

习近平关于应急管理重要论述的核心要义、生成基础与践行方略

文/陈伟

摘要：党的十八大以来，习近平立足于“两个大局”、总体国家安全观和应急管理工作全局，围绕新时代应急管理的重大理论与实践问题，作出了内涵丰富和体系完整的重要论述。习近平关于应急管理重要论述，蕴含着坚持应急管理是人类生存发展的永恒课题、坚持人民至上和生命至上、坚持防患未然、坚持依法管理与综合治理等核心要义。这一重要论述植根于习近平长期领导应急管理的深厚经验、马克思主义的风险理论和古今中外应急管理的文明精华。新时代新征程尤须从健全应急法治体系、强化专业化队伍建设、加强精准应急管理和推进综合协同治理等方面深入贯彻这一论述，戮力为人民群众生命财产安全、社会稳定、强国建设和民族复兴持续提供坚实的安全保障。

关键词：应急管理；风险挑战；应急协同；人民至上

中图分类号：D616 **文献标识码：**A **文章编号：**1006-0138(2024)03-0100-10

100

2024.3

一 问题提出

我国是世界上自然灾害最为严重的国家之一。仅洪涝灾害在2013年至2022年平均每年就造成7010万人受灾和2213亿元的直接经济损失。^①此外，当今世界百年未有之大变局加速演进，世界经济脆弱性突出，局部冲突与动荡频发，多重挑战和危机交织叠加，同时，我国发展也进入战略机遇与风险挑战并存不确定难预料因素增多的时期，各种“黑天鹅”“灰犀牛”事件随时可能发生。^[1]因此，作为应对风险挑战与突发事件的全过程活动，我国应急管理正面临着自然灾害易发高发、安全生产隐患突出、公共卫生事件治理难度大、社会矛盾多发凸显和外部环境风险增多等严峻局面与复杂态势。

党的十八大以来，习近平站在“两个大局”、总体国家安全观和应急管理工作全局的战略高度，“就应急管理发表一系列重要讲话、作出一系列重要指示、提出一系列新理念新思想新战略，科学回答了事关应

基金项目：国家社会科学基金项目“西南边境地区碳达峰与兴边富民的耦合机制及梯次策略研究”(22XZZ005)

作者简介：陈伟，云南大学政府管理学院副教授，法学博士，昆明市，650500。

应急管理事业全局和长远发展的重大理论和实践问题，形成了习近平关于应急管理的重要论述”。^[2]例如，习近平在主持中央政治局第十九次集体学习时明确强调，“应急管理是国家治理体系和治理能力的重要组成部分，承担防范化解重大安全风险、及时应对处置各类灾害事故的重要职责，担负保护人民群众生命财产安全和维护社会稳定的重要使命”，^[3]并要求积极推进我国应急管理体系和能力现代化。他在党的二十大报告中还要求加快完善国家应急管理体系，建立大安全大应急框架，“提高防灾减灾救灾和重大突发事件处置保障能力，加强国家区域应急力量建设”。^[4]

习近平关于应急管理的重要论述，是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分，是中国共产党团结带领人民群众同灾害事故作斗争的实践总结和理论升华，是马克思主义基本原理同中国特色应急管理实践相结合的重大理论成果，也是指导新时代应急管理事业的根本遵循和行动指南。新时代新征程，必须深入学习习近平关于应急管理重要论述的核心要义和精神实质，切实遵循其绘就的应急管理事业宏伟蓝图，加快推进应急管理体系和能力现代化，不断开创中国特色应急管理事业新篇章。

二 习近平关于应急管理重要论述的核心要义

习近平关于应急管理重要论述，是在总体国家安全观下基于历史与现实紧密结合、理论与实践有机统一以及国内与国际密切联系而形成的一个内涵丰富、逻辑严密、思想深刻的科学理论体系，“对应急管理工作理念、原则、目标、路径、方法和要求等作了全方位、立体式深入阐述”。^[5]彰显了中国共产党人对自然规律、经济社会发展规律认识的新高度。为切实贯彻落实该论述，更好指导我国应急管理实践，首先必须全面、准确和深入理解

