



2018-04-18 22:57

来源：中国应急管理报

字体：【大中小】

打印

加快推进应急管理法治化规范化制度化

——访国务院应急管理专家组组长闪淳昌

●现在应对突发事件不能采用人海战术，要进行专业救援、科学施救。组建应急管理部，整合相关救援力量，使其更专业化、职业化，能更好地实现专业救援、科学施救。

●我国目前对突发事件的监测能力比较弱。如果能及时监测预警，有些灾难就可以避免，或者减少伤亡。突发事件发生后，我们需要提高处置救援能力，利用无人机、机器人、大数据等技术手段获取灾情，帮助应急处置决策。

●应急管理部的组建，对于构建统一指挥、权责一致、权威高效的国家应急体系具有非常重要的作用，有利于保障人民生命财产安全和社会稳定，是人民和时代发展的需要。

●《突发事件应对法》没有明确的执法部门，在实践中都由各级政府负责。新组建的应急管理部应当是《突发事件应对法》的主要执法部门。

应急管理部的组建把人们的注意力吸引到我国应急管理事业发展上来。我国应急管理事业的现状如何？新组建的应急管理部对于构建统一指挥、权责一致、权威高效的国家应急体系有何意义？日前，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闪淳昌接受本报记者采访，解答了相关热点焦点问题。

闪淳昌建议，应加快对《突发事件应对法》的修订。该法已施行10年有余，有很多亟待补充修改的地方。习近平总书记这些年在公共安全和应急管理方面提出了许多重要思想，如“两个坚持、三个转变”等，都应写进《突发事件应对法》。

此外，《突发事件应对法》没有明确的执法部门，在实践中都由各级政府来负责。闪淳昌建议，应将应急管理部在法理上明确为《突发事件应对法》的主要执法部门。

组建应急管理部是我国应急管理事业发展的第四个重要历史节点

中华民族的历史，在一定意义上是与灾难不断斗争的历史，古代有大禹治水；新中国成立以来，我们应对了一系列突发事件。总体而言，我国应急管理工作有几个重要的历史节点。

第一个重要节点是2003年抗击非典。之后，党中央总结经验教训，审时度势，作出全面加强应急管理建设的决定，其核心简称“一案三制”。“一案”指制定修订应急预案。现在全国已形成一个横向到边、纵向到底的应急预案体系。“三制”就是应急管理的体制、机制和法制。在体制上，中央明确提出建立统一领导、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。在机制上，

要建立健全社会预警体系，形成统一指挥、功能齐全、反应灵敏、运转高效的应急机制。在法制上，以《突发事件应对法》出台为标志，我国的突发事件应对工作进一步走上法治化轨道。

第二个重要节点是2008年。2008年，我国成功抗击南方雨雪冰冻灾害、应对“5·12”汶川特大地震，并举办了奥运会。这彰显了社会主义制度的优越性、党的政治优势和组织优势，是对“一案三制”的重要检验和进一步丰富发展。

第三个重要节点是党的十八大的召开。党的十八大提出建立源头治理、动态监管、应急处置相结合的长效机制。习近平总书记提出构建立体化、全方位的公共安全网。这几年我国加强了应急准备和应急能力建设，应急管理工作迈上了新台阶。这几年，我们成功应对了四川芦山县“4·20”大地震、“8·8”九寨沟地震等灾难。以习近平同志为核心的党中央，在应对各类突发事件中更加依法、有力、有序、有度、有效。

第四个重要节点就是组建应急管理部。这标志着我国应急管理工作进入新时代。在新时代，我国应急管理工作更加注重风险管理，坚持预防为主；更加注重综合减灾，统筹应急资源；更加注重分级负责，属地管理为主；更加注重发挥市场机制和社会力量的作用。

积累六大经验，存在六方面问题

这些年在应急管理工作实践中，我国主要积累了六个方面的经验。

一是党中央、国务院的英明决策和坚强领导，各级党委政府认真负责、靠前指挥，广大党员干部发挥先锋模范作用，这是中国特色的应急管理经验。

二是军地协同，充分发挥三支队伍的作用。

第一支队伍是人民解放军、武警和预备役民兵。他们是我国应对重大突发事件的突击力量。人民子弟兵为保障人民生命财产安全作出了突出贡献。

第二支队伍是专业救援队伍，包括消防官兵、安全生产系统的矿山救援队、城市水电油气的抢修队伍等。专业救援队伍是应对突发事件的骨干力量。现在应对突发事件不能采用人海战术，要进行专业救援、科学施救。组建应急管理部，整合相关救援力量，使其更专业化、职业化，能更好地实现专业救援、科学施救。这样既保障人民生命财产安全，又保障救援队员的生命安全。

第三支队伍是企事业单位职工、农村地区民众以及志愿者，现在全国有几百万名志愿者。这些都是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，更好地应对各种灾害。

