

应急管理体系和能力现代化的整体逻辑、多重困境与优化策略

□ 顾金喜 蒋林慧

摘要:随着人类社会进入风险社会时代,应急管理日益成为复杂开放的系统工程,凸显出应急管理体系和能力现代化的必要性紧迫性。已有关于应急管理体系和能力现代化的研究大多以单个或部分侧面展开探讨而难以管窥全貌,缺少一个能够将各向度难题统合起来考量的整体性理论框架。从“理念—结构—过程—功能”的理论分析框架出发,结合典型突发事件分析,可以发现当前我国应急管理体系和能力现代化建设中存在理念失范、结构失稳、过程失序、功能失效等困点。要突破上述多重困境,须依循理念内化、结构进阶、过程闭环、功能总成的完善进路,既为理解应急管理体系和能力现代化总体布局提供全景解释,也为实践推进提供理论支撑。

关键词:应急管理体系;应急管理能力;整合逻辑;应急困境;应急优化

中图分类号:C93 **文献标志码:**A **文章编号:**1007-9092(2024)06-0140-017

一、问题提出与文献回顾

风险社会已成为国家治理的新常态,风险的复杂性、灾害的多变性、应急管理的复杂性要求治理的方式、手段、举措与目的都彻底重构。^①应急管理作为国家治理的重要组成

收稿日期:2024-10-10

作者简介:顾金喜,中共浙江省委党校(浙江行政学院)政治学(科社)教研部主任、教授,全面从严治党研究中心研究员;蒋林慧,中共浙江省委党校(浙江行政学院)公共管理硕士研究生。

基金项目:浙江省哲学社会科学规划领军人才培养课题“突发公共卫生事件应急管理能力体系建设与提升路径研究”(编号:22QNYC06ZD)。

^① 任剑涛:《曲突徙薪:技术革命与国家治理大变局》,《江苏社会科学》,2020年第5期。

部分,是一项在“破”中“立”的长期性工程,既需要打破惯性思维和路径依赖,也亟待创设新的理论图谱和经验参考。

然而,在传统与非传统安全因素交织耦合的复杂情形下,实践中各类突发事件的应对处置仍暴露出诸多缺陷,如2024年江西新余火灾(39死9伤)、广东梅大高速路面坍塌(48死30伤)、湖南资兴暴雨(65死亡失踪)等事件带来巨大损失,造成严重后果。高要求的应急现代化目标与低水平的应急处突实践形成强烈反差,昭示着应急管理体系和能力现代化的必要性和迫切性:前者可从应急管理学科知识建构的角度来看,面向工业社会的传统知识生产致力于研究有序现象,这同后工业社会表现出的无序化治理实况不匹配,导致已有知识对实践的描述、解释和预测效果一般;^①后者则表现为乌卡时代(VUCA)弥漫的易变性、不确定性、复杂性和模糊性及手段套用与路径固化,致使应急管理工作成为棘手问题。理论认知零碎和实践效能分散便是应急管理现代化的双重掣肘。

既有关于应急管理体系和能力建设的研究主要从“历时性考察”和“共时性审思”两方面进行。在历时性分析中,一些研究系统梳理应急管理体系的发展脉络,选取特殊时间节点如新中国成立、2003年非典、2018年应急管理部成立等,总结出单灾种应对、以一案三制为核心、总体国家安全观统领的迭进特征。^②延续此进路,有学者探究体系的变迁逻辑,认为演进动因包括事件冲击、适应学习、政治竞争与博弈、新技术嵌入。^③后续研究重点则在于应急数智化水平和知识体系构建。在共时性分析中,一些研究搭建理论框架进行规范性分析,认为新兴风险、巨灾和跨界危机产生的不确定性需要外在主体赋能以盘活结构性力量。^④而从内在配合角度看,“决定层、操作层和关联层”彼此分工、互相协作也能推动系统发展,更为综合的做法则是链接各项要素,搭建应急管理体系的“四梁八柱”,并把促使应急体系发挥实际功能作为应急管理能力建设的目标。^⑤以前述理论认识为纲,学者们下沉研究视角,面向特定场域和事件提供的实践样态,或是提炼具有正面促进意义的优势经验和模式,或是归纳具有负面削弱作用的应急困境并探析提升路径。前者包括党的全面领导、组织动员和资源统筹机制有助于应急管理体系更好运作,^⑥数字时代的到来要求应急管理由技术被动赋能向系统主动重塑进阶,^⑦工作重心由修复处置向预警防范转变。^⑧这些模式变化可概化为“彗星”结构和“彗尾”效应。^⑨后者围绕应

① 张海波:《面向风险社会的应急管理学》,《中国社会科学报》,2016年1月27日第7版。

② 吴波鸿、张振宇、倪慧芸:《中国应急管理体系70年建设及展望》,《科技导报》,2019年第16期。

③ 钟开斌、薛澜:《以理念现代化引领体系和能力现代化:对党的十八大以来中国应急管理事业发展的一个理论阐释》,《管理世界》,2022年第8期。

④ 张海波:《中国第四代应急管理体系:逻辑与框架》,《中国行政管理》,2022年第4期。

⑤ 钟开斌:《国家应急管理体系:框架构建、演进历程与完善策略》,《改革》,2020年第6期。

⑥ 唐皇凤、杨婧:《中国特色政党主导型城市应急管理体系:运行机制与优化路径》,《学海》,2021年第5期。

⑦ 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》,《浙江社会科学》,2022年第5期。

⑧ 温志强、李永俊:《从“板块整合”到“有机融合”:中国特色应急管理体系优化路径研究》,《中国行政管理》,2022年第5期。

⑨ 张海波、董星:《中国应急管理结构变化及其理论概化》,《中国社会科学》,2015年第3期。

急预案可操作性不足、多元主体参与机制不健全、数字技术管理不规范、^①信息共享和公开机制欠缺等问题开展论述。而化解上述困境的策略具有鲜明的问题导向,多从机构重组、职能调整、制度优化、法律健全、技术更新五个维度展开。综上,已有文献较为丰富,既有秉持动态演进视角的回顾、诠释与展望,也有从静态微观角度对真实应急情境的剖析,但都无外乎理念、体系、制度、组织、过程、能力和技术七个向度。

然而,从研究视角来看,大多研究仅从某一方面切入,对局部构成作具体分析,未能兼顾研究广度。学界尚未形成一个将各关键向度收拢进来的框架,没有充分挖掘不同维度间的内在联系,覆盖度和综合性仍待加强;有关应急问题的探究较少直指问题背后的结构性因素。统合式应急理论的数量少、转换率低,因而实践优化措施仍然“东一榔头、西一棒槌”,很难见效,遑论长效。风险本身及处突所涉条块部门、全生命周期式管理和多层次能力体系的高度复杂性,与低阶松散的应急知识和实践张力显著。

