我国70%以上的城市分布在自然灾害严重的地区

应急救援，我们做到位了吗

经济日报·中国经济网记者　杜　铭

精细化管理

随着城市化进程加快和人民生活水平提高，防灾减灾、公共安全及应急避险问题日益引起各方关注。然而，我国应急救援行业起步晚，部分专项救援技术领域缺乏成体系的行业技术标准和规范；在社会力量参与应急工作方面，存在着能力良莠不齐、专业水平差异巨大、建设发展缺乏规范等问题。当前，我国应急救援力量急需拧成“一股绳”

河北石家庄塔坛国际商贸城举行商业综合体灭火应急救援实战演练。　刘沛然摄　（新华社发）

每次重特大灾害事故发生后，我们都能发现城市中各种应急救援力量的身影。在感动的同时，我们也在思索，如何将应急安全做得更好，最大限度地防灾减灾？

应急安全与防灾减灾，是社会文明程度的标志之一。随着城市化进程加快和人民生活水平提高，防灾减灾、公共安全及应急避险问题日益引起政府和社会的关注。在今年的机构改革中，国务院专门组建了一个新的部门——应急管理部。这标志着过去散落在各个部门的应急安全相关职能被集中整合到了一起。从政府、社会到产业，我国应急救援力量正拧成“一股绳”。

“大应急”体系初现雏形

中国是世界上自然灾害最严重的少数几个国家之一，而且自然灾害种类多，发生频率高，全国70%以上的城市、50%以上的人口分布在气象、地震、地质、海洋等自然灾害严重的地区，2/3以上的国土面积受到洪涝灾害威胁。

近年来，受全球气候变化影响，各种极端自然灾害多发、频发，全国救援、救灾任务十分繁重，迫切需要充分调动各方面积极性，发挥各自优势，形成统筹协调、有序协作的合力。

为此，党中央、国务院近几年发布了《关于推进城市安全发展的意见》《国家综合防灾减灾规划（2016—2020年）》《国家突发事件应急体系建设“十三五”规划》等一系列政策。

在今年的机构改革中，国家应急管理部的组建应运而生。它整合了包括国家安监总局、原国务院应急办、原武警消防等13个单位的相关职责，是我国完善应急管理体制、提升应急管理能力、推进新时代应急管理体系建设的重大举措。标志着我国“大应急”体系初现雏形。

同时，随着我国经济快速发展，社会力量参与救援、救灾的热情持续高涨，逐渐成长为社会应急工作的一支重要力量。

“大量社会组织、社会工作者、志愿者和爱心企业等社会力量积极参与现场救援、灾情研判、物资发放、心理抚慰、灾后恢复重建等工作，展现了社会力量组织灵活和服务多样的优势，初步形成了政府主导、多方参与、协调联动、共同应对的应急工作格局。”深圳公益救援队队长石欣说。

中国地震局深圳防灾减灾技术研究院院长黄剑涛表示，“从国家应急救援队伍的建设，到鼓励和支持民间救援力量的组建；从号召建立高效科学的自然灾害防治体系，到支持应急产业创新发展，今年是国家应急事业发展新的转折点。在防灾减灾和应急管理水平上，我国迎来了与发达国家缩小差距的机遇”。

社会救援力量遇到瓶颈

据悉，“2018中国深圳应急产业论坛暨博览会”将于12月27日至29日在深圳会展中心举办。大会组委会秘书长杨河生介绍，由于我国应急事业发展相对发达国家起步较晚，在预防和应对多种灾害事故上心有余而力不足。

“在经历了近10年的快速发展后，民间救援组织遇到了瓶颈。”石欣指出，目前我国社会力量参与应急工作存在着能力良莠不齐、专业水平差异巨大、建设发展缺乏规范等问题，这些问题在民间救援组织中尤为突出。

由于缺乏权威的评测标准，无从判断救援组织的能力高低，只能从形象和宣传上得到片面印象。“这也造成民间救援组织之间为自身发展重包装、抢热点、抢宣传，更关注第一时间、第一现场博取眼球，却不重视自身专业技术能力提升和管理规范化。长此以往，既无法取得政府的长期有效支撑，也为社会救援组织发展带来负面影响。”石欣说。

