

# 消防部队作为应急救援主体地位建设的思考

侯 健

(重庆市渝北区公安消防支队 重庆 401120)

**摘 要:** 本文从城市应急建设的必要性入手, 提出了消防部队作为应急救援的主体地位是时代的要求, 阐述了消防部队作为应急救援主体地位建设的具体措施, 具有较强的参考性。

**关键词:** 消防 应急 建设 措施

## 1 引言

2009 年年底国务院办公厅下发《关于加强基层应急队伍建设的意见》, 要求各地以公安消防部队及其他优势专业应急救援队伍为依托, 建立应急队伍, 这对消防部队参与社会应急救援工作, 提高消防部队应急处置能力提出了新的、更高的要求。消防部队如何发挥主体作用, 更好地适应社会经济和社会的全新发展, 进一步满足人民群众的现实需要, 提高公安消防部队快速反应能力, 有效处置各类重大自然灾害事故, 最大限度地抢救和保护人民群众生命财产安全, 是新形势下亟待解决的重大课题。

## 2 应急救援机制建设的必要性与紧迫性

### 2.1 城镇化和城市现代化正在加快

1978 年, 全国的城市是 182 座, 2007 年是 665 座, 几乎每年增加 20 座城市, 到 2020 年城镇人口将达到 9 亿, 城市化和城镇现代化加快增加了城市灾害风险能力, 城市的灾害就会出现多样性、复杂性, 连锁性 (次生、衍生和耦合), 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群众生命财产安全造成不可估量的损失。

### 2.2 世界的多极化和经济全球化, 使得世界各国都面临新挑战

恐怖活动、外来有害生物和疫病疫情的入侵, 使得世界并不太平并不安宁, 重大突发事件接连不

断, 给社会和人民群众带来的灾害是巨大的。

### 2.3 广大人民群众不断增长的物质文化需求对公共安全的要求越来越高

根据国际经验, 人均 GDP 超过 1000 美元以后的增长期成为一个矛盾凸显期, 利益重新分配, 社会结构变动, 统筹兼顾各方面利益的难度加大, 地缘、宗教和文化冲突与政治经济矛盾相互作用, 不稳定、不确定、不安全因素增加。

综上所述, 建立社会应急救援管理体制刻不容缓, 2003 年 12 月成立了国务院办公厅应急预案工作组, 2006 年 7 月, 国务院又召开了第二次全国应急管理工作会议, 对进一步做好灾害应急管理提出了具体要求, 在国家大力加强应急体系建设的背景下, 消防部队如何抓住战略机遇期, 担负应急救援的主体地位, 成为消防部队重要课题。

## 3 消防部队作为应急救援体系主体的地位是时代的要求

### 3.1 消防部队应成为应急救援体系的主体力量

公安消防部队性质和宗旨决定了在日益严峻的事故灾害面前, 必须以“任务跟着形势走, 职能跟着任务走”为发展思路, 以“民之所需, 己之所能, 义不容辞”为行动取向, 积极主动、力尽所能为党委、政府分忧, 为人民群众排忧解难。

《中华人民共和国消防法》第三章第二十七条明确规定: “公安消防部队除保证完成本法规定的火灾扑救工作外, 还应当参加火灾扑救工作外的其

他灾害或者事故的抢险救援工作”。国务院《关于进一步加强消防工作的意见》（国发〔2006〕15号）文件也明确指出：公安消防部队在地方各级人民政府统一领导下，除完成火灾扑救任务外，要积极参加以抢救人员生命为主的危险化学品泄漏、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、爆炸及恐怖事件和群众遇险事件的救援工作，并参与配合处置水旱灾害、气象灾害、地质灾害、森林、草原火灾等自然灾害，矿山、水上事故，重大环境污染、核与辐射事故和突发公共卫生事件。因此，依托公安消防部队建立一支由政府直接调用的、具有时代特点、城市特点的快速高效的救援队伍，建立健全应急救援工作机制，切实提高全社会防控火灾的意识和能力，有效预防和减少火灾事故发生，在各类灾害事故处置中发挥救援主力军作用，已成为人们生活的共同需要，社会发展的必然要求。

