



杭州市人民防空办公室（民防局）、杭州市民防协会研究专项

社区民防概论

主 编 林友保 刘建民 余潇枫

副主编 廖丹子 王宇焕



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

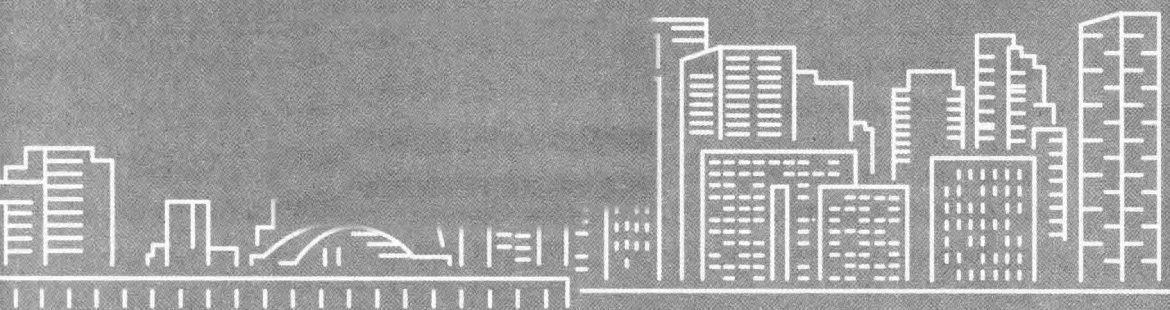


杭州市人民防空办公室（民防局）、杭州市民防协会研究专项

社区民防概论

主 编 林友保 刘建民 余潇枫

副主编 廖丹子 王宇焕



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

图书在版编目(CIP)数据

社区民防概论 / 林友保, 刘建民, 余潇枫主编. —北京: 知识产权出版社, 2017.5
ISBN 978-7-5130-4840-8

I. ①社… II. ①林… ②刘… ③余… III. ①社区—民防 IV. ①E115

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第065937号

责任编辑: 刘 爽

封面设计: 吴晓磊

责任校对: 潘凤越

责任出版: 卢运霞

社区民防概论

主 编 林友保 刘建民 余潇枫
副主编 廖丹子 王宇焕

出版发行: 知识产权出版社有限责任公司

社 址: 北京市海淀区西外太平庄55号

责编电话: 010-82000860 转 8125

发行电话: 010-82000860 转 8101

印 刷: 北京科信印刷有限公司

开 本: 720mm×1000mm 1/16

版 次: 2017年5月第1版

字 数: 254千字

ISBN 978-7-5130-4840-8

网 址: <http://www.ipph.cn>

邮 箱: 100081

责编邮箱: 39919393@qq.com

发行传真: 010-82000893/82005070/82000270

经 销: 各大网上书店、新华书店及相关专业书店

印 张: 15.25

印 次: 2017年5月第1次印刷

定 价: 68.00元

出版版权专有 侵权必究

如有印装质量问题, 本社负责调换。

编 委 会

主 编 林友保 刘建民 余潇枫

副主编 廖丹子 王宇焕

编 委 杨松林 张飞烽 姜明军 金永福 刘含赞

孟子然

本书由杭州市人防办（民防局）、杭州市民防协会、浙江大学非传统安全与和平发展研究中心共同编写。

本书为国家社科基金重大项目“中国非传统安全威胁识别、评估与应对研究”（项目批准号：12&ZD099）和国家社科基金青年项目“中国国门非传统安全威胁识别与跨域治理研究”（项目批准号15CZZ043）的阶段性成果。

