

如何加强城市应急管理能力建设

□ 易承志 韦林沙

应急管理能力是国家治理能力的重要组成部分，党的十八大以来，应急管理能力建设受到了高度重视。党的十九届四中全会提出，构建统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动的应急管理体制，优化国家应急管理能力体系建设。改革开放以来，中国经历了世界上规模和速度都史无前例的城镇化进程。随着城镇化的不断推进，城市的人口规模和空间范围都在迅速扩张，城市在国民经济和社会发展的地位与作用不断凸显。作为各类要素资源和经济社会活动高度集中的空间，城市的应急管理能力建设一直是一个受到各方关注的焦点问题，既关系到城市的安全运行与可持续发展，也关系到国家应急管理能力的整体提升，因而加强城市应急管理能力建设至关重要。

强化城市应急管理理念更新。城市应急管理能力的系统提升，离不开应急管理新理念引领。一是强化全过程的理念。城市应急管理是在人员和资源集聚空间内发生的由事前、事中和事后三个阶段构成的完整过程，应当树立全过程的应急管理理念，不仅应重视突发公共事件的应急处置，而且应重视突发公共事件的预防准备和情境恢复，以实现突发公共事件的科学防范和有效应对。实际上，应急管理的理想状态是将突发公共事件的发生遏制在萌芽状态，这就尤其需要坚持预防为先的原则，扎实做好日常的应急防范工作。二是强化协同理念。城市应急管理是一个系统工程，涉及跨领域、跨边界、多主体职责的履行和作用的发挥，应强化协同理念，着重推进党政协同、部门协同、政协协同以及城市间的协同，构建既分工明确又协同有力的应急体系，形成强大的城市应急管理力量。三是强化沟通理念。突发公共事件的突然发生可能在短时间内给公众带来心理压力并造成恐慌情绪，对于人口和经济社会活动高度集中的城市空间尤其如此。因而应强化沟通理念，在城市突发公共事件发生后，及时通过多种媒介方式发布政府的权威信息，

与公众进行有效的沟通，防止由于信息不透明而造成谣言传播，降低和消除公众的恐慌情绪。

夯实城市应急管理的法制保障。法制具有稳定性和可预期性，是城市应急管理能力建设和提升的坚实保障。一是加强城市应急管理立法。近年来，国家高度重视应急管理立法，已经出台了一系列应急管理法律法规，为城市应急管理工作的推进提供了重要的法制规范。城市有地方立法权的主体应根据国家应急管理立法的目标和要求，制定与上位法相衔接的实施细则，促进上位法更好的落实。与此同时，城市也应立足本地实际和应急管理的具体需要，加强应急管理的专门立法，构建完善的城市应急管理法制体系，对城市应急管理的目标、原则、主体、职责、流程等各方面进行规范。二是完善城市应急预案。应急预案是应急法制的重要组成部分，城市应急管理所处环境的动态性和复杂性决定了城市应急预案需要根据环境的动态变迁及时进行调整。与此同时，城市应急预案本身也是由政府预案、部门预案、企事业单位预案、社区预案等具体预案构成的完整体系，应促进政府预案与部门预案、企事业单位预案、社区预案有效衔接，构建有机衔接的城市应急预案体系。三是强化应急管理的规划支持。城市作为各类资源和要素高度集中的空间，其应急管理能力与城市规划的水平密切相关。因此，应着力提升城市规划的水平，以科学和权威的城市规划为城市应急管理能力建设提供有力的支撑。

强化城市应急管理的主体协作。应急管理由前后衔接的多个环节有机构成，是一个复杂的系统工程，城市人口和资源的空间聚集性更凸显了应急管理的复杂性和重要性。这决定了必须在党的统一领导下强化多个主体间的协同合作。一是强化政府的主导作用。政府作为公共管理职能的履行者，承担着突发公共事件应急管理的基本职责，是应急管理的主导力量。为此，应进一步明晰政府在应急管理

中的权责边界，强化政府的主导作用。二是调动企业的参与积极性。企业既具有参与城市应急管理的社会责任感，也有自身的参与资源，是城市应急管理的重要参与主体之一。应充分调动企业参与城市应急管理的积极性和主动性，激发企业的社会责任感，更好发挥企业在城市应急管理中的作用。三是促进社会组织的参与。专业性的社会组织在城市应急管理中可以发挥重要作用，应大力促进专业性社会组织的规范发展并积极动员其参与城市应急管理，充分发挥其功能优势。四是激发社会公众的参与热情。城市应急管理目标的实现关系每一位市民的安全，城市应急管理工作的落实也需要每一位市民的参与和支持。这就要求不断提升社会公众的应急素养和能力，充分激发社会公众的积极性，大力促进公众的自觉有序参与。需要注意的是，企业、社会组织 and 公众的参与不是松散的，而应当在党的统一领导下与政府力量有机协同，从而形成应对突发公共事件的最大合力。

