

韧性治理视角下社区应急管理优化对策研究

闫慧杰, 郝 卉

重庆科技学院法政与经贸学院, 重庆

收稿日期: 2023年4月6日; 录用日期: 2023年5月23日; 发布日期: 2023年5月30日

摘要

近年来, 我国突发公共事件时有发生, 突发公共事件会对社会稳定、经济发展造成负面影响。过去的应急管理方法, 面对现在的社会情况、现在的社区, 已经难以满足要求。随着我国城市现代化的深入发展, 社区如何高效、科学地应对各类突发公共事件是基层政府当下亟待解决的问题。而基层社区应急管理建设是否到位、是否全面、是否科学, 直接决定政府应对突发公共事件的整体效果。党的“十八大”以来, 党和政府高度重视基层社会治理, 基层社区逐渐成为新时代国家应对突发公共事件的焦点。从韧性治理视角出发, 研究社区应急管理, 对于社区应急管理的完善和未来韧性社区的建设具有重要意义。为此, 基层政府迫切需要对社区应急管理进行优化探索。

关键词

应急管理, 基层社区, 韧性治理

Study on the Optimal Response to Community Emergency Management from the Perspective of Resilient Governance

Huijie Yan, Hui Hao

School of Law, Politics and Economics, Chongqing College of Science and Technology, Chongqing

Received: Apr. 6th, 2023; accepted: May 23rd, 2023; published: May 30th, 2023

Abstract

In recent years, public emergencies have occurred from time to time in China, and public emergencies can have a negative impact on social stability and economic development. The emergency management system of the past has been difficult to meet the requirements in the face of the present social situation and the present community. With the in-depth development of China's

urban modernization, how communities can efficiently and scientifically respond to various types of public emergencies is an urgent problem for the grassroots government to solve at the moment. Whether the construction of the emergency management of the grassroots community is good, comprehensive and scientific directly determines the overall effectiveness of the government's response to public emergencies. Since the 18th Party Congress, the Party and the government have attached great importance to grassroots social governance, and grassroots communities have gradually become the focus of national response to public emergencies in the new era. From the perspective of resilient governance, it is important to study community emergency management for the improvement of community emergency management and the construction of resilient communities in the future. For this reason, there is an urgent need for grassroots governments to explore the optimization of community emergency management.

Keywords

Emergency Management, Grassroots Communities, Resilient Governance

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

随着时代的发展,近年来,基层社区逐渐成为新时代国家应对突发公共事件的焦点。过去的应急管理体系,面对现在的社会情况、现在的社区,已经难以满足当前复杂多变的社会情况和频频发生的复合灾害。随着我国城市现代化的深入发展,社区作为我国城市治理的最小基层单元,逐渐成为新时代应对突发公共事件的重要主体,做好农村社区治理毫无疑问是国家治理体系的基石也是关键一环。

韧性一词首次出现是在物理学中,主要用于描述物体变形后恢复原形的能力,经过多年研究后,被引入社会学、公共管理学等领域。学者们逐渐将韧性理论运用在防灾减灾领域,进而提出“韧性城市”、“韧性社区”等概念。社区韧性主要指面对各种突发灾害、公共安全事件,社区将情况进行控制,使损失尽可能控制在一定范围内,并使社区各项功能尽快得到恢复的能力。虽然韧性治理是当前学界的一个研究热点,但相较国外,我国当前基本处于起步阶段。国内在这方面的研究更多是关于韧性城市、韧性城市与应急管理的相关研究,少有研究基层社区建设韧性社区的。

2. 文献回顾

2.1. 国内相关研究

我国的应急管理研究较国外研究起步时间较晚,且重视程度还不够。中国应急管理第一人是胡平,他在1993年首次提出了“危机”概念;魏加宁(1994)阐明了危机理论的产生过程及其主要内容[1];许文惠、张成福(1998)介绍了政府在应急管理中需要承担的责任和扮演的角色[2];2003年,“SARS”事件成为中国现代应急管理理论的转折点。应急管理的研究中心自此从理论研究,转向应急管理体系。研究学者薛澜等(2003)根据研究提出当前社会需构建科学合理的应急管理体系,并借此提升应急管理能力[3];李丹阳(2013)认为在大数据时代,应急管理也应当寻找新的改革方向,利用科学技术建立新体制[4];朱正威(2019)研究指出,建国以来,我国的应急管理经历了4个阶段,多年的研究在治理体系、理念、机构等方面积累了不少经验,同时,韧性治理作为应急管理的新热点,未来会为应急管理提供新的发展方向

