

A katasztrófavédelem a Kínai Népköztársaságban

Hanny Ákos

2013

Tartalomjegyzék

Tartalomjegyzék.....	2
Előszó	3
Bevezetés.....	4
A katasztrófavédelem rendszerének kiépülése Kínában	6
A katasztrófák előrejelzése, megelőzése	7
Földrengések	8
Árvízvédelem	8
Tűzvédelem	9
A katasztrófavédelem beavatkozási tevékenysége.....	9
Hivatásos szervek.....	10
Civilek, önkéntesek és nem kormányzati szervezetek tevékenysége katasztrófák esetén ...	11
A helyreállítási tevékenységek.....	12
Kihívások és problémák a kínai katasztrófavédelemben	13
Konklúzió.....	15
Irodalomjegyzék.....	16

Előszó

Jelen tanulmányban megkísérlem a Kínai Népköztársaság katasztrófavédelmét röviden bemutatni.

Két okból választottam ezt a témát: egyrésztől jómagam a Nemzeti Közszeroláti Egyetem Hadtudományi- és Honvédtisztképző Karának katasztrófavédelem szakos hallgatója vagyok, és éppen ezért különös figyelmet szentelek nemcsak hazánk, de más országok katasztrófavédelmének is. Másfelől mindig is érdekelt a Távol-Kelet történelme, jelenkori politikai viszonyai, gazdasága, földrajza. Kelet-Ázsián belül pedig azért választottam elemzésem témájakul Kínát, mert a XXI. századra megkerülhetetlen kérdéskörre vált a „Középső Birodalom”, annak minden aspektusból, így a katasztrófavédelme is.

Esszémben szeretném bemutatni Kína természeti- és civilizációs katasztrófák általi veszélyeztetettségét, a katasztrófavédelem szervezetének kialakulását, a katasztrófák előrejelzésének és megelőzésének metódusait, majd szót ejtek a beavatkozási- és a helyreállítási tevékenységről is. Tanulmányom végén kitérek a még fennálló kihívásokra és problémákra, amelyekkel a mai napig meg kell küzdenie az ázsiai ország katasztrófavédelmének.

Elöljáróban meg kell jegyezmem, hogy a nyelvi korlátok miatt elsősorban angol nyelvű tanulmányokat tudtam forrásként felhasználni, továbbá – sajnálatos módon – magyar nyelven még egy jelentősebb publikáció sem született ebben a témában.

Tanulmányom célja, hogy bemutassam egy merőben más kultúrájú ország szervezetét, amely a természeti- és civilizációs katasztrófák megelőzésén, elhárításán és helyreállításán dolgozik a világ legnépesebb és egyik legnagyobb gazdasági potenciáljával rendelkező országában.

Bevezetés

A kínai népet történelme során folyamatosan érték különböző katasztrófák¹ (legyenek azok természeti- vagy civilizációs csapások). Hatalmas területének köszönhetően szinte valamennyi típusú természeti katasztrófa sújthatja az országot. Legyen az árvíz, szárazság, földrengések, tájfunok, földcsuszamlások, hóviharok. Egyedül a vulkáni aktivitástól mentes a Kínai Népköztársaság területe.²

A nagyobb városok 70 százaléka, a lakosság 50 százaléka és a GDP-termelés mintegy 75 százaléka található katasztrófák által veszélyeztetett területeken. A történelem tíz legnagyobb katasztrófájából hatot Kína szenvedett el.³ Az 1990-es években és a 2000-es évek elején évente átlagosan 300 millió embert érintettek a különböző természeti csapások az országban. Több mint 300 millió épület dőlt romba, és legalább 9 millió embernek kellett elhagynia otthonát.⁴

A különböző katasztrófák nem csak az emberéletet veszélyeztetik, de visszavetik az ország fejlődését, valamint hatással vannak az állam biztonságára is. Kínában évente 3–5 százalékos veszteséget okoznak a GDP-ben a különböző szerencsétlenségek. Csak a 2008-as szecsuanai földrengés 85 milliárd USD kiesést okozott a gazdaságban. Mindezekon túl a humán és szociális veszteségek is felbecsülhetetlenek.⁵

Az 1980-as években mintegy 55,5 milliárd RMB, az 1990-es években 112 milliárd, míg az új évezredben 200-300 milliárdnyi kárt szenvedett el a Kínai Népköztársaság. 2008-ban a

¹ Katasztrófa fogalma: a veszélyhelyzet kihirdetésére alkalmas, illetve e helyzet kihirdetését el nem érő mértékű olyan állapot vagy helyzet, amely emberek életét, egészségét, anyagi értékeit, a lakosság alapvető ellátását, a természeti környezetet, a természeti értékeket olyan módon vagy mértékben veszélyezteti, károsítja, hogy a kár megelőzése, elhárítása vagy a következmények felszámolása meghaladja az erre rendelt szervezetek előírt együttműködési rendben történő védekezési lehetőségeit, és különleges intézkedések bevezetését, valamint az önkormányzatok és az állami szervek folyamatos és szigorúan összehangolt együttműködését, illetve nemzetközi segítség igénybevételét igényli. Forrás: 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról. http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100128.TV (Letöltve: 2013-08-25). A továbbiakban: 2011. évi CXXVIII. törvény.

