

聚焦三个坐标 打好五场战役 在建设“六个新湖州”征程上书写精彩答卷

市人防办党组理论学习中心组

“在湖州看见美丽中国”实干争先主题实践，深入贯彻落实省第十五次党代会、市第九次党代会和市两会精神。“实干争先·奋斗有我”大学习大讨论活动的“六个问一问”，既是思想之问、人民之问、发展之问，也是实践之问、使命之问、能力之问，更是建设“六个新湖州”美好愿景的时代之问。面对新时代的新答卷，湖州人防广大党员干部将以智慧为笔、汗水为墨，聚焦“三个坐标”，打好“五场战役”，奋力书写实干争先的精彩答卷。

精准标注三个坐标。一是聚焦经济社会发展全局，精准标注时代之间的政治坐标。紧扣“六个问一问”要求，在全市人防系统扎实开展“实干争先创一流、奋斗有我当先锋”比学活动，深刻反思在实干争先主题实践这场大考中，自己能做什么？做了什么？做成了什么？激励广大党员干部主动跑出舒适区，跑进赛马场，努力争当“在湖州看见美丽中国”实干争先的“奔跑者”“奋斗者”“贡献者”。二是聚焦人民防空使命任务，精准标注备战打赢的核心坐标。人民防空的职能使命是我们立命安身的根本所在，聚焦打仗、备战打赢是我们必须扛起的政治责任。要始终坚持把高效履行战时防空使命任务作为开展工作的出发点 and 落脚点，把战时能不能用、管不管用、实不实用作为衡量人防工作的基本尺度，加快建设与湖州经济社会发展相适应、与未来战争需求相匹配的现代人民防空体系。三是聚焦全面发展短板弱项，精准标注实干争先的实践坐标。客观分析全市人防建设现状，查找与实干争先主题实践“五个进一步”的目标要求差距，

理清需改进的主要问题，不断提高聚焦备战打赢的使命意识、危机意识、责任意识，持续强化守土有责、守土负责、守土尽责的担当精神和“没有走在前列也是一种风险”的紧迫意识。

坚决打好五场战役。一是打好安全稳定保卫战。严守政治纪律和政治规矩，拧紧理想信念“总开关”、筑牢廉政建设“防火墙”、抓住安全生产“关节点”，重点抓好巡视巡察问题的全面整改和行业领域安全生产责任的落实落细。二是打好改革创新攻坚战。深化人防数字化改革，协力做好人防警报管理、人口疏散掩蔽和人防平时演训场景的攻关和试运行，推广“浙里人防工程监管”数字化应用场景，50%项目通过运维在线场景开展日常维护监管。深入贯彻《湖州市人防工程产权制度综合改革实施意见》，实现人防工程产权制度综合改革市域全覆盖，逐步形成人防工程全生命周期管理新机制，进一步盘活人防工程资产，助推湖州经济社会发展。三是打好备战打赢持久战。认真总结国际局部冲突和国内疫情防控带给人民防空工作的深刻启示，大力推进战训耦合，注重常态长效，坚持常抓常新，全面提升人防备战打赢能力。结合国防动员体制改革，优化组织机构，建立健全常态化工作运行机制。加强区域和部门对接，完善全市人民防空方案，努力形成上下衔接配套的方案体系。四是打好提质增效阵地战。落实《浙江省人民防空工程管理办法》，全力推进人防工程建设的扩面、提质、增效，着力解决存在的突出问题。坚持规划引领，完成市县两级人民防空专项规划（2020至2035）评审，将专

