

公共安全意识现状及对策研究

——基于杭州市的调查

洪宇翔 吴伟炯

内容提要 公共安全意识是民众对突发事件进行有效应急准备和应对的必备心理素质。从公共安全意识的认知、态度和行动三个层面,对杭州市民公共安全意识进行抽样调查,并对市民在公共安全意识方面存在的问题和需求变化进行分析,发现市民公共安全意识认知程度有待提高、公共安全知识获取的渠道和内容需求正在改变、市民在参加应急演练和志愿服务等方面存在行动障碍等,这反映出相关管理部门在公共安全管理领域的机制设计和服务提供方面的不足。最后,从社区的视角,有针对性地提出对策建议,包括“完善公共安全培训体系,提升市民公共安全认知”、“提高管理部门服务水平,改善市民公共安全态度”、“构建社区参与机制,助力市民公共安全行动”等。

关键词 公共安全意识 认知 态度 行动

作者洪宇翔,杭州电子科技大学管理学院讲师,管理学博士;吴伟炯,浙江财经大学工商管理学院讲师,管理学博士。(杭州 310018)

“当前,我国公共安全形势总体是好的。同时,我们要安而不忘危、治而不忘乱,增强忧患意识和责任意识,始终保持高度警觉,任何时候都不能麻痹大意。”习近平总书记的这段话主要是要强调公共安全意识的重要性。伴随着我国进入“风险社会”的新常态,近几年发生的突发事件,不管是自然灾害、公共卫生、事故灾难或者社会安全事件都呈现出了极强的破坏性、突发性、复杂性、不确定性和跨界性,对人民的生命财产安全造成了极大的威胁。突发事件应急管理再也不能延续传统的全力依托政府的单一运行机制,而是要“坚持群众观点和群众路线,拓展人民群众参与公共安全治理的有效途径”,充分发挥民众作为对致灾因子进行动态排查的“监视器”、对突发事件进行第一时间处置的“先锋队”、以及作为灾后重建的“中坚力量”等方面的作用。而在这一过程中,公共安全意识的提升是首要的任务,它对于健全全民参与的公共安全防范体系、增强公共危机提前发现和实时应对的有效性、提高地方政府公共安全管理效果等方面具有重要意义。我国在2003年“非典”之后加大了对公共安全管理的研究投入和实践探索,经过了10多年的积累,已经有了较为完善的应急管理体系顶层设计,并且在各相关法律法规中对提高公共安全意识做出了明确的规定,如2007年颁布的《中华人民共和国突发事件应对法》提到“国家建立有效的社会动员机制,增强全民的公共安全和防范风险的意识,提高全社会的避险救助能力”。2015年颁布的《关于加强社会治安防控体系建设的意见》提出要以“提升人民群众安全感和满意度为目标”。

在国家应急管理体系的实施框架下,通过对“平安浙江”重大决策的深入贯彻和实践,浙江省刑事发案、生产安全事故、信访总量连续10多年实现“零增长”,群众安全感满意率逐年上升,2014年人民群众安全感满意率达96.2%,被公认为全国最安全省份之一。在公共安全意识方面,浙江省通过媒体宣传、应急培训、应急演练、防灾减灾日、安全宣传周、学校专题教育、基地教育(新建了多个消防安全体验中心、青少年安全应急体验中心、公共安全体验馆)、志愿者队伍建设(如杭州市公羊会)等不同渠道为民众提供公共安全意识提升的服务。即使如此,近些年浙江省内发生的突发事件展现的现状却依然提醒相关管理部门“平安浙江”是“一项长期的战略任务”,一刻都不能松懈:2015年以来浙江省交通事故日均致死9人,因酒驾和违规驾驶造成的死亡占了很大比重;仅2015年上半年全省发生住宅火灾8901起,导致79人遇难,根据消防部门介绍,大多数的火灾是由于业主消防安全意识较差、主体责任意识不强所致;此外,每年因钱塘江大潮造成游客死伤,以及学生溺亡等新闻不绝于耳。由此可见,民众公共安全意识还存在着一些根本性的问题。本文对杭州市民的公共安全意识进行了调研,发现存在的具体问题和变化趋势,在此基础上,提出了公共安全意识提升的对策建议。

