

中国式现代化建设进程中基层应急管理 研究综述*

苏妍嫒^{1,2} 石菁¹ 王以宁¹ 张亚明^{1,2,3}
(燕山大学 经济管理学院 秦皇岛 066004)¹
(燕山大学 互联网+与产业发展研究中心 秦皇岛 066004)²
(河北数字经济与康旅文化产业研究院 秦皇岛 066004)³

摘要:突发事件的紧急性、不确定性极易导致社会环境的骤变,给基层应急管理带来严峻挑战。系统梳理基层应急管理的现实困境、体系优化、模式改进以及效能提升等方面的研究现状,并进行展望。研究发现,未来应立足智能时代,进一步探究数字技术有机融入的基层应急管理模式,重构附有韧性的基层应急管理体系,探索软硬平衡的基层应急管理效能提升路径,进而充分激活基层应急管理“神经末梢”,推进基层应急管理现代化建设。

关键词:基层应急管理;应急管理体系;应急管理模式;应急管理效能

中图分类号: C939; X4

文献标识码: A

文章编号: 231218-10903

Review of the Research on the Grassroots Emergency Management in Process of Chinese-style Modernization

Su Yanyuan^{1,2} Shi Jing¹ Wang Yining¹ Zhang Yaming^{1,2,3}
(School of Economics and Management, Yanshan University, Qinhuangdao 066004, China)¹
(Research Center of Internet + and Industry Development, Yanshan University,
Qinhuangdao 066004, China)²
(Hebei Digital Economy and Healthy Tourism Cultural Industry Research Institute,
Qinhuangdao 066004, China)³

Abstract: The urgency and uncertainty of emergencies could easily lead to sudden changes in the social environment, which bring severe challenges to the grassroots emergency management. This paper reviewed the research progress in the field of grassroots emergency management practical difficulties, grassroots emergency management system optimization, grassroots emergency management mode improvement and grassroots emergency management effectiveness improvement path. This paper also provided the research prospects, the future research should focus on the intelligent era, further explore the grassroots emergency management mode with digital technology integration, reconstruct the resilient grassroots emergency management system, and explore the grassroots emergency management effectiveness improvement path balancing soft power and hard power. It is useful to activate fully the "nerve endings" of grassroots emergency management and promote the modernization of grassroots emergency management.

Keywords: grassroots emergency management; emergency management system; emergency management mode; emergency management effectiveness

0 引言

党的二十大报告指出,要完善公共安全体系,提高公共安全治理水平。面对世界百年未有之大变局加速演进、全球经济复苏乏力、世纪疫情全球蔓延等多重不确定性,着力防范化解各种重大风险,全面提升基层应急管理效能是重中之重。为此,系统梳理基层应急管理现实困境、体系构建、模式优化与效能提

升路径等相关研究进展,对探索中国式现代化建设进程中的基层应急管理问题具有重要意义。

1 基层应急管理困境分析

对基层应急管理现存问题和不足之处进行剖析,有助于明确优化方向,提升基层应急管理效能。近年来学者从多方位、多视角对应急管理现实困境进行分析,发现现阶段应急管理的主要问题可概括

* 基金项目:本文系河北省社会科学基金资助项目“突发公共事件下网络集群行为演化机制及应对策略研究”(项目编号:HB20GL003)研究成果。

为四个“碎片化”,即应急制度碎片化、应急管理职责碎片化、应急信息碎片化、应急资源配置碎片化。

1.1 应急制度碎片化

指由于基层应急管理缺乏统一、整体性的制度设计,使得基层应急管理工作难以协调统一,各区域、各部门间责任界定模糊,权力协调机制缺失,易出现利用“替罪羊”规避责任的问题,进而加剧突发事件造成的损失^[1];

1.2 应急管理职责碎片化

指应急管理职责权利较为分散,各灾种分置于不同部门管辖,各部门“各管一摊”,多主体协同配合弱,使得应急管理系统规划与预案设计等工作面临严峻挑战,严重制约着应急管理的响应效率;

1.3 应急信息碎片化

指受职能专业分化、信息传播接收渠道不一、“信息即权力”陈旧观念等因素影响,突发事件下部门间信息融合不畅,造成整体信息缺失,信息共享程度低,致使各主体陷入“信息孤岛”境地,进而进一步加剧公众恐慌情绪以及危机治理难度;

1.4 应急资源配置碎片化

指因缺乏系统性规划导致的灾害前后应急物资储存、运输等环节效率低、成本高的问题。王妍妍指出,突发事件往往波及多个区域,短时间内应急物资需求骤增,且区域间差异较大,如何整合性管理调配应急资源成为应急管理的一大难点^[2]。