同时，由于政策导向和评价机制缺失，很多社会救援组织缺乏长效的造血功能，一些队伍依靠队员出钱买装备维持，一些组织不是根据事故灾害的实际需求，而是根据资助方和新闻媒体对热点的兴趣响应，既造成社会应急力量的人才流失，也造成救援现场的资源浪费。

据不完全统计，全国各类救援组织超过了4000家。这其中，有很多从事款物捐赠、灾后儿童教育、灾后心理干预的组织也自称或被称为救援队。由于概念混淆不清，加大了政府甄别和管理的难度，给各级应急管理部门在协调调度时带来很大的困惑。

“虽然2016年国务院就发布了《关于推进防灾减灾救灾体制机制改革的意见》，但在实际工作中缺乏相关落地指引和办法，社会救援组织往往处于日常无法获得政府有效扶持、能力上不去，行动时不在政府的应急预案和协调机制里、有力使不上的状态。”石欣说。

11月5日，应急管理部召开座谈会，就如何发挥社会应急救援力量作用、做好统一管理和调度，与民间救援组织做了深入探讨，就《应急管理部、民政部关于完善社会力量参与应急救援工作机制的指导意见》征询了意见，并在社会救援组织分级标准、政府购买服务、救援补偿标准、信息通报制度、指挥体系对接、灾害备案准入制度、新闻发布制度等方面听取了建议。

由此可见，国家在加速推动社会力量与国家应急救援体系相融合，规范和引导社会救援组织建设发展，相关政策法规也即将出台。

应急产业有待走向成熟

“应急产业既是国民经济的重要组成部分，也是国家应急事业的力量之源，发展应急产业是推动应急事业发展的最有效方法之一。”杨河生说。

近期，工信部和应急管理部印发了《国家安全产业示范园区创建指南（试行）》等多份文件，提出推动我国应急产业发展，为经济增长和升级保驾护航，为防灾、减灾、救灾工作提供政策保障。

杨河生也指出，国内不少应急企业面临着市场集中度低等问题，多数中小企业缺乏品牌认知度和技术优势；企业产品销售过度依赖地区网络，难以获得大量市场份额；科技创新能力不足，产品缺乏创新性；产品出口往往受到各种标准限制。

粤港澳消防安全协会副会长于思洋介绍，改革开放前，全国消防产品生产企业数量不足100家，且大部分是国营企业。2001年至2003年，国家逐步取消了消防产品生产销售备案登记制度，逐步建立消防产品市场准入制度，民营企业开始涉足消防行业，行业发展速度加快。

经过10余年的发展，目前我国消防产品生产企业已超过5000家，行业整体规模越来越大，但同时也遇到了一些问题。比如，消防行业企业虽然数量较多，但市场较分散，行业集中度低；大多数消防企业产品种类单一、技术含量较低，产品同质化现象严重。

“只有少数具有技术、品牌优势的企业产品技术含量高，智能化、自动化功能强，成长相对较快。但在开拓国际市场时，由于缺乏沟通渠道，很难把握当地情况，导致好产品难进门。”于思洋说。

石欣认为，我国应急救援行业发展起步晚，在部分专项救援技术领域缺乏成体系的行业技术标准和规范，如山地救援、激流救援、高角度绳索救援、潜水救援、洞穴救援、直升机救援等领域的人员技术和装备规范、现场管理规范等，都没有成体系的行业标准，其中很多领域反而是社会应急力量参与较多。“很多民间救援队纷纷主动学习国外的先进技术和体系，但也造成了一定的行业标准混乱。”

上海浦东塘桥街道引导社会组织参与社区治理

让社会组织服务“围绕居民转”

本报记者　李治国

近年来，上海浦东新区塘桥街道依托区域内百余家社会组织，逐渐走出一条具有塘桥特色的社会组织参与社区治理新路。目前，塘桥街道在发挥社会组织作用、推动社会治理方面，已经形成了一批可复制可推广的制度、经验和方法。

浦东新区区委副书记冯伟表示：“推进社区社会组织联合会发挥‘引领、凝聚、团结、服务’作用，能够有效帮助社区社会组织整合资源、强化支撑，积极推动社会组织融入党建引领自治、共治、德治、法治的基层治理格局，引导社会组织在服务国家、服务社区、服务群众、服务行业上作出新的积极贡献。”

