

[山东省软科学研究计划项目]

李关宾 主编

灾后重建中 对口援建机制研究

—— 山东省对口援建北川县

山东大学出版社

013060835

D632.5
13

[山东省软科学研究计划项目]

李关宾 主编



灾后重建中 对口援建机制研究

——山东省对口援建北川县

山东大学出版社



北航

C1667234

D632.5

13

图书在版编目(CIP)数据

灾后重建中对口援建机制研究:山东省对口援建北川县/李关宾主编.
—济南:山东大学出版社,2013.5
ISBN 978-7-5607-4792-7

I. ①灾…

II. ①李…

III. ①地震灾害—灾区—重建—概况—北川县 ②抗震—救灾—概
况—山东省

IV. ①D632.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 109154 号

责任编辑:赵岩

封面设计:张荔

出版发行:山东大学出版社

社 址 山东省济南市山大南路 20 号

邮 编 250100

电 话 市场部(0531)88364466

经 销:山东省新华书店

印 刷:山东鸿杰印务集团有限公司

规 格:720 毫米×1000 毫米 1/16

20.5 印张 306 千字

版 次:2013 年 5 月第 1 版

印 次:2013 年 5 月第 1 次印刷

定 价:42.00 元

版权所有,盗印必究

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页,由本社营销部负责调换

013308832

《灾后重建中对口援建机制研究》 编委会

主 编 李关宾

副主编 徐振溪 孟 雷 张中英

编 委 (按姓氏笔划排序)

马文哲	马金栋	马韶凡	王汉成	王 坤
王炳非	王 萍	王敬东	王智永	孔庆成
田培军	曲建波	仲红波	仲崇东	任永红
刘文涛	刘吉朋	刘洪河	刘 博	刘源泉
杜洪岭	杜晓明	杨 亮	杨振华	杨高扬
杨焕起	李 力	李世志	李华刚	李兆光
李进凯	吴洪军	宋文华	张中英	张全健
张须义	张 脉	张 敏	陈立军	陈 芳
尚存领	尚志龙	罗永辉	单卫国	单 军
赵广川	赵而庆	赵庆华	赵克伟	娄 保
袁保瑚	耿天瑜	殷 涛	栾厚杰	高立平
高 兆	郭凤雪	郭校辉	崔爱军	康 英
梁宏强	董 宁	董瑞忠	焦献亮	靳为公

序

作为援川工作者研究探索的智慧结晶,《灾后重建中对口援建机制研究——山东省对口援建北川县》一书就要出版了。这是一部全面总结和集中展示山东省对口援建北川县整体面貌和经验做法的综合性著述,对于今后科学做好灾后重建工作将起到积极借鉴作用。

“5.12”四川汶川特大地震,是新中国成立以来破坏性最强、波及范围最广、救灾难度最大的一次地震,受灾地区人民生命财产和经济社会发展蒙受巨大损失。但是,“任何困难都难不倒英雄的中国人民!”面对空前惨烈的灾难,全党全军全国各族人民众志成城、迎难而上,组织开展了我国历史上救援速度最快、动员范围最广、投入力量最大的抗震救灾斗争,夺取了抗震救灾斗争重大胜利。为帮助受灾地区进行恢复重建,党中央、国务院科学决策,安排19个省市对口支援受灾严重地区。在两年多的时间里,对口援建省市与受灾地区人民同心协力,共克时艰,凝聚成灾后重建的巨大力量,圆满完成了灾后重建的各项任务,灾区人民大踏步走向新生活。可以说,这次灾后重建动员更广泛、组织更科学、效果更突出,充分展现了中华民族“一方有难,八方支援”的优良传统和“团结奋斗,风雨同舟”的强大力量,集中彰显了社会主义制度集中力量办大事的巨大优越性,充分证明了党中央驾驭复

