

突发气象灾害应急管理效能研究

刘伟 (中国气象局气象干部培训学院湖南分院, 湖南长沙 410125)

摘要 以2014年7月15日特大暴雨致凤凰古城被淹的气象灾害应急管理为研究案例,采用SWOT系统思维理论,从气象灾害应急管理面临的劣势、机遇、劣势和威胁等方面进行系统分析,得出提升气象灾害应急管理效能的基本途径。

关键词 突发气象灾害;应急管理;效能

中图分类号 S42 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2017)30-0176-02

Study on Emergency Management Effectiveness of Sudden Meteorological Disaster

LIU Wei (China Meteorological Administration Meteorological Training of Cadres Hunan Branch, Changsha, Hunan 410125)

Abstract Taking the meteorological disaster emergency management of torrential rain flooded the ancient city of Phoenix on July 15, 2014 as a case study, using SWOT systems thinking theory, this paper systematically analyzed the advantages, opportunities, disadvantages and threats of meteorological disaster emergency management, and obtained the basic way to improve the emergency management effectiveness of meteorological disaster.

Key words Sudden meteorological disaster; Emergency management; Effectiveness

我国是世界上受自然灾害影响最严重的国家之一,气象灾害在国计民生中造成的损失所占比例巨大。气象灾害应急管理成为越来越重视的课题。清晰认识气象灾害应急管理的现状、气象灾害应急管理特点及面临的危胁,发挥气象灾害应急管理效能是气象灾害应急管理的关键。目前对气象灾害应急管理的研究比较多,如气象灾害成灾机理分析、气象灾害预警评估、气象灾害应急管理体系及其运行机制等,在气象专业理论知识、国家治理等层面取得了长足进展。由于这些研究偏重于专业知识或宏观理念,对于在气象灾害应急管理实践中,如何将理论与实践相结合,以及在实践中需要改进提高的方面可能会有些缺失。笔者从具体案例入手,采用案例研究的方法,对气象灾害应急管理的优势与机遇、劣势与威胁等方面进行综合分析,重点探究气象灾害应急管理的效能,以提高基层在应急管理过程中的能力。

1 7·15特大暴雨凤凰古城被淹应急处置

1.1 暴雨狂轰猛袭 受高空槽、中低层切变线和地面弱冷空气共同影响,7月12—17日凤凰县连续5 d降暴雨到大暴雨,局地特大暴雨。7月11日20:00开始到17日23:00左右暴雨天气结束,一共持续147 h。

此次强降水过程全县有40%乡镇累积降雨量突破300 mm,60%乡镇累积降雨量突破400 mm,山江镇站点最大降雨量达568.5 mm,沱江水位超历史最高水位1.5 m。古城民众被困、商铺被淹、文物被泡、房屋倒塌、桥梁被毁、水库出险,气象、水文预警不断升级,防汛预警滚动播发。此次特大暴雨雨量大、时间长、范围广、雨势急,给当地基础设施、民众生活生产、商户及旅游业造成重大损失。

1.2 预警紧急发出 7月13日晚,湘西州电视台、广播电台反复播放着一条暴雨预警消息。州气象台早在7月7日上午发布《一周天气预报》,提前120 h作出预报,凤凰县气象局做出短临订正预报;11日16:00,通过电话向县委、县政府

及相关部门报送强降雨消息。12日17:00,县气象局启动气象灾害(暴雨)Ⅳ级响应。13日17:00,州委州政府收到州气象局《强降水天气消息》专题气象服务材料,州防汛指挥部立即向全州各县下达防汛紧急通知,凤凰县政府接到紧急通知后,要求凤凰县有线电视台反复滚动播出预警信息。14日12:00,县防汛指挥部启动防汛Ⅱ级应急响应,凤凰县有线电视台、凤凰县气象局将万余条预警短信发往全县防汛责任人、气象信息员手中,相关部门联合排查隐患。15日06:00,县防汛指挥部启动防汛Ⅰ级应急响应。10:00,气象灾害(暴雨)Ⅳ级应急响应升级为Ⅲ级,与国土资源部门联合发布地质灾害气象预警,每隔1 h向各级政府等相关部门发送强降雨特别提醒信息,水利部门发布洪水黄色预警。预警信息通过各种渠道向社会公众、游客、气象信息员滚动发布。10:15,水利部门再发布洪水红色预警。14:00,气象灾害(暴雨)Ⅲ级应急响应又升级至Ⅱ级,省防汛指挥部启动防汛Ⅳ级应急响应。连续2 d电视台、广播电台发布预警,采取屏幕大字、不定时插播滚动播报暴雨警报,多频次高密度发布。18日09:00,气象部门解除气象灾害(暴雨)应急响应。20日08:00,县防汛指挥部解除防汛应急响应。

