机构改革背景下的广东省海洋灾害应急管理

周圆，赵明辉

（广东省海洋发展规划研究中心 广州 510200）

摘要：为进一步提升广东省海洋灾害应急管理水平和全社会抵御海洋灾害的综合防范能力，文章在广东省机构改革的背景下，概述广东省海洋灾害应急管理“一案三制”体系，查找存在的问题，并提出对策建议。研究结果表明：广东省海洋灾害应急管理已初步建立应急预案以及体制、机制和法制体系，尤其是 2018 年机构改革后成立广东省应急管理厅，有力促进全灾种、全流程和全方位的应急管理，其中海洋灾害应急管理体制由应急管理领导议事机构、应急管理综合调度机构、海洋灾害专业管理机构和海洋灾害辅助管理机构 4 个部分组成；在防灾减灾救灾体制机制改革和机构改革的新形势下，广东省海洋灾害应急管理仍存在不足，亟须完善地方性法规等制度、优化管理体制机制、加强技术支撑和成果转化以及提高社会和市场参与度。

关键词：海洋防灾减灾；应急预案；自然灾害；部门职能；机构改革

中图分类号：X43 **文献标志码：**A **文章编号：**1005－9857(2019)08－0042－07

Marine Disaster Emergency Management of Guangdong Province under the Background of Institutional Reform

ZHOU Yuan，ZHAO Minghui

(Research Centre for the Marine Development and Planning of Guangdong Province，Guangzhou 510200，China)

Abstract：To improve the marine disaster emergency management ability of Guangdong province and strengthen the ability to resist marine disasters of the whole society，this paper sketched marine disaster emergency management system of Guangdong province from 4 aspects，under the background of institutional reform，analyzed the main problems，and proposed the developing strategies.This study showed that，marine disaster emergency management system if Guangdong had been initially established，including the constructions of emergence plans，organizational structure，operation mechanism and legal system.Especially，the Guangdong Emergency Management Office，which was established in the institutional reform in 2018，has effectively promoted the development of the emergency management towards to “all kinds of disasters，all processes

收稿日期：2019-07-10；**修订日期：**2019-07-17

基金项目：中国海洋发展研究会重点研究项目(CAMAZD201703).

作者简介：周圆，工程师，硕士研究生，研究方向为海洋防灾减灾和海洋环境保护

and all-round aspects". As a part of natural disasters emergency management, marine disaster emergency management system includes 4 components: leading agencies, coordinating department, professional marine disaster management department and assisting departments; Under the new situation of disaster prevention & mitigation and institutional reform, there are still some shortcomings in marine disaster emergency management of Guangdong province. It is urgent to improve local laws and regulations, optimize management system and mechanism, strengthen technical support and achievements transformation, and improve public and market participation.

Key words: Marine disaster prevention and mitigation, Emergency plan, Natural disaster, Departmental function, Institutional reform

0　引言

广东省是海洋经济大省[1]，但海洋灾害种类多、分布广和影响大[2]，造成的经济损失呈上升趋势，已成为影响经济发展和社会稳定的重要因素。近年来广东省海洋灾害应急管理工作在观测监测[3]、预警预报能力建设和灾害风险管理[4-5]等方面取得长足进展，但与现实需求和潜在风险相比仍有不足。

2016 年《中共中央、国务院关于推进防灾减灾救灾体制机制改革的意见》印发；根据《国务院机构改革方案》，2018 年中华人民共和国应急管理部成立；同年，广东省政府组建广东省应急管理厅。自此，广东省形成省委、省政府统一领导，应急管理厅综合协调，各灾种主管部门依法防治的自然灾害应急管理格局。面对防灾减灾救灾体制机制改革的新要求和应急管理机构改革的新形势，有必要梳理广东省海洋灾害应急管理状况，查找存在的问题并提出对策，为全面提升全社会抵御海洋灾害的综合防范能力提供有力保障。

1　广东省海洋灾害应急管理“一案三制”体系

自然灾害应急管理的“一案三制”即应急预案以及体制、机制和法制：应急预案是应急管理的操作指南；体制明确应急管理的主体，包括指挥主体、协调主体和行动主体等；机制明确应急管理的程序，包括预备、监测、预警、响应、联动和保障等；法制明确应急管理的规则，包括主体和程序等的合法性。目前广东省海洋灾害应急管理已初步建立“一案三制”体系[6]。

