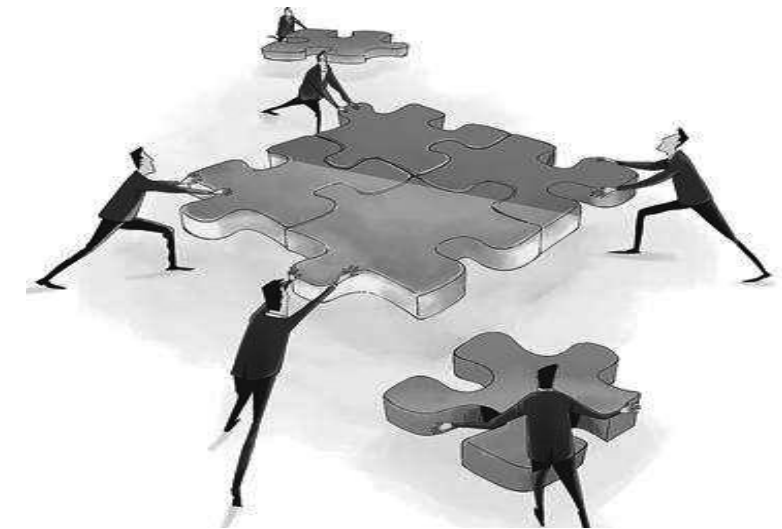




更好参与应急管理 如何让社会力量

□ 刘杰

等方式积极参与应急管理。采用市场化方式，以合同、付费购买等形式开展应急管理合作，提高应急管理效率、降低管理成本。将社会力量参与应急管理纳入政府购买服务范围，进一步完善政府购买服务制度，明确购买服务的项目、内容和方式，支持社会力量参与应急管理工作。充分运用财政补贴、保险、税费、信贷等手段，引导企业积极参与应急物资产品研发制造，应急教育培训等，适应保障公共安全的要求。各级政府和相关部门要借助媒体，广泛发动，宣传社会力量参与应急管理的典型事迹，多种形式表彰奖励先进组织和个人，营造社会力量参与应急管理的良好氛围。采取物质激励和精神激励相结合的方式对参加应急活动的社会组织和志愿者进行考核奖励，物质方面可以采取提供生活补助、投保人身意外保险等方式，精神方面可建立志愿服务嘉许和回馈制度，采取颁发荣誉证书、评定星级等方式为志愿服务者提供精神激励。成立志愿者基金，广泛吸纳社会资本，支持志愿者组织建设。

注重演练，打造快速响应应急队伍。进一步完善包括社区总体应急预案、社区分类应急预案（自然灾害、事故灾难、社会安全、公共卫生等）、社区专项应急预案、应急处置具体预案等在内的预案体系，并定期组织有关专家进行评审，以保证预案的可操作性和有效性。统筹社区应急力量，规范社区应急队伍的登记、组织、管理、培训、演练，严格工作制度和程序，确保突发事件发生后第一时间启动应急工作。强化突发事件的监测预警和信息报告，及时排查隐患和各类危险源，及时整改，做好风险和舆情的上报工作。鼓励引导企事业单位、社会组织、专业社工、志愿者等社会力量参与综合减灾示范社区创建，开展防灾减灾知识宣传、自救互救技能培训、灾害风险评估和必要的中小型应急救援和生活安置演练等活动。逐步建立政府资助的第一响应者制度，培训一批在自然灾害和大规模紧急事件时能够携带着信息和资源、有准备、有装备、首先赶到现场实施救助的人。城市应该以社区和街道为单位，培训和组织市民参加基层志愿者应急队伍；农村应该充分发挥和利用好大学生村官、第一书记和基层民兵组织的作用，带动农村居民增强应急意识，争当第一响应者。

强化培训，提升应急救援专业化能力。应急管理需要在危机发生的瞬间作出应急响应和决策，是一项“智勇双全”的工作，要求各参与主体同时具备智慧、经验、技能、勇气等条件。但目前我国的社会力量普遍缺乏教育培训，虽然参与热情高涨，但在专业技能和知识要求方面都有一定差距，迫切需要完善培训机制，加强专业能力培训。加强对应急志愿者的招募、培训和管理，在扩大应急志愿者规模的同时，更因强化应急能力培训。采取资格认证培训和继续教育培训等多种方式，对志愿者进行专业能力培训，主要培训内容可以从风险防范与控制、救援工作流程、救援支持网络及资源、专业伦理教育、次生灾害应对等方面开展。社会团体、公益机构广泛开展“应急教育和自救互救培训工程”，针对不同群体特点，制订“菜单式”培训方案，突出针对性、实用性。加强对居委会、村委会、业委会的培训和支

