

# 奋力开创新时代应急管理工作新局面

## ——省应急管理厅以“五化”闭环工作法推动工作落实落地见成效走笔

宋文刚 本报记者 张和力

今年1至8月,全省生产安全事故起数、死亡人数同比分别下降41.4%、46.6%,没有发生较大及以上生产安全事故;在连续41年无重大森林火灾的基础上,今年春防实现“零火灾”;防汛工作经历十轮强降雨考验,截至目前人员“零伤亡”。

数据的背后,是省委、省政府正确领导和科学指导的结果,是全省应急管理系统锐意进取、开拓创新、求真务实、埋头苦干的结果。

人民至上、生命至上,贵在担责于身、履责于行!抓落实,是对各级领导干部能力的重要检验,掌握和运用科学方法论,是提高抓落实能力的关键。

奋力谱写全面建设社会主义现代化新吉林精彩篇章,必须在履行好“新担当、新突破、新作为”重大职责使命上见成效,真抓实干、狠抓落实,以“五化”闭环工作法,真正抢出发展空间、拼出吉林速度。

省应急管理厅厅长李中新谈到,近年来,省应急管理厅坚决贯彻省委、省政府决策部署,坚持问题导向、效果导向,运用“五化”闭环工作法抓责任落实,一体推进理念创新、机制创新、方法创新、实践创新,把直接监管、综合监管、牵头抓总各项职责落细落小落到位,以推进应急管理事业高质量发展的实际成效,印证了“五化”闭环工作法的科学性、精准性和实用性。

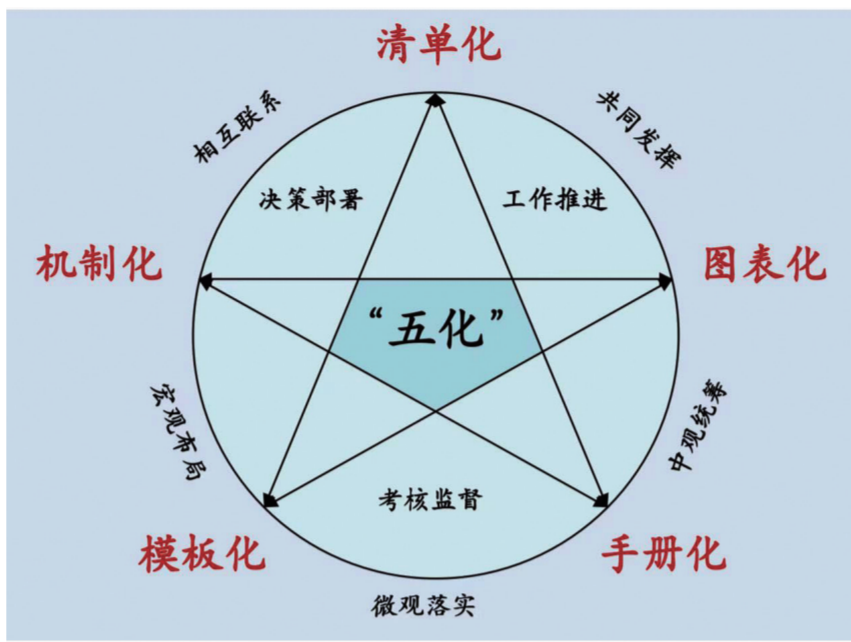
### “两个维度”同时发力,学思用贯通、知信行统一

#### 把稳应急管理“方向盘”

实践是认识的来源,认识是实践的指导。

省应急管理厅运用“五化”闭环工作法抓责任落实,积极推进了实践和认识的良性互动。

运用“五化”闭环工作法抓责任落实,必须是基于高度思想认同基础上的真抓实干新探索。省应急管理厅注重真学真懂真信真用,制定了《吉林省关于“五化”抓安全生产实施方案》,并推广应用到防汛抗旱、森林防火等牵头抓总领域,取得明显成效。首先,是通过“清单化”台账管理,把概括性的、原则性的要求、任务、责任、问题、举措、整改等,通过清单清晰明了地逐项列出来,构建起清晰的责任链条和工作流程,确保各项重点工作可检查、可考评,让抓落实聚焦重点、聚力关键、精准



