

# 中国减灾与应急管理对策研究

史培军<sup>1, 2</sup> 刘婧<sup>2</sup>

(1. 北京师范大学环境演变与自然灾害教育部重点实验室;

2. 民政部/教育部减灾与应急管理研究院, 北京师范大学, 北京, 100875, 中国)

**提要:** 本文综述了 2005 年全国突发公共事件现状, 阐述了综合灾害风险管理的理论体系, 提出了加强我国减灾与应急管理的对策。

**关键词:** 公共安全; 综合灾害风险管理; 减灾; 应急管理; 对策

中国是世界上受自然灾害影响最为严重的国家之一, 由于特殊的地理位置, 季风影响十分强烈, 东临太平洋, 东南沿海受台风影响较大; 地处世界主要地震带上, 地震频发; 地形条件复杂, 山地和高原约占国土面积的 69%, 滑坡和泥石流多发, 水土流失和风蚀沙化严重。这一地理环境决定了中国的自然灾害种类多、发生频率高、分布地域广、造成的损失大。这促使中国政府历来高度重视减灾工作, 开展了大量工作, 在防洪、防潮、抗旱、除涝、治碱和防震等方面, 进行大量的工程建设, 大大提高了中国抗御自然灾害的能力, 有效地保护了人民生命财产安全, 减少了灾害损失, 促进了社会经济的发展。但由于目前中国正处于经济和社会的转型期, 经济快速发展, 生产力水平发展不平衡, 公共安全保障基础比较薄弱, 重大公共安全事件和事故时有发生, 给人民群众生命和财产安全带来重大损失, 严重地影响到国民经济的健康可持续发展。

面对近几年 SARS 事件、禽流感、松花江苯污染等重大公共安全事件相继发生的事实, 为尽可能地减小公共安全事件造成的社会经济损失及其不良影响, 中国政府进一步加强了中央和地方各级政府的公共安全管理, 在中央水平成立了国务院应急管理办公室, 以及针对自然灾害、事故灾难、公共卫生和社会安全这四大类公共安全问题相应组建了专门的综合管理委员会。与此同时, 出台了各类公共安全的应急预案, 以及针对一些主要的公共安全因素, 相继制定了一系列法律、规定和决定。这对于目前仍处在起步阶段的中国公共安全综合管理有着重要的意义, 既可以提高应急管理的能力和效率, 健全完善中国的应急管理体系, 直接起到防灾减灾的效果, 也是政府全面履行职能, 进一步提高执政能力的重要举措, 是树立和落实科学发展观的重要体现, 也是构建社会主义和谐社会的一项重要内容。如何全面落实国家突发公共事件总体应急预案, 加

强和完善公共安全应急管理能力和体制建设，提高综合预防和应对突发公共事件的能力，构建防灾减灾安全保障体系已成为新时期建设和谐社会和可持续发展的重要研究内容。

## 1 中国突发公共安全事件现状

在今年 7 月份的“全国应急管理工作会议”上，华建敏国务委员指出：2005 年，中国公共安全形势总体平稳，趋向好转，事故灾难和社会安全事件总量有所下降，自然灾害和公共卫生事件有所增加，部分地区、部分行业和部分领域的安全形势依然严峻。全年发生灾害突发公共事件 540 万起，比上年减少 21 万多起；造成大约 20 万人死亡，比上年减少了 1 万多人；直接经济损失约 3253 亿元，比上年有较大幅度降低。

依据国务院应急管理办公室和 2006 年全国应急管理工作会议有关文件中的数据，中国突发公共安全事件现状如下：

### 1.1 自然灾害

2005 年是自然灾害多发年份，灾情重、损失大。全年共发生各类较大自然灾害 437 起，造成 2567 人死亡，紧急转移安置 1570 万人，直接经济损失 2042 亿元，转移安置人口，因灾死亡人数和直接经济损失均为近 5 年来最多。由于城市人口密集，风险集中，防灾基础设施薄弱，灾害对城市破坏性越来越大。

### 1.2 事故灾难

2005 年总的特点是事故总量下降，特大事故上升。全年共发生各类安全生产事故 71.79 万起，比 2004 年下降 10.7%；死亡 12.71 万人，下降 7.1%。一次死亡 30 人以上特别重大事故 17 起，死亡 1197 人，比 2004 年上升 27.9%。初步估计全国事故灾难共造成直接经济损失约 890 亿元。由于以乡镇煤矿为主的重大事故多发势头尚未得到遏制，全年发生煤矿事故起数上升 34.9%。

