

# 建设现代化省级应急管理指挥机制的思考

张玉琢<sup>1</sup> 师学良<sup>2</sup> 刘贵江<sup>2</sup>

## 摘要

构建现代化省级应急管理指挥机制对于防范化解各种重大风险挑战,推进应急管理体系和能力现代化,提高应急处突的能力与效率,维护人民生命财产安全和社会大局稳定皆具有重要意义。实践中应理性检视当前省级应急管理指挥机制尚存在的困境与挑战,并从指挥框架、指挥流程、作战体系以及资源配置等维度进行宏观把控和微观分析,切实解决现实问题,扎实推进我国应急管理体系不断完善和发展。

关键词:应急管理 指挥机制 应急管理体系 现代化

## Construction of Modern Provincial Emergency Management Command System

ZHANG Yuzhuo, SHI Xueliang, LIU Guijiang

**Abstract:** The construction of modern provincial emergency management command system is of great significance for preventing and resolving various major risks and challenges, promoting the modernization of emergency management system, improving the ability and efficiency of emergency response, and protecting people's lives and property and maintain the social stability. We should treat the existing difficulties and challenges in the current provincial emergency management system rationally, and conduct macro control and micro analysis from the command framework, command process, combat system and resource allocation, so as to solve practical problems and boost the improvement and development of China's emergency management system.

**Keywords:** emergency management; command mechanism; emergency management system; modernization

我国疆域辽阔,地理环境差异性明显,受自然灾害影响巨大,近五年(2015年至2019年),每年自然灾害受灾人口数均超过1.3亿人次,直接经济损失均超过2500亿元<sup>[1]</sup>。于此同时,随着人类社会环境的复杂变化,各类事故隐患和安全风险共振抬高,影响公共安全的人为因素也持续增加。面对这一基本国情,党和国家始终将应急管理事业发展摆在重要位置,尤其是党的十八大以来,不断推进应急管理体系和能力建设。应急管理在国家治理体系和能力建设中承担

重要使命。应急管理指挥机制作为应急管理工作的组成,关乎突发事件处置的成败,省级应急管理工作在落实全国应急总体部署,防范处置区域性应急事件中发挥突出作用。因此,必须以适应时代发展、满足国家需要、符合人民期待为目标,构建起现代化省级应急管理指挥机制。

### 1 构建现代化省级应急管理指挥机制的重要意义

2021年1月全国应急管理工作会议

在京召开,会议强调要“按照常态应急和非常态应急相结合的原则,强化总部指挥机制建设,提升统筹协调能力”。积极构建现代化省级应急管理指挥机制,能够进一步推进应急管理体系现代化建设,有助于在当前复杂环境下,提升我国应急管理的能力和水平。

#### 1.1 紧跟形势:有效防范化解各种重大风险挑战

我国在新征程中风险与机遇并存。国内外环境深刻复杂变化使得传统安全与非传统安全风险要素日益增加,各类

基金项目:首都社会安全研究基地2020年度研究生项目《2022年北京冬奥会大型馆内赛事风险评估及其防范研究》(项目编号:CCSS2020ZSS09)研究成果之一。

风险防范面临严峻挑战。如何准确把握新形势新要求新挑战,及时有效地防范化解各种风险挑战是十四五时期以及未来很长一段时间内的重要课题。因此,十分有必要以构建现代化省级应急管理指挥机制为抓手,建立健全应急管理机制与应急管理体系,强化应急管理指挥作战能力,以长效机制统筹发展与安全两件大事,实现防风险和稳增长之间长期均衡。现代化省级应急管理指挥机制能够有效、科学组织各类救援力量防范化解省内可能发生或正在发生的风险挑战,在保证省域内安全稳定的前提下,为国家安全发展提供坚实基础。

