

2006年1月3—14日,以民政部国家减灾中心副主任冯金社为团长的民政部考察团一行11人对澳大利亚和新西兰两国的紧急救援情况进行了考察。考察团访问了澳大利亚防火委员会、昆士兰州消防救援学院、昆士兰州消防救援服务中心、新西兰奥克兰区应急管理委员会等机构,详细了解了上述部门的职能范围、日常运作等情况,考察了解了澳大利亚联邦及部分州的灾害管理体制、机构设置、相关培训及新西兰的应急救援体制等方面情况并与澳新同行进行了广泛的业务交流。本刊将分两期刊登考察团的考察报告,分别介绍澳大利亚的灾害管理体制和新西兰的紧急事务管理体制,并刊登作者的评析,敬请关注。



澳大利亚的灾害管理体制

冯金社/文

民政部考察团了解了澳大利亚昆士兰州的紧急救援灾害紧急救援的实践,对澳大利亚的灾害管理体制进行了深入考察。

澳大利亚联邦的灾害管理体制

1.EMA设置。澳大利亚在联邦政府司法部内设有“联邦灾害管理署”(Emergency Management Australia,简称EMA),机构所在地为堪培拉,为全澳大利亚级别最高的灾害管理部门,作为联邦政府内阁成员的司法部长是EMA的最高领导。组成联邦政府的各部,如国防部、农业部等,平时都指派本部门的专家共同参与EMA的工作。

2.EMA的主要职能。联邦灾害管理署

下设三个小组:计划与行动小组、管理小组、教育与培训小组。主要负责:制定法律以外的灾害应对计划;负责制定全国的减灾预案及处理相关事务;与各州政府沟通,帮助他们处理各自辖区内的减灾工作。此外,EMA还代表澳大利亚联邦政府,在环太平洋地区开展救灾方面的对外交往工作。EMA架构内还设有“国家紧急事务管理中心”,简称NEMCC,为联邦应急事务日常处理的机构。

3.EMA与EMC。在EMA的架构外,澳大利亚还设有“灾害管理委员会”(Emergency Management Committee,简称EMC);联邦司法部长既是EMA也是EMC的首长。该委员会每年定期举行会议,各州政府均通过本州在委员会中的代表在联邦政府就减灾工作进行协调。EMC主要负责

协调联邦与各州政府之间的关系,各州也都设立了相应的委员会。

各州的灾害管理体制

澳大利亚的国土总面积约770万平方公里,人口约1930万。全国共辖六个州以及两个直辖区。州(State)政府以下的行政单位有两级,分别是区域政府和地方政府(全国共有750个地方政府)。一些较大的市,如悉尼、墨尔本、布里斯班等,其行政级别相当于区域政府。

1.各级政府的灾害管理体制。相对于联邦政府的灾害管理委员会(EMC),州(State)、区域(District)、地方(Local)三级政府分别对应设立了相应的委员会(SEMC、DEMC、LEMC)。各州政府的灾害

管理委员会,其名称和具体组成都各不相同。区域政府级的灾害管理委员会,其首长一般是本地区警察部门的首脑;地方政府为了节省资金,往往由两个甚至更多个地方政府联合建立一个委员会,统筹跨地域的减灾工作。此外,澳大利亚每个州都设有一个灾害委员会(简称SDC),相当于州政府开展减灾工作的咨询机构,主要负责向州政府提出减灾专业方面的建议。

2.联邦与州政府间的协调。澳大利亚的法律规定,各州负责具体的应急事务处理工作,联邦政府任何部门都不可擅自越过州政府直接采取减灾援助行动。在日常工作中,联邦政府的灾害管理部门主要负责制定原则性的政府,并对各州的工作给出指导性建议,同时根据各州的反馈意见,对相关政府进行适当调整。各州政府负责将国家政策细化为符合本州实际情况的相关制度,并将具体要求及执行计划交由各下级政府开展。各州政府在遭遇到力所不及的重大灾害时,可向联邦政府提出援助申请,申请经由联邦司法部长批准后,由国家紧急事务管理中心(NEMCC)具体执行援助行动。

3.中介机构的作用。澳大利亚有众多社会中介机构参与减灾工作,总部设在墨尔本市“火灾管理委员会”(Australian Fire Authorities Council,简称AFAC)就是一例典型。该委员会始建于1993年,其性质相当于一个民间协会,现拥有35个成员单位,其中既有政府救灾部门,也包括一些生产消防器材的商业厂家。其服务对象不但包括澳大利亚各级政府,同时也向新西兰、巴布亚新几内亚、新加坡、东帝汶和香港等国家和地区提供与消防事务有关的产品及服务。该委员会不但通过训练专业消防员、培训志愿人员、提供咨询服务及专业设备等赢取利润,也积极进行自我宣传,并向各方筹得活动资金。目前,AFAC已经能定期从联邦政府获得资金,并从州以下地方政府、保险公司获得一定的资金支持。

4.昆士兰州的紧急救援服务。

昆士兰州面积约200万平方公里,以农牧业为主。

“紧急情况服务部”

(Queensland Government Department

of Emergency Services)

是澳大利亚唯一的建立在该州综合性减灾机构,在救灾行动中发挥了重要作用。

“紧急情况服务部”的主要职能包括:全州减灾事务的协调和管理、提供化学危

险品方面的咨询及服务、

负责灾时直升机救援的协调

指挥、管理志愿者协会等。

服务部年预算约为6亿澳元。

下设消防救援、救护车、灾难处理、

行政支持、业务支持等5个部门;

在昆士兰州境内分布有177个地方委

员会,共拥有8000余名全职或兼职工作

人员及85000余名志愿人员。

昆士兰州“消防及救援服务中心”(Queensland Fire&Rescue Services 简称QFRS)和“消防及救援学院”(Queensland Fire&Rescue Services Academy)是紧急救援服务部构架内比较重要的部门。前者统一指挥全州238个市区消防站,450个消

防点及930个乡村消防点;拥有1956名全职消防人员、2000名辅助消防队员以及45000名乡村消防队员。为了完成及时、有效的消防救援,“消防及救援学院”建立了设施完备的大型应急救援模拟演练场地,开设了多方面的教育培训课程,主要包括:社区(公众)教育、志愿者训练、消防员训练、官员及专业人员培训等。



防点及930个乡村消防点;拥有1956名全职消防人员、2000名辅助消防队员以及45000名乡村消防队员。为了完成及时、有效的消防救援,“消防及救援学院”建立了设施完备的大型应急救援模拟演练场地,开设了多方面的教育培训课程,主要包括:社区(公众)教育、志愿者训练、消防员训练、官员及专业人员培训等。