

国外救灾体系的借鉴与启示

毛吟亭

(江西省景德镇市民政局, 景德镇 333000)

摘 要:近年来,全球各类灾害进入频发期,世界各国在防灾救灾方面积累了大量的经验。我国一直是自然灾害多发国家,并且在救灾体系建设方面起步较晚。本文介绍了一些典型国家在救灾行政体系建设、法律保障建设、专业机构建设以及与非政府组织协调方面的一些经验,总结出一些对我国救灾体系建设有益的经验,希望能够结合国情兼收并蓄,提高我国的救灾水平。

关键词:灾害; 救灾; 救灾体系

中图分类号: X43 **文献标识码:** A **DOI:** 10.3772/j.issn.1009-8623.2011.08.009

自然灾害是自然界中发生的异常现象,对人类社会所造成的危害极大。根据联合国国际减灾战略(UNISDR)与灾害传染病学研究中心(CRED)2010年1月在日内瓦联合发布的自然灾害最新统计数据表明:全世界2000年至2009年发生灾害事件3852起,共造成超过78万人丧生,各类物质损失高达9600亿美元。我国是自然灾害多发国家,据民政部公布的统计资料计算,1989-2008年,我国自然灾害导致的直接经济损失总额为4.56万亿,年均直接经济损失为2282亿元。

灾害发生后,为防止和挽救其造成的损害的活动就是救灾。救灾是一项复杂的系统工程,要有效实现救灾目标,推动减灾措施的实施,必须依靠科学,依靠法制,依靠群众、政府组织、社会参与等各方面条件。广义的救灾包括防灾、抗灾、救灾;狭义上主要指灾害发生后的抢救、补救、救助。这里我们对狭义范围上的各国救灾体系进行综述研究,学习借鉴发达国家的经验,把握救灾的内在规律,结合国情兼收并蓄,以提高我国的救灾水平。

一、统筹救灾的行政管理部门

灾害发生后,政府应是灾后社会秩序的维护

者、灾后心理救助的组织者、灾区社会重建的评估者和灾区文化生活重建的领导者;面对社会大众,政府应是公共倾诉空间的提供者和社会支持力量的创造者;面对第三部门,政府应是参与救援的倡导者、联络者和监督者。在救灾体系中,政府是一切救灾活动的统筹者,所以各国大多在行政序列中设立了专门负责救灾的部门。

美国国土辽阔,也是灾害多发国家。美国应急救援管理的最高行政机构是联邦紧急事务管理局(FEMA),其救灾管理机制包含减灾、备灾、应急和复原等四个阶段的工作内容。9·11恐怖袭击事件后,美国对现有灾害应急体系进行了详细的评估,认为需要一种新的政府结构来应对新的发展局势,于是设立了国土安全部,将原本FEMA构架予以升格,并纳入边境事务、基础建设安全、核生化防护等相关事务。国土安全部现在是美国危机处理与紧急事件反应体系的核心部门。6大联邦应急计划是国土安全部运作的核心目标,其中适用范围最广、应对危机最重要的是“联邦反应计划”。在该计划下,总统宣布受灾或紧急状态后,国土安全部启动应急计划,联邦紧急状态管理局就灾情状况做出决策,编组联邦救援队伍,协调相关政府机构和组织,提

作者简介:毛吟亭(1980-),男,江西省景德镇市民政局科员;研究方向:民政政策研究。

收稿日期:2011年7月8日

供救灾资源,并随时通告大众灾情变化,在应变灾害的同时,还规划修正未来防灾方向及策略,制定减灾计划和应急预案。应急救援活动一般划分为应急准备、初级反应、扩大应急和应急恢复四个阶段。

日本是地震灾害多发国家,非常重视救灾问题。日本的《灾害对策基本法》要求从中央到地方都要设立统一的救灾领导机构。中央在首相府成立“中央防灾会议”,其主席是首相,委员由国家公安委员会委员长、有关大臣和专家组成。中央防灾会议负责制订防灾基本计划,决定防灾基本方针。各都道府县分别设有地方防灾会议,由知事任主席,负责制订地方防灾计划,此外,还有市町村防灾会议,负责实施中央和地方政府的防灾计划。“中央防灾会议”的主要任务包括:制定和推行防灾基本计划、制定和推行紧急灾害应急措施计划、对首相提出的重要防灾事项的审议、其它依法律所定的事项。

