



مدیریت بحران:  
اصول و راهنمای عملی برای دولتهای محلی

تألیف: توماس ای. درابک و جرال دجی. هواتمر

تهیه کننده: مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران

ناشر: شرکت پردازش و برنامه ریزی شهری

دراپک، توماس، ۱۹۴۰ - م. Drabek, Thomas E.

مدیریت بحران: اصول و راهنمای عملی برای دولتهای محلی

تألیف توماس ای. دراپک و جرالد جی. هواتم

ترجمه مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران - تهران

شرکت پردازش و برنامه ریزی شهری، ۱۳۸۳.

۴۷۰ ص.

ISBN ۹۶۴-۷۹۴۳-۴۱-۵

فهرست نویسی بر اساس اطلاعات فیبا.

عنوان اصلی: Emergency management:

Principles and Practice for Local Government, c ۱۹۹۱.

۱. اورژانس - مدیریت - ایالات متحده، ۲. سازمانهای دولتی محلی -

ایالات متحده.

الف. هواتم، جرالد، ۱۹۴۹ - م. Hoetner, Gerard J.

ب. شرکت پردازش و برنامه ریزی شهری، ج. مرکز مطالعات و

برنامه ریزی شهر تهران، د. عنوان.

۳۶۳:۳۴۸۰۹۷۳

HV ۵۵۱/۳/۵۴

۱۳۸۳

م ۸۳ - ۲۶۸۲۴

کتابخانه ملی ایران

## شرکت پردازش و برنامه ریزی شهری (وابسته به شهرداری تهران)

تهران، خیابان موحّد دانش (اقدسینه) تقاطع بدیعی، شماره ۴۰

صندوق پستی ۱۹۵۷۵-۵۹۷، تلفن ۲۲۹۶۹۶۹، فاکس ۲۲۹۵۸۹۸

[WWW.tehran-gis.com](http://www.tehran-gis.com) [info@tehran-gis.com](mailto:info@tehran-gis.com)

## نام کتاب: مدیریت بحران: اصول و راهنمای عملی برای دولتهای محلی

نام کتاب به زبان اصلی: Emergency Management: Principles and

Practice for Local Government

ناشر: مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران (شهرداری تهران) و

شرکت پردازش و برنامه ریزی شهری (وابسته به شهرداری تهران)

ترجمه: رضا پور خردمند

ویراستار: ترگس گیلانی

نظارت: سیمین اشرفیان

گرافیک و نظارت فنی: شهناز بخشی

طرح روی جلد: رضا حسینیزاده

شمارگان: ۳۰۰۰ نسخه

نوبت چاپ: اول

تاریخ چاپ: پاییز ۱۳۸۳

چاپخانه: آرتنگ

صحافی: فاروس

قیمت: ۲۷۵۰ تومان

تعداد صفحات: ۴۲۷

شابک: ۹۶۴-۷۹۴۳-۴۱-۵

کلیه حقوق چاپ برای مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران محفوظ است.

|   |                                           |
|---|-------------------------------------------|
| ک | سخن ناشر                                  |
| ۴ | مقدمه مرکز مطالعات و برنامه ریزی          |
| س | معرفی انجمن بین المللی مدیریت شهری (ICMA) |
| ع | پیشگفتار                                  |

|   |                           |
|---|---------------------------|
| ۱ | مقدمه / Gerard J. Hoetmer |
|---|---------------------------|

### بخش اول: تاریخچه و پیدایش مبانی مدیریت بحران

#### ۱- تکامل مدیریت بحران / Thomas E. Drabek

|    |                                                                         |
|----|-------------------------------------------------------------------------|
| ۲۵ | - الگوهای واکنش در برابر فاجعه                                          |
| ۲۶ | - مدیریت بحران در آمریکا: واکنش در برابر بروز فاجعه                     |
| ۳۲ | - دفاع ملی در عصر پیش از انفجار اتمی                                    |
| ۳۷ | - انفجار اتمی و مسئله امنیت و دفاع ملی                                  |
| ۳۹ | - از احداث پناهگاه تا برنامه ریزی برای انتقال جمعیت در هنگام بروز فاجعه |
| ۴۲ | - قانونی شدن مدیریت بحران جامع                                          |
| ۴۶ | - به کارگیری علوم رفتاری                                                |
| ۵۰ | - مشکلاتی که امروز مدیریت بحران با آن روبروست                           |
| ۵۳ | - نتیجه گیری                                                            |