一、理论基础与数据

（一）理论基础

目前国内外关于公共安全意识方面的研究成果并不多，在理论研究方面主要集中于对公共安全意识的概念、结构层次、内容、功能、形成机理、动力机制等进行阐述，如寇丽平提出从文化、法制和经济等途径提升民众公共安全意识；徐向东从哲学的角度对安全意识的概念进行了剖析，并提出了“以人为本、以素质教育为本、以科技为本”的安全理念；戚序等从文化的视角对公共安全意识的变迁进行了探讨；洪宇翔从载体的角度提出了公共安全意识提升的信息服务模式。此外，与公共安全意识相关的还包括公众安全感的研究，目前已经在心理学、社会心理学、社会学、犯罪学等学科产生了较多的研究成果。。但是，需要区分的是公共安全感是指居民对社会安全状况及其自身安全感知的综合评价，即使有学者在公共安全感指标体系设计中考虑了居民的应对能力，但是大多也是对政府应对能力的评价和基础设施的安全感受等，主要还是回答“是否感到安全”的问题。公共安全意识则是在公共安全感的基礎上，增加了主体对于公共安全知识及其获取途径的需求，以及主动参与公共安全活动的行动倾向和决策等，既要回答“是否感到安全”，也要回答“是否了解安全”、“是否愿意或正在为安全行动”等问题，更加体现了主体的主动性、参与性和合作性。本文主要是在对现有理论研究成果进行梳理的基础上，结合杭州市实际，对公共安全意识的现状和影响要素进行实证研究。

为了方便叙述，本文将以提升公共安全意识为目的的相关知识、信息、情绪体验等统称为“公共安全意识源”。公共安全意识提升载体的实质是对这种“意识源”的物质化、外化和现实化。公共安全意识提升的过程就是民众获取载体并对其进行“解码”内化为自身行动的动机和出发点的过程。。与公共安全意识提升相关的载体包括个人头脑载体、集体记忆载体和物质载体。。人头脑载体是人对客观世界的认识，表现为应急管理者、专家和普通民众等个体对于公共安全的理解力、判断力、心理承受能力和应对经验等。集体记忆载体具有集体依赖的特征，显现于特定的情境氛围中，如邹逸麟（2000）认为在不同的时代和地区，由于经历的灾害种类和程度不同，民间的心理反映也会不同。物质载体最为常见，如安全手册（画册）、安全教育视频、安全教育广播、安全宣传日、应急产品等。

载体“解码”的过程可以分为“直接解码”和“间接解码”。一方面，由于认知水平的不同，不能够保证所有载体都能够被用户（特别是民众）“直接解码”从而获取“意识源”；另一方面，个人头脑载体、集体记忆载体等隐性载体也无法完全在信息层面进行传播。因此，这两个方面都需要对载体进行“间接解码”。间接解码就是需要民众参与培训、应急演练、研讨会等活动，通过沟通、学习、模仿、共情等互动形式，来对嵌入其中的载体进行“解码”。因此，公共安全意识的提升需要基于民众、载体、活动、突发事件、管理部门等多个主体的交互行为，进而产生了意识结构的改变（见图1）。

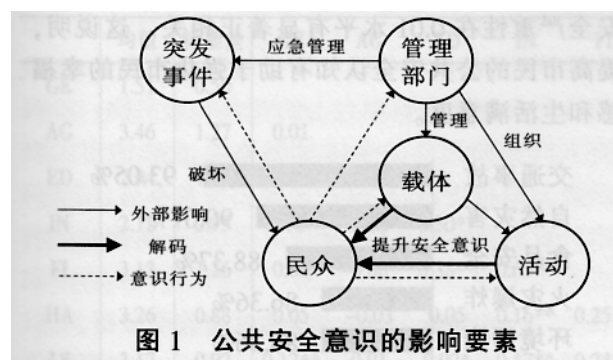


图1 公共安全意识的的影响要素

公共安全意识在结构上包括认知、态度和行动三个维度。公共安全认知即人们所掌握的知识、经验等，包括对于突发事件的了解、对于应急知识的了解、对于突发事件可控程度和严重程度的认知等；公共安全态度是介于刺激和行为反应之间的评价，包括对于管理部门的满意度和信任度；公共安全行动是指行为倾向和决策，包括参与公共安全意识提升活动的倾向、参与突发事件应急管理活动的倾向、与管理部门进行行动合作的倾向等。

