

对市县防震减灾工作跨越式发展的思考

张克尧

(兰州市地震局, 甘肃 兰州 730000)

关键词: 兰州; 市、县级; 防震减灾; 发展

中图分类号: P315.9

文献标识码: C

文章编号: 1000-0844(2005)04-0388-04

Thinking on Development of Earthquake Prevention and Disaster Mitigation Works in City and County Level by Leaping Forward

ZHANG Ke-yao

(Earthquake Administration of Lanzhou City, Lanzhou 730000, China)

Key words: Lanzhou; City and county level; Earthquake prevention and disaster mitigation; Development

0 前言

2004年全国防震减灾工作会议为我国新时期防震减灾工作指明了方向。新的指导思想和奋斗目标的提出,充分说明了我国防震减灾事业已跃升到了新的、更高的层面。在新的历史时期,如何坚持以人为本科学发展观,坚持与时俱进、创造性的全面推进市县防震减灾工作,实现市县防震减灾工作跨越式发展,是一个需要深刻思考的命题。

1 市县防震减灾工作的历史机遇

我国市县防震减灾工作的发展大致经历了三个历史时期:第一个时期是在1976年唐山地震前后;第二个时期始于上世纪80年代初期;第三个时期始于上世纪90年代中期。应当说,随着我国经济和社会的不断发展,防震减灾工作的不断深入,特别是2004年全国防震减灾工作会议的召开,给市县防震减灾工作带来了前所未有的发展机遇。首先,党的“十六大”以后,以人为本的理念深入人心,政府逐步加大了对社会公共服务领域的投入,而防震减灾作为公共服务事业的组成部分势必得到进一步的加强;其次,随着我国经济和社会的飞速发展和城市化进程的加快,地震灾害对经济和社会可持续发展构成的威胁日益突出,使得国家把防震减灾作为国家公共安全的重要组成部分;第三,国家全面建设小康

社会和实施西部大开发战略是我们面临的又一发展机遇,国务院《关于加强防震减灾工作的通知》中明确指出,进一步加强防震减灾工作是推进全面建设小康社会进程的需要,同时还要求加强防震减灾工作的领导,加大对西部地区防震减灾工作的投入;第四,2004年全国防震减灾工作会议上提出了“突出重点,全面防御;健全体系,强化管理;社会参与,共同抵御”的三大战略要求,将市县防震减灾工作有机地融入到了防震减灾的整体工作中。因此当前市县防震减灾工作面临着巨大的发展机遇,同时今后市县防震减灾工作的责任更加重大,我们应当在工作中结合实际,发现机遇、抓住机遇、用好机遇,充分利用当前防震减灾工作发展的大好形势,乘势而上,全面推进市、县防震减灾工作。

2 推进市县防震减灾工作的措施

2.1 突出重点,以点带面

防震减灾工作是一项庞大而繁杂的系统工程,各项工作措施必须合理的分步实施。要结合本地实际,找准工作的突破口,做到突出重点,以点带面,达到全面推进的目的。近年来我们通过不断分析总结,确立了各个阶段的工作重点并保证顺利实施,从而有力的推动了兰州市防震减灾工作的较快发展。

收稿日期:2005-07-25

作者简介:张克尧(1962—),男(汉族),甘肃榆中人,副局长,主要从事防震减灾管理工作。

(1) 把理顺机构作为重中之重来抓。兰州市的各级地震机构多年来始终处于摇摆不定的状态,每次机构改革都处在浪尖上,不断地合并撤销造成干部职工人心恐慌,影响了防震减灾事业的向前发展。面对这种尴尬的局面我们及时调整对策,理清思路,抓住机构改革的大好时机,吃透了改革的目的是和精神,找准了突破口,使机构问题最终得以顺利落实和解决,从组织上保证了各项工作的开展。

(2) 把加大防震减灾的投入作为命脉来抓。采取“八仙过海、各显神通”的对策措施,争取各方面对我市防震减灾工作的支持和帮助。比如目前正在实施的兰州市城市活断层探测项目和44个强震烈度台网建设项目,就是由国家、省、市共同投资来完成的。据不完全统计,近几年全市用于应急通讯指挥、交通和改善办公条件的投入以及“十五”重大项目的投入达1 200多万元,这些经费的投入从根本上扭转了我们工作的被动局面,从而极大地推进了我市防震减灾事业的发展。

(3) 把大力开展抗震设防要求法制化、规范化管理作为突破口来抓。通过几年来的努力,兰州市的抗震设防要求管理和行政执法工作已步入正轨,取得了一定的社会效益和经济效益,全市地震部门的显示度得到了空前的提高,我局被市政府顺利的列入首批进入政务大厅的单位。同时由于这项工作的开展,也带动了监测预报和应急救援等其它工作的协调发展。

(4) 把兰州市地震博物馆的建设作为树立我市防震减灾事业公共形象的重要窗口来抓。几年来先后投入150多万元用于博物馆的道路、基础设施改造,对内、外部环境进行了彻底的整治和美化,得到了各级领导、社会各方面的普遍关注和认可,并获得了许多荣誉,也极大的鼓舞了我们每个工作人员积极进取的信心。

