

社区在公共安全管理中的 角色整合与能力建设

张海波

内容提要 一直以来,社区通过保障居民的知情权、建立合作程序与框架、作为防灾减灾和应急管理的基本单元、利用社区资源等方式,在传统的公共安全管理中发挥着基础性作用。随着整合性公共安全管理的出现,社区的角色也需要整合。为此我们对江苏省南京、常州、南通三市162个社区进行了调查,结果显示,我国社区在公共安全管理还存在着“短板”,亟待加大资金投入,加强资源整合,并从内外两个方面提升公共安全的管理能力。

关键词 社区 社会管理 公共安全 能力评价

张海波,南京大学政府管理学院副教授 210093

近些年,由于各类突发事件的频繁发生,公共安全管理成为政府管理和学术研究的热点问题。与此同时,加强与创新社会管理也成为当前政府工作和学术研究的迫切议题。社区作为加强和创新社会管理的重要载体之一,在公共安全管理中尤为重要,亟待“强化城乡社区自治和服务功能,健全新型社区管理体制”、“加强和完善公共安全体系”^[1]。基于此,本文旨在从整合性公共安全管理的视角出发,探讨社区在公共安全管理中的角色及其整合,并通过定量调查评估当前我国社区整合性公共安全管理能力的现状与不足,为社区整合性公共安全管理能力建设提供有针对性的对策建议。

一、社区在传统公共安全管理中的多重角色

社区作为社会管理的基本单位,在传统的公共安全管理中发挥着无可替代的基础性作用,这一点已经成为世界各国在防灾减灾和应急管理中的共识。早在1999年7月于瑞士日内瓦召开的联合国“国际减灾十年”论坛上总结的16条“日内瓦基本结论”中,就包括“以社区为基本单元,加强灾害风险的评估工作,以提高社区的减灾意识。”^[2]2005年1月,在日本兵库县神户召开的第二次世界减灾大会上,联合国通过了《兵库宣言》和《2010-2015兵库行动框架:加强国家和社区的抗灾能力》,明确提出“尤其需要加强社区在地方一级减少灾害风险的能力”^[3]。

本文系国家社科基金青年项目:“公共安全整合管理机制的理论创新与实证研究”(07CZZ017)

此后,世界许多国家都以社区作为推进公共安全管理的重要载体,将防灾减灾、事故预防、治安强化、应急管理的相关要素嵌入社区的结构与功能之中,这主要包括以下四种方式:

1. 通过对公众和社区居民的告知来加强预防与准备。众所周知 1984 年的印度博帕尔事件之后,肇事的美国联合碳化钙公司在美国西弗吉尼亚又发生了类似的化学品泄漏,引发了美国民众对危险化学品泄漏的担心。在此背景下,美国国会于 1986 年通过了《应急预案与社区知情权法》(Emergency Plan and Community Right-to-Know Act)。按照该法案的要求,设施拥有者或使用需提供 3 份表格:一是材料安全性数据表;二是紧急情况 and 危险化学品存货单;三是有毒化学品排放表,为美国联邦、州和地方政府、公众,尤其是设施周围社区中的居民,提供相关信息,同时通知公民有毒化学制品在环境中的排放,辅助政府机构工作,促进相关条例、指南和标准的完善。《应急预案与社区知情权法》实效的效果非常明显。根据美国环保局的统计,自 1988 年首次使用至 2007 年的 10 年间,美国现场和离场有毒化学品处置或排放总量减少了 61%,报告的企业数量同比减少 21%^[4]。在澳大利亚,政府推行的“有准备的社区(the prepared community)”也是此例,强调社区与居民对危险的知情权以及相应的预防与准备。在日本,基于社区的“城镇守望”(town watching)活动要求当地百姓、地方官员和减灾专家共同在城镇周围进行实地考察,辨认危险,加强对当地灾害的认识和信息的共享能力,等等这些做法都是这一方式的具体体现。

2. 通过建立框架与程序来提升社区完成安全目标的能力。1989 年世界卫生组织(WHO)在第一屆事故与伤害预防大会上正式提出“安全社区(safe community)”的概念,会上通过的《安全社区宣言》指出:任何人都享有健康和安全的权利。根据 WHO 关于安全社区的界定,安全社区至少应具备以下两个条件:一是制定针对所有居民、环境和条件的积极的安全预防方案;二是拥有包括政府、卫生服务机构、志愿者组织、企业和个人共同参与的工作网络,网络中各个组织之间紧密联系,充分运用各自的资源为社区安全服务。根据这一概念,安全社区并非仅仅以社区的安全状况为评判指标,而是指一个社区是否建立了一套完善的程序和框架,使之有能力去完成安全

