

澳大利亚应对地震灾害及灾后重建的策略

高 凯

(江苏省生产力促进中心, 南京 210042)

摘 要: 本文针对我国四川省地震的救助工作转入灾后重建阶段的实际需要, 广泛地收集、整理和总结了澳大利亚紧急情况管理局灾后(包括地震)重建的一些做法, 包括: 重建计划的制订、重建的管理、基础设施的重建、重建的工作标准, 并用昆士兰州遭受LARRY台风袭击的实际案例, 介绍了澳大利亚昆士兰州赈灾领导小组的一些做法, 供我国四川省地震灾后重建工作参考。

关键词: 澳大利亚; 灾后重建; 计划; 管理; 标准; 案例分析

澳大利亚的紧急情况处理、救援及灾后重建工作由澳大利亚国家紧急情况管理局负责(Emergency Management Australia, EMA), 有多个政府部门共同参与, 如澳海洋安全局、国家气象局、国家救济署、农林渔业部、国防部、家庭住房、社区和土著人事务部、地质科学局、联邦警察局、外交部、红十字会等。

澳大利亚国家应急管理体制共有四大部分: 预防、事前准备、快速响应和灾后重建。针对目前我国四川地震的救助工作已进入灾后重建工作, 根据EMA《灾后社区重建Community Development in Recovery from Disaster》及《重建Recovery》等相关资料, 本文重点介绍澳大利亚灾后重建工作的一些做法。

一、重建计划的制定

1. 目的

制定计划的目的是加快重建工作。各级政府部门都要有其相应的重建计划, 且在制定计划时要牢记, 各部门的计划只是重建总体的一部分, 要有通盘考虑的思想。

2. 制定

制定重建计划需遵循的原则:

- 要有效管理重建工作;
- 要既快又好地促进个人、社区和基础设施

的重建;

- 尽可能让所有相关机构参与到重建工作中;
- 让参与重建工作的机构拿出详细的工作方案;
- 要经常对计划进行评估和调整;
- 要尽量让社区的人参加到重建工作中;
- 明确关键部门的责任和任务;
- 制定出恰当的资源分配计划;
- 制定出重建工作管理结构和管理流程, 并越简单越好。

重建计划至少要包括下列内容:

- 行动机制;
- 责任与任务;
- 重建服务;
- 资源分配与安排;
- 管理机构与流程。

重建计划要定期回顾、检查, 并做相应调整。

二、重建的管理

重建的管理涉及四大任务: 前期准备、需求评估、资源管理和信息管理。

1. 前期准备工作包括:

- (1) 与当地(县、市、州)政府应急管理局联络;
- (2) 与救灾管理委员会和相关机构联络;

(3) 更新和维护重建计划;

(4) 执行重建计划;

(5) 更新通讯录。

2. 需求评估

需求评估包括: 灾害影响、现有人口情况、现有可利用的资源等。

3. 资源管理

重建的资源包括: 场地、设备、车辆、办公设施、资金、工作人员、志愿者等。

物资的管理要注意不要浪费, 并做好相关记录, 保证重建工作高效、节省。

人力资源的管理要注意充分发挥其他机构和志愿者的作用, 因为在灾害发生后, 工作环境恶劣, 体力消耗较大, 需要经常轮换工作, 仅仅靠专职救援队伍是远远不够的。

4. 信息管理

信息管理对重建工作非常重要。信息管理不仅要发布给社区, 还要注意收集政府、应急管理局及受灾社区的信息。对受灾社区提供的信息, 不仅要包括重建服务和计划, 还包括为个人、团组和社区提供相关联络服务。

有效的信息管理对灾区重建工作有较大的促进作用。

三、基础设施的重建

1. 原则

- 尽可能多让原社区的人员参与, 包括决定、战略、供给、劳动力和专家;

- 学会从问题中学习。如果某项工作未能达到预期效果, 那么争取把它做得更好一点, 因为可能下一步工作中还会遇到类似的困难。

- 不走捷径。严格按照规定和流程开展工作。因为“临时处理或措施”, 往往不是长久之计, 今后还需要投入人力去把这些“临时处理或措施”查找出来进行修补, 这样会浪费更多的人力和精力。

