

# 江苏构建安全社区路径研究

王 婷

(江苏警官学院现代警务研究中心, 江苏 南京 210031)

**【摘要】**当前江苏安全社区建设存在以下问题: 社区组织行政化色彩较浓, 缺乏科学建设机制, 应急保障体系不完善; 社区安全规划水平参差不齐, 社区环境存在安全隐患; 社区安全管理队伍力量薄弱, 管理者综合素质有待提高; 社区居民的社区意识、归属感较差, 参与热情不高。针对这些问题, 应当从政府管理与社区自治相结合、健全安全社区组织机构体系, 多学科知识交叉应用、完善安全社区硬件建设, 科学推进社区安全文化建设、优化安全社区软件基础等方面积极开展建设工作。

**【关键词】**安全社区; 安全管理; 社区建设

**【中图分类号】**C913

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1673-131X(2014)04-0014-05

社区安全建设事关社区居民生命财产安全乃至整个社会的稳定, 是社区工作中重中之重。1989年, 世界卫生组织(WHO)正式提出“安全社区”概念。安全社区是指建立了跨部门合作的组织机构和程序, 联络社区内相关单位和个人共同参与事故与伤害预防和安全促进工作, 持续改进地实现安全目标的社区<sup>[1]</sup>。安全社区的宗旨是减少社区伤害, 保障社区内居民健康安全地工作、生活。国内外安全社区建设实践证明, 安全社区理念和具体措施具有明显的社会控制和社会稳定功能。国外研究机构统计表明, 3年左右的“安全社区”建设可使伤害事故发生率降低30%<sup>[2]</sup>。

## 一、我国安全社区发展概况

西方国家安全社区建设总体起步较早, 建设经验丰富、机制健全成熟、建设水平较高, 值得我国借鉴, 其中瑞典、美国、挪威的安全社区建设比较典型。我国自2002年开始由中国职业安全健康协会在内地开展安全社区推广、联络、推荐、技术支持工作。截至2013年11月底, “全国安全社区”已达458个, 整区县建设单位16个, “国际安全社区”有68个, 涉及19个省区, 占省级行政区的59.4%, 覆盖人口1.2亿人<sup>[3]</sup>。国家安监总局提供的对178个全国安全社区抽样调查结果显示: 2010年与2008年相比, 生产事故、交通事故、火灾事故死亡人数分别下降39%、39.9%、44.4%, 共减少222人, 受伤人数分别下降33.9%、20.6%、46.8%, 共减少3194人; 社会治安死亡人数下降37.7%, 减少51人, 受伤人数下降29.9%, 减少564人, 群众满意度达到了85%以上<sup>[4]</sup>。十余年来我国安全社区建设已由北京、上海、重庆、大连等重点城市、东部沿海地区向中西部地区延伸, 并取得了明显的进展和成效。国家安监总局制定的《安全文化建设“十二五”规划》已将安全社区建设列为重点工程, 继续大力推进。

江苏作为我国东部发达省份, 在经济、文化、教育等各方面均走在全国前列, 但江苏在开展针对性安全社区建设方面起步相对较晚。2010年4月, 江阴市申港街道作为江苏省首家创建单位启动“申港街道全国安全社区暨国际安全社区”建设工作, 2011年8月获批为“全国安全社区”。随后无锡市(太湖)国际科技园(新安街道)、南京市栖霞区仙林街道、南京市玄武区玄

**收稿日期:** 2014-10-28

**基金项目:** 江苏高校优势学科建设工程资助项目(PAPD); 江苏省公安厅公安理论及软科学项目; 江苏警官学院科学研究项目(12Q05)

**作者简介:** 王婷(1980-), 女, 江苏南京人, 讲师, 博士研究生, 主要从事公共安全管理研究。

武湖街道三个社区相继被批准命名为“全国安全社区”，建设数量明显少于北京、上海、山东、辽宁等地区。事实上，江苏早在2003年8月就在全国率先部署开展了平安江苏建设活动，全省社会治安状况和公众安全感一直位居全国前列，具备了构建高水平安全社区的良好物质基础和人文环境。

