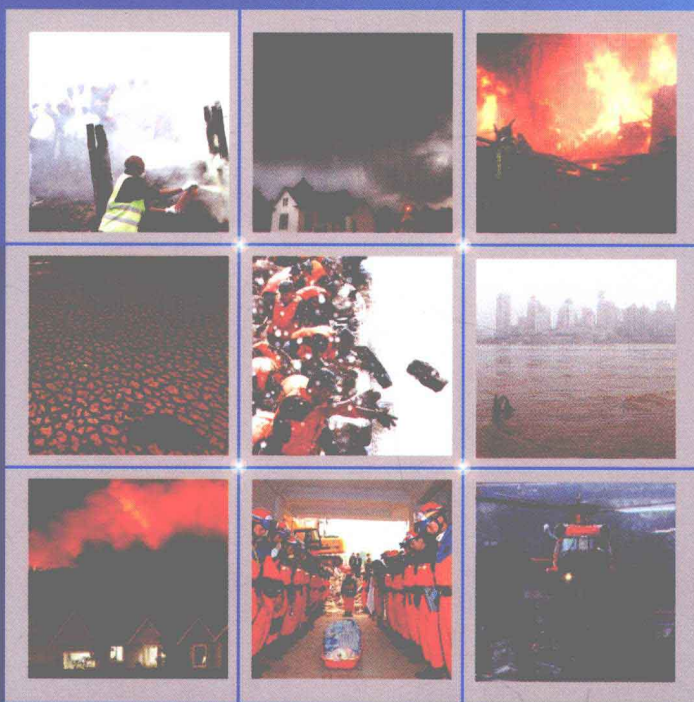


当代国际救灾 体系比较研究

A Comparative Study of Contemporary
Disaster Response and Relief Systems
in the World

游志斌 著



国家行政学院出版社

当代国际救灾 体系比较研究

A Comparative Study of Contemporary
Disaster Response and Relief Systems
in the World

九江学院图书馆

游志斌 著



国家行政学院出版

图书在版编目(CIP)数据

当代国际救灾体系比较研究/游志斌著. —北京:国家行政学院出版社, 2011. 7
ISBN 978-7-5150-0146-3

I. ①当… II. ①游… III. ①救灾—对比研究—世界 IV. ①D57

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 154023 号

书 名 当代国际救灾体系比较研究
作 者 游志斌 著
责任编辑 阴松生 吴蔚然
出版发行 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)
(010)68920640 68929037
<http://cbs.nsa.gov.cn>
编 辑 部 (010)68928789
经 销 新华书店
印 刷 北京金秋豪印刷有限责任公司
版 次 2011 年 7 月北京第 1 版
印 次 2011 年 7 月北京第 1 次印刷
开 本 880 毫米×1230 毫米 32 开
印 张 12
字 数 346 千字
书 号 ISBN 978-7-5150-0146-3/D·062
定 价 36.00 元

本书如有印装质量问题,可随时调换。联系电话:(010)68929022

序 言

中国人常说,“天有不测风云,人有旦夕祸福”。随着科学技术的发展,自然风云在一定程度上和有限时空内部分可测了。但如何防范乃至避免它所造成的损害,却仍然是一个大难题。至于人间祸福,虽然由政事变迁、战乱频仍带来的祸福有所减少,但随着现代化进程而衍生的灾祸却有所增多。当前和未来一段时间,我国可能发生的突发事件,有水旱、气象、地震、地质、海洋、生物、森林草原火灾等自然灾害,工矿、道路、铁路、水上和民航安全事故、建筑物火灾、环境事件等事故灾难,传染病、食品药品安全及中毒、重大动物疫情等公共卫生事件,刑事犯罪、金融危机、恐怖袭击、网络与信息安全等社会安全事件,诸如此类,不一而足。这些传统的、现代的灾难迭加在一起,不仅使老百姓经常担忧,更成为一个国家、政府不能不高度重视和解决的大问题。

面对各种灾难以及带给我们的巨大损失,党和国家逐步

深化了对减灾防灾问题的认识,也大幅提高了灾害应急管理的水平。党中央一再强调要居安思危、增强忧患意识,注意防范和处置可能发生的各种灾难性事件。国务院已经制定了110多个不同层次不同类型的应急预案。近年来应对低温雨雪冰冻灾害、汶川地震、玉树地震、舟曲特大泥石流灾害等重特大突发事件,都在不同程度上考验了中华民族,显示了党和各级领导干部的执政能力,展示了中国特色社会主义的力量。

