

# 市域社会治理背景下基层社区应急能力提升研究

——以巴中市为例

何霖 孙杰 陈岗 罗志文 李瑞杰

## 一、研究概述

### （一）研究的背景、意义

城乡基层社区是市域社会治理的基层单位。党的十九大提出“加强社区治理体系建设，推动社会治理重心向基层下移，发挥社会组织作用，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动”；2018年6月4日，在延安干部学院新任地市级党委政法委书记培训示范班开班式上，中央政法委秘书长陈一新首次提出“市域社会治理现代化”的概念<sup>[1]</sup>；党的十九届四中全会提出“坚持和完善共建共治共享的社会治理制度，建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体，健全社区管理和服务机制，构建基层社会治理新格局”，首次提出加快推进市域社会治理现代化；党的十九届五中全会进一步强调“加强和创新市域社会治理，推进市域社会治理现代化”。党的十九届六中全会明确提出：“完善党领导基层群众性自治组织、社会组织等制度，健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系。”

党的二十大进一步强调：“健全基层党组织领导的基层群众自治机制，加强基层组织建设，完善基层直接民主制度体系和工作体系，增强城乡社区群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督的实效”，“坚持安全第一、预防为主，建立大安全大应急框架，完善公共安全体系，推动公共安全治理模式向事前预防转型”，“完善网格化管理、精细化服务、信息化支撑的基层治理平台，健全城乡社区治理体系，及时把矛盾纠纷化解在基层、化解在萌芽状态”。

市域社会治理作为国家治理体系的重要组成部分，是推进国家治理体系和治理能力现代化、加强和创新社会治理的重大战略举措。如果说，市

域治理现代化在国家治理和基层治理中间有着承上启下的作用，那么，社区治理则是国家治理和市域社会治理的基本单位和微观场域，在社会治理重心下移和市域社会治理推进过程中发挥着极其重要的作用。2020年6月，巴中被确定为全国市域社会治理现代化第一批试点城市。两年多以来，全市按照市委总体部署，扎实推进试点工作，取得了阶段性成效。

应急管理是国家治理体系的重要内容，应急能力建设亦是国家治理能力的重要组成部分<sup>[2]</sup>。“防灾减灾救灾工作事关人民群众生命财产安全，事关社会和谐稳定，是衡量执政党领导力、检验政府执行力、评判国家动员力、彰显民族凝聚力的一个重要方面。”<sup>[3]</sup>应急管理体系的完善和应急能力的提升，是全面深化改革、推进防灾减灾救灾体制机制改革的主要目标，是“建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家”，“推进国家治理体系和治理能力现代化”，“提高保障和改善民生水平，加强和创新社会治理”的重要举措。七十多年来，我国累计颁布实施了突发事件应对法、安全生产法等70多部法律法规，中国特色应急管理体制正加快形成。应急能力提升是基层社区治理的重要内容。基层社区应急能力提升，既是完善国家应急管理体系、提升应急管理能力的基 础，又是“健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层社会治理体系”，“建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”的重要内容。2019年11月29日，习近平总书记在主持中央政治局第十九次集体学习时强调，要坚持群众观点和群众路线，坚持社会共治，完善公民安全教育体系，推动安全宣传进企业、进农村、进社区、进学校、进家庭，加强公益宣传，普及安全知识，培育安全文化，开展常态化应急疏散演练，支持引导社区居民开展风险隐患排查和治理，积极推进安全风险网格化管理，筑牢防灾减灾救灾的人民防线<sup>[4]</sup>。基层基础是做好防灾减灾救灾工作、推进应急管理体系和能力现代化的前提。基层社区应急能力建设也是基层社区治理的重要内容。坚持法治思维，创新工作理念，广泛发动群众、依靠群众，整合资源、统筹力量，切实加强基层应急能力建设，提升基层应急能力，筑牢防灾减灾救灾的人民防线，是“切实提高防灾减灾救灾工作法治化、规范化、现代化水平，全面提升全社会抵御自然灾害的综合防范能力”的现实需要和必然过程<sup>[5]</sup>，也能有效促进市域社会治理体制现代化、助推市域

