

## 提案摘编

## 不断提高应急管理现代化水平

——全国政协委员和民主党派提案建言应急管理事业发展(二)

民盟中央：

## 加强构建城市轨道交通运营安全管理体系

案由：

我国城市轨道交通线网规模和客流规模均居世界第一,运营安全事关人民群众切身利益,交通强国建设更要求加强运营安全管理体系建设。近年来,我国城市轨道交通运营安全治理体系建设成效显著,但仍然存在相对的风险隐患,主要表现为:

一是预测预警体系不够完善,难“防”。城市轨道交通运营潜在大客流踩踏、列车脱轨相撞等多种重大安全风险,但是预测预警技术手段依然相对落后。

二是风险分级管控不够标准,难“控”。现行城市轨道交通运营安全风险辨识、分析、评估与管控措施的制定尚无具体操作层面的标准指南,各单位地铁运营安全风险数据库建设的质量全靠牵头人员的个人安全素质,可靠性较低。

三是隐患排查治理不够彻底,难“治”。城市轨道交通运营单位基本已制定安全生产事故隐患排查治理相关制度,但执行过程中,存在隐患排查不全面、不深入、认定不精准等问题。

四是应急救援能力不够扎实,难“救”。专项应急预案与运营风险数据库不对应,“一站一预案”编制前未开展风险辨识、针对性不足,专兼职

应急救援队伍形同虚设,应急救援物资管理混乱等问题仍然存在。

建议：

一、切实加强安全风险预测预警。加强运营安全风险预测预警机制研究,特别是对大客流踩踏、列车脱轨相撞等重大安全风险,研究建立预警指标、细化预警标准。探索物联网、人工智能、数字孪生等技术在运营安全风险预测预警中的应用,提高安全风险预测预警的精准度。建立与延伸预警“叫应”机制,政府层面应畅通外循环,气象、水利等多部门联合会商研判风险,建立直达“最后一公里”的预警“叫应”机制;企业层面应优化内循环,建立城市轨道交通集团公司-运营单位-中心-班组的预警信息传递机制。

二、持续深化运营安全风险管控。提升从业人员安全素质,建立“互联网+安全培训”机制,配套开发课程资源,促进安全教育培训规范化。加强运营安全风险评估方法体系研究,从风险辨识、评估、分析与管控措施制定各环节,制定控制措施标准库。建立运营安全风险数据库专家评审论证

和实践评估机制。

三、加快推进安全隐患长效治理。推进隐患分类分级管理,研究安全隐患分类标准、评估方法、分级阈值,建立城市轨道交通运营安全隐患排查治理机制,明确各级隐患治理责任人、完成时限、治理措施等要求。建立城市轨道交通运营重大安全事故隐患基础数据库,重大隐患挂牌督办。建立城市轨道交通运营安全隐患排查治理工作上报机制,督促运营单位分析原因、总结规律,并持续改进。建立城市轨道交通运营安全隐患随手拍举报平台,鼓励公众举报安全隐患和违法行为。

四、大力提升应急救援处置能力。完善标准规范建设,建立应急能力评估机制,构建动静结合的应急能力评估指标体系,将应急能力评估与应急预案编制关联,提升应急预案的针对性和可操作性。研究基于线网发展状态的“站点-区域-基地”三级应急点应急资源配置标准,探索专职应急救援队伍建设标准。推动应急演练模式变革,以省为单位建设城市轨道交通应急实训基地,系统培养城市轨道交通运营应急专业从业人员。突出“全灾种、大应急”的演练思路,以双盲演练、红蓝对抗等模式改变应急演练“重演轻练”现状。

全国政协委员柳锋波：

## 推动建设覆盖全行业、全过程应急预案体系

案由：

随着我国城市管理趋于网格化、精细化和智能化,应急治理体系建设更为迫切,应急预案体系也需要向全行业、全过程延伸,以便于更好开展责任落实、风险评估、风险防控、应急救援、救援处置等相关工作。