但是,频繁发生的各种灾难也提醒和告诫我们:人类在自然和社会的巨大威力面前,依然是渺小的;而人类自身应对这些灾难的力量和准备还是非常不足的。面对未来将会不断发生的各种灾难,我们国家的物质基础还要进一步加强,科技水平还要进一步提高,应急准备还要进一步强化,处置方式还要进一步完善,公民素质还要进一步提高。作为各级政府和领导干部来说,应对各种灾难性突发事件的能力还应该有大程度的提升。

首先,把各种灾难性事件当作常态来认识和对待,将公共安全与应急管理纳入基本的规划、工作和任务当中,常抓不懈。

长期以来,人们都习惯性地认为,各种突发性的灾难事件,都是偶然发生的,而不是必然会有有的。因此,在规划、安排各项建设事业和工作任务时,往往把这些事件当作偶然的意外来对待,而不是当作常态化的事情来考虑和准备。所

以,一旦发生某种灾难性事件,大都是临场判断,即时研究,临时处置,缺乏充分和有效的准备。把突发事件定在偶然上,从基础层面就影响了公共安全与应急管理的水准和成效。这种传统的认识和做法,很值得我们反思和注意。

事实上,虽然某个具体和较小区域发生不发生灾难、发生什么样的灾难,有很大的偶然性。但从一个国家,特别是像中国这样一个地域辽阔、人口众多,而且尚处于社会主义初级阶段的发展中大国来说,发生这样那样的灾难却是必然的。即使在一个省份或地市行政区划内,发生这样那样的事件、事故、灾难,也已经是常态而不是偶然。因此,无论国家层面还是地方政府,无论是中央领导还是地方干部,都应该确立一个新的重要的观念:发生灾难是必然的,各种意料之外的事件其实都应该在意料之内。因此,公共安全与应急管理必须像其他经济社会建设一样,作为常态化的工作来谋划和部署,“必然”地、“正常”地、“常态”地放在发展规划、工作要点、议事日程的重要位置上,不可有分毫的忽视和懈怠。如果没有考虑到灾难防范问题,任何事业和工作的谋划都是有缺陷的。

其次,认真研究和改进灾害管理和应急管理的体制机制,发挥举国一致优势,建立一支统一与归口相结合的半军事化应急救援专业队伍。

灾难发生之时,时间就是生命,效率就是财富。任何拖沓、推诿、延误、混乱,都可能扩大灾难的后果,造成人员和财

产的更大损失。我国应对各种灾难性事件的举国体制,总体上是很有效率的。但具体的体制机制如何更加科学、合理、灵活、便捷、高效,仍然是一个需要研究和解决的问题。我国灾难性事件涉及的地区很广,领域很多,因此很多地区、部门都有应急救灾机构和力量。这种布局的好处是广泛、齐全。缺点是比较分散,协调困难,不易在短时间内形成集中的救援力量。根据近年来应急救灾的经验,要考虑如何对现有的体制机制作进一步完善,使之更加灵敏、便捷,一旦发生灾难性事件,就能够在最短时间内部署救灾工作,调度救援力量,最迅速、最有效地投入到应急救灾当中。

目前,我国已经建立了不同类型的救援力量并发挥了重要作用。但事实证明,一旦发生灾难性事件,单靠本地区、本部门的救援力量往往是不够的。为了“集中力量打歼灭战”,就必须在全国范围内调配力量。而且这样的力量必须训练有素,具有很强的专业水准。因此,我们建议,是否可以以现有的消防力量为基础,加上有关的武警力量,将各个部门和地区的所有救援力量组织起来,组织一支规模较大、种类齐全、布局合理、组织严密、训练有素的半军事化应急救灾专业队伍。这支队伍,可以实行统一与归口相结合的体制。由有关部门实行专业化领导和训练,按属地原则进行驻扎和建设,根据救援对象进行专业化分工。但在总体上,则由一个权威的机构在全国范围内统一指挥和统一调度。平时,该机构要掌握全部力量的状况,制定长远的建设规划,部署专业

化训练和应急准备事宜。一旦发生事件,就根据需要统一调度指挥,以便以最快的速度投入救援。

最后,组织科研力量,总结古今中外各种救灾经验,研究和制定解决各种各样灾难性事件的技术方案,作为应急救灾的基础方案和技术指南。

人类自诞生以来,就不断地与各种自然灾害作斗争。新中国成立以来,特别是改革开放以来,我们在治理各种灾害、防范突发事件方面积累了丰富的经验。但时至今日,我们依然看到,很多地方抗洪救灾时,仍然沿袭着千百年流传下来的挖土、扛包,手手接力那种最原始的方式。遇到决口时,往往临时想主意,找材料,用原始方法堵决口。一种方法不行,再换另一种办法。这种精神固然可嘉,但办法实在是太落后了。

