

联合国国际搜救组织及其运作机制

[作者：郑双忠 邓云峰 文章来源：《现代职业安全》 点击数：1379 更新时间：2006-3-7]

编者按 进入新世纪以来，突发事件层出不穷。从印度洋大海啸席卷南亚和东南亚到奥尔良飓风毁灭城市，从禽流感肆虐全球到恐怖袭击，各种危害把人类推到了面对危险的最前沿。如何处理突发事件，将风险降小到最低，已成为各国迫切需要解决的问题。在这方面，一些发达国家已建立了比较成熟的搜救管理机制。他山之石，可以攻玉。了解国外的经验，对我们来说具有一定的借鉴意义。我们将陆续介绍一些国家和地区的搜救组织及运行机制。

国际搜救咨询小组（International Search and Rescue Advisory Group, INSARAG）成立于1991年，是由联合国及许多参与国际搜救的国家共同努力组建的一个组织，任务是发展高效的国际协作关系，并在自然灾害及人为灾难发生时进行及时救援并给予人道主义的救助。国际搜救咨询小组的活动，包括改进应急响应措施、交换提升国际间应急救援队伍的协调作业程序与训练等信息。

国际搜救咨询小组

联合国人道主义事务办公室

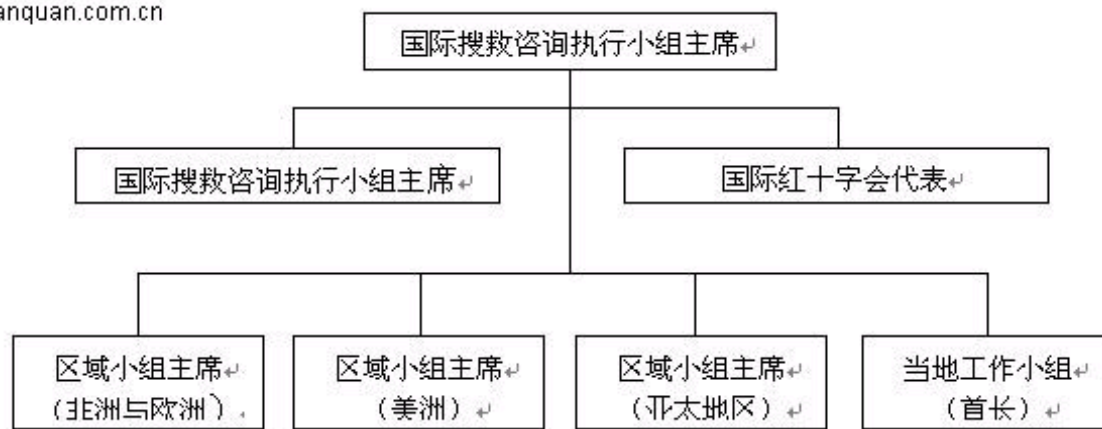
国际搜救咨询小组是联合国人道主义事务办公室下属的组织，联合国人道主义事务办公室通过设在日内瓦的灾难响应分处建立了一套应急响应系统，以协调国际组织面对自然灾害紧急事故发生时的应急救援行动。当灾难来临时，联合国人道主义事务办公室可以促进国际间正在进行搜救救援队伍之间的信息交流。通过人道主义事务办公室，国际搜救咨询小组与搜救队保持密切的联系，并掌握符合国际应急运作标准的搜救队名册。

如果需要，人道主义事务办公室将指派一支联合国灾难评估协调团队，在灾难发生的初期去协助紧急状况评估与灾区现场的协调，这支队伍包含具有专业资格受过特殊训练的国际应急响应专家与人道主义事务办公室人员。

国际搜救咨询小组组织框架

国际搜救咨询小组包含执行小组、区域小组及工作小组，由指挥官监督（如图1所示）。

anquan.com.cn



(INSARAG) 组织框架

图1 国际搜救咨询小组

执行小组主要包括主席、秘书、区域小组主席、区域小组副主席、工作小组主席、国际红十字会代表、参与国际救援响应行动的搜救队长。三个区域小组包括非洲与欧洲、美洲（北、中、南美）、亚太地区。工作小组可为区域性或国际性，且为常设或临时组成，并由执行委员会指派任务。

国际搜救组织运作机制

国际搜救咨询小组决策程序

国际搜救咨询小组提供了国际搜救咨询小组响应体系，并对响应体系进行不断的改革，改革的建议主要来自灾难响应经验、个别搜救队、区域委员会及工作小组。应急响应系统改革的建议主要内容包括：协调当地灾变管理单位、当地运作协调中心、搜救队资源的改进方法；改善教育训练的发展和派遣机制；信息管理在准备及响应阶段期间改善等。