杂局面的高超领导能力和强大凝聚力。

对口支援是我国为缩小东西部差距、推动共同发展,实现民族平等、团结和共同繁荣而实施的一项具有中国特色的特殊政策。多年来,对口支援政策的实施有效地促进了东西部地区的交流与合作,促进了民族地区的繁荣发展和团结稳定,发挥了积极的作用。汶川地震灾后重建,采用对口支援的模式,建立了“一省帮一重灾县”的机制,是这一政策的创新应用和发展,是具有中国特色的资源协调和区域互动的崭新制度和政策模式。各支援省市以科学发展观为指导,结合自身与受援地实际,创新思路、创新机制、创新举措,做了许多有益的探索,取得了很好的成效。实践充分证明,对口支援是中华民族共同抵御巨大自然灾害的伟大创举,是符合中国实际、成功有效的灾后重建模式。

山东省把北川县作为山东一个特殊的、非常重要的县来对待,怀着对灾区人民的深厚感情,投入大量的人力、物力、财力,举全省之力全力做好对口援建北川工作。围绕北川县的农村、乡镇、新县城、工业园区援建和人力智力支持等五项重点任务,坚持科学援建、务实援建、和谐援建、阳光援建,突出抓好质量、速度、效益、安全等关键环节,实现了“三年援建任务两年基本完成”。特别是用一年多时间异地重建了北川新县城,创造了令世界难以置信的奇迹。山东对口援建工作创造了许多好的经验,与兄弟省区市相比,有一些独到之处,值得很好的总结和研究。

天灾不可预知,人力定能胜天。加强对灾后重建体制机制的研究,有利于在灾难来临时更加科学、有序、高效地做好救灾和重建工作,保障人民生命财产安全,加快恢复灾后生活生产秩序。本书以山东省对口援建北川县为例,坚持理论与实践相结合,从项目计划管理机制、农村和乡镇重建、县城异地重建、产业重建、人力智力支持、资金筹集使用监管、工程质量监管等各个方面,对

序

ZhaiHouChongJianZhongDuiKou
YuanJianJiZhiYanJiu

山东省对口援建北川县作了详尽分析,对灾后重建中对口援建机制作了深入研究。管中窥豹,可见一斑,相信本书对社会各方面了解对口援建工作、指导和参与未来灾后重建能够起到一定的帮助作用。

编者

2013年5月12日

目 录

总 论	(1)
第一章 对口支援北川重建项目计划管理机制研究	(56)
第二章 对口支援北川灾后农村与乡镇重建机制研究	(73)
第三章 北川新县城异地重建模式研究	(100)
第四章 对口支援北川灾后产业重建模式研究	(116)
第五章 对口支援北川重建人力智力支持模式研究	(143)
第六章 对口支援北川重建资金筹集使用及监管模式研究	(158)
第七章 对口援建北川建材集中供应管理模式研究	(201)
第八章 对口援建北川工程质量监管模式研究	(216)
第九章 国内外灾后恢复重建模式研究	(249)
第十章 对口援建北川工作对山东的启示与借鉴	(271)
后 记	(317)

总 论

一、前言

(一)研究的背景和意义

1. 研究背景

2008年5月12日14时28分,我国发生了新中国成立以来破坏性最强、波及范围最广、救灾难度最大的一次地震,震中在四川省汶川县,震级达里氏8级,给灾区人民生命财产和经济社会发展造成了巨大损失。“5.12”特大地震发生后,在以胡锦涛为总书记的党中央的坚强领导下,全党、全军、全国各族人民众志成城,迎难而上,迅速开展了气壮山河的抢险救灾、灾民安置工作,夺取了抗震救灾的伟大胜利。

