

从刚性预警到韧性预警：统筹发展和安全原则下的基层应急管理变革

张海波 卞 骞

摘 要 在统筹发展和安全成为国家治理核心原则的背景下,基层应急管理亟待一场深刻的变革。预警作为应急管理的关键环节之一,在推动应急管理全过程均衡中发挥关键作用。然而,当前基层实践中广泛存在的刚性预警新现象——一种以规避责任为主要动机,表现为预警阈值逐低、范围扩大和级别就高的僵化倾向,容易导致“应急失灵”与政府公信力受损。针对这一问题,本文在界定刚性预警的内涵与表现,并结合典型案例剖析其形成逻辑基础上,提出以容错性、学习性和协同性为核心发展韧性预警的新理念;并从压力重构、技术重调、行为重塑三个维度提出协同变革的新思路,推动基层应急管理从被动避责的刚性预警向主动适应的韧性预警转型。

关键词 应急管理; 预警; 韧性; 统筹发展和安全; 基层应急管理

中图分类号 C931 文献标识码 A 文章编号 1001-8263(2026)01-0072-09

DOI: 10.15937/j.cnki.issn 1001-8263.2026.01.008

作者简介 张海波,南京大学政府管理学院教授、博导 南京 210023; 卞骞,南京大学政府管理学院博士生 南京 210023

一、新现象: 刚性预警及其特征、生成与后果

预警系统是现代应急管理体系的前置防线,其核心功能在于通过对风险信号的及时捕捉与有效传递,激活社会响应机制,引导公众规避风险,从而最大限度地降低生命财产损失^①。预警的有效性不仅取决于自身的科学性,更依赖于与准备、响应、恢复等其他环节的协调配合,任何单一环节的失衡都可能影响应急管理的整体效能。然而,在当前的基层治理实践中,预警这一旨在实现精准治理、科学决策的工具,却容易被异化为一种僵化的以规避责任为首要目标的刚性预警(Rigid Early Warning)模式^②。这种模式非但不能有效发挥“吹哨人”的作用,反而容易陷入“狼来了”效应的恶性循环,透支政府公信力,侵蚀社会资本^③,并最终背离统筹发展和安全的核心原则。

(一) 刚性预警的内涵与表现

刚性预警并非一个孤立的技术失误,而是在当前基层治理逻辑中的一种系统性的行为偏向。它指的是一些基层政府部门或官员在面临不确定的风险和非对称的问责压力时,倾向于采取过度反应(overreaction)的预警策略^④,以形式上的万无一失来规避潜在的一失万无的政治风险^⑤。这种策略本质上是一种避责性的行政行为,其核心动机并非最大化公共利益,而是最小化个体或组织的责任风险^⑥。具体而言,刚性预警作为近年来的新现象主要存在四种行为特征:

一是预警阈值的逐低。一些基层政府和部门倾向于降低预警启动的阈值,即便风险发生的客观概率较低或事件的潜在影响轻微,也频繁地拉响警报。这种决策策略使得公众长期暴露在连续不断的警报信息流中,逐渐产生警报饱和(alarm

saturation) 与警报疲劳(alarm fatigue) ,对预警信号的敏感性与信任度随之钝化^⑦。当预警成为一种常态化的背景“噪声”,其应有的警示功能便大打折扣。2020年8月11日,北京气象台发布“12日全市将出现暴雨”的蓝色预警,但12日上午未出现降雨,气象预警遭到来自媒体和“朋友圈”的调侃,各种段子层出不穷,微博热搜榜前20都是关于北京暴雨的讨论,预警变成了娱乐素材。^⑧

二是预警范围的扩大。一些基层官员在发布预警时,常常采取一刀切式的动员方式,将预警范围从风险的核心区扩大到外围甚至远超潜在影响的区域。例如,四川省汶川县曾经全县共用一套预警标准,而汶川县下辖的漩映地区位于青藏高原与四川盆地交接地区,与汶川县其他乡镇的地形、气候差异显著,易产生大量级降水,但不易成灾,导致在汛期预警信号“满天飞”,却极少引发灾害;而其他地质脆弱、真正高风险的乡镇反而得不到足够重视^⑨。这种做法看似坚决有力,实则混淆了风险的地理边界与强度等级,造成了不必要的社会资源浪费与经济活动中断。

三是预警级别的就高。在实践中,基层决策者往往面临着高估风险与低估风险的不对称后果。低估风险一旦导致灾害发生,相关人员将面临行政问责乃至法律制裁;而高估风险,即便造成了不必要的社会成本,其责任也往往更易于被为公共安全着想的动机所稀释。因此,决策者有较强的动机去高估风险等级,发布超实际需求的预警信号,即所谓的“高射炮打蚊子”。这种策略性地选择更高级别的预警,就高不就低,虽然在形式上严格履行了防风险责任,却导致预警信号的“通货膨胀”,使其失去了应有的区分度和权威性。2016年第4号台风“妮妲”登陆广州后,风力迅速减弱。由于台风势头不及相关部门“严阵以待”的预期,引发了不少网友对于预警是否过度的质疑。^⑩

