

# 突发性重大灾害与 风险应急管理的科学共建战略

李功达 孟晓莉 侯鸿雁 刘 苑 周宏彬 (兰州理工大学人文学院  
兰州 730050)

中图分类号: D630 文献标识码: A

**内容摘要:** 突发性重大灾害与风险应急管理的科学共建战略即快速高效的恢复与重建。突发性重大灾害与风险之后的恢复与重建是政府应急管理的重要组成部分。本文在阐述突发性重大灾害与风险后恢复与重建工作应注意的问题的基础上, 探讨其工作内容。

**关键词:** 重大灾害 风险 恢复重建

**突**发性重大灾害与风险过后的恢复与重建是指通过政府投入和支持以及国际、国内资金与物质援助, 帮助受灾地区恢复到受灾前的功能水平, 包括援助灾民重建家园、重建必要的公共设施及恢复主要的经济和社会活动等。

## 构建灾后重建体系

形成较为完善的以政府救助和自助为主、社会救助为辅的灾后重建体系, 实现灾后重建是世界各国政府和灾民共同面临的课题。突发性重大灾害与风险后的恢复与重建任务包括安置灾民、恢复生产、灾后重建、资金筹集等工作。各级政府除了直接的支援金补助外, 还应通过一些间接性政策措施来对国民灾后重建实施救助。突发性重大灾害与风险后的恢复与重建工作具有艰巨性、紧迫性、专业性和长期性。恢复与重建需要广泛动员全社会投入抗灾救灾和灾后重建工作, 着力健全支援灾区的领导协调机制和联系协作机制, 保障工作有力、有序、有效开展。

### (一) 做好科学规划

规划是实施恢复重建的基本依据, 对规划的编制主体、原则、要求和程序, 政

府已作出规范。其一, 突发性重大灾害与风险后的恢复与重建规划必须统筹规划、科学评估、分步实施, 提出灾后重建规划和具体实施方案。其二, 突发性重大灾害与风险后的恢复与重建规划应尊重专家学者意见。其三, 突发性重大灾害与风险后的恢复与重建规划应充分听取灾区的意见。其四, 经过批准的突发性重大灾害与风险过后的恢复与重建规划应及时公布。其五, 突发性重大灾害与风险过后的恢复与重建规划建立在调查评估的基础之上。调查评估是编制灾后恢复重建规划的前提条件和重要基础, 其科学性、准确性在一定程度上决定着规划的科学性、可行性。

### (二) 加强政府的组织协调和监督指导

其一, 中央政府统一组织协调和监督指导。结合国际灾后重建的理论和实践, 对灾区重建的需求进行评估。其二, 各级人民政府要切实承担起灾后恢复重建的责任。加强组织领导和协调配合尤其重要, 灾区省级人民政府应当有计划、分步骤地组织实施灾后恢复重建, 国务院有关部门应当支持、协助、指导灾区的恢复重建工作。其三, 灾后恢复重建要统筹安排交通、铁路、通信、供水、供电、住房、学校、医院、社会福利、文化、广播电视、金融等基础设施和公共服务设施建设, 学校、医院等人员密集的公共服务设施要按照高于当地房屋建筑的抗灾设防要求进行设计, 增强抗灾设防能力。

### (三) 建立对口支援的良性协调与对接机制

突发性重大灾害与风险后恢复重建

中的对口支援是一个涉及多方面、多环节的系统工程。建立对口支援机制, 举全国之力, 加快恢复与重建; 各对口支援省(市)和接受支援的省、市、县、乡建立专门的指挥协调工作班子, 专司对口支援及建设工作。同时, 恢复与重建应体现可持续发展理念, 把节能环保最新、最实用的技术注入灾后重建; 恢复与重建应实现产业发展对接, 通过合作的方式, 建立环保型的可持续发展的企业, 实现产业发展对接。

## 突发性重大灾害与风险后的身心治疗与防疫

(一) 提高对灾害伤残人员的救治质量  
要有充足的防疫技术人员覆盖全部受灾地区。增派有丰富经验的医疗专家, 提高救治质量, 进行应急救治, 最大限度地减少伤员的伤残率和死亡率; 转变救治观念, 尽最大努力保障重伤员的生命安全。

及时切断污染源。及时处理灾后大量的医疗垃圾、生活垃圾; 加强对灾区废墟的清理处置, 做好防暑防涝工作, 加强卫生常识宣传, 降低发病率; 加强医疗巡诊, 紧急调配下发药物, 保障群众身体健康; 加强对切断污染源和疾病防控工作落实情况的督查。

优先安排灾后医疗卫生保健机构的维修和恢复、重建。一是保证防疫药品的供应。基本满足疫区、震区杀虫剂、灭菌剂等防疫药品的供应, 消除传染病疫情。二是保证灾民医疗急救用品、药品和防病治病最急需的基本器械、物资的购置, 强化急救医疗网络保障。三是依托医疗机构建立急救站, 县人民政府配备的紧急医疗救援装备由医疗救援急救站集中统一管理。第四, 做好重伤员的转移治疗工作。根据“分级救治”和“分地救治”的原则, 按照现场抢救、院前急救、专科治疗并向医疗条件好的大医院转院等几个阶段组织实施应急救护治疗。第五, 全力医治受伤灾民。保证绿色通道畅通, 各级各类医疗机构要妥善安排急诊科值班, 设立急救医疗机构全天候医治受伤灾民。

### (二) 实施积极的心理干预和指导

突发性重大灾害与风险后的心理干预越快越好。一是帮助被干预者尽快脱离应激源, 改变与心理创伤有关的生活

环境。二是在建立良好的关系后,可以给予被干预者支持性或疏导性心理辅导,使他们的情感得到疏泄或释放。三是帮助被干预者认识有关的应激源,正视和面对现实,鼓励他们调整自己去适应和处理各种事物,适应各种环境。四是鼓励被干预者锻炼自己的意志,发挥他们的主观能动性,培养其独立应付或处理各种复杂情况的能力。

突发性重大灾害与风险后的心理干预任务重大。需要进行心理干预的人群分五类。第一类是受重伤的灾民。他们的身心伤害都是最重的,这部分人是心理干预工作的重点。第二类是与遇难者或受伤人员有密切联系的个人和亲属。灾后他们会有一种巨大的丧失感和孤独感。第三类是未成年人特别是儿童。灾难事件对孩子造成的心理创伤更为严重,不进行有效的心理干预,他们今后出现强迫恐惧症、焦虑症等各种心理问题的概率会很高。第四类是救死扶伤的军人、医生、教师、志愿者,包括心理专家。第五类人是社会大众。

### (三) 做好突发性重大灾害与风险后的防疫工作

突发性重大灾害与风险之后防范可能出现的疫情是卫生防疫工作的主要任务。通过采取适当的预防措施,可以避免发生重大疫情。一是全力开展卫生防疫工作。增派卫生防疫人员;及时调运防疫药品;迅速把卫生防疫力量覆盖到所有乡镇村庄;加强疫情监测报告。二是确保大灾之后无大疫。保证饮水和食品安全;做好腐烂物的掩埋和处理;清理消毒内外环境。三是确保灾区医疗防疫覆盖面。保证有充足的防疫技术人员和督导员覆盖到每个受灾区;保证卫生防疫所需要的药品,尤其是消毒剂、灭菌剂、杀虫剂。

## 突发性重大灾害与风险后的恢复与重建工作

### (一) 解决灾民的基本安居问题

突发性重大灾害与风险应对与干预阶段转为妥善安排灾民生活、着手制定灾后重建规划的恢复与重建阶段后,安居问题成为最突出的问题。由于灾后重建永久性住房需要一段时间,过渡性安置房建设十分重要。一是合理确定每套过渡安置房面积;二是采用轻钢结构或符合抗震和使用

要求的其他材料;三是选用保温隔热、防火墙体材料,符合环保要求,所建临时住所要能防震、防火、防风、防渗;四是保证建设质量;五是过渡安置房室内要配置照明设施;六是配套建设一定比例的公共服务设施。

### (二) 做好灾民安置工作

一是抓紧调运灾民生活必需品特别是食品、饮用水、衣被等物资;二是建立临时学校,创造条件帮助灾区学生恢复上课,尽快恢复教学秩序;三是建立临时医院,确保灾民伤有所医,病有所治;四是精心安置好孤儿、孤老、孤残;五是加强社会管理,维护好灾区社会秩序。

### (三) 做好生产恢复工作

生活、基础设施的恢复。做好灾区人民的生活保障、卫生防疫、救灾物资供应、治安管理、学校复课、恢复生产,尽快全面恢复灾区交通、通信、供电、供水。

工农业生产的恢复。在确保安全的条件下,帮助灾区尽快恢复生产,积极帮助广大农民抢收抢种、恢复农业生产,帮助灾区企业自力更生、奋起自救。

做好地震灾区恢复生产工作。一要统筹安排,确保重点。以修复重要基础设施、搞好重点工程、抓好农业抢收抢种、搞活商贸流通、保障群众生活为重点,分类指导,分步实施。二要调整结构,优化布局。坚持恢复生产与调整区域生产力布局和产业结构相结合,结合当地资源、环境条件,发展优势产业;推动产业升级,促进可持续发展。三要主动自救,多方支援。加大国家政策支持和社会帮扶力度,充分依靠灾区各级人民政府,组织受灾企业和干部群众开展生产自救,减轻灾害损失。四要注重安全,维护稳定。加强地震监测,防范次生灾害,加强隐患排查治理,严格安全审查验收,确保在安全条件下恢复生产。五要广开渠道,扩大就业。实施多种形式的就业援助,开展以工代赈,增加就业机会。六要加强领导,协调配合。把恢复生产和灾后重建摆在更加突出的位置,建立健全强有力的恢复生产领导体制。

### (四) 灾后重建工作

灾后重建是一项长期而艰巨的任务。首先要做好灾后重建规划。灾后重建规划总体方案要包括城镇体系规划、农村建设

规划、基础设施建设规划、公共服务设施建设规划、生产力布局和产业调整规划、市场服务体系规划、防灾减灾规划等。

### (五) 增强灾后城乡建设工程的安全能力

实施突发性重大灾害与风险过后城市安全基础信息探测、调查,加强城市建设工程安全基础信息集成与开发,建立城市建设工程安全技术支撑系统,为政府决策、城市规划、工程建设、科学研究、公众需求提供全面的公共服务;修订或编制城市防震减灾规划,纳入城市总体规划,制定并实施城市突发性重大灾害与风险过后的安全方案,推进突发性重大灾害与风险安全社区、避难防灾场所建设;建立工程抗灾能力评价技术体系,提高抗震加固技术水平,推进新技术在工程设计中的应用。

## 突发性重大灾害与风险后的评估与分析

突发性重大灾害与风险过后的评估分析是恢复与重建的重要机制。该机制通过提供的卫星资源,向遭受重大灾害的地区提供相关的数据和信息,对灾害进行监测和评估。国家减灾中心设有卫星遥感中心,用于对突发性重大灾害与风险的评估。

突发性重大灾害与风险过后要结合实际做好灾区灾害评估。随着我国对突发性重大灾害与风险科学研究的不断深入及经济社会建设的日益发展,从预防和应对风险角度进行评估与分析已成为突发性重大灾害与风险管理的一个新视角,它有助于决策者对突发性重大灾害与风险后的恢复与重建做出决策。

突发性重大灾害与风险过后需要对突发性重大灾害与风险后的恢复重建作出管理决策。加强自然灾害风险隐患和信息管理能力建设;对全国各类灾害与风险进行评估,编制全国灾害高灾害风险区及重点区域灾害风险图,开展对重大灾害综合风险评价试点工作;协调相关部门的灾害信息沟通、会商、通报制度;充分利用各有关部门的基础地理信息、经济社会专题信息和灾害信息,建设灾害信息共享及发布平台,加强对灾害信息的分析、处理和应用;加强中央和地方救灾物资储备网络建设;加强减灾救灾装备建设。