

修补缺陷

Roz D. Lasker

为什么应急计划制订者需要倾听公众声音

试图减轻放射性恐怖活动（包括恐怖分子对核电基础设施的袭击）后果的计划制订者目前正在明显不利的条件下工作。公众是他们关注的对象，也是他们开展教育和风险交流工作的重点，但是战略和计划的制订却没有公众的直接参与。

缺少公众的声音，我们是否确实了解人们在这些情况下最需要什么以及怎样做才能解决他们所面临的问题？我们是否完全理解公众在促进响应和恢复中能够发挥的作用？最近的研究和美国多起灾难的经验教训显示，我们对这些都不了解——这产生了可怕的后果。

从“重新定义准备度”的研究中获得的证据

2003年，促进健康领域的合作战略中心设计了一项旨在回答下述问题的研究：“公众目前在应急准备中的作用是否适当，或者他们有限且被动的参与是不是我们应当关心的东西？”这项“重新定义准备度”的研究第一次使美国公众有机会描述他们将怎样应对两种恐怖袭击事件，其中包括“脏弹”（放射性散布装置）爆炸。这项研究没有要求公众对这些事件进行抽象思考或者对相关计划或政策给出自己的意见，而是在他们很想听到有关紧急情况的消息和想知道怎样做的时候，使用一些使公众处于某种具体的现实状况下的情景。

一种情景研究的是，如果有一枚脏弹在距其1英里处爆炸，并且有一片放射性烟云正在朝着他们飘来，那么公众在接到要求其呆在一座建筑物中而不是

自己家中的通知后会作何反应。研究发现，应对这种放射性紧急情况的计划将不能奏效，因为公众不会照着计划制订者的要求去做。仅有59%的公众表示，官员告诉他们呆多久，他们就会在当时所在的建筑物中呆多久。

为什么会这样呢？与传统的概念不同，研究发现公众不愿听从指示并不是因为疏忽、逆反或者恐慌。相反，大部分公众行动所为都有可靠、常识性的理由。换句话说，问题在制订的计划，而不在公众。

现有脏弹响应计划存在的一个重大问题是，该计划没有为创造使公众有可能通过就地掩蔽实现自我保护的条件做任何事情。

在脏弹爆炸发生时，许多公众很可能不在家，也没有和家人在一起——在单位，在学校或者在购物。研究表明，数以百万计的美国人将不会听从要求他们呆在当时的建筑物的指示，除非他们确信他们和他们的孩子及配偶处于事先为应对此类紧急情况而准备的场所中。不幸的是，美国仅有极少数场所已做好在应急需要时作为安全避难所的准备，而对将真的会使公众感到安全的各种准备有所了解的场所更是寥寥无几。

从卡特里娜飓风获得的证据

2004年，“重新定义准备度”研究预测，如果响应战略不是根据公众在遭受灾难打击时所面临的实际情况制订的，那么大批公众将承受不必要的痛苦和死亡。这一预测在不到一年后即被2005年袭击新奥尔良的卡特里娜飓风所证实。

让我们看看在新奥尔良发生的一切吧。在飓风来临前，城市中的每一个人都得到撤离的通知，但是，许多人无法靠自己的力量撤离，因为他们或他们的家人要么没有交通工具，要么没有足够的钱来购买汽油和租车，要么行动不便，或者存在严重的健康问题。有相当多这样的人死了。那些在“超级穹顶”体育馆避难的人经历了非常恶劣的生存条件，他们的生理和心理都受到了极大的伤害。许多最后撤离的人都与家人和朋友分开了，这剥夺了他们在应对危机时最为需要的亲人支持。

如果公众在撤离时所面对的这些问题提前就得到确定和解决，那么最终的结果就会大不一样。本可以在飓风到来之前使用校车（最终都被泡在水中生锈）和军用飞机（在灾难发生后到来）来撤离行动不便的人和没有汽车的人；本可以事先向贫困居民发放借记卡，供其在灾难情况下使用；本可以事先准备好能确实保证公众安全的避难所；本可以在制订撤离计划时考虑到使各个家庭和社会网络保持完整。

应急准备中的根本性缺陷

总而言之，“重新定义准备度”的研究结果和从卡特里娜飓风汲取的经验教训揭示出应急准备中的一个根本性缺陷：计划制订者在制订需要人们听从的指示时没有考虑到人们实际上是否能够按照该指示行事，或者对于某些人群而言，这些指示是否是最好的保护行动。

目前，这种结果实际是不可避免的，因为我们用于准备应对紧急情况的方法迫使计划制订者成为看透他人心思的人。不直接听取公众的意见，计划制订者就不可能了解这些使某些人群在紧急情况下难以实现自我保护的障碍与风险，或者不可能知道怎样做才能解决这些问题。当计划制订者缺乏来自公众的这些信息时，他们最终会制订出对许多人来说实际上是不可行或者不安全的指示。

