

“5·12”行动启示录

汶川大地震社会响应研究丛书

中国扶贫基金会 / 编

地震发生后，中国政府第一时间启动了全民紧急响应机制，人民解放军第一时间奉命开赴灾区，各级政府组织民间自愿组织紧急行动，展开了中华民族前所未有的抗震救灾。广播、手机、募捐活动将灾区的需求和爱伤逝全社会乃至整个华人世界，凝聚善款创举。有300多万人被爱心激发，作为志愿者奔赴灾区参加救灾，谱写了无数动人的篇章。中国政府第一时间启动了全民紧急响应机制，人民解放军紧急动员，各级政府紧急响应，各种非政府组织、民间自愿组织紧急行动，展开了中华民族前所未有的抗震救灾。广播、手机、募捐活动将灾区的需求和爱伤逝全社会乃至整个华人世界，凝聚善款创举。有300多万人被爱心激发，作为志愿者奔赴灾区参加救灾，谱写了无数动人的篇章。

响应汶川

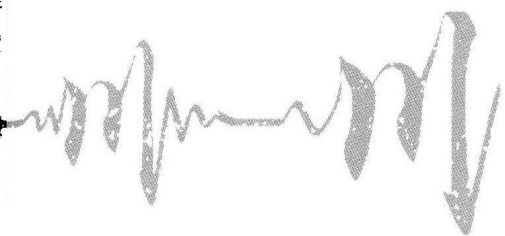
中国救灾机制分析

邓国胜 等 ①著

RESPONDING TO WENCHUAN;
AN ANALYSIS ON RELIEF
MECHANISM IN CHINA



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



RESPONDING TO WENCHUAN:
AN ANALYSIS ON RELIEF
MECHANISM IN CHINA

响应汶川

中国救灾机制分析

邓国胜 等 ©著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

响应汶川：中国救灾机制分析/邓国胜等著. —北京：北京大学出版社，
2009.8

(“5·12”行动启示录：汶川大地震社会响应研究丛书)

ISBN 978-7-301-15572-1

I. 响… II. 邓… III. 社会团体—抗震救灾—研究—中国—2008
IV. D632.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 127590 号

书 名：响应汶川——中国救灾机制分析

著作责任者：邓国胜 等著

责任编辑：高桂芳(pkuggf@126.com)

标准书号：ISBN 978-7-301-15572-1/D·2375

出版发行：北京大学出版社

地 址：北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址：<http://www.pup.cn> 电子信箱：ss@pup.pku.edu.cn

电 话：邮购部 62752015 发行部 62750672 出版部 62754962

编辑部 62753121

印 刷 者：北京汇林印务有限公司

650 毫米×980 毫米 16 开本 15.5 印张 260 千字

2009 年 8 月第 1 版 2009 年 8 月第 1 次印刷

定 价：30.00 元

未经许可，不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有，侵权必究

举报电话：010-62752024 电子信箱：fd@pup.pku.edu.cn

“5·12” 行动启示录

汶川大地震社会响应研究丛书

中国扶贫基金会 / 编

丛书编委会

主 任：何道峰

副 主 任：徐永光 康晓光 王行最

编 委：（按姓氏笔画）

王 名 王行最 王汝鹏 王振耀

刘文奎 何道峰 吴国宝 柏 铮

徐永光 商玉生 康晓光

执 行 编 委：刘文奎

本课题和丛书出版受到中国扶贫基金会的支持与资助，
感谢百胜餐饮集团中国事业部为此提供的资金支持。

丛书总序

2008年注定是要给中华民族的国民心理留下永久且深刻记忆的一个年份。正当整个中华民族都在准备实现期待百年的即将于8月8日在北京举办奥运的梦想之前,发生了两起特大自然灾害,即南方雨雪冰冻灾害和汶川大地震。特别是5月12日14时28分发生在四川汶川的里氏8级特大地震,波及10省(市)、417县、4600多乡镇及近4.8万个村庄,受灾人口4000多万,涉及转移安置人口1500万,死亡及失踪人数达8万多,被掩埋和死亡的各种家畜和其它动物800多万头(只),交通、通讯中断,基础设施全面毁坏,造成整个灾区直接经济损失8000多亿元。一时间,江河断流、生命倾覆、苍天闭眼、大地失聪,整个国家被地球瞬间能量释放造成的巨大灾难所刺伤。

