

张玮晶. 特大地震灾害应急救援中理性战略的建立与实施[J]. 灾害学, 2014, 29(4): 155–158. [Zhang Weijing. Rational Strategic Planning and Implementation of Great Earthquake Emergency Rescue [J]. Journal of Catastrophology, 2014, 29(4): 155–158.]

特大地震灾害应急救援中理性战略的建立与实施^{*}

张玮晶

(中国地震应急搜救中心, 北京 100049)

摘 要: 在特大地震灾害的应急救援中, 中国已取得了令人瞩目的成绩, 积累了许多成功经验, 但也存在若干令人深思的教训。传统的应急观念、无序的现场环境、教条的施救措施、人为的感情色彩, 往往直接影响地震应急救援的效率与效果。通过对 2008 年以来国内几次大震应急救援的总结与反思, 提出要用理性的思维来面对大震巨灾, 用理性战略来实施应急救援的总体布局, 用按需救援与救灾的新观念来开展工作, 从而保证应急救援的高效与顺畅。

关键词: 地震灾害; 应急救援; 理性战略; 实施

中图分类号: X43 **文献标志码:** A **文章编号:** 1000–811X(2014)04–0155–04

doi: 10.3969/j.issn.1000–811X.2014.04.028

在经历 2008 年汶川 8.0 级、2010 年玉树 7.1 级、2013 年芦山 7.0 级特大地震灾害的考验后, 我国地震灾害应急救援工作日趋成熟, 能力和技术水平在不断提升, 我们已从特大地震灾害的应对实践中探索出了一条具有中国特色的地震应急救援之路。当前, 全球大震频发, 我国震情形势严峻。做好大震应急准备, 震后有效实施快速救援, 并科学理性地布局救援力量, 是最大限度减轻地震灾害造成人员伤亡的关键所在。

在 2008 年以来国内 3 次大震巨灾的救援中, 我们取得了很多成就和经验^[1–3], 也存在着一些问题与弊端, 与生命至上、科学施救的要求存在着认识上和根本措施上的差距。面对特大地震造成的巨灾, 如何合理引导全国民众的关切, 如何合理投入救援力量, 如何保证现场的生命通道畅通, 这就需要从理性的、战略的角度进行救援工作的总体布局, 实施符合实际需要的救援策略, 确保地震现场救援, 特别是抢救生命的高效和有序, 减少一些因热情和感情用事造成的新的难点, 影响抢救生命所需的宝贵时间。这也要求我们尽快从感性走向理性, 从热情走向科学, 按大震巨灾的实际情况和需求, 从理性战略的角度出发, 建立有效、实用的救援方案并实施, 形成弘扬中华民族抗震救灾精神, 充分展示社会主义制度优越性, 科学有效的新型地震救援理念与模式。

1 大震发生后必须在应急预案基础上针对性制定抢险救灾方案

地震应急预案是地震部门和相关行业为应对突发性地震事件所做的认识和行为上的准备, 在多次地震应对中发挥了十分重要的作用。但是, 无论预案做得如何周密, 考虑得如何全面, 部门的准备如何完备, 这些毕竟是基础性的和宽泛的准备工作, 与特大地震发生后的实际情况和需求相差甚大, 预案的普惠性与震时的特殊性是无法弥合的^[4–7]。这时, 如果指挥抗震救灾还仅仅依靠预案, 必将出现与灾区现状及需求的脱节。有时, 各相关部门仅仅知道理论上应做什么, 而不知实际应怎么干, 使应急救援出现被动局面, 也容易造成有名有组织指挥, 实际还是自由抢险救灾的格局。这样既影响了应急救援的速度和效率, 也会造成公众对地震救援水平和能力的质疑。如在汶川 8.0 级地震中, 由于各级地震预案对地震灾害事件分级特别是重大地震灾害事件分级较粗, 导致指挥体系和运行机制与大震巨灾的应对不相适应。省级预案普遍缺乏接收或派出救援队伍的工作机制。由于灾害巨大, 国务院、各部委、震区省级政府和地州市政府都成立前线指挥部, 重灾区县

