

核心阅读

随着各地应急管理厅（局）陆续挂牌到位，设计实施新的应急管理体系方案成为迫切的现实课题。在改革过程中，如果满足于简单的职能划转、结构重组、机制微调恐怕难以实现改革的初衷。要产生“化学反应”、实现“系统进化”，需要在思路上创新，在方案上突破。

属地管理为主是我国应急管理体制的重要组成部分。在本轮机构改革过程中构建系统完备、科学规范、运行高效的各级应急管理体系意义十分重大。随着各地应急管理厅（局）陆续挂牌到位，设计实施新的应急管理体系方案成为迫切的现实课题。

为何要追求创新突破

《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》要求，改革应“加强、优化、统筹国家应急能力建设，构建统一领导、权责一致、权威高效的国家应急能力体系”。为此，通过改革切实加强职能作用、优化结构布局、统筹工作机制，是这一轮应急管理体系改革的应有之意。在改革过程中，如果满足于简单的职能划转、结构重组、机制微调恐怕难以实现改革的初衷。要产生“化学反应”、实现“系统进化”，需要在思路上创新，在方案上突破。

不破不立。纵观部分发达国家的

党的十八大以来，党中央、国务院对自然资源管理体制改革作出一系列部署，提出建立分级行使全民所有自然资源资产所有权的体制。党的十九大进一步明确提出，设立国有自然资源资产管理和自然生态监管机构，统一行使全民所有自然资源资产所有者职责，统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责。2019年4月，中央办公厅、国务院办公厅印发《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》，提出建立中国特色自然资源资产产权制度体系。这些都为分级行使全民所有自然资源资产管理体制改革明确了目标，指明了方向。

完善国有自然资源资产管理体制的方向

进一步明确所有者的地位和产权主体。针对实际操作过程中全民所有自然资源被地方、部门、社团或个人占有的问题，应进一步明确国务院自然资源主管部门统一行使全民所有自然资源资产所有者职责，着力解决所有者缺口问题。针对全民所有与集体所有、全民所有中央政府直接行使所有权与全民所有地方政府代理行使所有权的边界不够清晰等方面的问题，应加强自然资源统一调查，全面掌握自然资源的数量、质量、分布、权属、保护和开发利用状况，划清不同类型所有者、不同类型自然资源的边界，进一步明确不同类型自然资源的权利和保护范围。

进一步保护全民所有者的合法权益。针对全民所有自然资源资产市场化出让程度不高，应按照所有权与使用权相分离的改革要求，实行竞争性出让，规范协议出让，探索自然资源资产所有者权益的多种有效实现形式，充分发挥市场配置资源的决定性作用。针对全民所有自然资源资产收益流失的问题，应健全自然资源资产监管体系，编制自然资源资产负债表，建立源头严防、过程严管、后果严惩的监管制度，着力维护全民所有

应急管理发展历程，都曾在体制改革中经历了大破大立，才形成了今天的应急管理体制格局。为了能够有力支撑以人民为中心的安全发展，我们应当抓住时机，克服思想障碍或认识误区，努力构建具有中国特色的地方应急管理体制新格局。

综合性领导协调机制怎样建

改革前，省市县各级地方政府往往设有应急管理委员会、安全生产委员会、减灾委员会。这些协调机构的组成部门通常大同小异，成员单位和组成人员也大都重合。过去，由于“三委”之间职能有交叉，有的“委”作用比较“实”，有的就事实上被“虚化”了，甚至一直没有真正成立起来。

现在，由于这些机构的办事机构都设在新的综合应急管理部门，完全可以将其合而为一。可在省市县乡四级设立“公共安全应急管理委员会”，综合履行本级应急委、安委会、减灾委等综合性领导协调机制的职责。主任由党委主要负责人和政府主要负责人担任，常务副主任由担任党委常委的政府副职领导担任，副主任由有关政府副职领导担任，委员包括有关党委政府部门负责人、驻地军队和武警负责人等。在省市县三级，办公室主任由应急管理厅（局）主要负责人兼任；在乡镇（街道），可由其行政办公室主任兼任。

用“公共安全应急管理委员会”一词，不是标新立异，而是要体现公共安全体系建设思想，以“公共安全应急管理”综合涵盖自然灾害防治、安全生产监管，以及各类社会领域的安全风险防范化解工作。

