

突发自然灾害后的教育应急机制研究 ——以汶川地震灾害为例

赵兴民

(四川师范大学 教育科学学院,四川 成都 610068)

摘要:汶川大地震给中国教育系统带来惨痛损失,这其中有些地震破坏性强的客观原因,也与灾害来临时教育应急机制的相对缺乏与不完善有极大关系。文章分析了突发自然灾害对教育、教育应急机制的影响,教育应急决策的影响因素,汶川地震中教育应急机制暴露的问题,突发自然灾害教育系统应急的原则等,提出要建立突发自然灾害的预警、分级响应与应急联动、善后处理为一体的教育应急机制。

关键词:突发自然灾害;教育;应急机制;汶川地震

中图分类号:G471 **文献标志码:**A **文章编号:**1008-5831(2010)06-0151-08

德国著名社会学家乌尔里希·贝克曾指出:“未来的各种巨大风险和灾难将像世界杯赛一般在世界各地轮回上演,全球风险社会现在已经隐然浮现于高度发达的工业文明之中。自然的破坏力与市场的破坏力在高度发达的工业社会里联袂出击,协同冲刺,形成共震,使得未来的全球风险社会危机四伏,险象环生……人们完全生活在随时可能面临巨大风险和灾难的不确定性之中。”^[1]随着全球环境、气候的异常变化,中国突发自然灾害呈现增多的趋势。

突发自然灾害是突发公共事件的一种,因其来势突然,几乎毫无征兆或预警,往往会给人们带来巨大的生命、财产损失。尤其是作为教育系统,涉及人数多,影响面广,在突发自然灾害中更易造成重大损失。以2008年汶川地震为例,给教育系统带来巨大灾难,师生伤亡惨重,直接经济损失达300多亿元。教育系统相比其他社会系统,自身救助资源与可利用资源相对缺乏,处于弱势地位。因此,研究如何建立快速、有效的教育应急机制,以应对突发自然灾害,最大限度地减少教育系统内部生命、财产的损失,成为亟待解决的课题。

一、突发自然灾害与教育应急机制的内涵分析

(一)突发自然灾害的内涵

突发自然灾害是突发性公共事件的一种,中国在2006年1月8日发布《国家突发公共事件总体应急预案》中对突发性公共事件的定义是:突然发生,造成或者可能造成重大人员伤亡、财产损失、生态环境破坏和严重社会危害,危及公共安全的紧急事件。

从公共管理的角度出发,可以将突发性公共事件划分如下5类:政治性事件、宏观经济性事件、社会性事件、生产性事件、自然性事件。

收稿日期:2010-05-27

基金项目:四川师范大学灾后重建专项课题“突发自然灾害后的教育应急机制研究”(08ZX19)

作者简介:赵兴民(1963-),男,山东巨野人,四川师范大学教育科学学院副教授,博士,主要从事教育学原理、民族教育学、职业教育学研究。

人们通常把由于自然现象的异常变化作用于人类社会,从而造成人员伤亡、财产损失、社会秩序混乱,影响和阻碍社会经济发展的自然性事件称之为自然灾害。以自然灾害发生的主导因素为依据,可把自然灾害分为5大类:气象气候灾害、地质地貌灾害、水文海洋灾害、生物灾害与天文灾害。有些自然灾害人类是可以预报的,但更多时候其来势突然,人力无法控制。

本文中的“突发自然灾害”指的就是突然发生、事前无预报或是超出人类预报范围、防范不足的由于自然现象的异常变化作用于人类社会的,对社会公众身心健康和生命财产造成严重威胁的灾害。

(二)教育应急机制的内涵

机制是系统内部各要素及内部要素与外部要素之间的相互联系和作用。机制是静态与动态的结合,既有静态的规则,也有动态的外显行为。系统的运行是机制作用的自然结果。

一般而言,教育应急机制是指在法律规定的框架内动员社会力量协作参与,征调一切人力、物力、财力,以有效处置突发性自然灾害对教育系统生命、财产安全等造成的严重损害而采取的一系列有机的紧急补救恢复措施。

突发自然灾害的教育应急机制应由预警机制、分级响应、应急联动与救助机制及善后处理机制3部分构成。

二、突发自然灾害与教育

(一)突发自然灾害对教育的影响

其一,突发自然灾害威胁师生生命安全。学校与学生是突发自然灾害最容易受到伤害的群体之一,一方面因为学校是人群高度聚集的场所,在突发自然灾害面前,人越多,造成的伤亡越大;另一方面,学生尤其是基础教育阶段的学生由于年龄、体力与经验的不足,往往缺乏自我救助、规避危险的知识与能力。

