

社区全灾害管理：概念界定与机制解析^{*}

李晓伟

(中国海洋大学 社会科学部, 山东 青岛 266100)

摘要:随着全球风险社会的来临,灾害后果的复合性特征越来越明显,实施全灾害管理的社区机制显得愈益迫切和重要。社区全灾害管理的基本概念涵括全类型管理、全过程管理和全主体管理等三要件,其机制构成关键则在于社区共享的管理目的及理念、多元主体的互动网络以及与社区匹配的管理工具和方法等三个方面,可为我国大陆地区起步较晚和相对薄弱的社区灾害管理提供一定的启发和参考。

关键词:社区;全灾害管理;机制建构

中图分类号:C916.2

文献标识码:A

文章编号:1672-335X(2012)06-0080-06

一、引言

近年来,受全球气候变化的影响,强降雨、低温雨雪冰冻、干旱高温、沙尘暴等极端天气在我国不断出现,给人民生命健康、居住环境、生态系统、经济和社会发展等造成巨大损失。随着全球化的快速发展和现代化的加速推进,各类事故灾难(即技术灾害)和公共卫生事件不断发生,而且不同种类灾害之间相互关联和相互作用的趋势愈益明显。作为一定地域范围的社会共同体,城乡社区是不同种类致灾因子直接作用的对象,往往成为复合性灾害的具体而直接的承载体。因此,如何加强社区灾害管理,打牢灾害管理的基层基础,巩固全社会防灾救灾的前沿阵地,是政府和社会所面临的共同挑战。从一些发达国家和地区的实践来看,其成功的做法可以用“社区全灾害管理”来概括,这也是全球灾害管理的一个重要趋势。鉴于到目前为止社区全灾害管理的运行机制尚未得到应有的分析和阐释,^①本文拟在界定社区全灾害管理的概念基础上就此方面作一探索和尝试。

二、社区全灾害管理的概念界定

随着现代社会—技术体系的不断发展,灾害后果的复合性特征越来越明显,它主要表现为“单一灾因导致多重系统失效,而造成的连锁性灾情,往往兼

含不同的单项灾害特征。”^{[1](P235)}例如,日本311大地震引发海啸,造成福岛核泄漏事故等技术灾难,台风则常会带来洪涝、泥石流及道路受损等灾情。由于灾害的复杂性、不确定性以及因区位不同而致灾的规模和强度不同等流变特征,常常使得政府防灾救灾规划及计划无法达成预期的效果。而在灾害发生地的社区建构起全灾害管理机制,使之弹性化地并快速有效地形成社区灾害防救能力,就可以起到防灾救灾基层网络的基础作用。其本质性的要求就是实现社区灾害管理由“被动响应计划思维”和“被动式紧急救灾管理法则”到“整全主动性之策略”^{[2](P231)}和“整合性危机管理系统”的转向。^{[3](P102)}与之相类似的概念还有“全危机的管理”、^{[4](P60)}“‘全社会’的综合性应急管理”^{[5](P23)}等。

具体地看,社区全灾害管理就是从社区灾害管理的系统性和社区发展的可持续性上,统筹把握和有机整合社区灾害管理的各个主体、要素、对象及环节,使之产生出系统性的倍增效应。归结起来,主要包含以下三方面诉求:

(一)“全类型”的社区灾害管理

改变视自然灾害“是一种自然现象”的传统认知,^{[6](P23)}要充分体认到造成自然灾害的人为要素,

* 收稿日期:2012-06-19

基金项目:教育部人文社会科学研究项目青年基金(12YJC710032)、山东省高校人文社科研究项目(J11WA64)阶段性成果

作者简介:李晓伟(1972-),女,山东沂南人,中国海洋大学社会科学部讲师,主要从事农村问题、社区治理与发展研究。

^①笔者以“中国知网”和网上书店为平台,在“篇名”和“书名”中分别键入“全灾害”,进行最大范围的搜索,自1979年至今的结果为零;与之相关的著作,如《中国社区发展模式——安全型社区》(韩子荣、连玉明,2005)、《社区及家庭公共安全管理实务》(杨桂英、杜文,2006)、《社区灾害管理》(杨建松、栗才全,2008)、《社区减灾:理论与实践》(吕芳,2011)、《社区安全治理:理论与实务》(滕五晓,2012)等,亦未对此做出阐释。

