

DISASTER MANAGEMENT & PEACEFUL COMMUNITY DEVELOPMENT

灾害与社会管理专家论坛丛书

灾害管理与平安社区建设

主编 丁石孙



群言出版社

DISASTER MANAGEMENT & PEACEFUL COMMUNITY DEVELOPMENT

灾害与社会管理专家论坛丛书

灾害管理与平安社区建设

主编 丁石孙

 群言出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

灾害管理与平安社区建设 / 张梅颖等编著. —北京: 群言出版社, 2006.2
(灾害与社会管理专家论坛丛书; 3 / 丁石孙主编)

ISBN 7-80080-565-4

I. 灾... II. 张... III. 灾害-关系-社区-城市建设-研究 IV. X4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 012630 号

责任编辑 范 芳

特约编辑 吕苑苑

封面设计 杨 龄

出版发行 群言出版社

地 址 北京东城区东厂胡同北巷 1 号

邮政编码 100006

联系电话 65263345 65265404

电子信箱 qunyancbs@dem-league.org.cn

印 刷 地大彩印厂

经 销 全国新华书店

版 次 2006 年 2 月第 1 版 2006 年 2 月第 1 次印刷

开 本 787 × 1092 1/16

印 张 26.75

字 数 265.4 千字

书 号 ISBN 7-80080-565-4

定 价 49.80 元

[版权所有, 侵权必究]

如有缺页、倒页、脱页等印装质量问题, 请寄回本社发行部更换。服务热线: 010-65220236。

责任编辑 / 范 芳

特约编辑 / 吕苑苑

封面设计 / 杨 龄

ISBN 7-80080-565-4



9 787800 805653 >

ISBN 7-80080-565-4

定价: 49.80 元



灾害与社会管理专家论坛丛书

DISASTER MANAGEMENT & PEACEFUL COMMUNITY DEVELOPMENT

灾害管理与平安社区建设

2005 年

灾害与社会管理专家论坛

《灾害管理与平安社区建设》学术委员会名单

- 主任：陈 颢 中国科学院院士，中国地震局研究员
- 张梅颖 全国政协副主席，民盟中央常务副主席
- 委员：马宗晋 中国科学院院士，国家减灾委员会主任
- 于长江 北京大学社会学研究所教授
- 钱七虎 中国科学院院士
- 吴宗之 中国安全生产科学研究院副院长、研究员
- 邹其嘉 中国地震局地球物理研究所资深研究员
- 王光谦 清华大学教授
- 王兰民 中国地震局兰州地震研究所所长
- 张明志 黑龙江省哈尔滨市道里区人民政府副区长
- 陈 平 中共北京市东城区区委书记
- 叶继革 中共福建省三明市市委书记
- 李 进 北京市公安局消防局副局长

灾害与社会管理专家论坛

《灾害管理与平安社区建设》编委会名单

主 编：丁石孙

副主编：李重庵 陈 颢 邰其嘉

编 委：高栓平 李 勇 范 芳

王 结 玉

编 辑：吕苑苑 马宝琛

强化平安社区的基础建设势在必行

全国政协副主席 民盟中央常务副主席

张梅颖

1 城市社区突发事件带给我们的震动与思考



2005 年秋季，在国内外先后发生两次性质不同的突发事件，引起城市社区的骚乱和恐慌，城市社区已成为当今社会突发事件最敏感脆弱的神经末梢，有理由引起我们对平安社区建设工作的高度重视。

一件事是：10 月 27 日法国巴黎北郊克利希苏布瓦市贫民社区的两名男孩在躲避警察时不幸触电身亡，这一偶然事件恰似敏感的“政治蝴蝶效应”，旋即引发全法国的社会骚乱，动荡的危机迅速升级，甚至蔓延到欧洲其他国家。据统计，法国各地约有 1 万辆汽车被毁，数十栋建筑遭到破坏，经济损失约两亿欧元，欧元汇率也创下两年新低。

