

## 深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想

## 重点发力提升基层应急管理能力的

李国宇

提升基层应急管理能力的推进应急管理能力和能力现代化的重要内容,也是保障人民生命财产安全和社会稳定的关键。习近平总书记高度重视基层应急管理工作,强调“维护公共安全体系,要从最基础的地方做起”,“要把基层一线作为公共安全的主战场”。2024年2月19日,中央全面深化改革委员会审议通过的《关于进一步提升基层应急管理能力的意见》提出,要进一步提升基层应急管理能力的意见,推动应急管理工作力量下沉、保障下倾、关口前移,有效防范化解重大安全风险,及时有力有效处置各类灾害事故,筑牢安全底板,守牢安全底线。

随着应急管理部门组建和应急管理体制改革的深入,我国已基本形成了“全灾种、大应急”的应急管理体系。由于我国全面开展应急管理体系建设的时间较短、基础相对薄弱,面对新形势下的风险挑战,现有体系在基层应急管理能力的提升上仍存在一些不足,主要表现为:一是风险研判和监测预警能力较弱。一方面基层工作人员缺乏风险意识,没有牢固树立底线思维,监测预警工作流于形式,从而难以真正发挥风险管控作用;另一方面基层应急管理队伍专业能力、装备水平、信息化程度等方面都存在短板,导致无法及时获取风险信息,难以对潜在风险实施精准预警。二是基层专职应急管理人员不足。应急管理工作具有高强度、高风险、专业性强的特点,对人员专业水平

有较高要求,但目前基层单位普遍存在专职应急人员明显不足的问题,应急人员大多从其他岗位临时抽调兼职,缺乏必要的专业素质培养,面临突发事件时往往手足无措。再加上应急人员流动性大,专业技能和经验难以很好地传承和积累,导致应急响应效率低下。三是基层应急保障能力较弱。应急保障能力直接关系到突发事件发生时的快速响应、高效处置及损失控制,是提升基层应急管理能力的基石。由于受到资金和技术水平等方面制约,基层应急管理常常面临应急物资储备不足和缺乏专业应急装备的问题,导致应急响应和救援工作效率、质量无法得到有效保障,最终加剧了事态发展和影响。四是基层应急管理的社会参与度低。一方面居民的应急避险意识和自救互救能力较弱,在突发事件发生时,容易出现恐慌、无序疏散等情况,增加伤亡和损失;另一方面社会组织与市场主体参与应急管理机制不畅,在应急管理中,政府与社会公众的互动性较弱,导致社会组织和社会力量在应急预防、预警传播、救援行动中难以发挥应有作用。

从当前各地实际出发,进一步提升基层应急管理能力的重点应从以下四个方面发力。

第一,筑牢基层防范化解安全风险的基础。一方面要强化基层党员干部的责任担当,坚持底线思维,督促主体责任单位切实

做好风险源头治理和监测预警各项工作,增强全社会风险防范意识。另一方面要强化基层风险隐患排查管控能力,重点做好自然灾害风险防范、城市安全风险管控和重大安全隐患治理工作。通过常态化风险普查机制,及时掌握本辖区内各类风险隐患的分布情况,建立风险数据库和风险地理信息系统,动态跟踪监控重点风险源。深入推进大数据、人工智能、物联网等技术在监测预警中的应用,同时整合各种监测资源,提高预警的精准性和时效性。

第二,加强基层应急队伍专业化建设。一方面要建设多元化应急救援队伍。根据地区人口数量、经济规模、灾害事故特点、安全风险程度等因素,配备配强应急救援力量。在综合性消防救援队伍基础上,采用专兼合一、购买服务、政企共建等方式,整合优化专业和社会应急救援队伍。镇(街道)以基层应急综合救援站为依托,整合应急、公安(派出所)、卫生健康(卫生院)、水务管理、城管执法等队伍,建立基层综合救援队伍,村(社区)整合治安联防、护林防火、专业网格员等力量,成为基层救援队伍的有效补充。另一方面要科学配备先进装备,提高装备精度和保障能力。同时,大力培养通晓风险评估、救援救助、核应急处置各环节的专业人才,健全职业培训和职业发展通道,确保基层队伍的稳定性。