将自然灾害与人为科技灾害一体纳入社区全灾害管理的范畴。联合国国际减灾战略机构(International Strategy of Disaster Reduction, UNISDR)(2004)^[7]对于灾害的分类较为全面,包括自然灾害、科技灾害与环境衰退。自然灾害是指生物圈中可能造成危害的自然过程或现象,基于来源的不同,可分为水象、地质与生物三大类型。科技灾害是指与科技或工业意外、建设失败或人类活动相关的危险,这些意外和活动可能危及生命、造成伤害、带来财产上的损失、社会及经济的瓦解或环境恶化,被认为是人为灾害。而环境衰退指的是由人类行为及行动(有时候和自然灾害相结合)所引发的过程,而损害自然资源或造成生态的转变,这些损害和转变可能增加自然灾害的发生频率。以上各类灾害相互关联和促动,需要在科学认识其互动和演化机制的基础上,整体化地纳入社区灾害管理系统。

(二)“全过程”的社区灾害管理

不论是自然灾害还是人为科技灾害,“虽然在发生原因与形成背景上有所不同,但基本因应阶段与回应程序应该是相同的,都包括四个阶段:灾难的预防、准备、因应与回复。”^{[6](P24)}社区全灾害管理一方面强调灾害的预防和早期预警是减灾的基石,另一方面强调灾害发生后的各阶段管理“有不同的角色、任务及处置方式”,^{[3](P289)}依序可分为:紧急生命救援阶段、赈灾阶段、安置阶段、创伤处置阶段、社区重建阶段。在此过程中,当专职救灾人员尚未抵达,或由于灾区过于广泛,政府抢救部门一时无足够人力进行救援之前,由当地经过适当训练且具备自动、自发运用简易救灾技能的社区居民,发挥敦亲睦邻、守望相助的精神,以搜救工具来协助亲友或邻居脱离紧急困境,即是社区全灾害管理发挥作用的一种体现。其综合性功能还体现在对民生物资的收集、管理与分配,对灾区民众的临时安置、创伤处置及社会福利需求的调查,对各机构与工作团队的配合、协调等各个方面。

(三)“全主体”的社区灾害管理

“社区的范围虽较社会为小,两者在基本性质上也有差异,但却具有社会的大部分特性”。^{[8](P3)}特别是当面对灾害时,一个好的社区管理机制,能够动员起全社区的应对力量,发挥出一级社会系统的功能。社区全灾害应对犹如军队作战,首先需运用各种预防性策略予以避免,其中,通过社区系统“教育民众防灾观念是最重要的工作项目之一”。^{[9](P59)}以

定期的制度化的防灾减灾教育和必要的培训及演练,切实增强社区内各类组织、单位和社会成员的防灾减灾意识及能力,使之真正成为社区防灾减灾的主体,而不单纯是政府灾害救助的对象和消极的工作客体。当现实的灾害发生时,通过启动事先对社区应急资源进行规划和整合的社区灾害防救预案,以上各类主体即能以网络化的方式运作和行动,由此可大幅度地提高社区救灾效率。此外,从灾后恢复重建的角度来看,“全主体”也是社区灾害管理的一大重要属性。长期的社区重建实际上是一项牵涉科际整合的集体行动,需要建筑、工业、园林、环保、规划等政府部门以及各类企业、非营利组织、社会工作者和大量志愿者等协力合作才能完成。

三、社区全灾害管理的机制解析

在灾害管理领域,“机制”(mechanism)是一个使用频率很高的概念,但对其确切含义尚缺乏清晰的界定。机制原本是一个工程科学的词汇,意指机器的构造和动作原理,后来被逐步借用到其它学科。在社会科学领域,“机制”实际上是一个系统的概念,它反应一定社会系统的如下特征:(1)机制的运行以系统的目的作导向,具有目的性。例如,作为资源配置的基础机制,市场机制的目的是达成资源配置的最佳效率;(2)系统各构成部分或单元之间相互连结、相互耦合,形成相对稳定的或模式化的关系;(3)它强调自组织的运行与控制方式。仍以市场机制为例,在众多市场主体的相互作用下,它依循“供需法则”而自行运转、配置资源。^②将“机制”引申到灾害管理领域并演变至社区全灾害管理机制,其关键点可进一步明确为:(1)围绕社区灾害与安全,各相关主体共享一定的管理目的及理念;(2)围绕社区各类灾害的治理,各相关主体或行动者持续互动,形成行动网络;(3)作为一个社会系统,社区具备一套灾害治理的措施和方法,能够自主化和协调性地展开社区灾害管理。

