

筑牢防范灾害铜墙铁壁

——湖北、浙江提升防灾减灾能力情况调查

本报记者 常理 柳洁 郭静原

5月12日是全国防灾减灾日。灾害防治，是人类发展永恒的主题。我国地域辽阔，自然环境复杂多样，灾害种类多、分布区域广、发生频次高，时刻威胁着人民生命财产安全和经济社会发展，提高自然灾害防范应对能力成为全社会共识。经过多年建设与提升，我国防灾减灾能力是否显著增强？还存在哪些短板？如何筑牢防范灾害的铜墙铁壁？

我国是世界上自然灾害最为严重的国家之一，灾害种类多、分布区域广、发生频次高、造成的损失重。1998年的特大洪水，2008年的汶川大地震、南方雨雪冰冻等重大自然灾害，无不给人民生命安全和经济社会发展带来重大危害。特别是伴随着城镇化的快速推进、人口密度的增加、社会财富的聚集，我国应对自然灾害的形势更加严峻，挑战更加艰巨。

灾害防治，是人类发展永恒的主题。2008年汶川特大地震后，为进一步增强全民防灾减灾意识，提高防灾减灾救灾水平，经国务院批准，从2009年开始，每年的5月12日为全国防灾减灾日。今年的5月12日是第13个全国防灾减灾日，主题是“防范化解灾害风险，筑牢安全发展基础”。经过多年建设与提升，我国防灾减灾能力是否显著增强？还有哪些短板？如何筑牢防范灾害的铜墙铁壁？近日，经济日报记者前往湖北、浙江等地采访调研。

补齐短板 增强抗灾能力

湖北公安县地处长江中游荆江段，长江干流到此后几经蜿蜒，形成了一个大大的阿拉伯数字“3”。这里地势险要，境内湖泊河流众多，气象灾害、洪涝灾害多发，被称为“洪水走廊”，也是荆江分洪区的所在地。一直以来，防汛抗洪是公安县的头等大事。

“公安县的地理位置和气候太特殊了，全县有735公里堤防，一进入汛期，暴雨就像家常便饭。长江大堤上24小时都要有人值守，一旦有管涌、崩岸发生，必须迅速抢险。”曾参加过“98抗洪”的公安县应急管理局副局长张明安颇为感慨，近年来建成的各项水利工程设施及堤防等基础设施，让荆江大堤和公安县抵御洪水的力量大大增强，也给当地居民带来了更多福祉。

在公安县应急管理局院内，一栋崭新的县应急指挥中心已全面建成并投入使用，今年汛期就可以发挥作用。在总调度室的大屏幕上，各种灾害信息、水文数据、救援信息一目了然，数百处视频监控摄像头将全县范围内的危险区域实时监控传输到调度室内，以便指挥部门进行总体调度和决策。

为补齐基础设施短板，2019年以来，公安县先后投入数十亿元改造水利、防洪工程，并建设了应急救援指挥中心、自然灾害监测预警系统、物资储备库等多个防灾减灾工程项目。同时，各乡镇还建立起一支不少于30人的乡镇综合应急救援队伍，使全县的防灾减灾救灾能力得以提升。

居民住房是否安全牢固，直接关系到人民生命财产安全。在公安县夹竹园镇桥岭村，村民郭华清告诉记者，现在县里会对新建房屋的抗灾能力进行“体检”。前段时间，他家新房通过了综合验收，还获得了1万元补助。“以前各家自建的房子质量参差不齐，时间久了房屋出现裂缝，整天提心吊胆。现在都是按照防灾要求建设的，住起来也踏实了。”郭华清说。

湖北省应急管理厅党委副书记、副厅长杨爱东在接受记者采访时说，截至2020年底，全省各级投入资金812.13亿元，一批重点项目加紧施工建设，有力提升了自然灾害防范应对能力，多项工程在抗击2020年严峻洪涝灾害中发挥了关键作用。