项规划关键性约束性内容和指标纳入同级国土空间总体规划，实现“一张图”管理。完成长东片区控规人防专篇报批，全市启动10个城市单元控规人防专篇编制。坚持依法建设，截至目前已完成竣工人防工程64.4万平方米，新增地下停车位1.6万个，同步推进南太湖CBD、未来社区、杭德市域铁路等人防专业队、大型人防综合仓、互联互通、兼顾人防需要工程落地建设，年内为企业减负4100万元。坚持建管并重，加强与市综合行政执法局等相关部门协调，建立联合检查、定期会商、项目对接和分析报告等工作机制，采取“市县联动、部门联合、区域联查”的方式，完成108个已建人防工程日常维护管理和安全生产联合检查，为人防工程全生命周期管理体系提供坚实的制度保障。五是打好强基固本升级战。要始终坚持重心向下、夯实基础，扎实推进平时实用、战时管用的经常性、基础性工作，为推动新时代人防高质量发展提供坚强支撑。开展重要经济目标防护，全面落实“七有”建设标准，推进重要经济目标示范单位创建。统筹人防疏散场所建设，积极融入乡村振兴建设，市、区县同步组织开展疏散体系规范化建设试点，形成具有湖州辨识度的疏散体系建设标准。编实建强人防专业队伍，不断强化人民防空专业队的战备属性，努力提升人民防空专业队遂行战时防空行动能力。推广普及防空防灾知识，加强湖州民防教育馆等宣传教育阵地基础设施的维护管理和提档升级，常态化开展“关心国防、走进人防”系列活动，提升广大民众人防意识和技能。

充分发挥三个作用。一是充分发挥党组的“一线指挥部”作用。市、区县人防办党组（党委）要加强前瞻性思考和系统性筹划，强化实干导向、显化实干标准、优化实干作风，践行“目标引领、差距管理、过程控制、考核激励、以实绩论英雄”的工作理念，积极营造“实干争先·奋斗有我”的浓厚氛围。二是充分发挥机关党支部的“战斗堡垒”作用。常态化开展“党建+”活动，将党建工作置于人防全面建设首位，融入业务工作全领域，细化完善“党员量化积分考核”，持续开展“亮职责、晒实绩、践承诺”创先争优活动，持续激发党员队伍活力，积极打造“铸盾为民见初心”党建品牌；巩固深化“问题发现靠党建、练就真本事、培塑一批政治过硬、本领高强、勇于担当、攻城拔寨的人防铁军，树立起共产党人应有的样子，展现新时代共产党员的风采，以“越是艰险越向前”的拼搏实干比一比、赛一赛，在主题实践各类督导榜单上留下属于自己的精彩一页。



“在湖州看见美丽中国”实干争先主题实践是市委坚决贯彻省第十五次党代会精神，推动省、市委决策部署落地见效，加快把宏伟蓝图变为美好现实的总载体总抓手。全市综合行政执法系统要忠诚履职尽责、勇担改革重任，奔跑实干、争先破题，奋力推进“大综合一体化”行政执法改革走在全省前列，持续擦亮“在湖州看见美丽中国”金名片。

坚持目标引领，持续深化改革认识。一是践行习近平法治思想的时代要求。行政执法一头连着政府，一头连着群众，直接关系政府形象。湖州作为全国首批法治政府建设示范市，理应将“大综合一体化”行政执法改革作为深化法治建设的有效切入口，着力构筑系统集成、协同高效、整体智治的行政执法新格局。二是打造“六个新湖州”的重要支撑。“大综合一体化”行政执法改革牵一发而动全身，通过集成执法资源、整合执法力量、优化执法事项、提升执法效能，有效提升政府效能，汇聚社会、群众多方力量，进一步推动形成良好的营商环境、社会环境、生态环境、安全环境。三是厚植以民为本的现实需要。推进“大综合一体化”行政执法改革要牢固树立以人民为中心的发展思想，坚持民有所呼、我有所应，始终把握好“管理与服务、处罚与教育、刚性与柔性”的关系，努力让人民群众在每一项执法活动、每一起案件办理中都能感受到公平正义，不断增强人民群众获得感幸福感安全感认同感。