加强城市应急管理的机制创新。城市应急管理能力建设离不开机制的创新。一是构建城市应急联动机制。城市应急能力的提升需要构建政府统一指挥、部门协同合作、社会有序参与的应急联动机制，形成条块结合、运转高效的应急管理网络。二是创新社区应急协同机制。由于社区应急资源和力量相对薄弱，提升城市应急管理能力，应当创新社区应急协同机制，有效统筹和凝聚社区范围内各类主体的资源和力量，以落实城市应急管理的支点作用。三是健全城市应急信息公开机制。应健全城市应急信息公开机制，通过扩大信息公开的渠道、创新信息公开的形式、加强信息公开的技术支持等方式不断提升城市应急信息公开的效果。

强化城市应急管理的技术支持。当前，大数据、云计算、人工智能等新兴技术在城市应急管理中发挥着越来越重要的作用。提升城市应急管理能力，应强化城市应急管理的技术支

持。一是加大城市应急管理全过程的技术支持。城市应急管理包括多个环节，不同环节的侧重点不一样，对技术的具体需求也存在差异。应根据应急管理不同环节的特点和需要，加大新兴技术在城市应急管理预防准备、监测预警、应急处置、情境恢复等各环节中的应用，如预防准备环节运用信息化技术实现对应急信息的动态把握和应急物资储备的实时监管，监测预警环节运用大数据、云计算等技术实现对公共风险的实时监测、准确预报和动态预警，应急处置阶段运用人工智能等技术实现对突发公共事件的智能化处置，情境恢复阶段运用信息化技术助力突发公共事件结束后的心理援助，强化技术对城市应急管理全过程的支持。二是加大城市应急管理技术的研究开发力度。应急管理技术的研究开发是一个需要大量投入的系统过程。城市应立足自身实际，与相关高校、科研机构和企业合作，优先加大急需技术和装备的研究开发力度，提升城市应急管理的科技含量。三是促进城市应急管理技术应用的实时更新。当前技术发展日新月异，城市应急管理技术也是如此。这就要求对技术应用进行实时更新，以适应城市安全管理形势和技术发展态势的需要。在进行城市应急管理技术应用和更新决策时，有两个方面需要注意。一方面，城市应急管理技术的应用和更新往往需要投入巨大的人力、物力、财力，这就需要在决策时理性平衡城市应急管理目标和成本投入，以实现最大的综合效益。另一方面，城市应急管理技术应用和管理不当也可能带来一些潜在问题，如数据安全风险、个人隐私信息的泄露风险等，这就要求对技术应用设置边界，做到依法、合理、适度的应用，并对已应用的技术依法加强管理，避免技术的不当使用。

公共安全



城市是国家的重要空间形态，城市治理是国家治理的重要基石。完善城市治理体系需树立全周期管理意识，努力探索城市现代化治理新路子。对于城市治理而言，全周期管理是指城市治理中包含前期规划、中期建设、后期维护等环节的全生命周期管理过程，并实现全民性、全时段、全要素、全流程的城市治理。

全周期管理意识内含整体性和统筹性，必须学会“十个指头弹钢琴”。这就要求我们坚持系统思维，抓住前期科学规划、中期系统推进、后期精细治理三个环节，建立科学化、系统化、精细化的全周期管理体系，切实提升我国城市治理体系和治理能力现代化水平。

前期科学规划，做到常规治理与非常规治理两手抓、两手都要硬。全周期管理意识要求城市在常规状态下随时做好应对危机的准备。城市治理一方面需要处理日常事务，保证其正常运转；另一方面也要未雨绸缪，提升应对潜在危机的能力，实现“为人民管理城市”的目标。一是加强统筹设计，推动城市全周期管理的系统化。合理的顶层设计意味着治理结构更合理、治理层级更明确、治理边界更清晰、治理效果更经得住检验。城市治理既要立足当前、解决现实问题，又要着眼未来，具备前瞻性 and 预防性；既要杜绝“头痛医头，脚痛医脚”的点位管理现象，又要避免治理主体、领域等相互分离的带状管理情况；要在全周期管理中实现对发展实际的精准研判，同时要求城市治理尊重城市化进程的基本规律。为此，需树立科学建设、规划和管理的理念，坚持市场手段与法治手段相结合，坚持公平正义、动态稳定和增量改革的原则。二是强化应急管理，推动城市全周期管理的专业化。需科学编制应急预案，推进政务值班标准化建设，确保带班领导、值班人员24小时在岗、在状态、在现场；组建高效抢险救援、联络通讯、后勤保障等救援队伍，打造一支召之即来、来之能战、战之必胜的专业应急队伍，配备充足应急救援物资，加强日常应急演练；认真落实安全管理“日、周、月”制度。严密排查安全隐患，及时落实整改措施，确保城市管理各领域安全；严格执行重大事项报告、登记制度。遇到紧急突发事件，迅速汇报，启动相应应急机制。

