

日本灾害治理的动向、特点及启示

——2018年版《防灾白皮书》解读

熊淑娥

【内容摘要】 本文通过对日本内阁府2018年版《防灾白皮书》的解读,考察分析了日本灾害治理的动向及特点。近年来日本灾害治理呈现出重点治理洪水灾害、提倡业务持续计划和关照防灾弱势群体的新动向;日本灾害治理具备重视灾害立法工作、推行全面防灾教育和构建综合防灾体系的基本特点。中国作为自然地理、经济及人口大国,面临的灾害治理问题日益严峻,解读日本《防灾白皮书》,可以从制度、机制、财政、教育和科学研究等角度为我国的灾害治理提供一定的启示和参考。

【关键词】 《防灾白皮书》 灾害治理 防灾减灾 灾害立法

【中图分类号】 X43

【文章编号】 1003-4048(2019)01-0045-53

【文献标识码】 A

【DOI】 10.16496/j.cnki.rbyj.2019.02.006

【作者简介】 熊淑娥,中国社会科学院日本研究所助理研究员(北京 100007)

灾害主要是指由暴风、台风、暴雨、暴雪、洪水、地震、海啸、火山喷发及其他异常现象或大规模火灾和爆炸等引起的,对人类生命、财产和环境造成破坏的现象或过程。日本是灾害大国,地震、海啸、台风和暴雨等自然灾害频发,严重影响日本人的正常生活和社会秩序。面对灾害的多发性和严重性,日本政府于1961年制定的《灾害对策基本法》,为开展灾害治理确立了基本法律框架。根据《灾害对策基本法》第9条第2款规定,内阁府自1963年开始发布《防灾白皮书》,截止2018年,《防灾白皮书》已经累计发布56版。作为年度报告书,政府每年向国会报告上一年度防灾减灾政策实施情况和下一年度防灾减灾计划,《防灾白皮书》为了解日本灾害治理综合体系以及最新动向等内容提供了重要途径。

2018年6月12日,内阁府公布了2018年版《防灾白皮书》(以下简称《白皮书》)。从体例结构上看,2018年版《白皮书》与往年保持一致,由“专题报告”“2017日本的防灾政策”“2016年度防灾概况”“2018年度防灾计划”和“附属资料”五部分组成。其中,“专题报告”的主题是“气象灾害的威胁:以九州北部暴雨灾害为中心”,对2017年9月5日至6日九州北部暴雨灾害发生后的受灾情况、中央和地方政府展开救灾活动的详细过程进行记录,体现了日本政府的年度关注重点;“日本的防灾政策”全面介绍了2017年日本政府对防灾活动、防灾体制、特大灾害应对、国际防灾合作以及核灾害对策的政策理念、原则和成就;“2016年度防灾概况”和“2018年度防灾计划”均包括法律制度、科学研究、灾害预防、国土保护和灾害复兴四个部分,

区别在于前者是2016年度已经实施的项目及相应的预算决算额度,后者是2018年度即将实施的项目及相应的预算额度;“附属资料”包括日本主要自然灾害、法律制度、防灾体制、预算等统计资料。

需要指出的是,日本的“灾害治理”概念中将“防灾、减灾”作为重要内容,因为削减灾害风险和预防灾害发生比抗灾和救灾更能降低社会损失,日本政府上下重视灾害预防的原因也在于此。同时,“防灾”的对象除了自然灾害,还包括核灾害等。

一、日本灾害治理的最新动向

(一) 重点治理洪水灾害

在当前全球气候变暖的背景下,世界各地的气象灾害频发、重发趋势明显。根据世界气象组织(WMO)测算,2017年世界各地灾害造成的经济损失创下3,200亿美元的历史纪录。^[1]2017年世界平均气温比1918-2010年间平均值高出0.38摄氏度,是自1891年有观测以来的第三高值。2017年世界陆地年降水量比1981-2010年间平均值高出49毫米,其中北半球高出54毫米、南半球高出37毫米。降水引发的洪水灾害在2017年世界气象灾害中尤为突出,8月印度洪水和泥石流造成1200多人死亡,西非塞拉利昂共和国洪水、泥石流和塌方造成900多人遇难和失踪。

2017年日本一共经历27次台风,全年降水量激增。2017年7月5日至6日,日本九州北部经历持续暴雨,有些地方的总降水量甚至超过500毫米。福冈县朝仓市24小时内降水量达到545.5毫米,大分县日田市达到370.0毫米,分别刷新了两地观测史上的最高纪录。暴雨造成40人遇难、2人下落不明,1,600栋房屋损毁,水电、公路、铁路中断,超过2,000人不得不转移避难。这次暴雨灾害是集合暴雨、洪水、泥石流的典型综合水灾,造成严重灾害的原因主要包括:第一,强降雨引发大量高盖度斜坡群滑,诱发泥石流等地质灾害,大量洪水、泥沙和山木等汇入河道,造成河道堵塞,附近房屋迅速浸水,人员困在房屋内无法及时避难;第二,此次严重