鉴于理论和实践的双重碎片化,本文拟提出一个统合性框架。主要研究问题是:哪几个向度构成应急管理体系和能力现代化的全貌解释?不同向度间的关联逻辑是什么?各向度的突出困境及生成原因有哪些?又该怎样突破?为回答这些问题,本文尝试分析应急管理体系和能力各部分间的逻辑联结,建构起整合导向的“理念—结构—过程—功能”框架,并以框架为依托、以典型案例为样本,剖析现有显著难题及生成原因,再提出多项优化策略。该框架全面审视和系统探讨各向度的内涵外延,开拓风险认知的全新视野,探索一种适应极端复杂风险治理的新范式,还可为推进应急管理体系和能力现代化乃至公共安全治理的可持续发展提供更加综合的实践借鉴。

二、理论导入与框架建构:一个“理念—结构—过程—功能”框架

应急管理属于非常态情形下的国家治理。因此,其现代化工作必须置于国家治理现代化进程中来考量。沿此思路,本文先厘清宏观意义上国家治理活动的构成要素与运作逻辑,而后聚焦视野,将“理念—结构—过程—功能”框架导入应急视阈。

(一)互动与补充:结构功能主义和“结构—过程”范式

1937年,塔尔科特·帕森斯提出结构功能主义,认为社会系统必须发挥AGIL四项基本功能(适应、目标达成、整合、模式维持)才能维持良性运转。^②而后该范式在发展中聚焦,但也存在一些局限性。“结构—过程”框架正是因前者过多关注结构的适应性调试。^③在有关国家治理体系和能力现代化的社会科学研究中,两者均为常见且重要的研究范式。“结构”即“一个整体所构成的部分或组成的要素、彼此间的相互关系,这些关

① 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》,《管理世界》,2022年第1期。

② Talcott Parsons, *An Outline of the Social System*, New York: Fress Press, 1961, pp.30-41.

③ 吴晓林:《结构依然有效:迈向政治社会研究的“结构—过程”分析范式》,《政治学研究》,2017年第2期。

系可以用来定义一个整体特殊的性质”;^①“过程”即不同治理主体围绕权力获取、资源配置、权力行使等进行的博弈和互动。^②如果说结构对治理的权责关系作出某种程序规则的规制,那么过程则是对这种程序规则的遵从、适应或突破。在治理研究中,无论结构或过程视角的探索,其初衷都是解构体系要素、挖掘互动关系、透视核心机理,最终共同指向最大限度地盘活治理效能以实现有效治理,因而都不自觉地导向“功能”。功能是用来表述维持社会生活中特定结构存续的要素。^③此外,国家治理体系还是一个以价值体系为基础的结构性功能系统,该价值体系影响治理体系中行动者的行为选择和行为方式,影响规则和程序的执行力度,^④“理念”正是此种价值体系的抽象化表达。

(二)整合式建构:理解应急管理现代化的统合视角

笔者之所以将“理念”“结构”“过程”“功能”统合为一个系统性框架,是因为四者间的关系层层嵌套、密不可分,共同构成理解应急管理体系和能力现代化的全景解释。

1.理念是治理的先导

三圈理论认为,较之“能力”和“支持”,“价值”最为根本,是决策活动中需考量的首要因素。^⑤在我国,人民至上作为一种价值追求,集中体现了“善治”的精神意蕴,是国家治理现代化的核心理念,指引了国家治理现代化的总方向,明确了国家治理的着力点和归属点。^⑥应急视阈中,理念是有关应急的各种认知、价值和信仰的总和,影响应急组织设置与制度安排,决定各主体应急处突时的价值判断、行为决断与执行实践,回答“治理规范及治理为了谁”的问题。

2.结构与功能深度互构

结构决定功能的有效性;功能是结构的体现,又反过来形塑结构,继续治理体系。^⑦国家治理体系和治理能力是一个有机整体,相辅相成,有了好的国家治理体系才能提高治理能力,提高国家治理能力才能充分发挥国家治理体系的效能。^⑧应急视阈中,应急管理体系主要面向结构,应急管理能力则主要面向功能。^⑨

一方面,应急管理体系现代化本质上是硬件层面通过要素剔除与吸纳、调整要素比例以重塑结构框架。处突中涉及的情景环境、主体、正式与非正式体制机制、技术手段等

① 雷蒙·威廉斯:《关键词:文化与社会的词汇》,刘建基译,生活·读书·新知三联书店 2005 年版,第 463 页。

② 吴晓林:《中国的城市社区更趋向治理了吗——一个结构-过程的分析框架》,《华中科技大学学报》(社会科学版),2015 年第 6 期。

③ Radcliffe-Brown A. R., “On the Concept of Function in Social Science”, *American Anthropologist*, vol.37, no.3, (July-September 1935), pp. 394-402.

④ 何增科:《理解国家治理及其现代化》,《马克思主义与现实》,2014 年第 1 期。

⑤ 马克·H·穆尔:《创造公共价值:政府战略管理》,伍满桂译,商务印书馆 2016 年版,第 35 页。

⑥ 欧阳康、赵琦:《以人民为中心的国家治理现代化》,《江苏社会科学》,2020 年第 1 期。

⑦ 罗伯特·K·默顿:《社会理论和社会结构》,唐少杰、齐心等译,译林出版社 2015 年版,第 195 页。

⑧ 中共中央党史和文献研究院编:《切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来(2013 年 11 月 12 日)》,《十八大以来重要文献选编(上)》,中央文献出版社 2014 年版,第 547-548 页。

⑨ 钟开斌:《国家应急管理体系:框架构建、演进历程与完善策略》,《改革》,2020 年第 6 期。

要素构成结构层面的应急管理体系,回答治理的“组织体系”问题。既提供可据借鉴的路径遵循,又限定主体行动边界、建立秩序,避免应急程序随意化和非理性化,最终直接决定应急管理的功能状况。

另一方面,应急管理能力实际是由结构框架中各层次诸要件的自身功能及层次间与要件间的功能关系型构起来的有机集合,回答“治理何以有效”问题。应急管理的功能诉求就是持续提升现代化应急能力以充分发挥应急体系的作用,更好适应复杂风险环境。体系中的所有构成要素都扮演一定的角色,它们根据结构所赋予的职能定位,进行必要互动、完成规定任务、满足特定需求,如应急预案对应预防准备功能、大众传媒对应舆情引导功能。同时,已生成的应急功能还具有检视、优化体系的积极效果。应急管理能力现代化本质上是在软件层面激活和完善体系效能,进而夯实功能基底。

3.过程是理解互构关系的抓手

分析结构与功能的一体化关系时,必然囊括过程分析,否则无法解释体系(结构)所具有的实际功能。^①已有学者提出“结构—过程—功能”框架作为理解中国国家纵向治理体系现代化的新视角。^②这表明,国家治理活动的构成要素与运作逻辑同该框架内在适切。应急视阈中,也有学者立足该框架讨论应急管理的中国模式,^③或是探索应急组织协同的优化策略。^④过程向度的引入为理解结构与功能间的往复关系提供抓手,能够回答“治理如何推进”的问题。无形的理念和“悬浮”的结构正是通过具体过程转化为现实功能。透过过程本身,可以窥探应急管理结构与功能的深层交互逻辑,又能从处突现实切入而防止陷入静态描述的泥淖。

基于上述阐释,“理念—结构—过程—功能”的分析框架(图1)可以表述为:结构是过程的框架遵循,过程是结构的运行实践,结构和过程共同催生功能;功能是效能表征,对结构和过程起反哺调适作用;理念为结构、过程和功能提供方向指引,结构、过程和功能共促理念优化更新。

