

基层应急管理能力的现状分析与提升路径

——以新型冠状病毒肺炎防控为切入点

陈海利, 黄 群¹

(南华大学 经济管理与法学学院, 湖南 衡阳 421000)

[摘 要] 此次新型冠状病毒肺炎防控工作中,基层的应急管理生动体现了多元主体合作治理的优越性、疫情全灾害管理的有效化等特点,但也存在着跨部门协调困难、信息壁垒、应急预案质量不佳、应急资源缺乏等问题。为提升我国基层应急管理能力,需构建全区统一调度模式,搭建大数据应急管理系统,制定合理的基层应急预案,推动储备优质应急资源,切实推进基层应急管理能力建设以应对各类突发公共卫生事件。

[关键词] 应急管理能力建设; 基层政府; 新型冠状病毒肺炎

[中图分类号] D630.45 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-0755(2020)05-0024-06

DOI:10.13967/j.cnki.nhxb.2020.0091

新型冠状病毒肺炎(以下简称新冠肺炎)以其高传染性在人群中迅速传播。此次重大疫情防控工作中,国家统一调配医护人员驰援武汉市,基层政府作为疫情应急管理工作中最前端的组织,体现了其正向作用,有效领导了基层防控工作的进行。如湖南平江县及时召开防控会议,成立县突发公共卫生事件应急指挥部,制定应急处置预案、落实属地责任^[1];浙江诸暨市进一步完善应急预案,加强信息公开,及时回应社会关切^[2];江西鄱阳县强化统筹协调,实行网格化管理、地毯式搜索等措施,有效地平息了公众恐慌,防止了疫情的扩散^[3]。凭借中国特色应急管理体系的优势,我国基层应急管理在此次疫情中展现了出色的能力,为各国在后续防控工作中提供了中国经验。由于我国人口基数大、地区发展不平衡,基层应急管理能力仍需持续提升。

我国自SARS事件后开始重视应急管理工作,对各类突发事件预案进行了系统性整理,建设了“一案三制”综合应急管理体系^[4],基层应急管理工作在“一案三制”应急管理体系指导下进行。反观国内外基层应急管理工作的学术研究,仅有少数文献将焦点集中于基层应急管理能力建设。虽然有注重政府应急管理体系的讨论,包括跨区域间应急管理体系的建设分析,加强应急管理综合评价体系设

计以提高应急管理水平^[5-7];基层应急准备的现状讨论,即基层应急物资的缺乏导致应急管理组织复原力明显不足^[8-10];基层应急预案管理的研究^[11];对特定地区应急管理能力调查的实证分析^[12-14]。但几乎没有关于某一特定事件背景下立足于基层进行应急管理能力建设的实践分析。基于理论与实践的偏差,本文以基层应急管理工作在新冠肺炎防控中的实践为出发点,对县区级基层应急管理能力的现状进行分析并列举有效的提升路径,以期推进基层应急管理能力建设。

一 基层应急管理能力的内涵

所谓应急管理,是政府或其他公共机构在各类突发事件的事前预防、事发响应、事中应对、事后恢复过程中,采用科学、有效的措施以保障公众生命、财产安全等权益的有关活动^[15]。虽然突发事件与危机事件存在着递进关系,但突发事件并不一定会衍生成危机事件。只要应急管理主体采取有效应急管理措施,把事件造成的后果控制在合理范围之内,就可有效遏止危机事件的产生。基于此,应急管理能力即政府或其他公共机构在应对突发事件的事前、事中、事后各环节中都应采取措施,将事件后果控制在“合理或可控制范围之内”。而本文所指基

[收稿日期] 2020-04-03

[作者简介] 陈海利(1961—),男,湖南东安人,南华大学经济管理与法学学院研究员。

¹ 南华大学经济管理与法学学院硕士研究生。

层应急管理能力,是县区级政府或其他公共机构在应对突发事件中,所具备的应急管理能力。

应急管理能力的体现以应急管理体制为载体^[16]。县区级应急管理体制只有不断完善自身架构、调整各部门职责,坚持统一指挥、分工协调等原则,基层应急管理工作才能在处置突发事件过程中取得显著效果。

