

从社会管理视角看日本社会的 防灾应急制度体系与对策

□ 高 燕

内容提要 2011年3月11日,日本东北近海海域发生了特大地震,震后导致海啸、核能源泄露等一系列的次生性灾害。面对这场自然灾害,日本政府的应对举措一度受到非议,而日本社会在危机中的表现则颇得国际的好评。日本在长期的应急实践中已摸索出应对突发性事件的独特社会管理模式,具有日本文化行政管理色彩的民众常态化应急对策、多层次化的组织功能、社会化的救助联盟三者有机结合,使日本在防御、避难以及救援过程中显得有条不紊。作为社会管理体系一部分的日本防灾应急制度体系值得我们借鉴。

关键词 应急能力 社会管理 常态化应急能力 组织培育 日本

作者高燕,浙江工商大学公共管理学院副教授,日本东京都立大学博士。(杭州 310018)

一、政府、地方、民众多层次的防灾制度体系

(一)政府视角,建立中央与地方防灾功能的协调统一

与中国将国务院作为突发性公共事件应急指挥机构的职能划分一致,日本的最高应急机构是有首相召集的中央防灾会议、安全保障会议以及负责协调与设施具体的措施内阁官房为主体组成。其中,内阁首相为最高指挥官,由内阁官房(负责各省厅间的协调,相当于办公厅)来负责总体协调、联络,通过安全保障会议、阁僚会议、内阁会议、中央防灾会议等决策机构制定危机对策,由警察厅、防卫厅、海上保安厅、消防厅等各省厅、部门根据具体情况予以配合。地方相应配备有防灾会议和地方综合防灾部。

日本政府应急机构的职权划分十分清晰。首相是日本应急管理的最高行政首长,负责领导救灾工作;中央防灾会议的主要职责是制定预案并推进执行;内阁官房作为首相的辅助机构,主要职

责是收集和传达信息、协调各省厅的决策机制。^①2005年至今,以市町村(市镇乡)为单位的“自主防灾组织”得到了法律形式的确认。《地方自治法》规定,“国家不能干涉地方行政,国家不能干涉地方行政,只能在法定范围内就事权和财权与地方政府进行分工。地方政府根据本身需要制定相应的条例和实施细则,具体规定各个方面灾害管理实施细则。”日本实行地方自治后,各级政府之间不是上下级行政隶属关系,而是一种指导协作关系。中央(或部委)对各大区域派驻机构,但只对其在地方的项目进行监管,不与这些地方政府行政机关产生上下级关系,地方危机处置机构能够独立行使行政职能。

(二)地方视角,培育具有支援功能的地方防灾组织

日本重视地方应急机构的作用,而这些地方应急机构设置和运营相对独立。地方应急组织是危机管理组织的基础,承担着有效应对各种危机事件的使命。地方决策协调机构的位置非常突

出,在国家“集中控制”的基本框架中适当向地方机构放权,应急处置的权限下放。给予地方应急机构在应急处置中的独立性是非常有必要的。

日本通过法律途径明确多级政府间建立的应急责任,有利于发挥各级政府的主动性、多级快速应对危机;有利于形成强有力的危机响应机制,防止行政不作为与依赖现象的发生。如果地方政府缺乏明确的授权以及相应法律责任,或政府与地方组织之间职能模糊,一旦危机出现,危机处置责任可以逐级上交,就很容易使中央政府承担过大的压力,致使危机的处置措施滞后,影响救援效果。^②

我国地方应急职能部门的设置中,没有综合协调机构,甚至相当部分基层应急管理部由基层政府日常管理机构代替,不再另外设立应急管理机构。应急机构通常是临时性部门,与其他机构存在隶属关系,尤其是,以街道、社区为单位的基层应急组织的功能和主体作用没有发挥出来,地方应急组织缺乏独立性。

因此,从赋权理论看,需要在保证地方应急机构独立性的同时,明确责任,强化基层应急机构“独立处置”能力。一旦危机演变迅速,需要中央政府的介入,则管理重心上移。明确各级政府的应急责任,尤其是地方政府的责任,有利于将危机控制在一定范围内,力争将危机消灭在萌芽阶段,同时也为上级政府参与危机应对赢得了时间。这种上下责任明确的应急思路能够提高整个应急系统的反应能力,保持系统的权变应对水平。

