

Shequ Anquan Zhili: Lilun Yu Shiwu

滕五晓 著

社区安全治理： 理论与实务

本丛书由复旦大学211三期“公共安全与危机管理”项目资助

Shequ Anquan Zhili: Lilun Yu Shiwu

滕五晓 著

社区安全治理： 理论与实务

图书在版编目(CIP)数据

社区安全治理:理论与实务/滕五晓著. —2 版. —上海:上海三联书店,2014. 7

ISBN 978-7-5426-4746-7

I. ①社… II. ①滕… III. ①社区—安全管理
IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 072023 号



著 者 / 滕五晓

责任编辑 / 冯 征

装帧设计 / 孙豫苏

监 制 / 李 敏

责任校对 / 张大伟

出版发行 / 上海三联书店

(201199)中国上海市都市路 4855 号 2 座 10 楼

网 址 / www.sjpc1932.com

邮购电话 / 021-24175971

印 刷 / 上海惠顿实业有限公司印刷部

版 次 / 2014 年 7 月第 2 版

印 次 / 2014 年 7 月第 1 次印刷

开 本 / 787×1092 1/16

字 数 / 260 千字

印 张 / 18.75

书 号 / ISBN 978-7-5426-4746-7/C·516

定 价 / 42.00 元

敬启读者,如发现本书有印装质量问题,请与印刷厂联系 021-56475597

在全球化背景下,中国的市场经济转型,在创造着经济增长、现代化进程的奇迹的同时,也把我们带入了一个“风险社会”(risk society),我们正处在一个社会风险不断累积、突发事件频发、公共安全危机的破坏性不断扩大的风险社会之中。

发达国家有关社会风险与公共安全管理的先行探索,提出了诸如风险社会理论、公共危机管理的系统理论、结构不良理论、文化理论等有一定的影响的理论观点。这些理论对我们认识当前中国转型社会的风险和公共危机,具有一定启发意义。但中国转型社会的特殊性所提出的问题,超出了既有理论的解释能力。

基于对中国当前社会发展的基本判断,在统筹、集成文、理、医传统优势学科的基础之上,复旦大学面向国家、区域发展的重大战略需求,在“211工程”三期重点学科建设中设立了“公共安全与危机管理”项目。

本项目把研究聚焦于“中国长江三角洲地区公共安全与危机应对”,着重在三个方面开展研究:(1)当前中国转型社会公共安全的风险辨识与成因研究;(2)中国社会的社会风险和公共安全的测量指标体系研究,以及相应的数据资料的搜集方法、数据库建设、资料分析和模型建构研究;(3)基于以上理论研究和经验资料的社会风险和公共管理管理模式设计和政策研究。

本项目发挥复旦大学多学科的综合优势,在以问题为导向的研究实践中,集合了来自政治学、法学、管理科学、经济学、社会学、人口学、公共管理学、传播学、心理学等学科领域的专家学者,而以社会发展与公共政策学院为项目的组织协调单位。

经过4年的努力工作,在吸收、借鉴发达国家已有成果和经验的基础上,将公共安全的管理、公共安全的危机应对这一新兴、兼具理论性和应用性的交叉学

科,置于全球化和中国转型社会的背景中建设:以全球化背景下中国转型社会的制度安排、制度设计、制度变迁所可能产生的公共安全作为研究对象,着重研究与转型社会的制度安排有关的社会风险、公共危机及其管理;以长三角都市圈这一集中了各种社会危机与公共安全问题的区域社会为研究基地,把学科建设与决策咨询紧密结合起来,针对目前我国社会风险和公共安全管理中存在的基础研究不能为管理应对提供理论和技术的缺陷,解决社会风险和公共安全管理实践中的重大理论问题和技术难题,为之提供坚实的科学依据,在学科交叉融合中寻求公共危机管理的理论创新,孕育出新兴学科的增长点。

呈现在读者面前的这套丛书就是这个项目的主要学术成果,作者们从不同的学科背景出发,围绕公共安全和危机管理这个主题,进行了深入的理论探讨和对策研究。由于社会变迁进程的复杂性,丛书作者们的研究还具有学术探索性,所提出的一些学术观点 and 对策方案还需要经过更多的理论研究和实践检验。希望本丛书的出版能够为研究者提供有益的学术参考,为政府部门提供可行的对策思路,为广大读者提供有关公共安全和危机管理领域的基本知识,以推动本学科的发展。