7月12—13日暴雨天气过程县气象局提前120 h预报,15—16日暴雨过程也提前24 h做出预报。

1.3 合力抗击洪灾 连续多天的特大暴雨,给人民生命造成重大威胁,严重毁损基础设施和百姓财产。吉首军区调集武警消防、公安特警、民兵2 000多人进驻凤凰抗洪救灾,凤凰县政府提出县乡村三级联动抗灾救灾机制,42万人抗击洪灾保护家园。

暴雨之后,县政府制定《凤凰县“7·15”洪灾恢复建设工作方案》,成立以县委书记为组长的工作组,统筹灾后重建工作。7月17日开始,全县各级机关单位、社区党员干部、企业员工全力投入到灾后恢复重建中来。

据媒体公开报道,1个多月前凤凰古城曾发生洪水,古城大部分道路景点被淹。资料显示,2010、2011和2012年凤凰古城就曾连续遭遇水淹。随着极端天气的频发,如何进一

作者简介 刘伟(1965—),女,西藏林芝人,高级讲师,硕士,从事气象灾害应急管理案例研究。

收稿日期 2017-08-31

步加强气象灾害应急管理,在气象灾害突发事件中更好地提高气象应急管理水平是必须思考的问题。

2 从凤凰古城被淹看气象灾害应急管理

凤凰遭遇特大暴雨,凤凰古城被淹,政府主导,气象、水文、水利、地质、国土、武警官兵等相关部门紧急联动,社会各行各业积极参与,全力抗击洪灾,取得重大胜利。气象灾害应急管理发挥了较好作用。从凤凰古城被淹来看,基于SWOT系统思维理论,从进一步做好气象灾害应急管理工作的角度出发,仍有改进之处。

基于内外部竞争环境和竞争条件,将与研究对象密切相关的优势、劣势、机会和威胁列举出来,把各种因素匹配起来综合分析,得出决策性结论^[1]。

SWOT系统思维理论把对问题的“诊断”和“开处方”紧密结合在一起,条理清楚,便于检验。可以对研究对象即气象灾害应急管理所处的情景进行全面、系统、准确的研究,发挥优势、克服劣势、抓住机遇、化解威胁,制订周全、可行、前瞻性的计划和对策。

2.1 气象灾害应急管理的优势与机遇

2.1.1 党中央国务院对气象防灾减灾的重视。党中央对气象灾害高度重视,先后出台一系列法律法规,提出一系列政策方针,加强气象灾害应急管理。1999年10月31日颁布《气象法》,明确气象防灾减灾是各级人民政府的责任和义务,做好气象灾害防御工作,必须实行政府统一领导,部门之间密切配合,协同作战。2010年1月20日颁布《气象灾害防御条例》,首次以法律规范形式对气象灾害应急工作做出规定。健全了“政府主导、部门联动、社会参与”气象灾害防御体系,完善了突发事件应对法律体系。

党的十八大以来,明确要求“健全防灾减灾救灾体制”,提高公共突发事件防范处置和防灾救灾减灾能力,健全公共安全体系要切实增强抵御和应对自然灾害能力,坚持以防为主、防抗救相结合方针,坚持常态减灾和非常态救灾相统一,全面提高全社会抵御自然灾害的综合防范能力^[2]。

