

# 浅析数字方志在应急管理中的运用

范平如意

西南民族大学, 四川 成都

收稿日期: 2022年7月12日; 录用日期: 2022年8月17日; 发布日期: 2022年8月26日

## 摘要

为积极推进我国应急管理体系和能力现代化, 数字化智能平台于应急管理工作的的重要性逐渐显现。近年来随着我国地方志系统的不断加强完善, 越来越多的数字方志馆被开发利用, 数字方志馆的智能化、信息化、便捷化, 对于地方政府了解地情、从而开展应急管理现代化建设工作具有积极影响。因此探究数字方志馆在应急管理中能够发挥何种作用、如今已经发挥何种作用、未来还需向什么方向努力具有重要意义。文章运用比较分析法、文献检索和调查分析法, 围绕三个问题, 探索数字方志馆中所蕴含的应急管理功能, 并提出相对的建议, 以期为数字化时代下的应急管理工作提供有益的启示和借鉴。

## 关键词

应急管理, 数字方志馆, 地方政府

# Analysis on the Application of Digital Local Chronicles Museum in Emergency Management

Pingruyi Fan

Southwest Minzu University, Chengdu Sichuan

Received: Jul. 12<sup>th</sup>, 2022; accepted: Aug. 17<sup>th</sup>, 2022; published: Aug. 26<sup>th</sup>, 2022

## Abstract

In order to actively promote the modernization of my country's emergency management system and capabilities, the importance of digital intelligent platforms in emergency management has gradually emerged. In recent years, with the continuous improvement of our country's local chronicles system, more and more digital local chronicles have been developed and utilized. The intel-

ligence, informatization, and convenience of digital local chronicles have a positive impact on local governments' understanding of local conditions and the modernization of emergency management. Therefore, it is of great significance to explore what role the digital chronicle pavilion can play in emergency management, what role it has played now, and what direction it needs to work in the future. This article uses comparative analysis and methods of documentation to explore the emergency management functions contained in the digital chronicle library around three issues, and put forward relative suggestions. Hope to provide useful enlightenment and reference for emergency management in the digital age.

## Keywords

Emergency Management, Digital Local Chronicles, Local Government

Copyright © 2022 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

“存而不忘亡，安而不忘危，治而不忘乱”，古时候，先人就已了解到危机管理的重要性。而今，疫情的肆虐、水灾的泛滥都是对政府应急管理能力的一次又一次考验，全国应急管理会议多次强调要“深入推进应急管理体系和能力现代化”，由此看来，充分运用好现代化手段提高政府应急管理能力是专家学者和实务工作者的重要议题之一。

在危机到来之前，要做好应急管理的应急准备、应急处置、应急保障、应急恢复，应该先了解分析曾经所应对过的公共危机，并整理相关经验。数字方志馆作为我国充分利用计算机技术和互联网技术所开发的智能化数据库，具有“资治、教化、存史”的功能，正确、有效的发挥其在应急管理中的作用，对于地方政府应对公共危机具有重要意义。

近年来，随着我国对应急管理以及数字方志的重视，多个地区的数字方志已将公共危机事件记录在册。但是数字方志的发展亟待完善，学界对于数字方志中的应急管理功能研究较少。本文对数字方志馆中应急管理功能的建设情况、使用情况及其发展潜力进行研究分析。

## 2. 应急管理的发展历程和运行逻辑

### 2.1. 应急管理的发展历程

应急管理是针对特重大事故灾害的危险问题所提出，形成一个完备的应急管理体系需要经历一个漫长的过程，我国应急管理体系的发展过程可以大致分为四个阶段：第一阶段(1992~2003)：萌芽时期，由于我国水涝、海难等重大灾害不断发生[1]，学术界对于应急管理研究逐步增多，但是研究也集中为灾害管理方面，对于应急规律探索和系统治理的研究较少；第二阶段(2003~2008)，应急管理的快速发展时期，2003年非典迅速爆发，此次疫情传播快、扩散广，在疫情应对过程中，我国应急管理体系中的薄弱环节暴露无遗，国家从此次疫情吸取教训，着重强调要健全公共卫生事件应急机制，自此之后的六年我国学者针对非典中所暴露出的相关问题进行探讨，全面、系统论述危机管理的文章逐步增多，“应急管理体系”、“公共卫生事件”等词条成为热门关键词，2006年国务院办公厅成立“国务院应急管理办公室”和“应急管理专家组”，为应急管理的研究向高水平方向发展起到了推动作用；第三阶段(2008~2019)，