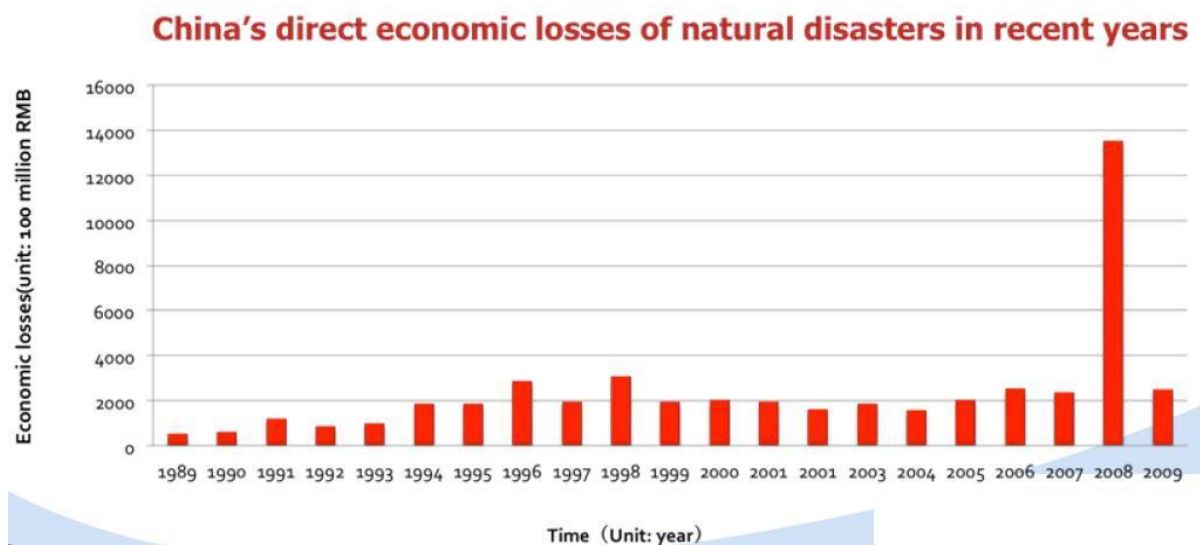
² Han Feng: Disaster Management in China, 1. o. <http://www.rsis-ntsasia.org/activities/conventions/2009-singapore/Han%20Feng.pdf> (Letöltve: 2013-08-19). A továbbiakban: Han Feng i. m.

³ Köztük a három legnagyobbat: az 1931-es és az 1887-es árvízet a Sárga-folyón, valamint az 1556-os földrengést Senhsziben.

⁴ Pandey, Sheo Nandan: The Chinese Disaster Management Mechanism, In: Journal of Defence Studies, 45. o. http://www.idsa.in/jds/6_1_2012_TheChineseDisasterManagementMechanism_NandanPandey (Letöltve: 2013-08-19). A továbbiakban: Pandey i. m.

⁵ Uott, 46. o.

nagy havazás a déli országrészben, valamint a szecsui földrengés együttesen mintegy 1200 milliárd RMB veszteséget okoztak a Kínai Népköztársaságnak.⁶



1. ábra – A természeti csapások okozta gazdasági kiesés az elmúlt években (millió RMB)⁷

Mindezek ellenére csak a SARS-vírus⁸ óta beszélhetünk szervezett katasztrófavédelemről⁹ az országban. 2005 júliusában jött létre a Veszélyhelyzetkezelési Iroda, amely a katasztrófavédelmi rendszer csúcsának számított. Eddig a pontig a GDP 1%-át¹⁰ költötte a kormány a katasztrófák megelőzésére¹¹ és a csökkentésére. A következő években viszont drasztikus növekedést élt meg ez a terület, Kína ezen a téren is a vezető országok közé emelkedett.¹²

⁶ Jianjun Wu: Scientific Support to Disaster Management in China, 6. o.

http://ec.europa.eu/dgs/jrc/downloads/events/20121206-carnegie/20121206_carnegie_jianjun_wu.pdf (Letöltve: 2013-08-20).

⁷ Forrás: Uott: 6. o.

⁸ SARS – Betűszó a Súlyos Akut Respiratorikus (légúti) Szindróma szavakból, az angol Severe Acute Respiratory Syndrome kifejezésnek megfelelően. Új fertőző betegség, amely magas lázzal, fejfájással, izomfájdalmakkal, torok-fájással, köhögéssel, légzési nehézségekkel jár. Először 2002 novemberében bukkant fel a kínai Guangdong tartományban, de hamarosan megjelent más országokban is. A WHO 2003. augusztus 7-én nyilvánosságra hozott adatai szerint a járvány során összesen 8422 megbetegedés történt, és 916-an haltak meg SARS-ban. Forrás: <http://www.enc.hu/1enciklopedia/aktualis/sars.htm> (Letöltve: 2013-08-19).

⁹ Katasztrófavédelem fogalma: a különböző katasztrófák elleni védekezésben azon tervezési, szervezési, összehangolási, végrehajtási, irányítási, létesítési, működtetési, tájékoztatási, riasztási, adatközlési és ellenőrzési tevékenységek összessége, amelyek a katasztrófa kialakulásának megelőzését, közvetlen veszélyek elhárítását, az előidéző okok megszüntetését, a károsító hatásuk csökkentését, a lakosság élet- és anyagi javainak védelmét, az alapvető életfeltételek biztosítását, valamint a mentés végrehajtását, továbbá a helyreállítás feltételeinek megteremtését szolgálják. Forrás: 2011. évi CXXVIII. törvény.

¹⁰ Ez körülbelül 240 milliárd RMB-t jelent.