该论述的核心要义。

（一）坚持应急管理是人类生存发展的永恒课题

人类认知自然规律永远没有止境，与自然灾害抗争、防灾减灾和抗灾救灾等是人类生存与发展的永恒课题。人类社会的发展史在一定程度上就是一部人类应对自然灾害、公共卫生事件和社会安全事件等各类危机的发展史，人类正是在战胜考验中成长和在克服危机中发展，总是在不断战胜各类风险挑战中实现更大的发展与进步。^[6]当今世界进入新的动荡变革期、关键博弈期和加速重组期，人类面临的不稳定、不确定和不安全的因素日益突出，面临的复杂形势与风险挑战前所未有，需要更加自觉地处理好人与自然的和谐关系，统筹掌控风险忧患和历史机遇，防范化解各类重大风险挑战。此外，宇宙只有一个地球，人类共有一个家园，珍爱和呵护地球是人类的唯一选择，但人类今天所处的安全环境仍然堪忧，也共同面临着许多严峻的全球性挑战，各国应有以天下为己任的担当精神，要为当代人着想，还要为子孙后代负责，科学认识致灾规律，有效减轻灾害风险，全面提高应急管理能力，共同努力把人类前途命运掌握在自己手中。^[7]

（二）坚持人民至上和生命至上

人民安全是国家安全的基石，国泰民安是人民群众最基本和最普遍的愿望。应急管理必须坚持以人民为中心的发展思想，坚持人民至上和生命至上，始终从人民根本利益的角度来认识、分析和解决问题，始终把人民生命财产安全和身体健康放在第一位，并为此不惜一切代价。^[8]这就要求：第一，坚持统筹发展和安全，处理好发展与安全的关系，做到任何发展不能以牺牲人的生命为代价，坚持在推动高质量发展中防范化解风险，坚决反对一切损害人民利益和脱离群众的行为。第二，坚持一切依靠人民。应急管理

无论风高浪急还是惊涛骇浪，人民永远都是最坚实的依托和最强大的底气，通过全国动员和全民参与，广泛汇民智和聚民心，构筑全方位和立体化的严密防控体系，凝聚应急管理的人民智慧和坚不可摧的强大力量。^[9]第三，坚持牢牢植根人民，始终同人民群众想在一起、干在一起、风雨同舟和同甘共苦，始终保持与人民群众的血肉联系，始终与人民群众心连心、同呼吸和共命运，从容应对各种风险挑战和突发事件。第四，坚持一切为了人民，始终把人民的安危冷暖放在心中，尤其在灾害发生时更是把保障人民群众的生命财产安全作为首要任务，全力救援和妥善安置受灾群众，最大限度维护人民群众的安全感、获得感和幸福感。

（三）坚持防患于未然

当今世界各种矛盾交织叠加、风险隐患集聚，要坚持底线思维和问题导向，把安全发展贯穿于国家发展的各领域和全过程，常怀远虑，始终居安思危，增强忧患意识、风险意识和责任意识。克服麻痹思想和侥幸心理，宁可备而不用，不可用时无备；要在成灾之前消除各类风险隐患，“完善工作机制，推动形成隐患排查、风险识别、监测预警、及时处置闭环管理，做到预防在先、发现在早、处置在小”。^[10]日常预防和危机应对也要双管齐下，坚持关口前移，加强日常防范、源头治理和前端处理，推动应急管理模式向事前预防转型，着力把问题解决在萌芽之时和成灾之前，尽可能减少危机的负面影响，力争不出现重大风险或出现重大风险时扛得住、过得去，维护社会稳定。^[11]此外，危和机总是共生并存，要用全面、辩证和长远的眼光看待当前的困难、风险和挑战，科学把握面临的风险挑战和战略机遇，准确识变、科学应变和主动求变，善于化危为机、转危为安，积极从眼前的危机和困难中捕捉与创造机遇，善于从历史长周期的比较分析中进行思考以

及从细微处洞察事物变化，以正确的战略策略在危机中育新机、于变局中开新局。^[12]

