

自然灾害管理 实务与技巧： 领导干部最关心的25个问题

本书把实践经验、专业理论和相关技能融为一体，提纲挈领地把握灾前预防、灾中处置、灾后安置等重要应急工作归纳为 25 个问题，语言简练，方便实用，可供领导干部系统学习和临机抓取。本书既是一本自然灾害应急管理的“简明教科书”，也可作为领导干部应对自然灾害的一本“实操手册”。

王宏伟 著



法律与依据



流程与技巧



关注要点



案例与点评



人民出版社

自然灾害管理 实务与技巧： 领导干部最关心的25个问题

王宏伟 著



 人民出版社

责任编辑：曹 春

装帧设计：汪 莹

责任校对：周 昕

图书在版编目（CIP）数据

自然灾害管理实务与技巧：领导干部最关心的 25 个问题 / 王宏伟 著 .

— 北京：人民出版社，2013.10

ISBN 978 - 7 - 01 - 012571 - 8

I. ①自… II. ①王… III. ①自然灾害 - 灾害管理 - 中国
IV. ① X432

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2013）第 220458 号

自然灾害管理实务与技巧：领导干部最关心的 25 个问题

ZIRAN ZAIHAI GUANLI SHIWU YU JIQIAO: LINGDAO GANBU ZUI GUANXIN DE 25 GE WENTI

王宏伟 著

人民出版社 出版发行

（100706 北京市东城区隆福寺街 99 号）

涿州市星河印刷有限公司印刷 新华书店经销

2013 年 10 月第 1 版 2013 年 10 月第 1 次印刷

开本：710 毫米 × 1000 毫米 1/16 印张：12.25

字数：135 千字

ISBN 978 - 7 - 01 - 012571 - 8 定价：29.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话（010）65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书，如有印制质量问题，我社负责调换。

服务电话：（010）65250042

序 一

自然界哺育了人类，可自然灾害却制约着人类社会的发展。从某种意义上讲，几千年的文明史就是人类与自然灾害顽强博弈的一部可歌可泣的斗争史。

我曾在四川省级救灾、应急战线工作多年，经历了大大小小数百次灾害处置的考验。“5·12”汶川特大地震后，我全程参与了四川省抗震救灾、灾害损失统计评估工作。时至今日，5年过去了，救援现场那惨烈的情景依然历历在目，虽经久而不能释怀。死者已矣，那些逝去的生命永远不能重生，令人叹惋；生者足惜，作为生者，我们应该更加珍视生命并从灾害中学会如何更加有效地应对灾害。

如今，尽管我已不再从事应急管理工作，但闲暇之时我一直没有放弃思考：如何总结灾害处置中的经验与教训？如何做好自然灾害的预防？灾害发生后，各级政府最应该做什么？特别是领导干部，在处置过程中，如何扮演正确的角色，做到临危不乱、快速反应、信息灵通、科学救援、妥善安置，最终将灾害损失降到最低限度？

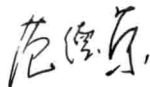
宏伟是我因灾害应急管理工作而结识、因志趣相投而坦诚相待

的一位挚友。他从事应急管理学术研究多年，是一位理念新颖、见解独到、学识渊博的学者。“5·12”汶川特大地震发生后，他多次深入四川灾区，研究、总结应急救援工作，参与指导四川省区域内的应急演练，培训应急管理干部，受到业界同仁的认可与赞许。因此，当宏伟请我为他的新作作序时，我慨然应允。

《自然灾害管理实务与技巧：领导干部最关心的 25 个问题》一书，在探索总结实践经验的基础上，把专业理论、专业知识和相关技能融为一体，提纲挈领地把握灾前预防、灾中处置、灾后安置等重要应急工作归纳为 25 个问题，语言浅显易懂，结构层次清晰，基本要点明确，科学性、实用性和操作性都很强，可视为一本自然灾害应急管理的“简明教科书”，也可作为领导干部应对自然灾害的一本“实操手册”。

在本书即将付梓出版之际，我衷心地希望各级领导干部、特别是应急管理干部从中获得知识与技能上的助益，进一步提高应对自然灾害的能力和水平，为实现中华民族伟大复兴的中国梦做出自己应有的贡献。

四川省人民政府应急管理办公室原副主任



2013 年 10 月于成都

序 二

进入 21 世纪以来，国内外重大自然灾害不断发生，这昭示着人类已经进入风险社会。从历史上看，我国一向是一个自然灾害频发的国家，历朝历代的统治者都将“荒政”作为一项必修的课程。新中国成立后，党和政府更是站在治国理政高度，对自然灾害管理给予高度的重视，彰显着以人为本的理念。