其二,突发自然灾害给教育系统财产造成损失。突发自然灾害事发突然,自然力量来势凶猛,一般会给物质财产造成毁灭性打击。以汶川地震为例,数以千计的校舍倒塌、损坏,教育教学设施毁于一旦,给教育系统内的国家财产造成难以挽回的重大损失。

其三,突发自然灾害影响教育教学秩序的正常开展。各种类型的突发自然灾害都会对学校教育教学秩序产生程度不同的影响,轻则影响师生情绪稳定进而影响教育教学质量与学生成绩,重则中止教育教学活动。

其四,突发自然灾害带来的恐慌由学校波及家庭、社区,影响社会安定。学校牵扯人员广泛,受关

注度极高,突发自然灾害后,如教育系统内特别是广大学生造成恐慌,这势必会迅速扩散至家庭、社区,从而在更大范围上造成恐慌,甚至严重影响社会的稳定。

(二)突发自然灾害后教育系统的应急目标

突发自然灾害后教育系统的应急目标主要有6个方面:(1)阻止不良事态的蔓延或发展。重大自然灾害发生时需要紧急转移和疏散学生,所有这些都需教育行政部门和学校在第一时间决策。(2)保护师生生命安全。当突发自然灾害时,首先必须采取有效措施保护师生的生命安全。常用的手段有放假、转移师生、转移教育教学地点等。(3)稳定师生情绪,平息各种恐慌。突发自然灾害后,需要控制恐慌、稳定师生情绪,避免不当自救造成伤亡与损失。(4)维护学校的完整和校产安全。突发自然灾害后,在确保人的生命安全的前提下,尽量抢救学校财产与教育教学设施。(5)对受灾师生进行施救。对在灾害中受伤或被困的师生,第一时间进行救援。(6)防止次生灾害造成二次伤害。很多自然灾害一般都会有次生或衍生灾害,要注意加强教育与预警,防止产生二次伤害。

(三)突发自然灾害影响教育部门应急决策的主要因素

1. 突发自然灾害的类型

中国每年都会遇到不同类型的突发自然灾害,但相对于某一地区来说破坏性自然灾害依然属于非随机变量的不确定性事件,应急决策随着灾害的差异应当有所区别。如当强对流天气造成洪灾时,必须考虑学校是否安全,学生上学路上是否安全等,以此决定是否继续教学、停课放假或者转移地点组织教学;当台风等气候灾害到来前,学校应提前停课放假,并加强安全教育;当地震等灾害发生时,首先要安排师生救助,防止余震造成新的破坏,要做好食物、饮水的安排,防止疫病发生等。

2. 突发自然灾害的范围

我国地域辽阔,通常情况下不可能在全国范围内同时遭受某种自然灾害,换句话说,对突发自然灾害的影响范围只能是某一区域,且不只是影响教育系统。这时教育部门的应急通常会纳入全社会的危机处理应急机制中。这时,教育系统内部应在政府统一指挥下展开工作。

3. 突发自然灾害造成的后果或损伤程度

自然灾害发生后,或大或小都会对教育系统的师生生命与财产安全造成损害,这时应根据灾害大小与造成的损伤程度,启动不同的救灾响应机制。

4. 突发自然灾害后当事师生的应激状态

突发自然灾害通常会形成社会的群体应激,在生理、情绪和行为上出现过度反应,导致理性判断力下降、盲从和轻信,出现冲动与过激行为。汶川地震中,很多教师与学生在突发大灾难与失去亲人的痛苦面前,心理受到严重创伤。此时教育行政部门应通过有效的应急处理机制组织应对,通过信息披露、科学分析等等降低应激水平,恢复理性,将突发事件的危害降到最低限度。事件稳定后,帮助师生恢复正常的生活,这是教育行政决策的重要任务。

