

### 能源科技與環境+現代中國



■當發生天災，社會組織應主動與政府配合協調，協助救災。 資料圖片

防備災書

今年夏天，內地各大城市由自然災害引發的危機頻生。7月21日至22日，北京經歷自1951年有完整氣象記錄以來最大降雨，不但沖掉多年來表面光鮮的面子，沖掉了「十八大前絕不能出事」的公安部指令，亦沖垮了民眾對政府應對危機的信心。在北京暴雨肆虐後3天，北京市政府公布了37人的死亡數字；直到第六天，在《人民日報》和民眾雙重監察下，公布了77人的死亡數字和部分名單。不過北京暴雨實際死亡人數到底是多少？這仍然是很多人內心的疑問，而且天災的發生往往離不開人禍，更重要的是日後應如何加強防範和應對各類自然現象引發的危機。 ■胡潔人 香港城市大學專上學院社會科學學部講師

作者簡介：胡潔人博士 香港城市大學專上學院社會科學學部講師。2009年獲得香港中文大學社會學系哲學博士。中國人民大學紛糾解決研究中心成員、中國奧斯特羅姆協會(Ostrom Society)會員、香港作家協會會員。發表中英文論文數篇。



■北京有完整氣象記錄以來最大降雨，會否沖垮民眾對政府應對危機的信心？ 資料圖片

# 天災不離人禍 危管迫在眉睫

#### 生活環保低碳 避免自食惡果

當前內地經濟穩定發展，諸多大城市有着大量人口居住，無數冷氣機、汽車、家電等長時間啟動須散熱，城市上空形成了極強的熱氣流，城市上空熱氣流比「迎風坡」面熱氣流的抬升強度還要大。「熱島效應」等副產品是導致城區降雨強度越來越大的慢性原因。可見人類的活動對氣候起着直接和不容置疑的影響，因此人類應該盡量減少此類活動並設法消除已見惡果。

#### 節能減即棄 育危機意識

對於北京暴雨及上海颶風引致的損失，我們應在譴責權力機關、批判現有制度的同時，檢視自身有否採取環保、低碳的生活方式，為節能可持續發展出一分力，例如盡量少開私家車，多乘公共交通工具，少開冷氣多呼吸大自然空氣、節約用紙拒絕即棄餐盒、隨手關燈關水龍頭等。當然除了個人意識外，他國經驗告訴我們，讓社會和社區自治組織參與危機宣傳、教育培訓、危機預防、危機監控和相應的危機應急處理亦十分重要，這些往往能發揮重要的輔助甚至主導作用。

## 新聞背景 強颶風來襲 多城市癱瘓

今年8月，上海遭受了中共自1949年建政以來威脅最強的颶風，即風力達到15級的強颶風「海葵」。8月8日「海葵」帶來的強降雨令上海、杭州、寧波等諸多城市航班停飛、高鐵停運、村莊被淹、房屋倒塌、數千遊客被困景區。截至當日12時，「海葵」已造成浙江省300餘萬人受災，其中農林漁業受災最嚴重。此外，浙江省有31,658家企業停產，218條公路、770條供電路線和162條通信線中斷，直接經濟損失近68億元人民幣。至晚上22時，上海報告有兩人死亡，安徽有1人死亡。

#### 天災頻發 須早防範

由此可見，近年內地頻繁的自然災害現象：西南大旱、玉樹地震、大面積洪災等，不僅令百姓的日常生活甚至人身安全造成嚴重威脅，同時為國民經濟和社會安定帶來很大的危害。雖然每次天災之後政府領導人均會去探望災民，甚至如北京市長出來鞠躬道歉，但若把洪災的發生和損失完全歸咎於天災，卻不反思教訓「人為」的因素，那麼許多人的生命和財產就白白損失了。因此，我們更應該反思導致天災的「人禍」，加強防範以應對各類自然現象引發的危機。

## 政府社會組織 聯手應對危機

內地的悲慘案例充分展現在面對天災的危急關頭，政府也是弱小的，只有發揮群眾和社會的力量，才能更好地應對和處理問題，從最大限度降低天災對人們造成的危害。社會機構可以組織人員、志願者進入社區調動各類社會資源，並靈活與居民互動來幫助他們改善自己的環境，更可以培養居民的自助與互助精神。社會組織在平時亦可通過一些基礎應急項目訓練社區居民，使他們掌握基本的技巧，一旦有危機發生，自助往往比等待別人救助更有效和及時。