感谢所有参与本项目研究的专家学者、学生和行政管理人员,感谢上海三联书店对本丛书出版所付出的辛勤劳动。

复旦大学社会发展与公共政策学院

彭希哲

2012年3月20日

哈佛大学人类学家凯博文教授指出：灾难是人类生活的常态。安全是人类社会永恒的主题。无论是公元前6世纪淹没庞贝古城的维苏威火山爆发、14世纪重创欧洲的黑死病、1936年焚毁工业文明象征的伦敦水晶宫火灾，还是2004年席卷东南亚的印度洋海啸、2008年举国震动的汶川地震、2009年席卷全球的甲型H1N1流感，从古至今，各种突发灾害事故不仅让灾区民众直接受到生命财产的损失，也令远离灾害的我们陷入深深的悲痛。那些发生在遥远地方的灾难事件，尚未淡出人们的记忆，就在咫尺身边，2010年“11·15”上海高楼大火、2011年“7·23”温州动车追尾事故，则向我们传递了如此清晰的一个事实：危险就在我们身边。

当代社会学理论大师乌尔里希·贝克和安东尼·吉登斯同时指出：在人类创造出现代生活方式的同时，人类也在创造风险。而风险最终会随着现代生活的扩张，由潜在因素转为显性事件。如果用更直白的语言来表述这段话，我们可以说：当我们选择了工业，我们就选择了事故；当我们选择了汽车，我们就选择了车祸；舒适的家离不开煤气、电、家具和涂料，于是我们也选择了与火灾相伴。而一旦潜在的风险成为现实，那么我们的生命与财产就都陷入到危险当中。

社区是我们安身立命的家园，社区的安全与我们的生命、心理与财产息息相关。可能我们并没有注意到，平静的社区周围同样危机四伏：室外锈迹斑斑的三角支架撑起的空调外机、绝缘层老化的电源线、社区内人流密集的集市、路边小吃店的液化气罐、防护不足的河道等等，在一定条件下都会成为危险源。我们不能对社区的安全掉以轻心，引起一场火灾，也许只需要几粒火星。社区作为基本的生活场所，也是火灾、爆炸、事故、台风等灾害的直接面对者和承受者，面对这些灾害，社区如何准备、如何指挥、如何行动、如何恢复决定了危机对社区、对我们的影响。因此，社区层面的安全治理十分必要。

在当代中国,社区安全治理任重而道远:我国正处于城市化和现代化的发展过程中,与欧美发达国家不同,我国的公民社会刚刚开始兴起,由于缺乏稳定而成熟的公民社会作为基础,我国的社区安全治理工作依然需要政府统筹。由政府主导的安全管理,其动机和效率必然随着自上而下的等级传递而不断衰减;同时由于民众在这一过程中是被动的、受管理的,其参与度和热情度都会大幅下降。因此,我国当前的社区公共安全体系建设存在着形式大于内容、参与度低、缺乏社区个性等等问题。这些问题的解决,对我国的社区公共安全治理事业、民众安全的保障都至关重要。

本书致力于从现状、理论与实践的角度,探究当前实践的困境和难点,为切实提高我国社区安全治理水平尽一份力。通过综合比较国内外的实践和经验,研究国内外相关理论,以及总结我们参与社区公共安全治理的经验,本书试图提出社区安全治理模式和体系,以及开展社区安全治理行动所要做好的具体工作。“当代中国如何开展社区安全治理”是本书所要回应的根本问题。

本书分为社区安全管理现状、社区安全治理理论和社区安全治理实务三个主要部分:

在现状部分,本书将陈述我国应急管理的发展过程,未来的发展方向;介绍当前社区安全治理实践的情况和问题;以及借鉴国外相关经验。让各位读者通过对国内外安全管理和社区安全治理工作状况的了解,对当前我国社区安全治理现状及其发展目标有一个基本认识。

在理论部分,本书将阐述公共管理理论、公共安全管理理论和社区安全管理理论的变迁过程,在总结和借鉴这些理论的基础上,提出社区安全治理模式和社区安全治理体系。通过对公共管理、公共安全管理等理论的回顾和了解,将有助于加深读者对社区安全治理模式和体系的理解。

在实务部分,本书将介绍社区风险评估、风险地图绘制、社区安全行动计划编制、社区安全教育培训和演练以及治理效果评估等具体操作方法。理论最终需要实践去落实,希望本书提供的方法能够对阅读者的具体实践有所裨益。

社区安全治理既需要系统的理论,也需要长期的实践;既需要政府主持和引导,也需要社会组织和社区民众的广泛参与。本书想要强调,社区安全治理是动态并且长期的过程,风险不会被一劳永逸地消除,某一时期的认识也不可能面面俱到。“积极参与,持续改进”是本书倡导的社区安全治理理念。

