

推动社会力量深度参与应急管理

□ 李 宏 李舒晴

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》对“推进国家安全体系和能力现代化”作出系统部署。其中，针对公共安全治理机制层面明确提出“强化基层应急基础和力量，提高防灾减灾救灾能力”。当前，我国社会力量参与重大突发事件应急管理已取得诸多进展，如参与数量迅速增长、功能领域不断拓展、程序机制不断完善。然而，由于社会力量自身局限以及各类突发事件高发频发，社会力量参与应急管理虽基本完成破题，但从部门、领域和环节等角度看，总体参与效果仍然不彰。新时代背景下的中国式现代化应急管理体系建设，急需加快推动社会力量全面实现深度参与，实现社会力量能够全面、全程、有序地参与到应急管理体系和能力现代化建设之中。

当前社会力量深度参与应急管理的困境

对照现实情况看，当前要继续推动社会力量全面、全程和有序参与突发事件应急管理，主要面临着标准、能力和协调三方面的困境。

一是标准困境，社会力量参与应急管理的资质亟待规范。因标准问题而导致社会力量专业性的缺乏主要体现在两个方面：一方面是关于灾害应对中救援知识和技能标准的缺乏，导致大量社会力量盲目进入灾区，却不能为灾区提供实质性支持与帮助。另一方面则是合作方面缺乏专业性，社会力量虽然在常态和非常态情况下都展开过合作，但是组织之间的合作专业化程度仍然较弱。社会救援力量的大量无序涌入，容易干扰救援秩序，甚至会增加救援难度乃至导致次生灾害。例如，雅安地震发生后，大量志愿者的救援车辆进入灾区，不仅导致

了生命通道的堵塞，缺乏专业救援知识的志愿者反而变成了被救助的对象，从而加重了救援负担。为此，社会力量参与应急救援需要有较高的参与门槛。相比雅安救援，2023年河北涿州的暴雨救援便值得借鉴，外地的民间救援组织在跨省救援前，均需要向灾害事发地的应急管理部门报备，在得到批准后救援队才可以出发。

二是能力困境，社会力量参与应急管理的能力尚需提高。从志愿者到社会救援组织等能力的参差不齐，仍是一个基本现实。一部分民间救援组织勉强从事着力不能及的工作，或找不到发挥自身专业能力的位置，只能从事简单劳动。诸多不具备对应技能的志愿者，因操作不当和无法有效应对突发状况而使自身受到伤害，显然不能带来真正的帮助。在应急救援实践中，也常会出现一些志愿者对救援工作有极大热情却缺乏相关救援技术和能力的现象。例如，在汶川地震救援中，“车友会”等一些志愿者组织在进入灾区实施救援时，往往不知如何下手，最终因缺乏相关技能而不得不退出。有的则因保障不力或是身体条件不佳而变成所谓的“新灾民”，为应急救援增添更多麻烦。同时，具备专业水平的社会救援组织较少，大部分组织仅仅承担救援的后勤保障。例如，某市目前虽然有16个综合应急救援队和52个专业应急救援队，但其中仅有两支队伍具有专业应急救援技能。

三是协调困境，社会力量参与应急管理仍缺乏高效协调。高效联动始终是应急管理能力建设最重要的问题，社会力量也不例外。当前仍有不少社会救援机构并未处于政府应急救援管理体系范围，各级政府应急管理部门和政府应急力量，与社会救援力量间缺乏广泛有效的沟通协调。自汶川地震后，“中国式救灾”在国内外新闻媒体获得一致好评，然而在社会力

量与政府部门的协调合作上，仍未建立健全与社会力量有效沟通的运行体制机制。政府应急部门与社会应急力量在常态模式下协同不足，只在灾害突发时进行临时性的协作。同时，许多救援组织并没有在民政部门进行登记，始终处于一种缺乏监管的游离状态，这也给协同治理带来较大困难。

