

进一步提升防灾减灾救灾能力

党的十八大以来,习近平总书记多次就提升防灾减灾救灾能力尤其是自然灾害的防治能力发表重要讲话、作出重要指示。今年8月,习近平总

书记主持召开中央政治局常委会会议,研究部署防汛抗洪救灾和灾后恢复重建工作。会议强调,要认真排查总结,抓紧补短板、强弱项,进一步

提升我国防灾减灾救灾能力。围绕进一步提升防灾减灾救灾能力,学习时报高端智库版约请有关部门负责人、专家、地方领导展开三方笔谈。

高度重视自然灾害防范应对工作

国家减灾委员会秘书长 郑国光

近年来,我国许多地区都遭遇过强暴雨袭击,由此引发了泥石流、山洪、城市内涝以及流域性洪水等灾害,造成重大人员伤亡和财产损失,凸显了我国自然灾害防治的严峻形势和态势。

我国自然灾害多发频发的基本国情没有改变,当前灾害风险仍然很大。我国是世界上自然灾害最严重的国家之一,灾害种类多、分布地域广、发生频率高、造成的损失重、灾害风险高是我国的基本国情。我国70%以上城市、50%以上人口分布在气象、地震、地质、海洋等灾害高风险区。本世纪以来,年均因各种自然灾害造成的人员死亡失踪超过千人,直接经济损失超过3000亿元。

在全球气候变化背景下,我国极端天气气候事件呈上升趋势,引发的重大自然灾害风险更大。联合国政府间气候变化专门委员会(IPCC)第六次评估报告认为,全球气候变化正给自然界造成危险而广泛的损害,洪涝、台风、高温热浪、强对流天气、干旱等极端天气气候事件多发频发,灾害的极端性、不确定性加大。随着我国经济社会快速发展和城镇化进程加快,极端天气气候事件导致的灾害风险明显加大。例如,2019年超强台风“利奇马”横扫我国东部地区,2021年郑州“7·20”特大暴雨灾害,今年海河流域性特大洪水灾害,

2022年、2023年我国大范围罕见持续高温等,这些灾害强度大、极端性高,灾害损失重。

同时,我国城乡防灾减灾基础设施短板多,抵御重大灾害特别是极端灾害的能力差。重大灾害监测预警预报精准化水平还不高,城市设防低、农村不设防的状况仍没有得到根本性改变,一些不合理的过度开发和利用自然导致更多的灾害风险隐患,全社会灾害风险意识和自救互救能力亟待提升。

全面提升全社会自然灾害综合防范应对能力。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央坚持提前预防、科学治理,改变灾难推动型的治理方式,主动谋划和部署解决防灾减灾救灾短板。我们要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,进一步增强风险意识、责任意识,坚持以人为本、预防为主,全面提升全社会自然灾害综合防范应对能力。

统筹发展和安全,树牢灾害防范应对的底线思维和极限思维。必须坚决落实“两个坚持、三个转变”防灾减灾救灾工作方针,进一步增强忧患意识、底线思维,更加自觉地把处理好人与自然的关系,正确处理防灾减灾救灾和经济社会发展的关系,统筹发展和安全两件大事,增强重大自然灾害的综合防范能力。各级党委政府应切实承担起防灾减灾

救灾的主体责任,构建各方齐抓共管、协同配合的自然灾害防治格局。各级领导干部需强化灾害风险意识,既要救灾冲在前、表现好,更要防灾做在前、做得好,确保人民群众生命财产安全。

着力提高重大自然灾害的精准预警、精准应对能力。精准预警是防范应对自然灾害的重要前提。党委政府及相关部门需充分利用各种技术手段,提高灾害监测感知能力,加强分析研判和联合会商,推动建立点对点精准预报和滚动更新工作模式,既做到及时预警、精准预警,也应防止过度预警、“报大不报小”,着力提升预警内容、预警区域、预警时间、预警措施建议的精准化水平。精准响应、精准应对,完善分级分类的应急预案,明确不同灾害的应对策略和相关责任人,落实临灾预警“叫应”机制,加强预警与应急响应联动,落实应急预案行动措施,果断组织群众避险转移、紧急安置等,把握主动权,降低灾害损失。

