

韧性治理:基层社区应对复合 风险面临的挑战与探索

张 勤 李京客

【摘 要】基层社区韧性治理是我国新时代面对基层复杂治理环境的现实性举措,是新时代基层社会治理现代化的基本取向。基层社区突发风险日益呈现出鲜明的复合型特征,传统的“风险刚性”难以应对与“处置弹性”之间的巨大张力。如何以社区共同行动为基础,有效连接内外资源,抵御各类复合风险;如何增强社区韧性,提升应对复合风险治理能力,已成为社会广泛关注的新焦点。针对基层社区应对复合风险面临的挑战,应采取进一步编制社区风险应急规划、完善社区复合风险应急预案、保障社区应急物资配置、加强社区共同体联动治理、技术赋能社区风险治理等措施,提高基层社区复合风险治理的精准性、满意度,以期不断提升基层社区应对复合风险的治理能力,推动基层应急管理工作常态化、科学化、现代化。

【关键词】韧性治理;基层社区;复合风险

【作者简介】张勤(1964-),男,甘肃通渭人,南京航空航天大学人文与社会科学学院教授、博士生导师,南京行为科学学会会长、中国应急管理学会常务理事;李京客(1997-),女,河南平顶山人,南京航空航天大学人文与社会科学学院硕士研究生(江苏南京 210019)。

【原文出处】《学习论坛》(郑州),2022.6.76~84

【基金项目】本文为国家社科基金重点项目“重大公共危机事件中城市社区复合体治理韧性建设研究”(22GLA00501)和江苏省社科基金重点项目“重大突发事件下江苏城市治理风险防控研究”(21ZZA001)的阶段性成果。

一、问题的提出

现代风险社会视域下,面对基层社区各种突发风险的脆弱性、不确定性和复杂性特征的冲击和压力,传统突发风险应对的刚性治理的短板与不足更加凸显,提升更具韧性的社区治理模式成为实现新时代基层社区治理高质量发展的重要课题。基层社区作为国家治理体系和治理能力现代化水平提升的关键场域和“中国之治”的“微细胞”,既是党和政府联系、服务人民群众的“最后一公里”,也是社会治理与改革发展中矛盾和问题聚焦的窗口。因此,提升社区应对复合风险的韧性治理不仅成为推动基层社区风险治理现代化的新方向,更是夯实国家应急管理体系与治理能力现代化的客观要求。

基层社区是抵御外界风险冲击、社会矛盾风险缓冲和应对不确定性扰动因素的前沿场域和重要关

口。2020年2月23日,习近平在统筹推进新冠肺炎疫情防控和经济社会发展工作部署会议上特别强调,“社区是疫情联防联控、群防群控的关键防线,要推动防控资源和力量下沉,把社区这道防线守严守牢”。2020年7月,习近平在吉林考察时又深刻指出:“一个国家治理体系和治理能力的现代化水平很大程度上体现在基层。”近年,随着各类突发风险事件的高发、频发,社会环境变得越来越脆弱。这种具有高度脆弱性、复合性、不确定性和复杂性因素相互交织产生的各种风险冲击,极易形成不确定性或扰动因素“叠加效应”,不断演化而显现出新的公共危机。正如德国学者乌尔里希·贝克(Ulrich Beck)提出的“风险社会”(risk society)所描述的:现代社会的本质是在厚植“风险社会”的基础上进入“高风险时代”,各种突发性风险暴发的频率越来越高^①。社区

作为风险的潜伏和聚集地,是承灾风险的重要载体,在疫情防控、台风、海啸、洪灾、地震、社会安全等外部风险的作用下,呈现出极强的脆弱性,既面临不确定的“黑天鹅”式的外部风险的高度威胁,也潜藏着“灰犀牛”式的内部复合集聚型风险。

所谓复合风险是多种灾害要素相互叠加、耦合的结果^[2]。一般来讲,复合风险是指自然灾害带来的多重风险而形成的叠加灾害,如暴雨引发山体滑坡和泥石流,导致管道破坏造成毒气泄漏以及细菌和放射性物质扩散威胁人畜生命等,这种山体滑坡造成泥石流及放射性物质扩散威胁人畜生命等现象就属于“复合风险”。许多风险灾害,特别是重大的自然灾害发生之后,经常会诱发且衍生其他灾害,这种次生性或衍生性现象通常成为“灾害链”。1973年,加拿大生态学家霍林(Holling)首次将韧性思想应用到生态学(systems ecology)的研究领域。他对生态系统吸收各类外在因素而变化以维持自身稳定状态的能力做了阐述。后来,韧性理论逐渐从工程韧性、生态韧性再到物理韧性等相关领域拓展到社会科学研究领域^[3]。韧性的概念就是系统处在不同平衡状态时通过吸收能量而转化风险的扰动能量的能力,进而塑造新的平衡状态,其重点关注平衡状态的发展与演化。韧性概念被引入治理领域后,得到学界的深度关注,韧性治理理论研究也迅速成为新的学术增长点和研究的热点。