1.1　应急预案

1.1.1　国家总体应急预案

《国家突发公共事件总体应急预案》是全国应急预案体系的总纲，明确各类突发公共事件的分级分类和预案框架，规定应对特别重大突发公共事件的组织体系和工作机制等内容，是指导预防和处置各类突发公共事件的规范性文件。其中，突发公共事件主要分为自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件 4 个类型，海洋灾害属于自然灾害类。

1.1.2　国家专项应急预案

国家专项应急预案是国务院及其有关部门为应对某种或数种突发公共事件而制定的应急预案。目前地震、地质和森林等领域均有国家专项应急预案，而海洋领域尚未制定，与海洋灾害应急管理相关的包括《国家自然灾害救助应急预案》《国家海上搜救应急预案》和《国家防汛抗旱应急预案》。

1.1.3　部门应急预案

部门应急预案由国务院有关部门根据总体应急预案、专项应急预案和部门职能制定。原国家海洋局发布的应急预案包括《风暴潮、海浪、海啸和海冰灾害应急预案》《赤潮灾害应急预案》和《海洋石油勘探开发溢油事故应急预案》。

1.1.4　地方应急预案

根据《广东省突发事件总体应急预案》，广东省专项应急预案包括《广东省自然灾害救助应急预案》《广东省森林火灾应急预案》和《广东省突发性地质灾害应急预案》等。目前广东省未发布海洋灾害应急管理的地方应急预案，但原广东省海洋与渔

业厅针对热带气旋制定了部门应急预案。

1.2 体制

根据《广东省机构改革方案》，广东省应急管理厅负责统一组织、统一指挥、统一协调自然灾害类突发事件应急救援，统筹综合防灾减灾救灾工作；各主管部门依法承担相关行业领域自然灾害的监测、预警和防治工作。广东省应急管理厅的成立在很大程度上实现全灾种、全流程和全方位管理，有利于构建统一领导、权责一致、权威高效、专常兼备、反应及时、上下联动和平战结合的应急管理体制。