① 加布里埃尔·A·阿尔蒙德、小G·宾厄姆·鲍威尔:《比较政治学:体系、过程和政策》,曹沛霖等译,上海译文出版社1987年版,第16-18页。

② 张贤明、张力伟:《国家纵向治理体系现代化:结构、过程与功能》,《政治学研究》,2021年第6期。

③ 龚维斌:《应急管理的中国模式——基于结构、过程与功能的视角》,《社会学研究》,2020年第4期。

④ 喻修远、张胜:《结构、过程和功能:城市特大暴雨灾害应对的组织协同优化策略》,《中国行政管理》,2024年第2期。

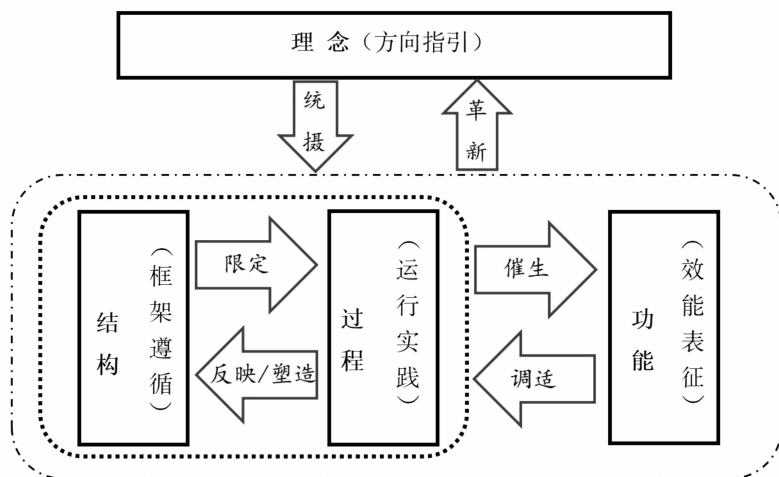


图1 “理念—结构—过程—功能”框架图

资料来源：作者自制

根据框架分析可知,突发事件应急处置成效乃是多个向度共同参与且彼此作用的结果,它取决于理念是否恰当、目标是否明确,取决于结构是否平衡、要素是否备齐,取决于过程是否有序、运行是否顺畅,取决于功能是否有效、作用是否显著。可以说,理念、结构、过程、功能共同建构起理解、驱动应急管理体系和能力现代化的理论框架与优化进路,共同决定中国特色应急管理事业的未来发展态势。

三、“牵一发而动全身”:应急管理现代化建设及其多重困境阐释

从系统论的角度来看,任何应急子系统的任何局部性困点都会经耦合关系传导至全局,继而削弱整体效能,谓之“牵一发而动全身”。鉴于此,有必要审视各维度建设现状,挖掘现存应急困境并考量生成动因,为后续精准击破掣肘指明方向。

(一) 理念现代化:持续革新与贯彻失当

1. 持续革新:当代应急管理核心价值

党的十八大以来,我国应急管理理念不断革新。2014年提出的总体国家安全观标志着国家安全观念的系统性升级。2016年,习近平总书记在唐山考察时提出“两坚持三转变”防灾减灾救灾新理念。2019年,习近平总书记关于“坚持底线思维,增强忧患意识,提高防控能力,着力防范化解重大风险”的重要讲话彰显了以“防”为主的前瞻性风险治理理念。2020年,面对肆虐的新型冠状病毒感染,习近平总书记强调“人民至上、生命至上”,生动诠释了“以人民为中心”的执政理念,而后“两个至上”成为应急的根本价值取向。党的十九届五中全会强调牢牢守住安全发展底线,将“统筹发展和安全”纳入“十四五”时期我国经济社会发展指导思想。党的二十大报告指出“国家安全是民族复兴的根基,社会稳定是国家强盛的前提”。党的二十届三中全会强调“国家安全是中国式现代化行稳致远的重要保障”,突出了国家安全在中国式现代化进程中的关键地位。

可见,我国应急管理理念具有内在一致性与逻辑严谨性,其变革和创新符合风险渐趋复杂的客观情势,指明了应急管理现代化的价值方向,更是对人民就公共安全提出更高期待的主动回应。

2.贯彻失当:理念落地仍存偏差

尽管国家层面的应急理念现代化持续推进,但其在上下传导环节特别是个体体悟层面,极易出现弱化或异化,进而引致行动失误。理念失范是各类突发事件的共性诱发因素,可分为旧理念根深蒂固和新理念认知偏差两个部分。

(1)“就灾论灾”的传统思维仍有残留,象征现代化的系统思维和底线思维尚未彻底扎根。以因果论为核心的线性思维致力于探寻突发事件的所有致灾因子,梳理出前后勾连的灾害链条并沿此链条逐项化解,路径化色彩浓厚。主体与生俱来的认知惰性是惯性应急思维滋生的土壤,加上对新理念的深度领悟势必伴随一定的时间和精力成本,且应急理念的正向作用短期内难以显现、无法被准确预估,导致主体本能抗拒理念革新。如2021年河南郑州“7·20”特大暴雨灾害中,部分干部因主观上的麻痹思想和经验主义,对全球气候变暖背景下极端气象灾害的危害性认识不足,认为北方不会发生严重内涝的传统因果思维酿成实际损失。^①

(2)认知主体没有全面准确贯彻新理念,导致应急实践偏移。具体包括对潜在风险表现形式和发展动向缺乏认知主动性;对各类灾害间的联动关系缺乏敏感性;对安全建设权重把握缺乏理性判断;对风险处置重点在“防”缺乏前瞻意识等。一方面,由于个体认知水平差异,加之理念本身较为宏大,应急管理者对具体理念内涵把握不到位的问题屡有发生。如2023年浙江武义“4·17”重大火灾事故就存在属地政府“底线思维和红线意识不牢固,对辖区内普遍存在的‘一厂多租’安全风险认识不足,对各类安全隐患严重性的认识不够”等问题。^②另一方面,经济社会发展属于“显性政绩”,可量化可感知程度高,而安全建设属于“潜在政绩”,投入大见效慢,且往往以突发事件为检验契机。在公共安全治理层面,救援处置环节自带的“聚光灯效应”使预防预警建设处于边缘地位,存在“倒置”现象。现行政绩激励考核方式、“成本-收益”分析和重大危机发生概率低的侥幸心理致使地方政府错配公共资源,甚至诱发应急形式主义和避责问题,结果就是发展空间倾轧安全空间,配套安全建设与城市发展状况严重脱节。2022年湖南长沙“4·29”居民自建房倒塌事故中,一些领导干部将发展和安全割裂开来,政绩观存在偏差,虽然城

① 国务院灾害调查组:《河南郑州“7·20”特大暴雨灾害调查报告》,2022年1月21日, <https://www.mem.gov.cn/gk/sgcc/tbzdsgdcbg/202201/P020220121639049697767.pdf>, 2024年10月10日。

② 浙江省人民政府事故调查组:《浙江武义伟嘉利工贸有限公司“4·17”重大火灾事故调查报告》,2023年7月, https://yjt.zj.gov.cn/art/2023/8/16/art_1228978493_59133476.html, 2024年10月15日。

