

不能到了“应急”时刻才匆忙“应急”

□ 陈思强

近年来，随着我国应急管理体系和能力现代化建设不断深入，依靠国家制度优势，应急准备能力不断提升，经受住了众多严峻考验，探索积累出许多有益经验和做法。但是，我国是自然灾害频发重灾国家，正处于工业化城镇化快速发展阶段，安全生产仍处于爬坡过坎期，特别是突发事件复杂性加剧，一个突发事件往往会引发一系列次生、衍生事件，在各类复杂风险的不断冲击下，一些突发事件暴露出当前我国应急准备体系建设的缺陷和不足，一定程度上影响了应对突发事件的效果。做好应对突发事件应急准备，必须在思路理念、方法手段、体制机制创新，确保“想在先”掌握主动权、“做在前”打好主动仗。

找准症结，查缺补漏，正视当前应急准备存在问题及原因

党的十八大以来，我国应急准备工作有了很大进步，为有效应对突发事件发挥了积极的作用。但是，基于构建完善的应急管理体系，全面加强应急管理，实现对危机的有备应对和主动管理，现有的应急准备工作还不能很好地适应应急管理工作的新形势、新要求，其具体表现如下。

一是我国长期处于和平、安定的社会环境，一些地方和部门仍然存在某些侥幸心理，应对突发事件意识淡薄，风险辨识和管控能力不足，对未来的巨大风险缺乏前瞻性思考和战略性准备，突发事件特别是大灾巨灾和危机的心理准备不充分。同时，由于缺少相应的思想准备，一旦遇有风险冲击、危机事件很难及时抵御和有效化解。

二是我国应急管理体制改革仍在持续深入推进。一方面，体制机制还不够完善，职责边界模糊、垂直领导与横向协同不畅，高效统一的协调指挥机制有待加强，跨区域联动机制尚未高效顺畅。另一方面，应急预案编制、修订的科学性和规范性还有差距，存在如预案可操作性不强、现场处置方案不全面、应急处置流程设计不符合实际等现象，如不及时加以解决，势必影

响应急管理工作质效。

三是我国应急救援队伍建设相对较晚，应急救援力量比较薄弱，现有的应急队伍中，多数规模小且分散，参加培训和演练相对较少，缺乏相关专业知识、技能和经验。同时，基层救援能力过硬的力量缺乏，社会力量能力参差不齐，专业力量建设相对滞后，国家综合性消防救援队伍总体人数偏少，且各应急力量应急联动和信息共享不到位，一旦遇到突发事件、紧急情况，很难高效率完成应急任务。

四是应急物资保障尚未建立集中统一、运转高效的管理体制，储备结构布局还需进一步优化，地方储备能力相对不足，应急物资保障科技化水平、产能保障和调运能力不高，智能化、高端化应急物资及装备不多，一旦发生特、重大事故灾害，凭借现有的物资装备，难以保证高质量完成应急处置任务。

五是面对一定程度上存在的应急管理体制改革的平衡、不到位。一方面，当前基层应急管理体制机制仍须理顺，存在机构小、人员少的现实困难，随着职能拓展，监管力量被“摊薄”。另一方面，信息化、数字化等技术手段缺乏，专业人才不足，基层干部应急管理的基本素养和专业培训相对薄弱，如何提高基层应急准备能力、培养具有专业技术和全天候能够应对各种风险的人才成为亟待解决的问题。

聚焦关键，兜底建设，进一步完善应急准备的方向和目标

应急准备是贯穿应急管理全过程的一个极为关键性的最基础行动，在国家治理体系中占据着重要地位。因此，抵御各类风险冲击、化解各类危机事件，应急准备作为最重要、最经济、最有效的应急管理方法，须从认知角度、体制机制、预案和保障体系等方面进一步完善。

强化居安思危的忧患意识。“于安思危，于治忧乱”。一方面，以政府为主导和社会动员等多种形式相结合，加强宣传教育引导和社会环境营造，构建全社会活跃的安全文化氛围，强化全民安全应急意识，提升全民安全素养。另一方面，增