社会治理能力现代化。同时，各地经济社会发展水平、政府应急管理能力、民众应急意识和能力均存在较大差异，在推进市域社会治理现代化的背景下，开展城乡基层社区应急能力的研究更具针对性和必要性。

基于此，项目组在研究过程中，将基层社区应急能力提升与市域社会治理研究有机结合，最终形成此报告。

## （二）市内外研究现状

### 1. 基层社区应急能力研究现状

国外对社区应急管理（管理能力、管理体系、信息传递、资源支持等）有着广泛深入的研究，尤其是美国、日本等发达国家相关实践为我国社区应急能力建设提供了重要的经验。我国对社区应急管理的研究起步较晚，成果相对较少。部分研究对国外社区应急管理经验予以介绍，如赵成根（2006）介绍了发达国家危机管理中的社会参与机制<sup>[5]</sup>；罗章、李储学（2013）总结了美国减灾型社区建设的特点和成功经验<sup>[6]</sup>；周永根（2020）对美国全社区应急管理模式予以研究<sup>[7]</sup>。部分研究探讨我国社区应急管理模式与方向，如岳静（2013）提出社区应急管理的重要性，分析其存在的问题，提出要建立常设的应急组织、做好社区应急管理准备、注重危机教育等措施<sup>[8]</sup>；邹清明、肖东生（2013）将模糊综合评价方法运用到应急管理中<sup>[9]</sup>；李菲菲、庞素琳（2015）运用治理理论，提出了我国社区应急管理的建设模式<sup>[10]</sup>；方一森（2014）将社区应急管理的重心放在了公民参与方面<sup>[11]</sup>；周永根（2017）提出应加强 CBDRM 模式、公众参与实效性、网络治理和可持续社区防灾减灾能力提升的研究<sup>[12]</sup>。新冠疫情爆发后，社区应急管理更是成为热点。总的来说，我国学界更多关注县级及以上政府应急管理能力，乡镇基层政府应急能力研究相对较少，基层社区应急能力研究还处于起步阶段。

目前，尚未有针对巴中市基层社区应急管理、应急能力的相关研究。

### 2. 市域社会治理及其基层社区治理研究现状

从县域社会治理、省域社会治理到市域社会治理，受时间限制（2018年首次提出），目前在中国知网上，检索到的“市域社会治理”相关成果为 511 条，其中理论性文章约 300 余篇，成果相对较少。其中，市域社会治理中基层社区治理的研究成果仅数篇。如：陈秀平、吴雅晴（2021）认

为“居民委员会作为社会服务管理的最基础单元，作为自治基层组织，发挥着举足轻重的作用，复杂的社会治理体系内部协调居民与组织的关系，其治理效果直接影响到市域社会治理的效果。但在立法与实践层面，存在诸如缺乏全面的民事能力、自治功能属性不清以及民事行政属性的混同等局限。完善负面清单管理模式、确立居民委员会的法人资格、发掘居民委员会的互动价值，明确居民委员会在市域社会治理中的地位与功能，能助力市域社会治理现代化”<sup>[13]</sup>。刘宇洋（2021）则认为“需要在党委和政法委领导下，全面统筹政府、社会、企业和群众的力量，以科技手段为载体，通过社区突发公共安全应对机制建设，增强市域社会治理下社区应对突发公共安全事件的系统性、协同性、科学性和前瞻性”<sup>[14]</sup>。李宣志（2021）认为“市域治理与城市社区治理之间形成了龙头指引与末梢支撑的关系。但当前城市社区治理中存在不少问题，导致支撑尚弱，包括社区治理的体制机制缺陷、多元治理主体之间利益博弈、民众参与度低和社会组织运转不良等。应当提高社区治理制度的科学性、统筹社区治理顶层设计；推进法治建设，通过法治规范基层社区治理；完善基层社区治理资源的供给和配置体系，促进资源流动”<sup>[15]</sup>。贾大猛（2021）从“建设和完善社区综合服务设施和平台、完善社区智慧化基础设施、建设平安社区体系、搭建主体参与社区治理平台、加强社区物业服务”等方面提出了现代社区建设的重点任务<sup>[16]</sup>。张瀚（2021）认为“社区治理是顶层设计落实落地之保障，也是基层民众发挥能动性、民生民意反馈及自我管理的重要平台。做好市域治理现代化，要将社区治理作为着力点，更要以社区治理为发力点”<sup>[17]</sup>。

