

从汶川地震看我国自然灾害救助体系的健全

郭剑平

(河海大学 公共管理学院,江苏 南京 210098)

摘要:以汶川地震为切入口,分析了我国现行自然灾害救助体系存在的问题,从灾害承受和管理能力建设,现行灾害救助体系与现代灾害保障需求,巨灾的风险分担机制等方面分析了问题产生的原因,提出了进一步健全我国自然灾害救助体系的对策,即构筑参与主体多元化的自然灾害救助体系,不断加强灾害承受和管理能力建设以及建立巨灾风险转移机制。

关键词:汶川地震;防灾减灾;自然灾害救助体系

中图分类号:C913.7

文献标识码:A

文章编号:1671-4970(2009)01-0029-03

一、我国自然灾害救助的现状

自然灾害救助俗称“救灾”,指当社会成员遭受自然灾害袭击而造成生活困难时,国家和社会紧急提供援助的一种社会救助^[1]。2008年,全国自然灾害频发,雨雪冰冻灾害、四川大地震、南方雨灾等等,尤其是四川汶川地震,造成四川、甘肃、陕西、重庆、云南、湖北、河南、贵州、山西等省(市)60 560人遇难,352 290人受伤,紧急转移安置438.564万人,累计受灾人数4 550.9241万人。这些灾害的发生使得1~5月份民政事业费中用于救灾的支出高达40.1亿元。截至2008年6月23日中午12点,各级政府共投入抗震救灾资金543.13亿元,其中中央财政投入496.01亿元,地方财政投入47.12亿元。2008年中央财政还安排了700亿元恢复重建资金^[2]。频繁的自然灾害使得我国自然灾害救助工作压力剧增,为此,党中央、国务院已把防灾减灾作为实现国民经济和社会可持续发展总体目标的重要保障。1998年国务院颁布实施《中华人民共和国减灾规划(1998~2010年)》,2005年5月,国务院颁布的《国家自然灾害救助应急预案》,在各地、各部门、各行业的共同努力下,国家防灾减灾能力明显提高,自然灾害救助逐渐走上了政府管理与市场运作相结合的道路,明确了生产自救、群众互助的方式,自然灾害救助事业日趋成熟,管理部门的设置更加科学,社会成员的参与更加广泛,救助水平也逐步提高。自此,我国的自然灾害救助体系基本成形,主要包括:组织指挥系

统,国家灾情会商机制与预警系统,国家自然灾害救助应急预案系统,国家自然灾害救助应急响应系统,救灾物资储备与救灾装备系统,灾害救助的社会动员系统,全国恢复重建工作管理系统,春荒与冬令救助管理系统,国家减灾组织指导系统,救灾与减灾的科技应用推广系统^①。

二、我国自然灾害救助体系存在的问题

我国自然灾害救助发展至今,在取得上述成就的同时,也存在不少问题,主要表现在以下几方面。

1. 政府及民众防灾意识不强,防灾减灾教育欠缺

四川汶川地区属于地震多发带,但当地的房屋建筑设计并没有达到相应的标准,同时对地震相关的知识缺乏系统的认识,而且在地震后才组织编写地震救灾手册,可以看出当地政府的防灾救灾意识比较薄弱。由于灾害及其防御和救助知识在社会上的普及率低,民众对灾害的提前防御意识也比较薄弱,主动有效防灾的行为不多。防灾抗灾知识的欠缺大大限制了政府和民众对灾害的心理承受力和应变力及救灾技能,从而影响到整个灾害防御和救助的效果。灾害现场最好的最有效的救助是自助,但这种救助是和平时的培训,平时的演练,包括预案、法规演练以及装备操练等灾害预防和管理能力建设紧密相关的,而这些恰恰是被我们长期忽略的。

2. 灾害救助缺乏法律依据

对在发生灾难时、灾害救助时以及灾后重建时,政府、公民的义务和受灾群众的权利,灾害救助的程

收稿日期:2008-12-10

作者简介:郭剑平(1975—),女,山西河曲人,讲师,博士研究生,从事社会保障研究。

① 节选自2007年6月,民政部救灾救济司司长王振耀在中国人民大学所作题为“我国自然灾害应急管理基本体制”的讲座。

序缺乏明确的规定。我国在防范自然灾害方面的法律有 1998 年颁布的《中华人民共和国防震减灾法》(以下简称《防震减灾法》)和 2007 年颁布的《中华人民共和国突发事件应对法》(以下简称《突发事件应对法》)。《防震减灾法》出台 10 年来,我国并没有发生较大地震,该法也未得到现实的充分检验,而汶川地震却暴露出了许多问题,比如有关地震灾后过渡性安置、灾后管理、救灾资金和物资的监管等许多内容,都需要在汶川地震后进行充实和完善。《突发事件应对法》中关于灾害预警、救灾和重建制度的建立,也有比较详细的规定,但这是一个一般意义上的法律,对于处理巨灾缺乏法律依据,解决不了地震灾害发生后遇到的大量法律问题。立法上的缺失导致司法的无序和低效,地震局、气象部门、民政部门等各个部门从单一角度认识应对自然灾害,以部门为界划分救助灾情。

