

城镇社区地震应急工作模式的建立^{*}

张 勤, 高亦飞, 高 娜, 蒋春花, 王宝坤, 郭建素, 贾军鹏

(河北省地震局, 河北 石家庄 050021)

摘 要: 社区地震应急工作是我国地震应急管理工作的主要内容之一, 是减轻地震灾害的有效途径。如何依托社区开展地震应急工作是近年来, 特别是汶川地震后全社会关注的问题。从地震应急组织管理、应急预案、志愿者队伍建设、宣传培训、应急演练、物资储备、避难场地和疏散通道设置以及地震应急处置等几个方面讨论了社区地震应急工作模式。

关键词: 城镇社区; 地震应急; 工作模式

中图分类号: P315.9 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-811X(2010)03-0130-05

自1990年以来, 社区建设逐步成为我国城市建设管理的核心内容。随着大量的社会管理、社会服务、社会保障功能从政府和单位中逐渐剥离出来并让社区承担, 社区的工作内容越来越丰富, 工作面越来越宽, 功能越来越多。社区的人群结构、基础设施、各种组织机构、医疗卫生等社会服务相互作用形成的社会、经济、文化共同体, 虽是我国社会组织结构中最小的社会组织, 但却具有有效的社会机构和潜在的行政能力。社区是构成城镇的基本单元, 是政府实施社会管理的主要依托, 也是城镇防灾减灾的基本单元。在遭受地震灾害侵袭时, 社区是地震灾害的承灾体, 同时也是应对的主体。社区防震减灾是城市防震减灾工作的重点, 以减轻地震灾害为目的的社区地震应急工作也越来越受到重视, 因此在当前社区工作中, 建立一套适合社区的地震应急工作模式, 指导社区开展地震应急工作, 做好地震应急准备, 对减轻地震灾害损失具有重要意义^[1-3]。

1 社区的脆弱性及地震应急工作需求分析

社区遭受地震灾害的程度是地震灾害本身和社区脆弱性相互作用的结果。地震发生是必然的、不可控的, 位于地震发生地域的社区对地震灾害的应对和承受能力的强弱是决定灾害程度的重要因素, 所以要减轻地震灾害就要降低社区的脆弱

性。“脆弱性”一词常用于自然灾害研究文献中。一般来讲, 脆弱性包括受灾度、敏感性和恢复力。受灾度指一个区域或群体蒙受灾害或危险的程度; 敏感性是一个系统对冲击或压力的反应程度; 恢复力则是一个系统面临冲击或压力时通过应付或适应避免损害的程度^[4-5]。世界卫生组织编著的《社区应急准备: 管理及政策制定者手册》认为, 脆弱性是许多因素影响的结果, 社区脆弱性表现在两个方面: 易感性, 即社区暴露于灾难的程度; 适应性, 即社区处理灾难的能力^[6]。易感性就是社区的受灾度; 适应性就是社区的敏感性和恢复力。降低社区对地震灾害的脆弱性, 就是要提高位于易发生强烈地震地区社区的适应性, 即提高社区对地震灾害的承灾能力和应急处置能力。

社区的社会群体、社会组织机构都是灾害的承受者, 其社区文化也影响着对灾害的应急处置能力。社区对地震灾害的脆弱性主要表现在社区基础设施的抗震能力、社区组织机构和社区群体的应急反应能力、社区应急救援能力、社区应急准备工作情况以及社区居民灾害文化水平等方面。因此, 提高社区对地震灾害的适应性要综合考虑以上几个方面的因素。基础设施的抗震能力是社区防御地震灾害的工程措施, 主要包括社区房屋建筑、生命线工程(供水、供电、供气、通信、交通等)的抗震能力。抗震设防是地震灾害预防中的一项工程性预防措施, 就是要对各类建设工程按照抗震设防要求和抗震设计、施工规范进行抗震

^{*} 收稿日期: 2010-03-30

基金项目: 地震行业科研专项项目“社区地震应急模式研究”(200808059)