目标^[5]。然而在国际上第一个开展安全社区建设的国家是瑞典,他们在伤害预防计划实施后不到两年半即见成效:社区内交通伤害减少了 28%,家庭伤害减少了 27%,工伤事故伤害减少了 28%,学龄前儿童伤害减少了 45%。此后经 WHO 社区安全促进合作中心在对全球安全社区进行综合分析之后认为,成功开展安全社区建设的社区,事故与伤害可减少 30%—50%^[6]。

3. 通过项目投入将社区作为防灾减灾与应急管理的基本单元。1972 年,美国修订了《全国洪水保险法案》,将参加保险计划与获得联邦抵押支持的住房贷款挂钩,提高了社区和居民参加洪水保险计划的积极性,发展了“基于社区的减灾(community-based mitigation)”的方法。而詹姆斯·李·维特(James Lee Witt)在担任联邦紧急事务管理署(Federal Emergency Management Agency,简称 FEMA)局长时,正是由于工作出色,被克林顿提升为内阁成员,维特借此机会游说各州州长将该州的 FEMA 也纳入州政府内阁,至此使得维特可以在全美国推广一项新的以社区为基础的项目——“抵御工程:建设抗灾的社区(Project Impact: Building Disaster Resistant Communities)”。该工程于 1997 年由维特启动,旨在通过降低自然灾害的影响,为家庭、商业和社区提供保护。1997 年 11 月,西雅图被 FEMA 选为 7 个先行试点的社区之一,初期投入了 100 万美元,开展了“家户改造”(Home Retrofit)、“学校改造”(School Retrofit)和“危险地图”(Hazard Mapping)三项计划^[7]。2001 年“9.11”事件之后,美国国土安全部又积极推进“防灾型社区(disaster prevention community)”,要求社区既可以顺利地接受公共部门的援助,又能在无公共部门协助的情况下,独立进行灾害应急,成为防灾减灾与应急管理的基本单元。联合国于 2001 年在关于自然灾害和可持续发展的背景资料中明确提出,减灾政策的制定和减灾政策的实施必须围绕以下 2 个目标:(1)确保社会对自然灾害的可恢复性;(2)确保当前的发展不会增加对灾害的脆弱性^[8]。此外对“有恢复力社区”要求更高,具体地说要求社区的道路、公用事业和其他辅助设施构成的生命线系统设计要有持续运转的功能,并能够面对洪水、大风和地震的袭击。这些要求意味着他们的邻里、企业、医院和公共安全中心必须坐落在安全地区,而不是已知的高风险区。它意味

着他们的自然环境保护系统,诸如沙丘和湿地,必须得到保持,以保护它们对危险的减缓功能以及其他的目的^[9]。

4. 利用社区资源来加强社会安全和公共卫生管理。这里需要一提的是社区警务。社区警务的理念与实践在西方最早出现于上世纪 60-70 年代,它主要包括四方面的内容:(1)社区预防犯罪。它包括通过设定物体标志、教导居民用有效的方式报案和通过宣传资料和课程使居民获得关于家庭、个人安全的知识、方法和信息;(2)改革警务巡逻方式,重视步行巡逻的价值和实践,消除因巡逻车辆和无线通讯给警民关系带来隔阂,密切警民关系;(3)通过加强与当地公众、社区团体的联系和积极参与社会服务,从正面改善警察形象;(4)建立社区反馈机制。警方可与居民进行多种形式的交流,实现对信息的及时、全面互通和利用^[10]。除此之外还有在社区在公共卫生应急中也能发挥这样的作用,比如,社区卫生服务中心在疫情监测中起着“守门人”的作用等。

