

我国农村乡镇基层组织地震应急管理现状及分析

张元芳, 胡艳艳

(甘肃省地震局, 甘肃 兰州 73000)

摘要:我国农村发生地震的概率要远远大于城市,农村面临的地震危险远远高于城市。农村地震应急管理工作是我国地震应急管理工作的的重要组成部分,是切实减轻地震灾害和次生灾害的有效途径。如何做好农村地震应急管理工作,是我国农村乡镇基层组织需要考虑的重要问题。本文系统总结分析了目前我国农村乡镇基层组织地震应急管理工作的现状,存在的问题以及产生问题的原因,最后提出了加强农村乡镇基层组织地震应急管理工作的建议,力图为加强乡镇基层组织的地震应急管理工作提供借鉴。

关键词:农村基层组织;地震;应急管理;研究

中图分类号: P315-3 文献标志码: B 文章编号: 1000-0844(2013)增刊-0211-04

DOI:10.3969/j.issn.1000-0844.2013.增刊.0211

A Study on the Earthquake Emergency Management Organized by Township Grassroots Government Agencies

ZHANG Yuan-fang, HU Yan-yan

(Earthquake Administration of Gansu Province, Lanzhou Gansu 730000, China)

Abstract: More than 99 % of the devastating earthquakes occurred in rural areas, so in China earthquake is more likely to occur in village than in city and disasters caused by the earthquake in rural areas is much greater. Earthquake emergency management in rural areas is an important part of China's earthquake emergency management, and it is also an effective way to mitigate earthquake disasters and secondary disasters. How to do the earthquake emergency management in rural areas is an important problem needed to consider by rural grassroots agencies. This paper summarizes and analyzes the present situation of earthquake emergency management organized by township grassroots government agencies, problems and the causes of problems. Finally, it makes suggestions on how to strengthen earthquake emergency management organized by township grassroots government agencies, which are hoped to provide a reference in practical work.

Key words: township grassroots government agencies; earthquake; emergency management; research

0 引言

在我国行政管理体系中,农村乡镇基层组织承担着大量的社会管理、社会服务、社会保障等工作任务,也是地震应急管理的基础执行层面。农村乡镇基层组织地震应急能力的高低直接关系到整个地震

应急工作的成败,是整体地震应急工作的关键环节。

为切实减轻地震灾害损失,保护人民的生命财产安全,做好农村乡镇基层组织地震应急管理工作势在必行。

收稿日期:2012-11-30

基金项目:地震预测研究所基本科研业务费专项(2012IESLZ05);甘肃省地震局地震科技发展基金(2013M02)

作者简介:张元芳(1981—),男,河南陕县人,主任科员,主要从事地震科技管理方面的研究。

1 农村乡镇基层组织地震应急管理工作现状

(1) 地震应急管理组织体系建设

汶川 8.0 级特大地震和玉树 7.1 级地震发生后,地震应急管理工作在全国范围内得到了重视,在地震多发区几乎所有乡镇均成立了地震应急工作领导小组,基层地震应急管理工作的职责得到了初步明确,相关职责人员初步到位,基层政府管理人员的地震应急责任意识和工作能力不断提高。

(2) 地震应急管理预案体系建设

以《国家地震应急预案》为核心,在全国已经形成了分级、分部门的地震应急预案的体系。乡镇基层组织在完成总体应急预案编制的基础上,也针对性地编制了地震应急专门预案,并积极推进村级应急响应制度,特别是在地震高发区初步构建起了基层应急预案体系框架。

(3) 防震减灾知识宣传

政府组织和地震工作管理部门通过报刊、杂志、电视、广播、网站等各种媒体,多渠道多形式积极开展地震应急管理法律法规、地震应急基本常识和技能的宣传教育。并在一些重点地区城镇建立了地震科普示范学校,有目的、有计划、有步骤、有重点地组织开展防震减灾等知识的安全教育活动。

(4) 地震次生灾害防治

伴随汶川地震发生了 1.5 万个左右的滑坡、崩塌和泥石流,整个汶川地震的损失约有三分之一是由次生灾害造成的,凸现了地震次生灾害的巨大危害性^[1]。各乡镇基层组织逐渐认识到地震次生灾害的巨大危害性,提高了对各类次生灾害的监视,及时发现并化解现实和潜在的危险因素。

(5) 信息报送系统建设

乡镇基层组织基本能按照地震应急处置工作要求,在规定的时限内赶赴地震灾区开展应急处置工作。大部分乡镇都制定了信息报告制度,明确了地震灾害信息的接收、采集和报送,明确了信息报告责任主体、程序、时限和责任,基本上能按照地震应急管理工作要求及时上报灾情及相关事件信息。

(6) 防灾减灾队伍和场所建设

乡镇基层组织基本能按照上级关于应急管理的要求,积极推进基层应急管理示范工程建设。积极依托广场、绿地、公园、体育场、人防工事等公共设施建设地震应急避难场所。除了综合应急队伍建设外,地震应急专项救援队伍也逐步建立,防震减灾救