第三,统筹强化基层应急保障能力。一

是健全基层应急资金保障机制。一方面要健全和优化应急保障资金管理及拨付机制,坚持应急管理经费专项管理,避免与基层日常治理经费混合,同时要将其纳入政府预算中,加大基础性经费投入。另一方面要积极探索多元化的筹资渠道,可通过购买保险、吸纳捐款等多种措施增加应急资金数额。二是健全基层应急物资保障体系。要建立规范基层应急物资储备管理制度,完善应急救援物资市场化储备和实物储备保障机制。鼓励引导企事业单位、社会和家庭储备必要的应急物资。加大灾害民生综合保险对受灾群体的救助力度,确保灾害救助政策落地落实。

第四,大力培育基层应急文化。基层应急文化是指在基层群众中形成的一种应对突发事件和紧急情况的文化理念、行为习惯和价值观念,主要包括风险意识和防范意识、自救互救能力、遵守纪律和组织互助精神以及应急备灾习惯等。一方面要加大应急安全教育和宣传力度,普及防灾减灾常识,提高公众的风险意识和自救互救技能。另一方面要鼓励支持社区、村镇、学校等基层单位组建义务救援队伍,开展自救互救培训,形成参与式的全民防灾减灾体系。同时,坚持分类分级、常态化开展综合应急演练,锤炼公众在突发事件中的实战能力。

(作者单位:青岛市委党校)

## 青岛城市居家社区养老服务模式的价值探究

韩萍

为适应我国社会老龄化发展,有效解决养老问题,社区居家养老、机构养老、嵌入式养老等各种养老方式应运而生。据民政部统计,目前我国基本构建起以居家为基础、社区为依托、机构为补充的多层次养老保障体系,初步形成了“9073”的养老格局,即老年人中90%居家养老、7%依托社区养老、3%入住专业机构养老。

近年来,青岛创新性提出构建政府政策引导下的城市社区居家养老服务模式,其创新实质是以社区为平台,实现居家养老、社区照料、机构养老深度融合,构建政府、市场、社会养老服务多元共治格局,实现社会效益和经济效益双赢,最大程度提升老年人获得感、幸福感、安全感。

## 实现养老服务经济效益和社会效益双赢

实现养老服务经济效益和社会效益双赢一直是青岛关注的焦点,青岛市创新构建城市居家社区养老服务模式,把“爱心+专业+市场”作为发展理念,实现社会效益和经济效益双赢。其内在的逻辑是,通过运营城市居家社区养老服务中心、服务站、家庭

养老床位等平台,养老机构实现了与街道、社区以及失能失智老人家庭的完全融合,扩大机构知晓度、美誉度。同时,依托社区、养老机构不仅有效提高入住率,也有利于规模扩张和经营空间拓展,以高入住率和规模扩大获得较好经济效益,从而更好提升城市居家社区养老服务的标准化、规范化、专业化水平,满足养老服务多元化、个性化需求,真正做到为政府分忧,为群众解困,取得良好的社会效益。

## 实现养老服务精准化、精细化

老龄化的快速发展及社会矛盾的转变,使得当前我国养老问题,特别是失能失智老人的养老问题突出。通过标准化、专业化、品质化养老服务,让老年人活得有尊严是青岛市居家社区养老服务模式创新的主攻方向。经过长期艰难细致的入户调查和摸底排查工作,青岛精准掌握了全市老年人特别是失能失智老人的基本情况和养老需求,并据此科学分类、精准施策,确立有针对性的、精准精细的失能失智老人养老服务项目,制定精细、统一、科学的失能失智老人养老服务标准和程序。这种建立在精准化、精细化基础上的标准化、专业化、个性化、品质化养老服务,不

仅真正回应了群众需求和关切,实现了把医养结合机构养老床位搬进家、在家享受服务的目标,而且真正做到老有所依、活得有尊严,切实增强老年人的获得感、幸福感、安全感。

## 构建养老服务新发展格局

撬动庞大的国内养老消费市场要靠优惠政策扶持和公共资源(房屋、设备及奖补所需财政资金等)投入的引导,青岛城市居家社区养老服务模式的精髓在于,政府以有限的公共资源投入、积极的政策扶持及市场化运营策略,吸引了庞大社会资本投入到城市居家社区养老服务行业,极大拉动和扩大了养老服务消费及养老消费市场。在坚持深化供给侧结构性改革和着力扩大有效需求协同发力的背景下,充分运用政策杠杆,以市场化城市居家社区养老服务为突破口,积极撬动和努力扩大养老服务消费市场,对于构建养老服务新发展格局,有着极其重要的价值和意义。