（四）坚持全面依法管理，不断筑牢应急管理科技支撑

坚持运用法治思维和法治方式开展应急管理工作，完善系统完备、科学规范和运行高效的应急管理法律法规体系，加强配套制度建设，健全执法机制，加强法律法规宣传，提高全民的知法、懂法、守法、护法和用法意识以及应急意识。^[13]在法治轨道上推进各项应急管理工作，强化应急管理法律服务，积极引导群众通过法律程序和法律手段解决各类社会矛盾，全面提高依法防控与管理的能力以及管理法治化水平，为应急管理工作提供坚实法治保障。同时，科学技术是人类应对风险挑战和突发事件最有力的武器，要大力强化应急管理的科学精神与科技能力，把遵循科学规律贯穿到应急管理的各方面全过程，为科学应对风险挑战和突发事件提供科技与决策支撑。此外，平时科研积累和技术储备是应急管理的基础性工作，要加大应急管理科技投入，完善平战结合的科研攻关体系，加强关键核心技术突破，统筹协调应急管理的科技资源和力量，强化装备技术支撑，推进科技自主创新，依靠科技提高管理的科学化、专业化、智能化和精细化水平。^[14]

（五）坚持应急综合治理，持续推进应急管理现代化

预判风险所在是防范风险的前提，把握风险走向是谋求战略主动的关键。应坚持风险管理观念，切实贯彻总体国家安全观，更加自觉地处理好人与自然的关系，牢固树立灾害风险管理理念，转变重救灾轻减灾思想。实现应急协同治理，坚持以防为主、防抗救相结合，坚持常态减灾与非常态救灾相统一，实现从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，^[15]统筹推进应急

管理和经济社会发展工作，不断提高国家和全社会的综合防灾减灾救灾能力。另外，积极推进应急管理体系和能力现代化，筑牢保障人民生命财产安全和身体健康的制度防线，不断提高应急管理的制度化、规范化和现代化水平，还需把应急物资保障作为国家应急管理体系建设的重要内容，“建立国家统一的应急物资采购供应体系，对应急救援物资实行集中管理、统一调拨、统一配送，推动应急物资供应保障网更加高效安全可控”。^[16]

（六）坚持人类命运共同体理念，携手应对全球性风险挑战

当今世界和平、发展、合作和共赢的历史潮流更加强劲与不可阻挡，但同时人类社会也正处在一个挑战层出不穷和风险日益增多的时代，金融危机、粮食危机、重大疫情、气候变化、自然灾害和网络攻击等安全威胁持续蔓延。^[17] 人类是一个整体，面对共同的风险挑战，任何个人或组织都无法独善其身，也没有哪个国家能独自应对人类面临的各种风险挑战，因而加快构建人类命运共同体是世界各国人民前途所在，是有效应对人类共同挑战和建设更加繁荣美好世界的人间正道。只要世界各国秉持人类命运共同体理念，树立共同、综合、合作和可持续的安全观，坚持多边主义、团结合作和一起向未来，齐心协力完善全球治理，世界各国人民就一定能携手应对各种全球性风险挑战，^[18] 共同维护各国人民健康福祉，共同开创世界和平与共同发展的美好地球家园。

三 习近平关于应急管理重要论述的生成基础

习近平关于应急管理重要论述是从应急管理实践经验升华为系统化的新时代应急管理理论，其源于习近平本人和中国共产党持续推进应急管理的丰厚实践经验，汲取了中华民族自古以来应急管理的悠久璀璨智慧，

凝聚了人类应急管理的宝贵思想精华，具有辩证统一的生动实践、科学理论和深厚历史的坚实基础，深入认知该论述的生成基础，有助于更加深刻地理解和把握其核心要义，也有助于在实践中切实贯彻落实该论述。

（一）实践基础：习近平长期领导应急管理的实践

习近平先后担任村级、县级、市级、省级和国家的重要领导职务，亲自参与和领导各层级的应急管理实践，积累了植根应急管理实际的丰富经验，掌握了科学的应急管理规律，并在新时代我国和在国际的应急管理实践中不断深化、拓展和提升。

第一，担任国家领导职务之前的深厚应急管理实践。一是七年知青岁月初涉应急管理实践。习近平在不满 16 岁时便到延安的梁家河插队当农民，在艰苦的劳动和生活环境中切身体会到乡亲们的生存艰难。在担任梁家河大队支部书记后，他一心一意想着乡亲们的安危冷暖，克服重重矛盾和困难带领当地群众为增加粮食产量而打淤地坝和修梯田，并建设防洪用的泄洪沟以保障淤地坝安全，还使梁家河在陕西率先实现沼气化，有力改善了村里公共卫生和水土流失等问题。二是担任地方领导时开展大量应急管理实践。习近平在河北省正定县任职期间，想方设法提高粮食产量和解决农民的温饱问题，并时刻注重政治安全，狠抓党风廉政建设。在福建省任职期间，他开展了许多具有前瞻性、科学性的应急管理实践，如积极防治频发的台风和洪灾、及时处理社会稳定事件、高度注重生态安全和加强应急物资保障。在浙江省任职期间，他创造性开展了一系列应急管理实践，如加强洪涝、干旱、台风和山体滑坡等自然灾害的预警与防范工作，审时度势地作出建设“平安浙江”的战略决策，以及大力治理环境污染和生态破坏。在上海任职期间，他把加强平安建设与维护社会和

