

应急，跨区域联动如何实现

□ 陈思强

党的二十大报告指出，要完善国家应急管理体系，提高防灾减灾救灾和急难险重突发公共事件处置保障能力。随着社会流动和区域经济社会一体化进程的加快，突发事件影响的空间范围很容易超越单一行政区划的边界，呈现出由点状、带状快速向面状扩散态势，从而引发区域性公共危机，如重大环境污染、公共卫生类灾害事件。这类突发事件涉及范围广，处置难度大，单靠某一行政区域的应急力量和资源往往力不从心，难以遏制危机的蔓延。因此，最大程度整合跨区域、跨部门的应急力量与资源，构建高效的跨区域应急联动机制成为危机事件处置的关键。这既是保障区域经济社会协调发展的必然要求，也是新常态下应急管理需要加以破解的现实课题。

跨区域应急预案相对缺乏面临的挑战。随着工业化、城镇化持续推进，我国中心城市、城市群迅猛发展，区域应急管理的关联性、互动性、整体性得到明显增强。但是，从实践来看，尚存在一些问题需要解决。一是区域协调一体联动有待提高，行政区条块分割治理的现象还不同程度存在，致使跨区域应急协同联动整体水平不高，难以适应有效治理高难度区域性灾害事故的要求。二是多元主体参与规划重视不够，受多方面因素影响对多元主体参与形成的网络建设缺乏制度设计，一定程度上制约了各种力量之间相互补充、支援网络的建立。三是信息整合与共享还相对滞后，不能完全被纳入区域整体信息共享网络，难以形成信息的无障碍共享与应急资源的及时调配。四是作为应急预案修订关键环节的联合应急风险评估，缺少从实际应急演练过程中去发现问题、解决问题及其应对策略的工作环节，一定

程度上影响协同联动应对能力的提升。五是跨区域应急救援相关保障支撑还不够完善，没有形成规范和标准，对于援助方而言，不利于救援工作效率的最大化。

推进区域应急协同联动的路径选择。随着区域协调发展推进，附着在经济活动之上的各种风险越发具有流动性与跨界性，大量的突发事件，特别是巨灾级别的突发事件，其影响范围以及处置工作牵涉超出某个单独的行政区划，当地政府仅靠自身能力难以组织起及时有效的应对措施。因此，构建和不断完善联动联训、联动联防、灾害处置等应急协同联动机制，提升事发地所在城市的应急处置能力，有效减小突发事件所造成的损失和影响就显得尤为重要。

一是强化权威高效的指挥协调机制。区域应急协同联动，最核心的是建立统一领导、属地为主、协同联动、资源信息共享、责任风险共担的合作体系。一方面，建立职能部门合成、分工协作、权威高效的联合指挥机构，发挥协作单元在组织指挥、力量使用、资源调配上的优势，一旦发生突发事件，联合指挥机构立即启动应急响应机制，统一协调救援行动，分域指挥救援力量。建立协作单元联席会议制度，共同研判形势，合力攻坚克难。另一方面，密切应急管理部门横向联系，建立情况通报、要情会商、归口协调等制度，明确职责要求、任务分工及相关保障。此外，搭建协同作战指挥平台，实现消防救援队伍、应急管理部门和社会救援力量互联互通，形成上下贯通、左右衔接的调度指挥网络。

二是完善优势互补的力量联动机制。群防群治既是我国制度优势的具体体现，也是有效应对突发事件的关键举

措。首先，通过完善相关法规制度，为吸纳社会力量参与提供依据，统筹应急救援力量建设运用。其次，着眼应对突发事件的需要，以应急预案为依据，适当打破地域、条块分割，把社会应急力量按照专业需要进行模块化编组，实现应急力量统一和专业能力优势互补，形成应急合作网络，提高遂行应急任务的能力和整体效益。最后，定期或临机组织应急救援力量开展模拟演练、专项演练和综合演联，磨合工作机制，检验行动方案，使各级各类人员熟悉任务职责、指挥关系和行动程序，提升快速反应能力和协同作战能力，确保遇有突发情况，能够协调一致展开行动。

三是建立信息共享的预警预防机制。提高突发事件信息共享水平是加强区域应急协同联动的基础和关键，适应信息化发展大势，以信息化推进应急管理现代化。一方面，构建信息整合共享机制，实时掌握准确的预警性、突发性情报信息，及时发出风险预警。同时，依托职能部门，整合信息专网，通过共同制定技术标准、规范数据采集方式和流转模式，完善信息监测网络和预警预报系统，实现信息来源统一归口、专业力量统一使用、信息成果联合共享。另一方面，综合运用信息化手段，构建机动指挥通联网络，及时上传下达，为应急救援行动指挥决策提供依据。同时，建立面向公众的移动客户端，依靠物联网、移动互联网等技术，推送应急管理信息、预警信息等，形成便捷权威的信息发布渠道。