### 1.2 深化改革:推进应急管理体系和能力现代化

应急管理在推进国家治理体系与治理能力现代化过程中承担着重要作用、使命与职责。应急管理指挥机制作为应急管理体系的核心要素,在推进我国应急管理事业发展中扮演着重要角色。现代化省级应急管理指挥机制能够更好适应以现代化为主旋律的时代背景,更好匹配应急管理体系和能力现代化建设的战略目标。2018年3月应急管理部成立以来,应急管理领域顶层布局、职能设置等愈加清晰。为实现应急管理工作向更深层次迈进,需要将省级应急管理工作改革作为新的发展动力。当前,传统省级应急管理指挥机制已经出现与快速发展的社会环境、不断交织叠加的风险因素等不兼容境况,亟需加快应急管理指挥机制的现代化建设,摆脱原有路径依赖,主动与全新的应急管理机构设置和主要职能相契合,推进应急管理体系和能力现代化纵深发展。

### 1.3 聚焦实战:不断提高应急处突的能力与效率

党的十九届四中全会提出:要构建起统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动的应急管理体制,提高防灾减灾救灾能力。及时高效解决各类突发事件是应急管理的目标和追求,而“统一指挥”是实现这一目标的关键和前提。“统一指挥”要求统筹协调、结构清晰、流程高效、合法依规。现代化省级应急管理指挥机制在面对突发风险事件时,具备更加稳定、科学的基础支撑,能够结合实际情况,快速反应、及时响应,更加规范、高效、有序地开展应急管理各项工作,极大提高应急管理的效率和效能,为应急处突增效赋能。因此,构建科学合理、稳定高效的现代化省级应急管理指挥机制,形成上下贯通、横向衔接、运行顺畅的指挥框架和指挥流程,不仅能够切实提高省级应急管理部门及相关领导干部及时防范化解各类风险挑战的应急处置能力和应对效率,更有利于推进应急管理规范化、标准化建设。

### 1.4 服务人民:维护生命财产安全和社会大局稳定

习近平总书记在2020年6月防汛救灾工作指示中要求“各地区和有关部门要坚持人民至上、生命至上,要把人民生命安全放在首位落到实处。”在面对疫情、火灾、洪水等涉及到人民生命财产安全的突发事件时,党中央始终以满足人民日益增长的安全需要为根本遵循,将人民生命财产安全作为应急管理工作的初心和使命。构建现代化省级应急管理指挥机制,不断健全完善省级应急管理机制,发挥指挥职能在管理过程中的

重要作用,能够最大程度预防和减少突发事件的发生。省级应急管理部门能够有效调动省域内应急力量、资源,对突发事件进行最直接反应和处置,有效降低风险事件所造成的损害,全力保护人民生命财产安全。无论现代科学技术达到何种水平、应急管理系统如何迭代优化,现代化应急管理指挥机制都必须始终坚持以人民为中心,践行“以民为本,执政为民”的根本原则,切实维护人民群众切身利益。

## 2 当前省级应急管理指挥机制存在的困境与挑战

为更好适应国际国内复杂环境,提升我国预防风险、对抗风险的能力与水平,需理性分析当前省级应急管理指挥机制实际运行困境和问题,以指挥框架为基础审视结构性弱点、以指挥流程为关键正视程序化短板、以队伍建设为要素检视人力成本流失、以资源配置为抓手洞察保障性不足。

### 2.1 应急指挥架构系统性不足

应急指挥在突发事件处置中需要把握大局、统筹全局,身担重任、重责,关乎应急管理的成败。应急指挥架构作为应急指挥活动的基础,直接影响着指挥效率和效果。科学周密的指挥框架能够有效保证指挥活动的规范性、科学性和有序性,有效防止因决策失误、认识偏差造成的指挥失灵。但面对突发事件的紧迫性,复杂冗长的指挥框架也必定会贻误战机、影响救援。因此,现代化省级应急指挥架构必须能够找到合法化与高效性、规范化与灵活性、科学化与艺术性的平衡点和着力点。当前扁平化

