

四川城市社区

安全风险评估与管理

SICHUAN CHENGSHI SHEQU
ANQUAN FENGXIAN PINGGU YU GUANLI

陈旭 \ 主编



四川大学出版社

序 言

随着经济社会的发展，工业化和城镇化的加速，改革步伐不断加快，民生问题更加重要，利益诉求更加多元化，社会矛盾和纠纷更加明显。当前，我国正处于社会转型期，这些矛盾纠纷如果不能及时得到很好的解决，将对社区安全和社会稳定产生影响。由于我国许多城市的应急管理水平不高，社区公众安全意识不够，风险防范意识不强，避灾避险、自救互救的知识和技能仍显不足，大多数城市社区安全风险形势依然值得高度重视。

社区是风险管理的重要研究对象。首先，所有需要应对的灾害，大多数会危害社区居民。从应急管理风险评估的专业领域出发，突发事件的风险大致可分为自然灾害、公共卫生、社会公共安全以及事故灾难四种。上述灾害只有对人类产生影响时，才有应急管理学意义上的研究价值。而人类多数居住在相对集中的社区中。所以，社区是人类抵御灾害的物质载体。

其次，社区是灾害应对的基本组织单元。每当灾害来袭之时，邻里守望与邻里互助几乎是最有效、最便捷的组织方式。一个家庭可能在灾害中难以自救，而这时社区则可以在短时间内集合基本力量，形成组织合力，直接高效地完成搜索与救援。社区志愿者组织从来都是应急响应的基础和核心力量。

社区风险评估是一个前沿话题。风险评估的目的就是做好风险管理，开展社区风险评估是制订城市社区应急管理预案的基础和依据。以往的风险评估，或者面向特定灾害种类，或者面向大

的区域，或者面向企业机构等。面向社区层面的风险评估研究一直是国际关注的前沿话题，而在我国则涉足较少。社区风险评估面向特定的空间区域、人口构成、社会活动以及响应策略，这些都是社区风险评估的主要研究对象，也是前沿问题。

对四川地区而言，由于地势起伏大、灾害频发、人口多，社区风险管理尤为关键。四川截至 2016 年末拥有 8262 万常住人口，总量居全国第四。同时，四川西部等大面积地区皆为山地，人口多聚居在中部平原地区。因而，人口稠密，风险较高。以成都为例，常住人口已经突破 1500 万，位居中国第四大人口城市，社区风险问题突出。本书梳理社区风险管理相关理论，结合四川社区风险管理的特殊情况，以理论推演和案例分析为主要研究方法，探析社区风险管理的规律和路径，进一步促进四川城市社区应急管理建设，减少社区内突发事件的发生，维护社区秩序，保护社区居民人身和财产安全，对四川城市的建设发展及社会的长治久安有着重要的意义和深远的影响。

由于水平有限，书中仍有不妥之处，恳请批评指正。

董晓松

2017 年 9 月 15 日

目 录

引 言	(1)
第一章 城市社区应急管理基本现状——以四川省成都市为例	(16)
一、四川省城市社区应急管理实践	(16)
二、成都市城市社区应急管理实践	(21)
三、成都市社区（村）综合减灾标准化建设的实践	(26)
四、成都市武侯区创新应急工作机制，提升社区应急能力	(28)
五、成都市锦江区依靠信息技术提升社区综合应急能力	(33)
六、成都市锦江区加强应急能力建设，提升志愿服务水平	(38)
七、成都市龙泉驿区创新安全管理模式，推进安全社区建设	(41)
八、成都市天府新区成都直管区基层社区应急能力示范建设	(46)
九、成都市新都区社区治理模式的创新实践	(53)
第二章 城市社区在应急管理存在的问题	(59)
一、社区建设观念和管理滞后问题分析	(62)
二、应急管理制度体系和社区建设目标问题分析	(72)
三、社区建设中的“行政化”倾向问题分析	(78)