本着以上认识,社区全灾害管理机制的关键构成应包括三个方面:

(一)社区共享的管理目的及理念

“宗旨及理念是行动的方向指引和动力所在”。^[10]UNISDR全球减灾机制致力于促进减灾意识的强化以建构有弹性的灾害社区。2005年“联合国世界减灾峰会(WCDR)”发表《兵库宣言》和《2005—2015年兵库行动纲领:加强国家和社区的抗灾能力》,作为后续十年全球各国灾害管理的行动纲领,

^②参见张世贤. 灾难治理的制度能力:灾害防救法之分析[C]//张中勇、张世杰. 灾难治理与地方永续发展. 台北:韦伯文化国际出版有限公司, 2010: 115-116.

其中一项重大决议是以社会风险认知及教育为基础,推动构建“自主性防灾社区”。^{[3](P55)}这都为社区全灾害管理机制的建构提供了一定的指导。

从目的上说,社区全灾害管理机制的建构,意在健全社区灾害防救体系,强化社区灾害防救功能,以确保人民生命、健康、财产安全,提高全社会的防灾救灾能力,达成减灾的最终目标。

就理念而言,社区各类主体应秉持和共享的正确观念应当有:(1)“天地间无一人不位处并生活在社区之内”。^{[8](P2)}灾害面前,民众的社区意识一般会更为强烈,守望相助的归属感和安全感是社区灾害防救的社会心理基础。(2)社区存续必然与灾害风险并存,灾害的确对社区及民众构成了威胁,但通过社区全灾害管理机制,采取及时有效的应对行动,可以减少未来的风险并降低社会脆弱度以缓解灾害带来的苦难。(3)灾害“不会选择性的发生于某些特定民众身上,因此,灾难管理不单是政府的责任”,而是“公民参与、全民关怀的过程”,^{[6](P13)}必须在一切层面营造防灾抗灾的氛围,树立民众的社区全灾害管理意识,发展各种类型的合作伙伴关系,扩展防救灾的社会网络。(4)灾害发生的时间虽然短暂,但其影响社区居民生理与心理健康的受害时间却很长,必须坚持以人为本,建构起长期有效的能够促进可持续发展的社区全灾害管理机制。(5)灾害的发生是危机,但也是契机和转机,是对社区全灾害管理机制的检验,常能暴露出平时发现不了的问题,经过灾后认真反思、检视和改进,社区的灾害管理水平就能得到不断提升。

(二)多元主体的互动网络

在全灾害管理的模式下,灾害防救责任是由政府、社区、各类社会组织甚至包括个人与家庭来共同承担的。社区全灾害管理的行动者是多元而互赖的。在认知和分享社区灾害管理目的及理念基础上,这些多元的行动主体以资源链接和功能依赖的各种形式形成集体行动的网络,这便是社区的全灾害管理机制。其核心内容是各个行动主体的有机衔接及联动。

其中,政府因其权威与资源上的优势,在防救灾方面的行政作为,关系到民间对于灾害的关心与了解,进而促使社区将关注力与资源投入到灾害的防治与抢救中,因而在社区防救灾中是最重要的推动力。政府有义务将灾害防救观念与价值观深植于社会当中,持续投资各项救灾防灾的软硬件设施,完善法律法规,建构减灾平台,平常即建立良好的灾情搜报机制和以人为本的预警机制,不断扶持和推动社区全灾害管理机制的建设与发展。

而社区则是介于民众个人及其家庭与政府之间相当重要的中介体系。鉴于民众的参与是营造社区防救灾的主力,但必须通过彼此之间的频繁互动与共同分享灾害经验才会得以推动,故而扶持和推动各种社会团体、非营利组织发展,使之在社区防救灾中发挥出居民参与和能力成长的渠道作用,就显得十分必要。基层社区自治组织应当积极支持社区民众的自组织建设,鼓励民众积极参与社区防救灾,增强社区命运共同体的意识与凝聚力,切实形成社区全灾害管理的网络。

