

周永根. 中国社区灾害风险治理公众参与调查与分析[J]. 灾害学, 2022, 37(3): 179–185. [ZHOU Yonggen. Investigation and Analysis on Public Participation in Community Disaster Risk Governance in China [J]. Journal of Catastrophology, 2022, 37(3): 179–185. doi: 10.3969/j.issn.1000-811X.2022.03.029.]

中国社区灾害风险治理公众参与调查与分析^{*}

周永根

(湖南省社会科学院 城市发展研究中心, 湖南 长沙 410003)

摘要: 为了了解我国灾害风险治理公众参与的实际情况, 采用问卷调查方法对我国公众参与理念、参与意愿、参与能力、参与程度、参与行为和参与效果进行调查和分析。调查结果表明, 公众参与意识理念总体上有好转, 但仍需进一步提高参与意识和转变参与理念; 公众有着较强的参与意愿, 但参与程度和参与能力仍然比较低; 应急活动教育培训存在着许多问题, 其实效性不高仍是影响公众参与效果的主要因素。最后从应急管理模式、政策体系、教育培训等方面提出了提升公众参与程度和效果的建议。

关键词: 社区; 应急管理; 风险治理; 公众参与; 调查研究

中图分类号: C916; X43; X915.5 **文献标志码:** A **文章编号:** 1000-811X(2022)03-0179-07

doi: 10.3969/j.issn.1000-811X.2022.03.029

公众作为灾害风险治理的主体, 其参与程度与效果对灾害风险治理绩效起着关键作用。通过改革应急管理模式以及改善相关政策体系, 从而提高公众参与程度进而提升灾害风险治理绩效是近年来世界主要国家的普遍做法^[1]。如日本阪神大地震后, 积极推进基于社区的灾害风险管理模式, 旨在进一步推动基层单位如役所(场)、居民委员会、NGOs、NPOs 和志愿者等公私组织和公民广泛积极深入参与灾害风险治理, 并取得了良好效果^[2]; 美国鉴于政府在应急管理中的资源和能力局限性, 明确表示必须充分挖掘和利用包括公私部门在内的广大公众的资源优势, 充分发挥公众在灾害风险治理中的巨大作用, 2011 年以来, 开始实施“全社区”灾害风险管理模式, 并在全国展开试点, 并将成功经验积极推广^[3]。广泛发动公众参与, 着力提高公众在防灾救灾中的地位 and 发挥其作用是当前世界主要国家灾害风险治理改革的必然趋势, 也是提升灾害风险治理绩效的重要途径。

中国应急管理模式以政府为中心, 政府在灾害风险治理中处于主体地位, 而社会公众则处于从属地位, 其灾害风险治理参与不足^[4], 这是导致中国灾害风险治理绩效低下的主要原因。“集权化应急管理日益不能适应当前民主政治和公共治理的需求”^[5]“作为‘强政府’国家, 中国同样需要私人部门和社会组织有效参与国家的应急管理”^[6]。中国“当前公众参与应急管理存在着一定的困境, 但公众参与自然灾害应急管理具有极大的必要性”^[7]。

为更好的了解目前我国社区灾害风险治理公众参与现状和问题, 及居民对社区应急管理方面

的需求和建议, 以改进我国社区应急管理工作, 特组织本次调查。本文基于问卷调查, 分析我国应急管理实践中公众参与理念、参与意愿、参与能力、参与程度、参与行为和参与效果, 并得出公众参与的结论和建议, 以期提升我国应急管理公众参与程度和效果, 推进我国应急管理改革提供借鉴作用。

1 文献回顾

日益严峻的在灾害风险形势引发实务界和理论界的广泛关注, 近年来, 应急管理、灾害风险治理日益成为学界关注的热点, 并对此展开了比较深入的研究, 但对应急管理公众参与研究还比较薄弱, 目前已有研究主要集中在以下几方面。

(1) 公众参与机制研究。公众参与机制是已有相关应急管理公众参与研究的主要方面, 学者们对此展开了比较深入的研究。钟开斌^[8]认为中国需推进关口前移、重心下移、主体外移来实现全社会共同参与; 陈莉莉^[9]认为当前我国环境灾害风险管理的公众参与还存在组织程度低、参与意识薄弱、参与能力较低等不足, 必须建立和完善表达机制、信息公开保障机制、协商监督机制、风险教育激励机制、以及政府、媒体与公众合作机制; 周永根^[10]构建了基于社区的灾害风险网络治理模式, 并探讨了公众参与网络治理机制, 分析了政府与社区之间及其内部主体间彼此之间社会网络运行关系; 谢起慧等^[11]选取纽约市等危机案例进行比较, 对我国公众参与水平、政府回复

