

➤ “推动跨越式发展” 笔谈

# 一手抓发展 一手抓防灾

坚持改革创新破解难题,充分发挥预警和应对体系作用,从“防”上入手,在“救”上着力,坚持“防”“救”并重,全力打好防灾减灾硬仗

侯新华

2016年12月18日,新中国成立以来第一个以党中央、国务院名义出台的安全生产工作的纲领性文件《中共中央国务院关于推进安全生产领域改革发展的意见》印发。认真学习研究《意见》以改革筑牢安全生产根基的一系列制度性安排,反思今年楚雄彝族自治州决战特大洪涝泥石流滑坡灾害的历程,我们深切感受到对于自然灾害频发的地区,只有始终坚持一手抓发展,一手抓防灾,坚持改革创新破解难题,充分发挥预警和应对体系作用,从“防”上入手,在“救”上着力,坚持“防”“救”并重,全力打好防灾减灾硬仗,最大限度保障人民群众生命财产安全,才能不断开创跨越式发展新局面。

## 大灾面前勇于担当

2016年9月1日至10月1日,楚雄州10县市出现历史罕见强降雨,多项记录被历史破。强降雨导致水库河流水位数次逼近最高警戒线,并连续引发特大洪涝泥石流滑坡灾害,多频次灾害发生,多种灾害叠加,造成人员伤亡,农作物、民房、基础设施受损严重,共造成997个村(社区)6750个村民小组12.96万户45.9万人受灾。

9月17日,元谋县点莲村委会突发特大山洪泥石流,成昆铁路损毁300余米,形成两个堰塞湖,由于村干部和监测员及时发现临灾征兆,果断发出预警信号,在泥石流发生前,及时组织171户674人撤离。9月19日,大姚县桂花镇马茨村民小组组长李章华在地质灾害例行巡查中,发现村委会沿线上方山体出现一条宽约5厘米、长约20米的裂缝,立即向上级党委、政府汇报,及时组织全体党员,在全村庄院落户,连夜将44户158名群众及马茨村59名师生安全转移到安置点,无人伤亡。9月24日,南华县龙川镇宣家屯地质灾害隐患点发生滑坡,造成滑坡体内部46户225间房屋全部倒塌,由于当地党委、政府多年来长期持续关注该隐患点,在灾情发

生后果采取应急处置措施,46户183人成功避险。灾情发生后,州委、州政府高度重视,勇于担当,群测群防措施落实到位,各族干部群众全力以赴投入抢险救灾和恢复重建,元谋县“9·17”特大山洪泥石流灾害仅造成1人死亡、7人受伤,大姚县“9·22”桂花镇马茨村滑坡、南华县“9·24”宣家屯滑坡无人人员伤亡。对这次成功的防灾减灾典型案例进行回顾与总结,有利于推动今后的安全生产和风险防范治理。

## 以人为本生命至上

多年来,楚雄州在加快经济社会发展的同时,坚决贯彻以人民为中心的发展思想,始终把人的生命财产安全放在首位,正确处理防灾减灾救灾和经济社会发展的关系。州委、州政府高度重视防灾减灾工作,始终把防灾减灾放在突出位置,抓紧抓好。立足彝州实际,认真落实习近平总书记关于“各民族都是一家人,一家人都要过上好日子”的指示,非常关注山区、民族和贫困地区发展。

灾难突如其来,救灾早一秒就多一分生存的希望,晚一秒则多一分死亡的危险。灾情发生后,楚雄州委、州政府及时成立抗灾救灾工作领导小组,负责全州抗灾救灾的指挥和协调、督导;全州明确了各级各部门的责任,建立州级统筹协调、县级为主体、扁平化的指挥机制,坚持主要领导亲自挂帅、亲自部署、亲自指挥、亲自督战,各级领导做到“八包八保”:包物资发放,保基本生活;包环境卫生,保疫情防控;包临时住所,保过渡安置;包监测防范,保群众安全;包物资疏导,保思想稳定;包矛盾化解,保社会和谐;包项目建设,保恢复重建;包纪律监督,保工作作风。全州先后启动自然灾害救助应急Ⅲ级、防汛应急响应Ⅲ级、地质灾害Ⅱ级、洪涝灾害Ⅱ级应急响应,州县两级紧急下拨抢险救灾资金1957万元,全力保障抢险救灾工作。

