

加强测绘应急保障, 构筑灾害防控体系

文、图 / 黄松涛

目前我国发展正处于重要战略机遇期, 以习近平同志为核心的党中央, 坚持以人民为中心的发展思想, 统筹发展和安全两件大事, 把安全摆到了前所未有的高度。

关于防灾、减灾、抗灾、救灾, 习近平同志多次发表重要讲话, 作出重要指示, 反复强调要始终把保障人民群众生命财产安全放在第一位, 把安全生产摆到重要位置, 树牢安全发展理念, 绝不能只重发展不顾安全, 要从灾害应对处置中汲取教训, 改进灾害防治工作, 更好提升灾害防御应对能力, 进一步推进国家治理体系和治理能力现代化, 切实保障好人民群众生命财产安全。

精准高效的灾害防治, 离不开测绘技术和地理信息数据支撑。测绘应急保障, 是国家突发事件应急体系的重要组成部分, 是指挥决策和抢险救灾的保障和依据。

因此, 要站在维护人民群众生命财产安全和国家安全的高度, 充分认识做好测绘应急保障工作的重要性 and 必要性, 进一步提高工作敏感性, 高度重视、加强领导, 切实抓紧抓好抓实测绘应急保障工作。

当前我国应急管理工作所面临的形势

我国是世界上自然灾害最为严重的国家之一, 风险隐患突出, 灾害种类多、分布地域广、发生频率高、造成损失重。应急管理体制改革还处于深化过程中, 一些地方改革还处于磨合期, 亟待构建优

化协同高效的格局。

要全面提高公共安全保障能力、提高安全生产水平、完善国家应急管理体系, 解决长期以来应急管理工作存在的突出问题、推进应急管理体系和能力现代化, 应急管理工作机制还需进一步完善。

测绘应急保障是应急管理体系的重要组成部分

《河南省“十四五”数字经济和信息化发展规划》中提到“智慧应急”, 就是要建设覆盖省、市、县三级应急管理部门的应急专网, 建立基于应急管理“一张网”的应急指挥信息系统, 完成省级指挥平台与应急部、省辖市应急指挥平台上下连通, 实现应急救援智能化、扁平化、一体化, 提升跨行业、跨部门、跨区域的应急指挥调度能力。

《河南省突发环境事件应急预案》明确, 要健全突发环境事件应对工作机制, 科学有序高效应对突发环境事件, 保障人民群众生命财产安全, 促进全省经济社会高质量发展。

2021年河南省局部地区遭遇特大暴雨灾害, 国务院灾害调查组关于《河南郑州“720”特大暴雨灾害调查报告》指出, 2021年7月17日至23日, 河南省遭遇历史罕见特大暴雨, 发生严重洪涝灾害, 特别是7月20日郑州市遭受重大人员伤亡和财产损失。全省因灾死亡失踪398人, 其中郑州市380人, 郑州市因灾死亡失踪人数占全省的95.5%。调查认定, 河南郑州“720”特大暴雨灾害是一场因极端



在常庄水库开展应急演练

暴雨导致严重城市内涝、河流洪水、山洪滑坡等多灾并发，造成重大人员伤亡和财产损失的特别重大自然灾害。

河南郑州“720”特大暴雨灾害的发生有极端暴雨防御难度大、城市发展快、历史欠账多等原因，但也集中暴露出郑州市委市政府、有关区县（市）和部门单位领导干部认识准备不足、防范组织不力、应急处置不当等问题。主要有以下几个方面：应对部署不紧不实，应急响应严重滞后，应对措施不精准不得力，关键时刻统一指挥缺失，缺少有效的组织动员，迟报瞒报因灾死亡失踪人数，应对措施不精准不得力。

其中“关键时刻统一指挥缺失”，主要表现为在这场重大灾害应对过程中，郑州市委市政府缺乏全局统筹，对市领导在前后方、点和面上的指挥没有具体的统一安排，关键时刻无市领导在指挥中心坐镇指挥、掌控全局。