为加快地震重灾区的灾后恢复重建,国务院按照“一省帮一重灾区”的原则,安排东部和中部地区山东、广东、浙江、江苏、北京、上海、河北、辽宁、河南、福建、山西、湖南、吉林、安徽、江西、湖北、重庆、黑龙江、天津共19个省市,对口支援四川省北川县、汶川县、青川县、绵竹市、什邡市、都江堰市、平武县、安县、江油市、彭州市、茂县、理县、黑水、松潘县、小金县、汉源县、崇州市、剑阁县18个县(市),以及甘肃省、陕西省受灾严重地区。国务院办公厅印发的《汶川地震灾后恢复重建对口支援方案》要求,各对口支援省市要坚持“硬件”与“软件”相结合,“输血”与“造血”相结合,调动人力、物力、财力、智力等多种力量,优先解决灾区群众基本生活条件。对口支援的内容和

方式主要是：提供规划编制、建筑设计、专家咨询、工程建设和监理等服务；建设和修复城乡居民住房；建设和修复学校、医院、广播电视、文化体育、社会福利等公共服务设施；建设和修复城乡道路、供（排）水、供气、污水和垃圾处理等基础设施；建设和修复农业、农村等基础设施；提供机械设备、器材工具、建筑材料等支持，选派师资和医务人员，人才培养、异地入学入托、劳务输入输出、农业科技等服务；按市场化运作方式，鼓励企业投资建厂、兴建商贸流通等市场服务设施，参与经营性基础设施建设；对口支援双方协商的其他内容等八项任务。同时规定，各支援省市每年对口支援实物工作量不低于本省市上年地方财政收入的1%，重建时间暂定三年。2009年初，为了应对全球性金融危机，国家制定实施了扩大内需、促进增长4万亿元的投资计划。其中1万亿元为汶川地震灾区恢复重建，并提出了“三年重建任务两年基本完成”的新要求，即到2010年9月底基本完成重建任务。

从2008年7月到2010年9月底，各对口支援省在党中央、国务院的坚强领导下，在灾区党委的大力支持下，选派精兵强将，集中人力物力，与当地广大干部群众一道，不畏艰难，艰苦努力，创造性地开展工作。他们把对口支援作为重大历史使命；坚持规划先行，统筹安排各项重点任务；坚持以人为本，优先解决涉及民生的重大问题；着眼长远发展，努力增强灾区发展的动力与活力；坚持制度建设，为灾后恢复重建提供有力保障；坚持密切配合，充分发挥授受方两个积极性。短短两年多时间，灾区规划体系得到完善，基础设施水平整体性提高，民生事业突破性进步，产业发展再生性跨越，城乡面貌历史性改变，曾经山河破碎的地震灾区旧貌换新颜，经济快速发展，社会和谐进步，人民安居乐业，重新焕发出蓬勃生机和旺盛活力，基本实现了三年重建主要任务两年内基本完成的目标，创造了世界灾后恢复重建史上的奇迹，并为今后重大灾害的恢复重建提供了宝贵经验。

在对口援建中，山东省对口支援灾情最为严重的北川羌族自治县。北川的灾后恢复重建，领导重视、全国关注、世界瞩目。胡锦涛总书记提出：“一定要把北川建设好。”温家宝总理要求：“再造一个新北川。”中共山东省委、省政府高度重视对口援建工作，提出把北川当作山东的一个县来对待，要人出人，要钱给钱，要举全省之力来支持。山东上下认识高度一致，行动积极迅速，措施扎实有效，在短短两年多的时间内，使北川浴火重生。2009

