

日本阪神大地震后应急措施

对完善中国灾害应急体制的借鉴意义

孙继强 刘志强

摘要:1995年1月发生的“阪神大地震”是日本自1923年关东大地震以来受灾损失最惨重的一次。在这次破坏性超强的地震发生后,日本政府立即采取了一系列应急措施,展开了救灾工作,取得了一定成效,但这些应急措施还存在一些不尽人意之处,致使救灾效率和成效大打折扣。我国应该借鉴日本的经验教训,建立一个完善的灾后应急管理体制,方能为救灾提供制度保障,从而最大程度减少灾害带来的损失。

关键词:阪神大地震 应急措施 应急管理体制

基金项目:公益性行业(气象)科研专项经费“气象科普体系建构研究”(GYHY200306064)。

[中图分类号] C916 [文献标识码] A [文章编号] 1672-4828(2014)01-0100-05

DOI: 10.3969/j.issn.1672-4828.2014.01.014

孙继强,南京信息工程大学语言文化学院日语系副教授,博士(江苏南京 210044);刘志强,南京信息工程大学语言文化学院日语系讲师(江苏南京 210044),南开大学日本研究院博士生(天津 300071)。

日本地处环太平洋火山地震带,特殊的地理位置使其地震灾害不断,除了2011年3月11日发生的东北地区里氏9级特大地震灾害之外,其中1995年1月17日发生的里氏7.2级的阪神大地震^①是自1923年关东大地震以来规模较大的一次地震。这次地震共造成6432人死亡,3人失踪,43792人受伤,数十万人无家可归。根据国土厅的不完全调查,截至1995年2月14日,地震带来的直接经济损失高达九兆六千亿日元,其中建筑物损失约为六兆三千亿日元,交通设施损失约为两兆两千亿日元,基础设施建设损失约为六千亿日元,其他约为五千亿日元(日本内阁总理府阪神淡路复兴对策本部事务局,2000)。

灾后,日本政府立即采取了一系列应急措施,并走上了灾后重建的复兴之路,尽管耗时长达10年之久,但在这一过程中日本的相关法律、体系和制度日趋完备,对日后复兴起到了积极的推动作用。

^①关于此次地震的称呼有多种,由于震源位于兵库县南部,日本气象厅始称“平成7年(1995年)兵库县南部地震”,但随着受灾范围不断扩大,于1995年2月24日由内阁决议改称为“阪神淡路大地震”,国内也有“关西大地震”、“阪神地震”等称呼,本文采用“阪神大地震”的说法。

一、第一时间启动应急措施

由于灾区医疗资源严重匮乏,加之灾区道路受损严重,因此伤员陆路转移困难重重。因此,消防、自卫队、海上保安厅等部门均派出了多架次直升机飞赴灾区负责伤员的运送。值得一提的是在这个过程中,兵库县急救医疗信息中心及时发布相关医疗信息,并积极联络邻近医疗机构收治伤员,起到了协调和组织的作用。此外厚生省也向灾区救援机构提供了具有收治病员条件的医疗机构名单。

多部门的积极参与以及行之有效的协调机制对灾后救援工作起到了积极的作用。

灾后灾民救治中最重要的是保障灾民的生活供应。各部门动用包括飞机、汽车、船舶等运输工具于地震当日紧急调运水、食品和药品等必要物资。其中,截止到18日22时消防厅共向早去运送毛毯96000千条,面包253000个,饮用水139000瓶;水产厅则出动船舰13艘,运送物资228吨;海上保安厅出动巡逻艇282艘,飞机115架,运送饮用水12300吨,毛毯12000条,以及大量的药品、食品和日用品。各航空公司出动航班341架次,运送救援物资1027吨(日本内阁总理府阪神淡路复兴对策本部事务局,2000)。这些救援物资的及时到达为灾后救援奠定了基础。

要使救灾物资及时到达灾区,运输系统的保障也就成为此项工作的重中之重。灾后交通部门派出警力勘察道路受损状况,并实施交通管制,除紧急物资运输车辆允许通行外,其他任何车辆禁止通行,并动用警车为救灾车辆带路,以力保救援通道畅通。

