

编者按

新时代新形势下，以“一案三制”为核心的应急管理体系由于自身的局限，已难以满足日趋复杂的应急需求，构建新一代应急管理体系已成为一项重要课题。而如何以战略核心研究驱动应急管理发展的整体创新，以战略重点研究增强应急管理发展的协调性，以战略支撑研究加强应急管理发展的系统保障，以战略导向研究提高应急管理发展的开放和共享水平，建构新一代应急管理发展战略以期及时高效应对新形势下的各类突发事件更是至关重要。

为此，本刊编辑部联合天津师范大学风险治理与应急管理研究中心，推出《以新发展理念建构应急管理发展战略》专题，研究在新发展阶段，如何以新发展理念为指导，以系统观念、战略思维引领应急管理事业发展方向，如何站在建立大安全一大预防一大应急框架的高度，把应急战略作为推进应急管理体系和能力现代化的最为重要的着力点，超前谋划我国应急管理体系建设，提升应急管理综合能力。

本专题由天津师范大学风险治理与应急管理研究中心主任温志强撰稿。应急管理部森林消防局副局长闫鹏、中共中央党校（国家行政学院）应急管理培训中心教授李雪峰、中国人民大学危机管理研究中心主任唐钧、兰州大学一带一路研究中心执行主任朱永彪、中国应急管理报社党委书记崔涛、《中国应急管理》杂志执行主编张广泉等参与了研讨。

# 以新发展理念建构 应急管理发展战略

► 天津师范大学风险治理与应急管理研究中心 温志强

党

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央顺应时代和实践发展的新要求，坚持以人民为中心的发展思想，鲜明提出坚定不移贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，引领我国发展全局发生历史性变革。党的二十大报告更是指出，贯彻新发展理念是新时代我国发展壮大的必由之路。

坚定不移贯彻新发展理念，必须把新发展理念贯穿发展全过程和各领域，构建新发展格局，转变发展

方式，实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展。在新发展理念指导下，我国应急管理要有理念与制度上的重大突破与转变，形成与当前和未来安全风险挑战形势相适应的新理念。

创新发展是优化应急管理发展的动力引擎。要把创新摆在应急管理发展全局的核心位置，运用新理念推动应急管理法制、体制、机制以及文化理念等方面创新，提升以变应变、创新求变的水平成为应急管理发展的核心。

协调发展是强化应急管理发展的关键要义。协调发展要求在应急管理发展过程中要注重协调好政府内外部各行为主体之间的关系。

绿色发展是保障应急管理发展的内生动力。在绿色发展理念下，推动应急管理发展要秉持系统性和可持续性观念，强化系统性思维和结构性认识，进行系统设计和结构调整，从而实现应急管理系统要素的科学统筹，合理运行。

开放发展是推进应急管理发展的必由之路。通过开展国际合作，不仅有利于提高救灾抗灾的速度，还有利于树立透明政府的形象。同时，面对内部安全治理，要在开放发展理念的指导下，

发挥市场和社会的应急优势，形成涵盖政府、企业、社会组织、公民等主体的“应急命运共同体”，从应急管理走向应急治理。

共享发展是构建应急管理发展新格局的有力支撑。在共享发展理念的指导下，应坚持以人民为中心，坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享。同时，要进一步作出更有效的制度安排以转变应急管理工作的思维观念、价值取向、方式手段等，使人民群众在风险预防、危机监测、灾害救援等应急管理实践中拥有更高的参与度和更多的获得感，最终达成应急管理成果由人民共享的局面。

## 应急战略研究的基本原则

### 一、应急战略研究应以习近平新时代中国特色社会主义思想为引领

新时代下的应急管理战略研究必须以习近平新时代中国特色社会主义思想作为指导思想。新发展理念和总体国家安全观作为习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分，是对中国特色社会主义丰富实践经验的科学总结与理论创新，更是我国全面建设社会主义现代化国家中各项事业发展的具体行动指南。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把国家安全置于中国特色社会主义事业的全局中来把握，将国家安全作为头等大事，立足于中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局，对国家安全作出战略擘画、全面部署。应急管理作为我国国家安全建设的重要组成部分，必须以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，在新发展理念的引领下进行改革完善。新时代应急战略研究，必须在新发展理念的指引下，审视我国当下应急管理存在的症结，找准

难点、痛点、堵点，推动应急管理改革持续走深走实，提升应急管理能力，建立健全具有中国特色的应急管理体系。

### 二、应急战略研究应适应国家治理的新要求

总体国家安全观赋予国家治理能力建设新内涵，而国家治理现代化也对应急管理与应急战略研究提出更深层次的要求。党的十八届三中全会明确提出，“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”。作为社会建设的重要内容，应急管理工作的主要任务是通过建立健全应急管理制度、提升应急能力，预防和减少自然灾害、事故灾难、公共卫生和社会安全事件及其造成的损失，保障人民群众生命财产安全、维护社会稳定。加强应急管理，提高应急处突能力是推进国家治理体系和治理能力现代化的应有之义和必然要求。

