

中亚各国,包括塔吉克斯坦、吉尔吉斯斯坦、哈萨克斯坦、乌兹别克斯坦。中亚地区属于自然灾害多发地区,许多地区的自然灾害都是以地震、塌方或洪水为主,但是干旱、沙尘暴、雹暴和暴风雪也定期肆虐。

中亚国家均设有应急部门,主要负责处理政策方面的问题,提供培训,管理国家灾害储备物资,在各级政府部门之间协调紧急方案的制定和实施。

中亚各国灾害管理体制的基础——俄罗斯模式

中亚各国受俄罗斯的影响,在政府管理体制中都建立了灾害紧急状态部,负责全国的灾害管理,尤其是灾害应急工作。下面将以俄罗斯为例,整体介绍一下中亚各国的灾害管理体制情况。

俄罗斯是世界上灾害事故频发的国家之一。过去10年间,由于全球变暖,俄罗斯自然灾害的年发生次数增加一倍多,从每年150起增至每年350起。去年,俄

境内仅火灾就发生了22万多起,造成1.8万多人死亡。去年,俄罗斯自然灾害有上升的趋势,从112起升到182起。环境灾害从0起增至10起;毒物泄漏和放射性应急灾害从30起升至43起;人为灾害应急从453起增至564起,而最主要的,是核电厂的灾害应急,从1起增至6起。

为了更好地处理灾难引发的事故,1990年12月27日,俄罗斯建立起比较完善的救灾救援体系,以快速有效地应对各类自然灾害事件。1994年1月10日,时任俄罗斯总统的叶利钦下达总统令,成立了俄罗斯联邦公民安全、紧急状态和减轻自然灾害部(以下简称紧急状态部),与内务、外交、国防、商务并列为俄罗斯的5大部。普京总统就任后,进一步对紧急状态部的职能进行规范和完善。作为俄处理突发事件的组织核心,紧急状态部在应对突发事件中发挥了核心作用。

主要职责。提出全国减灾政策问题的建议并制定减灾规划;在俄罗斯联邦范围内管理救援、搜索和营救;为俄罗斯各州灾害管理系统制定职责,指导各地制定减

灾纲要;指导旨在预防大规模灾难、突发灾祸和其他应急事故的减灾活动;进行特别的水底及海底活动;监管分拨给政府的抗灾资金的使用;组织人员培训,指导全俄灾害管理机构和部队应急救灾活动;组织开展广泛的国际减灾合作。

机构组成。俄罗斯联邦紧急状态部机构健全,从中央到地方,从首都到各大城市都成立了健全的紧急状态机构。紧急状态部设立:人口与领土保护司、灾难预防司、部队司、国际合作司、放射性及其他灾害救助司、科学与技术管理司、森林灭火委员会、抗洪救灾委员会、海洋及河流水下救灾协调委员会、营救执行管理委员会。紧急状态部还有若干内部设施和机构,其中比较重要的是地区性中心。紧急状态部的地区性中心分设在莫斯科、圣彼得堡、顿河罗斯托夫、萨马拉、叶卡塔琳娜堡、诺瓦西比斯克、契塔和卡巴洛夫斯克。同时,许多地区、省、自治区、县和镇都设有民防和应急司令部。

紧急状态部将俄罗斯划分为9个地区,负责89个州的救灾活动。每个州设有

分支机构。司令部一般设在有化学工厂的城镇,下辖 80 个中央搜索小分队,分队由约 200 名队员组成。

硬件建设。紧急状态部的设备十分先进,以国产为主,也进口了不少国外先进设备。有航空、工程、通信、交通、核子、生物和化学以及后方服务等先进设备,大都具有双重或多重功能。如伊尔-79 飞机既用于救援又用于灭火等工作。紧急状态部有自己的新闻机构和网络通讯系统,工作效率极高。紧急状态部每个业务工作间均有 2-3 部电话和电脑,负责处理和分析、传输从自然灾害到化学工业、电力工业的减灾及应急救事宜。