四、社区公共服务满意度问题分析·····	(81)
五、城市社区公共安全管理存在问题的根源·····	(85)
六、社区文化建设问题的分析·····	(95)
七、社区卫生服务工作问题的分析·····	(96)
第三章 应急管理 with 风险评估·····	(105)
一、应急管理体系·····	(105)
二、应急管理研究方法·····	(115)
三、风险与风险管理·····	(121)
第四章 国内外城市社区应急管理风险评估·····	(127)
一、城市社区应急管理与风险评估·····	(128)
二、中国城市社区应急管理评估·····	(143)
三、欧美城市社区应急管理风险评估·····	(170)
四、日本社区应急管理风险评估·····	(176)
第五章 四川城市社区安全风险评估途径与技术·····	(178)
一、先进感知技术与风险源识别·····	(178)
二、标准化评估——智慧社区风险评估系统·····	(193)
三、创新评估——基于大数据的社区风险评估·····	(199)
四、风险分析的可视化技术——GIS·····	(206)
后 记·····	(225)

引 言

中国社会已进入城市化快速发展的阶段，我国城市建设和发展步伐加快，城市已经成为经济社会的核心和主体。各种资源要素高度聚集在城市，由城市不断扩张所导致的内在风险因素却与日俱增，各种风险层出不穷。社区是城市的基本组成单元，是若干社会群体或社会组织聚集和居住在一定区域范围内所组成的相互关联、关系密切的社会共同体。城市社区作为现代城市的基础和重要组成部分，在繁荣发展的同时也面临着种种危机，当危机来临时，社区是各种突发事件最直接的承受者，社区民众是风险直接的影响对象和应对者。城市社区风险不同于城市问题，它具有突发性、全面危害性以及难以预测性等特点，对城市社区的生存和发展构成直接威胁。因此，以社区为立足点，开展城市社区安全风险评估的应急管理模式研究非常重要也十分必要。

社区具有一定数量的人口、一定范围的地域、一定规模的设施、一定特征的文化、一定类型的组织，社区居民之间有共同的认识和利益关系，有着较密切的社会交往。按照城市社区的居住人口特点，可以将城市社区分为新建社区、老旧社区（包括棚户区和单位企业生活区等）、新旧混合社区、特殊功能社区等四大类。即使在同一个城市中，富裕人群居住的高档新社区与贫困人群居住的老旧社区之间差别也很大。城市里的一些老旧社区，由于聚集着众多危旧房屋，道路狭窄，基础设施不完善，管线陈旧，存在火灾隐患，而且没有地下停车场、大型绿地等可作为避

难场所，因而风险隐患更多，也更加不安全。

近几年，由于全球气候变暖，极端天气现象频发，各类自然灾害高发频发，风险和灾难性事件频发，洪灾、风灾、雪灾和地质灾害也常常威胁社区的安全。受历史和自然条件所限，我国大部分城市人口仍分布在自然灾害严重的地区，市政基础设施承载力超负荷，人口密度大，部分建筑达不到设防标准。同时，随着经济社会的发展，我国正处于社会转型期，工业化和城镇化快速发展，改革步伐不断加快，民生问题更加重要，利益诉求多元化，社会矛盾和纠纷变得更加明显，转型期的社会矛盾不断积累。这些矛盾纠纷以及不良社会心理问题等，如果不能及时得到很好的解决，都将对社区安全和社会稳定产生很大影响。由于我国许多城市的应急管理有待提高，社区公众安全意识不够，风险防范意识不强，避灾避险、自救互救的知识和技能仍显不足，大多数城市社区安全风险形势依然值得高度重视。

中国在改革开放前后相当长的一段时间内，社会公众更多地关注经济增长、科技进步、物质生活水平等方面，却相对忽视了城市安全问题带来的影响。社会公众在享受物质文明进步的同时，开始逐渐意识到社会发展中存在的各种问题，其中一个重大问题就是由突发事件所引发的公共安全问题，严重威胁着公众的生命健康和财产安全，给社会公众造成巨大的经济损失，给他们带来了的心理恐慌，对社会生产生活产生了负面影响，甚至会减缓国家的经济增长速度，严重破坏社会的有序运转和公众的生产生活。