谐稳定摆在事关大局的重要位置,持续实施环境保护、生态建设和环保三年行动计划等。

第二,担任国家领导职务初期的大量应急管理实践。习近平在担任中共中央政治局常委、中央书记处书记和国家副主席等职务期间,站在全党和全国的高度开展了诸多国内和国际重大应急管理实践。例如,在国内治理实践中,他大力推动党的建设,要求党的思想、组织、作风、制度和反腐倡廉五项建设相互促进,提高党的整体建设水平。在汶川特大地震的抗震救灾中,他要求各级党组织统筹部署抗震救灾和经济社会发展工作。为应对2008年的国际金融危机,他强调切实落实扩大内需和促进经济增长的政策措施,推动经济平稳较快发展。此外,在双边、多边、周边、区域和联合国等外交实践中,他提出中美应在气候变化、公共卫生和反恐等全球性问题上协调合作,共同应对挑战。在寻求世界和平与安全时,他强调任何国家单靠本国之力不可能实现所谓的绝对安全,需要各国同舟共济,共同营造和平安宁、共同发展的国际与地区安全环境。

第三,新时代以来担任党中央总书记后的丰富应急管理实践。党的十八大之后,以习近平同志为核心的党中央立时代潮头、应时代变局,开展了一系列国内与国际层面的重大应急管理实践。比如,平安中国建设坚持总体国家安全观,坚持共建共治共享方向,聚焦影响安全稳定的突出风险,深化平安创建活动。近年来,我国应急管理工作加快向纵深推进,具有中国特色的应急管理体系日臻完善。例如,习近平于2018年亲自决策成立国务院应急管理部以健全公共安全体系和整合优化全国应急力量与资源,标志着我国应急管理事业进入新发展阶段。他还亲手自缔造组建国家综合性消防救援队伍,以便更好维护社会公共安全和提升防灾减灾救灾能力。2019年,他提出积极推进我国应急管理现代

化,要求健全风险防范化解机制、加强风险评估与监测预警和强化装备技术支撑等工作。在党的二十大报告中,习近平要求完善公共安全体系,推动公共安全治理模式向事前预防转型,提高防范化解重大风险能力,推进安全生产风险专项整治。

(二) 理论基础:马克思主义的风险理论

习近平关于应急管理重要论述继承和发展了马克思主义的立场、观点和方法,立足国内外应急管理实际,深刻把握当代应急管理的基本规律,实现了马克思主义风险理论的新飞跃,更是开辟了新时代马克思主义应急管理理论的新篇章。

第一,遵循发展马克思主义方法论。该论述自觉运用辩证唯物主义和历史唯物主义这一马克思主义的世界观与方法论,并在应急管理实践中促其不断丰富和发展:一是坚持实事求是的根本观点。该论述从我国应急管理实际出发,指出我国发展已经进入经济、政治、文化、社会和生态文明建设等领域各种风险与挑战不断积聚乃至集中出现的时期,并基于对现实风险挑战的科学认识和判断,高瞻远瞩地全面擘画我国应急管理工作。二是体现唯物辩证法的理论特质。该论述蕴含着深谋远虑的战略思维、化危为机的辩证思维、防患未然的底线思维、知古鉴今的历史思维和推进现代化的创新思维等思维方式,以及统筹发展与安全、强化问题意识与问题导向等观念。三是坚持系统观点。该论述坚持用全面、联系、发展的观点来认识、分析和应对风险挑战,认为各种风险很可能相互交织和相互作用,提出“既要高度警惕‘黑天鹅’事件,也要防范‘灰犀牛’事件;既要防范风险的先手,也要有应对和化解风险挑战的高招;既要打好防范和抵御风险的有准备之战,也要打好化险为夷、转危为机的战略主动战”,^[19]从而极力保障经济持续发展和社会大局稳定。