我国的社区建设相对较晚,对社区的界定也与西方有所不同。作为我国城市社区建设的纲领性文件,2000 年发布的《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》明确指出,“目前城市社区的范围,一般是指经过社区体制改革后规模做了调整的居民委员会辖区。”而在西方,社区的含义则要宽泛一些。近些年来,我国对社区在公共安全管理中的功能日益重视,相继开展了一系列以社区为载体的治安强化、事故预防、防灾减灾和应急管理活动。例如,我国自 2002 年开始推进“安全社区”建设以来,已有北京、上海、山东、广东、山西、河北、辽宁等省市的 90 多个社区开展了此项工作^[11];自 2004 年始开展“平安社区”建设,截至 2007 年 10 月,北京市已有 1797 个社区达到平安社区标准,占北京市社区总数的 76.2%,其中三年连续无案件的社区有 123 个^[12];自 2005 年开始推行“绿色社区”建设,涉及了社区污水处理、污染防治、有害有毒垃圾处理等方面的要求,截至 2005 年 6 月,全国已有 2300 个省市级“绿色社区”^[13];自 2007 年开始推进“减灾示范社区建设”,截至 2008 年,全国已有 284 个社区获授“全国综合减灾示范社区”^[14]。此外,自 2000 年开始的“文明社区”建设中也有对社区治安的要求,比如 2003 年“非典”之后,我国逐步建立起以“一案三制”为核心的应急管理体系,社区

在应急管理中的基础作用也日益凸显。2006 年 8 月,国务院发布《关于全面加强应急管理工作的意见》,提出“要以社区、乡村、学校、企业等基层单位为重点,全面加强应急管理工作,充分发挥基层组织在应急管理工作的作用”,有效地推动了社区应急管理能力的建设。

二、整合性公共安全管理与社区角色整合

自上世纪 80 年代开始,公共安全管理在全世界范围内都走向整合。以美国为例,1979 年卡特总统成立 FEMA 的目的就是力图改变美国联邦政府在公共安全管理中的职能分散,强调应对核打击与自然灾害的同质性。在此后的 20 年中,FEMA 发展出了以整合为核心的“综合应急管理”(Comprehensive Emergency Management,简称 CEM)模式。2001 年“9.11 事件”之后,美国成立国土安全部,FEMA 被整合进国土安全部,开创了“国土安全”模式,将应对恐怖主义与自然灾害结合起来,也是以整合为核心。2003 年,经济合作与发展组织(OECD)就在其发布的研究报告《面向 21 世纪的新风险——行动议程》中提出了“系统性风险”(systematic risk)的概念,为整合性公共安全管理找到了新的理论依据。该报告指出,人口、环境、技术和社会经济结构改造了传统危害,却导致了新型风险,改变了风险的脆弱性,转化了事故影响扩散的途径,导致了一种综合性影响。2008 年的中国“南方雪灾”、2011 年的日本“3.11 地震”等重大自然灾害均相继验证了“系统性风险”的存在。

然而在“一案三制”实行之后,我国开始推行的是“综合应急管理”。它主要体现在以下三个方面:

1. 全危险管理。按照我国现行的应急管理体系,所有的危险被划分为自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全四大类,实行“统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、属地管理”。这与西方国家有所不同。例如,美国将灾害划分为三大类:一是自然灾害,主要包括地震、洪水、飓风、龙卷风、极端高温、极端低温;二是技术发展型灾害(technological disaster),主要包括大面积火灾、化学毒物泄漏、高度传染性疾病和瘟疫、爆炸、大规模交通事故、对信息网络的攻击;三是社会动荡,主要指恐怖活动和社会动荡。虽然从美国和西方其他各国对各种应急状况的研究看,社会动荡并没有被列为单独的一种类型,但

从性质上看,应该是一个单独的类型^[15]。但我国《突发事件应对法》界定的危险不仅包括这些,还包括了食品安全和群体性事件等具有转型期特征的危险,并将社会安全事件作为一种单独的类型。

2. 全过程管理。现行的应急管理体系将应急管理界定为四大过程:一是预防与准备,主要包括编制应急预案、进行隐患排查与监控、储备应急资源、开展应急管理培训、调整城乡规划制度等;二是预警与监测,主要包括信息收集、信息报告、信息会商、建立信息监测网络和系统、预警发布等;三是救援与处置,主要包括应急响应、应急协调、采取有效应急行动等;四是善后与恢复,主要包括调查和评估。这种界定相比于美国等西方国家的“减缓、准备、响应、恢复”,我国对全过程的理解要稍显被动,从起点上看,减缓比预防要积极一些。

3. 多主体管理。按照《突发事件应对法》的要求,我国的应急管理已经具备了多主体参与的框架:一是各级人民政府的主体责任;二是企业、学校、社区、村民委员会的管理责任;三是公民、法人和其他组织的参与义务;四是国家鼓励公民、法人和其他组织为人民政府应对突发事件工作提供物资、资金、技术支持和捐赠。当然,相比于美、日等西方国家,我国 NGO 在应急管理的制度化参与等方面仍有待改进。

