

# 夯实“应急管理大厦”基础

## ——全国政协“加强基层应急管理能力建设”专题调研综述

文/图 本报记者 孙金诚

### 记者手记

## 人民至上 生命至上

本报记者 刘彤

6月6日至9日,围绕“加强基层应急管理能力建设”这一双周协商座谈会议题,记者跟随全国政协社会和法制委员会调研组赴广东省深圳市、清远市、广州市开展专题调研。其间所见,让记者加深了对这三个关键词的理解。

其一,志愿者。有这样一幕,令人动容——在广州市社会应急力量天河孵化基地,志愿者们为调研组依次介绍着不同救援场景下所使用的各类专业设备。“我是危化救援队长陈勇俊。除了危化救援抢险工作外,我们队伍还开展城市搜救、山地搜救、溺水人员的搜救打捞以及组织应急演练和安全宣教等。”2009年投身公益事业,陈勇俊声音洪亮,眼神坚毅。多年救援工作的历练,让他给人一种沉稳、干练的感觉。陈勇俊话音刚落,一旁的工人忍不住“插话”：“队长为了支持救援队伍,把自己的房子卖了,钱都投入到了救援队伍中……”

“我能不能跟你合张影?你很不错!”一同调研的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专门走到陈勇俊身边提出了这个“小要求”。

陈勇俊的故事并不是个例。此次调研所到之处,委员们总是能看到志愿者的身影:他们不求回报,在危险面前勇敢逆行,用温暖有力的实际行动传递着社会正能量,默默无闻地书写着人民至上、生命至上的真谛。

其二,基层。什么是基层?它是国家治理体系的“神经末梢”,是上传下达的“最后一公里”。调研期间,调研组走访了众多乡镇、街道,例如,深圳市宝安区福海街道的安管智慧中心、福田区香蜜湖街道侨香社区居委会、清远市清城区飞来峡镇的指挥中心、救援仓库,广州市番禺区的洛浦街应急指挥中心、大石街星河湾居委会等。越是深入基层,一个感受就越明显:基层应急管理能力是守护一方百姓平安的“第一道防线”——能力强,防线牢,百姓安;能力差,防线弱,则埋下沉重隐患。

应急管理千万条,包括防汛抗旱、抗震救灾、安全生产、防火灭火等,涉及应急、公安、卫健、交通、住建、市场等多个部门,都与人民群众生命财产安全息息相关。因此,基层应急管理能力是基层治理体系和治理能力的重要组成部分,守住应急管理的“第一道防线”意义重大、非常必要。

其三,人民。人民群众才是真正的英雄,人民的力量是伟大的。

采访中,记者多次注意到委员们建议要充分发挥基层群众自治制度。例如,全国政协常委、中国安全生产科学研究院院长张兴凯对调研中看到的镇江世业村的安全应急工作“支部书记负责”、深圳福海街道的安全应急工作“上面千条线,下面一根针”等做法表示认可。他认为,应做好政府指导引导,发挥基层群众主观能动性,鼓励支持基层安全应急工作创新。

全国政协委员、中国红十字会原副会长王海京建议充分发挥群众组织的力量,推动建立完善社区、居民家庭的自救互救和邻里互助机制,组织开展应急演练。

应急管理伴随党和国家机构改革的深化应运而生,标志着我国应急管理工作站到了新的历史起点上。在信息技术高度发达的今天,应急管理既要面对“已发生”的问题,又要预防“未发生”的隐患,还要处理“发生后”的状况,可以说,任务艰巨,责任重大。

应急管理工作体系还有待完善,在组织架构、队伍建设、监测预警、物质保障等方面还不尽如人意,然而,人民至上、生命至上始终是应急管理工作的初心使命。应急管理工作的特殊性和特殊性,必然与人民密切相连。随着党中央对全面提高公共安全保障能力、完善国家应急管理体系作出全面部署,应急管理工作系统性、整体性、协同性正在不断增强。这个新时代的“年轻部门”,也将在人民的关心支持下不断发展、成熟、壮大。



全国政协副主席陈晓光率调研组在深圳调研



政协调研组与河南省政协、郑州市政协、开封市政协举行视频会议

社应急管理工作网络。根据职责分工承担各自责任,建立灾情报告、会商研判、监测预警、应急响应、现场指挥、物资征用、信息发布、舆情应对等一批工作制度,形成以应急管理、公安、卫生健康等为主、其他相关部门积极参与的协作机制。

全国政协常委、中国安全生产科学研究院院长张兴凯则建议,健全预警提醒机制、应急会商机制、抢险救灾响应机制和应急协调制度,衔接好“防”和“救”的责任链条,尤其要建立健全村(社区)“两委”统筹的应急资源管理和人员调度机制,加强自然灾害、疫情防控、生产安全事故等应急救援联动。

