

ESTABLISH SCIENTIFIC AND EFFICIENT MECHANISM FOR THE EMERGENCY MANAGEMENT

灾害与社会管理专家论坛丛书

2008

建设科学高效的应急管理机制

主编 蒋树声



群言出版社
Qunyan Press

ESTABLISH SCIENTIFIC AND EFFICIENT MECHANISM FOR THE EMERGENCY MANAGEMENT

灾害与社会管理专家论坛丛书

2008

建设科学高效的应急管理机制

主编 蒋树声



群言出版社

Qunyan Press

图书在版编目 (CIP) 数据

建设科学高效的应急管理机制/蒋树声主编. —北京:
群言出版社, 2009. 4

(灾害与社会管理专家论坛丛书; 6)

ISBN 978 - 7 - 80256 - 000 - 0

I. 汶… II. 蒋… III. 抗震救灾—工作—中国—文集
IV. D632. 5 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 038424 号

建设科学高效的应急管理机制

出 版 人 范 芳

责任编辑 樊 伟 盛利君

出版发行 群言出版社 (Qunyan Press)

地 址 北京东城区东厂胡同北巷 1 号

邮政编码 100006

网 站 www.qypublish.com

电子信箱 qunyancbs@126.com

总 编 办 010 - 65265404 65138815

编 辑 部 010 - 65276609 65262436

发 行 部 010 - 65263345 65220236

总 经 销 群言出版社发行部

读者服务 010 - 65220236 65265404 65263345

法律顾问 中济律师事务所

装帧设计 北京美信书装设计工作室

印 刷 北京市耀华印刷有限公司

版 次 2009 年 6 月第 1 版 2009 年 6 月第 1 次印刷

开 本 787 × 1092mm 1/16

印 张 18.375

字 数 214 千字

书 号 ISBN 978 - 7 - 80256 - 000 - 0

定 价 48.00 元

 [版权所有, 侵权必究]

灾害与社会管理专家论坛
《建设科学高效的应急管理机制》
学术委员会名单

主任：陈 颢 中国科学院院士，中国地震局研究员
张梅颖 全国政协副主席，民盟中央第一副主席 教授
张宝文 民盟中央常务副主席

委员：（按姓氏笔划排名）

丁元竹 国家行政学院决策咨询研究中心副主任、
研究员
马宗晋 中国科学院院士，国家减灾专家委员会主任
王光谦 民盟中央教育委员会主任，清华大学教授
王恒隽 民盟北京市妇女委员会主任
北京石油管理干部学院企业领导力教研室主任
教授
王振耀 国家减灾委办公室常务副主任，民政部救灾救
济司司长
王新箭 四川省社科院研究员
史培军 北京师范大学教授、常务副校长，汶川大地震
专家组副组长

- 田 静 民盟中央科技委员会主任，中科院高技术研究
与发展局局长
- 闵淳昌 国务院参事 国家减灾委专家委员会副主任
国务院应急管理专家组组长
- 刘 宁 水利部副部长
- 孙四海 北京市房地产科学技术研究所
- 张 力 民盟四川省委副主委、四川省民政厅副厅长
- 邹其嘉 中国地震局地球物理研究所 资深研究员
- 陈 安 中国科学院科技政策与管理科学研究所副研
究员
- 郑尤坚 民盟广东阳江市委主委
- 郑功成 民盟中央经济委员会主任，中国人民大学教授
- 金 磊 中国灾害防御协会副秘书长
- 郝际平 民盟陕西省委副主委，西安建筑科技大学研究
生院常务副院长 教授
- 索丽生 民盟中央副主席 教授
- 顾林生 清华大学公共安全研究所所长

灾害与社会管理专家论坛
《建设科学高效的应急管理机制》
编委会名单

主 编：蒋树声

副主编：索丽生 陈 颢 邹其嘉

编 委：高栓平 李 勇 刘骆生

范 芳 王绍玉

编 辑：吕苑苑 马宝琛 樊 伟

王署京



2008年7月18日，民盟中央“灾害与社会管理专家论坛”在北京举行年会。

左起：王绍玉、刘宁、史培军、蒋树声、索丽生、郑功成、高拴平

“灾害与社会管理专家论坛” 第六届年会致辞

各位专家、各位盟员，同志们：

大家好！

民盟中央“灾害与社会管理专家论坛”今年已是第六届。在国家有关部门和盟内外各位专家的大力支持下，论坛的内容越来越广泛和深入，影响越来越大，这一论坛已成为我们民盟参政议政的一个品牌。对此，我代表民盟中央对大家的关心和支持，对大家光临今天的论坛，表示诚挚的感谢。

“灾害与社会管理专家论坛”集民间性、专家性、高层性、建言献策性于一体，在我国救灾和应急管理体系的建设中发挥了一定作用。以往的几次论坛，共有五十多位院士、专家发表了颇有见地的观点和见解。以此为基础，民盟中央给中共中央、国务院上书，提出政策建议，受到中央的高度重视，在全国政协会议上做大会发言、提交提案，引起了各方面对这个问题的广泛关注。我们的许多意见建议已经被吸收进国家有关的决策和法规当中。同时，在国家有关部门的支持下，民盟中央着力开展应急管理的实践。于2004年底在哈尔滨市道里区开展了“地方政府应急体制建设试点”工作，取得了阶段性



