本版编辑：张丹丹
E-mail：t2@studytimes.cn
Tel：010—62807315

编者按：当前，全人类共同处于一个充满风险的社会中。局部战争、武装冲突、自然灾害等传统风险继续存在，由气候变化、环境恶化、粮食安全、水和能源危机、公共卫生、恐怖主义、核威胁、人口迁移等非传统因素所带来的风险敞口也正在逐渐变大。为了应对这些风险因素及其所造成的各种危机，各国普遍需要建立专业化、职业化的救灾救援队伍。2015年11月10日，习近平主持召开中央财经领导小组第十一次会议时提出要加强城市安全监管，建立专业化、职业化的救灾救援队伍。美国、德国、日本相关做法和经验能够为我们提供有益启示和借鉴。

美国救灾救援队伍建设

□ 李志明　邢梓琳

美国自建国后就有开展救灾救援的实践，并且特别重视建设一支能够满足本国救灾救援需要的专业化、职业化队伍。美国应急管理的核心理念是“专业应急”，即应急管理中各个角色必须具备相应的专业能力，而政府的领导层主要进行政策、策略以及涉及全局的重大决策。虽然美国救灾救援队伍建设采取由职业化和志愿相结合的方式，但是专业化都是其不可动摇的基本原则。

职业化紧急救援队伍建设

美国职业化的紧急救援队伍主要由突发事件管理团队和各类应急救援队（如消防队、城市搜救队和医疗队等）两部分力量组成。

美国建立突发事件管理团队的初衷是为了应对森林火灾，后来它的职责范围逐渐扩大，被要求具有全面、综合的应急能力，可以妥善处置诸如火灾、洪水、地震、飓风、龙卷风、海啸、暴乱、有害物质泄漏以及其他自然或人为造成的突发事件等各类突发事件。根据突发事件的复杂性，这些突发事件管理团队可以分为5个层级。每个层级的管理团队具备相应不同的突发事件应对能力，并作为应急指挥体系（Incident Command System，ICS）的一部分参与应对突发事件。美国法律规定，第三级及以上的突发事件就需要相应的应急管理团队被部署到各级应急指挥岗位进行指挥。政府按照ICS组织结构设置应急管理团队中的职位（这些职位被分成搜索、救援、计划、后勤、医疗等5个功能部门），并对各个职位、各个级别都分别设定了相应的培训要求以及考核、资格认定机制。

美国应急救援队可以分为军方和政府两类。美国各地的消防、警察、救援医疗服务人员等专业队伍是应急队伍的中坚力量，联邦军队、国民警卫队在应急响应中扮演着重要的支援角色。在突发事件发生时，空中救援力量及陆军工程兵部队等军方应急救援力量在总统的命令下参加救援，各州州长可以调用国民警卫队参加当地应急救援。

政府的各类应急救援任务主要由消防、警察、救援医疗服务来承担。其中，消防队伍作为最重要的应急救援队伍，是美国政府应急救援力量的中坚。在美国，消防部门的职能已经由传统的单一功能向多功能化立体方向发展，承担着灭火、救护、防化、垮塌、爆炸、交通事故以及空难救援等抢险救援任务，灭火出动平均仅占消防队伍年出动总数的10%左右，其余90%左右都是应急救援。在美国政府应急救援中，1979年设立、由总统直接领导的“联邦紧急事务管理署”（Federal Emergency Management Agency，FEMA）发挥着管理中枢的作用。该机构在全国有2600名专门人员，设10个区域办公室，在每个城市按面积和人口密度设有大量的能承担救生、防灭火和其他灾害抢险救援任务的消防站，还设有直属的28个城市抢险救援队，分布于不同州的各类城市。按照美国法律，各大中城市的消防人员数目依照城市常住人口数目而定，通常标准是：每千人中就要有一名消防员。每个城市的行政首长对此要负责落实。

社区减灾应急与志愿者队伍建设

在美国应急管理中，志愿者由于其地理便利性等优势已成为重要的救援力量。美国政府高度重视培训公民必要的应急救援技能，大力支持志愿者应急队伍的建设，以确保在大的突发事件发生时应急志愿者队伍能够向公民提供即时的服务直至专业救援人员达到。

