

对强化市县两级防震减灾工作的探讨

葛文军, 范飞龙

(太原市地震局, 山西 太原 030082)

关键词: 防震减灾; 市、县级; 现状; 强化

中图分类号: P315.9

文献标识码: C

文章编号: 1000-0844(2005)04-0370-04

Discussion on Strengthening Earthquake Prevention and Disaster Mitigation Works in City and County Level

GE Wen-jun, FAN Fei-long

(Earthquake Administration of Taiyuan City, Taiyuan 030082, China)

Key words: Earthquake prevention and disaster mitigation; City and county level; Situation; Strengthen

0 前言

构建和谐社会是建立在人口、资源、环境和安全四大要素基础上的发展战略, 四者缺一不可。在安全要素中, 地震灾害是自然灾害之首, 能否做好防震减灾工作是事关人民生命安全, 事关群众切身利益, 事关经济社会可持续发展, 事关落实以人为本执政理念的大事。要想实现我国政府提出的突出重点、全面防御, 健全体系、加强管理, 社会参与、共同抵御的战略部署, 实现抗御6级地震的总体目标, 市、县两级防震减灾工作的好坏是成败的关键。因此, 进一步加强对市、县防震减灾工作的领导, 建立健全市、县工作体系, 强化市、县两级防震减灾工作的基础建设, 是监测预报、震害防御、紧急救援“三大体系”建设的需要, 是建设和谐社会的需要。

1 市、县两级防震减灾工作的战略地位

上世纪70年代初期, 由于受经济条件的限制和发展思路的影响, 我国地震机构的设置比较单一, 除国家和部分省设有工作机构外, 绝大多数的市、县都是空白。随着经济形势的发展和改革开放的深入, 从80年代后期市、县两级防震减灾工作得到了一定的发展。但就目前而言, 市、县两级防震减灾工作的发展还很不平衡, 发展速度仍然缓慢, 这与树立科学发

展观和构建和谐社会的指导思想不相适应。我们认为: 市、县两级防震减灾工作部门是防震减灾管理工作不可缺少的力量, 是防震减灾工作管理社会化不可缺少的终端环节。否则再好的防震减灾工作思想也只能是空中楼阁, 纸上谈兵, 难以达到预期的目的。

1.1 市、县两级是地震监测网络的终端

2004年, 全国防震减灾工作会议提出了“切实加强群测群防工作, 积极推进地震宏观观测报网、地震灾情速报网和地震知识宣传网建设。在地震多发区的乡(镇)设置防震减灾助理员, 形成横向到边, 纵向到底的群测群防网络体系。”从以上的要求不难看出, 要想能够掌握全面、快速、准确的地震前兆信息, 仅有中国地震局这一指挥机构不行, 仅有省地震局这一枢纽也不行, 必须要有市、县、乡这一终端, 才能形成运行正常、要素齐全、质量较高的监测预报网络体系; 才能应对我国地域大、人口多、地震多、灾情重的现实; 才能运用群测群防这一战略来克服目前的监测点少、设施差、环境恶劣的局面; 才能真正形成空间、地表、地下相结合的立体观测系统。

1.2 市、县两级是地震防御与救援的基础

学习回良玉副总理提出的“突出重点、全面防御, 健全体系、加强管理, 社会参与、共同抵御”的战

收稿日期: 2005-07-25

作者简介: 葛文军(1956—), 男(汉族), 山东荣城人, 高级经济师, 主要从事地震管理工作和监测预报研究。

略要求感到,新时期和新形势下防震减灾工作的基础工作是全面防御,重点工作是加强管理,关键工作是共同抵御。市、县两级是防震减灾基础工作、重点工作、关键工作的执行者、管理者和参与者,他们是全社会防震减灾工作好与坏、优与劣、强与弱的具体体现。如果没有市、县两级的实践,就难以实现全社会参与的战略,难以达到共同抵御的目标。