“五化”思维导图

态更新、实时督办、定期销号,做到了任务进度一目了然、模板手册随查随看、制度机制实时完善,就是为应急管理“五化”插上科技的翅膀。

第五个特点,形式主义是“五化”的大敌。运用“五化”闭环工作法抓责任落实,最重要的出发点就是为了反对落实中的形式主义。但在实际工作中,由于认识不到位、理解不到位、结合不到位,很容易出现形式化、简单化、务虚化的倾向,为了“五化”而“五化”,认为只要清单、图表、手册、模板制定出来了,就可以自动发挥作用,而不去深入研究抓落实的具体措施和运行机制,导致抓落实无法实现闭环。对于这些错误倾向必须坚决反对,始终以真抓的实劲、敢抓的狠劲、善抓的巧劲、常抓的韧劲,下更大功夫把“五化”闭环工作法落细落小落到位。

### “三个责任”闭环落实,认真履行直接监管职责

#### 种出应急管理“示范田”

应急管理点多面广,错综复杂。省应急管理厅立足实际,突出重点,压实责任,精准施策,成效凸显。

全省有53处煤矿,756座非煤矿山,90户危险化学品生产企业、3522户危险化学品经营企业、12户危险化学品使用企业,以及5户钢铁(煤气)企业、248户粉尘涉爆企业、238户涉氨制冷企业、564户有限空间企业,都是应急管理厅直接监管的领域。

省应急管理厅紧密结合工作实际,认真落实“任务清单化、工作图表化、操作手册化、标准模板化、专班机制化”要求,在健全完善任务、责任、问题、举措、整改“五张清单”,组织编写煤矿、非煤矿山、危化品、工贸企业以及商场、学校、养老院等行业领域安全隐患排查指导手册,制定重大生产安全隐患清零模板等工作基础上,重点在建立完善“三个责任”落实机制上下功夫。

清单化强化“三个坚持”,压紧压实属地党政领导责任。坚持谈话提醒,对新任职的市州党政主要领导、分管领导、应急局局长和县区党政主要领导进行安全生产提醒谈话;坚持“一票否决”,对发生重大事故或者发生2起以上较大事故的市州,在年终安全生产责任制考核时实施“一票否决”;坚持约谈通报,凡是发生亡人事故的,省安委办约谈属地政府有关领导;发生2起以上的约谈党委有关领导,同时将约谈情况通报组织部,把“党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”要求落细落小落到位。

运用图表化强化多措并举,压紧压实部门监管责任。创新运用企业自查、县级督查、市级督查、省级抽查“四级联动”监管,先抽查应急部门再抽查企业,通过抽查视市、县应急部门履职尽责是否到位。创新构建监督检查日报点评机制,从去年开始,省厅6个业务监管处室要求市、县应急管理部门每天上报当日检查情况并进行点评,像“老师”批改学生作业那样逐项批、逐项改,着力破解不敢查、不会查、不愿查问题,及时纠正执法不公、执法不严问题。综合运用“以点带线、以线扩面”调查工作机制,把隐患当事故来调查处理,把小事当大事来对待,通过事故隐患暴露出的问题,深挖背后的深层次、关联性原因,形成规律性认识并上升到实践高度推动落实,业务上排查一条线、面上扩展到全省,加快推进同类隐患问题“清零”。

模板化强化严惩重罚,压紧压实企业主体责任。坚持把岗位培训、安全教育提到前面,在压紧压实企业法人和实际控制人责任的同时,加强对安全生产监管员和操作工人的培训、教育,认真落实“逢查必考”要求,现场考试不合格的,责令补考,补考仍不合格的,建议调岗。两年来,全省各级安委办(应急管理系统)针对亡人事故约谈市、县党政领导79人次;督办亡人事故145起,追责454人,移送司法机关88人;约谈警示930次,联合惩戒3次;责令停产整顿164家,暂扣吊销证照17家,关闭取缔57家,罚款6035万元,通过约谈领导、严惩部门、重罚企业,有效落实了“三个责任”。



转移路线作战图

### “六个步骤”层层递进,坚决扛起综合监管职责

#### 种好应急管理“责任田”

剥丝抽茧,胜在用心。

实践中,省应急管理厅坚持把推广应用微观具体指导“六个步骤”作为贯彻落实“五化”闭环工作法的具体举措,充分发挥好省安委办办公室的组织、指导、协调、督促作用,使应急管理部门综合监管的“管”,有效切入部门管行业必须管安全的“管”。

带着问题搞调研,让风险隐患“无处遁形”。松原“10·4”重大交通事故发生后,省安委办办公室调研组到事故发生地进行调研,向属地党委政府提出提高见警率、增加限速标识、增设执法摄录探头和解决农村道路“坡改平”问题四项具体措施。

