

上海社区灾害和灾害管理中存在的问题

杨小时, 沈荣芳

(同济大学 经济与管理学院, 上海 200092)

摘 要: 首先分析了社区中比较重要和常见的几种自然灾害和部分人为事故及其成因, 并对社区灾害特点作了说明, 然后对上海市社区灾害管理中存在的问题进行了阐述, 并指出了当前迫切需要解决的问题。

关键词: 社区; 社区灾害; 灾害管理; 信息管理系统

中图分类号: X43; X45 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-811X(2002)04-0072-04

0 引 言

上海积极推行“两级政府, 三级管理, 四级网络”的城市管理模式, 社区是城市管理的基层, 在城市灾害管理中发挥越来越重要的作用。因此, 上海作为一个特大城市, 有必要将城市灾害管理细化至基层的社区灾害管理。而且, 中国城市基层组织形式也是以街道办事处作为区政府的派出机关, 负责办理上级部门交办的工作事务, 来实现对基层的管理职能。正是基于这样的管理体制, 本文中所谓的社区, 就是从空间地域范围上划分的, 将一个街道所涉及的辖区范围视为一个大社区, 使得城市社区与城市行政区划基本上是重合的。同时上海的社区具有一个很显著的特点: 人口的高密度(我国目前的平均人口密度大约为 $135 \text{ 人}/\text{km}^2$, 而上海市区的人口密度则高达 $2.75 \text{ 万人}/\text{km}^2$) 导致公共用地、工业用地、住宅的拥挤和紧张。由此产生的许多超高层建筑、大面积的地下建筑以及生命线管道的交错密集, 加大了社区防灾救灾的难度。以下分析影响上海社区的主要灾害和成灾原因, 以及社区灾害管理中存在的问题, 以期加强社区防灾救灾的管理, 提高抗灾能力。

1 社区主要灾害事故及成灾机制

社区的灾害事故很多, 但以下面的几种灾害事故最为普遍, 发生频率较高, 影响也较为严重。我们对成灾原因一并进行分析, 期望明确成灾原因后会有针对性的预防, 减少此类灾害事故的发生。

(1) 火灾 在社区灾害中, 火灾的发生频率最高。其发生的主要原因是: 家庭现代化、电气化、燃气化, 但居民消防安全意识不强、防火自救能力薄弱; 石油化工工业迅速发展,

收稿日期: 2002_06_23

基金项目: 上海市科学技术发展基金资助项目 (002512050)

作者简介: 杨小时 (1978-), 女, 江苏启东人, 硕士, 主要研究灾害的系统管理。

安全措施综合管理跟不上; 高层建筑不断崛起, 高层灭火装备落后; 部分社区民房老旧密集, 且多为木质结构, 火灾隐患相当大。

(2) **风暴潮** 风暴潮是社区比较常见的灾害, 而且具有较强的季节性和时段性。风暴潮一般主要由热带气旋引起, 最初引发台风, 然后伴有暴雨, 还可能碰上潮汛, 演变成危害巨大的风暴潮。根据历年统计: 上海地区年平均降水量为 1 143.3mm, 其中大部分集中在 5~ 9 月份, 5~ 9 月份内年平均降水量为 693.6mm, 大约占全年降水量的 61%。有的社区地势低平, 建筑密集, 高空的广告牌、霓虹灯、外挂空调机及居民窗台上的花草盆景等碰上风暴, 危险性相当大。若暴雨势急量大, 则排水不及即成内涝, 风暴潮碰头, 其灾更大。

(3) **地震灾害** 上海地区本身不处于地震带上, 但是毗邻的南黄海和溧阳地区都是中强地震频繁的地区, 这些地区的任何一次中强地震都会对上海产生影响。上海地区是华东地震重点监视防御区。考虑到这 10 年我国进入一个新的地震活跃期, 上海地区受到中强地震的影响, 这也是有可能的。而且若地震发生在建筑物、人口都很密集的小区, 造成的损失更是巨大。

(4) **交通事故** 上海是我国重要的交通枢纽, 高架、公路、地铁分层立体分布, 使得交通拥挤得到较大的缓和, 但随着人流量、交通工具种类和数量的不断增多、交通网络的迅速扩大, 交通事故越来越多, 恶性交通事故也屡有发生。尤其是有些社区的道路错综复杂, 小路星罗棋布, 路面狭窄, 拐口处时有建筑物等挡住视线, 增大了车辆发生交通事故的概率。

