

附件

“十二五”时期中国的减灾行动

国家减灾委员会办公室

2016 年 10 月

目 录

前言	- 1 -
一、自然灾害状况	- 2 -
二、减灾法律法规和体制机制建设	- 5 -
三、减灾的能力建设	- 11 -
四、减灾的社会参与	- 20 -
五、减灾的国际合作	- 24 -
结束语	- 27 -

前言

中国是世界上遭受自然灾害最严重的国家之一，灾害种类多、分布地域广、发生频率高、造成的损失重。近年来，伴随着全球气候变化日益显著，以及国内工业化和城镇化不断推进，中国的资源、环境和生态压力加剧，各类自然灾害呈多发频发态势，自然灾害防范形势更加严峻复杂。“十二五”时期（2011—2015年），相继发生了长江中下游严重夏伏旱、京津冀特大洪涝、四川芦山地震、甘肃岷县漳县地震、黑龙江松花江嫩江流域性大洪水、“威马逊”超强台风、云南鲁甸地震等重特大自然灾害，给人民群众生命财产造成较大损失。

中国坚持以人为本，将综合减灾工作作为公共安全和社会治理的重要组成部分，纳入经济社会发展规划，进一步健全完善防灾减灾救灾法制、体制和机制，全面加强综合减灾能力建设，有力有序有效应对处置各类自然灾害，切实维护人民群众生命财产安全，为经济社会全面协调可持续发展提供了有力保障。同时，中国务实开展了综合减灾领域国际交流与合作，取得了积极成果。

一、自然灾害状况

中国是世界上自然灾害最为严重的国家之一。“十二五”时期，全球气候变化日益显著、地震呈活跃态势，中国各类自然灾害多发频发，年均造成 3.1 亿人次受灾，因灾死亡失踪 1500 余人，紧急转移安置 900 多万人次，倒塌房屋近 70 万间，农作物受灾面积 2700 多万公顷，直接经济损失 3800 多亿元。与 2001—2010 年均值相比，“十二五”时期中国年均因灾死亡失踪人口、紧急转移安置人口、倒塌房屋数量、农作物受灾面积、直接经济损失占国内生产总值比重分别减少 86.7%、22.6%、75.6%、38.8%、13.2%。总体看，中国自然灾害呈现以下特点：

——灾害影响范围广。中国各省（自治区、直辖市）均不同程度受到自然灾害影响，70%以上的城市、50%以上的人口分布在气象、地震、地质、海洋等自然灾害严重的地区。2011—2015 年，中国 31 个省（自治区、直辖市）的 2800 个县（市、区）不同程度遭受洪涝、干旱、风雹、地震、台风、山体滑坡、泥石流等灾害的影响，占全国县级行政单位的 97%。

——灾害区域特征明显。伴随中国城镇化进程推进，自

然灾害对城镇的影响愈加明显，特别是东部地区人口稠密、经济发达的大中城市和中小城镇频繁遭受城市内涝、台风等灾害影响。中国西部地区地质构造复杂，新构造运动活跃，地震、山体滑坡、山洪、泥石流等灾害频繁发生。2011—2015年，中国大陆地区共发生5级以上有损地震灾害事件71次（其中6级以上地震灾害事件15次、7级以上地震2次），位于西部地区的云南、四川、甘肃3省地震灾害损失最为突出。

——季风气候影响显著。中国三分之二以上的国土面积受到洪涝灾害威胁，局地性或区域性干旱灾害几乎每年都会出现，东部沿海地区平均每年约有7个热带气旋登陆，洪涝、台风等灾害主要集中在汛期。2011—2015年，中国有1600多条河流发生超警戒水位洪水，100多条河流发生超历史纪录大洪水；年均有上百个县级以上城市进水受淹，对城市安全运行和市民生命财产安全造成严重威胁；热带气旋登陆强度显著增加，以强台风和超强台风级别登陆中国大陆地区的台风有10个（占台风总数的31%），其中2014年超强台风“威马逊”登陆风速达70米/秒，是1949年以来登陆中国大陆的最强台风。

——灾害损失以洪涝和地震灾害为主。2011—2015年，洪涝灾害是中国发生最为频繁、影响范围最为广泛、损失最为严重的灾害，洪涝灾害导致全国8成以上县受灾，全国因灾死亡失踪和房屋倒塌数量的6成以上由洪涝灾害导致。地震灾害是造成人员伤亡和财产损失最集中的灾害，2013年四