随着现代化的发展,传统的灾害管理也应该加速现代化。为了增强应急救灾的效果,迫切需要大大提高应急救灾的含量和技术标准。国家和各级政府,应该有计划地开展科研攻关,组织各个方面的科研人员,有针对性地研究各种灾难性事件的规律和特点,充分利用现代科技成果和人类经验,分门别类,制定出比较科学、合理、实用有效的技术方案。要设想尽可能广泛多样的可能性,形成系列化的基本对策。平时,作为技术规范,印发给有关应急救灾机构、组织和人员,加强学习和训练。一旦发生灾难性事件,根据当时当地的实际情况,选择采用最合适的技术方案,再结合具体情况和特点,采取最有效的对策。平时,还要根据这些技术规范,



研制相应的新型设备,争取将现代设备与现代技术结合起来,使公共安全与应急管理的科技水平有更快更明显的提高。

他山之石,可以攻玉。研究当代国际救灾体系具有很强的现实意义。《当代国际救灾体系比较研究》一书,从国际视角给予了灾害管理和应急管理更多总结、比较和分析,有利于较系统地借鉴其他国家和地区的公共安全与应急管理的经验和教训,有利于促进我国在国际救灾、应急管理等相关领域开展国际交流与合作。另外,该书提出了一系列完善我国救灾体系的对策和建议,相信本书的出版能够对完善我国的灾害管理和应急管理产生积极的影响。

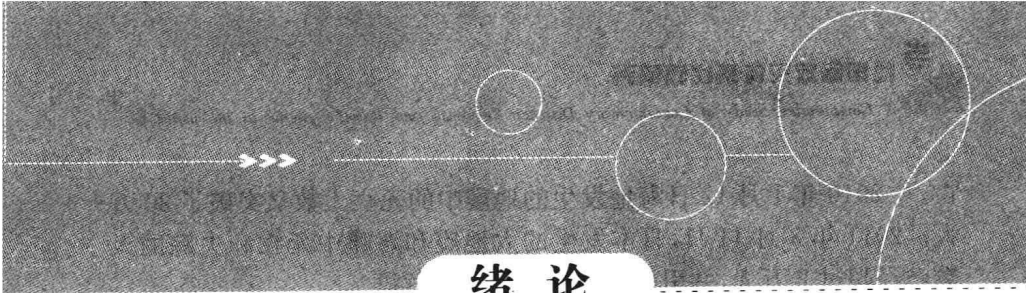
李忠杰

2011年4月

目 录

绪 论	1
第一章 救灾体系概述	13
第一节 救灾的概念和相关理论	13
第二节 当代中国救灾体系概述	25
第三节 中国突发公共事件应急管理工作概况	44
第四节 中国灾害救助机制探讨	59
第二章 美国救灾体系	70
第一节 救灾概况	70
第二节 灾害应急管理机制	92
第三节 美国的灾害救助机制	103
第三章 日本救灾体系	120
第一节 救灾概况	120
第二节 日本的防救灾制度	134
第三节 日本灾后恢复重建制度	144
第四章 俄罗斯救灾体系	156
第一节 救灾概况	156

第二节 灾害应急管理机制	169
第三节 救灾体系中的其他内容	174
第五章 澳大利亚救灾体系	180
第一节 澳大利亚的灾害管理机制	180
第二节 澳大利亚的州及地方灾害管理	203
第六章 跨国救灾组织及其活动	211
第一节 国际区域层次的救灾组织	211
第二节 联合国框架下的救灾组织及活动	242
第七章 救灾体系的国际比较与分析	264
第一节 中国与其他国家救灾制度比较分析	264
第二节 世界各大洲的救灾活动比较	278
第八章 完善中国的救灾体系	283
第一节 由“灾后经验型”向“战略规划型” 救灾体系转变	283
第二节 由“分割粗放型”向“共享集约型” 救灾体系转变	301
第三节 由“环节断裂型”向“全流程控制型” 救灾体系转变	313
第四节 由“政府包办型”向“全民参与型” 救灾体系转变	323
第五节 由“区域封闭型”向“国际合作型” 救灾体系转变	336
后 记	349
主要参考文献	351
附 录	362