当前，我们面临的发展机遇前所未有，面临的挑

战也前所未有的。各种传统的和非传统的、自然的和社会的安全风险交织并存,公共安全形势严峻复杂。首先,我国正处于社会矛盾凸显期,网络社会的兴起,与风险社会、转型社会交互影响、互相放大,使得中国社会变迁的风险变得更为复杂。其次,我国是一个自然灾害、事故灾难以及公共卫生事件等较多的国家,对应急战略研究提出了更高要求。再次,随着我国综合国力的不断增强,国际影响力不断加大,所承担的国际义务和责任也在增加,涉外突发事件呈现上升趋势和外溢内延的新特点,国际国内的关联性显著增强。因此,应急战略研究必须从推进国家治理能力现代化的高度,重新定义和认识并推动应急管理工作,提高我国应急管理能力和水平,进一步推进国家应急管理体系和能力现代化。

### 三、应急战略研究应适应国家治理体制的新变化

国家治理体制改革的目标在于构建系统完备、科学规范、运行高效的党和国家机构职能体系,形成总揽全局、协调各方的党的领导体系,职责明确、依法行政的政府治理体系。在这一目标导向下,2018年应急管理部组建成立。遵循“一类事项原则上由一个部门统筹、一件事情原则上由一个部门负责”的原则,将分散在原国家安监总局、地震局以及防汛抗旱指挥部、国家减灾委、抗震救灾指挥部、森林防火指挥部等部门机构的应急管理职能集中到一个部门。这使得应急管理机构在组织体制上有了新的定位,也实现了应急指挥权的相对集中,以及应急力量的集中管理。

应急管理部的组建是应急体制的一次深刻变革,为探索中国的综合应急管理模式提供了推动力,有利于实现应急管理部牵头负责,其他部门辅助协同的综合应急管理模式,提升应急管理的协同绩效;有利于优化应急管理流程,实现日常防控治理和战时应急响应的全流程、全方位统筹管理;有利于统一应急管理行为标准,强化应急救援力量的协作培养、联合演练

以及综合施救,提升应急行为的科学性和规范性。在应急管理部成立之后,应急管理在体制创新上已经实现重大进展,下一步的工作则更有赖于机制创新,这亟待加强探索。为此,实务界和理论界需要加强合作,共同推动新时代国家应急管理事业的良性发展。应急战略研究更要针对我国政治行政体制与国家部门机构改革的特点,从中国特色社会主义道路入手,结合我国实际情景,将西方应急管理研究中的可取之处与中国国情相结合,为我所用。

### 四、应急战略研究应面对安全形势的新挑战

进入新时代,一是社会主要矛盾的转变,使人民群众对公共安全需求日益增长。应急管理工作能否有效地防范和化解重大安全风险,能否及时地处理和应对各种重大的突发公共事件,将会成为影响人心向背与社会稳定的关键因素。二是信息技术的挑战,使应急管理体制现代化建设亟待完善。对应急治理来说,信息技术的高速进步既为提升应急治理体系和能力现代化水平提供了全新的推进动力,也给国家的意识形态安全、经济发展安全等各个方面带来了严峻的挑战。三是经济全球化使国内外突发事件的综合性风险增加。经济全球化发展中日益凸显的政治不稳定性和发展不确定性,重大全球传染性疾病、互联网安全、意识形态安全等非传统安全问题正在对全球治理产生巨大威胁。

安全问题已经成为关系到民生的一个重要方面,应急管理工作成为了切实增强人民群众获得感幸福感安全感的重要政府职能。提升国家的应急管理工作能力和技术水平,提升防灾抗灾、减灾救灾的能力,确保人民群众的生命财产安全与经济社会的稳定,对于应急管理的体制机制与能力将会带来更多新挑战。种种挑战错综复杂,也对应急战略研究提出更高的要求。新时代也意味着新起点、新要求,应急战略研究必须着眼于未来的安全形势挑战,防患于未然。

## 五、应急战略研究应契合科学技术快速发展的新机遇

以大数据、人工智能、区块链等为代表的新一轮科技革命为应急战略研究提供新机遇。

《“十四五”国家应急体系规划》提到信息化管理的重要性，未来将持续推进信息技术与应急管理业务的有效融合、深度应用，形成规模，以信息化推进应急管理现代化，重点加强完善灾害事故监测预警网络、系统推进智慧应急建设、建设数字化指挥救援体系等三方面。做好应急管理工作，一方面需要针对各领域的特征建设全新的监测预警系

统，实现对各类事故灾害隐患的实时监测识别与协同处置，实现在应急救援过程中对各类事故灾害准确及时地发布信息，统一高效地调配应急资源，为提升整体应急救援能力打下坚实基础。另一方面，也需要依靠最新的科技来改善提升监测预警、数据融合、业务升级水平。

应急战略研究要探索应急科技创新体系建设，推动应急治理现代化建设。应急战略研究要与科学技术相融合，紧密结合新一代信息技术发展，坚持统筹发展和安全，充分发挥科技引领作用，加强先进科学技术转化与系统集成应用，为全面提高国家治理体系和治理能力现代化提供支撑。

