

常州应急管理体系和能力建设的实践与思考

常州市社科联课题组

习近平总书记在中央政治局第十九次集体学习时强调，应急管理是国家治理体系和治理能力的重要组成部分，要发挥我国应急管理体系的特色和优势，积极推进我国应急管理体系和能力现代化。新一轮机构改革后，应急管理被赋予新的时代内涵，应急管理部门承担着安全生产、应急救援、防灾减灾救灾等职能。响水“3.21”事故发生后，各级对安全生产工作的重视程度前所未有，推动安全生产治理体系和治理能力现代化也成为应急管理改革发展的重中之重。专题调研组结合十九届四中、五中全会精神的学习贯彻，对全市安全生产专项整治“一年小灶”的做法进行了总结，并从提升应急管理体系和能力建设现代化的高度进行了思考，概括梳理了一些问题 and 对策，试图为“十四五”期间应急管理规划与决策提供一些参考。

一、当前应急管理面临的突出问题

当前，推动“安全生产”“应急管理”有机融合，整合优化应急资源和力量，防范化解重大安全风险，全面提升防灾减灾救灾能力，加快形成统一、科学、高效的应急管理体系，是应急管理部门最为关注、亟需解决的重要课题。近年来，应急管理体系和能力不断完善提升，但我们也清醒认识到，应急管理工作还存在一些突出矛盾和问题。

（一）法制建设层面

一是法律体系不够健全导致工作难以落实。《突发事件应对法》作为突发事件应对处置的“基本法”，本应成为开展工作的重要依据之一。但其与现行的应急管理体制、安全生产法律体系的相容性、一致性不够，容易造成法律适用的混乱；《突发事件应对法》原则性条款多、操作性内容少，且未明确执行主体，相关配套立法缺失或滞后，影响有效执行。比如，应对处置巨灾大难时，应急征用及补偿、灾害救助、社会力量和市場力量有序参与等方面重要制度存在空白或不健全，工作实践中许多问题无法可依。

二是安全生产概念泛化导致安全监管范围无限扩大。《安全生产法》作为安全生产领域基本法，其适用的范围只限定在生产经营领域。随着市场经济的繁荣，面广量大的小微企业、个体经济等不断涌现，生产经营领域外延不断扩大，安全生产边界随之不断泛化，各类性质的经营活动安全都被划入“安全生产箩筐”，除刑事案件外所有的“安全”问题都被纳入安全监管范畴，安全监管范围无限扩大，监管压力与日俱增。

三是“部门立法”导致部门职责边界模糊。“部门立法”催生出“只管有证的，不管无证的”“不审批就不监管”等监管现象。工作推进中“等别人来挑担”“靠领导来拍板”，“推诿”“扯皮”屡见不鲜。以叉车监管为例，《特种设备法》及特种设备目录的规定明确市场监管部门只对登记在册的且在场（厂）内行驶或作业的叉车实施监管。当叉车离开场（厂）内

行驶或停放在路边道板、道路上时的监管责任，交警、城管部门与市场监管部门之间一直存在争议。各级政府一再强调部门要“各自往前跨一步”，但“往前跨一步”的自觉性和主动性只适用于临时性工作，尚需从法律层面对职责边界进行顶层设计，消除监管盲区。

（二）工作机制层面

一是行政效能难以发挥。一方面，当前应急管理工作过多地依赖行政管理，集中表现在应急管理方面的文件多、会议多、检查多。2019年，某地级市以安委办、应急管理局等名义下发的文件有241个。“以文件落实文件、以会议贯彻会议”的现象时有发生，上热中温下冷的问题普遍存在，导致末端执行不够到位。另一方面，安全生产监管要求变化快导致企业无所适从，激励政策少、处罚问责多无法调动企业的积极性主动性，很大一部分企业安全管理工作被动应付，并未立足实际从企业规划、资金投入、设备更新、日常管理等方面落实到位。

