

新时代应急管理的基本遵循

□ 李雪峰



应急管理是防范化解灾害风险、应对灾害事故的特殊管理领域，是国家治理体系和治理能力重要的、独特的组成部分。各级党委政府及其应急管理相关部门承担着防范化解重大安全风险、及时应对处置各类灾害事故的重要职责。因此，做好应急管理工作对于保护人民群众生命财产安全和维护社会稳定具有重要意义。党的十九大之后，国家自上而下构建了以综合应急管理部门为龙头的应急管理新体制，为开创应急管理新时代奠定了坚实的基础。近日，十九届中共中央政治局就我国应急管理体系和能力建设进行第十九次集体学习，习近平总书记发表重要讲话，为新时代应急管理工作提供了纲领性指导。根据这一讲话精神，新时代应急管理工作应着重体现如下方面。

工作目标要准。应急管理工作以准确防范风险、有效应对突发事件为核心，其针对性要求非常高。应急管理相关部门应努力增强全过程应急管理的针对性。一是在风险防范环节，加强风险评估，运用风险隐患排查机制准确把握风险点，尤其要把握重点，加强对危化品、矿山、道路交通、消防等重点行业领域的安全风险排查，精准开展监管执法。这样才能从源头上防范化解重大安全风险，真正把问题解决在萌芽之时、成灾之前。二是在风险监测环节，加强监测预警，尤其是要提升多灾种和灾害链综合监测、风险早期识别和预报预警能力，努力做到精准发布预警信息。三是在应急准备环节，加强应急预案管理，健全应急预案体系，落实应急处置各环节责任和措施。四是在应急响应和事后处置环节，精准实施抢险

救援，精准实施恢复重建，努力避免过度救灾、盲目重建等浪费现象。

体系建设要全。公共安全无处不在，关系到千家万户。应急管理工作体系必须健全，体现系统治理、依法治理、综合治理。一是坚持党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的全主体共治格局。各级党委和政府应切实担负起“促一方发展、保一方平安”的政治责任，严格落实安全应急责任制。进一步深化应急管理体制机制改革，发挥好应急管理部门的综合优势和各相关部门的专业优势，根据职责分工承担各自责任，衔接好“总”与“分”、“防”与“救”的责任链条，确保责任链条无缝对接，形成整体合力。坚持群众观点和群众路线，充分发挥社会和群众力量共同维护公共安全。二是坚持依法管理，运用法治思维和法治方式提高应急管理的法治化、规范化水平。树立应急事务全规则治理的意识。应急法律法规制度标准体系要健全，所有的公共安

全相关主体、所有的风险类型、所有的风险管理与应急管理环节，都要有法有规可依。建立健全重大自然灾害和安全事故调查评估制度，对玩忽职守造成损失或重大社会影响的，依纪依法追究当事方的责任。三是坚持综合治理。完善公民安全教育体系，推动安全宣传进企业、进农村、进社区、进学校、进家庭，加强公益宣传，普及安全知识，培育安全文化。开展各种常态化应急演练，持续提升政府和全社会的突发事件应对能力。四是坚持夯实基层。积极推进安全风险网格化管理，整合资源，加强基层应急工作，提升基层应急管理能力。

救援能力要强。救援队伍和救援能力突出体现着应急体系的战斗力，体现着应急管理体系有别于其他系统的独特价值和显著特征。首先，建设以综合性消防救援力量和各类国家专业救援力量为骨干的应急救援队伍。即加强应急救援国家队建设，建设一支专常兼备、反应灵敏、作风过硬、

本领高强的国家级应急救援队伍。其次，使国家队、地方队、民间队形成合力。完善应急救援队伍建设机制，加强队伍指挥机制建设，采取多种措施加强国家综合性救援力量建设，采取与地方专业队伍、志愿者队伍相结合和建立共训共练、救援合作机制等方式，发挥好各方面力量的作用。再次，着重提升队伍的战斗力。强化应急救援队伍战斗力建设，抓紧补短板、强弱项，提高各类灾害事故救援能力。坚持少而精的原则，打造尖刀和拳头力量，按照就近调配、快速行动、有序救援的原则建设区域应急救援中心。最后，提升应急交通运输能力。加强航空应急救援能力建设，完善应急救援空域保障机制，发挥高铁优势构建力量快速输送系统。

