

مقدمه‌ای بر

مدیریت بحران ناشی از تهاجم



گردآوری و تدوین

علی اکبر پوری رحیم

این کتاب با حمایت مالی سازمان پدافند غیرعامل کشور گردآوری و تدوین شده است.

دانشگاه جامع امام حسین(ع)

مؤسسه چاپ و انتشارات



• عنوان: مقدمه‌ای بر مدیریت بحران ناشی از تهاجم

• ؟ دآوری و تدوین: علی‌اکبر پوری‌رحیم

• ویراستار علمی: علی مهدی‌پور

• ویراستار ادبی: سیدمحمدباقر موسوی

• طراح جلد: حسین حسینی

• حروف ساز: مجید دادوی اتوئی

• صفحه ا: نام: اقامه: ابی

• نوبت چاپ: اول (۱۳۹۱)

• شمارگان: ۱۰۰۰ نسخه

• نشانی: تهران، بزرگراه شهید بابایی، بعد از پل لشکرک، دانشگاه جامع امام حسین(ع)، معاونت پژوهش،

مؤسسه چاپ و انتشارات، تلفن: ۷۷۱۰۵۷۰۲ دورنگار: ۷۷۱۰۵۷۵۲

• مرکز پخش: تهران، میدان دوسوی، روضه‌آباد و نمایشگاه شماره ۱ مؤسسه چاپ و انتشارات، دانشگاه جامع

امام حسین(ع)، تلفن: ۸۸۰۲۹۲۹۷ - دورنگار: ۸۸۸۳۹۲۹۸ همراه: ۰۹۱۲۴۸۷۰۰۱۷

• کلیه حقوق اعم از چاپ و تکثیر، نسخه‌برداری، ترجمه و اقتباس، برای دانشگاه جامع امام حسین(ع) محفوظ است.

سرشناسه

: پوری‌رحیم، علی‌اکبر، ۱۳۹۱ -

عنوان و پدیدآور

: مقدمه‌ای بر مدیریت بحران ناشی از تهاجم / دآوری و تدوین علی‌اکبر پوری‌رحیم.

مشخصات نشر

: تهران: دانشگاه جامع امام حسین(ع) مؤسسه چاپ و انتشارات، ۱۳۹۱.

مشخصات ظاهری

: ۱ ج (بدون شماره‌گذاری): مصور (بخشی رنگ)، جلد

فروست

: دانشگاه جامع امام حسین(ع)، مؤسسه چاپ و انتشارات، سری پدافند غیرعامل: ۱۹.

شابک

: ۹۷۸-۹۶۴-۴۵۲-۳۶۱-۸

وضعیت فهرست‌نویسی

: فیا

یادداشت

: کتابنامه.

موضوع

: مدیریت بحران

موضوع

: برنامه‌ریزی استراتژیک

موضوع

: برنامه‌ریزی سازمانی - مدیریت

شناسه افزوده

: دانشگاه جامع امام حسین(ع)، مؤسسه چاپ و انتشارات.

رده‌بندی کنگره

: ۱۳۹۱ ۴۹/پ۹م۴ HD

رده‌بندی دیویی

: ۶۵۸/۴۰۵۶

شماره کتابخانه ملی

: ۲۷۳۶۳۱۴

سخن ناشر

بسم الله الرحمن الرحيم

«يرفع الله الذين آمنوا منكم والذين اوتوا العلم درجات»

خداوند مقام اهل ایمان و دانشندان عالم را (در دو جهان) رفیع می گرداند.
(سوره مبارکه مجادله - آیه ۱۱)

تمامی ادیان الهی و در راس آنها اسلام، انسان را موجودی کمال گرا می دانند. از نظر اسلام، انسان همواره در حال تکامل است و جهت گیری او به سمت کمال بی نهایت یعنی خداوند تبارک و تعالی است.

یکی از راه های کمال و تقرب به ذات اقدس الهی، علم و دانش است. علمی که - به تعبیر استاد شهید مطهری - زیبایی عقل است؛ علمی که انسان را حاکم در آن نشانه های معبود را می جوید و می یابد و علمی که هر چه فزون تر می گردد سرزده آن را به خدا نزدیک تر می کند.

