

我国是世界上自然灾害较为严重的国家之一,各类事故隐患和安全风险交织叠加、易发多发,影响公共安全的因素日益增多。加强应急管理体系和能力建设,既是一项紧迫任务,又是一项长期任务。“十四五”规划和2035年远景目标纲要提出,构建统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动的应急管理体制,优化国家应急管理能力体系建设,提高防灾减灾救灾能力。本期邀请六位专家围绕优化国家应急管理能力体系主题进行讨论。

智库圆桌 (第三十四期)

嘉宾

清华大学公共安全研究院副院长 袁宏永
中央党校(国家行政学院)中欧应急管理研究院教授 张小明
国家气候中心气象灾害风险管理室主任 王国复
中国社会科学院生态文明研究所气候变化经济学研究室主任 郑艳
北京都市圈研究院首席研究员 顾强
钦点智库创始人兼理事长、教授 陈柳钦

主持人

经济日报社编委、中国经济趋势研究院院长 孙世芳

优化应急管理体系

袁宏永:我国防灾减灾救灾能力建设在以下几个方面取得了长足进展。

第一,开展了新中国成立以来第一次全国自然灾害综合风险普查。通过普查,摸清自然灾害风险底数,全面获取各类灾害致灾情况和重要承灾体信息,把握自然灾害风险规律,构建自然灾害风险防治的技术支撑体系。

第二,建立了国家综合性消防救援队伍。这是立足我国国情和灾害特点构建新时代国家应急救援体系的重要举措。着眼“全灾种”救援任务,各地分类别组建了地震、水域、山岳、洞穴等专业救援队,建设了南方、北方空中救援基地。

加强城市防灾减灾体系建设

第三,建立了国家综合性消防救援队伍。这是立足我国国情和灾害特点构建新时代国家应急救援体系的重要举措。着眼“全灾种”救援任务,各地分类别组建了地震、水域、山岳、洞穴等专业救援队,建设了南方、北方空中救援基地。

第四,建立了国家综合性消防救援队伍。这是立足我国国情和灾害特点构建新时代国家应急救援体系的重要举措。着眼“全灾种”救援任务,各地分类别组建了地震、水域、山岳、洞穴等专业救援队,建设了南方、北方空中救援基地。

第五,建立了国家综合性消防救援队伍。这是立足我国国情和灾害特点构建新时代国家应急救援体系的重要举措。着眼“全灾种”救援任务,各地分类别组建了地震、水域、山岳、洞穴等专业救援队,建设了南方、北方空中救援基地。

第六,建立了国家综合性消防救援队伍。这是立足我国国情和灾害特点构建新时代国家应急救援体系的重要举措。着眼“全灾种”救援任务,各地分类别组建了地震、水域、山岳、洞穴等专业救援队,建设了南方、北方空中救援基地。

第七,建立了国家综合性消防救援队伍。这是立足我国国情和灾害特点构建新时代国家应急救援体系的重要举措。着眼“全灾种”救援任务,各地分类别组建了地震、水域、山岳、洞穴等专业救援队,建设了南方、北方空中救援基地。

第八,建立了国家综合性消防救援队伍。这是立足我国国情和灾害特点构建新时代国家应急救援体系的重要举措。着眼“全灾种”救援任务,各地分类别组建了地震、水域、山岳、洞穴等专业救援队,建设了南方、北方空中救援基地。

第九,建立了国家综合性消防救援队伍。这是立足我国国情和灾害特点构建新时代国家应急救援体系的重要举措。着眼“全灾种”救援任务,各地分类别组建了地震、水域、山岳、洞穴等专业救援队,建设了南方、北方空中救援基地。

第十,建立了国家综合性消防救援队伍。这是立足我国国情和灾害特点构建新时代国家应急救援体系的重要举措。着眼“全灾种”救援任务,各地分类别组建了地震、水域、山岳、洞穴等专业救援队,建设了南方、北方空中救援基地。

第十一,建立了国家综合性消防救援队伍。这是立足我国国情和灾害特点构建新时代国家应急救援体系的重要举措。着眼“全灾种”救援任务,各地分类别组建了地震、水域、山岳、洞穴等专业救援队,建设了南方、北方空中救援基地。

第十二,建立了国家综合性消防救援队伍。这是立足我国国情和灾害特点构建新时代国家应急救援体系的重要举措。着眼“全灾种”救援任务,各地分类别组建了地震、水域、山岳、洞穴等专业救援队,建设了南方、北方空中救援基地。