#### ۲- سازماندهی مدیریت بحران / Gray A. Kreps

|    |                                                          |
|----|----------------------------------------------------------|
| ۶۱ | - مبانی مدیریت بحران: تجهیز و آمادگی در شرایط بروز بحران |
| ۶۴ | - اصول آمادگی در برابر حوادث                             |
| ۶۷ | - رویکرد چک لیست در مدیریت بحران                         |
| ۷۹ | - انواع سازماندهی در مدیریت بحران                        |
| ۸۱ | - مدیر بحران حرفه ای: کسب اعتبار از طریق ارتقای عملکرد   |
| ۸۴ | - اجراء و بررسی عملکرد برنامه                            |
| ۸۷ | - نتیجه گیری                                             |

#### ۳- هماهنگی منابع اجتماعی / David F. Gillespie

|    |                                                      |
|----|------------------------------------------------------|
| ۹۴ | - هماهنگی: تعریف، شناخت عوامل اصلی و بررسی مزایای آن |
|----|------------------------------------------------------|

## فهرست مطالب

### عنوان

### صفحه

- ۱۰۲
- انواع منابع اجتماعی
- ۱۰۷
- سیستمهای اجتماعی بحرانی
- ۱۱۸
- شیوههای مختلف هماهنگی
- ۱۲۰
- خلاصه

#### ۴- گسترش اهداف: سهم کردن طبقات اجتماعی مردم در فرایند آمادگی / T. Joseph canlon

- ۱۲۴
- گامهای نخست آمادهسازی
- ۱۳۵
- تدوین طرح آمادهسازی
- ۱۴۶
- آزمایش و به روز رسانی برنامه
- ۱۵۰
- نتیجه گیری

#### ۵- دیدگاهها و نقش دولتهای ایالتی و فدرال / Tom Durham & Lacy E. Suiter

- ۱۵۴
- نقش و وظایف ایالت
- ۱۶۶
- نقش و وظایف دولت فدرال
- ۱۶۸
- نقش و وظایف آژانس مدیریت بحران فدرال (FEMA)
- ۱۷۶
- نهادهای دیگر فدرال
- ۱۷۹
- مدیریت بین المللی بحران
- ۱۸۱
- نتیجه گیری

### بخش دوم: مدیریت جامع بحران

#### ۶- کاهش اثرات فاجعه و مدیریت حوادث / David R. Godschalk

- ۱۸۸
- چگونگی تدوین سیاست کاهش اثرات فاجعه در دولت فدرال
- ۱۹۰
- مدیریت جامع بحران
- ۱۹۶
- شناخت حادثه
- ۲۰۰
- تجزیه و تحلیل حادثه
- ۲۰۸
- تنظیم راهبردهای کاهش اثر فاجعه
- ۲۰۹
- ابزارها و تکنیکهای کاهش بحران
- ۲۱۶
- کاهش بحران و سیاستهای عمومی

#### ۷- برنامه ریزی، آموزش و تمرین / Guy E. Daines

- ۲۲۲
- مطالعه موردی: بزرگترین انتقال تجهیزات و ابزارهای پزشکی
- ۲۲۸
- برنامه ها و برنامه ریزی

