

突发事件背景下城市应急能力建设研究

樊晨阳

河南理工大学应急管理学院, 河南 焦作
Email: 1047113172@qq.com

收稿日期: 2020年12月18日; 录用日期: 2021年1月13日; 发布日期: 2021年1月20日

摘要

在全国城市突发事件频发的环境背景下, 为充分发挥我国应急管理体制优势, 最大限度地完善城市应急能力建设, 本文首先在梳理国内外应急能力建设现状的基础上, 分析提升应急能力建设的必要性, 进而从应急救援队伍和设备、应急信息传递和沟通、应急管理框架和体系等方面重点探索城市应急能力建设的短板, 具有针对性的提出相应优化路径, 为城市突发事件应急管理工作者提供丰富的信息资源、合理的指导建议以及明确的前进方向, 对不断提升城市应急能力建设和城市公共突发事件处置能力具有一定的意义。

关键词

突发事件, 城市应急, 应急能力建设

Study on the Construction of Urban Emergency Capacity in the Context of Emergencies

Chenyang Fan

Emergency Management School, Henan Polytechnic University, Jiaozuo Henan
Email: 1047113172@qq.com

Received: Dec. 18th, 2020; accepted: Jan. 13th, 2021; published: Jan. 20th, 2021

Abstract

In the context of frequent urban emergencies across the country, to give full play to the advantages of emergency management system in our country, to the greatest extent to improve the city emergency capability construction, this paper firstly on the basis of combing the current situation

of the construction of emergency ability both at home and abroad, the author analyses the necessity of improving the emergency capability construction, then from the emergency rescue team and equipment, emergency information transmission and communication, emergency management framework and system mainly explore the short board of city emergency capability construction, targeted put forward the corresponding optimization path, for urban emergency management workers provide a wealth of information resources, the reasonable suggestion and clear direction, the direction of it is of certain significance to constantly improve the urban emergency capacity construction and the urban public emergency handling capacity.

Keywords

The Emergency, City Emergency, Emergency Capacity Building

Copyright © 2021 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

在全球城市化进程高速发展的社会背景下，居住区域及各类产业、财富向城市聚集。城市成为人类生活生产核心区域且公共领域不断增多的同时，突发事件的类型、发生风险也随之增多。近年来，我国重大突发事件频发，从自然灾害到事故灾难再到公共卫生事件、社会安全事件，不仅种类繁多且相互交织、影响放大，产生的后果复杂严重。为了更加快速、稳健的推动全国城市化进程，增强城市安全度，城市应急能力建设至关重要。

广义上的突发事件是指毫无预兆、突然发生，严重威胁社会安全或个人生命的自然、社会事件，一般分为自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件四种类型。突发事件具有随机性、突然性、破坏性、复杂性、可变性、扩散性等特点[1]。根据我国《突发事件应对法规》第三条明确规定突发事件发生时应按照事件危害程度、影响范围等因素划分为一般、较大、重大以及特别重大四个等级。其类型、等级不同，发生特点大相径庭，因此突发事件发生时应严格按照等级启动应急响应程序。

相较于一般突发事件，城市突发事件呈现出随机性强不可准确预测、发生迅猛不确定性强、伴有极强破坏性的特点。例如，2020年年初爆发的新冠肺炎疫情，作为典型的重大突发公共卫生事件，纵观事件的发展过程，从发现情况到全面感染，整个过程爆发迅猛发且具有明显的时间节点。城市突发事件影响范围更广、造成的损失更大，但无论何种类型、何种规模的突发事件都必然会对社会和人民群众在经济或精神上造成不同程度的伤害。习近平总书记在主持中央政治局第十九次集体学习发表重要讲话，强调我国应急管理工作应急积极借鉴国外应急管理成果，加快推进我国应急管理体制机制的构建以及应急能力的现代化进程。在党的十九大以及十九届二中全会、十九大三中全会中明确规定了处置日渐增多的突发事件要基于国情，充分发挥我国应急体系的特色和优势，并在此基础上加快推进应急体系现代化建设，进一步完善应急管理体制机制[2]。因此，提升应对突发事件的应急能力水平，强化城市应急能力建设成为当今应急管理工作的重中之重。