其二，守正创新马克思主义风险理论。马克思主义高度重视人与自然的统一，如马克思认为人是自然界的一部分，人靠自然界生活，自然界是人的无机的身体；恩格斯经典性地指出，“我们不要过分陶醉于我们人类对自然界的胜利。对于每一次这样的胜利，自然界都对我们进行报复”。^[20] 习近平继承、深化马克思主义关于人与自然关系和自然灾害的真知灼见，认为人与自然和谐共生是实现永续发展的基础，强调要深怀对大自然的敬畏之心，始终做到尊重自然、顺应自然和保护自然。另外，他进一步发展了马克思主义关于风险演变规律的观点，提出要善于透过复杂现象把握本质和从纷繁复杂的矛盾中把握规律，科学预见形势发展趋向和隐藏其中的风险与挑战，指出风险挑战防范不及和应对不力就会传导、叠加、演变和升级，因而应对风险挑战要及时有力并把其化解在源头，“不让小风险演化为大风险，不让个别风险演化为综合风险，不让局部风险演化为区域性或系统性风险，不让经济风险演化为社会政治风险，不让国际风险演化为国内风险”。^[21]

（三）历史基础：古今中外应急管理的文明精华

习近平关于应急管理的重要论述也是历史智慧的结晶，其充分汲取古今中外应急管理的深厚文明精华，审视应急管理的历史现象，荟萃应急管理的历史经验，总结应急管理的历史教训，显著发展了人类社会的应急管理认识。

第一，创新发展中国传统优秀应急管理思想。该论述扎根于深厚的中华文明，对中华民族在与自然灾害长期抗争中形成的优秀应急管理智慧与文化进行创造性传承和发展：一是在应急管理中的以人民为中心方面。习近平指出，古人尚知“善为国者，爱民如父母之爱子、兄之爱弟，闻其饥寒为之哀，见其劳苦为之悲”，我们更应该“了解社情民意，体察群

众的冷暖疾苦，帮助群众解决实际问题”。^[22]

二是在应急管理中的人与自然关系方面，他指出，道法自然和天人合一是中华文明的内在生存理念，而诸如孔子的“子钓而不纲，弋不射宿”，《吕氏春秋》的“竭泽而渔，岂不获得？而明年无鱼”等关于对自然取之以时和取之有度的思想，都启示人类活动必须尊重、顺应和保护自然。三是在应急管理中的区域和全球合作方面，他秉承中华民族历来讲求的“天下一家”和大同世界的理念，大力推动构建人类命运共同体，强调世上没有绝对安全的世外桃源，要坚持共商共建共享，携手开创更加安全美好的世界。

第二，继承发扬我们党长期应急管理的经验智慧。该论述以党在长期斗争和发展中形成的应急管理经验与智慧为直接素材和思想源泉。一是中国共产党自觉践行初心使命的崇高品格，成为该论述始终如一的精神内核和根本动力，从而自觉担当新时代应急管理的使命责任，不断探索和推进中国特色应急管理事业破浪前行。二是党历来坚持人民至上。秉持此宗旨，习近平一贯把保障人民群众生命财产安全放在心上并置于应急管理第一位，强调最大程度避免、减少危机导致的人员伤亡与财产损失，努力保障群众生命财产安全与国家安全。三是党在长期斗争和发展过程形成了忧患意识与居安思危的应急管理特质。习近平始终坚持并发展该特质，强调面对前进道路上的各类矛盾风险挑战，要知危图安和尽职尽责，想方设法防范和应对各种风险与挑战。

第三，借鉴汲取人类社会应急管理文明成果。习近平还非常注重从世界不同国家和民族的应急管理文明成果中取其精华，为我所用。一是面对全球生态危机，他深刻指出在人类发展史上尤其是工业化进程中，发生过大量破坏生态环境的事件，如西方国家在20世纪发生的“世界八大公害事件”，严重

