

韧性治理： 推动应急管理现代化新方向

□ 黄振威

如何有效应对复合性、系统性和不确定性的风险与灾害，提升应急管理与社会公共安全治理的质量和水平是关系到国家经济发展基本面、社会发展秩序以及人民群众生命安全的重大议题。在这种背景下，提升应急管理的韧性愈发成为不可忽视的方向和路径。

应急管理理念的新发展

随着各类风险和灾害场景及特征的演变，应急管理中的韧性理念越来越为大家所重视。回顾我国应急管理70余年的实践可以发现，我国应急管理总体上遵循了三大理念，即危机应对、风险管理和韧性治理。危机应对的重心在于处置，目的是阻断灾害发展、实施有序救治、减少人员伤亡和财产损失、维护正常秩序等。风险管理的任务是风险的预测和控制，重点是主动预防风险，通过加强源头治理，消灭或减少风险发生的各种可能性，减少风险造成的损失。韧性治理主要强调系统能主动维持和提升调适能力，来有效对抗外部对系统整体的冲击，并在事后迅速再生治理功能。

长期以来，危机应对和风险治理理念在实践中受到更多重视。但实际上，由于安全威胁因素中不确定和复合性因素的加大，精确地预测、控制、防御等对于安全的积极意义是相对弱化的。因此，韧性治理认为将风险作为一种完全可认知、可预测的外部威胁并不可取，安全问题应当内化为人类社会正常生活的组成部分。换言之，根据韧性治理理念，应急管理应当打破原有的安全和安全客体间固化的敌对模式，从而将人们对安全问题的认知从如何克服、战胜安全威胁转变为人们如何与安全威胁相处。基于此，韧性治理理念追求的并不是没有风险和灾害的社会，而是不怕风险的社会。风险或许难以预测且不可避免，片面强调抵抗或防止风险发生并不足取，因而需要增强社会面对灾害时的韧性，即抗干扰和恢复能力，这样一来，无论灾害如何发生，社会都能承受其冲击而不致陷入失序状

态或遭受永久性伤害，事后通过总结、反思与学习，社会也能变得更为强大。

强调系统内韧性的组合

增强系统韧性，提升应急管理效果，要求在灾害面前社会各个部分具有高度灵活性，能主动维持和提升自主适应能力，能自我组织，能迅速反馈、灵活消解外部对各自部分的冲击，通过各个部分之间维持强有力的联系和反馈作用，从整体上化解外部对系统整体的威胁。政府主导的整体应急，具有统一组织应急实施、集中调配应急资源等优势。在此基础上，通过增强韧性治理，就能够在面对高度不确定和高度不稳定的风险时，保障应急决策的制定与组织实施不发生偏离，避免出现延误、发生次生灾害甚至引发系统性风险的可能。因此，保证社会各部分灵活的结构调整和功能优化组合是分散风险、保留应急纠偏机制的可行路径。

同时，危机应对的韧性很大程度上取决于居民韧性以及调动资源的能力，取决于社会资本灵活运用和组织制度的合理安排等。整个社会是一个复杂的巨系统，也是一个生机勃勃的大生态，我们必须持续改进和强化基层治理，将更多资源以及更大授权下沉到社区，并给予基层更多的信任，从而打造其强大的抗干扰能力和自愈能力。而强大的基层组织和民间力量也有利于将党和政府的决策部署落实到细、执行到点。在这其中，党和政府的角色与定位仍然是应急管理的中心力量，其他主体围绕这一中心开展治理活动。同时，党和政府应充分打造合作平台，健全法治体系，充分发挥政府、市场、社会在应急管理体系中的协同作用。

突出冗余设计

韧性治理，意味着面对不可预测的风险、激增的需求和沉重的救援压力时同样具有很强的适应性，即要有很强的包容能力，这种包容能力被称

为冗余度。冗余度的前提在于系统的多功能性，不同功能系统能帮助社会抵御多种风险，只有资源、环境、政策和系统等都具有多样性，整个社会才能在受外界扰动时仍能维持正常运作。相反，如果系统各要素功能单一，同质化严重，且缺乏必要联系，就容易造成系统的脆弱性。

