

doi:10.11835/j.issn.1005-2909.2020.05.025

欢迎按以下格式引用:蒋研川,张燕,杨利华.重大突发公共危机事件应对中基层党组织建设研究[J].高等建筑教育,2020,29(5):185-191.

# 重大突发公共危机事件应对中 基层党组织建设研究

蒋研川,张燕,杨利华

(重庆大学马克思主义学院,重庆 400044)

**摘要:**重大突发公共危机事件与中国共产党的基层党组织建设密切相关、紧密相连。重大突发公共危机事件对中国共产党的基层党组织建设是考验,而中国共产党的基层组织作为事件发生后参与处理的主体,要坚定“四个自信”,做到“两个维护”,迎难而上,不断提升组织建设水平。基层党组织在应对重大突发公共危机事件的过程中要防患于未然,做好突发事件应急预案;强基固本,提升基层党组织公信力;敢于担当,发挥党员先锋模范作用;双管齐下,注重精神和物质双保障。在实践中提升基层党组织的能力和建设水平,赢得重大突发公共危机事件处理的胜利。

**关键词:**重大突发公共危机事件;基层党组织;组织功能

**中图分类号:**D267 **文献标志码:**A **文章编号:**1005-2909(2020)05-0185-07

“防范化解重大疫情和突发公共卫生风险,事关国家安全和稳定,事关社会政治大局稳定。”<sup>[1]</sup>中国共产党党章第三十二条规定:“党的基层组织是党在社会基层组织中的战斗堡垒,是党的全部工作和战斗力的基础。”中国共产党的基层组织(简称基层党组织)深入基层和群众,是党组织的机体细胞,是最接近广大人民群众的神神经末梢。突发事件指突然发生,造成或者可能造成严重社会危害,需要采取应急处置措施予以应对的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件。而重大突发公共危机事件具有突发性、不可预测性、复杂性等特点。在重大突发公共危机事件期间,社会秩序遭到极大的挑战,群众长期在事件的影响下,以及基层党员在长期疲劳作战中会产生各种心理问题,需要加强心理疏导,及时注入“稳定剂”。坚强有力的基层党组织是党的战斗堡垒,必然是有序开展重大突发公共危机事件应急处理的有效保障,也是稳定社会秩序、保障人民利益的重要推力。基层党组织在应对重大突发公共危机事件中至关重要,从基层党组织的自身建设出发,正确认识基层党组织建设中存在的问题,“抓紧补短板、堵漏洞、强弱项”,强化党的基层党组织建设,有效应

修回日期:2020-06-05

基金项目:教育部高校思想政治工作创新发展中心(重庆大学)研究项目;重庆市教育委员会人文社会科学研究项目(18SKSJ001);重庆市研究生科研创新项目(CYS20063)

作者简介:蒋研川(1970—),男,重庆大学党委学生工作部副部长,马克思主义学院研究员,主要从事思想政治教育研究,(E-mail)jychuan@cqu.edu.cn。

对重大突发公共危机事件,保障国家和社会秩序。

## 一、重大突发公共危机事件中基层党组织建设的突出要求

习近平总书记指出,“党的基层组织是确保党的路线方针政策和决策部署贯彻落实的基础”<sup>[2]</sup>,同时“党的工作最坚实的力量支撑在基层,经济社会发展和民生最突出的矛盾和问题也在基层,必须把抓基层打基础作为长远之计和固本之策,丝毫不能放松”<sup>[3]</sup>。诸如大面积疫情、恐怖袭击、地震等突发事件和重大危机的发生,对社会发展及人民群众的生命安全和身体健康具有极大的破坏力,也是基层党组织在建设过程中需要跨越的重大障碍,对基层党组织的应急处理能力、决策领导能力、民生保障能力等的要求进一步提升。