上述成果对基层社区在市域社会治理中的作用、局限、治理途径进行了初步探讨。总的来说，市域社会治理及其基层社区治理相关研究尚处于起步阶段，有待进一步开展。

### （三）调研对象

根据社区的空间特征，一般把社区划分为城市社区、农村社区、集镇社区三类。城市社区的经济和政治等活动集中以工业，商业，服务业为主，人口密度往往比农村社区大得多；农村社区中人们从事的经济活动主要是农业，人口密度较低，聚居规模较小；集镇社区是介于城市和农村之间的中间性社区，是周围农村社区的经济、政治、文化等社会活动的中心，是

城市社区和农村社区之间的纽带和桥梁<sup>[18]</sup>，产业结构以非农产业为主，专业分工有一定程度的发展。

项目组在全市选取具有典型性的7个社区予以调研，分别是巴中市巴州区白云台社区（市政府驻地所在）、回风社区、新桥社区，平昌县白衣镇所辖文昌社区、龙门社区，南江县大河镇所辖文昌路社区、柏杨坪社区。其中，白云台社区、回风社区、新桥社区为典型的城市社区，文昌社区、文昌路社区为典型的集镇社区，龙门社区、柏杨坪社区为典型的农村社区。

#### **（四）研究过程**

项目组按照研究计划，选取具有代表性的7个城乡基层社区开展调研，收集整理全市基层社区应急能力相关资料，分析巴中市城乡社区应急能力建设取得的经验面临的主要问题，研究如何将应急能力建设融入社会治理这一大课题，深入思考基层社区党组织、基层政府、社会组织、社区民众在应急治理体系中的角色定位与作用发挥，探讨巴中市推进市域治理现代化进程中提升基层社区应急能力的基本策略。

#### **（五）研究方法**

本项目涉及社会学、灾害学、法学、经济学、管理学等多个学科，项目组综合运用了大量观察法、统计分组法、综合指标法、文献分析、定性分析与定量分析相结合、比较分析、经济分析等方法加以论证。

## **二、巴中市基层社区应急能力现状分析**

2008年汶川地震以来，随着我国应急管理体制机制的逐渐完善，基层社区应急能力得到明显提升，但仍存在不少问题亟待解决。

### **（一）基层社区应急能力建设取得的成绩**

**1.初步形成的应急管理组织体系。**从调研情况来看，7个社区所隶属的江北街道办事处、回风街道办事处、玉堂街道办事处、白衣镇、大河镇均成立了应急救援工作领导小组，设置有应急管理办公室；制定了详细的应急救援管理机制和工作制度，定期召开应急工作会议；成立了综合应急救援队伍，负责辖区内的火灾、防洪抢险、森林消防、地质灾害等的应急救援。在社区一级，由副书记或居委会副主任或党委委员负责应急管理工作；建立了社区、村隐患排查评估机制；建立了监测预警和信息报告机制。从镇（街道办事处）到社区（村）自上而下的应急管理组织体系基本健全。

