DOI:10.19789/j.1004-9398.2019.05.015

透视我国城乡基层社区防灾减灾救灾能力建设与区域协作*

孔 锋[1,2,3]

(1. 清华大学公共管理学院,北京 100084; 2. 清华大学应急管理研究基地,北京 100084;
3. 清华大学中国社会风险评估研究中心,北京 100084)

摘要: 城乡基层社区防灾减灾救灾能力建设和区域协作是当前应急管理部成立背景下亟需关注的重要问题之一,也是新时代背景下整合提升多部门防灾减灾救灾职能的重要抓手. 本文分析了我国城乡基层社区防灾减灾救灾能力建设和区域协作的现状,指出了取得的成绩和存在的缺陷,并给出了针对性的对策建议. 城乡社区防灾减灾救灾的问题体现为基础设施区域差异明显,减灾资源协调问题突出,城乡社区防灾减灾救灾预案适用性和实用性弱且居民减灾意识和能力的薄弱,城乡社区减灾中领导力不足且社会力量参与不足. 区域防灾减灾救灾协作的问题则突出体现在协作意识、内容、制度、机制等方面. 本研究旨在为新时代背景下应急管理部切实开展提升我国综合防灾减灾救灾能力建设提供参考,也为我国生态文明建设和应对气候变化提供有效回应与保障.

关键词: 防灾减灾救灾; 城乡社区; 区域协作; 新时代
中图分类号: X43

0 引 言

全球气候变化背景下,随着社会经济的快速发展,防灾减灾救灾的能力建设愈发重要[1-5]. 当前我国防灾减灾救灾的理念不断提升[6-9],防灾减灾救灾的体制机制法制也在逐步健全[10-15],引发了我国防灾减灾救灾资源和行政管理的大变革和大调整. 例如,根据十九届三中全会通过的《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》而成立的应急管理部引起了国内外防灾减灾救灾实务界和理论界的高度关注. 城乡基层社区作为防灾减灾救灾的基本单元,在防灾减灾救灾中发挥着重要作用[16-18]. 在应急管理部成立和防灾减灾救灾发展形态下,城乡基层社区防灾减灾救灾能力建设已成为深化综合减灾效力与效益的关键环节,事关综合防灾减灾救灾能力建设大局[19-21]. 与此同时,地理上相邻同等级别区域的防灾减灾救灾协作能力也成为防灾减灾救灾效力的重要影响方面[22-24],其协作的效率、机制等是综合防灾减灾救灾规划落地的关键. 因此,在这一背景下分析和研究我国城乡基层社区防灾减灾救灾能力和区域协作的现状、问题与建议,对于应急管理部整合原有多个防灾减灾救灾职能部门、深入开展防灾减灾救灾工作提供了有效抓手,具有重要的现实意义.

收稿日期: 2018-12-29
* 国家自然科学基金(71790611; 41801064); 国家重点研发计划项目(2018YFC0806900); 中亚大气科学研究基金(CAAS201804)

1 城乡基层社区防灾减灾救灾能力建设的范式分析

1.1 我国城乡社区防灾减灾救灾能力建设成绩

2010年以来,我国政府多部门单独或联合出台了不同的防灾减灾救灾能力政策文件和项目,以推动城乡基层防灾减灾救灾能力建设. 例如,民政部开展的"社区减灾平安行"和"创建减灾示范社区"活动,气象部实施的"基层气象灾害应急准备工作认证"和"灾害性天气预警'最后一公里'"建设,民政部和国土资源部联合在全国发展灾害信息员,地震和住建部推动的"农村安居工程"和"校舍安全工程"项目[25].

(1) 城乡社区防灾减灾救灾组织与管理制度.

我国各地都非常重视减灾组织领导机构的建设. 目前,在组织机构方面,城市社区一般形成了以

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

街道办事处为一线指挥部的社区防灾减灾救灾组织体系;而农村社区比较通行的做法主要有以下四类:第一类是依托现有的村委和村民小组,承担减灾与应急的职责;第二类是由民兵和社区中的积极分子组成应急突击队伍,负责灾害隐患点的巡查;第三类是由社区干部、社区居民共同组成应急小分队,承担应急救灾职责;第四类是由村民组成应急小分队[7]. 从制度建设方面来说,防灾减灾救灾工作主要体现在社区灾害评估与应急预案编制上. 目前城市社区编制了相应的应急预案,然而农村社区的情况则不容乐观.