目前，上海浦东塘桥街道拥有社会组织119家，其中街道主管的28家，注册或服务在塘桥的91家，社会组织在社区治理工作中发挥的作用日益凸显。今年以来，塘桥着力推进社会组织联合会及其党组织组建工作，尝试通过政治引领、组织引领、能力引领和机制引领实现“党建带社建”的同步加强。

塘桥街道党工委书记朱洪明表示，通过党组织建设，社会组织的凝聚力大幅提升。“街道在成立社会组织联合会的同时，成立了社会组织联合会党总支，并对辖区内所有社会组织开展全覆盖调研和精细化排摸，实现党员人数全覆盖和会员单位党组织全覆盖。”之后，由社会组织联合会党总支牵头，指导社会组织以“公益慈善、社区服务、文体活动、专业调处”4类功能分别成立4个党支部，推动同类别社会组织加强横向沟通，以党建促进业务开展。对暂不具备建立党组织条件的社会组织，街道选派居民区退休党总支书记担任党建指导员，加强党群联动，把党的声音及时传达和落实到社会组织中。

此外，塘桥街道全面构建了“三级网络”党建工作体系。包括由街道党工委领导，社区党委整体推进，社会组织联合会党总支具体实施的社会组织党建组织体系；由社会组织党建源头管理、社会组织负责人沟通、社会组织党建工作考核与管理社会组织党建制度体系；配备了专项财政经费，包含党建指导员、党建信息员、党建宣传员等工作人员在内的社会组织党建保障体系。从而确保党建工作与社会组织的业务有机结合。

社会组织业务发展以后，与居民需求对接更为紧密。事实上，今年初塘桥街道就改变了以往购买服务围绕“职能部门转”的情况，搭建对接平台，让社会组织服务“围绕居民转”。街道邀请居民参与“听证会、协调会、评议会”，并通过党代会、社代会、“大调研”、城运中心、塘桥热线等渠道让居民区“点项目”“提菜单”，积极建言政府购买服务，并建立购买社会组织供给服务意见征询机制和自下而上的项目生成机制。

通过建立街道、居民区、社会组织三方联动对接机制，塘桥街道认真分析居民代表提出的服务需求，梳理出物业服务、垃圾分类、心理健康、文化服务等7大类最受欢迎的服务项目。按照购买服务意向，街道公开向社会组织招投标，最终引入东方调解中心、幸福家庭服务中心、上海四叶草堂青少年自然体验服务中心等8家社会组织对接项目，实现需求来源于居民、项目服务于居民。

在供需对接过程中，社会组织联合会作为群众需求与社会组织服务的对接平台，实现了静态与动态结合。在年初招投标确定购买服务项目的基础上，社会组织联合会设置“共享服务区”，打造全年不间断的对接平台，梳理并展示“供需对接流程图”和社会组织“服务清单、资源清单”，同时让居民参与到社会组织服务绩效评价中，将评价结果作为次年购买社会组织服务的重要依据，有效推动社区社会组织与社区居民、驻区单位需求对接、服务对接、项目对接，使政府购买服务项目更加精准有效。

塘桥街道怡东居民区书记丁海敏告诉记者，怡东居民区建成已超过15年，不少设施老化需要维修或更换，但由于居民流动性大、业主十分注重个人隐私，上门工作难以开展。

通过供需对接引入专业物业服务社会组织后，社区综合治理有了专业支撑，社会组织及时介入，庖丁解牛式地剖析问题、理清关系，让一些多年矛盾顺利解决，更让小区居民感到“被关爱”“被尊重”。

浦东新区地区工委副书记凌军芬表示，浦东新区36个街镇将如期完成建立社区社会组织联合会的任务，实现枢纽网络全覆盖。

江西高安引入EPC模式

“无缝对接”规划新城

本报讯　记者赖永峰　刘兴、通讯员李莉报道：在推进新型城镇化进程中，江西省高安市大胆创新，通过与北京城建集团合作，引进新型城镇化EPC项目，分3年实施8大类65个项目，总投资150亿元，把高安打造成产业、智慧、生态、海绵和休闲慢生活城市，目前，已开工项目26个。