理论已为我国应急管理注入了强大动力,初步形成了扁平化组织指挥体系<sup>[2]</sup>,但在实践中仍留有一定现实问题。扁平化指挥体系与科层制行政体系之间依旧存在天然结构性冲突,二者虽然皆具有自身合法性基础,为应急管理活动提供的重要支撑,但是复杂环境、权责关系中,二者有效的协同、融合有待进一步深化和细化<sup>[3]</sup>。同时,在现有应急管理体系中,往往存在两种应急指挥架构,一种为常态化(处置一般突发事件)与非常态化(处置重大突发事件),两种框架尚未有效整合在同一体系中,处于相对分离状态,进一步复杂化了应急管理体系。当突发事件等级难以界定时,应急管理部分本着“安全第一”的原则,往往二者同时启动,以谋求安全最大化。虽然能够有效应急突发事件,但是一定程度上造成应急资源的浪费与非科学化应用,也极易产生指挥活动的重复和失序。

## 2.2 应急指挥流程相对滞后

指挥流程依托于指挥框架,是指令在应急指挥框架中的运行机理和流动规则。高效、简约的指挥流程能够有效提高指挥效能,对应急管理以及突发事件处置意义重大。进一步厘清应急管理指挥流程,能够更好发挥出扁平化指挥框架的功能作用,也有助于促进组织指挥体系的进一步完善。目前初建成的扁平化组织指挥体系,还未配适全新的、相契合的应急指挥流程,流程再造工作略滞后于体系建设。当前省级应急指挥流程以单向逐级流动为主要模式,指令信息需要按照“权责对应”原则在指挥框架和行政体制中执行审批程序,最终输出决策信息,实现应急处置。对于一般

事件来说,这种单向指挥流程并不复杂,能够保证指挥活动的有序运转。但当重大突发事件发生时,这种指挥流程对事件反应的灵敏度明显不够,呈现出一种倒“U”型指令流动,例如:突发事件信息首先经指挥中心报值班领导,根据事件等级再逐级上报分管领导、主管领导等,然后经过分析研判后,做出处置决策,指令信息再逐级下行。“一上一下”的流程设置一定程度上拉长了实际的指挥链条,降低了指挥效率。并且,现有指挥流程多呈现出明显的时间梯度,秉承“事前、事中、事后”时间序列。理性审视其内在逻辑,这是一种遵循事件发展规律的处置策略,根据事件发展程度进行针对性措施,隐含“被动性”。因此现代化应急指挥流程应更加重视“处”的作用,同时应将“防”贯穿于“事前、事中、事后”全被过程。

## 2.3 应急队伍建设有待完善

应急处置力量身居应急管理的前沿阵地,在应急处突中发挥着直接作用。2019年5月应急管理部党组印发贯彻落实《2018—2022年全国干部教育培训规划》实施意见,对新时代应急管理队伍建设提出了新的要求。锻造高素质专业化应急管理队伍是不断提高应急处突的本领,维护人民生命财产安全和社会大局稳定,推进应急管理体系和能力现代化的基本保障。当前省级应急处置力量可以从微观和宏观两个角度进行审视,微观视角主要着眼于省级应急管理部门,针对于常态化一般突发事件;宏观视角注重多部门联合,针对于重大突发事件。当前,常态化应急处置力量的“整体化”倾向明显,各单位整体职能较为清晰,

但是内部机构设置、部门划分存在一定交叉重叠,例如:煤矿安全监督管理处与煤矿安全基础管理处;安全生产基础处与安全生产综合协调处等。同时,消防、抗洪抢险、地震、救援、生产安全事故救援等职能权限需要进一步系统考量,切实规避因职能不清、责任不明造成单位内部门、人员内卷化问题。并且在人员配置方面各单位也需建立起应急人力资源优化配置机制,进一步挖掘应急队伍潜力。同时,重大突发事件应急处置力量“分离度”较高,在跨部门、跨区域、跨单位合作中,协同机制虽然已经建立,但是“粘度”不够。在不同类型、不同等级、不同灾种的突发事件中,分级、属地原则有待具体阐释,详细的合成作战方案有待进一步确立,合成作战协同机制亟需进一步细化落地。