另一件事是：11 月 13 日紧邻松花江上游的吉林一化工厂突然爆炸，爆炸使约 100 吨有毒致癌物流入松花江。城门失火，殃及池鱼，生活用水问题旋即在中游哈尔滨市引起恐慌，一时间，洛阳纸贵，滴水如金。疯狂抢购饮用水的恐慌虽然很快平息下来，但污染水源继续流向下游近邻俄罗斯境内，我国面临的是上亿美金的赔偿问题。

这两件性质不同的突发性社会灾害，都发生在人们集中居住的城市社区。我们在探讨引发骚乱和意外灾害的众多社会因素时发现，社区的基础建设与布局和城市的社会发展密切相关。30 多年前，法国政府为了缓解巴黎人口的密度，将外来移民迁往北部一个个新建的社区内，与巴黎市区隔离开来，克利希苏布瓦市便是其中之一，从而，也埋下了引发今天大规模社会骚乱的火种。

吉林中石化是我国“一五”时期的大型企业，在人口密集的吉林市、松花江上游不断地盲目扩张膨胀，使大量危险化工物与一连串城市社区的饮用水系统密切相连。不难想象，化工厂的工人在生产操作环节中的任何一个失误，都可能引发社会生活空前的灾难与恐慌。这两件性质不同的社会灾难都说明，决策者在社区布局和在扩张危险品生产时，都应该考虑与社区安全相关的问题，不可缺乏前瞻性。

任何国家在现代化进程中，都会大量需求农村外来人口进入城市参与建设。我国的北京、上海、广州、深圳等特大城市是农村外来人口涌入最多的地方。他们一方面是城市发展不可缺少的建设者；另一方面又是被城市管理者忽视的边缘化弱者。他们往往干的是最苦、最累、最脏的工作，却住在最差的生活环境中，大量的城市基础建设资源不属于他们。

随着城市第二代外来人口的成长，缺少教育和就业机会，又缺少社会保障，加之城乡文化冲突和贫富差距的不断拉大，他们逐渐成为被社会边缘化的弱势群体，进而也成了诱发社会不稳定的关键因素，难免会在某种特殊事件发生时，形成无意识的心底宿怨集体爆发。特别是许多外来人口在快速发展的大都市里，聚群而居，划地为界，这些“城中村”逐步形成鲜明

地域特征的微型社区,对这样的社区如何管理和发展是值得深入探讨和研究的。

如今在北京、上海、珠三角等外来人口众多的地方,有关政府在为他们建立廉租住房时应特别从长计议,避免后患;另外,极具危险的有毒有害、易燃易爆、核辐射等物质的生产和使用,都应远离稠密人群居住的社区,也应是政府在规划城市社区时优先考虑的重大课题。

2 深入了解处于社会转型期的我国社区状况

随着我国经济的高速发展和城市化进程的加快,全国总人口的43%已集中在城市,如何使我国在社会转型期以最小的代价,应对城市化进程带来的负面影响,对我们是一个巨大的考验。改革开放以来,随着政府职能向公共服务型的转变,我国城市结构和功能发生了很大变化,社区在城市管理中的基础地位和社区安全的多样性、复杂性日益突出。应当承认,我国的社区建设起步较晚,社区的许多硬件和软件基础相当薄弱,很难应对突发的社会灾害与危机。目前,联合国卫生组织在全球评估建立的80多个典型的平安社区,在我国660多个城市的6万多个社区组织里仅有凤毛麟角的试点。因此,在我国要建设更多更好的平安社区,保证几亿人口的生命安全和生活质量以及国家的基本稳定,可谓任重道远,还有很长的路要走。

专家预测到2020年,我国的城市化率将达到约60%,每年将有数千万农民转变为城市人口,使城市人口猛增到大约9亿。除了小城镇可以消化两三亿外,约有6亿要在城市中消化。这6亿至少需要300个能容纳200万人口以上的大城市。据分析,目前我国城市社区大致可分三类:一是传统的老社区,包

括单位大院、宿舍、胡同等，管理工作由街道、单位、居委会主导；二是新兴商品房社区，特别是中高档小区，包括别墅区，管理工作由物业主导；三是介乎于两者之间的拆迁房，“城中村”，管理上接近空白。