与公众共同努力的新方法

怎样做才能补救这种形势呢？一个是心态上的改变。在使社区准备应对紧急情况时，除了将公众作为关注的对象外，计划制订者还需要将公众作为一项

宝贵和博识的资源。在社区生活和工作的人是唯一真正了解其在各种紧急情况下所面对的各种问题的人。没有他们提供的知识，计划制订者就不能有效地开展工作。

其他的改变与过程有关。公众需要有机会对紧急情况事先思考，然后为社区的应急准备工作提供自己的知识。公众还需要有机会与社区的其他人和组织合作，为解决应急准备问题制订和采取行动。



2005年的卡特里娜飓风为美国的应急响应界敲响警钟：应急准备工作明显不够充分。许多居民无法响应撤离的号召，处于无法获得基本服务的束手无策的境地。

图为美国陆军国民警卫队帮助在亚拉巴马州 Dauphin 岛分发冰袋，开展卡特里娜飓风后的赈灾工作。

照片来源：www.army.mil

社区参与过程

在“重新定义准备度”的局部示范工作中，4个不同社区正在创建包罗广泛的公众参与过程。经过共同努力以及与合作健康领域的合作战略中心合作，这些社区建立了一种涉及以下3个步骤的社区参与过程：

- ◆ 与生活和工作在每个社区的居民进行小组讨论；
- ◆ 在每个社区组织有尽可能多的居民参与的规模较大的交互式集会；
- ◆ 组建由社区居民、专家和来自公共组织和私营组织的人员组成的工作组。

小组讨论以下述内容为目标：（1）了解公众的常识性知识，以确定在某种紧急情况发生时，社区需要采用何种行动来为尽可能多的公众提供保护；（2）通过使公众有机会对紧急情况提前思考，提高公众的适应能力。

为了实现这些目标，这种小组讨论组织上极不同于传统的中心小组、公众商讨或市政厅会议。小组讨论不是要求公众对应急准备进行抽象思考或者对专家已经制定的相关计划或政策提供意见，而是使用具体的实际情景，使参与者能够在对其富有意义的参考架构内思考紧急情况。

对于每种情景的讨论，首先探讨参与者在这些情况下试图实现自我保护时将面临的具体问题，然后探讨他们及社区的其他人为解决他们所发现的问题能够采取哪些行动。

尽管每次讨论仅有10人参与，但总体上，很大数量具有代表性的人群都参与了讨论。在4个社区中，有将近2000人参与了超过200次的讨论。与统计调查数据的比较表明，讨论的参与者与生活在每个社区的居民十分类似。

为确保参与者能够表达其真实意愿，讨论不加任何约束，集中精力于每个小组提出的任何问题和行动，也不对任何发言内容作价值性判断。此外，还注意确保参与者以及整个社区完整、准确地记录讨论的内容。从所有讨论中产生的综合结论目前不仅与参与者分享，而且与更多的社区分享。

我们能够从公众那里学到什么

其中的一种情景研究了在脏弹爆炸后，人们在

试图通过就地掩蔽来实现自我保护时将面临的问题。讨论的结论对专家关于公众的某些假设提出了质疑，确定了一系列以前未曾预料到的人们在试图实现就地掩蔽时将面临的严重问题，并表明了社区个人和组织怎样才能使就地掩蔽成为一项更安全和更可行的保护战略。

对照所得的综合结论，受到置疑的一种假设涉及“辐射恐惧症”：一种与所涉真正健康危险不成比例、超过其他更常见危险的不合理的辐射恐惧。根据20世纪40年代和50年代核试验期间一些军队单位中的观察结果，许多计划制订者认为，如果发生放射性恐怖袭击，辐射恐惧症将会在市民中盛行，其很大程度上归因于这种袭击造成的心理损害和社会混乱。

但是，如果从公众的角度审视脏弹爆炸，我们就会发现，辐射不是人们面对的唯一甚至最为重要的危险。小组讨论表明，他们想避免受到室外放射性尘埃和辐射的照射，他们担心放射性尘埃与辐射通过通风系统、破损的窗户或者开启的门进入到他们所在的建筑物中。但是呆在建筑物中的人们还将面临其他危险，而这些危险将迫使他们离开建筑物，并使自己受到辐射照射。这些危险包括：

- ◆ 在他们患有慢性疾病时缺乏药物或者生活必需品；
- ◆ 缺乏食品、水、盥洗设施或休息和睡觉的地方；
- ◆ 十分炎热或寒冷；
- ◆ 无法获得他们平常十分依赖的物质，例如咖啡、烟或酒；
- ◆ 过分拥挤；
- ◆ 与蛮横或凶暴的人在一起。

