

# 我国应急管理体系现代化建设持续深化

曹永炜 贾麟

2026年是“十五五”开局之年,也是应急管理体系深化改革、推进公共安全

治理模式转型升级的关键之年。为深入践行“人民至上、生命至上”理念,统筹发展和安全,以系统思维构建“大安全、大应急”治理体系,就需要立足深

化改革创新,着力构建统一指挥、反应灵敏的应急管理体制,以法治建设为引领推动公共安全治理模式向事前预防转型,为“十五五”良好开局筑牢安全屏障。

## 构建全链条治理闭环 实现多方高效协同

深化应急管理体系改革是推进治理体系和治理能力现代化的重要举措,通过构建上下贯通的组织架构、强化多部门协同机制并严格落实党政同责的考核体系,全面提升安全生产与防灾减灾救灾效能。

应急管理体系改革是推进治理体系和治理能力现代化的重要组成部分。应急管理体系涵盖了安全生产、防灾减灾救灾、应急救援等多项职能。为了更好地应对突发安全状况,在组织架构层面,应构建起上下贯通、左右衔接的应急管理体系。

首先,必须坚持党对应急管理工作的绝对领导,这是应急管理事业发展的根本保证。在省级层面,成立省委安全生产考核巡查组,建强“1+N”应急指挥体系;市县层面,推动两

级政府常务直接分管安全生产工作,建立“六情”研判调度机制,在高风险期、主汛期实行多部门联合值守。这有利于实现灾害事故快速接报、行动指令精准下达、救援力量快速调动的扁平化指挥。在部门协同方面,明确应急管理部门统筹协调、行业管理部门组织指导、地方政府属地管理的职责边界,建立应急、自然资源、水利、气象、地震等部门信息共享、力量合成、资源互补的工作机制,实现风险研判、灾情会商、抢险救援、

转移避险等全过程协同。

值得注意的是,责任落实是应急管理工作的“牛鼻子”。因此,应全面落实党政同责、“一岗双责”、齐抓共管、失职追责的应急管理责任制,将应急管理体系和能力现代化建设纳入县级以上党政领导干部政绩考核内容,把安全生产纳入高质量发展评价体系。健全党政领导干部安全生产履责述职和“第一责任人”履责落实报告制度,推动“三管三必须”要求落到实处。

## 构建全民参与格局 夯实应急管理根基

以基层应急管理能力提升为主线,通过健全“应消一体”机制、推进“六有”标准化建设、强化事前预防、加强经费与科技保障,旨在打通应急管理“最后一米”,全面提升基层风险防范和先期处置能力。

基层是应急管理的第一道防线,也是公共安全治理的最前沿。应将“基层应急管理提升”作为工作主线,推动应急管理工作重心下移、力量下沉、保障下倾,打通应急管理“最后一米”。健全基层应急管理和消防安全治理机制,探索乡镇(街道)专职应急队和村(社区)应急分队分别加挂“应消一体综合救援服务站(点)”牌子,实行“双重管理”。

加强标准化建设。按照“有机构、有队伍、有预案、有物资、有宣传、有演练”六有标准推进乡镇(街道)应急管理规范化建设,优化“一主两辅”基层应急力量体系。即依托区域性中心乡镇消防救援站为助力,以乡镇(街道)应急队和村(社区)应急分队为辅助,整合网格员、山洪灾害监测员、地

质灾害监测员、护林(草)员等力量,通过“多员合一”建设一支稳定的兼职综合应急队伍。推动应急管理“进网入格”,将风险隐患排查、预警信息传递、应急知识宣传等职责纳入网格员工作内容,实现风险隐患发现在早、处置在小。

强化事前预防机制。建立基层风险隐患排查机制,乡镇(街道)对“九小场所”、经营性自建房、在建工地、燃气、低洼易涝点、地质灾害危险区、森林草原火险区等开展日常巡查。健全基层监测预警工作机制,推动“户户响”终端建设和应用,落实预警“喊醒”“叫应”机制。着力提升基层先期处置能力,在重点区域和高风险乡镇(街道)、村(社区)配备卫星通信终端、险情监控、救生防护等必要物资装备。