2020年,《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》提出建设“韧性城市”,构建社区风险共同体,打造宜居、创新、智慧、绿色、人文的韧性社区,实现个体、群体、组织等各类主体之间的相互关联与共识行为。这被认为是新时代理论和实践领域的一种更具适应性和创新性的治理理念,并为基层社区应对复合风险提供了新视角。王海燕等学者认为,建设韧性城市的理念逐渐成为城市发展中不可忽略的重要因素^[4]。孟宪红等提出,社区韧性建设就是构建多元协作网络框架,加大政府与企业、单位、社区的耦合度,社区“韧性”是指社区要可持续发展必须具备多种能力,包括在各种危机中维持原有功能及迅速适

应变化的能力^[5]。杨帆等提出,从组织管理体系、智慧化运营视角构建城市洪涝灾害韧性治理体系^[6]。韧性治理是倡导城市及社区系统内复合体治理以提升自身及其所在系统对复合灾害风险冲击的适应能力为目标,基于合作治理与组织学习机制建立的风险治理模式。

面对风险,基层是最为薄弱的环节,社区在一个相对有限的空间里汇聚了各类人群、组织、实体和功能,社区是风险应对中的前沿阵地。社区治理担负夯实政权基础的功能,“备豫不虞,为国常道”,居民的幸福感和获得感、安全感最终要落脚在社区层面,安全是居民对社区生活的最基本的底线需求。当前,社区人口高度聚集、陌生性强、流动性频繁,各个领域风险相互传导、叠加共振、不断演变,社区风险治理工作仍面临着巨大的挑战。有关调查数据显示,目前面临的结构性风险与偶发性风险相互激荡,形成风险综合体,而80%的突发风险事件都发生在基层社区层面,风险治理难度更大^[7]。

新冠肺炎疫情是近百年来人类所遭遇的一场传染速度快、影响范围广的全球性大疫情,对我国的国家治理、社会治理等各个领域无疑是一次严峻的考验,也是对基层社区应急防控工作的挑战。2021年,中共中央、国务院印发《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》,对基层应急管理工作做出了战略部署,明确提出把抓基层、打基础作为长远之计和固本之举,要统筹推进乡镇(街道)和城乡社区治理。传统的社区治理理念和模式难以对各类突发风险隐患进行有效回应,政府需要迫切完善韧性治理体制机制,制定具有弹性、敏捷性和长远战略性的政策。

二、复合风险中基层社区韧性治理的主体行为及效果考察

近年,在应对新冠肺炎疫情防控中,基层社区充分展现了党组织的引领作用、社区的动员能力、社区内外的协同联动能力,以及基层社区的风险管控能力。在做到风险前期防控、早期遏制、中期吸收适应、后期转化回弹的现代化社会治理优势的同时,变追求恢复原样的结果导向为注重吸收和创新的过程

导向,追求适应变化与风险抗衡而非抵消风险。但是,由于我们所面临的各类风险危机正在呈现鲜明的复合型特征,传统的风险应对和刚性治理模式已无法对新形势下的灾害治理做出快速的反应和有效的治理^[8]。风险场景及灾害特征的演变呈现出新的特征,即风险演变具有跨区域、跨地区、跨领域的跨域特征^[9]:由传统的单一风险向综合性、全流域风险演化转变;由自然引发的风险逐渐向人为与自然交织叠加的风险转化,风险的建构性越来越突出,风险灾害致灾因素的不确定性和潜在复合性因素在不断加大^[10]。如何有效阻断灾害的发生演变、实施有序的化解措施,减少或消除风险发生的各种可能性,在复合风险应对中实施韧性治理日益成为研究者所关注的视角。

社区既是社会治理的“最后一公里”,也是应急处置的“最前沿关口”。社区作为第一时间感知公共安全危机的前沿阵地,如何形成风险的韧性闭环管理,不仅需要依靠行政力量自上而下的应急管理,更需要以社区为基础构建复合风险防控内生自治、多元合作、全周期常态化治理的应急管理新模式。这正是韧性治理不断努力的方向和追求的目标。本文通过调研及相关文献比较,筛选出具有良

好生态和厚重历史文化的社区作为典型案例,考察其在应对复合风险中不断与危机灾难进行扰动抵抗的成功经验。重点关注复合风险中社区韧性治理的主要维度和主体行为与效果,并进行韧性社区多案例治理的比较和探寻。这些案例具有一定的先导性和社会影响力,尽可能地覆盖不同特色的社区(见表1)。