2.1.2 气象灾害应急管理现状。

2.1.2.1 强化政府职能。建立内容完善、科学配套的气象灾害防御法律法规体系。各级政府编制气象灾害应急预案和气象灾害防御规划,气象灾害防御所需经费纳入政府财政预算,明确政府、社会气象防灾减灾职责^[3]。

2.1.2.2 部门合作监测预警。建立部门预警联动机制,规范预警信息发布权限、流程和工作机制,出台部门联络管理办法,实现各部门设施共享、信息共享、应急联动、拓宽预警信息传播手段和接收传递渠道。

2.1.2.3 加强应急灾害处置能力建设。规范气象灾害应急预案启动,组织制定各类气象灾害的应急预案,按照应急预案开展应急演练,加强气象灾害防御信息跨部门共享和协作联动。

2.1.2.4 建立健全气象灾害应急管理机制。政府主导、部门参与、社会联动机制的作用不断显现。

2.2 气象灾害应急管理的劣势与威胁

2.2.1 气象灾害威胁的特点。我国是气象灾害最为严重的国家之一,气象灾害的长期性、突发性、反常性、巨灾性和复杂性日益突出,气象灾害发生强度和发展趋势超出传统意义上的认识和经验。随着经济快速发展,社会工业化、城镇化加速,致使脆弱性和暴露度增加,气象灾害对于经济社会安全运行和人民生命财产安全构成严重威胁。农业、林业、水利、环境、能源、交通运输、电力、通讯等一些国民经济关键行业以及主要战略经济区的气象灾害敏感性、易损性越来越大,气象灾害造成的损失越来越重。面对高风险的城市和不设防的农村,气象防灾减灾面临巨大挑战^[4]。气象灾害具有突发性,造成或者可能造成人员伤亡、财产损失、生态环境破坏以及严重社会危害、危及公共安全的特点。

2.2.2 气象灾害应急管理的特点。首先,气象灾害应急管理决策受诸多条件限制:①气象灾害应急管理决策与实施时间限制;②气象灾害信息稀缺性限制;③高水平决策者与管理人、专业技术人员以及管理的财力、物质资源保障与技术支持系统限制;④气象灾害应急管理需要多部门共同参与、密切配合、步调一致、协调运作^[5]。其次,气象灾害应急管理过程常常表现出新颖性与无结构性特点,强调高效、快速、决策权力高度集中,侧重以预案为基础的动态管理。

3 结论与讨论

基于SWOT系统思维理论,从气象灾害应急管理的优势与机遇、劣势与威胁几方面因素综合分析,气象灾害应急管理还应从以下方面改进:

(1)加强应急预案管理,及时启动应急响应机制。建立应急预案体系,强化动态管理,编制预案应急手册,重视预案演练,增强可行性和操作性。构建基层应急管理单元为重点、多部门联合分阶段响应的机制。

(2)提高天气情报精细化水平和灾害预警时效。建立科学观测系统和气象预报系统,提高基础设施防灾减灾能力。政府完善预警信息系统和应急平台建设,资源整合、科学调度与决策^[6]。

(3)及时开展灾害普查和评估,科学指导预警与减灾。加强基层气象应急队伍建设,开展气象应急知识科普宣教工作。拓展预报信息发布渠道,扩大气象预警信息的覆盖面。

参考文献

- [1] 罗伯特·K·殷. 案例研究:设计与方法[M]. 周海涛,等,译. 重庆:重庆大学出版社,2004.
- [2] 闪淳昌,薛澜. 应急管理概论:理论与实践[M]. 北京:高等教育出版社,2012.
- [3] 左雄. 突发气象灾害应急管理研究与实践[M]. 北京:气象出版社,2011.
- [4] 曾维和,杨星炜. 农村气象灾害防御体系分割式困境与对策:基于整体性治理的理论视角[J]. 阅江学刊,2015(6):31-42.
- [5] 袁琳. 气象灾害应急管理研究[D]. 天津:天津大学,2009.
- [6] 胡雪媛,米红波,左红,等. 两起应急气象服务案例的启示[J]. 中国应急管理,2009(9):41-44.