

“韧性”是当前新的城市治理理念，韧性不是单一的概念，是一种系统框架的概括。现代社会既充满活力，又面临危机。“备预不虞，为国常道。”本报以专版形式编发一组文章，以示韧性社区建设

的重要性，目的在于提高社区对危机的积极响应能力、适应能力和可持续发展能力，为城乡公共安全和可持续发展做好基础工作，使社区更加主动地投入到风险控制和灾害准备中。——编者

立足韧性社区提升基层应急能力

□ 冀翠萍

核心阅读

社区是风险应对中的前沿阵地，一个有韧性的社区能够以积极的方式应对多变未知的风险并快速恢复到正常状态。建立能够承受灾害和恢复健康的强有力的韧性社区，可以成为提升基层应急能力的重要抓手。

的关键。

完善和创新多元主体参与的体制机制。党的十九届四中全会指出，“必须加强和创新社会治理，完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系”，《2015—2030年仙台减少灾害风险框架》也指出，“减少灾害风险需要全社会的参与和伙伴关系”，因此调动社会各方面力量形成多元主体协同参与的治理机制是应有之义。首先，政府作为韧性社区建设的主要推动者，重点是体制机制上谋篇布局。探索在顶层设计上推动韧性社区建设纳入韧性城市或城市总体建设规划中，开展韧性社区建设的试点示范，为建设实践提供指南；探索在落地实践层面推动社区建立应对风险能力的总体台账，摸清居民生活、空间布局、可用资源、风险点（风险源）等情况底数，推动建立风险监测预警机制、应急响应机制、应急预案等。其次，居民是韧性社区建设的参与者与受益者，也是韧性社区建设中最坚实的力量。韧性社区建设必须坚持以人民为中心、紧紧依靠人民、不断造福人民，探索通过多种形式的活动、项目、服务，提升居民对社区的认同感、归属感和参与感，凝聚居民守护家园的共同意志和品格。就是说，当社区面临灾害事件时，社区居民能够自觉地参与到信息共享、资源调配、自救互救中来，由此形成社区居民共同体意识和社区黏

性。最后，韧性社区的建设离不开社会力量的积极参与。特别是面对火灾、水灾、疫情等重大公共突发事件时，让具有专业化能力的社会力量参与进来，通过政府搭建的平台，为社区居民提供多样化、专业化服务，实现政府治理与社会调节、居民自治的良性互动。

运用新技术提升韧性社区应急能力。新兴技术的迭代与发展为经济社会发展带来诸多机遇，以信息化推进应急管理现代化是未来社区建设适应信息化发展的大势。一是，构建社区应急治理的敏捷响应机制。社区各类管网基础设施运转情况，鳏寡孤独、困难住户家庭的群众健康情况，社区偏狭角落的安全风险情况，可充分利用物联网、智能感知技术进行全方位监测，各类设备数据、预警数据、风险数据等通过大数据分析，为社区突发事件研判处置提供精准支持。二是，构建社区应急治理的信息沟通机制。灾害事件中信息的有效传递、数据共享是危机处置的关键，利用互联网、云计算等手段构建上下贯通的应急管理数据平台，实现信息的快速传递和双向沟通，为应急决策提供源源不竭的数据动力。三是，强化社区应急装备的科技支撑。无人救援车、智能机器人等装备的应用能够提高处置效率、降低人员风险、促进应急力量精准配置，是提升应急处置效率和质量的重要手段。总之，伴随着信息化在韧性社区建设中的深度参

“韧性”一词现今已成为社会和社区治理领域中的新概念，即“韧性”关注的是长期的能力建设，而不是短期的应急属性。从这个意义上看，社区“韧性”应该是指一个社区要想可持续发展，就必须具备多种能力，包括在各种危机中基本维持原有功能及迅速应对和适应变化的能力，这些能力的具备需要长期的积累和不断地实践。

根据有关专家学者对社区“韧性”的理解，富有“韧性”的社区应该能够接受并能处理由突发事件带来的损失或者为居民带来的生活质量下降等问题，也就是社区有足够的“抗逆力”来应对外部压力，在此基础上，发挥社区优势，注重居民的集体参与，形成社区自治的良好局面。基于对“韧性”社区评估指标的理解和把握，可以从以下几方面持续进行社区“韧性”的建设。

