



航空救援与应急管理

胡象明 付明耀◎主编



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社



航空救援与应急管理

胡象明 付明耀◎主 编
张广林 黄 敏◎副主编



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

航空救援与应急管理 / 胡象明, 傅明耀主编. —北京: 北京师范大学出版社, 2014.8

ISBN 978-7-303-11114-5

I. ①航… II. ①胡…②傅… III. ①航空运输—突发事件—救援—安全管理 IV. ①V328

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 041966 号

营销中心电话 010-58802181 58805532
北师大出版社高等教育分社网 <http://gaojiao.bnup.com>
电子信箱 gaojiao@bnupg.com

HANGKONG JIUYUAN YU YINGJI GUANLI

出版发行: 北京师范大学出版社 www.bnup.com

北京新街口外大街 19 号

邮政编码: 100875

印刷: 北京京师印务有限公司

经销: 全国新华书店

开本: 165 mm × 238 mm

印张: 22

字数: 385 千字

版次: 2014 年 8 月第 1 版

印次: 2014 年 8 月第 1 次印刷

定价: 55.00 元

策划编辑: 陈婧思

责任编辑: 高玲

美术编辑: 王齐云

装帧设计: 王齐云

责任校对: 李 菡

责任印制: 陈 涛

版权所有 侵权必究

反盗版、侵权举报电话: 010-58800697

北京读者服务部电话: 010-58808104

外埠邮购电话: 010-58808083

本书如有印装质量问题, 请与印制管理部联系调换。

印制管理部电话: 010-58800825

前言

2003 年的 SARS 风暴，掀起了国内对应急管理问题研究的热潮。自然灾害、事故危机、群体性冲突等不同类型事件的应急处置受到公共管理学界的广泛关注，并涌现出诸多针对应急管理体制、机制、法制等层面进行探讨的学术成果。而后来发生的汶川地震，又将大型灾害中救援能力的相对薄弱暴露出来。如何借助航空技术，更快速、有效地应对突发事件，成为管理者和学者们着力思考的新命题。

2009 年，航空界 27 位院士联名向中央领导人递交了《关于建立国家航空应急救援体系的建议》，得到党和国家领导人的高度重视并迅速做出批示。2010 年，各方专家在北京航空航天大学共同商讨“应急管理与航空救援发展战略”，为我国应急救援体系的建设献计献策。本书正是立足于此，汇总应急管理领域专家学者的智慧结晶，力图从多角度、多层次为我国公共应急管理事业的进一步发展完善贡献绵薄之力。

本书共分为以下 8 个部分。

第一，“特约专稿”。汇集了国务院参事闪淳昌研究员、中国工程院院士刘大响教授和钟群鹏教授、北京航空航天大学战略问题研究中心主任王湘穗教授等知名学者对应急管理这一主题的真知灼见。他们从我国航空救援能力的发展规划、应急管理理论的多维探索、应急管理的实践反思等不

同层面入手，强调了加强我国应急体系尤其是航空救援系统建设的必要性。

第二，“航空救援体系建设与实践”。该部分涉及对发达国家航空救援体系的内容梳理与借鉴、对建设我国航空救援区域化管理模式的初步构想、对汶川大地震中航空救援不足之处的深刻反思，以及对玉树大地震中航空救援影响因素的全面分析。通过国内外的比较，证明了航空救援是抗震救灾的空中生命线，有必要加大航空救援飞机的研制力度、优化航空救援的规划布局、完善航空救援机制体制，走出一条军民结合、平灾结合、专业力量和社会力量相结合的路子。

第三，“应急管理体系建设与体制改革”。体制、机制完善一直是应急管理研究的重点，围绕该主题，专家们或立足宏观，探讨我国应急救援体系的现状、不足与对策，或针对微观，研究应急联运系统的建设和优化；或从纵向历史的视角追溯我国应急管理体制的变迁，或以横向整合的观点探索新的灾害应急管理体制；或单从体制层面思考我国应急体制的改革问题，或融体制、机制、法制为一体寻求我国应急管理“一案三制”建设的未来走势。专家们角度各异，但所见略同：应急管理体系是一个从无到有、从有到优的过程，在这一建设过程中，需逐步走出自己的道路，形成自己的特色，居安思危，常抓不懈。

