

安徽大学

硕士学位论文

我国农村防灾减灾政策研究

姓名：刘乐英

申请学位级别：硕士

专业：行政管理

指导教师：吴元其

201105

摘要

我国是世界上自然灾害发生最为严重的国家之一。地震、台风、洪涝、干旱、冰雹、雷电、赤潮、沙尘暴、风暴潮、地质灾害、森林和草原火灾、植物森林病虫害等自然灾害在我国都有发生。全国大部分人口分布在地质、气象等自然灾害影响比较严重的地区,我国常年受灾人数据统计在2亿人次以上。近十年来,每年因自然灾害造成的经济损失都在1000亿元以上。尤其是2008年5月12日在四川省汶川县发生了新中国成立以来破坏性最强、影响范围最广、受灾程度最大的8.0级特大地震。这次地震给人民生命财产和社会经济发展特别是广大农村地区造成了重大损失。由此看来充分发挥农村地区的防灾减灾功能十分必要,确立和完善农村防灾减灾最优对策在我国的现代化建设和可持续发展战略中具有重大意义。

实际上,我国也是世界上自然灾害发生最为频繁的国家之一。中国几千年的历史,从某个侧面看来也就是一部防灾减灾的历史。我国的自然灾害种类多,地域分布广泛,灾害发生频率高,造成损失严重。于此同时,我国正处于急剧的城市化进程中,大部分人口仍然生活在农村。但是,我国的城乡二元结构使农村地区成为防灾减灾的薄弱区域。再加上本来农村地区基础设施建设滞后,农民的科学文化素质不高、防灾减灾意识缺乏、应用科技防灾减灾的能力不强,农村监测预警系统监测预警能力不足,故而农村减灾工作任重而道远。

论文结构分为六部分:

论文的绪论部分主要介绍了我国农村防灾减灾政策研究课题提出的背景以及意义,并对中、西方危机管理理论的研究状况予以梳理。论文的第二章对防灾减灾相关概念和相关理论进行阐释。论文的第三章主要介绍了我国农村在防灾减灾实践中取得的主要成效,然后指出我国农村防灾减灾的现状与公众的期望、与国际水平相比还有较大差距,并对存在的不足予以分析。论文的第四章是以汶川地震为例论述了我国农村防灾减灾政策及运行现状。论文的第五章主要介绍了美国和日本的农村防灾减灾政策,进而指出对我国的减灾政策有着极大的借鉴意义。最后一章分别从体制和机制上来提出建立和完善我国农村的防灾减灾政策建议。

关键词: 自然灾害; 农村防灾减灾; 防灾减灾政策

Abstract

China is the one of the countries that are of the worst natural disasters in the world. Earthquakes, typhoons, floods, drought, hail, lightning, red tide, storm, storm surge, geological hazard, forest and grassland fires, forest pests and diseases of plants and other natural disasters have occurred in China. most population distribution is in more serious areas of the geological, meteorological and other natural disasters. The affected people of perennial statistics are more than 2 million. The past decade, the economic losses caused by natural disasters billion yuan in 1000 each year. Especially the 12 May 2008 Wenchuan County in Sichuan Province since the founding of new China the most devastating, affecting the widest range, greatest degree of relief 8. O-level earthquake. The earthquake caused significant losses in life and property and social economic development, especially the rural areas. From this fully functional community disaster prevention and mitigation is necessary to establish and improve the rural areas disaster prevention and mitigation measures in rural areas in China's modernization and sustainable development strategy is of great significance.

In fact, China is one of countries are of the most frequent natural disasters in the world. China have several thousand years of history, that is, from a side view of a history of disaster prevention and disaster mitigation. There are many kinds of natural disasters, wide geographical distribution and the high frequency of disasters caused losses. At the same time, China is in the process of rapid urbanization, most of the population still lives in rural areas. However, China's urban-rural dual structure in rural areas is as disaster prevention and reduction of the weak areas. Coupled with the construction of infrastructure in rural areas have been lagging behind, scientific and cultural quality of farmers is not high, lack of awareness of disaster prevention and mitigation, disaster prevention and mitigation application of technology is not strong, the rural monitoring and warning system monitoring and early warning capacities. Therefore, there will be a long way in rural and disaster reduction.

The paper structure is divided into six parts:

Instruction paper describes some of the major policies of disaster prevention and mitigation of rural background and significance of issues raised, and sort out the situation of the Western theory of crisis management. The second chapter interprets concepts and theories in the disaster prevention and mitigation. In the third chapter the writer introduces the disaster prevention and reduction of rural practice in the main results achieved, and that the status of disaster prevention and reduction of rural and public expectations, and there is still a wide gap between international standards, and deficiencies be analyzed. The fourth chapter discusses an example of earthquake disaster prevention and mitigation policies and running the rural situation. The fifth chapter describes the United States and Japan, disaster prevention and mitigation policies in rural areas, and points out the policy on disaster reduction in China having a great reference. The final chapter explains improving of disaster prevention and reducing of rural policy recommendations. in the system and mechanism for the establishment.

Key words: Natural Disasters; Rural Disaster prevention and Mitigation; Disaster Prevention and Mitigation Policies

图表索引

图 6-1 农村社区减灾的治理模式.....	35
表 6-1 家庭减灾职能及具体内容.....	36
表 6-2 不同减灾阶段的不同内容.....	37
表 6-3 农村社区中不同企业的减灾职能.....	38
表 6-4 村级防灾减灾机构组成及职能.....	41
图 6-2 村级应急救助小组的联动机制.....	43
图 6-3 灾害信息报送体系.....	46

第1章 绪论

1.1 研究背景与意义

1.1.1 研究背景

十六大以来,党中央把建设社会主义新农村作为全面落实科学发展观,解决“三农”问题的基本思路的集中体现,并提出它是中国现代化进程中的重大历史任务。在这项任务中,提升农业、农村和农民抗御自然灾害的能力是一项不容忽视的关键工作。如果农村减灾工作做不好,进而就会影响到农村的政治、经济和社会生活的方方面面,从而给全国大局带来难以预测的重大影响。因此,农村防灾减灾是解决“三农问题”的题中之义。

目前,我国正处于急剧的城市化进程中,大部分人口仍然生活在农村。但是,我国的城乡二元结构使农村地区成为防灾减灾的薄弱区域。再加上本来农村地区基础设施建设滞后,农民的科学文化素质不高、防灾减灾意识缺乏、应用科技防灾减灾的能力不强,农村监测预警系统监测预警能力不足。故而农村减灾工作任重而道远。

实际上,我国是世界上自然灾害发生最为频繁的国家之一。中国几千年的历史,从某个侧面看来也就是一部防灾减灾的历史。我国的自然灾害种类多,地域分布广泛,灾害发生频率高,造成损失严重。2006年,强台风“榴莲”袭击亚洲多个国家,2007年,中国的“水危机”,2008年,中国的雪灾、汶川地震。各种类型的重大自然灾害不仅给人们的生命财产造成巨大的损失,而且还造成民众极度的心理恐慌,严重影响了人们正常的生产和生活秩序甚至导致社会的不稳定。

在综上所述的背景下,提升我国农村防灾减灾能力的政策研究理当提上日程。

1.1.2 研究意义

1.1.2.1 现实意义:

人类进入科学技术飞速发展的21世纪,各种现代化的程度不断提高。我国为了促进经济的高速增长,以牺牲环境资源为代价,许多完整的生物链遭到破

坏。所有的这些都加剧了自然灾害的发生。因此社会现代化程度的提高不但没有降低社会公共危机出现的几率,反而使其发生的可能性增加了,特别是重大的自然灾害。这类灾害一旦发生,就会给人的生命财产和社会秩序以及经济发展造成重大威胁。自然灾害的频发区又往往是在偏僻的农村,而农村特有的自然地理环境的劣势,再加上经济等条件的限制,使得农业、农民和农村的抗灾能力就特别差。因此,农村防灾减灾政策的研究在我国显得尤为重要。如何应对破坏性如此强的自然灾害给社会和民众带来的冲击,最大限度地减轻人的生命与财产损失,减少对社会秩序带来的危害,是农村防灾减灾政策研究的根本目的,并且对于提升农村防灾减灾能力具有重大的现实意义。

1.1.2.2 理论意义:

虽然从古代我国就有关于如何应对自然灾害的研究,却从未形成系统化的理论高度,更不用说把它上升为一门专门的学科进行了。近些年由于自然灾害的频发,人们已经对防灾减灾进行了多学科的深入研究,但从政策科学的角度进行研究仍属凤毛麟角。因此,防灾减灾政策的研究对公共危机管理在这一研究领域的理论发展有十分重要的意义。

1.2 国内外防灾减灾政策及研究现状

1.2.1 国外防灾减灾政策研究

当代国外在防灾减灾方面的危机管理中的政策及研究,无论是理论架构还是应用模式,都已经取得了重大的进步,并基本上趋于成熟,主要表现在相关方面的法律体系的完善和危机管理学的研究中。

1.2.1.1 防灾减灾政策在法律体系中的体现

作为公共政策的重要组成部分的法律,在防灾减灾方面具有重要的保障作用。下面是笔者在研究的基础上总结的国外典型国家在法律体系中对防灾减灾的规定。

当前,美国作为世界上处理公共危机和防灾减灾的典范,自然有一套完备的法律体系。美国国会早在 1974 年就制定了《斯坦福法案》,该法案成为美国最重要的灾难救助法案。紧接着在 1976 年又通过了《全国紧急状态法》。此后,这两部法典与其他一些相关的法律共同构成了美国防灾减灾的法律体系。

《斯坦福法案》生效以后,1992年美国26个联邦政府部门和红十字会共同签署了一个联邦应急计划,该计划在美国公共危机管理中起着重要的作用。在《斯坦福法案》生效两年后,美国于1976年颁布了《全国紧急状态法》,此法案是为了更加明确地规范在全国紧急状态中总统的权力,它同时也明确规定了授权总统宣布进入和结束国家紧急状态的程序、宣布方式、时间限制、延期方式、政府财政支出及紧急状态下的权力等。

除了上述两部法案,美国还制定了许多某些具体的防灾减灾的法律,如《国家地震灾害减轻法》、《国家洪灾保险法》等等,这些法律成为防范及应对某类具体灾害时有更加明确、具体的法律依据。

日本是世界上自然灾害尤其是地震发生最多的国家,已经建立了世界上最完善、最细致的灾害应对的法律体制。该法律体系主要由灾害对策基本法、灾害预防和防灾规划、灾害紧急对应、灾后重建和复兴、灾害管理组织五大类共52项法律构成,健全的法律制度为建立良好的防灾、抗灾、救灾和减灾的运行机制提供了有效的法律保障。1947年日本颁布了第一部关于应对灾害的《灾害救助法》,1961年以发生台风为契机日本又制定了《灾害对策基本法》。1978年,为了在大地震中保护国民生命财产安全,日本国会又通过了《大规模地震特别措施法》。接着,1995年日本制定了《地震防灾对策特别措施法》,此外日本还有《建筑基本法》,为了使日本的房屋进行改造以达到抗震的要求,又特别制订了《建筑物建筑物抗震改进促进法》。

俄罗斯在应对自然灾害中也形成了完备的法律体系,其中《俄罗斯联邦紧急状态法》处于核心地位,属于宪法性法律,它为在紧急状态中国家机关行使紧急行政权力提供了依据。

此外2004年1月,英国国会通过的《国内紧急状态法案》;澳大利亚在1999年制定的《紧急事件管理法则》;加拿大的《联邦政府紧急事件法案》,这些法律都在公共政策方面对国家的防灾减灾事项作了明确的规定。

1.2.1.2 联合国的防灾减灾政策

1987年12月,第42届联合国大会通过的第169号决议中,决定把从1990年开始的20世纪的最后十年定为“国际减灾十年”,呼吁在全球范围内开展防灾减灾的国际合作。隔一年12月第4届联合国大会经济及社会理事会指定10月的

第二个星期三为“国际减灾日”。

“国际减灾十年”计划完成后,1999年联合国提出了国际防灾战略(ISDR)。呼吁全世界“通过把减灾风险工作综合到可持续发展中。2005年联合国减灾大会在日本神户召开,通过了《兵庫行动框架 2005—2015》,提出了“建设抗御灾害能力强的国家和社区”的口号在减灾政策上。大会除了继续强调把“减灾”的观点更有效地纳入到可持续发展的行动中,同时提出建立和完善包括所有阶层,特别是社区基层的防灾减灾机制理念。

1.2.1.3 危机管理学中的防灾减灾研究

早期西方学者对公共危机管理的研究主要就是集中在自然灾害方面,即防灾减灾。如对洪涝、飓风、地震、海啸、火灾等各类重大自然灾害的预防和紧急救援等。

20世纪60年代到70年代早期,美国的飓风、地震等各种自然灾害连连发生,其中影响较大的有1962年的卡拉(Carla)飓风、1964年的阿拉斯加地震和1971年的南加利福尼亚地震。为了应对这一系列的突发灾害,美国成立了联邦灾害救助管理局,于此同时也开始重视从公共管理方面对公共危机进行研究。

80年代,在自然灾害的公共危机的研究中,E. L 克兰特利(E. L. Quarantelli)的研究值得关注。克里特利是美国特拉华大学灾害研究中心的主任和社会学教授,他从社会学角度对各类灾害的紧急应对进行了深入的研究,发表论文一百多篇。如1980年与其他人合作发表了《大规模灾难中帮助行为研究》,1982年发表了《社区突发事件中的社会和组织问题》,1983年发表了《突发灾害医疗服务的传送:来自现场研究的建议》和《灾害社区应对——协作与权威》等。克里特利在80年代中后期的研究涉及大规模疏散过程中的行为模式和社会支持系统、社区灾害紧急应对行动中的市民组织的危机管理、剧毒化学药品突发事件中社区组织的预备和应对行动、突发灾害中社会角色的简化、突发事件预备计划制定与培训及政策需求、灾难事件中的大众传媒的研究、从社会学角度对突发灾害概念的研究等。

20世纪90年代以后西方对防灾减灾的研究继续深入,进入了危机管理研究的第二次高潮。公共危机管理理论逐步发展,使公共危机管理作为一门独立学科,成为学者研究的一个新热点。许多国家都成立了专门的研究机构,如美国