影响和危害当地生态环境和公众生活,“只有尊重自然规律,才能有效防止在开发利用自然上走弯路。这个道理要铭记于心、落实于行。”^[23]二是在提升应急管理能力方面,他指出要学习借鉴国外应急管理理念和关键科技成果,积极借鉴国外应急管理有益做法,推进我国应急管理现代化建设。三是面对“世界怎么了、我们怎么办”的全球之问,他指出,人类社会经历的各种血腥热战和冰冷冷战的教训惨痛且深刻,需要加快构建人类命运共同体,增强重大自然灾害的国际协同应对能力,破解人类社会安全、和平与发展的困局。

四 习近平关于应急管理重要论述的 践行方略

理论的价值在于实践。面对当今世所罕见和前所未有的各种危机与风险挑战,新时代新征程尤须充分发挥习近平关于应急管理重要论述的根本遵循、行动指南和凝聚奋斗力量作用,切实将其绘就的新时代中国特色应急管理事业宏伟蓝图转化为推进应急管理体系和能力现代化的重要举措,努力为人民生命财产、国家安全、社会稳定、强国建设和民族复兴等提供持久的坚实保障。

(一) 加强党对应急管理事业的集中统一领导

“各级党委和政府要增强责任感和自觉性,提高风险监测防控能力,做到守土有责、主动负责、敢于担当,积极主动防范风险、发现风险、消除风险”,^[24]加快筑牢中国特色应急管理事业行稳致远的战略优势与根本保证:一是全面贯彻党的基本理论、路线和方略,坚持并加强各级党委政府在应急管理中的组织领导,发挥应急管理部门综合优势以及相关部门和有关方面专业优势,广泛凝聚全党全国人民应急管理的意志和力量。二是强化各级党委政府的安全发展理念,充分发挥党在风雨来袭时的全国人民主心骨作用,

自觉维护人民群众的生命财产安全,切实实现好、维护好和发展好最广大人民的根本利益。三是完善各级党委政府的应急管理责任机制,把应急管理成效作为衡量党政领导班子与领导干部的一个重要指标,细化和严格落实责任追究机制,破除精神懈怠、消极腐败和失职渎职等问题。四是加强各级党政领导干部的斗争精神和斗争本领,不断提升防风险和迎挑战能力以及专业化水平,尤其要深入应急管理一线定期调研和全面排查重大风险隐患,积极回应社会关切,不断总结和反思工作中存在的不足与问题。

(二) 健全应急管理的法治体系

强化应急管理的法治思维和法治方式,推动构建应急管理的完备法制体系、高效实施体系、严密监督体系和有力保障体系,切实推进依法防控、科学防控、联防联控,逐步实现应急管理的制度化、法治化和规范化。^[25]一是建立应急管理的法规和标准体系,系统梳理和制订自然灾害、公共卫生、生物安全和事故灾难等领域的法律法规,推动建立以突发事件应对法为引领并由法律、法规、规章和规范性文件等形成的“1+N”应急管理法律规范体系;同时,强化标准在应急管理中的基础性制度和技术支撑作用,建立应急管理标准体系和探索应急管理标准化,从而形成由法律法规体系和标准体系共同构成的应急管理法体系,提高应急管理立法效率、质量和水平。二是以执法为核心构筑由执法、守法和司法机制形成的应急管理实施体系,增强法律、法规、规章、政策和标准之间的协调、衔接并形成法制实施合力,推进严格执法、全民守法和公正司法,全面提升应急管理法治执行力。三是以问责为核心完善包括监督机制、绩效评估机制和问责机制的应急管理监督体系,完善应急管理的奖惩机制,严格追究各类瞒报、谎报、漏报和迟报的相关者责任,使相关法制成为应急管理的硬约束。

（三）强化应急管理专业化队伍建设

围绕提高突发事件处置能力和推进适应中国式现代化的应急管理体系与能力，需要加快应急管理专业化队伍建设，着力破解现阶段专业化队伍短缺的困局。一是加强应急救援队伍建设，配齐配强基层应急救援力量，不断提升队伍的职业荣誉感和吸引力，还应“建立健全各类应急救援队伍联勤值守、统一指挥、协同作战、区域联动的工作机制，形成突发事件处置合力”，^[26]充分发挥应急救援队伍的整体效能。二是加强专业化干部队伍建设，把好干部标准落实到应急管理队伍建设之中，提升干部队伍的专业人才比例和专业精神，增强干部队伍领导应急管理现代化建设的能力。三是推动高端人才建设，加快在政府相关部门、高校科研院所中建设一批富有实践与创新能力的专家队伍，深化应急管理科研人才发展体制机制改革，更好为应急管理助智赋能。四是强化人才培养，建立应急管理现代化的专业人才培养机制，把学历教育作为培养人才的主要途径，完善以应急管理为主的应急管理学科与学科群建设，加大复合型、创新型和应用型人才培养力度。同时，加强人才继续教育和职业资格教育建设，建设一批应急管理人才培训基地，通过在职培训、交流合作和参观考察等方式，不断提升人才的理论水平和实践能力。

