

风险社会背景下构建城市社区应急管理韧性体系

董慧凝 张红

北方工业大学 100144

DOI:10.12238/ems.v7i9.15192

[摘要] 随着我国城市化进程的加速,城市社区面临的风险复杂多样。本文聚焦风险社会背景,深入研讨城市社区应急管理韧性体系的构建。通过分析当前城市社区应急管理面临的挑战,阐述构建韧性体系的重要性,从组织、制度、资源、技术和文化等多个维度提出构建策略,旨在提升城市社区应急治理能力,促进社区的韧性发展。同时结合国内外典型案例,进一步阐述韧性体系构建的实践路径与成效,为社区实践提供参考。

[关键词] 风险社会; 城市社区; 应急管理; 韧性体系; 协同治理

引言:

城市作为人口、经济和社会活动的高度集聚地,面临着自然灾害、公共卫生事件等多种风险的威胁。社区作为城市的基本单元,是居民生活的直接载体,也是社会治理的“最后一公里”和应急处突的“最先一公里”。构建完善的城市社区应急管理韧性体系,做好风险研判、预警、应对等工作,是推进我国基层应急治理体系和治理能力现代化

的重要内容。近年来,国内外众多城市社区在应急管理实践中积累了丰富经验,也暴露出诸多问题,亟待系统梳理与深入研究。

一、风险社会下城市社区面临的风险类型及特征

突发事件具有随机性、关联性等特点,根据其风险类型可划分为自然灾害、事故灾难、公共卫生、社会安全等,如图1所示。

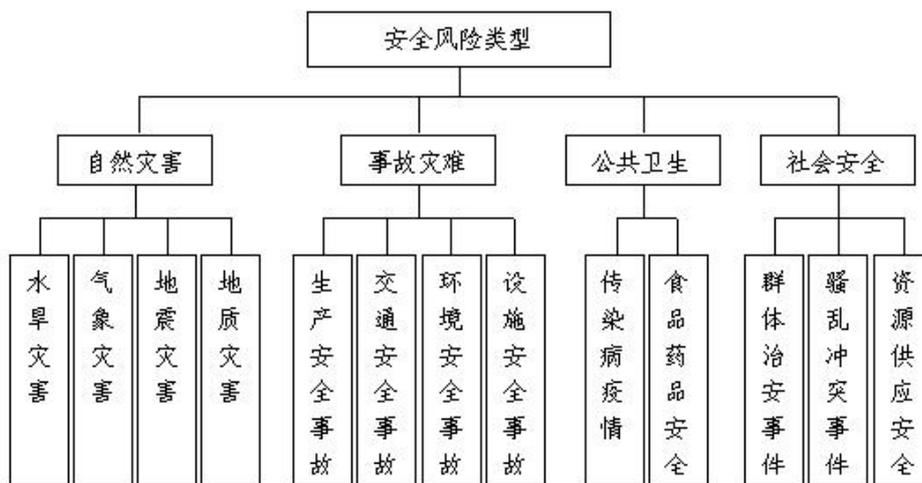


图1 安全风险框架图

(一) 风险类型

1. 自然灾害

包括地震、洪水、台风、暴雨等。夏季我国部分地区遭受暴雨洪涝灾害,城市内涝严重影响居民生活,甚至威胁居民生命安全;地震能瞬间摧毁建筑物,造成大量人员伤亡和财产损失。如2021年郑州“7·20”特大暴雨,众多社区因排水系统无法应对超量降水,出现严重内涝,部分老旧小区居民被困,水、电、生活物资等供应中断。

2. 公共卫生事件

新冠等传染病疫情的爆发,使城市社区成为疫情防控的关键防线,社区需要承担人员排查、隔离管控、物资配送、疫苗接种宣传等多项任务,对社区的应急管理能力是巨大考验。疫情初期,部分社区因应急管理经验和物资的缺乏,出

现防疫措施执行不到位、居民恐慌等情况。

3. 事故灾难

事故灾难通常由于技术性 or 操作性失误等非故意因素造成的,涵盖火灾、燃气爆炸、建筑施工事故等。如城市社区中老旧小区的电气线路老化易引发火灾;违规使用燃气可能导致燃气爆炸等事故,给社区居民带来严重的生命财产威胁。而老旧社区往往是电气火灾事故的高发区。

4. 社会安全事件

包括群体治安事件、资源供应安全等。如因拆迁、物业纠纷等引发的群体性事件,可能影响社区的正常秩序和社会稳定。此外,供电、供气、供热出现问题,可能导致居民正常的生产和生活活动受阻,进而引发一系列影响社会治安的事件。

(二) 风险特征

1. 复杂性

各种风险之间相互关联、相互影响,形成了复杂的风险网络。如自然灾害可能引发事故灾难,地震导致燃气管道破裂引发爆炸;公共卫生事件可能对社会经济造成冲击,进而引发社会安全问题。如2020年疫情期间,部分地区因经济停摆导致失业增加,社会治安问题有所上升。