## 2.4 应急资源配置尚需优化

应急资源作为应急处突的重要工具和行动媒介,是应急管理的保障性力量,在应急事件处置中发挥着突出作用。具备全面、充足的应急资源,能够极大提升应急管理工作能力与水平,有效应对各类突发事件。应急资源是基础,快速调度是载体,高效配置是关键。当前省级应急资源库建设有待进一步完善优化,受到涉密因素、区位因素、经济条件等多重限制,省域内应急资源整合仍不完全,应急管理部门自身资源与军队资源、警用资源、专业资源、社会资源、国际资源等外部资源的统筹存在间隙,资源的联动、耦合与协同还不成熟,对于重大突发事件而言,尖端技术、稀缺资源的调度与应用存在时空局限,一体化资源库建设尚需推进。同时应急资源物流

体系建设需要深度挖掘,就目前来说,各应急管理实战单位应急物资全覆盖是难以实现的<sup>[4]</sup>,因此物流速度往往决定处置速度,开辟独立的应急物流体系周期长、成本高,现阶段需要逐步推进单位合作、政企结合,充分发挥政府主导功能、有效利用航空铁路公路机构单位和物流企业等搭建起合成物流体系。不仅如此,配置标准也是当前应急资源面临的现实挑战,标准化的配置规则能够提升资源配置效率、节省配置成本。但当前风险等级与资源需求、事件分类与资源匹配、灾害预测与资源分布等多元复杂关系尚未厘清,应急资源如何实现全面保障、快速反应、科学配置等一系列问题亟需解决。

### 3 构建现代化省级应急管理指挥机制的实践路径

构建现代化省级应急管理指挥机制是扎实推进我国应急管理体系和能力现代化的重要路径,更是必要环节。在实践中,应坚持以新时代中国特色社会主义思想为指导,坚持总体国家安全观,坚持以人民为中心的发展思想,坚定“对党忠诚、纪律严明、赴汤蹈火、竭诚为民”政治信仰,以塑造扁平化指挥组织架构为基础;以重构现代化应急指挥流程为动力;以打造无缝隙应急合成体系为依托;以科学化应急资源配置为保障,建设现代化省级应急管理指挥机制。