在过去几年的发展和建设过程中，在国家的倡导和重视下，创建全国综合减灾示范社区的范围不断扩大，城乡社区防灾减灾救灾能力得到进一步提升。随着城市的快速发展，城市社区的人流、车流、物流量陡增，城市社区也不可避免地存在各种各样的安全风险问题，火灾、水灾、公共卫生问题、治安事件、交通事

故、社会矛盾以及伦理道德问题等，都是社区安全中的常见问题。各种不同类型的风险事故最近几年都在不同社区出现过，例如，在 2010 年 11 月 15 日，上海静安区高层住宅发生大火，死伤多人，场面非常惨烈，好多人因此几年回不了家。类似的火灾在其他城市的小区也有发生。还有，因小区发生大规模停电而存在引发安全事故的风险；社区内如果有加油站，就存在加油站突然发生爆炸的风险；如果社区内有学校，就有食品卫生安全和突发食品中毒事件的风险；社区居民家中在使用燃气热水器和煤气罐时，如果使用不当也可能发生煤气中毒或燃气爆炸事故；社区里如果有重症精神病患者也是一个社会治安风险源；如果有敌对势力或暴恐分子潜伏到社区，情况将更复杂和危险；以上这些都是可能发生的风险。另外，城市社区还有社会稳定等方面的风险。要进行城市社区风险评估的研究，就要揭示这些问题与社区各个方面的相互联系，并提出相应的应急管理模式，帮助社区依靠自身的力量和外部力量尽可能有效地解决问题。我们也清醒地认识到，一个社区面临的许多安全问题，往往不是在这个社区单独存在的，而是更大社会范围内问题的具体表现。因此，开展城市社区风险评估的研究，提出更加有效的应急管理模式，有助于发现和解决城市社区更为广泛的安全问题。

城市社区安全风险多种多样，决定了其评估会面临很多复杂的难题。风险评估是风险管理中最重要的一步。风险评估是指在风险事件发生之前或之后，针对该事件在人们生产生活及经济财产等方面造成影响和损失的可能性进行量化评估。风险管理的国际标准 ISO 31000 对其定义为：风险评估是风险识别、风险分析、风险评定的全过程。社区安全风险评估是一项较为复杂的系统工程，对开展组织实施、方法运用、情况汇总等多方面都提出了较高的要求。针对社区而言，社区风险评估是通过对影响社区的各种不确定因素即潜在的风险和危机的来源、性质、数

量、影响等进行识别、分析评价，得出综合评估结论，并在此基础上提出和采取应对策略，对各种风险进行管理和控制的系统理论和方法。具体而言，社区风险评估就是依据一定的风险评估标准和方法对社区内部和外部可能面临的风险因素及存在的薄弱环节进行识别、分析和评价，并通过科学研判和评估手段认识风险的性质、特征和影响结果，判断风险的未来发展趋势，制定风险应对策略和应急管理预案，从而有效地预防、规避、应对和控制风险，从根本上做好各方面工作以确保城市社区的安全。

通常，城市社区所面临的主要风险概括归纳为以下四大类：一是自然灾害风险，如暴雨、暴雪、台风、洪水、地震等极端气候条件引发的自然灾害。二是事故灾难风险，如社区内和周边工厂企业导致的生产安全事故、交通事故、火灾事故和环境污染事故等。三是因传染病或食物中毒导致的公共卫生危机事件风险，如传染病、呼吸道疾病和流行性疾病等引发的安全风险。四是因利益诉求、劳资纠纷、房屋拆迁、社区治安、物业管理所引发的群体性事件导致的公共安全危机事件风险，还有举办大型活动和集体外出活动发生的安全事故、恐怖分子袭击和群体斗殴事件等发生的风险。此外，还有社区成员通过互联网参与各类敏感事件，这种线上线下频繁互动的网络突发事件危机，给社区的正常运行带来了极大风险。

