

# 关于加强应急管理体制机制建设的实践和思考

◎吴恒

全省党员干部下基层、察民情、解民忧、暖民心实践活动开展以来,襄阳市应急管理局调研组采取学习调研、走访座谈、实地查看等多种方式,深入分析研究了应急管理部门组建以来全市应急管理体制建设情况,并对加强襄阳应急管理体制建设,深化应急管理改革提出了一些思考和对策建议。

## 襄阳市应急管理存在的主要问题

2019年以来,襄阳市按照国家、省机构改革统一部署,坚持边组建、边防范、边应急,紧凑有序完成了挂牌、机构和人员转隶、“三定”规定研究制定和细化落实,职能承接全部到位,安全生产、防灾减灾救灾、应急救援等工作已走上正轨,“全灾种、大应急”格局初步建成且运行有序,初步形成了统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动的应急管理体制,基本建成统一指挥、权责一致、权威高效的应急指挥救援体系,有力有序有效应对了一系列灾害事故。

但是,也要清醒地认识到,机构改革3年来,襄阳市应急管理领域还存在一些问题,严重影响了应急管理各项工作的有效开展。主要有以下几个问题。

体制机制尚未完全理顺。一是“三委三部”组织架构不够优化。主要体现在各类指挥协调机构方面,仅就应急管理部门而言,改革前承担安委会办公室职能,改革后同步承接了“三委三部”及其办公室职能,这些机构越往下工作越笼统、基础越薄弱、职责越模糊,而且很多工作内容交叉、职能重叠。二是部门职责衔接不够顺畅。在自然灾害防救方面,“防”的职能、“治”的主体在各主

管部门,但“救”的牵头部门又在应急管理部门。作为“三委三部”的日常办事机构,应急管理部门在牵头处置急难险重突发事件时,指挥调度与运作效率无法满足战时要求。三是应急预案管理不够完善。就预案管理而言,应急管理部门的职责主要体现在编制组织、备案管理、形式审查上,涉及预案管理编制、内容、演练、运用、修订等核心环节,责任仍然在灾害应对的各行业主管部门,导致预案编制、演练、评估及修订效果可能打折扣。

基层基础工作十分薄弱。一是乡镇(街道)应急管理工作虚化。应急管理工作的重心在基层,难点堵点也在基层。目前全市乡镇(街道)没有统一规范的应急管理机构和专职人员队伍,以往安全生产机构靠挂靠、人员靠兼职的模式,无法满足新形势下应急管理工作的现实需要。二是基层机构设置及人员力量配置不够科学。应急系统“头重脚轻”的问题突出,从上至下没有具体的建设标准和指导意见,导致各地机构设置五花八门,市州之间、县市之间各不相同,业务承接不够高效。如:襄阳市下属各县(市、区)应急管理局大多核编20人以下,高新区、东津新区、鱼梁洲开发区没有设置应急管理机构,也没有配备专职人员,日常运转出现“小马拉大车”的困境。三是应

急队伍专业能力不足。全市应急管理系统具有安全生产、法律法规、应急管理、信息化等专业背景的人员较少。如,全市危险化学品企业有 636 家,而从事危险化学品监管的人员仅有 48 人,其中具备化工专业背景或化工类从业经历的仅 10 人。四是从业人员职业归属感不强。

灾害防范应对能力不足。一是风险监测研判不够精准,二是应急物资保障不够有力,三是应急救援效果不够高效。

## 对策与建议

抓机制,化繁为简促应急效能提升。一是优化指挥协调机构。借鉴外地经验,探索优化“三委三部”组织架构,明确应急委与其他议事协调机构、应急指挥机构的关系,完善运行机制,统筹指挥力量,提升指挥效能,减轻基层负担。二是明确部门职能职责。明确应急部门与相关涉灾部门职责,衔接好“防”与“救”的责任链条。三是完善预案管理体系。优化完善总体应急预案、专项应急预案、部门应急预案和重大活动现场预案,形成结构完整、相互衔接、横向到边、纵向到底的预案管理体系。组织开展桌面推演、实战演练,提升组织指挥、协调响应、物资保障、技术支撑和处置水平。

抓基础,查漏补缺促应急保障提升。一是推动乡镇(街道)应急能力建设从“虚”到“实”。结合全省深化应急管理改革试点工作契机,大胆探索乡镇(街道)应急能力建设新模式,设立乡镇(街道)应急管理机构,落实专兼职人员,明确工作职责及其履职方式、手段。开展应急能力标准化建设,全面提升乡镇(街道)应急管理能力。二是推动应急队伍专业能力从“粗”到“精”。建强各级应急管理综合行政执法队伍,实行准军事化管理,组织开展全员化培训,锻造一支应急铁军队伍。同时,积极争取党委政府支持和相关部门配合,通过空编招录、基层遴选、引进人才、内部调剂、配备专职技术检查员等方式,吸纳一批专业人员

进入应急系统,切实解决当前应急队伍年龄老化、专业弱化、知识退化的问题。三是推动应急干部保障机制从“无”到“有”。加强干部跨系统轮岗交流,畅通干部进出渠道,激发干事创业的积极性和主动性。

抓统筹,防救结合促应急能力提升。一是打造应急指挥调度“升级版”。按照“全灾种、大应急”的功能定位,结合全省“一网统管”和城市运行管理中心实际,升级一体化应急指挥调度系统,纵向打通国家、省、市、县、乡、村六级联通的视频调度平台,横向实现军分区、武警支队及政府各部门的应急指挥视频会商以及一体化指挥调度,实现“一键上图、前端回传、多级通话、即时指挥”的一体化应急指挥需求。二是打好灾情信息“主动仗”。巩固完善自然灾害防范的风险研判机制、预警响应机制、防范处置机制,持续开展灾害风险季度会商、汛期月度会商、重要时间节点专事会商,形成自然灾害风险研判报告,提出针对性意见建议,供党委政府决策参考和有关部门落实。三是建好应急物资“储备库”。加强应急物资统筹,对应急物资实行集中管理、统一调拨、统一配送。强化物资保障。优化市、县、乡救灾物资储备布局,健全工作机制和应急预案,形成以市级物资储备库为中心、县级物资储备库为骨干、边远乡(镇)储备点为补充的应急物资储备体系。四是锻造应急救援“专业队”。通过资源整合、共建共用、区位互补、联防联控等方式,加强应急救援队伍整体布局和体系建设,建立完善以综合性消防救援队伍为主力,部门专业化应急救援队伍为重点,军队应急救援力量为突击,基层组织和单位专兼职应急救援队伍为协同,企业应急救援队伍和社会化应急救援力量为辅助,应急救援领域人才队伍为支撑的应急救援队伍体系。围绕队伍建设、训练管理、指挥调度、救援补偿、后勤保障等关键环节,研究制定专业化应急救援队伍建设的具体措施,全面提升“全灾种、大应急”救援能力和水平。

(作者系襄阳市应急管理局党委书记、局长)