绪 论

一、灾害对全人类的生存和生活构成了严重挑战

人类的发展史,也是与自然灾害的斗争史,包括洪涝、干旱、风灾、地震、海啸、火山爆发和泥石流等自然灾害对人类的生产和生活影响十分深远。人类发展的历程也是面对灾害风险挑战的历程,自然灾害已经夺去了数以亿计人的生命。灾害除了带来沉重的生命损失外,更造成严重的经济财产损失,常常使人们几年、几十年的生产成果荡然无存。据世界卫生组织的专家估算,仅仅在过去的一个世纪内,自然灾害导致的财产损失总共增长 15 倍,而从上世纪的 70 年代到 90 年代之间人员伤亡更是翻了两番。

近几年,巨灾的严重威胁凸显。2004 年 12 月 26 日,印度洋大海啸是数十年以来最具毁灭性的自然灾害之一,它袭击了印度洋沿岸的 12 个国家,据不完全统计,死亡与失踪的人数超过 20 万人,引起了全世界人们的同情并开展了史无前例的国际援助。另据联合国网站报道,2008 年,全球共发生 321 起大的自然灾害,直接导致 23.5 万多人死亡,2.116 亿多人受到影响,经济损失高达 1 810 亿美元,其中,缅甸遭遇的“纳尔吉斯”强热带风暴和中国汶川大地震造成了严重人员伤

亡。^① 2010年1月12日海地发生的地震中的死亡人数又突破了20万人。2011年3月11日,日本发生的大地震和海啸中死亡和失踪的人数已经超过2万人,并引发了严重的核泄漏危机。

应该看到,随着人类科技水平的提高,人类抵御自然灾害的能力有了很大程度的提高,但是灾害对人类的生存和生活依然构成严重威胁,而且除了传统的自然灾害以外,人为灾害的风险也日益突出。

1970—2010年死亡人数最多的40起灾害

死亡人数	事件	起始日期	国家/地区
300 000	暴风及洪水灾害	1970-11-14	孟加拉国
255 000	唐山地震	1976-07-28	中国
225 750	海地地震	2010-01-12	海地
220 000	印度洋海啸(里氏9.0级)	2004-12-26	印尼、泰国等
138 300	特强气旋风暴纳尔吉斯(Nargis)	2008-05-02	缅甸
138 000	热带旋风高尔基	1991-04-29	孟加拉国
87 449	汶川地震(里氏8.0级)	2008-05-12	中国
73 300	地震(里氏7.6级)	2005-10-08	巴基斯坦
66 000	地震(里氏7.7级)	1970-05-31	秘鲁
55 300	热浪	2010-06-15	俄罗斯
40 000	地震(里氏7.7级)	1990-06-21	伊朗
35 000	欧洲热浪和干旱	2003-06-01	法国、意大利、德国等
26 271	旁遮普地震(里氏6.5级)	2003-12-26	伊朗
25 000	塔巴斯地震(里氏7.7级)	1978-09-16	伊朗
25 000	地震(里氏6.9级)	1988-12-07	亚美尼亚、前苏联加盟共和国
23 000	内瓦多·德·鲁伊斯火山爆发	1985-11-13	哥伦比亚
22 084	地震(里氏7.5级)	1976-02-04	危地马拉
19 737	古吉拉特地震(里氏8.0级)	2001-01-26	印度, 巴基斯坦

① 2008年全球自然灾害所造成损失大幅攀升[EB/OL]. http://news.cyol.com/content/2009-01/23/content_2520703.htm

