

Policy Analysis of Community-based Disaster Reduction

# 社区减灾政策分析

俸锡金 王东明 著

本书借助公共政策理论和系统分析方法，通过回溯性分析，对中国社区减灾政策生命周期的几个关键环节（即政策的制定、执行和评估，以及影响社区减灾政策整个生命过程的政策环境和政策发展）进行了重点研究和系统分析，为推动中国社区减灾政策的发展提出了一些建设性对策。



北京大学出版社  
PEKING UNIVERSITY PRESS

014038767

C912.8  
15

Policy Analysis of Community-based Disaster Reduction

# 社区减灾政策分析



俸锡金 王东明 著

C912.8  
15



北航

C1726239



北京大学出版社  
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

社区减灾政策分析/俸锡金,王东明著. —北京:北京大学出版社,2014.4  
(公共管理论丛)

ISBN 978 - 7 - 301 - 24095 - 3

I. ①社… II. ①俸… ②王… III. ①社区 - 减灾 - 公共政策 - 政策分析  
IV. ①C912.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 068223 号

书 名: 社区减灾政策分析

著作责任者: 俸锡金 王东明 著

责任编辑: 高桂芳 张 昕

标准书号: ISBN 978 - 7 - 301 - 24095 - 3/C · 1004

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://www.pup.cn>

新浪微博: @北京大学出版社

电子信箱: [ss@pup.pku.edu.cn](mailto:ss@pup.pku.edu.cn)

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62753121

出版部 62754962

印 刷 者: 三河市博文印刷厂

经 销 者: 新华书店

965 毫米 × 1300 毫米 16 开本 14.5 印张 223 千字

2014 年 4 月第 1 版 2014 年 4 月第 1 次印刷

定 价: 38.00 元

---

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010 - 62752024 电子信箱: [fd@pup.pku.edu.cn](mailto:fd@pup.pku.edu.cn)

本书由英国国际发展部(DFID)出资、联合国开发计划署(UNDP)进行项目管理的“亚洲社区综合减灾合作项目”资助出版

## 前 言

我们对社区减灾政策的关注,源自于2008年12月承担的联合国开发计划署(UNDP)资助的“早期恢复和灾难风险管理项目”的子项目——农村社区减灾能力建设研究。正是这个项目,让我们与社区减灾政策研究结下了不解之缘。

最初对社区减灾和社区减灾政策进行研究,仅仅是为了完成项目任务,一点也没有撰写成书的想法。但没有想到的是,在那之后的几年时间里我们还会承担或参与一系列与社区减灾相关的研究或工作,让我们在积累大量资料的同时,也深刻认识到了政策在推动社区减灾工作中的重要作用。于是,我们便萌生了撰写一本介绍和分析我国社区减灾政策的著作的想法。这一想法得到了民政部救灾司减灾处处长来红州博士和联合国开发计划署驻华代表处助理国别主任杨方女士的大力支持。他们特地邀请我们参加由英国国际发展部出资,联合国开发计划署进行项目管理,民政部、中国水利水电科学研究院、中国地震应急搜救中心以及孟加拉、尼泊尔两国共同实施的“亚洲社区综合减灾合作项目”,并让我们承担了其中的“中国社区减灾政策研究”部分的任务。

在对过去几年积累的与社区减灾相关的资料和成果进行分析的基础上,我们借助公共政策理论和系统分析方法,将社区减灾政策的研究定位在回溯性政策分析上,并试图通过一种反思式的政策分析,对社区减灾政策生命周期的几个关键环节即政策的制定、

执行和评估进行重点研究和分析,进而为我国社区减灾政策的发展提出一些建设性的政策建议。同时,为对社区减灾政策的分析更为全面,我们也将影响社区减灾政策整个生命过程的政策环境和政策发展作为研究的重要内容。

