



汶川特大地震 应急管理研究

主 编 郭 伟

副主编 王建华 罗振宇 杨继荣



四川出版集团
四川人民出版社



汶川特大地震 应急管理研究

主 编 郭 伟

副主编 王建华 罗振宇 杨继荣



四川出版集团
四川人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

汶川特大地震应急管理研究/郭伟主编. —成都:
四川人民出版社, 2009. 12
ISBN 978-7-220-08052-4

I. ①汶… II. ①郭… III. ①地震灾害—灾害防治—
研究—四川省 IV. ①P315.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 018310 号

WENCHUAN TEDA DIZHEN YINGJI GUANLI YANJIU

汶川特大地震应急管理研究

主 编 郭 伟

副主编 王建华 罗振宇 杨继荣

责任编辑	杨 立
封面设计	文小牛
技术设计	戴雨虹
责任校对	徐 英
责任印制	丁 青 李 进
出版发行	四川出版集团 (成都槐树街 2 号) 四川人民出版社
网 址	http://www.scpph.com http://www.booksss.com.cn E-mail: scrmcbsf@mail.sc.cninfo.net
发行部业务电话	(028)86259459 86259455
防盗版举报电话	(028)86259524
照 排	四川胜翔印务设计有限公司
印 刷	成都蜀通印务有限责任公司
成品尺寸	185mm×260mm
印 张	51.75
字 数	900 千
插 页	3
版 次	2009 年 12 月第 1 版
印 次	2009 年 12 月第 1 次
书 号	ISBN 978-7-220-08052-4
定 价	78.00 元

■ 版权所有·侵权必究

本书若出现印装质量问题,请与我社发行部联系调换
电话:(028)86259624

前 言

“5·12”汶川特大地震过去整整一年多了。那些逝去的生命，已经融进青山绿水，化为红花绿叶；那些寂静的山谷，已经重新喧闹，沉默的机器，已经再度轰鸣；那些撕裂的河山，已经泛起新绿，损毁的城镇，已经焕然一新。人们在惊叹恢复重建速度之快，议论地震带来了基础设施建设新飞跃的同时，似乎淡忘了曾经的伤痛和很多的失去与付出。

在经历了举国一致，气壮山河的抗震救灾之后，胡锦涛同志在全国抗震救灾表彰大会上指出：“自然灾害给人类带来磨难，同时又促使人类更加自觉地去认识和把握自然规律、增强抵御自然灾害能力，进而推动人类文明进步。一个善于从自然灾害中总结和汲取经验教训的民族，必定是日益坚强和不可战胜的。”八万多条鲜活生命的代价，过万亿财富的瞬间灭失，应当换来我国政府和人民对于巨灾应对管理意识的增强、知识的丰富、制度的完善和能力的提升；应当换来人们对于自然规律的尊重，居安思危，增强忧患意识。这就是我们要进行汶川地震应急管理研究的主旨，我们怀着一种对历史的负责，对逝者的尊重，对规律的敬畏，对未来的期许的态度来从事这项工作。

自然灾害的发生是自然规律的表现。我国是一个自然灾害频发的国家，灾害种类多、分布地域广、发生频率高、造成损失重，干部群众增强防灾减灾意识十分重要。但事实上，近年来经济快速发展以及评价体系等方面的原因，使我们在人与自然的关系上，过分迷信人的能力，疯狂攫取自然资源，轻慢对待自然；同时还普遍地存在重防范社会型突发事件，轻防范特大自然灾害的倾向。

以地震灾害为例，据国家地震局的统计，每年全球发生7级以上地震18次；8级左

右地震1—2次。中国又是世界上地震灾害最为严重的国家之一。世界大陆地震次数中国约占1/3,地震死亡人数中国约占1/2。我国历史上有记载的死亡超过20万人以上的地震:1303年山西洪洞8级地震,死亡20万人;1556年陕西华县8级地震,死亡83万人;1920年宁夏海原8.6级地震,死亡23.4万人;1976年河北唐山7.8级地震,死亡24.2万人。20世纪100年间,我国发生6.0—6.9级地震380次;7.0—7.9级地震65次;8.0级以上地震7次;8.5级以上地震2次;6级以上地震袭击的省份28个。因此,认为地震灾害十分罕见的说法是不符合实际的。