地震发生后,中国政府第一时间启动了全民紧急响应机制,人民解放军紧急总动员,各级政府紧急响应,各种非政府组织和民间自组织紧急行动,展开了中华民族前所未有的百县千乡万村生命大救援行动,并通过电视、广播、手机、募捐活动将灾区的需要和爱传遍全社会乃至整个华人世界,筹集善款创纪录达到760多亿元,有300多万人被爱心激发,作为志愿者奔赴灾区参加救灾,谱写了无数动人的篇章。“5·12”大救灾和8月8日的奥运会,以巨大的悲情和喜情两大主旋律,调动了全民族的激情和参与欲,成为载入2008史册的两大事件,推动着中国公民意识的觉醒与成熟。

“5·12”大地震过去了一年多,中央及各地政府的注意力逐渐回到了应对全球金融危机和经济发展的轨道上来,如火如荼的紧急救援行动已经结束,只有灾区政府、灾民和少数民间组织还在持续进行漫长的灾后重建工作。我们认为,有必要对中华民族经历“5·12”大地震之后的社会救灾响应行动进行回顾,对我们在这一过程中所取得的经验和教训进行理性的调查、研究、筛选、总结和反思,以启示我们今后的思考,推动救灾体制的进一步改进,进一步唤醒公民意识,促进公民社会的逐步发育。因此由中国扶贫基金会资助,数十名学者进行了为期半年多的调查研究,诞生

中国公民社会的成长》、《响应汶川——中国救灾机制分析》、《NGO 参与汶川地震紧急救援研究》、《NGO 参与汶川地震过渡安置研究》、《NGO 参与汶川地震灾后重建研究》、《责任·行动·合作——汶川地震中 NGO 参与个案研究》、《巨灾与 NGO——全球视野下的挑战与应对》以及《反思汶川——“5·12”论坛论文精选》(此卷待出),另外我们将《人道主义宪章与赈灾救助最低标准》第三次出版,以飨 NGO 同行、政府工作者和有兴趣的研究人员,同时也是对“5·12”汶川大地震中牺牲的无数生灵的一种庄严悼唁和纪念。愿他们的在天之灵安息。

当大自然瞬间的能量释放造成的灾难来临时,人类个体的力量显得尤其渺小,这时正是人类发明的“组织力量”体现其价值的时候。因此政府作为保障灾民权利的第一义务人,应该承担起责任,动员一切可以动员的力量投入到紧急救援之中,抢救生命、保护财产、恢复秩序、重造公共空间。非政府组织作为保障灾民权利的第二义务人,应该紧急行动,募捐款物、评估灾情、找准人群、迅速行动,并搭建灾民和捐助人之间的沟通桥梁和互动平台,扩大志愿人员的使用和管理,为抢救生命和恢复秩序发挥自己的作用。公民作为保障灾民权利的第三义务人,应认真识别和评估非政府组织及其项目,发现合作平台和方式,通过捐助钱物或亲自参与救灾,帮助灾民渡过难关,提升自己的社会责任意识和经验阅历。这个阶段很大程度上是救急,缺乏手段、组织能力和准备是不行的,因此有效率的政府和有备灾能力及经验的非政府组织通常能发挥较大的作用。

当抢救生命的行动结束以后,救灾从紧急救援阶段转入过渡安置阶段,已渡过危险的生命需要精心呵护和细心调养,灾民需要更牢固和更大空间的住所——如活动板房及相应的生活方式,灾民需要更大的公共空间及心理治疗等等,因此救灾需要更加技术性的设计和更加专业的服务。在这一阶段,政府的作用应从直接主导转入半直接主导,更多地发挥非政府组织和各种专业人员的作用,政府的财政支持也不必完全由自己来实施,而是可以通过委托实施和监管来发挥各类专业人士的作用,以提升过渡期安置的适调性、科学性和救灾效率。而各种非政府组织和民间志愿人员,则应在援助项目的科学化和适调性上下工夫,扮演好自己的角色并提升自己的能力。

当过渡期安置进行一段时间后,灾后重建的问题便接踵而至,要使灾区 and 灾民恢复到正常的工作和生活常态,就必须进行灾后重建、医疗卫生及公共服务设施的重建、社区邻里及社会公共空间的重构、心理重建等等。在这个阶段,政府还要加大投入,但更多的要依靠和启迪灾民自身的