（四）增强应急管理的科技赋能

大力依靠科学技术推进应急管理现代化，“将应急管理现代化融入科技强国、网络强国建设，以科技和信息化推动应急管理业务流程再造、业务模式创新和体制机制变革”，^[27]加快构建应急管理的监测、支撑、控制、规范和保障系统，有力增强科学精准应急管理水平。一是加强应急管理科技攻关，推进科技自主创新和先进技术装备的研发应用，增强应急管理科研攻关体系和能力建设，突破应急管理各类关键核心技术与设备。二是健

全精准监测预警体系，借助物联网、云计算、大数据和移动互联等信息技术，建立科学合理、灵敏高效和全域覆盖的风险监测预警体系，完善监测预警信息共享和协调联动制度，增强综合监测、早期识别和预警信息及时精准发布的能力与效率，^[28]切实把预警和灾害信息发送到单位到户到人以解决“最后一公里”的问题。三是推进智慧应急响应与处突建设，加强网络信息技术与应急管理业务的深度融合，提高应急管理的指挥决策、紧急救援、社会动员和恢复重建等过程的智能化水平，加强数字化现场指挥救援体系建设，强化防灾减灾物资管理大数据应用，推进应急管理科学化、智能化和精细化。

（五）推进基层应急管理能力建设

作为应急管理的第一线和首要防线，基层是确保各项管理措施贯彻落实到位的关键，需要加快完善城乡应急管理组织体系，实施基层应急科普宣教工程和应急能力提升计划，增强基层有效防控，尤其是先期处置突发事件的综合能力，筑牢应急管理的基层防线。一是推进乡镇（街道）的应急管理能力建设，明确应急管理的属地责任与职权，细化风险的研判、预警和应对工作，增强应急预案的针对性、规范性和可操作性，定期组织综合应急演练。二是增强基层群众自治组织的应急能力建设，健全村（社区）群防群治与联防联控机制以及应急预案，完善网格化应急管理，提高快速有效的组织动员能力和居民个人的应急处突与自救互救能力。三是持续提升平安乡村建设能力，着力完善农村社会矛盾纠纷的预防、排查和化解机制，打好农村的道路交通、燃气和消防等重点领域的安全隐患治理攻坚战，加强农村防灾减灾工程、应急管理信息化和公共消防设施建设。^[29]四是加强基层应急能力保障建设，加大应急管理力量和资源向基层倾斜，强化相关专业人才的聘用和培训，增强应急物资的储备与保

供以及装备设备的配置,增强现代信息技术的应用,持续从人、财、物和技术等方面构筑基层应急管理的坚实保障。

(六) 构建应急管理的共治格局

应急管理是一项复杂艰巨的系统工程,需要运用系统观念打破各相关治理主体的边界藩篱,根据应急管理部门和各相关部门的职责分工承担各自责任,推动形成共建共治共享的新时代应急管理格局。一是健全应急协同治理机制,建立上下联动的应急管理指挥协调机制,加强部门联动与协同,完善区域联防联控机制,形成央地、部门和区域之间应急管理协同模式,减少相互掣肘、矛盾和冲突。二是发挥市场主体和社会力量的作用,积极动员、引导并充分发挥市场主体、社会组织和公民个人等力量,参与风险排查、应急处置、恢复重建、人力组织和物资提供等事务,构建全员参与、全员联动、全员共享的社会应急管理共同体。三是针对应急管理过程中出现的各类消极言论、虚假信息和违法乱纪行为等,政府部门要加强管控并及时发布权威信息,新闻媒介也应加强舆论引导,及时形成家国同心、同舟共济和共克时艰的社会共识与集体意志。四是推进国际应急实现合作治理,利用国际和区域组织建立应急管理国际合作交流机制,携手应对气候变化、能源危机和粮食危机等全球性风险挑战,促进实现绿色和安全的全球可持续发展,共同维护人类生命健康与世界和平安宁。

