

健全统一的应急物资保障体系

□ 刘新智 史晓宇

统一的应急物资保障体系是国家应急管理体系建设的重要内容，是精准布局推进国家应急管理体系和能力现代化的重要支撑，是应对和处置突发公共事件的物资基础保障，是决定突发事件应急处置成败的关键因素。健全统一的应急物资保障体系，需要坚持六大原则，从产能保障、调度机制、储备体系各个环节不断完善相关工作机制和应急预案，确保高效率统筹协调、高标准运行保障、高质量督促检查。

坚持“集中管理”原则，确保统一的应急物资保障体系规范化。突发事件发生后，需要有“全国一盘棋”集中力量系统统筹的行动力。建设应急物资保障体系需实行应急物资保障集中管理，加强顶层设计、整体布局、系统集成，在规范长效上用力，不断强化制度保障。一是健全完善应急物资保障法律法规。一方面应健全应急物资采购、储备、运输、组织机构等方面的法律法规，明确应急物资保障各利益相关主体的责任、权力和利益；另一方面应健全应急物资保障各环节标准，健全相关企业社会化及技术装备自主创新等政策，同时尽快出台合理的应急物流运作补偿政策。二是优化应急物资保障指挥系统。建立科学的管理机制，将应急物资保障列为政府应急管理和救灾工作的重要内容。中央层面应当明确应急物资保障的总体牵头部门，建立从中央到地方的融合物资储备与生产能力储备的分级集中储备网络，形成中央集中管理、各级政府部门共同负责的应急物资管理体系。三是建立监督机制。坚持集中管理、有效保障，构建由政府、援（受）助主体及其他社会主体广泛参与的监督机制，形成应急物资集中管理的事前、事中、事后协同监督格局，以提高物资保障的准确性、有效性，最终提高应急物资保障效益。

坚持“统一调拨”原则，确保统一的应急物资保障体系有序化。应急物资保障是一项系统工程，特别是物资的紧急调运，往往涉及多个地区和部门，需做好纵向和横向的协同配合工作，做到前后衔接、左右联动、上

下配套。一是建立统一的应急物资保障响应平台。加强地区、部门之间的协调，建立中央有关部门之间、中央与地方之间以及中央、地方与企业之间的联动机制，实现统筹规划、分级实施、统一调配、资源共享，推进应急物资保障工作的标准化、科学化。二是完善统一的应急物资保障链条。构建基于政府、军队、社会、企业等多领域融合的国家应急物资大数据平台，对应急物资的加工、包装、运输、仓储、配送等环节有效集成，以此保障各参与方的协同协作效果。三是优化统一的应急物流运作系统。首先，应建立一个统一、高效、权威的应急物流指挥系统，以对各种分散的物流进行组织协调。其次，加强应急物流信息系统建设，提升应急物流信息化水平。再次，提升应急物流运作能力，形成全国协调运作的应急物流配送系统，构建立体、综合、现代的应急物流网络。四是完善统一的立体化应急交通运输系统。建立公路、铁路、水运、航空多式联运的运输网络，重点解决交通运输过程中的堵点和薄弱环节，保证应急交通运输网络干线、支线、末端有效衔接、统筹协调。

坚持“平时服务”原则，确保统一的应急物资保障体系常态化。尽管应急物资保障体系的运作具有时效性，但应急物资保障能力的提升并非朝夕之功，需将应急物资保障工作常态化，力争做到有备无患。一是持续重视科技支撑。应加大对应急物资保障科研经费的专项投入，加快对应急物资保障技术的开发与研究，不断提高应急物资储备监测预警和应急保障等技术装备的科技含量。二是持续加强产业保障。应急产业是民生产业，应充分利用经济快速发展和产业转型升级的有利时机，加快打造应急产业平台，通过制定应急产业发展扶持政策，引导企业积极参与应急产品研发和生产。三是持续加强相关专业人才培养力度。建立应急物资保障专业人才的储备机制，加强对各级应急物资储备管理人员、技术人员、操作人员等的培训。四是持续强化应急演练。一方面应定期组织开展高级决