¹¹ Megelőzés fogalma: minden olyan tevékenység vagy előírás alkalmazása, amely a katasztrófát előidéző okokat megszünteti vagy minimálisra csökkenti, a károsító hatás valószínűségét a lehető legkisebbre korlátozza. Forrás: 2011. évi CXXVIII. törvény.

¹² Bai, Victor: Emergency Management in China.

<http://training.fema.gov/EMIWeb/edu/Comparative%20EM%20Book%20-%20Chapter%20-%20Emergency%20Management%20in%20China.doc> (Letöltve: 2013-08-19). A továbbiakban: Bai i. m.

A katasztrófavédelem rendszerének kiépülése Kínában

A kínai kormány az utóbbi években egyre nagyobb erőfeszítéseket tett arra, hogy kiépüljön a modern katasztrófavédelem az országban. Az 1980-as évek óta több mint 30 törvényt és rendeletet hoztak annak érdekében, hogy stabil jogi háttér alakuljon ki e téren. Egyrészt kialakították a különböző országos terveket a katasztrófák megelőzésére és visszaszorítására, másrészt olyan törvényeket hoztak, amelyek a különböző, konkrét veszélyhelyzetek kezelését segítik.¹³

2007 novembere előtt 35 törvény és 37 rendelet szabályozta a különböző környezeti-, biztonsági- és egészségügyi problémákat, de ezek csak limitált hatáskörűek voltak, egyik sem szolgált átfogó rendelkezésként. Éppen ezért beszélhetünk arról, hogy a modern katasztrófavédelem a SARS-vírus megjelenése után épült ki a Kínai Népköztársaságban.

2005 decemberében jött létre a Veszélyhelyzetkezelési Iroda, és kezdődött meg az új veszélyhelyzet kezelési rendszer kiépülése. Ezt követően, 2006 januárjában dolgozta ki az Államtanács azt a tervet, amely az állam gyors beavatkozását írja elő egy-egy veszélyhelyzet esetén. A 2006. márciusi előterjesztés után, 2007 augusztusában hozták meg azt a törvényt, amely a veszélyhelyzetekre való válaszlépésekről szól, és még ez év novemberében hatályba is lépett. Innentől kezdve számíthatjuk a modern katasztrófavédelem megszületését az ázsiai országban, ekkortól van megfelelő jogi háttér a központi kormányzattól egészen a helyi szintekig.

Miután elkészült a jogi keretrendszer, létrejöhettek a különböző veszélyelhárítási tervek.¹⁴ A következő években 51 országos szintű veszélyelhárítási tervet dolgoztak ki az állam számára, valamint 138 hazai vállalat, bányatársaság és vegyi üzem fejlesztett ki hasonló tervet a cégük részére.¹⁵

Kínában nincsen centralizált, országos hatáskörű katasztrófavédelem (ellentétben például Magyarországgal (BM-OKF¹⁶), vagy az Egyesült Államokkal (DHS¹⁷, FEMA¹⁸)). Ehelyett több szervezet között oszlik meg a felelősség.

¹³ Han Feng i. m.: 2–3. o.

¹⁴ Veszélyelhárítási terv fogalma: katasztrófaveszély, valamint katasztrófa időszakában végrehajtandó katasztrófavédelmi feladatokat tartalmazó, központi, területi (fővárosi), települési (a fővárosban kerületi) és munkahelyi okmányrendszer. Forrás: 2011. évi CXXVIII. törvény.

¹⁵ Bai i. m.

¹⁶ A BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság alapvető rendeltetése a magyar lakosság élet- és vagyonbiztonságának, a nemzetgazdaság és a kritikus infrastruktúra elemek biztonságos működésének védelme, amely kiemelkedően fontos közbiztonsági feladat. Az OKF országos hatáskörű rendvédelmi szerv. http://www.katasztrofavedelem.hu/index2.php?pageid=szervezet_bemutakozas (Letöltve: 2013-08-20).

A Civil Ügyek Minisztériuma foglalkozik a katasztrófák által sújtott emberek segélyezésével. A Nemzeti Katasztrófamérséklő Központ gyűjti a különböző információkat a veszélyhelyzetekről, elemzi a bejövő adatokat, fejlett technikával végez úgynevezett monitoring-tevékenységet. A Nemzeti Polgárvédelem foglalkozik az ÁBV-védelemmel¹⁹, veszélyes anyagokkal²⁰ és az egyéb balesetekkel a városokban, míg a Veszélyhelyzetkezelési Iroda biztosítja a veszélyhelyzeti tervezést, természeti- és civilizációs katasztrófák, közegészségügyi problémák esetén, valamint foglalkozik a felújítási- és újjáépítési munkálatokkal.²¹ Továbbá a különböző katasztrófákkal foglalkozó állami szervezetek, mint például az Állami Árvíz- és Aszály-ellenőrző Központ, az Állami Földrengés Ellenőrző és Mentő Központ, valamint az Állami Erdőtűz-elhárító Központ.²²

A központi kormányzat alatt helyi szinten is jelen vannak a fenti szervezetek.

A katasztrófák előrejelzése, megelőzése

Terjedelmi okokból jelen tanulmányban nem tudok az összes, Kínát fenyegető veszély elhárításának módszereiről szólni, ezért a továbbiakban röviden kívánom ismertetni az előrejelzési, megelőzési és védelmi tevékenységeket a földrengések, az árvizek és a tüzek okozta károk esetén.