城市社区的四大类风险都具有一些共同的特点。由于社区内成员密集，所以危机酝酿期短，风险转化为危机的过程容易被人们忽视，导致危机爆发前征兆不明显，危机爆发后影响和破坏很大。当发生公共卫生突发事件危机时，由于社区居住的成员密集，人口结构复杂，社区内老幼病残及体弱者随机分布，消毒隔离难度大，疫情风险的蔓延传播较快，容易快速转化为严重危机。当发生公共安全突发事件危机时，社区内常常表现为群体性事件。例如：发生于业主与地产开发商之间、业主与物业公司之

间的利益纠纷，当一方的利益影响到另一方的利益时，两个利益方之间容易发生较大规模的冲突。当发生自然灾害突发事件危机时，如近几年来极端天气频发，灾害形成较快，社区准备不足、应对不力，就会受灾严重，由于自然灾害危机的影响面大，涉及的利益相关者众多，在社区内无论是居民还是社区服务机构都将面临巨大损失。目前，自然灾害和利益纠纷是大多数社区安全中面临的最主要风险源。

风险评估的目的就是做好风险管理。风险管理是对风险的事前预测和控制，不仅要注意控制、消除已存在的风险，而且还要注意预防、减少新的风险出现。风险管理的对象是“风险”，其主要特性是对不确定性和可能性（风险）进行管理，主要包括对风险的识别、分析、控制、转移四大环节。开展社区安全风险识别与评估，编制社区安全风险分布图，要充分发挥好社区安全信息员的作用，让他们专门从事风险信息的收集、传递、整理、分析、评估等工作，当安全风险发生后，安全信息员可以在“第一时间”对灾害损失进行评估，将灾情准确上报有关部门，同时对灾民进行及时救助，确保灾民基本生活。

由于每个社区在经济文化、生活习俗、居住人群、地理环境等方面存在差异，因此，在全面了解社区情况的基础上做好社区风险诊断和评估是非常重要的。社区风险诊断需积极整合社区内的人、财、物等各种资源，在联合街道办、居委会、派出所、交通管理部门、卫生管理部门、学校、医院等社区相关多元主体的基础上，鼓励动员社区居民积极参与，综合运用管理学、社会学、统计学和风险调查方法等对社区安全进行全方位诊断，掌握社区安全的现状以及存在的风险问题和原因，确定社区安全防范的目标和方向，从而制订切实可行的风险应对方案。

社区是城市的基本组成单元，是居民生活工作的主要场所，社区的安全也就成了城市安全的重要部分，也是城市安全的基础

所在。城市社区是诸多突发事件发生的第一现场和处置的第一现场，是基层矛盾冲突的集结地，是预防和应对突发事件的前沿阵地。社区上传民意，下行政令，其地位特殊且非常重要。习近平总书记 2014 年在福建省调研时就曾指出：“社区虽小，但连着千家万户，做好社区工作十分重要。”城市社区不仅聚集社会资源和财富，也是城市居民安全、舒适、健康生活的重要场所。城市社区的重要性地位会随着改革的不断深入和城市化进程的加速推进而日益凸显。城市社区公共安全是国家公共安全体系的重要组成部分，社区安全事关人民群众生命财产安全，事关社会和谐稳定和人民幸福，是衡量执政党领导力、检验政府执行力、评判国家动员力、彰显民族凝聚力的一个重要方面。2015 年 5 月 29 日，习近平在中央政治局集体学习时又强调：维护公共安全体系要从最基础的地方做起，把基层一线作为公共安全的主战场。2015 年 12 月，中央城市工作会议明确了“城市发展，安全第一”的城市发展理念，提出“要把安全放在第一位，把住安全关、质量关，并把安全工作落实到城市工作和城市发展各个环节各个领域”。会议不但对今后城市工作进行了具体部署，也确立了城市治理体系现代化的新要求。