### 转思路、夯基础

### 让基层强起来壮起来

通过大屏幕直接看到重点企业重要场所的安全生产情况,直接锁定灾害事故现场,直接与现场视频对话,自动生成匹配应急预案,智能推送应急救援处置方案……

这是6月6日下午,调研组走进深圳市应急管理监测预警指挥中心看到的场景。“这里可以称为‘应急指挥大脑’,数据都汇集在这个平台上,全市的风险信息、隐患信息、区域风险态势等项目尽在眼前,一旦出现异常状况,我们就可以提前预判、及时处置。”工作人员介绍道。

据了解,深圳市围绕“防、管、控、应”四个维度,开展科技信息化顶层设计,形成以“应急管理‘一库四平台’(应急管理大数据主题库、安全防范平台、监管执法平台、监测预警平台、联合指挥平台)为核心的智慧应急体系,打造‘1+11+N’应急管理监测预警指挥体系,利用高科技、信息化手段开展风险管控、隐患排查,努力实现‘过去可溯、现实可知、未来可预’。

深圳市积极探索“智慧应急”新机制新模式,有力保障基层应急管理实现“一呼百应”,而在河南省兰考县,围绕提升基层应急管理效能,正在进行一场“兰考实验”。

“这里可以称为‘应急指挥大脑’,数据都汇集在这个平台上,全市的风险信息、隐患信息、区域风险态势等项目尽在眼前,一旦出现异常状况,我们就可以提前预判、及时处置。”工作人员介绍道。

据悉,兰考县的“实验”成效受到国务院安委会高度肯定,应急管理部将其经验向全国推广。

“兰考实验”,令人期待。但基层应急管理任重道远,有些问题依然存在。

调研中,调研组了解到,部分地方基层应急减灾能力不足,缺乏可操作性强的应急预案。部分应急基础设施明显滞后,目前县区、乡镇一级几乎没有正规的应急避难场所和完善的应急物资保障体系,各地应急物资储备不足,储备方式主要依赖于政府行为,多数企事业单位对其重视不够。

此外,基层应急队伍专业性不强,人员素质有待提高。目前从事应急管理工作的人员多数是以前从事安全生产监管工作的人员,缺少应急救援专业理论知识和实践操作能力。一些救援队装备老旧、人员年龄偏大,导致基层应急救援“力不从心”。

基层应急管理能力建设直接关系到人民群众的幸福感和安全感。曾坐镇指挥青海玉树抗震救灾工作的全国政协社会和法制委员会副主任强卫表示,通过加大外部政策和技术支持力度,聚焦基层应急能力提升的关键要素,精准施策,是快速提升基层应急管理能力的有效路径。他建议,相关部门加大对基层防灾减灾救灾投入,强化对基层灾害应急管理的经费、技术、设备等全方面支持力度,构建规范有序的基层应急物资储备、应急保障资金投入和拨付制度;基层要结合当地灾害特征,建设必要的应急避难场所,储备相应的应急救援物资,并与辖区相关单位建立应急物资共享机制。

全国政协委员、广州市政协原副主席陈怡霓表示,应急避难场所建设管理应建立长效机制,充分利用社会资本和发动社会力量解决好应急避难场所建设和维护中的问题,兼顾好医疗卫生设施建设。

完善应急物资储备体系是保障基层应急管理的重要基础,是防灾减灾、保护人民生命安全的重要举措。全国政协委员、中国安能建设集团有限公司总工程师张利荣建议,各地应急管理部门认真评估所需应急物资的种类、数量,建立基层应急物资储备清单,按需储备应急物资并与辖区相关单位建立应急物资共享机制。

全国政协委员、深圳市政协副主席吴以环十分关注基层应急管理预警机制。他建议,基层应急管理部门和其他部门共同提升预警信息共享和融合度,进一步完善重点预警网工程建设,同时,各地要结合自身的地理位置、自然环境,全面评估可能会发生的自然灾害并制定相关预案,增强预案的科学性和可操作性。

作为政府应急救援力量的有益补充,近年来民间救援队发展迅猛,但也面临缺乏资金、保险不完善、培训方式粗放等一系列问题。全国政协委员、云南德宏傣族景颇族自治州红十字会常务副会长何庆表示,虽然民间救援队数量众多,但

### 抓规范、聚合力 构建立体组织体系

暴雨越下越大,广州市黄埔区广垦商务大厦停车场工作人员在出入口插上防汛挡板,防止积水流入地下停车场。为了提高防汛效率,确保地下停车场安全,工作人员把备用的沙袋摆放在停车场出入口,再增加一道防线……

