

# 应急管理体系建设的研究与实践

史祥宇

阜新蒙古族自治县烟草专卖局, 辽宁 阜新 123000

**摘要:** 本文系统剖析应急管理体系的理论内涵, 指出其具有系统性、动态性、协同性等核心特征, 并植根于风险管理、复杂适应系统等多学科理论框架。针对当前体系建设中存在的风险预防薄弱、协同机制不畅、资源保障不足等现实困境, 从预防优先、协同联动、资源优化、社会共治、法治保障五个维度提出针对性优化路径。研究表明, 构建全周期风险管控网络、创新立体化协同机制、强化科技赋能与社会参与, 是实现应急管理体系从碎片化管理向系统化治理转型的关键。

**关键词:** 应急管理体系; 风险治理; 协同机制

## 引言

近年来, 极端气候、生产事故、公共卫生事件等多类型风险交织叠加, 暴露出传统应急管理模式下在风险预见性、响应协同性、恢复韧性等方面的短板。本文通过解构应急管理体系的制度逻辑与实践路径, 揭示其从单一灾种应对向全灾种统筹、从被动处置向主动防控的转型规律。研究聚焦体系建设的理论深化与现实梗阻, 旨在探索符合中国国情的应急能力提升路径, 为防范化解重大风险、构建新发展格局提供决策支持。

## 1. 应急管理体系的理论内涵

### 1.1 应急管理的基本概念与核心特征

应急管理作为现代社会治理体系的重要组成部分, 是指政府及其他社会主体为应对突发事件所开展的风险预防、应急准备、监测预警、处置救援和恢复重建等系统性活动。其本质是通过制度化安排和技术手段, 实现对各类灾害事故的全周期管控, 最大限度降低突发事件对社会系统的冲击。在实践维度上, 应急管理既包括物理层面的工程性防御, 也涵盖组织层面的制度性安排, 更涉及社会层面的文化培育, 形成复合型治理模式。应急管理体系的核心特征主要体现在五个维度: 首先, 系统性特

征要求构建涵盖“防、抗、救”各环节的闭环管理机制, 强调风险识别、脆弱性评估与应急能力的整体匹配。其次, 动态性特征表现为对突发事件演化规律的主动适应, 通过弹性调整资源配置与响应策略, 建立与灾变进程同步的决策机制。第三, 协同性特征要求突破传统条块分割的行政壁垒, 建立跨部门、跨层级、跨区域的立体化协作网络, 实现信息共享与行动协同。第四, 法治性特征强调依法应急的治理原则, 通过法律规范明确各主体的权责边界, 保障应急行为的合法性与规范性。

### 1.2 应急管理体系的理论基础

现代应急管理体系的理论根基源于多学科交叉融合的知识体系。风险管理理论作为基础支撑, 强调通过风险识别、评估、处置的全流程控制, 将应急管理关口前移至预防环节。其核心逻辑是通过构建风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制, 将突发事件应对从被动处置转向主动防控。系统科学理论则为应急管理体系的整体建构提供方法论指导, 要求将应急管理视为由组织系统、资源系统、信息系统等子系统构成的有机整体, 注重各要素间的非线性交互作用与协同演化规律。公共治理理论拓展了应急管理的主体范畴, 主张构建政府主导下的多元共治格局。该理论强调通过制度

设计激发市场主体、社会组织与公民个体的参与效能，形成风险治理的“社会韧性网络”。复杂适应系统理论揭示了突发事件应对的动态特性，认为应急管理体系需要具备自组织、自适应能力，能够通过智能学习机制持续优化响应策略<sup>[1]</sup>。

## 2. 当前应急管理体系建设存在的主要问题

### 2.1 风险预防环节薄弱

当前应急管理体系在风险预防环节存在系统性缺陷，尚未形成全链条闭环管理机制。风险识别评估的精准度不足，对新型风险源的捕捉能力较弱，特别是对复合型灾害的耦合效应缺乏科学研判方法。部分地区的风险排查仍停留于运动式检查层面，基层单位存在“台账式管理”倾向，未能将隐患治理深度嵌入日常管理流程。风险预警系统的智能化水平亟待提升，多源数据融合分析能力不足，导致预警信息存在滞后性与碎片化特征。在关键基础设施防护方面，韧性城市建设理念尚未充分落实，部分生命线工程的冗余设计标准偏低，难以应对极端灾害的叠加冲击。