川芦山 7.0 级地震和甘肃岷县漳县 6.6 级地震、2014 年云南鲁甸 6.5 级地震等，均造成重大人员伤亡和财产损失。

二、减灾法律法规和体制机制建设

“十二五”时期，中国加强法律法规和政策制度建设，完善灾害管理法律体系，把健全防灾减灾救灾体制作为公共安全体系建设的重要内容，提高各项工作法治化和规范化水平。

中国进一步强化依法治国理念，坚持依法行政，贯彻落实《中华人民共和国突发事件应对法》和自然灾害救助、抗旱、地质灾害防治、气象灾害防御、森林防火、野生动物疫源疾病监测防控等法律法规，修订了《中华人民共和国防洪法》、《中华人民共和国海洋环境保护法》、《中华人民共和国环境保护法》、《中华人民共和国安全生产法》等法律，灾害管理法律体系进一步完善。贯彻落实和制订修订《国家突发公共事件总体应急预案》和灾害救助、防汛抗旱、地震应急、突发地质灾害、森林火灾、农业、渔业、动物疫情、草原火灾虫灾、海洋灾害、环境事件、市场供应、公路交通等应急预案，预案的实用性、可操作性不断增强。总体上，中国防灾减灾救灾工作实现了有法可依、依法管理，科学化、规范化、标准化水平不断提高。

中国坚持把防灾减灾纳入国家和地方可持续发展战略，

颁布《国家综合防灾减灾规划（2011—2015 年）》，明确国家综合防灾减灾工作的战略目标、主要任务和重大项目。制定实施防灾减灾科技、防灾减灾人才、人工影响天气、抗旱、地质灾害防治、城乡建设、森林防火、林业有害生物防治等专项发展规划，先后组织实施芦山地震、鲁甸地震灾后恢复重建总体规划，各地制定实施符合本地实际的综合防灾减灾规划。中央和地方依据相关规划推动防灾减灾项目实施，加强基础设施建设，提高综合防灾减灾能力。

统一领导、分工负责、社会参与、分级管理、属地为主的灾害管理体制进一步健全。在国务院统一领导下，国家减灾委员会对防灾减灾救灾工作的统筹研究和综合协调职能进一步加强，国家防汛抗旱总指挥部、国务院抗震救灾指挥部、国家森林防火指挥部的风险防范和协调指挥作用进一步发挥。地方政府防灾减灾综合协调机构建设日趋完善，抢险救援、恢复重建等主体责任进一步落实，全国 27 个省（自治区）成立省级减灾委员会，90%以上的市、82%以上的县成立减灾委员会或综合减灾协调机构。军队抢险救援的主力军和突击队作用充分发挥，部门、区域、军地协同应对能力不断增强。

“十二五”时期，防灾减灾救灾机制建设进一步推进，完善了主要由国家减灾委成员单位参加的应急联动、信息管理机制，健全了监测预警、物资储备、资金保障、恢复重建等自然灾害救助制度，救灾工作效率、效能显著提升。

——监测预警机制。民政、水利、农业、气象、林业、

地震、海洋等部门进一步加强灾害监测预警体系建设，完善江河洪水、农情和农业有害生物、干旱和暴雨、森林火险、陆生野生动物疫源疫病、地震速报、海洋观测等监测站网，站网密度进一步加大，布局进一步优化，预警预报的时效性和准确性明显提升，公众获取灾害预警预报时间显著提前，覆盖率明显扩大，初步建立了气象灾害、城市内涝、山洪地质灾害、地震灾害、海洋灾害、农业病虫害、森林火灾、野生动物疫病等监测预警体系。

——信息管理机制。建立了自然灾害灾情统计报告制度，开发了县级以上全国自然灾害情况网络报送系统，县级民政部门灾后2小时内报告初步灾情、重大灾情直接上报和24小时零报告制度。国家减灾委员会建立了由民政、国土资源、水利、农业、地震、气象等15个涉灾部门参加的灾情会商制度，主要通过月度会商、年度灾害趋势预测会商、年度灾情核定会商和重大灾害过程会商四种形式，定期召开灾情趋势会商会，核定灾情，分析趋势。同时，按照及时准确、公开透明的原则，不断完善灾情发布制度，经评估核实后的灾情第一时间在民政部网站或其他新闻媒体向社会发布，并通过编发《自然灾害月度公报》和《自然灾害年报》公布阶段性灾情。

——应急联动机制。中国灾害应急响应实行分级负责，以属地管理为主。灾害发生后，事发地人民政府按照预案规定迅速启动应急响应，成立应急指挥机构，开展应急处置，包括抢险救援、伤员救治、灾民安置、信息报告等。国家减