行政管理协会的危机管理分会，瑞典的危机管理研究与培训中心等。学术界从不同角度对危机管理进行研究，建立危机事件案例库，从理论到实践操作等各方面为政府危机管理提供咨询。当代国外在公共危机管理的研究方面基本上趋于成熟。研究范围横跨了国际关系研究、自然灾害、社会冲突研究。各方面公共危机管理研究理论的发展自然也就促进了防灾减灾能力的提升。

1.2.2 国内防灾减灾政策研究

虽然我国从古代就有关于防灾减灾方面的危机管理思想，但是目前对于相关方面的研究还不是很成熟，仍然处于借鉴西方危机管理著作和理论的阶段。其研究主要体现在危机管理学中。

相对于西方而言，中国学者对于公共危机管理的研究还比较薄弱。但是公共危机的古典管理理论诞生于中国。早在我国古代就有了危机管理的思想，例如“存而不忘亡、安而不定危、治而不忘乱”、“居安思危，思则有备”、“无时防有，有备无患”等。同时中国五千年农业社会的漫长历史也是一部与自然灾害的抗争史，积累了大量关于自然灾害极其预防、应对、控制和恢复的经验资料。

无论是历史还是现在，中国是一个各种灾难和危机多发的国家，洪水、地震、雪灾等等灾害不断的威胁到人民群众的生命安全，所以近些年灾害型危机管理越来越受到国内外学者们的关注，比如洪水、地震、气象等灾害的控制研究。一些新的有关公共危机管理的成果不断涌现，《中国行政管理》成了刊发这类文章的重要阵地。这些研究大多从政治学和社会学角度对各种危机进行分类，注重于危机产生的社会学和政治学原因分析，着重研究危机管理的组织战略决策问题与政府对公共危机事件的回应，从优化公共治理结构的角度研究政府管理体系完善问题，研究成果具有较强的政策参考价值。这些研究主要集中于探讨城市危机事件对公共管理的影响及应对措施，而未将研究真正深入到广大农村和民族地区。SARS 危机发生后，中国农业科学院农业经济研究所成立了“非典与中国农业、农村经济”应急课题组，课题组的研究成员认为，非典既带来了中国农业和农村经济的社会危机，同时也带来了新的发展机遇。之后，湖南农业大学成立了“农村公共危机管理”应急课题组，着重对中国农村的公共危机展开经济学分析，课题组通过分析，认为中国农村公共危机产生的根本原因

是农村公共投入太少，投资结构不合理，并提出了用农村公共产品供求关系模型来分析我国农村公共危机产生的经济学原因的新观点，同时也提出了建立农村公共危机管理机制的政策建议，具有一定的针对性和创意。在一定程度上说，以上两个课题组的研究拓展了我国危机管理的新领域，即开始将我国的公共危机管理的研究从城市推向农村。危机管理理论开始引入治理洪灾、水土流失等自然灾害领域。程晓陶在洪灾研究中，较早引入了管理理论。董浩在关于治理山区小流域灾害的研究中，初步构建了山区小流域危机管理系统。李学举在《中国的自然灾害与灾害管理》一文中正式提出了对自然灾害进行管理的观点，强调必须对自然灾害进行有效的管理而不仅仅是应对或者是治理。刘智勇等人更是明确提出有必要构建公共管理学，不仅看到了加强公共危机管理的重要性，而且将这一重要性提升到一门学科建设的高度。

1.3 研究方法与研究思路

1.3.1 研究方法

第一，比较研究方法。通过对国外一些典型国家农村防灾减灾公共危机管理经验的总结，结合我国自身在这方面的现状和缺陷的分析，获得了来自国外关于提升农村防灾减灾能力的公共危机管理经验对我国的启示。

第二，文献分析法。论文中的大部分材料都是采用文献分析法来研究的。

第三，案例分析法。选取了我国近年来在农村自然灾害危机管理中的一些典型案例进行深入剖析，从而对本文的理论分析部分起到论证和说明的作用。

第四，实地访谈法。通过走访一些地震重灾区的村，并向部分村民了解当时的灾情、灾况，从而更好的分析当地农村地区防灾减灾政策。

1.3.2 研究思路

本文首先对自然灾害型公共危机管理相关概念进行界定，并对自然灾害型公共危机的特点、表现形式以及开展农村防灾减灾的重要意义作了分析。其次利用典型案例对我国农村防灾减灾的政策现状分析，包括取得的成效和不足，以及出现问题的原因。最后在总结国际国内经验的基础上提出如何提升我国农村防灾减灾能力。

第2章 防灾减灾相关理论概述

2.1 自然灾害的内涵和类型

2.1.1 自然灾害的内涵

自然灾害是指由自然事件或力量为主因造成的生命伤亡和人类财产损失的事件。“自然事件或力量”是自然灾害发生的原因，“生命伤亡和人类财产损失”说明了结果。因此，地震、洪水本身不是自然灾害，而是自然现象，只有由它们为主因造成的生命伤亡和人类财产损失才是自然灾害。

2.1.2 自然灾害的类型

《中华人民共和国减灾规划（1998—2010年）》将我国的自然灾害主要分为如下三大类：

第一，大气圈和水圈灾害。主要包括洪涝、干旱、台风、风暴潮、沙尘暴以及大风、冰雹、暴风雪、低温冻害、巨浪、海啸、赤潮、海冰、海岸侵蚀等。平均每年洪涝灾害的受灾面积为1000多万公顷，成灾面积在500万公顷以上，时间主要集中在夏秋两季；干旱的受灾面积2000多万公顷，成灾面积约1000万公顷，多发生在春秋两季；每年登陆台风约7个，主要集中在东南沿海一带；风暴潮是对我国威胁最大的海洋灾害，历史上最严重的一次风暴潮曾夺去10多万人的生命；沙尘暴、冰雹、暴风雪、低温冻害等其它灾害损失也相当严重。

第二，地质、地震灾害。主要包括地震、崩塌、滑坡、泥石流、地面沉降、塌陷、荒漠化等。我国是地震多发国家，其中，2008年四川发生震惊世界的8.0级强烈地震，造成近7万人死亡，30多万人伤残；全国崩塌、滑坡、泥石流灾害点有41万多处，每年因灾死亡近千人。全国荒漠化土地面积262万平方公里，土地沙化面积以每年2460平方公里的速度扩展，水土流失面积超过180万平方公里。全国主要农作物病虫鼠害达1400余种，每年损失粮食约5000万吨，棉花100多万吨；草原和森林病虫鼠害每年发生面积分别超过2000万公顷和800万公顷。

第三，森林和草原火灾。1950年以来，全国平均每年发生森林火灾1.6万余次，受灾面积近百万公顷。受火灾威胁的草原2亿多公顷，其中，火灾发生

频繁的近 1 亿公顷。

2.1.3 我国农村自然灾害的特点

我国是世界上自然灾害最严重的少数国家之一，灾害种类多、发生频率高、分布地域广、造成的损失大。而绝大部分自然灾害都发生在农村地区，并且农村地区的受害程度也最大，所以下面所描述的我国自然灾害的特点实际上也就是讲我国农村自然灾害的特点。我国农村的自然灾害特点众多，其主要特点如下：

第一，灾害分布广，灾情日趋复杂。特别是进入上世纪 90 年代以来，自然灾害造成的经济损失呈明显上升趋势，已经成为影响经济发展和社会稳定的重要因素。我国北方地区干旱、地震、沙漠化、冰雹等灾害比较严重，而南方的洪涝、台风、赤潮等灾害比较严重。几乎所有省份每年都遭受到严重的自然灾害。

此外，不仅狭义上的自然灾害如地震、洪涝、干旱等所造成的损失有增加的趋势，而且由于生态破坏、环境污染所带来的次生和延伸意义上的灾害也越来越严重。以酸雨为例，我国酸雨分布地区已经接近国土的一半以上。这对于农业和人身健康都有着不可低估的恶性影响。在北方的河北、陕西、甘肃、山西、宁夏、内蒙和新疆地区，每年因生态破坏和环境变化而导致的沙漠化使数千公顷的土地被沙漠吞没。诸如此类灾害虽然在直接的自然灾害统计中难以反映其灾害损失程度，但是其效应却是长期积累的，后果将十分严重。

第二，我国自然灾害具有明显的分带性，多数自然灾害的分布相对集中。总体来看，我国自然灾害的空间分布有东西分区、南北分带、亚带成网的特点。从西向东，大体以贺兰山—龙门山—横断山和大兴安岭—太行山—武夷山—十万大山为界分三大区。西区是高原和山地，地壳活动强烈，新构造运动强度大，气候温差大，寒流强，地形复杂多样，割裂严重，因此地震、冻融、雪灾、冻害、雹灾、泥石流、沙漠化、旱灾、森林灾害较为严重；中区是高原和平原之间的过渡带，气候属于干旱或半干旱气候，丘陵、缓山地和盆地比较多，自然灾害以山地地质灾害、水土流失、旱灾、洪水、雹灾和森林灾害为主；东区则是我国海洋与海岸带灾害、平原地质灾害、旱灾、涝灾、洪水、农作物病虫害最为严重，其中某些地带如东南沿海和郯庐断裂带也是强震易发生地带。从北向南，阴山—天山、秦岭—昆仑山、南岭—喜马拉雅山等巨大的山系横贯我国

大陆。沿这些山系，山地地质灾害、水土流失、森林灾害严重。此外，我国干旱具有明显的地域性。东北地区由于降水比较稳定，干旱出现较少；黄淮海地区的降水变化大，干旱频率全年各季均较多；华南地区干旱主要集中在冬春和秋季两个时段；西南地区则主要集中在冬春和夏季两个时段。

2.1.4 防灾减灾的相关理论

我国绝大部分人口主要分布在农村，而农村的防灾减灾形式又是如此的严峻，任务是如此紧迫。因此我们要从理论高度弄清人与自然的关系，掌握自然规律，从而正确处理好人与自然的关系，使得人与自然和睦相处。

在唯物辩证法看来，世界上的任何事物都是矛盾的统一体。我们面对的现实世界，就是由人类社会和自然界双方组成的矛盾统一体，两者之间是辩证统一的关系。

一方面，人与自然是相互联系、相互依存、相互渗透的。人由自然脱胎而来，其本身就是自然界的一部分。人类的存在和发展，一刻也离不开自然，必然要通过生产劳动同自然进行物质、能量的交换。随着生产力水平的提高，人类认识自然、改造自然的能力不断增强，现在的自然已经不是原来意义上的自然，而是到处都留下了人的意志印记的自然，即人化了的自然。“人化自然”表明人与自然之间的相互联系、相互渗透越来越密切。人与自然之间客观上形成的依存链、关联链和渗透链，必然要求人类在认识自然、改造自然、推动社会发展的过程中，不仅要自觉地接受社会规律的支配，同样要自觉地接受自然规律的支配，促进自然与社会的稳定和同步进化，推动自然与社会的协调发展。

另一方面，人与自然之间又是相互对立的。人类为了更好地生存和发展，总是要不断地否定自然界的自然状态，并改变它；而自然界又竭力地否定人，力求恢复到自然状态。人与自然之间这种否定与反否定，改变与反改变的关系，实际上就是作用与反作用的关系，如果对这两种“作用”的关系处理得不好，特别是自然对人的反作用在很大程度上存在自发性，这种自发性极易造成人与自然之间失衡。

此外，由于人类改造自然的社会实践活动的作用具有双重性，既有积极的一面，又有消极的一面，如果人类能够正确地认识到自然规律，恰当地把握住人类与自然的关系，就能不断地取得改造自然的成果，增强人类对自然的适应

能力，提高人类认识自然和改造自然的能力；如果在对自然界更深层次的本质联系尚未认识到，人类与自然一定层次上的某种联系尚未把握住的情况下，改造自然，其结果要么自然内部的平衡被破坏，要么人类社会的平衡被破坏，要么人与自然的关系被破坏，因而受自然的报复也就在所难免。恩格斯曾就此告诫过人们“不要过分陶醉于我们对自然界的胜利。对于每一次这样的胜利，自然界都报复了我们。每一次胜利，在第一步都确实取得了我们预期的结果，但是在第二步和第三步却有了完全不同的、出乎预料的影响，常常把第一个结果又取消了”。在人与自然的关系中，人类已处于主动地位。当人的行为违背自然规律、资源消耗超过自然承载能力、污染排放超过环境容量时，就将导致人与自然关系的失衡，造成人与自然的不和谐。

建立人与自然的和谐共处、协调发展关系，实现人类与自然界关系的全面、协调发展是人类生存与发展的必由之路。为此，首先必须确立大自然观。现代意义上的自然观，真正视人类与自然相互依存、相互联系的整体，从整体上把握住规律，并以此作为认识自然和改造自然的基础。其次，必须走出“人类中心”的误区，建立人与自然全面和谐共处和协调发展的关系。科学证明人类不过是众多生物种类中的一种，人类只是自然的一部分，不是万物的尺度，同时由于主客观条件的限制，人类的认识具有很大的局限性，况且人类的认识正确与否、能否得到完善和发展，一点也不能离开认识自然和改造自然的活动（即实践），尤其是对自然规律的认识和把握，更是离不开人与自然的联系，在当今世界变革的大潮中，新出现的诸如“大科技观”、“持续发展观”、“生态价值观”等等，就是对“人类中心论”的否定。其三，必须全方位的探讨自然的价值。不仅要征服自然、利用自然，从自然中获取有利于人类发展的使用价值；同时要善待自然、保护自然、尊重自然。要树立大价值观念，即在评价一切经济活动和社会活动时，不仅要考虑其经济价值，而且要考虑其生态价值；不仅要考虑眼前价值，而且要考虑长远价值；不仅要考虑从自然中所得，还要考虑如何回报自然等等。只有这样，才能真正建立起人与自然和谐共处的关系，实现人与自然和谐共处，协调发展。

2.2 农村防灾减灾的内容

我国是世界上自然灾害种类最多的国家，而大部分自然灾害又都发生在农村，因此农村防灾减灾的内容众多，而且非常复杂，主要有：气象灾害、海洋灾害、地质灾害、地震灾害、洪水灾害、农作物生物灾害和森林生物灾害和森林火灾。

2.2.1 气象灾害

气象灾害有 20 余种，其中对农村影响比较严重有：暴雨、干旱、洪涝、雪害、酸雨和沙尘暴。由于农村相对于城市客观存在的通信、电力、交通、住宅等基础设施建设滞后，居住地偏僻、分散且多在灾害易发的山区，农民科学文化素质低、防灾减灾意识不到位、应用科学技术预防和减轻自然灾害的能力不强，加之目前自然灾害监测预报客观存在的“城市密、农村稀”的状况，使得农村成为我国防御和减轻气象灾害的薄弱领域。