要加快救援进度,就必须对已损坏的道路进行修复。为此,高速公路管理部门加班加点,加快施工进度,在最短的时间内修复了阪神高速公路和相关国道。此外,各交通部门还实现了道路信息的共享,向救援车辆以及附近居民发布道路状况,并呼吁非救援车辆不要占用道路资源,从而确保了救援物资的运输。

同时,政府各相关部门也纷纷采取措施调配救援物资。农林水产省在设立于神户市的农林水产消费技术中心内设立“食品供给现场对策本部”,负责食品、饮水、蔬菜的供应。厚生省则动员社会医疗机构调配灾区急需药品,同时为保障灾区应急供水,还动员自来水公司提供给水车757辆、储水罐10万个、水袋21万个、袋装水39万个。通商产业省则号召社会各企业向灾区捐助包括水、罐头、毛毯等在内的生活必需品。自卫队出动炊事车为58万灾民提供饮食,此外还设立给水点,提供约54000吨饮水。日本红十字会则紧急调配了6万条毛毯、3万套日用品、30万人的饮食以及40万个防尘口罩等物资。

除了政府相关部门以外,社会各界力量调配的救灾物质纷纷涌向灾区。为此,兵库县特别成立了“救护物资储备基地”,负责全国各地救援物资的集中、保管。由企业和社会团体派出的志愿者以及自卫队员对物资进行登记之后分发给各地受灾群众。

除了提供基本的饮食之外,保障避难所以及临时住宅也是灾后重建的重要内容。在地震当日,大量灾民聚集到学校、市政府、公园等公共设施避难,仅兵库县,避难所最多时达到1153处,避难人数达到317000千人。避难所不但为灾民提供饮食和容身之处,还能提供充足的医疗救护和精神抚慰。

然而避难所仍无法满足灾民住宅需求,建设临时住宅也就成为灾民安置工作中急需解决的问题。兵库县在地震第二天决定建设应急临时住宅,随后派出工作组调查房屋倒塌情况,同时在避

难所展开现场调查,根据调查结果,决定原则上向失去房屋的所有居民提供应急临时住宅,并确定先期建设3万套住宅。后来根据实际需求,又向政府紧急追加了18300套,最终兵库县的应急临时住宅共建设48300套,基本满足了灾民的安身需求。

这些临时应急住宅房租免费、水电费由个人负担。每套住宅设两个房间,内有厨房、洗澡间和厕所等基本设施。为解决低收入者住房问题,政府还在灾后重建公营住宅,这类住房由单间格局到四间格局共4个种类。入住者多为灾前居住在月租金4万日元以下廉租房的低收入人群,还有约17%的入住者是灾前月租金2万日元以下住宅的居住者。此外政府还在郊区建设了房租特别便宜的住宅,最便宜的单间月租金仅为6000日元(艾萌,2008)。

二、应急措施的成效及不足

阪神大地震后,一系列应急措施取得了一定的效果,为救灾和复兴打下了良好的基础,其中有一些好的经验和做法值得我国借鉴。

首先,注重信息的收集、整理并及时公布。震后,无论是日本气象厅还是自卫队、警察厅、消防厅等救灾部门开始都将重点放在了震灾信息的收集和整理上。位于震区的地方行政部门在恢复职能之后也开始在相关部门的指导下投入赈灾,其中兵库县都市住宅部等部门统计了地震受灾情况,并对震后急需物品、震后灾民急需信息、震时人们反应等状况进行了详细调查。这些详细数据对救灾物品的调拨、灾民安置以及防灾减灾提供了依据,并对日后灾后重建和灾害应急管理的完善起到了积极的推动作用。

其次,积极开展心理救助和心理干预。地震给人们的生命和财产带来巨大损失,由此造成的心灵创伤更是难以在短时间内治愈,因此灾后除了对灾民提供必要的医疗救助之外,还应开展心理辅导和心理干预,以保证灾民的心理健康。在阪神大地震后,日本社会各界积极对灾民进行心理干预,主要做法有:面向保育员及幼儿园教师等开展心理治疗和辅导,从根本上保证幼教的健康发展;开通心理咨询热线,及时为灾民疏导心理问题;提供娱乐设施,举办娱乐活动,同时发挥灾民自助组织的积极性,安排集体聚餐会和民间节日庆祝会,邀请包括演艺界、体育界人士慰问演出。这一系列措施不但能够在一定程度上冲淡灾民的消极悲观情绪,还能起到自我治愈的效果。在政府与民间组织的合作、灾民的自我管理和社会支持的合力下,灾民的精神安定和心理健康得以良好恢复。