2. 国内外研究综述

关于城市应急能力建设的研究，最早出现在美国、英国、日本等发达国家。近年来，因城市频发突发事件导致的严重影响，我国相关领域学者也相继加入到突发事件应急管理的研究工作中来。

2.1. 国外研究综述

美国的应急能力建设初期,大量学者以“911”等恐怖袭击事件为突破口,目的在原有的传统应急体制基础上探索出可以应对任何类型突发事件发生的一系列更为完整的应急管理体制机制。应急能力评估相关研究美国开展时间早,2000年初就有学者对此进行了讨论,探索指标选取的关键因素以及成功的应急管理所应具备的要素。

日本关于应急能力的研究与美国开展时间基本一致,法律法规构建方面:《日本防灾基本计划》、《灾害基本对策法》相继的出台,作为日本防灾减灾领域指导性计划。阪神大地震后,日本一些学者提出了“公助·共助·自助”的减灾理念,并通过文化活动的形式将这一理念渗透到人们生活当中。例如,自1995年由日本汉字能力检定协会举办的年度重大事件代表汉字的活动,1995年因阪神大地震而定的“震”以及2004年和2018年重复当选的“灾”,“灾”字的重复当选表现出日本国民普遍的防灾减灾意识。

英国本身国土环境条件优越,巨灾风险较低,而且人口居住分散,极少发生群体性事件。且应急能力建设开展时间长,主要集中在社区的应急建设。具体建设内容包括:通过活动互动形式向社区居民普及自救互救知识、推广以“大社区”理念为核心的政府领导社区自治体系、将大数据融入到社区服务功能当中以及创立“社区应急方案模板”进一步完善社区的应急保障体系等。

2.2. 国内研究综述

我国应急能力相关研究开始时间较晚,2003年非典过后是一个明显的增长阶段,其发展与我国应急管理发展的三个阶段时间相吻合。首先应急能力评估方面:张海波、童星从应急管理的一般原理及体系特点出发,在注重整体性的基础上通过分析风险识别和事件脆弱性进行应急能力评估,探索出适用于国家多层次的应急评估模型,实现应急能力评估模型与现实经验的完美结合[3]。田依琳、杨青等认为应急能力评估过程复杂且具有较强的系统性,因此以系统理论为支撑,以层次分析法为手段,从而构建应急能力评估模型。中国安全生产科学研究院郑双忠、邓云峰、刘攻智等人在探索应急评估指标来源的基础上将应急管理体系指标分为一级指标18项(类),二级指标76项(属性),三级指标405项(特征),方便评估过程赋值的同时为城市应急能力评估工作提供参考[4]。社区应急建设方面:李菲菲、庞素琳等在分析典型案例的基础上,阐述社区应急建设的必要性,从解决社区现有无人管理、缺乏保障机制等问题出发,基于治理理论提出适用于我国的社区应急建设模式[5]。庞宇通过对应急管理体制机制技术层面的创新,探索以信息化、智能化、为支撑的社区应急管理新模式[6]。应急救援建设方面:北京大学遥感与地理信息系统研究所陈秀万、杨凯欣等人运用空间信息技术、卫星定位技术、网络与移动信息技术以及系统集成技术等科技手段,以成都市为例探索系统的城市应急救援联动模式,使系统最大限度的发挥效能[7]。邓军、李贝注重对矿山应急救援建设的探索,提出应建设多功能的创新型应急救援机制[8]。康青春、马宝磊针对我国消防应急救援指挥体系提出问题,并具有针对性的在法律体系、救援设备、应急联动模式等方面。

综上,国外应急能力建设起步早,对应急能力的评估标准、应急理论的诠释理解和实际应急建设实施等方面成果颇丰。但是,国内现有应急能力建设研究注重对应急评估指标的选取及其模型的构建,较少与实际相结合,运用于某一城市的应急能力评估工作中的更是鲜有。且现有应急评估工作存在评估对象单一,缺乏系统的综合性应急评估框架等情况。与此同时,公共基础设施建设、应急救援处置能力、信息传递沟通建设方面或多或少都存在一些问题,阻碍城市应急能力的优化提升。城市应急能力的高低,与其应急能力建设得当与否密不可分。本文通过对应急避难场所的设置、应急救援队伍的组成、应急物资的储备建设等方面对我国应急能力建设现状进行分析。

