

完善国家应急管理体系正当其时

要针对此次疫情应对中暴露出来的短板,提高处理急难险重任务能力

□ 张帆

习近平总书记在中共中央政治局常务委员会近日召开的会议上指出,国际疫情持续蔓延,世界经济下行风险加剧,不稳定不确定因素显著增多。要完善各类应急预案,提高应急处置能力。要针对这次疫情应对中暴露出来的短板和不足,健全国家应急管理体系,提高处理急难险重任务能力。那么,当前面临的不稳定不确定因素有哪些?应当如何健全国家应急管理体系、提高应急处置能力?

全面提升应急管理水平

清华大学公共管理学院学术委员会主任薛澜表示,加强应急管理体系和能力建设,既是一项紧迫工作,又是一项长期任务。认识其重要性和必要性,必须从国家发展过程中面临的种种风险因素入手。首先,中国是世界上最为严重的国家之一,始终面临着各种自然因素导致的巨灾风险。其次,作为一个制造业大国,中国安全生产的形势仍处于脆弱期、爬坡期、过坎期,建筑、化工、交通等行业安全风险突出。再次,中国始终面临重大疫情的威胁,全球新发的30余种传染病已有半数在我国发现。此外,随着物联网、云计算、大数

据、人工智能等创新技术的逐步应用,新的安全威胁和风险正不断滋生、扩散和叠加。

薛澜指出,一个国家应急管理体系现代化与否,直接决定了该国应对各种突发事件的结果和效率。此次疫情防控,我国应急管理系统显著的体制优势和强大的动员能力发挥了巨大作用。为了尽快形成有效产能,我国密集采取了一系列“急事急办”“特事特办”的超常规措施。这些都体现了我国应急管理体系“集中力量办大事”的显著优势。同时,也要看到,重要的公共安全基础领域投入不够,地方公共卫生基础薄弱,部分机构定位不清、改革滞后,社会风险意识淡薄等短板也很突出,迫切需要采取切实举措,持续改善并不断强化应急管理工作中的薄弱环节。对此,要在以下方面加快补短板。

——要坚持以防为主、防抗救相结合,把重点从事件应对转到风险防范,尽快建立公共安全风险评估制度,定期在国家不同层级、社会不同领域开展风险评估工作,增强全民风险防范意识。在风险评估基础上,制定风险降低和风险防范规划,合理配置公共资源,逐步降低各类风险。

——要加强体制机制建设,在现有“一案三制”基础上,设立由中央和

各级党政部门组成的应急管理委员会,平时负责制定应急管理重大政策,领导协调推动风险防范、应急管理体系和能力建设等工作;重特大灾害事故发生后,转化为应急指挥总部,从而保证政令畅通、协调有力、指挥高效。要给地方政府在应急管理体系设计方面留出创新空间,加强地方应急管理能力建设。

——要大力加强国家应急管理综合能力建设。建立健全重大灾害评估机制和事故调查机制,将调查重点推进到风险关注、政策、制度、标准、技术、能力建设等深层次问题上,把事后反思的经验教训反馈到类似事件的事前风险防范中去,全面提升应急管理的系统化水平。

应急体系宜两方面着力

据《光明日报》报道,北京师范大学风险治理创新研究中心主任张强强调,健全国家应急管理体系的首要任务是应对各类突发公共事件。这种应对,包括常态突发事件管理(即“日常应急”)和非常态突发事件管理(即“危机应对”)。就前者而言,管理者对事件发生的机理及可能带来的影响有所预判,并根据过去的经验和教训逐步建立起一整套应对体制、机制和措施,尽可能降低事件影响。所谓危机应对,一方

面指的是这些事件对整个社会系统的基本价值和行为准则架构产生严重威胁,并且需要在时间压力下作出关键性决策;另一方面,是指人类对此类事件的发生机理和可能造成的冲击知之不多甚至一无所知,要在高度不确定性的情境下和有限时间内采取有效行动。如何确保社会有效抵御危机冲击,并将危机造成的损失降至最低。