(2) 城乡社区防灾减灾救灾基础设施建设.

城乡社区防灾减灾救灾的基础设施包括民居和校舍等安居工程、应急避难场所和应急物资储备点的建设. 城市防灾减灾救灾基础建设情况普遍比较好,而农村的基础设施建设则因区域间经济条件差异而有所不同. 一般富裕农村地区的交通、水利建设都比较好,政府投入了资金进行治理和改善;而经济不发达农村地区情况则比较差,交通设施比较薄弱,构成了社区防灾减灾救灾的重大隐患,一旦发生巨灾则不利于其它区域救援力量的及时到达[19].

(3) 城乡社区居民防灾减灾救灾意识发展.

随着防灾减灾救灾宣传的深入开展,我国城乡社区居民的防灾减灾救灾意识普遍增强. 目前,城乡社区均开展了多项活动来提高居民的防灾减灾救灾意识[5]. 主要包括三种:一、编制宣传册,如编印《社区减灾常识读本》《社区减灾管理手册》等小册子,发放到社区家庭;二、开展培训,如有些地区民政局协调地震、消防等部门进行灭火、逃生和抢险等方面的培训;三、组织演练.

(4) 社区防灾减灾救灾的社会力量参与情况.

在城乡社区建立防灾减灾救灾志愿者队伍是社会发展的迫切需求,也是政府强化社会管理和公共服务两大职能的迫切需要. 近年来,社会力量不断参与到社区防灾减灾救灾能力建设中. 一旦发生灾害,依靠个人和社会群体的自救互救是有效地减轻灾害造成的伤亡和财产损失的重要途径. 尤其在专业救援力量有限、无法第一时间赶到现场的情况下,城乡社区志愿者往往能在第一时间发挥有效地自救与互救作用. 除了直接参与灾害现场救灾活动,一些民间志愿组织还开展了城市社区灾害应对的宣传工作[16].

1.2 城乡基层社区防灾减灾救灾能力建设的主要问题

近年来我国城乡基层社区防灾减灾救灾能力得到了长足的发展,但仍然存在以下 6 个方面的不足:

(1) 基础设施的区域和城乡差异明显.

目前我国城乡社区减灾能力建设总体发展不平衡[4]. 总体来看,社区减灾能力差异普遍存在于区域之间、城乡之间、甚至同一城市的不同社区之间. 中西部地区落后于东部地区,农村社区落后于城市社区,内陆欠发达地区远落后于沿海发达地区. 更严重地,内陆经济不发达地区恰恰是生态环境脆弱、灾害频发之地,灾害对住房、财产造成的损失会使居民因灾返贫. 此外,城乡分立的二元体制使城、乡社区在防御灾害机构和基础设施等硬件建设上均呈现较大差距. 农村基础设施薄弱,抵御自然灾害的能力不强. 即使在同一城市,富裕人群居住的高档社区与贫困人群居住的陈旧社区之间差别也很大.

(2) 城乡社区防灾减灾救灾预案适用性和实用性弱.

当前,城乡社区防灾减灾救灾预案普遍流于形式,存在格式不规范、内容不全面、实际操作性不强等问题;有些只注重格式却忽略了预案的可操作性,应急方案大多停留在字面上. 从根本上来看,对城乡社区灾害风险实际问题的防灾减灾救灾预案的认识不足,导致了城乡社区防灾减灾救灾的预案远不能达到预期效果[25-26].

(3) 城乡社区居民防灾减灾救灾意识和能力的薄弱.

总体上看,我国城乡社区居民的灾害意识还亟待提高. 在减灾能力建设上,城乡社区居民的依赖性强,对公共安全的认识不到位;城乡社区宣传力度不够大,动员工作效果不佳,部分宣传工作流于形式,对宣传的真实目的和作用认识不足. 此外,不同年龄和文化层次的居民对防灾减灾救灾的认识具有显著差异,而且防灾减灾救灾能力普遍偏差[11,22].

(4) 防灾减灾救灾的社会力量参与不足.