美国对志愿者参与救灾救援的制度安排主要是公民服务队计划。目前，美国所有的州和海外领地都建立了州级公民服务委员会，全国州级以下地方政府建立的公民服务队有2444个委员会，为美国80%的人口服务。“9·11”事件发生后，美国开始重视通过教育、培训和志愿者服务，充分发挥公民潜能，使社区更安全、更有能力和更好地准备应对恐怖主义、犯罪、公共卫生事件和各类灾害的威胁。为此，美国政府积极推动减灾型社区建设，长期以社区为主体进行减灾工作。FEMA制定了社区“可持续减灾计划”，通过建立示范性社区以带动其他社区建成减灾型社区，取得了很好的效果。事实证明，在面对中小型灾害时基层社区更容易发挥减灾作用。在减灾型社区建设过程中，美国同步推动社区应急救援队伍建设，目前，全美已有几百个社区建立了社区应急救援队伍。这些应急救援队伍主要负责社区应急响应、消防服务（从消防宣传、青年计划和管理支持等方面支持当地的消防队）、医疗服务（在平时或当地应急时帮助服务社区的医疗和公共卫生）、“守望美利坚”（预防犯罪和恐怖袭击并随时做好应对紧急事态的准备）、警务志愿服务（参与地方警察部门中行政、后勤等岗位的辅助性警务工作）等，属于FEMA赞助和管理的公民服务队合作计划的重要组成部分。

除了社区应急救援队伍之外，美国救灾救援志愿者还包括好撒玛利亚人、政府资助和管理的其他应急志愿者、由非政府组织管理的志愿者机构和自发志愿者。为了加强应急志愿者管理、保护他们的合法权益，美国还建立了较为完善的救灾救援志愿者认证和保护制度，使得应急志愿者具备参与应急救援的良好素质与技能，特别是自我防护的素质与技能，最大限度避免二次灾害的发生。

在应急志愿者认证方面，美国主要通过执照、许可和证书以及示范法、应急管理援助协约等方面的法律或协约，来限定应急志愿者专业执业范围、规范应急志愿者的活动以及协调跨州应急救援行动。在应急志愿者保护方面，针对应急志愿者在救援行动中对他人和自己造成伤害可能引发的责任问题，美国主要通过好撒玛利亚人法（在紧急状态下施救者因其无偿的救助行为给被救助者造成某种损害时免除部分责任）、志愿者保护法律（志愿者在志愿服务中造成法律责任时可以得到一定的保护）、政府豁免权（对于应急志愿者在应急服务中造成的法律责任政府及其代表享有有限的豁免权）、工人赔偿法令（应急志愿者被视为“雇员”享有一定的工伤损害赔偿请求权）、应急管理和国土安全法律（在突发事件中对应急志愿者执照、证书或许可证实行临时认可并且对志愿者在应急服务中造成的法律责任享有有限豁免权）、保险和合同协议（通过保险文件或协议条款对应急志愿者进行法律保护）等法律和制度安排来处理，具体由各州法律来规定，不同类型的应急志愿者有不同的保护。

对于突发事件发生后未经动员、自发赶到事发现场参与救灾救援的志愿者，美国全国救灾志愿者组织联盟成立一个专门委员会拟定了自发志愿者管理的全国性的原则和合作操作理念来予以规范和管理。

德国应急救援队伍建设

□ 陈　偲

德国共有8100多万人口，有超过200万人的救援队伍，其中180多万人是具有专业应急救援技能的志愿者。德国的应急救援队伍建设独具特色，值得学习与借鉴。

完善的队伍体系

德国的应急救援队伍主要由消防中心、联邦技术救援署（THW）以及各类社会组织如红十字会、马耳他骑士战地服务中心等组成，这三类应急救援力量配合密切、协同行动，同时分工明确、相互补充。消防中心主要负责日常综合性突发事件应对与处置，THW提供专业技术支持性救援，社会组织是重要的后备力量。

消防队伍是核心力量，承担着消防、救灾、救护的综合性职能，参与防火灭火以及交通、环境、化学等多种灾难事故现场救援，既是第一响应者，也是现场指挥者。面对多样化的救援任务，他们须全面掌握专业消防救援技能以及各项基础性技能。

THW是德国应急救援队伍体系中主要的专业力量，是由联邦内政部垂直管理的机构，在全国拥有8个跨州协会，668个地方技术救援协会，共分为基础设施、供电、定位、爆破、搭桥等13种类别的专业救援队伍。THW在各类应急救援中提供技术及设备援助，弥补消防力量在专业性方面的不足。另外，THW中绝大多数都是志愿者，其中有志愿者8万余名、专职工作人员800多人。

社会组织是应急救援中重要的参与力量，有50多万名志愿者参与德国各类应急救援社会组织，主要包括德国红十字会、马耳他骑士战地服务中心、工人撒玛利亚联盟、德国水上救援协会、圣约翰救护机构等。这些社会组织历史悠久、蓬勃发展，覆盖医疗救护、水上救援、事故救援等领域。

