

提高应对极端灾害的风险意识和避险能力

——孟加拉国特大洪水灾害启示

□ 逯惠艳 张 岩

1987年7月，孟加拉国经历了一场该国水文记录以来最严重的洪灾。此次特大洪灾波及全国近3/4的土地，大量基础设施损毁，近3000万人无家可归，对经济、社会发展产生重大负面影响。孟加拉国政府把此次洪水与切尔诺贝利核事故、博帕尔毒气泄漏事件并提为当时世界上的三大灾害事件，其暴露出的地区及全球气候和海面变化、灾害防治乃至社会经济等问题引起了全世界的广泛关注。特别是在全球极端天气灾害频发态势下，孟加拉国特大洪水的应急处置也为世界防灾减灾工作留下深刻警示。

一场百年未遇的大洪水

1987年7月，一场百年未遇的特大洪水侵袭孟加拉国，国内所有大河流均超过警戒水位同时泛滥，造成大量人员伤亡及农作物损失，并对居民房屋和公共基础设施造成了严重破坏。公路、铁路、桥梁被冲垮，陆上交通网被切断，首都达卡完全浸泡在洪水之中，对孟加拉国的经济和粮食安全、居民生命财产安全和卫生防疫形成巨大冲击。

位于南亚次大陆的孟加拉国水系丰沛，加之三角洲地带特殊地理地貌特征与亚热带季风气候影响，使得孟加拉国成为全球洪涝灾害肆虐最频繁的地区之一。尽管孟加拉国长期饱受洪涝灾害侵扰，但是防御洪水的能力仍然十分脆弱，灾害应对能力不足。此次洪灾进一步暴露出孟加拉国在防灾减灾制度方面的滞后，特别是缺乏超标准洪水情况下的有效解决方案，包括灾民的疏散和救援工作不善、基础设施的规划维护不足以及减灾能力有限等。

一是在村庄、城镇、农田大部分面临洪水灾害威胁的情况下，防洪基础设施落后，水坝、水渠等防洪基建工程年久失修，控制大量水流的作用极大削弱。二是城市排涝

设施严重不足，排水系统不健全，积水消退缓慢，大部分地区一直到当年10月底才摆脱被涝水围困的困境。三是灾民紧急疏散避险和安置不到位，数百万灾民栖身树上、屋顶和小船上，生活极度艰难，同时也造成了痢疾等传染性疾病流行，灾民饱受贫困、饥饿和细菌侵扰，生活雪上加霜。

对洪涝灾害的防治和应急启示

每当洪涝灾害爆发或当灾害严重时，洪涝就会破坏、吞噬人们的家园，甚至是宝贵的生命。特别是对于集聚了大量人员与财产的城市，一旦发生内涝灾害，高速公路、轨道交通、电力、桥梁、隧道等都会受到影响，无法正常使用，会使城市灾害更为严重。因此，洪涝灾害已成为当今人们必须面对的现实问题。

树立洪涝灾害防治思维。受气候变暖、季风、快速城镇化、水土流失和地面沉降等因素叠加作用，灾害的孕灾环境与成灾机理发生改变，极端洪涝灾害事件显著增多。

为减少重大洪涝灾害所造成的巨大人员和财产损失，需要从洪涝灾害的预防准备入手，构建包括防洪基础设施、防洪救灾应急能力、生态系统保护、城区规划、公众教育等在内的防灾、抗灾、救灾为一体的洪涝防治组织体系。一方面，不断加强对水库、堤坝等蓄洪调水能力的科学规划和提升。同时，合理规划城市排水管网的空间分布，增加重要区域雨水井数量和排水能力。另一方面，做好河流统筹治理，保障上下游、干支流、左右岸的综合协调治理。同时，合理规划沿江沿河、山区、隧道、地铁、涵洞等高风险区域的防汛能力升级。此外，适度提升关键公共服务设施的应急救援车辆及其他救援设备涉水能力。