受灾地区的河流不在日本国土交通省的管理范围之内,加上财政预算原因,日常没有做好应对重大水灾的充分准备,加剧了灾害损失;第三,气象情报高度专业和过度细化,如“大雨特别警报”“预计发布警报的灾害信息”“泥石流灾害警戒信息”“某某河水泛滥危险信息”等,^[2]专业术语过多、过于分散的信息对于普通人来说难以理解,无法做出准确及时的判断。九州北部暴雨灾害的一个显著特征是遇难者多发生在“室内”,这与死者生前没有及时离开房屋避难有直接关系。

在全球气候变暖、世界各地气温上升的情况下,作为以温带和亚热带季风气候为主的日本,夏季炎热、容易发生台风暴雨,近年来日本水灾问题日趋严峻。2014年8月广岛爆发泥石流灾害,包括由暴雨引发的泥石流灾害在内全国水灾损失金额大约为2,900亿日元,在过去10年间排在第6位。^[3]2015年关东及东北地区遭遇暴雨,全国水灾损失金额约为3,900亿日元,在过去10年间位列第3位。^[4]2016年10号台风狮子山(Lionrock)登陆东北地区,全国水灾受损金额达到4,660亿日元,在过去10年间排在第2位。^[5]2017年九州北部爆发暴雨,全国水灾损失金额约为5,310亿日元,在过去10年间排在第2位,仅次于2011年“3·11大地震”。其中福冈县、大分县和秋田县的受害金额分别创下自1961年统计以来的最高值。^[6]特别是2017年,日本47个都道府县都爆发泥石流灾害,全国一共发生1,514起灾害,比上一年增加1.4%,受害居民户数达到701户,两者均创下过去10年新高。

根据日本国土交通省初步估算,截至2018年9月18日,2018年7月西日本洪水灾害已经造成损失总额约为1.094万亿日元,这是1961年水灾统计调查以来受损规模最大的一次,超过了1976年76号台风造成的8,884亿日元损失。另外,还造成223人遇难、8人下落不明,20,663栋房屋损毁、29,766栋房屋灌水,262,322户家庭遭遇停水,915,849户家庭、20,007,849人接到紧急避难指示。防卫省出动33,100名自卫队员和28艘舰船、38架飞机参与救助。消防厅共派出23个县的14,000名消防员和239飞机参与灾

害救援。^[7]巨大洪水灾害不仅严重影响当地居民的日常生活,洪水引发的泥石流造成高速公路、铁路中断,交通运输因此受阻。最近5年日本的洪水及泥石流灾害呈现水灾规模越来越大、受灾范围越来越广、造成的经济损失逐年上升的特点,日本面临水灾治理形势越发严峻。为此,日本从多方面开展洪水灾害治理。

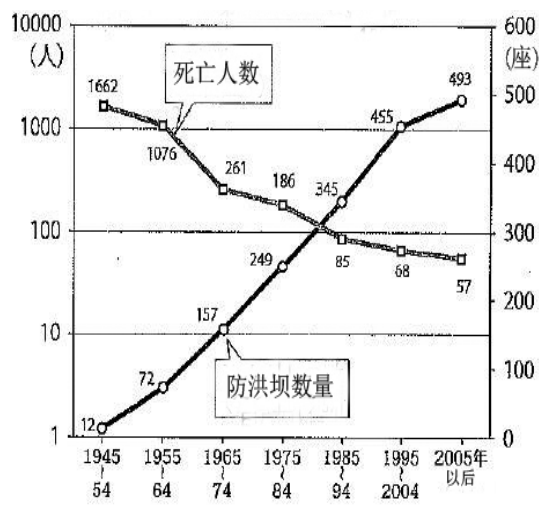
首先,政府全面支援洪水灾害治理。以2017年九州北部暴雨灾害为例,政府在灾害发生前的7月3日就迅速召开“防灾相关省厅灾害警戒会议”,共享情报信息和对策,防灾担当相小此木八郎通过内阁府网页、推特等呼吁国民积极重视确保自身生命安全。灾害发生后政府立即召开相关阁僚会议和“防灾相关省厅灾害警戒会议”,7月6日向灾区派遣政府调查团,12日安倍晋三首相视察灾区,在一线指挥抢险救灾。日本政府将这次暴雨灾害认定为“特大灾害”,为增加救灾投入提高国库补助率。为缓解受灾自治体对财政的担忧,早在8月8日内阁决议正式通过之前,7月21日政府就对外表示计划将本次灾害认定为“特大灾害”,以便国土交通省的紧急派遣对策派遣队(Technical Emergency Control Force, TEC-FORCE)、农林水产省的农业农村灾害紧急派遣队“水土里灾害派遣队”前往灾区进行技术支援。此外,政府还提供无人机、航拍等手段掌握受灾情况,全面支援受灾自治体迅速开展灾情调查。