强忧患意识，坚持底线思维，做好应对大灾、巨灾和危机的准备工作，关口前移抓预防，摸清风险源、致灾因子等，从源头防范化解安全风险和隐患，牢牢把握应对突发事件主动权。

编订精准完备的应急预案。建立健全突发事件应急预案体系，是全面加强应急管理工作的基础。一方面，加强应急预案管理，做好预案编制、修订，不断完善总体应急预案和专项应急预案，推进应急预案体系更加科学化。另一方面，组织预案跨系统、跨区域的综合演练和指挥流程演练，检验预案的可行性，做好预案与地区风险、救援力量的对接，实现应急预案全风险、全过程、全系统、全时空覆盖。

完善防救结合的制度机制。建立集中统一、组织有力的体制机制是应急准备体系的重要基础。一方面，健全风险排查监控机制，建立危险源信息数据库，分类分级管理和动态监控，及时掌握预警信息。另一方面，发挥应急管理部门综合优势和相关部门专业优势，加强协同联动，确保各方面进入状态、高效运转。同时，完善跨区域预测预警、信息报送、应急响应等联动机制，形成应急管理合力。

构建多元共治的应急力量。加强应急救援队伍建设是打造应急准备体系的核心内容。一方面，科学统筹应急力量，建设以消防救援队伍为主力、军队应急力量为突击、专业应急力量为协同、社会应急力量为辅助的应急救援队伍体系。另一方面，强化战斗力建设，提升

消防救援队伍“全灾种、大应急”任务能力，锻造专业力量过硬专长，推进社会力量规范建设，坚持少而精的原则，打造“尖刀”和“拳头”力量。

健全通畅高效的保障体系。应急保障是国家应急管理体系和能力建设的重要保障。首先，完善专业保障与建制保障、属地保障与跨区域保障、自我保障与社会保障相结合的应急保障体系，健全空域、高铁等快速输送机制。其次，建立统一的应急保障管理平台，完善应急状态下集中生产调度、紧急采购供应机制，提高信息化、标准化和全流程精细化管理水平。最后，推进应急管理知识系统性学习培训，培养专业人才，强化应急准备的基础性战略性支撑。

增强创新引领的科技支撑。科技是高效可靠实施突发事件监测预警、处置救援等重要基础和有效保障。一方面，推动大数据、云计算、人工智能等新一代信息技术与应急管理深度融合，提高风险感知灵敏度、风险研判准确度以及应急响应及时度，提升科技服务的贡献率。另一方面，推进数据智能+应急管理，打通数据壁垒快速响应应急需求，推动数据资源共建共享，以信息化推进应急准备发展。



保护古村落让乡土文化有“根”可寻

□ 王红曼

古村落是我国数千年农耕文化的结晶，保留着较长时段的历史沿革，是地方历史和民俗文化的标志，是历史文化遗存的特有形式之一，它直接体现出中华姓氏的血缘文化、聚族文化、伦理观念、建筑艺术、地域特色等，具有深厚的文化底蕴。古村落作为一种文化符号、文化载体与文化资源，具有无可估量的价值，对其实施科学规范的保护和利用，使其成为乡村振兴的宝贵历史文化资源，是传承乡村人文精神、促进乡村人文生态可持续发展的重要一环。

在乡村振兴中重视古村落传统文化资源的挖掘和保护。在农村，古村落与当地的历史地理、农业生产、民俗民风、社会结构紧密相连，客观反映当地的文化脉络、文化记忆、文化诞生原理，记录着当地人民的生活图景，折射出当地居民生活的历史轨迹、审美趣味、思想观念、生活方式；从民居修建的材质材料、空间结构、建筑维度等各方面能反映出当地老百姓的身份认同、精神气质，以及渗透着从过去到现在的各种发展可能性。近年来，传统村落保护虽然发展的如火如荼，但是实际上在进行保护时也存在许多的难点痛点。如何在修复的过程中保持原有的风貌同样是值得我们深思的问题。一是善于整理古村落蕴含着的丰富人文精神和文化内涵，从地域性和血缘性入手，结合村史、地方史、人物史、建筑史等各方面整理出古村落的编年史，提炼出当地民众的生活风貌和古村落的文化灵魂。二是挖掘古村落的历史地理布局与居民建筑的特色，还可深挖古村落的民间故事、工艺传承、民俗文化，以及名人历史、教育制度、文化传统等历史遗产。三是加大保护力度，对具有重要历史、文化、科学、审美价值的物质文化遗产进行重点保护，禁止在古村落重点保护区内新建、扩建与古村落保护无关的建

古村落是农耕聚落的典型形态，是铺陈在中华大地上的农耕文明图典，传承着独具地域特色和民族风格的乡土文化，是凝聚中华民族璀璨历史文化的“博物馆”。如何保护好这些鲜活的文化瑰宝，让乡土文化有“根”可寻，是需要认真答好的时代命题。

