

*Emergency
Management of Disaster*

灾 害 应急管理

主 编 李学举
副主编 杨衍银 袁曙宏

中国 社会 出版 社

灾害应急管理

主 编 李学举

副主编 杨衍银 袁曙宏

图书在版编目 (CIP) 数据

灾害应急管理/李学举主编. —北京: 中国社会出版社, 2005. 1
ISBN 7-5087-0414-2

I. 灾... II. 李... III. 自然灾害-灾害防治-管理-研究
IV. X43

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 003019 号

书 名: 灾害应急管理
主 编: 李学举
责任编辑: 王紫千 杨春岩 张博超

出版发行: 中国社会出版社 邮 编: 100032
通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦
电 话: 66051698 电 传: 66051713
经 销: 各地新华书店

印刷装订: 中国电影出版社印刷厂
开 本: 787 × 1092 毫米 1/16
印 张: 18.75
字 数: 288 千字
版 次: 2005 年 1 月第 1 版
印 次: 2005 年 1 月第 1 次印刷
书 号: ISBN 7-5087-0414-2/X · 8
定 价: 48.00 元

(凡中国社会版图书有缺漏页、残破等质量问题, 本社负责调换)

《灾害应急管理》编委会

主 编：李学举

副 主 编：杨衍银 袁曙宏

编 委：王振耀 周侠平 张家声

编辑办公室

主 任：邹 铭 杨克勤

副 主 任：庞陈敏 武明珠 傅松华 奚长兴 张福根

成 员：张晓宁 方志勇 郑远长 刘 钢 魏福有

特约编辑：郑远长 俸锡金

前 言

我国是世界上自然灾害最严重的少数国家之一，灾害种类多，发生频率高，分布地域广，造成的损失大。据 1949 年以来的统计，一般年份，全国受灾人口 2 亿人次，每年因灾害死亡数千人不等，需要转移安置的人口约 300 万，倒塌房屋 300 多万间，农作物受灾面积 4000 ~ 4700 万公顷。特别是进入 20 世纪 90 年代以来，自然灾害造成的经济损失呈明显上升趋势，每年的灾害损失都在 1000 亿元以上，占我国国民生产总值的 2% ~ 6%，我国经济增长很大一部分被抵消。自然灾害已经成为影响经济发展和社会安定的重要因素。

可以说，自然灾害的发生对社会、经济、政治以及人们的心理都产生了巨大的破坏力。除此之外，各种人为事故造成的灾害，尤其是火灾、爆炸、交通事故和恐怖袭击等突发性事件所造成的灾害，都以极大的力度和广度冲击和影响我国社会。如何及时、有效、平稳地处理各类突发事件和危机事件，已成为我国各级领导尤其是与减灾救灾有关的省部级领导的重要课题。

在这样的背景下，经党中央、国务院批准，2004 年 5 月 14 日 ~ 19 日，中组部、民政部和国家行政学院共同举办了省（部）级干部灾害应急管理专题研究班。其主旨在于促进我国应急管理理论的研究，增强主管减灾救灾工作的省（部）级领导干部危机管理意识，提高他们对减灾救灾工作的认识和对突发性灾害的应急处理能力，加速国家应急管理机制的建设，为我国政府提高应急管理能力和水平提供国际经验和政策建议。

研究班共进行了 14 次专题讲授，2 次分组讨论，2 次情况交流和 3 次案例介绍，其中包括民政部、中国气象局、国家安全生产监督管理局、国务院法制办和国务院办公厅应急预案工作小组等国务院有关部门领导的专题报告，上海市、云南省、黑龙江省、重庆市、安徽省

和新疆喀什地委的负责同志的专题报告、情况交流或抗灾救灾的案例介绍以及国内外8位著名专家的专题报告。来自各省、自治区、直辖市分管救灾减灾工作的副省长（副主席、副市长）和国家减灾委员会成员单位负责同志共60人参加了专题研究班的学习。研究班期间，中共中央政治局委员、国务院副总理回良玉同志与研究班全体学员进行了座谈并发表了重要讲话。