市经济快速发展,但城市管理没有跟上,放任自建房无序发展,放大公共安全风险。^①

(二) 结构现代化:日益完善与建构失稳

1. 日益完善:打造中国特色的应急管理体系

经过 70 多年的发展,学界和实务界普遍认为一个全面综合且内在适应的中国特色应急管理体系已初步形成,各方就处突的方向性、根本性问题已达成一致。一是组织结构趋于稳定。2018 年党和国家机构改革组建应急管理部,以机构重组的结构化调整来适应实际应急需求,整合了共 11 个部门的 13 项职能,其中包括 5 个国家指挥协调机构职能及两支部队近 20 万人员转制。二是制度结构基本完备。从应急机制来看,其依据时序可细化为重大决策社会稳定风险评估机制、风险防控预警机制、应急决策机制、分级响应机制、社会动员机制、抢险救援机制、协调联动机制、恢复重建机制等。以处突实际为检视窗口,我国应急运行机制总体符合实况,经受住了各类重大突发事件的考验。从应急法治来看,《突发事件应对法》自 2007 年施行以来便为实践提供了重要制度保障;针对新形势新挑战,我国又于 2024 年修订通过了新版的《突发事件应对法》,将坚持党的领导、党和国家机构改革的重大成果及应急管理最新发展情况以法律条文形式予以明确,坚持以问题导向做出制度措施的适应性部署,力争将应急管理全过程纳入法制轨道。三是关于协同结构的积极探索。我国应急管理体系涵盖政府不同层级间的上下协同和不同部门间的左右协同、政府与其它主体或邻近地域间的系统协同。应急协同能力随着应急指挥中心和联动机制建设的推进而不断提升。

2. 结构失稳:应急管理体系建设仍有缺陷

结构的稳健性既取决于外部风险的发生概率、冲击强度、波及范围,也取决于内部核心构件的完备程度及均衡程度。结构失稳意味着制度仍不健全,所涉主体错位、越位甚至缺位,职责归属模糊。虽然我国应急管理体系的纵向横向结构搭建已基本完成,但相较发达国家,总体起步晚、底子薄、情况杂,且应急管理变革还处于进行中,长期建设的可持续化程度、整体谋划的战略高度和局部部署的精细化程度均亟待提升。

(1) 制度结构发展不充分。一是应急管理预案体系功能定位不明确,各层级、部门间预案衔接断裂,各地预案同质化突出,“千案同面”使其现实性、操作性欠佳。2013 年“菲特”台风和 2019 年“利奇马”台风的共性缺陷就是缺少一套契合当地台风频发实情的、精准细致的防汛防台预案。二是关键领域的制度设置欠妥,如党政军协调制度、重大风险评估制度、灾情信息公开制度、多主体协同参与制度、重点物资保障制度、巨灾保险制度、安全科技支撑制度等还存在不同程度的缺位。三是应急法治体系对应急具体环节缺少配套规定,执法过程缺少法律依据、约束性一般,没有权威性常设机构充当执法主体,

^① 国务院调查组:《湖南长沙“4·29”特别重大居民自建房倒塌事故调查报告》,2024 年 6 月 21 日, https://www.mem.gov.cn/gk/zfxgkpt/fdzdgknr/202406/t20240621_492432.shtml, 2024 年 10 月 10 日。

综合法与单行法如《安全生产法》《防洪法》等不协调甚至相抵牾。

(2) 主体结构不协调。长期以来由政府包揽处突事务、承担无限责任的应急传统;市场本身的逐利性;社会组织被认同度不高、有概率出现秩序混乱;公众盲目依从等因素使得多元主体在应急场域中的嵌入程度有限、参与效果不彰,市场的效率和竞争优势发挥不充分、社会组织和公众未被有效吸纳、社会资本对应急的补充作用受阻。其次,政社间应急资源配置不平衡。政府凭借其权威地位成为应急资源的主要流向端,再加上资源本身的强稀缺性,导致其他主体在获取资金、技术、信息等应急必需要素时处于边缘地位。资源配置方式和类别的单一化显著削弱了多元主体的参与积极性。

(3) 纵横结构不健全。边界混沌的纵向横向关系极可能引发职责“空转”或“悬浮”、职责交叉或空白。其一,从纵向层级来看,中央到地方的综合联动指挥体系仍不健全;省市层面作为上传下达的中介,统筹规划的预见性不够,出现“痛难堵点”;基层应急存在形式主义、经验主义和“等靠要”现象,“属地管理为主”原则大打折扣,上一层级在下放压实应急事项的同时却没有配齐配全相应权限,应急工作力量下沉不彻底、保障下倾不充分、关口前移不全面等使基层面对层层加码的专业事项力不从心、不堪重负。如长沙“4·29”事故中,长沙市、望城区党委和政府基层权责事项统筹不够;一些部门把本应承担的职责下放给基层,有街道承担了164项各部门下放的行政事项,这种“甩包袱式”的放权实际是推责;辖区内自建房超12万栋,但每个街道普遍仅1名“专干”负责房屋安全工作,^①混乱的纵向权责关系正是事故的重要诱因。其二,从横向部门来看,部门本位主义依然存在。应急管理体系改革后,应急管理部总体权威性不足,实际上不具备足以支配其它横向部门的权限资源;其它关联部门消极参与,因自身资源有限、肩负常态化本职职能、考核压力大等作出优先完成本部门任务的利益选择,延迟或不完全履行应急协同职责。即应急管理部门与其它部门间的横向职能分配还需进一步磨合;“统”“分”关系、综合协调与专业优势关系有待进一步理顺。而在机构设置层面,部分地区对国家应急体制改革的整体谋划出现合意就执行、不合意就不执行,导致改革变形走样,不同机构间的工作重合、职能重复。如郑州“7·20”暴雨灾害就暴露出该市的应急机构改革不符合“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”的要求。^②其三,从纵横复合的区域网络来看,跨域协同联动还处于起步阶段。部分跨域应急综合协调协议和委员会流于形式;各区域间沟通不畅、壁垒显著、依旧各行其是,办事标准

① 国务院调查组:《湖南长沙“4·29”特别重大居民自建房倒塌事故调查报告》,2024年6月21日, https://www.mem.gov.cn/gk/zfxxgkpt/fdzdkgkr/202406/t20240621_492432.shtml, 2024年10月10日。

② 国务院调查组:《河南郑州“7·20”特大暴雨灾害调查报告》,2022年1月21日, <https://www.mem.gov.cn/gk/sgcc/tbzdsgdcbg/202201/P020220121639049697767.pdf>, 2024年10月10日。报告指出“郑州市设置了防汛抗旱指挥部、城市防汛指挥部、气象灾害防御指挥部、突发地质灾害应急指挥部等4个指挥机构,办公室分别设在应急局、城管局、气象局、资源规划局;防汛抗旱指挥部下又设了防办、河湖水利防办、城防办、黄河防办4个办公室,分别设在应急局、水利局、城管局、黄河河务局”。

