

社区地震应急

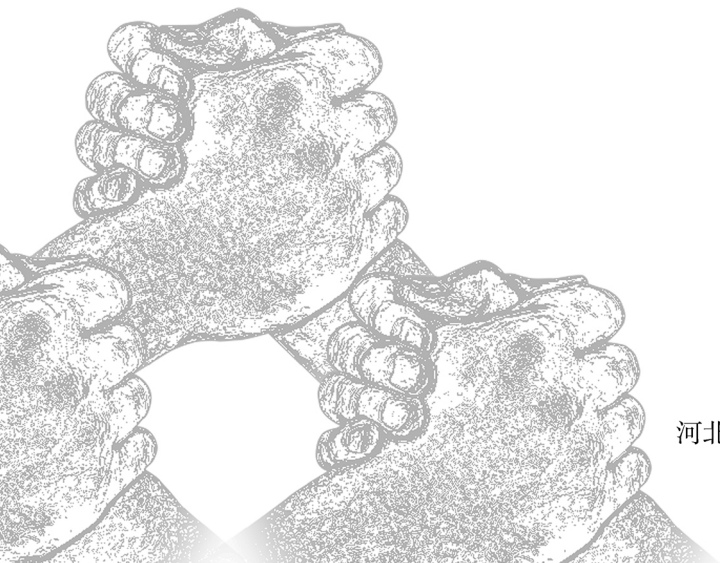
张勤 高娜 编著

河北科学技术出版社



社区地震应急

张勤 高娜 编著



河北科学技术出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

社区地震应急 / 张勤, 高娜编著. -- 石家庄 : 河北科学技术出版社, 2014.10

ISBN 978-7-5375-7311-5

I. ①社… II. ①张… ②高… III. 社区—地震灾害—应急对策 IV. ①P315.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 246642 号

社区地震应急

张勤 高娜 编著

出版发行 河北科学技术出版社

地 址 石家庄市友谊大街 330 号 (邮编: 050061)

印 刷 河北新华第二印刷有限公司

经 销 新华书店

开 本 880 × 1230 1/32

印 张 7.5

字 数 155 千字

版 次 2014 年 10 月第 1 版

2014 年 10 月第 1 次印刷

定 价 15.00 元

版权所有 翻印必究

前 言

自 1990 年以来，社区建设逐步成为我国城市建设管理的核心内容。随着大量的社会管理、社会服务、社会保障功能从政府和单位中逐渐剥离出来并让社区承担，社区的工作内容越来越丰富，工作面越来越宽，功能越来越多。社区的人群结构、基础设施、各种组织机构、医疗卫生等社会服务相互作用形成的社会、经济、文化共同体，成为我国社会组织结构中最小的社会组织，但却具有有效的社会机构和潜在的行政能力。

社区是构成社会的基本单元，也是政府实施社会管理的主要依托。防灾减灾是政府社会管理的主要内容之一，而地震灾害作为我国主要的自然灾害之一，其防震减灾社会管理工作的基本单元和主要依托就落到社区。在遭受地震灾害侵袭时，社区居民不仅是直接受体，同时也是应对地震灾害的主体。历次地震应急救援实践证明，在外部救援力量无法到达灾区的黄金救援时间内，社区居民自救互救以及社区有组织的救援是减少人员伤亡和财产损失的最直接、最有效的手段。例如：在唐山大地震中，被埋压在地震废墟中的居民约为 63 万，通过自救与互救救出的居民大约有 48 万，占被埋压居民的 80% 左右；2008 年汶川地震救出总人数为 8.7 万人，其中自救互救人数约 7 万

人。由于社区居民自发、就近、及时、广泛的自救与互救，使救援效果显著。而且，应急能力强的社区与应急能力弱的社区其减灾效果也是不一样的。居民平时接受过地震知识培训，掌握自救互救知识和技能，具有防震减灾意识，以及平时有应急准备的社区，其减灾效果就好，否则就较差。