一些欠发达城市和农村社区综合减灾志愿者队伍建设还不完善、应急救援力量还较弱. 主要表现在:多数社区的志愿者都是由退休人员、无职业人员和部分青壮年组成;服务对象主要是孤寡老

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

人、残疾人、优抚对象、下岗失业人员、青少年儿童等尤其困难的居民; 服务内容包括政策宣传、文体活动、治安巡逻、医疗保健、环境清洁、帮教辅导、扶贫帮弱等非应急减灾方面; 志愿组织中缺乏来自医疗卫生、气象、防灾减灾救灾等专业的志愿者[20]; 民间减灾力量在发展过程中存在的诸多困难中最大的困难是资金支持的匮乏.

(5) 城乡社区防灾减灾救灾的领导力尚显不足.

城乡社区居民委员会在防灾减灾救灾中的领导力不强. 城市社区居民委员会的资金不足、权利不够,直接导致了社区危机管理措施难以有效开展,使得应急处理能力难以提升. 而在农村地区,近几年来农业税的免除使部分地区的农村县乡基层政府与村委会缺乏财政经费,导致其难以承担组织动员农民、整合资源来开展防灾减灾救灾能力建设工作[16].

(6) 社区减灾中的资源协调问题.

目前,不同灾害往往交织发生,很难完全归属于某一单一部门,使得基层社区在防灾减灾救灾中极易出现灾害管理上的缺位和不规范. 例如,在灾害管理方面,城市社区一般有公安报警(110)、急救中心(120)、火警(119)、交通事故报警(122)、供水、供电、供气、城管、环保等专业管理部门,农村社区有民政、环保、国土、防汛、气象、地震等部门. 然而,在灾害信息传递网络建设上,不同部门往往各自为战,没有形成完整统一的涵盖预警、发布、上报等环节在内的灾害信息传递网络; 在资金拨付方面,各涉灾部门的减灾经费在同一社区分散使用,难以取得较好的效果; 在减灾队伍建设上,各部门呈现"高筑墙,多设岗"的现象,例如国土资源部门设置了地质灾害群策群防体系、气象部门配备了气象信息员、防汛部门安排了防汛信息员,然而事实上存在一人身兼数职的情况[22].

1.3　加强社区基层防灾减灾救灾能力的措施

(1) 大力建设城乡基层防灾减灾救灾示范点活动.

大力建设城乡基层社区防灾减灾救灾示范点,旨在发挥"以点带面"的示范带动作用提升我国社区减灾能力. 城乡基层应急管理示范点应包括 4 种类型: 村居示范点、社区示范点、企业示范点和学校示范点,每一类示范点都应有各自的标准,绘制本社区的风险地图,并编制针对本社区的应急预案. 具体包括三方面: 一是描绘本社区的风险地图. 建议国家减灾委硬性要求全国所有社区制作本社区的风险地图,根据自身社区的环境描绘风险隐患点,并对各个隐患点进行风险评估,同时建立脆弱性人群花名册. 二是编制针对本社区的应急预案. 预案中应清楚界定社区中主要的易发灾害点、地质灾害的监控点、危旧房的分布、需转移安置的特殊人员、紧急转移的路线、物资储备、避险场所的位置、负责人员的姓名及联系方式等,甚至包括如何通过电话、短信、敲锣、扩音器等报警. 三是建立灾情预警预报网络. 社区灾情信息员按照"初报要快、续报要细、核报要实"的要求,及时向上级部门报送险情. 预警预报方式需因地制宜,利用一切可行的方法.

(2) 大力推进社区防灾减灾救灾基础设施建设.