四是健全协调配合的方案制定机制。完善的应急救援方案是科学实施应急救援行动的基本依据。目前，大多数中心城市、城市群按各自职责任务，分别制定应急预案和方案计划，由于缺少

统筹规划和沟通协调，方案大多自成体系，任务部署不精细、行动需求不清晰，在人员、物资、装备等资源调度上存在一些不畅环节。对此，一方面，应在协同联动应急联合指挥机构统一协调下，按照总体筹划、各有侧重、互为补充的原则，整合各部门、各力量单元的预案和方案计划。另一方面，特别要把应急救援行动中，跨军地、跨行业、跨部门协调配合的具体举措作为预案方案的重点要素，避免出现主次不清、衔接不畅、任务交叉。

五是构建快捷精准的联合保障机制。协同联动应急保障，任务紧急、对象多元、头绪繁多，精准调控各类物资、完善多渠道联合保障模式是关键。一方面，建立政府储备、应急调用、定期补充、协同共管的保障机制，在重要地区预储应急物资装备，有关单位日常管理，应急力量遂行任务就近调用，应急管理和有关职能单位维护和补充，完善紧急运输能力储备和紧急运输协调机制，根据所需物资应急生产的时限特点，建立集实物储备、市场储备和生产能力储备为一体的动态储备管理体系。另一方面，统筹应急管理专项资金，建立应急救援补偿办法，完善社会物资、运输工具、设施设备等应急资源的征用补偿标准及相关制度，消除区域协同联动应急救援力量后顾之忧。



以绿色发展理念推进新型城镇化建设

□ 谭 鑫

习近平总书记在党的二十大报告中指出：“促进区域协调发展，深入实施区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略、新型城镇化战略，优化重大生产力布局，构建优势互补、高质量发展的区域经济社会布局和国土空间体系。”这是加快构建新发展格局，推动高质量发展的战略举措。城镇化既是经济发展的结果，又是经济发展的动力，是实现中国式现代化的必由之路。以县城为载体推进城镇化建设是新型城镇化的新着力点，随着城镇化规模持续扩大，城镇也成为资源能源集中消耗和污染物聚集产生的区域，面临资源环境瓶颈和高消耗高碳排放压力。因此，完整、准确、全面贯彻新发展理念，积极探索以资源环境承载能力为硬约束，在发展精致的绿色城镇布局上抓重点补短板，实现城镇生活生产生态绿色增长极，推动以人为核心的新型城镇化绿色转型、绿色跨越、绿色发展。

优化产业布局。绿色产业是新型城镇化的核心内容，决定着城镇可持续发展能力及城镇化品质。城镇作为人类社会的生产生活中心，是碳排放的主要来源、重要的能源消费端，也是应对气候变化、实现“双碳”目标的关键责任主体和基本治理单元。随着我国城镇化进程逐渐进入成熟期，城镇的开发边界也会渐趋稳定，建设方式由增量扩张转向存量挖潜，优化城镇产业结构，加快绿色低碳转型成为常态。一是加快发展绿色化现代农业。农业既是碳排放的重要来源，又是碳汇的关键产业。因此，在产业布局上不仅需要延长产业链，挖掘产品价值，打造绿色品牌。还要建设智慧农业，灵活运用物联网技术，以农业规模化发展，做到生产要素配置最优，实现资源节约，大力发展低碳高效农业。二是加快推进低碳化的现代工业。一方面，工业是碳排放的主要来源，产业绿色低碳转型要以工业为重点，鼓励工业企业通过数字化技术赋能，打造生产、加工、销售等环节全生命周期的智能管理，以消除生产制造系



统中的资源浪费，实现资源、能源的循环利用与生产提质增效。另一方面，支持企业进行低碳技术研发，打造一批绿色供应链，鼓励核心企业带动链上企业高端化、绿色化发展，建设一批检验、检测、评估和认证服务平台，促进区域经济社会健康规范发展。三是加快推进低碳化的现代服务业。服务业是第一二产业发展的重要推动力，同时也是带动其他产业转型升级的重要手段。一方面，通过发展旅游业、文化产业、养老服务业等生活性服务业与第一产业融合，拉动消费与生态环境保护相结合，提升产业绿色化水平。另一方面，通过SG技术、人工智能、大数据等电子信息服务业与第二产业融合，实现能源利用高效低碳，推动第二产业低碳转型。