灾委员会及其办公室加强重特大自然灾害应对的组织协调，确保抗灾救灾工作高效有序应对。根据《国家自然灾害救助应急预案》，依据自然灾害的危害程度等因素，灾害达到国家预案启动条件的，国家减灾委员会及有关成员单位及时启动应急响应，按照预案做好相关工作，包括派出工作组赴灾区慰问受灾群众、核查灾情，协助指导地方开展救灾工作，给予救灾物资和资金支持等。五年来，国家减灾委员会、民政部共启动国家救灾预警响应 38 次、国家救灾应急响应 158 次，协调派出 181 个工作组赶赴灾区，调拨救灾帐篷 50.8 万顶、棉衣被 242.2 万件（床）、折叠床 21.2 万张等中央救灾储备物资，帮助地方救助受灾群众 3.65 亿人次，有效保障了受灾群众基本生活，最大限度减轻了人员伤亡和财产损失。

——资金保障机制。建立了中央和地方自然灾害生活救助资金分级负担机制，完善了防灾减灾救灾资金保障体系。

“十二五”时期，财政部累计安排中央各类防灾减灾救灾资金 2339.97 亿元，其中：自然灾害生活补助和储备物资采购资金 505.34 亿元、救灾和灾后恢复重建补助资金 1409 亿元、防汛抗旱方面补助资金 425.45 亿元、其他救灾资金 0.18 亿元。发展改革委安排中央预算内投资近 3900 亿元，用于江河湖泊治理、森林防火、气象水文基础设施、应急避难场所等防灾工程建设。灾害应急救助、旱灾临时生活困难救助和冬春临时生活困难救助等 3 项中央救灾补助标准进一步提高，平均提升幅度达 78%，确定 15 个省（自治区）、699 个县为高寒、寒冷地区，因灾倒损住房恢复重建补助标准较一

般地区提高 40%。

——救灾物资储备机制。全国设立中央救灾物资储备库 19 个，供水应急救援中心 8 个，红十字会备灾救灾中心或物资库 350 个，国家级公路交通应急物资储备中心 13 个，各省（自治区、直辖市）以及多灾易灾的地市和县都设立了本级救灾物资储备库，“中央—省—市—县”四级救灾物资储备体系基本建立。中央救灾物资品种不断丰富，涵盖救灾帐篷、救灾被服和救灾装具等三大类 17 个品种。国家累计安排 10.13 亿元专项资金采购 46 万顶救灾帐篷、51.5 万件棉大衣、163 万床棉被等中央救灾物资，国家救灾备荒种子储备能力达 5000 万公斤，为应急救援工作提供坚实物资保障。建立涵盖民政、财政等部门的中央救灾物资应急采购机制，建立健全民政、发展改革、交通运输、民航、铁路等部门以及军队参加的救灾物资紧急调拨协同保障机制，建立涵盖民政、商务、质量监督、食品药品监管等部门的救灾物资的市场供应和质量保障机制。地方政府有关部门采用代储、预购、协议供货等形式，与本地骨干企业、大型超市等建立救灾物资协议储备制度，救灾物资供给和保障能力显著增强。

——恢复重建机制。特别重大自然灾害灾后恢复重建坚持中央统筹指导、地方作为主体、群众广泛参与的新机制，中央与地方各负其责、上下协同，共同推进灾后恢复重建。特别重大自然灾害发生后，国务院有关部门和受灾省份按照工作流程共同开展灾害损失评估、地质灾害隐患排查及危险性评估、住房及建筑物受损鉴定和资源环境承载力评价，中

央负责编制或指导地方编制灾后恢复重建总体规划，地方政府作为灾后恢复重建的责任主体和实施主体，加强对重建工作的组织领导。特别重大灾害以外的灾后重建，由地方根据实际需要组织开展，中央给予适当支持。五年间，重点统筹推进青海玉树地震、四川芦山地震、甘肃岷县漳县地震、新疆于田地震、四川康定地震、云南鲁甸和景谷地震、尼泊尔地震波及的西藏灾区、新疆皮山地震、海南“威马逊”台风等灾害的灾后供水、道路等生命线工程应急抢修以及医院、学校和民房等恢复重建工作。