社区防灾减灾救灾基础设施是减灾的硬件支撑. 推进社区防灾减灾救灾的基础设施建设意见如下: 其一,继续推进"安居工程"和学校、医院等重点单位的抗震加固建设力度. 新建、扩建、改建建设工程应严格遵守抗震设防要求,老旧住宅需加强维修加固工作. 其二,加强预警设施建设. 各级地方政府应在财政预算里添加社区预警设施费用项,用于支持社区完善预警机制、提高社区的灾害预警能力. 其三,建立应急物资储备仓库,尤其是农村地区. 经济条件允许的农村地区可建立包括小型发电机、水泵、喷雾器、救生衣、应急灯等专业性应急物资储备仓库,落后地区则可设置包括手电筒、雨具、麻袋、绳索、毛毯、草席、脸盆等非专业性应急救灾物资和必需生活品的储备室. 其四,加强农村避难场所建设. 例如,学校、村委会、养老院、空地等公共场所,甚至一些安全坚固的住宅商定为紧急避难所. 其五,加强农村减灾基础设施建设. 加大对农村基础设施建设的投入,及时更换、修理老化设施,进而改善农村基础设施条件、提高农村防灾减灾救灾能力. 其六,克服农村信息获取的"最后一公里"难题,拓展灾害信息传播渠道. 建立广泛、畅通的预警信息发布渠道,充分利用广播、电话、手机短信、电子显示屏和互联网等多种形式发布灾害预警信息,解决灾害预警信息传送到农民的"最后一公里"难题.

(3) 充分加强社区居民防灾减灾救灾意识和能力的培养.

提升社区居民防灾减灾救灾意识和能力从多

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

方面入手,包括教育手段多样化. 借助声音、图像和实际动手操作等多种方式相结合开展教育,同时利用网络、电视和电台等公众关注率高的传媒平台,进行灾害应对的宣传教育工作. 针对不同群体实施差异化教育,争取最大化覆盖所有群体并且采取不同的教育方式. 教育内容的针对性应强、特点突出,并且注重抓住实时典型事例的时机开展宣传教育. 加强仿真演练. 例如,针对地震、人防、洪水、台风、火灾、反恐怖活动甚至是多灾并发的突发公共事件进行救灾反应演习,培养基层社区居民在危机撤离及救援的过程中良好的应对素质和能力. 此外,政府应倡导或鼓励社区学校开展减灾教育,并在灾害频发的地区率先将其纳入学生考试大纲,并逐步推广全国,从而促进城乡基层社区减灾意识永固和能力提升.

(4) 加强社区防灾减灾救灾的组织建设.

社区防灾减灾救灾的组织是防灾减灾救灾工作的核心,其建设主要包括三个方面: 一是设立农村地区社区减灾工作领导机构. 发挥村委会的堡垒作用,建立健全的基层减灾组织体系. 二是构建城市地区社区减灾指挥体系. 依托街道人防指挥所及社区人防工作站,形成区、街道和社区三级人口疏散掩蔽指挥体系,负责战时与平时突发事件的人口疏散掩蔽工作. 三是加强对基层社区危机管理的监督. 最关键的在于要确保信息监督渠道的通畅.

(5) 鼓励社会资源参与防灾减灾救灾.

多方面鼓励社会资源参与防灾减灾救灾. 鼓励社区邻里互救. 采用多种方式在社区开展不同灾害应对的自救互救知识教育,包括急救原则、呼救技巧、现场急救等; 定期在社区实施不同突发事件的应急演练,加强邻里间联系,鼓励社区邻里互救. 加大减灾志愿者队伍建设力度. 在社区中组建由社区保安、基层民兵、医护人员、学生、老年人等构成的志愿者队伍,对其开展防灾减灾救灾知识和自救互救知识的宣传教育,进行应急避险、疏散安置、与专业救援队配合进行抢险救护、灾后居民心理咨询和疏导等专业方面的培训. 组建社区应急小分队. 建立灾害巡查队、转移安置队、物资保障队、医疗救助队等,可由灾害信息员、民兵、治安巡逻员、妇女主任、村医生、各村民小组组长等负责不同分队的具体工作.

(6) 大力推广农村地区的灾害保险分摊和转移风险制度.

我国农村地区需继续推行农村灾害保险业务,建立农村灾害保障体系,克服救灾救济单纯依靠国家的弊病. 具体包括三方面: 一是设立农村灾害救灾基金,增强救灾实力,化解农业生产风险,减少农民灾害风险. 二是建立农村自然灾害保障体系,具体包括政府灾害补偿、灾害社会保险、灾害商业保险、社会捐助以及个人积累保障等. 三是尝试建立以政府补贴为主的政策性农业保险制度. 国家要建立健全相关的法律和运作规范,尽快制定农业保险方面的法律,对农业保险的指导思想、基本原则、组织形式、保险条款、优惠政策、财政补贴的方式等作出详细规定. 例如,对关系到国计民生的大宗农作物实行强制性保险,政府通过采取低费率和高补贴的政策保证农业保险体系的顺利建立和正常运作[7].

