

# 破解跨区域灾害应对“木桶效应”

■孔锋

近年来,自然灾害多发频发,给防灾减灾带来极大挑战。必须坚持问题导向,深化改革创新,进一步理顺跨区域灾害协同应对工作体系,更好发挥各方力量和资源优势,建立完善区域灾害应急指挥和协同应对机制,切实提升跨区域防灾减灾救灾能力。

## 跨区域灾害协同应对面临的主要问题

近年来,一些地区已建立跨省份、跨地市的区域灾害协同应对机制,签订了相关协议,在灾害应对中取得显著成效。但在实际工作中,尤其是跨省份的区域灾害协同应对中,仍然存在许多短板亟待解决。

在灾害研判与风险评估中,存在局部性与整体性矛盾。在灾害研判中,各行政区主要关注本区域内的灾害情况,对跨区域的灾害动态发展及影响和连锁反应认识不足。灾害的影响往往超出行政边界,可能会随着时间和空间的变化而动态扩散。例如,森林火灾可能会跨越多个行政区蔓延,洪水可能会在不同流域之间流动,地震可能会引发周边地区的次生灾害。上游行政区的洪水排放决策可能只考虑本地区的防洪需求,而忽视了对下游行政区的影响。在风险评估中,基于行政边界的气候变化和灾害风险评估是针对单个行政地区自身的评价,对周边地区的气候变化与灾害风险特征考虑不足,无法从局部情况反推或认识到气候变化和灾害风险演化的全局性特征。行政边界无法约束外部气候变化与灾害风险对其内部的影响,即使局部的评估较为准确,也难以应对流域性灾害的整体影响。

在灾害防治中,责任规避与权利约束存在矛盾。一是责任规避。不同行政区域有各自独立的灾害应对机构和体系,在应对灾害时往往首先从本地区的利益和视角出发,进行决策和行动。例如,当灾害发生在两个相邻行政区交界处时,可能会出现两个地区的政府和职能部门各自为政,缺乏统一协调指挥的情况。因而,在灾害风险治理中可能出现“只扫自家门前雪,哪管他人瓦上霜”现象,导致在行政边界或交界地区出现规避灾害治理责任的问题,最终造成局部灾害应对有所改进,而跨区域灾害应对能力却并未提升的局面。二是权利约束。在灾害应对过程中,由于行政边界的刚性约束以及应急管理权责的限制,各行政区的行动范围往往局限于本地区,即使自身具备应对灾害的技术和

装备,也可能无法第一时间对行政边界以外的灾害风险进行处理。对于跨行政区的灾害,可能需要复杂的协调机制才能采取有效的应对措施,这往往会延误救灾的最佳时机。尤其是防灾减灾救灾物资的共享需要经过跨地区沟通,往往会使其作用得不到充分发挥,形成“碎片化效应”,迟滞防灾减灾救灾的有效“窗口期”。

减灾资源不均衡、协调沟通难度大、应急处置不联动,导致跨区域灾害应对出现“木桶效应”。一是减灾资源不均衡。每个行政区通常根据自身的财政状况和发展需求来配置防灾减灾救灾资源,包括物资储备、救援设备、专业人员等。这可能导致在行政边界地区资源分配不均衡,难以形成合力应对灾害。比如,一个经济实力较强的行政区往往在物资储备和救援设备方面投入较多,而相邻的经济较弱行政区则可能相对匮乏。当灾害涉及多个行政区时,协调不同地区的管理机构、资源和行动成为一项复杂的任务。二是协调沟通难度大。各行政区可能存在不同的利益诉求、工作方式和决策机制,增加了协调的难度。例如,在组织跨区域救援行动时,需要协调不同地区的救援队伍、物资调配和交通保障等,涉及多个部门和层级的沟通与合作。三是应急处置不联动。各行政区需要根据灾害的发展变化及时调整管理策略,而在跨区域的情况下,这种调整必须更加灵活和快速。例如,当一个行政区采取了新的防洪措施时,可能会对下游行政区域的洪水形势产生影响,下游行政区域需要及时调整自己的应对策略。灾害的复杂性不断增强,且跨区域影响不断加大,而在单个城市的灾害应对机制中,往往仅关注自身行政管辖范围内的灾害风险应对,容易忽视跨区域灾害应对中的“木桶效应”,即各区域仅关注各自辖区内的灾害应对,而忽视边缘交界地区的灾害应对,导致出现灾害应对的“空档”范围,出现无人问津的局面,产生“公地悲剧”,使灾害面临放大效应。此外,不同区域之间的法律政策差异也会影响灾害应对效果。不同行政区可能有不同的法律法规和政策,这在跨区域

