

PPRR 理论下自然灾害应急处置管理探讨

范春兰

四川文理学院体育学院 四川 泸州 646300

摘要: 首先分析了我国自然灾害的主要特征,包括发生频率较高、类型繁多、危害严重及影响范畴较宽广等,其次探讨 PPRR 应急管理理论的核心,最后以 PPRR 理论为基础,较为详细的总结预防、准备、爆发、恢复不同过程中自然灾害的应急处置方法,提出不同情境下防灾减灾的措施方法,以供同行借鉴。

关键词: PPRR 理论; 自然灾害; 应急处置; 防灾减灾; 方法探究

Discussion on emergency management of natural disasters under PPRR theory

Fan Chunlan

School of Physical Education, Sichuan University of Arts and Sciences, Luzhou, Sichuan 646300

Abstract: This paper firstly analyzes the main characteristics of natural disasters in my country, including high frequency of occurrence, various types, serious harm and broad scope of impact, and then discusses the core of PPRR emergency management theory. Finally, based on PPRR theory, a more detailed summary Emergency treatment methods for natural disasters in different processes of prevention, preparation, outbreak and recovery, and put forward measures and methods for disaster prevention and mitigation in different scenarios for reference by peers.

Key words: PPRR theory; natural disasters; emergency response; disaster prevention and mitigation; method exploration

一、引言

地震、森林火灾、泥石流、干旱等均是常见的自然灾害,被认为是突发事件内不稳定因素最大,人为控制干预难度最大额定灾害类型。结合既往统计,1989~2018 年期间,中国发生的自然灾害影响区域超过了 2/3 的国土面积,造成的直接经济损失高达 112370 亿元,总伤亡人数超过 19 万人次。由此可见自然灾害带来的危害性极大,在这样的背景下编制科学可行的灾害应急处置体系,能更加有效的应对与防控自然灾害。

二、我国自然灾害的特征

(一) 发生频率偏高

从古至今,中国境内自然灾害发生率均很高,是全球上自然灾害发生率最高的一个国家。有资料记载,2000~2009 年,中国共计发生地质灾害、森林火灾、地震灾害、海洋灾害分别 277681、94 247、138、1 365 起。2010~2019 年之间,地质、地震及海洋灾害分别高达 121568、238、1 145 起。

(二) 类型繁多

我国国土辽阔,在地理位置、地貌类型、地质构造特点等因素的共同作用下,自然灾害的发生呈多样化特征。台风、旱灾、冰雹等是常见的气象灾害;地质灾害以地震、滑坡、泥石流等为主;生物灾害主要包括蝗灾、鼠灾等。

(三) 危害严重

参照联合国国际减灾战略报告,近 20 年来中国因自然灾害造成的经济损失高达 4 922 亿美元,处于世界第二位。据统计,2010~2018 年,自然灾害导致农作物受灾面积达到了 238 383 000 hm²,年均受灾面积 26 487 000hm²,受灾总人口 244 019 万人次,带来的直接经济损失超过 35300 亿元^[1]。

(四) 影响范围较为宽广

我国不同地区自然环境复杂多样。东部沿海城市经常遭遇风暴潮、赤潮、海冰等灾害的侵扰。比如 2019 年 8 月发生的“1909 利奇马”台风风暴,影响了浙江、山东、河北、江苏等十余个东部沿海省市,以致 22 人死亡,带来的直接经济损失高达 117.03 亿元。四川都江堰景等地是泥石流灾害的高发地带,长江流域时常发生洪涝灾害。

三、PPRR 应急管理理论的核心内容

PPRR 应急管理理论内,危机前预防为应急管理的首个

流程,该时期的重要工作内容是快速剖析可能引起灾害事件的各种不稳定因素,客观评估因素,进而规避部分灾害或降低灾害事件带来的冲击程度。危机前准备阶段也可以叫做就绪时期,主要采用编制应急预案,监测灾害及搭建预警机制,组织各企事业单位参与应急演练活动以增强危机应对能力。危机爆发期反应阶段被认定是应急响应工作的重点,主要是基于临机决策快速响应突发事件,比如抓紧抢修受损的公共设施、保障居民基本生活条件、维护社会秩序等防控次生灾害。进入危机结束期恢复阶段即执行的是灾害后处理任务,工作内容主要有编制复原重建方案、局部抚恤补偿善后、归纳事件处置经验教训等,进而为应对下次突发灾害事件提供可靠参考(图 1)。