第十三,建立了国家综合性消防救援队伍。这是立足我国国情和灾害特点构建新时代国家应急救援体系的重要举措。着眼“全灾种”救援任务,各地分类别组建了地震、水域、山岳、洞穴等专业救援队,建设了南方、北方空中救援基地。

第十四,建立了国家综合性消防救援队伍。这是立足我国国情和灾害特点构建新时代国家应急救援体系的重要举措。着眼“全灾种”救援任务,各地分类别组建了地震、水域、山岳、洞穴等专业救援队,建设了南方、北方空中救援基地。

第十五,建立了国家综合性消防救援队伍。这是立足我国国情和灾害特点构建新时代国家应急救援体系的重要举措。着眼“全灾种”救援任务,各地分类别组建了地震、水域、山岳、洞穴等专业救援队,建设了南方、北方空中救援基地。

第十六,建立了国家综合性消防救援队伍。这是立足我国国情和灾害特点构建新时代国家应急救援体系的重要举措。着眼“全灾种”救援任务,各地分类别组建了地震、水域、山岳、洞穴等专业救援队,建设了南方、北方空中救援基地。

第十七,建立了国家综合性消防救援队伍。这是立足我国国情和灾害特点构建新时代国家应急救援体系的重要举措。着眼“全灾种”救援任务,各地分类别组建了地震、水域、山岳、洞穴等专业救援队,建设了南方、北方空中救援基地。

第十八,建立了国家综合性消防救援队伍。这是立足我国国情和灾害特点构建新时代国家应急救援体系的重要举措。着眼“全灾种”救援任务,各地分类别组建了地震、水域、山岳、洞穴等专业救援队,建设了南方、北方空中救援基地。

第十九,建立了国家综合性消防救援队伍。这是立足我国国情和灾害特点构建新时代国家应急救援体系的重要举措。着眼“全灾种”救援任务,各地分类别组建了地震、水域、山岳、洞穴等专业救援队,建设了南方、北方空中救援基地。

第二十,建立了国家综合性消防救援队伍。这是立足我国国情和灾害特点构建新时代国家应急救援体系的重要举措。着眼“全灾种”救援任务,各地分类别组建了地震、水域、山岳、洞穴等专业救援队,建设了南方、北方空中救援基地。

第二十一,建立了国家综合性消防救援队伍。这是立足我国国情和灾害特点构建新时代国家应急救援体系的重要举措。着眼“全灾种”救援任务,各地分类别组建了地震、水域、山岳、洞穴等专业救援队,建设了南方、北方空中救援基地。

第二十二,建立了国家综合性消防救援队伍。这是立足我国国情和灾害特点构建新时代国家应急救援体系的重要举措。着眼“全灾种”救援任务,各地分类别组建了地震、水域、山岳、洞穴等专业救援队,建设了南方、北方空中救援基地。

第二十三,建立了国家综合性消防救援队伍。这是立足我国国情和灾害特点构建新时代国家应急救援体系的重要举措。着眼“全灾种”救援任务,各地分类别组建了地震、水域、山岳、洞穴等专业救援队,建设了南方、北方空中救援基地。

第二十四,建立了国家综合性消防救援队伍。这是立足我国国情和灾害特点构建新时代国家应急救援体系的重要举措。着眼“全灾种”救援任务,各地分类别组建了地震、水域、山岳、洞穴等专业救援队,建设了南方、北方空中救援基地。

第二十五,建立了国家综合性消防救援队伍。这是立足我国国情和灾害特点构建新时代国家应急救援体系的重要举措。着眼“全灾种”救援任务,各地分类别组建了地震、水域、山岳、洞穴等专业救援队,建设了南方、北方空中救援基地。

第二十六,建立了国家综合性消防救援队伍。这是立足我国国情和灾害特点构建新时代国家应急救援体系的重要举措。着眼“全灾种”救援任务,各地分类别组建了地震、水域、山岳、洞穴等专业救援队,建设了南方、北方空中救援基地。

第二十七,建立了国家综合性消防救援队伍。这是立足我国国情和灾害特点构建新时代国家应急救援体系的重要举措。着眼“全灾种”救援任务,各地分类别组建了地震、水域、山岳、洞穴等专业救援队,建设了南方、北方空中救援基地。

第二十八,建立了国家综合性消防救援队伍。这是立足我国国情和灾害特点构建新时代国家应急救援体系的重要举措。着眼“全灾种”救援任务,各地分类别组建了地震、水域、山岳、洞穴等专业救援队,建设了南方、北方空中救援基地。