2.2.2 海洋灾害

海洋灾害主要有如下种类：风暴潮、海啸、海浪、海水、海岸带灾害、厄尔尼诺的危害和拉尼娜的危害。今年我国深受拉尼娜的危害，导致山东地区遭受干旱危害，农作物将大大减产。海洋灾害一般是不可避免和抗拒的，所以我们只能采取措施，减轻这种灾害所带来的危害。

2.2.3 地质灾害

自然变异和人为的作用都可能导致地质环境或地质体发生变化，当这种变化达到一定程度时，所产生的诸如滑坡、泥石流、地面下降、地面塌陷、岩石膨胀、沙土液化、土地冻融、土壤盐渍化、土地沙漠化以及地震、火山、地热害等后果，会给人类和社会造成危害。将这种现象称为地质危害。地质危害也包括派生的灾害：滑坡、泥石流、崩塌、地面下沉和地震。地质灾害是对我国危害比较严重的灾害，尤其是对南部山区。

2.2.4 地震灾害

众所周知，地震是一种破坏力极大的自然灾害。除了地震直接引起的山崩、地裂、房倒屋塌之外，还会引起火灾、水灾、爆炸、滑坡、泥石流、毒气蔓延、瘟疫等次生灾害。2008 年的汶川大地震，至今让人触目惊心。

对于洪水灾害、农作物生物灾害和森林生物灾害和森林火灾就不再一一介绍。

2.3 我国农村防灾减灾的意义

2.3.1 防灾减灾的内涵

防灾减灾是指采取多方面的有效措施，从而减轻自然灾害带来的损失和影响的简称。其中防灾是对自然灾害采取的避防性措施，它是最经济但也是重要和有效的减灾措施。防灾与减灾是综合性、系统性地维护地球健康与世界安全的有效措施。世世代代的中国人民总结出多种与自然灾害斗争的经验与教训，其中“以防为主、防抗救结合”的减灾战略已被世界各国广泛采用。但是，进一步探讨包括生态、环境治理在内的综合性减灾途径，仍然是当今世界特别是广大农村面临的一项极为紧迫而艰巨的任务。为此，联合国在国际减灾十年任务以后，从 21 世纪初开始实施了“国际减灾战略”的行动计划，我国也把每年的 5 月 12 日定为自己的防灾减灾日。

2.3.2 我国农村防灾减灾的意义

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。

首先，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。科学发展观的第一要义是发展，核心是以人为本，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。而这些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。

其次，加强农村防灾减灾能力建设是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。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。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。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。

最后，加强农村防灾减灾能力建设更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；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。事关农民群众的切身利益。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。

第3章 我国农村防灾减灾政策分析

3.1 我国农村防灾减灾的现行政策

3.1.1 我国有关防灾减灾的政策

我国目前有关防灾减灾政策包括法律、规章、条例，还包括一些防灾减灾的规划和方针。

3.1.1.1 防灾减灾政策在法律法规中的体现。

自20世纪80年代始，我国就已经开始了自然灾害的立法应对，现有的专门应对自然灾害类的法律法规主要有：

第一，全国人大及常委会：2007年8月30日颁布、同年11月1日起实施的《中华人民共和国突发事件应对法》、2002年8月29日颁布、同年10月1日起实施的《水法》、2001年8月31日颁布、2002年1月1日起实施的《防沙治沙法》、1999年10月31日颁布、2000年1月1日起实施的《气象法》、1999年6月28日颁布、同年9月1日起实施的《中华人民共和国公益事业捐赠法》、1997年12月29日颁布、1998年3月1日起实施的《防震减灾法》、1997年8月29日颁布1998年1月1日起实施的《防洪法》、1984年9月20日颁布1985年1月1日起实施1998年4月29日修正的《森林法》等。

第二，国务院：2006年1月10日颁布实施的《国家自然灾害救助应急预案》、2005年1月28日颁布实施的《国家自然灾害救助应急预案》、2003年11月24日颁布、2004年3月1日起实施的《地质灾害防治条例》、2002年3月19日颁布、同年5月1日起实施的《人工影响天气管理条例》、2000年5月27日颁布实施的《蓄滞洪区运用补偿暂行办法》、2000年1月29日颁布实施的《森林法实施条例》、1995年2月颁布、同年4月1日起实施的《破坏性地震应急条例》、1994年10月9日颁布、同年12月1日起实施的《自然保护区条例》、1993年10月5日颁布实施的《草原防火条例》、1991年7月2日颁布实施2005年7月15日修订的《防汛条例》、1991年3月22日颁布实施的《水库大坝安全管理条例》、1989年12月18日起颁布实施的《森林病虫害防治条例》、1988年1月16日颁布，同年3月15日起实施的《森林防火条例》、1983年12月29日颁布实施的《海洋石油勘探开发环境保护管理条例》等。

第三，国务院、中央军委：2005年6月7日颁布、同年7月1日起实施的《军队参加抢险救灾条例》。

第四，民政部：2008年4月28颁布实施的《救灾捐赠管理办法》等。

但是，到目前为止我国对自然灾害的法律应对整体上说还只是松散的法律、法规、规章，还没有建立起一套完整的应对自然灾害的法律体系。一旦发生重大自然灾害，还是需要中央领导人亲自上阵，利用政治影响力和个人亲和力来协调各方面进行救灾工作。

3.1.1.2 防灾减灾方针与规划

2006年11月第十二次全国民政会议提出的救灾工作方针是：政府主导，分级管理，社会互助，生产自救。改革开放之后到2002年以经济改革为主体，主要是以解除各种束缚为主，2002年党的十六大召开以后，整体改革转为以社会改革为主，提出“以人为本”建设和谐社会给予一些弱势群体以保障，国际减灾政策的发展也离不开这个大的国内背景。

1998年中国政府响应联合国减灾十年倡议成立了中国国际减灾十年委员会，主要宗旨为：响应联合国倡议，积极开展减灾活动，增强全民、全社会的防灾意识，提高我国防灾、抗灾、救灾工作的水平，减轻自然灾害带来的损失。办公室设在民政部，负责减灾的日常工作。2000年中国国际减灾十年委员会更名为“中国国际减灾委员”，2005年，更名为“国家减灾委员会”。

1998年4月29日国务院批转了《中华人民共和国减灾规划（1998—2010年）》这是第一部国家有关减灾工作的规划，是我国一个长期减灾工作的基本依据。2005年10月11日中共十六届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》，把解决农村安全问题列为“大力发展农村公共事业”的建设内容之一，并提出“加强各种自然灾害预测预报，提高防灾减灾能力，强化对食品、药品、餐饮卫生等的监管，保障人民群众健康安全”。

2007年8月5日国务院下发《国家综合减灾“十一五”规划》明确要求地方政府将减灾纳入当地经济社会发展规划。此外，一系列中央重要文件也对农村的减灾政策作出了相关规定，如2005年12月31日，中共中央国务院出台的《关于推进社会主义新农村建设的若干意见》，2007年中央“一号文件”，即

《中共中央国务院关于积极发展现代农业扎实推进社会主义新农村建设的若干意见》，2008年12月12日十七届三中全会《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》。

3.1.2 建设部门制定的关于农村防灾减灾政策

近些年来，建设部门在农村防灾减灾能力建设方面的确做了不少工作，为提高我国农村防灾减灾能力打下了良好的基础，其政策主要表现在如下几个方面。

第一，组织制定了相关的法规、政策

建设部于1994年出台的《建设工程抗御地震灾害管理规定》第二十五条规定“村镇建设中的公共建筑、统建的住宅及乡镇企业的生产、办公用房，必须进行抗震设防；其他建设工程应根据当地经济发展水平，按照因地制宜、就地取材的原则，采取抗震措施，提高农村房屋的抗震能力。”2000年，建设部印发了《关于加强村镇建设抗震防灾工作的通知》，明确提出在编制村镇建设规划时增加抗震防灾的内容，村镇建设中的公共工程、基础设施、中小学校舍、乡镇企业的工程、三层以上的建筑工程应作为抗震设防的重点，必须按照现行规范进行抗震设防。

第二，组织制定了通用和专用技术标准

我国现行的《建筑抗震设计规范》、《建筑抗震鉴定标准》、《建筑抗震加固技术规程》等抗震技术标准除了适用于城市各类建筑外，对土木石等农村常用的结构类型也提出了抗震设计的基本原则和措施要求。《蓄滞洪区建筑工程技术规范》在村镇防洪规划、村镇建筑抗洪设计计算与抗洪构造措施等方面提出了具体要求。目前正在组织《村镇防灾规划规范》、《村镇建筑抗震技术规程》和《村镇建筑抗震构造图集》等针对村镇建筑抗灾的规范、规程和标准图集的编制工作，其中《村镇建筑抗震技术规程》和《村镇建筑抗震构造图集》已编制完成并发布实施。

第三，组织并支持了一批村镇建筑防灾科研项目

这些项目包括“我国村镇防灾能力现状调研”、“地震灾区工程震害研究”、“新疆喀什老城区生土建筑典型房屋模型模拟地震振动台试验研究”、

“村镇空斗墙房屋抗震试验研究”等。这些科研项目的实施，为《村镇建筑抗震技术规程》的编制奠定了基础，为村镇既有民居的抗震加固提供了技术措施。

第四，组织编制地方农村建筑抗震构造图集

近些年来，江苏、云南、新疆、北京、福建、安徽、海南等省、自治区、直辖市的建设主管部门组织编制了农村建筑抗震构造图集和挂图等通俗易懂的建筑抗震知识宣传图件。这些图件在指导农民建造具有抗震能力的房屋方面起到了积极作用。

第五，开展村镇防灾技术培训与建设抗震试点工程

新疆、云南、内蒙古、江西等省、自治区、直辖市的建设主管部门对农村建筑工匠进行了建筑抗震技术培训并建设了抗震试点村、试点工程等。通过技术培训和试点工程建设，使农民认识到建筑抗震对减轻人员伤亡和经济损失的重性，看到了抗震房屋的实物和抗震构造措施的具体做法，有了较强的感性认识。

3.1.3 我国农村防灾减灾政策

全面建设小康社会，离不开农业发展、农村稳定。频繁发生的自然灾害已经成为农业增产、农村稳定的心腹之患。建设社会主义新农村，增强农村防御和减轻自然灾害的能力必须引起高度重视。

党中央非常关注社会主义新农村的建设，连续多年都以一号文件的形式，安排和布置全国的三农工作。早在1991年11月29日中国共产党第十三届中央委员会第八次全体会议通过的《中共中央关于进一步加强农业和农村工作的决定》就指出：我国地域辽阔，自然灾害频繁。中央和各级党委有关部门，都要长期重视防灾减灾救灾工作。

2005年10月11日中共十六届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》，把解决农村安全问题列为“大力发展农村公共事业”的建设内容之一，并提出“加强各种自然灾害预测预报，提高防灾减灾能力，强化对食品、药品、餐饮卫生等的监管，保障人民群众健康安全”。

2007年8月5日国务院下发《国家综合减灾“十一五”规划》明确要求地方政府将减灾纳入当地经济社会发展规划。

2008年6月23日,胡锦涛总书记在“两院”院士大会上特别强调,我们必须把自然灾害预测预报、防灾减灾工作作为关系经济社会发展全局的一项重大工作进一步抓紧抓好。

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》就明确提出,要加强农业公共服务能力建设,加强农村防灾减灾能力建设,加强宣传普及防灾减灾知识。《决定》也第一次把农村防灾减灾问题作为加快农村发展、促进农村全面进步的一个重要方面进行论述。这充分反映了党和国家对农村防灾减灾工作的高度重视。

2010年又以中发1号文的形式发布《中共中央、国务院关于加大统筹城乡发展力度,进一步夯实农业农村发展基础的若干意见》,特别强调加强农村防灾减灾体系的建设工作,充分发挥各部门、各地区、各行业的作用,综合运用科技、行政、法律等手段,统筹做好自然灾害监测预报、预警发布、应急处置和风险管理工作,全面提高农村趋利避害水平,切实保障农民生命财产安全,促进农村经济发展和社会和谐稳定。

除了中央及其各部委之外,地方各部门也尤为重视农村的防灾减灾工作,在认真贯彻执行中央关于农村的防灾减灾政策之外,同时积极制定相应的有关防灾减灾方面的政策。

3.2 我国农村防灾减灾政策的执行及其效果

党中央、国务院高度重视防灾减灾工作,把综合防灾减灾工作作为国民经济社会发展的重要保障和国家公共安全体系建设的核心内容。《国家综合减灾“十一五”规划》颁布实施以来,综合防灾减灾工作成效显著。

3.2.1 国家防灾减灾管理体制机制政策执行及效果

第一,国家防灾减灾机制体制和法律法规不断完善。27个省(区、市、兵团)成立了减灾委员会或救灾综合协调机构,充分发挥了防灾减灾的综合协调职能。修订、出台了《中华人民共和国突发事件应对法》、《中华人民共和国防震减灾法》、《自然灾害救助条例》、《气象灾害防御条例》、《抗旱条例》等法律法规。

第二，自然灾害立体监测预警体系基本形成。气象、地震、水文、地质、海洋、环境、农业、林业等各类自然灾害监测站网和预警预报系统进一步完善。天气和自动气象观测系统建设初具规模，地质灾害群测群防体系进一步完善，台风等自然灾害早期预警水平得到提高，农林病虫害和森林草原火灾的监测预警能力进一步加强，环境与灾害监测预报小卫星星座 A、B 星和风云三号 A 星、风云二号 E 星成功发射，卫星减灾应用业务系统初步建立。

第三，自然灾害工程防御能力稳步提升。实施了防汛抗旱、危房改造、饮水安全等重大工程，大江大河重点防洪保护区基本达到规定的防洪标准、防洪能力进一步提高，人口密集区、大中城市及国家重大工程建设区的地质灾害隐患点得到初步治理，创建了 1562 个综合减灾示范社区，中小学校舍安全工程全面实施，农村危房改造工程逐步推进。一系列建筑和工程设施设防规定、标准和规程制修订。

第四，自然灾害应急处置和保障能力大幅提升。以应急指挥、应急响应和应急资金、物资拨付等为主要内容的抢险救灾应急体系初步建立。基本建立“纵向到底、横向到边”的应急预案体系，国家自然灾害四级响应制度得到确立。中央和地方救灾物资储备库体系进一步完善，基本实现重大自然灾害发生 24 小时内受灾群众得到基本生活救助，救助标准明显提高。有效应对了南方低温雨雪冰冻、汶川特大地震、西南特大干旱、青海玉树地震、甘肃舟曲特大山洪泥石流等一系列重特大自然灾害。

