

张汉平,王建一,王语宇,等. 气象灾害应急管理全过程分析研究:以汉中为例[J]. 陕西气象,2021(2):69-72.

文章编号:1006-4354(2021)02-0069-04

气象灾害应急管理全过程分析研究—以汉中为例

张汉平,王建一,王语宇,计 萍

(汉中市气象局,陕西汉中 723000)

摘 要:不断增多的汉中极端天气事件对经济社会发展和生态环境带来诸多不利影响,气象灾害应急管理已成为社会管理中不可避免的重大挑战。结合应急管理全过程,即防备、研判、决策、组织、沟通、学习六项重点环节,以汉中为例分析了气象灾害应急管理现状,并按照新时代气象防灾减灾和应急管理的要求,提出了完善气象灾害应急管理的对策建议。

关键词:气象灾害;应急管理;全过程

中图分类号:P49

文献标识码:C

汉中位于秦岭与巴山之间,自然环境优美,但在全球气候变化的背景下,汉中极端天气事件有增多趋势,暴雨、干旱、雷电、大风、霜冻等气象灾害和山洪、滑坡、泥石流等次生灾害频繁发生,造成的影响和损失十分严重,直接制约着汉中经济发展和社会和谐,同时对生态环境建设也带来较大冲击。胡江波等^[1]在汉中地区主要气象灾害时空分布特征分析中表明,汉中市是全国气象灾害较为严重的地区之一,气象灾害占自然灾害总数的70%以上。气象灾害应急管理已成为社会管理中不可避免的重大挑战。建立一套比较完善的气象灾害应急管理机制在防御和减轻气象灾害,保护人民生命财产安全、粮食安全、经济安全、社会安全、国家安全中具有极为重要的作用。

全过程应急管理理论又称为应急管理生命周期理论,张海波^[2]在中国应急管理全过程均衡的研究中提出,应急管理要同时强调准备、预防、减缓、响应、恢复、学习六项分阶段机制;朱正威等^[3]在新时代中国应急管理研究中提出,我国的应急管理由之前的事中、事后,向应急管理的全过程事先、事中、事后转变。本文在采用这些观点和理论的基础上,结合应急管理全过程,尝试提出防备、研判、决策、组织、沟通、学习六项重点环节,分析

汉中气象灾害应急管理现状,并按照新时代防灾减灾和应急管理的要求,提出了完善汉中气象灾害应急管理的对策和建议。

1 气象灾害应急管理机制的界定

应急管理体制主要指应急管理的组织结构,应急管理机制主要指应急管理的运行过程。随着新时代国家应急管理体制机制的创新发展,气象灾害应急管理机制也不断创新发展^[2]。气象灾害应急管理机制是指政府建立专门的行政机构,通过有效利用社会资源进行预防和控制气象灾害突发事件而形成的一整套机制的总和^[4]。建立气象灾害应急机制的目的在于提高政府对气象灾害的预见能力和救治能力,及时、有效地应对气象灾害,恢复社会稳定以及公众对政府的信任。随着社会不断进步,网络自媒体对政府应急管理提出前所未有的挑战。面对气象灾害,需要专门的政府机构利用应急机制进行有效协调、统一指挥,从而力争将危害降到最低限度^[1-8]。

2 新时代气象灾害应急管理要求

气象灾害应急管理是应急管理的重要内容之一。提高气象灾害应急管理能力和做好防灾减灾救灾工作是防范化解重大风险的重要任务。切实发挥气象防灾减灾第一道防线作用,提升多灾种

收稿日期:2020-08-21

作者简介:张汉平(1979—),男,陕西汉中人,汉族,工程师,从事气象行政管理。

和灾害链综合监测、风险早期识别和预报预警能力,提升气象灾害应急管理水平,加强应急预案管理,健全应急预案体系,落实各环节责任和措施,发挥好应急管理部的综合优势和各相关部门的专业优势,全过程形成整体合力。

3 应急管理全过程分析及对策建议

将气象灾害应急管理按照应急管理全过程理论分为事前、事中、事后等三个阶段,有防备、研判、决策、组织、沟通、学习六项重点环节,每一环节都有自己单独的目标(见图1)。在实际情况下,这些环节往往重叠,上一环节成为下一环节内容的一部分,它们之间环环相扣^[2-3]。全过程的突发气象灾害应急体制,主要体现“未雨绸缪,防患未然”的应急管理理念,通过有针对性的预防措施,减少发生气象灾害的可能性,降低气象灾害可能带来的损失,从而达到防灾减灾的目的。忽略或轻视任一环节,对气象灾害应急管理目标的实现都会带来障碍。