## فهرست مطالب

| صفحه                                                                 | عنوان                                             |
|----------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|
| ۲۳۶                                                                  | - تهیه برنامه در سطح محلی                         |
| ۲۴۹                                                                  | - آموزش                                           |
| ۲۵۲                                                                  | - تمرین                                           |
| ۲۶۰                                                                  | - نتیجه گیری                                      |
| <b>۸- مدیریت عملیات واکنشی در برابر فاجعه / Ronald W. Perry</b>      |                                                   |
| ۲۷۰                                                                  | - رابطه بین برنامه مقابله با بحران و مدیریت واکنش |
| ۲۷۱                                                                  | - جنبه های سازمانی واکنش                          |
| ۲۸۲                                                                  | - واکنشهای رفتاری در برابر فاجعه                  |
| ۲۸۸                                                                  | - وظایف عمومی                                     |
| ۲۹۲                                                                  | - تغییر نقش مدیران بحران                          |
| <b>۹- بازسازی و جبران خسارات ناشی از فاجعه / Claire B. Rubin</b>     |                                                   |
| ۳۰۰                                                                  | - نگاهی کلی بر فرایند بازسازی                     |
| ۳۰۱                                                                  | - مطالعات پژوهشی در زمینه بازسازی                 |
| ۳۰۵                                                                  | - بازسازی از نظر قربانیان فاجعه و امدادگران       |
| ۳۰۶                                                                  | - چارچوبی برای جبران خسارات محلی                  |
| ۳۱۱                                                                  | - کمکهای دولت ایالتی و فدرال                      |
| ۳۲۰                                                                  | - کمکهای صلیب سرخ و سایر سازمانهای امداد          |
| ۳۲۱                                                                  | - کاهش اثر فاجعه پس از رویداد آن                  |
| ۳۳۲                                                                  | - نتیجه گیری                                      |
| <b>بخش سوم: مدیریت امور روزمره و مسایل قانونی</b>                    |                                                   |
| <b>۱۰- مدیریت امور روزمره / John H. Pickett and Barbara A. Block</b> |                                                   |
| ۳۳۷                                                                  | - سیستمهای خرد                                    |
| ۳۵۳                                                                  | - سیستمهای کلان                                   |
| ۳۶۶                                                                  | - تمهیدات، حمایتها و مشارکتها                     |
| <b>۱۱- مسایل تعهدات و توانمندیها / John C. Pine</b>                  |                                                   |
| ۳۷۱                                                                  | - تعهدات قانون ایالتی                             |
| ۳۸۲                                                                  | - تعهدات قانون فدرال                              |
| ۳۹۱                                                                  | - نتیجه گیری                                      |

بخش چهارم: آینده مدیریت بحران

۱۲- جهت‌گیریهای آینده / William A. Anderson and Shirley Mattingly

|     |                                           |
|-----|-------------------------------------------|
| ۳۹۷ | - تغییرات جمعیتی و خطرات احتمالی آینده    |
| ۳۹۸ | - بروز مشکلات احتمالی                     |
| ۴۱۴ | - تحقیق در زمینه فاجعه و نقش مدیریت بحران |
| ۴۲۲ | - حرفه‌ای نمودن مدیریت بحران              |

منابع و مآخذ

۴۲۶

## فهرست جداول

| صفحه | عنوان                                                                                       |
|------|---------------------------------------------------------------------------------------------|
| ۹    | ۱- آماری از خسارات چند زمین‌لرزه بزرگ در ایالات متحده                                       |
| ۱۰   | ۲- پیش‌بینی محل وقوع و برآورد میزان خسارات احتمالی زمین‌لرزه در آینده                       |
| ۱۶   | ۳- مقیاس اندازه‌گیری سرعت گردباد (سفیر / سیمپسون)                                           |
| ۱۹۶  | ۶-۱- زیان سالیانه دولت آمریکا بر اثر آسیب‌های طبیعی، در سالهای ۱۹۷۰ (واقعی) و ۲۰۰۰ (برآورد) |
| ۳۴۰  | ۱۰-۱- برنامه مدیریت بحران کارکنان در دولتهای محلی                                           |
| ۳۷۲  | ۱۱-۱- تعهد جبران خسارت در برنامه‌ریزی بحران: خلاصه‌ای از مفاد قانون ایالتی                  |

