

提升新时代我国应急管理水平

闪淳昌 | 国务院应急管理专家组组长
国家减灾委专家委员会副主任



- ◆ 组建应急管理部是以习近平同志为核心的党中央立足党和国家发展大局的重要举措，是党和国家机构改革的重要内容，是推进国家治理体系和治理能力现代化的具体体现。
- ◆ 要坚持问题导向和目标导向，加强、优化、统筹国家应急能力建设，构建统一领导、权责一致、权威高效的国家应急能力体系，提高保障生产安全、维护公共安全、防灾减灾救灾等方面能力，确保人民生命财产安全和社会稳定。
- ◆ 应处理好预防和处置的关系，处理好应急管理和其他有关部委的配合问题；按照中央《深化党和国家机构改革方案》确定的时间节点拿出路线图、时间表，缩短磨合期；努力提高广大党员干部处置突发事件的应急能力和综合素质；依靠科技进步，提升应急能力；全面提高民众的忧患意识和自救互救应急能力。

2018年4月，新组建的应急管理部正式挂牌成立。应急管理工作的根本出发点，是减少突发事件及其造成的伤亡和损失，保障人民的生命财产安全和社会稳定。习近平总书记说：平安是老百姓解决温饱后的第一需求，是极重要的民生，也是最基本的发展环境。这段话充分体现了安全的重要性。组建应急管理部是习近平总书记人民中心论思想的集中体现，对于提升我国新时代应急管理的能力和水平，提高我们防灾减灾救灾的水平，提高人民生命财产安全的保障水平，具有十分重要的现实意义。

一、改革开放40年的重要成果和又一重大里程碑

组建应急管理部，是我们改革开放40年的重要成果之一。改革开放以来，我们国家不断探索与改进应急管理的体制机制，不断总结抗击非典、应对冰雪灾害、汶川地震等一系列突发事件的经验教训。同时还派出多个考察团到美国、俄罗斯、欧洲考察，学习借鉴国外在应急管理方面的一些先进理念和做法。国外应急管理的先进理念和方法，主要有：一是综合减灾的理念突出；二是都有高规格的权威应急管理机构，如美国的国土安全部、联邦应急管理署，俄罗斯的紧急状态部等；三是注意发挥非政府组织的作用，特别是志愿者的作用；四是强调基层社区、社会组织在应急管理工作中应贡献力量；五是依靠科学技术，提高监测预警和应急处置能力；六是注重加强法治，有较完善的应急管理法律法规。我国应急管理部的组建，一方面是学习借鉴国外一些有益的经验，但最重要的是从中国的实际情况出发，构建中国特色的应急管理体制机制和法制。这个方案是改革开放的重要成果，是众望所归、水到渠成，将推动中国应急管理工作步入新的历史发展阶段。

组建应急管理部，是我国应急管理工作的又一里程碑。讲到中国的应急管理，我们会很自然地联想到2003年那场抗击非典的斗争。抗击非典之后，党中央提出了要加强应急体制机制建设的要求：不仅要注意抓好经济调节，还要做好社会管理和公共服务；不仅要在卫生领域建立应急机制，还须在全社会各个方面建立应急机制。当时根据中央这一指示精神，国务院重点抓了“一案三制”建设：一案就是制定修订应急预案，三制就是建立健全应急体制机制和法制。“一案三制”的建设标志着中国的应急管理工作进入了一个全面开创的历史时期。这是第一个里程碑。第二个里程碑是在2008年。2008年初我国南方遭遇罕见冰雪灾害，紧接着发生5·12汶川特大地震，这两次巨灾，我们在党中央、国务院的领导下都成功应对，并且当年我国还成功举办了2008年奥运会，战胜两大巨灾和成功举办奥运会的实践进一步彰显了社会主义制度的优越性，也是对“一案三制”工作的一个重大的检验和不断的深化。第三个里程碑就是党的十八大召开。以习近平总书记为核心的党中央明确提出要建立源头治理、动态监管、应急处置相结合的长效机制，应对各类突发事件更加依法、有力、有序、有度、有效。这些年在党中央的领导下，我们分别制定了“十二五”“十三五”应急体系建设规划、综合防灾减灾规划等，重点是做好应急准备，提升应急能力。党的十九大召开之后，党中央在党和国家机构改革中，又提出要组建应急管理部，这就标志着中国的应急管理事业进入了新的发展时期。总之，我国应急管理工作是在党中央、国务院领导下不断探索、不断实践、与时俱进的过程。组建应急管理部是以