本书的脉络和各章之间的逻辑关系是在掌握资料的基础上经多次讨论确定的。第一章从总体上对与社区减灾政策分析相关的概念和方法进行了概述,界定了社区、社区减灾和灾害的基本概念,介绍了本书关于社区减灾政策的定义和分类、社区减灾政策分析的内容和方法;第二章从经济财政制度、社会治理制度、教育与文化、信息技术四个方面,对政策环境如何影响社区减灾政策进行了深入分析;第三章介绍了我国社区减灾政策的制定主体,并重点分析了社区减灾政策制定应考虑的两个关键性因素——政策对象和政策需求;第四章介绍了社区减灾政策的执行主体,并结合具体政策案例分析了影响社区减灾政策执行的两个重要因素——政策强度和执行困境;第五章结合北京市社区减灾政策的具体案例,从评估的目的和内容、评估的方法和技能两个方面对社区减灾政策评估进行了阐述和分析;最后一章从政策发展的长期目标、具体途径、主要动力和现实困境四个方面,深入探讨了我国社区减灾政策的发展。

本书是“亚洲社区综合减灾合作项目”的成果之一,也是集体劳动的结晶。俸锡金提出本书的写作框架,撰写第一、三、四、六章,并负责全书统稿;王东明撰写第二、五章。

在写作过程中,我们力图将公共政策的理论和社区减灾政策的实践有机结合起来,在进行理论分析的同时也相应介绍了我国社区减灾政策运行的实际情形。相信读完本书后,读者不仅能对我国社区减灾政策有所了解,更能有所启发并有所收获。

作 者

2014年1月1日

# 目 录

|                           |      |
|---------------------------|------|
| 前言 .....                  | (1)  |
| 第一章 社区减灾政策概述 .....        | (1)  |
| 第一节 社区和社区减灾 .....         | (2)  |
| 第二节 社区减灾政策的定义和分类 .....    | (10) |
| 第三节 社区减灾政策分析的内容和方法 .....  | (16) |
| 第二章 社区减灾政策环境 .....        | (27) |
| 第一节 经济财政制度影响 .....        | (28) |
| 第二节 社会治理制度影响 .....        | (32) |
| 第三节 教育文化与科技影响 .....       | (39) |
| 第三章 社区减灾政策制定 .....        | (46) |
| 第一节 社区减灾政策的制定主体 .....     | (47) |
| 第二节 政策对象分析与社区减灾政策制定 ..... | (57) |
| 第三节 政策需求分析与社区减灾政策制定 ..... | (71) |
| 第四章 社区减灾政策执行 .....        | (79) |
| 第一节 社区减灾政策执行主体 .....      | (80) |
| 第二节 政策强度与社区减灾政策执行 .....   | (83) |

|                           |       |
|---------------------------|-------|
| 第三节 政策执行困境与社区减灾政策执行 ..... | (97)  |
| 第五章 社区减灾政策评估 .....        | (107) |
| 第一节 评估的目的和内容 .....        | (108) |
| 第二节 评估的方法和技能 .....        | (123) |
| 第六章 社区减灾政策发展 .....        | (130) |
| 第一节 社区减灾政策发展的长期目标 .....   | (131) |
| 第二节 社区减灾政策发展的具体途径 .....   | (134) |
| 第三节 社区减灾政策发展的主要动力 .....   | (143) |
| 第四节 社区减灾政策发展的现实困境 .....   | (149) |
| 附录1 相关典型政策 .....          | (160) |
| 附录2 相关典型案例 .....          | (213) |
| 主要参考书目 .....              | (220) |
| 后记 .....                  | (225) |



## 第一章

# 社区减灾政策概述

作为公共管理者治理社区的一种手段,社区减灾政策同样担负着“实现社区有效治理”的这一使命。所以,从公共政策的角度来讨论社区的界定,更多的是着眼于有效管理的考量。

范式的作用集中于理顺和总结现实,弄清我们应当选择哪条道路来实现我们的目标。“四个统筹”之所以被我们称为综合减灾的范式,就在于它十分清晰地告诉了人们,综合减灾究竟是什么,以及减灾政策的执行者应该怎样做。