推行地区重大洪涝灾害风险情景模拟构建。情景模拟构建对于

重大的灾害预设情景，而后制定应急计划、开展应急演练，掌握应对要点的策略手段，是强化应急准备的一种积极有效的系统工作方法。

重大洪涝灾害风险情景模拟构建就是以某地发生一场特大洪涝灾害为背景，结合当地自然地理特征、地区防洪应急力量和资源、突发事件的演化升级规律等，模拟灾害发生、发展及应急响应的全过程。一方面，通过对模拟事件中可能遭遇的情况，如洪涝对道路交通及应急服务设施通行能力的影响、避难点选址、应急疏散方案、淹没区紧急救援、灾害物资需求动态变化等具体问题进行分析 and 总结，在演练中发现应急响应与处置、资源调配、协同合作等方面存在的问题，对应急政策和程序进行动态化修正，以进一步明确任务、厘清责任，形成应对特大洪涝灾害的最优化策略。另一方面，重大洪涝灾害风险情景模拟构建，是在综合考虑各地区实际条件的基础上，预测洪涝灾害各种实时态势并加以比较分析整个过程，极大提高洪涝灾害风险评估的精度，以提高应对重大洪涝灾害的效率。

推动巨灾保险参与应急管理体系建设。洪涝灾害会造成重大的人员伤亡和财产损失，超出区域经济实力承受能力，财政集中支付压力很大。巨灾保险就是通过保险形式以灾前融资来补偿人身伤亡和财产损失的特殊险种，可以分散巨灾风险，缓解财政压力，是重特大灾害中经济社会的减震器。

当前，作为受自然灾害影响最严重的国家之一，我国持续推动巨灾保险参与应急管理体系建设，形成多渠道多层次的巨灾风险分担机制，维护国家安全和民生福祉迫在

眉睫。一方面，要使巨灾保险产品更好地满足市场需求，提高覆盖程度，加强在风险评估、产品设计、承保理赔等方面的专业能力。另一方面，还要不断加强对巨灾保险行业的支持和引导，增强经营主体的社会责任意识，实现巨灾保险与政府应急管理以人为本的价值同频，推动巨灾保险市场健康发展。同时，加强法律法规建设，完善相关政策，为实现有效和富有弹性的机制设计提供坚实的法律保障，逐步探索出一套可操作的方案，更好地应对低频高损失巨灾。

提高民众应对极端灾害的应急准备和紧急避险能力。极端天气事件和其他自然灾害的频繁发生，对民众生命安全造成巨大威胁，必须增强民众应对极端灾害的风险意识和避险能力。一方面，不断增强民众对极端灾害的风险意识，加强应急准备。积极引导民众了解极端灾害可能带来的严重后果，包括生命财产安全的威胁、社会秩序的混乱以及生态环境的破坏等。同时，通过加强宣传教育，普及灾害知识，引导民众关注气候变化和环境问题，形成全社会共同应对灾害的意识和行动。另一方面，不断提升民众的紧急避险能力。积极推广普及民众应该了解和掌握的正确避险方法和技巧，如制定家庭应急预案、储备必要的应急物资、选择合适的避难场所等。同时，政府和社会各界也应积极参与到提高全民应对极端灾害的能力建设中，加强灾害预警系统建设，提高灾害预警的准确性和时效性，推广各层级的应急演练和培训，提高民众在灾害发生时的应对能力和自救互救能力，形成全社会共同抵御灾害的合力和坚强防线。

风险治理与应急管理典型案例

从“数字鸿沟”到“网瘾老人”难题，如何破

□ 于 江

数字时代，电脑、智能手机以及在线平台在几乎所有年龄段的人群中得到广泛应用。据中国互联网络信息中心（CNNIC）第52次《中国互联网络发展状况统计报告》显示，截至2023年6月，我国60岁及以上网民群体规模已达1.4亿。换言之，我国每两个老年人中就有一人是网民。从“数字鸿沟”到“网瘾老人”，其中的变化既让人惊讶又令人担忧。因此，“老吾老以及人之老”，互联网时代产生的老年问题，值得每一个人去思考。