深圳市福田区莲花街道紫荆社区和江苏省南京市江宁区江宁街道盛江社区,针对社区复合风险,其韧性治理主体行为与建设维度主要体现在以下两个方面。其一,把重点放在“平安前哨”。面对具有复合性、不确定性与高度复杂性特征的社区风险,把重点放在风险的识别与脆弱性分析上,探索有针对性、可操性的风险应急预案与治理路向,使社区应对风险工作“关口前移”,重点从源头排查潜藏的复合风险,进行动态查漏补缺。同时,结合新技术手段构建智能平台,织牢治安防控“安全网”,尤其是对突发或连续发生的复合风险能够做到分析研判预案靠前,把有效组织居民开展自救和互救作为重要抓手。对社区面临的复合风险变化做出更细致的阶段性分析,有效协调各部门的救援活动,保障信息沟通渠道的畅通,以便在风险来临前开启监控追踪预警功

表1 复合风险中社区韧性治理的典型案例

序号	典型案例	复合风险中社区韧性治理的主体行为与效果	韧性建设主要维度
1	深圳市福田区莲花街道紫荆社区	按照“灾前、临灾、灾中、灾后”关键时间节点,建立监测预警体系,为城市安全“放哨”,实现电子风险地图全覆盖	以防为主,关口前移,设定前哨预警
2	江苏省南京市江宁区江宁街道盛江社区	通过“江小格”(智能机器人技术和微信群平台)打造网格员和居民线上交流平台,实现突发事件快速回应、分析研判,全面落实“五治一体”治理模式	“平战结合”的空间转换冗余度与风险研判“江小格”模式
3	北京市东城区交道口街道交东社区	以社区为主阵地、以网格为主战场,推行“核心+防线+N”工作模式	网格党支部体系与文化韧性
4	四川省都江堰市银杏街道壹街社区	制定四类应急预案,落实责任、明确分工、广泛参与,形成社区、楼宇、家庭三级应急网络;社区分为6个综合网格,由“网格委员+网格专员”组合为6对网格员,网格化覆盖率达100%	制定四类预案和三级网格,明确网格员职责,实现网格全覆盖
5	湖北省武汉市百步亭社区	强化党建引领,运用“六步”议事法,通过多种联席会议,建立风险“收集—转接—处理—反馈”的循环机制,确保“线上有反应,线下有响应”	党建引领,多方联动,“六步”议事法,风险闭环、平战联动
6	浙江省宁波市江北区慈城镇云鹭湾社区	构建“一表三清单”、三社联动排查风险,社区演练,加强培训	数据说话,防微杜渐,培训演练,消除隐患,提高风险应变能力

资料来源:作者根据调研和相关资料整理而成

能。其二,注重党群联动、群防群治的社区治理体系,加强基层党群服务中心建设,因地制宜创新和推动党群联动,筑牢群防群治的防线。切实提高社区风险应急精细化治理水平,提高空间转换冗余度,完善应急物资储备标准。

北京市东城区交道口街道交东社区和四川省都江堰市银杏街道壹街社区,明确社区各主体间分工,筑牢社区网格防控的每一道防线,特别是建立“网格党支部”,实现对社区居民网格全覆盖,打造党建引领、多元参与的一网多能、多网联动治理模式。同时,注重织密社区内部防线网,有效监测预警信号,针对容易产生的多种风险形式及时沟通,有效减缓复合风险带来的巨大影响。从智慧技防到警网联动,再到网格精准服务,做到社区风险防控科学、精准,让风险的防线“关口前移”,风险的监控“一览无遗”,着力提升社区合作联动的自治能力,实现共建共治共享的治理新格局。

湖北省武汉市百步亭社区和浙江省宁波市江北区慈城镇云鹭湾社区,其治理的重心主要体现在依据复合风险叠加的危险性、致灾因素的快速转移性、载体运动与承载体的脆弱性、风险的跨区域扩展性等因素划分响应等级,进一步优化快检测、快流调、快编组、快运转、快隔离的“五快”循环机制。同时,注重培养社区居民的自救、互救能力,培育自救互救的社区应急文化,加强基层社区应急队伍建设。根据突发风险态势、任务量分解工作,在最小单元里并联实施“五快”循环机制。定期开展风险场景分析演练,加强基层人员培训,宣传普及风险安全防护和应急自救互救知识,构建“全民讲安全、人人会应急”的良好氛围,提高社区复合风险韧性治理的能力。

由此可见,经过多年的探索与实践,我国基层社区对风险链防控治理已从制度、法律、机构、人员和物资配置上形成了符合区域特色的体系与流程设计,初步实现从探索性尝试到流程化响应的转型升级。在城市化快速推进中,随着人口、资源、环境相互间矛盾的不断加剧,社区层面不断频发、多发复

