助力构建协同高效“大应急”格局

——全国政协“健全应急管理体系 进一步提升防灾减灾救灾能力”调研综述

文/图 本报记者 孙金诚

■ 编者按：

国家安全是民族复兴的根基，社会稳定是国家强盛的前提，中国的现代化进程始终伴随着安全风险及其治理问题。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把坚持总体国家安全观纳入坚持和发展中国特色社会主义基本方略，把统筹发展和安全纳入“十四五”时期我国经济社会发展的指导思想，为推进中国式现代化作出一系列重大战略部署。

党的二十大报告提出：“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。”

调研组在河南省三门峡市文博城南广场听取应急装备设施情况介绍

近年来，我国应急管理事业取得了历史性成就、发生了历史性变革。各级应急管理部门全灾种统筹应对、全过程统一管理、全天候积极防范、全力量有效协调，担负起了“促一方发展、保一方平安”的责任，实现了应急工作的综合管理、全过程管理和力量资源的优化管理，但仍面临体制机制有待健全、运行转换不够灵活流畅、应急协同尚需加强、高素质专业化应急管理人才队伍缺乏等问题。

全国政协高度关注应急管理体系建设工作，将其作为2024年重点关切问题之一。4月22日至26日，全国政协副主席、民革中央常务副主席何报翔率全国政协社会和法制委员会调研组，围绕“健全应急管理体系 进一步提升防灾减灾救灾能力”主题赴河南省开展专题调研，深入了解基层应急管理现状和存在问题，研究应对解决方案、提出政策建议，以期形成合力，更好适应时代特点，进一步完善中国特色大国应急管理体系。

完善体制机制 全面提升灾害应对能力

LED大屏上，实时显示着重点河道、工厂、尾矿库等监控画面，不仅能够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，还能实时掌控城市运行、地质灾害、森林防火、防汛抗旱等预警平台数据信息。屏幕下，工作人员聚精会神地盯着大屏，时刻对市域内安全生产情况进行监测预警。

这是4月24日下午，调研组走进洛阳市应急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。”洛阳市应急管理局局长马怀庆表示，通过城市安全风险监测预警平台，线上线下共同发力，真正实现了指挥中心一声令下、全员调动，一屏观全域、一网管全市。

马怀庆表示，平台自2023年9月建成运行以来，累计向有关安全主体责任单位推送报警信息4000多条，得到相关部门的及时处置，消除了事故隐患，避免了安全事故的发生。

在三门峡市应急管理局，局长刘向东告诉调研组，近几年，每到夏秋启动防汛应急响应后，市政府领导就8小时轮班坐镇在城市安全风险监测预警平台前，及时对各县（市、区）、重点乡镇进行视频调度，部署安排防汛工作，为科学精准开展抢险救灾打好“提前量”。

刘向东表示，市应急管理局已纵向实现了与8个县（市、区）应急管理局会商值班室，74个乡镇应急指挥室音视频连接，可进行实时调度指挥；横向实现与水利、气象、人防、自然资源、交通、消防支队等6个部门音视频连接，可在发生突发情况下，进行视频会议调度指挥。

城市安全风险监测预警平台建设是风险评估研判和监测预警的基础性工作，是提升城市安全治理水平的有效手段。

据了解，近年来，河南省委、省政府着力健全完善全省应急管理责任、法规、预案、指挥、救援、保障、联动、考评八大体系，提升预警预防、监管执法、应急实战、应急保障四种能力，完善监测预警运行机制，重视监测预警平台建设，全力构建“一中心、六基地”应急指挥体系。目前，已建成贯通省市县三级的应急指挥专网和智慧指挥平台。今年底，将基本建成省市县乡应急指挥部场所，初步具备承担应急指挥相关工作任务的能力，基本形成上下贯通、协调联动的应急指挥部框架体系。

预防是减少突发事件和减轻损失最经济、最有效、最安全的方法。调研组表示，通过建设城市安全风险监测预警工作体系，可以从源头上防范化解重大安全风险，提升风险早期识别、预报预警能力，以便及时发现和消除重大事故隐患，真正把问题解决在萌芽之时、成灾之前。

同时，调研组也表示，在城市安全风险监测预警平台上，跨区域、跨部门的配合非常重要。但是，当前，大部分地方的跨区域、跨部门联动深度不足，存在数据不统一、部分功能重叠等问题，因而，在应急资源数据共享、重要信息互通、应急指挥救援联动等方面还有待提升。