紧急状态部设立网络中心,与各分支机构和有关部门实行电话、传真和网络联系,网络中心实行 24 小时开机,数据库灾情备份分别保存在五个大的城市,以避免灾情信息毁灭。减灾指挥中心还配有专门的计算机,负责处理分析来自各分支机构或相关部门提供的信息,及时发布预警或公布灾情的相关数据,促进减灾工作的开展。

俄罗斯紧急状态部于 2001 年成立了抗灾中心,对暴雨、强降雪等自然灾害及其他紧急情况进行预测和监测。在预测或监测到紧急情况时,该中心通过下属 6 个分部迅速将有关信息通报给地方政府部门,以便及时采取有效措施应对紧急情

况。在获知强降雪等恶劣天气的有关信息后,国家道路交通安全检查局也提前通过通讯社、报纸电台等大众媒体向社会通报有关降雪的预报信息。在降雪可能导致道路能见度大大降低、地面积雪过厚并很快结冰的情况下,道路交通安全检查局会呼吁司机们减少开车次数、降低车速、规范停车等,以保障公路交通畅通和安全。

中亚各国独特灾害管理模式

原苏联和现在俄罗斯的灾害管理体制对中亚各国有着根深蒂固的影响,包括塔吉克斯坦、吉尔吉斯斯坦、乌兹别克斯坦、哈萨克斯坦等都延用了俄罗斯灾害管理模式,成立了相应的紧急状态部,负责减灾救灾工作的管理,发挥应对突发事件采取措施的决策作用,旨在保护本国全体国民、领土和企业。上自国家总统、下至各级基层机构负责实施。

在国家防灾减灾体制框架内,中央政府和地方的执行机构和其他组织共同实施救灾行动。紧急状态部在州、地区和市一级设有分支机构;州、地区和市一级部门还有民防和军事机构、应急医疗中心、应急救灾单位、消防等服务队、信息培训中心以及地方应急救护队和其他企业和组织等相关机构。

隶属于国家应急机构的组织有:国家

跨部门应急防
灾、救灾委员会、
跨部门公路运输
安全委员会、共
和国传染病应急
委员会和科学技
术委员会等。这
些机构积极有效
地将公民在自然
灾害和人为灾害
中的危险性降到
最低,提高了减
灾抗灾的国家综

合能力,对社会经济发展起到基础保障作用。然而,经济发展缓慢等消极因素阻碍了减灾救灾工作的顺利开展,同时国家层面的管理体制也存在一些明显的弊端,例如繁琐的灾情申报、评估制度,迟缓的拨发救灾救济款及物资的制度等等。

上海合作组织框架内的 救灾合作

近年来,以全球变暖为主要特征的全球气候与环境发生了重大变化,对人类的生存和社会经济的发展构成了严重威胁。全球气候变化已经成为国际社会和公众关注的热点问题,单靠一个国家的力量很难面对如此严峻的形势。为了应对全球气候变化,进一步加强区域合作,上海合作组织应运而生,其成员由中国、俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦组成。上海合作组织自成立之日起,减灾救灾领域的合作就相继展开,并不断得到加强。

中国政府高度重视和支持上海合作组织在减灾救灾领域的合作与交流,最近几年,积极推动了在该框架内开展形式多样的减灾活动。2003 年 3 月 31-4 月 2 日在中国举办了上海合作组织成员国紧急救灾部门专家级会议,磋商俄紧急状态部起草的《上海合作组织成员国政府间紧急救灾互助协定》。经过各成员国几年的磋商,《上海合作组织成员国政府间救灾互助协定》于 2005 年 10 月在莫斯科签署。2006 年 10 月 25-26 日,在北京召开了上海合作组织成员国紧急救灾部门领导人第二次会议,推动框架下的务实合作。2007 年 6 月 11 日,由民政部国家减灾中心承办的上海合作组织成员国“灾害应急管理研修班”在黑龙江省哈尔滨市和北京市召开。通过以上合作,进一步巩固了上海合作组织成员国之间的友好合作关系,深化上合组织各国在防灾、减灾、救灾领域的交流与合作。

塔吉克斯坦首都杜尚别