加强防灾减灾基础设施建设,加快提升防范应对重大灾害的能力。加快推进自然灾害防治九项重点工程建设,并融入重大规划、重大工程、重大战略中,主动适应区域人口变化、产业升级、经济结构调整、城镇化等大趋势,科学布局、严格设防、合理配置资源,提升自然灾害防治能力同

经济社会发展相适应。同时,重视和加强防灾减灾救灾科技研发,特别是防灾减灾救灾急需的工程项目和技术装备研发,不断提升我国自然灾害应急处置能力和水平。

扎实做好灾后恢复重建工作,全面提高城乡安全韧性水平。习近平总书记强调,要统筹灾后恢复重建和乡村振兴,加强流域综合治理,补齐防灾基础设施短板,提升防灾减灾救灾能力。灾后恢复重建既应立足眼前,尽快推进重建灾毁房屋、修复受损基础设施、完善防洪排涝工程体系等,帮助受灾群众渡过难关;也应着眼长远,将恢复重建与补短板、强弱项结合起来,与产业长远发展和乡村振兴结合起来,使受灾地区生产生活尽早恢复、能力全面提升、长远可持续发展,全面提高城乡安全韧性水平。

充分利用第一次全国自然灾害综合风险普查成果。目前,第一次全国自然灾害综合风险普查已基本完成,应充分利用这次普查的数据成果,完善国土空间规划,将其作为灾后恢复重建以及地区经济社会可持续发展的科学布局和功能区划的重要科学依据。全面治理灾害风险隐患,提高自然灾害监测预报、灾害应急指挥、救援协调、预案修订、物资调配、灾情评估等科学水平,更加有效防范化解重大灾害风险。

健全完善县域防汛减灾“五预”机制

四川省阿坝州委常委、汶川县委书记 李建军

防汛减灾事关人民群众生命财产安全,事关社会和谐稳定,是检验基层治理体系和治理能力现代化的重要内容之一。我国是世界上自然灾害最为严重的国家之一,极端天气气候事件多发频发,多种致灾因素复合叠加,给防汛减灾工作带来诸多风险挑战,也提出了更高标准和更严要求。诸多惨痛教训警示我们,做好新时代防汛减灾工作,必须更加注重从根本上消除灾害事故隐患,从源头上预防灾害事故发生,不断健全完善预报、预判、预警、预演、预案“五预”机制,全面提升防汛减灾科学化水平。

着力增强预报的精准性。精准预报是防汛减灾的“第一道屏障”,能有效实现事故灾害“防”在未发之前、“抗”在第一时间、“救”在关键环节。精准预报关键在强化科技支撑。科学技术是提高灾害预报精准性的有力手段,着力推动信息技术与应急预报深度融合,建立灾害立体观测网,实现对重点区域自然灾害的全天候监控、高时空分辨、高精度监测。精准预报重点在强化风险评估。客观全面的风险评估是科学制定应对策略的重要环节,应建立本区域灾害分析研判网络,对灾害可能发生的时间、强度、变化趋势以及影响区域等进行科学预估,为精准预报提供有力参考。精准预报的核心在强化监测预警。严密的监测预警是填补现代科技预报技术短板的关键一环,推动监控网络立体化、隐患点位责任化、灾害治理专业化、防范措施长效化、群防群治网格化“五化结合”,实现“人人

成为监测者”“处处都有灾害预警器”。

着力增强预判的前瞻性。灾害预判是开展应急处置工作的重要前提,是从监测预报到应急抢险的“关键一跃”。坚持底数掌握在前。底数清、情况明是防汛指挥决策的基础,需开展山洪灾害、地质灾害风险隐患排查和评估,全面掌握地形地貌、历史数据等现地情况,将灾害隐患点、避灾点、物资储备等信息纳入网格数据库,为人员疏散、应急避险、紧急救援、物资调配等方面提供核心支撑。坚持会商研判在前。会商研判是让“防”走在“汛”前的重要依据,应建立健全防汛减灾指挥部统筹抓总,应急、水务、自然资源、气象、水文部门信息共享,专家团队、基层单元等多方参与的“1+5+N”会商研判机制,强化结果运用,切实将研判成效转化为防范成效。坚持临灾决策在前。村组干部扮演灾害“吹哨人”角色,注重提升驻村干部、村支书、村民小组长、地灾监测员、熟悉情况的村民“五人小组”研判决策能力,充分发挥现地经验优势,及时分析预判“防、抢、撤、救”现场动态趋势,确保第一时间发现、预警和处置灾情险情。