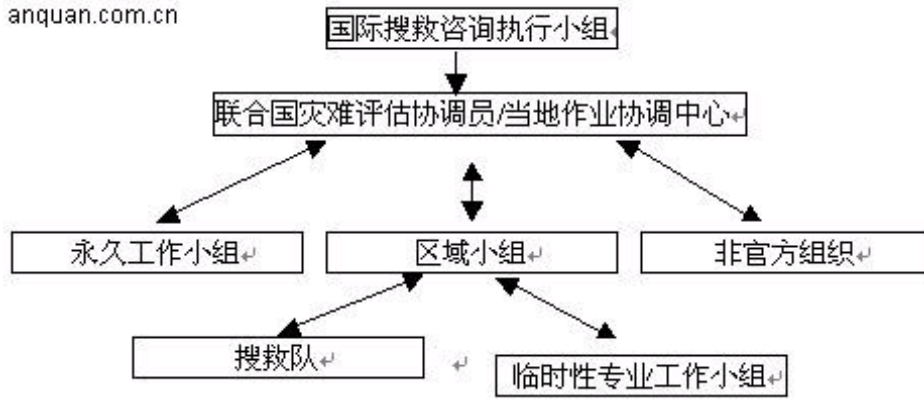


图2 国际搜救咨询小组决策程序

响应体系改革的建议可来自不同的方面，并且从任何阶段都可以切入程序中，以下的步骤将定义如何表明决策过程：（如图2所示）。

- 有些建议是从工作小组或搜救队通过区域小组转到国际搜救咨询执行小组。
- 有些建议是从当地运作协调中心/联合国灾难评估整合小组或任何非官方组织直接传达到国际搜救咨询执行小组。
- 国际搜救咨询执行小组将评估所提出的建议，并且决定其有效性及后续的必须行动。
- 根据行动方案指派适当的工作小组。
- 工作小组将会设法完成指派的工作。
- 所提出的改变/建议将上报区域小组接受审查及评论，如果需要的话，区域小组可将各建议再行发还给工作小组作进行更进一步的研讨。
- 当建议被接受后，区域小组的审查/评论结果将提交国际搜救咨询执行委员会做最后的确认。
- 一旦确认后，国际搜救咨询执行小组将所得修正案上报给人道主义事务办公室，作为组织分配与执行。

国际搜救咨询小组修正方案程序

维持国际搜救咨询小组响应体系处在最高的效率及备灾状态，是相当重要的，同时必须针对训练和演习情境、灾害响应启动后的总结及特殊事件发生的结果予以系统的说明。计划中涉及所有层级内的每一个人，应有相同路径提供计划的输入程序。

修正方案程序过程。

- 1) 问题/议题确认（从预备阶段评估、训练、演习、任务运作等方面，于行动后报告）。
- 2) 确定议题分析概要（最基本的信息、组成标准化的组织、提供有效的改进建议到修正方案程序）。
- 3) 议题的陈述（简短、简洁、清晰的议题/问题确认）。
- 4) 背景数据（可提供充分数据足以明确了解到此议题的所有信息）。
- 5) 建议行动方案（确认完整、正确、详细的行动，以提供解决问题所需的步骤）。
- 6) 权责单位（确认组织团体解决问题的主要职责）。