作者简介: 张勤(1969-), 男, 内蒙古商都人, 处长, 主要从事地震应急管理和研究工作. E-mail: zzqq1211@yahoo.com.cn

设计、施工。社区组织机构、社区群体的应急响应能力和社区应急救援能力都是社区防御地震灾害的应急管理措施。社区文化是影响社区群体生活和社会行为方式的重要因素，特别是人们对灾害认知、防御能力，受灾时的人及社会的心理、行为反应，防灾文化宣传教育等对降低社区脆弱性有重要影响^[7-9]。通过应急管理工作措施提高易感社区对地震灾害的适应性，建立一套适合社区的地震应急工作模式成为社区抗御和减轻地震灾害的必需。

2 城镇社区地震应急工作模式

一般来说，我国的社区以街道、居委会辖区为界，社区组织管理工作由居民委员会负责。因此，以社区街道、居委会为依托，建立社区地震应急工作模式，开展社区地震应急工作是最直接、最有效的减灾手段。

2.1 地震应急组织管理

2.1.1 组织管理体系

(1)地震应急工作领导小组

社区居委会成立地震应急工作领导小组，平时负责地震应急日常管理工作，发生地震应急事件后自动转换职责作为社区抗震救灾领导小组，组织领导抗震救灾工作。

居民委员会主任为地震应急工作领导小组第一责任人，平时负责管理地震应急的日常工作，在发生地震应急事件后，作为社区抗震救灾领导小组的指挥长。

社区地震应急工作领导小组主要成员一般不少于6人，根据工作人员的具体情况进行分工，分别负责应急预案制定、宣传培训和应急演练，志愿者队伍组织管理、通讯联络和灾情统计上报，避难场地及疏散通道设置、物资储备与后勤保障，组织自救互救、协助抢险救援、医疗救护、隐患排查和次生灾害处置，治安联防等工作。

(2)上级机构

社区地震应急工作领导小组接受当地街道办事处直接领导和地震部门的业务指导，及时汇报工作计划和进展情况。震后要迅速将获取的灾情等各类信息上报其上级机构和地震部门。

(3)防震减灾协管员

社区地震应急管理以每栋楼房为基本管理单元。在每个基本管理单元中选出或指定专人作为防震减灾协管员，负责所在单元的地震应急

及其相关工作的联系与协调。

2.1.2 日常地震应急工作

日常地震应急管理主要有以下几个方面：制定年度工作计划；及时修订、完善应急预案；地震应急基本信息管理；志愿者队伍组织管理；地震知识的宣传培训；应急演练；应急救援物资储备；避难场地及疏散通道的规划落实等。

2.1.3 震后地震应急工作

(1)抗震救灾指挥场所

社区地震应急指挥场所是临震或震后开展地震应急指挥的工作场所，应具备召开会议、汇总信息、实现上下沟通、形成内部决策、进行信息报送等基础条件。社区地震应急指挥场所一般可与居委会办公地点共用，有条件的地震高发区可专门设立。

(2)抗震救灾指挥领导小组

破坏性地震发生后，社区地震应急工作领导小组自动转为社区抗震救灾领导小组。如遇严重人员伤亡等特殊情况，由幸免的社区地震应急工作领导小组成员或志愿者队伍负责人、防震减灾协管员等临时组成。

(3)抗震救灾指挥工作任务

社区地震应急指挥工作由社区地震应急指挥领导小组全面负责，包括组织人员集结、宣布应急预案启动、部署协调志愿者队伍积极开展工作、灾情汇总上报、接受传达上级指示等。

2.2 地震应急预案

社区地震应急预案是社区地震应急准备工作的基础，是社区开展抗震救灾工作的指南。社区地震应急预案的基本框架和要素应包括以下几个方面的内容。

(1)前言。说明编制地震应急预案的目的、意义、预案适用范围等。

(2)社区基本情况。应包括的要素有：社区大小、分布、地理位置、交通状况；社区居民规模、密度、人员结构；社区建筑物情况(年代、结构、数量等)；社区辖区及周边企事业单位、学校、商场、医院和避难场所等分布情况；社区生活环境(水、电、气等)配套情况；社区地震地质情况；等等。

(3)组织指挥体系及其职责。地震应急工作领导小组的构成、下设机构等。各岗位的职责与任务。

(4)社区救援力量。社区地震应急救援力量构成。各救援力量的救援任务。救援措施和程序。

(5) 防震应急。信息发布和动员, 包括信息发布方式、程序、内容、范围, 应急准备动员。应急生活必需品、应急物资准备。应急疏散安置准备。应急宣传, 包括宣传的方式、内容等。

