

计划生育论坛

人口计生部门参与重大突发事件应急管理探讨 ——以四川汶川地震为例

潘金洪

(南京人口管理干部学院 江苏 南京 210042)

摘要: 本文根据人口计生部门参与四川汶川大地震抗震救灾实践,总结出该部门参与重大突发事件应急管理的六个重点和四条原则,以期对人口计生部门日后协同突发事件应急管理提供指导。

关键词: 突发事件; 汶川地震; 应急管理; 人口计生部门

中图分类号: C92-05 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149(2008)06-0021-06

一、引言

突发事件对社会经济发展、人民生命财产安全构成严重威胁,对突发事件的应急管理已经引起社会的广泛关注。根据对中国知网的统计,截至2008年7月8日国内以“应急管理”为关键词的文献多达1346篇。对突发事件的应急管理已经成为现代政府公共管理的重要内容,近年来,我国政府加快了对突发事件应急管理体系建设,2005年国务院颁布了106项应急预案框架,2006年全国各省市开展了“十一五”突发事件应急体系建设规划编制工作,2008年6月4日国家人口计生委颁布了突发事件总体应急处理预案。对特别重大突发事件的应急管理,需要政府各部门和社会各界的广泛参与和协同。美国、日本、加拿大等国家在救灾中十分重视发挥政府、市场、第三部门的协同作用^[1-3]。发达国家建有严格而高效的政府信息发布系统,明确规定政府相关职能部门合作事项^[4]。在应急管理过程中,政府通过与社会建立合作伙伴关系,可以为应对危机提供更

加有效的技术、物资、资金和人力资源方面的支持保障^[5]。我国政府各职能部门之间,政府与社会各界之间在应急管理中如何协同工作,如何发挥各自优势仍然是一个亟待解决的问题,而人口计生部门更是缺乏协同参与类似四川汶川大地震这样重大突发事件应急管理的经验。四川汶川大地震提醒我们,人口计生部门不仅要有处置系统内突发事件的应急能力,也要有处置系统外突发事件的应急能力。这次地震把人口计生部门参与应急处置、协同管理的重要性突显了出来。本文根据国家人口计生委、四川省人口计生委、成都市人口计生委和基层人口计生部门参与四川汶川大地震应急处置的实践,总结出人口计生部门参与重大突发事件应急处置的重点和应急管理原则,以期提高人口计生部门参与重大突发事件的应急管理水平。

二、人口计生部门参与重大突发事件应急管理应突出六个重点

收稿日期: 2008-07-15

作者简介: 潘金洪(1960-),江苏宜兴人,南京人口管理干部学院副教授,博士,研究方向:人口社会学。

突发事件是指突然发生,造成或者可能造成重大人员伤亡、财产损失和严重社会危害的需要采取应急处置措施的事件。突发事件一般分突发性的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件^①。应急管理是指突发事件发生后,紧急动员社会资源,迅速展开生命营救,挽回财产损失,防止事态恶化,努力降低灾害和次生灾害损失的社会管理活动。应急管理面临的最大难题是“信息孤岛”、“行动孤立”和“供需脱节”问题。我们需要通过协同管理,实现信息共享、业务关联、资源优配。

四川汶川大地震是一起特别重大的突发性自然灾害,对于人口计生部门来讲是一起严重的系统外突发事件。人口计生部门如何配合其他部门参与系统外突发事件的应急处置,如何根据自身特点抓住参与应急管理的重点,是一个需要破解的全新课题。根据协同管理思想和四川汶川大地震的实践,笔者认为人口计生部门参与重大突发事件的应急管理应突出六个重点:

1. 紧急启动人口与计划生育信息平台,为救灾决策部门和救灾行动部门提供人口基础数据和灾后人口伤亡数据

应急管理是一项庞大的系统工程,信息支持至关重要,只有实现子系统之间,子系统与大系统之间充分、便利、准确的信息共享,才能消除救灾中的“信息孤岛”现象。但实际上,在应急管理的时候信息往往分散在不同的地域和部门而不能有效地沟通与共享^②。四川汶川地震发生后各应急部门迫切需要了解灾前人口分布情况,灾后人口减损情况,以便精准地组织指挥处理。人口和计划生育部门拥有从中央到省、市、县、乡、村全国联网的人口与计划生育信息系统,该系统采集和储存了人口数量、人口分布、人口构成等户籍人口信息,常住人口信息,流动人口信息。作为子系统的人口计生部门在灾后应急管理中最能做的一件事是向救灾指挥中心及时提供准确的人口基础数据,以便快速形成正确的决策,为救援行动赢得宝贵时间,另一件事是利用人口计生工作

网络的便利性收集灾情数据。2008年5月15日,国家人口计生委在汶川地震发生后的第三天就向中央提供了四川省汶川县等17个重灾县(市、区)在震前的各乡(镇)人口基础数据,为中央快速救灾决策提供依据。成都市人口计生委在灾后第一时间进行流动人口计生家庭震灾伤亡统计,组织市、县、乡三级流动人口计生干部以及村组、社区流动人口计生协管员,利用计生系统的信息网络和组织网络为受灾群众寻找亲人。灾后,成都市计划生育委员会在邛崃市开辟人口计生信息系统寻亲通道,落实专人从省、市各大医院网站上搜索在地震中受伤的邛崃籍人员,并将搜索到的情况录入人口计生信息系统进行核查,帮助寻亲等。随着灾后重建的启动,人口计生部门可以为规划部门提出合理的人口分布建议^②。重大突发事件的破坏性强,影响范围广,汶川地震提示我们,为了保证人口与计划生育信息的安全,能够在灾后及时准确地提供人口基础数据,人口计生部门在平时不仅要有备份人口信息,在灾后要利用自己的工作网络,及时采集灾情数据。

2. 紧急启动人口和计划生育部门的工作平台,及时为受灾的计划生育家庭成员提供心理安抚

人口计生部门有完整的组织网络,具备一定的专业服务和专业咨询能力,可以向受灾民众提供心理疏导和安抚服务。这次汶川地震后,国家人口计生委根据本系统的业务能力,紧急组织了心理关怀志愿者队伍,奔赴灾区,有针对性地开展家庭心理疏导和心理关怀,帮助受灾群众特别是育龄人群缓解心理压力,组织全系统开展对灾区在外流动人口的安抚慰问和情绪稳定工作。成都市人口计生委在灾后到蒲江县西来镇两河村,启动“亲情呼唤,报声平安”活动,发放“亲情电话”充值卡3000张;在青白江区、崇州市,开展“心系受灾群众,平安短信传真情”活动,编发平安、寻亲短信18000多条;在金堂县,通过“家校互动

① 中华人民共和国突发事件应对法,2007年8月30日第十届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过 中华人民共和国主席第六十九号令,中华人民共和国中央人民政府网站 <http://www.gov.cn/jfjg/2007-08-30/content-732593.htm>

② 人口计生系统在抗震救灾第一线 摧不垮的队伍 国家人口计生委网站 <http://www.npfc.gov.cn/2008-06-10/news20080610.htm>, 2008-06-10.

万里行”平台的亲情热线电话，为留守儿童、老人连线在外亲人。

心理安抚是大灾应急管理的重要内容，通过心理安抚能让受灾群众尽早缓解和摆脱痛苦，树立重新生活的勇气。大灾不可避免地导致独生子女及其父母的伤亡或者计划生育家庭成员的伤亡。不论是子女伤亡还是父母伤亡对于存活下来的家庭成员来说都是极大的打击和伤痛。计划生育家庭成员的心理疏导和安抚工作可以在灾区开展，也可以在异地对来自灾区的人员展开。针对不同的对象要采取不同的心理疏导方法，比如：对灾区孩子可以通过活动和游戏分散孩子的注意力，向孩子传递社会的关怀和温暖；对于失去孩子或孩子重残的家长来说，他们容易感到生活的无助，甚至失去生活的勇气，感到生活没有意义，因此，对他们的心理安抚重点应放在鼓舞士气，增强生活信念，学会坚强等方面。为了提高心理安抚的效果，人口计生部门还应尽可能把解决心理问题和解决实际问题结合起来。