(5) **化学事故** 上海是我国最大的化学工业基地之一, 化学工厂遍布。随着经济发展, 化学行业也在不断扩大, 加之当前不少企业一味只求经济效益, 忽视了生产的安全性, 这些都使得化学事故隐患越来越大。化学事故发生时, 往往伴随着爆炸、火灾, 同时可能导致化学毒物大量外泄, 造成大量人员及居民中毒甚至死亡。而社区中最常见的化学事故就是煤气中毒、液化气中毒。

2 社区灾害特点

社区人口和建筑物密集、管线交错导致社区灾害的最大特点就是灾害的连发性和严重性。由于地理上的原因, 加之人为因素的影响, 自然灾害频繁, 特别是当等级高、强度大的自然灾害发生以后, 常常诱发一连串的次生灾害, 从而形成灾害链。在众多已存在或潜在的灾害链中, 以下面几种影响最大。

(1) **台风灾害链** 风是能量巨大的自然灾害, 它可以引起或诱发风暴潮、暴雨、风害、洪水、涝灾等一系列灾害, 从而形成台风灾害链, 如图 1 所示。

(2) **暴雨灾害链** 暴雨一部分与台风有关, 另一部分则出现在副高压的边缘冷热交接地带。暴雨可以引起洪涝、生命线工程被破坏等次生灾害。

(3) **地震灾害链** 地震的发生往往诱发一系列次生灾害, 如火灾、建筑物坍塌、生命线

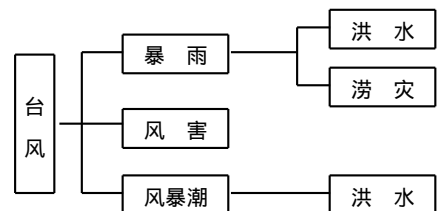


图 1 台风与其它灾害关系图

工程破坏等, 从而形成地震灾害链。

(4) 火灾灾害链 火灾的发生极其容易引起爆炸, 建筑物坍塌等。

3 社区灾害管理中存在的主要问题

上海市委、市政府对防灾救灾工作一直非常重视。社区的领导部门也在不断加强防灾救灾意识, 完善社区灾害管理网络, 从以前的较为单纯的应急救灾开始重视灾前防范、预案制定等。但社区综合减灾管理还尚未成熟, 存在一些不足之处, 主要有以下几方面:

3.1 没有社区综合减灾的系统规划

如前所述, 社区灾害很多, 不仅有单灾种的灾害, 也有危害巨大的灾害链, 因此社区综合减灾面临的任务相当严峻。要想完成这项艰巨的任务, 就必须要有规划作保证。近年来, 上海市在城市总体规划中也越来越重视防灾减灾规划, 但社区一级还不够系统, 很多只是单项防灾措施。灾害发生时, 常常临时制订抗灾计划, 仓促上阵, 造成一些不应有的损失。而良好的减灾规划可以对社区的灾害管理目标、应急预案和救援行动进行预先的安排, 使各种措施相互配合协调, 有效减少灾害造成的损失。

3.2 没有一个综合的灾害主管部门

上海目前的社区灾害管理一般都是分灾种由街道武装部、街道综合治理办公室、街道城区管理科等兼管, 没有一个明确的综合灾害主管部门。一旦灾害发生, 临时组建, 既影响日常的行政领导工作, 也难以提高抢险救灾水平。尤其是引发灾害链时, 由于这些灾害管理部门平时缺乏勾通交流, 临时组建的班子短时间内无法适应这种局面, 就会导致救灾工作的混乱和低效。防灾救灾管理是一项综合性的系统工程, 不应指望依靠灾害突发时临时组建的班子来完成这项复杂的突击性任务。为了明确各部门在减灾工作中的责任, 应设立一个灾害管理综合主管部门, 以行使其统筹防灾救灾管理的任务。