四是预警结果的失效。上述三种行为导致的直接后果,是虚假警报(false alarm) 比率的显著升高。预警的事件最终并未发生,或者其强度、范围远低于预期,这种情况在刚性预警模式下成为常态。然而,每一次“狼来了”的呼喊,都是对政府

与专家公信力的一次消耗^⑪。当真正的“狼”,即重大突发事件来临时,公众可能因之前的负面经验而选择忽视或延迟响应,从而导致基层应急管理能力在最需要它的时候彻底失灵,造成本可避免的悲剧^⑫。2023年7月四川省绵阳市平武县江油关镇的暴雨预警事件便是一个典型例证。当地水文部门在连续发布多次暴雨预警后,因前几次预警对应的实际雨量不大,部分居住在危险区域的群众产生了麻痹心理。当最后一次暴雨预警发布,要求紧急转移时,一些群众因“狼来了”效应而不愿配合,认为又是虚惊一场,导致工作人员不得不冒着风险强行将其背出危险地带^⑬。类似的案例在2024年4月广东韶关江湾镇洪水事件中再次上演。当地政府在4月18日、19日已接到应急管理部的预警并通知低洼区域居民转移,但不少居民“没什么反应”。一位居民事后在接受采访时坦言“没有这个思想,2022年也有场水,比这个还大。”此次初期水位仅20厘米,远低于预警所描述的危险程度,居民认为又是一次“狼来了”式的过度预警,因而未及时撤离。然而4月20日洪水突然暴发,水位迅速飙升至2米并引发山体滑坡,这种因过往预警与实际风险不匹配而产生的麻痹心理,最终导致至少2人遇难。^⑭

(二) 刚性预警的生成逻辑

刚性预警现象的产生,有其特定的制度环境与行为逻辑。我们可以借助公共管理领域的避责政治(The Politics of Blame Avoidance) 理论与心理学的信号检测理论(Signal Detection Theory) 来构建一个解释框架。

1. 制度压力: 作为减压选择的避责行为。根据肯特·韦弗(R. Kent Weaver) 《避责的政治》一书的观点,基层政府官员作为理性经济人,其行为动机不仅包括邀功(credit claiming) ,更包括强烈的避责倾向。在许多治理情境下,尤其是问责机制严厉、容错空间狭小的领域,避免犯错比做得出色具有更高的优先级^⑮。应急管理领域正是这种非对称激励结构的典型: 成功防范灾害往往被视为理所当然,其成效难以量化和展示;而一旦发生事故,相关责任人则面临着从行政处分到刑事追责的巨大压力。

在追责的压力下,基层官员的行为逻辑深刻地被避责动机所塑造,刚性预警成为一种低成本、高收益的避责策略。通过频繁、广泛、高级别的预警,基层决策者认为可以有效地将责任前置与外化,相当于在事前履行了最严格的注意义务,从而在程序上构建起一道坚实的防火墙。当预警发出后,响应的责任便从预警发布者转移到了社会公众和其他相关部门。这种策略使得预警发布者在复杂的责任链条中获得了一定的避责空间。因此,刚性预警并非是非理性的恐慌,而是在特定制度环境下,基层决策者为减轻追责压力而采取的行动。它一定程度上反映了政绩观的偏移,将治理的目标从追求实质安全转向了规避程序风险。

2. 认知偏差: 虚假警报与漏报的权衡。信号检测理论为我们提供了一个分析决策者如何在不确定性中判断风险的认知框架^⑩。该理论将预警决策视为在信号(即真实风险)与噪声(即无关信息)中作出判断的过程,其结果有四种可能: 击中(hit,即正确预警了发生的风险)、漏报(miss,即未能预警发生的风险)、虚假警报(false alarm,即预警了未发生的风险)和正确拒绝(Correct Rejection,即正确地未预警未发生的风险)。在理想状态下,预警系统应最大化击中和正确拒绝的概率,同时最小化漏报和虚假警报的概率。^⑪然而,这两对目标之间存在着固有的张力。降低漏报的风险必然要采取更敏感的预警标准,进而提高虚假警报的概率,反之亦然。

在追责的压力下,基层决策者对漏报的担心远大于对虚假警报的顾虑。漏报可能导致灾难性的后果和严厉的问责,作为基层决策者,自然希望最大程度地避免这种情况发生。相比之下,虚假警报尽管会造成社会资源浪费和公信力损耗,但在短期内却不那么显性,更容易被容忍。因此,基层决策者会策略性地将决策标准(criterion)向更激进或敏感的一端移动,宁愿造成更多的没有短期显性后果的虚假警报,也要将漏报的可能性降至最低。刚性预警正是这种决策偏好的体现,这种策略在短期内保护了基层决策者个体,但从长期后果来看,却造成了“狼来了”效应,严重损害整个预警系统的信噪比(Signal-to-Noise Ratio)。

当虚假警报成为常态,公众和响应机构便无法再从大量的警报中有效识别出真正的危险信号,最终导致在关键时刻的系统性漏报,即信号虽然发出,但整个系统却未能有效接收和响应。

