

文章编号: 1004-4574(2008)01-0001-08

制定国家综合减灾战略 提高巨灾风险防范能力

史培军^{1,2,3}

(1. 地表过程与资源生态国家重点实验室(北京师范大学),北京 100875; 2. 北京师范大学 环境演变与自然灾害教育部重点实验室,北京 100875; 3. 民政部/教育部减灾与应急管理研究院,北京 100875)

摘要:阐述了国际减灾战略的三个转变,即:从单纯减灾转变为将减灾与可持续发展结合起来,从减轻灾害转变为减轻灾害风险,从国家减灾转变为全球减灾。回顾和评述了近五年我国加强减灾工作的重大行动,即:初步构建了国家和地方各主要部门与大、中型企业应急管理体系,系统制定了国家“十一五”综合减灾规划,正确引导开办农业保险和实施中央企业全面风险管理,及时提出了防范和应对全球变暖引发极端天气气候事件工作方案,全面论证了加强综合减灾能力建设的减灾战略方针。初步论述了国家综合减灾战略框架,即完成四个转变:由部门减灾转变为综合减灾,由减轻灾害转变为减轻灾害风险,由国家减灾转变为区域减灾,由加强应急响应能力建设转变为综合减灾能力建设;实施四项行动:实施国家“十一五”综合减灾规划,实施“十一五”期间国家突发公共事件应急体系建设规划,实施涉及减灾的各个行业减灾专项规划,实施大型企业综合风险(全面风险)管理工程;建设四个体系:国家综合巨灾风险防范体系,国家高灾害风险地区综合减灾范式体系,国家综合灾害风险防范信息共享体系,国家综合灾害风险防范技术服务平台体系;创新四项制度:完善条块结合、以块为主的综合减灾管理体制,以防为主,防、抗、救相结合的综合减灾运行机制,整合灾前备灾、灾中应急管理和灾后恢复与重建为一体的综合减灾协调机制,规范政府、企业、社区和公民各负其责的综合减灾系统法制。初步阐述了加强国家减灾能力的基本内容,即:制定国家综合减灾战略,加强综合减灾知识普及能力,加强综合减灾科技与学科支撑能力,加强综合减灾制度与组织保障能力,加强减灾物资储备与工程建设能力,加强综合减灾应急响应与信息保障能力,加强综合减灾恢复与重建能力,建立综合减灾范式,提高综合减灾能力。

关键词:综合减灾;四个转变;四项行动;四个体系;四项制度;八项能力

中图分类号: X4 文献标识码: A

Establishing national integrated disaster reduction strategy and improving catastrophe risk governance capacity

SHI Pei-jun^{1,2,3}

(1. State Key Laboratory of Earth Surface Processes and Resources Ecology (Beijing Normal University), Beijing 100875, China; 2. Key Laboratory of Environmental Change and Natural Disaster, Ministry of Education of China, Beijing Normal University, Beijing 100875, China; 3. Academy of Disaster Reduction and Emergency Management, Ministry of Civil Affairs & Ministry of Education, the People's Republic of China, Beijing 100875, China)

Abstract: Three transformation of international disaster reduction strategy was presented in this paper, namely from reducing disaster merely to integrating disaster reduction with sustainable development; from reducing disaster to reducing disaster risk; from reducing disaster nationally to reducing disaster globally. Important disaster reduction actions in China in recent five year were reviewed and commented, namely establishing preliminary emergency man-

收稿日期: 2007-11-20; 修订日期: 2007-12-28

基金项目:国家自然科学基金委重点项目(40535024);国家“十一五”科技支撑项目综合风险防范技术集成平台研究资助项目(2006BAB20B03)