从公共政策的角度而言,“四个统筹”是“确定具体政策应采取的态度,应依据的假设,应遵循的指导原则,是一种主导政策”。作为一项特殊的减灾政策,社区减灾政策也必然要遵循和体现“四个统筹”的基本原则。换句话说,大减灾和综合减灾是社区减灾的题中应有之义。

从公共政策的视角来研究和探讨社区减灾并不是一件轻松的事情。首当其冲的是,关于社区的定义,无论是在学术研究领域还是在管理实践领域都还存在着各种不同的理解;其次,关于减灾究竟是“大减灾”的概念还是“小减灾”的概念,同样也还有着不同的看法。而这一切恰恰就是探讨社区减灾政策最为基础的部分。本

章基于我国社区减灾尤其是社区减灾政策的现实考虑,提出了本书所依托的社区和社区减灾的基本界定;在此基础上,厘清社区减灾政策的定义和分类,并提出社区减灾政策分析的框架和方法。

## 第一节 社区和社区减灾

### 一、社区的界定

自从德国社会学家滕尼斯提出“社区”这一概念之后,世界各国的研究者基于社会发展和历史变迁所带来的社区变化,在不同的历史发展时期,对社区的内涵和外延作出了不尽相同的诠释。这些多元化的社区定义,大致可以归结为功能主义观点和地域主义观点。前者认为社区是由有共同目标和共同利害关系的人组成的社会团体,即功能社区;后者认为社区是在一个地区内共同生活的有组织的人群,即地域性社区。<sup>①</sup>

与学者们研究的视角不同,我国政府管理者更注重从管理的角度来界定社区的边界和功能,更多地强调如何才能实施有效的社区治理。如时任民政部基层政权和社区建设司司长的张明亮曾撰文指出:“要按照便于服务管理、便于开发社区资源、便于社区自治的原则和地域认同感等社区构成要素,对原有街道、居委会规模作适当的调整,以调整后的居委会辖区作为城市的主导形式,形成地域社区。”<sup>②</sup>2000年11月19日,由中共中央办公厅和国务院办公厅联合转发的《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》也开宗明义地提出,“社区是指聚居在一定地域范围内的人们所组成的社会生活共同体。目前城市社区的范围,一般是指经过社区体制改革后作了规模调整的居委会辖区”<sup>③</sup>。由此可见,尽管政府管理者对社区的界定源于治理的需要,但事实上叠加了功能社区和地域性社区的主要内涵。

① 姜振华、胡鸿保:《社区概念的发展历程》,载《中国青年政治学院学报》2002年第4期,第122页。

② 张明亮:《城市社区建设的探索和推进》,载《北京行政学院学报》2001年第1期,第2页。

③ 见《中共中央办公厅、国务院办公厅关于转发〈民政部关于在全国推进城市社区建设的意见〉的通知》(中办发〔2000〕23号)。

作为公共管理者治理社区的一种手段,社区减灾政策同样担负着“实现社区有效治理”的这一使命。所以,从公共政策的角度来讨论社区的界定,更多的是着眼于有效管理的考量。首先,作为一项特殊的公共政策,社区减灾政策的执行必然要依托现有的组织系统,尤其是法定社区的组织系统来实现其应有的功能;其次,作为一项特殊的减灾政策,社区减灾政策在规范和引导常态情形下法定社区减灾行为的同时,也必然要考虑将非常态情形下建立的临时社区的减灾行为纳入其规范和引导的范畴。

基于这样的两种考量,社区便可界定为“以一定规范和制度,将一定地域范围内的个人、群体和组织结合在一起的社会生活共同体”。对这一定义可做如下理解:首先,一定的地域范围通常是指法定社区的辖区范围。具体而言,在农村指的是行政村或自然村辖区;在城市指的是街道辖区或居委会辖区,以及城市发展新划分的社区委员会辖区。其次,在特定的情形下,一定的地域范围还包括临时划分的特定区域。如2008年四川汶川特大地震发生后,为安置受灾群众而建立的帐篷社区或板房社区管辖的特定区域(见专栏1.1);在重大工程建设中临时建立的工程建设者聚居区。最后,在这一定地域范围内,所有的个人、群体或组织都会受到一定规范和制度的约束。