目前广东省海洋灾害应急管理体制由应急管理领导议事机构、应急管理综合调度机构、海洋灾害专业管理机构和海洋灾害辅助管理机构 4 个部分组成(图 1)。

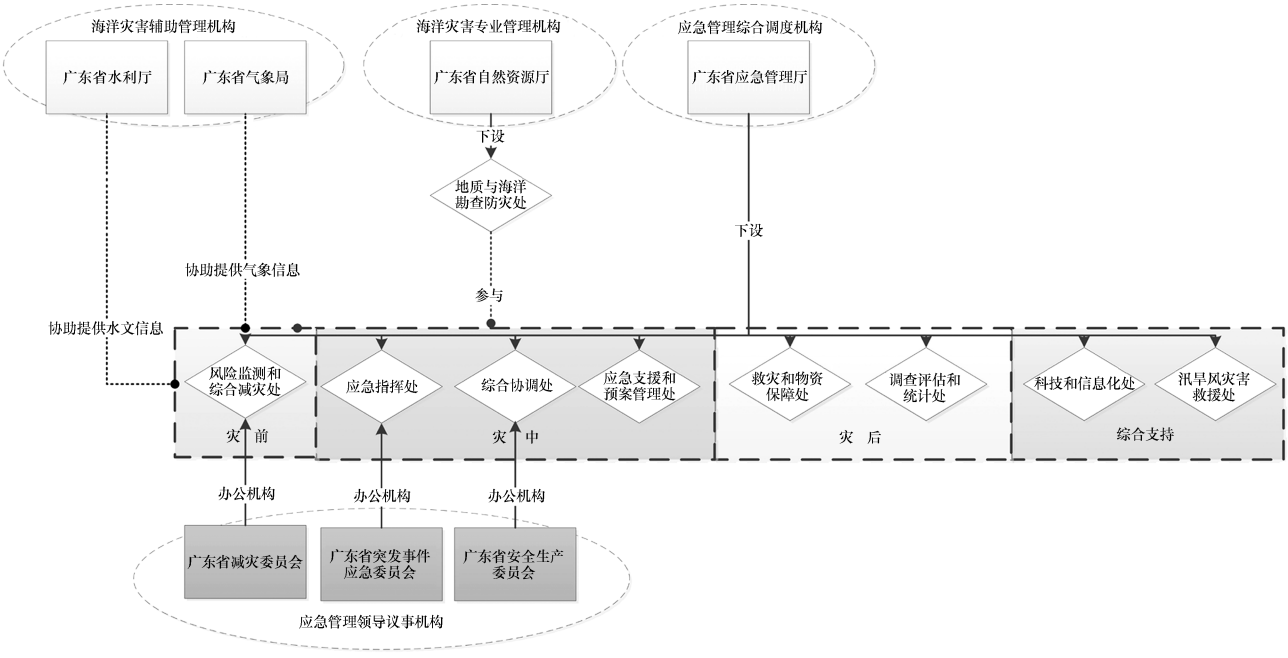

图 1 广东省海洋灾害应急管理体制

1.2.1 应急管理领导议事机构

应急管理领导议事机构主要包括广东省减灾委员会、广东省突发事件应急委员会和广东省安全生产委员会，均是由省委书记和省长担任主要领导的综合性决策机构，在广东省机构改革后转入广东省应急管理厅，奠定广东省应急管理体制基础。

目前广东省应急管理厅下设风险监测和综合减灾处、应急指挥处以及综合协调处，分别承担广东省减灾委员会、广东省突发事件应急委员会和广东省安全生产委员会的日常工作；3 个委员会的具体职能、组成单位和运行机制正在研究编制，尚未正式公布。

1.2.2 应急管理综合调度机构

应急管理综合调度机构即新成立的广东省应急管理厅，集中原本分散在各部门的防灾减灾救灾工作职能。①全灾种：涉及危化品泄露、爆炸和火灾等安全生产事故以及地震、洪涝和地质等自然灾害；②全流程：涉及灾前的观测监测和预警预报，灾中的指挥协调和救援处置以及灾后的救灾恢复、物资储备和灾情统计等；③全方位：承担应急管理领导议事机构的日常工作，同时整合广东省抗震救灾、防汛防旱和森林防火等指挥部职能，高效配置资源。

根据应急管理流程，广东省应急管理厅相关处室的职能可分为灾前、灾中、灾后和综合支持 4 个类别：灾前包括风险监测和综合减灾处，灾中包括应急指挥处、综合协调处以及应急支援和预案管理处，灾后包括救灾和物资保障处以及调查评估和统

计处，综合支持包括科技和信息化处以及汛旱风灾害救援处。

1.2.3　海洋灾害专业管理机构

广东省自然资源厅（加挂广东省海洋局牌子）整合自然资源管理职能，构建“山水林田湖草”统一规划、保护和利用体系，下设地质与海洋勘查防灾处，通过观测监测、预警预报和调查评估等方式参与海洋灾害应急管理，为海洋灾害应急管理提供专业信息。

1.2.4　海洋灾害辅助管理机构

广东省水利厅可为海洋灾害应急管理提供水文信息，还可承担重要水利工程的调度工作；广东省气象局可为海洋灾害应急管理（尤其是海洋气象灾害）提供沿海城市环境气象、海洋气象和灾害性天气等的预报信息。

1.3　机制

在长期的工作实践中，我国已建立符合国情和具有特色的自然灾害应急管理机制[7]。广东省根据实际情况也已建立相应机制。

（1）应急响应机制。在重大自然灾害发生后，灾区各级政府在第一时间启动应急响应机制，按照三级突发性自然灾害应急预案体系，成立应急指挥机构，统一制定应对策略和措施，并组织开展现场处置工作。

（2）信息发布机制。采取授权发布、组织采访和举办新闻发布会等多种方式，及时向公众发布灾害发生和发展情况、应对处置工作进展以及防灾避险知识等相关信息，保障公众的知情权和监督权。

（3）灾情预警会商和信息共享机制。建立由民政、国土、水利、农业、林业、统计、地震、海洋和气象等主要相关部门参加的灾情预警会商和信息共享机制，建立数据库以及信息共享和发布系统。

（4）救灾物资储备机制。各级政府建立地方救灾物资储备仓库，初步形成救灾物资储备体系；通过与生产厂家签订救灾物资紧急购销协议和建立救灾物资生产厂家名录等方式，保障救灾物资的供给。

（5）社会动员机制。初步建立以抢险、搜救、救护、救助和捐赠为主要内容的社会动员机制，注重发挥民间组织、基层自治组织和志愿者等在灾害防御、紧急救援、救灾捐赠、医疗救助、卫生防疫、恢复重建和心理支持等方面的作用。