三、汶川地震中教育应急机制暴露的问题

(一) 常设自然灾害应急管理机构缺失

应急管理机构的的主要职能在于,当灾害发生时能尽快地组织相关部门和人员投入到灾害的处理中,并能在宏观上把握战略、制定方案、调配资源、协调关系等。参考发达国家的经验,建立强有力的灾害应急管理机构是有效处理自然灾害事件的组织保证。目前,中国没有常设的灾害应急管理机构,通常是在危机发生时针对需要由中央政府或地方政府、有关部门设立相关的临时机构。比如在汶川地震中成立的以总理为首的抗震救灾总指挥部。但是,这种组织模式存在很多弊端。第一,临时机构带有很强的短期应急性质,是一种被动应付的管理模式,不利于对危机事件的预测、预警工作,从而影响危机处理的效率;第二,由于缺乏统一的危机管理指挥机构,无法综合协调各政府职能部门,也不能有效整合社会资源。

另外,四川汶川大地震还暴露出现行灾害应急机制存在的弊端和缺陷,比如,依然存在重救轻防、事后设防的旧观念,缺乏统一的灾害应急机构,地震危机意识淡薄,对地震灾害管理的投入明显不足等。

(二) 政府与教育系统应急处理突发自然灾害的能力尚显不足

目前,中国自然灾害频发,呈现复杂多样化发展趋势,现有的快速反应机制已不能完全适应突发事件处理要求。首先,在传统的分部门、分灾种的单一灾情的救援体制和危机管理模式影响下,社会多部门、多主体参与联动协调不够,容易出现统一指挥不力、分工协作不强、资源共享不足的局面。其次,中国尚未建立健全一系列突发事件应急联动机制,分部门、分灾种的危机管理体系使得应对复杂自然灾害的效率低下。再次,在防灾救援方面,政府有关部门在“责权利”等诸多因素的影响下应对突发事件规模扩大或者灾变的应急力量不统一或者分散的救灾资源不能得到及时有效配置,从而严重地影响政府

处理紧急事务的效率和政府的公信力。

(三) 教育系统应对突发自然灾害的监测预警机制不健全

美国管理学家戴维·奥斯本和特德·盖布勒指出:政府管理的目的是“使用少量钱预防,而不是花大量钱治疗”。总体来讲,目前中国对某些自然灾害的预警历史比较短,技术不够成熟,社会和政府对其重视程度也不够高。各类预警系统之间的横向联系比较少,信息、技术、智力等资源的共享程度比较低,造成一定程度的浪费。中国的灾害预警一般依赖于政府及相关部门,但政府所掌握的资源有限,现有设备技术的滞后以及政府所承担的庞大的行政事务、社会管理事务、公共服务事务等,使政府很难把更多的资源投入到突发自然灾害预警机制的建设中。同时,政府与第三部门之间缺少有效沟通,在预警防控机制的构建中没能把更多的社会力量引入预警机制的构建之中,这在无形之中不利于预警机制的建立,最终导致突发自然灾害的监测预警机制不健全。

以汶川地震为例,如果该地区建立了地震预警系统,并且能够在地震波到达北川、青川等地区之前,提前哪怕数秒至数十秒发出预警,教育系统的伤亡和经济损失或许就不会如此惨重。

(三) 突发自然灾害后信息沟通机制缺失

中国目前的应急处置过程中,信息流通不对称。由于突发自然灾害的随机性和不确定性及时间的紧迫性,使得决策者掌握的信息有可能不全面,得到信息不及时,并且在信息的反馈和处理过程中,信息的准确性和有效性也难以保证,导致信息失真。这是对决策者最严峻的考验。

(四) 突发自然灾害时社会参与缺乏主动性和有序化

地震发生后,成千上万的自愿者从全国各地奔赴灾区,参与灾区救援和重建工作。但是由于他们中的很多人是以个人身份参与,缺乏必要的组织,这一方面造成力量分散、管理混乱;另一方面很多人没有受过相关的培训,缺乏必要的知识,无法有效参与救灾工作,同时不能很好地进行自我保护。

(五) 师生应对危机能力不够

很多学校师生在危机真正到来的时候就慌了手脚,在危机面前自救互救能力也比较弱,例如汶川地震中有很多师生的伤亡是由于缺乏避险常识,有很多学生从楼房跳下,造成伤亡。

(六) 教育系统尤其是各级各类学校灾难教育严重缺失

教育系统对学生的灾难教育应该包括以下3个

方面:第一,系统的灾难教育课程,教授学生全面的灾难教育知识,培养学生的灾难意识;第二,完善的灾难教育培训体系,增强学生的心理承受力和应对能力;第三,经常性的防灾演练,锻炼学生防灾自救的实战能力。然而,中国很少有学校开设专门的灾难教育、生命教育课程,即使有所涉及,也是流于形式、走过场。灾难教育似乎离自身很遥远,永远发生在别处。

