

Z 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(三)

民建中央：

建立城市重大自然灾害系统性风险防控体系

案由：

全球极端天气和重大自然灾害频发,城市安全发展面临多重挑战。我国在应对城市重大自然灾害系统性风险方面还存在问题:一是尚未有完善的重大自然灾害系统性风险治理体系;二是城市重大自然灾害韧性治理能力不足;三是城市居民及社区尚未形成应有的风险认知及应对能力。城市自然灾害风险防控处于“政府无限兜底、社会被动响应”状态。

建议：

一、健全完善跨类自然灾害风险的综合防控体制。制定城市跨类自然灾害风险评估及防范化解的一体化标准规范,明确跨类自然灾害的风险评价标准、预警等级判定规则、涉密数据定向脱敏规则、应急预案编制规范等。整合防汛(防台)抗旱、气象灾害防御、抗震救灾等多个指挥部职能,组建互补协同、统筹优化的城市跨类自然灾害系统性风险一体化防控机制,统筹负责暴雨、台风、洪旱、地震、热浪等的监测预

报、预警防控、应急救援、灾后重建等。建设跨部门、跨学科、跨行业的“城市重大自然灾害系统性风险治理”国家特色新型智库,构建科学决策支持平台。

二、因城制宜,提升城市重大自然灾害韧性治理能力。建立健全“中央引导、地方主导、因城制宜、系统评价”的城市韧性体检机制,将气候变化、重点隐患、致灾承灾、防灾减灾、救援重建、弱势群体保护等要素纳入指标体系,“体检”结果纳入城市规划。多措并举完善防灾避难场所建设资金保障制度,如适度增加支持重大自然灾害防灾避难场所建设的专项政府债券,加大力度探索市场融资机制。积极稳健推进城市重大自然灾害民生保险制度。建立健全家庭住宅/企事业单位重大自然灾害直接/间接损失的可信评估机制和“中央、地方、市场、公众”多方协作的城市重大自然灾害民生保险制度,完善商业保险公司为主、政府救助基金为辅的巨灾保险机制。

三、提高重大自然灾害风险防控全链条智能

化水平。推动气象、水文、管网、闸坝等城市连通关键环节的智能监测,建立健全跨区域、跨部门、跨层级的重大自然灾害系统性风险数据池及共建共享机制,将数据在灾害风险防控中使用情况作为部门考核指标。编制城市重大自然灾害系统性风险防控的资源、风险、决策、指挥四张图,建设风险区划、预测预警、预案推演、应急指挥决策支持系统。推进面向高影响地区、高风险人群的灾情信息采集平台建设及预警信息快速、精准靶向、递进式发布机制。

四、凝聚社会共识,提高居民、社区认识和应对重大自然灾害系统性风险能力。建立跨类自然灾害风险防控的社区网格员一盘棋管理体制,完善预警、监测、反馈等专项技能培训。将自然灾害系统性风险隐患、避难场所引导标识、灾难应急救援技能等重大自然灾害风险防范知识融入基础教育课程,加强青少年风险认知与防范意识。按照城市、灾种、灾情的差异性,建立分区分类分级风险防控演练制度,提升社区应急自我组织和自我规范能力。健全重大自然灾害科普宣传制度,提高人民自我保护意识和应急处置能力。

九三学社中央：

完善我国应急志愿服务体系

案由：

应急管理体系建设事关国家经济社会发展全局和人民群众生命财产安全。应急志愿者是应对突发公共事件、社会治理风险挑战的重要力量,目前,我国应急志愿服务有效运行的保障体系仍不健全,在一定程度上制约了应急志愿服务发挥有效作用。问题概括如下:

缺乏统筹管理。在应急处置情况下,应急志愿服务工作由各级精神文明建设指导机构统筹协调,但其规划指导和资源调配能力相对不足,志愿者参与志愿服务渠道不顺畅、处突效率相对不高。在应急志愿服务活动中,组织间横向协作不足,官民间应急救援和处置信息共享能力较弱。社会公众自发参与、官方应急体系与非官方应急力量之间的协调合作机制缺失,沟通交流与互动渠道有限,多方协调联动工作面临较多困境。

运行保障机制不健全。民政部门登记注册的志愿服务组织运行资金主要依靠政府拨付,财政预算制度化建设相对滞后,导致设备更新、物资配备和行政经费得不到充分保障。志愿组织的专业化、常态化培训落实到位,导致志愿者对人身安全和身体健康的保护措施不足。

可持续发展能力较弱。应急志愿活动的可持续发展存在较大的不确定性。一方面是应急志愿队伍的收入来源不确定,合理权益得不到保障,缺乏身份认同感,导致专业骨干人才流失严重;另一方面是有些参与应急志愿工作的人员为有关基层单位自主招募,并未履行注册登记和纳入志愿者管理系统等行政程序,影响应急志愿服务可持续发展。