2. 调查

调查工作是重建工作的开始。包括了解灾害的程度和范围, 哪些东西需要重建。

3. 设计

设计是高效开展重建工作的关键, 包括满足

眼前的急需和社区的长期需求。

4. 梳理现有资源

对现有的资金、设备、供给、人员和其他支持性物资进行梳理, 并按计划安排, 以保证下阶段重建工作的顺利进行。这项工作最好有当地社区参与来完成。

5. 调运

将相关物资调运到需要重建的灾区。由于受灾害的影响, 通常运输工作会受到很大的影响, 因此高效的后勤运输计划是重建工作初期阶段的关键。

6. 安装

按照前期的设计, 进行安装。本阶段的关键是要有工程监理人员, 以保证工程高质量、长期使用。另外, 必要的文件要注意保存, 以备今后在运行使用中查询相关信息。

7. 监督、检测和评估

要有专门的部门负责监督工程的质量和进度。工程完工后, 要根据计划设定的目标和要求, 对工程的质量和效果做检测和评估, 如某些指标达不到要求, 要对工程做及时的补救和调整。

基础设施中电力设施的重建是关键, 及时恢复电力供应对恢复人们的正常生活和工作的开展具有重大意义。

四、重建的工作标准

所有重建工作都要按照下列标准来进行, 以保证社区的长期安全:

- 在重建的初期阶段, 哪些应急措施和项目必须显著标明出来, 并有相应的更改计划, 以便在适当的时候, 将它们升级为永久性的设施。

- 必须有周全而详细的设计。

- 关于保险——灾害过后, 大量的保险公司会来定损。因此, 相关部门应把有关保险公司召集在一起, 定出比较统一的理赔标准。

- 运用恰当的技术力量——志愿者在重建工作中无疑是一支不可或缺的力量。因此, 必要时经过适当的培训才能使用, 否则将可能带来返工等麻烦。

- 监督工作至关重要。要保证重建工程的质量, 必须有一支监督队伍。如果重建时人手紧缺,

可以培训一批专门从事监督工作的人员。

- 相关文档的建立是重建工作重要的一环。文件资料可追溯当初的决定，记录重建过程中做了哪些工作，并可告知今后的使用者“谁、什么、为什么及在哪儿”做了工作。

- 计划的批准。在重建工作中，仓促地同意和不应有的让步，可能会给重建的工程带来质量隐患，也不符合社区的长期利益，所有工作必须按一定的审批流程来开展。

五、案例介绍——昆士兰州遭受LARRY台风袭击灾后重建工作

2006年3月20日，昆士兰州遭受了严重的热带风暴袭击。遭灾范围超过17 000平方公里。昆士兰州政府开展了下列赈灾工作：

1. 成立赈灾领导小组

灾难发生后，昆士兰州政府在12小时内成立了赈灾领导小组（Recovery Task Force）。由参与和组织过赈灾工作及参加过2000年悉尼奥运会组织工作的相关人员组成，并吸纳了澳大利亚保险业的代表参加。该赈灾领导小组制定了赈灾战略。

2. 针对赈灾战略，提出具体赈灾工作路线

赈灾战略制定好之后，下一步的工作就是拿出战略路线图，主要包括以下一些内容：

- 已经开始的福利性的救助工作必须进行，不能停顿。如果需要，应尽快制定下一步的福利性的救助计划。其他重建工作不能影响为灾民提供的这些基本救助工作。

- 由于缺乏人类基本生存物资，并且当地工厂倒塌，因此，赈灾领导小组必须缓解“灾民逃离家园”的压力。

- 为防止“灾民逃离家园”，首要问题是解决住房问题和就业安置。

- 采取措施，恢复生产，振兴当地经济。

- 赈灾领导小组必须与当地骨干力量（stakeholders）合作，以咨询、协商和透明的方式开展工作。

- 赈灾领导小组要不断对现行的赈灾工作系统的效率和成效进行检查，并及时作出相应调整。

3. 提出赈灾计划

赈灾计划包括：灾民服务、重建、环境和通

讯等。在做计划时必须牢记这些计划之间的相互关联。

4. 恢复社区服务、关注灾民健康和心理安慰

因为停电及金融机构遭到破坏，灾后政府应该给每个灾民一些少量现金，并给他们提供卫生（健康）医疗服务、临时住房及食品。

5. 呼吁公众捐款和提供帮助

呼吁公众及社会团体、国际组织给予捐款，并参与救援。

6. 住房和建设指挥部

这次灾害共损毁19 000间民居及大量商业用房。虽然住房重建工作看似单纯，但在灾后住房的重建工作往往与其他急需重建的工作交织在一起，包括满足人们的需求和经济的恢复。