1.3 市、县两级是防震减灾法律法规实施的执法主体

加强防震减灾法制建设,依法加强抗震设防管理是防震减灾工作的根本保证。从2004年伊朗的巴母地震和同年发生在日本的阪神地震不难看出对新建、改建、扩建工程项目依法进行抗震设防管理的重要性、必要性。伊朗由于疏于抗震设防管理造成小震大灾而死亡3万余人,日本由于重视抗震设防管理其结果是大震小灾。目前全国各省出台的法律、法规都赋予了市、县两级地震行政主管部门作为防震减灾依法行政的主体管理本区域抗震设防的职责。尽管现行防震减灾法律法规对市、县两级地震行政主管部门如何搞好本区域抗震设防工作的包容性、职责性的划分存在一定不足,但是国内外发生地震灾害的事例清楚地告诉我们:要想搞好新时期、新形势下城市、农村的抗震设防管理,必须要充分发挥市、县两级地震行政主管部门法律主体的作用。通过他们的宣传、管理、执法才能真正实现2020年全国达到抗御6级地震的战略目标。

2 市、县两级防震减灾工作的现状及困难

我国防震减灾工作是自1966年邢台地震后大规模开展起来的。1992年以后随着国家在防震减灾工作方面的法律法规相继出台,市县防震减灾工作逐步走上了不断发展的轨道。尤其是近几年来,各市、县领导对加强地方地震工作的重要性有了初步认识,市、县两级地震部门的机构设置、经费投入、条件改善、手段更新等方面均有了较大的改进,但由于受经济发展水平等因素的制约和国家对全国体系建设的影响,市、县两级防震减灾事业的发展很不平衡。就目前而言,在体系建设、机构设置、投入机制、法制建设等诸多方面存在很多问题,与国家和人民对地震部门的期望与要求还有很大距离。

2.1 国家、省与市、县两级分化,形成了断裂带

2000年全国防震减灾工作会议上国务院提出了建立健全地震监测预报、地震灾害预防和地震紧

急救援三大工作体系的任务。由于领导责任不明确,工作体系不健全,机构体制未理顺,致使社会防震意识不强的现象依然存在,防震减灾的方针政策贯彻不下去,工作落实不到位,服务和指导工作也跟不上。国家、省与市、县两极分化,条块分割的体系和管理上形成了断裂带,造成很多工作、信息、政策的滞后和缺位,致使许多管理工作失调和脱节。

2.2 机构与队伍建设不统一,成为“弱势群体”

在经济建设占主导地位的新时期,地震工作既不能体现直接的经济效益,也不具备季节性和日常性,这就造成了各级政府领导存在侥幸麻痹思想和心理,社会公众对防震减灾工作认知程度不够,给防震减灾工作带来了很大的困难。市、县两级普遍存在机构不完善,管理不到位,防震减灾工作队伍不健全的问题。目前市级地震工作机构的设置相对完善,但也存在一些问题,有的刚设立,有的机构内设科室不合理,管理混乱,自身与三大工作体系的要求脱节,难以进行防震减灾三大工作体系建设和管理。

2.3 任务与投入机制不配套,造成目标任务无法落实

由于管理结构上的不合理,使得很多项目、经费只落实到省级,落实到市、县的防震减灾工作经费很少,严重导致防震减灾各项目标任务不能按期落实完成,甚至在一些市、县无法正常地开展防震减灾工作。

2.4 管理上的不协调,造成服务严重不到位

对于市、县管理不能用行业或台站的管理观念和办法。如“台局合一”,表面上看是一种以偏概全的提法,但实质上是一种观念、认识和管理上的偏离与“误区”,是导致现在上级主管部门对下级主管部门管理工作上的错位。在管理服务上只注重省级部门和监测台站的行业和专业管理,不注重地方和社会性的管理和服务;只注重上层体系建设和发展,不注重基层工作的政策引导和服务。甚至由于利益驱动而造成一些上下工作不协调的问题,如上级部门的政策、动态信息看不到,计划规划考虑地方发展少,地方引导性的政策和经费缺少,侧重于行业系统的管理,不注重社会性的、行政性的、地方性的全方位管理。