作者简介:史培军(1959-),男,教授,主要从事环境演变与综合风险管理研究。Email: spj@bnu.edu.cn

agement system for major departments at national and regional level, as well as large and medium scale enterprises; establishing national "11th Five Year" plan for integrated disaster reduction systematically and leading establishment of agricultural insurance and implementation of integrated risk management of central enterprises correctly; proposing working scheme for coping with extreme weather/climate events induced by global warming timely and discussing disaster reduction strategy guidelines for improving the integrated disaster reduction capacity construction roundly. Framework of national integrated disaster reduction strategy is discussed preliminary, namely, (1) four transformations to be achieved: from departmental disaster reduction to integrated disaster reduction; from reducing disaster to reducing disaster risk; from national disaster reduction to regional disaster reduction; from improving emergency response capacity construction to improving integrated disaster reduction capacity construction; (2) Four actions to be implemented: implementing national "11th Five Year" plan for integrated disaster reduction; implementing national construction plan for emergency events response system during the "11th Five Year"; implementing disaster reduction plan for industries related to disaster reduction; implementing management project for integrated risk management of large-scale enterprises; (3) Four systems to be constructed: national integrated catastrophe risk governance system; national disaster reduction paradigm system for region with high disaster risk; national integrated disaster risk governance information sharing system; national integrated disaster risk governance technology service platform system; (4) Four regulations to be innovated: improving government system of integrated disaster reduction management with a priority of provinces and combination between ministries and provinces; establishing implementation mechanism of integrated disaster reduction with characters of focusing on disaster prevention and integrating disaster prevention with disaster resistance and relief; establishing integrated disaster reduction coordinate mechanism based on integrating pre-disaster preparedness, in-disaster emergency management and post-disaster restoration and reconstruction as a whole; standardizing legislation system of integrated disaster reduction which clarifies the responsibility of government, enterprise, community and citizen. The basic contents of national integrated disaster reduction capacity is primarily explained, namely, establishing national integrated disaster reduction strategy, improving the capacity of disseminating integrated disaster reduction knowledge, improving the support capacity of integrated disaster reduction technology, improving the guarantee capacity of integrated disaster reduction regulation and organization, improving capacity of disaster relief materials storing and projection construction, improving guarantee capacity of integrated disaster reduction emergency response and information service, improving the capacity of integrated disaster reduction restoration and reconstruction, establishing integrated disaster reduction paradigm and improving integrated disaster reduction capacity.

Keywords: integrated disaster reduction; four transformations; four actions; four systems; four regulations; eight capacities

在党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》中,明确提出:建立健全各种预警和应急机制,提高政府应对突发事件和风险的能力^[1]。在党的十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会的若干重大问题的决定》中,进一步明确提出:全面提高国家和全社会的抗风险能力^[2]。

在2006年第十七个“国际减灾日”前夕,国家减灾委主任回良玉副总理在加强综合减灾能力建设座谈会上,全面阐述了“加强综合减灾能力”的重要性和紧迫性,四个统筹和从四个方面提高综合减灾能力,并从五个方面论述了加强领导和协调,为全面提高综合减灾能力提供保障^[3]。

上述这些重要论断,为制定国家综合减灾战略奠定了理论基础,明确了国家综合减灾战略目标和指导方针,即把提高综合减灾能力建设,作为国家综合减灾战略的最终目标。

本文在阐述了近年来国际减灾战略方针做出重大转变的基础上,回顾和评述了近五年我国加强减灾工作重大行动,提出了国家综合减灾战略的初步框架,并针对“全面提高国家和全社会的抗风险能力”的减灾战略目标,建议从七个方面加强国家综合减灾能力建设^[4-5]。

1 国际减灾战略做出了重大的调整

联合国在推动国际减灾的进程中,曾先后在日本横滨(1994年)和神户(2005年)召开过两次世界减灾大会,并先后发表了横滨宣言和神户宣言。前一宣言的目标是建设一个让世界更安全的21世纪,强调动员一切可以动员的力量,促使联合国减灾十年(DNDR)目标的实现,这就是当时联合国制定的国际减灾战略,即全世界安全建设战略。神户宣言所阐述的战略是在前一战略与行动执行十年之后,并在对其进行评价的基础上,进一步阐述了促进全世界可持续发展与减轻灾害风险的关系。由此可以看出,针对联合国的千年目标,联合国国际减灾战略由减轻灾害调整为减轻灾害风险,并从单纯的减灾调整为把减灾与可持续发展结合起来。自从2005年神户世界减灾大会后,在学术界和经济与政界的大力推动下,面对全球变化影响的巨大区域差异,2007年联合国减灾战略秘书处又提出加快建设减轻灾害风险的全球平台,这意味着联合国国际减灾战略又从国家减灾向全球减灾调整。由此可以看出,联合国在推动国际减灾15年进程中,减灾战略做出了重大的调整,即由单纯减灾到把减灾与可持续发展相结合,由减轻灾害到减轻灾害风险,由国家减灾到全球减灾。