#### 3.1 构建以“统一指挥”为核心的扁平化指挥组织架构

为巩固当前扁平化组织指挥体系已有成果,进一步提升省级应急管理指挥机制的行政效率,在分析现行指挥框架

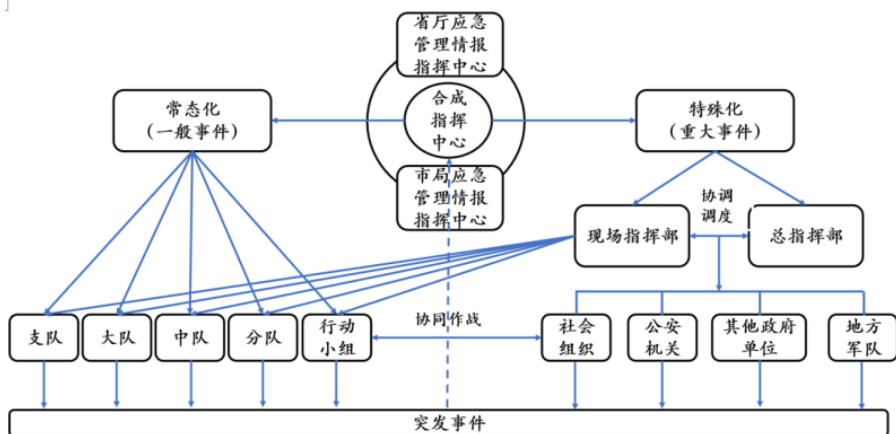


图1 扁平化应急指挥组织架构

问题的基础上,应严格落实新时代要求,搭建起以“统一指挥”为核心,以合成情报指挥中心为基础的扁平化指挥组织架构(如图1所示)。

“扁平化”应急管理指挥组织架构应改善多层级指挥体系造成的结构交叉,职能重叠弊端,以省厅情报指挥中心为核心,将市局情报指挥中心加以整合,构建合成指挥中心,指挥中心由智能辅助综合集成研讨厅与接处警平台组建而成,能够通过大数据处理和案情研判机制<sup>[5]</sup>。在合成指挥中心的指导下,能够有效摆脱科层制行政体制在应急处突中的现实问题。针对一般性突发事件,合成指挥中心能够根据事件等级、风险程度等,对支队、大队、中队、分队和行动小组直接调配,实现精准指挥。如遇重特大突发事件,则按照预案和事件类型设置总指挥部和现场指挥部,通过对地方军队、其他单位部门、公安机关和社会组织进行协调,与主责单位形成统一处战线,直接对突发事件进行处置。

#### 3.2 再造以“三流”融合为基础的现代化应急指挥流程

应急指挥功能的实现往往表现出一

定的流程特征,由一系列的环节构成。例如:接收警情、上报信息、分析研判、下达指令、应急响应、现场指挥等。面对新时代传统安全因素和非传统安全因素耦合叠加,相互抬升和共振效应不断凸显,应急管理部门必须高站位谋篇布局,再造应急管理流程,实现信息流、业务流和管理流的“三流”融合(如图2所示),提升指挥效能。

首先“业务流”,以标准化和规范化为建设思路厘清不同岗位、人员的横向分工协作沟通关系,其次“管理流”,以专业化和流畅化塑造不同部门、不同单位的纵向和横向的分工协作沟通关系,最后“信息流”,以整体化和信息化实现组织网络结构的分工协作沟通关系。以上“三流”融合能够为现代化省级应急指挥流程提供清晰运行脉络。在合成应急指挥中心的统一调度下,整合接收警情、上报信息、分析研判、下达指令等程序,精简工作流程链条。同时,要按照事前预警(风险识别)、事中控制(应对处置)、事后总结(修复反馈)的原则<sup>[6]</sup>,构建信息实时共享机制,以实现对应急事件进行动态评估、管理、



处置等全时性监控,防止事件恶性演化、次生风险发生等情况出现,将风险防范贯穿于应急处突全过程。

### 3.3 打造以“模块”联动为格局的无缝隙应急队伍体系

传统应急队伍体系由于部门和单位间的现实壁垒,常常会出现应急力量、应急资源的不合理应用,不仅极大提升了应急处置成本,也一定程度上影响处置效率。2020年11月,习近平总书记在中央全面深化改革委员会第十六次会议中强调要继续把握好改革和发展的内在联系,深刻认识全面深化改革的阶段性新特点新任务,推动改革和发展深度融合、高效联动。因此,省级应急管理部门应在党中央的坚强领导下,将以“模块”联动为格局,打造无缝隙应急队伍体系作为改革发展目标,使各部门各单位在常态组织结构的职能分工基础上,依托大数据和信息化的力量,进行模块化应急力量编成,在标准化对接设计下,实现战时各应急力量模块的“即插即用”(如图3所示)。

其中,职能模块:按照指挥、行动和支援三个职能模块,根据各部门、各单位职能,将应急力量进行编组;功能模块:各组按照勤务工作任务,根据相似或相近原则,以10-15人为一队,组成功能模块;实战模块:各队以2-3人为一小组,组成即插即用小模块。实战中,根据平时和战时的实际情况,对模块进行合成,依托组织架构、业务流程以及大数据支撑,采用“电脑+人脑”相结合的形式进行动态部署,实现模块的“无缝衔接”,最大限度优化应急人力资源配置。

