

# 日本重大突发事件下民生保障响应机制研究

## ——以爱媛县为例

杨乐水 金海燕

桂林理工大学外国语学院 广西桂林 541000

**摘要:** 本文以日本爱媛县为例,探讨了重大突发事件下民生保障响应机制的构建与实施。研究分析了日本民生保障体系的法律框架和组织架构,重点考察了爱媛县在自然灾害和公共卫生事件中的应急响应措施。通过案例分析,总结了爱媛县民生保障响应机制的特点,包括完善的法律体系、高效的组织协调、多元化的保障措施和广泛的社会参与。同时,也指出了该机制面临的挑战,如人口老龄化、资源分配和跨区域协作等问题。最后,提出了完善法律体系、强化组织协调、优化资源配置和加强国际合作等建议,以期为我国民生保障响应机制的完善提供借鉴。

**关键词:** 重大突发事件; 民生保障; 爱媛县; 应急管理

### 1. 日本重大突发事件下民生保障体系概述

#### 1.1 法律体系的完善与应对机制的细化

日本的民生保障体系以法律为基础,《灾害对策基本法》《国民生活安定紧急措施法》等法律明确了政府、企业、公民的责任,确保应急管理的法治化、制度化。在此基础上,日本还制定了多项具体政策,例如《防灾基本计划》,进一步细化了各级政府的行动方案。此外,日本的法律不仅规定了突发事件后的紧急救助,还涵盖了灾后重建、经济补偿、医疗保障等内容,形成了较为完善的灾害应对体系。例如,在2011年“3·11”大地震后,日本政府迅速响应启动《灾害救助法》,为受灾民众提供临时住房、医疗救助及生活补助,展现了法律体系在突发事件中的重要作用。

#### 1.2 分级应急管理体系的运作与协调机制

日本的应急管理体系呈现出中央—地方—基层的分层运作模式,确保各级政府能够在突发事件发生后迅速反应。中央政府主要负责制定总体政策、统筹资源调配,如通过内阁府防灾部门协调全国救援行动;地方政府则结合当地情况,制定针对性的实施方案,并通过市町层面的应急管理机构落实具体措施。例如,在自然灾害频发地区,地方政府通常会提前组织防灾演练,并与社区、企业、学校、志愿者团体建立紧密合作关系,提高应对突发事件的实战能力。

#### 1.3 科学技术支持与信息传播的作用

日本高度重视科技在民生保障中的应用,特别是在重

大突发事件的预警和响应方面。日本气象厅建立了全球领先的地震预警系统,能够在地震发生前几秒至几十秒向公众发出警报,为民众避险争取宝贵时间。同时,日本政府还依托5G通信、大数据分析等技术,实时监测灾害影响,并通过电视、广播、手机短信、社交媒体等多种渠道向民众发布信息,提高信息传播的覆盖率和准确性。此外,日本还广泛推广灾害应急APP,如“Safety tips”“Safetylink24”等,为民众提供实时灾害信息和避难指南,进一步增强了民生保障的科技支撑能力。

### 2. 爱媛县重大突发事件下民生保障响应机制特点

#### 2.1 预警系统与应急避难机制的完善

爱媛县地处四国地区,受台风、暴雨、地震等自然灾害影响较大,因此预警系统和避难机制的完善程度直接关系到灾害应对的成效。爱媛县的灾害预警系统依托日本气象厅、消防厅及地方防灾机构的合作,形成了从国家到地方的多层级预警体系。县政府利用无线广播、电视、短信推送、社交媒体等多种渠道实时向居民发布灾害预警信息,确保信息传递的广泛性和及时性。在2018年西日本暴雨灾害中,爱媛县政府利用“J-Alert”国家紧急警报系统和县级防灾广播网,迅速向居民发送避难指令,提高了预警的有效性。

此外,爱媛县设立了多个避难所,并在选址上考虑了防洪、防地震、便利等因素,以最大程度保障避难人员的安全,如东云小学、爱媛大学、道后公民馆、宫内集会所等地,

包含了不同群体，响应了民生保障的需求。避难所不仅配备基本的生活物资（如食品、饮用水、药品、毛毯等），还针对不同群体的需求进行了个性化安排。为老年人和残疾人提供无障碍设施，为女性和儿童设立专门区域，以确保避难环境的安全性和舒适性。近年来，爱媛县还推行“家庭避难”政策，鼓励具备条件的居民在家避难，以减少避难所的人员密度，提高管理效率。

## 2.2 公共卫生事件应对策略的多元化

爱媛县政府在应对新冠疫情（2020）时，迅速成立了疫情防控指挥部，统筹全县的医疗资源，确保医疗系统的高效运作。县政府协调县内医院设置专门的发热门诊，集中处理疑似病例，并在检测点提供快速 PCR 检测服务，以提高病毒筛查的效率。此外，为缓解医疗资源紧张问题，爱媛县政府还与周边县市建立联动机制，确保患者能够得到跨区域的医疗支援。