调整用地结构。国土空间是国民生存的场所和环境，也是一切经济社会活动的载体，优化用地结构是构建新型城镇化的基本原则。我国土地资源人均占有量低，土地资源宝贵，而城镇化发展靠土地外延扩张，导致土地资源浪费，生态用地破坏严重。因此，以低碳为目标的土地利用结构不仅能引导区域低碳

经济发展、实现生态环境保护，还对区域和全局性的碳素循环具有重要意义。一是调整主要包括农用地、建设用度和生态用地之间的结构，合理布局城区工业用地、商业用地、居住用地、交通用地，提升新型城镇化发展。二是调整山、水、林、生态绿地等生态屏障用地结构，维护和改善生态安全格局，同时彰显新型城镇化生态特色。以公共交通为例，将居住、商业、办公、文化和公共空间组织进行混合，布局在以站点为核心的社区环境中，社区之间就能保留大量的绿色开放空间。据相关资料显示，公交出行比重每增加5%，能耗则降低9%。这一空间布局，能够使土地多功能混合使用、高效使用各种基础设施、缩短出行距离、减少对汽车的依赖，节约土地资源、减少碳排放，促进更加美好的城市生活。同时，由于我国地势复杂多样，因地制宜建设好城镇化生态公园也十分重要。首先，在沿海地区，针对海洋、海岸带，利用海洋微生物代谢机制，打造红树林湿地公园等，增加蓝色碳汇；在内陆地区，针对林地、山地等，建设街心绿地、郊野生态

公园等，增加绿色碳汇。其次，推进城镇周边地区生态修复和土地综合治理，将荒废、多余建设用地进行生态化改造，做到变废为宝和资源循环利用，实现土壤碳汇。

推进绿色低碳。在遵循城镇化发展规律的前提下，我国的新型城镇化坚持生态优先和生态文明原则，通过以“提升质量”为内容和抓手的发展模式和发展战略的转型，完成了从“人口城镇化”向“人的城镇化”的核心转变，实现了绿色、集约和低碳发展。一是在新型城镇化建设中重点强化能源配置。一方面，面对城镇化过程中的人口集中和建筑集中趋势，应以能源的科学化、分布式的城乡配置为抓手，探索采用分布式能源系统，减少长距离输送过程中的能源消耗，达到精准用能、高效用能、减少碳排放的目标，使城镇和乡村成为一个有机体。另一方面，从城乡、社区和建筑三个层面科学制定城乡精准用能、近零碳建筑的相关规划，实现新型城镇化和乡村振兴的绿色低碳发展协同助力，建立高品质、高质量的内在有机循环系统，创造生态、包容、宜居的城乡绿色低碳生活。同时，开展资源循环利用，持续推进“垃圾分类”，实现新型城镇化下垃圾的零排放和回收利用、城市中水循环利用等资源再利用。二是切实加强城乡建设中的绿色建筑管控。一方面，将“绿色文化”“双碳文化”融入绿色建筑理念中去，建立城乡建设中建筑的空间分布特征、碳排放指标、资源消耗标准、运营监测数据等“台账”。另一方面，建立由绿色建筑规划、绿色建筑标准、装配式建筑技术、排污和用能监测等组成的绿色建筑管控体系，引导绿色建筑转型发展，实现城镇化和乡村振兴互补式高质量发展。



让协商民主有效赋能基层治理

□ 操学诚

全面发展协商民主，推进协商民主广泛多层制度化发展，坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，完善人民政协民主监督和委员联系界别群众制度机制。经过长期探索，我国建立起符合本国国情的中国特色社会主义民主政治制度，创造了协商民主这一独特的民主形式。实践证明，社会主义协商民主行之有效，具有巨大优越性，在整合社会关系、促进民主监督、提升决策效率等方面展现出独特优势，有力促进了我国经济健康发展、社会和谐稳定和人民生活改善。因此，发挥好协商民主制度优势并赋能基层治理，让它展现出更加旺盛的生命力，使其在国家治理中发挥更大作用。

