

澳大利亚灾害管理的特征及其启示*

郭 跃

(重庆师范大学 地理科学学院, 重庆 400047)

摘 要:澳大利亚有较为完善的国家灾害管理体系,在灾害管理中,表现出:有较为先进的管理理念;法律依据充分;技术指导力度大、管理规范;以志愿者为特色的社会广泛参与;以风险管理为基本管理方式等特征。通过澳大利亚灾害管理的特征分析,作者认为,在中国灾害管理中应该重视:提高和统一管理者对自然灾害和灾害管理的科学认识;加强灾害法律法规体系和组织机构的建设;在减灾防灾工作中,除了应急响应和灾后重建工作外,还应加强灾前的预防和备灾工作;注重社区公共灾害意识和应急管理建设。

关键词:灾害管理;特征;澳大利亚

中图分类号: P642.2

文献标识码: A

文章编号: 1672-6693(2005)04-0053-05

Characteristic of Disasters Management in Australia and Its Enlightenment

GUO Yue

(College of Geography Science, Chongqing Normal University, Chongqing 400047, China)

Abstract: Australia has established an excellent national system of disasters management. Disasters management in Australia is characterized by sophisticated ideas of disasters management, strong legislation, solid technical instructions and normal operation, extensive involvements of volunteers and mode of risk management. Based on the above introduction, the author proposes the following points in order to improve disasters management in China: strengthening constructions on legislation and organization; enhancing researches on natural hazards and emergency management; using the risk management approach; concerning with prevention and preparedness; paying more attention to community.

Key words: disaster management; characteristics; Australia

澳大利亚常见的自然灾害主要有:洪水、暴雨、热带风暴、森林大火等几种类型,地震和滑坡在局部地区偶尔也有发生。在过去的数十年中,自然灾害给澳大利亚的社会经济发展造成了严重的损失,也给人们的生命财产带来了一定的威胁。据澳大利亚交通经济局报道,从 1969—1999 年,自然灾害给澳大利亚带来的经济损失从 100 万澳元上升到了 378 亿澳元,灾害的平均年度损失为 11.4 亿澳元^[1]。

事实上,作为一个大陆,澳洲遭受的自然灾害相对来说是不太严重的,极端的自然灾害(比如暴风雪、龙卷风、火山喷发、大地震、山崩等)在澳大利亚几乎没有出现,而且自然灾害发生的次数或频率也不太高。据澳大利亚交通经济局的资料显示,从

1967—1999 的 33 年间,澳大利亚共发生自然灾害 265 次,平均每年发生 8 次自然灾害。更幸运的是,灾害造成的死亡人数不多,总数大致为 560 人,其中,一次灾害造成人员死亡最多的是 1974 年达尔文的 Tracy 台风,这次台风造成 50 人死亡^[1]。而美国科罗拉多大学自然灾害研究中心的资料表明,从 1975—1994 的 19 年间,美国自然灾害造成的人员死亡人数超过 24 000 人,灾害的平均年度损失达 260 亿美元^[2]。中国自然灾害损失则更为严重,一般年份,全国受灾害影响的人口约 2 亿人,其中因灾死亡数千人,需转移安置 300 多万人。据国家减灾中心资料显示,2001—2004 的 4 年里,因灾死亡人数达 9 431 人,直接经济损失 7 065 亿元人民币^[3]。

* 收稿日期: 2005-01-05 修回日期: 2005-04-25

资助项目: 澳大利亚亚洲奖(中国)博士后研究基金项目(留金项 20036010)

作者简介: 郭跃(1958-),男,江苏丰县人,教授,研究方向为资源与环境。

澳大利亚自然灾害破坏及人员伤亡不太严重的原因是多方面:人口稀少是一个原因;古老而稳定的地质结构和较为平坦的地貌特征是自然方面的原因;澳大利亚有效的灾害管理则是另一个重要的原因。

1 澳大利亚灾害管理体系

澳大利亚国家灾害管理系统主要由国家应急管理委员会、联邦政府应急管理组织和州应急或灾害管理组织 3 部分组成^[4]。各级机构分工和职能明确,运转高效协调。

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^[5]。作为联邦制国家,按联邦宪法的规定,州政府负责保护所辖公民的生命和财产安全,地方政府负责灾害应急的具体组织和实施,而联邦政府对外代表澳大利亚负责海外灾害应急,对内代表国家对在国家资源的调配和协调、财政援助、应急的技术标准和培训等方面给予各州政府帮助。在澳大利亚灾害管理体系中,州政府对灾害应急管理和规划负有主要责任,他们颁布相关的法规和政策,通过地方政府的执行来体现其管理作用,而地方政府,则直接组织灾害应急计划和方案的实施。