我们许多人对于地震的态度也是一种消极的态度,人们普遍的认识是:地震很可怕的;寄希望于地震预报;我不会遇到地震,遇到了就听天由命吧;地震后政府(别人)会来救我;地震后的本能反应是跑;不正确理解媒体报道,当媒体开展宣传时,往往理解是地震的前兆。

另一种对于地震的态度是:地震很可怕的;地震预报是科学难题,对地震预报持怀疑态度;我可能会遇到地震,要与地震共存;地震后政府(别人)不会马上来救我,我必须自救在先;地震后会紧张,但可以正确的避震;要求媒体对地震危险详细报道,理解地震的危险性是每个公民的权利。这种对待地震的态度显然是一种积极的态度。^①

所以,落后国家自然灾害造成的损失要大很多。在20世纪前50年,即1901—1950年,全球每次灾害性大地震死亡的人数发达国家和发展中国家均为1.2万人。但在20世纪的后50年,即1951—2000年,发展中国家仍为1.2万人,发达国家减至0.2万人。^②这种状况在地震频发的中国尤甚。中国的国土面积占全球陆地总面积的6.7%,发生的地震约占全球陆地地震的33%,但因地震造成的死亡人数却占全球地震死亡人数的将近60%。我们在面对汶川地震造成的巨大人员伤亡和财产损失的时候,不断地拷问自己,我们对于地震发生的防范和准备,是否已经做得足够多和足够好?

减灾领域有一个研究结果,无准备的灾害的直接损失,通常是用于进行灾害准备所必需的经费的数十倍。通过对汶川地震应急管理的研究,我们不难发现,在这样一条公认的地震活跃的地震带上及其周边地区,防范和准备都是明显不足和脆弱的。具体表现为房屋建筑没有避开断裂带和设防标准不够,预案制定不科学适用,物资储备欠缺,民众知识技能匮乏,应急体系不健全等等。但其中仍然不乏有许多例外。例如,彭州市白鹿镇的九年义务制学校,地震的一条断裂带正好从小学部和初中部的两幢楼房中间穿过,强大的力量把位于山边的小学部楼房整整抬高了将近3米,但整幢楼房岿然不动,基本完好。还有北川县的刘汉希望小学,在一片废墟中巍然屹立。以及安县的桑枣中

① 黄建发:《突发公共事件的应急管理》2009年5月21日。

② 同上。

学，由于震前及时对房屋进行了维修加固和组织师生演练，地震中无一人伤亡。

因此，如果说地震等自然灾害的发生是自然规律的表现，人类能做的事情首先是做好预防和准备，从而最大限度地避免悲剧的发生和灾害造成的损失。这个问题，根本上是如何认识人与自然的关系问题。人类社会的工业化和现代化带来了令人炫目的滚滚财富和繁荣，从而放大了人类对自然的作用和改造自然的能力。其实，人并不是自然的主宰，人不过是自然的成员。在自然面前，人是微不足道十分渺小的。早在一百多年前，恩格斯就在《自然辩证法》中写道：“我们不要过分陶醉于我们人类对自然界的胜利。对于每一次这样的胜利，自然界都对我们进行报复。”^①他语重心长地告诫我们：“我们统治自然界，决不像征服者统治异族人那样，决不是站在自然界之外的人似的，相反地，我们连同我们的肉、血和头脑都是属于自然界和存在于自然之中的，我们对于自然界的全部统治力量，就在于我们比其他一些生物强，能够认识和正确运用自然规律。”^②对于自然规律，我们不仅还要努力地认识把握，更要知道敬畏。在远古时代，我们的先人们虽然对自然的认识浅薄，但他们懂得敬畏自然，从而知道有备无患和防患于未然。通过对汶川特大地震应急管理的研究，我们希望促使人们重新正确地面对自然。

