



社会保障研究
Social Security Studies
ISSN 1674-4802, CN 42-1792/F

《社会保障研究》网络首发论文

题目：中国防灾减灾 70 年:回顾与诠释
作者：林毓铭，李瑾
网络首发日期：2019-12-07
引用格式：林毓铭，李瑾. 中国防灾减灾 70 年:回顾与诠释[J/OL]. 社会保障研究.
<http://kns.cnki.net/kcms/detail/42.1792.F.20191206.1028.010.html>



网络首发：在编辑部工作流程中，稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定，且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式（包括网络呈现版式）排版后的稿件，可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定；学术研究成果具有创新性、科学性和先进性，符合编辑部对刊文的录用要求，不存在学术不端行为及其他侵权行为；稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准，正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性，录用定稿一经发布，不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容，只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

出版确认：纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社有限公司签约，在《中国学术期刊（网络版）》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版，以单篇或整期出版形式，在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊（网络版）》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物（ISSN 2096-4188，CN 11-6037/Z），所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

中国防灾减灾 70 年:回顾与诠释*

林毓铭^{1,2} 李 瑾¹

(1 暨南大学公共管理/应急管理学院,广东广州,510632;

2 武汉大学社会保障研究中心,湖北武汉,430072)

摘要:中国是一个多灾害的国家,各种重特大自然灾害和人为灾害以极大的破坏力给人民生命财产带来了重大损失。新中国成立以来,中国的防灾减灾事业经历了由弱到强、由消极到积极、由被动到主动、由盲目到科学的应对过程。在党中央的坚强领导下,中国的防灾减灾事业依靠人民群众的力量,通过逐步完善救灾制度和采用科学的灾害管理方式,取得了一系列巨大的成就:从拒绝接受国际援助到有条件接受援助,再到参与国际援助,中国已成为负责任的大国;防灾减灾工作走向规范化;救灾与扶贫相结合,灾民的生活质量显著提高;利用大数据平台,将应急管理战略与高新技术广泛应用于救灾防灾减灾。今后应进一步加强防灾减灾体系的建设,推动防灾减灾事业迈上新台阶。

关键词:防灾减灾;资金筹措;救灾主体;应急管理

一、中国重特大灾害防灾减灾 70 年的历史回顾

灾害是在一定的条件下由包括自然环境和社会环境在内的孕灾环境、致灾因子和承灾体三者共同形成的,致灾因子作用于承灾体,可能产生各种灾害性的结果。中国自然灾害主要包括洪涝灾害、气象灾害、地震灾害、地质灾害、海洋灾害、农业生物灾害、森林灾害七大类。可通过政府财政拨款、商业保险、自保、社会捐赠等方式采取各种行动进行救灾减灾,以减少灾害损失。中国的防灾减灾事业的发展,分为以下三个阶段。

(一) 改革开放前重特大灾害的防灾减灾工作

中国的自然灾害具有典型的地域特征。20 世纪 50 年代,长江、海河、汉水等流域曾经发生严重决口、河水漫溢,华北地区灾情甚为严重。1954 年,长江、淮河等流域洪水泛滥,而不少北方地区却遭遇严重的干旱天气,造成严重的灾害损失。中央政府在积极拨款支援救灾工作与灾后重建工作的同时,还进行分类救助及出台救助办法,充分保证灾区群众的物资供应与医疗救助。此外,政府还建立了五保户的分散供养制度,执行有效的统计报表制度等,使救灾工作有条不紊地进行,新中国成立之初抗洪抗旱工作取得了重大胜利。随后人民公社时期的集体体制将集体元素引入防灾减灾,救灾工作的方针为“依靠群众、依靠集体、生产自救为主、辅之于国家必要的救济”。此种方式下救灾责任多定位于人民公社体制,但救灾资金没有做到专款专用。

1958 年 7 月 17 日,黄河三门峡至花园口发生百年一遇的大洪水,1708 个村庄和 304 万亩耕地被淹,30 万间房屋倒塌,74.08 万人受灾^[1]。1959—1961 年,我国一些地方又遭遇了三年严重的自然灾害,受到极左思潮的影响,农村灾情上报严重滞后,甚至出现隐瞒灾情的情况,加之其他政治经济因素,一场全国性的粮食短缺危机出现,国民经济与人民生命财产都遭受巨大损失。

