

文章编号: 1008-7133(2007)02-0084-04

北京城市社区灾害管理模式的探索性研究

陈新辉¹, 任龙强²

(1.北方工业大学 经济管理学院, 北京 100041; 2.北京市门头沟地震局, 北京 102300)

摘要: 根据现代城市灾害复杂性特点, 指出北京城市社区灾害管理组织中存在的问题, 并借鉴国外城市灾害管理的先进经验, 提出了北京城市灾害管理新模式的基本原则, 构建一个在社区减灾委员会领导下的社区综合减灾的管理新模式, 并对该模式的组织结构、体系建设和日常管理内容进行系统性论述。

关键词: 城市社区; 灾害管理; 管理模式

中图分类号: F291.1 文献标识码: A

Exploratory research on management mode of community disaster in Beijing

CHEN Xin-hui¹, REN Long-qiang²

(1.College of Economics and Management, North China University of Technology, Beijing 100041, China;
2.Mentougou District Seismic Bureau, Beijing 102300, China)

Abstract: Based on the characteristics city disaster' complexities, these problems existing in Beijing Community disaster management system are explored. Three principles are put forward which are theoretical base of a new -founded management mode of community disaster, which is leaded by the committee of community with responsibility for its disaster. These important problems are analyzed systematically such as how to organize its structure, how to build its system and how to its daily operated.

Key words: community of city; disaster management; the mode of management

1 引言

目前,北京市已经基本形成了与区、街道体制相配套的社区管理体系,特别是在北京举办2008年奥运会之际,“政府主导型”的社区管理体制建设步伐不断加快。在城市社区不断发展的同时,各种自然灾害和人为灾害将给城市社区带来许多安全隐患,并时刻威胁着城市社区。目前,北京城市抗灾、减灾公共职能大多数分散在人防办公室、消防局、地震局等部门,各部门都单独针对自己管辖范围内的灾种进行预防,相互之间的协作甚少。然而,现代城市灾害已经不再会出现单一化灾害的趋势,因此这些部门孤立地对单种灾害进行预防,不能有效的应对城市社区灾害,同时还会不可避免的带来社区减灾建设的重复投入。

因此,建立一种综合性、高效率、能适应北京城市

社区灾害特点的管理新模式显得尤为必要。

2 建立北京城市社区灾害管理新模式的原则

2.1 适应城市社区管理特点,积极利用社区自治力量
北京市社区建设的发展思路已经走在全国城市社区建设的前列。2006年6月8日,北京市委、市政府召开了推进和谐社区建设座谈会。提出了“坚持以人为本、民主自治、互助合作、共建共享”的建设理念;要力争建立一种“在党的领导下,以政府的社会管理和公共服务职能为主导,政府调控机制同社会协调机制互联、政府行政功能同社会自治功能互补、政府管理力量同社会调节力量互动,对全社会进行有效覆盖和全面管理的管理体制”。透过这些政府行为我们不难看出,北京城市社区管理呈现的是“准政府管理,并逐渐加入社区自治、社会力量调节等社区管理内容”的特点和发展趋势。因此建立社区灾害管理新模式务必考虑模式运行的上述环境特征,积极利用社区自治

收稿日期: 2006-12-12

作者简介: 陈新辉(1974-),男,讲师;

任龙强(1981-),男,助理工程师。

力量,使得灾害管理模式与社区管理现有体制相匹配。

2.2 突出事前预防管理,实现多种减灾部门的协同作战

目前城市社区面对的危害呈现出“多种灾害同时发生,并且相互诱发”的特性,例如地震除去自身对城市的毁坏以外还可能诱发火灾、有害气体泄露、交通故障、电力系统瘫痪、震后瘟疫扩散等多种次生灾害其所长^[1]。就目前北京城市灾害的管理职能分工而言,分散在消防局、市政管委、公安分局、交通分局、电力公司、卫生系统等部门。这种条块分割式的灾害管理组织体系将导致在重大灾害的应急反应迟缓、资源配置低效率等诸多问题。它与北京城市社区灾害复杂性特点不相适应。北京市政府虽然在 2005 年 4 月,正式宣布成立了北京市公共突发事件应急委员会,在各个区县也成立了区应急委员会,综合负责辖区内的灾害管理工作,但是其管理思维也主要集中在“突发事件的应对”方面,缺乏真正的预防管理。因此,社区灾害管理新模式不但能充实并完善预防管理内容,而且还能保证多个减灾职能部门的协同作战。

2.3 坚持人本原理,充分调动社区居民减灾事业的热情

构建社区灾害管理新模式应坚持人本原理,要以“社区居民”为总体的工作导向,重视处理人与人之间的关系,把做好人的工作作为管理的根本。社区减灾活动是一项社会公益性事业,新模式应积极探索各种管理措施,调动社区居民的积极性和创造性。例如,可以利用亲情社区、和谐社区等文化建设为社区居民积极参与社区减灾事业提供巨大的精神动力。