研究班课程内容丰富，形式多样，既有对灾害管理理论和实践的深入研究，也有操作层面的具体分析；既有新知识、新技术的介绍，也有重大灾害实际案例的深入剖析；既有对我国灾害管理经验的总结，也有对国外先进管理经验的学习借鉴，对实际工作具有很强的指导意义。

这次为省部级领导干部举办灾害应急管理专题研究班，是新中国成立以来的第一次，具有十分重要的意义。它的举办，对各级领导干部灾害应急管理能力建设提出了新的要求，也将有力地推动国家灾害应急管理系统建设。它的报告内容，对各级领导干部进一步加深对灾害的认识，加深对灾情、国情的了解，提高防灾减灾的意识，明晰灾害管理的任务，增强做好灾害管理和保障社会经济可持续发展的责任感、紧迫感及进一步做好灾害管理工作的信心具有十分重要的作用。为此，我们组织出版了这本《灾害应急管理》一书，并以回良玉副总理在研究班上发表的重要讲话为序。我们相信，本书的出版和发行，对推动我国灾害应急管理的理论研究和机制建设必将具有十分重要的现实意义。

目 录

序言	回良玉 (1)
----------	---------

第一部分

中国自然灾害管理体制和政策

中国的自然灾害与灾害管理	李学举 (13)
气象灾害应急管理	秦大河 (41)
重大生产安全事故的应急救援及其能力建设	王显政 (59)
灾害应急管理的法制建设	曹康泰 (73)
突发性事件的应急预案建设	闪淳昌 (86)

第二部分

中国灾害管理实践和重大灾害案例

上海市城市灾害综合管理	韩 正 (103)
云南省灾害应急管理系统建设	徐荣凯 (117)
黑龙江省灾害应急预案建设	王东华 (123)
“12·23”井喷特大事故案例分析	吴家农 (132)
2003 年安徽淮河流域抗洪救灾的案例分析	徐立全 (142)
新疆巴楚—伽师地震救灾及恢复重建	史大纲 (151)

第三部分

灾害科学和灾害理论

区域灾害系统与中国自然灾害时空格局	史培军 (161)
我国的地震与减灾系统工程	马宗晋 (180)
空间信息技术与减灾	童庆禧 (191)
从 SARS 疫情看突发性公共卫生事件对 政府工作的启示	钟南山 (201)
改进和完善灾害应急管理决策机制	吴 江 (215)

第四部分

灾害管理的国际比较

美国的灾害管理政策和协调机制	詹姆士·米切尔 (231)
联合国灾害应急管理机制	道格拉斯·布劳德瑞克 (247)
中国—日本防灾和灾害应急管理比较	叶耀先 (254)

做好灾害管理工作 保障社会经济持续稳定健康发展

(代 序)

国务院副总理、国家减灾委员会主任 回良玉

在中组部、民政部、国家行政学院的充分准备和精心组织下，省部级干部灾害应急管理专题研究班取得了圆满成功。研究班邀请的报告人既有灾害研究领域的资深专家，也有具有丰富经验的一线政府领导。在报告内容设置上既有宏观的理论性探讨，也有操作层面的具体解析；既有对新知识新技术的介绍，也有对实战案例的深入剖析，还有对国外先进管理经验的学习借鉴。报告凝聚了精华，内容全面，理论透彻，操作性、权威性强，对工作的指导性强。研究班期间，大家研讨得很充分，收获很大，对灾害管理重要性的认识有了提高，对灾害管理方法有了更好的了解，相信会对今后的工作产生积极而重要的影响。

一、认真总结我国灾害管理的基本经验

从灾难中吸取教训总结经验，是一个民族能够趋利避害、创新发展、繁荣富强的重要手段。我国是一个多灾国家，灾害对我国的经济发展和社会稳定造成了严重的影响。在历史上，曾经极大地影响了我国不同历史时期的政治、社会、经济、文化、宗教乃至民俗等各个方面，以自然灾害为诱因而导致的社会动荡、饥民流离、兵燹匪患，乃至朝代更迭的情况比比皆是。新中国成立以来，自然灾害也一直是影响我国社会发展的一件大事。从灾害区划看，全国有 74% 的省会城

