

中外社区灾害应急管理丛书

中国政法大学危机管理研究中心

丛书主编 李程伟

英国社区 灾害应急管理

YINGGUO SHEQU

ZAIHAI YINGJI GUANLI

方 然 编著



中国社会出版社

国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

中外社区灾害应急管理丛书

中国政法大学危机管理研究中心

丛书主编 李程伟

英国社区 灾害应急管理

YINGGUO SHEQU

ZAIHAI YINGJI GUANLI

方 然 编著

 中国社会出版社

国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

英国社区灾害应急管理 / 方然编著. —北京: 中国
社会出版社, 2014. 6

(中外社区灾害应急管理丛书)

ISBN 978-7-5087-4743-9

I. ①英… II. ①方… III. ①社区—灾害管理—英国
IV. ①X4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 107469 号

丛 书 名: 中外社区灾害应急管理丛书

书 名: 英国社区灾害应急管理

编 著: 方 然

策划编辑: 王秀梅 杨春岩

责任编辑: 杨春岩

助理编辑: 朱文静

出版发行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号

编辑部: (010) 66061704

邮购部: (010) 66081078

销售部: (010) 66080300 (010) 66085300

传 真: (010) 66051713 (010) 66083600

(010) 66080880 (010) 66080880

网 址: www.shcbs.com.cn

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 中国电影出版社印刷厂

开 本: 170mm×240mm 1/16

印 张: 17

字 数: 280 千字

版 次: 2014 年 7 月第 1 版

印 次: 2014 年 7 月第 1 次印刷

定 价: 25.00 元

总 序

李程伟

随着我国经济的不断发展和城市化进程的加快，广大城乡社区的面貌正在发生着深刻的变化。社区在社会建设和管理中的基础地位越来越重要，社区灾害与应急管理的变动性、复杂性和艰巨性越来越突出。鉴于我国社区建设起步较晚，广大城乡社区灾害应急管理的软硬件条件和基础相当薄弱，因此，尽快着手推进社区灾害应急管理能力建设，着力夯实全社会应急管理的基层基础，具有现实必要性和紧迫性。在这种情况下，中国政法大学危机管理研究中心与中国社会出版社密切合作，共同推出了这套中外社区灾害应急管理丛书。

应当说，人类生活的社区处于各类灾害直接冲击的前沿地带。加强社区灾害应急管理，增强社区抗击各类灾害的耐受力 and 可持续发展能力，历来为世界各国和地区所重视。其中，以美国、日本、欧洲和我国台湾地区为代表的社区灾害应急管理体系的建设，系统性强，机制有力，防救效能突出，典型案例较多，许多做法和经验值得我们学习和借鉴。这套丛书共计5本，分别对美国、英国、日本、台湾地区和中國大陸的社区灾害应急管理进行了介绍、分析和实证研究，内容涉及各自社区灾害应急管理的历史发展、制度体系、组织架构、运行机制、技术支撑、经验借鉴等内容，落脚点放在了对我国社区灾害应急管理的发展对策和参考借鉴方面。

从整体来看，这套丛书对社区灾害应急管理案例国家和地区的选择具有代表性，对其社区灾害应急管理内容的描述与分析比较系统完整，针对我国大陆所提出的对策建议具有一定的前瞻性和现实操作性。丛书对相关案例国家和地区之社区灾害应急管理自治章程、契约和社区防灾或风险文化的介绍分析，对包含政府部门、社区组织、企业、非政府组织、应急救援志愿者队伍、社区居民等在内的多元主体行动网络的实证研究，对社区风险管理流程和社区灾害应

急管理参与机制及资源动员机制的描述和探讨，内容丰富，具体生动，给人留下了深刻的印象。

这套丛书是中国政法大学危机管理研究中心继 2009 年 8 卷本“公共危机管理研究丛书”之后，再次撰写的、在风险治理和应急管理领域具有一定新意的作品。它们立足于作者前期的相关研究，观点可靠，信息量大，可读性强，对于广大社区工作者、实务部门工作人员和相关领域的研究人员，具有重要的参考价值。这也再次说明，中国政法大学危机管理研究中心的研究人员面对转型期各类社会风险，是有学术担当的勇气和社会责任感的。这也是我们这个比较年轻和稚嫩的学术团队在风险治理与应急管理领域能够不断前进的宝贵动力。