2 我国防灾减灾救灾区域协作的理论与实践

2.1 防灾减灾救灾区域协作的实践模式

科学构建防灾减灾救灾区域协作模式,是提升政府防灾减灾救灾区域协作能力的重要环节. 在区域协作的实践方面,目前我国以建立了泛珠三角灾害治理区域协作、渤海海域船舶污染区域协作、地震灾害区域联动、长株潭湘江枯水期环境污染应急联动等典型的防灾减灾救灾区域协作创新实践,上述这些协作均采用建立政府间合作协议的方式提升协作的制度化水平. 依据区域协作主体构成,防灾减灾救灾区域协作可分为如下三种类型: 第一类是基于灾害风险区的区域协作,如地震区、干旱区、森林防火区等; 第二类是基于流域的区域协作,例如黄河水利委员会管理的黄河流域洪涝灾害防治区域协作; 第三类是基于经济区的区域协作,例如京津冀防灾减灾救灾区域协作等. 依据区域协作的方式,防灾减灾救灾区域协作可分为地方政府间的专题项目式合作、区域行政专区式合作、城市联盟式合作等,其中地方政府间的专题项目式合作和城市联盟式合作更适应防灾减灾救灾区域协作的实际. 依据区域协作的程度即协作是否制度化,防灾减灾救灾区域协作可分为非制度化协作和制度化协作两种.

2.2 防灾减灾救灾区域协作的不足

从整体上看,我国防灾减灾救灾体系遵循的是,从中央到地方政府的分级管理,即将灾害管理限定于某一行政区域的范围,地方政府之间的跨区

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

域协作,无论在范围上还是程度上均比较有限. 尤其是,跨区域协作的制度性不强,防灾减灾救灾各自为政的现象比较严重,继而加剧了灾害的扩散与传播,不利于区域灾害综合治理效率和效益的提升,从根本上制约了政府防灾减灾救灾能力的提升. 因此,传统观念制约了我国防灾减灾救灾区域协作意识,宏观政策层面缺乏对区域协作的制度支撑和配套的激励约束机制,以及区域协作的利益协调机制不健全等,上述原因导致了我国防灾减灾救灾区域协作的缺失或流于形式.

(1) 区域协作意识相对薄弱.

我国防灾减灾救灾的传统工作模式是基于属地的层级管理制度建立的,灾害治理采用中央-地方的"纵向到底"的体制,即灾害信息、防灾减灾救灾决策指挥、灾害应对等采用自下而上或自上而下的纵向运行途径,对灾害的跨区域性和防灾减灾救灾跨区域合作缺乏必要的认识.

(2) 区域协作内容有待扩展.

虽然一些地方实施了灾害治理的区域协作,但往往局限于某一种特定灾种或若干灾种,不能涵盖所有跨区域的灾害种类. 此外,现有的区域协作多针对应急联动方面,即灾害发生后的协作,而缺乏灾害发生前的预防性协作的内容.

(3) 区域协作制度有待健全.

目前的区域协作多停留在非正式层面或政府联席会议层面,还没有上升到制度化的层面,尚缺乏必要的正式制度保障. 尽管部分灾害治理区域协作采用签署协议等正式形式,例如泛珠三角签署了区域合作的协议,然而协议的内容较简单. 尤其对各公共管理主体的权利、义务、灾害治理区域协作的资金安排、成本分担、利益协调等问题尚未做出明确的规定,其不利于促进区域内各灾害主体间形成稳定的合作模式、限制了区域协作的深度.

(4) 区域协作机制有待完善.

我国跨行政区域的灾害治理协作机制尚不健全,导致区域协作过于松散、难以常态化,降低了跨区域灾害治理的效果. 例如,区域协作的信息共享机制还有待健全,当前灾害信息仍然是在纵向流动,横向信息沟通不畅. 灾害发生后,采用逐级上报的方式,下级反映给上级或中央,相关的不同地方政府均向上级上报而相互之间缺乏及时的信息共享和沟通协调; 而上级或中央做出决策后,将决策反馈给下级,相关的不同地方政府往往是从共同的上级政府获得信息反馈.