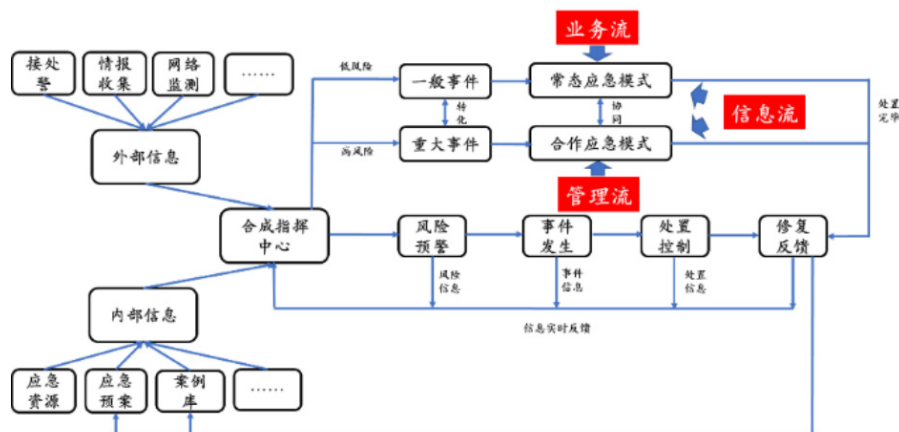


图2 应急指挥业务流程图

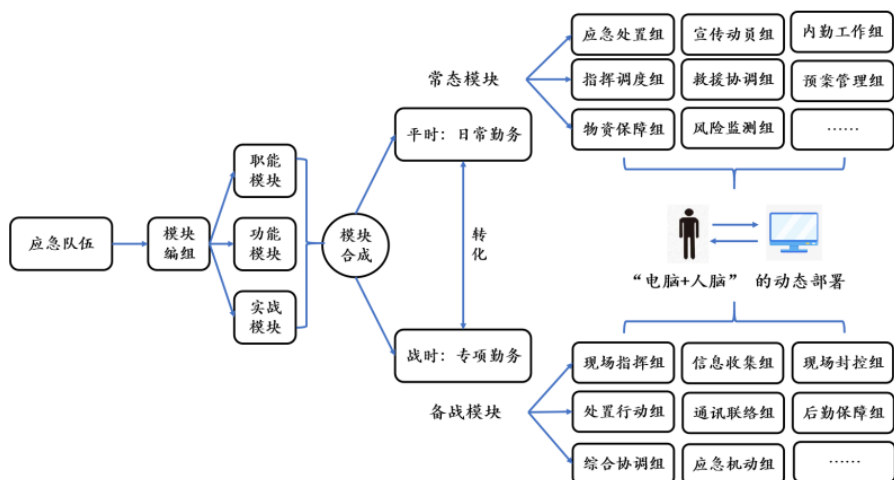


图3 应急合成体系图

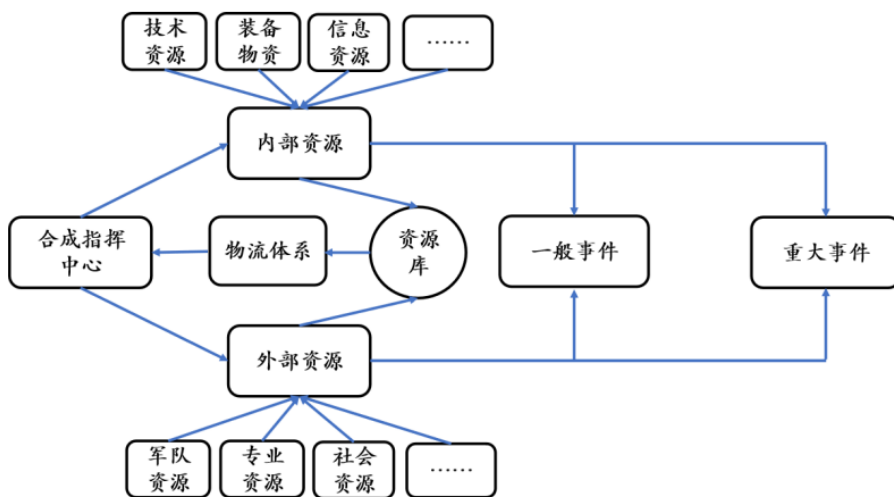


图4 现代应急资源配置模式图

### 3.4 形成以“供需对位”为保障的科学化资源配置模式

新时代条件下,尤其是新冠肺炎疫情期间,党中央高度重视应急资源配置工作。建立科学化应急资源配置制度、体系、流程等,能够有效保障应急资源合理高效配置。应急资源作为应急处突的重要工具,直接影响应急管理工作的效率和结果。在突发事件发生后,保证应急资源及时供应,能够有效降低受灾面积、人员伤亡和财产损失。为保证应急指挥有效、高效,需要对现有应急资源进行整合、编码,建立起完备的应急资源库,并且依托应急物流体系,实现合成应急指挥中心对物资的调配和使用(如图4所示)。

首先有效整合应急管理机关内外部可利用资源,内部资源包括:技术资源、

物资装备、信息资源等;外部资源包括:军队资源、专业资源、社会资源、国际资源等。将内外部资源进行集中分类、编码,建立起一体化应急资源库,绘制出应急资源地图;其次,在突发事件中合成指挥中心根据事件类型、事件程度科学计量所需物资,并运用大数据、物联网、AI智能等技术对“最优”、“次优”配置方案进行呈现;最后根据已有方案、以及指挥员对现场实际的把握,做出科学决策,依托应急物流体系对物资进行集中调配,为应急处突提供物资保障。

## 4 结语

不仅如此,现代化省级应急指挥机制建设还应进一步理清应急指挥活动中的权责关系,例如上下级之间的层级控制关系、各部门之间的主从制约关系、