持，增强基层民众的应急能力。加强中小学应急教育，将应急教育和自救互救知识纳入中小学课程体系。

管理视角

持续深化“放管服”改革

□ 张丙宣

为全面深化“放管服”改革，2018年5月23日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于深入推进审批服务便民化的指导意见》，2018年6月22日，国务院办公厅印发了《进一步深化“互联网+政务服务”推进政务服务“一网、一门、一次”改革实施方案》。在肯定各地探索成绩与经验的基础上，我们也应该正视改革遇到的深层次问题与挑战，并采取切实可行的应对措施。

继续完善数字平台治理体制。“放管服”改革的深化，需要全面打破信息孤岛、打通数据壁垒，实现政府部门间数据共享，建立强大的数字平台，推动政府的数字化转型。政府数字化转型的关键是建立和完善数字平台的治理体制。

在“放管服”改革中，为推进审批服务便民化，按照上级要求跑出速度，各地积极利用信息通信技术，让数据代人“跑”，但也暴露了数字平台及其治理体制的问题。首先，县级职能部门各业务系统十分复杂，有些是国家部委的，有些是省厅垂直的，有些是地市的，县级只有使用权，没有权力打通系统。但是，开放倒逼式改革迫使个别县级部门私下打通，并且碰到了数据标准不一致的难题。其次，“数据空转”。在多个办事系统和平台尚未完全打通的情况下，数据需要在业务系统之间、业务系统与受理平台之间多次重新输入，无效的“数据空转”增加了基层的压力。再次，“跑量”问题。为“跑”出数量，之前即办的事项，现在需要通过规范化的“一窗受理”，办理时间可能反而比改革前更长。最后，个别部门观念尚未扭转，仍把数据看成部门的“私产”，要求把数据迁到上级部门，不允许下级保留数据，同时设置应用开放的壁垒，一定程度上造成“平台不平”“台台不通”。

如何设计跨部门跨层级跨地区的数字平台治理体制，是现代国家治理体系的重要组成部分。为全面深化“放管服”改革，必须将数字平台的治理体制纳入国家改革发展的重要议程。首先，推进数据共享法治化。把政府数据共享开放纳入法治政府建设，从技术层面实现政府公共数据的规范化、标准化，从法律法规层面保

核心阅读

当前，各地积极探索推进“放管服”改革，并已取得了很大成绩。在肯定各地探索成绩与经验的基础上，我们也应该正视改革遇到的深层次问题与挑战，并采取切实可行的应对措施。一是继续完善数字平台治理，建立跨部门跨层级跨地区的数字平台治理体制。二是统筹协调整体设计，变“多个环节”为“一件事”。三是加强事中事后监管，使“放管服”改革得以持续和深化。四是个别地方还需进一步克服部门本位主义。

障数据的开放共享，从政府数据开放共享原则、共享平台的治理、数据开放负面清单、数据开放的标准和风险评估等方面，促进政府数据的开发利用。其次，应该牢牢抓住当前机构改革的窗口期，顺势破解诸如“信息孤岛”问题、数字型政府建设问题等关键领域难啃的“硬骨头”。

统筹协调整体设计好“一件事”。随着“放管服”改革的持续深入，涉及单个部门的、容易改革的基本上都改完了，难啃的“骨头”往往涉及多个部门、多个层级、多个地区，把“多个环节”变为“一件事”是将“放管服”改革推向纵深的关键步骤。

民生“关键小事”往往涉及跨部门跨层级跨地区，且形成串联的办事流程。譬如，一个正常的死亡证明，办理流程至少包括以下6个环节：先到村（居）委会开死亡证明、医院接受死因调查、派出所注销户口、乡镇（街道）办理殡葬事项、殡葬所火化、凭各种证明到各个部门办理遗产处置等。有时，不同部门之间还互为前置条件，群众体验满意度不高。诸如此类民生问题，需考虑如何变“多环节”为“一件事”？在更广的领域内，如何持续统筹协调整体设计，变“多个环节”为“一件事”？

