

# 十堰市农村应急能力建设工作报告

◎祝合攀

(十堰市应急管理局,湖北十堰442001)

**摘要:**为深入贯彻落实习近平总书记关于安全生产、防灾减灾、应急救援重要论述和指示批示精神,坚持人民至上、生命至上理念,进一步夯实基层应急管理基础,为十堰建设示范区、建功先行区贡献应急力量。2024年3月至5月,十堰市应急委办公室(市应急管理局)在组织开展全市基层应急管理能力建设工作“回头看”调研,在赴江苏省苏州、扬州基层乡镇进行调研等工作的基础上,聚焦农村应急管理能力建设提升,通过查阅文献资料、实地走访等形式,对前期调研情况进行了梳理完善,并形成调研报告。

**关键词:**农村;应急能力;能力提升

**中图分类号:**D63;X9 **文献标识码:**B

## 一、十堰市农村应急管理能力建设背景及基本情况

### (一)现实背景

一是十堰市正锚定建成“全省绿色低碳发展示范区”目标奋力前行。十堰市作为南水北调中线源头和核心水源区,承担着“一库清水永续北送”的政治使命。近年来,全市上下主动服务和融入新发展格局,全力打造中西部战略链接的重要节点、流域综合治理和统筹发展典范。要完成这些政治使命、实现这些发展目标,无一不需要可靠的安全环境来支撑和托底。二是十堰市被确定为山区Ⅱ型大城市。2022年10月,国务院第七次全国人口普查领导小组办公室公布了全国105个大城市名单,十堰市首次入选Ⅱ型大城市。这标志着十堰市经济社会建设进入了新的发展阶段,必须建立起适应山区大城市发展定位的应急管理体系。三是

十堰市面临的安全风险有“四大”特点。十堰市集“大城市、大农村、大山区、大库区”于一体,事故隐患和灾害风险交织叠加,安全风险防范形势严峻复杂。这些现实存在和可以预见的风险,亟需切实加强基层应急管理能力建设,推进安全防范关口整体前移。四是历史有惨痛教训,必须抓实整改。2021年6月13日张湾区艳湖社区集贸市场发生重大燃气爆炸事故,时至今日,“6·13”事故在全国范围内造成的负面影响依然存在;2019年“8·5”郧阳区青龙山洪涝灾害造成严重经济损失。血淋淋的教训和切肤之痛,催促着十堰市加快改革、完善应急管理体制机制,切实提升农村地区隐患排查治理和极端灾害应对能力,最大程度避免和减轻事故灾害损失。

### (二)工作推进情况

2023年5月7日,全省推进基层应急管理能力建设现场会在十堰市召开,十堰市各级各部门对照

省、市部署要求,抢抓工作机遇,在“夯实基层应急管理基础、加强安全风险隐患管控、建强应急救援队伍”等农村应急管理提升方面持续加大人力、物力、财力投入,全力补短板、强弱项、扬优势,进一步实现领跑全省乃至全国基层应急能力建设改革创新,助推了发展和安全的良性互动,有力支撑全市继续实现安全生产“一无两降”和自然灾害“零亡人”、森林防火“零发生”,工作措施和进展成效主要体现在以下五个方面:

**一是应急资源保障实现有效下倾。**截至2024年10月,全市129个乡镇全面开展应急管理能力建设,共配备应急管理专兼职工作人员562名,成立专职消防救援队伍110支近600人,投入建设资金1.3349亿元,年度保障基层工作经费支出达3040.57万元,基层一线配发应急执法、消防救援车辆221台,储备应急物资19.78万余件(套)。基层安全生产、防灾减灾救灾、应急救援三大职能工作实现了专业人员抓、专项经费抓,“防”“救”责任链条实现了有效衔接。

**二是安全风险隐患管控体系逐步建立。**十堰市在全省率先成立了应急风险隐患管控中心,探索制定了风险隐患闭环管控流程、形势分析研判、管控绩效考评等制度规范。各县(市、区)应急风险隐患管控中心参照市级模式相继组建到位,基本实现了市县全覆盖的工作目标。围绕形势研判、应急调度和隐患全周期闭环管控等运用场景,“十堰智慧应急平台”已有效打通部门专业监测系统和指挥网络30个,在应急指挥调度视频系统联通到村(社区)一级的基础上,组织市县重点部门和乡镇全覆盖使用卫星电话300余部。

