

新时代基层应急能力建设的现实困境与优化路径

陈 思

摘 要: 新时代加强基层应急能力建设既是保障高质量发展的迫切要求,也是防范化解重大风险、维护国家安全、社会稳定和人民安居乐业的重要任务。基层应急能力包括应急主体基本能力、应急任务执行能力和应急过程管控能力,从中可以搭建出“主体—手段—过程”分析框架,进而厘清基层应急能力建设的运行逻辑。目前基层应急能力建设仍面临着多元主体协同梗阻、复杂任务能力赤字、应急过程断裂脱节等现实困境,有必要通过构建基于现代化应急理念的高效协同机制、健全基于经验互鉴的技术赋能机制、完善覆盖应急全过程的责任链条与信息渠道等路径,全方位增强基层应急能力,更好适应新时代应急能力建设的新要求。

关键词: 基层; 应急能力; 困境; 优化路径

中图分类号: D035.29 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-0169(2025)06-0134-09

一、引 言

当前,国内外各类风险叠加,基层应急能力建设面临着很大压力。根据应急管理部数据,2024年全国共计9413万人次遭受自然灾害侵袭,直接经济损失达4011.1亿元;全年共发生2.18万起生产安全事故,死亡1.96万人^[1]。基层既是应对各类自然灾害和突发事件的第一现场、第一环节和第一防线,又是国家治理和应急管理的体系末梢,承受着最直接的灾害冲击和事故影响。加强基层应急能力建设,是新时代推进应急体系和能力现代化的筑基固本之策,也是学界关注的重要议题。

当前学界的研究主要从基层应急能力建设的基础理论、基层应急能力建设的分析框架、基层应急能力建设的提升路径等方面展开^{[2][3][4][5][6][7]},这些成果为新时代加强基层应急能力建设奠定了坚实的理论基础。然而,目前对基层应急能力概念的界定和使用仍存在一定的模糊之处;同时,当前研究侧重对应急能力外在表象的拆解,缺乏对基层应急能力的构成要素“由内而外”的揭示以及其相互支撑、耦合联动的运作机理的分析;此外,对新时代基层应急能力建设所面临的现实困境以及应对策略也研究不足。本文依据新时代基层应急治理的时代背景与目标要求,立足于“基层应急能力”这一概念的内在构成要素与实践样态,构建“主体—手段—过程”分析框架,通过梳理当前我国基层应急能力建设存在的现实困境,结合成因分析提出相应的行动策略。其中,虽然基层应急能力涵盖多灾种、多环节,但鉴于当前灾害风险形势的突出特点和基层应急工作面临的共同挑战,本文将侧重复合型自然灾害和突发事件风险,从全链条应急能力建设的角度进行阐述,以此剖析基层应急能力系统运作中面临的深层困境。

作者简介: 陈思,湖北省社会科学院哲学研究所,fl676@163.com(湖北武汉430060)

二、基层应急能力建设的概念辨析及运行逻辑

（一）基层应急能力建设的概念辨析

对于基层应急能力建设的准确界定，学术界仍存有一定争议。有学者认为基层应急能力建设主要发生在基层应急管理活动过程中^[8]，也就是将应急能力等同于应急管理能力。也有学者参考西方国家有关部门的界定，指出应急能力并不是突发事件发生后的应对能力，而是一种应急准备能力^[9]。还有学者将基层应急能力建设作为提升基层韧性的一部分^[10]，认为它应当被视作包含多元要素的复杂动态系统^[11]。从国家治理的宏观视角来看，基层应急能力属于国家应急管理能力的一部分，是国家应急管理的基础构成。同时，从基层治理的微观视角来看，基层应急能力既包括领导、决策、协调、组织等应对灾害和突发事件的总体统筹能力，又包括监测、救援、修复、安抚等处理灾害和突发事件的具体行动能力。这是由新时代基层面对的风险挑战和应急管理活动的特征所决定的。