数字成瘾表面上看是老年人适应数字时代的问题，实际上折射出来的是复杂的现实，也向社会治理提出了新的要求。

一方面，近年来，数字技术快速发展并在全球推广和应用，数字经济进入乘数阶段，我国数字经济发展已经显现出新的发展机遇。据统计，我国60岁以上老人将近3亿，庞大的老年群体成为数字经济争相布局的对象。今年，国务院办公厅印发《关于发展银发经济增进老年人福祉的意见》，明确要求充分运用数字技术赋能银发经济。老年人数字成瘾与经济利益驱动有着密切关联，数字时代的生活方式会对老年人的日常生活产生很大影响，老年人多元化、差异化、个性化的需求，正变得越来越旺盛和迫切，却尚未得到有效满足，其中蕴含着巨大的经济效益。

同时，新技术的扩散和应用产生了各种数字产品，展现出巨大的魅力，为老年人从“触网”到“溺网”的转化提供了条件。不同于老年人在电视时代偶发性的轻度成

瘾，老年人在社交媒体上看到的美好生活场景，并非完整的生活画面，而是经过选择和技术加工之后的片段，老年人很容易被这些美好的画面所吸引。加之，数字平台借助算法规则和传播优势，使用无限下载刷新、过度信息加载、自动播放等操作，导致老年人成为最有可能被操纵的群体。

另一方面，数字社交媒体的兴起使得社交变得更加便捷化和多样化，对于老年人而言却有可能深陷其中。老年人在退休后社会角色发生转变，拥有大量空闲时间可以自由支配，但社会交往明显减少，很多老年人成为“社交孤岛”。科学研究表明：成瘾行为与大脑的奖赏机制有关，大脑对网络世界产生的大量即时愉悦反馈会不断把使用者带回到网络世界，让使用者产生成瘾行为。互联网的快捷性、开放性和互动性，让老年人更倾向于选择数字媒介了解外界、社交沟通、娱乐互动，替代或补偿现实生活中家人的关爱、亲情的温暖，久而久之，便沉迷于网络虚拟世界。而大多数老年人没有接受过网络教育，在虚拟世界交往中，老年人更容易受到焦虑、自卑等负面情绪影响，更容易被虚假信息“套路”成为受害者。

当前，关于银发低头族、网瘾老年人等报道层出不穷，亟需构建防治老年人数字成瘾的治理体系。

首先，数字技术赋能银发经济已经成为一种发展趋势，但需要注意数字赋能不应成为老年人数字成瘾的“负能”。一方面，打造适老化数字新产品。政府要加强适老化数

字产品和服务的供给，建立老年人数字产品和服务需求清单，梳理出适老化数字产品和服务的种类、项目、功能等，形成适老化数字产品和服务种类“图谱”，引导企业根据老年人需求有针对性生产适老化数字产品、提供适老化数字服务，避免完全以经济利益驱动生产成瘾性消费品和服务项目。另一方面，激活“银发”人力资源。建强用好“银发人才库”，深入挖掘“活力型”老年人的优势潜能，特别是拥有专业技术的低龄老年人，鼓励他们发挥余热创造新的社会价值，把积极老龄观、健康老龄化理念融入经济社会发展的全过程。

其次，基于数字算法导致老年人数字成瘾行为，需要通过技术改造和机制建设努力破除各种技术“算计”。一是开发老年人“防上瘾”系统。从技术上，可以效仿青少年保护模式，开发老年人“防上瘾”系统，技术过滤掉一些诱骗信息、不良内容等，以及设置上网浏览时长，及时提醒老年人放下手机，回归现实生活。二是健全数字权益保护机制。加强对老年人数字权益保护的立法工作，在老年人权益保障法中增列数字素养教育、数字权益保障条款。同时，增列防范数字成瘾条款，实现成瘾平台的“技术降级”，充分保障老年人在数字生活中的安全和权益。三是建立数字平台的监管机制。政府要加强对数字平台内容的监管和审核，尤其是平台中发布的涉及60岁以上老人的相关信息，对平台算法推送中含有关涉、欺诈等内容和行为要及时采取措施，严厉打击数字平台滥用成瘾性操纵