习近平同志为核心的党中央立足党和国家发展大局的重要举措，是党和国家机构改革的重要内容，是推进国家治理体系和治理能力现代化的制度安排。

二、近年来应急管理工作的经验与不足

近年来，在党中央、国务院领导下，我国的社会治理取得了明显成效，社会大局保持稳定，而且积累了非常宝贵的应急管理经验。第一个宝贵经验就是党中央、国务院的英明决策和坚强领导。各级党委、政府勇于负责，靠前指挥，广大党员干部在应对突发事件中发挥了先锋模范作用。第二是始终把保护人民生命财产安全，维护国家安全、公共安全和社会稳定作为应急管理的初衷。坚持以人为本，依靠法制，依靠科学，依靠群众。三是充分发挥社会主义制度的优越性和我们的政治优势、组织优势。四是实行预防为主、预防与应急相结合的方针。五是军地协同、军民合作，充分发挥三支队伍的作用：人民解放军、武警、公安部队是突击力量；专业应急救援队伍是骨干力量；企事业单位职工和农村、社区的民众，包括志愿者，是辅助力量。人民解放军、武警、公安部队是处置重大突发事件的突击力量。在每一次大的灾难面前，我们的人民子弟兵都为人民立了新功。去年澳门遭遇8·23“天鸽”台风，应澳门特区政府邀请，习近平主席批准，人民解放军驻澳部队参加抢险救灾，为澳门的稳定和发展做出了宝贵贡献。第二支队伍是专业救援力量。我们的消防队伍、矿山救援队伍、医疗救援队伍等，这些都是处置突发事件的骨干力量。第三支队伍就是广大社区的民众，包括志愿者，这是我们处置突发事件的辅助力量。这三支队伍在党和政府的统一领导下，团结一致，就能战胜各种灾难。六是坚持改革开放，加强国际合作。特别是随着“一带一路”建设的实施，应急管理工作也要适应新形势的发展。

在取得成绩和经验的同时，还存在着一些问题和不足。这些问题突出地表现在以下几个方面。一是公共安全的基础比较薄弱，存在“高风险的城市，不设防的农村”现象；二是很多应急主体责任落实不到位，权责不一致；三是应急管理体制机制还不够顺畅，存在着部门分割、力量分散的状况；四是监测预警和处置能力亟待提高，比如天津8·12特大火灾爆炸事故中，我们牺牲了很多消防指战员，这就暴露出在处置突发事件的能力、水平、科学决策上需要很大提高；五是公众的忧患意识、自救互救能力还不强；六是应急管理方面的法律法规和标准不够健全。针对这些问题，在组建应急管理部的过程中和今后的工作中，我们要坚持问题导向和目标导向，加强、优化、统筹国家应急能力建设，构建统一领导、权责一致、权威高效的国家应急能力体系，提高保障生产安全、维护公共安全、防灾减灾救灾等方面能力，确保人民生命财产安全和社会稳定。

三、应急管理改革的特点和重点

总结经验，改进不足，此次应急管理改革主要呈现出四个方面的特点。

第一，更加注重风险管理，坚持预防为主。习近平总书记2016年在河北唐山进行调研考察

时就提出了关于防灾减灾救灾“两个坚持、三个转变”的重要论断：坚持以防为主、防抗救相结合，坚持常态减灾和非常态救灾相统一，从注重灾后救助向注重灾前预防转变，从应对单一灾种向综合减灾转变，从减少灾害损失向减轻灾害风险转变。

第二，更加注重综合减灾，统筹应急资源。当今社会灾害的多发性、连锁性、复合性越来越明显，应急救援队伍通常有这样一个特点：如果长期没有经历实战，战斗力就会减弱。因此这次中央特别强调公安消防部队、武警森林部队转制后，与安全生产等应急救援队伍一并作为综合性常备应急骨干力量。另外，由于在应急管理中还存在着灾害信息共享和防灾减灾救灾资源统筹不足等问题，统筹应急资源可以减少重复建设，使突发事件应对的成效最大化。

第三，更加注重分级负责，属地管理为主。《突发事件应对法》要求，国家建立统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、属地管理为主的应急管理体制。目前，一些地方在突发事件应对工作中不同程度存在着等待、依赖、观望的思想。发生了自然灾害存在着虚报损失、伸手向上的现象；发生了事故灾难存在着迟报瞒报、缺乏担当的现象。突发事件多发生在基层，先期处置、属地管理非常重要。王勇同志在《关于国务院机构改革方案的说明》中特别提出：“按照分级负责的原则，一般性灾害由地方各级政府负责，应急管理部代表中央统一响应支援；发生特别重大灾害时，应急管理部作为指挥部，协助中央指定的负责同志组织应急处置工作，保证政令畅通、指挥有效。应急管理部要处理好防灾和救灾的关系，明确与相关部门和地方各自职责分工，建立协调配合机制。”

第四，更加注重发挥市场机制和社会力量的作用。如安监系统推行的安责险，原保监会、地震部门推行的巨灾保险等应当拓展和深化，发挥市场机制作用对做好预防和赔付有重要意义，而灾种越多，保险机制的作用就越大。再比如企业的专兼职救援队伍，科研院所、高等院校的专家，社会组织和全社会几百万的志愿者队伍，都是应急管理工作不可或缺的重要力量。加强公共安全与应急管理的培训宣传，提高公众的忧患意识和自救互救能力等，也是构建全方位、立体化公共安全网的重要内容。只有充分发挥市场机制和社会力量的作用，才能实现社会共建共治共享。