(三)与社区匹配的管理工具和方法

随着全球风险社会的来临,社区防救灾的工作任重而道远,针对不同社区的特点及需求采用科学有效的管理工具及方法就显得特别重要。在此方面,有关国家和地区的社区睦邻组织运动、邻里守望制度、社区灾害应变团体、街区守护者等制度措施,都具有较好的参考价值。

现以我国台湾地区为例,早在2002年1月“行政院”即核定颁布了“社区防救灾总体营造实施计划”,^[11]提出了成套的和体系化的社区防救灾措施及方法。概括和归纳起来,主要有以下几个方面:(1)防灾需求自主化。鼓励社区针对社区灾害潜势特性,主动提出防灾计划,并按社区防灾需求的优先顺序、轻重缓急,促使防灾措施逐项实施。(2)防灾规划整体化。利用社区调查,详细了解社区可资运用的资源能量,对防灾措施规划作全盘整合的推动。(3)防灾资讯公开化。以科学方法进行灾害危险度及境况模拟的统计分析,并适时公布结果,使社区提高警觉性。(4)防灾参与普及化。启发社区居民与组织,凝聚“命运共同体”的社区意识,诱导其自动自发普遍参与社区防救灾工作。(5)防灾工作团队化。结合社区行政单位、防救灾团体、公益组织、学校、寺庙、教堂、志工团队等,发挥整体力量,共同推动社区防救灾工作。(6)防灾管理制度化。编印训练教材,举办研习营,对参与防救灾的工作人员及志工伙伴实施教育训练,使防灾管理建构起制度化的运作模式。

灾多灾重的地情,使得台湾在应对灾害的实践中,探索出了行之有效的社区灾害管理工具与方法,这对于灾害同样频仍且严重的祖国大陆起到一定借鉴作用。

四、我国大陆社区全灾害管理机制的建构

当前我国已进入一个各类灾害事件“发生概率更大、破坏力更大、影响力更大的阶段”,^[12]对灾害管理工作不断提出新的挑战与要求。国家通过“统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、属地管理为

主的应急管理体制”，对“自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件”等突发事件，采纳“预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建等应对活动”，^[13]系统性的灾害管理体制机制初步形成，社区在灾害防救中的重要作用也渐受关注。但由于复杂的历史和现实因素，我国社区灾害管理起步较晚，实践中还面临一些不容忽视的问题和困难，建构起长效完善的全灾害管理机制尚需时日。

（一）我国社区灾害管理的发展脉络

在我国，“社区”概念从学术研究进入政府管理，从实际的“社区服务”到“社区建设”，经历了一个漫长的历史过程。^③随着社会主义市场经济体制的初步形成，“社会管理方式从单位到社区”，^{[14](P239)}灾害管理的体制机制也相应发生转变。社区作为防灾减灾的前沿阵地，地位日益凸显。特别是在2003年抗击SARS疫病中，社区居委会成为“生力军”，^[15]在社会风险治理中发挥了独特有效的作用。

2006年6月15日国务院颁布《关于全面加强应急管理工作的意见》。其第12条规定：“提高基层应急管理能力。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。”同年10月9日国务院副总理、国家减灾委员会主任回良玉在加强综合减灾能力建设座谈会上强调“加强综合减灾能力，提高公众减灾意识”，提出了“四个统筹”和“四个全面”：统筹兼顾各类灾害、统筹做好灾害发展各个阶段的工作、统筹整合各方面资源、统筹运用多种减灾手段，全面提高灾害监测预报能力、灾害防范防御能力、灾害应急处置能力以及灾害救助和恢复重建能力，以全面提高综合减灾能力。^[16]“这是政府第一次明确对‘综合减灾’作出阐释”，^{[17](P160)}为全国社区灾害管理工作提供了重要指导。

2007年《国家综合减灾“十一五”规划》即对城乡社区减灾能力和建设社区减灾能力示范工程进行了部署。此后，国家减灾委员会、民政部积极开展“全国综合减灾示范社区”创建活动，制定并印发了创建标准，明确了社区减灾机制、应急预案、减灾基础设施、减灾宣传教育和居民减灾意识等多方面的要求。

2009年5月11日，我国首个关于防灾减灾工作的白皮书——《中国的减灾行动》提出了“加强城乡社区减灾能力建设”的主要任务。2010年我国第二个“防灾减灾日”的主题即为“减灾从社区做起”，当时全国已创建“综合减灾示范社区”687个。^[18]在

