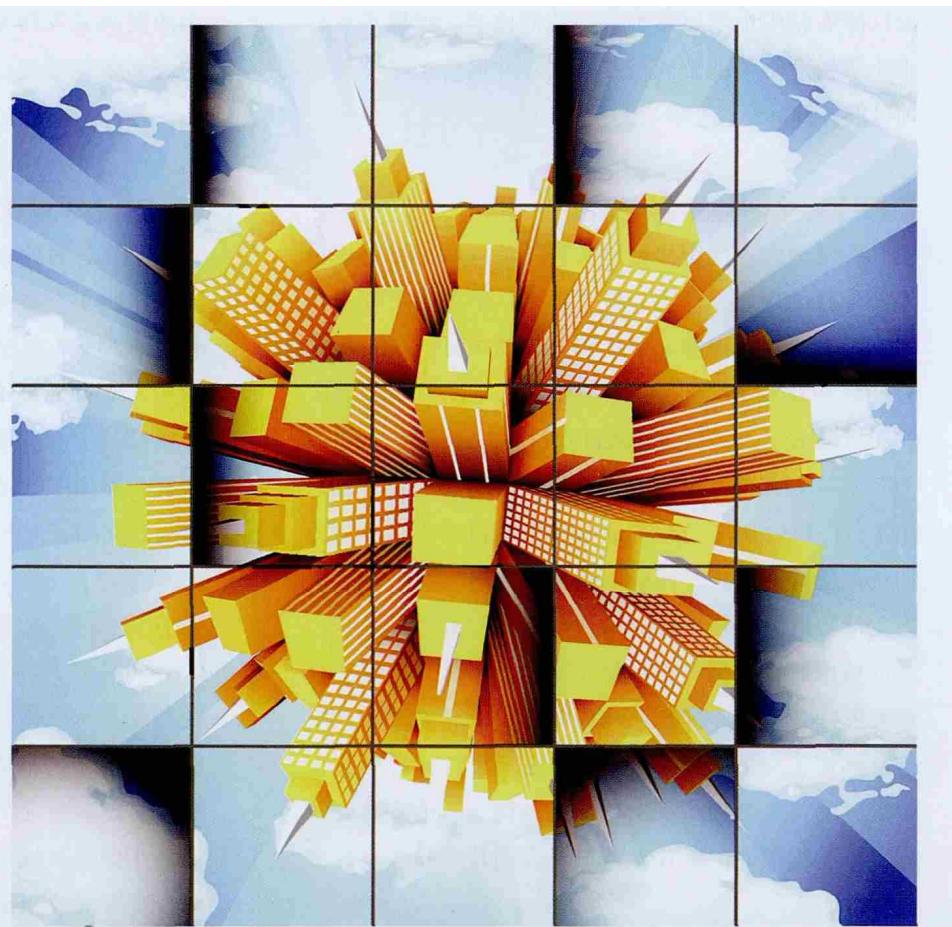




中国综合减灾 25 年： 回顾与展望

1989 年，中国政府积极响应联合国关于开展“国际减灾十年”活动的倡议，成立了“中国国际减灾十年委员会”（2000 年更名为“中国国际减灾委员会”，2005 年再次更名为“国家减灾委员会”），时至今日，已有 25 年。25 年来，中国政府通过参与国际减灾交流与合作，一直在探索和实践通过调动各方资源来实现综合防灾减灾目标，并在全球防灾减灾框架中扮演着重要的角色。本文回顾了 25 年来中国综合减灾工作所取得的主要成就，分析了面临的问题和挑战，并对未来的发展进行了展望。

国家减灾委专家委员会副主任、北京师范大学常务副校长 史培军 / 文



华盖创意 / 图

中国综合防灾减灾的主要成就

25年来，中国政府在防灾减灾工作中坚持“综合减灾”的理念，通过持续地开展综合防灾减灾能力建设，完成了从单灾种减灾到综合减灾、从重救灾到减灾救灾并重、从减轻灾害到减轻灾害风险的三个转变。尤其是2005年以来，中国政府积极推动实施《兵库行动纲领》(HFA)，结合中国国情加大减灾工作力度，完善组织体系，健全工作机制，强化工作措施，综合减灾工作成效显著。