年,春节前北川农户全部住进了崭新的永久性住房;22个乡镇市政设施和公共服务整体水平跨越了灾前二十年,实现了社会事业的设施建设在县域内的均衡配置;2010年9月,地震灾区唯一一座整体异地重建的新县城拔地而起,具备了基本形象、基本框架、基本功能;建成了北川产业园并吸引34家企业落户投产,总投资21.7亿元;实施了以“两训、双挂、三支”为重点的人力智力支持,北川干部技术队伍综合素质得到提升。共完成各类援建项目368个,对口支援实物工作量超过100亿元。山东的援建工得到各级领导的充分肯定,得到灾区干部群众的认可,得到社会各界的好评。胡锦涛、吴邦国、温家宝、贾庆林、李长春、贺国强、周永康、李源潮等中央领导同志先后到北川新县城建设工地视察,并对援建工作给予了高度评价。2010年5月,四川省组织的灾后重建观摩活动,重点看北川新县城建设。新华社、中央电视台、人民日报等中央主流媒体和四川、山东主要新闻媒体多次重点报道山东援建工作。山东提出的“科学、务实、和谐”援建理念被四川省接受,并成为重建的理念。山东创新了援建机制,积累了丰富的经验,形成了较为全面和典型的灾后重建中的对口援建模式,创造性地执行了国家对口援建政策。本研究从山东对口援建北川地震灾后恢复重建工作入手,科学分析与总结在特大灾害发生后开展对口援建的工作模式,探索对口援建机制,用于指导今后的灾后重建对口支援工作。

2. 研究意义

(1)理论意义。灾后重建属于国家应急管理的理论范畴,国内外学界有很多的研究成果。美国联邦紧急事务局把应急管理划分为四个阶段,既减灾、准备、应对、恢复阶段,称为“应急管理的生命周期理论”或“四个阶段理论”。恢复是在灾害事件结束之后,遭受灾害的地区和人们向灾前正常的生活和生产秩序的回归,相当于我国灾后重建。美国在《国家灾害事件管理系统》中,对恢复的定义为:“公共服务和现场恢复计划的开展、协调和实施;政府功能和公共服务重建;提供住房和促进恢复的工人、私人部门、非政府和公共援助项目的实施;为影响人群提供长期的关爱和治疗;社会、政治、环境和经济恢复的其他措施;突发事件评估以吸取教训;完成突发事件报告;减

轻未来突发事件影响的积极措施等。”^①在实践中,美国在把宏观管理研究成果运用于灾后重建当中,取得了很好的效果。日本十分重视灾后重建的实践和研究,并从立法层面上及时总结教训,如1995年阪神大地震之后不到一个月的时间里,日本政府组织学术机构和社会团体等,迅速制定了《阪神、淡路地震灾后振兴计划书》。其内容包括灾后重建家园的政府计划、灾民自救重建支援计划、城镇重建支援计划、对灾民与社会团体和企业事业发展的指导计划,等等。灾后重建促成了一系列法律的出台;在行政上是由首相直接负责“救灾部”;在战略上有《国家全面发展法》将防灾贯穿国家发展规划,规定中央和地方每年必须为防灾减灾规划拨出相应预算,中央级减灾财政预算每年达到年度财政预算的5%。我国一向重视灾后恢复重建工作,先后提出了关于灾后重建的若干意见,从全局和战略的高度提出了恢复生产、重建家园、防治灾害的一系列方针政策。汶川地震发生后,国务院及相关部门先后出台实施了《汶川地震灾后恢复重建条例》、《汶川地震灾后恢复重建总体规划》等一系列法规政策。

对口支援政策是基于我国东西部在政治、经济、文化和社会等方面发展水平存在的巨大差距、资源分布的不均衡性和互补性的客观实际,为了缩小差距,推动共同发展,实现民族平等、团结和共同繁荣而实施的一项具有中国特色的特殊政策。这项政策起始于20世纪70年代末,它的实施有效地鼓励了东部发达地区与西部欠发达地区之间的交流与合作,建立起了互惠、互助、互利的合作关系,在一定程度上弥补了横向财政失衡,缩小了东西部地区之间的差别,促进了民族团结和社会的稳定。

汶川地震灾后重建中对口支援工作,是对口支援政策在灾后救助和灾区重建领域中的创新应用和发展,是制度创新,是灾后重建理论和对口支援政策的最新成果。这是一种具有中国特色的资源协调和区域互动的崭新制度和政策模式。其主要途径是:在党中央和国务院的统一领导下,各支援省市以科学发展观为指导,结合自身实力和受援地的客观实际,与灾区建立一种相互合作、和谐互动的支援关系,以政府主导、社会参与、市场运作、多元投资、优势互补、互利共赢为思路,以提高灾区自身造血功能为重点,以支援