三是社会主义制度的优越性和党的政治优势、组织优势。在党中央的动员下，全国民众无私援助，这一点在汶川地震发生后得到了鲜明体现。

四是坚持预防为主，预防与应急相结合。这是已经写入《突发事件应对法》的重要方针。

五是坚持以人为本，依靠法制、依靠科学、依靠群众。

六是坚持改革开放，加强国际合作。今年是改革开放40周年。在这40年中，我们不断“走出去、请进来”，学习借鉴国外在应急管理方面的先进理念、经验做法、先进的科学技术。同时，我国也积极履行国际义务，在巴基斯坦大地震、尼泊尔大地震时，都及时派出救援队伍，提供支持。现在，我国应急管理工作应该响应“一带一路”倡议，走出去，当公民在国外遇到突发事件时，我们也能有效应对。

在这些年的发展中，我国应急管理工作也存在一些问题，主要体现在以下六个方面。

一是一些人对应急管理的认识还不到位，甚至包括一些领导同志，责任制还没有真正落实。

二是我国目前仍是发展中国家，应急管理基础比较薄弱，总结起来就是“高风险的城市，不设防的农村”。近几年发生的广东深圳光明新区渣土受纳场“12·20”特别重大滑坡事故、天津港“8·12”瑞海公司危险品仓库特别重大火灾爆炸事故、山东青岛“11·22”中石化东黄输油管道泄漏爆炸特别重大事故，以及上海“12·31”外滩拥挤踩踏事件等，都说明城市的风险在加大。农村又是不设防的，特别是中西部地区、欠发达地区，经济基础比较薄弱，防灾减灾能力比较弱。

三是应急管理体制机制不够健全。组建应急管理部，能让我国应急管理的体制机制更顺畅。

四是监测预警和突发事件处置能力亟待提高。我国目前对突发事件的监测能力比较弱。如果能及时监测预警，有些灾难就可以避免，或者减少伤亡。突发事件发生后，我们需要提高处置救援能力，利用无人机、机器人、大数据等技术手段获取灾情，帮助应急处置决策。这需要大力发展应急产业。

五是全民忧患意识淡薄，自救互救能力比较弱。上海“12·31”外滩拥挤踩踏事件中伤亡的都是年轻人，死者平均年龄才24岁，而且绝大多数人因内伤和窒息而亡。这说明许多年轻人在拥挤踩踏现场，不知道如何有效保护自己，身边的人窒息了也不会心肺复苏、人工呼吸。提高公众的自救互救能力是非常重要的任务。

六是相关法律法规和标准有待进一步完善。

整合优化应急救援资源和力量，提高应急救援实战能力

应急管理部的组建，对于构建统一指挥、权责一致、权威高效的国家应急体系具有非常重要的作用，有利于保障人民生命财产安全和社会稳定。组建应急管理部，是人民和时代发展的需要。

首先，应急管理部把我国相关应急资源和力量进一步整合优化，有助于加强国家应急能力建设。此次机构改革中，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，由应急管理部管理，能使我国处理突发事件的成效最大化、最优化。

其次，能有效提升我国应急救援力量的实战能力。原来各救援队伍分散在各部门、各单位，但每个单位和部门并不会经常遇到突发事件，应急救援队伍长期处于非实战状态，会影响其战斗力。把相关队伍整合成为国家应对突发事件的骨干力量，建设成综合应急救援队伍，增大实战的几率，能有效提高应急救援的实战能力。

《突发事件应对法》亟须修订，建议尽早出台配套法规，制定行业标准

组建应急管理部后，《突发事件应对法》的修订工作应尽快提上议事日程。2007年公布的《突发事件应对法》是我国第一部综合应对各类突发事件的法律。这部法律总结了我国历史上的很多经验教训，将其形成制度，上升为法律。它的出台标志着我国突发事件应对工作进一步走上法治化轨道。

《突发事件应对法》自2007年11月1日起施行，到现在已有10多年。在这期间，我国经历了许多突发事件，如2008年南方雨雪冰冻灾害、“5·12”汶川特大地震等。在实践中，我感到法律还有进一步完善和修改的余地。

具体而言，习近平总书记这些年在公共安全和应急管理方面提出了许多重要思想，这些思想都应该写进《突发事件应对法》。

《突发事件应对法》没有明确的执法部门，在实践中都由各级政府负责。新组建的应急管理部应当是《突发事件应对法》的主要执法部门。

在突发事件应对中，对如何发挥市场机制和社会力量的作用，我国做了一些尝试，但还远远不够。如巨灾保险制度还不完善，有很多工作需要做。

为了加快应急管理工作的法治化、规范化、制度化步伐，建议尽早出台相关配套法规，如国务院应急管理条例、各部门规章等。现在相关部门的很多职责变了，要实现权责一致，就要按照新的国家机构职责来修订各部门有关规章。

另外，还有大量的行业标准需要制定。如在监测预警方面，原来各行各业有不同的标准，要尽快实现有机统一。应急产业的蓬勃发展也需要尽快出台相关装备标准等。



扫一扫在手机打开当前页面

责任编辑：刘曦东

[网站地图](#) | [联系我们](#)

主办单位：应急管理部

京ICP备18056520号-2 网站标识码bm34000001

 京公网安备11040102700086号



官方微信



官方微博