导 言	1
-----	---

第一篇：社区安全管理现状

第一章 我国应急管理体系概况	3
第一节 我国应急管理体系的形成	3
一、SARS 事件开启了我国应急管理体系建设元年	4
二、汶川地震促使我国应急管理工作进入新阶段	6
三、“11·15”特大火灾事故警示当前应急管理工作实效	8
第二节 我国应急管理工作的现状	10
一、我国应急管理工作的制度安排	10
二、我国应急管理体系建设的薄弱环节	13
第三节 应急管理体系的发展趋势	18
一、继续完善制度层面的“一案三制”建设	18
二、初步实现技术层面的科技备灾建设	19
三、全面加强实践层面的基层能力建设	20
第二章 我国社区安全管理现状	23
第一节 社区管理模式	23
一、社区的概念	23
二、社区的功能	24
三、社区管理模式与社区安全管理	25
第二节 社区安全建设概述	27

一、社区安全管理亟待重视	27
二、社区安全建设的国际视野	28
第三节 社区安全管理工作现状	30
一、“全国综合减灾示范社区”和“安全社区”的建设	30
二、社区安全建设的主要成果	33
第四节 社区安全建设存在的主要问题	37
一、风险评估缺乏规范性和专业性	37
二、预案及演练形式重于内容	38
三、社区安全的持续改进有待加强	38
四、部门之间缺乏统筹协调	39
第三章 国际社会安全管理经验借鉴	41
第一节 国际社会安全管理新景象	41
一、社区安全管理组织机构建设	41
二、各类资源在社区层面的整合	45
三、政府与社区安全建设的关系	47
四、缩短初期应对的空白期	49
第二节 以社区为本的灾害风险管理模式	51
一、以社区为本的灾害风险管理模式的提出	51
二、有抵抗能力的社区和有恢复能力的社区	52
三、以社区为本的灾害风险管理模式的运作	53

第二篇：社区安全治理理论

第四章 社区安全治理理论基础	57
第一节 从管理走向治理的公共管理新方向	57
一、公民社会	58
二、社会组织理论	60
三、治理理论	65
四、公共管理新方向的借鉴意义	68
第二节 从被动走向主动的公共安全管理新走向	69

一、全过程、全灾害公共安全管理	70
二、风险管理理论	76
三、公共安全管理新走向的借鉴意义	80
第三节 从接受走向参与的社区安全管理新动态	81
一、以社区为本的灾害风险管理	82
二、社区安全管理理论实践探索	84
三、社区安全管理新动态的借鉴意义	89
 第五章 社区安全治理模式	 91
第一节 层级式安全管理模式的效能衰减	91
一、基层社区安全管理效能削弱现象	91
二、层级式安全管理模式的效能衰减	93
三、效能衰减的影响因素	94
四、效能衰减的概念模型	95
五、提高管理效能的方法与途径	97
第二节 基于风险分担模式的社区安全管理	99
一、从应急管理向风险管理转变	99
二、风险分担与社区安全管理	101
第三节 社区公共安全管理特征	103
一、社区是公共安全管理的基础	103
二、“开放性、动态性”的社区安全管理	103
三、“参与性、认同感和归属感”的社区安全管理	104
第四节 社区公共安全治理模式	105
一、社区安全从管理到治理	105
二、社区安全治理模式	106
三、构建“政府引导、社区运作、社会协同”的多元协同治理模式	109
 第六章 社区安全治理体系	 115
第一节 社区安全治理目标	115
一、社区安全治理目标的意义	115

二、目标与治理组织的关系	116
三、社区安全治理的总体目标	116
四、社区安全治理的具体目标	118
第二节 社区安全治理组织体系	120
一、社区安全治理组织的特点	120
二、社区安全治理组织构成	121
三、社区安全治理委员会	123
第三节 社区安全治理运行机制	126
一、运行理念	126
二、运行基础	128
三、运行内容	130

第三篇:社区安全治理实务

第七章 社区风险评估和社区风险地图绘制	137
第一节 社区风险评估的基本方法	137
一、社区风险评估的产生	137
二、社区风险评估的意义	138
三、社区风险评估的主要内容	139
四、社区风险评估的作用	140
五、社区风险评估的一般步骤	140
第二节 致灾因子评估	142
一、致灾因子的基本定义和内容	142
二、致灾因子评估的基本步骤和方法	144
三、致灾因子评估方法总结	152
第三节 脆弱性评估	153
一、承灾体脆弱性的基本定义和内容	153
二、脆弱性评估的基本步骤和方法	155
三、脆弱性评估方法总结	158
第四节 社区风险评估模型建立	159
一、综合评价方法的选择	159