（二）研究思路与数据

1. 调研目的

本调研的目的是：了解杭州市民对于公共安全的一般知晓程度、不同类型突发事件的风险认知；了解杭州市民对管理部门在公共安全服务方面的满意度和信任度；了解杭州市民在预防和应对不同类型突发事件方面的行为偏好和参与积极性。

2. 问卷的编制

结合公共安全意识结构要素（知识、态度和行动）及其影响要素（民众人口特征、载体、活动、管理部门、突发事件等），确定本次调研问卷的边界和主要变量。基于对杭州市民的访问、分析，经过多次预调查，编制了《杭州市全民公共安全意识调查问卷》，共 122 道题，包括了 7 个主要量表（见表 3，问题题目主要采用“李克特 5 级评分法”），此外，还有部分题目为多选题和单选题。

3. 数据录入与统计分析

正式调查于 2015 年 7 月开始到 2015 年 9 月结束，调查对象为年满 18 周岁至 70 周岁以内的杭州市民。样本选择主要集中在拱墅区、西湖区、上城区、下城区等 4 个行政区，涉及 30 多个街道（镇）（见表 1）。发出问卷 800 份，收回问卷 762 份，有效问卷 747 份，受调查者人口学特征见表 2。采用 SPSS 19.0 软件进行统计分析，测得主要变量的方差解释率都大于 69%,Cronbach's a 系数都大于 0.9，说明量表具有较高的效度和信度（见表 3）。

表 1	调查地点
行政区	街道
拱墅区	小河街道、上塘街道、和睦街道、祥符街道、拱宸桥街道、大关街道、湖墅街道、康桥街道、米市巷街道、半山街道
西湖区	西溪街道、翠苑街道、三墩镇、转塘街道、灵隐街道、古荡街道、留下街道、文新街道、双浦镇、北山街道
上城区	南星街道、望江街道、清波街道、紫阳街道、湖滨街道、小营街道
下城区	朝晖街道、天水街道、东新街道、长庆街道、武林街道、文晖街道、石桥街道、潮鸣街道

表 2 受调查者主要人口学特征

项目	分组	分布
性别	男	48.9%
	女	51.1%
年龄	18-30 岁	27%
	31-50 岁	49%
	51-70 岁	24%
教育程度	初中及以下	13.4%
	高中/中专	19.6%
	大专	20.6%
	本科	42%
	研究生及以上	4.4%
职业	公司老板(或合伙人)	2%
	个体工商户	5.8%
	党政机关	19.3%
	企事业单位	30.3%
	社会团体	11.2%
	劳务工/劳务派遣人员	13.8%
	零工/散工	2.5%
	自由职业	5%
	已退休	10.1%
家庭收入	3 万以下	6.4%
	3-8 万	29.1%
	8-12 万	26.1%
	12-20 万	24.6%
	20-30 万	9.7%
	30-100 万	3.8%
	100 万以上	0.3%

