

抓住风险管理主线 推动实现综合减灾

——探索适合新时代北京高质量发展的风险监测和综合减灾之路纪实



北京市应急管理局作为统筹全市风险监测与综合减灾工作的部门,主要负责建立该市重大安全生产风险监测预警和评估论证机制,承担自然灾害综合监测预警工作,组织开展自然灾害综合风险与减灾能力调查评估。

近年来,该局深入贯彻落实“两个坚持,三个转变”的总方针,紧盯首都应急管理工作“四化三体系双基”总任务,切实推进“建体系、摸底数、强基础”阶段性目标落实,不断提高防范化解重大风险能力,提升预防水平和实效,在风险管理体系建设、风险识别与控制、自然灾害防治工程、重大活动保障、人才汇聚、队伍培养等方面进行了有益探索。为进一步探明适合新时代北京高质量发展的风险监测和综合减灾之路,该局坚持落实预防为主,以风险管理为主线、为手段,达到综合减灾的目标。

坚持系统观念—— 一体谋划推进公共安全风险 管理体系建设

机构改革后,该局对标“全灾种、大应急”任务需求,主动谋划推动“北京市公共安全风险管理体系建设”,以北京市突发事件应急委员会名义印发《北京市公共安全风险管理办法》和《北京市公共安全风险管理总体实施指南》,以及自然灾害、安全生产、城市关键基础设施等分指南,统筹构建北京公共安全风险管理体系基本框架,推动风险管理由专项向综合、由零散向系统、由粗放向规范、由运动式向常态化转变,推动工作重心由风险评估向风险防控转移。

同时,该局注重强化风险分级分类防控,统筹指导行业部门探索抓好行业风险管理,指导各区建立了公共安全风险管理机制,每年开展一次全面的风险评估,每季度至少进行一次风险更新。



该局风险监测与综合减灾处处长徐懿介绍,西城区探索建立了城市安全风险动态可视化管控“风险地图”,通州区编制了建筑施工、燃气、城市暴雨等9个公共安全风险管理专项指南,市住建委研发了北京市房屋建筑和市政基础设施工程质量风险分级管控平台,市水务局印发了《水务公共安全风险管理机制》,市城管委编制了市城市管理系统“1+6”公共安全体系建设计划,市园林绿化局编制了行业风险评估“一标准三清单”等举措。“近年来,我们逐步健全了北京市公共安全风险管理的工作机制和标准体系。”徐懿说。

在此基础上,该局还推动开展了重要设施目标、重点区域综合风险评估与风险防控能力评价,印发《北京市重要设施目标、重点区域综合风险评估与风险防控能力评价试点工作方案》《北京市重要设施目标重点区域综合风险评估与风险防控能力评价第二批试点工作方案》,完成水、电、气热、通信、交通等9处重要设施目标,奥林匹克公园、冬奥会延庆赛区、中关村山园石化新材料科技产业基

地、北京环球度假区等4个重点区域的安全运行、抵御自然灾害、抗击外部袭击和应急处置等4种能力评价试点工作。

“通过两批试点,我们编制并完善了评估与评价规范,探索形成了新工作模式,建立了评价专家库,开发了风险展示应用工具,基本摸清了试点单位风险管理能力现状,把公共安全风险评估工作落细到了重点目标、具体点位。”该处安全生产监察专员李怀冰说。

提高政治站位—— 综合统筹协调重大活动评估 与控制

2019年10月1日,庆祝中华人民共和国成立70周年大会在京隆重举行。该局统筹组织全市各区、有关部门和各指挥部开展庆祝新中国成立70周年风险评估与控制工作,编制完成风险评估与控制总报告,为庆祝活动的成功举办奠定了坚实基础。

2022年,北京冬奥会、冬残奥会成功举办。此前,该局统筹组织31个牵头部门和各区,以涉奥场馆(场所)外围区域和关键基础设施为重点,在社会面开展北京冬奥会、冬残奥会举办期间城市公共安全风险评估与控制工作,为服务保障奠定了坚实的风险防控基础,为重大活动风险管理积累了经验。