**三是基层应急救援队伍建设明显加强。**依托现有国家综合消防救援队伍,全市分类组建了“高层建筑、石油化工、水域、地震、山岳救援”5个专业

救援队,现有市级社会性救援队伍6支500余人、县级社会性救援队伍53支1352人。2024年7月16日,国家消防救援局湖北机动队专业森林消防队伍100人正式进驻武当山。通过应急力量下沉、保障下倾、关口前移,各县(市、区)持续加强基层物资储备库、消防救援站所建设,全市基本形成了以综合性消防救援队伍为主力、专业救援队伍协同、军队应急力量突击、社会力量辅助的基层应急救援力量体系。各县(市、区)坚持特殊时段应急预警叫应到户到人,应急资源储备配备一线前置,2024年有力防范应对了13轮强降雨过程和“7·14”丹江口市主城区特大暴雨洪涝、“7·19”郧西县金钱河超20年一遇过境洪水等极端灾害天气。2024年5月18日,竹溪县丰溪镇洞宾口村成功避险转移2户8人,该案例受到了应急管理部、省减灾委通报表扬。

**四是应急管理信息化水平逐步提升。**竹山县、丹江口市等地积极配置应急通信指挥车、单兵、无人机、370MHz自组网等装备,为有效应对“三断”极端情况提供可靠保障。郧西县18个乡镇(场、区)应急管理信息化平台接入烟感报警器640个、4G广播25套,基层重点企业、重要部位逐步实现应接尽接;房县组织对281个行政村安装视频信号、3000余支应急广播,实现了应急预警“村村响应”;十堰市茅箭区投资200余万元实施森林防火指挥监管系统项目建设,在全区补盲建设8个高空热成像云台和41个球机,配套运行系统和终端开发,进一步补齐乡镇信息化建设工作短板。

**五是应急改革十堰品牌持续擦亮。**十堰市农村地区应急能力建设改革创新“十堰方案”契合了山区大城市的安全发展定位和全市人民群众对更加安全美好生活的现实需求期盼,也主动超前对标了国家、省关于推进基层应急能力建设的

决策部署,得到了国务院安委办、应急管理部及省委、省政府肯定。2024年2月19日,中央深改委第四次会议审议通过《关于进一步提升基层应急管理能力的意见》,十堰市探索经验在其中得到体现;《中国应急管理报》重点推介十堰市经验做法,《半月谈》聚焦“十堰”专题刊文《应急“悬空”,此地有解》;市应急管理局主要负责同志两次应邀赴北京、上海推介十堰市基层应急能力建设经验成效和应急产业车辆装备;2023—2024年,十堰市先后迎接应急管理部相关单位、清华大学研究院等机构专家,以及全国各地应急同仁72批次来十堰考察交流。

## 二、存在的困难和问题

实地调研发现,十堰市农村应急管理能力建设各项工作稳步推进,在保护人民群众生命财产安全和维护社会发展稳定上效果显著,但还存在一些问题和不足。

### (一)全市安全风险防范任务依然艰巨

一是重点领域安全风险防范难度较大。十堰市作为老工业城市,老旧厂区、设施设备等潜在风险隐患存量较大,特别在交通、地下矿山、高层建筑等领域安全风险防范难度大,事故隐患和灾害风险交织叠加;二是企业安全基础较为薄弱。受多种因素影响,部分企业,特别是中小企业生存发展较为困难,不同程度地存在安全管理混乱、安全投入不足等问题;三是部分基层工作人员专业履职能力还存在短板,存在查找判别隐患能力差、人员流动快等情况,全民安全素养提升、本质安全水平提高还有很大空间。

### (二)乡镇应急管理机构设置保障亟待加强

根据十堰市基层应急能力建设前期成效来看,基层乡镇特别是广大农村地区还存在应急管

理人员无法专职、力量较为薄弱等问题,一方面基层乡镇编制职数较少,干部普遍存在着身兼多职的情况,而非完全专岗;另一方面,乡镇一级未单独设立应急管理机构。对比江苏省苏州市、扬州市等地在乡镇(街道)挂牌成立应急管理局,明确为乡镇一级政府组成部门,且规定不少于5名在编执法人员从事基层应急管理执法和监管工作,基层应急管理工作抓手牢、触角深,十堰市较之还有不小的差距。