2.3　提升我国防灾减灾救灾区域协作能力的建议

我国目前许多灾害的出现都呈现跨区域特性,仅靠属地化管理,已不能适应跨区域灾害频发的现实. 为此,防灾减灾救灾必须打破行政区划的刚性约束,克服各自为政对灾害治理的不利影响,通过强化区域协作形成灾害的跨区域治理.

(1) 政府防灾减灾救灾观念变革: 从灾害的属地管理走向区域治理.

灾害区域治理是对灾害的复合治理、共同治理,首先需在区域内达成协作的一致认识和意识. 要切实提升政府防灾减灾救灾能力,政府部门需要认识到灾害具有多样性、复杂性、跨区域性的特征,有效的防灾减灾救灾必须遵循灾害发生的机理继而采取科学的管理举措,不能受行政区划的限制而单兵作战. 因此,政府部门应按照灾害的影响范围而确立政府灾害治理的行政权力,将建立区域性防灾减灾救灾体系放在从根本上提高政府防灾减灾救灾能力的战略高度. 尤其是,政府高层官员需具有前瞻意识,敏锐地意识到灾害的区域治理需求,如此自上而下地助推整个政府系统防灾减灾救灾区域协作意识的提升.

(2) 政府防灾减灾救灾宏观制度创新: 为灾害治理区域协作提供政策支持.

在政府防灾减灾救灾区域协作意识提升的基础上,不断完善灾害治理的宏观制度,明确规定灾害治理区域协作的内容,为灾害治理区域协作提供政策支持和制度保障. 例如,修订相关法律、国家层面的应急预案等,增加灾害治理区域协作的内容,使区域协作具有权威的政策支持,从而为各地区域协作实践的开展提供制度保障. 此外,也需改革现有的绩效考核机制,将灾害治理的区域协作纳入评价指标体系,重视区域内灾害治理整体效果的衡量,防止出现单纯强调行政区灾害管理绩效而导致区域协作不足的弊端.

(3) 开展风险评估并建立"多层次、网络状"的区域协作体系.

各地可根据实际情况,在灾害普查、特点分析和风险评估的基础上,确立灾害区域协作的类型和方式. 例如,一些地区可将灾害划分为不同的风险区,继而基于灾害风险区建立区域防灾减灾救灾应急预案和应急联动机制; 有大江、大河、海水流经的省份可根据流域或海域建立协作关系,共享防灾减

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

灾救灾信息,经常开展灾情会商和联合演练,建立应急联动机制;同一经济区内的各省、市间也可根据面临的共同灾害风险而开展区域灾害应对协作.总的来看,在实践中,根据各协作区域的灾害特征、影响范围、各政府的应急需求与能力,从不同角度、以不同方式建立多形式的区域协作模式,最终可构成基于灾害影响范围的"多层次、网络状"的灾害区域协作体系.

(4)防灾减灾救灾区域协作组织建设:建立常设的区域灾害治理协调机构.

一些灾害领域已设立了常设的区域协调机构,协调区域内的灾害治理.然而,很多其他灾害尚缺乏常设的区域协调机构,灾害发生后往往临时在各区域抽调人员组成临时指挥部,事件处理完毕后指挥部便解散、各成员回到原工作岗位.上述临时组建的模式存在诸多不利之处:第一,临时协调机构中人员彼此不熟悉且没有既定的工作规则,导致彼此间协调合作存在困难;第二,临时区域协调机构的任务重点是在灾害发生后处置灾害,并没有将灾害预防纳入工作范畴;第三,临时建立的区域协作机构不能形成稳定的防灾减灾救灾管理队伍,无法积累防灾减灾救灾区域协作经验,难以实现区域协作应对的经验积累和学习提升.因此,区域各政府之间需通过政府联合、联盟、合并等方式实现政府组织的重组,减少区域性公共产品的外溢从而使外部问题内部化.此种协作不等同于地方政府间的简单联合,而是指一定区域内两个以上政府为促进区域发展而寻求相互协调与合作来实现公共事务综合治理而构建的横向政府组织机构的集合体.目前,通过彻底的组织变迁(例如,合并各政府而成立区域政府)来实现区域协作尚不可行,可考虑通过各政府联合和联盟协商签订合作协议而实现防灾减灾救灾区域协作,并成立常设的防灾减灾救灾区域协调委员会作为灾害中各相关主体协作时的组织者和协调者.