是应急管理质量提升时期,2008年雪灾、地震等特大灾害发生,应急管理面临了新的挑战,除了充分吸取前期教训,这一阶段的应急管理研究显现出专业化、学术化的建设思路[2];第四阶段(2020~至今):常态和应急态协同时期,2020新冠疫情爆发,疫情初期国内许多地方都处于紧急态,但随着疫情战线的拉长,对疫情的防控也由紧急防控转变为常态化防控,对此前多次防控经验的总结、复盘、学习就成为全国各个地方都需要开展的工作,工作量大且涉及面广,多部门协同应对成为现阶段应对疫情的重要方式[3]。我国现今正处于第四发展阶段,在此阶段所面对的不是某一区域的一个重大事件,而是多个区域同时出现的应急事件,需要更加系统、详细的协同应急体系,其他常态区域也要对可能发生的疫情保持高度警惕,做好防控工作。在此情况下,多部门协同以及常态和应急态相互转换的应急模式对事前、事中、事后的管理提出了更高的要求。

## 2.2. 应急管理的运行逻辑

厘清应急管理的运行逻辑有利于更清楚的认识在应急管理的全过程中,各个环节所发挥的具体作用。目前我国对应急管理的制度、体系以及机制的研究较多,但是对于运行逻辑的梳理较少。颜德如,张玉强[4]学者提出“理念-结构-机制-技术”应急管理变革运行逻辑,他们认为要坚持以人民为中心,完善多元合作治理体系,加强全流程应急管理机制建设,提升社区应急管理的技术韧性;张克荣[5]学者分析梳理习近平应急管理理念后发现,应急管理论述的逻辑特征可以概括为:雄厚的实践基础、鲜明的为民导向、具有系统全面性、科学规范性四个方面;代海军[6]学者针对新冠疫情中暴露出的防控缺点提出具有建设性的治理逻辑,他认为应该加强系统治理、社会协同和源头治理工作;林峰,黄明亮[7]学者认为在新时代,我国应急管理呈现出党委和政府主导,多方面力量参与的治理差序结构逻辑、以风险为导向的功能逻辑和“人民至上、生命至上”的目标逻辑。

通过以上文献分析可发现,新冠疫情带来的挑战已经由单灾种的集中力量治理转向跨灾种、分散性的常态化治理,新时代的应急管理需要向系统性和多元性转变,2020年3月27日中共中央政治局会议提出要加强重点地区防控,健全低风险地区的常态化防控机制,并启动完善相关防控预案。在此情况下,对于历史经验的反思和总结能够更加科学有效的开展疫情防控工作,并积极应对疫情的区域性爆发。

## 3. 数字方志中的应急管理功能

方志是对我国各地历史的详细记录,融合人文、自然等各方面内容,承担着保存史料、传承文化的历史使命与资政、育人等经世之功用。其详实的内容对现今公共文化服务和旅游产业发展的效能已经初显,所以在此基础上继续拓展研究具有重要意义。随着互联网技术的发展,方志建设已经由繁重的书本和古籍转变为含有多学科信息的海量数据库,这种由有形向无形的转变,使数字方志更容易用于学术研究或为实务工作者提供借鉴参考。在我国的省情数字方志中,都有大事记载,这些记载充分体现地方发生频率高、程度深的灾害,对于地方有针对性、系统性的提高应急管理能力具有积极作用,因此数字方志中蕴含着一定的应急管理功能,该功能可围绕应急管理的四个阶段应急准备、应急处置、应急保障、应急恢复来一一叙述。

### 3.1. 应急准备功能

古语有云,思则有备,有备无患。在应急管理过程中,有效应急准备不仅能够在应急事件发生时为应急管理工作的展开争取到充分的时间,还能够在源头上抵御风险冲击,减少风险事件的发生。2017年10月18日,党的十九大报告中指出:“增强驾驭风险本领,健全各方面风险防控机制。”由此可见,应急准备在应急管理全国中所占有的重要地位,但是由于我国地域广阔,灾害种类多,使我国成为世界