四、突发自然灾害后教育系统应急原则

教育系统人员多,自我救助能力弱。因此,突发自然灾害后教育系统应急的目标应本着提高应急处置能力,迅速、有序、高效地实施应急处置,最大程度地减少学校师生员工的生命和财产损失,保证教育教学和生活秩序,维护灾区学校和社会稳定来展开。具体来说,教育系统应急应遵循如下几条原则。

其一,统一指挥,快速反应。各级教育主管部门成立突发公共事件领导机构,负责本行政区教育系统应对突发自然灾害的处置工作,形成处置突发自然灾害的快速反应机制,正确应对,果断处置,把损失降低到最低程度。

其二,统一领导,分级负责,属地管理。教育系统突发自然灾害的应急处置实行属地管理。省级及以下教育行政部门要按照《中华人民共和国突发事件应对法》的要求,在国务院和当地政府的统一领导和指挥下,负责领导辖区内各级各类学校的自然灾害类突发公共事件应急处置工作。

其三,预防为主,预防与应急相结合。坚持平战结合,专兼结合,充分利用现有资源。做好应对自然灾害类突发公共事件的思想准备、物资准备、技术准备、工作准备,加强培训演练,充分利用自然灾害应急救援物资,发挥平时应急演练和预备队伍的作用。教育系统应与各社会预警部门建立信息共享,监视关注各类自然灾害的征兆与预报,争取早发现、早报告、早救助,避免造成更大的伤亡与损失。

其四,系统联动,加强保障。突发自然灾害后,教育行政主管部门和高等学校的各职能部门在应急领导机构的协调下,相互配合,掌握信息,开展工作,加强保障措施,提高应急救助工作效率。

其五,以人为本,生命至上。尽可能地降低或消除因自然灾害类突发公共事件造成的影响,最大程度地保障、保护广大师生的生命和财产安全。

五、教育系统应对突发自然灾害应急机制的建立

党的十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》明确要求“建立健全社

会预警体系,形成统一指挥、功能齐全、反应灵敏、运转高效的应急机制,提高保障公共安全和处置突发事件的能力”。党的十七大报告进一步强调了“完善突发事件应急管理机制”、“提高突发公共事件应急处置能力”是加快推进以民生为重点的社会建设的重要任务。

汶川大地震中,教育系统伤亡、损失惨重,血的教训迫切要求我们反思如何在突发自然灾害后,教育系统迅速启动应急机制,自救自主,最大限度减轻伤亡。

就教育系统自身特殊性来讲。建立突发自然灾害应急机制一般由突发自然灾害的预警子机制、分级响应和应急联动子机制以及善后处理子机制3部分有机构成。

(一)突发自然灾害教育系统的预警机制

预防、预警是应急管理的基础性工作。预防、预警可以说是应对教育系统突发事件的基础和前提。要做到对教育系统突发公共事件的预防和预警,就要建立预防和预警的机制。在灾害发生之前,根据以往总结的规律或观测得到的可能性前兆,向教育系统所属单位与师生员工发出紧急信号,并报告危险情况,以避免在不知情或准备不足的情况下发生危害,从而最大程度地降低损失。

1. 教育系统应对自然灾害的监控与预警

建立监控系统的主要目的是适时发现自然灾害的各种征兆,准确把握自然灾害的突发诱因、未来发展趋势和演变规律,为决策者应急处置提供预警性、警示性信息。一般包括突发自然灾害的监测、预测和预报。监测指对自然灾害的各种表象进行监测,搜集有关自然灾害发生的信息,及时掌握自然灾害变化的第一手材料;预测和预报指对信息进行鉴别、分类和分析,对未来可能发生的自然灾害的类型及其危害程度做出评估,并在必要时发出警报。

中国现在对自然灾害的预报一般是由国务院救灾指挥部与政府相关部门负责,如暴雨、台风预报由气象局负责,地震预报由地震局负责,同时需层层审批、上报、会商,才能最终发布,这样就会延误一定的时间,而在自然灾害面前,提前几秒钟的预警可能会挽回无数损失。因此,各级教育部门可会同同级政府相关部门建立教育系统独立的自然灾害信息检测、预警部门或系统,或是建立教育部门与专业预报部门信息共享系统,以做到第一时间向教育系统人员发出预警。