### (一) 重大突发公共危机事件中基层党组织的能力要求

#### 1. 应急处理能力

重大突发公共危机事件的不确定性、不可预测性,要求基层党组织在处理和应对时要具备较好的应急处理能力。应急处理能力是对基层党组织处于应急状态下的一种能力要求,包含对组织成员、组织结构、组织运营等多方面的要求。在重大突发公共危机事件中能否做出及时有效的反应,包括对人民生命安全和身体健康的保障、对事件现状的调查、对未知风险的排查等,都考验着基层党组织的应急处理能力。在重大突发公共危机事件中,时间就是生命,基层党组织在事件的不确定性与应急处理效率之间需要快速权衡做出决策,对基层党组织应急状态下的能力要求进一步提高。

#### 2. 决策领导能力

基层党组织在重大突发公共事件期间集领导指挥、决策部署等多种角色于一身,为多主体在重大突发公共危机事件中的有效行动提供信息和相关资源支持。此时基层党组织的决策部署既重要又关键,对事件的处理效果有较大的影响,而基层党组织的决策领导能力又是基层党组织采取措施的核心要素,因此,基层党组织的决策领导能力至关重要。但在应急状态下,谁拍板谁负责、谁决策谁担责等考验与事件处理的紧急性之间的矛盾更加突出,给基层党组织的决策领导工作带来巨大挑战。基层党组织在应急管理中的决策部署、举措落实,不仅关系到事件的处理态势、结果,更多的是与人民的生命、财产安全息息相关,对领导决策人员的个人素质要求较高,不仅要充分考虑外部不可控的变化条件,还需在保障正确性的同时,应对突发状况。

#### 3. 民生保障能力

各级党委和政府具有“促一方发展、保一方平安”的政治责任。重大突发公共危机事件对社会生活、生产秩序有较大的破坏力,如何保障人民群众的生产、生活有序开展,是对基层党组织在民生保障方面能力的考验。基层党组织在乡镇机关、社会组织中均有嵌入,在日常工作中建立的社会资本和工作网络,以及对当地人口、自然资源等的熟悉程度,使其处理重大突发公共危机事件时具有极大的便利性。在应急状态下社会秩序的恢复,以及对失业、家庭和社会矛盾、心理恐慌等民生问题的解决是基层党组织在处理 and 应对重大突发公共危机事件中既不可避免又不能拖延、忽视的重要环节,考验党组织的民生保障能力。

### (二) 基层党组织在重大突发公共危机事件中的角色与定位

#### 1. 人民群众的贴心人

重大突发公共危机事件造成的损失严重,对人民群众的精神状态和物质财富的破坏程度难以估量。在重大突发公共危机事件中,基层党组织应坚持和发扬党深入群众、了解群众的优良传统,及时发现人民的需要,站在人民的角度思考,在群众中了解情况,明白人民的利益诉求,让不可预知

的风险降到最低,增强信心、温暖人心、凝聚民心,做人民群众的贴心人。

### 2. 重大突发公共危机事件的减压阀

基层党组织是重大突发公共危机事件应对中的重要主体,重大突发公共危机事件发生后,受到影响的人民群众心理状态较差,有些情绪需要宣泄,若不能及时有效地加以疏导则可能让事态失控。在重大突发公共危机事件中,基层党组织要学会理解和宽容,及时回应社会关切,舒缓公众疑虑和焦虑,正确引导人民群众,理性平息人民群众的冲动行为,妥善处理人民群众的合理诉求,减少受事件影响的人民群众的压力,打开减压阀,稳定事态,降低事件影响进一步扩大的可能性。

### 3. 重大突发公共危机事件的引领者

基层党组织是党的神经末梢,也是维护人民利益的战斗堡垒。在重大突发公共危机事件中,党的基层组织及广大基层党员,一定程度上是广大人民群众的主心骨和定心丸,要树立风向标,做好引领。重大突发公共危机事件中人民群众具有极端脆弱、敏感的特征,对任何“风吹草动”都较为敏感,并掺杂着无限放大、极度恐慌的心理,若不加以重视、引导,将对事件的处理产生阻碍甚至将事件的影响扩大。越在危急关头,人民求真、求知的需求越多。基层党组织要注重重大突发公共危机事件中的舆论建设,坚持网上网下一条线,抓住重要时刻、关键节点,营造积极向上的舆论氛围。基层党组织要做人民的主心骨,使广大人民群众明晰事件的真实情况及下一步的处理方向,加强思想疏导工作,发挥引领者作用。

