

2005：城市公共危机启示录

[作者：金磊 文章来源：《现代职业安全》 点击数：755 更新时间：2006-3-6]

2005年，中国的自然灾害总体上表现较为平稳，全国生产安全也总体稳定。但从城市公共安全视角出发，情况却不容乐观。2005年发生了许多在城市及其周边的危机事件，并且这些事件还有灾害扩大化的趋势。据2005年11月召开的“中国首届城市应急联动系统建设高层论坛”透露，每年中国集中在城市的突发公共事件造成人员伤亡逾百万，总经济损失高达6500亿元，占中国GDP的6%以上。

灾难再现

镜头1

2005年6月10日这一天，两起灾难同时发生：广东省汕头市华南宾馆大火造成31人遇难，黑龙江省宁安市沙兰镇洪水夺走了117条鲜活的生命。灾难强烈地震撼了我们每一个人的心灵——天灾不可避免，但人祸应该可以消除和减轻！无独有偶，在这两起灾难中，无论是宾馆还是学校，从建设时的设计、选址，到灾难来临时的逃生，都凸显了人们减灾意识的极度缺乏。

发生大火的华南宾馆存在重大隐患：安全出口不足，建筑消防设施欠缺，大量使用可燃材料装修。而发生洪水的沙兰镇地势低洼，沙兰镇小学偏偏建在了河道拐弯处的低洼地带，根本没有遵循基本的建筑安全要求。而在山洪频发地区，评价校舍建筑的安全性，应该以城市防洪地图为依据，对有关流域特征和暴雨洪水资料进行分析整理，尤其还要警惕城市上游的水库蓄洪工程可能给城市造成的溃坝威胁。

对于建筑物的设计者、管理者来说，缺乏减灾意识意味着埋下了灾难的“定时炸弹”。对于使用建筑物的人们来说，缺乏防灾避险知识意味着灾难来临时宝贵逃生机会的丧失，这在汕头大火中表现得最为明显。报警不及时、不知道窗帘可以用作逃生工具、盲目跳楼、对大楼的疏散通道完全不熟悉，使得灾害的损失进一步扩大。

另外，必须加以提醒的是，应该加大小城镇灾害易损性分析。过去十多年的中国城市减灾研究中，大城市的易损性得到关注，小城镇的安全性却没受到重视。沙兰镇中心小学之所以人员损失如此惨重，就在于其灾害预警能力差，救灾人力不足，中小學生及教师的自救与互救能力低。

镜头2

江西九江发生5.7级地震，16人死亡，近百万人受灾，经济损失估计在10亿元左右。而这次地震，造成的是不应有的人员伤亡与损失，其中暴露出了不少问题。

我国农村绝大多数住房是无抗震性能的，城内不少在20世纪90年代后期兴建的公共建筑也出现了危险的裂缝。2005年11月30日，国家地震应急工作组专家分别完成了瑞昌市19个乡镇医院和九江县25所学校的47幢房屋的安全性鉴定，基本安全的仅有25幢。九江地震的人员死亡主要是由于防震抗灾知识的缺乏，很多伤者都是因为面对地震无所适从，最后在狂奔中被砸伤或摔伤的。此外，由于政府媒体发布有效信息迟缓及众灾民对于接受传媒信息无思想准备，过多地信任“传言”或“谣言”，也造成了因人员思想不稳定导致的损失。

从更高的层面看，江西历史上属于较少发生地震的地区，这次地震是该地区近50年来最强的地震，它再一次显露了灾情总体“把控”及预测能力的滞后。印度洋海啸及美国飓风灾害的扩大化，都说明了人类对灾情的侥幸与无知，它警示中国城市的防震减灾不该再有“空白”点，必须要在灾害模型及其风险保险机制上有突破性思路，不仅对地震，对台风和洪水也应该有同样的发展思路。

镜头3

2005年11月14日，山西沁源县学生在公路上晨跑时，21名师生被卡车冲撞身亡。事故原因是由于肇事司机疲劳驾驶冲入学生队伍所致。一群风华正茂的中学生，顷刻之间和他们的老师一起丧身。

学校体育用地短缺较为普遍，群众反响强烈：每年一度的全国“中小學生安全教育日”为什么没有提到校园安全的硬件的隐患，并加大力度予以完善呢？每年一度的全国安全活动周，为什么遗漏了校园安全中的操场安全呢？交通安全、尤其是中小學生的交通安全天天都在喊，为什么还有那么多如花少年如此令人心悸地凋谢呢？“11·14”惨剧，远不是学生上体育课回到校园就可避免。殊不知，国内已发生过无数校园内的灾难。

镜头4

2005年11月13日，中油吉林石化公司双苯厂发生爆炸，爆炸造成6人死亡，70多人受伤，哈尔滨市全市停水4天。如今，一切似乎已经过去了；然而，一切真地已经过去了么？

中油吉林石化公司是此次事故的源头，应该为灾情扩大负首要责任。作为一个高风险行业，吉林石化近年来事故频发：2001年10月该双苯厂的苯酚车间就曾发生过一起爆炸事故；2004年4月20日，吉化公司的某压力容器爆炸起火，死伤多人；2004年12月30日，吉化公司102厂发生爆炸3死3伤。其实，这个老旧的石化企业，早已危险信号频显。各种迹象表明，这里将极易发生次生连环灾害，甚至整个江北地区夷为平地的可能性都是存在的。可为什么，它偏偏未纳入吉林“十五”整治的规划呢？为什么即将开始的“十一五”规划也未考虑整改呢？吉林石化乃至吉林市该不该反思在综合减灾上的投入呢？

