

万鹏飞 王贤乐 王 进 编著

ANQUAN SHEQU CHUANGJIAN
ZHIDAO SHOUC

安全社区创建 指导手册



 中国出版社

安全社区创建 指导手册

万鹏飞 王贤乐 王 进 主编

 中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

安全社区创建指导手册/万鹏飞, 王贤乐, 王进主编. 北京:
中国社会科学出版社, 2009. 8

ISBN 978 - 7 - 5087 - 2732 - 5

I. 安… II. ①万…②王…③王… III. 社区—安全管理—
中国—手册 IV. D669. 3 - 62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 127607 号

书 名: 安全社区创建指导手册

主 编: 万鹏飞 王贤乐 王进

责任编辑: 袁美珍

出版发行: 中国社会科学出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电 话: (010) 66080300 (010) 66083600

(010) 66085300 (010) 66063678

邮购部: (010) 66060275 电 传: (010) 66051713

网 址: www.shcbs.com.cn

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 北京京海印刷厂

开 本: 145mm × 210mm 1/32

印 张: 6.875

字 数: 150 千字

版 次: 2009 年 9 月第 1 版

印 次: 2009 年 9 月第 1 次印刷

定 价: 12.00 元

编委会成员名单

顾 问：马忠良 吴 刚 欧阳梅
编委会主任：闫 宾 韩俊英
编委会副主任：王贤乐
主 编：万鹏飞 王贤乐 王进
撰 稿 人：万鹏飞 陈革梅 张 琪 胡微微
 窦坦友 胡婧炜 孙 宁 杨诗婕
 张惠妍

序

社会管理是当前和今后需要强化的一项政府职能，而公共安全则是其中一项极其重要的内容。但是问题是如何去做？安全社区创建计划给我们提供了一种理念上的创新，一种路径上的创新。

安全社区创建计划以“安全、健康、和谐”为理念，坚持安全发展为指导，以“五有一参与”为操作规程，以基层社区为平台，通过政府、企业和社会的广泛参与，将安全生产和公共安全事故及伤害降到最低，不断改进社区的安全。

北京望京街道吸纳世界卫生组织的安全社区创建经验，结合国情，初步将十七大要求的“党委领导、政府负责、社会协调、公众参与”的社会管理格局落到了实处。秉持“大安全”的理念，望京街道将安全理念与居民日常生活和居民最关心的问题紧密结合起来，大大拓宽了传统的安全理念，让安全工作记得住，看得见，摸得着。望京安全社区创建，以力量多元的跨界组织、非常广泛的居民参与和不断持续的努力改进，鼓励和号召社区公众相互帮扶，持续地提升社区的安全健康水平，最大限度地减少伤害事故的发生，突破狭隘的安全概念，走进“大安全”理念，帮助社区居民进入安全、健康、文明、合意的生活状态。

在中央和北京市有关部门的大力支持下，在街道党工委、办事处、街道办事处的坚强领导下，在社会各界和居民的广泛参与下，望京街道

经过几年持续不断的努力，终于在 2007 年成为我国少数几个国家安全社区和世界卫生组织认可的国际安全社区。

望京街道秉持“大安全、大社区和公众参与”的原则，以安全社区创建作为社会管理的切入口，从体制到标准，从项目实施、检查监督到反馈改进，注重系统性和操作性，让社区居民切身感受到了安全社区创建所带来的新变化、一种新的生活方式：安全为理念，预防为重点，社区为平台，参与为路径，和谐为结果。望京的探索为我们的社会管理提供了一种新的路径、新的视角。我希望有越来越多的社区加入到安全社区行列中来。

值此本书出版之际，说几点感受，是为序。

引/张宝明

2009 年 7 月

目 录

一、创建安全社区的基本模式	1
(一)创建安全社区的指导思想	3
1. 以人为本	3
2. “五有一参与”	4
3. “人人都享有健康和安全权利”	4
4. 资源整合、全员参与、持续改进	6
(二)创建安全社区的准则与指标	7
1. 国际安全社区准则	7
2. 中国安全社区标准	13
3. 国际准则与国内标准比较分析	20
(三)创建安全社区的基本程序	21
1. 创建机构	22
2. 确定制度	23
3. 社区诊断	24
4. 安全规划	25
5. 推进项目	26
6. 评估改进	27
7. 交流参与	27
(四)创建安全社区的机制保证	28
1. 应急管理机制	28