* 本文系国家教育部重点研究基地重大项目“社会保障基金与偿付能力管理研究”(16JJD840011)、国家哲学社会科学后期资助项目“延迟退休年龄改革的体制、机制与相关模型分析”(18FGL026)成果。

1966年邢台突发6.8级地震,死亡8064人,伤3.8万人,倒塌房屋500万间,直接经济损失10多亿元^[2];1976年唐山发生7.8级大地震,造成242769人死亡,164851万人重伤,544000人受轻伤^[3],死亡人数位列20世纪世界地震史第二,仅次于海原地震。两次地震造成极其惨重的财产和人员损失,党中央、国务院组织全国人民奋力施救。经过十几年艰苦卓绝的灾后重建,1990年11月,唐山市因为突出的震后重建工作获得了联合国人居奖。

(二) 改革开放至20世纪末的重特大灾害的防灾减灾工作

改革开放后,我国进入了防灾减灾工作新的历史时期,受灾群体的基本权利得到较为充分的保障,但同时防灾减灾工作也面临着体制不相适应、财政供需矛盾突出等问题,需要与时俱进的改革。该时期改革内容包括:实施救灾款的分级管理体制,并对部分省市实施包干制;将生活救济与生产扶持相结合,部分救灾款用于生产自救;引入商业保险模式,履行商业保险的救灾功能。

1991年江淮发生持续两个月之久的大洪水,涉及江苏、安徽、湖北、河南等多个省份,属于百年一遇的特大洪涝灾害。但在党中央和中央政府的坚强领导下,全民总动员,与特大洪水展开了殊死搏斗,取得了抗洪救灾的重大胜利。

1998年厄尔尼诺现象和拉尼娜现象双双肆虐,中国长江、嫩江、松花江三江流域都受到影响。其中,长江发生了继1931年和1954年以来又一次全流域的特大洪水,8次洪峰先后出现,宜昌以下360公里江段和洞庭湖、鄱阳湖的水位长时间超过历史最高记录,沙市江段甚至出现45.22米的高水位。嫩江、松花江也发生超历史记录的特大洪水,3次洪峰先后出现。截至1998年8月22日,全国共有29个省(区、市)遭受了不同程度的洪涝灾害,受灾面积3.18亿亩,成灾面积1.96亿亩,受灾人口2.23亿人,死亡3004人,倒塌房屋685万间,直接经济损失达1660亿元^[4]。对此,党中央提出“严防死守、确保长江大堤安全、确保重要城市安全、确保人民生命财产安全”的重要战略部署,全党、全军、全国人民共同努力,付出了沉重的代价,最终取得长江、嫩江、松花江三江流域抗洪救灾的重大胜利。

(三) 2001以来重特大灾害的防灾减灾工作

21世纪前十年被称为大灾大难的十年,我国先后经历了2003年非典危机、2008年南方冰雪灾害天气、2008年四川省汶川县强烈地震、2008年雅安地震、2010年玉树地震及舟曲特大泥石流等一系列特别重大的灾害。

2003年非典危机不仅是一场涉及全球近30个国家和地区的疫情,也是一次极其重大的危机事件。它具有明显的危机事件特征——突发性、不可预测性、严重的危害性和舆论的关注性。首先,SARS病毒在出现时没有任何先兆,人们缺乏警惕,没有意识到其严重性,缺乏足够的防范意识。其次,人们在认识到其危害性后,却一时找不到病原和有效的治疗方案,不仅身体健康受到危害,正常生活和社会秩序也被严重扰乱。据原卫生部统计,截至2003年7月11日,疑似SARS病例5327例,死亡348例,康复4941例。在抗击非典的斗争中,政府公布施行了《突发公共事件应急条例》等法律法规,全国上下万众一心,医务工作者克服重重困难,在党中央的坚强领导下,终于控制了病毒的传播。

2008年春节前夕中国南方发生罕见低温冰雪灾害,灾害天气持续了近1个月的时间,范围遍及广东、湖南、湖北、四川、重庆、贵州、云南、江苏、安徽、浙江、福建等地,各省的电力和交通运输因此遭受极大的破坏,人民群众生命财产受到威胁,工农业生产直接经济损失高达1516.5亿元。对此,政府广泛动员,人民群众积极参与应对,与严寒展开殊死斗争,涌现了无数的感人事迹。