续表

死亡人数	事件	起始日期	国家/地区
19 118	伊兹内特 (Izmit) 的地震 (里氏 7.0 级)	1999-08-17	土耳其
15 000	莫尔比堤坝破裂	1979-08-11	印度
15 000	北部季节性洪水	1978-09-01	印度
15 000	奥里萨省的洪水	1999-10-29	印度、孟加拉国
11 069	孟加拉湾热带旋风	1985-05-25	孟加拉国
10 800	孟加拉湾以及奥里萨省洪水	1971-10-31	印度
10 000	洪水、泥石流、塌方	1999-12-12	委内瑞拉、哥伦比亚
10 000	安德拉邦, 孟加拉湾热带旋风	1977-11-20	印度
9 500	地震 (里氏 8.1 级)	1985-09-19	墨西哥
9 475	马哈拉施特拉邦地震 (里氏 6.4 级)	1993-09-30	印度
9 000	中美洲的米奇 (Mitch) 飓风	1998-10-22	洪都拉斯, 尼加拉瓜
6 425	神户地震 (里氏 7.2 级)	1995-01-17	日本
6 304	Thelma 与 Uring 台风	1991-11-05	菲律宾
6 000	博帕尔市化工厂事故	1984-12-02	印度
6 000	热浪、干旱	1976-06-01	法国
5 778	地震 (里氏 6.3 级)	1974-12-28	巴基斯坦
5 442	地震 (里氏 7.1 级)	1976-06-26	巴布亚新几内亚、印尼
5 374	法尔斯地震 (里氏 6.9 级)	1972-04-10	伊朗
5 112	大雨引起的洪水及塌方	2001-11-15	巴西
5 000	地震, 输油管道破坏	1987-03-05	厄瓜多尔
5 000	地震 (里氏 6.3 级)	1972-12-23	尼加拉瓜

资料来源: 根据瑞士再保险公司 2011 年报告补充整理, <http://www.swissre.com>①

① 中国官方公布的唐山地震的死亡人数为 242 769 人, 汶川地震的死亡人数为 69 227 人。



正是基于灾害给人类带来的巨大损失和深远影响,政府、民间组织、私人部门开始共同关注灾害管理工作,并注意加强国际间的合作。1989年12月22日,联合国大会通过第44/236号决议,指定每年10月的第2个星期三为减少自然灾害国际日。在国际减少自然灾害十年(1990—1999)期间,每年都设定不同主题的减少自然灾害国际日。2001年,大会决定继续在每年10月的第2个星期三纪念减少自然灾害国际日,并借此在全球倡导减少自然灾害的文化,包括灾害预防、减轻和准备。2005年1月18日至22日在日本神户召开减少灾害问题世界会议^①,对各国、各地区的政府灾害管理工作产生了深远影响。近年来,中国政府积极参与国际社会的灾害管理合作,取得了一些重要成果。2005年4月,胡锦涛主席在印尼召开的纪念万隆会议的会议上与参会首脑一起签署了《亚非关于地震、海啸等自然灾害的宣言》^②。2005年9月27日至29日,中国政府在北京召开亚洲减灾大会,此次大会是温家宝总理2006年1月在印度洋海啸特别峰会上,代表中国政府提议并承诺召开的,也是第一次亚洲区域减灾的部长级会议,会

① 会议目的包括指认具体活动,以确保执行《可持续发展问题世界首脑会议执行计划》中关于脆弱性、风险评估和灾害管理的有关规定;为实现可持续发展而交流促进减灾工作的最佳作法 and 经验教训,并指认存在的差距和挑战;增进对减少灾害政策的重要性的认识,从而便利和促进这些政策的执行;向各区域的公众和灾害管理机构提供更多与灾害有关的适当资料,并增加这种资料的可靠性,并强调迫切需要投资建立主动地、一体的、多种灾难和多部门的可靠的支持者安排和早期反应系统减少自然灾害。

② 亚非关于地震、海啸等自然灾害的宣言[EB/OL]. <http://www.iagi.or.id/>. 宣言包括:建立一项统一的战略,以促进包含备灾、防灾、减灾和响应机制的多点早期预警系统的完善,从而降低人员的损失;建立和提升包括以社会参与为基础相关部分在内的国家的早期预警系统,努力发展一个可协调的区域系统;探索在区域和国际层次通过可能的快速的反应能力增强集体行动的效能的途径,通过其他的措施建立对于救灾、应急响应的可靠安排,创建信息交换网络,建立研究和数据中心,最大化的利用最新的科技成果,提升策略来减低灾害风险和自然灾害的损失;努力加强塑造亚太社会中减少灾害风险的文化,授权那些处在风险中的人们通过增强能力建设来抵御灾害的威胁,除了防灾减灾中增强社区的参与之外还要提升公共教育和意识;鼓励亚洲和非洲专家除了分享关于是亚非国家对于直接的灾害影响和次生影响,诸如公共健康和环境危机外的最好的实践和经验外,在使用方法和途径方面开展更广范围的互动;鼓励国际社会继续对受灾国家提供包括恢复重建在内的技术和金融援助等六点建议。