1.4　法制

1.4.1　法律

我国针对自然灾害的专门法律包括《中华人民共和国防洪法》《中华人民共和国水土保持法》《中华人民共和国防沙治沙法》和《中华人民共和国防震减灾法》等。目前我国没有海洋灾害应急管理的专门法律，相关法律包括《中华人民共和国突发事件应对法》《中华人民共和国消防法》和《中华人民共和国公益事业捐赠法》等。

1.4.2　行政法规

我国海洋灾害应急管理的专门行政法规仅有《海洋观测预报管理条例》。相关行政法规包括《自然灾害救助条例》《军队参加抢险救灾条例》《气象灾害防御条例》和《中华人民共和国防汛条例》等。

1.4.3　部门规章

原国家海洋局发布的海洋灾害应急管理的相关规定可分为海洋观测、预报和减灾 3 个类型，其中预报类较多而减灾类较少。①观测类包括《海洋观测站点管理办法》《海洋观测资料管理办法》和《海上船舶和平台志愿观测管理规定》等；②预报类包括《海洋预报业务管理暂行规定》《海洋环境预报与海洋灾害预报警报发布管理规定》《海洋数值预报系统业务化应用管理暂行办法》《海洋预报员业务发展专项管理暂行规定》《全国海洋预警报视频会商暂行办法》和《全国海洋预警报会商规定》等；③减灾类包括《警戒潮位核定管理办法》等，《海洋灾情调查评估和报送规定（暂行）》已于 2019 年被列入《自然资源部第一批已废止或者失效的规范性文件目录》。

1.4.4　地方性法规

目前广东省地方性法规中没有海洋灾害应急管理的专门法规，相关法规包括《广东省突发事件应对条例》《广东省海上搜寻救助工作规定》《广东省自然灾害救济工作规定》《广东省社会力量参与救灾促进条例》《广东省渔业船舶安全生产管理办法》《广东省气象灾害防御条例》和《广东省突发气

象灾害预警信号发布规定》等。

1.4.5 标准规范

我国海洋灾害应急管理相关的海洋技术标准规范可分为海洋观测、预报和调查评估 3 个类型。①观测类包括《海洋调查规范》《海洋站水文气象观测设备与系统集成通用技术要求(试行)》《海况视频监控系统建设技术规程》《海洋观测浮标通用技术要求(试行)》《赤潮监测技术规程》《海啸浮标作业规范》《海洋资料浮标作业规范》《船舶海洋水文气象辅助测报规范》和《海洋调查观(监)测档案业务规范》等;②预报类包括《海洋预报和警报发布》《绿潮预报和警报发布》和《中国近岸海域基础预报单元划分》等;③调查评估类包括《警戒潮位核定规范》《赤潮灾害处理技术指南》《风暴潮防灾减灾技术导则》《风暴潮灾害风险评估和区划技术导则》《海浪灾害风险评估和区划技术导则》《海冰灾害风险评估和区划技术导则》《海啸灾害风险评估和区划技术导则》《海平面上升风险评估和区划技术导则》《海岸侵蚀监测技术规程》《海岸侵蚀灾害损失评估技术规程》《海洋溢油生态损害评估技术导则》和《红树林植被恢复技术指南》等。

目前广东省未发布海洋灾害应急管理相关的地方性技术标准规范。

2 存在的问题

广东省已初步建立海洋灾害应急管理“一案三制”体系,尤其是机构改革进一步明确和理顺海洋灾害应急管理体制机制,推动实现全灾种、全流程和全方位管理。但目前仍存在制约广东省海洋灾害应急管理发展的问题,主要表现在 4 个方面。

2.1 法律法规、应急预案和标准规范不足

与其他自然灾害应急管理相比,海洋灾害应急管理缺少专门的法律法规,现有《海洋观测预报管理条例》也未规定海洋灾害的灾前防御、风险管理和应急处置等内容,难以规范政府部门的权力和职能以及社会公众的权利和义务,导致海洋灾害应急管理的无序和低效。

除热带气旋外,广东省对赤潮、海浪、海啸和海上溢油等其他海洋灾害未制定地方应急预案,也未将应急预案延伸和细化至地方层级,不满足应急预案体系建设“横向到边”和“纵向到底”的要求;未针对地区实际制定相应的海洋灾害应急管理技术标准规范,风险管理、决策支持和调查评估等业务环节较薄弱。