## فهرست تصاویر

| صفحه | عنوان                                                                                                                                |
|------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ۷    | ۱- اثرات ناشی از وقوع بلایای طبیعی در کوتاه مدت به طور معمول                                                                         |
| ۱۲   | ۲- خطرات احتمالی ناشی از زمین‌لرزه                                                                                                   |
| ۱۴   | ۳- زمین‌لرزه‌های به قدرت ۵/۰ ریشتر و بیش از آن ۱۹۶۳-۱۹۸۸                                                                             |
| ۱۸   | ۴- گزارشی از سازمان حمل و نقل آمریکا در مورد حوادث روی داده در راه آهن و قطارهای حمل و نقل مواد سمی کشور، ۱۹۸۹                       |
| ۲۸   | ۱-۱- ویرانیهای ناشی از سیل ۱۸۸۹ در شهر جانستون پنسیلوانیا                                                                            |
| ۳۰   | ۲-۱- خاکریز ساخته شده به عنوان جان پناه مردم در حادثه طغیان رودخانه می‌سی‌سی‌پی در سال ۱۹۱۲                                          |
| ۳۱   | ۳-۱- ایجاد توده ای تیره از گرد و غبار غلیظ آسمان ناشی از حادثه ای در منطقه Drought Plagued از ایالت کانزاس سال ۱۹۳۰                  |
| ۳۱   | ۴-۱- آثار به جای مانده از آتش سوزی در باشگاه تفریحی Coconut Grove (۱۹۴۲)                                                             |
| ۳۵   | ۵-۱- ساختمان تخریب شده تالار شهر در ساحل مرتفع می‌سی‌سی‌پی ناشی از حادثه گردباد کامل در سال ۱۹۶۹                                     |
| ۳۶   | ۶-۱- توسعه نهادهای فدرال به همراه مسئولیتهای مدیریت بحران                                                                            |
| ۴۲   | ۷-۱- توفانی در نزدیکی فرودگاهی در شهر دنور کلرادو، سال ۱۹۷۵                                                                          |
| ۷۳   | ۱-۲- چک لیست مدیران اجرایی ارشد، به عنوان راهنمای زنده ماندن در شرایط بحرانی                                                         |
| ۸۳   | ۲-۲- نمودار سازمانی یک واحد مستقل مدیریت بحران                                                                                       |
| ۸۳   | ۳-۲- نمودار سازمانی یک واحد بسته مدیریت بحران                                                                                        |
| ۸۶   | ۴-۲- اقدامات آماده‌سازی عمومی در شرایط بحرانی، چارچوبی اجرایی                                                                        |
| ۹۵   | ۱-۳- انفجار کارخانه مواد نفتی فیلیپس در شهر پاسادنای مکزیک، سال ۱۹۸۹                                                                 |
| ۹۸   | ۲-۳- مأمورین صلیب سرخ جهانی در حال کمک به قربانیان توفان هوگو (سال ۱۹۸۹)                                                             |
| ۱۱۵  | ۳-۳- سازمانهای داوطلب در حال کمک به آسیب دیدگان بلایای طبیعی                                                                         |
| ۱۳۱  | ۱-۴- پیام شهردار لیو واک تکزاس تحت عنوان: "راهنمای اقدامات اضطراری شهروندان"                                                         |
| ۱۳۱  | ۲-۴- "کارت زنده ماندن در شرایط بحرانی" توزیع کارت در اولین بانک بین المللی کالیفرنیا بین کارکنان                                     |
| ۱۳۴  | ۳-۴- یک برگ از مجموعه "رهایی از توفان"، مجموعه ای کامل راهنما به دو زبان زنده دنیا و تنظیم شده در یکی از برنامه‌های تلویزیونی کودکان |
| ۱۶۲  | ۱-۵- نقشه مرکز عملیات اضطراری پنسیلوانیا                                                                                             |
| ۱۶۴  | ۲-۵- نوعی از نهادهای ایالتی با مسئولیت مدیریت بحران                                                                                  |
| ۱۷۳  | ۳-۵- طرح کاهش خسارات ناشی از زمین‌لرزه در سطح کشور: اجرای طرح و نهادهای اجرایی آن                                                    |
| ۱۷۵  | ۴-۵- نهادها و کمیته های فدرال در حال راهنمایی مسئولین برنامه‌ریزی بحران برای مقابله با خطرات رادیولوژیک                              |
| ۱۷۹  | ۵-۵- کانالهای سرمایه‌گذاری در سیستمهای بین المللی کمک به آسیب دیدگان بلایای طبیعی و ارتباط این سیستمها با یکدیگر                     |