3 强化市、县两级防震减灾工作的总体思路

市、县两级防震减灾工作之所以形成上述现状,工作存在困难,是长期以来国家、省和市、县的条块

管理以及我国防震减灾事业起步较晚形成的。所以在解决上也不能一蹴而就,要从长计议。

3.1 提高对防震减灾工作的认识是做好市、县防震减灾工作的前提

防震减灾是政府公共安全事务的重要组成部分,能否做好新时期防震减灾工作,不仅直接关系到人民群众生命财产的安全,而且事关经济可持续发展和社会稳定。各级领导要树立正确的政绩观,要清醒面对地震多、灾情重、预报难、设防弱的客观现实。要从思想上深刻认识新形势下做好防震减灾工作极端重要性,要以对人民负责、对发展负责、对历史负责的精神,把做好防震减灾工作作为实践“三个代表”重要思想的具体体现,作为树立和落实科学发展观和新的国土安全观的必然要求,作为全面建设小康社会的重要保证,作为切实转变政府职能的客观需要。防震减灾不是大局却能左右大局,不是中心却可影响中心。当前,各级领导务必从构建和谐社会的出发点处理好四个关系,即:期望千日不震与时刻防御的关系;提高紧急救援能力与提高执政能力的关系;加快经济建设与加快公共安全建设的关系;转变政府职能与依法行政的关系。做到思想上高度重视,行动上切实落实,居安思危,常备不懈,未雨绸缪。

3.2 改革防震减灾管理体系是做好市、县防震减灾工作的基础

一是要改革国家、省和市、县防震减灾工作条块管理的弊端。从我国防震减灾的网络化、区域化建设出发,要尽快理顺市、县防震减灾工作管理体系、隶属关系,树立全国一盘棋思想,建立从国家到地方的干部任用、经费投入、项目资金配套、信息资源共享、基础建设、发展规划等一系列与之相配套的管理体系与机制。

二是要明确市、县防震减灾工作人员的身份。目前,市县两级防震减灾工作人员的身份不规范,市级机构有的属于依照公务员管理的事业编制,有的纯属于事业编制,而绝大多数新建立起的县级机构均是事业编制。根据防震减灾法律、法规规定,各级地震部门是同级政府地震行政管理和执法的主体,目前市、县两级地震工作人员的身份与法律赋予的职责有悖,应按照公务员法的规定明确其公务员的身份。

三是要明确市、县防震减灾工作管理机构的编制。调查表明,还有相当一部分县没有设立地震工作机构,即便有了机构工作人员也少的可怜。因此,明

确市县防震减灾工作机构的名称、人员编制、规格、经费投入比例势在必行。

3.3 依法建立防震减灾投入机制是做好市、县开展防震减灾工作的关键

目前,能够纳入财政预算所列支的只是防震减灾日常工作办公经费以及工作人员的工资,并没有将防震减灾三大体系建设所需经费纳入财政预算,致使防震减灾工作不能正常进行,县区防震减灾工作处于停滞状态。根据《国务院关于加强防震减灾工作的通知》(国发[2004]25号文)和中国地震局“关于印发贯彻落实全国防震减灾工作会议精神实施意见的通知”精神,防震减灾工作的基础在市、县,问题也在市、县。市、县防震减灾工作至关重要,关键在于创新。最近太原市政府印发了《关于进一步加强防震减灾工作的意见》,文件规定:“各级政府要将防震减灾‘三大体系’建设事业经费按不低于财政收入万分之三的比例列入财政预算,并根据社会经济增长逐年增加。”尽管落实好此文件还需要一个过程,但我们必须有信心去争取实现。

3.4 加强基础建设是做好市、县防震减灾工作的保证

3.4.1 加快信息建设,提高监测预报水平

(1) 加快地震监测网络化、信息化建设进程。一是完成地级市引入省地震信息接点项目,利用现代科技通讯技术,及时掌握全省地震监测网的资料和数据,最大程度达到资源共享,解决地级市测震速报的问题。在此基础上,将信息接点进一步引入有条件的县(市、区),全面提高市、县的地震监测能力。就太原市而言,目前需要积极组织科技攻关项目,解决城市无线通讯不畅、深井研究项目等科技难题;开发建立地震综合信息数据库管理系统,完成太原市地震信息网站的建设。二是完善城市震灾预报体系,依照山西省地震信息发布办法,及时向社会发布震情灾情、应急避险、抗震救灾、震后趋势判定等信息,适时适度发布重点监视防御区等预警信息,提高公众的知情权,维护社会稳定。

(2) 科学规划,全面提升地震监测能力,依法保护地震监测环境。各县(市、区)要在全市统一规划的基础上加密监测项目,并与市地震观测中心联网;企业台站老化的设备要尽快进行技术改造和更新。市、县(市、区)财政部门应按照国家人事部的规定,制定地震监测人员特殊岗位津贴标准并列入财政预算,解决实际困难,确保监测队伍的稳定。

