

提升我国基层应急执法能力的路径探析

于 群 郝东海

摘 要：基层是我国应急管理体系的第一道防线，提高基层应急执法能力对于完善我国应急管理体系，推动应急管理能力现代化意义重大。当前，我国基层应急体系薄弱、应急执法偏差、执法力量与能力严重不足，针对前述问题，文章提出畅达的基层应急体系、恪守底线意识的法治思维以及人员足、素质高的应急执法队伍是新时期提升基层应急执法能力的有效手段。

关键词：应急执法能力；基层应急执法；应急执法队伍

中图分类号：D63 **文献标识码：**A **文章编号：**1673-5706（2022）04-0052-05

2022年2月14日，国务院印发的《“十四五”国家应急体系规划》中提出了我国应急管理的阶段性目标，即“到2025年，应急管理体系和能力现代化建设取得重大进展”。当前，我国应急管理已经步入新时期，以“全灾种，大应急”为目标指向的应急能力建设已初具成效，为实现应急管理能力的进步与发展，必须从基层防范化解重大风险抓起，提升我国基层应急执法能力。

一、新时期提升我国基层应急执法能力的必要性

一直以来，党和国家都高度重视我国应急管理能力建设，但是随着社会步入高速发展时期，自然灾害、事故灾害、公共卫生事件频频发生，社会承担的风险不断增加。突发事件从偶发、少发到频发、多发的转变，对我国应急处突能力提出了新标准和新挑战。在此背景下，为了提高我国应急管理能力，使其匹配和适应应急处突新要求，必须把

应急管理基层关，从基层防范化解重大风险。

（一）应对风险社会的需要

伴随着风险社会到来，各种不确定性因素频添，突发事件种类愈加复杂，数量日益增加，发生频率日益加快，且涉及主体多元，不同领域交叉，影响规模扩大。我国是一个自然灾害、公共卫生事件、事故灾害等突发事件较多的国家，突发事件正由非常态化逐步向常态化转变。

为加强对突发公共事件的事前预防、事发应对、事中处置和善后管理，通过建立必要的应急机制，采取一系列必要措施，保障公众生命财产安全，我国在2003年非典抗疫时期就制定了《突发公共卫生应急条例》；2007年应急管理领域基本法《突发事件应对法》正式出台；在2008年汶川地震之后，又修订了《防震减灾法》，并且出台了一系列地震灾害应急相关的法规、规章；2018年新一轮的党和国家机构改革，中央将分散

在各部门的应急管理相关职能进行整合,应急管理部正式组建,随后又制定、修订《中华人民共和国森林法》《生产安全事故应急条例》等法律法规,并且围绕应急管理部的组建提出了自然灾害防治、危险化学品管理、应急救援队伍组织、应急预案管理等一系列修法、立法计划。

2019年11月29日,习近平总书记在中共中央政治局第十九次集体学习时强调指出“应急管理是国家治理体系和治理能力的重要组成部分,承担防范化解重大安全风险、及时应对处置各类灾害事故的重要职责,担负保护人民群众生命财产安全和维护社会稳定的重要使命”。因此,提升应急管理能力尤其是基层应急处置能力是控制、减少、消除突发事件引起的社会危害、保护人民群众生命财产安全、应对风险社会的必然要求。

(二) 基层应急执法是应急管理工作的基石

习近平总书记在2015年5月29日中共中央政治局就健全公共安全体系进行第二十三次集体学习时作出要求,“要把基层一线作为公共安全的主战场,坚持重心下移、力量下沉、保障下倾,实现城乡安全监管执法和综合治理网格化、一体化”。2021年,中共中央、国务院印发的《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》指出“基层治理是国家治理的基石,统筹推进乡镇(街道)和城乡社区治理,是实现国家治理体系和治理能力现代化的基础工程”。

应急管理重点是基层,基层是人民群众最有感知力的地方,应急执法工作做得怎么样,有没有给广大群众带来安全感,基层百姓最具备发言权。同时,基层也是人民群众最集中生活的地方,一旦发生事故、灾害,最容易受到影响、伤害的就是基层。从应急管理部统计的事故灾害数据中可以了解到,2021年全年我国遭受自然灾害侵袭人次高达1.07亿次,867人因灾害失踪、死亡,造成直接经济损失3340.2亿元;各类生产安全事故共计发生3.46万起,事故死亡人数达到26307人。^[1]虽然情况相比2020年有所好转,但突发事件造成的社会安全隐患仍然不可忽视,基层应急工作依然有着较大的压力。