# 应急战略研究的基本方向

## 一、应急管理发展的驱动创新机制研究

在创新驱动国家高质量发展跃升为国家战略的大背景下，科技创新成为应急管理现代化发展的重要驱动力。而将创新摆在应急管理发展全局的核心位置的目标要求下，其发展不可避免地受到区域科技创新水平这一大环境的影响。应急管理发展创新的桎梏之一便在于信息化基础核心技术的发展，无论是技术层面的更高要求，还是应用于应急管理的客观需求，均与区域科技创新水平息息相关。

一方面随着区域经济社会发展水平的提升，相关风险和各类突发事件日益复杂化，对区域应急管理创新水平的针对性要求也有所提高，但囿于自身整体发展水平仍然较低，该种区域的应急管理发展依然以传统管理为主，新的相关应急管理模式和技术难以占据主导地位，故而科技创新水平的升高难以与应急管理体系进行精准匹配，不能大力提升应急管理水平，其作用相对有限；另一方面应急管理发展对于区域政府

管理水平具有一定的依赖性，但随着国家应急管理事业的发展和公众对安全的认知提高，其依赖性会逐渐降低。应急管理发展的阶段性特征，前期可能更多依赖于政府管理，后期更依赖于创新驱动和公众协同治理，对应急管理的全过程会越来越敏感。公众整体受教育程度对创新型应急管理发展水平也会产生影响，但单纯的人口素质提升不等于安全素养的提升，这说明应当着力于安全相关的专业化人才培养，为其发展提供强劲动力。

## 二、增强应急管理发展的协调性研究

首先，央地政府关系形态的一体化是保障应急管理行为系统化的关键。现代社会的高度关联性和相互依赖性，使得突发事件的衍生性和外溢性逐渐加强。突发事件的基本特性与应急管理战略的中心任务，决定了应急管理组织必须是一个能统合各种资源并形成规制合力的系统。从纵向视角看，央地应急管理规制特别要重视并维持行政层级间的协调与贯通，以便从

合法性和统一性方面，对整个应急管理规制进行全方位调整，确保共同目标的达成及政治责任的实现。因此，兼顾权威与效率统一的机制创新，应该是应急管理战略法制改革的重点内容。

其次，地方政府应急部门间的横向协调，是提升应急管理效率，形成应急大合力的关键。突发事件具有外部性和复杂性特征，仅仅靠一个部门难以有效预防和应对。长期以来，纵向压力是推动下级横向协作的逻辑动因。一是压力型体制的固有特征决定“一票否决制”“目标责任制”等控制和干预手段能迅速催化横向协作的生成。二是传统科层体系架构影响。在涉及管理权限与主体利益分配的应急管理问题上，中央和上级政府的地位依然不可撼动，其反复指导、强制命令或直接组织等，往往会成为横向协作的“诱导性动因”。三是我国行政体制改革的结果。2018年应急管理部的成立，为纵向压力通过多种方式影响下级横向协作奠定了基础。由于应急管理主体责任更为复杂，需要以权责分配等制度演进来实现其常态化协作治理。在纵向干预机制的责任制度下，部门之间的壁垒和体制机制的障碍需要以权责分配等制度演进来实现其常态化协作治理。

再次，政府、市场与社会是应急管理战略实施的三大力量。当前形势下，更好地发挥政府作用，广泛吸引社会力量，充分激发市场活力，三者协同治理，才能激发应急管理主体力量和提供坚实的应急保障。市场和政府方面，一方面发挥好市场在资源配置中的决定性作用，培育有效的应急服务和保障市场；另一方面，发挥好政府宏观调控的作用，构建积极有为的政府。中国特色应急管理现代化体系，要广泛调动政府、社会、市场、志愿者、个人等各方面力量，充分发挥各自的作用，努力构建共建共治共享的社会治理新格局。

### 三、应急管理发展系统保障体系研究

首先，维护保障性制度是实现应急管理目标、推动组织结构性制度有效发挥职能、促进行动程序性制度运行顺畅的保障。应急管理所需的财政、物资、监督

等方面保障关系到应急管理能否有序运行，应急资源是否及时合理配置。作为一种服务性制度，主要用于保障应急权力的合理配置和有效运行，不但独立于既有结构性体制和运行性机制，同时自身具有结构性体制和运行性机制的要素。

其次，构建应急管理保障途径，明确权责机制、完善应急物资管理。一是建立明确的区域间应急资源共享与补偿的权责机制，将对口支援机制制度化；二是优化应急物资储备方式，完善应急物资储备制度，推进应急资源的整合，形成统一的信息、指挥、救援队伍和物资储备系统；三是按照权责对等原则，通过组织整合、资源整合、信息整合和行动整合，明确部门职责和责任主体，并在此基础上建立应急管理问责清单，形成有效的应急管理问责机制。