导 论 / 001

上 篇

第一章 民防概述 / 019

第一节 民防的源起、内涵与构成 / 021

第二节 民防的任务与行动 / 028

第二章 国外民防的历史演变与现代特征 / 037

第一节 国外民防的历史演变 / 038

第二节 国外民防的现代特征 / 041

第三章 我国民防的形成发展与体制探索 / 061

第一节 我国民防的形成 / 062

第二节 我国民防的发展 / 067

第三节 我国民防的体制探索 / 085

中 篇

第四章 社区民防建设的基本内容 / 093

第一节 组织机构建设 / 094

第二节	预警体系建设 / 097
第三节	人才队伍建设 / 102
第四节	物资设施建设 / 108
第五节	宣传教育建设 / 113
第六节	法制与规划建设 / 118
第七节	预案与演练建设 / 126
第八节	绩效评估建设 / 133
第五章	应对空袭灾害的社区战备民防 / 137
第一节	现代空袭特征与战备民防 / 138
第二节	社区战备民防的主要行动 / 147
第六章	参与应急支援的社区灾备民防 / 155
第一节	应急支援的基本原则 / 157
第二节	社区灾备民防的行动要求 / 161
第七章	防控日常灾险的社区生活民防 / 171
第一节	“生活民防”的提出 / 172
第二节	社区生活民防的一般内容 / 179

下 篇

第八章	杭州市社区民防探索与实践 / 193
第一节	杭州市“分工联动”的民防模式概述 / 194
第二节	杭州市社区民防的探索内容 / 199
第九章	社区民防建设的基本标准（以杭州为例） / 205
第一节	社区民防工作站建设标准 / 206
第二节	社区民防应急物资储备建设标准 / 207

第三节	社区民防志愿者建设标准 / 210
第四节	社区民防宣传教育标准 / 211
第五节	社区民防应急避险场所建设标准 / 213
第六节	社区民防应急预案文本标准 / 215
第七节	社区民防演练标准 / 219
第八节	社区民防工作考核标准 / 221
参考文献 / 227	

导 论

一、总体国家安全战略与中国现代民防建设

民防作为人类安全发展史上的重要防护形式，有其特定的历史形成过程、多样的实践与探索过程以及对自身发展进行认识与反思的理论提升过程。^①“民防”的基本含义是“民众防护”。民众防护自古有之，而针对空袭进行民众防护的现代“民防”则源起于第一次世界大战。自1914年伦敦市民针对德国空袭组成民防组织开始，各国日益重视为防范和减轻战争空袭危害的“民众防护”建设，国家组织力量对遭受空袭危害的平民（civilians）实施生命与财产保护，逐步成为国际通行做法。民防概念的英文表达是civil defense（北美）或civil protection（欧洲尤其是北欧），民防的内容与形式在各国有不同的侧重与表现，且随着其国内外安全形势与国家安全认知的变化而逐步调整。我国“民防”的产生和发展在整体上基本与国际民防发展同步，同时又因自身国情而又具有鲜明的“中国特色”。进入21世纪特别是中共十八大以后，我国一方面面临以“冷战”与霸权为主导思维的国际政治格局，另一方面所遭遇的非军事性、非战争性挑战也更加综合复杂，国家安全维护和保障的任务愈加艰巨。同时，我国正值全面深化改革的历史新时期，国家安全的理念、法治、制度及体制机制等的改革有了新定位、新部署，围绕总体国家安全战略的我国现代民防正在开展全新探索，对于民防的内涵与职责、制度与机制、改革与发展等都需作出新的思考。

民防一般被认定是“民众防护”或“民事防护”，随着安全形势的发展，民防的内涵与外延不断扩展，将平时非战争性灾害的防护纳入民防体系成为国际的普遍做法，将民防仅作单一防空战备的定位明显与民防自身发展和当前全球安全 and 国家安全治理的需要不符，现代民防的理论与实践需从更广的角度进行理解。

本书将现代意义的民防定义为：政府主导下多方参与的对民众生命、财产及生存环境实行灾险防控与安全保护。这一界定在传统民防内涵上作了拓展：防护目标

^① 余潇枫，廖丹子。“现代民防”：安全治理新建构[J]，浙江大学学报（人文社会科学版），2012（1）：98-107。

除了民众的生命与财产，还包括了生存环境和与生存环境相关的诸多安全问题；对防控对象作了拓展，除了战争中的空袭和非战争性灾害，还强调了“危险”与“风险”的“灾险”威胁，内含了灾险前的“防控”、灾险降临时的“安全保护”以及灾险恢复阶段的多方力量协同与民众权利的保障。^①