不统一、应急行动差异大;基于行政区划的地域间规章制度不兼容,跨域协同的应急财政支撑机制还不健全;地区利益偏好引发忽视跨域整体利益的单域政府行为,阻碍应急协作。

(三)过程现代化:逐步理顺与运行失序

1.逐步理顺:重视全过程统筹

党的十九大以来,我国以应急全过程有序管理为目标,致力于促进各阶段协调发展。一是将防范化解重大风险置于三大攻坚战之首,推动公共安全治理模式向事前预防转型,强调下好先手棋、打好主动仗,抓好基层基础,力争把风险防范化解在基层和萌芽状态。二是为更好适应突发事件演化规律,明确规定由应急管理部专职推动应急工作全过程管理,力求处突程序与危机演变周期形成“双期”良性互动。三是习近平总书记在中央政治局第十九次集体学习时指出“要建立健全重大自然灾害和安全事故调查评估制度”,强调从事故灾难中吸取教训。可见,应急管理过程已着手向前后拓展,从重响应轻预防,到既重视灾中响应、又注重灾前风险防治和灾后恢复学习。这种由全过程全领域统筹应对替代单一阶段被动应对的做法正是总体国家安全观中“总体”二字的生动写照。

2.运行失序:应急过程仍有疏漏

诚然,以全覆盖均衡应对打破现代风险的“多米诺骨牌效应”已成为各方共识且取得一定的建设成效,但实践中的处突环节仍存疏漏,致使形式上的结构优势无法按预期计划转变为实际上的处突效能。

(1)过程启动不及时。我国的风险源识别评估技术建设刚起步,现代信息技术与应急管理业务结合不紧密,尚未真正发挥出技术赋能应急的智慧效用,导致风险监测的准确性一般,处突启动缺乏灵敏。同时,应急演练“走过场”、脱离实际情景、缺乏复盘评估,以致应急经验积累不足、准备不充分,应急预案沦为摆设,文本的预见性无法迅速转换为先期响应的实践优势。受制于有限的组织间信息集成共享及模糊的灾害信息通报,管理者在早期难以根据缺乏系统逻辑的信息片段还原完整事件,对潜在致灾因子和风险未来轨迹的识别与预判不准确不深刻,风险态势感知迟钝、初期响应缺乏果断。如郑州“7·20”暴雨灾害中,相关负责人见事迟、行动慢,面对常庄水库的“管涌”险情,未按《预案》规定及时启动Ⅰ级响应,应急行动与预报信息发布明显脱节,失去了处突主动权。^①

(2)平急过程转换不顺畅、环节衔接不紧密。其一,目前我国还缺少常态治理与非常态管理转换的经验提炼,没有一套可供遵循的标准转换机制,转换的规范性和实效不高;非常态管理的具体触发事项,如何时激活、谁来激活、如何快速激活等问题均亟待化解。如郑州“7·20”暴雨灾害中,谁响应、如何响应都不明确,甚至在发布5次红色预警后又

^① 国务院灾害调查组:《河南郑州“7·20”特大暴雨灾害调查报告》,2022年1月21日,<https://www.mem.gov.cn/gk/sgcc/tbzdsqdcbg/202201/P0202201121639049697767.pdf>,2024年10月10日。

过了很久才启动Ⅰ级响应。^①其二,应急管理作为涵盖各部门各行业各领域且牵涉全灾种全过程的综合性工程,仅由应急管理部“单打独斗”势必无法有效应对;加之无论组织如何重构,政府职能部门始终是存在的,只是部门数量有多有少、每个部门的权限有大有小。^②因此,将应急管理全流程交由不同部门承担实属必然。然而,组织专业分工虽提升了应急精细化水平,但也不可避免地引发碎片化问题。这种人为分割处突事项的做法导致“防、减、抗、救”链条掉链断档,出现职能空白和管理空隙,在应对连锁化风险时暴露出诸多缺陷。现实中,预防准备、监测预警等“防治”职能仍归属地震、气象、水利等专业管理部门,但“救援”任务却由综合性应急管理部门承担。“救”的部门缺乏“防”的职责,“防”的部门又缺乏必要的组织权威性,难以落实各项“防”的具体措施。^③如郑州市规定,自然灾害类突发事件应急救援由市应急管理局统一指挥协调,而水资源保护、水污染防治则分别由市水利局和市生态环境局负责,不同部门面对同一事件缺乏一体化应对。

(3)过程末端反思学习不足、过程性评估缺失。大量案例表明,处突一旦结束,社会关注度便明显下降,政府灾后学习调查更易草率收场,即“补短板堵漏洞强弱项”的反思性学习和循环适应性强能力不强,导致类似事件重复上演,如江苏响水“3·21”特别重大爆炸事故就是有关部门未认真汲取昆山“8·2”、天津港“8·12”及盐城市射阳县、连云港市灌南县等爆炸事故教训。^④此外,根据实际过程开展的细致化评估更加复杂,需耗费更大成本,尤其是地方政府层面往往把处突结果作为单一考核因素,评估的科学性规范性不足,问责泛化时有发生,严重挫伤应急主体积极性。

(四)功能现代化:趋于全面与兑现失效

1.趋于全面:应急能力优势愈发显著

在突变的风险情境中展现适应性、回应风高浪急甚至惊涛骇浪的重大考验是现代化应急管理体系的核心功能,监测、预警、处置等功能模块经整合后以能力为实践表现形式。具体而言,一是政治动员能力强大。诸多实例表明,党在危急情况下总揽全局、协调各方的优势显著,政府的高位推动效果突出,能快速凝聚社会共识和汇集全社会范围内的可支配资源并做合理调度与配置。“全国上下一盘棋”“集中力量办大事”已成为中国应急特色与经验。二是国家综合性救援力量建设日臻完善。专业应急救援力量、社会应急力量、基层应急救援力量对国家综合性消防救援队伍的辅助协同作用趋优,不同力量发挥自身禀赋优势,形成战斗合力。三是基层应急管理能力稳步提升。2024年中央全

① 国务院灾害调查组:《河南郑州“7·20”特大暴雨灾害调查报告》,2022年1月21日, <https://www.mem.gov.cn/gk/sgcc/tbzdsgdcbg/202201/P020220121639049697767.pdf>, 2024年10月10日。

② 李瑞昌:《技术赋能城市综合应急管理的路径》,《求索》,2021年第3期。

③ 陶振:《单元化应急管理:公共安全治理中条块冲突协调的新机制——以上海虹桥综合交通枢纽为例》,《湖湘论坛》,2022年第5期。

④ 国务院事故调查组:《江苏响水天嘉宜化工有限公司“3·21”特别重大爆炸事故调查报告》,2019年11月15日, <https://www.mem.gov.cn/gk/sgcc/tbzdsgdcbg/201911/P020191115565111829069.pdf>, 2024年10月8日。

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》对基层如何更好守住安全底线作出重要指示。我国已充分认识到应急重心下沉到基层末梢的重要性,并依托现有基层治理模式将应急管理细化落实至网格。

2. 兑现失效:应急功能发挥仍有差距

尽管学界与实务界对应急功能有着损失小、响应快、恢复好的预期,但其在具体兑现过程中仍暴露出缺位、冲突、无端消耗、与危机情境脱节等困顿,即“功能失效”。也即静态结构的“抗逆”计划性和过程中动态涌现出的灵活性双双湮没,导致最后输出的功能难以匹配实际需求。