(三) 刚性预警的治理困境

任由刚性预警泛滥,其后果并不止于预警系统本身的功能性失调,更在于对统筹发展和安全这一重要原则的背离。发展是安全的基础,安全是发展的条件,二者是辩证统一、不可偏废的整体。而刚性预警在实践中制造了发展与安全的对立,容易导致为保安全而伤发展、因伤发展而损安全的双输局面。具体而言,其后果主要体现在四个方面:

一是对经济社会发展的非必要抑制。刚性预警最直接的后果,就是对正常的经济社会秩序造成不必要的干扰和抑制。扩大预警范围和抬高预警级别,意味着更大规模、更长时间的停工、停产、停课、停业。这些措施虽然在短期内看似控制了风险,但也需要付出相应的经济代价和社会成本,甚至损害市场主体的活力和信心,破坏稳定、公平、透明、可预期的营商环境,影响高质量发展的基础。

二是对政府公信力的渐进性侵蚀。政府公信力是现代国家治理的基石。刚性预警导致频繁的虚假警报,渐进性地消耗着政府公信力。每一次“狼来了”,都会在公众心中埋下一颗怀疑的种子。当公众习惯于将政府的警报视为例行公事时,他们对官方信息的遵从意愿和行为响应就会大打折扣。这种公信力的流失是隐性的,但破坏力却是深远的,它必然降低政府在突发事件中的动员能力,增加社会治理的整体成本。

三是对社会韧性的削弱。一个安全的社会,不仅取决于政府的保护能力,更取决于社会自身的韧性(resilience)。刚性预警导致一种过度的保护,恰在无形中削弱了社会韧性^⑫。它将风险管理责任完全上收到政府一端,将公众置于被动、等待指令的地位,抑制了社区、企业和个人主动获取信息、评估风险、采取自救互救措施的能力和意愿。长此以往,社会成员的风险意识和应急技能会逐渐退化,形成对政府的过度依赖,使社会在面

对重大灾害时更加脆弱。

四是对行政体系学习能力的扼杀。刚性预警作为一种易于传播和接受的避责策略,会在行政体系内部产生示范效应和路径依赖。当基层决策者发现这种形式主义的做法能够有效规避个人风险时,他们便失去了改进工作方法、提升专业能力、探索更优治理方案的动力。整个系统会陷入一种低水平安全的陷阱,满足于程序的合规性,而忽视治理的实际效果。这种模式扼杀了组织的学习和创新能力,使得应急管理体系既难以从失败案例中汲取教训,也无法适应日益复杂和不确定的风险环境。

二、新理念: 以韧性预警超越刚性困境

刚性预警现象的存在,反映了在一些特定条件下发展与安全两大目标之间的张力。要从根本上破解这一困局,必须深刻理解统筹发展和安全这一重大战略原则的时代背景、理论内涵及其对基层应急管理改革的指导作用^①。这一原则是对过去发展经验的总结和对未来发展趋势的预测,为超越刚性预警的二元对立困境,迈向更高水平的韧性治理提供了思想基础。

(一) 思想基础: 统筹发展和安全原则的确立与演进

统筹发展和安全作为原则的内涵并非是一蹴而就的,而是经历了从安全优先到发展优先,再到二者并重的动态演变。大致而言,对发展与安全关系的理解可分为三个阶段。

第一阶段以“生存”为导向——安全为主,发展为辅。中华人民共和国成立后至改革开放前(1949—1978年),在严峻的国际封锁和国内建设需求下,维护国家主权和巩固新生政权成为中心任务。这一时期的战略重心在于保障国家安全,发展服务于安全。经济建设很大程度上围绕国防建设和国家安全的核心需求展开,例如1964年启动的“三线”建设。

第二阶段以“经济”为导向——发展为主,安全服务于发展。1978年党的十一届三中全会后,基于对和平与发展是时代主题的判断,邓小平同志提出“发展才是硬道理”,强调“不发展就会受

人欺负”,将党和国家工作重心转移到经济建设上来。安全工作开始服务并服从于经济发展大局,形成以发展为中心、安全服务于发展的基本格局。随着改革深化,国内外不稳定因素增多,中央开始强调保持经济快速发展和社会长期稳定相统一。1997年党的十五大首次提出“维护国家经济安全”。2002年党的十六大强调传统安全和非传统安全因素的相互交织。2003年“非典”疫情暴露了我国应急管理体系的不足,党中央作出全面加强应急管理的决定,建设了以“一案三制”为核心的应急管理体系,显示对公共安全的重视^②。然而在总体上,应急管理的地位仍然从属于经济发展。例如,在这一时期,地方分管应急管理的往往是排名相对靠后的领导,应急管理多被视为保障发展的辅助性工作。