^{*} 收稿日期: 2022-01-17 修回日期: 2022-05-05

基金项目: 国家社科基金项目“基于社区的灾害风险网络治理模式、机制与政策体系完善研究”(15BGL181)

第一作者简介: 周永根(1975-), 男, 汉族, 湖南浏阳人, 博士, 副研究员, 主要研究方向为城市运行与发展、灾害风险治理。

E-mail: cst522@163.com

率进行了分析,并提出了构建监控体系和加强政府公众互动等建议;张鹏^[12]认为公众是应急管理的直接受众,也是管理主体,应从观念、体制以及文化交流与合作等方面对应急管理公众参与机制作出适当调整。此外,也有学者从法律角度对公众参与机制展开了研究,如刘雷雷^[13]针对公众参与存在的现实问题,对公众参与的法律机制进行论证,并对构建和完善我国突发环境事件中的公众参与法律机制提出了措施;李盛^[14]从法律的角度结合突发环境事件应急法律法规及案例分析了突发环境事件应急法律制度的不足,认为要以“法治—披露—保障—问责—监督”的思路来完善我国突发环境事件应急法律制度。应急管理公众参与制度和流程也是学者关注的方面,张莹^[15]研究了食品安全风险中公众参与情况,认为存在参与的透明度低、代表性和有责性不足以及可持续性差层级低问题,为此,提出了需要完善信息发布制度、代表选择制度、激励制度和救济制度等;郝晓宁等^[16]阐述了应急社会动员实施的条件、内容与方式和相关机制,以及提出了应急社会动员的制度化建设建议。

(2)公众参与问题与对策建议。潘孝榜等^[7]分析了公众参与应急管理在认识、准备、能力方面的困境以及成因,从教育培训、应急预案、机制优化、平台建设等方面提出了提升公众参与意识与能力的解决途径与措施;张伟伟^[17]通过调查,分析了公众对应急管理参与现状及其影响因素,并提出了应急管理预备期、反映期和恢复期的不同的对策和建议;张慧^[18]分析我国志愿者参与现状和总结了存在的问题,借鉴发达国家灾害应急管理志愿者参与的相关经验,从法律体系、志愿者管理、应急物资管理、社会公信度、国际交流等方面提出了对策;张梦雨、董研、别玉满等^[19-21]总结了我国公众在参与政府应急管理中存在多方面的问題及其原因,借鉴日、美等国外经验,从文化环境、制度体系、参与渠道等方面提出了完善公众参与政府自然灾害应急管理的对策。

(3)公众参与调查分析与实证研究。应急管理公众参与的问卷调查、田野调查与实证研究是目前我国有关应急管理公众参与比较薄弱的环节,仅有少数学者对该问题进行了调查和实证分析。朱正威等^[22]通过实地调研,构建相关概念模型,认为行为态度、主观规范、自我效能感、控制力以及性别、年龄、学历、收入等外在变量均对公众参与意愿的显著影响;薛澜等^[23]通过调查分析了我国公众的应急自救能力水平、灾害风险感知和影响感知的关系,以及影响公众应急能力的因素,并提出了培育我国公众应急能力的建议;戴薇^[24]通过对广州居民的调查,分析了公众对灾害的感知状况,总结出人们灾害感知差异产生的影响因素,认为政府应加强对居民灾害风险感知的行为引导。

从已有研究来看,近年来关于应急管理公众参与问题已经开始起步,已有一定数量和比较深入的研究,已有研究对公众参与的现状、问题、影响因素、机制措施、对策建议等均有涉及。但我国目前研究还存在一些问题,主要表现在:①研究数量不足,层次较低专门研究较少。当前已有研究文献数量不多,笔者在中国知网选取中文核心和 CSSCI 文献数据库,以“应急管理公众参与”

“灾害风险公众参与”等为主题、关键词、标题进行检索,共检索到相关文章 20 余篇,专门研究的仅仅几篇,且已有文献部分存在重复研究现象;②应急管理公众参与多侧重于应急管理公众参与机制、问题、对策、建议研究,而对公众参与意识理念、参与意愿、参与程度、参与行为和参与效果等研究较少;③对灾害风险治理公众参与采用思辨的方法进行的理论研究较多,基于问卷调查、田野调查的实证研究较少。

因此,对灾害风险治理公众参与问题开展问卷调查、田野调查,基于调查对公众参与意识理念、参与意愿、参与程度、参与行为和参与效果等进行实证研究,以此得出研究结论,为我国解决应急管理中公众参与问题提供科学的政策依据是我国亟需研究的问题。