援队伍和志愿者队伍建设也得到进一步加强。

2 农村乡镇基层组织地震应急管理工作存在的问题

(1) 思想认识不到位

乡镇负责人认为地震是小概率事件,发生在本乡镇那就是极小概率事件,因此对相关的地震应急管理工作文件没有认真学习和贯彻落实。一些乡镇虽然成立了地震应急管理领导机构、办事机构,但是没有明确其工作职责,工作人员也没有真正落实到位,相关工作制度不够健全。

(2) 地震应急预案缺乏可操作性

在地震少发区乡镇应急预案编制中没有地震应急专项预案,或者预案编制不规范、不科学,可操作性不强,更缺少或者没有经过演练。地震灾害不可能只发生在一个乡镇,一般是同时发生在多个乡镇,各乡镇之间的沟通机制不顺畅,多方联动、联合作战的机制尚待完善,这就不同程度的影响了处置的效率。

(3) 救援队伍力量薄弱

由于乡镇经济发展水平的限制,绝大部分的乡镇地震救援装备标准低、数量少,地震应急救援队伍建设不完善,救援专业人员极少;救援人员后续培训不到位,专业知识缺乏,应对突发事件能力不强。救援设施落后、器械工具少、专业人员不足。

(4) 防震减灾知识宣传不到位

由于农村群众居住分散,有的乡镇基层现代技术的传媒手段缺乏,难以全面实现进村入户,难以延伸到每一个人员活动区域,造成应急知识的宣传教育和技能培训难以实现点面同步,公众的应急、避险、自救、互救、防灾、减灾等知识和技能较弱。防震减灾知识的宣传方式、途径、手段急需改进和创新^[2]。

(5) 农村基础设施落后

地震灾害发生后受损失的首先是交通通讯设施,直接影响了救援人员和救灾物质在第一时间到达灾区。破坏性地震发生后,水、电、道路、通信等现代社会赖以正常运行的关键基础设施严重毁损,更造成通往重灾区的交通中断,应急救援队伍和物资无法在第一时间被运抵灾区。

(6) 缺少灾后心理干预

灾后的心理救助措施和研究还都处于起步阶段。个体的物质损失总能在一段时间后得到恢复,但是心理上的创伤如果不及时干预,那就会伴随个

体一生。以汶川地震绵阳灾区的调研结果为例,有75.23%的群众认为自己遭受了心理上的创伤,有56.42%的群众认为自己需要接受心理疏导,而只有21.74%的人知道所在地区开展了相关心理辅导^[2]。

3 农村乡镇基层组织地震应急管理工作出现问题的成因

(1) 地震事件的小概率特性

由于地震事件是小概率事件,因此乡镇领导及群众认为地震发生在本乡镇那就是极小概率事件,导致基层领导组织工作措施乏力,人民群众防灾意识淡薄。

(2) 基层应急管理工作相对滞后

地震多发区的大部分地区经济发展水平都不高,生存与发展压力导致主动思考应急管理工作思维缺失。地震应急工作组织管理体系往往是在发生地震灾害后才仓促建立,一旦震情情势趋于平稳,又会放松对地震应急工作组织管理体系的建设。

(3) 社会经济发展水平制约

我国农村整体经济发展还比较落后,增加一定的抗震加固措施,意味着农民要付出更多的成本,因此在地震灾害的不确定和现实的经济压力下,农民一般都会选择少做或者不做抗震措施。

(4) 地震应急预案管理不规范

当前乡镇的地震应急预案中存在着明显雷同的现象,往往是上一级政府地震应急预案的翻版,基本上没有制定出切合本地实际的地震应急预案,在操作中往往出现很多意向不到的状况,使应急预案的功效大大的打了折扣。一旦发生突发事件,往往匆忙上阵,被动应对,遇事靠判断,指挥靠经验,容易造成人员伤亡和财产损失。

(5) 风险防范意识和灾害应对能力欠缺

法律法规宣传教育和应急处置的基本常识普及对于提升社会公众自救、互救意识和技能是不可或缺的。但是,开展公共安全教育不能仅依靠“运动式”的宣传模式,而必须实现经常化和日常化,将公共安全教育纳入学校教育体系,使公共安全教育成为社会公众生活的必要组成部分。

4 加强农村乡镇基层组织地震应急管理工作建议

(1) 建立和完善适合于农村地区的地震应急管理组织体系

健全乡镇基层应急工作组织管理体系,实现应

急管理工作常态化、规范化。落实应急信息通讯员和群策群防员建设,组建应急小分队,积极做好群众的组织、动员工作。制定和完善乡镇地震应急预案。基层应急预案要符合实际,职责清晰,简明扼要,可操作性强,并根据需要不断修订完善,确保预案在发生破坏性地震事件时可以真正的起到防灾减灾的作用。