2. 突发性

风险往往在短时间内突然爆发,如地震、恐怖袭击等事件,具有很强的突发性,因其难预测性,使得社区在极短的时间内做出应急响应。而对于可预测的暴雨洪涝等灾害,因具体影响程度和范围存在不确定性,使得灾害呈现明显的突发性。

3. 放大性

城市社区人口密集,一旦发生风险事件易造成连锁反应,使得人员财产损失增大。如疫情在人员聚集的社区内传播速率较高,若未及时控制,可能会快速扩散至周边社区,对经济社会造成巨大影响。同时,社交媒体的传播特性也可能使风险引发的恐慌情绪快速蔓延。

二、城市社区应急管理现状及存在的问题

(一) 应急管理现状

我国自然灾害具有种类多、发生频率高、分布广等特点,是世界上灾害最严重的国家之一。同时,叠加了生产经营活动中的各类隐患、风险,进一步增大了突发事件发生的风险。随着我国经济不断发展,人民生活水平不断提高,社会公众防灾减灾抗灾意识不断加强,社会各界参与应急志愿服务热情不断提升。目前,我国多数建立了以社区居委会为核心,联合物业、社区志愿者等力量的应急管理小组;在应急预案方面,部分社区制定了针对常见灾害和突发事件的应急预案;在应急演练上,一些社区会定期组织消防、地震等应急演练;物资储备上,部分社区储备了一定数量的应急物资,如灭火器、急救药品、帐篷等。然而,整体来看,社区应急管理水平参差不齐,部分社区的应急管理工作仍处于起步阶段。

(二) 存在的问题

1. 组织协调能力不足

社区应急管理涉及居委会、物业、志愿者等多个主体,且多存在权责不清的问题,使得各主体之间、社区与外部应急救援力量(如消防、医疗等)之间协调机制不完善。面对突发事件时,社区各主体间各自为政、责任不清等问题导致难以形成高效的应急合力。

2. 应急预案针对性和可操作性差

部分社区的应急预案采用照搬上级文件,未结合社区地形地貌、建筑结构、人口分布等自身特点开展,导致预案在实际应急中无法有效实施。如,一些山区社区的应急预案中未充分考虑山体滑坡等地质灾害的应对措施。此外,应急预案缺乏动态更新机制,难以适应风险的动态变化。

3. 应急资源短缺

社区应急物资多存在投入经费有限、储备不足、种类单一、更新不及时等问题,如很多社区在疫情期间出现口罩、防护服等防疫物资短缺的情况;这主要是由于社区应急管理专业人才匮乏,工作人员缺乏专业、系统的应急管理培训,导致应急处置中难以做出科学合理的决策。

三、构建城市社区应急管理韧性体系的重要性

(一) 保障居民生命财产安全

完善的应急管理韧性体系能够在风险事件发生时,迅速做出响应,采取有效的应对措施,最大限度地减少人员伤亡和财产损失。如火灾发生时,高效的应急救援体系可以快速处置早期火情,救出被困居民,降低火灾造成的损失。

(二) 维护社会稳定

城市社区是社会的基本组织形式,其稳定是社会稳定的基础。构建韧性体系,有效应对各类风险事件,可避免因风险事件引发社区恐慌和混乱,维护社区秩序稳定。如疫情期间,社区通过严格的防控措施,保障居民生活物资供应,稳定居民情绪,维护了社会的稳定。

(三) 促进城市可持续发展

城市社区应急管理韧性体系的构建,有助于提升城市基层应对风险的能力,增强城市的抗干扰性和恢复力。这为城市的经济发展提供了稳定的环境,促进城市可持续发展。如,一个具备良好应急管理能力的城市,在遭受自然灾害后能够迅速恢复生产生活秩序,保障城市的持续发展。此外,韧性社区的建设也符合绿色发展、智慧城市等理念,可有效推动城市高质量发展。

四、城市社区应急管理韧性体系的构建策略

(一) 组织韧性建设

1. 明确职责分工

建立清晰的社区应急管理组织架构,明确社区居委会、物业、业委会、社会组织、志愿者等各主体在应急管理中的职责。例如,社区居委会负责统筹协调、信息上报;物业负责社区内设施设备的维护 and 安全管理;社会组织提供专业的救援和服务;志愿者协助开展人员疏散、物资配送等工作。同时,制定详细的岗位说明书,明确各岗位的工作内容和要求。

2. 加强协同合作

建立常态化的协同合作机制,定期组织各主体召开应急管理协调会议,共同商讨应急管理中的问题和应对策略。在突发事件发生时,能够迅速启动协同合作机制,形成高效的应急联动体系。例如,在疫情防控中,社区居委会、物业、志愿者和医疗机构紧密合作,共同做好社区的疫情防控工作。此外,加强社区与外部应急救援力量的合作,建立信息共享和联合演练机制。

(二) 制度韧性建设

1. 完善应急预案

结合社区实际情况,制定针对性和可操作性强的应急预案。预案应包括风险评估、应急响应流程、人员疏散路线、

物资调配方案等内容,并根据实际情况定期进行修订和完善。如针对暴雨洪涝、疫情等不同类型的风险事件,制定针对性的响应级别和措施,明确各岗位人员工作任务。引入情景模拟、桌面推演等方法,对应急预案进行持续优化。