### 1.3 公共卫生

2005 年突发公共卫生事件和动物疫情两个方面呈多发态势。全年共发生突发公共卫生事件报告 1631 起，主要是传染病疫情和食物中毒，病例数和死亡数分别占总数的 88.4% 和 68.8%；学校特别是乡村中小学成为高发场所，占突发公共卫生事件总数一半，比 2004 年上升 20.3%。仅因疫病死亡及扑杀畜禽直接补助经费就达 3.794 亿元。

### 1.4 社会安全

2005 年社会安全总体形势趋向好转，群体性事件逐年上升的势头得到初步遏制，但有较大社

会影响的特大事件仍然呈多发态势。全年共发生群体性事件，刑事案件，涉外突发事件，金融突发事件等各类社会安全事件 467.8 万余起，比上年下降 2.3%；造成 6.9 万余人死亡，下降 12.0%；直接经济损失约 317 亿元，下降 28.8%。全年共发生群体性事件 2.9 万起，参与人数 199 万，比 2004 年都有大幅下降。此外，中国公民在境外的人身安全问题也日益凸显。

总之，在中国政府加强应急管理工作的大形势下，2005 年全国公共安全总体形势趋于平稳，为经济社会发展创造了基本安全的环境。然而，如何从根本上扭转全国公共安全形势，仍需要从多方面进行努力，通过建立一个安全的生产、生活与生态环境，为建设和谐社会奠定良好基础。

## 2 综合灾害风险管理体系的建立

任何突发公共安全事件都是多种因素综合作用的结果，即是致灾因子、承灾体、孕灾环境所组成的灾害系统突然变异的产物。灾害系统的结构与功能体系为建立灾害风险综合管理体系提供了科学基础。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。从减灾过程来看，协调各个方面的力量，是实现减灾资源高效利用的关键。对于任何区域来看，辖区相关部分横向协调是基础，纵向协调是保障，横向与纵向实现综合协调是关键。为实现减灾过程的横向、纵向与综合协调，贯彻党中央和国务院所提出的以人为本，协调发展的指导思想有着极为重要的作用。在国务院制定的《国务院突发公共事件总体应急预案》（2006 年 1 月 8 日）中提出的“一案三制”（即应急预案、体制、机制与法制）和“纵向到底，横向到边”（即纵向应急到基层，横向应急不留死角）的减灾原则，正是体现这三种协调的具体措施。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。减灾从社区入手，减灾从地方到中央，减灾从理论到实践，正是建立综合灾害风险管理体系的重要原则。与此同时，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。

## 3 中国减灾与应急管理对策

针对上述中国公共安全管理现状，以及依据综合灾害风险管理科学体系，提出中国减灾与应

急管理对策。

### 3.1 进一步完善各级各类公共安全应急管理预案

#### 3.1.1 现有各类突发公共事件应急预案解读

应急预案是在对历史经验和科学知识的指导下,在潜在危险源可能导致的突发公共事件的预测的基础上,对事件发生后的应对全过程进行全方位的科学合理规划,落实应对过程中预测、预警、报警、接警、处置、结束、善后和灾后重建等相关环节的责任部门和具体职责,经过认真的科学审定后发布实施的,是实现“反应及时、措施果断”的有效途径,开展高效应急管理的重要基础。

国务院于2006年1月8日发布《国家突发公共事件总体应急预案》,明确了国务院处置重大突发公共事件的工作原则、组织体系和运行机制,这标志着中国的突发公共事件处置步入了规范化、制度化和法制化轨道。1 月底,国务院又陆续发布了9 件事故灾难类突发公共事件专项应急预案,进一步完善了由总体预案、25 件专项预案和80 件部门预案组成的应急预案框架体系。在此基础上,全国各省、自治区、直辖市的省级突发公共事件总体应急预案均已编制完成;各地还结合实际编制了专项应急预案和保障预案;许多市(地)、县(市)以及企事业单位也制定了应急预案。

##### (1) 国家突发公共事件总体应急预案

国家总体应急预案共6章,分别为总则、组织体系、运行机制、应急保障、监督管理和附则。在总体预案中,明确提出了应对各类突发公共事件的六条工作原则:以人为本,减少危害;居安思危,预防为主;统一领导,分级负责;依法规范,加强管理;快速反应,协同应对;依靠科技,提高素质。