2 调查方法

本次调查采用匿名方式在全国范围内的城市进行抽样调查,2021 年 7 月和 2021 年 12 月,在北京、上海、大连等 11 个主要城市社区发放调查问卷 1 500 份,回收调查问卷 1 220 份,回收率为 81.3%。调查对象中、青年为主,被调查对象年龄为 17~59 岁占比 64.02%;被调查对象的文化程度主要为中学和大学文化程度;职业主要包括企事业单位职员和自由职业者;调查地点既包括北、上海等一线城市,也包括郑州、大连等二线城市,也包括普安县、湘潭县等县级城市。总体来说,调查样本在全国居民的性别、年龄、学历、职业、地点等方面均比较全面和合理,具有较好的代表性(表 1)。

表 1 被调查者统计资料一览表

一级指标	二级指标	占比/%
年龄	≤16 周岁	16.89
	17~44 周岁	37.13
	45~59 周岁	26.89
	≥60 周岁	19.10
学历	小学及以下	4.84
	中学	23.20
	大学	51.56
	研究生及以上	20.41
职业	公务员	12.54
	企事业单位职员	37.87
	自由职业者	17.70
	学生	19.43
	其他	12.46
地点	北京市	8.93
	上海市	9.18
	广州	9.51
	青岛市	9.34
	南通市	9.84
	绵阳市	9.51
	郑州市	9.26
	大连市	8.36
	延安市	8.61
	贵州省普安县	8.20
	湘潭县	9.26

3 调查结果分析

3.1 参与意愿

参与应急教育培训以及防灾救灾志愿者队伍是公众参与应急管理活动的两项主要活动。为了了解公众参与应急活动的意愿，我们对公众参与预防灾害相关知识教育培训的必要性以及公众参加防灾救灾志愿者队伍的意愿展开了调查。1 132 名(92.79%)被调查者认为参与预防灾害相关知识教育培训很有必要，想了解灾害知识；仅有 80 位(6.56%)公民认为无所谓，只要不影响正常的生活就行；8 名(0.66%)公民认为无所谓，预防灾害应该是其他人的事；尚无公民认为没必要，认为所在地不会有大灾。可见，公众对于学习防灾救灾知识有着比较统一的认识，一致认为很有必要学习防灾救灾知识。

关于公众参加防灾救灾志愿者队伍，27.87% 的公民表示如果家里同意，愿意参加防灾救灾志愿者队伍；59.02% 的公民表示如果能力允许，愿意参加防灾救灾志愿者队伍；12.79% 的公民表示可以考虑，但认为阻碍因素比较多；0.33% 的公民表示不会，因为防灾救灾是政府的职责。可见，大部分公众对于应急活动有着较强的参与意愿，但仍有一些公民“习惯性侥幸麻痹心理普遍存在”(调查问卷 A106)，“认为自己所在地预防灾难发生概率小，不是很重视”(调查问卷 A214)，这是导致公众参与意愿不强的重要原因。

3.2 参与能力

公众参与能力对公众参与灾害风险治理效果起着决定性作用，特别是自救互救知识和技能对于公众在灾时挽救生命和财产损失起着关键作用。正确的自救互救方法，能使公众在紧急时刻为挽救生命和财产损失赢得宝贵的时间，最大限度地减小灾害风险影响程度。急救方法是公民应掌握的自救互救的基本技能。正确、及时地自救、互救是灾时早期抢救伤病员的关键。调查显示，大部分公民具备一些基本的自救互救技能。如治疗技能方面，1 220 名被调查者中，有 964 名(79.02%)公民表示会外伤包扎；776 名(63.61%)公民表示会心肺复苏；444 名公民和 204 名公民分别对一氧化碳中毒和骨折的急救技能也有了解，分别占 36.39% 和 16.72% (图 2)。

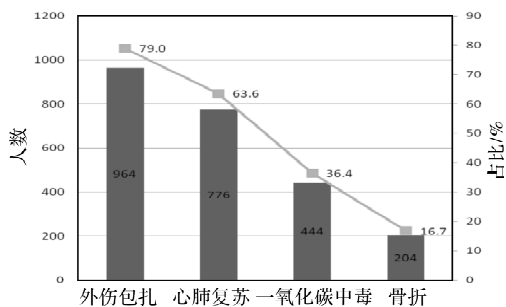


图2 公众自救互救技能情况

火灾是人们日常生活中普遍和常见的灾难事故，其中逃脱方式是公民应该掌握的基本技能。我们以火灾的逃脱技能为例对公众自救技能展开了调查。调查表明，76.07% 公民表示要捂住口鼻，