加强社区的资本韧性建设。这里的资本主要指人力资本，没有足够的工作人员，社区的很多工作都将无法有效开展，尤其是像我国这样对于基层社区比较“依赖”的国家，更应重视社区人力资本建设。可以通过适当培育社区的志愿者组织，如采取“公益创投”的形式促进志愿者组织的成立，同时对这些组织的工作人员进行培训，使其具备灵活处理各种问题的能力，可以在一定程度上缓解社区人力资本紧缺的问题。当然，从另一种角度看，增加社区工作人员数量，扩大社区工作者队伍，无疑也是一个很好的选择。

完善社区的设施韧性建设。新冠肺炎疫情防控初期，社区在防疫物资非常紧缺的情况下，社区工作者依然冲在前面，这体现出社区工作者的奉献精神，但如果能有足够的物质和设施保障，将会使疫情防控工作更加顺利有效。因此，在面临疫情防控常态化的情况下，仍然要加大对社区的财力投入，完善社区的各种设施设备。需要注意的是这不仅是对疫情防控常态化，而应该是形成一种思维，即“凡事未雨绸缪”，把准备工作做在前面，把应对各种危机事件的软硬件设施都准备齐全，即提高社区有足够的“抗逆力”来应对外部压力，才能真正实现“凡事预则立”。

提升社区的组织韧性建设。组织韧性要求社区工作人员具备较强的组织动员能力，可以发动热心居民、党员、志愿者等积极参与社区建设。党的十九大指出，“团结动员群众”是新时代基层党组织发挥坚强战斗堡垒作用的重要维度，但随着个人追求的日益多样化、社区人口流动的频率不断加大，基层社区在组织和动员方面面临着很大挑战。为此，可以从两方面入手：一

□ 孟宪红

是通过培训不断提升社区工作者的工作能力，察民情、懂民意，真正站在居民的立场为民服务，才能赢得民心；二是提升居民的集体意识，通过各种教育活动，使居民多为社区考虑、多为邻里着想，形成助人为乐、与人为善的良好社区氛围。

促进社区的治理韧性建设。党的十九大提出，要加强社区治理体系建设，推动社会治理重心下移，积极发挥社会组织作用，实现政府治理、社会调节与居民自治的良好局面。在后疫情时期，更应该理顺社区各组织间的关系，形成共建、共治、共享的治理体制。除此，还应该设立专门的社区应急管理机构，在治理理念、机构功能和角色分工等方面进行细致地规划和部署，才能保证未来应对和处理突发事件时有一定的制度支持。

毫无疑问，在这次疫情中，社区发挥了不可替代的作用，但其在疫情防控中遇到的种种困难却从不同层面彰显了社区“韧性”不足的问题。当前，在疫情防控常态化的要求下，如何更好地发挥基层社区的作用，需要从不同侧面逐步提升和进一步加强社区的“韧性”，才能建设新时代的“美好社区”。

一场席卷全球的新冠肺炎疫情，暴露了许多城市在治理体系和治理能力方面存在的问题。随着疫情防控转入常态化，各地加速恢复正常生产生活秩序，补短板、强弱项成为一大重点任务。在此背景下，韧性城市重新进入人们的关注视野，受到热议。韧性城市正在成为今后我国城市建设和发展的一个新动向。实际上，在快速城镇化进程中，像新冠肺炎疫情这样突发事件以及危害人类的其他公共安全事件还有多种多样，例如地震、洪涝、恐怖袭击等，这些“突发病”可严重影响城市的有序平稳运行和人民群众的生命财产安全。要有效防治城市“突发病”，韧性城市是一剂良药。韧性城市，就是要让城市在受到疫情、地震、洪涝、恐怖袭击等外界各种干扰与冲击时，能够维持正常的生产和生活，或者在经历干扰和冲击之后，能够快速有效应对，把损失降到最低。因此，我国大中城市必须加快推进韧性城市建设，让城市多一分“韧性”，以有效提升应对各种“突发病”冲击的能力，确保人民生命安全和城市平稳运行。

以韧性城市增强应对“突发病”的诊断预警能力。疫情、地震、洪涝、恐怖袭击等突发性事件在发生前往往没有明显征兆，一旦发生就会对居民生命财产和城市安全运行造成巨

让城市多一分“韧性”有效防治“突发病”