中期系统推进，提升法制化、多元化治理能力。全周期管理要求坚持“以人民为中心”，有效整合各类资源，实现城市治理的有序发展。一是健全制度保障，推进城市全周期管理的法制化。新冠肺炎疫情暴发后，各地第一时间纷纷建立健全法律法规，为更好落实疫情防控的各项措施提供了法律保障。接下来，还应按照科学合理、有操作性、能管用的原则加强法规建设，科学立法、精准施策以为城市治理提供制度保障；坚持需求导向，把满足人民群众的需求作为城市管理制度化的出发点和落脚点，提高城市管理行政执法效能，满足市民衣食住行、安居乐业的需求。二是引导社会公众参与，推进城市全周期管理的多元化。城市治理要求政府、市场、社会都参与其中，其核心是切实建立多主体参与、运行有效的治理体系。从这次我国应对疫情的情况来看，基层党委政府引领下的社会力量发挥的作用尤为突出，这启示未来城市治理应继续强化党委领导、政府负责的作用，同时重视培育社会力量，在党委、政府、社会组织之间架起良性互动的桥梁。

后期精细治理，用绣花功夫抓好城市治理。伴随着社会分工越来越细和专业化程度越来越高，城市全周期管理要求实现精细化治理。既要善于运用现代科技手段实现智

推进城市治理现代化以全周期管理

□ 李海龙

能化治理，又要通过绣花般的细心、耐心、巧心提高精细化治理水平，“绣”出城市的品质品牌。一是提升科技支撑，促进城市全周期管理的智能化。大数据、人工智能、物联网、云计算等信息技术，可将城市中的既有物理基础设施、信息基础设施、社会基础设施和商业基础设施有效联动，实现高度智能化治理。下一步，还需继续吸取学习先进经验，加大科技支撑的力度，加强智慧交通、智慧医疗、智慧教育等前沿应用，对城市实施智能化治理，进一步提升城市治理水平、提高城市治理能力。以新一代信息技术为支撑，打造政府管理、城市治理、社区治理、公共服务为一体的城市治理智慧平台，为市民提供精细化、便捷化、智能化的服务，在提升居民获得感、幸福感和安全感的同时，促进城市治理体系创新。二是细化标准规范，促进城市全周期管理的精细化。应将精细化治理的要求贯穿城市工作全链条，从微观着眼、从小处着手，把精细化要求贯穿城市治理的各个环节，覆盖城市空间的各个区域，体现在每时每刻，涵盖游客、就业人口等各类人群。接下来，各城市应对标一流，结合本地具体情况，推动建立精细化治理标准规范体系，使城市精细化治理有章可循。同时，抓好精细化标准规范的实施，严格按照标准要求，分解量化、明确责任、层层落实、强化监督，确保标准规范执行有力。

一流城市要有一流治理，通过一流治理让一流城市再度升华。实现城市治理体系和治理能力现代化，需要我们牢固树立全周期管理意识，以“绣花功夫”做好治理工作，统筹推进我国城市治理提质增效，提高现代城市的竞争力、吸引力，真正实现“城市是人民的城市，人民城市为人民”的目标。



（上接1版）

列宁在他晚年初步探索了发挥国家在经济发展、文化建设、调解工农关系等方面的职能。我们党在新中国成立之后，积极探索了社会主义国家治理之道。党的十一届三中全会之后，我们党果断地把党和国家的工作重心转移到经济建设上来，由此开启了国家职能战略性调整和变革的新征程，把发挥国家社会公共管理职能放在突出的位置，运用集中力量办大事的国家制度优势，不断促进经济快速发展，维护社会持续稳定。改革开放的实践证明，社会主义制度确立之后，适时实现国家职能的重点向公共管理转变的重要性。

站在世界百年未有之大变局、实现“两个一百年”奋斗目标的历史交汇点上，要顺利推进国家治理现代化，必须处理好国家两种职能之间的关系，继续在发挥国家社会公共管理职能上下功夫。一是加强国家的政治统治职能，时刻维护国家政权的安全、主权安全。二是充分发挥国家的公共管理职能，着力解决我国经济社会发展中的重大矛盾和问题。三是必须坚持以人民为中心，保证人民在国家治理中的主体地位，构建人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。四是全面推进依法治国，无论是发挥国家的公共管理职能还是政治统治职能，都要在宪法和法律的范围内进行。

