

建立“中国安全减灾及应急体系”势在必行^{*}

王昂生

(大气物理研究所 北京 100029)

摘要 文章简介了国际民事安全减灾及应急体系近年概况,阐述了我国从国家层面到各省市社会安全减灾及应急工作现状,指出这一领域存在的问题并提出建议:(1)设立国家高层专门机构,管理并制定战略、方针及政策;(2)整合各部委、各省市本领域的人力和资源;(3)集中科技力量,建设现代中国安全减灾及应急体系。

关键词 安全,减灾,应急体系



20 世纪后期,世界各国都企盼着迎来一个更加和平、安全的新世纪,2001 年美国“911”事件击碎了全球和平、安全的梦想。紧接着的阿富汗战争、伊拉克战争,SARS 的爆发殃及全球许多地方,美加东部 29 小时停电

造成 300 亿美元损失,2003 年 8 月法国两周高温致使 1.5 万老人死亡,2004 年年初的禽流感又蹦紧了人们的心弦……。浩瀚宇宙中 60 亿人口居住的地球面临着一个又一个非和平及不安全的挑战。减灾及应急成为全球关注的焦点问题,本文就军事体系之外的国家安全及应急民事体系作简要阐述。

1 国际动向

联合国经历了“国际减灾十年(1990—2000)”大规模活动之后,全球已有 148 个国家建立了国家减灾委员会,并确定在 21 世纪继续开展“国际减灾战略”行动。全球防灾减灾任务是减轻自然、人为和技术灾害。

1.1 灾害的分类

(1)自然灾害,包括:洪涝、干旱、地震、台风、滑坡、泥石流、生物灾害、林火、大风、冰雹、雷电、雪灾、低温冻害、虫害、鼠害、沙尘暴、火山、龙卷风、山崩、赤潮、水土流失、荒漠化……等等;

(2)人为灾害,包括:恐怖事件、城市火灾、瘟疫传染病(如 SARS 等)、粮食安全、群体性暴力事件、政治性骚乱、经济危机及风暴、水安全、重大交通事故……等等;

(3)技术灾害,包括:核泄漏、重大生产安全事故、瓦斯爆炸、矿山塌陷、重大污染、化学泄散、水电气热等生命线工程灾害、信息及通讯灾祸(如全球性网络病毒等)、重大航天航空灾难……等等。

1.2 各国安全减灾及应急部门设置情况

面对上述诸多灾害及应急事件,世界各国都迅速采取行动,寻求对策,成立了相应机构,不少是近五年内建立的。如:

(1)美国:20 年前,根据一系列自然灾害及各种突发事件,设立了总统直接领导的“联邦紧急事务管理局”(FEMA)。该部门在全国有 2 600 人,设十个分区,以此进行国家灾害和突发事件管理。同时在各大城市建立“911”系统,应对突发事件;建立“311”系统,处理非突发事件。2001 年“911”事件后,美国政府于 2002 年成立了“国土安全部”,把

^{*} 收稿日期:2004 年 6 月 20 日



FEMA、移民局、中情局及许多相关部门聚集在此部下,力求解决上述国家重大国土安全问题^[1]。

(2)俄罗斯:成立了“紧急事务和消除自然灾害后果部”,成为俄几大强力部门之一。在最近几次反恐行动及重大减灾活动中,该部发挥了突出作用。

(3)日本:近年成立了“防灾省”。建立了从中央到地方的防灾减灾信息系统及应急反应系统,注重现代科学技术在安全减灾中的应用。一旦国家发生重大灾难事件,日本政府首相将担任总指挥^[2]。

(4)法国:设有内务部民事防务和公共安全局,管辖全国 24 万消防队员及有关机构,有先进的信息系统及应对灾害和突发事件的装备。该局每天 24 小时值班,管理全国重大安全减灾及应急事件^[3]。

(5)韩国:在韩国总理府大楼内,有一层为总理府防灾本部。专门负责并代表总理府处理国家突发事件及灾害,并有相应技术系统及管理人员。

(6)孟加拉国:由于该国各种灾害频繁,1970 年一次热带风暴使 30 万人死亡,之后该国成立了“灾害管理部”。

2 我国现状

中国是世界上自然灾害最严重的少数国家之一。近 10 年来,我国自然灾害造成直接经济损失平均每年高达 2 000 亿元,约占国民生产总值 3%—5%,每年因灾死亡约 5 000 人;安全生产形式也十分严峻,每年因交通、生产及各类事故造成人员死亡高达十万人以上;公共卫生事件时有发生,2003 年 SARS 的爆发成为全中国乃至全球瞩目的大事,严重影响了我国社会主义建设事业;社会安全的众多事件一直引人注意,近年的东突、法轮功、台独、藏独等问题都是危害国家安定的重要因素;至于金融、经济、物资、粮食和水等方面的安全,虽然已做了大量工作,取得较好成绩,但是全球形势迫使我们必须更加警惕,应未雨绸缪,预防在先。