(6) 破坏性地震应急。应包括以下要素: ①抗震救灾指挥领导小组的应急处置程序。②灾情收集报告: 明确灾情收集责任人、灾情收集内容和报送方法。③疏散要点: 疏散的组织、实施, 疏散线路, 疏散地点。④救援要点: 救援的组织、实施, 救援程序、方法, 救援应注意的事项。⑤次生灾害处置要点: 针对可能发生的次生灾害, 给出处置方法和应注意的事项。⑥生活安置要点: 生活安置地点, 安置对象, 生活保障。⑦治安保卫要点: 配合有关部门实施社会治安临时保障措施, 对生命线设施、重要单位实施监控和保卫措施。⑧应急宣传: 宣传的方式、内容等。

(7) 保障措施。要规定救援力量保障; 物资保障; 制度保障; 通信、电力、交通保障。

2.3 地震应急志愿者队伍建设

2.3.1 志愿者队伍的组建

社区地震应急工作领导小组负责地震应急志愿者队伍的建设和管理, 地震部门给予指导、支持和帮助。

(1) 通过个人报名、资格审查招募地震应急救援志愿者, 地震应急救援志愿者可优先招募具有消防、水、电、急救医疗、心理咨询等相关技能的人员, 特别是接受过培训并取得资格证书以及有应急救援经验的人员。

(2) 队伍的规模宜不低于社区常驻人口的 3%。

(3) 队伍应建立组织, 制定章程, 确定召集人, 对队员进行注册登记, 发放统一的志愿者注册证和队员证, 建档管理。

(4) 队伍应建立规章制度, 包括岗位职责、组织纪律、考核办法、装备管理等。

(5) 队伍应制定各项工作预案。

(6) 队伍应有统一的标识。

2.3.2 志愿者队伍装备

(1) 个人装备主要包括: 服装、安全防护用具、急救用品、照明设备等。

(2) 公用装备主要包括: 基本救援工具、简易医疗救援器材。

(3) 装备通过多渠道解决, 包括个人捐助、企业赞助等, 也可按照“平震结合”的原则, 将企事业单位的现有器材设备及交通工具列入计划, 建好资源管理数据库, 作为震时调用。

(4) 装备的管理应满足以下要求

①个人装备由个人保管, 定期更换;

②公用装备由社区集中保管, 定期维护;

③装备放在便于取用的指定部位, 并摆放稳固, 不应被挪作他用;

④建立装备管理和维护保养制度; 建立管理、维护档案, 记明类型、数量和维护管理责任人; 加强日常管理和维护, 保证装备完整好用。

2.3.3 志愿者队伍培训与演练

(1) 培训内容应包括: 防震减灾基本知识; 应急与救援知识; 应急与救援技能; 急救处理技能等。

(2) 演练内容应包括: 避震疏散演练; 自救互救演练; 急救处理演练; 防止次生灾害演练等。

(3) 组织培训与演练的基本要求:

①每年制定培训计划, 按计划组织培训工作;

②每年组织不少于两次培训, 不少于一次地震应急与救援演练;

③对接受培训的志愿者建立档案。

2.3.4 志愿者队伍的工作职责

(1) 防震减灾知识宣传。

(2) 震后应急救援。

(3) 灾情搜集和速报。

(4) 次生灾害防范和处置。

(5) 灾民疏散和安置。

(6) 维持社会秩序。

(7) 地震宏观异常现象调查和震害调查。

(8) 居民心理帮助服务。

2.4 地震应急宣传与培训

利用和发展街道、居委会现有的传播方式, 建立宣传工作渠道, 进行地震灾害应急知识和技能的宣传教育。可以通过社区文化站进行地震灾害自防、自救、互救知识的宣传和教育, 可以在学校、医院等重点地区开展地震应急避震、疏散、自救互救等方面的培训。

2.4.1 宣传内容

(1) 防震减灾及相关的法律法规。

(2) 地震基本知识。

(3) 地震灾害防御知识。

(4) 震时应急避震知识。

(5) 震后自救互救知识。

(6) 基本医疗救护知识。

(7) 震后心理疏导知识。

(8) 社区应急工作概况。

2.4.2 宣传方式

- (1)制作地震知识宣传专栏。
- (2)定制有关地震知识流动宣传展板。
- (3)播放有关地震知识的电影和录像。
- (4)编排文艺节目。
- (5)举办地震知识竞赛和夏令营。
- (6)散发、张贴宣传资料和宣传画。
- (7)举办专题知识讲座。
- (8)举办地震知识竞赛。
- (9)开展社区地震应急宣传周、宣传日活动。
- (10)社区图书室陈列地震知识书籍、报刊等。
- (11)参观地震科普展馆、教育基地。