二 基层应急管理能力的现状分析

此次新冠肺炎防控工作检验了我国基层应急管理能力,基层应急管理工作的种种绩效得以延续。多元主体合作治理模式的应用、新冠肺炎疫情全灾害管理的多维体现、网格化管理与地毯式搜索的结合在一定程度上减弱了疫情的冲击,使得防控工作取得重大成效。但基层应急管理工作中所披露的问题,更需要大众认识并改进。

(一)现实绩效

1. 多元主体共治

“社会治理”的关键在于鼓励各主体在社会公共产品服务中发挥作用,强调依靠社会资源“反哺”社会自身建设。其多元共治存在着“吸纳”与“生产”两种模式^[17]。就新冠肺炎防控而言,基层吸纳模式主要表现为两个方面。第一,力量吸纳。基层应急管理工作在运行过程中,可吸纳市场主体、社会主体的力量共同参与突发事件应对工作。其中市场主体主要包含企业,社会主体则是指第三部门和公众。如,腾讯集团、阿里巴巴等大型企业分别向湖北武汉市捐款,基层各地公众志愿者积极参与分界区域义务站岗等。第二,需求吸纳。基层应急管理工作的重点在于吸纳民众对于生命、健康、财产等方面的诉求,以此为出发点进行应急管理工作的调整与实施。例如基层应急管理主体放开讨论疫情,允许社会各界媒体讨论疫情变化情况,加强公众警惕性的同时便于应急主体了解民众需求。“生产”模式主要表现为生产民众主体性,多元主体合作共治有效发挥了“人民当家做主”的优势,提升了民众参与社会治理的意愿。

2. 疫情全灾害管理的多维体现

2018年3月《国务院机构改革方案》提出组建应急管理部,应急管理事业进入新的发展时期,国家应急体系建设的重点从全灾害管理走向全过程管理。目前我国应急管理工作正处于全灾害管理向全过程管理的转型阶段。新冠肺炎防控工作中,基层

政府对于疫情可能造成的影响如封城后带来的经济停顿、舆情管理等次生灾害制定了应对策略。在防控工作中,基层各地切实做好疫情变化的宣传工作;各地卫生健康委员会、疾病预防控制中心定期召开新闻发布会,回应社会关切;政府扩大信贷供应,稳定对外贸易和外商投资,进一步加快了防疫工作进程,提高防控效能。

3. 网格化管理与地毯式搜索相结合

县区一级的网格化管理主要按照乡镇界线划分单元网格,对各网格建立管理与监测两种治理模式。各乡镇政府根据县级政府指示,安排网格信息采集员对辖区按照一定的顺序进行地毯式搜索(即全面搜索)。放眼于新冠肺炎防控工作,县区级应急管理工作部署全区应急管理工作,对所辖区域进行上门入户采集和信息录入工作,并对外来人员及密切接触人员进行全面监督与排查,定期进行体温检测,把控区域人员安全。

(二)困境分析

此次重大疫情对于任何管理者都是前所未有的挑战。我国正处于这样一个转型时期,这就需要基层政府人员具有较高的综合素质。一般情况下,我国各大地区较少遇到此类重大危机,部分基层领导者应对一般突发事件可以做出较好的决策,但处理突发公共卫生事件就有所欠缺。因此,基层应急管理工作在新冠肺炎防控全过程中所面临的困境,值得我们思考。

1. 跨部门协调难,缺乏统一的指挥中心

不同层级的领导主体在实际治理过程中,都不同程度地陷入了应急管理的多部门资源联动协调困境^[18]。2003年之前,我国的应急管理基本上是部门主导。2003年“非典”之后,我国形成了“一案三制”的应急管理体系。2018年党政改革,我国成立了专门的应急管理部。但从中央到地方各级各地的应急管理部与其他部委属于平行关系,难以协调其他部门。另外,在四大类突发事件中,我国的应急管理部主要职责面向自然灾害和生产安全两个部分,公共卫生事件和社会安全事件主要由卫健委及政法委负责。新冠肺炎疫情爆发后,基层各地的应急管理部在疫情防控过程中没有充分发挥作用。

