



构建预防救助综合体系应对巨灾风险

史培军,北京师范大学副校长,教授,博士生导师,民政部-教育部减灾与应急管理研究院副院长、国家减灾委专家委副主任、中国灾害防御协会理事。李长安,中国社会科学院经济研究所博士后,副教授。

主持人:邹民生 乐嘉春

地震:城市与农村影响程度不同

主持人:5月12日发生在我国四川汶川的特大地震,给人生命财产造成了巨大损失。现在,抗震救灾工作已全面展开。请问,地震对城市与农村的影响有什么差别?应如何应对此类灾害?

李长安:地震是常见的自然灾害之一。对人类赖以生存的地球来说,地震是极其频繁的。据观测,全球每年发生地震约500万次,平均每天发生一万多次,几乎每分每秒都没有停止过。但是我们人类能够感觉到的地震只有1%次,99%的都是微震,对人类不构成危害。而造成灾害的地震(大于等于5级)也不少。也就是说,地震像“不定时炸弹”,随时可能对人类造成伤害。

从历史上看,地震对人类社会的影响是十分显著的。地震除了会造成地形地貌的变化外,最主要的破坏表现在两个方面:一是会造成重大人员伤亡。破坏性的地震往往会吞噬成千上万人的生命;二是会对人民财产和国民经济造成重大冲击。

据史料记载,中国历史上最严重的地震发生在1556年1月23日的陕西华县,这次震级大约为8级的大地震使得101个县遭受破坏,有记录的死亡人数达到83万人,为地震损失之最。而32年前在我国唐山发生的里氏7.8级地震,也夺去了24万多人的性命,造成的直接经济损失达到100亿元以上。此外,地震的直接灾害发生后,还会引发出次生灾害。有时次生灾害所造成的伤亡和损失,比直接灾害还大。比如1932年日本关东大地震,直接因地震倒塌的房屋仅1万幢,而地震时失火却烧毁了70万幢。

具体到本次汶川地震,据地震部门测定,汶川地震震级

达8级,非常高,是近年来我国地震中十分突出的一次。由于汶川地震属于浅源地震,即震源距离地表很近,仅30公里,因此它对地面的破坏程度相当大。据目前预测,本次汶川地震可能造成5万以上人员死亡,逾千亿元经济损失。

史培军:地震虽是一种常见的地质现象,但其破坏性却让人印象深刻。以近两年为例,2006年我国大陆地区有10次地震成灾事件,造成约66.69万人受灾,受灾面积约7168平方公里,直接经济损失约8亿元;2007年我国大陆地区有3次地震成灾事件,造成约76.70万人受灾,受灾面积约8258平方公里,直接经济损失约20.19亿元。

值得注意的是,在地震造成的损害中,我们习惯于把注意力放在城市,而把农村地区放在次要位置。事实上,农村地区往往是遭受地震灾害的主要区域。据对公元前2300至公元2000年的历史强震统计分析表明,我国大陆历史上强度达到或超过8级的强地震共有16次,只有1976年7.8级唐山地震发生在城市,其它的15次均发生在农村乡镇。

由于农村经济相对落后,居民房屋在设计、建设等方面存在较多问题,农村房屋抗震性与城市房屋相差悬殊。因此,对我国目前70%以上人口生活的农村地区,地震安全问题同样应给予关注。这次汶川地震也是如此,救援最困难的也是农村地区。此外,由于城市与农村承灾体的差异,城市地震灾害中,因房屋破坏造成的直接损失所占比例并不大,而间接损失和社会损失所占比例越来越大。根据有关研究者对1923年日本关东地震在原地以同样大小重复发生将会产生的后果的模拟,地震综合损失达到21000亿美元。其中建筑物及内部设施的损失仅为10000亿美元,不足50%;商业中断10500亿美元,生命线工程350亿美元,二者之和超过了50%。但是,统

计表明,在1990~2000年我国109次地震灾害中,因房屋破坏造成的经济损失是最主要的部分,大多占总经济损失的70%~90%,有的甚至为100%,平均在80%左右。可见,目前我国农村乡镇的居民住房是地震灾害最主要的承灾体,农村地震灾害主要造成的是房屋破坏,这是农村地震与城市地震灾情最大的差异。

救灾:完善灾害预防与救助机制

主持人:既然地震的危害如此巨大,那么,我们应该有怎样的防范对策?目前,在应对自然灾害方面我国有怎样的防范体制?特别是灾害救助体制情况怎样?