随着经济全球化的发展和互联网时代的到来，人类社会已进入了高风险时期。近几年我国突发自然灾害种类繁多，频度高、范围广、损失严重，生产安全事故层出不穷，突发公共卫生事件和社会安全事件也不断发生，我国城市更是处于风险累积过程中，人口高度密集、资源快速流动，经济要素高度集聚，政治、文化及国际交往活动频繁，城市往往成为安全风险的高发区。导致我国城市社区安全事故频繁发生的原因有很多，主要有客观因素和人为因素。在人为因素方面，社区应急准备能力不足、处置不及时或者管理混乱等管理性问题是导致社区安全突发事件重复发生并且严重影响人民生命财产安全的重要因素。究其本质原

因，则是由于缺乏完善的城市社区安全风险评估的应急管理模式，因为风险评估是制定社区突发事件应急预案的基础，也是检查和问责基层政府和社区应急管理工作漏洞的重要环节，还是改进社区应急能力的重要依据，能保障社区应急管理实践的规范性和有效性。

城市社区应该是群众安全和放心居住的地方，将风险评估纳入基层应急管理职能体系，把风险评估作为风险管理的第一道防线和核心分析框架是应急管理的必然选择。我国很多城市正在朝着“安全发展示范城市”这一目标努力，全国各地都在开展创建“平安社区”“安全示范社区”“防灾减灾示范社区”等活动，然而，城市公共安全领域仍存在着不安全的因素，重大安全事件时有发生。这些事件暴露了在安全风险评估上存在的诸多问题。开展社区安全风险评估，正是基于对风险评估发展趋势的预判，因势而动，顺势而为。

风险管理是突发事件预防与应急准备阶段的工作重点，风险管理流程中风险评估环节是极为重要和较为复杂的步骤。开展城市安全风险评估，是落实国家法律规定，履行政府社会管理和公共服务职能的根本要求。党中央从国家长治久安的高度，强调开展风险评估的重要性及迫切性，对风险评估做出了明确部署。2007年11月施行的《中华人民共和国突发事件应对法》第5条规定：“国家建立重大突发事件风险评估体系，对可能发生的突发事件进行综合性评估，减少重大突发事件的发生，最大限度地减轻重大突发事件的影响。”第20条要求：“省级和设区的市级人民政府应当对本行政区域内容易引发特别重大、重大突发事件的危险源、危险区域进行调查、登记、风险评估。”这些规定和要求，需要各级城市的政府管理部门对照中央的新要求，找出城市政府职能存在的短板，拿出有效举措，力争有所突破。《国家综合防灾减灾规划（2016—2020年）》也进一步指出，要完善国

家、区域、社区自然灾害综合风险评估指标体系和技术方法，推进自然灾害综合风险评估、隐患排查治理。探索建立区域与基层社区综合减灾能力的社会化评估机制。开展社区灾害风险识别与评估，绘制社区灾害风险图，加强社区灾害应急预案编制和演练，加强社区救灾应急物资储备和志愿者队伍建设。深入推进综合减灾示范社区创建工作，开展全国综合减灾示范县（市、区）创建试点工作。

开展社区风险评估是制订城市社区应急管理预案的基础和依据。城市社区风险评估决定了社区应急预案的预警响应级别和处置措施。社区制订应急预案的基础和依据是针对社区的风险评估。根据风险评估结果找出社区的风险源和风险点，根据风险种类及数量确定风险评价的等级，确定社区可能发生的灾害和事故及其性质、危害后果等，为应急预案的应急响应级别和处置措施提供决策依据和足够的信息。风险评估的结论不仅有助于确定重点考虑的风险源，而且也为应急预案的编制提供了必要的信息和资料。应急预案将根据风险评估的结论进行编制。对于城市基层社区来说，编制的应急预案还应该充分考虑到与纵向的管理部门及社区内各企事业单位部门应急预案的有效衔接与联动，进行动态修订与调整。

近年来，我国城乡社区防灾减灾救灾能力进一步提升，一些城市对社区风险评估进行了积极实践并取得了一定经验。例如上海市在 2009—2011 年开展了社区灾害风险评估，上海市民政局探索建立上海市社区综合风险评估模型，包括社区风险评估模型的开发以及社区风险地图的绘制两部分。社区风险评估模型的开发主要包括社区脆弱性评估、社区致灾因子评估以及社区减灾能力评价三部分。社区风险地图包括五个内容：危险源、重要区域、脆弱性区域、安全场所以及应对措施。深圳市在 2012 年 10 月启动全市公共安全评估，从街道和社区开始，对识别出的每一