张强认为,此次疫情是我国国家治理能力和治理体系的一次大考。一方面,应急管理是国家治理体系和治理能力的重要组成,承担着防范化解重大安全风险、及时应对处置各类灾害事故的重要职责,肩负着保护人民群众生命财产安全和维护社会稳定的重要使命;另一方面,正如联合国共识文件所指出的那样,不减轻灾害风险,就无法实现可持续发展。当前,国际疫情持续蔓延,世界经济下行风险加剧,不稳定不确定因素显著增多。面对严峻复杂的国际疫情和世界经济形势,要坚持底线思维,做好较长时间应对外部环境变化的思想准备和工作准备。

张强表示,要近抓应对瓶颈,健全统一的应急物资保障体系。疫情暴发初期,重点卫生防疫物资,包括医用口罩、防护服、护目镜等严重不足,国家紧急安排中央医药储备迅速

向武汉调送口罩、防护服等重点物资。要尽快健全应急物资保障体系,在此过程中,应注意两个问题:其一,需求为先。要结合物联网、互联网、大数据、模拟仿真、云计算等技术创新和社区风险治理等社会创新,解决真实数据采集难、质量参差不齐、结构差异大的难题。其二,协同为要。政府部门提供基本公共服务、市场部门提供商业服务、第三部门提供慈善服务等,需要相应的制度设计和多部门协同的平台,有效平衡好物资应急储备品种、规模、布局、调用等关系,保证“招之即来、来之能战、战之能胜”。

要常抓治理升级,向应急治理思维转型。在应对不确定性的突发事件时,必须向网络型体系转型;在规划应急管理体系建设时,必须向依靠科学管理、新工具推动转型;在突发事件应对中,必须向以信息为中心、强化第一响应人权责的协作方式转变;在应急管理能力建设中,必须向外化赋权使能型转变。

张强强调,在实践中,需要努力解决以下若干核心问题。

——如何建立中央与地方有机互动的权责体系。有效应对突发事件有赖于中央的统筹指导和地方的灵活应对。2013年芦山地震后,习近平总书记就作出重要批示,强调探索出一条“中央统筹指导、地方作为主体、灾区群众广泛参与”的恢复重建新路子。

——如何建立打破条块分割的协同体系。新组建的应急管理部承担了之前5个国家指挥协调机构的职责,整合了原有11个部门的13项职责,但在实际运行中依旧会面临“防”“救”等部门之间的职能边界冲突。对此,应充分发挥应急管理综合性部门和专业性部门之间的联动性,联动方式也要突破之前的协调性职能实施方式,着力强化战略和信息层面的调动性。

——如何建立社会力量多元参与的协作体系。应急管理部建立之后,已在自然灾害、安全生产事故方面加大了社会力量参与的制度化建设,但目前尚未建立起灾前、灾中、灾后针对人员、物资、资金等的统筹协调体系。只有激活社会力量多元参与,夯实社区村镇的风险应对能力,才能在充满风险和挑战的道路上不惧风雨、勇往直前。

和管理程序。

做好医疗政策精细化衔接。按照《国际卫生条例》等具有普遍约束力的国际卫生法则,精细化衔接本国国民与境外人员差别待遇的法律依据,针对医学隔离观察和医疗诊治费用,实行分类管理、分级保障,明确不同类型入境人员的疫情医疗费用支付办法,做到医疗政策有效对接。当前,各地针对新冠肺炎病例的医疗费举措较为一致,多是按照“参加基本医疗保险或购买商业保险的,按相关规定核报或理赔”这一规定执行。对未参加基本医疗保险和未购买商业保险的境外人员而言,应依照国家有关规定执行,原则上由个人支付医疗费用。若经认定属于困难人群,可以按照《中华人民共和国传染病防治法》等法律法规的相关规定,给予医疗救助。