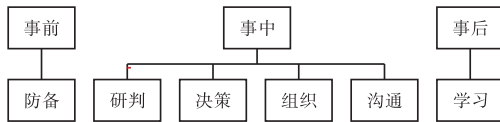


图1 气象灾害应急管理全过程示意图

3.1 防备环节

3.1.1 防备环节现状和问题 凡事预则立、不预则废,气象灾害应急管理也是如此。政府、部门、公众都要有居安思危意识,要做到早防备,特别是要有红线意识和底线思维。近年来,汉中市气象部门通过气象灾害防御体系的建设,试点开展气象灾害应急准备认证,不断推进市、县(区)政府出台气象灾害防御规划,市、县、镇三级气象灾害应急预案逐步完善;但从实际运行机制和效果来看,各级政府和有关部门仍未树立较高的气象灾害防御意识。分析原因,主要还是对气象灾害认识不够,对不同的气象灾害可能带来的风险认识不足,对不同等级的同一气象灾害带来的风险认识不足。

3.1.2 对策建议 首先,汉中市气象部门应牵头组织完成分灾种、分等级的气象灾害风险情景构建。通过对汉中地形、灾害隐患点、易灾区、经济

数据、农业数据、人口数据、交通信息等进行普查,结合气象灾害的影响,从而构建各类各等级气象灾害影响的风险情景,向政府和相关部门报送,使其对各种气象灾害风险情景一目了然,能认识到什么样的气象灾害、或是什么等级的气象灾害会对汉中的经济社会带来什么样的不利影响。经过气象灾害风险情景构建后的各种气象灾害的不利影响不是模糊的、笼统的,而是更为具体的、直观的经济数据、财产信息等。其次,要树立防大灾意识,用上述方式构建汉中极端气象灾害风险情景。比如,构建汉中中心城区1h降水量超过100mm的极端风险情景,使政府和部门的决策者们充分认识这种极端天气的风险,并定期组织演练,从而提高气象灾害风险的认识水平和管理水平。

3.2 研判环节

3.2.1 研判环节现状和问题 研判环节的重点在于确认气象灾害事件出现后的直接影响。汉中市气象部门所有气象台都能及时发布气象灾害预警和预警信号。但从研判的先导性作用来看,气象灾害应急管理的研判,应该不单单只研判是否需要发布气象灾害预警、发布什么样的气象灾害预警,还应包括研判即将发生的气象灾害对汉中相关部门、行业的影响等。尽管汉中市气象部门气象预报专业技术人员的整体专业理论和预报业务水平较高,但其接受针对汉中经济社会发展和各行业特点的相关培训几乎为零;因此对气象灾害应急研判时,可能会存在认识不够清楚和不全面等问题,导致相应的气象服务针对性较差。

3.2.2 对策建议 首先,对参与研判的气象专业技术人员进行汉中地域特点、经济社会情况、工农业情况、生态和旅游情况等必要知识的普及,让他们全面了解所要研判区域的各种特征,然后根据不同的气象灾害可能影响的行业或部门进行针对性气象服务。其次,建议成立由气象灾害应急指挥部成员单位组成的市级研判专家小组,对风险高、影响范围广的气象灾害进行事前、事中综合研判,做好每次灾害性天气的风险评估,精准分析致灾点、灾害的破坏力和影响范围,为地方政府组织抢险救灾提供决策支撑。

3.3 决策环节

3.3.1 决策环节现状和问题 目前,汉中市、县(区)政府均成立了气象灾害应急指挥部,该机构是气象灾害应急管理的决策机构。当研判有气象灾害发生时,市县气象部门第一时间向当地政府汇报。按照政府的决策,统一指挥、统一行动,联合相关部门做好应对各种气象灾害的工作。决策环节也是核心环节,决定着气象灾害应急工作的成败,但当政府需要决策时,汉中市气象部门往往准备的方案不足,为之提供的支撑往往有限。

3.3.2 对策建议 策为方案,决为取舍。政府决策者在决策时,会遇到两难的情形,这就需要决策者和决策建议部门始终坚持以人民为中心的理念,坚持趋利避害原则。气象灾害应急指挥部要对气象灾害发生、发展趋势和处置办法提出意见或建议,至少拿出一套应对措施或解决方案为应急处置工作的决策、指挥提供技术支持。政府根据气象部门的一种或多种方案,第一时间果断地做出决策,有关部门根据政府决策组织做好气象灾害防御工作是气象灾害应急的重中之重^[9-10]。

3.4 组织环节

3.4.1 组织环节现状和问题 在各级政府统一领导下,有关部门各负其责、协同合作是有效应对气象灾害的关键环节,关系到气象灾害应急管理工作的具体落实。近年来,汉中市气象部门不断完善部门联席会议制度,定期召开联席会议,逐步形成信息共享、分工协作的横向联动体系;但在应对各类跨行业、跨领域、跨地域的气象灾害时,仍存在组织不到位的情况。

3.4.2 对策建议 首先,要充分发挥政府主导作用,通过制度进一步推动形成气象灾害应急由政府统一领导和指挥的工作格局。其次,进一步明确气象灾害应急管理中各级政府和相关部门的职责。根据部门职责调整,积极构建各负其责、协调配合、集中统一、上下协调、运行高效、信息共享的气象灾害应急联动机制。再次,汉中市气象部门要牵头落实好气象灾害联络员制度。加强与应急管理、生态环境、农业农村、文化旅游、交通运输等部门的联系,定期组织召开气象灾害应急指挥部会议,通过通报和研讨气象灾害应急管理工作,听