第四，“应急管理的主体角色与公共参与”。随着社会发展，公共危机涉及的领域不断扩展，涉及的主体也更趋多元。而应急管理中的主体是谁？应扮演何种角色？其解读众说纷纭。本书中的相关研究可一分为二：其一，以政府为研究主体。一方面认为有必要着力进行后危机时代的政府建设，并推动政府从反应型走向防御型；另一方面鼓励政府应该更加重视应急管理中的风险沟通，在政府、公众、媒体三者间建立良性互动关系。其二，以公民、企业等非政府组织为研究主体，分析其参与的方式、机理，和其“退潮”的原因及对策。专家在强调政府主导公共危机治理、发挥其核心作用的同时，也倡导民间组织、企业等参与公共危机治理，建立政府与其他主体共担风险、共渡难关的新型危机治理机制。

第五，“自然灾害应急管理”。我国是世界上自然灾害种类最多的国家，而愈演愈烈的地震、洪灾等不仅对我国经济、政治、社会稳定带来严

重影响，也对政府动员多方力量进行危机处置提出严峻挑战。本部分立足于突发性自然灾害（如地震）和渐发性自然灾害（如沙漠化），探讨防灾治灾中专家学者群体的推动作用、媒体报道的引导作用、企业合作的支撑作用，为政府、企业、媒体、学者等多方联动协作提供参考。

第六，“事故灾难应急管理”。对于人为故意或过失引发的事故灾害，其事前预警的准确度和事后处理的合理性无疑将对灾难的走势发挥决定性作用。针对现实需求，学者们从技术层面探究对GIS（地理信息系统）在应急管理中的应用，阐述GIS对于事故灾难预警的意义和方法，并以王家岭矿难为例，剖析社会问责制在矿难处置中遭遇的瓶颈和对策；还基于营销理论，着眼关联度极高且极易遭遇危机的旅游业，尝试构建一个结构合理、功能齐全的旅游业危机营销管理系统。通过理论挖掘和案例研究，力争为各类型的事故灾难提供值得借鉴的经验。

第七，“公共卫生事件应急管理”。作为国内公共卫生事件的前驱，SARS不仅为整个危机管理研究打开了大门，更为公共卫生领域的应急处置积累了宝贵的经验与教训。而6年之后甲型H1N1流感的防控，正是对我国近几年应急管理领域的理论和实践的检视。专家们分析了此次流感中政府应对的得力与欠缺，并从加强预防、引入专家、鼓励合作、重视公关、完善法制等方面提出政策建议。此外，医患关系作为公共卫生领域中的又一矛盾冲突，引起学者们的极大关注，对其特点、原因、对策的分析有助于相应问题的解决。

第八，“社会安全事件应急管理”。相较于其他种类的危机，社会安全事件具有其独特的复杂性、突发性、利益性，但同时也更易于通过人为努力进行预警和预控。大众传媒的误导、群体心理的蔓延、政府行为的失当，都是致使社会失稳的因素。专家们针对各自熟悉的领域，从网络预警信息系统建设、政府与媒体的合作互动、谣言传播的成因及对策等角度入手，选取重庆汽车罢运事件、瓮安冲击政府事件等案例，向读者展示了应该如何群体性事件中重视预防、把握时机、选好渠道、用对方式，以维护社会稳定。

