



健全地方风险治理体系 提高灾害治理能力

——长宁“6·17”地震抗震救灾和灾后重建调研

□ 中央党校（国家行政学院）暑期调研组

今年四川长宁“6·17”地震发生后，习近平总书记、李克强总理高度重视，并先后作出重要指示批示，各级党委、政府全面开展了抗震救灾各项工作。这场地震是地方政府机构改革后发生的第一场较大自然灾害，使地方灾害风险治理体系和治理能力经受了一次严峻的考验，其中的经验和教训值得总结和提炼，为进一步提高地方风险治理体系、提高灾害治理能力提供经验和借鉴。中央党校（国家行政学院）在暑期组织了跨学科专家组赴宜宾市，通过召开座谈会、深入现场、灾民访谈、走访安置点等方式，围绕抗震救灾和灾后重建工作进行了深入调研。

抗震救灾和灾后重建基本情况

长宁“6·17”地震的应急救援、群众安置、次生灾害防控和灾后重建等工作，充分反映了新时代风险治理特点和我国特有的灾害治理制度优势。及时高效开展应急救援。地震发生后，国家应急部、卫健委、自然资源部、水利部等部门立即派出工作组奔赴现场，省市两级党委、政府迅速启动救灾预案，并成立救灾指挥部，下设13个工作组，统筹组织指挥。震后半小时，救援力量抵达震中；85分钟，第一名被困人员救出；4小时，第一批救灾物资抵达；24小时，拉网式、地毯式搜救全部完成。

妥善转移安置群众。地震发生后，首先紧急搭建临时安置点进行集中安置；随即制定生活救助资金补助办法开展补助工作。紧接着通过搭建安置棚、利用公共建筑、动员群众投亲靠友等办法进一步疏散受灾群众；初步安置后紧急调拨棉被、帐篷、床等物资，解决群众基本生活问题。通过一系列有条不紊的工作，共紧急转移安置群众9万余人次，集中安置32万人。

防控各类次生危害。宜宾市在震后组织力量对1254个地质灾害隐患点进行3轮排查，完成68个隐患点治理，全力防止余震、滑坡、泥石流等重大灾害接续发生；派出卫生防疫队伍，进行全方位、无死角的卫生消杀，防控传染性疾病蔓延；与中科院心理所等单位合作，加强灾民心理疏导，防止心理伤害；公开灾情消息，纠正虚假信息，打击谣言传播，防止社会恐慌危害。

推进灾后恢复重建。组成了由宜宾市主要领导任主任的灾后恢复重建委员会；制定了灾后恢复重建的议事决策规则、监督管理程序、群众参与办法等制度；启动灾后恢复重建方案和规划编制工作；开展受灾房屋和财产损失评估鉴定工作，为灾后重建顺利实施提供科学准确的依据。

抗震救灾和灾后重建的经验及反思

长宁“6·17”地震抗震救灾和灾

后重建进展顺利并取得成效，与基层党委、政府长期注重加强党建工作，不断完善社会治理体系、提高社会治理能力等举措密切相关，体现了地方灾害风险治理能力的提升。

全新机构合力提升，瞄准实战。今年上半年，宜宾市应急管理体系改革完成后，新组建机构将模拟演练作为工作主要抓手，发扬作风优良、聚焦实战的精神，完善预案、常备不懈、苦练内功、警钟长鸣，做到召之即来、来之即战、战之必胜，极大地提高了灾害风险治理能力。如，地震发生时，市应急局正在组织有127人参加的矿山救援演练，当天灾情一旦发生，全体切换为战斗状态，立即投入救援，检验了应急管理的日常工作成效。

治理体系高效运行，指挥有力。宜宾市专门成立市应急管理委员会，建立了29个专项指挥部，在全省率先建立综合应急指挥平台，为决策指挥提供了保障。地震后，救灾预案启动迅速，联合指挥部时无滞成立，成员自动集结投入战斗。震后30分钟内，任务分配、人员搜索、物资发放等工作高效进行。宜宾市还推进减灾示范社区、应急管理示范单位建设，将疏散演练作为常态，推动决策指挥标准化、制度化、常态化。

应急机制基础扎实，防控全面。在监测预警机制建设上，宜宾市整合全市20多个行业监测预警系统，集中监测点5000多个，初步改变了散乱差的局面；在隐患排查机制建设上，定