至于从未有过的首府城市大停水的“闹剧”，无论“吉化”与哈尔滨各方有多少理由，其后果都是现代大城市所不容的。吉林、哈尔滨的公共危机，首先挑战的是城市综合减灾机制的建设。

全面树立综合减灾意识，作好防御新灾种的准备

2005年《时代》周刊年度人物评选时，人们一致认为年度人物不应是人，而是“大自然”。确实，过去的一年，印度洋海啸、美国飓风、南亚地震、全球日趋严重的禽流感等接踵而至，给人们留下的印象是深刻的，教训是惨痛的。全世界都在关注着地球的安全减灾，我们需要时刻防止来自人类本身或自然灾变的“袭击”，这不仅要求信息公开，更要求重申“生命第一”、“安全第一”的准则是否真正落实

了。为此笔者有如下建议:

狠抓城市总体规划中的减灾规划

虽然综合减灾的管理思想已在城市中普及,但操作层面实施的单灾种管理仍占主导。这将导致防灾减灾指挥过程中的一系列问题:机构的临时性、应急信息的难共享、协调配合困难、各部门发展不平衡.....尤其是,这将造成不少严重的防灾减灾问题难以落实到土地及空间规划上。

灾害管理应该实现灾前预防、灾中处置和灾后恢复全过程的综合管理。城市防灾减灾规划需引入危机管理机制,升级信息管理系统,以提高城市防灾减灾规划的指导性和可预防性。在确定规划范围时,应尽可能考虑周边地区的致灾敏感性及灾害突发区域,必须要研究事故灾害对社会环境、自然环境的影响。对于城市高危行业,尤其要使其与应对特重大事故灾害的应急预案和防灾减灾规划相结合,从而有效地控制住事故灾害的损失。其中,安全裕度设计是安全设计的关键之一,从安全减灾设防的角度出发,安全裕度越大越好,但这需要牺牲部分经济利益。应该进行综合考虑,寻求二者结合的最佳值。

确立“7·28”为全国减灾纪念日

30年前的7月28日,中国唐山发生了7.8级大地震,顷刻之间24.6万人丧生,一个百万人口的工业化城市化为乌有。对于中国唐山大地震,国外学术界一直认为是20世纪人类最为惨烈的自然巨灾。但在我国,随着一个个叫“震生”的孩童步入而立之年,人们的记忆遗憾地渐渐变得模糊。每年的“7·28”,多数媒体都保持着令人尴尬的有害的沉默,这也许从另一方面说明了国民安全文化教育的欠缺。

反思1998年的米奇飓风(死亡近2万人),2004年的印度洋海啸(死亡20多万人),虽然目前人类正在探求更准确的预报手段,但对于下一次灾难何时临头,下一次大灾是什么时候尚难确定。因此,中国极有必要从现在起认真研究并策划好2006年“7·28”大地震30周年纪念行动。在确定并设立“7·28”为全国“防灾减灾日”的同时,要抓住7月28日的时机,开展全民安全文化自护教育活动。

综合减灾立法先行

每一次世界减灾大会都强调各国、地区及城市要加强防灾减灾政策与立法研究。同时,国际劳工组织公约、世界人权宣言及联合国儿童权益公约都对安全减灾与健康提出了明确的要求。2005年9月末,在中国北京召开的亚洲减灾大会及《北京行动计划》特别强调:国家和地方各级政府制定完善的减灾政策和立法,需明确各国政府在可持续发展过程中推进减少灾害风险的政府责任,并要求各国政府采取积极措施去发展和评估国家的减灾政策和法律体系,强化国家和地方政府在减灾行动中的主体地位。历史地看,现有的单灾种的灾害防御法规,在抗御同时发生或相继发生的多种灾害方面,确实存在着诸多局限,这需要综合减灾法规来保证。

加强城市综合减灾人才培养

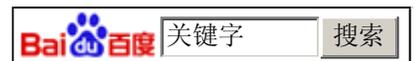
中国城市防灾减灾的“尴尬”局面,很大程度上是由于我们迄今还缺少城市综合减灾及救援的技术与管理专门人才(至少是专门的人才)。据调查,国内设有安全类技术与管理的50余所院校,迄今只有中国地震局所属的防灾技术高等专科学校于2003年开办了城市应急救援专业,是国内唯一的城市综合减灾管理专业。建设教育部门应该从社会需求出发,加强城市综合减灾人才的培养。

关注2006年新灾种的上升苗头

2006年,一些新的灾种有上升苗头。如全国铁路要再次大提速,与此相关的各种安全指标都要进行严格检测:道岔所能承受的最高速度、老旧桥梁能否承受提速列车的冲击力,还有路基、枕木和钢轨所能承受的高速列车的速度等。另外,铁路沿线的防护栏设置不科学,途经农村的道口难以完全封闭,除应加强铁路部门的管理,还应该加强农村居民的安全教育,以防随意挖开防护栏。当前,2006年新春在即,不少大城市都已解禁鞭炮的燃放,安全问题一定要超前设想,其中普及节日安全文化是一项好对策。

何为综合减灾,国际上也无完整定义,但它的内涵至少应包括如下内容:全面认知并整合城市政府综合应急预案中涉及的灾害种类;灾害信息采集环节后的信息共享与综合;减灾全过程的综合;社会与政府减灾行为的联动;综合应急与城市总体发展规划结合。为此,我们必须要从综合灾情及灾害扩大化上,真正认识到综合减灾的必要。

- 上一篇文章: 新疆禽流感:潘多拉的盒子真地打开了
- 下一篇文章: 直击菲律宾泥石流



【关闭窗口】

最新5篇热门文章

最新5篇推荐文章

相关文章

没有相关文章