我国的社会控制体系主要是政府管理，道德文化及来自邻里舆论的软控制在三类社区中依次减弱。“城中村”很可能会因为疏于管理而成为新的贫民窟和社会问题滋生地。商品房社区也很可能首先成为社会问题的爆发点。因为随着经济迅猛发展，个人私有财产快速聚集，特别是在经济发达地区，出现了前所未有的以个人千百万私有财产为核心的富人。这批富人具有强烈保护自身财产和权益的自觉意识，新的权益和利益纠纷，引发的社区冲突层出不穷。因此，对贫穷和富有所产生的两类不安定因素，都不可掉以轻心。

3 强化平安社区的基础建设势在必行

我国目前几乎所有城市的街道居委会都在行使政府的管理职能，统揽社区的日常事务。随着市场经济的确立，政府和企业社会职能都在减弱，各种社会矛盾和问题都集中在城市社区里，迫切需要建立一种新的城市社区管理机制来调节社会矛盾。平安社区建设是城市社会发展中的一项复杂的演变过程，社区建设的最终目的还是社区民众的充分自治，积极探索我国社会转型期城市社区的运行规律、走社区管理的创新之路已成为必然的选择。

城市各个分支子系统社区的平安与否，必将影响城市及国家的整体稳定。因此，防患于未然应从社区的基础建设开始，以实现社区民众安全与健康为目标，从被动应对突发灾害转到

主动预防或缓解各种危机, 普遍开展社区民众安全预防, 减少伤害和意外事故, 以促进社区生活质量和工作环境的提高。平安社区是构建社会主义和谐社会的重要基础, 是实施城市管理务实的组织细胞和支撑点。平和有序的社区人际关系网, 将大大抵御突如其来的社会风险, 并减轻人们在灾害中的损失和灾后的心理创伤。

同时, 普遍开展社区文化、卫生、环境、治安、扶贫、就业、保障、救助等全方位的涉及民生的基础工作, 全面提升广大民众的科学自救互助素养, 防患于未然, 将是未来新型社区的发展方向。因此, 构筑邻里守望相助、常备不懈的基层防控网络, 强化平安社区的基础建设势在必行。今后在党和政府的宏观指导下, 在民间中介组织参与下, 依靠社区民众推动社区的发展, 强化社区的硬件基础建设, 完善社区安全文化的软环境, 与国际社区文化接轨, 已经紧迫地提到日程。

4 积极探索符合我国实际的平安社区建设思路

究竟如何发挥政府职能及优势, 如何发挥社区民众自治的积极性, 切实搞好我国社会转型期的社区建设, 是一项规模宏大的系统工程, 需要全社会的高度关注。在全球经济和安全的信息化时代, 联合国卫生组织率先发起并倡导的平安社区理念, 为我国的社区发展建设打开了全新的思路和发展方向。

为科学合理地重新定位社区, 最大限度地发挥社区自身资源的优势, 培育社区民众的自治意识和参与意识, 提出以下建议。

(1) 按照国际通行的平安社区标准, 并结合我国的实际开展新型社区建设。

国际平安社区的基本理念是针对所有伤害的预防,尤其是高危人群和弱势群体以及高风险环境的预防。它涵盖了工作和公共场所、交通、学校、老人、儿童、家居、消防、体育等诸多领域。新型平安社区通过自我完善机制,将社区内各类不同组织紧密联系起来,推行健康安全、灾害预防等各种宣传活动,包括如何应对袭击虐待、交通意外、家居意外、运动伤害、少年犯罪、用药错误等生老病死的各个方面的细节,并运用各自的资源及服务,为社区民众提供一个安全的工作和生活环境。

(2) 在平安社区建设中,政府职能应当实现重心下移。

要明确政府今天的介入,是为了明天在社区管理和服务方面的角色淡化和逐步退出,这是市场经济条件下小政府大社会的必然要求。政府要特别重视社区建设的总体思路和发展规划。按城乡协调、城乡结合的原则,把充满不安定因素的“城中村”及“贫民窟”纳入统一的社会经济发展大系统,做到城乡同步规划,同步建设。政府还要积极培育社区道德文化氛围,倡导平等、参与、友爱、协作的社区文化价值理念。政府要拿出资金扶持社区的基础建设,通过社区的中介组织主导、引导、监督和扶助社区的健康发展,以预防、应对、减弱各种突发应急的社会灾害。