[5]; 吴佳等(2019)基于对应急管理机构改革与“一案三制”的对比分析, 提出未来应急管理重心主要在协调联动、应急准备、技术创新与适配等方面[6]; 马越等(2020)总结了我国对应急管理的总体要求并推测其未来发展趋势[7]。刘星(2022)通过分析对比德国洪灾与河南暴雨, 总结发现预警响应失灵的原因主要是在预警、预防与响应、响应对策等方面存在问题, 可以从这些方面入手进行防范治理[8]。

在我国, 韧性理论在应急管理领域的应用是近几年出现的, 这方面的研究还处于萌芽阶段, 现有研究成果主要集中在韧性理论、韧性评估和韧性优化等方面。另一方面, 目前的研究更多是关于一些宏观方面的研究, 很少有针对微观方面的研究, 尤其是基层社区。张磊等(2018)以天津为例, 构建了生态安全韧性模型[9]; 研究学者翟长海等(2019)重点梳理了城市地震韧性研究, 并提出提升对策; 张泉等(2020)提出了社区基础设施的韧性提升对策[10]。李阳等(2022)提出从组织、能力和行动三个方面改善特大城市韧性治理面临的困境[11]。

2.2. 国外相关研究

在国外应急管理的研究, 始于英国工业革命, 等到在二十世纪九十年代后, 应急管理才得到快速发展。在改变世界格局的第二次世界大战结束后, 艾利森首次提出了“应急管理”, 并且, 世界上第一本讲述应急管理学的书籍《决策的本质》, 也是由他书写。随后, 国外应急管理研究进入平稳发展阶段。美国 David Osborne 等(2006)研究发现将应急管理的范围扩大, 提出事前预防这一理念, 可以有效减少突发灾害造成的损失[12]; Robert Heath (2004)在此基础上将应急管理划分为4个阶段, 进而建立了4R危机管理模型[13]。Alison Ollerenshaw 等(2003)则通过研究证明了地方政府在应急管理中的重要作用[14]; Comfort LK 等(2012)认为在应急管理体系中融入多元协作可以提升应急管理能力, 但要想实现这一目标, 就需要保证信息的准确性[15]; Heather A. Koch 等(2017)研究了社区应急管理能力的提升途径[16]。

19世纪70年代, 美国的阿拉斯加地区发生了特大地震, 联邦政府自此开始重视城市对灾害风险适应能力方面的建设。这也是国外应急管理韧性研究的开端。等到20世纪90年代, 美国建立了新的城市抗灾能力评估。成立于1999年的国际韧性联盟, 该组织的研究内容包括韧性理论在应急管理领域的应用实践。2002年, 在万众瞩目的联合国可持续发展全球峰会上, “韧性”的概念正式面向全世界提出。第二届世界减灾会议在2005年正式将“韧性”一词作为灾害研究领域的重点。2013年, 美国洛克菲勒基金会发起并组织了一场名为“全球100韧性城市”的活动, 目的是面向全世界推广“城市韧性”这一概念并强调其重要性。21世纪以来, 随着世界风云变幻, 关于韧性城市的研究也得到了快速发展, 从过去的气候变化扩展到了城市灾害风险等方面。Godschalk (2003)认为, 韧性城市应当具有以下特征, 有人类主导、保持可持续发展、人与自然和谐共生等[17]。Jha、Miner 等(2016)提出所谓的城市韧性是多元的, 而非单一的, 其中最重要的部分是社会、经济、基础设施、制度, 现在的韧性评价方法和指标体系也都是建立在此基础上的[18]。

综上, 目前我国基于韧性治理视角的研究还显著缺乏, 主要表现在应急管理领域的研究数量不足、研究深度和层次不够, 缺乏典型优秀经验, 难以为实践提供理论指导和参考。