3. 救灾应急队伍和专业救援队伍的数量和素质亟待提升

从汶川地区地震救助工作可以看出我国专业紧急救援人员数量有待增加,素质有待提高。国家和相关地区对于专门的灾害救助培训的缺失使得现阶段救援队伍的素质与实际需求存在差距。国家必须建立强大的专业救援队伍,同时还要配备大型的专业救援设备,要有更科学的搜救技术,要提高搜救效率,要加大这方面的研究和投入。

4. 灾害救助资金筹集运作困难,救灾储备不足

尽管这次四川地震引起了国际和社会各界的关注,国家不断增加投入和人员与设施开展救援工作,但由于汶川地区经济不发达,群众财富积累不多,特别是受灾户大多是生活和居住条件较差的困难户,灾民的自救能力极差。民间公益慈善组织发展滞后,开展社会募捐活动也有较大困难。即便是筹集到足够的救灾资金,也会因为没有专门机构去管理监督救灾资金的运作分配而使资金的使用效率降低。目前,我国救灾物资储备品种较为单一,难以应对特大自然灾害救助的需要。在汶川大地震中最缺乏的是基本药品,而国家和当地物资储备库中却几乎没有。在种类和数量上,现有的物资储备库都无法应对大型自然灾害的需要。

三、我国自然灾害救助体系不完善的原因

1. 我国对灾害承受和管理的能力建设滞后

灾害成灾一般应具备灾害源和承灾体。社会经济系统是灾害的最终承受客体,因而灾害致灾的轻重不仅取决于灾害源的强弱,还决定于灾区社会经济系统对灾变承受和调整能力的高低。在同等的灾害源强度条件下,社会经济系统的易损性愈强,承灾功能愈脆弱,灾害造成的损失也就越大^[3]。

四川汶川地区属于地震多发带,但当地的很多

房屋建筑设计并没有达到相应的标准,尤其是大量的村镇房屋,建筑时没有进行正规的设计、施工,村镇建筑也没有纳入国家标准规范体系,在地震中这些房屋倒塌造成大量人员伤亡及财产损失。在汶川地震以前我国已经历了多次大灾,灾害救助的制度已有所改进,但从上述分析可见,我国灾害管理的能力建设仍然滞后。我国现有的灾害救助体制在关键时刻虽能显现出强大的组织能力,但总的来说我国的灾害救助管理仍处于被动的灾后应急管理阶段,即紧急启动型,突发事件发生后紧急启动应急救援活动。与美日等发达国家对待灾害的计划准备型管理模式有很大差距。灾害救助能否从紧急启动型向计划准备型转变取决于我国对灾害管理的长期能力建设。对灾害承受和管理的能力建设除了工程措施以外,还包括更多非工程措施如法律的完善、决策能力、预警能力、风险转移能力、民众的自我保护能力,以及受灾之后的自救互救能力等等,这些非工程措施应该得到促进和发展。

2. 我国现行灾害救助体系与现代灾害保障需求存在差距

如前文所述,我国虽然已基本形成自然灾害救助体系,并在汶川地震中发挥了重要的作用,但在这次地震救助中仍存在诸多问题,其中很重要的原因是我国现行灾害救助体制中有许多不能适应现代灾害保障需求的地方。首先是灾害救助体制与社会保障的改革不相适应。我国社会保障事业改革的基本原则是社会保障社会化,即依靠社会力量来办社会保障事业,它要求资金来源多渠道化,提高保障水平,强化自我保障意识。但现有的灾害救助体制的资金来源渠道单一,经费严重不足,灾区对救灾拨款的需要与中央财政能够满足的程度存在很大的差距,灾害社会保障水平无法得到提高,救灾工作社会化的目标无法达到。其次是现有的灾害救助体制与灾民对灾害保障的社会性需求不相适应。随着经济的发展,灾民对灾害保障的社会性需求日显突出,从而对传统灾害保障体制下低水平的有限救济造成了巨大的冲击。现行灾害保障体制的保障层次和救济标准低,无法满足灾民日益增长的对灾害保障的社会性需求。

3. 我国缺乏应对巨灾的风险分担机制

我国是世界上自然灾害最为严重的国家之一,一些巨型灾害呈现不断上升趋势,但我国的巨灾风险防范体系与机制却很不完善。在本次特大地震中,保险赔款占灾害损失的比例很低,保险行业的理赔尚未过亿,财政部和社会捐助仍是现有灾区财产损失弥补的主要来源。首先,我国巨灾保险制度还不完善,各保险公司受偿付能力的限制,分别对地震等巨灾风险采取了停保或严格限制规模、有限制承

保的政策以规避经营风险。其次,我国保险业在巨灾救助体系中的作用还十分有限,无论是与发达国家保险市场相比,还是与其他救助力量相比,都存在着较大差距。另外,受技术与服务能力等的限制,保险业还远远不能满足社会巨灾风险处理的需要。社会对于巨灾风险的投保意识也十分欠缺,人们习惯于通过政府救助和社会捐助的方式来应对巨灾风险,包括一些企业在内,很少能够主动通过投保商业保险来弥补巨灾风险损失。