**2.较完备的应急管理预案建设。**各社区结合辖区实际情况，以提高应急预案的科学性、实效性、可操作性为重点，制定了简单、实用、有效的各类应急预案，明确了应急管理的基本体系，完善了处置程序和责任划分。

**3.基本成型的应急队伍和一定的应急救援物资。**城市社区先后建立了以志愿者和社会组织为骨干的应急救援网络，农村社区则以党员干部为主；城市社区组建了以党员干部为主、志愿者为辅的救援队伍，农村社区建立了以预备役、民兵为班底的规模不等的义务扑火队伍，配备了基本的防火设备、机具；部分农村社区储备有一些灭火器和应急灯，城市社区均设有微型消防站，储备了一定的灭火器、应急灯、警示带、防毒面具、急救箱等应急救援保障物资。

**4.较有成效的应急演练和宣传教育。**每年定期开展形式多样的应急救援宣传和演练活动，增强辖区应急处置人员和居民应对灾害的应变能力；整合辖区资源，加大宣传教育力度，引导居民自觉遵守应急法律法规，增强居民应急救援意识和能力。如利用村村通广播、横幅、高清喷绘多种形式宣传防灭火知识。

## **（二）基层社区应急能力建设存在的问题**

通过实地调研，课题组发现，巴中市基层社区应急能力建设也还存在一些不容忽视的问题，主要体现在决策治理能力有限、协同治理能力有限、专业治理能力有限、综合保障能力有限、风险防控能力有限等方面。

### **1.决策治理能力有限**

在现有治理体系中，基层社区相关的执法权、财政权、资源权、协调权、考核权等相关权能极为有限，导致应急处理时，决策治理能力有限，往往只能逐级上报，等待上级资源调配，听从上级政府、部门的指令行事，很难第一时间快速做出反应。面对自然灾害风险和社会风险，尤其是中小型风险，基层政府（乡镇、街道办）才是应对风险、处置险情的主导力量。对于基层社区来说，目前往往只能根据上级发布的应急管理文件，套用响应模式，等待上级指挥。这种自上而下的处理模式极大限制了基层社区的应急决策能力。

### **2.协同治理能力有限**

当前，受党委政府大包大揽、基层政府为唯一管理主体这一传统做法

的影响，绝大多数基层社区应急管理参与主体单一，其他治理主体依赖心理较重<sup>[18]</sup>，参与社区应急治理的能动性不强。而在国家治理体系和治理能力现代化进程中，尤其是推进市域治理现代化过程中，政府作为基层社区唯一公共服务提供者的做法正在向多元治理主体过渡，社区党组织、基层政府、社区居委会、各类社会组织（企事业单位）、社区居民各类主体已经成为社区治理体系中的重要组成部分，多元治理主体共同参与的必要性不断彰显。如何准确定位社区多元治理主体在应急防控中的角色，对之赋予恰当的权责，构建完善的基层社区应急管理体系，提升协同治理能力，已成为亟待解决的首要问题。

### 3. 专业治理能力有限

当前基层社区应急防控中，专业治理能力极为有限，主要表现在应急响应队伍建设不够完善，应急培训不足，尤其缺乏专业性。从调研情况来看，目前绝大多数基层社区，尤其是集镇、农村社区还没有成立相应的应急管理机构，缺乏专门的应急管理队伍，没有专业的综合应急救援队伍从事专门的救援、疏散转移等应急救援工作（目前乡镇、街道办一级已经基本完成综合应急救援队伍组建工作，但村、社区一级综合应急队伍组建工作缺乏政策支撑，尚未落地）。社区应急响应队伍主体力量还是社区两委工作人员和不具备专业能力的志愿者；农村社区有组建规模不等的群众义务扑火队伍，更是面临着工作人员少、年龄相对大等问题。即便是责任感、积极性较高，且有社区领导分管负责，偶有应急培训演练，应急工作人员专业能力仍有待提升，战斗力明显不足。