社区作为社会的基本单元，其防震减灾能力直接反映了社会的减灾能力，社区的地震应急能力是减轻地震灾害最直接、最有效的手段。社区防震减灾是社会防震减灾工作的重点，以减轻地震灾害为目的的社区地震应急工作也越来越受到重视，特别是汶川地震后，社区地震应急工作受到政府和社会公众的广泛关注。但社区地震应急工作在我国还是新生事物，目前全国还没有一个可以借鉴的模式，需要开展大量研究工作。

本书从社区地震应急组织管理、社区地震应急预案、社区地震应急志愿者队伍、社区地震应急物资储备、社区地震应急避难场所建设、社区地震应急宣传与培训、社区地震应急演练、社区临震应急处置、社区震后应急处置等方面给出了一个可以操作的地震应急工作模式，列举了社区地震应急预案、应急宣传和演练等案例，可为社区地震应急工作提供教材或借鉴参考。本书的出版以期为做好社区防震减灾工作，最大限度地减轻地震灾害损失尽绵薄之力。

本书作者曾主持完成了中国地震局地震行业专项“社区地震应急模式研究（2008）”，在研究过程中，整理了多次历史地震现场应急工作资料，调研了地震灾区不同社区地震应急工作情况，掌握了大量的一手资料，加上长期从事地震应急救援管理工作的积累，为成书提供了有利条件。同时，蒋春化、高亦飞、王公学、王宝坤、贾军鹏、郭见素、魏艳旭在资料整理方

面付出了辛勤的劳动，在此表示衷心感谢！

由于时间仓促，资料收集不够全面，书中的错误和不足之处在所难免，恳请读者批评指正。

作 者

2014 年 7 月 25 日

目 录

第一章 社区及社区发展	1
第一节 社区的概念	1
第二节 社区要素及基本功能	4
第三节 社区的发展	8
第二章 社区地震应急	18
第一节 社区地震应急基本概况	18
第二节 社区应急工作现状	30
第三节 社区地震应急工作现状	36
第四节 社区应急工作中存在的问题	65
第五节 开展社区地震应急工作的建议	68
第三章 社区地震应急组织管理	75
第一节 组织管理体系	75
第二节 日常地震应急工作管理	77
第三节 震后地震应急工作	79
第四章 社区地震应急预案	81
第一节 地震应急预案的发展及作用	81
第二节 社区地震应急预案的内容	85
第三节 社区地震应急预案的编制与更新	88
第四节 社区地震应急预案的评估	91

第五章 社区地震应急志愿者队伍	106
第一节 志愿者队伍的组织管理	108
第二节 志愿者队伍装备	112
第三节 志愿者队伍培训与训练	115
第六章 社区地震应急物资储备	121
第一节 应急物资的储备及分类	121
第二节 社区地震应急物资储备种类	128
第三节 社区地震应急物资储备方法	131
第七章 社区地震应急避难场所及疏散场地	133
第一节 我国地震应急避难场所现状	133
第二节 应急避难场所分类	135
第三节 社区地震应急疏散场地	137
第四节 社区地震应急避难场所建设	138
第五节 社区应急避难场所疏散安置方案	140
第八章 社区地震应急宣传与培训	157
第一节 地震应急宣传和培训的重要性	158
第二节 社区地震应急宣传和培训的原则	159
第三节 宣传和培训的内容和方式	161
第九章 社区地震应急演练	174
第一节 地震应急演练	174
第二节 社区地震应急演练	177
第三节 社区地震应急演练案例	182
第十章 社区临震应急处置	189
第一节 临震应急	189
第二节 临震应急处置工作	190
第三节 社区临震应急工作	192

第十一章 社区震后应急处置	195
第十二章 社区地震应急能力评价	202
第一节 评价指标体系的设置原则	203
第二节 评价体系	204
第三节 评价指标的构建	208
第四节 评价模型及权重确定方法	210
第十三章 社区地震应急简明手册	216