常态化开展基层应急演练,高风险地区加强防汛、避震、地质灾害避险等专项演练,以大幅提升基层应急处置能力。

完善基层应急管理经费保障机制。可将基层应急管理工作经费纳入同级财政预算,省级财政对重点地区分类给予适当补助,省市县三级采取以奖代补等方式支持村(社区)综合减灾工作。实施应急管理骨干培育工程,鼓励基层应急管理人才考取注册安全工程师、注册消防工程师、应急救援员等职业资格。同时,推动“智慧应急”向基层延伸,为基层配备“小、快、轻、智”新型技术装备,推广应用隐患辅助识别、风险研判、预警预报自动提醒等智能服务,以科技赋能提升基层应急管理效能。

## 构建全灾种应对体系 筑牢灾害防御防线

紧扣“十五五”应急管理工作部署,我国公共安全治理正加快从“以救为主”向“以防为主”转型,通过构建“监测预警、风险管控、应急处置、社会共治”四位一体的治理体系,推动实现从灾后救助向灾前预防、从单一灾种向综合减灾、从减少损失向减轻风险的根本转变,以高水平安全服务高质量发展。

当前,我国公共安全治理正从“以救为主”向“以防为主”转型。紧扣“十五五”应急管理工作部署,坚定不移推进治理模式向事前预防转型,着力构建“监测预警、风险管控、应急处置、社会共治”四位一体的公共安全治理体系。实现从注重灾后救助向注重灾前预防转变,从应对单一灾种向综合减灾转变,从减少灾害损失向减轻灾害风险转变。

监测预警是防灾减灾救灾的第一道关口。加快建设空天地一体化的灾害风险感知网络,优化地震、地质、气象、水利、森林草原等领域自然灾害监测站网布局。在地质灾害防治区、人员密集区布设小微智能气象观测设备,实现对灾害易发地区的全方位、立体化动态监测。建设省市县一体化预警信息发布系统,灾害预警信息发布公众覆盖率达到90%,实现快速精准高效预警预报。例如,在安全生产领域,四川建设危险化学品、煤矿、非煤矿山、工贸等重点行业领域风险监测预警系统,将涉及重大危险源的仓库、装卸台、矿山安全监控、人员定位等纳入监测范围,实现对安全生产风险的全面监测、智能评估、趋势分析和精准预警。

构建全面的应急救援力量体系。按照“全灾种、大应急”要求,建强以国家综合性消防救援队伍为主力、专业救援队伍为协同、解放军和武警为突击、社会力量为辅助的应急救援力量体系。持续建强专业救援队伍,推动山岳、深潜、桥梁隧洞等领域救援队伍建设。重视社会应急力量发展,出台调用社会力量费用补偿办法,开展分类分级测评,使其成为应急救援的重要补充。建强应急救援基地体系,建成全域覆盖、支撑有效、综合与专业相结



以法治建设为引领推动公共安全治理模式向事前预防转型(图片来源:摄图网)

合的应急救援保障体系。

在社会层面强化公共安全共同责任意识。积极构建政府、市场、社会多元参与的公共安全治理格局,健全防治结合、联防联控、群防群控工作机制。引导社会公众积极参与突发事件应对,鼓励快递员、外卖员、网约车司机发现身边隐患、开展安全宣传,推动安全隐患“随拍随报”。支持行业协会、专业技术服务机构、保险机构参与开展风险评估、隐患排查治理、教育培训等活动,充分发挥保险机构的风险防控作用。构建政府主导、市场运作、社会参与的灾害风险共担机制。完善巨灾风险分散机制,健全城乡居民住宅地震巨灾保险制度,逐步形成财政支持下的多层次巨灾风险分担机制。同时,加强应急文化建设,推进防灾减灾救灾科普教育基地建设,打造一批防灾减灾文化示范点、示范乡镇、示范村,让安全发展理念深入人心。

以科技赋能推动应急管理创新发展。重点拓展应用安全管理大数据平台,加快有限空间、九小场所、危险物品运输等场景立项建设。主动融入“数字政府”建设,丰富“人工智能+应急管理”应用场景,探索构建重大自然灾害场景案例库,支持引导安全应急产业发展,建立促进安全应急产业发展工作协调机制,推动设立安全应急产业投资基金,以新质生产力培育新质战斗力。

站在“十五五”的新起点,应急管理事业正处于大有可为的战略机遇期。下一步,要深入贯彻落实党中央、国务院关于应急管理工作的决策部署,以深化改革为动力,以法治建设为保障,以基层基础为支撑,加快推进应急管理体系和能力现代化,不断提升公共安全治理水平,以高水平安全服务高质量发展。