3. 紧急启动计划生育家庭关爱工程，提供计划生育特别扶助

为了降低独生子女家长的生活困难，我国政府从2004年开始在全国实行计划生育奖励扶助政策，受惠对象主要是只生育一个孩子的父母，这项政策深受独生子女家长欢迎，但是，该政策的覆盖面依然偏小，奖励力度不够，特别是随着物价的上升，奖励成效在逐渐减小。四川汶川大地震提示我们，大灾导致众多的独生子女家庭和计划生育家庭面临生活困难，人口计生部门不仅要奖励年迈的独生子女家长，需要启动涉及范围更广的计划生育家庭关爱工程，要对那些无法列入计划生育奖励扶助对象的又有特殊困难的其他计划生育家庭给予特别扶助。比如，在灾区应该对那些不符合纳入独生子女死亡、重残条件的家庭，如独生子女父母年龄不到50周岁、独生子女伤残未达二级、受灾受损严重的家庭纳入慰问范围，采取发放慰问金、发放生活物资、纳入计划生育“三结合”帮扶范围等具体措施，多方位关爱计划生育家庭。

在四川汶川大地震发生后不久，即2008

年5月31日，国家人口计生委在四川等地震灾区先期启动计划生育家庭特别扶助等措施，安排做好对受灾流动人口的帮扶措施。这些措施包括对有子女在震中伤亡的家庭给予再生育政策照顾；向育龄人群提供免费生育咨询和技术服务；对独生子女伤、病残或死亡后未再生育或合法收养子女的夫妻，满49周岁后，按规定条件由政府给予每人每月不低于80元或100元的扶助金，直至本人亡故或子女康复为止；在扶贫开发项目、以工代赈、易地搬迁项目、农村饮用水入户项目、农村合作医疗、农村沼气项目等各项进村入户的项目中都向计划生育扶助对象家庭倾斜，让这些家庭得到更多的实惠。特别扶助措施的实施，可以解决部分灾后计划生育家庭的经济困难；稳定灾后群众的情绪，减少民众对计划生育政策的抱怨，更有利于生育政策的稳定。

我国正处在人口红利时期，为了给更多灾后生活困难的计划生育家庭提供扶助，国家应将人口红利通过财政转移的方式，为人口红利后期储备计划生育奖励扶助基金和特别扶助基金。人口计生部门有必要利用独生子女家庭或计划生育家庭信息库，根据独生子女、独生子女家长数量和年龄别构成、年龄别死亡率、奖励扶助标准精算未来50年内各地所需的特别扶助和奖励扶助资金量，做到未雨绸缪。

4. 开辟独生子女家长补救生育的“绿色通道”

人口计生部门在不违背计划生育立法宗旨的前提下，需要改进突发事件下的人口计生管理方法，实行人性化管理。我们知道，如果按照常规工作要求，照顾生育二孩或批准补救生育需要经过个人申请、基层核实、机构鉴定，县级计划生育委员会批准，再到社区张榜公布，然后正式发放生育指标，一个程序走下来，通常需要半年到一年，甚至更长时间，这对于灾后已经大龄尚有生育能力的家长来说可能会丢失稍纵即逝的补救生育机会，因此在大灾后才为了让失去子女的大龄父母能够增加补救生育的机会，我们建议开辟补救生育“绿色通道”，简化大灾后补救生育的审批手续，对发生独生子女重残、死亡的35岁以上父母，只

要有生育能力和生育意愿，实行先行登记，怀孕，生育，然后再补办相关再育手续。

四川成都市计划生育委员会在灾后实行的再生育应急补救措施值得借鉴，他们对于独生子女死亡，且在育龄期要求生育的父母做好登记，主动送政策上门，告知其生育权利，发放生育服务证，提供免费生育咨询和技术服务。对独生子女在地震灾害中伤残的及时登记，并按照独生子女病残儿医学鉴定标准，及时进行鉴定。对符合照顾再生育条件的，积极协助当事人申请照顾再生育。对于符合生育条件、有生育意愿而自然怀孕有困难的对象加大技术服务力度，在经费上予以支持。这些应急措施既解决了部分群众在生育问题上的特殊困难，也完善了现行的计划生育管理方法。虽然在大灾后有些夫妇不一定马上想生育，但是计划生育部门推出的这些应急措施体现了计生部门的人文关怀。