全国人大副委员长
民盟中央主席
蒋树声

成果。近期，我们还正在广东阳江着手开展促进农村平安社区建设工作的试点。

在汶川大地震以后举办“灾害与社会管理专家论坛”，意义非同一般。今年论坛的主题是“巨灾应对机制”、“平安社区建设”、“灾害保险”等，并增设了“汶川地震灾后恢复重建”专题。这几个问题既紧密联系了当前抗震救灾工作的实际需要，又具有重要的深远意义。从2003年的“非典”到今年的汶川大地震，在中央高度重视和全社会普遍关注的推动下，我们国家的灾害应急管理已经有了长足的进步。但经济与社会发展的现实要求也提示着我们，进一步地深入研究灾害与应急的社会管理问题，推动相关的体制与机制建设，仍然是一个十分重要和迫切的问题，我们仍然有很长的路要走。

希望论坛的研究能更契合提升国家应急能力的需要，对构建科学的应急管理体制和一个统一指挥、反应灵敏、协调有序、运转高效的应急管理机制，完善应急管理的法律法规，建设突发公共事件预警预报信息系统和专业化、社会化相结合的应急保障体系，以及具有中国特色的安全社区建设和发展机制等问题，展开深入探讨和建言献策。民盟中央将认真整理论坛的成果，吸收专家们的真知灼见，继续向中共中央、国务院及有关部门提出意见建议，并将专家们的论文编辑成书正式出版。希望在大家的共同努力下，为我国的灾害与社会管理建设做出更大的贡献。

最后祝论坛圆满成功。

谢谢大家！

蒋树声

2008年7月18日

目 录

减灾救灾社会责任及其机制	丁元竹 / 1
1 基本理论和基本概念：公共治理和社会责任	1
2 救灾减灾中的社会责任内涵	4
3 危机管理预案中对公众角色的考量和制度安排.....	10
4 思考与建议：完善社会参与机制，提高政府 社会管理水平.....	15
我国的地震灾害及其应对	马宗晋 / 19
1 我国强震活动及地震带分布情况.....	19
2 地震灾害对社会生活和经济发展会产生重大影响	20
3 防御破坏性地震任重道远.....	20
堰塞湖溃决风险分析及应急处置措施	王光谦
傅旭东 李铁建 张建新 刘 帆 高 洁 林森斌 /	23
1 堰塞湖的形成与危害	23

2 汶川地震形成的堰塞湖·····	24
3 堰塞湖风险评估·····	26
4 堰塞湖应急排险措施·····	31
5 结 语·····	33

加强和谐农村建设中灾害风险管理的思考与建议

····· 王绍玉 徐静珍 / 35

1 关于农村灾害风险管理问题的反思·····	35
2 新农村建设面临严重的灾害风险威胁·····	37
3 农村面临严重灾害风险形势原因分析·····	39
4 加强农村灾害风险管理几点建议·····	43

关于创建奥运安全社区的建议 ····· 王姮隽 / 47

前 言 ·····	47
1 理论综述·····	48
2 现状分析·····	51
3 创建奥运安全社区的建议·····	59
4 具体建议·····	61
5 结 语·····	72

振兴性恢复重建：我们准备好了吗？

——汶川大地震国家 3000 亿元重建资金投入

方式分析 ····· 王振耀 / 75

1 3000 亿元以上的巨大恢复重建资金投入 ·····	75
2 体制的结构性调整与重建投入效益空间·····	76
3 重建效益最大化所面临的主要矛盾·····	78

- 4 振兴性恢复重建：战略方向选择的基本框架····· 80
- 5 三个战略发展阶段的不同重点····· 83
- 6 技术和规划的重要性····· 85

四川汶川地震灾后重建大宗建材供需平衡对策初步

思考····· 王新前 / 87

汶川地震及其灾害综合评估····· 史培军等 / 93

前言····· 93

- 1 汶川地震与次生灾害····· 95
- 2 人员伤亡统计····· 100
- 3 灾害范围评估····· 101
- 4 灾害损失评估····· 104