2.2 科学决策,提高能力

通过几年来的工作实践,我们深刻体会到工作开展的好坏,关键是看这个单位领导班子的执政能力水平如何。

(1) 主要领导和领导班子必须要有强烈的敬业精神,要有干事创业的勇气和魄力。以甘肃省为例,市县防震减灾工作在“十五”期间有了较大的发展,一方面与政府和上级部门的关心重视有关,更重要的是全省各市县地震部门培养和调入了一批具备较强执政能力的主要负责人,提高了市县防震减灾工作的科学决策水平。我市永登县地震局领导班子几

年前克服了诸多困难,经过多方筹措资金建起了全省第一个县级防震减灾指挥中心,还承包了1 000亩的荒山,既建起了地震宏、微观观测台站,又兴建了鱼塘,种植林木,饲养牲畜,初步形成了以副业养台站、多业并举的新格局。这种做法引起了全市上下的关注,得到了各级领导的充分肯定。

(2) 主要领导和领导班子必须要增强问题意识。问题意识说到底也是责任意识,市县地震部门的领导要学会辩证的分析形势,进一步增强责任感和使命感。在具体工作中只有善于发现问题、吃透问题、作到心中有数,才能很好的解决问题。发现问题体现的是水平,解决问题体现的是能力。所以增强问题意识是领导执政能力水平的具体表现。

(3) 要注意团结,加强集体的凝聚力。领导的个人能力再强,不注意搞好领导班子内部团结和与职工的团结,不可能顺利开展工作。因此,在单位内部必须致力于营造一个管理科学、环境宽松、人际关系和谐、团结奋进的工作氛围。过去我局的工作人员纪律松散,迟到早退的现象时有发生。有三分之二的中层职位长期空缺,得不到补充。职工的工作热情受到了极大的影响,导致办事效率低下,工作消极。2000年以来,我们领导班子充分认识到问题的严重性,一方面完善了各项规章制度,强调了工作作风的转变,更重要的是选用了一批能力较强的同志充实到中层岗位,使管理工作更加顺畅。通过这样的调整,整个单位面貌焕然一新,提高了集体的凝聚力和战斗力,也使我市的防震减灾工作有了新的起色,上了一个台阶。

(4) 在新形势下领导必须具备创新意识。当前市县防震减灾工作面临着新的机遇与挑战,许多新的工作和任务摆在了我们面前,比如怎样全面提高综合防御能力;怎样建立有效的社会动员机制;怎样提高农村民居抗震能力等等。这些全新的问题要求我们必须以全新的思路和方法去面对、去认识、去研究、去解决。总之,领导的执政能力水平是影响市、县防震减灾工作的重要因素,各级领导必须具备敬业精神和创新精神,做好科学决策,发挥好导向、组织、协调、凝聚等作用。

2.3 加强配合,形成合力

地震部门的工作在上世纪九十年代以前基本属于科研领域的范畴,与各级政府及各相关部门缺乏必要的交流和协作,造成我们较为封闭的思维定式。《防震减灾法》颁布后,我国防震减灾工作已不仅限于科研领域,而是一项科研型、基础性、社会性、公益

性系统工程,需要全社会的共同参与。这就要求我们必须要在政府的统一领导下加强与建设、民政、交通、土地等相关部门的密切配合,各司其职,共同做好防震减灾工作。同时从有利于地震部门工作的角度出发,还应当加强与发改委、财政、人事、法制、科技、编委、旅游、物价、税务等部门的联系,使这些部门对防震减灾工作有一个正确的认识,在进行与地震部门相关的立项、核拨经费、人事安排、法制建设、课题、机构等方面充分采纳地震部门的意见。这几年兰州市地震局积极开展了以下工作:与市建委、规划等部门密切配合,顺利地开展了抗震设防要求管理工作;积极向编委反映情况,解决了机构问题,增设了市博物馆、工程地震评价所两个科级单位;通过发改委立项,改造了博物馆道路;积极争取市财政、科技部门的支持,保证了各项重大课题所需的费用,同时也加大了防震减灾工作的其它投入;与法制部门协作,修订了各项法规;与教育部门联合发文,把中、小学防震减灾知识的宣传教育纳入教学计划等。

3 需要思考的几个问题

3.1 机构和管理体制的问题

机构不稳定是困扰地震部门多年的问题,保持机构的稳定、独立是开展市县防震减灾工作的基础。市县地震机构从成立至今历经数次机构改革,总是处于变更状态,机构设置和隶属关系十分混乱,名称不够统一。虽然自1998年《防震减灾法》颁布以来情况有所好转,但仍然没有彻底解决问题。这样的局面不利于政府对防震减灾工作的领导,也不利于地震部门自身作用的发挥。另外,在管理体制上也存在着一定的弊端。我国地震部门从中央到地方共分四级,中央到省级是垂直管理,市县两级属地方政府管理,省、市、县三级地震部门在隶属关系上出现了断档,上下脱节。这样的管理体制在其他行业中是少见的,导致的直接后果就是政令不畅,各项任务落不到实处。解决上述这些问题应该从地震部门自身着手:一方面应通过努力的工作来争取领导的重视、支持和社会各界的理解;另一方面应通过立法更加明确地震部门的管理体制和管理职能,从而做到因职能而设机构。