### 专栏 1.1

## 汶川地震后建立的临时社区

针对若干村(社区)受灾群众集中居住、打破原建制的大规模过渡安置点,按原村(社区)相对集中原则,成立过渡安置点社区管委会。社区管委会对安置点实行统一集中管理。管委会下设居民委员会,居委会下设居民小组,通过多层次的形式,最终实现社区化管理。社区是安置点最小的细胞,通过“再造社区”,将原来不同社区居民再次融入社区管理,解决基层管理结构的“盲点”问题。

**资料来源:**四川省民政厅提供的《汶川特大地震抗震救灾志(卷六)·灾区生活志》资料长编。

## 二、社区减灾的涵义

社区减灾的涵义至少可以从三个层面来理解。首先,社区减灾中灾害的内涵是什么?其次,社区减灾的本质是什么?最后,社区减灾何以重要?这三个问题关系着我们对社区减灾政策环境、社区减灾政策制定和社区减灾政策执行等诸多方面的理解。

### 1. 灾害和减灾

在这里,灾害不是指广泛意义上的灾害,而仅仅是指自然灾害。自然灾害是指由自然因素造成人类生命、财产、社会功能和生态环境等损害的事件和现象<sup>①</sup>,主要包括干旱、洪涝灾害,台风、冰雹、雪、沙尘暴等气象灾害,火山、地震灾害,山体崩塌、滑坡、泥石流等地质灾害,风暴潮、海啸等海洋灾害,森林草原火灾和重大生物灾害等。<sup>②</sup>自然灾害不仅具有自然属性,而且具有社会属性。<sup>③</sup>这种双重属性,决定了自然灾害问题不仅仅是一个单纯的技术问题,同时还是一个复杂的社会问题,是一个需要运用综合手段、协调各方力量来加以解决的问题。理解了这一点,才能更好地理解和把握减灾的深刻内涵。

减灾是在灾害管理的各个阶段,采取一系列措施减轻灾害造成的人员伤亡、财产损失,以及灾害对社会和环境的影响。<sup>④</sup>从这一概念可以看出,减灾是一个大减灾和综合减灾的概念。它在时间序列上涵盖了灾害发展各个阶段即灾前、灾中和灾后;它在灾害种类上涵盖了自然灾害的各种类型;它在减灾措施上涵盖了减灾所需的各种手段和各类资源。综合减灾概念的提出,既源自于灾害的复杂性和影响的广泛性,也源自于人们在与灾害长期的斗争过程中对灾害和减灾工作的不断认识和深刻反思。尤其是20世纪90年代以来,无论是科研工作者还是减灾工作的实践者,都在不断总结和反思如何走出“九龙治水”式的减灾工作的困境,建立综合减灾的发展模式。

① 《中华人民共和国国家标准:自然灾害基本术语》,北京:中国标准出版社2011年版,第1页。

② 《国务院办公厅关于印发国家自然灾害救助应急预案的通知》(国办函[2011]120号)。

③ 参见国家科委全国重大自然灾害综合研究组:《中国重大自然灾害及减灾对策(总论)》,北京:科学出版社1994年版,第6页。

④ 《中华人民共和国国家标准:自然灾害基本术语》,北京:中国标准出版社2011年版,第1页。

1994年,国家科委全国重大自然灾害综合研究组在对我国自然灾害总况、特点、规律、区划,建国40多年来减灾工作的成就和问题,以及“国际减灾十年”减灾工作新阶段的形势进行分析的基础上,认为“减灾研究从自然科学界向社会科学界渗透;在概念上从单纯技术性的灾害规律研究,向社会减灾实践方面转化;减灾活动从部门向社会扩展,已成为减灾工作发展的总体趋势,只有充分发挥政府、科技、社会三个方面的积极性才能完成减灾大业”<sup>①</sup>,并提出了综合减灾的发展思路。2006年10月9日,国家减灾委主任、国务院副总理回良玉在加强减灾能力建设座谈会上,提出了加强综合减灾能力建设的“四个统筹”(见专栏1.2),对如何开展综合减灾工作进行了比较系统的阐述,标志着综合减灾范式的基本形成。