(2) 加强农村基础设施建设,完善农村公共服务体系,提高应对破坏性地震事件的能力

我国广大农村地区基础设施建设相对薄弱,抗震防灾能力薄弱。破坏性地震发生后直接导致断路,断水,断电,通讯不畅,致使抗震救灾基本保障条件遭受严重破坏,为抗震救灾工作带来很大困难。注重对农村基础设施建设,完善农村公共服务体系^[3],是切实减灾地震灾害损失的必由之路,也是从根本上提高农村地区抗震防灾能力的重要措施。

(3) 建立有效的地震应急管理沟通机制

确保通讯传输畅通,信息及时传递,重要情况要及时向上级政府报告。积极鼓励群众及时报告突发事件信息,发现苗头及时报告。发挥信息员作用,协助做好预警信息传递、灾情收集上报等工作。建立健全预警信息通报与发布制度,及时将预警信息告知群众。对于自身没有能力排除的次生灾害隐患要及时发现并上报。

(4) 加强公共危机教育,增强群众的公共危机意识

基层组织和地震管理部门应充分利用各种媒体渠道,组织形式多样的宣传活动,向公众广泛宣传 and 普及应急法律法规、公共安全、应急管理、预防避险、防灾减灾、自救互助等知识,要组织和调动社会各方面力量,共同参与突发公共事件的监测、预警和处置工作,增强公众的社会责任、忧患意识、防灾减灾意识。

(5) 严格将地震应急预案演练落到实处

地震应急预案制定的再好,如果没有演练,也只是白纸一张。地震事件具有很强的随机性,要切实抓好应急演练,有计划地开展经常演练,每隔一定的时间要组织地震模拟应急演练。组织开展群众参与度高、联动性强、形式多样、节约高效的应急预案演练,既有部门单独演练,又有各部门共同参与的演练。在演练中不断充实和完善,使各种方案、计划更加可靠有效。在地震危险性大的区域,平时基层乡镇应急演练也应当纳入年度工作考核,为重大灾害发生后第一时间应急自救奠定基础。

5 结语

中国是地震多发区,因地震造成的死亡人数居诸灾之首。我国公元前 23 世纪以来的历史地震资料的统计分析结果说明,我国农村发生地震的概率要远远大于城市,农村面临的地震危险远远高于城市。但农村抗震设防管理上还处于相对薄弱环节。在遭受地震灾害侵袭时,农村是地震灾害的最主要承灾体,同时也是最主要的应对主体。因此在当前农村工作中急需建立一套适应农村乡镇基层组织的地震应急管理工作模式,指导农村乡镇基层组织开展地震应急工作。本文系统地分析了目前我国农村乡镇基层组织地震应急管理工作的现状、存在的问题,成因以及给出了一些政策建议。目的是使农村乡镇基层组织在大量的工作任务、有限的工作人员条件下,更好的开展地震应急工作。在此基础上,各农村乡镇基层组织要结合本地实际地震应急管理工作情况,不断摸索完善找到适合不同地域实际情况的具体管理模式。所有灾种的应急工作都具有共性,除灾害本身特点之外,无论采取何种手段,最终目的都是及时、合理、有效地调度和配置救灾资源,提高救灾效率,最大限度地减轻损失。因此地震应急管理的工作的基本思路对其他灾种的应急管理工作也有一定的借鉴意义。建设社会主义新农村,是构建社会主义和谐社会的重要基础。社会和谐离不开广阔农村的社会和谐。目前处于社会主义新农村

建设的关键时期,各乡镇基层组织应当抓住这个有利时机,逐步完善乡镇基层组织地震应急管理工作,推进乡镇基层防震减灾事业的发展,为建设社会主义新农村保驾护航。

参考文献

- [1] 石玉成,卢玉霞.汶川 8.0 级地震甘肃灾区震害特点及恢复重建对策[J].西北地震学报,2009,31(1):2-6.
- [2] 王志,袁志祥,吴艳杰.农村突发公共事件应急管理问题研究—基于汶川 8.0 级地震绵阳灾区的调研报告[J].灾害学,2010,25(3):108-109.
- [3] 邹滢.对农村地区突发公共时间应急与管理的思考[D].云南:云南师范大学,2006.
- [4] 王宏伟.汶川地震应急管理的思考[J].中国减灾,2008(6):46-48.
- [5] 史培军.灾害研究的理论与实践[J].南京大学学报(自然科学版),1991,(自然灾害研究专集):37-42.
- [6] 高学云.关于减轻我国农村居住建筑地震灾害的建议[J].自然灾害学报,1995,4(1):47-50.
- [7] 王兰民,林学文.农村民居的地震破坏特征与震害预测[J].震害防御,2006,1(4):337-344.
- [8] 李小云,董强,饶小龙,等.农户脆弱性分析方法及其本土化应用[J].中国农村经济,2007,(4):32-39.
- [9] 中国地震局震害防御司.中国近代地震目录(1912—1990)[M].北京:中国科学出版社,1999.
- [10] 中国地震局监测预报司.中国大陆地震灾害损失评估汇编(1996—2000)[M].北京:地震出版社,2001.