

# 中国特色应急管理体系基本形成

## 社会应急队伍有 1200 余支

■ 本报记者 王勇

9月18日,国务院新闻办公室举行新闻发布会,介绍新时代应急管理事业改革发展情况,并答记者问。应急管理部副部长孙华山在发布会上表示,统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动、平战结合的中国特色应急管理体制正加快形成。

我国应急救援力量主要包括国家综合性消防救援队伍、各类专业应急救援队伍和社会应急力量。据应急管理部消防救援局副局长琼色介绍,目前社会应急队伍有1200余支,依据人员构成及专业特长开展水域、山岳、城市、空中等应急救援工作。

### 迈入新的历史发展阶段

据孙华山介绍,党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央,从实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的战略高度,全面推进应急管理事业迈入新的历史发展阶段。

一是创新发展了新时代应急管理理念。坚持以人民为中心的发展思想,坚持生命至上、安全第一,确立了发展决不能以牺牲安全为代价的安全发展理念。坚持以防为主、防抗救相结合,坚持常态救灾和非常态救灾相统一,努力实现从注重灾后救助向注重灾前预防转变、从减少灾害损失向减轻灾害风险转变,确立了自然灾害防治理念。习近平总书记这些新思想新理念,为新时代应急管理事业改革发展指明了方向、提供了根本遵循。

二是基本形成了中国特色应急管理体系。累计颁布实施了《突发事件应对法》《安全生产法》等70多部法律法规。党中央、国务院印发了《关于推进安全生产领域改革发展的意见》《关于推进防灾减灾救灾体制机制改革的意见》。制定了550余万件应急预案。形成了应对特别重大灾害“1个响应总册+15个分灾种手册+7个保障机制”的应急工作体系,探索形成了“扁平化”组织指挥体系、防范救援救灾“一体化”运作体系。统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动、平战结合的中国特色应急管理体制正加快形成。

三是显著提升了攻坚克难的应急能力。习近平总书记亲自缔造了国家综合性消防救援队伍。新成立的应急管理部与32个部门和单位建立了会商研判和协同响应机制,建立了军地应急救援联动机制,探索形成了一套行之有效的抢险救援技战术打法,有力有序有效应对了一系列超强台风、严重洪涝灾害、重大堰塞湖、重大森林火灾、特大山体滑坡和严重地震灾害,成功实施了各类重特重大事故救援行



新闻发布会现场(中国网 郑亮/摄)

动,最大限度把各种灾害和事故损失降到最低。

四是稳步实现了安全生产形势持续稳定好转。确立了“安全第一、预防为主、综合治理”的安全生产方针,创造性地建立了安全生产党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责的责任体系,以及部门“三个必须”的监管责任、企业“五个到位”的主体责任等制度化的工作机制,持续不断深化重点行业领域专项整治。生产安全事故死亡人数从历史最高峰的2002年死亡近14万人,降至2018年的3.4万人;生产安全事故起数和死亡人数连续16年、较大事故连续14年、重大事故连续8年实现“双下降”;重特大事故起数从2001年最多时一年140起下降到2018年的19起,今年前8个月进一步降到9起。

五是全面取得了防灾减灾救灾新成效。全国自然灾害因灾死亡失踪人数由新中国成立初期的年均7200余人,逐步降至本世纪初的年均3000余人,2013年以来降至1400人,特别是2018年又进一步降至1000人以下。党的十八大以来,2013-2018年全国平均因灾死亡失踪人数、倒塌房屋数量、直接经济损失占GDP比重,较2001-2012年平均分别降低86%、84%、59%。在灾难面前,全国各族人民团结一心、众志成城,不畏艰险、百折不挠,形成了伟大的唐山抗震精神、九八抗洪精神、汶川抗震救灾精神,成为党和人民极为宝贵的精神财富。

### 重点从七方面应对自然灾害风险

我国是世界上自然灾害最严重的国家之一,我国自然灾害有五个特点:

一是灾害种类多。除了现代火山活动外,地球上几乎所有的自然灾害类型在我国都发生过;

二是分布地域广。我国32个省区市均不同程度受到自然灾害的影响,70%以上的城市、50%以

上的人口分布在气象、地震、地质、海洋等灾害的高风险区;

三是发生频率高。区域性洪涝、干旱每年都会发生,东南沿海地区平均每年有7个左右的台风登陆。同时我国大陆地震占全球陆地破坏性地震的1/3,是世界上大陆地震最多的国家;

四是灾害损失重。本世纪以来,我国平均每年因自然灾害造成的直接经济损失超过3000亿元。因自然灾害每年大约有3亿人次受灾;

五是灾害风险高。近年来,随着全球气候变暖,导致我国极端天气气候事件多发频发,高温、洪涝、干旱的风险进一步加剧,地质灾害风险也越来越高。这些高灾害风险区又都集中在东部人口密集和经济发达地区。

随着经济全球化、城镇化快速发展,社会财富的聚集、人口密度的增加,各种灾害风险相互交织,相互叠加,所以我国自然灾害面临更加复杂的严峻形势和挑战。

据应急管理部副部长郑国光介绍,针对日益增长的灾害风险挑战,应急管理部将重点从以下七个方面来应对自然灾害的风险:

一是牢固树立灾害风险管理和综合减灾的理念。按照总书记关于防灾减灾救灾“两个坚持、三个转变”的工作要求,就是以防为主、防抗救相结合,坚持常态救灾与非常态救灾相统一,努力实现从注重灾后救助向注重灾前预防转变,从注重应对单一灾种向综合减灾转变,从注重减少灾害损失向注重减轻灾害风险转变。我们要进一步提升各级领导干部和全社会对灾害风险及其防范工作严峻性、紧迫性的认识,坚持以防为主,坚持未雨绸缪、关口前移,扎实做好日常减灾工作。

二是推动自然灾害防治责任的落实。严格落实部门分工负责,重点处理好“防”和“救”的关系,督促协调好有关部门切实承担起灾害预防的部门责任。按照

分级负责、属地管理的原则,严格落实地方党委政府在自然灾害防治方面的主体作用,还要尊重规律,坚持人与自然的和谐,坚持科学防治、依法防治、群防群治。

三是强化灾害风险的综合防范。我们会同有关部门加快灾害监测站网和基础设施建设,提升灾害综合监测预警能力。同时也强化灾害风险的会商研判机制,定期研判灾害的发展趋势,评估灾害的风险。全面开展全国灾害综合风险普查试点,摸清隐患底数,开展全面整治。建立健全灾害预警信息发布制度,通过各种途径把灾害预警的信息发送到户到人,并提高灾害预警信息发布的准确性、时效性和公共覆盖面,切实解决“最后一公里”问题。

四是加强自然灾害法律法规和预案体系的建设。根据机构改革职能调整等情况,加快修订相关法律法规和各类应急预案,推动自然灾害防治综合立法,并进一步完善相关的技术标准体系。

五是夯实应急管理基层基础。我们正在实施基层应急能力提升计划,开展全国综合减灾示范社区和示范县的创建,提高公众防灾减灾意识和自救互救能力。另外,还要充分发挥高等院校、科研院所等机构在科技支撑方面的作用,深入研究我国自然灾害孕育、发生、发展规律以及防治技术,推进先进技术和装备的研发应用,加快大数据、人工智能、物联网、先进指挥通信等在防灾减灾救灾中的应用。

六是着力发挥社会力量的作用。坚持鼓励支持、引导规范、效率优先、自愿自助的原则,搭建一个社会组织、志愿者等社会力量全方位参与防灾减灾救灾工作的协调服务平台,协同开展减灾救灾、应急救援、灾后重建等工作。

七是要加大科普宣传的力度。及时准确公布灾情、救援进展、工作动态、社会影响等情况,积极回应社会关切,在全社会营

造一个重视预防、共同抗灾、全力减灾的良好氛围,大力宣传普及防灾减灾知识和自救互救技能,全面提升全民防灾减灾意识和能力。

### 应急救援力量由三部分构成

据琼色介绍,当前,我国应急救援力量主要包括国家综合性消防救援队伍、各类专业应急救援队伍和社会应急力量。

一是国家综合性消防救援队伍。主要由消防救援队伍和森林消防队伍组成,共编制19万人,是我国应急救援的主力军和国家队,承担着防范化解重大安全风险、应对处置各类灾害事故的重要职责。

二是各类专业应急救援队伍。主要由地方政府和企业专职消防、地方森林(草原)防灭火、地震和地质灾害救援、生产安全事故救援等专业救援队伍构成,是国家综合性消防救援队伍的重要协同力量,担负着区域性灭火救援和安全生产事故、自然灾害等专业救援职责。另外,交通、铁路、能源、工信、卫生健康等行业部门都建立了水上、航空、电力、通信、医疗防疫等应急救援队伍,主要担负行业领域的事故灾害应急抢险救援任务。

三是社会应急力量。经摸底调查,目前社会应急队伍有1200余支,依据人员构成及专业特长开展水域、山岳、城市、空中等应急救援工作。另外,一些单位和社区建有志愿消防队,属群防群治力量。同时,人民解放军和武警部队是我国应急处置与救援的突击力量,担负着重特大灾害事故的抢险救援任务。

应急管理部组建以来,按照“统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动、平战结合”的原则,加快推进中国特色应急救援力量体系建设。

国家综合性消防救援队伍重点围绕发挥应急救援主力军和国家队作用,对标“全灾种、大应急”任务需要,加大救援理念、组织指挥、联动机制、专业训练、保障能力等方面的改革创新,提升正规化、专业化、职业化水平。

专业应急救援队伍重点围绕提升专业领域救援能力,优化力量布局,整合各类资源,补齐建设短板,完善保障机制,充分发挥在各类灾害事故处置中的专业作用。

社会应急力量重点围绕规范有序发展,发挥辐射带动作用,提高公众防灾避险意识和自救互救水平进行建设,形成政府主导、属地管理、配合有力、全社会参与的应急工作格局。同时,军队非战争军事行动力量纳入国家应急力量体系建设,建立健全军地协调联动机制,确保大灾大难时协调有序、指挥顺畅、联动高效。