

论城市应急避险场所建设

王 强, 周 正

(重庆市地震局, 重庆 400020)

关键词: 城市; 应急避险场所; 建设

中图分类号: P315.9

文献标识码: C

文章编号: 1000-0844(2005)04-0374-03

Discussion on Construction of Emergency Shelter in City

WANG Qiang, ZHOU Zheng

(Earthquake Administration of Chongqing Municipality, Chongqing 400020, China)

Key words: City; Emergency shelter; Construction

做好减灾工作, 加强应急避险场所建设是一项重要的任务, 是落实以人为本, 构建和谐社会的具体体现之一。

1 城市应急避险场所的性质

笔者认为, 城市避险场所的定义为: 城市应急避险场所是为城市或城镇受到各种灾害侵袭而暂时离开居所的人群临时提供的、利用各种空旷场地和大型馆所预先设立的躲避灾难、居留和生活的公共场所。

各种灾害包括自然灾害、事故灾难、突发公共卫生灾害、突发社会安全事件等。受助人包括当地居民以及受灾当地的外来人群。

避险场所提供的是临时性的居留场所, 其基本服务是政府免费提供的, 一旦灾难结束或受灾家园得到重建, 停留在避险场所的人群必须离开避险场所。

避险场所一般应预先设立, 利用有一定规模的空地、公园、街心花园、绿地、广场、体育场馆、学校操场等建成。这些场地平时为居民提供休闲、娱乐、健身或其它功能, 一旦遇有各种突发重大灾害时可为人们提供避难帮助。预先配备的救灾设备设施能够发挥应急避难的特殊功能, 可以为灾民提供避难、居住和生活的场所, 包括提供临时住所(房间或帐篷)、基本饮食和医疗等。

2 城市应急避险场所规划建设的原则

则和思路

中国地震局《关于推进应急避险场所建设的意见》中指出避险场所规划的基本原则是政府统一领导原则、易于政府救灾和保障居民基本生活原则、平灾结合原则、快速畅通原则和多灾种综合利用原则。这个原则是针对地震应急避险场所而言的, 但对城市中遇到的其它灾害也同样适用。

城市应急避险场所建设规划是社会公共安全体系建设的重要组成部分, 是指导各级政府和有关部门在遇到地震和其它灾害时开展防灾减灾工作的基础和重要依据。在制订城市应急避险场所建设规划的过程中, 要注意遵循以下思路:

(1) 要考虑本辖区地震及其它灾害形势以及社会对公共安全救助工作的需求;

(2) 要兼顾各种利益;

(3) 要考虑政府的财政支持能力, 设计有限目标, 围绕“有重点的全面防御”的布局思想, 有重点地提出具体措施;

(4) 各项规划措施和方案具有可实施性和可考核性, 开展重大项目的需求与可行性分析。

3 城市应急避险场所规划建设的特点

根据笔者对避险场所建设的理解, 总结了一下几个特征。

收稿日期: 2005-07-25

作者简介: 王 强(1957—), 男(汉族), 重庆市人, 副研究员, 主要从事地震科技管理、地震学研究。

(1) 紧迫性。随着城市的发展,城市人口密度加大,一旦灾害事故发生,往往需要疏散、安置的人数众多。尤其是地震灾害,在目前大多数城市各类建筑物、次生灾害源等设施普遍抗震设防不到位的情况下,如果一旦发生破坏性地震,必然引发许多灾害,震后的救助显得尤为重要。许多城市虽然有相应的机构对灾害进行管理,但目前绝大多数城市还没有建立一个长期的避险场所以及整个避险的运行机制。如何疏散、撤离和安置众多的受灾百姓,如何建立一套有效的疏散、安置预案,如何进行紧急避险场所建设等还是一项需要重视和加强的工作。全面建设小康社会,迫切需要建立包括灾害紧急避险场所在内的公共安全体系。