### 2.2 协同联动机制不畅

应急管理的协同效能受制于条块分割的行政体制，跨部门协作存在“物理叠加”而非“化学反应”的困境。指挥体系的层级响应机制与现场处置的扁平化需求存在结构性矛盾，多层级会商决策容易延误应急处置黄金窗口期。部门间的信息孤岛现象依然突出，数据共享标准不统一导致灾情信息存在“二次加工”现象，影响应急响应的精准度。专业救援力量与属地管理部门的职责界面不够清晰，常出现资源错配与行动摩擦。跨区域协同机制尤为薄弱，相邻行政单元在风险联防、应急资源共享等方面缺乏制度性安排，交界区域的“三不管”地带成为应急管理链条的薄弱环节。社会力量的动员整合机制尚未健全，志愿者组织、专业

救援队伍等多元主体参与应急处置时，常因准入标准不明、协调机制缺失导致行动效能折损。

### 2.3 资源保障能力不足

应急资源配置的均衡性与适配性存在明显短板。物资储备体系呈现“库多链弱”特征，战略储备库与前置储备点之间缺乏动态调配机制，难以满足多点并发灾害的峰值需求。专业救援队伍存在结构性缺口，高危行业领域救援力量的专业化程度不足，特殊灾害处置所需的尖端装备自主化率偏低。应急科技支撑能力相对滞后，灾害模拟推演系统、智能感知设备等新型技术装备的应用场景受限，数据分析能力尚未转化为决策效能。基层应急保障能力尤为薄弱，乡镇级应急物资储备种类单一，微型消防站等基础设施的维护更新机制不健全。资金保障的可持续性面临挑战，部分地区的应急管理投入呈现“脉冲式”波动，灾后重建资金使用效率有待提升，市场化风险分担机制尚未有效建立。

### 2.4 社会参与程度偏低

社会力量参与应急管理的制度通道尚未完全打通。公众风险意识培育存在“知行分离”现象，应急知识普及的针对性与实践转化率亟待提升，部分群体仍存在“政府依赖”心理。社会组织参与应急服务的法律地位模糊，专业救援队伍的资质认证、保险保障等配套政策不完善，制约其常态化参与能力。市场主体在风险治理中的作用尚未充分发挥，企业在应急预案编制、应急演练实施等方面存在形式化倾向，行业自组织的应急协作网络建设进度缓慢。社区应急自治能力建设滞后，“第一响应人”队伍覆盖密度不足，网格化管理在风险隐患排查中的应用效能有待释放<sup>[2]</sup>。社会心理服务体系与应急管理的衔接不够紧密，灾后心理干预的及时性和专业性仍需加强。

### 2.5 法治化建设滞后

应急管理法律体系的系统性与操作性亟待增强。现有法规存在“分散立法”特征，专项立法与综合立法的衔接配套不足，新型风险领域的法律规制存在空白。应急权责的法定化程度不高，政府应急行为的程序规范尚待细化，基层执法主体在紧急状态下的权限边界不够明晰。应急预案体系的法律效力尚未确立，部分预案存在“纸面化”倾向，演练成果向实战能力转化的制度保障不足。应急征用补偿、社会力量参与等关键环节缺乏实施细则，导致实践操作中易产生法律纠纷。应急普法教育的形式创新不足，领导干部的应急法治思维有待强化，公民守法用法的自觉意识尚未完全形成。监督问责机制的科学性有待提升，全过程追溯评价体系与容错纠错机制的平衡关系需要更好把握。