第三阶段是2012年党的十八大之后,面对传统与非传统安全风险交织叠加的复杂环境,对发展与安全的认识进入了以“深度融合、互为条件”为导向的新阶段。2014年,习近平总书记提出的总体国家安全观,明确指出“发展是安全的基础,安全是发展的条件”,并将统筹发展和安全确立为两件大事。2017年,党的十九大将统筹发展和安全上升为治国理政的重大原则。2019年,党的十九届五中全会首次将其纳入“十四五”规划的指导思想。2022年,党的二十大将其写入党章,提出“以新安全格局保障新发展格局”。2024年,党的二十届三中全会提出实现高质量发展和高水平安全良性互动^③。2025年,党的二十届四中全会将“坚持统筹发展和安全”确立为“十五五”时期经济社会发展必须遵循的六大原则之一,提出“在发展中国安全,在安全中谋发展”的更高要求。^④

综上所述,统筹发展和安全原则的确立经历了一个从单向侧重到双向互动、从被动适应到主动塑造的动态过程,是基于实践的规律总结,为我们今天审视和反思基层应急管理中刚性预警的弊病,开启和探索韧性预警的转型之路,提供了理论指引和思想参照。

(二) 实践指向: 统筹发展和安全原则对预警机制的影响

党的二十届四中全会将坚持统筹发展和安全

确立为“十五五”时期必须遵循的六大原则之一,这一顶层设计自上而下地影响着国家的应急管理实践,可以从三个方面作进一步理解。

一是对应急管理宏观战略的影响。该原则持续推动国家应急管理战略发生根本性转变。长期以来,应急管理更多被视为一种底线功能和被动响应机制,核心任务是在风险转化为危机后进行有效处置。这一转变要求应急管理实现从预防、准备到响应、恢复、学习等各阶段的全过程均衡,避免过度聚焦于单一环节而忽视整体协调。^⑲在新的战略框架下,应急管理的角色需要被重新定义为高质量发展的保障和支撑,功能从传统的事后“救火”向事前“防火”延伸。^⑳这意味着应急管理必须将重心前移,从突发事件应对转向更前端的风险治理。这一转变的核心在于推动公共安全治理模式向事前预防转型。这种转型同时要求建立大安全大应急框架,打破部门壁垒,将过去分散在不同行业的安全管理职能进行系统整合,形成覆盖全域、全时、全要素的风险防控体系。过去那种“铁路警察,各管一段”的分割式治理模式,需要被一种更加注重协同联动、信息共享的整体性治理所取代,其目标是在发展的源头控制风险增量,化解风险存量,以高水平安全保障高质量发展。

二是对基层应急管理实践的影响。宏观战略的转型最终要落实到基层。统筹发展和安全的原则,对基层应急管理提出了新的要求,即推进基层应急管理体系和能力现代化。基层政府常被视为“上面千条线,下面一根针”的被动执行者,面临资源匮乏、专业能力不足、权责不对等诸多问题。在新的战略导向下,基层必须成为国家安全和稳定的韧性基石^㉑。进一步看,这种影响体现在两个方面。其一,治理单元的精细化与协同化。消除群众身边的风险隐患,意味着治理必须下沉到社区、企业、家庭等最基本的社会单元,并通过网格化管理、风险评估等工具,实现对风险的精细化识别与动态管控。同时,通过建立跨部门、跨领域的协同联动机制,破解长期存在的“信息孤岛”和“数据烟囱”问题,着力补短板、强弱项,从整体上提升基层的风险抵御能力。其二,治理逻辑从

管控到赋能的转变。过去的基层应急管理偏重于行政命令和刚性管控,而在新框架下,需要更加强调社会的自组织和公众参与。通过建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体,鼓励社区、志愿者、企业等多元主体参与风险治理,形成共建共治共享的应急管理新格局。

三是对预警发布机制的影响。预警作为风险治理的重要机制,是统筹发展和安全原则在实践中的具体体现。^㉒要使这一原则发挥作用,必须推动预警从刚性避责转向精准平衡。一方面,预警必须更加科学、精准和有效,不能再是简单的“狼来了”的警报方式,而应建立在对风险的科学评估和精准研判之上。这就需要加快构建数字技术辅助的政府决策机制,全面提升预警的精准度和时效性。这也是从技术上破解刚性预警“高射炮打蚊子”和虚假警报困境的关键所在。另一方面,预警发布必须在安全与发展之间寻求动态平衡。预警的目的不仅是防范风险,同时也要最大限度地减少对正常经济社会秩序的干扰。过度预警带来的社会成本和对政府公信力的透支,本身就是对发展的损害,不符合“统筹”的要求。因此,预警机制的改革方向,必然是建立一种更具弹性和适应性的韧性预警新模式。这种模式强调精准施策,根据风险的实际情况,灵活地调整预警的级别、范围和响应措施,在确保安全底线的前提下,为经济社会发展保留最优空间,真正实现用最小的代价实现最优的防控效果。

(三) 核心内涵:容错性、学习性与协同性

相对于刚性预警的僵化、封闭和避责导向,韧性预警旨在提升社会整体安全水平,强调在不确定性中保持功能、从错误中学习、在互动中协同^㉓。其核心内涵可概括为三个特性:

一是容错性。韧性系统承认不确定性的客观存在和认知的有限性,不追求零风险或零失误,而是致力于构建一个即使出现部分故障或误判,也能避免灾难性后果的机制。在预警领域,容错性意味着建立对虚假警报和漏报都有合理预期和应对预案的机制。它旨在管理虚假警报的后果,通过分级、分类、分众的精准信息发布,降低单次虚假警报的社会成本。同时,为潜在的漏报准备安

全冗余(safety redundancy)和快速纠错机制,确保一旦风险暴露,系统能迅速切换到应急响应状态。这种容错性旨在将预警系统从“绝对不出错”的压力中解放出来,回归其科学本质。容错性的核心在于承认预警决策本质上是在不完全信息条件下的概率判断,而非确定性的因果推断。这要求建立一套与容错理念相匹配的制度安排:在技术层面,通过多源数据交叉验证提高判断准确率;在组织层面,建立预警决策的集体审议机制,避免个人承担过大压力;在社会层面,培育公众对预警不确定性的理性认知,提升对合理误差的社会包容性。

二是学习性。韧性系统能够从经验中学习并不断优化自身。与刚性预警模式下因避责动机而固化的错误做法不同,韧性预警将每次预警事件都视为学习机会。它强调建立跨部门、跨层级的复盘评估和知识管理机制,对预警的整个链条进行系统性分析。学习性不仅体现在技术模型的迭代优化,更体现在对制度流程、组织协同和公众行为模式的反思。通过持续学习,韧性预警系统能不断提高其风险认知水平和环境适应能力,实现从被动反应到主动适应的进化。学习性要求建立系统化的知识积累与传递机制。每一次预警事件,无论结果如何,都应成为组织学习的素材,包括建立预警案例数据库,记录预警决策的背景、依据、过程和结果;开展定期的预警效果评估,分析预警准确率、响应率和社会成本;组织跨区域、跨部门的经验交流,促进最佳实践的扩散。学习性还要求建立容错的组织文化,鼓励基层人员报告问题和提出改进建议,而非掩盖失误。

三是协同性。韧性是系统内多元主体互动关系的产物。刚性预警是典型的政府单中心治理模式,将公众视为被动管理对象。韧性预警则强调构建政府、专家、企业、社会组织和公众共同参与的风险治理共同体。在此模式下,预警信息流动是双向乃至多向的。政府是协调者和赋能者,公众则是风险信息的感知者、传播者和行动者。通过有效的风险沟通和社会动员,提升预警信息的覆盖面、接受度和转化率,形成社会治理合力^②。协同性的实现需要重构预警系统中的信息流动模

式。传统的从政府到公众的信息单向传递应转变为多向互动,畅通拓宽公众风险信息上报渠道,将社区居民、企业员工等作为风险感知的传感器;发挥社会组织在风险沟通中的桥梁作用,提高预警信息的可及性和可理解性;利用社交媒体等新型传播渠道,实现预警信息的精准推送和实时反馈。协同性还要求明确各主体在预警响应中的角色和责任,形成分工明确、衔接顺畅的协同响应机制。

三、新思路:从刚性到韧性的协同变革路径

破解刚性预警困局,需要构建一种超越传统线性、被动风险管控思维的应急管理新范式。基于韧性理论的思想启示,本文提出构建韧性预警(Resilient Early Warning)的理念,并将其作为基层应急管理变革的关键任务。通常认为,韧性是系统在遭受外部扰动后维持其核心结构和功能,并进行自我组织、学习和适应的能力;建立韧性预警,需要将预警界定为一个具备适应性、学习性和协同性的社会技术系统。

(一) 协同变革的内在机理:压力重构、技术重调与行为重塑

从刚性预警向韧性预警的转型是系统性变革,可以从压力、能力、行为三个维度来解构其内在机理:基层政府的行为模式是在特定的问责压力和自身治理能力共同作用下形成的,因此,重塑行为必须同时重构压力和重调技术。

一是压力重构,要实现从非对称问责到精准问责的转变。刚性预警的压力源于非对称问责体系。在该体系下,防灾减灾成效是隐性的,而安全事故的追责却非常严厉,容易导致“惩罚有余、激励不足”。这使得避责成为基层干部的减压策略,迫使其行为逻辑从“如何把事情做好”转变为“如何不出事”。构建韧性预警,需要建立分级分类的责任体系与尽职免责机制,引导官员行为从被动避责转向主动担责。首先,需根据风险性质、等级和岗位职责,清晰界定和划分责任。其次,要区分决策责任与执行责任,区分不可抗力与人为疏忽,使问责精准指向失职渎职环节。这就需要建立尽职免责机制,为基层干部划定清晰的“安

全区”明确其在履行关键程序和义务后,即使结果不理想亦可免责,保障其专注于解决实际问题。在压力维度,刚性预警与韧性预警形成鲜明对比,刚性模式下,问责压力呈现“一票否决”特征,基层干部面临的是“出事必问责、问责必严厉”的高压态势,导致其将规避责任置于解决问题之上;韧性模式下,问责压力应转变为“精准问责、容错纠错”,区分主观故意与客观失误,区分探索性实践与违规操作,为担当者撑腰、为干事者鼓劲。这种转变的核心在于重塑激励结构,使“做对的事”比“不做错事”获得更高的制度回报。