2 基层应急管理体系优化研究

优化基层应急管理体系是提升基层应急管理水平的关键手段。其中,应急管理预案以及应急管理体制、机制、法制是应急管理体系的四个核心要素,即“一案三制”。面对新时代、新要求,围绕“一案三制”优化基层应急管理体系已成为基层应急管理工作的重中之重。

2.1 健全基层应急管理预案体系

应急预案对于应急管理意义重大,需要紧密贴合实际,覆盖应急管理的全过程。因此,应科学评估、精准判断各类潜在风险,针对突发应急事件的差异化特征,以高度凝练、情景化的语言指导应急管理主体应对突发事件^[3];

2.2 优化应急管理体制

科层制下的“条块分割”问题是阻碍基层各类应急管理主体充分发挥其主观能动性的最大障碍。要建立和完善以应急管理部牵头组织的多主体协同网络,通过统分结合、上下结合形成应急管理合力;

2.3 改善应急管理机制

突发事件下信息的时效性对应急管理效果至关重要。要强化区域应急信息共享联动和互通,打

破条块分割,实现各治理主体的有效协同;

2.4 完善应急管理法制

法制是基层应急管理的保障,要不断完善相关法律、法规,重点弥补行政组织立法与实际脱节、碎片化等缺陷,以提高应急管理的有效性和有序性。

3 基层应急管理模式改进研究

日益复杂的社会风险治理问题给传统的、单一的基层应急治理模式带来挑战,改进基层应急管理模式成为提升基层应急管理水平的关键方面。当前相关研究主要围绕多主体协同和数字赋能两方面展开。

3.1 多主体协同基层应急管理模式

突发事件的复杂性使传统单一的应急管理难以有效应对频发的突发状况,亟需加强多元协同治理以有效增强应急管理能力。所谓协同治理是指将公共治理中的各类要素视为一个开放的整体系统,综合运用科技、制度、行政等手段,使系统中的各个子系统、各个要素之间有序协调、协同合作。为解决上述碎片化治理困境,学者们提出要充分调动各主体的能动性,基于协同理论构建多元主体参与、协同互信、互动的治理体系,通过综合协调、协同共治,实现跨边界、跨部门的协同治理,进而提升应急管理效能。例如,王晟昱等认为,要建立社会组织应急响应机制以提高公共危机中政社协同的应对能力,形成“政府-市场-社会”三方联动的应急管理协同治理格局,从而优化应急管理协同治理模式^[4]。

3.2 数字赋能基层应急管理模式

智能时代,数字技术为改进基层应急管理模式开辟新的路径,越来越多的学者关注数字技术在基层应急管理中的潜能。研究发现,将应急治理机制与数字技术相调适,有助于及时科学预警,辅助处理突发事件。为了推动应急事件数智化治理,一些学者分别围绕日常防控、应急预案、应急联动和事后恢复建立基层社区数字化应急管理信息系统综合框架,以扎实推进基层社区数字化应急管理信息系统的落地。郁建兴和陈韶晖认为,可通过传统机制与数字技术相调适实现整体智治^[5];此外,也有学者立足基层应急管理全过程,围绕应急管理事前准备、事中响应、事后恢复和重建三阶段,探讨数字技术在监测预警、监管执法、救援实战等环节的具体应用。周利敏和龙智光利用数字化技术构建大数据灾害预警平台,通过开放共享预警大数据库、动态管理大数据预警等举措实现大数据预警全流程动态管理^[6]。杜晶晶等认为,数字技术将提高公众自救、参与救助和舆论监督的能力,并疏缓其负面情绪,增强基层政府公信力^[7]。

4 基层应急管理效能提升路径研究

基层应急管理效能是基层应急管理能力与治理效果的综合反映,探索效能提升路径,对于完善基层应急管理具有重要理论参考价值。近年来,越来越多的研究发现,软硬实力不平衡已成为制约应急管理效能的关键^[8],且相比于技术支撑力、制度约束力等硬实力,群体向心力、个体驱动力等软实力在基层应急管理中地位日益凸显。提升基层应急管理效能既要注重营造安全、稳定的社会环境,更要关注人民对美好生活的向往。吴新星和叶继红提出,提升基层应急管理效能的关键在于提高参与主体的行动效能^[9]。何萍指出,软实力对硬实力的反作用在抗击新冠肺炎疫情中发挥重要的保障作用。为此,要坚持价值导向,通过培育基层应急管理软实力探索效能提升路径^[10]。