二

地震属于突发公共安全事件，对于公共安全事件的应急管理，是政府的重要职责。从公共行政管理事项的性质和发生状况及其机理来划分，现代公共行政管理可以体现为两个部分：常规管理和应急管理。常规管理是日常的经济社会外交等方面的管理，这种管理总体上呈现一种常态的、均衡状态。应急管理总体上是一种非常态的、非均衡状态。应急管理与常规管理的一致性在于：通过创立和维护秩序以及相关的举措，为民众提供工作和生活基本的条件和设施。应急管理与常规管理的主要区别是：不确定性、紧迫性和威胁性。因此，突发公共事件对于公共安全的危害性要大很多，因而政府应当把应急管理作为自己的重要职责。

这里就要涉及一个重要的基本问题：政府（国家）最重要的职责是什么。自古以来，从专制君王到民选政府，都要把保护民众生命财产的安全作为自己甚至是第一的责任。中国先秦时期，就有著名的“民为贵，社稷次之，君为轻”之说，这种“民贵君轻”的观点，虽然仍然是站在君主的立场上，告诫君主一定要把人民看得比自己还要宝贵，才能使自己实际上宝贵起来，但还是正确地揭示了人民是君主的必要和充分条件。

① 《马克思恩格斯选集》第4卷，人民出版社1995年版，第383页。

② 《马克思恩格斯选集》第4卷，人民出版社1995年版，第383—384页。

在君主成其为君主的要素中,人民至少是与土地并重的条件。同时,君主把民为贵落到实处,就是要承担民众保护的责任。秦始皇一统中国以后,大兴土木修建长城,首先应当是出于保护民众免受外患的侵扰。所以,修建长城应当是两千多年前封建帝王实施的应急管理的预防和准备的重大举措。秦始皇当然也不会想到,这样一项保护民众安全的工程,竟然激起了民变,演变为声势浩大的社会安全事件,导致了秦王朝的覆灭。

欧美资产阶级革命以降,政府被定义为“守夜人”和“公仆”,即民众通过选举和支付报酬等方式雇佣的用于管理公共事务的机构和人。公共事务种类很多,但显而易见,民众最关心的,是自己生命和财产的安全。联邦德国被认为是当今世界应急管理做得最好的国家,这不仅是因为德国有完整的应急管理体制,训练有素的志愿者队伍和精良的装备设施,更重要的,是公民保护的基本理念和原则。《联邦德国基本法》第一条便开宗明义地规定:“人之尊严不可侵犯,尊重及保护此项尊严为所有国家机关之义务。”人的尊严是什么?当然包括人格、人的生命和人的财产。现代国家的首要任务,就是要保护公民以及公民基本生存条件和关键基础设施免遭战争、自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件的伤害,这是国家最重要的职责所在。由于战争已经被分离出去作为国防和军事问题专门对待,而且在各国的宪法中,都被列为中央政府的职责,所以,应急管理或公关危机管理通常的含义是各级政府应对自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件的制度安排、政策举措和处置行动。在德国人看来,应急管理的核心是公民保护,公民保护就是所有旨在保护公民及其生活基础不受战争、武装冲突、灾难、其他大型意外灾情的影响,以及对上述重大事件进行预防、控制、克服的民事措施。

然而我们看到的基本事实是,各级政府更加热衷于经济增长,招商引资,项目挂帅。这显然是政府职能的错位。发展经济当然是政府的重要职责,但发展经济的目的,是为了让人民生活得更富足、幸福和安宁,背离了这样的目的,经济发展可能蜕变为一场既得利益者攫取私利和瓜分财富的盛宴。所以,如果说发财致富首先是人的内在冲动和个人行为的话,公民保护则首先是政府的责任。人类创立政府,最重要的目的是为了免受战争以及各种灾害和灾难的伤害。至少,政府对于百姓要像母鸡呵护小鸡一样,不仅带领它们觅食,而且要保护它们免受天敌和灾害的攻击。

汶川地震发生后,中国政府立即组织实施了规模空前的应急处置和救援,单是直接参与的军队就接近十万人,是和平时期最大规模的军队集结和运动。这说明,民间力量在如此剧烈的自然灾害面前十分卑微,力不从心。只有通过政府举全国之力,乃至开放国际援助,才能渡过难关。即便是民间力量,也需要政府的引导和组织。但是,我们在赞叹中国政府反应迅捷,指挥得当,组织有力,成效卓著的同时,又不得不提问:我们