图为湖北省咸宁市防灾减灾体验馆，馆内设计了地震小屋、幻影剧场、应急小课堂等特色展区。

余丁丁摄

应急管理部风险监测和综合减灾司司长陈胜认为，我国基层防灾减灾工作基础薄弱，区域发展不平衡。因此，要因地制宜，结合各地灾害特点，在强基固本上下功夫。

据统计，全国因灾死亡失踪人数、因灾倒塌房屋数量、灾害直接经济损失占GDP比重，三项数据2018年至2020年的三年均值比2015年至2017年的三年均值分别降低了36.6%、63.7%、31.3%。

科技赋能 实现精准预警

浙江温州，温润之州，但这里也饱受气候灾害影响。据统计，新中国成立以来登陆浙江的46个台风中，有21个穿过温州，其中16个直接登陆温州。2020年3月，中国气象局正式批复同意温州创建全国首个气象防灾减灾示范区。

“台风登陆前，我每小时都要刷新看看最新的台风路径图和风雨影响预测。”温州市苍南县马站镇种植大户林发印说，这几年大家的防灾减灾意识明显增强，几乎每家每户都会做一定的灾前准备。

台风在何处登陆，是大自然的选择，人类无法左右。但是，如果能及时准确地预报台风信息，就可以提示当地居民避免或减少损失。2006年“桑美”台风过后，气象部门在马站镇建立了5个气象监测点，实时监测风向、风速、湿度、温度等信息，加强水库山塘、城乡危房、重点避风渔港、地质灾害隐患点、小流域山洪易发区等高危区域的巡查检查力度，为防灾预警决策提供依据。

建立健全防灾减灾救灾体制机制，离不开“智慧气象”的人局。近年来，温州市积极打造“台风网”平台，将台风路径、卫星云图、预警信号、实况雨量等信息实时“上网”，方便市民查看。2021年主汛期，温州气象局还将推出“台风预警码”，市民可通过手机定位获取所在地区的预警等级，接收到基于该定位的台风距离、风雨影响预报、防御措施等精准信息。

记者在采访时了解到，湖北武汉市建立了气象灾害红色预警全网发布的“绿色通道”，气象灾害预警覆盖率达90%，送达时间缩短至5分钟。全市各街道均成立了气象灾害防御领导小组，实

现了全市街道气象防灾减灾机构全覆盖。

更精准的预警，让人们的生活更加安全。国家预警信息发布中心发布的“2020年汛期预警大数据报告”显示，2020年汛期，全国发布的185366条预警信息发挥了重要作用，预警数量比前4年均值增加38%；公开数据显示，“十三五”期间，全国共成功预报地质灾害4296起，全国地质灾害发生数和造成的死亡（失踪）人数较“十二五”期间分别减少39%、41%。

“目前，国务院成立了第一次全国自然灾害综合风险普查领导小组，正在推进第一次全国自然灾害综合风险普查工作，摸清自然灾害风险隐患底数，为开展灾害风险预警工作提供有力决策支持。同时，应急管理部将进一步加强与中国气象局等单位的滚动会商，并根据研判结果督促重点地区落实属地责任，让预警行动落地、落实、落地，切实推动从注重灾后救助向注重灾前预防转变。”陈胜告诉记者。

提高意识 防灾于未然

只有认识灾害，才能减轻灾害带来的危害。我国是世界上自然灾害最为严重的国家之一，除现代火山活动之外，几乎所有类型的灾害都在我国发生过。每种自然灾害的特征、危害各不相同，预防、避险的方式方法也千差万别。比如，台风、洪涝灾害来了怎么应对？地震发生后如何自救？如何避免人为因素导致的森林火灾发生？泥石流和山体滑坡在发生前有哪些征兆，如何及时逃离？等等。这些问题看似离生活很远，但却关系每个人的生命财产安全。如果能掌握灾害的规律及逃生方法，就可以在关键时刻发挥作用。