第五，科学技术在防灾减灾领域的支撑作用明显增强。防灾减灾科技水平不断提高，在灾害机理研究、预警预报技术、重特大自然灾害应对与防范等方面实施了一批防灾减灾重大科技项目，遥感、卫星导航与通信等技术在重特大自然灾害应对过程中发挥了重要作用，有关防灾减灾科研技术机构相继成立，科技条件支撑平台逐步形成。

第六，防灾减灾人才队伍逐步壮大。防灾减灾专业人才培养教育水平进一步提升，人才队伍结构进一步合理。防灾减灾人才队伍建设纳入国家中长期人才发展规划纲要，专兼结合的防灾减灾人才队伍初步形成，防灾减灾人才队伍和专家队伍协调发展，以抢险救援、医疗防疫等为主体的应急救援队伍体系初

步建立,灾害信息员队伍达到50万人,社会工作者队伍建设全面推进,人才队伍在防灾减灾中的作用日益显著。

第七,防灾减灾社会参与不断深入。防灾减灾社会动员能力和社会资源整合能力明显提高。全面参与防灾减灾文化氛围正在形成,企事业单位、社会团体、志愿者和普通群众积极参与防灾减灾工作、奉献爱心,投身防灾抢险救援和恢复重建,人民解放军、武警、公安消防部队、民兵预备役在防灾减灾中发挥了骨干作用,形成了社会各界踊跃参与防灾减灾的良好氛围。国家设立5月12日为全国“防灾减灾日”,防灾减灾宣传教育活动逐步推广,公众防灾减灾意识明显提升。

3.2.2 防灾减灾国际合作与交流不断深化

加强了防灾减灾信息管理、教育培训、科学研究以及国际人道主义援助等方面的交流与合作,积极借鉴国际先进经验,广泛宣传我国经验与成果。大力推进《加强国家和社区的抗灾能力:2005-2015年兵庫行动纲领》和《亚洲减少灾害风险北京行动计划》的实施。与联合国组织、国际或区域相关机构、各国政府以及一些非政府组织在防灾减灾领域建立了密切的合作机制。与联合国国际减灾战略成立“国际减轻旱灾风险中心”,与联合国外层空间事务司共同推动“联合国灾害管理与应急响应天基平台北京办公室”的成立,建立了以“国际减灾宪章”等灾害应急空间信息共享机制。在上海合作组织、东南亚国家联盟、中非合作论坛和中日韩等区域合作框架下,建立了关于防灾、减灾、救灾及培训等方面的合作机制和行动计划。中国政府积极向智利地震、海地地震、澳大利亚森林火灾、巴基斯坦洪水等重特大自然灾害提供国际援助,进一步提高了我国在防灾减灾领域的国际影响。

3.3 我国农村防灾减灾政策及执行存在的问题

尽管我国农村防灾减灾政策及执行都取得了一定的成效,但是仍然存在着许多问题和缺陷。

3.3.1 农村没有进行建设规划、建设管理缺乏技术法规依据

我国大多数非建制镇和自然村未进行建设规划工作。宅基地审批与规划和建设管理工作脱节,在施政过程中缺少技术法规依据,行政上只进行建筑场地

审批，不能实行进一步的监管工作，形成了大量的空心村，既占用了良田，又浪费了旧的宅基地。

3.3.2 农民防灾意识淡薄、缺乏必要的防灾知识

由于农村民房是自主建造，何时建造，采用何种结构型式、何种建筑材料等，完全由房主根据自己的经济状况、传统习惯等因素与建筑工匠议定，建房用料的随意性大、传统观念强，给农村房屋带来相当大的灾害隐患。如大多数农民不知道在地震地区应对房屋进行抗震设防，不了解抗震防灾技术措施。

传统的不科学做法主要表现在以下几个方面。

第一，地基与基础不牢固。一些房屋的基础埋深浅，有的甚至仅在原地平整一下就砌墙。地基不均匀沉降导致墙体开裂现象较为普遍。

第二，承重墙体整体性差。墙体砌筑砂浆强度低（用手捻即碎）；纵横墙体不同时咬槎砌筑，连接不好；同一房屋用不同材料的墙片，纵横墙交接处为通缝。

第三，围护墙体与承重木构架（木柱）无拉接。木构架承重、土坯或砖围护墙房屋，木构架与围护墙之间无任何拉接措施。地震时，柔性的木构架与刚性的围护墙因自振频率不同相互碰撞，导致围护墙倒塌、木构架歪斜或倒塌。

第四，房屋整体性差。楼屋盖标高处没有设置圈梁；预制混凝土圆孔板楼盖、屋盖在墙或混凝土梁上的板端钢筋没有拉接；柱脚石不嵌固、穿枋对头卯榫连接而没有加强措施等，这些问题的存在加重了房屋震害。

第五，片面追求大空间、大开窗，有的窗间墙宽度仅有 490 毫米甚至 370 毫米，这种现象在全国各地农村均较普遍。

3.3.3 主体建筑材料缺乏、房屋造价高

我国西南、西北和华北等一些地震高发地区的农村普遍缺乏砖、石、木材甚至砂子等房屋的主体建筑材料。如云南大姚、新疆巴楚、内蒙古西乌旗等农村的砖、石、钢筋、水泥等建筑材料的运输距离大都在几百公里以上，运费过高，如砖的运费几乎使成本增加了一倍。

由上述可见，一些地区农村房屋无论在房屋的整体性、墙体自身的整体性、屋盖系统的整体性以及墙体与木构架的连接等方面均非常差，仅能承受竖向重

力荷载,不能承受水平荷载,台风都能吹倒,若遇洪水或6级以上地震等灾害的袭击,其灾害程度将十分严重。

3.3.4 国家在灾前的资金投入少,缺乏相应的防灾推进机制

在农村房屋防灾方面国家和地方的资金投入主要是用于灾后恢复重建,如云南省自1988年11月6日澜沧-耿马7.6级地震以来发生5.0级以上破坏性地震42次,国家和地方用于救灾和恢复重建的费用分别为11.49亿元和15.47亿元。如果这些经费用于震前对房屋采取抗震措施,对提高农村房屋的抗震能力、减少地震人员伤亡和经济损失将发挥重大作用。

3.3.5 缺少防灾减灾的管理约束机制

我国农村建房一直以来是个人行为,法律法规未予涉及,由于缺少防灾减灾管理约束机制,标准规范作用甚微。为了引导、鼓励农民提高其房屋的防灾能力,真正有效地规范农村防灾能力建设,应当建立村镇防灾减灾管理约束机制。建议中央和地方财政设立村镇民居防灾减灾建设基金,即必要的抗灾设防与加固专项费用,作为引导资金。

第4章 以汶川地震为例分析我国农村防灾减灾政策

2008年5月12日14时28分04秒,四川汶川、北川,8级强震猝然袭来,大地颤抖,山河移位,生离死别。这是新中国成立以来破坏性最强、波及范围最大的一次地震。但是通过党和政府以及全国人民的共同努力,我们度过了难关。可见我国的防灾减灾政策尤其是农村的防灾减灾政策在其中发挥了巨大的作用,尽管如此,也不难看出我国防灾减灾能力尤其是农村的防灾减灾能力还有待提高。

4.1 汶川地区防灾减灾的现状

地震发生后,在党中央、国务院的坚强领导下,全国人民众志成城,抗震救灾取得阶段性胜利,灾区群众的基本生活有了保障,灾后重建工作全面展开。

4.1.1 一方有难,八方支援

民政部及时从中央救灾物资储备库,向灾区调运大批救灾帐篷和棉衣、棉被。紧急面向社会采购灾区急需的帐篷、衣被等生活物品。截至08年7月24日,共安排使用中央救灾资金383.32亿元;向灾区调运帐篷157.97万顶,彩条布3910.76万平方米,篷布646.6万平方米,棉衣被1896万件(床)及大量食品和饮用水等生活物资,以最快的速度保障了灾区群众生活物资急需。

住房和城乡建设部从08年5月13日至5月27日,累计向四川灾区调运抢险机具设备1716台。除配备机具操作维修和安全防护人员外,还抽调了熟悉建筑物拆除、爆破、建筑安全等专业抢险人员。这些设备和人员在搜救被压埋的群众、疏通抢修道路以及清理现场废墟等工作中发挥了重要作用。

住房和城乡建设部为保证受灾群众饮水安全,迅速组织调运应急供水等设备和物资。同时组织了20支411人的供水设施应急抢修队伍开展供水抢险,使得当时除北川县城外,灾区设市城市和县城城区已经基本恢复供水,出厂水和管网水水质均达标。

国务院在震后不久,即决定3个月对灾区困难群众每人每天补助10元钱和1斤口粮,“三孤”人员每人每月补助600元,目前已救助907.6万人。全国共

接收国内外社会各界捐赠款物 585.93 亿元，实际到账 583.05 亿元，已向灾区拨付使用 221.99 亿元。

地震发生后，全国各个对口支援省市立即行动起来，各地财政先行垫付资金，调集投入大量人力、物力，迅速展开板房生产、运输、选址、场平、安装各项工作。前线突击队克服道路交通条件差、生活条件艰苦、余震不断等困难，发扬连续作战的精神，大大加快了过渡安置房建设工作进度。许多援建省市不等不靠，主动承担了原本应由灾区承担的道路疏通、场地平整、设施配套等工作，由此投入了大量额外的人力、物力、财力。在建设高峰期，各援建省市共组织投入现场施工人员超过 80000 人，大型机具 2300 余台。

另一方面，有关部门采取开设专列、设置专用通道、免收通行费等措施，并协调有关企业加强板房原料生产，努力克服资金不足、原材料价格上涨、供应紧缺、运输困难、燃料不足等突出问题。及时制定《汶川地震灾区过渡安置房验收规定》，指导推动板房的竣工验收和交付施工工作。

为了帮助农村灾民建设安全、抗震、实用的永久性住房，住房和城乡建设部组织编辑了《汶川地震灾后重建农民自建房设计图集》，免费赠送给农户。同时选派了八批有经验的专家驻灾区，深入田间地头现场服务指导，帮助农民做好农房重建。

4.1.2 灾后重建，规划先行

08 年 7 月 3 日，国务院发布《关于做好汶川地震灾后恢复重建工作的指导意见》，为灾后重建规划提出了基本目标：力争用 3 年左右时间完成灾后恢复重建的主要任务，使灾区群众的基本生活生产条件达到或超过灾前水平，并为可持续发展奠定坚实基础。

根据重建规划，为了多渠道筹集重建资金，中央财政将建立地震灾后恢复重建基金，专项用于地震灾后恢复重建。灾区各级地方财政，也要调整支出结构，加大对恢复重建的投入力度。按照中央确定的对口支援方案，支援方和受援方要充分协商，确保人力、物力、财力落实。

灾后重建地区还将获得众多优惠政策。包括增值税扩大抵扣范围，减免企业所得税、个人所得税、土地增值税等，对受灾严重地区减免部分政府性基金和行政事业性收费。实施倾斜的信贷政策，灵活运用存款准备金、再贷款等多

种政策工具增强灾区金融机构的贷款能力。及时提供恢复重建用地，合理增加灾城镇用地规模。鼓励外地企业到灾区以及企业进入工业园区集中发展，并采取提供岗位补贴、社会保险补贴、小额担保贷款贴息、职业介绍和培训补贴、定向招工等，加大对受灾地区的就业援助力度。

4.2 汶川防灾减灾的经验

汶川尽管遭遇了毁灭性的地震打击，但是灾区群众能够在震后迅速实现有饭吃、有衣穿、有干净水喝，灾区也能够迅速得到重建，这与国家和汶川地区防灾减灾的宝贵经验是分不开的。

4.2.1 中央政府高度重视

5.12大地震发生后，中央政府采取果断迅速救灾行动，温总理在地震发生后两小时赶赴地震重灾区为中国政府赢得了民心，也赢得了全世界尊重。在重大灾难面前一个国家政府领袖的一举一动关系到国家信心和决心，假如温总理晚一天到达灾区，此次抗震救灾的推进速度就不可能如此迅速。因为过去三十年，中国各地政府和企业基本上陶醉在金碧辉煌和高速发展的经济大好形势中，根本没有遇见过如此重大地震灾害。如何应对5.12大地震不仅缺乏救灾经验，更缺乏救灾智慧灵魂。中央政府领导迅速赶到救灾第一线，对于鼓舞抗震救灾队伍士气起到重要作用。

4.2.2 全国人民大团结

三十年来中国第一次全国上下民众爱心大发现、大放送、大团结。今天由于信息技术普及，5.12大地震爆发当天下午开始，全国上下就涌现出向地震灾区捐献爱心行动，并且随着地震灾情报道不断深入，全国人民献爱心运动不断扩大；更加难能可贵的是5月12日和13日在地动山摇时刻，就有一批爱心志愿者从全国各地自费奔赴灾区参加抗震救灾。

4.2.3 人民英雄救灾救难

中国人民子弟兵和全国各地医疗、消防、电力、修路等专业队伍不顾生命危险勇敢冲入地震不断的灾区，谱写了一曲新时代人民英雄救灾救难的战歌。

4.2.4 媒体积极推动

在中央几大媒体特别是中央电视台和中央人民广播电台率先示范下，全国各地媒体破天荒第一次推出了24小时不间断现场报道地震灾区抗震救灾即时新闻，对推动全国民众爱心大放送大动员、对推动各地政府和专业队伍救灾热情起到了积极作用。

4.3 汶川防灾减灾政策执行中存在的问题及原因

4.3.1 缺乏农村社区综合减灾规划

农村社区减灾还处于探索阶段，发达地区的经验总结推广不够，灾害频发区对防灾减灾重视也不够。在调研的几个村中，没有一个村制定本社区的综合减灾规划。综合减灾规划概念的缺失，导致农村社区减灾资源和工作得不到有效整合。

