

文章编号: 1000-5692(2007)05-0638-05

# 我国突发林业有害生物事件应急体系 建设中的问题探讨与对策

柴守权<sup>1</sup>, 尤德康<sup>1</sup>, 梅丽娟<sup>1</sup>, 汪运利<sup>2</sup>

(1. 国家林业局 森林病虫害防治总站, 辽宁 沈阳 110034; 2. 河南省信阳市林业局, 河南 信阳 464000)

**摘要:** 我国突发林业有害生物事件频繁发生, 如何应对突发事件是目前亟待解决的问题。我国虽已建立了初步的应急体系, 取得了阶段性成果, 但仍存在应急预案漏洞、法制基础不健全、应急机制不协调、应急装备不足、应急平台亟待建立、危机意识薄弱等问题。为进一步提高应急管理能力, 必须建立和健全相关应急系统和机制, 切实加强应急体系建设。参 14

**关键词:** 森林保护学; 突发林业有害生物事件; 应急体系; 建设

中图分类号: S763 文献标志码: A

林业有害生物是指危害森林、林木和林木种子正常生长并造成经济损失的病、虫、杂草等有害生物。突发林业有害生物事件是指发生暴发性、危险性或者大面积的林业有害生物危害事件, 包括林业有害生物直接危及人类健康的、从国(境)外新传入林业有害生物的、新发生林业检疫性有害生物疫情的及林业非检疫性有害生物导致叶部受害连片成灾面积 1 万  $\text{hm}^2$  以上、枝干受害连片成灾面积 0.1 万  $\text{hm}^2$  以上的<sup>[1]</sup>。据普查, 我国有林业有害生物 8 000 多种, 主要林业有害生物 292 种<sup>[2]</sup>, 年均发生面积 934 万  $\text{hm}^2$  (不包括灌木林、荒漠植被病虫及有害植物), 较 20 世纪 80 年代翻了一番, 造成的经济损失年均达 880 亿元<sup>[3]</sup>。主要外来有害生物 32 种<sup>[2]</sup>, 几乎危害所有类型的生态系统<sup>[4]</sup>。我国是世界上林业有害生物发生面积最大、损失最重的国家, 也是外来有害生物入侵并造成严重危害的国家。当前, 松材线虫病 *Bursaphelenchus xylophilus* 仍在我国南方跳跃式跨省传播, 美国白蛾 *Hyphantria cunea* 侵入北京并威胁 2008 “绿色奥运” 举办, 2004 年以来刺桐姬小蜂 *Quadrastichus erythrinae*, 刺槐叶瘿蚊 *Obolodiplosis robiniae*, 红火蚁 *Solenopsis invicta*, 西花蓟马 *Frankliniella occidentalis* 等又新入侵我国<sup>[2]</sup>, 2005 年的山西白蚁 *Reticulitermes chinensis* 或 *Odontotermes* sp. 灾害和陕西胡蜂 *Vespoidea* 袭人事件, 2006 年“三北” 地区杨树 *Populus* spp. 腐烂病、湖北杨树食叶害虫、吉林栗山天牛 *Mussicus radderi* 和日本松干蚧 *Matsuococcus matsumurae* 等大暴发。这些对我国的突发林业有害生物事件应急体系提出了严峻挑战, 亟须予以健全和完善。

## 1 我国突发林业有害生物事件应急体系建设现状

### 1.1 应急预案体系建设情况

2005 年 1 月 25 日国务院第 79 次常务会审议通过了《国家突发公共事件总体应急预案》及包括《国家自然灾害救助应急预案》等 25 项专项应急预案和《重大外来林业有害生物灾害应急预案》等 80 项部

收稿日期: 2006-12-26; 修回日期: 2007-03-05

作者简介: 柴守权, 工程师, 硕士, 从事林业有害生物防治与管理等研究。E-mail: lnsy csq@163.com

门应急预案<sup>[5]</sup>。同年7月15日国家林业局发布了《重大外来林业有害生物灾害应急预案》<sup>[6]</sup>, 并于11月在大连举办了应急预案现场演练培训<sup>[7]</sup>。据不完全统计, 全国已发布地方突发林业有害生物事件应急预案62余件, 其中省级(含直辖市、自治区、森工集团和建设兵团, 下同)22件、市(县)级40余件, 尚有12个省级应急预案未制定或发布。海南、吉林、浙江和湖北等4个省针对不同事件启动实施过应急预案。辽宁、安徽、山东、湖南、广西、贵州和陕西等7个省举办了现场演练。