基层是一个多主体构成的复杂系统，其中既包含了基层党组织、乡镇（街道）政府等应对自然灾害和突发事件的领导协调者，又涵盖了志愿者组织、企业、学校、社区、居民（村民）等开展应急处理和救援响应等工作的具体行动者。新时代基层应急能力建设的目标，不仅是实现快速且有效的危机响应，更是要锻造基层作为多主体聚集生成的复杂系统的综合韧性，即从整体上承受扰动、维持功能、学习适应并实现转型的能力。基于这一特点，本研究将基层应急能力界定为以各类自然灾害和突发事件为对象，以基层党组织、政府、社区、企业、社会组织等为多元主体，以应急管理能力和应急行动能力为主要内容的复合能力系统。鉴于基层应急工作实践中主体、手段和过程的随机组合，基层应急能力呈现出丰富的能力样态，可以进一步将其划分为应急主体基本能力、应急任务执行能力和应急过程管控能力三个部分，这也就构成了对基层应急能力进行分析的“主体—手段—过程”三个维度。

（二）基层应急能力建设的分析框架

从基层应急能力的概念辨析出发，基层应急能力既不等于纯粹的管理协调能力，也并非仅服从上级管理的单纯行动能力，更不是基层面对突发事件、自然灾害等应急场景时所使用的单一能力，而是应急主体在处理多样化应急任务中呈现出的能力复合态。在韧性治理的理论透镜下对基层应急能力的复合状态进行分析，可以提炼出其核心的三大支柱。一是多元协同的主体网络结构（界定“由谁行动”）；二是精准敏捷的任务执行机制（界定“如何行动”）；三是全周期闭环的过程管控体系（界定“行动边界”）。三者并非孤立要素的简单集合，而是共同构成一体三面、相互依存的有机整体。

1. 主体维度：能力系统的承载结构。主体是能力的承载者。基层应急主体的素质和协同效率决定了基层应急能力建设的综合效能。主体分析旨在揭示新时代背景下，各类基层行动者（如党组织、政府部门、社区、社会组织、市场主体、公众）在应急场景中所占据的结构性位置及其承担的差异化功能角色^[12]。据此，可将主体核心能力概括为行政主导主体（以党组织、政府为代表）的战略统筹与制度供给能力；公共服务主体（以社区为代表）的在地化响应与组织动员能力；资源供给主体（以社会组织、企业等为代表）的要素整合与弹性保障能力；以及风险规避主体（以公众为代表）的风险感知、自救互救与有序参与能力。这些能力共同构成了基层应急能力系统的执行主体与能动基础。

2. 手段维度：能力发挥的具体形态。手段是任务解决的应对方式，是主体为实现应急治理目标而进行的有目的的活动。具体而言，执行手段的选择与应用不仅取决于行动主体的知识储备、

经验积累与情境判断力，也受到特定地域自然环境条件、社会状态与发展阶段差异的影响，呈现出显著的情境依赖性与路径多样性。在当下，任务执行能力应被理解作为一种复合性的策略运作能力，即能够动态整合与灵活调用多样化手段（包含技术设备、救援物资、支持信息、社会资源等）对自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件等实现精准、高效、有序地响应和处置。

3. 过程维度：能力运作的全周期链条。过程维度表征了应急治理实践在时间序列上的持续演进与空间维度上的协同推进。过程分析旨在揭示应急主体在完成不同应急任务时的行动环节及其优化取向^[2]，其核心在于明确应急工作何以做到全链条协同运作，即确保各环节统筹管理、行动衔接、信息畅通、责任连贯和观念一致。总的来看，自然灾害、突发事件等发展演化一般会经历事前、事中、事后三个阶段。应急过程管控能力也应当覆盖应急过程的各个环节，包含事前的风险防控与监测预警、事中的处置与救援、事后的恢复与重建，以及贯穿全流程的保障供给等。

