

发挥优势 因地制宜 积极推进基层应急管理体系和能力现代化

——全国政协“加强基层应急管理能力建设”双周协商座谈会发言摘登(一)

编者按：

近年来,我国应急管理工作取得历史性成就、发生历史性变革,“全灾种、大应急”的中国特色大国应急管理体系基本形成。同时,我国应急管理体制改革时间短、基础弱,还存在工作机制不健全和基层监管执法、综合保障、风险防范能力不强等问题,加强基层应急管理能力建设仍有大量工作要做。7月27日,全国政协召开双周协商座谈会,专门就此进行协商议政。现将有关发言摘登如下——

全国政协副主席,民盟中央常务副主席陈晓光作主题发言

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视应急管理体系和能力建设,习近平总书记亲自部署谋划,推动应急管理体制变革,“全灾种、大应急”的中国特色大国应急管理体系已基本形成。就加强基层应急管理能力建设,谈四点意见:

一、加快推进基层应急管理体制改革。通过加强顶层设计,理顺各级各部门应急管理职责分工,特别是明确县级应急部门和相关部门的重点工作和目标任务,建立乡(街)应急管理机构设置标准和工作机制:一是国家出台基层应急管理机构设置的指导性规则,制定基层应急管理人员编制和装备配备指导

性标准。二是调整优化应急管理综合协调机制。设置由乡(街)党委主要负责人牵头的应急管理委员会,下设办公室并实体化运行。要求社区、村委会等基层群众组织将应急管理作为自治管理重要内容。三是依托现有基层党建、社会治安、安全生产等微网格,整合组建村(社区)应急管理网格。

二、着力提高基层安全风险预防能力。大力改善安全条件,加强灾害防御性工程、安全生产、平安社区建设,提升防灾减灾救灾基础能力。形成基层风险评估、监测预警、及时处置的闭环管理,加强基层灾害隐患排查和信息员队伍建设。提升政府综合监测、风险早期识别

和预报预警能力,建立灾害事故预警和发布系统。明确职责,促进公共安全综合执法改革。

三、切实加强基层应急救援力量体系建设。立足“全灾种、大应急、综合性”要求,重构县、乡(街)、村(社区)综合性应急救援力量体系。一是建立县级应急救援力量体系,在每个县建成一支综合应急救援队伍基础上,设立以重点乡(街)为核心、辐射周边的区域应急救援中心。在乡(街)、有条件的村(社区)构建“一专多能”基层应急救援队伍。二是建立约束和激励机制,在规范发展的同时,通过多种方式支持引导辖区应急救援社会力量发展,把他们纳入基层应急救援力量体系。三是建立符合应急管理

职业特点的待遇保障政策。

四、大力普及安全应急宣传教育。加强教育培训,提升党员干部应急处置能力和全社会的认知度参与度。一是以社区、乡村、学校、企业等基层组织和单位为重点,推进建立政府主导和社会参与相结合,全民动员、协调联动的应急管理宣传教育培训格局。二是将应急管理相关法律法规和政策规定纳入基层干部考核评价和教育培训。三是加快建立完整应急教育体系,加快应急管理类大学、专业院校及职业学院建设,鼓励综合性大学建设应急管理二级学科;把安全素质教育纳入国民教育体系,把应急自救能力培养列为中小学生学习安全教育必修课。四是广泛开展应急管理“五进五有”(进企业、进农村、进社区、进学校、进家庭;有机构、有预案、有队伍、有后勤保障、有科普宣教)活动,常态化组织群众开展应急疏散和紧急避险演练,推动群众从“要我安全”到“我要安全、我会安全、我能安全”的转变。

政协委员发言

中共十九届中央委员,全国政协社会和法制委员会副主任,全国社会保障基金理事会原党组书记王尔乘:

加强基层应急管理能力建设

基层应急管理是国家治理能力的重要组成部分。从调研情况看,存在的问题是:应急管理机构改革尚待进一步向基层延伸;应急管理工作机制尚不够健全;基层在监管执法能力、综合保障能力、风险防范能力等方面普遍偏弱;发展不平衡,应急管理投入差别较大,总体看尚有不足。建议如下:

一、中央层面出台相关文件,把思想认识统一到习近平总书记的重要指示精神上来。充分认识乡镇街道应急管理在国家治理体系和治理能力中的重要地位和作用,充分认识我国正处于长期积累的安全隐患集中显现期,安全形势严峻。必须增强紧迫感,时不我待,加大基层应急管理投入,补齐短板。建议以中办、国

办名义出台进一步提升基层应急管理能力的意见,统一思想认识,解决基层应急管理急需解决的突出问题。

二、进一步厘清县区与乡镇街道应急管理职责定位。包括日常安全监管、应急响应、风险评估、指挥调度、物资储备和战时保障、应急救援队伍建设等,既不要乡镇街道承担无限责任,也不要由县区包办。把应急预案、工作机构、储备保障、队伍建设对接好。

三、落实依法赋予乡镇街道的综合管理权和应急处置权。落实属地管理责任,加强统筹,实现平时协同监管,战时统一指挥,拉得动,打得赢。建议在机构延伸改革中落实对乡镇街道依法赋予的行政执法权。

全国政协常委,全国安全生产标准化技术委员会主任,中国安全生产科学研究院名誉院长张兴凯:

坚持党的领导 发动依靠群众 建设全灾种大应急一体化基层应急管理体系

只有坚持党的领导,发动依靠群众,将基层应急融入基层治理,应急管理体系根基才会牢。现就建设全灾种大应急一体化基层应急管理体系提三点建议。

一是坚持党的领导。在突发事件应急处置中,基层党组织是应急行动执行者、具体信息沟通者和救援资源分配者,发挥着总揽全局、协调各方的作用。建议加强党组织“有形”覆盖,结合地方实际将党的组织下沉至基础网格、聚居小区、行业领域等,打通落实应急管理责任的末梢。按照常态化管理和应急管理动态衔接要求,健全平战结合的党员干部双报到和上级机关干部下基层机制,构建基层大党委,全面吸

纳基层所在的各种力量和资源,充实党员干部在安全教育、矛盾化解、隐患排查、信息报告、培训演练等方面的常态化工作内容。

二是发动依靠群众。建议健全“应急第一响应人”机制,培育基层应急中的群众骨干;调动物业及社会组织参与共治,引导帮扶乡组建安全应急自治组织和志愿队伍;鼓励基层在安全应急的组织运行、宣传演练、风险排查、出工助力等方面的创新。

三是健全一体化体系。基层应急工作包括多方面对应多部门,应推广巡检一格一员、人员一员多能、风险一网统管等好做法。应急机构不求专设、但求必有,队伍不求专职、但求专能,装备不求齐备、但求必备。

全国政协委员,防灾科技学院原副院长刘春平:

加强基层风险监控和预警能力建设

应急管理,重在预防。基层风险监控和预警能力,可概括为监控-预警网络运转的有效性、感知发现风险的专业性和风险速报预警的快捷性三方面。针对这三方面,提三点建议。

一、健全基层风险监控和预警制度。明确乡镇(街道)、行政村(社区)和应急所、消防所、信息员在风险监控和预警方面的管理责任和工作职责。细化风险监控和预警措施,织密织牢本地灾害易发区和事故危险源“全程全覆盖”的监控-预警网。推动信息资源与基层共享,依法发布风险预警信息。

二、提升基层风险“早发现”“快报快发布”能力。加强应急管理专业人才培养,提高感知、研判和辨识风险能力。加强多灾种和灾害链综合监

测预警网络建设。多渠道拓宽基层风险信息上报和预警信息发布手段;助力基层用好活应急管理云平台等及时传输信息、智能发布预警提示信息。

三、不断加强基层应急预案体系建设。结合基层应急预案体系建设试点经验,在试点省(市)出台基层应急预案编制指南,并逐步推广。主管部门应加强基层预案指导,保证预案结构上下贯通、左右衔接;内容实用具体,突出针对辖区内易发灾害事故,侧重明确突发事件的预警信息送达、先期处置措施和信息收集报告等。推行基层预案“一页纸”,直接告知“谁来做、做什么、怎么做”,确保预警信息发布后、灾害事故发生后,各方能及时正确响应。

