



## 汶川大地震应急管理十建议

专题研讨会

2009-06-26 12:09:48

2008年5月15日，清华大学应急管理研究基地就5月12日四川汶川大地震以来的抗震救灾应急管理召开了专题研讨会，开展了阶段性评估。大家一致认为，独特的地理环境，使得中华民族一直处在与各种自然灾害抗争之中，正是这种抗争造就了我们永不屈服的民族精神。我国政府在此次抗震救灾的表现得到了国内外广泛赞誉，在社会动员能力、快速反应能力、信息公开程度、以人为本理念等方面表现出色。与此同时，大家围绕目前的后续抗震救灾、中期的灾后恢复重建和长期的制度、体制建设等问题建言献策。

(一) 建议国务院应急管理专家组应全面启动专家会商机制，召集相关专家就抗震救灾工作及及时展开研讨和阶段性评估，并对随时产生的新问题进行分析，并对抗震救灾中的有关战略策略、方针政策涉及的关键问题及时进行研究和分析，并提出有针对性的政策建议供国务院及有关方面决策参考，从而真正发挥专家组的作用，为抗震救灾做贡献。

(二) 做好后续救灾和善后恢复阶段长期奋战的准备工作，并首先恢复灾区本身的灾害救助体系。由于灾区很多城镇和居民区域都被夷为平地，灾后的恢复重建工程巨大，灾民在临时帐篷中可能要滞留相当长的一段时间，当地气候条件复杂，逐渐进入雨季，后续的灾难救援和恢复重建一定是一个持久战。特别是此次灾害对当地的应急管理系统直接造成了破坏，一些专业应急管理部门，尤其是民政部门的人员伤亡惨重，因此迫切需要首先重视如何在救灾过程中以及灾后重建阶段及时修补应急体系断裂问题，加快该体系自身的恢复重建进程。

(三) 充分发挥已在救灾前线的专业心理救援专家对当地志愿者的培训作用，以便在当地组织起更大规模的心理干预队伍，以满足灾区群众大量的心理抚慰需要。并且可以要求当地相关部门制定工作机制，并组织社会力量建立心理抚慰基金，为灾后长期的心理抚慰工作提供人力与资金保障。具体而言，第一，地震造成许多家庭破碎，对丧失家庭成员的民众，尤其是地震中孤儿、孤残、孤老、丧失孩子的父母的心理抚慰工作需要长期开展下去。第二，正在组织实施救援的专业心理救援队所能覆盖的范围有限、滞留的时间有限，因此，需要及早组织当地的心理救援志愿者队伍，并请这些专家对他们进行快速而有效的专业培训，便于灾后一对一心理抚慰工作的持续开展。第三，要充分利用社会上致力于慈善事业的知名人士与基金组织，争取为灾后的心理抚慰与孤儿收养等工作储备基金。

(四) 充分研究此次地震会对即将到来的2008年奥运会造成的影响，提出应对措施。第一，针对奥运火炬是否继续在四川传递的问题，建议相关部门不要再像前面那样承诺一定继续举行，而应持“根据灾后恢复情况，再决定是否继续进行或是否修改川内传递路线”的态度，以树立中国政府以灾区恢复重建为重和亲民爱民的良好形象。第二，可以考虑与国际奥委会协商是否可以在奥运开幕式上或者其他有关环节中也设置默哀环节。这尽管与奥运欢快的氛围不一致，但是非常符合国际惯例，从而可以让全世界的人们一起悼念这次大灾难中的死难者。第三，应该考虑如何与国际奥委会各成员国和相关体育组织沟通，通报有关信息，表明中国抗震救灾的决心和勇气，展示我国继续办好奥运会的信心，努力取得他们的理解和支持。

(五) 充分研究建立政策性巨灾风险保障机制问题，提高巨灾风险应对能力。年初冰雪灾害造成了1516.5亿元的巨额经济损失，但由于没有巨灾保险体制，目前预计保险公司仅可赔付35.19亿元。此次地震损失的最终评估结果尚未得出，但是财产险一般将海啸、地震等巨灾风险列为除外责任条款，人身险一般不单独涉及地震内容，巨灾风险

