

# 试论实施防震减灾社会动员的途径与方法

张守洁

(甘肃省地震局,甘肃兰州 730000)

关键词:地震灾害预防;防震减灾对策;社会动员;科普宣传

中图分类号:P315.9 文献标识码:C 文章编号:1000-0844(2005)04-0357-04

## Discussion on Approach and Method of Implementing Society Mobilization for Earthquake Prevention and Disaster Mitigation

ZHANG Shou-jie

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

Key words: Defensive seismic disasters; Earthquake prevention and disaster mitigation countermeasure; Social mobilization; Popular science propaganda

### 0 前言

中国是一个多地震国家,频繁而严重的地震灾害给人民生命和财产带来了巨大的损失,防震减灾任务任重而道远。回良玉副总理2004年在全国防震减灾工作会议讲话中指出:“防震减灾是全社会共同的责任,要广泛动员社会各方的力量,积极投入到这项事业中来,使防震减灾逐步成为全社会的自觉行动。”因此,总结近40年我国防震减灾工作和改革开放的实践经验,对社会公众进行各种防震减灾宣传教育,广泛动员全社会力量,建立健全防震减灾社会动员机制,增强全社会防震减灾意识,是提高我国综合防震减灾能力,有效地促进地震灾害综合防御各项措施落实的重要途径和长期任务。

### 1 防震减灾社会动员的概念及其特点

#### 1.1 防震减灾社会动员的概念

参考国内外有关社会动员的一般概念,结合我国防震减灾工作特点,本文提出我国防震减灾社会动员的定义:防震减灾社会动员是在各级政府的统一领导和组织下,开展防震减灾科学知识和法制宣传教育,动员人民群众广泛参与防震减灾工作,依靠

全社会的力量,促进防震减灾事业发展,实现我国防震减灾奋斗目标群众性运动和过程。它以人民群众的防震减灾需求为基础,以宣传教育为手段,以公众参与为原则,以自我完善为途径,以安全防震减灾为目标。

#### 1.2 防震减灾社会动员的特点

上述防震减灾社会动员概念,至少包括以下特点:

(1) 实现我国防震减灾奋斗目标是建立和实施防震减灾社会动员的目的,也是社会动员的动力。具有一个长远而又切实可行的、符合人民群众和社会发展需求的防震减灾奋斗目标,才可能动员和激励社会各阶层为之努力。2004年全国防震减灾工作会议和国务院文件提出了未来一个时期我国防震减灾工作的奋斗目标,即:“到2020年,我国基本具备综合抗御6级左右、相当于各地区地震基本烈度的地震的能力,大中城市、经济发达地区的防震减灾能力力争达到中等发达国家水平。”这个目标是根据我国国情和地震环境、中长期地震灾害趋势、防震减灾实践经验和现有工作基础、综合国力和经济社会发展进程要求等综合因素,做出的科学判断和决策,体现了以人为本科学发展观和全面建设小康社会对防

收稿日期:2005-07-25

基金项目:中国地震局震害防御司资助(2005117);中国地震局兰州地震研究所论著号:LC20050059.

作者简介:张守洁(1956—),男(汉族),甘肃天水人,高级工程师,主要从事防震减灾社会管理和震灾预防研究工作。

震减灾能力努力方向的具体要求,也反映了全国人民渴望建立防震、安全、和谐社会的心愿,因此作为我国防震减灾社会发展目标,得到了各级政府和人民共同一致的响应。

(2) 防震减灾社会动员过程是一个在政府的统一领导下,社会各阶层、各部门之间建立防震减灾信息交流对话机制和伙伴式合作共事关系的过程。为了实现社会发展前提下的防震减灾奋斗目标,必须要动员社会的各个方面的认可和参与,包括各级政府及其部门的决策者、管理者、技术人员,社会团体和组织,工商业界,社区、家庭和个人;必须要有强有力的协调和激励机制来推动。

