

6月13日,广西鹿寨县鹿寨镇大片民房被淹



# 加强农村防灾减灾能力建设

民政部部长 李学举

灾害是地球表面孕灾环境、致灾因子、承灾体综合作用的产物。我国是世界上自然灾害最为严重的国家之一,地震、洪涝、台风、干旱、风雹、雷电、赤潮、沙尘暴、风暴潮、高温热浪、地质灾害、森林草原火灾、植物森林病虫害等灾害在我国都有发生,全国50%以上的人口分布在气象、地震、地质、海洋等自然灾害影响严重的地区,常年受灾人口在2亿人次以上。近十年来,每年自然灾害造成的经济损失都在1000亿元以上,特别是2008年5月12日四川省汶川县发生的新中国成立以来破坏性最强、波及范围最广、救灾难度最大的8.0级特大地震,给人民生命财产和经济社会发展造成了极其重大的损失。党的十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》用一个完整章节篇幅部署“加强农村防灾减灾能力建设”,这在党的历次中央全会文献中是第一次,具有很强的时代性、指导性、针对性,充分体现了全党对农村防灾减灾工作的高度重视,也体现了农村防灾减灾工作在农村经济社会发展乃至国家现代化建设全局中的特殊重要性,

对于做好城乡防灾减灾工作具有重大的指导意义。

## 充分认识加强农村防灾减灾能力建设的重要性和紧迫性

农村防灾减灾能力,就是统筹考虑各种灾害及其发展阶段的不同特点,积极采取行政、法律、科技、市场等多种手段,综合运用各地区、各部门、各行业防灾减灾资源,广泛动员农民群众积极参与,协调配套灾害监测、预警预报、风险评估、防御救助等各个环节,把灾害造成的损失降到最低程度的本领。随着全球气候变暖和自然灾害风险加剧,全面加强农村防灾减灾能力建设,已成为关系我国经济社会发展全局的一项重大而紧迫的任务。

加强农村防灾减灾能力建设,是深入贯彻落实科学发展观的客观需要。科学发展观,第一要义是发展,核心是以人为本,基本要求是全面协调可持续,根本方法是统筹兼顾。深入贯彻落实科学发展观,必须始终实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益。农民是我们党在农村的依

靠力量,也是我们国家政权最广泛、最深厚的群众基础。全面加强农村防灾减灾能力建设,对于保障农民群众的生命财产安全具有重要意义。我国农村每年都有多种灾害发生,且点多面广,仅以2007年为例,全国农作物受灾面积达48992.5千公顷,绝收面积5746.8千公顷,各类自然灾害共造成39777.9万人(次)不同程度受灾,因灾死亡2325人,倒塌房屋146.7万间,直接经济损失2363亿元。而上述灾害又大多发生在我国粮食主产区、革命老区和少数民族地区,这给农村生产生活带来很大困难,给灾区人民群众的生命财产安全造成严重损失。农村防灾减灾能力强一分,农民群众生命财产的安全系数就高一分,加强农村防灾减灾能力建设,是维护广大农民群众根本利益的重要举措,也是深入贯彻科学发展观的重要体现。

加强农村防灾减灾能力建设,是应对自然灾害风险加剧,确保我国经济社会又好又快发展的迫切需要。我国位于欧亚、太平洋及印度洋三大板块交汇地带,是欧亚地震带、喜马拉雅地震带及环太平洋地震带的重要分布区,地震灾害多发;受季

风影响十分强烈,空气干湿变幅较大,气象灾害频繁,降雨区域与年度严重不均衡,70%的中小河流经常发生山洪灾害,三分之二国土面积不同程度地受到洪水威胁;地形条件复杂,地质灾害易发,国土面积的69%属于山地和高原,29个省(市、区)、1836个县级行政区,约7400万人不同程度地受到山洪、泥石流、滑坡灾害的直接威胁。20世纪90年代以来,我国自然灾害已呈现极端气候事件频次增加、损失加剧、灾害连锁反应、多灾并发等特点,年均灾害损失比20世纪80年代高出40%。更为严重的是,随着全球变暖,我们将面临着更多自然灾害