7. 重建协调中心

重建工作有其重要性、复杂性和紧迫性。重建协调中心可以作为代理机构，了解住房的修复情况、检查修复的质量，跟踪进度。同时大量的保险公司可以到重建协调中心与被保人商谈赔付问题。

8. 经济恢复和就业

按照国家抗灾协议（National Disaster Relief Arrangement, NDRA），澳大利亚紧急情况管理局（EMA）给昆士兰工业界紧急划拨了赈灾款，帮助灾区恢复生产，并为受灾企业提供了减息贷款。

9. 环境

台风除给建筑物、基础设施和农作物带来损害之外，也给美丽的昆士兰的环境带来了巨大损失。因此，灾后的重建工作专门为修复环境制定了两项计划。一项计划是“农场清理行动”，旨在清除由台风刮到田里的杂物；另一项计划是“河道杂物的清除”，旨在清除由台风刮到河道里的杂物。这两项计划给昆士兰带来了就业机会，并培训了一批人员。

10. 公众沟通与参与

媒体在灾后的恢复重建工作中的作用至关重要。如果媒体不知道政府做了什么、正在实施什么计划、已投入了哪些资源到赈灾工作中，那么就会失去很多机会，且可能给灾民带来误导。媒体的工作必须与赈灾工作紧密结合在一起。

这篇报告的最后，作者还对未来赈灾工作提

出了建议,主要包括以下几方面:

- 在赈灾过程中,赈灾计划的制定和相关准备工作应尽可能有非政府组织及志愿者参与,并协同工作;

- 在今后的赈灾工作中,应尽早考虑将“重建协调中心”与“一站式服务商店”建在同一地点;

- 灾后应尽可能让灾民收听到广播,尤其在没有电力供应的情况下;

- 在今后遭受大规模的灾害后,赈灾工作应考虑将媒体服务中心建在一起,以便不同的媒体可以共享一些当地信息资源,因为多数媒体对当地的情况并不熟悉;

- 赈灾工作最早、最重要的任务是制定出协调的、实用的和弹性的公告计划,让公众了解到灾区需要什么,以便公众及时提供相应的帮助。

关于昆士兰遭受LARRY台风袭击后赈灾详情

可登录: www.thepremier.qld.gov.au/library/pdf/cyclone_larry_final_report/1.Final_Cyclone_Larry_Report.pdf

虽然由于澳大利亚地广人稀,每次灾害发生后,受影响的人数与我国这次四川地震是无法相比的,灾后重建工作相对比较简单。但上述重建规范和重建工作案例,值得我国相关部门借鉴和参考。■

参考文献:

- [1] 澳大利亚紧急情况管理局网站: <http://www.ema.gov.au/>
- [2] 澳大利亚紧急情况管理局刊物《Recovery》
- [3] 澳大利亚紧急情况管理局刊物《Community Development in Reconvry from Disaster》
- [4] 昆士兰州政府关于LARRY台风赈灾报告: www.thepremier.qld.gov.au/library/pdf/cyclone_larry_final_report/1.Final_Cyclone_Larry_Report.pdf

Study on the Strategy for Recovery after Earthquake and Other Disasters in Australia

Gao Kai

(Jiangsu Productivity Center, Nanjing 210042)

Abstract: Considering the process of Sichuan Earthquake rescue work transferring from life rescue to recovery and reconstruction, with massive work of information collection, sorting and analysis, this paper focuses on the practice and experience on recovery measures taken by Emergency Management Australia (EMA), which includes recovery planning, recovery management, repair and reconstruction of infrastructure, making standards of recovery work and so on. Furthermore, with a case study on the severe tropical cyclone Larry, this paper introduces the measures and activities taken by Queensland's Government Operation Recovery Task Force after the devastating cyclone Larry occurred in Queensland in 2006. It provides a lot of information and useful management experiences to the people engaging in the ongoing recovery work in Sichuan.

Key words: Australia, recovery, planning, management, standard, case study