2008年5月12日,四川省汶川县发生8.0级特大地震,是中华人民共和国成立以来破坏力最大的地震,也是唐山大地震后伤亡最惨重的一次地震。其波及范围之广,强度之大,在新中国史上史无前例。截至2008年9月18日12时,汶川大地震共造成69227人死亡,374643人受伤,17923人失踪。党中央、国务院在地震发生后立刻组织指挥,人民子弟兵数十万大军火速集结,从空中、陆地、水上对灾区展开救援。全社会自

愿捐款、献血的人络绎不绝,全国人民都积极向灾区奉献爱心。灾后我国对灾区实施中央财政帮扶体制和对口支援方案,此外,160多个国家和地区、10个国际组织向灾区提供了资金、物资和人员援助,重建工作得到有力支持,灾区在较短的时间内以崭新的面貌屹立在世人面前。

二、中国防灾减灾 70 年的成功经验

从古至今我国救灾制度措施包括对灾区减免赋税、兴修水利、惩治腐败官员、粮食储存等,它们为灾区重建及保证灾民的生活与生产发挥了积极的作用。

(一) 坚强的领导体制

新中国成立后,在党的领导下,我国政府对救灾工作始终高度重视,在历次重特大自然灾害中表现出有效的决策能力和广泛的社会动员能力,及时化解了重大险情,减少了财产损失与人员伤亡^[5]。我国以保障灾民基本生活、恢复生产、维护社会稳定为宗旨,确立了“依靠群众、依靠集体、生产自救、互助互济、辅之于国家必要的救济和扶持”等有中国特色的救灾工作方针,并建立了“政府统一领导、部门分工负责、上下分级管理”的救灾工作管理体制,每次发生重特大灾害,各级党组织都率领民众科学抢险救灾。纵观近 70 年的历史,以中国共产党为核心的减灾救灾领导体制的内涵主要包括三个方面:一是严密的行政组织及党政军指挥组织体系;二是国务院(政务院)各部、局及下属的纵向防灾救灾系统;三是高校及科研系统的对策咨询支持与科学管理^[6]。我国将“以防为主、防救结合”贯穿在实践过程中,形成了“积极防灾、坚决抗灾、大力救灾”的工作机制,实现了预期目标。

(二) 逐步完善的救灾制度

多年来的救灾实践表明,要革除盲目救灾、被动救灾、救灾不及时或不到位等弊端,必须建立完善的救灾制度和相应的法律法规。对此,1949—1978 年我国开展了一系列实践活动:1949 年原内务部提出“节约防灾、生产自救、群众互助、以工代赈”;1953 年全国民政会议提出“生产自救、节约度荒、群众互助辅之于政府必要的救济”;农业合作化之后,集体的力量逐步壮大,依靠集体的力量成为救灾方针的重要内容。中共十一届三中全会后的《第八次全国民政会议纪要》提出了实行经费包干、改进救灾资金使用办法、改进救灾资金的发放形式三项改革,改变了过去受灾后单纯救济的传统模式,将救灾与扶贫结合起来,救济款用于“建立扶贫救灾基金,有灾救灾、无灾扶贫”,并将一般救灾与重点救灾结合起来,更多地关注灾害频繁发生的地区,对这些地区重点帮扶,提高其抗灾救灾能力。

2015 年全国民政工作会议要求:一要提高救灾应急水平;二要做好综合减灾工作。将应急管理、灾害损失评估、制定减灾救灾技术标准、救灾物质信息化管理、完善救灾应急预案与强化应急预案演练等现代化管理手段运用到救灾工作中。新时期救灾工作走上了更加科学、更加理性的发展道路,取得了突出成效。民政部《2017 年社会服务发展统计公报》显示:2017 年全国各类自然灾害共造成 1.4 亿人次不同程度受灾,因灾死亡失踪 979 人,紧急转移安置 525.3 万人次;农作物受灾面积 18478.1 千公顷,其中绝收面积 1826.7 千公顷;倒塌房屋 15.3 万间,损坏房屋 157.9 万间;因灾直接经济损失 3018.7 亿元。国家减灾委、民政部共启动国家救灾应急响应 17 次,向各受灾省份累计下拨中央财政自然灾害生活补助资金 80.7 亿元(含中央冬春救灾资金 57.3 亿元),紧急调拨近 3 万顶救灾帐篷、11.6 万床(件)衣被、3.1 万条睡袋、6.9 万张折叠床等中央储备生活类救灾物资。中央政府对各类灾害损失的补偿基本满足了抗灾救灾的基本需求。