其次,各省厅分别出台洪水灾害治理措施。2017年8月8日,农林水产省公布了《对2017年梅雨期暴风雨引发的农林水产相关损失支援政策》,派遣农林水产省职员前往灾区进行技术支援,核定灾害等。国土交通省制定了《九州北部紧急治水对策项目》,计划5年内开展河流治理等水防项目,提高治水能力,减少灾害损失。并且在对全国中小河流实施紧急检查的基础上开展“中小河流紧急治水对策项目”,计划3年内在所有中小河流设置高效围堵泥石流和漂流木的砂防堰堤,为减少房屋和重要设施灌水开展河道清理,设置低成本的洪水专用水位计(危机管理型水位计)。林业厅也实施了《防止木材漂流灾害的紧急治山对策项目》,在全国1,203个地区设置防洪

坝、砍伐不必要的木材,减少下流区域因木材漂流造成的损失。

第三,重视对洪水灾害治理的投资。2015年3月,联合国防灾世界会议通过的《仙台防灾减灾框架2015-2030》,确立了一项指导原则,即在掌握灾害风险情报基础上,通过公共和民间投资应对潜在风险,既可以减少对灾后应急重建的经费依赖,也有利于可持续发展。从下图可以看出,第二次世界大战后日本每年风灾、水灾的平均死亡人数与防洪坝建设数量呈反比关系,说明对水防的投资有助于减少灾害带来的人员死亡。

表1 战后日本每年风灾水灾平均死亡人数与防洪坝累计建设数量



资料来源:日本内阁府《防灾白皮书》(2018年版)P23

此外,日本居民个人也出现了重视购买保险降低水灾风险的动向。因为部分险种规定购买人在遭遇海啸灾害时可以从地震保险中获取赔付,遭遇洪水灾害则可以从火灾保险中获取水灾赔付,而水灾带来的后发损失影响较大,一旦房屋被水淹没损毁,维修和重建费用数额相对较高,灾民仅仅依靠政府补贴和捐款往往不足以支付房屋重建的费用。出于个人防灾的目的,日本人开始积极自发购买保险,加入互助组织。

(二) 提倡业务持续计划

2011年“3·11”大地震导致一个汽车零部件工厂受损无法生产,继而因为缺少零部件又导致整车生产线停产,企业经营遭受重大考验。这一事件令日本认识到灾害中供应链保障的重要

性,进而开始重视“业务持续计划”(Business Continuity Plan,BCP)在灾害治理中的作用。“业务持续计划”,是一套基于业务运行规律的管理体系和规章制度,使一个组织在面临地震和洪水等自然灾害、传染病、重大事故等突发事件面前,能够在最短时间内迅速反应,以确保关键业务功能可持续的计划。“业务持续计划”和灾害治理关系密切,灾害治理旨在保护组织成员的生命和财产安全,为了预防和减少灾害,需要考虑如地震、海啸、洪水和山体滑坡等各类灾害事件的风险,针对各类灾害制定防灾计划。相比之下,“业务持续计划”是在组织遭遇重大突发事件后,以有限的资源保证持续生存的计划,需要考虑每种措施的影响。

为了确保能在受灾情况下,最大程度保障组织的运行能力,近年来日本政府大力提倡中央和地方行政机构、私营企业制定相关计划。中央和地方政府制定计划的目的是为了在灾害发生时可以继续发挥行政机构功能,私营企业制定计划的目的主要是保护企业重要营运过程不受重大灾难事故影响而中断。日本政府地震调查委员会发布的资料显示,日本30年内首都圈直下型7.0级地震的发生概率为70%。2014年3月,日本内阁决议通过《政府业务持续计划(首都圈直下型地震对策)》,内阁府据此对各省厅的BCP进行评估。2017年9月和10月分别组织了“中央机构办公场所燃料供给模拟训练”和“在立川防灾基地周边设置中央机构灾害对策本部准备训练”,确保首都圈发生地震时中央政府主要业务不受影响。