建议：

加强组织管理。将应急志愿服务作为特殊类型志愿服务实行专项管理,在民政部门注册,由应急管理部门负责日常管理。建立应急志愿服务工作协调机制,加强应急志愿服务组织的应急协同能力建设,提升应急志愿服务组织的服务和救援效率。将“互联网+”政务服务和应急志愿服务结合起来,依托大数据资源平台和人工智能算法,实现志愿服务信息数据统一归集管理、共享交换、互联互通和智能推送。

强化运行保障机制。由民政部门牵头,统筹社会、企业及个人捐助,指导慈善组织、公益组织建立志愿者保护专项基金,根据不同类型应急志愿者特殊风险保障要求,设立定向志愿者保护基金或专门账户;完善志愿服务保险机制,通过商业保险等市场机制,同时依托政策补贴、政府购买、政府兜底等,分担、转移和降低志愿者应急活动中的特殊风险与损失,保障应急志愿者的合法权益。加强应急志愿服务相关事项的法规制度和执行保障工作,制定《志愿服务条例》补充规定,细化志愿服务保障内容,依法开展应急志愿活动。

提高应急志愿组织可持续发展能力。加强应急志愿组织专业化水平,强化志愿者身份认同和荣誉感,拓宽服务领域,定期组织开展专业技能培训。各级志愿服务主管和协调机构应明确志愿者的范围,引导其自行在志愿服务信息系统注册,加强志愿服务组织会员注册管理工作;加强志愿者动员、招募、培训以及管理等活动的规范化,完善应急志愿服务体系。

全国政协委员施华君：

提高地下空间防范雨水倒灌能力

案由：

近年来,随着我国城市建设与发展步伐的不断加快,城市用地日益紧张,出现了大量带有地下空间的建筑物。由于地势不平整,每年暴雨季节来临时,城市道路会汇聚大量雨水,尤其是地下空间出入口处于地势较低洼位置,如果排水措施设计不合理,地面雨水来不及排走,雨水短时间内大量涌入,很容易导致地下车库、地铁站、高铁车站等地下空间雨水倒灌现象。造成地下车库内车辆、电气设备等财产受损,同时地下空间密闭性也使人员逃生困难,雨水倒灌对人民生命和财产安全形成了巨大的威胁。

当前,地下空间防范雨水倒灌主要存在以下问题:地下空间设计时雨水倒灌情况考虑不够全面;既有地下空间建筑物存在雨水倒灌的安全隐患;又有雨水倒灌地下空间事故责任认定困难等问题。这些问题,应予重视。

全国政协委员樊杰：

完善我国高质量防灾减灾体系

案由：

自2008年汶川发生特大地震以来,我国经历了玉树、芦山、舟曲、鲁甸等多次重大自然灾害。在党中央、国务院坚强领导下,灾区恢复重建取得举世瞩目的重大成就,但同时灾区恢复重建工作中存在着一些问题:

一是自然灾害多发区的自然灾害风险大的基本特征没有改变。如青藏高原边缘地带的地震灾害和山地次生灾害风险依然很大,避险搬迁应该是治本之策。如果就地调整位置避让,大多难以避让刚刚划定的永久基本农田和生态保护红线。如果易地搬迁,搬迁成本高,欠发达地区财政难以支撑,地方政府也难以统筹跨地区搬迁的各种事宜。

二是防灾前置的工作做得仍不到位。灾害形成有客观作用,也有增加暴露度、疏于治理的放大灾损的人为作用。如舟曲泥石流与错误地开发建设排洪通道有关,鲁甸灾损较大又与当地民居建

建议：

一、完善相应设计规范,制定有效的防治措施。2021年4月,国务院办公厅印发了《关于加强城市内涝治理的实施意见》,强调“对车库、地下室、下穿通道、地铁等地下空间出入口采取防倒灌安全措施”。根据《实施意见》建议,住房和城乡建设部应完善地下空间口部(包括地下车库出入口、地铁站出入口、风井、疏散口等)防雨水倒灌设计规范要求。例如,在出入口设计时设置挡水板、防水门等,组织设计单位、施工单位和生产企业编制标准图集,同时将防雨水倒灌措施强制纳入地下空间建筑设计的范畴。提高洪涝设防标准,挡水高程建议按照高标准内涝防治重现期下地面涝水高程加安全超高确定。可借鉴日本地铁防雨水倒灌经验做法,除了在地铁出入口设置台阶外,还设置了固定型的挡水板、防水门等;地面通风口设置防水感应器,当感应器感应水量达到一定标准时

会自动拉起防水门、封闭通风口,阻挡洪水进入地下空间。东京地铁对537个出入口安装了挡水板,54个出入口安装了防水门,地面通风口有907个都安装了防水感应器。

二、组织排查地下空间防雨水倒灌能力不足的建筑物,做好预防措施。各地排水防涝主管部门应加大对曾经发生雨水倒灌或风险较高低洼地区的地下车库、地铁站等地下空间的排查力度,对存在安全隐患的地下空间口部进行加固改造。例如设置的挡水板、防水门等。

三、完善地下空间雨水倒灌事故责任制。建议全国人大、最高人民法院将地下空间雨水倒灌的防汛工作制度法律法规,明确地下车库车辆被淹的赔偿主体及责任比例,并要求地下空间所有者,做到责任到具体的单位和人员。责任单位必须制定避难和防水的措施计划,并按要求安装挡水设施,确保发生洪水时人员可以迅速逃离。