(3) 广泛的群众基础是社会动员成功的必备条件。根据世界各国和我国防震减灾实践,充分利用各种社会力量和资源,开展全社会深入持久的防震减灾科学与法规知识宣传教育,最大限度的增强全社会防震减灾意识,是组织、培育防震减灾社会动员的群众基础最直接、最有效的手段。

(4) 防震减灾社会动员必须在国家法律、法规的规范下,具备坚实的科学技术基础、必要的社会资源、有效的信息传递渠道和手段,争取跨地区、跨部门的合作,建立多部门、多学科、多层次联盟的社会动员工作机制。

(5) 防震减灾社会动员作为我国防震减灾发展战略的重要基础性工作,不可能一蹴而就,需要持久的努力,需要长远的战略规划。要求所有参与者有长期艰苦奋斗的思想准备。

### 1.3 防震减灾社会动员的目标

防震减灾社会动员的预期效果或目标应该是:社会公众防震减灾科学水平及其应对地震灾害的素质明显提高,全社会防震减灾意识有明显增强;人民群众积极、主动、科学、正确地参与防震减灾社会管理全过程,包括确定防震减灾社会需求,贯彻落实国家防震减灾方针、政策和法规、规范,建立健全防震减灾工作体系和运行机制,确定和实施防震减灾社会发展规划、计划,评价防震减灾社会发展目标的实现程度等;防震减灾行政管理与技术系统更加完善、高效,防震减灾社会运行机制更加合理、协调,全社会防震减灾能力有明显的提高。

综上所述,防震减灾社会动员就是把防震减灾社会发展目标转化成社会行动的过程。一旦防震减灾社会发展目标真正反映了人民群众的需求,社会各界、各阶层广泛参与,人力、物力和财力资源又有保障,防震减灾社会动员的目标就可能得以实现。

## 2 建立防震减灾社会动员机制必要性和可行性

### 2.1 防震减灾社会动员的必要性

(1) 建立防震减灾社会动员机制是我国地震灾害严重这一基本国情的需要。

对20世纪以来的资料统计表明,我国大陆除浙江和贵州外有29个省发生过6级以上地震,20个省发生过7级以上地震。地震基本烈度VI度以上需设防的区域占国土面积的80%,其中VII度以上区域占国土面积的50%,74%的省会城市和62%的地级城市位于VII度以上的高烈度地区。20世纪以来因地震死亡59万人,伤残76万人,受灾人数达数亿人次,造成直接经济损失数百亿元,间接经济损失数千亿元,是包括气象、地质、森林海洋等自然灾害中死亡人数比例最高的。地震活动分布广、频度高、强度大、灾害重是我国的基本国情和客观现实。这一基本国情和地震环境也决定了必须把动员全社会力量,提高全社会的防震减灾意识和科学应对能力作为我国防震减灾的长期任务。

(2) 建立防震减灾社会动员机制是落实以人为本,构建和谐社会科学发展观的需要。

党中央、国务院提出,要坚持以人为本,建设社会主义和谐社会,努力维护和实现最广大人民的根本利益,实现人与自然和谐发展,人民生活安居乐业。地震因其突发性强、致灾严重、波及范围广、容易诱发次生灾害的特点,极大地威胁人民生命安全。因此,建立防震减灾社会动员机制,提高全社会防震减灾能力,有效保障人民生命安全,减轻地震灾害损失,正是落实以人为本的科学发展观、构建和谐社会的重要体现。

(3) 建立防震减灾社会动员机制是提高国家处置突发事件、保障公共安全能力的需要。

地震灾害对经济发展造成的影响是直接的,对自然和社会的影响则是长远的、多方面的。近年来,国际社会对国家安全观的认识发生了重大改变,公共安全的内涵更加丰富,防震减灾成为国家公共安全的重要组成部分。国家明确要求,要抓紧建立健全突发事件应急机制和社会动员机制,提高保障公共安全和处置突发事件的能力。所以建立健全有效的防震减灾社会宣传和动员机制,增强各级政府和全社会防震减灾意识,使各级政府在面对突发性灾害时能及时正确决策,采取果断措施,充分调动全社会力量和资源,最大程度地减轻自然灾害损失,是政府