二是技术重调,要实现从能力不足到技术赋能的转变。能力不足是导致刚性预警的另一原因。基层缺乏专业研判人才和有效技术工具,通常只能采取“一刀切”方法。这种不足体现在:其一,专业研判人才匮乏,基层应急管理岗位往往缺乏具备气象、水利、地质等专业背景的技术人员,难以对复杂的风险信息进行科学解读;其二,技术赋能滞后,突出表现为“数据烟囱”现象。各部门数据壁垒森严,标准不一,难以共享,导致基层决策者无法获得全面、实时的风险全景图,只能依据片面信息做出判断,并以扩大预警范围等方式弥补信息不足。^{②9}建设韧性能力,核心在于通过技术赋能,打造实战化的基层应急研判中心。该中心需具备三大能力:第一,跨域数据融合能力,打破部门壁垒,形成统一的风险数据底座;第二,多模型耦合的研判能力,集成不同灾种的专业预警模型,提供精细化、场景化的风险评估;第三,人机协同的决策支持能力,将模型输出转化为直观决策建议。同时,通过轻量化的应用终端,将分析结果推送到基层责任人,打通应急指挥“最后一公里”。在能力维度,刚性预警与韧性预警的差异同样显著,刚性模式下,基层面临有责无能的困境,缺乏精准研判的技术手段和专业人才,只能以扩大预警范围、提高预警级别来弥补能力不足;韧性模式下,通过技术赋能和能力建设,使基层具备看得见、判得准、响应快的实战能力。“数据烟囱”的形成有其深层的技术逻辑和制度根源:首先,各部门基于自身业务需求建设信息系统,缺乏统一的数据标准和接口规范;其次,数据被视为部

门资源的象征,共享意愿不足;最后,缺乏强有力的统筹协调机制,难以推动数据整合。打破“数据烟囱”需要从顶层设计入手,建立统一的数据治理框架和共享机制。

三是行为重塑,要实现从“表演式应急”到社会共治的转变。刚性行为是在避责压力和能力不足共同作用下的“表演式应急”,其特征是重形式、轻实质,重程序、轻效果,典型表现为“一刀切”的社会管控,如无差别的停工停产。这种行为以牺牲社会活力为代价换取程序安全。塑造韧性行为,从政府单向管控转向多元主体参与的社会共治,核心路径是强化风险沟通,并培育具备自组织能力的韧性社区^{③0}。政府需与公众进行持续、坦诚的双向沟通,提升公众的风险认知和自我保护能力。同时,政府角色需要从“全能保姆”转变为社区赋能者,支持社区制定应急预案、培育志愿者队伍、推广家庭应急储备。由无数韧性单元组成的社会,其整体抗风险能力将远超完全依赖政府的脆弱社会。在行为维度,刚性预警与韧性预警的对比体现为治理模式的根本转变,刚性模式下,政府是风险治理的唯一主体,公众是被动的管理对象,预警响应呈现政府包办、社会依赖的特征;韧性模式下,政府、市场、社会形成协同治理格局,公众成为风险治理的积极参与者,预警响应呈现政府引导、社会协同、公众参与的特征。这种转变要求重新定义政府与社会的关系,从管控走向赋能,从替代走向支持。

(二) 协同变革的实践路径

基于以上分析,从刚性预警向韧性预警的转型,需在压力、能力、行为三个层面协同变革。为此,提出以下三方面政策建议:

一是重构问责压力,为担当者减压与撑腰。推行差异化问责,细化区分天灾与人祸、不可抗力与失职渎职的界限。建立尽职免责清单,明确基层干部在应急响应中履行关键程序和义务后即可免责或减责。在重大事件的复盘和问责调查中,进一步做实现有的调查评估机制。2023年应急管理部印发的《重特大自然灾害调查评估暂行办法》已明确提出发挥专家和第三方机构作用,但在实践中仍需加强落实。^{③1}具体而言,应探索建立

独立于地方的评估专家库,确保专家遴选的公正性和专业性;推动调查评估结果的公开透明,接受社会监督;更重要的是,应引入“学习型调查”理念,推动调查从单纯的“问责追责”向“问责与学习并重”转变,注重从事件中提炼经验教训、完善制度机制,而非仅仅追究个人责任。

二是提升技术能力,为决策者增智与赋能。以立法或行政法规形式,强制推行数据共享。建设模块化应急研判中心,研发针对不同灾种的标准化的预警模型,供基层调用,避免重复建设^②。将应急研判中心的使用融入日常演练和干部培训,使其真正做到平时能用、战时管用。技术赋能应遵循“实战导向、简便易用”的原则。基层应急研判中心的建设不应只追求技术的先进性和系统的复杂性,而应聚焦于解决基层的实际痛点。具体而言,应开发面向基层的轻量化应用,降低使用门槛;建立“省部统建、市县共用”的集约化建设模式,避免重复投资;加强对基层人员的培训,提升其运用技术工具的能力;建立技术系统的常态化运维机制,确保系统稳定可靠。同时,应警惕技术万能论的倾向,认识到技术只是辅助手段,最终的决策仍需依靠人的专业判断。