疫情对居民生活和经济活动造成了巨大的影响，为此，爱媛县政府推出了一系列经济支持政策，如向受疫情影响的个体经营者和中小企业提供低息贷款，对低收入家庭发放紧急生活补助，并减免部分税费。这些措施有效缓解了疫情对居民生活的冲击，增强了社会稳定性。

在疫苗推广方面，爱媛县政府采取了“预约+流动接种”相结合的模式，提高疫苗接种的便利性。一方面，县政府在城市区域设立固定疫苗接种点，另一方面，派遣移动疫苗接种车前往偏远地区，确保所有居民都能获得疫苗接种服务。此外，县政府通过社交媒体、宣传册、社区讲座等方式，提高公众对疫苗接种的认知，消除疫苗犹豫情绪，促进群体免疫的建立。

## 2.3 政府与社会协同机制的构建

在突发事件应对中，爱媛县政府发挥了核心领导作用，及时响应民生保障机制，不仅负责政策制定和资源调配，还通过与社会组织的协同合作，提高救灾工作的效率。例如，在台风和暴雨灾害发生后，县政府迅速设立灾害对策本部，统筹协调各部门的救援工作，并与国家和其他地方县政府建立信息共享机制，确保救援工作的高效运作。

在灾害救援和疫情防控方面，社会组织和企业发挥了相当重要的作用。日本红十字会与爱媛县政府合作，在避难所提供心理咨询服务，帮助灾民缓解心理压力。此外，当地企业也积极参与物资供应工作，如超市、便利店在灾害发生后迅速调整物流，确保食品和生活必需品的供应稳定。疫情期

间，一些企业还为远程办公和在线学习提供免费技术支持，帮助社会维持正常运转。

爱媛县在突发事件应对中强调社区互助机制，鼓励居民形成防灾互助组织，如遇突发事件互相救助，提高获救几率。在平时社区定期组织防灾演练中，居民迅速熟悉避难流程，并鼓励邻里互助，在灾害发生时能迅速响应。此外，爱媛县政府设立志愿者网络，组织志愿者参与物资发放、安置点管理等工作，提高应急响应的社会动员能力。这种“政府主导、社会协同、社区互助”的综合应急管理模式，大幅提升了爱媛县在重大突发事件下的民生保障能力。

## 3. 爱媛县重大突发事件下民生保障响应机制的经验与挑战

### 3.1 爱媛县民生保障响应机制的成功经验

爱媛县的预警系统建立在日本全国性的防灾预警网络之上，依托“J-Alert”国家紧急警报系统，和地方政府的防灾无线广播，能够在地震、台风、暴雨等灾害发生前向居民发送警报。此外，县政府与日本气象厅和研究机构合作，通过 AI 和大数据分析预测自然灾害，提高预警的准确性。如前文所述，在 2018 年西日本暴雨灾害中，爱媛县政府通过多渠道发布预警信息，并在灾害发生前启动紧急避难措施，使部分地区成功减少了人员伤亡和财产损失。

在各类突发事件发生后，爱媛县政府迅速调配救援物资，确保居民基本生活需求得到保障。县政府与本地企业、超市和物流公司建立合作机制，在灾害发生时能够迅速组织食品、水、医疗用品等物资的供应。此外，社区在民生保障中发挥了重要作用，例如，地方自治会（日语原文：町内会）在灾害期间负责协调邻里互助，志愿者也积极参与救援行动。社区的广泛参与不仅提高了应急响应的效率，也增强了居民的社会凝聚力和灾害应对能力。

爱媛县政府针对各种群体每年组织多次防灾演练，包括地震、台风、洪水等不同类型的灾害场景，确保各级应急管理人员和居民都能熟练掌握避难流程。中小学和社区中心也定期开展防灾培训，使儿童和老年人等易受灾群体具备基本的自救技能。此外，政府还通过线上防灾课程、灾害模拟体验馆等方式提升公众的防灾意识。

### 3.2 爱媛县民生保障响应机制的挑战

在日本老龄化情况日趋严重的情况下，爱媛县的人口老龄化问题也日益严重，截至 2024 年，爱媛县的老龄化率（65 岁以上人口占总人口）已高达 33.80%。老年人在突发

事件中的脆弱性较高,正面临行动不便、健康状况不佳、信息获取能力不足等问题。在灾害发生时,老年人可能难以迅速撤离避难所,也更容易受到疾病和心理压力的影响。因此,爱媛县有必要建立“老年人应急救助网络”,包括专门的避难场所、志愿者一对一帮扶机制、医疗支持系统等针对老年人问题的帮扶措施。此外,政府还应推广适合老年人的灾害应对培训,提高他们的防灾能力。