(2) 社会性。一方面,避险场所的社会性体现在避险场所的规划建设是社会发展的需要。我国近几年来GDP的增长速率维持在8%左右,而各种灾害对公共安全造成的损失达到GDP的近6%。灾害紧急避险场所建设正是以灾后尽快救助灾民、最大限度地挽救灾民的生命财产为目的的社会公益性事业,是救灾工作高效顺利开展的保障。通过避险场所的建设提高了政府在遇到突发灾难事件时的应对能力,特别在心理上给了社会公众一种安全保障,从而使人们得以安居乐业,保障了国家稳定、经济、社会协调发展。另一方面,避险场所的社会性还体现在避险场所的建设和启用需要各级政府、相关部门以及全社会的通力合作。

(3) 统一性。避险场所的规划和建设启用牵涉社会的方方面面,所以需要包括政府在内的全社会的合作。但目前我国的行政运作管理体制造成平时跨部门、跨行业的协调工作非常困难。也因为我国目前公共安全体系建设缺乏整体考虑,避险场所规划建设还没有完全纳入各级城市建设的总体规划中,各种保障措施也就无从谈起。由于缺少各部门协调一致的应急触发机制,因此避险场所的规划和建设启用工作目前只能依靠政府统一的强制指令开展。

(4) 实用性。避险场所毕竟不是一个经常使用的场所,因此在进行避险场所建设时必须充分考虑避险场所的实用性。比如上面我们提到避险场所是利用有一定规模的空地、公园、街心花园、绿地、广场、体育场馆、学校操场等建成的,这些场地平时为居民提供休闲、娱乐、健身或其它功能,一旦遇有各种突发重大灾害时可为人们提供避难帮助。还必须考虑资金投入的问题。由于我国属于发展中国家,特别在西部地区,各项事业的发展都需要大量的经费

投入,因此避险场所的建设投入必须因地制宜。我们认为做为示范样板的避险场所可以在建设上投入大一点,但大多数的避险场所应该把重点放在做好基础设施建设和避险场所启用预案上。比如可以把避险场所的水、电、排污等基础设施按规划搞好,甚至可以只把某个地方定位为避险场所,其它的各种支持全部在预案里边来体现,一旦这种避险场所启用时,我们只要清楚的知道如何得以迅速调遣水、电、食品、医疗、流动厕所等应急物质进入避险场所就可以了。

(5) 科学性。避险场所的设立必须科学合理的规划,在经济条件允许时要充分利用科技手段来管理、运行避险场所。比如利用网络将辖区所有的避险场所管理起来,利用一些高科技在疏散时快速计算出疏散人数、疏散路线、应急物质调配等等。在国外现在已有用热敏技术搜索出灾区的受灾人数,然后通过计算指出需要多少救助人员,怎样疏散这些灾民,再找到最近的物质储存地,调遣救灾物质进入避险场所等等一系列的科技手段。

4 城市应急避险场所建设存在的问题

(1) 灾害紧急避险场所建设尚处于起步阶段。灾害紧急避险场所建设在我国起步晚,到目前为止建设好的避险场所不多,离有效应对各种灾害的目标还有巨大的差距,社会各界参与灾害紧急避险场所建设的程度和深度都有待进一步深化。

(2) 缺少灾害紧急避险场所建设相关的法律、法规。由于避险场所建设在我国都还处于刚刚起步和摸索阶段,基本属于以行政手段为主,缺乏相应的法律、法规。从当前的情况看,仅仅依靠现有法规和地震部门的有关法规来调整是无法有效开展避险场所建设的。而且,法律、法规的实用性,编制、修订的制度化都需要尽快形成。

(3) 灾害紧急避险场所相关建设规划、规范和技术尚未得以解决。在应对多次灾害事故后,我们发现了避险场所建设的重要性,但由于前期基础薄弱,加上有关应急的相关理论和技术问题还有待发展和解决,使得目前避险场所建设缺乏中长期建设规划来指导和约束各级政府进行避险场所建设。另外,避险场所建设工作存在诸多技术难题,有待通过科技攻关和实施重大工程项目加以解决。目前规划、建设等部门没有相关的建设规范,避险场所建设没有可执行的标准,标准术语与各类避险场所相关的标准

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).