

浙江省自然灾害应急物流体系构建研究

何玲辉

(浙江育英职业技术学院, 浙江 杭州 310018)

【摘要】浙江省经常发生台风、山体滑坡、洪涝等自然灾害, 救灾应急任务非常繁重, 凸显自然灾害应急物流体系建设的必要性。文章介绍了浙江省自然灾害的情况, 分析了浙江省应急物流的现状与问题, 提出了构建浙江省应急物流体系的对策措施。

【关键词】浙江; 应急物流; 应急物流体系

【文献标识码】A

【文章编号】1009-0061 (2011) 07-0063-03

浙江省各种自然灾害频繁发生, 台风、暴雨、干旱、冰雹、山体滑坡等自然灾害逐年增多, 这些灾害严重威胁着经济社会发展和人民群众的生命财产安全。

一、浙江省自然灾害基本情况

1、台风。近年来, 台风、强台风甚至超强台风频繁光顾浙江省。据统计, 平均每年有 3.6 个台风对浙江省造成影响。2004 年浙江省因台风致 1482.8 万人受灾, 因灾死亡 186 人, 44.78 万公顷农作物受灾, 倒塌房屋 8.26 万间, 粮食损失 8.17 万吨, 直接经济损失 238.05 亿元。其中 0414 号台风“云娜”在浙江省造成的直接经济损失就达到 181 亿元; 2005 年台风更加严重, 0509 号台风“麦莎”和 0515 号台风“卡努”先后在浙江登陆并造成严重影响; 0505 号台风“海棠”、0513 号台风“泰利”所带来的风和雨并由此诱发的次生灾害都在浙江造成严重影响。2005 年台风造成的直接经济损失达到 251 亿元。2006 年超强台风“桑美”更是建国以来登陆中国大陆最强的台风, 比 2005 年“卡特里娜”飓风登陆美国时中心最大风力还强。2009 年的台风 0903 号莲花致全省 27 个县(市) 454 个乡镇 340 多万人受灾, 农作物受灾面积 143.2 千公顷, 因灾减产粮食 15 万吨。

2、梅汛期暴雨与洪涝。梅汛期局部性的洪涝在浙江省每年都有发生。1995 年金、衢、杭、嘉、等地区因暴雨和洪涝致 1564 万人受灾, 62 人死亡, 765Km 堤防损坏, 直接经济损失 56 亿元。1999 年, 浙江 35 个县市中 34 个雨量破历史记录, 其中浙北大部分地区雨量为往年平均的 2—3 倍, 新安江首次开 8 孔泄洪, 全省有 895 万人受灾, 29 人死亡, 直接经济损失 159 亿元。2004 年的雨涝使得浙江省 2.32 万公顷农田受灾, 损失粮食 308 吨, 0.35 万间房屋损坏, 93.19 万人受灾, 2 人因灾死亡, 造成 231 亿元直接经济损失。2005 年入梅后浙江省共出现 49 次暴雨, 其中 4 次为大暴雨。文成县的降水破历史同期梅汛期最多记录, 庆元县 6 月连续 4 天出现大暴雨天气。2010 年浙江省梅汛期暴雨频繁, 是继 1999 年以来最强的梅雨。浙西南山区山洪暴发, 建德、开化、淳安、龙泉等地发生山体滑坡、泥石流等次生灾害。

3、干旱。干旱是浙江省常见的自然灾害, 危害较大的是夏秋两个季节的连旱。1994 年浙江省干旱严重, 中西部干旱 40—60 天, 全省有 1089.3 万亩受旱面积, 致近 10 亿元直接经济损失。1995 年, 浙江省除温、台地区外有 60—80 天干旱, 受

基金项目: 浙江省教育厅课题: 浙江省自然灾害应急物流体系构建研究 (课题编号: Y200909823)

作者简介: 何玲辉, 湖南人, 浙江育英职业技术学院教师, 研究方向: 物流与供应链管理。

旱面积达 751 万亩，236 万人饮水困难，直接经济损失 15 亿元以上。2004 年浙江省因干旱致使农作物达 16.95 万公顷受灾，1.97 万公顷绝收，受灾人口 430.06 万人，饮水困难人口 86.10 万人。直接经济损失 8.77 亿元。

4、地质灾害、森林火灾。浙江省突发性地质灾害主要有泥石流、滑坡、崩塌等，广泛分布在丘陵地区。据初步统计，地质灾害及隐患点 5480 处。全省的地质灾害规模不大，但由于人口密集，大多数地质灾害隐患点稳定性差，因此潜在威胁较大。另外由于雷电、干旱等引发的森林火灾也时有发生。