三、减灾的能力建设

中国采取多种措施，着力加强工程防御、监测预警、科技支撑、防灾减灾人才队伍和基层综合防灾减灾能力建设，自然灾害综合防御水平不断提升。

（一）自然灾害工程防御能力建设。

中国加大对防汛抗旱、防震抗震、防风防潮、防沙治沙和生态建设等防灾减灾重点工程设施的投入，增强各地综合防灾减灾能力。

——重大水利工程和民生水利建设。加快实施大江大河大湖治理，开工建设 85 项重大水利工程，全面启动黑龙江、松花江、嫩江流域防洪治理，南水北调东中线一期工程建成通水，流域区域水资源配置格局不断完善。完成 5400 座小（1）型、15891 座重点小（2）型病险水库除险加固，基本完成 25378 座一般小（2）型病险水库除险加固，实施大中型病险水闸除险加固，开展 156 条主要支流和 4500 多条中小河流重要河段治理。布局合理、功能配套的水利基础设施网络，为调控洪水、战胜旱灾提供了坚实基础。

——农村危房改造工程。安排 1440 亿元支持 1794 万贫困农户改造危房，优化了农房结构，建筑质量及安全性显著

提高。

——中小学校舍安全工程。中央安排 300 亿元实施全国中小学校舍安全工程，带动地方投入 3500 多亿元，改造 14 万所学校的 3.47 亿平方米校舍，全国中小学校舍安全状况明显改善，抗震减灾能力显著提升。

——地质灾害治理工程。投入地质灾害防治专项资金 210 亿元，避让搬迁 46.6 万户、162 万人，有效治理 480 条特大型泥石流沟、1780 处特大型滑坡等灾害隐患；中央投入 28 亿元，带动地方投入 26.5 亿元，整治 1.89 万公里普通国省干线公路地质灾害隐患；投入 100 亿元用于铁路地质灾害防治工程，地质灾害防治能力进一步加强。

——生态建设工程。继续实施京津风沙源治理、三北防护林建设、退耕还林还草等生态建设工程，完成沙化土地治理面积 1000 万公顷，北方地区土地荒漠化、沙化现象得到改善。

——农业灾害防御设施建设工程。建成旱涝保收高产稳定农田 2700 万公顷，全国农业机械总动力达 10.8 亿千瓦，抗旱抽水浇灌能力超过 670 万公顷/年，开发建设一批“信息化、数字化、防灾型”现代渔港。

（二）自然灾害监测预警能力建设。

中国进一步加强自然灾害立体监测体系建设，完善各类自然灾害监测预警预报和信息发布机制，增加监测站网密度，不断优化监测布局，灾害监测预警水平进一步提高。

——气象灾害监测预报预警体系。建有 60292 个自动气

象站、2075 个自动土壤水分观测站、181 部新一代天气雷达，以及覆盖全国大部分乡镇的暴雨监测站，35639 个乡镇建立了气象预报业务，全国 36 个大城市建立了精细到街区的预报业务，暴雨预警时间提前量为 109 分钟，命中率达 80.9%，台风 24 小时和 48 小时路径预报误差分别减小到 66 公里和 121 公里，建立了水平分辨率为 110 公里的全球气候预测模式系统，极端气候监测能力进一步加强。

——水文监测预警预报体系。初步建立全国旱情监测系统。全国报讯站点增加到 9.7 万个，建立了大江大河主要河段洪水预报系统，洪水预见期达 7 天，精准度达 90%以上，在 29 个省（自治区、直辖市）2058 个县初步建成山洪灾害监测预警系统。

——地震监测速报体系。完成中国地震背景场探测项目建设，建成覆盖大陆及海域的地震综合观测系统，地震监测能力基本达到青藏地区 2.5 级以上、其他大陆地区监测 2.0 级以上、人口稠密和经济发达地区 1.0 级以上的水平；大多数地震可在 2 分钟左右完成自动速报，人工正式速报平均用时缩短到 7 分钟左右。

——地质灾害监测预警系统。建立 665 个泥石流专业监测站（点）、1973 个滑坡专业监测站（点）和 24 万处突发性地质灾害群测群防体系，建设 30 处矿山塌陷监测预警区，30 处岩溶塌陷监测预警区，建设完善 10 处国家级地质灾害监测预警研究基地。

——农业灾害监测预警体系。建成 300 多个农情田间定

点监测县、500 个农情基点县、114 个县级农业有害生物预警与控制区域站、760 个植保田间观测场和应急药械库；建立各级渔业安全通信网络、全国畜牧业灾情信息调度系统和动物疫情监测预警体系，农业自然灾害风险预警体系日趋完善。

——生物灾害监测预警系统。已建立 1 个国家级、35 个省级林业有害生物监测预报中心，建成国家级中心测报点 1000 个、省级测报点 1200 个，初步形成了国家、省、市、县四级林业有害生物监测预警体系，完成 350 处国家级、928 处省级和一批市县级陆生野生动物疫源疫病监测站的组网建设。