“应急管理需要协同联动，顺畅的体制机制是确保应急管理体系正常运行的前提。”全国政协常委、国家邮政局原局长马军胜建议，完善应急管理体制机制，打通政府部门壁垒，解决垂管与地方条块关系理顺、部门间装备共用和信息资源共享等问题，构建共建共治共享治理格局。

“发生应急事件，舆情的引导和管控不可或缺。”全国政协常委、中央军委政治工作部原中将副主任刘德伟表示，自然灾害发生前，通过公共媒体提前发出预警，可以最大程度地避免生命财产的损失。事故灾害发生后，公共媒体可以通过报道突发事件的发展过程、相关政策和措施，引导公众理性地看待事件，提高应急管理的效率。地方政府和领导要把舆情引导与管控作为应急管理的重要环节，发挥稳定民众、团结抗灾的特殊作用。

在全国政协委员、中国宝原投资有限公司董事长韩泳江看来，虽然科技创新正在深刻改变着应急管理行业，但整体上仍存在技术应用水平不高、创新能力不足的问题。因此，要鼓励新技术、新装备的研发和在应急管理中的应用。在大安全、大应急框架下，大力发展智慧应急，提高应急管理的科技含量和智能化水平。

“缺少完善的法治体系建设，实施机制不够健全，使得传统的应急管理体系与新时代社会发展的需求不尽一致。”全国政协常委、国家能源投资集团有限责任公司副总经理傅振邦建议，强化法律法规、政策机制方面的顶层设计，建立多元化立法评估机制，完善应急预案实施机制，全面加强我国应急管理工作。

优化队伍建设 建强坚实救援力量

“卢氏县横涧乡突发地震，造成道路、通信中断，大量房屋倒塌，部分群众被困……”4月22日下午，三门峡市，一场虚拟的地震在这里发生。接报后，三门峡市应急管理局立即启动部门应急预案，第一时间组织救援队伍赶赴“震区”，开展地震应急现场处置工作。

此次演练设置了地震现场工作保障、地震现场调查、应急通信保障、应急供电保障等科目。演练中，各参演队伍配合默契、衔接紧凑，确保救援行动顺利进行。

在有效应对重大突发事件中，应急救援至关重要。“我们市现有两支专业应急救援队伍，4支应急综合救援队，3支社会救援队伍，27支单位救援队伍，79支乡镇（街道）救援队伍，1378支村级救援队伍。”三门峡市市长徐相锋表示，目前，全市已实现了基层应急救援队伍全覆盖。

“你们日常训练都有哪些内容？多久开展一次应急演练？”当调研组走进洛阳市安全生产应急救援中心，几位年轻队员正在练习使用液压剪切钳剪切钢管，用切割机对水泥块进行切割。

“这些都是救援中的基础性操作。”中心相关负责人介绍，日常训练包括基础体能、技能训练和实战化训练，不论是艳阳高照，还是阴雨连绵，坚持每周两天训练，每月至少开展1次救援行动演练，定期开展联动联训联练和技术比武。

“我们积极采取多种措施加强综合性救援力量体系建设，突出队伍特色，培育优化应急救援队伍。”洛阳市应急管理局相关负责人表示，目前洛阳市军地、部门、政企、社会多方联动，建立救援队伍500多支，3万多人。无论是森林火灾、民房火灾，还是洪涝灾害、地质灾害救援，都能看到他们的身影。

明知前方凶险，毅然决然逆行出征、向险而行，靠的是什么？

据了解，近年来，河南省不断强化能力建设、装备建设，建立了以消防救援队伍为主力，专业救援队伍为协同，军队救援力量为突击，基层组织和单位应急救援队伍、社会应急力量为辅助的应急救援队伍体系。目前全省共建有自然灾害类、安全生产类应急救援队伍5.6万支，101万人，其中县乡村基层综合应急救援队伍达5.5万支，91万人。2023年全省组织各类演练7.8万余次，参演685.9万余人次。

应急救援队伍建设是应急管理体系的根基。调研组表示，近几年，我国对应急救援队伍建设的发展越来越重视，目前各级部门相继帮扶建立了专业应急救援队伍，使应急救援队伍管理实现了规范化和标准化，并进一步完善了应急管理工作建设体系。

不过，调研组也指出，虽然我国应急救援队伍建设已经取得了一定成效，但队伍建设体系还不健全，仍存在发展质量不充分、不均匀、“一专多能”不能达到要求等问题。除了消防救援队伍、森林消防专业救援队伍外，省级以下其他救援队伍基本上由企业和社会自建，在资金保障、人员招聘、培训设施、新旧更替等方面还存在许多关键问题。