履行社会管理和公共服务职能的重要内容,也是对政府行政能力的重大考验。

(4) 建立防震减灾社会动员机制是全面提高综合防御地震灾害能力的需要。

无论是《防震减灾法》提出的“以防为主,防御与救助相结合”的防震减灾工作方针,地震监测预报、地震灾害预防、地震应急、震后救灾与重建等防震减灾四个环节,还是2000年温家宝总理提出的建立健全地震监测预报、震灾预防、紧急救援三大工作体系,都是对我国长期防震减灾工作实践的经验和理论升华,其核心目的是提升国家和全社会整体防震减灾能力。而进行全社会防震减灾宣传教育,动员全社会力量积极参与各项防震减灾活动,对营造防震减灾工作社会舆论环境、扩大防震减灾社会参与程度、全面提高综合防御地震灾害能力无疑具有极其重要的促进作用。

(5) 建立防震减灾社会动员机制是建设灾害预防文化的需要。

地震预防文化属安全文化范畴,是先进文化的重要内容,也是政府加强公共安全管理的重要手段。由于文化的扎根性和潜移默化的作用,它在提高公众防震减灾意识方面起着重要的作用。当前国际社会已经把安全文化、预防文化建设作为衡量政府效能和社会文明程度的重要标志。因此,作为提高公众防震减灾的地震预防文化建设,必须以动员社会力量,加强防震减灾宣传教育为基础。

(6) 建立防震减灾社会动员机制是全面建设小康社会的需要。

全面建设小康社会需要安全的生存、生活环境。加强防震减灾宣传教育,建立健全防震减灾社会动员机制,不仅是落实以人为本科学发展观的具体体现,也是全面建设小康社会必然要求。它有利于防震减灾整体水平和能力的提高,有利于人民的安全和财产的保值,有利于社会的进步和经济的发展,能直接为建设小康社会服务。

## 2.2 建立防震减灾社会动员机制的可行性

随着社会发展和科学进步,人类社会对防震减灾的关注和认识正在不断深入,防震减灾工作正面临这前所未有的机遇和挑战,这也为建立防震减灾社会动员机制提供了可能。一是全面建设小康社会,落实科学发展观,构建社会主义和谐社会,建立新的国家安全观,为发展防震减灾事业提供了前所未有的良好机遇;二是我国复杂的地震环境和严峻的地震形势背景,使得社会公众和各级政府更加关注地

震安全,防震减灾的社会需求不断增强;三是目前防震减灾工作还存在一些与形势和任务要求不适应的问题和困难,如:地震监测预报能力同经济社会发展要求相比有明显差距,地震短期和临震预报水平不高,“高风险的城市、不设防的农村”客观现实,尤其是西部经济欠发达地区抵御地震能力亟待提高,地震应急救援距离完整体系的要求还有很大差距,国家整体地震紧急救援水平亟待提高,全社会防震减灾意识还比较淡薄,公众防震减灾素质亟待提高,防震减灾人才队伍匮乏,科技创新能力不强,社会管理和公共服务还不够到位,等等。这些问题和困难的存在,既表明防震减灾工作需要进一步加强,同时也说明防震减灾社会动员更有“用武之地”;四是我国各级地震部门在长期的防震减灾社会宣传工作中积累的丰富实践经验,可以为在新形势下组织实施防震减灾社会动员提供可借鉴的方法与途径。

## 3 实施防震减灾社会动员的途径与对象

### 3.1 防震减灾社会动员的途径

#### 3.1.1 防震减灾信息传播

在防震减灾社会动员中防震减灾信息交流和传播具有关键性的作用,因此必须将现代传播媒介及传统交流方式(如人际传播)相结合,用于倡导政府防震减灾主张,采取具体行动步骤促进社区广泛参与,赢得全社会支持,合理配置资源,增强全社会防震减灾意识,提高综合防震减灾能力。