(曹永炜单位:四川省应急救援总队;贾麟单位:四川省劳动安全科学技术研究所)

## 图片新闻



近日,重庆市南川区、武隆区等地突发多点森林火灾,国家矿山应急救援重庆队闻令即动,迅速调集117名指战员、21台救援车辆,携带868件(套)装备,高效完成森林火灾扑救任务。图为在武隆区长坝镇火场,队伍采取“协同夹击、衔接清剿”战术,多路联动、分点突破,深入火场核心区域,通过高压水带与背负式水泵串联构建立体灭火网,精准阻断火势蔓延,历经7小时连续作战,圆满完成火情处置任务。

(国家矿山应急救援重庆队供图)

## 应急救援员职业资格管理办法出台

近日,应急管理部、人力资源社会保障部联合印发《应急救援员职业资格管理办法(试行)》(以下简称《管理办法》),将于9月1日起正式施行。为贯彻落实2024年修订的《中华人民共和国突发事件应对法》有关规定,以及应急救援员依法调整为准入类职业资格后的行政许可要求,两部委联合制定该办法,遵循公开透明、公平公正、程序规范、高效便民的原则,全面规范应急救援员职业技能考核鉴定和监督管理工作。

据悉,“应急救援员”职业源自2005年原劳动和社会保障部确立的“紧急救助员”,2015年正式更名,主要负责自然灾害和生产安全事故中的受灾人员救援救助、公私财产抢救、险情处置及救援善后等工作。此次《管理办法》的出台,既是落实2024年修订的《中华人民共和国突发事件应对法》的具体举措,也是适应准入类职业资格管理、规范应急救援员职业管理的现实需要。

《管理办法》明确了核心取证范

围,要求县级以上应急管理部门设立的专业应急救援队伍中,从事建筑物倒塌(山地)、危险化学品、矿山(隧道)、水域、直升机、工程应急救援及应急救援等相关工种的技术人员,必须取得《应急救援员职业资格证书》方可上岗。其他符合条件的人员,可通过参加考核鉴定获取证书,但不列入必须取证范围。同时,管理模式迎来三大调整:实施主体由以往应急管理部紧急救援促进中心组织考核发证,调整为应急管理部指导、各省级应急管理部门具体实施;取证流程进一步优化,实现线上全流程办理;明确设立3年过渡期,保障政策平稳衔接。

针对群众关心的报考条件、证书管理、便民服务等问题,《管理办法》也作出明确规定。报考人员需年满18周岁、具备高中及以上文化程度,无妨碍从事应急救援工作的疾病和身体缺陷,报名时需提供身份证明、学历证明、个人健康承诺书等材料。证书有效期设定为6年,持证人员需在有效期届满30个工作日前线上申请延期,

复核通过后有效期延续6年。同时,推行电子证书,与纸质证书具有同等效力,各省可自主决定是否制发纸质证书。

为践行高效便民原则,《管理办法》大幅优化工作流程,依托应急救援员职业技能鉴定综合管理平台,实现考核鉴定计划查询、报名资料提交、资格证书申请、证书延期办理、电子证书查询下载等全流程“一网通办”,省级应急管理部门通过平台完成受理、审核、发证等工作,真正实现“让数据多跑路,群众少跑腿”。此外,还推出多项便民举措:采用个人承诺制简化报名和延期申请材料,减轻申请人负担;允许报考人员在户籍所在地、居住地或从业所在地就近办理相关业务。在培训与收费方面,明确报考人员参加培训坚持自愿原则,不将培训作为报考、发证等环节的前置条件,严格实行“考培分离”,考核、补考按规定收费,领证、延期不收取任何费用。

值得注意的是,《管理办法》明确

设立3年过渡期,应当取证的人员需在过渡期内取得《应急救援员职业资格证书》,确保岗位资质达标。为做好政策衔接,2026年1月1日起应急救援员职业技能考核鉴定工作已暂停,将在《管理办法》正式施行后恢复,由各省应急管理厅(局)组织开展。对于此前已取得应急救援员职业资格证书的人员,需在办法施行之日起3年内申请换发新版同等证书;已取得原紧急救助员证书的人员,3年内可直接换发五级应急救援员证书,申请四级及以上证书需重新参加考核鉴定。

