

浅析以消防救援为基础组建国家综合应急救援队伍的迫切性

孙伯春

(浙江省消防总队 杭州 310014)

摘要: 组建政府综合性应急救援队伍是一项惠及民生的社会性系统工程,也是完善政府应急管理体系建设的一个新课题。本文旨在通过从公安消防部队的建设发展与灭火抢险救援作用发挥的现状入手,科学分析当前政府综合性应急反应机制存在的突出问题,建设性地提出我国必须依托公安消防部队尽快建立一支政府直接领导的综合性应急救援队伍。这既是形势所迫、任务所需,也是符合国情、接轨世界的大胆设想和举措。

关键词: 政府应急管理工作 综合应急队伍建设

纵观人类发展的历史,既是一部应对挑战、战胜灾难的历史,也是一部创新发展、不断前进的历史。消防部队能有今天,也是伴随着人类社会与火灾等自然灾害的抗争逐步成长、发展、壮大起来的。而今,随着时代的变迁和人类社会的发展,特别是进入20世纪九十年代以来,消防部队承担的执勤任务已经发生了巨大变化,其职责在扩大,内涵在深化,而且在处置突发应急事件中的地位和作用也显得越来越重要。面对新形势的需要,如何充分发挥消防部队“点多面广、装备精良、集结快速”和“一专多能”的优势,切实加强消防队伍建设,提升消防队伍的服务功能,这是当前我国应急管理中必亟待研究和解决的一个课题。

1 公安消防队伍现状与灭火救援作用的发挥

1.1 公安消防执勤力量的组成与分布

公安消防部队是公安机关的重要组成部分,实行现役体制,列入武警序列,依法履行社会消防监督执法职能和承担扑救火灾、参加抢险救援等任务。公安部消防局为全国消防部队最高领导机关,隶属公安部直接领导,下辖各省(自治区、直辖市)公安消防总队31个,地(市、州、盟)、直辖市城区及地级开发区、保税区、农业示范区公安

消防支队420个,县(市、旗)、地级市城区及其它县级行政区公安消防大队3150个,公安消防中队3834个。现有国家级培养后备人才的大学1所、学校2所、培训基地1个,各省(市、区)总队培训中心有31个,各地(市、州、盟)支队培训中心有333个,全国公安消防部队现有官兵152038人、消防文职职员39110人、公安消防合同制队员12122人。全国拥有国家级消防科学研究所4个,消防产品检验中心4个,消防产品合格评定中心1个。各地建有依法接受当地公安消防部队的业务指导和调动指挥的地方专职消防队1195个、人员近15万多人,地方其他兼职志愿消防队5万多个、人员近49万多人,此外全国各地有注册消防志愿队31783个、注册消防志愿者1708610人。

1.2 公安消防部队攻坚克难的思路与成效

近年来,随着我国经济建设的快速发展,工业化和城镇化步伐的加快,各种传统和非传统、自然和社会风险等矛盾交织并存,各种灾害事故日趋增多,社会安全和应急管理工作面临的形势更加严峻。这些事故如果得不到迅速有效处置,势必给国家财产和人民生命财产安全造成不可估量的损失。鉴于此,公安消防部队以胡锦涛总书记“要建设一支‘忠诚可靠、服务人民、竭诚奉献’的消防队伍”的总要求为统领,居安思危、未雨绸缪,

始终将把国家和人民利益高于一切作为工作的出发点和落脚点。自 1995 年日本东京“沙林”事件、2001 年美国“9.11”事件后,消防部队组建了经过特殊训练、配备特种救援装备的消防特勤大队 58 个,特勤中队 369 个,特勤官兵 1.8 万人;2007 年开始,为促进应急综合保障能力的快速提升,又将在三年时间里,完成“平时战时相结合、自保联保相统筹、物保技保相配套、保障管理相协调”的公安消防战勤保障大队 112 个、应急装备物资储备库 10 个;2009 年,还全面启动打造消防铁军和建设综合性应急救援队伍工作,现已组建灭火救援攻坚组 2077 个、专业队 991 个;截至目前,已有 6 个省依托消防部队建立应急救援总队、26 个省依托消防部队建立地震救援总队,6 个国家级陆地搜寻与救护基地也正在建设中;与此同时,通过几年来的努力,消防部队又配备了大量的高、精、尖的灭火抢险救援装备,使消防部队灭火和应急救援能力进一步提升。

