



从加州山火透视应急动员“硬道理”

■本报记者 程荣 通讯员 俞浩天

11月，一场山火给美国加利福尼亚州造成的人员伤亡和财产损失很大。面对姗姗来迟的救援，有人说这场山火烧出“不为人知的美国”。但从应急动员视角看，这场山火也“烧”出许多值得我们认真思考和研究的课题。本期我们邀请军队院校的动员理论专家和海外留学生，请他们从不同视角透视这场山火，以期给人启迪。



薛志亮 陆军指挥学院战略教研室副教授，硕士研究生导师。主要从事战略学、国防动员学的研究和教学。著作《国防动员战略论》《战略范式的四种基本维度》《国防战略思维误区》等。



刘斯郎 青年媒体人、海外留学生。代表作品《超级中国》系列、《真实的中国与世界》系列等。2016年赴西欧留学并走访数十个西方国家和地区，2017年开始执笔记录时代。

1. 权威高效的应急动员机制是应对灾害的关键

记者：2018年11月8日，在美国加利福尼亚州北部天堂镇发生山火，两周内造成近90人死亡，200多人失踪。加州是美国最富裕的州，为何对这场火灾灾难束手无策？是真的无能为力还是应急机制存在问题？

薛志亮：美国之所以在大灾难面前表现出“肌无力”并不是缺少实力，深层次问题出在管理机制上。

美国作为联邦制国家，在灾害应急救援上实行的是各州自行行政、联邦政府协助援助的机制。相对于迅猛发展的灾情，这套机制程序繁琐、执行力差、协调力弱，难以有效调动和集中资源适应应急救援需要，有时州与联邦之间还会因为具体事项陷入利益纠结、责任推诿，导致救援效率大打折扣。事实表明，一个国家无论大小、国力强弱，应对大灾难都需要举全国之力，仅凭一地之力往往是难以应付的。而要举全国之力，就必须建立权威高效的应急动员机制，形成包括灾情监测、反应与评估、资源调度与分配、应急救援实施、灾后重建规划实施等一整套体系和措施。

刘斯郎：2017年，我在美国某城市曾看到，遭受超强风暴两天后，倒塌的建筑物和树木周边才拉起警戒线。而此一个月，地上的碎物始终没有人处理。

和国内“有灾难大家一起上”的模式不一样，美国灾害响应工作通常由各州和地方政府负责，所以遇到重大灾害时，容易陷入救援资金谁来出、事故责任谁负责、救灾物资要不要给、补助资金要不要批等问题上，等大家商量好了，时间已经来不及了。加州山火发生之初，总统特朗普和加州地方官员在推特上并不是商讨如何救灾，而是互相指责。究其根源，是没有建立自上而下的救灾机制，中央和地方的协调不顺畅。而且在“契约式”社会模式下，各部门各负其责，互不干涉，即便面临大灾难，有其他部门愿意协助救援，也会陷入资金短缺、物资短缺等诸多现实问题中，从而影响救援速度。

2. 完备的灾害应急预案是实施有效动员的根基

记者：据悉，加州林业和消防局拥有1.2万名员工，机构规模如此之大，为什么山火损害越来越严重？

薛志亮：加州独特的地理位置，干燥少雨的气候，茂密森林长年沉积的枯枝落叶，是易发森林大火的自然条件。据记载，1933年洛杉矶就发生了格林菲斯大火，造成29人死亡。类似的大火迄今已经发生了20多起。

应对灾害历来强调预防为主，建立完善的应急预案是实施有效动员的根基。大火灾频发，折射出加州应急预案并不完备。这一点从火灾发生后的响应迟缓、撤离无序、救援不力以及灭火措施简单上就能反映出来。引以为鉴，我国各地均针对本地具体实际，建立起完备的灾害应急预案，并实

行有效管理，动态更新，确保平时依案做好应急准备，遇有灾情迅速启动，争取主动。同时强化应急响应，建立固定和机动双值一体、应急和战时双结合的值班机制，确保遇有情况，能够迅速响应、高效运转。

刘斯郎：很难用好或不好来评价美国的救灾体系。实际上，欧美国家在很早就建立一套完整的灾害应急预案，各地区也都有符合本地区特点的应急防御措施。例如，美国东南部地区民众，就很熟悉如何在飓风中自救。

此次加州山火，应急预案一开始虽然启动，但是并不有效。因为预案只告诉民众怎么保护自己，政府如何在灾难中维护秩序，却没有一套从政府到民众的防火措施。撤离预案也不完善，山火中，交通要道竟然出现人员和车辆拥堵现象。另外，美国大多数应对灾难的预案会涉及“军队”，但军队的职责是在救灾现场维护秩序，防止发生动乱，并不参与救灾。并且，美国人民财产是私有的，政府救火会优先公共区域，汽车等私有物品着火，需要自己找救火队伍扑灭。这些都是造成大火后，救援力量不足、应急预案不能有效实施的原因。