基层应急执法是应急管理工作的基石和起点。

新冠肺炎疫情暴发之后,基层应急执法能力得到一次全面的“检验”,暴露出了诸多问题和缺陷,但同时也在此次“检验”中总结了大量经验,为今后的基层应急执法工作改进指明了方向。为了夯实应急管理工作基础,推动国家应急治理能力现代化进程,各级党委和政府机关应持续有力地深化基层应急执法改革,加强基层应急执法工作建设。

二、当前基层应急执法存在的主要问题

基层是政府权力的“神经末梢”,将应急执法改革的重心下放到基层,是提高基层应急执法能力的重要举措,是完善健全我国应急管理体系和推动应急管理能力现代化的重大部署。目前我国基层应急执法存在的主要问题有:

(一) 基层应急体系薄弱,各部门难以有效形成合力

2018年机构改革之后,各地县(区)级以上政府相应成立了应急管理部门,负责该地区的应急管理工作,在辖区范围内进行突发事件处置和日常监管执法等工作。但一部分位于基层的街道、乡镇、社区并没有能够组建统一的应急管理机构,从而缺少专业的应急执法人员负责日常监管、应急演练、应急预案准备、风险隐患排查等工作,使得基层应急管理工作无法得到有效落实,导致基层应急板块出现较大缺口,削弱了基层对突发事件的应对能力,大大增加了基层在面临突发事件时的风险隐患。

突发事件的发生不只是静态地存在,往往会动态地迅速扩散,需要各部门协调联动处理突发事件。而由于基层应急体系的部分缺失,各部门缺少统一的“指挥中心”进行协调联动,导致各部门之间信息不畅通,不能充分、及时地进行信息共享,在处置突发事件过程中很容易形成失衡的局面;同时,在突发事件发生后,需要专业机构对事件危害等级进行研判,从而根据等级来启用不同级别的响应预案,但是由于基层日常应急执法能力弱,应急管理不到位,导致其应急响应能力滞后,容易贻误事故处置的黄金时间,造成危害二次扩大。

(二) 基层应急执法仍存在执法偏差及错误

近三年的疫情防控过程中暴露出我国应急执

法方面存在不少问题和短板。我国目前虽然没有制定《紧急状态法》，但是疫情防控依然有《突发事件应对法》《传染病防治法》《突发公共卫生事件应急条例》等相关法律、法规可以作为执法依据。而在基层疫情防控执法过程中，多地存在法律执行偏差、错误等现象，《行政强制法》第十七条规定：“行政强制措施由法律、法规规定的行政机关在法定职权范围内实施。行政强制措施权不得委托。”但在实践中，部分地区的村民、保安并非执法主体身份，却实施了一些行政强制措施的手段；还有一些地区的基层单位实施不合法的管理手段。这些措施、手段可能在当时取得了很好的效果，但是从更深一层的角度来看，这样的偏差、错误执法会伤害法律本身的权威性、严肃性，同时可能会在一定程度上引发社会负面影响。

（三）基层执法人员严重不足

根据《关于深化应急管理综合行政执法改革的意见》的相关要求，推动执法重心下移之后，执法重心主要集中在区（县）一级，对于乡镇（街道）有能力承担的简易执法事项，依法委托乡镇（街道）执法。以广东省为例，根据广东省应急管理厅的初步统计，各区（县）级综合行政执法编制人员平均为2—3名，^[2]而根据国家统计局2019年的数据显示，广东省企业数量为140878个，哪怕平均到各地，每个应急执法人员面对的企业数量都是惊人的。根据2020年应急管理部公布的行政执法事前公示信息清单看，对于企业的现场检查任务是两名以上的执法人员共同进行的，应急执法人员数量匮乏的程度导致了应急执法队伍连日常检查工作都难以保质保量完成。

我国应急执法的人员结构呈现倒金字塔形，越是基层越是缺人。基层作为应急执法工作的重心，要面对大量基层应急管理工作，而人员缺少的现状，让基层工作人员在完成日常工作事务时就已经精疲力尽，更不用说加强应急管理执法工作和注重对重大风险的防范控制了。而疏于对风险的防控等于埋下了一颗定时炸弹，一旦发生事故，应急救援工作也难以顺利进行，最可能导致事故灾害不断扩大，造成不可挽回的伤害和损失。