修正方案程序步骤。（如图3所示）

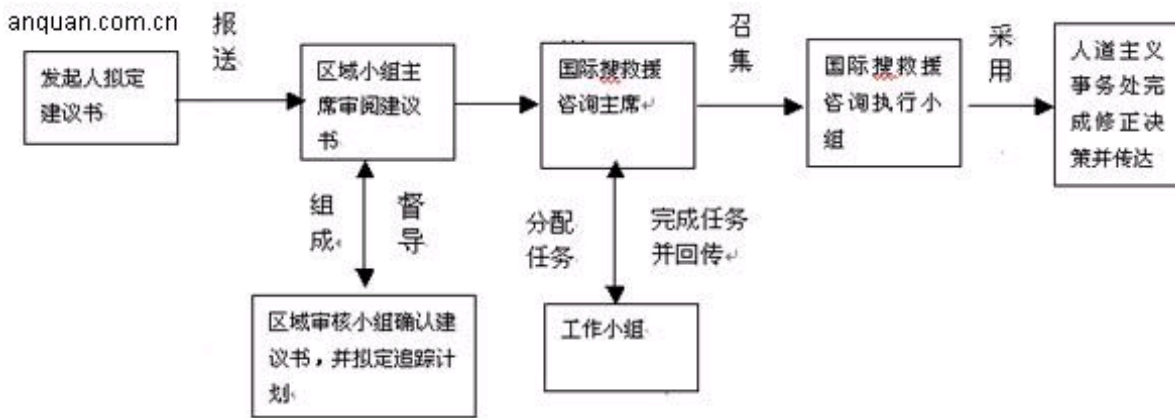


图3 修正方案程序步骤

议题方案追踪。在区域审查小组阶段，应留意是否所有委员的建议均纳入行动追踪计划中。在该计划中，为了内容的完整性，必须仔细审核所有项目。

文件管理系统

国际搜救咨询小组响应体系的发展需要制定大量文件，定义同一的文件标准，是绝对必要的，在此过程中，维持文件流通性与精确性是同等重要的。

国际搜救咨询小组作业准则

发展国际搜救咨询小组作业准则的目的是：

- 1) 训练、编组、部署能力最强的搜救队以应对灾难发生；
- 2) 纳入搜救队日常发展、训练、练习及任务运作时所得到的教训与经验；
- 3) 建立一套适合搜救队的管理系统；
- 4) 建立一套具功能性的搜救队结构，以确保安全、有效运作的响应机制；
- 5) 建立一套适用于搜救队响应方面的标准常用规范。

响应需求

国际搜救咨询小组作业准则是建立在许多假设与必要的条件上，并涵盖受灾国、援助国及联合国的职责。手册中的作业原则是建立在以下方面：

受灾国家的责任。1) 提供国内的运输（人员/装备）；确认当地的运输状况；2) 提供有效需求的支持设备：救灾行动基地；3) 提供防护：个人、装备及设备；4) 确定适当法律解除责任：紧急医疗救护行为、管制药品；5) 犬只检疫的要求、护照/签证、专业的通讯装备器材；6) 提供外国搜救队所需的翻译人员；7) 其它支持：高压瓦斯、燃料、二十四小时的联系单位。

援助国家的责任。1) 提供支持行动的经费。2) 编组完成立即出动：十个小时内完成空中交通、八个小时内完成地面交通；3) 自给自足项目：七个工作日、食物、水、医疗支持、住宿处、自我重新补给的能力、优先自我照护；4) 事故管制架构：命令与控制；5) 响应所需资源应对受灾国所造成的负担减低至最低：例外：高压瓦斯、燃料、国内的交通工具；6) 对内/对外的通讯设备；7) 具有结构坍塌救援功能；8) 如有需求时，为当地作业协调中心提供人员及后勤支持，例如管理方面人员、有资格执行多重任务的人员、可工作二十四小时人员；9) 部署时间至少达十天以上；10) 到达受灾国前，救难人员必须完成疫苗接种/具有免疫力；11) 必须是在本国经常被指派执行救援行动的搜救队；12) 成员必须有记录良好的旅行护照；13) 成员必须有文化认知的训练；14) 信守国际搜救咨询小组行动纲要；15) 执行整体协调方面：设立当地作业协调中心并妥善安排人力以支持搜救队需求；在搜救队到达前，报到（接待）中心已完成运作。

联合国的责任。1) 掌握一份最新的国际搜救队名册；2) 派遣顾问、通知、警戒、活动状况、形势报告及要求/呼吁援助；3) 协调快速赶来的搜救队；4) 派遣一支联合国灾难评估与协调小组；5) 设置一个当地作业协调中心的报到（接待）中心；6) 建立一个当地作业协调中心；7) 追踪受灾国家所负的权责。

国际搜救咨询小组能力评估标准

搜救队的主要任务是搜救位于都市的危难，同样搜救队也能快速整编，并处理洪水、雪崩及其它类型的灾难事件。这支队伍的功能结构是允许改变他的行动任务，并依然保持应有的支持及处理能力。

当被派遣至灾区时，搜救队有能力从事以下的行动：

救援行动。1) 进行搜索及救援行动，为救灾人员及灾民提供紧急医疗救护；2) 执行侦察任务，包括需求的评估及为当地灾害主管机关官员

及/或当地作业协调中心提供信息；3) 控制受灾区的公共物资；4) 执行受灾区的危险物品调查及评估；5) 执行建筑物结构及危害度的评估；6) 协助稳固已毁损的建筑物，包括结构支柱支撑。