据《光明日报》报道,正如习近平总书记所强调的,“要毫不放松抓紧抓实抓细各项防控工作,决不能让来之不易的疫情防控持续向好形势发生逆转”。面对国内国际疫情形势变化,要全面落实外防输入、内防反弹,以更有针对性和实效性的防控措施,把疫情防控网扎得更密更牢。

(作者系华南理工大学社会治理研究中心主任)

重点推荐

中小企业复工复产 逆境突围

近50%的税收、60%的GDP、70%的技术创新和80%的就业——中小企业是扩大就业、改善民生、促进创业创新的重要力量。

减免租金税收,降低融资成本,优化政府服务……一系列政策组合拳驰援,不少中小企业迎难而上、逆境突围,为经济恢复发展按下“加速键”。

10版

智客

用好大数据 提高应急管理效能

□ 王建红

防控疫情,不仅需要“铁脚板”,还需要大数据。在此次疫情的应急管理中,无论是联防联控、人员排查,还是在协调各方力量、保障重要物资调配供给方面,大数据都有亮眼表现。比如,通过对城市间交通运行系统进行数据监测,了解疫情严重地区人群流动走向,查找疫情防控脆弱点和风险点,为城市公共卫生应急响应争取了时间。

应用大数据,是把我国应急管理制度优势转化为治理效能的重要支点。2019年4月,国务院安全生产委员会办公室、国家减灾委办公室、应急管理部联合印发《关于加强应急基础信息管理的通知》。通知要求,构建一体化全覆盖的全国应急管理大数据应用平台。今年2月初,国家卫健委发布《国家卫生健康委办公厅关于加强信息化支撑新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控工作的通知》。通知要求,利用大数据技术对疫情发展进行实时跟踪、重点筛查、有效预测,为科学防治、精准施策提供数据支撑。

当前疫情防控未获全胜,任务依然艰巨。习近平总书记强调,要鼓励运用大数据、人工智能、云计算等数字技术,在疫情监测分析、病毒溯源、防控救治、资源调配等方面更好发挥支撑作用。对此,要充分认清当前疫情防控形势的严峻性和复杂性,运用大数据等先进技术分析重大风险和重大隐患信息变化情况,查找潜在危险源,加强预测研判,提升以数据为支撑的应急智能预测预警水平和效能;加快多来源的数据整合,研究建设一个全国统一的大数据整合平台,利用大数据技术整合各地政府部门、各种企业、各种机构的碎片化数据,打破数据的“部门墙”和“行业墙”,以确保各种政府防控指挥、管理决策基础数据的完整可靠。同时,还要加快完善防控工作机制和流程,线上线下相结合,根据分区分级和人员流动数据信息,利用大数据技术形成重点防控对象的可视化行为路线图,指导下线工作人员加大交叉点排查力度,进一步提升防控效能。

放眼长远,要加快完善重大疫情防控体制机制,健全国家公共卫生应急管理体系,针对预见不足、缺少经验等短板,加快建设“重预防、重科学、强联动”的应急管理体制,加大对疫情防控体制机制、国家公共卫生应急管理体系相关研究的支持力度;加强对历史和当前应急管理基础数据信息的搜集整理,利用大数据技术,深入研究灾害发生发展规律,构建完善灾害事故趋势分析、应急预测、动态演化模型;加快建立大数据自动预警平台,设置医疗卫生数据重要监测指标,加快建立大数据应急物资管理平台等。

政企智库编辑部

主任:曹明华 执行主任:梁畅水

执行主编:潘强

新闻热线:(010)86663822

(010)56805065

监督电话:(010)56805167

电邮:zqzk2018@163.com



河北邢台: 防灾减灾宣传进工地

5月11日,在全国防灾减灾日来临之际,河北省邢台市桥东区组织消防、卫生等部门走进工地开展防灾减灾宣传活动,帮助建筑工人了解防灾减灾知识,提高避险自救能力。图为在邢台市桥东区一建筑工地,建筑工人在练习使用灭火器灭火。