上遭受自然灾害最严重的国家之一，单灾种的应急准备能力和应急准备方案并不能与我国国情相适应，不能把握好地方的地域特性就无法做好具有实操性应急准备。

数字方志对地区特性的全面记载能够弥补应急准备与应急管理事件发生地地情结合不紧密的缺陷，而方志中所记载的历史经验也能够为应急预案的完善提供借鉴方向。云南方志中的气候志记载了从 18 亿年前到 1860 年的所有气候，且由于云南受气象灾害的影响较大，云南地方志中对于霜冻水雹等气候灾害都有详细的记录，并根据史书和少数民族俗语记录下若干年前先人们对于灾害的处置方式，志书中记载早在民国时期，陈一得收集各地方志所载灾异，研讨气象灾害的历史变化，强调指出水文气象预报、疏通河流、修筑堤防的重要性，志书中也通过一些民族俗语和史书总结归纳了云南灾害发生的周期性和规律性，比如：志书在对云南大旱年份的梳理中发现，其世纪变化具有成丛性，初步掌握了干旱发生的时间段，并通过此规律提出了合理安排作物的佳育期[8]。

### 3.2. 应急处置功能

应急处置是应急管理过程中较为繁琐和复杂的部分，当应急事件发生时应急处置随之而生，发生后的一系列抢救、响应、保障措施工作都属于应急处置的范畴，针对繁琐紧急的应急处置状态，我国颁布了一系列应急法律，并取得显著成效，但是在常态与应急态协同的特殊时期，我国多地的应急处置仍然暴露出了行政组织权责不对等、处置流程不规范、处置工作理念参差不齐等弊端，这些工作弊端的出现大部分原因在于对于历史经验的复盘总结不足，2021 年南京在应对禄口机场 9 名机场工作人员核酸检测为阳性，由于南京在此次疫情中的应急处置能力表现不足，导致疫情外溢并大面积传播，因疫情引发舆情的压力也升至极致[9]。

方志内含存史教化的功能，它的存在时时提醒人们借古观今，通过我国历史教训和成功经验把握好未来应急事件中的最佳应对时间，在云南方志书中提到云南 8 月低温迎风坡会形成重覆冰状态，针对此现象，云南通过水稻移栽从时、空两个方面躲过 8 月低温灾害。由此可见，以史鉴今，以史促今是能够取得积极成效的，针对新冠疫情点多、面广、频发的特点更应该整合总结各地的防控和抗疫经验，在结合当地具体情况，快速展开应对措施。

### 3.3. 应急保障和应急恢复功能

应急保障主要指在应急事件发生后所需要的物资保障，其中包括医疗、粮食、通信设备、工作人员的救援装备等等，要形成良好的物资保障体系，需要纵向横向多个部门相互配合，形成清晰明了的供应链。应急恢复着重于处理事故发生区域，使其能尽快恢复到正常的状态。

在我国多地的方志中已经就地震灾害独立成书，以经受地震灾害较多的四川省为例，四川省方志中，对于地震记载涵盖较广，从地质结构到地震发生后的对策一一记载在册，在地震预报中详细描述了地震预报依据和例数了地震发生前的异常现象，方志以 1976 年松潘—平武 7.2 级地震的临震预报为例，在地震预报提出后，国家地震局和中共四川省委都对即将到来的地震采取了有力的应对措施，除此之外，还记录了在松潘—平武地震预报发生后，各专业台站、地震野外队、地震仪器厂、地震分析预报研究室以及所有地震工作人员的合作分配事例，以及对于干部、居民恐慌应对方法，预报监测行动在大大方便了震后的救治活动的开展，在方志中对地震预报的消极和积极影响做了总结和深析，地震前的流言工作、地震中各部门协调分配、物资供应工作以及地震后人员安抚工作都能够为应急预案的完善提供有力的借鉴和参考。