策管理人员研讨活动，不断提高各级政府应急物资保障的决策能力和水平；另一方面应定期组织应急演练，确保突发事件发生时能够反应迅速、处置有力。

坚持“灾时应急”原则，确保统一的应急物资保障体系专业化。突发事件通常具有突发性、破坏性、复杂性、不可控性等特点，这对应急物资保障体系的保障能力是一个极大考验。一是注重应急物资保障的科学化。事前，应通过重大突发事件风险评估、典型突发事件场景分析等方法，建立典型突发事件与所需物资的关系、基准应急保障等模型，形成一套规范的应急物资保障响应预案，对突发事件的预测预警、信息报告、应急响应、应急处置、恢复重建及调查评估等机制进行详细设计，并明确各有关部门在人力、物力、财力及交通运输、医疗卫生、通信等应急保障工作方面的职责。二是注重应急能力专业化。灾情发生后应高效利用信息平台，迅速研判应急物资分配到哪里、分配给谁、分配多少、如何调配，防止因信息不畅和决策缺位而出现防控真空。应当综合利用设施设备和人力支撑，做好大规模物资接收、仓储、分类、集散工作，确保物资补给时效。三是注重应急物资供应渠道畅通化。针对紧急情况下出现的物资短缺，特别是短期物资短缺情况，应第一时间建立集中生产调度机制，统一组织原材料供应、安排定点生产、规范质量标准，确保应急物资保障有序有力。

坚持“采储结合”原则，确保统一的应急物资保障体系科学化。突发事件发生后对应应急物资的需求具有紧迫性，为满足第一时间的“突发”需求和后续救灾的“持续”需求，既应做到“储备有效”，又应做到“采储相通”。一是健全国家储备体系。可建设国家、省、市、县四级救灾物资储备库，分级管理、分级负责、统一调度。科学调整储备的品类、规模、结构，提升储备效能。积极探索建立实物储备与商业储备相结合、政府采购与政府补贴相结合的应急物资储备方式。应充分调动社会力

量的积极性，利用市场资源，开拓社会代储渠道，探索多样化应急物资储备方式。积极探索实物储备与生产能力储备相结合，通过建立应急生产运行机制，实现救灾物资动态储备。二是建立国家统一的应急物资采购供应体系。加强与各专业市场、大型商场、主要生产经营应急物资部门之间的沟通，形成应急物资保障工作网络。充分发挥市场机制的调节作用，确保突发事件发生时，能够“找得到、叫得应”，推动应急物资供应保障网络更加高效安全可控。

坚持“节约高效”原则，确保统一的应急物资保障体系优质化。突发事件发生后，灾情就是命令，时间就是生命。应急物资保障作为应对突发事件的安全屏障，必须要以节约高效为标准，提供优质的物资支持。一是做到流程简化，确保供应效率，避免因流程复杂而降低时效。应急物资保障的突出特点是“应急”，需最大限度减少应急物资供应的中间环节，简化流程，降低时间成本，使供应过程高效合理。二是做到信息精准，确保供需平衡，避免因信息不对称而造成资源浪费。可建立健全信息资源共享机制，消除信息障碍，提高应急信息报送和数据更新及时性，建立信息资源整合的统一标准、提高数据的兼容性，使应急物资的价值充分体现。三是做到细节把控，确保质量可靠，避免因品质问题降低处置效率。应严格把住质量关，确保应急物资“靠得住”。同时，还要处理好质量和经济性的关系，最大限度减少浪费，高效率地实现应急物资保障。四是做到过程监控，确保信息透明，避免因监督不力滋生违规操作。需对应急物资的需求、筹集、储存、配送全过程进行监控，做到可追溯、可控制，为科学决策提供可靠的依据。及时向社会提供综合统计信息、财务管理信息、物资使用信息、能源消耗信息等应急物资保障信息，提高信息透明度。

公共安全



我国应急管理体系建设的核心是围绕“一案三制”，建立国家统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、属地管理为主的应急管理体制。“一案三制”是指突发事件应急预案体系及应急管理的体制、机制和法制。应急预案是一个国家应急体系的重要组成部分，很大程度上影响着对突发事件的预警、应对与处置效果。同时，预案的编制过程本身也是总结实践经验、提升应急管理水平的—项手段。2003年非典后，我国在公共卫生应急预案体系建设方面取得了明显进展，但仍然存在一些进步空间，接下来可从以下几方面进一步完善。