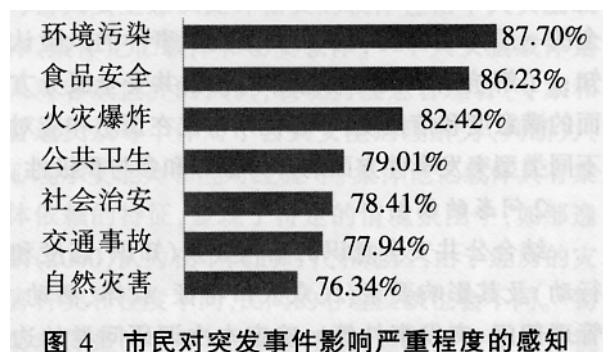
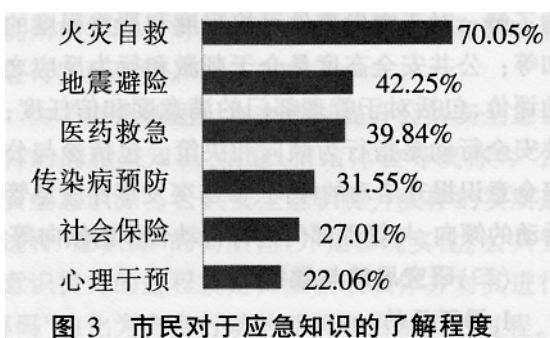
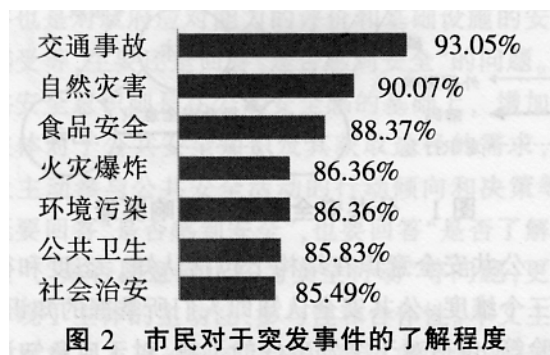
表 3 公共安全意识的测量维度、效度和信度

维度	题数	方差解释率(%)	Cronbach's α 系数
认知			
公共安全了解度	16	70.95	0.96
公共安全可控性	16	69.27	0.94
公共安全严重性	16	73.58	0.96
态度			
政府应对能力信任度	8	78.56	0.96
政府应对事件满意度	7	70.91	0.93
政府应对服务满意度	8	80.05	0.96
行为			
公共安全参与积极性	8	72.48	0.95

二、调研结果

（一）公共安全意识的认知层面

根据杭州地区突发事件的特点，将突发事件类型分为自然灾害（问卷中包括台风、高温、暴雨、洪涝、地震、冰冻、冰雹）、公共卫生（问卷中包括传染病）、交通事故、火灾（爆炸）、环境污染（问卷中包括空气污染和水污染）、社会治安（问卷中将群体事件单独列为一项）、食品安全 7 大类。在对问卷数据规整的基础上，发现市民了解程度最高的突发事件类型是交通事故，最低的是社会治安（见图 2）。在应急知识方面，市民对于火灾自救了解得最多，而对于社会保险和心理干预等应急知识却了解的比较少（见图 3）。市民认为环境污染的影响最为严重，自然灾害的影响严重程度最小（见图 4）。市民认为社会治安最可控，而自然灾害则最难控制（见图 5）。此外，关于市民对于避难场所和应急设施的调查发现，有 75% 的市民对于周边的安全避难场所不熟悉，68% 的市民对地铁车厢报警装置不熟悉，49% 的市民对于居住小区灭火器的安放位置不了解。通过相关度分析（见表 4），可以发现学历（0.13）、收入（0.14）、幸福感（0.20）、生活满意度（0.18）等变量与公共安全了解度在 0.01 水平有显著正相关，学历（0.12）、家庭收入（0.12）、幸福感（0.17）、生活满意度（0.17）等变量与公共安全可控性在 0.01 水平有显著正相关，学历（0.17）与公共安全严重性在 0.01 水平有显著正相关。这说明，提高市民的公共安全认知有助于强化市民的幸福感和生活满意度。