## 二、江苏安全社区建设存在的问题及原因分析

### （一）社区组织行政化色彩较浓，缺乏科学建设机制，应急保障体系不完善

1. 组织机构行政化色彩较浓。与我国其他地区一样，江苏城市社区工作主要是通过社区居委会组织来实施，安全社区建设工作也不例外。《中华人民共和国城市居民委员会组织法》第二条规定：居民委员会是居民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织。而目前普遍做法是仍沿用传统行政模式，把社区居委会作为街道办事处下属机构，社区并没有成为依法自治的基础单位，居委会依然承担了大量的行政事务，在安全社区建设方面投入不足。行政化色彩较浓厚，使得安全社区建设工作缺乏活力和自我发展的动力。

2. 缺乏科学化长效建设机制。目前，江苏地区安全社区建设工作很不平衡。部分地区对什么是安全社区、如何开展建设工作尚不了解；部分地区虽知道安全社区相关概念，但认为跟以往一些建设工作一样是运动式短期行为；有些地区已开展了安全社区建设工作，但还停留在创建文档上，流于形式、闭门造车，对相关部门、社区居民全员参与的调动力不足；还有些社区建设工作持续性较差，缺乏长期推进的安全社区促进项目。总体来说，不少地区在安全社区建设措施方面还显得空洞单薄，欠缺科学的理论、方法和手段的支撑，未形成科学化长效建设机制。

3. 社区应急保障体系不完善。安全社区建设的核心目的在于减少事故和预防伤害。出现突发性事件时，成熟完善的应急保障机制是最大程度降低伤害的有效途径。目前不少社区应急保障机制存在缺陷，有的社区甚至缺乏应急保障管理制度，或虽有相应管理制度但缺乏符合社区自身实际情况的应急预案。有的有应急预案但未经过实际演练，缺乏基本应急保障物资或未定期检查更新，应急物资老化失效，不能及时有效的处理防范和实施应对措施，使社区应对突发性事件时手足无措，无法达到安全社区的建设要求。

### （二）社区安全规划水平参差不齐，社区环境存在安全隐患

社会经济的迅速发展大大加快了城市建设速度，但过快的建设步伐往往会伴有项目仓促上马、规划设计不完善、新旧项目兼容性差等问题。江苏社区建设也不可避免地存在规划水平参差不齐、部分基础规划设计不合理、新老社区协调性差等问题。

1. 社区规划不合理，社区功能不完善。部分社区过大、人员过多，社区工作人员管理难以到位，不少住户甚至找不到社区工作地点；社区总体规划中，公共安全因素考虑不足，保安、消防、排水等方面存在隐患；社区空间、道路设计有缺陷造成交通拥堵、车位紧张，导致邻里纠纷时有发生；社区建筑物设计建造、社区环境的整体规划未考虑情境防范，不利于消除或尽量减少各种犯罪情境因素，偷盗、抢劫等治安案件时有发生。

2. 基础安全设施短缺或不到位，尤其老旧社区安全配套普遍较差。不少社区不同程度地存在监控系统缺乏或形同虚设、消防器材缺乏或过期使用、消防通道堵塞。尤其是多数老社区设施老化多、违章建筑多、安全隐患多、活动空间少等问题普遍存在，缺乏报警系统、紧急疏散空间等安全预警规划，严重影响安全社区建设。

3. 社区环境脏、乱、差，社区保洁和绿化情况不理想。老旧社区普遍存在环境卫生脏、乱、差的问题，部分社区内的企业甚至存在生产、生活污水直接污染附近湖泊等严重环境污染问题。

### （三）社区安全管理队伍力量薄弱，管理者综合素质有待提高

1. 安全意识淡薄。部分管理者认为社区安全管理一般不会出现大问题，安全投入成本高，死亡成本低，等事故发生再处理也不迟，缺乏重在预防的安全防范意识。美国疾病控制中心研究表明，用于烟雾报警器上每投入1美元可获得69美元收益；用于儿童安全带上每1美元可获得32美元收益。国内开展安全社区建设较早的济南青年公园街道，4年投资120多万元，4年未发生重大人身伤害，节省下来的各种费用远大于投入<sup>[5]</sup>。