市、62%的地级以上城市位于地震烈度 VII 度以上危险地区，70% 以上的大城市、半数以上的人口、75% 以上的工农业产值，分布在气象、海洋、洪水、地震等灾害严重的地区，灾害对社会发展的制约影响非常严重。20 世纪 90 年代以来，随着全球气候变暖和环境进一步恶化，我国进入新的灾害多发期，面临着严峻的形势。洪涝、干旱、台风、地震、火灾、农业和森林病虫害以及滑坡、泥石流等灾害发生频繁。而随着经济高速发展，财富不断积累，人口不断扩大和城市化的集中，灾害造成的损失有明显增大的趋势。近十年来，自然灾害造成的直接经济损失超过了 2 万亿元人民币，几乎是我国一年财政收入的总和；灾害造成的间接经济损失、对环境和资源造成的进一步破坏、对社会和人民心理留下的创伤则更加难以计数了。灾害不但成为影响经济发展的主要因素，也已经成为影响社会稳定和安全的重要因素。我国各级政府一贯高度重视灾害管理工作，党和国家一直非常重视灾害管理，采取了兴修水利、加强救济等多种手段减轻灾害损失，保护人民生命财产安全。按照以防为主，防灾、抗灾和救灾相结合的原则，实行了政府统一领导，上下分级管理，部门分工负责，以地方为主，中央为辅，行政首长负责制的管理体制。这些年来，我们经受并战胜了 1998 年长江和松花江、嫩江大洪水，1999 年太湖流域大洪水，1999 至 2001 年严重的持续干旱，2003 年淮河流域、黄河下游大洪水以及频繁的台风、地震等各类严重自然灾害，最大限度地减轻了灾害损失，保持了社会的稳定和发展的连续性。总结其中的经验，主要有以下几个方面：

（一）坚持各级党委、政府的坚强领导和统一指挥

党中央、国务院领导高度重视灾害管理工作，对重大灾害都及时做出重要批示，必要时深入灾区一线亲自指挥。仅 2003 年以来，胡锦涛总书记和温家宝总理就先后 6 次深入灾区，对抗灾救灾工作提出明确要求，做出周密部署。灾害发生后，灾区各地立即启动救灾应急预案，成立抗灾救灾领导小组，地方党政领导亲自挂帅，深入基层，靠前指挥，及时有效地进行灾害管理。各级党委、政府的集中领导、统一指挥，发挥了我国的政治组织优势，凝聚了人心，保证了灾害管理指挥体系功能全面、责任明确、信息畅通、反应快捷、运转高效，最大限度地保证了灾害管理的效率。

（二）各部门各尽其责，密切配合，形成合力

灾害管理综合性强，各个部门的职能都有涉及。每遇大灾，中央和国务院各有关部门迅速派出工作组深入灾区指导工作，仅在 2003 年，中央和国务院各部门共向灾区派出工作组 150 多个，召开灾情会商会 20 多次。各部门根据自身的职责，密切配合，通力合作，从各方面对灾区给予支持。近年来，中央各部门投入直接用于灾害管理的资金每年都超过 50 亿元，2003 年达到了 80 亿元。通过各部门之间的协调和配合，整合了救灾资源，增强了救灾时效，提高了灾害管理的效益，极大地支持了灾区的抗灾救灾工作。

（三）依靠专业队伍快速反应和社会力量广泛参与

灾害管理部门、灾区驻军、武警官兵以及民兵预备役是灾害管理的主力军，他们以快速的反应、高效的行动、有力的保障，迅速投入到灾害一线，承担了最急难险重的任务。广大党员在救灾工作中践行“三个代表”重要思想，发挥了先锋模范作用。灾区群众积极行动起来，自救互救，抗御灾害；全国各族人民弘扬“一方有难，八方支援”的传统美德，帮助灾区困难群众，1998 年抗洪捐赠款物 70 多亿元，2003 年抗击“非典”社会捐赠的款物超过 40 亿元。已经形成了全社会关注灾害、全社会支援救灾的良好氛围，形成了人民群众抗御灾害的钢铁长城。