再次，部门协作和信息沟通有利于应急管理体的优化。一方面，应急保障体系涉及多个部门，如何使得各个部门共同完成保障目标既是完善保障体系的重要内容，也为应急管理的广泛适用提供了基础。另一方面，协作的前提是沟通，在突发事件保障运行中如何实施保障信息层面上的交互，组织保障人员进行有效沟通是整个体系任务保障流转顺畅的基本前提。

### 四、提高应急管理发展开放共享水平导向研究

互联网、大数据、人工智能、区块链等先进科技的快速发展为应急资源开放共享的实现提供了新的路径场域和强有力的技术支撑，也为实现公共安全新格局提供了新的可能。与此同时，技术也会生成新的社会风险。因此，必须遵循技术向善的内在逻辑，从技术与理念的融合、技术与环境的适配等方面探索在中国的政策环境下提升应急资源开放共享水平的实现路径。

应急资源开放共享作为新时代破除贫困桎梏、推进应急管理现代化的关键举措，是应急事业行稳致远的基石载体，其不仅涉及传统治理观念的转变，更涉及应急资源优化布局配置、应急管理部门体制壁垒消除、国家应急管理体系现代化建设的问题，因此，实现

应急资源开放共享需要技术、组织与环境三重因素的协同驱动。

## 五、应急管理学科建设研究

应急管理和风险治理是伴随人类社会始终的公共组织必备的基本功能。科学的应急管理是在公共管理的基础上建立健全起来的，应急管理的关口前移是做好风险治理，而风险的根源治理是做好公共管理。因此，学科体系建设是研究应急战略的根本前提和方向，要深入研究应急管理学科建设，助推应急战略研

究的体系化、系统化和全面化。

应急管理学科的使命是建立健全公共安全体系，保障人民群众生命财产安全和维护国家安全。应急管理学科可在三个关键点位上实施风险治理，一是应急救援和突发事件应急处置时的风险防范，避免因救援或应急处突失误导致伤亡增加或者无谓的牺牲；二是公共政策决策时的风险评估，规避因战略设计纰漏、发展规划失误、政策导向偏差、政策衔接疏忽等风险导致的不良后果；三是涉及人民群众切身利益时的社会稳定风险评估和管理，避免社会秩序遭受破坏、公共利益受到损坏。

# 应急实务战略研究一： 如何以新安全格局保障新发展格局

**玉** 国家安全是民族复兴的根基，社会稳定是国家强盛的前提。党的二十大报告作出了“以新安全格局保障新发展格局”的战略部署，为新时代国家安全工作提供了前进方向和根本遵循。目前，我国正处于百年未有之大变局，国家发展已经进入了战略机遇和风险挑战并存，不稳定因素激增的时期。我们必须坚持底线思维，不断增强忧患意识，坚持中国特色国家安全道路，推进国家安全体系和能力现代化，为构建新发展格局、实现高质量发展提供坚实的安全保障。

## 一、应急管理与推进国家安全体系和能力现代化密不可分

习近平总书记在中央政治局第十九次集体学习时强调，应急管理是国家治理体系和治理能力的重要组成部分。国家应急管理体系建设既要坚持预防为主，也要强化底线思维，为全面推进国家安全体系和能力

现代化的伟大实践保驾护航。

应急管理与推进国家安全体系和能力现代化二者密不可分。应急管理体系的不断完善推动了国家安全体系和能力现代化的发展，国家安全体系和能力现代化实现的过程中又为应急管理建设注入了新鲜的血液，为其提供了发展方向和前进动力。国家应急管理体系建设和能力提高作为健全国家安全体系的关键一步，是落实深化国家安全工作、有效提升国家安全能力的重要路径，为推进国家安全能力现代化提供了具体依托和实践落点。

党的二十大报告将“推进国家安全体系和能力现代化，坚决维护国家安全和社会稳定”作为单章重点强调，并针对国家应急管理体系建设提出了具体的要求，这不仅充分体现了党中央对应急管理工作的重视，还为我国应急管理的发展提供了战略指引。在向第二个百年奋斗目标前进的征程上，只有始终筑牢国家安全这个重要屏障，防范和化解影响我国新时代发展过程中的各种风险，才能保障中国特色社会主义巍

巍巨轮乘风破浪、行稳致远，驶向更加光明的未来。

## 二、统筹发展和安全

奋进新征程，我们要统筹发展和安全这两件大事，尤其是做好“有共识的安全发展”“可持续的安全发展”，防范化解各类风险挑战，筑牢国家的安全屏障。

“有共识的安全发展”，需要法治、德治、自治合力。国家安全法治建设高效助力新时代国家安全格局构建，生物安全法、国防法等法律中均有阐释，数据安全法、科学技术进步法等法律对数据安全与发展、粮食安全与发展、科技安全与发展等关系均进行了调整；德治是我国国家治理的重要优势和优良传统，德治发挥作用需要道德的教化与践行。在一些法律难以规范的领域，道德可以发挥作用，而对于道德无力约束的行为，法律可以给予引导和惩戒。自治意味着给基层一些自治空间，也形成一种倒逼力，给政府应急提供新的理论构想以及决策方式，从而形成共建共治共享的新格局。