2.4.3 培训内容

- (1)防震减灾基本知识。国家有关防震减灾的方针、政策、法律、法规和标准;地震科普知识;本地区地震环境和地震活动特点。
- (2)应急与救援知识和技能。避险与疏散;自救、互救;地震次生灾害防控;幸存者的搜索、营救和急救;简易防护器材的制作和使用。
- (3)医疗急救知识和技能。止血、包扎、固定、搬运;人工心肺复苏;各种常见地震伤处理方法;卫生防疫。

2.4.4 培训方式

- (1)授课。
- (2)网络教学。
- (3)训练。

2.4.5 宣传和培训对象

- (1)社区管理人员。
- (2)社区工作人员(基层警务人员、医务人员、民兵、预备役人员、物业保安、企事业单位应急队伍等)。
- (3)社区居民(老年人、中小学生、青壮年、行动不便者)。
- (4)社区志愿者。

2.5 地震应急演练

2.5.1 演练的内容

- (1)社区地震应急预案演练。
- (2)群众避震疏散、自救互救演练。

2.5.2 演练方式

- (1)利用节假日社区居民较为集中的时间,开展社区整体演练。
 - (2)侧重以家庭为单位的演练。
 - (3)针对社区不同人群的小范围、小规模
- 的演练。

2.5.3 参加人员

社区管理人员;社区居民;社区志愿者。

2.6 地震应急物资储备

社区应储备必要的地震应急救援物资。包括基本的救援工具,急救药品和医疗器械,应急通信、广播设备,必要的生活物资等。

2.7 地震应急避难场地和疏散通道设置

2.7.1 社区应急疏散场地及通道

利用社区绿地、楼间空旷地,设置临时紧急疏散场地。临时紧急疏散场地要满足以下要求:远离高大建筑物,离开建筑物的距离大于其高度的1/3;远离危险物(易燃易爆危险品、高压输变线路等);设置应急通道和应急标志。

2.7.2 社区地震应急避难场所建设

有条件的大型社区,可利用社区内公园、绿地、广场、学校操场以及体育场馆等,参照《地震应急避难场所场址及配套设施》(GB21734 - 2008)^[10]的要求设立应急避难场所。

2.7.3 制定应急避难场所疏散安置方案

- 方案应包括以下要素:
- (1)地震应急避难场所和疏散区域基本情况。
 - (2)疏散安置指挥及职责。
 - (3)疏散安置场地划分,疏散线路的规划。
 - (4)被疏散人员的分配。
 - (5)疏散安置各种保障。

2.8 地震应急处置

2.8.1 灾情判断、收集、报告与告知

地震发生后,社区应判断、收集并报告灾情,其程序是:根据地震动感的形式和程度,房屋倒塌、地面和景物有无破坏,粗略判断地震强度;调查了解社区内人员伤亡、房屋倒塌、地面和景物破坏情况;及时向上级部门报告灾情。

社区通过向上级部门询问,收听广播、网络查询,了解地震发生的时间、地点和震级并及时告知居民。

2.8.2 应急处置程序

- (1)当判定地震为灾害性地震或强有感地震时,应迅速指令和组织社区工作人员、志愿者进入责任区域,引导居民冷静地应对地震灾害。
- (2)紧急组织居民开展自救互救。
- (3)在楼栋之间、重要道口由专人坚守,将居民引导到临时紧急疏散场地。
- (4)对社区内发生的地震次生灾害(如火灾、有毒气体泄漏、燃气泄漏等)及时报警,密切监视,进行有组织的扑灭与控制。