科学救灾，信息先行····· 田 静 / 113

引言····· 113

- 1 航空遥感应急系统····· 114
- 2 宽带无线多媒体应急通信系统····· 118
- 3 几点建议····· 121
- 致谢····· 122

促进中国应急管理体系的建构与完善····· 闪淳昌 / 123

堰塞湖处理及灾后水利设施重建的思考····· 刘 宁 / 127

- 1 概述····· 127
- 2 堰塞湖处理····· 129

3 灾后水利设施重建	141
4 小 结	147

震后的“平安社区建设”思考 孙四海 / 151

1 汶川地震建筑破坏基本情况	152
2 汶川地震带来的启示	154
3 北京市目前小区建设存在的安全隐患	154
4 “平安社区建设”的几点建议	157

汶川地震四川灾情及存在问题的建议 张 力 / 169

1 地震灾情	169
2 灾区概况及灾害影响	170
3 存在的问题	172
4 建 议	173

基于脆弱性分析的应急策略研究

..... 倪慧荟 陈 安 于天飞 / 177	
引 言	177
1 区域脆弱性的相关概念	178
2 区域脆弱性的评价	185
3 结 论	192

以地震科技工作者的眼光审视汶川大地震 陈 颢 / 193

1 汶川大地震是新中国成立以来破坏性最强、波及 范围最大的一次地震	193
2 汶川大地震诱发严重的地质灾害	195

3 高效神速的汶川大地震救灾行动	195
4 重建汶川：一个美丽、安全的新城市	196
建立灾害应对机制 打造农村平安社区 郑尤坚 /	197
1 前 言	197
2 促进阳江农村平安社区建设的设想	198
构建科学、合理的灾害管理及运行机制	
——2008 年 7 月 18 日在“灾害与社会管理”	
论坛的讲演..... 郑功成 /	205
1 完善灾害管理及运行机制具有必要性、紧迫性	
.....	206
2 应当牢固树立避防为主、生命至上的新灾害	
管理理念	209
3 需要尽快确立集权应急与分责管理的灾害	
管理体制	212
4 合理构建相互协调的多维灾害管理运行机制	215
灾后重建规划问题研究 金 磊 /	219
引 子.....	219
1 中国西部灾情的再认识	220
2 灾后重建要从总结“大震不倒”的经验入手	
.....	227
3 灾后重建的基本要点及相关建议	230

从震害谈工程质量的控制与管理

——兼谈地震灾区房屋建筑灾后重建

…… 郝际平 郑江 钟炜辉 蒋军 薛强 / 247

1 地震灾区房屋建筑破坏情况及原因分析 247

2 工程质量的控制与管理 251

3 灾区房屋建筑灾后重建建议 257

4 结 论 273

减灾救灾社会责任及其机制

国家行政学院决策咨询研究中心副主任、研究员

丁元竹

1 基本理论和基本概念：公共治理和社会责任

本文以作者2003年的研究报告《中国2010年：三种可能的前景》提出的中国“沿着实现全面建设小康社会的预定目标稳步前进”的情景分析作为理论框架：中国“沿着实现全面建设小康社会的预定目标稳步前进”，“这个过程产生于科学技术的不断进步、经济的持续健康增长、有力的国际环境、社会与经济的协调发展、能源和生态环境可持续利用和有效治理，我国大多数人民不分地区和城市，不分乡村地都能在发展中获益。技术开发与传播——一方面它将通过技术开发来缩小我国与发达国家之间技术方面的差距，提供我国经济和社会发展的技术含量，促进产业结构升级和产业结构转型，加强我国在国际上的竞争力；另一方面，它将通过技术开发来应对日益严峻的环境和资源危机或公共卫生危机，缓解人口和资源压力。经济增长可以广布财源，提高人民收入和福利，经济增长的前提



是要解决目前存在银行不良资产和国有企业低效率问题。社会发展是保障在经济发展过程中及时处理和消除社会差别（地区差别、城乡差别和贫富差别）、扩大居民的就业，能源和环境的可持续利用将为我国在 2050 年达到中等发达国家的战略目标提供强有力的基础，并保持一个良好的国际环境；治理在国际和国内都需要的是我们现在所说的善治，即政府在处理国内公共事务和国际公共事务的过程中，通过积极的制度安排，使国家面对的内部和外部的公共事务和公共危机能够以最有效的方式解决，国内和国际冲突大幅度减少。在这样的发展模式下，只有少数地区和居民无法从中获益。目前，中国处于对未来发展决策的关键时期，未来 5~10 年将决定中国未来的发展路向。应当让更多的人参与这个决定中国未来发展方向的决策中来，如果大部分认为‘我不能影响未来发展，我何必参与’或‘官员与商人决定未来，我只管自己的事情’，那么中国就很难看到一个有效的发展规划和解决问题的一揽子措施，促进更多的人民参与将是我国应对危机的最有效的办法”。* 这个理论框架提出的思想又基于本人对治理理论的理解。

“治理是关于政府与其他社会组织的互动以及他们如何连接市民”。** “治理是指一系列的价值、政策和制度，通过这些，一个社会可以来管理它的经济、政治和社会”进程。它是一个国家开发经济和社会资源过程中实施管理的方式。它同时也是制定和实施决策的过程。治理还被界定为限制和激励个人和组织的规则、制度和实践的框架。所以，治理不仅仅局限

* 丁元竹等著：《中国 2010 年：风险与规避》，中国大百科全书出版社，2005：68~69

** Governance and Good Governance: International and Aboriginal Perspectives, Tim Plumptre & John Graham, Institute On Governance, December 3, 1999