有效推进社会力量参与应急管理的出路

国家安全是民族复兴的根基，社会稳定是国家强盛的前提。针对前述困境，当前要更好地推动社会力量深度参与应急管理，实现应急管理的制度化、法治化和规范化，仍须进一步健全法律法规，注重实战作业和加强培训演练。

健全法制，为推动社会力量深度参与应急管理进行规范引导。健全相关法律法规，尽快完善各领域和环节的相关标准，提供参与依据，对深度参与应急管理的社会力量在经济保障、人身保险和相关税负方面实施一定程度的制度倾斜。具体来讲，当前应进一步加强制度规范，完善法律架构，及时发现和解决社会力量参与应急管理过程中的标准障碍问题。同时，也应当深化社会力量登记管理体制改革，对登记注册的社会力量进行规范化管理，按照技能水平和专业领域对其分类统计和资质认定。志愿者、社会救援组织等社会力量可以积极主动地参与相关立法活动与政策制定过程，在完善自身组织建设的同时依托行业协会参与标准建设，进一步推动社会力量深度参与应急管理的法治化进程。

注重实战，不断提高社会力量深度参与应急管理的专业化水平。为社会力量深度参与应急管理创造更好的环境和条件，在实战中不断提升能

力，形成有序和良性竞争。在此过程中，诸如志愿者、社会救援组织等社会力量应当以灾害救援实战需求为导向，持续更新救援设备和装置，不断提升社会救援组织的能力和专业化水平。同时，及时开展应急理论和相关救援技能的学习，保证成员对多种救援设备的全面掌握，同时对救援成员实施分级分类测评。还要建立突发事件应急管理培训平台，报名参与的成员可以通过在线课程的方式学习相关救援技能，并对学习内容阶段性考核，提高实操能力。此外，社会力量在运用专业技能供给创新型应急管理人才的同时，更要优化整合各类科技资源，从而推进应急管理科技的自主创新，依靠科技提高社会力量深度参与应急管理的智能化水平。

加强演练，持续培养社会力量的协同应急响应理念。社会力量可以协调多方开展应急救援活动的培训与演练，梳理各种类型突发事件的应对机制和 workflows，提高应急救援效率。同时，应不断拓展演练领域，开展有针对性地应急演练，如在大型商场、医院等人员密集地有重点地展开消防逃生演练，在洪涝、地震等突发事件易出现的地区展开跨地区、跨部门的应急救援实战演练。此外，认真总结演练经验，建立健全应急演练评估标准，针对演练问题与不足制定整改措施。具体而言，政府部门可根据设施设备和专业水平建立社会力量分类演练的管理机制，逐步形成政府应急力量与社会力量共同演练、共同训练的良性格局。同时，积极探寻社会力量与政府应急力量共建共享演练基地，并且强化应急场地相关装备的保障工作。

政策与治理

统筹衔接数智场景与应用，推动技术赋能更精准。近年来，随着我国经济快速发展和城市化进程加速，城市安全运行管理也面临前所未有的挑战，亟须通过延伸感知网络、完善监测预警、增强分析研判、优化辅助决策、构建规范体系等提升我国城市安全综合治理水平。其中，强化科技手段的运用，完善智慧化的安全风险监测预警体系是重要的支撑。首先，要注重技术方法创新，通过自然语言处理、图神经网络、数字孪生等人工智能技术，对可能发生的链式复合灾种开展预测预警，实现风险感知“向前一步”。对已发生的灾害事故建立事件数据库，根据本地区和其他相似条件的案例建立行为模型，更好辅助决策。其次，针对常规城市体检存在的时间跨度较大、层面偏宏观、数据偏静态等问题，探索细颗粒度、多源数据集成化的体检方法，并结合互联网平台出行数据、12345热线诉求数据等丰富数据体征库，拓展数据融合方案，建立动态更新、数据交互的体检体系，更科学地判断城市“健康指数”。其次，要积极布局未来场景，为大模型等新兴前沿技术在应急管理中的应用提供基础，充分释放数据要素在安全风险场景中的乘数效应。此外，还要兼顾区域均衡，在城市注重智慧平台的纵向贯通和实效发挥，在城郊、乡村和偏远地区注重补齐监测短板和完善基础设备。