筑物。同时，组织制定村规民约，指导、督促居民按照古村落保护要求，保护文物古迹，合理使用古建筑。

切实增强树立古村落文化保护意识和保护行动。我国现有 2800 多个县（区），21000 多个镇，数十万个乡村。其中，有古村落 4000 个左右。然而，古村落的文化价值与经济价值绝非是短期内就可以用现实利益去证实的，如果乡村日益趋同化，而缺乏富有历史文化底蕴的文化标志与精神寄托的符号性文化资源、乡村振兴的文化动力和文化内涵又在哪里呢？因此，亟需建立古村落保护的详细登录制度，充分利用各种技术手段，全面调查、搜集、记录和保存古村落相关的文化现象，进行抢救性保护。一方面，构建完善村民自治保护机制，可拓宽古村落保护的资金来源，不断加强古村落保护的法制制度建设，构建科学合理的古村落保护规划体系。另一方面，古村落各式各样的文化信息要尽量妥善保留、保管好，建立各类相关文化信息资源库、档案库、文献库、数据库。具体而言，古村落保护应当遵循整体保护、抢救第一、活态传承、科学指导、政府引导、合理利用、社会参与的原则，加强县区乡协同管理，结合当地实际情况，因地制宜地制定古村落保护方法。对不具备开发条件的古村落，可暂时原状保留，以保持原生美感和历

史形态。同时，由于古村落作为一种记载和传承当地历史文化的特殊载体，凝聚着当地民族、民众、居民强烈的归属感和团结精神，应采取谨慎、科学、规范以及深入进行实地街头观察与访谈等多种可行配合采取保护措施与保护政策才是可行的。

尊重自身文化生态体系为乡村振兴助力。由于古村落有着丰富的自然景观和人文景观，蕴藏着浓郁的民俗风情和丰厚的乡土文化，往往在物质和非物质文化形态的生活和生产中浓缩着一个村落的生命之源。特别是乡土建筑的存在方式，如街坊、桥梁、书院、读书楼、文庙、祠堂、戏台、风雨长廊，以及一些起教化作用的进士碑、牌坊和亭阁等，均是古村落多种文化、艺术相互融合的结果。找出古村落的文化基因历史符号，不仅让古村落“活着”，更对拯救和保护古村落具有至关重要的作用。“一方水土养一方人”，揭示着中国几千年传统文化中的人与自然、人与历史、人与社会的生存环境，包括由此而形成的本土文化内容与生命价值观，深刻“嵌入”于当地居民的生命体验性之中。也就是说，所谓的“水土不服”其实就是“文化冲突”，其深刻背景与内容涉及文化生态安全等问题。因此，在保护过程中，不能采取“一刀切”的保护方式，否则就会破坏其独特性与多样性的历史

让『微治理』释放『长效能』

□ 何亚兵

老旧小区无物业管理是推进社区现代化和精细化治理的难点和盲区。党的二十大报告指出，要增强城乡社区群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督的实效。破解老旧小区无物业管理治理难的问题，需要在有效融合自治共治力量的基础上，探索以协商自治“微治理”释放规范精细治理的“长效能”。

开展小区协商自治“微治理”的现实因素。当前，在一些城市的老城区和城郊结合部还存在大量无物业管理小区，治理力量欠缺、治理方式有限、治理效能低下，长期处于无人管理、无人清洁、无人维护的“三无”状态。类似无物业管理小区已成为当前基层治理必须认真答好的现实命题。首先，回应群众对美好生活的向往是社区“微治理”不变的初心，特别是面对无物业管理小区居民缺乏服务管理、多元诉求复杂的情况，通过推进居民参与、协商自治解决民生小微问题，能够有效实现共建共治共享，维护和保障无物业管理小区居民群众的根本利益。其次，推进社区治理现代化，关键是要实现小区治理的规范化，通过推进居民参与、协商自治，能够有效破解社区治理力量薄弱、管理存在疏漏的问题，不断提升无物业管理小区治理的规范化精细化水平。最后，小区现代化治理不在一时，而在长远，需要对构建无物业管理小区居民参与、协商自治长效机制进行不断探索，紧紧抓住社区“微治理”这个关键着力点。