弯腰前进；20.98% 的公民认为要捂住口鼻，匍匐前进；还有 36 名公民认为应直着腰，快速逃脱。煤气中毒也是常见的灾害事故，98.36% 的公民基本上知晓正确的急救方法，认为要迅速打开门窗通风，并将病人搬到新鲜空气环境，但少数公民(1.64%)认为应在现场拨打电话求救，尚未有公民认为应在现场马上给伤员做人工呼吸；对于发生灾害事故时如何疏散逃生，51.15% 的公民表示大概知道如何疏散逃生，46.56% 的公民非常清楚如何疏散逃生，不知道如何疏散逃生的公民占比很低，仅占 2.3%。

以上几种角度调查可以看出，部分公民对逃生技能和方法还比价模糊，只是“大概知道”逃生方法。表 3 中被调查者的回答同样表明，公众防灾减灾救灾知识比较缺乏，防灾减灾救灾技能比较低。特别是老年人、儿童、青少年、贫困地区等特殊群体防灾减灾救灾技能比较低(调查问卷 A2；A462；A506)。

3.3 参与程度

企业、学校、医院、厂矿、NGOs、NPOs、CBOs、社会团体等基层单位以及公民等社会公众风险治理参与程度对于提升应急管理绩效有着至关重要的作用。以公民平时防灾减灾参与来看，当问及：“您个人或家里是否备有防灾救急用品？”调查显示，420 名被调查者家里备有防灾救急用品，占比 34.43%；588 名被调查者家里备有一点防灾救急用品，占比 48.86%；204 名被调查者家里没有备有防灾救急用品，占比 16.72% (图 3)。可见，约 1/3 强的被调查者家里备有防灾救急用品，有相当部分公民家里并没有备有防灾救急用品。

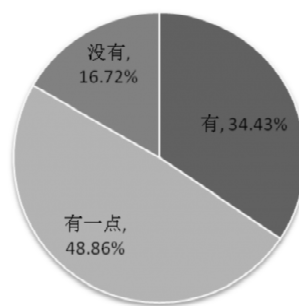


图3 家庭备有防灾救急用品情况

社区公民参加演练、科普知识宣传、讲座等应急活动方面，33.11% 的公民表示只要有，我一定去；58.03% 的公民偶尔会去；8.85% 的公民从来不参加有关应急活动。可见，约三分之一强的公民参与应急管理活动的程度很高，但过半数的被调查者对于应急管理活动只是偶尔参与，甚至有部分公民从来不参与的情况。

3.4 参与行动

公众参与应急准备方面，当问及被调查者“是否有必要将防灾物品准备好，以备不时之需”时，78.69% 的公民认为十分有必要，但 21.31% 公民认为想准备，但无从下手。值得一提的是，尚无公民认为灾难时政府会发送，无需准备。可见，大部分公众能认识到应急准备的必要性和重要性，但是如何准备却无从下手。因此，强化应急活动宣传教育的针对性和实效性是我们未来应急培训演练的重点工作之一。

表 3 被调查者对公众参与能力的典型描述

主范畴	副范畴	代表性原始语句
公众参与能力	B1 防灾减灾救灾知识	A75 必备安全应急知识少； A128 农民缺少安全意识的知识； A130 有些急救知识不具备，需要提升自身安全意识，多参加一些关于安全意识的培训； A217 安全防范知识不够，加强教育； A225 公民一般不太了解急救知识； A250 自救互救知识欠缺，不重视急救技术知识； A278 公民应急知识欠缺，建议社区多组织想关内容的讲座； A295 缺乏一些安全自救常识，对一些安全用具缺乏了解； A309 缺少防范知识； A344 急救知识普及度不够高； A385 安全知识不全面； A462 应该要宣传一下，老人小孩有时候是不知道的情况下，多进行宣传，增强意识； A506 还有一些人安全意识不高、不全面，比如老人等，利用电视或者网络进行大范围的普及教育。
	B2 防灾减灾救灾技能	A2 部分群体的应急能力差，社区的特殊群体应急管理缺位； A65 好多公民其实是不了解在发生火灾或者灾难时如何有效的应对。希望政府及相关部门要多多宣传，以多种方式进行安全教育； A78 不知如何自救，应加强安全意识教育提高个人安全意识和自救能力； A105 实际操作不熟练，不到位； A143 遇到灾难知道怎么救助，却心里不能冷静； A169 缺乏实际操作技能，建议有关部门加强生产生活中安全隐患的排查，组织相关安全演习； A227 公民发生紧急情况不知道如何自救，应该多加强科普知识的宣传； A228 很多人只接受过防灾指导，没有参加过实际的防灾演练，建议社区多多组织防灾演练，并让公民都上手操作防灾工具； A318 说是说觉得灾难来了感觉自己都会应急措施，但是如果真的来了脑子肯定一片空白不知道该做什么，应该多来点演习什么的； A350 逃生方法不了解，建议社区多讲解培训逃生方法； A752 实际操作几乎没有，应加强实际演练； A764 基本对自然灾害救助应急方法没有一个完整有效的认识。