为此，应以需求为导向，聚焦企业和群众办事的难点、政务服务的堵点和痛点，因事制宜，统筹协调整体

设计变“多个环节”为“一件事”。首先，从办事群众和企业办成“一件事”的角度，统筹协调、整体设计体制机制，精简、整合和重构政府内部办事流程，形成新的办事标准。其次，实现技术与体制的相互增效，以问题为导向，实现跨部门跨层级跨地区的综合性改革。让数据共享与体制改革、部门合作同步，让数据流和业务流实时同步，用技术、参数推动部门放权，促进体制的精简高效。

加强事中事后监管。“放管服”改革不只是提高审批效率，还包括事中事后监管的同步跟进。如果事中事后监管不能及时跟进，那么，“放管服”改革将难以持续和深化。

如为加强事中事后的监管，有地方要求县级职能部门人员下沉到乡镇（街道）或一线，在乡镇（街道）层面整合县乡村三级多部门的资源，建立“四个平台”，即综治工作平台、市场监管平台、综合执法平台、便民服务平台。然而，“四个平台”运行的事中事后监管依然乏力。因为县级职能部门不愿下沉人员，譬如综合行政执法局认为人员大量下沉减少了县局能够动用的执法力量，直接削弱了县局的权力。也有部门认为没必要下沉人员，尤其是经济实力比较弱，企业较少的乡镇。还有部分县局无人可下，如果每个乡镇都下沉人员，那么，县局基本就空了。人员下沉后，部门如何培训、属地管好用好下沉人

员，仍是问题。

为此，在继续加大县级职能部门人员下沉的基础上，还应该扩大中心镇执法监管的覆盖面，允许中心镇的综合行政执法或市场监管平台覆盖周边经济不太发达、社会问题并不复杂的乡镇。创新监管机制，除了采取事前预警、双告知制度、双随机抽查、退出机制、部门联合检查机制等，还需要建立行政监管、风险监测、信用管理、行业自律及社会监督相结合的综合监管体系，建立责任追溯制度、失信联合惩戒制度，建立横向到边、纵向到底的监管网络和科学有效的监管机制。

个别地方还需进一步克服部门本位主义。“放管服”改革在本质上是一场政府的自我革命。改革虽然取得了丰硕成果，然而，个别地方依然受到部门本位主义和官僚主义的困扰。不少部门考虑的不是方便群众和企业，而是考虑部门的利益，考虑如何最大限度地减少甚至是巩固部门的权力。部门本位主义突出表现为：上级部门不允许下级减材料、减前置，生怕基层政府给自己捅娄子；部门甚至运用考核来抑制基层的自我改革。

为持续深化“放管服”改革，必须克服部门本位主义，始终坚持以人民为中心，站在办事群众和企业的角度，进行刀刃向内的自我革命，不断提高群众的满意度和获得感。改革只有进行时，没有完成时。习近平总书记强调，改革方案落地生根，必须鼓励和鼓励不同地方进行差异化探索。全面深化改革任务越重，越要重视基层探索实践。

为此，应该分类施策，设立试点，鼓励基层创新，积极肯定、采纳基层的有效做法、管用经验。“放管服”改革不应搞一刀切。首先，对改革走在前面的地区和单位，鼓励接着领跑，在考核上加以鼓励和支持，按照“只减项不增项”的原则，探索比省级标准更精简的标准，促使标准的持续更新。其次，对改革进展较慢的地区，严格要求按省级统一标准办事。最后，建立容错免责机制，消除敢想不敢干、想干怕担责的担心和顾虑，继续推动一批“堵点、痛点、难点、热点”问题的解决。

国家治理

切实树立正确的环保政绩观

□ 贺震

树立正确的政绩观应成为各级领导干部的执政追求，具体到生态环境保护领域，各级领导干部也应切实树立和践行正确的环保政绩观，自觉抓好打基础利长远的工作，以实实在在的行动抓好污染防治与生态保护。