## 1.2 应急机构成立情况

国务院是突发公共事件应急管理工作的最高行政领导机构, 国务院应急管理办公室(国务院总值班室)承担日常应急管理工作<sup>[8]</sup>。国家林业局成立了重大生物灾害防治指挥部。各地在发布应急预案的同时也成立了相应的指挥机构, 或经编办批准单独成立了有关应急指挥机构。

## 1.3 应急法制建设情况

涉及林业有害生物应急防控的法律法规有《中华人民共和国森林法》《森林病虫害防治条例》《植物检疫条例》及《突发林业有害生物事件处置办法》, 其中处置办法对突发事件的定义、分级、报告、确认、应急预案实施方案和相关责任进行了规定<sup>[1]</sup>。黑龙江省还出台了《黑龙江省突发林业有害生物事件处置办法》。各级别应急预案也对应急制度做了相关规定。

## 1.4 应急信息制度情况

为突出“预防为主”的方针, 加强危险性有害生物可能发生地的警示和预防工作, 国家林业局启用了《林业有害生物警示通报》制度, 对国内局部地区发生, 且危害严重的林业有害生物做出警示通报<sup>[9]</sup>; 还建立了林业有害生物联系报告制度<sup>[10]</sup>。此外, 国家林业局电子政务网、中国森防信息网、“森林病虫害防治管理系统”和“林业有害生物检疫信息管理系统”也是目前我国突发事件信息报告的重要组成部分。

## 1.5 应急能力建设情况

目前, 在湖南、四川和河北等地配备了3台轻型防治直升机。

# 2 应急体系建设中存在的差距和主要问题

尽管我国在突发林业有害生物事件应急预案的编制、应急法制和应急信息制度的建立等方面取得阶段性成果, 但是从总体来看, 我国在应急体系建设中还存在一些问题, 应急管理体制还有待完善, 作为一项整体工作, 其中的具体环节尚存在漏洞。要切实提高政府和林业及有关部门处置突发事件和保障公共安全的能力, 使各项措施能在紧急情况发生时真正发挥作用, 还必需解决好以下的问题。

## 2.1 应急预案体系中存在问题<sup>[11, 12]</sup>

在各级政府和行业主管部门的促动下, 大多数地方都编制了突发林业有害生物事件应急预案。但是实践证明, 有些预案编制尚存在一些漏洞: ①各地工作不平衡, 进度不一。有些地方应急预案是政府发布的, 易于实施执行; 有些地方是由林业主管部门发布的, 难于有效实施且效力不高。尤其是仍有部分地方尚未发布甚至编制应急预案。②预案编制不科学, 不充分。有些地方和领导存在应付和侥幸心理, 编制预案不深入具体, 有的编制预案未做到责任到人且执行不力, 在紧急情况下的应急措施难以到位。③预案操作性差。预案需求分析不足(应急能力与脆弱性分析等), 预案框架结构与层次不尽合理, 目标、责任与功能不够清晰准确, 包括分级响应和应急指挥在内的运作程序缺乏标准化规定等。④缺乏对基层工作的落实措施。目前我们在编制预案时, 往往比较注重机构的建设和平台的搭建, 而忽视了基层工作的落实, 忽视了对公众的应急教育和培训。⑤缺乏必要的应急演练。如果预案只停留在文本文件水平, 而没有进行有针对性的实际演练。这种预案的效果很难保证, 即使预案策划十分周密细致, 也只能是纸上谈兵。

## 2.2 应急法制基础不健全

虽然国家林业局颁布了《突发林业有害生物事件处置办法》, 个别地方也出台了一些应急处置办法, 各级别应急预案中也明确了应急制度, 这些构成了我国突发事件应急法制基础。但这些办法或制度均是林业部门规章和规范性文件, 缺少高层次的法律。我国现行的《中华人民共和国森林法》《森林