发挥好人民政协作为协商民主重要渠道和专门协商机构重要作用。人民政协作为国家治理体系的重要组成部分，集协商、监督、参与、合作于一体，在构建社会主义协商民主体系、发展全过程人民民主中具有重要地位，对推动和实现社会治理现代化有着独特作用。一是坚持党的领导，聚焦中心大局，精准选题协商。切实把党的主张通过民主程序转化为社会各界的共同意志，把人民政协制度优势转化为治理效能。二是创新制度机制，深化协商民主。牢牢把握人民政协作为专门协商机构的职能定位，积极构建宽领域、多层次、常态化的协商格局，不断提高协商民主制度化、规范化、科学化水平。要把社会治理纳入重点协商课题，通过协商会议、建议书、视察、提案、反映社情民意信息等形式提出意见和建议，助力推动基层社会治理。三是加强队伍建设，发挥委员主体作用。政协委员是人民政协履职的主体，充分发挥政协委员的主体作用，是做好政协工作的重要基础和关键环节。一方面，不断提升委员履职能力，加强学习培训和履职实践锻炼，建强政协委员和政协干部“两支队伍”。同时，完善委员联络服务制度，加快“智慧政协”建设，为委员履职尽责创造良好条件。另一方面，健全考核管理和激励保障机制，激发委员参政议政的热情和干劲。同时，鼓励引导政协委员深入界别群众和基层一线，把协商工作延伸到委员所在领域，延伸到基层群众，推动政协协商向基层延伸，与基层治理有效衔接，共同推动社会和谐有序发展。

大力推动协商民主向基层拓展。人民群众是社会主义协商民主的重点。要按照协商于民、协商为民的要求，大力发展基层协商民主。近年来，北京、浙江、湖北、山西等地政协积极打造常态化协商平台，推动政协协商向基层纵深发展，让协商民主更好赋能基层治理，涌现出北京朝阳区麦子店街道“居民问政议事协商会”、浙江温岭民主恳谈会、湖北十堰“乡村民意、社区民意、线上民意、流动民意恳谈会”、山西太原“有事来商量”协商平台等典型和做法，显著提升了基层治理成效。一方面，实现国家治理体系和治理能力现代化，最终必须落实在基层，成效体现在基层。市县政协具有贴近基层、贴近群众的优势，通过打造“有事来商量”等基层协商平台，找准协商与基层社会治理的结合点，拓展基层群众参与协商渠道，推动构建决策协商、政府协商、政协协商、社会协商、城乡社区协商等多种形态组成的基层协商民主制度体系，推进协商民主向基层延伸，实现政协协商与基层协商有效衔接。另一方面，我们可以清晰地看到，这一独具中国特色的基层治理形式在化解基层问题、密切干群关系方面具有重要作用，为推进基层治理体系和治理能力现代化提供了有力支撑。

建立重大社会事件和社会

问题的协商对话机制。协商与对话是现代社会治理变革的创新路径。首先，立足重大社会事件和重要社会问题，建立协商对话机制，提供解决途径，是在法治的轨道内解决利益冲突、用对话协商化解社会矛盾的有效路径。其次，将协商民主贯穿重大社会事件和社会问题的处理和应对之中，畅通群众诉求和参与渠道，能够有效保障社会治理中的上情下达、下情上传，通过沟通交流、民主协商，使群众意见和诉求及时顺畅地反映上来，有助于决策者全面了解民意、汇集智慧，实现科学决策、民主决策，有效地凝聚共识，化解矛盾纠纷冲突，发挥社会和谐稳定的“缓冲器”作用。再次，在社会关注度高的重大项目建设、重大公共基础设施建设、重大信访事件，特别是事关特定群体权益等问题上需要充分协商，增进共识。比如，在常态化疫情防控中，以通过听证会、恳谈会等形式，围绕强化一老一小疫苗接种、老年人出行扫码问题、加强物质筹备和机制保障等内容，促进各方面的观点交流，助力创新和完善各项防控措施。最后，健全直接联系群众工作机制，围绕群众切身利益的问题开展协商，不断拓展联系的渠道和工作领域。其中，积极探索协商民主向网络社会延伸尤为重要，需要学会通过网络走群众路线，针对一些重大热点事件和民生问题，及时倾听网民意见，回应公众关切，凝聚社会共识，让互联网成为了解群众、贴近群众、为群众排忧解难的新途径，成为发扬人民民主、接受人民监督的新渠道。同时，也要及时总结重大社会事件协商对话的成功案例和经验做法，引导广大群众有效参与协商，逐步建立起一整套规范有序、科学有效、具有鲜明时代特点的社会协商对话机制。

（作者系山西省太原市政协党组书记、主席）