### 4. 综合保障能力有限

自机构改革以来，各级应急管理机构迅速成立，我国应急管理体系和管理能力现代化进程加快。但在基层政府，仍存在应急管理经费不足、物资匮乏的情况，这在有限财政权的基层社区尤其是农村社区更为明显，这也导致社区应急治理的人力、财力、物力配备远远落后于基层社会治理现代化和应急能力建设的要求。以白衣镇、大河镇为例，镇应急办有一定应急扑火、防洪物资储备，但总体上数量不多，物资简单，不能满足快速反应和高效救灾的需求；各个社区、村的义务扑火队大多没有扑火物资，更多采取树枝、农具等扑打；群众义务扑火队伍没有工资和福利等

预算；等等。

### **5. 风险防控能力有限**

一是宣传演练效果有限。应急宣传和应急演练是社区民众了解应急、参与应急的主要途径，也是社区应急治理的重要工作。在宣传演练方面，城市社区相对较好，除了社区内相关企事业单位定期、不定期开展的宣传演练工作外，上级政府、管理部门也会组织相应的宣传演练工作进社区，社区自身也会通过各种方式进行应急知识的宣传，但多以综合性、消防类为主。以农业人口为主的农村社区则存在严重短板，民众对应急法规政策少有了解，上级和社区发放的宣传资料效果不佳，应急演练“走过场”较为常见，最终导致民众应急意识淡薄，自救互救能力较差。二是风险隐患排查治理不力。一些社区对辖区内各类风险隐患和风险底数不清，排查不深入、不全面，治理不及时、不彻底，在风险源头管控和末端治理不够有力。

### **三、社区多元主体在应急治理体系中的角色定位**

当前基层社区应急能力有限的根源，还在于基层社区治理体系的缺陷，尤其是社区多元治理主体的角色定位不够明确。因此，有必要厘清社区多元治理主体在应急管理体系中的角色定位，形成社区党组织、基层政府、社区居委会、社会组织、社区居民之间的共同协作。

#### **（一）社区党组织的角色定位分析**

党的基层组织是基层各种组织和各项工作的领导核心。社区党组织是基层社区应急治理多元主体的领导者，在“一核多元”治理格局中居于核心地位，需要在应急治理中统筹协调社区居委会、各类社会组织、居民之间的关系，有效整合和充分发挥各类治理主体的作用，从而有效防控紧急事件，实施风险管理。要充分发挥党组织的领导核心作用，处理好各方面、不同群体之间的利益冲突，协调好各方的利益关系，以多元化方式增强社区居民凝聚力，有序引导社区范围内党员干部、企事业单位、机关团体、普通民众积极参与到应急治理中来。

#### **（二）基层政府的角色定位分析**

基层乡镇政府、街道办事处是基层社区应急治理的主导者。基层政府是我国行政层级的最底端，作为政策、制度的供给者和资源的调配者，其

拥有应对突发性事件（各类自然灾害、社会风险）的行政权力和社会资源，能够在有限时间内最大限度地调动并整合资源，在应急处理中占据着绝对的主体地位。应急管理是基层政府的本职工作，其既要在应急治理中发挥主导作用，又要为基层社区应急防控提供充足的资源保障，还要在风险事件全过程中提供各类有效信息，正确引导群众面对各类风险。

### （三）社区居委会的角色定位分析

社区居民委员会作为以服务社区建设发展为目的而存在的基层自治组织，在社区治理体系中起着关键性作用。在应急治理中，社区居委会既是动员社区内各团体、民众参与风险治理的组织者，又是风险治理的积极参与者。居委会需要组织和动员本社区力量积极参与风险治理工作，及时客观地向社区居民通报风险信息，积极配合党组织、基层政府工作，落实各项防控措施，充分发挥组织协调作用；还要积极主动履行工作职责和社会责任，第一时间向上级政府部门汇报风险情况，并及时采取措施实施应急处置。