第一章 社区及社区发展

第一节 社区的概念

“社区”一词源于德国社会学家滕尼斯 1887 年出版的《社区与社会》。在书中，滕尼斯提出社区与社会这两个概念，主要是用它们来表征近代社会的整体变迁趋势。他认为从传统的乡村社会向现代的商业化社会过渡后，人际关系的特征以及社会整合方式发生了很大的变化，为此，他提出“社区”与“社会”这两个概念来分别表征人类共同生活的两种表现形式。他所指的“社区”主要是存在于传统的乡村社会中，它是人与人之间关系密切、守望相助、富有人情味的社会团体，连接人们的是具有共同利益的血缘、感情和伦理纽带，人们基于情感动机形成了亲密无间、相互信任的关系。与社区截然不同的“社会”则是以个人的意志、理性契约和法律为基础形成的缺乏感情交流和关怀照顾的社会团体。在社会这一共同生活的形式里，契约关系、次级关系是人际交往的主导形式。在滕尼斯看来，社区与社会表达了传统乡村社会与现代都市社会的两种截然不同的人际关系和社会整合方式，它们是两个并列的概念，并不存在从属关系。就如同迪尔凯姆把社会按不同的整合方式分为有

机团结与机械团结，而斯宾塞把社会划分为尚武社会与工业社会一样。社区和社会可以看做是两种理想的社会类型。滕尼斯提出这一概念时，并没有强调它的地域特征，而是强调社区是具有共同归属感的社会团体。

随着工业化和城市化的不断推进，以及由此产生的种种社会问题，滕尼斯提出的社区概念逐渐引起西方社会学家的关注。20 世纪 20 年代美国社会学家查尔斯·罗·密斯第一次将滕尼斯的著作翻译成英文，他起初将其译著命名为《社会学的基础概念》，后又将其译《社区和社会》，首次将英文中的 Community 与德语中的 Gemeinschaft 相对应。以滕尼斯的“社区”概念为基础，美国芝加哥学派帕克等人在对芝加哥城市社区进行研究时，又发展了社区的概念。帕克指出：“社区的基本特点可概括如下：①它有一群按地域组织起来的人群；②这些人口程度不同地扎根在他们所生息的那块土地上；③社区中每一个人都生活在一种相互依赖的关系中。”1955 年，美国社会学家希勒里收集了有关社区的 94 个定义，并对此进行了统计分析后得出结论：除了社区由人群组成这一共同点外，有关社区性质、并没有完全相同的解释。其中有 69 个定义承认社区含有社会互动、地理区域、共同关系这三个特征。

20 世纪 30、40 年代，Community 被越来越多的国家和地区的学者引入本国，包括中国。1933 年，吴文藻等一批留美学者，将英文单词 Community 翻译成“社区”一词。社区同样也成为中国社会学界基本概念之一。由于“社区”这一概念经历了从德文的 Gemeinschaft 到英文的 community，然后到中文的社区的过程，再加之社区本身形式的多样性和复杂性，社区概念的内涵和外延不断得到丰富和发展。1974 年出版的《社会学百科全

书》认为,“社区”一词在社会学上的主要用法是指空间或地域的社会组织,其次是指心理凝聚力或共同情感下结合于此组织中者。1979年出版的《新社会学辞典》指出,“社区”一词是指称人们的集体,这些人占有一个地理区域,共同从事经济活动和政治活动,基本上形成一个具有某些共同价值标准和相互从属的、情感的、自治的社会单位,城市、城镇、乡村或教区就是例子。这里包括地理区域、互动关系和共同情感三个特征,或地域性社会组织 and 共同情感两个特征。我国著名学者费孝通认为“社区是若干社会群体或社会组织聚集在某一地域里形成的一个在社会上相互关联的大集体”。吴铎认为“社区是一个地域内的主要社会活动或者生活方式基本上属于同一类型的相对独立的地区性社会”。《辞海》对“社区”一词的解释是:“以一定地域为基础的社会群体。”

