**用预案流程为社区助力**

**—关于优化社区志愿者力量 提升社区应急处置能力的提案**

突发事件应对，是政府社会管理的主要内容之一。社区作为社会的基本单元，是政府实施社会管理、应对突发事件的主要依托和抓手。2020年以来，国内特大型城市的新冠疫情防控有关的疫苗接种、核酸检测、抗原检测以及社区封控等组织就主要依托社区。今年3月以来，上海突发新冠疫情的抗击运动中，各个社区的志愿者表现出了极其高涨的热情，主动承担了核酸检测的通知，统计，秩序维护的工作。越来越多的人愿意加入到社区志愿者的队伍中来，主动帮助社区解决民生保障，关心特殊人群的需要。

在面对和处理各种自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件时，社区既是突发事件的直接应急管理者，也是上级政府指挥体系中的执行者，更是多元参与主体的协调者。这样的多重角色，加上社区以家庭为主特性和相对独立的个体，应急响应的队伍建设、预案制定、宣传培训、组织发动的效率和质量还有进一步提升的空间。根据《中华人民共和国突发事件应对法》和《国家突发公共事件总体应急预案》，《国家突发公共事件总体应急预案》，优化队伍、细化预案，提升社区疫情防控应急响应能力，提案如下。

**一、 优化队伍：**

首先，应急响应工作是一项专业性比较强的工作。需要联络、后勤、治安、媒体沟通、医疗救助等专业团队的协同工作。有必要建立**一个居委会领导，以居委会，物业和业委会为支撑的常设基层应急管理组织**，来帮助建立跨部门合作的组织机构，整合社区内各方面资源，共同开展社区安全促进工作，确保安全社区建设的有效实施和运行。

在常设应急管理组织的管理下，可以形成**一个金字塔型分级的志愿者队伍组织**。

1. 其中底层为日常组，可以是日常招募或临时招募的志愿者，从事经过简单培训就可以上手的工作、如运输、秩序维护、人数统计等；
2. 中部也是最主要的部分是专业组，他们通常需要具备某种专业能力，应急响应中的联络工作、后勤保障、治安管理、医疗急救、媒体沟通等都需要具备一定的专业知识和技能，经过一定的培训。这个临时招募志愿者可操作性不大。应该由社区常设应急机构了解社区居民为社区服务的意愿和具备的能力进行分类；或者有一个“云入库“机制让园区或企业有为社会服务的员工在接受一定培训、具备一定技能后可以通过信息技术手段和社区形成纵向对接，帮助社区形成具备不同能力的专业志愿者的资源库。这样的志愿者有专业、能力有保障，对社会来说培训成本最低，使用最有效。社区依据他们的能力然后分配合适的工作，平时也可以组织演练提高应急响应协同速度，并且有助于良好实践的分享，事先社区应急能力的优势共享，提高社区治理能力。对于参加志愿者服务的企业志愿者，可以将其与企业和个人的荣誉、诚信积分挂钩，鼓励更多的训练有素的人参与到志愿者的服务中去。
3. 金字塔顶部应该是应急专家，他们可以帮助社区事前分析隐患做好预案，事后做好总结。这一部分建议和市区级的安全协会联动，邀请加入。

在建立志愿者队伍时，也需要基层应急管理组织规定好志愿者的法律边界，做好规范和培训。同时，我们不可否认志愿者是有风险的工作，当志愿者在服务中受伤时，如何保障志愿者的利益，还需要政府和保险公司有一套切实可行的方案（建议可以以工伤待遇，由政府为志愿者购买社会保险），以免除志愿服务的后顾之忧。

**二、细化预案**

凡事预则立，不预则废。无论是专业志愿者还是临时志愿者都需要有**一套切实可行的流程**，有明确的职责和分工，这样才能在复杂的应急响应过程中做到有序有效。

为便于社区的一线应急操作。建议参照应急处置卡的方式编写一线使用的应急方案。明确应急物资的内容、数量和存放点；应急响应的启动要求；应急小组的分工和职责；结束应急事件的标准；大家就可以按照既定的角色分工进行操作。这里要强调应急总指挥的作用。总指挥需要负责调动全局、平衡资源，决定对外沟通的口径，故建议一级地方组织（居委的主管领导来担任）。