2.2 体制机制建设不足

海洋灾害是自然灾害的重要类型,但广东省海洋灾害应急管理的部门职能仍不够明确。例如:未明确广东省应急管理厅对海洋灾害应急管理的指导和协调职能,也未明确广东省自然资源厅对海洋灾害的监测、预警和防治职能。

适应新体制的海洋灾害应急管理机制仍不完善,尚未明确针对不同级别海洋灾害的工作流程、部门职能、应急措施和组织协调。

作为海洋灾害专业管理机构,广东省自然资源厅下设地质与海洋勘查防灾处,将原分属于国土和海洋部门的地质灾害应急管理和海洋灾害应急管理合并,但二者已建立的观测监测系统、预警预报系统、应急管理指挥系统和灾情调查评估系统等均相对独立,可能产生资源浪费的问题。

2.3 技术支撑和成果转化不足

由于海洋灾害应急管理队伍建设较薄弱,广东省在海洋观测监测、预警预报和防灾减灾等方面缺少相应技术支撑,业务化进展缓慢。此外,缺少跨行业和跨部门业务协同和互联互通的综合平台,信息共享和传输不足。

海洋灾害应急管理的最终目的是保障沿海地区发展和促进海洋强省建设,但目前相关科研成果的业务化应用较少,对产品类型、服务对象、发布渠道和应用效果等缺乏系统谋划。

2.4 全面参与不足

目前广东省海洋灾害应急管理的主体为各级政府、主管部门及其事业单位,而社会和市场的全面参与度不高,在观测预报、灾害防治、恢复重建和宣传教育等方面未充分发挥公众作用,且在风险转移和损失补偿等方面未形成市场机制。

3 对策建议

3.1 完善地方性法规等制度

根据《中华人民共和国突发事件应对法》立法研究的相关要求,结合广东省海洋灾害应急管理的

实际情况和特点，积极推进《广东省海洋灾害防御条例》和《广东省海洋观测预报管理办法》等法规以及《广东省人民政府关于加强海洋灾害防御工作的意见》《广东省海洋观测基础设施建设及管理工作实施办法》和《广东省加强海洋灾害预警报及应急管理工作的实施意见》等规范性文件的制定和发布，使海洋灾害应急管理有法可依。

由广东省自然资源厅牵头编制《广东省海洋灾害总体应急预案》《广东省风暴潮、海浪和海啸灾害应急预案》和《广东省赤潮灾害应急预案》等，明确海洋灾害等级、相关部门职能和具体执行计划等。此外，继续完善部门内部的总体和专项应急预案，如修订《广东省自然资源厅海洋防御热带气旋应急预案》以及制定《广东省自然资源厅海洋灾害总体应急预案》《广东省自然资源厅赤潮灾害应急预案》和《广东省自然资源厅海上溢油灾害应急预案》等。同时，加强对地方各级相关部门制定海洋灾害应急预案的监督和指导，形成“横向到边”和“纵向到底”的应急预案体系。

由广东省自然资源厅制定《广东省海洋观测站点管理办法》《广东省海洋预报业务管理规定》和《广东省海洋灾情调查评估和报送规定》等系统内部管理规定，指导和规范全省和各级海洋灾害管理部门开展业务工作。积极推进广东省海洋灾害应急管理地方性技术标准规范的制定，充分发挥标准规范的支撑和指导作用。

3.2　优化管理体制机制

推动将广东省海洋灾害应急管理纳入广东省政府年度管理绩效考核以及广东省国民经济和社会发展计划，尝试建立重大海洋灾害事故问责制度，切实落实各级政府海洋灾害应急管理的主体责任，奠定政府统一领导的工作基础。

成立广东省海洋灾害应急指挥部，作为广东省突发事件应急委员会下设专项应急指挥机构，明确其“战时”对海洋灾害应急管理的领导和协调职能，处理全省涉及面广、复杂程度高和不同灾害并行发生的情形。接受广东省减灾委员会“平时”的指导和监督，主动对标观测监测、预警预报、调查评估和统计报送等的程序和内容。进一步明确广东省应急管理厅的海洋灾害应急管理职能，充分发挥其在海洋灾害应急管理全流程的作用。完善海洋灾害应急管理各项业务的实施流程、责任主体、具体内容和主要措施，形成标准化、规范化和业务化的海洋灾害应急管理运行机制。