合风险,呈现出“耦合—聚变—衍生”的风险链图景,更多的风险甚至超越了区域、功能、领域的边界,导致风险多发、并发甚至引发系统性的危机。因此,借鉴典型社区应对风险的有益经验,积极探索与完善复合风险的基层社区治理体系显得尤为重要。

三、基层社区应对复合风险治理面临的挑战

基层是社会的神经末梢,社会治理的重点在基层,难点也在基层,基层工作的成效直接关系到人民群众的切身利益。社区治理中的复合风险多种多样,对基层社区治理的理念、方式、方法均提出了新的要求。

(一)社区防控机制不够完善,复合风险应对理念薄弱

基层社区风险治理是一项系统性、复杂性工程,不仅涉及安全、信访、环保、综治、公共服务等多重治理任务,也涉及风险防控的机制创新、能力建设等诸多方面。目前,基层社区不仅在治理理念与思路上缺乏系统谋划与整体推进,也在机制创新、能力建设上存在明显短板。一是基层社区复合风险治理机制不健全。由于我国社区传统的“二元治理”模式,街道作为政府部门的派出机构,它和社区居委会理论上是指导与被指导的关系,但在现实中,基层社区被行政化工作所覆盖,街道与社区之间演变为领导与被领导的关系。街道下派任务给社区,社区成为街道办事的“腿”,导致行政化色彩越来越浓,自治管理功能削弱、自治性受到限制,与现代基层社区多元化的治理结构极不适应。此外,社区还要接受基层政府部门诸多名目繁多的考核、检查、评比,造成基层社区风险治理总体上处于“危险管理”而非“风险治理”。危险管理实际上是围绕“事情来了再解决”的问题逻辑,实质是一种事后管理,存在着重治轻防、重救轻防的风险理念。当前,在社区层面开展的活动大多以文化、体育和艺术等娱乐活动为主,针对社区风险应急的宣传教育及演练活动较少,导致社区应对风险防控处置能力不足,风险预警与反应速度迟滞,治理成效差异较大。二是社区复合风险治理

主体的网格化、多样性不够,“风险共同体”治理作用有待加强。在新冠肺炎疫情防控中,许多社区风险治理队伍“平时”缺乏培训演练,对社区风险治理的参与不够,导致“战时”应对社区风险治理的能力受限,并难以迅速实现“平战转换”。因此,社区复合风险治理必须以共同体为理念,组建专业化的社区志愿服务队伍,广泛动员社区居民参与,尤其是动员社区中的医生、教师、律师等有专业背景的居民,发挥他们在社区的引领作用,通过社区微网格、微信群等,为社区居民应对复合风险提供专业培训、心理干预、居家防护、法律咨询风险防护和专业服务,实现“平时”应急,“战时”应战,做到应急与应战一体化。

(二)社区复合风险防控预案不足,应对风险治理能力内卷

复合风险韧性治理,意味着面对不可预知的风险、不确定的外在扰动因素和沉重的应对压力要有很强的适应性。社区要对外部风险有很强的可预见性,而提高预见性的关键在于科学制定风险防控的应急预案;既要提高风险应对的包容能力,即风险应对与韧性治理的冗余度,更要减缓风险扰动造成的系统脆弱性。根据课题组的“社区居民和社区工作人员”问卷调查数据,有48.6%的社区对风险防控的早期应急管理预案显得捉襟见肘,既没有制定翔实的应急预案,更没有充分发挥预案的特有功能。这给当前社区应对复合风险提出了强烈的警示,需要深刻反思基层社区长期以来应急预案的科学性和可行性。

“内卷化”在拉丁语中意为“转或卷起来”。其作为一个学术概念,通常指一个系统或组织处在一种不断内卷、自我复制与精细化的状态^[1]。在治理领域,内卷化指既没有出现突变式的增长,也没有显现渐进式的发展,其本质特征就是公共权力发生异化,从而导致社会管理内在的机制与体制相分离。随着社区居民需求的多样化、治理结构的精细化,社区治理内卷化现象主要表现在社区治理主体越来越多、条块结构越来越复杂。一些社区出现“对外扛不住,对内管不住”的现象,不少基层干部危机防范意识薄

弱,未能将问题及时化解,做到将风险遏制于萌芽状态。一些基层社区可能采取管制、控制等刚性手段,忽略疏导、情感治理等柔性治理手段。这种治理方式,虽然从表象上建构出一种压力型的稳定机制,但为了稳定而稳定,必然受利益驱动,其结果会将一些社会深层次问题加以掩饰,使问题不断积累,进一步演化为社会风险,导致社会矛盾呈现上升态势。这种矛盾在复合风险来临时达到顶峰。特别是由于社区管理者在应急管理结构和层级压力机制、权责不对等的张力下,社区治理容易产生自主能力弱化与内卷化问题。