全州各级各部门迅速组织力

量赶赴灾区抢险救灾,全力开辟救援通道,确保救灾物资、人员、设备第一时间抵达灾区;集中力量排除险情,最大限度保障人民群众生命财产安全;全面核查灾情,派出工作组深入10县市全面核查灾情,指导抗灾救灾;加强卫生防控,严防次生灾害发生;做好灾区稳控工作,确保灾区人心安定,社会稳定。与此同时,1426名省、州、县、乡、村干部及武警、消防官兵、医务人员、政法干警和2800多名群众风雨同舟,汇聚成抢险救灾的强大合力,让受灾群众“医”“食”无忧,有饭吃、有衣穿、有干净水喝、有临时安全住所,有病能及时医治、小孩有上学,确保灾区不发生疫情,社会稳定。

## 改革创新破解难题

战胜此次灾害,关键在于楚雄州坚持改革创新,不断激发社会活力,破解防灾减灾难题,推动防灾减灾与经济社会协调发展。楚雄州始终秉承“救灾不如防灾的理念”,因地制宜建立健全完善的防灾减灾预警和应对体系,不断完善防灾减灾基础,变被动救灾为主动防灾,从而做到三大险情成功避让,巨大灾害有效应对。近年来,州委、州政府十分重视防灾减灾救灾能力建设,坚持防范源头,坚持安全发展,以防为主、防治结合,努力实现注重灾后救助向注重灾前预防转变,从应对单一灾种向综合减灾转变,从减少灾害损失向减轻灾害风险转变,全面提升全社会抵御自然灾害的综合防范能力。构建了预案准备到位、队伍保障到位、物资储备到位、宣传发动到位、监测预报到位、临灾避险到位的横向到边、纵向到底,预防有效、应对有力的具有楚雄特色的防灾减灾体系。与此同时,楚雄州积极探索有效管用的地质灾害防治路子,破解防治地质灾害的人民战争,每年初,全州专家排查确定的地质灾害隐

患点一个不落纳入群测群防网络,并以一对一落实监测人员;各级各部门强化地质灾害防治知识的宣传普及和培训工作,做到家喻户晓、妇孺皆知;严格实行包片负责制、汛期值班制、险情巡查制、灾情速报制,全面落实地质灾害隐患排查、汛期前应急演练措施、紧急避让措施。

为使地质灾害防范工作更加系统、规范、科学,全州坚持系统治理,完善监管体系。2014年以来,全州10县市着力创建地质灾害防治高标准“十有县”,在国家和省的关心支持下,全州10县市已基本完成山洪灾害防治县级非工程措施建设任务,编制完成县、乡、村预案1141个,建成州、县级监测预警平台和县级预警发布系统。同时,完成了水务、水文、气象部门站点整合。全州山洪灾害监测预警系统共有雨量站点500个、水库站点5个、河道水位水文站67个,平均约60平方公里有一个站点分布,共落实山洪灾害监测预警员1458人。楚雄州山洪灾害监测预警平台在应对2016年9月间的洪涝灾害中发挥重要作用,第一时间向相关县市发出预警10000多条,发出书面通知预警100多份,为抢险、除险、避险提供信息保障。

在这场“大考”中,楚雄州在防灾减灾实践中获得的经验是:领导重视是关键,平时预防是根本,群防群治是基础,这场防灾减灾让我们深刻认识到,必须坚持以人为本为中心的发展思想,把人的生命放在首位,正确处理防灾减灾救灾和经济社会发展的关系,坚持一手抓跨越发展,一手抓防灾减灾。今后,全州上下将立足根本和长远,以求实的态度探究规律,以科学的思维统筹推进,以为民的情怀奋进进取,进一步增强忧患意识和责任意识,在加快经济社会发展中,大力提升防灾减灾救灾水平,确保人民群众安康幸福,共享改革发展成果和社会文明进步成果。(作者系楚雄彝族自治州委书记)

➤ 对策思路

# 走好跨境农业合作之路

随着国家“一带一路”建设和云南面向南亚东南亚辐射中心建设的推进,跨境农业合作的重要意义和独特作用进一步凸显,有关部门应该针对存在的问题,加强规划、管理和疏导,保障跨境农业合作又好又快发展,造福云南与周边国家

