

中国的自然灾害与灾害管理

中国国际减灾委员会副主任、民政部部长 李学举

中国是一个发展中国家,人口多,生态环境脆弱,人均资源有限。在多种因素的综合作用下,中国的自然灾害呈现种类多、频率高、分布广、损失大的特点,已经成为制约社会和经济可持续发展的一个重要因素。中国政府在防灾、减灾、灾害预警、灾害响应、恢复重建、灾民生活救助等方面做出了积极努力,有效减轻了灾害的损失。

一、中国的自然灾害情况

由于独特的地理气候环境和社会经济发展状况,中国的自然灾害呈现显著的时间和区域分布规律,灾害损失大,灾害趋势明显。

——受季风气候强烈影响,中国境内气候从南至北、从东到西差异巨大,且年降水年内分配不均,年际变幅较大,干旱和洪涝等气象灾害发生频繁。从灾害的区域看,中国的华北、西北、西南等常年受旱灾困扰,中国有2/3的国土面积不同程度地受到洪水威胁。其中长江、黄河、淮河等七大江河中下游地区,也属洪涝灾害的高风险区,在这些区域集中了全国1/2的人口,近3/4的国内生产总值。另外,每年登陆中国的台风有7—8个,主要影响中国东部沿海地区。

——中国位于欧亚、太平洋及印度洋三大板块交汇地带,新构造运动活跃,是欧亚地震带、喜马拉雅地震带及环太平洋地震带的重要分布区,地震灾害活跃。据统计,20世纪全球发生的破坏性地震中中

段也要不拘一格。对于一些经济比较发达、公众受教育水平较高的地区,可以采用计算机、互联网等现代技术手段提供公共服务;对于经济不发达、公众文化程度较低的农村地区,则需要采用比较传统的手段提供公共服务。即便是一些发达地区,仍然有一部分服务对象受教育水平还比较低。因此,在一定的时期内,也必须采取现代手段和传统手段并用的方式提供公共服务。要通过供给手段的多样化,尽可能提供最佳的公共服务。

(四)要推进公共服务的管理创新,提高政府公共服务管理的科学化水平

公共服务管理创新是公共服务的体制、方式、手段等方面创新的基本保证。因此,要推进公共服务创新,必须把推进政府公共服务管理创新作为重点。要做到这一点,首先必须正确认识政府在提供公共服务方面的责任。在市场经济条件下,政府在提供公共服务方面的责任主要有三个方面:一是直接提供企业和民间机构不能或不愿提供的公共服务;二是动员民营企业、民间机构参

与提供公共服务,并明确其行为责任;三是对公共服务生产和供给进行有效监管。要做到政府在公共服务方面既不缺位也不越位。我国正处于体制转轨的过程中,加强制度建设、强化对公共服务的监管尤为重要。公共服务涉及的范围广、影响大,无论是由公共部门、民营企业还是民间机构提供,都需要政府依法进行严格的监管,要大力推进公共服务的法制化、制度化,全面提高中国政府公共服务管理的科学化水平。

全面落实科学的发展观,大力推进公共服务创新,建立与社会主义市场经济体制相适应的公共服务体系,是完善社会主义市场经济体制、全面建设小康社会极为重要的内容,是中国政府当前面临的一项十分紧迫的任务。这是一项崭新的事业,也是一个艰苦的过程,需要我们持之以恒、坚持不懈地努力,既坚持从中国的国情出发,又要注意兼收并蓄,博采众长,借鉴世界各国的有益经验。只有这样,才能保证中国的公共服务建设始终沿着正确的方向前进。行

国占 1/3,其中全球发生 8.5 级以上地震 3 次,在中国就有 2 次。1949 年以来,中国共发生破坏性地震 477 次,直接经济损失达 420 亿元。

——中国的国土面积中山地和高原约占 69%,由于地质构造复杂,地形起伏大,表层岩体破碎,土层瘠薄,加上人口的增加和人类社会经济活动强度的加大,受气象因素的影响,崩塌、滑坡、泥石流等突发性地质灾害发生频繁。据统计,每年因地质灾害造成 1000 多人死亡,经济损失上百亿元。