“自然灾害发生后，居民是最直接的受害群体。提高全民防灾减灾意识，是我们这几年，尤其是新冠肺炎疫情发生以来积极推动的事情。”杨爱东告诉记者，湖北省财政每年安排协调2800万元支持防灾减灾宣教体验馆、城市社区应急避难场所建设和综合减灾示范社区创建，为居民提供体验式、互动式宣传教育，以及安全便捷的应急避险服务，从而提升城乡基层抵御自然灾害的综合防范应急能力。

湖北咸宁是水灾频发的城市，素有“十年九淹”之说。在咸宁市新建成的防灾减灾体验馆内，记者看到，这里通过图文展示、情景再现、互动体验等方式讲解自然灾害知识和避险要点，馆内设计了地震小屋、幻影剧场、应急小课堂等特色展区。

咸宁市应急管理局党委委员、副局长张林告诉记者，体验馆投入运行后，预计每年接待观众5万余人次，其中一半以上是学生群体。目前他们正联合消防、气象、燃气、电力等部门，共建共享，将体验馆打造成“市民安全教育学校”。

咸宁市咸安区万年路社区是全国综合减灾示范社区，社区党委书记徐军英对记者说，近年来，他们组建了一支近150人的防灾减灾工作队，全面负责辖区3平方公里、3.1万余人的安全状况。

“在城市，我们主要防范的灾害类型是火灾和内涝。”徐军英介绍，工作人员对各小区潜在的灾害隐患进行风险辨识，明确风险等级、风险部位，并告知管控应急措施和避险逃生知识，建立小区风险辨识明白栏，向小区居民广泛普及宣传。在小区全面开展隐患排查整治，提升小区居民灾害防范意识。据张林介绍，目前，咸宁市的1406个小区已组建应急管理队伍1336支，队员6111人，累计设置警示标识4248个，排除隐患

3689处。

防灾减灾宣传教育贵在长期坚持、潜移默化。为了探索一种科学可持续的科普教育模式，武汉市积极引导社会力量参与防灾减灾工作。武汉市应急管理局风险监测和综合减灾处处长吴学智告诉记者，该市引导武汉烽火集团利用现有房屋等基础设施，投入5000万元改建成为具有世界领先水平的防灾减灾宣传教育基地。同时，协助企业转型发展应急产业，从而反哺公益项目，实现良性循环。

夯实基础 筑牢人民防线

九层之台，起于累土。基层是防灾减灾的“神经末梢”。防范化解重大灾害风险，离不开基层应急管理人员以及每一名群众的力量。只有群策群力，团结一致，才能构建起防范灾害的人民防线。

2020年7月21日凌晨，湖北省恩施市屯堡乡马者村发生该市有监测记录以来最大规模的山体滑坡。由于监测到位、预警及时，村民撤离转移迅速，没有出现人员伤亡。

基层灾害信息员对灾害的及时反映，以及相关部门的综合分析和科学判断，成为基层群众躲避灾害的制胜法宝。据陈胜介绍，目前，我国已经组建了一支80余万人的灾害信息员队伍，各级灾害信息员在承担灾情统计报送及管理、传递灾害预警信息、降低灾害损失和影响、保障群众生命财产安全等方面发挥了重要作用。

麻城市龟山镇鲍家墩村地处山区，基础设施差，曾是湖北省出名的贫困村。2015年，湖北省应急管理厅向这里派了扶贫工作队，健全防灾机制，开展灾害事故风险评估、隐患排查整治，建立应急预案，发放村民“明白卡”等。“灾害是造成贫困和返贫的重要因素，要想让群众过上幸福生活，必须提高村里防范各种自然灾害的能力。”湖北省应急管理厅驻村工作队队长殷峻对记者说。

