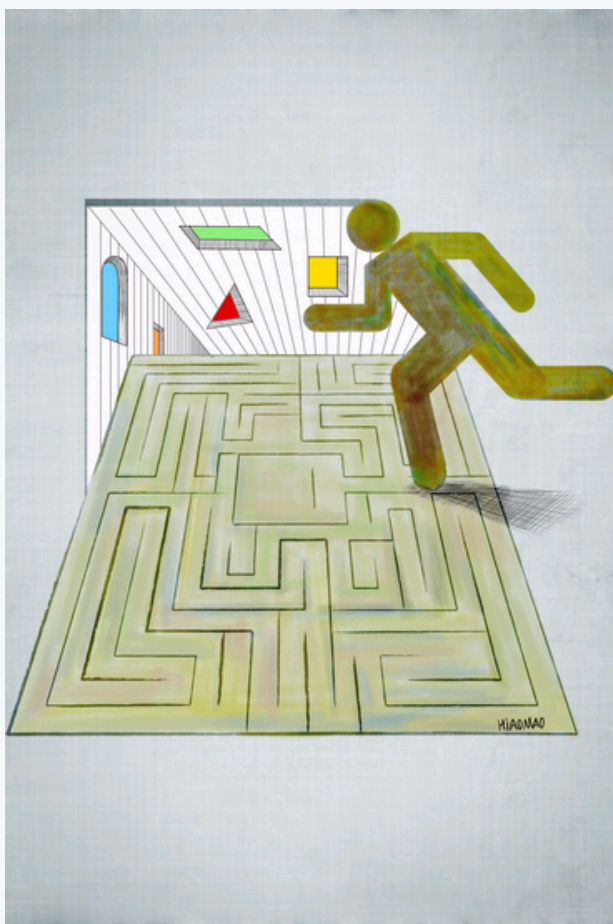


## 社区灾害风险对策

2013年03月26日 15:03 来源: 东方早报 作者: 唐桂娟 浏览: 次 [我要评论](#) 字号: 大 中 小



社区是组成现代城市的基础,一个城市在遭受灾害侵袭时,社区是灾害的直接受体,同时也是抗击灾害的主体。在上海积极推行的“两级政府,三级管理,四级网络”的城市管理模式中,社区是城市管理的基层,在城市灾害管理中发挥越来越重要的作用。而且,中国城市基层组织形式也是以街道办事处作为区政府的派出机关,来实现对基层的管理职能。正是基于这样的管理体制,本研究中所谓的社区,就是从空间地域范围上划分的、将一个街道所涉及的辖区范围视为一个大社区,使得城市社区与城市行政区划基本上是重合的。同时,上海的社区具有一个很显著的特点:人口的高密度导致公共用地、工业用地、住宅的拥挤和紧张。由此产生的许多超高层建筑、大面积的地下建筑以及生命线管道的交错密集,致使社区所面临的灾害风险增强。

社区风险的致灾因子

### 最新文章

#### 中国冷战国际史研究30年



中国学者力图通过考察冷战的起源、发展、终结的整个演进态势来构建…

- 福利国家的移民困境
- 欧盟对华光伏征反倾销税:损人不
- 安倍刺激经济还会有大动作
- 全球查税风暴冲击跨国巨头
- 澳对华态度缘何发生变化
- 美拟将F-35作为核弹载机 对韩日

### 热点文章

[最多阅读](#)
[最多回复](#)

- 1 联合国停止执行在朝鲜的人道援
- 2 叙利亚反对派遭遇困境 大批外
- 3 奥巴马默克尔戈尔巴乔夫拒绝出
- 4 解放军六代机即将问世 美日战
- 5 维修期间迁出列宁遗体的问题将
- 6 俄举行大规模战略核力量演习
- 7 “北德文斯克”号首次对地面目
- 8 首尔成功试射可摧毁朝鲜地下掩
- 9 朝鲜:可与韩国共享核武器
- 10 美军方不顾日民众抗议仍强行试

