

مدیریت بحران

بررسی تطبیقی الگوی مشارکت مردم در
آمریکا، ژاپن، ترکیه، ایران و ارائه الگو برای ایران

تالیف:

دکتر سمانه کشور دوست

(مدرس دانشگاه)



انتشارات آثار فکر

تهران - ۱۳۹۲

سرشناسه	: کشور دوست، سمانه، ۱۳۶۳-
عنوان و نام پدیدآور	: مدیریت بحران : بررسی تطبیقی الگوی مشارکت مردم در آمریکا، ژاپن، ترکیه، ایران و ارایه الگو برای ایران /تالیف سمانه کشور دوست.
مشخصات نشر	: تهران: انتشارات آثار فکر، ۱۳۹۱.
مشخصات ظاهری	: ۱۷۶ ص.: مصور، جدول، نمودار.
شابک	: 978-600-93132-6-6
وضعیت فهرست نویسی	: فیپا
موضوع	: مدیریت بحران
موضوع	: مدیریت بحران — مطالعات تطبیقی
موضوع	: مدیریت بحران — ایران
رده بندی کنگره	: HD۴/۴۹۵ک۴ ۱۳۹۱
رده بندی دیویی	: ۶۵۸/۴۰۵۶
شماره کتابشناسی ملی	: ۳۰۶۴۰۱۲



مدیریت بحران

(بررسی تطبیقی الگوی مشارکت مردم در آمریکا، ژاپن، ترکیه، ایران و ارائه الگو برای ایران)

تالیف: دکتر سمانه کشور دوست

ناشر: انتشارات آثار فکر

چاپ اول ۱۳۹۲

تیراژ: ۵۰۰ جلد

صحافی: نشاط

شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۹۳۱۳۲-۶-۶

تهران- خیابان انقلاب- خیابان ۱۲ فروردین- خیابان شهیدوحید نظری- پلاک ۹۹

تلفن: ۶- ۶۶۹۶۷۳۵۵ / نمابر: ۶۶۴۸۰۸۸۲ / همراه: ۰۹۱۲۳۰۰۴۵۵۷

کلیه حقوق برای ناشر محفوظ است

قیمت ۹۵۰۰ تومان

"فهرست مطالب"

مقدمه.....	۱۳
فصل ۱: بررسی مطالعات مدیریت بحران در ایران و سایر کشورها.....	۱۹
مطالعات بخش اول.....	۱۹
مطالعات بخش دوم.....	۲۷
مطالعات انجام شده در سایر کشورها.....	۳۴
فصل ۲: بررسی مفاهیم بلایا، مدیریت بحران و مشارکت.....	۳۷
گفتار اول.....	۳۷
مروری بر ادبیات بلایا.....	۳۷
انواع حادثه و فاجعه و احتمال وقوع آن ها.....	۳۷
افزایش احتمال وقوع حادثه.....	۳۸
بلایای طبیعی.....	۳۹
انواع بلایای طبیعی.....	۴۰
زلزله.....	۴۱
وضعیت لرزه خیزی کشورهای جهان.....	۴۲
سیل.....	۴۲
توفان.....	۴۳
گردباد (تندباد).....	۴۵
خشکسالی.....	۴۵
تسونامی.....	۴۶
آتشفشان.....	۴۷
فاجعه تکنولوژیک.....	۴۸
فاجعه سیاسی.....	۴۸

۵۱..... گفتار دوم

۵۱..... مدیریت بلایا

۵۲..... چرخه مدیریت بحران

۵۳..... چرخه مدیریت بحران له جات

۵۳..... چرخه مدیریت بحران کانی

۵۵..... چرخه مدیریت بحران جامع

۵۷..... مدیریت بحران جامع

۵۸..... مراحل چهار گانه

۶۱..... گفتار سوم

۶۱..... انواع مدل های مدیریت بلایا

۶۱..... الگوی سلسله مراتبی و یا هرمی

۶۲..... الگوهای مدیریتی عمودی و افقی

۶۲..... الگوی مدیریت جامع بلایا

۶۳..... الگوی سازمان های امدادی و بشردوستانه

۶۵..... الگوی سازمان ملل

۶۷..... گفتار چهارم

۶۷..... مشارکت

۶۷..... تعریف مشارکت

۶۸..... اهمیت مشارکت

۶۹..... انواع مشارکت

۷۲..... طیف مشارکت

۷۳..... فرایند مشارکت

۷۴..... عوامل موثر بر مشارکت افراد

۷۵..... موانع مشارکت

۷۷..... فصل ۳: مدیریت بحران در آمریکا

۷۷..... ایالات متحده آمریکا

۷۸.....	مساحت و ویژگی های دموگرافیک
۷۹.....	ویژگی های اقتصادی
۷۹.....	نوع حکومت و تقسیمات کشوری در ایالات متحده آمریکا
۸۰.....	بلایای طبیعی
۸۰.....	پیشینه مدیریت بلایا در آمریکا
۸۳.....	قوانین و طرح های مربوط به مدیریت بحران
۸۵.....	نهادهای سازمان های مسئول
۸۹.....	جدول قوانین مربوط به مدیریت بحران در آمریکا
۹۰.....	نهادهای سازمان های مسئول