在错综复杂的国内外安全背景下，我国国家安全战略稳步推进，国家安全内涵、国家安全法治、国家安全战略纲要的顶层设计和切实举措有序展开，这对我国现代民防建设提出了新的要求。随着全球化与信息化的推进，加上国际政治经济格局动荡的冲击，我国面临的安全威胁已经完全不同单一、线性、静态的，而是明显呈现出内容复杂、形式多变、对象多重、传统与非传统交织等复合性特征，特别是非传统安全威胁如同“不定时炸弹”，具有不对称、不单一、不确定、不易控的特征^②，我国面临的安全形势极为严峻，安全维护压力明显增大。2014年4月15日我国国家安全委员会第一次会议提出“总体国家安全观”，确立了以人民安全为宗旨，以政治安全为根本，以经济安全为基础，以军事、文化、社会安全为保障，以促进国际安全为依托，提出了涵盖11个安全领域的新国家安全体系，并就如何处理当前的复杂安全关系提出了五项基本原则：既重视外部安全、又重视内部安全；既重视国土安全，又重视国民安全；既重视传统安全，又重视非传统安全；既重视发展问题，又重视安全问题；既重视自身安全，又重视共同安全。^③同时，《国家安全战略纲要》（中央政治局2015年1月23日会议审议通过）关于我国当前所面临的内外变革和复杂多样的安全风险挑战、国家核心利益和维护标准、党对国家安全工作的绝对领导、集中统一和高效权威的国家安全工作领导体制，以及高素质的国安队伍建设等都作出了明确规

① 在我国人民防空实施防空防灾的实践中，有部分人防机构也探索了机构名称的更改，大多是在“人防办”的机构名称上加挂“民防局”，如杭州市人防办（民防局）、南京市人防办（民防局）。有地方是“民防局（人防办）”，如宿迁市民防局（人防办）；还有地方是直接换牌成“民防局”，如北京市民防局、上海市民防局、苏州市民防局。因此，为行文统一，除机构保持其本来名称外，本书应特定语境需要，都用“民防”或“民防（人防）”来指称“人防”“人防（民防）”“人民防空”“人防应急应灾和服务”等活动。

② 余潇枫. 非传统安全治理能力建设的一种新思路——“检验检疫”的复合型安全职能分析[J]. 人民论坛·学术前沿, 2014(05)(上): 86.

③ 坚持总体国家安全观，走中国特色国家安全道路[EB/OL]. 新浪财经(2014-04-16)。

定。《中华人民共和国国家安全法》（2015年7月1日通过实施）以法律的形式明确了国家安全的内涵、制度、情报与危机防控等关键内容，对一切担负国家安全保障职责的部门运作作出了原则性规定。这共同构成了中国特色国家安全道路的总体图景。在国家安全战略和全面深化改革的总体规划下，中共中央、国务院、中央军委作出了《关于深入推进人民防空改革发展若干问题的决定》（中发〔2014〕15号）（下称《决定》），把国防和军队改革纳入国家改革战略全局，对新时期人民防空深化改革提出了新定位、新要求，将对推动人防事业发展产生重大而深远的影响。^① 国家人民防空办公室作出《关于进一步依法依规开展人民防空工作有关问题的通知》（国人防〔2015〕103号），提出了“战时防空、平时服务、应急支援”的时代新使命。^② 2016年5月13日，全国人民防空第七次会议提出了“贯彻总体国家安全观”“有效履行战时防空、平时服务、应急支援职能使命”等新的改革和发展要求^③，这为新时期我国民防围绕以国家安全与发展为核心的改革设定了新的方向。

我国民防“战时防空、平时服务、应急支援”的职责定位具有深刻的时代内涵：战时防空就是根据国防需要，动员和组织群众采取防护措施，防范和减轻空袭危害，铸就护国护民的坚强盾牌。这是人民防空的根本使命和核心任务，也是立身之本。应急支援就是积极参与政府应急管理行动，充分利用人民防空战备资源为应对和处置平时突发公共事件、抢险救灾和应急救援提供支援保障，勇当为国为民的先锋骨干。平时服务就是利用人民防空战备资源优势服务经济社会发展、服务城市建设、服务人民生活，展现利国利民的独特价值。这既是党的宗旨在人民防空事业上的具体体现，也是建设服务型政府对人民防空提出的基本要求，是人民防空战时使命任务在平时的延伸。^④ 总之，我国现代民防是战时防空护国护民、平时服务利国利民、应急支援为国为民的整体体系。这为我们重新认识“民防”的内涵与外延、职责定位、历史任务、改革发展等设定了极其重要的价值原则和目标

① 兰政. 悟透要旨凝神聚力纵深推进人防改革发展[J]. 中国人民防空, 2015(11): 4.