3. 基于现有研究总结韧性治理视角下社区应急管理存在的问题

3.1. 应急协同联动韧性有待提升

我国社区应急管理体系往往由政府把控, 其余的应急管理主体因此自组织能力和自我调节能力逐渐弱化, 面对突发公共事件也难以积极活跃的参与其中。其次, 长期处于政府主导的惯性思想影响下, 社会组织、社区、居民等多元主体变得缺乏自主意识, 丧失了自身的主观能动性, 同政府之间的沟通交流逐渐演化成接收上级命令, 按部就班的工作。但是这种自上而下的沟通模式, 在应对突发公共事件时,

往往会产生时间差, 浪费宝贵的应急救援时间。

3.2. 韧性应急空间和物资缺乏

应急空间和应急设施在日常阶段是保证社区安全运转的关键, 在应急管理阶段是应对危机的物质基础, 在灾后恢复阶段是确保恢复稳步推进的必要条件。随着时代的发展, 当前应急空间和应急设施的建设维护更加复杂, 不仅需要保证电力供应以维持照明、日常生活, 还需要建设通信网络线路等, 这些需求对于目前许多社区都有一定难度。另一方面, 我国许多社区购置应急物资通常都是依赖政府拨款, 社会组织、慈善组织在这方面的帮助还较为有限, 社区自身也很难找到筹集资金的渠道。

3.3. 韧性智能应急技术不成熟

随着科学技术的发展, 政府也在许多部门积极引进智能技术, 与突发事件应急管理相结合。国外一些高科技公司提出建设智慧城市的理念, 将应急防灾与智能技术集合于一体。目前我国也在积极尝试, 建设城市智慧应急平台。但是建设这样完备的一套应急体系需要一定时间和成熟的技术支持, 同时将这样的体系细化到社区级别, 需要巨大的工作量和资金。即便建设完成, 要想实行, 也要具备完善的信息防护系统, 否则如此详细的信息, 一旦泄露, 后果不堪设想。

3.4. 灾后恢复韧性机制不完善

通常, 普通人在经历这样的突发公共事件后, 有很大概率会产生心理问题, 严重的甚至会影响日常生活。其次, 对于突发公共事件造成的财产损失, 政府应当积极出台扶持政策, 保障人民生活有序恢复。因此, 灾后恢复不仅应当重视受灾人员的物质损失, 还要注意进行适当的心理干预、治疗, 帮助人民树立积极的生活态度, 消除心理阴影, 从而积极参与到灾后恢复重建工作中, 有助于维护灾后社会的和谐稳定。

4. 韧性治理视角下社区应急管理的优化对策

4.1. 完善应急治理体系, 提升应急管理的制度韧性

制度是一个体系良好运转的底层逻辑。因此, 要想建立完善的应急管理体系, 就必须推进政府设计一套完善的从上至下的运行机制。首先, 需要进行大量理论研究, 不断充实完善应急理论基础。其次, 需要在社会层面普及应急管理知识, 鼓励社会组织参与应急救援, 建设多元化的应急管理队伍。

4.2. 强化多元主体协同, 提升应急管理的结构韧性

对于现有的应急管理组织机构, 需要明确各部门职责, 减少职能交叉, 有助于提供应急管理工作效率。其次, 提高社区应急管理的结构韧性就要发挥多组织作用, 在社区应急管理中引进除社区外的其他组织, 如社区居民。多元主体参与应急管理, 首先要明确政府的主导地位, 所有组织都要服从最高组织者的安排, 保证多元主体的有序运行。其次, 为了保证多元主体的沟通效率, 需要组织专人负责与外部的沟通事项, 确保指令快速传达。

4.3. 注重应急设施建设, 提升应急管理的物理韧性

应急设施在应急管理中的事前、事中、事后等多个环节发挥着至关重要的作用。一方面, 政府应当加大资金投入, 提高社区应急管理韧性。社区应当结合自身需求, 建设社区应急基础设施, 如监测预警设备、应急救援设备、应急避难所等必要设施。另一方面, 社区应当调查现有应急设施的现状, 对于损坏、功能不足的设施进行相应的修缮和功能升级, 以满足当前需求。