هم از این روست که در نظام مقدس جمهوری اسلامی ایران که شالوده و اساس حاکمیت در آن بر مبنای احکام اسلام است، توجه به علم و دانش و تحقیق و نشر در صدر مسائل قرار دارد.

دانشگاه امام حسین (ع) نیز به عنوان مولود شجره طیبه سپاه پاسداران انقلاب

اسلامی که خود برآمده از عمق ارزش‌های الهی و انقلابی است به‌عنوان تنها دانشگاه جامع علمی - نظامی کشور، پس از پایان افتخارآمیز حماسه هشت سال دفاع مقدس که خود عرصه‌ای کم‌نظیر برای نمایش لیاقت‌ها و توانمندی‌های علمی- پژوهشی نیروهای مخلص حزب‌اللهی بود، موضوع «جهاد علمی» و تلاش در جهت رشد و شکوفایی هر چه بیشتر در زمینه‌های مختلف را سرلوحه فعالیت‌های علمی خویش قرار داده است. دانشگاه در این راستا از زمان تأسیس، به‌منظور ترویج و نشر علوم مختلف آثاری عرضه نموده که با استقبال اندیشمندان و پژوهشگران مواجه شده است.

امید است این کتاب مورد توجه و بهره‌برداری صاحب‌نظران، محققان، دانشجویان و علاقه‌مندان قرار گیرد و ایشان نیز با اعلام نظرات و پیشنهادهای اصلاحی خود، ما را در جهت ترویج و انتشار آثا، مورد نیاز جامعه علمی کشور یاری فرمایند.

و من الله التوفیق

معاونت پژوهش دانشگاه جامع امام حسین (ع)

فهرست مطالب

صفحه	عنوان
.....	مقدمه (پانزده)
..... ۱	فصل اول مبانی و اصول مدیریت بحران
..... ۳	۱-۱- تعاریف
..... ۵	۲-۱- مفاهیم
..... ۵	۱-۲-۱- تدابیر دفاعی
..... ۵	۲-۲-۱- مخاطره (Hazard)
..... ۵	۳-۲-۱- ریسک (Risk)
..... ۶	۴-۲-۱- ارزیابی ریسک (Risk Assessment)
..... ۶	۵-۲-۱- حادثه (Incident)
..... ۶	۶-۲-۱- شرایط اضطراری (Emergency)
..... ۶	۷-۲-۱- بلایا (Disaster)
..... ۷	۸-۲-۱- فاجعه (Catastrophe)
..... ۷	۹-۲-۱- تروریسم (Terrorism)
..... ۸	۱۰-۲-۱- بحران
..... ۸	۱۱-۲-۱- پدافند غیرعامل (Passive Defense)

- ۸-۱۲-۲-۱ مدیریت جامع بحران
- ۹-۱۳-۲-۱ پیشگیری (Mitigation)
- ۹-۱۴-۲-۱ آمادگی (Preparedness)
- ۹-۱۵-۲-۱ مقابله (Response)
- ۹-۱۶-۲-۱ بازسازی و بازتوانی (Recovery & Rehabilitation)
- ۱۰-۱۷-۲-۱ زیرساخت‌های حیاتی (Critical Infrastructure)
- ۱۰-۱۸-۲-۱ زیرساخت‌های حساس (Sensitive Infrastructure)
- ۱۰-۱۹-۲-۱ زیرساخت‌های مهم (Important Infrastructure)
- ۱۰-۲۰-۲-۱ آسیب‌پذیری (Vulnerability)
- ۱۱-۳-۱ انواع حوادث
- ۱۱-۱-۳-۱ حوادث طبیعی
- ۱۲-۲-۳-۱ حوادث مربوط به فناوری
- ۱۳-۳-۳-۱ حوادث سیاسی
- ۱۴-۴-۱ اهداف مدیریت بحران
- ۱۵-۱-۴-۱ ضرورت و اهمیت مدیریت بحران
- ۱۵-۲-۴-۱ اثر و لزوم جدی گرفتن بحران‌های طبیعی از تهدید در ایران
- ۱۶-۳-۴-۱ لزوم جدی گرفتن بحران‌های انسان‌ساز در ایران
- ۱۶-۴-۴-۱ لزوم جدی گرفتن بحران بلایای طبیعی در ایران
- ۱۷-۵-۱ تاریخچه سازمان دفاع غیرنظامی
- ۱۸-۱-۵-۱ معاونت‌ها
- ۲۸-۲-۵-۱ تجربه چند کشور در زمینه مدیریت بحران
- ۳۳-۶-۱ فرایند مدیریت بحران