目前我国应急预案体系建设存在以下问题:应急预案体系构建不够合理。预案数量多、重合度较高的现状在地级市普遍存在;总体应急预案定位不够精准。各级总体应急预案定位不准确,尚未构建起适用于实际工作且具有实操性的总体预案结构;预案的衔接联动不够紧密。预案与预案之间的衔接不顺畅、联系不紧密;应急预案“备而不用”。部分预案未参照当地的实际状况进行改写,针对性和操作性不强;应急演练智能化程度不高。应急预案并未实现真正意义上的数字化或智能化,部分仍停留在概念层面,辅助指挥决策的作用发挥不足;应急演练不够科学有效。许多应急演练流于形式,或者仅具有展示性、观赏性,表演痕迹较重。

建议：

一、科学界定专项预案与部门预案。基层在构建预案体系过程中,应结合当地实际情况,充分理解并掌握专项预案和部门预案编制的核心要点、要义,构建“业务部门+综合部门”的处置模式,并以此为基础,分块、分领域编制基层应急预案,把预案具体化,重点在行动方案、处置方案等方面下功夫,注重实操性,突出基层“先期处置”的特点。

二、构建高效权威的应急指挥机构。在编

制覆盖全行业、全过程应急预案时,应合理设置应急指挥机构,协调好“领导”“指挥”与“分级”的关系,明确在突发事件应急指挥处置中的权限、定位及职责。

三、明确信息报送相关要求。编制预案要明确突发事件信息报送有关要求,包括向谁报、报什么、怎么报、报送时间要求,以及谁指挥、指挥谁、调度谁等。上级部门和有关专业部门信息渠道广、获取信息速度快,形成“信息倒流”现象,对此,下级单位在制修订预案时要理顺流程,确保响应迅速、处置有序、保障有力。

四、开展风险评估与应急资源调查。在预案编制前期开展危险源识别、脆弱性分析和风险评估,建立动态科学的风险评估机制。对区域内可调用、可利用、可征用、可协调的资源进行调查、分析、评估。

五、稳步推进应急预案智能化。将乡镇(街道)、村(社区)、企事业单位等基层政府和单位的应急预案作为突破口,探索实现预案标准化和电子化。建立预案电子库,实现预案查阅、预案管理、智能决策、信息提示、指挥调度、指挥交互、复盘总结、应急演练等功能。

六、以演练促进应急预案持续完善。把应急演练作为推动预案体系建设的一项经常性工作。结合区域特点,分时段、分层次、分类别制定年度应急演练计划,按照规定时限、标准和要求,组织开展多种形式的演练,加强多灾种、规模化联合应急演练。结合需要,设定情景,探索创新演练方式,推动预案演练向发现问题的检验性导向转变,实现“演”“练”“战”的有序推进和有效结合,达到检验、完善预案的目的。

全国政协委员张光奇：

## 调整突发环境事件跨行政区定级

案由：

国家突发公共事件总体应急预案中明确,各类突发公共事件按照其性质、严重程度、可控性和影响范围等因素,划分事件等级为特别重大、重大、较大、一般4个等级。在突发环境事件分级标准中,分别把造成跨省级行政区域影响、跨设区的市级行政区域影响的突发环境事件的等级划分为重大和较大两个等级。

环境污染和生态破坏事件主要把人员伤亡、人员转移、经济损失、对环境的危害、影响人群,跨越行政区域级别作为事件分级依据,前面几项均符合事件分级的一般规定,但突发环境事件跨越行政区,不一定事件的影响和危害程度就大,影响的范围就宽。如果事故就发生在市(州)、省界边,可能一般事故就会上升到较大或重大事故,与国家突发公共事件总体应急预案中划分事件等级危害程度、危害范