愿这套丛书的出版能够对我国社区灾害管理与安全建设实践起到一定的推动作用！

目 录

第一章 英国社区恢复力的历史发展和概述	1
一、关于恢复力的概念	1
二、历史发展和现状概述	3
三、《社区恢复力国家战略框架》全文翻译	5
四、英国的自然灾害举隅	25
(一) 沿海洪灾	25
(二) 伦敦的内涝	27
(三) 冰雹和暴风雨	28
第二章 英国社区恢复力的制度体系	29
一、英国社区恢复案例研究网络图书馆	29
(一) 民防和恢复案例研究	30
(二) 社区恢复案例研究模板	34
二、社区应急预案	37
(一) 社区应急预案模板之一	37
(二) 社区应急预案模板之二	51
三、政府对居民清理冰雪的声明	78
四、学校应急预案	81
第三章 英国社区恢复力的组织架构	134
一、政府在社区恢复力中的角色	134
二、国家对社区恢复力工作的奖励	134

三、社区应急工作的资料线索	137
四、社区在应急管理中的角色	138
五、英国保险业在自然灾害中的作用	139
六、动员和组织居民的社区参与	141
七、案例：霍温厄姆清理冰雪政策和社区恢复计划	143
八、学校应急管理	145
九、案例：通过学校增强社区恢复力	170
 第四章 英国社区恢复力的运行机制	180
一、建立应急预案的流程	180
二、案例：社区灾害响应演习	185
三、案例：社区应急行动日	187
四、案例：社区洪灾监控员方案	190
五、社区风险评估册	197
 第五章 英国社区恢复力的技术支持	237
一、洪灾警报	237
二、案例：社区应急预案软件包	238
三、学校应急演练	244
四、小学生应急教育故事书	255
 参考文献	264
 后 记	265

第一章 英国社区恢复力的历史发展和概述

本章主要对英国社区灾害管理的历史发展阶段进行简单描述。重点对英国社区恢复力的现状作概括介绍。英国社区恢复力的定义，社区恢复力的意义，英国面临的主要自然灾害在本章都有论述。本章还翻译了英国《社区恢复力国家战略框架》（以下简称框架）。框架的意义在于对英国的社区恢复力的定义、价值、作用等进行了界定，提出社区恢复力的发展目标、原则，严格划分政府、应急机构、社区等社区恢复力主体的职责。

一、关于恢复力的概念

当我们在阅读有关英国应急管理的资料时，经常看到 Resilience 这个单词。英国讲灾害管理、应急管理通常用 Resilience。《英汉大词典》有三种释义，作为物理学专业名词，它是“回弹，弹（回）性，回能，弹能”的意思。例如橡胶的弹性，既有强度又有弹性的合金；在环境保护、生态平衡中的意思是“恢复力，顺变力（能经受住震撼的能力，尤其是一个生态系统遭摧毁后恢复正常的能力）”；比喻意是“（活力、精神的）恢复力，乐观的性格”。^①本书将 Resilience 译为恢复力，Community Resilience 译为社区恢复力。英国有名的政府顾问米歇尔·皮特先生认为，恢复力是一个系统或者一个组织在遭遇逆境时抵御困难和恢复正常的的能力。那么，恢复力强的组织是一个面对逆境仍然能通过综合措施实现其核心目标的组织。预防是恢复力的重要组成部分，同时有效应对以减少逆境造成的损失也是恢复力的基础因素。^②

① 该书编委会编：《英汉大辞典》，北京：商务印书馆，2007 年版，第 1330 页。

② “战略框架和政策声明——提升重要基础设施遭遇自然灾害的恢复力”（Strategic Framework and Policy Statement: on Improving the Resilience of Critical Infrastructure to Disruption from Natural Hazards），下载自英国内阁网站 <https://www.gov.uk/government/publications/strategic-framework-and-policy-statement-on-improving-the-resilience-of-critical-infrastructure-to-disruption-from-natural-hazards>。