### (三)村级应急管理工作机制还不健全

目前,十堰市在推进基层安全生产和消防监管能力建设方面,除郧阳区在村组一级设应急站、房县在化龙堰镇等乡镇部分示范村配发微型消防车、张湾区红卫街道为社区干部配发执法记录仪、电动应急车外,其他县(市、区)大部分乡镇(街道)应急管理和消防安全管理力量向村组一级延伸还未实现,多数乡镇(街道)村组应急工作尚缺少专业人员、专业装备和专一机制。而苏州市等地根据辖区工业企业数量和分布情况,设置安全监管网格,每名网格员负责60家企业的安全生产及监管,并且每日开展安全巡查检查。

### (四)基层应急管理信息化建设还有差距

主要体现在基层地区的信息化实战场景应用需要加强。目前,十堰各乡镇(街道)应急管理工作基本上实现了信息化,但由于重点部位在线巡查、预警叫应等信息化功能尚未有效布控到位,所有点位“实时在线监管、一键应急叫应”尚未完全实现,从信息化管理向智能化管控转变还有一定提升空间。

### (五)基层应急救援力量体系还不完善

一是全市农村地区应急救援队伍多以政府干部、党员为主,人员不专、救援能力不强,部分乡镇消防站未聘请专职消防队员。二是部分基层消防站日常执勤备战和应急救援任务较为繁重,专业

骨干、力量精力、专业装备保障还存在不足。三是社会救援力量的技能训练和装备配备、队伍发展建设具有强自主性的特点,需要进一步加强规范引导。

#### (六)救灾救助资金拨付机制还有短板

应急救灾救助资金使用拨付审批流程需要进一步优化,如有的地方仍沿用“两上两下”的资金使用规定,导致审批时间过长。

### 三、有关工作建议

一是进一步加大工作力度。对标《中共中央办公厅 国务院办公厅关于进一步提升基层应急管理能力的意见》,加大对农村地区应急管理能力建设工作调研力度,争取从省级层面出台落实配套措施,从基层应急管理机构设置、人员编制配置、农村救援队伍建设、救援物资装备等方面明确标准、优化保障,切实提升农村地区应对突发事件的能力和水平。

二是深入推进应急管理综合执法体制改革。有效推进应急管理执法事项赋权下放至乡镇一级,建立健全基层应急执法人员取证上岗和业务培训工作机制,在执法权力下放初期,可参照外省市落实县应急管理综合执法大队派驻基层乡镇开展执法帮扶的做法,逐步解决“权力下放”与“难以承接”的问题,切实提升基层依法行政能力。

三是复制推广先进经验。推广十堰市郧阳区在村组一级设应急站,房县在化龙堰等镇部分示范村配发微型消防车,张湾区红卫街道为社区干部配发执法记录仪,电动应急车等经验做法,切实推动应急人员力量、物资装备资源再向下倾,同时探索推行苏州市基层乡镇(街道)应急管理网格管理制度,通过购买服务的方式统一招聘网格员,健全网格员履职考核工作机制,推动专业安全监管

力量向末端继续延伸。

四是从国家和省级层面,建立基层应急管理信息化探索创新奖补机制或建设标准指导机制。鼓励广大农村地区结合实际开发更多智慧场景,根据一线应急业务实战需求,汇集更多数据资源,以开展信息化建设为契机,进一步解放基层应急干部双手,奋力打造基层社会治理的新局面。

五是国家或省级层面制定出台救灾救助资金使用快速拨付机制文件。进一步明确快速拨付的流程和时限,从制度上保障救灾救助资金使用拨付的效率,加快应急救灾救助资金到位速度,体现应急资金救助速度。或探索建立救灾救助资金预报机制,根据预警预报和会商研判情况,提前向可能遭受灾害的基层部门预拨,事后统一结算。

六是提升全民应急避险自救水平。进一步鼓励支持基层安全科普展览馆、体验馆、主题公园的建设工作,探索试点和全市推广高层住宅家庭应急包,运用“小手拉大手”等方式,分期、分批次开展全民安全宣传教育,以机关事业单位为先导,组织全域应急演练,着力涵养安全文化,增强全民安全意识,提升应急避险自救能力水平。

(编辑/陈淼)