总之,整合性思维为社区参与公共安全管理提供了新的方式——以社区作为平台推进整合性公共安全管理,对社区在传统公共安全管理中的多重角色进行整合,这赋予了社区新的功能与结构。由于存在“系统性风险”,社区在公共安全管理单一领域的能力提升并不等于整体能力的提升,因为在“全风险管理”、“全过程管理”、“多主体管理”任何一项上的能力缺失都可能成为“短板”,影响整合性公共安全管理的绩效。

以社区作为平台推进整合性公共安全管理模式是符合我国的现实国情的。这主要是基于以下几个原因:(1)政府层面的整合性管理推进缓慢。在我国当前的应急管理体制中,存在着国家减灾委、国家安全委、中央维稳办等机构,在公共卫生领域则设有多个领导小组,他们的权威都高于作为综合协调机构的应急办,但设在各级政府的应急办也缺少必要的人力和专业知识,使得整合性应急管理都难以落到实处,因此需要推进整合。(2)社区具有开展整合性

安全管理的先天优势。虽然我国在法律上将社区明确为自治体,但同时也明确了社区是在党委和政府的领导下开展工作,因此在现实中,社区仍然承担了大量由上级党委和政府部门交付的工作,“上面千条线、下面一根针”是社区工作的真实写照,这本身就意味着社区是一个整合性的设置。(3)社区开展整合性公共安全管理有利于节省资源,避免重复建设。在我国,推进社区建设的部门众多,例如,“安全社区”的推进者为安监部门,“减灾社区”的推进者为民政部门,“平安社区”由政法系统主导,“和谐社区”由地方人民政府推行,“绿色社区”的推进者是环保部门,“文明社区”的提出者则是中央精神文明建设指导委员会等,这种不同的部门都有不同的标准和要求,必然在一定程度上既重复建设,又难以形成合力。

三、社区整合性公共安全管理能力的综合评价与建设思路

“安全社区”、“平安社区”、“绿色社区”、“减灾社区”的相继推行,提高了我国社区在传统公共安全管理某一方面或环节的能力。例如,我国“安全社区”的国家标准有 12 个要素,包括社区危险源辨识、风险评估、分级监控、应急救援和土地使用安全规划等内容,主要集中于社区各类事故与伤害的预防。“平安社区”、“和谐社区”、“文明社区”主要集于社会安全,包括了社区安全防范网络和社区人防、物防、技防以及安全宣传培训等方面的内容。“减灾社区”主要针对自然灾害,2010 年,国家减灾委发布的《全国综合减灾示范社区标准》包括 10 方面的内容及相应的一级、二级指标。“绿色社区”则主要集中于污水处理等环境方面。综合来看,这些单独推行的社区建设并非强制性标准,有些是社区的自我创新,有些尚处于示范阶段,并不适用于所有的社区,相应的建设标准也参差不齐,有的涉及了防灾减灾,有的涉及了事故和社会安全事件的预防与准备,有的则涉及了应急管理。

相比之下,推行“一案三制”以后,国家对社区的应急能力建设提出了强制性要求,适用于所有的社区。2007 年 8 月,国务院办公厅下发了《关于加强基层应急管理工作的意见》,在“全风险、全过程、多主体”的框架下,对社区在隐患排查与处理、应急预案建设、应急队伍建设、资源保障、信息监测与预警、快速响应与先期处置、恢复与重建、宣传教育与培训、

群众参与等方面均提出了要求,以推进社区在公共安全管理中的资源整合与能力提升。

“安全社区”、“平安社区”、“和谐社区”、“绿色社区”、“减灾社区”以及社区应急能力的建设既从不同的方面增强了社区的公共安全管理能力,又在一定程度上造成了社区公共安全管理能力在各维度上的差异,制造了“短板”,影响了社区整合性公共安全管理能力的提升。因此,需要在整合性视角之下,对社区公共安全管理能力进行综合评价,以此为社区整合性公共安全管理能力建设提供有针对性的指导。