这样设置不仅体现了落实党的集中统一领导的政治要求，而且也符合

地方当前工作的实际需要；不仅充分体现“精简、统一、效能”原则，而且有助于化解改革带来的新问题。改革后，应急厅（局）的综合协调能力客观上不如原先的政府应急办，但在此框架下则有助于确保应急管理部门综合协调的权威性，落实其作为“公共安全体系建设牵头部门”的角色。改革后，上级应急管理部门在乡镇层级没有对应部门，工作无法落地，但在此框架下则明确了乡镇应急管理机构即为乡镇政府办，这便于落实基层政府的全面应急管理职责，有助于贯彻落实“把基层一线作为公共安全的主战场”的指导方针。

突发事件应急指挥体系怎样设

改革前，省市县三级都设立很多个专项突发事件应急指挥部，由主管政府领导任专项指挥部指挥长，指挥部办公室设在主责部门。其优势是有助于落实分类管理，其不足是各指挥部成员单位雷同，有重复设置之嫌。事实上在很多地方，各专项应急指挥部往往是主责部门和少数核心部门发挥作用，其他部门大多处于“打酱油”的地位，很多跨部门协调工作仍由原来的政府应急办落实。因此，应统筹考虑地方总体应急指挥的实践需要，在指挥部体系重构时实事求是、趋利避害，以科学的指挥管理理论为指导，充分借鉴国内外好的经验与做法，再造应急指挥体系。

对此，可考虑构建省（市、县）应急总指挥部，由党委政府正副领导担任总指挥、副总指挥，相关部门主要负责人任成员，应急管理部门主要负责人任办公室主任。办公室职能组可设立综合协调组、情报信息组、应急专家组、调查评估组、秘书组（组

长通常为应急管理部门副职担任，副组长由相关部门副职担任）。总指挥部下设事件应对类专项指挥部与应急保障类专项指挥部。前者主要包括防汛抗旱指挥部、抗震救灾指挥部等自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件类应急处置的专项指挥部。指挥长由政府相关副秘书长或主管部门主要负责人担任，副指挥长由相关部门副职领导担任，成员单位包括直接相关的少数部门，办公室由主管部门承担。后者主要包括交通保障指挥部、通信保障指挥部、医疗救治指挥部、群众安置指挥部、物资保障指挥部、社会治安指挥部、基础设施恢复指挥部等。指挥长由政府相关副秘书长或主管部门主要负责人担任，副指挥长由相关部门副职领导担任，成员单位也由直接相关的少数部门组成，办公室同样由主管部门承担。

这一体系设计具有以下几个特点。一是做实总指挥部。只有总指挥部才有几十个成员单位，专项指挥部则只有少数几个成员单位。这就避免了以往各部门要进入十几甚至几十个专项指挥部的情况。二是明确了应急管理部门在应急状态下的总指挥部办公室职能。其中，总指挥部办公室职能组可以与应急管理部门内设机构相对应，也可以由预案作灵活规定（尤其在县级应急局人力资源不足时）。三是精干了突发事件应对类专项指挥部。各专项指挥部都不再由政府副职担任指挥长，而是由政府部门级别的负责人任指挥长。每个指挥部通常只会包括少数几个直接相关部门。例如防汛抗旱指挥部成员单位主要是水利部门、农业农村部门、城市管理部门、应急管理部门等。四是突出了应急保障工作。以往，应急保障类专项指挥部通常被称为指挥部工作组。但在实际应急处置过程中，每个应急保障工作子系统都事实上以一个分指挥

部的方式运作。五是落实了管业务必须管安全、管行业必须管安全的指导思想。在这一框架下，事实上各专项指挥部的办公室职能都是由各个行业部门、而不是应急管理部门承担。例如，防汛抗旱指挥部办公室仍设在水利部门、森林防火指挥部办公室仍设在森林草原主管部门等，保证了专业性风险防范与应急工作仍由专业部门主导，避免了应急管理部门大包大揽却力有不逮的情形发生。