“可持续的安全发展”，需要以高质量发展为基础，调动生产力和生产关系的互适共进、良性循环，在发展中强化安全保障能力，在安全前提下实现高质量发展。我们既要善于运用发展成果夯实国家安全的实力基础，又要善于塑造有利于经济社会发展的安全环境，实现发展和安全互为条件、彼此支撑。还需要法律制度、人力资源、资金保障等综合支撑，确保行业和领域、属地和单位、相关责任主体均有相应的安全举措，实现公共安全体系规划的有效执行、长效部署、持续保障的局面。

## 三、统筹内部安全和外部安全、传统安全和非传统安全

坚持党的领导、国家安全法治建设和人民广泛参与共同推进。首先，要坚持党对国家安全的绝对领导，这是总体国家安全系统运行的重要保障。只

有坚持党对国家安全的绝对领导，才能更好地构建新安全格局。其次，不断完善国家安全相关法律体系。目前，我国已经出台了《国家安全法》《情报安全法》等多部法律，为新安全格局的构建提供了一定的制度保障，未来应继续坚持理顺国家安全法律体系，为新安全格局营造良好的法治环境。最后，要充分发挥群众作用。国家安全以人民安全为宗旨，人民也应当履行维护国家安全的义务。

内外兼修，统筹内部安全与外部安全。对于内部安全环境，新安全格局的构建关键在于完善公共安全体系，提升突发公共事件的处置保障能力，健全共建共治共享的社会治理制度，建设社会治理共同体。对于外部安全环境，新安全格局的构建需要趋利避害、刚柔并济。一方面，涉及国家核心利益等问题，坚持独立自主，坚决维护国家的根本利益；另一方面，加强安全领域合作，积极推动构建人类命运共同体。针对气候变化、重大疫情、网络安全等全球性挑战，积极参与和主动引领全球安全治理。

当前，传统与非传统安全挑战并存交织，应以“总体战”思维加以统筹应对，坚决贯彻落实总体国家安全观。党的二十大报告将粮食安全、能源安全与国家安全、国家政权安全等诸多安全紧密连接在一起，充分体现了当前党中央对粮食、能源以及供应链安全工作的高度重视，也体现出在构建新安全格局过程中，应当更加重视非传统安全，防范传统与非传统安全风险叠加、转化，从而更好地实现维护国家安全的目的。

## 四、坚定不移贯彻总体国家安全观，建设更高水平平安中国

以新安全格局保障新发展格局，必须坚定不移贯彻总体国家安全观，坚持以人民安全为宗旨、以政治安全为根本、以经济安全为基础、以军事科技文化社会安全为保障、以促进国际安全为依托，统筹外部安全和内部安全、国土安全和国民安全、传统安全和非传统安全、自身安全和共同安全，统筹维护和塑造国家安全。总体国家安全观关键在“总体”，突出的是

“大安全”理念，强调的是系统思维和方法，我们以新安全格局保障新发展格局指明了前进方向。

建设更高水平的平安中国，是以新安全格局保障新发展格局的内在要求。要坚持“人民至上、生命至上”，健全公共安全体系，提高公共安全治理水平，加强重点行业、重点领域安全监管，提高防灾减灾救灾和重大突发公共事件处置保障能力，织密全方位立体化的公共安全网。完善社会治理体系，健全共建共治共享的社会治理制度，在社会基层坚持和发展新时代“枫桥经验”，建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体，夯实国家和社会稳定基层

基础，提升社会治理效能。

以新安全格局保障新发展格局，需要完善参与全球安全治理机制，推动建设一个普遍安全的世界，主动塑造于我有利的外部安全环境。要坚持共同、综合、合作、可持续的安全观，大力弘扬和平、发展、公平、正义、民主、自由的全人类共同价值，同国际社会一道努力落实全球发展倡议、全球安全倡议，积极推动构建人类命运共同体。坚持共商共建共享，加强国际安全合作，完善全球安全治理体系，不断提高全球安全治理的整体性和协同性，推动国际秩序朝着更加公正合理的方向发展。

## 应急实务战略研究二： 新发展理念下如何将大预防落到实处

科学化、超前化的事前预防有助于消除安全隐患，减少事故灾害带来的伤害和损失，甚至可以避免事故灾害发生。党的二十大报告提出，坚持安全第一、预防为主，建立大安全大应急框架，完善公共安全体系，推动公共安全治理模式向事前预防转型。如何推动应急管理事前预防工作取得实际成效？必须在“大安全大应急”格局下，将新发展理念贯穿到综合预备、准确预测、及时预判、精细预警、联动预防等“大预防”体系的全过程、各环节，把突发事件控制在基层、化解在萌芽、解决在当地，推动公共安全治理“往前赶”，最终实现“无急可应”。