#### 設平台聯繫 增溝通協作

根據內地當前狀況，要充分發揮社會組織的力量，很重要的一點是要加強社會組織與政府部門的溝通和合作，建立兩者的資訊公開平台，使社會組織可以獲得事態發展。政府應公開應對計劃和行動進展等資訊，以便社會組織調整和配合行動；同時在應急管理中，設專門或臨時機構負責與社會組織的溝通協調，相應社會組織亦需與政府配合協調，主動尋求政府指導。另外，政府在應急管理中不可能也不必包辦所有事務，應主動分拆任務，通過政府購買服務的方式使社會組織積極參與應急管理。



■強颶風「海葵」令上海、杭州、寧波等諸多城市航班停飛、村莊被淹、房屋倒塌。 資料圖片

### 概念圖

#### 應急預案無效 城市規劃失當 (現況)

- 城市開發減天然湖泊，失江河水位調節作用
- 不完善規劃破壞生態，城內基建未及時維護

### 內地天災危機管理

#### 生活環保低碳 避免自食惡果 (個人)

- 檢視自身環保意識，教育培訓預防危機

#### 政府社會組織 聯手應對危機 (建議)

- 政府特設聯繫平台，社會組織配合協調

### 延伸閱讀

1. 聶轟：《危機管理中的社會組織研究》，知識產權出版社，第一版，2010-08-01
2. 建設部城建司編：《再創與自然共生的環境：城市濕地保護、管理與恢復的實踐》，中國城市出版社，2008年。
3. 邢繼俊、黃棟、趙剛：《低碳經濟報告：一個世界性的議題，正在改變你我的生活》，北京：電子工業出版社，2010年。

## 應急預案無效 城市規劃失當

近年面對各類慘痛事實，很多人開始用審慎、嚴肅、反思的態度來對待，不少人開始追究為何政府的應急預案無發揮實際作用？有人質疑城市排水系統等公共基礎設施的建設品質和可靠性；更有人開始研究在車內遇到暴雨襲擊該如何逃生等。不管如何，亡羊補牢為時未晚，但也許我們更需要尋找一些深層次的原因，增設更有效措施，從根本上防範於未然。

#### 填平天然湖 水位欠調節

綜合各類公開信息和研究報告可以發現，多種生態破壞和建設規劃中的失誤，是加劇洪災損失的重要人為因素。內地由於城市開發令大量天然湖泊消失，減少了湖泊對江河水位的調節作用。自20世紀50年代以來，內地大於10平方公里的湖泊中，萎縮減少面積9,570平方公里，共減少蓄水量516億立方米。「填排澇湖，造高爾夫」、「水庫邊上造別墅」等並不罕見。

#### 規劃不完善 生態難修復

其次，生態破壞嚴重損害了中小流域的抗洪



■只有政府和民眾合作，才能從最大限度降低天災對人們造成的危害。 資料圖片

能力。回顧歷史可以看到很多令人痛苦反思的實例，特別是建於20世紀60年代的黃河三門峽水庫就是其中一個典型例子。由於對黃河水沙運動規律的認識不足，令整個規劃產生偏差，三門峽水庫被設計成以攔截水沙、發電為主的工程。由於其建設和運行方式違背了河道的自然輸水輸沙特性，水庫建成之後不僅很快造成了庫區的嚴重淤積，且直接威脅到上游渭河和西安等城市的防洪安全。

另外，10年前中國新疆塔里木河上游建設的各類引水灌溉工程，開墾出許多良田，但卻因為對水資源的過度開發利用，令塔里木河下游的生態環境造成極大破壞，近年當局雖採取了補救措施，力圖重新優化配置塔里木河的水資源，但要修復原有的生態環境，尚需十分艱難和漫長的過程。

#### 城鎮發展急 未及時維護

第三是城市建設及規劃失當，令洪災等危機出現後難以及時應對和解決。今年受災地區中，許多城市都出現了嚴重內澇，特別是北京。這與快速發展的城市缺乏排洪系統以及部分建築擠佔河道有關。城鎮「洪水」除了降雨強度大之外，更重要的原因是排水系統規劃缺失、建設和維修滯後。加上相關部門反應緩慢，沒有及時維護城中已老化的排水管，原本很低排水標準的管道遇到大暴雨就無法及時排水。因此政府需要在諸如法律、資金投入和人員管理等各方面改善和提升。



■由於對黃河水沙運動規律認識不足，黃河三門峽水庫規劃出現偏差。 資料圖片

### 想一想

1. 面對日趨增多的自然災害，內地可增設哪些措施應對？

2. 試舉例比較內地和香港在城市危機管理的優缺。

3. 承上題，兩地的危機管理有沒有可以互相借鑒的地方？

4. 你認為內地政府可如何與社會組織聯手，共同應對危機？