3 北京城市社区灾害管理新模式的组织体系

北京城市社区灾害新管理模式应以“整合政府的各项减灾职能、有效提高社区应对各种城市灾害的能力,并取得综合减灾实效”为总体目标,充分发挥社区基层组织功能,合理预测社区可面临的各种可能灾害,有效地整合气象灾害预防、防震减灾、公共安全事件防范、火灾预防等一系列公共部门的减灾职能,合理利用全社会的减灾资源,统一规划社区的灾害管理职能。

社区灾害管理组织职能一般可以分解为社区应急预案的设计、避难体系的建设与管理、社区减灾基金的管理、防灾志愿者队伍的建设、社区灾害管理的文化建设等内容,其中,社区灾害管理文化建设对提高灾害管理模式的实际效果,丰富社区减灾管理体系的内涵具有十分重要的作用。

本文建议设立“社区综合减灾委员会”来担当社区灾害管理的中枢机构,并以社区居民为管理主要对象,综合预防各种城市社区灾害,围绕居民进行一系列的宣传、培训、演习、社团活动、制定家庭减灾方案

等工作。从而就形成了一个在社区减灾委员会领导下的社区灾害管理新模式,其组织体系如图 1 所示。

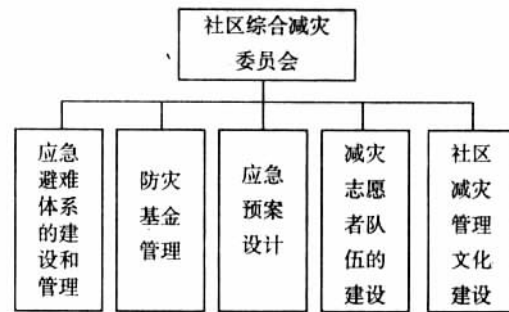


图 1 北京城市社区灾害管理新模式组织体系

4 北京城市社区灾害管理新模式组织体系分析

从图 1 可看出,该模式将具有实际减灾效果的工作体系,它覆盖了制度建设、经费管理、实体建制等各个方面社区灾害管理内容。

4.1 社区综合减灾委员会组织的设立

社区综合减灾委员会是由社区居民选举出来的,委员会还可以聘请各种灾害应急方面的减灾专家、部分党政领导代表,让他们担任委员会常任理事等方式加入到社区综合减灾委员会中,从而构成一个能够反应社区居民减灾愿望,有能力领导社区减灾事业的中枢机构。

社区综合减灾委员会是整个社区减灾事业的领导机构,它除了要负责灾害管理模式组织体系的建设以外,还需负责社区日常的减灾活动,这方面主要包括了防灾宣传、应急能力培训、日常减灾演练 3 项内容。

4.2 社区灾害应急预案的设计

为了保证灾害以后,社区能够从容面对突如其来的灾害,必须要事先建立相应的应急预案。预案需要详细规定社区在遭遇灾害以后,具体的救灾工作按照什么样的分工和顺序开展。这些都需要事先在应急预案中做出详细规定,一旦社区发生灾害发生以后,社区综合减灾委员会将按照应急预案中的规划,详细而有步骤地开展社区灾害应急工作。

除了上述要求外,预案还要规定在什么条件下、以什么方式启动及其他的日常管理和修订制度;社区减灾委员会,则对本社区的灾害应急预案有说明、解释、修改的权利^[2-5]。

4.3 社区应急避难场所建设和管理

应急避难场所体系建设涉及到灾害发生以后,社区居民如何安置的问题,规划后的避难场地可以解决灾民的衣、食、住、行等必需的生活问题。社区可以依据“平灾结合”的原则,充分利用现有的社区绿地、社区活动广场、运动场所等场地,通过应急供水、供电等功能改造以后,在这些地方树立明显的应急避难场所

标志,将它们建设成为社区的应急避难场所。

同时,需要把社区居民在紧急情况下如何疏散到这些场地,具体的场地如何分配等问题写到社区灾害应急预案中去,保障灾情发生以后,有组织、有计划地疏散和安置灾民。并通过日常的应急演习等工作让居民具体了解应急避难场所的分布状况、如何使用该场地等问题。

4.4 社区减灾基金来源及应用

任何一项事业的推动,都需要资金方面的保证,社区减灾事业也不例外。在社区灾害管理新模式中除了政府提供的部分减灾经费以外,还应有社区自己的减灾基金。减灾基金将为社区日常的减灾工作运转和关键时刻的应急活动提供经费保障。社区减灾基金的来源可以分为政府财政拨款、社区居民自愿募集、社区企业的捐赠以及基金管理带来的增值效益,但是根据救灾事业公益性特点,应该以政府拨款为主。

