高水平构建救灾物资储备应急保障体系

王国庆 程晓雨

救灾物资储备在抗灾救灾中发挥着重要的作用，但物资储备应急尚存在体系不健全、制度不完善、保障能力不足等问题，亟需根据浙江灾情特点，高水平推进救灾物资储备体系建设，进一步提升应急保障能力

自然灾害防御关系到社会发展、民生福祉，因而得到了广泛高度重视。浙江省台风、洪涝、干旱、山体滑坡等自然灾害频发，救灾物资专项用于紧急抢救和安置受影响人员，在抗灾工作中起着重要作用。浙江省委、省政府提出“构建统一的粮食和物资储备体系，提升储备应对突发事件能力”目标要求。要高水平构建浙江省“双维度”救灾物资储备体系，全面提升救灾物资储备应对自然灾害和突发事件能力。

浙江灾害特点分析

灾害种类齐全。浙江同时受西风带和东风带天气系统影响，台风、洪涝、干旱、冻害等气象灾害频发，是我国受灾害影响较为严重地区之一。尤其是台风及台风引起的水文和地质灾害，给浙江人民生命财产带来巨大损失。

灾害损失大。浙江每年会因台风、强降雨等灾害造成一定的经济损失，特别是在浙江登陆的强台风尤为严重。如2019年第9号台风“利奇马”，共造成全省746.9万人受灾，因灾死亡46人、失踪2人，紧急转移安置141.6万人（其中集中安置70.5万人），农作物受灾面积24.9万公顷（其中绝收3.3万公顷），倒塌房屋7072间，直接经济损失476.3亿元（截至2019年8月22日统计）。

小流域灾害频发。浙江多山地丘陵，小流域点多面广，局地强降雨容易造成小流域洪水，诱发山体滑坡、泥石流等地质灾害。小流域灾害具有毁灭性、突发性、伴生性等特点，加上多发生于偏远山区，交通不便，通讯落后，给预防和救灾抢险工作带来极大难度。

救灾物资储备存在问题

保障能力总体偏弱。一是物资储备数量不足且种类偏少。按国家《救灾物资储备库建设标准》和每人300元救助标准，浙江省级救灾物资储备规模应达1.5亿元。目前省级储备不足3000万元，市县储备同样严重不足。另外，物资品种单一且结构不合理，与地方救灾实际需求不相符。二是仓储设施建设落后。浙江省是全国唯一尚未建立省级救灾物资储备库的省份，与浙江灾害多发省和经济大省省情不相符。中央救灾物资储备库在浙江也没有布局，缺乏中央救灾物资储备的支撑。市县救灾物资储备库规模小、设施落后，信息化建设尚未起步，管理手段十分原始。仓储设施建设滞后，不能给扩大救灾物资储备规模提供有力支撑。三是人员力量配备不足。这次机构改革，粮食物资部门新增加物资储备职能，但多数市县机构和人员没有增加，工作人员配备严重不足。

应急保障机制尚不健全。一是省市县乡村联动机制需完善。机构改革后，分级负责、属地为主的救灾物资储备体制尚不清晰，地方政府主体责任意识不强。具备浙江特色的省、市、县、乡、村五级联动的救灾应急保障机制待提升。二是部门间协同机制需加强。救灾物资储备应急保障包括气象跟踪、调令传达、

物资出库、运输迅速等多个环节，涉及粮食物资、应急、气象、公安、交通等多个部门，需加快救灾物资储备应急保障协调机制建设，形成应急救灾合力。三是社会力量参与机制需深化。物资装备生产企业、超市商场、物流中心是救灾物资社会储备的重要力量，社会抢险队伍具有利用救灾物资开展抢险救援的丰富经验，如何发挥社会力量的作用，需要进行深化探索。