(1) 功能缺失。无法吸纳、适应风险或被动应对突发事件均折射出应急管理功能缺位。包括但不限于:社区的应急自组织力和自适应力脆弱;社会组织的正式性规范性不足,实战经验匮乏;党政领导干部的风险驾驭能力存在短板,重大风险应对能力不强;公众的风险共同体意识薄弱,自救互救效果一般;媒体的议程设置和舆情牵引功能欠缺。如郑州应对暴雨灾害就出现大量功能漏洞:一些干部对防灾减灾救灾和应急管理情况不熟悉;社会公众对特大暴雨的危害缺乏基本认知,安全意识和防灾避灾能力不强;媒体的宣传警示作用不到位,甚至淡化或误导群众对灾害的警觉。^①

(2) 功能分散。传统行政体制中的“条条”矛盾、“块块”矛盾以及“条块”矛盾成为应急力量从分散转向整合的屏障。^② 各类应急职责散落于不同行业、不同部门、不同环节、不同主体中,削弱了应急处突效能的集成规模效应。如2014年“12·31”外滩拥挤踩踏事件中,公安、旅游、新闻宣传、交通、市政等不同部门及上海市、黄浦区等不同层级都掌握了部分信息,但这些信息分散分布,没有共通共享,未能形成有关风险的全景描述。^③ “条块分割、条线分明、各自为政”依然是城市风险治理亟需破解的难题。^④

(3) 功能冲突。新技术的嵌入改变了管理者的应急思维,既要求结构重组,也使能力提升成为可能。然而技术的机械应用与高度固化的科层体制对冲,科层理性、应急理性和技术理性难以廓清,主体疲于应付数据搜集和统计任务而无暇洞察危机实况,不仅没有发挥出技术应有的处突辅助功能,反倒堕入拉什(Scott Lash)所说的技术资本主义陷阱,即为了消除小风险而牵扯出更大范围更大程度的无序。^⑤ 笔者在调研时发现,基层应急管理人员普遍岁数较大,数字化应用能力不高,对新技术的认可程度一般。数字技术不仅未能带来预期的效能增长,反倒使基层干群陷入打卡留痕的“内卷化”陷阱。

① 国务院灾害调查组:《河南郑州“7·20”特大暴雨灾害调查报告》,2022年1月21日, <https://www.mem.gov.cn/gk/sgcc/tbzdsgdcbg/202201/P020220121639049697767.pdf>, 2024年10月10日。

② 闪淳昌、周玲等:《我国应急管理体系的现状、问题及解决路径》,《公共管理评论》,2020年第2期。

③ 钟开斌:《重大风险防范化解能力:一个过程性框架》,《中国行政管理》,2019年第12期。

④ 联合调查组:《“12·31”外滩陈毅广场拥挤踩踏事件调查报告》,2015年1月20日, <https://mp.weixin.qq.com/s/vcGakJdQxGJ-sum1Ske5NuQ>, 2024年10月15日。

⑤ 斯科特·拉什、王武龙:《风险社会与风险文化》,《马克思主义与现实》,2002年第4期。

(4) 功能损耗。理想状态下,将各部门对应的应急职能加总便可达到所需的风险承载水平。然而实践中,部门壁垒、职能切块“过粗”或“过细”、先期响应迟滞、环节衔接脱钩等导致应然的应急功能大大损耗。此时,高位介入纠正功能缺陷,在强政治驱动和强问责压力下,地方又过度倾斜资源、过度响应,造成功能流失。如抗击疫情时,地方面对中央发出的推动型干预信号相互比拼、不断加码,一些非疫情防控重点省份也把响应等级调整为一级,矫枉过正的防控举措反而造成资源浪费、诱发新的不稳定因素。^①

四、跳出困境:应急管理体系和能力迈向现代化的优化策略

(一) 以“理念内化”纾解失范问题

1. 突出“两个至上”。应急管理者要对抗惯性应急思维,站在新的认知高度,于大安全大应急大减灾框架下贯彻“人民至上、生命至上”,深入洞悉国家安全对实现中国式现代化的根本作用,形成推动应急管理高质量发展的内驱性和“自我效能感”。如2021年四川凉山州“4·20”森林火灾扑救中,面对受威胁的十几万人,各级各方参战力量都完整准确全面贯彻“两个至上”,坚持“兼顾县城、力保景区”,火场区域133户500人紧急避险,安全转移可能受影响的585户2611名群众,最终未造成人员伤亡。^②

2. 更新风险观、摆正政绩观,统筹发展与安全。跨界风险要求各级政府时刻锚定动态复杂性,一方面是合理规划公共资源总量以累积内部自适应性,既要抓好发展“显绩”,也要注重安全“潜绩”,通过科学论证和审慎评估将安全渗透至经济社会发展的每一个项目,处理好常态与非常态治理的融合型议题;另一方面是均衡配置注意力资源,既要看到传统安全,更要关注强模糊性、强不确定性的非传统安全。为矫正价值层面的偏差,各级政府和职能部门应把应急管理纳入干部培训必修内容,促使各级党政领导干部树牢安全发展理念,以底线和极限思维认识超大城市风险及跨时空跨领域风险演变规律,从而抓重点、抓关键、抓薄弱环节、抓基层基础,切实把各类风险消除在萌芽状态。

3. 加强话语转化与理念宣传。从增强基层应急工作操作性和公众理解来说,应急部门应进一步编写理念阐释文本,针对不同层次受众采用差异化释义体例,如面向社会大众的理念话语应注重生动性可读性,面向应急管理者的理念剖析应注重专业性。在安全建设顶层设计环节融入理念宣传的“时、度、效”规律和微观个体的认知记忆规律,针对社区、企业、学校等异质化安全空间聚焦宣传议题并选择相应的宣传策略和载体,用官方舆论场和民间舆论场彼此赋能的话语生态提升全社会对应急理念的价值认同,以共同的价值信仰克服个体在应急集体行动中的“搭便车”冲动。

^① 钟开斌、邱倩婷:《“推拉式均衡”:一个中国特色应急政策过程模型》,《甘肃行政学院学报》,2021年第4期。

^② 中华人民共和国应急管理部:《2021年全国应急救援十大典型案例》,2021年1月20日, <https://mp.weixin.qq.com/s/J2SismG6jVaLka90dC0vxw>, 2024年9月21日。

(二)以“结构进阶”化解失稳问题

1.制度进阶。诺斯(Douglass C. North)指出,改进制度能降低生产和交易成本,使社会产出最大化。^①从法律层面来看,国家作为制度设计的权威主体应将松散的应急关联制度系统整合进法律框架,敏锐利用各类“机会窗口”制定自然灾害防治、国家消防救援人员、危化品安全等方面的综合法律和单行法规,并加强梳理以形成系统完备、科学规范、运行有效的应急法律体系。如新修订的《突发事件应对法》就较好地解决了与《传染病防治法》间的效力冲突问题,^②即特殊法或专门法的效力高于一般法,有效避免了法律冲突可能导致的推诿扯皮和效率低下。从预案体系来看,应急预案是贯穿风险、危机和次衍生灾害的行动指南。不同地区、行业既要因应时空情境和自身实况完善应急预案编制,有组织地纳入特定安全问题的应对策略,也要注意各项子预案的衔接与协同。如余姚市就推动各防指成员单位编制部门子预案,所辖21个乡镇(街道)也完善了预案,形成“横向到边纵向到底、多层次全覆盖”的预案体系,为顺利应对台风“烟花”织密安全网。从具体程序上看,如何维持应急行为意愿、如何规范应急关联领域都亟需在操作层面给出答案。公共部门须健全正向激励和反向约束机制,详细规定绩效评估、责任认定等奖惩情形,并借力社会参与和信息公开倒逼结果透明化。无论是旨在廓清治理网络的整体性协作机制,还是致力于设置合理议程、引导公众理性思考的舆情应对机制,或是集成分散资源的社会动员机制,以及资源保障调度机制、信息共享机制等都应加以完善以丰富治理工具箱。