2. 存在信息壁垒,基础数据集成不及时

在我国权力高度集中的行政体系内,上级领导下达相关指令,基层政府都会快速执行起来,基层政府执行力强是权力集中的优势所在。依据西蒙有限

决策理论的指导,决策者是有限理性的行政人。上级领导没有及时获取基层信息而无法做出反应时,基层领导者却没法迅速做出合理的决策。在疫情开始之际,基层领导者为避免公众恐慌,未及时发布信息。《中华人民共和国突发事件应对法》第43条规定,地方政府在突发事件“即将发生或者发生的可能性增大时”可以发布预警。但在此之前,除了台风预警,很少有地方政府遵守此项规定。在公众认知里,政府新闻往往是正面的,为避免引起公众恐慌,基层政府选择收集证据以供上级领导批示并发布相关预警。

3. 预案质量不佳,基层应急预案同质化

2003年SARS事件以后,我国各级政府应急预案管理进入快速推进阶段,取得了显著成效^[11]。到目前为止,许多地区基层政府把应急预案修订加入到了年度计划工作中,加强了应急预案管理。基层应急预案实现了“从无到有”的蜕变,这对于处理突发事件节省了不少人力物力。预案文本数量的快速增长亦触发学者们对于预案质量的思考^[19]。在新冠肺炎疫情防控工作,基层应急预案的缺陷开始显现。基层应急预案同质化问题严重,大多数基层预案照搬上级或其他地区预案,预案缺乏可适用性。对于新冠肺炎等突发公共卫生事件应对工作,没有具体的描述,更别说实际演练。这样就导致疫情爆发之际,各地区直接采取“一刀切”政策,严禁区域人口进出。这在一定程度上有效控制了新冠肺炎疫情的进一步传播,有利于疫情的宏观管控。但也因此对民众日常生活造成了极大影响,使得恢复期进一步拉长。另一方面,大多数基层应急预案“重救轻防”,预案重点在于一般突发事件发生后的应对工作,较少涉及事前防控和事后恢复的相关内容。

4. 应急资源缺乏,基础设施保障不到位

主要体现在缺乏应急物资保障和应急信息平台建设滞后两个方面。新冠肺炎疫情防控工作,大多数县区应急物资储存形式单一、数量较少、重点物资严重不足,紧急应急物资生产、运输机制不完善。部分地区在防控工作中出现严重的医疗物资缺口,应急物资配送困难,导致县区物资紧张,民间甚至出现医用物资“天价”现象。应急信息平台是应急管理主体保障和满足民众知情权、保持与民众沟通的重要渠道,主要载体为新闻报导、政府网站。新闻报导呈现出单向性特点,缺乏民众沟通。而理应具备

双向互动功能的县区政府网站更多充当了发布信息的角色,互动平台长期处于建设中。大多数地区县区政府网站发布信息较为滞后,给社会谣言带来了传播空间。

三 基层应急管理能力的提升路径

新冠肺炎疫情防控过程中,从中央到各地政府高度重视,为全面战胜疫情作了大量的工作。针对基层应急管理工作面临的困境,本文根据整体性治理理论与协同治理理论,提出构建全区统一调度模式、搭建大数据应急管理系统、制定合理的基层应急预案、推动优质应急资源建设等对策,期望为提升我国基层应急管理能力有所助益。

(一) 统一指挥,构建全区统一调度模式

整体治理理论提倡协作、联合和责任机制以及对治理零散化的有机整合,强调从分散走向整合。协同治理理论则认为各个部分存在着相互作用而又相互配合的关系,如不同单位和部门之间的协调与合作。整体治理理论中治理机制的协调整合与协同理论的内涵是一致的。以整体治理理论和协同治理理论为指导,构建全县区统一调度模式是解决县区级应急管理中跨部门协调难题的有效途径。