（三）基层应急能力建设的运行逻辑

从基层应急能力分析框架来看，主体分析明确应急能力的执行者，厘清基层主体结构的协同机制；手段分析明确应急能力的使用方式，定位复合型应急场景下的方法要求；过程分析细化应急能力的覆盖环节，揭示应急活动的全链条全周期结构。在这一框架下，应急主体基本能力、应急任务执行能力和应急过程管控能力共同构成了“一体三面”的有机能力系统：主体基本能力通过任务执行来体现，任务执行依赖过程管控来保障，过程管控又以主体协同为基础，三者相互支持、动态互构。如图1所示。

在具体的应急情境中，应急主体基本能力构成整个能力系统的内核引擎，为基层应急能力建设提供核心的能动性要素。依托基层党组织、政府机构、社会组织与公众等多元主体之间的协同联动，应急主体能力为应急系统高效运转注入持续的组织动能与人力资源支持。主体基本能力不仅从根本上回应着应急场景中“由谁负责”的行动者责任问题，更通过主体素质的持续提升与协同机制的不断优化，成为任务执行与过程管控中发挥主动性和创造性的原动力。

应急任务执行能力作为能力系统的转化枢纽，在基层应急能力建设中提供方法性要素。通过专业化人员培训、先进技术装备应用及处置方案的持续优化，任务执行能力通过实现多种应急处置措施在复合型灾害情境中的优化配置与动态组合，精准导向应急任务的核心需求。

应急过程管控能力构成能力系统的集成脉络，在基层应急能力建设中提供系统连接性要素，保障应急主体在“事前—事中—事后”的全周期过程中持续、高效且有序地完成应对任务。过程管控能力的发挥与优化，直接决定了应急管理全流程中每一个环节能否实现有机衔接，从而形成对突发灾害与事故风险的系统性遏制。

这种“一体三面”的动态互构关系，意味着任何一个维度如果存在短板都将导致整体应急效能的降低。与此相对应，只要认识到应急主体、手段和过程是一个相互作用、相互嵌套的有机系统，就能够利用其内在的一致性实现“倍数效应”，依托单一维度的改善促成基层应急能力质效的整体提升。

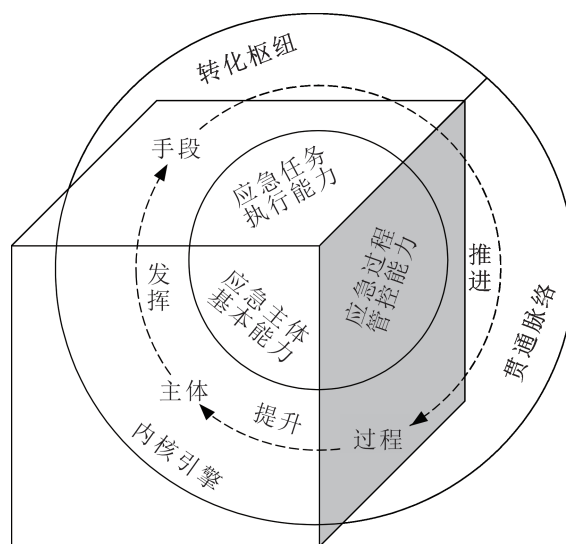


图1 基层应急能力建设的“一体三面”运行逻辑

三、新时代基层应急能力建设的现实困境

（一）应急主体协同存在梗阻，多主体参与机制有待完善

1. 政府主体权责关系界定模糊，内部协同能力发挥受阻。如前所述，基层政府是基层应急能力建设中的关键主体，应发挥凝聚合力、协调各方的作用。然而，在实际工作中，政府各部门依据自身职责和具体指令行事，各司其职，容易出现管理空白或重叠，导致处理事故时责任边界模糊、相互推诿的现象时有发生。地方政府在辖区应急管理工作中承担总责，但在实际执行过程中权力与资源不匹配的情况时有发生。目前各类执法权都集中在县级以上部门，如安全生产等执法权掌握在应急管理局等部门，消防救援执法权在消防大队等机构，森林防火等执法权在林业局等部门。虽然多数乡镇已成立应急管理机构和队伍，但很多仍处于“无经费、无执法权”的状态^[13]。乡镇、街道等基层政府只能依靠向上汇报、争取、协调等方式推进工作，程序多、难度大、时间长，事实上形成了“责任在基层，权力在上级”的倒挂结构。在实际的应急场景中，条块分割的科层化管理模式导致政府主体内部的权责模糊问题凸显。在“主体—任务—过程”框架下，这种权责模糊直接导致了“任务能力”（应对复杂任务）与“过程能力”（跨环节协调）的链条断裂。政府内部负责不同应急环节的部门之间协调尚不充分，也就必然为政府与其他非公共部门主体的协同带来负外部性，使得地方政府在整合资源、协调各方力量时困难重重，难以形成有效的应急合力。