澳大利亚灾害管理的国家体系是以联邦政府、州或领地政府、地方政府和社区之间的伙伴关系为基础的。国家应急管理委员会是最高的国家应急管理政策机构,成员则由各州与地区的最高紧急事件灾害管理组织组成,主要功能是促进国家紧急事件管理能力的发展。国家应急管理委员会由澳大利亚应急管理局局长担任主席,每个州的州应急管理委员会的主席和执行官任其成员。该委员会每年召开会议,为协调和促进联邦和州在应急管理制度和程序上的利益提出建议和方向。澳大利亚应急管理署(EMA)则是负责协助联邦政府灾害管理活动的机构,它与澳大利亚国际发展机构结合,协调澳大利亚灾害应急与减灾,并给其它国家提供帮助。

保加利亚设有灾害与事故部。灾害与事故部的职能是在灾害状态下对居民提供救助和保护,发布灾害预报,控制并消除灾害所造成的后果,在救灾和恢复工作中负责组织、协调和领导工作。目前部长由一名副总理兼任。灾害发生时,灾害与事故部负责建立统一的救灾体系。国家灾害与事故部下设的国家公民保护总局、内务部所属的国家火灾和居民保护局以及国家医疗救助中心为基本救灾机构。

二、完备的救灾法律保障

法律可以让人们从容地应对各种突发性事件

和灾难。纵观世界各国救灾的发展历程,“立法先行”是最显著的特征和原则。面对灾害,法律的预防功能作用在于让人们知道如何面对突如其来的情况,不至于在紧急事件面前惊惶失措,因慌乱而不理性给社会造成更大的灾难。

在各国救灾制度中,美国是法制最完备的一个国家。1950年颁布的《灾害救助法》与《联邦民防法》是其救灾基本法。《全国紧急状态法》与《罗伯特·斯坦福救灾与应急救援法》为美国全国适用的法律。1992年出台的《美国联邦紧急响应计划》(Federal Response Framework, FRP)是联邦政府最早出台的应对灾害的操作性文件,规范联邦政府如何在重大灾害中,运用联邦政府27个单位(其中包括唯一的民间团体——美国红十字会)主导实施12项紧急支持功能,该《计划》于1999年发布了第二版。2004年6月,美国联邦政府国土安全部制定了正式的《国家紧急响应计划》,把国家响应扩大到覆盖了上至联邦层级下至地方各级政府在内的所有政府机构,将州、地方政府之间的应急管理合作全部纳入国家应急体系。与《国家事故管理系统》形成配套文件,通过对联邦协调架构、应急能力和资源的重新配置,形成统一并覆盖所有应急职能和灾种的国家事故管理方法与国家响应计划。完备的救灾法律体系使美国在自然灾害发生发展过程中占据了积极主动的地位。

在多年的灾害救治经验中,日本逐步建立了完备的救灾法律体系。《灾害对策基本法》是日本应对各类灾害的基本性法律,对灾害预防、灾害应急、灾后重建、灾害应对的财政金融措施等做了规定。该法首次将各种灾害对策加以体系化,并基于统合性、计划性的目的,针对其不足部分进行修正,使该法与既有的法律秩序有机结合。《灾害对策基本法》与其它灾害关系法律是普通法与特别法的关系,主要内容包括明确防灾责任、统合防灾行政措施、有计划的推动防灾活动、巨灾财政援助及应急响应。此外,其法律体系还包括《灾害救助法》、《建筑基准法》、《地震保险法》、《地震财特法》、《地震防灾对策特别措置法》、《建筑物耐震改修促进法》、《受灾者生活再建法》等等。这些法律既是救灾工作的行动指南,又是救灾经验的总结,对救灾的及时性、成效性提供了基本保障。