此外，许多应急救援力量在指挥、响应、处置及救援方面仍然是一种分别治理的行业管理模式，各队伍之间缺乏有效的指挥管理体制，没有协调整体的建设计划。

“要采取多种措施加强国家综合性救援力量建设，强化应急救援队伍战斗力建设，提高各类灾害事故救援能力。”全国政协委员、水利部水利水电规划设计总院副院长李原园表示，要加强专业、行业应急救援队伍能力建设，强化社会组织应急救援队伍、非专业应急救援队伍的补充和协同作用，提高合成应急、协同应急的能力。

在全国政协委员、水利部黄河水利委员会副主任徐雪红看来，抢险救灾行业类别多、专业性强，应急部门的统一调度，不能替代专业队伍的建设。因此，她认为，必须同步加强专业队伍建设，才能更好地健全应急管理体系，进一步提升防灾减灾救灾能力。

全国政协委员、洛阳理工学院副院长马珺表示，要加强应急队伍建设，加大专业人才培养力度，特别是多学科交叉型人才的培养，并进行应急管理专家库建设，逐步形成“政府、企业、社会、专家”四位一体的专业应急力量和救援资源，为各类应急处置工作提供人力支撑，确保在灾害发生时能够迅速有效地开展救援工作。

“要大力落实待遇保障，提升应急救援职业荣誉感和吸引力，增强应急救援队伍凝聚力、战斗力。”全国政协常委、中华全国总工会原副主席江广平建议，积极接收吸纳退役军人和退出国家综合性消防救援队伍的人员，积极探索出台提升救援队伍待遇的相关激励保障政策，确保人才“选得进、留得住、用得好”。

夯实基层基础 织密百姓身边的“网”

微型消防站的迷你消防巡逻车，定时穿梭在居民区；蓝底白字的应急避难指示牌，立在进出小区的醒目位置；最新生产的箱装方便面以及被褥、救生衣等物资，整齐摆放在防灾减灾储备室里……当调研组走进义马市狂口社区时，映入眼帘的景象让人眼前一亮。

狂口社区是全国唯一采用工业安置移民的社区，曾经在社区内，打架斗殴的、私搭乱建的，乱象堪忧。如今，该社区发生了可喜的变化，居民安居乐业，社区事业蒸蒸日上，先后荣获义马市平安社区、省级文明社区、省级综治减灾示范社区、2023年度全国综合减灾示范社区等荣誉称号。

“这些成绩的取得，主要得益于社区运用网格化管理方式，持续打造具有自身特色的基层社区综合减灾新模式。”社区党委书记、居委会主任孙彬对调研组说。

“目前社区分五个网格，有2114户8551口人。”说起减灾工作的家底，孙彬心里有个“账本”——“社区的灾害风险隐患主要以火灾隐患和洪涝灾害为主。残疾人、孕妇的数量，我们都要清楚，并做好防灾预案，基层减灾工作要落细落实。”

“每到刮风下雨，社区广播和微信群都会给我们预警提醒，网格员帮独居老人收好东西、提醒出行安全。这样的社区让我们很有安全感。”居民周大爷对社区防灾减灾工作赞不绝口。

“防火防盗、关好门窗、注意安全！”在洛阳市涧西区徐家营街道北方社区，居民们时常都能听见这样的喊话声。

“社区防灾减灾，‘修炼’更在平时。”北方社区党总支书记、居委会主任崔小利介绍，为做好社区防灾救灾工作，社区专门成立了消防、交通体验室，定期组织辖区居民、中小学生进行模拟体验，开展防灾减灾知识培训。

“这些器材之前只在书本上看到过，如今不仅知道了器材运行的原理，还能亲自上手体验，比看书印象深刻多了。”社区居民王大姐告诉调研组，社区科普活动室内装配的模拟灭火体验、心脏复苏体验和制氧机体验装置，给辖区居民带来了新体验。

社区是构成城市的基本要素之一，也是基层防灾减灾的中坚力量。据了解，近年来，洛阳市着力提升基层防灾减灾能力，努力打通全社会抵御自然灾害能力的“最后一公里”，全市基层应急管理体系建设取得显著成效。2023年，北方社区成功创建国家级综合减灾示范社区。

社区的综合减灾能力很大程度上影响着城市应对各类灾害的水平。调研组表示，社区的防灾减灾是构筑城市安全环境的需要，是有效保护民众生命和财产安全，维护社会稳定的重要环节。做好社区防灾减灾工作，便可筑牢防灾减灾的第一道防线。但是，很多社区在防灾减灾救灾能力建设过程中，还存在配套保障措施不够健全、建设效果不够理想、未充分发挥专业机构效用、防灾减灾救灾预案适用性和实用性弱、群众防灾减灾意识淡薄等问题。