## فهرست تصاویر

| صفحه | عنوان                                                                                                        |
|------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ۱۹۲  | ۱-۶- مراحل مختلف مدیریت بحران                                                                                |
| ۲۰۱  | ۲-۶- نقشه منطقه لی در فلوریدا، نمایش خطر وقوع گردباد ناشی از توفان                                           |
| ۲۱۴  | ۳-۶- ماتریس ابزارها و حوادث                                                                                  |
|      | ۱-۷- بخشی از تجزیه و تحلیل میزان آسیب‌پذیری وضعیت پرورشگاهی                                                  |
| ۲۲۴  | در نزدیک شهر تامپابای فلوریدا بر اثر وقوع حوادث طبیعی                                                        |
| ۲۲۶  | ۲-۷- گزیده ای از " راهنمای بیرون راندن گردباد از منطقه"، منطقه پینلاس فلوریدا                                |
| ۲۲۷  | ۳-۷- الگویی از توافق دو جانبه برای کمک رسانی به قربانیان فاجعه                                               |
| ۲۳۲  | ۴-۷- رابطه بین اجزای EOP                                                                                     |
| ۲۳۳  | ۵-۷- رابطه بین اجزای EOP، نمونه‌ای از بلایای طبیعی و وظایف خاص در مقابله با آن                               |
| ۲۴۱  | ۶-۷- جدول زمان‌بندی، نمونه تنظیم شده برای طرح عملیاتی مقابله با بحران در سطح منطقه                           |
| ۲۴۴  | ۷-۷- نمونه‌ای از فرم ثبت نام برای تخلیه شهروندان نیازمند مراقبت ویژه در زمان حوادث طبیعی                     |
| ۲۴۶  | ۸-۷- نمودار جریان رسیدگی به درخواست کمک برای تخلیه سریع ساکنین در ظرف چند دقیقه                              |
| ۲۴۸  | ۹-۷- سیستم درخواست جبران زیانهای ناشی از حوادث طبیعی و نحوه توزیع آن                                         |
| ۲۵۰  | ۱۰-۷- نمونه ای از برگه کنترل و برجسبهای مربوطه                                                               |
| ۲۵۸  | ۱۱-۷- نمونه ای از یک برگه نقد و بررسی یک عملیات تمرینی                                                       |
| ۲۶۱  | ۱۲-۷- نمونه‌ای از نوعی عملیات تمرینی واکنش در برابر تلفات فاجعه                                              |
| ۲۶۱  | ۱۳-۷- نمونه‌ای از عملیات تمرینی توافقی واکنش در برابر تلفات فاجعه                                            |
| ۲۶۹  | ۱-۸- مونت پلینثت در جنوب فلوریدا، بعد از توفان هوگو سال ۱۹۸۹                                                 |
| ۲۷۰  | ۲-۸- اولین پاسخگویان و نمایندگان رسانه ها به رویدادهای پرخطر                                                 |
| ۲۷۳  | ۳-۸- مرکز عملیات اضطراری، منطقه کارول، ایالت مریلند                                                          |
| ۲۷۵  | ۴-۸- مرکز عملیات اضطراری، منطقه کامبرلند، ایالت پنسیلوانیا                                                   |
| ۲۷۵  | ۵-۸- مرکز عملیات اضطراری، منطقه میناپولیس، ایالت مینه سوتا                                                   |
| ۲۷۷  | ۶-۸- شمای یک سیستم اطلاع‌رسانی در شرایط اضطراری                                                              |
| ۲۸۲  | ۷-۸- واقعه زمین‌لرزه بین ایالتی معروف به ۸۸۰ در سال ۱۹۸۹ در منطقه لوماپراتیا بین دو ایالت اوکلند و کالیفرنیا |
| ۲۸۷  | ۸-۸- امدادگران گارد ملی در حال کمک به بازماندگان حادثه فرودگاه شهر سیوکس در سال ۱۹۸۹                         |
| ۲۹۹  | ۱-۹- آلبیون پنسیلوانیا، بعد از چهل و یکمین حادثه توفان این شهر در ۳۱ ماه مه ۱۹۸۵                             |
| ۳۰۲  | ۲-۹- مراحل لازم برای جبران خسارات ناشی از بروز حوادث غیرمترقبه در بلندمدت                                    |
| ۳۰۳  | ۳-۹- تصویری از جنوب شهر سانتاکروز کالیفرنیا، چند لحظه پس از زمین‌لرزه لوماپراتیا ۱۹۸۹                        |
| ۳۰۴  | ۴-۹- خرابه های ناشی از سقوط سنگهای کوهستانی بر اثر زمین‌لرزه                                                 |
| ۳۰۴  | ۵-۹- تخریب خانه های ساحلی بر اثر توفان و طغیان آب دریا معروف به توفان الن                                    |
| ۳۰۸  | ۶-۹- چارچوب اصلی فرآیند جبران خسارات ناشی از حوادث طبیعی                                                     |