俄罗斯各项救灾法案的提出,目的是为了要进行应急管理政策架构、原理和方向的整合。首先,1994年成立了《俄罗斯联邦应急法》,它特别指出提供人民生命、健康与财产权的保障,即使当俄罗斯总理宣布紧急状态时,宪法会为了确保人民的安全而限制他们某些权力和自由,但这些规定都是要使救灾计划得以施行的主要宗旨。其主要立法范围为:关于自然灾害人口和领土的保护及技术保障;关于民防;关于联邦必需品的交付;关于国家对灾害响应的物资储备。在联邦一级,还有自然灾害人口和领土保护的其他一些公开发表的法律文件,包括总统令,政府决议及大量的法律、指令和法规,俄罗斯 EMERCOM、RSDM 各部门的法规。俄罗斯的《特例法》是紧急事件和灾害处理的方案。

保加利亚应对灾害最主要的法律是《保加利亚灾难保护法》。该法确定了灾害来袭时要以居民生命与健康、环境和财产为保护对象,规定了在紧急救灾时各部门间的协调方法和领导关系,是一部操作性较强的应对灾害的法律。其他相关法律包括:《保加利亚危机管理法》、《保加利亚地方自治和地方法行政法》、《保加利亚水资源法》、《保加利亚国防和武装力量法》、《保加利亚内务部工作法》、《保加利亚行政管理法》等多项法律。

三、专业的救灾机构

灾害救援和处置是一项技术性、专业性很强的工作。各国的救灾机构大多分布在不同层次的指挥机构和救援力量中。根据灾害的种类、规模、影响程度、发生的可能性等因素,启动不同等级的救灾措施。

美国紧急事务管理局在全国常设 10 个区域办公室和 2 个地区办公室,每个区域办公室针对几个州,直接帮助各州开展救灾计划和减灾工作。紧急事务管理局组织建立和管理 28 支城市搜索与救援队,分布在美国 16 个州和华盛顿特区,其中有 2 支国际救援队。联邦和各州、郡、市都有自己的专业应急救援队伍,它们是紧急事务处理中心实施灾害救援的主要力量。联邦应急救援队伍被分成十二个功能组,例如:运输组,由交通部负责,主要提供民用和军用运输支持;联络组,由国家通讯委员会负责,提供通讯支持;公共设施和公共工程组,由国防部

和工程部共同牵头,负责恢复基本的公众服务和设施;消防组,由林业局和农业部共同牵头,负责侦察及扑灭荒地、乡村和城市火灾;信息计划组,由联邦应急事务管理署牵头,负责收集、分析和传播消息,制定计划,帮助整个联邦应急救援和恢复行动;民众管理组,由美国红十字会牵头,负责管理受灾民众、分配食品、临时收容所、救援物资等事项;资源、人力组,由公众服务署牵头,为联邦各个机构提供设备、材料、必需品和人员;其他还包括健康、医疗服务组、城市搜索和救援组、危险性物品组、食品组和能源组。

加拿大应急救援管理体制分为联邦、省和市镇(社区)三级。在联邦一级,专门设置了应急事务办公室,隶属于国防部。省和市镇两级管理机构的设置因地制宜,单独或合并视情况而定。各级应急事务管理部门下设应急事件管理中心,根据应急事件的不同种类,中心可隶属于任何一个部门,在该部门的组织下负责协调应急救援工作,如发生火灾由消防部门负责,发生交通事故由交管部门负责。加拿大组建了专门的应急救援队伍,救援人员属于国家公务员编制。救援人员专业划分很细,涉及消防救援、水(冰)上救援、建筑物倒塌救援、狭窄空间救援、高空救援及生化救援等。

澳大利亚国家救灾组织在堪培拉设立了指挥部,设有国家应急协调中心,用于保证联邦资源根据需要使用。国家应急协调中心通过国家应急行动支援系统,建立了综合计算机数据库,并进行联网。国家应急协调中心向澳大利亚应急管理署(EMA)下达指令和协调任务。国家应急协调中心的一小部分固定人员负责帮助灾害服务联络员(DSLO),这些联络员经有关的联邦政府部门、机构和州政府提名,是联络和促进应急响应的联结点。