李长安:我国也是自然灾害多发地区,风险防范有历史传统,但现代灾害救助体系最近几年才刚刚开始建立,且发展相当迅速。这主要表现在以下几个方面:

一是应急救助管理体制初步建立。2002年,国务院正式批准建立民政部国家减灾中心;2005年初,国务院批准将中国国际减灾委员会更名为国家减灾委员会,同时赋予其承担减灾和全国抗灾救灾综合协调的职能,国家的灾害应急救助协调机制得到全面加强。在2001年,民政系统就开始着手制定灾害救助预案。2003年,民政部制定了具有预案性质的《民政部应对自然灾害工作规程》,将应急响应规定为一、二、三级,当年就启动16次,有效地应对了淮河流域的特大洪涝灾害。2004年,在国务院指导下,民政部进一步健全了救助预案,各地救灾预案制订进程明显加快。与《国家自然灾害救助应急预案》相配套,2005年底,制定了31个省级自然灾害救助应急预案,310个地市、2347个县市也都制订了救灾应急预案。至此,全国救灾应急预案体系初步建立。

二是灾害预警机制进一步完善,备灾工作水平有了很大提高。民政部、国土资源部、水利部、农业部、林业局、地震局、气象局等相互协调,全面加强了灾害预警系统建设,保证灾情信息以多种形式及时提供给公众。与此同时,重大灾情的协商机制也得到了进一步完善,建立了部门之间的信息沟通机制。此外,近几年国家相继建立了10个中央级救灾物资储备仓库。31个省(区、市和新疆生产建设兵团)建立了省级救灾物资储备库,251个地市建立了地级储备库(占地市的75.3%),1079个县建立了县级储备库(占县市的37.7%)。全国救灾物资储备网络初步形成。另外,中央财政拿出专款,为贫困地区和少数民族地区购买救灾专用车辆。统一标识的“民政救灾”车辆,既提高了救灾应急的效率,也有利于社会监督救灾工作。

三是规范了灾害救助工作程序,建立了救灾资金的应急

拨付机制。从2002年开始,民政部、财政部建立了救灾资金的应急拨付机制,2至3天内中央救灾资金能拨付到受灾省份。通过制定《灾害应急救助工作规程》,确保24小时之内将各项救灾措施落实到位,受灾群众有饭吃、有衣穿、有住处、有干净的水喝和有病能医治。应该说,灾害救助管理体制的建立和完善,对防治重大自然灾害和各种公共突发事件起到了至关重要的作用。

史培军:我认为,虽然我国的灾害救助管理体制已经初步建立,但仍有待进一步完善。这其中存在的问题,主要表现在以下几个方面:

第一,我们对包括地震在内的巨灾准备不足。最近30年来,我国经济发展取得了举世瞩目的成就,但巨大的经济发展背后也隐藏着巨大的风险。特别是在一些中小城市十分缺乏抵御巨灾的能力。第二,部门协调性不够。从灾害链角度看,巨灾防范不是一个部门的问题,一旦发生,会涉及很多行业、很多系统,特别是涉及大范围的地区协调和部门协调,也就是我们通常所说的条和块之间怎么协调,不是简单的问题。必须建立综合巨灾风险防范体系,加强综合协调,从灾害链的角度研究整个系统防御的各个环节。第三,保险深度不够,目前我们国家商业保险保费占GDP大概是2%到3%的水平,也就是一场巨灾我们能够赔付的不多。中国的保险业在应对巨灾上的作用还没有得到很好的发挥。第四,巨灾防范机制更多的是事后救助,而不是事前预防和预测。各级部门关注的重点在灾害治理和危机管理而不是风险管理。目前风险管理主要侧重于风险爆发后的应对和恢复,而对风险的预测与预防工作做得不够,以致在风险来临时处于被动的“撞击式”反应而不是主动出击。第五,我国公民的防灾意识和在灾难来临时的自救能力薄弱。虽然我国的地震等灾害频繁,但对公民的风险防范意识教育力度远远不够,多数公民缺乏必要的防灾救灾的常识,往往造成不必要的伤亡和财产损失。

防灾:需构建综合风险管理体制

主持人:确实,随着经济的发展相应的风险防范标准与措施也应同步跟上。在建立健全我国自然灾害风险防范机制方面,还应做哪些工作?