5 中国式现代化建设下基层应急管理研究趋势分析

根据上述分析,学者已围绕基层应急管理困境、应急管理体系优化、应急管理模式改进以及应急管理效能提升四方面展开系统的研究。未来还应重点解决如下关键科技问题:

5.1 数字技术有机融入的开放共治基层应急管理模式优化研究

当前关于数字技术如何嵌入应急管理模式的研究相对匮乏,且数字技术在基层的应用实践多停留在治理形式的“数字化”。如今飞速发展的数字技术已悄然重塑各类应急管理主体的思维模式与行为习惯,并对基层应急管理模式形成一种反作用。如何将数字技术有机融入基层应急管理,实现应急主体与数字技术的最优耦合,塑造开放、共治的基层应急管理模式是亟待解决的关键科技问题;

5.2 考虑公众情感的韧性基层应急管理体系构建研究

现有研究大多聚焦探索如何基于刚性制度优化基层应急管理体系,较少考虑公众情感及其非理性应激行为。然而突发事件紧急性、不确定性极易导致社会环境骤变,进而诱发公众负面情绪、激化社会矛盾,催生群体应激、舆论海啸等衍生风险,使得常态化基层管理难以满足非常态情景下应急管理需求。因此,如何重构富有韧性的基层应急管理体系是亟待解决的重要科技问题;

5.3 基于软硬平衡的基层应急管理效能提升路径研究

现有研究侧重从宏观层面基于软实力或硬实力的单侧作用进行研究,对于二者如何协调提升效能的机理缺乏深入分析。因此,如何以系统化视角考量基层应急管理软、硬实力的关系,深入分析二者相

互作用的内在机理,进而构建软、硬平衡的基层应急管理效能提升路径成为亟待解决的关键科技问题。

6 结语与展望

基层是社会治理的基础和重心,推进基层治理现代化是国家治理体系和治理能力现代化建设的题中应有之义。近年来学者已对基层应急管理问题展开系列研究并取得一定成果。如今,随着人工智能技术飞速发展以及各地数字政府建设深入推进,数字赋能正成为基层应急管理研究的新焦点与新跃迁。如何将数字技术有机融入基层应急管理,塑造开放共治的基层应急管理模式,重构富有韧性的基层应急管理体系,通过软、硬平衡切实提升基层应急管理效能是未来亟待解决的关键问题。

参考文献

- [1] 李春根,李胜.超大城市突发环境事件整体性治理研究[J].中国行政管理,2017(12),123-128.
- [2] 王妍妍.重大突发公共卫生事件应急资源区域协同优化配置研究[J].统计与决策,2023,39(20),179-183.
- [3] 张铮,李政华.中国特色应急管理制度体系构建:现实基础、存在问题与发展策略[J].管理世界,2022,38(01),138-144.
- [4] 王晟昱,何兰萍,李想.社会组织参与应急管理的危机学习-协同治理机制研究[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2023,25(03),80-92.
- [5] 郁建兴,陈韶晖.从技术赋能到系统重塑:数字时代的应急管理体制机制创新[J].浙江社会科学,2022(05),66-75+157.
- [6] 周利敏,龙智光.大数据时代的灾害预警创新——以阳江市突发事件预警信息发布中心为案例[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2017,70(03),121-132.
- [7] 杜晶晶,胡登峰,张琪.数字化赋能视角下突发公共事件应急管理系统研究——以新型冠状病毒肺炎疫情为例[J].科技进步与对策,2020,37(20),34-40.
- [8] 刘凤,傅利平,孙兆辉.重心下移如何提升治理效能?——基于城市基层治理结构调适的多案例研究[J].公共管理学报,2019,16(04),24-35+169-170.
- [9] 吴新星,叶继红.基层应急管理如何提高效能——基于利益政治学的分析框架[J].探索与争鸣,2020(04),184-194+290-291.
- [10] 何萍.抗疫的硬实力与软实力:一种观察视角[J].湖北社会科学,2020(06),32-35.

作者简介

苏妍嫒(1991-),女,汉族,河北唐山人,博士,副教授,研究方向:应急管理;

石菁(1999-),女,汉族,宁夏银川人,硕士研究生,研究方向:应急管理;

王以宁(1999-),女,汉族,河北邯郸人,硕士研究生,研究方向:基层治理;

张亚明(1962-),男,汉族,山东掖县人,博士生导师,教授,研究方向:应急管理。