人类社会已进入与风险为伴之阶段。如何预警风险、防控危机、处置灾害、减少损失，成为人们务必重视并深思的问题。本书之要旨正在于为

国内的应急管理理论及实务提供一点参考与借鉴。由于涉及内容比较庞杂，点多面广，故在内容构建上还存在不够深入、不够系统等问题，需要在今后不断予以完善。

我们在这一课题的研究过程中，得到了多位领导和专家的支持与关心。中共中央候补委员、中国航空工业集团公司党委书记、董事长、总经理林左鸣教授不但自始至终支持和指导我们的研究工作，而且亲自撰写了《发挥国产装备优势 构建我国航空应急救援体系》一文，并到我们组织的有关研讨会上发表演讲；国务院参事、国务院应急办公室专家组组长闪淳昌教授，中国人民解放军空军后勤部原副部长乔泰阳将军，中国工程院院士刘大响教授和钟群鹏教授，国务院参事室参事业务司张彦通司长，国务院应急办公室陈胜副主任，中国行政管理学会常务副会长高小平研究员等，对我们的研究工作给予了热情的指导和极大的支持；北京师范大学出版集团饶涛先生、陈婧思女士、高玲女士为本书的出版倾注了心血。在此，特向以上领导、专家致以诚挚的谢意！

胡象明 谭 爽

目 录

代序 发挥国产装备优势 构建我国航空应急救援体系	(1)
特约专稿	(7)
一、安国利民的重大战略举措——大力发展我国航空应急救援能力的思考	(7)
二、我国应急管理的实践与思考	(15)
三、对应急管理的一点认识	(22)
第一章 航空救援体系建设与实践	(24)
第一节 国外航空救援体系发展的启示	(24)
第二节 论建立我国区域化管理模式的航空救援体系	(39)
第三节 从四川汶川“5·12”特大地震抗震救灾看航空救援的重要性	(48)
第四节 地震航空救援能力及影响因素探究——以玉树地震为例 ...	(55)
第二章 应急管理体系建设与体制改革	(65)
第一节 关于中国紧急救援体系建设	(65)
第二节 应急联运系统建设与应急保障体系	(74)
第三节 我国应急管理体制的变迁	(86)
第四节 基于整体性治理的灾害应急管理体制刍议	(100)

第五节	论我国公共应急体制的再改革及其法律问题	(112)
第六节	我国应急管理“一案三制”建设的现状、问题与对策	(124)
第七节	北京市应急管理体制的特点、问题及其完善对策	(133)
第三章	应急管理的主体角色与公共参与	(143)
第一节	公共危机治理主体的多元化问题研究	(143)
第二节	后危机时代建设防御型政府的悖论与误区	(152)
第三节	政府应急管理中的风险沟通	(163)
第四节	我国公共危机管理中非政府组织的参与——以汶川地震 为例	(173)
第五节	论公共危机治理中我国志愿者组织的“退潮”现象	(184)
第四章	自然灾害应急管理	(192)
第一节	知识驱动性的制度变迁——基于中国北方五省沙漠化防治的 实证分析	(192)
第二节	我国自然灾害性危机治理中政企合作的可行性分析及其 制度构建	(222)
第三节	媒体在灾害报道中的功能特征研究——基于对 3 家报纸关于 玉树地震报道的内容分析	(233)
第五章	事故灾难应急管理	(244)
第一节	GIS 在应急管理中的应用研究	(244)
第二节	社会问责：王家岭矿难的思考	(250)
第三节	基于营销理论的旅游危机管理系统研究	(261)
第六章	公共卫生事件应急管理	(279)
第一节	中国政府应对甲型 H1N1 流感的措施、特点及其启示 ..	(279)
第二节	论我国突发公共卫生事件的危机管理——以甲型 H1N1 流感 为例	(292)

第三节 社会转型期的医患冲突问题分析 (302)

第七章 社会安全事件应急管理 (313)

第一节 浅析网络环境下群体性事件预警信息管理系统建设 (313)

第二节 美国“9·11”事件政府与媒体的互动及其对我国的启示
..... (324)

第三节 突发公共事件中谣言传播的成因及其对策研究——以“瓮安
事件”为例 (333)

