

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

台湾社区 灾害应急管理

TAIWAN SHEQU

ZAIHAI YINGJI GUANLI

李晓伟 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

台湾社区 灾害应急管理

TAIWAN SHEQU

ZAIHAI YINGJI GUANLI

李晓伟 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

台湾社区灾害应急管理 / 李晓伟著 . ——北京 :
中国社会出版社, 2013. 1
(中外社区灾害应急管理丛书)

ISBN 978 - 7 - 5087 - 4272 - 4

I . ①台… II . ①李… III . ①社区—灾害管理—台湾省
IV . ①X4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 004017 号

丛 书 名: 中外社区灾害应急管理丛书
书 名: 台湾社区灾害应急管理
著 者: 李晓伟
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: 12.5
字 数: 192 千字
版 次: 2014 年 7 月第 1 版
印 次: 2014 年 7 月第 1 次印刷
定 价: 18.00 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，内容丰满，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

绪 论	1
一、缘起	1
二、特点	3
三、方法	4
四、框架结构	5
第一章 台湾社区常见灾害及成因分析	7
一、台湾岛内关于“社区”的认识与理解	7
(一) 社区的含义、要素及分类	8
(二) 社区的功能	11
(三) 社区的范围	12
(四) 台湾的社区发展与社区总体营造	14
(五) 适用于本研究的社区定义	17
二、台湾岛内关于“灾害”的认识与理解	18
(一) 灾害的定义	18
(二) 灾害的构成要素	19
(三) 灾害的分类	19
三、台湾社区常见灾害及重大灾害事件概述	23
(一) 台风	24
(二) 地震	28
(三) 泥石流	30
(四) 火灾	33
(五) 都市型水灾	35
(六) 乡村社区农作物灾害	36

四、台湾社区常见灾害成因分析	36
(一) 地理与气候因素	36
(二) 全球气候变迁的影响	37
(三) 人为因素	38
第二章 台湾社区灾害应急管理的历史发展	42
一、萌芽时期	43
二、开始形成时期	44
三、初步形成时期	47
(一) 9·21 震灾对台湾灾害应急管理体制机制的检视	48
(二) “灾害防救法”的出台及其对社区灾害应急管理的规定	50
(三) 社区重建与防灾社区发展	51
四、推动发展时期	53
(一) “社区防救灾总体营造实施计划”的推动	53
(二) “灾害防救法”修正	54
(三) 台湾社区灾害应急管理的主要障碍	55
(四) 国际安全社区认证	56
五、重大调整与继续检验时期	59
(一) “八八”水灾对台湾社区灾害应急管理的检视	59
(二) “灾害防救法”的继续修正	63
(三) 社区灾害防救意识加强与行为改进	63
第三章 台湾社区灾害应急管理的制度体系	66
一、台湾现行灾害应急管理的制度体系概述	66
二、关于台湾社区灾害应急管理的法律与规章	70
(一) “灾害防救法”中有关社区灾害应急管理的内容	70
(二) “社区防救灾总体营造实施计划”的主要内容	76
(三) “都市计划定期通盘检讨实施办法”中有关社区灾害应急管理的内容	78

(四) “莫拉克台风灾后重建特别条例”中有关社区灾害应急管理的内容	78
(五) “火灾灾害防救业务计划”	79
(六) 其他法律规章中有关社区灾害应急管理的条文	80
三、关于台湾社区自治管理的条例与规则	82
(一) 台湾现行与社区相关的法令	82
(二) “社区发展工作纲要”	84
(三) “社区营造条例”(草案)	86
四、台湾社区灾害防救文化建设	87
(一) 社区教育与训练	87
(二) 学校教育与训练	88
(三) 防灾科学教育馆	95
(四) 家庭防灾	96
 第四章 台湾社区灾害应急管理的组织架构	 97
一、台湾社区灾害应急管理的现行权力结构	97
(一) “中央”层级灾害应急管理组织概述	97
(二) 地方层级灾害应急管理组织概述	101
(三) 灾害应急管理基层组织的实务运作状况	102
二、台湾社区灾害应急管理的组织网络	105
(一) 村(里)组织与社区发展协会	105
(二) 社区自组织	108
(三) 与警政部门密切合作的社区灾害防救组织	109
(四) 接受消防部门指导的社区灾害防救组织	110
(五) “社区防救灾总体营造计划”实施中的组织调整	112
三、台湾社区灾害应急管理的行动主体	113
(一) 社区居民	113
(二) 社区组织	114
(三) 政府部门	117
(四) 专业团队	118