2. 教育系统制定应对突发自然灾害应急预案

左传中说到:“居安思危,思则有备,有备无患。”

自然灾害应急预案是教育系统自然灾害应急管理的重要内容,对于自然灾害应急管理而言是不可缺少的重要环节。由于自然灾害具有突发性、不确定性、危害性等特点,加之在当前的科学技术水平下,对于某些自然灾害还是无法准确地进行预测,不能避免其发生,那么就必须采取积极措施应对。如果自然灾害一旦发生,教育系统则可以根据预案并结合实际情况采取相应的措施对自然灾害进行处置。因此,应当加强自然灾害应急预案建设,以提高自然灾害应急管理的能力。

在这次汶川地震中,几乎多数学校都缺少突发自然灾害的应急预案,灾难发生后不知所措。制定目标明确、可行性强的突发自然灾害应急预案,从现代危机管理理论的角度讲,就是预案在先,有备无患,遇到紧急情况可以立即运作,避免灾难造成的损失加重。

教育系统处置突发自然灾害的预案要根据不同类型的自然灾害、当地可能出现的自然灾害、当地政府应急预案的统一部署、教育系统实际等因素制定,从最困难、最复杂的情况出发,按照不同方向、规模、任务等要求,以快速反应、随机而动、高效处置等为重点,分门别类制定出预想周全的处置突发自然灾害的预案。做到上至教育部,中到省市教育行政部门,下至各级各类学校,都须根据各级肩负的职责制定相应的自然灾害应急处置预案。

教育系统制定处置突发自然灾害应急预案应注意以下诸点:一是预案粗细得当,方案周密。突发自然灾害的处置是在高度不确定性和无法预知变化的情境下进行的,而预案是在假设情况下,为决策者和执行者提供的指导性计划。因此,预案不可能事无巨细、面面俱到,也不可能毫无弹性,计划的要点也不应纠缠于琐碎的目标和任务,而要能抽象掉突发自然灾害的具体细节,使其具有一定通用性。同时,预案也要考虑各种可能发生的情况,对突发自然灾害后的处置力量、任务分工、组织指挥、通信联络、应急措施及注意事项等进行周密的部署;二是预案中要留有充足资源,防止意外情况发生。拟定处置突发自然灾害预案以及突发自然灾害应对都要对此有足够的思想准备,并预先拟定备选方案和准备充足备用资源,以切实保证应对效果;三是进一步完善应急预案,增强预案的可操作性和灵活性。即无论预案体系多么周密,都会有新情况甚至全新的情况发生,必须要增强预案的灵活性,以增加现场的灵活处置能力。

3. 教育系统要切实加强对师生员工的防灾减灾

教育

汶川地震,固然有震级大、破坏性巨大等客观原因,但我们不可否认在灾难来临时,教师尤其是学生缺乏基本的逃生、自救、自护知识,教育应承担的日常的防灾减灾教育严重缺失。

这就要求各级各类学校教育应将防灾减灾教育作为一项常态教育任务常抓不懈。教育部门应以《国家突发公共事件总体应急预案》、《教育系统自然灾害类突发公共事件应急预案》为指导,把应急避险教育纳入课程教学,作为学生必修课程内容之一。学校应制订切实可行的教学方案,实行校长负责制,有计划、有步骤地对学生开展应急避险知识的教育。同时加强对学校安全工作的检查和指导,把安全知识教育和避险自救能力培养工作纳入日常检查和评估体系,定期对此项工作进行专项检查,并建立相应的监督机制。

同时,政府与教育应急管理机构要加强应急预案和安全知识、应急管理知识、灾害知识、防灾救灾和自救知识的宣传教育,通过组织编制科普读本、影像资料、典型案例分析和举办知识讲座等多种形式,利用广播、电视、报刊、网络、宣传栏等多种媒体,宣传应急预案的主要内容、应急处置程序,普及事故灾难预防、避险、报警、自救、互救等知识。

4. 学校应建立定期模拟突发自然灾害逃生演练机制

在此次汶川大地震中,有一所号称最“牛”的学校——四川绵阳安县桑枣初级中学,从2005年开始,学校校长叶志平每学期在全校组织若干次紧急疏散演习。本周有演习,会事先告知学生,但学生们不知道具体是哪一天。等到特定的一天,课间操或者学生休息时,学校会突然用高音喇叭喊:全校紧急疏散。每个班的疏散路线都是固定的,学校早已规划好。地震那天,学生们正是按着平时学校要求、他们也熟练了的方式疏散的。地震发生后,全校师生,2300多名学生,上百名老师,从不同的教学楼和不同的教室中,全部冲到操场,以班级为组织站好,无一伤亡,用时仅1分36秒。