5. 尽快恢复人口和计划生育系统的服务能力，及时向育龄人群提供生殖健康服务

汶川大地震给灾区计划生育系统的房屋、装备、设施、避孕药具造成毁灭性的损害，直接影响计划生育系统服务能力的发挥。为了让人口计生工作不受或少受影响，国家和地方政府应建立突发事件后人口计生部门服务能力应急恢复机制，以保证灾后计划生育技术服务工作的顺利开展，及时向育龄人群提供生殖健康服务。灾后计生系统服务能力的应急恢复包括：（1）迅速调拨计划生育储备物资，动用计划生育避孕药具储备和计划生育技术服务装备。（2）扩大服务范围，其中包括计划生育技术服务能力的延伸，如服务向乡村延伸，服务范围向防病治病延伸，服务内容向咨询日常生活保健延伸，计划生育技术服务和生殖健康咨询人员异地支援。绵阳市就在灾后组建了计划生育技术服务流动站，进村入户，到灾民安置点提供服务；国家人口和计划生育委员会、四川省人口和计划生育委员会在灾后迅速向育龄妇女发放相关宣传资料、提供计划生育咨询服务、向育龄妇女、儿童提供卫生用品，在现场开展医疗救助和救护，参加卫生防疫工作，起到了明显的减灾效果。（3）抓紧办公用房、业

务用房的重建。这次地震大灾后的计划生育硬件设施重建和管理服务能力恢复的任务非常繁重，以甘肃陇南市为例，该市地震导致县（区）、乡（镇）、村（居）技术服务机构和办公室大面积受损，使管理和节育手术服务及协会服务活动都不能正常开展。根据该市计划生育管理部门测算，计划生育硬件重建和能力恢复需 5489.77 万元资金，依靠县、市级财政解决非常困难，需要国家投入和省级财政资助。为此，大灾后计划生育管理部门应对本系统服务硬件重建、能力恢复所需资金进行测算。

6. 与民政部门、公安部门联动，做好灾后孤儿领养与计划生育政策的衔接工作

每一次大灾害都会产生孤儿，这些孤儿需要社会各方献爱心，帮助领养。在通常情况下，国家对领养子女有严格的规定，要严格按照程序办。四川汶川大地震后，在一夜之间产生了 1000 多个准孤儿，他们的孤儿身份不是几天内可以确定的，为了让社会各方充分表达爱心，减轻国家的抚养负担，让孤儿及时享受到家庭的温暖，笔者认为涉孤领养管理部门可以在孤儿身份确认之前先行允许寄养，待身份明确后，再办理正式法定领养手续或退养。人口和计划生育部门需要配合民政、公安部门做好收养、领养地震孤儿与计划生育政策的衔接工作，民政和人口计生部门应允许失去独生子女又失去生育能力的家长优先领养，而对于婚后没有生育的夫妇可以优先领养而不影响再育。四川大地震发生后，国家计划生育委员会于 2008 年 5 月 31 日明确了灾后领养的应急对策：发生独生子女伤亡的家长有收养、领养地震孤儿意愿的，按照规定给予优先安排；收养地震孤儿的婚后未育家庭，可继续生育；计划生育家庭收养地震孤儿的，原已享受的有关奖励优惠政策不变。

三、人口与计生部门参与重大突发事件应急管理应遵循的四项基本原则

由于突发事件发生时间的突然性、危害的严重性、处理的紧迫性，参与突发事件应急管理的各方必须快速反应、突出重点、发挥优势、果断决策，防止事态向恶性化方向发展，

努力减少人民群众的生命和财产损失。人口计生部门参与突发事件应急管理需要遵循以下四项基本原则:

1. 公开信息, 快速响应

应急管理需要快速决策、快速动员、快速行动。信息公开、情况透明可以提高突发事件应急管理决策的科学性, 防止灾情信息的失真, 减少由“信息孤岛”引发的过度恐慌和麻木。针对这类特大灾害, 信息发布要发挥政府职能部门的专业作用、主流媒体的权威作用和互联网的快速传播作用。四川汶川地震发生十余分钟, 国家地震局就发出了地震信息, 两个多小时后, 温家宝总理在赶赴灾区的专机上召开紧急会议的信息很快就见诸媒体。全国及部分国外主流媒体滚动式报道了灾情及救灾信息。国务院新闻办和有关部委办启动突发公共事件新闻发布预案, 及时回应舆论的各种问题和质疑。人口计生部门在救灾过程中应及时向救灾指挥部提供基础人口信息和采集到的灾后新信息。信息透明具有凝聚民心, 动员国力, 终止谣言的作用, 能够让民众冷静地应对危机。这次地震信息的高度透明, 大大提高了应急响应速度和救灾行动效率。

2. 紧急动员, 协同应对

应急管理有许多业务构成, 具体的业务之间存在着关联, 相互影响。应急管理需要对各救灾业务环节进行充分的整合并纳入统一平台, 实现联动, 并对相关信息进行及时更新, 从而实现业务与业务之间的链接。参与联动的单位应有紧密的纵向与横向联系, 形成一种网络并由应急中心进行协调^[7]。

四川汶川大地震属于特别重大的突发事件, 影响范围广, 直接损害严重, 次生灾害多。实践表明, 应对这一类灾害需要中央政府统一领导和协调, 充分动员和发挥政府、企业、社会团体在救灾中的协同作用, 依靠公众力量, 形成反应灵敏、功能齐全、协调有序、运转高效的应急管理机制。特别重大的突发事件应急管理在纵向上必须实行政府统一指挥、分级响应、属地管理; 在横向上通过协同管理实行信息共享、资源共享、分工协作。四川汶川地震发生后国家人口计生委根据国务院的统

一部署作出较快反应, 主要委领导和司、局级干部迅速赶往灾区, 了解灾情, 快速动员计划生育系统力量, 在信息、业务、资源方面协同管理, 地方人口计生委也协同区域性的抗震救灾工作, 紧急动员, 快速行动, 效果明显。

3. 扬长避短, 发挥资源优势和专业特长

应急管理需要紧急调用 人、财、物、信息等资源, 参与各方应根据救灾的共同目标或者某项事务的要求将救灾资源灵活的组织起来, 让资源“各司其能”并突破资源壁垒和边界实现统一调配, 达到资源的优化配置。人口计生部门的资源优势在于, (1) 全国联网的分地区、分性别、分年龄的常住人口和流动人口信息, 可以通过人口信息平台, 为灾后应急管理提供人口信息支持; (2) 人口计生部门具有向群众提供生殖健康服务的能力, 在灾后可以与医疗部门配合提供医疗卫生应急处置服务、提供初级卫生保健服务、提供生殖健康服务; (3) 人口计生系统具有从中央到省、市、县、乡、村六级管理组织, 几乎覆盖所有人群, 具有强大的动员群众, 服务群众的能力。应急管理的难点是, 物资供给与需求信息脱节, 而人口计生系统的基层组织网络, 可以便利地获取基层灾后信息、收集救灾需求信息。实践表明, 人口计生基层组织除了计划生育专业服务外, 还可以协助群众生活用品保障, 特别是儿童用品和女性用品的保障; (4) 人口计生部门具备做群众工作的专长, 有能力对受灾群众提供心理辅导, 安抚民众情绪, 为群众提供生产生活帮扶; 总之, 人口计生系统的应急管理应配合国家和地方政府总体应急预案和专项应急预案, 弥补这些应急预案的盲点和薄弱环节, 发挥部门应急管理的优势。

4. 快速决策, 突出重点

突发事件情况紧急, 危害严重, 如果决策迟疑, 很可能失去救助的最佳时机, 对突发事件的应急管理应突出“快”字, 只有快速决策才能将灾难的危害降低到最低点, 尽可能减少次生灾害。突发事件发生后, 在不同的时间段, 其应急管理和解决问题的重点有非常大的区别。比如, 四川汶川大地震发生后, 灾害 72 小时内以抢救生命为重点, 灾后 72 小时到