(三)个人视角,强化“自救、互救、共救”的抗灾能力

有关调查显示,在2005年的阪神大地震中,约6000人遇难,需救援的35000人中,27000人是通过家属和邻里的帮助而获救的,占获救人数的80%。此外只有20%的人是通过警察、消防队、自卫队员的帮助脱险的。^③对东京都板桥地区的调查研究显示,95%的居民参与“地区防灾组织”,其负责人也是市长或区长。防灾训练每年进行一次的占49%,每两年进行一次的33.9%;防灾训练在室内训练的占92.8%,夜间突发从家至避难所训练的占12.6%。此外,根据居民意愿除了区制定的学校等避难场所外,居民自己讨论决定的场所占42.3%。

利用地方防灾组织迅速对灾后的地区居民进行救助,关键是平时掌握区域内居民的居住情况等信息。但是,在日本出于个人信息保护的考虑,以及组织中工作人员有限而无法兼顾,或是出于害怕被其他行政措施所利用等而拒绝配合等阻力,即便掌握了居民的信息,实际的灾害发生后,依然存在到底由谁来具体执行救援方案的问题。有关调查表明,灾后的救援主体中,自治会63%,民生委员62%,邻里60.2%,都超过了6成,而这些成员本身也都是居民防灾组织中的成员。^④(图1)灾后的第一时间,最能迅速做出灾后支援工作的就是地区居民的防灾组织,因此,加强地方防灾组织的培育,强化居民“自救、互救、共救”功能,积极与消防机构、医疗救护组织、社区中的保健服务、社会工作者、以及志愿者等的协调互动是成功救援的有力保障。

二、常态化的民众应急对策与能力

(一)硬件方面,安全的防灾支援环境

日本东北部11日发生的强烈地震致使首都东京公共交通陷于杂乱状况。^⑤政府估量,当天东京地域大约650万人因交通瘫痪而被迫滞留,无法回家。东京圈内近30年发生直下型地震的可能性约70%,日本把地震来临后无法正常回家的人叫做“归宅苦难者”。解决这些“困难者”与其他的弱势群体,例如幼儿、老人,还有由于地震受伤而无法移动需要帮助的人在灾害时如何保护和安置问题,日本的办法是设立“临时避难场所”。日本在人员密集型地区都会将小公园、学校、公民活动中心设立为专门的避难场所,还有为防灾而设置的“防灾仓库”。常态化的防灾体系,将为受灾者最大限度地提供日常生活必需品,利用避难者自身相互扶助的功能,使他们能安全地度过危险期。