(三)社区社会资本分散,协调整合能力有待提高

国家应急管理部统计数据显示,2021年,全国共发生3.46万起生产安全事故,1.07亿人次遭受各种自然灾害侵袭,带来直接经济损失3340.2亿元^[2]。尽管该数据与2020年相比有所下降,但是风险灾害形势依然复杂严峻,基层应急管理工作面临的压力仍然巨大。基层社区作为城市风险管理的基本单元和承灾载体,在面对各类风险尤其是洪灾、地震、台风及公共卫生事件等外部风险时,呈现明显的脆弱性。调查发现,基层社区在应对复合风险治理时,部门之间衔接不畅,基层权责关系模糊,条块分割明显,如警务、物业、政务、综治等各自为战。社区各专业社会组织 and 社区工作人员是应对重大复合风险事件的有效力量,在处置风险危机事件时,社区、社会组织、物业、业委会以及社工之间也难以及时协调、有效联动,导致基层社区复合风险治理的专业资源不足。加之城市社区人口密集、关系错综复杂、矛盾琐碎多发,管理难度较大,治理主体之间各自独立、治理机制衔接不畅、治理方式相互排斥、治理行为难以联动等,导致社区在风险治理的过程中经常出现碎片化问题和治理结果虚化的现象。

减缓与消除基层社区风险是全社会参与合作的结果,需要调动社会各方面的力量,形成多主体合作联动的治理机制是基层社区风险治理的题中应有之义。在基层治理中,无论是对于基层社区常态化下的风险隐患排查、日常工作协调,还是突发风险事件的处置应对,传统固化的条块分割、部门各自为政的

“九龙治水”现象依然存在。特别是在面对一些重大的复合风险事件时,基层社区在对复合风险的感知、预防、预警、监控和处置等重要环节缺乏高度协调的联动机制和整合共享机制。加之基层应急管理职能尚未整合到位,风险应急协调能力、快速反应能力与资源整合能力有待进一步提高。此外,基层社区本身缺乏专项应急资金,筹集应急资金的渠道单一,复合风险事件防控能力不足,导致基层社区在复合风险发生时难以形成良好的多主体协同治理的局面。

从基层社区突发风险治理工作的现实来看,风险防控治理是一项系统性、复杂性工作,不仅需要社区居民的广泛参与,更需要基层街道(镇)、相关职能部门、公共企业和社会组织的紧密配合。但从课题组实际调研情况来看,基层部门应对风险治理工作的部门衔接不够紧密,预测预警与风险的联动治理、决策与研判的能力依然不足,还没有形成事前监测预警、事中快速反应、事后协调联动的机制,存在“头痛医头、脚痛医脚”的现象。

(四)信息技术治理悬浮,“智慧应急”能力亟待提升

2022年5月,民政部等九部委印发的《关于深入推进智慧社区建设的意见》明确提出,要充分应用互联网、大数据、人工智能等信息技术手段,按照智慧城市与现代社区的发展要求,整合社区各种服务资源,打造基于信息化、智能化管理与服务的智能化社区治理新形态。然而,由于信息技术碎片化,专业技术人才缺失,智慧社区线上线下服务机制未能有机融合。一些社区在引进智慧化技术过程中存在诸多痛点堵点,不仅未能提升社区技术化水平,甚至有的还盲目跟从,如有的将智能社区建设理解为简单的自动化,认为打造智慧社区就是硬件的投入和技术的更新。在这种片面的理念下,社区到处安装监控,盲目攀比硬件设备,表面上看社区“科技感”很强,但实际上,很多设备没有发挥作用,只是个摆设,使社区实际发展程度与技术应用程度出现断层^[13],出现技术与机制“两张皮”的现象,面临“好看不中用”的现实困境。

同时,社区智慧信息技术治理的“悬浮”也是一个突出现象。“悬浮”的概念最早是针对乡村治理中的悬浮型政权问题提出来的,后成为解释当前基层治理困境的重要原因。“悬浮”主要表现为以下几个方面。一是信息技术治理和服务不够精准,导致基层社区应急处置的事权和财权悬浮。社区应对复合风险实时决策信息传递后得到回应时间较长,不同层级间供需差异较大,与上级部门存在数据壁垒,阻碍社区实现敏捷型和高效型治理。二是社区智慧应急管理政策停留在文件层面,导致信息技术价值悬浮。一些基层管理人员为最大化降低社区风险,避免资源浪费,未能有效结合社区真实诉求做出合理决策,没有深入发掘数据资源的价值,未能利用信息技术提升服务治理的效率。政策规划只是浮于形式,出现脱离实际的“上有政策、下有对策”局面。三是人、财、物等信息化的管理和服务平台数据传输存在时间差,导致智慧应急物资调配能力受限的配置资源悬浮。由于社区技术人才、应急机制、应急资源设施的冗余度不足,应对复合风险的信息收集、上报和传达方式仍较为传统,风险监测、预防和分析的技术治理手段应用不足,阻碍了信息管理和服务平台协同机制的搭建。一些社区信息共享和预警机制的缺失使得社区无法及时了解社区居民受风险影响的状态,也不能及时有效地传递风险变化信息,缺乏充足的技术制度设计和风险治理机制安排,难以实现对风险的精细化研判,表现出相应的滞后性。社区应急物资、应急设施、避难场所等风险应急治理的技术化场景设施不畅通,大规模新应用场景支撑服务能力不足。因此,为了维持基层组织的运转,基层社区不得不花大量的时间向上争取技术人才和资金方面的支持,不断“向上跑”和“向钱跑”,由此导致智慧社区在发展过程中出现了“悬浮化”的特征。