(五) 企业·····	120
(六) 民间灾害防救志愿组织·····	121
 第五章 台湾社区灾害应急管理的运行机制·····	129
一、关于社区灾害应急管理的阶段划分·····	129
(一) 灾害应急管理四阶段说·····	129
(二) 灾害应急管理五阶段说·····	130
(三) 关于社区灾害应急管理的五阶段划分·····	131
(四) “灾害防救法”中关于灾害应急管理的三阶段划分·····	133
二、台湾社区灾害应急管理运行机制纵向流程上的实务操作·····	133
(一) 台湾社区灾害应急管理平时预防机制的构建·····	133
(二) 台湾社区灾害应急管理的灾前准备机制·····	147
(三) 台湾社区灾害应急管理的灾时应变机制·····	151
(四) 台湾社区灾害应急管理的灾后安置机制——以“八八”水灾 为例·····	153
(五) 台湾社区灾害应急管理的灾后重建机制·····	155
三、台湾社区灾害应急管理的横向运行机制·····	166
(一) 台湾社区灾害应急管理的参与机制·····	166
(二) 台湾社区灾害应急管理的资源动员机制·····	169
(三) 台湾社区灾害防救能力建设机制·····	173
 结 语·····	177
主要参考文献·····	181
后 记·····	187

绪 论

一、缘起

当今世界，由于极端气候出现频率增加而使各地天然灾害肆虐，伴随着全球化、城市化、信息化等时代特征而来的，除了各类事故灾难（即技术灾害）和公共卫生事件不断发生，且不同种类灾害之间相互关联和相互作用的趋势愈益明显之外，灾害对社会的冲击也愈益扩大，增加了社会脆弱度，也常导致复合性的灾害后果，传统的灾害认知与灾害防救观念已不足以有效应对未来的挑战。

在抵御各种灾害的艰苦实践中，人们逐渐认识到：由于灾害的复杂性、不确定性以及因区位不同而致灾的规模和强度不同等流变特征，常常使得政府防灾救灾规划及计划无法达成预期的效果。而作为一定地域范围的社会共同体，城乡社区是不同种类致灾因子直接作用的对象，往往成为复合性灾害的具体而直接的载体，如能建构起健全的社区灾害应急管理体系和运转有效的社区灾害应急管理机制，使之弹性化地快速形成社区灾害防救能力，就可以起到防灾救灾基层网络的基础作用。

国际社会日益重视社区灾害防救能力的加强。联合国国际减灾战略机构（International Strategy of Disaster Reduction, UNISDR）的全球减灾机制致力于促进减灾意识的强化以建构有弹性的灾害社区。1994年在日本横滨召开的第一次世界减灾大会提出了社区减灾的各项任务。1997年联合国日内瓦战略明确21世纪全球减灾重点在社区。2005年“联合国世界减灾峰会（WCDR）”发表《兵库宣言》和《2005-2015年兵库行动纲领：加强国家和社区的救灾能力》，作为后续十年全球各国各地区灾害应急管理的行动纲领，其中一项重大决议是以社会风险认知及教育为基础，推动构建“自主性防灾社区”^①。在这些理念的指导与