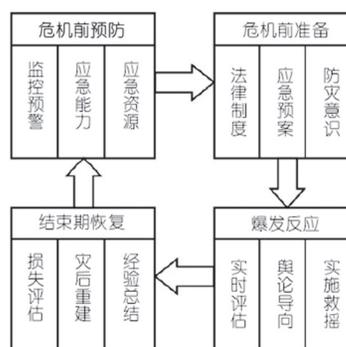


图 1 PPRR 理论下自然灾害应急处置框架

四、基于 PPRR 理论的应急处置手段

(一) 应急预防阶段

首先,完善自然灾害监控预警机制。针对自然灾害等突发事件的应急监控预警机制,其是在全面采集既往突发事件相关资料、数据的基础上,严格依照科学的方法与流程预先分析事件的现状、风险因素、将来发展趋向等情况,及时向相关预警、评估、建议等发布到社会层面上,借此方式有效规避部分风险因素。应遵循如下三点原则建立预警机制:(1)目的第一性,始终将预测及防控自然灾害或将其造成的损失降到最低作为机制设计的宗旨。(2)时效性:一是灾害来领

前,预警机制能辨识灾害的诱发因素、前期信号;二是灾后才能动态监控受灾的实际情况,为救援工作提供便利。(3)真实稳定特性:这主要是由自然灾害的突发性、破坏性决定的,预警机制实施过程中不能因某个环节有错差而中断,否则将会带来巨大损失。

其次,测评风险及应急能力。关于灾害风险的测评,即运用科学的办法计量和测评潜在的风险、致灾因子的强度、灾情后续发展趋向,运用概率值、参数等进行表示。可靠的风险测评标准是灾害风险评估的基础,将灾害发生率、受灾严重程度分别作为X、Y轴构建风险评估矩,依照矩阵指标评估风险大小。

针对应急能力的测评,从宏观层面上可以将其分成两种:其一是评估应急主体,比如测评主体的整体能力、应急管理方面的专家、应急体制的响应能力等;其二是评估应急客体,比如受灾区域风险性和脆弱性、项目抵御能力等。调查问卷、系统模拟评估、抽样测评等均是当下可供选择的评价方法,其中系统模拟评估时,仅需将相关指标参数输入到测评系统内,便能快速获得较可靠的模拟评估结果。

最后,做好应急资源的储备工作。应急资源对灾害应急处置起到支撑作用,在防灾减灾方面发挥重要作用。按照功能差异,可以把应急资源细分成人力、物力及经济三种类型,其中人力资源被认为灾害应急管理工作的核心力量;在灾害发生后物力资源起到保障性作用,救援车辆、通信设置等均是常见的救灾主体资源;而对于受灾主体来说,物力资源以食物、饮用水、衣物等为主。经济资源是以上两种资源的基础,不管是灾害应急资源的储备,还是救灾中救援行动,或者是灾后恢复重建工作,均需要有充足的财政资金做供给支持。

(二) 应急准备阶段

首先,建立健全灾害管理法律制度。通过建立及执行该项制度,一方面能使灾害来临

时,各指挥部和执行单位能真正做到有法可依,消除既往不同部门之间在沟通方面形成的壁垒,提升现场救援工作效率;另一方面还能规范、约束各部门的救援行动过程,将灾害给受灾群体生命安全及经济财产造成的损失降到最低。

其次,完善应急预案。应急预案,即针对可能出现的大型事件或灾害,为确保相关部门能有效、有秩序的开展应急处置及救援活动,并将损失降到最低,而在事前综合分析多方面因素后编制的有关执行计划或方案。当前,在各级政府的应急处置体系内应急预案体制占据着重要地位,预案制定过程相对简单,但因为预案自身具有一定局限性,所以不建议政府将过多时间精力投放在其上,完善度再高的应急预案也不能囊括全部已知的灾害突发事故,易导致预案实际执行效率偏低。鉴于以上情况,各级政府要了解应急预案法律地位的基础上,要着力优化预案的管理流程,比如预案内容的编制、修整、公示及演习等,借此方式使预案的实用性、可执行性得到保障。

最后,提升广大居民的防灾意识。在发生自然灾害时,交通运输及水电通信彻底被阻断,广大受灾居民短时间内不能及时撤离灾区,容易出现大范围的公众恐慌事件,慌乱状态下无法理性做决定,对经济、社会安全等均可能造成严重破坏,以上情况的诱因通常是市民应急意识淡薄、防灾减灾知识及技能掌握不全导致的。故而,相关部门后续应积极做好社会公众的培训教育、演练公众,本地政府应大范围普及防灾减灾文化知识,提升公众防灾减灾的能动性及社会责任感;有关部门应在不同情境下开展各种灾害的应急演练活动,确保演练管理人员职责明确,并加大对对其专业技能的培训力度;将学校、社区、车站等人口密度大区域及灾害频发区的公众作为重点宣传对象,整体提升他们的自救、互救能力,进一步提升防灾减灾成效。