项风险，综合分析其发生的可能性和后果的严重性，对照风险矩阵图，评定风险等级，确定风险大小。风险发生的可能性，由低到高分低等级、中等级、高等级、极高等级4个等级。共评估识别出公共安全风险源138项。其中，中低等级风险87项，高等级风险46项，极高等级风险5项。评估结果是：深圳全市公共安全总体风险为中等偏高水平，在洪涝灾害、地质灾害、火灾事故、交通事故、生产安全事故、群体性事件等方面，面临较高风险。这是从城市社区基层的风险评估实践入手，详细了解整个城市所面临的风险，才能有效开展城市应急管理工作。

城市社区的安全风险评估也存在一些现实难题。社区安全风险评估的方法和程序是否科学合理以及运行是否规范，会直接影响社区安全风险隐患识别、分析和控制的效果。目前，社区安全风险评估理论与实践在国内还处于起步阶段。尽管做了大量工作，但是，我国发生的各种突发事件也对城市社区的风险管理工作提出了严峻挑战，虽然大部分突发公共事件已经妥当处理——2015年天津港“8·12”瑞海公司危险品仓库特别重大火灾爆炸事故，2016年深圳“12·20”山体滑坡灾害事件，但是在当前社区风险管理工作中的一些突出问题也已暴露。总的来看，有以下几个方面。

一是风险管理意识淡薄，风险评估理念缺失。从现状来看，在城市社区内的风险管理意识普及率普遍偏低，风险评估理念没有深入社区，社区居委会工作人员并不认为社区风险评估和应急管理是一项应该积极开展的工作，而更多的是将社区应急管理看作一项政治任务、一种管理负担。在社区居委会工作人员这种消极被动的风险管理意识影响下，社区的风险评估工作脱离社区的日常管理工作，导致社区的应急管理建设滞后，社区应急预案的实用性、可操作性不强，缺少对社区内部的风险识别和脆弱性分析，没有建立相关隐患排查和预警机制，信息报告的应急管理机

制也不完善，无法落实应急管理的“关口前移”，最终导致社区无法有效应对突发事件。

二是风险评估缺少顶层设计，应急准备工作不到位。由于我国城市公共安全管理重点在于应急管理，在于事后处置，导致人们对事前的风险评估重要性认识不足、重视不够，仅将风险评估作为应急管理的一种手段，没有从城市公共安全管理战略高度对社区风险评估进行统一谋划和系统化设计。开展社区风险评估的城市也很少组织专门的课题研究，社区风险评估缺乏科学系统的理论支撑和指导，评估原则、评估指标体系、评估模型、评估依据、评估技术与方法、评估程序等没有规范化、标准化。同时，我国还没有出台一部公共安全风险评估的法律法规，只是在《突发事件应对法》和《安全生产法》等法律的个别条文中有所体现。城市风险评估只是政府系统内部的工作指导类的规则制度，并非由立法机关等部门制订的正式法律法规，对社区风险评估工作更没有详细的规定和要求。同时，缺乏专业人才也是一个比较现实的问题。我国城市社区安全风险评估多为内部评估，评估主体是社区管理人员。但是，社区的自身力量并不足以开展风险评估工作，从事社区风险评估的人员大多数是临时抽调的，不具有专业知识和背景。与风险评估工作有关的业务培训较少且方式单一，社区工作人员对风险评估业务了解不深、对流程不熟，难以满足评估需求。即使开展一些社区风险评估的培训，其培训内容也主要是讲评估怎么操作，风险等级分数怎么划定等技术性问题，很少涉及评估的理论依据，很多评估工作者对风险评估的内在逻辑与学理基础缺乏必要的认识，在实际评估中“知其然而不知其所以然”，容易造成风险评估的盲目性和不科学性。同时，这种内部评估模式具有非公开性、非透明性以及封闭性特点，自我监督约束力度有限，容易陷入评估过程形式化、评估目标偏离化等情况。

