

# 新时代背景下韧性社区建设研究

程曼雪

济南大学政法学院，山东省济南市，250022；

**摘要：**二十大以来，我国城镇化进程进一步加快，伴随而来的各种不确定风险和因素也越来越多，此时城市暴露出脆弱性即没有较强的抵御风险的能力，所以亟需建立系统科学的解决策略。近年来韧性一词逐渐运用于社会科学领域，若基于公共安全治理建立特大城市的治理体系、完善治理制度、推动治理模式发展，需要从最基层的地方开始，而社区是城市构成的最基础的单位，所以可以从建立韧性社区，打造共建共享的社区治理体系，保障居民的人身和财产安全。本文将从韧性社区研究背景、相关概念、脆弱性社区给城市公共安全治理带来的风险，韧性社区建设困境以及对策来进行系统性的讨论。

**关键词：**韧性社区；公共安全治理；社区治理

**DOI：**10.69979/3029-2700.25.10.039

## 1 韧性社区建设研究背景

我国韧性社区形成了初步的理念。国家发布社区减灾标准，包括灾害应急预案、宣传安全知识、建设防灾设施、组织逃生预演等，然而由于韧性理念并未落实到具体的社区和居民个体，没有针对性，智能化不足。例如上海在韧性城市的建设和发展规划中，注重社区的公共服务领域和环境的建设，在但若要具体到各个社区，对于大多数普通社区而言，社区内部风险问题更加的琐碎也更加的多样化，内部结构脆弱，对于外部的风险抵御能力也不足。

对于我国现有的国情，经济发展不均衡、灾害种类多、气候条件参差不齐，又在全球气候变暖的威胁下，加之城市本身具有人口密集、空气质量不良却同时是经济发展中心的特点，社区的脆弱性体现得更加明显。所以对于改善社区建设，加深对韧性社区的理解，逐渐将理论转换成实践，是我国目前社区与城市建设的关键。

## 2 韧性社区建设的不足与风险

### 2.1 脆弱性社区硬件设施落后

社区的脆弱性主要包含社区设施遭受灾害冲击的程度、对外界的破坏的敏感度等。社区绿化不足，生态调节系统并不完善，社区抵御部分风险的功能无法发挥；社区内的垃圾处理不及时和生活杂物的堆积，增加了火灾等的安全隐患；老旧小区的房屋没有设计应对各种灾害的防御措施，各种管道也有很多不同程度的损坏，电动车乱停乱放、随意拉线充电等行为，都存在较大的安全隐患。避难场所及其储备物资还有消防专用通道是否充足。这些硬性条件存在的问题都增加了社区的

脆弱性。

### 2.2 脆弱性社区软性条件不足

除了社区的硬件设施较脆弱带来的风险，还有社区的软性条件存在问题。例如对突发灾害事件的应对能力，包括社区总体安全意识、应急预案与系统、应急组织机制等的准备不充分；还有社区自身的恢复能力，如社区所处地区的经济状况会影响社区的恢复能力是否足够强大，以及信息不通畅、社区居民的保险较少、物业的组织调节能力不足等，在灾害发生时会在防范的各个环节产生虽然微小却会影响整个社区网络直至整个城市防控，即所谓的“蝴蝶效应”。

### 2.3 脆弱性社区居民的特征

新时代下城市人口现阶段仍在不断增长，尤其是在一些拆迁小区、城乡结合部等社区，经常出现同一房屋出租四、五位租户的情况，社区资源紧张。由于城市是人口密集地区，一旦发生灾害，对于人和物的损失都将是成倍增加的。而社区居民的年龄、知识文化水平都有较大的差异，居民对于公共安全的意识和认知参差不齐，在社区抵御灾害时增加了其实施困难。由农村流入城市的人口增加，城市内的人口流动性也大大增强。在城市尤其是特大城市的社区内，相当大的一部分居民是来自外地的租户，常住人口占比相对而言较少。上班族在白天上班，社区处于一个相对的空壳状态，无法很好的发挥社区的凝聚力。

### 2.4 脆弱性社区的新态势

全球气候变暖，各种极端天气频发，在近年来更是对各大城市带来了不小的灾害，没有建设好韧性的社

区将会更加的脆弱；除了自然灾害，在城市社区多发的还有火灾、交通事故、化学污染等人为灾害，给城市的公共安全治理带来了挑战。随着高新技术的发展，它也增加了风险的多样性。新冠疫情给予我们了警示，一旦具有高传染性的新型疾病在城市爆发，由于城市具有人口密集、污染较重等特点，城市社区的整体生态系统随之也比较脆弱，疾病蔓延极快而不可控，加之没有疫苗等提前准备的应急预案，此类公共卫生事件在特大城市的社区会带来极大的危害性，增加了城市社区的脆弱性。