1.3 “一专多能”作用的发挥与战果

近年来,公安消防队伍不断拓展职能,在依法承担防火灭火任务的同时,也已将抢险救援工作潜移默化地为己任,积极参加了危险化学品泄漏、道路交通事故、地震及其次生灾害、建筑坍塌、重大安全生产事故、空难、爆炸及恐怖事件的抢险救援工作,参与处置了水旱、冰雪、气象、地质灾害,以及森林、草原火灾,重大环境污染,核辐射事故和突发公共卫生事件处置工作。据公安部消防局统计,2000 年以前,公安消防部队参加抢险救援和社会救助只占全部出警次数的 10% 以下,2004 年上升到 43%,2007 年上升到 66.8%;2009 年全国消防部队共接警出动 548413 次,而参加抢险救援和社会救助就占了全部出警次数的 75.5%。特别是从 2008 年的南方雨雪冰冻灾害、“5.12”汶川大地震、西藏拉萨“3.14”打砸抢烧事件,到 2009 年的乌鲁木齐“7.5”事件和今年的“4.14”玉树大地震,广大公安消防官兵闻警而动,出色完成了各项急难险重的应急抢险救援任务,夺取了一个又一个胜利,为维护社会稳定和保卫人民生命财产安全作出了重大贡献,彰显了“首战用我,用我必胜”和“一专多能”的作用,树立了公安消防部队在应急救援工作中的品牌,受到了党中央、国务院的充分肯定,赢得了人民群众和社会各界的广泛赞誉。

2 当前政府综合性应急反应机制存在的问题

全国公安消防部队在奉行“有警必出、有险必抢、竭诚奉献”的过程中,总感到政府各级应急管理体系和应急保障机制建设方面还存在不少薄弱环节:

2.1 政府应急快速反应机制不够健全

一是当前各级政府虽都建立了应急办公室机构,但由于应急办人员编制严重不足、职责定位不清,与各专项应急指挥机构相互关系不顺,难以发挥运转枢纽作用。

二是目前各级政府综合应急指挥中心建设还不到位,一些相当完善的专业应急指挥中心与有关职能部门也未实现互联互通、资源共享。

三是现在各级政府专项应急指挥机构设置多,应急管理职责各异、职能交叉,特别是重特大灾害发生时涉及面大,单一的专项指挥机构难以实施全面的应急指挥。

2.2 应对突发事件预案的制订不够完善

从各级政府、部门、行业各类预案制订的情况看,平时政府各部门、各系统的应急预案均要涉及公安消防力量的投入,每次举行大规模演练也都是公安消防在扮主角。但在参与接触过程中,总觉得一些部门和地方的应急预案缺乏科学论证,上下预案一般粗,原则的话多,工作流程、岗位职责、应急处置方法不够明确具体,有的定位不准,执行主体不准或预案内容与实际工作相脱节等;有的预案内容衔接不紧密;有的专项预案、部门预案和基层预案之间也缺乏有机结合,尤其是缺乏跨部门、跨行业、跨区域等多种力量参与联合演练的检验;还有不少预案制定后,缺少必要的不断修改和完善。

2.3 综合性应急保障能力建设不够明显

我国各部门、行业、系统各自组建的救援队伍类别繁多、条块分割、功能单一、互不隶属。但由于政府缺乏常态化的、统一高效的应急救援运行机制,手中缺少一支具有较强综合应急救援队伍,平时没有部门来统筹规划、整合组织,未形成统一的训练、调度、作战体系。所以,每当发生重特大灾害事故,尤其是发生涉及多种灾害或跨地区、跨行业的重特大灾害事故时,救援工作就难以协同作战,发挥出整体救援合力,难以在第一时间同时响应,实现快速有效的救援,甚至出现力量调度零敲