管理制度存在短板。一是管理制度有待更新。面对救灾应急保障新形势，省、市、县救灾物资储备规模、品种目录、仓库规模、购置轮换等需作出新要求、出台新规定。二是调度预案有待制定。救灾应急保障中尚存在需求和供给信息不对称，应急保障临时性、盲目性较强，调用缺乏规范性、有序性等问题，需要制定和细化救灾物资调度预案和行动方案。三是统计制度有待建立。大灾应对要动用全社会物资储备。省、市、县三级救灾物资储备，以及装备生产企业、超市商场、社会参与的物资储备底数尚无法掌握，需加快建立全省物资储备统计制度。

管理现代化水平需提升。一是发展规划需统筹。面对新时代社会发展的新形势和新要求，全省救灾物资储备应急保障工作需作为一个整体，进行总体规划、统筹论证，强化工作推进的前瞻性、科学性。二是信息化建设需加快。目前全省救灾物资储备管理手段较原始，数据、信息主要通过电子邮件、传真、电话等方式衔接，推动物资大数据化管理和全省统一物资储备应急保障平台建设需加快。三是创新性引领需加强。灾区安置群众打地铺、吃方便面的生活已不符合新时代人民美好生活的标准，救灾物资的储备要以人民为中心，从提升受灾群众生活质量方面多考虑，提高保障水平。

高水平建设应急保障体系

浙江省委、省政府提出“构建统一的粮食和物资储备体系，提升储备应对突发事件能力”的目标要求，力争用三年时间，建设完成浙江省全覆盖、高效率、强有力的“双维度”救灾物资储备应急保障体系，救灾物资储备应急保障各项制度趋于完善，省、市、县、乡、村五级高效联动，政府、企业、社会力量三层面紧密协同，救灾物资收储、轮换、调拨、动用、回收等管理更为高效化、现代化，预案体系建设、危机管控处置能力要素保障更加有力，储备应对突发事件能力显著提升。

（一）科学构建“双维度”救灾物资储备应急保障体系

深化体制改革，建立健全省、市、县、乡、村五级联动的救灾物资储备体制，进一步明确各级政府救灾物资储备的事权和责任。省级救灾物资储备主要应对全省区域性、跨地市大灾，救灾物资应当按照“救大灾、抢大险、专特多”的要求进行购置和储备，并统筹协调市县救灾物资应急保障。市县政府是本级抗灾救灾的责任主体，救灾物资应当根据当地灾害特点、历年物资使用等情况进行购置和储备，并做好全市（县）域的统筹协调。乡村是抗灾救灾的第一线，需不断强化避灾安置场所生活救助保障类、食品类救灾物资储备。

创新管理机制，建立健全政府、企业和社会力量储备互为补充的协同保障格局。充分发挥市场与政府两只手的作用，使市场在物资储备资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。强化储备公共产品属性，从政府直接提供公共产品，向全员参与确保及时有效提供公共产品转变。在做好政府储备的基础上，引导和鼓励企业、社会团体进行救灾物资和人力储备。对一些不宜长期储存、使用量大而储备不足、科技含量和价值较高以及其他具有特殊性的救灾物资，可通过政府与具备一定生产经营和储备能力的相关企业签订合同，实行企业协议储备。同时，充分利用社会团体的救援力量和经验，积极开展政府和社会团体的日常合作，加快建立政府、企业、社会团体等全员参与救灾物资储备和协同应急保障的新格局。

（二）着力加强救灾物资储备应急保障要素建设

研究建立物资储备品种目录，着力夯实“储什么”保障要素建设。按照目录齐全、各有侧重、互为补充、节约资源的要求，根据浙江灾害特点和应急保障需要，研究建立省、市、县、乡、村各级救灾物资储备品种目录。政府储备主要涉及生活救助保障类、救灾现场保障类、救灾救助装备类共三大类近 50 个品种。除生活保障包、行军床等日常使用类物资外，省级层面还要重点储备发电机、大功率冲锋舟等装备器材，突出救大灾、抢大险、专特多的特点；市县级层面重点储备橡皮艇、卫星电话等中型救灾装备器材，突出辖区内统筹的特点；乡村侧重于应急灯、毛巾被等基本生活救灾物资和方便面、矿泉水等食品类救灾物资储备，突出救灾抗灾第一线特点。