由于英国内阁各部门关注的焦点不同,他们发布的文件对恢复力的界定略有变化。在一份名为“战略框架和政策声明——提升重要基础设施遭遇自然灾害的恢复力”的政策文件中,政府认为自然灾害恢复力是保护自然、预防自然灾害和为可能发生的自然灾害做准备。在实际工作中,提升重要基础设施的自然灾害恢复力需要向保护、预防、响应和恢复等阶段投入,并维持好建设投入和应急投入之间的平衡。因为他们认为社会日益网络化,应急管理各因素、社会各部分之间既独立又有依赖,必须有全面考虑。^①有的时候恢复力的内容强调应急准备和应急预案,例如英国内阁2013年2月20日颁布的“突发事件的准备和预案:国家恢复能力项目”(Preparation and Planning for Emergencies: the National Resilience Capabilities Programme),是为了明确各方的应急准备职责提出的建议和指导文件。其中,恢复力强调的是突发事件之前的准备阶段,包括人事安排的准备、设备和物资供应的准备、有效和充分的培训和演练、清晰的预案等。^②而有的时候,恢复力的内容包括从应急准备到恢复重建整个应急管理过程。例如社区应急管理叫作社区恢复力(Community Resilience),简单地讲是社区遭遇突发事件时自我救助和配合政府开展应急管理工作的能力^③;再如,英国各地促进应急管理水平的地方合作机制叫作地方恢复力论坛(Local Resilience Forums)。

我国在翻译英国资料的时候,除了“恢复力”一种译法以外,有作者将其翻译为“复原力”^④、“抗逆力”^⑤、“抗逆性”^⑥,还有“回弹力”或者“回复力”等译法。在中国知网中以“复原力”作为关键词进行检索,结果多是心理学研究,如大学生复原力与心理健康。用“回复力”检索,多是工科研究,如TiNiCu形状记忆

① “战略框架和政策声明——提升重要基础设施遭遇自然灾害的恢复力”(Strategic Framework and Policy Statement: on Improving the Resilience of Critical Infrastructure to Disruption from Natural Hazards), 下载自英国内阁网站 <https://www.gov.uk/government/publications/strategic-framework-and-policy-statement-on-improving-the-resilience-of-critical-infrastructure-to-disruption-from-natural-hazards>。

② 下载自英国内阁网站 <https://www.gov.uk/preparation-and-planning-for-emergencies-the-capabilities-programme>。

③ 见英国内阁网站 <http://www.cabinetoffice.gov.uk/content/community-resilience>。

④ 赵成根主编:《国外大城市危机管理模式研究》,北京:北京大学出版社,2007年版,第244页。

⑤ 宋劲松:“英国应急管理中的业务连续性管理及启示”,载《学术交流》,2011年第4期,第90-93页。

⑥ 汤绪:“新型现代化视角下的群众工作”,载《学习时报》,2013年1月28日第005版。

合金的回复力。用“恢复力”检索，多是以系统为对象的研究，如城市给水系统灾害恢复力、基于恢复力定量测度的社会—生态系统适应性。2010年出版的《英国应急管理：体系、方法与借鉴》一书对英国的应急管理进行了系统研究，全书使用“系统抗灾力”作为 Resilience 的中文译文。该书作者认为系统抗灾力是英国危机应对思维方式中的一个核心概念，是理解其精髓的关键。系统抗灾力包括事前防灾、风险管理、系统管理、协调合作、系统改进。^①