注释:

①该数据为笔者整理计算而得,参见水利部编著的2013至2022各年《中国水旱灾害(防御)公报》。

参考文献:

[1] 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表

大会上的报告》,北京:人民出版社,2022年,第26页。

[2] 应急管理部编写组:《深入学习贯彻习近平关于应急管理的重要论述》,北京:人民出版社,2023年,第1页。

[3] 《习近平在中央政治局第十九次集体学习时强调 充分发挥我国应急管理体系特色和优势 积极推进我国应急管理体系和能力现代化》,《人民日报》2019年12月1日,第1版。

[4] 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,第54页。

[5] 应急管理部编写组:《深入学习贯彻习近平关于应急管理的重要论述》,第2页。

[6] 习近平:《坚定信心 勇毅前行 共创后疫情时代美好世界——在2022年世界经济论坛视频会议的演讲》,《人民日报》2022年1月18日,第2版。

[7] 习近平:《为建设更加美好的地球家园贡献智慧和力量——在中法全球治理论坛闭幕式上的讲话》,《人民日报》2019年3月27日,第3版。

[8] 习近平:《坚持人民至上》,《求是》2022年第20期。

[9] 习近平:《坚持人民至上》,《求是》2022年第20期。

[10] 《习近平主持召开中央全面深化改革委员会第四次会议强调 增强土地要素对优势地区高质量发展保障能力 进一步提升基层应急管理能力》,《人民日报》2024年2月20日,第1版。

[11] 习近平:《在党的十八届五中全会第二次全体会议上的讲话(节选)》,《求是》2016年第1期。

[12] 《习近平在看望参加政协会议的经济界委员时强调 坚持用全面辩证长远眼光分析经济形势 努力在危机中育新机于变局

中开新局》，《人民日报》2020年5月24日，第1版。

[13]《习近平在参加湖北代表团审议时强调 整体谋划系统重塑全面提升 织牢织密公共卫生防护网》，《人民日报》2020年5月25日，第1版。

[14]《习近平在中央政治局第十九次集体学习时强调 充分发挥我国应急管理体系特色和优势 积极推进我国应急管理体系和能力现代化》，《人民日报》2019年12月1日，第1版。

[15]中共中央党史和文献研究院编：《习近平关于防范风险挑战、应对突发事件论述摘编》，北京：中央文献出版社，2020年，第93页。

[16]习近平：《全面提高依法防控依法治理能力 健全国家公共卫生应急管理体系》，《求是》2020年第5期。

[17]习近平：《共同构建人类命运共同体——在联合国日内瓦总部的演讲》，《人民日报》2017年1月20日，第2版。

[18]习近平：《在全国抗击新冠肺炎疫情表彰大会上的讲话》，《人民日报》2020年9月9日，第2版。

[19]中共中央党史和文献研究院编：《习近平关于防范风险挑战、应对突发事件论述摘编》，第213—214页。

[20]恩格斯：《自然辩证法》，北京：人民出版社，2015年，第313页。

[21]习近平：《在党的十八届五中全会第二次全体会议上的讲话（节选）》，《求是》2016年第1期。

[22]习近平：《摆脱贫困》，福州：福建人民出版社，1992年，第208—209页。

[23]习近平：《在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届五中全会精神专题研讨班上的讲话》，《人民日报》2016年5月10日，第2版。

[24]《习近平在中共中央政治局第三十次集体学习时强调 准确把握和抓好我国发展战略重点 扎实把“十三五”发展蓝图变为现实》，《人民日报》2016年1月31日，第1版。

[25]习近平：《全面提高依法防控依法治理能力 健全国家公共卫生应急管理体系》，《求是》2020年第5期。

[26]马宝成：《应急管理体系和能力现代化》，北京：国家行政学院出版社，2022年，第255页。

[27]应急管理部编写组：《深入学习贯彻习近平关于应急管理的重要论述》，第290页。

[28]《“十四五”国家应急体系规划》，《中华人民共和国国务院公报》2022年第6期。

[29]《中共中央国务院关于学习运用“千村示范、万村整治”工程经验有力有效推进乡村全面振兴的意见》，《人民日报》2024年2月4日，第1版。

责任编辑 余茜