范式的作用集中于理顺和总结现实,弄清我们应当选择哪条道路来实现我们的目标。<sup>②</sup>“四个统筹”之所以被我们称为综合减灾的范式,就在于它十分清晰地告诉了人们,综合减灾究竟是什么,以及减灾政策的执行者应该怎样做。所以,从公共政策的角度而言,“四个统筹”是“确定具体政策应采取的态度,应依据的假设,应遵循的指导原则,是一种主导政策”<sup>③</sup>。作为一项特殊的减灾政策,社区减灾政策也必然要遵循和体现“四个统筹”的基本原则。换句话说,大减灾和综合减灾是社区减灾的题中应有之义。

## 专栏 1.2

### 综合减灾“四个统筹”的具体内容

加强综合减灾能力建设是一项复杂的系统工程,必须全面贯彻落实科学发展观,按照以人为本和构建社会主义和谐社会的要求,充分发挥各有关部门和社会各方面的合力作用,统筹考虑各灾种以及灾害发展各个阶段的

① 国家科委全国重大自然灾害综合研究组:《中国重大自然灾害及减灾对策(总论)》,北京:科学出版社1994年版,第6—7页。

② [美]塞缪尔·亨廷顿:《文明的冲突与世界秩序的重建》,周琪等译,北京:新华出版社2002年版,第10页。

③ [美]叶海卡·德罗尔:《政策科学的构想》,美国艾尔希维亚出版有限公司1971年版,第63页。



不同特点,综合运用多种减灾手段,实现各方面、各环节减灾工作的统筹协调,以及各部门、各领域减灾信息和资源的交流共享,最大程度地减轻灾害造成的人员伤亡和经济损失。按照这一要求,综合减灾工作必须要做到“四个统筹”:

**一要统筹抗御各类灾害。**我国国土面积广袤,地理气候条件复杂,灾害种类多,分布范围广,而且往往呈现群发性特点,一次重大灾害可以衍生一系列次生灾害,形成灾害链。这就要求我们在灾害管理工作中,要统筹考虑各类灾害风险分布情况和发生特点,综合制定各项防灾、减灾和备灾措施,切实提高针对各类自然灾害的防范应对能力。

**二要统筹做好灾害发展各个阶段的工作。**灾前、灾中、灾后等各阶段的灾害管理工作各有侧重,上一阶段减灾措施的成效,往往会影响到下一阶段的工作;防灾备灾工作不充分,应急处置工作就会陷入被动;应急处置措施不得力,就会加大恢复重建工作的难度。我们要在继续坚持多年来形成的“以防为主,防、抗、救相结合”减灾方针的基础上,进一步强化灾害监测预警、防灾备灾、灾害应急、恢复重建等各个关键阶段的有序衔接和综合协调,全面提高减灾工作总体成效。

**三要统筹整合各方面资源。**做好综合减灾工作,既要充分发挥各级政府的作用,又要明确有关企、事业单位的责任和义务;既要充分发挥解放军、武警官兵、公安干警、民兵预备役等的突击队作用和专业救援队伍的作用,又要有效动员社会各方面的力量,最大程度地形成减灾合力。

**四是统筹运用各种减灾手段。**加强综合减灾工作不能靠“单打一”,而是要多措并举。要做到工程性措施与非工程性措施相结合,在加强防灾减灾基础设施建设的同时,切实加强灾害应急管理、提高社会公众的防灾减灾意识;做到行政手段与市场机制相结合,在加强行政管理的同时,充分发挥市场机制作用,综合运用金融、保险等各种手段,提高减灾效能,分散灾害风险。