新华社记者 牟宇 摄

扎牢织密国家疫情防控网

要毫不放松抓紧抓实抓细各项防控工作,全面落实外防输入、内防反弹,以更有针对性和实效性的防控措施,把疫情防控网扎得更密更牢

□ 文宏

当前,全国疫情防控和经济发展稳步向好、有序推进,国际疫情仍在不断蔓延。对此,国内疫情防控工作亟须适时调整和完善,加强对境外输入疫情的管理工作,从科学依法防控的角度筑牢境外疫情输入防线,有效巩固国内防疫成果。

在法治轨道上统筹推进各项防控工作。要进一步完善应急管理相关法律法规制度体系,为国家应急管理体系和能力现代化提供充分的制度保障。要加快相关法律法规的起草和施行,及时修订《中华人民共和国突发事件应对法》《中华人民共和国传染病防治法》《突发公共卫生事件应急条例》等已有法律法规,完善我国紧急状态和应急管理相关法律法规制度体系。要把严防境外疫情输入作为当前乃至较长一段时间疫情防控的重中之重,在防范为主、程序规范、报告及时、处置专业基础上,

依法有效做好境外疫情防控 work。

设立针对性的程序规则。境外输入人员多是外籍或有国外旅行史的旅客,人员的国籍较为复杂,通常来自全球多个国家,可能涉及相关境外人士、海外人士、入籍华人、留学生等,或配偶来自海外,国籍问题、制度背景、文化背景差别很大,各自参考的政策不尽相同。依法设定程序规则是解决复杂化、差异化问题的有效手段。各地需加紧制定和发布关于境外疫情防控的制度文件,强化落实外防疫情输入的重点任务,确立涉外人员的健康检测、防控流程等基本规则,完善数据共享、信息通报和入境人员核查机制,明晰有境外旅居史与接触史人员所需遵从的规定及应履行的义务,例如,如实登记人员信息、核查近期出行轨迹等,确保疫情防控有法可依,责任压紧压实。

织密外防输入的法治之网。近日,最高法、最高检、公安部、司法部、

海关总署联合印发《关于进一步加强国境卫生检疫工作依法惩治妨害国境卫生检疫违法犯罪的意见》,明确六类行为以妨害国境卫生检疫罪定罪量刑。为了确保入境旅客的健康管理工作顺利进行,保障入境人员的合法权益,需要尊重境外人员的生活环境和风俗习惯等,实施精细化管理,体现权利与义务辩证统一。为保证制度规则的刚性约束,该《意见》加大了对妨害疫情防控行为的惩处力度。例如,对隐瞒境外旅居史妨害疫情防控,涉嫌拒不执行相关决定、命令的违法行为,要坚决予以适当行政处罚;情节严重的,可以根据《中华人民共和国传染病防治法》和《中华人民共和国刑法》有关规定,以涉嫌妨害传染病防治罪立案侦查。

做好人性化的宣传沟通。境外人员长期生活在国外,长久的国外生活认知与特定时期的硬核防疫措施有时会存在差别。因此,应加大对国内疫

情举措的宣传力度,做好外事工作的对接服务,协调住建部门指导物业服务机构,明确告知当地疫情防控要求。充分照顾入境人员的合理关切,尊重其宗教和风俗习惯。对涉及外籍人员的管理和服务工作,可以制作多语种版倡议书、宣传海报张贴至各社区和物业公司。同时,加强与外事部门联系,共同做好耐心细致的沟通工作。

完善衔接性的配套举措。要完善各部门防控策略协调机制,形成组织体系之间联防联控的闭环管理。一方面,航空运输、口岸检疫、目的地送达、社区防控要形成闭环,履行主体责任,充分发挥社区网格化作用,严格落实相关防控措施。另一方面,外事、海关、边检、交通、卫生健康、机场、铁路、公安等部门要协作联动,完善数据共享、信息通报和入境人员核查机制。做好应对特殊情形的准备,特殊情形无特定依据时可用私权利协商、沟通,必要时,动用行政权力