行为诱导老年人沉迷成瘾，守护好老年人“养老钱袋子”。

最后，营造一个健康的数字社交生态对老年人身心健康十分重要。一是倡导健康数字生活方式。社交网络只是老年人社交生活的一部分，老年人可以有意识地控制社交媒体使用时间，避免长时间沉浸在虚拟世界中。同时，老年人应该积极参与线下社交活动，与人面对面交流，享受真实的人际关系，真实的社交体验对身心健康有着独特的益处。二是鼓励家庭开展交流实践。子女晚辈理应在家庭中增加对老年人的陪伴和交流，引导老年人合理安排时间使用数字媒介，耐心、细心教授老年人相关数字知识，与老年人一起参加社会实践活动，让陪伴和交流成为数字成瘾的“解药”。三是依托社区开展宣传教育。社区应当多组织开展内容丰富、形式多样的线下文娱活动，加强老年人对数字媒介的理性认知，引导老年人社区参与由“表层”走向“深层”，最大程度缓解老年人的“孤独感”。同时，社区要加强对老年人的“反成瘾”宣传教育，从老年人财产安全和心理安全两方面双管齐下，由社区志愿者向老年人普及防范网络诈骗、虚假信息、隐私泄露等方面的安全知识，拧紧上网“安全阀”，帮助老年人正确融入智能社交圈。

习近平总书记在主持召开新时代推动中部地区崛起座谈会上发表重要讲话时强调，要坚持城乡融合发展，扎实推进乡村全面振兴。深化县域城乡融合发展，在互促互促中逐步缩小城乡差距，是推进乡村全面振兴的必然选择和重要路径。2024年中央一号文件和《政府工作报告》强调城乡融合发展。现阶段的关键是要把市场“无形的手”和政府“有形的手”结合起来，在县域内率先破除城乡二元结构，促进城乡公共资源合理配置，加快发展新质生产力，进一步激发城乡要素双向奔赴、城乡产业共振发展的内生动力。

以要素市场化流动为重点，促进城乡经济循环

促进县域城乡融合发展，应当聚焦“人、地、钱”等核心要素，着力破解阻碍城乡要素市场化流动的各种障碍，重点降低县域城乡要素配置成本，保障乡村生产要素公平交易，避免城市虹吸效应。

从“人”的角度看，一方面，坚决破除农村户口在就业市场上的歧视性待遇，大力支持农村剩余劳动力异地就业创业，积极发展城乡劳务合作，提升农民工工资性收入。另一方面，创造条件切实降低各类人才在乡村工作生活的机会成本，促进城市各类人才采取投资入股、商业合作、兼职兼薪、定期服务、交流轮岗等形式广泛参与乡村振兴。

从“地”的角度看，一方面，着力解决乡村土地资源分散造成土地利用率低、环境污染等问题，适度引导农民生活集中、企业生产集中、土地资源利用集中，探索促进土地资源规模高效利用的新型集体经济形式。另一方面，健全农村权益市场化退出机制和配套政策，探索进城落户农民依法自愿有偿转让退出土地承包经营权、宅基地使用权和集体收益分配权的实现路径，形成农村权益流转价格机制，将土地等集体资产真正转化为农民实实在在的收益。

从“钱”的角度看，一方面，大力促进乡村资金用于乡村，引导城市资金服务乡村振兴。同时，强化对服务县域为主的金融机构货币政策精准支持，积极发展农村数字普惠金融，降低乡村融资成本。另一方面，引导金融机构服务下沉，依法推进农村集体经营性建设用地使用权、集体林权、农民承包地经营权和房屋财产权等农村权益抵押融资，在涉农信贷、农业保险等领域探索更多贴合乡村实际需求的金融产品，保障乡村经济组织和个人同样能够便捷获得质优价廉的金融服务。

强化政策支持，促进城乡公共资源均衡配置

推进县域城乡融合发展，必须坚持城乡一盘棋，将新增公共资源配置适度向乡村倾斜，通过县域城乡一体规划建设，加快补齐乡村基础设施和基本公共服务短板，更好地发挥财政政策导向和政府资金兜底功能，防止城乡差距进一步拉大。