^① 夏保成:《西方公共安全管理》,中国化工出版社2007年版,第12页。

双方携手共建为结合点,以科学分配援建资源为支撑点,最终达到加快灾区恢复重建步伐,推动区域协调发展和社会和谐稳定,缩小因灾害导致的区域发展差距,共创繁荣的目标。灾后重建中采取“一省帮一重灾区”的对口援建机制,是一次大胆尝试,一项全新的事业,也是一项全新课题。对口援建已经有了大量实践,有待理论上的提升与完善。

(2)现实意义。我国是一个自然灾害发生频繁且危害严重的国家。自然灾害主要具有以下显著特点:一是灾害种类多。我国几乎囊括了世界上各种类型的气象灾害、地质灾害、海洋灾害和生物灾害。在各类灾害中,旱涝和地震的危害最大。二是灾害发生频率高、强度大、损失严重,且呈增长态势。仅以2008年为例,1月份我国南方地区遭遇冰雪冷冻灾害;5月12日发生汶川地震;6~8月期间,台风“风神”、“海鸥”、“凤凰”等连续登陆。三是灾害分布和影响范围广,次生灾害严重。仅就地震灾害而言,地震带在我国的华北地区、华南地区、西北地区、西南地区、华南地区和青藏高原都有较广分布。汶川地震的发生后,整个地震灾区出现了大范围的滑坡和泥石流,形成了许多堰塞湖,加剧了地震灾害的损失。

为应对自然灾害的挑战,保障人民的生命财产安全,必须寻找和选择适应国情的灾后重建管理方式。灾后重建中对口支援模式就是对于灾害特别严重、损失特别巨大的地区所作的功能定位和政策安排。这种模式,符合中央关于实现区域经济协调发展的战略部署,加快了灾后重建的步伐,提高了灾区“自身造血”功能,强化了政府在重大自然灾害应对和灾后重建中统筹协调、应对及时、组织有力、动员广泛的功能,体现了政府职能的转变和管理水平的提升。汶川地震灾后恢复重建中实施对口支援,是党中央、国务院确定与实施的正确战略举措,不仅迅速恢复了灾区的生活生产秩序,而且还促进了灾区产业升级,强化了跨省域间的通力合作,锤炼了一大批高素质的干部队伍,为灾区恢复重建及社会和谐作出了重要贡献。

但是,现实中仍然存在着困扰该模式充分发挥作用的一系列问题,如对口援建法制不完善、管理评价和考核机制不健全、援建资源的使用效益有待进一步提高、地方政府角色缺失、政府间救助方式单一等问题,也在一定程度上存在。我们应该不断总结经验教训,继续完善对口支援的模式,使其能在以后的灾害救助、灾后重建和区域协调发展中更好地发挥作用。同时,我

们也深深地感觉到,我国目前关于对口支援和灾后重建的研究与书籍较少,理论方面的研究更是匮乏。本研究立足于山东多年的对口支援实践,进行认真的总结分析,力求为今后领导决策提供参考依据,为各项援建实践提供指导建议。

(二)研究的总体思路及主要方法

1. 总体思路

本研究采取分总结合的方法,总课题为《灾后恢复重建中对口支援机制研究——山东省对口援建北川县》,对比分析国内外灾后重建模式,总结各对口支援省好的经验做法,探讨建立灾后重建对口支援基本模式,并提出改善和优化这些模式的政策建议。同时按援建任务及工作流程,共分成10个子部分,分别是:

(1)援建项目计划管理机制研究,探讨对口援建项目计划管理机制,揭示其管理方式、主要内容、创新点以及作用效果。

(2)对口支援北川灾区农村与乡镇重建研究,分析北川农村和乡镇援建的条件和形势,总结援建措施及建设成效,提出政策建议和理论思考。

(3)对口支援北川新县城异地重建模式研究,从分析新县城异地重建的特殊性入手,探讨了新县城建设的管理模式,包括组织、规划、项目、资金、建设等各个方面。

(4)对口支援北川产业重建研究,对北川产业援建总结、回顾与思考,研究探讨产业恢复重建和对口支援的成功路子。

(5)人力智力支持北川重建模式研究,从人力智力支持的功能、模式、机制、成效入手,总结对口支援北川人力智力支持的经验做法。

(6)对口援建北川资金筹集、使用及监管模式研究,分析援建资金的筹集、管理、使用、监管,研究探讨援建资金筹集、使用管理模式。

(7)对口援建北川项目建材集中供应管理模式研究,分析了在新县城大规模援建项目建设中,如何因地制宜地对部分主要建材进行集中供应,保证需要,平抑物价的管理模式。

(8)对口援建北川工程质量监管模式研究,总结援建北川项目工程质量和安全监管的实践,探讨建立援建项目工程质量和安全监管模式。

(9)国内外灾后恢复重建模式研究,深入了解国内外影响较大的灾后重建模式,分析其特点与不足,为建立科学灾后重建模式提供借鉴。

(10)对口援建北川重建对山东的启示与借鉴,对山东援建北川情况进行全面总结,科学分析取得的成效以及存在的问题,研究提出今后同类工作应注意和把握的方向和重点。

研究时,各部分自成体系,并与总研究相互协调配合,为总研究报告提供参考借鉴。

2. 主要研究方法

(1)文献研究与调查研究相结合的办法。在研究过程中,我们查阅了大量的文献资料,包括国内外关于灾后重建的理论、政策、法规;国务院、国家部委、四川省、山东省出台的有关地震灾后重建和对口支援的政策、措施;山东省实施对口支援工作的一系列文字档案。作为本研究的副产品,我们整理印刷了《对口支援北川灾后恢复重建资料汇编》,同步开展了《山东对口支援北川灾后恢复重建志》的编纂工作。同时,我们注重调查研究,研究报告的主要负责同志先后到日本、我国台湾地区实地考察,学习借鉴地震灾后恢复重建的经验;多次组织研究成员到广东援建的汶川县、浙江援建的青川县、江苏援建的绵竹市、上海援建的都江堰市等地,就援建中遇到有关问题进行调研,就援建工作的共性问题进行学习交流,共同做好对口援建工作,和谐共创对口援建新模式。

(2)定性分析与定量分析相结合的方法。定性分析法就是对研究对象进行“质”的方面的判断分析,揭示内在规律。定量分析法就是对研究对象进行“量”的统计,探讨发展趋势。在本研究中,我们既使用定性分析法,如对口援建项目计划的分类管理、产业援建入园企业项目筛选等;又使用定量分析方法,如援建资金管理分析、建材集中采购管理的过程数据分析等。

(3)一般经验总结与个案研究相结合。援建过程就是开展模式研究的过程,模式研究的主要方式是对援建实践的回顾、归纳、总结和提炼,总研究中很多子部分就是山东两年多实施援建具体工作的经验总结。援建的经验有一般性的,山东17市共有的,全国各援建省市普遍采用的;也有某一省,山东某一市的典型例子,如山东援建北川新县城主要建材集中采购是山东分析北川灾后重建建材供应紧张、价格居高不下的实际情况开展的创新性

的援建措施,是个案,但有典型性,值得很好的总结和研究。

二、国内外灾后重建的主要模式

(一) 国内外灾后重建基本经验

1. 日本:构建“自救、公救、共救”灾后救助体系

日本是一个灾害多发国家,灾后救助体系十分完善,已形成居民、政府、非政府组织、志愿者相互合作的“自救”、“公救”、“共救”体系,以自救和政府救助为主,社会救助为辅,在灾后重建中发挥了重要作用。