### 订阅

#### 新闻邮件

欢迎订阅中国社会科学新闻邮件产品



[注册](#)为会员可免费享受更多新闻邮件

#### 报刊

[中国社会科学报](#)
[中国社会科学](#)
[历史研究](#)
[中国社会科学\(英文版\)](#)
[国际社会科学杂志](#)
[中国社会科学文摘](#)

社区作为城市发展的基本单元，同样面临着经济密度、人口密度快速增长的趋势。社区人口和建筑物密集、管线交错导致社区灾害的最大特点就是灾害的连发性和严重性。由于地理上的原因，加之人为因素的影响，自然灾害频繁，特别是当等级高、强度大的自然灾害发生以后，常常诱发一连串的次生灾害，从而形成灾害链。

目前上海社区中的致灾因子以下面几种最为普遍，发生频率较高，影响较为严重。我们对成灾原因一并进行分析，期望明确成灾原因后会有针对性的预防，减少此类灾害事故的发生。

(1) 火灾。在社区灾害中，火灾的发生频率最高。主要原因：家庭现代化、电气化、燃气化，但居民消防安全意识不强、防火自救能力薄弱；石油化工工业迅速发展，安全措施综合管理跟不上；高层建筑不断崛起，高层灭火装备落后；部分社区民房古旧密集，且多为木质结构，火灾隐患相当大。

据统计，上海地区1949-2005年中共发生火灾65695次，总经济损失达345791593元。平均每年发生火灾1263次。

(2) 风暴潮。风暴潮是社区比较常见的灾害，具有较强的季节性和时段性。风暴潮主要由热带气旋引起，最初引发台风，然后伴有暴雨，还可能碰上潮汛，演变成危害巨大的风暴潮。

根据历年统计：上海地区年平均降水量为1143.3mm，其中大部分集中在5-9月份，5-9月份内年平均降水量为693.6mm，大约占全年降水量的61%。有的社区地势低平，建筑密集，高空的广告牌、霓虹灯、外挂空调机及居民窗台上的花草盆景等碰上风暴，危险性相当大。若暴雨势急量大，则排水不及即成内涝，风暴潮碰头，其危险性更大。

(3) 交通事故。随着人流量、交通工具种类和数量的不断增多、交通网络的迅速扩大，交通事故越来越多，恶性交通事故也屡有发生。尤其是有些社区的道路交错复杂，小路星罗棋布，路面狭窄，拐口处时有建筑物等挡住视线，增大了车辆发生交通事故的概率。

(4) 化学事故。上海是中国最大的化学工业基地之一，化学工厂遍布。随着经济发展，化学行业也在不断扩大，加之当前有的企业只求经济效益，忽视了生产的安全性，这些都使得化学事故隐患越来越大。化学事故发生时，往往伴随着爆炸、火灾，同时可能导致化学毒物大量外泄，造成大量人员及居民中毒甚至死亡。而社区中最常见的化学事故就是煤气中毒、液化气中毒。

据统计上海地区化学事故在1995-2005年中共发生766次。

#### 风险管理组织体系调查分析

中国对突发事件应急管理中实施分类管理的原则，即不同的事件种类由不同的部门负责管理。但在街道层面，依据中国行政管理体制中的“扁平化”原则，发生突发事件状态下，由街道的党委组织应对，平时状态下则由市政管理科和社会治安综合管理办公室负责管理和协调各类突发事件。

在居委会层面，依据社区居委会的组织结构（以徐家汇街道的虹二居委和西塘居委为例，居委会的组织结构如下，主任1名，副主任1或2名，人民调解员1或2名，治安保卫委员1或2名，公共卫生委员1或2名），不论是平时状态下的灾害预防和评估，还是灾害发生时的各种应对活动，居委社区都是在街道办事处领导下由社区居委主任及副主任部署各项措施。

在调研走访的四个居委社区（徐家汇街道的虹二居委和西塘居委、陆家嘴街道的仁恒滨江园居委、大桥街道的仁兴街居委）中，社区居委全年365天有人值班，灾害性天气发生时24小时值班。并且，社区居委在灾害防御阶段工作做得非常细致，例如2012年8月8日上海发生的台风，8月6日社区居委接到街道通知，挨家挨户进