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:

加强基层应急保障体系建设

关于基层应急保障如何定位,应急储备“储什么、储多少、怎么储,有什么、在哪里、怎么调”,提三点建议。

一是明确基层应急保障在“大应急”中的定位。在国家应急保障体系构建中,明确基层“一般灾害自我保障,较大及以上灾害联合保障”的定位。联合保障是指自我保障、上级调拨和跨域支援相结合。建立基层应急保障联储联供机制,提升保障效能。应急管理部加快出台应急信息化国家标准,基层应急信息化核心设备和软件省级配。

二是解决好“储什么、储多少、

怎么储”问题。中央制定发布灾害应急储备参考标准。基层应急储备按“针对灾害、因地制宜”原则,在编制应急预案时确定“储什么、储多少”。

三是解决好“有什么、在哪里、怎么调”问题。优化完善基层储备点布局和库存管理,自动接入信息化智能管理系统,实现应急储备“有什么、在哪里”一键查询。建立基层储备调用联动响应机制,依托应急队伍、运输及物流企业构建应急物流体系,国家出台应急物资装备公路、铁路免费优先通行政策,建设航空、水域投送能力,多维解决应急物资装备“怎么调”难题。

全国政协委员,云南省德宏傣族景颇族自治州政协副主席何庆:

提高基层应急管理综合行政执法能力

从调研情况看,当前基层应急管理综合行政执法还存在“大职责小队伍”、专业性强执法能力弱、执法责任大权力小、岗位风险高待遇保障低等问题。针对加强基层应急管理综合行政执法能力建设,提三点建议:

一是支持地方根据实际情况,建立市县乡三级专业应急管理综合行政执法队伍,明确人员配备标准和相关专业要求。合理划分市县乡三级应急管理执法职责,在乡镇设置综合执法队,实施监管与执法一体化运行,下放基层政府管理迫切需要,且能够承接得住的执法权限。

二是分行业、分专业制定应急

管理安全标准、安全手册和执法重点、执法规范等应急管理教材,加大干部队伍培训力度。统筹建立各地区、各行业的应急管理大数据网络,明确负有安全管理职责的各职能部门在应急管理中的职责、义务、监管要求、执法规范等,并在相关部门、行业内通过考试,扩大应急管理执法资质覆盖率,构建应急执法共管体系。

三是强化执法经费、装备设施、制式服装、执法用车、工资岗位津贴待遇、加班补贴、救援补助、伤亡保险等保障,按照“统一形象标识、统一着装、统一培训大纲、统一战斗力标准”的要求,打造专业应急管理综合行政执法队伍。

全国政协常委,民盟中央常委,中国石油大学(北京)原校长,中国工程院院士张来斌:

筑牢防灾减灾救灾的人民防线

提升民众的风险防范意识和自救互救能力,对有效降低人民生命财产损失至关重要。据此,建议:

一、开展灾害风险识别下基层活动,提升基层风险识别能力。各省市组织专业力量或专家深入基层一线,持续开展基层风险隐患排查识别工作,实现基层“风险底数清”“风险透明化”。推进重大风险及防控措施的知识普及工作,切实提升民众风险意识。

二、开展安全文化教育下基层活动,加强安全文化教育培训。建议各地深入推进安全宣传进企业、进农

村、进社区、进学校、进家庭;在政府公益性项目中增加安全文化教育场馆、应急科普基地建设专项,增强安全文化教育资源服务能力;充分发挥义务教育优势,把安全教育变为一种素质教育。

三、开展预案实训演练下基层活动,加强预案的应急演练。常态化开展基层社区的应急演练工作,进一步增强群众的防灾减灾意识。充分利用虚拟现实技术和信息化技术构建全灾种模拟演练场景,真正提升自救互救能力。

部委介绍情况及回应

应急管理部部长黄明:

组建应急管理部是以习近平总书记为核心的党中央立足我国发展新的历史方位,坚持人民至上、生命至上,为防范应对严峻复杂安全风险挑战、推进国家治理体系和治理能力现代化作出的重大决策。机构改革以来,在党中央、国务院坚强领导下,我们坚持边组建、边应急、边建设,坚决防范遏制各类重特大事故,大力提高自然灾害防治能力,有力有序开展抢险救援,保持了安全形势的总体平稳,最大程度减少了人员伤亡和财产损失。同时,在有关部门的大力支持下,基本理顺了应急管理组织体系,建立健全了应急指挥体系,加强了科技和信息化建设,形成了一整套适应“全灾种、大应急”的工作机制,新体制新机构新队伍的优势日益显现。

但在整个应急管理体系和能力中,基层应急管理仍是短板。主要是基层应急管理需要进一步整体谋划,消防救援力量迫切需要加强,基层应急管理干部队伍迫切需要增量提质,防灾减灾救灾能力亟待提高。下一步,我们将深入贯彻落实习近平总书记关于防范风险挑战、应对突发事件重要论述和党中央、国务院决策部署,坚持改革方向不动摇,把基层基础工作作为重中之重来抓。

关于加强基层应急管理顶层设计问题。我们赞成出台专门文件,规范和加强基层应急管理能力建设,最重要的是加强党的领导,健全常态化管理和应急管理动态衔接的基层治理机制,构建多方参与的社会动员响应体系。同时,解决基层应急管理组织体系建设问题,包括厘清县区和乡镇街道的应急管理职责定位、应急站所与应急办合一、应急站所与消防站所协同等问题。

关于提高基层防灾减灾能力问题。我们坚持发挥应急管理部门综合优势,在全国开展首次自然灾害风险普查的基础上,推动加密灾害监测网站建设,健全灾害预警和响应的联动机制,组织全面开展应急预案评估修订工作,健全应急指挥体系,加快信息系统建设等。

关于加强综合执法能力建设问题。有些地方“一刀切”下放安全生产执法事项,造成上面不管了、下面接不住的问题。在推进应急管理综合执法过程中,要更加重视增强专业承接能力,更加重视提高执法保障水平。

关于应急管理人才培养问题。在学科体系建设、专业课程设计上还需要有一个系统的构建过程,特别在人才定向培养和招录上,还要积极争取建立符合应急管理职业特点的扶持政策。

关于社会应急力量建设问题。我们组织社会应急力量备案管理,开展同台竞技比武和分级分类测评,组织现场救援协调机制建设试点,还把这支队伍纳入应急管理表彰体系,引导队伍健康有序发展。

中央机构编制委员会办公室副主任张雅林:

委员的意见建议很有针对性。主要回应两方面:

关于厘清县(市、区)与乡镇(街道)应急管理职责定位。我们将重点抓好三方面工作:一是科学界定县乡在应急管理上的职能定位,进一步明确县级以上人民政府应对突发事件的主体责任,同时强化乡镇(街道)组织动员、宣传普及、应急演练、信息报告和人员疏散等方面职能。二是在加强国家综合性消防救援队伍建设的同时,将地方专职消防队伍纳入国家应急救援力量统筹规划布局,加强规范管理。三是按照权责一致原则,推动各地健全完善应急管理权责清单和职责准入制度,依法落实乡镇(街道)的综合管理权和应急处置权。

关于加强基层应急救援机构和力量建设。我们将做好四项工作:一是加强基层党组织对应急管理工作的统一领导,整合相关议事协调机构,完善上下联动、一体行动、高效运转的应急指挥体系。二是立足乡镇(街道)工作实际,健全常态化管理和应急管理动态衔接的基层治理机制,根据基层需要综合设置机构。三是继续加强国家消防救援力量建设,优化队伍布局结构,推动市县乡根据实际统筹建立政府专职消防队。四是加强基层应急管理综合执法队伍建设。进一步明晰省市县三级应急管理执法权责,推动执法力量派驻或下沉到乡镇(街道)加强基层一线执法。逐步规范人员编制管理,引导地方完善执法人员的待遇保障。