根据突发公共事件的发生过程、性质和机理,突发公共事件主要分为以下四类:(a)自然灾害。主要包括水旱灾害,气象灾害,地震灾害,地质灾害,海洋灾害,生物灾害和森林草原火灾等。(b)事故灾难。主要包括工矿商贸等企业的各类安全事故,交通运输事故,公共设施和设备事故,环境污染和生态破坏事件等。(c)公共卫生事件。主要包括传染病疫情,群体性不明原因疾病,食品安全和职业危害,动物疫情,以及其他严重影响公众健康和生命安全的事件。(d)社会安全事件。主要包括恐怖袭击事件,经济安全事件和涉外突发事件等。各类突发公共事件按照其性质、严重程度、可控性和影响范围等因素,一般分为四级:I级(特别重大)、II级(重大)、III级(较大)和IV级(一般);依据突发公共事件可能造成的危害程度、紧急程度和发展态势,

预警级别也分为“红、橙、黄、蓝”4级：特别严重的是Ⅰ级用红色表示；严重的是Ⅱ级用橙色表示；较重的是Ⅲ级用黄色表示；一般的是Ⅳ级用蓝色表示

预警信息包括突发公共事件的类别、预警级别、起始时间、可能影响范围、警示事项、应采取的措施和发布机关等。总体预案强调，发生Ⅰ级或Ⅱ级突发公共事件应在4小时内报告国务院；突发公共事件消息须第一时间向社会发布；要做好受灾群众基本生活保障工作；迟报、谎报、瞒报和漏报要追究责任。

## **（2）国家专项应急预案和国务院部门应急预案**

已发布的国家专项应急预案包括：

自然灾害类突发公共事件专项应急预案（5件）分别是：《国家自然灾害救助应急预案》，《国家防汛抗旱应急预案》，《国家地震应急预案》，《国家突发地质灾害应急预案》，《国家处置重、特大森林火灾应急预案》。编制这5件自然灾害类专项应急预案，是为了保证自然灾害类突发公共事件应急管理工作协调、有序、高效进行，最大程度地减少人民群众的生命和财产损失，维护灾区社会稳定。

事故灾难类突发公共事件专项应急预案（9件）分别是：《国家安全生产事故灾难应急预案》，《国家处置铁路行车事故应急预案》，《国家处置民用航空器飞行事故应急预案》，《国家海上搜救应急预案》，《国家处置城市地铁事故灾难应急预案》，《国家处置电网大面积停电事件应急预案》，《国家核应急预案》，《国家突发环境事件应急预案》，《国家通信保障应急预案》。编制这9件专项预案，是为了规范事故灾难类突发公共事件的应急管理和应急响应程序，及时有效地实施应急救援工作，最大程度地减少人员伤亡、财产损失，维护人民群众生命财产安全和社会稳定。

公共卫生类突发公共事件专项应急预案（4件）分别是：《国家突发公共卫生事件应急预案》，《国家突发公共事件医疗卫生救援应急预案》，《国家突发重大动物疫情应急预案》，《国家重大食品安全事故应急预案》。编制公共卫生类突发公共事件专项应急预案，是为了有效预防、及时控制和消除公共卫生类突发公共事件及其危害，指导和规范相关应急处理工作，最大程度地减少对公众健康造成的危害，保障公众身心健康与生命安全。

另外，除国家专项应急预案外，还编制了国务院部门应急预案，主要是国务院有关部门根据总体应急预案、专项应急预案和部门职责为应对突发公共事件制定的预案。

## **（3）地方应急预案**

突发公共事件地方应急预案具体包括：省级人民政府的突发公共事件总体应急预案、专项应急预案和部门应急预案；各市（地）、县（市）人民政府及其基层政权组织的突发公共事件应急

