

编者按

5月12日是全国防灾减灾日，今年的主题是“防范灾害风险，护航高质量发展”。国家减灾委员会办公室近日印发通知，要求精心组织开展防灾减灾宣传教育活动，特别是深化自然灾害综合风险普查成果应用，加强重点区域隐患排查整治，广泛深入开展宣传和应急演练，加强全民灾害风险识别和自救互救技能培训，筑牢防灾减灾救灾的人民防线。如何筑牢人民防线，推动风险治理向事前预防转变？法治经纬版推出专家访谈，深入探讨这一问题。

前沿观察

□ 本报记者 王春 □ 本报通讯员 吴俊

丢了一堆证件拍张照片就能搞定

浙江全面推开“一窗通拍、全域应用”改革

“一下子搞定了全部证件。”丢了证件包的浙江海宁市民王女士只拍一次照片，便拿到了新办的身份证、驾驶证、市民卡、交通卡。“我觉得我很帅，特别满意。”今年3岁的赵家阳小朋友按下遥控器，定格了自己最满意的证件照。

一张省时省力又美观的证件照出炉背后，是浙江“一窗通拍、全域应用”改革的不断深化。

前期5个改革试点地区的“盆景”色彩各异，浙江省“一窗通拍、全域应用”改革现场推进会近日在海宁召开后，全省的亮丽“风景”令人期待。

据悉，浙江坚持以人民为中心，以数字化改革为契机，创新开展“一窗通拍、全域应用”改革，在高质量完成出入境证件、身份证、驾驶证照片公安事项“一窗通拍”的基础上，积极探索在政务服务、公共服务等领域的“全域应用”，进一步提升群众办证体验感、满意度，探索政务服务体系和服务能力现代化的新路径。

一照通用服务平台 方便群众拍照办事

今年，浙江深入实施3个“一号工程”，在打造最优政务环境上，提出了全面打响浙江“办事不用求人、办事依法依规、办事便捷高效、办事暖心爽心”营商环境品牌。

过去，办一个证拍一次照是常态，重复拍照多、等候时间长，群众常有抱怨。击破痛点就是提升群众办事获得感的空间。“一窗通拍、全域应用”在65个备选事项中脱颖而出，入选今年浙江省政府十方面民生实事。

不久前，湖州市德清县下渚湖街道居民张先生到政务服务中心农业农村窗口进行养蜂登记备案时，忘了带“一寸免冠照片”。

正在无奈时，窗口工作人员主动提醒张先生，公安机关会同政务办最新落地的“一照通用服务平台”刚好能解决他的烦恼：照片当场就能拍并且以后很多业务办理都可以用这张照片。

“一窗通拍、全域应用”改革前期试点中，不少地区公安机关在实现公安窗口照片通用后，还与人社、卫健、教体、司法等部门建立了协同合作，以浙江省一体化数字资源系统（IRS系统）为平台，围绕不同涉照事项共享不同规格、背景底色的证照，推动政务服务向无感办、秒办升级。

近日，一辆载着35项服务事项的流动政务服务大巴车，应约开到了浙江晶科能源有限公司的宿舍楼下。当天，工作人员共为30余名企业员工办理了驾驶证、身份证、居住证业务。

群众需求在哪里，政务服务“零距离”服务窗口就延伸到哪里。嘉兴市副市长、公安局局长张海燕介绍说，今年以来，嘉兴市根据浙江省改革应用框架，创新实施公安采集、个人采集、专业采集和部门应用、个人应用、长三角应用的“三采集三应用”体系，“35+”个涉证件照高频事项下沉至镇街便民服务中心和有条件的便民服务点，并推出流动服务车上门等场景，构建了三级政务服务中心为主体、X个延伸点为补充的“3+X”“一窗通拍、全域应用”体系，满足群众就近拍、随时办需求。