（四）以经济持续发展和科技水平提高为基础形成为灾害管理资金和科技投入保障机制

改革开放 20 多年来，我国经济建设快速发展，综合国力大大增强，基础设施水平不断提高，灾害管理投入逐步增加，使我国抗御灾害的综合实力得到了明显的提高。1998 年大洪水后，我国政府适时提出了平垸行洪、退田还湖、移民建镇的政策，安排投资 113 亿多元，并先后投入 1786 亿元用于江河堤防等水利工程建设。1999 年长江干流和 2002 年洞庭湖分别遭受了仅次于 1998 年的高水位洪水，但洪水造成的损失却仅为 1998 年的 10% 左右，就是一个典型的案例。同时，信息、通讯、空间技术等高科技手段在灾害管理中得到了更广泛的应用，气象灾害监测预报体系、地震监测预报体系、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预报体系、地质灾害预警预报体系等趋于成熟，

预测预报水平不断提高，为灾害预警、评估、决策、行动提供了有力的技术保障。

（五）初步建立灾害响应的应急机制

在灾害管理领域，目前有中国国际减灾委员会、全国防汛抗旱总指挥部、全国抗震救灾指挥部、全国抗灾救灾综合协调办公室等承担综合协调职能，灾害应急管理工做出现了以下几个特点：一是灾害应急款物下拨快。2003 年的甘肃“民乐—山丹”地震，震后 10 个小时内就下达了应急资金，极大地帮助了灾区开展应急救援；二是全国的抗灾救灾应急储备物资网络基本形成，储备了大量的防汛、搜救设备和救济物资。2003 年仅调用救灾专用帐篷就达到了 13.6 万顶，在灾害应急中发挥了重大作用；三是救灾应急预案体系基本建立。破坏性地震应急预案、防洪预案、自然灾害应急预案等已在相当多的地区颁布实施，初步形成了体系；四是积极探讨了适应市场经济条件下的紧急救援运行机制。已经初步形成了按照市场规律，利用企业、社会和资本资源，共同推进救灾工作的市场化运作，充分壮大救灾资源的思路框架，并逐步付诸实践。

（六）灾害管理的法制化、国际化水平大大提高

近年来，我国先后颁布和实施了《中华人民共和国水土保持法》、《中华人民共和国防震减灾法》、《中华人民共和国消防法》、《中华人民共和国防洪法》、《中华人民共和国气象法》等与灾害管理相关的法律、法规 30 余部，增强了灾害管理的法制化水平。在国际合作方面，中国国际减灾委员会代表中国政府开展灾害管理的对外合作，成为联合国灾害管理系统中最受关注的国家，在减灾领域有很强的号召力和影响力。各部门和各地区也适应加入 WTO 国际化的要求，积极参与国际交流与合作，学习国际先进经验，加强区域合作，我国与周边几个国家政府间的救灾合作协定也正在起草准备签署，我国灾害管理国际地位日益提高。

二、坚持科学发展观，充分认识灾害管理的重要性

虽然我们在这些年的灾害管理中取得了一定的成绩，但应该看到，灾害管理是一项综合性很强的工作，其现状与经济和社会发展的实际需要还存在着较大的差距，还有许多亟待改进和完善的地方。主要表