۳۳ ۱-۶-۱- مرحله قبل از بحران

۳۳ ۲-۶-۱- مرحله حین بحران

۳۴ ۳-۶-۱- مرحله پس از بحران

۳۹ فصل دوم: دسته‌بندی و انواع بحران‌ها

۴۱ ۱-۲- دسته‌بندی

۴۲ ۱-۱- زمان و مکان

۴۴ ۲-۲- رویکردهای مختلف به بحران

۴۴ ۲-۲- انواع بحران‌ها

۵۵ ۱-۲-۲- بحران‌های ناشی از بلایای طبیعی

۶۵ ۲-۲-۲- بحران‌های ناشی از پدیده‌های سیاسی - اجتماعی - اقتصادی و امنیتی

۶۷ ۳-۲-۲- بحران‌های ناشی از پدیده‌های زیست محیطی

۶۸ ۴-۲-۲- بحران‌های ناشی از پدیده‌های فرهنگی

۶۹ ۵-۲-۲- بحران‌های ترکیبی

۷۵ فصل سوم: مراحل مدیریت بحران

۸۴ ۱-۳- مرحله قبل از بحران

۸۴ ۱-۱-۱- پیش‌بینی

۸۷ ۲-۱-۳- کاهش اثرات (پیشگیری)

۸۷ ۳-۱-۳- آمادگی

۹۱ ۲-۳- مرحله حین بحران

۹۲ ۱-۲-۳- پاسخ‌گویی سریع

- ۹۲-۲-۲-۳- امداد و نجات
- ۹۶-۳-۳- مرحله پس از بحران
- ۱۰۷- فصل چهارم: مدیریت بحران و پدافند غیرعامل
- ۱۰۹-۴-۱- مسائل و چالش‌های تهیه و تدوین اصول مدیریت بحران و الزامات آن
- ۴-۲- مقایسه برخی از تشابهات و تفاوت‌های بحران‌های طبیعی با بحران‌های
- ۱۱۴- ناشی از تهاجم
- ۴-۳- مدل‌های متصور از اشتراکات و افتراقات مدیریت بحران و پدافند غیرعامل
- ۴-۴-۱- برآیندهای مدیریت بحران
- ۴-۴-۱-۱- مانورهای مدیریت بحران
- ۴-۴-۲- اهداف و مأموریت‌های مدیریت بحران
- ۴-۴-۳- انواع مانور
- ۴-۴-۴- اهداف ویژه مانورها
- ۴-۴-۵- سناریوی مانورها
- ۴-۵-۱- نمونه‌هایی از تجارب وقوع بحران‌ها در چند کشور
- ۴-۵-۱-۱- زلزله چین
- ۴-۵-۲- ترکیه (مدل مدیریت مردم در بحران)
- ۴-۵-۳- پاکستان
- ۴-۵-۴- ایتالیا
- ۴-۵-۵- یوگسلاوی
- ۴-۵-۶- چین
- ۴-۵-۷- فلسطین اشغالی

- ۸-۵-۴ عربستان سعودی ۱۳۹
- ۹-۵-۴ سوئیس ۱۴۰
- ۱۰-۵-۴ کانادا ۱۴۳
- ۱۱-۵-۴ ژاپن ۱۴۴
- ۱۲-۵-۴ ایران (یم) ۱۴۵
- ۶-۴ ملاحظات دفاع غیرنظامی در مدیریت بحران ۱۴۷
- ۱-۴ تدبیر مدیریت دفاع غیرعامل درحوزه مدیریت مردمی بحران ۱۴۷
- ۲-۴ منظوره‌های مدیریت بحران ۱۴۷
- ۳-۶-۴ امامت دفاع غیرنظامی ۱۴۸
- ۴-۶-۴ جهت‌گیری‌های مدیریت بحران ۱۴۸