史培军:从防灾减灾的专业角度看,在严峻的地震灾害面前,仅仅依靠中央最高权威机构,用提高行政级别影响力的行政方式进行协调,虽然是解决问题的一种有效方法,但不是治本之策。如何从长计议应对巨灾,应引起我们的高度关注。

目前，我国已先后制定了《中华人民共和国减灾规划（1998-2010年）》和《国家综合减灾“十一五”规划》，在借鉴国际经验的基础上，尽快完善国家综合减灾、防范巨灾风险机制，这项工作已迫在眉睫。

应制定国家、地区综合减灾战略，加强防范巨灾风险。特别是要优化建设综合灾害风险防范体系，借鉴国外成熟经验和做法，组建国家巨灾风险管理协调机构，成立中国巨灾再保险公司，设计和出台符合中国国情的中国巨灾保险和风险转移机制，同时建立中国巨灾风险准备金制度，总结农业巨灾保险试点经验，全面推进政策性农业保险工作。

从灾害系统过程来看，灾前、灾中与灾后其所表现出来的一系列现象，对建立综合灾害风险管理体系有着重要的影响。通常来说，灾前要求综合灾害管理着重预警体系的建设，这一体系包括监测、观察、预测、预报、备灾与应急预案制定；灾中要求综合灾害管理着重应急响应与处置，这一体系包括灾民转移、安置，救援与次生灾害控制等；灾后则要求综合灾害管理着重恢复与重建，这一体系包括生命线恢复与生产线的重建，确保灾后尽快进入正常状态。

突发自然灾害事件应急预案突出了灾中的综合响应工作，但还需强化应急与灾前备灾及灾后恢复、重建工作的整体优化。因此，要科学协调应急预案与综合减灾所涉及的各方面工作。

从综合灾害风险管理来看，充分动员地方政府、企业和社区三个方面的力量，发挥这三方面减灾资源的综合作用，对实现减灾资源的高效利用亦起重要作用。减灾信息的保障亦是这一综合灾害风险管理体系建设的重要技术支持力量。

建立大都市地区巨灾风险防范体系也是政府必须着重考虑的一点。应该特别关注珠三角、长三角、京津唐地区巨灾风险防范能力建设，高度重视港澳地区、上海、北京等大城市的巨灾风险防范，制定全国综合灾害风险防范区划，整合政府、企业和社区减灾资源，形成集发展、减灾与风险转移为一体的巨灾风险防范模式。

关于应对巨灾的能力建设，在建立国家巨灾应对制度的基础上，应当健全应对巨灾的资源储备系统。在立法方面，目前的《突发事件应对法》还远远不够，应当有专门针对巨灾的法律，要赋予在一线的抢险抗灾指挥者足够的指挥调度权。

而巨灾补偿机制尤为重要，与发达国家相比，我国此方面的财政与金融补偿政策明显滞后，目前国家仅在农业上作了试点，其他领域基本上还是空白状态，因此，要抓紧研究政府支持下的补偿机制，包括保险、再保险以及巨灾债券等金融手段。

李长安：我认为，为建立我国防灾减灾的长效机制，必须做好三项工作：

一是要加大对防灾减灾的投资力度，使之与国民经济的快速发展相适应，与人民对更高安全的需要相适应。努力做到在灾害来临之前“未雨绸缪”，防患于未然。二是尽快建立政府、企业、社区相结合、共同承担灾害风险的模式。社区是防灾减灾模式中最基础的部分。此外，不同社区之间要建立安全协调机制，有自救和他救的能力。当然，在社区层面也需要政府协调。三是完善灾民救助和灾后重建机制。每一次大的自然灾害，几乎都会产生大量的灾民需要安置、伤残人员的救治，以及灾后的疾病预防、房屋重建等问题，这就要求社会救助体系能够及时而且有效地发挥作用。

值得提醒的是，灾后重建不能滥用“破窗理论”。有一种观点认为，灾害在一定程度上对国民经济是一件“好事情”，因为它可以创造新的需求。比如地震过后，灾区的防疫会对化学医药行业的需求产生刺激，房屋重建则会对水泥建材等行业带来契机，而政府公共财政支出的扩大，也是需求扩大的一剂强心剂。

表面上来看，“破窗理论”似乎有一定道理，但必须指出的是，该理论存在着致命的缺陷，那就是忽略了资源的稀缺性。最有可能的结果是，本来可以用于更有效率的资源利用，不得不用到紧急状态下可能并不是最有效率的支出，这也会对整个社会的效率产生负面影响。

由此来看，“破窗理论”是一种“无情”的理论，地震灾害给人们带来的痛苦和煎熬，也决不是这么一个简单理论能够替代的。从这个意义上来说，在这场抗震救灾的大战役中，我们需要的是齐心协力、共渡难关，这才是以人为本、建设和谐社会的根本之道。

（因无详细通联地址，无法与作者联系，敬请作者见文后致电本刊编辑部）

责任编辑：冉英 敬彦峰

