

当前突发事件应急管理宣传教育的思考^{*}

姚迪

(浙江省地震局, 浙江 杭州 310013)

摘要:我国突发公共事件应急管理宣传教育工作日益受到重视,但目前仍处于相对落后的水平,这是与我国经济、社会发展水平不相协调的。主要表现为:应急管理的宣传教育流于宣传,教育基本空白;应急管理的宣传教育体系尚不完善、制度尚不健全;高质量的应急宣传教育门户网站尚未建立等。针对存在的这些问题,以浙江省为例,提出今后改进应急管理宣传教育工作的一些建议和对策。

关键词:突发事件;应急管理;宣传教育

中图分类号: X4 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-811X(2009)02-0134-04

2008年5月12日汶川8.0级大地震和6月15日日本岩手县7.2级地震,同样震级很高,但伤亡却天差地别。当然,这里有很多不可比较性,比如释放的能量不可同日而语等。但至少使我们不得不去正视日本成功的地震减灾教育,在应对地震灾害时有所启示。政府和民众已经进一步清晰认识到,灾害发生时不能够仅仅依赖政府来解决所有的问题,因为在等待政府或外在的有限资源时,往往失去了救援的黄金时段,而如果在事前对广大民众进行宣传和教育,增强他们在第一时间进行互救和自救的能力,将大大降低生命和财产损失^[1]。而且随着我国国力的显著提高,转向这种以减灾措施为重点的政策,已经有了必要的物质基础。因此,加强民众的防震知识教育,最大限度地减少地震可能造成的人员伤亡和财产损失,已经势在必行。

事实上,2007年颁布的《中华人民共和国突发事件应对法》已经就防灾减灾的宣教工作做了明确要求,但是,从目前全国的整体实践情况来看,宣传教育水平与实施有效的应急管理的要求仍然相距甚远。在新的形势下,有必要积极探索突发公共事件应急管理宣传与教育的思路与对策,真正落实应急管理宣传教育体系的高效运转。

1 突发事件应急管理宣传教育现状

很多年以来,我国相关政府部门开展了一定

的应对突发事件的宣传教育,积累了较为丰富的有一定应用价值的经验。但总体而言,迄今为止,无论是各级政府机构还是各类组织以及公民个人在应急宣教方面仍处于相对落后的水平,这是与我国经济、社会发展水平不相协调的^[2]。

1.1 应急管理宣传教育工作流于宣传,教育基本空白

首先,需要强调的是突发事件应急管理宣传和教育的区别。宣传是低层次的教育,支出成本较低,相应得到的效果也较低。教育则是要求投入高,规划远,组织详,效果佳的,且可以检验考核。从这个意义上说,当前我国的现状是流于宣传,教育基本空白。

宣传的形式比较单调乏味,目前还主要停留在贴海报和口头宣传的层面上,往往关注于印刷了多少宣传材料、制作了多少展板、接待了多少参观人员,而实际宣传内容却没有新意,缺乏趣味性,缺乏反馈渠道,仅仅是信息的单向传递,互动性较差,不能够提起广大公众对应急避险知识的兴趣,无法给人们留下深刻的印象。此外,这种宣传模式也大大地限制了宣传教育的范围,使得涉及面较窄。以浙江为例,2005年由省政府应急管理办公室,省科技厅、省地震局和省灾害防御协会推出了《浙江省公众防灾应急手册》,省长吕祖善亲自作序,免费向全省每个家庭发放,共计发行了1550万册,力度之大,重视程度之高,可谓前所未有。该书涉及面广、专业性强,

^{*} 收稿日期:2008-10-04

基金项目:浙江省灾害防御协会调查项目(2008001)