2. 专家咨询机制	29
3. 宣传教育机制	30
4. 国际合作机制	31
5. 信息管理机制	31
二、北京望京安全社区创建的基本经验	33
(一) 望京安全社区创建的目标	33
1. 总体目标	35
2. 具体目标	36
(二) 望京安全社区创建的推进体系	39
1. 资源整合	39
2. 全员参与	44
3. 持续改进	58
(三) 望京安全社区创建的项目管理体系	76
1. 幼儿园安全项目	76
2. 学校安全项目	87
3. 健康促进项目	104
4. 消防安全项目	129
5. 居家安全项目	137
6. 餐饮业安全项目	148
7. 工地安全项目	153
8. 交通安全项目	165
(四) 注重宣传教育、引导和启发	174
(五) 望京安全社区创建发展成果	175
(六) 安全社区创建的特点	180

1. 跨界组织	180
2. 全员参与	181
3. 持续改进	182
 三、安全社区创建的启示	
——创建安全社区是社会建设的一种新路径	184
(一)安全社区的创建体制	184
1. 党委领导	184
2. 政府负责	186
3. 社会协同	187
4. 公众参与	189
(二)细化制度保障	190
1. 完善制度,建立有效的制度保障机制	190
2. 促进制度细化,提高实践过程的可操作性	191
3. 细化制度保障,促进公共管理由粗放型向 精细化转变	192
(三)以人为本理念贯穿始终	193
1. 创建目标以人为本	193
2. 具体运作以人为本	194
(四)充分运用信息化网络	195
1. 网络服务贴近居民生活	195
2. 网络服务管理规范化	195
3. 网络服务数据动态化	196
4. 网络服务内容精细化	196
 后记	 198

一、创建安全社区的基本模式

安全社区，就是建立了跨部门合作的组织机构和程序，联络区域内相关单位和个人共同参与事故与伤害预防和安全促进工作，持续改进地实现安全目标的社会生活共同体^①。安全社区的建设历史可以追溯到 1975 年瑞典 Falköping 推行的社区安全计划，几年后，挪威的一个海岛也开展类似计划，均收到良好效果，1989 年在瑞典斯德哥尔摩举行第一届预防事故和伤害世界大会，会议通过决议——《安全社区宣言》，指出“任何人都平等享有健康及安全的权利”，并成立安全社区促进中心，全面负责全球安全社区推进工作。截至 2008 年年底，全球共有 151 个社区获得了国际安全社区称号，分布于中国、瑞典、澳大利亚、泰国、加拿大、法国、丹麦、挪威、英国、美国、南非、新西兰、荷兰、韩国、越南等地。

受国际安全社区的启发，2003 年我国大陆地区也引入了安全社区理念，安全社区创建工作引起了国家的高度重视。国家安全生产监督管理局所属中国职业安全健康协会作为“国际安全社区支持中心”负责“安全社区”建设项目的推广、联络、推荐和技术支持，并负责“全国安全社区”的标准制定、评审和管理工作。2006 年国家《安全生产“十一五”发展规划》和

^① 中国职业安全健康协会网站：<http://www.cosha.org.cn>。

《安全文化建设纲要》确定了“十一五”期间全国建成 500 个国家安全社区的总目标。2007 年 9 月 3 日,“全国安全社区工作会议”在沈阳召开,命名首批 21 个“全国安全社区”。截至 2008 年年底,我国已建、在建国家安全社区近 300 个,涵盖人口 2000 余万。

安全社区的创建不仅受到了国家的高度重视,作为中国首善之区的北京也积极推进安全社区创建,北京市政府和各级领导也给予了此项工作大力支持。北京市委、市政府本着以人为本、服务群众、实事求是、因地制宜、试点先行、整体推进的原则,选择了朝阳区、东城区、西城区三个区率先在全市开展创建工作,并逐步向全市推开。

全国十届政协常委、原国家安全生产监督管理局局长、中国职业安全健康协会理事长张宝明在朝阳区“安全社区”创建工作启动仪式的讲话中指出,创建安全社区直接关系到经济的繁荣、社会的稳定,关系到和谐社会的构建。北京市政府副市长吉林在朝阳区“安全社区”创建工作启动仪式的讲话中更是指出,创建安全社区意义重大,有利于进一步贯彻党的十六届四中全会精神,提高基层党的执政能力;有利于进一步落实胡锦涛总书记北京视察重要讲话精神,切实加强基层基础工作;有利于与国际接轨,进一步提升城市国际化水平,提高国际影响力;有利于维护首都社会稳定,提高居民安全感和满意度。

安全社区创建的根本目的,就是持续地提升社区的安全健康水平,最大限度减少事故和伤害。安全社区建设以资源整合为基础,以全员参与为特征,以持续改进为目的,是贯穿社区安全、医疗卫生、文化心理等各个领域的大安全理念。创建安全社区,需要秉承下述指导思想。