代 序

发挥国产装备优势 构建我国航空应急救援体系

林左鸣^①

2009年2月25日，我们在中国航空学会的组织下，在北京航空航天大学召开“航空抗灾救援体系建设”高层论坛，该论坛极大地推动了我国航空应急救援体系建设的步伐。会后，航空界27位院士联名向中央领导人递交了《关于建立国家航空应急救援体系的建议》，得到党和国家领导人的高度重视并迅速做出批示。根据有关指示精神，国家应急办会同有关部门迅速组织开展国家航空应急救援体系建设规划的研究工作，中国航空工业集团公司（中航工业）作为国产航空装备主要提供商和国内最大的通用航空运营机队的拥有者，也参与了相关研究工作。2010年5月21日，我们又共同研讨了“应急管理与航空救援发展战略”，这对促进我国的应急救援体系建设十分必要。当务之急，我国要构建以国产航空装备为主的航空应急救援装备体系。

^① 作者简介：林左鸣（1957—），中国航空工业集团公司董事长，管理学博士，研究员级高级工程师，中国共产党第十八届中央委员会委员。

1. 航空装备在应急救援中处于至关重要的位置，一直发挥着不可替代的重要作用

我国是世界上自然灾害最严重的国家之一，自然灾害种类多、分布广、影响人数众多，特别是近年来特大自然灾害频发。最近5年内，连续发生了2006年四川、重庆的特大旱灾，2007年淮河流域的特大洪灾，2008年南方的特大低温雨雪冰冻灾害，“5·12”四川汶川特大地震，2010年西南地区的特大旱灾，“4·14”青海玉树地震等6次特大自然灾害，最近又出现了南方洪涝灾害。国家统计局公布数据显示，2008年由于发生两起特大自然灾害，全国因灾造成的直接经济损失高达11 752亿元；2009年虽未发生特大自然灾害，但我国因灾造成的直接经济损失也达到了2 523.7亿元。

自然灾害增加是世界性的，或许这是天地运动进入了一个新的阶段的结果，这个阶段可能会给人类带来自然灾害常态化的问题。因此应急救援体系不是处于“有备无患”的状态，而可能是“常患必备”的重要措施了。

与此同时，近年来随着我国经济社会持续发展，社会矛盾的多元性、复杂性不断提升，需要政府应对的较大规模突发事件日渐增多。如SARS和H5N1禽流感流行病防控等公共卫生突发事件，海难、矿难、空难等灾难，地区骚乱维稳、重大活动安保、重大交通事故处置、城市消防等社会公共安全突发事件。

在抗灾救援及处置突发事件的各项措施中，航空救援因其快速、高效、受地理空间限制较少等优势，具有其他装备不可替代的重要作用，是世界许多国家最普遍采用的有效手段。“5·12”汶川地震发生1小时后，成都军区某陆航团就出动4架直升机飞赴灾区勘察灾情，拍下大量图片和影像资料，为抗震救灾指挥部决策提供了依据。2010年4月14日青海玉树县发生7.1级地震，在一级响应发出的同一时间，海军就向某飞行团下达任务，指示正在汶川上空执行灾区重建航测任务的飞机，迅速直赴玉树探测地震灾情，进行低空遥感探测，为救援行动提供第一手灾情资料。在陆上交通基本断绝的情况下，各型运输机和直升机也在两次救灾过程中成为抢运物资、转运伤员的关键力量。

航空应急救援装备可以分为两大类：一类是常规装备，这类装备数量较多，以直升机为主，辅以通用飞机和少量运输机，目前这类装备主要集中在航空公司和通航公司，军方也有大量列装；另一类是特种装备，这类装备数量较少，但用途特殊，包括特种飞机、无人机、浮空器及各种专用机载系统等，其使用者主要是军队和承担专业任务的机构。这两类航空装