^① 詹中原等：《政府危机管理》，台北：空中大学，2006年版，第55页。

推动下,许多国家和地区的灾害管理重心逐渐下移,以社区为中心的灾害应急管理已经成为政府减灾的重点^①。

历史灾难往往是以历史的进步为补偿的。社区灾害应急管理的实践和进步也往往是在灾多灾重并且比较发达的国家和地区率先取得的。

根据世界银行“全球风险分析”报告(2009),我国台湾地区可能是地球上遭受自然灾害而最为脆弱的地区(most vulnerable to natural hazards),约有73%的土地与人民暴露在3种或更多的天灾危险因子之下^②，“几乎每年都受到台风、豪雨及地震等影响”^③，加之工业化迅速、都市高度发展，加剧自然环境变迁，各种天然灾害与人为灾害不断，风灾、水灾、泥石流以及重大意外事件等，是台湾当局和民众每年都需面对的严峻考验。防灾、救灾工作已成为台湾当局最优先的施政项目。特别是“八八”水灾更促其改进灾害应急管理的方式方法，整个社会的防灾观念、救灾观念及行动都出现了极大转变，政府与民众高度重视灾害防救工作，“防灾优于救灾、离灾优于防灾”、“避灾是防灾的核心工作”等理念，均以社区为依归，渗入全社会，直到每一个家庭和个人。台湾社区灾害应急管理正在不断加强，逐步显示出其在灾害防救中所特有的功能和不可替代的强大作用。

那么，台湾地区的社区灾害应急管理究竟是如何起步的呢？灾害的不断暴发又是如何促使其不断改善社区灾害应急管理的体制机制，并进而推动着社区总体营造走向可持续发展的呢？在整个灾害防救体系中，社区灾害应急管理的制度体系和组织架构是怎样的？在社区灾害应急管理的运行机制中，各行动主体之间是如何实现资源互赖与分工合作的？对于台湾社区灾害应急管理的这些经验事实，如何进行剖析与陈述？

在这样的问题意识促动下，笔者开始就此研究专题进行深入探索，从对核心概念的理解与界定入手，通过分析台湾社区常见灾害及成因以及社区灾害应急管理的历史发展脉络，进一步探索台湾社区灾害应急管理的制度体系、组织

① 参见吕芳：《社区减灾：理论与实践》，北京：中国社会科学出版社，2011年版，第7页。

② Natural Disaster Hot Spots——A Global Risk Analysis by the World Bank, <http://www.mightystudents.com/essay/Natural.Disaster.Hot.39711>.

③ 林俊全：《台湾的天然灾害》，台北：远足文化事业股份有限公司，2004年版，第30页。

架构、运行机制和技术支撑等核心问题，并以其经验事实和典型案例为支撑材料，尝试作出了一些启示性展望式的结论，期能引起学界和实务部门对此主题的关注。

笔者认为，对一个特定主题进行全景式的研究，具有重大的应用价值和现实意义，主要体现在以下两个方面：

第一，大陆学者可因此而对台湾社区灾害应急管理获得初步的掌握和理解，并可在此基础上展开深入的比较研究和相互借鉴，以进一步拓展大陆灾害学和社区管理学的研究视域。

第二，大陆与台湾同处全球气候变迁的大环境中，近年来亦是频频遭灾，虽然政府救灾效率令世人瞩目，但全社会防灾减灾避灾的意识和效能，尚未适应快速推进的工业化、城市化所带来的“风险社会”的现实状况，在社区灾害应急管理方面相对薄弱，亟待加强。而与祖国大陆隔海相望的台湾，无论是地质、地形还是气候、物产等自然状况，与东南沿海地区颇多相似之处，尤其是与福建，“几乎是大自然按照同一设计图的复制品”^①，经受着大自然一般无二的风雨洗礼。相似的地情，相似的灾情，只不过是工业化、城市化较早的台湾，社区发展的历史也较早，发育程度较高，在长年累月地抵御灾害中，为社区灾害应急管理准备了较好的组织资源、人力、技术等社会条件，或许能为祖国大陆的社区灾害应急管理提供某些经验借鉴。