期开展地质灾害、工业园区、饮用水源地等重点区域隐患排查，编制治理方案。在信息公开和舆情管控机制上，采取疏堵结合、疏导为主方式，不间断发布信息，实现饱和覆盖，及时处置虚假信息。在工程防灾、社区减灾机制上，立足平时、防在前头。截至2018年底，全市累计投入2亿元、避险搬迁3377户，投入1.46亿元治理地质灾害。这些应急机制的建立，提供了一定的抗灾基础和救灾能力。

基层组织担纲堡垒，党员引领。基层组织担纲战斗堡垒、党员发挥先锋模范作用，是长宁“6·17”地震灾害风险治理的重要经验。宜宾市第一时间在震后安置点建立帐篷临时党支部，下设党员服务队、志愿者服务队、治安服务队、子弟兵救援服务队和医疗服务点。基层党组织的坚强堡垒作用推动党建进帐篷、进安置点，通过传达救灾政策、了解群众需求、开展心理抚慰、解决困难问题，让群众感受到党的关心、组织的温暖，使灾后安置顺利、社会稳定、信心增强。

需要指出的是，长宁“6·17”地震抗震救灾和灾后重建中，也存在一些值得反思的薄弱点，如：突发事件定义、分类和流程等理论和工作观念还存在相对滞后成分，有些法律法规、预案间还存在矛盾冲突现象；水利、自然资源、林业、住建、地震等部门与应急部门在灾害治理“防”与“救”方面的职能分工还不够清晰；消防救援队伍“垂直管理”与地方灾害

“属地管理”还需要进一步协调；军地联合应对灾害的管理体制、救援出动、指挥调度等机制还有待完善；灾后重建规划及灾害治理体系建设在城乡之间还不够均衡，乡村灾害治理水平还有待提升等。

地方灾害风险治理体系和治理能力建设的政策建议

长宁“6·17”地震给当地带来巨大损失，但抗震救灾和灾后重建工作高效迅速，检验了地方政府的灾害风险治理体系和治理能力，体现了我国的灾害治理制度优势和新时代国家风险治理体系和能力建设成就，但另一方面也暴露出了治理体系和治理能力建设中的一些不足。在对长宁“6·17”地震抗震救灾和灾后重建过程进行全面考察，总结治理体系和能力建设经验，并反思薄弱环节的基础上，提出以下政策建议。

进一步完善灾害治理理论和法规体系。贯彻习近平总书记总体国家安全观和关于重大风险防控、防灾减灾、安全生产、应急管理等方面的系列重要论述，创新灾害风险治理理论，加大现代化治理人才培养力度，为治理实践提供有力支撑。同时，深入开展灾害治理法规审查和预案清理工作，理顺冲突条款，填补衔接空白，废止过时规定，合并重复内容

等，尤其要明确职能定位，理清职责界限，厘定事权范围，增强灾害治理法规系统性、科学性、时效性。

进一步推进应急指挥救援体系现代化。建立现场指挥官制度，重点把军地多种力量合成演练作为经常科目，完善指挥职责、指挥官资质、标准流程等规定。理顺救援队伍管理体制，整编地方行业救援队伍，将属地灾害管理与国家救援队伍建设有机结合。全面改革应急民兵、矿山救护队、企业救护队、应急志愿者队伍训练体系，出台相关的场地、训练、补助、荣誉等支持政策。依托学校、社区、企业、人口密集场所，开展自救互救训练，提高公众自救互救能力。

进一步提升工程减灾和基础治理能力。重点改变农村灾害和突发事件不设防状况。住建部门把好房屋设计、建筑质量关，自然资源部门把好选址关，避开地震断裂带和地质灾害多发区，提高城乡房屋抗震设防能力，降低灾害承灾体的脆弱性。加强灾害基础信息管理，建设灾害救援队伍、物资、装备等资源数据库，提高基础信息对应急决策指挥的保障能力。

进一步改进灾后恢复重建治理体系。加强灾后重建规划与国民经济和社会发展规划的衔接，加强对灾后重建项目的后期评估管理。通过建立项目评议委员会、小组等形式，增强群众在灾后重建中的话语权。完善社会力量 and 市场的参与机制，积极推进巨灾保险、意外伤害、房屋保险、农林牧渔保险等，发挥市场机制在风险治理中的作用。

（调研组成员：蔡为民 张学森 李朝旭 李雅云 李明 游志斌 张滨熠 谭振 龚克 执笔者：李明 张滨熠）



以深『学』为主线 构建教育培训链条

□ 郭朝军

《2018—2022年全国干部教育培训规划》中强调，干部教育要不断增强干部素质培养的系统性、持续性、针对性、有效性，也要求强化述学、评学、考学措施。为此，重庆市委党校（行政学院）积极探索打通“学、研、践、讲、考”五大关键环节，构建“以学筑基、以研深学、以践拓学、以讲述学、以考验学”的培训链条，各环节既衔接联动、同频共振，又循序渐近、相互独立，极大增强了学员学习的积极性、主动性，有效增强了干部教育培训实效。