在联邦政府中,目前司法部负责灾害和应急事务管理,澳大利亚应急管理中心则是联邦政府管理应急事务的机构。澳大利亚应急管理中心的的前身是 1974 年 2 月成立的隶属于联邦国防部的自然灾害组织(Natural Disasters Organization, NDO),当时 NDO 具有民防职能和各州受灾时协调联邦物资援助和帮助各州的灾害管理能力的建设。1993 年 1 月, NDO 改名为澳大利亚应急管理中心(Emergency Management Australia, EMA),该机构的任务虽然仍以自然灾害管理为重要任务,但还增加了其它应急(比如人为突发的技术事故,营救等)任务。2001 年 11 月, EMA 从国防部分离,划归联邦司法部领导^[6]。澳大利亚应急管理中心的职能有:(1)强化国家应急管理能力;(2)降低社区的灾害易损性;(3)提高地方的应急管理能力和意识。

2 澳大利亚灾害管理的特征

2.1 有较为先进的灾害管理理念

澳大利亚抗灾的一个成功经验就是建立了一套指导灾害规划和管理的概念和原则^[6],即“四个概念和六个原则”。这些概念和原则是当时国家自然

灾害组织(NDO, 1989)在总结澳大利亚过去抗灾的实践和管理理念的基础上发展起来的^[7]。虽然 NDO 建立的概念和原则不是强制性的国家条文,但是作为指导意见,它被各州政府广泛接受。它的关键思想和基本要点已被纳入了各州相关的法律条文中,从而具有强制性特征。

4 个概念,一是全灾害方法,即无论是何种灾害或紧急状态,灾害应急管理面临的任务是相似的,虽然处理特定灾害的措施和方法是不同的。但从逻辑上说,同样的应急管理安排可以应用到各种灾害的应急处理中。二是综合的方法,即灾害应急管理应有预防(prevention)、备灾(preparedness)、响应(response)和恢复(recovery)四个基本要素(PPRR)。三是所有机构的方法,即防灾减灾安排是基于所有相关机构、各级政府、非政府组织和社区间的积极的“伙伴关系”,许多不同的组织在执行“PPRR”的一个或多个管理要素中起着重要的作用,它们代表着一定的规划和管理结构。四是充分准备的社区,即在灾害管理的 PRR 中,社区是最基本的焦点,社区对可能发生的灾害应有充分准备。

为了确保灾害管理的顺利进行,澳大利亚应急管理中心还建立了一套灾害管理的 6 个原则,这些原则是:(1)适当的组织机构(灾害管理安排必须有一个操作机构支撑,建立明确 PRR 责任的机制);(2)指挥和控制(在灾害发生之前,必须以法律或应急规划形式清楚指定灾害控制权和部门指挥权);(3)支援的协调(在防灾规划中,必须指定支援抗灾资源的调配机构和职责);(4)信息管理(发达的通讯网络);(5)及时启动(应急方案的启动可以不受政府是否宣告灾害应急状态的影响,应急方案最好由上级任命的灾害应急官员启动);(6)有效的灾害应急方案。

2.2 有充分的法律依据

澳大利亚联邦宪法明确规定:“各州或领地对其公民的生命和财产保护负有主要责任,而联邦政府则有责任支持和帮助各州发展它们的灾害应急管理能力”。在宪法的规定下,国家制定了联邦政府应急管理政策,建立了相应的机构,通过财政和技术手段支持各州的应急管理发展和建设。

各州通过自己独立的立法权力来建立适合本州的灾害应急管理的组织体系和实施管理的职责。一般来说,州法规将明确指定灾害管理组织的结构。它们要做什么事情?它们如何运作?提供在法令条件下采取行动的责任豁免权^[8],但各州的灾害管理