(三) 日渐科学化的救灾款管理

多年来救灾款的使用范围主要包括三个方面:一是解决灾民因受灾而无力克服的衣、食、住、行、医等临时性生活困难问题;二是紧急抢救转移和安置无家可归的灾民;三是修建灾民的临时性住房(如帐篷)及恢复重建;四是解决救灾物质的储备与风险状态下的运输调运等问题。政府的救灾款分为中央财政拨款与地方财政拨款,二者均可再分为日常预算拨款、临时拨款和应急预算拨款。

救灾款实施包括三项原则:一是专款专用原则,杜绝挪为它用;二是重点使用原则,着重于重点受灾地区、频繁受灾地区、贫穷贫困地区,对五保户、贫困户、重灾户、大灾中紧急转移的灾民等进行重点救助;三是以地方为主,对于分级管理而言,重大灾害由省级人民政府重点解决,省级财政预算中要安排救灾资金政府预算,特别重大的自然灾害可向中央政府申请援助,对类似汶川地震这类特别重大的自然灾害,可在巨额拨款的基础上,实施对口支援的举国救灾体制。

多年来,救灾款的发放有一个较为严格的审查程序,灾情发生的季节性一般分为春荒、夏荒、新灾和冬令四个阶段,各个阶段都需经历民主评议、村委会审查、乡镇人民政府批准、张榜公布、将救济款发放到灾民手中几项程序。危急情况下的发放程序尽量从简,兼顾公平与效率,主要解决灾民的吃、住问题。2007年,《民政部关于进一步建立健全临时救助制度的通告》(民发〔2007〕92号)对临时救助的范围和数额、临时救助的受理和发放程序、临时救助资金的投入和管理力度、临时救助制度的落实均做了具体规定。

财政部《关于农业税征收减免若干问题的通知》(〔86〕财农字第207号)要求,国家对灾区采取税收减免政策,依据“轻灾少减、重灾多减、特重全免”的原则,减免农业税,在税收征收入库前核定落实到具体纳税人。国家税务局及各省税务部门,对灾区村组办的集体企业和灾民个人在受灾期间的一些非农经营活动制定了具体的免税政策,保障其在受灾期间的经营,这一举措一直保持到2006年中国全面取消农业税。

1993年,民政部提出了救灾分级管理与救灾款分级承担的新思路。1996年,民政部进一步明确,要消除空白点,县级财政要列支救灾款预算,实施中央财政与地方财政救灾款预算同步增长,制定救灾分级标准,建立科学的自然灾害评估体系与社会互助机制。在之后的改革中,我国根据《民政部职能配置内设机构和人员编制规定》(国办发〔1998〕60号)确定民政部在减灾防灾的工作职责:组织、协调救灾工作;组织核查灾情,统一发布灾情,管理、分配中央救灾款物并监督使用;组织、指导救灾捐赠;承担中国国际减灾十年委员会日常工作,拟定并组织实施国际减灾规划,开展国际减灾合作。此外,《中华人民共和国刑法》还对侵犯、挪用救灾物资或救灾款项等具体事项规定了刑期期限。

三、中国防灾减灾 70 年取得的成就

(一)从拒绝接受国际援助到有条件接受援助,再到积极参与国际援助,中国成为一个对国际义务负责任的大国

20世纪50年代初期至唐山大地震,我国坚守一个政治大国的尊严,并出于对国际一些敌对国家的警惕,在中国遭遇重特大自然灾害时不接受国际援助(国际友人的个人援助除外),坚持利用自己互助共济的社会优势,解决临时性、区域性受灾造成的经济困难。期间中国仅接受了少数国际友人的个人援助。

中共十一届三中全会以后,联合国救灾署希望中国今后遇到灾害时不再拒绝该署组织的国际援助,中国政府最终认定防灾减灾救灾是一项国际社会互助性质的事业。民政部、外交部、原经济贸易部三个部委向国务院提交的《关于接受联合国救灾署援助的请示》提出,今后我国发生自然灾害时,可及时向联合国救灾署提供灾情报告,对于情况严重的,也可提出接受援助的要求。这一请示获得国务院批准后,我国开始有条件地接受国际人道性质的援助^[7]。从1980年中国正式开始接受救灾外援。1987年6月9日民政部、外交部、原经济贸易部再次出台了《关于调整接受国际救灾援助方针问题的请求》,要求有选择地积极争取国际救灾援助,接受联合国系统各机构、其他国际组织和友好国家政府的救灾援助。汶川特大地震发生后,日本、美国、英国、印度、挪威、俄罗斯、法国、德国等151个国家及14个地区或国际组织通过各种方式对此次地震造成的灾害表示了慰问或进行了援助,援助形式包括现金、救灾物质、派遣救援队等。国际援助对灾区群众的生活与灾后重建发挥了重要的作用,自然灾害救助奖金渠道更宽,数额也大大提升,我国扩大了与国际社会组织及许多国家的友好交往范围。