(5)利用广播、喊话等形式,按照统一规定的疏导用语,消除居民恐震心理,安抚居民情绪。

(6)配合公安部门分组、分区域巡逻,处置紧急情况。

2.8.3 自救互救

(1)自救互救的原则

统一布置,分片组织;先救近,后救远;先救易,后救难;先救医务人员和青壮年。

组织邻里互救、岗位互救;救人时要注意安全。

(2)互救的方法

按照《社区志愿者地震应急与救援工作指南》(GB/T 23648 - 2009)^[11]的规定的开展搜索、营救和急救。

2.8.4 协助救援

在外部救援力量抵达之后,社区应协助专业救援人员开展应急救援工作。主要内容包括:充当专业救援人员的向导、翻译;帮助救援人员确定压埋人员的可能位置,安定压埋人员的情绪;清理外围环境,稳定被压埋人员家属的情绪,为专业救援人员营救创造有利条件;护理和搬运伤员。

2.8.5 次生灾害处置

震后社区应做好次生灾害处置相关工作,主要包括:对输变电、给排水、供气等生命线设施的破坏情况进行调查并报告;提醒、告知居民及时对家庭中的次生灾害源进行处置,帮助缺乏自理能力的高龄、伤残、人员关闭的燃气和电器设备。

2.8.6 维持社会秩序

震后社区要协助维持社会秩序,主要工作包括:了解群众的反应,上报出现的恐慌情绪及谣言情况,并向群众开展解释和宣传工作,稳定群众情绪;加强治安宣传,引导群众自觉守法;配合有关部门实施社会治安临时保障措施,对生命线设施、重要单位实施监控和保卫措施^[12]。

2.8.7 疏散安置

按照社区地震应急避难场所疏散安置方案疏散安置居民。

2.8.8 开展社区居民心理帮助

(1)心理帮助对象

一般恐慌的居民;失去亲人、财产等造成心理障碍的居民。

(2)心理帮助的方法

及时公布地震震情、灾情信息,消除居民的

不稳定情绪;举办心理保健讲座,向居民介绍心理调节卫生常识,提高居民自我调解能力;开展深入细致思想工作,为心理挫伤的居民作一对一的心理抚慰、思想劝导。

3 结语

社区作为我国最基层的社会组织,承担了社会管理、社会服务、社会保障等大量工作任务,情况复杂、任务艰巨,而社区工作人员配备往往不足,这给社区的各项工作带来很多困难。为了有效减轻地震灾害损失,做好社区地震应急工作势在必行。本文给出的社区地震应急管理工作模式,目的是使社区在大量的工作任务、有限的工作人员的条件下,更好地开展地震应急工作。希望在此基础上,结合社区工作实际不断摸索完善,找到适合不同社区的更好的工作模式。

参考文献:

- [1] 张勤,高亦飞,高娜,等. 城镇社区地震应急能力评价指标体系的构建[J]. 灾害学, 2009, 24(3): 133 - 136.
- [2] 吴楠楠,马莹,王启东,等. 2007 年度华东区地震应急协作联动演练现场通信环境的组建[J]. 华南地震, 2008, 28(1): 114 - 119.
- [3] 蔡欣欣,叶振民. 城市灾害现场图像传输系统的技术选择——以厦门市为例[J]. 华南地震, 2009, 29(1): 122 - 128.
- [4] 屈锡华,严敏,李宏伟. 抗灾与反脆弱性的社区发展[J]. 天府新论, 2009(1): 94 - 97.
- [5] 苏小妹,苏小娟. 安徽省农村民居地震安全的问题剖析与对策研究[J]. 华南地震, 2008, 28(3): 56 - 62.
- [6] 世界卫生组织. 社区应急准备管理及政策制定者手册[M]. 北京:人民军医出版社, 2002: 3 - 10.
- [7] 郭跃. 自然灾害的社会易损性及其影响因素研究[J]. 灾害学, 2010, 25(1): 84 - 87.
- [8] 张华文,陈国华,颜伟文. 城市社区应急文化体系建设研究[J]. 灾害学, 2008, 23(4): 101 - 105.
- [9] 姚迪. 当前突发事件应急管理宣传教育的思考[J]. 灾害学, 2009, 24(2): 134 - 137.
- [10] 全国地震标准化技术委员会. GB21734 - 2008 地震应急避难场所场址及配套设施[S]. 北京:中国标准出版社, 2008.
- [11] 全国地震标准化技术委员会. GB/T23648 - 2009 社区志愿者地震应急与救援工作指南[S]. 北京:中国标准出版社, 2009.
- [12] 段锋,袁志祥. 对汶川 8 级地震后群众咨询信息的分析及探讨[J]. 华南地震, 2009, 29(2): 105 - 110.