### 3.2 国外的消防力量也是国家应急救援的主要力量

从世界各国情况看，虽然国情和国家体制不同，应急救援力量的组建形式和管理体制也不尽一样，但以消防队伍为主承担各类灾害事故应急救援任务，是世界绝大多数国家应急救援力量建设与发展的共有模式，这些体制模式和成熟做法值得借鉴。美国：消防力量构成主要有职业制和志愿制两种形式，全国共有职业制消防员约29.7万人，志愿制消防员约80.1万人，消防员约占全国人口的万分之三十七。法国：消防力量构成主要有现役制、职业制和志愿制三种形式，全国共有职业制消防员约2.6万人，志愿制消防员约19.8万人，消防员约占全国人口的万分之三十七。德国：消防力量构成主要有职业制和志愿制两种形式，全国共有职业制消防员约2万人，志愿制消防员约130万人，消防员约占全国人口的万分之一百六十一。芬兰：消防力量构成主要有职业制、志愿制和义务制三种形式，全国共有职业制消防员约4700人，志愿制消防员约4300人，义务制消防员1万余人，消防员约占全国人口的万分之三十八。意大利：消防力量构成主要有职业制、志愿制和现役制三种形式，全国共有职业制消防员约3.1万人，志愿制消防员约4000人，现役制消防员约3400人，消防员约占全国人口的万分之七。俄罗斯：消防力量构成主要有现役制和职业制两种形式，全国共有现役制

消防员约27万人，地方职业制消防员约11万人，消防员约占全国人口的万分之二十七。日本：消防力量构成主要有职业制和志愿制两种形式，职业制人员约有15.6万人，志愿制消防人员约有95.2万人，消防员约占全国人口的万分之八十八。韩国：消防力量构成主要有职业制和志愿制两种形式，职业制消防人员属政府公务员，全国约有2.9万人，志愿制消防员约有8.9万人，消防员约占全国人口的万分之二十四。新加坡：消防力量构成主要有职业制、志愿制和义务制三种形式，职业制人员约有2000人，志愿消防员约有3300人，义务消防员6000人，消防员约占全国人口的万分之二十九。英国：消防力量构成主要有职业制和志愿制两种形式，全国有职业制消防员约3.1万人，志愿制消防员1.3万多人，消防员约占全国人口的万分之七。加拿大：消防力量构成主要有职业制和志愿制两种形式，全国现有职业制消防员约3万人，志愿制消防员约4.5万人，消防员约占全国人口的万分之二十五。澳大利亚：各州一般均设有城市消防局和乡村消防局两个消防部门，有职业制消防员约3000名，志愿制消防员约3300名，乡村消防局有职业制消防员约400人，义务制消防员约7万人，消防员约占全州人口的万分之一百二十三。新西兰：消防力量构成主要有职业制和志愿制两种形式，全国共有职业制消防员约1700人，志愿制消防员约1.1万人，消防员约占全国人口的万分之三十六。就我国香港和澳门来看，香港消防处为准军事化组织，约8660人，文职人员约590人，消防员约占全区人口的万分之十四，澳门消防局有军事化人员约800人，消防员约占全区人口的万分之二十。

### 3.3 公安消防部队应急救援的独特优势

一是性质和素质优势。公安消防部队既是公安机关的一支现役力量，也是武警部队的一个警种，实行军事化管理，有严密的组织保障，科学、高效灵活的指挥网络，具有布局广、设点多，全国各省（市）、区、县（市）、旗都设有消防总队、支队、大队或中队等机构；消防部队实行科技强警，培养和造就了一大批中高级专业技术人才，大部分官兵都掌握了较强的救援专业理论知识，并且在长期的灭火战斗、抢险救援过程中积累了大量的救援经验，培养了顽强的战斗作风。二是管理和机制优势。消防部队立足“保卫城市、辐射农村”，以城镇为基础，建成了比较完整的消防队站网络。有上

至国家下至市、县（区）的完善的指挥体系，相对其他救援力量具有组织完善、布点密集、昼夜执勤战备、通讯网络现代化、熟悉城市社区情况等优势和特点。消防部队是一支军事化的战斗部队，实行24小时昼夜值班，人员、装备随时保证在岗在位，接警后，1分钟之内就能携带所有装备出动，迅速赶赴灾害事故现场，实施救援。按照国家颁布的消防队站建设规范，城市消防队要能在接警后5分钟赶到事故地点，灾害事故地辖区消防队能在最短时间内，赶到灾害事故现场实施救援，政府可以直接指挥和快速调动，能够保证就近、就快的赶赴现场，为抢险救援工作赢得宝贵时间。三是人员和装备优势。近几年来，随着经济建设的发展和政府部门的重视，消防部队的器材装备普遍得到了改善，开发和引进了大批科技含量高的各种常规装备和特勤装备，如通信指挥车、防化车、化学洗消车、多功能抢险救援车、登高车、高喷车、移动式生物快速检测仪、化学毒气侦检仪、生命探测仪、破拆、登高、照明器材及设备，形成种类多，功能全的救援器材装备体系。四是组织和群众优势。经过16万消防官兵的共同努力，消防部队已发展成为一支党委政府放心、人民群众信任的坚强队伍，特别是“5.12”汶川地震、抗洪救灾等灾害面前，勇敢顽强，积极抢救人民生命财产，在广大人民群众心中树立了良好形象，由公安消防部队担当抢险救援的重任是政府所依、民心所向。