群众有拍照选择权 拍到自己满意为止

走进绍兴市柯桥区柯桥街道便民服务中心的公安拍照室，镜子、深色外套、梳子、发夹、眼镜等常用的拍照服务工具一应俱全。在工作人员的引导下，记者现场体验了证件照“一窗通拍”。只需符合证件照相关规范，露出眉毛、耳朵不佩戴首饰等，不一会儿证件照就拍摄完成，不满意的话可以随时重拍。

除了传统的工作人员帮忙拍，不少地区还推出了电脑端、手机端和自助机等多种方式采集照片，嘉兴市甚至推出社会照相馆作为补充的全域采集体系，群众可根据自己的需求选择自己喜欢的方式，拍到自己满意为止。

将拍照的选择权交给群众，临海市公安机关推出“智能小将”这款前端一体式集成人像采集及居民身份证自助受理设备，将户籍、车管、出入境三大系统集成合一，可根据个人需求拍摄，操作简便，满足不同人群到公安窗口的办事需求。在“智能小将”上拍了满意的照片后，下次不管是换身份证、驾驶证还是护照，只要在长三角范围内，都可以调用这张照片。

“这样的改革太好了，让身份证上也有美美的照片变成可能的事。”大学生小张兴奋地说。近日，小张在平湖市吾悦广场的照相馆拍了一张照片，顺利在政务服务公安专区办理了身份证业务。看着自己的新身份证，她觉得十分惊喜：“照相馆给我化了妆，还让我在店里挑了件既好看又符合身份证拍照标准的衣服，这次拍的照片我特别满意。”

无论是公安采集“满意拍”，还是延伸至照相馆的专业采集，都让“小张们”拥有“特别满意”的经历。针对办事群体中，因青年人追求时尚个性、婴幼儿活泼好动等特点，嘉兴市开出多个“菜单”由群众自主选择。

样式标准全市统一 政务服务全域应用

证照问题贯穿每位群众出生、入学、就业、退休等各个阶段，然而由于数据不共享、规格不统一，出现了跨层级、跨地域、跨系统、跨部门、跨业务办理难，群众提供照片往往需要反复拍摄，多次跑腿。

绍兴市公安机关从统一照片规格入手，联合政府相关部门制定《人像照片标准规范》，实现了照片样式和标准的全市统一。绍兴公安通过统一采集端标准，建立了全域人像数据库，并制定照片采集和共享应用等全生命周期安全保护机制，满足各部门、各场景、各业务相关的照片规格需求，形成部门协同格局。

打通多部门协同协同，看似简单的一句话，背后需要无数人为之努力。海宁市公安局出入境管理大队副大队长戴立寅正是其中之一，他告诉记者：“原本每个部门都有各自的受理系统，受益于‘浙里办’，接件有了统一的路口，为共享提供了一个重要的基础。在安全的环境下实现共享，是最大的难点，办事群众在外网上使用是无感的，但实际上是跨越了公安网、政务网和外网。”

跨网共享更需要守护信息安全，为此，嘉兴市在改革过程中制定了工作指引，细化了操作流程，“三采集三应用”为各地、各部门、各行业的“全域应用”提供了标准。特别是针对社会专业采集这一新领域，探索出台了标准人像信息采集资质认证管理办法。并及时推行OSM管理体系，推动窗口管理标准化、运行规范化、服务精细化。

浙江省委常委、政法委书记王成国在改革推进会上说，“一窗通拍、全域应用”小切口能够推动服务群众大提升，下一步，要推动解决问题从“一件事”到“一类事”，“某一点”到“整个面”，“单环节”到“全链条”的提升，加快实现从具体事的解决到治理创新的全面升级，为谱写中国式现代化浙江篇章贡献更大力量。

全国防灾减灾日主题海报提出构建大安全大应急框架 专家建议提高应急管理社会参与度



□ 本报记者 赵丽

“眼下虽安，忘灾必危。”