3.2 经费投入问题

防震减灾工作是一项社会公益性事业,产生的社会效益远远大于经济效益,但长远的社会效益又很难看到直观的效果。当前,市县防震减灾工作的投入明显与经济社会发展不相适应,防震减灾各项

工作需要进一步加大投入与市县地震部门的经费短缺之间的矛盾日益突出。如何解决防震减灾的投入问题,是摆在市县地震部门面前十分艰巨而又紧迫的难题,如不尽快下决心解决这一难题,将会严重制约防震减灾工作的健康发展。我们建议:国家和省级地震部门应尽快落实国务院《关于加强防震减灾工作的通知》中有关加大对西部地区防震减灾工作财政支持的精神,在“十一五”期间设立地方专项资金,保障市县地震部门工作的正常运转。

3.3 队伍建设问题

随着防震减灾工作不断深入,市县地震部门的工作任务越来越重,而市县防震减灾队伍的能力和素质与新时期防震减灾工作任务的要求很不适应。全国大多数市县地震部门的人员编制多不过20人,少则仅有1~2人。由于编制少,工作人员往往身兼数职,什么紧迫抓什么,疲于应付,不能拓展新的工作领域。另外,市县防震减灾队伍中专业技术人才较少,队伍综合管理防震减灾工作的素质偏低,能力较差,这都需要尽快提高。

3.4 社会认知不足的问题

社会上对地震部门的普遍认识是“地震部门负责预报地震,发生地震时才有事干,没地震时就没事干,是个清闲养老的单位”。这种片面的认识是长期的历史原因积累的结果。过去地震部门的职能比较单一,缺乏同外界的沟通与联系,造成了公众对地震工作认知有限的局面;如今防震减灾工作要求全社会参与,共同抵御,要实现防震减灾工作全面防御的目标,就必须尽快提高社会对防震减灾工作的认知。一方面要进一步加强政府对防震减灾工作的领导;另一方面要促进各级政府和各有关部门的通力协作、密切配合;还要加大宣传力度,使社会公众对防震减灾工作有一个全新的认知。

3.5 监测预报能力问题

目前市县地震部门的监测预报工作存在两个致命的弱点:一是监测设备严重老化、落后,缺乏更新改造经费;二是预报水平低,从事预报工作的专业人员少,缺乏必要的学习和交流的机会。我们认为应尽快采取措施,加强市县地震部门监测预报工作,把工作的重心放到群测群防上来,集中精力搞好“宏观监测网”、“灾情速报网”等“三网一员”的建设,强化监测预报体系的管理职能,做好专业队伍的助手。

3.6 震灾预防能力问题

一是现行法规不够完善。防震减灾各项法律、法规虽然赋予地震部门负责抗震设防要求的管理和监

督职能,但缺乏相应的管理手段,即使发现一些没有达到抗震设防要求的建设工程,地震部门也无法采取任何行政手段加以纠正,反而却要承担因行政不作为造成后果的责任。在今后的立法工作中,应该对类似的问题加以完善。二是地震安全性评价审批操作性不强。防震减灾各项法规中设立的最重要的行政许可项目是地震安全性评价审批,审批权限归省级以上地震部门,这样的审批制度存在操作性不强的缺点。从地震安全性评价审批纳入基本建设或固定资产投资管理程序的角度出发,省级的地震安全性评价审批权只能管理省级以上的政府投资的项目,对于一些市、县两级政府或其它投资的项目无法管理。从地震安全性评价审批的管理角度出发,只有省级地震部门才有的地震安全性评价审批权给报建单位增加了审批成本和难度。以甘肃省为例,离省会

最远的市、县有一千多公里,这些地区的地震安全性评价项目无疑给报建单位的审批过程增加很大的成本和难度。因此,我们建议地震安全性评价工作应当采取分级审批的形式,即对于一些重要程度相对较低的项目由市、县地震部门审批,或者由市、县地震部门进行初审,汇总上报省级以上地震部门。三是抗震设防工作职能重叠。根据全国防震减灾工作会议精神,震灾预防工作今后一个时期应着重做好抗震性能鉴定、抗震加固、规划紧急疏散通道和避震场所等工作。这些工作建设部门的抗震办多年来一直在搞,与地震部门的职能重叠。我们建议中国地震局尽快与建设部协商,对抗震设防工作加以明确的划分,以法规或文件的形式发布,以解决基层工作存在的职能交叉问题。

(上接 387 页)

(5) 建立“一队多用、专兼结合”的社区救援队,是实现社会资源共享、减少重复建设和政府负担、组织和动员群众自救互救的有效途径。街道社区救援队干部群众地形熟、情况明、信息灵,平时是生产队员,战时是战斗队员,灾害来时,可在最短的时

间内组织、动员群众开展自救互救,减轻损失。同时,也可减轻政府的负担和减少重复建设,实现资源的共享,发挥资源的最大效益,做到震来救援、水来抢险、火来消防。