- فصل پنجم: آشنایی با سازمناهای داخل در بحران ۱۵۷
- ۱-۵ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور ۱۵۹
- ۲-۵ آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور ۱۷۰
- ۳-۵ ضوابط و مقررات شهرسازی ۱۸۵
- ۱-۳-۵ شبکه حمل‌ونقل اضطراری ۱۸۶
- ۲-۳-۵ مراکز جستجو و نجات ۱۸۸
- ۳-۳-۵ مراکز امداد و فوریت‌های پزشکی ۱۹۰
- ۴-۵ پایگاه‌های تخلیه و اسکان ۱۹۳
- ۱-۴-۵ اسکان موقت ۱۹۳
- ۲-۴-۵ اهمیت و ضرورت اسکان موقت ۱۹۴
- ۳-۴-۵ موارد بنیادین در اسکان موقت ۱۹۵

- ۴-۴-۵- سناریوهای اسکان موقت ۱۹۵
- ۵-۴-۵- مراحل اسکان موقت ۱۹۷
- ۶-۴-۵- راهکارهای اسکان موقت ۱۹۸
- ۷-۴-۵- روند ارائه شده جهت مدل سازی مکان یابی اماکن اسکان موقت ۱۹۸
- ۸-۴-۵- تأمین آب و آذوقه اضطراری ۲۰۱
- ۵-۵- طرح مشارکت نیروهای مسلح و دولت در مدیریت بحران
- ۱-۵-۱- حوادث غیر مترقبه ۲۰۱
- ۱-۵-۱- سطوح بحران ۲۰۵
- ۳-۵- نقش رسانه ها در مدیریت بحران ۲۲۰
- ۱-۶-۱- انواع رسانه ها نسبت به بحران ۲۲۰
- ۲-۶-۱- مراحل گسترش بحران ۲۲۱
- ۳-۶-۱- رسانه ملی و بحران ها، پنهان ۲۲۲
- ۴-۶-۱- مدل سه وجهی ۲۲۸
- ۷-۵- پشتوانه قانونی حضور نیروهای نظامی در مدیریت بحران ۲۳۰
- ۱-۷-۵- سابقه به کارگیری نیروهای نظامی در مقابله با حوادث ۲۳۰
- و سوانح (بحران ها) ۲۳۰
- ۲-۷-۵- زمینه های اصلی همکاری نیروهای مسلح در بحران ۲۳۱

فصل ششم: آشنایی با وضعیت و طرح موجود، سازمان پیشگیری

- و مدیریت بحران شهر تهران ۲۳۹
- ۱-۶- تاریخچه اقدامات قانونی برای بلایای طبیعی در ایران ۲۴۱
- ۲-۶- کمیته ملی کاهش اثرات بلایای طبیعی ۲۴۱

۳-۶. وزارت کشور؛ سازمان مجری مدیریت بلایای طبیعی ۲۴۳

۴-۶. نکاتی در مورد اقدامات قانونی ۲۴۳

۵-۶. توصیه برای تشدید اقدامات قانونی ۲۴۴

۶-۶. روند گذشته مطالعات و فعالیت‌های مرتبط در ایران ۲۶۷

۷-۶. مقوله‌های ضروری که باید در طرح تفصیلی مدیریت و پیشگیری بلایای

طبیعی شهری گنجانده شود ۲۶۸

۸-۶. مقوله‌های ضروری برای تدوین سیاست‌ها و اهداف ۲۶۹

۹-۶. برآورد خسارت و نقشه خطر (ریز پهنه‌بندی لرزه‌ای) ۲۶۹

۱۰-۶. تدوین طرح ملی پیشگیری ۲۷۰

فصل هفتم: گام‌های اساسی، ستگاه‌ها در مواجهه با بحران‌های

ناشی از تهاجم ۲۸۹

۱-۷. گام‌های اساسی دستگاه‌ها در فرایند مدیریت بحران ۲۹۱

۲-۷. مأموریت دستگاه‌ها در مواجهه با بحران‌های ناشی از تهاجم ۲۹۴

۳-۷. وظایف مدیریت و فرماندهی عملیات امنیتی و نجات در شرایط بحران ۲۹۸

۴-۷. نتیجه‌گیری و پیشنهادها ۳۰۸

فهرست منابع ۳۱۳

مقدمه

و مَن اَحْيَاهَا فَكَأَنَّمَا أَحْيَا النَّاسَ جَمِيعاً

و هر کس انسانی را از مرگ رهایی بخشد، چنان است که گویی همه مردم را زنده کرده است.