2. 建立应急演练制度

定期组织开展应急演练,模拟暴雨洪涝、火灾、疫情等风险事件,并鼓励居民参与演练设计和评估,增强居民的参与感,进而提高社区居民和工作人员的应急反应能力,提升社区应急管理能力和水平。针对演练中发现的问题,及时对应急预案和应急管理工作进行总结提升。

3. 资源韧性建设

3.1 加强应急物资储备

建立完善的应急物资储备体系。一是根据社区潜在风险类型,针对性储备充足的应急物资,如食品、药品、饮用水、急救设备、防护用品等。二是建立物资定期更新和补充机制,保障物资质量和有效性。如按照社区居民数量,储备一定天数的生活物资和应急药品,定期检查物资的保质期,及时更新。三是探索建立社区间的物资互助机制,提高物资利用效率。

3.2 培养专业人才

加强社区应急管理专业人才的培养和引进。一是定期开展针对社区工作人员的应急培训,提高其应急管理知识和技能水平;二是积极引进具有应急管理专业背景的人才,充实社区应急管理队伍。如邀请应急管理领域专家开展专项培训,讲解应急救援知识、基层应急治理及韧性社区建设、应急预案制定等内容。三是鼓励社区工作人员参加相关职业资格考试,提升专业素养。

4. 技术韧性建设

4.1 利用信息技术

建立社区应急管理信息化平台,整合社区内的人口、地理、设施设备等信息,实现社区各类信息共享和动态更新。利用大数据、人工智能等对风险进行实时监测和预警,提高应急决策的科学性和准确性。如通过安装在社区内的传感器,实时监测燃气管道、电气设备等的运行状态,一旦发现异常,及时预警。开发社区应急管理APP,方便居民获取应急信息。

4.2 推广先进应急技术装备

引进和推广先进应急技术装备,如智能消防设备、无人机救援设备、远程医疗设备等,提高社区应急救援效率和能力。如在火灾救援中,利用无人机进行火情侦察,为消防人员提供准确的信息,提高灭火救援的效果。此外,鼓励社区与相关企业合作,开展应急技术研发和应用试点。

五、国内外典型案例分析

1. 国外案例——日本藤泽市

日本藤泽市在社区应急管理韧性建设方面成效显著。该市建立了完善的社区防灾组织体系,成立了以社区为单位防

灾组织。制度建设上,制定了详细的防灾应急预案,并定期进行修订和演练。资源上,社区均设有防灾仓库,储备充足的应急物资,并注重培养专业的防灾志愿者队伍。技术上,利用先进的监测技术对地震、海啸等灾害进行实时监测和预警。文化上,采用学校教育、社区宣传等方式,培养居民防灾意识和自救互救能力,形成了全民参与的防灾文化。

2. 国内案例——上海某社区

上海某社区在疫情防控期间展现出较强的应急管理韧性。社区迅速建立由居委会、物业、志愿者、社区医院等组成的应急管理小组,明确分工,协同作战。通过整合社区资源,建立了物资供应网络,保障居民生活物资需求。利用信息化平台,实时掌握居民健康信息,实现精准防控。同时,采用线上线下相结合的方式,加强疫情防控知识宣传,提高了居民防控意识和配合度。

六、结论

通过加强组织韧性、制度韧性、资源韧性、技术韧性和文化韧性建设,能够有效提升城市社区应对各类风险的能力,保障居民的生命财产安全,维护社会的稳定。结合国内外典型案例,提出成功的韧性社区建设需要多方主体协同合作、因地制宜制定策略。城市社区应急管理韧性体系的构建是一个长期的、系统的工程,需政府、社区组织、企业、居民等共同努力、持续推进,从而使得城市社区在面对风险时更加从容、稳健,实现可持续发展。

[参考文献]

- [1]程万里.提升基层应急管理能力的实施困境与路径选择[J].人民论坛,2022,(8):55-57.
 - [2]乌尔里希·贝克.风险社会[M].南京:译林出版社,2004.
 - [3]国家应急管理部.2023年全国自然灾害和安全生产形势报告[R].2024.
 - [4]陈安,赵燕.应急管理理论与方法[M].北京:科学出版社,2013.
 - [5]王宏伟.应急管理概论:理论与实践[M].北京:中国人民大学出版社,2014.
 - [6]朱正威,雷晓康.公共危机管理[M].北京:中国人民大学出版社,2018.
 - [7]刘sobin.日本社区防灾减灾体系建设及其启示[J].城市发展研究,2022,29(6):112-118.
- 作者简介:1.董慧凝,1977.11,教授,博士研究生,研究方向:法学;
2.张红,1988.09,工程师,博士研究生,研究方向:应急体系建设;
课题名称编号:北京市教育委员会科研计划项目、北京市社会科学基金项目联合资助(SZ202310009003,22GJB003)