4.3.2 缺乏有效的减灾领导机构

农村地区减灾工作基本依托村党支部和村委会来组织落实。根据村级干部的访谈情况来看，村级组织的特点是：首先工作多。由于“上面千条线，下面一根针”，各项工作都靠村党支部和村委会来落实，加上灾后重建任务繁重，村干部基本处于疲于应付的状态。其次收入少。一些贫困地区村委会主任一年的工资仅1600元，不如外出打工有吸引力，因此他们的工作缺乏积极性。再次组织弱化。由于大量的劳务输出，年轻人大多外出打工，一些村党支部和村委会建设在近年呈现弱化趋势，难以有效地承担起减灾的领导和组织协调工作。

4.3.3 缺乏统一的应急队伍

汶川县很多村都成立了志愿应急组织。例如光明村的村民们发现，汶川地震后村里时常发生火灾，于是，村民们志愿组织了一支消防队，每个志愿者有明确的职责分工。其它村也有类似的队伍，青壮年村民自发组成联防队，平时巡逻，维持治安，在灾害发生前后，负责转移、救助等工作。

但是，应急队伍的建设缺乏制度化。各相关涉灾部门，例如治安巡逻、消防等都想在农村社区建立自己的应急队伍，但是人员配备不齐，缺乏资金保障，减灾资源无法优化组合。

4.3.4 灾害信息传递网络不健全

社区灾害信息员就是指从事灾害信息的收集、传递、整理、分析、评估等工作的人员。灾害信息员在灾情预报中至关重要，他们关键时刻能够把灾区最紧急的信息向乡镇政府报告，还能把灾情及时通知村民，赢得反应时间。但是，通过调研，我们发现几个村几乎都没有灾害信息员。

气象、国土、民政、防汛等涉灾部门在农村社区的灾害信息传递网络建设各自为战，没有形成完整统一的包括预警、发布、上报等环节在内的灾害信息传递网络。

4.3.5 缺乏适宜的技术手段

虽然一些村制定了减灾规划或应急预案，但是，主要是行政性、职责性的预案，缺乏基本的防灾减灾技术支撑。例如，虽然一些行业部门发布了专项危险信息，如国土部门的滑坡泥石流隐患点分布信息等，但是总体上看，缺乏社区危险性评价图，救灾资源分布图、简单实用的防灾减灾、救灾应急工具。从调查访谈的结果看，一些农村社区对于开展应急演练积极性很高，但是对于人员动员、脚本设计、组织实施、发现问题、应急改进等应急演练的基本原则和方法缺乏深入认识。

4.3.6 基础设施薄弱

中国财政投入生产公共产品方面客观存在着重城市轻乡村的制度安排，加之农村自身投入能力低下等原因，导致农村基础设施欠账严重。最明显的就是道路硬化不足、水利设施老化、电力不足、乡村医疗卫生、防疫保育、垃圾处理等公用设施不到位，这些都是农民反映最强烈的问题。基础设施薄弱，公益事业落后，这对于强调自救和互救的社区减灾来说是硬伤。

此外，城市社区有广场、体育场馆、停车场、托儿所、养老院等建筑设施，可用作应急避难场所。但是，贫困地区的农村社区缺乏相应的建筑设施，更加增加了减灾工作的难度。

第5章 美、日农村防灾减灾政策借鉴

5.1 美国农村防灾减灾政策

5.1.1 制定减灾规划

美国作为国际上防灾减灾国家的典范，不但制定了全国防灾计划，还制定了农村社区版的“可持续减灾计划”，内容包括：（1）土地利用规划：例如，对于农村所在位置的潜在自然灾害（如山崩、洪水、泥石流）和科技灾害状况的了解；居民房屋建筑用地选址的安全性检查等。（2）建筑物的管理与监督：各村成员都有要求地方政府确实执行对建筑物的管理并进行监督检验的权力。（3）示警系统设置：包括灾害预警、示警以及在电讯中断后的紧急通报系统。（4）紧急救助及医疗系统：各村都备有重组的紧急救助设备及人力动员计划。（5）危机管理指挥系统：以村为单位，下至地方的横向联系，上至中央危机管理机构之间都应被赋予不同程度的危机管理指挥动员职责，并伴有经常性的演练。

从美国的减灾规划中，我们可以总结出自己的减灾规划。就是建立社区的三层减灾规划：国家宏观层次、省市中观层次、县级微观层次。首先应从国家的层次上制定社区宏观防灾规划；其次省市级政府在国家规划的总体指导下，建立适合本区域的社区中观防灾规划；最后在各个社区的微观层次上，各县应结合自身的实际情况制定出可操作性较强的微观防灾规划，并及时根据外部环境的变化和需要做出修订。但是我国还未考虑过社区防灾规划，在这一点上，美国社区防灾计划的做法很值得我们借鉴。

5.1.2 制定应急反应计划

2003年1月，美国联邦紧急事务管理局发布了的《联邦反应计划》（修订版）中专门提到了农村社区联系的内容。主要包括（1）部门职责：专门联系部门负责派送政府官员到灾区收集并发布灾害反应和恢复行动的信息，并负责与其他反应计划联系，进而收集并传送与联邦援助能力有关的信息。（2）组织保障：农村社区联系部门是应急反应小组的组成部分，它的协调官直接向联邦协调官汇报工作。（3）负责机构：美国的防灾减灾的负责机构是国土安全部。司法部的社会联系服务处和国家服务公司作为它的支援机构。（4）实施原则：

对于实际或预期发生的紧急事件，FEMA 的地方官员应该做的准备工作包括：首先与受灾州联系，并收集有关灾区信息，向受灾现场或附近调派社区联系部门的工作人员。此外，为了与其他工作人员协调合作，社区联系协调官和州政府官员应在开始实施救灾工作时，应遵循特殊灾害指导原则和目标制定社区联系计划。

5.1.3 组织应急反应队伍

美国还以普通市民为主要成员，组成了社区应急反应小组（CERT）。布什总统强调要以社区为基础，发挥市民的主动性，通过一系列的公共教育、培训和志愿者服务等内容，达到上要保卫国家安全，下要做好社区和家庭的灾害准备工作的目的。

CERT 的概念是由洛杉矶市消防局在 1985 年提出，此后并加以完善的。目前，CERT 组织的影响范围已经从社区扩大到了企业和学校。如华盛顿州的 Marysville 中学成立了中学生应急反应小组，通过它学习相关的急救知识、地震灾害和应急反应对策等。此外，小组成员们还帮助其他学生和教职员工完成火灾和地震的模拟训练。

可见，美国非常重视普通市民的防灾就在的培训工作，每年拨出几千万美元用于培训市民，以便他们在紧急事件面前更好地做出反应。

5.1.4 关注人们的灾后心理恢复

往往，人们在重压之下可能会变得暴躁、疲倦、极度亢奋、愤怒、孤僻。儿童和老人的灾后心理尤其脆弱，甚至不堪一击。故而，危机咨询服务，是灾后心理重建工作中非常重要的一环。及时有效的对这些人群进行心理辅导，可以缓解焦虑、抑郁的症状和绝望、无助的心态。帮助幸存者最大限度的掌握并应用积极应对的技能，避免采用消极有害的应付方式，比如酗酒、滥用药物等。对于我国来说，灾害善后的重点内容应该包括：扩充灾害心理辅导的专业人员队伍、加大危机咨询服务经费的财政投入、强化政府和精神卫生专业人员对灾后心理干预重要性的认识等工作。

5.2 日本农村的防灾减灾政策

日本和中国都是地震活动较频繁的国家，同时日本也是目前世界地震立法

较为系统和健全的国家。《灾害救助法》作为日本的第一部防震减灾法律，时间可追溯到1947年。截至到目前为止，日本国家级防震减灾法律达到近20部。特别是1995年阪神大地震后，日本在防震减灾体系和法律制度方面的发展更为迅速。

5.2.1 较完备的防震减灾体系与制度

尽管日本最近发生的九级大地震和海啸，体现了日本的防灾减灾的经验和不足。但是，毋庸置疑的一点就是日本确实是法律体系较健全的国家，大到都、道、府、县，小到市、村，都设有自己的立法机构。仔细查看日本的防震减灾法律、最明显的感觉就是每一条重要的法律条款后，都具有财政保障的相应条款，这点在我国的防震减灾法律中是不常见的。这种做法从根本上保障了法律的有效实施。

5.2.2 综合防灾体系与单独防灾法律相得益彰

首先日本的防灾体系及防灾法律，我国有着很大的不同。日本的防灾体系是将不同灾种的灾害放在一起管理的。在不同的地区，管理的部门也不太一样。比如：京都市消防局不仅管理消防事务，同时也管理防震事务，二川崎市建设局除了管理地震事务、消防事务外，还负责地质、海啸等灾害事务的管理，而有的地方是放在市政厅灾害对策本部的。在这些管理部门下面都设有“防灾中心”，具体负责各种灾害的技术业务。公用的大型建筑设施都设有防灾中心，如京都火车站、川崎木根津海底隧道等设施中，都设有防灾中心技术系统，这些先进程度是我们国家远远比不上的。

日本的这种防灾工作体系，精减了管理部门和人员，节约了经费与设备，大大地提高了工作效率。

其次日本的防灾法律是相对独立的，包括国家及地方法律，在这一点与我国情况基本相同。如日本国家的《地震防灾对策特别措施法》、《台风常袭地带灾害放除的措施法》、《活动火山对策特别措施法》等等，各地方的防灾法律也基本如此。综合防灾管理部门根据不同灾害，恰如其分地适用不同的法律。

我国有些地方也曾经制定了包含了各种不同类型的自然灾害型地方性法规，但是结果并不像他们想象的那样。而法律体系的要求，就是要做到法律门

类齐全，以便用来编织成一张“疏而不漏”的法网，从而保证社会生活的众多领域、方方面面都有法可依。如果将几种不同类型的灾害都合为一部法规，那样将会造成众多的混乱。比如调整范围的不一致，罚则的不一致，权利与义务不一致，执法者与执法对象不一致等众多的内部不协调性，势必会大大地影响到法律、法规的质量，进而造成实施上的困难。

5.3 美日防灾减灾政策及执行对我国的启示

综上所述，美日在防灾减灾方面的许多政策和做法都是值得我们借鉴的，如何切实有效减小灾害程度，借鉴发达国家经验至少应做好如下几点：

5.3.1 切实提高建筑物的抗震性能

这是最重要的。从日本、美国等发达国家的成功经验及我国的基本国情，防震减灾工作的重点是建筑的抗震性能，也就是说，把房子建的抗震性能好了，损失少了，问题基本就解决了。

汶川地震震害调查情况可以发现，建筑本身的形式对建筑抗震性能影响很大，尤其是建筑平、立面的规则性更为重要。规则性不好的建筑抗震性能一般不好。由于地震作用非常难于分析清楚，地震波复杂多变，每一次地震波都不同，目前还只能通过概念与基本原理分析，计算地震作用对建筑结构内力的影响。对于形式不规则，特别复杂的建筑物，地震作用引起的建筑结构内力变化，分析起来非常困难，难于得到非常准确的结果。因此，必须控制建筑物形式，加强建筑物的规则性审查，对一些先天抗震性能不好的建筑要从公共安全角度出发，采取强有力的限制措施，保证建筑物的安全，保证人民生命财产安全。

5.3.2 平时做好防震减灾知识的普及与演习训练工作

地震发生往往是突然、没有任何明确预兆的，很多所谓震前先兆也是在震后的“恍然大悟”。多数人在重大灾害发生时惊慌失措，只有平时积累足够多的应急避难知识，加强避难逃生训练，在灾害发生时才可以做到有序而不慌乱，将损失降到最小。

5.3.3 加强防震减灾设施的规划与建设

设立必要的避难场所，在地震等灾害发生后，灾民有良好的避难环境，对减少损失也很重要。

5.3.4 准确及时地做出地震灾害评估

这是地震发生后启动应急反应的关键环节。应加大研究力度,综合地震工程学、结构工程学、社会学、经济学、行为科学等交叉学科的研究成果,制定切实有效的灾害应急预案系统,提高灾害救助水平。