韧性治理要求把关系社会良性运转的重要功能和设施重复设置为备用模块，且在时间和空间维度上布局分散，一旦灾害突发造成部分作用中断、退化乃至功能丧失，多样冗余的后备模块即可补充最严重的缺陷，使因功能失灵而整体瘫痪的系统得以迅速复原。例如多种交通方式的组合可以实现突发情形下人员的大规模转移，同样的道理适用于多个地点建造危机处理中心，建筑物多层多位置设置多个撤离出口等。因此，增加冗余度意味着重复配置一些重要的基础设施和服务设施，涉及供电、通信、道路疏散、食品供应和医疗等系统。当然，增加冗余度不仅表现在物质结构方面，管理结构和制度结构方面同样如此，一旦管理系统中某个人或组织功能失效，或者某个功能模块应答过载，阻碍了防灾减灾工作的顺利推进，要能够迅速割离、撤换掉相关模块，迅速提供替代性的措施和服务。

加强信息支撑

灾害的冲击多数情形下是紧急的，所以全社会的反应速度非常关键。反应速度快意味着全社会在危机状态下的韧性强，有较强的应变能力 and 比较敏捷的反馈途径，可以避免进一步的损失，也能提高社会的日后恢复能力。这种反应速度的背后是需要信息支撑的。这就要求适应科技信息化发展大势，以信息化推进应急管理现代化，提高监测预警能力，并以此辅助应急决策。当前大数据技术正在改变世界，大数据技术也加速向应急管理领域应用。大量的移动终端、监视器、传感器分布于社会各个角落，收集突发事件信息的渠道有很多。不过这些数据仍分散在不同组织手中，

信息共享不足，数据割裂和碎片化现象较为突出，这就导致在处理突发事件时，政府难以将各类信息进行及时的汇总分析。同时，繁杂、庞大的信息化建设光靠政府肯定不行，社会和企业都存储了大量数据，因此政府特别是应急管理部门需依法发挥主导优势，通过多种形式鼓励研究机构、企业广泛参与应急信息化平台建设，提高应急信息的收集、存储和分析的能力。

同时，在当前灾害信息传递工作中，亟须切实解决信息传递“最后一公里”的问题，使各类预警信息在灾害发生前就能快速、及时、准确、全覆盖地传播给社会公众，以最大限度发挥防灾减灾效益，同时保障公众情绪稳定。

重视场景中的学习能力

韧性治理之所以有助于社会经受住灾害冲击，并在灾后迅速恢复重建，一个重要原因就在于其善于总结和学习，以创造新的在危急时刻快速应用和反应的能力。社会是一个高度依赖的脆弱的复杂系统，为了保证这一系统的良性运行，党和政府围绕防灾减灾逐渐形成了丰富的政策体系。然而，通过对多个相似案例的分析可以发现，经验和教训还没有被完全吸收，一些以在跨时序的多个案例中反复出现，值得我们反思。

韧性治理强调任何一次危机应对都不能只重视结果，而应将其视为总结与学习灾害防治经验的过程，也是全社会应对灾害能力提升的过程。在这一过程中，由于学习能力的存在，整个系统完成了从反思到适应的过渡，伴随着整个系统对原有应急标准和准则的科学修正，应急决策的科学性也得以展现。因此，切实强化灾害场景中的学习能力成为提升应急管理体系韧性水平的长效措施，也只有高水平的组织学习中，风险治理才会找到新的行动方向。