② 姜秀元. 立足国家安全战略全局, 推进人民防空深化改革[J]. 中国人民防空, 2015(7): 4-7.

③ 习近平. 坚持人民防空为人民 开创人民防空事业新局面[EB/OL]. 中国共产党新闻网(2016-05-14).

④ 孙卫东. 深刻理解人民防空的使命任务[N]. 中国国防报, 2015-07-06(4).

指导。

我国现代民防的改革与发展在国家安全治理体系和全面深化改革中的意义重大。首先,对民众的生命、财产、健康与环境安全的优先关切,体现了现代民防以“人民安全”为宗旨的价值目标。“人民安全”的价值目标突破了以军事、政治、外交等为内容的“高政治”的传统安全定位,而转移到了注重经济、社会、环境等的“低政治”的非传统安全。这意味着安全指涉对象向下延伸至个体,意味着安全所要保护的核心内容将围绕民众日常生活境况而展开——食物、居所、职业安全、社会治安、校园安全等,这与总体国家安全观中“以人民安全为宗旨”的定位是一致的。其次,现代民防十分重视国防安全目标的实施与推进。我国国防安全总体呈现“国家领土主权安全与国家战略利益拓展相互交织;国防安全与国内安全稳定相互交织;传统领域安全与新兴领域安全相互交织;军事安全与其他安全相互交织;现实安全与潜在安全相互交织”^①,这表明我们面临着越来越复杂多元的国家安全需求,现代战争的“小打大备、小攻大防、小行动大保障”特征需要全社会资源的调动与全民的参与行动,民防在可持续的国防安全建设中有着全新的使命与职能。再次,现代民防平战结合性涉及总体国家安全中的军事安全、政治安全、科技安全、信息安全、国防安全等重要方面,现代民防平战结合能力的提升将为国家复合型、交织型安全问题的治理发挥重大作用,两防一体化的推进也为政府公共安全能力的提升准备了体制、队伍、信息等方面优势,现代民防的防护战略(主动防护、精确防护和体系防护)与防护路径(物理防护、机理防护、心理防护和网电防护等)也为政府的危机治理能力建设提供了不同层面的支撑。最后,在较为微观层面上,现代民防突出强调了对“灾”和“险”的“防控”与“保护”,强调对与生存、环境相关安全问题的关注,重视事前、事中与事后的全过程防控,强调政府、军队、社会的齐抓共管与协同治理,重视发挥人防系统资源以服务平时的城市经济与城市发展,致力探索社区安全,等等。总之,现代民防的改革与探索将成为我国国家安全治理体系现代化的重要组成部分。

从全面深化改革和总体国家安全战略稳步实施的整体要求看,当前我国民防存

^① 姜鲁鸣.军民融合深度发展与中国国防安全[J].中国人民防空,2014(12):11.