现在：有的地方对灾害管理的重要性缺乏足够的认识，科学决策和依法管理灾害的素质和能力有待进一步提高，灾害的应急管理机制和运行机制还需进一步完善，灾害管理的人员、装备建设和科学化水平还相对落后，灾害管理的社会化动员机制还没有完全建立，等等。对于这些问题，这些天的报告和研讨中，大家也多次提到，也提出了很多很好的思路和有针对性的建议，我们还学习讨论了其他一些国家的经验和做法，得到了一定的启示，这些思路和建议很宝贵，必须要进一步整理消化。我觉得首先要树立科学的发展观和政绩观，充分认识做好灾害管理工作的极端重要性，尽快把灾害管理工作提高到执政兴国、维护社会安全和稳定的高度上来。

（一）做好灾害管理工作，是维护人民群众根本利益的重要举措

学习贯彻“三个代表”重要思想，要求必须牢牢把握立党为公、执政为民的本质，切实维护人民群众的根本利益。做好灾害管理，是事关人民群众的生命安全、事关人民群众的切身利益的大事。自然灾害不仅对经济社会发展造成不可低估的负面影响，更会严重损害人民群众的生命财产安全。党中央、国务院对抗灾救灾工作高度重视，强调要把人民利益放在首位，坚持人民生命安全至上、人民利益至上的原则，最大限度地减轻灾害损失，保护人民生命财产和改革开放的成果。做好新形势下的灾害管理，就是要贯彻“三个代表”重要思想，切实保障人民群众生命财产，维护改革发展稳定的大局，维护好、实现好、发展好人民群众的根本利益。

（二）做好灾害管理工作，是促进经济发展、全面建设小康社会的必然要求

我国已进入小康社会，人民群众对物质、文化生活的要求不断提高，对安全健康的社会环境的要求不断提高。但是，我国在全面建设小康社会的过程中也面临着很多困难，人口基数大、人均资源有限、生态环境脆弱，又处在体制转轨的关键时期，在这种情况下，灾害对经济发展的制约作用尤其明显。经济发展带来的是基础实施水平的提高，能够提高社会整体抗灾能力。经济实力的增强同时也为加大灾害管理资金投入提供了可能。在另一方面，灾害管理水平的高低也影响到经济发展的速度，灾害管理水平高，灾害造成的损失小，就能减少对经济发展的影响，反之，就会扰乱正常的经济发展秩序，制约经济

发展速度。自然条件恶劣、自然灾害频发是造成我国部分地区长期以来发展滞后、造成地区贫困的主要原因；在经济相对发达地区，情况同样如此。近年来，部分地区包括东部一些发达地区遭受了因旱缺水的困难，除了影响群众正常生活外，还导致停工停产，导致资本外流，严重制约了区域经济的发展。同时，灾害管理也是创造财富和节约财富的重要手段。研究证明，在灾害发生前的减灾投入，产生的效益大约为投入的 12 倍左右；在灾害发生后，及时投入用于解决灾区和灾民困难，也能有效地控制和减轻灾害造成的损失，比灾区被彻底破坏后再进行救助和恢复效益要提高 4 倍。所以，提高灾害管理水平，增加灾害管理方面的投入，能够促进和改善落后地区生产生活条件，摆脱贫困，能够保障发达地区经济高速发展，能够节约财富，增加财政收入，使经济效益最大化，最终实现经济高速增长的目标。

（三）做好灾害管理工作，是维护社会安全和稳定的重要手段

灾害对经济发展造成的影响是直接的，但对社会造成的影响则是长远的、涉及多方面的。古代因灾害而导致社会动荡、朝代更迭的例子很多，欧洲中世纪的瘟疫使 1/4 的人口失去了生命。即使在今天，灾害对社会的影响也是持久而深刻的。1998 年长江流域的大洪水后，国家对长江流域内的发展政策做出了调整，许多人的生活方式也发生了截然不同的变化。美国的“9·11”事件造成的社会灾难则更严重，它在人们心中留下了挥之不去的阴影，一定程度上改变了美国的社会、民族、宗教、政治政策，甚至影响了世界的发展格局，影响了世界安全策略的调整。所以，灾害事件影响人们的生活方式，影响民族团结，影响社会秩序，其对区域和整个社会的影响，要求我们必须把灾害管理上升到国家安全的高度，从国家安全、社会安全的角度来对待，提高灾害管理水平，把灾害可能产生的各种影响控制在尽可能小的范围内，避免因灾害事件导致的连锁反应影响社会的稳定和安全，为全面建设小康社会提供长治久安的良好环境。