灾害应对中可能会产生冲突和矛盾。例如,在灾害救助标准、保险理赔政策等方面的差异,可能会影响灾后救助和恢复工作。

## 对策建议

进一步提升跨区域灾害协同应对能力,能够发挥资源优势、制度优势,最大限度减少灾害带来的损失。对此,笔者认为,应当从强化系统思维、加强沟通共享、完善法规标准等方面着手,提升跨区域防灾减灾救灾能力。

强化系统思维,立足整体进行统筹,统一规划防灾减灾设施,加强区域经济合作。一是从整体角度出发,例如从整个水系的流域统筹规划,考虑干支流的防洪能力,合理制定防护对象的设防标准,协调不同地区之间蓄、滞、泄的关系。位于流域不同位置的地区,各自发挥自身在蓄、滞、泄等方面的作用,以提升整体防洪能力。二是政府部门从区域系统观的角度出发,准确认识流域性灾害风险走势,全面考虑周边地区的气候变化与灾害风险特征,而不仅仅局限于单个行政区的评估。三是在区域规划层面,打破行政边界,统一规划防灾减灾设施,在城市防洪工程、地震避难场所、森林防火带等建设中,考虑区域整体的灾害风险,合理布局设施,实现资源的优化配置。通过统一规划,避免重复建设,提高设施的利用效率和防护效果。四是促进区域经济一体化发展,增强各行政区域的经济实力和抗灾能力。经济合作可以带来资源的优化配置,产业的协同发展增加就业机会,能够进一步提高区域整体的抗风险能力。同时,经济合作也可以为灾害应对提供更多的资金支持和技术创新。

加强信息共享与沟通,平衡区域平均防御与特殊防御能力,建立跨区域协同机制。一是建立统一的信息归口机制,定期召开联席会议,签订合作协议。确保各类突发灾害事件监测预警信息能够在不同行政区域之间及时、准确地互通,实现信息来源统一、专业力量统一使用、信息成果联合共享。相邻行政区域的有关部门



制图:王超

定期召开联席会议,交流信息、分享经验、协调行动。会议可以讨论共同面临的灾害风险、制定联合应对计划、解决跨区域协调中出现的问题。通过这种方式,打破行政壁垒,增强区域间的合作与沟通。各行政区域之间签订灾害应对合作协议,明确各方责任和义务、合作方式和协调机制。协议可以涵盖信息共享、资源互助、联合演练、应急救援等方面,为跨区域灾害应对提供制度保障。二是从流域系统的角度出发,平衡好平均防御能力和特殊防御能力的关系,建立资源共享平台,联合储备物资。关注特殊地段、特殊时间、特殊群体等减灾能力的短板,降低区域灾害防范脆弱性,提升整体抗灾韧性,实现“新木桶效应”。要利用信息技术,建立跨区域灾害应对资源共享平台,各方可以在平台上发布各自行政区域的物资储备、救援设备、专业人员等信息,实现资源的实时查询和调配。在灾害发生时,各区域可以根据需求通过平

台申请资源支持,提高资源利用率。相邻行政区域可以共同规划和建设物资储备库,实行联合储备。根据灾害风险评估,确定共同储备的物资种类和数量,合理分布储备地点,确保在灾害发生时能够快速调配到所需物资。例如,在地震多发地区,几个相邻的县市可以联合储备抗震救灾物资,如帐篷、食品、药品等。三是打破行政边界的限制,共同签署协议,制定防洪抗灾规划和防灾减灾救灾协同应对机制。例如桂滇黔三省(自治区)五州(市)建立的跨区域应急管理联动工作机制,通过签署协议,建立联络互动、预案互补、力量互援、能力共建、资源共享等六个方面的跨区域应急管理联动机制。各方建立联席会议工作机制,共同研判处置各类突发灾害事件,分享经验做法,开展联合演练等。四是建立联合指挥机构,共享专业技术力量。在可能发生跨区域灾害的地区,由相关行政区域共同组建联合指挥机构。该机构负责统筹协调各区域的灾害应对工作,制定统一的应急预案和决策部署。例如,在涉及多个省份的流域防洪中,可以成立流域防洪联合指挥中心,整合各方资源,统一调度抢险救援力量。各行政区域可以共享专业技术人才和设备,提高灾害应对能力。