#### 4 消防部队作为社会应急救援的主体地位，应加强八个方面的工作

建立健全以公安消防队伍为主体、其他专业力量联动的应急救援力量体系，实行“统一领导、综合协调、分级负责、条块结合、属地管理”的应急处置原则和“统一指挥、反应灵敏、功能齐全、协调有序、运转高效”的应急救援工作机制，能在最短的时间内以最少的投入获得最大的应急救援效能。

##### 4.1 转变思想观念，树立创新意识

各级政府要切实增强对应急管理特别是应急救援工作严峻性、长期性、复杂性的认识，增强建立完善政府应急救援体系的责任感、危机感和紧迫感。要从“立党为公，执政为民”的高度，本着整合资源、提升能力、服务大众的要求，充分认识公安消防部队作为政府应急救援主体力量的必要

性、重要性和可行性，加快实践，推进建设。政府有关职能部门要克服本位主义和部门利益，本着优势互补、协同配合的原则，大力支持建好建强公安消防应急救援力量。公安消防部队要进一步树立“大消防”理念，破除“分外事”的思想，坚定不移地拓展和深化社会抢险救援工作，加强特勤业务建设，增强非火灾类事故灾害的生命救助、化学品事故、交通事故救援、民事救助等各类公共安全应急救援本领，坚强有力地承担起政府应急救援主体力量的重任。

##### 4.2 制定法律法规，明确救援体系

公安消防部队应当积极给党委、政府当好参谋助手，积极推动应急救援立法工作，建立起符合国情、利国利民的应急救援法律保障体系。重点明确三种关系：一是明确主体关系。建立一支党委、政府直接领导下的专业应急救援队伍，立足常规、常备、综合、攻坚的职能定位，推进主体建设，对现有各种应急救援力量进行“大重组、大整合”，集中人、财、物资源建好政府应急救援队。二是明确结构关系。以预案建设为基础，形成“以政府应急救援队为主体、以专业救援力量为补充、以其他公共救援力量为基础”的“层次性”构架，这也符合政府应急管理中的分级管理原则。三是明确指挥关系。建立统一的政府应急救援指挥中心，形成统一高效的应急协调联动机制，真正将应急救援融为整体，极大地提高快速反应能力和联动作战能力。

##### 4.3 健全应急机制，整合救援力量

一是建立处置突发事件联动机制。把当地公安、消防、武警、驻军、交通、煤气、化工、卫生、环保、通信等有救援能力的单位纳入抢险救援应急体系，明确各有关部门在抢险救援工作中的任务和协调配合，确定抢险救援响应机制和启动形式、组织原则和通信指挥方法，做到有备而来。二是制定各类灾害事故抢险救援预案，开展深入的调查研究，实事求是的分析灾害事故可能发生、发展的过程和处置措施，既要在灾害事故的预防处置和善后处理上有对策，也要在处置技术上有着落。三是组织开展实战演习。通过实战演习，明确任务、方法、程序和注意事项，明确参战的单位和力量，明确组织指挥和各部门的协调关系。

##### 4.4 加强装备建设，提高救援效能

加强消防部队装备建设是做好抢险救援工作的

重中之重,加强装备建设,必须坚持适度超前、优化组合的思路,从精、从高、从优提高消防装备的科技含量和现代化水平。尤其是消防坦克、防化洗消车、抢险救援车、水上救援车等特种车辆,以及侦检、破拆、堵漏、救生、警戒、照明、排烟、输转、防护等抢险救援器材和防化服、防毒衣、隔热服等先进个人防护装备。为适应抢险救援业务训练的需要,构建可以开展灭火战斗、水上救援、井下救人、化学危险品事故处置等综合训练的基地,形成一个设备较齐全、性能较可靠、技术较先进、保障较有力的消防装备体系。要强化装备合成,进一步建立和完善个人防护装备、高科技装备、特种装备、消防通信等4类装备体系结构;要加强管理与培训,实现人与装备的最佳结合。