在自救方面,日本自1966年起就建立了完善的地震保险制度,为非强制性购买。一旦发生地震就能获得保险公司的赔付金,这大大减轻了灾民在重建过程中的经济负担。总体而言,日本民众的地震保险意识较高,平均参保率约达20%。

在“公救”方面,政府救助是灾民在重建过程中最重要的救助来源,主要有两种形式:一种是通过地震保险再保险的方式,帮助和促使保险公司积极开展地震保险业务并按标准进行赔付;另一种是中央和地方政府根据受灾的严重程度和自救能力,直接向灾民提供资金救助。为减轻灾民重建时的负担,政府还根据《灾害减免法》不同程度地减免对灾民的所得税和固定资产税等其他赋税。

在“共救”方面,即社会救助,除社会各界捐款救助外,金融机构也会出台一些救济措施,如临时缓缴按揭贷款、减少贷款利息等来减轻灾民负担。

2. 中国台湾:重视产业重建,推广生态经济

1999年9月21日,台湾地区发生了7.6级大地震,给灾区人民造成重大损失。在恢复重建中,台湾非常重视产业的恢复重建,并以此来拉动灾区的各项基础建设恢复。如南投县埔里镇,处于“9.21”地震中心地带,受灾严重,支柱性产业埔里酒厂遭到了毁灭性破坏。在恢复重建之初,当地就提出了以重建埔里酒厂带动发展的思路,大力扶持酒厂的新扩建,积极发展配套产业经营,努力营造“埔里——绍兴酒的故乡”宣传氛围。在短短的几年时间里,通过酒厂的恢复重建,拉动了造纸、花卉等产业的发展。同时,他们以

创建全台湾最好的图书馆为突破口,大力营造爱书、藏书、读书的良好氛围,把埔里镇建设成为了远近闻名的产业重镇、旅游重镇、文化重镇典范。

此外,台湾地区在恢复重建中特别重视生态经济的保护和发展,每一处社区,都会依据本社区的区位和生态优势发展特色经济。如桃米里生态村,在新故乡基金会及农委会的带动下,大力开展青蛙的养殖培育,开辟了大面积的适宜青蛙生长的湿地和池塘,并以此为依托,修建休闲度假农居,大力发展特色生态旅游经济。经过十年的努力,已发展成为远近闻名的生态村,并探索出一条改善生态环境—增加群众收入—发展生态经济的良性循环路子。

3. 美国:建立完善的灾害管理体制与政策体系

美国联邦、州和地方政府拥有比较完备的灾害管理体制与政策体系,已经实现了自然灾害应急管理的制度化、常规化。

(1)完善法律法规体系。每一次灾害后,美国均对相关法规进行修订,使之逐步完善。1950年颁布的《灾害救助和紧急援助法》,是美国第一个应对突发事件的法律,并分别于1966年、1969年、1970年、1974年进行了修订。此后,相继制定并颁布了《地震灾害减轻法》、《地震灾害减轻和火灾预防监督计划》、《重新审定国家地震灾害减轻计划法》,成为美国有效管理自然灾害、降低灾害损失的重要的法律支撑。此外,美国各州还拥有自然灾害救助的地方立法。

(2)完善的应急计划。美国的联邦应急计划由6个部分组成:基础计划、紧急事件支持功能附件、恢复功能附件、支持附件、意外事件附件和附录,明确了应急响应启动的12个领域,医院和学校是重中之重。应急计划结束后,美国联邦协调官员要根据紧急事件应急小组提供的资料,进行总结分析,并提交国土安全部,作为今后应急和重建行动的参考。

(3)完善的配套保障政策。美国的灾害管理和灾后重建政策大致可以分为强制性政策、提醒政策、恢复政策、技术开发和推广政策、部门规章、投资与费用分担政策、系统管理与优化政策和指导性政策等八大类,各类政策互为补充,保证了实施效果与系统目标的协调性。

4. 德国:统一协调,部门联防

德国灾后重建工作是由多个机构共同承担的,最高协调部门是公民保