### 一、综合预备是实现无急可应的基本要求

把握当前和未来安全形势，积极构建“人防、物防、技防、信防、协防”相结合的综合预备体制机

制，把安全预防贯穿国家发展各领域和全过程，以新安全格局保障新发展格局，要做好应对突发事件的思想准备和工作准备。

建立科学合理的应急预案。建立以国家总体应急预案为总揽，分级分类专项应急预案为支撑，基层应急预案为基础的应急预案体系。加强应急预案与风险隐患排查的关联，动态更新应急预案，邀请应急管理专家参与应急预案评估工作机制，确保应急预案执行的针对性、科学性和可操作性，推动应急预案与实战相结合，确保应急预案各项措施落实落地。

健全应急管理体制机制。健全领导组织体系，加强各级党委、政府对应急管理工作的统一领导，构建统一高效的指挥机构；健全风险防范化解机制，深化源头治理，把问题解决在灾害发生之前；健全应急文化体系，增强全民公共安全和防范风险的意识，提高全社会预防与应急、自救和互救的能力。完善物资储备网络体系，提升救援物资和装备统筹保障能力，合理布局应急避难场所，确保物资装备满足应急需要。

打造专业化应急救援队伍。加大国家综合性消防救援队伍和专业救援队伍、社会救援队伍建设力度，推动救援队伍能力现代化。夯实基层基础工作，加强基层应急能力建设，加大基层应急救援设施和装备投入，增强基层应急队伍救援能力，提高基层“救早救小救初期”的快速反应能力。

## 二、科学预测是应急管理发展的核心要素

在公共危机事件发生之前，融合多源异构数据，对潜在危险因素进行高效、精准的动态预测，推测突发事件发生、发展的可能性和趋势，可以降低风险演化过程中的不确定性，提高预测准确性。

畅通灾害风险防控数据链。首先，聚焦区域内主灾种，深度融合致灾因子、承灾体、防灾救灾减灾资源等多源数据，构建全灾种全过程灾害风险防控数据链。其次，打破跨区域跨层级跨部门信息壁垒，深化风险信息数据的共享共用，探索协同预测风险的机制。最后，摸清灾害风险隐患底数，汇聚建设风险信息数据库，用“数字”实现灾害风险精细化预测。

扩展风险感知设备应用场景。利用视频监控、气体探测器、温度传感器、压力传感器等前端智能感知设备，全天候、全方位动态监测灾害风险隐患，实现对灾害风险的实时掌握和智能预测。优化升级空天地灾害信息感知网络，在重点领域的重点设施部署物联感知神经元，及时获取视频图像、气体浓度、脉冲信号等信息，实现安全风险信息的高效、精准、快捷感知，有效满足灾害风险识别、发展态势感知的任务需求，从而全方位、立体化地提升应急预测能力。

搭建灾害风险监测预测系统。综合运用物联网、云计算、大数据等手段，通过对历史突发事件数据、隐患排查数据、风险感知设备监测数据等进行综合分析，掌握突发事件发生的季节性、周期性规律，挖掘各类数据间的关联性，从而找出突发事件发生的潜在风险点，加强安全风险趋势分析预测，助力应急管理部门对安全风险精准感知、精准管控。

## 三、及时预判是形塑应急效率的关键内容

预判风险是防范风险的前提，面对可能发生的危机事件，必须把握突发事件及其衍生风险演化的新态势，提前预判后果，提前部署相应防范措施，掌握应对风险的主动权。

搭建灾害风险智能研判系统。采用“信息化+智能化”模式，实现灾害风险数据分析处理、态势预测、历史回溯等功能。基于可视化分析技术，对灾害风险进行全周期分析研判和多维可视分析，对于风险点进行自动风险分析、善于捕捉“弱信号”，灾害一旦发生，可快速精准定位灾害发生地，迅速调动抢险救援力量，进一步提升防灾减灾处置效率。

建立常态化灾害风险预判机制。增强发现新问题的主动性、敏锐性、预见性，日常动态研判安全生产和自然灾害领域的苗头性问题，聚焦重点行业领域的关键环节和重要时间点，组织相关部门密切跟踪安全风险演化态势，加强监测和会商研判，为提升风险预判实效、防范化解安全风险提供稳定支撑。

人机深度融合确保预判实效。依托各级应急指挥中心组建应急管理研判专家队伍，当出现重大风险隐患时，根据智能研判系统的研判结果，进一步组织专家会商研判，确保研判准确性。人机深度融合的研判模式能够避免人工智能算法的伦理问题，保证研判结果符合应急管理“人民至上、生命至上”的原则，避免因系统研判误差造成人民群众生命健康损失。

## 四、精细预警是应急管理过程的主要抓手

精细预警通过汇聚海量数据，监测风险因素的变动趋势，实现信息的超前反馈，为管理者“靶向施策”提供依据，从而增强风险预警的精细化水平。

建立智能灾害风险预警系统。汇聚分析自然灾害、安全生产领域的实时监测预警数据，针对多灾种和灾害链的不同监测指标和预警级别，科学设置报警

阈值，实现风险隐患及时报警。编制可视化灾害风险区域和综合防治区划图，实时辨识和反映灾害风险状态，辅助管理者掌握风险态势，及时、有针对性地采取事前预防措施控制事态发展，从源头上控制各种不安全因素，提高灾害防范和应急响应能力。