5.3.5 建立和完善防灾减灾方面的法律法规

美国和日本在这方面的法律都非常完备。但是最重要的就是法律、法规的制定一定要具有科学性、完整性和可操作性。

5.3.6 开展广泛深入的国际合作

借鉴发达国家抗震减灾的成功经验可以快速提高我国抗震减灾水准。同时加强国际合作,借助发达国家在某些方面的资源与经验,是提高救灾效率的有效途径。

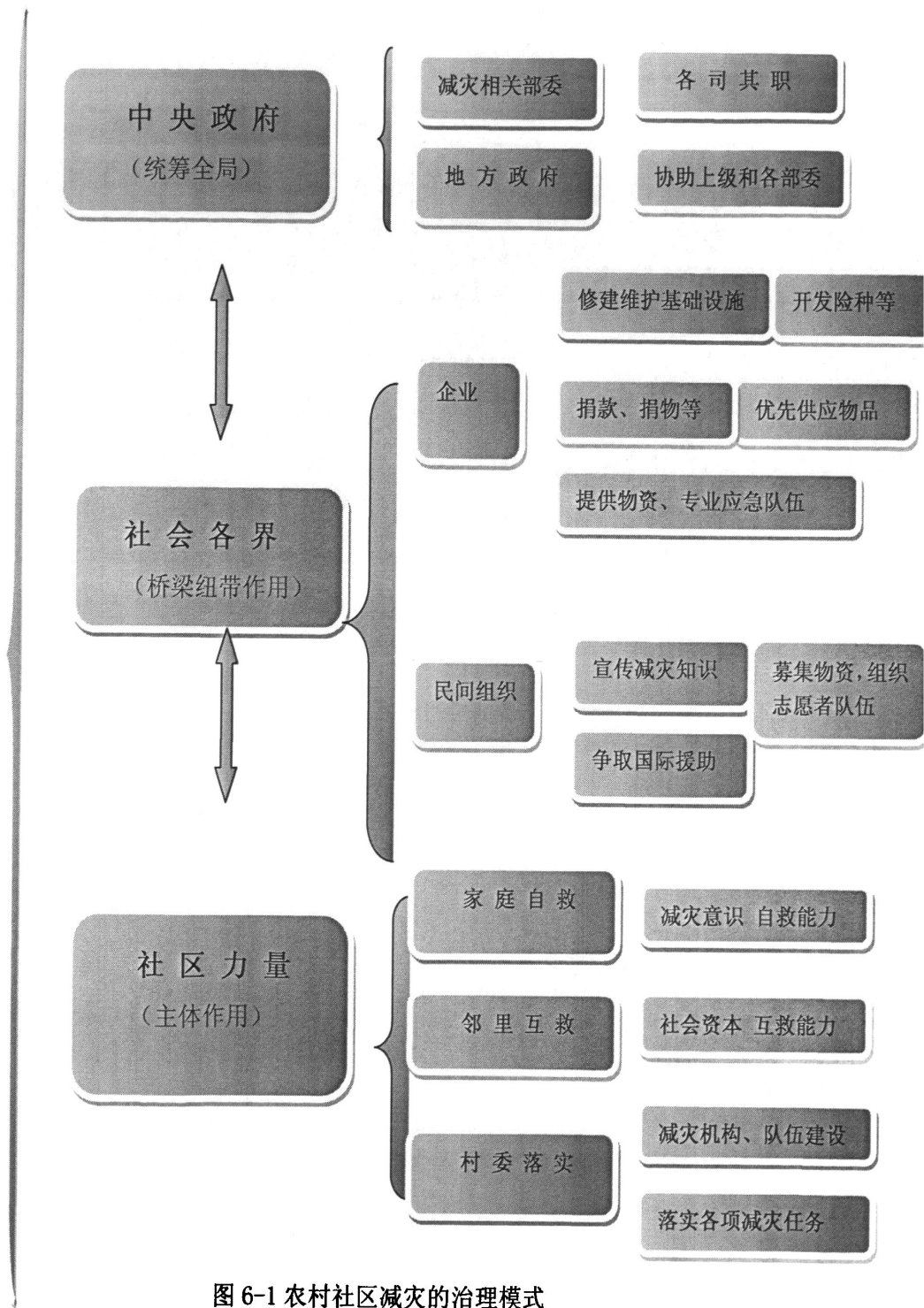
第6章 提升当前我国农村防灾减灾能力的政策建议

防灾减灾政策是一项公共政策，是为了解决抗灾减灾过程中，调整受灾地区和社会利益关系，根据这一特定的目标制定的规范和指南。随着社会的进步和构建和谐社会的内在要求，现阶段防灾减灾公共政策的制定，将被要求更加社会化和公共问题化，防灾减灾政策的优化和完善就是要对灾害成因及控制的研发、灾害的管理政策、防灾减灾实施法规制度保证以及政府机构和非政府机构灾害管理人员的继续教育、社会资源利用进行整合，以适应未来我国自然灾害和人工灾害的发生和处理需要。为此，国家应对现有的防灾减灾政策进行优化、整合、完善，建立完整的防灾、减灾政策体系。

在调研的基础上，我认为在具体的操作层面上，可以从体制、机制两个维度推进当前农村地区的减灾工作。

6.1 完善农村地区的减灾体制

所谓体制是指国家机关，企事业单位的机构设置、隶属关系和权利划分等方面的具体体系和组织制度的总称。在农村地区减灾体制上，我们提出“家庭自救、邻里互救、社会参与、社区组织”的治理模式。这一治理模式的特点就在于调动起农村社区中一切可以调动的人力、物力因素，切实推进农村地区的防灾减灾工作。各个减灾主体间的关系及各自的职责可以简单表示如图一。



6.1.1 家庭自救

上面我们提到社区力量，那么什么是社区。社区就是指一固定的地理区域范围内的社会团体，其成员有着共同的兴趣，彼此认识且互相来往，行使社会

功能，创造社会规范，形成特有的价值体系和社会福利事业。社区居民不但是灾害的直接受体，同时也是抗击灾害的主体。灾害发生时，最早发现事件、最早接近事件现场、最早实施救助行为的是社区的居民。训练有素、具有较高灾害应对素质的个人和家庭是防灾、减灾、救灾的重要主体之一。中国农村基础设施薄弱，山区一些村落没有通往外界的公路，滑坡、泥石流、地震等灾害一旦发生，受灾人本人自救，或者家人、亲戚、邻居互救发挥的作用更加重要。

农村社区家庭防灾计划要充分利用家庭中现有的人力、物力资源，因地制宜、因陋就简、量力而行、一物多用。具体内容如表 1：

表 6-1 家庭减灾职能及具体内容

减灾职能	具体内容
学习防灾减灾知识	提高减灾意识和自救技能
制定家庭防灾计划	在准备、检查、完善各个阶段不断细化家庭防灾计划，提高其实用性。
合理建造房屋	合理选择房屋建造地址，完善房屋构造，严格执行国家房屋抗震标准，保证房屋质量。
购买家庭保险	了解保险知识，提高保险意识，为家庭购买合适的灾害险种，消除潜在危险。

6.1.2 邻里互救

邻里互救的主体是亲戚邻里。中国自古以来就十分注重民间自救。在清代，人们就意识到仅靠政府不能完全解决灾民问题，因此鼓励和倡导民间互救。在当时，每遇灾荒，灾民往往依靠宗族力量和社团互济，以及邻里互助，彼此帮扶共度难关。在减灾模式中，我们认为也应该充分发挥社会资本的作用。需要说明的是我们强调的邻里互助是一种广义的“邻里”，不只局限于相邻的住户。也就是说，我们所指的邻里互助应该是包括宗族赈济在内的互助互救。狭义的“邻里互助”强调的是相邻住户间的互助互救，而事实上家族内部间的互援互济一直都是民间自救的主要形式，并且在这种形式下，多年以来形成了一种良好的社会风气。在某种程度上，今天我们的“一方有难八方支援”正是这种互救互援的新时代体现。

中国以宗法立国，家族观念根深蒂固。在近代以前，宗族本位是地方基层社会得以稳固的基础。以宗族为本位，培养了家族内部的成员的同甘共苦精神，特别是在患难之际，十分注重互助互济，依靠小团体的力量来共渡难关。今天的社会，宗族不如古代发达，但是这种方式和精神还是很值得我们借鉴的。

社区的本义就强调邻里间的守望相助，而且农村社区是一个更加典型的“熟人社会”。这种熟人社会中地缘关系往往与血缘关系相重合。农村社区良好的社会资本既有利于防灾减灾工作，也有利于提高村民自治水平。

下面我们主要探讨一下邻里互救的具体内容如表 2。

表 6-2 不同减灾阶段的不同内容

减灾阶段	内容
灾前准备	熟知彼此联系方式，及时传播已知信息； 熟悉亲戚邻居家庭成员的具体情况； 商定“暗号”，明确标志物、简略语、肢体语言的隐含意义； 共同商定紧急疏散路线和避难场所； 定期联合模拟演练，总结经验教训，完善防灾计划； 平时聊天经常谈论防灾常识、自救技能、减灾措施。
灾时应对	充分发挥地理和信息优势，及时、快速的将灾情信息传播给邻居亲戚； 结对帮扶、转移； 利用平时掌握的技巧技能和商定的暗号组织救援工作； 如果同时被困应互相鼓励，分享应急物资储备，等待救援
灾后恢复	结成互助小组，共同建设家园，在节省重建成本的同时增进感情； 及时的沟通倾诉，排除心理障碍，培养乐观心态； 经济上相互扶持，共渡难关。

6.1.3 社会参与

社会力量也是社区减灾的重要参与主体。一方面，社区可与驻区单位负责人签订共建责任书，共同承担社区的防灾减灾责任。另一方面，社会力量可以对社区减灾提供各种形式的帮助。

6.1.3.1 企业参与

在慈善事业发展成熟的欧美国家，流传这样一个等式：“企业家=慈善家”。自改革开放以来，中国市场机制不断完善，企业的实力越来越强，同时各界要求企业承担社会责任的呼声也越来越高。参与减灾工程既可为企业赢得知名度、美誉度，从长远来看，也能够为企业争取到更大的发展空间。国内外各类企业可以提供巨额资金、先进技术和设备用于农村社区的扶贫、防灾、减灾等项目。

根据产权性质的不同，可以将在农村社区减灾工作中发挥作用的企业分为本地大型国有企业、其他企业和跨国公司，不同类型企业在减灾中发挥的作用也不同。此外，由于保险公司在减灾工作中的特殊性，将其单列出来进行分析。各种企业的减灾职能如表 3：

表 6-3 农村社区中不同企业的减灾职能

企业类型	减灾职能
本地大型国有企业	提供应急物资储备； 提供专业求援队伍
其他企业和跨国公司	修建或维护基础设施； 捐款捐物； 变更经营方式； 兴建教育机构
保险公司	技术咨询，灾情提供； 成果推广，宣传培训

6.1.3.2 民间组织参与

民间组织也是农村社区减灾工作的主体之一。参与农村社区减灾的民间组织有多种形式，我们更多关注是本土的民间组织，如农村专业合作经济组织、农村社区的行业协会、农村社区服务性民间组织。他们的职能如下：

第一，反映部分弱势群体的要求。如农村社区的一些老年协会、妇女组织，可以在防灾减灾工作中充分反映相关群体的建议和需求，促使这些社会成员参与同他们切身利益相关的决策和资源分配，成为政府和民众之间沟通的桥梁。

第二，宣传减灾救灾知识。一些农村社区服务性民间组织可以采用多种形式宣传减灾知识，这类民间组织包括老年协会、文化站、民间戏曲协会、书法

协会、劳务咨询中心等。它们能将拥有共同兴趣爱好、在某方面具备共同特征的村民集中组织起来，例如将减灾知识编排成戏曲在戏曲协会、文化站等组织中演奏，使村民耳熟能详；将减灾要领用对联形式表达出来，请书法协会的成员写出来张贴在社区中明显的位置；给劳务咨询中心配备减灾手册，请咨询中心的人员给前来咨询劳务事宜的年轻人发放减灾手册，进行简单的减灾知识培训和测试等。

第三，募集物资、资金。在经济发达的东部沿海及南方地区的农村中有相当多的民间行业协会。这类民间组织的组成人员大部分是农村企业家，他们大多拥有自己的企业，经济实力较为雄厚。因此，村委会可以与这些行业协会保持紧密联系，灾时动员协会成员募集必要的物资、资金；有些行业协会修建了会员的聚集场所，在灾时也可以用来作为避难所。

第四，组织专业人才和志愿者队伍。民间组织掌握大量的专业人才，也可以组织志愿者队伍参与社区减灾，有效地弥补社区中专业人才与志愿者队伍的不足。

第五，争取国际援助。由于民间组织的特殊性，他们可以借助与国外非政府组织的交流，争取更多的国际援助。一些经验丰富的国外非政府组织也可以参与到救援工作中，提供先进的技术设备以及最新的防灾减灾理念、技术、资料等。例如在汶川大地震中，全球最大的独立人道医疗救援组织——“无国界医生”——就在地震中受伤人数众多及次生灾害（如疫情）可能发生的情况下发挥了救死扶伤的作用，极大地缓解了地震中医护人员不足的局面。

6.1.4 社区组织参与

村委会（村支部）在社区减灾中负责综合组织协调、落实具体工作。在走访的几个村子中，绝大多数村民都知道村委会主任、村支书的联系方式，在灾害发生时，大多数村民首先想到的是联系村委会干部。

村委会在社区减灾中的职能简单可以总结为八个“一”：

6.1.4.1 设立一个减灾工作领导小组

农村社区真正能发挥作用的是村委会、村支部成员、党员、民兵等有限的人员，因此要以村党支部和村委会为主体建立起村级灾害管理机构，并且要充分发动驻区的企业、学校、社团组织负责人等的积极性。

各村可以自发成立减灾工作领导小组，由村委主任或村支书牵头。由村委主任、村支书、两委干部、社团组织负责人、企业负责人、各村民小组组长等人构建村级灾害应急队伍的核心层次；以民兵、教师、医生等为基本力量，构建应急队伍的中间层次；以村民小组和全体村民为基础，构建灾害应急队伍的基础层次，同时，整合民兵、预备役、义务消防队、义务抢险队等力量，加强专业队伍建设。

减灾工作领导小组主要负责日常防灾减灾工作的安排部署、村级应急预案的修编演练、应急预案启动后的指挥协调与组织实施、减灾基础设施和避险场所建设的规划编制与实施、减灾工作的监督评估等。

在日常减灾工作中，要建立灾害管理责任、监测预警、信息报告和教育培训等制度，并逐级分解、落实平时和灾时的职责。监督评估社区日常的减灾工作，建立快速向上级部门反馈响应的信息系统。

定期召开防灾减灾工作联席会议，与社区内的企业、学校、社团负责人商讨实施减灾实施细则。会议中各分队汇报各自负责工作中遇到的问题和困难，并提交解决方案及措施，具体解决措施最终由小组成员共同研讨决定。各村的减灾工作领导小组应该直接对乡镇长负责，完成其交派的任务。

6.1.4.2 制定一个救灾工作应急预案

目前只有少数农村社区制定应急预案。但是，在农村社区，各种具体的灾害都有发生的可能，应对灾害是社区生活的有机组成部分。而社区的预案能够提高村民对灾害的回应能力。

农村社区的预案要简单可行，核心的问题是必须明确事前、事发、事中、事后的每个阶段、每个环节、每个岗位由谁来做、何时做、怎么做、有什么资源可利用。每个村主要的易发灾害点、地质灾害的监控点、危旧房的分布、需转移安置的特殊人员、紧急转移的路线、物资储备、避险场所的位置、负责人员的姓名及联系、甚至如何通过电话、短信、敲锣、扩音器等报警都要规定清楚。

根据各村的具体情况做好村级社区应急预案的修编工作后，要提高群众对预案的知晓度。可以组织专业人员到村进行现场示范演练。尤其是要注意教会村民如何利用农村现场易找到材料创造条件进行自救和他救的方式方法。每年

在灾害易发季节到来之前开展规模不等、有针对性的群众应急演练，检验应急预案的实效性，提高群众对预案的掌握程度和知晓度，提高群众掌握自救和救助他人的技能。

6.1.4.3 建设一支减灾抢险工作应急队伍

农村社区应急队伍的建设是落实减灾工作的关键。美国社区一般都会成立应急反应小组（Community Emergency Response Team, 简称 CERT），CERT 是美国一种辅助性的社区救援组织，是关于灾难准备、社区互助、救灾安全，以为大多数人的利益服务为目的的机构，是一种对灾难环境的积极而现实的解决方式。

应急队伍包括灾害巡查队、转移安置队、物资保障队、医疗救助队等，可以由灾害信息员、民兵、治安巡逻员、妇女主任、村医生、各村民小组组长负责各队的具体工作。其机构和职能设置如表 4。