关于应急管理教育培训形式和途径，调查表明，网络电视、报刊书籍、社区教育培训和学校均是公众了解消防知识的重要渠道，这些渠道分别占比 82.95%、57.7%、47.87%、67.87% 和 1.64% (表 4)。可见，随着传播途径的多样化和便捷化，各种渠道对于宣传消防知识均起到了很大的作用，但网络电视和学校教育仍然是传播消防知识的主渠道，社区教育培训也是重要渠道之一，但所占的比例不很高。

表 4 公众认识自然灾害及其预防措施的渠道

选项	回答人数	比例/%
网络电视	1 012	82.95
报刊书籍	704	57.7
社区教育培训	584	47.87
学校	828	67.87
其他	20	1.64
本次有效填写人数	1 220	

公民对日常关于应急知识的培训效果的看法，1 220 名被调查者中，192 名公民认为很全面，占比 15.74%；772 名公民认为基本能够满足应急需求，占比 63.28%；220 名公民认为内容缺乏，实用性不强，占比 18.03%；还有 36 名公民没参加过，占比 2.95%。从表 5 被调查者的文字描述来看，公众对防灾减灾救灾教育培训的重要性认识不足，参与程度低；应急知识的教育培训内容仍然不够全面，针对性不强，不能满足公众参与灾害风险治理实际的需求；培训效果不理想，应急演练参与更少(调查问卷 A75；A939)。

3.5 参与效果

应急设施设备是公众灾时自救互救的工具和手段。调查表明，在消防器具的操作技能方面，大部分公民对这类常见和常用的消防器具初步具备基本的操作能力。如楼道里的消防用具，我们对常见的楼道里的消防用具使用熟练情况展开了调查，当问及：“您知道楼道里的消防用具怎么使用吗？”结果表明，360 名被调查者认为知道，我练

习过，占比 29.51%；692 名被调研者认为知道，我接受过指导，但没有实际操作，占比 56.72%；128 名不知道怎么用，占比 10.49%；还有 40 名公民不知道哪里有消防用具，占比 3.28%。可见，公民的自救互救知识，特别是自救互救技能方面还不够，练习过这些常见的消防用具的公民比较少，约占 1/3；而超过半数的公民虽然接受过指导，但并没有实际操作过，还有部分公民不知道这些消防用具的用法，这说明公民的知识和技能还比较低下，许多公众对于应急设施设备实际操作不熟练，操作能力比较低，势必影响灾时公众自救互救能力。

关于消防设施设备分布方面，公众准确掌握

消防设施设备分布情况有利于公众在灾时及时便捷地利用设施设备进行救护和逃生。我们选择“当地灾害避难处的位置”这一问题来调查公众对于消防设施设备的了解程度。调查结果表明，48.85% 的公民表示知道消防设施设备的位置；同样有 31.15% 的公民表示可能知道其位置，但不知道是不是准确；20.0% 的公民表示不知道其位置。可见，知道消防设施设备正确位置的公众不到占 5 成，大部分公众不知道或者不能准确判断其位置。表 6 中被调查者的回答也表明，目前公众对于消防器材操作还不够正确和熟练（调查问卷 A105；A228），救护方法没有很好掌握，因而影响公众参与效果。