EPC是设计、采购、施工总承包的一种建设模式。其中，规划设计是龙头。高安市将旧城改造和新城建设等一批重点民生项目“捆绑打包”，由北京城建集团统一规划、统一设计、统一建设，实现从规划到建设的“无缝对接”。

北京城建集团在大量调研的基础上，对高安城区进行整体规划，并分别制定了产业发展、空间布局、交通体系、海绵城市、市政设施体系等方面的规划，实现“多规合一”。在EPC模式下，资金使用效率大大提高，仅规划费用就降低22%，设计费用降低30%。

“采用EPC模式，能够将设计理念更好地贯穿于整个工程项目，有效把握项目全局，避免重复建设。”北京城建集团高安项目负责人刘海山说。

为提升服务效能，高安市为项目提供“一条龙”服务，做到急事急办、特事特办，确保服务到位、一次办好。如今，瑞阳新区的绿化、亮化已经实施；人民医院、全民健身中心、文化艺术中心等一批项目正在抓紧实施；一江两岸景观工程、筠西仿古街的规划设计也已启动。

山西吕梁推进高层建筑消防网格化管理

智慧消防保平安

本报记者　乔金亮

高层建筑消防管理历来是城市管理的一大难点，也是消防工作的一大重点。山西省吕梁市消防部门对高层建筑消防工作创新实施“网格化”管理，采取了全面推广微型消防站、应用物联网等信息化手段，组建志愿者消防队伍等措施，实现社区消防由传统模式向智能化模式转变，有效改善了全市高层建筑消防安全现状。

在山西吕梁孝义市梧桐新区微型消防站，记者看到，消防监控室、器材库、备勤室等相关库室一应俱全。站内配备视频探头及3G视频信息，以物联网技术建成火情火警监控网。在消防部门的帮扶指导下，梧桐新区微型消防站依托新区服务中心，开启了“灭火、巡查、宣传、服务咨询”网格化运行新模式，由物业安保人员兼职站内消防员，现有人员20名，服务面积1.3平方公里、服务人口3万人。

“全站配有小型水罐消防车1辆、消防巡逻车2辆，实行24小时全天候执勤。”微型消防站负责人赵文涛介绍，通过信息化手段将“智慧消防”纳入“智慧城市”建设，依托吕梁“天眼”工程、监控摄像头等技术，实现对该社区消防重点部位场所和火情火警的智能化识别、定位、监控和管理，实现火情火警实时监控。

为切实掌握城市高层建筑动态信息，吕梁消防以街道、社区划分网格，逐栋排查，全面摸清高层建筑消防安全底数：全市共有高层建筑594栋，其中公共建筑49栋、住宅建筑545栋。通过整合各方力量，以每栋楼为单位，逐栋明确消防楼长，由物业公司消防安全管理人员、保安或综治网格员担任，主要负责楼内防火检查、消防宣传、微型消防站建设等方面工作，力保每栋高层建筑消防安全管理责任有效落实。

家住新乐小区的史治有经常能在楼宇LED屏上看到实用的消防知识介绍，今年他加入了消防志愿者队伍。据介绍，如今每栋高层建筑都组建了物业保安、楼栋宣传员、业主代表的消防志愿者队伍，随时开展检查巡查，消灭火灾隐患。消防部门利用该市高层建筑小区内设有LED显示屏的优势，协调物业在小区内播放消防安全知识。每周定期对区域内的疏散通道、安全出口、建筑消防设施等进行检查，确保处于完好有效状态。

淮北：乐享文化惠民消费季

孩子们在惠民大型图书展销会上阅读书籍。11月10日，安徽省淮北市迎来第九届读者节暨第五届文化惠民消费季，宣传推介淮北市的优秀文化产品和服务，引领文化消费风尚，丰富群众精神文化生活。　周方玲摄

社址：北京市西城区白纸坊东街2号　读者服务：13911270606（同微信号）　查号台：58392088　邮编：100054　传真：58392840　零售每份：1.00元　广告许可证：京西工商广登字20170090号　广告热线：58392178　发行热线：58392172　昨日（北京）开印时间：3:10　印完时间：4:25　本报印刷厂印刷