的预防和准备做得如何?防灾减灾在我们施政中的地位和分量到底几何?我们希望通过对于汶川特大地震应急管理的研究,使我们的政府更加重视公民保护问题,否则,在灾难降临的时候,我们就只有听天由命了。

三

政府的第一责任是进行公民保护,但政府不可能提供百分之百的保护,这不仅做不到,也做不起。

说做不起,是政府进行公民保护是需要成本的,这个成本最终是由公民自己来负担的。公民通过承担的税负,来支付政府进行公共管理包括应急管理的费用,如果费用过大,超过民众的承受能力,民众只好放弃此项管理和服务。反过来,政府如果硬要实施某项管理和服务而超出民众的承受能力,会适得其反,甚至激起民变,这就是秦末农民起义的政治经济学原因。这也是为什么在美国开发西部的时候,会放任牛仔横行,私刑泛滥,因为民众供不起,政府管不了。如果每次灾害和灾难发生以后,民众都坐等政府的救援和帮助,请问谁来买单?

说做不到,是应急管理的特点所致。应急管理具有事发的突然性,资源的有限性,趋势的难料性等特点,总体上说具有明显的不可逆性。在时间、信息、物资等资源有限的条件下,要对局部地方突然发生的公共安全事件进行全面和有效的救援,是政府鞭长莫及和力不从心的。以生命救援为例,灾害和灾难发生后,抢救生命第一,但公认的黄金救援时间是72小时以内。在汶川地震发生后,由于信息和交通断绝,一些极重灾区救援力量进入较晚,即使进入了,如果不是专业救援队,也常常望废墟兴叹,心急如焚,爱莫能助。在以“为了安宁、收藏灾难”为主题的四川大邑建川博物馆的汶川地震馆中,收藏了一个小木凳,这是一队解放军面对埋压在废墟下的小女孩束手无策,只好轮流值班坐在小木凳上陪女孩聊天,直到她死去。这就是做不到。

无数例子和汶川地震发生后的实际情况证明,灾难和灾害发生后,最直接和有效的是民众的自救和互救。据统计,汶川地震后灾区群众早期自救互救脱险人员约占被抢救脱险总人数的80%。因此,在震后第一时间、特别是“孤岛”状态下,民众的自救互救意识和组织化程度,对于抢救生命、脱离险境十分关键和意义重大。邻里之间的救援,在救援时间上最为迅速、在空间距离上最为便捷、对居住环境最为熟悉,因而最为有效。邻里相守、有难同当,是中华民族的传统文化。灾难一旦突然降临,邻里感情往往会自发转化为主动施救的内在动力和道德义务。同时,对于配合外部救援力量有效施救也是至关重要的。

但是,现实的自救互救由于组织化和专业化程度太低,只能实施表层和浅层救援,对于深层救援,只能坐等专业救援队的到来,这个过程,常常是眼睁睁地看着一个个鲜活生命逝去。汶川地震以后,在救出了“可乐男孩”的绵竹汉旺中学,专业救援队5月14号才陆续进入,距离地震发生已经是2天以后了。在此之前,成百上千的学生家长围着倒塌的校舍声嘶力竭地呼喊自己的孩子,有的还能听到废墟深处孩子微弱的回应,但束手无策。他们能做的,只是在淅淅沥沥的雨中,撕心裂肺地守候生命的消逝。

德国以及包括我国香港的一些国家和地区的做法和经验证明,由志愿者组成的救援队,经过专业培训和精良装备,就可以胜任复杂条件下的救援工作,从而最大程度地挽救生命。政府有义务对民众开展自救知识的宣传和培训,也有责任把有意愿和素养的民众组织起来,成为专业救援队。据报道,对北京、上海、广州三地居民家庭进行的随机调查结果显示,只有46.4%的被访者认为自己在遭遇险情时具备自救能力,19.8%的被访者表示不具备自救能力,70.6%的被访者认为有必要参加逃生训练,但是只有23%的被访者曾经参加过单位或其他组织举办的逃生训练类活动,其中有83.6%的女性没有参加过任何逃生训练。现在,各种民间社团林林总总,覆盖了人们工作、生活、学习的方方面面,为什么不能组建能够更加有效地开展自救互救的志愿者组织?