统一行动意味着协调各组织之间的活动以实现共同目标,使各组织在维护自身权利的同时相互支持^[20]。“统一行动”原则,有效解决了地区条块分割、部门分割等问题。在后期应急管理改革过程中,加拿大、日本、澳大利亚纷纷效仿,给我国基层应急管理工作也带来了启示。从新冠肺炎疫情防控工作及国外相关经验看我国基层应急管理能力建设路径之一在于,我国可在中央层面设立常设的中央应急管理委员会,各县区成立以县委书记为组长,县委副书记、县长为常务副组长的县应急管理委员会,委员会主要职责面向四大类突发事件。县应急管理部作为委员会的办公室,日常工作内容可以是风险防范,一旦出现突发公共卫生事件,中央到地方各级应急管理部转换为应急指挥中心,形成全县区统一调度模式。将全县各类应急指挥业务集中于应急指挥中心,统一指挥、协同作战,实时将应急指令传送到各部门,极大提高应急管理工作的效率。县区应急指挥中心从整体上统一指挥,协调安排各部门工作。通过设立县区应急管理委员会,形成各部门分工与协作,共同应对突发公共卫生事件以提高应急管理工作效率。

(二)信息共享,搭建大数据应急管理系统

在信息技术高速发展的背景下,大数据广泛应用于社会各方面,如“互联网+”政务服务、医疗、教育、农业等等。面对突发公共卫生事件,我国基层应急管理工作可融入大数据技术。基层应急管理主体构建大数据应急管理系统,实现各级各地政府间信息的沟通共享。对于突发公共卫生事件进行监测预警,例如此次疫情期间,我国将手机定位应用于突发公共卫生事件中,监测确诊患者接触人员^[21]。

应急协调机制主要通过专门开发的应急通信与信息系统(CECIS)和各大媒体进行信息的实时获取与共享。CECIS系统在各地区政府间进行信息的高效传递,确保灾情信息的保密性及真实性,使得应急协调中心在获取灾情信息后24小时内做出重大决策。面对突发公共卫生事件,我国各级各地政府可从建立应急指挥中心和应急管理信息系统两个方面来协调各地区和各部门的信息获取与共享。一方面,建设县区内部应急管理系统。作为县区应急指挥中心的“联络员”,主要职能是收集县区各部门、各乡镇、各组织及上级应急管理主体提供的疫情信息,组织相关部门进行信息分析和风险评估,为应对突发公共卫生事件提供强有力的信息支撑;另一方面,建设全国各级各地政府专用的应急信息系统。进行基层信息的实时共享,加速上级应急管理主体决策的制定。同时加强各大主流媒体与政府官方信息的沟通共享,使得媒体信息与政府信息相互印证,平息社会公众的恐慌。

(三)科学止损,制定合理的基层应急预案

在新冠肺炎疫情防控工作中,基层应急管理工作出现了应急预案同质化、“重救轻防”等问题,完善县区应急预案建设是科学止损的保证。定期编制和修订应急预案,可以进一步规范县区应急管理流程。合理的县区应急预案应坚持因地制宜的原则,根据区域特点对突发事件应急预案进行分类整理,明确县区应急管理主体的职责和工作流程。

优化应急管理预案,我国可出台基层应急法律相关细则,明确规定应急管理主体权责。

第一,立法应明确应急管理中的中央与地方职责关系^[22]。给予地方政府更多更大的自主权,摆脱我国基层应急管理无法正面处理风险的缺陷,让基层应急管理在无法依靠上级政府的指令时,能自主分析危机情况,做出相应判断,及时发布应急预警,有效控制突发公共卫生事件的进一步蔓延。同时,

规范基层政府人员行为,避免其超越法律界限侵害公民应有权利。

第二,加强法律法规对于应急预案的规范。强调基层应急预案坚持因地制宜原则,根据基层实际情况制定适用于本地区的预案。严禁照搬照抄上级或其他地区预案而应由专业的专家学者编制预案,保证应急预案的可适用性。

第三,完整的应急管理工作应该包含事前、事中、事后整个流程。从法律层面规范基层应急管理工作,加强基层政府对于事前检测、事后恢复的具体调度。县区应急管理主体本身应根据实际情况制定合理的应急预案。首先,县区应急管理主体根据本区域发生过的突发公共卫生事件及事件的材料进行分析,结合区域实际情况,对未来可能发生的突发事件进行分析评估,并对风险源建立相关数据库。依据事实和数据对突发事件进行大胆的假设,并提出行之有效的预案。其次,参考其他地区发生过的突发事件,建立数据库。根据数据进行可能性的推测,按照最坏的打算提出该突发事件的应急处置方案。最后,召集县区与应急管理工作相关的所有部门,通过座谈或头脑风暴式的交流,选择最适合于本区域的突发事件应急预案。