备平常执行各自不同的任务，在大灾害救援中相互配合可以发挥出特殊的作用。在应急救援体系中，航空装备的作用主要体现在3个方面。

第一，现场感知。了解事发现场情况是应急救援工作开展的前提和基础，是制订救援方案和指挥救援实施的首要条件。目前，在大型灾难救援中，各发达国家一般通过航空航天装备来实现对事发现场的全面感知。由于卫星会受到覆盖范围、天气等条件限制，因此小型航空器，特别是无人飞机系统和特种浮空器，无疑是掌握现场第一手资料非常重要的手段。在“5·12”地震中，运-8飞机航拍6.08万平方千米，同时无人飞行器在地震现场感知上也发挥了重要作用。

通信中继和现场指挥是现场感知的重要延伸，大型载人专用浮空器是解决这类问题较好的选择，此外经过专门改装的大中型运输机和大型直升机也可以执行这一任务。在“5·12”汶川地震中，一架由中航工业在运-8飞机上改装的空军运-8指挥通信飞机，每天为百余架次（最多时达400多架次）、累计3400多架次的各类飞机提供通信中继和辅助指挥，扫除了高山峡谷内的通信盲区，对抗震救灾指挥部实时指挥飞机安全救灾提供了强有力的技术支持。

第二，快速运达。快速运达无疑是应急救援所需的核心能力之一，在救灾过程中既需要把应急救援急需的装备、人员、物资运抵事发现场并能进行精准投放，也要把事发现场的人员、财产转移到安全地区。大型灾害中，航空投放能力依托的装备主要是大型运输机和各型直升机，大型运输机主要承担远距离运输及大批量物资空降投放的任务；各型直升机则承担自枢纽地区连通事发现场的主要任务，是应急救援中需求最多的装备，是保证应急救援效率的重要保障。

汶川地震抗震救灾过程中，仅中航工业运-8系列飞机就先后出动665架次，空运2641名救援人员，空运救灾物资1753.38吨，空投救灾物资385吨；同时，各方投入抗震救灾直升机达154架，通过直升机往灾区运送了大量的救援人员和物资，救出了大批伤员和受灾群众。

第三，有效作业。面对各种各样的自然灾害和突发性事件，航空装备往往能发挥其他手段无法达到的作用。例如，面对灾难性天气时，利用有人飞机、无人飞机、浮空器等装备可以进行气象预警和天气干预，增雨、减雨、驱雹等已经成为世界各国普遍采用的手段。中航工业正在研制的大型灭火/水上救援水陆两栖飞机，可以直接从水源地取水，一次载水10多吨，往复飞行，执行灭火任务时具有其他灭火设备无法相比的速度快、装载量大、效率高、覆盖范围广、能够到达地面装备难以到达的地点等诸多优势。此外，使用直升机等航空装备在护林、灭虫、巡查、疏导等领域都能发挥特殊作用。

2. 依托国产航空装备构建我国航空应急救援体系

中国航空工业历经近 60 年特别是近 10 年来发展,在国家大力支持下,各项事业取得显著进展。主战航空武器装备实现升级换代,拥有新型支线飞机研发和制造能力,新一代航空武器装备的关键技术取得重要突破。

(1) 国产航空装备发展现状

中航工业作为中央直属的特大型航空工业企业集团,是建设航空强国的主力军,目前拥有各类科研院所近 40 家,企业 200 余家,职工约 40 万人。现有产品包括运输机、直升机、特种飞行器和无人飞行器等,能够为国家航空应急救援体系建设提供全谱系和全系列的航空装备。依据集团公司在全国的地域分布和所属机场等配套设施,能够在航空应急救援体系建设中发挥重要作用并提供全方位服务。