成就之一：防灾减灾体制机制法制体系基本建立

制定了减轻灾害风险的国家法律和政策框架，明确了中央和地方政府责任，各级政府相关部门的作用；基本建立了政府主导、社会参与的国家减轻灾害风险的体制机制法制体系。

成就之二：自然灾害监测预警、风险识别和评估体系日趋完善

建立了针对主要自然灾害及其脆弱性的监测、信息存储和发布系统；实现了主要自然灾害预警系统对社区层面的覆盖与服务；完成或正在实施针对不同自然灾害类型及重点行业的灾害风险评估工作。

成就之三：灾害信息共享服务与防灾减灾宣传教育体系业已形成

实现灾害信息的跨部门互通共享和面向社会的公共服务；推动覆盖城乡社区的防灾减灾宣传和减灾能力建设战略的实施；防灾减灾知识教育纳入学校课程体系和教师培训内容范畴。

成就之四：减少潜在灾害风险驱动因素已成规范

减轻灾害风险是环境政策和规划要求的一项重要目标；将减轻灾害风险纳入灾后恢复重建；对大型开发项目，特别是基础设施项目存在的灾害风险进行评估。此外，中国政府还积极实施社会建设与管理政策和规划，减轻灾害风险人群的脆弱性。为城乡困难群众提供最低生活保障、五保供养、医疗救助、灾后临时救助等基本社会保障，帮助高风险社区和家庭增强恢复力。

成就之五：国家和地方备灾能力显著提升

为有效应对突发自然灾害，各级政府不断加强备灾体系建设，增加在预案制定、资金准备、物资储备、

装备设施准备、信息及人才准备等方面的人力物力投入，国家整体备灾能力得到显著提升。突发事件应急预案体系初步建立，灾害应急准备和响应措施的精细化水平不断提升；资金储备和补助机制日趋完善，有力保障灾害应对和恢复重建工作的高效实施；灾情信息报送会商机制运转良好，防灾减灾人才队伍发展目标明确。

中国综合防灾减灾的重要经验

以上成就的取得，与中国综合防灾减灾事业发展坚持的三项原则密切相关。这三项原则，也是中国防灾减灾工作的三条重要经验。

经验之一：战略上确立了综合防灾减灾理念

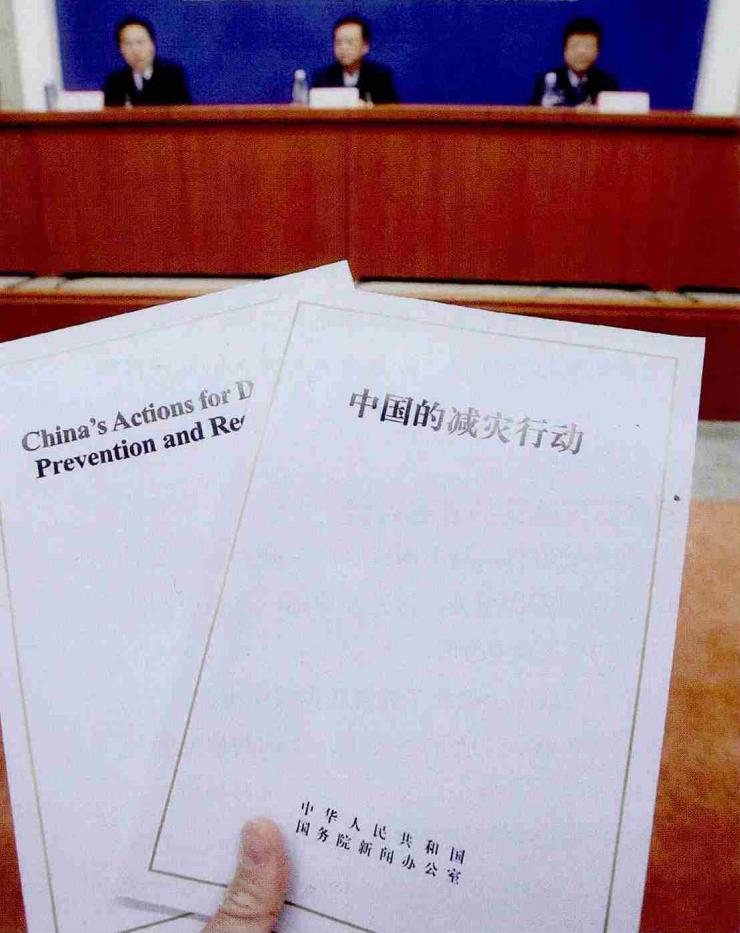
在专项防灾减灾工作的基础上，中国政府从系统性协调、整体性推进的全局视角，强调统筹抗御各类自然灾害、统筹做好自然灾害防范的各个阶段工作、统筹整合各方面资源、统筹运用各种减灾手段（即“四个统筹”），以综合减灾理念引领自然灾害综合防御能力建设。在国家减灾委的领导下，综合防灾减灾理念不仅深入到了各级政府，也深入到了各级社区。综合防灾减灾理念的确立在战略上奠定了中国防灾减灾的每一个行动的基础。