**材料来源:**国家减灾委主任、国务院副总理回良玉 2006 年 10 月 9 日在加强综合减灾能力建设座谈会上的讲话。

## 2. 社区减灾的本质

社区减灾的本质究竟是什么,是一个值得探讨的本源问题。对这一问题的认识,在很大程度上影响着社区减灾政策的选择。就像我们日常生活中对一个人的本性判断,说其从本质上是一个好人或坏人一样,不同的定性势必会影响人们与该人相关联的一系列行为的选择。

从所能检索到的文献资料来看,对这一问题的研究和探讨还比较少。研究者更多地是从社区减灾的外在表现来阐述社区减灾是什么。吕芳从主体关系角度来定义社区减灾,她认为,“社区减灾是指活跃在社区里的各个主体如居民、企业、民间组织、基层政府等结成一种合作伙伴关系,在灾害面前具备基本的自救、互救能力”<sup>①</sup>。周晓红和周晓菁基于工作层面认为,“社区减灾,顾名思义就是在社区范围内进行的减灾工作。社区减灾的含义至少包括四个方面:一是社区减灾是以社会的最基本单元或者社会大机体的细胞为背景,是最基础最基层的减灾工作;二是社区减灾是以减轻各种灾害对社区人居环境的影响为目标,最终要升华为一种安全社区文化;三是社区减灾作为最广泛深刻和全面综合的减灾工作,囊括了社区内的自然灾害、环境灾害、人为技术灾害和其他公共事件应对过程的全部内容;四是社区减灾是社区建设的重要内容之一,为社区建设提供支持保障并服从和服务于社区建设”<sup>②</sup>。陈建英对社区减灾的定义最接近社区减灾的本质。他认为,“社区减灾,是基层政府管理向社区延伸、向居民提供减灾公共产品和服务,社区自主采取减灾措施保护居民安全二者的有机结合”<sup>③</sup>。

事实上,构建伙伴关系也好,提供公共产品和服务也罢,所有这些活动都是公共管理的外在表现。也就是说,社区减灾在本质上是一项公共管理活动。<sup>④</sup>这一本质属性可做如下理解:

首先,社区减灾作为一项公共事务管理活动,不仅仅是政府,政府之外的其他公共组织也参与其中。质言之,社区减灾的主体是由政府和其他公

① 吕芳:《社区减灾:理论与实践》,北京:中国社会出版社2011年版,第1页。

② 周晓红、周晓菁:《社区减灾综合对策分析》,载《中国减灾》2006年第4期,第24页。

③ 丁石孙:《灾害管理与平安社区》,北京:群言出版社2006年版,第257页。

④ 关于公共管理的涵义,参见陈庆云:《公共管理研究中的若干问题》,载《中国人民大学学报》2001年第1期,第22—27页。

共组织共同构成的多元化开放体系。

其次,在这一公共管理主体体系中,政府始终是最核心的公共管理主体。这是因为,(1)减轻社区的灾害风险和减少社区的灾害损失是政府不能放弃和推脱的责任和职能,政府理应在社区减灾中发挥主导和推动作用;(2)社区减灾政策是最大和最重要的社区减灾公共产品,这一产品只能由政府提供;(3)其他公共组织尤其是社区自治组织能力的有限性,也决定了核心的社区减灾产品只能由政府提供;(4)从我国社区减灾的实践来看,绝大部分社区减灾都是在政府主导和推动下进行的。

最后,社区减灾是由一系列减灾公共产品和服务构成的总和,政府不必是唯一的提供者,也不必直接提供某些公共产品和服务,它可以通过建立公共部门与私营部门、非政府组织的合作性伙伴关系和有效的、激励性的制度安排来鼓励其他社会主体参与供给。