参与,听取他们的意见,并请专业人员和组织跟他们共同商讨,找到兼顾眼前和长远的方案,循循善诱地引导他们走出灾难的阴影,重建美好家园,重塑追求未来的信心,并在灾后重建过程中培养和提升他们的能力。

人类经历了无数的自然灾害和苦难,为了应对这些灾害,人类也付出了艰巨的努力并获得了许多经验和教训。但逻辑是简单的,现实之路则残酷而复杂;愿望是美好的,现实之路常崎岖而曲折。大灾来临时,政府组织能力和效能、救灾机制、非政府组织发育程度、备灾能力、应急和管理效能、公民意识和自组织能力、灾民的应变和自救能力等等,都备受考验,因此大灾常是对一个民族意识、能力、机制、精神的大检验。

这套丛书,不只是概念和理论的讨论,更是“5·12”行动的调查记录,是“5·12”救灾行动中国民心路历程的解说和反观。不管如何评价其学术水平,书中所写的故事是真实的,描述是客观的,处理资料、观点的态度是认真且谨慎的,研究方法是结构性、实证性和探索性的。从扶贫基金会的角度讲,我们并不是理论家,我们也无法为专家们的观点和论证负责,我们认为只要对“5·12”大地震救灾这一惨烈而悲壮的历史事件进行案例记录,并进行对照解析、讨论反思,且对未来有启迪作用,我们的资助目的就已经达到了,其余则应留待后人评说。

毋庸置疑,我们应该高度肯定中国独特的四级救灾响应机制,以及中国政府在“5·12”大地震中表现出的快速反应、全面动员、心系民安的作风和效能。但我们是否应该反思中国救灾机制存在的某种缺失,以及大量 NGO 组织存在的管理缺失?弥补这些缺失并加以改进,也许应该是我们这一代人不可推卸的责任。

同时,我们是否应该反思中国的公民社会离我们有多远?正如中国在经济上走的是有中国特色的市场经济道路一样,中国的公民社会发育也必然刻有中国独特的体制印记和文化印记,但无论如何,公民意识的觉醒和成熟,公民意识的载体——NGO 的数量、管理能力和成熟程度,政府对公民意识及 NGO 的态度、立法和监管的成熟度,社会媒体和知识精英推动的公民社会主流意识的成熟性,始终是中国特色的公民社会发育的四大构件。如何从“5·12”汶川大地震提供的历史机遇开始讨论、反思这些构件的现状,并身体力行地推动这四大构件的改进和完善,也许是我们这一代人另一不可推卸的责任,也是我们应感恩并践行的时代机遇。

我要特别感谢国务院扶贫办的领导范小建、王国良、郑文凯先生对本丛书的领导与支持。

我要特别感谢扶贫基金会的领导段应碧、陈开枝、江绍高先生对本丛

书的支持。

还要感谢我的同行徐永光、杨岳女士以及“社会组织 5·12 论坛”各共同发起单位领导人惺惺惜惺惺的鼓励与帮助。

重要的感谢应该给予本丛书数十位著名学者半年多的辛勤劳动、严谨的治学态度以及其陪伴家人自由时间的牺牲。

我还要感谢百胜餐饮集团中国事业部,他们不仅在第一时间通过中国扶贫基金会向地震灾区捐赠,还对本丛书的研究、出版提供了宝贵的经费支持。

最后要感谢我的同仁加兄弟王行最、刘文奎、柏铮、陈迎炜、李晔等诸君,没有他们夜以继日的辛勤工作,在这么短的时间内完成这套丛书的出版工作是不可想象的。

何道峰

2009 年 7 月 10 日 北京

前言

2008年5月12日14时28分,中国汶川发生了里氏八级特大地震。地震波及四川、甘肃、陕西、重庆、云南、河南、湖北、贵州、湖南、山西等10个省(市)的417个县(市、区),累计受灾人数4560多万人^①,此时,一方面地震强度大,涉及面积广,受灾人口多,仅紧急转移需要进行不同程度安置的人口就多达1510万人,另一方面,灾区余震不断,部分交通干线以及许多乡村道路中断。救灾工作之艰难,可想而知。然而,就是在这样一种情况下,中国的抗震救灾工作仍然取得了举世瞩目的成效,这充分说明了中国救灾体制的优势。