## فهرست تصاویر

| صفحه | عنوان                                                                                        |
|------|----------------------------------------------------------------------------------------------|
| ۳۲۷  | ۹-۷- مرکز همکاریهای آژانس FEMA: مارلین کوایل در حال کمک به افراد در پر کردن فرمهای همیاری    |
|      | ۱۰-۱- نمونه‌ای از اوراق راهنمای منابع مورد استفاده در مقابله با حادثه فرو ریختن              |
| ۳۴۶  | آسمانخراش هتل هیات کانزاس سیتی                                                               |
| ۳۴۷  | ۱۰-۲- تجهیزات سنگین و پیشرفته به کار رفته در بخش خصوصی برای مقابله با فاجعه هتل هیات (Hyatt) |
|      | ۱۰-۳- نمونه‌ای از اطلاعات ایمنی مواد شیمیایی در سیستم اطلاع‌رسانی و واکنش                    |
| ۳۵۲  | در برابر حوادث شیمیایی گارد ساحلی آمریکا                                                     |
|      | ۱۰-۴- نمونه‌ای از اطلاعات ارسال شده در سیستم ارسال اطلاعات هنگام بروز حادثه و                |
| ۳۵۴  | آسیب دیدگی اتحادیه تولید کنندگان مواد شیمیایی (HIT)                                          |
| ۳۹۸  | ۱۲-۱- افراد معلول در هنگام خطر                                                               |
| ۴۱۷  | ۱۲-۲- شکاف بین محققین و مجریان                                                               |

## سخن ناشر

اگر چه بلایا به ویژه بلایای طبیعی منحصر به زلزله نبوده و مواردی چون سیل، آتش سوزی وسیع، طوفان، جنگ، خشکسالی و مواردی دیگر را نیز شامل می‌گردد، اما به دلیل قرار داشتن کشور ایران بر روی کمربند زلزله آلپ-همالیا، زلزله وجه غالب و اصلی بلایایی است که هر چند یکبار نقطه ای از کشورمان را در معرض آسیب و بحران قرار می‌دهد. وقوع زلزله های سلماس، طرود، لار، بوئین زهرا، بندرعباس، طبس، رودبار و بالاخره زلزله بسیار مصیبت بار بم یادآور دامنه، شدت آسیب و هم پایی بودن آنها (فواصل متوسط وقوع آنها کمتر از ۱۰ سال است) می‌باشد. متأسفانه زلزله و سایر بلایا علیرغم پیشرفتهای علمی که در تمام زمینه ها صورت گرفته قابل پیش بینی نیستند و زمان بروز آنان حتی در مواردی مانند جنگ بسیار کوتاه است و در هر صورت همچون شوک و ضربه ای جسمی و روانی بر پیکر جامعه به ویژه جامعه شهری وارد میشود. بزرگ شدن و فشرده بودن شهرها آسیب پذیری در مقابل این بلایا را به مراتب بیشتر می سازد. شدت تخریب زلزله شهر طبس، رودبار و به ویژه بم یادآور افزایش آسیب پذیری شهرها در مقابل زلزله و سایر بلایای طبیعی است. بلایای طبیعی گرچه در شکل و ظاهر تفاوت دارند ولی در بسیاری جهات به ویژه تأثیرات روحی و روانی و ایجاد عکس العملهای جامعه تشابه فراوانی دارا می باشند. بدین ترتیب توجه به امر زلزله، و به درسهای آموخته شده از زلزله های گذشته میتواند چراغ راه آینده مدیریت بحران باشد.

بلایا و به ویژه بلایای طبیعی قابل پیش بینی و پیشگیری نیستند ولی دو مطلب اساسی همواره بایستی مدنظر قرار بگیرد: اول عملیات نجات و امداد و اقدامات فوری بعد از بروز فاجعه و دیگری پیش بینی های لازم جهت به حداقل رساندن آثار مخرب و فاجعه بار این بلایا.