（四）基层执法人员素质有待提高

习近平总书记在关于安全生产的重大论述中指出，“安全生产工作坚持人民至上、生命至上”“把保护人民生命安全摆在首位”这是站在人民至上的高度上对安全生产工作作出的指示。^[3]机构改革之后，安全生产领域相关事项转向应急管理，以前安全生产的职责一并转入应急管理范围之内。原本安全生产中如矿山、危险化学品、民用爆炸物品、金属冶炼、涉爆粉尘等领域的监管工作需要很高的专业性和技术性，很多执法人员的知识结构无法满足当前的应急执法需求。同时，应急管理还需承担防汛、防火、抢险救灾、地质和水旱灾害防治等工作。可以说，安全生产转向应急管理后，应急管理作为综合监管部门身上的担子更重、对人员素质的要求更高。

当前乡镇（街道）应急管理工作岗位上的在岗人员主要以事业人员和工勤人员为主，且人员素质良莠不齐，学历低、年龄结构老化现象较为突出。而应急管理执法工作责任重大，对执法人员专业性、技术性要求高，这就形成了当前岗位现状与实际岗位需求的矛盾关系。要提升基层应急执法能力，实现日常监管、风险隐患排查等应急执法工作有效落实，就必须解决这对矛盾。

三、基层应急执法能力提升路径

基层应急执法能力建设的正确落实是增加基层应急执法能力、防范化解基层重大风险的强力保障。畅达的基层应急体系、恪守底线意识的法治思维以及人员足、素质高的应急执法队伍是新时期提升基层应急执法能力的有效手段。

（一）加强基层应急体系建设

要强化基层应急体系，首先应当整合基层现有的应急资源和力量，成立应急管理工作的“指挥中心”。“指挥中心”是基层应急管理的领导机构，统筹安排基层应急执法的日常工作，使日常监管、应急演练、应急预案准备、风险隐患排查等工作落在实处；在突发事件发生后，“指挥中心”将主动承担起指挥、协调各部门的“中转站”职责，负责汇总各部门汇报的信息，建立实时信息共享，避免出现由于部门之间信息不畅通造成的应急处置失衡情况。其次，完善加强基层应急

执法预案编制、演练方面的工作,街道、乡镇、社区应根据本地特点有针对性地编制应急预案,同时定期组织开展预案演练,通过演练总结经验,提高实战中应急预案的适配性和可操作性。加强基层应急执法队伍对当地企业的安全监管力度,保障风险隐患排查工作正确落实;同时,基层应急执法队伍还应当加强应急知识宣传、普及工作,提高当地群众的风险意识和自救能力。畅通健全群众反映问题的渠道。突发事件发生后,群众和基层之间沟通的渠道一定要畅通,引导群众正确、合法反映情绪和诉求,及时疏导公众情绪,避免公众情绪激化;同时,根据群众反映的诉求,对容易引发风险的重大因素和问题进行实时监测、研判、预警,提高突发事件的处置效率,合理引导社会预期。^[4]

(二) 坚守基层应急执法底线

要树立起基层应急执法的底线意识,必须准确平衡权力与权利之间的分量,与之相匹配的原则是比例原则。比例原则是行政法的重要原则,是指行政主体实施行政行为应兼顾行政目标的实现和保护相对人的权益,如果行政目标的实现可能对相对人的权益造成不利影响,则这种不利影响应被限制在尽可能小的范围和限度之内,二者有适当的比例。^[5]这就要求基层应急执法队伍在执法过程中尊重、遵守比例原则。

应急管理分为常态和非常态两种状态,在常态之下,基层应急执法队伍执法不应该以任何形式“侵犯”公民的私权利,如行动自由、社交自由等;在非常态之下,应急法治将会进入“紧急”状态,为了维护社会秩序、防止突发事件造成的破坏再扩大,必要时基层应急执法将“侵犯”公民的私权利,如限制公民自由出行、禁止大规模的聚集活动等等。但即便是在“紧急”状态之下,对公民权利的限制也必须遵从比例原则,在维护社会稳定秩序的前提下,给予公民最小范围和程度的限制,并且所实施的措施与预期达到的目的必须相对应。