围原则不符。同时,对比同样是事故灾难的安全事故、交通运输事故、公共设施和设备事故,均只把造成的人员伤亡、直接经济损失作为事故分级的依据,都没有涉及跨行政区的内容。而突发环境事件中水、气污染物会以河流(或地表径流)和大气等为载体扩散和移动,当事件发生在距行政区边界较近,无论事件大小,很容易造成跨越行政区边界,造成事件升级,甚至可能由一般事件上升为重大事件,从而产生事件应对指挥部级别上升。

在环境安全防控中,涉及环境风险物资的固定点源,因位置固定、环境风险物质种类和数量清晰,可以通过日常环境管理,提前防范化解环境风险。当前公路、水路、铁路、管线的运输是省与省之间物质、人流交换的主要场所,线路很长,常跨越一个或多个省级行政区,交通事故、自然灾害事件时有发生,次生突发环境事件更是难以防范,在

行政区边界附近一旦发生事故次生突发环境事件,不论事件影响大小,极易造成事件升级,对环境影响较小的一般事件都会因分级标准上升到较大或重大事件。

建议：

一、对于造成跨省级行政区域影响的突发环境事件等级划分为重大和跨设区的市级行政区域影响的事件等级划分为较大的标准,应给予调整。

二、对跨省界、跨市(州)的突发环境事件可适当提高事件应对级别,但应更多考虑影响范围、危害程度,回归事件定级原则。在划分等级时应增加污染物种类数量(如涉及重金属、涉及有毒有害物质等)、影响范围或距离、污染物危害程度、应急处置时间等条件,而不是沿用跨省界就重大,跨市州就较大的标准。

全国政协委员黄红霞：

## 加大尾矿库风险防范

案由：

我国有近8000座尾矿库,总量居世界第一,其中“头顶库”(指下游1公里距离内有居民或重要设施的尾矿库)1112座,涉及下游居民40余万人。近年来,国家持续推进尾矿库专项整治和综合治理,安全保障水平得到较大提升,但尾矿库安全仍面临着重大挑战。

概括来说,尾矿库主要存在以下问题:一是尾矿库数量多、分布集中、涉重占比高,潜在环境风险大。二是尾矿库多为山谷型、“头顶库”多,对人民群众生命财产潜在威胁大。三是尾矿库历史欠账多,遗留问题突出,抵御风险能力弱。根据生态环境部发布的《2020年全国大、中城市固体废物污染环境防治年报》,2019年尾矿产生量10.3亿吨,综合利用量2.8亿吨,综合利用率不足30%。同时尾矿库安全保障能力与抵御风险能力弱,存在安全风险监测预警机制不健全、信

息平台不完善等问题,潜在安全风险大。

建议：

一、开展尾矿库动态排查,实时摸清家底,分级分类建立台账。重点摸排、查清高风险的无主库、废弃库、“头顶库”和危、险、病库存在的环境问题和风险隐患;重点开展长江、黄河干支流岸线一公里范围内、各类保护区内、洪灾严重等区域内尾矿库风险隐患排查;重点关注2005年以前建成投入使用、涉重金属、四等以下潜在环境风险大的尾矿库。

二、分类精准施策,聚焦易引发重特大事故的“头顶库”。一是“一库一策”分类制定综合整治和应急方案,对尾水回用、渗滤液收集、截排洪、地下水监测、浸润线等高标准制定整改措施。二是对涉及重要水体的尾矿库,加强尾矿库尾水排放的监控监测,通过水质在线监测监控,实时预警、预