所以,政府的第一位责任是进行公民保护,为了更加有力和有效地实现公民保护,政府应当把民众组织起来或让民众组织起来,使他们在公共安全事件发生以后,有能力开展自救和互救。

四

对于突发公共事件的管理,过去多用公共危机管理。公共危机的英文相近词汇是Public Crisis,强调的是危险性和危害性。陈福今、唐铁汉主编《公共危机管理》认为:“公共危机管理指的是为避免或减少危机所造成的损害而采取的危机预防、事件识别、紧急反应、应急决策、处理以及应对评估等管理行为,目的是为了提高对危机发生的预见能力、危机发生后的救治能力以及事后的恢复能力。”^①

近年来,首先是实务界更多使用应急管理,英文相应词汇是Emergency,突出的是突发性和紧迫性。黄建发提出:“应急管理是指政府及其他公共机构在突发公共事件的事前预防、事发应对、事中处置和善后管理过程中,通过建立必要的应对机制,采取一系列必要措施,保障公众生命财产安全,促进社会和谐健康发展的有关活动。”^②

^① 陈福今、唐铁汉:《公共危机管理》,人民出版社、党建读物出版社2006年版,第5页。

^② 黄建发:《突发公共事件的应急管理》2009年5月21日。

两个表述的共同点在于概括了应急管理的主要环节和任务，不同点在于前者强调了能力，后者明确了应急管理的主体是政府及其他公共机关和最重要目的是保障公众生命财产安全。所以，我们认为，后者是对应急管理定义的更为科学的表述。应急管理其实可以更简单地定义为：应急管理是政府为应对突发公共事件而创设和采取的旨在实现公民保护的体制机制法制和一系列举措行动。总之，应急管理的实质是公民保护。

无论从理论上还是汶川地震后抗震救灾的实践中，应急管理的实质是公民保护，主要有两方面的含义和体现：第一，坚持以人为本，围绕生命救援。应急管理的以人为本，就是要彰显人的生命高于一切的理念，在突发公共事件发生后，把抢救人的生命放在第一位，千方百计降低事件对于人的伤害。因此，整个应急管理从体系设计、方案制定到具体实施，都要围绕以抢救生命为中心。例如，在作建设规划的时候，要保证足够的公共绿地以作为避难场所；在建筑设计和建设的时候，要安排必须的紧急避险设施；在灾难发生以后，要千方百计地抢救人的生命并有妥善的安置，等等。尽管在对于地震的预防和准备方面我们还不能说做得很好，由此引起的教训值得我们深刻汲取，并可能在一段时间内困扰我们。但是汶川地震发生后，中国政府组织的救援行动充分体现了抢救生命第一，无论是时间空间还是力度上，都几乎做到了极致，得到了民众的肯定和舆论的赞誉。党和政府以及领导人的形象有新的提升。

第二，立足权利保障，维护人的尊严。如果说公民保护的主要表现是以人为本和抢救生命的话，那么公民保护的根本就是保障人的权利和维护人的尊严。政府和他人对于受到灾害和灾难伤害和困扰的人民实施救援，不是高高在上的施舍，而是对他们的权利的恢复和保障，从而维护人的尊严。从这个意义上说，对身陷困境的民众施救是政府的法定责任和他人的道德义务。由于突发公共事件直接危及当地当事民众的安危，这些人对于政府履职的要求常常近乎于苛刻而且对他人的漠然表示强烈的谴责就是可以理解的了。古代社会君主的应急管理行为包括赈灾、平息骚乱等，被解释为“德政”，“怀抱小民”，“皇恩浩荡”。近代以降，就成了民众的权利和政府的责任。这是历史和社会的进步。由此，古代社会的应急管理是君主的需要，是君主需要保护民众，因为没有民众，自己就不成其为君主；现代社会的应急管理是民众的需要，是民众需要政府的保护，因为没有政府的保护，就没有幸福和安宁。