四、加速释放基层社区韧性效能,推进复合风险治理对策思考

新时代,基层社区复合风险治理作为韧性治理的重要组成部分,面对各种风险灾害应对中所暴露出的社区治理短板,如何找到适配基层社区应对复

合风险治理的“抓手”，统筹好基层发展与安全的关系，不仅关乎我国基层社区复合风险治理能力现代化的推进，更关系国家治理体系和治理能力现代化的成效。

(一)编制社区风险应急规划，夯实复合风险治理堡垒

在基层社区规划中融入韧性治理理念，可以更好地增强社区应对不确定性风险的能力，使社区在面临自然灾害、公共卫生事件以及社会风险危机等扰动因子或灾害侵袭时，能够从被动的应对抵御向柔性的主动消除风险转变，能够具有充裕的冗余度来消解风险灾害的侵扰，主动化解所面临的不确定性。一是科学进行社区各类基础设施的建设规划，通过规划建设做好应对各类风险的事前处置方案，如做好火灾、地震、洪涝、疫情等社区易发且常见的突发风险应急设施的规划，对社区各主体的应对模式和行动方案做出整体性规划部署，以提高社区应急规划的总体水平。二是针对社区复合风险的特点，应急救援基础设施规划要按照“平战结合”的原则，能够在应急运输、救援现有功能的基础上实现转换升级，不断完善基层设施的复合性和多功能应用性，提高基础设施安全运行和抗灾性，在常态化下承担自身固有的功能，而在突发风险事件发生后能够快速转换机制，承担疏散人群、紧急避难、伤员临时救治、人员隔离防控等应急功能。三是努力打造健康、安全、智慧的社区软硬件环境。做好5G时代网络应急规划，对于社区的公共空间以及基础设施，如社区服务中心、便民超市和广场等，在空间规划上要按照应急管理相关要求，把5G基础设施和社区复合风险应急基础设施进行有效连接，优化环境和空间布局，增强居民的社会认同感，促进居民相互交流，为打造韧性社区夯实基础，筑牢复合风险治理堡垒。四是制定复合风险全周期治理规划。全周期治理与社区风险韧性治理关系密切^[4]。社区韧性治理不是针对单一事件，而是多元化的风险治理，是一种全周期管理，覆盖了“事前、事中、事后”应急管理全流程。通过事前、事中、事后全链条形成“预防预测预警+常态和应急响应+恢复学习”的复合风险链，从

“事后型”体制为主向“循环型”体制转变，从“以条为主型”体制向“以块为主型”转变，从“独揽型”体制向“共治型”体制转变，通过建构全周期治理体系，凝聚社区风险治理的多元力量。在全周期的不同阶段，各主体协同实施有效防控措施，形成一个有机闭环，真正做到环环相扣、协同配合、运转高效、系统有序。

(二)完善社区复合风险应急预案，提高韧性治理的可预见性

社区韧性治理关键在于预见各类潜在风险。提高可预见性的关键措施就是要控制风险的发生及发展演变，制定科学翔实的复合风险应急预案。

一要制定多种风险防控预案，保持冗余度，增强应急管理弹性。冗余性是多种风险防控预案开展的基础，社区冗余的人员、物资、制度和体制机制等资源储备在复合风险来临时成为重要的缓冲带，在得到上级和其他社会力量救援前为社区风险应急提供支撑，使社区迅速应对风险并恢复正常生活，提升社区应对风险的弹性能力。社区制定复合风险应急预案时，要立足我国现行的应急管理体系和风险治理实践，针对不同类型、不同性质的复合风险制定多样化的应急预案，保持预案有一定的冗余度，健全双重复合风险应急方案保障机制，及时高效应对各类突发风险事件，实现自主快速应急。二要完善动态预判风险应急预案机制，提升风险和韧性评估能力。基层社区应急预案要摒弃“事后治理”“重稳定轻预防”“重补救轻防控”的理念。随着风险的复杂形势的不断演变，风险有效识别、准确判断、合理决策都处在动态变化之中，对社区所面临复合风险、脆弱性、致灾因子等要做到因形势的不同进行动态分析，根据现实情况及特征变化要进行动态评估、科学考量、适时调整，一般至少每年要做到更新一次。更新的重点内容要经得起专家的评估和实践的检验，能在应对复合风险过程中实现常态和非常态的快速转移，从而引发新常态的适应性变迁，提升社区风险应急能力和韧性评估能力。三要定期组织应急培训演练，宣传强化韧性治理理念。首先，基层政府要做好社区应急管理预案的编制、培训、演练、评估和修订，