作者简介:姚迪(1981-),女,浙江平湖,人,硕士,主要从事灾害防御管理工作。E-mail: yaodi33@tom.com

在 2006 年度全国优秀防震减灾科普作品评展活动中被定为向全国推荐的优秀科普作品。然而，2007 年初，丽水市莲花区花园中学初三李昱宣同学就该书公众阅读率、理解率以及社会效益等问题对该市上千公众展开的社会调查显示：此书阅读率仅为 33.4%，理解率仅为 38.5%，其中除了公务员家庭两率超 60% 外，企业、农民家庭普遍较低。调查结论表明，该手册在社会公众中产生了一定的影响，起到了较好的宣传效果。但总体看，公众阅读率、理解率较低，甚至还有相当一批家庭没有收到该手册，政府的初衷没有得到很好的体现，社会宣传效果也大打折扣。

应急教育整体基本处于空白状态，突出的是中小学校的应急教育工作。由于教育的功利性，对于具有明显价值倾向的内容学习相对重视，而事关个体生存、规避危险的教育与训练几乎被边缘化。在推进安全知识概念向生存技能转化上也鲜有举措，使得中小学生在未来的生活学习中缺乏自立与规避危险的能力^[3-5]。比如，这次汶川大地震中，中小学生的伤亡特别惨重。可见，应急教育的内容本身与实际操作之间也有差距，还有待改善。由此造成的结果是，广大学生对突发公共事件认识不足，缺乏主人翁责任感，缺乏抗击突发公共事件的能力。

1.2 应急管理的宣传教育体系尚不完善、制度尚不健全

从目前情况看，应急管理的宣传教育并没有形成一个纵向到点、横向到边的体系。基层组织如社区居委会、学校和各企事业单位参与到应急宣传教育体系当中的数量、质量都是较低的，宣传教育工作的无主管理的结果必然是体系松散，无人去督促、考核宣传教育的成果，长此以往，必将陷入恶性循环^[6]。

应急管理的宣传教育并没有制度化。从宣传教育的主体、受众和宣教的内容来看，均带有较强的不确定性，具有极大的随意性，这就大大地降低了宣传教育的效果。各个基层宣教单位由于没有统一的工作标准可以遵循，工作态度和积极性会受到一定的影响。由于纵向的沟通、反馈体系和横向的交流体系都不畅通，每个基层单位都处在孤军作战的状态。如果我们针对同一受众就某一方面的应急知识进行系统的定期宣传，将会收到事半功倍的效果。比如，浙江省地震局通过建立防震减灾科普示范学校网络，有计划地分步骤地开展宣传教育，效果比较理想。但是限于经

费有限，网络范围较小，属于试点阶段。

1.3 高质量的应急宣传教育门户网站尚未建立

与应急指挥管理的主体不同的是，广大宣传教育的受众来自于社会的不同行业和部门，年龄构成也千差万别，若想对所有公众实施统一模式的传统宣传教育，实施难度很大，为实现信息的共享和交互，必须依靠高水平、高质量的信息门户网站来实现。

现在，已有一些有关应急管理方面的网站，如中华人民共和国政府网、浙江省人民政府网等，但是应急管理只是这些网站内容的一个版块，而且这些网站主要是针对广大公务员设计的，在内容的选择和编排上，更侧重于应急管理方面的最新进展的报道，有关方面的研究和动态，而面向公众的科普宣教和灾害预警官方网站就比较少。而且目前大多数这种网站都显得内容单调，缺乏趣味性和吸引力，专业人士与民众的互动少，彼此缺乏正确的认识^[7-8]。比如，这次大汶川地震政府没有准确的预报引发社会公众的强烈不满，很大程度上就是对地震预报现状的不了解，缺乏理解与沟通。

因此，建设高水平、高质量的门户网站，是提高全民应急水平的重要举措，有必要在思想上给予高度重视，在行动上循序渐进地落实。

2 浙江省应急管理宣传教育的主要对策

应急管理的宣传教育是应急管理指挥体系运行的基础，是应急管理的重要组成部分。各级政府及相关部门都逐渐意识到宣传教育的重要性，而要真正落实应急管理的宣传教育关键在于科学发展，应把它作为一项战略性的工作从以下几方面展开。