### 3. 社区减灾何以重要

社区减灾何以重要是一个老生常谈却又不得不谈的问题。因为社区是社会的基本单元,也是减灾的前沿阵地。它不仅要第一时间直接面对灾害,更要第一时间处置灾害。“灾害频发地区的当地人由于暴露并接近灾害发生地,往往成为潜在的受害者,并为应对灾害承担了绝大部分责任。当地人了解当地的受灾危险性,并且熟悉适于本地环境的传统应对机制。在危机发生时,当地人第一个作出反应,并在受灾地区的努力重建中坚持到最后。”<sup>①</sup>不仅如此,有准备的社区能维持和改进他们的发展水平(见图1-1),能有效地对潜在的灾难作出反应,限制灾难转变为应急事件的程度。<sup>②</sup>

而最为人们所关注的是,在灾害尤其是突发性灾害发生的最初时刻,远亲往往不如近邻。因为,在生命救援的黄金时间里,只有守望相助的社区成员能够快速、有效地作出反应。“阪神·淡路大地震时,很多人被压在倒塌的房屋下面,需要立刻得到救援。在救援器材和人手都极为不足的情况下,

<sup>①</sup> [泰]萨尼·拉莫思·杰吉劳斯:《基于社区的灾害风险管理:国际经验》,载中华人民共和国民政部和联合国驻华机构灾害管理小组编:《社区减灾政策与实践》(2009年12月),第58—59页。

<sup>②</sup> 世界卫生组织:《社区应急准备——管理及政策制定者手册》,北京:人民军医出版社2002年版,第7页。



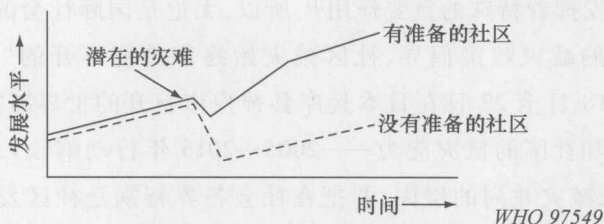


图 1-1 灾难对应急事件有准备和没有准备的社区发展过程的影响

许多人因当地居民的及时救援而得救。”<sup>①</sup>唐山大地震的例子也表明，在救助的各种方式，即包括自救、互救、外部力量救援的各种方式中，自救、互救是最为重要的救助方式。据专家统计，唐山大地震共造成 60 万人被压埋，占当时唐山市人口的 86%，其中 20 万—30 万人当即自救脱险，30 万—40 万人由邻里亲戚互救脱险，1 万人由解放军救助脱险，比例见图 1-2。<sup>②</sup>

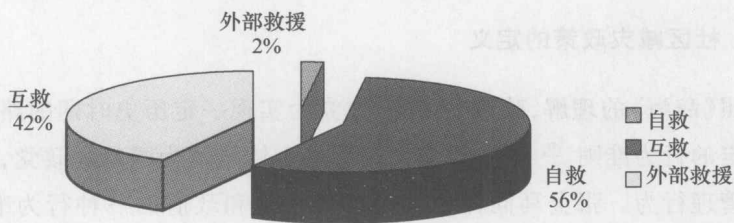


图 1-2 唐山大地震幸存者脱险方式比例

此外，社区的数量之多，分布之广，灾害的不同时空分布和经济社会发展水平的不同，决定了每个社区的资源禀赋和灾害风险的不一样，也决定了每个社区的减灾不可能是“千人一面”。所以，以社区为单元开展减灾工作，可以最大限度地结合社区自身的情况，在社会的最基层实现人、地域和时间三个重要元素的有机结合，因地制宜地采取减灾措施来应对社区面临的灾害挑战。

正是由于社区扮演着独到而无法取代的减少人员伤亡、减轻灾害损失

① 王柯：《“阪神大震灾”的教训与“创造性复兴”》，北京：中国民主法制出版社 2009 年版，第 211—212 页。

② 丁石孙：《灾害管理与平安社区》，北京：群言出版社 2006 年版，第 272 页。