统筹兼顾好当前和长远，推动安全韧性更加稳固。应对链式灾害，不仅要在应急时畅通好预防准备、监测预警、处置救援、恢复重建的“小循环”，更要在日常时统筹好发展和安全、平时与应急时转换的“大循环”，为处理好发展和安全重大关系注入实践动能。基础设施的安全韧性是灾害防御的重中之重。在城市更新行动中，一方面，对已有设施要注重功能性改造，特别是加强地下综合管廊建设、老旧管线韧性改造升级。同时，对新建公共基础设施要注重“平急两用”功能的整体性提升，强化空间规划的引领，探索功能匹配、转换顺畅、

以统筹治理方式有效应对链式灾害

□ 柳 馨 董晓宇

我国幅员辽阔，地理气候条件复杂，是世界上自然灾害最为频发的国家之一，非常态重特大灾害和多灾种灾害叠加情况也时有发生。近年来，因受全球气候变化和厄尔尼诺、拉尼娜事件影响，我国自然灾害呈现活跃性态势，并具有显著的链式特征。灾害链中诸要素关联诱发、相互作用，导致灾害的复合性、级联性、放大效应和累加效应明显。常见的灾害链如暴雨引发洪涝、滑坡、泥石流等，地震引发次生火灾和城市生命线破坏等。今年入汛以来，我国强降雨过程频发且极端，有多地重复受灾，对人民生命财产安全、生产生活和城乡发展造成影响。针对包括自然灾害在内的安全风险治理薄弱环节，党的二十届三中全会强调要完善公共安全治理机制。因此，面对自然灾害风险增加、复杂性增大的严峻挑战，需要在大安全大应急框架下进一步构建全域联动、立体高效的安全防护体系机制，以统筹治理的方式有效应对链式灾害。

统筹协调跨部门跨机构行动，推动整体协同更有力。灾害的链式特征增加了传统风险防范与灾害治理的难度。例如山洪和泥石流防御，分属于水利部门和自然资源部门，在隐患勘察、危险区域划定等方面也分属不同的标准体系。因此，建立常态化的跨部门信息共享与协同联动机制，是灾害治理的当务之急。一是要采用更为系统性的防抗救措施，建立健全制度化的跨部门联合会商机制和灾害防御机制，在预案动态更新、风险监测、隐患点划定和排查等方面加强合作，克服信息分割、协同不力的问题。二是要以灾害链为标的，有组织地加强跨部门、跨机构联合科研，对灾害成因、强度、影响范围等开展模拟推演，进行多灾种融合分析和孕灾环境的多指标交叉研判，提出灾害链阻断的科学方案。三是要建立健全流域上下游间的“叫应”机制，统一江河流域内灾害信息共享平台，制定敏捷、简易、高效的灾害信息接报流程，提高临灾预警的准确性和及时性。

统筹衔接数智场景与应用，推动技术赋能更精准。近年来，随着我国经济快速发展和城市化进程加速，城市安全运行管理也面临前所未有的挑战，亟须通过延伸感知网络、完善监测预警、增强分析研判、优化辅助决策、构建规范体系等提升我国城市安全综合治理水平。其中，强化科技手段的运用，完善智慧化的安全风险监测预警体系是重要的支撑。首先，要注重技术方法创新，通过自然语言处理、图神经网络、数字孪生等人工智能技术，对可能发生的链式复合灾种开展预测预警，实现风险感知“向前一步”。对已发生的灾害事故建立事件数据库，根据本地区和其他相似条件的案例建立行为模型，更好辅助决策。其次，针对常规城市体检存在的时间跨度较大、层面偏宏观、数据偏静态等问题，探索细颗粒度、多源数据集成化的体检方法，并结合互联网平台出行数据、12345热线诉求数据等丰富数据体征库，拓展数据融合方案，建立动态更新、数据交互的体检体系，更科学地判断城市“健康指数”。其次，要积极布局未来场景，为大模型等新兴前沿技术在应急管理中的应用提供基础，充分释放数据要素在安全风险场景中的乘数效应。此外，还要兼顾区域均衡，在城市注重智慧平台的纵向贯通和实效发挥，在城郊、乡村和偏远地区注重补齐监测短板和完善基础设备。

