

文/郑大玮,明发源,韩淑云

城市突发事件频发,应急能力亟待提升

北京市突发公共事件应急管理体系自 2005 年建立以来,经过几年的努力,已形成应急体系的基本框架,并在突发事件和综合减灾实践中,特别是在为 2008 年北京奥运会和国庆 60 周年活动提供全方位高效有力的应急指挥和安全保障方面,收到了明显的成效。北京的应急管理已有很大改进,但仍不能适应现代化大城市的社会、经济发展需要,与建设世界城市的长远目标相比,仍有较大差距,存在的问题主要有以下几方面:①常态化的应急管理未得到全面落实。虽然中心城区已建成 10 个世界卫生组织标准的安全社区,但城乡结合部的安全隐患仍很突出。一些应急预案的针对性和可操作性不强,基层社区和企事业单位大多尚未编制,远未实现国务院提出的编制预案“横向到边,纵向到底”的要求。②城市的生命线系统脆弱,存在隐患。北京的道路和交通设施建设赶不上车辆的增加,交通拥堵成为老大难问题;气候的突变常造成电力和能源供应的紧张,持续严寒曾造成燃气供应的一度紧张;久旱之后突降暴雨容易导致道路或建筑工地的局部地面塌陷。③减灾应急监控信息尚未实现充分及时的共享交换,预警会商与联动不够。2003 年 SARS 事件和 2009 年中央电视台新址火灾的应急处置都表明,北京地区的属地应急管理原则还未能充分落实。④缺乏高层建筑抢险装备与技术,包括超高层建筑的灭火、救援装备与消防直升飞机。2009 年央视大楼发生火灾,消防队员只能人为攀高灭火,面对着三、四十层高的建筑,消防水枪鞭长莫及,灭火效率很低。⑤抢险救灾人力资源不足。抢险救援专业技术人员的技术素质和现场救助能力有待强化,应急抢险救援队伍的布局不够合理,在非传统安全的许多领域中,减灾技术与管理人才奇缺,志愿者队伍的应急管理能力有待提高。⑥市民防灾减灾教育培训薄弱。对市民自救互护能力的培训未达到系统化、标准化,安全文化教育尚未全面纳入中小学和高校教育体系及教学课程。部分人群几乎没有接受安全培训,特别是流动人口和农民工。

与现有的世界城市相比,北京城市硬件建设的差距在迅速缩小,但在城市的软件建设方面,即城市应急管理与市民安全素质方面的差距,要经过长期艰苦的努力才能逐步缩小,建议在以下几方面着力解决:

1) 加强综合应急管理能力的建设,努力实现防灾备灾前移。提高对自然灾害与突发公共事件的预警、监测能力,加强灾害信息管理与信息共享,建立和完善科学的灾情监测预警、风险评估与信息发布制度;救援应对前移,健全应急管理组织机构,提高应急管理能力和水平;健全专业应急救援队伍,建立市民广泛参与的志愿者队伍;经常开展应急演练,提高城市抢险救援和市民自救互救能力;加强灾害风险与损失评估、资源承载力与环境容量评价等工作,加强减灾应急科技支撑能力建设。

2) 编制城乡综合应急规划。面对 21 世纪城市重大突发公共事件的新特点,修订前期编制的减灾规划,结合世界城市建设目标,开展城市安全承载力和风险区划研究;新城和卫星城镇建设规

划必须增加安全减灾风险评估与安全设施建设,特别是生命线工程安全保障的内容。加快城乡结合部村镇的改造,解决低收入人群和进城务工人员的安居保障,降低社会风险。

3) 全面编制各级应急预案,实现“横向到边,纵向到底”的目标。结合北京市在工程建设和城市运行诸方面所暴露出的事故灾难经验教训,抓紧制定并完善能源、物资等应急保障预案和工作规程,修订和完善现有各类市级应急预案。同时要组织全市各区县、街道办事处、乡镇、各企事业单位和城乡社区,针对当地可能发生的各类突发事件,编制具有充分可操作性的应急预案,并定期组织评审和修订,使应急管理和行动落实到每个基层单位和每个市民。

4) 建设应急管理科技支撑系统。北京城市的迅速发展为城市安全带来了许多新问题,建设世界城市的目标给城市应急管理提出了新要求,为此必须建立城市应急管理的科技支撑系统,建立北京安全减灾研究中心。要充分应用现代化信息技术,汲取北京奥运会安保系统的高科技成果,编制北京减灾应急科技发展与产业振兴计划。积极引进与自主研发并举,大力提高应急抢险救援设备器材的科技水准与救援技术水平。

5) 加快建设应急救援物资保障体系。继续修建和完善布局合理的灾害避险场所,加强救灾物资储备网络建设,提升救灾物资仓储保管和运输保障能力,提高应急期食品、衣物、药品、帐篷等维持灾民基本生活的救灾物资和能源保障能力。建立北京市应对巨灾的基金和巨灾再保险系统。

6) 加强公众安全文化素质培育。编制减灾应急科普计划,组织编写系列科普教材,建设安全减灾师资队伍,实现安全减灾培训进课堂、进企事业单位、进社区,组建社区应急救援志愿者队伍,定期组织应急避险、互救技能的演练,使多数社区达到世界卫生组织的安全社区标准。

7) 加快京津冀社会经济发展一体化进程,缓解首都圈资源环境压力。北京市在 1949 年的人口只有 300 多万,现在加上流动人口已近 2000 万,城市面积也扩大了十余倍,原有的郊区与一个超级特大城市匹配已远远不够,资源承载力与环境容量不足的矛盾日益突出。与此同时,环渤海城市群也在迅速崛起。为适应北京建设世界城市的发展目标,必须把整个京津冀都市圈统筹规划,一方面充分发挥京津两大核心都市对周边的辐射作用,另一方面要把京津辖区以外的河北省邻近区域作为城市发展的辐射区,以缓解资源、环境的矛盾,增强北京城市建设的资源、环境安全保障水平。

本文作者:郑大玮,明发源,韩淑云,北京减灾协会。

本栏目专门刊登广大读者就促进科学技术发展的评论、提出的意见和建议,欢迎国内外科技工作者投稿。

(责任编辑 王芷)