(一) 创建安全社区的指导思想

1. 以人为本

以人为本，是安全社区创建的灵魂。安全社区，根本在人。必须将以人为本的理念贯穿于安全社区建设的始终，在安全促进的各个环节、各个程序、各个步骤中体现以公众的需要为第一信号，以公众的评判为第一关注，以保障公众的生命财产安全为第一职责。不断拓宽保障范围，持续助推公民参与，力求全面贯彻共驻、共建、共享的基本准则。

具体来说，在安全社区的建设目标和项目选择上，要充分考虑社区实际，从公众的实际需求出发，着力解决辖区内多数人最关心、最直接、最现实的利益问题。要综合采取意见/建议会、满意度调查、民意调查、公民大会、评议表、服务使用者论坛、社区/地区论坛、互动网络、公民座谈小组、公民投票、居民议事会、公民听证会等多种方式，收集公众意见，倾听公众声音，了解公众需求，确保所实施和推动的安全促进项目能够最大限度地提升公众的生活质量和满意度水平。

在安全促进的具体运作中，要充分发挥人民群众的力量和作用。通过宣传培训、模拟演习，全方位提升公众自救互救能力；鼓励公众成立安全互助小组，协作互助以分摊风险；鼓励公众参与志愿活动，共同帮助辖区内的高风险人群和弱势群体，以促进社区整体安全水平的提高。在安全社区的评估反馈中，要充分展示公众的真实感受，以群众满不满意、赞不赞成为评价社区安全工作的主要指标之一。要拓展渠道，积极互动，以公众的意见建议作为调整项目、完善整改的依据，使公众的意志在安全社区建

设的各个环节中得以体现。

2. “五有一参与”

“五有一参与”是世界卫生组织社区安全促进合作中心提出的国际安全社区准则。具体包括：有一个负责安全促进的跨部门合作的组织机构；有长期、持续、能覆盖不同性别、年龄的人员和各种环境及状况的伤害预防计划；有针对高风险人员、高风险环境，以及提高脆弱群体的安全水平的伤害预防项目；有记录伤害发生的频率及其原因的制度；有安全促进项目、工作进程、变化效果的评价方法；积极参与本地区及国际安全社区网络的有关活动。简而言之，就是“有机构、有计划、有制度、有项目、有评价、重参与”。

“五有一参与”中的“五有”，强调的是一种机制保障——机构是否体现资源整合、计划是否长期有效、制度是否完善、项目是否有针对性、评价是否客观，这些是推进安全促进工作的前提和基础。实现“五有”，要侧重于资源的整合，要立足于社区实际，以现有资源为依托，进行结构重组和功能强化，在此基础上，逐步提升。因此，即使在硬件条件较差的社区，也同样可以根据自身的情况，通过以促进安全为主导思想的调整和完善，来达成安全社区的基本要求。“一参与”则是贯穿于安全社区创建始终的软实力，它展示了一种全民动员、共驻安全的精神理念，是安全社区的内核和关键。只有使安全意识、安全理念真正深入人心，才能形成人人参与安全建设、人人关心安全工作的良好局面，才能真正将共建安全、减少伤害的目标落到实处。

3. “人人都享有健康和安全权利”

“人人都享有健康和安全权利”是创建安全社区的总体目

标。1989年在瑞典斯德哥尔摩举行了第一届预防事故和伤害世界大会，会议通过决议——《安全社区宣言》，指出“人人都平等享有健康及安全的权利”。这构成了各国创建安全社区的总体目标。该目标有以下两个基本点：

第一，是“人人”。它指出了社区安全促进工作的惠及范围——社区安全工作要包括辖区内所有人。无论是常住人口，还是流动人口；无论是本国公民还是外国公民，都是安全促进工作要涵盖的对象。这一点，体现了对于人权的尊重，体现了对平等理念和公平正义的贯彻。同时，它也为“大安全”的实现提供了基本的保障——只有每一个人的安全健康权利都得到平等的保护，才能形成和谐稳定的社会关系，才能实现整个辖区的长治久安。以“人人”为对象，要求安全促进工作涵盖不同阶层、不同职业、不同收入群体、不同年龄层次的公众，不能因为籍贯、身份、社会地位等方面的差异而有所不同。同时，它也要求安全促进工作能够有重点和针对性，能够突出强调高风险人群、高风险环境和弱势群体的安全工作，并根据其特点拟订相关项目，鼓励和号召社区公众互相帮扶，实现共同安全。