فصل ۴: مدیریت بحران در ژاپن..... ۹۳

۹۳.....	ژاپن
۹۵.....	ویژگی های دموگرافیک
۹۵.....	ویژگی های اقتصادی
۹۵.....	ساختار حکومتی ژاپن
۹۶.....	بلایای طبیعی ژاپن
۹۶.....	قوانین مدیریت بحران در ژاپن
۹۹.....	سیستم و ساختار قانونی مدیریت بحران
۱۰۰.....	سازمان ها و نهادهای مدیریت بحران در ژاپن
۱۰۲.....	سازمان های مدیریت بلایا و اطلبانه محلی
۱۰۳.....	جدول قوانین مربوط به مدیریت بلایا در ژاپن

فصل ۵: مدیریت بحران در ترکیه..... ۱۰۵

۱۰۵.....	ترکیه
۱۰۶.....	ویژگی جمعیت دموگرافیک
۱۰۶.....	ویژگی های اقتصادی
۱۰۷.....	حکومت در ترکیه
۱۰۸.....	بلایای طبیعی ترکیه
۱۰۸.....	مدیریت بحران در کشور ترکیه

قوانین مربوط به مدیریت بلایا در ترکیه..... ۱۰۸

سازمان ها و نهادهای مدیریت بلایا در ترکیه..... ۱۰۹

فصل ۶: مدیریت بحران در ایران..... ۱۱۵

ایران..... ۱۱۵

ویژگی های جمعیتی..... ۱۱۶

ویژگی های اقتصادی..... ۱۱۷

قوانین مرتبط با مدیریت بحران در ایران..... ۱۱۷

سیاست های کلی نظام ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری..... ۱۲۲

ب) طرح جامع امداد و نجات..... ۱۲۳

ج) قانون ساختار و نظام رفاه و تأمین اجتماعی کشور..... ۱۲۴

قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور..... ۱۳۴

سایر سازمان ها و نهادهای مسئول در امر مدیریت بحران..... ۱۳۷

فصل ۷: تحلیل یافته های مربوط به قوانین کشورها..... ۱۴۷

فصل ۸: تحلیل یافته های مربوط به سازمانها..... ۱۵۱

منابع..... ۱۵۵

ضمائم..... ۱۶۱

مقیاس اندازه گیری زمین لرزه..... ۱۶۱

مقیاس ریشتر..... ۱۶۲

مقیاس اصلاح شده اندازه گیری شدت زمین لرزه مرکالی..... ۱۶۳

فهرست زمین لرزه های مهم قرن ۲۱..... ۱۶۵

فهرست ده کشور اول بر حسب تأثیرپذیری از زلزله..... ۱۶۹

فهرست مهمترین سیل های قرن ۲۱..... ۱۷۱

مقدمه

کشور ایران به لحاظ موقعیت جغرافیایی، شرایط اقلیمی، جوی و زمینه های تکنولوژیک، حادثه خیز است و به صورت بالقوه زمینه های بروز بحران های طبیعی را به مقیاس قابل توجهی در خود دارد. قرار گرفتن در خط کمر بند زلزله خیز جهان و تغییرات جوی به عنوان دو زمینه اصلی ضریب وقوع خطر را در کشور بالا می برند. حوادث و بلایای طبیعی علاوه بر خسارات جانی و مالی فراوانی که بر جای می گذارند روند توسعه کشور را نیز با مخاطره جدی روبه رو می سازند. میزان خسارات مالی در اثر بلایای طبیعی به طور متوسط سالیانه بیش از ۱۰۰ میلیارد تومان برآورده شده است و تنها مرگ و میرهای ناشی از زلزله در ایران، ۱۷٪ کل مرگ و میرهای این سانحه را در جهان تشکیل می دهد.