笔者认为，因为体制机制不顺等多方原因，灾害发生后测绘应急保障没能有效发挥作用，遥感监测等测绘地理信息新的科技手段应用水平不高，致使指挥打乱仗，不能准确掌控全局。测绘应急保障服务是贯穿突发事件的预防、应对、处置和恢复全过程中的重要基础工作，是新时期公益性测绘地理信息工作的重要工作。

目前，河南省应急测绘保障体系日趋完善，全省突发事件测绘地理信息应急保障工作机制日益健全，修订后的《河南省测绘地理信息应急保障预案》进一步明确了保障任务和保障对象，确定了各级组织体系的责任分工，已建成的国家应急测绘保障能力建设项目河南单项工程，提升了应急测绘数据资源获取、资源共享、实时传输和视频会商等应急保障和调度能力，可为应急指挥、快速救援、灾情评估、防灾减灾等工作提供有效的服务保障。为此，将测绘应急保障纳入应急管理体系非常必要，且意义重大。

党委政府要科学制定测绘应急保障预案

应急测绘是突发事件应急体系的重要内容之一，测绘部门必须认真贯彻落实党委政府部署，在科技创新、装备改善、体系建立、机制完善、队伍建设、能力提升上下功夫，确保应急测绘保障服务工作规范有序、科学高效。

为健全测绘应急保障工作机制，加强测绘应急保障管理，有效整合利用测绘资源，提高测绘应急保障能力，原国家测绘局2009年印发了《国家测绘应急保障预案》，明确提出测绘应急保障的核心任务是为国家应对突发自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件等突发公共事件，高效有序地提供地图、基础地理信息数据、公共地理信息服务平台等测绘成果，根据需要开展遥感监测、导航定位、专题地图制作等技术服务；明确了测绘应急保障预案主要内容，其中包含：

应急范围：保障任务、保障对象、应急响应分级；

组织体系：领导机构、办事机构、工作机构、地方机构、社会力量；

应急响应：应急响应、应急启动、应急中止、涉密测绘成果管理；

保障措施：制定测绘应急保障预案，组建高素质测绘应急保障队伍，测绘应急保障资金，做好测绘应急保障成果资料储备工作，建设应急地理信息服务平台，完善测绘应急保障基础设施，加快测绘应急高技术攻关，确保通讯畅通；

监督与管理：检查与监督、责任与奖惩、宣传与培训、预案管理与更新。

随着国家应急管理及自然资源管理等体制改革的推进，以及测绘地理信息科技水平的不断提高，应及时出台或更新测绘应急保障预案，以适应新的形势所需。

完善体制 理顺机制 加强测绘应急保障工作

一是要充分认识加强应急测绘保障服务能力建设的重要性和紧迫性

加强应急测绘保障服务能力建设是测绘部门履行公共服务职能的一项重要工作。现代测绘技术和地理信息是准确掌握灾情险情和突发事件的重要手段，是科学决策和指挥、有效组织和实施减灾救灾的基础依据，在自然灾害和突发事件应急处理中的作用不可或缺。

加强应急测绘保障服务能力建设是应急测绘工作自身发展的必然要求，测绘地理信息是防灾减灾和灾后重建的重要信息资源。当前，应急测绘保障服务还存在着人才装备较薄

弱、服务保障能力不足等问题，距离应对各类自然灾害和突发事件的需求还有不小差距。

因此，要完善应急测绘保障服务制度体系，进一步加强应急测绘管理人员和专业人才队伍建设，落实应急测绘保障服务经费，加大装备投入，完善应急测绘保障技术装备体系，为应急事件处置提供一站式、移动式应急测绘保障服务，根据突发事件特点建立数据资源储备制度，提前做好重点地区应急测绘地理信息数据资源储备。