第二，是“健康及安全”。它突破了狭义的安全概念，将“大安全”提上了社区工作日程。所谓“大安全”，是指一种安全、健康、文明、合意的生活状态，它既包括整个社区的治安水平，也包括普通公众的健康程度。它的目标是系统地减少事故和伤害。为了达到这一目的，一要维护社会秩序，最大限度减少违法犯罪活动；二要加强日常安全防护，提高医疗卫生服务质量，最大限度减少疾病和痛苦；三要宣传安全理念，促使公众养成科学健康的生活习惯，在日常生活的方方面面维护健康文明，实现“大安全”。

4. 资源整合、全员参与、持续改进

资源整合、全员参与、持续改进是创建安全社区的三大核心理念。资源整合与全员参与，实质上共同强调了大安全构建的整体性、全局性。安全成果要惠及辖区所有人，安全建设亦要凝聚辖区的整体合力。

社区成员是分散的，如何将社区成员凝聚到安全社区创建工作上来是创建安全社区面对的首要问题。资源整合，就是要将社区的不同部门、不同领域的资源集中整合、有效利用，最终实现共赢。资源整合更加强调物质力量，侧重于静态的制度安排。它要求在制度上搭建安全建设的联动平台，通过机制设计，将党委领导、政府主导、社会协同、公民参与的安全建设格局固定化、规范化，使其各司其职，协调联动，最大限度地发挥整体合力。而世界卫生组织社区安全促进合作中心提出的安全社区“五有一参与”的标准中，首先强调要有一个负责安全促进的跨部门合作的组织机构，也是意在通过这样的一个跨部门组织推动区域内资源整合，推进安全社区的创建工作。

全员参与，是安全社区的另一个非常重要的核心理念。安全社区的提出，带我们走出狭隘的安全概念，走进“大安全”观，帮助居民进入安全、健康、文明、合意的生活状态。在安全社区中，居民不再是被动的接受者，而是要成为积极主动的主导者，因此安全社区的创建工作自然不能缺少全员参与。与资源整合不同的是，全员参与更加强调人的力量，侧重于动态的共建过程。它要求采取广泛的宣传动员，使社会团体、企事业单位、居民个人深入了解安全社区的基本理念和构建安全社区的深远意义，从而将遵循安全准则内化为自身的行为准则，将安全创建活动转变为自主的行为方式。积极参与安全项目，积极开展志愿活动，真正做到共同建设、共同享有。

持续改进，强调大安全构建的长期性，安全社区的创建工作不是可以集中在某个时间段内完成的工作。社区的情况不是一成不变的，随着时间的推移，社区的人员构成、焦点问题、阶段特点等方方面面都会发生多种多样的变化，社区面临的安全生产工作形势也将发生变化，即时根据社区状况调整预防计划、改进措施等工作是十分必要的。因此，安全社区的建设是只有起点没有终点的持续进程。要在现有项目的基础上，不断找到新的问题和切入点，将安全工作不断向纵深推进，持续地提升社区安全状况，持续地增进社区健康水平，持续地减少意外和伤害事故的发生。

（二）创建安全社区的准则与指标

1. 国际安全社区准则

世界卫生组织确定的安全社区准则，其核心为“五有一参与”，具体包括：

- 一是有一个负责安全促进的跨部门合作的组织机构；
 - 二是有长期、持续、能覆盖不同性别、年龄的人员和各种环境及状况的伤害预防计划；
 - 三是有针对高风险人员、高风险环境，以及提高脆弱群体的安全水平的伤害预防项目；
 - 四是有记录伤害发生的频率及其原因的制度；
 - 五是有安全促进项目、工作进程、变化效果的评价方法；
 - 六是积极参与本地区及国际安全社区网络的有关活动。
- 在此基础上，还确定了九项指标（九大安全类别）如图1所示。

针对这九大项目，世界卫生组织分别制定了详细标准，具体如下：



图1 世界卫生组织的九项指标（九大安全类别）
具体安全促进项目

（1）交通安全的指标

①已成立一个由管理人员、工人、技术人员、志愿者组织以及安全专家组成的跨界组织，以伙伴合作模式，负责交通方面的所有安全促进事宜，由一名政府代表和一名志愿者代表共同担任负责人；

②有交通安全规章制度，这些制度应由跨界组织制定，并被安全社区内的交通部门所采纳；

③长期、持续地开展交通安全促进工作，并覆盖到不同的性别、年龄、未采取保护措施行人、机驾驶者、所有交通场所、环境和状况；

④有针对高风险人群、高风险环境，以及脆弱群体的安全措施；

⑤有记录伤害（包括意外伤害和故意伤害）发生的频率及其原因的制度；