Kínában az elmúlt években sikerült kialakítani egy háromdimenziós előrejelző rendszert; egyrészt a szárazföldi, másodszor az óceáni, harmadrészt pedig a légköri megfigyelő rendszert.

A hidrológiai monitoring-rendszer keretében 3171 hidrológiai állomást, 1244 mérőállomást, 14602 csapadék lecsapódást mérő állomást, 61 kísérleti állomást és több mint 12 ezer talajvíz-megfigyelő kutat telepítettek.

Hasonlóan nagy beruházásra került sor a földrengések előrejelzésének javítása érdekében, különösen a 2008-as szecsuáni földrengés után, mivel azt nem tudták előre jelezni.

¹⁷ A DHS (Department of Homeland Security) célja, hogy az Egyesült Államok biztonságát garantálja, bármilyen fenyegetéssel is néz az szembe (legyen az határainak biztonsága, cyberbiztonság, stb.). <http://www.dhs.gov/about-dhs> (Letöltve: 2013-08-20).

¹⁸ A FEMA (Federal Emergency Management Agency) célja szintén az állampolgárok védelme bármilyen veszélyhelyzet esetén. <http://www.fema.gov/about-fema> (Letöltve: 2013-08-20).

¹⁹ Atom-biológiai-vegyi fegyverek elleni védelem.

²⁰ Veszélyes anyag fogalma: e törvény végrehajtását szolgáló kormányrendeletben meghatározott ismérveknek megfelelő anyag, keverék vagy készítmény, amely mint nyersanyag, termék, melléktermék, maradék vagy köztes termék van jelen, beleértve azokat az anyagokat is, amelyekről feltételezhető, hogy egy baleset bekövetkezésekor létrejöhetnek. Forrás: 2011. évi CXXVIII. törvény.

²¹ Bai i. m.

²² Han Feng i. m.: 3. o.

Ezután már 937 szeizmikus állomásról és 1000 mobil állomásról gyűjtik az adatokat, valamint sor került 1300 új előrejelző állomás és 4000 mobil megfigyelő állomás felállítására is.²³

Földrengések

A földrengések előrejelzésében és a katasztrófa csökkentésében nagy segítséget jelentett a technikai fejlődés, elsősorban az úgynevezett 3S-technika (GIS²⁴, GPS²⁵, RS²⁶). Azonban nem mehetünk el a felmerült problémák mellett sem. A különböző megfigyelések során rengeteg adat érkezik be a megfigyelőállomásokhoz, amelynek feldolgozása embert próbáló feladat, valamint a különböző rendszerek összehangolása szintén nagy terhet ró a szakemberekre. További problémák adódnak az ország méretéből. A hatalmas terület miatt nem lehet mindenhol azonos szinten kiépíteni a megfigyelő rendszereket, ezért a kormány elsősorban a nagy népsűrűségű, városiasodott területekre koncentrálja erőforrásait.²⁷

Annak érdekében, hogy az állampolgárok felkészültebbek legyenek, a kínai kormány több tréning-programot is indított az elmúlt években, valamint az összes tartomány vezetése és néhány kulcsvállalat is kidolgozott saját veszély-helyzeti tervet földrengés esetére. Ezenkívül minden évben rendeznek különféle nagyobb gyakorlatokat.²⁸

Árvízvédelem

Az árvízvédelem mindig is kiemelt fontosságú volt Kína életében. 1950 óta **több, mint** 85 ezer vízgyűjtő medencét alakítottak ki a Népköztársaságban.²⁹ Ezek kialakítása nagyban csökkentette az árvizek előfordulását. Problémát okoz viszont az, hogy ezek többsége az 1960-as és '70-es években épült, és egyre rosszabb állapotban van. A következő években a

²³ Pandey i. m.: 49–50. o.

²⁴ A GIS mozaikszó a Geographic Information System rövidítése. A kifejezést, némileg tévesen, térinformatikának fordítják magyarra, pedig, ahogy azt az angol elnevezés is mutatja, valójában olyan informatikai rendszerekről van szó, melyek földrajzi dimenzióval bíró adatokkal dolgoznak - erre utal az angol névben a geográfiai jelző. <http://www.esri.hu/esri-fooldal/a-gis-rol-roviden.html> (Letöltve: 2013-08-20).

²⁵ GPS – Global Positioning System azaz a műholdas helymeghatározás. <http://www.globalsat.hu/gyik.htm> (Letöltve: 2013-08-20).

²⁶ Remote Sensing, azaz távérzékelés. Azokat az adatgyűjtési és feldolgozási eljárásokat értjük összefoglalóan távérzékelés alatt, melynek során tárgyakról, területekről és jelenségekről, különböző módszerekkel, eszközökkel és távolságból, közvetve, azok érintése nélkül gyűjtünk és rögzítünk adatokat. A távérzékelés fogalma kiterjed az adatok feldolgozási folyamatára is, amellyel azokat értelmezzük, elemezzük, mérjük, ilyen módon nyerve az adatokból információkat.

http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/0027_FOT1/ch01s02.html (Letöltve: 2013-08-20).

²⁷ Tang Aiping – Wen Aihua – Tao Xiaxin: Earthquake Disaster Management in China, 4–6. o. http://www.gisdevelopment.net/application/natural_hazards/earthquakes/pdf/ma03135.pdf (Letöltve: 2013-08-25). A továbbiakban: Earthquake... i. m.

²⁸ Uott: 4. o.