坚持守正创新—— 扎实有效推进城市安全生产 风险评估

北京作为一个超大型城市,推进城市安全生产风险评估尤为重要。

该局积极落实《北京市城市安全风险三年工作方案(2019—2021年)》,到2021年底,共有19万余家生产经营单位开展风险评估工作,辨识风险源63万余项,其中153项重大安全风险均制定了一对一应急预案,约有85万人直接参与评估与控制工作,基本实现了本市建筑施工、市政、交通、商务、文化、旅游、危化、工业、体育、园林绿化等10个重点行业(领域)安全生产风险评估全覆盖。

在此基础上,该局以北京市突发事件应急委员会办公室、北京市安全生产委员会办公室的名义印发了《北京市城市安全风险三年工作方案(2022—2024年)》,推动行业、属地、社会单位城市安全风险识别能力和质量“双提升、向广度和深度“双拓展”,新增教育、医疗卫生、养老、物业等4个行业领域和自然灾害影响安全生产风险评估内容,促进了自然灾害风险和安全生产风险评估融合推进。截至2023年5月15日,北京市17万余家生产经营单位开展风险评估工作,辨识风险源56万余项。

强化统筹协调—— 积极有效推动自然灾害综合 风险调查评估和防治

开展第一次全国自然灾害综合风险普查,是提升自然灾害防治能力的基础性工作。

该局为主体组建市风险普查工作领导小组办公室,圆满完成房山试点“大会战”各项任务,形成普查工作的“房山经验”,为全国普查工作探索路子、积累经验、提供借鉴;牵头组织完成自然灾害综合风险普查调查任务,调查汇集11大领域、80小类、约587万条调查数据成果,市、区两级应急系统开展自然灾害综合风险普查的调查数据进度在全国应急管理系统位列第一,调查国家级质检位列全国第一。

同时,该局率先完成通州区“一省一市”评估区划试点任务,为全国市、县、区、镇四级评估区划工作提供了样板;率先启动省级综合评估与区划工作,形成了64项核心成果;率先印发普查成果应用指导意见和数据与成果共享管理办法;率先完成应急系统调查数据回流工作,推进数据共享共用。

在此基础上,该局扎实推进自然灾害防治重点工程,对标对表“三年明显见效”目标,建立北京市自然灾害防治工作联席会议制度,以市应急管理局名义印发《北京市推进自然灾害防治重点工程任务分工方案》,会同各相关部门联合印发七项防治工程实施方案,以落

实联席会议机制为抓手,建立防治工程项目台账,强化工作统筹协调,加大调研推动工作力度,实现“三年明显见效”目标。

2022年,接续印发了《北京市提升自然灾害防治能力行动计划(2022—2025年)》,提出了新一轮40项灾害防治工作任务。目前,北京市各区结合区域特点,均研究制定了区级自然灾害防治工作行动计划,有序推进了新一轮防治工作落地。

注重强基固本—— 持续完善推动灾害风险综合 监测预警水平

全力推动风险形势分析、风险动态更新工作制度化、常态化,是应急管理部门的主责主业。

为此,该局印发《北京市自然灾害风险会商研判工作制度》和《北京市重点行业领域安全生产风险会商工作暂行办法》,组织20余个市级部门和各区,定期开展月度、季度以及节假日等重点时期风险研判,会商成果及时上报市委市政府、应急部等,相关内容第一时间向社会发布,推动防灾减灾关口前移,开展有效防控。

此外,积极发挥基层人员前哨作用,组织指导各区建立灾害风险隐患排查信息报送队伍;统筹组织防灾减灾宣传活动,推动各区加强综合减灾示范社区创建,切实增强市民防灾减灾意识,进一步筑牢基层基础。



立足新起点 顺应新要求 找准新定位 开启新征程

党的二十大报告立足总体国家安全观,把应急管理作为国家安全体系的重要内容,将新时代应急管理和防灾减灾救灾工作提升到维护国家安全和社会稳定的高度,特别是明确提出要提高防灾减灾救灾和重大突发公共事件处置保障能力。