自然灾害的发生给社会公众的生命、健康与财产安全造成了严重的影响。作为国家地震灾害紧急救援队的成员，我曾经见证过无数生命的逝去与众多家庭的破碎，深深地为自己解民倒悬的神圣使命而感到无上荣光。多少次，我都在想：在中国这样一个政府主导型社会里，如果各层级的领导干部都掌握灾害管理的基本知识与基本技能，社会公众的生命与财产损失就一定能被有效地降至最低。

在“4·20”雅安芦山地震救援中，我们奉命到各县、乡镇、村庄进行入户搜索排查时发现，受灾点都按救援队伍分类建立了联络点和联络人，每个人口集中区域都建立了避难场所和安置点，每个村庄都建立了通讯联络员，在次生灾害多发、高发区域都进行了警示和标识，救灾秩序紧张有序，这些方面都是科学、高效救灾的

重要环节，同时也反映了当地基层领导干部灾害管理知识和水平的进步。

因此，当中国人民大学公共管理学院王宏伟老师要我为他的新作《自然灾害管理实务与技巧：领导干部最关心的 25 个问题》作序时，我不禁有眼前一亮的感觉。

这本书是选取了领导干部在灾害管理工作中最为关心的 25 个问题。根据我多年从事灾害救援的实践来看，这些问题的选取是颇费一番心思的，体现了作者独特的眼光和对实务的熟知。不仅如此，对于这 25 个问题的解答也体现了作者在灾害管理理论方面较为深厚的功底。可以说，每一个观点都会有充分的理论基础与实践经验作为支撑。

从性质来看，这本书是一本自然灾害管理“手册”，结构合理，思维缜密，语言简练，方便实用，可供领导干部系统学习和临机抓取。近年来，国内出版了许多防灾手册，科学知识普及层面居多。而本书从管理者的需求出发，是领导干部应对自然灾害的得力“助手”。

灾害管理是人命关天的大事。灾害管理著作最忌两点：一是言之无物的空洞理论，让实践者无所适从；二是不着边际的虚假经验，让实践者大呼上当。从字里行间，我可以看出，王宏伟老师的这本书在着力规避这两个倾向。

这本书侧重实务与技巧，但也收集了一些较为生动的案例，让读者阅读起来不易产生枯燥之感。针对每个问题，作者还开列了相关法律或政府规定，使领导干部行之有据。对于一些容易产生错误的地方，作者还提出了特别关注的要点，便于领导干部实现“以正

确的方式做正确的事”。

理论是灰色的，但理论与实践经验的紧密结合却充满生机。作为王宏伟老师的朋友，我愿意为这样一本书的问世击节赞赏。

是为序。

中国地震应急搜救中心培训部副主任



2013年9月25日

目 录

序一	1
序二	3
前言：认识自然灾害与管理	1
一 如何进行风险评估	9
二 如何预防自然灾害	14
三 怎样编制应急预案	20
四 应急演练怎么做	27
五 如何建设应急救援队伍	35
六 应急保障体系怎样建设	44
七 如何进行灾害预警	52
八 怎样进行应急疏散	60
九 自然灾害信息如何报送	67
十 如何开展灾害应急响应	74
十一 如何进行应急决策	87

十二	如何建立救援现场指挥部	95
十三	如何管理自发型应急志愿者	101
十四	怎样管理应急救援物资	107
十五	灾害救援现场如何管理	113
十六	如何控制灾害谣言	120
十七	如何开展灾害调查评估	125
十八	如何开展灾后恢复重建	132
十九	如何对灾害心理干预进行管理	138
二十	如何做好自然灾害信息发布	144
二十一	如何在灾害发生期间做好新闻发言人工作	150
二十二	自然灾害中政府如何与媒体打交道	156
二十三	如何做好自然灾害舆情引导工作	163
二十四	怎样开展灾害应急社会动员	170
二十五	如何实现应急协调	182

前言：认识自然灾害与管理

中国位于欧亚大陆东端，幅员辽阔，由于特殊的地理位置与特定的气候及地质条件，自然灾害频繁发生。我国是继美国、日本之后世界上遭受自然灾害侵袭最为严重的国家，灾害发生的频率高、种类全、范围广、损失大，向来就有“无灾不成家”的说法。自然灾害给社会带来的是重大的人员伤亡与财产损失，同时也挑战着政府的执政能力。