خوشبختانه امروزه، در سرتاسر جهان در خصوص زلزله و سایر بلایای طبیعی تحقیقات بسیار انجام شده است و در ایران نیز تحقیقات خوبی در زمینه های زلزله شناسی، تعیین گسلهای زلزله در شهرها و تهران صورت پذیرفته و موسسات علمی و دانشگاهی بسیاری در این زمینه فعالند و ضوابطی نیز در امر ساخت و ساز (از قبیل آئین نامه ۲۸۰۰ وزارت مسکن و شهرسازی) تدوین و قانونمند گردیده و مراکز مدیریت بحران نیز در شهرهای مهم و استانها فعال شده اند که تجارب خوبی از حوادث و بلایای گذشته را دارا می باشند، مع هذا راهی که باید در زمینه تهیه یک طرح جامع مدیریت بحران پیموده شود طولانی است. طرح جامع مدیریت بحران (همانطور که قبلاً اشاره شد) باید در سطح اصلی اقدامات فوری بعد از حادثه و نیز در سطح پیش بینی های کوتاه مدت و بلند مدت در جهت کاستن از آثار مخرب و مصیبت بار فاجعه تنظیم و تدوین گردد. با توجه به بعد روانی - اجتماعی این بلایا پیش بینی عکس العملهای روانی مردم حائز اهمیت بسیار فراوان است. تجارب ثابت کرده است که نیروهای مردمی (داوطلب داخلی یا خارجی) در صورت هدایت می توانند بازوی بسیار قوی مدیریت جامع بحران باشند. در بخش پیش بینی و اقدامات مربوط به کاهش خسارات و مصائب، باید آموزش (اعم از سطح عمومی یا تخصصی) را بسیار جدی تلقی نمود، چرا که ثابت شده است هزینه های آموزش به مراتب کمتر از هزینه هایی است که در جهت جبران خسارات صرف می گردد. در امر آموزش تاکید بر کودکان و دانش آموزان ارزش به مراتب بالاتری دارد. باید به مردم آموزش داده شود که علائم هشدار دهنده را چگونه بشناسند و با چه دستورالعملی به کجا پناهنده گردند. و بالاخره در این عصر ارتباطات، مدیریت بحران باید به صورت شایسته به انواع شاهراههای مخابراتی و مواصلاتی و نیز آسیب پذیری آنها بپردازد. تجارب حاکی از آن است که مدیریت بحران، پیوستگی و وابستگی بسیار زیادی به فرهنگ، مذهب، ملیت و سایر ویژگیهای قومی و فرهنگی و به خصوص ویژگی بومی دارد. بدین ترتیب گرچه استفاده از تجارب دیگر جوامع می تواند وجه عام چنین طرحی را نمایان کند ولی بخش اصلی طرح را رعایت و اعمال خصوصیات بومی و ویژگیهای فرهنگی و سیاسی تشکیل میدهد.

کتاب حاضر، از انتشارات ICMA (انجمن بین المللی مدیریت شهری) است که سابقه فعالیت آن در زمینه مسائل شهری و شهرسازی به سال ۱۹۱۴ باز میگردد. این مرکز تا کنون نقش زیادی در آموزش مدیران ارشد شهری و شهرداری داشته است. مطالب این کتاب گرچه مربوط به مطالعات، تحقیقات مدیریت بحران و زمینه های نظری و عملی آن در کشور دیگری است، با اینحال حاوی عناصر و تجربیات بسیار ارزشمند و جامعی است که بدون شک می تواند مورد توجه و استفاده مدیران بحران

جامعه ما واقع شود. انتشار این کتاب شاید بتواند خلاء کتابهای مربوط به بلایای طبیعی و مدیریت بحران کشور را تا حدودی پر کند.

شرکت پردازش و برنامه ریزی شهری (وابسته به شهرداری تهران)  
پائیز ۱۳۸۳

www.ketab.ir

## مقدمه:

هیچ نقطه از این کره خاکی مصون از حوادث غیر مترقبه نیست، اما هر چه جمعیت جهان افزایش می‌یابد، قدرت تخریب و خسارات ناشی از وقوع این حوادث نیز افزایش می‌یابد. به موازات تراکم جمعیت، آسیب پذیرتر شدن شهرها در مقابل بلای طبیعی و بحران‌های تکنولوژیک، اهمیت و حساسیت مدیریت بحران و برنامه های رویارویی و کاهش اثرات بحران هر چه بیشتر می‌گردد. مرگ و میر، صدمات جسمانی و روحی، خطر شیوع بیماری‌های عفونی و مسری، قحطی و کاهش مواد غذایی و جابجایی و انتقال سریع جمعیت اثراتی هستند که به طور معمول از وقوع بلایای طبیعی در کوتاه مدت روی می‌دهند. زمین لرزه، سیل، طوفان و ... نیز در شمار بلایایی طبیعی محسوب می‌شوند که البته همراه با بلایای تکنولوژیک و سیاسی همواره شهرها را تهدید می‌کنند.