2. 社会主体参与缺位，外部协同力量不足。一方面，由于社会力量参与应急社会动员的相关法律制度还不健全，合法性确立、公信力认知、信息不对称等问题在一定程度上存在，不能充分发挥社会力量在应急行动中的补位作用，秩序与活力之间难以实现动态平衡^[14]。目前，虽然大多数省份都出台了指导社会组织参与应急救援的志愿服务立法，然而在上位法层面，只有国务院颁布了《志愿服务条例》，而《中华人民共和国志愿服务法》至今仍处于立法规划阶段。在这一背景下，社会组织虽有参与应急管理的意愿，但因缺乏国家层面的法律保障，在实际的应急管理和应急行动中往往处于边缘化地位。此外，大部分社会组织自身资源有限，应急救援设备和专业人员匮乏，面对突发事件时应对能力较弱，同时其资金主要依赖社会捐赠和政府购买服务，资金不稳定且数量相对有限，限制了部分社会组织在应急管理领域的投入和发展。如江西省抚州市东乡区蓝天救援队自2018年公开财务信息以来长期处于亏损状态，2024年救援队总收入为90900元，其中社会捐赠收入44900元、购买服务收入31000元，本年亏损则高达59174.09元^[15]。另一方面，针对公众参与应急管理的激励机制尚不健全，公众参与应急行动的积极性未得到充分调动，参与动力不足。在一些社区组织的应急演练中，由于缺乏适当的动员机制和思想基础，居民认为参与演练对自身没有实际益处，参与积极性不高，这在一定程度上制约了基层实际应急行动中对专业队伍的支持和居民自救的效率。

（二）复杂应急任务执行存在能力赤字，多灾种耦合应对能力有待提高

1. 基层平急状态转换机制尚未健全，针对复合型灾害的应急管理和应急行动反应滞后。随着全球化进程的深刻调整，灾害风险的结构也随之发生剧烈变化，自然灾害与突发事件日益呈现多领域叠加的复合型特征，同时灾害与人类社会系统间的复杂耦合趋势亦愈发明显^[16]。复合型灾害往往涉及多个领域和部门，如生产安全事故、自然灾害、社会安全事件和公共卫生事件可能在城市中同时出现并相互叠加。然而，我国部分地区在常态化管理和应急状态管理之间的状态转换机制尚未完善，对高度不确定的复合型灾害风险无法进行快速反应和精准化防控，也难以实现人力、物力、信息资源在应急管理中的高效整合利用^[17]。郑州“7·20”特大暴雨灾害期间，在常庄水库

已经发生重大险情的情况下，郑州市仍未及时启动Ⅰ级应急响应，以气象灾害预报信息为先导的防汛应急响应机制并未生效，直至20日16:30才启动Ⅰ级应急响应，而就在这段时间造成了山区90%以上人员的死亡和失踪^[18]。

