

第14个 全国防灾减灾日 特别策划

危急时刻守护“平安中国”

——我国应急救援力量体系建设回顾与展望

■本报记者 佟欣雨

5月12日,第14个全国防灾减灾日。14年前的这一天,祖国西南的一场地震震痛了国人的心。前事不忘,后事之师。经国务院批准,自2009年起,每年的5月12日作为全国防灾减灾日,引导全社会增强防灾减灾意识,共同保护人民生命财产安全。

当前,在全球气候变化背景下,自然灾害多发频发重发的形势依然严峻。切实减轻灾害风险,直接关系到人民群众生命安全,关系经济社会稳定。14年间,我国应急管理体制实现重大转变,应急救援力量体系建设不断完善,防灾减灾的安全之盾愈发坚实。

则上由一个部门统筹,一件事情原则上由一个部门负责'的机构改革要求……'基于此,调查组提出加快形成统筹协调、统分结合的'全灾种、大应急'工作格局,开展应急管理体制及运行情况评估等改进措施建议。

从分散到集中 "1+1>2"的体制改革

365天。24小时。在应急管理部指挥大厅,全年全天都有工作人员值守,彻夜灯火通明。一旦灾害事故等突发事件发生,他们将第一时间启动应急响应,负责运转、协调、救灾、监测、宣传等任务的各个小组人员迅速赶到指挥大厅,远程连线现场,部署救灾救助工作。这样的场景,对于应急管理部门工作人员来说,已成为常态。

应急值守机制的建立与完善,成为中国特色应急管理体制的缩影。时间回到2018年。这一年3月,中共中央印发《深化党和国家机构改革方案》,组建应急管理部,整合了11个部门的13项职能,包括5个国家议事协调机构,涉及2支部队转制。

“把分散于各有关部门的应急资源和力量整合起来,形成统一高效的应急管理体系,全面提升我国防灾减灾救灾能力,是我国应急管理战线几代人的梦想。”应急管理部挂牌运行之初,党委书记黄明在接受专访时表示,“组建应急管理部不是哪个单位改名字,而是一次全新的再造重建。”

以机构改革为牵引,我国应急管理体制步履不停。经过4年努力,统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动的中国特色应急管理体制基本形成。其中,如同应急管理“大脑”的应急指挥体系,排在第一位。

去年7月,中原大地一场特大暴雨灾害造成重大人员伤亡和财产损失。人们为此感到痛心的同时,也在反思与总结经验教训。国务院调查组相关负责人就河南郑州“7·20”特大暴雨灾害调查工作答记者问时,特别指出“贯彻中央关于应急管理体制部署不坚决不到位”的问题教训。

“郑州市设置了防汛抗旱指挥部、城市防汛指挥部、气象灾害防御指挥部、突发地质灾害应急指挥部等4个指挥机构,防汛抗旱指挥部下又设了防办、河湖水利防办、城防办、黄河防办4个办公室,机构重叠、职能重复、工作重合,大家都管都没有管到位,不符合‘一类事项原

则上由一个部门统筹,一件事情原则上由一个部门负责'的机构改革要求……'基于此,调查组提出加快形成统筹协调、统分结合的'全灾种、大应急'工作格局,开展应急管理体制及运行情况评估等改进措施建议。

警钟长鸣。日前发布的《“十四五”国家应急体系规划》,将构建上下联动的应急指挥体系作为首要任务,要求在建立国家应急指挥总部指挥机制的基础上,省、市、县建设本级应急指挥部,健全中央与地方分级响应机制,明确各级各类灾害事故响应程序。

部署开展第一次全国自然灾害综合风险普查,推进各地森林草原防灭火指挥部办公室调整至应急管理部门,建立山岳、水域、地质灾害、危险化学品处置、空勤等一批专业救援队伍……“1+1>2”的改革效能不断释放。

兼顾常备与专业 使命必达的“逆行者”

在云南,全省消防救援队伍开展为期4天的地震救援实战能力测评;在湖北武汉,长江卫士退役军人应急救援队参加武汉市防汛抢险救援综合演练;新冠肺炎疫情防控一线,来自重庆的蓝天救援队承担消杀任务……一支支应急救援队伍,共同组成我国应急救援的强大力量。