2000—2009 年浙江省自然灾害的损失情况如表 1 所示。

表 1 2000—2009 年浙江省自然灾害损失情况

项目 \ 年份	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
农作物受灾面积 (万公顷)	68.25	34.01	52.00	79.57	80.97	109.32	41.23	84.63	116.47	44.47
直接经济损失 (亿元)	85.71	30.04	83.18	62.95	256.81	441.56	161.37	196.16	240.54	119.87
因灾死亡人数	54	49	86	21	225	89	221	48	17	21

二、浙江省自然灾害应急物流的现状

1、自然灾害应急物流管理体制初步建立。浙江省自然灾害应急物流管理体制初步建立，已组建了浙江人民政府突发公共事件应急管理办公室，省卫生厅、省地震局等部门都成立了应急管理办事机构，全省 11 个市都已成立应急管理办公室或应急委员会办公室，半数以上的县（市、区）政府成立了应急管理办事机构。浙江省已经初步形成了分类管理、分级负责、条块结合的应急管理体制。另外，浙江省从 2006 年 4 月开始就在苍南、北仑、庆元等 7 个县（区）开展“避灾工程”建设试点。截止 2010 年，浙江省已经建成避灾场所 5600 多个，可接纳 185 多万人进行转移避灾。

2、自然灾害应急预案体系基本形成。截止 2008 年底，浙江省已经制定的应急预案基本已覆盖各类突发自然灾害，主要有：《浙江省气象灾害应急预案》、《浙江省自然灾害救助应急预案》、《浙江省防汛防旱应急预案》、《浙江省重大森林火灾事故应急预案》、《浙江省突发地质灾害应急预案》、《浙江省地震应急预案》等应急预案。11 个市、90 个县（市、区）全部制订了总体应急预案，全省应急预案体系基本建立。

3、自然灾害应急物流物资配置体系逐步建立、应急队伍基本形成。近年来，浙江省加大了自然灾害应急物资储备投入，已经建立了 3 个省级救灾物资储备库和 70 个地方救灾物资储备库；建立了 12 个省级防汛物资定点仓库，储备了十余个品种的防汛抗旱物资；建立了 4 个消防应急救援物资储备库等，救灾物资储备网络初步形成。在应急队伍建设方面，浙江省已基本形成了以公安、武警、驻浙解放军为骨干的突击力量，以防汛抢险、海上搜救、医疗救护等卫生防疫、森林灭火专业队伍为基本力量，以及企事业专、兼职队伍和社会志愿者为辅助力量的灾害救援队伍体系。

三、浙江省自然灾害应急物流存在的问题

1、相关法律法规建设滞后、配套制度不完善。浙江省在自然灾害应急物流方面虽然有一定的规章制度出台，但是，相对于浙江省自然灾害频发和破坏程度较大的特征且参照一些发达国家的自然灾害应急物流相关法律法规，浙江省的法律法规建

设比较不适当的形式，主要表现在立法层次较低从而导致权威性不够，不能很好地保障应急物流的实施。另外，浙江省应急物资的储备方式已基本形成市场化储备与政府储备相结合的形式。就目前情况来说，缺乏一套将应急物资的运输、储存、装卸、搬运、包装、配送工作做好的行之有效的配套制度。

2、信息管理能力不强，部门协调功能欠佳。浙江省各区的自然灾害应急物流信息管理有不足之处。据了解，有时相关信息没有及时更新，所查到的信息都是好几年前的数据。有些地方网站甚至没有设置相关的应急管理栏目，有的政府网站上有相关的应急管理栏目，但是，栏目里面几乎没有什么实质性的内容。而且，自然灾害的应急不是单个的某个部门能够单独完成的，这需要多部门协调，通力合作才能完成，目前的情况来看，相关部门的协调功能还没有充分地体现出来，这方面有待加强。

3、自然灾害应急物资储备不完善。据调查，浙江省医疗卫生部门储备的物资主要有疫苗、药品、消毒药品等；省防汛抗旱指挥部门主要储备的是消毒药品、冲锋舟、编织袋等；农业部门主要储备的物资是各种疫苗、备灾种子、消毒药品。由于缺乏一级指挥与相互沟通和协调，导致全省应急物资储备紊乱。有的物资储备较多，如消毒药品，省医疗卫生部门、省农业部门、国土资源、地矿部门都有大量储备。有些物资由于资金或技术等各方面的原因储备很少，这给应急救援带来了一定的障碍。另外，如：温州、宁波、舟山防汛抗旱类物资较齐全；丽水储备有少量应对地质灾害类物资等。这种储备方式使得本来就缺少协作沟通的地区间资源不能共享，自然灾害爆发时就不能满足物资的调配需求。

4、社会救助制度亟待完善。据调查，浙江省在发生自然灾害时，有的应急药品或粮食、能源不能满足需要，这时需要外界的援助，以往发生的情况来看，社会救助体系不够完备。谈到社会救助，不得不涉及财政补偿和激励机制。适当的财政补偿和激励机制会给社会救助制度带来良性运转，继而会给应急救援以帮助。在以往的实践来看，一般实行“谁动用谁补偿”或“谁受益谁补偿”，这两种情况都会导致补偿时间过长、补偿不到位的现象，这会影晌应急救援的顺利进行，导致社会救助制度的弱化。