民众的互助/扩大参与。1) 对民众直接有效的服务，如医药、食物、水及避难处所；2) 发放防水布、被单、毛巾给倒塌房屋的居民；3) 协助当地居民以确保其财产生命的安全，使其免受恶劣天气的威胁。

提供协助给当地紧急处理人员。1) 协助整合当地救灾响应团体；2) 协助建立紧急通讯网络；3) 清除街道、公路、机场、政府支持设施旁倾倒的树木、碎片；4) 街道、建筑物均作记号，并确认以基本搜救运作模式管理训练、指导当地义工及第一线搜救者；5) 提供当地医师有关重伤处理的专业医疗常识，如因挤压重伤所引起并发症的处理方法。

应急体系框架

搜救队。搜救队必须具备多重领域方面救援灾难受害者的技术专家，搜救队必须依照管理及整合指导方针所描述的功能而训练、组织。每支队伍必须由管理阶层成员来组织动员，且其最低限度需要有搜寻、救援、医疗、技术及后勤支持协助能力。搜救队执行任务时，可能发生互动的国际救援组织运作。如图4所示。

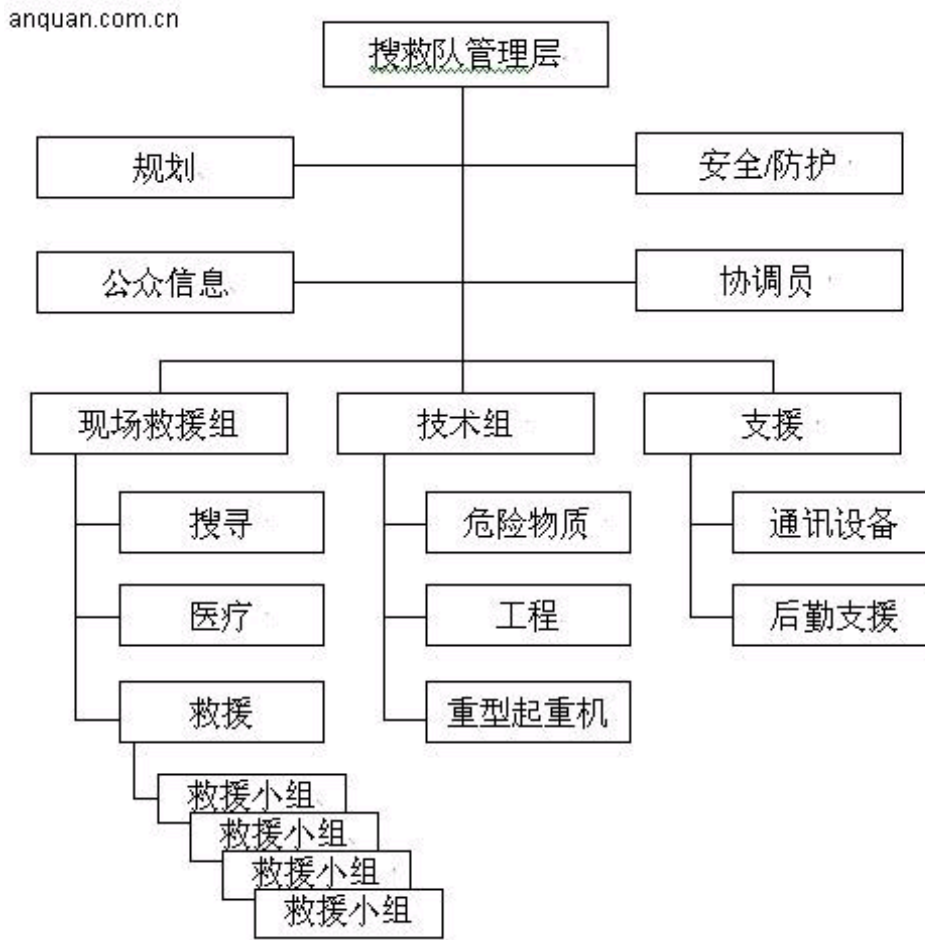


图4 搜救队组织运作图

管理阶层成员具有确保搜救队安全及防护的监督职责，当面对媒体及公众舆论要求时，管理阶层成员也可代表搜救队提供许多任务计划，并联系参与任务的不同单位，同时可将搜寻、救援及医疗的功能均归入其运作体系中。

