优化治理保障体系提升防灾减灾救灾现代化水平的建议

应急管理部国家减灾中心｜**费伟**

摘　要：当前防灾减灾救灾面临三大核心挑战：灾害风险形态日趋复杂、民生需求出现跃升变化、治理体系存在结构性失衡。本文依托整体性治理与灾害链防控理论，研究提出新时代防灾减灾救灾体系现代化的优化路径。

关键词：协同治理；保障体系；防灾减灾救灾　　**中图分类号：**X507

2026年4月28日，习近平总书记在主持中共中央政治局第二十五次集体学习时强调，要站在统筹高质量发展和高水平安全的战略高度，充分认识做好防灾减灾救灾工作的重要性，着力提高防范应对自然灾害能力，切实维护人民群众生命财产安全。

目前，我国防灾减灾救灾能力总体还比较薄弱，重救灾轻预防、重发展轻风险、责任不落实等问题仍不同程度存在。本文深刻分析当前防灾减灾救灾面临的新挑战，研究提出改进完善灾害防治救助体系的建议，助力建设更高水平平安中国。

防灾减灾救灾治理体系面临的新挑战

（一）灾害风险形态日趋复杂。当前自然灾害风险形态不再局限于单一灾种、局部地区，而是逐渐演化为复合型、系统性以及包含不确定性的现代综合风险。随着城镇化发展，人口密集度显著增加，高层建筑、城市综合体、水电油气管网等纵横交错，各类承灾体暴露度、集中度、脆弱性也相应增加，自然灾害的影响范围与损失规模持续扩大，传统单灾种、碎片化的防治模式已难以应对复杂的灾害风险格局。

（二）民生需求出现跃升变化。传统以生存型救助、应急响应的灾害治理供给体系，与人民群众日益增长的全周期、多元化、高品质灾害风险保障需求之间存在结构性错配。作为基本民生保障体系的重要组成部分，自然灾害救助的核心目标，已从解决灾后基本生活“有没有”的兜底性问题，逐步转向灾后实现与经济社会发展水平相适配、与共同富裕目标相契合的灾害保障“好不好”的提质型问题。

（三）治理体系存在结构性失衡。我国防灾减灾救灾的制度框架与顶层设计持续改进，但从治理体系来看，还存在结构性失衡问题。如在综合统筹机制、多部门和跨区域协同联动、基层应急组织体系等方面存在短板。这种短板是贯穿体制机制、规划布局、资源配置、基层执行的全维度结构性矛盾，制约治理体系的整体效能。

防灾减灾救灾体系现代化的优化路径建议

（一）坚持党的全面领导，以制度优势破解治理难题。一是健全党委领导、权责明晰、协同高效的制度体系。以法律和权责清单形式厘清跨部门权责边界，持续深化应急管理体制改革，以部门权责清单明确应急管理、水利、气象、自然资源、住建等部门在防灾减灾救灾全过程中的核心职责。健全常态化跨部门协同联动机制，建立刚性约束

中国财政杂志社

的多部门联合研判、信息共享、闭环管控制度，完善预警信息流转、应急响应联动、跨领域协同处置的标准化流程。压实全链条分级负责制，构建“省负总责、市县乡抓落实”的责任闭环体系，压紧压实各级党委政府主体责任，将防灾减灾救灾工作纳入地方党政领导班子高质量发展考核体系，以责任链条的完整性破解防控环节的断点难题。二是加快补齐防灾减灾基础设施短板。聚焦灾前预防性工程建设，提升北方缺水地区、极端天气高发区域的基础设施设防标准。完善全域风险监测网络建设，支持山区、流域沿线、地质灾害高风险区的自动监测站点加密建设，构建全域覆盖、精准高效的风险监测体系。建立资源配置长效机制，完善地方财政防灾减灾救灾资金投入机制，将年度灾害防治财政资金重点向灾前监测预警、隐患治理、物资前置、科普培训等预防性工作倾斜。三是聚焦基层治理末端，全面提升基层防灾减灾救灾实战能力。以进一步提升基层应急管理能力为抓手，推动治理资源、专业力量、保障资源向基层下沉，打通防灾减灾救灾“最后一公里”。推进基层应急管理体系标准化建设，调配基层专职应急管理人员，完善基层应急物资储备库建设，优化物资空间布局、规范动态管理。健全基层预警与应急响应机制，完善县乡村三级预警信息传递体系，强化应急广播、精准短信、入户通知等多渠道预警联动。强化基层专业能力建设，建立基层灾害信息员、网格员、应急队伍常态化专业培训机制，制定和修订基层应急预案，定期开展实战化演练。

（二）强化全灾种全链条防范，构建全周期多维度风险治理体系。一是构建一体化的识别监测与精准预警体系。建立覆盖全类型、全领域的一体化风险防控体系。开展常态化全域风险普查与动态更新。完善多灾种综合风险监测研判体系，构建多部门联合研判机制，识别风险耦合传导路径。提升极端事件精准预警能力，优化极端事件的预警模型，实现从广覆盖式预警向精准到区域、到行业、到人群的靶向预警转变。二是健全灾害链全流程防控与次生衍生风险防范机制。建立典型灾害链演化预判机制。完善灾害链全流程闭环防控机制，制定多灾种耦合灾害链专项应急预案，建立跨灾种、跨领域的应急处置联动机制。强化滞后性灾害风险防范，建立灾后常态化排查与持续监测机制，完善专项防控预案，最大限度防范次生衍生灾害。三是完善跨区域、跨领域的协同治理机制。健全流域性、区域性协同防控机制，统一预警标准、工程联合调度、应急响应联动、灾情协同处置，适配流域性灾害的跨区域演化特征。完善军地协同、政企协同应急联动机制，健全极端灾害场景下军地联合救援、物资投送、通信保障等协同机制，实现应急资源高效调度、快速投放。

（三）健全灾害救助机制，完善多元化精细化灾害救助保障体系。一是健全多元化的灾害救助制度体系。丰富灾害救助内容维度，在基本生存需求基础上，逐步实现物质保障与精神服务、基本保障与多元服务的优化。完善灾害救助项目体系，在传统临时生活救助、住房恢复重建救助基础上，探索建立受灾群众生产经营扶持、因灾致残人群长效帮扶、心理创伤专业干预等救助项目。改革完善冬春救助政策，推动救助重心从传统口粮、衣被取暖保障，向群众安全温暖过冬过节的扶持转型，提升救助的针对性与全面性。健全与其他民生保障制度的衔接机制，建立灾害救助与防返贫帮扶的协同机制。二是优化物资储备与动态标准。构建多元协同物资保障模式。整合政府实物储备、企业协议储备、紧急产能兜底三类保障资源，在灾害高风险区域常态化落实政企备货协议，降低实物储备损耗与运维成本。优化救灾物资适配供给结构，建立健全救助标准动态调整机制。三是健全协同运行机制。积极发挥保险的支撑作用，加大金融对灾后重建和恢复生产生活的支持力度。扩大农业巨灾保险、住房灾害保险、人身意外保险覆盖面，强化灾前风险防控提示、灾后快速定损赔付功能；引导金融机构出台灾后低息贷款、延期还款、产业帮扶信贷等政策，为群众复产复工、房屋重建、产业恢复提供稳定资金支持。畅通社会力量规范化参与渠道。引导群众主动参与基层防灾互助，形成政府主导、社会助力、群众自治的多元救助共治格局。

责任编辑　梁冬妮

中国财政杂志社