三是重塑政社关系,为响应者培力与赋权。建立常态化风险沟通机制,定期向公众通报风险评估结果。在预警发布时,用通俗语言解释预警含义、不确定性及行动指引。实施韧性社区培育计划,通过政府购买服务等方式,支持社会组织深入社区开展风险排查、预案制定、应急演练等活动。重塑政社关系的核心在于培育社会的自组织能力。这需从以下几个方面着手:第一,加强风险文化建设,通过学校教育、社区宣传、媒体传播等渠道,提升公众的风险意识和应急技能;第二,支持社区应急力量建设,培育社区应急志愿者队伍,配备必要的应急装备,使社区具备初期响应能力;第三,建立社区与政府之间的信息互通机制,使社区成为风险信息的前哨站;第四,探索建立社区应急基金,为社区应急能力建设提供可持续的资金支持。通过这些措施,逐步形成共建共治共享的应急管理新格局。

四、结论:在不确定性中寻求发展与安全的动态平衡

从刚性预警到韧性预警的变革,是在不确定性环境中寻求治理的确定性,其目标是实现发展与安全的动态平衡。本文对刚性预警现象的分析表明,其根源在于避责的政治逻辑。这种以规避责任为导向的过度反应模式,容易制造发展与安全的对立,侵蚀政府公信力,削弱社会韧性,不仅无法有效化解风险,也偏离了统筹发展和安全的重大原则。

需要承认的是,韧性预警并非具体的解决方案,而是一种治理理念。它承认风险的客观性与认知的有限性,将治理重心从追求零风险转向提升社会系统在面对冲击时的容错、学习与协同能力。从应急管理全过程均衡视角看,韧性预警的构建不仅是预警环节本身的优化,更是推动预警与准备、响应、恢复、学习等关键阶段协同发力的系统性变革。这一变革既能避免刚性预警导致的单一环节过度化的问题,又能促进应急管理体系整体效能的提升。本文通过多维度分析,阐述了实现这一转型的机理:通过重构压力,构建分级分类的精准责任体系与尽职免责机制,将基层干部的行为动机从规避责任转向有效负责;通过重调技术,打破“数据烟囱”,建设实战化的应急研判中心,为科学决策提供技术支持;通过重塑行为,深化风险沟通与社会共治,培育具备自组织能力的韧性社区,将公众从被动的管理对象转变为主动的治理伙伴。

从刚性预警到韧性预警的转型,是一场涉及政绩观、责任观和安全观的系统性反思。它既要求变革基层的执行惯性,也需要重塑社会层面的风险文化。践行统筹发展和安全的原则,通过制度设计推动基层应急管理向适应性、包容性、韧性的方向发展,既减少“应急失灵”,也避免“应急过度”,真正实现高质量发展和高水平安全的良性互动。

注:

①【德】乌尔里希·贝克《风险社会》,何博闻译,译林出版社

- 2004 年版。
- ②荣敬本等《从压力型体制向民主合作体制的转变——县乡两级政治体制改革》，中央编译出版社 1998 年版。
- ③Hood, Christopher, *The Risk Game and the Blame Game*, *Government and Opposition*, Vol.37, No.1, 2002, pp.15-37.
- ④周雪光、练宏《中国政府的治理模式：一个“控制权”理论》，《社会学研究》2012 年第 5 期。
- ⑤倪星、王锐《从邀功到避责：基层政府官员行为变化研究》，《政治学研究》2017 年第 2 期。
- ⑥盛明科、陈廷栋《基层官员避责行为：逻辑·危害·治理——一种组织行为学的观点》，《吉首大学学报(社会科学版) 》2019 年第 5 期。
- ⑦Brennitz, Shlomo, *Cry Wolf: The Psychology of False Alarms*, Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum Associates, 1984, pp.14-23.
- ⑧冉瑞奎《气象预警传播与媒体责任》，<https://www.scien-cenet.cn/skhtmlnews/2022/5/4633.html> 2022 年 5 月 12 日。
- ⑨中国新闻网·四川新闻《四川“小切口”立法破解预警难题》，<https://www.sc.chinanews.com.cn/scxw/2025-12-05/238050.html> 2025 年 12 月 5 日。
- ⑩罗艾桦《“应急过度”？还是少一些求全责备吧》，《人民日报》2016 年 8 月 3 日。
- ⑪林爱珺、吴转转《政府应急管理中的风险沟通》，《北京航空航天大学学报(社会科学版) 》2010 年第 5 期。
- ⑫【英】安东尼·吉登斯《现代性的后果》，田禾译，译林出版社 2011 年版。
- ⑬四川水文网《绵阳水文中心：暴雨预警“狼来了”效应不可不防》，https://m.thepaper.cn/newsDetail_forward_27174508，2024 年 4 月 26 日。
- ⑭澎湃新闻《抢通洪水“孤岛”江湾镇：有人遇难，有人收到预警未撤离》，<https://i.ifeng.com/c/8Z6EwHp5DjZ>，2025 年 12 月 6 日。
- ⑮R. K. Weaver, *The Politics of Blame Avoidance*, *Journal of Public Policy*, Vol.6, No.4, 1986, pp.371-398.
- ⑯D. M. Green, J. A. Swets, *Signal Detection Theory and Psychophysics*, New York: Wiley, 1966, pp.7-8.
- ⑰J. T. Wixted, *The Forgotten History of Signal Detection Theory*, *Journal of Experimental Psychology: Learning, Memory, and Cognition*, Vol.46, No.5, 2020, pp.995-1017.
- ⑱李瑞昌、马心怡《政府父爱主义：干预多少是适合的》，《复旦政治学评论》2020 年第 1 期。
- ⑲童星、张海波《基于中国问题的灾害管理分析框架》，《中国社会科学》2010 年第 1 期。
- ⑳闪淳昌《加快推进应急管理法治化规范化制度化——访国务院应急管理专家组组长闪淳昌》，《中国应急管理报》2018 年 4 月 18 日。
- ㉑钟开斌《统筹发展和安全：概念演化与理论转化》，《政治学研究》2022 年第 3 期。
- ㉒习近平《关于〈中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议〉的说明》，《人民日报》2025 年 10 月 29 日。
- ㉓张海波《应急管理的全过程均衡：一个新议题》，《中国行政管理》2020 年第 3 期。
- ㉔钟开斌《统筹发展和安全：理论逻辑、历史逻辑与实践逻辑》，《天津行政学院学报》2025 年第 4 期。
- ㉕彭宗超《统筹发展与安全 以新安全格局保障新发展格局》，《中国行政管理》2022 年第 11 期。
- ㉖郑国光《统筹发展和安全 着力防范化解重大安全风险》，《中国应急管理》2024 年第 10 期。
- ㉗邵亦文、徐江《城市韧性：基于国际文献综述的概念解析》，《国际城市规划》2015 年第 2 期。
- ㉘朱正威、刘莹莹、杨洋《韧性治理：中国韧性城市建设的实践与探索》，《公共管理与政策评论》2021 年第 3 期。
- ㉙马广惠、安小米《政府大数据共享交换情境下的大数据治理路径研究》，《情报资料工作》2019 年第 2 期。
- ㉚容志《构建卫生安全韧性：应对重大突发公共卫生事件的城市治理创新》，《长江论坛》2021 年第 6 期。
- ㉛应急管理部《重特大自然灾害调查评估暂行办法》，《中国应急管理报》2023 年 9 月 28 日。
- ㉜张海波、戴新宇、彭毅等《新一代信息技术赋能国家应急管理现代化：基于典型场景的技术预见与政策建议》，《中国科学院院刊》2025 年第 10 期。

(责任编辑：若 谷)

(下转第 106 页)

archy of statutory taxation , tax equity , and tax efficiency in local additional tax legislation. Additionally , the diverse legislative objectives of the current urban maintenance and construction tax , education surcharge , local education surcharge create a lack of core direction for tax mergence , while the varied income attribution and distribution make it difficult to manage the mergence comprehensively. Furthermore , the differing income usage methods weaken the financial efficacy of tax mergence. It is also necessary to define the “essence of the matter” that integrates financial purpose tax and local exclusive tax. On this basis , as long as the formal compatibility of the statutory taxation and authorized legislation is ensured , the substantive coherence of ability-to-pay and tax neutrality is maintained , and technical integration of simplified tax laws and economic principle of tax collection is achieved—along with clarifying the legislative model for local additional tax that balances centralized unified legislation with local discretionary application—scientifically constructing the core system of local additional tax that combines tax calculation basis , tax rate , and tax incentive is likely to result in a comprehensive , legally compliant , and substantively equitable legal framework for local additional tax.

Key words: local additional tax; financial purpose tax; statutory taxation; ability-to-tax; economic principle of tax collection

(上接第 80 页)

From Rigid Early Warning to Resilient Early Warning: Grassroots Emergency Management Reform under the Principle of Ensuring Both Development and Security

Zhang Haibo & Bian Qian

Abstract: Against the backdrop where ensuring both development and security has become a core principle of national governance , the grassroots emergency management system is in urgent need of a profound transformation. This paper focuses on the emerging phenomenon of rigid early warning prevalent in current grassroots practices—a rigid tendency primarily motivated by blame avoidance , characterized by lowering warning thresholds , expanding scope , and escalating warning levels , which subsequently leads to the governance dilemma of emergency management failure and the erosion of government credibility. By defining the connotation and manifestations of rigid early warning and analyzing its formative logic through typical cases , the paper proposes a new concept of developing resilient early warning centered on fault tolerance , learning capacity , and collaborativeness. Furthermore , it presents a new path for collaborative transformation from three dimensions—pressure reconstruction , technical realignment , and behavior reshaping—to drive the transition of grassroots emergency management from the rigid model of passive blame avoidance toward the resilient model of proactive adaptation.

Key words: emergency management; early warning; resilience; ensuring both development and security; grassroots emergency management