我国是世界上自然灾害最严重的国家之一，防灾减灾、提高全社会抵御自然灾害的能力，至关重要。

国家减灾委员会办公室、应急管理部近日发布多份主题海报，主题涵盖提升全社会灾害风险防范意识和能力，推动风险治理向事前预防转变，提高防灾减灾救灾处置保障能力和水平，推动构建大安全大应急框架等。

《法治日报》记者提取其中4大关键词，邀请业内专家阐释内涵，以助力全社会不断提高科学防灾水平，提升精细服务能力，从源头防范和化解灾害风险，筑牢安全发展之基，护航高质量发展。

关键词一

防范灾害风险护航高质量发展

“备豫不虞，为国常道。”

2008年5月12日，四川省汶川发生地震，造成重大人员伤亡和财产损失。为进一步增强全民防灾减灾意识，推动提高防灾减灾救灾工作水平，经国务院批准，从2009年开始，每年的5月12日定为“全国防灾减灾日”。

中国人民大学公共管理学院国家安全研究中心主任王宏伟认为，通过设立全国防灾减灾日，能够增强全社会防灾减灾意识，普及推广全民防灾减灾知识和自救互救技能，全面提高国家综合防灾减灾救灾能力。

2009年以来，特别是党的十八大以来，我国防灾减灾救灾能力明显提升。

对于今年全国防灾减灾日的主题——“防范灾害风险，护航高质量发展”，王宏伟分析称：“推动高质量发展是我国进入新发展阶段，构建新发展格局的重要任务。高质量发展需要安全的保障，而防灾减灾救灾工作是统筹发展和安全、提升安全水平的重要保障。”

中国人民大学危机管理研究中心主任唐钧说，防范灾害风险不能游离于高质量发展之外，否则就是“孤立僵化”。从助推高质量发展、统筹发展和安全的维度，防范全种类灾害风险不仅要为高质量发展保驾护航，还要融合共建、全面创建高质量安全发展。

如何将灾害风险防范与高质量发展有机结合、深度融合？唐钧的建议是，建立以安全生产为基础的综合性、全方位、系统化的安全发展体系，达成全体负责、安全自觉、主动防御的安全共治格局。

他进一步阐释道：“以城市安全发展等为抓手，加强规划、设计、建设、运行等各个环节的风险防范和安全管理，同时，通过生产力和生产关系的迭代发展和转型升级，形成保障公共安全的内生机制。”

基于此，全国防灾减灾日主题海报还提出要广泛深入开展宣传教育，提升全社会灾害风险防范意识和能力。

“灾害风险治理承载着全体负责履职的使命，通过防灾减灾救灾灾治安全主体的专业集成，实现常态安全。”唐钧说，还要对人民群众的预防、准备、应对、适应、恢复等状况进行研

判和提升，进一步加速建成灾害风险的共担共治局面。

关键词二

推动构建大安全大应急框架

党的二十大报告指出，提高公共安全治理水平。坚持安全第一、预防为主，建立大安全大应急框架，完善公共安全体系，推动公共安全治理模式向事前预防转型。

在王宏伟看来，大安全是公共安全，公共安全无处不在，应急是实现安全的手段，安全是应急的目标。大安全大应急框架意味着防灾减灾救灾是全政府、全社会、全主体的责任。政府、社会、公众，方方面面的力量都应该成为国家应急体系的重要组成部分。

中国政法大学应急管理法律与政策研究基地主任林鸿潮认为，之所以要建立大安全大应急框架，原因在于：“我们以前是按照灾害种类划分，由不同部门进行应对和管理，而随着灾害风险的综合性越来越高，灾害联动、衍生关系等越来越复杂，原来分割性的防灾减灾救灾机制不再适合；应急管理，公共安全很多时候会转化为国家安全问题，特别是一些重大灾害事故，影响人民生命安全，影响社会稳定，考虑到这种相互影响和联动关系，需要在构建大安全大应急框架下解决问题。”