教育系统大部分是学生,对于尤其是低年级的学生来说,因为年龄、身体等原因,在遇到紧急情况时要做到保持镇定,有秩序地按照安全预案的设定完成应急避险动作,在日常教育教学中加强各种应急演练是必不可少的。同时,学校可以以案例教学和模拟实践为主开展应急避险教育,让学生吸收其中的智慧和技巧。如通过地理课的地震知识教学,进行地震来临时的演练,让学生有真实感,教会学生

一些简单的避险技巧。各级政府与教育行政主管部门可将灾害逃生演练纳入各级各类学校考核内容。

在汶川地震发生后,我们欣喜地看到在每年“5·12”的时候及其它时间,全国的学校都在进行各种灾难应急演练,我们希望这些演练不要仅仅是为了纪念,而是真正常态、制度化的为应对灾难而进行的有效准备。

(二)突发自然灾害教育系统的分级响应、应急联动与救助机制

美国在应对突发事件管理系统方面,有着数十年成熟的理论与实践经验。在突发事件应急管理体制方面,美国政府由3个层次组成:联邦政府层的国土安全部及派出机构;州政府层设置的应急管理办公室;地方政府设立的应急管理机构。国土安全部、各州及大型城市的应急管理机构都设有应急运行调度中心。运行调度中心根据应急工作需要,实行集中统一指挥协调,联合办公,确保应急工作能够反应敏捷、运转高效。

借鉴美国的应急管理经验,中国教育系统应急处置应做到:(1)分级响应、分级管理、条块结合;(2)建立健全教育系统突发自然灾害救助应急联动机制;(3)建立迅速、有效、专业的救助机制。

1. 教育系统突发自然灾害应急响应机制

管理学家福斯特将快速反应作为公共危机管理的首要特征,这就要求管理者必须在第一时间内作出正确的反应,反应时间的长短在很大程度上直接决定了应急管理的成败。

(1)教育系统突发自然灾害的分级^[2]。根据国家有关自然灾害应急预案和教育系统实际以及对学校产生的影响,教育系统自然灾害类突发公共事件按严重程度,从高到低分为I-IV级:特别重大事件(I级)、重大事件(II级)、较大事件(III级)、一般事件(IV级)。

特别重大事件(I级)指自然灾害对受灾地区学校的人员和财产造成重大损害,对该地区的教学秩序产生重大影响的事件。重大事件(II级)指自然灾害对学校的人员和财产造成严重损害,对学校的教学秩序产生严重影响的事件。较大事件(III级)指自然灾害对学校的人员和财产损失造成较大损害,对学校的教学秩序产生较大影响的事件。一般事件(IV级)指自然灾害对学校的人员和财产造成一般损害,对学校的教学秩序产生一般影响的事件。

(2)教育系统突发自然灾害的分级响应^[2]。破坏性自然灾害发生后,教育行政部门要在当地政府的统一部署下,做好本行政区域内的教育系统应急

工作。根据灾害等级,启动相应级别的应急响应。

特别重大事件(I级)发生后,事发地省、自治区、直辖市教育行政部门立即启动相应预案,教育部立即启动应急预案,指导当地教育行政部门在当地政府领导下开展处置工作,并将处置情况及时报国务院及相关应急指挥机构,通报国务院有关部门。重大事件(II级)发生后,事发地省、自治区、直辖市教育行政部门立即启动相应预案,教育部立即启动应急预案,指导当地教育行政部门在当地政府领导下开展处置工作,有关情况及时上报国务院。较大事件(III级)发生后,由事发地省、自治区、直辖市人民政府统一领导,指挥教育行政部门和有关部门开展处置工作。教育部随时掌握情况,必要时启动应急预案。一般事件(IV级)发生后,在事发地省、自治区、直辖市人民政府统一领导下,由教育行政部门配合当地人民政府和有关部门开展处置工作。教育部随时掌握情况,必要时启动应急预案。