牵头制定总方案,让综合监管“抓铁有痕”。在充分调研、摸清问题症结的基础上,省应急管理厅充分发挥省安委办的组织、指导、协调、督促作用,制定具有指导性、操作性、时效性的总体方案,对工作进行全面部署、统筹安排。去年,省应急管理厅以松原市为试点,牵头制定《农村交通安全治理模板集》,其中包括完善限速设施、加密区间测速、治理平交路口等21个模板。在模板集制定过程中,充分征求各地、各相关部门意见,相当于和他们签订了责任书和落实协议,将应急管理厅的综合监管有效切入到行业部门的直接监管之中。

组织审核分方案,让微观具体指导“一贯到底”。针对各地、各部门按照总方案制定的分方案,本着“谁督促实施、谁把关审核”的原则,加强对审方案人员的培训,对各地各部门上报的分方案进行严格审核把关,坚持安排工作不细的、措施不实的、责任不明的、不通过,让分方案更具体、更详实、更具可操作性,避免上下一般粗、措施简单化,真正把分方案变成各地、各部门开展工作的操作手册、工作手册,变成开展监督检查的第一标准。

运用图表化推进方案,让各方责任“一目了然”。分方案审核通过后,督促各地、各部门按照分方案制定任务、责任、问题、举措、整改“五张清单”,明确工作任务“谁来干、干什么、怎么干、干到什么目标”,构建起清晰的责任链条和严密的工作流程。按照“应图则图、应表则表、图表结合”的原则,对照“五张清单”,形成政府、各行业、各企业抓安全生产可查、可考、可评的流程图,从检查、整改、验收闭环管理,随时掌握工作任务、工作进度、工作成果,做到日常照图检查、年底照单考核、失照照单追责,分出三六九等,解决干与不干一个样、干好干坏一样的问题。截至目前,省安委办督促各地招录辅警2629人,增设警示标识、监控设备7.4万个,增加减速带1.22万处,5173处农村重点路口完成“坡改平”改造。

督导检查强监管,让问题隐患“销号清零”。每次检查前都加大培训力度,坚持“谁审查分方案、谁培训,谁组织检查、谁培训”的原则,让检查者知道下去“查什么、怎么查”。并通报问责督办,让安全执法“长牙带电”。坚持“把隐患当事故来调查处理,把小事当大事来处理”,严格执行警示通报、督办提示、通报曝光、约谈问责、挂牌督办等具体措施。

两年来,省应急管理厅跨前一步,主动担当,运用微观具体指导“六个步骤”落实“五化”闭环工作法,牵头制定农村道路交通、建筑施工两个模板集,成功破解了应急管理部门综合监管难以介入行业部门直接监管的问题。今年以来,全省道路



省应急监测和决策支持系统

确精准、提速提效。其次,是通过“图表化”挂图作战,把上述清单中的重点工作和省安委办要求各地各部门落实的重点任务,进一步细化具体化,明确到具体人、具体事、具体完成时限,用图表形式一目了然地体现出来,让抓落实的各项任务图表可视、进度可查、形象直观、质量可控。再次是通过“手册化”规范操作,把清单和图表中明确的重要工作精细提炼后制定成工具书、口袋书,让基层工作人员一看就懂、一学就会,一册在手、随时随查,既方便又可操作,让抓落实标准统一、上下一致、有章可循、规范操作。同时通过“模板化”推广应用,总结提炼各地区各行业各领域的试点工作,形成一个贯通决策部署、工作推进、考核监督等全过程的完整闭环。在形成闭环过程中,机制化是管总的,是保障其他“四化”落实的。实践证明,要抓实一项工作,就必须有一套符合实际、行之有效的体制机制。

第二个特点,“五化”是一个分层次的逻辑体系。一项工作从宏观布局到中观统筹最后到微观落实,都可以通过“五化”串联起来。也就是说,战略层面有战略层面的“五化”,战术(战役)层面有战术(战役)层面的“五化”,战斗层面有战斗层面的“五化”。以应急管理为例,在战略层面,省应急管理厅提出由遏制重特大事故向遏制亡人事故转变,由宏观原则要求向微观具体指导转变,并通过“五化”闭环工作法抓责任落实,把“零死亡”理念落细落小落到一张张清单、图表、一页页手册、图集,一个个模板、机制上,化整为零,化繁为简,以点带线,以线扩面,不断积小胜为大胜。在战术(战役)层面,省应急管理厅总结提炼出以“带着问题搞调研、牵头制定总方案、组织审核分方案、图表化推进方案、督导检查强监管、通报问责严督办”为主要内容的微观具体指导“六个步骤”和以“分析形势搞研判、明确职责落任务、指导监督查隐患、瞄准问题严督办、严惩重罚明责任、约谈通报促落实、宣传到户保安全”为主要内容的牵头抓总“七项措施”,把“五化”要求灵活贯穿其中,直接监管、综合监管、牵头抓总“三大战役”取得良好成效。在战斗层面,省应急管理厅运用“五化”闭环工作法抓责任落实,成功破解了长春市城区52处内涝积水点和道路运输、建筑施工领域事故多发频发等一个又一个具体难题,树立了应急管理厅的权威。