第二十九,建立了国家综合性消防救援队伍。这是立足我国国情和灾害特点构建新时代国家应急救援体系的重要举措。着眼“全灾种”救援任务,各地分类别组建了地震、水域、山岳、洞穴等专业救援队,建设了南方、北方空中救援基地。

第三十,建立了国家综合性消防救援队伍。这是立足我国国情和灾害特点构建新时代国家应急救援体系的重要举措。着眼“全灾种”救援任务,各地分类别组建了地震、水域、山岳、洞穴等专业救援队,建设了南方、北方空中救援基地。

第三十一,建立了国家综合性消防救援队伍。这是立足我国国情和灾害特点构建新时代国家应急救援体系的重要举措。着眼“全灾种”救援任务,各地分类别组建了地震、水域、山岳、洞穴等专业救援队,建设了南方、北方空中救援基地。

第三十二,建立了国家综合性消防救援队伍。这是立足我国国情和灾害特点构建新时代国家应急救援体系的重要举措。着眼“全灾种”救援任务,各地分类别组建了地震、水域、山岳、洞穴等专业救援队,建设了南方、北方空中救援基地。

第三十三,建立了国家综合性消防救援队伍。这是立足我国国情和灾害特点构建新时代国家应急救援体系的重要举措。着眼“全灾种”救援任务,各地分类别组建了地震、水域、山岳、洞穴等专业救援队,建设了南方、北方空中救援基地。

第三十四,建立了国家综合性消防救援队伍。这是立足我国国情和灾害特点构建新时代国家应急救援体系的重要举措。着眼“全灾种”救援任务,各地分类别组建了地震、水域、山岳、洞穴等专业救援队,建设了南方、北方空中救援基地。

第三十五,建立了国家综合性消防救援队伍。这是立足我国国情和灾害特点构建新时代国家应急救援体系的重要举措。着眼“全灾种”救援任务,各地分类别组建了地震、水域、山岳、洞穴等专业救援队,建设了南方、北方空中救援基地。

第三十六,建立了国家综合性消防救援队伍。这是立足我国国情和灾害特点构建新时代国家应急救援体系的重要举措。着眼“全灾种”救援任务,各地分类别组建了地震、水域、山岳、洞穴等专业救援队,建设了南方、北方空中救援基地。

第三十七,建立了国家综合性消防救援队伍。这是立足我国国情和灾害特点构建新时代国家应急救援体系的重要举措。着眼“全灾种”救援任务,各地分类别组建了地震、水域、山岳、洞穴等专业救援队,建设了南方、北方空中救援基地。

第三十八,建立了国家综合性消防救援队伍。这是立足我国国情和灾害特点构建新时代国家应急救援体系的重要举措。着眼“全灾种”救援任务,各地分类别组建了地震、水域、山岳、洞穴等专业救援队,建设了南方、北方空中救援基地。

应急管理体系建设发挥效能

年,气象防灾减灾决策服务理念和建设重点有两个重大转变:“十二五”期间有一个重大转变,由传统的线性预报服务向基于影响的预报服务的转变,即关注灾害性天气会产生什么影响;党的十八大以来,在“两个坚持、三个转变”的综合防灾减灾救灾理念指导下产生了另一个转变,更加注重气象灾害风险管理服务,即防灾减灾要提前,且服务内容向风险评估预警转变。

目前,我国建成了由地基、空基和天基观测系统组成的气象灾害综合立体观测网,灾害监测能力不断提高;建立了集气象灾害监测识别、影响评估、风险评估、风险预警于一体的气象灾害风险业务平台,实现了灾害风险业务落地;建成了国家突发事件预警信息发布系统,预警信息覆盖率不断提高;不断完善“党委领导、政府主导、部门联动、社会参与”的气象防灾减灾机制,气象防灾减灾第一道防线基础不断夯实。

张小明:在应对新冠肺炎疫情中,我国应急管理体系发挥了强大的治理效能和制度优势。一是应急响应及时。各地纷纷成立应急指挥中心,调配辖区内人员、物资,大力支持并配合全国联防联控工作;制定应对疫情应急预案与疫情防控方案,加强日常监测、风险排查和问题处理;对本地

确诊病例、高风险人群和境外人员进行严格排查,尤其在信息发布、落地核查、人员转运、核酸检测等环节实现了无缝衔接。二是应急保障有效。各地政府积极做好物资供应,保障生产工作有序推进,在保障工作人员生命安全的前提下,为生产企业复工复产提供便利。三是科技支撑有力。广泛应用大数据等技术手段在疫情追踪溯源、路径传播、资源调配等领域,支撑疫情态势研判,助力复工复产。