### （四）社会组织、社区居民的角色定位分析

社会组织、社区居民是社区应急治理的重要参与者。现有社区治理体系，往往由于社区所承担的一定行政职能而弱化了社区服务居民的功能，降低了社区内相关组织、居民的自主性和能动性，由此导致在风险应对中，基层政府成为绝对的主导者，社会与市场力量参与渠道少、参与力量不足。社区居民民主意识淡薄，社区认同感、责任感较弱，公益性参与严重不足；由居民自发组成的社团和民办非营利组织，很少参与到社区治理中来，尤其是不少社区中，以业主委员会为代表的城市社区自治组织存在有名无实的虚设现象，根本无法在风险治理中发挥其应有的组织、协调作用；社区内企业、事业单位大多有自己的应急处理机制，较少参与到社区风险防控中来。这事实上是与“政府治理和社会调节、居民自治良性互动”的社区治理原则相悖的。市域社会治理中的基层社区应急治理离不开政府、社会、居民多元主体的广泛参与和协同共治，必须明确社会组织、社区居民在“一核多元”治理格局中的参与主体地位，依靠和发动广大社会组织和群众，积极自觉参与社区风险治理实践，形成“人人有责、人人尽责、人人共享”的应急治理体系。

#### 四、市域社会治理背景下基层社区应急能力提升策略

应急治理是社会治理的重要内容，应急能力提升亦是基层社区治理、市域社会治理的重要目标。在大力推进市域社会治理的今天，我们须将基层应急治理有机融入市域社会治理，有效提升基层社区应急能力。《四川省“十四五”应急体系规划》明确提出，要推动应急管理全面融入乡镇和村（社区）基层治理，优化完善管理体制机制，改善装备配备条件，提升基层应急管理能力。

##### （一）完善法律法规体系，有效提升决策治理能力

通过建立健全社区治理的法律法规体系，规范基层社会治理全过程<sup>[19]</sup>，明确治理主体的法律地位和权限范围，规范社会组织的产生程序，充分保障各参与主体的权利和明确其义务，最终能够“规范社区治理的价值导向、实施过程和处理方式”，“营造良好的社区法治氛围”<sup>[20]</sup>。党的十九届五中全会明确指出：“推动社会治理重心向基层下移，向基层放权赋能。”对市域治理进行顶层设计和规划时，要积极探索“基层赋权”的新方式，将部分权力资源向街道办事处、社区下放，切实提升社区在市域治理体系中的地位<sup>[21]</sup>。具体到社区应急治理上来，就是要通过相关法律法规体系的完善，促使各类治理主体能够严格依法行事，依法治理社区，厘清基层社区应急治理中的权责边界，建立责任清单，规范治理程序，有效提升决策治理能力。以居委会为例，目前，社区居委会缺乏全面的民事能力，自治功能属性不清晰，还存在民事行政属性的混同，决策治理能力有限，有必要通过完善法律法规，确立居民委员会的普通法人资格，发掘其互动价值，推动居民委员会积极履行自治权，下放部分权力到社区，提升基层社区应急决策能力，有效释放社区应急治理活力。

##### （二）强化“一核多元”结构，有效提升协同治理能力

四川省“十四五”应急体系规划提出：要形成以政府力量为主，村（社区）、社会组织、志愿者队伍、公民个人协同参与的“大应急”格局。就基层社区而言，要在明确社区多元主体在应急治理体系中的角色定位的基础上，加强各治理主体的能力建设，强化以社区党组织为核心、基层政府为主导、社区居委会组织协调、社会组织和群众广泛参与的“一核多元”的协同治理格局。要注重党建引领，强化社区党组织的威信力和组织力，

增强党组织的利益协调能力，如此才能充分发挥社区应急治理主体的领导核心作用，在应急防控中协调各方、领导各治理主体共同参与。基层政府要加强对风险事件的预防和控制能力，完善风险预警识别机制和风险信息管理系统，有效提高风险预警识别力；还要以制度为支撑，强化资源调度和配置保障能力，善于运用资源配置方法，提高和强化资源配置力。社区居委会作为社区风险治理的重要组织者和参与者，要着力提升宣传动员能力、改善管理协调能力，并建立起有效、高效的沟通渠道和沟通机制，积极配合上级政府，确保在灾前有效防控、灾中从容应对、灾后高效救济。社区内社会组织和广大人民群众要充分认识到社区治理和应急治理的重要性和必要性，提高风险意识，积极主动参与到社区风险治理中去。