预案。上述预案在省级人民政府的领导下，按照分类管理、分级负责的原则，由地方人民政府及其有关部门分别制定。

各类突发公共事件包括 7 个方面的基本内容：一是建立突发公共事件应急处置指挥机构的组成和相关部门的职责及权限，包括各类应急组织机构与职责、组织体系和框架等。二是建立突发公共事件的监测和预防预警制度，包括预警信息、预警行动、预警支持系统等。三是建立突发公共事件信息的收集、分析、报告和通报的制度。四是建立突发公共事件应急处置技术及相关机构，依靠科学技术提高专业化水平。五是建立切实可行的突发公共事件分级和应急处置的工作方案，包括指挥协调、人员撤离、紧急避难场所、医疗救治、疫病控制、新闻发布等。六是建立突发公共事件有关重要物资的储备与调度制度，以及通信、交通、技术、医疗、治安、资金和社会动员保障等。七是建立突发公共事件应急处置专业队伍的建设和培训制度，包括演练等。总之，总体预案和其他各类突发公共事件的应急预案体现了政府强烈的责任意识，也表达了应急管理工作接受社会、民众监督的意愿，将在国家和地方的防灾减灾、社会主义和谐社会的构建过程中发挥巨大作用。

### **3.1.2 进一步完善各级各类公共安全应急管理预案体系**

中国公共安全的管理体制是“以中央为主，中央与地方政府相互配合”，“条块结合，以块为基础”。与此同时，中国减灾战略则强调“以预防为主，防抗救相结合”，即在灾前关注监测与预警体系的建立和完善，制定各级各类的应急预案，提高应急物资储备能力，加强生态与环境改良，加快发展区域经济，降低灾害脆弱性；灾中提高应急响应能力，突出以人为本，尽可能降低灾害性事件造成的人员伤亡和财产损失，最大限度地保护自然资源与环境；灾后强化政府和社会的救助能力，特别是社区自救自助能力，在快速灾害损失评估基础上，以恢复生命线与生产线系统为核心，提高重建效率与效益。突发公共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。中央与地方政府的相关部门，在灾前、灾中与灾后分别承担相应的责任。这一综合公共安全管理模式可概括为下图：