本次抗震救灾与中国以往历次救灾相比,其相同之处都是以政府为主导,政府、军队在抗震救灾过程中发挥了中流砥柱的作用。而最大的不同在于公民意识的觉醒与公众的积极参与。汶川地震激发了国人的爱心与捐赠热潮,截至2009年4月30日,全国共接收社会捐赠款物合计767.12亿元,创下了中国捐赠史上的奇迹。不仅如此,更有成千上万的志愿者从全国各地奔赴救灾前线,直接参与抗震救灾,翻开了中国救灾史的新篇章。

公民意识的觉醒、公民责任意识的增强和公众的积极参与是现代社会文明程度的重要标志之一。公民责任意识提高和公众的积极参与,不仅可以大大节约行政管理的成本,提高行政管理的效率,而且可以有效弥补政府的不足,推动社会道德规范和社会价值的提升,促进社会的和谐和稳定。具体而言,在救灾过程中,政府的优势在于有公权力,具备核心技能与信息等资源,可以发挥领导作用,协调企业、民间组织与公众等各方面的力量,统筹各方面的资源,做最紧迫、最重要的事情;民间组织的优势在于贴近基层,了解社会需求,特别是弱势群体的需求,满足一些政府顾及不到的需求,可以做深入、细微的事情,还可以为有爱心的人搭建奉献爱心的平台。总之,民间组织和志愿者是政府有益的补充。

在本次抗震救灾过程中,中国的民间组织和志愿者发挥了十分积极

^① http://www.qqxq.cn/zixun/2008/0525/article_455.html。

的作用,提升了政府和社会对民间组织和志愿者的认识,扩大了民间组织和志愿者的影响。但是,在公众参与救灾的过程中,也暴露出很多问题。很多民间组织前往灾区,但由于缺乏制度化的参与渠道,结果有的民间组织能够有效发挥作用,有的民间组织有劲无处使;而广大志愿者,特别是那些自发的志愿者,更是缺乏有序的、制度化的参与渠道。民间组织和志愿者的非制度化参与,不仅无法最有效地发挥作用,而且浪费了大量宝贵的救灾稀缺资源,甚至给救灾管理带来了挑战。而导致这些问题的,既有政府方面的原因,也有民间组织和志愿者自身的原因。从政府的角度看,国家的法律、法规还很不完善。虽然国家出台了《中华人民共和国突发事件应对法》、《国家突发公共事件总体应急预案》、《国家自然灾害救助应急预案》,这些法律、行政法规都明确了鼓励公众参与、依靠群众、发挥公益性社会团体的作用等原则,但在政策的落实阶段,容易出现脱节,政策法规无法贯彻落实,民间组织和志愿者还是没有制度化的参与渠道。其次,基层政府对民间组织和志愿者还缺乏认知和了解,有的甚至对民间组织参与抗震救灾持排斥或拒绝的态度。再次,政府还缺乏与民间组织合作的经验,特别是在应急阶段,如何管理民间组织和志愿者、如何发挥民间组织和志愿者的作用对基层政府的能力还是一个全新的挑战。最后,中国民间组织和志愿服务发展的法制环境还不完善,中国的民间组织和志愿服务还很不发达和成熟,这也影响到民间组织和志愿者在此次抗震救灾中作用的发挥。从民间组织和志愿者的角度看,首先,志愿者有激情,但缺乏组织性。由于中国的民间志愿者组织不发达,志愿者的组织化程度低,在没有组织依托的情况下,志愿者只能是个人的自发行为,这不仅大大提高了政府管理的成本与难度,而且志愿者缺乏基本的后勤保障、信息保障和其他资源保障,在某种程度上也给灾区带来了负担。而且,由于组织化程度低,志愿者来得快,去得也快。其次,志愿者有热情,但专业性不足。由于缺乏日常的技能培训和志愿者知识培训,志愿者缺乏专业的救灾技能,所以,在灾区,志愿者能够发挥的作用非常有限,无法满足灾区的多元化需求。再次,即使是有组织的志愿者,由于中国的民间组织还处于发展初期,组织能力非常有限,而民间组织在日常的活动中,又缺乏合作,所以,相互协调与配合的程度不高,也容易出现资源的重叠与浪费。最后,民间组织还缺乏与政府合作的经验,双方没有起到最佳的互补作用,结果在双方目标高度一致的情况下,在某些阶段、某些地方产生了一些不必要的矛盾或冲突。