精准归级归类预警规则。根据预测预判结果，按照突发公共事件可能造成的危害程度、紧急程度和发展态势等因素，建立红、橙、黄、蓝四级预警机制。畅通预警信息报送专门通道，明确预警内容、级别、程序和时限等，及时发出详细预警信息，提醒督促相关地区、相关行业、相关企业及时处理预警信息、采取预防措施，并跟踪督办落实整改措施。

扩展风险预警信息公开渠道。涉及到公共安全的事件，如暴雨、泥石流等自然灾害以及有害气体泄漏等生产安全风险，要第一时间充分利用电视、广播、“两微一端”等渠道公布预警信息，快速扩散预警提醒，确保每家每户都能接收到预警信息。同时，对老、幼、病、残、孕等特殊人群以及学校等特殊场所和警报盲区应当采取有针对性的公告方式。

## 五、联动预防是强化应急能力的重要主旨

建立大安全大应急框架，推动应急管理向事前预防转型，需要建立全社会共建共治共享的应急体系协

同机制，实行全面融合发展、协同应急处置。

搭建协同作战指挥平台。从各区域各职能部门调配应急管理人才，发挥协作单元在组织指挥、力量使用、资源调配上的优势，共同研判风险形势，一旦发生突发事件，立即启动应急响应，合力攻坚克难。尽快实现全国各行业各领域应急指挥智能平台的纵向贯通、横向协同，以信息化、智能化手段支撑各级政府应急指挥调度，全面提高协同作战指挥的有效性。

鼓励社会力量参与预防。首先，通过完善相关法规制度，为吸纳社会力量参与提供依据，统筹应急救援力量建设运用。其次，打破地域、条块分割，把社会应急力量按照专业需要进行模块化编组，实现应急力量统一调度和专业能力优势互补，形成应急合作网络。最后，组织应急救援力量开展模拟演练、专项演练和综合演练，使各级各类人员熟悉任务职责、指挥关系和行动程序，提升快速反应能力和协同作战能力。

构建应急协同保障机制。精准调控各类物资、完善多渠道联合保障是应急预防的关键。一方面，在重要地区建立政府储备物资储备库，以备应急力量就近调用，完善紧急运输能力储备和紧急运输协调机制。另一方面，统筹应急管理专项资金，完善社会物资、运输工具、设施设备应急资源的征用补偿标准及相关制度，消除协同联动预防的后顾之忧。

# 应急实务战略研究三： 大应急环境下如何实现应急战略转型

在当下风险社会，风险的“不确定性”特征愈发明显，基于经验的事后应急模式难以实现有效预测与控制，进而可能导致风险“再制造”，不断在社会互动中产生新的危害。这对风险预警、部门协同、平战

转换等方面的能力提出了新的更高要求。因此，大应急环境下，亟需在创新应急机制、协调应急关系、强化共享应急、升级应急系统、注重持续发展等方面推动应急管理在新发展理念下的应急战略转型。

### 一、创新应急机制，驱动应急管理发展研究

首先，驱动应急管理理念创新。党的二十大报告指出，坚持安全第一、预防为主，建立大安全大应急框架，推动公共安全治理模式向事前预防转型。安全治理与应急管理存在共通性，应急管理理念创新也要向事前预防转变。坚持预防为主，要建立健全长效机制，在思路理念、方法、手段、体制机制上创新。其次，推动应急管理规范体系的创新。创新应急管理法治建设，强化法律的权威。明确紧急状态下的特殊行政程序的规范，是应急管理走向规范化、制度化和法治化的保障。再次，以信息化提升应急预案的实战性，使预案内容上多样性、结构上灵活性，进而提升不同层级预案的针对性、衔接性和可行性。最后，加强应急管理技术创新。数字技术取向的整体智治思维在治理实践中推动了应急机制创新，进一步驱动了应急管理决策指挥行为、应急治理重心、核心价值的开放共享，推动了应急管理发展研究。

### 二、协调应急关系，多维增强应急管理合力

首先，构建多层联动的中国式应急管理体系制度框架。中国式应急管理体系的建构关键是权力调整，通过横向功能性协同推动纵向功能性协同，跨部门、跨层级、跨区域不同主体之间的协同行动成了应急管理核心。与此同时，激发各层级政府的主动性和积极性是构建提升应急管理能力的关键。党的二十大报告指出，完善重点领域安全保障体系和重要专项协调指挥体系。这要求在坚持集中统一领导的同时完善权责分工，形成各方权责一致、权威高效的多层联动应急管理协同体系。其次，统筹推进安全治理与应急管理建设。党的二十大报告将国家应急管理体系纳入国家安全体系。降低各种风险的不确定性，促使社会系统从无序状态回归有序状态，需要建立起以政府为中心的协同型应急网络，打造中国式应急管理体系，推

进国家安全体系和能力现代化。最后，协调好政府、市场和社会三者的协同关系。在政府主导下，社会组织、生产经营单位、公众等各类主体共同参与，推动实现应急管理共建共治共享。