表 5 被调查者对公众参与行动的典型描述

主范畴	副范畴	代表性原始语句
公众参与行动	B1 防灾减灾救灾教育培训	A38 逃生技能低下，需要加强练习，增强安全意识； A54 公民的自我防范意识不强，对灾难的防范意识不强，建议：加强灾难防范宣传； A62 对安全问题还不够重视； A63 大多数公民不在意。我建议政府多宣传安全措施加强公民的安全意识，并多举行一些活动，加强宣传教育，提高公民重视程度； A75 只接受了理论教育，实践运用能力不足； A93 安全意识差，从小培养，多普及安全方面的知识； A204 没有正确意识到水灾火灾的严重性，建议社区多讲解培训逃生方法； A232 不够团结，建议多看看如何自我防范的视频多互相帮助； A278 公民安全意识不强，应急知识欠缺。建议社区多组织想关内容的讲座； A348 没有正确意识到火灾，水灾得严重性，建议社区多讲解培训逃生方法； A392 对水灾、火灾等安全意识没有引起重视，多培训安全方面的知识； A804 没有对社会人群进行教学，可每周去一个社区进行教学； A1136 我觉得安全意识一定要做到位，学校应该发一些关于安全的书籍； A939 目前居民安全意识不够高不够充足，建议多举办消防演练，多举办大型讲座吧。
	B2 防灾减灾救灾灾行为	A143 遇到灾难知道怎么救助，却心里不能冷静； A149 家里未放置灭火的东西，给家中放一罐小型灭火器； A182 现在的公民都是拥有个人主义较多，并且很多起事故都因为公民的私人利益导致沟通不当，遇灾难应有序冷静，以公共利益为主； A197 就是家电问题，现在这个社会都有了手机，然后对于电镀的自身存在的问题会减少，我希望他们可以多多了解； A317 比如过马路是不能斜穿马路的，但是为赶时间有好多斜穿马路，比较危险。建议社区多宣传，家人多提醒，交警多管制； A324 平时生活中的一些小问题不太注意，容易造成安全隐患。政府社区应有针对性的宣讲，及时排除隐患； A402 在公共场所密闭的地下商场还会有出现抽烟 将烟头随地乱扔的现象； A417 有些大人会插插座，电线放在小孩容易接触到的地方，很容易造成触电； A500 用火用电用气缺乏安全措施，容易发生事故。建议有关部分加强防范和宣传教育； A616 家中不备的应急用品，安全通道堵塞。疏通安全通道，以备不时之需； A636 灾难发生时只顾自己逃生，秩序较差。建议：提高公民互助礼让意识； A936 有些人容易对陌生人的几句乞求以及花言巧语起同情心，被外人拐卖。我觉得公民应该增强安全意识，树立国防观念，培养爱国热情，比如多在广播以及媒体网络宣传类似事件，以提高公民的防范意识。

表 6 被调查者对公众参与效果的典型描述

主范畴	副范畴	代表性原始语句
公众参与效果	B1 防灾减灾救灾技能	A29 不知逃生路线； A53 逃生技能低下，需要加强练习，增强安全意识； A75 只接受了理论教育，实践运用能力不足； A78 不知如何自救，应加强安全意识教育，提高个人安全意识和自救能力； A65 好多公民其实是不了解在发生火灾或者灾难时如何有效的应对。希望政府及相关部门要多多宣传，以多种方式进行安全教育； A105 实际操作不熟练，不到位； A143 遇到灾难知道怎么救助，却心里不能冷静； A169 很多人逃生方法不了解，逃生技能不高，需要加强训练； A228 而且很多人只接受过防灾指导，没有参加过实际的防灾演练，建议社区多多组织防灾演练，并让公民都上手操作防灾工具； A350 逃生方法不了解，建议社区多讲解培训逃生方法； A748 对于应急措施不灵活。希望社区和政府多举行安全讲座，让公民能安全防患意识得以加强； A500 用火用电用气缺乏安全措施，容易发生事故。建议有关部分加强防范和宣传教育。
	B2 教育培训演练效果	A57 没有相关的培训或者书面通知； A89 宣传力度不够，组织能力不够。社区要加强应急管理的宣传力度，增强社区在应急管理方面的组织能力； A126 不主动，领导有安排才会宣传，逢场作戏。需认真重视； A216 宣传力度不够； A506 不组织讲座，预防演练，应加强安全讲座学习和演练； A945 应该加强社区管理和居民的安全意识学习； A1144 我觉得应该定期宣传和培训社区居民的安全防范。

4 调查结论与建议

(1)公众参与意识理念总体向好，但仍需进一步提高参与意识和转变参与理念。随着近年来灾害风险的日趋复杂、频繁和严重，公众面对着日益严峻灾害风险挑战和考验，公众危机防范和应对意识有所增强。调查结果表明，大部分公民的危机意识“还可以”。然而，调查结果同样也表明，当今仍然相当一部分人危机意识淡薄，防灾减灾理念落后，对政府的依赖心理严重，仍然秉持过度依赖政府公助的偏颇的思想观念，认为防灾减灾救灾是公安、消防等政府部门的职责。正确的理念是我国将来进一步推动灾害风险治理公众参与的行动导向。因此，在以后的灾害风险治理改革中，继续改变部分公众在灾害风险治理中对政府公助的过分依赖心理，提高公众参与意识，树立主要依靠自救互救的正确防灾减灾理念。