——由于人口众多,经济欠发达,中国抵御自然灾害能力较弱,每年灾害造成的损失严重。自 20 世纪 90 年代以来,伴随着中国经济新一轮的高速增长,中国也进入了新的灾害多发期。同世界其他国家灾害损失规律相似,在因灾死亡人口大量下降的同时,受灾人口和经济损失却大幅上涨。据统计,90 年代以来,年均受灾人口 3.7 亿人,农作物受灾面积 7.4 亿亩,因灾倒塌房屋 418.2 万间,紧急转移安置人口 400 多万人,直接经济损失超过 1000 亿元,灾害损失比 80 年代高出 40%。在中国发生的各类自然灾害中,水灾、旱灾、地震等造成的损失最为严重,所造成的损失占到损失总量的 80% - 90%。

——受全球气候变化和人类活动影响,自然灾害发生的几率和风险有进一步增大的趋势。研究表明,全球气候变化尤其是全球变暖,加上人类活动过程中不合理的土地和水资源利用,会导致森林减少、草地退化、生态用水短缺、荒漠化面积增加,生态环境不断恶化,自然致灾因子更加活跃,自然灾害的出现频率、影响范围和造成的损失进一步加大。受其影响,中国局部暴雨强度会加大,登陆台风将更加活跃,持续性严重干旱将加剧,局部高温热害将更加频繁,极端低温和特大雪灾的可能性进一步增大。人类活动的范围和强度不断扩大,加快了人口和社会财富向自然灾害高风险区扩散,加剧了对资源消耗和生态环境破坏,放大了各种自然灾害的影响,进一步增大了灾害的风险。

中国的自然灾害在世界上很强的代表性,中国自然灾害的特点,决定了灾害管理工作的艰巨性和复杂性。

二、中国自然灾害的管理

灾害管理是政府一项重要职能。多年来,中国政府在灾害管理领域不断探索,逐步形成了灾害管理的一些基本理念和机制,制定了“以防为主,防灾、抗灾和救灾相结合”的灾害管理战略,树立全局统筹思想,坚持以人为本原则,强化服务管理意识,并从以下方面加强了灾害管理工作。

(一) 坚持集中领导,统一指挥,灾害分级管理的灾害管理体制,强调灾害管理过程中的综合协调。中国政府在灾害管理的过程中,中央政府统揽全局、总体指挥,地方各级政府统一领导,各有关职能部门分工协作,强调地方灾害管理主体责任的落实,强调灾害管理过程中的综合协调,注重中国人民解放军指战员、武警官兵、公安干警和民兵预备役部队突击队作用的发挥,最大限度地优化和配置各种救灾力量和资源,从组织上保障救灾整体合力的发挥。

(二) 构建防灾减灾工程体系,将防灾、抗灾和救灾纳入社会经济整体发展规划。按照《中华人民共和国减灾规划》确立的要求,中国政府将灾害管理工作纳入了各级政府的经济和社会发展规划,在工作中有重点地加大了防灾控制性工程、生态建设工程、环境保护工程、野生动植物保护工程、自然保护区建设工程、重点城市的防洪和抗震设防工程以及大中型企业的综合防灾工程等的投资力度,一大批大江大河的堤防工程、重点河川枢纽骨干工程、跨流域调水和引水工程、病险水库除险加固工程等已经或正在建成,提高了中国全面抗御自然灾害的能力。1998 抗洪取得胜利后,中国政府进而又明确提出了“封山育林,退耕还林,平垸行洪,退田还湖,加固堤防,疏浚河湖,以工代赈,移民建镇”的政策方针,推动人与自然和谐发展,进一步在灾害管理领域落实全面、协调、可持续发展的科学发展观。

(三) 完善灾害的预警、预报工作体系,强化对灾害的科学防范。近年来,中国政府强化灾害的防范工作,致力于灾害预警、预报体系建设。截至目前,中国已经初步建成气象灾害监测预报体系、地震监测预报体系、地质灾害预警预报体系、大江大河的灾害性洪水预警预报体系、森林和草原防火预警体系、农作物和森林病虫害测报体系、海洋