当下，应急管理愈来愈具有操作性的倾向，成为一门技术学科。无论是学术界还是实务界所热衷的，往往是装备、设施、技巧、推演等等。通过对汶川地震应急管理的实证研究，我们以为，在中国，在目前，应急管理首先面对和解决的，是理论和价值问题，即什么是应急管理和怎样进行应急管理的问题。只有在这样的角度和意义上，汶川地震应急管理的实践以及对它的研究，才是对于推动我国应急管理建设有价值 and 宝

贵的。

五

2008年5月12日发生的汶川特大地震是一次多年不遇,震级高,烈度大,波及面宽,破坏性强,造成损失惨重的巨灾。巨灾不仅检验了我国政府和人民的防灾减灾观念意识和对于灾害的预防准备,而且检验了应急处置和救援的组织动员和实施成效。所以,汶川特大地震不仅是不堪回首的灾难,也是弥足珍贵的财富。

从地震发生后我国政府的应对,包括应急处置和生命救援以及灾后恢复重建来看,是十分有效和成功的,进一步确立了巨灾应对管理的理论原则和积累了宝贵的经验。为了全面总结汶川特大地震应急管理做法和经验,提升我们的应急管理能力和水平,为今后我国乃至世界的巨灾应对提供借鉴,我们怀着灾区理论工作者的责任和使命感,组织开展了对于汶川特大地震应急管的研究。根据《中华人民共和国突发事件应对法》规定,突发事件应对包括预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建等活动,我们以应急处置与救援阶段为主要研究对象。鉴于这次汶川特大地震震中在四川汶川,极重灾区10个县(市)均在四川境内龙门山地震断裂带上,我们研究的地域范围主要限于四川地震灾区。

我们研究的基本构架根据应急管理的主要环节和汶川地震后抗震救灾的客观进程和主要方面,分三部分,共十章。第一部分概述汶川特大地震发生的地区和地震的基本情况,为第一章“震区及地震概况”。主要内容包括汶川特大地震震区区域范围、行政区划、自然人文等情况,地震的形成机理、主要参数、余震发生、地质影响等情况,受灾区域的人员伤亡、经济损失、社会影响等灾害情况,以及滑坡、崩塌、泥石流、堰塞湖、火灾、污染、气象、水库等地震次生、衍生灾害情况。主要是概述震区自然、经济和社会文化情况,阐明汶川特大地震震级大、破坏力强、缺乏征兆、集中在农村的特点,说明汶川特大地震重灾区面积大、区域环境复杂、灾害涉及广泛、灾情极为严重、次生灾害频发、农村受灾严重,救援任务十分艰巨和异常困难。

第二部分,全面阐述汶川特大地震应急处置和救援阶段中各个环节和各方面的工作,包括预防与预警、决策指挥、生命救援、转移安置、医疗救治、卫生防疫和心理救助、灾区生命线恢复与堰塞湖处置、非政府力量的参与、危机沟通和媒体控制等,分别为二至九章。其中,第二章“预防与预警”。主要分析研究对这场特大地震的预防与准备,包括应急预案的制定和实施,工程设防,工作机构,避险基础设施建设,应急物资储备,应急救援队伍建设,宣传教育和演练等。对地震和余震的监测与预警,包括地震