在国外一些国家或地区遭遇重特大自然灾害时,我国也伸出援手,给予受灾国相应的经济援助或物质援

助,例如我国对 2004 年印度洋大地震和海啸受灾国家、2016 年日本福岛地震受灾地区及许多非洲受灾国家开展的援助,受到了国际社会的普遍好评。

(二)克服重重困难,防灾减灾工作走向规范化

中国是一个多灾害国家,人口多,底子薄,救灾资金在改革开放之前一直面临着偏紧的问题,加之自然灾害对农业的影响严重,导致了一些贫困地区的深度贫困,深山区、石山区此类问题更加突出。云南 1992 年脱贫 120 多万人,而自然灾害、疾病、死亡等原因造成返贫 40 多万人;1993 年脱贫 135 万人,当年返贫 32.4 万人^[8]。抗击自然灾害与扶贫工作联系在一起,也是 2020 年之前我国扶贫工作的重要战略任务。

20 世纪 90 年代《国家八七扶贫攻坚计划》和后来的分税制改革的实施,使中央财政实力和中央财政对自然灾害资金调度的管控能力大大增强。1994 年第十次全国民政工作会议充分肯定了“救灾工作分级管理、救灾款分级负担”的改革思路,并将其与经济发展水平相适应的社会保障制度相结合。我国建立救灾工作分级负责管理体制,按灾情的客观标准分为特大灾、大灾、中灾、小灾四个等级,明确各级政府承担的责任。灾害管理列入各级财政预算,或是由中央政府设立救灾预备金制度,根据灾情大小、灾情发生频率调剂使用资金。各级政府立章建制,积极筹措救灾资金、拓宽资金筹集渠道、落实救灾责任制,使受灾群众的基本生活得到保障,生产自救程度大大提高^[9]。

救灾资金是灾害救助的重要物质基础,2005 年 5 月,国务院办公厅发布了《国家自然灾害救助应急预案》,进一步健全和完善了中国突发重大自然灾害应急救助体系和运行机制。中央规范了救灾资金的项目设置,明确了救灾资金的构成及用途,提高了补助标准。救灾物资储备工作也取得了较大成效,救灾装备得到改善,高新技术在救灾领域的应用不断提升。

(三)救灾与扶贫相结合,提高了灾民的生活质量

1985 年国务院批转的《关于扶持农村贫困户发展生产治穷致富的请示》(国发[1985]65 号)要求,要把扶贫与救灾结合起来,救灾款在保障灾民基本生活的前提下,可用于灾民生产自救、扶持贫困户发展生产,有灾救灾,无灾扶贫^[10]。改革的内容主要包括:探索救灾款的分级管理,对部分省、区实行救灾款包干;生活救济与生产扶持相结合,变无偿救济为部分有偿扶持;引进保险机制,实行救灾与保险相结合;发动群众互助互济,建立农村基层扶贫互助储金会、储粮会等互助合作组织。

20 世纪 90 年代在《国家八七扶贫攻坚计划》实施过程中,各地将扶贫工作结合防灾减灾工作进行,不仅防范了自然灾害,还改变了以往受灾后单纯救济的传统模式,形成独具特色的扶贫方式。在自然灾害频发的农村深山区、石山区与少数民族地区,中央各部委扶贫工作小组开发了多项扶贫工程,例如希望工程、科技扶贫、救助贫困母亲的幸福工程等,设立了各种扶贫基金与减灾基金,取得了令世人瞩目的成就。多种投资开发项目的运行使农村基础设施大为改观,农村最低生活保障制度相继建立,各项扶贫指标基本达到了《国家八七扶贫攻坚计划》的要求,扶贫事业迈上了新的台阶。贵州“33668”扶贫攻坚行动计划实施结对帮助、产业帮扶、教育培训、农村危房改造、扶贫生态移民和基础设施“六个到村到户”的发展战略,3 年内减少贫困人口 300 多万人;甘肃省的集中连片贫困地区大都属于干旱地区,生态环境十分脆弱,为此,省政府构建行业扶贫、专业扶贫、社会扶贫“三位一体”的大扶贫格局,使这些地区自我发展能力大幅提升^[11]。