“专常兼备”是此次改革中对应急管理职能的定位,也是对应急救援队伍建设提出的一项重要要求,即应急救援队伍既需要应对日常灾难的常备力量,也需要能够处理多耦合因素灾害的专业力量。目前,国家综合性消防救援队伍主要由消防救援队伍和森林消防队伍组成,已布点组建水域、山岳、地震、空勤、抗洪、化工等专业队伍3000余支。同时,积极推动建设应急救援专业力量,建成地震、矿山、危险化学品、隧道施工、工程抢险、航空救援等国家级应急救援队伍近100支。以国家综合性消防救援队伍为主力,以专业救援队伍为协同、以军队应急救援队伍为突击、以社会力量为辅助的中国特色应急救援力量体系初步构建。

救援力量的加强不仅仅是人数的增加,还有不断更新换代的装备机械。



在安徽省全椒县消防救援大队,消防员向小朋友们展示消防救援无人机。 新华社发

曾经在屏幕中、展会上见到的外骨骼机器人,已经被消防员穿在身上。2021年3月,在四川省消防救援总队举行的跨区域地震救援演练上,一款无动力机械外骨骼装备首次亮相,吸引了不少救援人员的关注。“穿戴无动力机械外骨骼后,能够使队员肩部承受压力平均降低40%,可减轻长时间负重造成的损伤。”现场工作人员介绍,穿戴后不影响运动,下蹲起立、爬坡及上楼梯时,外骨骼能够给腿部提供一定的助力作用;下坡时有缓冲作用,可减少对膝关节的冲击损伤。

“预计23秒后地震横波将到达曲靖市。本地区将震感轻微,请合理避险……”2021年5月,云南省漾濞县和青海省玛多县相继发生地震,两地相隔仅几个小时。当地群众通过电视、手机等提前数十秒收到地震预警,大家纷纷为这项跑赢地震波的“救命黑科技”点赞。地震预警系统,能够对地震波尚未到达的地方提前十几秒到几十秒进行预警。数据显示,提前3秒预警可降低伤亡率14%,提前10秒可降低39%,而提前20秒预警甚至可以将伤亡率降低63%。

近年来,随着新兴通信技术与地震观测技术加速融合创新,地震预警系统得到升级,预警提前秒数不断上升。

防灾减灾、抗灾救灾是人类生存发展的永恒课题。中国幅员辽阔,地理环境复杂,气候环境多变,是世界上遭受自然灾害最为严重的国家之一。不少专家认为,灾害预警能力现代化是抗御自然灾害能力

变被动为主动 与灾害赛跑的“智慧大脑”

现代化的重要组成部分,也是我国应急能力现代化的必要组成部分。除灾后应急救援外,加强灾害监测预警有助于更好地变被动为主动,提前采取相应行动,将灾害的不利影响降到最低。在四川省自贡市荣县双古镇,连日大雨导致当地发生山体崩塌和地质灾害。自贡市高新区一家企业研发的智能监测预警系统提前发出预警,帮助46户180名群众成功避险,未造成人员伤亡。一根白色长杆上挂着一个大喇叭,看起来丝毫不起眼的装置背后连接着一台精密的设备,能够针对雨量、裂缝、崩塌等自然灾害的数据进行前置处理。不论是否连接网络,该装置监测到危险都能即时报警。2021年,这套装置成功预警10余起自然灾害事故。

大数据、信息化为灾害事故监测预警网络建设提供重要技术支撑。据介绍,“十四五”时期,我国将进一步实施自然灾害监测预警信息化工程,建设国家风险监测感知与预警平台,完善自然灾害监测站网。同时,完善应急卫星观测星座,开发应急减灾卫星综合应用系统和自主运行管理平台。

从被动“救灾”到智慧“防灾”,信息技术赋能、卫星遥感技术的广泛应用,助力防灾减灾系统更智慧、更聪明、更安全。

“报告指挥部,成都市温江区连日暴雨引发洪涝灾害,电力、通信、道路部分中断,大量人员亟待转移安置……请求增援!”5月6日,一则请求增援的信息让四川省应急管理厅指挥中心迅速忙碌起来,四川省2022年应对暴雨洪涝与地震地质灾害综合实战演练拉开帷幕。

在成都市温江区金马河三渡水大桥,一支支军地救援力量迅速赶赴“灾区”投入救援,开辟生命通道、水上救人、电力通信抢修、疏散转移安置受灾群众等演练课目有序开展。此次演练围绕极端暴雨天气下的复杂险情,采用“实战指挥+实兵投送+实际处置+实时传输”的形式,模拟地铁停运、群众被困、堤防漫溢、下穿隧道淹没等复杂并发生险情景进行,军地投入专业力量800余人,出动救援车辆、冲锋舟等各类