行走访，督促关好门窗，并将悬挂在窗外的衣架和花架收好。有效降低了台风灾害带来的损失。社区内的治安状况由治保主任负责，并且各个小区中有业委会和民管会进行监督和协调工作。

在社区调查走访中，发现社区中的灾害预警工作开展得非常好。关于一些自然灾害如台风、暴雨，食品安全隐患和社会治安事件的具体信息，社区会通过社区内张贴温馨提示海报、宣传栏和小区电子显示屏进行宣传。尤其是灾害性天气来临之前，社区居委接到街道的通知会及时更新具体的预警信息，使社区群众了解灾害的详情，以便做好防御准备。在社区群众所发放的关于社区开展灾害预警活动的调查中，居民普遍对社区开展的预警宣传活动非常认可。

四个居委社区中，仁恒居委社区由于2000户居民中有40%是外籍人士，为了解决社区居民尤其是不同国家居民的邻里矛盾，民政部在仁恒社区实行了行政体制的特别试点，由外籍人士加入到居委会委员的选举中，并且仁恒社区居委已经连续四届有“洋居委”。

为使消防安全工作深入到社区每一户家庭，仁恒社区在醒目位置设置了Q版消防公益广告100余块；制作印发中英文双语消防宣传读本3000册发放到社区每户家庭；在居民楼道张贴消防安全温馨提示1万余条，极大地提高了广大居民的消防安全意识和自防自救能力。

针对小区外籍保姆多、消防意识淡薄等难点问题，辖区梅园新村派出所专门调派英语口语出色的社区民警定期为外籍保姆进行培训，掌握基本的家庭火灾自防自救技能。

#### 强化管理的四条建议

以社区为主体的风险管理不仅将社区和政府的各种管理方法综合起来，而且动员社区积极参与灾害风险管理过程，使社区不仅成为重建的受益者，而且成为灾害损失、需求评估、决策制定等过程的参与者，从而使外部援助更符合社区的需求，有利于提高社区应对灾害的能力。

(1) 强化社区防灾规划。风险评估工作是进一步完善社区防风险规划的重要依据。社区的防风险规划不仅包括社区中房屋和生命线工程等硬件设施的修葺、加固和更新，更包括社区中易损人群的风险防范和规划。

首先，社区要根据自身特点，对必要的风险防范设施进行加固和购置。例如，传统街坊社区和单位公房社区中房屋结构的易损性较强，遇到某些自然巨灾的情况下，房屋倒塌会造成巨大的人员伤亡和经济损失，应针对这两类社区的房屋易损性较强的特点进行定期的加固和维修，包括提高建筑物的防灾性能，改善社区的排水系统，以降低其致灾的危险性。同时，社区也要进一步思考引发火灾的原因。如果是由于电线老化而引发火灾，那就需要重新排布电线，确保用电安全，避免火灾的发生。

其次，不同人群特点也决定了社区的风险和脆弱性特征，也是社区制定风险防范规划的重要切入口。如果社区内老年人口居多，特别是独居老人居多，就要做好对老年人的服务。例如，可以建立独居老人安全巡视预警机制或者安排社区减灾志愿者与弱势群体关爱结对，保障老年人口的安全。

(2) 强化社区风险管理中的公众参与。在社区灾害风险管理的过程中，应将社区公众这些直接利益相关者吸纳进来，让他们参与讨论出社区所面临的灾害风险，分析风险发生的可能性及由此而产生的后果，并找出通过什么措施可以消除、降低和管理灾害风险，制定出相应的行动计划。