四、积极参与救灾工作的非政府组织

面对突发的灾害,动员全社会的力量投入救灾是世界各国一致的做法。政府的救灾行为难以实现细致化,而救灾工作是一项关乎民生的事业,对细致性的要求极高。非政府组织的参与,既能扩大防灾救灾的基层性,又能有效提升防灾救灾的专业性。

美国非政府组织参与救灾受到政府的高度重

视。非政府组织与其它层次的响应者和政府共同开展对救灾科研提供一些资助,开展救灾服务,拯救生命,进行物质帮助和心理咨询。如美国红十字会、全国救灾行动志愿者组织等,其成员拥有30多个被承认的国家志愿者组织,经常开展全国性的救助活动。以社区为基础的组织作用亦十分突出。许多以社区为基础的组织开展救灾的技能培训,以使公民具有较强的应急技能和应急素质。

日本非政府组织救灾能力非常强。日本非政府组织参与的救援项目和内容比较多。针对日本的救灾体系,信息搜集传达、防灾信号、受灾状况报告、发现者通报、气象厅警报、通讯设备优先利用、避难指示、警戒区设定、紧急公共负担、支持要求、紧急措施指示等,自主性防灾组织、志愿者等民间层级的救灾组织,相对发挥更大的作用。另外,由于长期发生灾害,日本公民具有较强的救灾的素质。如在大规模灾害发生后灾民一般不轻易占用通讯线路,以保证政府的及时调度和指挥。

澳大利亚救灾的非政府组织与政府开展密切合作。澳大利亚的协助救灾组织,主要有灾害准备和减灾、急救、献血、社会福利、失踪协寻、难民服务、国际人道主义传播等服务。另外在澳大利亚各省政府中,约有31个民间组织由政府管理统筹,而以火灾救援、海岸救援,野生动物保护、看护、人员救助为主要任务,而且在开发和实施减灾计划和战略方面发挥重要作用。

加拿大救灾体系的一个重要特点也是动员和吸收非政府组织参与应急管理。如加拿大灾害损失减轻协会是一个非盈利社会组织,宗旨是开展各类预防灾害发生、减轻灾害损失的学术研究和工程建设,并向广大公众和单位提供咨询和教育服务,使大家懂得灾害发生后的自救互援是法律赋予每个公民的职责。 ■

参考文献

- [1] 李海文. 美国联邦应急管理署集成救灾体系对我国灾害防救工作的启迪[J]. 《安全、健康和环境》,2003,3(11): 31-34.
- [2] 郭跃. 澳大利亚灾害管理的特征及其启示[J]. 重庆师范大学学报(自然科学版),2005,22(4):53-57.
- [3] 钟仁耀. 公共经济与管理专业系列教材:社会救助与社会福利(第2版)[M]. 上海:上海财经大学,2005.
- [4] 游志斌. 当代国际救灾体系比较研究[D]. 中共中央党校, 2006年, 博士论文.
- [5] 胡海. 保加利亚救灾体系的建设与问题[J]. 全球科技经济瞭望,2008,23(4):40-42.
- [6] 游志斌. 俄罗斯的防救灾体系[J]. 中国公共安全(综合版),2008,(3):163-167.
- [7] 李春雨,唐劲峰,张萍. 日本防灾体系对我国城市防灾减灾基础设施规划的启示[J]. 安徽建筑,2009,2(165):18-21.
- [8] 李宏. 自然灾害的社会经济因素影响分析[J]. 中国人口·资源与环境,2010,20(11):136-142.

Reference and inspiration of foreign disaster relief system

MAO Yinting

(Jingdezhen City Civil Affairs Bureau, Jingdezhen 333000)

Abstract: The global have accumulated a wealth of experience of disaster prevention and relief in recent years. China is a country prone to natural disasters, but its emergency management system started late. The paper describes the experience of some typical countries in disaster relief system building, in cluding disaster administrative system, legal protection, professional institution-building and coordination with NGOs, and gives some good reference for China's emergency management system construction.

Key words: disaster; disaster relief; disaster relief system