3. 严格的防火管理措施是减少灾害的有效保证

记者：很多人认为气候变化是加州山火无法控制的主要因素。那么，平时如何有效管理，减少灾害的发生？

薛志亮：有统计数据显示，在2013年至2017年间，加州发生山林野火5750起，消防员们在火灾季节疲于奔命。

虽然山火频发，但加州一直没有建立严格的森林防火管理措施。一方面，在火源管理上，仅仅停留在面向社区、居民的宣传和在森林公园张贴通告之类的简单措施上，防火防灾基本依靠民众的自觉。另一方面，加州“高危”房屋激增。此次遭大火洗劫的天堂镇建在森林里的山脊上，两侧是下降的峡谷，该镇居民老年人居多，应对紧急情况能力不足。这正是美国总统特朗普在推特上指责加州森林管理

4. 先进的监测预警手段是预防灾害的首要环节

记者：据媒体报道，11月7日夜间，大火已经在一些地方开始蔓延，但只有少数开通了火灾预警短信服务的居民收到了短信提醒。这是不是说明加州山火暴露了美国火灾预警系统的漏洞？

薛志亮：加州山火不是一下子就烧成后来这个样子的。但是，由于监测预警手段滞后，错过了最佳响应时机，再加上初期灭火和救援行动组织不力，让本来有可能控制的火情转变成了吞噬众多生命、摧毁巨大财产的燎原烈焰。

事实表明，在应对灾害上，预防比救援更重要，监测预警是预防的首要环节。遗憾的是，美国作为世界头号科技大国，尽管拥有最先进的人工智能、电子预警、航空监测等技术手段，却没有将其广泛应用于环境保护和防火救援

“太差”的原因。

惨痛教训表明，要想有效防范灾害，就必须建立行之有效的管理措施。我国长期实行森林防火期全方位严格火源管理，这一做法必须继续坚持并严格执行下去。

刘斯郎：西方国家虽然没有在灾难中“政府一定要对民众负责”的共识，但是他们对于民众的防火教育普遍做得较好，因此民众的自我防火意识很强，像居住在一些地震、洪水多发区的家庭都有自救工具。但政府受制于制度、资金问题，在防火管理上差强人意。比如说，在巴黎、罗马这样老牌的发达城市，会有不少地方的消防设施严重老化，应急车道坑坑洼洼。此外，作为政治博弈最激烈的州，加州有些措施被政治扯皮耽误了：今年初，有州议员提出，连年干旱导致1.3亿株树木枯死，若不清理将构成严重火灾隐患，但这一议案在州议会后因环保原因搁置。

应急救援只有做到常备不懈，始终保持高度戒备状态，急时才能拉得出、用得上。所以，必须制定严格的防火管理措施，保障防灾过程中的“后援力量”能够不空虚，让资金、物资、人力等必须到位。

上。在这方面，我们应该引以为训，积极发展先进技术装备，在国家和地方层面上尽快建立符合国情、省情、地情实际的智能化、全天候、立体化的灾情监测预警体系，力求把灾害控制在萌芽或初发状态。

刘斯郎：美国对灾难的监测还是比较到位的，但在预警方面，很难“及时”。从这些年的实际情况来看，多数的欧美国家在灾难来临之前都是有技术监测的，但在是否发出预警，怎么发出预警的问题上存在漏洞。这样的情况也暴露出加州山火中，当特朗普宣布危险区域大撤离之后，还是有很多民众没有撤离。美国一些媒体分析认为，除了客观的火势过大问题外，最根本的症结还是信息传达不畅通，一些民众未来得及反应就被大火包围。

这是因为美国的预警信息传播，还只是停留在电视播报、广播提醒等技术手段，政府无法通过各大电信运营商向民众群发防灾预警信息。此外，政府未能及时激活与受影响地区每部电话连接的“安倍”紧急预警系统，导致预警信息和民众接收之间产生了障碍。

国防动员体系与应急管理体系，是我国目前并存的战时和平时两大危机有效管理机制。从2016年初军委组建国防动员部，到2018年4月份国家应急管理部正式挂牌，标志着我国的平时和战时危机管理机构顶层架构初步形成。这也为我们探索推进两大体系有效衔接、有机融合提供良好契机。

坚持组织领导“统”，建立集中统一、军地衔接的指挥体系。历次重大应急救援实践证明，权威高效的军地联合指挥机构是成功应对重大自然灾害与多种安全威胁的关键。为此，应把建立高效顺畅的军地联合指挥体系，作为两个体系融合的首要抓手抓实。建议以政府应急管理部门与国防动员职能部门为主体，吸收驻军、武警、公安、气象、环境、卫生、新闻等相关部门参加，构建军地联合指挥机构。根据可能担负的任务，将国防动员应急功能融入政府应急管理体系，将应急管理处突职能纳入国防动员体系，努力推进两大体系在组织指挥上的衔接。