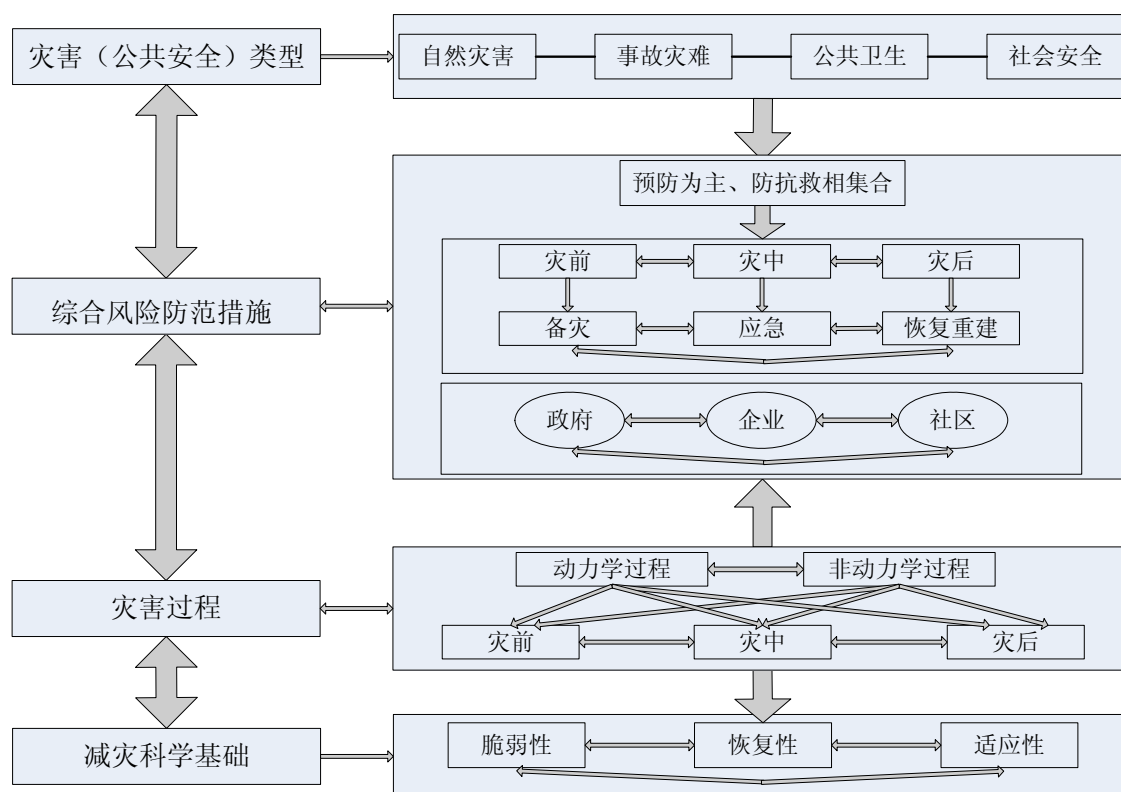


图 1. 综合公共安全管理模式示意图

从图 1 可以看出，首先要明确灾中应急管理与灾前备灾的关系，在现有财力的基础上，提高备灾物资储备和生产能力，科学布局备灾物资储备基地；进一步完善监测、预报与预警体系；进一步开展地方各级政府减灾能力的评价，全面完善减灾与区域发展的协调共进工作。其次要明确灾中应急与灾后恢复与重建的关系，进一步推行自然灾害保险与救灾救济工作，在高风险地区，要强制企业参加自然灾害保险。与此同时，加强各级政府灾后恢复与重建能力，制定有利于企业和社区加强灾后恢复与重建的积极财政与金融政策。第三要高度关注整体减灾过程中，强化社区与企业的综合灾害风险管理能力，真正做到纵向到底，不留死角；横向到边，协调有序。在此指导方针下，高度重视各级政府引导辖区社区和企业提高综合灾害风险管理水平，进一步提高减灾资源的使用效率和效益。

### 3.2 加强突发公共安全事件信息支撑与共享体系的建设

应急信息保障能力是综合减灾能力的首要组织部分，应急信息对有效应对各类灾害风险起着决定性作用。我国现行的四大类公共安全事件监测能力仍需要加强和完善，特别需要完善农村乡镇、城市社区与企业的公共安全事件保障标准和报送程序，进一步强化灾害信息公开制度。与此同时，要充分利用各种信息传媒网络，特别是互联网与无线通信网，建设满足我国各级政府需要

的减灾信息服务体系，以及应急响应的信息支撑与共享体系。当前首要的工作是整合各种报警信息系统，方便群众使用，提高现有信息装备的使用效益，建设各级政府的风险信息服务体系，提供足够的辖区各类风险地图，从而使区域开发避开高风险地区；建设完善的灾害应急决策支持系统。

### 3.3 加强减灾与应急管理教育与科技工作

公民减灾意识的提高，不仅有利于综合灾害风险管理工作水平的提高，更加有利于各级政府应急管理工作的完善。从学校做起，广泛普及减灾与应急响应知识，可以收到事半功倍的减灾与应急管理效果。加强公共安全科学与技术学科建设，培养各级各类减灾与应急管理人才，已是当务之急。重视高新减灾与应急管理技术及土著减灾与应急技术的开发，对提高区域减灾与应急管理能力有着首要作用。当前急需的工作是编写各级各类减灾与应急管理教材和科普书籍，加大宣传力度，促进社区安全文化的建设。

### 3.4 选择典型的高风险地区和行业，建立综合灾害风险管理范式

依据中国自然灾害区划，在一些高风险地区建立整合社区、行业和辖区政府一体化的综合减灾基地。通过综合灾害风险管理，实现高风险社区安全体系的建设，以此形成典型范式，在同类型区进行推广。选择影响国民经济可持续发展的基础产业及其代表性行业，加强行业综合减灾能力建设，形成综合减灾的典型范式，即通过灾害保险途径，与企业安全体系的建设，强化同类行业的综合灾害风险管理能力，降低单位产品生产的安全保障成本，实现企业可持续经营目标。除此之外，建设全社会的安全文化体系，不仅对高风险地区与行业实现减灾目标有重要作用，而且对整个国家和各级政府完善与提高减灾与应急管理能力都将起重要作用。

#### 参考文献：

<http://politics.people.com.cn/GB/8198/57347/>

<http://politics.people.com.cn/GB/30178/4013494.html>

<http://politics.people.com.cn/GB/8198/57347/57350/4021527.html>

李晓安,阮俊杰. 建立和完善保障公共安全的应急体系.《人民日报》2006 年4 月26 日第九版.

<http://politics.people.com.cn/GB/30178/4332041.html>

孙承斌,张旭东,田雨,顾瑞珍. 科学应对共创和谐—写在《国家突发公共事件总体应急预案》发布之际.《人民日报》2006年1月11日 第一版.<http://politics.people.com.cn/GB/1026/4015799.html>

[http://www.ccs.cn/zwpt/news/news\\_detail.aspx?id=2122](http://www.ccs.cn/zwpt/news/news_detail.aspx?id=2122)