²⁹ Ezek összesen 554 milliárd köbméter kapacitással rendelkeznek.

kínai kormány hatalmas összegeket kíván investálni a helyreállító- és karbantartó munkálatokra.³⁰



2. ábra – A Három Szurdok Gát³¹

Tűzvédelem

A tűz által okozott katasztrófák esetén a katonaság kerül bevetésre, tűzoltó brigádokat alkotva, a Közbiztonsági Minisztérium irányítása alatt. A tartományi, városi, megyei szintű tűzvédelmet a helyi tűzoltóságok látják el. A nukleáris erőművek és vegyi üzemek saját (úgynevezett üzemi-) tűzoltósággal rendelkeznek. A tűzoltóságok 2008 előtt mindössze magával a tűzoltással foglalkoztak, az új törvények alapján viszont már részt vesznek a különböző mentési munkálatokban is a nagyobb horderejű katasztrófák esetén.³²

A katasztrófavédelem beavatkozási tevékenysége

A kínai katasztrófavédelem operatív mechanizmusát a következők jellemzik: egyesített vezetés, lépcsőzetes felelősség, valamint az egyes osztályok felelőssége. Az egyesített vezetés alatt azt értjük, hogy a kormány dolgozza ki a különböző politikákat, terveket, szabályozásokat, döntéseket hoz, irányítja és felügyeli a katasztrófavédelem tevékenységét.

A lépcsőzetes felelősség azt jelenti, hogy a központi kormányzat a felelős a katasztrófák okozta károk enyhítéséért, míg a helyi önkormányzatok a saját adminisztratív területükön felelősek a katasztrófavédelemért. A központi kormányzat a nagyobb kiterjedésű, a tartományi kormányzatok a tartományi szintű, a városi önkormányzatok a közepes, míg a megyei kormányzatok a kisebb katasztrófák elhárításáért felelnek. Az egyes osztályok

³⁰ An Analysis... i. m.: 297. o.

³¹ A kép forrása: <http://faculty.washington.edu/nemati/3gorges/3g02.jpg> (Letöltve: 2013-08-28).

³² An Analysis... i. m.: 298. o.

felelőssége értelemszerűen a fentebb említett különböző központok és szervezetek felelősségét jelenti az egyes katasztrófák esetén.³³

Hivatásos szervek

Mint arról már korábban szót ejtettem, a Kínai Népköztársaságban nincsen központi, országos hatáskörű katasztrófavédelmi szerv. A veszélyek elhárításakor a beavatkozó erőket a Kínai Népi Felszabadító Hadsereg³⁴ és a Kínai Népi Fegyveres Rendőrség³⁵, valamint a paramilitáris- és hagyományos rendőri alakulatok alkotják. A szociális csoportok, nem-kormányzati szervezetek és az önkéntesek a károk mérséklésében játszanak szerepet.³⁶

A PLA összesen 1,3 millió reguláris katonát tud bevetni veszélyhelyzet esetén. A PAPF-fel és a többi tartalékkal együtt pedig ez a szám meghaladja a 15 milliót. A hadsereg bevetése a világ többi országában is bevett szokás ilyen esetekben.³⁷

A 2008-as nagy földrengéskor például mintegy 568 ezer főt vetett be a PLA és a PAPF, valamint 34 ezer katonai járművet és a légierő 100 repülője vett még részt a műveletekben. A PLA egészségügyi egységei 1,9 millió sérültet láttak el, valamint 895 embernek nyújtottak pszichológiai segítséget.³⁸

A Kínai Népköztársaságban a különböző katasztrófák esetén való beavatkozást egyfajta katonai tréningnek is szánják. A csapatok értékes tapasztalatokat tudnak szerezni egy-egy mentési folyamat során. A 2008-as földrengés jó lehetőséget biztosított a hadseregnek arra, hogy tesztelje képességeit, főleg a gyors beavatkozás terén.

2005-től kezdve a Kínai Központi Katonai Bizottság döntése nyomán elkezdtek megalakulni a hadseregen belül a speciális mentőcsapatok. Ma már 19 ilyen beavatkozó szervezet van. Ezek nemcsak a civil áldozatok mentésére szakosodtak, de a hadsereg veszteségeit is hivatottak csökkenteni.³⁹ Ezeken felül 8 darab állami, professzionális

³³ Lixin, Yu – Lingling, Ge – Don, Zhao – Junxue, Zhou – Zhanwu, Gao: An Analysis on Disaster Management System in China, 296. o. http://www.cerium.ca/IMG/pdf/Disasters_Management_System_China1.pdf (Letöltve: 2013-08-25). A továbbiakban: An Analysis... i. m.

³⁴ Nemzetközileg használt angol elnevezése: Chinese People's Liberation Army (PLA), a továbbiakban én is ezzel a rövidítéssel hivatkozom rá.

³⁵ People's Armed Police Force (PAPF), a továbbiakban ezzel a rövidítéssel hivatkozom rá.

³⁶ Pandey i. m.: 51. o.

³⁷ A Magyar Honvédségnek is kötelessége közreműködni katasztrófák elhárításában. Forrás: 2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről, 36. § (2) bekezdés. <http://net.jogtar.hu/jr/gen/getdoc2.cgi?dbnum=1&docid=A1100113.TV> (Letöltve: 2013-08-25).

³⁸ Pandey i. m.: 53. o.