通过信息收集、整理、分析、判断将风险治理环节不断前移,使得复合风险防控中单个风险与要素通过指挥协调、资源共享和功能整合来取得更强的风险治理能力和治理绩效,从而提高对复合风险防控的前瞻性、精准性、科学性认识,为基层社区复合风险防控预案制定提供参考与依据。其次,社区要将具体化、操作化应急预案体系运用到应对风险、保障安全的具体行动中,将社区韧性建设的规划、政策和实施方案,通过组织动员、加大宣传落实在各个层面。在大力加强科普宣传教育的基础上,根据社区现实需要,创新社区安全文化培育形式,利用新媒体、视频直播等贴近居民生活的鲜活形式,开展集知识性、趣味性、通俗性为一体的宣传教育,提升社区居民的风险防范意识。同时,注重应急预案的本土性、时效性和操作性,不断探索风险防控的体验机制和演练机制。在社区常态化地开展周期性的防火、抗洪、抗震等形式的演练,对于社区工作者、社区志愿者、社区居民、下沉干部等多元主体要大力推进应对复合风险培训演练,引导社会居民广泛参与,提高社区人员对预案的熟悉度。

(三)保障社区应急物资配置,实现“平战结合”的快速转移

社区要完善应对风险的物资储备、物资调转、物资配置机制,以实现韧性治理的冗余性要求。一是提升社区复合风险应急物资的储备能力。社区应根据自身实际情况准备物资,注重在“平时”为“战时”做准备,提升内部“上一下”和外部“内一外”的队伍资源配置能力,切实执行中央提出的防灾减灾规划体系的要求。要通过财政支持、社会捐助、企事业单位赞助等多种渠道筹集资金,解决“资金短缺”的问题。二是加强对社区应急物资的调运配置机制。社区要做好与政府应急部门的衔接,以预防风险为前提,全面摸清社区应急物资储备面临的短板,实现隐患排查治理双重预防,做到科学、精准维护社区应急物资储备的种类、数量和规模,以及储备的相应功能。同时,与市场、社会建立应急物资的合作机制,发挥好企业、社会组织相应的物资优势,织密物资运输服务救助网,实现闭环管理。此外,应急物资的调

配要做到精细精准,优先保障应急救援一线的需求,做到在关键时刻运得出、调得快、用得上。三是加强复合风险应急设施的畅通。在重要设施建设时,采用双预案应急,最大限度减小复合风险所造成的损失。同时,保障防灾安全通道、公共空间等设施畅通,使居民能在复合风险发生时及时找到安全可靠的避险路径和通道。

(四)构建社区复合风险治理共同体,实现多主体协调联动

在现代化进程中,面对社区不确定性的复合风险,如何构建多主体、多层次、多领域的共建共治复合治理机制,调整协调社区内在的各种关系,加快现代社区风险治理,发挥各个主体行为的作用,共同协调联动,齐心合力应对风险是一项新的课题。一是发挥党的领导核心作用。构建由社区党组织、居委会、企业、物业、社会组织、志愿者、居民等组成的社区风险治理共同体^[5],完善社区党委—网格党支部等组织架构,不断拓展党群服务平台,促进党建引领社区自治、共治、法治一体化推进。同时,有效整合社区资源,形成多主体联动、责任明确、分工明晰、反应迅速、协调联动的新综合型治理体系;构建以分类管理、分级负责、条块结合、属地管理为主的区域复合风险安全治理机制,织密风险治理安全网。二是打造一支常态化的社区风险治理队伍,加强自主防灾组织体系建设。将社区专职工作人员、群众性自治组织成员等统一纳入社区工作队伍,重点打造“平战结合”的社区风险治理队伍,实现快速的“平战转换”。三是以共同体为理念,实现社区微治理,让风险可控化。针对一些偶然性、瞬时性、链式扩散性、频繁多发性的“脱耦”风险,要加强协调联动应对,避免对个体生活、社区安全造成严重破坏。各主体按照专门化(社会分工)、专业化(体制分开)、专职化(资源分类)进行协同,构建以“零距离”公共服务、“网格化”社区管理、“多元型”居民自治为主体的社区风险治理体系。