——森林和草原火灾监测预警体系。建立卫星遥感、航空巡护、视频监控、高山眺望、地面巡护五位一体的火情监测体系，建成 36 处国家级和省级森林火险预警（分）中心、3239 个火险要素监测站、771 个可燃物因子采集站，可预报 24 小时、48 小时森林火灾发生概率，火险预测预报精度大幅提升。

——海洋灾害监测预报系统。新建 100 余个包括岸基站点、海上浮潜标、观测平台在内的海洋观测站点，建成全球业务化海洋学预报系统，发射了海洋 2 号（HY-2）观测卫星，进一步完善了海洋卫星地面应用系统。

——国家突发事件预警信息发布系统。国家突发事件预警信息发布系统投入业务化运行，实现了民政、安全监管、食品药品监管、农业、林业、旅游、国土、水利、地震、交

通、气象等 11 个部门 50 类预警信息的实时收集和共享，可通过多种手段统一权威发布预警信息。

（三）防灾减灾科技支撑能力建设。

中国注重发挥科技在防灾减灾中的重要作用，制定《国家防灾减灾科技发展“十二五”专项规划》，搭建科研平台，推进灾害研究，加强科技成果转化和应用，不断提升防灾减灾科技支撑能力。

——加强科研平台建设。初步形成覆盖自然灾害各灾种的科技创新平台体系；相继建立地震动力学、灾害天气、地质灾害防治与地质环境保护、黄土高原土壤侵蚀与旱地农业、地表过程与资源生态、土木工程防灾、测绘遥感信息工程等国家重点实验室，国家遥感应用、国家半干旱农业、野生动物疫病、海洋等国家工程技术研究中心；推进国家基础研究科学中心建设，形成一批高水平的国家防灾减灾科研和实验基地。利用基地和高校，培养大量防灾减灾专业人才，有力支撑防灾减灾科技工作。

——推进灾害研究工作。通过实施国家自然科学基金、国家重点基础研究发展计划、高技术研究发展计划、科技支撑计划、公益性行业专项等中央财政科技计划（专项、基金等），开展自然灾害时空分布特征、发生发展规律、致灾机理以及灾区资源环境承载能力评价等研究项目，形成了一批重要研究成果，制定完善了一系列国家标准、行业标准和技术规范。

——加强科技成果转化应用工作。成功发射资源系列卫

星、环境减灾 C 星、北斗导航系列卫星、极轨气象卫星风云三号 C 星、静止气象卫星风云二号 F 星和 G 星，高分卫星、北斗导航、无人机和大数据、云计算、“互联网+”等高新技术在防灾减灾中得到有效应用。初步建立重特大自然灾害损失综合评估技术体系，并成功应用于芦山地震、鲁甸地震、波及中国西藏日喀则地区的尼泊尔强烈地震等自然灾害损失综合评估工作，灾害快速评估机制初步建立，实现灾后 1 小时内完成地震灾害评估、3 小时内完成台风和洪涝灾害预评估，防灾减灾科技支撑能力明显增强。

（四）防灾减灾人才队伍建设。

将防灾减灾人才队伍建设纳入国家人才队伍建设发展规划，支持鼓励防灾减灾人才队伍健康发展。

——颁布实施《国家防灾减灾人才发展中长期规划（2010—2020 年）》。“十二五”时期，国家重点加强防灾减灾科学研究、工程技术、救灾抢险和行政管理等方面的人才培养，初步形成以防灾减灾专业队伍为骨干力量，以各类灾害应急救援队伍为突击力量，以防灾减灾社会工作者和志愿者队伍为辅助力量的防灾减灾人才队伍，为防灾减灾工作提供了强有力的人才保证。截至 2015 年末，中国防灾减灾人才资源总量达到 155 万余人，其中从事专业抢险救援（灾）工作的人数达到 115 万余人。