2. 专家系统与智能化设施的双重缺位，针对复杂应急任务的专业处置能力薄弱。在专家支持层面，专业人才队伍的结构性缺失是首要症结。基层应急机构普遍面临“一人多岗”、专职力量严重匮乏的困境，根源在于编制刚性约束与待遇吸引力不足，导致“事转编不转、编转人不转”以及“任务下沉、资源不下沉”的体制机制矛盾长期存在^[13]。在此背景下，大量工作人员以兼职身份履职，缺乏系统性的应急知识储备与专业技能训练，在面对复杂应急场景、亟需专家系统评估和专业决策支撑时，往往囿于能力局限，只能机械执行既定程序、完成“规定动作”，难以进行有效研判与灵活处置^[14]。在智能化应用层面，技术赋能的严重失衡进一步加剧了能力鸿沟。当前，先进的应急智能化系统多集中于行政中心或经济发达区域，基层单位普遍缺乏访问权限与必要的操作技能。这造成在突发事件应对的黄金时段，基层难以借助智能工具实现专业化的应急处置、高效的指挥调度以及精准及时的预警信息传递。更深层次的问题在于，基层用于应急物资设备采购运维、专业队伍能力建设以及数字化转型的专项资金普遍短缺。这种投入的匮乏，直接造成了基层在关键应急资源储备、队伍专业素养以及专项技术提升方面与应急能力需求之间存在较大差距，从整体上制约了基层应急响应效率的提升。

（三）应急过程存在断裂脱节，全链条综合效能有待优化

1. 事前阶段的风险防范出现虚化。一方面，风险评估存在科学性不足的问题。部分基层地区仅依靠经验判断或简单的数据统计进行风险评估，对不同风险因素间的复杂关系和变化趋势分析不足，还有一些地区在完成一次评估后长期不更新数据，忽视了环境变化带来的新风险。另一方面，预案体系与预算制定存在滞后现象。部分基层虽然已经基本能够做到在预案制定前对当地的历史数据、现实情况进行综合分析，但随着社会发展和环境变化，突发事件的类型和应对方式也在演变。当前部分基层应急预案和预算制定只覆盖平日正常养护、巡检等场景，对突发自然灾害场景中设备和新技术快速集中投入预计不足。

2. 事中阶段的决策执行面临迟滞。应急处置过程中信息共享的梗阻与资源调配的低效，制约着基层应急治理体系作用的发挥。在信息共享层面，在突发事件应对中，由于不同部门、上下级之间以及与公众之间的信息传递不及时、信息共享机制不完善，许多关键决策过程和执行命令做不到公开、透明。特别是部分地方为维护局部利益，在突发事件和自然灾害发生时往往不是第一时间进行情况通报，反而刻意掩盖灾情真相。如郑州“7·20”特大暴雨灾害期间，不同层级瞒报死亡失踪人数竟达139人，其中郑州市本级75人，县级49人，乡镇（街道）15人^[18]。这种人为制造的“信息黑箱”，不仅极大加剧了社会恐慌，更严重误导了应急处置的筹备方向，最终导致应急决策的制定与执行严重偏离实际需求。与此同时，在资源调配层面，基层应急资源储备分散，跨部门、跨层级的应急联动缺乏具体的操作细则，资源调配陷入碎片化困境，造成资源浪费和救援效率低下。典型案例如2025年贵州省榕江县在四天内两度遭遇洪峰，然而部分社区在首轮洪水冲击后就丧失了快速补充防汛物资的能力，许多防洪堤坝的加固工程也因资金短缺未能及时完工，导致二次洪峰来临时因准备不足遭受更大损失^[19]。由此可见，信息壁垒与资源碎片化这两大症结，降低了应急决策的透明度和执行力，侵蚀了应急响应机制的系统性、协同性与有效性。

3. 事后阶段的恢复韧性存在不足。重建资金错配与长效机制缺失共同削弱了灾后恢复的整体效能。一方面，重建资金存在错配现象。部分地区在资金分配中过度侧重基础设施等“看得见”的恢复重建，一定程度上忽视了对生活救助、心理疏导等“看不见”的资金投入。特别是在一些地震灾区，大量资金投入房屋和道路等基础设施的重建上，但对受灾群众的就业扶持和心理疏