第三,建立政府主导、地方主体、民间参与的多元化救灾体系。在应对特大灾害过程中,政府以其掌握的丰富资源毫无疑问地居于救灾的主导地位,完善救灾机构、加强部门协调、调运救灾物资、接受海外援助、确立救灾方向等都离不开政府的指挥、指导和协调。例如在阪神地震中成立的诸如“非常灾害对策本部”以及稍后成立的“阪神·淡路复兴委员会”等均由政府要员担任负责人。在政府的主导下,地方政府及各部门构成救灾主体,执行政府的决策,实施现场救治,并及时将各种信息反馈,以帮助政府完善、修订救灾决策。然而仅靠政府和地方团体的努力是不够的,尤其在震后道路设施、通讯设施不畅的非常时期,政府管理结构僵化使得决策的传达和实施大打折扣,这就需要发挥民间团体灵活、机动、迅速的优势。据统计,在阪神地震后一些民间组织迅速在灾区设立了指挥中心,协调从各地赶往灾区的诸多志愿者团体的活动开展救灾工作。据统计,先后有130

万名志愿者参加了这次救援活动,震后3个月内,由志愿者募集的善款达到1600亿日元,每户受灾家庭最多可以得到50万日元的捐款(田晓红,2008)。

第四,多方筹措资金,保障赈灾财政支出。首先,鉴于阪神大地震的毁灭性后果,日本政府根据“应对重大灾害的特别财政援助等相关法律”,将其定性为“重大灾害”,并采取了相应的财政措施,对公共设施、农田水利设施、农林水产、中小企业、机关学校的修复工作提供资金支持。内阁会议还通过决议,要求政府金融机构对中小企业提供低利融资服务,以帮助中小企业尽快摆脱地震的不利影响。此外,政府还制定了针对阪神大地震的“特别财政援助法”,对基础设施、教育机构、神社寺院等的重建实施不同程度的财政支援,其中教育、医疗机构所需资金的2/3由国库支出,而国库对交通道路、饮水系统等提供的财政支援则高达80%以上(日本内阁总理府阪神淡路复兴对策本部事务局,2000)。

日本的震后应急管理体制发挥了重要作用,为救灾开展与日后重建工作打下了良好的基础,但其中也存在着一些不尽人意的地方。其中最为诟病的当属信息不畅通以及救援效率的低下。日本的地震预报工作由科技厅负责,观测则由气象厅以及大学和相关科研机构承担,而防灾救灾的主管部门却是国土厅,救灾防灾职能部门过于分化,缺乏一个强有力的指挥中心,不仅加大了信息传递的成本和时间,更导致信息传递通道的不畅通。例如地震发生20分钟后,日本首相才通过电视新闻知道发生了地震,而第一次到达首相官邸的灾情报告已经是震后2小时。

此外,救灾体制的缺陷导致救灾行动的迟缓。尽管自卫队早已接到灾情报告,但根据日本自卫队相关法律规定,没有首相命令或县知事邀请是不能擅自出动的,这就造成了兵库县知事在地震发生后的4小时才请求自卫队帮助。加之集结和准备的需要,自卫队救灾主力在第二天才开始开进灾区。救灾体制方面存在的上述种种弊端致使震后救灾效率大打折扣,正如《朝日新闻》在社论中指出,“以首相官邸为中心,各个行政官僚机构其政治指挥能力没有真正发挥出来”。

三、对完善我国灾害应急体制的借鉴意义

我国也是一个地震灾害频发的国家,2008年的汶川大地震是新中国成立以来破坏性最强、波及范围最广的一次地震。截至2008年9月25日12时,汶川地震已确认69227人遇难,374643人受伤,失踪17923人,直接经济损失达8452亿元人民币。在面临巨大灾害时,行之有效的应急管理体制是救灾和重建工作有序开展的重要保障,为此应该借鉴日本阪神大地震的经验教训,不断完善我国的灾害应急管理体制,为防灾、救灾和重建提供制度支持。