二是要进一步完善应急测绘保障体制机制

首先要完善应急管理领导指挥体制，形成上下联动的应急指挥体系，形成统一指挥、反应灵敏、上下联动的应急管理体制，建成统一领导、权责一致、权威高效的应急能力体系，提升应急管理法治水平、科技信息化水平和综合保障能力，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。

同时要健全党委政府分级响应机制，明确各级各类灾害事故响应程序，按照综合协调、分类管理、分级负责、属地为主的原则，进一步理顺防汛抗旱、抗震救灾、森林草原防灭火等指挥机制。

其次，应急测绘是突发事件应急体系的重要组成部分，需要进一步建立健全应急测绘保障体制机制，整合应急测绘资源，提高测绘地理信息在突发公共事件处置工作中的应急保障能力，为应急指挥决策、善后处理、调查评估和灾后恢复重建提供测绘地理信息保障服务。

要建立军地、部门间应急测绘保障联动协作机制，尤其在空域协调与使用、机场使用、无人机停放场地等方面建立合作机制，确保实现跨区域整体联动。空域的协调与使用非常重要，必须加强高效的军地协调机制，在2021年河南省局部地区遭遇特大暴雨灾害过程中，这一机制就暴露出很大缺陷。

要健全省市县应急测绘联动协作机制，实现省市县三级应急业务联网协同，建立反应迅速、协调有序、权责清晰、运转高效的全省应急测绘保障体系，加强网络各节点人员培训和联合应急演练，提高应急测绘保障及时响应、联合行动和协同服务能力。

要建立有效的应急测绘保障社会动员机制，将有关测绘地理信息企业纳入应急测绘保障服务体系，在这方面单靠测绘主管部门无法完成，必须由党委政府的统一领导才能实现。



在常庄水库开展应急演练

三是要尽快出台国家、省、市和县级层面应急测绘保障预案

2009年原国家测绘局印发的《国家测绘应急保障预案》，笔者认为，这应该是国家测绘局应急保障预案，而不应该称为《国家测绘应急保障预案》，因为该预案仅仅是原国家测绘局这个职能部门下发的，还有很大的局限性，远远没有达到国家层面的要求。

2020年，浙江省人民政府出台了《浙江省测绘应急保障预案》，这是国家应急管理体制改革后省级层面较早出台的文件，就组织体系和职责进行了明确。

领导机构：必要时，经省政府同意，成立省测绘应急保障领导小组，统一领导、指挥和协调测绘应急保障工作。成员单位主要包括省自然资源厅、省应急管理厅、省公安厅、省财政厅、省军区、省气象局、省通信管理局、民航浙江安全监管局等。

办事机构：设立省测绘应急保障应对办公室。

工作机构：明确了相关单位职责。

地方机构：各市、县（市、区）自然资源主管部门负责本行政区域内测绘应急保障工作，明确相应领导机构，各级政府有关部门要按照职责分工，共同做好测绘

应急保障工作。

社会力量：省内其他测绘单位作为省测绘应急保障体系的重要补充力量。在工作机构中，进一步明确建立和健全应急状态下空域使用快捷审批和测绘应急演练空域使用保障机制，对于应急测绘来讲这非常重要，因为空域的协调难度大、程序繁琐。

随着国家应急管理及自然资源管理等体制改革的进一步推进，应借鉴浙江省测绘应急保障经验，尽快出台国家、省、市和县级层面测绘应急保障预案，确保在突发事件应急中规范高效地开展应急测绘保障服务工作。

当前，应急管理工作面临的形式依然严峻，必须树牢人民至上、生命至上理念，切实把确保人民生命财产安全放在第一位，统筹好发展和安全两件大事，增强风险意识和底线思维，提高防灾减灾救灾和防范化解风险挑战能力和水平，持续加强应急测绘保障服务能力建设，有力应对好各类灾害风险挑战，为应急指挥和应急救援等工作提供有力支撑，最大限度保障人民群众生命财产安全。^[4]

（作者单位系河南省测绘地理信息技术中心）