^{*} 收稿日期: 2014–05–09

修回日期: 2014–06–16

基金项目: 中国地震应急搜救中心青年基金课题“地震应急中信息流程与宣传体系的初步构建”(SJ1309)

作者简介: 张玮晶(1982–), 女, 安徽合肥人, 硕士, 工程师, 主要从事地震应急救援管理研究。E-mail: 939445649@qq.com

级抗震救灾指挥部基本前移至救援现场。但在抢险救援的初期,各级指挥部管理责权、任务分工不够明晰,缺乏信息的及时互通、救援力量的总体布局安排与统筹协调,缺乏总体与重点区域的抢险救援行动方案,使得各地各类救援队伍各自为战,制约了救援的效率。因此,面对特大地震灾害,作为应急救援和抗震救灾指挥部门应从理性的和战略的角度出发,尽快了解情况,以预案为基础,迅速制定出应对此次地震巨灾的抢险方案和行动安排。涉及的部门和队伍迅速按总体方案制定自己的实施方案,并在抗震救灾的过程中根据震情灾情的发展不断修改,使救援行动更加科学、高效、有的放矢。应对大震巨灾,从预案的启发到抗震救灾实施方案的产生,是科学施救、有针对性救援的灵魂,我们切不可忽略这个关键的环节,也切不可混淆预案和方案的作用。对应急预案在震时提炼升华为有针对性的抗震救灾方案需要有一个根本上的认识,对震后救援布局的方法需要有一个根本的转变,以便更加实际有效地应对震情和灾情。

2 面对严重灾害,应确立救人与救灾分步实施的工作布局

特大地震发生后,无论是抢救生命,转移灾民,还是减少群众财产损失,对灾区现场来说是同等的渴望和需求。作为抗震救灾的指挥者应清醒地认识到,救人第一是无可非议的,但要真正能够确保,还是有一定困难的。灾民受灾状况不同,其焦虑和紧张的心态是要求尽快解脱;抢险救灾的热情激励,来自四面八方的队伍和物资齐头并进,这无疑都使抢救生命与救灾交织在一起,给有效抢救生命和伤员的护送带来困难,混乱的灾区现场往往会给灾民带来雪上加霜的损失。如芦山 7.0 级地震发生后的当天,大量救援队伍、救援车辆奔赴灾区的同时,许多社会机构、公益组织、志愿者队伍中运送救灾物资的人员、车辆也涌向灾区,导致通往灾区的生命通道 S210 线拥堵不堪,专业救援力量无法进入,伤员无法运出。第 2 天,国务院副总理汪洋前往宝兴灾区也路遇堵车,只能下车徒步。第 2 天上午,灾区网友不得不在微博上呼吁,“跪求社会志愿者们,不要再去芦山和宝兴了!”“给救援部队让条路吧”。直到灾区采取交通管制后,拥堵局面才逐渐缓解。从汶川、玉树、芦山几次特大地震灾害的经验和教训中,我们深深地认识到,要建立和明确震时抢救生命第一的理念,要敢于直接和正面地提出救灾其次的建议,将第一时间的工作布局全部用于抢救生命和转移伤员^[8]。同时应有效组织当地灾民进行

互救,克服暂时的灾害困难,汇入到抢救的主流中发挥作用,减少和避免矛盾。在宣传上要旗帜鲜明地提出这一科学观点,在措施上要用纪律来确保落实,从而真正把救援队伍抢救生命第一的理念落到实处。使震区灾民真正理解先重后轻的处理措施,保证最大限度的减少人员的伤亡,赢得抗震救灾的根本性胜利。