BCP也日益受到地方政府重视。根据日本内阁府和总务省消防厅的调查,截止2017年6月1日,都道府县制定BCP的比例为100%,市町村制定BCP的比例为64%,比上一次调查提高22%。考虑到市町村在遇到重大灾害时难以独立实现救灾任务,内阁府在2017年3月制定《地方公共团体接受灾害援助体制指针》,规定地方政府除了制定BCP,还有必要就如何接受国家、私营企业和自愿者团体的灾害援助等制定计划,以确保地方行政重点功能。

“3·11”大地震后,一些私营企业将BCP作为企业经营战略的重要组成部分,纳入事业持续

管理(Business Continuity Management,BCM)。在内阁府制定的“国土恢复行动计划2017”中,提出在2020年前实现100%的大型企业和50%的中型企业制定BCP的目标。2018年3月实施的“2017年度企业业务持续计划及防灾活动相关情况调查”中,已经制定BCP的大企业占64.0%、中型企业占31.8%,正在制定的大企业占17.4%、中型企业占14.7%。大中型企业在回答为什么制定或计划制定BCP问题时,答案最多的是“为了预防近年来频发的自然灾害”,其次是“过去有过受灾经历”,说明私营企业制定BCP具有明显的防灾动机。在回答BCP在灾害发生时是否能够发挥作用时,认为“可以发挥作用”的大企业占59.0%、中型企业占46.1%,认为完全不起作用的大企业占1.4%、中型企业为0%,可见BCP在灾害治理中的效果受到大多数企业认可。

对于企业而言,BCP的重要性在于:第一,可以减少灾害给企业带来的冲击。灾难或重大事故发生后个人和组织都会受到巨大冲击,然而,管理者依然需要做出重要决定。如果企业提前制定BCP,可以减轻管理者的心理冲击,做出适当的业务决策,降低企业运营损失。第二,切实履行企业在供应链环节中的职责。供应链的维系事关整个行业的发展,企业是其关键环节。第三,帮助宣传企业的社会责任。企业可以把BCP作为企业社会责任报告的一部分对社会公开展示,树立良好的企业形象,有利于消除投资者对日本企业投资的风险顾虑。

(三) 关照防灾弱势群体

2016年8月21日,第10号台风“狮子山”途径四国地区北上抵达关东地区,最终在东北岩手县登陆。10号台风不仅是日本气象厅从1951年开始观测以来首次观测到从东北地区太平洋一侧登陆的台风,而且在登陆后加速通过东北地区和日本海,形成了独特的台风路径。台风带来的暴雨在短时间内袭击了东北和北海道地区,因台风死亡和下落不明者达到27人。其中,岩手县岩泉町一家接收老年痴呆患者的养老院“乐乐”受到台风侵袭,入住的9名老人全部死亡。^[8]

尽管政府及时发布了台风避难劝告,但是对于老年人而言,即使收到避难信息,仅仅依靠自

身能力难以实现迅速避难。特别是对患有老年痴呆症的人群而言,在灾害发生时无法理解外界信息,只能在原地等待救援。如果救援力量不足或未能及时抵达,老年人很有可能遭遇事故。如何照顾和救助灾害事故中的弱势群体问题,引起了日本社会的重视。为此,日本政府在2017年修订《防灾基本计划》时,考虑到老年人群在防灾减灾中的困难,规定灾害发生时要明确避难对象,简化避难指示内容。在发布避难指示时,针对不同人群发布单易懂的避难指示。针对需要支援的老年人群,在灾害预防和事前准备阶段制定援助名单,灾害发生后明确发布“避难指示(紧急)”和“避难准备:老年人等开始避难”的信息,指示老年人群以及相关工作人员帮助老年人迅速避难。

除了老年人群,日本近年关注的灾害弱势群体还包括在日短暂逗留的外国人员。由于日本政府大力提倡“观光立国”,访日游客人数不断攀升。外国游客在日期间,也有可能遭遇突发灾害。灾害发生时,外国游客可能会因为存在语言、地形和心理等障碍无法及时避难。如何有效引导外国游客避难和保障游客回国的交通等就成为一个现实问题。

因为熊本熊和熊本城等颇受外国游客欢迎的熊本县,在2016年4月14日晚上9点26分后发生地震,造成熊本城瞭望楼顶瓦片跌落,所幸没有游客伤亡。但是,日本内阁府工作小组报告指出,在发生严重地震灾害时如何引导外国游客迅速避难并保证游客及时回国是日本灾害治理需要面临的新问题。^[9]根据2018年版《白皮书》数据,日本总务省为了促进灾害发生时与在日本逗留外国人的沟通,2016年投入1.26亿日元用于开发多语言翻译机器和翻译应用软件。日本政府及地方自治体都加强了针对在日外国人的防灾引导工作,例如,在酒店前台为外国游客提供多国语言的避难手册,在地铁、电车等公共场所为外国游客提供免费无线网络,以便在灾害发生时及时发布灾害信息,并通过多国语言的避难广播,切实做好防灾信息传播,减少不必要的人员损失。