(四)强化保障,推动优质应急资源建设

强化县区级应急管理工作中的突发事件专项应急资源保障建设,推动储备优质应急资源。应急资源保障是应急管理工作中的后盾力量,县区级应急管理主体应对辖区内的应急资源进行评估,并制定有效的应急对策。强化突发事件专项急需资源保障建设主要体现在物资保障、信息保障和人力资源保障等方面。

物资保障方面,县区级财政部门每年支出预算应包含突发事件应急保障金,日常用于辖区内应急信息平台、应急通讯设备的维护以及应急预案修订。各县区应急管理主体根据区域自身情况,统筹规划突发事件应急物资数量和种类,建立统一规划、统一分配的应急物资储备机制。强化各部门和各乡镇应急物资储备相统一的工作机制,督促乡镇应急物资储备中心按照需求进行物资生产、调配等,联合县区相关企业建设应急物资准备、紧急调拨配送系统。同时加强应急物资储备监测工作,以确保发生突发公共卫生事件时应急物资保障到位。

信息保障方面,完善县区政府政策信息发布和问题诉求反映平台。加强应急信息平台双向互动功

能,强化基层民众诉求反映渠道,设立专职人员进行民众反馈信息收集并分析回应。通过应急信息平台提高信息资源利用水平,提升资源与服务配置效率,确保信息发布的及时性和准确性,正确引导舆论导向,避免政府官方信息与民众信息出现偏差。

人力资源保障方面,要加大县区应急人员队伍建设,包括应急管理主体公职人员素质建设和应急救援队伍建设。强化县区应急管理主体公职人员的责任意识和风险意识,提高工作水平及能力。加强对应急管理公职人员的专业培训,听取公安、消防、医疗等领域专家的指导意见,切实提高县区应急管理主体公职人员综合素质。强化应急救援队伍建设,全面加强突发公共卫生事件应急救援队伍实训,提高县区应急救援队伍工作能力。同时强化应急救援队伍的资金保障措施,鼓励其加强自身建设。

四 结 语

基层作为突发事件应对的前沿阵地,在新冠肺炎疫情防控工作中的成果显著,但总体能力仍需加强。本文在对基层应急管理能力进行深入分析后,发现了基层应急管理工作中存在的不足,并从四个方面提出了基层应急管理能力建设的路径。我国应从新冠肺炎疫情中得到警示,切实提升基层应急管理应对突发公共卫生事件的能力,从困境入手全面改革基层应急管理工作,为今后我国的繁荣昌盛、人民的幸福安康保驾护航。

[参考文献]