导等方面投入较少。典型案例是在马尔康“6·10”地震发生后，阿坝州仅依靠妇联聘请的4名专业心理老师为多达20个临时安置点的受灾群众和80余名在校学生进行心理疏导，远不足以完全疏散受灾群众在生活和心理上的巨大压力^[20]。另一方面，长效机制有待进一步完善。部分基层地区的应急管理工作在灾后重建过程中，缺乏可持续的发展规划，只注重加强本次灾害对应的基础设施建设和制度设计，未能从根本上提升应对类似灾害和突发事件的能力。例如广东省北江流域的怀集县自古就是洪涝易发区，且北江流域在2022年和2024年才遭受过两次较大的洪水侵袭，却依旧缺乏生态泄洪区、透水铺装、高标准堤坝等工程建设，使得在2025年“6·18”特大洪水中仍出现全县18.3万人受灾，紧急转移避险达6.8万人^[21]。这就是由于长期以来在灾后重建时，未从长远角度从根本上提高防洪标准和完善排水系统，导致后续雨季仍易受到洪涝灾害的严峻威胁。

四、新时代加强基层应急能力建设的优化路径

（一）主体基本能力维度：构建基于现代化应急理念的高效主体协同机制

高效协同机制的构建旨在强化应急主体间的合力，进而为提升协同应对复杂应急情景的任务执行能力以及保障全链条过程管控能力奠定基础。应急能力的发挥是一个广泛吸纳政府、专门机构、企业、社会组织以及公众等多方主体参与的过程，需要最大限度发挥各类主体的优势作用，确保各应急主体在应急场景中职责明确、行动一致、资源共享。

1. 加强理论学习，树立现代化应急理念。理论是实践的先导，更新思想观念是新时代基层应急能力建设的思想保证。目前基层应急工作受制于“重救轻防”的传统思维惯性，对“防患于未然”的认知和落实不足。这就要求基层应急管理部门持续加强新时代应急管理理论的学习，对当前及未来可能发生的突发事件的性质有更为清晰的认识。基层应急管理部门应深刻领会习近平总书记关于总体国家安全观的精神要义，深入学习贯彻习近平总书记关于应急管理的重要论述精神，坚定走好新时代中国特色应急管理之路。其中，尤其应注重提升应急管理人员的战略思维能力，在错综复杂的应急实践中，科学把握应急处置的切入点和关键环节，并运用理论方法指导应对各种突发事件。同时，扩大理论宣传，加强理论武装，自上而下宣传新时代应急思想，推动从根本上实现传统被动应急思维向现代化系统防治的应急理念的转变。

2. 建立健全多部门联动机制，推动应急决策和指挥系统的高效运转，确保各参与主体在统一指挥下协同行动。要坚持党的领导，发挥政府的主导作用，确保应急管理决策系统运行的权威高效。在此前提下，需完善跨部门信息共享平台，实现数据互联互通，避免信息孤岛。同时，鼓励各地基层政府加快形成与当地社区、企业等主体的合作框架，通过定期演练和培训提升协同响应能力。此外，应深化应急预案的动态调整机制，结合本地风险属性优化资源配置方式，精准化解主体间协同的“梗阻点”，提升整体应急效能。同时，加快推动应急资源配置的权力下放、重心下沉、动态可调，给基层应急管理工作放权赋能，根据突发事件的特点和实际需求，能因地制宜实现应急资源的及时配置和灵活调用。针对社会主体缺位问题，加快推进《中华人民共和国志愿服务法》立法，明确社会组织在基层应急管理与应急行动中的法律地位，激励其在应急任务执行能力（如物资调配）和应急过程管控能力（如信息反馈）中发挥更大作用，协同社会各组织力量形成基层应急管理的合力，构建共建共治共享的应急管理新格局。

（二）任务执行能力维度：健全基于经验互鉴的技术赋能机制

技术赋能机制的形成与优化，核心在于基层各主体依托有效运用技术的“主体基础能力”和充分吸纳经验的“过程管控能力”，进一步提升精准高效处置的“任务执行能力”。应急技术手段的合理使用和应急经验的正向转化，为有效提升应急任务执行各环节的效率提供支撑。