## 二、重大突发公共危机事件中基层党组织建设的困境

“确保人民群众生命安全和身体健康,是我们党治国理政的一项重大任务。”<sup>[4]</sup>重大突发公共危机事件期间,保障人民生命安全和身体健康的工作面临众多未知因素的侵扰,是对基层党组织在关键时刻凝聚力、战斗力的重大检验,也是对基层党组织基础性、关键性作用的彰显。

### (一) 民生保障的难度加大

民生就是人民的生活——社会的生存、国民的生计、群众的生命便是<sup>[5]</sup>。民生问题作为执政党一切工作的出发点和落脚点,是党巩固执政根基的关键因素,因为只有将民生问题处理好,才不会失民心、伤民心、丧民力,才能慧民生、得民心、聚民力。首先,保稳定就是保民生。重大突发公共危机事件的发生伴随着较大的破坏力,对社会生活、生产等原初秩序的破坏显著,严重损坏了社会常规运行模式,对基层党组织保稳定的能力提出了更高的要求。其次,安民心就是保民生。人民群众在遭遇重大突发公共危机事件后,极易变得焦虑、不安、猜忌、迷茫、缺乏安全感,此时,基层党组织的积极介入不应只停留在物质层面,还应将心理疏导工作放在同样重要的位置,而遭遇重大变故后个体产生的排斥性等是党组织开展民众心理疏导工作的重大障碍。基层党组织贯穿政府组织、社会组织乃至社区、村委,与人民联系密切,比较容易掌握事件的情况,但是重大突发公共危机事件的破坏力之大、波及范围之广,处处需要详细的考量、细致的部署,对民生保障能力的要求极高。

### (二) 工作开展的难度加大

安定有序的社会环境是保障基层党组织工作实效性的重要条件。重大突发公共危机事件的发生,不仅破坏了稳定的社会现状,还伴随外部环境不可预知性因素,增加了基层党组织工作开展的难度。

对于基层党组织集体层面来说,重大突发公共危机事件的不稳定性、复杂性,增加了基层党组织工作开展的确定性,也就是说重大突发公共危机事件不断变化的事态对基层党组织应势而动、顺势而新、不断调整工作重心和举措的能力,以及对有效分析、正确处理、合理决策的能力提出了更

高、更急的要求。重大突发公共危机事件发生时也是谣言最盛之时,尤其是在互联网普及化的状态下,一些谣言扰乱公众认知,消耗人们对基层党组织及社会的信任度,是产生次生灾害的重要诱因,若基层党组织不能像雷达一样提前预警、有效防控,则可能导致二次危机。在处理重大突发公共危机事件中,基层党组织的公信力既可能是助力,也可能因此而丧失,关键在于应急状态下基层党组织能否维护建立起来的公信力。

从党员个人层面来说,一是对党员党性的考验。重大突发公共危机事件的发生,是对基层党员在处理事件时身体和心理的双重考验,除去恶劣或难以忍受的外在环境,更多的是对个人意志、信仰的磨练。基层党员若不能守初心、担使命,那么即使有“良方”,也会使预期效果大打折扣甚至阻碍事件的处理。二是对党员能力的考察。重大突发公共危机事件发生后,需要领导决策、战略部署、落实到位,无一不考量着基层党员中的每位成员,若基层党员能力不足、素质不强,则会成为事件处理中的短板,增加时间成本,降低事件处理效率。

### (三) 基层党组织的组织凝聚力考验

凝聚力又称内聚力,指物质内部分子间的相互吸引力,引申为一个组织或一个群体中的成员对其核心信赖、依靠的向心力<sup>①</sup>。若将基层党组织看作一个团队,那么在这个团队中成员身份差异小,团队多样性低,工作目标具有一致性,易于凝聚力的形成且较为稳固。基层党组织的凝聚力能否在应急状态下得到保持和发挥,是影响事件处理效率和效果的重要因素。一方面,组织的凝聚力是事件处理向好发展的保障。基层党组织是基层,是一线,是党的执政根基,是相关政策落地的执行者,在重大突发公共危机事件中其凝聚力直接关系到党的执政能力的发挥和事件处理的效率,而党员的责任意识、宗旨意识能否经受住考验对此影响重大。另一方面,凝聚力是基层党组织建设的成果检验。基层党组织的凝聚力是组织建设真实成效在应急状态下的切实反映,不仅是对党员践行初心、担使命的检验,更是对基层党组织整体发展的考验。

