

这次培训班安排了 12 个专题报告、4 个案例分析、1 个情景模拟和 2 次专题讨论。邀请了民政部、国务院新闻办等 19 位政府部门领导、专家学者为学员做专题报告。学员围绕四个专题进行了学习和讨论。本刊将分期刊出部分授课内容,以飨读者。



民政部副部长李立国

## 我国灾害管理体制逐步健全

改革开放以来,我国的灾害救助工作进一步规范和完善,灾害管理体制逐步健全,表现在以下方面。

表现一:灾害管理的领导和协调体制

我国自然灾害管理的基本领导体制是:党政统一领导,部门分工负责,灾害分级管理。关于我国灾害管理的综合协调机

制,目前,在国务院统一领导下,中央层面上设立有国家减灾委员会、国家防汛抗旱总指挥部、国务院抗震救灾指挥部和全国抗灾救灾综合协调办公室等机构,负责灾害管理的协调和组织工作。这些协调机构既为中央灾害管理提供决策服务,也保证了中央灾害管理的决策能够在各个部门得到及时落实。在中央建立规范的协调运行机制的同时,从中央到地方,各级政府都有特定的部门承担灾害管理工作。有关部门各司其职,密切配合,分兵把口,形成了灾害管理的工作网络,相关部门的人员、资金和物资为开展灾害管理工作提供了坚实的保障。

表现二:减灾工程建设

按照《中华人民共和国减灾规划》确立的目标,以长江三峡下闸蓄水为标志,我国一大批重点灾害管理工程项目建设取得了重大进展,我国灾害管理的综合实力大大增强。目前,我国大江大河堤防建设工程、重点河川枢纽骨干工程建设、跨流域调水和引水工程、病险水库除险加固工程等一批重点控制性防洪工程已经建成;过去五年来,国家用于林业重点生态建设工程和森林防火、森林病虫害防治工作方面投资共 673.3 亿元。

表现三:全国县级以上各级救灾应急预案系统

民政部自 2001 年开始在全国推进救灾应急预案制定工作,并于 2003 年 6 月正式出台《民政部应对突发性自然灾害工作规程》。2004 年,按照国务院统一部署,民政部在原有工作规程的基础上,起草了《国家自然灾害救助应急预案》(国务院 11 月 12 日正式批准),同时进一步推进了全国救灾应急预案制订工作,至 2004 年底,全国各省、自治区、直辖市都制定了省级救灾预案,310 个的地、市(全国有 333 个地市)和 2347 个县、市、区(全国有 2861 个县市区)也出台了救灾应急预案。全国救灾应急预案体系和紧急救援响应机制基本形成。

表现四:自然灾害监测预警预报系统

顺应灾害管理的规律,我国已经初步建成覆盖所有灾种的预警预报体系。近年来,为进一步健全完善全国灾情信息管理机制,民政部主要进行了以下几方面工作:一是完善各级民政部门的灾情报送制度;二是建立 24 小时灾情监测机制;三是建立灾情预警系统。民政部每年年初召集有关部门和专家对年度重大自然灾害趋势进行预测会商。入汛后,根据有关部门提供的气象、汛情、环境地质等预警信息,结合预警地区的自然条件、人口和社会经济背景数据库,进行分析评估,及时做出灾情预警。

## 表现五: 救灾物资储备系统

民政部、财政部 1998 年开始建立中央级救灾物资储备制度。目前在沈阳、哈尔滨、天津、郑州、合肥、武汉、长沙、南宁、成都、西安 10 个城市建立了中央级救灾物资储备点, 部分多灾、易灾地区也建立了地方救灾物资储备仓库, 以救灾仓库为依托的救灾物资储备网络基本形成。目前, 中央储备库共储备救灾帐篷 13.5 万顶, 地方各级储备 23.6 万顶, 一旦重大灾害发生, 第一批救灾帐篷可以在 24 小时内发到灾民手中。