坚持对接机制“合”，构建功能齐

推进国防动员与应急管理有机融合

■田野

备、任务衔接的力量体系。加强国防动员和应急救援队伍的编成、专业训练、装备器材保障共建共管，能有效提升两支队伍遂行任务能力。坚持力量队伍统编，国防动员系统主要规划作战、维稳及专业保障力量建设，应急管理系统负责组织地方应急力量建设，两个系统联合制定力量队伍编组方案，形成军地通用的力量建设布局；坚持装备器材统配，制式装备纳入军队统一保障计划，应急装备融入地方渠道统筹解决，通用装备依托社会资源预征预储，全面落实应急应战力量队伍装备器材配备；坚持训练演练统管，坚持开展联合培训、联合训练、联合演练，切实增强两大力量体系合成应战、协同应急能力。

坚持政策法规“促”，健全双应兼顾、机制衔接的预案体系。国防动员与应急管理涉及军地的多个行业、部门和单位，参与主体多元，必须把国防动员机制与应急管理机制纳入法制化轨道，依靠法律的权威和约束力，促进两大体系的有机融合。在《国防动员法》《突发事件应对法》等相关法律法规框架下，根据可能担负的任务，确立平战转换机制，制定不同方向、不同地区、不同规模、不同类型的专项行动计划和方案，并随情况变化不断修改完善分支计划，逐步形成横向到边、纵向到底的军地一体的应急预案体系。

坚持保障资源“融”，建设集约高效的保障体系。保障资源是应战应急动员的根基和保证。整合财力资源，平时建设纳入各级财政预算进行保障，重大任务可提出专项申请和保障计划，为军地联合行动提供财力支撑；整合运力资源，依托民用交通运输设施，融合现代物流先进技术，建立快速运输通道；整合信息资源，构建标准统一的军地信息系统，建立常态灾情预测等多源情报信息网络体系，提高军地信息收集、风险评估、预测预报能力，实现两大体系在资源保障上的有效衔接。

(作者单位：吉林省军区)

空军与地方通航公司展开直升机救援合作——

打造空中医疗应急救援网

■本报记者 杨明月 熊华明

11月25日，一架AW119航空救援直升机，降落在湖南衡阳联动保障部队第922医院，紧急转运南部战区空军某场站警卫连战士小陈，前往500多公里外的湖北武汉，到中部战区总医院就诊。

当天上午，上海金汇通航有限公司(以下简称金汇通航)呼叫中心收到紧急求援后，立即通知株洲基地执行救援任务。救援直升机在空中飞行147分钟后，于15时零3分降落在中部战区总医院。此次跨省航空救援的顺利完成，为小陈的救治争取了宝贵时间。

通航产业与空军专业相通、联系紧密，是军民融合深度发展的天然载体和代表性产业。随着我国低空空域的有序开放，空军各级顺势而为，加强与地方通航企业合作，携手构建空中医疗应急救援网。

10月24日，南部战区空军某部与金汇通航展开对接洽谈，双方就航空救援医疗体系在部队的嫁接达成初步共识。

10月26日，中部战区空军与金汇通航签署战略合作协议，并依托金汇通

航开办直升机医疗救护培训班，提高卫勤干部的救援能力……

金汇通航公司成立于2006年，是一家以专业医疗构型直升机为载体，提供“及时响应和常态化”院前救援和医疗转运等服务的机构，部署直升机59架，与全国900多家医院和120急救中心签订了合作协议。

空军部队点多面广线长，许多连队驻地边远偏僻，官兵患急重病难以实现“就近就医、及时救治”。空军

部队与金汇通航展开战略合作，将有效解决伤病官兵后送困难的问题。

今年以来，金汇通航也加快军民融合战略步伐，不断强化与空军部队的合作方式及渠道。

“我们也离不开空军部队的支持。”金汇通航河北分公司总经理刁国荣说，“公司的每次救援飞行都得到空军部队的大力支持，申报的航线都会第一时间批复。对于飞行救援来说，快一分钟都会挽救一个生命。”

“我们与通航企业进行直升机救援合作，在新的领域开启了军民融合新篇章，将会更好地造福官兵、更深地服务社会。”中部战区空军保障部卫生处领导介绍，军地合作也为战时构建全区域、立体化、快捷高效的医疗救援体系提供了有益探索。

近日，金汇通航派出救援直升机参加中部战区空军组织的实战化演习。上图为金汇救援直升机与空军战机进行联合救援课目训练。

姚兴华摄



图解 应急管理



我国应急管理事业的发展历程



发达国家应急管理模式



资料：俞浩天 制图：唐硕