以学筑基。筑造课堂教学为主阵地，把学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想作为学习培训的主题主线，把学习贯彻习近平总书记视察重庆重要讲话精神作为学习培训的重点。创新搭建“教师平台”，即采取原文研读自主学、教师讲授辅导学、整合资源开放学、网络在线辅助学。在参与“研、践、讲、考”的倒逼下，着力营造好学、勤学、真学、善学的浓厚氛围，推动学员课上专心听课、踊跃发言，课下提前预习、时常复



习，充分汲取课堂营养。

以研深学。将每个班学员分成若干小组，以小组为单位，围绕当前重大理论和现实问题，开展研讨式教学，拓宽思想交流、思想教育的渠道，使学员进一步深化对所学内容的理解和认识。学员运用课堂上学到的理论知识，开展有深度的研讨，交流思想、沟通心得、拓宽视野。每个研讨小组都配备了指导教师，对学员普遍关注的深层次问题，教师从历史和现实、理论和实践的结合起来进行深入解答。开展决策咨询，组建跨学科、跨教研部的教学项目组。学员在项目组教师指导下，就重庆经济社会发展中的热点难点问题开展“解剖麻雀”式的对策性研究，撰写对策建议，并通过相关渠道或学校咨政直通车——《领导视窗》送国家有关部委和重庆市“四大家”领导，目前，今年已得到各级领导近40次肯定性批示。

以践拓学。坚持把火热的社会实践作为最好的课堂，进一步提升学员运用所学理论指导实践、推动工作的能力与水平。加大现场教学力度，依托中央党校（国家行政学院）教学基地、重庆应急培训基地，逐步建成了涵盖实践教学、革命传统、警示教育“3+40+200”（3个省部级基地、40个市级现场教学基地、200个区县现场教学基地）的教育基地体系，让学员以现场教学基地为课堂、以实践者为老师、以实践经历为教材，进一步提高工作能力和水平。突出实践体验，组织学员在脱贫攻坚、征地拆迁、招商引资等改革发展的主战场、维护稳定的第一线、服务群众的最前沿开展实岗锻炼，在难事急事的经历中经受摔打，经风雨、见世面、壮筋骨、长才干。

以讲述学。实行翻转课堂，将“听”和“讲”角色互换，变传统的“一人讲，大家听”方式为“人人讲，大家议”的集体互动形式，引导学员在备课中思考、在讲课中学习，实现了由被动听到主动讲、由被动学习到

主动思考的转变。全员轮流上讲台，人人争当“好教师”。课前10分钟开展“微课堂”活动，学员围绕学习当中的收获与体会进行交流，为上课进行热身与暖场。为中青班学员打造“学习理论铸信仰”“我的初心我的路”“担使命促发展”中青年干部论坛。学员上讲台谈体会、说经验、讲做法，多选取真实、经典事例，通过真情演绎，达到“以小见大，见微知著”的效果，推动了不同工作、阅历的学员之间思想火花的碰撞、观点的交锋、经验的互鉴。

以考验学。以定期考试的方式跟踪检验学习效果，即抓入学摸底、毕业测试、分析应用三大关键节点，将考试作为撬动提升学习成效的支点。入学考试摸“存量”。研发政治理论测试平台，学员通过在线测评完成入学考试，采用大数据和智能比对技术，对学员政治理论水平进行数据分析和智能评价，从而帮助学员摸清自己的知识短板、能力弱项、经验盲区，也帮助教师授课更有针对性，引导学员查漏补缺。毕业考试摸“增量”。在毕业时，实行线下纸质考试，采取闭卷方式，根据每位学员的学习内容和班次特点“量身定做”毕业考试试卷，由任课教师担任监考，充分实现了学员所考即所学，从而有效检验学员培训期间的学习成效。对比分析明“方向”。考试成绩进入学习鉴定表，对比分析学员在入学和毕业考试中的表现，可以直观看出学员的学习培训成效。对比分析学员在不同时期的考试情况，精准掌握其在成长过程中不同阶段的培训需求，为组织部门对干部的跟踪培养提供参考。