□ 王新涛

大损失。这就要求建设韧性城市，首先要强化“防”的意识，在目标设定和规划导向中，突出未雨绸缪，强调“心中有数”。这个“防”，绝对不能是简单地无视风险、隔离风险、掩盖风险，而是要正视风险、重视风险，随时做好打硬仗、打胜仗的准备，全力保障不让城市“突发病”发作，或者及时识别出“突发病”，把“突发病”消灭在萌芽状态；即使受到不可抗拒力等因素影响，无法在第一道防线将城市“突发病”消灭在萌芽状态，也要尽快、尽早地对“突发病”进行诊断与治疗，把城市和人民损失减少到最低。其次是增强对“突发病”的诊断能力。当“突发病”刚出现苗头时，要尽快在可能的重大风险面前，对“突发病”进行诊断，精准识别出究竟是“灰犀牛”事件，还是“黑天鹅”事件，以及会不会产生“蝴蝶效应”，做到既有效防止小火苗蔓延成为

大火，最后演变成火灾的情况；又有效避免将一些常规的风险问题误诊为“突发病”，过度反应，从而对城市秩序和人民生活产生干扰。再次是提高对“突发病”的预警能力。随着大数据时代的到来，为城市针对各类“突发病”的风险评估提供了数据资源，也为韧性城市建设插上了“智慧之翼”。为此，要科学运用大数据、人工智能、云计算等新技术和新方法，借鉴国内外城市既有的经验和教训，针对城市各种常见的“突发病”，建立城市风险评估模型，当风险达到设定的标准和等级要求时，及时向社会公众公开并进行预警；没有达到设定标准和等级的风险，坚持追踪并实时监控。

以韧性城市增强应对“突发病”的治疗处置能力。由于城市“突发病”具有突发性、不确定性、不可预知性等特征，有时会让城市管理部门和居民防不胜防。建设韧性城市，有

助于从“软”“硬”两个方面，提高对“突发病”的治疗处置能力，最大可能降低城市“突发病”的后遗症。从“软”的方面来看，应对“突发病”的处置预案是韧性城市规划的重要内容。有了科学有效的应急处置预案，韧性城市不仅能够源头上管控风险，而且在“突发病”发作时能够依据预案进行快速、准确、有效的处置，从而大大减少“突发病”发作带来的损害。如新冠肺炎疫情发生初期，如果能够及时发现苗头，预警风险，依托预案，精准应对，就能够控制有限的传染源，就不会引起大规模扩散。因此，要依托人工智能、大数据等信息技术，基于真实灾情下的多变和紧急的需求构建仿真模型，模拟“突发病”的发作概率、演化路径和影响范围，依据不同的情景、不同的风险、不同的概率来设计多种应急处置预案，确保城市在紧急治疗处置“突

发病”时，能够做到响应过程无缝隙切换、指挥决策零延迟、事态进展实时可查可评估。从“硬”的方面看，应对“突发病”的基础设施是韧性城市建设的物质支撑。韧性城市应对突发事件的优势就在于，能够最大限度的规划好、建设好、管理好医院、避难建筑、应急指挥中心、生命线工程等关键设施，以便于在城市“突发病”发作时，充分保障城市各种物资、各种资源的畅通调配和有效供给。

以韧性城市增强应对“突发病”的协同组织能力。城市一旦遭受到突发事件，将面临诸多冲击乃至巨大压力，而能否构建起高效运作的全社会协同应对体系则成为城市存续的关键。韧性城市建设的关键环节，就是提高政府、社区、社会组织、居民在各种急性冲击之下的存续、适应和协同发展能力。首先，韧性城市能够更好地发挥政府的核心地位和主导作用。

政府不仅要及时向社会公众公开风险，及时发布风险控制工作进度和落实情况，科学进行公共资源的调动和配置，引导全社会力量共同参与到对“突发病”的防治中；而且要强化各相关部门的风险管理职能，合理分配风险责任，使得各级各类主体各司其职、各负其责。其次，韧性城市能够更好地发挥社区的基础性作用。社区是构成韧性城市的基层单位，也是应对“突发病”的“第一防线”。此次抗疫过程中，有些城市也暴露出社区在应对城市突发性事件中存在的一些问题，如专业人员不足、专业设备缺乏等。韧性城市建设，应加强对社区的专业人员配备和日常培训，推进社区应急设施的建设和完善，有利于夯实城市应对“突发病”的基层基础。再次，韧性城市能够更好地发挥社会组织的协作者作用。韧性城市建设将推动社会组织进一步发挥机制灵活、覆盖全面、资源多元和触角广泛等优势，增强在安全评估、管理咨询、技术维护、保险服务和宣传教育等方面的作用。最后，韧性城市能够更好地发挥居民的主体作用。韧性城市建设，将积极开展有特色的应对风险科普活动，大力普及应对风险知识，强化应急避险演练，组建应急志愿服务队，提高全民应对城市“突发病”的素质和能力。