1. 突出实效导向，强化应对跨领域、复合型应急任务的技术赋能。针对新时代复杂应急场景的技术支撑和技术转化是强化基层应急能力的物质根基与强大动能^[22]。一是构建沉浸式应急演练场景。充分利用VR、AR、XR等虚拟现实和增强现实技术，模拟各类突发事件场景，使基层应急队伍能够在近似真实的环境中，特别是针对复合型自然灾害和突发事件等进行专项训练和综合演练，缩短面对全灾种复杂应急场景的适应周期^[23]。二是普及智能化应急实战装备。面对复杂多变的复合型突发事件，传统装备已无法满足应急实战需要，智能化应急实战装备的普及是提高基层应急能力的重要路径。可在基层逐步配置多功能、模块化、可快速部署的装备（如集环境监测、通讯中继、初步救援于一体的专业设备或强化救援功能的无人机），适应复合场景的快速变化。三是加快构建智慧化指挥调度系统，实现对各级人员、设备和资源的智能配置。在“大安全大应急”理念指导下加快基层总调度平台建设，依托现代通信技术和网络基础，整合地理信息、监控视频、传感器数据、社交媒体、专业模型等多源数据，打破信息孤岛，实现多灾种耦合风险智能预警、报警联动、可视化应急指挥等。努力实现由人防、技防向智防提升。

2. 深化经验互鉴机制，推动应急知识向实战能力的高效转化。应急任务执行能力的提升不仅需要技术创新的助力，更需要在实践中不断总结经验、提炼规律，形成可推广、可复制的应急处置模式^[24]。一是分灾种、分区域建设基层应急典型案例库。系统梳理近年来国内外重大突发事件中基层响应的成功经验与失败教训，特别是针对多灾种耦合、跨区域联动等复杂场景的处置实录，通过标准化模板进行结构化分析（如事件背景、处置流程、关键决策点、资源调度逻辑、协同障碍与解决方案等），形成可检索、可借鉴的数字化案例资源池。二是完善“实战—复盘—优化”的闭环学习机制。对应急实践进行结构化复盘，重点分析技术装备使用效能、跨部门协作瓶颈、决策与执行偏差等核心问题，并将复盘报告纳入案例库。省、市级应急管理部门每年组织专家对典型案例进行深度剖析，提炼可推广的“最佳实践”和需规避的“共性陷阱”，通过专题培训、沙盘推演、在线课程等形式向基层推送。

（三）过程管控能力维度：完善覆盖应急全过程的责任链条与信息渠道

完善责任链条与信息渠道的根本要求在于，基于瞬息万变的应急需要及时动态调整能力发挥的样态，以强化复合应急场景应对的能力，最终实现整体应急“过程管控能力”的优化。新时代基层应急工作要向系统性、整体性方向转变，不仅需要通过科学的组织体系和高效的运行机制实现对突发事件的全周期应对，还要依托及时的评估反馈持续优化应急工作实效。

1. 厘清全过程责任链条，加强全链条考核评价。一方面，需构建清晰顺畅、覆盖应急管理全流程的基层责任链条。这要求基层党委和政府厘清应急管理体制与应急行动模式的衔接机制，立足权责一致原则，有效衔接管理与行动间的责任传导，明确从预防宣传、隐患排查、风险识别至预警救援全流程的责任划分，形成与组织架构及任务体系相匹配的完整责任体系。在此基础上，充分发挥基层党组织的战斗堡垒作用与各级政府的统筹协调职能，整合应急管理部门及机构资源，规避实践中因部门职责推诿或衔接不畅导致的应急责任断链问题。另一方面，加强应急全链条考核评价，将责任链条落实和信息渠道反馈情况纳入绩效指标体系，实施动态监测与量化评估。在以能力和贡献为导向的绩效考核框架下，引导各地区依据事前预防、事中处置、事后恢复等基层应急阶段特征，实施全环节分类考核。例如：事前阶段将宣传教育、实战演练、灾前监测等纳入考核范畴；事中阶段侧重评估应急响应时效性、救援效能及舆情引导能力；事后阶段除灾后重建环节外，更需设立心理干预、疫病防控、技能培训等综合性评估指标。通过责任与考核的双轮驱动，实现应急过程从碎片化向集约化、从被动响应向主动管控的转型，全面提升基层应对复合型突发事件的效能。