二、日本灾害治理的基本特点

(一) 重视灾害立法工作

虽然日本重大灾害事故不断,但是灾害应急工作基本平稳有序,首先得益于完备的法律制度保障。每当遭遇重大灾害事故后,日本政府都迅速出台灾害相关法律,并且根据实际情况不断修订和完善,从法律制度上保障灾害治理的有序进行。1961年出台的《灾害对策基本法》是日本灾害治理的基本法律,它的出台源于1959年的伊势湾台风灾害。台风中遇难和失踪的人员多达5,098人,对战后日本国家经济社会产生重大影响。这部法律明确了中央和地方政府、国民等各主体的责任及义务。

1995年阪神大地震造成6,437人员伤亡和大量房屋受损。因为日本实行土地私有制,房屋属于居民私产,根据当时法律在地震中受损的房屋无法获得政府补助进行维修,暴露了法律的局限性。对此,日本政府在1998年通过了《受灾居民生活重建援助法》,将向受灾居民发放部分住宅维修费用纳入法律,政府可以依法向受灾居民提供政府住房补贴。1999年9月30日,东京东北部的东海村发生了核临界^①事故,日本又出台了《原子力灾害对策特别措置法》。2011年“3·11”大地震受害者达到19,689人,^[10]当年6月日本制定了《东日本大地震复兴基本法》,专门设置复兴厅,并且不断修改《灾害对策基本法》。《东日本大地震复兴基本法》的目标不仅是“恢复重建”,还要在恢复的基础上实现振兴。

《灾害对策基本法》第34条第1款规定,由中央防灾会议制定的政府防灾政策基本计划。《防灾基本计划》根据灾害种类制定相应对策,按照时间顺序分为灾害预防、事前准备、灾害应急对策、灾害复兴等内容,明确了国家、地方自治体、市民等各主体的防灾责任及具体对策,是都道府县和市町村政府编制防灾计划的依据。自1963年6月制定以来,日本不断根据社会经济结构、灾害和防灾需要的变化,修订和完善《防灾基本计划》,2017年4月的修订,在于前

① “核临界”是指核反应释放出中子,从而使核裂变反应达到持续进行连锁反应的状态。

一年的熊本地震和台风等给灾害治理提出了新问题。熊本地震共造成228人遇难、2,753人受伤,^[11] 尽管各地政府设置了855个避难所为18.4万人提供避难,但是地震后出现了许多受灾居民没有入住避难所而是睡在汽车中的新情况,还出现了政府没能及时掌握避难所内群众需要和物资配送的情况。

对此,日本政府迅速应对,在充分总结经验教训的基础上,于2019年4月修订了《防灾基本计划》,主要修订内容包括:第一,开展针对性培训,提高地方自治体的防灾能力。要求对地方自治体首长和干部职员实施防灾培训,而且在灾害发生后要根据地区和灾害特点派遣相关职员进行灾害支援,切实提高行政组织的防灾能力。第二,导入最新的信息共享技术,官民共享防灾信息。日本政府提倡自助、共助和公助的防灾理念,强调居民个人、社区、企业、非营利组织和政府共同参与防灾。不同防灾主体之间的信息不透明既可能影响救灾效率,也可能会错失救灾时机,在应对重大灾害时信息共享显得尤为必要。为此,日本政府导入最新信息共享技术(Information and Communication Technology, ICT),制定了中央和地方政府、民间企业和组织之间共享信息的方法、时间等规则,并在此基础上建立“灾害情报中心”。

针对近年频繁爆发特大灾害,2017年12月21日中央防灾会议通过了在灾害平息1周内对特大灾害进行认定的决定,以缓解受灾地方政府的财政紧张,顺利开展灾害复兴工作。同时,中央防灾会议还通过了《特大地震和海啸灾害应急对策处置方针》,制定政府应对方针,确定特大灾害后1个月内的应对时间表;规定国土交通省的紧急灾害对策派遣队对警察、消防和自卫队的救灾活动进行支援,划分各防灾机构的职责;明确接受海外支援资金、物质和人员的相关规定。如上所述,每当严重的台风、地震、核电等灾害爆发后,为保证抢险救灾和灾后复兴有法可依,日本政府都会迅速制定法律或修改相关法律,填补灾害立法空白,日本的灾害立法具有明显的事后立法特征。