取气象灾害应急指挥部各成员单位对气象灾害预报预警服务的需求,研讨气象灾害防御工作,增进部门协作力量,形成组织合力。另外,汉中市气象部门应加强与周边气象部门的协作联系,做好重大灾害天气跨地区的联防监测、预报工作,协同有关部门做好气象灾害防御。

3.5 沟通环节

3.5.1 沟通环节现状和问题 让公众了解气象灾害的真相,主动和公众沟通是处理和应对气象灾害的必要环节。气象灾害发生时,公众会产生疑惑,如果不主动将气象灾害的相关信息及时向公众发布,容易产生舆论热点问题^[11]。近年来,汉中市气象局制订了新闻发言制度,但各县(区)气象局尚未建立相应制度。汉中市气象部门虽然也利用微博、微信等新媒体发布相关气象灾害官方信息,但宣传的时效性和主动性还不够。

3.5.2 对策建议 全市气象部门进一步完善新闻发言人制度,在气象灾害的事前、事中、事后,全过程进行官方发声,并通过媒体及时与公众沟通,告知真相。必要时联络宣传部门,共同处理应对。组织气象专家随时关注网络等新媒体有关气象灾害的热点话题,做好专业回应,解疑释惑,并快速反应,有梯度、滚动地回复,从而提高政府的公信力,增强公众对政府应对气象灾害的信心,引导公众积极支持、参与气象灾害应急管理,从而提高气象灾害应急管理的效率和效果。

3.6 学习环节

3.6.1 学习环节现状和问题 学习环节包含两方面的内容:一方面是面对汉中社会公众的科普教育,即通过教育、培训以及演练,培养公众的气象灾害防范意识和气象灾害反应能力,并使其经常化、制度化。另一方面是对气象灾害应急管理者来说,要通过每一次气象灾害应急处置的反思,获取宝贵经验。近年来,汉中市气象部门大力组织气象科普宣传,广泛普及气象灾害知识和减灾基本技能,加大气象灾害预警信号和《气象灾害避险指南》宣传力度。宁强县开展全域气象科普,编写小学生气象科普知识读本,将气象灾害防御知识作为义务阶段学生国民素质教育的一部分。这些措施虽然取得了一定效果,但仍是点上开花,

许多有价值的经验并未全面铺开。

3.6.2 对策建议 首先,将宁强全域气象科普在全市范围内推广,并积极创建气象部门或地方的科普基地,提升汉中市气象科普能力和水平。汉中市气象部门定期牵头组织气象灾害防范措施的培训、宣传和演练等工作,使政府部门、企事业单位和群众能够根据气象灾害预警信息采取正确的防备行动,还要重点提高气象灾害应急管理工作人员和各级领导干部的气象灾害应急知识和指挥技能。其次,汉中市气象部门要对气象灾害服务的各个环节进行复盘,查找和改进存在的问题,总结推广好的经验做法,不断提升气象灾害应急管理工作水平。

4 结语

目前,汉中气象灾害全过程应急管理基本形成体系,但全过程中的六个环节仍或多或少存在一些问题,如对气象灾害认识不够、风险预警领域服务针对性不够、决策服务支撑不足、宣传的时效性和主动性不够等,削弱了汉中气象部门发挥气象灾害第一道防线的作用。只有按新时代防灾减灾的要求,从本地实际出发,通过气象灾害风险普查、加强风险预警领域知识的学习、提高服务支撑能力建设、增强气象灾害舆情引导和应对能力等措施,不断完善气象灾害应急管理全过程中的防备、研判、决策、组织、沟通、学习环节,才能进一步提升汉中市气象部门气象灾害应急管理工作水平和能力。

参考文献:

- [1] 胡江波,袁再勤,苏俊辉,等.汉中地区主要气象灾害时空分布特征分析[J].陕西农业科学,2012(5):154-157.
- [2] 张海波.应急管理的全过程均衡:一个新议题[J].中国行政管理,2020(3):123-130.
- [3] 朱正威,吴佳.新时代中国应急管理:变革、挑战与研究议程[J].公共管理与政策评论,2019(4):47-53.
- [4] 左雄.突发气象灾害应急管理机制研究[M].北京:气象出版社,2011:1-210.
- [5] 童星.中国应急管理的演化历程与当前趋势[J].公共管理与政策评论,2018(6):13-22.
- [6] 张海波.新时代国家应急管理体制机制的创新发展[J].人民论坛·学术前沿,2019(5):6-15.
- [7] 刘永魁,孔昭君,张箐.灾害应急管理全过程模型构建与分析[J].灾害学,2019,34(1):198-202.
- [8] 李美荣,段昌辉,王川,等.风险管理视角下陕西省气象灾害应急管理工作探析[J].陕西气象,2016(6):44-47.
- [9] 梁谷,乔旭霞,田显,等.《应急气象服务工作流程》解读[J].陕西气象,2012(3):49-51.
- [10] 吴林荣,李美荣,杜莉丽,等.陕西决策和应急气象服务实践与思考[J].陕西气象,2016(2):45-48.
- [11] 高芙蓉.突发公共事件应急管理[M].北京:经济科学出版社,2014:291.