3 地震现场指挥功能应发挥在抗震救灾应急调度上

从我国 2008 年来几次特大地震灾害应对中可见,地震现场指挥部的职能与功能都存在不相适应的问题,延续着传统的激情或方法。会议汇报、接待媒体、安排视察、汇总成绩占用指挥系统第一时段的宝贵时间,使现场指挥部的指挥和调度功能没有充分发挥,从而导致地震应急现场的无序化。现场第一时间各救援队伍如何展布,怎样施行救援得不到确切指令;有的队伍盲目进入震区,无法在宝贵的黄金时段发挥作用。指挥部功能的弱化,使得各救援队伍自我发挥,常常导致救援力量在一些区域拥堵,而在另一些区域又不足,灾区的紧急需求得不到及时解决。正是这些教训,使我们更加需要用理性的思维去认识现场指挥部的工作与职能,建立真正的抗震救灾指挥系统,发挥指挥与调度的核心功能,排除干扰,将有些事务交给后方去应对,而现场指挥部重点在调度上下功夫,全力掌握地震现场灾情资料,对各救援队伍下达工作命令,对现场险情做出应有的决策意见,及时调整力量布局,轮换救援队伍,实施合适的灾民安置方案等,使灾区抢险救灾工作真正实现统一调度,有序救灾,使参与救援的力量能充分发挥作用,提升抗震救灾工作的质量和效率^[9]。

4 快速建立以重灾区为中心的周边抢险救灾基地圈

大震巨灾后的灾区,受灾害影响,道路通行条件、救援人员的后勤保障都十分困难。特别是在生命黄金抢救时段,需要技术装备,需要专业救援力量,需要急救设施。这时,若千军万马齐涌灾区,虽然在形式上显得轰轰烈烈,而实际上影响了特殊时段的救援效果,严重时会造成道路堵塞,救人与救灾队伍混在一起,影响着救灾的质量,满足不了灾区的真实需求,也会影响参战救援队伍的热情与积极性^[10]。面对大震造成的灾难,全国人民特别是灾区周边地区的积极援助,需要的是理性布局与设计。应针对灾区的实际和时段要求,在安排合理的抢救力量的同时,尽快

在重灾区周边区域建立抢险救灾基地,让各地参战队伍和人员,各救援物资全部向基地集中和待命,逐步在重灾区周边形成一个基地圈。基地圈各方位的队伍能在 0.5 h 进入重灾区,让重灾区的救援队能得以轮换和休整,让出重灾区空间,给重灾区充足的救援和救灾空间。对重灾区的物资需求,在动态中给予补充和调整。正是这种周边基地的建立与形成,确保了重灾区的需求,保护了参战队伍的热情和积极性,形成新生救灾力量源源不断,全国救援物资可以运放基地并合理配置的梯队型格局。随着灾区工作的进展,基地在安置居民,过渡轻伤员,保证给养方面可以发挥更重要的作用,为抗震救灾的顺利进行提供基础与后勤保障。

5 应形成以专业救援力量为主体的现场抢险模式

我国在抵御各类灾害的斗争中,逐步建立了一批专业化应急救援队伍,并形成科目齐全、设备精良、相互渗透的应急救援协作体系,在我国近期发生的几次特大地震灾害中,这些救援专业队伍都发挥了主力军作用。但是,纵观几次特震例可见,大震现场专业队伍的作用发挥是有限的,保障是欠缺的,信息是难以掌握的,专业队伍和社会力量混在一起,没有更高效地发挥专业队伍、专业技术、专业设备在黄金时段的关键作用。这主要是我们的指挥人员还在沿用全民救灾、激情救灾的传统做法,没有从理念上确立科学救灾、专业救灾的认识,从而影响了专业队伍的调集和运动,分散了对专业队伍的条件保障,挤缩了专业队伍作业的工作场地,实质上是降低了救援能力和质量。如芦山地震的震级、重灾区的范围、灾害程度、救灾难度都远小于汶川地震。芦山地震发生后,军队、武警、公安消防、卫生医疗和各行业专业救援力量,迅速赶赴灾区开展抢险救援工作,地震当天队伍规模已接近 20 000 人。但大量民间救援力量、救援志愿者也第一时间涌入灾区,他们在队伍素质、救援技能、救援装备、日常训练、实战经验等方面都远非专业救援队可比。在地震灾害规模比较有限、专业救援力量已经相对饱和的情况下,大量非专业救援力量的加入,使本来不甚通畅的灾区道路变得更加拥堵,救援现场区域划分和责任落实不明确,使得救援无序问题显得十分突出。因此,面对瞬间爆发的特大地震灾害,作为抗震救灾的指挥者,首先是确保专业应急救援队的集结和快速进入施救场地,让出一切通道,提供各方面条件,建立轮换梯队,让各类专业队伍充分施展,发挥专业技术作用,让社会救援力量做现场辅助工作,在抢救生命的