四、浙江省自然灾害应急物流体系构建思路

1、加强政府组织协调、完善应急物流制度建设与规划。浙江省政府应督促省、市、县等各地各部门各司其职、各负其责、明确任务、细化责任，建立自然灾害应急物流工作绩效评估制度、责任追究制度，确保自然灾害应急物流责任全面落实；敦促有关部门加强协调配合，提高综合自然灾害应急物流工作合力。政府相关部门应充分利用通信网络资源和电子政务网络平台，完善应急通信和信息保障能力。建立自然灾害信息平台、应急决策支持平台、应急指挥调度平台等，平台间相互衔接、协同运转，实现对各部门的协调指挥，切实提高整个综合自然灾害应急物流体系的快速反应能力和协调应对能力。同时结合浙江省自然灾害特点，抓紧编制和实施以台风、小流域暴雨为重点的自然灾害防御规划。应基本形成纵向到底、横向到边、覆盖城乡的预案体系，全面规范自然灾害应急物流工作，提高自然灾害应急物流水平。

2、完善自然灾害应急物资储备制度、健全财政补偿和激励机制。浙江省是台风频发区，在整个自然灾害中破坏性相当大。因此，浙江省应急物流资源储备体系应台风灾害为主要目标，同时兼顾其他灾害。浙江省应急物流储备体系应以杭州、宁波、台州、温州和舟山为节点形成资源一体化网络。储备方式主要表现为实物储备和能力储备，实物储备主要针对紧急级物资和部分重要级物资，能力储备针对重要级和一般级物资及物流能力（运输车辆、装卸设备、包装容器等）储备和应急人员储备。灾害多发区的县级以上各级人民政府要建立救灾物资储备仓库，储备的主要物资应包括救生艇、救生衣、救灾帐篷、急救药品、消杀防护用品等。由于应急物资的特殊性，要进行流畅的应急响应，适当的财政补偿和激励机制必不可少。浙江省主要应考虑从以下几个方面进行补偿与激励：对能力储备企业正常生产外的原材料和产成品进行部分补偿；对实物储备企业的损耗等部分进行补偿；对配送能力储备企业在运输设备设施、人力投入等方面进行补偿。这样可以充分调动相关部门的积极性，使应急物流得以顺利进行。

3、加大应急物流资金投入，增强应急物流科技支撑能力。浙江省应加强自然灾害应急物流科研攻关的投入，组织科研院所、高校、企业等各方面科技力量，攻克重大自然灾害的监测、预警和快速处置等方面的关键共性技术，解决浙江省在该领域存在的核心技术制约因素，积极促进自然灾害应急物流科技成果转化。应鼓励科研工作者和科技团体积极参与自然灾害应急物流领域的科学研究和学术交流。

4、降低自然灾害应急成本，提高应急物流的即时响应能力。由于自然灾害的不可预知性，为了应急，各有关部门储备的应急物资占据了很大部分的社会资源，加大了应急成本。本着既要应急，又要节约社会资源的原则，浙江省可以多方位尝试应急物流服务外包。主要可以尝试两种形式：一是能力储备外包。也就是尽量减少实物库存而尽量与生产企业签订协议，保证在自然灾害发生时，生产企业愿意且能够积极响应。应急物资配送能力外包。自然灾害的发生无规律可循且不是常态的自然表现方式，若为了应急而预留大量的配送能力则浪费资源。相关部门可结合浙江省社会配送业务的实际与应急物资的储备布局，考虑与具备专业条件的专业化的配送企业签订合作协议，约定在自然灾害爆发时，专业化的配送企业应即时响应，以精准的方式把应急物资送达目的地。这样有利于实现整个社会资源效益的最大化。

参考文献：

- [1] 纪家琪. 先行先试全力打造应急管理“广东模式”[J]. 中国应急管理, 2010, (3).
- [2] 魏际刚. 应加快国内应急物流体系建设 [N]. 中国经济时报, 2009-03-31 (12).
- [3] 曲木史哈. 加快构建四川应急物流体系 [N]. 四川日报, 2008-09-16 (8).
- [4] 高玮. 抗震救灾中的应急物流 [J]. 物流, 2008, (08).
- [5] 欧忠文, 王会云, 姜大立, 等. 应急物流 [J]. 重庆大学学报 (自然科学版), 2004, 27 (3) :164-166.
- [6] 余朵苟, 何世伟. 应急物流体系构建研究 [J]. 物流科技, 2008, (11) :1-5.
- [7] 王宗喜. 关于应急物流建设的若干问题 [J]. 中国流通经济, 2009, (3): 20-22.