(3) 积极开展群测群防工作,做好地震宏观测

报网、地震灾情速报网、地震知识宣传网和乡镇防震减灾助理员的“三网一员”建设工作。按照国家有关规定,全市每个乡镇(街办)至少建立两个以上具备“六有”(即有观测、有岗位、有牌子、有记录、有联络、有补助)的宏观点,并对防震减灾助理员进行业务培训,建立起横向到边、纵向到底的宏观监测预报网络体系。

3.4.2 加强防御救援机制建设,确保社会稳定

(1) 完善救援体系建设。本着“资源共享、一专多能、一队多用、平震结合”的原则,一是在有条件的地方建立以矿山救护队为依托的“地震应急抢险队”。依托矿山救护队组建应急抢险队优势在于:指挥关系顺畅,一旦有震情市政府可直接调度这支队伍;业务基本对口,耗资少,不需要重复建设;日常训练课题基本相同,有情况时担负应急救援任务,无情况时可作为矿山服务;人员固定,训练有素,能全天候启动。二是建立以各县(市、区)武装基干民兵队伍为依托的“地震应急救援队”。三是建立以团市委青年志愿者队伍为依托的“地震应急志愿者队伍”。四是建立以行业为依托的抢险小分队。市财政应给予必要的装备经费支持,形成统一指挥、专业性强、功能健全、反应灵敏的地震应急机制,确保救援队伍的实战能力。

(2) 全面修编全市的地震应急预案。各级、各部门、大中型企事业单位必须在规定的时间内完成本部门的预案修编工作,并按照规定报市防震减灾领导小组办公室审批、备案。为保证预案的实用性、可操作性和科学联动性,市政府在主要部门领导和防震减灾领导小组成员单位领导范围内进行地震形势报告会和地震应急模拟演练。各级、各部门可采取分区域、分项目等多种形式进行必要的地震应急和救援模拟演练,提高应对突发事件的指挥和应急能力。

(3) 做好市区地震应急疏散与避难场所规划和建设工作。避难场所实行市、县(市、区)政府“两级投资、两级建设、两级管理”。如太原市在省地震局的指导下,在迎泽公园建设一个市级地震疏散和避难场所示范点。各县(市、区)要以广场、公园、绿地、体育场(操场)为主要依托,建立县(市、区)级地震应急疏散与避难场所示范点。应急避难场所的规划建设由地震局提出具体的计划意见和技术要求,

报市政府批准后实施。

(4) 制定物资储备计划和保障措施,认真做好紧急救灾物资的储备工作。市发改、民政、财政、商务、粮食等部门,一定要做好地震应急所必需的生活急需食品、用品和抢险物资的储备工作,保证灾民三天以上所需物资的储备数量;制定相应的储备方案和保障制度,以及不同地震应急级别震后物资调拨方案和分发办法。

3.4.3 加强抗震设防管理,提高城市整体抗震能力

防震减灾法律法规赋予了市、县地震部门建设工程抗震设防管理的神圣职责。但在具体管理上,由于种种原因,对市、县地震部门建设工程抗震设防管理的监管权重视不够。一是有的建设工程地震安全性评价不通过市、县地震部门而上边直接受理;二是抗震设防要求通知下达没有经过市、县地震部门,从而导致管理程序混乱,给市、县地震部门依法行政带来了很大困难。为了使抗震设防管理步入法制化、程序化的管理轨道,使建设工程抗震设防管理健康、高效、持续地发展,必须坚持依法行政,加强市、县建设工程抗震设防管理,规范地震安全性评价管理程序。

3.4.4 加大防震减灾知识宣传,提高公众防震减灾意识

防震减灾宣传的目的是通过宣传教育使广大干部群众进一步理解党和政府关于防震减灾各项政策、措施,了解防震减灾法律、法规,掌握防震减灾科学知识,增强全社会的防震减灾意识和法制观念,积极参与防震减灾社会活动,为经济建设和社会发展服务。开展宣传工作关键是要把握好以下几点:一是要处理好主动与稳妥的关系,要以积极的态度和高度负责的精神,认真履行职责,切实搞好防震减灾宣传;同时要实事求是,遵守科学规律,坚决按政策办事,讲究方式方法,做到帮忙不添乱,避免造成不必要的负面影响。二是内紧外松,区分对象。对广大群众的宣传讲究方式和分寸,做到让老百姓放心,有信任感、安全感。三是要处理好平时宣传与临震、震后宣传的关系,把地震科学常识、工程抗震知识、应急避震措施、自救互救知识和平息地震谣传、防震减灾法律、法规有机的结合起来,增加宣传实效。