

# 北京：加强风险普查成果应用 提高应急管理能力

■ 肖丽妮 朱伟 叶飞 吕子阳 封亚雪

第一次全国自然灾害综合风险普查是一项重大的国情国力调查，用好普查成果，对于北京以及各地高质量发展具有重要意义。本文建议从决策层面、执行层面、社会层面三方面加强风险普查成果应用，辅助政府智慧应急下的自然灾害综合应急决策能力建设、实现主动应急下的多灾种风险综合协同治理，构建全民应急下的政府—社会—公众一体化减灾格局。

北京是全国政治中心、文化中心、国际交往中心、科技创新中心，由古至今也是自然灾害高风险地区。开展风险普查工作既是提升首都自然灾害防治能力的内在要求，也是谋划和推动首都高质量发展的重要举措。如何用好第一次全国自然灾害综合风险普查的成果，对于首都核心功能定位要求以及首都高质量发展的实现具有重要意义。同时，加强应用还能促进普查工作更趋于完善，实现自然灾害风险普查工作和治理长效工作的双向共赢。本文主要从以下三个层面提出加强普查成果应用的建议。

## 决策层面

在决策层面，应充分发挥普查成果作为战略性资源的作用，加强普查数据精细化管理，建立自然灾害综合防治数据融合应用机制，辅助政府智慧应急下的自然灾害综合应急决策能力建设。

在“清底数、明风险、把脉基本国情”的目标要求下，此次普查完成了我国主要自然灾害的致灾信息、重要承灾体信息、历史灾害信息、重点隐患情况、区域抗灾减灾能力的信息整合。此次普查走出了“打破部门壁垒，践行综合减灾”的第一步，也是最重要而艰难的一步。

各级党委、政府落实守土有责、守土负责、守土尽责，前提是要守土知责，而守土知责的前提是要守土知险，知险方能知责，而后才能履责、尽责。自然灾害综合风险普查数据是一项重要的战略性资源，要坚持党管数据。因此，挖掘此次跨领域、跨行业、跨专业、跨维度的数据资源和普查成果对于自然灾害风险综合防治的潜力和红利，建立健全数据辅助风险研判和指挥决策机制，就成为应急管理及灾害治理部门一项亟待研究的重要课题。北京作为首都，其风险普查数据敏感程度高，数据管理工作刻不容缓。

第一，加强普查数据的精细化管理。在对数据的来源、格式、精度、用途等基础属性进行精确编码的基础上，对数据进行精细化分类管理。制定精细化管理制度，对于不同类型的数据使用范围、获取途径、使用条件、使用责任和要求均作出详细规定。例如：根据数据的更新周期，可将普查数据分为静态数据和动态数据；根据其性质，可分为政务数据和科研数据；根据其用途，可分为共享数据和专业数据；根据其管理要求，可分为公开数据、依申请公开数据、不公开数据等。

第二，加强智慧应急大数据中心顶层设计和标准体系建设。一是通过优化智慧应急建立

灾害治理各层级和各系统之间的数据融合、信息共享和业务协同机制，有效避免应急管理中的信息烟囱、数据孤岛等一系列问题，实现统一的智慧应急大数据中心顶层设计。二是推动各级政府和各部门在数据安全和隐私保护、明确数据合法利用的前提下，打通数据孤岛，实现各类数据集中融合汇聚和综合智能分析，建立健全普查数据对于城市规划建设、区域防灾减灾规划、综合风险评估和隐患治理、综合风险监测预警、应急指挥智慧决策工作的辅助支撑体系，推动形成“用数据说话、用数据决策、用数据管理、用数据创新”的智慧应急治理方式。

第三，健全数据要素流通规则和保障数据流动的安全可控。以本次普查数据的共享共用为契机，尽快健全灾害风险治理领域的数据流通规则，促进数据流转，提高数据利用效率，充分释放现有数据的功能和价值。一是制定完善的数据共享融合机制和实施细则，建立数据使用工作制度，实现数据在各级政府及各职能、专业部门等之间的“上下游、左右岸”横向纵向顺畅流通；二是保障数据流动的安全可控，规范数据使用单位的行为，防止数据滥用。