综合减灾示范社区创建过程中，各地城乡社区不断探索，紧扣社区千家万户的防灾减灾需求，通过动员居民参与预案编制增强针对性和操作性，建立面向社区居民的灾害预警和防灾减灾信息传递平台，健全社区防灾减灾宣传网络，并积极与社区内单位联建防灾减灾志愿者队伍以增强联动实力等等，积累了很多切合实际的新做法和新经验，“进一步提升了城乡社区的防灾减灾意识和社区群众参与防灾减灾的深度和广度。”^[18]

（二）我国社区全灾害管理机制建构面临的困境

我国社区灾害管理尽管取得了一定成绩，但不可否认的是，综合减灾社区目前仍处于创建阶段。根据《国家综合防灾减灾规划（2011—2015年）》的目标和要求，第五批示范社区于2012年初获国家减灾委员会和民政部命名。“示范”一词带有体制改革由点到面的鲜明特征，从一个侧面反映了我国社区全灾害管理中存在的问题。综合来看，我国社区全灾害管理机制建构所面临的问题和困境主要表现在以下三个方面：

第一、受我国社区建设起步较晚和城乡二元社会体制及区域发展不均衡等因素影响，具备全灾害管理机制雏形的社区呈“点”状分布，未形成“面”的架构，城乡之间、城城之间以及发达地区的农村与落后地区的农村之间，乃至同一城市中不同阶层群体集中居住的社区间，都存在较大差距。像上海市这样的发达地区，在社区减灾工作中着力推动从灾后救助向灾前预防、从单一灾种向综合减灾、从减轻灾害损失向减轻灾害风险转变，形成了以“全过程减灾管理、全灾害危机管理、全社会参与管理”^[18]为特征的城市社区综合减灾模式；青岛市将社区减灾活动列入建立和完善城乡社会救助体系，成为全国首个建立社区减灾制度的城市；浙江省则从意识、预案、载体和能力四个方面，探索建立了独具特色的农村社区减灾模式。而在偏远或贫困地区，城市社区基础设施薄弱，抗灾能力不强；农村社区空心化导致脆弱化，村支部和村委会在灾害管理方面职能薄弱；居民忙于生计，无暇顾及社区生态环境保护与防灾减灾等公共事务。

第二、受整个国家行政管理体制和地方政府追求经济发展绩效等因素影响，我国社区灾害管理呈现行政化特点。一方面，“多数社区还是自上而下‘规制’而成”，^{[17](P174)}接受政府部门的层级化领导，缺乏自组织建设空间和积极主动的防灾减灾意识，尚无吸纳和运用社区资源及社会力量于灾害防救的

^③参见李培林. 和谐社会十讲[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2006: 235-237.

机制；另一方面，出于应付政府部门的行政心理，防灾减灾环节易于走过场，如一些社区虽然制定了灾害管理应急预案，但“主要是行政性、职责性的预案”，^{[17](P163)}缺乏基本的防灾减灾技术支撑和专业团队的协助，操作性不强。此外，即便是已具备全灾害管理机制雏形的社区，因为承担着许多本应由政府承担的职能，居（村）委会疲于应对各党政部门安排的大量繁杂工作，致使基本依托社区党支部和居（村）委会来组织落实的社区防灾减灾工作，被有意无意地忽视了。仅从“居民缺乏自救互救的基本知识和技能，灾害意识比较薄弱”这一现实状况，^{[17](P162)}即可看出许多社区连最为基本的防灾减灾教育和培训工作都没能有效开展。

第三，受“单灾种管理体制”和灾害管理部门化倾向等因素影响，^{[19](P224)}我国行政体制中缺乏明确的综合灾害主管部门，政府各涉灾部门在社区里都有自己的资源，表面看起来各司其职，实际上是分隔管理，政出多门，致使社区无所适从，社区灾害管理无法做到多主体互动的网络化运作。仅以灾害信息管理机制为例，“灾害的监测、预报、预防、救援、灾后处理等要经历一个流程，流程上每一个环节往往由不同的部门分别管理”，^{[17](P130)}造成灾害信息分散在各部门和各层级政府中，社区民众、企业、志愿者团体等与灾害管理密切相关者反而无法及时获得准确信息。同时，各涉灾部门在社区灾害信息传递网络建设上各自为战，队伍建设、资金拨付、资源管理等都自成体系，如国土资源部门有地质灾害群策群防体系，气象部门有气象信息员、防汛部门有防汛信息员，甚至各有自己的地理信息系统 GIS 和自己统计的“救援物资与设备”信息的一套数据库，没有统一的规划和标准，各信息表示也不一致，相互之间缺乏沟通和整体协调，部门资金管理随意性较大，难免造成重复投资和浪费，无法实现资源的优化组合。