监测设施建设和监测环境保护,震前预测和预报,应急响应,余震和次生灾害的监测和预报等。总结我们对于巨灾的预防准备和监测预警的经验教训。第三章“决策指挥”。主要分析研究汶川特大地震应急指挥体系——国家抗震救灾指挥机构、四川省各级抗震救灾指挥机构、国家武装力量(军队、武警、和民兵预备役部队)抗震救灾指挥机构的建立和运作,指挥部基本决策指挥方式、重大决策等运转情况,阐明应急决策和指挥的速度、广度和力度,以及指挥特点、资源动员部署和指挥效果,思考和研究决策指挥体系的构建和完善。第四章“生命救援”。主要分析研究从废墟中救人和紧急避难转移中基层组织与民众的自救与互救中的普遍行为模式和身份群体的行为表现、国家武装力量的动员与进入、专业队伍(地震专业救援队、消防部队、矿山救援队等)的动员与进入,以及志愿者和境外救援力量的救援情况,阐明生命救援的全国总动员到地区、条块、社会民众的大规模参与特点,分析各种救援力量的动员、组织、进入和救援作用发挥效果,探讨我国应急救援体系的建立和完善。第五章“转移安置”。主要概述受灾群众解救转移的相关决策和部署,分析基层组织和群众、武装力量在人员应急转移中的作用,概述安置的决策和安置总体情况,归纳应急时期和过渡时期的主要安置方式,分析转移安置中的困难和问题,研究转移安置的制度供给。第六章“医疗救治、卫生防疫和心理救助”。主要分析研究医疗救援面临的严峻形势与应急医疗指挥决策、伤员转运、医院的应急抢救、医疗救援队等情况,卫生防疫中灾后风险识别及应急响应阶段、卫生防疫全覆盖阶段、全面展开、巩固强化四个阶段的实施展开和效果,以及心理救援的组织、方式和成效,思考医疗救援体系、防疫应急体系和心理救助体系的完善。第七章“生命线恢复与堰塞湖处置”。主要概述灾区震前的交通、通讯和电力状况和面临的风险,分析地震对交通、通讯和电力的破坏情况和恢复所面临的困难,阐述恢复交通、通讯和电力的应急决策和抢通恢复过程,概述灾区堰塞湖的情况和处置过程,介绍唐家山堰塞湖的处置中的决策和过程,总结生命线恢复和唐家山堰塞湖处置的基本经验。第八章“非政府力量参与”。主要概述非政府力量参与应急救援的基本情况,分析各种类型的非政府力量的作用,研究应急救援志愿者体系的构建。第九章“危机沟通和媒体控制”。主要分析研究特大地震发生后政府发布信息的方式和效果,实施媒体控制的主要措施和效果,探讨危机沟通的体制机制建设。

第三部分,系统分析汶川特大地震应急管理的主要经验和教训,提出完善巨灾管理体系、提高应急处置能力的对策建议,为第十章“基本经验、主要教训及对策建议”。基本经验总结归纳了汶川特大地震应急管理表现出的高效运转的决策体制,以人为本的行动理念,富有成效的自救互救,规模空前的外部救援,因地制宜的安置模式,公开规范的传媒导向,多管齐下的灾区维稳,风雨同舟的无私奉献,共克时艰的境外援助,适

时创新的政策制度等成功做法和经验。主要教训分析了巨灾防范意识普遍较为淡薄,各级应急预案存在较大缺陷,灾区基础保障系统尚显脆弱,应急指挥和联动机制不完善,专业和科学施救的能力薄弱,对志愿者组织整合能力欠缺等问题。对策建议提出了明确应急管理的基本目标,完善应急管理的体制和运行机制,构建应急管理的动员和保障机制,形成应急管理的处置和监管机制等意见。

此外,我们还收录了能够成为汶川特大地震应急管理依据的,特别是在抗震救灾中出台的法律法规、国务院及国家机关的政策文件、地方党委政府及职能部门的政策文件作为附录,以期为研究者提供权威的和全面准确的文献资料。我们又编写了汶川特大地震抗震救灾大事记以备查。

我们力求对汶川特大地震的应急管理进行规范的研究和全面的观照,但毕竟是初步的和粗浅的。限于能力水平以及资料获取的困难,我们的认识和成果必定存在片面和错漏。我们有理由相信,我们的研究工作是具有开创性的。愿我们今天以及以后孜孜以求的努力,能够为方兴未艾的汶川特大地震应急管理研究,增添几分有意义的成果;能够为后来者的研究,提供有价值的参考。

目 录

第一章 震区及地震概况	001
第一节 震区的区域概况	001
一、区域基本情况	001
二、自然地理概况	002
三、人文地理概况	008
第二节 地震概况	013
一、地震形成的宏观背景	013
二、地震形成机理	014
三、地震主要参数	014
四、余震	016
五、地震影响	016
第三节 地震灾害概况	018
一、地震灾情发生区域	018
二、人员伤亡	020
三、物质环境破坏	021
四、经济损失	024
五、文化损失	038
六、精神损失	039
七、次生灾害	040
第二章 预防与预警	043
第一节 预防与准备	043
一、应急预案的制定和实施	043