接下去我们以小区封闭管理进行核酸筛查作为例子编写应急处置方案。

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **应急处置方案 小区封闭管理进行核酸筛查** | | | | |
|  | | | | |
| **风险分析** | | | | |
|  | 事故类型 公共卫生事件 | | | |
|  | 事故发生地点 居民家、某一楼栋或多个楼栋直至整个小区 | | | |
|  | 事故发生的可能时间、事故的危害严重程度及其影响范围：  随机发生，个例未有效管控，会影响个例所在楼栋甚至  整个社区的正常生活。 | | | |
|  | 事故发生前可能出现的征兆 社区内有个例出现症状或被社区外病例感染、影响 | | | |
|  | 事故可能引发的次生、衍生灾害  大量人员被感染，造成医疗资源挤兑，防疫人员紧缺，社  区应急物资供应压力增大，正常生活被影响。 | | | |
|  | | | | |
| **应急组织及职责** | | | | |
| **应急队伍** | **职务** | **姓名** | **联系方式** | **职责** |
| 应急指挥部 | 总指挥 | 居委会 |  | * 启动应急响应；听取现场指挥的情况汇报，评估紧急状态，判定应急响应等级，决定执行应急行动方案。 * 预案启动后的统一领导指挥。 * 应急响应期间，负责与地方政府和上级主管部门的应急指挥机构联系，协调应急救援工作。 * 根据预案启动后的处理情况决定结束应急处置。 |
| 现场指挥 | 物业 |  | * 协助总指挥工作；担任应急救援现场指挥部指挥或负责具体指挥、调度各小组参加社区的应急救援行动；总指挥不在抢险救援现场或受总指挥委托时担任总指挥，履行总指挥职责。 * 发生应急响应时，负责发布和解除应急救援命令、信号。 * 负责应急现场内部人员、资源配置、应急队伍的调动和指挥。 * 负责整合调配应急资源，协调与地方政府应急救援力量工作；及时向应急指挥中心和地方政府汇报应急处置工作，协调地方政府应急救援工作。 * 按照应急指挥中心指令，负责现场应急指挥工作；收集现场信息，核实现场情况，进行应急事件现场评估，针对事态发展和专家组的意见，制订或调整现场应急抢险方案 * 组织本方案的演练和完善工作。 |
| 工程抢险队 | 组长 | 物业 |  | * 负责组织紧急抢险救援和设备抢修 * 负责进行应急终止恢复前设备和场所确认 |
| 组员 | 专业志愿者 |  | * 发现火情涝情，引起触电风险的，迅速切断电源；就近选取消防器材灭火；撤离周围易燃可燃爆炸物；若形成有毒或窒息性气体，佩戴空气呼吸器；将受伤人员转移至安全地带； * 暴雨台风情况下负责检查户外设施，按规定安排防汛准备 * 对事故受损的设备设施进行修理，恢复。 * 现场设备维修 |
| 联络沟通 | 组长 | 居委会 |  | * 统筹沟通、汇报和发布工作 |
| 组员 | 物业、业委会、志愿者 |  | * 负责对内对外联络和接待工作 * 协调与政府部门的关系，接待上级和政府部门参与应急处置人员 * 负责对口有关新闻媒体的采访，发布事件的有关信息，以保证事件报道的可信性和真实性，对事件单位、政府部门及社会公众负责。 |
| 医疗急救 | 组长 | 专业志愿者 |  | * 组织医疗救援力量，统筹医疗救援工作 |
| 组员 |  |  | * 对伤员病人展开急救工作 * 通知联络组负责联络外部医疗资源 |
| 交通治安 | 组长 | 物业 |  | * 负责统筹安排警戒工作，保证无关人员远离事故现场； * 保持抢险救援车辆通道畅通 |
| 组员 | 物业、志愿者 |  | * 负责事件现场必要的人员和物资的疏散工作，开辟应急抢险人员和车辆出入的专用通道和安全通道，对封闭区域的进行封闭、检查，控制进出人员和车辆，（如需要，配合协助公安部门对犯罪嫌疑人搜查、抓捕和案件侦查工作。） * 负责现场警戒保卫和维护治安与交通秩序。 |
| 后勤保障 | 组长 | 物业 |  | * 统筹安排包括物资、设备、车辆等后勤保障工作 |
| 组员 | 志愿者 |  | * 准备相关应急救援物资; * 根据应急指挥部命令或现场需求，及时将主要应急物资及联系方式送至事故救援现场； * 准备应急车辆，以便随时将伤员送医； * 做好外来支援人员，伤员家属等相关人员的食宿安排； * 执行应急指挥部安排其他任务。 |