（三）我国社区全灾害管理机制建构的基本思路

社区是灾害管理的重点，但从我国的现实来看也是其中最为薄弱的环节之一。为了改变这一状况，建议我国社区全灾害管理机制的建构遵循以下基本思路：

第一，继续深化基层政府管理体制改革，剥离社区作为“政府的派出机构”的行政职能，还社区以“居民的自治组织”的本来面貌，^{[14](P240)}通过立法、规划和资金等制度措施，为社区全灾害管理机制的建构提供一个良好的外部环境，真正实现社区全灾害管理的目的和理念。

第二，充分考量我国城市化进程加快、社会流动加剧的转型期特点，既正视城乡差距将长期存在，鼓

励城乡社区因地制宜地建构适合自身状况和发展需求的全灾害管理机制，又特别加大对农村地区和偏远落后地区的社区灾害管理资源的支持。同时还要深刻体认到，在由传统乡村社区“熟悉的社会”逐渐向城市社区陌生人世界转变的过程中，^{[20](P8)}如何促使高异质性的社区居民“在朝夕相处中产生出守望相助、相濡以沫的情感，并在灾害发生时，自动生发、有条不紊地互助互救”，^{[17](P174)}以增强社区防灾救灾的社会资本，也是我国社区全灾害管理机制建构中亟待解决的一个带有根本性的问题。

第三，可考虑在现有的社区建设五大任务——拓展社区服务、发展社区卫生、繁荣社区文化、美化社区环境、加强社区治安^[21]的基础上，将社区日常防救减灾工作有机整合进去，在社区防救减灾的愿景和主题之下将社区各行动主体动员起来，行动起来，形成制度化的互动网络，切实实现社区灾害管理中“应急管理‘点’和常态管理‘面’的结合”。^[22]

第四，应辩证认识我国灾害救援和恢复重建中“举国体制”的作用，既应肯定其“有力、有序、有效的应急管理绩效”，^[23]但更应清醒地看到其高昂的成本和代价。在全过程的灾害管理中，预防和整备更为根本。“冰山原理”和“海恩法则”都证明了灾害应当并且可以避免，^{[19](P377-381)}即使出现突发事件，也能尽可能地减少损伤。社区全灾害管理机制建构的目的之一正是因应了“使用少量钱预防，而不是花大量钱治疗”这一道理。^{[24](P205)}

五、结语

作为灾害管理的一种新理念和新模式，社区全灾害管理涉及社区组织、民众意识、政府行政、社会动员等多个层面的互动、合作与维系，需要一个制度化的机制加以统筹和运作。

本文从全球风险社会来临和灾害后果复合性特征凸显的大背景出发，从全类型管理、全过程管理和全主体管理三个维度，界定了社区全灾害管理的基本概念；从社区共享的管理目的及理念、多元主体的互动网络以及与社区匹配的管理工具和方法三个方面，解析了社区全灾害管理机制的关键构成；并结合我国实践，提出社区全灾害管理机制建构的基本思路，意在从社区灾害管理整体和社区发展全局上把握灾害防救各个要素及各个环节相互影响及有机整合的特点及规律，期为我国大陆地区相对薄弱的社区灾害管理提供一定的启示和借鉴。

恩格斯有言：“没有哪一次巨大的历史灾难不是以历史的进步为补偿的。”^{[25](P149)}在应对各种灾难的艰苦实践中，各个国家和地区不断产生和形成了各具特色的社区灾害管理机制或模式。在理论与实践

相互关照和有机结合的基础上对其展开深入的学术研究,将是灾害学界一个极为重要的研究方向。

参考文献:

- [1] 周力行. 环境变化冲击下“非战争性军事行动”的战略规划 [A]//张中勇,张世杰. 灾难治理与地方永续发展[C]. 台北: 韦伯文化国际出版有限公司,2010.
- [2] 李宗勋. 从社会经济脆弱因子探讨建立社会或公民参与危机管理的机制[A]//赵永茂等. 公共行政、灾害防救与危机管理[C]. 北京: 社会科学文献出版社,2011.
- [3] 詹中原等. 政府危机管理[M]. 台北:国立空中大学,2006.
- [4] 张成福等. 公共危机管理理论与实务[M]. 北京:中国人民大学出版社,2009.
- [5] 北京市文化局. 北京市演出行业风险管理机制研究报告成果之一——北京市文化局关于全面加强演出行业文化企业风险监管工作的建议[R],2012.
- [6] 丘昌泰. 灾难管理学:地震篇[M]. 台北:元照出版公司,2000.
- [7] UNISDR. Living with Risk;a Global Review of Disaster Reduction Initiatives[EB/OL]. <http://www.unisdr.org/we/inform/publications/657>,2012-07-02.
- [8] 蔡宏进. 社区原理[M]. 台北:三民书局,2005.
- [9] 邱志淳,杨俊煌. 台湾灾害管理机制之探讨——以莫拉克台风事件为例[A]//赵永茂等. 公共行政、灾害防救与危机管理[C]. 北京:社会科学文献出版社,2011.
- [10] 李程伟. 社区安全治理机制的建设——台北市内湖社区安全促(协)进组织案例研究[J]. 北京航空航天大学学报,2011,(3): 19.
- [11] 台湾“行政院”灾害防救委员会. 社区防救灾总体营造实施计划[EB/OL]. <http://moodle.ncnu.edu.tw/file.php/10665>,

2012-06-23.

- [12] 马凯. 加强交流合作 提高应急能力——在“2010年应急管理国际研讨会”上的致词[J]. 中国应急管理,2010,(6):7.
- [13] 中华人民共和国突发事件应对法[EB/OL]. http://www.gov.cn/ziliao/flfg/2007-08/30/content_732593.htm,2012-07-07.
- [14] 李培林. 和谐社会十讲[M]. 北京:社会科学文献出版社,2006.
- [15] 有仁. 社区居委会——中国抗击非典的生力军[J]. 社区,2003,(10):14.
- [16] 回良玉副总理在加强综合减灾能力建设座谈会上的讲话摘要[J]. 中国减灾,2006,(11):6-7.
- [17] 吕芳. 社区减灾:理论与实践[M]. 北京:中国社会出版社,2011.
- [18] 我国城乡社区综合减灾能力建设全面展开[EB/OL]. <http://scitech.people.com.cn/GB/11569668.html>,2012-07-08.
- [19] 段华明. 城市灾害社会学[M]. 北京:人民出版社,2010.
- [20] 费孝通. 乡土中国[M]. 上海:上海人民出版社,2006.
- [21] 民政部关于在全国推进城市社区建设的意见[EB/OL]. <http://www.gmw.cn/01gmr/2000-12/13/GB/12%5E18633%5E0%5EGMA1-109.htm>,2012-07-08.
- [22] 高小平. 中国特色应急管理体系建设的成就和发展[J]. 中国行政管理,2008,(11):18.
- [23] 中国“举国机制”获国际认可,国家应急管理体系不断完善[EB/OL]. <http://society.people.com.cn/GB/14564903.html>,2012-07-08.
- [24] (美)戴维·奥斯本等,周敦仁等译. 改革政府——企业精神如何改革着公营部门[M]. 上海:上海译文出版社,1996.
- [25] 马克思恩格斯全集:第39卷[M]. 北京:人民出版社,1974.

Community All-Hazard Management: Concept Definition and Mechanism Analysis

Li Xiaowei

(Department of Social Sciences, Ocean University of China, Qingdao 266100, China)

Abstract: With the approach of the global risk society, the compound characteristics of hazard consequence is becoming more and more obvious, and thus the implementation of the community mechanism of hazard management has become increasingly urgent and important. The basic concepts of the community hazard management embody three essentials: all-type management, whole-process management and all-subject management. The key components of the community mechanism of hazard management include three aspects: the common community management purposes and ideas, the interactive network of plural subjects, and tools and methods associated with community management. All these viewpoints may provide some inspiration and reference for the late starters and relatively weak communities in hazard management in mainland China.

Key words: community; all-hazard management; mechanism construction

责任编辑:鞠德峰