将 Resilience 翻译成恢复力，简明易懂，有《英汉大词典》之源可寻，让读者朋友们借助词典就能很快将中文读物和英国原文资料的意思一一对应上。Resilience 的概念不是应急管理专业的专有概念，而是广泛地应用于各个专业。在工程领域，它通常被称为回弹性，指的是一个建筑结构，例如桥梁、建筑物等，在遭受变形后恢复原状的程度；在抢险救灾中，它表示一些关键系统在遭遇地震或洪水后恢复运转的速度；在生态学中，它意味着一个生态系统抵御永久性退化的能力；在心理学中，它指的是一个人有效应对精神创伤的能力；而在商业领域中，它通常指的是数据备份和资源储备；在经济活动中，它代表抵御经济危机和其他危机冲击的能力；在面临自然和人为灾难时，它指的是维持业务继续运转的能力。不管 Resilience 在不同语境中具体如何表述，所有这些定义都依赖于两项基本特质：在面对变化时的恢复力和延续性。^②由此，不同专业里 Resilience 虽有不同的内涵和表现，但其本质一样，代表“系统、企业和个人在剧烈变动的环境中维持其核心功能和完整性的能力”^③。应急管理是一项汇集多学科共同参与的事业，采用恢复力译法比较常见，使用多学科共通的译法有助于学科之间的交流与合作。恢复力的译法也基本符合信、达、雅的翻译标准。

二、历史发展和现状概述

英国的灾害管理、应急管理使用特殊的名词 Resilience，中文翻译为恢复，

① 李雪峰：《英国应急管理：体系、方法与借鉴》，北京：国家行政学院出版社，2010年版，第5、6、18、21页。

② [美]安德鲁·佐利，安·玛丽·希利著：《恢复力 面对突如其来的挫折，你该如何应对》，鞠玮婕译，北京：中信出版社，2013年版，导言第14-15页。

③ 同上。

也有翻译为恢复力、复原力的。社区灾害管理叫作 Community Resilience, 翻译为社区恢复, 或者叫作社区恢复力。2008 年, 英国政府建立了英国社区恢复项目, 目的是探寻在面对可能的突发事件时如何支持社区应对并恢复重建的方法^①。

英国的社区和我国对社区的理解不一样。我国的社区一般指一个居民小区, 例如一个居委会或者村委会责任范围内、一个物业管理范围内。在英国的应急管理中, 经常把市 / 镇 (town) 和教区 (parish) 的应急管理叫作社区应急管理, 在他们编写的应急文件文本中会明确标出该文件适用于市镇还是教区, 或其他类型的社区。

英国的资料对突发事件 / 重大事故的界定是, 在有预警或者没有预警的情况下发生的事件, 导致伤亡、威胁生命, 造成社区毁坏、财产损失、环境破坏, 其影响后果无法通过应急管理部门、地方政府和其他组织的日常工作处理^②。

英国的社区恢复力界定为, 社区使用地区资源和知识在突发事件中采取社区自我救助, 是地方政府应急管理的补充。政府给居民提出了三个问题, 通过这三个问题有助于居民了解自己的社区是否具备社区自救的准备^③。

- 您意识到您和您居住的社区可能面临的危险吗? 例如, 洪涝灾害
- 遇到突发事件, 您如何帮助自己和您周围的人
- 为了参与到社区的应急规划当中, 您能做些什么呢

英国政府鼓励居民参与社区恢复并将居民掌握的知识和技能贡献给社区恢复, 社区居民的共同参与能让社区在突发事件之中和之后更好地应对危机。政府鼓励居民学习应急的基本知识, 诸如了解在突发事件中什么是群体最需要的。居民了解在严重的洪涝、夏季酷热高温、冬季暴雪等自然灾害中有可能遇到的危险并准备应对计划, 能有助于减少灾害带给居民、家庭和社区的潜在影响。如果居民能够掌握这些知识, 当有突发事件发生时会有不一样的结果。《国内紧急状态法》(Civil Contingencies Act) 要求地方政府发布当地所有或者大部分风险评估。政府发布的当地风险评估也可以作为居民自我风险评估的参考。

① 英国政府官方网站 <https://www.gov.uk/resilience-in-society-infrastructure-communities-and-businesses>。

② “社区应急预案”, 下载自格洛斯特郡农村社区咨询所网站 <http://www.grcc.org.uk/emergency-planning/community-emergency-planning-toolkit>。

③ 英国政府官方网站 <https://www.gov.uk/resilience-in-society-infrastructure-communities-and-businesses>。

应急准备和应对能力经常有助于更快地进行灾后恢复,这体现出社区恢复能力的水平,很多社区已经在进行应急管理建设了^①。社区应急管理的意义可以归纳为^②:

- 使社区意识到突发事件之前的准备工作,能降低突发事件升级的可能性
- 协调社区内的可用资源,例如有关当地建筑物的情况和设施的操作技能,减小突发事件对居民的影响
- 当法定机构(statutory authorities)和应急部门(emergency services)不能立即响应时,社区能更好地自行应对突发事件
- 在社区和法定机构之间进行联络和沟通
- 配合法定机构和应急部门,使应急工作更有效率
- 社区内的弱势居民保证得到必需的帮助
- 通知社区居民,让他们知道能做什么和如何应对,特别是在突发事件刚发生的几个小时内

三、《社区恢复力国家战略框架》^③全文翻译

《社区恢复力国家战略框架》(以下简称《框架》)是中央政府对社区恢复力的建设和发展提出的一份指导文件。文件中规定了政府、应急机构、社区等主体在社区恢复力工作中的职责。社区恢复力的发展目标、发展原则等一系列内容。

1. 行动纲要

《框架》探索个人、社区在突发事件之前、之中和之后的角色和恢复力。地方应急响应永远将面临人身危险的突发事件作为最高优先级尽其所能响应。但是地方应急机构采取响应需要时间。在外援到来之前,受到突发事件影响但是没有即刻危

① 英国政府官方网站 <https://www.gov.uk/resilience-in-society-infrastructure-communities-and-businesses>。

② “社区应急预案”,下载自格洛斯特郡农村社区咨询所网站 <http://www.grcc.org.uk/emergency-planning/community-emergency-planning-toolkit>。

③ 英国内阁网站 <https://www.gov.uk/resilience-in-society-infrastructure-communities-and-businesses>。

险的个人和社区有一段时间需要照顾自己和其他人，直到外援到来。社区的人们更需要在一起合作，需要与应急响应机构合作，决定他们如何从突发事件中恢复。因此，《框架》要求个人和社区为突发事件做好准备，并提供如何做准备的案例。

《框架》的目的是为个人和社区恢复力如何开展行动提供国家说明。《框架》应该兼顾所有风险和威胁，兼顾到所有社区。《框架》内容包括社区应急的驱动力、最新的咨询信息、对提出的政策做说明、适用范围、目标和时间进程表。说明从事社区恢复力工作的益处，列出政府在这项工作中做出的努力。《框架》制定工作是政府实施的“大社会”项目中的一部分。政府希望通过《框架》减少妨碍人们能自我帮助的屏障，增强面对突发事件的恢复力。

《框架》的目的是激发中央政府各部门和机构、权力下放的执行机构、应急响应机构、地方政府、志愿组织、私人部门、议员、社区和信仰组织等之间对社区恢复力的讨论，使得各主体对社区恢复力的沟通更容易。所有这些主体在支持社区恢复力建设工作中都担负着一部分职责。

该项目的建立说明政府承诺增进我们国家的安全的决心，包括在地方层面寻找对增强恢复力感兴趣的社会成员所建设的现有设施和能力，继续推动其发展。该项目开始于2010年发布的《国家安全战略、战略防御和安全审查》（National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review）。

《框架》根据2010年3月和7月之间公共咨询的结果进行修改。政府对咨询的反馈登在以下网站 <https://www.gov.uk/resilience-in-society-infrastructure-communities-and-businesses>。

1.1 定义

在《框架》全文中，恢复力定义为：

个人、社区或者系统的适应能力，使其功能、结构和特性能够维持在可接受的水平上。

社区恢复力的工作定义是：

社区和个体利用地方资源和专门技术在突发事件中自我救助，作为应急机构响应的补充。

这些定义将用于文件全文和相关联的文件。

1.2 框架

- 提供一系列指导原则，指导个人、社区和从业者从事社区恢复力工作

- 对项目希望得到的成果做出解释，说明成功的结果应该是什么样子
- 促进合作者们之间交流社区恢复力的成功实践经验，寻找未来好的发展方向
- 明确公共和私人部门中各个主体在社区恢复力中担任的角色和职责
- 为未来进一步发展寻找支持和理念