4.4. 重视科学技术价值, 提升应急管理的技术韧性

要想实现新时代的韧性应急建设, 就必须具备一个专业的应急救援队伍。所谓的专业队伍, 就是指所有的应急救援人员都应当接受过专业的应急救援培训, 掌握一定的应急救援知识, 面对突发公共事件, 能够冷静处置, 熟练应用各种应急救援设备。其次, 也不能忽略社区居民的力量, 激发居民积极性, 对于提高社区应急管理韧性具有显著效果。社区应当对社区居民进行应急管理知识培训, 使其掌握一定的应急救援知识, 了解基本的应急救援设备使用方法。同时, 可以选拔一些优秀居民成立社区居民应急队伍, 作为应对突发公共事件的后备力量。

基金项目

重庆科技学院研究生科技创新计划项目(YKJXC2221028): 韧性治理视角下基层社区应急体系优化对策研究。

参考文献

- [1] 魏加宁. 危机与危机管理[J]. 管理世界, 1994(6): 53-59.
- [2] 许文惠, 张成福. 危机状态下的政府管理[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 1998: 173-175.
- [3] 薛澜, 张强, 钟开斌. 危机管理: 转型期中国面临的挑战[J]. 中国软科学, 2003(4): 6-12.
- [4] 李丹阳. 大数据时代的中国应急管理体制改革[J]. 华南师范大学学报(社会科学版), 2013(6): 106-111.
- [5] 朱正威. 中国应急管理 70 年: 从防灾减灾到韧性治理[J]. 国家治理, 2019(36): 18-23.
- [6] 朱正威, 吴佳. 新时代中国应急管理: 变革、挑战与研究议程[J]. 公共管理与政策评论, 2019, 8(4): 47-53.
- [7] 马越, 邓芳杰, 唐新. 论新时代政府应急管理的四大核心能力[J]. 中国人民公安大学学报(社会科学版), 2020, 36(3): 85-89.
- [8] 刘星. 预警响应缘何失灵: 基于应急管理过程论的一个解释框架——德国洪灾与河南暴雨的启示[J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版), 2022, 39(6): 85-95.
- [9] 张磊, 王君一, 李茜, 高旭, 黄秋, 王丽君. 韧性视角下的天津市土地生态安全评价[J]. 安全与环境学报, 2018, 18(5): 2045-2051.
- [10] 张泉, 彭筱雪, 白冬梅. 韧性理念下社区绿色基础设施功能提升策略研究[J]. 建筑经济, 2020, 41(S1): 262-265.
- [11] 李阳, 刘敏, 徐玉梅. 韧性社区公共卫生应急管理问题与策略研究[J]. 卫生经济研究, 2022, 39(6): 86-89.
- [12] 戴维·奥斯本, 特德·盖布勒. 改革政府: 企业家精神如何改革着公共部门[M]. 上海: 上海译文出版社, 2006.
- [13] 罗伯特·希斯. 危机管理[M]. 王成, 译. 北京: 中信出版社, 2004: 67-75.
- [14] Ollershaw, A., Graymore, M. and McDonald, K. (2016) Beyond the Call of Duty: The Integral Role of Rural Local Government in Emergency Management. *Rural Society*, 25, 185-203. <https://doi.org/10.1080/10371656.2016.1255476>
- [15] Comfort, L.K., Waugh, W.L. and Cigler, B.A. (2012) Emergency Management Research and Practice in Public Administration: Emergence, Evolution, Expansion, and Future Directions. *Journal of Risk Disaster & Crisis Research*, 72, 539-547. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02549.x>
- [16] Koch, H., Franco, Z.E., O'Sullivan, T., et al. (2017) Community Views of the Federal Emergency Management Agency's "Whole Community" Strategy in a Complex US City: Re-Envisioning Societal Resilience. *Technological Forecasting and Social Change*, 121, 31-38. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2016.12.009>
- [17] Godschalk, D.R. (2003) Urban Hazard Mitigation: Creating Resilient Cities. *Nature Hazards Review*, 4, 136-143. [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)1527-6988\(2003\)4:3\(136\)](https://doi.org/10.1061/(ASCE)1527-6988(2003)4:3(136))
- [18] Jha, A.K., Miner, T.W. and Stanton-Geddes, Z. (2013) Building Urban Resilience: Principles, Tools, and Practice. World Bank Publications, Washington DC. <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-8865-5>