### (四) 基层党组织的组织战斗力考验

党的基层组织是党的全部工作和战斗力的基础,基层党组织作为重大突发公共危机事件处理的一线战斗员,其战斗力不仅是其自身建设的体现,也是“战果”的决定性因素。重大突发公共危机事件期间基层党组织遭受内外因素的双重干扰和限制,对其在事件处理上的能力提出了更高的要求。一方面,基层党组织战斗力的考验在于其领导力。“基层党组织的领导力主要表现在对组织工作任务和背景的准确判断,激发团队成员的需求与动力,协调各种关系等方面。”<sup>[6]</sup>重大突发公共危机事件发生后部分领导班子和党组成员存在能力不足、思想保守及对新情况的不适应等问题,不能及时有效利用好基层优势,犹豫不决,延误了事件处理的时机,最终难以激发组织内部成员的动力,导致整个队伍对事件的处理缺乏信心。另一方面,外部环境的不确定性是基层党组织战斗力发挥的又一阻碍。外部环境的不确定性包含自然环境和人文环境的快速变化,以及由此对基层党组织工作部署、实施带来的阻碍。恶劣的自然环境是不利的,而恶劣的人文环境更不可小觑,这些对党组织的战斗力都提出了更高的要求,是基层党组织在重大突发公共危机事件中的一次考验。

## 三、重大突发公共危机事件中基层党组织建设策略

根据2018年中国共产党党内统计公报显示,中国共产党现有基层组织461.0万个,比上年增加3.9万个,增幅为0.8%。其中,基层党委23.9万个,总支部29.9万个,支部407.2万个<sup>②</sup>。基层党

<sup>①</sup>新语大词典, <http://gongjushu.cnki.net/RBook/Detail?entryId=R2006050970005937>。

<sup>②</sup>2018年中国共产党党内统计公报[EB/OL]. [2020-05-28]. <http://www.12371.cn/2019/06/30/ARTI1561860413392572.shtml>。

组织作为重大突发公共危机事件处理中的“桥梁”,应在不增加制度与组织成本等条件下提高以应急管理行政部门为主体的正规应急管理体系的弹性(elasticity)与韧性(toughness)<sup>[7]</sup>,因此,要注重加强基层党组织的建设,节约公共危机事件处理成本。

### (一)防患于未然,做好突发事件应急预案

加强应急管理体系和能力建设,既是一项紧迫任务,又是一项长期任务<sup>[8]</sup>。因此,要立足长远,加快补齐短板、强弱项,加强基层党组织应急处理能力建设,提升和强化基层党组织在重大突发公共危机事件中的掌控能力。首先,重视应急管理,做好应急准备。基层党组织要树立防患于未然的思想认识,根据实际情况,以及可能发生的重大突发公共危机事件,提前制定应急预案,坚持常态化防控和局部应急处理相结合,能及时反应、迅速处理,将事件的破坏力控制在最小范围内。其次,加强应急演练和宣传,提高社会动员能力。在基层党组织的日常工作中,模拟实际情况加强演练,“紧紧依靠人民群众,充分发动人民群众,提高群众自我服务、自我防护能力”<sup>[9]</sup>。同时,做好思想宣传动员工作,在人民群众中打好工作开展的基础,使人民群众对基层党组织持有认同度和信任度。第三,立足实战,储备经验。实战实用,在实战中根据事件的实际发生状况对已有预案不断完善、修正,事后汲取经验教训,做好事后反思总结工作。基层党组织所有成员应深入研究学习,对在应急工作中的成功做法及时总结,为重大突发公共危机事件的处理积累经验,推进中国应急管理能力的现代化发展。