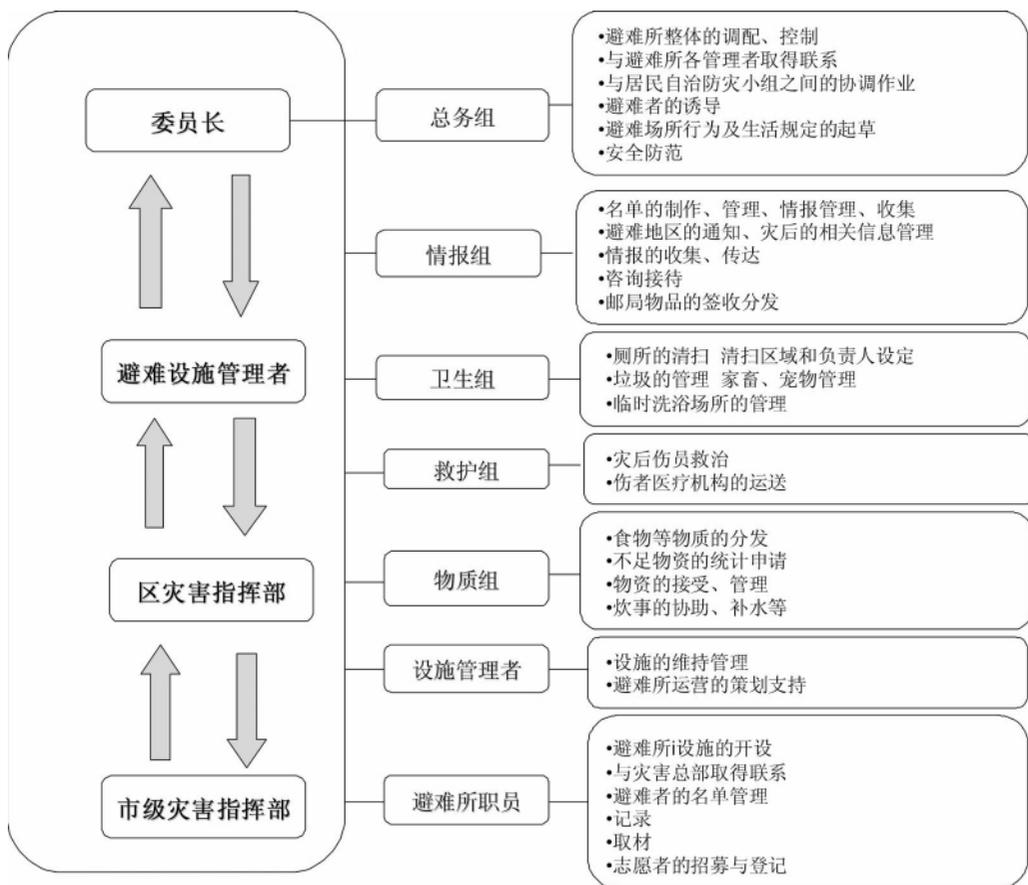
(二)能力方面,清晰的防灾组织功能

在日本,每个街道设有“居民自主防灾组织”,在街道派专人对于仓库物资进行细致的分类管理,明确灾后物资管理、分发、配送等工作细则。每一个市町村(市镇乡)都会派遣2名专职人员负责各避难所的管理和监督,从各地区的避难所开设到运营都由“居民自主防灾组织”来具体负责每一个避难所都会有一份“避难所运营管理手

图1 日本“避难所”组织结构图



图2 日本各机构灾后对策实施



册”,^⑥其中包括避难所的基本组织结构及各个功能,例如,设立有“总务组,灾民安置组,情报通讯组、设施管理组、物资管理组、救护组、卫生组、志愿者组等”并对其责任与成员配置给予安排。以卫生组为例,其职责包括,在灾后混乱的集体生活条件下,垃圾的处理、清运、消毒、焚化等;临时的洗浴设施管理,最大程度解决洗浴问题;室内的清扫责任,在物资急缺的情况下的疾病控制、宠物牲畜的安置以及生活水的利用等问题。此外,针对震后的不同时期(如初期、展开期、安定期、撤离期)的不同需求特点,制定相对应的可能展开服务的工作内容。(图2)

(三)意识方面,实战性的民众应急训练

日本有良好的应急教育和防灾演练。日本政府和国民极为重视应急教育工作,从中小学教育抓起,培养公民的防灾意识,值得一提的是,在模拟演习中,日本强化政府和相关灾害管理组织机构协同,进行全国范围内的大规模灾害演练,尤其重视对决策人员和组织的应急能力的检阅,使公众能训练有素地应对各类突发事件。

与日本在学校、单位、社区中进行的防灾演习形成鲜明对比,我国的应急管理基本上是单灾种、单部门的训练和管理。我国对于灾难应对训练教育还过于单一和形式化,演练的形式和质量有待提高。^⑦可见,正是常态化、基层化的机构管理模式,使得日本的避难所充分发挥了预防和救援的功能,大震过后的救援工作从容不迫。因此,常态的有领导和有组织能力的地方自主防灾组织的培育问题显得非常突出。^⑧