现在,“社区”成为社会学中一个通用的范畴,但从滕尼斯至今,这个词的含义发生了很大变化,而且不同的人有不同的界定,观点各异。简言之,社区与基于血缘关系而形成的亲属群体不同,指一般以地域为界,人们在地缘基础上通过互助、互动、合作形成共同利益、共同文化、共同制度、共同意识或价值观等的合作群体。在西方国家,很多社区自然形成。在我国的城市中,2000年以前,街道办事处管辖区域被界定为社区,2000年以后,居委会管辖区域被界定为社区。但不管是西方还是我国,绝大多数人都会与多个社区保持着联系,一方面是人们越来越不会永远固定在一个地方,而是在地理上不断迁移;另一方面,人们居住的小区通常隶属于更大的社区,这些社区同样影响人们的生活。

第二节 社区要素及基本功能

社区是一个社会实体。它不仅包括一定数量和质量的人口，而且包括由这些人所构成的社会群体和社会组织；不仅包括一定的地域，而且包括人们赖以进行社会活动的生产资料和生活资料，它包括了社会有机体的最基本内容，是宏观社会的缩影。

一、社区的基本要素

（一）地域

地域是一个社区存在的物质载体，包括社区的范围、方位、形状、环境、自然资源等。它是人们赖以进行生产劳动和生活活动的场所。

社区是区域性社会，占有一定的地理位置是社区不可缺少的基本条件。即使是精神社区，虽然没有确定边界，但它影响的范围之大小便是它所辖之“区”。因此，任何社区都必须具有一定的地理位置。

社区发展与地理环境有直接关系。地理环境包括气候、土壤、森林、山脉、平原、河流、湖泊、海洋、矿藏等。一个气候温和、降雨量适中、土地肥沃的地方是农业发展的理想社区，而江河湖泊是发展渔业的理想社区。在我国，东南沿海地区比西北地区经济发达，黄河、长江流域比内陆其他地区发达，这不能不说与其地理位置有关。良好的地理环境会促进社区发展，不利的环境会阻碍社区发展。

（二）人口

人口是指社区内按一定生产关系或社会关系聚居的人口群体。它是社区的又一基本要素，是社区存在的物质基础之一。地域是社区活动的场所，人口则是社区活动的主体，没有一定数量的人口是不可能社区活动的。没有人活动的场所，无人烟的地方，只能叫做空旷的荒原，而不是社区。社区应该是生机盎然的，有人活动的成果或人的印迹，人是在这一场所上活动的主体。地域和人口是社区的两大最基本要素。

（三）共同的文化和制度

人们在一定的场所活动的过程中，就会形成一定文化和制度规范。在同一块地域活动的人们形成了相同的文化和概念。社区文化是社区成员在长期的共同生活中积淀而成，它是社区成员共享的价值观念、行为规范、风俗习惯乃至语言习惯等的总和。各具特色的社区文化是许多社区能够成为相对完整和相对独立的社会实体的一个重要条件。

社区成员的社会化既是接受社区文化的结果，又是形成社区共同文化与制度的前提。这是问题的一个方面，即人们的活动必然形成共同的文化和制度。问题的另一方面是人们的活动又必须遵守这些制度和规范。社区的共同文化和制度指导并控制着社区的行动，促使社区构成一个整体。

（四）凝聚力和归属感

社区居民对自己所属的社区有一种情感上和心理上的凝聚力和认同感。地域、人口、文化和制度是一个社区存在和发展的基本条件，但是仅有这些还是不够的，还必须有把这些人口联系在一起的要素，即情感上和心理上的凝聚力和认同感。这种认同感非常重要，没有这种认同意识，没有共同的利害观念

和荣辱感，就不能使社区成为一个集体行动单位，就不能组成一个有生命力的社区。居民只有爱自己的社区才会关心它、爱护它，才会将自己的智慧和技能献给它，才会在它有难时挺身而出保卫它。

（五）公共服务设施

公共服务设施是由公共、服务和设施三个词语或者是公共服务与设施两个词语构成的合成词，是这些词语含义的整合。社区的公共服务设施包括学校、商店、医院、运动场、农贸市场等，为社区居民生活、文化活动等提供保障。

公共服务设施的数量和质量是衡量社区发达水平的一个重要因素。现在城市的住宅小区，其服务设施的质与量是招揽业主的重要因素，居民都会向服务设施齐全、服务质量高的小区流动。因此，公共服务设施是社区存在和发展的重要条件。