的挑战和考验。已有的研究表明,全球气候变暖对我国灾害风险分布和发生规律的影响将是全方位、多层次的:强台风将更加活跃,暴雨洪涝灾害增多,发生流域性大洪水的可能性加大;局部强降雨引发的山洪、滑坡和泥石流等地质灾害将增多;北方地区出现极端低温、特大雪灾的可能性加大;降雨季节性分布将更不均衡,北方持续干旱程度加重、南方出现高温热浪和重大旱灾的可能性加大;森林草原火灾发生几率增加;北方地区沙漠化趋势可能加剧;农林病虫害范围可能扩大;风暴雨、赤潮等海洋灾害发生的可能性加大。因全球变暖而带来的自然灾害风险增加,使我国广大农村地区首当其冲,加强农村防灾减灾能力建设,全面提高农村抗击自然风险的能力,对于确保农村经济社会健康发展进而确保全国经济社会又好又快发展具有重大意义。

加强农村防灾减灾能力建设,也是基于农村防灾减灾的严峻状况而提出的紧迫任务。在各级党委和政府的正确领导下,经过多年的努力,我国农村防灾减灾工作取得了显著进展,已经具备了抵御各种自然灾害的一定能力,但与经济社会发



9月1日,地震造成攀枝花市顺利村一民房完全垮塌

展的需要、与应对越来越多自然灾害挑战的要求相比,还有很大的差距。《决定》指出的农村“防灾抗灾力量弱”,就是对农村防灾减灾能力建设状况的真实反映。农村“防灾抗灾力量弱”主要体现在:一是许多农村防灾抗灾基础设施建设有待加强,流域面积在1000平方公里以下的中小河流约5万条,普遍缺乏整治,80%的中小河流堤防防御洪水标准为5-10年一遇,部分在5年一遇以下甚至不设防;二是不少农村灾害监测预警预报体系不健全,灾害应急指挥和救援体系不健全;三是广大农民群众灾害自救、互救常识普及不够,公众防灾减灾宣传教育亟待加强;四是农村地区的许多公路、铁路、桥梁、电力、通信等基础设施和机关、学校、医院、供水、供气等公共设施,以及绝大多数民房建筑质量标准不高,缺少应急避险场所,抵御自然灾害的能力有限;五是我国病险水库以及小煤矿、小金属和非金属矿山、小化工、小烟花爆竹等高危小企业几乎全部在农村,灾害隐患多。日益复杂严峻的灾害形势,不容乐观的农村防灾减灾工作状况,迫切要求我们必须加强农村防灾减灾能力建设。

总之,加强农村防灾减灾能力建设,事关科学发展观的深入贯彻落实,事关经济社会又好又快发展的全局,事关人民群众的切身利益,我们必须居安思危,把思想认识统一到《决定》精神上来,进一步增强农村防灾减灾的能力,为农村改革发展创造良好环境。

## 加强农村防灾减灾能力建设的主要任务

《决定》站在实现全面建设小康社会奋斗目标新要求 and 建设社会主义新农村总要求的高度,在坚持农村防灾减灾工作成功经验的基础上,对加强农村防灾减灾能力建设进行了全面部署,主要体现在以下五个方面。

### 一、加强农村基础设施和生活设施抗灾保障能力建设

农村基础设施和生活设施建设是防灾减灾工作中的重要基础。基础设施和生活设施基础牢、质量好、抗击灾害的标准高,就能较有力地抵御自然灾害,群众生命财产损失就会少些。2008年初,我国南方遭遇低温雨雪冰冻灾害的一个重要教训,就是许多道路、供电、供水、通信、广电设施抗灾保障能力不高。今年“5·12”四川汶川特大地震之所以人员伤亡惨重、经济损失巨大,一个重要原因就是灾区的许多校舍、医院、厂房和公共机构办公用房普遍陈旧,农村民房绝大多数处于不设防状态,从而引发四川、甘肃、陕西、重庆等地上千万间房屋倒塌,给人民群众生命财产造成惨重损失。在总结经验教训的基础上,《决定》突出强调要加强农村基础设施和生活设施建设:一是要加强防洪排涝抗旱设施和监测预警能力建设,确保大江、大河、湖泊、水坝的建筑质量,特别是要做好病险水库的除险加固和各种防洪排涝抗旱设施的监测预警工作;二是要加快农村危房改造,科学选择居住地点,提高农民住房抵御地震、洪涝等自然灾害的能