应急处置要高。科学技术是第一生产力，科学技术也是第一应急力。首先，强化应急管理装备技术支撑。优化整合各类科技资源，推进应急管理科技自主创新，依靠科技提高应急管理的科学化、专业化、智能化、精细化水平。加大先进适用装备的配备力度，加强关键技术研发，提高突发事件响应和处置能力。其次，加大应急管理信息化支撑力度。适应科技信息化发展大势，以信息化推进应急管理现代化，提高监测预警能力、监管执法能力、辅助指挥决策能力、救援实战能力和社会动员能力。再次，加大科学研究和人才培养力度。加强应急管理理论研究，大力培养应急管理人才，加强应急管理学科建设。

管理视角

发挥长江经济带发展的示范引领作用

□ 王殿常

当前，推动长江经济带发展是国家一项重大区域发展战略。与其他区域发展战略相比，长江经济带发展具有十分独特的地位、优势和条件，应该在新的区域发展总体格局中发挥重要的战略支撑和示范引领作用。

坚持新发展理念引导

长江经济带发展战略应以新发展理念为指导，系统谋划，科学实施，真正做到崇尚创新、注重协调、倡导绿色、厚植开放、推进共享。

建设创新驱动带。新发展理念要求实施创新驱动发展战略，抓住了创新，就抓住了牵动经济社会发展全局的“牛鼻子”。长江经济带发展应把创新作为引领发展的第一动力，把发展基点放在创新上，通过创新培育发展新动力、塑造更多发挥先发优势的引领型发展。以长三角为龙头的长江经济带聚集了高端人才，拥有先进技术，孕育了超前的理念思维，具有灵活的机制环境，在创新发展方面具备明显的比较优势，在全国发展中具有先行先试的优越条件。因此，应发挥率先作用，引领创新发展，注重解决发展动力问题，推动经济保持中高速增长、迈向中高端水平。

建设协调发展带。协调既是发展手段又是发展目标，同时还是评价发展的标准和尺度。长江经济带在全国发展的全局中属于区域发展战略，这个区域又贯穿了率先发展的东部、崛起中的中部、大开发的西部三个板块，区域发展不平衡的问题比较突出，在区域协调发展中具有很好的代表性和典型性，可发挥贯穿东西、辐射南北的特殊作用，处理好局部和全局、当前和长远的关系，注重解决发展不平衡问题，着力增强发展的整体性，在全国发展大局中做区域协调发展的标杆，推动形成区域协调发展新格局、新气象。

建设绿色示范带。就长江经济带

发展战略而言，这个区域具备了较好的经济社会发展条件，拥有得天独厚的生态环境保护优势。应有度有序利用自然，按照人口资源环境相均衡、经济社会生态效益相统一的原则，控制开发强度，调整优化空间结构，划定农业空间和生态空间保护红线，构建科学合理的城市化格局、农业发展格局、生态安全格局和自然岸线格局。全面节约和高效利用资源，推动低碳循环发展。加大环境治理力度，实现生态环境质量总体改善。加强生态保护和修复，筑牢生态安全屏障。

建设开放连接带。长江经济带具有先天独特的地理优势，东西两端恰好连接了丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路，在我国对外开放格局中具有不可替代的战略地位。在“一带一路”国际合作框架下，应充分发挥地缘优势，加快培育国际经济合作竞争新优势，促进沿海内陆沿边开放优势互补，形成各有侧重的对外开放格局，打造陆海内外联动、东西双向开放的全面开放新格局。

建设共享先行带。在共享发展上，长江经济带既有基础和条件，又有一定的挑战，是全国共享发展的一个缩影，可先行一步，走在前列，发挥示范带头作用。着力增加公共服务供给，提高公共服务共建能力和共享水平。实施精准扶贫、精准脱贫，坚决打赢脱贫攻坚战。持续增加城乡居民收入，形成合理的收入分配格局。

需要把握的几个重点

3年多来，国家有关部门、沿江省市在强化顶层设计、改善生态环境、促进转型发展、探索体制机制改革等方面做了大量工作，推动长江经济带发展战略取得了积极进展。但长江经济带发展仍存在一些突出问题，主要表现在对长江经济带发展战略仍存在一些片面认识、生态环境问题依然严峻、生态环境协同保护体制机制亟待建立健全、流域发展不平衡不协调问题突出等。为此，需把握好几个