2. 管理队伍平均文化程度相对偏低，年龄偏大。抽样调查发现，江苏社区管理人员中40岁以上的约占80%左右，男性仅占10%左右。其中本科毕业生很少，专科、高中学历约占30%左右，相当一部分为初中甚至小学文化，平均文化程度相对偏低，年龄偏大，年轻化高素质人才仍然缺乏。受文化程度和思维方式的限制，部分社区管理人员不能适应新形势下的社区安全管理、社区建设的发展需要。

3. 安全管理知识和技能欠缺。当前江苏社区管理人员中安全专业人才缺乏，也未定期参加安全管理相关知识培训。相当比例的社区管理者专业知识欠缺，不能深入理解和把握安全社区建设要点，导致在检查中不能及时发现问题，更不能现场提出解决安全问题的办法，使隐患遗留在社区，阻碍了安全社区建设进程。

### （四）社区居民的社区意识、归属感较差，参与热情不高

调查发现，不少居民对社区缺乏认同感、归属感，建设活动参与度较低。从居民角度来看，不少社区居民限于时间精力、活动内容、组织动员等多方面的障碍，对于不涉及到自己的社区安全问题，一般不太关心，很少参与社区组织的活动；从社区角度来看，不少社区由于缺乏资金、场地和多形式的交流平台，邻居之间缺少交流和沟通，加之居委会长期的行政化、集权式管理，致使民主氛围难以形成，造成居民社区意识淡薄，对安全社区建设活动参与意识薄弱，缺乏参与热情。

## 三、江苏构建安全社区路径探索

江苏要建设高水平国际化安全社区，必须在政府大力支持、人财物保障健全的前提下，立足江苏省社区管理实践，引入系统论、安全系统工程、无缝隙政府理论、安全社区与项目化管理、“以人为本，预防为主”理念等科学方法，吸取国内外安全社区成功经验，按照世界卫生组织安全社区建设准则有组织、有计划、有步骤地推进。

### （一）政府管理与社区自治相结合，健全安全社区组织机构体系

安全社区建设是将传统政府管理与新兴的社区自治相结合的“多中心治理”模式的直接实践。安全社区的建立，既需要政府去努力营造也需要社区广大居民积极参与、共同治理。明确安全社区建设的组织系统构成和各自应当承担的职责，是防止安全社区建设成为一句空话、一个口号的必要保证。

1. 政府组织系统。安全社区建设的首要特征是政府指导和社区自治相结合，政府指导还将占据非常重要的地位，宏观方案制定、微观方案指导，都需要政府着力加强投入。

第一，政府统一领导协调。政府要发挥领导、决策的功能，制定宏观政策，协调有关部门的工作，在人力、物力、财力等方面提供支持和帮助，形成工作合力，推进安全社区建设工作顺利开展。

第二，社会管理综合治理委员会。政府不可能对涉及到安全社区创建工程的具体事务进行直接、具体的领导，需要社会管理综合治理委员会充分发挥参谋作用，发挥信息沟通、方案制定、工作协调、检查监督等功能，做好部署、协调、督促、检查

工作。

第三，社区警务机关。社区警务机关的职能和安全社区创建的目的决定了其在安全社区创建工作中占据核心的指导地位。以江苏南京为例，2011年以来，南京市公安机关转变传统警务模式，主动参与社区安全工作，大力开展“社区六进”，将消防、车管、危管、外管、网管、物管等警务工作引进社区。2012年全市盗窃汽车案件同比下降了53.42%，因停车、物管等问题引发的矛盾纠纷同比下降了12.7%。全市群众安全感和满意度分别达到95.82%和96.42%<sup>[6]</sup>。

2. 社区内自治组织系统。创建安全社区必然以社区自治为基本载体，这就要求以社区为基点开展综合治理工作。以社区内自治组织系统为主要载体，将工作更多放在发动群众参与，依靠群众开展社区安全防范以及其他综合治理工作，是安全社区建设的必要途径。