坚持重点攻坚，准确把握改革路径。一是坚持党建引领，重塑组织体系。党的全面领导是改革行稳致远的最根本保证。坚持党管队伍、党管干部，加强对执法改革和执法人员政治引领、教育引导，更好以党建引领推动执法改革思想融合、组织融合、工作融合。二是坚持整体谋划，重塑权责体系。明确权责、厘清界限是推进改革的基础性工作。建立健全清单理事机制，完善以执法目录总清单+综合执法清单+专业执法清单为基础的清单管理。理顺监管执法关系，完善划转执法事项监管职责边界清单，强化协同配合，深化职责争议处置，筑牢监管执法链条。同步探索双向互评，及时做好目录清单动态更新和完善，真正实现体系化、动态化、标准化管理，全面构建起全覆盖监管、全闭环执法、全方位协同的权责体系。三是坚持法治思维，重塑执行体系。法治运行规范化是改革实效的重要体现。注重运用法治思维和法治方式推进“大综合一体化”行政执法改革，着力提升执法行为规范化和队伍管理科学化水平。严格落实行政执法“三项制度”，健全行政裁量权基准制度，细化量化裁量范围、种类和幅度；创新执法方式，推行“综合查一次”“监管一件事”，坚持包容审慎监管，柔性亲民执法，提升执法质效；健全事前事中事后监管有效衔接、信息互联互通共享、协同配合工作机制，努力实现行政执法全方位全流程监督，有效维护全社会的法治权威和法治信仰。四是坚持强基导向，重塑队伍体系。“金字塔型”的力量布局是执法队伍改革的科学指导。深化“县乡一体、条抓块统”改革，运用矩阵式管理方式，打破上下层级的边界，强化部门协同、县乡联动。坚持夯实基层，纵深推进基层综合执法改革，持续推动执法队伍精简和执法力量下沉，健全“县属乡用共管”机制，进一步整合基层一线执法力量，切实解决基层“看得见、管不住”和职能部门“管得着、看不见”的问题，推进乡镇（街道）“一支队伍管执法”。

坚持实线导向，加快改革落地见效。一是加快构筑协同闭环新机制。动态完善行政执法总事项、综合执法事项、专业执法事项、乡镇执法事项清单，健全重点监管事项、柔性执法事项清单，构建“1+3+2”全覆盖执法事项清单理事机制；研究制定行政执法协调指挥、证据移送、法制审核、联合执法、行政执法监督、评价考核等工作制度，推进构建“审批—监管—处罚—监督评价”的全流程“大执法”闭环，实现跨层级、跨部门、跨区域一体化高效运转。二是加快推广数字赋能新应用。聚焦“权力规则化、规则数字化、数字智能化”，扎实开展省“大综合一体化”执法监管数字应用推广“大练兵、大比武”活动，进一步推动执法人员、执法事项、执法活动100%上平台，提升线上执法监管效率；迭代完善“渣土监管一件事”“犬类管理一件事”“违停十分钟提醒”“违建预警”等智能化平台，打造更多具有湖州特色的数字时代行政执法监管智慧化解决方案。三是加快探索整体智治新模式。紧盯新划转事项执法方案，建立业务主管部门“专家团”，常态化开展业务指导，推进执法监管联动，进一步唤醒一批“睡眠条款”；健全“执法+信用”监管机制，全面推广“综合查一次”“监管一件事”，创新升级“集成改一次”，真正实现“进一次门、查多项事、一次到位、无事不扰”；因地制宜通过“赋权赋能+派驻职能”基层综合执法模式，因地制宜（街道）“一支队伍管执法”，统筹部门下沉力量，健全联合执法机制，切实提升基层治理能力。四是加快倍增综合服务新效能。坚持包容审慎监管，服务全民创新创业和湖州新经济新业态发展，巩固提升便民服点，支持城市夜经济，创新打造城管联动和城乡丰收交警驿站；健全优化柔性执法清单，实施社会服务折抵罚款处罚和轻微违法行为告知承诺制和“综合执法+人民调解”等机制，坚持“721”工作法，变被动管理为主动服务，变末端执法为源头治理，切实化解基层矛盾纠纷，提高群众“三感”指数。五是加快锻造综合执法新铁军。强化党建引领，坚持“把支部建在中队上”，全域创建“枫桥式”中队，推进基层执法队伍党建示范带建设，确保政治过硬；聚焦基层执法力量提升，开展分层次分层培训，落实大练兵大比武，提升执法队伍专业化、现代化能力水平，确保本领过硬；开展队伍整训，推进“清廉执法”，管控履职风险，加强日常管理，严管厚爱队伍，增强队伍凝聚力、战斗力。