在常规航空装备方面,目前中航工业具备了较为完整的国产直升机研发、试验、生产和服务体系,自主研制了直 8 系列、直 9 系列、直 11 系列 30 多个型号的直升机,累计交付各型直升机上千架,已经形成了 1 吨级到 13 吨级较为完整的直升机产品谱系,包括 13 吨级大型民用直升机 AC313、7 吨级中型民用直升机 AC352 (原编号 EC175/直 15,与法国合作研制,2009 年年底在马赛首飞成功)、4 吨级中型民用直升机 AC312、新型 2 吨级轻型民用直升机 AC311 和 1 吨级超轻型民用直升机 AC310;与国外合作研制了 EC120 和 CA109 型直升机,正在自主研制重型直升机;针对高原作业,开发了 AC313、AC312 (原 H410)、AC312A (原 H425) 和 AC301A (原直 11MB1 直升机) 等型号。2010 年 3 月 18 日,我国自主研制的 AC313 大型民用直升机首飞成功,具备了高原飞行能力,为应急救援体系航空装备增添了新的力量。我国研制生产的运-5、农-5、运-7、运-8、运-12 等固定翼飞机,也能在应急救援中发挥重要作用。在特种装备方面,中航工业已经开始立项研制大、小两型水陆两栖飞机,其中“蛟龙”600 型大型灭火水上救援水陆两栖飞机于 2009 年立项研制,“海鸥”300 将于 2010 年首飞;完全自主研制的特种浮空器已投入使用;在“5·12”汶川大地震中,运-8 指挥通信飞机为各类飞机提供通信中继和辅助指挥,扫除了高山峡谷内的通信盲区,对抗震救灾指挥部实时指挥飞机安全救灾提供了强有力的技术支持。因此可以说,中航工业基本可以满足国家航空应急救援装备体系对航空装备的需求。

(2) 使用国产装备的优势

由于国内民机市场长期以来一直规模较小,从而限制了中航工业民机产品的广泛使用,使我国产品在维护性、舒适性、操作简易性上与国外先进产品有一定差距。但是,采用国产航空装备有以下优点。

一是避免受制于人。航空装备有一个特点，就是对技术保障能力和配件供给要求高。我国航空应急救援体系建设是以军队为核心力量建设的，在最近几次大型救灾中，军方装备的美国黑鹰直升机就是因为缺乏配件，没能充分发挥作用。这充分证明，在危急时刻，航空应急救援装备要救群众于水火之中，必须是在紧急关头能够飞起来、用得上的装备，决不能受制于人。

二是技术支持方便。航空应急救援装备除了常规装备外，还需要一些作用特殊的特种飞行器。这些特种飞行器需求量少，但相当关键，国外一般没有货架产品，需要针对使用场合的特殊需求进行设计制造。而且，即使是应急救援所需的常规装备也会有很多非常规改装需求。如果都依靠国外力量解决，不仅长期受制于人，在与承担救援任务主要力量的军方装备配合使用时，也会有众多不安全因素，而国产装备在售后服务和技术支持上就有很多优势。

三是带动相关产业发展。航空制造业作为跨多学科的高科技产业，在世界范围内被认为是对其他产业和经济增长拉动最大的产业之一。就单一区域而言，通用飞机制造产业投资与拉动区域经济增长的比例为1:10，就业带动比例为1:12。更长远地看，根据国际经验，航空制造业每投入1美元，10年后可带动相关产业创造80美元的价值。同时，航空制造产业对材料、通信、电子等领域的科技进步的巨大拉动作用也是世界公认的。因此，依靠国产航空装备不仅可以满足构建航空应急救援体系的需求，而且可以带动民族工业的发展。

3. 对我国航空应急救援体系建设的相关建议

为了保证我国航空应急救援体系建设需求，全面提升我国应急管理能力并拉动相关产业发展，我们提出如下建议。

一是通过航空立法为航空产业发展和应急救援体系建设提供法律保障。1958年，美国政府为了适应当时航空产业的发展出台了《航空航天法》。1976年，为了保护本国的民机产业，鼓励运营商尽量购买国产飞机，颁布了《联邦航空运输法》。1994年，国会又通过《通用航空复兴法案》。这些法律极大地促进了美国民机的销售，也极大地鼓舞了美国航空制造产业发展的信心，从而奠定了美国第一航空工业强国、第一通用航空和运输航空大国的国际地位。而欧盟、巴西、俄罗斯等国也都曾颁布一系列法令促进本国航空产业发展，对本国航空产业的发展产生很好的促进作用，帮助其成为世界上航空产业强国。