二、特点

本书研究主题——台湾社区灾害应急管理，是对台湾地域内的社区灾害应急管理的研究与探讨，有其特殊性。

本身社区灾害应急管理就不同于一般范畴中的灾害管理，主要表现在：社区灾害应急管理的成效不仅受宏观层面的灾害管理体制机制的影响，还深深地打上社区的烙印，社区成员的共同体意识和健全的社区组织、资源网络等社区要素，是社区灾害应急管理功能得以充分展现的前提。因此，有关社区灾害应急管理的法律、规章与政策，就不仅包括宏观层面灾害管理的相关规定，还包括社区自治管理的章程、契约、规则，以及社区灾害意识和风险文化等多方面

^① 谢必震：《台湾历史与文化》，北京：海洋出版社，2009年版，第3页。

内容；而社区灾害应急管理的组织架构，既是宏观灾害管理权力结构中的一个重要组成部分，又与社区已有的组织网络密不可分；在社区灾害应急管理的运行机制上，除了做好一般意义上的灾害应急管理各阶段工作外，还需着力培育社区意识，调动起各方面资源，建构宽泛而有效的横向运行机制，并长期进行社区重建，确保社区的可持续发展。

就社区灾害应急管理的特定地域看，台湾社区灾害应急管理呈现出不同于其他地区的特点，其中最显著的，一是表现出从“由上而下”的推动方式，逐渐转变为“由下而上”的发展脉络；二是具有浓厚的营造色彩。究其原因，自然是与台湾整个的灾害应急管理体系，以及蓬勃兴起于 20 世纪 90 年代的社区总体营造运动密切相关。其背后的深层次原因，则在于台湾地区公共行政管理体制的变革和整个社会灾害意识的转变。

台湾岛内关于社区灾害应急管理的研究，更多探讨的是社区防救灾体系，认为其内涵应包括灾害应急管理政策目标的制定、灾害防救法律的授权、灾害防救行政组织的建制、灾害防救业务的界定、灾害防救过程的设计以及灾害相关研究的发展等多个项目^①，较偏重于静态层面的研究。本书研究将台湾社区灾害应急管理置于其社区防救灾体系之中，在对其制度体系进行静态梳理的基础上，注重于组织架构、行动主体、运行机制等动态层面的描述。故此，本书研究具有鲜明的地域性与动态性特点。

三、方法

就资料搜集与处理的程序而言，本书研究主要运用了文献分析法和表格分析法。其中，搜集文献的方法包括：

1. 搜集同一研究领域的学术专著、硕博论文及调研报告，加以比较、分析与整理，以做参考。
2. 从已搜集到的论著中，根据其参考文献和引文，进一步追溯与研究主题相关的资料，以拓展研究。
3. 利用台湾地区有关灾害应急管理的行政部门官方网站，以及前述论著中

^① 参见马士元：《整合性灾害防救体系架构之探讨》，台北：台湾大学建筑与城乡研究所博士论文，2002 年，第 143 页。

的附录内容,尽可能地搜集与本研究主题相关的法规政策与灾害事件及各类数据,作为本书研究的直接资料。

尽管受研究条件的限制,无法进行实地调研以获取第一手资料,但是通过对相关法令规章、调研成果与资料报道的整理和甄选,并将散落在相关论著中的次级资料辑录到本研究主题之下,还是得到了比较丰富的资料支撑,并在此基础上做进一步深入的探索。

为了能更直观地表现相关研究内容,本书在文献分析基础上采用了表格分析法,将零散的资料搜集起来,分类整理到表格之中,用简洁的方式涵括丰富的内容,也便于读者查阅与阅读,力求体现利用表格进行归纳的研究特色。