(四)利用大数据平台,将应急管理战略与高新技术应用于防灾减灾救灾

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》再次强调防灾减灾救灾体制的建设,提出要从举国救灾向举国减灾转变,从不惜一切代价处置向全力施救、科学施救转变,从减轻灾害向减轻灾害风险转变,从地区减灾向区域联动和国际合作转变,从政府包揽向政府主导、社会协同、公众参与的新格局转变^[12]。这就要求应充分利用大数据信息平台,将自然灾害的发生与发展、未来的预期与评估紧密结合起来,实行常态与非常态势下的应急管理。

我国设立自然灾害应急管理预案,实施分级管理战略,启动应急响应。在灾害发生后,灾区各级政府和

相关部门根据灾情,按照分级管理、各司其职、属地为主的原则,第一时间启动相关层级和相关部门预案,最大程度减少人民群众生命和财产损失。国家根据灾害的危害程度,设定四个响应级别,凡是达到国家设定响应条件的,国家减灾委、民政部立即启动灾害救助工作机制,具体如表 1 所示。

表 1 《国家自然灾害救助应急预案》响应指标体系

响应等级	灾种	因灾死亡(人)	转移安置(万人)	倒塌房屋(万间)	其他情况
一级响应	各类自然灾害	>200	>100	>20	发生事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件等其他突发公共事件并造成大量人员伤亡的,需要紧急转移安置或进行生活救助
二级响应	各类自然灾害	100~200	80~100	15~20	
三级响应	各类自然灾害	50~100	30~80	10~15	
四级响应	破坏性地震	20~50	10~30	1~10	
	其他自然灾害	30~50	10~30	1~10	

资料来源:2016年版《国家自然灾害救助应急预案》。

国家为减缓灾害损失,制定了针对各种自然灾害的应急预案和减灾技术标准,比如:采取应对气候变化的系列措施与应急工作流程;开展灾害救助内容与效果的评估;运用 GIS、空间分析和 BN 技术进行风险及易损性评估;制定救助物资的分配标准;完善自上而下的灾害管理体制,增强执行力和协作力;使用集成传感器网络以实现综合防灾物联化;构建高性能综合减灾服务平台以实现防灾减灾互联化;建设遥感卫星应急监测便携接收系统;建立灾害社会影响指标体系。

灾情信息管理是救灾工作的重要组成部分,是灾害救助的基础。根据国务院确定的职责,民政部负责组织核查并统一发布灾情。改革开放以来,我国已逐步建立起由民政部统一领导、地方各级民政部门分级负责的救灾信息管理体系,形成了“中央—省—地—县—乡”5 级灾情统计和报送体系,确保及时掌握汇总灾害损失情况和救灾工作进程情况。民政部在国家减灾中心设立了专门的灾害信息管理部门,各级民政部门承担地方灾害信息的管理与报送工作^[13]。

面对大数据时代的到来,灾情信息管理制度建设有利于完善灾情现场统计制度、灾情动态应急预警与监测机制、灾情评估核定机制,有利于加强灾害信息员的队伍建设,有利于灾情即时信息发布机制反应更加灵敏。目前的灾害信息管理平台建设包括灾害信息监测通信系统建设、灾情报送系统建设、灾害数据库及管理系统建设、空间灾情监测评估系统建设。经过多年的制度建设和技术完善,灾害监测预警能力大大提升,灾情管理工作规范化进程得到进一步推进,灾情信息管理的公开化、透明化和规范化更加到位,灾害信息管理队伍的业务素质大大提升,信息化与大数据为防灾减灾带来了划时代的革命。

四、总结

中国地域辽阔,地势呈阶梯性分布,地理环境极其复杂,气候多变,生态环境十分脆弱,再加上一些围湖造田等人为活动加速了孕灾环境的改变,导致中国成为世界上自然灾害最严重的国家之一。但是经过近 70 年的探索和实践,中国已从一个一穷二白的国家走向世界经济和政治舞台的中心,中国防灾减灾及扶贫事业在此进程中取得了举世瞩目的成就,对整个社会产生了巨大的影响。