防震减灾信息传播在社会动员中的作用体现在以下三个方面:在决策层,通过防震减灾信息传播创造一个认识和支持防震减灾行动的决策环境,优化和合理配置防震减灾发展资源;在基层,防震减灾信息传播可以动员社区和个人多渠道正确参与防震减灾活动;在中层,防震减灾信息传播起着承上启下,沟通政府与社区、组织、个人的作用。

现阶段我国防震减灾信息传播的形式主要包括两类:一类是人际传播,即防震减灾宣传教育工作者针对接受宣传对象的具体情况,通过传播防震减灾知识并传授有关防震减灾技能,说服其改变不科学防震减灾状态及行为的过程。另一类是大众传播媒介,即指用于大众传播过程的技术性媒介,包括印刷媒介,如报纸杂志、宣传栏等;电子媒介,如广播、电视、网络等。

#### 3.1.2 人员培训

防震减灾培训是对负有防震减灾责任的人员进

行防震减灾知识传授和技能训练的过程。防震减灾社会动员中的人员培训目的是为了受训者学习和掌握防震减灾工作所需要的知识和技能,强化各类人员在防震减灾社会活动中的知识水平和组织行为能力,确保防震减灾行动的顺利进行。常用的防震减灾培训方法包括讲授法、讨论法、模拟法、角色扮演、演示法、案例分析、练习、实习等。

### 3.1.3 社会市场学技术

社会市场学是运用商业市场学的基本原理和技术,根据受众的需要,设计社会发展项目,通过恰当的传播途径,实现既定的社会发展目标。社会市场学的基本要素包括产品(Production)、价格(Price)、地点(Place)和促销(Promotion)。防震减灾社会动员中的社会市场学技术主要包括:

(1) 防震减灾社会动员受众分析。即定量分析某一部分具有共同特征的人群的防震减灾需要和需求特点,以通过乐于接收的传播交流方式,向特定受众设计、提供有针对性的防震减灾社会宣传产品或服务。

(2) 防震减灾社会动员效果检验。通过检查和验证各种防震减灾动员效果,改进方式方法,提高社会效益。

(3) 激励机制。包括调动各级防震减灾工作人员的积极性,完善监督管理过程,激发社会公众防震减灾需求等。

### 3.1.4 管理技术

包括建立健全防震减灾社会动员组织领导体系;在收集分析地震环境背景、社会经济状况、人口状况、防震减灾社会资源状况、防震减灾工作开展状况等基础上,找出防震减灾社会动员所面临和需解决的主要问题,确定动员目标,制定、设计各级防震减灾社会动员计划和实施方案;分解工作职责和任务;评价防震减灾社会动员计划、方案的实施效果等。

## 3.2 防震减灾社会动员的对象

(1) 领导。基于我国国情和防震减灾实践,开展防震减灾的各种努力没有强有力的领导是难以实现的。因此要利用各种机会,大力宣传,积极主动地争取各级领导从政策、决策上对防震减灾及其社会动员需求的支持,使各级政府真正把做好防震减灾当作政府的职责和当地政治经济发展的一部分。不仅要统筹规划,增加防震减灾投入,而且要制定正确的

方针、政策,加强指导,保证防震减灾事业与社会经济协调发展,同步增长。同时,各级地震部门还要创造各种机会,利用各种手段,如会议、广播、电视等,让各级领导从政府决策者角度宣讲防震减灾在公共安全和社会经济发展中的重要地位和作用。

(2) 社区家庭与个人。防震减灾涉及每个社会成员,在增强防震减灾意识,提高全社会防震减灾能力的过程中,社区和居民发挥着重要的作用。要大力宣传和动员社区的决策者,使他们充分了解防震减灾方针政策、法规,掌握科学防震、抗震、应急避震的方法,切实负起社区防震减灾组织动员责任,为社区群众提供有关防震减灾知识和技术,普及防震减灾科学知识,促使社区每个社会成员积极正确参加社区的各项防震减灾活动,把政府的决策和群众力量紧密地结合起来,达到增强社区群众防震减灾意识和能力的目的。