中国政府历来十分重视民事安全减灾及应急工作。截至目前,我国已形成从国家层面到各省市的全民安全减灾及应急系统。

2.1 国家安全减灾及应急系统

(1)自然灾害:与国际基本一致,包括洪涝、干

旱、地震等诸多灾害。由回良玉副总理负责,包括国家减灾委(30 个部委组成)、国家防汛抗旱总指挥部、水利部、民政部、农业部、国土资源部、地震局、气象局、林业局、海洋局等从事减轻自然灾害工作。

(2)事故灾难:包括航空、铁路、公路、水运等重大事故;工矿企业、建设工程、公共场所及各机关企事业单位的重大安全事故;水、电、气、热等生命线工程、通信、网络及特种装备等安全事故;核事故、重大环境污染及生态破坏事故等。由黄菊副总理负责,国家建有国家生产安全委员会及生产安全监督管理局,涉及建设部、铁道部、交通部、民航总局、信息产业部、商务部以及各大工矿企业、各大城市市政管理部门等。

(3)公共卫生:包括突发重大传染病(如鼠疫、霍乱、肺炭疽、SARS 等),群体性不明原因疾病,重大食物及职业中毒,重大动植物疫情等危害公共健康事件。由吴仪副总理负责,涉及卫生部、人口计生委、食品药品监督管理局、红十字会、爱国卫生委员会、艾滋病委员会、血吸虫病委员会以及各级医院、卫生院等。

(4)社会安全:包括恐怖袭击事件、重大刑事案件、涉外突发事件、重大火灾、群体性暴力事件、政治性骚乱;经济危机及风暴、粮食安全、金融安全及水安全等。前一部分由政治局常委罗干和中央书记处书记周永康负责,建有中央政法委、中央反恐领导小组等,涉及公安部、安全部、司法部等;后一部分由曾培炎副总理负责,建有中央财经委员会,涉及发改委、财政部、农业部、水利部、商务部、银行、证券公司、保险公司、银监会、证监会、保监会等。

2.2 各省市的安全减灾及应急系统

依照国家安全减灾及应急系统“条块结合,以块为主”的属地原则,各地方,特别是大城市将应急处理作为一线工作。在长期实践基础上,以中心城市为基础的各省市实行省长、市长负责制,综合应对上述各类安全减灾和应急事件。基本类型有:

(1)北京型:市长总负责,组建市、区两级应急系统,市级还组成专用系统;并建有刑侦、交通、火灾、公共卫生、防洪、地震、生命线工程等 10 项垂直



分系统;18区县建二级系统,并延伸至基层社区。

(2)联动型:以南宁市为代表,市领导负责,将110(刑警)、119(火警)、120(急救)、122(交警)及市长电话等集中,组成联动中心;应用美国911系统,统一处置各类安全减灾及应急工作。该系统每月处理市民电话约20万人次,受到普遍欢迎。

(3)办公厅型:政府重大事件信息均由办公厅统一处理并直通主要负责人,一些省市就以办公厅为依托,处理各类应急事务。

(4)公安型:以公安部门(刑警、消警及交警)为一线,以公安部门代行省市应急工作。重大事件再由省市负责人出面管理。

目前各省市正在努力探索,组建适合本地区特点的安全减灾应急系统,并运用先进科学技术使之快速、高效、科学地应对各类突发事件,确保人民安全。

2.3 全民安全减灾及应急队伍现状

经过50多年的建设,我国已拥有上千万的安全防灾专业和非专业队伍。比如,在抗御自然灾害方面的水利、气象、农业、地质、地震、林业、海洋和民政等数以百万的人员;应对事故灾难方面的工矿、交通、建筑、市政、信息等数百万专业、非专业人员;公共卫生方面,全国数以万计的医院、卫生院拥有数百万医生、护士;社会安全方面,全国百万公安民警是确保国民安全的一线战士,武警和军队是坚强后盾;经济、金融、粮食和水安全涉及了大批从业人员。总之,我国已拥有上千万安全减灾及应急的专业和非专业队伍,为国家、省市做好这项工作,打下了坚实基础。

3 问题及建议

综上所述,虽然我国已有上千万的安全减灾及应急专业和非专业队伍,各省市已开始逐步加强安全减灾及应急工作,同时中央也十分重视该领域的工作。但是,如果再一次发生诸如美国“911”事件、唐山大地震、1998年长江的世纪大洪水、1997年东南亚金融风暴、2003年的SARS、前苏联切尔诺贝利核事件……等类似的重大安全减灾及应急事件,我们是否可以快速、从容面对?从目前我国该体系的构成及管理来看,仍存在不少问题。