新中国成立后，我国政府出于对公众生命安全的高度重视，大力发展防灾减灾事业，处置了一系列的自然灾害，积累了应对自然灾害的宝贵经验。近年来，由于全球气候变化，也由于经济全球化、工业化与城市化进程的快速发展，我国所面临的自然灾害形势发生了新的变化。这对各级领导干部处置自然灾害的能力提出了新的更高要求。如何有效地应对自然灾害，这是各级领导干部必须掌握的一项重要技能。

1. 什么是自然灾害

自然灾害是我国重点应对的四大类突发事件之一。根据《中

华人民共和国突发事件应对法》，所谓的突发事件，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”。

自然灾害是指由于自然原因而发生、对人类的生命、财产及其赖以生存的资源 and 环境造成威胁和损害的突发事件。它主要包括 5 小类自然灾害，即：干旱、洪涝、台风、冰雹、沙尘暴等气象灾害，地震、山体滑坡、泥石流等地震地质灾害，风暴潮、海啸、赤潮等海洋灾害，森林草原火灾，农作物病虫害等生物灾害。

在我国，按照社会危害程度、影响范围、性质等因素，自然灾害被分为特别重大（一级）、重大（二级）、较大（三级）和一般（四级）。四级自然灾害分别对应的是四级最高响应主体。由于我国行政体制的特点，自然灾害对应的最高响应主体管辖下的各级政府都要采取应对措施。

自然灾害分级与最高响应主体的关系

级 别	最高响应主体	颜 色
特别重大（一级）	国务院	红
重大（二级）	省政府	橙
较大（三级）	地级市政府	黄
一般（四级）	县级市政府	蓝

2. 什么是自然灾害风险

认识自然灾害，必须了解自然灾害风险，即自然风险。当风险为社会系统所不能承受时，灾害就会发生。从这个意义上讲，自然风险是自然灾害的前身。有自然灾害，一定会有自然风险。但是，有自然风险，却未必有自然灾害。换句话说，**如果我们可以有效控制自然风险，它就不会演进为自然灾害。**

风险是致灾因子与脆弱性共同作用的结果。用公式来表示，就是：

$$\text{风险} = \text{致灾因子} \times \text{脆弱性}$$

致灾因子就是一个自然、技术或社会现象。它对人及其周围的环境构成威胁。自然致灾因子存在于自然环境之中，并对人类的生存安全构成威胁，包括洪水、地震、飓风、海啸、龙卷风、山火、滑坡、干旱、雷暴、雪崩等。

自然致灾因子是导致自然灾害的必要条件，但并非充分条件。也就是说，自然灾害的发生一定要有致灾因子。但自然致灾因子发挥作用，却不一定导致自然灾害。

鲜为人知的“新中国最强震”

2001年11月14日，我国昆仑山口西发生了8.1级地震，形成了长达462公里的地表破裂带。迄今为止，这是名副其实的“新中国最强震”。但是，国人对此却鲜有关注。原因何在？此次强震发生于人烟稀少的青藏高原，没有造成人员伤亡和社会财产损失，没有因灾受害。

可见，灾害是因灾为害。有灾不一定有害。灾与灾害是有别的。“火”不等同于“火灾”，“洪水”不等同于“洪灾”，“地震”不等同于“地震灾害”，“台风”也不等同于“台风灾害”。有灾不一定有难，不一定有灾害。领导干部关注“灾”，实际上是要消除“害”。消除“害”，又必须了解“灾”。

自然致灾因子发生作用后是否成灾，还取决于脆弱性。通俗地说，脆弱性是人或事物相对于致灾因子的易损性。脆弱性可以分为以下四类：

- ① 物理脆弱性：在既有物理空间环境中人与物相对于致灾因子的易损性；
- ② 社会脆弱性：由个人、社会、政治、文化等因素所决定的相对于某一致灾因子的易损性；
- ③ 经济脆弱性：指一个国家、城市、社区的财政状况所决定的其相对于致灾因子的易损性；
- ④ 环境脆弱性：指由一个地区环境状况所决定的该地区相对于致灾因子的易损性。

仅有致灾因子不能成灾，它只有与具有一定脆弱性的社会系统互动，才有可能发生灾害。脆弱性高的社会系统，如同免疫系统存在缺陷的病人，较小的扰动就可能产生严重的后果；反之，脆弱性低的社会系统就可以抵御致灾因子的侵袭。