### (二)强基固本,提升基层党组织公信力

基层党组织的公信力是节约重大突发公共危机事件中时间成本的关键因素。基层党组织是重大突发公共危机事件处理中的组织者、实施者,只有强化自身根基、提升处事能力,才能做好事件处理工作。基层党组织公信力是指基层党组织在行使权力的过程中,其政策和实际作为因反映并满足了群众的利益要求而赢得群众信任的能力,由群众对党组织的较高价值认同、有效规约的基层权力、群众满意的执政绩效和党员干部的良好形象4个要素相互作用形成<sup>[10]</sup>。首先,规范自身行为,切实维护人民利益。基层党组织是党的形象代表,在日常的工作中,要“拓展战略思维、提高政治素养、坚定理想信念”<sup>[11]</sup>,严格按照党章、党规及相关法律法规规范履行责任和义务,坚持人民利益第一位的原则开展工作,让人民切实感受到组织的温暖和作用。其次,注重信息公开,强化舆论引导。在互联网的世界中,谣言可以扰乱大众的认知,还消耗着人们对社会的信任度,易形成破坏社会秩序的次生灾害。在重大突发公共危机事件中,人民群众急需思想上的引导和心理上的慰藉,基层党组织要了解人民所思所想,及时发布信息,发挥好“定海神针”的作用。第三,锁好制度的笼子,管好手中的权力。完善重大突发公共危机事件管理制度,守好责任田,责任到人、到事,同时,坚决落实监督管理制度,既落实上级监督、内部监督,也要接受外部监督,给予受事件影响的群众和知晓事件的群众以充分的心理安全感。

### (三)敢于担当,发挥党员先锋模范作用

在重大突发公共危机事件中要积极发挥党团组织作用,号召全体党员、干部立足岗位,锤炼本领、砥砺奋进,在实践中践行初心使命,实现责任担当。习近平总书记曾指出,基层党组织和广大党员要发挥战斗堡垒作用和先锋模范作用。首先,党员干部主动担当作为,夯实事件处理基础。抗击新冠肺炎疫情期间,湖北“全省共有58万余名党员干部下沉社区(村)开展工作,为坚决守紧筑牢社区第一道防线提供坚强力量支撑”<sup>[12]</sup>。党员干部应积极下沉一线,深入群众,到群众中参与宣传劝导、秩序维护、便民服务等,助力事件处理中各项举措的落实,在实践中锻炼党性,帮助人民群众解决实际困难。其次,党员干部在重大突发公共危机事件中要做好思想引领,压实政治责任。在重大突

发公共危机事件处理过程中,“给党员定目标、压担子,引导党员接受党性锻炼”<sup>[13]</sup>,坚持常态化的处理机制,坚持问题导向,完善应急指挥、舆情引导等机制,用好事件发生的时间窗口,排查梳理风险隐患,及时化解问题短板,同时组织开展思想动态调查,强化正面宣传引导,将思想引领工作做在前。

#### (四) 双管齐下,注重精神和物质双保障

重大突发公共危机事件的破坏力往往超出个体的承受能力,在事件发生时,个体呈现明显的脆弱性,需要集体的庇护。因此,基层党组织在处理重大突发公共危机事件的过程中既要看到人民群众物质财富的损伤,也要看到人民群众精神、心理上的需要。首先,健全物资保障体系,做好物质保障。“优化重要应急物资产能保障和区域布局,做到关键时刻调得出、用得上”<sup>[4]</sup>,在重大突发公共危机事件发生后,及时掌握物资情况及损耗,切实做好人民群众的后勤保障工作,在保障生命安全的基础上提升事件尚未处理完成期间的生活水平,保障人民群众的生存需要,筑牢应对次生灾害的防护墙。其次,加强心理疏导,构建心理安全保护屏障。重大突发公共危机事件对人们的安全造成威胁,由此产生恐慌、焦虑、不安,也为谣言的侵入和传播提供了温床。基层党组织要注重事件信息的公开、透明、明确,让公众对党组织和政府保持信心,避免因“无直接利益冲突者”的加入将事态扩大化。此外,要积极与群众沟通,引导群众、化解矛盾、平息冲突,在保障人民生命安全及基本生存条件的基础上,及时介入心理干预,在精神层面注入稳定剂,加强对受事件影响者的心理疏导,让其实现心理的自我保健,以及心理调适方面的自助,保持良好的生活状态和乐观的心态。