即使人们感觉呆在建筑物内会很安全，许多人仍然会觉得必须离开(他们在离开中会受到辐射照射)以避免使依赖于他们的其他人受到伤害，例如孩子、家庭残疾人或者独自在家的宠物。另一些人也将离开，以避免失去家园、财产或生计（例如，他们在另一座建筑物中避难时，如果他们认为有人可能会闯入他们的家或者如果他们不能参加工作，他们就会离开）。

很明显，人们在这种紧急情况下会面临许多严重问题。但是在目前的条件下，许多人无法保护自己以

及保护他们关心的其他人、动物和东西。这是因为设计用来保护他们免受辐射照射的就地掩蔽这一战略，会使他们或他们所爱之人受到其他以前没有认识到的严重危险。

讨论的结果表明，美国公众在紧急情况下获得的通知许多几乎无助于事，有时还可能使事情更糟。例如：

- ◆ 美国公众目前被通知在家储备3天的食品和水，以及对于大多数人来说必需的药品。但是在脏弹爆炸时，由于许多人将需要在家之外的其他建筑物中掩蔽，因此他们将无法使用保留在家中的食品、水和药品。

- ◆ 社区居民被告知确定家人在紧急情况下会面的地点。但是在脏弹爆炸时，如果家人为到会面地点而经过或进入污染区，那么到这种地点就会使家人处于危险境地。

- ◆ 建筑物和工作场所的经营者被告知指定紧急情况下的责任人员。但是由于这些人也是受影响社区人员的一部分，因此他们中的一些人在紧急情况下将会离开去照顾他们自己的孩子或其他家人。如果无法获得有关建筑物的重要信息(情况经常如此)，那么其他人就不知道东西在哪或者怎样做。

- ◆ 经营者还被告知确定能使人免受室外有毒物质伤害的“安全房间”。但是许多内部房间、无窗房间都不够大，无法容纳很可能需要避难的人员数目（在商店和公共建筑物中，这个数目远远超过雇员人数）。一些房间不能向人们提供足够的活动或休息空间。另一些房间不能使人们安全地使用通信系统、获得供应品以及使用盥洗设施。像这样的安全房间不仅未能满足人们的基本需求，还可能会产生使人变得粗鲁或暴力的条件。

讨论结果表明，对许多人而言，就地掩蔽目前不是一种安全或可行的战略。然而，一旦讨论的参与者发现了他们将面对的问题，他们就有可能思考解决这些问题的方法。总的来说，他们就相关行动提出的意见表明，社区能够使就地掩蔽成为大多数人的的一种可行的保护战略——一种在保证个人安全的同时，不会危及他们所关心的、当时不在他们身边的人和动物，以及不会使他们的家或生计有危险的战略。不仅仅是

政府，许多人员和组织也是这种解决方案的组成部分，并且通过讨论产生的谅解和意见为他们开展相关工作提供了一张有用的路线图。

与公众建立一种更加交互的关系

通过与公众建立一种更加交互的关系，负责为放射性恐怖主义行动制订应对战略的计划制订者能够提高他们工作的有效性。在发生放射性恐怖袭击时，大多数人首要关注的是采取行动来保护自己和他们关心的其他人、动物和物品。

通过向不同环境中的公众介绍如何保护自己不受在此类紧急情况中所面临危险之一——辐射的伤害，放射性恐怖主义专家能够成为公众的一项宝贵资源。例如，在放射性物质通过不同途径散布的情景中，在户外、户内和社区周边不同地点的人最好采取什么应对措施？

通过介绍他们在按指示行事时将面临的阻碍和风险，以及他们和其他人为解决当时的问题可能会采取的行动，公众能够成为专家和社区计划制订者的一项宝贵资源。“重新定义准备度”示范点正在把握怎样以这种方式吸引公众的参与。

通过使公众有机会提前对紧急情况加以思考，并运用他们自己解决问题的能力，这一参与过程正在帮助社区居民建立他们在应对放射性恐怖事件或其他紧急情况时的适应能力。通过使一般公众、专家和来自公共组织和私营组织的人员能够集中利用他们的知识和资源，这一过程正在帮助社区创建条件，使尽可能多的人能在紧急情况下自我保护。通过创建这些条件，这一过程将导致制订出赢得公众的信任和信心的应急准备计划。

Roz D. Lasker医学博士是纽约医学院促进健康领域的合作战略中心主任和公共健康部负责人。

电子信箱：rlasker@nyam.org。

有关“重新定义准备度”研究的更多信息，请访问促进健康领域的合作战略中心网站（www.cacsh.org）。