1.3 社区恢复力项目的目的

- 增强个人、家庭和社区面对所有威胁和风险的恢复力
- 支持并使现有的社区恢复力得以实现，发展社区恢复力的成功案例，并在其他地区推广社区恢复力的成功案例
- 消除地方层面上社区恢复力参与的限制或阻碍
- 支持社区和从业者之间进行有效交流，支持他们的工作
- 提高风险意识，加深对风险的理解，增强地方应急响应能力，从而激发和维护自我恢复力
- 提供资源，让社区和个人与更广泛的社区应急准备的利益关联起来
- 提供可以共享的框架，以便支持所有层面的跨部门活动，通过这种方式使得社区恢复力有充分的灵活性，从而保证社区恢复力在每个地方或社区能相互关联和可行

《框架》启动了政府致力于在全英国建立和促进社区恢复力项目的活动。《框架》和相关项目的目的在于作为指导原则，鼓励和使人们逐步地对突发事件有所准备成为可能，并且鼓励他们的社区同样有能力对突发事件有所准备。《框架》不要求，也不强迫任何人在个人层面或为了社区做应急准备，但是《框架》确切地提出了应急准备带来的好处。

1.4 政府相信通过框架的途径，能够实现

- 在各层面促进理念的交流
- 提供展示社区恢复力优势的平台，从而获得支撑和参与
- 启动《框架》不会否定或者扰乱现有的社区恢复力，《框架》的目的是提出未来的发展方向，而不是对个人、社区和地方应急响应者的指令

1.5 《框架》制定的程序

项目的第一阶段是向那些已经在地方层面从事该工作的人们进行咨询。他们给政府提供了综合的和有价值的建议和指导。

项目的第二阶段是利用他们的反馈制定本《框架》以及关联的指导和模板。

项目的第三阶段，从 2011 年春天开始，向那些政府之前咨询过的社区恢复力实务工作者传达更进一步的计划和项目的阶段成果，他们也向政府提出正式要求，要求掌握项目的进展和进一步计划。进一步计划和项目的阶段成果例如制定保险和责任制度的情况简报，制定若干措施激发和激励更多社会力量参与社区恢复力（目前还有很多社会力量没有被社区应急预案考虑在内）。第三阶段还包括通过社区可利用资源和机会支持和培育没有着手社区恢复力的社区启动社区恢复力建设。

1.6 反馈建议

我们继续改善和增补框架，欢迎关注《框架》的发展和项目的其他方面的进展。欢迎将建议发送电子邮件到 community.resilience@cabinet-office.x.gsi.gov.uk。

社区恢复力的其他信息

“应急准备——给社区的指导”（Preparing for Emergencies – Guide for Communities）文件向您介绍应对突发事件做更好的准备需要从何着手，需要哪些步骤。该文件使用若干案例说明社区恢复力建设的成功社区所具备的优势。如果您是社区恢复力的新手，您会发现该文件对您很有用，并且将激发您的兴趣希望从事更深入的工作。

“社区应急预案软件包”（Community Emergency Plan Toolkit）归纳了如何在社区开始建立恢复力的大量实用建议。软件包包括一份推荐的一般性应急预案模板可以用于您的社区。软件包说明了建立社区应急预案的实际步骤。如果您想要看到建立社区应急预案的实际工作案例，软件包对您非常有用。

政府开设的“为突发事件做准备”网页目的是为个人、家庭、社区和企业找到更多关于他们如何为突发事件做准备的信息。开设网页的目的是回答关于个人、社区恢复力的问题，增强风险意识。网页上还有增强家庭突发事件准备的简易步骤。如果您希望找到更多关于突发事件准备的一般信息，网页对您很有帮助。

以上三个文件均提供了链接，网址是

<https://www.gov.uk/resilience-in-society-infrastructure-communities-and-businesses>。

2. 介绍

在很多社区，社区恢复力是他们工作的一部分内容。社区恢复力在不断变化和发展。人们在突发事件当中显示出对社区恢复力非常迫切的良好愿望和主动精神，开始逐步地以个人和集体的形式对实际可能发生的突发事件做自我准备。他们应用现有的社区人际网络和组织结构，或者建立地方上的社区应急小组，在应急工作中与地方应急机构合作。在很多地方，人们承担起他们自己的恢复力和灾后重建的责任，向地方决策者提出要求，保证面临突发事件时做好准备并得到足够供给，并且为如何恢复重建和应该如何改善等事项做出决定。