(5)防灾减灾救灾区域治理机制构建:推动防灾减灾救灾区域协作制度化、常态化.

在合并区域内各防灾减灾救灾机构存在困难的情况下,通过机制建设实现区域联合的阻力更小,也容易实现预期效果,即通过强化防灾减灾救灾区域治理机制的构建来推动防灾减灾救灾区域协作不断走向制度化和常态化.主要考虑以下三个方面:第一,基于区域协作的类型,建立超越行政区划和行政级别的防灾减灾救灾区域联动机制.主要实现"七个统一",即灾害治理中预防预警、应急演练、应急处置、调查评估、信息发布、应急保障和区域救援等方面的统一,对现有各地的灾害管理部门进行结构与功能重组,从制度上和组织上做到无缝对接.第二,构建区域防灾减灾救灾资源共享平台.防灾减灾救灾资源共享平台是灾害管理公共合作的基础,主要包括物资避灾基地建设、信息平台和人力资源共享等方面.例如,根据区域灾害救援的实际需要,建立跨行政区的区域综合灾害救援队伍,实施区域灾害应急救援的一体化,采用统一、集中的管理、培训和现代化装备.第三,健全防灾减灾救灾区域协作的利益协调机制.不仅需规定区域协作的宗旨、原则、主要协作领域和内容、协作方式等,还需对协作中的权利、义务、协作的成本分担、利益分享、产生的利益冲突或争议解决等加以明确界定,通过完善的利益协调机制来增强区域协作的动力.

3 结束语

本文分析了我国当前城乡社区防灾减灾救灾能力建设和防灾减灾救灾区域协作的成绩与不足,并给出了针对性的对策建议,在我国应急管理部新近成立背景下,对于加强我国基层防灾减灾救灾能力建设和防灾减灾救灾区域协作具有重要的参考意义.值得注意的是,作为综合防灾减灾救灾的重要组成部分,城乡基层社区防灾减灾救灾能力与防灾减灾救灾区域协作能力需随着社会经济与环境发展而不断调整,以适应防灾减灾救灾的实际需求.城乡基层社区防灾减灾救灾需要在减灾实践业务中不断优化其结构和功能,实现结构性减灾与功能性减灾并举,工程措施减灾与非工程措施减灾协同的局面.防灾减灾救灾区域协作能力上需要立足本地减灾需求,谋划长期可持续的减灾资源供给,区域间应统筹安排防灾减灾救灾协作中的分工安排,通过实践提升协作能力,助力打造区域命运、责任和利益共同体.

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

参 考 文 献

[1] TIERNEY K. Disaster governance: social, political, and economic dimensions [J]. Annual Review of Environment & Resources, 2012, 37(12): 341 – 363.

[2] 孔锋,申丹娜,吕丽莉,等. “一带一路”沿线综合气象灾害防范国际合作 [J]. 阅江学刊,2017,9(6): 69 – 75 + 142.

[3] JIANG L. Implementation of disaster reduction measures and enhancement of integrated risk governance in China [J]. International Journal of Disaster Risk Science, 2013, 4(2): 101 – 104.

[4] 张鑫,凌敏,张玥. “一带一路”沿海城市风暴潮灾害综合防灾减灾研究 [J]. 河海大学学报(哲学社会科学版),2017,19(1): 81 – 87 + 91.

[5] YI L, YIN K, CHEN L, et al. A community-based disaster risk reduction system in Wanzhou, China [J]. International Journal of Disaster Risk Reduction, 2016, 5(1): 379 – 389.

[6] 韦力行,朱永,周文栋. 新时期广西社区防灾减灾能力建设的探索 [J]. 中国减灾,2017(7): 38 – 41.

[7] 许闲. 中国巨灾保险研究: 内容特征与理论视角 [J]. 财经理论与实践,2018,39(6): 36 – 43.

[8] 史培军,孔锋,叶谦,等. 灾害风险科学发展与科技减灾 [J]. 地球科学进展,2014,29(11): 1205 – 1211.

[9] 孔锋,李梦婕,吕丽莉,等. 土地利用变化对农业旱灾影响研究进展与展望 [J]. 干旱区研究,2017,34(5): 986 – 996.