## 表现六: 救灾资金投入

近几年来, 中央各部门进一步完善了对灾区农业、水利、教育、交通、通讯以及群众生活救助和恢复重建的资金补助机制。目前, 中央对地方救灾工作的补助主要有: 灾民生活救济经费、卫生救灾经费、防汛抗旱经费、汛前应急度汛经费、水毁道路补助经费、文教行政救灾补助经费、农业救灾经费和恢复重建补助经费等。2003 年, 民政部、财政部安排的灾民生活救济资金为 40.5 亿元, 2004 年为 40 亿元。在中央救灾资金投入的同时, 民政部积极推进分级管理、救灾资金分级负担的救灾工作管理体制, 保障地方救灾投入。从 1994 年开始, 民政部、财政部积极推进建立救灾工作分级管理, 救灾资金分级负担的救灾工作管理体制。地方救灾投入从 1995 年的 8.4 亿元增加到 2003 年的 24.4 亿元。地方各级政府投入达到了中央救灾款预算的一半左右。灾害管理体制的确立, 进一步明确了各级的救灾责任, 加大了救灾资金的投入, 有效保障了灾民的基本生活。

## 表现七: 社会捐助制度

新中国成立特别是党的十一届三中全会以后, 各种形式的社会捐助活动如非灾区支援灾区, 城市支援农村以及群众间、邻里间和亲友间互助互济不断向纵深发展, 达到了空前的规模, 成为中国灾害救助体系的重要组成部分。1996 年以来,

以“捐助活动经常化、募集主体民间化、参与捐助自愿化”为特点的经常性社会捐助活动在全国轰轰烈烈地展开。据统计, 1996-2004 年 9 年间通过社会捐助募集的款物折合人民币达到 252 亿元(其中捐款 141 亿, 捐物 111 亿), 重灾年份如 1998 年达到 113 亿元, 平常年份也在 10 亿元以上。2004 年接收社会捐款 16.1 亿元, 接收衣物 8169 万件。最近这些天, 各地迅速贯彻胡锦涛总书记的倡导, 在共产党员中开展了为灾区群众献爱心活动, 涌现出许多动人场面。

## 表现八: 灾害管理领域的法律、法规体系

我国先后颁布和实施了与减灾有关的法律法规 30 余部。其中, 尤其是《水土保持法》、《防震减灾法》、《消防法》、《防洪法》、《气象法》等法律的颁布, 提升了灾害管理工作, 大大增强了灾害管理的法制化水平。与此同时, 各地正在按照国务院的统一部署, 抓紧制定完善灾害管理的应急预案, 我国灾害管理的法规体系正在逐步形成。

## 表现九: 科学技术在灾害管理中广泛应用

近年来, 科技在灾害管理领域应用进一步增强。在灾害快速评估方面, 遥感技术、地理信息系统技术、全球定位系统及网络通讯技术得到应用, 在灾害应急管理中发挥了重要作用, 如采用航空遥感实时传输技术系统, 对 1996 年南方大面积洪涝灾害和 1998 年长江全流域洪涝灾害进行了快速评估, 获得了受灾面积、强度和演变趋势, 从而及时制定了有效的抗洪救灾应急措施, 减轻了灾害损失。

在综合减灾方面, 对于各灾种之间、灾害与生态环境、灾害与经济发展间的相互关系进行了研究, 提出了防灾减灾的综合对策, 为政府开展灾害管理提供了科学依据。

## 表现十: 自然灾害救助的国际合作

近几年来, 灾害对外合作主要集中在三个领域: 一是灾后的救灾援助。每次大灾之后, 民政部代表中国政府接受救灾援助。我们及时向国际社会通报灾情, 积极争取外援, 开展灾民紧急救助联合行动。二是开展灾害领域国家间的双边和多边合作。目前, 民政部代表中国政府在灾害管理领域正在与俄罗斯联邦以及上海合作组织成员国间起草签署国家级应对突发灾害的双边和多边救灾互助协定, 与其他国家的双边合作也出现了良好的势头。三是与相关国际组织和非政府组织在灾害管理领域开展交流与合作。目前, 民政部已经与联合国开发计划署、亚洲备灾中心、亚洲减灾中心等机构建立了合作关系。

我国灾害管理体制、运行机制、法制和能力建设的日益加强, 为我国灾害管理的实践奠定了坚实的基础, 最大限度地减少了人民生命和财产损失, 保障了受灾群众的基本生活, 维护了灾区社会的稳定, 保障了改革开放的顺利进行, 促进了国民经济健康、稳定、持续发展。

图 1 1995-2003 年地方各级救灾投入情况