(3) 建立我国新型平安社区良性循环的发展机制。

为将我国计划经济时代的“居委会”逐步改造为具有现代理念的新型平安社区,让民众在任何地方都享有安全与健康,最大限度地降低和预防职业伤害、生活伤害以及暴力和自杀等各种意外,应有计划、有目标地开展公共参与、公众受益的各类社区活动,以促进生产、公共、交通、家居、儿童、老人、校园、运动、消防等社区安全预防。建设平安社区的原则不是

社会效益和自身利益最大化，而是走以人为本、互相帮助、奉献爱心、民主自治之路。社区的主要功能是促进邻里之间守望相助、和睦相处、力所能及、相互依靠，保持社会稳定，实现社会的可持续发展。

我们要在中国共产党的领导下，积极探索符合我国国情的社区建设，提升社区民众普遍的安全意识，增强抵御城市社区突发灾害风险的能力，集中力量，为全面建设惠及十几亿人口的小康社会而努力奋斗。

目 录

强化基层和领导减灾意识与行动的建议/马宗晋	1
走中国的城市化社区道路——费孝通与社会学的社区研究/ 于长江	7
1 社区与中国城市化道路	7
2 “社区”概念的源流	11
3 工业化中的“社区”	14
4 学术反思	17
5 社区研究的中国化	21
6 社会主义与“社区”	26
7 上海个案：历史与现实	29
8 社区与文化研究	32
9 结语	35
借鉴国外民防建设经验构建中国特色应急管理体制/钱七虎	37
1 国外民防体系的现状	37
2 国外民防管理体系的特点	49
3 国外民防体系的改革和发展趋势	52
4 我国利用民防体系构建应急机制的优势	54
5 建立具有中国特色应急管理体制的对策与建议	58
6 结束语	61

安全社区建设与事故伤害预防/吴宗之	63
引言	63
1 安全社区概念及发展现状	66
2 事故预防控制技术系统要素	69
3 我国安全社区建设基本要求	73
4 我国安全社区建设示例	79
5 进一步推进我国安全社区建设的建议	85
美国防灾社区的建立及对我国的启示/邹其嘉	89
前言	89
1 防灾社区的含义和功能	89
2 防灾社区的建立	91
3 防灾社区的灾害管理机制	92
4 防灾社区的推动方案	93
5 “防灾社区”的建立对我国的启示	96
6 结语	99
日本公共安全与社区建设及我国城市应急管理新实践/顾林生	101
1 日本的灾害现状与危机管理体制建设	101
2 公共安全建设法律制度和国民义务	108
3 国民自主防灾应急活动	114
4 城市公共安全和安全社区建设的规划	119
5 东京安全社区建设	130
6 东京危机管理体系对我国大城市应急管理的启示	141

7 我国城市公共安全规划与应急管理的新实践	146
城市地震灾害及其应对/陈颢	155
1 21 世纪是一个“城市”世纪	155
2 从工程灾害到社会灾害	156
3 矩阵式的灾害管理——以社区为中心	158
4 高科技在减轻城市地震灾害中的应用	160
社会主义新农村建设中的防灾减灾/王兰氏	165
引言	165
1 我国农村自然灾害的状况	166
2 我国农村地区在防御自然灾害方面存在的问题	177
3 提高农村防灾减灾能力所需要的公共政策	181
4 农村社区防灾减灾的必由之路	188
5 地震安全农居示范工程	190
6 结论	203
城镇山洪灾害及其防御应急预案对策/王光谦	205
1 山洪灾害的现状	205
2 山洪灾害的分区	216
3 山洪灾害防御措施	221
4 基于数字流域的山洪预报系统	230
5 制定全国山洪灾害应急预案的科学问题	239
6 讨论和结论	242