

基层应急管理运作机制探索与实践

◎ 邵江森 徐 荣 葛卫民 黄 琰 朱晓春

南通市不断深化
应急管理体制
改革,在基层
应急管理体系
建设方面强
化顶层设计,
健全组织体
系、完善责
任体系、夯
实保障体系,
为基层应急
管理能力现
代化和实现
高质量发展
注入“力量
源泉”。

基层是国家应急管理体系的“神经末梢”,也是做好应急管理工作的基石,更是安全隐患排查治理的第一关口、应急救援处置的第一现场、应急管理的“最后一公里”。加强基层应急管理运作机制建设不仅至关重要,而且十分必要。

一、加强基层应急管理运作机制建设势在必行

2021年,中共中央、国务院印发《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》,明确提出“增强乡镇(街道)应急管理能力。强化乡镇(街道)属地责任和相应职权,构建多方参与的社会动员响应体系。健全基层应急管理组织体系,细化乡镇(街道)应急预案,做好风险研判、预警、应对等工作。建立统一指挥的应急管理队伍,加强应急物资储备保障。每年组织开展综合应急演练。市、县政府要指导乡镇(街道)做好应急准备工作,强化应急状态下对乡镇(街道)人、财、物支持。”

二、基层应急管理运作机制存在的困难和问题

基层应急管理工作的进展还只是阶段性的,成效也是初步的,还需正视以下薄弱环节。

一是基层应急组织体系亟待理顺。本轮应急管理机构改革,只涉及国家、省、市、县四级,乡镇层面还保持原有模式不变,民政部门负责救灾工作,涉灾部门做好灾害防治工作,安监部门做好安全生产工作。但由于镇级没有常设的应急管理机构,大部分镇党委政府简单将应急管理、防灾减灾职责抛给安监局。南通市镇级安监局现有专职人员673人,平均每个乡镇5.8人。全市现有灾害信息员288人,其中安监局人员160人,占55.6%;在消防安全专职管理员中,安监局人员占一半。因工作职责增加且责任放大,致使镇安监局人员变动调整频繁。全市各镇级安监局人员近三年来已调出262人,且逐年呈上升趋势。

二是领导结构弱化。2020年镇级综合行政执法改革后,南通市共116个乡镇(街道、园区),其中设立综合行政执法局106个,未设立综合行政执法局10个;综合行政执法局与安监局合署办公的96个,综合行政执法局与安监局单设的10个;综合行政执法局局长兼任安监局局长的55个,综合行政执法局副局长兼任安监局局长的41个;综合行政执法局局长由原来安监局局长担任的仅有24个。

三是业务能力不精。应急管理和防灾减灾涉及应急预案修编、应急演练、应急指挥、应急物资储备、抢险救援等多项专业工作,特别是连续性灾害天气或出现大灾时,需要全天候开展相关应急处置工作。镇综合行政执法局的安监人员兼顾城管、消防等工作,难以全身心投入到提升应急管理业务水平上去,一旦面临大灾大险,恐难以做到从容应对。

三、加强基层应急管理运作机制建设的南通实践

南通市不断深化应急管理体制改革,在基层应急管理体系建设方面强化顶层设计,健全组织体系、完善责任体系、夯实保障体系,为基层应急管理能力和实现高质量发展注入“力量源泉”。

一是打通应急管理体系的“神经末梢”。以市委市政府名义印发《关于加强基层安全生产监督管理机构建设的通知》,在职能定位上,明确乡镇(街道)、省级以上开发区安全生产监督管理局在履行安全生产监管职责的基础上,承担起应急管理和防灾减灾救灾等相关职能,构建集“应急救援、监管执法、防灾减灾、宣传教育、力量储备”为一体



的综合性基层应急组织;在机构设置上,按照“人随事走”的原则,划转相应工作力量选优增强镇(街道)、省级以上开发区安全生产监督管理局工作人员;在辅助运行上,乡镇(街道)、开发区安全生产委员会办公室推行实体化运行,进一步厘清和明确各部门的安全生产工作职责,消除新出现的监管责任盲区,共同推进安全生产监管。