应急指挥体系怎样运作

各级政府可在预案中规定本级政府对突发事件的两级至多级响应机制。当突发事件可以由主责部门牵头应对时，就仅仅启动某个事件应对类专项指挥部；当突发事件需要党委政府牵头应对时，就启动本级总指挥部。为了明确指挥权责，总指挥部的响应也可以再细分为若干级别（也可以不细分）。例如，在省一级，对于需要由省级指挥的重特大突发事件应急响应最多可分为四个级别。

一是省级四级响应，即专项指挥部响应。启动条件是发生重大突发事件，且只需要行业系统应对。这时只启动某个突发事件应对类的专项指挥部，由政府相关副秘书长或主管部门主要负责人任指挥长，相关部门副职领导任副指挥长，成员单位由直接相关的少数部门组成。

二是省级三级响应，即总指挥部+多个专项指挥部响应。启动条件是发生重大突发事件，需要省级多个系统应对。这时可启动省级应急总指挥部，启动一个或多个突发事件应对类专项指挥部，根据需要启动相应的应急保障类专项指挥部。总指挥由主管副省长担任（可不设常务副总指挥、

副总指挥），成员包括相关部门厅级领导。

三是省级二级响应，即总指挥部+多个专项指挥部响应。启动条件是发生特别重大突发事件，需要省级多个系统应对。这时可启动省级应急总指挥部，启动一个或多个突发事件应对类专项指挥部，根据需要启动相应的应急保障类专项指挥部。总指挥由省委常委副省级领导担任，副总指挥由相关副省级领导担任（可不设常务副总指挥），成员主要包括相关部门厅级领导。

四是省级一级响应，即总指挥部+多个专项指挥部响应。启动条件是发生特别重大突发事件，需要省级多个系统应对。这时可启动省级应急总指挥部，启动全部应急保障类专项指挥部。总指挥由省委省政府主要领导担任，省委常委副省级领导担任常务副总指挥，相关副省级领导担任副总指挥，成员包括公共安全应急管理委员会全体成员。

为了支撑上述应急响应机制，需要重构突发事件应急预案体系。以往，各级政府的应急预案大都包括：一个总体应急预案、多个专项应急预案和各个部门的部门应急预案三级。在新架构下，只需编制一个总体应急预案和各个部门的部门应急预案这两级预案。而总体应急预案除了正文，还要包括两类附件：一是突发事件应对类专项预案，二是应急保障类专项预案。各个附件分别与相应的专项指挥部相对应。这样的机制设计其实也是各地在应急实践中的惯常做法，避免了原来各专项应急预案重复规定各部门职责的情形。

公共安全

推进全民所有自然资源资产分级行使所有权改革

□ 马永欢 吴初国

核心阅读

健全完善自然资源资产管理体制，分级行使全民所有自然资源资产所有权，应立足生态文明体制的总体部署，以解决自然资源资产保护和开发过程中的突出问题为导向，以产权管理为保障，以合理划分中央与地方的财权事权为纽带，加快建立全民所有中央政府直接行使所有权、全民所有地方政府代理行使所有权的自然资源资产管理体制。

者的权益。

进一步明确中央与地方的事权财权关系。针对全民所有自然资源资产收益征缴与支出不匹配的问题，应完善全民所有自然资源资产收益管理制度，合理调整中央和地方收益分配比例，优化支出结构，重点加强对自然保护区等各类自然保护地的生态保护修复力度，着力解决重开发轻保护等方面的问题。

准确把握分级行使所有权的改革原则

健全完善自然资源资产管理体制，分级行使全民所有自然资源资产所有权，应立足生态文明体制的总体部署，以解决自然资源资产保护和开发过程中的突出问题为导向，以产权管理为保障，以合理划分中央与地方的财权事权为纽带，加快建立全民所有中央政府直接行使所有权、全民所有地方政府代理行使所有权的自然资源资产管理体制，为深化生态文明体

制改革提供支撑和保障。

坚持国家安全至上原则，事关国家经济安全、国防安全和生态安全的自然资源资产所有权由中央政府直接行使。国家安全是分级行使全民所有自然资源资产所有权改革的前提。对于铀矿等稀有、稀缺矿产资源和重要能源资源在国家经济安全和国防安全中具有的举足轻重地位，应坚持中央政府直接行使所有权，确保维护国家利益和国家安全。对于三江源等重要保护地在保障国家生态安全中不可替代的战略地位，应坚持由中央政府直接行使所有权。对于一般性的国有建设用地等自然资源资产可委托地方政府代理行使所有权。