(二) 推行全民防灾教育

日本政府强调自助、共助和公助协作的重要性,致力于提高每个人的防灾意识。消防、警察和自卫队是战后日本专业灾害救援的三大组织,三者职能各有不同。《消防组织法》第一条规定消防的任务是利用消防组织和人员保护国民生命、身体及财产不受火灾侵害,预防和消除水灾、火灾和地震等灾害,减少灾害损失和运送灾害受伤人员。《警察法》第二条规定警察的任务是保护个人生命、身体及财产,预防、镇压及搜查犯罪,逮捕嫌疑人,管制交通及维持公共安全和秩序。2012年日本设立警察灾害派遣队,负责收集情报、通信联络、引导避难、辨别移交遗体、搜救人员、维持治安和发布灾害信息等。搜索救援中的海事救援由国土交通省管辖的海上保安厅负责,山地救援由消防和警察联合负责,必要时会请求自卫队协助搜救。此外,专门抢救伤员的灾害派遣医疗组同各防灾组织合作开展医疗活动。

但是,重大灾害发生后,受灾地区对消防、医疗救助、人员搜救和维持治安的公共服务需求急剧上升,而且灾害规模越大,公共救助服务越有可能无法满足实际求援需求。1995年阪神大地震救援主体的调查结果显示,34.9%的人依靠自救获生、31.9%的人依靠家人获救、28.1%的人依靠朋友和邻居获救,依靠救援队获救的仅有1.7%。阪神大地震后,日本社会开始形成一种共识,即必须依靠本人和家人的力量来保障生命财产安全的“自助”,依靠邻居互助及民间组织、志愿者团体等力量互相帮助、共同进行救助救援活动的“共助”,和由国家、都道府县、市町村、行政相关组织等公共机构进行救助救援活动的“公助”必须协同一致,发挥合力,才能将灾害损失降低到最小范围。^[12]

阪神大地震以前,国家、地方自治体等的公共救助是《灾害对策法》的主要内容,后来为了最大限度地减轻灾害损失,民间组织的“共助”和国民个人的“自助”也被纳入法律中成为一种义务。此后,日本政府把应对大规模灾害,提高国民在暴雨侵袭、火山爆发等灾害时的“自助”和“公助”意识当成一项紧急任务,各个层面开展不同活动。2015年联合国防灾世界会议发表了

《仙台防灾减灾框架 2015-2030》，规定各国对开展防灾减灾的市民、企业、志愿者、社区、学术界等相关组织和个人进行奖励。为此，由安倍晋三首相担任会长的中央防灾会议设立“防灾推进国民会议”，以此为中心在全社会继续开展多项提高国民“自助”“公助”意识的防灾教育活动。

2017年11月26-27日，“防灾推进国民会议”与由不同防灾组织组成的“防灾推进协议会”，在宫城县仙台市共同召开了“防灾推进国民大会 2017”，大会的题目是“预防大规模灾害——共同协作全力防灾”，明确了推动全民协作共同防灾的会议目标。2017年12月8日，第3届“防灾推进国民会议”在首相官邸召开，安倍首相代表主办方致辞时表示“日本特别容易发生灾害，为了克服灾害，需要同广大国民共享防灾减灾理念，全面提高国民防灾意识，必须保护每一个国民的生命安全。”

除了宣传全面防灾的重要性之外，各级防灾责任主体每年还定期开展各种防灾演练，通过训练加强防灾教育。2017年内阁府制定了《2017年度综合防灾训练大纲》，根据大纲要求，9月1日“防灾日”举行了“首都圈直下型地震模拟演练”，安倍首相及全部内阁成员徒步到首相官邸集合参加演练，并对部分媒体公开了演练内容。同日在神奈川县小田原市还举行了九县联合防灾演练，安倍首相从官邸搭乘直升飞机抵达演练现场，与当地护理学校学生共同参加喷水灭火演练。

全民防灾教育有效地提高了日本社会的防灾意识，加深了国民对于自助和共助重要性的认识。2002年内阁府实施的“自助、共助和公助中应该重点实施的防灾对策”舆论调查结果显示，24.9%的人回答应该重点实施“公助”，但是在2017年调查中这项回答减少了6.2%。另一方面，回答“自助”的人从2002年的18.6%提高到了2017年的39.8%，同期回答“共助”的人从14.0%提高了24.5%。在2017年的调查中，18-29岁的人群回答“自助”的占25.0%，回答“共助”的占31.0%，而在70岁以上人群中，回答“自助”的占51.2%，回答“共助”的占22.3%。这项调查结果也表明不同年龄群对