充分利用志愿者力量

德国有深厚的社会基础，社会力量发展较为成熟。德国应急救援队伍的建设充分发挥了这一优势，180多万人的志愿者队伍分布在消防部门、THW以及多个社会组织之中，是应急救援的重要主体。德国政府作为应急救援志愿者队伍建设的主导力量，通过制定法律、提供经费保障等途径不断加强对志愿者的管理和激励，吸引更多公民加入其中，推进专业化的应急救援志愿者队伍建设。

制定完善的法律法规，明确政府与应急救援志愿者之间的权利义务关系，包括针对应急救援志愿者的专门法律——《德国联邦技术救援志愿者法》，还有《德意志联邦共和国基本法》《民事保护和灾难救援法》《奖励社会志愿者年法》以及各州的应急救援法等综合性法律。法律首先确立了公民自我保护、全民参与应急救援培训等义务，并规定对18岁至23岁的男性实行义务兵役制，如从事6年以上应急救援志愿者工作可免除兵役义务。同时，对志愿者权利保障作出具体规定，当志愿者在工作时间参与救援或培训，其薪酬福利、保险不会因此受影响，政府会通过直接支付、减税等方式弥补所在工作单位的损失，同时自由职业者也可申请相应的工作损失补偿；政府为志愿者提供法定义务保险，并对应急救援中的物质损失、人员伤亡进行合理赔偿。

同时，政府为消防部门、THW的志愿者队伍建设提供包括场馆设施、装备、培训、组织运作费用等全方位的财政支持。并且，联邦政府每年都设立志愿者奖励项目，鼓励和表彰参加应急救援的志愿者。

专业化队伍建设

德国专业化的队伍建设主要体现在指挥系统、标准化建设、培训体系建设三个方面。

专业化的指挥系统为应急救援队伍的运转提供组织保障。首先，德国的指挥体系具有权责分明的特点。德国应急救援的指挥权分为两个层次，第一个层次是政治总负责，由属地的县、市政府第一领导人承担总负责人，他们有权在应急事务中作出最终决策。第二个层次是行政指挥权和战术指挥权，分别对应行政指挥部和战术指挥部，负责具体的救援工作。其中，战术指挥部主要负责救援中的各项技术、调度等具体问题，由属地消防队伍的指挥员担任总指挥，消防队伍为第一响应力量，当灾害较大时，战术指挥部会发挥调度协调作用，申请THW、红十字会、上级政府、行政指挥部等力量的支持。行政指挥部只在灾害事件规模较大的时候成立，一般灾害救援中仅成立战术指挥部。行政指挥部主要负责整合相关行政部门、组织等，为应急救援提供行政支持，由县长、市长或其指定人员担任总指挥。在德国的指挥体系中，各方权责清晰、流程完善，有助于加强政府之间、政府与社会力量之间、不同队伍之间的协调与合作，提升应急救援效率。其次，德国建立以deNIS II信息系统为基础应急管理指挥平台。联邦政府、州政府、相关社会组织和国际机构均可接入其中，当危机发生时，政府的决策者通过信息系统可以更好地与救援机构和队伍进行沟通合作。一方面，所有组织都可以通过信息系统报告灾情，也可共享灾害规模、波及范围、影响程度等灾情数据和信息。另一方面，德国应急指挥部门将通过deNIS II信息系统调集不同队伍、组织等专业救援力量投入应急救援，促进灾难时的联合行动。

标准化的队伍建设。德国应急救援队伍的标准化建设主要体现在组织架构、战术标识、操作流程等方面。第一，在组织架构方面，按照联邦政府的统一设置，各州的消防队伍以大队为单位，下设分队、小队、小组等。同时，THW按照模块化的方式建立队伍，668个地方技术救援协会均按照统一标准配备1支基础性大队和1—3个专业小组，并相应配备指挥员、小队长、队员、装备等。第二，德国通过统一的战术标识进行灾情管理，包括基础标识、机构与设施标识、救援任务标识、救护标识、救援队伍规模标识、应急救援指挥部标识、装备标识等，一方面便于指挥部门直观地描述灾情、投入救援力量，另一方面不同队伍可以在现场通过标识进行关于救援进度、灾情信息的互动，加强彼此协作。第三，德国应急救援队伍实行操作流程的标准化。德国制定了多项关于应急救援操作程序方面的制度规定，包括《报警与救援指挥程序》《操作规程100》《消防操作规程100》《THW操作规程1—100》和《THW操作规程1—101》等，在救援中实行统一的原则与步骤。