³⁹ Uott: 54. o.

mentőcsapat is létrejött (amelyek mintegy 100 ezer tagot számlálnak), amelyek az összes, számba vehető nagyobb katasztrófa esetén gyorsan bevetethetők.⁴⁰

A felmerülő veszélyhelyzetek kezeléséhez rengeteg, a beavatkozáshoz szükséges eszközre, járműre van szükség, ezért a kínai kormány – hasonlóan a magyarországi BM OKF GEK-hez⁴¹ – kiépített egy raktárhálózatot, amelyekben az esetleges katasztrófák esetén szükséges anyagokat tárolják, majd onnan a helyszínre tudják szállítani.⁴² Összesen 17 tartományban épült központi irányítású raktár, valamint helyi szinten is kiépültek ellátó központok, elsősorban azokon a területeken, ahol gyakoriak a különféle katasztrófák.⁴³

Civilek, önkéntesek és nem kormányzati szervezetek tevékenysége katasztrófák esetén

Az elmúlt években nyilvánvalóvá vált, hogy katasztrófák esetén szükség van nemcsak a központi, kormányzati erők és erőforrások bevetésére, de a helyi lakosok, önkéntesek és nem kormányzati szervezetek együttműködésére is.

Az Önkéntesek a Katasztrófavédelemben szervezet a SARS-járványkor jött létre 2003-ban, szoros együttműködésben a nem kormányzati szervezetekkel Hong Kongból és az Egyesült Államokból. A célja az volt, hogy a külföldi tapasztalatok segítségével felkészítse a kínai önkénteseket.⁴⁴

A 2008-as nagy földrengésnél szintén nagy szerepet játszottak a különböző nem kormányzati szervezetek, elsősorban az áldozatok megsegítésében, terápiás kezelésükben. A különböző utólagos jelentések alapján az állampolgárok örömmel vették a nem kormányzati szervezetek segítségét, de felmerültek bizonyos problémák is. Elsősorban a szervezetek személyzetének kiképzetlensége jelentett problémát, valamint az ellátás kiterjesztésének alacsony mértéke. Amíg sok embernek lett volna szüksége segítségre, a nem kormányzati

⁴⁰ An Analysis... i. m.: 301. o.

⁴¹ A BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság Gazdasági Ellátó Központ a hivatásos katasztrófavédelmi szervezeti struktúrájának egyik kiemelt fontosságú feladatot ellátó, önállóan működő és gazdálkodó rendvédelmi szerve. A szervezet feladatai közé tartozik többek között a fővárosi székhelyű katasztrófavédelmi szervek gazdasági, anyagi-technikai és informatikai-távközlési ellátása, továbbá a katasztrófavédelem központi logisztikai támogatásának biztosítása, amely keretében kiemelendő az országos rendeltetésű katasztrófaeszközök raktározása, szállítása, valamint üzemben tartása.
<http://gek.katasztrofavedelem.hu/index2.php?pageid=bemutakozas> (Letöltve: 2013-08-20).

⁴² Pandey i. m.: 55. o.

⁴³ Chai Mei: Natural Disaster Emergency Management in China, 13. o. <http://www.the-ecentre.net/resources/workshop/materials/349/P.R.CHINA%20CIVIL%20AFFAIRSpdf.pdf> (Letöltve: 2013-08-25).

⁴⁴ Han Feng i. m.: 5–6. o.

szervezetek csak kevés helyen és kevés embernek tudtak segítséget nyújtani. Ugyanígy problémás volt időnként a kommunikáció a központi kormányzattal.⁴⁵

A felkészítés az egyik legfontosabb a katasztrófák megelőzésében és a helyreállításban. Kínában – sajnálatos módon – alacsony szinten állnak a civil lakosság számára elérhető különböző tréning programok. Nagyon kevés egyetemen vagy főiskolán tartanak felkészítést a szociális munkásoknak is. Szecsuán tartományban például, ahol a 2008-as nagy földrengés történt, egyetlen felsőoktatási intézményben sem tartottak ilyen jellegű felkészítést. A 2010 nyarán, a Dél-Nyugati Pénzügyi- és Közgazdasági Egyetemen indított katasztrófavédelem- és szociális munkás szak viszont jó fogadtatásra talált a diákok és a közvélemény körében.⁴⁶



3. ábra – Kutatómentők a szecsuáni földrengés idején⁴⁷

A helyreállítási tevékenységek

A Kínai Népköztársaságban a Civil Ügyek Minisztériuma felel a katasztrófák utáni helyreállításért. Az alapelv viszont az, hogy a helyi lakosok végzik a károk felszámolását, az épületek helyreállítását kormányzati támogatással, amely mindössze pénzügyi támogatást nyújt. Kínában elterjedt az a szokás is, hogy a fejlett, katasztrófa által nem sújtott városok segítenek a bajba jutott más városoknak, területeknek.⁴⁸

Például a 2008-as földrengés okozta károk helyreállítására Szecsuán tartománynak nem volt elég erőforrása, így az Államtanács központi segítséget nyújtott, valamint felszólította a virágzóbb tartományok közül 19-et, hogy legalább éves bevételük 1 százalékával segítsenek a

⁴⁵ Ngoh Tiong Tan – Yunong Huang – Lihong Wang: Disaster Management in China and Taiwan: Models, Policies and Programs for Social Recovery. <http://www.globalsocialwork.org/vol4no1/Tan.html> (Letöltve: 2013-08-25). A továbbiakban: Disaster Management in China and Taiwan... i. m.

⁴⁶ Uott.

⁴⁷ A kép forrása: http://www.wantchinatimes.com/newsphoto/2011-03-23/450/CFP406325321-145948_copy1.jpg (Letöltve: 2013-08-28).