顾强:近年来,我国应急产业快速发展,应急产业支撑保障能力进一步增强,相关应急科技、产品和服务在应对地震、人感染禽流感疫情等突发事件中发挥了积极作用。各省市着手建立应急产业聚集区,完善应急产业体系建设。2020年1月8日,国家发改委、工信部、科技部联合公布第三批国家应急产业示范基地名单,开平应急装备产业园等8个基地入选。自此,我国国家应急产业示范基地名单已获批三批,共计20家。经过多年的发展,我国应急产业发展力量不断壮大,部分地区打造区域性应急产业基地,产业规模呈现快速增长态势。

防灾减灾能力仍存在短板

顾强:应急产业涵盖面广,除个别领域发展初具规模外,整体发展还不成熟,存在集聚度不高,产业链和供应链合力不足,协同发展不明显等问题,不适应我国面临的公共安全风险和人民群众不断增长的安全需求。

疫情对城市防灾减灾体系是一场大考。武汉作为疫情的暴风眼,也充分暴露了中心城市防灾减灾体系存在的问题。一方面是由于疫情的复杂性和困难性远超武汉都市圈的应对能力范畴,迫切需要全国乃至整个国际社会的通力合作,另一方面也充分暴露了武汉都市圈的跨区域联防联控应急机制失效的现状。

郑艳:郑州特大暴雨传递了很强的警示信号,即:日趋不稳定的气候系统将导致未来更高频率和强度的高温、降水、干旱、台风等极端事件;气候变化将不断打破传统洪涝灾害的重现期预测,给我国城市带来更多突破历史纪录的“黑天鹅”事件。我国自古就是水利防洪大国,然而2020年夏季汛期,江西上饶800年彩虹廊桥、安徽黄山480年镇海

桥、安徽宣城470年乐成桥、湖南张家界300年风雨桥等南方10余省百余处古建筑接连被洪水毁损,表明21世纪初遭遇的极端事件已经远远超出了中国古人的工程设计标准。郑州大暴雨警示我国城市雨洪管理的脆弱性和特殊性。城市地区人口和建筑密集,容易诱发雨岛效应、导致积涝为主的都市型水灾。

国家气候中心研究表明,城市化进程引发的热岛效应贡献了中国地区约1/3的增温,理论上气温每增加1℃,大气持水能力约增加7%,人类活动正在加剧中国地区的强降水影响。与此同时,防灾减灾规划和管理滞后于城镇化发展进程。《城市蓝皮书:中国城市发展报告(2020)》指出,由于灾害被视为小概率事件,城市管理者常出于成本收益考虑而忽视防灾减灾投入,以至于极端灾害突发时城市只能被动应对。中国社科院评估指出,我国280多个地级以上城市中超过八成属于暴雨脆弱型城市,多分布在中西部地区,需要高度关注。

全面提升城市应急管理水平

建设,借鉴英国经验,建立平战结合的应急管理体制。

袁宏永:我国防灾减灾体系需要从以下三个方面发力。第一,加强灾害综合风险评估工作。利用自然灾害综合风险评估成果,科学摸清灾害风险隐患底数,客观认识灾害综合风险水平。建立防灾减灾综合信息平台,跟踪跟踪各级各类隐患的治理情况及变化趋势。借助模型和信息化平台,全面认识并分析城镇、农村不同区域主要承灾体遭受多种灾害的综合风险水平,为开展系统性风险综合防范工作提供科学参考。

第二,大力发展灾害模拟仿真技术。比如国外利用灾害模型评估台风、强降雨等应急场景,分析不同情景灾害可能产生的后果,根据致灾事件不同重现期,分析损失范围和数量。根据避难安置点所处位置、洪水或内涝淹没范围及深度,动态规划城市生产工作生活安排、居民应急疏散路线,搜救队伍最优路径等,以指导灾害的应对、救援及处置工作。

第三,做好城市基础设施建设和管理工作。以城市内涝为例,一方面要加强城市排水防涝工程建设,另一方面要建立城市水电气热等生命线的监测预警系统,结合物联网、数据分析、智能计算,实现有效的主动感知与预测预警的智能联动,提升城市应急管理的精细化水平。

王国复:补齐短板,任重道远。一是加强气候变化与自然灾害基础研究。提升我国在未来气候演变预估方面的科技能力,提高长期气候、水文等综合系统模拟预估能力,降低长期自然灾害演变预估的不确定性,逐步实现从