（四）做好灾害管理工作，是转变政府职能，强化社会管理和公共服务能力的重要内容

在社会主义市场经济条件下，政府的职能主要可以概括为经济调节、市场监管、社会管理和公共服务。过去我们较多地抓了经济调节和市场监管，取得了明显效果，但社会管理和公共服务职能相对薄弱，

亟须强化。在全面建设小康社会的进程中，我们党和国家提出了科学发展观，温家宝总理在今年人大会议上的政府工作报告中强调：“各级政府要全面履行政府职能，在继续搞好经济调节、加强市场监管的同时，更加注重履行社会管理和公共服务的职能。”已经把加强社会管理和公共服务提高到和经济管理同等重要的地位，加强灾害管理，是政府社会管理的重要内容，也是公共服务的有机组成部分。要进一步转变政府职能，加快应急机制建设，提高科学决策水平和依法行政能力，切实增强政府应对各种突发灾害事件的能力，提高政府社会管理和公共服务水平。

（五）做好灾害管理工作，是提高党和政府执政能力的重要方面

党的“十六大”明确提出：“大力提高中高级领导干部科学判断形势的能力、驾驭市场经济的能力、应对复杂局面的能力、依法行政的能力和总览全局的能力。”在中央的人才工作会议和《中共中央、国务院关于进一步加强人才工作的决定》中又多次明确这一要求。可以说，对灾害的应对能力反映了政府的执政能力，在灾害爆发的紧急情况下，更是对党和政府执政能力的一次集中的检验。做好灾害管理工作，控制灾害发展，避免进一步的损失，不但是维护社会稳定和正常经济秩序的需要，也是树立党和政府权威、维护党和政府信誉和能力的重要方面。对我国这样的灾害多发国家，尤其如此。这就客观上要求所有的领导都具有较高的灾害管理水平，以应对多发的、复杂的灾害形势。灾害管理的各个环节都需要人的决策和行动，人的因素是灾害管理的核心，处于决策指挥层的领导干部，又是核心中的核心。因此，领导干部提高对灾害特点和规律的认识，提高在灾害管理中的领导水平和领导艺术，在危难之中情况熟悉，决策准确，体现镇定自若的风度和调度有序的能力，发挥核心作用，是密切党和群众血肉联系，提高党的威望，凝聚人民团结、民族团结、全社会大团结的重要因素。

三、抓住重点，整体推进，促进灾害管理水平的进一步提高

目前，我国的人均 GDP 达到了 1000 美元，正处于改革发展、全面建设小康社会的关键时期，各级政府和有关部门一定要站在实践“三个代表”重要思想的高度，在充分认识灾害管理重要性的基础上，切实增强做好新形势下灾害管理的自觉性和紧迫性，解决灾害管理中

的难点重点问题，努力把灾害管理提高到一个新水平。

（一）要把灾害管理放到更加重要的位置

各地区、各部门要从树立科学发展观、正确政绩观的高度，把加强灾害管理列上更加紧迫的议事日程，作为落实“三个代表”重要思想，坚持、实现执政为民的一个重要目标；作为改进社会管理、推进经济社会协调发展的一个重要方面，坚持统筹兼顾，协调发展，把灾害管理纳入经济、社会发展的总体要求，做到同步规划、同步实施、同步发展。要注意研究工作中出现的新情况，及时解决实际困难和问题。有关部门要抓紧研究考核标准，把灾害管理指标纳入对地方政府政绩的考核指标体系。要加强灾害协调机构建设，在自然灾害发生频繁、救灾任务繁重的地方，应根据实际设立相应的协调机构，加强对灾害管理的领导。树立正确的政绩观，把灾害管理水平纳入政府的考核指标体系，促使各级政府进一步提高对灾害管理的认识。中央和地方各级政府都要加大对灾害管理的投入，建立与社会发展水平相适应的灾害管理投入机制，提高灾害救助标准，落实灾害分级管理、救灾款分级负担的体制，在统筹兼顾各项支出时，优先保证救灾支出。