研究建立物资储备规模标准，着力夯实“储多少”“储多久”保障要素建设。按照规模适度、节省财力的要求，根据不同区域社会发展和灾害情况，科学设定省、市、县物资储备规模和标准，有效发挥企业、社会储备作用。各级政府可考虑按照本级自然灾害救助预案启动三级应急响应紧急转移安置人口数量，以及 2017 年后中央按每人 300 元下拨救灾补助标准进行物资总量储备。同时，采取政府实物储备与企业协议储备有机结合、互为补充的方式进行落实。

研究建立物资储备总体布局方案，着力夯实“怎么储”“储哪里”保障要素建设。研究提出省市县仓储设施建设规划、建设标准和设施设备配置标准等，形成仓容适度、设施先进、储存安全、物流便捷、符合浙江省应急保障实际的物资储备布局。“十四五”期间，可考虑在现有基础上积极架构浙东、浙南、浙西、浙北和浙中大型储备库基础布局，规划建设 2 万平方米的省本级救灾物资储备库，推动各地按照市本级面积不低于 4000 平方米，县级不低于 800 平方米要求，建设仓储设施。库房具备避光、隔热、通风、防火、防盗、防潮、防鼠、防虫、防污染等措施，配置附属建筑及相关设施设备。

研究建立物资储备管理制度体系，着力夯实“怎么管”保障要素建设。建立健全物资储备管理制度体系，对物资储备管理的体制机制、职责分工、储备方式、收储轮换、应急动用、资金费用、日常管理、监督检查、法律责任等作出规定，提升管理水平和保障能力。制定物资仓储设施建设标准、质量管理规定等，从制度建设上提升管理水平。

研究建立物资储备统计制度，着力夯实“怎么统”保障要素建设。按照“大储备、大数据、大统一”的思路和要求，抓紧建立全省统一的物资储备统计制度，及时、准确、完整地掌握全省各级各类储备物资的品种、数量等统计数据，建立物资储备数据库，为全省统一的物资储备体系创造条件。

研究建立物资储备信息化管理，着力夯实“智慧储备”保障要素建设。充分运用大数据、云计算等科技手段，大力推进“智慧储备”建设，提升物资储备管理信息化、智能化、现代化水平，为各级政府应对处置各类突发事件提供决策依据。以构建数字化物资监管体系、全省统一救灾物资储备应急保障平台为目标，实现浙江省救灾物资储备、轮换、调用全程信息化管理，并与应急管理部门建立信息共建共享机制。

研究建立物资储备监督机制，着力夯实“如何监管”保障要素建设。逐步建立全省救灾物资储备监管制度，充分发挥有关部门和地方政府的专业、行业 and 属地监管作用。利用现有机构和专业队伍，运用现代科技手段，全面推进“双随机、一公开”“四不两直”“互联网+监管”等监管方式，重点对地方政府储备、企业协议储备的数量、质量以及储备政策落实等情况进行监督检查，确保物资储备计划落实、账实相符、储存安全，切实做到收得进、管得好、调得出、用得上。

研究建立物资储备管理专业化队伍，着力夯实“有人管”保障要素建设。积极加强全省物资储备人才

队伍建设，包括管理人员和专业技术人员配备、业务技能培训、职业素质提升等，开展与专业高校的人才培养战略合作，努力建设一支与全省物资储备管理和应急保障相适应的专业队伍，为全面履行物资储备管理职能提供必要的人员保障。

探索建立社会储备机制，着力夯实“社会力量”保障要素建设。研究制定相关政策措施，鼓励社会团体和企事业单位积极利用储备物资开展应急救援训练，从“储物”到“储人”、储备救援能力，提高应急队伍的社会化和专业化程度，逐步建立政府、企事业单位和社会志愿者队伍有机结合、互为补充的机制，形成合力共同应对突发事件的防灾减灾体系。