定性分析向定量预估的转变。强化气候变化对暴雨、洪水、干旱等主要灾害及组合特征的影响和灾害对社会经济影响的评估研究,开展气候变化下自然灾害综合风险评估与分区研究。

二是加强城市气候变化适应能力建设。加强气候变化适应性城市、海绵城市、节水型社会建设,提高社会经济系统韧性。加强气候变化影响与适应技术研发,提高应对气候变化的科技能力。建立多灾种致灾因子实时监测、短期预报相结合的预警预报体系,进一步完善高风险区、高脆弱区的防灾减灾工程体系,提升对气候变化下自然灾害的应对能力。

张小明:要针对新冠肺炎疫情防控中暴露出来的短板,健全国家应急管理体系,提高处理急难险重任务的能力。一是进一步完善应急管理法律体系。按照“一盘棋”立法思路,完善疫情防控相关法律,加强配套制度建设,完善处罚程序,强化公共安全保障,构建系统完备、科学规范、运行有效的疫情防控法律体系。二是建立健全应急物资分级响应和保障体系。设立应急物流调度部门,负责全国应急物资采购、储存、调配和运输。健全应急物流法律标准体系,明确各参与主体权责、主要物资的储存及配送标准、基础设施使用标准等。建立以政府为主导、多元市场主体参与的补偿机制,提高市场机制参与调配资源的能力。建立应急物流数据中台,将物资的供需数据按轻重缓急进行精准匹配,提升供需匹配能力和物资的交付能力。

财政支持完善巨灾保险体系

综合管理平台,将保险作为一种减灾资源纳入平台进行管理和调用,同时促进各层级各部门灾害相关数据的共享与整合,支持保险行业建立和优化灾害分析与保险赔付模型。第三,引导公众广泛参与。通过规范市场、保费补贴等形式鼓励群众参与灾害保险。加强对人民群众的减灾知识宣传,引导群众克服受灾后“等、靠、要”的思想,主动减轻灾害损失。

张小明:财政金融和保险制度在突发事件应对中具有重要的支撑和保障作用,法律法规对此有明确的规定和要求。《中华人民共和国突发事件应对法》第三十五条规定,国家发展保险事业,建立国家财政支持的巨灾风险保险体系,并鼓励单位和公民参加保险。因此,要充分发挥财政金融和保险制度的重要支撑和保障作用,各级政府必须加强与保险业沟通协调,将保险机制真正纳入突发事件风险防范制度安排和应急管理体制机制。加大对责任保险、农业保险的支持力度,提高财政补贴的范围和比例,建立国家财政支持的巨灾风险保险体系。同时发挥政府在巨灾保险中的主导作用和保险公司灾害风险管理的技术优势,建立政府、保险公司、被保险人之间合理的风险分担机制,探索出一条

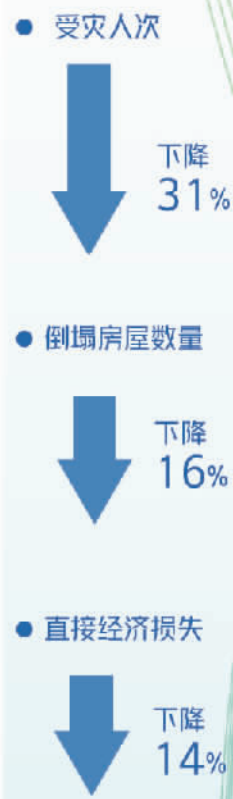
符合我国国情的巨灾保险发展道路。

陈柳钦:由于财政资金和信贷资金的来源不同,在使用过程中,财政资金是无偿的,而信贷资金则是以偿还和支付利息为前提。因此,对防范灾害、灾后重建应以财政资金为主,金融支持为辅。各级政府的救灾支出,包括社会各界的捐款,实际上是对社会既有财富的一次再分配,其基本特征就是资金使用上的无偿性。在灾后重建过程中,需要财政“拉一把”,为受灾破坏的基础设施、公共服务系统恢复等提供必要的资金支持。财政支出手段的运用不仅可以尽快重建实体型的基础设施,还可以平抑灾害给经济主体带来的不良预期。当然,财政投入并非多多益善,其合理区间应该控制在将市场秩序恢复到受灾前的水平。只要市场秩序得以恢复,财政这只看得见的手就应适时退出。金融机构在救灾过程中的职责主要是提供及时有效的金融服务,保证救灾资金的及时调拨,满足客户提款、汇兑、结算、还款等金融服务的需要。

今年前三季度

我国自然灾害形势复杂严峻,极端天气气候事件多发,自然灾害以洪涝、风雹、干旱、台风、地震和地质灾害为主

与近5年同期均值相比



数据来源:应急管理部