当地作业协调中心。当地作业协调中心的任务是帮助受灾国的灾害主管机关进行灾害管理响应，并提供抵达灾区的国际救援队与其它救援资源的整合协调。

当地作业协调中心扮演的角色也随着灾难种类的不同而改变。当地作业协调中心会帮助当地灾害主管机关评估国际救援队的需求，沟通、了解对于当地灾害主管机关运作能力程度及为陆续进驻的队伍提供后勤支持。后勤主要职责在于收容中心（通常设在当地机场）的建立与管理，来整合陆续到达的救援响应团队。当地作业协调中心会根据各队专长进行任务分配，在所有灾害中，无论搜救队何时整编或者无论国际队伍编组的可能性有多大，当地作业协调中心应该主动进行与部署。

当地作业协调中心有主要三项功能：

(1) 管理：提供作业准则；与当地政府机构确认和约定；政策执行；设立优先级；策略发展；当地政府活动的整合；援助国家救援队伍与国际组织的整合；私人义工组织与非政府组织行动的整合；确保设施环境的安全。

(2) 运作规划：与运作单位的确认与约定；需求的分析与宣传；信息的评估；状况追踪与物资供应；与机场/收容中心联系；事件行动计划的发展与实行；简报；公共联系；媒体沟通焦点。

(3) 后勤支援：当地作业协调中心队伍支持的供应功能；收容中心、避难所、食物、水、卫生设备等；运输计划及通讯的使用。

当地作业协调中心人员可能比国际搜救队提早到达受灾国家，这些运作业准则将记录成书面数据，并提供各队伍完成分配所需的指导与支持。在一些国家，当地灾害主管机关官员会为陆续进驻的队伍提供此类的援助，而当地作业协调中心的真正功能会在规模上有所降低或是不设立。在其它情况下，国际搜救队会比当地作业协调中心提早到达，在那种情况下，个别队伍必须确认救援行动已由当地作业协调中心接手。一般预料抵达的队伍会先指派一位人员，开始运作当地作业协调中心的功能。当地作业协调中心会提供全面的策略规划与整合，配合国际救援响应团体运作。

在响应的早期阶段当地作业协调中心应制订出一份文件记录，将陆续抵达的国际救援队伍应该有的确切任务目标逐一列举出来。这份文件应由当地灾害主管机关官员与当地作业协调中心同意与签署。这份文件有助于界定国际救援响应任务职责划分，对于联合国致力于协助远离灾难所做的努力，也是很有帮助的。

当地灾害主管机关。救援资源（搜救队与当地作业协调中心）灾区指挥架构中不可或缺的一部分。当地作业协调中心与搜救队队长应该随时准备好采取事件响应管理的各项措施。当地灾害主管机关的成员应清楚搜救队是一种可用的救援资源，并且透过当地作业协调中心的运作下来进行。

当地作业协调中心应该遵照当地的作业准则来说明队伍救援状况。对谁报告、报告何种信息、何时该报告等问题必须先确认。因此，当地作业协调中心应和当地灾害主管机关联络人先行沟通，并决定以何种方式来完成这些工作。


搜救队队长必须与当地作业协调中心确认当地对搜救队的支持。当地作业协调中心和当地灾害主管机关官员将会整合队伍所需的资源，包括燃料的补给、压缩瓦斯、重型机械装备、或救援人力。所有搜救队所需的消耗性补给品应运送至当地作业协调中心进行处置。当地作业协调中心会从当地或由再补给的方法取得所需的资源。

训练/演习

国际搜救咨询小组已开发出联合国国际搜救咨询小组/军民防卫用资产训练系统，包括学习、应用及幕僚层级的课程。除了参与这些国际性的课程外，希望国际搜救咨询小组的会员国针对都市搜索及救援执行与国际搜寻与救援作业准则进行一致的训练。这项训练将与各分区的国际搜寻与救援区域小组协调整合，并由国际搜寻与救援工作小组来监督训练。

在联合国国际搜救组织及其运作机制的基础上，联合国制定了城市搜救队能力评估程序。各个国家或地区都建立了具有适应于本国灾害特点的搜救组织及机制，如美国的都市搜救应变机制与系统、日本的搜救组织及作业准则、新加坡的搜救组织及作业准则以及台湾地区的搜救组织和机制等。这些内容将在以后进一步介绍。

- 上一篇文章： 物防技防人防并重--西欧的安全管理实践
- 下一篇文章： 美国的矿难预防和查处



[【关闭窗口】](#)

最新5篇热点文章	最新5篇推荐文章	相关文章
		<ul style="list-style-type: none">● 追求体面 远离艾滋 [980]● 周韵菲：让哲学走进安全 [990]● 世界职业安全卫生日的由... [1100]● 2005年活动简要回顾 [905]● 2006年世界职业安全卫生... [1155]