提高各级政府和机构预案编制质量，做好定期更新。由于公共卫生风险发生的不确定性和危害性，我国各级政府（尤其是基层政府）、医疗卫生机构、基层组织、企事业单位、社会团体等应将公共卫生应急预案编制和管理作为—项重要工作。然而，基层受能力和资金的限制，预案编制往往存在困难，因此建议从国家层面对各地提供更多技术指导和支—持。如国家卫健委和中国疾控中心可以编写更为具体、切合基层实际需求的指导性文件，以帮助各地区、各单位针对自身的经济和社会等情况，制定可操作的应急预案。国家也可通过专项基金的方式，给予各地区尤其是欠发达地区预案编制—定的资金支持，通过项目的开展带动地方开展预案编制方面的能力建设。尤其需要注意的是，各级各类预案均应定期更新，以反映不断积累的实践经验、适应政府职能调整、社会变革、新技术的发展等。

在科学研究基础上增强预案内容的科学性和实际操作性。借鉴以往的和发达国家的经验，建议未来应重视和加强基于我国公共卫生应急实践的循证研究，将研究的结果充分吸收到预案编制中。进一步完善突发公共卫生事件的分级标准，通过对各类应对措施成本效果的科学分析制定相应的应急处理方案。应急预案的各个要素应根据统一要求的标准进行细化，不仅有框架性、战略性内容，更应该有操作性、战术性的具体规定，以增强预案的实际操作性。例如，对应急组织体系与职责、人员、技术、装备、设施设备、物资、救援行动及其指挥与协调等作出具体安排，明确在突发事件发生之前、发生过程中、刚刚结束之后，谁来做、做什么、何时做，以及相应的处置方法和资源准备等。此外，预案的编制还应充分利用新技术发展的成果，如互联网、大数据、人工智能等，提高预案的技术应用水平，更好地指导预警监测、应急指挥等环节的工作。

预案应强化对医疗救治等薄弱环节以及社会经济影响应对的统筹安排。在完善公共卫生应急预案内容时，应在对各类事件严重程度充分考虑的基础上，对医疗救治、信息发布、物资储备等薄弱环节作出切实有效的安排，以避免重大事件应对中可能出现的瓶颈问题。预案编制也应降低突发公共卫生事件对社会经济的负面影响作为核心任务之一。在预案中应对如何维护各类公共管理与服务机构正常运行，确保食品、能源、饮水等基本民生用品正常供应，支持金融、运输、电信、传媒等行业正常营业，保证各类急症和基础疾病患者正常就诊等作出妥当安排。

通过定期演练和处置评估不断修订应急预案。演习和演练预案程序也是预案管理的重要内容。各级政府应根据实际情况制定年度以及中长期应急演练计划，不断地在演练中发现问题并修订预案。通过实战演习、桌面推演、会商模拟等方法演习预案、检验预案，重在发现

如何完善公共卫生应急预案管理

□ 胡琳琳 赵琪

协同与配合中存在的预想不到之处和存在的扯漏，将预案中原则性比较强的行动框架变成具有现实可操作性的行动方案，形成预案的动态优化机制。实践是检验应急预案是否有用、管用、实用的最好标准。此次疫情应对工作结束后，应及时对依据应急预案进行的突发事件应急处置过程中的响应、决策和协同处置等情况进行评估，针对评估发现的问题进一步完善预案。

引入公共治理理念，重视社会参与。突发公共卫生事件的应对必须进一步引入公共治理的理念，建立有效的社会动员机制。社会动员融入了多中心治理的理念，具有分权、灵活、高效的特点。应急预案的编制过程应充分吸纳社会多元主体的参与，在编制过程中形成政府与社会之间的合作伙伴关系。应急预案的内容应包含社会力量参与突发公共卫生事件应急的方式和机制，使企业、非政府组织及公民个人能够有序地参与到卫生应急管理中来，形成多元主体共同应急的局面，有效弥补政府单一主体应对突发事件的不足。例如，发挥企业、非营利组织的资源优势，对应急事件提供力所能及的人力、物力、智力援助；发挥媒体的信息传递和舆论引导作用，形成良好的舆论氛围；培养公民主人翁意识和自我保护意识，在统一调度下积极参与应急管理工—作。