第四，挖掘数据红利，支撑区域自然灾害综合防治规划与防灾能力提升规划。基于普查形成的历史灾情、承灾体暴露、自然灾害重点隐患、减灾资源数据库、综合减灾资源评估及减灾能力分布等数据成果，制定区域性的应急避难场所、应急储备物资等防灾能力提升规划，抗震加固工程、抗洪工程等抗灾能力提升规划，救灾设备、救灾队伍、医疗资源等救灾能力提升规划，以及综合减灾能力提升规划，合理布局应急避难场所、应急服务机构、应急救援队伍、应急物资储备等各类应急保障资源。

## 执行层面

在执行层面，应充分挖掘普查风险数据价

值，加强自然灾害综合风险研判，建立以应急部门牵头的协同会商研判机制，实现主动应急下的多灾种风险综合协同治理，提升灾害综合防治效率和水平。

涵盖风险识别、性质评判、原因分析和趋势预测的风险综合研判工作，一直以来缺乏详实充分的风险基础信息支持，从源头上限制了风险综合研判结论的客观性、科学性和可靠性。此外，风险研判的机制不健全，存在一定的制度短板。一是多部门协同存在壁垒，涉及到多行业、多主管部门的风险研判数据共享途径不畅通。二是过程保障机制缺失，研判的周期、过程、要素、主体、功能作用发挥等环节缺乏标准化，导致研判效果参差不齐。三是研判专业技术力量储备不足。四是综合风险研判对于灾害综合防治部门的协同治理支持力度不够。

因此亟需充分发挥此次普查成果的作用，加强自然灾害综合风险会商研判并发挥风险研判结果对于风险综合防治的作用，实现主动应急下的多灾种风险综合协同治理。各部门从城市规划、发展、建设和管理都要把自然灾害风险作为前置条件，从地区的致灾风险、承灾体的脆弱性与韧性、区域应急能力等做出综合的风险研判，并充分发挥综合风险研判对于灾害风险协同治理的支持作用，切实有效实现灾害管理向灾害风险管理的转变。

第一，形成创新可行的综合风险研判技术标准或规范文件。开展自然灾害多灾种综合风险会商研判的技术研究和规范建立，明确风险研判各领域、全流程沟通会商的工作内容，以及沟通会商的主体、形式、方式等要素，保障实施过程的科学性，提高风险会商研判工作开展的规范性，从而提升研判的水平和效率。

第二，形成自然灾害综合风险研判和防治的协同创新机制。在风险普查多部门合作机制的基础上，建立多行业、多部门的跨专业、跨领域的沟通会商制度、数据共享制度等，保障

风险研判实施流程的科学性和可操作性。建立具有区域特性的风险研判机制，提升风险会商研判工作对于灾害综合治理的支持力度和效度。充实本地灾害情景构建资料库，进行有针对性的应急会商，开展全流程的事件推演，做好自然灾害应急预案和综合防治方案。

第三，加强自然灾害风险研判对于灾害综合防治部门的支持力度，提升灾害综合防治效率和水平。基于普查数据成果，结合综合风险研判结果，提升自然灾害综合风险评估的精准性和延展性，加强与自然灾害监测预警工作的应用衔接，提升各灾种部门及应急部门的灾害监测预警能力。基于充分的普查成果和风险研判数据支撑，加强自然灾害的实时风险评估、灾情跟踪研判和动态趋势预判，提升单一灾种的灾害防治效率和多灾种的综合防治水平。

第四，发挥专业支持和社会协同作用，形成自然灾害综合风险研判和防治合力。引入有实力的科研机构、专业院所深度参与区域应急能力建设，鼓励以更开放的市场化模式吸引创新型企业参与自然灾害风险防治工作。支持专业机构、社会组织、专家、社会工作者等各界力量参与到自然灾害综合风险研判和防治工作中来，形成自然灾害多部门、多层级、多行业协同的风险研判和防治合力。

### 社会层面

在社会层面，应充分借助第一次普查工作的契机及成果的指导性，广泛开展基层和民众“自然灾害知险并有所准备”的应急能力建设，构建全民应急下的政府-社会-公众一体化减灾格局。