在重大突发事件中,爱媛县的资源调配能力虽然较强,但仍面临灾害规模扩大时资源短缺的挑战。在西日本暴雨灾害期间(2018年7月),部分偏远地区由于交通中断,救援物资难以及时送达,导致大量伤情加重、经济财产损失等情况的发生。因此,爱媛县优化资源储备和分配机制,如建立更多的区域性物资储备中心,确保物资能快速覆盖受灾区域等方面有待提高。此外,重大灾害往往超出单个县市的应对能力,有待加强与周边县市的合作。例如,爱媛县与四国其他县(如香川县、德岛县等)建立跨区域应急联动机制也不失为一个好办法,从而确保在灾害发生时能够快速调用外部资源支援。在科技手段越发发展的背景下,灾害管理和民生保障愈发需要与科学技术手段相结合,日本在地震预警和灾害模拟技术方面具有领先优势,但在大规模灾害后的恢复管理、资源精准调配等方面仍有改进空间。

#### 4. 总结

通过对爱媛县民生保障响应机制的研究,发现完善的法律体系和高效的组织架构是民生保障机制有效运行的基础,多元化的保障措施和广泛的社会参与是提高应急管理能力的关键,持续的演练培训和科技应用是提升应急响应效率的重要手段。这些经验不仅提高了爱媛县在自然灾害、公共卫生事件等突发情况下的应对能力,也为全球范围内的应急管理体系提供了可借鉴的范例。结合我国当前国情,爱媛县的经验对中国的民生保障体系建设具有重要的启示。

借鉴爱媛县在应急物资储备和调配方面的做法,我国可以依托现有的国家粮食和物资储备体系,结合智能物流技术,提高物资调配的精准度和时效性,并推动政府与企业建立长期合作机制,在紧急情况下快速动员社会资源。社区的广泛参与能够显著提高应急管理效率,中国也可以借鉴日本“町内会”模式,建立更加紧密的社区互助网络,鼓励居民参与防灾演练和应急志愿服务,以增强基层应急响应能力。

在科技应用方面,爱媛县依托人工智能、大数据、无人机等技术优化灾害预测和应急管理的经验,为我国提供了

重要参考。我国在“智慧应急管理”领域虽已取得一定进展,如国家地震预警中心的“秒级”预警系统,但仍需进一步优化灾害预警体系,利用无人机进行灾害评估,并推动5G技术在应急通信中的应用,确保极端灾害情况下的信息畅通。

反观我国,随着气候变化和全球化进程的加剧,重大突发事件的复杂性和不确定性将进一步增加,这要求我国的民生保障响应机制不断适应新形势,加强前瞻性研究和创新实践,提高灾害应对能力。同时,提升公众的风险意识和自救互救能力也是未来发展的重要方向,应通过系统化的防灾教育和演练培训,使公众掌握基本的灾害应对知识,自觉构建“政府主导、社会协同、公众参与”的全民应急管理体系。总而言之,面对日益严峻的突发事件挑战,我国应结合自身国情,借鉴爱媛县的成功经验,进一步完善民生保障响应机制,构建“智慧应急大脑”,提高灾害应对的效率和精准度,为人民生命和社会稳定提供更有力的保障。

#### 参考文献:

- [1] えひめの防災・危機管理 - 愛媛県庁公式ホームページ. 爱媛县政府. <https://www.pref.ehime.jp/page/18027.html>(2025年3月6日参照).
- [2] 王德迅. 日本危机管理体制机制的运行及其特点[J]. 日本学刊,2020(02):1-7.
- [3] 卢六翻. 日本应急广播系统——全国瞬时警报系统(J-ALERT)研究[J]. 广播电视信息,2016,(12):32-36.
- [4] 長寿介護課 - 愛媛県庁公式ホームページ. 松山: 爱媛县政府. <https://www.pref.ehime.jp/soshiki/52/>(2025年3月16日参照)
- [5] 牛山素行,本間基寛,横幕早季,等. 平成30年7月豪雨災害による人的被害の特徴[J]. 自然災害科学,2019,38(1):29-54.
- [6] 蔡岩红. 到二〇二五年形成中国特色应急管理体制[N]. 法治日报,2022-02-18(005).

作者简介: 杨乐水(2004—),女,汉,籍贯:江苏省扬州市,大学本科三年级,研究方向为商务日语

金海燕,(1979—),女,朝鲜族,籍贯:辽宁,研究生,学位:博士,职称教授,研究方向为东亚研究

基金/课题: 1. 国家民委“一带一路”国别和区域研究中心“日本应急管理中心课题(2023RBYJGL-3);

2. 2024年广西壮族自治区大学生创新创业项目: 日本重大突发事件下民生保障法律机制研究(202410596680)