方志属于多学科融合的历史记载文献，近年来，我国数字方志资源已经被逐步完善，在疫情肆虐的时代，方志中所蕴含的应急管理知识更应该运用到体系建设当中，习近平总书记在十八届中央政治局第

十八次集体学习时指出：“一个国家的治理体系和治理能力是与这个国家的历史传承和文化传统密切相关的。”应急管理体系的建设也应该做到汲取前人经验，寻找地方规律，结合当下实际。

## 4. 发挥数字方志应急管理作用的可行性和局限性

### 4.1. 可行性

应急管理全过程是一套复杂、周密的管理流程，在常态和应急态协同时期我们应该运用好数据和传媒平台使管理更加科学化、规范化，以“一案三制”中的应急预案为例，应急预案是源头风险治理的一环，总结以往的成功经验，反思失败经验是应急预案完善的重要因素，完备有效的应急预案能够引领应急管理工作的进行，提高决策在应急事件处理过程中的准确性和完整性，但是由于预案的不完备以及紧急事件的不确定性，我国的应急预案在很长一段时间都没有被充分发挥，且忽略了突发事件不同类型、不同地域、不同环境下的个体差异，造成许多应急预案未能体现自身特点<sup>[10]</sup>，不能适应地区和相对事件的特殊性。而方志所展示的地区文化与特殊性，正能补其弱项。

### 4.2. 局限性

我国的数字方志与应急管理体系的建设都处于发展建设的阶段，要将两者充分运用，需要经过一个漫长的阶段，就数字方志中所存在应急管理功能中的不足可从以下几点进行分析。

#### 4.2.1. 内容分散化

我国数字方志的发展经历了一个漫长的过程，其所蕴含的学科功能并未被完全的开发和建设，在数字方志网站中也仅能查找到地震志这一与应急管理相关的独立志书，以云南方志为例，云南受泥石流、山体滑坡、干旱等气候灾害影响较大，但是对于气候灾害的内容并未独立成志，而依存于气候志书中。经过查阅发现，大多志书已经修正的年代大事记还较少，更有甚者的大事记仅记录了本省的荣誉成就而对于发生的灾害、应急事件只字不提。

#### 4.2.2. 缺乏与应急管理相关的修志人才

2021年1月7日的全国应急管理工作会议上阐明了应急管理的总体要求，应“坚持总体国家安全观，更好统筹发展和安全，着力化解存量风险、防范增量风险，深入推进应急管理体系和能力现代化”。修志工作已经逐步受到重视，大大改善了以往内容广告化、人物履历化，但是修志工程量巨大，志书价值不能及时体现，人员薪资待遇不高，学校教学中并未形成单一的方志学科等多方面因素，导致修志人才尚缺。应急管理知识具有精细化、专业化的特点，在志书中要能体现出应急管理全过程，为今后应急事件做准备，还需要通过专业人才的指导。

#### 4.2.3. 宣传力度不够

在多个省份的数字方志中，已经显现出许多能够予以应急管理运用的信息，但方志的海量资源仍然被很多人忽视。根据中国方志网发布的“全国地方志系统信息化建设情况统计表”数据显示，截止2020年12月31日，已经建设了37个省级数字方志馆，44个市级数字方志馆，35个县级数字方志馆。但是对数字方志的利用率却较低，且集中在旅游开发、科研创作领域，所以应当加大对数字方志的宣传力度，体现数字方志多功能的特点。

#### 4.2.4. 信息具有滞后性

在高速发展的时空压缩社会中，具有即时性和全面性的信息才能更好的为可能发生或是正在发生的应急事件服务，现在正处于疫情反弹，公共卫生事件突出时期，但是在方志中却没有关于此次新冠疫情

的记载,除此之外,也很少有处理公共卫生事件的全过程记录。2003年非典在我国多个省份出现传染病例,全国上下众志成城准备抗疫工作,但是方志中却没有对这一应急事件的记载。