病虫害防治条例》《植物检疫条例》等对突发事件未有明确规定，导致出现突发事件后，政府与有关部门、中央与地方的责任划分不清，各种应急措施不到位，严重影响及时有效应对突发事件。

### 2.3 应急机制不协调<sup>[10]</sup>

目前，我国“可能”已经建立起比较完备的系统的应急管理体系，各级政府和林业主管部门成立了应急指挥机构。但这些机构大多还仍停留在文件的水平，没有真正落到实处和发挥应有作用。从事突发事件方面的工作人员多为兼职，未受过系统的培训和专门教育。同时，从快速反应机制来看，我国尚未建立突发事件协调机制，林业部门与有关部门之间、层级之间、政府与社会之间制度化的沟通协作、资源共享不够。在突发事件发生时，相关各方不能协调配合，难以形成工作合力的情况依然存在。我们不但需要编制一个成熟且具体的应急预案，更重要的是要解决如何与其他方面协调的问题。

### 2.4 应急装备严重不足

目前，我国突发林业有害生物事件应急物资储备建设尚处于空白，突发事件应急处置工作完全依靠日常防治设施设备开展。没有设立专项应急资金或储备基金，应急工作缺乏相应的资金保障。缺乏在真正意义上的应急救灾专业队伍，更没有跨地区、跨行业应急救灾力量。突发事件和重大生物灾害防控技术也十分缺乏。这些导致应急处置能力十分低下，无法满足突发事件应急防控的客观需要。

### 2.5 应急平台体系亟待建立和完善

我国现在运行的“森林病虫害防治管理系统”和“林业有害生物检疫信息管理系统”仅能提供简单的有害生物发生、检疫信息收集、汇总和上报，与国家要求规划建设的具备监测监控、预测预警、信息报告、辅助决策、调度指挥和总结评估等功能的应急平台<sup>[13]</sup>，及与突发事件应急处置实际要求和需要等差距还十分遥远。实际上，在突发事件频发的严峻形势下，我国各级林业部门都认识到了应急平台建设的重要性，也逐渐地提上了议事日程。但是，平台建设的目标到底是什么？多个相关项目如何统筹？怎样处理应急平台建设与业务处理系统的关系？应急平台中各功能边界应该如何划分？一系列问题都需要认真研究和回答。

### 2.6 危机意识薄弱，缺少社会动员机制

虽然从理论上人们普遍承认突发事件的危害性，但是由于这类事件发生几率较小，人们并未真正形成危机意识<sup>[11]</sup>。主要表现在：①对各种潜在的危险重视不够。一些人只注意植树造林、生态建设、加速发展，只注重林业发展的正面效应，忽视了随之而来的各种不安全因素。②“重救灾轻预防”的旧观念，导致在防灾减灾的物质投入上长期不协调，弱化了突发事件应急能力建设。③工作作风不扎实，应急措施不到位，检查监督流于形式。④宣传教育与培训工作比较薄弱，民众对突发事件的认识不高，危机意识不强，缺乏必要的防范常识。

## 3 应急体系建设的几项建议

### 3.1 建立科学和完善的应急体系

一个完整的应急体系应由组织体制、运作机制、法制基础和应急保障系统构成<sup>[12]</sup>。其中，组织体制应包括管理机构、功能部门、应急指挥和救灾队伍，运作机制应包括统一指挥、分级响应、属地管理和公众参与，法制基础应包括法律、法规和令、法标准，保障系统应包括物资装备、经费财务、技术储备、人力资源和信息通信等。

### 3.2 进一步建立和健全应急预案体系

目前尚未编制应急预案的地方，应尽快组织得力人员完成制定工作，并经专家论证和上级部门审议通过后发布。已完成编制正在征求意见或审议的，应督促有关部门，加快工作进展，争取尽快发布实施。所有应急预案都要适时组织演练，及时修订预案文本，使预案真正成为应对突发事件的紧急行动方案。