自然致灾因子是自然的，它们来自自然界。自然灾害却是社会的，其结果由社会来承担。假如社会系统的脆弱性为零，再大的自然致灾因子也不会为害。因此，自然灾害并非完全是自

然的。

管理自然灾害，先要管理自然灾害的风险。自然灾害风险管理的两个关键点是：控制致灾因子，降低脆弱性。

3. 自然灾害管理的活动

自然灾害管理的目标是控制自然灾害的风险及其影响结果，其活动可被分为减缓、准备、响应与恢复四类。它们也是自然灾害管理的四个阶段。

- ① 减缓，就是人们所说的预防。它指减少危及人类生命、财产的自然致灾因子影响，如实施建筑标准、推行灾害保险、管理土地的使用、颁布安全法规等。这是应对自然灾害的最初屏障，可以有效降低自然灾害发生的概率，降低自然灾害的损失。
- ② 准备，指为未来的响应行动而提高备灾能力，即发展应对自然灾害所必备的能力，如制订应急预案、开展培训演练、建立应急保障体系。
- ③ 响应，指当自然灾害即将发生或已经发生时，人们采取行动以挽救生命、减少损失，如启动应急预案、激活应急系统、提供应急医疗援助、组织疏散与搜救等。
- ④ 恢复，既包括短期的行为，也包括长期的行为。前者指按照最低运行标准将重要生活支持系统复原，或者指推动社会生活恢复常态，如清理废墟、控制污染、提供灾害失业救助、提供临时住房等。

自然灾害管理四个阶段及活动

减 缓	建筑法规，建筑使用管理，立法，公众教育，公共信息，纳税奖惩，保险奖惩，土地使用管理
准 备	应急响应计划，预警系统，疏散计划，应急沟通，互助协议，公众教育，公众信息，资源储备，训练项目，检验性演练，避难场所
响 应	预案执行，紧急状态宣布，预警消息，公众信息，注册与跟踪，通知上级机构，激活协调中心，疏散，动员资源，损失评估，搜救，提供医疗支持，实施公共卫生措施，迅速提供救助
恢 复	恢复基本服务，咨询项目，临时住房，金融支持或帮助，分配恢复物资，公众信息，长期医疗支持，满足公众诉求，恢复公共财产，经济影响研究，评估发展计划，开始重建任务

4. 自然灾害管理的主体

中国是一个政府主导型的社会。在自然灾害应对过程中，政府无疑要起到重要的主导作用。但是，这并不意味着救灾是政府专业部门的“独角戏”。它需要穿越部门分割、条块分割、地域分割、军地分割的鸿沟，将各个方面有机整合起来，形成协同应急的局面。

在自然灾害应对过程中，企业、社会组织、公民个人都蕴藏着巨大的力量，可以为应对自然灾害做出贡献。政府需要动员并有效利用社会力量，实现全社会的科学、有序参与。

5. 关于本书的说明

自然灾害管理不是一种纯粹的书斋里的学问。这本书的目标

是：为各级领导干部处置自然灾害提供一本简约而实用的“床头书”或“口袋书”。它以理论研究为依托，又不拘泥于理论本身；总结实践经验，贴近实际，又不局限于实践层面；放眼世界，借鉴国外，又不生吞活剥。在语言上，它力图生动活泼，通俗易懂。

人们可以认为这是一本“手册”。但是，与市场上一般灾害手册不同，它不是堆砌了枯燥技术性语汇的科普手册，而是为了满足管理需要的操作性手册。

本书在内容上主要选取了自然灾害管理中领导干部最为关心的 25 个问题。每个问题都由以下部分组成：**(1) 法律与依据**，主要让领导干部掌握灾害管理相关的法律、制度规定，明白“凭什么做”、“为什么要做”；**(2) 流程与技巧**，主要让领导干部知晓“怎么做”；**(3) 关注要点**，主要警示领导干部如何“正确做”；**(4) 案例与点评**，主要以国内外案例及其点评来帮助领导干部对相关问题的深入理解。

本书选取了领导干部在自然灾害管理中最为关心的 25 个问题。按照自然灾害发生、演进的顺序，它们可以被分为以下几类：

(1) 灾前需要注意的 6 个问题

- ① 如何进行风险评估；
- ② 如何预防自然灾害；
- ③ 怎样编制应急预案；
- ④ 应急演练怎么做；
- ⑤ 如何建设应急救援队伍；
- ⑥ 应急保障体系怎样建设。