市综合行政执法局党组理论学习中心组

纵深推进「大综合一体化」行政执法改革
在湖州看见美丽中国」新境界

加强基层应急管理体系和能力建设

姚 星

习近平总书记在中央政治局第十九次集体学习时指出，要发挥我国应急管理体系的特色和优势，借鉴国外应急管理有益做法，积极推进我国应急管理体系和能力现代化。基层应急管理体系是国家应急管理体系的重要组成部分，是国家应急管理体系建设的重点，也是建设难点。“备豫不虞，为国常道”。加强应急管理体系和能力建设，既是一项紧迫任务，又是一项长期任务。

一、健全基层应急管理体系是推进应急管理体系现代化建设的题中之义

“基础不牢，地动山摇；基础扎实，坚如磐石。”基层是应急管理的前沿阵地，是做好应急管理工作的基础。突发事件大多首先发生在基层，第一时间的应对也主要在基层。基层的应急管理能力和水平，在很大程度上决定了一个地方乃至一个国家的应急管理能力和水平。

应急管理机构改革以来，各地构建了较为完善的应急管理组织体系，实现了应急工作的综合管理、全过程管理和力量资源的优化管理。但是，由于应急管理部门组建时间不长，基层监管执法、综合保障、风险防范能力不强等问题逐渐突显，成为制约应急管理事业改革发展的短板。

中共中央国务院关于《加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》指出，要增强乡镇（街道）应急管理能力，并从属地责任和相应职权、基层应急管理组织体系、风险研

判预警、应急物资储备保障等方面提出了具体意见和要求，这为做好基层应急管理工作提供了根本遵循。

针对我国基层防灾减灾能力薄弱的现状，国家减灾委自2007年开始就通过推动全国综合减灾示范社区创建等工作，加强基层综合减灾能力建设，有效提升了基层应急管理能力。

二、基层应急管理工作还存在短板和不足

一是应急管理制度化规范化水平不高。应急管理的效能来源于科学完备的制度保障，突发事件应对的关键在于建章立制，用制度管人管事，实现制度化、标准化响应。当前，基层应急管理工作模式还处于起步摸索阶段，突发事件应对效果在很大程度上取决于基层干部的个人认知、经验和能力。二是全社会应急管理意识和能力薄弱。突发事件侵害的往往是基层群众和脆弱群体，现场自救和互救是应对突发事件的最好手段。目前，大多数群众忧患意识和安全意识不强，自我防护和应急技能比较薄弱。三是预防性基础性工作不够扎实。预防是最重要的、最经济、最有效的应急管理方法。在不少基层，“预防为主、关口前移”的理念尚未真正树立，“由突转薪无恩泽，焦头烂额为上客”“重处置、轻预防”的现象仍然一定程度上存在。四是城乡基础设施抗灾韧性不够强。城乡基础设施面临着抗灾韧性不足的问题。有的地区老旧基础设施众多，年久失修，安全隐患多，如人口聚集、管道老龄化、油气管道与城

市管网交叉并行等。有的农村交通、生态、水利、环保等基础设施长期投入不足，年久失修，抗灾减灾能力比较薄弱。

三、基层应急管理体系和能力建设的实践路径

一是构建基层应急管理组织架构。基层应急管理机构是应急管理体系的“神经末梢”，只有打通末端神经，才能实现风险的提前发现和应对突发事件的快速应对。机构改革以来，我市出台《关于进一步加强基层应急管理体系和能力建设的实施意见》，在74个乡镇（街道）挂牌成立应急管理站，对危险化学品生产储存企业、“两重点一重大”危险化学品使用企业较多和防汛防台任务较重的54个乡镇（街道）单设站点，明确机构和岗位。二是完善基层应急管理运行机制。建立健全区县职能部门与乡镇（街道）协作配合机制，梳理乡镇（街道）应急管理站职责及应急委成员单位的工作机制，将乡镇（街道）内设机构及职能站列入应对职责范围，破解应对职能认识不清、职责不全、任务交叉、体系不实等问题。同时为解决基层“看得见、管不了”难题，推动简易执法事项权限下放，提高乡镇执法监管效能，实现“基层小站所、安全大作为”。三是织密基层应急管理责任网络。责任是推动工作落实的有力举措。要形成自上而下快速指挥调度，务必把应急管理责任压实到“最后一公里”，推动原安监站“单一职权”向应急管理“综合职能”转