必须从环境保护的规律出发，引导树立正确的环保政绩观。严峻的环境形势，不是一天造成的，是长期粗放发展累积造成的；改善环境质量，建设天蓝地绿水清的美丽中国也非一日之功，没有任何投机取巧的捷径可走。树立正确的环保政绩观，需要各级领导干部既要有“功成不必在我”的胸襟，又要有“建功必须有我”的执着，处理好近与远、显与潜、一时之名与一世之名、一己之利与天下之利这四对关系。既要做出人民群众看得见、短期能见效的显功，更要做为后人作铺垫、打基础、利长远的潜功。为后人铺路奠基、传棒接力，纵使任内功业未成，但后任接续发展、久久为功，必会创出辉煌业绩，必会创造经得起实践、人民、历史检验的业绩。

决胜全面建成小康社会，污染防治是必须打好的攻坚战。各级领导干部必须远离“政绩工程”和“面子工程”，切实贯彻新发展理念，从源头发力，系统谋划、系统推进、系统治理，一仗一仗地打，一步一个脚印地迈。将环境质量改善的重点放在优化产业布局、调整产业结构、加大污染

治理、严格环境执法等削减污染排放的硬措施上，从根本上解决当地环境污染问题。只有这样，才能取得经得起历史检验、为老百姓所公认、为人民群众拥护的环保政绩。

必须施行科学而严格的政绩评价，校正领导干部的环保政绩观。政绩评价考核，是领导干部从政行为的“指挥棒”，具有重要的导向意义。因此，必须建立科学的环保政绩评价体系，实施严格、公正的环保考核，使评价结果准确体现领导干部在一个时期的环保政绩。

客观、公正、准确评价一个地方的环保绩效，应做到如下几点：一是既要看领导干部对生态文明与环境保护的认识高不高，更要看在实际工作中摆位正不正，是不是真抓实干，不为花言巧语和漂亮的口号所迷惑。二是既要看这个地方与其他地方的横向比较，也要看这个地方自身历史变化的纵向比较，横向排名与纵向变化一起衡量。比如，一个城市的环境质量虽然排名靠前，但与其自身的历史比较，却呈现出下降的趋势，无疑是不好的环保政绩。一个城市的环境质量虽然排名不太靠前，但与其自身的历史比较，呈现的是不断改善的趋势，无疑是好的环保政绩。三是既要看环境监测数据，更要看公众对环境质量的认可度（评价）、公众对政府环保工作的满意度，用公众的感受拧干数据的水分。一个地方环境数据虽然好看，但公众满意度很低，环境污染事件时有发生，公众环境权益得不到保

障，显然不是好现象，这些“漂亮数据”则可能是经过人为加工的、失真的。在生态文明建设考核指标中，要对体现人民群众获得感的指标赋予较高的分值和权重。四是既要看一时的环境质量，更要看当地供给侧结构性改革情况，产业布局和经济结构，看是否形成了绿色发展方式，看环保基础设施建设情况。环境质量改善的基础工作做得扎实，下功夫做了潜功的，后续会不断释放效果，这样的政绩必会在未来的日子体现出来。

必须严厉惩处和打击数据造假等投机取巧行为，纠正领导干部扭曲的环保政绩观。动员千遍，不如问责一次。树立正确的环保政绩观，既要靠引导，也要靠倒逼，必须双管齐下。应像对待污染一样，对形形色色错误的政绩观较真碰硬、铁腕整治，一旦发现弄虚作假、欺上瞒下的行为，必须予以纠正。将党政领导干部生态环境损害责任追究与政治巡视、环保督察等结合起来，以党纪的刚性约束增强各级领导干部的责任担当意识，增强其绿色发展的执政理念。对思想不重视、措施不得力、效果不明显的地方和单位，对涉嫌“假装治污”的案例，都要依法调查，该通报的公开通报，该查处的严肃查处；对不作为、慢作为、乱作为，盲目决策导致环境质量恶化、生态环境损害的领导干部，终身追责。加强各类生态环保创建的明察暗访和复核，对通过数据造假赢得的创建荣誉，应坚决摘牌，并取消一定年限内的重新申报资格。对



环境监测弄虚作假、人为干扰等问题，要实行“零容忍”，发现一起，查处一起，通报一起，绝不姑息。不仅要严肃查处直接造假的人员，更要深挖深层次原因，严肃探究授意、指使甚至胁迫造假的始作俑者，对构成犯罪的应依法追究刑事责任。以强有力的外部约束，纠正扭曲的环保政绩观。

治理评论