“党的二十大报告为防灾减灾工作赋予了新的时代内涵,提出了新的使命任务。”北京市应急管理局风险监测与综合减灾处处长徐懿表示,认真研读二十大报告中关于应急管理工作的最新部署和最新要求,能够深刻认识到在日常工作中还不同程度存在思想认识偏差、工作理念滞后、工作方法单一、体制

建立健全上下联动的风险监测 与综合减灾工作体系

防灾减灾重在综合、要在协同,无论是长远发展,还是现实任务推进,都离不开多部门、各层级协调配合。徐懿介绍,近年来,北京市在完善风险监测和综合减灾工作运行机制方面开拓创新,强化统筹协调,提高工作质效,建立健全上下联动的风险监测与综合减灾工作体系。“七项重点工程”、灾害风险普查、风险评估与控制、风险会商等都是综合性工作,推动建立协调指挥机制、合理划分职责分工,使防灾减灾救灾体系顺畅有效地运行起来,一直是当前以及今后的一项紧迫任务。

该处坚持以我为主、大胆统筹,深入研究相关部门的“三定”职能,特别是借助重大任务保障之机,主动出击、主动担当,与相关部门深入研究协商,争取达成共识、开拓路子。

“我们将加强沟通、强化协作,防灾减灾救灾各项工作不是孤立的,风险分析评估能提高防灾减灾救灾和应急处置准备工作的精准性,反过来事故和灾情统计也能为风险评估提供数据基础,在推动工作中我们将强化一盘棋的思想,加强内部融合,联合推动。”风险监测与综合减灾处处长刘尊涛

机制欠缺等问题,这也更加需要立足新起点、顺应新要求,找准新定位,开启新征程。

北京市应急管理局安全生产监察专员李怀冰介绍,下一步,该局将按照推动建立风险监测和综合减灾工作运行机制、健全公共安全风险管理体系、夯实安全风险防控控制体系、打造自然灾害综合风险调查评估和防治体系、探索风险综合监测预警体系的“1个机制、4个体系”的总体建设思路,有重有轻、有急有缓、有快有慢,稳步推动形成统筹协调对全灾种、有效覆盖防灾减灾救灾各环节、系统链接灾害防治全过程的新时代首都风险监测和综合减灾业务体系。

表示,该处将不断增强认识、提高站位,发挥综合统筹作用,集中优势资源力量,抓好国家减灾委防灾减灾督察考核等工作落实,协助做好防灾减灾宣传活动和综合减灾示范社区创建,有效提升灾害风险综合防治效能。

健全公共安全风险管理体系 收缩战线

近年来,该处在健全公共安全风险管理体系方面收缩战线,聚焦应急管理部门主责的自然灾害和事故灾难两大类风险逐步转型升级。2021年,推动印发了《北京市公共安全风险管理办法》和《北京市公共安全风险管理指南》等总体性文件,推动各级建立健全了综合统筹、管理责任、标准指南等机制体系,基本达到了预期目标。

风险监测与综合减灾处一级主任科员郭建生表示,该处标定“综合”的职能定位,站在“大安全、大应急”视角,坚持全面部署、重点突破,从管理和技术层面作出制度性设计,融合推动公共安全风险管理向自然灾害和事故灾难两大类风险管理聚焦、为自然灾害和事故灾难两大类风险管理服务。一方面,突出基层自然灾害和事故灾难风险防控,积极探索在街道、乡镇开展安全风险评

估试点工作的要求,针对目前基层风险管理缺乏抓手、风险防控质量不高等问题,制定印发重点场所、重大活动、街道(乡镇)风险管理指南,在部分区和街道(乡镇)探索开展基层风险管理指南应用试点,为基层风险管理工作提供依据和抓手;另一方面,聚焦自然灾害和事故灾难的重点部门,协调推动相关市级部门研究制定风险管理指南,推进重要目标设施、重点区域综合风险防控能力评价与城市安全风险防控融合实施,健全行业综合风险评估与风险防控能力体系。