环境和灾害监测体系等一批重点灾害预警预报系统。中国政府已经建成了全国统一的灾情管理信息系统,这些体系和系统的建成,能够在第一时间对灾害进行预警预报,动态监视灾害发展,从而最大限度地实现了减灾、避灾和应急响应灾害的目的,产生了良好的减灾效益。

(四)建立灾害的应急响应工作机制,确保灾后救灾措施及时到位。减轻受灾群众生命财产损失,保障和维护受灾群众基本生活权益是灾害管理的核心。近几年,中国政府加大了救灾应急预案体系建设的工作力度,各级政府以预案为基础,制定了应对灾害的工作机制。2003年,民政部颁布了《民政部应对突发性自然灾害工作规程》,根据灾情大小,将中央应对突发自然灾害划分为三个响应等级,并明确了各级响应的具体工作措施。这些措施的核心是要确保:一旦有灾害发生,灾害管理的应急响应随时启动,灾害救援的人员、资金和物资能够在最短的时间内到位,受灾群众在灾后24小时内能够得到救助。2003年,中国全年因灾紧急转移安置灾民707万人,其中在外临时安置超过一个月的达300万人。民政部全年向灾区22次紧急下拨救灾应急资金3.3亿元,全年共计下拨恢复重建资金14亿多元,共恢复重建灾民倒房211万间,安排了8000多万人的口粮救济,有效保障了受灾群众的基本生活权益。

(五)完善备灾和灾后社会动员工作机制,为开展灾害救援提供坚实的物质支撑。为有效应对灾害,中国政府重视备灾工作,目前全国抗灾救灾应急储备物资网络基本形成,储备了大量防汛、搜救设备和救济物资。民政部在沈阳、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。2003年紧急调运52批、13万顶救灾帐篷,在紧急转移安置灾民工作中发挥了重要作用。配合备灾机制的建立,中国政府也十分注重社会动员机制的建立,截至2003年底,在城市共设立捐赠接收站点2.8万个,常年开展经常性的社会捐助活动,并制定了发达地区对口支援经济欠发达地区和灾区的跨省对口支援制度。每遇大的自然灾害发生,中

国政府还积极组织开展救灾捐赠活动,动员社会各界共同关注和应对灾害。备灾和社会动员机制的建立,为灾害管理提供了坚实的物质支撑。

(六)健全受灾群众生活救助和恢复重建管理机制,切实保障受灾群众的基本生活。受灾群众生活救助和恢复重建是灾后安置受灾群众的重要措施。在受灾群众生活救助方面,我们要求各地制定翔实的灾民生活救助工作落实方案,通过《灾民救助卡》对灾民实施规范救助。在具体工作中,逐户排查、登记造册,建立受灾群众救济档案。坚持民主评议、张榜公布、公开发放、接受监督的程序发放救灾款物。基本做到了情况核查到户、款物落实到户、帮助指导到户、成效体现到户,确保了受灾群众的基本生活;在恢复重建方面,我们将灾民倒房的恢复重建纳入项目管理,对灾民倒房恢复重建工作定任务、定时间、定资金、定责任、建档案、建考核制度,使恢复重建工作的管理水平进一步提高。

在上述工作开展的同时,中国政府重视科技在灾害管理领域的应用,注重灾害管理领域的法规建设,先后颁布和实施了与减灾有关的法律法规30余部,大大提升了灾害管理的法制化水平,增强了政府依法管理灾害的能力。

三、灾害管理面临的挑战和对策

自然灾害是人类共同面临的挑战。随着经济社会的发展,全球气候的变化,人类活动和自然环境的相互作用日趋明显,经济和社会生活的脆弱性增加,灾害的风险日益增大。严峻的灾害形势对灾害管理工作提出了更高的要求。分析中国的实际,目前灾害管理还面临着许多挑战,工作中还有一些薄弱环节,主要表现在:

——公众的灾害意识普遍比较淡薄。主要表现在:在灾害风险日益增大的同时,而公众的防灾、减灾知识则相当缺乏,公众的个人生活、行为习惯和自救互救能力,与防灾减灾的要求相距甚远。作为政府,如何通过开展减灾宣传和教育,向公众普及基本防灾减灾知识,还需要做大量细致入微的工作。

——灾害的应急反应和快速处置能力有待提高。主要表现在:受经济条件制约,相当一部分地区灾害信息报告体系不够健全,不能满足灾害应

中国卫生体制改革

卫生部副部长 王陇德

多年来,绝大多数欧洲国家在应对经济全球化方面,在社会公共服务提供和管理方面积累了许多经验和先进做法,值得中国和其他发展中国家学习借鉴。经过非典的洗礼,国际社会普遍重视卫生发展问题。中国政府认真总结抗击非典的经验和教训,明确提出了坚持以人为本和全面、协调、可持续发展的科学发展观。更加重视经济与社会的协调发展,更加重视公共卫生建设,更加重视提高人民健康水平。改革卫生管理体制,发展卫生事业,增进人民健康,促进经济与社会协调发展,已成为中国各级政府和广大人民群众的共同心愿。

一、中国卫生改革发展取得的成就

中国政府强调把保护人民健康和生命安全放在第一位,重视卫生事业的发展。作为一个经济发展水平比较低的发展中国家,中国卫生事业取得了显著的成就。

——人民健康水平不断提高。在中国实施改革开放政策以来,随着经济的快速发展,人民的物质文化水平不断提高,生活环境逐步得到改善,健康水平不断提高。目前,平均期望寿命达到 71.4 岁,

急管理对信息及时、准确性的要求,现有的技术手段、基础设施和人员素质等方面,还不能完全适应快速处置灾害的需要。

——灾害的管理体制和法规建设尚不完善。主要表现在:在灾害管理工作过程中,还缺乏具体细致、操作性较强的指导标准、程序和规则。灾害救助预案尚不健全,灾害管理领域的法律、法规尚不完善,还缺乏综合性的《救灾法》等。

面对存在的问题,今后一个时期中国政府在灾害管理领域的工作重点是:

(一)开展全民减灾教育。将重点通过新闻媒体、学校教育等多种渠道,采用群众喜闻乐见的形式,开展防灾减灾普及教育工作,尽快培养公民的防灾减灾素养,提高全民的自救知识水平。

(二)健全灾害管理体制和运行机制。进一步完善灾害管理体制,细化并制定明确的、操作性的灾害管理操作程序,明确中央、地方和各灾害管理部门的救灾责任。在灾害管理的运行机制方面,进一步健全灾害管理的应急机制、协调机制、社会动员机制、信息共享机制和监督机制。

(三)提高重大自然灾害的响应能力。进一步健全救灾应急预案体系,强化灾害管理的装备和能力建设,提高灾害管理人员素质,健全灾害响应

工作机制,紧紧围绕灾后 24 小时救助措施到位这个工作目标,全面提升重大自然灾害的响应能力和水平。

(四)规范灾害救助和恢复重建工作。进一步加大工作力度,创新管理模式,以救助工作措施准确到位为目标,全面提高灾害救助和恢复重建管理水平,确保受灾群众的基本生活权益。

(五)健全灾害管理领域的法规体系。进一步完善抗灾救灾领域的法规体系,重点是要尽快制定《中华人民共和国救灾法》,明确政府、社会和受灾群众的权利和义务,规范政府的灾害管理行为,强化对灾害管理工作的监管,实现灾害管理的规范化、制度化和法制化,依法管理灾害。

中国政府积极主张开展灾害管理领域的国际交流与合作。近年来,中国政府在灾害管理领域与有关国家、相关国际组织和非政府组织开展了多种形式的交流与合作,取得了丰硕的成果。

总而言之,做好灾害管理工作,既是各国政府履行政府职能的要求,也是全球一体化进程中各国必然的联合行动。让各国政府携起手来,为保障受灾群众生命财产安全,为实现减轻灾害、维护发展的崇高目标,为使人共同生存的家园更加和谐美好,共同努力工作。行