## 四、结语

基层党组织是党密切联系群众的“神经末梢”,其代表的是党和国家在人民群众心中的具体形象,重大突发公共危机事件是基层党组织在为人民、聚民心,以及树立良好形象的过程中需要跨越的阻碍。重大突发公共危机事件具有的破坏性、不可预测性等特征是基层党组织需要应对的难题,基层党组织承担事件发生期间的信息沟通者、行动联络者及资源管理配置者等多个角色,是重大突发公共危机事件中的关键因素,必须坚定“四个自信”,做到“两个维护”,主动承担应有的责任和义务。基层党组织在应对重大突发公共危机事件中的作用举足轻重,要做好应急预案,提升组织公信力,做好精神、物质双保障,筑牢人民群众的心理安全防线。同时,要不断与时俱进、积极探索,掌握更多的核心技术,保障人民群众的生命安全,以期能最快处理、最好应对突发事件,安民心、保基本,为社会安定助力,为党的伟大工程添彩。

#### 参考文献:

- [1] 习近平 2020年5月24日在参加十三届全国人大三次会议湖北代表团审议时的讲话[EB/OL]. (2020-05-24) [2020-06-03]. <http://jhsjk.people.cn/article/31721548>.
- [2] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[N]. 人民日报, 2017-10-28(01).
- [3] 看清形势适应趋势发挥优势 善于运用辩证思维谋划发展[N]. 人民日报, 2015-06-19(01).
- [4] 全面提高依法防控依法治理能力 健全国家公共卫生应急管理体系[N]. 人民日报, 2020-03-01(01).
- [5] 孙中山. 三民主义[M]. 北京: 九州出版社, 2012: 165.
- [6] 闫海青. 基层党组织的团队特点及其领导力开发[J]. 领导科学, 2019(2): 28-30.
- [7] 程惠霞, 魏淑敏. 基层党组织应急管理“桥角色”: 理论阐释与实现进路[J]. 中国行政管理, 2019(6): 56-62.
- [8] 充分发挥我国应急管理体系特色和优势 积极推进我国应急管理体系和能力现代化[N]. 人民日报. 2019-12-01(01).

- [9] 习近平. 在湖北省考察新冠肺炎疫情防控工作时的讲话[EB/OL]. (2020-03-10) [2020-06-03]. [http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2020-03/31/c\\_1125791549.htm](http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2020-03/31/c_1125791549.htm).
- [10] 李桂秋. 重大突发公共危机事件中基层党组织公信力功能与提升[J]. 深圳大学学报(人文社会科学版), 2020, 37(2): 124-131.
- [11] 蒋研川, 凌晓明, 尹国华, 等. 高校党政干部思想政治素质培养的实践与探索[J]. 高等建筑教育, 2008, 17(6): 146-149.
- [12] 王婧, 郭良敏. 我省 58 万党员干部下沉社区阻击疫情[N]. 湖北日报, 2020-03-10(02).
- [13] 吴跃峰. 高校开展基层党建创新立项探索[J]. 高等建筑教育, 2012, 21(1): 144-147.

## Research on the construction of grassroots Party organizations in response to major public emergencies

JIANG Yanchuan, ZHANG Yan, YANG Lihua

(Marxism College, Chongqing University, Chongqing 400044, P. R. China)

**Abstract:** Major public emergencies are closely related and connected with the construction of the grassroots organizations of the Communist Party of China. Major public emergencies are a test for the construction of the grassroots Party organizations, and the grassroots Party organizations as the main body involved in handling the incident should be firm in “four self-confidences” and “two maintenances” to meet the difficulties and continuously improve the level of organization construction. The grassroots Party organizations must take precautions in the process of responding to major public emergencies and make emergency contingency plans, strengthen the foundation and strengthen the credibility of the grassroots Party organizations, dare to act and play the exemplary role of Party members as pioneers, be double-pronged and focus on spirit and material security. In practice, we should improve the capacity and construction level of grassroots Party organizations and win the victory in handling major public emergencies.

**Key words:** major public emergencies; grassroots Party organization; organization function

(责任编辑 周沫)