2.1 转变观念，投入到应急管理宣传教育中去

实践出真知，理论要接受实践的检验。据统计，在一般的培训教学中，理论占 30%，实践占 70%。只有通过大量的实践，才能够将理论理解得更透彻清楚并能运用理论来分析遇到的现象，从而选择合适的方法从容应对，减少由此造成的人员伤亡和财产损失。因此，各阶层仅仅在思想上重视是远远不够的，行动上更不能放松。

突发公共事件应急领导者和组织者有必要把安全教育培训纳入党政干部与公务员培训的内容当中来；各部门和单位举办的领导干部、管理干

部培训班要开设安全教育课程,普及安全防范与应急救援知识,提高安全防范与应急处置能力^[9]。

相关单位可根据自身特点,加强突发事件应变能力的培训。目前浙江省的预案体系建设日趋完善,基本实现“横向到边,纵向到底”。有必要加强预案的宣传和学习,只有认真学习了、充分理解了,才能真正贯彻施行,不然所谓预案只能是废纸一张。然后通过各种演习,检验宣传教育的效果和各项预案的可行性。从多年的实践我们不难发现,经历过突发公共事件洗礼与考验的群体的应变能力会明显提高。如2006年在浙江省珊溪水库先后发生了2次4.6级震群,该地区群众应急处置能力明显提高。这其中除了群众掌握了防震减灾知识,还有一个很重要的原因是他们已经经历了此类事件的考验,具备了一定的经验和实际操作能力。除此之外,我们还可以通过桌面演练、现场模拟等形式,增强经验和实际操作能力。在演习的过程中,不但可以检验我们应急宣传教育的效果,而且可以评估各类应急预案的可行性。

2.2 按需施教,开展多渠道多形式的宣传教育活动

全民宣教的对象是普通公众,由于广大民众的知识背景、文化程度和接受能力有很大的差异,因此给宣传教育带来了一定的难度。在宣传教育的过程中,我们应该针对不同的人群应对突发事件的不同需要出发,有区别、有针对性地授之以所需的知识和技能,做到缺什么补什么,需要什么学什么。比如针对汶川大地震显露出来的应急避险问题,教育我们地震科普宣传有必要全面地系统地普及地震基础理论和原理,让广大受众明白面对不同震级的地震应该采取不同的对策,该跑就跑,该跳就跳,该躲就躲。教育不可能一刀切,让每个受众自己去思索、去理解,效果可能会更好。比如,让中小学生根据自己所处的环境(学校、家里、娱乐场所等)分别制定面对不同震级地震的应急预案和逃生路线,自己动手又动脑,既有意义又有实用性。

多渠道多形式进行宣传,既要保证科学性,也要保证趣味性、生动性,特别是需要采用一些广大公众喜闻乐见的形式,宣传一些已经发生的,且对人们的生命财产造成严重危害的事件。如美国电影《龙卷风》、《10.5级大地震》中虽然没有关于龙卷风、地震的任何教育性文字的描述,但是它通过对这一事件的完整播映,给人们留下了深刻的印象,让人们在不知不觉当中感受到了大自

然难以抗拒的力量,促使人们去反思环境的恶化带来的严重后果,提醒大家保护环境。此外,建设实用性强、广大公众喜闻乐见的应急管理宣传教育和灾害预警网站也是广大公众掌握各种应急信息资源的重要途径。在网站的内容建设上,我们可以根据浙江省以往突发公共事件发生的类型和特点,有针对性地选择与浙江省的自然环境 and 经济环境密切相关的内容,这样,大大地减少了应急宣教的任务量,做到重点突出。在宣传教育的形式上,可以充分因地制宜,发挥本土优势,如通过动漫的形式来传递应急管理宣教知识。此外,我们还可以利用网站的互动性特点,开辟专家答疑等活动供公众参与,以调动其主观能动性。而且从以往的经验来看,网站的建设是比较容易的,但是网站的日后的推广和维护却是容易被忽视的,这需要长期坚持。