重点问题，并采取相应的对策。

处理好发展与保护的关系。发展是我们党执政兴国的第一要务。处理好发展与保护的关系，应防止从单纯追求发展的极端走向一味保护的另一个极端，实现发展的转型升级，实现绿色、协调、可持续发展。从长江经济带覆盖的省份来看，长江流域涉及19个省市，其中干流流经11个省市，长江经济带范围涉及11个省市，但后者与长江干流流经的11个省市并不是完全对应的，长江经济带未包括长江干流流经的青海、西藏两地，却增加了流域内的贵州和浙江两省，这是由青海、西藏的主体功能区地位和生态保护定位所决定的，也体现了长江经济带发展战略旨在推动该区域发展的初衷。

坚持绿色发展理念。绿色发展就是要解决好人与自然和谐共生的问题。长江流域生态地位突出，自然生态系统完整，山水林田湖草浑然一体，具有强大的涵养水源、繁育生物、释氧固碳、净化环境功能，是我国重要的生态安全屏障，更是子孙后代生息不息、永续发展的重要支撑。当前，长江生态环境状况形势严峻，水环境污染严重，生态系统功能退化，资源环境超载问题突出，已到了必须治理和保护并且也有条件治理和保护的时候，必须坚持生态优先、绿色发展的基本原则。

构建生态保护全民参与工作格局。当前，长江流域生态功能退化趋势还未得到根本扭转，沿江产业发展惯性较大，污染物排放基数也较大，流域环境风险隐患突出。推动长江经济带发展，必须坚持生态优先作为前提，把修复长江生态环境摆在压倒性位置，逐步解决长江生态环境透支问题。相关各方都应切实转变思想观念，及时跟上中央的步伐，增强共抓大保护、不搞大开发的思想自觉和行动自觉。应以持续改善长江水质为中心，抓紧开展城镇污水处理先行先试项目建设，积极探索技术、政策、管理、商业等方面可持续、可复制、可推广的新机制和新模式。凝聚各方力

量，实现国家部委、地方政府、各类企业、社会组织共同参与、联合作战，加快形成全社会共同参与的生态大保护工作格局。

理顺管理体制机制。体制机制属于软件建设，但至关重要。一是立足于流域综合管理。长江经济带是以长江为纽带，涉及水、路、港、岸、产、城和生物、湿地、环境等多个方面，是典型的流域经济。因此，这一区域发展应突出“水”这个管理的核心点，以流域综合管理为统领，在国家层面加强统筹协调，综合考虑上下游、左右岸、干支流，系统谋划长江经济带发展与保护工作。二是立足于运行好流域梯级电站水库群。实现长江经济带发展首先应确保长江安澜，保障人民群众生命和财产安全，为长江经济带发展打造良好的发展基础。强化流域水资源配置，推动流域统一调度管理，增强水资源保护能力，在更高层次和更大范围上为流域生产、生活和生态用水提供服务。综合考虑长江流域生态与防洪、发电、航运、供水需求间的关系，在发挥流域梯级枢纽防洪减灾、水资源保护、节能减排等生态效益的同时，通过工程措施、技术手段和科学调度，努力实现水电清洁能源开发生态效益、社会效益、经济效益相统一。三是立足于区域协同联动。各地区应根据主体功能区定位，完整准确落实区域协调发展战略；完善省际协商合作机制，协调解决跨区域基础设施互联互通、流域管理统筹协调的重大问题；清理阻碍要素合理流动的地方性政策法规，清除市场壁垒，推动劳动力、资本、技术等要素跨区域自由流动和优化配置；探索财税体制创新，引入政府间协商议价机制，处理好本地利益和区域利益的关系；从体制机制和政策举措方面下功夫，做好区域协调发展这篇文章。

战略参考



党的十八大以来，区域协调发展的战略地位进一步提升，京津冀协同发展、长江经济带发展、长江三角洲区域一体化发展等重大战略相继实施，标志着我国区域协调发展逐渐进入新的历史时期。与过去强调依靠地方区域经济发展内生动力、着重竞争性激励不同，党的十九大报告提出要建立更加有效的区域协调发展新机制，《中共中央 国务院关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》进一步指出新时代提升“协同性、联动性和整体性”是新机制实施方向。战略实施方向强调了区域间更大范围、更多领域和更加紧密的连接联动关系，这符合网络型治理强调的“行动—连接—结构”思想。