确保人民在国家治理中的主体地位

马克思主义国家学说认为，国家消亡就是国家权力回归社会，实现人的自我管理和社会的自主管理。因此，积极培育健全的社会组织，畅通人民当家作主的途径，不

断推进人的全面发展，使社会各主体依法管理国家事务、管理经济文化事业、管理社会事务，是马克思主义国家学说的内在要求，也是国家治理题中应有之义。

与公有制经济为主体、多种所有制经济、多种分配方式和市场经济相联系，我国社会结构也发生了巨大的变化，在社会变革中出现了民营科技企业的创业人员和技术人员、受聘于外资企业的管理技术人员、个体户、私营企业主、中介组织的从业人员、自由职业人员等社会阶层，他们同广大的工人、农民、知识分子一样，都是中国特色社会主义事业的建设者。可以预见，随着改革开放深入推进，我国经济体制深刻变革、社会结构深刻变动、利益格局深刻调整、思想观念深刻变化的大势将不可逆转。顺应时代潮流，在推进国家治理过程中，我们既要直面各类社会群体的利益分化与矛盾，又要统筹兼顾，强化利益整合，注重以制度安排和体制创新打破利益固化的樊篱，加速社会流动，调动一切积极因素，凝聚各阶层的力量，形成实现中华民族伟大复兴的最大公约数。

习近平总书记指出，始终代表最广大人民根本利益，保证人民当家作主，体现人民共同意志，维护人民合法权益，是我国国家制度和治理体系的本质属性，也是我国国家制度和治理体系有效运行、充满活力的根本所在。因此，我们一方面要充分尊重和保障人民参与国家治理的权利，保障人民在国家治理中的主体地位；另一方面要以人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题为导向推进国家治理，重点解决好教育、医疗、就业、住房、养老等民生问题，最大限度地保障每个人的生存发展需要，致力于消除社会分层出现极端

化和固化，理顺收入分配关系，保障公民一切合法的劳动收入和合法的非劳动收入，为国家治理体系和治理能力现代化营造和谐稳定的社会环境。

坚持和加强党对国家治理的全面领导

在马克思主义国家学说中，共产党是推翻旧制度、建设新社会的领导力量。中国作为后发现代化国家，现代化的发起、现代化的目标设定、现代化的发展步骤、现代化实施措施等，都是在中国共产党领导下展开的，包括推进国家治理体系和治理能力现代化的任务，都是党从新时代我国现代化发展的实际提出的。我国宪法也明确规定：“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征。”因此，在推进国家治理体系和治理能力现代化的进程中，也必然要不断坚持和巩固党的领导核心地位。

中国的现代化进程是在中国共产党领导下正式开启和不断推进的。近代以来，中国人睁眼看世界起始于19世纪中期，但真正把全国人民凝聚起来、在独立的民族国家推进现代化的，还是中国共产党。1921年中国共产党成立，中国共产党领导全国人民经历28年浴血奋战，建立了新中国，实现了民族独立、人民解放，为中国现代化奠定了政治前提。1956年我国基本完成了三大改造任务，确立了社会主义基本制度，赋予我国现代化鲜明的社会主义性质。1978年，党中央作出了改革开放的伟大决策，大力解放和发展生产力，增加社会财富，为现代化提供了经济支撑。经过长期不懈的努力，今天我国现代化发展已经进入了一个新的阶段。在新的阶段上，要完成“两个一百年”奋斗

目标，实现全面建成社会主义现代化强国的任务，这对国家治理能力提出了新的更高要求。正是基于新时代党所肩负的新的历史使命，以习近平同志为核心的党中央从巩固和完善中国特色社会主义制度的高度，适时提出了推进国家治理体系和治理能力现代化的总体要求。

坚持党的领导是我国国家治理的一个重大优势。相较于西方多党制、两党制的政党政治，中国共产党有着鲜明而独特的国家治理优势。一是能够克服不同党派和利益集团相互倾轧和掣肘的弊端，有效整合社会资源，形成“集中力量办大事”的效应。二是能够保持政策的连续性和稳定性，善于制定和实施战略性、长远性的规划，有目标、有步骤地推进经济社会发展。三是崇尚实干兴邦，发扬艰苦奋斗精神，具备决策和执行的高效率。四是具有自我革命精神，勇于自我净化、自我完善、自我革新、自我提高，不断提升自身的政治品格，通过自我革命推进社会革命。

党的领导有利于协调国家治理的各个主体，最大限度发挥人民在国家治理中的主体作用。强调党在国家治理中的领导核心地位，并不意味着就忽视或漠视其他主体的积极作用。国家治理作为一项复杂的系统工程，只有明确各个主体的职责划分、功能定位，才能最大化地发挥治理的整体效能。中国共产党始终代表最广大人民群众的利益，党的利益与人民的利益、党性和人民性的统一决定了，党始终能够从经济社会的长远发展出发、从人民群众的根本利益出发，协调各种利益关系，化解各种矛盾，从而实现党的领导、政府治理、社会调节、公众参与、法治保障的国家治理新格局。

〔作者单位：中央党校（国家行政学院）马克思主义学院〕