除此之外,汶川地震还放大了中国捐赠机制的不足。在巨灾面前,中

华民族扶贫济困、乐施好善的传统美德再次被激发出来,个人与企业的捐赠出现了一次又一次的高潮,并涌现了一大批非常感人的爱心故事。然而,由于中国救灾的募捐主体单一,社会捐赠款物过于集中在少数被政府认可的募捐机构手中。这些募捐机构由于缺乏竞争压力,募款手段陈旧,组织能力不足,结果捐赠者想捐钱还需要排长队,想捐物资就更难,某些省的募捐机构干脆拒绝接受物资。而灾民急需的物资也无法及时送达。而且,由于这些募捐机构募集的款物数量庞大,结果在救灾过程中出现了不少管理上的纰漏,被媒体频频曝光。募捐机构所募集的钱越多,公众的担心越大,社会的质疑越多,募捐机构面临的资金使用风险和社会压力也越高,社会捐赠反而成为某些募捐机构面临的最大的“堰塞湖”。而在社会捐赠资金使用的过程中,也暴露了一些矛盾与问题。一些地方政府将地方红十字会、慈善会或地方公募基金会所募集的资金,甚至定向捐赠资金转移到政府财政专户,结果不仅政府面临巨大的问责压力,而且,由于财政部门缺乏使用社会捐赠资金的经验,对募捐机构和公众缺乏必要的交代,募捐机构因而无法对捐赠人交代。募捐机构的形象和社会公信力受到了很大影响,捐赠人的爱心没有得到应有的尊重。另一方面,由于社会捐赠资金最终大多由政府集中使用,政府使用社会捐赠资金的模式过于单一,重硬件、轻软件,而由民间组织使用捐赠资金的多元和效率等优势没有得到充分发挥。

中国是世界上自然灾害最为严重的国家之一,70%以上的城市、50%以上的人口分布在气象、地震、地质和海洋等自然灾害严重的地区^①。近年来,重特大灾害发生越来越频繁,严重影响到社会经济和人民生活。只有不断完善中国救灾管理制度与捐赠机制,才能尽量降低灾害的损失,帮助灾区更好地恢复重建。事实上,这次危机事件已经推动了不少制度创新。例如,为了更好应对巨灾,国务院办公厅颁布的临时性文件放宽了《救灾捐赠管理办法》的限制,允许没有救灾宗旨的公募基金会经过民政部门批准的前提下,可以组织募捐;一些民间组织自发进行合作,形成了一些网络,提高了救灾的效率;中国红十字基金会拿出2000万元社会捐赠资金进行公开招投标,创新了红十字会传统的救灾模式。再比如,四川省绵竹市遵道镇设立的“遵道社会资源协调办公室”,被称为政府、企业、民间组织三方合作的“遵道模式”等等。

汶川地震,我们已经付出了沉重的代价,69226人死亡、17923人

^① 民政部救灾司:《减灾救灾30年》,《中国减灾》2008年第12期。

失踪,8451.4 亿元直接经济损失。无论是汶川地震暴露出的救灾管理制度和捐赠机制的不足,还是应急状态下逼出来的制度创新,都值得我们很好地反思与总结。这是学者当仁不让的责任,也是我们共同的责任!