着力增强预警的及时性。预警早一秒、风险少一分,及时、精准、科学的灾害预警能为防汛减灾赢得宝贵时间。信息收集要快。预警的时间和速度是影响防汛减灾成效的关键变量,坚持“人防+物防+技防”并举,构建分灾种、分区域、分时段、分强度、分影响的极端天气监测预警收集

服务体系,强化灾害预警和应急响应联动,实现灾害风险早识别、早预警、早行动。预警发布要快。灾害预警信号是全社会启动防御灾害的“指挥棒”和“消息树”,坚持现代通信手段和传统预警方式相结合,进一步明确预警信息发布范围、权限、流程和渠道,减少突发性气象灾害预警审批环节,切实提高预警信息权威性、及时性。联防联控要快。防汛,应对的是天灾,考验的是整体战斗力、凝聚力、组织力。在全局上,构建县乡(镇)村组户“五级联动”网格化管理体系,建立高效协同的预警指挥平台;在横向上,构建大区域联防联控机制,实现跨区域信息共享;在纵向上,坚持群防群控群治,规范引导广大群众和社会力量有序参与防汛减灾工作。

着力增强预演的实操性。开展灾害防御演练是全面提升应对灾害能力、减少灾害损失的有效手段。注重在“急”的一线提升应急处置能力。应急演练是做好各项应急准备的基础性工作,应充分考虑“三断”等极端条件以及“暴雨+山洪泥石流+河道淤积(堵塞)+河流(沟道)改道”等多种致灾因子叠加的不利情况,常态化开展综合演练,高效解决风险来临时“转移谁、谁组织、从哪转、转到哪、如何管”等问题。注重在“难”的一线强化物资保障能力。应急物资保障是应急管理体系和能力建设的重要内容,加强应急物资调运保障演练,完善铁路、公路、水运、航空应急运力储备与调运机制,建立区域应

急救援中心、前置应急物资储备库,切实提高物资调配效率和资源统筹利用水平。在“险”的一线检验队伍救援能力。抢险救援队伍是应对突发灾情的核心力量,加强应急救援队伍实战盲演,聚焦“人、物、险、防、救、责”六个环节,全面检验和锤炼救援队伍在面对突发情况下的反应速度和应急能力,确保救援队伍第一时间拉得出、冲得上、打得赢。

着力增强预案的科学性。防汛应急预案是应急管理工作的基本依据,预案的科学性、系统性是防灾减灾救灾的内在要求。预案需实事求是可操作。实用可操作是防汛应急预案的生命线,结合当地实际,完善不同灾种的响应流程和防范措施,统筹考虑“什么部门抓什么、什么时间做什么、什么阶段达到什么标准”,明确细化撤离路线、转移方式、避险地点等要素,有效增强预案的针对性和可操作性。预案需结合实际常更新。防汛应急预案的关键要点在于其对最新事态的适应性,严格按照应修尽修、注重实用原则,盯紧预案实用性针对性不强、预警与响应联动不紧密、应急响应行动举措不具体等问题,及时调整完善,提升预案编制与管理科学化水平。预案需协同联动成体系。防汛减灾是系统工程,预案的制定也要从“单打独斗”向“协同作战”转变,建立跨部门、跨区域预案编制和联合修编机制,明确分类分级分区管控措施,使防汛应急预案体系成为层层嵌套的有机整体,确保在不同地区和领域中的应急响应能够有条不紊进行。

特大洪涝灾害应对是一项极其复杂的工作,而指挥工作是整个工作的核心与关键。因此,要提升我国防灾减灾救灾能力,就需要进一步建强各级应急指挥部体系,完善调度指挥、会商研判、业务保障等设施和系统,确保上下贯通、一体应对。