(三) 扩大基层应急执法队伍人员规模

基层应急执法队伍人员规模应与其承担的工作、职责相匹配。基层应急执法工作不仅任务庞

大,责任亦重大。为了完成繁重的应急执法任务,应当扩大事业编制的数量,同时确保事业编制主要用于基层应急执法队伍扩充,保证一线应急执法人员数量充足。

基层应急执法队伍人员规模应与当地的发展水平相适应。在事业编制数量总量锁定的情况下,合理配置各地区之间的应急执法人员编制数量,避免基层应急执法资源浪费,提高基层应急执法效率。基层应急执法人员数量不仅与其承担的工作、职责相关,与当地的发展水平也应相适应。经济环境较为发达的地区,企业数量多,类型繁杂。相应地,执法队伍所需要面对的群众数量也更多,这就需要更充足的执法人员来履行应急执法管理职责,确保有效发挥基层应急管理的作用。相反,一些经济发展欠发达地区,当地的企业数量和类别都比经济发展水平较好的地区要少,执法队伍需要面对的群众数量也相应有所减少,这种情况下,执法队伍人员数量可以在保障基层应急执法工作能够顺利进行的情况下,相应减少。

合理提高基层一线应急执法人员的福利待遇。提高基层应急执法一线人员的福利待遇,有两个目的,一是让专业人才进得来;二是让专业人才留得住。提高待遇可以吸引一部分专业人才进入一线执法队伍,同时,培养一线的基层应急执法人员的耗费是巨大,留得住专业人才也是避免基层应急执法队伍人员流失、节约基层应急执法资源。

坚持“编随事走,人随编走”的原则。保障下放执法权限、事项的同时,执法力量能够同步下沉,将直接面向群众、企业执法的人员同步划转。明确基层应急执法责任,保证执法力量不出现断层,让基层应急执法真正深入基层,完善基层应急执法体制,提升基层应急执法能力。

(四) 加强基层应急执法队伍素质建设

为统一广东行政执法改革的步调,匹配行政执法改革的需要,广东省应急管理厅在2020年8月印发《关于加强全省乡镇街道应急管理能力建设的意见》,强调完善乡镇街道应急管理体系,实现乡镇街道应急管理执法人员能力的提升。

严格实施执法人员持证上岗和资格管理制度。对现有的已在岗的执法人员，全部进行统一培训并考核；对新招录人员，以凡进必考作为原则，严把进人关，只有通过考试取得执法资格的才可以从事相应的执法活动。基层应急执法有着很高的要求，例如，应急执法队伍进入一家危险化学品存储的企业进行检查，如果只是一般的执法人员，只能听听企业汇报，看看有没有常规的漏洞，但如果是精通相关专业的执法人员进行执法，很容易就能够看到危险化学品的存储是否存在隐患，如是否符合温度要求，存放容器、存放位置是否适当等，能够更大程度排除风险隐患。精准执法的背后都是基层执法人员的高素质和高专业性作支撑。

引进急缺的执法领域人才。基层应急执法管理涉及社会生活的方方面面，为了符合基层应急执法高专业性、技术性的要求，对于人才紧缺的领域一定要加大对专业人才引进和培养的力度，以此提高基层应急执法人员的综合素质和履职能力。

加强基层应急执法人员定期培训和轮岗交流。通过定期举办培训，更新巩固执法人员的知识储备，确保执法人员的业务能力维持在高水平上，以满足基层应急执法需要。同时可以通过跨地区、跨领域定期举办交流等方式，分享办案心得，增加执法人员的办案经验，丰富执法人员工作经历。

建立完善执法人员考核奖惩机制。基层应急执法要奖惩分明，在严格管理、强化考核的同时，在职务职级晋升、评先评优等福利待遇上向一线基层执法人员倾斜。同时要加快建立健全“容错纠错机制”，确保执法人员在一线执法时敢真执法、动真格、硬碰硬；在出错追责时，执法人员敢于承担责任、纠正执法错误。为一线基层应急执法人员敢作为、敢担当提供有力保障。

参考文献：

[1] 应急管理部发布 2021 年全国自然灾害基本情况 [EB/OL]. 应急管理部网, 2022-07-07, https://www.mem.gov.cn/xw/yjglbgzdt/202201/t20220123_407204.shtml.

[2] 李湖生. 新体制下我国安全生产执法队伍改革问题探讨 [J]. 中国安全生产科学技术, 2019, (11): 65.

[3] 张晓松. 坚定不移保障安全发展 坚决遏制重特大事故频发势头 [J]. 安全与健康, 2016, (1): 14.

[4] 梁海燕. 社会治理视域下提升基层应急管理能力的路径研究 [J]. 兰州石化职业技术学院学报, 2022, (1): 66.

[5] 朱志萍. 法治型应急管理：法治思维下的突发事件应对 [J]. 理论建设, 2020, (3): 26.

作者：于 群，中共深圳市委党校政法教研部教授
郝东海，华南师范大学法学院硕士研究生

责任编辑：毛军吉