“自助”和“公助”的重要性认识有所不同，年龄越大越重视“自助”。

（三）构建综合防灾体系

日本的灾害治理不仅重视完善相关法律制度，提高国民的防灾意识，还重视从组织上加强建设，构建综合防灾体系。

第一，建立各级综合防灾中心。由于重大自然灾害的发生往往是“祸不单行”，各类灾害之间有着直接或间接的因果关系。因此，日本各级政府都建立了跨部门、跨地区、跨领域的综合防灾减灾中心，协调政府各部门和动员社会力量，为开展科学减灾和加强重大灾害紧急救助能力提供组织保证。

第二，实施防灾会议制度。从中央到地方建立起严密的防灾组织体系，形成了规范的由政府负责的防灾领导机构。国家层面有“中央防灾会议”，首相担任会长，成员包括全体内阁成员、公共团体负责人和专家学者。地方层面有“地方防灾会议”，防灾会议是日常决策机构，灾害发生后或可能发生时中央和地方政府临时设置“紧急对策本部”，是应急决策机构。涉灾业务部门作为相应防灾会议成员，不仅负责提供本部门的相关信息，而且直接参与防灾政策的制定，保障灾害信息能够有限转化为现实防灾能力。

第三，制定防灾基本计划。中央制定防灾基本计划，地方制定地方防灾计划，涉及灾害治理的部门制定防灾业务计划，上下分工明确、责任清晰、相互衔接、多方协作。另外，日本的综合防灾体系是一个高效信息采集、处理的产业，每个环节都致力于实现信息化。实现全社会灾害信息共享，对政府的灾害治理决策、各级部门的灾害应急响应以及全民的迅速有效防灾至关重要。

三、日本经验对我国灾害治理的启示

灾害是全世界的共同课题，存在许多共性。我国是世界上灾害损失最为严重的国家之一，洪涝、地震、干旱、台风、低温冷冻和病虫害等自然灾害，矿山灾害、火灾等事故灾害相当频繁。由于我国经济规模的不断扩大和国民财富积累的增加，灾害可能造成的损失规模也相应扩大。因此，提升灾害治理能力和加强防灾减灾工作的重

要性日益突出。总的来说,与发达国家相比我国的防灾减灾制度建设起步较晚,需要完善乃至填补空白的地方还有很多。灾害大国日本在灾害治理方面的经验和教训,可为我国的防灾减灾工作提供一定的启示和借鉴。

(一) 制定灾害治理基本法规

我国与防灾减灾工作有关的立法工作,是从1980年代后期开始逐步开展起来的,先后制定了《水法》《水土保持法》《防洪法》《防震减灾法》《消防法》《气象法》等,这些法律多为单一灾害法律。从建立灾害治理法律体系的角度来看,我国还缺少灾害治理基本法。灾害治理基本法应当成为制度建设的重要纲领和基础,如各级政府、社会组织和公民在防灾减灾中的意识、责任和义务,防灾减灾的基本原则、组织机构设置、灾害应急对策、灾害防御预算、灾害财政金融措施等,这些根本问题必须有法可依才能行之有效。面对日益严峻的自然灾害和事故灾害,应当尽快进行相关法律及制度建设。

(二) 构建多元主体参与机制

鉴于我国国土面积广阔、气候和地质条件较为复杂,以及人口众多等基本国情,仅仅依靠中央和地方政府设立的专门防灾减灾机构,不足以充分应对全国各地发生的灾害。在这一点上,可以日本为鉴,突出中央政府统筹指导的作用,明确地方政府部门的主体责任,除军队、武警和消防等减防力量之外,鼓励民间企业、志愿者团体等社会力量广泛参与防灾、减灾和救灾工作,构建防灾减灾的多元主体参与机制。

(三) 保障灾害治理财政预算

灾后重建是灾害治理的重要内容,除了制度、组织、人员保障之外,财政预算也是灾后复兴工作能否顺利开展的重要条件。日本的《灾害对策基本法》中专门有“财政金融措施”的章节,对各种情况下中央和地方政府的经费支出义务、灾害应对的财政措施和金融措施等做出了详尽的规定,是对防灾减灾投入最根本的制度保障。在我国的灾害治理中,也有必要明确规定各级政府的支出义务和支出方式,从制度上保障对灾害治理的投入。

(四) 重视防灾宣传科普教育

人类在灾害面前非常渺小,防灾减灾事关每一个人的生命和财产安全。民众对于灾害具备必要的科学常识和自护、自救知识,对于减少灾害造成的损失有着重要作用。日本关防灾减灾的宣传教育内容丰富、形式多样,每年的消防日人们有义务参加消防训练和演习。1995年阪神大地震和2011年“3·11”大地震时日本人能保持相对镇定有序、合理避难,减少了人为的次生灾害,与政府加强科普宣传、提高国民防灾意识有密切关系。其中,孩子是防灾的重点对象和弱势群体,可以在中小学教育中尽快普及自我防护教育。另外,地震和消防等部门具有专门的防灾知识和救助能力,防灾宣传普及应该成为其日常工作内容。