——建设防灾减灾专业队伍。国家加强组织领导，统筹各方资源，建立和发展“一队多用、专兼结合、军民结合、平战结合”的救灾抢险专业队伍。全国灾害信息员达到 68

万余人，气象信息员达到 76 万余人，地质灾害群测群防监测员达到 35 万余人。组建了 1389 支地方防汛机动抢险队，各级抗旱服务组织队伍达到 12 万人。建成 1 万余人的各级农业防灾减灾专家技术指导组，构建了 36 万余人的农业防灾减灾人才队伍网络体系。建成紧急医疗救援、传染病防控、中毒应急处置、核辐射应急处置 4 大类 37 支国家卫生应急队伍。建成 7 支国家矿山应急救援队、14 支区域矿山应急救援队、47 支央企应急救援队，形成 1.24 万人的国家级安全生产应急救援队伍。建成 3264 支 11 万余人的森林消防专业队伍和 1 万余支近 10 万人的全国林业有害生物防治专业队伍。建成 80 支、1.2 万人的国家级和省级地震专业救援队。军队和武警部队应急专业力量建设不断加强，军队建立了 9 类 5 万人的国家级应急专业队伍和 9 类 4.5 万人的省级应急专业队伍，武警部队建立了水电、交通 2 支国家级应急救援队，33 支省级地震灾害应急救援队，12 支地质灾害调查评估队和 47 支紧急医疗救援队，构建了规模适度、布局合理、功能完备的应急专业力量体系。建成赈济、医疗、供水、大众卫生、心理、搜救、水上救生等 7 类 21 支中国红十字会国家级救援队。

（五）基层综合防灾减灾能力建设。

“十二五”时期，国家加强城乡基层综合防灾减灾工作，结合新农村建设、灾后重建和扶贫工作等，大力推进区域和城乡综合防灾减灾能力建设，基层综合防灾减灾能力逐步提高。

——提升基层综合减灾能力。全国城乡基层社区（村）全部设立灾害信息员，全国自然灾害灾情管理系统部署到76%的乡镇，17个省份17315个乡镇（街道）试点灾情直报工作，灾情信息报送处理效率大幅提升。各地区相继建成一批防灾减灾信息管理与服务系统。浙江、福建分别建成各级避灾安置场所12784个和20043个，形成全面覆盖县、乡、村三级的避灾网络；广西在全区建成5000套气象预警大喇叭系统和7350台山洪灾害无线预警广播系统。

——建设综合减灾示范区。围绕社区风险评估、隐患排查、预案演练等内容，深入推进社区综合减灾工作，共创建全国综合减灾示范社区6551个，各省（自治区、直辖市）命名省级综合减灾示范社区近1万个，推动了社区减灾设施、救灾装备、应急避难场所建设，城乡综合防灾减灾能力得到全面加强。国家积极推动社会力量参与防灾减灾宣传教育工作，积极构建政府、企业、民间组织和志愿者共同参与防灾减灾的联动机制，注重加强城乡社区综合减灾工作，充分调动和发挥社区居民和辖区企事业单位在社区减灾工作中的积极性，形成社区减灾合力。各地区结合本地实际，因地制宜推进社区减灾工作。黑龙江省在2200个社区启动了减灾工程，社区防灾减灾水平全面提高；上海建立多元参与的社区风险评估实践模式，发布《城镇社区防灾减灾指南》；北京、山西、吉林等21个省（自治区、直辖市）建立综合减灾示范社区创建激励机制，安排专项资金支持开展创建活动。创建标准化气象灾害防御乡镇800个，建成国家级卫生

应急示范县 104 个，建成地震安全示范社区 2058 个，认定各级防震减灾科普示范学校 6782 所，建成地质灾害群测群防“十有县” 1337 个。

四、减灾的社会参与

中国高度重视和支持社会力量参与防灾减灾救灾工作，推动建立健全灾害保险制度，大力开展防灾减灾宣传活动，社会公众参与防灾减灾救灾的深度、广度和力度不断增加。

——在应对一系列重特大自然灾害和突发公共事件的过程中，社会组织、志愿者、社会工作者奔赴灾区，从事现场搜救、就地救援、医疗救护、卫生防疫、心理抚慰、物资配送等志愿服务，与政府功能互补的优势更加突出，初步形成了政府主导、多方参与、协调联动、市场配合、共同应对的多元化救灾格局。《关于加强减灾救灾志愿服务的指导意见》《关于完善救灾捐赠导向的通知》《关于支持引导社会力量参与救灾工作的指导意见》等文件陆续出台，将社会力量参与救灾工作纳入政府规范体系，各级政府积极支持引导社会力量参与救灾，搭建社会力量参与救灾协调服务平台，制定完善救灾捐赠和志愿服务管理规章制度。

各地建立志愿者组织或协会，吸纳医护人员、退伍军人及地震、地质、水文、气象、消防等方面的专业技术人才参与，一些社区结合全国综合减灾示范社区创建工作，成立了救灾志愿者和义务巡逻队等社区队伍。注重发挥社工在防灾减灾救灾工作中的作用，逐步探索出政府主导型社会工作介入灾