都市圈是城市化的高级形态，是特定城市区域的一体化。当前，我国着力推进区域协调发展，以都市圈建设推动长三角一体化发展正当其时。

都市圈支撑长三角城市群高质量发展

自都市圈理念引入以来，我国多将其与城市群结合使用。一般而言，城市群是新型城镇化的主体形态，是支撑全国经济增长、促进区域协调发展、参与国际竞争合作的重要平台。而都市圈是城市群内部以超大特大城市或辐射带动功能强的大城市为中心、以1小时通勤圈为基本范围的城镇化空间形态。由此，城市群侧重城市的空间组合形态，都市圈则强调中心城市与周边辐射区域的协同发展。都市圈一体化是城市群一体化的细分，是城市群高质量发展的核心要义。

当前，我国经济发展的空间结构正在发生深刻变化，中心城市和城市群正在成为承载发展要素的主要空间形式。从当前的情况来看，长三角区域还存在一定的发展不平衡、不充分问题，城市群发展质量与世界知名城市群相比还有一定差距。从国际经验来看，世界级城市群无一例外都由世界级都市圈支撑和引领。通过定尺度、跨区域、精准化的都市圈建设，加强基础设施共建、城乡统筹融合、产业分工协作、市场统一开放、公共服务共享和生态共保共治。通过都市圈同城化，也能够解决行政区域与经济区域之间的矛盾和摩擦，消除行政壁垒，开拓共同市场。因此，完全可以通过都市圈协调联动，高水平打造长三角世界级城市群，全面推动长三角更高质量一体化发展。

构建上海大都市圈引领长三角一体化

合理划分上海大都市圈的范围。由于地域职能影响大都市圈的功能定位、职能发挥和体制机制，划分上海大都市圈的范围，既要借鉴国际经验，也要结合我国和长三角人口、城市众多的国情区情。上海东濒大海、北靠长江、南临杭州湾，地理区位决定其向西延伸、向南北拓展，其都市圈中心城市地位无可争议。而次中心城市有哪几个，覆盖其全部都市圈还是其市区与近沪地区，需作具体规划论证。

充分发挥上海的龙头带动作用。一是放大上海国际经济、金融、贸易、航运和科技创新“五大中心”功能，增强上海作为区域中心城市的辐射能力，促进长三角地区更高质量一体化发展，更好引领长江经济带发展，更好服务国家发展大局。二是打造上海服务、制造、购物和文化“四大品牌”，发挥上海高端要素市场相对齐全发达的优势，提升长三角地区服务经济品质，促使长三角地区经济结构转型升级，全力带动区域经济发展。三是统筹综合配套改革试点和开放平台建设，复制推广自由贸易试验区、自主创新示范区等成熟经验，在体制机制创新方面先行先试，做好全国新一轮改革开放排头兵。

聚焦上海大都市圈的建设重点。一是强中心。围绕上海“五大中心”建设，实施港航、土地等资源要素跨区域整合，推动中心城市集聚创新要素、提升经济密度、增强高端服务功能，建设卓越的全球城市。二是培圈层。以基础设施一体化、公共服务均等化为重点，推进都市圈同城化。提升高铁、城际、市域、市内轨道交通体系，完善高等级公路网，积极构建60—90分钟快速便捷都市通勤圈。促进教育、医疗、社会保障、文化旅游等方面

的一体化，加快公共服务便利共享。加强产业分工协作，统筹整合圈内开发区、园区平台载体，就近打造中心城市功能疏解承载地。三是建机制。以建立区域间成本共担利益共享机制为突破，创新规划、管理、治理一体化体制机制。加快商品和要素市场一体化，为形成强大、开放、统一的长三角大市场不断探索并发挥示范效应。