| 应急处置流程  应急启动：  1、得到市区疾控部门通知或者社区内有异常居民上报，出现疫情需要排查。现场应急指挥小组接到消息后要统筹安排，安排社区医生进行症状的电话咨询、防疫人员穿戴好防护服上门进行异常情况的确认，应急联络组协助保持与疾控部门的沟通。异常情况及应急措施确认后，由应急指挥小组宣布启动应急预案。  2、或，得到市区政府关于封闭小区进行核酸筛查的通知时，启动应急预案，通知应急小组就位。  应急预案启动后  1、沟通联络小组负责组织以下沟通工作：1）通过告示张贴，小区群、小区公众号通知居民发生的状况和安排，要求各位居民原地等待，切勿慌乱，服从安排，禁止随意进出，等待疾控人员入场进行核酸检测。2）联络核酸检测人员确认检测安排时间并告知总指挥和现场指挥协调其他小组；3）开通小区问题反映渠道，及时收集应急过程中产生的问题，反馈给相应的小组和应急总指挥进行改进和解决。4）保持和外部沟通的畅通。在有需要时，请求外部援助（110、120、社区医院等）  2、交通治安组，进行警戒，按疾控要求，封闭异常人员所在楼栋或者整个小区（执行任务时，需按照防疫要求做好个人防护）。安排出入口的封闭管理，疏通小区道路车辆，疏散人群避免聚集。同时按照规定制定应特殊需要（如公务，看病或其他必须事项出入小区的要求和执行方法）。安排小区巡逻确保消防通道和救援通道畅通。安排快递收发货的地点，尽量考虑空旷室外场地，避免聚集。  3、后勤保障组立即发放防护服、围栏等应急防疫用品给其他团队。负责按照封闭期限首先准备工作人员和防疫小组成员所需要的物资。同时按照总指挥的要求，联络封闭区域居民日常用物资的供应。（了解保障居民民生所需要的买菜、买药的渠道，做好沟通。对于有能力可以使用智能设备的人群，鼓励志愿者组织他们自助互助。对于特殊人群，孤寡，残疾以及不会使用职能设备的特殊人群，通过楼组长实行对接，解决他们日常所需。）。按照疾控要求，对现场环境按频次做好病毒消杀工作，对防疫相关垃圾分类存放和按要求处理，必要时由疾控来消毒。  4、过程中如出现断水、断电、通讯中断等异常情况，由工程抢险组负责处理。  5、如出现非疫情人员的伤害、疾病时，由医疗急救组进行紧急处理，必要时联络120处理。  待疾控核酸检测结论下达后，按防疫相关要求落实常规管控措施。如需进行社区封闭全员核酸检测，则可按下列流程进行：  1、 应急联络组发布社区防疫通知，明确封闭区域、时间、涉及人群及核酸检测安排；交通治安组协助安保人员接管社区各大门，许进不许出。  2、 应急总指挥安排防疫志愿者进行封闭区域家庭户数、人员数量排摸，上报疾控部门，安排核酸检测服务；后勤保障组按要求布置核酸检测场所（事先规划排队路线、一米等待线和引导线。设置80岁以上老人、儿童、特殊人群的特殊通道）。  3、 应急联络组按防疫要求组织封闭区域人员分批、分时轮流核酸，避免居民间过多接触，同时安排志愿者上门确认是否全员核酸，避免漏检。密接、次密接人员可安排在最后检测，单独规划路线，避免交叉感染风险。联络组可安排一组志愿者负责引导人群和队伍；一组志愿者帮助确认预约码；可以利用微信通知和广播通知、上门通知（特殊人群）相结合的方法，按号按户安排核酸检测。建议充分利用现有的信息工具，如排队APP等。加强排队秩序和效率的同时也简化的事后统计人数的工作。  4、 后勤保障组对封闭区域进行环境消杀，并按总指挥的要求，向封闭区域的家庭提供必要的物资。应急联络组负责与社区民居进行沟通，解决居民的疑问，确保舆论正常。  5、在等待解封过程中，联络组要和居民保持一定频率的沟通，告知目前的最新进展。一旦有核酸异常信息和阳性确诊信息，要在第一时间沟通情况和应急小组的应对措施以减少恐慌和不安。 | | | | |
| 应急终止和现场恢复  市区一级的卫生组织通知公共卫生事件应急响应结束 | | | | |
| 其他注意事项  1、 公共卫生事件，尤其是涉及到疫情、集体中毒等特殊情况的，现场指挥组应听从相应专业的专家指导，避免盲目施救、错误应急处置。  2、 现场应急人员首先要做好个人防护，避免造成次生或衍生影响。 | | | | |
|  | | | | |
| 外部援助联络方式  警情：110 火警： 119 救护：120 附近派出所： 附近社区医院： | | | | |
| 应急保障物资清单及存放地点：  序号 名称 数量 贮存点  1 84 消毒液  2 医用酒精  3 免洗洗手液  4 医用外壳口罩  5 防护服  6 矿泉水  7 医药箱  8 棉被  9 N95口罩  10 红外线测温仪器  11 方便面/压缩饼干 | | | | |
|  | | | | |

总的来说，做好社区的应急工作，需要三个一：

一个强有力的常设的基层应急管理组织

一个专业高效的志愿者队伍

一套可执行可操作的应急流程

希望通过这次疫情，每一个社区都能从组织、人力资源、流程管理方面总结出一套适合本小区的管理办法。提高基层社区的应急响应能力，为人民提供安全感、获得感。

感谢李盛老师、戴荣海老师、张力老师给予专业上的指导和意见。

提案人：

叶颖 李晖 郭海洋 王海滨 杨晓燕 卢慧文 陈鼎