3. 我国城市应急能力建设短板

城市突发事件种类繁多，灾情复杂，且可有效使用的空间资源、人力资源十分有限，因此，通过分析我国城市应急能力建设短板，寻找不足之处，并以此为切入点，落实情况、重点解决。暨期于取其精华、去其糟粕，将缺点转变为优势。为此，本文在城市应对突发事件过程中筛选排查出应急能力的薄弱点和短板，总结整理后具有针对性的提出优化路径。

3.1. 缺乏应急设备开发和专业的指导人才

一方面，相比较欧美等一些科学技术发达的国家，我国可用于应急工作的设备种类较少，技术相对落后，自主研发、生产能力较弱，高精尖设备主要依靠从国外进口。应急设备中常用的基础设备为救援设备、通讯设备、医疗设备、消防抢险设备，此外还有适用于某一特定环境下的突发事件专用应急设备。例如，矿井专用后备电源装置、井上快速移动救援平台和新型氧气呼吸器；水上应急生命探测救援设备“夜通航”等。目前我国应急车载、机载等移动型基础应急设备数量占比较大，更为精密的数据监测平台、高空水下作业仪器、针对性较强的专业设备、智能辅助型设备相对缺乏，已投入使用的设备运行效率低，精确性不高，并且这类设备价格高昂对于中小型城市来说难以实现其应急部门的普及使用。另一方面，当应急设备足够科技化的同时暴露出缺乏与之匹配的专业指导、使用人员，只是单单增加高端应急设备容易造成的无人懂、无人会、无人操作的情况，导致设备闲置、浪费，因此需在提升硬件水平的同时应逐步强化配套的软件水平，培养应急设备的专业使用人才，使其二者相互匹配共同发挥作用，推动城市应急能力快速提升。

3.2. “信息孤岛”现象阻碍应急工作的顺利进行

“信息孤岛”问题是通过借用信息科学领域概念来解释应急工作中出现的信息孤闭如同孤岛的现象，是当今世界各国信息技术发展不平衡背景下的产物。在具体应急管理工作中表现为突发事件的客观信息传递闭塞、信息关联脱节、信息共享滞后；部分应急人员知识结构和价值观缺陷，曲解对突发事件客观性认知或盲目拒绝、相信某一信息来源都有可能影响应急信息分析和应急决策主体对信息表征及其价值的判断，导致错误理解、混乱理解相关信息的本质内容。我国应急信息化建设深度和广度在很长一段时间内没有明显的发展，且应急管理的多个部门层级分明，体系较为分散，都具有各自独立的信息获取途径，容易忽视其信息资源的使用、保存和共享，导致应急管理部门长期对“信息孤岛”问题视若无睹未得到解决。应急管理信息的滞后传达、数据缺失、标准差异、瞒报漏报都会阻碍城市应急工作的顺利进行。

3.3. 城市单一应急管理体系导致的相关问题

应急反应框架运行情况展现出突发事件发生时城市的综合应对能力，是精确灾难情况，降低伤亡人数的一道关键程序。伴随着城市公共突发事件关联性、耦合性的逐渐增强，单灾种应急反应框架的“碎片化”、“条块化”、职权冗余化等问题日益凸显。“碎片化”和“条块化”侧重于从应急管理工作的整体性方面来讲，它们是我国传统城市应急管理体系长期以来形成的部门、层级以及条块上的分散、各自为战，缺乏统一的规划、管理等问题；职权冗余指的是应急工作职务重叠、职能界定不清、职务执行过程繁琐拖沓等问题。这些问题的出现故而导致城市的应急能力水平停滞不前，随着城市现代化进程的加快甚至呈现出倒退的趋势。2018年应急管理部的成立代表我国应急工作开始从单一向综合、业余向专业的转变，但仍要面临转型过程中的重重困难与挑战。