### 3.3 建立功能完备的应急平台体系

应急平台体系要按国家要求，统筹规划建设，具备应急指挥、监测预警、信息报告、辅助决策和事件评估等功能<sup>[13]</sup>，应包括应急指挥平台、监测预警系统、应急信息管理与辅助决策系统、应急信

息共享交换服务平台、应急共享基础数据库和事件风险评估系统等。

### 3.4 加快应急保障能力建设步伐

当前，亟须从以下几个方面加强建设：①建立政府应急财政保障体系，将应急资金列入财政预算；借鉴国际经验，建立应急储备基金；尝试建立符合中国国情的应急保险制度。②以省为单位，以处置6.7万hm<sup>2</sup>突发事件的能力为宜，进行一定物资种类和数量的应急物资储备。③购置一批大型运输设备、救灾专业直升机及备用通信网络设施、全球定位系统(GPS)车辆监控调度管理系统等专用应急设备。④以市为单位，建立训练有素的应急专业队伍。⑤是组织科研、教学和生产单位，针对应急防控中一些重大难题，进行联合攻关。

### 3.5 加快应急立法和修订进程

目前正在制订的“紧急状态法”是我国灾害防治立法体系中的最高法律，是以宪法为基础制定的有关公共安全工作责任和基本义务的法律<sup>14</sup>。为完善我国的突发事件应急处置法律体系，首先应以“紧急状态法”为“母法”，针对应急工作的薄弱环节，尽快修订《森林病虫害防治条例》《植物检疫条例》，并上升为法；其次要制定相应配套的行政法规和规章，并因地制宜的加强地方性法规的建设。通过上述法律法规，明确突发事件应急的基本内容和原则，对突发事件应急的目的、范围、方针、政策、重要制度与措施、分层组织管理机构、法律责任和运行机制等通过法律的形式做出统一规定。

### 3.6 建立社会力量的动员和参与机制

由于突发事件一般涉及范围较广，单靠政府和林业及有关部门不能尽快有效地解决问题，要调动尽可能多的社会力量参与。社会力量的参与，一方面可以使公众了解真相；另一方面还可极大地减轻政府和有关部门的压力，降低应对突发事件的成本。

## 参考文献：

- [1] 国家林业局. 突发林业有害生物事件处置办法[EB/OL]. [2006-12-23]. <http://www.forestry.gov.cn/subpage/content.asp?lm-Tname=zcfg&dm=3000&f-lmname=政策法规&id=62>.
- [2] 国家林业局. 国家林业局通报全国林业有害生物普查情况[EB/OL]. (2006-10-18)[2006-12-03]. <http://www.forestry.gov.cn/subpage/content.asp?lm-Tname=zllh&dm=3000&id=90>.
- [3] 苏宏钧, 赵杰, 尤德康, 等. 我国森林病虫害灾害经济损失[J]. 中国森林病虫, 2004, 23(5): 15—20.
- [4] 吴坚. 我国林业外来有害生物入侵现状及防控对策[EB/OL]. (2006-10-26)[2006-12-03]. <http://www.cndss.net/Article-Print.asp?ArticleID=73226>.
- [5] 国务院办公厅. 国家突发公共事件预案体系[EB/OL]. [2006-12-03]. <http://www.gov.cn/yjgl/2005/08/31//content-27872.htm>.
- [6] 国家林业局. 重大外来林业有害生物灾害应急预案[EB/OL]. [2006-12-03]. [http://www.forestpest.org/sfzz/fq/fqDetail.jsp?auto-id=85&class-name=jsp\\_zhfg](http://www.forestpest.org/sfzz/fq/fqDetail.jsp?auto-id=85&class-name=jsp_zhfg).
- [7] 苑铁军, 才玉石. 国家林业局首次演练重大外来林业有害生物灾害应急预案[EB/OL]. [2006-12-03]. <http://www.greentimes.com/News/lm-111/47189.asp>.
- [8] 国务院办公厅. 国务院办公厅关于设置国务院应急管理办公室(国务院总值班室)的通知[EB/OL]. (2006-04-10)[2006-12-03]. [http://www.gov.cn/gongbao/content/2006/content\\_320626.htm](http://www.gov.cn/gongbao/content/2006/content_320626.htm)
- [9] 国家林业局植树造林司. 国家林业局发出启用林业有害生物警示通报的通知[EB/OL]. (2005-10-09)[2006-12-03]. <http://www.tjylj.gov.cn/system/2005/10/09/000099716.shtml>
- [10] 国家林业局. 国家林业局关于印发《森林病虫害预测预报管理办法》的通知[EB/OL]. (2002-07-18)[2006-12-03]. [http://www.forestpest.org/sfzz/fq/fqDetail.jsp?auto-id=35&class-name=jsp\\_jcybfg](http://www.forestpest.org/sfzz/fq/fqDetail.jsp?auto-id=35&class-name=jsp_jcybfg).
- [11] 李克荣. 我国应急体系建设中的问题探讨与对策[J]. 中国安全生产科学技术, 2005, 1(5): 52—55.
- [12] 刘铁民. 重大事故应急体系建设[EB/OL]. (2005-03-09)[2006-12-03]. <http://chinasafety.ac.cn/ifem/Article-show.asp?ArticleID=1723>.
- [13] 国务院. 国务院关于全面加强应急管理工作的意见[EB/OL]. (2006-06-15)[2006-12-13]. [http://www.gov.cn/gongbao/content/2006/content\\_352222.htm](http://www.gov.cn/gongbao/content/2006/content_352222.htm)
- [14] 杨马陵, 续新民. 我国灾害现代管理的构想[J]. 灾害学, 2004, 19(4): 83—88.