2 我国减灾工作取得重大进展

2003年“非典”之后,党中央、国务院提出了加快突发公共事件应急机制建设的重大课题,这对我国持续开展近15年的减灾工作,提出了更高的要求,也使加强我国减灾工作碰上了千载难逢的机遇。在党中央和国务院的领导下,一系列重大举措相继出台,使我国的减灾工作取得重大进展^[5]。

2.1 加强了对减灾工作的领导和组织

首先把国家国际减灾委员会调整为国家减灾委,回良玉副总理亲自担任国家减灾委主任,并组建了国家减灾委专家委,著名减灾专家、中国科学院院士马宗晋教授出任首届专家委主任。二是组建了国务院办公厅所属的国务院应急办,并相继组建了国务院应急办应急管理专家组,国务院参事、经验丰富的应急管理专家闪淳昌教授出任首任组长。三是成立了民政部国家减灾中心,担负国家减灾委办公室交办的各项任务,使综合减灾工作的实施得到了领导和组织上的保证。

2.2 基本形成突发公共事件应急体系

首先是国务院公布《国家突发公共事件总体应急预案》^[6];其次是由国务院印发四大类25件专项应急预案,第三是80件部门预案和省级总体应急预案也相继发布;第四是新华社发布《国务院关于全面加强应急管理工作的意见》^[7];第五是国务院分别于2005年和2006年7月召开全国应急管理工作会议,第六是国务院分别于2006年9月和2007年5月召开中央企业应急管理和预案编制工作现场会和全国基层应急管理工作会议座谈会。

2.3 完成一批综合与专项减灾规划

首先是由国家减灾委办公室组织完成的《国家综合减灾“十一五”规划》^[8];其次是国务院应急办与国家发改委经济运行局组织完成的《“十一五”期间国家突发公共事件的应急体系建设规划》^[9];第三是国家科技部组织完成的《“十一五”国家公共安全科技规划》(973项目、863项目、科技支撑项目、科技基础条件平台项目等);第四是由国务院各相关部门完成了一批涉及减灾的行业和专项规划,例如:已列入国务院专项规划审批计划的《国家防震减灾规划(2006-2020年)》、《全国山洪灾害防治规划》、《地质灾害防治规划》等等。

2.4 启动了灾害保险和灾害风险管理与防范工作

首先是国务院于2006年下发了《国务院关于保险业改革发展的若干意见》^[10],明确“完善多层次的农业巨灾风险转移分担机制”;其次是国务院国资委于2006年下发了《中央企业全面风险管理指引》^[11],三是国务院办公厅于2007年3月下发了《关于印发防范和应对全球变暖引发极端天气气候事件工作方案的通知》,四是保监会2006年出版了《中国国家风险管理研究报告》^[12]。

2.5 大大推进了减灾国际交流与合作

首先是2004年末印度洋地震海啸发生后,减灾外交已成为国家外交领域的重要组成部分;其次是全面推进《兵库行动纲要》,于2005年成功举办《亚洲减灾大会》,促成《亚洲减少灾害风险北京行动计划》;第三是与联合国减灾战略协调秘书处合作,组建了国际减轻旱灾风险中心,并正在筹建亚洲区域巨灾研究中

心^[13]。

2.6 全面论证了加强综合减灾能力建设的战略方针

回良玉副总理于2006年国际减灾日前夕,在“加强综合减灾能力建设”座谈会上,全面论证了加强综合减灾能力建设的重要性和紧迫性,即加强综合减灾能力建设,是应对各类自然灾害的客观要求,是构建社会主义和谐社会的重要任务,是各级政府应认真履行的重要职责;加强综合减灾能力建设的“四个统筹”,即统筹抗御各类灾害,统筹做好灾害发展各个阶段的工作,统筹整合各方面资源,统筹运用各种减灾手段;加强综合减灾能力建设的“四个全面”,即“全面提高灾害监测预警能力,全面提高灾害防范防御能力,全面提高灾害应急处置能力,全面提高灾害救助与恢复重建能力。”