报、追溯潜在事故源对水体的影响,防范化解风险。三是重点对1112座“头顶库”开展专项综合整治,通过专项整治,“禁增量、减存量”直至清零。

三、健全监测预警机制,提高风险预警预报的预见性和准确性。一是构建“源头减量-过程控制-末端防控-实时预警”全过程的安全风险防控体系,与“无废城市”创建工作相结合,提高尾矿的综合利用率。二是采用5G等大数据及信息化技术,加强预警监控,在用尾矿库不分等级全部实现在线监测监控,并与应急管理信息系统互联互通;湿排尾矿库要实现对坝体位移、浸润线、库水位等在线监测和重要部位视频监控,提高风险预警的准确性。三是建立多部门协同的尾矿库安全风险会商研判与预警机制,在重大灾害性天气前后、汛期,应联合会商,研判所辖尾矿库安全风险形势,提出重点防范名单,防范化解潜在风险,扛稳守牢环境底线,保障群众生命财产安全。

全国政协委员徐玖平：

## 提高极端灾害下城市电力系统韧性

案由：

我国“十四五”规划首次提出“建设韧性城市”,提高电力安全保障能力是重中之重。近年来,极端灾害多发频发,城市电力系统屡受冲击。2022年7-8月,四川遭遇极端高温,造成全省15个市州严重受灾,企业停产让电于民。长时间大面积停电会造成严重的经济社会影响,亟须提高城市电力系统韧性。

目前,城市电力系统存在以下问题：

一、应对极端灾害冲击的防备不够。电力供应本身具有脆弱性,容易受到灾害的影响。不同极端灾害的偶然性、异质性和空间差异性,使得电力系统应对灾害冲击的工作难度大、防备还不够。

二、极端灾害的监测预警有待提高。对极端灾害的监测预警不够精准、缺少部门间协同,尚未将预警服务信息精细到城市治理网格,使得电力系统对极端灾害的感知能力弱,难以及时有效应对。

三、电源多能互补性不强。“双碳”目标下,电力系统呈现高比例可再生能源、高比例电力电子

设备的“双高”特征,但太阳能、风能等清洁能源在极端天气灾害下通常难以维持。

四、电网系统建设尚不成熟。一是电网一体化布局的资源共享、风险共担的互济机制还不成熟;二是新能源的并网消纳、远距离输送和安全运行的能力有待提高;三是极端灾害影响电力系统的正常运转,甚至阻断了电力运输通道,使得某地一旦遭遇极端灾害,电力供应中断,其余地区难以迅速支援。

建议：

一、高度重视极端灾害下电力韧性供应工作。有序推进重要城市和灾害多发地区关键电力基础设施防灾建设,根据各地区恶劣气象条件类型差异化提高设备设防标准。做好电力系统应对极端灾害的应急处置预案,降低可能发生的极端灾害事件对系统运行的威胁。提升极端状态下重点地区、重点部位、重要用户的电力供应保障能力。

二、加强灾害精准预报、完善预警互通机

制。推进地空天立体协同监测体系建设,加密重点区域站点,优化天气雷达网,提升对高低温、冻雨、寒潮等极端天气预测的准确性、时效性;建立跨地区、跨部门联合监测预警机制,完善气象预警互通机制,提高跨地区、跨部门协同应急能力。

三、合理规划电源结构、保障发电容量充裕。充分考虑极端灾害下可再生能源出力的不稳定性,加强考虑极端灾害影响的电源规划,科学规划电源配比,加快灵活调节资源布局,配足托底能源;构建完善的煤炭天然气产运储销体系,加强燃气燃煤储备及管道安全管理,提高适应各种极端情况的一次能源供应保障;力争做到任一极端场景或单一品类能源短缺不会对电力系统造成灾难性影响。

四、加强区域电网互联、确保紧急情况互济。发挥我国“统一调度、分级管理”的体制优势,加强不同区域之间电网的“互济互保、互联互通、互供互备”;充分利用不同省区用电负荷、可再生能源发电的错峰特性,挖掘跨省区调节潜力;建立区域电网调节资源和备用共享机制,增强送受地区盈缺互济能力。



提高灾害应急管理意识,从小朋友开始。8月13日,在江苏省兴化市得胜湖专职消防站,小朋友在消防员的帮助下体验穿戴灭火防护装备。

新华社发(任飞 摄)