### 3 国内外优秀案例介绍

#### 3.1 山东省泰安市山口社区多点发力式建设韧性社区

在 2021 年度全国综合减灾示范社区名单中，山东省泰安市东平县银山镇耿山口社区名列其中。在示范创建过程中，耿山口社区按照创建标准，建立组织机构、工作制度，修编应急预案、应急示意图，完善预警系统，搭建智慧消防系统、视频监控平台，配备应急物资，设立应急避难场所，并通过建设党史纪念馆、图书阅览室，加强宣传教育培训演练等活动，吸引居民广泛参与，营造了浓厚的防灾减灾宣传氛围，进一步提升社区综合减灾能力。首先耿山口社区夯实基础，健全社区防灾减灾工作网络，一是成立机构，明确工作职责，二是建立机制，规范工作程序，三是分类施策，实现量化管理，四是修编预案，积极有效应对；该社区同时逐渐加大投入，配备各类防灾减灾设施，一是完善预警系统，二是搭建视频监控系统，三是建立智慧消防系统，四是建设应急避难场所，五是充实应急物资；其次是强化宣传教育，使得防灾减灾意识深入人，一是阵地宣传教育重体验，二是常态宣传教育求实效，三是全民参与总动员。

#### 3.2 福建省厦门市文灶社区“近邻”助推式韧性社区建设

福建省厦门市思明区梧村街道文灶社区从机制建立、党建引领、应急队伍建设、宣传普及、数字赋能等方面不断提升防灾减灾救灾能力，以社区党组织为核心，多元共治、全民参与、大家共享，积极探索、深入实践、综合施策，运用智慧“近邻”模式在基层治理工作中作出新成效，为社区平安发展筑牢防灾减灾救灾防线。文灶社区实行机制、预案先行，加强组织领导，创新机制，评估灾害风险，制定应急预案，防范化解风险隐患；同时党建引领全民参与，建强队伍，整合资源，助力综合减灾工作；此外，文灶社区还借助网格化管理，做好防灾减灾宣传，借助网格化开展安全排查及宣传，组织演

练与培训活动，提升宣传广度深度；最后，推行智慧“近邻”，精细服务惠及民生，社区依托“智慧近邻”信息化平台建设，优化多方共享的社区综合业务数据库，推动“基层党建 + 治理 + 服务”全面融合。

### 3.3 美国全社区应急管理模式

美国在世纪之交实施了“防灾型社区”建设，并于 2011 年提出了“全社区”应急管理模式。这种模式通过社区地图全面了解社区情况，有针对性地收集社区相关数据，运用 CRI 评估方法，评估社区灾害应对能力和灾后复原力水平，有针对性地储备物资，增设社区韧性空间，促使优化的空间布局和社区韧性空间成为救助援助的空间基础；全社会参与是全社区应急管理模式的核心内容。全社区应急管理通过建立社区伙伴关系，加强灾害信息互通，提高居民组织参与度。在保证利益相关者共同利益的基础上采取有效的合作途径；全社区应急管理模式以社区为中心，以政府为主导，从国家到地方再到社区各层级建立应急组织体系和应急流程，从制度上规范应急管理；同时，美国还推动社区居民有效参与。美国 FEMA 与红十字会推出使用指南，倡导居民加强防灾意识和自我学习。对于灾害多发地区以多种载体开展灾害教育，并通过加强社区内居民之间的联系纽带，建立社区网络，增强居民的社区认同感和参与感。

### 4 韧性社区建设体系的构建

#### 4.1 发挥协同治理机制

建设韧性社区不能只依靠单一的力量，而是需要多方协同合作共同治理才能达到理想的效果。建设韧性社区如果要落到实处，群众的参与程度很大程度上决定了韧性社区建设和治理的完整程度。指政府部门出台相应的在宏观层面的政策和战略，指导下级单位合理合规的进行建设，在较为宏大的层次进行统筹和规划，防止混乱和各地各社区不协调的局面出现。而社会组织和专家人才在居民、政府以及联结各环节中也发挥重要的作用，例如提供专业的意见从而制定合理的政策，开发相应的平台或提供资金来支持各环节的衔接。

#### 4.2 提高社区治理能力

社区工作者是建设韧性社区的基本工作细胞，其能力则是决定韧性社区建设成果优劣的重要因素之一。我们可以开展对社区工作者的培训，还可以招聘专业更加对口的人员；提高工作者的待遇，下放一定的权力。社区志愿者也是建设韧性社区的关键辅助要素之一，加强对社区志愿者义务的宣传工作，通过公众号等信息共享