此外,本书还采用了历史研究法、比较研究法和归纳研究法等研究方法。

历史研究法的运用主要体现在对台湾社区灾害应急管理的研究沿革、台湾曾遭遇过的重大灾害事件以及台湾社区灾害应急管理的历史发展脉络等方面的梳理工作中。

比较研究法主要体现在对台湾社区灾害应急管理在不同历史时期和不同地域间的差异进行归纳,通过对不同的法规依据、价值理念和典型个案等方面的分析,将丰富的经验事实提升到理论的层面。

归纳法则主要体现在分析比对与结论推导上。本研究借助各项数据资料与典型案例,由交叉对比的方式进行问题验证,运用归纳法综观台湾社区灾害应急管理的实践问题,以提出有关台湾社区灾害应急管理的经验启示与借鉴。

四、框架结构

本书在学习和借鉴已有研究成果基础上,将台湾社区灾害应急管理视为台湾防救灾体系的重要组成部分,是台湾民众在长期的社区发展和社区总体营造运动中公民性的塑造与培育的体现,同时结合灾害应急管理的相关观点,用5个章节的篇幅,探析了台湾社区灾害应急管理的历史发展、制度体系、组织架构和运行机制等实践问题。具体内容如下:

绪论,首先介绍本书研究背景、问题意识与应用价值等方面内容,接着概述本书研究特点、研究方法 with 框架结构,以帮助读者理清本书的脉络线索。

第一章,台湾社区常见灾害及成因。从剖析“社区”和“灾害”这两个基本概念入手,根据本研究主题的需要,作出较为明晰的界定,阐明合乎台湾社

会文化诠释的观点，并回顾分析台湾社区曾经遭遇过的重大灾害事件及其成因，以利于主题研究的展开。

第二章，台湾社区灾害应急管理的历史发展。主要对台湾社区灾害应急管理的历史发展阶段进行界定和分期，以灾害应急管理的代表性法规与社区发展历史为线索，划分为5个时期：萌芽时期、开始形成时期、初步形成时期、推动发展时期以及重大调整与继续检验时期。并对不同历史时期社区灾害应急管理的形成脉络、基本内容、价值理念等进行描述和分析，以求对台湾社区灾害应急管理建立起全貌的认识。

第三章，台湾社区灾害应急管理的制度体系。在概述台湾现行灾害应急管理的制度体系基础上，着重于对台湾社区灾害应急管理的相关法律法规与政策，以及社区自治管理的章程与规则进行文本研究，并从政府、社区、学校等多层面面对台湾社区灾害防救文化建设作出描述与分析。

第四章，台湾社区灾害应急管理的组织架构。主要对台湾社区灾害应急管理现行的权力结构和组织网络进行实证研究，对包括社区居民、社区组织、政府部门、专业团队、企业以及民间紧急救援组织和其他非政府组织等在内的行动主体之间的资源依赖和合作关系等进行分析与探讨。

第五章，台湾社区灾害应急管理的运行机制。以台湾岛内关于社区灾害应急管理阶段划分的各学说为借鉴，结合台湾实践的经验事实，将台湾社区灾害应急管理运行机制纵向流程上的实务操作分为平时预防、灾前准备、灾时应变、灾后安置与灾后重建等5个相互衔接、相互影响且循环递进的行动环节，从社区灾害应急管理的参与机制、资源动员机制、能力建设机制、信息沟通机制等方面分析其横向运行机制，并对其在灾害避险场所建设、疏散路线设定与管理、预警和查报信息手段使用以及应急物资储备等技术方面的先进经验进行总结与分析。

结语，基于以上条分缕析的文本分析与实证研究，归纳台湾社区灾害应急管理的经验，并结合祖国大陆地区社区灾害应急管理的困境，提出可资借鉴之处，且展望其发展前景。

第一章 台湾社区常见灾害及成因分析

在进行台湾社区灾害应急管理的探讨之前，首先必须结合台湾实际，厘清“社区”于空间、文化之中所涉及的意涵，并需对台湾社区常见灾害进行分析，以为全书研究主题——台湾社区灾害应急管理，作出较为明晰的界定，使本研究能有具体指向而更为扎实。因此本章将就台湾岛内关于“社区”与“灾害”的认识与理解、台湾社区常见灾害与重大灾害事件及其成因进行分析。