# Question and countermeasure on constructing emergency system of paroxysmal forest pest affairs in China

CHAI Shou-quan<sup>1</sup>, YOU De-kang<sup>1</sup>, MEI Li-juan<sup>1</sup>, WANG Yun-li<sup>2</sup>

(1. General Station of Forest Pest Management, State Forestry Administration, Shenyang 110034, Liaoning, China;

2. Forest Enterprise of Xinyang City, Xinyang 464000 Henan, China)

**Abstract:** The paroxysmal forest pest affairs happened frequently in China recently. How to control the emergency events has become a problem which needs to be solved quickly as soon as possible. The simply emergency system has also been established and it has obtained preliminary achievements. But lots of questions exit and must be paid attention to, such as lacking of emergency response procedures, laws and codes, concerted mechanisms, guarantee, emergency platforms and crisis sense. In order to improve the emergency management and reinforce emergency system construction, the correlative systems and mechanisms must be established. [Ch, 14 ref.]

**Key words:** forest protection; paroxysmal forest pest affair; emergency system; construction

## 《植物遗传资源学报》征订启事

《植物遗传资源学报》是中国农业科学院作物科学研究所和中国农学会主办的专业性学术期刊，全国优秀农业期刊，由中国农科院副院长刘旭先生担任主编。该刊为中国科技核心期刊（中国科技论文统计源期刊）、中国科学引文数据库来源期刊、中国核心期刊（遴选）数据库收录期刊、中国学术期刊综合评价数据库统计源期刊，被《中国生物学文摘》和中国生物学文献数据库、中文科技期刊数据库收录。据中国期刊引证研究报告统计，2006年度《植物遗传资源学报》影响因子达0.872。

报道内容为大田、园艺作物、观赏、药用植物、林用植物、草类植物的遗传资源基础理论研究、应用研究方面的研究成果、创新性学术论文和高水平综述或评论。诸如：种质资源的考察、收集、保存、评价、利用、创新及信息学、管理学等论文；植物起源、演化、分类等系统学论文；基因发掘、鉴定、克隆、基因文库建立、遗传多样性研究论文。

季刊，大16开本，128页。定价20.00元，全年80.00元。各地邮局发行，邮发代号：82-643。CN 11-4996/S, ISSN 1672-1810。

该刊编辑部常年办理订阅手续。如需邮挂每期另加3.00元。

地址：100081 北京市中关村南大街12号 中国农业科学院《植物遗传资源学报》编辑部

电话：010-62180257, 62180279（兼传真）

E-mail: zwyczxb2003@163.com, zwyczxb2003@sina.com