(3) 非政府组织。非政府组织在社会发展的地位日益重要。在防震减灾社会动员中,要充分发挥共青团、妇联、工会组织、学会、协会和宗教团体等组织的作用和影响。在少数民族地区,要注意动员关键人物如宗教领袖对防震减灾工作的认识,通过他们以适当途径向广大群众宣传防震减灾的意义。

(4) 专业人员。各级地震部门的专业人员是防震减灾社会动员服务的提供者。尤其是市县基层地震部门的工作人员,其生活、工作在当地居民中间有着很大的影响力。他们的行为不仅直接影响到政府各项防震减灾政策措施的组织落实,而且在与居民的日常接触中,他们的言行在很大程度上影响着居民的防震减灾意识、行为和地震言传识别。因此,各级地震部门要加强对防震减灾专业人员的培训,提高自身业务水平,明确落实其防震减灾社会动员职责和权力。

(5) 学校。中小学校是培育祖国未来人才的摇篮,同时也往往是地震灾害造成人员伤亡的弱势群体。我国防震减灾宣传教育实践表明,在中小學生中开展防震减灾教育可以起到事半功倍的效果。因此,各级地震、教育等部门应通过将防震减灾科普知识纳入教学计划,编写素质教育课外读物,开展知识竞赛、演讲比赛、文艺演出,举办报告会、讲座录音、夏令营,观看地震科普影视片,参观地震科学基础设施,开办科普宣传橱窗、专栏、画廊、多媒体教学等,以细水长流、潜移默化的形式,让中小學生从小树立

与规范亟待开展研究,并统一实施;基础数据储备不足,灾害损失评估和当地救灾指挥辅助系统还处于空白状态。应急反应系统和灾中灾害预警快速反应系统,高科技技术,如网格技术、灾区仿真技术等能迅速把握灾区灾情,利用直观化灾区影像,为指挥人员确定疏散人数及方案的技术手段尚未在应急救援工作中应用。

(4) 没有有效的组织进行管理。避险场所由于具有日常投入大、使用几率小、运行耗费多的特点,造成各级灾害主管机构往往忽视避险场所管理机制建设,使避险场所建设工作的责任不能落到实处,碰

到的问题无法解决,也会使避险场所的日常维护得不到相应的保障。避险场所的启用同样需要各级政府和相关部门以及全社会的通力合作,目前我国的行政运作管理体制使应急只能依靠政府领导的强制指令开展紧急救援工作,会造成政府的巨大压力以及应急决策的随机性加大,造成决策失误的可能性很大。

(5) 建设经费缺乏。避险场所建设最终是依赖各业主或开发商来实现,必然加大他们的建设投入,造成避险场所建设不能落到实处。因此,避险场所建设经费的筹集需要得到政府有力的政策支持。

\*\*\*\*\*

(上接 360 页)

科学的世界观、自然观,提高防震、避震和自救避险能力。通过教育一个孩子,带动一个家庭,辐射整个社会来实现防震减灾宣传教育的目的。

#### 4 结语

防震减灾包括自然科学和社会科学内容系统工程,防震减灾社会动员是将社会学方法运用于防震减灾公共管理实践的有益尝试。作为防震减灾社会活动和管理的基础,防震减灾社会动员在提高全社会整体科学素质和心理素质,增强防震减灾意识,提升防震减灾能力方面具有极其重要的意义。相信随着国家和社会对公共安全、公民自身生存安全认识

的提高,防震减灾社会动员在推动防震减灾工作措施落实、实现防震减灾奋斗目标、营造安全、和谐小康社会的进程中必将发挥更大的作用。

#### [参考文献]

- [1] 丁石孙. 城市灾害管理[M]. 北京:群言出版社, 2004. 90 - 93.
- [2] 金 磊. 中国城市防灾减灾的问题与建议[J]. 城市风(建设管理专刊), 2001, (7): 10 - 11.
- [3] 居云峰, 亢宽盈. 论科普社会性的理论与实践[J]. 科普研究, 2005, 6 - 12. 103(1): 6 - 12.
- [4] 陈友华. 全面小康社会建设评价指标体系研究[J]. 社会学研究, 2004, 110(2).