议的目标是展示亚洲国家在减灾领域所取得的成就,交流亚洲区域自然灾害预警与信息、预防与减灾以及综合灾害管理等方面的经验,推动亚洲区域减灾合作。2007年,中国政府与联合国国际减灾战略共同建立了国际减轻旱灾风险中心,同年正式签约加入“空间与重大灾害国际宪章”机制。2009年,亚欧救灾能力建设合作研讨会在中国召开,这是第七届亚欧首脑会议的重要后续行动,也是亚欧各国在救灾合作领域召开的第一次会议,会议就亚欧备灾与应急救援、恢复与重建、减灾与风险管理等进行深入交流。

二、灾害是威胁中国发展的最大因素

中国是一个自然灾害多发的国家,同时也处在突发公共事件的上升期和高发期。据统计,仅在“十五”期间,全国因灾死亡11 906人,紧急转移安置人口3 523万人(次),倒塌房屋1 006万间,经济损失共计9 108亿元^①。仅2004年全国共发生各类突发公共事件^②共561万起,造成21万人死亡,175万人受伤,因自然灾害、事故灾难和社会安全事件造成的直接经济损失就超过4 550亿元。1990—2008年19年间,平均每年因各类自然灾害造成约3亿人次受灾,倒塌房屋300多万间,紧急转移安置人口900多万人次,直接经济损失2 000多亿元人民币。特别是1998年发生在长江、松花江和嫩江流域的特大洪涝,2006年发生在四川、重庆的特大干旱,2007年发生在淮河流域的特大洪涝,

① 民政部. 2006年全国救灾救济工作会议[EB/OL]. <http://www.mca.gov.cn>.

② 根据《国务院突发事件应急预案》的定义,突发公共事件是指突然发生,造成或者可能造成重大人员伤亡、财产损失、生态环境破坏和严重社会危害,危及公共安全的紧急事件,根据突发公共事件的发生过程、性质和机理,突发公共事件分类如下:自然灾害:水旱灾害、气象灾害、地震灾害、地质灾害、海洋灾害、生物灾害、森林草原火灾;事故灾难:企业安全事故、交通运输事故、公共设施和设备事故、核与辐射事故、环境污染、生态破坏事故;公共卫生:传染病疫情、群体性不明原因疾病、食品安全核职业危害、动物疫情、严重影响公众健康的事件;社会安全:涉外突发公共事件、恐怖袭击事件、民族宗教事件、经济安全事件、刑事事件、群体性事件。



2008年初发生在中国南方地区的特大低温雨雪冰冻灾害,2010年青海玉树地震及甘肃舟曲特大泥石流灾害,均造成重大损失。2008年5月12日发生在四川省的汶川大地震更是造成直接经济损失8451.4亿元。另外,中国城市的灾害风险十分严峻。中国首都北京是世界上曾经发生过里氏八级以上地震的3个首都之一。按照联合国人居署(UN-HABITAT)的数据,全球3351个城市位于低海拔的沿海地区,排名前30位的城市中,19个城市地处河流三角区,按照暴露于洪灾人口数量的排名,广州、上海分别处于第二、三位。

中国政府高度重视自然灾害管理,这是由国家的根本性质和党的宗旨决定的,也充分体现了社会主义制度的优越性。1991年10月5日,邓小平同志会见朝鲜劳动党中央委员会总书记、国家主席金日成时曾说:“今年中国遇到的水灾是很大的水灾,救灾这件事教育了人民,还是社会主义好,还是共产党的领导好。”^①1992年7月,邓小平同志又特别指出:“我们国家的社会文明素质要比别的国家高,单单说救灾,哪个国家能做到我们这样?”^②近年来,中国把防灾减灾作为保障国家经济社会发展、保护人民生命财产安全的重要环节,采取了一系列重大措施,各地区、各部门动员和组织广大军民,奋力抗灾救灾,也取得了一些显著成绩。2004年5月,民政部与中组部、国家行政学院共同举办了“省部级领导干部灾害应急管理专题研究班”,以提高领导干部的应急管理意识和能力。2005年1月14日,中国国际减灾委员会更名为国家减灾委员会,这是中国防救灾工作的重要变革,国家减灾委员会主要任务被确定为:研究制定国家减灾工作的方针、政策和规则,协调开展重大减灾活动,指导地方开展减灾工作,推进减灾国际交流与合作。为此,2005年7月22-23日,国务院召开加强应急管理的专门工作会议,温家宝总理在会上特别强调,“加强应急管理工作,是维护国家安全、社会稳定和人民群众利益的重要保障,是履行政府社

① 邓小平年谱(光盘版)[EB]. 北京:中央文献出版社,2003.

② 邓小平年谱(光盘版)[EB]. 北京:中央文献出版社,2003.