(2)公众参与意愿较强，但参与能力较低。调查表明，公众对应急活动有着较强的参与意愿，无论是参与灾害风险治理相关教育培训，还是参加防灾减灾志愿者队伍，公众对灾害风险治理教育、演练等活动的重要性、必要性有着高度一致的认识，均能认识到应急管理活动的必要性和重要意义，并且认为能力允许，愿意以实际行动参加防灾减灾志愿者队伍。

通过调查我们也发现，尽管公民对火灾的逃脱方式有一定的了解，但对心肺复苏、一氧化碳中毒、逃生方法和路线等一些基本的救生方法和技能掌握这些基本知识和技能的人比例仍然不高，这说明公众自救互救知识和方法了解和掌握不全面，公众自救互救知识和技能总体上还比较差，

导致自救互救能力比较低，势必会影响防灾减灾救灾效果。社区层面公众参与能力提升仍是我们将后应急管理的重要任务之一。因此，当前迫切需要采取制度建设、政策引导和激励措施推动社区公众广泛参与风险治理，切实提高公众在灾害风险治理中的地位，发挥其应有作用，以提升公众防灾减灾能力。

(3)公众参与程度较低，当务之急仍是推进应急管理模式的转型实现风险治理重心下移、主体外移和标准下沉。调查发现，公众参与灾害风险治理程度比较低，如半数以上(58.03%)公众对于有关应急活动也只是偶尔参加，这说明，我国当前公众参与灾害风险治理程度仍然比较低。究其原因，这与我国目前的应急管理模式、机制和政策体系有着密切的关系^[26]。长期以来，我国实行以政府为中心的应急管理模式，政府在应急管理中处于主体地位，发挥主体作用，而公众在灾害风险治理中处于从属地位，发挥协助作用，因而造成政府公共部门在应急管理中采取“大包大揽”的方式^[27]，而公众在灾害风险来临时长期“等、靠、要”政府公共部门的救援。因而，公众灾害风险治理中参与程度低。今后，国家和地方政府应切实推进应急管理模式的转型，以实现风险治理重心下移、主体外移和标准下沉，并采取政策引导、物质和精神激励等有效措施，提高社会公众程度。

(4)公众参与应急活动效果不佳，增强教育培训的实效性仍是未来提升公众参与效果的重要途径。调查表明，当今，社区应急宣传、教育培训、应急演练等应急活动存在着诸多问题亟待解决，主要有：应急宣传、教育培训、应急演练等应急活动没有实现常态化和制度化；应急活动公众参与积极性和程度均不高；应急知识的宣传、教育

培训内容仍然不够全面,不能满足公众参与灾害风险治理实际的需求;培训内容针对性不强;应急活动实施效果不佳等。根据种种角度的调查我们可以推断,当前社区的应急教育培训甚至应急演练,仍然停留在理论教育宣传层面,实际操作比较少,导致公众对于实际操作能力低下,公众一旦遇到灾害风险仍然不知道如何正确应对。当前相当部分社区相关部门对于防灾减灾救灾教育培训、应急演练仍然是应付任务,流于形式,而忽视实际效果。

不同角度的调查结果为我们今后加强应急活动许多启示:应急活动教育培训内容方面,要充实其内容,针对当地主要的常见的灾害风险应急准备、应对、恢复等方法 and 措施强化教育培训,并注重教育培训内容的针对性和实用性;应急活动形式方面,要发挥社区和学校教育的主渠道作用,同时发挥网络电视、报刊书籍等媒体宣传的作用,采用新颖的教育培训方式,实现灾害风险治理教育培训手段和形式的多样化;应急活动的参与对象方面,要加强教育培训参与对象的广泛性,应采取有效引导和激励措施措施,充分发动包括社区范围内企业、学校、医院、NGOs、NPOs、CBOs 等基层单位和公民等公众积极参与,特别是要注重对老人、青少年儿童、外来人口等特殊群体的教育培训;应急活动效果方面,要加强对社区应急管理教育培训实际效果的监督评价,切实提高社区宣传、教育培训和应急演练等应急活动的实际效果。需要强调的是,应补充完善社区应急活动的考核评价方案和具体的实施细则,并强化监督和考评,把应急活动的效果作为社区等基层单位及相关上级部门和官员工作绩效和晋升考核的重要评价标准。

参考文献:

- [1] 周永根. 新世纪全球社区灾害风险管理战略关注重点与转型启示[J]. 灾害学, 2017, 32(3): 171-175, 182.
- [2] RAJIB Shaw. Community Practices for Disaster Risk Reduction in Japan, Disaster Risk Reduction[M]. Springer Japan, 2014.
- [3] FEMA. A Whole Community Approach to Emergency Management: Principles, Themes, and Pathways for Action[EB/OL]. [2021-05-01]. https://www.fema.gov/sites/default/files/2020-07/whole_community_dec2011_2.pdf.
- [4] 周永根. 社区应急管理模式的国际比较[J]. 求索, 2017(9): 80-86.
- [5] 王婧. 风险管理中的公众参与问题研究[J]. 江西农业学报, 2013, 25(2): 147-151.
- [6] 张海波, 童星. 中国应急管理结构变化及其理论概化[J]. 中国社会科学, 2015(3): 58-84, 206.
- [7] 潘孝榜, 徐艳晴. 公众参与自然灾害应急管理若干思考[J]. 人民论坛, 2013(32): 123-125.
- [8] 钟开斌. 回顾与前瞻: 中国应急管理体系建设[J]. 政治学, 2009(1): 78-88.
- [9] 陈莉莉. 环境灾害风险管理中公众参与机制研究[EB/OL]. (2012-06-26)[2018-01-12]. <http://www.doc88.com/p-636427054326.html>.
- [10] 周永根. 基于社区的灾害风险网络治理模式探析[J]. 城市发展研究, 2017, 24(7): 118-124.
- [11] 谢起慧, 褚建勋. 基于社交媒体的公众参与政府危机传播研究——中美案例比较视角[J]. 中国软科学, 2016(3): 130-140.
- [12] 张鹏. 应急管理公众参与机制建设探析[J]. 党政干部学刊, 2010(12): 50-52.
- [13] 刘雷雷. 突发环境事件应对中公众参与与法律机制研究[D]. 成都: 西南政法大学, 2015.
- [14] 李盛. 我国突发环境事件应急法律机制研究[D]. 哈尔滨: 东北林业大学, 2013.
- [15] 张莹. 我国食品安全风险规制中公众参与制度研究[D]. 南京: 中国计量学院, 2013.
- [16] 郝晓宁, 薄涛. 突发事件应急社会动员机制研究[J]. 中国行政管理, 2010(7): 62-66.
- [17] 张伟伟. 河北省应急管理公众参与研究[D]. 秦皇岛: 燕山大学, 2012.
- [18] 张慧. 灾害应急管理中的志愿者参与问题研究[D]. 长沙: 湖南大学, 2011.
- [19] 张梦雨. 公众参与政府自然灾害应急管理问题研究[D]. 长春: 吉林大学, 2013.
- [20] 董研. 政府危机管理与社会参与研究[D]. 广州: 暨南大学, 2007.
- [21] 别玉满. 公共危机管理中的社会参与机制研究[D]. 长沙: 湖南师范大学, 2009.
- [22] 朱正威, 李文君, 赵欣欣. 社会稳定风险评估公众参与意愿影响因素研究[J]. 西安交通大学学报(社会科学版), 2014, 34(2): 49-55.
- [23] 薛澜, 周海雷, 陶鹏. 我国公众应急能力影响因素及培育路径研究[J]. 中国应急管理, 2014(5): 9-15.
- [24] 戴薇. 广州居民灾害风险感知研究[D]. 兰州: 兰州大学, 2014.
- [25] 周永根, 李瑞龙. 日本基于社区的灾害风险治理模式及其启示[J]. 城市发展研究, 2017, 24(5): 105-111, 124.
- [26] 薛澜, 刘冰. 应急管理体系新挑战及其顶层设计[J]. 国家行政学院学报, 2013(1): 10-14, 129.

Investigation and Analysis on Public Participation in Community Disaster Risk Governance in China

ZHOU Yonggen

(Research Center of Urban Development, Hunan Academy of Social Sciences, Changsha 410003, China)

Abstract: In order to understand the actual situation of public participation in disaster risk governance in China, We conducted a survey and analysis on the concept, willingness, abilities degree, behaviors and effects of public participation in China by means of questionnaire. The survey results show that the overall concept of public participation has improved, but it is still need to further improve the sense of participation and change the concept of participation; the public has a strong willingness to participate, but the degree and capacity of participation is still relatively low; there are many problems in contingency education and training, its low effectiveness of emergency activities is still the main factor affecting the public participation. Finally, some suggestions on how to enhance public participation and effectiveness are put forward from the aspects of emergency management mode, policy system, education and training.

Key words: community; emergency management; risk governance; public participation; investigation and research