坚持治山治水治城一体推进

方精云

今年8月，习近平总书记在辽宁考察时强调：“要坚持治山、治水、治城一体推进，科学合理规划城市的生产空间、生活空间、生态空间，多为老百姓建设休闲、健身、娱乐的公共场所。”从生态学角度看，山、水、城不仅仅指狭义上的山地、水体、城市，而是具有更广的外延，可以说涵盖我国主要的陆地生态系统类型。我们要深入学习贯彻习近平生态文明思想，不断深化对人与自然是生命共同体理念的认识，坚持治山、治水、治城一体推进，加快建设美丽中国。

“山”涵盖以丘陵、山地、高原等起伏地貌为基本特征的山地生态系统类型。从结构上看，山地生态系统是由林、田、湖、草、沙等不同生态系统构成的复合体。我国是山地大国，山地生态系统在保持水土、净化环境、调节气候、保护生物多样性、提供物质生产资料等方面发挥着不可替代的

作用。治山，必须秉持生态系统整体性原则，充分考虑各类生态系统的特征、规律和联系，综合进行保护和治理。科学治山，能够让治水和治城工作事半功倍；反之，则会导致植被退化、水土流失等一系列生态环境问题。要抓住植被这一生态系统的“牛鼻子”，遵循“宜封则封、宜造则造，宜林则林、宜灌则灌、宜草则草”的原则，通过科学、系统的保护和修复，让各类植被健康生长，让美丽山川和美丽人居交相辉映。

“水”是河流、湖泊、湿地等诸多水域生态系统的统称。水域生态系统联结陆地和海洋，是生态系统网络的重要节点，为人类社会提供不可或缺的淡水资源和诸多生态系统服务功能。我国河湖众多，水域生态系统分布，同时水域生态治理也面临一系列亟待解决的难题。例如，我国水资源分布地域不均衡，呈现“北缺南丰”

的显著特点。实践表明，科学治水不能就水论水、就水治水，而要从事系统的视角把握水域生态系统的特征和规律，合理布局产业结构，促进人口、生产力和土地利用布局与水资源分布格局相协调。科学治水，还要深刻认识到“山”对“水”的制约作用，通过对山地植被的保护和修复，从源头上治水，做到治水先治山。

“城”是人工建造的复合生态系统。科学治城，营造健康美丽的城市生态环境，是美丽中国建设的重要内容。随着我国城镇化进程快速推进，城市生态环境问题随之凸显。科学治城，必须把保护城市生态环境摆在更加突出的位置，从城市地理环境、发展定位和自身特点出发，科学合理规划城市的生产空间、生活空间、生态空间，处理好城市生产生活和生态环境保护的关系，既推进高质量发展，又创造高品质生活，建设更多休闲、健身、娱乐

公共场所，建设美丽宜居城市。

山、水、城生态系统通过能量流动、物质循环等方式形成相对独立又彼此依存的耦合关系。坚持治山、治水、治城一体推进，充分体现对山、水、城生态系统耦合关系的深刻认识和科学把握。坚持治山、治水、治城一体推进，必须坚持以习近平生态文明思想为指导，准确把握山、水、城生态系统的地位和功能，进一步强化山水林田湖草沙等各种生态要素的协同治理，坚持保护优先、自然恢复为主，深入推进生态保护和修复，从自然生态系统演替规律和内在机理出发，统筹兼顾、整体实施，着力提高生态系统自我修复能力，增强生态系统稳定性，促进自然生态系统质量的整体改善和生态产品供给能力的全面增强，建设天更蓝、山更绿、水更清、环境更优美的美丽中国。

载《人民日报》