各种灾害应急机制的有效运转最终都要靠基层的觉醒和民众的积极参与来实现，基层街道（乡镇）、社区、社会单位与民众是配合政

府完成减灾救灾计划中不可缺少的重要组成部分。普查任务的层层部署，为进一步提升社会单位和公众的灾害风险意识提供了契机，也为各级基层政府的自然灾害风险应急能力建设提供了指导路径。

因此要进一步提升普查成果对于指导基层应急工作开展和应急能力建设的作用，实现基层灾害底数清、风险明，基层防灾减灾能力建设更加科学有效，并在公众中全面持续开展提高防灾减灾意识和能力的创新工作，实现政府和基层、民众的良性互动。

第一，基于减灾能力评估和综合风险评估推动街道（乡镇）基层应急能力建设。街道（乡镇）、社区作为基层第一应急响应人的角色，是自然灾害防灾减灾能力建设和灾害来临时抗灾救灾的第一前线阵地，但是其灾害治理能力建设与其职责匹配一直缺乏科学的度量和指导。基层自然灾害治理能力建设应充分利用此次普查评估结果，因地制宜、有的放矢地开展灾害管理能力（自然灾害综合风险管理、应急响应能力等）、灾害备灾能力（第一应急响应设备储备、应急资源配置调度、应急避难场所空间分布等）、自救转移能力（救援队伍能力建设、信息发布能力、居民自救互救能力宣教培训、居民避难路径规划、居民转移安置能力等）的建设，构筑好基层第一响应阵地。

第二，广泛推行“知险并有所准备”行动。借鉴联合国“APELL计划”（Awareness and Preparedness for Emergencies at Local Level）的理念和方法，在社会和公众中逐层宣教落实，引导社会力量和广大民众了解和认识所在街道（乡镇）、社区的自然灾害综合风险现状、重点隐患情况、综合减灾能力等基本情况，从而有针对性地制定社会单位应急能力（应急救援能力、物资储备能力、应急运输能力、科普宣传能力）和民众应急能力（防灾物资储备能力、灾害信息获取能力、灾害自救互救能力）



普查成果应用首都自然灾害综合应急能力建设建议

建设和提升计划。普查工作中公众通过参与家庭减灾资源（能力）问卷调查等方式，有意识地了解当地潜在的自然灾害风险隐患，增强学习和掌握灾害自救互救技能的主动性。政府可以制定“自然灾害知险并有所准备”社会和公众防灾减灾能力建设工作手册，明确准备事项，有效准备自然灾害应对。

第三，逐步挖掘普查成果面向民众的公开性。随着普查工作的全面深入开展，建议借助普查的广泛影响力，政府应逐步形成从民众视角提供自然灾害灾情信息的服务模式，并整合利用多元化的手段推进灾害信息的共享工作。事实表明，民众知情有利于化解疑虑，信息公开有利于危机处理。政府在自然灾害的综合治理工作中，对于基础信息和公共信息的公开也是维护政府公信力和提升政府诚信形象的有效手段。

第四，与当地基层社会治理已有经验做法密切结合。如北京近年来形成了“12345热线”“接诉即办”“街乡吹哨、部门报到”等

基层治理经验。此次普查的具体任务，可以逐步形成自然灾害综合风险普查工作和常态化综合治理工作的有效衔接和向基层民众的渗透，启发和增强民众对于所在地区减灾能力建设的参与性，提高基层组织和公众的防灾应急意识和能力，也促进政府自然灾害基层治理能力的提升，持续增强人们的安全感、获得感、幸福感，提升首都的民生福祉。

自然灾害风险综合治理是一项系统工程。随着普查工作的深入持续开展，如何利用好普查成果，发挥好普查成果对于应急管理和灾害治理领域的支撑作用，对于建立科学的自然灾害综合管理体制，研究制定综合性的自然灾害风险治理战略，加强自然灾害综合风险防范能力建设，构建应急管理工作的新格局，具有重要的意义。

（作者叶飞单位为北京市应急管理局；作者肖丽妮、朱伟、吕子阳、封亚雷单位为北京市科学技术研究院城市系统工程研究所；本文图片由作者提供）