综合上述各类社区建设的要求,建立社区整合性公共安全管理能力评价指标体系,运用这一指标体系对江苏南京、苏州、南通的162个社区进行抽样调查的结果如图1所示:从总体上看,南京、苏州、南通的社区表现出较好的一致性,均在这12个指标上表现出较大的差异,其中在危险源与安全隐患排查、风险沟通、信息监测与预警制度、风险处理计划、宣传与教育等指标上的得分较高,能力较强,在资源保障、信息监测与预警网络、恢复与重建、社区应急预案等指标上得分较低,能力较弱。

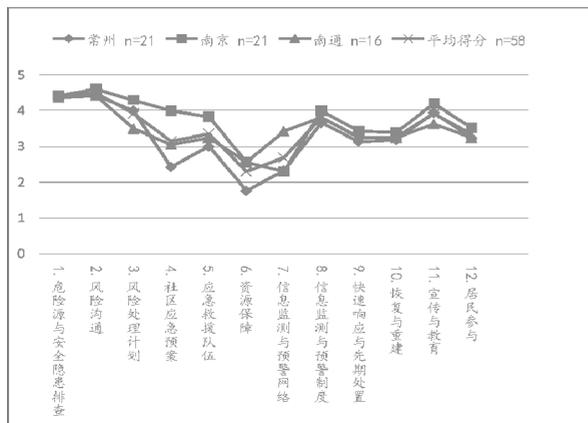


图1 南京、常州、南通三市社区整合性公共安全管理能力评价得分^[16]

对南京、常州、南通的162个社区在上述12项

指标上的标准差的分析结果见图2所示:各社区在危险源与安全隐患排查、风险沟通、风险处理计划、信息监测与预警制度、快速响应与先期处置、恢复与重建、宣传与教育、居民参与等指标上的标准差较小,各社区的能力差异较小;在社区应急预案、应急救援队伍、资源保障、信息监测与预警网络等指标上的标准差较大,各社区的能力差异较大。

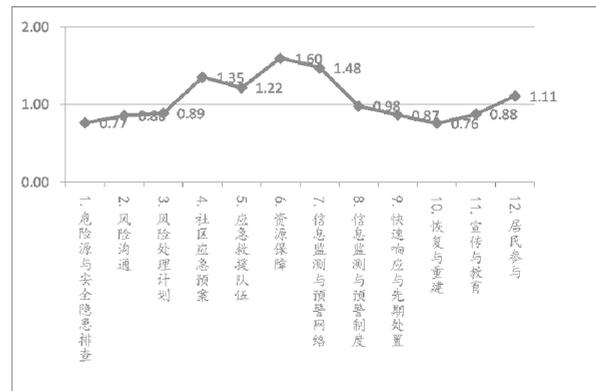


图2 南京、常州、南通三市社区整合性公共安全管理能力指标得分标准差

将各社区在12项指标上的得分相加,然后计算其算术平均数,为社区整合性公共安全管理能力的综合得分^[17]。在参与调查的162个社区中,“综合能力较弱”的占60.3%,综合能力较强的占39.7%。对其与社区类型、居民重视程度、上级政府重视程度、社区管理和服务水平等变量进行交互分析后发现:社区整合性公共安全管理能力与上级政府重视程度表现出关联性,新社区高于旧社区,上级政府越重视,社区能力越强,在95%的置信度下,皮尔逊卡方值为8.227,大于临界值5.991($p=0.05, df=2$);在95%的置信度下,社区整合性公共安全管理能力与居民重视程度和社区的管理与服务水平无关。见表1所示。

综合来看,上述数据显示如下结果:(1)社区在公共安全管理上的确存在“短板”,在社区应急预案、社区应急救援队伍、资源保障、信息监测与预警网络

表1 社区整合性公共安全管理能力的交互分析

综合应急能力	居民重视程度			上级政府重视程度			管理与服务水平	
	一般	较重视	很重视	一般	较重视	很重视	较差	较好
较弱	85.70%	56.50%	47.60%	81.00%	55.20%	25.00%	85.70%	56.90%
较强	14.30%	43.50%	52.40%	19.00%	44.80%	75.00%	14.30%	43.10%
皮尔逊卡方自由度	5.327 ^a			8.227 ^{**}			2.141	
显著性水平	0.07			0.016			1	
							0.226	

a.渐进式双尾检验(two-sides)