第一时段,提供一切条件,为专业救援队做好现场服务。只有深度认识专业救援队的现代作用,只有正确使用专业救援队,只有建立起在当今社会与经济条件下救援必须以专业队伍为主的理性认识,才能取得抗震救灾的胜利。

6 树立按需救援与救灾的理念,减少不必要的投入

破坏性地震对地面建筑物和人民生命造成的损失和伤害是不同的。区域环境、震源深度、建筑物质量、深大断裂带、次生灾害影响都会使灾害延扩,铸成大震巨灾,中震大灾状况。但随着近年来我国防震减灾工作的深入和建筑物抗震能力的提升,也会出现大震小灾的情况。在破坏性地震发生后,如何正确投入和使用应急救援力量和资源,就需要我们客观理性的面对灾情,根据灾情及其发展进行救援与救灾布局和力量的投入^[11]。灾区一线应及时将需求提出,指挥决策者根据掌握的灾情调集力量和物资,减少救援中的轰动现象,使人力和物资发挥应有的作用,把第一时间的救援力量用在实际需要上,把救灾物资从紧急需求向常态化需求调整。当灾区的救援和救灾达到实际的需要和饱和状态,就应及时发布公告和信息,停止或暂缓救援力量和救灾物资的涌入和筹集,以保证灾区实际需求为基本,用理性角度对待外界的救援和救助,减少不必要的投入,坚定灾区人民自立和自救的信心。

值得注意的是,在大震巨灾的应急救援中,要避免地震系统或相关专业部门“练兵”的现象。由于地震是小概率事件,平时演练与实际还是差距较大的,一旦遇到大地震,各地各部门的队伍都希望能进入灾区进行学习和实习,这对非震区专业技术部门是有益的。但是,从几次大震现场看,这样给灾区往往增加了许多负担。灾区周边地区的救援力量,按灾区指挥部的要求和命令进入灾区,发挥作用大,联动效果好,但较远省份的地震部门自发进入,往往装备跟不上,车辆还需要当地提供,后勤又无法保障,人员虽不多,但会影响灾区组织者的精力。同时,难以尽快进入角色,发挥不了真正的战斗员作用,虽然也是专业队伍,但作用甚微。在近几次地震的救援中,我们已经发现了这个现象所带来的问题和困难。因此,在确保灾区现场的需求同时,要给灾区让出空间和有限资源,不以“练兵”为目的,而以需求为根本,以保证抗震救灾顺利进行。

对特大地震的应急救援,近年来我们已经历了数次的实战考验,在不断总结经验和教训的基础上,救援的技术与能力在不断的提高,有效减

轻地震灾害损失的成果更为显著。随着社会经济需求,面对我国目前严峻的地震形势,大震巨灾的应急救援必须从传统的思维和做法中走出来,用理性取代情感,用战略措施规范救灾全局,科学使用和投入救援与救灾力量,规避人为因素而产生的新的次生损失,用理性的救灾思路,科学的战略布局,确保抗震救灾取得决定性胜利。

参考文献:

- [1] 高孟潭,周本刚,潘华. 5·12 汶川特大地震灾害特点及其防灾启示[J]. 震灾防御技术,北京 2008, 3(3): 209-215.
- [2] 凌永辉. 特大地震灾害医疗应急救援的思考[J]. 中国急救复苏与灾害医学, 2009(1): 4-6.
- [3] 周云,张超,邓雪松. 由汶川地震反思我国防震减灾能力建设[C]//防震减灾工程理论与实践新进展(纪念汶川地震一周年)——第四届全国防震减灾工程学术研讨会会议论文集·北京: 中国建筑工业出版社, 2009: 16-24.
- [4] 王永昕,陈虹. 应急预案在地震应急响应中的作用——以唐山地震、汶川地震为例[J]. 国际地震动态, 2012(11): 17-22, 47.
- [5] 杨懋源,宋峰. 对地震应急预案的科学性、可操作性和体系性的讨论[J]. 国际地震动态, 2002(1): 1-4.
- [6] 龚平,邹琼,王恒希. 现行地震应急预案的局限与对策研究[J]. 国际地震动态, 2008(11): 163.
- [7] 张永领,夏保成,吴晓涛. 应急预案运行保障的评价方法[J]. 灾害学, 2013, 28(1): 146-149, 159.
- [8] 王海鹰,孙刚,欧阳春,等. 地震应急期关键时间阶段划分研究[J]. 灾害学, 2013, 28(3): 166-169, 197.
- [9] 韩伟,陈维锋,顾建华,等. 地震救援行动的影响因素分析[J]. 灾害学, 2012, 27(4): 132-137.
- [10] 同春芬,何珊. 汶川地震中我国应急管理的协调机制研究[J]. 重庆工学院学报: 社会科学版, 2009(9): 40-43.
- [11] 欧阳志鸿. 地灾应急响应要从经验走向科学[N]. 中国矿业报, 2010-10-14(B04).

Rational Strategic Planning and Implementation of Great Earthquake Emergency Rescue

Zhang Weijing

(National Earthquake Response Support Service Center, China Earthquake Administration, Beijing 100049, China)

Abstract: We have made remarkable achievements in the past emergency rescue of great earthquakes, but there are still many thought-provoking lessons. Traditional emergency notions, unordered work sites, dogmatic rescue steps, and artificial emotions, these all directly impact the progress and quality of emergency rescue after earthquake. After summarizing and rethinking experience of several times of earthquake emergency rescue since 2008, it is proposed that we need rational thinking to face great earthquake, rational strategy to plan emergency rescue, and new concept of rescue and disaster relief according to actual needs to carry out the work, so that emergency rescue can be ensured to be efficient and smooth.

Key words: earthquake disaster; emergency rescue; rational strategy; implementation

《灾害学》杂志 2015 年起改为邮局发行的启事

作为北京大学图书馆《中文核心期刊要目总览 2011 版》收录、中国科学引文数据库(CSCD)来源源刊及 RCCSE 中国权威学术期刊的《灾害学》杂志是把灾害问题作为一门科学在我国最早(1986 年)创办的科技期刊。《灾害学》杂志旨在对各种灾害(自然灾害和人为灾害)进行综合系统地探讨研究;通过对各种灾害事件的分析讨论,总结经验,吸取教训;广泛交流灾害科学的学术思想、研究方法、研究成果;报导国内外关于灾害问题的研究动态和防灾抗灾对策;揭示和探索各种灾害发生演化的客观规律;目的是提高人类抗御灾害的科技水平和能力,最大限度地减少灾害损失。

2015 年《灾害学》杂志仍为季刊,每季度初月 20 日出版,铜版纸印刷,大 16 开,234 个页码,彩色插页,国内统一刊号: CN 61-1097/P。

《灾害学》杂志 2015 年定价每期为 50 元,全年 200 元(含邮费)。另外,编辑部还存有少量 2005-2014 年的精装合订本,每册定价 220 元。

《灾害学》杂志编辑部热忱欢迎广大读者和作者订阅本刊。2015 年起《灾害学》改为邮局发行,请各位订户到全国各地邮局订阅,邮发代号为: 52-47。

《灾害学》编辑部