- [1] 平江县人民政府. 县卫健局主要负责人就新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控工作答记者问[EB/OL]. (2020-01-23) [2020-03-12]. [http://www. pingjiang. gov. cn/35048/54323/54326/content_1662262. html](http://www.pingjiang.gov.cn/35048/54323/54326/content_1662262.html).
- [2] 诸暨市人民政府. 市委常委会召开会议 部署新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控工作[EB/OL]. (2020-01-29) [2020-03-14]. [http://www. zhuji. gov. cn/art/2020/1/29/art_1404393_41859813. html](http://www.zhuji. gov. cn/art/2020/1/29/art_1404393_41859813.html).
- [3] 众志成城 抗击疫情 鄞阳全县广大干群戮力同心打赢攻坚战[EB/OL]. (2020-01-30) [2020-03-15]. [http://www.0793114. cn/article/article_2899. html](http://www.0793114.cn/article/article_2899.html).
- [4] 张再生,孙雪松. 基层应急管理:现实绩效、制度困境与优化路径[J]. 南京社会科学,2019(10):83-90.
- [5] 贾丹,黄志文. 政府应急管理体系建设的几个着力点[J]. 人民论坛,2018(8):52-53.
- [6] CHANGHU LIU, JIANYUAN LUO. A study on the construction of cross-regional emergency management system From a globalization perspective [J]. International Business and Management, 2016, 12(1):1-5.
- [7] HONG FENG HOU, LI JUAN WANG, HONG YAN WANG, et al. Evaluation system design of emergency management system based on fuzzy comprehensive evaluation[J]. Applied Mechanics and Materials, 2014, 3468:5737-5740.
- [8] 程蕊. 乡镇基层政府应急准备现状及优化路径:基于福建省部分乡镇的实证分析[J]. 中共福建省委党校(福建行政学院)学报,2020(1):113-119.
- [9] CHANGWON SON, FARZAN SASANGO HAR, S CAMILLE PERES. Redefining and measuring resilience in emergency management systems [J]. Proceedings of the Human Factors and Ergonomics Society Annual Meeting, 2017, 61(1):1651-1652.
- [10] XINZHI WANG, VIJAYAN SUGUMARAN, HUI ZHANG, et al. A capability assessment model for emergency management organizations [J]. Information Systems Frontiers, 2018, 20(4):653-667.
- [11] 肖文涛,许强龙. 基层政府应急预案管理:困境与出路[J]. 理论探讨,2016(1):12-16.
- [12] 卢文刚,温超敏. 机构改革背景下县区级基层政府应急管理体制改革发展研究:基于珠海市金湾区的调研[J]. 学习论坛,2018(12):68-74.
- [13] 张建华,浦志龙,许先来. 江西省基层卫生应急管理体制现状及对策[J]. 中国公共卫生,2009,25(7):888.
- [14] 代亚君,郝艳华,吴群红,等. 黑龙江省基层卫生机构卫生应急风险沟通现状分析[J]. 医学与社会,2018,31(11):1-4.
- [15] 梁建春,莫映宽,熊健敏. 基层政府应急管理的现状调查与分析[J]. 武汉理工大学学报(社会科学版),2014,27(2):175-180.
- [16] 张海波. 新时代国家应急管理体制机制的创新发展[J]. 人民论坛(学术前沿),2019(5):6-15.
- [17] 田毅鹏,苗延义. “吸纳”与“生产”:基层多元共治的实践逻辑[J]. 南通大学学报(社会科学版),2020,36(1):82-88.
- [18] 张春颜. 灾害性公共危机治理过程中的领导行为困境与能力提升路径:基于108个案例的深入分析[J]. 领导科学,2020(2):102-104.
- [19] 陶鹏. 应急预案体现了府际差异性吗?——以北京市M区为例的研究[J]. 中国行政管理,2018(3):138-144.
- [20] 游志斌. 美国第三代全国突发事件管理系统的变革重点:统一行动[J]. 中国行政管理,2019(2):135-139.
- [21] V RAMASAMY, B GOMATHY, JOY LAL SARKAR,

et al. EMC2: An emergency management system using mobile cloud computing [J]. IET Networks, 2020, 9 (2):64-73.

[22] 吴大明,宋大钊.美国应急管理法律体系特点分析与启示[J].灾害学,2019,34(1):157-161.

Analysis of the Current Situation of Emergency Management Capability at the Grass-roots Level and its Improvement Path

——Take the prevention and control of COVID-19 as the breakthrough point

CHEN Hai-li, HUANG Qun

(University of South China, Hengyang 421000, China)

Abstract: Based on the prevention and control work of COVID-19, the grass-roots emergency management vividly embodies the advantages of multi-agent cooperative governance, the effectiveness of the whole disaster management of epidemic situation and other characteristics, but there are also problems such as cross department coordination difficulties, information barriers, poor quality of emergency plans, and lack of emergency resources. In order to improve the capacity of emergency management at the grass-roots level of China in the future, it is necessary to build a unified dispatching mode in the whole region, build a big data emergency management system, formulate a reasonable emergency plan at the grass-roots level, promote the reserve of high-quality emergency resources, and practically promote the capacity-building of emergency management at the grass-roots level in response to various public health emergencies.

Key words: capacity building of emergency management; grass-roots government; COVID-19

(本文编辑:魏玮)