## 促进稳就业保就业政策落实

就业是解决民生之根本。从以人民为中心的发展理念出发,我国将“六稳”“六保”工

作作为切实解决民生、推动高质量发展的重要抓手,其中就业居“六稳”“六保”之首,惠及民生、高质量发展首先要实现“稳就业”“保就业”。城市居家社区养老服务模式是促进“稳就业”“保就业”工作落地落实的重要举措。近年来,城市居家社区养老服务中心、服务站等所需的就业数量显著提升,伴随市场化城市居家社区养老服务的健康运行,养老消费市场、养老服务就业市场必将进一步扩大,城市居家社区养老服务模式对“稳就业”“保就业”的贡献将更加突出。

## 服务营商环境,推动高质量发展

标准化、规范化、专业化、品质化、个性化的城市居家社区养老服务,为公共服务、社会服务品质提升提供了典范,可以让作为创业、发展主体的广大青壮年从繁重的家庭养老负担中解脱出来,轻装上阵,全力以赴投入到创业、事业发展中,为青岛高质量发展作出更大贡献。同时,便捷、温馨、品质的养老服务,让外地、外籍在青工作人员的老年家属能更好地融入青岛,从而提升城市对国内外人才的吸引力和吸附力,有力推动青岛“双招双引”工作的进行。

(作者单位:青岛市委党校)

## 推动青岛人力资源服务产业优质高效发展

张柏楠

党的二十大报告提出,“构建优质高效的服务业新体系,推动现代服务业同先进制造业、现代农业深度融合”。推动服务业优质高效发展,需要瞄准加快现代化经济体系建设 and 增进民生福祉的需求,将实施扩大内需战略同深化供给侧结构性改革有机结合起来,通过增加有效供给,提升效率和品质,引导支持服务业优化结构、完善功能,增强产业竞争力和国内竞争力,夯实服务业对经济社会高质量发展的引领支撑。

作为现代服务业重要门类,当前,青岛市将扶持与培育人力资源服务产业作为优化产业结构与提升对外开放合作水平的重要一极,以服务区域周边企业人力资源需求为主导,融入共建“一带一路”沿线国家服务合作,在高端人才培养和流动、人力资源服务交流与合作等领域,搭建与培育多元化业务模式。为进一步促进青岛人力资源服务业信息化、科技化、集聚化发展,以青岛国际人力资源服务产业园为核心载体,全力打造立足全市、辐射胶东地区的产业集聚发展的“战略高地”。

近年来,青岛国际人力资源服务产业园持续提升产业集聚水平,不断构建与完善以重点知名人力资源企业为主导的人力资源服务业综合发展生态,园区骨干企业集聚,服务业务全产业链条日趋完善,社会效益日益明显。在业务开展方面,园区重点发展人

力资源服务出口贸易业务并在服务出口方面逐步向新兴业态发展,大力推进以移动互联网为应用基础的人力资源服务贸易新业态的研发与推广,同时支持企业开展海外人才输出与外包服务,以及以移动互联网为应用基础的人力资源服务贸易新模式的搭建与应用。

在集聚发展内在质量水平方面,青岛人力资源服务产业仍需进一步提高。具体表现为具有国内甚至国际品牌影响力的头部人力资源服务企业在当前集聚过程中的占比仍然较低,总体人力资源服务业务层次与价值仍有很大的提升空间;主要产业发展所需生态体系建设薄弱,相关配套企业缺位;服务出口贸易总体上仍处于业务推广初期,业务开展质量总体不高,尤其缺乏国际性服务品牌的打造与培育。

为促进青岛人力资源服务产业进一步提升提质扩容,优化内生发展结构与质量并完善业务功能,提出以下几点建议:

第一,打造一批有竞争力的市场主体和产业集群,并扶持优势业态实现突破。首先,需充分发挥青岛国际人力资源服务产业园招商引资阵地功能,结合主导产业发展定位,争取每年引进若干个投资过亿元服务业项目,或引进一批行业领军企业和“独角兽”“瞪羚”等企业。建议产业园区管委会及其上级主管部门定期发布招商引