由此可以认为我国减灾工作取得了重大进展,但与国家建设和谐社会的目标相比,以及与国际上发达国家已达到的综合减灾能力相比,我们还存在着不少薄弱环节,集中体现如下。一是综合减灾工作的领导与组织协调能力有待加强,即中央与地方的协调,多部门之间的协调,国内外之间的协调,工程与非工程措施间的协调,灾前、灾中与灾后各个阶段减灾工作的协调。二是将综合减灾纳入国民经济和社会发展规划有待重视,即各类减灾资源分散,缺乏有效整合与优化,各项综合减灾重大工程和基础设施的投入不能很好地得到保障,综合减灾与发展间的矛盾仍然突出。三是灾害风险状况和减灾资源家底不清,综合减轻灾害风险体系尚存空白。四是社区减灾能力差距明显,整体能力不足,成为综合减灾的薄弱环节。五是综合减灾的体制、机制、法制有待创新。

3 国家综合减灾战略框架的思考

着眼国际减灾战略的调整,以及我国综合减灾存在的薄弱环节,针对建设和谐社会的目标,考虑在全球变化前提下巨灾风险发生的可能性^[14],为实现“全面提高国家和全社会的抗风险能力”的战略目标,落实加强综合减灾能力建设的减灾战略方针,提出如下关于国家综合减灾战略框架的思考。

3.1 加快完成减灾战略的转变

首先,在已有的部门或行业减灾工作基础上,形成中央和地方各级政府的综合减灾体系。按照“四个统筹”的减灾战略方针,整合减灾资源,防范各类灾害,做好灾害发展各个阶段的减灾工作,运用各种减灾手段。

其次,调整减灾目标,即从减轻灾害调整为减轻灾害风险,全面构建灾害风险的转移机制,大力倡导开展灾害保险、再保险和利用各种金融手段,提高灾害风险的转移能力,从而实现从减轻灾害损失到减轻灾害造成对可持续发展的影响。

第三,加强社区和区域减灾工作,即从国家减灾转变为区域减灾,在国家总体减灾框架下,高度关注高风险地区的减灾工作,全面提高高风险地区巨灾风险综合防范能力。

第四,提高综合减灾能力,即在突出应急能力建设的同时,高度关注备灾能力和灾害恢复与重建能力的提高,使减灾与区域可持续发展相结合,协调发展与减灾间的矛盾,全面提高包括政府、企业、社会与公众的减灾能力^[15]。

3.2 全面实施各项综合减灾规划

首先,全面实施国家“十一五”综合减灾规划,即完成十一项主要任务和八项重点项目,以及采取六项保障措施。

其次,全面实施“十一五”期间国家突发公共事件应急体系建设规划,即完成十项任务和十项重点工程,以及采取六项政策措施。

第三,全面实施涉及减灾的各个行业和部门减灾专项规划,诸如气象、地震、地质、水利、海洋、农业、林业、环境等行业领域的“十一五”减灾规划。

第四实施大型企业综合风险(全面风险)管理工程,即制定大型企业综合风险管理战略体系、模式和主要措施。

3.3 优化建设综合灾害风险防范体系

首先,建立国家综合巨灾风险管理防范体系,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;研究巨灾保险制度,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;建

立中国巨灾风险准备金制度;总结农业保险试点经验,全面推进农业保险工作^[16]。

其次,设计国家高灾害风险地区综合减灾范式,制定全国综合灾害风险区划,在高灾害风险地区,整合政府、企业和社区减灾资源,形成集发展与减灾为一体的减灾模式,把安全建设、应急管理与风险防范有机地集成在一起,为区域和谐社会建设提供保障^[17]。