表 6-4 村级防灾减灾机构组成及职能

机构组成和 职能 机构设置	负责人	组成成员	机构职能
减灾工作领导小组	村委主任、 村支书	村委主任、村支 书、各队队长、 各组组长、社团 组织负责人、企 业负责人	编制农村社区减灾应急预案； 通过广播、鸣锣、放炮、悬挂 标志物等方式进行灾害预警； 协调各小组的工作； 启动一级响应时，向乡镇政府 报告灾情，请求上级和邻村支 援； 平时减灾的监督评估； 兴建减灾基础设施，设置避难 场所，制定安全转移责任表， 明确每家每户的转移地点。
宣传教育队	文书	文书、教师、各 组长指派的村民 成员	指导村民制定家庭防灾计划； 宣传减灾知识； 相关灾害保险险种的介绍。

灾害巡查队	灾害信息员	灾害信息员、各组长指派的村民成员	建立灾害信息联络网；在隐患点检测险情，定时排查；发生灾情时上报灾情；在危险区附近设置警戒线和路障等。
转移安置队	民兵队长	民兵、治安巡逻队、各组长指派的村民成员	转移脆弱性人群；指挥村民沿撤离路线快速、有序的转移；组织新志愿者。
物资保障队	会计	会计、文书、各组长指派的村民成员	管理物资储备库，整理、清点、更新应急救助物资，定时检查对讲机、电喇叭等设备；发放应急物资
医疗救助队	妇女主任	医生、妇女主任各组长指派的村民成员	整理、清点、发放卫生用品和医疗药品；对伤员进行简单处理，转送重伤员去医疗单位进行救治
各村民小组	各组组长	各组成员	协助、配合各小队工作

6.1.4.4 建立一个灾情预警预报网络

《救灾条例》草案中规定：村（居）民委员会和有关单位应建立起专职或兼职灾害信息员制度，社区灾情信息员按照“初报要快、续报要细、核报要实”的要求，及时向上级部门报送险情。在预警预报时，要因此制宜，利用一切可能的方法如广播、高音喇叭、手机短信、电话、打锣、放鞭炮、入户通知等。

6.1.4.5 建立一个应急物资储备仓库

根据各个社区抗灾救灾的实际需求、易灾地段人员分布和灾害规律，建立一个应急物资储备仓库。如洪灾易发区可以储备小型发电机、水泵、喷雾器、救生衣、应急灯、手电筒、雨具、麻袋、绳索、毛毯、草席、脸盆等应急救灾物资和必需生活品。

6.1.4.6 编制一本社区资源档案

村委会可以把社区中的各类减灾人才的姓名、技能、资源、通讯方式等编制成册，如哪些人会开卡车、铲土机、小轿车，哪些人会修桥修路，哪些人会医疗救助……哪些村民有卡车，哪些村民有汽车，哪些村民有发电机、水泵……并且与他们沟通协商好，一旦出现灾情，社区可以紧急调动这些减灾人才与物资。

6.1.4.7 设置一个或几个避难场所

依托村委会、本社区的养老院、学校等公共场所，选择或建立一个或几个结构牢固、布点科学、方便转移的应急避难场。每个避难场所设置管理责任人，配备应急灯和必要的物资。甚至可以把村里一些安全坚固的住宅商议认定为紧急避难所。在利用学校、企业的场所以及居民住宅时，可以与其签订合作协议。

6.1.4.8 建立一本脆弱性人群的花名册

把地处危旧房内、地处低洼易受台风山洪灾害侵袭、地势危险易受泥石流影响的村民，以及老弱病残孕等脆弱性人群全部登记在册，并明确“一对一”或者“一对几”的结对帮扶的责任人、转移方式和转移安置点，保证险情出现时能及时有序地做好安全转移工作。因此要建立这样的应急救助领导小组如图二。

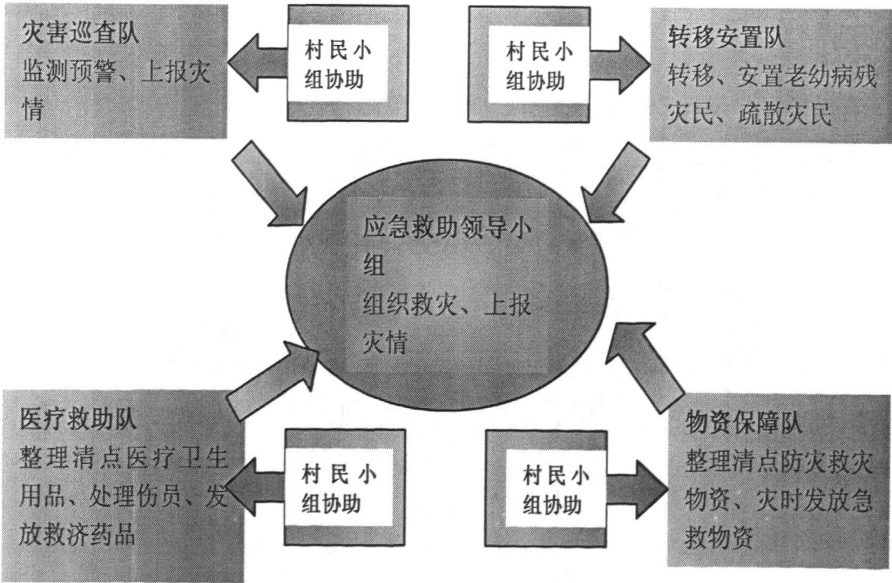


图 6-2 村级应急救助小组的联动机制

6.2 完善农村地区的减灾机制

所谓机制是指有机体的构造、功能和相互关系，泛指一个工作系统的组织或部分之间相互作用的过程和方式。农村社区防灾减灾的运行机制涵盖了灾害来临之前的预防工作，灾害发生之时的救援组织工作以及灾后的恢复重建等工作，具体包括灾前防灾备灾机制、灾时响应机制、灾后重建机制。

6.2.1 完善灾前防灾备灾机制

仅仅在灾害和事故发生后，才采取应急行动，显然不能解决根本问题。面对频发的事故与灾难，“居安思危，思则有备，有备无患”，就要做好教育培训、应急储备、预警监测等工作。

6.2.1.1 建立监测预警机制

农村社区的预警监测机制可按照如下程序运行：

第一，社区内灾害可能性评估。确认社区内可能致灾的地点，研究灾害防范范围，根据本村自然灾害（区）和村民居住分布点制作相关社区地图、救灾路线图，并制定科学有效的灾情通报路线图，在培训演练中优化救灾路线和灾情通报路线。针对社区致灾地点充分利用现有公共资源，查找和防范易致灾的隐患。

第二，设置预警监测点，落实监测责任人。根据对本村自然灾害点（区）的勘测结果设置预警监测点，落实每个监测点的责任人。

第三，配备报警装置。社区要依据自己的能力配备诸如报警器、对讲机、广播等报警装置，要结合传统的报警方式如敲锣鼓、放鞭炮、在高处悬挂标志物等，必须保证有两种设施可供备用，在危险区、危险点应保证有线或无线通讯设备有一种可用。

第四，定时监测，及时预警。灾害巡查队、尤其是灾害信息员要注意短期天气预报，要定时及时对每个监测点进行监测，如果气象异常或地表变形明显时，要及时上报上级部门，并根据技术人员的要求进行报警。监测预警时要注意总结老百姓的生活经验，例如若村子的西方天空出现大片黑云，就说明第二天将有大到暴雨，且持续时间长，就要做足准备防止灾害发生。

第五，灾害高发期时要定期巡查。在灾害高发期如汛期要组织灾害信息员对重点危险区进行定期巡回检查，了解灾害发展的趋势，发生灾害及时上报上

级主管部门。如果发生特殊的自然灾害如泥石流、山体滑坡等，当其冲破警戒线或界桩时，要立即报警，并组织危险区内的群众紧急撤离。

6.2.1.2 建立应急储备机制

主要包括家庭防灾计划的制定、邻里互助计划的制定、应急反应队伍的建立、避难场所的设置以及各种救灾物资的储备。本部分主要关注避难场所的设置与救灾物资储备。

首先是制定物资储备计划，包括家庭和社区的物资储备。

家庭的物资储备可繁可简。村民主要依据社区所在地频发的灾害类型，依据自身的经济情况选择性地准备不同的家庭物资储备，如一些必要的药品、工具、照明用品、卫生用品、水、食品、衣服、被褥、橡胶手套和专业用品。随着季节的变换和个人需求的增加，这些东西还要随时添加和更换。

社区避难所根据本村抗灾救灾的实际需求、易灾地段人员分布和灾害规律，选择性地准备应急救灾物资，如洪灾多发区要准备帐篷、小型发电机、水泵、喷雾器、救生衣、应急灯、手电筒、雨具、麻袋、绳索等还需要备有毛毯、草席、脸盆等生活必需品，而火灾多发区则准备灭火器等。

其次是设置避难所。农村社区的避难所选择应该因此制宜，就地取材。在调研中，当问到“您觉得应该在哪些场所设立灾害避险点”时，大部分村民倾向于在诸如学校、村委会等面积较大的场所建立避难所，而像马口村这样位于山区的村落就更倾向于将避难所建立在村委会，因为村委会所在位置地势比较平缓。

6.2.1.3 完善教育培训机制

农村社区的减灾培训和教育要充分结合农村实际。

第一，防灾减灾教育的重要阵地是学校。教育一个孩子，影响一个家庭，带动整个社会。儿童和中小学生对知识有强烈的新鲜感和求知欲，所以在学校里增加有关自然灾害常识教育是普及减灾知识的有效途径。要充分利用农村中小学校这个阵地，从学生抓起，采取多种形式加强防灾减灾教育，让他们学习后回家当“小老师”对家长进行培训。

学校的减灾教育要使学生了解当地经常出现的自然灾害的特点、发生规律和防、避、抗、救的基本知识，并向周围农村辐射。

第二，在社区普及防灾减灾知识。加强农村减灾教育，普及减灾知识是提高农民防灾能力的基本手段。

6.2.2 完善灾时响应机制

6.2.2.1 灾情预警会商和信息共享机制

每个农村社区应该确定一名灾情信息员，负责对灾情等重要信息做到上通下达，及时完善预警预报系统，确保信息覆盖到村，传递到户到人。如果村民居住分散，可以划定区域，确定各区域的联络人。如下图：

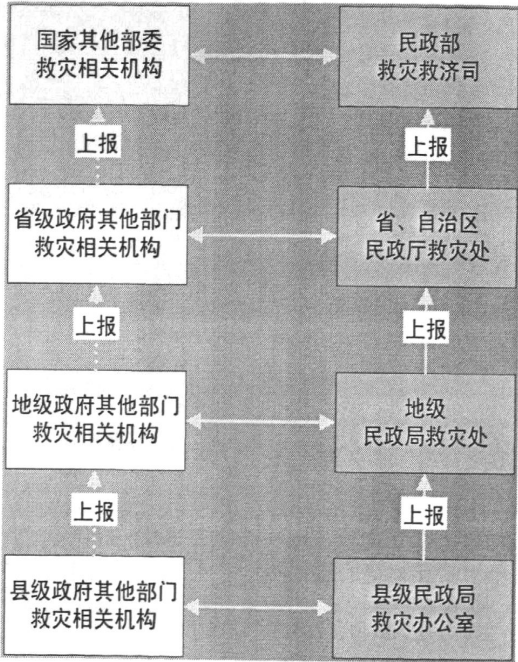


图 6-3 灾害信息报送体系

6.2.2.2 完善应急响应机制

灾情发生后，在外援队伍到来之前，家庭、邻里、社区应当自动组织起来，积极开展自救、互救。比如说，地震就特别强调“黄金 24 小时”（指震后最初的 24 小时）的重要性。邢台地震时，有 20 余万人被埋压在废墟中，个人、家庭、邻里自发地组织起来扒救灾民，这一过程经历了从自发到自觉、个人盲目扒救到有组织集体扒救的过程，通过人人、户户、村村、县县的自救与互救，震后最初的 3 小时内，被埋压的灾民几乎全部脱险。

6.2.2.3 完善救灾联动协调机制

农村社区减灾中，村委会与村支部应该担当起社区里的综合协调的职能。就农村社区而言，横向有企业、民间组织、志愿者等社会参与力量等；纵向是上级乡镇政府和相关职能部门如民政、水利、消防等部门，当出现灾害时，村（社区）在组织自救的同时，要将统一的情况，上报镇政府，经镇（区）政府统一后，按不同职能条线向上汇报。各职能部门对灾种的预防、救援和灾后处理按自身的条件进行处置。

6.2.3 完善灾后重建机制

灾后重建是一项长期、复杂的工程，它不仅意味着要在一片废墟上进行住房等生产生活设施的重建，还需要进行心灵重建、家庭重建、社区重建等各种类型的社会重建。重建工作实际上包括两个阶段：第一个阶段是恢复，第二个阶段才是真正意义上的重建。结合国内外的重建经验，可以把恢复重建的过程及各阶段的任务用表5来表示：

表 6-5 灾后重建阶段及主要任务

	应急安置期 (灾后约一个月内)	过渡安置期 (灾后一个月到半年)	永久安置期 (灾后半年到三年)
基本目标	受灾群众生命健康维护，生活秩序基本恢复	安置受灾群众，恢复生产、服务等基本功能	受灾群众安居乐业，社会生产、建设、服务功能得以重塑，社会经济可持续发展
主要任务	救援、健康维护、临时安置、防疫、防次生灾害、生产自救		生态环境重建、生活重建、服务重建、生产重建（恢复）、文化重建
安置模式	以就近“异地”安置为主	主要以“回迁安置”为主	根据规划，“就近、就地集中”和“异地分散”安置

关注问题	生命救援、健康维护、移民安置、基层组织恢复、防疫、防次生灾害、心理安抚、生产自救、生命线通达	灾情（环境、风险）评估、恢复重建规划编制，生产恢复、教育恢复、三孤救助，以及治安、防疫、防灾、恢复服务和基础设施功能	资金筹措、管理执法、工程建设与监理、受灾群众就业、三孤安置
------	--	--	-------------------------------

按照各个阶段的任务和要求，考虑到灾后重建的一些重要工作，如住房重建、产业重建、科教重建等，灾后的重建有以下几项重要的机制：安置机制、科学灵活的规划机制、市场驱动机制、心理救助与文化抚慰机制。这几种机制中，安置机制侧重于通过制度化的安置办法，使灾民迅速从灾难中走出来，从而进入重建阶段；科学灵活的规划，不仅对灾区域镇和乡村的重建起到决定性的作用，也会对相关地区将来的可持续发展具有决定性作用。它起到的是一个统筹全局，兼顾未来的作用；市场机制从资金等方面解决重建的外部的一些实际困难；心理救助机制则侧重从身心上来解决重建的内部困难。当然，这种内外划分不一定科学，但是也能反映重建的复杂性所在，毕竟对于灾民来讲，这些内外部的困难是相互影响的。有良好的市场机制来解决重建的资金困难，必然对于灾民的心理能起到良好的稳定作用；而良好健康的灾民心理又能够帮助他们进行实际的各项重建工作。