资指导目录,明确重点领域、准入条件和支持政策,加大园区整体招商力度,分类分批向社会集中推介。在此过程中,可支持与鼓励青岛市属各投资类平台企业参与产业园区建设,开展协同招商,同步建立产业园区重大项目落地协调与奖励机制。与此同时,持续孵化本土人力资源服务企业并着重吸引与扶持总部型企业,促进人力资源服务贸易企业活力大幅增强。其次,在培育优势业态方面,需大力支持高端人才寻访类企业、人才测评与高端培训类企业入园发展,推出高附加值人才服务产品,从而为企业定制能够面向海外国际化人才招聘与培育的解决方案,提高地区整体人才吸引力水平。

第二,实现产业科技化创新提升,完成产业链布局。首先,不断深化各类新兴信息技术与人力资源服务业务流程深度融合。持续提升人力资源产业业务开展的全流程与大数据、云计算、人工智能、移动互联网等新技术深度嫁接,加快人力资源服务业创新发展步伐。其次,打造智慧型人力资源服务云平台和生态系统,建设人才集聚、信息集聚、产业集聚的智慧化数字园区,促进园区建设管理精细化、服务功能专业化和产业发展智能化。在完善产业布局方面,进一步提升综合性、多元化生态体系,鼓励更多信息服务类、法律咨询类、资

格认证类企业进驻园区,延长人力资源服务产业链,增强针对人力资源服务产业的配套能力。在此过程中,可着重吸引服务贸易出口代理性企业入驻园区,为园区其他企业开展服务贸易出口提供多方位的资源与支持。

第三,实施扩大开放,品牌建设为主体提升三大行动。首先,引进国际先进人力资源服务项目、技术和管理模式。鼓励扶持有条件的企业主动开拓国际市场,支持人力资源服务企业全方位服务本土企业投身“一带一路”建设的各个海外项目,扩大人力资源服务出口规模。其次,助力人力资源服务出口模式创新。鼓励人力资源服务机构加大科技研发投入力度,支持园区内若干有相关资质与业务能力品牌企业融入共建“一带一路”中,打造国际知名人力资源品牌,集聚全球人才资源,主动服务创新链上下游业态,以高端人才吸引优势赋能本土企业“走出去”建立研发中心、开展创新协作,持续促进创新研发和成果转化,实现行业整体发展。再次,举办国际、国内人力资源服务贸易出口经验交流活动,组织企业开展国际市场调研,拓展国际视野,提高自身定位,提升国际自信心。同时,加强境外宣传推介,增强人力资源服务企业国际市场开拓能力。

(作者单位:青岛市委党校)

## 多式联运赋能青岛物流业降本增效

姜振煜

党的十八大以来,习近平总书记就“畅通国民经济循环和现代流通体系建设问题”多次作出重要指示,强调“流通体系在国民经济中发挥着基础性作用,构建新发展格局,必须把建设现代流通体系作为一项重要战略任务来抓”。2024年5月,习近平总书记视察山东时指出,“要积极构建国际物流大通道”“努力成为畅通国内国际双循环的重要节点”。针对全社会物流成本较高的问题,中央财经委员会第四次会议中明确强调未来要“有效降低全社会物流成本,构建高效顺畅的流通体系”。

青岛是我国重要沿海开放城市,现代物流业是支撑青岛国民经济发展的基础性、战略性和先导性产业,同时也是青岛聚力做强做优现代服务业重点行业之一。2023年,青岛社会物流总费用占GDP比率为14.1%,较去年同比下降0.3个百分点,分别低于全国(14.4%)、全省(14.8%)0.3个、0.7个百分点。特别是多式联运方面,青岛市港口海铁联运量连续八年位居全国沿海港口之首,海铁联运量突破220万标箱,蝉联全国“九连冠”;上合多式联运“一单制”成为全省唯一获批交通运输部“一票制、一单制、一箱制”的专项试点,截至2023年底,青岛完成53票“一单制”试点运单。