⁴⁸ An Analysis... i. m.: 301. o. illetve Disaster Management in China and Taiwan... i. m.

bajba jutott területnek. 2008-ban az így összegyűlt pénzösszeg meghaladta a 22 milliárd RMB-t, 2009-ben pedig a 34 milliárdot.⁴⁹

A katasztrófák utáni helyreállítási munkálatokat a helyi kárcsökkentő bizottságok irányítják. Ugyanígy ők koordinálják a különböző minisztériumok (egészségügy-, fejlesztési-, pénzügyi-, kommunikációs-, stb.) segítőit is, akik fölött a Civil Ügyek Minisztériuma vállalja a felelősséget.

Mint ahogyan fentebb már említettük, országszerte létesültek ellátó központok, ahonnan a bekövetkező katasztrófa esetén az áldozatok számára ideiglenes lakóhelyet biztosító sátrakat, tábori ágyakat, villanygenerátorokat tudnak a helyszínre hozni a hivatásos szervek.

Mindemellett a kormány bátorítja a szociális és nem kormányzati szervezeteket, valamint az állampolgárokat az adakozásra. Több mint 30 ezer adomány-fogadó központ létesült már országszerte, amin keresztül a bajba jutott embereken segíteni lehet.⁵⁰

A helyreállítással kapcsolatban megjegyezhető kritika a kínai kormánnyal szemben, hogy elsősorban a materiális (házak, infrastruktúra) helyreállításra helyeződik a hangsúly, az áldozatok mentális, pszichikai támogatására már kevesebb erőforrást fordítanak. Ebben vehetnének részt a nem kormányzati szervezetek, segélyszervezetek, de a kormány és e szervezetek közötti együttműködés még koránt sem nevezhető zökkenőmentesnek. A közeljövőben ezen mindenképpen javítania kell a Népköztársaság katasztrófavédelmének.⁵¹

Kihívások és problémák a kínai katasztrófavédelemben

Habár a kínai katasztrófavédelem az elmúlt években hatalmas fejlődésen ment át, még mindig sok problémával kell megküzdenie:

1. 2006-ra létrejött a Veszélyhelyzetkezelési Iroda, ami ugyan nevezhető a vezető szervnek a katasztrófavédelem élén, de csak akkor „üzemel”, amikor éppen valamilyen katasztrófa bekövetkezik. A katasztrófavédelem egyéb aspektusai – mint például a monitoring, előrejelzés, értékelés, mentesítés – már más szervezetekre hárulnak. Mivel különböző osztályok foglalkoznak az egyes részfeladatokkal, nem ritka az ebből fakadó késleltettség, valamint a koordinációban jelentkező problémák.
2. A kínai kormányzat még mindig specializált rendszert működtet, azaz egy-egy szervezet csak egy-egy katasztrófatípus elhárításához ért (kivéve a tűzoltóságot, a

⁴⁹ Pandey i. m.: 51. o.

⁵⁰ Peijun Shi – Jing Liu – Qinghai Yao – Di Tang – Xi Yang: Integrated Disaster Risk Management of China, 12. o. www.oecd.org/finance/insurance/38120232.pdf (Letöltve: 2013-08-28).

⁵¹ Disaster Management in China and Taiwan... i. m.

földtani intézetet és az árvizekkel, szárazsággal foglalkozó központokat), ezért többet kell költeni az infrastruktúrára, nehezebb a koordináció az egyes szervezetek között.

3. Az elmúlt években több mint 100 olyan törvényt és rendeletet hoztak az országban, amely a katasztrófavédelemmel foglalkozik, de ezek többsége csak egy-egy katasztrófatípusra adnak megoldást, hiányzik egy alaptörvény, amely lefektetné az általános alapelveket katasztrófa esetén.
4. További problémák adódnak a veszélyhelyzet-kezelési tervekkel. Nagyjából minden tartomány és nagyváros kidolgozta saját védelmi tervét, de rengeteg a hiányosság bennük, elsősorban az elemzés és a gyakorlati megvalósítás terén.
5. Kínában az egyik legnagyobb problémát jelenti az általános tudatosság hiánya a katasztrófákról, azok megelőzéséről, enyhítéséről, mivel nincsen ilyen téren oktatás az állampolgárok körében. Az utóbbi években kezdtek oktatni az általános- és középiskolákban ilyen témában, de ezek elsősorban az elméletre fókuszálnak, a gyakorlati foglalkozások hiányoznak. Sajnos megszokott dolog, hogy az egyes lakóközösségekben az átlagemberek semmit sem tudnak arról, hogy milyen kockázatokkal és veszélyekkel kell együtt élniük, valamint hogy egy bekövetkező katasztrófa esetén hogyan kell cselekedniük. Egyelőre tehát ezen a téren nagy fejlesztésekre van szüksége a kínai kormányzatnak.⁵²

Az egyetemi oktatásban szintén hiányosságok mutatkoznak. 2008-ban még mindössze egyetlen egyetemen volt katasztrófavédelmi mesterképzés (Pekingben), és csak 5 vagy 6 egyetemen folyt ilyen tárgyban kutatómunka Sanghajban, Pekingben és Csengtuban.⁵³

6. Jelenleg nincsen kiépítve a természeti csapásokra vonatkozó biztosítási rendszer Kínában, ezt a 12. ötéves terv keretében kívánják megvalósítani.
7. A fejlett országokkal összevetve a Kínai Népköztársaságban a katasztrófavédelemre sokkal kevesebb pénzügyi forrás áll rendelkezésre.⁵⁴
8. A kínai kormány bátorítja a nem kormányzati szervezeteket, hogy vegyenek részt a katasztrófavédelem munkájában, elsősorban a megelőzésben és a kárenyhítésben, de ezidáig nem jött létre olyan törvény, amely szabályozná ezen szervezetek működését

⁵² An Analysis... i. m. 303–305. o.

