

提升基层民生保障的应急管理能力的

宋才发

(中央民族大学 法学院,北京 100081)

摘要: 应急管理能力是国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分。党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》用专章“推进国家安全体系和能力现代化”,用专节“完善公共安全治理机制”,为深化应急管理体制机制改革注入强大动力。应急管理能力是应对和处置突发事件的能力,是有效防范化解安全风险的能力,更是保障公民权益的价值基础。加强应急管理能力建设是应对灾害事故的固本之策,引导公众参与是促使应急管理效能提升的制胜法宝,完善应急管理体系是实现应急管理现代化的根本动力。基层应急管理能力建设的重要举措:优化基层应急管理制度建设效能,提升基层应急管理组织指挥能力,夯实应急管理执法人员准军事化管理基础。

关键词: 应急管理能力;公共安全治理;突发事件;民生保障;应急管理现代化

中图分类号:D630

文献标识码:A

文章编号:1002-3240(2026)01-0123-07

党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》(以下简称《决定》),用专章“推进国家安全体系和能力现代化”^[1]、专节“完善公共安全治理机制”^[2],强调要用改革创新推动应急管理事业高质量发展,为深化应急管理体制机制改革注入强大动力。国务院总理李强在 2025 年《政府工作报告——2025 年 3 月 5 日在党的第十四届全国人民代表大会第三次会议上》中,着力凸显“应急管理和安全生产”^[3]的极端重要性,强调要用制度和法治保障人民群众生命财产安全和社会秩序稳定。当下和未来要进一步加强基层应急管理能力建设,扎实化解和防范一切可能发生的重大安全风险,这是提升基层民生保障的应急管理能力、构建“法治中国”“和谐社会”的固本之策。^[4]

一、应急管理能力的含义诠释

(一)应急管理能力是应对和处置突发事件的能力

应急管理能力是国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分。自 2003 年抗击“非典”取得重大胜利后,“应急管理体系”“应急管理能力”逐渐成为党和政府文件频繁使用的重要词语。譬如,《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》(以下简称《纲要》)专门列出第四十一章“加强公共安全建设”,强调要进一步增强应对重特大自然灾害的能力,预警和防范某些重特大自然灾害事故的发生。面对突如其来的重特大自然灾害和生产安全事故,《纲要》要求健全“社会动员机制,提高处置突发公共事件能力”^[5]。尽管各级党委和政府的官方文件频繁使用“应急管理能力”这个概念,但是始终没有对其下一个明确定义。^[6]直到 2024 年 6 月 28 日《中华人民共和国突发事件应对法》(以下简称《突发事件应对法》)修订通过并付诸实施,才首次对与应急管理能力密切相关的“突发事件的预防与应急准备”“突发事件预防和应对

收稿日期:2025-09-30

基金项目:2019 年国家社会科学基金重大项目“中华民族伟大复兴视域下民族事务治理法治化研究”(项目编号:19ZDA170)

作者简介:宋才发(1953-),湖北武穴人,博士,中央民族大学法学院首任院长、二级教授、博士生导师,研究方向为法学研究。

能力”^[6]等概念进行界定和阐释。这里所论及的“突发事件”有时又称“突发事件”，是指《突发事件应对法》规定的需要采取应急处置措施予以应对和处理的自然灾害和社会安全事件等。^[6]与之相适应的“应急管理原则”是指地方政府及其他公共机构在应对突发事件的时候应当而且必须遵循的基本准则，具有科学性、规范性、有效性和可持续性的特征。深入推进应急管理体系和应急管理能力现代化建设，需要科学界定应急管理体系和应急管理能力现代化的内涵，尤其需要明晰有序推进的基本路径。任何管理理论的创新发展，都需要接受科学逻辑与实践效能的双重检验，在系统科学、复杂适应理论等跨学科融合中寻找生长点。实践中出现的“积极应急管理”的提法，严格地说是科学的，表面看似构建了思维模式与行动范式的双重创新，实则陷入了概念空转与逻辑倒置的学术陷阱。因为将人类思维机械地划分为“积极”与“消极”两个范畴，本质上是将复杂的认知过程简化为非此即彼的二元选择。应急管理作为应对突发性、复杂性和不确定性的特殊管理形态，其思维模式从来都是动态演化的连续谱系。所谓“积极思维”的系统性、创新性等特征，只不过是理想状态下的应然预设，彻底地暴露了该理论对应急管理本质规律的误读。习近平总书记在主持中央政治局第十九次集体学习时强调，要高度重视应急管理能力的普遍提升，积极推进应急管理理论与实践的创新发展，促使具有中国特色的应急管理体系和应急管理能力现代化^[7]。党的十九届三中全会《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》提出，要进一步“加强、优化、统筹国家应急能力建设”^[8]；党的十九届四中全会《关于坚持和完善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若干重大问题的决定》提出，要进一步构建上下联动的应急管理体制，提高防灾减灾救灾能力。^[9]《“十四五”国家应急体系规划》强调，要深入开展“基层应急管理能力标准化建设”^[10]。总之，“应急管理体系”和“应急管理能力”是有机联系的整体，犹如鸟之两翼、车之两轮，缺一不可。在这里，“应急管理体系”是应急管理能力的根本载体，“应急管理能力”则是应急管理体系效能发挥的重要体现。实践中，应通过设计、建立和实施科学合理的应急管理体系，有目的地对“应急管理体系”进行有效运作，实现把“应急管理体系”的优势和潜能转化为“保障公共安全状态”“普遍提升民生福祉”的实际能力。^[3]

（二）应急管理能力是有效防范化解安全风险的能力

基层社会治理是防控风险、排查隐患的前沿阵地。我国“基层”的指向到底包括哪些领域和范畴？这个看起来似乎不成问题的“常识性知识”，其实不然。由于长期以来我国对“基层”“应急管理”等基本概念缺乏必要定义，致使人们对“应急管理能力”含义十分模糊，出现理解的歧义实属必然。即使国家在不同时期颁布实施的法规和意见、中央人民政府在不同时期发布的政策和规定，对“基层”的理解、涵盖和指向的范围，对“基层”边界的确认也是有差异的。依据《国务院办公厅关于加强基层应急管理工作的意见》，笔者认为“基层”主要是指城市社区、自然村或行政村、企业等。概括地说，“基层”的含义主要包括如下四个方面：（1）县级人民政府、政府机构以及相关职能部门，乡（镇）人民政府、城区的街道办事处等。（2）城市的社区组织（如居民委员会）、自然村或行政村等组织。（3）各级地方工会、共青团、妇联等社会团体组织。（4）涵盖红十字会、业主委员会、志愿者团体组织等。^[11]生命权和健康权是人权谱系中至高无上的权力，《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》）规范赋予每个公民合法正当的生存资格，人们在生产、生活、生存、生计诸多方面的民生需求，都需要通过制度和法律规定的权利保障形式加以固定，最终需要通过“民生权”的形态为其提供助力，这是我国人权制度首先所要面对和解决的重要问题。^[12]与人权制度紧密相关的“公共安全”，本质上一头连着千家万户，一头连着经济社会发展，是我国这个拥有 56 个民族 14 亿多人口的发展中大国最基本的民生问题。防范和遏制重大、特大事故发生，是各级地方党委和政府义不容辞的职责与责任，也是致力于抓好安全生产整体工作的“牛鼻子”。《关于严格规范安全生产执法行为的通知》强调，要推动各地统筹做好严格规范执法和包容审慎监管执法，进一步提高安全生产执法质量和效能，努力做到既要严格执法有效消除风险隐患，又要减少检查次数切实减轻基层和企业负担，还要守牢安全底线坚决防范遏制重特大事故发生。^[13]地方政府的行政执法机构和执法人员，一定要坚持“以人民为中心”“人民利益至上”的原则不动摇，从人民群众普遍关心、反映最强烈的问题入手解决民生保障问题。按照党的二十届三中全会提出的“顺应实践发展，突出问题导向”^[14]，着力补齐安全生产短板、堵塞安全事故频繁发生的漏洞，不断提高公共安全管理和生产安全管理水平。习近平总书记对公共安全和生产安全管理工作高度重视，从不同视角就防范和化解重大安全风险、防灾减灾救灾

问题作出重要指示;尤其是就基层应急管理工作发表了一系列重要讲话,为做好基层安全生产、防灾减灾救灾工作提供了根本遵循。^[14]关于“应急管理能力”的功能和价值,通常是从应急管理所发挥的作用方面展开阐释的。《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》中把“增强乡镇(街道)应急管理能力”规定为“加强基层政权治理能力建设”的重点内容。^[15]中共中央办公厅、国务院办公厅还提出要切实增强基层应急管理组织指挥、安全风险防范、应急救援队伍实战、应急处置、应急管理支撑保障“五个能力”。^[16]基层社会治理是“强化应急管理”的关键部位和关键环节,始终处于防控风险、排查隐患的前沿阵地。必须充分发挥基层社会治理体系和格局优势,用行之有效的社会治理体制机制,推进基层应急管理能力建设与基层治理体系深度融合。^[3]

(三)应急管理能力是保障公民权益的价值基础

新修改的《突发事件应对法》凸显了对公民合法权益的保障。近年来乡村和基层开展的一系列防灾、减灾、救灾工作,无一例外都事关广大人民群众的生命安全、财产安全、社会稳定和国家安全。险情、灾情无小事,迫切需要各级地方政府应急管理机构,尤其是基层政府应急管理机构和相关应急实施组织,始终不渝地坚持“常态减灾”和“非常态救灾”相统一,把严格依法防灾、减灾和救灾工作的聚焦点和着力点,切实由原来“注重灾后救助”工作转变为“注重灾前预防”工作;由原来仅注重应对“单一灾种”的片面性、局限性,转向当下实施“全面防灾”“综合减灾”的系统性、全局性;从原来单纯的“减少灾害损失”,转到当下“减轻灾害风险”“防范灾害频繁发生”上面来。要从整体上把应对重特大自然灾害的能力建设,以及防范某些重特大自然灾害事故频繁发生的高度警觉性,上升到各级地方党委和地方人民政府的议事日程上面来,全面提升全社会抵御自然灾害的综合防范能力。^[14]自从中华人民共和国应急管理部依据《突发事件应对法》等法律规定,把应对的“自然灾害”和“安全事故”统一整合为“大应急”之后,我国在公共卫生系统和社会安全领域,普遍建立了相对健全完善的风险治理体系,在应对各类突如其来的重大突发事件中,显现出了前所未有的快节奏和高效能。然而,面对世界百年不遇的大变局、中国百年不遇的大发展机遇,那些突如其来的突发事件的“不确定性”不仅成为我国经济社会稳健快速发展的制约因素,而且成为社会治理中一种长期和普遍的背景,公共治理经常受到短期危机和频繁发生的动荡的干扰。^[17]突发事件的“突发性”和“不可预见性”,往往是对个体、群体甚至人类所秉有的天赋力量的超越。面对这种超常规的突发事件,其应对能力超出了个体的常规能力水平,迫切需要外力尤其是公权力机关的救助。《中华人民共和国立法法》(以下简称为《立法法》)第7条第2款规定:“法律规范应当明确、具体,具有针对性和可执行性。”^[18]地方政府对人民群众合法利益和基本权利保护的明确性,是判断地方政府应急管理体系和治理能力,是否坚持“以人民为中心”的根本标准之一。因而明确、具体的应急管理规范,本质上具有可行性、可预见性和免于恣意的法律特征。救助政策和举措的明确性、可行性和可预见性,意味着地方政府应急管理规范的刚性,能够确保应急管理体系和治理能力的平等适用,做到相同灾害情况相同处理。^[19]权力机关应急管理和处置能力是保障公民权益的价值基础,《宪法》和相关法律之所以赋予权力机关在紧急状态情况下必需的特殊权限,目的就是让权力机关适时对公民个人利益、权利与自由状态进行适度调整。《突发事件应对法》聚焦社会整体福祉的最大化,充分彰显了“人民性”“应急性”,确保政府能够迅速且有效地运用公权力,维护社会秩序的稳定与安全。新修订的《突发事件应对法》,多处对特殊群体的平等权、生存权、发展权以及人身权、财产权的保障作出明确规定,要求政府和一切权力机关保证特殊群体在面对灾难时获得优先保护,力求降低灾难对他们的冲击。^[20]“应急预案”是科学回应《突发事件应对法》民生关切的重大举措,是提升农村和基层应急管理能力、保障公民生命安全和财产安全的关键环节。“应急预案”同时还是针对可能发生的重大事故或重大自然灾害,为保证迅速、有序、有效地开展应急与救援行动、降低事故损失,根据预测危险源、危险目标可能发生事故的类别、危害程度而预先制定的有关计划或方案。为了主动适应防范化解安全风险新的形势要求和实践需要,应坚持从源头防范化解重大风险,建立健全制度化、常规化的预警机制。2025年2月,中共中央、国务院印发的《国家突发事件总体应急预案》,突出强调要注重把握与专项应急预案、部门应急预案的关系,细化应急响应流程及要求,指导全国突发事件应对工作。^[21]应当说应急预案是一个完整的制度体系,有利于促使突发事件应对法和应急预案预警,两者在功能定位上形成了相互补充的关系。

二、基层应急管理能力建设基本内涵

(一)加强应急管理能力建设是应对灾害事故的固本之策

基层应急始终处于防范风险、排除隐患和应急处置的最前沿。基层应急管理的当务之急,是要推动应急管理工作的重心和主要力量下移,即实现由城市向乡村和基层下沉。与此同时,实现服务于应急管理和应急处置的应急物资等下倾,切实做到防范重大事故或重大自然灾害风险关口前移,实现习近平总书记提出的“有效防范化解重大安全风险,及时有力有效处置各类灾害事故,筑牢安全底板,守牢安全底线”^[22]。《关于进一步提升基层应急管理能力的意见》强调,当下和未来要充分发挥基层社会治理体系和格局优势,用经过实践检验行之有效的、日渐成形的、各具特色的社会治理体制机制,推进基层治理体系建设与基层应急管理能力建设深度融合。^[16]2025 年 2 月发布的《国家突发事件总体应急预案》强调,乡镇(街道)、开发区、工业园区、港区、风景区等都隶属于“基层”,应当依据《突发事件应对法》的规范和要求,花大气力做好切合本地实际情况的应急预案,进一步建立健全制度化、常规化的预警机制。在未来的“十五五”规划期间,要进一步完善基层应急管理组织体系、细化应急预案,增强监测预警、信息报告、先期处置和组织动员能力,做好本区域范围内突发事件应对组织协调工作。县级以上地方党委和政府要按照有关规定设立突发事件应急指挥机构,统一指挥协调本地突发事件应对工作。^[21]要做好量大面广的农村和城镇基层安全生产、防灾减灾救灾和应急管理工作,最关键的问题就是要健全安全生产责任体系,用铁的纪律压实全方位安全责任链条,建立重大问题清单制度,拧紧责任链、织密责任网。要结合乡村治理示范乡镇(村)等创建,最大程度整合基层应急管理网格队伍资源,整合组建村(社区)应急管理网格,推广巡检一格一员、人员一员多能、风险一网统管等做法^[23],实现巡查员、监督员、劝导员、宣传员、信息员等“多员合一”,健全村级专职应急管理员履职考核体系,确保履职可追可评。^[24]抓好基层应急管理能力和应急管理体系建设,绝对不是一朝一夕就可以完成的事情,必须始终绷紧防范安全事故发生这根弦,切实做到警钟长鸣、防患于未然。所有基层应急管理机构都必须按照《突发事件应对法》的要求,始终坚持从源头防范化解重大风险做起,在群防群治的过程中,凸显预防为主、平战结合,通过严格规范的风险评估、隐患排查、预案制定等措施,切实提高预防和应对突发事件的能力。在未来的“十五五”规划期间,一定要按照《突发事件应对法》的要求,在各地区、各部门之间加强协同配合,迅速形成应对突发事件的合力。各级地方党委和政府一把手,是责无旁贷的突发事件应对的“第一责任人”,要放开手脚依法开展应急管理和救援工作,确保各项应急措施和行动符合法律法规的要求,切实提高应急管理的科学性和有效性。^[3]

(二)引导公众参与是促使应急管理效能提升的制胜法宝

公众参与是影响应急管理效能的重要因素。长期以来,县(市)以下的基层单位,传统的应急管理模式基本上都是以政府为中心,加之社会公众普遍缺乏忧患风险意识和应急素养,在突发事件来临之际,往往难以迅速采取有效的应对措施。因而构建更加高效包容的应急管理体系,吸引和激励公众积极参与,已成为新时代创新应急管理效能、防范化解重大风险的核心问题。^[25]随着《“十四五”应急管理标准化发展计划》等文件的相继出台,尤其是各级党委和政府普遍重视发挥社会力量参与应急管理,公众等基层力量逐渐成为地方应急体系中最为关键的主体,已经在应急预警、资源分配、应急救援等诸多方面,发挥了不可或缺的重要作用。^[25]《国家突发事件总体应急预案》指出,各级各类突发事件应急指挥机构、地方各级党委和政府机关,要依据《国家突发事件总体应急预案》要求,建立健全突发事件信息报告工作机制,及时、客观、真实地向上级党委和政府报送突发事件信息。基层的乡镇(街道)和村(社区)组织,要按照相关应急预案的规定及时有效进行处置,尽最大努力控制突发事件事态的蔓延。应急服务质量在“应急意识”与“公众参与应急管理”之间起部分中介作用,在“应急能力”与“公众参与应急管理”之间则起完全中介作用。参与基层应急管理和救助全过程的主体,涉及地方政府所属的公共机构、当地企业、社会组织、社会公众等诸多主体。它们在基层民生保障应急管理和治理过程中,各自承担着不同的角色、使命和任务,建立健全分级负责、属地为主的应急管理体制,共同协作以应对突发事件。^[26]只有确立每个人都有存活于世间的资格,才能为民生提供基本的前提和基础。民生需求能够转换成为民生权利,还源于民生需求的普遍性因应着权利的平等性、民生需求的广泛性,需要多样的权利来加以保障。无论是自然因素还是社会因素,都可能会影响到人们的民生维系和民生质量。^[12]

尽管当下社会公众参与应急管理的研究成果较为丰富,但是真正从应急意识、应急能力等微观层面分析研究社会公众参与应急管理的成果比较少。

(三)完善应急管理体系是实现应急管理现代化的根本动力

全面深化改革是推进中国式应急管理现代化的动力之源。我国当下在应急管理机构职能建设与完善方面,确实存在着不少亟待解决的现实问题。譬如,有些地方的乡镇(街道)至今还没有设置应急管理的专门机构;有些地方应急管理机构基本上就是一个应付上级检查的摆设,应急管理工作人员得不到应有的编制保障,属于人员无编制、办事无经费、活动无场所的“三无机构”。尤其是在各种经济建设任务的共同挤压之下,应急管理机构逐渐被“边缘化”,应急管理职能的落实举步维艰。当下和未来只有全面深化应急管理体制机制改革,才能逐步完善基层应急管理的组织架构,不断升级基层应急管理体系和动力机制。^[27]提升基层突发事件的应对能力,须臾离不开创新驱动作用机制。只有坚持大胆改革不断创新,才能有效整合基层稀缺的应急资源,提升基层应急处置突发事件的能力。理论和实践创新在国家现代化建设全局中处于核心地位,也是应急管理体系和应急能力现代化的核心要素。从完善应急管理现代化动力体系的视角分析,一是要按照《进一步提升基层应急管理能力的意见》的要求,完善基层大安全、大应急框架下应急管理与指挥机制,系统整合安委会、消安委等议事协调机构的职能,集中设置基层应急和消防安全委员会。二是要充分发挥“党建+应急管理”的基层党组织先锋模范作用,落实地方党委对辖区内各类应急管理主体实行属地领导,重塑新形势下应急管理组织与流程的有效治理模式。三是落实应急管理党员干部“一岗双责”制度,基层党组织是基层社会治理的中坚力量,要充分调动广大党员参与应急管理的积极性,促使其在常态下发挥应对突发事件的先锋模范作用。^[27]在普遍实施民生保障和民生改善的进程中,党的二十届三中全会《决定》以及党中央和国务院屡次提及的“尽力而为、量力而行”,可以说是一个既尊重国情又关怀民生的战略安排。这里的“尽力而为”是一种处事态度,政府力求通过相应的制度安排,为人民群众过上幸福生活而竭尽全力。这里的“量力而行”是一种处事策略,强调要坚守底线公平、突出民生重点,在此之后才是满足人民对美好生活的向往。因为在社会物质财富还不是十分富有的社会主义初级阶段里,必须首先保障弱势群体和社会应急的基本需求,当下人们就业权、社会保障权、健康权、生育权、养老权等一系列民生权利的实现程度,都与生产力发展的实际水平密切相关。相应的物质基础是维护和保障民生的基本前提,权利的设定与权利的质量都与特定国家现实的社会经济发展水平密切相关,因而民生需求的现实水平需要与权利的物质制约性同步同行。^[12]

三、基层应急管理能力建设的重要举措

(一)优化基层应急管理制度建设效能

应急管理制度建设是管根本、利长远的举措。我国应急管理原来的体制机制是“九龙治水”,“各人自扫门前雪”——各管各的灾。现在是“全灾种”“大应急”,统筹应对、全过程统一管理、全天候积极防范、全力量有序协调。^[28]党的二十届三中全会《决定》,强调要用改革创新精神推动应急管理高质量发展,这对于建设更高水平平安中国、保障中国式现代化行稳致远具有决定性的意义。新时代应急管理体制机制改革创新,必须聚焦提升基层应急管理组织指挥能力,聚焦进一步提升基层应急管理能力和本领。必须始终坚持以制度建设为根本为主线,及时把中央精神和实践经验转化为制度成果,以“应急管理之制”推动“应急管理之治”,以制度优势应对风险挑战的冲击,同时按照统一领导、权责一致、权威高效的要求,持续提升支撑制度运行的国家应急能力,统筹推进应急管理体系和能力现代化。^[28]政府应急管理部门要运用现代技术手段,对各类灾害的潜在风险进行识别、评估和分析,预测灾害可能造成的影响,制定有效的风险控制和减灾对策。同时要探讨应急预案的管理机制和方法,确保预案的有效性和可操作性,提高救援队伍的实战能力和救援效率。^[29]县级党委、政府是基层治理的“一线指挥”枢纽,要按照“统一归口”管理的要求,坚持“党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”。自2024年以来,党中央、国务院对“持续推进整治形式主义为基层减负”作出重要部署,明确提出要提升安全生产执法检查的精准性,坚决整治监管执法的“宽松软虚”、责任落实不到位等问题,以及强化推进分类分级执法,推广应用“互联网+执法”等,依法助力优化法治化营商环境。各级地方政府要贯彻落实《突发事件应对法》,建立“综合协调、分类管理、分级负责、属地管理”的应急管理体系和工作机

制,推进应急管理体系和能力现代化,健全应急管理法律法规标准,使各方面制度更加科学、更加完善,实现平时应急管理和战时应急指挥规范有序、顺畅高效运行。

(二)提升基层应急管理组织指挥能力

发挥基层创造力进一步提升应急管理能力。构建适应中国式现代化要求的应急管理体系和能力,必须适应新时代新征程公共安全形势的新变化,顺应实践发展的新要求,破解应急管理领域突出的矛盾和问题,以新时代的改革创新精神,大力推进应急管理体制机制创新、手段创新和方法创新。新时代新征程的应急管理改革创新,既要坚持发展决不能以牺牲人的生命安全为代价这条红线、底线,把保安全的要求落实到对突出隐患问题理直气壮安全监管执法上面来,为经济社会发展提供安全基础和前提;又要强化应有的发展属性,把促发展的要求落实到应急产业发展的引导推动上,落实到直接造福于民的项目工程上,为经济社会发展注入新的动能和活力。^[28]在未来相当长的一段时间内,创新应急管理体制机制要与激发应急管理内在活力相结合、相统一,把党建活动内容与应急管理内容有机、有效地结合起来,让党建工作化为实招、落到实处、产生实效。^[29]凡是遇到紧急突发情况的时候,必须体现出党的基层组织和党员干部的先锋队形象,迅速组建由村(社区)党组织牵头,村干部、党小组长、村民小组长、网格员、楼栋长等组成的应急管理突击队,推进基层应急指挥上下贯通、一体应对,共同参与做好转移避险、应急处置、救援救助等相关工作。^[30]在整个应急处置、救援救助工作中,始终坚持把“生命至上”的理念作为基层应急管理和应急处置的基本原则,是新时代基层应急管理机构履职尽责的价值遵循。只要每一个党员干部和应急管理工作人员都能够自觉坚守“生命至上”的应急原则,就能够充分发挥基层治理鲜活的创造力,有效提升基层应急管理的整体能力。由于我国幅员辽阔、各地情况千差万别,基层应急管理体系和应急管理能力的提升,必须因地制宜从实际出发,千万不能再搞过去那种“一阵风”“一刀切”的做法。譬如,我国是统一的多民族国家,由于历史和所处地域的原因,民族地区实现现代化的任务比中、东部地区更为繁重和艰巨。这就要充分考虑民族地区的特殊性和差异性,给民族地区人民群众更多的自由发展空间和自由发挥权,这样做有利于调动民族地区的主动性、积极性和创造性,进一步提升民族地区综合应急管理能力。遇到紧急情况的时候要注重发挥党员干部的先锋模范作用,全面加强党的领导,持续推动应急管理工作力量下沉、保障下倾、关口前移。这种赋能形式推动了基层应急管理工作制度化、规范化,强化了基层应急管理工作的人民性特征,有利于更好地应对基层民生保障的复杂性与多样化需求。

(三)夯实应急管理执法人员准军事化管理基础

应急管理执法人员将实行准军事化管理。长期以来,“基层”在我国是一个既普通又重要的政治单位,更是一个具有中国特色的独有概念。自古至今,基层在国家治理中的重要地位受到高度重视,尤其为当下基层治理体制创新提供了认识依据。^[31]应急管理背景下“基层”的基本含义,主要是指乡镇(街道)和城市社区所在的物理空间与治理组织^[32],它是我国在治理实践中处于变动状态的较低层级。基层随着国家对社会的控制和渗透力量的变化而发生体制性变化,在应对社会具体问题的过程中,出现大量非制度化的实践探索 and 理论创新。人们通常所说的“基层治理”“基层应急管理”等,一般是指当地政府和社会共同参与的治理实践与管理活动。既共同贯彻国家规定的既定目标、落实国家的公共政策,也共同制定和维护社会规范满足社会意愿、实现社会目标,具有国家性、社会性和中间性等多重属性。^[33]笔者近年来在基层进行立法调研时发现,由于农村应急管理领域缺乏专门的政策设计,村庄应急管理岗位大多由村“两委”干部兼任;乡镇政府既缺少特定的职能部门开展专岗专责的相关工作,又不具备对卫生、民政、交通、消防、公安等职能部门的管辖权和指挥权。在实施救灾抢险阶段,往往缺少大局观念与协同合作意识,仅仅从本地区、本部门、本村的个体立场出发思考问题,极易导致“各自为战”的混乱局面。^[34]为深入贯彻落实《关于深化应急管理综合行政执法改革的意见》,全面提升应急管理行政执法人员政治素养、纪律意识、能力素质和整体形象,依据《中华人民共和国突发事件应对法》等法律规范的规定,建议未来对应急管理行政执法人员实行准军事化管理。西安市是应急管理行政执法人员实行准军事化管理的试点单位,市应急管理局制定了《西安市应急管理行政执法人员准军事化管理规定》(以下简称《准军事化管理规定》)。《准军事化管理规定》共八章四十九条,分别为总则、组织关系、履职纪律、礼仪举止、内务设置、训练测试、保障监督和附则,规定自 2025 年 3 月 1 日起施行。《准军事化管理规定》要求把政治的自觉性、纪律的严肃性、履职的规范性结合起来,严格执行党的路线、方针、政策,遵守法律、法规、规章、制度,高标准执行各项纪律规定,打造“铁肩敢担当、铁心敢监管、铁面敢执法、

铁腕敢治理”的应急管理铁军队伍,市应急管理综合执法支队将持续加强对全市执法人员准军事化管理工作的指导,定期开展准军事化管理规定标准的学习培训。^[33]应急管理行政执法工作关乎人民生命财产安全和社会的和谐稳定,工作性质决定了需要高度的组织纪律性。在准军事化管理下,严格的作息时间和规范的日常行为准则,能够有效强化执法人员的纪律意识。应急管理行政执法人员代表着政府的形象和公信力,不仅有助于提升执法人员的职业形象,增强公众对其工作的认可度和信任度,还能在全社会营造尊重法律、重视安全的良好氛围,对推动应急管理工作的顺利开展起到积极的促进作用,因而西安市应急管理执法人员实行准军事化管理是一次重大的创新与实践。^[3]

参考文献

[1] 中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定[M].北京:人民出版社,2024.40;41.

[2] 李强.政府工作报告——2025年3月5日在第十四届全国人民代表大会第三次会议上[N].人民日报,2025-03-13(001).

[3] 宋才发.固本之策 提升基层社会治理的应急管理能力[EB/OL].<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1826294090656988986&wfr=spider&for=pc>.

[4] 中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要[J].中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报,2006(03):178-221.

[5] 赵一归,刘毅.应急管理体系和能力现代化:内涵、主要特征与基本路径[J].中国应急管理,2025(01):48-53.

[6] 中华人民共和国突发事件应对法[J].中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报,2024(04):565-578.

[7] 坚定不移贯彻总体国家安全观 把平安中国建设推向更高水平[N].人民日报,2025-03-02(001).

[8] 中共中央关于深化党和国家机构改革的决定[J].社会主义论坛,2018(03):4-8.

[9] 中共中央.关于坚持和完善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若干重大问题的决定[N].人民日报,2019-11-06(001).

[10] 国务院关于印发“十四五”国家应急体系规划的通知[J].中华人民共和国国务院公报,2022(06):30-48.

[11] 张永理,刘行思.基层应急管理能力提升中的政策理解精准性问题研究[J].中国应急管理,2024(09):48-55.

[12] 胡玉鸿.“民生”何以成“权”? [J].法律科学(西北政法大学学报),2025(02):2-16.

[13] 应急管理部有关司局负责人就《关于严格规范安全生产执法行为的通知》答记者问[N].中国应急管理报,2025-02-28(002).

[14] 郑国光.统筹发展和安全着力防范化解重大安全风险[J].中国应急管理,2024(10):3-7.

[15] 中共中央国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见[J].中华人民共和国国务院公报,2021(21):6-10.

[16] 中共中央办公厅国务院办公厅关于进一步提升基层应急管理能力的意见[J].中华人民共和国国务院公报,2024(29):17-21.

[17] 刘冰.面向不确定性的社会风险稳健治理:组织特征与关键能力[J].华东理工大学学报(社会科学版),2024(06):98-110.

[18] 中华人民共和国法律全编[M].北京:法律出版社,2024.163.

[19] 王锴.论基本权利限制的明确性要求[J].法商研究,2025(02):122-137.

[20] 林珊珊.突发事件应对中的权利保障要求及其实现——以新修订的《突发事件应对法》为视角[J].中国应急管理,2024(09):65-69.

[21] 国家突发事件总体应急预案[N].人民日报,2025-02-26(001).

[22] 习近平主持召开中央全面深化改革委员会第四次会议[J].中国产经,2024(03):10-11.

[23] 陶鹏.基层政府应急管理体制创新的网格化路径探析[J].风险灾害危机研究,2016(02):178-190.

[24] 刘文郡.以基层社会治理创新发展提升基层应急管理能力[J].中国应急管理,2024(12):44-47.

[25] 柴国荣,李佳音,付文昊.应急素养、服务质量与公众参与——基于 WSR 方法论视角的实证研究[J].兰州大学学报(社会科学版),2024(06):159-172.

[26] 吴超.应急管理学的基础理论研究[J].安全,2025(01):55-63.

[27] 李雪峰.以改革创新提升基层应急管理能力[J].中国应急管理,2024(11):6-15.

[28] 王祥喜.坚持改革创新推动应急管理事业高质量发展[N].学习时报,2025-03-14(001).

[29] 李德.从“管理变量”到“治理增量”[N].中国社会工作报,2025-02-20(003).

[30] 付瑞平.发挥基层鲜活创造力进一步提升应急管理能力[J].中国应急管理,2024(11):16-21.

[31] 陈军亚.理解基层:治理属性与改革逻辑[J].理论与改革,2023(05):84-94.

[32] 王顺平.新时代建立健全农村应急管理体系的路径探索[J].中国应急管理,2024(11):61-64.

[33] 3月1日起,西安市应急管理行政执法人员实行准军事化管理[EB/OL].<http://www.ncfcsa.cn/1/18204.aspx>.

[责任编辑:栗红蕾]
[责任校对:刘晴晴]