

项目名称：灾害风险管理

委托方：德国联邦经济合作与发展部 (BMZ)

国家：中华人民共和国

执行机构：国家行政学院 (CAG)

项目期限：2009 年 4 月至 2012 年 3 月

现状：2010 年 3 月

项目负责人：Christof Johnen 先生，christof.johnen@gtz.de

背景情况

中国是世界上受灾害影响最为严重的国家之一。大量气象灾害、地质自然灾害以及安全生产事故、公共卫生事件时有发生，给国民经济造成了巨大损失。不同数据表明，这些灾害与事件造成的损失占国内生产总值的 6%至 8%。

长期以来，中国针对加强灾害风险的管理进行了大量改革，并对宪法进行了修改，以适应新的挑战，并于 2007 年制订了《突发事件应对法》（ Emergency Response Law ），同时还在行政层面上加快制订了一系列功能性与行业性的应急预案。

但许多巨灾仍然造成了巨大损失，例如在 2008 年 5 月的四川地震中，共有 8 万 7 千多人遇难，2500 多万房屋倒塌或受损，直接经济损失超过 850 亿美元。这些数据表明，灾后紧急响应阶段的管理方面仍然存在许多不足，横向和纵向的协调与沟通有时欠缺或过于缓慢，导致了对受灾群众救助的延迟和漏洞。

目标

中国政府各行政层级将运用更有效、更经济和更协调的灾害风险管理体系。该体系借鉴了国际经验，与国际标准接轨，具有可操作性。

目前正在筹建的、隶属于国家行政学院 (CAG) 的国家应急管理人员培训基地 (NIEM) 将作为最重要的应急管理培训机构，充分行使其职能。

目前，四川省拥有一批高水平的第一响应者，他们掌握相应的知识与方法，能够在灾后第一时间开展紧急救助和传达相关的信息。

方法

灾害风险管理项目由两个子项目组成：

- 优化国家灾害风险管理体系；
- 为国家应急管理人员培训基地（NIEM）的建设提供咨询；并为其在国家层面和四川省开展灾害风险管理培训提供帮助。

本项目主要为国家应急管理人员培训基地（NIEM）以及国务院应急管理办公室（EMO）提供中国灾害风险管理统一化与标准化方面的战略与建议。这两个机构对跨部门协调和实施一个灵活的、结构明晰的灾害管理体系具有举足轻重的作用。通过与中国其他部委（例如地震局）、德国机构（联邦技术救援署 THW、联邦公民保护与灾难救助局 BBK）以及国际组织（联合国、红十字会）合作，逐步建立一个长期高效的交流机制。

项目通过开展对 NIEM 教师和各省级行政学院教师的培训，以及帮助他们根据其培训对象（各级政府部门领导）专门开发针对性培训课程等一系列活动，从而促进第一子项目中的成果到实际应用的转化。此外，对第一响应者的培训也将成为连接基层与政府部门之间的一项措施。

效果——目前取得的成效

根据 2008 年制定的规划，2009 年 4 月，由国务院应急管理办公室、国家行政学院的领导及专家组成的考察团赴德国进行考察。他们与德国合作伙伴机构——联邦技术救援署与联邦公民保护与灾难救助局下属的德国联邦危机管理、应急规划及公民保护学院（AKNZ）一起为项目制订了下一步的行动计划。

2009 年 5 月与 9 月的两次赴德培训团中聚集了一批中国灾害风险管理领域的重要参与者，他们的参与一方面构成了中国国内灾害风险管理的网络基础，另一方面也使得中方伙伴的需求更加明确。参加这两次培训的除国务院应急办、国家行政学院及各省级行政学院的专家外，还有各地主管应急的副市长。这些培训活动将各核心培训机构与灾害发生时的重要决策者有机地联系起来。培训的内容也完全按照培训对象的实际需求确定。在 2009 年年底举行的跟踪研讨会中，学员们再次介绍了培训后的实践经验，并对 2010 年提出了一些调整建议。

国家应急管理人员培训基地已经开始工作，并指定了适合的教师。项目对十名教师进行专业和教学法方面的培训，他们与德方项目伙伴密切合作，为国家应急管理人员培训基地的教学开发相应的课程。

国家应急管理人员培训基地的主要任务是对政府部门的领导进行培训。与中国地震局在四川省的试点合作则主要致力于按照联合国国际搜索与救援咨询团 (UN-INSARAG) 方案培养高水平的第一响应者。这些高水平的第一响应者应该成为行政管理部门与基层自救组织间的纽带。在这方面项目将加强与联合国开发计划署 (UNDP) 之间的交流与合作。