碎打，到了现场多头指挥、各自为战的被动局面。

2.4 法律法规和相关制度建设不够配套

《突发事件应对法》、《防震减灾法》、《防洪法》、《安全生产法》等，针对不同类型的突发事件分别立法，相对分散、不够统一，法律规范之间有的内容冲突。而且各部门都针对自己所负责的事项立法，缺乏沟通和协作，不仅极大削弱了在处理突发事件过程中的协作与合力，而且也直接影响了法律在事故处置过程中的作用。新《消防法》正式颁布实施和国务院办公厅 59 号文件下发，消防部门随着职责范围的扩大，发挥的效能作用也越来越大，基层一线警力严重不足的问题已相当突出，官兵们都是长期超负荷、超常规工作，但在如何进行人员增编和有关加大投入事项等方面还没有完备的配套措施。

3 依托消防部队建立综合性应急队伍已刻不容缓

我国是世界上灾害频率最高、灾害种类最多，且灾害破坏最严重的少数国家之一。当前又正处于经济转轨、社会转型、各种矛盾和灾害事故多发的特殊历史时期，加上灾害事故发生的时间、地点、危害和规模，具有极高的突然性、破坏性、紧迫性和不确定性，而社会应急保障能力又滞后于经济社会发展。对此，笔者认为：我国在加强应急管理工作的过程中，必须尽快建立一套完善的应急救援体制，依托消防部队着力打造一支强大的应急救援队伍，切实担当起为国家安定繁荣和人民安居乐业保驾护航的重任。

3.1 提升党的执政能力和政府形象的迫切需要

当前我国行政改革逐步从“部门行政”转向“公共行政”，应急救援工作也必须顺应这一形势，打破现有工作格局。因为，应急救援是服务民生的重要内容，这已成为现代社会文明进步的标志，对促进国民经济持续发展，维护社会稳定和保障人民生命财产安全具有重要的意义和作用。而我国现行依靠政府统一指挥下的多部门联动效应与当前构建平安和谐社会、应急救援工作的实际需要已不相适应，此外，中央国家机关在紧急情况下的社会抢险救援领导机构也不完善。所以，必须强化应急救援力量从粗放型增长转变为集约型增长的工作力度，着力构建起一种跨领域、跨部门、跨地区、跨行业的应急救援新格局，从而形成全地域、全天候、全

覆盖的应急救援网络。必须加快综合应急救援机制的建设，积极推进应急管理工作的常态化，改革应急救援队伍建设管理模式，抓紧建设一支由政府主导的综合应急救援队伍，以适应我国应急管理工作改革发展的需要。从根本意义上来说，这是我国现阶段提高社会公共安全水平和应对突发事件能力建设的必然趋势，也是各级人民政府履行社会管理和公共服务职能的必然要求，更是提高党的执政能力、强化政府社会管理职能、顺应人民群众新期待的迫切需要。

3.2 依托公安消防组建综合应急队伍条件成熟

随着社会经济的不断发展，在突发性灾害事件多样性、复杂性、危害性日益凸显的今天，消防部队在各种急、难、险、重任务中的地位 and 职能作用也越来越凸显。早在 1980 年，国务院就已将消防部队纳入政府公共管理视野，作为政府应急救援队伍来谋划建设，首次提出要建立一支经过专门训练、配有特种装备的特种消防队伍。1997 年、2002 年、2007 年，在全国就先后启动了第一、二、三期公安消防特勤队伍建设。国发〔2006〕15 号文件和 2009 年 5 月 1 日颁布实施的《消防法》，又明确提出了公安消防队要依照国家规定，承担重大灾害事故和其他以抢救人员生命为主的应急救援工作的职责。2009 年国务院办公厅下发 59 号文件明确规定，要依托“一专多能”的公安消防队伍建立或确定为县级综合性应急救援队伍。目前，国家地震局和各省政府都分别依托多数公安消防总队组建起综合（地震）应急救援总队，并积极开展了常态化工作。这充分说明，我国依托公安消防部队组建一支由政府直接领导、职责明确、体系完整、功能全面、覆盖面广、通用性强、快速灵敏、高效运转、昼夜备勤、战斗力过硬、并能协调议事又有综合救援实力的综合应急队伍的条件已基本成熟。