根据公开信息，既往的实践探索已经体现了大安全大应急框架的思路。如部分地方探索建立综合领导机构——建立健全各级应急管理委员会，发挥统筹协调作用；一些地方探索建立跨区域跨部门跨行业的协作机制——京津冀、长三角、粤港澳大湾区等区域联动协调机制，联防联控抗灾减灾。

主题海报对于大安全大应急框架的要求是：强化统筹协调和多方参与，推动构建大安全大应急框架。然而，构建大安全大应急框架，还有一段路要走。

据受访专家介绍，近年来，国家综合性消防救援队伍围绕全灾种、大应急转型升级，新建水域、山岳、地震等专业队伍3500余支；基本建成国家应急指挥总部，全面建成部省市县四级贯通的应急指挥信息网和自上而下的应急指挥平台体系等。

但由于我国幅员辽阔，各地区、行业发展不平衡，灾害事故特征存在很大差异，防灾减灾工作仍有诸多不足。

在去年10月底中国应急管理报组织的专家研讨中，中国安全生产科学研究院院长周福宝认为，应急处置保障能力还存在与灾害事故风险不适应问题，特别是应急救援队伍综合实战演练、救援力量跨区域机动、急难险重任务专业化处置、物资装备与科技信息化保障建设等还存在较多的短板和不足。

为补齐这些短板，王宏伟提出，解决问题的一个方向是，协调各方参与其中，激发各方积极参与的热情。

“政府在应急体系设立过程中，要为企业、组织、公众留有一定的参与空间；发挥应急管理部门统筹协调的作用；企业、社会组织、公民个人要自律，熟悉灾害应对的体系、制度、流程，明白自身的站位。”王宏伟说。

对此，中国工程院院士、中国矿业大学（北

京）校长葛世荣给出的建议是，加强国家区域应急力量建设，在强化专业应急力量的同时，进一步提高应急管理社会参与度。在政府主导下，社会组织、生产经营单位、公众等各类主体共同参与，整合多方资源和力量投入防灾减灾救灾工作，推动实现应急管理共建共治共享。

关键词三

推动风险治理向事前预防转变

我国自然灾害种类多，分布地域广，发生频率高，造成的损失重，这是一个基本国情。及时准确统计报告灾情，是高效有序做好抢险救援救灾工作的前提条件。在我国，100余万名各级灾害信息员承担着灾情统计报送职责。

应急管理部救灾和物资保障司有关负责人介绍，目前，我国已构建完成覆盖全国的省、市、县、乡、村五级灾害信息员体系，每个村（社区）至少有1名灾害信息员，多次受灾地区实现多人轮换值守。

今年全国防灾减灾日主题海报也画出了重点：深化自然灾害风险普查应用——推动风险治理向事前预防转变。

去年6月，重庆市綦江区遭遇强降雨，多条河流水位上涨，局地河流山洪暴发。6月1日凌晨，新一轮强降雨来袭，工作人员、灾害信息员周开莉收到多条雷电、暴雨、大风预警信息后立即行动起来，一边与相关村级灾害信息员打电话收集灾情排查信息，一边在工作群里收发提示消息。当天晚些时候，周开莉上报了灾情初报数据。

在此机制中，每名灾害信息员都是“神经末梢”，为各地各部门抢险救援救灾决策提供重要信息支撑，最大限度减少群众生命财产损失。

据统计数据显示，2022年，全国各级灾害信息员累计报送灾情险情信息49.3万条，特别是在5月下旬至6月下旬“龙舟水”期间，以及北方地区强降雨和辽河流域防汛救灾工作中，福建、广东、广西、辽宁、山西等地的灾害信息员及时传递暴雨、山洪、地质灾害等预警信息，先期果断处置突发险情灾情，第一时间转移安置受灾群众，有效避免了人员伤亡，减少了财产损失。