3.4. 跨区域的综合型应急救援建设相对落后

城市规模庞大，不同区域存在地理环境、经济发展、社会文化上的差异，突发事件呈现出必然的差

异性、多变性和不平衡性。传统应急救援无论是基地建设还是队伍组成,都存在职能单一、专业能力差、层级分工混乱以及资源成本浪费等问题,造成应急能力低下,不能满足政府以及社会的需要。为了迎合科学发展观以及现代化发展的需求,不断强化综合应急质量,全国范围内综合性训练基地陆续建成,跨区域作战的6个国家级陆地搜寻与救护基地也即将投入使用[9]。

4. 城市应急能力建设提升路径分析

4.1. 行动导向——前沿的应急能力建设观点

关于城市应急能力建设问题有不少学者都对此展开过讨论,逐渐涌现出大量的城市应急能力建设创新思想、创新方法,有些观点在结合西方发达国家应急能力建设优秀经验的基础上总结了一套适用于我国城市的应急能力提升路径。在中国知网上以“城市应急能力建设”为关键词进行搜索,可以发现近年来很多新鲜的观点可供我们学习、参考、借鉴。例如,最近几年流行的韧性治理理念、协同治理理念、信息治理理念以及风险管理理念等,以及定量分析、模型套用、基于典型案例分析的应急能力建设方法。通过了解、运用这些前沿的观点,能够使城市应急能力做到与时俱进、充满活力,走在世界的前端,为我国城市应急能力注入新的灵魂,成为一切应急行动的指向观点。

4.2. 行动手段——先进的信息管理技术

情报收集、情报管理、情报应用作为全球竞争的新兴“武器”,可通过充分发挥应急管理、调度中心的信息整合、情报先导、数据统一、辅助决策作用从而推进城市应急的信息化治理,是我们必须掌握的一门技术。城市居住人口复杂性、互联网用户繁杂性造就了城市复杂繁多的信息网络,因此在信息处理过程中应符合城市的特有属性,在信息组织架构以及管理运行模式方面对现有的各类信息管理系统和情报数据系统进行梳理整合或体系化集成。但与此同时,应注意避免出现情报黑箱、信息冗余、数据壁垒、系统孤岛、信息重复利用等问题,保障信息的实时连贯性、共享性。习近平总书记指出,信息是国家治理的重要依据,要发挥其在推进国家治理体系和治理能力现代化的重要作用,以先进的信息管理技术作为城市应急工作的行动手段[10]。

4.3. 行动指南——完善的突发事件应急预案

城市公共应急预案是指面对城市突发事件如自然灾害、重特大事故、环境公害及人为破坏的应急管理、指挥、救援计划等,通常建立在综合防灾规划之上[11]。一般分为总体、专项、部门以及地方四种应急预案,并且以以人为本,安全第一;统一领导,分级负责;依靠科学,依法规范;预防为主,平战结合等五大条作为应急预案编制的基本原则。城市公共应急预案内容涵盖应急指挥系统的分配、应急救援队伍的组成以及应急保障体系和事后恢复系统的设置,完善重点应放在整体编制过程、演练评估细节、环节定期更新、部门衔接情况以及对原有预案的查缺补漏等。确保应急预案的真实使用性,杜绝出现“重编制、轻启动”的形式应急预案情况。因此,需要不断完善城市应急预案框架从而使相应应急行动可有效应对非常规情况下发生的突发事件,成为城市一切应急工作的行动指南。

4.4. 行动动力——畅通的应急联动协同

通过上文可知城市之间的联合协作对于突发事件的及时响应、快速救援至关重要,畅通的城际应急联动不仅对于应急管理者来说可以增强工作信心、有利于正确决策、指令的下达。而且对于应急救援人员来说,同伴的增加使应急能力综合强度上升,充足的人员数量、雄厚的应急资源,保障了其救援效率以及救援自信。畅通的协同合作在突发事件结束后的日常工作中,同样会产生一些良好的效果。例如,

增进城市之间的相互了解、增加协同合作默契性、城市应急优势互补、城市应急方法学习从而为未来可能发生的突发事件的城际合作打下坚实的常态化基础。因此，需不断优化、更新城市之间的协同通道，保证其交流、来往的顺畅无阻，以此成为各个应急参与部门的行动动力。