[10] 党锐. 新农村建设中陕西农村社区防灾减灾机制研究 [D]. 西安: 西安建筑科技大学,2014.

[11] 孔维东. 城市既有高层社区防灾系统改造策略研究 [D]. 天津: 天津大学,2014.

[12] 史培军. 五论灾害系统研究的理论与实践 [J]. 自然灾害学报,2009,18(5): 1 – 9.

[13] 刘亚娜. 北京农村社区防灾减灾问题浅析 [J]. 北京航空航天大学学报(社会科学版),2013,26(5): 16 – 21.

[14] 赵怡婷. 防灾社区规划与建设方法探索 [D]. 北京: 清华大学,2013.

[15] 杨瑜萍,孙文雄. 加强社区防灾减灾工作 提升基层综合防灾减灾能力 [J]. 中国减灾,2013(5): 26 – 27.

[16] 易亮,张亚美,黄维,等. 社区防灾减灾资源评价体系探讨 [J]. 灾害学,2012,27(1): 125 – 129.

[17] 聂文东,刘学敏,张杰平,等. 城市和农村社区防灾减灾手册和挂图的设计与编制 [J]. 灾害学,2011,26(2): 107 – 113.

[18] 孔锋,吕丽莉,王一飞. 透视中国综合防灾减灾的主要进展及其挑战和战略对策 [J]. 水利水电技术,2018,49(1): 42 – 51.

[19] 周洪建,张卫星. 社区灾害风险管理模式的对比研究: 以中国综合减灾示范社区与国外社区为例 [J]. 灾害学,2013,28(2): 120 – 126.

[20] 陈容,崔鹏. 社区灾害风险管理现状与展望 [J]. 灾害学,2013,28(1): 133 – 138.

[21] 史培军,李宁,叶谦,等. 全球环境变化与综合灾害风险防范研究 [J]. 地球科学进展,2009,24(4): 428 – 435.

[22] 关贤军,陈海艺,尤建新. 城市社区防灾减灾工作机制研究 [J]. 中国安全科学学报,2008,18(11): 14 – 19 + 177.

[23] 秦大河. 气候变化科学与人类可持续发展 [J]. 地理科学进展,2014,33(7): 874 – 883.

[24] 孔锋,史培军,方建,等. 全球变化背景下极端降水时空格局变化及其影响因素研究进展和展望 [J]. 灾害学,2017,32(2): 165 – 174.

[25] 汪万福,齐芳. 社区防灾减灾能力培育 [J]. 中国减灾,2011(15): 36 – 37.

[26] 毛星竹,刘建红,李同昇,等. “一带一路”沿线国家自然灾害时空分布特征分析 [J]. 自然灾害学报,2018,27(1): 1 – 8.

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

Perspective on Capacity Building and Regional Cooperation in Disaster Prevention and Relief of Urban and Rural Grassroots Communities

KONG Feng[1,2,3]

(1. School of Public Policy and Management, Tsinghua University, Beijing 100084;
2. Center for Crisis Management Research, Tsinghua University, Beijing 100084;
3. Center for Social Risk Assessment in China, Tsinghua University, Beijing 100084)

Abstract: The capacity building and regional cooperation in disaster prevention and relief of urban and rural community is one of the most important issues that need to be paid attention to under the background of the establishment of the emergency management department. It is also an important grasp to integrate and improve the function of disaster prevention, reduction and relief in the new era. This research analyzes the current situation of the capacity and regional cooperation in disaster prevention, reduction and relief of urban and rural grassroots communities, the achievements and defects are reviewed, and the pertinent countermeasures and suggestions are presented respectively. The problems on disaster prevention and relief in urban and rural communities are manifested in obvious regional differences in infrastructure, incoordination of disaster reduction resources, weak applicability and practicability of disaster prevention and relief plans, weak awareness and ability of residents, insufficient leadership and insufficient participation of social forces. The problems on regional cooperation of disaster prevention and relief are highlighted in the coordination consciousness, content, system, mechanism and so on. Under the background of the new era, this paper provides valuable consult for the emergency management department to improve the capacity building of disaster prevention and relief, and gives an effective response and guarantee to the construction of ecological civilization and the response to climate change.

Keywords: disaster prevention and relief; urban and rural communities; regional cooperation; new era

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net