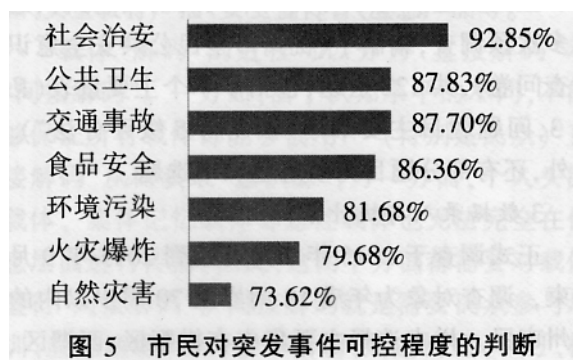


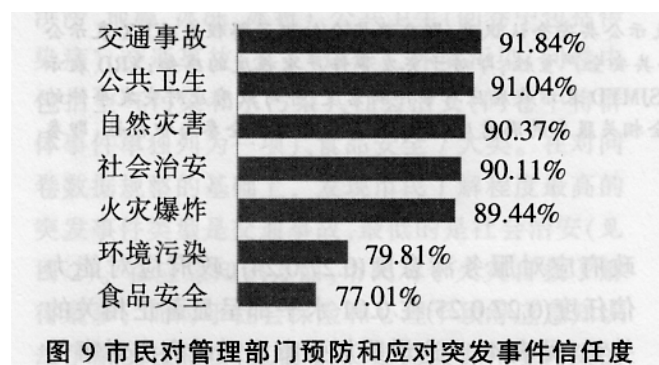
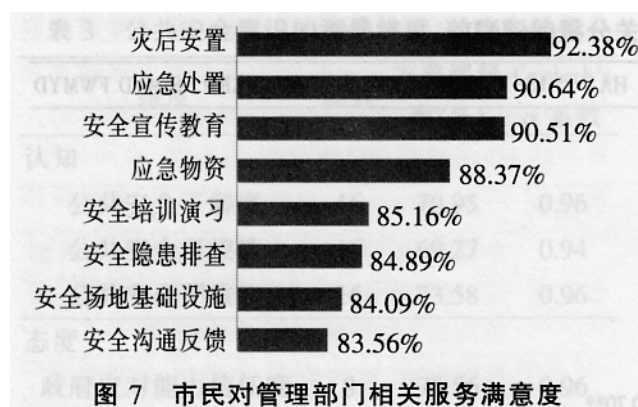
表 4		描述性统计与相关分析(N=747)													
	均值	标准差	GE	AG	ED	IN	FI	HA	LS	LJD	KKX	YZX	XRD	SJMYD	FWMYD
GE	1.51	0.50													
AG	3.46	1.27	0.01												
ED	2.94	1.16	0.14**	-0.41**											
IN	2.12	0.93	-0.10**	0.02	0.30**										
FI	3.13	1.26	0.06	-0.08*	0.38**	0.65**									
HA	3.26	0.88	0.05	-0.03	0.05	0.16**	0.25**								
LS	3.17	0.92	0.12**	0.01	0.07*	0.17**	0.24**	0.70**							
LJD	3.28	0.67	-0.02	0.03	0.13**	0.14**	0.13**	0.20**	0.18**						
KKX	3.13	0.68	-0.07	-0.05	0.12**	0.08*	0.12**	0.17**	0.17**	0.47**					
YZX	3.29	0.81	-0.09*	-0.09*	0.17**	0.03	0.08*	0.00	-0.01	0.16**	0.08*				
XRD	3.16	0.73	-0.04	-0.04	-0.01	0.07	0.08*	0.27**	0.25**	0.37**	0.50**	0.05			
SJMYD	3.14	0.69	-0.04	-0.02	0.02	0.08*	0.13*	0.28**	0.25**	0.42**	0.57**	0.13**	0.69**		
FWMYD	3.15	0.73	-0.06	-0.03	-0.01	0.06	0.06	0.27**	0.24**	0.43**	0.52**	0.12**	0.70**	0.78**	
HDJJX	3.23	0.76	-0.01	-0.04	0.09*	0.03	0.06	0.20**	0.15**	0.41**	0.42**	0.19**	0.51**	0.48**	0.54**

注:GE表示性别,1=男性,2=女性;AG表示年龄;ED表示学历,1=初中及以下,2=高中/中专/职高,3=大专,4=本科,5=研究生及以上;IN表示个人收入,FI表示家庭收入,1=3万以下,2=3-9万,3=8-12万,4=12-20万,5=20-30万,6=30-100万,7=100万以上;HA表示幸福感;LS表示生活满意度;LJD表示公共安全认识度,即公共安全知识了解程度;KKX表示公共安全可控性,即对于突发事件可控程度的感知;YZX表示公共安全严重性,即对于突发事件严重程度的感知;XRD表示政府应对能力信任度,即对地方政府应对突发事件的信任度;SJMYD表示政府应对事件满意度,即对政府应对突发事件的满意度;FWMYD表示政府应对服务满意度,即对政府公共安全相关服务的满意度;HDJJX表示公共安全参与积极性,即参与公共安全相关活动的积极性。