2. 教育系统突发自然灾害应急联动机制

面对突如其来的巨大灾难,能否最大限度地动员最为广泛的力量,是评价应急机制是否完善的重要标准。汶川地震中中国在救灾管理方面存在着国家层面的主管部门不明确,没有一个统一权威的指挥机构,部门协调、地区合作、垂直管理部门与地方政府沟通不够顺畅等问题。

中国教育系统应对突发自然灾害应建立以各级政府与教育行政部门为主导的、其他社会各相关部门积极响应、救灾专家组指导的应急联动机制。进一步完善应急管理的体制机制,明确各类突发自然灾害的主管或牵头部门及指挥协调机制,并根据灾害的严重性和影响程度,立即建立相应的指挥机构,明确应急管理的体制机制,尽早介入,紧急应对、处置;进一步明确学校及各部门的分级负责的管理体制,并尽快将这一体制规范化、程序化,制定与之配套的灾害应急管理工作运行制度和运行操作程序,细化各部门的救灾责任,确保灾害管理体制落到实处。在灾害管理的运行机制中,须进一步健全灾害管理的协调机制、社会动员机制、信息共享机制和监督督察机制,以应对各种各样的自然灾害。如突发自然灾害时,教育部门应依托公安机关110指挥中心,组建以地方党委、政府领导为主导,教育行政部门为主体,其他职能部门共同参与的应急管理团队及其常态化应急机构,加强整合公安、消防、城管、卫生等应急处置队伍。同时组建包括通讯、电力、桥梁维修管护人员等专业技术人员队伍,建立专兼职结合固定的救灾预备队。灾难发生后,应急处置部门

可以就近调度使用各种力量、设施、装备,各单位有责任和义务优先对就近学校提供相应支援和协作。

在建立此类应急联动组织时,应以“信任”取代“权威”。在灾难中,应急联动管理组织中的成员之间应充满信任,从习俗式认同、契约式认同、专业知识认同中培育各种各样的信任,从而避免科层制的泛滥及官僚主义作风。合作制应急组织应当以观测站、预警中心、行动小组为核心节点形成网络辐射的连接状态,任何一点产生信息资源应当以最快的速度与其他节点分享,打破原有金字塔结构中上传下达的缺陷,使信息传递更加流畅,使组织行动更加迅捷。

3. 教育系统突发自然灾害救助机制

重大自然灾害发生后,一般会对教育系统内部师生员工生命、财产造成伤害。因此,应建立和完善突发自然灾害教育系统的他救与自救机制,第一时间由抗灾指挥中心协调救援队伍对学校等重点区域进行有效、专业的救援,学校受灾师生也应运用防灾、自救常识积极进行自救与互救。

此外,在灾后安置方面,应实行就近救助的原则,防止出现汶川地震中教师面临的“两不管”境地。即在震后发放救灾物资时,教师在村民安置点领不到物资,因为物资是按照村子属地户口发放,而教师属于教育局的“公家人”,按政策不能领取救灾物资,而教育系统又没有建立对教师的救助体系,造成很多教师一段时间内得不到有效的救助^[3]。

(三) 教育系统突发自然灾害的善后处理机制

突发自然灾害的善后处理机制,是指突发自然灾害紧急情况被控制后,政府及其管理部门致力于恢复重建,尽快将社会财产、基础设施、社会秩序和社会心理恢复到正常状态的过程。教育系统突发自然灾害的善后处理机制的主要内容包括4个方面。

其一,受灾师生的转移与安置。较大的自然灾害一般会对校舍造成损毁,为保证师生的安全,应第一时间以校为单位,学校教师与社会救援人员组织学生转移到安全地带,并安排师生的吃饭与住宿。这也要求我们在制定应急预案时,要在学校附近设置灾害安置点,并储备一定的救灾食品。

其二,教育教学秩序的迅速恢复。较大的自然灾害教育系统会面临主动停课或受灾被迫停课两种情况,停课时间根据灾难类型与受灾程度有长有短。在灾难过去后,需要及时恢复教育教学。在复课之前,要对校舍安全、卫生等进行细致的检查,确保安全无误后方可复课。教学场地破坏严重的,应通过在安全地带临时搭建校舍、借(租)用房屋或用异地

复学等方式尽快恢复教学秩序,保证教育教学的延续性。

其三,灾难留下的广大师生心理创伤的恢复。汶川地震中,许多师生都失去了亲人、同学或是自身受到创伤,这不可避免地对他们的心理造成极大伤害。因此,必须组建一支具备专业心理知识的心理援助队伍,在灾后第一时间介入进行全方位的心理援助,并建立长期心理恢复与援助计划。