(五)技术赋能,提升智慧应急精细化

打造智慧社区是社区亟待改革发展的新方向、新路径,也是聚焦社区高频事项和解决基层群众长

期以来急难愁盼问题的新手段。因此,智慧应急社区建设不仅包括数字化网络平台的完善,也包含平安、健康、幸福社区的种种生活新图景的设计。

提升社区智慧应急能力,旨在整合社区各类风险信息资源的基础上,努力打造基于数字化、智能化风险治理与安全服务的社区风险治理新形态。其核心内涵就是如何集成整合数字资源,构建社区智慧应急平台,使社区风险的扰动因素、社区复合风险的脆弱性、社区环境及管理水平的风险胁迫因素数字化、精益化,实现风险灾害全过程数字化治理。因此,增强基层社区系统韧性、数字韧性,将社区作为城市大脑与智慧城市的神经末梢,建立“城市大脑—社区应用”与大数据、5G等新一代信息技术共享对接机制,打造上下联通、纵横一体的社区智能化风险防控、处置应对的响应机制,提升基层社区复合风险应对的精准性和智慧化治理水平。

课题调研发现,将韧性元素融入数字化社区风险治理,是未来社区建设的有效路径。智慧社区建设不仅是社区群众的所盼所望,还涉及老年群体、残障人群等困难群体如何跨越“数字鸿沟”,让他们能够分享数字化的红利、体验数字应用的关怀与服务温度。因此,真正打造多端互联、多方互动、智慧共享的数字社区生活,还有很多需要努力的方面,还需要拓展更多治理的场景。因此,要聚焦社区数字建设的难点顽症,增加完善的处置合力与线下支撑机制的补充,坚持社区实体与数字治理孪生共建,补齐社会治理中特殊群体短板,让基层群众生活更美好。

五、结语

目前,社区面临的灾害风险正日益呈现鲜明的复合型特征。本文所提出的构建韧性治理风险的理论构想,是一个新兴的研究思路和方向,还存在诸多理论不够深入、实践缺乏系统性等问题。伴随着智能化在韧性社区治理中的深度参与和应用,韧性社区建设日益凸显更加广泛的价值和功能,如何提高研究的针对性、实用性和可操作性,增强社区应对复合风险的能力,探索韧性社区风险治理的新模式,提

升社区精准治理的效能,还需要不断持续地进行深入研究。未来社区风险治理无论是自然灾害、公共卫生领域,还是气候环境的变化都将进入不稳定因素增加、不确定风险高发时段,建设韧性社区的需求显得尤为迫切,提升社区治理能力也需要久久为功。

参考文献:

- [1] 乌尔里希·贝克,王武龙.从工业社会到风险社会:关于人类生存、社会结构和生态启蒙等问题的思考[J].马克思主义与现实,2003(5):60-72.
- [2] 朱正威,胡向南.以韧性治理回应现代城市的复合型灾害与风险[J].中国安全生产,2021,16(9):26-29.
- [3] Bedi N, Bishop M, Hawkins U. et al. Linking Resilience and Good Governance: A Literature Review[J]. Anthos, 2014(1): 15-49.
- [4] 王海燕.加快推进韧性城市建设提升灾害风险治理能力[J].中国减灾,2021(11):50-53.
- [5] 孟宪红.社区治理需加强“韧性”建设[N].江西日报,2020-07-27(10).
- [6] 杨帆,许莹,段宁.城市洪涝韧性治理体系的智慧化转型与实现路径创新[J].城市发展研究,2021,28(5):119-126.
- [7] 吴晓林.建设“韧性社区”补齐社会治理短板[N].光明日报,2020-03-25(2).
- [8] 张勤,宋青励.韧性治理:新时代基层社区治理发展的新路径[J].理论探讨,2021(5):152-160.
- [9] 盖宏伟,牛朝文.从“刚性”到“韧性”:社区风险治理的范式嬗变及制度因应[J].青海社会科学,2021(6):119-127.
- [10] 杨嵘均.韧性城市建设:不确定性风险下“技治主义”城市治理范式的转型方向[J].探索,2022(1):125-135.
- [11] 蔡辉明.警惕社会管理中的“内卷化”现象[N].学习时报,2011-08-22(5).
- [12] 张炎良.2021年中国发生各类生产安全事故3.46万起,事故起数、死亡人数同比双双下降[EB/OL]. <http://www.163.com/dy/article/Gu5A8FE9051492T3.html>.
- [13] 黄静晗,邱霏恩,张佳琳.城市化进程中转型社区的韧性重塑研究:以福州L社区为例[J].城市发展研究,2021,28(6):112-118.
- [14] 王莹.韧性视角下新时代城市安全风险治理策略研究[J].领导科学,2020(16):37-40.
- [15] 何继新,贾慧.城市社区安全韧性的内涵特征、学理缘由与基本原理[J].学习与实践,2018(9):84-94.