2.组织进阶。作为承载权力和资源分配的实体性存在,组织通过层级、规模两个变量决定治理系统的稳定性与灵活性。应急管理部的权威性不足问题要求国家进一步深化应急管理体制改革,调整应急组织结构关系,如组建规格更高的、由中央统一领导的国家综合应急管理委员会和应急指挥中心,保证行政权威和指挥通畅。其次,条块分割所诱发的协同不力除了从实体组织角度理顺纵横关系之外,基于数字思维的“平台”或许是科层制与网络结构复合的可行抓手,动态调适的平台结构能提供组织权力重新分配的场域,使集权控制与分权协作在该结构中并存。^③针对急难险重事件,应适当设置枢纽型的应急议事协调机构和模块化的任务型应急工作小组,前者如各级应急管理委员会,负责统筹各项应急事务的协调运转和部门联动,最大限度降低组织运行和沟通成本;后者突出需求导向,通过增设或剔除关联部门形成灵活变通的工作组合,高度聚合应急管理部的综合优势和其他关联部门的专业优势,以复合化优势抵御风险综合体。

① North D. C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990, pp.25-30.

② 新修订的《突发事件应对法》明确规定“《中华人民共和国传染病防治法》等有关法律对突发公共卫生事件应对作出规定的,适用其规定。有关法律没有规定的,适用本法”。

③ Shen Y., Cheng Y., Yu J., “From Recovery Resilience to Transformative Resilience: How Digital Platform-s Reshape Public Service Provision During and Post COVID-19”, *Public Management Review*, vol.25, no.4 (January 2022), pp. 710-733.

3.协同进阶。从个体来看,风险分配的“飞去来器效应”平等地影响每一个人,以往身为应急客体的行为者如今应自觉参与进来,即尽可能扩展协同网络,以网络结构的冗余性和灵活性提升风险阈值,强化自组织自协调的功能补充,并确立市场、社会组织和公众参与应急的角色定位和合法性地位。如余姚市就深刻吸取应急主体单一、有效参与不足的经验教训,建立起政府主导、群众参与、社会联动的协同结构,全市40多家社会救援队及志愿者、普通群众都积极投入防台工作,为打赢台风“烟花”的遭遇战奠定基础。此外,已有的长三角安全发展与应急管理研究联盟、清华大学应急管理研究基地等显著提升了应急的科学化专业化水平,启示我们应打造高端应急智库,发挥专家在规划评估、决策咨询、应急处置方面的作用,加强学科建设和人才培养。其次是部门、层级、区域层面的应急协同。应急协作应从创设跨边界应急合作治理委员会等综合协调机构入手,化解合作动力不足;合作框架中的事项分配和权责关系则以清单、协议的形式予以明确。区际合作协议中还应涉及属地间非常态财政配置,以区域联动辅助属地管理,减少纵向介入。无论何种维度上的协同均需开展制度化的对话沟通以对齐信息颗粒度、整合各方信息供给优势,日常联席会议和紧急会商模式有助于打破信息孤岛、塑造信任关系。

(三)以“过程闭环”消解失序问题

1.全过程衔接。首先,国家治理的情境和议题始终处于动态演进过程中即包括常态和非常态及“转换态”的切换,^①应急管理涉及完全的非常态和部分“转换态”,相应的也就必须考虑与常态场景的衔接问题。公共部门应建立触发状态转换的事项目录并确定发起平急转换的主体,这些主体能精准把握事态的轻重缓急和临界点,适时调整治理任务和目标,引导关联行动者采用恰当措施和工具,既提升了治理效率和精度,也防止规模过大和资源浪费,确保场景转换敏捷、稳健。其次是应急管理内部各环节间的衔接。风险的链式演化路径要求应急全域环节保持连贯,并尽可能在上一环节中提升处置成效,为下一环节铺设扎实的前置条件。应急部门需结合事件属性、历史案例和趋势研判,全周期拆分处突事项,绘制环环相扣的工作流程图,用统一的权责清单将前后程序固定下来,衔接好“防、减、抗、救”链条。如浙江针对严峻复杂的防汛防台形势,创新建立“1833”联合指挥体系,^②该体系为应急管理如何贯通衔接各环节提供示例。

2.全过程演练。截取某一环节的散点式传统演练难以勾勒现代风险的各种可能性与后果。应急部门应根据典型案例和未遂事件的共性规律分类刻画风险的完整走向,用风险生命周期逻辑串联分散片段,还原环节间的衔接细节,设置涵盖应急全链条的演练

① 刘一弘、高小平:《风险社会的第三种治理形态——“转换态”的存在方式与政府应对》,《政治学研究》,2021年第4期。

② 徐文标、刘向伟:《“1833”联合指挥,让浙江防汛防台更高效》,《中国应急管理报》,2024年5月9日第1版。所谓“1833”联合指挥体系:“1”即构建各级防指联合指挥部体系;“8”即针对8个重点风险领域建立8张风险清单管控机制,协调联动相关业务部门;第一个“3”即风险提示单、专业预警单、指令单“3张单”工作机制;第二个“3”即通过一条消息、一个电话、一次视频叫应关键人的“3个一”预警叫应机制。

任务,使概念术语、结构机制、系统功能与非常态情形保持一致,增强现场感真实感。既要注重“演”的场景模拟,也要重视“练”的实际操作,更要平衡“演”与“练”的关系。此外,“可进化的”演练机制有赖于成果评定与反馈,由“自我总结+第三方系统检验”得出的评定结果应该用于预案修订、协同优化、机制调整等薄弱环节的增益,完成演练闭环。如2024年浙江金华举办的联合救援演习就构造了真实的演练场景,全要素全流程安排了应急拉动、指挥决策、台风防御、抗洪抢险4个阶段的35个演练科目,全面检验了浙江防汛防台应急体系和能力,并从演习中发现问题、进行改善。^①

3.全过程评估。基于量化指标体系的评估模型与基于专家专业智识和公众直观判断的定性评估所形成的完整框架,有着更加周密严谨的评估过程和结果:前者依托机器学习、数据挖掘等技术自动抓取并分析应急各阶段的证据材料,比对职责清单和指标体系给出评定结果,提供理性数据支撑;后者则以高度的灵活性适应性揭示深层次的情感态度与意义价值,能够甄别应急决策者的主观动机和“有组织地不负责任”。全流程评估用过程导向代替结果导向,转变了过去以处突成效为唯一标准的苛责式评估方式,有助于辩证看待失误成因,既防止安全追责泛化,也缩减了避责空间。