统筹兼顾好当前和长远，推动安全韧性更加稳固。应对链式灾害，不仅要在应急时畅通好预防准备、监测预警、处置救援、恢复重建的“小循环”，更要在日常时统筹好发展和安全、平时与应急时转换的“大循环”，为处理好发展和安全重大关系注入实践动能。基础设施的安全韧性是灾害防御的重中之重。在城市更新行动中，一方面，对已有设施要注重功能性改造，特别是加强地下综合管廊建设、老旧管线韧性改造升级。同时，对新建公共基础设施要注重“平急两用”功能的整体性提升，强化空间规划的引领，探索功能匹配、转换顺畅、

合作共治的集成化治理创新。另一方面，对桥梁、道路等重要基础设施，从规划之初就要充分考虑到各种不确定因子引发的安全隐患，完善囊括风险链条各主体在内的应急预案，夯实全链条的安全保障。平时要开展极端天气或偶发事件情境下的事故模拟演练，建立普查、巡查、实时自动监测相结合的隐患排查机制。在汛期等重要时段，要加大监测的力度和频率，并确保危险预警信息的实时共享。

统筹夯实基层动员和组织，推动上下联动更紧密。基层应急是灾害风险防范和减少损失的第一道防线，也是应急管理的基础和建设重点。为提升基层应急管理能力，确保国家和社会稳定，应急机制的建设和实施需要特别关注基层动员和组织的统筹加强。一要发挥群防群治，强化基层力量的堡垒作用。近期我国多个自然灾害成功避险案例凸显了基层群测群防员的关键作用，实现了城乡基层灾情的迅速上报和受威胁群众的迅速转移。在明确管控在册隐患点的前提下，通过发挥基层群众、群测群防员、网格员等第一现场“哨兵”优势，做到群策群力、排查有序、有叫必应、闭环管理，打造共建共治共享的基层应急治理格局。二要“经验驱动、突击性解决”转向“制度驱动、标准化响应”，切实完善基层应急体系。基层应急机制建设不应搞“一刀切”，重在结合本辖区灾害风险形势特点，明确责任体系，提升演练的切实性和预案的可操作性，确保“平时规范、急时管用”。三要厚植安全文化，提高公众防灾意识，积累应急自救常识。一方面增强安全文化教育培训的实效性和吸引力，普及公众安全常识，提升应急避险自救能力。另一方面增强公众的风险感知能力和对预警信息的敏感度，减少灾害场景中的“低估偏差”和侥幸心理，构建安全应急共同体。

挖掘公共数据资源潜能为基层治理减负增效

□ 司海燕

近日，《中共中央办公厅 国务院办公厅关于加快公共数据资源开发利用的意见》发布，这是中央首次对公共数据资源开发利用进行系统部署，对建设数字中国、推进国家治理体系和治理能力现代化具有重要意义。基层治理是国家治理的基石，如何抓住公共数据资源开发利用总体规划的机遇，挖掘公共数据资源潜能为基层治理所用，是一个值得关注的课题。