如何构建协商自治“微治理”的长效机制。无物业管理小区，普遍规模较小、配套设施陈旧、居住人员复杂，逐渐成为城市管理的痛点、社会治安的隐患点，不仅有悖于文明城市形象，更降低了群众幸福指数。一直以来，由于欠缺正确引导和有力举措，同时无物业管理小区居民较多务工租住人员和农村人口转化的“新市民”，多数缺乏“花钱买服务”意识，加上小区公共区域卫生长期由政府兜底，部分业主形成了消极依赖思想，没有真正树立协商自治的意识。因此，如何将推进“微走访”、组建“微组织”、建立“微机制”贯穿“微治理”实施全过程，无疑是构建和谐共治的无物业管理小区协商自治长效化的重要方式。

一是让“微走访”回归多元功能。注重发挥网格治理的闭环督查作用，在推进无物业管理小区长效自治中，通过线下走访、大数据线上收集，社区成员和业主代表对小区自治的意见和建议，集中研判存在问题和协商制定相应解决措施，民主评议和跟踪督查问题解决的成效等，推动形成发现问题、跟踪解决问题、督查评价问题的闭环“微走访”，统揽而不包办，使之回归到引领业主树立正确导向、参与协商决策、积极民主评议的多元功能，以常态长效的“微走访”让矛盾不出小区、问题在网格破解。二是用“微组织”激活新动能。注重发挥社区居民的自治主体作用，在推进无物业管理小区长效自治中，通过搭建灵活有力的“微组织”协商治理。如以社区党员群众为主体的“微组织”将自治协商贯穿全程，变“管理”为“治理”，不断激活多元主体共建共治共享的动能，构建小区自治协商共同体，把解决问题的决定权交还给居民，让居民自己走出来、主动说出来、积极做起来、把小区管起来。三是以“微机制”释放长效能。注重发挥制度规范的激励约束作用，在推进无物业管理小区长效自治中，通过建立精准精细的“微机制”释放小区自治的长效效能。一方面，强化规范管理，建立小区物业民主评价机制，针对物业管理实效，定期通过组织小区居民进行恳谈评价，不断提升小区居民自治的参与率。同时，完善小区公益服务规范，针对群众多元需求，通过物管会、自管会引导小区热心居民深入邻里、走入人群，运用特长参与公益、

开展助人自助、公益宣传等活动，不断提高小区居民的归属感，不断增强小区居民的归属感。另一方面，强化约束激励，坚持民主议事协商机制，针对问题有效破解，通过议事会、民主协商会等方式，完善自治成员加入和退出、负责人选举、财务公示等重要事宜，让参与自治的成员更有成就感和责任感。同时，制定表彰激励措施，加强报酬补贴、荣誉奖励等物质和精神激励，不断提升参与自治成员的成就感和凝聚力。

实现协商自治“微治理”的有效路径。走出无物业管理小区治理难困境，需要紧扣“自我”这个基本点，以社区居民“参与式治理”为着力点，向不同类型不同地区的小区覆盖和延伸，不断拓宽党建引领小区协商自治“微治理”的有效路径。一是注重党建引领。党的领导是推进无物业管理小区长效自治的核心力量，推动无物业管理小区自治长效化，必须统筹党建资源投入，并将党的力量贯穿其中，既通过小区热心参与自治、文化品德素质较高的居民中发展党员，通过让社区有自治管理经验的党员兼任物管会、自管会、监管会的相应职务，及时有效解决自治过程中出现的问题。二是注重完善协商自治模式。民主协商是推进无物业管理小区长效自治的关键，推动无物业管理小区自治长效化，必须重视培养提升居民的自治协商能力，根据不同意题选择议事会、恳谈会、咨询会、通气会等灵活多样的协商方法，邀请更多利益相关方和各类型专业人员参加，避免受情绪化、利益化驱使而出现诉求无法一致、协商效率不高的情况，不断提升小区自治协商的专业化程度和居民对协商结果的公认可度。三是注重嵌入居民生活小事。群众满意是推进无物业管理小区长效自治的最终目标，推动无物业管理小区自治长效化，必须将居民关注的小区环境整治、车辆乱停乱放、楼道安全卫生等“关键小事”嵌入自治管理之中，防止重管理轻服务导致群众获得感不强、满意度不高的情况，并通过常态行动、定期评议、组织宣传、激励表彰等方式，让居民时刻关注身边事、生活事的变化，不断提升对小区自治的幸福感和认可度。