在“两个不适应”，即人防现代化水平与打赢信息化条件下局部战争要求不相适应，建设发展、行政管理方式与社会主义市场经济体制改革的要求还不相适应。这突出表现在五方面：一是人民防空指导思想没有随着战争形态深刻演变而实现根本性转变，在强调城市防护和人员防护，注重运用工事防护手段的同时，对信息防护、网电防护、心理防护、重要经济目标防护研究不够、筹划不多。二是人民防空信息化水平没有跟随信息技术水平而迅速提高，特别是防护设施信息化含量低，基本没有入网集成，发挥不了体系增能效应。三是人民防空没有随着城市化进程不断加快而与之相互协调，一些地方还没有将人民防空建设纳入城市建设总体规划，城市基础设施建设、地下空间开发利用和重要经济目标布局落实人民防空要求不到位，城市中心区、人口密集区、商业繁华区和重要目标毗邻区的防护设施功能结构不够合理，特别是一些城市新区、开发区、工业园区的防护设施建设还很薄弱。四是人民防空建设市场化改革没有随着市场经济体制逐步健全而逐步到位，仍存在市场体系不完善、市场规则不统一、市场秩序不规范、市场竞争不充分的问题，市场在配置资源中还没有发挥决定性作用。特别是产权制度缺失，成为制约防护资源市场化开发利用的瓶颈。五是人民防空行政管理方式还没有随着国家治理体系不断完善而与转变政府职能要求相适应，在一些人防部门，计划和行政命令的色彩还比较浓厚，管理职能上的“越位”“错位”“缺位”问题还比较突出，政企不分、政资不分、政事不分、政府与中介组织不分问题还没有完全解决，社会管理和公共服务职能亟待加强。^①

在新的历史时期，我国民防应充分发挥完善的军政双重领导体制和健全的法规政策体系这两个优势，基于国家安全治理能力现代化的目标，以人防军事斗争准备为牵引，以“战时防空、平时服务、应急支援”为主线，全面致力于国家安全与国家发展。

^① 《中国人民防空》评论员. 深化改革要认清人民防空的阶段性特征[J]. 中国人民防空, 2014(4): 1.

二、社区民防建构的意义及其理论研究

1. 社区民防的内涵

社区是现代城市的细胞和城市管理的基础单元，也是人口比较密集、生活要素相对集中的重要区域，同时也往往是城市灾害、突发事件的直接现场和第一防线。社区对灾险的防控状态直接关系到民众的生产、生活与生存，也不同程度影响到社会稳定与国家安全。因此，社区是保障人民安全的基本场所，社区民防是社区安全维护的重要方面。在非战争或非重大灾害时期，民防工作在社区中体现的往往不是大规模的防控与救援，而是与民众日常生活息息相关的各类灾险的处置。与此同时，民众的自救及互救能力更多的不是表现在抵御战争空袭危害中，而是表现在应对日常各类自然灾害、事故灾难与突发事件上，因而“社区民防”理所当然地成为当下民防关注民生、保障民生的重要抓手。

根据本书对“民防”的广义界定，“社区民防”则可界定为：社区组织主导下多方参与的，以自救与互救为主要方式的灾险防控与安全保护。国家层面的民防界定中的“灾险防控”与“安全保护”更为强调“公救”，而社区民防中的“灾险防控”与“安全保护”则更为突出“自救”与“互救”。基于当前我国民防“战时防空、平时服务、应急支援”的职责新定位，本书将社区民防建构为三部分：应对空袭灾害的社区战备民防、保障应急支援的社区灾备民防和防控日常事故的社区生活民防。

理解社区民防的内涵需要明确五大问题，即防什么（what）、为谁防（whom）、谁来防（who）、如何防（how）、防得如何（outcome）。

一是“防什么”？现实生活中，“灾难”“危机”“危险”“风险”“威胁”“突发事件”等均是不安全的“危险源”，社区民防要防护的危险源主要是三种：来自于社区外部的从国家到街道的危险源；来自于社区内部的一般共有的危险源；来自于社区内外部相结合的危险源，即社区与外部相关联的特定区位与区情引

发或存有的特殊危险源。

二是“为谁防”？“民防”的保护对象为所有民众，就国家民防来说，社会民众均是其保护对象；就社区来说，民防的防护对象是社区特定地域空间内的聚居人群。然而，社区聚居人群的复杂性与流动性决定了社区民防工作是一个不断跨越社区边界与逐步推进的过程。

三是“谁来防”？主要行为体是政府，即政府担负起引导、组织、动员、救援的职责。在我国当前的安全维护活动中，行政动员主导、社会动员不足的现状折射出政府与社会力量的不均衡，社会力量还远未发挥它可以达到和应该具有的效用。对社区民防工作来说，除了政府主导的“公救”之外，民众“自救”与“互救”应成为灾险防控与安全保护的重要路径，因而社区管理者、物业公司、社区志愿者队伍、各常驻单位以及居民均是社区民防的重要行为体。