力;三是要提高农村道路、供电、供水、通信设施抗灾保障能力;四是要落实安全标准和责任,提高农村学校、医院等公共设施建筑质量。这是对我国自然灾害综合防范防御能力建设经验的丰富和发展,必将有力保障农民群众的生命财产安全。

## 二、加强灾害监测预警能力建设

对自然灾害的监测预警,是做好防灾减灾工作的重要前提。准确、及时、畅通地监测预警预报各种自然灾害,能够为政府科学决策提供依据,能够为群众转移避险、减少灾害损失赢得宝贵时间。在这方面,我们虽然已经取得了不小的进步,但仍需要做更大的努力。2008年6月23日,胡锦涛总书记在中国科学院第十四次院士大会和中国工程院第九次院士大会上的讲话中关于防灾减灾工作的六条重要意见,其中有四条都与加强灾害监测预警能力建设有关,他强调,“一是要加强对自

然灾害孕育、发生、发展、演变、时空分布规律和致灾机理的研究,为科学预测和预防自然灾害提供理论依据。二是要加强自然灾害监测和预警能力建设,在完善现有气象、水文、地震、地质、海洋、环境等监测站网的基础上,增加监测密度,提升监测水平,构建自然灾害立体监测体系,建立灾害监测—研究—预警预报网络体系。三是要深入研究各种自然灾害之间、灾害和生态环境、灾害和经济社会发展的关系,开展全国自然灾害风险综合评估,加强防灾减灾关键技术研发,强化应对各类自然灾害预案的编制。四是要加快遥感、地理信息系统、全球定位系统、网络通信技术的运用,以及防灾减灾高技术成果转化和系统集成,建立国家综合减灾和风险管理信息共享平台,完善国家和地理灾情监测、预警、评估、应急救助指挥体系。”根据胡锦涛同志这一重要思想,《决定》明确提

出,要“加强灾害性气候、地质灾害、地震监测预警,提高监测水平”,同时,还要求加强防灾减灾领域科技创新,推进气象预测预报和灾害预警等技术,从而进一步明确了农村灾害监测预警的重点领域和技术支撑,为提高农村灾害监测预警能力指明了方向。

## 三、加强灾害处置能力和应急救援能力建设

灾害发生后的处置能力和应急救援能力,是检验防灾减灾能力强弱的重要标准。处置能力强、应急响应快、救援工作迅速,就能抢救更多的生命财产,就能尽快恢复灾区经济社会秩序。为此,《决定》明确要求,要“完善处置预案,加强专业力量建设,提高应急救援能力”,“提高灾害处置能力”,“建立健全农村应急管理体制,提高危机处置能力”。这就要求我们深入贯彻落实《国家综合减灾“十一五”规划》,加快国家自然灾害应急救援指挥体系建设,形成统一指挥、分级管理、反应灵敏、协调有序、运转高效的管理体制和运行机制。加强中央和地方救灾物资储备建设、减灾救灾装备建设,提高救灾手段的现代化水平;加强各种救助队伍建设,形成一支以民政救灾救灾工作人员、军队、武警、公安消防、专业救援人员等为骨干,以社会团体和人民群众广泛参与为基础的宏大的防灾减灾队伍;加强自然灾害救助应急预案编制和修订工作,形成纵向到底、横向到边,层级分明、相互衔接的预案体系,确保灾害发生24小时之内,灾民能够得到食物、饮用水、衣物、医疗卫生、临时住所等方面的及时救助。

## 四、加强农民避灾自救能力建设

农民避灾自救能力,是农村防灾减灾能力建设的重要内容。在农村防灾减灾中,农民既是救助、救护的对象,也是自救、救人的主体。当农村灾害事件发生,处在第一时间、第一现场的灾民,能否保持较好的心理状态,掌握应对不同灾害的安全知识和自救、救人的技能,将直接关系