二、建立城市社区风险评估模型	160
三、层次分析法确定权重	161
四、城市社区风险评估总结和探讨	166
第五节 社区风险地图绘制	167
一、什么是社区风险地图	167
二、社区风险地图的内容	168
三、社区风险地图的绘制过程	173
四、社区风险地图绘制总结	175
第八章 社区安全行动计划	177
第一节 我国社区应急预案现状	177
一、应急预案的作用和分类	177
二、应急预案的基本结构和内容	178
三、我国社区应急预案的现状	179
第二节 国外社区应急预案的编制经验	184
一、英国经验:每个人都能为社区安全做贡献	184
二、美国经验:全面系统性和关键要素的统一	185
第三节 社区安全行动计划的编制与管理	187
一、社区安全行动计划概念的提出	187
二、社区安全行动计划的编制流程	188
三、社区安全行动计划编制的具体步骤	188
第九章 社区安全治理教育培训和应急演练	193
第一节 社区安全治理教育培训概述	193
一、我国应急管理教育培训的现状	193
二、美国 CERT 培训概述	195
第二节 社区安全治理教育培训方法	197
一、社区安全教育培训体系的建立	197
二、社区安全治理教育培训课程体系	199
第三节 社区应急演练概述	201
一、应急演练概述	201

二、我国社区应急演练的现状	205
三、国外社区应急演练经验	207
第四节 社区应急演练方法	212
一、社区应急演练的实施	212
二、组建多元参与的社区应急演练团队	212
三、社区应急演练的多种形式	213
四、社区演练的提升计划	217
第十章 社区安全治理评估	219
第一节 应急管理评估工作概述	219
一、应急管理工作评估现状	219
二、国内外应急管理评估工作经验	221
第二节 建立社区安全治理评估机制	226
一、社区安全治理评估的作用和目的	226
二、评估主体	228
三、评估客体	231
四、评估主体和客体的组合	233
第三节 社区安全治理综合评估的基本方法	234
一、建立评估框架	234
二、选择评价指标	237
三、实施评估工作	242
第四节 社区安全治理项目评估的基本方法	243
一、对于结果的评估	244
二、对于过程的评估	248
三、以社区应急演练评估为例	251
结束语	254
参考文献	257
附录一:《全国综合减灾示范社区标准》	270
附录二:《安全社区评定指标》	274
附录三:《以社区为本的灾害风险管理模式步骤和目标》	278

以社区为本的灾害风险管理模式(CBDRM)的六个步骤.....	278
以社区为本的灾害风险管理模式(CBDRM)建设的八个成果目标.....	280
附录四:社区风险地图范例.....	284
后记.....	285

社区安全管理现状

天下之本在国,国之本在家。应急管理是实现国泰民安的重要途径,是政府必须履行的职能。社区是现代国家的细胞,因此,社区安全管理是政府应急管理工作在基层的贯彻和落实。对社区安全治理理论与实务的探索,需要基于我国应急管理体系,厘清我国社区安全建设的现状,同时借鉴国际社会在社区安全管理上的经验,方能顺理成章地展开,使研究兼具前瞻性和实用性。所以,我们首先将视线聚焦在社区安全管理现状之上。

第一章

我国应急管理体系概况

自 2003 年经历了 SARS 事件的严峻考验后,应急管理已成为我国政府公共管理工作的重要内容,“一案三制”的总体框架和各级政府应急管理体系逐步建成。在我国当前的应急管理体系之下,社区安全管理是其中重要的组成部分,也将是我国未来应急管理工作深化发展的重心。为了深刻理解社区安全治理的意义,在展开对社区安全治理理论与实务的讨论之前,有必要对我国现行应急管理工作体系的形成过程、现状特征以及发展趋势进行梳理。

第一节 我国应急管理体系的形成

人类在与灾害斗争的过程中,不断总结经验教训,建设和发展了应对突发事件的管理体系。纵观国内外应急管理体系的形成和发展,通常和重特大突发事件的应对处置有关,虽为“亡羊补牢”,但“犹为未晚”,不断推动人类与自然、社会和谐共生。例如美国在“9·11”恐怖袭击后成立了国土安全部,把联邦紧急事务管理署合并入内;在“卡特里娜”飓风的应对暴露出联邦政府救灾能力的不足后,国会通过法案,把应急准备职责提升至联邦政府级别^①。日本灾害相关法律法规体系的建设与日本发生的主要灾害有密切关系,其中《灾害对策基本法》就是在 1959 年遭受伊势湾台风巨大灾害袭击后于 1961 年颁布实施,并在各次重特大灾害后不断修订完善^②。而 SARS、汶川地震等重特大灾害事件,成为我国应急管理体系形成和发展过程中的“触发器”。以此为契机,我国应急管理体系经历了初步建立、立法完善、资源整合等多个发展阶段,逐步形成以“一案三制”为基

① 谢迎军. 国内外应急管理发展综述[J]. 电信科学. 2010, (12): 28—32.

② 滕五晓等编著. 日本灾害对策体制[M]. 北京: 中国建筑工业出版社. 2003: 32—42.