3.1 问题

(1)近几年,世界各大国(如美、俄、日、法等)之所以专门成立部级单位以应对国家安全减灾及应急工作,就是其原有机体的体制、机制已不适应众多民事安全减灾及应急的需求。这一涉及面极广的领域必须在政府高层设立专门机构并由专人管理负责。我国虽然已有很多领导关注这一领域,但体制上尚无国家高层的专门机构和专人统筹负责管理,各部委、各省市也难以统一步调快速行动。安全减灾及应急是一个涉及国家和亿万人民切身利益的大事,必须从战略高度出发,从体制、机制和法制上全面部署这一领域任务。

(2)全球自然灾害、事故灾难、公共卫生、社会安全等涉及上百种的危害威胁着人们的生存安全。



王昂生教授(中)应美国联邦紧急事务管理局(FEMA)怀特局长(左)邀请,访问FEMA

虽然它们各自的规律和特性千差万别,但就安全减灾及应急的规律而言,具有很多共性,比如监测、预报、预警、应急、抗灾、救灾、恢复重建等。特别在应急预案及处置中,安全减灾工作都将动用公安布防、交通指挥、消防灭火、医生急救……等等。这些共性为节省资源的统一管理机制打下了基础。但目前的分散管理效率低、反应慢、重复建设多,在机制和法制方面存在诸多病端。

(3)现代安全减灾及应急体系应当是快速、高效和科学的体系。只有充分应用现代计算机、通信、网络、卫星、遥感、地理信息、生物技术等高新技术组建各类现代系统去构架中国安全减灾及应急体系,才能面对这一任务。而目前,我国在这一领域的科学技术及其应用方面差距还相当大。政府和科学



家有义务在这一领域做出实质性的贡献。这一涉及亿万人民生命财产的巨系统,其科技任务之重要不亚于“两弹一星”及“载人飞船”。

3.2 建议

党的十六届三中全会提出“建立健全各种预警和应急机制,提高政府应对突发事件和风险的能力”^[5],温家宝总理在政府工作报告中指出:“特别要加快建立健全各种突发事件应急机制,提高政府应对公共危机的能力”^[6]。并已成立国务院应急预案工作小组,各部委、各省市已开始行动,特建议:

(1)体制上,国家高层设置专门机构,由专人负责这一领域工作;并领导各部委、各省市及全国相应工作。逐步完成我国民事安全减灾及应急体系的战略部署、机构设置、现代体系建设、科研规划、人才培养等战略工作。

(2)机制及法制:充分发挥各部委、各省市已有的人力物力,通过整合形成符合新体系的构架,逐步达到快速、高效和科学的目标;加速完成“紧急事

务法”、“综合防灾减灾法”等重要法律的制定。

(3)建议国家立项并组织科学家、技术专家为国务院、各部委、各省市即将开展的中国现代安全减灾及应急体系做出实质性的贡献。

主要参考文献

- 1 理查德·克拉克.反击一切敌人.北京:经济日报出版社 2004,1-257.
- 2 日本政府内阁府.日本防灾白皮书.东京,2003,1-418.
- 3 Department of Civil Defense and Public Safety. Joint Emergency Management Operational Center, Ministry of Internal Affairs. France,2003,1-9.
- 4 王昂生.中国现代减灾系统展望.中美公共卫生管理高级学术论坛.北京,2003年12月.
- 5 中国共产党十六届中央委员会第三次全体会议公报.中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定.北京:人民出版社,2003.
- 6 温家宝.政府工作报告.北京青年报,2004年3月7日.

To Establish “China Setup of Safe, Disaster Reduction and Emergency” Must be Enforced

Wang Angsheng

(The Center of Disaster Reduction /Institute of Atmospheric Physics, CAS, 100029 Beijing)

International Setup Survey of Civil Safe, Disaster Reduction and Emergency in recent years, and the source of ministry establishment in USA, Russia, Japan and France etc. during recent 5 years are introduced in this paper. Present situation of safe and disaster reduction in State, Provinces or Cities and Society is expounded. Author points some questions in this field of our country, and presents suggestions: (1)To establish special government organization in State high level; (2) To conform manpower and resources in all ministries, provinces or cities; (3).To concentrate scientific and technical power for establishment modern setup of China safe, disaster Reduction and Emergency.

Keywords Safe, Disaster Reduction, Emergency Setup

王昂生 大气物理研究所研究员,中国科学院减灾中心主任。1939年6月出生。1963年毕业于中国科学技术大学。中国国际减灾委员会专家组组长,北京应急指挥系统专家组组长。世界银行项目“中国防灾减灾分析和对策”首席科学家。长期从事国际及中国的安全减灾及应急工作。曾获世界防灾减灾最高奖——联合国灾害防御奖,获国际、国家及部级奖7项。发表论文、报告200余篇,专著7部。