（作者单位：重庆市委党校（行政学院）教务处）



推动形成联动宣讲大格局

□ 张贤宽

为充分发挥党校在干部教育培训中的主渠道主阵地作用，推进党校教育培训向乡镇（街道）、村居社区和企业延伸，山东省日照市委党校围绕“如何发挥党校社会宣讲主动性，如何扩大社会宣讲覆盖面”等问题，探索实行了“阵地+菜单”送教下基层宣讲模式和“专题讲授+”基层宣讲形式。“阵地式宣讲”进一步拓展了宣讲的覆盖面，“菜单式送教”进一步强化了宣讲的精准度，“专题讲授+”进一步丰富了宣讲方式方法。“阵地+菜单”的结合与“专题讲授+”的应用形成了主动送教与基层订单相结合的宣讲工作机制，促成了三级党校联动协作、齐抓共管的工作合力，推进了宣讲更好地贴近实际、贴近生活、贴近群众，实现了点线面结合的大宣讲格局。

构筑联动宣讲阵地

加强阵地建设，构筑联动宣讲阵地。让宣讲阵地连成片，不但能够为宣讲提供平台保障，形成上下联动协调机制，有效发挥宣讲供给方的主动权，同时也可以解决宣讲的供给和需求信息不对称、渠道不畅通等问题，还可以发挥阵地的组织效应和聚集效应，实现宣讲资源的共享。近年来，以创新党校办学体制机制为契机，日照市委党校依托各县（区）委党校，在乡镇（街道）、村居社区、部门企业通过“基层荐，党校选，组织部、党校和基层部门共建”方式建立基层党校，把党校阵地延伸到最基层，构筑起“1+4+N”联动宣讲阵地，完善基层社会宣讲机制，打通了基层党员干部教育“最后一公里”。“1+4+N”中的“1”即市委党校牵头，“4”即市委党校下辖的四个县（区）委党校协助，“N”即乡镇（街道）、社区、企业等基层党校承接承办。通过构筑“1+4+N”联动宣讲阵地，一是补足了基层党校培训工作的短板。摆脱了师资、场所等因素的制约，改变了传统培训模式，变“被动等”为“主动办”、变“零散教”为“系统学”、变“流动讲”为“阵地训”，扩大了培训规模，增强了培训效果。二是拉长了党校办学链条。



将党员干部培训工作向基层一线延伸，完善了市域、县域党员干部教育体制机制，对巩固基层思想阵地、提高党员党性修养，起到了重要作用。

推行精准送教模式

立足基层实际，推行精准送教模式。为了做好宣讲工作，日照市委党校要求教师既要把握党的理论和路线方针政策吃准讲透，当好党委、政府的“政策翻译”，又要把基层实际和干部群众需求摸清摸实，努力做到能够快速回答干部群众的现实关切，将宣传党的理论创新成果与解决基层现实问题有机结合起来，把宣讲的过程变成传递声音、解疑释惑、统一思想、凝聚人心、鼓劲加油的过程。通过探索实践，把“菜单+订单”宣讲模式作为做好“上下对接”文章、满足基层干部群众理论需求和实际需求的有效办法。日照市委党校以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，密切结合当地党委、政府重大决策部署和基层干部群众工作生活实际，制定了“习近平新时代中国特色社会主义思想及十九大精神、基层经济建设、基层文化建设、基层社会治理、基层党的建设”五大板块50余个基层社会宣讲专题菜单。基层部门或单位可从所供给的“菜单”中选择“下单”，也可以在所供给的“菜单”基础上，结合自己所需，提

出培训主题，实行个性化“订制”。通过“菜单式”送学、“订单式”选学工作机制，宣讲更加突出“以党的需要和基层需要为主导”，提高了针对性和精准度，推动党的创新理论和党委、政府重大决策部署进一步在基层落地生根。

创新互动宣讲形式

强化宣讲实效，创新互动宣讲形式。基层宣讲既要善于运用正确的思想、观点、态度和方法来阐释党的理论，用学术讲政治，做到在政策上解“渴”、在思想上解“惑”，又要善于运用深入浅出、通俗易懂、生动活泼的语言和基层干部群众易于接受的形式进行宣讲，使宣讲工作取得最大实效。为此，在宣讲形式上，日照市委党校根据基层受众特点，采取了“讲授+研讨”“讲授+示范”“讲授+体验”“讲授+谈话”“讲授+点评”以及“演讲”式、“现身说法”等多种新形式，把深奥的理论讲清楚、讲明白，让党的创新理论及时传播到基层干部群众的心坎上，真正做到入耳入脑入心。

（作者单位：山东省日照市委党校）