完善法律法规和政策,建立科学的绩效考核机制,提升社会力量参与度,提升跨区域灾害防范意识。一是完善相关法律法规和政策标准,明确各地区、各部门在跨区域灾害应对中的职责和义务,为协同合作提供制度保障。二是对各地区、各部门在跨区域灾害应对中的工作进行绩效考核,以促进各方积极履行职责,加强协同合作,提高灾害应对的整体效果。三是鼓励和引导社会力量参与救灾工作,包括社会组织、企事业单位、志愿者等。可以通过制定相关政策,如给予财政补贴、税收优惠等,提高社会力量参与的积极性,并建立相应的协调机制,将社会力量纳入灾害应对体系当中。例如广东省制定的《广东省社会力量参与救灾促进条例》,为社会力量参与救灾工作提供了指导和规范。四是通过文化和宣传教育,提升跨区域灾害防范意识。例如,开展跨区域的防灾减灾宣传教育,举办灾害应急演练、推广灾害保险等,提高公众对灾害的认知和应对能力。

(作者单位:中国农业大学人文与发展学院)

## 守护群众安全温暖过冬

近日,寒潮频发,多地迎初雪,提前布局、早早为群众筑牢防寒防冻“保温墙”,成为相关地区和部门的“必答题”。

筑牢“温暖防线”要精准施策。供暖工作关系千家万户,各方面、各层面都对供暖有着不同诉求,这就要求有关各方制定正确战略战术,采取针对性措施,保证工作不折腾、见实效。例如,可以“倒时差”作业推进“冬病夏治”,趁非供暖季开展排查,对该更新的换热站实施超低排放改造,对该维护的供热管网及时查漏改造,尤其对问题多发、频发的供暖薄弱小区,找准症结、精准应对。再如,根据气温变化建立动态供暖机制等,相关工作都应多调研、多评估、多改进,找到适合本地区的解决之道。

筑牢“温暖防线”要落实落细。天寒地冻之时,“温暖防线”就是群众的定心丸。从全力做好准备到“暖流”如期入户,再到保温暖保舒适不打折扣,每一年,供暖工作都是重中之重,都应增强一体化意识,坚持一盘棋思想,在常抓不懈的同时,积累新经验、探索新路径,不断提高供暖过程中的服务水平和效能。

——摘自人民网

## 户外运动不是铤而走险

中国探险协会发布的《2023年度中国户外探险事故报告》显示,据不完全统计,2023年发生户外探险事故425起,涉及人员1350人,受伤320人,死亡及失踪182人;登山和徒步项目的相关事故数量位居前两名,分别为156起和83起。

生命的逝去令人感到惋惜和悲伤,我们应当以此为戒,从中吸取教训,防止悲剧重演。

近年来,徒步、登山、溯溪等户外运动受到越来越多的人喜爱,成为大家亲近自然、放松身心、挑战自我的选择之一,很多人希冀以此来追求“诗与远方”。只是,户外运动需有足够的避险知识,否则就是没有回程的“远方”。

挑战自我固然值得鼓励,但珍视生命应当是首要前提。近些年,各地在避免此类悲剧发生方面做了不少工作,户外运动爱好者也应绷紧“安全第一”这根弦。

另外需要强调的是,即使掌握了专业知识、买好了专业装备、储备好了充足的体能,也应当去走那些经过正规开发、运营成熟的路线,并结伴出行,不要为了寻求刺激,而选择去那些所谓的“野景点”,走未经开发的路线,将自身置于危险之中。挑战不等于冒险,户外运动要有勇气,更要有准备。

——摘自10月22日《新华每日电讯》

## 莫让城市道路成为“竞速场”

非机动车乱象由来已久,这当中,有骑车者自身的原因,比如安全意识、规则意识不足,无视交通法规和路权区别,总想着“反正出了事故都是机动车责任大”;有交通违法行为存在模糊地带的原因,比如道路交通安全法明确,电动自行车在非机动车道内行驶时最高时速不得超过15公里,却对自行车作出明确限速规定和行驶要求,一定程度上导致相关执法部门和人员难以实现精准打击和整治,从而难以形成有效震慑。

如果将城市道路比作一张网,那么这张网的安全与秩序显然需要四面八方合力织就。随着有关方面对机动车酒驾、不系安全带、驾驶途中接打电话、不礼让行人等“老大难”问题的持续治理,文明驾驶更加深入人心,道路交通安全迈上了新台阶。相比之下,如今非机动车的一些行为和乱象,更像是拖了后腿。

长远看,形成机动车与各类非机动车各守其规、各行其道的交通出行秩序与格局,尤其重要。这一方面涉及人们规则意识、法治意识、安全意识的提升,涉及习惯的养成和行为的自觉,另一方面涉及城市交通基建的投入和规划,相关法律法规、制度的完善,以及城市治理的精细和科学。