救援设备参与演练。“一组,进行堤坝加固作业”“二组,协助民兵力量进行人员物资转移”“三组,配合公安民警维持现场秩序”。在三渡水大桥演练现场,指挥员沉着冷静,有序发布各项指令。

“报告,附近基站冲垮,手机失去信号!”“立即启用海事卫星手持机,抓紧与应急指挥中心联系,移动基站马上开机!”在地铁二号线书房站,因发生大量积水倒灌,一运行列车迫停于运行区,200余名“乘客”被困。救援队伍紧急抽排地铁积水,营救“被困人员”;公安部门实施交通管制和现场警戒;医务人员开展紧急医疗处置;电力、通信等应急队伍组织电力和通信恢复。

演练覆盖3个区县,设置了预警发布、响应启动、人员转移、水域救援、无人机5G应急通信组网运行

等20个演练项目。在演练市级指挥部——成都市网络理政中心内巨大的显示屏,正实时播放指挥部和每个演练现场的实况,屏幕一侧的“应急指挥一张图”实时展现每个点位的安全风险、应急资源力量等基础信息,及时生成灾害事故应急响应手册,辅助指挥人员科学决策、高效处置。雷达生命探测仪、电动凿岩机、多功能消防坦克等数百件“救灾利器”显威演练场。

“成都市自然灾害频发,救援任务繁重。近年来,我们围绕民兵担负的使命任务,建立完善应对重大灾害和突发事件的制度机制,打造人员精干、装备精良、保障有力的民兵专业救援力量。”成都警备区领导介绍,下一步,成都市军地将围绕演练中暴露的问题,加强实用救援技能培训,进一步提高救援队伍能力素质,提升国防动员力量建设水平。

贴近实战 科技赋能

——四川省成都市军地应对暴雨洪涝与地质灾害综合演练侧记

■冯超 本报特约记者 孙绍建

“报告指挥部,成都市温江区连日暴雨引发洪涝灾害,电力、通信、道路部分中断,大量人员亟待转移安置……请求增援!”5月6日,一则请求增援的信息让四川省应急管理厅指挥中心迅速忙碌起来,四川省2022年应对暴雨洪涝与地震地质灾害综合实战演练拉开帷幕。

在成都市温江区金马河三渡水大桥,一支支军地救援力量迅速赶赴“灾区”投入救援,开辟生命通道、水上救人、电力通信抢修、疏散转移安置受灾群众等演练课目有序开展。此次演练围绕极端暴雨天气下的复杂险情,采用“实战指挥+实兵投送+实际处置+实时传输”的形式,模拟地铁停运、群众被困、堤防漫溢、下穿隧道淹没等复杂并发生险情景进行,军地投入专业力量800余人,出动救援车辆、冲锋舟等各类

救援设备参与演练。“一组,进行堤坝加固作业”“二组,协助民兵力量进行人员物资转移”“三组,配合公安民警维持现场秩序”。在三渡水大桥演练现场,指挥员沉着冷静,有序发布各项指令。

“十四五” 建设更高水平 平安中国

2022年2月,国务院印发《“十四五”国家应急体系规划》,对“十四五”时期安全生产、防灾减灾救灾等工作进行全面部署,为建设更高水平的平安中国提供坚实安全保障。

“十三五”时期工作进展

应急管理体系不断健全 组建应急管理部,初步形成中国特色应急管理体制

应急救援效能显著提升 加快构建以国家综合性消防救援队伍为主力、专业救援队伍为协同、军队应急力量为突击、社会力量为辅助的中国特色应急救援力量体系

安全生产水平稳步提高 截至2020年 事故起数比2015年 下降



防灾减灾能力明显增强 与“十二五”时期相比,“十三五”期间



“十四五”重点工作

面临形势 风险隐患仍然突出 防控难度不断加大 应急管理基础薄弱

总体目标 到2025年

形成统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动的中国特色应急管理体制,建成统一领导、权责一致、权威高效的国家应急能力体系,全社会防范和应对处置灾害事故能力显著增强

到2035年

建立与基本实现现代化相适应的中国特色大国应急体系,全面实现依法应急、科学应急、智慧应急,形成共建共治共享的应急管理新格局



河北省石家庄市行唐县消防救援大队组织开展业务技能训练。 新华社记者 骆学峰摄