第三,建设国家综合灾害风险防范信息共享体系,即整合各行业和部门有关灾害风险信息系统,形成分布且可调用的虚拟实体系统;编制不同比例尺的灾害风险地图,建立灾害风险定期评估体系,利用各种网络传播系统,以此为政府、企业、社会和公民提供有效的灾害风险信息。

第四,建设国家综合减灾风险防范技术服务平台体系,即筛选已有的各种减轻灾害风险的实用技术和开发高新技术;充分利用各种灾害风险管理的中介机构,形成对各种灾害风险识别、评估、模拟与沟通的标准体系;通过国家科技支撑计划,全面推进区域和行业综合灾害风险防范技术支撑体系的建立。

3.4 大力创新国家综合减轻灾害风险的制度

首先,在进一步强化国家减灾委的综合协调职能的基础上,建立健全地方各级综合减轻灾害风险的协调机构,完善条块结合,以块为主的综合减轻灾害管理体制。

其次,充分发挥国务院和地方政府已成立的有关减轻灾害风险的部门协调机构的作用,完善部门信息共享和协调联动机制。努力形成政府统一领导、部门协调配合、社会共同参与,结构合理、功能齐全、科学高效、覆盖灾害风险防范全过程的综合减轻灾害风险的协调机制,即整合灾前备灾、灾中应急和灾后恢复与重建为一体的综合减轻灾害风险的协调机制。

第三,强化以防为主,防、抗、救相结合的综合减轻灾害风险的运行机制,即统筹灾害风险监测、预警、防御基础设施、应急保障、救助储备、科技支撑、人才培养、知识普及和巨灾风险转移等运行管理,形成总体规划、资源优化、各负其责、系统联动的运行机制。

第四,明确政府、企业、社会和公民各负其责的综合减轻灾害风险的系统法制,充分借鉴国外先进的综合减轻灾害风险的法制经验,加快推进综合减轻灾害风险法制的调研和起草,加强对已有单一性减轻灾害风险法律的修订,使其更加适应综合减轻灾害风险战略的需求,为全面提高综合减轻灾害风险能力,提供坚实的政策法规保障^[18]。

4 加强国家综合减灾能力建设的建议

针对我国已先后制定了《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》,面向国际减灾战略的转变,以及着眼全球气候变化造成的巨灾风险发生可能性的增加,为了实现党的十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会的若干重大问题的决定》中“全面提高国家和全社会的抗风险能力”的奋斗目标,在加强综合减灾能力建设的减灾战略方针的指导下,加强国家综合减灾能力建设。

4.1 制定国家综合减灾战略

制定国家综合减灾战略,需要回答下列四个方面的问题。

一是从战略的高度,全面分析我国近十五年来开展减灾工作所取得的成就和存在的薄弱环节。二是从提高减灾资源利用的效益和效率的角度,全面优化协调各级各类减灾规划,形成综合减轻灾害风险的工程与非工程体系。三是从完善减灾体制、机制和法制的角度,明确政府、企业、社会和公民在减灾工作中,所担负的责任和享有的权利。系统分析现有减灾政策法规存在的问题和薄弱环节,提出建立国家综合减灾的政策法规体系。四是突出解决减灾薄弱环节的角度,明确中央和地方减轻灾害风险的重点领域和重点地区,解决巨灾风险转移的制度设计和运行机制;提出防范巨灾风险的措施^[19]。

4.2 加强综合减灾知识普及能力

减灾教育始终是提高减灾能力的基础,亦是全民风险意识养成的重要措施。减灾教育强调学校减灾教育与公众防灾意识养成间的相结合。学校减灾教育要注重实践如最基本的应急避灾常识和技能的掌握,要特别关注各种减灾与应急响应“标识”或“标志”的标准化与国际化,以满足不同语言和文化环境条件下,灾民应急的需要。减灾意识的养成需要针对不同文化环境,从多个层次开展宣传与普及工作,要利用一切可利用的传媒手段,普及风险与避险知识,整合各种传媒渠道,形成持续与系统的防灾避险知识的全民普及,进而

建设和完善不同文化环境区域的“安全文化”推进设施,使社会各界都形成自觉的风险综合防范体系。其中,要特别关注社区水平的减灾意识的培育与良好习惯的形成。通过各种活动,形成综合风险意识的大众传播机制。