邓国胜

2009 年 6 月

目 录

前言 / 1

第一章 中国救灾管理制度及其变迁 / 1

第一节 中国现行救灾管理制度 / 1

第二节 救灾捐赠管理制度 / 9

第三节 新中国成立以来救灾管理制度的变迁 / 14

第四节 中国救灾管理制度的优势 / 26

第二章 救灾管理制度中民间组织与志愿者的参与 / 30

第一节 民间组织的参与机制 / 30

第二节 志愿者的参与机制 / 56

第三章 救灾捐赠机制问题及原因 / 72

第一节 救灾募捐主体与受赠主体问题 / 72

第二节 救灾捐赠款物的使用问题 / 85

第三节 捐赠的管理费问题 / 112

第四节 捐赠信息的披露问题 / 128

第四章 救灾管理制度逐步走向开放 / 161

第一节 民间组织与志愿者参与的机制创新 / 161

第二节 捐赠管理的机制创新 / 176

第五章 国外救灾体制中民间组织和志愿者的参与机制 / 187

第一节 美国救灾体制中民间组织和志愿者的参与机制 / 187

第二节 日本救灾体制中民间组织和志愿者的参与机制 / 204

第六章 结论与建议 / 218

第一节 中国救灾管理制度的优势与局限 / 218

第二节 中国救灾管理制度创新 / 225

主要参考文献 / 233

后记 / 235

第一章 中国救灾管理制度及其变迁

中国是一个灾害频发的国家。党和政府一直高度重视救灾工作。自1949年以来,经过不断探索,特别是在经历巨灾的检验后,不断修订和完善,形成了一套具有中国特色的救灾管理制度,包括救灾的法规体系、组织和指挥体系、工作运行机制和救灾捐赠管理制度等等。

第一节 中国现行救灾管理制度

一、基本概念

这里所谓的“灾”特指自然灾害,它是指给人类生存带来危害或损害人类生活环境的自然现象,包括洪涝、干旱灾害,台风、冰雹、雪、沙尘暴等气象灾害,火山、地震灾害,山体崩塌、滑坡、泥石流等地质灾害,风暴潮、海啸等海洋灾害,森林草原火灾和重大生物灾害等自然灾害。^①

“救灾”有狭义与广义之别。狭义的救灾,是指灾害发生过程中或发生以后对灾区和灾民的救助,包括紧急救援、过渡安置、灾后重建等内容。不过,现代救灾思想已经将救灾工作范围拓展到防灾、抗灾、救灾三个环节,即广义的救灾。从广义救灾的角度出发,还需要在灾前进行灾情监测与预报、应急物资的准备;在灾害过程中要动员人力、物力与灾害进行抗争,控制其危害,减少损失;在灾后要恢复重建,重塑新的生活。因此,更为全面的表述应为“减灾”。我国相应的自然灾害救助应急综合协调机构亦称为“国家减灾委员会”。限于篇幅,且为了探讨的深入,本书所指的救灾是狭义的救灾。

救灾管理制度包含两层含义:一是救灾的组织体系,二是救灾的运作制度。

救灾管理制度的建设和完善对于一个国家来说,具有重要的战略意义。自古以来,中国的自然灾害就非常严重,不仅给国家的社会经济带来了巨大的损失,而且导致了大量的人员伤亡。20世纪90年代以来,中国

^① 参考2006年国务院颁布的《国家自然灾害救助应急预案》。

重特大自然灾害发生的频率有不断增高的趋势,自然灾害给国家带来的损失也不断上升(见图 1-1)。90 年代以来,中国自然灾害造成的经济损失年均 2472 亿元,占 GDP 的平均比重为 2.5%,高于同期我国教育支出占 GDP 的平均比重(2.37%)。^① 尤其是刚刚过去的 2008 年,由于遇到巨灾,全年各类自然灾害造成直接经济损失高达 11752 亿元,其中地震灾害死亡近 7 万人,洪涝灾害、低温冷冻和雪灾以及其他各类地质灾害死亡共 1504 人。^② 国内外的历史经验表明,如果一个国家的救灾机制不完善,应对自然灾害出现重大失误,有可能会引发灾区的社会动乱,甚至影响到整个国家的稳定。例如,明末崇祯年间华北大旱,民不聊生,以至于“人相食”,当时的明朝政府却在救灾上毫无作为,依旧横征暴敛,终于引发了李自成领导的农民起义。^③

