



中国特色社会主义经济建设协同创新中心

《 成果要报 》

2019 年第 12 期 （总第 186 期）

中国特色社会主义经济建设协同创新中心 编

2019 年 3 月 19 日

完善综合防灾减灾体系的思考及建议

——以“东方之星”沉船事件为例^①

黄秋菊 段永亮 闫琳 田燕

【内容简介】根据“东方之星”沉船事件，调研组展开调查。调查发现该事件中，突遇飚线天气系统、船体抗风能力不足、船长应对不利是导致事故的直接原因。同时，也反映出重庆东方轮船公司管理制度不健全、执行不到位，重庆市有关管理部门及地方党委政府监督管理不到位，长江航务管理局和长江海事局及下属海事机构对长江干线航运安全监管执法不到位等深层次问题。本报告建议：健全长江流域统筹协调的综合防灾减灾体制；完善长江流域综合防灾减灾资源共享机制；加强长江流域监测预报预警体系建设；加强社会力量和市场参与能力建设。

^① 在调研过程中，调研小组不仅进行了大量的调研及访谈工作，也来到了翻船的事发地，并和当时参与救援的海事部门的相关工作人员进行深入交流，获得了大量调研资料。感谢湖北省气象局、荆州市气象局、监利县气象局、长江海事局、武汉市人民政府、荆州市人民政府、监利县人民政府、武汉市人民政府应急办、武汉市民政局、武汉市水务局等单位在本案例开发调研中给予的帮助和支持。

一、“东方之星”沉船事件基本情况

2015年6月1日21时30分许，重庆东方轮船公司所属的“东方之星”号客轮由南京开往重庆，当航行至湖北省荆州市监利县长江大马洲水道时，突遇恶劣天气袭击而翻沉，船上454人遇险，12人获救，442人遇难。事发后，国务院高度重视并迅速成立了“东方之星”号客轮翻沉事件调查组，对事件展开了科学、客观、全面的调查。调查认定，“东方之星”客轮翻沉事件是一起由突发罕见的强对流天气（飑线伴有下击暴流）带来的强风暴雨袭击导致的特别重大灾难性事件。在该事件中，突遇飑线天气系统、船体抗风能力不足、船长应对不利是导致事故的直接原因。同时，也反映出重庆东方轮船公司管理制度不健全、执行不到位，重庆市有关管理部门及地方党委政府监督管理不到位，长江航务管理局和长江海事局及下属海事机构对长江干线航运安全监管执法不到位等深层次问题。针对这一事件，国务院调查组强调要深刻总结吸取教训，牢固树立安全发展观念，健全完善相关法制体制机制，编织全方位、立体化的公共安全网，并提出防范和整改措施建议。

二、“东方之星”沉船事件反映出的主要问题

（一）防灾减灾思维和观念亟待转变

党的十九大指出，树立安全发展理念，弘扬生命至上、安全第一的思想，健全公共安全体系，提升防灾减灾救灾能力。“东方之星”沉船事件反映出我们国家应急救援工作相对高效成功，但是仍然造成了400余人遇难，

损失巨大，事件全过程反映出当前我们的防灾减灾工作还存在重抗救轻预防，重视灾害发生后的减少灾害损失，忽视灾前的风险减除工作，相关部门的风险意识和预防准备工作还需进一步加强。因此，需要从灾害救助向灾前预防转变，将常态防灾同非常态救灾相结合，树立风险意识，做好风险管理工作，实现防灾减灾工作的关口前移，切实把综合防灾减灾理念落实到实际工作的每一个环节。

（二）地方政府部门防灾减灾的主体责任不够明确

2007年11月，《中华人民共和国突发事件应对法》确立了国家建立统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、属地管理为主的应急管理体制。但从整体意义上来讲，我国的应急管理发展还处于初级阶段。从中央现有的应急管理体制看，当前的应急管理体制呈现高度分割化的特征，每一个部门只应对一个特定的行业或某种特殊的自然灾害，缺乏应对各种突发事件的协调机制，“东方之星”沉船事件突出反映在现有高度分割化的防灾减灾体制下，统筹协调体制尚待健全，地方和各部门在防灾减灾工作中事权划分不明确，因缺乏综合管理机制和部门之间有效协调机制，必然带来部门分割和条块分割问题，并具体表现在防灾减灾职能交叉、缺位、空位以及防灾减灾资源错配、分割、浪费上，这些都与综合防灾减灾理念背道而驰，也不利于我国防灾减灾工作的开展。

（三）相关机制有待完善和理顺

1. 信息上报机制不顺畅

翻沉事件发生后，重庆东方轮船公司第一时间将事件上报岳阳海事局，

海事部门通过条条管理上报至交通运输部，但是作为事件发生所在地的荆州市政府没有第一时间获取上报信息，造成工作上一定的被动。荆州市政府应急办接到东方之星翻沉消息也仅来自于湖北省政府应急办，这反映出条块分割的体制影响了信息向一些关键负责部门的及时有效传递。