统一安排广东省海洋和地质灾害应急管理相关法规和应急预案的合法性审查、清理和制修订，构建适应新体制的海洋和地质灾害应急管理体系。有机整合海洋和地质灾害应急管理基础，统筹谋划海洋和地质灾害防治规划、设计方案和工程项目，同步推进灾害调查、预报和危险性评估等工作，形成“观测监测一套网”“预警预报一个平台”和“调查评估一张图”，促进成果集成和共享，充分发挥各自优势，实现综合管理。

3.3　加强技术支撑和成果转化

建立“广东省海洋减灾中心”，作为广东省海洋灾害应急管理的技术支撑单位，下设海洋观测监测室、海洋预警预报室、灾害调查统计室以及灾害风险管理和评估研究室等。建立“广东省海洋灾害观测预警粤东分中心”和“广东省海洋灾害观测预警粤西分中心”，解决仪器设备分散和维护成本较高等问题。

组建广东省海洋灾害应急管理科技创新联盟，联合高校、科研院所和高新技术企业等建立综合科技支撑平台，加强对海洋灾害应急管理的基础理论研究和关键技术研发。完善海洋灾害应急管理的产、学、研协同创新机制，通过建设防灾减灾示范区等方式，促进科研成果的集成、转化、应用、示范和推广。组建广东省海洋灾害应急管理“智库”即专家委员会，建立并实施海洋灾害应急管理专家咨询制度，提升科学决策水平。

围绕观测监测、预警预报、风险管理、应急响应和调查评估等海洋灾害应急管理各项业务工作，开发面向广东省各级政府、主管部门、企事业单位和社会公众等不同对象的海洋灾害应急管理服务产品，并在政府总体规划、行业安全生产、海洋资源开发利用、海洋生态环境保护修复和公众休闲娱乐等领域丰富产品形式和内容。针对海洋灾害应急管理的不同服务产品和各类服务对象，通过建立综合

平台和网络系统以及细化和拓展产品发布渠道，提高产品发布和推广的时效性和精准性，解决产品应用“最后一公里”问题，切实树立服务意识和提升服务质量。

3.4 提高社会和市场参与度

制定社会公众参与广东省海洋灾害应急管理的政策法规，明确、引导和规范公众参与的目标、方式、内容和程序等。建立由社会组织和志愿者等社会力量参与的协调服务平台和信息发布平台，确保供需平衡、效率优先和渠道通畅。完善社会公众参与的激励机制，对及时提供海洋灾害信息和积极投入海洋灾害救援的组织和个人进行表彰和奖励。加强对社会力量的教育和培训，大力普及海洋灾害应急管理的政策法规、基础理论和基本技能。鼓励企业参与海洋观测监测、预警预报和防灾减灾工作，通过市场化运作方式降低海洋灾害应急管理基础设施的运行和维护成本。

与渔业主管部门共同推进广东省“船东互保”工作，进一步规范行业规则和理赔机制，丰富和优化船舶险、货运险和保赔险等险种，扩大风险保障范围，提高船东会员的抗风险能力。鼓励商业保险公司拓展海洋灾害保险业务，根据广东省海洋灾害特点探索保险新模式和新种类。探索设立并运营“海洋灾害保险基金”，集合政府机构、保险公司和社会公众的力量，研究和细化其资金来源、应用方向和管理细则等。研究并尝试发行海洋灾害风险证券，将风险转移至流动性和承受力较高的资本市场。

参考文献

[1] 张莉.广东建设海洋经济强省研究[J].太平洋学报，2009(8)：83－91.

[2] 邓松，刘雪峰，游大伟，等.广东省 1991－2005 年 5 种主要海洋灾害概况[J].广东气象，2006(4)：19－22，29.

[3] 高晓霞.《广东省海洋观测网建设规划》出台 沿海每 50 公里设 1 个观测站[J].海洋与渔业，2017(12)：56－58.

[4] 奚冰柔，姚琴.完善“政府主导”联动机制 推动广东省海洋灾害承灾体调查工作[J].海洋信息，2017(3)：52－56.

[5] 孙云潭.中国海洋灾害应急管理研究[D].青岛：中国海洋大学，2010.

[6] 周圆，赵明辉，冼嘉俊，等.广东省海洋防灾减灾体制机制问题分析及对策建议研究[A].《海洋开发与管理》杂志社.海洋开发与管理第二届学术会议论文集[C].北京：海洋出版社，2018.

[7] 中华人民共和国国务院新闻办公室.中国的减灾行动[M].北京：外文出版社，2009.