基层是国家治理的“最后一公里”，事多人少，责大权小，如何提升治理效能，让群众满意是实现基层治理体系和治理能力现代化必须解决的问题。

一方面，基层治理事多人少，任务艰巨，挖掘公共数据资源能够精准定位问题，提高办事效率。新形势下，基层治理一定程度上出现风险防范难、化解矛盾难、服务供给难等诸多治理难点。究其原因，人民群众对美好生活的需求愈加多元化、复杂化，以及现代化进程加快的新挑战，增加了基层治理的难度，加大了治理的工作量。而基层工作人员数量和质量不足以应对大量的治理任务，要让群众满意，就要准确了解群众诉求，提供更加精细的服务，这对基层工作人员的干事能力提出了挑战。

另一方面，基层治理责大权小，压力过载，运用公共数据资源可以重塑资源配置，提升治理效能。长期以来，基层治理存在“小马拉大车”困境，基层工作人员疲于应对、干劲不足，制约了基层经济发展、社会管理和公共服务水平的提升。可以看到，这种情况的产生与压力传导体制有关，“上面千条线，下面一根针”，很多政策措施都

要在基层落地，考核层层加码，到了基层往往出现过度留痕等形式主义。这与政府层级间职责同构下基层责权配置不合理有关，一是上级放权不合理，导致基层看得见的管不了，管得了的看不见。二是“考核压在前，问责跟在后”，上级对基层频繁督导问责，导致基层干部为了防“一不小心就踩雷”、干工作时要看清“底线红线高压线”，无法调动更多治理资源。

公共数据资源是新的生产力要素，是经济社会发展的基础性、战略性资源，在资源供给、权益分配、应用创新等方面具有巨大潜力，为基层减负增效，提升治理能力带来新的契机。

第一，提高公共数据供给质量，化解基层治理事多人少难题。公共数据资源规模体量大、数据质量好，最大限度汇聚了基层治理所需信息，通过加工整理可以精准定位群众需求，缩短办事时效，提高治理效率。一方面，加快构建直达基层的物联感知网络。公共数据采集是提高公共数据质量、精准把握群众需求的技术前提，而基层数据采集并未完全实现平台化，一些地方仍以传统“普查”式采集为主，耗时费力。对此，要建立覆盖村和社区的物联感知网络，延伸数据采集触角，形成反映群众需求的动态数据库，为基层治理提供依据。同时，基层一线要同步更新数据库，保证公共数据的原始性、真实性、有效性。另一方面，加强公共数据资源在面向治理领域的医疗、教育、养老等方面信息公开较少，开发挖掘更是不足，深藏在公共数据资源中的治理价值尚未被完全激活。作

为公共数据资源的主要管理者，各地方政府和部门在制定具体措施时，要充分考虑基层实际，加强面向基层治理的公共数据资源价值挖掘，给予财政、技术等多方面支持，发挥公共数据资源的社会效应。同时，健全基层工作人员及群众对公共数据资源价值的反馈机制，推动公共数据资源源于群众，反哺基层，惠及群众。

第二，创新公共数据运行机制，破解基层治理责大权小困境。基层治理权限不足是制约基层治理效能发挥的重要因素，而公共数据资源的流动性可以突破责权限定，以技术赋能、重塑规则的方式为基层减轻负担，提高治理水平。一要优化数据赋能方式。通过数据集成、整理加工、多元融合以及深度分析，强化公共数据资源在感知民意、化解矛盾、预防风险中的功能，优化开放数据平台的搜索、匹配功能，强化对数据的分级分类管理、关联数据管理，便于社会公众调取使用。同时，充分利用原有平台，通过统一标准、小幅改造、接口对接、页面集成等方式达到平台融合效果，实现平台网络通、平台用户通、平台应用通、平台数据通，减轻基层治理负担，提高群众办事效率。二要提高基层工作人员能力。信息化时代背景下，基层工作人员必须与时俱进，可通过专题培训、实操练习、学习先进典型等方式，熟悉公共数据资源相关政策，掌握公共数据资源运行规律，提取公共数据资源有效价值，应对权限不足带来的治理不力。三要创新示范项目，探索典型经验。组织开展公共数据融合应用试点，加强数据资源的汇聚治理，推动供需对

聚焦
Focusing

观察台