2. 监测预警系统不完备

首先在**监测环节**，长江上中下游之间目前还没有形成统一布局的沿江气象观测站网，沿江各省市专门为长江航道安全所布建的气象观测站较少。其次在**预报预警方面**，长江江面及南北两岸的气象要素变化差别较大，但目前无论是气象观测还是气象预报，都是用相距几公里或几十公里的县市城镇气象观测和预报信息代替，难以满足保障长江航道安全气象服务的需求。第三，在**预警响应与联动方面**，事件中海事部门人员通过目测，发现降雨由小雨变成了中雨，甚至有向大雨发展的趋势，便向相关船舶通过甚高频无线电话（VHF）滚动播发预警，提醒船舶注意航行安全，采取必要的措施，确保自身的安全。预警信息发出后，相关船舶是否接收到了预警信息，采取了什么响应措施，作为政府部门并没有掌握。

3. 资源及信息共享不充分

对于长江流域小尺度的极端天气现象预警非常重要的观测资料，包括长江气象监测、水文监测、航道监测、地质监测、地震监测、环境监测、生态监测等。这些监测信息彼此之间具有高度相关性，但长期以来这些监测数据基本上都是由各个部门自建、自用、自维护。由于不同部门之间的监测技术、数据标准、质量把控等存在差异，多数情况下难以实现部门间

数据信息资源的充分共享。

（四）能力建设存在短板

在自然灾害风险综合防范能力方面，当前海事部门和长江沿岸地方政府大都既没有针对长江流域水上航行安全作自然灾害风险与减灾能力调查，也没有开展灾害风险识别与评估，编制灾害风险图，建立灾害风险数据库等工作。在防灾减灾科技支撑能力方面，“东方之星”事件反映出目前我国在小尺度强对流天气的监测预警、内河航运安全信息化动态监管等方面还需要进一步加强关键技术的研发。在公众应急避险能力方面，在“东方之星”事件中船长在大风大雨的恶劣天气下依然选择冒险行船，反映出目前我国公众灾害及风险意识淡薄的问题。

三、基于完善综合防灾减灾体系的反思及对策

（一）健全长江流域统筹协调的综合防灾减灾体制

一是加强统筹，建立高效有力的综合协调机构，例如建立长江流域应急联动指挥中心，实现部门与地区之间的协同推进；二是健全属地管理体制。强化地方应急救援主体责任，坚持分级负责、属地管理为主的原则，进一步明确中央、地方应对长江流域自然灾害的事权划分。三是完善长江流域军地协调联动制度。完善地方、各部门军队和武警部队参与防灾减灾救灾的应急协调机制，明确需求对接、兵力使用的程序方法。四是加强地方领导干部及基层人员的防灾减灾培训指导，将防灾减灾和政府工作融合，纳入考核内容，明确考核标准。

（二）完善长江流域综合防灾减灾资源共享机制

推进防灾减灾救灾工作，不仅仅意味着增加资源，更为关键之处在于整合资源，充分挖掘、合理高效地配置现有资源。以资源整合推动防灾减灾救灾工作的发展，是当前推进防灾减灾工作的现实选择。一是中央各部门间加强联动，整合部门间的防灾减灾资源，实现资源的最大化利用；二是强化信息资源整合，建立全面覆盖、反应迅速的信息平台；加强对相关信息的整合如长江沿岸视频图像、地理信息等数据信息等，从而提高资源的综合利用效率，快速形成长江流域内河航运与应急管理的综合能力；三是强化防灾减灾专业人才和队伍整合，着力实现统一指挥、协调有序的救援工作机制；四是强化物资装备和基础建设资源整合，为做好防灾减灾工作提供物质保障。

（三）加强长江流域监测预报预警体系建设

一是利用国家突发事件预警信息发布平台，整合各类灾害监测数据，统一预警信息发布渠道，规范与加强预警信息发布。二是进一步完善群测群防体系。加强对群测群防体系的有效管理，健全以村干部和骨干群众为主体的群测群防队伍，将群测群防组织纳入防灾管理体系，建立群测群防人员人事备案制度。三是建立普通话与方言之间的互译系统，提升灾害预警信息的发布效率。四是提升科学技术在灾害监测预报中的作用。五是健全灾害监测预警联动机制，加快构建国土、气象、水利、林业等部门联合的监测预警信息共享平台，建立健全灾害监测预报预警联动机制，实现灾情信息实时共享，从而保证各有关部门及时研判预警信息，科学安排部署防

灾减灾工作。

（四）加强社会力量和市场参与能力建设

长江流域的防灾减灾工作单靠政府的力量是不够的，必须充分发挥社会力量和市场机制的作用，社会力量是提升防灾减灾能力的有效增量。一是加大知识的普及力度。深入推进防灾减灾知识“进机关、进企业、进学校、进社区、进家庭、进村组、进课堂”等活动，普及气象知识特别是防灾减灾知识，提高全社会共同防灾减灾抗救灾的思想自觉和行动自觉；二是加大基层防灾减灾队伍力量的培训指导。通过集中培训、实地考察、经验交流、结对帮扶等形式，加强对县一级相关人才的培养；三是鼓励支持社会力量全方位参与，加快防灾减灾保险制度建设，逐步形成财政支持下的多层次风险分散机制。

【作者简介】

黄秋菊，中国气象局气象干部培训学院副研究员；

段永亮，中国气象局气象干部培训学院副教授；

闫琳，中国气象局气象干部培训学院副教授；

田燕，中国气象局气象干部培训学院教授。