4.5. 行动约束——严谨的突发事件法律法规

应急管理工作的有序进行，少不了法律制度对其的严谨把控。应急管理框架层级分明，指挥、传递、执行过程分工明确，但实际运行过程中仍会出现相互推诿、扯皮以及滥用职权等违规现象，严重影响应急秩序，易产生不良后果。目前在《中华人民共和国灾害应对法》和《中华人民共和国消防法》约束下，对于指挥层级权限的界定、执行层级的监督等问题有了明确的规定，该法案的实施意味着应急管理工作有法可依，违法必究，标志着我国“从单一性到综合性、从临时化到制度化”的综合化突发事件应对格局基本形成[12]。

4.6. 行动后盾——健全的应急保障体制机制

应急保障机制是维护前期工作稳步推进，中期工作顺利开展、后续工作有序可循的重要运行机制。我国应急管理一案三制成形后，应急管理体系趋于完善，覆盖突发事件预警、响应、恢复全过程的应急保障机制也应运而生。其一注重强化实用性，当突发事件发生时可立即投入使用，第一时间为应急工作保驾护航。其二注重提升针对性，具有针对性的提供人力、物力、财力支持，保障应急资源的高效利用，长效规范，精准投放。其三注重整体统一性，在科学理论的指导下建设具有统一指挥、上下联动、统筹协调的综合型应急保障形式。

4.7. 行动辅助——有趣的应急文化宣传活动

我国应急管理文化是从源远流长的中华文化中衍生出来的，因此富有强烈的中国特色，有利于应急工作因地制宜，准确把握规律。一方面，广泛宣传应急知识，大量组织以应急为主题的互动活动，营造良好的应急知识学习氛围。另一方面，使应急知识、应急文化活动充满科学性、趣味性，深入人心，打破传统以板报、传单、横幅等为载体的应急文化宣传形式，灵活运用互联网、新闻媒体等现代信息科学技术，从而更好的提高全民危机意识、增强民众自救互救能力以及对应急全面的认知。以文化作为基石、以文化作为武器，通过思想意识、普及教育提升城市群众应急能力建设认知，将应急意识深深的树立在人们心中，使应急管理工作得到广大的认同感和拥护感、使人民群众成为防灾减灾工作的良好推动力。

参考文献

- [1] 朱力. 突发事件的概念、要素与类型[J]. 南京社会科学, 2007(11): 81-88.
- [2] 习近平主持中央政治局第十九次集体学习[EB/OL]. http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2019-11/30/c_1125292731.htm, 2019-11-30.
- [3] 张海波, 童星. 应急能力评估的理论框架[J]. 中国行政管理, 2009(4): 33-37.
- [4] 邓云峰, 郑双忠, 刘功智, 刘铁民. 城市应急能力评估体系研究[J]. 中国安全生产科学技术, 2005(6): 33-36.
- [5] 李菲菲, 庞素琳. 基于治理理论视角的我国社区应急管理建设模式分析[J]. 管理评论, 2015, 27(2): 197-208.
- [6] 庞宇. 智慧社区应急管理的创新模式[J]. 电子政务, 2016(9): 104-109.
- [7] 陈秀万, 杨凯欣, 方裕, 陈斌. 基于空间信息技术的城市应急救援联动系统研究[J]. 地理与地理信息科学, 2003(4): 49-52.
- [8] 邓军, 李贝, 李海涛, 张莹, 徐志胜, 李珍宝, 关欣杰. 中国矿山应急救援体系建设现状及发展刍议[J]. 煤矿开采, 2013, 18(6): 5-9+66.
- [9] 孙伯春. 以消防救援为基础组建国家综合应急救援队伍的迫切性[J]. 消防科学与技术, 2010, 29(8): 691-694.

- [10] 周庆山. 政府应急管理的信息治理机制建设问题与思考[J]. 文献与数据学报, 2020, 2(1): 13-22.
- [11] 城市公共应急预案[EB/OL].
<https://baike.baidu.com/item/%E5%9F%8E%E5%B8%82%E5%85%AC%E5%85%B1%E5%BA%94%E6%80%A5%E9%A2%84%E6%A1%88/12748672?fr=aladdin>, 2020-11-30.
- [12] 钟开斌. 回顾与前瞻: 中国应急管理体系建设[J]. 政治学研究, 2009(1): 78-88.