夯实安全风险评估控制体系 加速提档

目前,北京市城市安全风险评估工作已进入把质量、抓更新、促实效的提质增效阶段。风险监测与综合减灾处二级调研员李宏良介绍,新的城市安全风险三年行动方案已经印发,下一步主要是在已开展10个行业领域、近20万家社会单位风险评估工作的基础上,充分应用北京市第一次全国自然灾害综合风险普查成果,夯实工作基础,健全工作机制,完善责任体系,持续推进城市安全风险评估向广度和深度“双拓展”,推动行业、属地、社会单位城市安全风险识别能力和质量“双提升”。

首先,该处将进一步推动完善标准清单,指导已有10个行业领域修订完善已印发的82份风险评估标准清单(含13部风险评估标准),推动新增的教育、医疗卫生、养老、物业等4个行业领域编制风险评估标准清单,编制受自然灾害因素影响的安全生产风险评估通用标准清单。其次,进一步提升工作质效,每年至少选取2000家非小微社会单位、200家非小微社会单位进行现场核查,推动提升安全风险数据审核率和季度风险更新率。最后,进一步突出防控效能,积极争取与局内处室的业务融合,将评估控制工作与隐患排查治理同推进,与预案管理相衔接,与精准执法和安责险服务等协同,推动形成具有首都特色的风险管理新模式。

打造自然灾害综合风险调查 评估和防治体系一体推进

近年来,该处以第一次全国自然灾害综合风险普查评估区划成果为底板,实施防治工程带动自然灾害防治能力和水平全面提升。

风险监测与综合减灾处一级主任科员赵雪表示,统筹自然灾害防治是应急管理部门的“三定”职责,推动自然灾害防治重点工程是防灾减灾工作的重要抓手。“通过开展第一次全国自然灾害综合风险普查,摸清灾害风险隐患所在,查准重点区域抗灾能力,梳理和核实灾害设防标准,编制形成自然灾害综合风险图和自然灾害综合防治区划图,能够为北京开展自然灾害风险防范应对和灾害防治工作提供重要支撑。”刘尊涛说。

下一步,该处将高质量完成自然灾害综合风险普查工作任务,力争6月底前全面完成市区两级评估区划任务,9月底前系统总结普查工作经验并做好有关成果发布和应用指



导,年底前推动建立本市普查基础数据库以及普查工作常态化运行和数据成果动态更新的工作机制,通过开展常态化普查,切实掌握本市自然灾害风险底数和区域分布概况,为开展自然灾害风险防范应对和灾害防治工作提供支撑保障。

风险监测与综合减灾处二级调研员李宗良介绍,该处充分发挥北京市自然灾害防治联席会议统筹作用,建立自然灾害防治工程项目清单,统筹推进市区两级项目;加强工作调度,定期召开联席会议办公室主任会议、全体会议,每季度赴相关区调研推动市区两级项目计划的贯彻落实,定期统计汇总形成工作报告,上报市委、市政府和应急管理部,全面提升本市抵御自然灾害的综合能力。

探索风险综合监测预警体系 重点突破

风险综合监测预警工作是应急管理部门承担的一项新职责新任务,由于缺乏灾害综合监测感知网络及相关技术资源,做好这项工作必须由易到难,一步一步扎实推进。风险监测与综合减灾处一级主任科员莫毅介绍,该处在提升风险形势分析会商水平上下功夫,融合开展自然灾害和安全生产风险形势分析会商,全力推动风险形势分析、风险动态更新工作制度化、常态化。

首先,该处探索自然灾害和安全生产风险联合会商,建立常态化分析机制,定期开展月度、季度以及重点时期风险研判,相关内容第一时间向社会发布。其次,建立风险会商工作考核机制,继续将风险会商工作纳入各市级部门和各区绩效考核,细化考核指标,进一步提升市、区风险形势会商水平。再其次,开展灾害综合风险分析方法研究,梳理14个重要行业领域自然灾害风险评估建议清单及承接体系灾害风险数据,完善综合风险分析方法,提升定量化分析水平。最后,加强基层灾害风险隐患排查工作,提高利用灾害风险隐患信息和风险普查成果,提高区级风险形势会商水平。

(本版稿件由本报记者富强整理)