（二）全力以赴尽快做好预案的制定工作

近年救灾工作的实践和 2003 年抗击“非典”疫情的经验说明，建立应急机制、制定应急预案是当前工作的重点。胡锦涛总书记和温家宝总理等中央领导同志，自 2003 年以来就此问题多次做出重要指示，深刻阐述了做好这项工作对维护人民群众根本利益、维护改革稳定大局的重要意义。国务院重点组织了各部门和单位制订和修订应急预案的工作，今年 4 月 30 日前，绝大多数部门都已经向国务院上报了预案，下一步国务院还要进一步统筹协调，修改和完善各部门的预案，形成相互配合、协调一致的预案体系。总体要求是，预案要体现早发现、早报告、早控制、早解决，要有很强的科学性、实用性、可操作性和权威性。要按照预案做好常态下的风险评价、物资准备、队伍建设、装备完善、预案演练等工作，为应急工作提供良好的保障，确保常态工作向非常态工作顺利转变，在应急的非常态时期体现临危不乱、决策科学、行动周密、保障充足、队伍精干，避免灾难的进一步扩大。各地也要根据中央的要求，相应地制定和完善预案体系。

（三）进一步加强部门间的协调与配合

灾害是一项综合性很强的工作，又涉及水、旱、台风、地震、雪灾、滑坡等多个灾种的管理。加强不同部门之间的联系和配合，就是要协调不同部门的支持方向，发挥部门专业优势的同时发挥整体的综合优势，从而使灾害管理有分有合，调动两方面的积极性。首先建立信息沟通和共享机制；其次是要根据国家建立应对突发公共事件管理体制的总体要求，对于特别重大的灾害事件，必须建立集中统一、坚强有力的指挥机构。这一指挥机构同时也是一个综合协调的平台，要具有功能全面、责任明确、信息畅通、运转高效、成本合理的特点。能够最大限度地共享资源，避免重复建设和职能交叉。对于灾害管理而言，不可能针对每个灾种都建立一套独立的从指挥到救援到恢复重建的系统，要尽可能发挥综合协调的作用，集中力量，能共建的共建，能共享的共享，形成明确的领导机构，有效的信息沟通机制，科学的决策机制，辅之以专业的救援队伍和广泛的社会动员机制。各地也要根据本地的实际情况，因地制宜地确定本地区的综合协调体制，以保证在各类灾害事件中实现统一的领导和充分的协调。

（四）要加强灾害管理的队伍建设和建立灾害管理的社会动员机制

要根据灾害管理面临的新形势和新任务，以应急机制的建设为中心，把灾害管理队伍建设和人员培训摆到重要位置，建立一支具备科学的决策能力、高速的行动能力、责任心强、务实高效、廉洁勤政、装备精良的灾害管理队伍。公安、武警、解放军和预备役部队以及灾害专业管理部门是灾害管理的专业力量，要加强对这些力量的灾害管理知识培训，建立有效的协调合作机制。同时，灾害的突发性对灾害救援的时限提出了很高的要求，仅仅依靠少数的专业队伍是很难满足这一要求的。以地震救援为例，地震发生后的2小时内，是抢救生命的最佳时间，这一时间内，主要依靠受灾人员的自救与互救，错过了这一时间，救援效果呈几何级数下降。因此，人民群众既是灾害管理要保护的主要对象，也是我们社会动员机制的主要依靠力量。另外，必须坚持发扬我国人民的传统美德，广泛开展经常性社会捐助活动和动员群众灾后互助互济、共渡难关，弘扬民族精神，提高民族凝聚力，形成全社会共同抵御灾害的局面。所以，灾害管理必须加强专业队伍建设，提高社会减灾、防灾、救灾意识，形成专业部门、专业队伍为