推动长三角一体化发展的基点

都市圈：以1小时通勤圈为基本范围的城镇化空间形态。

□ 杨伟

都市圈间合作互动促进长三角一体化

推进上海大都市圈与邻近都市圈协同发展。长三角城市群发展规划提出“一核五圈四带”的都市圈体系，初步明确了南京、杭州、合肥、苏锡常、宁波五个都市圈方案。构建上海大都市圈，与邻近的苏锡常、宁波都市圈将发生空间重叠。既要让苏锡常、宁波都市圈独立成圈，对长三角一体化发展起补充和推动作用，更要能跨省市建立上海大都市圈，对长三角一体化发展起创新与引领作用。加强上海大都市圈核心与成员城市的战略协同，做好上海大都市圈内城际、市内交通，与以上海为核心的全国性、区域性交通的规划对接，重点建设向西的沪宁合、沪杭金发展带和向北的过江通道、向南的跨海通道。同时，做好上海大都市圈与苏锡常、宁波都市圈规划统筹，注重近沪地区及周边同城化都市圈协同发展，以长三角核心都市圈一体化推动长三角一体化发展。

加强都市圈之间功能互补合作互动。长三角五个都市圈沿沪宁合—沪杭—杭甬“Z”字形发展轴排列，可按照地理邻近、空间关联、功能互补的原则，加强都市圈之间合作互动。沿长江经济带北翼沪汉蓉新通道，加强南京都市圈与合肥都市圈协同发展，树立东中部区域协调发展的典范；沿传统杭甬经济轴带，推动杭州都市圈与宁波都市圈紧密对接和分工合作，实现杭绍甬一体化；沿长三角中间地带宁杭高铁新通道，强化南京都市圈与杭州都市圈协调联动，建设宁杭生态经济带；沿传统沪宁经济主轴，优化南京都市圈与苏锡常都市圈资源整合优势互补，打造世界先进制造业新高地。通过都市圈之间丰富多样的合作互动，以长三角中心区都市圈一体化推动长三角一体化发展。

推进都市圈之间跨界区域共建共享。都市圈需解决好行政区划分管分治带来的不便。一方面，细分跨界类型，进行分类指导、专门治理。按照行政等级，跨界区域主要分为近沪地区省市跨界、省际跨界、省内市县跨界。另一方面，建立区域间成本共担、利益共享体制机制，调动政府和市场主体积极性，围绕基础设施联通、产业发展联动、公共服务共享、生态共保共治等核心内容，发挥市场与政府的合力，全力推进跨界区域一体化发展。

（上接1版）随着国内外相关科研的逐步深入，人类对新冠肺炎病毒的认识会越来越深化，对控制其危害性的科技手段也会相应增多。因此，我们要密切跟踪国内外科研进展和取得的成果，尊重科研工作者的专业意见，基于新的科研成果不断对防控策略和措施进行动态调整，以使防控更加科学精准。

按照科学的决策原则实施防控。急性传染病的暴发作为一种特定的公共卫生突发事件，具有不同于地震、安全生产事故等突发事件的特点，如发生的持续性、加速蔓延性等，因而需要采取的应急对策的目标和干预着力点也不同。由于人类对新冠病毒的认识还有有限，我们实际上是在面临不确定性、未知性的条件下制定防控策略和措施的。与常态化、确定性条件下的决策相比，这样的决策更加艰难，需要遵循不同的原则。对于在面临不确定性、未知性情况下如何决策，危机决策理论提出了一些得到广泛认同的决策原则，包括谨慎原则、满意原则、勇担风险但避免万一原则、临界质量原则等。我们要把握并合理运用这些原则以科学精准地实施疫情防控策略和措施。例如，鉴于我们目前对新冠病毒的传染机理认识还不全面，在推进复工复产的同时部署疫情防控工作，不宜以制定最优的政策措施、确保零感染为目标，而应按照满意原则制定和实施防控政策，保证能及时发现、隔离和救治潜在的零星感染者，能追踪到感染病例密切接触者，即确保零星感染不会大范围扩散。再如，由于不可能通过全面检测发现

所有无症状感染者，复工复产必然带来无症状感染者引发传染的风险。但即使如此，我们也不能因此畏缩不前，使经济社会系统长期停摆，而应按照勇担风险但避免万一原则，一方面积极推进有序复工复产，同时制定预案，以细化精准的措施坚决防止零星感染造成疫情反弹的“万一”情况。