区的模式。上海统筹协调专业社会组织深入社区，带领社区居民排查隐患、组织演练、开展培训；浙江以省救灾协会为平台，完善社会力量基本情况数据库，统筹协调政府部门、灾区、社会力量等方面的资源，动员、引导社会力量有序参与减灾救灾工作；江西将参与减灾救灾工作的社会组织及公益项目列为政府支持内容予以重点激励；河南成立了以志愿者为核心、多方面专业人士组成的省减灾委员会应急救援队；广东将防灾减灾服务纳入政府购买社会服务目录，社工、志愿者等社会力量深度参与省内外重特大自然灾害救助工作；云南建立社会组织救援服务平台，负责信息收集、编辑和发布、媒体对接、社会组织报备和协调服务等工作，引导社会力量有序参与救灾；深圳成立了由 50 名社工组成的灾害社会工作资源服务队，引导专业力量参与减灾救灾。

——中央财政不断完善农业保险保费补贴政策，积极支持农业保险发展，试点推进农房灾害保险，推动建立健全灾害保险制度，市场机制在转移和分摊灾害风险、拓宽救灾资金渠道等方面发挥越来越重要的作用。“十二五”时期，农业保险累计为 9.44 亿户次农户提供风险保障 5.6 万亿元，为 1.2 亿户次的受灾农户支付赔款 728.89 亿元，为 3.25 亿间农房提供 4 万亿元风险保障，支付赔款 17.48 亿元。四川、云南、宁波、深圳等地开展巨灾保险试点，第一只以地震风险为保障对象的巨灾债券在境外市场发行，募集金额 5000 万美元。各地区不断推进灾害保险工作，河北、湖南、贵州实现居民住房灾害保险多灾易灾县市全覆盖；江苏居民住房灾

害保险实现 13 个设区市全覆盖；福建实现全省农村住房保险全覆盖，各设区市全部建立自然灾害公众责任险；广西为全区 1050 多万农村居民购买农村住房保险，共有 16.4 万户因灾倒房获得保险理赔 4.76 亿元。

——国家注重发挥新闻媒体的舆论宣传和引导作用，将防灾减灾知识普及纳入文化、科技、卫生“三下乡”活动，通过开展各种防灾减灾宣传活动，增强了城乡居民防灾减灾意识，营造了“防灾减灾，人人有责”的良好氛围。利用电子显示屏、网络、宣传画、板报和公益广告等形式，广泛深入宣传防灾减灾和应急避险知识。同时，利用报刊、广播、电视、微博、微信、新闻客户端等，提高防灾减灾的宣传效果和群众关注度。此外，通过经常性开展疏散逃生和自救互救演练，为公众免费提供体验式、参与式的防灾减灾科普宣传活动，提升公众自救互救技能。在每年全国“防灾减灾日”时期，设立相应的活动主题，制作防灾减灾宣传挂图，举办国家综合防灾减灾与可持续发展论坛，开展形式多样的宣传教育活动。据不完全统计，2011 年以来历次防灾减灾宣传周时期，全国共发放各类宣传材料 1.6 亿份，举办培训及讲座 4.5 万场，举行不同规模的演练 14.5 万场、主题宣教活动 2.6 万场，参与现场活动的直接受教育人群 6500 万人次。在每年国际减灾日、全国中小学安全教育日、消防日、地球日、全国科普日、全国科技活动周、世界水日、中国水周、世界气象日、世界海洋日期间，组织开展应急演练、科普知识宣传、人员培训、知识竞赛、仿真体验等形式多样的防灾减灾

科普宣传教育活动，印发大量宣传材料，大大提升了全社会防灾减灾意识。

目前，全国已建成各级各类防灾减灾宣传教育基地 2000 多个。其中，已建成全国气象科普教育基地 217 个，各级防震减灾科普教育基地 369 个，地质灾害科普、观测、监测和示范基地 10 个，消防博物馆 23 个，消防教育馆 1231 个，消防主题公园 62 个，以防灾减灾宣传教育为主要内容的全国科普教育基地 80 个，全国红十字系统防灾减灾宣传教育基地 20 个。宣传教育基地具有内容丰富、形式多样、涉及面广、宣传效果明显等特点，为公众接受防灾减灾宣传教育提供了良好场所。

五、减灾的国际合作

“十二五”时期，中国与有关国际组织、机构以及国家和地区政府的防灾减灾合作领域更加广泛，合作机制日趋完善，合作内容更加务实。

——广泛参与联合国框架下的减灾合作。中国与联合国、相关国际机构之间的合作关系进一步强化，广泛参与联合国国际减灾战略、联合国开发计划署、联合国亚太经社理事会、联合国人道主义事务协调办公室、世界粮食计划署、世界气象组织、政府间气候变化专门委员会和台风委员会、联合国难民署、联合国教科文组织等机构的减灾事务。积极参与《2015—2030 年仙台减轻灾害风险框架》磋商与制定，参与 2030 年可持续发展议程制定，参加第三届世界减灾大会，发布《中国极端天气气候事件和灾害风险管理与适应国家评估报告》。为 UN—SPIDER 北京办公室提供技术支持并与其联合主办 5 次联合国灾害管理天基技术国际研讨会。