三是风险评估主体单一，落实“政府主导、专业评估、公众参与”原则不严。社区安全风险评估的责任主体是所有对社区安全负有评估、管理、治理与服务职责的各种组织及相关责任人员。明确社区内相关部门与人员的职责，有助于社区安全风险评估工作的有效落实。但长期以来社区群众的参与度不高，风险意识淡薄，甚至出现了评估的决策者与实施者合二为一的现象。通常情况下，社区的风险评估工作开展是被动式的由外力推动，评估工作领导小组、应急管理部门、相关职能部门和基层政府主导及掌控对社区风险的整体评估，既负责提出评估动议，也负责召集专家学者和基层代表参与评估，难免会将自己的倾向性意见渗透其中，使评估陷入“既当运动员又当裁判员”窘境，必然影响风险评估的客观性和中立性。在评估工作的专业性上，专业团队和专业机构的独立性和客观性不够。一般牵头开展社区专项风险评估工作的是由政府各部门各单位召集的各类专家、专业人员为骨干组成的评估队伍，他们来自体制内，部分是通过政府购买服务方式引入的专业评估机构。由于他们的评估经费来源于政府，评估中主要参考和利用相关部门和各社区的各类风险评估结果，只是对存在评估空白和模糊的风险领域和区域进行补充调研和评估。社区群众在风险评估过程中的参与度不够，公众对评估结果的影响力极为有限。

四是评估方法运用的局限性。中华人民共和国国家标准《风险管理风险评估技术》（标准编号：GB/T27921—2011）中列出的风险评估技术共有 31 种，有定量的、半定量的、定性的及其组合。城市社区安全风险评估所采用的方法以宏观定性为主，具体有比较分析法、专家打分法、风险矩阵法。其中专家打分法的根据是专家的主观判断，由于他们的专业背景、工作经验不同以及对自己研究领域内容特别关注，易导致风险判断的偏移和评估结果的误差。定量的风险评估理论分析方法主要是模糊理论、层

次分析法、灰色理论等。风险矩阵法虽通过对风险因素发生的概率和影响程度进行量化评分，使得风险评估从定性分析转向半定量分析，但对事件发生可能性及影响因素的定量分级仍为经验性判断，分级缺少量化指标。这些方法与定量分析相比虽然简单且易于操作，但却影响了评估结果的精确度。随着学术研究的发展，单一理论评估方法的缺点逐渐暴露，而且难以靠理论本身来弥补，单一的风险评估方法始终有其缺陷。比如，职能部门的数据分析法所得到的数据，只反映了几个领域或区域的事故与伤害情况，就社区整体而言并不全面。同时，由于其统计口径和相关要求限制，有一些相同领域的事故与伤害数据并未被纳入。又如，隐患排查法主要是从物的不安全状态和环境的不安全因素中查找隐患，而不能对人的不安全行为和行为背后的复杂原因进行分析。再如，问卷调查法只能针对特定的问题开展抽样调查，不可能全面和完全真实地反映辖区所有问题。多数社区的风险隐患排查形式单一、内容空洞、存在死角；在内容上，未对需要排查的项目进行客观的符合性判断，主要还是依靠人的经验做出判断，而这对基层人员的素质要求较高。因此，结合各种理论方法以减少运用单一理论进行风险评估时带来的误差，成为风险评估方法研究的新方向，要尽可能地综合运用多种方法开展安全风险诊断来查找问题及其成因。

五是没有建立统一的风险评估指标体系。由于影响城市公共安全因素的不确定性和复杂性，对城市公共安全风险评估指标选取与设置、评估指标的权重衡量确实有难度，但这并不意味着不需要建立统一的风险评估指标体系。一些城市虽然统一了风险评估的技术路线、风险确定的基本方法，但没有建立统一的评估指标体系和评估模型，势必影响对风险的评价精度，使评估结果缺乏可预测性与权威性。

另外，许多城市社区防灾减灾缺乏技术支撑，一些社区缺乏