单位间的协同配合关系等<sup>[7]</sup>,保证在重特大应急事件中,各单位能够找准定位、明确职责,有条不紊、高效协同。当前,在一次次突发事件的考验中,我国应急管理事业日臻完善,防范、预测、对抗风险与突发事件的能力不断提升,但是面对日益复杂的国内外环境,还需要保持足够的理性,继续深入推进应急管理领域各项改革举措,努力推进应急管理体系和能力现代化,为全面建设社会主义现代化国家提供安全环境。

作者单位:

1. 中国人民公安大学
2. 国家管网集团公司西部管道塔里木输油气分公司

## 参考文献

- [1] 国家统计局. 2015-2019年统计数据 [DB/OL]. <https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01> [2021-01-22].
- [2] 刘洁. 应急管理部: 应急管理形成扁平化组织指挥体系 [EB/OL]. <http://news.cctv.com/2019/09/19/ARTImqsNgU4rgb5yLc1iJAuk190919.shtml> [2019-09-19/2021-01-23].
- [3] 刘菲. 应急指挥决策机制再思考 [J]. 决策与信息, 2020(12):47-53.
- [4] 孙峰. 健全首都应急管理体系建设的对策研究 [J]. 中国国情国力, 2020(11):16-18.
- [5] 潘震宇, 毛松林, 蔡欣欣, 卓群, 林帆. 地方地震现场应急指挥平台的建设与应用——以厦门市地震现场应急指挥平台建设为例 [J]. 中国应急救援, 2018(03):65-71.
- [6] 安中. 基于可靠性的城市应急管理评价及优化研究 [D]. 北京: 北京林业大学, 2015.
- [7] 张志, 许文浩. 澳大利亚 2019-2020 森林火灾对我国应急管理体系建设的启示 [J]. 中国应急救援, 2020(02):18-22.