### **（三）加强应急队伍建设，有效提升专业治理能力**

要在原有的以党员干部为骨干、预备役和民兵为主体的应急救援队伍的基础上，积极拓展人员来源，扎实开展培训和演练，加强社区应急队伍建设，有效提升社区专业治理能力。一是要建立反应灵敏、作风过硬、本领高强的综合应急响应队伍<sup>[22]</sup>。社区要以落实和完善应急预案为基础，以提高预防和处置突发事件能力建设为重点，组建一支涵盖社区两委工作人员、辖区企事业单位、社区安保人员、志愿者的常备应急响应队伍，明确应急指挥、抢险救援、警戒保卫、医疗救助、综合协调、后勤保障等专人专责，统筹社区日常应急管理工作和危机处置工作。二是要加强应急队伍的培训和演练。要有计划、有重点地加强应急队伍的培训，将社区综合应急队伍建设工作经费纳入基层政府财政预算予以保障，积极协调解决综合应急救援队伍建设管理的有关问题和困难。要围绕应急预案，组织应急处置队伍开展应急知识、应急能力培训以及实战化演练，不断巩固和强化应急队伍的应急知识和技能<sup>[22]</sup>，提高队员的应急救援处置能力。

### **（四）完善应急保障机制，有效提升综合保障能力**

“兵马未动粮草先行”。在社区治理中，要建立健全应急保障机制，充分整合社区内外各类应急资源，实现应急资源的统一调配和综合管理。一是完善社区应急资金保障体制。各级政府要按照预算将应急专项资金足额拨付，基层社区也可以通过各种方式募集应急资金，做到专款专用<sup>[22]</sup>。二是完善社区应急物资保障。要做好灭火器具、帐篷、编织袋等各种救灾

物资的储备；依托辖区学校、体育场馆、广场、防空设施等场地资源，设立避难场所；大力倡导居民配备家庭应急器材；按照国家相关标准和要求，做好综合应急救援队伍装备器材的配备和管理工作，保证装备器材完整好用。

### **（五）健全宣传防治机制，有效提升风险防控能力**

宣传演练是风险治理工作的重要内容，是社区居民了解风险知识、掌握应急技能的主要途径。要通过多途径、多样式的宣传教育，逐步培育社区应急文化，让居民树立必要的风险意识，改变其消极被动的应急观念，明确其应急责任和义务，从而主动参与到社区应急治理中来。要将宣传教育与应急演练相结合，通过现场演示，让居民实际操作、主动参与，增强宣传效果；城市社区应设置防震避险、高层逃生等演练内容<sup>[23]</sup>，农村社区要因地制宜，设置火灾、洪灾、地质灾害应急演练，让居民熟悉逃生路径，掌握应急技能，提升自救互救能力。要扎实开展辖区风险隐患专项整治，建立健全风险隐患整治长效机制，全面提升社区风险防控能力。

## **五、结论**

本项目针对市域社会治理背景下基层社区应急能力，通过数据采集与实地调研，对巴中市基层社区应急能力建设现状进行评估，分析了其存在的不足及原因，探讨解决方案。结合巴中实际，认为在推进市域治理现代化进程中，应厘清社区多元治理主体在应急管理体系中的角色定位，形成社区党组织、基层政府、社区居委会、社会组织、社区居民之间的共同协作，并通过完善法律法规体系、强化“一核多元”结构、加强应急队伍建设、完善应急保障机制、健全宣传防治机制，全面提升基层社区应急能力。

但从研究过程来看，由于时间限制，实地调研还不够充分，相关数据不够全面。下一步，项目组将继续加大与地方政府和基层社区的联系，密切跟踪相关动态，深挖基层社区应急治理发展过程中存在的问题，积极为基层社区治理建言献策。