综上所述，地域、人口、文化和制度、凝聚力和归属感、公共服务设施五个方面是构成社区的基本要素。尽管各个社区类型相别，结构相异，大小不同，各有其特殊性，但是，不论什么样的社区，都具备这些基本要素。

二、社区的基本功能

一是服务功能。社区的基本功能首先是服务，服务是社区的宗旨。社区服务功能的强弱直接关系到社区居民生活质量的高低和社区建设的优劣，社区服务体系包括福利和公益服务、卫生服务、教育服务、文化服务、法律服务、家政服务和物业管理服务等。社区服务的具体内容主要是开展面向老年人、儿童、残疾人、社会贫困户、优抚对象的社会救助和福利服务，面向社区居民的便民利民服务，面向社区单位的社会化服务，

面向下岗职工的再就业服务和社会保障社会化服务。

二是政治功能。社区应在社区党组织的领导下，建好城市社区民主自治体系，逐步实现社区居民自我管理、自我教育、自我服务和自我监督，这是巩固城市基层政权和加强社会主义民主政治建设的重要途径。

三是经济功能。无论是扩大社区成员就业，还是搞好各项社会事业，以及为社区工作者提供必要的经济资助，都需要依靠社区经济实力的增强和社区物质财富的积累。社区要通过高效管理和优质服务，创造出公平有序的社区经济环境，吸引更多的投资者来社区发展第三产业，带动整个社区经济的繁荣。

四是文化功能。一方面应搞好社区文化基础设施建设，根据社区居民文化构成或所处的地域特色，创建体育锻炼场所、戏曲娱乐场所、书法绘画场所、培训辅导场所等等，综合开发和合理利用社区文化资源。同时要大力组织社区内居民之间自娱自乐的健康向上、生动活泼、丰富多彩的群众文化活动，这不仅可以陶冶人的情操，使居民得到美的享受，也是提高社区整体文化的一个重要途径。另一方面，尤其要重视社区的精神文明建设。社区一定要加大提高人的素质的工作力度，采取多种形式加强社区成员的思想道德教育和科学文化教育，大力倡导社会公德、职业道德和家庭美德，不断提高社区精神文明程度，形成良好的社区人际关系、社会风气和精神风貌。

五是管理功能。社区管理功能具有使社区建设和发展有序化的作用，具有整合利用社区资源，促进社区政治、经济、文化、环境协调和健康发展的能力。目前，发挥社区管理功能要注意两个重点。一要加强社区环境管理，消除“脏、乱、差”现象，净化、绿化、美化、亮化社区，使之更加适合人们居住；

二要加强社区治安管理，建立社区治安综合治理网络，健全社区治安防范体系，开展群防群治，使社区的安全稳定得到切实维护。

第三节 社区的发展

一、社区发展的基本概念

社区的发展历史与人类发展历史一样久远，人类社会每一个变迁，无论是社会结构、生活方式、生计方式都表现在某一个社区内部。人类的生存竞争推动着社区从简单到复杂、从集中到分散、从综合到专门化的发展过程。随着城市化、工业化的发展在社会结构上的变迁引起了社区结构的变迁，并促使了人类生活方式和生产方式发生变化。这些变化给社区建设的形式和内容上带来了新的变革。

西方有关社区的理论和实践已经走过了一百多年的历程，但“社区发展”是在第二次世界大战后才作为一个学科领域进入人们的视野。它更多地是指当时已在欧美普遍存在的社区福利组织活动的过程和结果，特别是指它们在解决新城区和农村所出现的失业、贫困、犯罪、疾病和颓废等社会问题的做法和效果。它强调的是社区居民在政府和社会机构的支持下，依靠自己的力量，改善社区经济、社会和文化状况，改善社区居民生活，促进社区社会进步的过程。众多的社区发展概念主要分为两类，大多数实践者将其看作一个结果，而大多数研究者却将其看成一个过程。综合来看，社区发展可被理解为：既是一