二是排查治理主体错位。隐患排查治理的主体始终是企业，政府的职能更侧重于建立隐患治理监督机制，督促企业进行落实风险防控措施。但在实际工作中，由于问责压力的层层传导，基层往往“越俎代庖”，将隐患排查作为自身职责，甚至将隐患排查治理的数量作为工作绩效标准，模糊了政府和企业安全生产职责边界，导致“企业不急政府急、企业不查政府查”的怪象。一些企业以“不会、不懂”等理由坐等政府上门

查隐患，存在“帮我查”“要我改”思想，长此以往，有限监管力量与面大量广监管对象不匹配的矛盾将会日益突出。

三是长效治理机制欠缺。专项整治是一项非常管用的措施，在短时间内能够集中力量对问题隐患进行治疗，从而达到消除隐患、化解风险的目的。然而，一些专项整治缺乏长期规划，只要发生事故，所有地区都要开展大排查、大整治、大执法，“一人生病众人吃药”。“不留盲区，不留死角”“拉网式、过筛子、大起底、无遗漏”“四个一律”“四个彻底”“翻箱倒柜查隐患”诸如此类的口号和目标层出不穷；关、停、转、迁等“一刀切”式懒政时有发生；各类“运动式治理”，从年头搞到年尾，层层制定方案，听汇报、搞座谈、明察暗访，花样不断翻新，基层疲于应付，企业趋于麻木，往往难以取得较好的整治效果。

四是无限追责问题亟待解决。细究当前事故和灾难，尤其是安全生产领域无限追责的情况时有发生，给安全监管人员带来巨大的心理压力。不论属地政府、部门和有关人员是否主观有过错、履职有偏差，只要出事故必然要追责，有限职权对应无限责任。监管部门工作压力剧增，战战兢兢、如履薄冰，滋生出“靠天吃饭”“听天由命”思想，工作出发点只求免责，无暇顾及实际监管效果。安全监管人员长期高压下缺乏安全感，工作积极性和主动性受挫，能换岗就换岗，有机会就跳槽，以至出现“重庆綦江 26 名安监员集体辞职”“湖南涟源 48 名

安监员集体辞职事件”的极端案例。

（三）应急体系层面

“凡事预则立，不预则废”。近年来，我们初步解决了应急预案“从无到有”的问题，但应急预案的操作性、应急演练的针对性和应急准备的有效性依然存在诸多问题。

一是应急预案实用性不足。对应急预案重要性缺乏足够的认识，单纯为应付检查而编制应急预案，“照搬照抄”“原版复制”，对行业领域或企业实际情况、产业特点、危险类型、应急准备、救援体系等要素分析研判不足，制定的应急预案缺乏针对性和可操作性。应急预案多聚焦常规突发事件，对极端情况下的巨灾和事故预设不足、准备不足，尤其是在遭遇“百年一遇”自然灾害时，对可能带来的次生灾害预估不足，应急响应滞后。超强台风“利奇马”过境，浙江永嘉发生一场“猝不及防”的山洪泥石流，致27人遇难5人失联。2008年南方特大雪灾，贵阳、湖南郴州等多个城市电网瘫痪，全城断水、断暖气、断通讯、断照明，陷入瘫痪。

二是应急准备精准性不够。应急救援物资、装备储备不足、种类单一，民间储备、市场资源配置等社会力量参与不够，应急救援物资调用机制不完善，应急征用机制不健全，一旦发生事故，“临时抱佛脚”，四处调集物资救急，严重影响应急救援时效性。2015年常州遭遇“百年一遇”特大暴雨，橡皮艇、玻璃钢船成为最为紧缺的救援装备，救援人员只能就地取材，

用门板、水盆等运送受灾人员。灾后调研发现，常州本地就有玻璃钢造船厂，厂内有大量的库存的玻璃钢船可供调用。政府主导、市场配置、企业主体的应急救援物资联动模式还未有效建立。