قرار گرفتن ایران بر روی کمر بند لرزه خیز آلپ و هیمالیا، با توجه به ویژگی های پوسته زمینی فلات ایران به ویژه در سه منطقه شرق و جنوب شرق، شمال غرب و منطقه البرز مرکزی و در دو سوی منتهی به تهران، قزوین، گیلان و مازندران، به طور میانگین در هر یک سال و نیم یکبار احتمال وقوع زلزله ای به بزرگی ۶ تا ۷ رسته و هر سال یکبار زلزله ای به بزرگی ۷ تا ۷/۵ ریشتر در این مناطق وجود دارد. علاوه بر این ۷۷٪ شهرهای کشور بر روی گسل زلزله قرار دارند و ۳۵٪ شهرهای ایران در معرض سیلاب هستند.

از سوی دیگر آمار و اطلاعات منتشر شده در سطح جهان حکایت از این دارد که علیرغم افزایش وقوع بحران، میزان تلفات انسانی و خسارات مادی ناشی از آن ها روند نزولی دارد. و این نشان دهنده اهمیت موضوع مدیریت بحران است. هر جامعه ای (اعم از

سازمان‌ها یا جمعیت‌های خاص) ممکن است در شرایط اضطراری قرار گیرد. قرار گرفتن در این شرایط به دلایل مختلف نظامی، امنیتی، اقتصادی، سیاسی و طبیعی و ... اجتناب ناپذیر است. بدیهی است جامعه‌ای می‌تواند در این شرایط ساختار خود را حفظ کند که دارای برنامه‌ای از پیش تعیین شده و مشخص برای همه شرایط اضطراری خود باشد. بدین معنی که دارای برنامه جامع مدیریت بحران باشد. مدیریت جامع بحران فرایند عملکرد برنامه ریزی و اقدامات اجرایی و دستگاه‌های اجرایی است که توسط دستگاه‌های دولتی، غیردولتی و عمومی پیرامون شناخت و کاهش سطح مخاطرات و مدیریت عملیات مقابله و بازتوانی و بازسازی مناطق آسیب دیده صورت می‌گیرد.

مدیریت بحران شامل ۴ مرحله است:

- ۱- پیشگیری: مجموعه اقداماتی است با هدف جلوگیری از وقوع و یا کاهش آثار زیانبار آن که سطح خطرپذیری جامعه را ارزیابی نموده و با مطالعات و اقدامات لازم سطح آن را تا حد قابل قبول کاهش می‌دهد.
- ۲- آمادگی: مجموعه اقداماتی است که توانایی جامعه را در انجام مراحل مختلف مدیریت بحران افزایش می‌دهد آمادگی شامل جمع‌آوری اطلاعات، برنامه ریزی، سازماندهی، ایجاد ساختارهای مدیریتی، آموزش، تأمین منافع و امکانات و تمرین و مانور است.
- ۳- مقابله: اقدامات و ارائه خدمات اضطراری به دنبال وقوع بحران است که با هدف نجات جان و مال انسان‌ها، تأمین رفاه نسبی برای آن‌ها و جلوگیری از گسترش خسارت انجام می‌شود. مقابله شامل هشدار، جستجو، نجات و امداد، بهداشت، درمان، تأمین امنیت، ترابری، ارتباطات، تدفین، دفع پسماندها، مهار آتش، کنترل مواد خطرناک، سوخت رسانی، برقراری جریان‌های حیاتی و سایر خدمات اضطراری ذریع است.
- ۴- بازسازی و بازتوانی: شامل کلیه اقدامات لازم برای بازگرداندن وضعیت عادی به مناطق آسیب دیده با در نظر گرفتن ویژگی‌های توسعه پایدار، ضوابط ایمنی و مسائل فرهنگی، تاریخی، اجتماعی منطقه آسیب دیده است. بازتوانی نیز شامل مجموعه اقداماتی است که جهت بازگرداندن شرایط جسمی و روحی و روانی آسیب دیدگاه به حالت طبیعی صورت می‌گیرد.

در جریان وقوع بلایا به دلیل آن که جامعه آسیب دیده و یا تحت تأثیر بلایا بزرگترین گروه ذینفع هستند. مشارکت آن ها نقش بسیار مهمی در مدیریت بلایا ایفا می کند.

برای حضور مردم در جامعه یک طیف مشارکت در نظر گرفته شده است که عبارتست از:

۱- نقش انفعالی: که در آن مردم تنها اجرا کننده و پذیرنده و صرف قوانین از سوی قانون گذار هستند.

۲- نقش مشاور: در تصمیم گیری ها از نظرات مردم استفاده می شود یعنی برای مردم نقش مشاوره ای قائلند.

۳- نقش همکار: مردم در فرایندهای مدیریتی همکاری می کنند. مثلاً جمع آوری اطلاعات مورد نیاز مدیران توسط آن صورت می گیرد.