的共担机制缺乏，最终影响恢复重建能力。国际上通行的做法是建立政府支持下的巨灾保险制度，在财政、税收方面给与优惠，并通过再保险机制进行更广范围内的风险分摊。鉴于此，第一，按照《突发事件应对法》的要求，尽快建立国家巨灾风险保险体系，提高灾害应对的国家能力。第二，利用政府财政资金作为种子基金，通过财政拨款、发行特定巨灾公债、社会资金、保险费用，建立巨灾保险基金。第三，考虑充分利用国内、国际再保险资源问题。充分利用国内、国际再保险市场机制，将巨灾风险在更大的范围内分散，使国家应对巨灾的基金获得更高层次的保障。

（六）研究应急储备物资的战略规划问题，建立高效的综合性战略储备相关体系。第一，政府要根据各个地方的特点，全面结合自然灾害、经济危机、战争等公共需求，继续建立适应各地需求的应急物资、战略物资储备库，丰富储备品种，为应急救援提供快捷的保障。第二，调动各方力量共同参与国家战略物资储备。通过政府规制、行政合同、财政补贴、税收优惠等措施，形成政府、NGO与相关企业的战略物资储备联盟，保证在巨灾时能够让这些企业及时生产并提供所需的应急物资，以大大降低有关的储备成本、提高全民储备意识。

（七）提高社会捐款使用情况的透明度。第一，增加捐款资金信息透明度。通过民政部、慈善组织等权威渠道对捐款的数量、来源渠道、投向、资金使用情况定期进行公示。第二，完善捐款使用情况的审计与评估机制。通过国家审计署审计、具有公信力的国际审计机构等出具捐款绩效审计报告，保证善款善用。第三，根据以往捐赠中存在的问题，对企业和应承担更多社会责任的名人的捐助践诺情况、到位率进行监督，增强慈善事业的可持续性。第四，反思我国传统的社会捐助方式和渠道，逐渐培育起我国健康的募捐文化和理念。

（八）切实贯彻“以人为本”的执政理念，积极探索改变地震预警信息发布方面的传统观念。现在临震预报很难，但我们可以更加重视发布一定区域的中长期地震预报，以便让社会各方对所在区域未来可能的地震风险及早认知并自发采取相应的准备举措。如果能比较准确地做临震预报，也可以考虑采用类似天气预报的做法，对地震预测信息采用“几率为百分之多少”的方式进行公示，或采取其他婉转的方式告知公众有关的临震风险及自救互救知识。这样既可以大大减少我们防震减灾方面的脆弱性，也可以大大化解我们政府的有关责任风险。

（九）需要加快紧急状态立法的进程。本次灾害后，我们已经是全国动员，全党动员，《人民日报》发表社论文章《紧急行动起来！》，并且有军事力量的大规模介入。但在这种情况下，我们还没有宣布进入紧急状态。虽然我国宪法规定了紧急状态，我们的《突发事件应对法》里面也有专门的规定条款，即当一般的应急预案不能解决问题的时候，可以宣布进入紧急状态。但到目前为止，我们有一种倾向是，把这种紧急状态等同于戒严状态（注：其实两者并不完全相同）。实际上，现在就是一个紧急状态，政府又不去宣布，而是用党和政府号召的方式来代替。这从长远来讲并不规范。像这次大地震，更加规范化的应对则是，国家完全可以宣布某些地区和行业进入紧急状态，以便于规范应用有关的动员权力和对付干扰行为的特别强制措施，以规范有效地抗震救灾和保护人民群众和社会的利益。

（十）立足传统文化，根据现实需要，借鉴国际惯例，建立国家仪式制度，提高民族凝聚力。此次地震灾害凸显我国作为礼仪之邦，在国家仪式制度上的缺位。我国古代有着非常丰富的国家仪式制度，尤其是应对自然灾害方面的典制更是比较完善。当今世界各国也将国家仪式作为激励国民精神的一个重要手段，形成了系统性的现代国家仪式制度。我国应完善包括国家公祭、国葬、大典的举行及其规格；追悼日、庆典日的宣布及其行为规范；国家勋誉的授予、颁布等国家行为在内的各项规定，形成系统的国家仪式制度，以培养国民认同，增强民族凝聚力，提升民族精神。（转载于清华大学《危机管理研究通讯》）

文档附件：

编辑： 文章来源： 转载于清华大学《危机管理研究通讯》

版权所有： 中国社会科学院社会学研究所

E-mail: ios@cass.org.cn

欢迎转载，敬请注明：转载自《中国社会学网》[http://www.sociology.cass.cn]