田壮

云南周边国家耕地宽广,闲置土地多,自然条件优越,农业技术水平低,与我国互补性强。近年来,随着云南实施农业“走出去”战略,境外租地种植、替代种植发展迅速。通过引导企业利用境内外两个市场、两种资源,以租地种植、替代种植为切入点的跨境农业合作规模日益扩大,但仍存在配套政策不完善、经营无序粗放、非法入境严重等诸多难题,制约和束缚了跨境合作的进一步发展。

随着国家“一带一路”建设和云南面向南亚东南亚辐射中心建设的推进,跨境农业合作的重要意义和独特作用进一步凸显,需要有关部门针对存在的问题,加强规划、管理和疏导,保障跨境农业合作又好又快发展,造福云南与周边国家。

加强边境整治,有效堵截走私。加强综合整治,营造跨境农业合作的良好贸易环境。联合建立一线“打”、二线“堵”常态化治理机制,遏制非法入境。其中,强化二线查验监管,在交通要道设立检查站点,有效堵截粮食跨境、跨区非法流通,严肃处理处逃避进口监管的行为。

加强政策支撑,有效疏通渠道。围绕我国急需或者短缺的战略农业资源,制定鼓励境外农业开发,引导企业“走出去”的支持政策,创新跨境农业合作模式,疏通境外资源性农产品进口渠道,形成配套的保障机制,激发跨境农业合作活力。开展周边国家输农产品风险分析,制定退赔农产品特别是稻谷检疫准入技术解决方案,促成与周边国家签署输农产品植物检验检疫要求议定书,开辟农业合

作贸易新渠道,保障跨境农业合作健康发展。

加强标准引导,有效控制源头。制定跨境农业合作负面清单,标准化种植基地建设,制定返销产品进口检验检疫监管措施,建立跨境农业合作标准体系。加强双边合作,实行注册准入管理,建立境外预检模式,确保返销进口粮食符合质量安全要求,有效保护当地农业生态环境,实现双边互利共赢。支持和指导有规模的种植企业开展标准化建设,争取建成境外农业种植示范区。加强与周边国家的国际认证合作,推行农业科学规范、有机产品认证,帮助企业打造知名品牌,鼓励优质粮食回运,扶强扶壮龙头企业。

加强区域试点,有效保障安全。以口岸动植物检验检疫规范化建设为抓手,加大口岸基础设施投入,推进入境粮食等农产品指定口岸建设和隔离、处理、存放等监管场所建设,建立海关、检验检疫一体的“关检监管区”,实行进口原粮在特定区域仓储、定点加工的区域化管理模式,构建起防疫有害生物入侵的人工屏障,实现粮食安全和国门生物安全的双保障。

加强资源利用,有效促进发展。以境外种植返销产品为基础,完善口岸仓储设施,发展生产加工业,延长产业链条,提升跨境农业合作效益。结合扶贫攻坚,开展跨境种植扶贫。争取境外耕地资源利用试点,探索建立境内退耕休耕与境外开发补偿有机衔接的土地占补机制,助推云南与周边国家共同实现绿色发展。(作者系云南出入境检验检疫局局长)

➤ 实践探索

## 有效治理保护抚仙湖

澄江县坚定不移地实施生态立县战略,不断探索实践,逐步形成以“四退三还”、生态修复为基础,以控源截污为前提,以河道治理为重点,以中水回用为关键,以产业结构调整为核心,坚持工程措施与非工程措施并举,综合治理,标本兼治的抚仙湖保护路子

李朝伟

抚仙湖是我国最大的深水型淡水湖泊。长期以来,澄江县坚定不移地实施生态立县战略,不断探索实践,逐步形成以“四退三还”、生态修复为基础,以控源截污为前提,以河道治理为重点,以中水回用为关键,以产业结构调整为核心,坚持工程措施与非工程措施并举,综合治理,标本兼治的抚仙湖保护路子。

完善体制机制,凝聚保护发展合力

实行抚仙湖径流区统一托管各项工作,增强与玉溪市江川区、华宁县的沟通衔接,助力抚仙湖径流区的统一规划、统一保护、统一开发、统一管理,实施入湖河道河段长制,将入湖主要河道的保护、治理、监管责任分解落实到县级领导和县政府组成部门、沿河镇(街道)、村(社区)责任人,按照“截污、贯通、绿化、加宽、保洁”10字措施目标,抓好入湖河道环境综合整治,建立巡查通报和环卫周检制。探索河道治理管制的有效途径,推行环境卫生组织市场化运行和网络化管理机制,实行沿湖环卫分片包干制。