在美国社区风险管理中，强调公众的参与，还提倡建立适合市场经济的灾前协议型伙伴合作机制。由美国联邦紧急事务管理局全额资助，2001年美国密歇根州立大学发起了“危机事件协议-社区促进计划”（The Critical Incident Protocol-Community Facilitation Program，简称CIP），该计划旨在将社区范围内的公共部门（警察、消防、紧急服务部门以及其他政府机构）、私营部门和非营利组织的力量汇集在一起，共同对社区进行风险评估、确定共同的威胁和脆弱性，明确并发展社区的资源，并且强化相应的应急规划。同时，该

计划中还强调社会资本的作用，该计划中社会资本被定义为公私部门间的合作与协作（Cooperation and Collaboration）。

总的看来，美国在社区层面上强调自下而上的应急管理模式，联邦以及州层面的风险管理机构与地方的机构在功能上偏向于指导与合作关系，城市社区的风险应对主要依靠发挥政府、私人企业、市民、志愿者、NPO以及媒体等各方的力量的功能，各方在预先规定的法律框架内相互协作，并注意城市间、社区间的联动与协同，这在城市社区的应急管理实践中发挥了积极的作用，另外还强调建设有恢复能力的社区（Resilient Community）。

（3）加强社区灾害文化营造。所谓“灾害文化”，就是指人们的灾害观、忧患意识、防灾意识以及在灾害发生时冷静的对应行动等。社区灾害文化是开展社区灾害风险管理工作的基础。

在灾害面前，知识积累将决定行动方式。在社区内通过开展宣传、培训活动，使社区居民具有风险意识、灾害预防知识和应急救援技能。此外，所开展的宣传、培训活动要与当地的本土文化、居民的知识和技能水平相适应。活动的设计、方法和语言等方面要根据不同的对象有针对性、通俗易懂地进行。

同时，在社区内要构建灾害管理志愿者和灾害信息员队伍。社区灾害管理志愿者可以由社区保安或退役军人、社区相关工作人员以及其他志愿人员组成。主要工作职责是：平时做好减灾宣传教育活动，协调社区培训，落实社区弱势群体灾害管理工作，监督减灾项目实施情况。遇到灾害事件时协助做好应急、紧急救援等工作。灾害信息员主要承担灾害预警预报信息接收和传递、灾情信息收集和报告、灾害应急救助、防灾减灾知识宣传等职责任务，是解决灾害预警信息传递“最后一公里”瓶颈问题和确保灾情信息及时准确上报的关键力量。根据《国家综合减灾“十一五”规划》中提出的目标，“十一五”期间95%以上城乡社区要设立1名灾害信息员。

（4）加强社区居民的应急反应演练。美国“9·11”发生之时，很多美国人正是由于熟练掌握了逃生秘诀——“生命安全101”规范，才幸免于难。然而，我们的很多居民在地震、火灾等灾害来临之时缺乏必要的自救知识和技能，尤其是对诸如灭火器等防火、逃生工具的使用都很陌生。

如在研究调查中发现，四个代表性社区中有近91.4%的被调查者认为自己“缺乏防灾减灾相关知识技能，希望更多地了解、掌握”。

“眼过千遍不如手过一遍”，今后不仅要加强风险意识的宣传，还应该通过演练、培训提高居民的实际操作能力。

通过对部分社区的调研发现，大部分社区建立了一些志愿者队伍，但年龄普遍偏大，具有专门技能的年轻人奇缺，处置突发公共安全事件的理念、心态、技巧和水平等存在不足。

近年来，各居委会虽招募了一些大学生从事基层工作，但相对于巨大的社区需求来说仍是杯水车薪。社区应急管理队伍需加强专业培训、组织，否则应急救援效果将大打折扣。

（作者系上海财经大学公共经济与管理学院讲师）

责任编辑：哲思

[中国社会科学杂志社](#) - [中国社会科学网](#) - [海疆在线](#) - [中国航空新闻网](#) - [人民论坛网](#)

网站备案号:京公网安备11010502020184

京ICP备11013869号-1

中国社会科学杂志社版权所有 未经允许不得转载使用 总编辑邮箱: zszbj@126.com

地址: 北京市朝阳区光华路15号院泰达时代中心1号楼11-12层 邮编: 100026