——摘自10月24日《工人日报》

# 有效防控电气焊作业安全风险之分析

■朱连奎

因电气焊作业覆盖面广、使用场合多、流动性强等特点,成为安全生产监督管理的重要内容之一。近年来,多地因为电气焊违章违规作业,引发多起生产安全事故,给人民群众生命财产安全带来严重威胁。为了有效防控电气焊作业安全风险,探索建立电气焊作业全链条安全监管机制显得尤为重要。笔者通过调研分析当前存在的短板问题,探讨交流电气焊作业全链条安全监管的有效路径和措施,为读者提供借鉴。

## 电气焊作业安全管理存在的短板

电气焊作业因作业环境特殊复杂,涉及临时用电、动火特殊作业,其风险包括火灾爆炸、漏电触电、健康损害等。在电气焊作业管理中,还存在以下短板亟待解决。

无证上岗现象难以根除。当前,许多施工作业单位擅自使用未经专门培训并取得相应特种作业操作证的人员进行电气焊作业,极大增加了安全风险。有的从业人员文化水平较低,或未认真学习培训,导致自身多次无法通过有关部门考核并取得相关证书,为赚取高收入而无证上岗甚至购买假证,擅自从事电气焊作业。

电气焊设备管理不规范。当前,一些地区的电气焊设备安全管理存在漏洞,对电气焊设备底数不清、台账不细、责任不明。不少电气焊设备未进行实名登记或纳入有效管理,导致一些无证人员或未经审批的人员能够轻易使用设备,存在一定安全隐患。部分单位购买的电气焊设备质量不合格,或使用已经淘汰、危及安全的电气焊设备,存在较大安全隐患。

电气焊作业环境复杂多变。电气焊作业环境复杂多变,重点涉及建筑施工工地、劳动密集企业、危化品企业、化工厂区、商场超市、沿街店铺等人员密集场所、多业态合用场所,往往涉及高空、受限空间、动火、用电等多种作业场景,环境中可能存在易燃易爆、有毒有害、酸碱腐蚀等危险因素,对作业环境要求严格,对作业人员的专业操作技能和经验要求高,在一

定程度上增加了安全风险。

企业主体责任落实不到位。一些生产经营单位的企业主体责任落实不到位,未开展事故隐患排查治理,未能及时发现无证上岗等行并整改消除隐患。部分单位电气焊作业现场管理不到位,未严格履行电气焊作业审批手续,作业人员未严格遵守电气焊作业安全操作规程,现场监护人员未认真履行监护职责,作业前未清理周边可燃物,或未配备相应灭火器材,动火作业未制定灭火和紧急疏散预案。

对外包施工队伍失管漏管。部分生产经营单位将施工项目或电焊作业发包给施工队伍,没有加强对外包施工队伍的安全管理,一包了之、以包代管,未签订安全生产管理协议,明确各自安全管理职责,导致安全管理存在漏洞。部分单位将工程委托给不具备相应资质的单位或没有相应证书的人员,未对承包单位和作业人员相关资质证照进行审核,存在较大安全隐患。

监管机制不健全,存在盲区漏洞。一是电气焊作业覆盖面广、环境复杂多变、使用场合多,且人员流动性强,安全管理存在一定困难。二是电气焊作业链条涉及的行业部门多,多头管理是安全监管的短板之一。三是当前电气焊作业监管机制尚不健全,各相关部门之间的协同监管力度不足,尚未实现监管信息动态共享,存在信息壁垒,难以形成有效的监管合力。四是安全监管手段相对落后,一些地方主要依靠基层应急管理部和监管部门现场执法,难以实现对电气焊作业全天候全链条全过程的有效监管。

## 如何提升监管质效?

建立电气焊作业全链条安全监管机制,可以有效提升电气焊作业的安全管理水平,降低事故发生率,保障人民群众生命财产安全,这需要政府、企业、职工和社会各界的共同努力。笔者认为,应从以下几方面发力。

明确职责、分工负责,严格落实企业主体责任。一是严格落实企业主体责任,建立健全电气焊作业安全责任制,企业主要负责人对电气焊等动火作业的安全管理工作负全面责任,全面履行安全职责,不断完善企业事故隐患排查和风险防控体系建设。二是强化隐患排查,确保隐患及时消除。企业应及时开展安全检查和隐患排查,对自查发现的问题隐患,严格落实整改责任、措施、资金、时限、预案,确保问题高质量完成整改。三是企业要针对电气焊作业制定专项应急预案或现场处置方案,配备足量的应急救援器材,经常性开展应急预案演练,切实提升从业人员的应急处置能力。四是加强对电气焊外包作业的安全管理。实施全过程监督管理,安排专人对作业活动进行全过程监督,严格检查持证上岗、安全技术交底和安全风险告知、安全防范措施落实情况 and 作业审批手续办理情况。