在鲍家墩村村委会，有一间村级应急指挥中心，村内十几处摄像头的监控信息被实时汇总到这里。村民有没有在野外烧秸秆？祭扫时有没有点火？危险区域有无发生灾害的风险？都可以随时查看。此外，发电机、探照灯、灭火器、救灾帐篷等应急救灾设备整齐码放，方便随时取用。村里还依据地势，建立了三块应急避难场所和一处应急直升机停机坪。鲍家墩村村主任鲍在佳说，“以前，村民们缺乏防灾减灾意识，经过这几年的宣传教育，以及基础设施的改造，村民看到了实实在在的变化。大家对灾害的认识更加深刻，防范意识也更强了”。

杨爱东告诉记者，湖北省全力推进应急系统186个扶贫驻村综合减灾工作，省财政给予每个村10万元补助，用于加强农村防灾减灾能力建设，防止和减少因灾害事故致贫返贫。

应急管理部新闻发言人、新闻宣传司司长申展利说，在偏远地区，基层应急管理人员利用互联网、应急广播、大喇叭等手段，打通灾害预警“最后一公里”。同时，着力提高基层的应急救援能力，培育和引导社会力量参与灾害防范应对工作。据不完全统计，全国备案在从事防灾减灾救灾的社会应急力量有1700多支、应急志愿者有60多万人。

陈胜表示，下一步，应急管理部还将持续深入开展全国综合减灾示范社区、示范县等基层示范项目创建，加强对乡镇（街道）、村（社区）应急能力建设的指导支持，筑牢防灾减灾救灾的人民防线。

今年5月12日是第13个全国防灾减灾日

“十三五”期间
全国成功预报地质灾害 **4296起**
地质灾害发生数和造成的死亡（失踪）人数
较“十二五”期间分别减少 **39%、41%**

2018年-2020年 **对比** 2015年-2017年
三项指标三年均值分别降低：

全国因灾死亡失踪人数 **36.6%**
因灾倒塌房屋数量 **63.7%**
灾害直接经济损失占GDP比重 **31.3%**

据不完全统计
全国备案在从事防灾减灾救灾的社会应急力量有 **1700多支**
应急志愿者有 **60多万人**



调查手记

防灾减灾力量下沉、关口前移的背后，是紧密衔接好“防”与“救”责任链条的生动体现。近年来，应急管理大数据平台的建立，使相关数据整合形成应急管理“一张图”，相关部门实时掌握情况，科学指挥决策；全国80多万名基层灾害信息员队伍开展灾害隐患排查整治，做到隐患早发现、早预警、早处置；防灾减灾科普知识进企业、进农村、进社区、进校园、进家庭，全社会防灾避险意识和自救互救能力不断提升。

然而，难以预测的地震侵扰、极端天气气候事件频发、重大疫情全球持续蔓延……各种灾害风险相互交织、叠加，使得我国防灾减灾面临更加复杂严峻的形势和挑战，确保人民生命财产安全和经济社会持续健康发展压力越来越大。紧紧扭住防控重大风险、遏制重特大事故这个“牛鼻子”，提高全社会面对不确定性因素的抵御力和恢复力，提升城乡规划的预见性和引导性，是进一步防范化解灾害风险，筑牢人民生产生活安全防线的关键。

从强调提高应急救援现代化水平，到坚持以防为主、防抗救相结合的理念；从不断增强基层应急救援能力，到最大程度织密防灾减灾救灾网络。灾难无情，我们必须学会抵御风险的本领。通过风险普查摸清灾害风险隐患底数，提高全社会灾害风险意识；完善灾害风险监测预警和评估机制，探索建立以各类灾害预警信号为先导的停工停课停业制度；推动多领域、跨学科协作，建立健全多部门间的应急联防联控机制；做好各项灾害风险与人体健康、社会安全等应急预案管理，强化风险防控处置能力，从而夯实安全发展基础。

强化风险管控是关键

郭静原



湖北省麻城市龟山镇鲍家墩村应急物资仓库里，森林防火员正在调试风力灭火器。

本报记者 常理摄