社区基金也是社区开展减灾宣传、社区居民应急能力培训、防灾演练等日常工作的重要支持。在灾害发生以后,社区减灾基金将能在社区的自我救援、社区灾后恢复和重建等工作中发挥重大作用,特别是在灾害应对初期,当外界救助物资、经费还没有到达以前,这些基金无疑将会发挥重要作用。

4.5 社区减灾志愿者队伍建设

根据北京城市社区的特点,减灾志愿者队伍的建设是最具可行性的社区团体之一。

在社区减灾事业中,减灾志愿者能够在灾害知识科学普及、灾情速报、灾后应急救援等方面发挥重要作用,例如:社区居民的志愿者能够很好的协助社区各个家庭了解家庭灾害常识、制定家庭应对火灾、风灾等灾害的应急预案、做好家庭防震准备等工作。灾害发生以后,在外界救援队伍到达以前,社区居民要开展自我救援,接受过专业救灾技能训练的社区减灾志愿者将成为社区生命的最有力的守护者⁶⁾。

社区综合减灾委员会要积极引导社区居民加入到志愿者队伍中来。社区减灾志愿者不仅是社区减灾事业的重要人力资源保障,同时加入志愿者队伍也是对社区居民减灾理念教育的一个重要手段。

4.6 与灾害管理有关的社区文化建设

社区文化建设是社区建设不可或缺的一个部分。而社区文化建设则是通过安全社区建设、亲情社区建设、和谐社区建设等实际的理念建设内涵构建起来的。其不是独立于社区减灾管理新模式以外的,而是服务于社区减灾管理模式的构建,优良的社区文化将为社区减灾效果带来巨大的乘数效应。

5 北京城市社区灾害管理组织的日常运行

北京城市社区减灾管理模式体系建立后,仍由社

区综合减灾委员会负责社区减灾模式体系的日常运行和维护工作,主要涉及到日常减灾工作宣传、社区居民和志愿者队伍减灾技能培训、社区应急演习等工作。

5.1 减灾知识宣传

宣传是社区减灾管理活动必不可少的内容。通过对社区居民进行减灾科学知识的宣传,能够让他们更多的了解“城市热害究竟是什么”、“风沙灾害是如何产生的”、“面对灾害,有什么样的前期准备措施”等知识,当人们对一种灾害常识的认知程度得到提高以后,群众面对灾害将不会再有巨大的恐慌情绪。同时,预防这种灾害的主观意识也将在无形中得到极大的提高。减灾科技知识的普及应是社区灾害管理中常抓不懈的一项工作,宣传实效将服务于整个社区的灾害管理模式体系⁷⁾。

同时,在针对社区居民的减灾科学知识宣传活动中,我们要注意到宣传的方式问题,可以利用高科技多媒体技术,通过图像、声音等能具体感知的形式把科学知识传播给广大社区居民,或者利用一些互动的宣传手法,例如游戏、竞赛等,让社区居民参与到宣传活动中来,这些立体的感受将会使居民对减灾知识的认知程度得到极大的提高。

5.2 减灾技能培训

社区居民应对灾害必须要具备一定的技能和技巧,例如在处理伤病员、预防次生灾害、逃生技巧等方面都需要一些专业的培训,所以在社区灾害管理新模式中必须建立以社区居民为核心的培训机制,通过专业的医疗救护培训、灭火培训、预防次生灾害的技能培训、脱险技能培训、灾害专业知识培训等训练课程,使社区居民具备相应的应急能力。

具体的培训形式,可与医疗救护单位、消防部门、地震专业部门等单位合作,通过有关专家来对社区居民进行专业培训,使他们具备这些方面的专业技能。

北京城市社区还可以根据国外的经验,比照荷兰国际紧急救援技术培训中心(ICET)的做法,独创一些社区减灾培训课程和系列认证,使对社区居民个体的培训体系,也要向标准化和认证化的方面发展。

5.3 防灾演练

一个灾害管理组织在制定好一套综合行动计划方案以后,需要在一定时期内进行排练、演习,用以保证计划的顺利实施和提高对这种即定计划的彻底执行程度。通过演练,还可以不断发现新问题,发现计划方案中的不足之处,并再加以修正。

在防灾演练方面,北京城市社区可以借鉴日本东京都地区防灾演练方式。日本东京都地区的防灾体系中,含有京都综合防灾演习、区市町村防灾演习和其他防灾机构的防灾演习等3种形式的演习内容,基本

覆盖了整个东京都地区按不同等级划分的不同行政区域。另一方面,日本东京地区的演习除了综合性的防灾演习以外,还有桌面演习、区域之间的联合演习、一些灾害初期的救火、救护避难演习、物资准备演习等多种形式和不同规模的演习。通过这些演习,该地区应对灾害的应对能力得到了明显的加强⁹⁻¹⁰⁾。