严格现场管理和相关审批,防范各类违章违规行为。一是狠抓源头管控,确保电气焊作业人员必须持证上岗。考核发证部门要依法从专业培训考核发证工作,严格审核取证人员年龄、身体状况、文化程度等条件,不

符合发证条件的应当及时告知当事人,不予核发相关证件,不得从事相关作业。二是严格电气焊作业现场安全管控,电气焊作业必须符合法律法规、国家标准相关要求,动火前做好危险辨识、风险研判和动火分析,做到安全技术和管理措施到位,严格按照规定流程履行动火作业审批手续。动火作业现场人员应认真落实现场安全措施,坚决杜绝违章违规动火作业行为。三是使用合格设备,提高设备安全性能。企业要购买使用合格的电气焊设备,同时确保电气绝缘性能与所使用的电压等级、周围环境及运行条件相适应。定期对电焊机进行维护和保养,防止因日晒雨淋等原因导致电气绝缘性能降低。电焊机的外壳应实施有保护接地或接零,并安装漏电保护器,防止漏电造成触电事故。

教育培训、宣传引导,增强全社会安全防范意识。一是企业要经常组织开展安全生产教育培训,对涉及电气焊作业的单位负责人、作业审批人、现场监护人、动火作业人员开展安全教育培训,使其熟悉安全生产法律法规和制度规定,提升安全防范意识。二是有关部门要制作电气焊火灾事故警示教育宣传片、公益广告、安全明白卡等,充分利用广播、电视、报刊等各传统媒体和网站、微信公众号、视频新媒体平台,面向敏感场所、重点人群推送。三是充分发挥典型案列警示教育作用,将电气焊作业的行政处罚典型案例在政府网站、新媒体平台进行公布,起到“处罚一家、警示一片、提升一个行业”的作用。

全域覆盖、密切协同,探索建立全链条安全监管机制。一是强化摸底排查,确保底数清、情况明。以镇、街道为单位,对本辖区、本行业领域内生产经营单位和作业场所进行起底式、拉网式排查,建立完善电气焊设备、电气焊作业持证人员、电气焊作业社会单位等管理台账。二是明确部门安全监管职责,消除监管盲区。严

格落实“三管三必须”要求,明确各部门职责,推动工矿企业落实电气焊作业的安全主体责任,加强特种设备焊接作业过程中的安全管理,加强对建筑施工领域电气焊作业的安全监管,对制假售证等违法行为依法查处。三是强化执法检查,严厉打击违法行为。各部门可以采取联合执法、专项执法、暗访暗查等多种方式,严厉打击无证电气焊作业多种违法行为,加大企业违法成本,提高法律威慑力。四是强化统筹、协调推进,建立常态长效工作机制。各级政府安委会办公室应充分发挥统筹协调、指导指导职能作用,综合运用通报约谈、警示提醒、挂牌督办、明查暗访、考核评估等手段,督促指导各级部门落实电气焊作业安全生产责任,形成齐抓共管的工作格局。

创新手段、科技支撑,着力提升安全监管智慧化水平。进一步强化科技支撑,运用信息化技术手段,开展电气焊设备加芯赋码技术改造,为电气焊设备安装控制芯片,张贴二维码,实现设备绑定,通过强化跟踪调度、督导检查、指导服务、技术支持等多种举措,推动电气焊作业安全监管由单纯依靠人的传统监管模式向“以码管机、以机管人、以智管焊”全链条智慧安全监管模式转变。

社会参与、协同共治,努力构建共建共治工作格局。拓宽安全生产违法行为举报奖励宣传渠道,鼓励新闻媒体、社会公众、单位内部员工进行举报,有效遏制无证上岗、违章违规行为,最大限度减少因违规电气焊作业引发的生产安全事故。实施联合惩戒措施。对安全生产责任落实不到位、现场作业管理不规范、存在违法违规行为的(项目)负责人实施约谈,建立失信“红黑”名单制度,对存在严重违法违规行为的,暂扣或吊销其资质证书,坚决堵塞工作漏洞,有效防范各类事故发生。

(作者单位:山东省淄博市应急救援指挥保障服务中心)