要多方面鼓励社会资源参与防灾减灾救灾，建立健全的基层减灾组织体系。全国政协委员、民革河南省委会专职副主委吕心阳表示，可以发挥市场机制作用，推动政府购买服务的方式让专业机构为社区和居民提供服务，充分实现专业机构与社区资源共享、优势互补。社区也可以通过与辖区内有条件的专业机构合作争取部分减灾物资、资金等支持，为社区综合减灾提供保障。

全国政协委员、中国光学工程学会理事羊毅建议，布局空地一体联合应急救援中心，加快推动航空救援专用机场建设，加速推广我国自主研制的航空应急救援装备的应用示范。

“加强应急管理体系和能力建设，既是一项紧迫任务，也是一项长期任务，要持续推进、久久为功。”全国政协委员、社会和法制委员会副主任徐立全表示，当前我国应急管理领域改革还处于深化过程中，加强应急管理体系建设，提升防灾减灾救灾能力，要着眼“全灾种、大应急”要求，加强自然灾害发展趋势研究，健全风险研判、决策风险评估机制、风险防控协调等机制，从源头上减轻灾害风险。要向基层末梢聚焦发力，构建统筹应对各灾种、有效覆盖防灾减灾救灾各环节、全方位全过程多层次的自然灾害防治体系。要持续开展安全宣传教育、培育安全文化，夯实应急管理基层基础，筑牢防灾减灾救灾的人民防线。

Z 记者手记

坚持『两个至上』筑牢应急根基

本报记者 孙金诚

我们的身边有这样一个群体，他们总是在人民群众最需要的时候冲锋在前，奋不顾身地守护人民群众的生命财产安全，他们就是应急管理工作者。

“救民于水火，助民于危难，给人民以力量，是党和人民赋予应急救援队伍的重托，也是责无旁贷的光荣使命。”

“我们要以人民需要为首要，最大限度为群众提供方便、高效、快捷的服务，使群众感到温暖、得到安全。”

……

人民至上、生命至上（简称“两个至上”），是应急管理工作的根本价值取向，也是此次调研过程中，记者听到最多的一句话。

我国是一个有着14亿多人口的大国，城乡间、地区间、行业间生产力发展水平尚不平衡，事故隐患多与本质安全水平低相叠加、历史风险累积和新业态新风险相叠加是现实国情。

国家安全是民族复兴的根基，社会稳定是国家强盛的前提。应急管理工作事关人民群众生命财产安全和社会稳定，面对灾难，党和政府总是把人民的生命安全放在最高位置，只要有一线希望就拼尽全力，汇聚成一股坚强有力而又绵延不绝的暖流。犹记得，2008年汶川地震发生时，一张救援战士救出婴儿的照片感动了整个中国，孩子清澈的眼神、救援战士救出新生命的喜悦微笑，至今仍具有直抵人心的力量。

人民至上、生命至上。这鲜明昭示了我们党以人民为中心的发展思想，充分彰显了中国共产党人的初心使命，集中体现了人民领袖的强烈责任担当。

人的生命最宝贵，生命只有一次，失去不会再来，安全是珍爱生命的前提，安全的核心是防患于未然。“居安思危”一直是我们党治国理政的一个重大原则。2006年，我国发布的《国家突发公共事件总体应急预案》指出，“居安思危，预防为主”是应急管理的指导方针。这也提醒我们，“应急管理”不仅仅在于“事后反应”，更重要的是“事前防备”。

风起于青萍之末，浪成于微澜之间。任何重大风险都不会是突然出现的，往往是从细微的苗头和因子开始的，如果发现和处理得不及时、不得当，就会造成不可估量的后果。应急预案是防范化解重大风险的重要管理工具。

调研中，委员十分关注各地各部门的应急预案编制情况。

“应急预案编制一定要因地制宜，要具有科学性、针对性、实效性和可操作性。”

“应急预案编制好后不能束之高阁，每年至少要组织一次综合应急预案演练或者专项应急预案演练，每半年至少要组织一次现场处置方案演练。”

……

一句句有温度、有力度的话语，展现了为国履职、为民尽责的新时代政协委员责任担当。

“明者因时而变，知者随事而制。”当前，中国特色应急管理工作体系还有待完善，必须以“两个至上”为准则，在制度、救援、技术和宣传上持续施策、发力，才能托起人民稳稳的幸福。