这是日前广州市防汛抢险应急演练时的一幕。

据了解,进入汛期以来,广州市各县区和市防汛抗旱指挥部各成员单位相继进入戒备状态,制定防汛应急预案、储备应急物资、整改各类隐患、开展防汛演练、设置警示标志……以最坏的打算,做最充分的准备,全力以赴守护人民群众生命财产安全。

防灾减灾责任的层层压实,离不开广东省应急管理机制的一系列创新。

近年来,广东省把应急管理作为基层治理体系和治理能力现代化的内容来抓,全力推进基层应急能力建设,全省乡镇街道按照有一个健全的应急管理组织体系、有一支应急救援队伍、有一个应急指挥平台、有一个应急救援物资仓库的“四个一”标准健全基层应急管理体系。打造全省一体化融合指挥平台,实现应急指挥网络省、市、县、镇、村五级全贯通,解决了基层应急工作“最后一公里”如何做的问题。

虽然广东应急管理工作取得不少成绩,但广东省副省长孙志洋坦言,作为自然灾害最为严重的省份之一,由于各类灾害事故风险叠加带来的不稳定不确定因素明显增多,广东省应急管理工作仍存在基层应急管理能力较为薄弱、经费保障机制还不完善、社会协同机制尚不适应应急救援需求、社会力量参与渠道不够畅通等问题。

地处中原地区的河南省同样是我国自然灾害高发区之一。应急管理体制改革以来,河南省委、省政府制定“六个起来”(应急能力强起来、“1+4”应急体系建起来、“1+3”应急队伍壮起来、基层应急物资装备配起来、基层应急资金投入增起来、新时代应急人的素质提起来)目标,大力推动河南基层应急体系和能力建设,基本形成“全灾种、大应急”的应急管理体制机制。

然而,去年7月,中原大地一场特大暴雨灾害造成重大人员伤亡和财产损失,让河南省清醒地认识到基层应急管理的脆弱和不足。河南省副省长武国定表示,河南应急管理体制机制还存在着城市应急管理体制改革部署不到位、预警和联动体制不健全、指挥体系不清晰、部门间协作滞后等问题。

调研中,调研组也发现,应急管理作为一个新部门,工作整合线条较多,体制机制尚处于磨合阶段,应急管理规范化水平不高,指挥调度还不能完全适应工作需要,改革过程中,基层应急管理形成的中空与缺位依然存在。

事故灾害发生在基层,能否第一时间响应关键在基层。调研组表示,基层应急管理体系建设需要在体制机制上进行全方位系统谋划和设计。建议尽快启动基层应急管理法规体系建设,加快推进应急管理领域法律法规修订,加强基层应急管理制度建设,健全权威高效的制度执行机制,研究制定覆盖应急管理全过程的标准化制度。

基层是国家应急管理体系的基础和建设重点。全国政协社会和法制委员会副主任徐敬业表示,当前基层应急管理部门基本完成了机构改革、人员转隶,但仍存在设置分散、职能单一等问题。他建议,加快基层应急力量整合,持续推动应急管理工作重心下移、力量下沉,形成完善覆盖市、县(区)、乡镇(街道)、村

### 调研组名单

- |      |                                    |  |
|------|------------------------------------|--|
| 率队:  | 陈晓光 全国政协副主席, 民盟中央常务副主席             | 科学学院院长 王海京 全国政协委员, 中国红十字会原副会长          |
| 组长:  | 强卫 全国政协常委、社会和法制委员会副主任(河南段)         | 张利荣 全国政协委员, 中国安能建设集团有限公司总工程师           |
| 副组长: | 徐敬业 全国政协委员、社会和法制委员会副主任(广东段)        | 何庆 全国政协委员, 云南省德宏傣族景颇族自治州红十字会常务副会长      |
| 成员:  | 吕忠梅 全国政协常委、社会和法制委员会驻会副主任, 中国法学会副会长 | 吴以环 全国政协委员、深圳市政协副主席, 民盟广东省委副主委         |
|      | 王尔乘 全国政协委员、社会和法制委员会副主任, 财政部原党组成员   | 陈怡霓 全国政协委员、广州市政协原副主席                   |
|      | 张少康 全国政协常委、广东省政协副主席, 九三学社广东省委主委    | 赵瑞峰 全国政协委员, 空军鼎新训练基地训练保障团环境构设指挥室正高级工程师 |
|      | 张兴凯 全国政协常委, 中国安全生产                 | 姜耀东 全国政协委员, 中国矿业大学(北京)原副校长             |
|      |                                    | 唐雷 应急管理厅人事司副司长                         |
|      |                                    | 王宏伟 中国人民大学公共管理学院国家安全研究中心主任             |