⁵³ Bai i. m.

⁵⁴ An Analysis... i. m.: 305. o.

ilyen esetekben. Ezenkívül alacsony szinten áll a koordináció a kormány és a szociális intézmények, szervezetek között.⁵⁵

Konklúzió

A Kínai Népköztársaság az elmúlt években, évtizedekben jelentős erőfeszítéseket tett katasztrófavédelmének fejlesztésére. Egyrészt a jogi szabályozás terén történt nagy előrelépés, habár – mint azt a hiányosságoknál is igyekeztem kiemelni – még hiányzik az a fajta alaptörvény, amely a katasztrófák esetén fogantatandó általános alapelveket lefektetné.⁵⁶

Másrészt viszont nagyságrendekkel növekedett az előrejelzési- és megfigyelési potenciál; a rengeteg hidrológiai és szeizmográfiai megfigyelő állomás kiépítésével Kína egyre jobban fel tud készülni az egyes veszélyhelyzetekre.

Habár nincsen központi, országos hatáskörű katasztrófavédelmi szerv, a beavatkozási és mentési munkálatokat a PLA és a PAPF, valamint a paramilitáris és hagyományos rendőri alakulatok megfelelő hatáskörrel el tudják látni. Az elmúlt években kialakított speciális mentőcsapatok felállításával mindenesetre a kínai kormány is igyekszik kiépíteni a katasztrófavédelemre szakosított egységeket.

Ahogy az a felmerülő problémák alfejezetben már említettem, az önkéntesek és a nem kormányzati szervezetek részvétele katasztrófák esetén még mindig elhanyagolható az ázsiai országban. Véleményem szerint a jövőben nagyobb hangsúlyt kellene fektetnie a kormánynak erre az aspektusra.

Ugyanígy több erőforrást kellene szánnia az ország vezetésének az oktatásra is, nemcsak egyetemi szinten, de egészen gyermekkortól kezdve. Mint arra próbáltam rávilágítani a tanulmányomban, a társadalmi tudatosság – sajnálatos módon – még alacsony szinten áll a katasztrófákkal kapcsolatban (dacára annak, hogy évente többmillió embert érintenek a különböző veszélyhelyzetek).

Minden egyes fent említett fejlesztés hatalmas összegeket kíván az államkasszából, amelyet a kormány igyekszik előteremteni. Azonban hogy ez mennyire lesz hatékony, csak az elkövetkező évek mondhatják meg.

⁵⁵ Han Feng i. m.: 7. o.

⁵⁶ Magyarországon erre szolgál a 2011. évi CXXVIII. törvény.

Irodalomjegyzék

Jogsabályok

- [1] 2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről.
- [2] 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról.

Internetes források

- [3] Bai, Victor: Emergency Management in China. <http://training.fema.gov/EMIWeb/edu/Comparative%20EM%20Book%20-%20Chapter%20-%20Emergency%20Management%20in%20China.doc>. (Letöltve: 2013-08-19).
- [4] Chai Mei: Natural Disaster Emergency Management in China. <http://www.the-ecentre.net/resources/workshop/materials/349/P.R.CHINA%20CIVIL%20AFFAIRSpdf.pdf> (Letöltve: 2013-08-25).
- [5] Han Feng: Disaster Management in China. <http://www.rsis-ntsasia.org/activities/conventions/2009-singapore/Han%20Feng.pdf> (Letöltve: 2013-08-19).
- [6] Jianjun Wu: Scientific Support to Disaster Management in China. http://ec.europa.eu/dgs/jrc/downloads/events/20121206-carnegie/20121206_carnegie_jianjun_wu.pdf (Letöltve: 2013-08-20).
- [7] Lixin, Yu – Lingling, Ge – Don, Zhao – Junxue, Zhou – Zhanwu, Gao: An Analysis on Disaster Management System in China. http://www.cerium.ca/IMG/pdf/Disasters_Management_System_China1.pdf (Letöltve: 2013-08-25).
- [8] Ngho Tiong Tan – Yunong Huang – Lihong Wang: Disaster Management in China and Taiwan: Models, Policies and Programs for Social Recovery. <http://www.globalsocialwork.org/vol4no1/Tan.html> (Letöltve: 2013-08-25).
- [9] Pandey, Sheo Nandan: The Chinese Disaster Management Mechanism, In: Journal of Defence Studies. http://www.idsa.in/jds/6_1_2012_TheChineseDisasterManagementMechanism_NandanPandey (Letöltve: 2013-08-19).
- [10] Peijun Shi – Jing Liu – Qinghai Yao – Di Tang – Xi Yang: Integrated Disaster Risk Management of China. www.oecd.org/finance/insurance/38120232.pdf (Letöltve: 2013-08-28).
- [11] Tang Aiping – Wen Aihua – Tao Xiaxin: Earthquake Disaster Management in China. http://www.gisdevelopment.net/application/natural_hazards/earthquakes/pdf/ma03135.pdf (Letöltve: 2013-08-25).