二、推动应急管理体系和能力现代化的对策思路

根据党中央、国务院关于应急管理机构改革的部署要求，“十四五”期间我市应急管理工作要围绕“321”（法治体系、责任体系、保障体系三个体系，隐患排查和风险防控双重预防机制，全链条综合监管平台），着力建设严密的责任体系、严格的法治措施、有效的体制机制、有力的基础保障和完善的系统治理，解决好应急管理领域的突出问题，不断提高应急管理体系和能力现代化水平。

（一）加强法治体系建设

一是推动地方立法。随着应急管理事业的改革发展进程，《突发事件应对法》《安全生产法》先后启动了修改工作，《安全生产法（修正草案）》已通过国务院常务会议审议。我市应加快制定出台《常州市突发事件应对条例》《常州市安全生产条例》等地方性法规，对法律法规中较为宏观的规定和条款，结合我市地方特点和实际，进行细化、具体化，并提炼、固化常州安全生产专项整治“一年小灶”形成的创新实践和经验，通过立法着力解决事关地区全局性、根本性、长期性的重大问题，为地区经济社会高质量发展提供安全保障、法治保障。

二是加快出台规范。加强应急管理规范性文件动态管理，及时制定修订应急管理标准和规范性文件，探索建立烟花爆竹管理、加油站管理、应急征用、生产经营单位安全生产主体责任落实等方面规范性文件和地方性标准，优化完善与新时代应急管理工作相适配的政策支撑体系。坚持依法管理，运用法治思维和系统思维，加强对涉及多领域、多层次的城市安全系统性风险管理研究，抓紧研究制定自然灾害防治、应急救援组织、复合型灾害应对、灾后安置、社会力量动员等方面制度规范，提高应急管理规范化水平。

三是优化预案体系。开展重大突发事件情景构建工作，以应对巨灾危机事件为导向，以“情景构建、明确应对任务、完成任务所需具备能力和资源”为过程，增强预案体系特别是应急准备的系统性、协同性和针对性。加强预案动态评估、更新，编制预案的支撑性文件或制订应急预案操作手册，促进预案管理尽快由“有”向“优”转变，真正形成层次分明、系统规范、可操作性强的预案体系。

（二）加强责任体系建设

一是完善责任体系。进一步健全安全生产责任体系，强化落实党政领导责任、部门监管责任、属地管理责任、企业主体责任、员工岗位责任，健全与安全发展水平相适应的考核体系。进一步明确政府定位，“政府主导”并不等于“政府包揽”，积极构建“政府主导、部门联动、企业主体、社会参与、齐抓共

管”大安全大应急格局。

二是厘清职责边界。健全完善部门安全生产职责清单和权力责任清单，建立完善职责争议协调机制，强化部门联动协同机制，厘清部门边界，优化部门联动，衔接好“统”与“分”、“防”与“救”的关系，全面提升应急管理能力和水平。探索建立依法履行法定职责制度，按照“尽职照单免责、失职照单问责”原则，依据权力清单和责任清单，根据年度执法计划、岗位职责、履职情况、履职条件等因素，对安全生产监管的责任边界、履职内容、失职的确定程序和条件进行明确，确保权责相适应，有效保障安全监管人员的责任感和担当精神。

三是强化主体责任。扎实开展“落实企业安全生产主体责任专题”三年行动，持续强化《企业落实安全生产主体责任重点事项清单》落实，推进企业安全生产由被动接受监管向主动加强管理转变、安全风险管控由政府推动为主向企业自主开展转变、隐患排查治理由部门行政执法为主向企业日常自查自纠转变。加快推进社会诚信体系建设，建立完善联合惩戒和联合激励制度，形成监管合力，从源头上激发企业做好安全生产的内生动力。