4.3 加强综合减灾科技与学科支撑能力

综合减灾科技主要包括:开发区域综合灾害风险防范关键技术,即综合灾害风险评估标准、规范、指标体系和模型,灾害信息共享网络与评价技术集成平台;关键性生产、生态、生活系统综合灾害风险防范技术体系,以及其区域示范等。建立与发展中国的灾害风险科学与技术已势在必行。灾害风险科学与技术主要包括:灾害科学——揭示灾害系统的结构与功能及灾害形成的动力学与非动力学机制;应急技术——开发备灾、应急、恢复与重建的各种技术;风险管理——风险的识别、感知、评价、模型与模拟、沟通与适应,风险防范的体制、机制与法制,以及风险转移的措施与途径等。上述灾害风险防范技术与目前倡导发展的公共安全科学与技术相互补充,构成安全建设和综合灾害风险管理体系的基础,前者可视为理学与管理学科门类,后者可视为理学与工学门类。

4.4 加强综合减灾制度与组织保障能力

综合减灾制度与组织保障主要包括:完善法制、机制与体制与和建立专门的管理机构。在科学发展观思想的指导下,进一步落实协调发展的政策。首先建立发展与灾害相协调的模式,这一模式要求把发展速度与控制灾害风险的能力一致起来。第二,建立协调发展与减灾的管理体制。这一管理体制要求建立发展规划的综合灾害风险评价制度,正如目前正在举行的“战略与规划环评”工作;建立“自上而下”与“自下而上”相结合的减灾投融资制度,为金融界参与灾害风险管理创造宽松环境;建立辖区综合减灾绩效评估制度,并将其纳入到辖区主要负责人政绩考核体系之中。第三,建立协调发展与减灾的运行机制。这一运行机制要求制定灾害风险区划,明确不同灾害风险区域的协调发展与减灾的对策,整合社会减灾与灾害风险商业管理,推动巨灾保险与再保险工作,积极推进保险、金融与证券业涉足灾害风险管理机制的建立,进一步在整个灾害风险管理过程中,落实“纵向到底”和“横向到底”的综合灾害风险管理机制^[20]。

加强各级政府组建的减灾委员会在综合减灾管理中的行政职能,特别是要充分发挥国家减灾委在综合减灾能力建设中的领导职能和综合协调作用。在各级政府综合减灾管理行政职能中,要加强减灾立法与执法、信息共享、技术开发、应急管理平台建设、物资储备、应急队伍建设(可实施军政双重领导)、恢复与重建能力建设、减灾装备开发、推动减灾经济发展等。在加强辖区综合减灾能力建设的同时,明晰并完善现有单一自然灾害系统管理部门的职能。要加强对这些主要自然灾害的监测、预报、预警、风险评价和应急预案制定等技术能力的提高,以及相应的标准、规范和指标体系的完善。

4.5 加强减灾物资储备与工程建设能力

综合减灾物资储备是综合减灾的物质条件,亦是灾害应急响应的重要物资保障。我国已经建立了国家级水平的救灾物资储备仓库,要在此基础上进一步进行空间布局优化。依据所制定的自然灾害救助区划,在全国建立国家级和区域级的减灾物资储备基地,以满足国家和区域综合减灾的需求,特别是自然灾害应急响应的物资保障能力。我国自然灾害防御工程近年来得到了加强,特别是大江大河的治理,地震多发地区重要城市的结构抗震的强化,重大滑坡和泥石流多发地区的整治,草原牧区防治雪灾和旱灾工程建设,海防工程建设等。然而,近年来我国一些农村地区,小江小河频发洪水和滑坡、泥石流灾害,一些农村乡镇深受滑坡、泥石流的影响和地震的威胁,因此出现了“高风险城镇、不设防农村”的现象。为此,必须加强对高风险地区设防能力的改进,全面提高国家和地区防御自然灾害的工程建设能力。