为此，我们应当做好以下重点工作。

首先，应当注意处理好预防和处置的关系，处理好应急管理和其他有关部委的配合问题。中央要求建立健全源头治理、动态监管、应急处置相结合的长效机制。所以，必须在党中央、国务院的统一领导下，进一步加强协调联动。如在预防自然灾害时加强与气象、水利部门的合作；在处置公共卫生事件和社会安全事件时加强与卫生、公安部门的合作等。从应急管理部的职责来看，有以下几个用词需要注意：“组织”编制国家应急总体预案和规划，“指导”各地区各部门应对突发事件工作，“推动”应急预案体系建设和预案演练，“建立”灾情报告系统并统一发布灾情，“统筹”应急力量建设和物资储备并在救灾时统一调度，“组织”灾害救助体系建设，“指导”安全生产类、自然灾害类应急救援，“承担”国家应对特别重大灾害指挥部工作，“指导”火灾、水旱灾害、地质灾害等防治，“负责”安全生产综合监督管理和工矿商贸行业安全生产监督管理等。因此，我们应当明确自身定位，在各项工作中履行好应尽的责任和义务。

第二，按照中共中央《深化党和国家机构改革方案》确定的时间节点尽快拿出路线图、时间表，缩短磨合期。这几个时间节点分别是：中央和国家机关机构改革要在2018年年底前落实到位；省级党政机构改革方案要在2018年9月底前报党中央审批，在2018年年底前机构调整基本到位；省以下党政机构改革，由省级党委统一领导，在2018年年底前报党中央备案；所有地方机构改革任务在2019年3月底前基本完成。尽快拿出路线图、时间表，把应急管理部内部各个司局、各下属单位的工作职责理顺，缩短改革阵痛和磨合期，让改革成效更突出一些，按照中央的要求整合好、改革好、落实好，真正做到职责到位，流程顺畅。

第三，努力提高广大党员干部处置突发事件的应急能力和综合素质。广大的党员干部在处置突发事件中发挥了重要作用，但是现在的突发事件呈现出总量大、伤亡大、损失大、影响大、复杂性等特点，自然因素和人为因素相互交织，传统安全和非传统安全相互作用，既有社会矛盾和新生社会矛盾相互影响。这些新形势、新隐患、新特点和新挑战加大了应急防控难度，对我们领导干部提出了更高要求。一是要有忧患意识，忧党、忧国、忧民，继续发挥勇于担当、敢于负责的精神。按照中央提出的要求做到思想不乱、工作不断、队伍不散、干劲不减。应急管理部党组书记黄明同志提出，各级应急管理干部要站好岗、值好班、当好人民群众的守夜人。二是要努力学习和掌握应急管理知识。三是增强对突发事件的研判力、决策力、掌控力、协调力和舆论引导力。应急管理工作是崇高的事业，又是理论与实践结合得最紧密的一门学问，只有把各种知识变成能力才能有效应对突发事件。四是要有健康的体魄和心态。灾难惨烈的场面考验领导干部心理素质；另外，处置突发事件要经常熬夜，不能休息。如果没有一个健康的体魄和心态，很难胜任这样一个任务。

第四，依靠科技进步，提升应急能力。重点是加强以风险治理为核心的应急管理基础能力建设；加强监测预警能力建设；加强信息与指挥系统能力建设；加强应急救援队伍能力建设；加强物资保障能力建设；加强紧急运输能力建设；加强通讯保障能力建设；加强科技与产业支撑能力建设；加强应急管理科普宣教能力建设等。

第五，全面提高民众的忧患意识和自救互救应急能力。党中央提出，建设平安中国应形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制。提高广大民众的忧患意识和自救互救能力非常重要。现在人民生活水平提高了，但是应对灾难的意识薄弱了，甚至存在一种片面的认知：认为灾难来了政府应当承担无限责任。从而失去自救互救的宝贵时机。在灾难比较严重和频发的日本，其公众在应对灾难中提出一个很重要的理念，第一是自救，然后是互救，最后才是政府施救。对汶川大地震的统计显示，当时从废墟中救出了84000多人，其中7万多人是灾区各级干部群众自救互救的，只是我们后来从电视里看到的多是救援队伍到达现场救援的场面，真正第一时间、第一反应者没有留下宝贵的镜头。但是，任何突发事件发生后，第一时间、第一反应者永远是最重要的。必须按照“十三五”综合防灾减灾规划和应急体系规划的部署，让应急管理工作进企业、进学校、进农村、进家庭、进社区、进机关，切实提高我们全民族的忧患意识和自救互救能力。 

（责任编辑：葛云）