二是发挥基层应急预案体系的“防护作用”。充分认识乡镇(街道)处在应急救援处置第一线的重要作用,在已建立的“1+13+X+Y”(1个突发事件总体预案,13个共性专项应急预案,X个乡镇个性专项应急预案,Y个村居现场处置方案和企业、学校、医院等单位安全生产应急预案)的乡镇(街道)应急预案体系架构基础上,针对基层应急预案修编过程中出现的职责厘不顺等问题,持续强化问题整改,同时固化培训、细化宣传、强化演练,使科学救援成为“思维惯性”和“自觉行动”,为提升灾害事故防范和应急处突能力打下坚实基础。

三是激发基层应急救援力量的“组织活力”。在基层应急预案体系建设过程中,南通市明确要求乡镇(街道)成立专业处置队、村(社区)成立应急处突队,切实担负起突发事件最先感知者、响应者和应急救援组织实施者的功能作用;同时,以“五有”(有组织体

系、有管理制度、有活动场所、有应急装备物资、有训练保障方案)抓好社会应急救援队伍和专业应急救援队伍建设。通过推进专业应急救援队伍建设,积极探索建立联动救援机制,充分发挥专业力量在事故灾害抢险救援行动中的支撑作用。

四、加强基层应急管理运作机制建设的对策建议

从健全完善乡镇(街道)应急管理体系的要求和解决乡镇(街道)应急管理工作难题出发,建议从以下几个方面进行加强和完善。

一是建立统筹协调的组织体系。围绕构建“统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动”的应急管理体制,调整完善安全生产、防灾减灾、防汛抗旱、森林防火等工作协调机制,建立综合性的应急管理委员会,由乡镇(街道)党(工)委书记任第一主任,镇长(主任)任主任,负责乡镇(街道)应急管理工作的指挥、协调、督促。应急管理委员会办公室设在安监局,将消防专职队和镇级灾害信息员纳入应急管理委员会办公室管理,对口上级应急管理部门负责相关应急管理业务工作。

二是建立边界清晰的责任体系。正确处理“防”与“救”的关系,充分发挥好应急管理部门统筹协调和牵头抓总作用,加强应急管理工作的指导协调、监督检查和考核,定期分析研判形势,指导各相关部门按照职责分工做好本行业、本领域应急管理、安全生产和防灾减灾救灾等工作,形成统一领导、权责一致、行动高效的应急管理体系。

三是建立权威高效的指挥体系。按照党政领导、统一指挥的原则,乡镇(街道)成立应急救援指挥部。乡镇(街道)应急救援指挥

部由党(工)委书记任政委,镇长(主任)任指挥长,应急管理分管领导任常务副指挥长,其他党政领导为副指挥长,应急管理委员会成员单位主要负责人为成员。应急救援指挥部负责事故灾难和自然灾害应急救援的指挥、协调与督导,应急管理委员会与应急救援指挥部实行“两块牌子,一套人马”,平时为应急委,战时为指挥部。

四是建立通畅灵敏的值守体系。按照上下通畅、统一值守、信息归口的原则,乡镇(街道)统一设立应急值班室。乡镇(街道)应急值班室原则上与党政办合并值班。明确乡镇(街道)自然灾害类和事故灾难类信息统一由党政办(应急值班室)报送上级党委、政府和应急管理部门,各行业主管部门未经党政办(应急值班室)同意或授权不得单独向上级主管部门报送或对外发布信息。

五是建立快速反应的救援体系。以国家综合性救援队伍为主力军,以基层专职消防队为快速响应骨干力量,以社会救援力量为重要补充,负责事故灾难和自然灾害的早期处置和先期救援,做到处早、处小、处了。鼓励乡镇(街道)购买应急救援服务,壮大社会救援志愿队伍,不断提升基层救援能力。

六是建立科学完备的保障体系。加强物资装备保障,坚持分级负责、属地管理、政府主导、社会参与原则,健全完善以政府储备为主、社会储备为辅,协议储备、企业代储和家庭储备相结合的应急物资储备机制,建设乡镇(街道)应急物资储备站(点)。加强应急培训保障,按照属地管理、分级负责的原则,坚持“缺什么、补什么”,组织开展应急管理人员业务培训。

(作者单位:南通市应急管理局)

编辑:黄钰