4.6 加强综合减灾应急响应与信息保障能力

综合减灾应急响应近年受到了各级人民政府的高度重视,各级政府的应急管理工作逐渐走向规范化、标准化和程序化。综合减灾应急响应不仅要完善应急预案,更要确保应急响应的信息畅通,为此加强综合减灾信息保障能力的建设已成为关键的改进因素。从灾害发展阶段看,灾前、灾中与灾后均需要足够的规划、评价、应急与恢复和重建的现势与历史涉灾信息。目前一方面是涉灾信息不能满足需要,另一方面是已有的有价值的涉灾信息不能够得到充分利用。针对这一现实,建设辖区减灾实时信息共享平台。在这一平台中,包括经严格筛选的各种实用减灾技术(含本地的实用减灾技术),减灾科学知识,以及满足灾前备灾、灾中应急和灾后恢复与重建所需的各种实时涉灾信息的获取技术。此外,还高度关注不同区域“综合减灾实时信息共享平台”之间的联网服务。目前的主要难题是各种语言环境条件下的沟通和各种网络技术之间的互认。

4.7 加强综合减灾恢复与重建能力

综合减灾恢复与重建能力包括:各级政府的生态环境改善与灾害救助和社会援助能力。近10年来国家实施了一系列区域性的生态建设工程,从缓解灾害风险的角度,第一,要全面调整土地利用格局,建立生态安全条件下的区域土地利用模式,以此缓解水旱灾害、滑坡泥石流灾害、以及风沙灾害等;要通过全面改善生态系统的服务能力,特别是生态环境脆弱的地区、生态环境敏感地区的生态系统服务能力,以降低这些区域的灾害脆弱性,进而提高其灾害恢复性能力,实现建设环境友好型社会的要求。第二,大力发展战略适应气候变化的区域发展模式。通过产业结构调整,节约资源,推进"两个市场"与"两个资源"协调发展的区域可持续发展模式,大力提高资源利用效率与效益。第三,高度重视流域生态系统综合管理。全面规划流域内可更新资源的保护开发,协调流域发展与灾害风险的矛盾;通过调整流域开发模式,降低其脆弱性,通过把治贫与减灾相结合,提高流域灾害的恢复力,从而建立适应流域灾害风险的发展范式。灾害救助能力主要是各级人民政府在本级财政预算中所能承担的灾后救助的压力,即财政支出中,用于救助支出所占的比例。我国目前中央财政每年支付的灾害救助资金的这一比例还不到1%,远远达不到发达国家的水平。为此,我们必须高度关注重大自然灾害的保险与再保险机制的建立,这亦是产业与商业界加强综合减灾能力建设的基本保障。通过政策调整,完善灾害社会援助体系。

4.8 建立综合减灾范式,提高综合减灾能力

区域减灾范式是由中国学者在吸收西方国家发展综合灾害风险管理模式的基础上提出的,已引起国际同行的关注。区域综合减灾范式的科学基础就是区域灾害系统的结构与功能体系。区域综合减灾范式包括整合灾前、灾中、灾后的全部减灾行动,不仅重视灾中灾害应急工作,还应重视灾前备灾和灾后恢复与重建工作;区域减灾范式包括整合"纵向"与"横向"的协调,以及综合协调全面的减灾协调工作,不仅重视减灾"纵向到底,横向到边"的协调工作,还应重视减灾法制与机制的综合协调。区域综合减灾范式强调区域安全能力建设,即把政府、企业与社区的减灾资源统筹规划,形成合力,在安全教育、安全意识、安全文化、安全生产、安全生活、安全生态,以及安全体制、机制与法制各个方面,形成一个完整的综合灾害安全管理体系。以此作为"和谐社会"的基础支撑工程。区域综合减灾范式高度重视安全社区的建设,要大力推广国家减灾委组织推动的"减灾示范社区"建设计划,全面推广相关经验,使减灾与综合灾害风险管理做到人人心中有数,家家响应有力,社社行动有序。

参考文献:

- [1] 中共中央.中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定 [M].北京:人民出版社,2003.
- [2] 中共中央.中共中央关于构建社会主义和谐社会的若干重大问题的决定 [M].北京:人民出版社,2006.
- [3] 回良玉.在加强综合减能力建设座谈会上的讲话 [Z].2006.
- [4] 史培军.加强综合风险管理,提高国家综合减灾能力 [Z].2006.
- [5] 史培军,邹铭,李保俊,等.从区域安全建设到风险管理体系的形成:从第一届世界风险大会看灾害与风险研究的现状与发展趋向 [J].地球科学进展,2005,10(2):26-32.
- [6] 国务院办公厅.国家突发公共事件总体应急预案 [Z].2006.
- [7] 国务院办公厅.国务院关于全面加强应急管理工作的意见 [Z].2006.
- [8] 国务院办公厅.国家综合减灾"十一五"规划 [Z].2007.
- [9] 国务院办公厅."十一五"期间国家突发公共事件应急体系建设规划 [Z].2007.
- [10] 国务院办公厅.国务院关于保险业改革发展的若干意见 [Z].2006.
- [11] 国务院国有资产监督管理委员会.中央企业全面风险管理指引 [Z].2006.
- [12] 吴定富.中国国家风险管理研究报告 [M].北京:中国财政经济出版社,2006.
- [13] 史培军,郭卫平,李保俊,等.减灾与可持续发展模式——《从第二次世界减灾大会看中国减灾战略的调整》[J].自然灾害学报,2005,14(3):1-7.
- [14] 史培军,李宁,刘婧,等.探索发展与减灾协调之路——从2006年达沃斯国际减灾会议看中国发展与减灾协调对策 [J].自然灾害学报,2006,15(6):1-8.
- [15] 史培军,杜鹃,叶涛,等.加强综合灾害风险管理,提高应对灾害风险能力——从第6届国际综合灾害风险管理论坛看我国的综合减灾 [J].自然灾害学报,2006,15(5):1-6.
- [16] 史培军.综合灾害风险管理与巨灾风险防范对策 [Z].2007.
- [17] 史培军.区域综合灾害风险管理 [M].北京:北京大学出版社,2007:274-288.
- [18] 史培军.区域灾害系统与中国自然灾害时空格局 [M].北京:中国社会出版社,2005:161-179.

- [19] 史培军, 黄崇福, 叶涛, 等. 建立中国综合风险管理体系 [J]. 中国减灾, 2005 (1): 37 - 39.
- [20] 史培军, 叶涛, 王静爱, 等. 论自然灾害风险的综合行政管理 [J]. 北京师范大学学报 (社会科学版), 2006 (5): 130 - 136.

简讯

2008年特大冰雪灾害学术研讨会在湖南大学召开

由湖南大学“建设安全与节能 教育部重点实验室、湖南省建设厅、湖南省科技厅和《自然灾害学报》杂志共同主办的“2008年特大冰雪灾害学术研讨会 将于 2008年 3月 21 - 22日在湖南大学召开。

2008年初, 我国南方大部分地区遭遇了历史上罕见的寒冷与冰雪异常气候, 特大冰雪灾害使得很多房屋倒塌, 交通受阻, 电力等社会基础设施局部或大面积瘫痪, 对国民经济、社会基础设施和居民生活造成了严重影响。会议将邀请国内外相关专家做专题报告, 并就冰雪灾害调查, 建筑、交通和社会基础设施的现有荷载设置、设计方法和相应规范等问题进行系统的讨论和评估, 总结冰雪灾害的经验教训, 为建立更为安全、合理的防灾设计体系提供依据。

研讨会主题

- 2008年罕遇寒冷与雨雪气候异常的分析
- 特大冰雪灾害的综合报告
- 电网设施受灾报告与分析
- 运输系统的受灾和应急处理报告
- 轻钢及钢结构房屋破坏调查
- 农村住宅与设施受灾情况调查分析
- 特大冰雪灾害对益阳地区竹产业的影响分析
- 高速公路路面破坏情况与修复可行性分析
- 建筑结构雪灾易损性分析方法
- 特大自然灾害的风险评估
- 中南部地区雪荷载设计的重新评估

研讨会时间、地点

2008年 3月 21 - 22日, 湖南大学土木工程学院报告厅

联系电话 / 电传 : 0731 - 882 - 1395

电子邮件 : cipres@hnu.cn

(本刊记者)