3.3 没有一支强有力的应急救援指挥队伍

如前所述, 防灾救灾管理是一项综合性的系统工程。当前的许多社区在救灾管理上虽然也有应急指挥小组, 但都是从各科室临时抽调成员组成, 指挥小组成员分工不够明确、配合也不够默契。因此, 有必要拟制各种不同灾害下的行动指挥应急救援预案, 包括组建一支应急救援的队伍及其领导班子, 定期进行训练和演习, 以备突发灾害出现时, 能够及时、准确、有效地做出相应的救灾反应。

3.4 没有完整的社区灾害信息管理系统

在社区的灾害管理中, 必须重视信息在灾害管理中的重要性。如果没有相关的情报和处理它的手段, 即使最熟练的专业人员, 掌握最好的组织系统, 实际上也无法发挥作用。信息的质量至关重要, 信息必须准确及时, 否则就会影响灾害救援。因此, 建立一个比较完善的社区灾害信息管理系统是很有必要的, 或者在已有的社区信息管理系统中增加灾害信息, 并及时更新。目前的社区灾害管理中由于分工协作, 许多可以为大家共享的信息基本上散落在各科室、个人手中, 平时又缺乏交流, 使得社区灾害信息无法共享, 影响救灾的效率。

3.5 生命线工程的减灾应急措施不到位

社区生命线工程的显著特点是: 一旦发生灾害损坏某个生命线工程, 很容易出现连锁灾害或

次生灾害。现在的社区生命线工程主要是由各自的公司管理, 比如燃气由煤气公司统一管理, 通信由电信公司管理, 社区一级的物业管理部門协助, 但这些部門的防灾救灾意识都比较薄弱。

3.6 软硬不结合, 管理不系统

社区的防灾救灾不但需要不断的加强基础设施建设, 也需要不断的提高系统管理水平。防灾救灾这样一个复杂的系统工程, 不可能仅仅依靠简单的硬件投入就能运转好的; 单有资金的投入、设备的更新、人员的扩大等, 也是不可能取得良好的防灾救灾效果的。社区有关部门经常是一段时间抓基础建设, 但等到这段时间过去往往就放松了。搞防灾宣传也是如此, 这些活动都没有连贯性, 也难于持久, 效果当然也不会很好。所以, 我们必须加强社区防灾救灾的系统管理, 要做到既抓硬件建设, 又抓软件管理, 两手一起抓, 两手都要硬。

3.7 居民缺乏防灾救灾意识和必要的自救互救知识

现在越来越多的灾害是由人为因素引起, 由于居民缺乏必要的防灾救灾意识及基本知识而造成的。平时, 如果居民能加强防灾意识, 提高自救互救能力, 灾时能够保持清醒和冷静, 明确该做什么, 不该做什么, 那么许多人为灾害就可以避免, 当然灾害所造成的损失也将大为减少。

要解决以上不足, 加强社区综合减灾管理也非一朝一夕就能完成的, 必须着眼于现有的基础和状况, 分清主次, 逐步完善。值得指出的是, 在以上的几个问题中, 最实用最关键的问题之一是建立完整的社区综合减灾信息管理系统。因为社区的综合减灾信息管理系统是社区进行减灾管理工作的依托平台, 借助这个平台, 可以对社区的减灾工作进行系统的规划和管理, 即使在现有的物质条件基础上也可以通过信息管理系统加强信息的交流与整合, 提高抗灾救灾的速度和效率。

参考文献

- [1] 上海防灾救灾研究所. 上海郊区防灾救灾系统管理研究报告[R]. 1997.
- [2] 张毅, 沈荣芳. 上海市防灾救灾系统管理存在的问题及对策[J]. 灾害学, 1997, 12(4): 24-28.
- [3] 刘波, 姚清林等. 灾害管理学[M]. 长沙: 湖南人民出版社, 1998.
- [4] 金磊. 城市灾害学原理[M]. 北京: 气象出版社, 1997.

Disasters in Communities in Shanghai and Problems in Disaster Management

YANG Xiao-shi, SHEN Rong-fang

(School of Economic and Management, Tongji University, Shanghai 200092, China)

Abstract: Some important and common natural disasters and man-made accidents and their causes in communities are analyzed. The characteristics of disasters in communities are described. The problems in community disaster management in Shanghai are expatiated. The urgent problems that needed to be solved are pointed out.

Key words: community; disaster in community; disaster management; information management system