近年来,青岛结合自身区位优势,积极探索青岛特色的多式联运新模式,为物流业降本增效奠定了坚实的基础。今年青岛市政府工作报告强调,要“积极发展现代金融、现代物流、科技服务、商务服务等生产性服务业”“统筹‘四型’国家物流枢纽建设”“大力发展智慧物流等新业态”,为青岛现代物流业发展指明了方向。依托现有产业基础和创新能力,总结多式联运发展经验,进一步降低综合物流成本、优化全程物流环节,为进出口企业搭建便捷、高效、优质的物流大通道,成为实现青岛全社会物流成本降本增效的重要抓手。具体而言,应从以下六个方面入手。

一是要推动多式联运信息“联起来”。首先要坚决落实“公转铁”“公转水”等政策要求,积极推进多式联运发展,研究解决多式联运发展中遇到的制度性、系统性问题,推动铁路、港口、航运公司等企业运用股权合作、数据交易、资源置换等市场化机制,有条件开放多式联运数据。其次要支持铁路、港口、船公司、陆港等具有一定信息化基础的骨干企业向多式联运信息集成服务商发展,整合集成不同运输方式信息数据,通过登录一个业务系统,填报一次运单数据,完成一单多式联运业务办理,进一步压缩冗余业务环节,减少过程单据重复填报。再次要优化完善青岛港“云港通”综合服务平台,运用“区块链+互联网”技术,将物流贸易企业、海关、银行、保险等多方信息纳入联盟网络。

二是要推动标准化单证“用起来”。首先是推动建立与海铁联运相适应的规则协调和互认机制,深入推进海铁联运“一单制”,引导国内公铁联运率先使用标准化运单,提高铁路企业、公路企业对标准化运单的认可度。其次是引导铁路企业、水路企业在内贸铁水联运中探索应用标准化运单,做好与空运、海运运单的衔接,实现陆海空多式联运运单的统一。再次是推动基于标准化运单的铁路、水路企业等单证系统和业务流程改造,实现“一单到底”。

三是要推动单证物理凭证功能“实起来”。首先是支持铁路企业、货运代理企业、银行保险机构与外贸企业等经营主体,通过订立合同等方式,明确各方权利义务。培育全程控货能力,通过全程控货来保障单证物凭证功能的实现。其次是鼓励银行将风险可控的铁路运输单证作为结算和融资可接受的单证,为外贸企业提供国际结算、信用证开立、进出口贸易融资、供应链金融等服务。再次是完善出台支持单证物凭证使用政策措施,以政策激励与约束机制推动多式联运单证物凭证发展。

四是要推动多式联运服务规则“统起来”。首先是完善多式联运发展相关服务规则、标准和信息接口,推进多式联运运单电子化,提升多式联运运行与组织效率;研究推广谱系化、标准化、单元化运输装备及多式联运技术装备,提升物流装备化水平和运转效率。其次是推动建立与多式联运相适应的规则协调和互认机制,研究制定不同运输方式适货品类、危险货物划分等衔接互认目录清单,建立完善操作规范、支付结算、赔偿责任、赔偿限额等规则体系,实现不同运输环节高效衔接。再次是构建上合示范区“物流+产业”综合枢纽,拓展境内外物流组织空间,多措并举提升境内外物流服务能力,形成境内外协同高效的运营体系。

五是要推动多式联运经营人员“多起来”。首先是推动铁路、大型公路运输、水路、航空企业等经营者向多式联运经营转型,提高跨运输方式货运组织能力并承担责任。其次是推动各类方式、货代、金融机构等企业建立多式联运企业联盟,加强联盟企业间信息互通、业务协同和资源共享。再次是在现行市场主体协议互认基础上,共同研究探索全程联运提单标准化模板。大力培育统一的多式联运经营人员,打造一个组织主体、多方运输参与、共同单证标准、统一价值链条的“一票到底”服务体系。

六是要推动数字化应用“转起来”。一方面运用科技赋能多式联运,加大多式联运智能装备、安全技术装备开发应用推广力度,以智能仓储机器人、智能货架、智能叉车、自动分拣设备、新能源运输设备等提升多式联运效率、降低劳动强度和成本。以数字化、智能化主动、被动安全技术装备提升运输物流安全性,降低物流安全成本。另一方面,搭建多式联运数字化服务平台,以产业带建设、数字化转型升级推动产业集群发展,完善产业链、增加附加值,提升供应链效率,增强青岛多式联运产业竞争力,推动现代物流产业由价值链低端向高技术含量、高附加值的中高端迈进。

(作者单位:青岛市委党校)