突生变量。

因此,社区整合性公共安全管理能力的提升应该从内外两方面着手。从外在来看,应该加大政府对社区公共安全的投入力度,确保社区的公共安全经费,改善社区的硬件水平和资源储备,充实社区的公共安全管理队伍和网络,提升社区应急预案的实用性与操作性。2003年“非典”之后,各级政府都建立起相应的应急管理体制和机制,经过7年时间的发展,整合性公共安全管理的政策框架基本确立。但是,制度化投入机制的缺乏已经成为制约公共安全管理能力提升的重要因素。越往基层,这种状况也越为明显。通过对深圳等地基层街道的调查也印证了这一点,由于缺乏日常应急经费和应急专项资金,职能部门在需要使用应急资金应对突发事件时,只能遵守与平常政府资金使用的相同程序,或采取变通办法争取资金,影响了应急处置的效率。更不用说社区的情况。从内在来看,则应提升社区对公共安全管理内生需求。社区作为居民自治体,应该充分发挥社区物业、业主委员会、各类社区非营利组织、非正式注册的社区兴趣团体的积极性,提升社区居民的参与程度,与社区党委、社区工作站及驻社区的各类单位组织形成合作网络,建立常设的社区公共安全管理委员会,开展整合性公共安全管理。这些年来,“安全社区”、“平安社区”、“和谐社区”、“文明社区”、“减灾社区”、“绿色社区”虽然从不同的侧面增强了社区的公共安全管理能力,但政出多门,又缺乏内生动力必然导致社区公共安全能力建设成为“走过场”的短期行为,影响社区公共安全管理能力的持续提升。从更大的范围看,相比于美国、日本、澳大利亚、瑞士等西方国家社区公共安全管理能力建设的有益经验,由于NGO发育不足、对减灾的战略性投入不够的众多因素的影响,我国的社区在社区危险源的信息披露、社区合作框架建构、社区防灾减灾的项目实施等方面也有待加强,应利用多种方式增强社区的整合性公共安全管理能力。

注释

[1]新华网:《胡锦涛:扎扎实实提高社会管理科学化水平》。
http://news.xinhuanet.com/politics/2011-02/19/c_121100198.htm

[2]范宝俊:《中国国际减灾实录》〔北京〕中国当代出版社2000年版。

[3]联合国网站。<http://www.un.org/zh>。

[4]陈刚:《化学品清单模式值得借鉴:关于美国污染物排放与转移登记的经验及其启示》〔北京〕《中国环境报》2010年4月29日,第4版。

[5]金磊:《城市安全之道——城市防灾减灾知识十六讲》,〔北京〕机械工业出版社2007年版,第198页。

[6]Joon Pil Cho, Leif Svansson, Developing Safe Communities—Two decades of experiences, Department of Emergency Medicine, Ajou University school of Medicine, Suwon, Korea, 2002, pp1-4。

[7]Municipal Research News, Project Impact: Creating “Disaster Resistant Communities”, June 1999。

[8]United Nation Department of Economic and Social Affairs, Natural Disaster and Sustainable Development: Understanding the links between Development, Environmental and Natural Disaster, Background paper No.5, 2002。

[9]夏保成编著:《西方公共安全管理》〔北京〕化学工业出版社2006年版,第35页。

[10]熊一新:《中外社区警务之比较》〔北京〕《中国人民公安大学学报》1999年第1期。

[11]吴宗之:《论安全社区建设与完善基层应急管理体制》,〔北京〕《中国应急管理》2009年第8期。

[12]新华网:《北京平安社区已达近1800个,占北京社区76.2%》。http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-10/06/content_6833066.htm。

[13]人民网:《绿色社区创建是建设和谐社会的有益尝试》。<http://theory.people.com.cn/GB/40557/49054/49131/3486189.html>。

[14]人民网:《中国的减灾行动》。<http://zj.people.com.cn/GB/187016/206645/13482096.html>。

[15]吴量福:《运作、决策、信息与应急管理——美国地方政府管理实例研究》,天津人民出版社2004年版,第227页。

[16]运用5分制进行评分,5分为最高,1分为最低,得分高低无实质含义,只有相对比较意义。为增强评分的一致性,采用锚定法进行评价,由社区主任自评,评价标准依据“安全社区”、“平安社区”、“和谐社区”、“文明社区”、“减灾社区”、“绿色社区”以及《国务院关于加强基层应急管理工作的意见》的具体要求综合设定。

[17]考虑到自评中的“自夸倾向”(over estimate)取得分3.5以上(含3.5)为“综合能力较强”,得分3.5以下为“综合能力较弱”。

〔责任编辑:方心清〕