经验之二：规划上明确了综合防灾减灾目标

中国政府坚持以规划的形式，将防灾减灾纳入国家和地方可持续发展议程。通过制定各项规划，确定了综合防灾减灾的总体及专项目标，明确了防灾减灾各项行动，提出了定量评价的指标，为各级政府开展防灾减灾工作提供了行动指南。各项减灾规划的实施，在推动中国防灾减灾各项工作长足发展的同时，也推动了国际减灾合作机制的建立和完善，为中国积极参与减灾领域的国际合作奠定了基础。

经验之三：科技上支撑了综合防灾减灾能力

中国政府历来重视发挥科学技术对防灾减灾的重要支撑作用，为综合防灾减灾做出重大的科技部署，制定了国家防灾减灾科技战略，并按照战略的规划逐步推进相关科研项目的实施，一大批成果得到广泛应用，充分发挥了科技创新对防灾减灾工作的支撑和引领作用。



中国综合防灾减灾存在的问题

虽然中国在综合防灾减灾工作中取得了一定的进展和成就，但在减轻灾害风险事业上仍存在着一些亟需加强和完善不足之处。

问题之一：中央与地方协同应对有待提高

“统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、属地管理为主”的灾害应对体制仍需进一步落实。在突发重大自然灾害情况下，中央与地方职责分工和出资责任仍过于笼统，导致地方对中央产生依赖心理。同时，由于中国的自然灾害救助缺乏统一的标准体系，地方政府在实施救助时，多是量米下锅，即根据筹集到的各级救助资金多少来确定补助水平，导致不同灾害情况下的相同受灾家庭（如同样是房屋倒塌）得到的救助存在较大差异。

问题之二：城市与农村协同应对亟需加强

在城市与农村统筹发展的大趋势下，综合防灾减灾的城乡统筹与协同仍未得到足够重视。在自然灾害风险监测预警、社区综合减灾、灾后恢复重建等方面

仍呈现明显的城乡二元结构。综合防灾减灾的城乡“鸿沟”，造成了防灾减灾工作的内部分化，降低了防灾减灾投入效益，一定程度上也阻碍了城乡一体化发展的进程，必须依靠减轻灾害风险来加强城乡在综合防灾减灾方面的协同。

问题之三：政府与社会协同应对尚缺制度保障

随着中国公益慈善组织不断发展，社会力量在社区减灾、应急救灾、灾后重建等过程中发挥的作用日益凸显。中国政府已经意识到加强政府与社会协同应对自然灾害的重要性和紧迫性，并从救灾捐赠、减灾救灾志愿服务、推动灾害保险等方面制定相关政策。但是，由于缺乏政府与社会协同应对灾害的顶层框架设计，已制定的一些政策呈现明显的碎片化，其产生的效果和影响都非常有限。