2010年3月至7月间，根据公众意见咨询的结果对《框架》做了修改。政府对公众咨询的反馈发布在 <https://www.gov.uk/resilience-in-society-infrastructure-communities-and-businesses>。

2.1 目标

《框架》是一项长期项目，内容涵盖社区恢复力的启动机制、正在运行中的成功实务、社区恢复力的范围、目标、工作程序，增强英国民众的个人和社区恢复力。《框架》的目标是提出国家对社会恢复力建设的总体框架，从而使得个人和社区面对突发事件及其后果时更有准备，恢复力更强。《框架》根据全国的公众意见征询而制定，由内阁的国民紧急事务秘书处负责。

中央政府对社区恢复力的职责不是衡量现有恢复力的好坏或者指示地方应该做什么。中央政府的职责是支持地方活动并使其可行，让有兴趣的实务工作者能学习成功案例，对社区采取地方行动有妨碍的，中央政府负责消除阻碍，揭示真相。

2.2 背景

《国家风险评估册》(National Risk Register)说明全国面临的各类风险，以及这些风险一旦发生所带来的潜在后果。一些潜藏的风险能引起严重后果，英国政府正在为主要海岸洪灾、流行性感冒、交通系统遭袭击进行应急准备。

我们每天的生活依赖于复杂的和互相关联的基础设施。食品供应链遍布全球，人类和动物的迁移为疾病快速传播创造了机会。交通网络让我们能便捷和自由地旅行。我们每天的生活依赖于这些系统能有效运转。突发事件对我们赖以生活的基础设施产生的影响足以说明突发事件的后果的严重性。例如，2009

年发生的坎布里亚（Cumbrian）洪灾，相当数量的桥梁和其他基础设施被毁，其中一些设施花费几年时间才能重建起来。

2007年夏天，迈克尔·皮特（Michael Pitt）在他的洪灾报告中强调社区恢复力的重要意义，向中央政府建议：“……应该建立一个项目，支持和鼓励个人和社区在突发事件中更好地准备和有更强的自我恢复力，从而使政府能够关注最亟待需要救援的地区和人们。”

中央政府接受了皮特的建议，要求国民紧急事务秘书处研究中央政府应该承担的职责。

《框架》中提出的项目第一步是鼓励人们应用公共风险的知识，认真考虑他们自己的脆弱之处，考虑他们所依赖的基础设施，并应用这些信息；第二步是人们需要考虑他们面临的风险是什么，他们是否有必要采取步骤为他们自己应对突发事件的潜在后果做好准备。

《框架》的目的是激发兴趣，促进政府各部门和机构、执行机构、应急机构、地方政府、相关的志愿组织、私人部门的组织、地方议员、社区和信仰团体共同讨论。所有这些主体在支撑社区恢复力建设中都担负着职责。

项目的设立说明中央政府承诺增进我们的国家安全，包括在地方上找到那些热衷于社区恢复力的个人和组织已经建立的现有社区恢复结构和能力，从而继续促进它们的发展，增强地方层面的恢复力。

2.3 结构

《框架》的制定对象是政府各部门和机构、地方的应急机构、志愿组织、研究者和学者、信仰团体和社会上其他感兴趣的主体。目的是让人们重视社区恢复力的重要性，为实务提供指导原则。

2.4 《框架》的内容

- 提供一系列指导原则，指导个人、社区和从业者从事社区恢复力工作
- 对项目希望得到的成果做出解释，说明成功的结果应该是什么样子
- 促进合作者交流成功的社区恢复力实践经验，寻找未来好的发展方向
- 明确国家在社会恢复力上的发展方向，明确国家提出的计划和如何与地方行为连接起来
- 明确公共和私人部门中各个主体在社区恢复力中担任的角色和职责
- 为未来进一步发展寻找支持和理念