(三) 应急响应阶段

应急响应,实质上就是有关部门合理应用既有的各种应急资源,在适宜时机运用有关应急办法有秩序处理突发事件的工作过程。在该阶段中,应急策略方法应用的科学性、有效性

关系着应急处置效率,应急管理部门理应全面掌握受灾实况的基础上,将精准、完整的信息提供给一线救灾队伍,实现对危机源头的有效遏制,防控次生灾害事故。故而,在发生灾害爆时,实时测评实际受灾情况、营救受灾群众与经济财产、确保应急物资供给的充足性应作为该阶段的重要工作内容。

比如,在洪涝自然灾害内,针对进行挽救客体大概可以被分为人与物两种类型。挽救性等级越靠前,表示其挽救的必要性,开展的挽救工作更有意义。受灾人员的生命安全高于所有,故而和物质财产相比受灾人员个体的挽救必要性更大。对于受灾中的物质财产来说,言,医疗救助、电力供应、通信设施等具备的挽救必要性在食物、药品等资源之上,故而当突发洪灾时,应把遭到破坏的电力设施作为优先抢救对象,随后再考虑执行受灾群体食物、饮用水等常规生活性问题。

应急救援部门还应积极落实如下几点工作:(1)尽早构建多部门协作的应急联动行政体制,推行“一级接警,一级处置”处置模式,最大限度的提升应急管理的专业化水平,实现统一指挥调度,最大限度提升信息及资源的共享效率,便于不同部门之间的协调运作,提升快速反应效率。(2)尽可能在短时间内抢修遭受破坏的公共设施,使受灾群体食物、饮用水基本生活物资供给有效性得到保障。(3)加强媒体的控制,正确引导社会舆论,以防因大面积敏感公众恐慌而引起二次危及事件,确保社会能稳定、秩序化运作。(4)快速为广大受灾群体提供医疗救助服务,防控爆发疫情,并引导群众自觉开展自救及互救活动。

(四) 应急复原阶段

在自然灾害能量彻底被释放以后,也就是说在人为因素干预下灾害走向终结以后,就赢积极开展灾后的复原重建工作。在该阶段中,各级政府行为是否准确、恰当直接关系到其社会公信力,如果灾情的善后工作不恰当、不到位则很可能激发社会矛盾,导致次生突发事件。故而,在本阶段中,政府采用的应急处置方法应尽可能消除掉灾害造成的各种负面影响,尽早引领社会逐渐重回正常的发展轨迹上,反思回顾本次应急响应过程,总结相关经验教训,提前为应对下次突发事件做好相应准备工作。

政府部门可采用的方法主要有:(1)编制整体的灾后复原重建纲要,要覆盖救助、重建、抚恤等多方面内容(2)测评灾害造成的损失,针对灾害中受损的企业单位,民众等给予一定经济补偿以顺利推进灾后重建工作。(3)表彰在本次突发事件内表现优异者,责任缺失者进行批评、警告、撤职等处理。

社会公众应积极做到如下几点:(1)提升风险意识,自觉规范自身行为;(2)不传播不当言论;(3)团结互助,汇集资源优势,为灾后重建工作推进提供可靠支撑。

五、结束语

最近几年中,我国自然灾害表现出形式复杂、破坏力强、影响范畴广等特征,部分其余在自然灾害应急处置策略应用方面还存在着缺口,无法全面满足当前自然灾害的应对要求。为此,增强自然灾害应急处置能力具有必要性,也是十分迫切的。基于PPRR理论完善灾害应急处置策略,明确影响力处置方法效率的各项因素,包括灾害的发生周期、强度、类型等,有针对性的完善应急工作方案,最大限度的提升防灾减灾效率。

作者简介:范春兰,汉族,女,1991,四川泸州人,硕士,助教,游泳方向。地址:四川省泸州市龙马潭区医大北滨苑,邮编:646300 电话 18208177785

项目来源:李冰研究中心。名称:基于“PPRR”模型的都江堰景区应急管理体系构建研究。(编号:LBYJ2021-003)

参考文献:

[1]张桂蓉,雷雨,赵维.自然灾害跨省域应急协同的生成逻辑[J].中国行政管理,2022(03):126-135.