*表示在 0.05 水平显著;**表示在 0.01 水平显著。

(二) 公共安全意识的态度层面

在态度层面，市民对于管理部门在预防和应对公共卫生、自然灾害等类型突发事件的服务满意度较高，而对于食品安全和环境污染方面的满意度则较低（见图 6）。在不同公共安全服务项目中，市民对于管理部门在灾后安置、应急处置、安全宣传教育等方面的服务满意度较高，而对于安全培训与演习、安全隐患排查、安全场地和基础设施配置、安全沟通反馈等方面的服务满意度较低（见图 7）。并且市民对于管理部门相关服务不满意的原因反映最多的是服务质量差、服务态度差（见图 8）。市民对管理部门在预防和应对交通事故、公共卫生、自然灾害、社会治安、火灾爆炸方面的能力信任度较高，对其在预防和应对食品安全和环境污染方面的能力信任度较低（见图 9）。通过相关度分析，可以发现杭州市民幸福感、生活满意度与政府应对事件满意度（0.28;0.25）、政府应对服务满意度（0.27;0.24）、政府应对能力信任度（0.27;0.25）在 0.01 水平都呈显著正相关的关系（见表 4）。这说明加强市民对政府应对事件的满意度、应对服务的满意度，以及提高政府应对能力的信任度，有助于提高杭州市民的幸福感。



（三）公共安全意识的行动层面

在行动层面，市民认为参加各类公共安全相关活动的必要性都较高，但是实际上参加各类公共安全相关活动的积极性并没有达到其必要性感知的水平，尤其是对于公共安全志愿者服务

、应急演练、应急物资储备等方面的活动积极性和必要性之间的差距较大（见图 10），因此认为市民在参与相关活动时存在一定的“行动障碍”。目前市民主要是通过大众媒体获取公共安全知识（见图 11），通过对比市民目前对于公共安全知识获取途径的需求，市民对于应急演练的需求增长的最多，此外，安全手册、专题讲座、学校教育也都是需求增长较多的途径；而通过家人朋友、同事同学、邻居等途径获取公共安全知识的需求明显降低（见图 12）。此外，在不同类型突发事件应对过程中，市民表现出较准确的判断力和较高的行动力。如在台风来临时，81%的市民会储备食物和水，95% 的市民会清理自家阳台上的花盆和悬吊物；看到有人向受到污染的水体里倒垃圾，55% 的市民表示会上前制止；如果地铁内发生突发事件，67% 的市民表示会冷静观望、听从指挥；如果地铁站厅内或列车上发现无人认领的可疑物品，77% 的市民表示会通知地铁工作人员。通过相关度分析，可以发现幸福感、生活满意度与公共安全参与积极性（0.20;0.15）在 0.01 水平都有显著正相关（见表 4）。

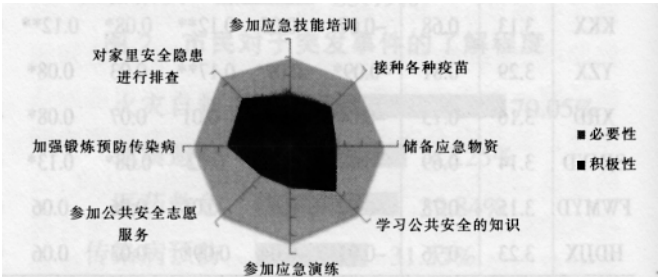


图 10 市民参加公共安全相关活动的积极性和必要性



图 11 市民对公共安全知识进行了解的途径



图 12 市民对于公共安全知识了解途径需求变化

三、结论和对策建议

从调研结果发现，当前杭州市民在公共安全意识方面已经比较成熟，但是在认知、态度和行动等不同层面也依然还能反映出一些不足和变化趋势。习近平总书记强调“维护公共安全体系，要从最基础的地方做起。要把基层一线作为公共安全的主战场，坚持重心下移、力量下沉、保障下倾。”，^⑩社区作为社会管理的基本单位，是各类突发事件的载体，也是面向公共安全意识提升的载体进行传播、解码和发挥作用的重要场所。因此，本文基于对市民公共安全意识调研结论的分析，从社区的视角提出了相应的对策建议。