(四)以“功能总成”破解失效问题

1.强化速逆功能。以最快速度逆转失序状态需要趁早趁小控制风险的负向扰动。首先是用精密的风险监测系统代替经验导向的钝性风险感知,将传感器、遥感技术等专业监测和依托社交媒体的社会监测结合并部署至全域,形成信息供给矩阵。一旦风险溢出临界点则快速启动多点触发智慧化预警机制,救灾主体迅速介入,采取针对性措施,利用处突窗口期遏制灾害的“级联效应”和跨域联动,尽早回归社会运行常态。应急部门还要搭建多主体多渠道的立体化应急物资网络,链接重要企业,打造应急产业新生态,为秩序恢复提供保障。

2.提升低损功能。韧性建设能维持稳态和增强系统的可靠性,符合“最大限度降低损害”的功能述求。在应急中应用数字技术不仅直接赋予或间接激发了行动者的特定能力,更通过内化数字思维和数字逻辑重塑了基于功能分化的传统应急模式。职能部门应恰当利用整体智治、开放共享的数字韧性,防止技术脱嵌。其次,物理层面的韧性强化措施也有助于达成低损目的。为规避或减轻风险冲击,既要留足腾挪空间,也要强化学校、公园等公共场所向避难场所的功能转换;基建生命线工程的选址和更新及其与自然生态的融合建设也要纳入考量范畴。最后还应塑造优质的韧性文化环境,促使民众生成自救互救的公共精神,进而以“人人有责、尽责、享有”的共同体形式开展应急行动。

3.完善适应功能。灾后注意力转移导致的安全价值“边际收益递减”效应是应急职

^① 中华人民共和国应急管理部:《“应急使命·2024”演习,大有看头!》,2024年5月10日, <https://mp.weixin.qq.com/s/3BLabLCp2j1ClSpLMuZJtA>, 2024年9月19日。

能部门必须适应的规律。恢复重建工作不应只是回到原初状态,更需要适应自然生态环境、社会经济环境、物理工程环境和风险环境的多重需求,在反复交互中做出可持续的策略选择。事故调查报告的撰写须以全面科学的调查为基础,除起因经过结果等常规内容之外,还要纵向归并同质事件、横向对比异质特征,形塑整个社会系统的自我纠正和应急管理长效机制。从长期适应来看,既要调整应急管理行为本身,更要将行为与组织规范联系起来,挖掘深层次矛盾,推动理念变革、结构创新和过程修正,以事后学习的高阶形态更好适应未来风险新形势。

五、结语

交织叠加的复杂风险使得应急管理成为一个复杂巨系统,任何一级政府都不可能单纯靠某个策略或单项能力把突发事件处置好。然而,现阶段的应急优化仍遵循回应性逻辑,即“出现一处、解决一处”,导致认知表面化、效能碎片化而停留于局部性完善,难以引起系统性质变。只有站在宏观战略高度进行全局性理解,并逐步集中视线,最终落实到中观、微观层面进行聚焦性剖释,串联起“常”与“变”、“动”与“静”,才能触及应急管理体系和能力现代化的底层逻辑。本文所建构的“理念—结构—过程—功能”框架按照适应性逻辑和整体性思维摆脱单一问题的思考,回归到应急巨系统本身将各向度统合起来,以期在理论和现实层面均达成帕累托最优。

总的来说,该框架为认识(怎么看)并助推(怎么办)应急管理体系和能力现代化提供了如下思路。首先,应急管理理念完成意义建构、凝聚价值共识,其对于应急行为选择的统摄作用要求我们既关注内容革新,又抓好个体领悟。其次,应急管理结构通过角色调适、制度设计、协同网络等框定实际行动,旨在回应动态复杂性的结构进阶始终处于“进行时”。再次,应急管理过程是理念和结构转变为实际功能的中介,我们要着力疏通障碍,引导环节衔接协调,以程序闭环集成势能。最后,应急管理功能依托理念、结构和过程涌现出来,其核心功能即推进应急管理现代化以吸纳、适应、消解新风险,并在新态势中积极探寻功能强化和存续的新方法。

“明者因时而变,知者随事而制”,该框架各向度始终内嵌于时空情境和风险情势而处于因应变化与开放共进状态,是一个开放的理论模型。另外,框架对常态治理活动如社会治理、城市治理等也有一定的适用性,下一步可以探究如何更灵活地对接复杂现实,进行调适。□

(责任编辑:张 震)

demand-driven governance mechanisms, enhancing the effectiveness of rural local governance with a sense of “warmth.” It also challenges the theoretical assumption of a binary opposition between the state and society.

Keywords: local governance; hierarchical system; personal social network; rural comprehensive manager

The logical Transformation, Core Architecture, and Optimization Strategy of the Data Asset Registration System Zhang Zhenyuan(123)

Abstract: Service-oriented data trading indicates that the property-based trading model cannot provide stable returns for both parties in data trading. Market entities spontaneously hide data and combine it with digital technology in specific data application scenarios to provide data services to buyers. But, in doing so, the registration of data assets as property rights becomes untenable. The public nature of data elements and the private nature of property rights creates a contradiction because the sharing of data elements cannot be reconciled with the exclusivity of registered rights. Therefore, the initial logic of registration and rights confirmation should be abandoned. Instead, the institutional function of data asset registration should transformed into confirming data asset compliance and security. Data resources and data products can then be established as registration objects. Formal requirements should be established that are based on “material compilation principle”, “basic information, application scenarios, data sources, data structure, update frequency and technical rules”, and “compliance and security descriptive matters.” Registration types can be created based on compliance registration, security registration, and contract filing registration. Registration should be given corresponding legal effect, thus forming the core architecture of the data asset registration system. Finally, based on the logical transformation and core architecture of data asset registration, a “1+(M+N)+Xx” organizational system and model for data asset registration should be constructed as well as a “unified, multi-level, and multi-dimensional” normative support system.

Keywords: data trading; data services; data asset registration; compliance and security; data rights confirmation

Overall Logic, Multiple Dilemmas and Optimization Strategies of Modernizing Emergency Management System and Capability Gu Jinxi and Jiang Linhui(140)

Abstract: As society enters an era of risk, emergency management systems have become more complex, highlighting the urgency of modernizing their capacities. Most of the research on this issue is either focused on a single issue or on specific pieces of the problem. It is difficult to see the whole picture. There is also no holistic, theoretical framework that integrates all problems. Starting from the theoretical analysis framework of “concept-structure-process-function” that is combined with an analysis of typical emergencies, this paper shows that there are conceptual failures, structural instability, functional failures, and other problems in the modernization of China’s emergency management system. Among the difficulties produced are a lack of capability, process disorder, and functional failure. To resolve these systemic failures, it is necessary to follow the perfect progression of concept internalization, structural advancement, process closure, and functional integration. Doing so will not only provide a panoramic explanation for understanding the overall layout of the modernization of China’s emergency management system, but also provide theoretical support for practical advances.

Keywords: emergency management systems; emergency management capabilities; integration logic; emergency dilemmas; emergency optimization