作为对台湾社区灾害应急管理的专门研究，关于“社区”与“灾害”的理解自然是以台湾当地的认识和界定最符合台湾实际，又由于台湾学术界与实务界对美日经验均有颇多借鉴，因此本研究对主题内所关涉的两个基本概念——社区和灾害的解析，以台湾岛内的定义和分类为主。

一、台湾岛内关于“社区”的认识与理解

对中国人来说，社区（community）是个舶来词。同大陆范围内关于“社区”的认识一样，在台湾，社区亦“原是社会学上的一个专有名词，后来也被用于行政事务上以及日常生活的言谈之中”，比如在20世纪70年代台湾地区政府机构推行基层建设时，“就把其中的一些工作称为社区建设或社区发展，甚至有人把基层社区建设简称为‘社区’，自此大家对‘社区’一词逐渐熟悉起来。虽然至今不少人对社区的真义仍不十分了解，但已不再非常陌生。”^①

关于这一人们日常生活中的惯用语辞，台湾社会学界的各派各家对社区的说法不尽相同，以至于谈到“社区”一词时，虽然容易联想到“共同的生活空间、意识、情感、血缘、认同、组织、权力”等概念，却又“欠缺一个明确的

^① 蔡宏进：《社区原理》，台北：三民书局，2005年版，第5页。

标准，可以清楚地划分出社区的范围。”^①

以原著阅读和检阅后续研究者引用文献频次的方式，本书作者发现台湾地域内研究社区问题较早并常被引用的专著是《社区与社区发展》（徐震著，1980年初版，2004年二版）、《社区原理》（蔡宏进著，1985年初版，2005年修订三版），此外还有《社区工作——理论与实务》（苏景辉著，1996年初版，2005年二版）等专著，不一而足。关于社区的含义、性质、功能、范围、分类等问题，众说纷纭，莫衷一是。具体来看：

（一）社区的含义、要素及分类

对于“社区”的意涵，通常会依不同学科观点或不同的研究用途而有不同的定义。此外，分析其要素构成和不同类别也是理解其含义的重要途径。

徐震认为“社区”一词的语意有普通用语与学术用语之分，从社区本身的变迁情形及研究社区的历史演进来看，主要有三个层次的基本概念：（1）地理与结构的概念，侧重地理的、结构的、空间的与有形的因素。在此概念上，社区疆界可以按组织结构与服务体系，及居民一体的关系加以区分，如村落、村镇、市镇、城市等；（2）心理与互动的概念，侧重心理的、过程的、互动的与无形的因素，往往借助社区中的心理互动与利益关系，界定出居民对于社区心理层面的认知，一般又称精神社区或利益社区；（3）社会与行动的概念，侧重社会的、组织的、行动的与发展的因素，是指具有社区组织与发展计划的社区，专指地方性社区（local community）、目标社区（target community）等。在社会工作中必须将三者合并考虑，以地理社区的概念为基础、以行动社区的概念为方法、以心理社区的概念为目的，亦即指在一个漫无组织的地理社区内，运用社区行动的方法，以求社区意识的成长，并以行动社区为依归。这样一来，社区语意将更为明确具体，而对于工作社区的划定范围也更有依据、更为切实。

徐震从行动的综合的角度界定“社区”的概念，指出“社区是居住于某一地理区域，具有共同关系，社会互动及服务体系的一个人群”^②，他们（1）住在相当邻接的地区，彼此常有往还；（2）具有若干共同的利益，彼此需要支援；（3）具有

^① 康良宇：《专业团队协助推动防灾社区之研究》，台北：台湾铭传大学媒体空间设计研究所硕士论文，2005年，第9页。

^② 徐震：《社区与社区发展》，台北县：正中书局股份有限公司，2004年版，第35页。