（一）完善公共安全培训体系，提升市民公共安全认知

本研究表明，公共安全认知与市民的幸福感和生活满意度都具有正相关的关系，意味着建设“幸福杭州”还需要从公共安全认知着手。然而，当前市民的公共安全知识较为欠缺，并且不同类型突发事件和不同领域应急知识的掌握程度不均衡；市民对于公共安全知识的需求及其获取途径的需求正在发生较大的转变。这说明了相关管理部门在公共安全基础知识和防范能力上的培训还不够到位，在内容和载体上的设计也相对滞后。因此，相关管理部门需要针对市民在公共安全知识方面的短板和需求变化，对其进行更为系统化的培训。首先，针对市民在应急演练、安全手册、专题讲座、学校教育等知识获取途径的需求增加，以及对于医药救急、心理干预、传染病预防、社会保险等应急知识的需求增加等，建立远程学习和课堂学习相结合、理论学习和应急演练相照应的公共安全意识和能力培训课程体系。^⑥其次，通过建立统一平台对载体资源进行管理，包括对广域存在的海量、多源、异构的载体进行搜集、规整、融合以及对其发布和使用的规则和流程进行规范，形成载体资源池，进而可以支持载体在市民日常学习和相关培训中的个性化定制和主动推送。此外，需要针对不同的细分培训对象采用更为适用的培训形式。例如针对儿童的教育是具有可持续性的有效战略，通过儿童可以传播公共安全知识给父母、亲戚和邻居以及家庭的朋友，通过这种“滴人式”的传播过程，会有更多的人接触到有效的学校安全课程；妇女在公共安全培训方面的兴趣比较高，对于妇女的教育可以让整个家庭尤其是儿童受益，并且由于妇女更习惯于沟通交流，因此，这个目标可以通过建立社区学习小组来实现；老人在突发事件发生后是家庭的重要情绪支撑，因此，他们也是培训的重点之一；残疾人虽然在应急过程中需要特别的照顾，但是如果他们知道基本的安全常识和技能，也能够让他们有能力来自救。