组织机构和规划管理的职责权限的划分也有一些差异。比如新南威尔士州,将应急规划的权力就指定给了地方政府,在新南威尔士“州应急和营救管理法 1989 中,除建立州一级应急管理组织机构和方案以外,规定每一个地方政府都要建立一个地方应急管理委员会,地方应急管理委员会负责编制地方范围内的灾害预防、备灾、响应和恢复的灾害规划。

2.3 技术指导力度大、管理规范性强

EMA 作为联邦政府应急管理的专门机构,充分履行宪法赋予的使命:支持和指导各州应急管理能力的建设,帮助创建一个有灾害意识、有充分准备的社会。为此,EMA 投入了大量的精力进行灾害应急管理的研究,组织一批学者专家和有经验的灾害管理者编写了澳大利亚应急管理系列手册。早在 1989 年,就出版了一套应急技术参考手册。随后又不断地充实、修订和扩展系列手册的内容。目前,EMA 已编写发行 36 部技术手册和指南,正在编写 8 部技术手册和指南,计划编写新的手册 2 部。

EMA 的应急手册分为 5 个系列。第一个系列是基本原理,内容涉及灾害应急管理的概念、原则、安排、词汇和术语;第二个系列是应急管理方法,内容涉及灾害风险管理、减灾规划和应急方案的实施;第三系列是应急管理实践,内容涉及灾害救助、灾害恢复、灾害医疗和心理服务、社区应急规划、社区服务、社区开发等;第四个系列是应急服务的技术,内容涉及应急组织领导、操作管理、搜寻、营救、通讯、地图等;第五个系列为培训管理。这些技术手册内容丰富全面,既有理论,又有实践,既有方法,又有操作技能,针对性强。国家将这些手册分发到各州应急管理机构、社区组织、机关的政府部门以及学校,对各州灾害管理有很强的指导性,也对提高全社会灾害意识有重要意义。

EMA 还通过举办应急管理培训班,提供应急管理信息咨询服务和直接参与地方救灾行动等方式指导各州灾害应急管理。

此外,为使灾害应急管理规范化,国家还颁布了澳大利亚风险管理标准^[9],按质量管理标准来界定和组织实施灾害管理的过程。

2.4 以志愿者为特色的广泛社会参与

在许多国家,在灾害应急响应第一线的是准军事组织、民兵组织、甚至军队。但在澳大利亚,当灾害发生时,许多组织机构和民众参与抗灾行动。在每一个州或领地参与抗灾的有警察、正规消防队、急救队,更有多种形式的志愿者抗灾组织,如州应急服

务中心、森林防火队、圣约翰急救队、冲浪救生俱乐部、营救服务站等。此外,还有许多人不是救灾组织成员,也会积极参与抗灾行动,而成为抗灾的临时志愿者^[10]。

在澳大利亚,应急响应志愿者组织有大致 500 000 训练有素的志愿者,他们占澳大利亚人口的 2.5%,而警察、消防队等政府抗灾人员仅有 64 000 人^[11]。所以,在澳洲,志愿者是抗灾的生力军,他们来自社区,服务于社区。志愿者大量参与社区的减灾和备灾活动,极大地强化了志愿者在澳大利亚社会的影响和价值。

州应急服务中心(State Emergency Service,简称 SES)是众多志愿者抗灾组织较为普遍的一种形式。SES 是帮助社区处理洪灾和暴雨的应急和营救的志愿者组织。在新南威尔士州,有 230 个 SES 站,分布于各社区,志愿者成员 10 000 人,有常规工作人员 60 人,组织和维持 SES 的日常运作和应急服务。州应急服务中心的任务是编制社区洪灾规划,帮助气象局发布官方的洪灾和暴雨警报,疏散和救助被困居民及其财产,进行灾害公共教育。

以志愿者为主体的抗灾队伍是社区备灾建设的核心组成,这充分体现了澳大利亚灾害管理的概念:充分准备的社区,事实上澳大利亚高层抗灾规划者和管理者都把社区看成是国家抗灾的基本力量。志愿者不是业余的,他们必须参与培训,且达到职业标准,必须能熟练操作各种复杂的抗灾设备。志愿者组织要对志愿者进行一系列培训(包括水上划船安全急救、灾害财产保护等)。