### 三、强化共享应急，提高应急管理开放水平

在推进中国特色大国应急管理体系建设的新征程上，应急管理既要关注内部治理，也要放眼世界，充分认识国际合作的意义，弘扬国际人道主义精神，践行全球安全倡议，持续推动构建人类命运共同体。

一方面，面对国际上经过多年实践探索的经验，要“引进来”，既要吸收借鉴国外先进理念、经验、技术、装备为我所用，也要注重国际型、复合型人才的培养和培训。面对国内应急治理取得的成就，要“走出去”。要将具有中国特色的应急管理理论推向世界，开展务实合作，践行应急管理领域的多边主义；加强对外宣介，介绍中国经验、提出中国方案。另一方面，社会治理共同体是党领导下的价值共同体、目标共同体、利益共同体和广大人民群众参与的多元治理的共同体。新一代应急管理的构建要坚持以人民为中心，形成应急为了人民、应急依靠人民、应急成果由人民共享的良好应急管理发展格局。

### 四、升级应急系统，全过程循环应急管理

我国的应急管理循环体现为预防与准备、预警与监测、救援与处置、善后与恢复。应在全链条应急管理新框架下，做实各环节流程工作，做强运转配套机制和循环机制，大力提升防控全过程的效率和成效。

一方面，应在坚持源头治理和过程管理相结合、以防为主与防抗救相结合的基础上，重点抓“全流程改造”和“全领域落地”，构建突发事件全链条防控体系新框架。一是做实预防准备环节，持续推动应急管理“关口前移”，建立健全对不同类别风险源实行

差异化监控与响应的机制；二是强化预警监测环节，依据“属地管理为主”原则自主确定突发事件预警级别；三是建立多渠道监测预警、智慧化预警多点触发机制，提升多灾种和灾害链综合监测、风险早期识别和预报预警能力。四是优化处置救援环节，进一步优化政府、相关领域专家、社会组织、辖区内民众参与治理处置环节的现实途径和管理办法。五是完善恢复重建环节，推动事后恢复与重建、灾后评估和救助工作的长效化，进一步创新对口支援方式，强化恢复重建规划的科学编制与稳步实施。另一方面，以灾害生命周期理论为基础，引导应急管理流程创新，将风险治理作为新一代应急管理的逻辑起点，强化风险预测评估和危机管控，加快形成“源头治理、动态管理、应急处置相结合”的应急管理模式。

## 五、注重持续发展，推进高质量应急管理

推进应急管理的高质量发展，需要强化系统性思维和结构性认识，对应急管理进行系统设计和结构调整，从而实现应急管理系统要素的科学合理运行。

要加快制定出台《应急管理法》，明晰权限和职责，推动建立功能完备、激励相容、协同配合的组织架构；将流程机制和配套机制、循环机制等写入文本，对全链条防控活动中应遵循的通用原则、制度、程序提出规范性要求；对应急队伍建设、资金投入、应急物资等支撑保障体系作出一般性部署，着力提升应急管理人、财、物保障水平。一是加强应急人才队伍建设，包括加强国家救援力量建设，增强应急救援队伍战斗力；进一步加强应急管理学科建设，推广校企融合、产教融合培养模式。二是建立政府、市场、社会多方协作的应急财力保障体系，科学、合理、精准地编制应急管理预算，强化预算执行；建立应急管理资金准备制度，建立金融应急响应机制，保持突发事件应对过程中流动性合理充裕。三是健全应急物资常态化储备体系，加快推动形成多元化主体储备模式，建立健全纵向管理和分级调度机制、横向会商协作机制，建立全国统一的应急物资储备管理平台和应急物资储备数据库。四是加快提升应急管理科技支撑能力，推动信息技术手段深度应用，实施应急管理体系全方位数字化转型行动。五是大力推动应急产业高质量发展，明确重点发展领域，整合优化提升发展能级。

# 结语：建构新时代应急研究的战略观

习近平总书记强调，“系统观念是具有基础性的思想和工作方法”“必须从系统观念出发加以谋划和解决，全面协调推动各领域工作和社会主义现代化建设”。因此，新时代要坚持以系统观念、战略思维、法治思维引领应急管理事业发展的方向。要站在建立大安全—大预防—大应急框架的高度，把应急战略作为推进应急管理体系和能力现代化的最为重要的着力点。在制定应急战略时，必须坚持系统观念，把握好全局和局部、当前和长远、宏观和微观、主要矛盾和次要矛盾、特殊和一般的关系，不断提高

战略思维、历史思维、辩证思维、系统思维、创新思维、法治思维、底线思维能力，为前瞻性思考、全局性谋划、整体性推进党和国家各项事业提供科学思想方法。唯有如此，才能以新发展理念为指导建构应急管理发展战略，超前谋划我国应急管理体系建设，大力提升应急管理综合能力。

（天津师范大学风险治理与应急管理研究中心研究助理付美佳、李淑静、王彦平、于文婧、闵玉丹、卢言臣等参与了本专题的写作）

（编辑 付瑞平）