北京城市社区有必要建立定期的、有组织的开展各种演习的减灾制度,尤其注重在城市社区多灾害并发条件下的防灾演练。通过对拟定好的社区综合应急预案展开平时演练,检查社区灾害应急预案的可执行程度,并通过居民的实际参与,达到提高居民的应急反应能力、锻炼应急抢险队伍的目的。

社区防灾演习可以是区内全体居民动员的综合演习,也可以是局部的救护、逃生演练,预案之间的桌面演习,甚至是社区之间的联合演习等等,这些都是社区防灾演练的有效途径。

6 结 语

北京城市社区灾害管理是一项极其复杂的系统工程,要达成“在社区一级整合政府的各项减灾职能,有效提高北京城市社区应对各种灾害的能力,并取得综合减灾实效”的总体目标,务必科学合理地设立灾

害管理的组织机构,合理地配置权力并建立高效沟通联系制度等;务必调动社区居民对减灾事业的主动性、积极性和创造性,这是任何灾害管理模式有效运行的有持久、内在的根本动力。社区灾害管理新模式的有效性和存在的问题还有待实践中去检验和发现。

参考文献:

- [1] 丁仁杰,卢振恒.城市抗震设防安全[M].北京:中国科学技术出版社,2002.
- [2] 顾建华,邹其嘉.加强城市灾害应急管理能力建设确保城市的可持续发展[J].防灾技术高等专科学校学报,2005(2):1-4.
- [3] 翟 昆.对中国大城市危机管理的几点思考[J].城市与减灾,2005(1):5-8.
- [4] 徐德诗.努力增强城市灾害应急能力[J].城市与减灾,2005(1):9-12.
- [5] 郝团生.社区家庭地震应急预案[J].城市与减灾,2005(2):17-18.
- [6] 吴新燕.美国社区减灾体系简介及其启示[J].城市与减灾,2004(3):2-4.
- [7] 崔秋文,苗崇刚.国际地震应急与救援概览[M].北京:气象出版社,2004.
- [8] 顾林生.东京大城市防灾应急管理体系及启示[J].防灾技术高等专科学校学报,2005(2):5-13.

[编辑:郝志敏]

(上接第 83 页)

显要比一般时域 GARCH 仿真与预测的平均误差小,表明本文的方法提高了 GARCH 模型拟合金融资产收益率的精度,充分利用了样本信息,特别是对异常数据的利用,提高了模型的预测精度。

4 结 语

本文运用多尺度分析方法对我国上证指数 1997 年 2 月 19 日至 2006 年 9 月 18 日的收益率序列进行了实证研究。结果表明,收益率序列具有显著的异方差性,用 T 分布拟合上证综合指数收益率比正态分布更恰当,GARCH 模型对我国股市波动具有较好的拟合效果。多尺度分析表明不同尺度下的频域系数序列也具有 ARCH 和 GARCH 效应,因此我们对该序列进行 GARCH 模型拟合和预测,比较一般时域和频域分析预测的结果,经多尺度分析的 GARCH 仿真与预测平均误差明显要比一般时域 GARCH 仿真与预测的平均误差小,说明多尺度分析方法可以 GARCH 模型更能真实拟合样本数据,多尺度分析方法体现了数学显微镜的功能,这也是本文价值所在之处。金融波动的多尺度分析及建模具有广泛的研究前景,是金融市场波动性研究的一条可行途径。

参考文献:

- [1] BOLLERSLEV T. Generalized autoregressive conditional heteroskedasticity[J]. Journal of Econometrics, 1986(31):307-327.
- [2] BOLLERSLEV T. A conditionally heteroskedastic time series model for speculative prices and rates of return[J]. The Review Economics and Statistics, 1987(69):542-547.
- [3] VUORENMAA T. A multiresolution analysis of stock market volatility: Using wavelet methodology[EB/OL]. [2004-08-12]. Draft bank of Finland discussion paper.
- [4] CRAIGMILE P, WHITCHER B. Multivariate spectral analysis using hilbert wavelet pairs. International journal of wavelets & Multiresolution and Information Processing, 2004(4):567-587.
- [5] JEYANTHI KARUPPIAH, CORNELISA. Los. Wavelet multiresolution analysis of high-frequency asian FX rates, summer 1997 [J]. International Review of Financial Analysis, 2006(14):211-246.
- [6] GENÇAY R, SELÇUK F, WHITCHER B. Multiscale systematic Risk[J]. Journal of International Money and Finance to appear, 2005(8):612-629.
- [7] 张世英,樊 智.协整理论与波动模型 - 金融时间序列分析及应用[M].北京:清华大学出版社,2004.
- [8] RUEY S TSAY. 金融时间序列分析[M].潘家族,译.北京:机械工业出版社,2006.

[编辑:郝志敏]