把握好防汛救灾指挥工作的特点和规律。在全球气候变暖背景下,我国极端天气气候事件多发频发,尤其是高温、暴雨、洪涝、干旱等自然灾害易发高发。随着城镇化、工业化持续推进,基础设施、高层建筑、城市综合体、水电路气管网等加快建设,产业链、供应链日趋复杂,各类承灾体暴露度、集中度、脆弱性不断增加,洪涝灾害条件下灾害链特征日益突出,灾害指挥工作任务更加严峻复杂。特别是,不同类别灾害指挥工作的特点有较大差异。以我国内陆地区的特大城市内涝灾害为例,常面临超标准洪水、水库失事、山洪灾害等多类(种)重大风险,易造成城市大面积运行障碍、大量人员受阻受困亟待救援等情况。今年7月底发生的京津冀区域洪涝灾害,具有大范围“散点响应”的特点,除了城市大面积内涝、电力通信中断等情况,途经丰沙线的快396次、直180次、快1178次列车上的2700余名旅客和乘务人员信号中断、物资紧缺;截至8月8日18时,北京市共造成近129万人受灾,累计转移群众8.2万余人。而且,由于防汛救灾工作具有大范围“散点响应”的特点,主要领导不能贸然赴某个点指挥处置,需要统筹指挥调度、科学研判决策,否则极易错失解决关键问题的时机。在这种场景下,需要最大程度调度救援力量组织开展科学救援,并利用村委会、学校、体育馆、保障性住房等场所,集中安置受灾群众,全过程全手段防范化解各类可能风险。

全面加强各级应急指挥部体系的规范性建设。指挥规范化建设是衡量应急指挥部体系建设质量与效果的重要标尺。大规模防汛救灾指挥工作实际上是一个复杂管理系统,往往在短时间内大量汇集水利、应急管理、气象、公安、医疗、环境、交通、军队等众多机构,以及周边大量赶来增援的各类应急救援队伍。而这些机构和应急人员多来自不同领域、不同部门,日常各自有管理制度或指挥程序,缺乏统一、科学、完备的指挥规则设计,如果未加强指挥规范化建设,极易导致应急指挥部体系运作的混乱无序。比如,郑州“7·20”特大暴雨灾害中,“关键时刻统一指挥缺失,失去有力有序有效应对灾害的主动权”,成为这次灾害的一个重大教训。因此,需要在应急指挥部体系建设中把“指挥规则设计”作为应急指挥部体系建设的最优先事项,持续加强突发事件指挥规则设计,形成科学完备的规范指南体系;研究设计标准化、综合化的国家应急指挥部组织架构,同时考虑各地各行业领域应急指挥组织架构及设置的规范化、兼容性;设计清晰完整的一元化指挥链条,明晰各地各行业领域指挥部防汛救灾的权属关系,明晰后方指挥部与前方(现场)指挥部的权属关系,保证各类指挥部真正贯通、一体化应对,并确保让专业指挥人员真正拥有应急指挥权,努力克服在防汛救灾工作中多头指挥、交叉指挥等权责不清问题。同时,建成一支政治过硬、作风优良、业务精湛、规范

提升防汛救灾指挥能力

中央党校(国家行政学院)应急管理培训中心教授 游志斌

标准的防汛救灾指挥员队伍;注意提高洪水预报能力,根据降雨预测和洪水预报,统筹考虑防洪整体大局;通过水库的预泄迎洪、拦峰削峰、退水腾库等措施,有效减轻下游防洪压力;努力加强预警和应急响应联动,落实应急预案行动措施,把握工作主动权,最大程度地减少洪涝灾害所造成的人员财产损失。

完善防汛救灾的指挥保障能力建设。一是抓紧完善相关法律法规,研究修改《中华人民共和国突发事件应对法》,明确和规范现场指挥制度,明确各类灾害的指挥职责、指挥权移交等具体内容。二是抓紧制定领导干部防汛救灾指挥工作规范性文件,注意建立和完善与指挥相关的响应升级、日常培训、预案演练、经费保障等配套管理制度。三是完善防汛指挥队伍的绩效考核和监督检查制度,开展基层防汛救灾指挥处置的示范工作,促进防汛救灾指挥水平不断提高。可对在指挥工作中作出突出贡献的集体和个人,按照国家有关规定给予奖励,并注意在防汛救灾工作中选拔和考察干部;纪检监察等部门应加强防汛救灾工作的监督检查与评估总结,对在防汛救灾工作中态度消极、推诿扯皮并造成严重后果的相关人员,依法严肃查处。四是建立防汛救灾标识系统和资源管理制度,尽快建立指挥标识系统,研究和建立现场警戒线划定、绿色通道等相关标准;建立防汛救灾处置工作所需各类物资器材的日常管理制度,考虑建立防汛救灾处置资源数据库,比如,可以研究建立适应城市严重内涝应急指挥车的装备配备标准,配备卫星通信、现场图像采集及传输设备、备用电源、冲锋舟、救生器材等装备。