目前，我国民机产业乃至整个航空工业都没有相关的法律法规，我国民机产业尚未形成系统的支持政策，这不利于国家航空产业发展和航空应

急救援体系建设发展。由此,根据我国的国情,我们建议:围绕促进民族航空产业发展与保障国产航空装备应用需出台相应法律法规制度,构建起有法可依、协调顺畅、管理科学的体制机制,保障航空应急救援体系建设发展。

二是依托国产航空装备建设航空应急救援体系。我国是航空工业大国,航空工业水平也是大国实力的重要组成部分,航空救援体系建设应该立足于使用国产装备。建议我国航空抗灾救援事业优先采购国产装备。对于国内目前不能生产,但急需的装备,建议仿效汶川地震时使用 MI-26 的模式,采取租赁方式解决。

三是加大对航空应急救援装备的投入力度。我们建议,设立航空应急救援装备发展专项,在需求明确的前提下,尽快启动国家救援体系急需的直升机、通用飞机、特种飞机、无人机等项目的研制工作。对于需要改进改型或扩大生产规模的航空应急救援的装备,建议国家通过给予条件建设资金加以支持。比如“5·12”汶川地震时,国产直升机上高海拔地区有困难,主要是因为国家从未对研发高原用直升机所需的新型大功率发动机等进行过投入,结果在灾害面前,国产直升机发挥作用受到一些限制,只能用俄罗斯米-171 来执行高原任务。同时,建议对于国产航空应急救援装备的采购给予税收优惠。

四是鼓励和扶持国内通用航空企业参与国家应急救援体系。根据国际对航空活动的分类,航空救援属于通用航空范畴,各从事通航运营的公司,是目前除军方以外航空救援所需装备、人员的最大拥有者。因此,振兴通用航空产业是我国航空应急救援体系建设的基础保障。同时,通用航空是国家运输体系的重要组成部分,积极发展通用航空有助于建设协调、完善、高效、便捷的国家运输体系,满足不同层次需求,提高国家应急响应速度和运输能力。我们建议:在现有的航空应急救援体系基础上,积极吸纳社会通航力量,通过制定相关政策,调动社会通航企业积极性,参与国家应急救援工作。在产业发展上,希望能将通用航空作为我国未来经济增长点的新兴产业加以扶持。

在党中央、国务院的正确领导下,我们一定能够加快建立覆盖全国、惠及民生、反应快捷、运转高效的航空应急救援体系,拉动航空制造业和通航运营等多个产业发展,更好地保障和服务于国民经济建设,推进国家经济社会又好又快的发展。

特约专稿

一、安国利民的重大战略举措

——大力发展我国航空应急救援能力的思考

刘大响 王湘穗

我国是一个面积辽阔、人口众多的大国，也是世界上自然灾害最多的国家之一。据民政部统计，在一般年份，全国受灾人口约 2 亿，因灾死亡数千人，直接经济损失达 2 000 亿元。除自然灾害外，我国的事故灾难、公共卫生、社会安全等突发事件亦时有发生。

航空手段具有快速、高效、受地理空间限制较少等优势，是世界上许多国家普遍采用的最有效的应急救援手段。大力发展我国航空应急救援能力，有利于提高我国总体应急救援水平，同时可加快航空产业发展，改善经济结构，形成新的经济增长点，促进内需，造福人民，是一项建设和谐社会、安国利民的重大战略举措。

1. 我国航空应急救援能力亟待增强

(1) “5·12”汶川特大地震中，航空救援发挥了不可替代的重要作用，也暴露出许多薄弱环节