要想真正实现多渠道多形式地宣传教育,最终还是要落实到具体的现实生活中的硬件,也就是说我们必须有相应的硬件设施和开展各项宣传教育的场所和环境。事实上,到目前为止,浙江省尚没有具备以上培训设施的公共场所供广大公众使用,而许多发达国家早已建立了此类科教馆,尤其日本走在了前列^[10],这是值得我们深思的。

3 结束语

突发公共事件的应急管理宣传教育是一项极其复杂的长期的系统工程,我们对它的研究既不可能一蹴而就,也不可能一劳永逸。随着社会的不断发展,还会有许多新的情况与问题出现。因此,我们必须紧密结合不断发展变化的客观实际,对此进行整体全面科学长远的规划,有序推进其实施。唯有如此,才能真正将全民应急能力提升到一个更高的水平。

参考文献:

- [1] 罗伯特希斯. 危机管理[M]. 北京: 中信出版社, 2001.
- [2] 吴江. 大大加强我国各级政府应急管理能力的建设[N]. 人民日报, 2005-12-06(2).
- [3] (美)帕迪利亚. 科学探索者丛书: 天气与气候[M]. 杭州: 浙江教育出版社, 2002.
- [4] 尹建美. 略论中学、科学、教学中的灾难灾害与应对教育[J]. 科学教育研究, 2005, (1): 45.
- [5] 罗祖德. 科学反思印度洋海啸[J]. 科学画报, 2005, (2): 32.
- [6] 张华文, 陈国华, 颜伟文. 城市社区应急文化体系构建研究

- [J]. 灾害学, 2008, 23(4): 101 - 105.
- [7] 陈立梅. 突发公共事件应急管理宣传教育对策研究[J]. 南京邮电大学学报: 社会科学版, 2007, 9(2): 17 - 23.
- [8] 杨秀生, 刘涌梅. 新时期防震减灾宣传工作机制及政策研究[J]. 灾害学, 2005, 21(1): 98 - 102.
- [9] 郭研实. 国家公务员应对突发事件能力[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2005.
- [10] 张路, 周攀, 谷一山, 等. 7 级强震备震过程的科普宣传及其减灾意义[J]. 灾害学, 2008, 23(3): 124 - 129.

Some Thinking about the Current Propaganda and Education of Emergency Management

Yao Di

(*Earthquake Administration of Zhejiang province, Hangzhou 310013, China*)

Abstract: More and more attention is paid to the propaganda and education of emergency management in China, which is relatively backward and disharmonious with the country's economy and social development. The propaganda and education of emergency management maintain only at the former with the latter as a blank; The propaganda and education system needs to be completed and its regulations need to be perfected; The related portal website of high quality has not yet been established. Taking Zhejiang as example, suggestions and measures according to the present problems are put forward.

Key words: emergency event; emergency management; propaganda and education

(上接第 109 页)

Research on "Fragility" of Husbandry in Natural Disasters in Inner Mongolia Prairie ——Taking Xilinguolemeng Pastoral Area as an Example

Hai Shan¹, Wuyundalai¹ and Menkebater²

(1. *Key Study Base of Humanistic Social Science Ethnology,*

School of Inner Mongolia, Inner Mongolia Normal University, Inner Mongolia 010022, China;

2. Inner Mongolia Educational Publishing House, Inner Mongolia 010010, China)

Abstract: It is believed long by scholars that "fragility" is one characteristic of husbandry in Inner Mongolia prairie and is one of the main factors that influence the husbandry development. By using research methods such as field survey and document consulting, the so-called evidence of the "fragility" cited frequently and the husbandry developing history of the Xilinguolemeng pastoral area in the past half century are analyzed. The result shows that the "fragility" and economic loss of the husbandry are mainly caused by human, in stead of natural disasters.

Key words: husbandry; fragility; natural disaster; geographic environment; Inner Mongolia