（三）加强隐患排查和风险防控双重机制建设

一是坚持源头治理。严格化工等高危行业的安全准入，提高产业门槛，完善产业安全生产标准体系，推动产业结构转型升级，源头防范化解系统性安全风险。加强气象、洪涝、地质

灾害监测预警，紧盯重点区域、重点部位，精准实施重大风险防控，提升多灾种和灾害链综合监测、风险早期识别和预报预警能力，将各类风险隐患消除在萌芽之时、成灾之前。加强风险分析和形势研判，坚持关口前移，把握好历史规律、当前情况以及趋势性、苗头性的问题，深入研判安全态势，挖掘掌握内部发展规律，为应急管理决策提供科学依据。

二是加强风险管控。加强分级分类管理，对企业安全风险进行全面辨识评估，建立“红、橙、黄、蓝”四色等级风险管控机制，加大对重大风险源企业的监管力度，实施差异化、精准化监管。督促企业全面排查风险、治理隐患，逐个环节、逐个岗位“过筛子”，确保风险隐患底数清、情况明、措施实。建立完善危险化学品、烟花爆竹、民用爆炸物品、金属冶炼、建筑施工等高危行业领域安全生产经营单位安全生产责任保险制度，引导市场力量以及第三方机构深入开展隐患排查治理，督促、指导、服务企业建立健全有效的管控措施，提升本质安全水平。

三是严格监管执法。通过提高准入门槛、出台宏观政策、严格执法、宣传培训等举措，督促企业全面加强排查风险、治理隐患、落实防控，不断提高本质安全水平。有计划地开展安全生产监督检查，按照分类分级监督管理要求，结合实际制定出本级政府安全生产年度监督检查计划，将发生过重大生产安全事故、存在重大危险源的生产经营单位列为执法重点对象，

进一步明确安全生产监督检查范围、内容，依法依规地开展安全生产检查。规范监管执法行为，完善安全生产监管执法制度，加大对违法违规行为的处罚力度，提高企业违法成本，通过压力的层层传导，倒逼企业严格落实主体责任。

（四）加强保障体系建设

一是加强队伍建设。对标“全灾种、大应急”需求，加强综合性消防救援队伍建设，建设一支专常兼备、反应灵敏、作风过硬、本领高强的应急救援队伍。加强各类专业应急救援队伍的建设，积极培育和发展社会应急救援力量，采取地方专业队伍、志愿者队伍相结合和建立共训共练、救援合作机制等方式，发挥好应急救援各方面力量保障作用。

二是加强物资储备。整合现有资源，科学规划各级各类应急物资装备布局，合理确定储备种类、方式和数量，建立应急物资装备信息化管理制度，实现各类应急物资综合动态管理和资源共享。优化城市应急避难场所、人防工程和救灾、消防、疏散通道等城市安全空间建设、使用和管理。推动建立政府主导、市场运营的应急物资保障体系，充分发挥市场资源配置作用，引导鼓励企业、家庭按需做好日常应急储备，促进地方应急产业发展，完善应急征用工作机制，进一步丰富应急物资储备体系，确保关键时刻调得出、用得上。

三是加强科技支撑。着力打造应急管理全链条综合监管平台，建设应急管理基础数据库，横向对接政务服务网、大数据

中心、常州信用等平台，纵向覆盖市、区、乡镇（街道）、村（社区）四级网格，推动实现应急指挥、全域感知、预警监测、数据智能、监管执法等一体化功能，以信息化、智能化推动应急管理现代化，将精准预防、快速处置落到实处。强化技术先进、性能优良的应急专业器械设施和安全防护装备应用，实现配置现代化和配备合理化，提升应急处置能力。加强站在理论前沿、符合区域实际、务实管用的智库建设，强化资源整合、跨界合作、市场参与，推动最新科技和研究应用应急管理领域，进一步提高科学决策的能力和水平。

四是加强社会动员。坚持社会共治，完善公民安全教育体系，推动应急宣传进企业、进农村、进社区、进学校、进家庭，加强公益宣传，普及应急知识，培育应急文化，开展常态化应急疏散演练。支持引导社区居民开展风险隐患排查和治理，积极推进安全风险网格化管理，调动社会组织和公众参与应急管理的积极性，形成有效的社会动员机制。