严格规范的培训。设立专门的培训机构对应急救援队伍进行系统培训，包括德国危机管理、应急规划及民事保护学院（AKNZ），THW位于哈亚、诺依豪森的培训学院以及分布全国的培训站点，各州政府的消防学校，各社会组织的培训部门等。其中，AKNZ主要负责与应急管理相关的政府工作人员培训，隶属于THW的各培训机构负责应急救援一线人员的培训。同时，将完成标准化的培训课程作为进入工作岗位的前提条件，促进专业化水平的提升。以THW为例，THW设计标准化的课程，包括基本培训、专业技术培训、指挥培训三个层次，同时对培训方式、培训内容、培训时间做出统一规定。基础培训以救援小组为单位，共有75个标准化培训单元，每单元45分钟，志愿者在完成培训后方可正式进入岗位。同时，各技术小组负责人、技术救援指挥人员分别在进行较高层次的应急救援专业技术、指挥能力培训后，才能够承担相关工作任务。

日本应急救援队伍建设

□ 陆继锋

日本位于欧亚板块、太平洋板块、菲律宾板块交界处和太平洋火山带，地震、台风、火山、洪水等自然灾害频发，是最易受灾的国家之一。作为发达国家，日本工业化和城市化程度高，核泄漏、瓦斯爆炸、恐怖袭击等突发事件不断出现，危及民众安全，影响社会安定。日益频发、多发的自然灾害和突发事件影响着日本民众的生产生活，增加了社会的不安全感，也客观上促使日本政府高度重视应急救援工作，建设了具有一定规模、数量和较高水平的专业化应急救援队伍，并积累了丰富的可供借鉴的经验。

专业化应急救援队伍的构成

日本专业化救援队伍由消防、警察、自卫队和医疗机构等基本力量构成。其中，日本消防队伍是应急救援的最主要力量，担负灾害信息收集整理和公开发布、医疗救助以及伤员急救等重要职能。中央层面，日本消防厅成立了由8个专业化部队构成的灾害紧急消防救援队，各地消防署也设有相应的消防救援队，开展各类事故灾难的抢险救援工作。日本要求其消防队员除参加救援活动外，70%以上的时间用于救援训练，每年都举行全国性消防救援技术比赛。值得注意的是，日本法律规定消防队应承担医疗救援职能，其医疗救援次数几乎占到80%以上的出动任务。在救援现场，消防队员可以诊断基本症状，尽快与就近急救中心联系，确定诊断医生后迅速将患者送往医院。对于一般的社会消防员，日本也有着比较高的要求。日本规定，所有消防员都需要参加培训并取得资格证书后方可上岗工作。日本政府开设了消防员培训班，进行防火知识、防灾责任、设备操作等内容的培训。警察是日本救灾抢险的又一支重要力量。日本警察制度设立于1874年，二战后制定了《警察法》，确立了其警察制度框架。《灾害对策基本法》规定：警察不但要参与防灾减灾计划制定，在灾难来临时还要担负维持社会秩序、迅速收集灾害信息、传递灾害情报、征用和保管救援物质、指挥受灾群众避难、寻找失踪人员和验尸等救援职能。日本依托其警察制度建立了专门的应急部队。

近年来，日本结合国际国内形势又在应急部队中设立了爆炸品处理、枪支应对、水难救助、机动救助、反恐等功能性分支力量；都道府县则依托警察制度建立了常设机动队，除履行治安警备、巡视维稳、防暴护卫等职能外，还积极与市民互动。遇到大规模灾害时，还可以从全国机动队员中组编新的机动队，直接参与应急救援和处置突发事件。日本自卫队成立于20世纪50年代，它既是国家防卫力量，也是装备精良、训练有素的救援队伍。日本1957年制定的《国防基本方针》将承担防卫、海上警卫、防止领空侵犯、治安和灾害救助列为自卫队五大基本任务，是世界上第一个将“灾害救援”作为军事力量基本任务的国家。1996年《防卫大纲》围绕加强灾害应对能力对自卫队进行了调整。其中，陆上自卫队建立了一支约3000人的救灾派遣变动部队；海上自卫队建立了紧急出动机制；航空自卫队在全国5个地区部署了机动卫生班。如遇异常剧烈的大规模灾害时，自卫队最多能迅速集结7万人，可以派出军舰60艘，侦察机、救护机和运输机等120架。日本自卫队灾害救援范围涵盖了防洪抢险、疫病防控、飞机残骸处理、伤员搜寻营救、急救医疗救助、救援物质投放和救援人员及受灾群众输送等方面。医疗机构也是日本应急救援的重要专业性力量。日本《灾害对策基本法》规定：应建立全国性灾害医疗救护中心和地方医疗救护中心。医疗机构一旦被确定为医疗救护中心，均应当配备救援所需的药品和专门器械，其建筑要有专门的抗震设计和加固，确保在灾害中正常运转。灾害来临之时，各中心即可转化为专门救助医院，最大程度满足应急救援需求。