设的防震标准低和建筑质量差有关。防灾前置工作尚未彻底消除人为放大灾害风险的作用。

三是大规模的恢复重建投资对经济发展的拉动效果并不显著。每次灾后重建,政府都有大规模投资,甚至给予了产业、园区建设的优惠政策,但没有完全达到预期,显著增强灾区自身造血功能的投资方式和发展模式仍需要进一步探索。

四是重建规范仍有漏洞。向中央要资金、要项目具有一定的盲目性,重建资金缩减和重建项目调整产生一些半拉子工程,重建项目标准过高给地方财政带来运行压力等。

建议：

一、加快研制自然灾害高风险地区防灾减灾规划和法律。筛选高风险地区,编制长远防灾减灾规划,颁发重点区域灾害防治法。将高精度的灾害风险、资源环境承载能力和超载状况的评价作为科学规划的基础,对超载地区的人口要逐步、

有序地搬迁。在全国率先实行农村住房建设监察制度,保障房屋建设质量。

二、尽快开展灾后重建和发展的第三方评估。对2008年以来重大灾区恢复重建历程进行“回头看”。评估各级政府在项目选择和资金投入方面的合理性与主体责任,结合灾区实现现代化的新需要形成新政策。系统总结规律和经验,包括应急规划编制方法、项目资金管理措施、长效投入机制、重建收益分配模式等。

三、在灾区率先开展绿水青山就是金山银山的机制体制创新试点、示范。依托灾区生态景观、生物资源富集等优势,抓住三江源、大熊猫、香格里拉等国家公园建设机遇,协同建立和完善保护和发展的协同机制,通过内地大生物大健康产业的科技研发,培育新产业,带动当地“靠山吃山靠水吃水”上一个新台阶。

四、针对已经出现的重大问题及时整改并开展系统治理,确保恢复重建全过程经得起历史检验。

全国政协委员张兴赢：

加强城市气候变化适应能力建设

案由：

气候变化是全人类共同面临的严峻挑战,联合国政府间气候变化专门委员会(IPCC)评估报告指出,全球大约有33亿至36亿人生活在气候变化高度脆弱环境中。中国因气候条件复杂,生态环境整体脆弱而更易受到气候变化的影响,适应气候变化是减少气候风险和脆弱性的重要措施。

中国政府高度重视适应气候,2016年6月,国家发改委和住建部联合印发了《城市适应气候变化行动方案》,建设30个适应气候变化试点城市。2022年我国出台《国家适应气候变化战略2035》,推进适应气候变化治理体系和治理能力现代化。随着我国城市化进程发展,提高城市气候变化适应能力建设需求更为迫切。

城市适应气候变化是一项长期而复杂的系统工程。这不仅意味着要在基础设施等的建设上未雨绸缪,留有一定的“冗余度”和弹性,也意味着要构建适应气候变化的经济、公共卫生和健

康体系等,同时还需提高全社会适应气候变化的认知。

建议：

一、加强气候变化监测和早期预警以及适应措施的监测评估。在“双碳”目标下,我国需继续坚持减缓和适应并重,提高减缓和适应的协同效应,需加强气候变化背景下极端天气气候事件及其影响的监测和面向重点行业和领域的早期预警,提升生态系统和社会经济系统的适应气候变化的能力,建立适应气候变化措施的实施效果监测评价体系,完善多部门跨领域的适应气候变化合作机制,强化适应气候变化科技和财政金融的支持力度。

二、完善城市保障基础设施安全指标体系。强化气候变化和极端天气气候事件对城市水资源、能源、交通等保障设施的影响研究,将气候变化风险纳入相关行业建设的技术标准规范,以完善城市暴雨、大风等相关工程建设与防范标准,提

高沿海城市海平面变化相关防护设施的设计要求,加强城市洪涝防御能力建设与供水保障等,提高城市韧性。

三、提升城市气候风险综合应对能力。推动气候变化风险预警与城市信息化平台建设对接,强化预警信息及时、快速发布。利用大数据、人工智能等信息化技术提高适应能力建设现代化水平,提高城市气候风险精细化管控和治理能力。加强信息共享,提高气候变化对城市人群健康等影响的适应对策研究,加强对相关急、慢性病的防范和适应能力。普及适应气候变化科学知识,加强公众自我防范意识,提升公众防灾减灾技能。

四、提升城市气象服务保障能力。提高气象精准服务水平,将气象服务深度融入城市公共服务体系。加强气候变化监测评估和风险预估能力,推动构建城市适应气候变化的气象服务保障体系,落实和深化行业间数据资源共享,发展网格化、智慧化、专业化、信息化服务技术,提升城市防范极端天气气候事件及其次生灾害的能力。



日前,在福建省厦门市首批“暑期消防夏令营”,小学生们通过学习消防安全知识、防灾减灾知识、防溺水知识以及参加灭火演练和心理行为训练等,提高安全意识和自防自救能力。

新华社发(曾德猛 摄)