2个月以心理安抚和生活安置为重点,2个月以后以恢复生产、重建家园为重点。在四川汶川地震中,人口计生部门在灾后的不同阶段参与应急管理重点分别是生命营救、生育补救、孤儿领养、灾后计划生育系统服务设施重建和功能恢复等。

四、结语

应急管理是现代政府公共管理的重要组成部分,也是政府公共管理能力的体现。这次四川汶川大地震考验了我国各级政府及其下属各部门的应急能力,其中包括人口计生部门的协同应急管理能力,政府在灾后的快速反应,应急措施的迅速实施,社会力量的广泛动员,堪称是国家应急管理的一个典范。在这次地震应急管理中,人口计生部门充分发挥了部门优势和特色作用,为以后参与应急管理积累了宝贵的经验。尽管我国已经初步构建了包含应急预案、预警监测、应急指挥平台、应急队伍和资源建设、应急教育与培训建设等应急体系,但是在应急预案的细化方面、在预案的可操作性方面还存在一些不足,在政府纵向和横向的协同应急能力方面以及政府与非政府组织之间、

志愿者之间的协同应急能力方面还有待提高。

参考文献:

[1] Sylves Richard T., Ferment at FEMA: Refoming Emergency Management, in Public Administration Review, May/June, 1994, 54 (3).

[2] Schroeder Aaron et al. The Evolution of Emergency Management in America: From a Painful Past to a Promising but Uncertain Future, in Farazmand, Ali (ed.), Handbook of Crisis and Emergency Management, New York: Marcel Dekker, 2001.

[3] Daniels Steven R. et al. Transforming Government: The Renewal and Revitalization of the Federal Emergency Management Agency in Anderson, C. V. (ed.), The Federal Emergency Management Agency (FEMA), Nova Science Publishers, Inc. 2002.

[4] 尚春明等. 发达国家应急管理特点研究. 城市发展研究, 2005, (6).

[5] 沈荣华. 政府应急管理: 来自国际的经验. 中国社会导刊, 2005, 11X.

[6] 唐承沛. 着力解决应急管理中的“信息孤岛”问题. 决策探索(下半月), 2007, (8).

[7] Benoit Morel, Rangaraj Ramanujam. Through the looking glass of complexity: The dynamics of organizations as adaptive and evolving systems [J]. Organ Sie, 1999 (10) : 278—293.

[责任编辑 王树新]

(上接第 20 页)

参考文献:

[1] Liang Zai and Zhongdong Ma. China's Floating Population: New Evidence from the 2000 Census. Population and Development Review, 2004 30 (3): 467—488.

[2] Cai Fang, Albert Park and Yaohui Zhao. The Chinese Labor Market. Chapter prepared for China's Economic Transition: Origins, Mechanisms and consequences (Loren Brandt and Thomas Rawski, editors), mimeograph, University of Michigan. 2006

[3] Zhao Yaohui. The Role of Migrants Networks in Labor Migration: the Case of China. Working paper, E2001012, China Center for Economic Research, Peking University. 2001

[4] 谭琛. 农村劳动力流动的性别差异. 社会学研究, 1997 (1).

[5] 白威廉, 折晓叶, 李放. 非农劳动与中国农村的市场化. 边燕杰. 市场转型与社会分层. 生活·读书·新知三联书店, 2002

[6] 蔡昉. 迁移决策中的家庭角色和性别特征. 人口研究, 1999 (3).

[7] 白南生, 何宇鹏. 回乡, 还是进城? 李培林. 农民工——中国进城农民工的经济社会分析. 北京: 社会科学文献出版社, 2003

[8] John Giles and Ren Mu. Elder Parent Health and the Migration Decision of Adult Children: Evidence from Rural China. Working paper. 2006

[9] Benjamin Dwayne, Loren Brandt and Scott Rozelle. Aging, Well-Being and Social Security in Rural North China. Population and Development Review, 2000. 26 89—116.

[10] 同 [8].

[11] 同 [6].

[12] 同 [3].

[责任编辑 童玉芬]