قرارگیری کشور ایران در کمربند جهانی زلزله و وجود نقاط جمعیتی متراکم، ایران را به کشوری شدیداً آسیب‌پذیر در برابر زلزله تبدیل نموده به طوری که همه ساله شاهد وقوع فاجعه‌ای در گوشه‌ای از این سرزمین پهناور هستیم. بعد از زلزله سیل را می‌توان از وقایع بحران‌زا در این کشور دانست. افزایش بی‌رویه جمعیت، ساخت و سازهای شهری و گسترش آن تا حاشیه شهرها بدون برنامه‌ریزی متناسب و در نظر گرفتن تمهیدات لازم جهت پیشگیری و مقابله با بحران و حوادث مترقبه و غیر مترقبه، وخامت اوضاع را دو چندان کرده است.

همین مسئله به همراه یافتن پاسخ پرسش‌هایی چون: آیا حوادث طبیعی و غیر مترقبه، بلایای آسمانی از جانب خداوند برای تنبیه بندگان است (آنچه که در ذهن اساطیر شکل گرفته است)؟ آیا طبیعی است که در این گونه حوادث جان و مال بسیاری از انسان‌ها از بین برود، و پس از چندی دوباره توجه ارکان اجرایی کشور از این بحران به مسایل دیگر منحرف شود؟ آیا امکان پیش‌گیری از این حوادث با بهره‌گیری از فن آوری نوین وجود ندارد؟ آیا می‌توان احتمال وقوع حوادث طبیعی را پیش‌بینی و اثرات آن را بعد از وقوع کاهش داد؟ و... این مرکز را بر آن داشت تا علاوه بر مطالعات و تحقیقات در شهر تهران، از تجربیات ارزنده سایر کشورها نیز استفاده کند و به این ترتیب، ترجمه و چاپ کتاب **Emergency Management: Principles and Practices for Local Government** را در دستور کار خود قرار دهد. این کتاب که توسط انجمن بین‌المللی مدیریت شهری (ICMA) منتشر شده است، به طور کل در ۱۲ فصل پیرامون «مدیریت بحران» مباحثی را مطرح می‌کند. تاریخچه و اساس پیدایش مدیریت بحران در فصل‌های ۱ تا ۵، مدیریت جامع بحران در فصل‌های ۶ تا ۹ و عملیات روزمره و مشکلات دولت در فصل‌های ۱۰ و ۱۱ و در آخر چشم‌انداز آینده مدیریت بحران در فصل ۱۲ ارایه شده است.

در مجموع می‌توان عنوان نمود که با مطالعه کتاب حاضر ضمن شناخت و اطلاع از تجربیات وسیع عینی نسبت به انواع حوادث، نحوه برخورد با هر کدام از آنها، «آمادگی» در رویارویی با بحران، اهمیت نقش مدیریت و برنامه‌ریزی در خلال بروز حوادث غیر مترقبه، تمهیدات سازمانی در قبال مردم حادثه دیده، نقش و اهمیت روابط بین سازمانی در کاهش اثرات و خسارات ناشی از حوادث و ... آگاهی به سزایی در خواننده ایجاد می‌شود.

نقش شهرداری و محوریت مسئولیت آن به عنوان یک نهاد مردمی و پاسخگو در هر کدام از بخش‌های کتاب به خوبی بیان شده است. با سازماندهی اطلاعات و عملیات روز مره نهادهای خدماتی و مدیریتی در شهر می‌توان نظام مدیریت بحران را پی‌ریزی کرد و آمادگی شهر را برای مقابله با حوادث فزونی بخشید. مشارکت شهروندان چه آنهایی که در حادثه گرفتار آمده‌اند و چه آنهایی که برای کمک به قربانیان حادثه می‌شتابند، چنانچه همراه با شناخت اصول مدیریت بحران و آموزش‌های فراگیر باشد، شایان ارزش است.

در آخر امید آن می‌رود انتشار این کتاب که با هدف فزونی قابلیت دسترسی آن صورت گرفته است، مدیران و مسئولان اجرایی و مدیریتی کشور، دانش پژوهان و دانش آموختگان و تمام آحاد جامعه را با اصول و مبنای مدیریت بحران آشنا نماید، به طوری که تلاش دست‌اندرکاران برنامه‌ریزی و برنامه‌سازی «مدیریت بحران» بی‌ثمر نماند.

مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران