



Brief Introduction to the Community System in USA and its Enlightenment

美国社区减灾体系简介 及其启示

吴新燕

社区是组成现代城市的基础,一个城市在遭受灾害侵袭时,社区居民不但是灾害的直接受体,同时也是抗击灾害的主体。1999年7月,在日内瓦召开的第二次世界减灾大会的管理论坛强调要关注大城市及都市的防灾减灾,尤其要将社区视为减灾的基本单元。我国各级政府在带领群众和灾害做斗争的过程中,加大了宣传教育的力度,努力提高公众防灾减灾安全意识和科学应对各种突发灾害的能力,并取得了显著的成效。但不可否认的是,我国在制定社区整体防灾规划、建立社区层次的应急反应队伍等方面和国外相比还有很大差距。在此,对美国社区减灾体系做一简要介绍,希望对我国的社区减灾工作有所裨益。

减灾规划

美国联邦紧急事务管理局(FEMA)在制定全国防灾计划的同

时,还制定了社区版的“可持续减灾计划”,内容包括:

(1)土地利用规划:例如,对于社区所在位置的潜在自然灾害(如山崩、洪水、泥石流、海侵)及科技灾害状况的了解;居民房屋建筑选址的安全性检查;是否预留了用于避难的场地等。

(2)示警系统设置:包括灾害预警、示警以及在一般电讯中断后的紧急通报系统。

(3)建筑物的管理与监督:各社区成员都有权要求地方政府确实执行对建筑物的管理,并进行监督检验。

(4)紧急救助及医疗系统:各社区都应备有重组的急难救助设备及人力动员计划,还要进行日常的定期防灾演习,落实任务分组及相关物资与设备的完备性。

(5)危机管理指挥系统:以社区或村为单位,从地方的横向联系、地方驻军的动员,直至中央危机管理机



构之间,都应被赋予不同程度的危机管理指挥动员职责,并有经常性的演练。

应急反应计划

美国联邦紧急事务管理局在2003年1月发布的《联邦反应计划》(修订版)中专门提到了社区联系的内容。

(1)部门职责:社区联系部门负责派送政府官员到灾区收集并发布灾害反应和恢复行动的信息,负责与社会和其他反应计划联系,收集并传送与联邦援助能力有关的信息。

(2)组织保障:从组织体系的保障上讲,社区联系部门是应急反应小组的组成部分,社区联系部门的协调官直接向联邦协调官汇报工作。根据灾害的大小和自然属性,社区联系部门的职能包括信息部门、一名行政/后勤联络官和训练联络员。具体职能见图。

(3)负责机构:自从联邦紧急事务管理局并入国土安全部后,负责机构也自然由联邦紧急事务管理局改为国土安全部。支援机构为司法部的社

会联系服务处和国家服务公司。

(4)实施原则:对于预期的或实际发生的紧急事件,FEMA的地方官员应该做的准备工作包括与受灾州联系,收集灾区相关信息,更换所需工作人员,向受灾现场或附近地区调派社区联系部门的工作人员。

为了与其他工作人员协调合作,社区联系协调官和州政府官员应在开始实施救灾工作时,遵循特殊灾害指导原则和目标制定社区联系计划。

为达到社会联系计划的特殊目标,有时需要联邦和州官员共同执行社区联系职能。包括受训的联邦和州的工作人员及了解社区当地情况的雇佣人员在内的现场小组将被组织、分配到灾区的各个地方。分配时,需要考虑受灾群众的文化、种族和宗教(包括语言)背景。

社区联系部门与受灾州密切协调确定社区的领导(基层的、政治的、宗教的、教育的、企业的、种族的)和邻区的支援团体,以便快速地完成信息的发布,确定未被满足的需求,建立即时对话和信息交流渠道,促进联邦、州和地方的合作,增强灾害恢复

工作中的相互支持。

应急反应队伍

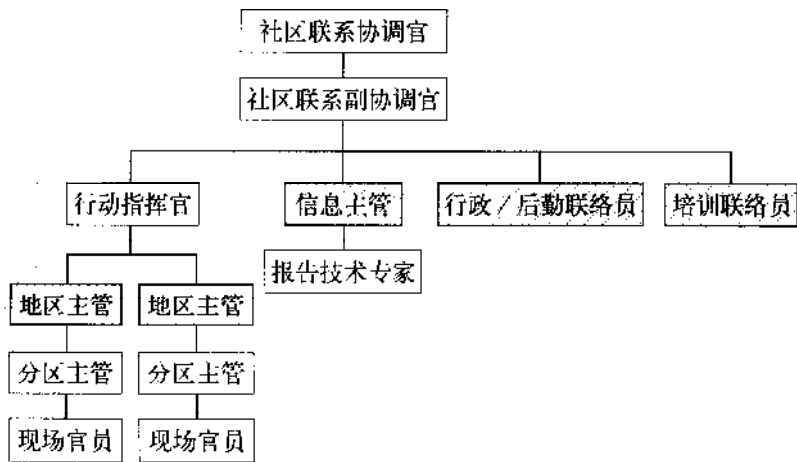
社区应急反应小组(CERT)是美国重要的市民组织队伍,布什总统强调要以社区为基础,引导市民发挥主动性,通过公共教育、培训和志愿者服务等内容,上要保卫国家安全,下要做好社区和家庭的灾害准备工作。

CERT的概念是在1985年由洛杉矶市消防局提出并加以完善的。联邦紧急事务管理局于1993年开始在全国范围内推广培训工作。自此,已有45个州、340多个社区实施了CERT计划。当灾害发生时,CERT的成员能给予灾害现场的第一反应者大力支持,向处于危急状态的市民提供即时援助,并且在灾害现场组织起自发而来的志愿者。CERT的成员还帮助处理非紧急状态事件,以保障社区和居民的安全。

CERT培训课程总共20小时,培训的内容涉及到灾害准备、灭火、急救医疗基础知识、轻型搜索救援行动。除此之外,还包括救灾模拟演习,结合在课程中所学的理论进行实践。未来两年内,CERT计划的目标是参与培训的人数翻番,总数达到40万人。

目前,CERT组织的影响范围已经从社区和企业扩大到了学校。如华盛顿州的Marysville中学成立了中学生应急反应小组,学习急救知识、地震灾害和应急反应对策等,以便及早准备帮助红十字会在紧急事件发生时建立总指挥部。另外,小组成员们还帮助其他学生和教职员工完成火灾和地震的模拟训练。

美国非常重视市民的防灾培训工作,拨出1900万美元用于培训市民,



应急反应小组社区联系部门的组织机构, [] 部分只在大灾时启动



以便在紧急事件面前更好地做出反应。

居民防灾教育

随着9·11事件的发生,美国联邦紧急事务管理局于2002年9月在其网站上公布了一篇长达100多页的文章,题目为“你准备好了吗——市民灾害准备指南”,该指南为家庭提供了如何针对各种灾害的具体指导,颇具实践意义。它在一定程度上已经成为美国政府对社区居民进行灾害教育的范本。

该指南详细阐述了防灾安全和关于防灾准备方面的内容。除了常规的自然灾害和技术灾害的防御之外,还增加了一些新的章节,如“灾害中的动物”、“热害”、“滑坡和泥石流”、“应急用水短缺”和关于恐怖主义的最新知识。

该指南是由联邦紧急事务管理局制定的,内容有关于灾害的准备、响应、恢复过程的具体建议。不但注重研究灾害给人类造成的物质上的有形损失,还关注由于痛失亲人、流离失所、财产受损等精神、心理上的影响。

当灾害发生后,虽然社区群众有当地政府和减灾部门的帮助,但个人还需做好充分准备,因为当地的救援者不可能及时赶过来,或者已经把人力投入到其他地方而无暇顾及此处。因此,做好充足的防灾准备,才能减少人们的恐惧、忧虑以及灾害带来的损失。该指南详尽地告诉读者,社区、家庭和个人应该了解发生灾后该做些什么,龙卷风到来时去哪里寻找避难所,灾害来临时还应该随时准备离开家里、躲到避难场地,如何满足基本的医疗需求,应当准备至少能维持3天的供给,包括急救用品、食品、饮用水和卫生用品等等。

同时,该指南还为读者提供了

灾后恢复、精神健康和危机咨询等服务。

美国的社区减灾工作体系对我国的社区防灾建设有一定的启发意义。

将防灾工作纳入社区建设中

我国社区建设的内容一般包括社区服务、社区治安、社区环境、社区医疗卫生、社区文化五项。笔者认为,在各种自然灾害造成的损失日益加重、技术灾害和人为灾害的类型和频率日趋增多的今天,将社区的防灾能力建设纳入到社区建设的内容之中,增强社区的抗灾能力,加强居民的安全素质教育,使得社区的每个家庭和居民都能科学地认识灾害,掌握一定的自救互救知识和基本技能,对于减轻个体损伤、减少灾害给社区带来的损失等都将具有重大的现实意义。

建立社区的防灾规划

规划的层次大致可分三层:国家宏观层次、省市中观层次、县级微观层次。

首先应从国家的层次上制定社区防灾规划;省市级政府在国家规划的总体指导下,建立适合本区域的社区防灾规划;在各个社区的微观层次上,应结合自身的实际情况,制定出可操作性较强的防灾规划,并根据外部环境的变化和需要及时修订。我国还未考虑过社区防灾规划,在这一点上,美国社区防灾计划的做法很值得我们借鉴。

拓展志愿者服务内容或
单独成立应急反应队伍

志愿者救灾组织在灾害发生时,能在第一时间里发挥有效的自救与互救作用。在灾害到来时,政府组织的救援活动总是滞后于居民的自救和互救,社区的服务组织和志愿者队伍在灾后较短的时间内即可参与救助生命的活动,这样可以使许多人劫后逃

生。目前,我国志愿者组织的服务项目大都集中在扶贫帮困、医疗健康、科技文化、法律援助、心理健康咨询、环保宣传等方面,而少有灾时救助的功能。所幸的是,早在1995年,上海市长宁区组建了全市社区第一支民防志愿者救灾队伍。如今,该区民防志愿者队伍的总数已发展到7000余人,共参与处置火灾、燃气泄漏、防汛防风、化学事故、卫生防疫事故等社区灾害事故58起。但我国这样的组织少之又少,发展比较缓慢。因此,有必要将民防救灾的内容纳入志愿者组织服务的范畴中,并相应增加装备、加强人员培训、队伍的演习等,有条件的社区可单独成立类似于CERT的应急反应队伍。

关注人们的灾后心理恢复

危机咨询服务,是灾后心理重建工作中非常重要的一环。重压之下,人们可能会变得暴躁、疲倦、极度亢奋、愤怒、孤僻。儿童和老人的灾后心理尤其脆弱,甚至不堪一击。及时对他们进行心理干预,可以有效缓解焦虑、抑郁等症状和绝望、无助等心态,使他们尽早认识、接受现实,帮助幸存者最大限度利用积极应对的技能,避免采用酗酒、滥用药物等消极有害的应付方式。对于我国来说,扩充灾害心理干预的专业人员队伍,强化政府和卫生专业人员对灾后心理干预重要性的认识,加大危机咨询服务经费的投入等工作,必将成为灾害善后的重点内容。

(本文作者系中国地震局地球物理研究所博士生)

(文编 吕苑苑)