第一，更好地统筹县域城乡规划和基础设施建设。学习运用“千万工程”经验，精细化开展县域城乡一体设计规划，不断优化城镇建设、农田保护、产业集聚、村落分布、生态涵养等空间布局，建设宜居宜业和美乡村。一方面，统筹县域城乡基础设施建设规划建设管护，保障乡村供水、电力、燃气、通信等基础设施供给，深入实施新一轮农村公路建设和改造，逐步连接高速公路网、铁路网、水路网，打通堵点卡点。另一方面，优化乡村地下管网建设，大力整治农业面源污染，加强历史文化村落和农业文化遗产保护利用，尊重村庄肌理推动有机更新，提升乡村的“外在颜值”和“内在气质”。

第二，重点强化对乡村医疗、教育的投入支持。一方面，推进紧密型县域医共体建设，优化乡镇医疗资源布局，发展“互联网+”医疗，便利化开展线上转诊、复诊。同时，完善城乡统一的基本医疗保险和大病保险制度，参照城市居民标准，优化农民医疗报销政策，推进城乡居民养老保险全覆盖，优化农村低保制度。另一方面，推进城乡学校共同体建设，积极发展数字校园，通过集团化办学、名校办分校、委托管理、结对帮扶等方式促进优质教育资源城乡共享。

上述两项举措都应建立在公共资金高效利用基础上。为此，要落实土地出让收入支农政策，规范用好地方政府专项债券等政策工具，支持乡村

以县域城乡融合发展推进乡村全面振兴

□ 何星

振兴重大工程项目建设。同时，进一步完善财政补贴机制，在县域推动大规模设备更新和耐用消费品以旧换新，加大对农业保险和巨灾保险补贴力度，优化生态补偿政策，有效运用生态环境导向的开发（EOD）等方式引导社会资本投向县域。此外，还要加大精准帮扶力度，落实专项救助制度，及时解决困难群众突发性、紧迫性、暂时性生活困难。健全帮扶项目联农带农机制，开发县域城乡公益性岗位，推动低收入农户增收，防止规模性返贫。

有效开发保护乡村资源，促进城乡产业融合发展

产业兴旺是乡村全面振兴的基础和关键。在县域城乡融合发展中，必须因地制宜开发利用和保护乡村资源，适时承接大中城市产业转移，强化现代技术应用，不遗余力地培养适应新型农业经营模式的新农人，引导各类专业人才服务乡村振兴。

发展乡村产业，首要之义在于因地制宜开发和保护好乡村资源。充分认识乡村资源禀赋差异性，准确把握乡村与城市的关系，宜农则农、宜工则工、宜游则游，深入挖掘绿水青山、田园风光、乡土文化等资源禀赋优势，打造乡土特色品牌，差异化发展特色种植养殖、农产品精深加工，推动生态农业与旅游、文化、康养等产业融合，规范发展乡村民宿、休闲露营地等新业态，不断延伸产业链、价值链。同时，还要持续打好蓝天、碧水、净土保卫战，推进山水林田湖海系统治理，加强农产品商标和地理标志保护。

发展乡村产业，要以新质生产力激发新动能。主动学习应用现代农业技术，推广良田良种良机良法，提升特色种养殖业增加值。一方面，完善农产品流通骨干网络，建设跨区域农产品批发市场和产地销地相衔接的智慧冷链物流体系。另一方面，强化“互联网+”思维，大力发展共同配送、即时零售等新业态新模式，规范发展电商直播。同时，深入挖掘学习“村超”“村BA”等网红乡村经验，发展特色旅游业。此外，还要探索大数据、人工智能、物联网等技术在县域生态文化资源开发利用中的应用。

产业兴旺，人才是根基。实施乡村振兴人才支持计划，培养更多精于农业生产、乡村建设、农村服务的乡村本土人才，有序引导城市各类专业技术人才下乡。一方面，加大对高校毕业生、退役军人等返乡入乡创业支持力度，落实税费减免、场地安排、创业贷款担保及贴息等扶持政策。另一方面，推进“乡贤助乡兴”，加大对新型农业经营主体带头人扶持力度。推广科技小院模式，鼓励科研院所、高校专家服务城乡融合发展。