第三个特点,“五化”是一个动态变化过程。一项工作的清单、图表、手册、模板、机制一经出台,不可能是一成不变、一劳永逸的,必须根据形势任务变化,与时俱进进行动态调整。同时,“五化”不一定在任何工作落实中都有所体现,在不同工作中,“五化”所占的比重是不同的,有的多一些,有的少一些,不能搞形式主义的“一刀切”和生搬硬套。

第四个特点,信息化是实现“五化”的重要支撑。清单、图表、手册、模板、机制的制定落实和实时更新离不开高科技的信息化手段。省应急管理厅建立了应急管理“五化”信息管理系统,把所有清单、图表、手册、模板、机制全部录入系统,全过程扫描、全链条联动、全闭环管理、全方位落实,实现了进度上报、过程留痕、动



科学高效的防汛工作机制

运输、建筑施工生产安全事故起数、死亡人数双双实现两位数下降。当前,省应急管理厅正在全力推广落实城镇燃气、有毒有害气体等安全防范模板集,通过审核市(州)和省直行业部门分方案、工作部署发言稿,通过省委常委、省政府常务会、省安委会等会议点名道姓指出问题,把“三管三必须”要求落细落小落到位,使应急管理部门的综合监管更加有力有效地把“管”切入到行业部门的直接监管中去,有效履行了新《安全生产法》赋予的综合监督管理法定职责。

### “机制创新”与时俱进,从“物理相加”到“化学反应”

#### 打好应急管理“主动仗”

从“物理相加”到“化学反应”,省应急管理厅给出完美的“时代答卷”。

改革初期,应急管理是多个部门相关职能的简单“物理相加”,现在是应急管理部门综合优势和相关专业行业部门专业优势,都能够得到充分发挥,实属不易。

近年来,省应急管理厅坚持“宁可跨前一步形成责任重叠,决不退后一步造成责任空隙”,主动理顺“统与分”“防与救”关系,切实履行好牵头抓总职责。

清单化厘清职责边界。制定完善了安全生产、防汛抗旱、森林草原防灭火、地震应急响应等工作职责分工、任务分工、事项事项划分的一系列制度规定,有效解决了以往各部门职责边界不清、“都管都不管”、运行不顺畅等问题。

注重运用图表化建构工作机制。推动建立了《应对重特大突发事件指挥部框架方案》《森林草原防灭火“八联”机制》《吉林省洪涝和干旱灾害联动机制》《吉林省供电供水供气通讯交通应急保障联动机制》等一系列机制,组织气象、水利、林草、自然资源、住建、地震、粮储等部门建立涵盖预警响应、物资调集、应急联动、舆情应对等10个方面的协同联动机制,在森林草原防灭火、防汛抗旱等方面得到实战检验,做到了“统”得全面、“防”得到位、“救”得及时、协同有力。

省应急管理厅还建立了直达乡村和包保责任人的高级别预警“叫应”机制,通过涵盖省市县三级指挥长、局长、副局长、防办主任以及工作人员在内的500人防汛指挥微信群,坚持24小时跟着云图监测、跟着水情调度、跟着险情指挥,实现了一键到底、直达基层。

创新运用一键直达扁平化指挥机制,省应急管理厅利用全省1810个森林防火微信群和信息化平台,实现网络覆盖下信息采集、热点核查、远程直播诸多模块“一键视频”和网络覆盖下对讲机“一键报位”功能,实现了对2万名“三员”的精准管理,做到了“信息指令一键下达、落实情况一键反馈”。

模板化做足应急准备。修订《应急预案内部管理办法(试行)》,修订《吉林省突发事件总体应急预案》;修订编制防汛防台风、森林草原火灾、安全生产事故、冰冻灾害、突发地质灾害、地震6个专项应急预案,并推动其他部门制定相应的应急预案,提高了防灾减灾救灾水平。

星光不负赶路人,时光不负有心人。全省应急管理系统用心做事,科学做事,踔厉奋发,用心对待每一件工作,为全省人民撑起了安全、祥和的坚实屏障,以实际行动迎接党的二十大胜利召开。