二、工程设防	048
三、工作机构	052
四、避险基础设施建设	055
五、应急物资储备	057
六、应急救援队伍建设	062
七、宣传教育和演练	067
第二节 监测与预警	070
一、地震监测设施建设和监测环境保护	070
二、震前预测和预报	072
三、应急响应	077
四、余震和次生灾害的监测和预报	079
第三章 决策指挥	086
第一节 应急指挥体系的建立及行动	086
一、国家及有关职能部门抗震救灾指挥机构	086
二、四川省的应急指挥体系及应急行动	097
三、解放军、武警、公安消防、民兵预备役部队抗震救灾指挥机构	108
第二节 应急指挥机构运转的基本情况	112
一、应急指挥部的基本决策指挥方式	112
二、科技机构和专家参与决策指挥	113
三、重大决策指挥的主要方面	116
第三节 对应急决策指挥体系的思考	122
一、纵向上各级指挥机构职权责问题	123
二、横向上指挥机构的协调联动问题	127
三、应急信息支持系统问题	131
四、决策咨询系统作用问题	133
第四章 生命救援	135
第一节 基层组织与民众的自救与互救	135
一、应急状态下基层组织的自救与互救	135
二、在“孤岛”状态下基层组织的自救	137
三、民众的自救互救	139
第二节 各方面力量参与救援	142
一、各方面力量的动员与进入	143

二、武装力量的救援组织与行动	148
三、专业救援队伍的救援	153
四、其他力量的救援	156
第三节 我国应急救援体系建设的几个问题	158
一、各种救援力量及其作用	158
二、民众自救及其自救能力提升	166
三、各种救援力量动员和进入的机制	171
第五章 转移安置	177
第一节 人员应急转移	178
一、人员应急转移的基本情况	178
二、应急疏散转移行动的前沿指挥机构	182
三、军地联手解救转移被困群众	184
四、重灾区群众的多路径多方式转移	193
五、避免次生灾害的人员转移	196
第二节 过渡安置	198
一、灾民安置的基本概况	199
二、灾民安置的主要模式	201
第三节 转移安置中的困难和问题	219
一、转移实施中的困难和问题	220
二、过渡安置中的问题	222
第四节 转移安置的制度供给	227
一、转移安置中的法律问题	228
二、转移安置中涉及的保险赔偿制度供给	236
三、安置中的对口支援制度安排	244
第六章 医疗救治、卫生防疫和心理救助	256
第一节 医疗救治	256
一、震后医疗救治面临的情况	256
二、应急医疗救援指挥体系的建立	257
三、伤员转送	259
四、各地医院应急抢救	260
五、医疗救治队伍情况	264
六、对医疗救援指挥体系的思考	265

第二节 卫生防疫	273
一、卫生防疫工作开展总体情况	273
二、地震发生后卫生防疫实施情况	274
三、卫生防疫应急处置实施效果	280
四、对完善防疫应急体系的思考	283
第三节 心理救助	291
一、灾区群众对心理救助的需求	291
二、心理救助的组织与实施	292
三、关于心理救助体系的思考	296
第七章 生命线恢复与堰塞湖处置	300
第一节 生命线恢复	300
一、震前的交通、通信与电力状况	300
二、汶川地震对交通、通信与电力的破坏	302
三、生命线中断对救灾的影响及恢复所面临的困难	304
四、恢复交通、通信与电力的应急处置	305
五、抢通生命线的力量配置和参与机制	311
第二节 堰塞湖应急处置	316
一、灾区堰塞湖的形成及概况	316
二、堰塞湖的应急处置	320
三、唐家山堰塞湖的应急处置	323
四、对唐家山堰塞湖处置的总结	329
第八章 非政府力量的参与	332
第一节 非政府力量参与应急救援	332
一、非政府力量参与应急救援概况	332
二、对汶川特大地震非政府力量参与抗震救灾的基本评价	338
第二节 非政府力量的类别与组织	342
一、公民志愿者	343
二、企业志愿者	348
三、民间组织	350
第三节 志愿者参与抗震救灾的分析和思考	358
一、志愿者参与抗震救灾的特点	358
二、关于规范志愿服务的思考	359