专业化应急救援队伍能力提升路径

日本注重应急救援理念的凝练和提升，通过加强组织领导为能力提升提供保障，并重视对专业化救援队伍的训练和演练。

一是凝练和提升应急救援理念意识。理念意识决定应急救援能力和水平，是应急救援工作的价值追求和重要体现。日本应急救援队伍注重凝练提升其理念意识：首先，尊重生命。日本救援队伍非常注重灾难伦理，处处体现对生命的尊重。多次参与国际救援的日本汶川地震救援队负责人小泉崇面对媒体采访的发言很好地体现了他们的救援理念：“挽救人的生命，我们会进行到底。”当救援队找到一对母女遗体时，为保存遗体完好，救援队员放弃机械，手动将遗体上的碎石一点点清理掉。按照日本救援队惯例，所有队员站成两列为这对母女集体默哀，就连包裹女性遗体的收容袋都特意选择小碎花图案。其次，协同救援。日本非常重视消防、警察、自卫队和医疗机构等专业性救援队伍的密切配合。像恐怖袭击事件，本来是自卫队和警察的主要职责，但政府在强调应急救援队伍专业应对的同时，会直接调动各救援队伍到政府集中办公，促进各救援队伍间的协同。此外，日本也注重地区间应急救援队伍的协同，救援队伍和政府社会间的协同。再次，有序救援。在突发事件和灾害面前，维护救援的顺序，杜绝一哄而上的混乱局面，对于救援效果而言至为重要，可谓保证救援质量和效果的关键。日本救援力量尤其注重贯彻有序救援理念。以《七都县市灾害相互援助协定》为例，《协定》规定了救援协调的顺序。比如，一旦东京受灾，第一救援协调是琦玉县，第二救援协调是千叶县等。

二是加强应急救援队伍的组织领导。日本将应急工作视为政府“一把手工程”，各级政府首脑是应急救援的总负责人。日本构建了以首相为最高指挥官，内阁官房负责总体协调，各种安全会议负责决策，消防厅、警察厅、防卫厅、海上保安厅等密切配合的应急救援组织体系，为应急救援队伍建设提供组织保障。其中，各级防灾会议和决策本部是应急救援的决策机构。日本防灾会议分为中央、都道县府和市町村三级。各级政府首长都可以召集本级政府防灾会议就应急救援做出决策，组织应急救援队伍实施灾害应对措施。中央防灾会议设有专门委员会，可制定灾害应对基本计划和业务计划；都道县府和市町村两级防灾会议则负责制定地区灾害应对计划，如需跨区域应急救援还会设立防灾会议协调会。决策本部是灾害爆发时应急救援的决策核心。在灾害面前，先是市町村成立灾害决策本部并投入一线救援，快速搜集有用信息并及时上报，推动该层级防灾会议所定立的应急救援措施。若灾害发展到一定程度，都道府县层级会设立灾害对策本部，指挥应急救援。如是重大灾害或者灾情更加严重，内阁总理大臣会依据一定程序在内阁设置非常灾害对策本部或紧急对策本部，指挥调度应急救援队伍。各级各类灾害对策本部均需在现场设立现场灾害本部，领导指挥一线救援队伍。

三是强化应急救援队伍训练演练。日本高度重视救援队伍的实训和演练，提高救援队伍实战能力及救援力量间的配合。在中央层面，日本每年都要开展以应急救援和协调配合为重要内容的防灾训练；地方层面也会结合当地情况加强防灾训练，尤其注重救援力量的跨行政区协同训练。日本重视防灾演习，从类型上将其分为综合防灾演习、图上演习和联合演习，每个类型都针对救援队伍不同能力予以实训。演习内容涵盖紧急无线通信训练、灭火救出救助、医疗应急训练、恢复设施训练等方面。从2003年开始，防止恐怖袭击也成为演习重要内容。日本演习演练尤其注重以近乎实战的演练提高应急救援队伍的技能。日本从2005年开始推行“灾害指挥”首长特训，受训者应根据配备的“防灾GIS”地图信息管理软件上不断出现的灾情下达命令，训练如何启动应急电源，使用无线电与外界联系等基本技能。