右图:10月30日,遭受雪灾袭击的西藏隆子县当日镇群众被安全转移



下图:9月24日,受台风“黑格比”影响,广东省广州市番禺区石基镇低涌村许多鱼塘被大水淹没



到能否最大限度地减少灾害所造成的危害和损失。农民避灾自救能力越强,农村防灾减灾能力就越强。有关资料显示,我国每年因自然灾害、事故灾难、公共卫生和社会安全等突发事件造成非正常死亡的人数超过20万人,伤残超过200万人。灾害后果如此严重,与民众防灾减灾意识不强有很大关系。据有关调查,我国有46%的民众对突发事件的应急措施了解十分有限,有26.6%的人甚至对这方面的知识根本不了解,在农村这一比例更高。为增强公众的防灾意识,胡锦涛总书记在“两院院士”大会的讲话中强调,要“将灾害预防等科技知识纳入国民教育,纳入文化、科技、卫生‘三下乡’活动,纳入全社会科普活动,提高全民防灾意识、知识水平和避险自救能力”。《决定》提出的“宣传普及防灾减灾知识”、提高“农民避灾自救能

力”的要求,就是贯彻胡锦涛总书记重要指示精神的具体体现,抓住了农村防灾减灾能力建设的一个极为关键的问题,具有很强的现实意义。

#### 五、全力做好汶川地震灾区农村恢复重建工作

农村灾后恢复重建能力,是农村防灾减灾能力建设的重要方面。恢复重建越科学、越快捷,灾民走出灾害阴影的时间就越短,灾区经济社会发展就能越早步入正常轨道。今年“5·12”四川汶川特大地震后,在初步完成地震灾害应急处置和灾害救助工作的同时,中央就开始了精心谋划灾后恢复重建工作。2008年6月4日,国务院常务会议讨论通过了《汶川地震灾后恢复重建条例》,中央制定了《汶川地震灾后恢复重建对口支援方案》,国务院先后下发了《关于地震灾区恢复生产的指导性意

见》、《关于支持汶川地震灾后恢复重建政策措施的意见》、《关于做好汶川地震灾后恢复重建工作的指导意见》,民政部、发展改革委、财政部、国土资源部、地震局还组织各方面专家对汶川地震灾害范围进行了评估,确定四川、甘肃、陕西的51个县(市、区)为极度重灾区和重灾区,目前,地震灾区的恢复重建正在有条不紊地科学推进。《决定》提出的“全力做好汶川地震灾区农村恢复重建工作,加大投入,对口支援,发动群众,加快受灾农户住房重建,搞好农业生产设施重建,尽早恢复农业生产和农村经济。采取综合措施,促进灾区生态环境尽快修复并不断改善”这一要求,简明扼要地提出了灾后恢复重建的重点、基本要求、方式方法,既传承了党中央、国务院已有工作部署的精神,进一步为汶川地震灾区的恢复重建指明了方向,也对我国其它地震灾区和受洪灾、旱灾等灾害影响地区的恢复重建,具有普遍的指导意义。

### 加强农村防灾减灾能力建设 要注意处理好几个关系

加强农村防灾减灾能力建设是一项复杂的系统工程和繁重的历史任务,要使这项工作卓有成效地长期进行,需要深入贯彻落实科学发展观,统筹处理好一些重大关系。

#### 一、处理好农村防灾减灾和经济社会发展的关系

只有经济社会发展了,农村防灾减灾能力建设才有坚实的物质基础。因此,农村防灾减灾工作的各项部署,都要紧密结合保护农民生命财产和农村社会生产力来进行,通过灾害监测预警、防灾备灾、应急处置、灾害救助、恢复重建等能力建设,通过防灾减灾重点工程和重点项目的规划安排,为农民生产生活和农村经济社会发展创造良好条件。同时,也要切实将农村防灾减灾纳入国民经济和社会发展规划



7月21日,四川遂宁遭受特大暴雨袭击,大英县一座桥梁被洪水冲毁



6月10日,江西婺源县沱川乡境内暴发山洪



1月30日,广东省南雄市油山、坪田等地遭遇低温雨雪冰冻灾害,电线杆折断

划,纳入各地新农村建设规划,通过农村经济建设各类项目充分考虑防灾减灾因素,通过农村经济社会活动充分体现防灾减灾的要求,使防灾减灾工作落实到农村经济社会的各个领域、各个环节,形成经济社会建设和农村防灾减灾能力建设同步推进的良好局面。处理好农村防灾减灾与经济社会发展的关系,实现农村防灾减灾与经济社会协调发展,这是全面加强农村防灾减灾能力建设的重要原则,必须长期坚持。