四、完善我国自然灾害救助体系的对策

1. 构建灾害救助主体多元化的灾害保障体制

我国应加快灾害救助体制的改革,建立一种以政府救灾、灾害商业性保险为主要力量,以灾害社会援助和自我积累保障为辅助力量的多种灾害保障方式并存的灾害保障新体系和新模式。新型灾害救助体制应强调灾害保障主体的多元化,政府、企业和盈利性事业单位、居民个人(家庭)、社会援助单位等都应作为灾害保障主体,强调灾害保障方式的多样化,采取包括灾害政府救济、灾害商业性保险、灾害社会援助与自我积累保障等的灾害保障方式。政府救灾是指由政府实施的无偿给予灾民救助的直接的临时性的灾害救助行为,是一种重要的灾害保障方式;灾害商业性保险是指居民个人通过投保与灾害有关的商业性财产保险与人身保险来实现灾害保障,是灾害保障的主要力量之一,是经济、政治和社会稳定发展的一道重要的保障网;灾害社会援助是指国内外机构、团体或个人给予遭受自然灾害或人为灾害的居民以各种形式的援助的灾害保障方式。由于灾害社会援助是一种单方面的援助,不具稳定性和可靠性,所以只能作为一种补充性质的灾害保障方式;自我保障积累是指集体和个人等经济组织,通过预先提留一笔应急资金和物资储备以应不测之需。它对应付经常发生但损失不大的意外事故和灾害十分有效,但纯属自助行为,必然受到资金与物质积累速度与规模的制约,无法充分满足补偿意外事故和灾害损失的要求,只能作为一种补充性质的灾害保障方式。

上述各种形式构成了新型的多元化灾害保障体制的有机整体。由于灾害保障方式的多样性,应该在灾害规模与受灾者自救能力不同的情况下,对救灾力量进行不同的配置。在解决重大灾害或突发性大灾时,应以政府救灾作为主要依靠力量,在经济较发达地区,应主要依靠灾害保险作为保障的主力。

2. 不断加强我国对灾害承受和管理的能力建设

首先,要建立、健全灾害救助法律体系和系统可行的防灾规划。目前,日本共制定了防灾救灾以及紧急状态等有关危机管理的法律法规约 227 部,而

我国在灾害救助方面尚缺乏完善的法律体系,因此,我国应尽快制定《灾害对策基本法》及《自然灾害救助法》,并在此基础上针对不同类型灾害和灾害的不同阶段,制定更加详细的灾害预防、应急和灾后重建的法律法规。目前,我国突发公共事件总体应急预案包括 25 个专项和 80 个部门预案,以及大部分省级应急预案编制已基本完成,但是,防灾规划的体系仍不健全。我国目前的灾害应急预案缺乏针对性和可操作性,不同类型灾害应急预案大同小异,只有原则性的规定,缺乏具有针对性的操作措施。其次,要尽快明确各部门职责,完善灾害综合管理的组织架构,在灾害频频的趋势下,如何理顺制度,建立一个基于法治基础之上的、权责明晰并有专门机构负责落实的、中央与地方分工明确的巨灾防范管理体系,是当前的重要任务之一。此外,要通过制度建设加强对灾害的预防管理,要建立灾害信息收集体系,实施及时、准确的抗灾减灾信息报告制度,要健全专家咨询制度,加强抗灾保供研究工作,要出版防灾救灾的普及性读物,增加百姓的防灾知识,开发中国式的救援包,增强百姓的防灾意识和自救能力,加强灾害救助工作理论的研究等。

3. 建立巨灾的风险转移机制

成熟的巨灾保障机制应分为 3 个层次:政府的基础应急机制、保险行业的补偿机制与慈善等民间救助。政府应急一般在快速反应层面,补偿最大的应该是第二层的保险补偿,民间救助只是起到补充的作用。然而我国的巨灾保障机制现状却是政府应急为先,民间救助为主,保险赔偿最落后。目前,我国尚未建立起巨灾保险制度,利用保险手段分散巨灾风险的能力比较有限,社会捐助与民政救济远不能够满足灾后重建的大量资金需求^[1]。只有建立巨灾保险制度,才能够建立起巨灾保险的长效机制,从而最大程度地减小巨灾风险对社会经济生活的冲击。在我国自然灾害频发的情况下,很有必要由国务院有关部门与保险公司等机构抓紧协调建立巨灾保险制度,从而有效地提升保险在国家灾害救助体系中的地位。

参考文献:

- [1] 郑功成. 社会保障学[M]. 北京:中国劳动社会保障出版社, 2005: 266.
- [2] 民政部. 国内外认捐款物到账 97.3% 达 510.78 亿元 [EB/OL]. [2008-06-24]. <http://news.sohu.com/20080624/n257690599.shtml>.
- [3] 何爱平. 发展中国家灾害经济的特点、成因及对策[J]. 灾害学, 2000, 15(2): 91-96.
- [4] 宋旭光. 重大自然灾害后重建的政策框架与政策体系: 以汶川地震为例[J]. 财经问题研究, 2008(9): 14-15.