第一，以社区居民委员会为核心的社区自治组织。社区居民委员会是社区建设的核心和基本载体，是社区自治建设的组织者、实施者。安全社区创建工程涉及到社区福利服务、社区文化、社区环境、社区治安等一系列复杂的社会事务，都需要社区居民委员会代表社区来组织实施、协调，社区居民委员会在安全社区创建工程中处于重要地位。

第二，社区群防群治组织。社区居民对社区安全具有最强烈的利益要求，对社区安全工作的缺陷最为了解。因此，应发动社区居民参与安全社区创建工作，充分发挥治安联防队、社区志愿者巡逻队等其他社区自治性群防群治组织的作用，将群防群治组织建设成为强大的社区安全维护力量，从根本上改变以往警察在安全社区创建工作中的“孤军作战”的局面。

第三，社区居民个体。从广义上来说，居民个体作为家庭安全防范的主体也属于社区自治组织的范畴。社区居民对家庭安全具有最强烈的需求。家庭安全防范是实现社区内安全防范、创建安全社区的基础和前提。

3. 安全社区建设专项领导机构。世界卫生组织提出的“安全社区6项准则”中第1条就明确提出：安全社区应有负责安全促进的跨部门合作的组织机构。各个社区应在对本社区充分调查、分析的基础上，整合社区内现有的社区安全保卫力量，实现跨界、跨部门的联合合作，构筑完备的安全社区建设工作系统，成立专项领导机构——安全社区推（促）进委员会。安全社区推（促）进委员会构成应根据社区的具体情况和目标要求，成立社会治安稳定组、消防安全组、安全教育推广组、考核监察组等工作指导组，各成员自愿参与其中并允许有交叉。安全社区并没有标准的结构模式，也不要求采用统一的组织模式，各社区可根据实际情况，按照高效、实用的原则确定。

4. 社区外来的治安防范力量。安全社区创建涉及一系列的物防、技防、人防措施，这些措施有的主要由政府管理组织系统负责实施，有的主要由社区内自治组织系统负责实施，有的则需要社区内的房地产开发公司、物业管理公司以及保安服务公司等负责实施。

## （二）多学科知识交叉应用，完善安全社区硬件建设

安全学原理中本质安全理论认为，通过消除或减少工艺、设备中的危险因素，可从根源上消除或减小生产过程中的危险，避免事故发生<sup>[7]</sup>。犯罪学研究结论表明，犯罪总是发生在一定的环境中。社区环境的整体规划和布局、硬件设施的建设，都应当有助于消除或减少各类安全隐患和犯罪活动。

1. 明确划分社区功能空间。良好的社区规划应该将公共空间和私有空间明显区分开来，为居民划分明确的功能空间。公共空间在安全社区建设中必不可少，应注重结合社区居民的风土人情、行为习惯，为培养社区共同体意识创造一个良好的公共交流平台。混合社区易产生空间控制盲区，这部分地区易造成责任方不管或责任方管不了的情况。明确划分社区功能空间，也就明确了管理责任，为安全社区科学高效管理奠定了基础。

2. 完善社区基础设施建设。第一，积极优化社区基础建设。政府通过出台相应政策法规，督促各相关部门分工合作，严把质量关、定期检修，确保社区基础安全，同时也避免多次返工，影响居民正常生活。第二，加大安全设施、便民设施建设力度。安全设施是安全社区配套设施中必不可少的。安全社区还应配备紧急救助及医疗设备，保证救援物资和设备的完备性，以满足防灾减灾要求。第三，积极应用科技设备。完善的社区安全防范技术体系应包括“对讲式”或“可视式”监控系统、安保系统、停车系统、灾害预警系统、紧急通信系统，等等。各系统应协调一致形成社区报警中心，及时发现潜在危机，并迅速将其遏制。