«سوره مبارکه مائده آیه ۳۲»

خاطرات جنگ‌ها، مصائب و خونین در تاریخ بشر جاودان مانده‌اند. در سرتاسر تاریخ حیات بشر، جان و مال انسان‌ها همواره دستخوش حوادث طبیعی، سوانح پیش‌بینی نشده، جنگ‌ها و نزاع‌های خشن، بولناک و مرگ‌بار بوده و خاطرات و آثار ناشی از این مخاطرات همواره روح انسان‌ها را آزرده است.

کشور پهناور ما نیز از وقوع این حوادث مستثنی نبوده و پیوسته در معرض مخاطرات طبیعی و حوادث گوناگون قرار داشته و تحوّل زبان‌ها و خسارات جبران‌ناپذیری شده است.

از این‌رو، اقدامات پیشگیری، حذف یا کاهش اثرات، به‌کارگیری و انقضاء امکانات و تجهیزات موجود جهت آمادگی و مقابله با حوادث، پیش‌بینی و تأمین نیازهای اساسی و اضطرابی آسیب‌دیدگان در هنگام رخدادهای طبیعی و یا ناشی از تهاجم و ارائه خدمات جستجو، نجات و امدادرسانی فوری و از قبل سازمان‌یافته به آن‌ها، و افزون بر آن، حفظ سلامت، ایمنی و بازگرداندن شرایط به حالت عادی ضروری می‌باشد که بایستی سرلوحه برنامه‌ریزی سازمان‌های متولی قرار گیرد.

تردید نیست که هر کشوری می‌بایست با استفاده از علوم، دانش، عقل و خرد و ابتکارات مدیریتی جمعی نخبگان و متخصصان خود در کنار تجارب حاصله در دیگر جوامع به حذف یا کاهش اثرات و مقابله با حوادث بپردازد.

مدیریت جامع بحران، برای بهره‌گیری گسترده از کلیه عوامل مؤثر در بهینه‌سازی اقدامات و کاهش خسارات ناشی از بحران‌ها و مقابله هوشمندانه و برنامه‌محور با آن‌ها پدید آمده و جای خود را در مباحث مدیریتی باز کرده است.

هدف از تألیف کتاب حاضر، بیان اصول، مفاهیم و اجزاء مختلف سیستم مدیریت بحران، مدیران، کارشناسان، دانشجویان و مربیان، دست‌اندرکاران این حوزه و کلیه کسانی است که در پی کسب تجربه و شناخت در مدیریت بحران و اشاعه فرهنگ کنترل و اداره بحران‌ها می‌باشند.

امروزه، هر فردی علم مدیریت بحران همچون پدافند غیرعامل به طیف گسترده‌ای از علوم و تخصص‌ها ارتباط می‌یابد و علاوه بر علوم مدیریتی، علوم جوی، زمین‌شناسی، مهندسی سازه و باره، پزشکی و روان‌شناسی، اجتماعی، جغرافیا، علوم پایه، ارتباطات، امور حقوقی و تسهیل شهرسازی و حوزه‌های دفاعی را نیز شامل می‌شود. از این‌رو در این کتاب به اختصار به جنبه‌های مبنایی و جهت شناخت بیشتر موضوع مدیریت بحران در قالب هفت فصل پرداخته شده است.

- در فصل اول که به مبنای و اصول مدیریت بحران اختصاص یافته، بعد از ارائه تعاریف پایه و مفاهیم و اهداف، به ذکر تاریخچه مدیریت بحران و فرایند آن پرداخته خواهد شد و در بحث تجارب کشورهای مخفف که به عنوان بخش مهم مدیریت بحران در مواجهه با شناخت فعالیت‌ها و تجارب این کشورهاست، به‌صورت خلاصه به خبرهای سیاسی، راهبردی و قوانین ملی دو کشور ژاپن و کانادا به‌عنوان نمونه‌های کشورهای توسعه‌یافته و سپس به اختصار، به تاریخچه و ساختار سازمان دفاع غیرنظامی در سطح ملی پرداخته شده است.