其四,对损坏的校舍进行重建。根据受灾地区实际及灾情核查、评估结果,制定恢复重建方针、目标、政策、重建进度、资金支持、优惠政策和检查落实等工作方案。按照政府统一安排做好救灾款物的筹措和拨付,在政府的统一领导下,充分利用各类救灾资金开展灾后学校重建工作。

贯穿于教育系统突发自然灾害3大应急机制的,还有一项重要的保障机制,即正确灾害信息发布机制。突发自然灾害后如果缺乏信息共享的平台和机制,尤其是对外发布信息的渠道多、不统一,就会给统一指挥抗灾造成不利影响和压力。因此,在处理突发自然灾害时,要在第一时间建立统一、权威、高效的信息管理机制,尤其是对社会的信息发布机制,这样才有利于群众了解实情,才能防止谣言与虚假消息的传播,利于安定民心、共度难关。

四川汶川地震发生后10分钟左右,中国地震局地震台网中心值班人员即启动地震短信速报系统——用手机短信在第一时间通知到了400多名地震局和相关机构工作人员,并把结果用传真发给中国地震局值班室,国家有关部门迅速通过新华社向社会发布了各地的震感信息,使社会公众很快知道了事情的真相,在很大程度上避免了民众的心理恐慌。但在四川汶川地震发生后,仍有一些民众由于听信了不正确的信息而恐慌,抢购了一些生活和日用品,甚至抢购了地震灾区紧缺的橡胶手套、口罩、帐篷、药品、食用水等。这些做法不仅不利于政府控制物价,不利于维护正常的市场经济秩序,而且也不利于抗震救灾。

在汶川地震中,广大的志愿者、各行各业的老百姓积极参与到教育系统的抗震救灾当中,为教育系统避免更大的损失做出了巨大的贡献。因此,探索建立和完善“救灾社会动员机制”,充分发挥社会组织作用,发展减灾救灾志愿服务,也应纳入应急管理的一部分。

汶川地震带给我们的除了对于家园被毁、同胞逝去的悲伤之外,更应思索如何建立一套快速反映、高效、科学的防灾减灾应急机制,以使我们再次面临

类似灾难的时候,能够通过机制的科学运行,避免或挽回更多的损失。

参考文献:

- [1] 乌尔里希·贝克,王武龙.从工业社会到风险社会(下篇)——关于人类生存、社会结构和生态启蒙等问题的思考[J].马克思主义与现实,2003(5):61.
- [2] 教育部.教育系统自然灾害类突发公共事件应急预案[Z].2009.
- [3] 来自2008年8月都江堰市向峨乡向峨小学L教师访谈记录[Z].访谈人:赵兴民,2008.
- [4] 周芳检,唐励.建立学校应对灾害长效机制的思考[M].科技信息,2009(20):11-12.
- [5] 徐玖平,王鹤.汶川特大地震灾后基础教育重建的系统分析[M].世界科技研究与发展,2008(6):831-837.
- [6] 王颖.突发事件中的政府责任分析[M].中共银川市委党校学报,2008(5):66-68.
- [7] 孙诗德.对突发灾害预防机制建设的几点思考[M].民防苑,2008(S1):21-22.
- [8] 汤春蓉.推行学校防灾机制的探索[M].成都电子机械高等专科学校学报,2009(3):46-49.
- [9] 孙浩森.突发事件应急机制问题研究[J].山东工商学院学报,2009(04):15.

Research on Education Emergency Response Mechanism after Sudden Natural Calamity: Take Wenchuan Earthquake for Example

ZHAO Xing-min

(College of Educational Science, Sichuan Normal University, Chengdu 610068 P. R. China)

Abstract: Wenchuan Earthquake brought great loss to China's education system. There are objective reasons of the destructiveness of earthquake, and also reasons of lack and imperfect of education emergency response mechanism when calamity happens. This thesis analyzes the influences of sudden natural calamity on education and education emergency response mechanism, the influence factors of education response mechanism strategy, the education response mechanism problems revealed in this earthquake and the disciplines of education system emergency response in sudden natural calamity and so on. It puts forward to establish education emergency response mechanism that combines early warning for sudden natural calamity, grade response and emergency response action, and deal with problems arising from an accident.

Key words: sudden natural calamity; education; emergency response mechanism; Wenchuan Earthquake

(责任编辑 彭建国)