首先,加强救灾法律体系的制定和完善,为救灾提供法律保障。日本政府非常重视依据法律对灾害危机进行管理,构建了完善的防灾减灾法律法规体系,按照法律内容和性质分为基本法、灾害预防和防灾规划相关法、灾害应急相关法、灾后重建和恢复法以及灾害管理组织法等五大类,共由52部法律构成。而我国目前防灾救灾灾后重建方面法律法规体制尚不完善,针对灾害防范与救助的法律主要有《防震减灾法》和《突发事件应对法》,但多为原则性的解读,有待进一步完善。

其次,保障信息通道畅通无阻。救援体制能否最大限度地发挥作用,在很大程度上取决于决策机构能否及时获取全面、准确的灾情信息,而灾情信息的传递则需要一个畅通无阻的信息系统。作为救灾主体的政府只有及时获取信息才能制定行之有效的救灾措施,才能使社会力量形成

合力,最大程度降低地震的损失。此外,信息通畅对减少灾民恐慌、防止次生灾害等也发挥着重要作用。据统计,阪神大地震后,人们最需要了解的信息中,居于前三位的分别是余震信息达39.5%,生命线系统信息为34.3%,安全信息为28.6%(杨光、沈繁鑫,2005)。不难看出,这些数据都与灾后安全息息相关,表明如果救灾部门能够及时向社会公布相关信息,则可在很大程度上减少二次灾害带来的损失,同时对稳定灾民心理、维护灾区稳定具有重要意义。

第三,加强防灾救灾宣传,提高公民防灾意识。鉴于阪神地震的教训,日本政府加强了防灾救灾相关的教育、训练和宣传,在中小学将防灾救灾内容纳入到日常的教学体系中,并定期开展防灾训练,既提高了危机意识,也培养了自救和逃生能力。同时日本内阁将每年的1月17日定为“防灾和志愿者日”,开展一系列活动普及防灾知识。目前我国的防灾教育和训练十分欠缺,这也造成了公民危机意识的淡薄,致使在面临自然灾害时惊慌失措,从而错失逃生机会。为此应该在各级机关、学校开展逃生训练并使之常规化。在汶川大地震中四川安县桑枣中学虽然校舍破坏严重,但由于平时经常训练学生防震逃生,结果师生无一人受伤,这从侧面说明防灾训练的重要性不容忽视。同时还要发挥社区、街道的组织功能,对市民以及基层防灾组织进行积极的指导和建议,给这些组织创造好的活动环境并在防灾器材等设备上给以资助。

第四,加大财政投入,完善地震观测和研究体制。目前为止,尽管地震预报仍是一个全球性的难题,但日本依然不惜花费巨额资金加大大地震预警研究,东京大学地震研究所在东京湾和静冈县的伊势湾投放了高精度的地震感知预警仪。同时中央防灾会议还和日本最大的电信公司NTT合作,于近年启动了全国地震预报系统。该系统在地震初期,能够迅即启动预报系统,并迅速向手机用户和各大电视台发出地震警报。中国地震研究机构也在努力提高预警水平,但其力度依然不够,资金投入明显偏低,其公信力也不为民众所认可。各级政府应该拿出专项资金在全国各地尤其是地震活跃地带设置观测点和预报设备,多方收集相关数据并交由专业机构进行分析整理,定期发布研究报告,从而提高预警能力。

四、小 结

日本阪神大地震后的应急措施收到一定成效,但也存在诸多不足。借鉴日本的经验教训,完善我国的应急管理体制是救灾减灾的要求。我国应该在前期加强危机意识和防灾教育的基础上,坚持科学规划,加快立法进程,强化机构职能,明确各级部门的权责主体,发挥政府强有力的调控和协调能力,建立一个完善的灾后应急管理体制,方能为救灾提供制度保障,从而最大程度减少灾害带来的损失。

[参考文献]

- [1]艾萌,2008,《日本阪神大地震灾后重建经验》,《中国农村科技》第6期。
- [2]日本内阁总理府阪神淡路复兴对策本部事务局,2000,《阪神淡路大震灾复兴志》,大藏省印刷局。
- [3]田晓红,2008,《阪神大地震后重建给我们的启示》,《社会观察》第7期。
- [4]杨光,沈繁鑫,2005,《日本阪神地震灾害的一些调查统计数据》,《华南地震》第1期。
- [5]杨小川,杜玲莉,2010,《中日地震灾害对比研究——以汶川和阪神大地震为例》,《产业与科技论坛》第9期。

编辑/杨格鉴