四是“怎么防”？这是一个技术路线问题，即设计和建构以政府指导和引导、社区力量共同参与的自防自救的社区民防体系。社区民防建设必须有规则、有制度、有组织、有队伍、有经费、有设施、有物资。同时，由于社区之间在物质条件与精神文化上的差异，社区民防工作应依据具体情况，有创意、有组织、有计划、有步聚地开展与实施各项工作。

五是“防得如何”？民防工作包括建立组织体系、强化安全教育、培植安全文化、拟定防护措施、添置防护工具、应对灾险事件等，这是一个有计划、有组织、有领导和有控制的过程。“防得如何”要求对社区民防工作进行考核和评估，而考核与评估的标准除了“战备效益、社会效益和经济效益”之外，还应该加上“文化效益”的维度，建立涵盖安全意识、安全心理、安全教育、安全培训的社区民防“安全文化”评估维度。

最为根本的是，社区民防要以人民安全为导向，以服务民生为基点。首先，以“人民安全”为导向。以人为本是科学发展观的核心，人民安全是总体国家安全观所确立的安全宗旨。社区是我国最基层的社会单位，社区工作与社区管理构成了我国现代社会管理的重要内容。推进社区民防就要深刻把握社区的本质属性及其环境，充分尊重社区产生、发展过程中所形成的独特情境，要从社区管理体制的现状出发来探讨以“人民安全”为价值导向的社区民防实践。其次，以服务民生为基

点。关注民生、重视民生、服务民生、保障民生和改善民生是党和政府工作的重中之重。要把社区民防作为民防建设的切入点，以服务民生为目标导向，发挥好社区民防的民生效益。

2. 社区民防探索的现实意义

加强社区民防建设或人防进社区是民防建设的大趋势。1989年以来，世界卫生组织一直积极倡导和推广安全社区建设，迄今为止，全世界近200个社区获得世界卫生组织认可的“安全社区”称号，主要分布在瑞典、澳大利亚、美国、加拿大等发达国家。进入21世纪以来，许多国家日益重视社区民防建设，如美国推出“社区行动”，日本探索“社区营造”，韩国开展“社区动员”等。

近几年来，越来越多的发展中国家也加入了安全社区的探索活动，我国也涌现了诸多各具地方特色的“民防工作进社区”的探索。如江苏省社区每年结合自身情况开展至少一次居民疏散演练，开展面向中小学生的民防知识教育，致力于打造平安社区、平安校园、平安家庭与平安社会^①；北京市民防局秉承“以人为本、民防为民”的理念和“平战结合、公益为民”的要求，积极推进民防建设与经济社会发展、城市建设、应急管理融合发展；上海市是我国首批（另有辽宁省）“平战结合”和人防专业队伍参与核化事故救援的试点单位，在组织机构、法律法规等方面走在全国前列^②，并在组织指挥、教育培训、地下防护、应急救援、依法行政、网络信息等为内容的社区民防体系建设中取得显著成效，不断提高履行“战时防空、平时服务、应急支援”的水平；深圳市则探索建立了将应急指挥中心、安监局、安委办、民防办、地震局五部门归入市应急管理办公室（应急办），归市政府办公厅领导，由市政府副秘书长领衔挂帅的“大部制”民防体制。另外，全国各省、市、县（区、市）民防机构和社区防灾减灾基地组织的民防演练、社区民防宣教等活动也持续推进。当前，融入式发展是我国现代民防建设的重要指导思想，这就要求民防在主动融入中体现“战时保护人民、平时造福人民、灾时救助人民”的重要职

① 杨建国. 民防知识教育向小学拓展势在必行[J]. 中国人民防空, 2014(12): 43.

② 1992年，上海市人防办正式更名为上海市民防办，成为我国首个正式民防机构，开启了我国现代民防的历史；1999年8月1日，《上海市民防条例》颁布实施，是本书截稿为止我国第一部现代民防意义上的地方性民防法规。