渠道来发布相关信息，并建立志愿者服务平台，也可以和高校合作，组织在校学生参与社区志愿服务工作。

若要较好的建设韧性社区，只靠人力还不够，还需要软、硬件设施等物力的支撑。在软件措施方面，可以搭建智慧社区平台，运用人工智能等技术对社区风险进行预测和分析，建立预警方案和应急处理策略，但同时也要注意平台和网站的安全问题；在硬件设施方面，完善社区基础设施的建设，对传统的社区模式进行改造，如增加医疗服务，扩大公共用地面积等，加快升级智能化的韧性社区模式。

#### 4.3 强化普通群众的韧性意识

居民群众作为国家发展的中坚力量，在建设韧性社区方面也将发挥不可替代的作用，除了自上而下的决策和开展工作，自下而上的方式也逐渐成为体现居民民主的方式，社区居民的实际需求是建设韧性社区的具有针对性的方案的来源，多采纳居民的意见和建议，加大宣传力度，才能增加居民的社区认同感，使其安居乐业，才能更好的配合韧性社区的建设。社区内的群众之间越和睦，对自己所处的社区认可度越高，凝聚力就会更强，韧性社区就可以更好的发展。

#### 4.4 提升韧性社区的系统性

社区系统的自适应性主要体现在社区抵御风险的设施的稳定情况，当灾害来临时，能最大程度的抵御灾害带来的破坏，维持社区的基本稳定。设施的稳定首先需要从建设设施开始，严格把控质量，对于老旧小区内已经建成的设施进行监修维护。其次是增加设施的种类，例如绿地等生态区域的建设，也可以吸收灾害的部分影响。另外，若灾害破坏了社区的某一个结构，社区需要有类似的供给设施进行及时的替代，所以构建多种设施，提高社区的灵活性，才能提高社区的自适应性，从而提高社区韧性。

社区主要包括社区设施、居民和治理系统等，加强系统之间的联动也是建设韧性社区的重要环节。当社区收到破坏需要重建时，调动居民的积极性，发挥群众的强大力量，因为韧性社区的建设与恢复是一项复杂、长期的工作，需要社会主体共同参与，可以从社区发出统筹规划，再具体到各主体的职责。此外，社区整个系统也需要与外部系统进行联结，补充资源和引进技术，以帮助自身进行韧性的建设和灾后的恢复。

建立智慧城市系统，利用云计算、人工智能、大数据等，收集各社区现状、公共安全等信息并进行分析。同时使系统连接政府各职能部门，应急管理局、卫生健

康委、消防队等可以通过智慧系统及时进行响应，形成完整的灾害应急处理闭环互联网。

#### 5 结语

提高社区韧性、建设韧性社区是构建城市公共安全治理体系和提高公共安全治理能力的重要组成。党的二十大报告提出了要建设韧性城市，在中国特色社会主义现代化进程中，对于其建设需要处于基层的社区做出更多的努力。建设韧性社区，要找好其定位，分析自身的资源条件、缺陷短板，弥补其风险治理困境，并将韧性社区与城市的风险治理结合，有效促进韧性社区的建立和城市的发展，推进城市整体公共安全治理体系的建设和能力的提高。

#### 参考文献

- [1] 张海波. 应急管理的全过程均衡：一个新议题[J]. 中国行政管理, 2020(03): 123-130. DOI: 10.19735/j.issn.1006-0863.2020.03.20.
- [2] 谢天琳. 美国全社区应急管理模式综述及其借鉴意义[J]. 中国安全生产, 2023, 18(10): 68-69. DOI: 10.20115/j.cnki.cn11-5404/x.2023.10.023.
- [3] 张春华. 面向风险治理的国外韧性社区经验和启示[J]. 学术探索, 2024, (01): 135-140.
- [4] 杨波. “近邻”助推综合减灾“智慧”擦亮幸福底色——福建省厦门市思明区梧村街道文灶社区综合减灾示范社区创建纪实[J]. 中国减灾, 2024, (07): 40-43.
- [5] 张小明, 张欣. 面向自然灾害的韧性社区及其构建路径：基于系统——能力的分析框架[J]. 《中国应急管理科学》, 2022年, 第4期: 75-78
- [6] 郭少青, 陈家喜. 特大城市公共安全体系的重构[J]. 《中国应急管理》, 2019年, 第2期: 38-40
- [7] 董幼鸿, 刘宇. 特大城市公共安全风险治理存在问题与对策思考——以上海城市风险管理与隐患排查实践为例[J]. 《特区实践理论》, 2017年, 第2期: 69-71
- [8] 傅利平, 何兰萍. 以韧性社区建设提升基层治理现代化水平[J]. 《国家治理》, 2021年, 第12期: 35-37

作者简介：程曼雪（2001年2月-），女，汉，山东省聊城市人，硕士研究生，济南大学政法学院，研究方向：社会保障。