#### 4.5 深化训练改革,创新训练模式

要紧紧抓住培养高素质人才这一根本要务,基层指挥员和战斗员要加强特殊灾害事故处置技战术学习,尤其是化学危险品和毒气的理化性质、技术参数、事故特点、处置程序与措施、行动要求、注意事项等等,在参加处置时做到心中有数,避免盲目、蛮干。要突出针对性训练。应急救援训练坚持从“实战”出发,结合本地区、本区域或辖区抢险救援的特点,开展好针对性训练。特别对于特殊灾害事故处置中的侦察检测、稀释降毒、稀释驱散、器具堵漏、进攻防毒、冷却保护、洗消处理等重点课目要进行分解训练和综合训练,锻炼提高基层消防部队抢险救援的处置能力。要强化科技练兵。社会抢险救援训练,既要注重训练手段的科学性,又要注重训练内容的科学性,向科技要战斗力。要针对各种社会抢险救援的处置,探索以现有装备实施处置和救援的战法。要制定和完善社会抢险救援处置预案,并在此基础上加强模拟演练,不断修改完善,使预案更加科学合理,贴近实战。

#### 4.6 推进科技强警,提高反应能力

一是在指挥中心建设上,坚持“统结合”的原则,加强各级指挥中心建设,建成覆盖各级消防部队的计算机通信指挥系统。“统”即由总队统一组织、领导,按统一标准统一开发,建成支队级指挥中心和大队(中队)接处警中心。“联”即指建成的指挥中心要互联互通,资源共享,形成一个统一的有机的指挥系统。二是在指挥系统开发运用上,加强各类计算机辅助决策系统的开发和应用,在规范战训资料的基础上出台有关标准,统一建设

涉及水源、预案、装备、实力等的数据库,适时利用人工智能等高新技术,建成灭火救援指挥辅助决策系统。三是在现场图文传输上,建成通达各大队的视频会议系统,实现视频会议、营区监控、远程教育等功能,充分利用卫星、数传电台、移动电话网等技术和资源,为每个执勤中队配备一套无线图像传输系统,将事故现场图像实时传输到各级指挥中心。

#### 4.7 强化战勤保障,打牢物质基础

按照“快速反应、全力以赴、灵活保障、整体协调”的要求,一是要建立物资储备保障制度。消防部队在参与处置各类灾害事故时,后勤部门要在最短的时间内,从物质和技术上以最快的速度为一线作战部队提供灭火、救援必需的一些特殊器材装备,保证油料、灭火剂等不间断供应。二是要健全信息保障制度。做好大型灾害事故救援时与地方通信、卫生、交通、电力、水利、石油等政府职能部门的沟通协作。三是要完善生活保障制度。确保长时间作战时能为一线官兵提供食品、饮水和休息。可以通过与驻地餐饮单位签订协议,由他们在战时负责向参战官兵配送食品,还可以研发装备战勤给养车,并配备专职驾驶员。四是要建成医疗保障制度。必须紧紧依靠社会力量的参与,即与驻地120急救中心及市区各大医院建立联动机制,经常性开展演练,确保战时协作和分工;探索并建立总队医院、支队卫生所、中队卫生室三级医疗保障机构,定期组织医务人员学习培训,提高其综合素质和现场救护能力。五是建立专家人才保障制度。围绕可能发生的灾害事故性质,建立医疗救护、化学危险品泄漏、环保检测等方面专家人才库,详细收集其姓名、住址、工作单位、专业类型、专业等级和联系方式等资料,保证战时可以及时查阅和调动。

#### 4.8 建立跨区域救援机制,提升协同作战能力

实施跨区域联合作战和建立快速反应机制是现代灭火救援任务的现实需要,要建立跨区域联合应急救援机制,努力提高综合救灾效率及整体应急救援能力。一是要建立区域性灭火救援联动机制,构建区域性灭火救援综合平台。二是要加强信息技术的开发与运用,实现信息资源片区共享。三是要要求以科技为载体,提高模拟训练的成效。四是要进行跨区域灭火救援拉动训练和协同作战演练,提高资源共享能力。消防队伍只有通过跨区域拉动训练、

协同演练，才能相互交流经验，建立符合各地实际情况的大型灾害事故处置程序，提高队伍之间、消防力量与社会力量之间协同作战的能力。

急救援主体的一些思考，面对现场组织指挥相当多变，实际救援过程中涉及内容繁杂等问题，如何构筑公共安全屏障这一重要课题，有待进一步探索。

## 5 小结

本文只是结合实际工作初步探讨了消防作为应