坚持简政放权原则，充分发挥中央和地方的积极性。对于全民所有的自然资源资产，应积极落实由国务院自然资源管理部门统一行使所有权的职责。对全民所有自然资源资产应充分调动中央与地方两个方面的积极性，按照经济、生态、国防等的重要程度和区域分布特点，实行中央与地方政府分级代理行使所有权职责的模

式。重要自然资源资产管理职责由中央政府直接行使，但资产出让、资产增值的收益应上交公共财政，并向地方分成，调动地方政府保护自然资源资产的积极性，推动实现全民所有自然资源资产收益的全民共享。

坚持责权利相统一原则，实现保护事权与财政支出相对等。对于自然资源资产的调查、评价、规划和保护等事权财权，该由中央政府承担的事权应上收，并承担相应的财政支出；该由地方政府承担的事权应下放，并承担相应的财政支出；该由中央政府与地方政府共同承担的事权，依据自然资源资产的受益范围和影响程度，区分中央与地方的事权及财政支出责任和比重。

明确分级行使自然资源资产所有权的建议

加快编制分级行使全民所有自然资源资产清单。尤其应明确由中央政府直接行使所有权的自然资源资产清

单。第一，军事等事关国家安全的土地应由中央政府直接行使所有权，主要包括设防、海防、空防、通信、火箭军阵地和军队人防工程，以及训练场、交通线等国防用地。这些土地是维护国防安全的核心，由部队行使土地的使用权、中央政府直接行使土地的所有权，对维护国防安全具有重要的战略地位。第二，战略性能源和矿产资源应由中央政府直接行使所有权，主要包括事关国民经济命脉、国家经济安全和社会稳定的资源。这些自然资源在国家经济和政治中具有极其重要的地位和作用，由中央政府直接行使所有权，对保障资源安全具有极其重要的意义。第三，重点国有林区中的林地、森林资源应由中央政府直接行使所有权，主要包括东北及内蒙古国有林区，面积约39亿亩。这些区域是我国重要的生态安全屏障和森林资源培育战略基地，由中央政府直接行使所有权，对保障国家生态安全具有不可替代的作用。第四，大江大河大湖和重要跨境河流应由中央政府直接行使所有权，主要包括长江、黄

河和松花江等大江大河，黑龙江、鸭绿江和图们江等界河，以及额尔齐斯河、伊犁河和澜沧江—湄公河等跨境河流。由中央政府直接行使所有权，对国家经济社会发展具有重要的支撑作用，而大江大河大湖的用水权，依据地方经济、人口和社会发展等因素由中央进行统一分配。第五，重要生态功能区的自然资源资产应由中央直接行使所有权。生态功能重要的湿地、草原、海域滩涂、珍稀野生动植物物种、部分国家公园等公益性自然资源资产，由中央直接行使所有权，对保护生物多样性具有至关重要的意义。

健全完善自然资源资产收支管理体制。建立全民所有自然资源资产收益共享机制，规范自然资源资产收益征缴管理。国务院自然资源主管部门负责制定资产收益的政策法规、分配方案和激励措施，地方资产管理部门负责全额征收自然资源资产出让、出租等收益，并全额上交国库，坚决杜绝坐收坐支行为，保障全民所有权益不流失，实现全民所有者的合法权益。健全资产收益分配管理体制。全民所有自然资源资产的收益分配既要体现资产的全民所有，也应体现资产分布的特殊性，重点向资源所在地倾斜，调动地方保护的主动性，使其有相应的财政支出用于自然资源资产调查、评价、规划和保护。

建立公益性资产与经营性资产动态分类调整机制。自然资源资产往往同时会兼具公益性和经营性的特征。在不同的经济发展阶段，公益性资产与经营性资产处于动态变化之中，有时会表现出公益性强、经营性强，有时会表现公益性弱、经营性强。因此，需要依据全民所有自然资源资产在国防、经济和生态等方面的重要性，建立动态分类调整机制。为保证资产归属主体的相对稳定性，不应因为资产属性的调整而变动行使所有权的主体。

战略参考