### 3. 完善应急管理体系的对策建议

#### 3.1 强化风险预防的优先地位

优化应急资源配置需构建“战略储备+前置预置+社会化储备”的多层次保障体系。按照“区域均衡、重点突出”原则布局国家级应急物资储备库，建立基于需求预测的智能调配模型，实现储备物资品类、数量与区域风险等级的精准匹配。推动应急物资储备社会化改革，通过协议代储、产能储备等方式将商业物流网络纳入应急保障体系。加强专业救援队伍能力建设，重点提升高山、水域、核生化等特殊场景救援能力，发展模块化装备系统与远程投送技术。实施应急科技攻关专项计划，突破灾害监测预警、应急通信、生命探测等关键技术装备的“卡脖子”问题，推动智能机器人、卫星遥感等新技术在灾情侦察、人员搜救等场景的深度应用。强化基层应急保障基础，为乡镇街道配备标准化应急装备箱组，建立微型消防站、应急避难场所的智能化运维系统，通过“以训代储”方式提升基层队伍的装备操作能力。

#### 3.2 推动社会多元共治

深化社会参与机制需构建“政府引导-市场驱动-社会协同”的共治格局。实施全民安全素养提升工程，将应急知识教育纳入国民教育体系，开发虚拟现实（VR）逃生训练系统等沉浸式培训工具。完善社会组织参与应急服务的制度通道，制定专业救援队伍能力建设标准，建立政府购买应急服务指导性目录。强化企业应急管理主体责任，推动重点行业建立安全生产互助联盟，形成企业间应急资源共享与协同处置机制。在社区层面推广“应急自组织”模式，通过楼栋应急管家、邻里救援小组等载体，构建“第一响应人”网络。建立应急志愿服务积分制度，将参与应急培训、实战演练等行为纳入公民信用评价体系。同时，培育专业化应急文化传播机构，构建全媒体应急科普矩阵，运用短视频、互动游戏等新媒体形式增强公众风险认知与应急技能<sup>[3]</sup>。

#### 3.3 加快法治化建设进程

健全应急法律体系需推进“综合立法+专项立法”的协同立法模式。制定《突发事件应对法》配套实施细则，针对巨灾保险、应急征用、社会动员等关键环节填补法律空白。完善应急预案管理制度，建立预案数字化管理平台，实施动态修订与合规性审查制度，强化预案与实战演练的衔接转化。规范应急行政程序，明确不同响应级别下的行政强制措施适用边界，建立应急决策合法性审查的快速通道。构建应急管理权责清单制度，细化政府部门、基层组织、企事业单位的法定职责，完善“履职尽责、失职追责”的认定标准。加强应急执法能力建设，建立跨部门联合执法机制，运用大数据监测技术提升风险隐患的主动发现能力。深化应急普法教育创新，通过模拟法庭、案例研讨等形式提升领导干部的应急法治思维，依托“法律明白人”培养工程增强基层群众的守法用法意识<sup>[4]</sup>。

### 结语

应急管理体系建设是一项兼具理论复杂性与实践紧迫性的系统工程。本文通过理论建构与问题剖析,揭示出强化风险源头治理、重构协同响应机制、激发社会参与效能等关键着

力点。研究表明,现代应急管理需突破传统路径依赖,在制度设计上融合韧性治理理念,在技术应用中嵌入智能决策支持,在治理格局中实现多元主体价值共创<sup>[5]</sup>。

### 参考文献

- [1]徐灿,卢文峰.山洪灾害社会应急管理体系建设研究——以丹江口市为例[J].武汉社会科学,2022(1):116-123.
- [2]王昊坤.关于煤矿应急管理体系建设研究[J].中国石油和化工标准与质量,2022(003):42-43.
- [3]容志,马慧.基于统合韧性的基层应急管理体系建设研究[J].中国应急管理,2024(4):55-59.
- [4]冯文靖,唐小辉.基层应急管理建设的困境与对策研究[J].产业与科技论坛,2024,23(3):245-248.
- [5]王振.我国应急供应链管理体系建设问题及优化路径研究[J].镇江高专学报,2025,38(1):41-45.