6.2.3.1 灾民安置机制

- 对灾民进行安置，重点是保证其能快速稳定下来，尽快恢复生活。
- 首先设置临时安置点。为了不打破原来社区中亲属联系，修建临时安置点需要遵循一定的原则，具体而言，这些原则主要有：
- （1）以“居住地”为第一安置系统。同村、同乡、同县的人安置在一起，不能分散安置。不能受其他系统（如工作单位系统）安置。
 - （2）大人跟着孩子走。如果大人和孩子原来住在不同的地方，孩子要跟着原来的学校、幼儿园走，大人应跟着孩子走。教师和教师家属跟着学校走。
 - （3）尽量复制原居住地的地理位置关系。如A乡原来在B乡的北部，则A乡的移民安置点放在B乡移民安置点的北部。在安置点内部，同样尽量复制各个家庭的地理位置关系。如张三家原来在李四家北部，则张三家的帐篷应该安置在李四家北部。

(4) 安置点内部视觉坐标系统。每个安置点必须有一个明显的地标, 保证在安置点的各处都能看到(如高高的旗杆, 建在中央或者高出的橘红色帐篷)。因为安置点的所有帐篷都一样, 又是在陌生地, 人极易失去方向感, 极大地增加焦虑。所有的帐篷必须编号, 如果条件允许, 每个安置点的帐篷按照颜色划分为几个区域, 想尽一切办法增加灾民在视觉上的方向感。

(5) 每个安置点集中管理, 不搞多头管理。

(6) 给每个安置点配备必要的管理设备。通信设备、发电设备、电脑、有线广播设备等。必要时请志愿者给予设备使用技术上的帮助。重中之重是建立信息管理系统。大规模紧急移民搬迁中的混乱与人员失踪不可避免, 所以必须建立信息管理系统, 尽快投入使用以期在短期内降低混乱程度。

(7) 此外, 在安置的时候要做到规划设计, 避免拥挤, 帐篷与帐篷之间至少保持2米的距离, 这样做不仅有利于防止传染病的流行, 还可以为民众提供一定的生活便利。

其次建立临时公共设施。临时公共设施包括道路、防火空地、供水与卫生设施、健康设施、营养设施、物资分配处与物资储存设施、管理中心、接待处、学校、公共集会处以及临时交易市场等。

总之, 灾民安置要坚持“因地制宜、适度集中、规范管理、逐步分流”的安置管理思想。

6.2.3.2 重建的规划机制

对灾民进行良好的安置, 使其恢复生活后, 接下来就进入真正意义的重建。重建需要精心规划而不能操之过急。它是一个复杂的工程, 所以灾后重建一定要规划先行, 强调要精心编制灾区重建总体规划和各类专项规划, 体现重建工作的科学理性。通过科学合理的规划, 使灾后的农村社区获得长足的发展。

就农村社区而言, 灾后的重建主要有这么几个方面:

第一是家园重建。灾后重建首先要让灾民有房住, 接下来还得让灾民建设拥有自己的永久性住房。安安居才能乐业, 家园重建是灾后重建首先任务。

第二是生产重建。大灾过后, 农民赖以生存的土地、庄稼等总是会受到不同程度的损伤, 在规划时, 一定要保证村民的生产能够得到重建。

第三是设施重建。包括三类设施的重建, 一类是生产与流通等经济活动中

的经济设施重建；一类是社会活动等非经济行为，如医疗卫生、文化体育、教育等公共服务设施重建；一类是为以上两种活动提供服务的基础设施重建。

第四是生态重建。每一次灾害都会对社区的生态环境造成巨大破坏，生态环境也要恢复和重建，以使其能为当地更好更快的发展，为当地的可持续发展奠定基础，这个任务也很艰巨。

第五是精神重建。包括灾民的心理重建，灾区的社会稳定和社会结构重组问题，特别是要利用抗灾救灾形成的一些新的值得赞赏和弘扬的精神，把它建设成一种新的文明，这是更为深层次的重建。

因此，农村社区灾后重建规划，要围绕以上几个方面进行。

6.2.3.3 重建的市场驱动机制

重建工作任务重，内容复杂、持续时间长，在这种情况下，把政府主导与市场机制结合起来，充分调动各方面的积极性，运用市场驱动机制，调动各方企业的积极性参与整个灾后重建工作。在政府投入和社会援助的基础上，充分利用市场机制促进灾后重建，进而由此来逐步提高农村社区的建设和发展水平。

灾后恢复重建千头万绪，项目众多，需要政府主导，但对于恢复重建中的一些具体项目，如经营性、商业性项目，也不能忽视市场机制这只“无形的手”。市场机制支持灾后恢复重建既是支持解决灾区人民群众生产生活的需要，也是灾区经济社会发展的需要，同时也是拉动经济增长的重要方面。相关机构要通过加强与政府相关部门的政策协调，积极推动灾后金融政策、财政政策的相互衔接，促进合理的灾后重建筹资格局的形成。

总之，灾后重建涉及面广，需要采取有针对性、灵活的政策，以期建立一个长效的灾后重建扶持机制。而且，灾后重建在实际上是新一轮的灾前备灾工作，所以，更需要进行科学合理的规划，突出重点。总结起来，可以概述为：灾后重建政府投入、社会援助是基础，受灾群众生命、生活保障和生活、生产秩序恢复是核心，受灾群众心理安抚和生产自救是关键，科学规划、高效管理是支撑，社会稳定、依法重建是保障。

结 语

我第一次感受到自然灾害是和自己如此逼近，那是在 2003 年发生的 SARS 危机，还有最近的一次就是 2008 年的汶川大地震。它们本身的危害可能没有真正侵入到我身上，可是当它们发生时，我却真正有了撕心裂肺的感觉。原来大自然并不完全属于人类，而人类在大自然面前是如此的渺小和不堪一击。尤其当我了解到，在灾害发生时，全国上下人们面对自然灾害时无助、恐慌以及政府在减灾抗灾方面暴露出来的问题时，我深深的感受到了防灾减灾尤其是农村的防灾减灾的重要性和迫切性。由此萌发了将提升当前我国农村防灾减灾能力作为自己毕业论文的想法。

笔者首先在文中对中外关于防灾减灾的相关政策及研究做了一个简单的梳理；其次阐述了自然灾害的内涵、种类以及防灾减灾的概念和相关理论知识；再次论述了我国农村防灾减灾的现状，主要从我国防灾减灾的现行政策特别是建设部门的防灾减灾政策和这些政策本身以及运行中还存在的问题进行论述的；紧着以惊心动魄的汶川地震为例对我国现行的农村防灾减灾政策进行分析；然后比较了世界上防灾减灾的典范国家美国和日本的防灾减灾政策，以此找出我国在这方面的缺陷和不足；最后从体制和机制两个方面比较系统的论述了如何建立和完善当前我国农村防灾减灾体系，进而提升农村防灾减灾的能力。

由于笔者所阅读和收集的资料有限，论文中本课题的研究肯定还存在许多不足，所以对于该课题的研究任务还将任重而道远。

参考文献

专著类

- [1] (美)R·O·J 斯蒂尔曼. 公共行政学[M]. 北京:中国社会科学出版社, 1989.
- [2] 丁石孙. 灾害管理与平安社区建设[M]. 北京: 群言出版社, 2007.
- [3] (美)罗伯特·希斯. 危机管理[M]. 北京:中信出版社, 2001.
- [4] (美)诺曼·R·奥古斯丁. 哈佛商业评论精粹译丛—危机管理[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2001.
- [5] 赵成根、尹海涛、顾林生. 国外大城市危机管理模式研究[M]. 北京: 北京大学出版社, 2006 年版, 第 19 页
- [6] (英)亚当·斯密. 国富论[M]. 北京:华夏出版社, 2005.
- [7] 郭寿明. 紧急状态法律制度研究[M]. 北京:中国检察出版社, 2004.
- [8] 国家减灾委员会-科学技术部抗震救灾专家组. 汶川地震社会管理政策研究[M]北京: 科学出版社, 2008 年版, 第 71 页。
- [9] 黄健民、徐之华. 气候变化与自然灾害[M]. 北京:气象出版社, 2005.
- [10] 黄顺康. 公共危机管理与危机法制研究[M]. 北京:中国检查出版社, 2006.
- [11] 李程伟. 公共危机管理:理论与实践探索[M]. 北京:中国政法人学出版社, 2006.
- [12] 李经中. 政府危机管理[M]. 北京:中国城市出版社, 2003.。
- [13] 李图强. 现代公共行政中的公民参与[M]. 经济管理出版社, 2004.
- [14] 刘刚. 危机管理[M]. 中国经济出版社, 2004.
- [15] 刘建明. 天理民心[M]. 北京:今日中国出版社, 1998.
- [16] 陶学荣. 公共行政管理学导论[M.]北京:清华大学出版社, 2005.
- [17] 毛泽东. 新闻工作文选[M]. 北京:新华出版社, 1984.
- [18] 戚道孟. 国际环境法概论[M]. 北京:中国社会科学初版社, 1994.
- [19] 沈伟红. 政府危机管理机制研究[M]. 石家庄:河北人民出版社, 2006.
- [20] 王茂涛. 政府危机管理[M]. 合肥:合肥大学出版社, 2005.
- [21] 吴宜纂. 危机传播—公共关系与语义观点的理论与实证[M]. 台北:五南图书出版公司, 2002.

- [22]许文惠,张成福.危机状态下的政府管理[M].中国人民大学出版社,1998.
- [23]徐伟新.国家与政府的危机管理[M].江西人民出版社,2003.
- [24]薛澜、张强、钟开斌.危机管理—转型期中国面临的挑战[M].北京:清华大学出版社,2003.
- [25]阎梁、翟昆.社会危机处理的理论与实践[M].北京:中共中央党校出版社,2003.
- [26]尹冬华、刘亚伟.从管理到治理—中国地方治理现状[M].北京:中国编译出版社,2005.
- [27]颜真、杨吟.物业管理危机处理及案例分析[M].西南财经大学出版社,2002.
- [28]张成福.公共危机管理:全面整合的模式与中国的战略选择[M].中国行政管理,2003.
- [29]张玉波.危机管理智囊[M].机构工业出版社,2003.
- [30]朱延智.企业危机管理[M].中国纺织出版社,2003.
- 期刊类:
- [1]陈国权.论责任政府及其实现过程中的监督作用[J].浙江大学学报(人文社会科学版),2001(3).
- [2]李斌、黎大东.温家宝抵达四川指挥抗震救灾[J].人民日报,2008.
- [3]郭锐.对当前我国政府公共危机管理责任的探析[J].河南大学,2008.
- [4]李林春.公共危机管理中的政府责任研究[J].四川大学,2007.
- [5]李洋.以汉川地震为视角看中国政府的危机管理[J].法制与社会,2008(8).
- [6]李蔬君.当代中国政府责任问题研究[J].中共中央党校,2006.
- [7]周婷、李前.世纪金源:为普通消费者盖房[J].南方周末,2008年10月16日,第一千二百八十八期,第14版.
- [8]李维维.从汉川地震救灾谈政府危机管理能力研究[J].探索前沿,2008(5).
- [9]柳宗伟、景广军.信息技术与我国城市危机管理机制创新[J].中国软科

学, 2004(4).

[10]刘利琳. 从公共危机看政府能力建设[J]. 四川师范大学, 2006.

[11]刘智勇. 创建公共危机管理学的必要性和内容体系的构建[J]. 理论与改革, 2004(5).

[12]马建珍. 浅析政府的危机管理[J]. 长江论坛, 2003(5).

[13]王贵秀. 创建危机学当议[J]. 理论前沿, 1996(10).

[14]苏国平. 论公共危机管理中政府与媒体的沟通[J]. 上海交通大学, 2007.

[15]陶学荣、朱旺力. 当代中国政府危机管理的困境与构建[J]. 江西社会科学, 2005(1).

[16]王茂涛. 近年来国内公共危机管理研究综述[J]. 政治学研究, 2005(4).

[17]杨冠琼. 危机性事件的特征、类别与政府危机管理[J]. 新视野, 2003(6).

[18]吴兴军. 公共危机管理的基本特征与机制构建[J]. 华东经济管理, 2001(3).

[19]薛澜、张强. 直面危机— SARS 险局与中国治理转型[J]. 人民网, 2003(519).

[20]叶贵炎. 城市自然灾害管理中的政府责任研究[J]. 广西民族大学, 2008.

致 谢

经过将近一年的努力，我的毕业论文终于完稿了。同时意味着我的研究生生活要结束了，接下来的是我就要离开我生活了三年的美丽的安大校园。三年前，带着对研究生生活的无限向往，对南方风情的无限憧憬，开始了在安大的求学生活。三年来，享受过成功的喜悦，也品尝过失败的痛苦。研究生生活给予我太多太多，诸多滋味在毕业这一刻浓缩成了“感谢”两个字。

首先感谢我的恩师吴元其教授，吴教授不但治学态度严谨，学术水平高超，而且淡泊名利，对我的一生都将受用匪浅。没有恩师的悉心指导，我不可能顺利完成研究生阶段的学业。值此毕业之际，我谨向我的导师吴元其教授致以最诚挚的谢意，谢谢您，您辛苦了！

感谢王辉、王荣科、段华洽、吴本忠等所有代课老师在学习生活中对我细致入微的关怀和无私奉献的帮助。感谢你们！

感谢我的同门杨玉军、隋思、付金萍、马玉春、贾国盼和朱娜利以及全班同学，是他们给了我无私的帮助和宽容的谅解，成为我终生难以忘怀的朋友。

最后，对于我的父母，我要致以特别的感谢，感谢他们对于我一如既往的信任和支持，感谢他们对我的生活和思想上的理解和关怀。

攻读学位期间发表的学术论文目录

- [1] 杜绝非理性送礼所产生的腐败,《科教导刊》,2010年3月,第84和104页。
- [2] 推进我国事业单位人事制度改革中的全员聘用制,《西部科教论坛》,2010年4月,第56—57页。