3.2.1 公安消防部队灾害救援经验丰富

公安消防部队是政府直接领导的一支具有光荣传统、基础扎实、体系完整、功能全面、通用性强、覆盖面广、多重优势、反应迅速和战斗力强的现役部队。长期以来，一代代消防人以防火、灭火为己任，挥汗水、洒热血、抒写着火红的青春，圆满完成了各项灭火抢险救援任务并积累了丰富的实战经验。特别是在 2008 年“5.12”四川汶川地震救援中消防部队以参战总力量 8% 的警力，救出占总数 26% 的生还者。还有今年的“4.14”玉树大

地震救援,消防部队也是在第一时间赶赴灾区当尖兵、打头阵、挑重担,给各级党委、政府和社会各界留下了深刻印象,得到了胡锦涛总书记的充分肯定,同时被温家宝总理称赞为“政府的形象”。

3.2.2 公安消防部队集结出动反应快速

消防部队点多面广、昼夜执勤,处警迅速、指挥严密,纪律严明、作风过硬,通讯调度自成体系、具备一定器材装备的优势。依托公安消防总队、支队、大队组建省、市、县三级政府综合性应急救援队伍后,采取常态情况下接受组建单位领导、管理、使用的同时,接受当地政府专职应急管理部的指导;非常态情况下,接受当地政府的统一领导、指挥、调度、使用的运行模式和机制。从绝大多数突发事件处置过程中,能在第一时间集结力量、第一时间调动装备、第一时间赶抵现场参与控制事态、抢险救援、战胜灾难、减少损失的,也是非消防莫属。

3.2.3 公安消防部队专业优势十分明显

消防工作涉及的行业越来越多,消防部门汇集了各种专业人才和高精尖器械,本身就是一个跨部门、超学科、多层次的特殊行业。另外,消防部队在各级政府和人民群众心目中的位置越来越高,社会的期望值和信任度也越来越高。现在无论何时何地、何种紧急情况下发生灾害事故,党政领导和老百姓第一时间想到的就是消防部队。而且,各级政府对消防工作非常重视、关心和支持,投入了大量的资金用于消防部队建设。因此,要承担社会综合应急救援职能,消防部队也该是责无旁贷。

3.3 建立综合救援队伍符合国情接轨国际

依托公安消防建立综合应急救援队伍,有利于综合施救多灾种救援、有利于实施就近就地处置,也有利于整合资源降低行政成本。因为,这支队伍是一支每天24小时都处于执勤战备状态,随时可

以迅速出动;目前全国大部分消防总队的通信指挥系统,不仅建起了固定指挥中心,还建立了移动指挥中心,已基本满足跨区域作战指挥的需求;近年来,各地不仅都建了消防战勤保障基地和把社会应急物资储备单位纳入保障体系,而且各地的综合性训练基地也都相继落成;全国跨区域作战的6个国家陆地搜寻与救护基地也将投入使用;所以,国家无需很大投入就能发挥很大的作用。而其他职能部门的专业队伍实行8小时工作制,与公安消防部队相比,承担相同救援任务就将需多用四倍或更多的人力资源;如另行组建,每支队伍都需要装备、营房和训练设施建设的投入,不仅给国家带来很大的财政负担,而且很可能束之高阁。实践证明,以公安消防部队为依托建立政府综合应急队伍,这是节约行政成本与提升救援效能的最佳选择,这是国外成熟经验与中国具体实际相结合、大胆走向世界的必由之路,也是以科学发展观推进应急管理工作,构建和谐社会的根本要求。

基于上述调研和分析,组建政府综合应急救援队伍是一项系统工程,也是一个全新的课题。但在形势和任务容不得再观望等待的情况下,笔者建议国家有关部门,应为安全是第一要务之所急,根据国情、基本条件、形势和任务的需要,进一步加大我国应急管理工作的改革力度,尤其是在特殊灾害面前,有具有应急抢险救援特点的战役型、工程型、规模型的人民解放军作后盾,更应抓紧依托公安消防建立起一支统一的、常态化的国家紧急情况下的社会综合应急抢险救援队伍,这是国之所需,民之所望。只要国家有关部门达成共识,国家立法确认,并在编制、经费等方面给公安消防部队予以保障。我相信,在不远的将来,在我国应急管理工作的改革发展过程中肯定会收到事半功倍,利国利民的社会效果。