- در فصل دوم، با توجه به گستردگی و تنوع انواع بحران‌ها و لزوم شناخت بیشتر آن‌ها در قالب دو دسته‌بندی و تنوع بحران‌ها، به‌شدت و گستردگی و زمان و مکان انواع بحران‌ها به اجمال پرداخته شده است.

- فصل سوم، به‌عنوان یک فصل کلیدی، مراحل مختلف بحران را تشریح کرده و اقدامات مربوط به مراحل قبل، شروع، حین و پس از بحران را بررسی می‌کند.

- در فصل چهارم به مدیریت بحران و پدافند غیرعامل اشاره شده و در قالب مدل‌های مختلف، چالش‌های دستگاه‌های مختلف در عرصه‌های بحران به همراه راهکارها و تشابهات بحران‌های ناشی از تهاجم را با بحران‌های طبیعی مورد مذاکره قرار داده و با برنامه‌ریزی در شرایط بحران و مدل‌های متصور از اشتراکات و افتراقات مدیریت بحران و پدافند غیرعامل مدیریت بحران و پدافند غیرعامل و ارتباط آنها و طبقه‌بندی سطوح مختلف بحران و اهداف عمومی و تنوع مأمورهای مدیریت بحران و در آخر به بیان تجارب برخی از کشورها در مواجهه با بحران می‌پردازد.

- در فصل پنجم به قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور و شناخت دستگاه‌ها و سازمان‌های متولی بحران در کشور اشاره شده و نقش و مأموریت این دستگاه‌ها به‌همراه طرح عملیاتی مشارکت نیروهای مسلح و دولت در مدیریت بحران و حوادث غیرمترقبه و همچنین نقش رسانه‌ها در مدیریت بحران بیان شده و آشنایی لازم را در این زمینه به خواننده ارائه می‌کند.

- در فصل ششم ضمن آشنایی با وضعیت و طرح موجود سازمان پیشگیری و مدیریت بحران شهر تهران به تاریخچه اقدامات قانونی برای بلایای طبیعی و متولیان سازمان مجری مدیریت بلایای طبیعی در کشور و تدوین طرح‌های پیشگیری پرداخته شده است.

- در فصل هفتم نیز گام‌های اساسی دستگاه‌ها، مأموریت دستگاه‌ها، ساختار

کمیته‌های دستگاهی، کشوری و تهران در بحران‌های ناشی از تهاجم و نیز به بررسی تهدیدشناسی و سناریوهای محتمل پرداخته شده است و نهایتاً نتیجه‌گیری کلی در این فصل از کتاب ارائه شده است.

همان‌گونه که از نظر گذشت در تهیه و تدوین این کتاب به مباحث عملی مرتبط با بحث مدیریت بحران در حد امکان پرداخته شده که این مهم، حاصل تلاش چندساله کارگاه‌ها، همایش‌ها و هم‌اندیشی‌های مختلفی است که با همکاری همکاران بزرگواری انجام شده بود که جای دارد از یکایک آن‌ها تشکر و سپاسگزاری نمایم. از برادر گرانقدرم، بنابر آقای مهدی پور، معاون محترم مدیریت بحران سازمان پدافند غیرعامل کشور که رحمت بازمانی و نظارت بر این کتاب را برعهده داشتند صمیمانه سپاسگزاری می‌نمایم.

از همکاران گرامی، آلف شامل آقایان دکتر جلالی، دکتر رزمخواه، دکتر محمودزاده، دکتر حسینی، مهندس سید اهرالنقش، برادران سبحانی‌نیا، حسینی، فراهانی و سرکار خانم‌ها ناهید آقام، زایی و پوری‌رحیم، کمال قدردانی و تشکر را می‌نمایم. هرچند که در تهیه این اثر، آقایان وافر و اشکال آن مبذول شده است، لیکن بی تردید نقطه نظرات و راهنمایی‌های دانشجویان، خوانندگان و اساتید معظم، ما را در پالایش، رفع خطاها و ارتقاء محتوایی مجموعه یاری خواهد نمود. امیدوارم که مجموعه تلاش‌های به‌عمل آمده در تألیف این مجموعه مورد قبول درگاه حضرت حق و متخصصین حوزه دفاع قرار گیرد.

علی‌اکبر پوری‌رحیم