## 二、处理好防灾与救灾的关系

过去,我们对灾害发生后的应急救援、现场处置、善后处理等方面给予了应有的关注和努力,这是应该的,今后还必须适应自然灾害发展变化的新趋势,完善灾害应急预案体系、应急物资储备体系和应急组织指挥体系,加强防灾减灾队伍建设,努力提高灾后应急处置和救援能力。同时,要更加注重防灾工作,切实贯彻落实“以防为主,防、抗、救相结合”的方针,进一步强化灾害监测预警、防灾备灾工作。要加强对各类灾害风险隐患的调查摸底、分析评估,建立健全综合灾害风险数据库、自然灾害统计体系、灾害信息共享及发布平台。要加强减灾骨干工程建设,加大对中小河流、病险水库和滑坡、泥石

流多发地区的综合治理力度,做好地震、台风、洪涝多发地带防灾减灾设施建设,有效提高大中型工业基地、交通干线、通信枢纽和生命线工程的防灾抗灾能力。要做好农村学校、医院、民房等设施的科学选址,在建筑设施的规划、设计、建设、监理、监管等各个环节全面体现防灾减灾要求,为农村群众撑起一片安全的天空。处理好防灾与救灾的关系,防范于未然,并使灾害监测预警、防灾备灾、灾害应急、恢复重建等各个阶段有序衔接和综合协调,这是全面加强农村防灾减灾能力建设的重要方针,必须长期坚持。

## 三、处理好政府力量和社会力量的关系

各级政府是农村防灾减灾的组织者、指挥者、实施者,也是农村防灾减灾能力建设的主导者。要健全农村防灾减灾综合协调机制,完善国家灾情监测、预警、评估和应急救助指挥体系。中央和地方各级政府要根据农村防灾减灾工作需要和财力可能,加大对防灾减灾事业的投入。各地区各部门应各司其职、各负其责,分解目标、明确任务、细化责任,确保行政领导责任制落到实处。同时,要积极组织农村社区居民群众参与减灾活动和预案演练,支持农村群众团体、民间组织和基层自治组织开展防灾避险知识宣传,充分发挥它们在灾害防御、紧急救援、医疗救助、卫生防疫、恢复重建、灾后心理支持等方面的作用,广泛动员社会力量,加强社会捐助,多

渠道筹集防灾减灾资金。驻在农村的机关、企事业单位,应当根据有关规定,制定防灾减灾教育培训计划,开展有关教育培训,提高安全防范意识和能力。农村各类学校应当将防灾减灾知识教育纳入教学内容,培养学生的安全意识和自救、互救能力。处理好政府力量和社会力量的关系,统筹整合各方面资源,统筹运用各种手段,在农村防灾减灾领域形成政府行政功能和社会自治功能互补、政府管理力量和社会调节力量互动的合力机制,这是全面加强农村防灾减灾能力建设的不竭源泉,必须长期坚持。

## 四、处理好体制机制建设和基层基础工作的关系

体制机制建设和基层基础工作,是推进农村防灾减灾能力建设相辅相成、不可或缺的两个重要方面。一方面,要强化国家减灾委的综合协调职能,建立健全省、市、县三级综合减灾协调机构,建立健全指挥协调、部门联动、信息共享、社会动员、资金保障等机制,努力形成政府统一领导、各部门协调配合、全社会共同参与、功能齐全、科学高效、覆盖城乡的国家防灾减灾体系。另一方面,要把农村防灾减灾的重心放在基层。要发挥乡镇党委政府的领导作用,依托农村党组织和村民自治组织,组织动员农民群众广泛参与,建立健全村级灾害信息员制度,畅通灾害发现报告渠道;开展农村基层自然灾害风险和减灾能力普查与评估,明确基层应急救助和防灾减灾的重点;完善农村基层灾害应急预案,组织农民群众参与预案演练;不断完善农村社区防灾减灾基础设施,全面开展农民减灾安居工程建设;开展农村“减灾示范社区”创建活动,提高农民防灾减灾意识。处理好体制机制和基层基础工作的关系,通过不断健全体制机制,夯实防灾减灾的基层基础,通过基层基础工作的加强,最大限度地发挥防灾减灾体制机制的效用,这是全面加强农村防灾减灾能力建设的重要方法,必须长期坚持。