一是树立了强大的民族自信心。1949 年至改革开放前,面临美苏两个超级大国对中国的经济封锁,中国人民面对严重的自然灾害,在中国共产党和中央政府的领导下,坚持自力更生、艰苦奋斗的精神,坚韧不拔、顽强拼搏,依靠社会互助、民族团结,克服重重困难,战胜了各种各样的重大灾难。改革开放后,中国融入了全世界的防灾减灾事业,以自己的力量,辅之于国外支援,战胜了 20 世纪 90 年代到 21 世纪头十年极度肆虐的自然灾害,取得了一系列救灾的伟大胜利。

二是全社会充分认识灾因中的社会因素,对生态环境的保护意识越来越强,政府在决策过程中对于如何处理人口与耕地、森林等资源之间的矛盾越来越理性,绿色 GDP 的概念越来越深入人心。近些年我国出台

了《中国的减灾行动》、五年一期的《国家综合防灾减灾规划》、《国家防震减灾规划(2006—2020)》《全国综合减灾示范社区标准》等重要文件,“将被动防灾转变为主动减灾、将单纯防灾转变为减灾和可持续发展相结合”已成为政府共识与社会共识。历史教训是惨重的,应当保护生态、尊重自然、不忘初心、居安思危。在新时期的发展战略中,以习近平同志为核心的党中央坚持将防灾减灾与扶贫事业联系在一起,将预防自然灾害的制度建设与扶贫攻坚的制度建设联系在一起,更好地诠释了“以人民为中心”的发展思想。

参考文献:

- [1]《黄河流域水旱灾害》[M].郑州:黄河水利出版社,1996:78.
- [2]张肇诚.中国震例(1966—1975)[M].北京:地震出版社,1988:123-126.
- [3]马泰泉.地球的震撼:揭秘中国地震预报[M].北京:作家出版社,2011:156.
- [4]吴凤声.浅析“1998年特大洪灾”的成因及其防洪对策[J].天津师范大学学报(自然科学版),1999(4).
- [5]乌日图.社会保障顶层设计亟待明确的三大问题[J].社会保障研究,2018(3).
- [6]康沛竹.中国共产党执政以来防灾救灾的思想与实践[M].北京:北京大学出版社,2005:203.
- [7]孙绍骋.中国救灾制度研究[M].北京:商务印书馆,2004:79.
- [8]张晓.水旱灾害与中国农村贫困[J].中国农村经济,1999(11).
- [9]曲绍旭.考量与建构:福利多元主义视角下灾害致残者社会救助主体研究[J].社会保障研究,2012(4).
- [10]孟昭华,彭传荣.中国灾荒史[M].北京:水利电力出版社,1989:157-159.
- [11]胡星,等.精准扶贫如何适应新常态[EB/OL].<http://politics.people.com.cn/n/2015/0203/c70731-26501266.html>.
- [12]刘世林,等.中国减灾与重特大自然灾害研究[M].上海:同济大学出版社,2014:53.
- [13]胡守勇.大数据背景下政府与公众间灾情信息传递联动机制研究[J].青海社会科学,2016(4).

Disaster Prevention and Mitigation since the Founding of the People's Republic of China for 70 Years: Review and Interpretation

LIN Yuming LI Jin

Abstract: China is a country prone to disasters. All kinds of severe and major natural and man-made disasters have brought heavy losses of people's life and property with great destructive power. Since the founding of the People's Republic of China in 1949, China's disaster prevention and mitigation undertaking has gone through a process from weakness to strength, from passivity to positivity, from passivity to initiative, and from blindness to science. Under the strong leadership of the CPC, the cause of China's disaster prevention and mitigation, relying on the people's strength, through gradually improving the system of disaster rescue and using the scientific way of disaster management, has made a series of great achievements: from refusing to accept international aid to conditional accept aid, to participate in international aid, China has become a responsible great power; the work of disaster prevention and mitigation has been standardized; the combination of disaster rescue and poverty alleviation significantly improves the quality of life of the victims; based on the big data platform, emergency management strategy and high and new technology are widely used in disaster rescue and disaster prevention and mitigation. In the future, the construction of disaster prevention and mitigation system should be further strengthened to elevate to a new level.

Key words: disaster prevention and mitigation, financing, disaster rescue subject, emergency management

(责任编辑:H)