2.5 以风险管理为基本方式的灾害管理模式

澳大利亚在 20 世纪 90 年代就广泛接受了灾害风险的意识,认为在与灾害抗争中,人们不能仅仅把注意力集中在灾害本身,而还应关注社会和环境。灾害风险是灾害和社会环境易损性共同作用的结果。事实上,灾害的发生是不可避免的。因此,学会如何减小风险,如何在风险下生存乃是灾害管理的根本问题^[12],为此,他们将风险管理机制引入到自然灾害的管理中。

为推广和规范灾害风险管理,澳大利亚早在 1995 年就颁布了风险管理国家标准,该标准建立了风险识别、分析、评价、处理和监控的基本框架,澳大利亚应急管理中心随即根据这个标准,组织编写了“应急风险管理应用指南”^[13]。于是,风险管理逐渐成为了澳大利亚实施灾害管理的一个基本模式。灾害应急风险管理是形成处理社区风险,增强社区安

全和持续发展的系列措施的过程。灾害应急风险管理使用建立背景、风险级别、风险分析、风险评估、风险处理等步骤来确立社区风险水平,寻找风险处理的措施。

3 几点启示

(1) 澳大利亚通过灾害管理的 4 个概念和 6 个原则的推广和实施,统一和提高了管理者对灾害管理的科学思想和技术方法,为搞好灾害管理、减灾防灾工作奠定了坚实的理论基础和行动指南。4 个概念是澳大利亚灾害科学工作者对灾害性质和灾害管理规律研究的高度浓缩,它是澳大利亚灾害管理的基本理念;6 个原则则主要是澳大利亚近 20 年灾害管理的成功实践经验。在中国,人类与自然灾害抗争的历史已相当漫长,也积累了不少经验,总结出了“以防为主,防灾、抗灾和救灾相结合;以群众为主,群众、集体和国家力量相结合;以生产自救为主,生产自救、互助互济和国家救济扶持相结合”的减灾战略思想。但是,从科学管理层面上,对灾害的认识还不够清楚,还没有建立指导灾害管理的基础理论和可操作的、规范的灾害管理行动指南。需要加强灾害规律和灾害管理的科学研究,建立国家性的灾害管理的概念框架。这种概念性框架有许多好处,它有助于形成统一的思想,建立工作程序,确保方法规范,提高管理效率,它是实现对灾害科学管理的基础。

(2) 法律法规是现代管理的基本保障,组织机构是实现现代社会管理的基本手段。灾害管理同样也离不开法律法规的支持和组织机构的保障。有法律法规作为基础,灾害管理执行就有社会保障,有专门的组织机构,管理任务才能具体落实。

澳大利亚的灾害立法与规章制度非常明确地确立了灾害管理部门的法律地位,规定了人们在减灾行动中应当怎样做,并用一定的强制手段约束人们这样做,这也是澳大利亚灾害管理的重要经验及其特征。要充分发挥法律在灾害管理中的重要作用,必须完善减灾的法律体系、完善国家和地方的减灾规划、开展灾害政策研究和强化减灾政策管理。应该说,我国对减灾的相关法律的制定还是较为重视的,也在一些自然灾害领域制定了一些相应的法规,也有一些政府部门负责灾害事务管理^[14]。但是从国家防灾减灾角度看,仍缺乏综合防灾减灾或灾害管理的法律法规,比如综合性、基础性的“减灾基本法”和“自然灾害救援法”,这种减灾基本法可以规

定中国各类减灾的性质、方针政策、基本概念和原则、主要方式、目标、计划、实施与管理、组织机构、经济来源与使用,减灾部门间的关系,以及各级政府、组织、团体在减灾过程中的责任、权力和义务等。减灾基本法是国家实施依法减灾的基本前提,也是实现对灾害科学管理的重要基础和重要措施。

澳大利亚实施的统一综合的灾害管理体制也是澳大利亚减灾效率高、效益好的重要原因。依据联邦宪法建立的澳大利亚应急管理中心是统筹、行使国家灾害事务管理职能的官方机构,它强有力的灾害组织管理领导和技术指导在澳大利亚国家减灾事业中发挥了巨大的作用。我国减灾现行的管理体制是“分部门管理”或“条块管理”,对专门的自然灾害的减灾管理针对性较强,但由于缺乏强有力的统一灾害应急管理常设机构,在减灾的组织协调和资源调配等方面都有一些困难。我国是一个自然灾害频发^[15]的国家。自然灾害管理工作,事关人民群众的生命和财产安全,应是政府社会管理和公共服务的重要内容,强化减灾管理,建立统一的国家和地方减灾常设管理机构很有必要。