把握脱贫收官为乡村长效治理带来的机遇

□ 熊道宏

当前，实现现行标准下农村贫困人口全部脱贫的目标近在咫尺。然而，打赢脱贫攻坚战的—意义不仅在于解决贫困问题本身，还在于脱贫收官后，基层治理水平得到提升。因此，应把握好脱贫收官带来的机遇，在治理潜能导入、治理生态更新、治理结构变动等方面深入探索与加强引导，以最终实现乡村治理水平的提升。

淬炼基层党组织与党员干部队伍

推动农村基层制度更加成熟定型

从检验评估的视角，脱贫收官将为农村基层各项工作制度的定型完善提供契机。在某种意义上说，我国乡村治理体系现代化的过程中，始终需要处理好传统治理与—现代治理之间的关系。收官对农村自治层面的制度水平、基层政府提供的外部保障机制而言都是一次系统检验、梳理与调试。这首先体现在，收官要求将以往工作以规范化方式进行呈现，对档案、材料、数据等的标准化整理体现了治理手段的理性化，这正是制度建设的基础。其次，作为全面总结，收官之战将使得来自中央、省市级行政力量以及专业性第三方评估等代表的社会力量直接面向基层制度末梢，这将有助于实现制度自下而上的传导捋顺。再次，与收官配套建立的责任体系与问责机制正是能够长久发挥效用的重要制度内容。

基于这种理解，一方面，应借助收官加深对实际脱贫效果与背后的制度、政策之间的关联性认识，在一定程度上将对扶贫干部的考察考核转移到对工作体制机制的考量评估上；另一方面，应注重总结在冲刺、动员过程中基层为提升工作效率而进行的制度创新、领导班子权责再划分等，并

以总结定型的方式进行延续。在此过程中，尤其应判断并认清基层制度空转现象与形式主义的制度性根源，并进行相关的制度变革以抓住这一缓解形式主义的机会窗口。

增强县乡村在乡村治理中的协同性

收官期间，基层动员状态展现了县域范围内信息、资源的高效流动，诸多议事沟通方式、资源配置形式、责任分包机制等都有可能成为工作机制的创新点。从整体结构上看，收官期让县、乡、村之间联系日益紧密，强力推动了治理结构的扁平化，在县乡统筹之下，村一级被有效纳入整体治理框架之内。比如，各种形式的联村、包村、联户机制让县、乡行政力量直达村庄，而进入强动员的收官期后，这种县乡村协同性被大大提升。并且，这种协同的目标旨在针对村内部事务，无论是为了达标而冲刺还是为了通过检验评估，理想状态下将与乡村自治并行发展。这种紧密联系及扁平化趋向，对于增强乡村治理中的县乡统筹、推动城乡融合发展都具有重要意义。

鉴于此，应以此为契机进一步发展这种治理协同性，推动建立相关协同治理组织、体制机制创新，并将这种协同性在更大范围（如省市级层面）内延展，实现更高层次、更具效能的统筹。

构建更有凝聚力的乡村共同体

脱贫收官的系列举措带有相当的

全面普查性质，从而将村民个体都联系起来，在此意义上，贫困户与非贫困户，村内常住人口与外地务工人员等界限在某些时段能被打破，信息统计、政策落实、远程访谈、整村整组评估等都将直达个人。更重要的是，在此过程中村民个人的集体认同将不断得到强化，自身归属于某村某组的信息声明，以及带来的实效将反复呈现，从而“再现”乡村共同体。

因此，应在收官期适时引导乡村文化建设，重铸乡村振兴的精神动力。在这个阶段可注重开展多种形式的乡村文化活动、创作文化标签、打造文化项目或品牌等，顺势进一步推动村民对于本村的精神认同感，尤其是对返乡精英、村内干事创业能人的认同构建。同时，精神认同与良风美俗将互相促进，应注重对后者的引导，在收官过程中尤其要加强对“志智双扶”政策包含的系列举措、成效的强调，不能让评估验收或最后的冲刺仅仅停留在物质甚至是数字层面，尤其注重对精神风范的考评。正好比年关外出人员返乡之际有机会调动更多村民共同参与治理—一样，收官正是在精神意义上提供了这种机遇，应注重利用目前已形成脱贫攻坚即将胜利的良好氛围，在精神意义上不断强化乡村共同体，从而推进治理意义的“乡村”概念完整化。

战略参考