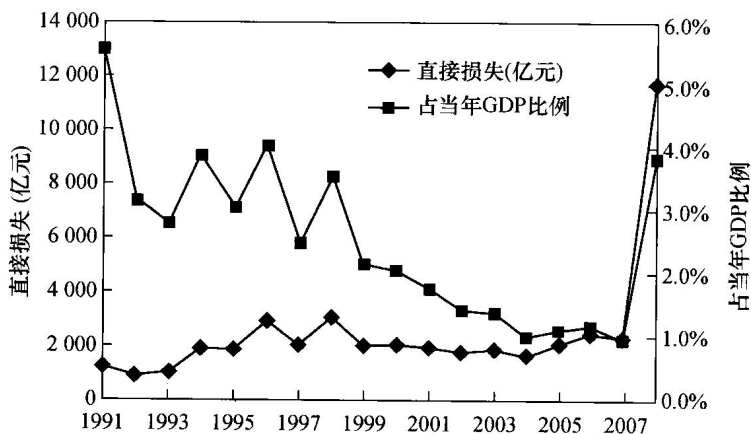


图 1-1 20 世纪 90 年代以来自然灾害的直接损失及其所占 GDP 的比例

在我国,由于自然灾害的突发性,救灾管理制度主要建构在国家的应急制度框架下,是其中重要的组成部分。我国法律上的应急制度分为战争、动员、紧急状态、行政应急四个部分。自然灾害的应急和救助是行政应急的一部分,与突发性的事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件一起构成了《中华人民共和国突发事件应对法》规范的主要内容。^④

① 根据历年《国家统计年鉴》和《国民经济和社会发展统计公报》绘制,其中国家财政教育支出不含 2008 年数据。

② 根据《中华人民共和国 2008 年国民经济和社会发展统计公报》计算。

③ 孙绍聘:《中国救灾制度研究》,北京:商务印书馆 2004 年版,第 23 页。

④ 《突发事件应急法》所称“突发事件”,是指突然发生,造成或者可能造成严重社会危害,需要采取应急处置措施予以应对的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件。

二、救灾的法规体系

救灾既可以放在我国减灾工作的大背景中来看,也可以在国家应急制度框架下来认识。就救灾的法规体系而言,也存在这么两个源头。从减灾角度看,目前我国尚没有一个综合性的减灾法或减灾条例,但存在一些减灾单行法,包括《中华人民共和国防洪法》和《中华人民共和国防震减灾法》^①,相关法律还包括《中华人民共和国气象法》、《中华人民共和国突发事件应对法》、《中华人民共和国保险法》、《中华人民共和国公益事业捐赠法》等,此外还存在大量的行政法规、部门规章和地方性法规。另外,减灾工作还有相应的综合性规划,如国务院办公厅印发的《国家综合减灾“十一五”规划》。

从行政应急制度的角度来看,则以《中华人民共和国突发事件应对法》为基础,在其之下有国务院制定的规范性文件《国家自然灾害救助应急预案》。目前,国家有关部门已经制定了 25 件专项预案、80 件部门预案,31 个省(自治区、直辖市)制定了本地区的总体预案,初步形成了全国应急预案体系。县级以上各级政府成立了应急办公室。正是这一预案建构了我国当前基本的自然灾害救助管理体制和工作机制。

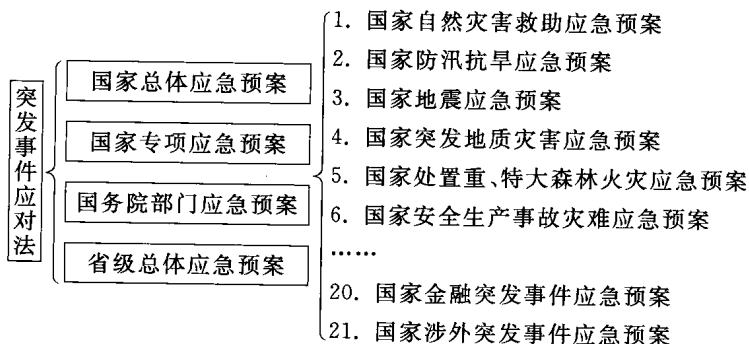


图 1-2 自然灾害救助在国家行政应急预案体系中的位置

汶川地震以后,针对汶川地震暴露出的制度缺陷,国家紧急出台了大量法规和文件,其中包括 1 个人大常委会决议、1 个国务院条例、8 个国务院规范性文件和 70 个国务院部门规章或文件。^② 这些法规为今后的自

^① 若还考虑事故灾难和公共卫生事件,则目前我国防治灾害方面的法律还包括《传染病防治法》、《消防法》、《人民防空法》、《矿山安全法》、《安全生产法》、《交通安全法》等。

^② 根据“北大法宝”搜索,网址: <http://vip.chinalawinfo.com/>。