王宏伟认为，灾害是在日常生活中释放出来的，与经济社会发展相伴生，所以需要社会各个部门统筹协调发展，实现从事后救灾向事前预防转变。“最关键的是意识，有的部门可能觉得自身非应急部门，没有安全防范的责任，甚至在经济社会发展过程中制造一些风险，这是防灾减灾工作向事前预防转变的主要障碍。”

对于这样的障碍，中国人民大学公共管理学院助理教授孙英英提到了一个心理学概念——“正常化偏见”。

“公众主观认为，自身暴露在风险中的可能性很小，觉得自己和家人是安全的，别人才是有危险的，这种偏见会阻碍个人采取对策略防范风险。”孙英英说，现在提出关口前移，向事前预防转变，首先就要转变公众的认知，增强公众风险防范意识，让大家意识到自身所处环境到底有什么样的风险，应该如何应对。

孙英英还提到，当灾难风险没有发生时，社会各方面都可能存在或多或少的惰性，导致不愿意下功夫科普或进行防灾演练，那么，就应该

创新科普和演练方式，鼓励、吸引公众参与其中，共同设计和实施事前演练，提升灾害防范意识 and 能力。

关键词四

加强风险识别和自救互救技能培训

近日，水利部发布消息，受强降雨影响，江西、福建等地21条河流发生超警以上洪水；广东114个地区发布暴雨预警。在全球气候变暖的背景下，强降雨、高温热浪等极端天气事件日渐增多。气候变化及其引发的极端天气气候事件，已成为影响国家安全、经济社会可持续发展、生态环境以及人类健康的重要因素。

天灾不可逆，能尽者唯有人事，事能至美又需群策群力。

正因如此，今年全国防灾减灾日的宣传海报专门提出，要加强极端性天气灾害的风险识别和自救互救技能培训。

“因为全球气候变化，极端性天气频发，打破了我们既往积累起来的对自然灾害的认识和应对，极端性天气状况突发，成为我们应对自然灾害的挑战。所以要提高对极端性灾害天气的认识。”王宏伟说，加强自救互救能力很重要，自然灾害一旦发生，让人措手不及，基础设施可能会遭到破坏，官方救助受到阻碍。这时，公众的自救和互救就会起到很大作用。

如何加强风险识别和自救互救技能培训？王宏伟提出三方面建议：发挥常态化教育和训练；发挥志愿者的作用；政府推动应急管理“五进入”，进工厂、进学校、进农村、进社区、进军营，开展应急培训和演练。

“完善的应急管理队伍，除了政府层面有一支专业的救援队伍外，还需要有一支民间兼职队伍和一支综合性救援队伍，三支队伍共同确保公共安全。灾害发生时，除了政府的救助外，民间的自救和互救也是很重要的。”孙英英说，但在目前关于自救互救资源利用还没有最大化，所以在确保政府救助队伍建设的情况下，应该加强民众的自救互救技能培训，把民间自救互救的效果发挥到最大化。

此外，也有观点提出，目前一些旨在加强自救互救技能的防灾减灾演练存在走过场、流于表面的问题。

“比如个别学校，因为害怕学生恐慌奔跑、出现意外，只能实施准备充分的、经过事前通知的防灾演练，导致演练效果大打折扣。”孙英英说，对此，应该鼓励提升公众的参与度，比如学校举办防灾演练，可以和家委会等多方主体进行讨论，共同设计、创新制定突发应急演练预案；在社区，鼓励居民参与其中，共同创新制定应急演练预案，减少公众的抵制意识。

“在演练时你做不到事情，真正的灾害时你也做不到。”孙英英说，这是在防灾减灾领域非常受推崇的一句话，所以要通过创新演练方式检验公众的防范能力。

“也要鼓励公众参与应急演练，鼓励居民对小区进行风险排查，这样既可以提高公众的应急演练意识，也可以提高应急演练能力。”孙英英说，通过这样的方式，慢慢地把公众的灾害防范意识落到实处，进而切实提高应对灾害能力。

漫画/高岳