3. 注重社区环境微观设计。社区环境微观设计看似微不足道，却对安全社区整体安全度具有巨大影响。社区中事故与伤害的多发地点常常是社区环境的微观设计存在缺陷、存在安全隐患的地方。第一，障碍与非障碍设计。障碍物可以起到划分功能空间、阻止犯罪、提高居民安全感等作用，但障碍物设计不当，则容易隐藏安全隐患，不利于人员应急疏散，容易被犯罪分子利用。禁止踩踏的绿地等象征性障碍物也可以把公共空间与私有空间分开，既美观又利于安全度的提升。第二，路灯、楼道灯的规划与建设。居民楼外道路、楼内楼道照明度好，公共空间明亮，可有效促进居民对公共空间的归属感和安全感，且有助于减少犯罪活动。因此，安全社区建设要确保生活小区具有完备的照明设施，并加强检查维修，保证夜间道路和楼层灯光照明度，同时注意避免光污染。第三，安全标志的广泛应用。安全社区建设中，利用醒目、简明、通俗易懂的安全标志可以引起居民注意，提高社区人员的安全意识，例如公共场所的人员疏散标志、半公共空间的防火防盗提示、用气用电安全提示、防潮防伤害安全提示，等等。

### （三）科学推进社区安全文化建设，优化安全社区软件设施

1. 完善社区安全管理制度。科学完善的社区安全管理制度有利于维护社区的正常安全管理、规范社区内的各种秩序，是安全社区软件建设的必要基础。

2. 长期执行各项安全推广项目。长期持续地执行各项安全推广项目是安全文化建设落到实处的有效保证。执行安全推广项目必须制订并逐步完善明确的目标和职责，有切合实际的方法措施，有积极的自我检查、自我纠正、自我完善和自我改进的评价标准。安全推广项目应包括社区安全管理信息系统、高风险人群及环境针对性安全计划、安全促进项目动态长效机制。

3. 引进先进安全教育经验，大力推进安全教育多样化、长效化。安全文化建设最终要落实到安全教育上。例如，作为世界上自然灾害较为频繁的日本，在安全教育方面积累了丰富的经验。日本安全教育从娃娃抓起，从小培养训练公民的安全意识与技能；经常通过发放各类安全宣传册和通过电视、网络等多种媒体形式为公众实时提供各种灾害管理教育，教育内容全面细致实用可行针对性强，值得借鉴。江苏安全教育工作应立足实践，从提升社区管理工作人员安全综合素质入手，积极开展安全知识培训、联合应急演练等安全防范教育。有效增强居民的安全意识，树立居民新时代社区安全观，提升居民参与安全活动的参与度，促进居民良好安全习惯的养成。通过扎实推进丰富多彩、形式多样的安全教育工作，在居民中形成“不伤害自己、不伤害他人、不被他人伤害”，人人、事事、时时、处处讲安全的良好局面，大力促进高水平安全社区建设。

### 参考文献：

[1] 国家安全生产监督管理总局. 安全社区建设基本要求 (AQ/T9001-2006) [S]. 北京: 煤炭工业出版社, 2006: 1

[2] 吴宗之, 周永红. 中国安全社区建设的若干对策探讨 [J]. 中国安全科学学报, 2005 (1): 19-23

[3] 宁丙文. 安全社区重在“建设”——记2013年全国安全社区建设工作会议 [J]. 劳动保护, 2014 (1): 35—37

[4] 《劳动保护》编辑部. 创建安全社区创新社会管理 [J]. 劳动保护, 2012 (3): 5

[5] 何勇. 预防和控制伤害的任务很迫切——访山东大学公共卫生学院院长赵仲堂教授 [EB/OL]. (2006—03—02) [2014—08—15]. [Http://edu. people. com. cn/GB/1054/4155548. html](http://edu.people.com.cn/GB/1054/4155548.html)

[6] 新浪网. 南京公安“社区六进”惠民生 [EB/OL]. (2012—06—13) [2014—08—15]. [Http://jiangsu. sina. com. cn/city/pafz/2012-06-13/27602. html](http://jiangsu.sina.com.cn/city/pafz/2012-06-13/27602.html)

[7] 吴宗之, 任彦斌, 牛和平, 等. 基于本质安全理论的安全管理体系研究 [J]. 中国安全科学学报, 2007 (7): 54—58