(五) 加强灾害治理科学研究

每当国内外发生重大灾害时,日本的灾害科学研究人员会尽可能在第一时间奔赴现场,获取第一手资料,撰写详细的分析报告。对此,我们可以借鉴其经验,在科研经费安排上统筹考虑,重视灾害治理的科学研究工作。如同没有洪水风险分布图就难以建立洪水保险制度,没有包含社会经济信息的地理信息系统就难以开展重大自然灾害对社会经济发展影响的评估一样,加强基础信息数据库的建设,共享共用灾害信息也有利于有效开展灾害治理工作。

参考文献:

- [1] 日本内閣府. 防災白書(2018年版)[M]. 東京: 日経印刷, 2018: 1.(本文内容主要依据2018年版《防灾白皮书》及其他省厅的官方统计,文中未作特别说明的数据均来自《白皮书》。)
- [2] 京都大学防災研究所. 2017年九州北部豪雨災害調査報告書[OL]. http://www.dpri.kyoto-u.ac.jp/web_j/publication/other/20180330_kyusyu.pdf.
- [3] 日本国土交通省. 平成26年水害被害(確報値)について[OL]. http://www.mlit.go.jp/report/press/mizukokudo03_hh_000900.html. (2016-3-25)
- [4] 日本国土交通省. 平成27年水害被害(確報値)を公表[OL]. https://www.mlit.go.jp/report/press/mizukokudo03_hh_000918.html. (2017-3-22)
- [5] 日本国土交通省. 平成28年の水害被害額(確

報値)を公表～岩手県で統計開始以来最大の被害額(約1680億円)[OL].https://www.mlit.go.jp/report/press/mizukokudo03_hh_000942.html. (2018-3-23)

[6] 日本国土交通省. 福岡県・大分県・秋田県で統計開始以来最大の被害～平成29年の水害被害額(暫定値)を公表[OL].https://www.mlit.go.jp/report/press/mizukokudo03_hh_000960.html. (2018-7-27)

[7] 日本国土交通省. 平成30年7月豪雨における被害などの概要[OL]. https://www.mlit.go.jp/river/shinngikai_blog/shaseishin/kasenbunkakai/shouininkai/daikibokouikigouu/1/pdf/daikibokouikigouu_01_s2.pdf. (2018-9-28)

[8] 日本内閣府. 平成28年台風第10号災害を踏まえた課題と対策の在り方(報告)[OL].http://www.bousai.go.jp/oukyu/hinankankoku/guideline/pdf/161226_hombun.pdf. (2016-12-26)

[9] 日本内閣府. 熊本地震を踏まえた応急対策・生活支援策検討ワーキンググループ[OL]. http://www.bousai.go.jp/updates/h280414jishin/h28kumamoto/okyuseikatu_wg.html. (2016-8-26)

[10] 日本総務省消防庁. 「平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震(東日本大震災)について」(第159報)[OL].<https://www.fdma.go.jp/disaster/higashinihon/items/159.pdf>. (2019-3-8)

[11] 日本内閣府. 防災白書(2017年版)[OL].http://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/h29/honbun/0b_1s_01_01.html. (2018-12-5)

[12] 大矢根淳、浦野正樹、田中淳、吉井博明. 灾害社会学导论[M]. 蔡麟、翟四可译. 北京: 商务印书馆, 2017: 122-123.

(责任编辑 吴占军)

Disaster Management in Japan: Trends, Characteristics and Implications ——A Critical Reading of White Paper on Disaster Management In Japan 2018

Xiong Shue

Abstract: Through a critical reading of the key contents of the White Paper on Disaster Management in Japan 2018 issued by the Cabinet Office of Japan, this paper concludes that Japan's disaster management in recent years has shown new trends in flood control, promoting business continuity planning and taking care of vulnerable groups; characteristically, Japan's disaster management has given priority to disaster legislation, implementing comprehensive disaster prevention education, and building an integrated disaster prevention system. As a country with great diversity in meteorology, geography, economy and population, China is facing increasingly serious problems in disaster management, and in great need of improving its management capacity. An analysis of White Paper on Disaster Management may offer some insights into the disaster management in China, particularly into its relevance to social system, mechanism, finance, education and academic research.

Key Words: White Paper on Disaster Management; Disaster Management; Disaster Prevention and Mitigation; Disasters Legislation