采取有效措施,最大限度控源截污

坚定不移推进“四退三还”:“退人、退房、退田、退塘”,“还水、还湖、还湿地”。搬迁沿湖群众1756人,退出一级保护区农田8000亩、鱼塘493亩;建成人工湿地2394.99亩,湖滨缓冲带7425.37亩;国家湿地公园建设项目稳步推进,构建湖滨缓冲带生态屏障。“十二五”期间,抚仙湖流域累计投入生态环境保护资金34.95亿元,实施生态修复、截污治污、入湖河道整治、农业面源污染治理、湖泊管理体系和能力建设五大类工程30个项目。

严格环境执法,推进依法治湖进程

认真贯彻环保法律法规,继续保持环保执法严管态势,建设项目环评和“三同时”执行率达100%。实行抚仙湖径流区建设项目集体审批制度,对重点建设项目实行周检、月检、季检、半年检查和环境监理制,确保项目建设和营运达到“垃圾无害化、污水零排放”的要求。抚仙湖管

理、环保局等部门联动执法,严查环保案件,封堵沿湖25个人湖道口,拆除沿湖违法违章建筑36万平方米,有效遏制乱搭、乱建、乱经营“三乱”行为。强化抚仙湖湖政、水政管理,取缔机动捕捞、灯光诱捕等违法违规捕捞;建立抚仙湖保护有奖举报制度,完善社会监督网络。

突出规划引领,合理布局功能产业

坚持科学规划,加快“多规合一”步伐,推进“一城五镇多村”规划建设。编制系列综合和专项规划,做到远近结合、科学谋划,统筹治理。划定了抚仙湖生态保护红线,确立了禁止开发区、控制开发区、开发区、生态修复区及岸线利用准则,对抚仙湖生态环境敏感区、脆弱区等区域实施严格保护,确保禁控区、生态修复区面积占到陆域面积的90%。

拓宽资金渠道,加大抚仙湖保护投入

千方百计破解资金难题,成功争取将抚仙湖列为国家首批水质良好湖泊生态环境保护试点,进入国家重点支持江河湖泊生态环境保护专项。“十二五”期间,累计争取国家江河湖泊生态环境保护专项资金10.8亿元,省级专项资金5.2亿元。立足县情实际,逐年加大对抚仙湖治理保护人力、财力方面的投入。抓紧建立与市场相适应的投融资体制,加快引入PPP、BOT等模式,吸引社会资本、民间资本及外资参与抚仙湖保护治理。

加强宣传引导,营造全民护湖好氛围

开展有奖征文、“环保之家”、“绿色学校”、“绿色家庭”和“环湖文明走廊”等创建评比活动,使环境保护走进企业、社区、学校和课堂,提高公众环保意识。启动争当“仙湖卫士”行动,采取“1+X”方式,建立2734户党员中心户,开通微信群,制定“流动红旗”评比办法,发挥党员干部带头作用,引导推广参与抚仙湖监管和保护。宣传推广抚仙湖径流区建设项目集体审批制度,对重点建设项目实行周检、月检、季检、半年检查和环境监理制,确保项目建设和营运达到“垃圾无害化、污水零排放”的要求。抚仙湖管

➤ 专题调研

## 和谐一家人 和美好日子

居住着汉、彝、回3个世居民族的陆良县,牢牢把握“各民族都是一家人,一家人都要过上好日子”这条主线,深入持久地开展民族团结进步示范创建活动,促进辖区内5个少数民族村在较短时间内发生根本性变化

顾清明 方俊

居住着汉、彝、回3个世居民族的陆良县,牢牢把握“各民族都是一家人,一家人都要过上好日子”这条主线,深入持久地开展民族团结进步示范创建活动,促进辖区内5个少数民族村在较短时间内发生根本性变化,呈现出了建设小康同步、公共服务同向、法治保障同权、民族团结同心、社会和谐同创的可喜局面。