——务实推进区域减灾合作。中国积极参与区域、次区域减灾合作。以亚太经合组织、中国—东盟（10+1）、东亚峰会、中日韩合作、中俄印合作、东盟地区论坛、上海合作组织、湄公河委员会等区域、次区域合作机制为依托，积极响应区域机制框架下的防灾减灾合作倡议，开展防灾减灾务

实合作。主办或参加了亚洲部长级减灾大会、上合组织成员国紧急救灾部门领导人会议、亚太经合组织灾害管理高官论坛、中日韩灾害管理部门部长级会议、上合组织成员国联合救灾演练、东盟地区论坛救灾演练等重要救灾会议和活动。就中国—东盟防灾救灾合作提供 5000 万元人民币经济技术援助。积极推进防灾减灾科学交流和技术合作，引进和吸收国际先进的防灾减灾技术，加强与周边国家的救灾应急演练合作。

——积极开展人道主义援助。在应对重特大自然灾害和人道主义危机中，中国多次向亚洲、非洲、拉美、南太平洋等地区的国家提供救灾资金和物资援助，派出救援队、医疗队驰援受灾国家，支持有关国家救灾及灾后重建工作。中国在非洲部分国家粮荒、尼泊尔地震、伊朗地震、瓦努阿图飓风、古巴飓风、巴基斯坦洪灾、缅甸洪灾、塞尔维亚洪灾、智利洪灾、塔吉克斯坦泥石流等数十起灾害事件中紧急行动，向对方提供了大量物资和技术援助。2011—2012 年，非洲之角和萨赫勒地区连续遭遇严重旱灾，中国先后三次向埃塞俄比亚、肯尼亚、吉布提、索马里等非洲之角国家提供价值总计 4.4 亿元人民币的紧急粮食援助，向乍得、马里、尼日尔等非洲萨赫勒地区国家提供价值总计 7000 万元人民币的紧急粮食援助。2013—2014 年针对菲律宾“海燕”台风灾害，中国红十字会派出了 58 人的专业救援队，调拨了价值 200 余万元人民币的救灾资金和物资。2015 年 4 月，尼泊尔发生特大地震后，中国向尼泊尔派出 400 余名救援队、医疗

防疫队、防化洗消队人员和 600 余名武警交通救援大队官兵和专业救援队，运送约 1300 吨、价值 1.5 亿元人民币的紧急救援物资，抢通、保通道路约 500 公里，并协助尼方开展地震灾害损失综合评估。2015 年 7 月，塔吉克斯坦发生严重泥石流灾害，中国向塔提供了价值 1000 万元人民币紧急人道主义援助和 10 万美元现汇援助。2015 年 10 月，阿富汗发生里氏 7.8 级地震并波及巴基斯坦，中国向阿富汗提供价值 1000 万元人民币紧急人道主义物资援助和 100 万美元现汇援助，向巴基斯坦提供 3000 万元人民币人道主义物资援助。中国还通过提供物资、开展培训等方式，帮助受援国提升应急救援水平，增强防灾减灾能力。

结束语

“十二五”时期，在党中央、国务院的坚强领导下，中国综合防灾减灾事业不断向前推进，取得了有目共睹的成绩和进步。但是，中国综合防灾减灾工作还存在一些亟待解决的薄弱环节，比如综合性立法缺乏、体制机制需进一步完善、基层减灾能力有待加强、市场作用发挥不够、全社会防灾减灾意识仍需提高等。中国综合防灾减灾工作依然任重道远。

“十三五”时期是中国全面建成小康社会的决胜阶段。中国将以创新、协调、绿色、开放、共享发展理念为引领，坚持以防为主、防抗救相结合，坚持常态减灾和非常态救灾相统一，努力实现从注重灾后救助向注重灾前预防转变，从应对单一灾种向综合减灾转变，从减少灾害损失向减轻灾害风险转变，进一步健全防灾减灾救灾体制机制，全面提升全社会抵御自然灾害的综合防范能力，为全面建成小康社会提供坚实保障。中国也将与国际社会一起，共同携手应对自然灾害带来的挑战，为推动建立更加安全和谐的世界而不懈努力。