三、社会化的救助联盟机制

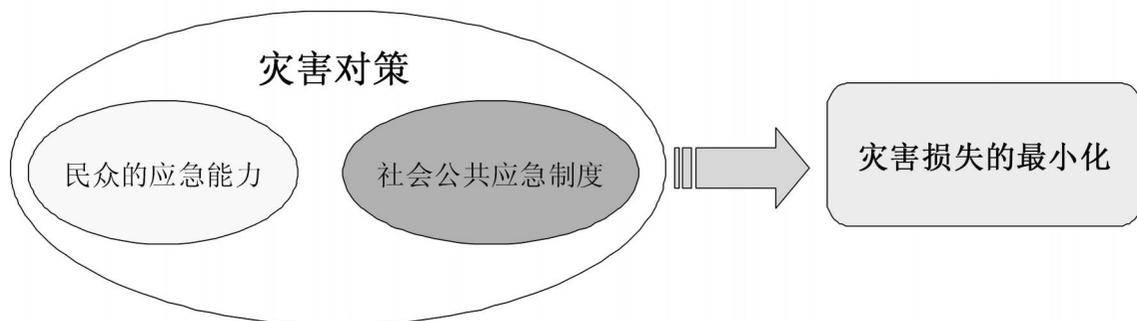
日本通过五大类、数十项法律对国家机构、

省、市、街道、社区、红十字会、避难者、避难所运营委员会、自主防灾组织及居民、志愿者等救援主体的作用和责任进行了清晰的界定。^⑨国家支持地方公共团体的建设以及综合调整经费配置;都道府县主要是对于市町村(市镇乡)的对策进行综合性的评估、多视角的支援;市町村要配合对于避难所的开设、运营进行管理和监督,发挥保持其功能的完整性;红十字会配合当地的市町村,利用其提供的信息对受灾者进行支援;避难所的设施管理者主要负责避难设施的维护保养、开放,日常运营的工作;避难者遵守规定,相互扶持使避难所的运营能够正常进行,并在其能力范围之内参与避难所的运营工作;自主防灾组织的主要责任是支持避难所的管理,在日常训练中为灾后的救援措施做出合理计划;志愿者,支持以上相关组织有效开展救援行动。^⑩这些制度的根本目的在于,通过日常状态下提高民众的应急应变能力,和完备的社会应急管理制度使灾害后的损失达到最小化。(图3)

正如巴纳德在讨论“非正式组织”时所强调的那样,由于正式组织的权威性优势,充分发挥非正式组织的作用,关键在于正式组织的态度与策略。日本政府通过协议或制定共同计划的方式,以协商联动的方式明确各自的责任义务、职责分工和工作程序的做法值得中国借鉴。

相比之下,中国合作还缺乏制度性的安排,缺乏合作经验,而且不少社会组织的专业能力也还需要政府提供培训。政府应广开思路,使社会力量成为政府危机管理中有力的支持者,把社会力量纳入危机应对的系统中来,从整体上提高国家应急水平。

图3 日本灾后应急体制示意图



四、结束语

虽然日本在社会管理体制和民众的应急能力方面的发展相对成熟,但近些年来自然灾害破坏强度不断升级,再加之不断恶化的金融状况、失业、老龄、少子化等社会问题层出不穷,日本的灾后支援体制和对策依然面临考验。例如,早在2004年,日本的老年人口总数占总人口的19.5%,其中,身体存在功能障碍的老人占老龄人口的60%。21世纪开始,日本政府就结合老龄化背景,展开了“灾害弱者”的救援支援计划,并把这个救援计划纳入地区性的防灾计划之中。但对于什么人属于“灾害弱势”群体的定义,由于个人信息保护等诸多问题,至今仍是一个模糊的概念。中国未来的老龄化趋势也日益严重,过度依赖居民自主防灾组织的功能,有可能导致“老人救老”的情况发生,即意识与行为能力之间存在乖离,影响救援效果。

日本现在积极通过加强灾害观测体系建设,强调与国家政府互相配合,充实和完善有关防灾技术以及政府应急能力方面的实际调查研究。比如,通过增设地震计、测量震度计、自动气象数据探测系统观测点强化观测体系,在自身不受到次生灾害影响的基础上,灵活及时地发布气象等各种警报信息;在灾后实践工作中摸索救援策略总结方法;为了今后的震后重建恢复研究,收集、整理各种珍贵学术资料在内的有关地震灾害的资料、记录等。

成熟的应急管理机制,除了行政管理制度的

因素之外,还与安全的地区网络情报技术、建筑的抗震、防火标准以及高端的电子通讯设备的开发利用等支撑密不可分。希望本文对日本应急管理模式的探讨,有助于我国完善相关的体制机制。

注释:

①顾林生:《日本大城市防灾应急管理体系及其政府能力建设以东京的城市危机管理体系为例》,《减灾论坛》2004年第6期。

②中华人民共和国政府网站应急管理:机构设置[EB/OL]. <http://www.gov.cn/yjgl/index.html>。

③名古屋市:暮らしの情報,災害,名古屋市ホームページ:<http://www.city.nagoya.jp>。

④総務省消防庁:平成19年版消防白書,総務省消防庁ホームページ。

⑤京都府危機管理・防災課:自主防災組織ハンドブック,京都府ホームページ:<http://www.pref.kyoto.jp>。

⑥栗田暢之:減災のための官・民それぞれの役割～防災に関する課題提起,平成17年度都市防災推進協議会全国研修会資料,2006。

⑦王德讯:《日本危机管理的体制演进与特点》,《国际经济评论》2007年第2期。

⑧傅世春:《日本应急管理体制的特点》,《党政论坛》2009年第4期。

⑨薛澜:《国家应急管理体制建设:挑战与重构》《改革》2005年第3期。

⑩星旦二:震災時の一時避難可能性と累積生存からみた地域保健活動、保健師ジャーナル66巻11号988-994,2010.11。

责任编辑 俞伯灵 徐东涛