## 5. 对策与建议

### 5.1. 系统梳理应急管理相关内容

应急管理工作具有综合性、复杂性,且大量工作需要在规定时间内完成,但在数字方志浩如烟海的文献和材料中,要精准找到以往灾害发生的历史记录具有较大的难度。因此,在修志过程中,应当以当地具体情况为准,梳理地方发生率高的灾害,总结为地方灾害志,标识具体年代,准确分类、编排有序,将灾害致规范化整理。这样清晰明了的材料不仅有助于相关人员快速查阅灾害记录,完善应急预案提高工作效率,还有利于提升数字方志的历史文献价值。

### 5.2. 提高对方志学科教育的重视程度

列宁认为,无论是脱离生产劳动的教学和教育,或是没有同时进行教学和教育的生产劳动,都不能达到现代技术水平和科学知识现状所要求的高度[11]。因此要增强数字方志在应急管理中的运用,除了相关部门对方志资源的开发探索,还应该发挥教育和教学的功能,增设与数字方志内容相关的课程,吸引多元化的修志人才,规范记录灾害发生以及应对措施全过程,提高数字方志在应急管理领域中的利用率。

### 5.3. 加大对数字方志运用的宣传力度

目前能够提高数字方志影响力的方法主要包括:1)在大型会议中赠送当地年鉴简本,既能让会议人员快速了解地情,也能体现数字方志的多种性能;2)助力当地特色产品品牌打造,拓宽特色产品销路的同时推动地方志转型升级;3)在当地新闻网对数字方志建设过程进行报道,提高曝光量。

### 5.4. 及时更新数据库信息

近年来发生的重大事件较多,且多数事件还需要在未来继续坚守,目前,新冠疫情局部爆发和零星式散发的状态,更是需要从一次次抗疫经验中总结经验教训,进一步做好防护工作。所以不仅要利用挖掘已经拥有的文献和材料,还应该及时记录正在发生的事件,提高消息传播的即时性。

## 6. 总结

在新时代的社会发展中,风险和紧急事件的应对已经不是一个部门所需要承担的责任,而需要多主体多部门共同承担,地方志具有很高的价值作用,与应急管理工作的结合面广,但是发挥好方志中所蕴含的应急管理功能仍然需要长期的努力。在数字化和智慧化的大背景下,可以通过多部门协同参与修志[12],加大媒体平台关于数字方志的宣传,提高方志志书的录入效率,增加方志教学学科等方法提高数字方志中的应急管理作用,减轻具有强可复制性应急事件的危害程度,提高组织应急管理能力。

## 参考文献

- [1] 季哲.“社会变革中突发事件应急管理”专家研讨会在京召开[J].中国行政管理,2002(2):18.
- [2] 高小平,刘一弘.我国应急管理研究述评(上)[J].中国行政管理,2009(8):29-33.
- [3] 高小平,张强.再综合化:常态与应急态协同治理制度体系研究[J].行政论坛,2021,28(1):59-67.
- [4] 颜德如,张玉强.新时代社区应急管理变革:逻辑、困境与模式选择[J].哈尔滨工业大学学报(社会科学版),2021,23(6):36-43.
- [5] 张克荣.习近平关于应急管理重要论述的理论逻辑[J].学校党建与思想教育,2020(14):7-9.

- [6] 代海军. 突发事件的治理逻辑及法治路径——以新冠肺炎疫情防控为视角[J]. 行政法学研究, 2021(2): 53-66.
- [7] 林峰, 黄明亮, 李晚莲. 新时代我国应急管理的运行逻辑、困境与出路[J]. 岭南学刊, 2022(2): 23-32.
- [8] 云南数字方志馆. 云南省志: 卷二天文气候志[M]. 昆明: 云南人民出版社, 1995: 230-232.
- [9] 曾贞. 地方政府应对突发网络舆情治理水平现状、困境及提升策略——基于南京新冠肺炎疫情重大公共危机应急处置视角[J]. 新闻爱好者, 2022(3): 82-84.
- [10] 赖俊彦, 张媛, 南燕云, 李亦纲. 应急预案体系标准化构建的初步研究[J]. 灾害学, 2021, 36(4): 138-145.
- [11] 列宁. 列宁教育文集(上) [M]. 北京: 人民教育出版社, 1987: 40.
- [12] 莫艳梅. 新时代人人入志的构想——第三轮修志的探索[J]. 上海地方志, 2021(4): 30-36+95.