(3) 灾害管理是涉及到防灾、减灾方方面面的系统工程,内容多、任务繁杂,从防灾减灾角度,这些任务可以分为灾前的预防和备灾,灾害爆发时的应急响应和灾后的重建 4 个部分。从我国目前的灾害管理实践来看,还应加强灾前的预防和备灾工作,做到有备无患,事实上,灾前的预防和备灾是减轻灾害后果的最有效的措施。

(4) 地方社区应是灾害管理的基本出发点。社区直接面对灾害,是灾害潜在的受害者,也是有效灾害管理的受益者。从目前来看,社区的自助自救是减灾最为重要和最为有效的措施。社区公众的灾害意识,社区应急方案和措施、社区相应应急机构和抗灾组织等就是灾害管理和建设的基本内容。社区防灾减灾工作搞好了,全社会的防灾减灾目标就可以实现。

在澳大利亚,应急服务站广泛分布于各社区,他们负责制定社区应急方案,组织志愿者开展灾害自助自救,进行公众灾害知识普及。以志愿者为主的抗灾组织形式在减灾工作中有特别的意义。首先,他提高和培养了社区居民的公民意识和责任感,这为社区带来了更多的安全感;其次,他提高了应急反应的迅速,减少了灾害对社区的破坏程度;再有他为社会节约了大量的经费。更重要的是志愿者组织通过他们的行为,在地方社区培育了一种团结和自助

的精神,这种精神是建设一个更加富有活力的社会的基础。

在我国,国家和地方政府对灾害问题是相当重视的,但在将国家灾害战略和规划转化为社区基层和个人的行为规范和实际行动上有些不足。原因是多方面的,但以地方社区为重点的减灾建设不足是首要原因。因此,把灾害管理工作的中心下移,大力加强地方社区的防灾减灾建设,应是我国当前提高灾害管理效益的重要措施。

致谢:感谢澳大利亚悉尼大学 Tom Hubble 博士和新南威尔士大学 Grant Cynthia 博士给本文写作提供的帮助和支持。

参考文献:

- [1] Bureau of Transport Economics. Economic Costs of Natural Disasters in Australia: Report 103 [R]. Canberra: Department of Transport and Regional Service, 2001.
- [2] DENNIS SM. Disasters by Design[M]. Washington D. C. : Joseph Henry Press, 1999.
- [3] 灾害信息部. 2001-2004 年全国灾情. <http://www.ndrcc.gov.cn> [EB/OL], 2005-03-18/2005-05-06
- [4] Emergency Management Australia (EMA). Australian Emergency Management Arrangements (6th Edition) [Z]. Canberra : Commonwealth of Australia, 2000.
- [5] CHAMMAN D. Natural Hazards[M]. Melbourne: Oxford University Press, 1999.
- [6] EMA. Hazards, Disasters and Your Community (Sixth Edition) [Z]. Canberra: Commonwealth of Australia, 2003.
- [7] Natural Disasters Organization (NDO). Commonwealth Counter-disaster Concepts and Principles [Z]. Canberra : Commonwealth of Australia, 1989.
- [8] HANDMER J W, PARTLETT D. Flood Warnings and Legal Liability, the George River Floods [R]. Canberra: CRES, 1986
- [9] Standards Australia Risk Management [S]. AS/NZS4360-1995.
- [10] NDO. Hazards, Disasters & Survival[Z]. Canberra: Commonwealth of Australia, 1992
- [11] BRITTON N. Disaster Volunteers[C]. In the Newsletter of International Hazards Enfield: Flood Hazard Research Center, 1990
- [12] GRAHAM A Z Disaster Risk Management [R]. Queensland: Department of Emergency Service, Queensland Government, 1999.
- [13] EMA. Emergency Risk Management Application Guide [Z]. Canberra: Commonwealth of Australia, 1998
- [14] 姚清林,刘波,卢振恒. 灾害管理学 [M]. 长沙:湖南人民出版社, 1998
- [15] 郭跃,林孝松. 地质灾害系统的复杂性分析 [J]. 重庆师范学院 (自然科学版), 2001, 18(4): 1-6

(责任编辑 游中胜)