۴- نقش یادگیرنده: مردم دانش و مهارت لازم را برای انجام مداخلات فرا می گیرند.

۵- نقش فعال: در این حالت مردم به عنوان یکی از گروه های ذی نفع در کلیه مراحل مدیریت مشارکت فعال دارند.

اهداف این کتاب عبارتست از:

شناخت الگوهای مدیریت بحران مبتنی بر مشارکت مردم در ژاپن، آمریکا، ترکیه
شناخت الگوی مدیریت بحران ایران با توجه به مشارکت مردم
تعیین وجوه اشتراک و افتراق مدیریت بحران مبتنی بر مشارکت مردم در کشورهای فوق.

این کتاب به دنبال یافتن پاسخ برای پرسش های زیر است:

۱- الگوی مشارکت مردم در مدیریت بحران در قوانین و سازمان های کشورهای ژاپن، ترکیه و آمریکا چگونه است؟

۲- الگوی مشارکت مردم در مدیریت بحران در قوانین و سازمان های ایران چیست؟

۳- تشابهات الگوهای مدیریت بحران در کشورهای فوق چیست؟

۴- افتراقات الگوهای مدیریت بحران در کشورهای فوق چیست؟

فرضیه مورد استفاده در این کتاب عبارتست از:

الگوی مدیریت بحران مبتنی بر مشارکت مردم بر اساس ماتریسی از مراحل چهارگانه مدیریت بحران و طیف پنجگانه مشارکت بدست می آید.

مراحل چهارگانه مدیریت بحران شامل پیشگیری، آماده سازی، مقابله و بازسازی است و طیف مشارکت مردم نیز شامل انفعالی، مشاور، همکار، یادگیرنده و فعال است.

مراحل مدیریت بحران	طیف مشارکت				
	انفعالی	مشاور	همکار	یادگیرنده	فعال
پیشگیری					
آماده سازی					
مقابله					
بازسازی					

روش کار در این کتاب به این صورت است که در ابتدای فصول مربوط به کشورها پس از معرفی اجمالی وضعیت کشور، قوانین و سازمان های مربوط به مدیریت بلایا مورد بررسی قرار می گیرند و پس از آن جدول فوق برای قوانین و سازمان ها به طور جداگانه ترسیم می گردد.

واحد تحلیل در ارتباط با قوانین کشورها، مواد اصلی هر قانون است که با توجه به محدودیت دسترسی به اصل هر یک از قوانین به مواد اصلی آن اکتفا می شود. و واحد تحلیل در ارتباط با سازمان ها وظایف اساسی سازمان هاست که به هر یک از آن ها در متون و فصل ها اشاره می شود.

در جدول مربوط به قوانین ایران با توجه به دسترسی به اصل ستون قوانین علاوه بر جدول اصلی که قوانین در آن بیان شده است یک جدول دیگر نیز شامل مواد قانونی

مختلف ترسیم شده است. همچنین برای قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور و سیاست‌های ابلاغی نیز جدولی به تفکیک مواد قانونی ترسیم شده است.

فصل بندی اجمالی کتاب

پس از مقدمه و بیان مسأله در فصل اول سابقه پژوهش در دو زمینه مورد بررسی قرار می‌گیرد. فصل دوم به تعاریف و چارچوب نظری اختصاص دارد. که در بخش اول آن به ادبیات بلایا و انواع بلایای طبیعی می‌پردازیم. بخش دوم به مدیریت بلایا و چرخه‌های گوناگون آن اختصاص یافته است و در بخش سوم انواع مدل‌های مدیریت بلایا مورد بررسی قرار می‌گیرد در بخش چهارم فصل دوم به بیان مشارکت و اهمیت و انواع آن خواهیم پرداخت.

در فصل سوم الگوهای کشورهای مورد نظر را بررسی می‌کنیم. هر یک از فصل‌های مربوط به آمریکا، ژاپن و ترکیه پس از پرداختن به مقدمه و پیشینه مدیریت بلایا در آن به بررسی قوانین و سازمان‌های مربوط به مدیریت بلایا می‌پردازیم و در آخر جدول مربوط به مشارکت مردم در قوانین و سازمان‌های آن‌ها را به تفکیک می‌آوریم.

در فصل مربوط به ایران علاوه بر موارد ذکر شده دو جدول دیگر را نیز که مربوط به مواد قانونی در قالب فرضیه مورد نظر و بررسی ریز مواد قانونی در دو قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور و سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری به تفکیک ذکر می‌کنیم.

فصل آخر مربوط به تحلیل داده‌های موجود در فرضیه مورد نظر است. که ابتدا به تحلیل تطبیقی کشورها و سپس ایران می‌پردازیم.