以科学精准的政策措施推进经济社会发展

几个月来，前所未有的疫情对我国经济社会发展和人民生活造成了不利影响，特别是疫情严重地区的经济生产一度停滞。当前，我国国内疫情已得到有效控制，各地正在有序推进复工复产，人民生活也逐渐恢复正常。但是国外疫情蔓延之势愈演愈烈，不仅给我国带来疫情输入的巨大压力，而且对我国经济也造成了第二波冲击。要在确保疫情防控到位、疫情形势不反弹的前提下，推动经济社会运行恢复正常、最大限度减轻国外疫情和全球经济不利形势对我国经济社会发展的影响，同样需要科学精准施策。

区分疫情风险精准施策。由于不同地区、不同行业产业、不同生产生活方式面临病毒传染的风险不同，我们要根据其不同的风险程度采取不同的措施。如对于户外施工、不需要大量人员聚集、人员无需近距离接触的行业，可以优先复工复产；而对于像电影放映、体育

比赛、文艺演出、餐饮服务、教育培训等有大规模人员聚集的行业产业，则需要严格控制，缓步恢复，并对人员规模、人际距离等作出规定。

针对对不同需求精准施策。不同地区、不同行业、不同人群受疫情影响程度不同、疫情后面临的困难不同，其需要的政策支持也不同。如，多数中小企业目前遇到的困难是资金不足、成本上涨、融资难，而大型企业遇到的主要问题是市场需求不足、供应链不稳甚至中断。这些不同市场主体对政策的需求显然不一样。我们需要准确把握不同市场主体和人群的需求，针对不同需求的市场主体和人群实施不同的政策。

围绕主要目标精准施策。党中央从党和国家事业发展的全局出发，制定了一系列经济社会发展目标。如期实现这些目标事关我国长远发展和中华民族伟大复兴的战略大局。突如其来的疫情对这些目标的实现带来了一定的不利影响。在推进经济社会尽快恢复正常发展的部署中，我们要优先考虑和重点支持与实现主要发展目标直接相关的领域和产业。在做好疫情防控的前提下，要把围绕确保实现这些目标、针对影响目标实现的薄弱环节和短板领域作为重点，制定相应的政策措施，优先推进相关项目、企业复工复产，着力对相关领域、人群提供政策支持。

分析政策效果精准施策。为尽快恢复生产生活秩序、推进经济社会发展，各级各地有多种政策和政策工具可用，包括财政、金融、产

业政策以及体制机制改革等。这些政策措施发挥作用的机理、适用的领域、落实需要的条件各不相同，产生的效果也不同。有的政策立竿见影，可解市场主体和特定人群的燃眉之急；有的政策发挥作用需要一个过程，但能产生联动效应，促进整个产业链的发展；有的政策短期内效果明显，但可能为今后的发展埋下隐患；有的政策不仅有利于促进当下经济社会恢复发展，而且有利于推动经济转型升级和社会长远健康发展。因此，我们不能为了快速恢复经济社会发展而“病急乱投医”，不加区别地“大剂量用药”，而要充分考虑和分析政策可能产生的效果，针对不同领域、不同问题采用不同政策和政策工具。

总之，在疫情防控常态化条件下加快恢复生产生活秩序、促进经济社会进一步发展，对各级各地决策者提出了更高的要求。一方面，在疫情防控中，要通过科学精准施策，做到松紧适度、疏密结合，既不因“一刀切”式的过度防控造成成本过高、影响经济社会发展，也不因过早地全面放松，造成疫情反弹，危及人民群众生命安全和身体健康。另一方面，在推进经济社会恢复发展中，要通过科学精准施策，做到对症下药、相机调整，根据疫情形势发展变化，区别不同地区、不同产业、不同市场主体和人群需求，灵活采用不同政策，确保在疫情不反弹的前提下，如期实现我国经济社会发展目标。

【作者系中央党校（国家行政学院）公共管理教研部主任、教授】