中国综合防灾减灾面临的挑战

中国在过去25年中，积极响应HFA的行动倡议，在强化国家综合防灾减灾体制、机制和法制建设的同



2009年5月11日，国务院新闻办公室发表《中国的减灾行动》白皮书，介绍中国减灾事业的发展状况，使世人更全面地了解中国政府和中国人民为减灾所做的巨大努力

CFP/图

防灾减灾意识日益深入人心

CFP/图

科技是综合防灾减灾能力建设的重要支撑

CFP/图

时，发挥社区、企业和各种民间组织的力量，以科技进步为支撑推动防灾减灾领域的创新，逐步建立了适合中国发展状况和现实需求的综合减灾模式。目前，中国减轻灾害风险工作的发展趋势有以下三个明显特点：综合防灾减灾战略越来越成为国家战略的重要组成；综合防灾减灾对策越来越关注结构与功能的一体化；综合防灾减灾行动越来越强调风险转移体系的建立与市场的作用。在此背景下，中国的防灾减灾行动面临如下挑战：

挑战之一：气候变化不确定性导致更大环境风险的挑战

目前，世界各国对气候变化及其影响的评价尚存在较大的争议。然而，气候变化已经对中国产生了一定的影响。中国作为一个人口众多、经济发展水平较低、应对气候变化能力相对较弱的发展中国家，在应对气候变化方面面临严峻的挑战。气候变化对中国社会经济和生态环境各方面的影响存在极大的不确定性。

挑战之二：可持续发展面临新型风险的挑战

自然灾害频发，对中国的灾害防范能力提出了新的要求，对防范灾害风险模式提出了新的挑战。目前，中国的可持续发展面临来自能源安全、资源安全、生态安全、粮食安全、经济安全、社会安全等多方面、综合性的新型风险的挑战。

挑战之三：全球化与巨灾影响全球性的挑战

随着全球化的进程提速和覆盖范围的扩大，一旦有巨灾发生，将会通过交通、通讯、互联网网络以及物资生产、供应链系统，迅速影响到其他国家，进而影响到全球。巨灾的影响已经成为全球可持续发展的

重大障碍。应对巨灾影响全球化趋势带来的挑战，就必须加强国际间的合作，建立从全球角度防御巨灾风险的机制。

中国综合防灾减灾应把握的新机遇

从减轻灾害转变为减轻灾害风险，从减灾转变为未来更安全投资，从减灾转变为将减轻灾害风险与可持续发展相结合，从国家减灾转变为区域和全球减灾，这些转变是国际防灾减灾的总体发展趋势。2013年5月，在瑞士日内瓦举行的第四届全球减灾平台大会就制定《2015年后减灾框架》(HFA2)展开深入讨论，明确以HFA为基础，为制定HFA2提出了十二项内容要点。这十二项要点对中国和世界在减轻灾害风险事业上带来了新的机遇。

机遇之一：综合统筹气候变化应对、发展问题和防灾减灾三方面

将气候变化的应对和发展问题与防灾减灾相结合，是为经济社会和生态环境可持续发展迈出的重要一步，也是推进将减轻灾害风险工作转变为国际、国家和地区促发展的新途径。

机遇之二：同步推进社会管理建设和防灾减灾能力提升

在防灾减灾工作中强化社区参与，关注脆弱群体，增强女性领导作用，通过教育和宣传关注儿童和青年的发展，强化各级医疗卫生的服务能力，推进科技在减灾领域的全面发展，这些具体工作的推进和实施，将有助于国家社会管理和建设战略的实现，同时也是对减轻灾害风险事业的肯定和强化。

机遇之三：全面完善政府对防灾减灾的担当责任

在防灾减灾工作中，政府须从多方面完善担当责任。强化私营部门和金融机构参与减轻灾害风险，有利于促进政府从监管、政策、财政等方面承担相应的防灾减灾投入，有益于调结构和稳增长。

机遇之四：系统建立防灾减灾绩效评估与问责机制

减轻灾害风险工作除了有明确的目标外，更需要强化减灾利益相关者防灾减灾的绩效评估，从政策制定到措施实施的各环节需增强透明度，并推行问责制。只有这样，才能真正提升国家和地区在备灾、预警、应急、恢复重建等各方面的综合防灾减灾能力。