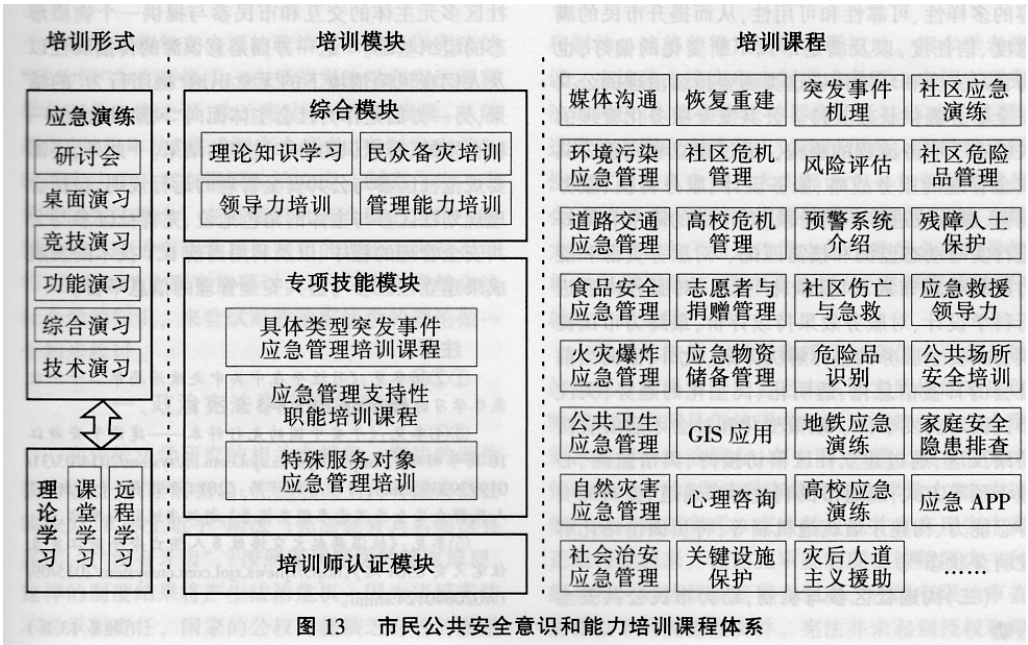


图 13 市民公共安全意识和能力培训课程体系

（二）提高管理部门服务水平，改善市民公共安全态度

研究也发现，公共安全态度与市民的幸福感和生活满意度呈现正相关，这说明重视市民的公共安全态度是必要的。从调查结果看，市民对相关管理部门在食品安全和环境污染方面的满意度和信任度较低，对于管理部门相关服务不满意的原因反映最多的是服务质量差、服务态度差。因此，需要提高相关管理部门的服务能力和水平。首先，要从认识上将公共安全管理作为

治理过程中对于逆境的一种处理方式，将公共安全管理融入到政治和治理的日常实践中，从而使其成为公共治理的一项常规事务。抓好公共安全隐患排查、公共安全知识宣传培训、公共安全基础设施建设、公共安全监测与预警、公共安全事件的处置和事后恢复等每一个环节，做到公共安全的“前馈管理”。其次，要塑造公共安全的精细化管理模式，在公共安全管理过程中融入服务管理的理念，通过增加服务过程的透明度、持续性和有效沟通，以及服务内容的多样性、可靠性和可用性，从而提升市民的满意度、信任度，以及满足市民不断变化的偏好，也为食品安全和环境污染这类需要持续治理的公共安全事务提供长效支持。公共安全服务化管理的关键在于服务流程的重构，通过建立和完善公共安全管理的服务战略、服务设计、服务转换、服务运营、服务改进等不同阶段，对市民的需求和偏好进行实时动态监测和按需匹配、对服务资源 and 能力进行合理布局 and “低碳化”投入、对服务内容进行科学设计、对服务效果持续评价，最终为市民提供公共安全服务的整体解决方案。此外，面向当前社会的日益信息化、透明化、民主化的趋势，关注市民面对突发事件、政策变化和社会矛盾的直接情绪反应，通过建立社区信访接待、舆情监测、心理干预等方式，疏通市民利益诉求通道、提升冲突容忍能力、构建矛盾疏通机制等，将负面情绪化解在萌芽状态。

（三）构建社区参与机制，助力市民公共安全行动

研究还显示，公共安全行动与市民的幸福感和生活满意度存在正相关的关系。同时，市民在参加志愿者服务和应急演练等方面存在着较高的行动障碍指数，这意味着政府等公共组织在相关公共安全服务方面可能存在供给不足、开放不够、覆盖不全面等问题。因此，需要面向公共安全管理实际需求，构建社区参与机制。首先，建立社区参与公共安全管理的制度环境。一方面，需要建立市民参与公共安全管理的制度，如明确市民参与公共安全管理的身份合法性，建立市民咨询制度、公示制度、听证制度、反馈制度等；另一方面，需要发挥社会组织的作用。虽然目前杭州已经有“公羊队”（户外救援队）等志愿组织活跃在灾害应对的第一线，但是大多数的志愿组织普遍面临资金短缺、信息不足、认可度不高、组织化程度低、服务保障不足、缺乏稳定的具有专业素养的志愿者等问题，因此需要完善社会组织参与的制度环境，包括登记管理制度、市民参与制度、队伍建设制度、扶持制度、评估和监督制度，以及政府购买服务制度等。其次，塑造社区参与公共安全管理的组织机制。由党政界、知识界、行业企业界、媒体界等不同身份的成员共同参与、主动关联而形成的多层架构、网状联结、功能融合、优势互补的社会复合主体的建立可以为社区多元主体的交互和市民参与提供一个物质形态的组织基础。。这一方面是意识源的传播属性以及人们在风险情境下的无意识地“抱团行为”的结果，另一方面是作为社会主体面向“风险社会”的一种自发的、有意识的协作过程的结果。。此外，还需要规范社区参与公共安全管理的运行规则。包括合理规划社区参与主体的角色地位、完善社区参与公共安全管理的程序、以及利用当前 ICT 技术的发展成果建立社区参与公共安全管理的信息平台。