区域协调发展战略的时代背景带来网络型治理需求。与其他国家地方政府分散决策引起的高度碎片化不同，我国的区域协调发展制度环境呈现多维特征，主要包括由中央统筹、地方负责构成的组织体系，由协同、合作、互补、援助等构成的横向联动体系，由联席会、协议、互访、论坛等构成的协作体系，由经济带、合作区、城市群、都市圈等构成的空间体系以及由新型城镇化、生态文明建设、精准扶贫、大数据等构成的政策体系。在我国特有的制度环境支撑下，每个区域都在“全国一盘棋”之中，具有制度上的优势和协调的潜在空间。因此，区域协调发展强调多维层面的治理，应充分挖掘区域之间多重关联性，通过地方政府的一系列开放、共享政策和一整套合作、互补、补偿、融通等机制增强区域协调发展的长效性。

网络型治理模式推进区域协调发展战略的优势。我国区域协调发展战略强调协同、联动、整体，将区域协调发展放在更大的空间和维度中展开，如何在不同发展程度、不同类型、不同行政层级的区域之间实现协调，就需要采用网络型治理模式，以实现多层次协调问题的连通。网络型治理强调从网络视角重新审视具有多向、多结构和动态演变的特征，相对于既有以固定地理边界和行政区划为基础的研究空间更能凸显战略意图，更能科学刻画区域协调关系结构与行动策略。与此同时，网络分析注重真实世界的连接，所有的区域间协调关系必须基于现实的关联需求，网络分析呈现了参与型、领导型和行政型等具备不同功能特征的网络结构，地方政府在不同网络结构中因为网络地位不同构成了新的权责关系，这与我国区域协调发展新机制中强调的注重地方政策、区域政策与宏观政策的叠加配合以及不同领域之间的协同配合具有较高的契合度。从网络型治理模式出发，可以通过网络策略提供更加丰富的协调场景，地方政府在区域合作中，面临选择新建一种合作关系，还是加入现有的城市群，或是巩固、加强原有合作伙伴间关系的协调决策，这对于我们形成双边或多边的协调网络有着重要的规划启示。

网络型治理模式下区域协调发展战略的内涵。新时代的发展理念强调开放、共享，即避免封闭、分割。在这一理念指导下，协调被看作是地方政府间的制度性集体选择行为，表现为在不同领域间形成多重嵌套的网络结构，通过挖掘连接可能，扩大潜在收益，优化协调网络结构，从而促进区域发展的协调性。新时代区域协调发展需要通过对接协调潜力的挖掘，内生性地增强协调意愿，通过数字平台降低协调成本。核心在于以区域空间规划布

区域协调发展的创新方向 网络型治理：

□ 锁利铭

局为基础，在更大范围、更多领域中发掘连接的可能性，所有行动者都在网络中决策，构成网络结构模式。对于中央政府来说，统筹体现为做好网络构建者和监督者，地方政府负责则体现为如何保障构建起的协调合作网络能够充分的信息共享、资源流通和经验扩散，促进网络中成员的共同成长。比如城市群、水域连接区域和空间分离区域之间，着重在经济发展、政策规划、资源环境等层面发掘共享利益空间与协调潜力，共建协调发展网络的结构，提升区域发展的协调性水平。

通过治理转型走向网络型区域协调发展战略。区域管理体制应该实现从“增长管理”到“网络治理”的转型，以进一步提高区域治理体系和治理能力现代化。当前推进区域协调发展，在微观上应通过降低交易成本与合作风险，促成区域协调主体间的有机连接，实现从分割到融合，从关联到共享；在宏观上应以地方政府“增长管理”为核心的区域激励型体制，调整为以网络治理为核心的区域治理体系。新时代区域治理体系具有“类别嵌入+交互关联”的网络特征，区域治理能力则是协调发展网络中的治理能力，是使得区域协调发展战略能够精准化、精确化、精细化的能力，需要重点关注引领能力、协商能力和整合能力。因此，区域治理体系应围绕网络治理，加强人才、机构和政策等基础条件的建设，在区域协调发展战略实施过程中为网络赋能，同时注重对网络关系的管理，以及网络治理能力的培养。

国家治理