《管理办法》的发布与实施,将进一步规范应急救援员职业资格管理,有效提高专业应急救援人员的职业能力、水平和素质,保障应急救援工作科学有序开展,为应急救援人才队伍建设提供有力的制度支撑。下一步,应急管理部将加强《管理办法》的宣贯和督促指导,推动各省级应急管理部门完善配套措施、升级管理平台,规范开展考核鉴定和证书颁发工作,筑牢应急救援人才根基。(王露叶)

## 应急管理部召开视频会议传达学习贯彻全国两会精神

3月13日,应急管理部召开全系统学习贯彻全国两会精神视频会议,部党委委员、副部长徐加爱出席会议并讲话,强调要坚持为人民出政绩、以实干出政绩,不断开创应急管理事业高质量发展新局面,有效防范化解各类安全风险,切实维护人民群众生

命财产安全和社会大局稳定。部党委委员、副部长胡明明主持,部党委委员出席。

会议指出,今年全国两会是在“十五五”开局之年召开的一次重要会议,对于确保“十五五”开好局起好步、扎实推进中国式现代化建设具有重要意

义。习近平总书记在全国两会期间从党和国家事业发展全局的战略高度发表一系列重要讲话,为奋进“十五五”、实干开新局进一步指明方向。应急管理体系要切实将思想和行动统一到习近平总书记的重要讲话和全国两会精神上来,深刻领悟过去一年及“十四五”我国经济社会发展取得的重大成就、政府工作报告对今年工作的决策部署、加强和改进政府自身建设的重要要求,自觉在发展中大局中履职尽责,以实际行动和实际效果坚定拥护“两个确立”、坚决做到“两个维护”。

会议强调,要严把复工复产关口,一件不耽误抓好全年安全生产工作。清醒认识今年以来严峻复杂的安全形势,

狠抓正反两方面典型,及时通报曝光典型事故暴露出的突出问题,及时鼓励表扬工作成效好的地区和单位;坚持动真碰硬、真抓实干,一刻不停、一丝不苟抓好全年重点任务部署,坚决防范遏制重特大事故,切实维护人民群众生命财产安全和社会大局稳定。要健全完善长效机制,强化烟花爆竹安全全链条管控。常态化“打非治违”,重点对“产运储销燃”和产品质量等各环节突出违法违规问题“大起底”、彻底整治;加快提升标准规范,进一步细化规范烟花爆竹经营许可行为,提高零售店安全条件和安全防护措施;因地制宜、科学分类落实政策措施,在保障安全的前提下兼顾老百姓需求;严格管控生产源头,

严禁违规超标生产烟花爆竹产品。要紧盯重点抓关键,周密细致做好防灾减灾救灾工作。防汛抗洪工作要聚力抓好重点地区和重点时段,特别是北方地区要加快推进防汛排涝体系、河道治理管理、风险评估和空间管控制度、人员转移避险机制等重点任务落实,抓紧补齐短板弱项;森林草原防灭火工作要聚力抓好“两个关键”,持续从严控火源、强化火案查处,强化扑火安全,确保打早打小打好了;抗震救灾工作要聚力抓好重点危险区域,做足做细抗大震救灾的应急准备。

会议要求,要坚持政治建队要求,忠实践行习近平总书记重要训词精神,讲政治、守纪律、守规矩,更加积极主

动适应“全灾种、大应急”形势和要求,务实干、出实招、求实效,不断提升队伍“打硬仗、打胜仗”的能力。要眼睛向下夯实基层基础,加快完善法规标准体系,提升基层防灾减灾能力,建强科技创新、装备更新、监测预警等方面支撑保障体系,推动应急管理力量下沉、保障下倾、关口前移。要树立和践行正确政绩观,坚持人民至上、生命至上,保民平安、为民造福,切实用心防、不等事后勤,全力救、不避险难险重,严执法、不搞养痍患,优服务、不忘为民初心,重实绩、不务浮名虚功,保平安、不负信任重托,以实干实绩推动应急管理事业高质量发展。(梁柱柱)



欢迎订阅《中国工业报·应急管理与安全》

周一出版

全国订阅电话:010-57854007

全年432元

投稿邮箱:yjglzk@126.com

扫码订阅