团结为重,用法治的思维解决问题。陆良县境内共有1.19万名彝族、回族群众,主要分布在龙海、板桥、芳华等乡镇。陆良县始终把民族团结作为生命线加以守护,坚持用法治方式来调整和规范民族关系,切实推动民族事务治理走上法治化轨道。一方面,加大正面宣传频率,充分利用陆良电视台、《彝乡陆良》、陆良县普法短信平台等本土媒体资源,及时总结、挖掘、提炼发生在各族人民群众身边的团结进步的典型人物和先进事迹,弘扬民族团结进步主旋律,奏响民族团结进步最强音;坚持民族团结从娃娃抓起,将民族团结宣传教育纳入未成年人思想道德建设工程,推进民族团结教育进学校、进课堂、进教材,并把民族政策和法律法规列入到县委党校干部培训的重要内容,以案例释法,正确引导群众运用法治的思维、法治的手段在法律的框架内解决问题,加快矛盾排查、化解速度,按照“属地管辖、分级负责”的原则,建立健全调处信

访议案考评机制和矛盾联动调处机制,全面落实领导干部包案负责制度和责任追究制度,铺设出解决问题的“快车道”,既注重尚未发生矛盾问题的隐患排查,又注重现实矛盾的有效化解,切实增强工作的前瞻性和主动性。

发展为要,用扶持的手段增收致富。陆良县的彝族、回族群众除少数居住在地势平坦的坝区,绝大多数生活在自然条件较差的山区、半山区。受外部环境的制约,群众的增收步伐比较缓慢。为了让民族地区群众找到一条快速致富的捷径,陆良县重点采取“点面结合”的办法推动群众发展经济。在“点”的方面,争取县发改、工信、农业、畜牧、扶贫、移民、金融等多家部门的支持和配合,保证证优先立项,现场科技指导,协调银行贷款,于2013年12月扶持建立以回族为主体、投资规模达650万元的陆良县牧盛达养殖场,年均出栏肉牛250头,实现产值375万元,并带动周边264户群众养殖肉牛、223户群众种植饲草增收致富,被认定为“市级标准化肉牛养殖示范场”和“陆良县第六批农业产业化重点龙头企业”;于2012年2月扶持建立以彝族为主体、总投资规模达1.3亿元的陆良云隆化工有限公司,年产30万吨活性石灰,实现工业增加值6000万元,吸纳当地彝族群众就业。在“面”的方面,结合民族地区的区位和特点,培育移民群众“想致富”的意识,增强“会致富”的本领、选准“能致富”的路径。对于水源条件较好、有播种秋冬马铃薯习惯的民族村委会,扶持发展有市场、产量高、效益好的秋冬马铃薯产业;对于具有蚕桑产业发展基础的民族村委会,扶持发展基

地规模大、产业链条长的蚕桑产业;对于土地面积广的民族村委会,淘汰用煤用柴烤烟的传统老办法,支持村民兴建电烤房,促使烟叶品质大幅提升。2015年,5个少数民族村村委会少数民族群众人均可支配收入达11240元,比上年增长17.3%。民生为本,用整合的办法建设家园。为了让少数民族兄弟共同过上幸福美好的小康生活,陆良县采取“借势合力”的办法推进民族村寨美丽家园建设。一方面,借助新农村建设工作,让农民住上新房子。以美丽宜居乡村建设为带动,全县统筹推进47个民族村寨易地扶贫搬迁、危旧房屋改造和抗震安居工程建设,走出了“搬出新建型、新老结合型、老村提升型”三种建设模式。另一方面,抓住乡村道路硬化契机,让群众走上好路了。2015年,在省委运输厅的支持下,随着全县300公里乡村道路硬化工程的快速推进,陆良县小百户镇普乐村、龙海乡大新村2个少数民族村村委会共同受益,昔日凸凹不平的乡间土路变成了滑溜溜的水泥路,交通条件大为改善,农副产品源源不断地运出去,当地彝族群众圆了交通梦想。至此,全县5个民族村寨34个民族自然村全部修通了水泥公路。

文化为根,用独特的元素彰显魅力。陆良县的彝族、回族群众有着深厚的文化底蕴和民族特色,尤其以居住在小百户镇的打鼓村、龙海乡的小新村等彝族聚居村寨颇具魅力和色彩,可谓精彩连连、亮点纷呈。为了传承和弘扬少数民族传统文化,充分展示当地独特的民族文化精髓和少数民族精神风貌,保护文化的多样