2. 加强过程性评估反馈，促进全流程持续优化。一方面，注重建立全面的事后评估机制，对

自然灾害和突发事件应对的全过程进行记录和总结。及时定位在不同应急环节中存在的具体问题、潜在隐患，并将其作为优化应急预案编制、完善应急资源配置、提高应急队伍建设的重要依据。另一方面，借助现代信息技术工具构建全流程即时反馈机制，在各个应急环节都做到应急指令即时共享和一线情报的快速反馈。吸取郑州“7·20”特大暴雨的深刻教训，通过构建统一的信息管理平台，整合预警、响应、恢复各环节数据资源，实现跨部门、跨层级的信息实时交互，确保应急指令与反馈的高效传递。此外，需建立标准化的信息报告制度，明确数据采集、分析和发布的规范流程，以规避信息滞后或失真风险，提升应急决策的精准性与时效性。在极端应急场景中，除了注重构建快速传递决策内容和具体指令的“下达”链路以外，还要注重搭建能够即时吸纳应急救援队伍、社会公众需求和情况反馈的“上传”链路^[25]。同时，也鼓励引入由上级信息化部门、通信公司、专业应急组织等构建的第三方机构全程参与，确保应急信息上传下达的透明度。

参考文献

- [1] 国家防灾减灾救灾委员会办公室,应急管理部发布.国家防灾减灾救灾委员会办公室 应急管理部发布 2024 年全国自然灾害基本情况[EB/OL].https://www.mem.gov.cn/xw/yjglbgzdt/202501/t20250117_516032.shtml,2015-01-17.
- [2] 沙勇忠,魏兴飞,傅全宝.大安全大应急框架下的基层应急管理能力建设:基于“价值—结构—过程”的分析[J].中国应急管理科学,2024(11).
- [3] 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).
- [4] 丁海峰,李立清,李燕凌.基层应急能力提升的关键要素与持续路径——基于湖南省 30 个乡镇(街道)案例的定性比较分析[J].灾害学,2025(2).
- [5] 史红斌.治理重心下移背景下基层应急管理体制改革:业务梳理、结构困境与模式设计[J].湖北社会科学,2024(4).
- [6] 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).
- [7] 黎冯梅.论基层应急管理体系建设现状及优化路径——基于安徽省 X 镇的调研分析[J].西部学刊,2025(7).
- [8] 李慧,滕五晓.基层应急能力影响因素的分层化研究——基于 ISM-MICMAC 模型[J].东北大学学报(社会科学版),2024(2).
- [9] 张海波.农村应急能力评估——基于江苏省的实证研究[J].学海,2015(5).
- [10] 熊俊,王喆,张哲谦,等.韧性社区突发公共卫生事件应急能力建设研究[J].武汉理工大学学报(信息与管理工程版),2023(1).
- [11] 徐阳,黄辉,甘黎嘉,等.乡镇(街道)基层应急能力建设探析[J].中国应急管理,2023(10).
- [12] 温志强,付美佳.基层应急治理能力提升:类型、梗阻与策略——基于“主体—情境—技术”分析框架[J].上海行政学院学报,2024(3).
- [13] 钟开斌,沈雨晴.基层应急管理的现实困境与路径选择——以机构改革为背景[J].中国社会科学院大学学报,2024(8).
- [14] 张军,李理.基层应急治理共同体的塑造——基于信任—规则—行动力的框架分析[J].重庆社会科学,2024(5).
- [15] 东乡区民政局.抚州市东乡区蓝天救援队 2018—2024 年财务收支明细公示[EB/OL].https://www.jxfzdx.gov.cn/art/2025/8/15/art_22364_4343066.html,2025-08-15.
- [16] 樊博,聂爽.应急管理中的“脆弱性”与“抗逆力”:从隐喻到功能实现[J].公共管理学报,2017(4).
- [17] 朱正威,胡向南.以韧性治理回应现代城市的复合型灾害与风险[J].中国安全生产,2021(9).

- [18]新华社. 国务院调查组相关负责人就河南郑州“7·20”特大暴雨灾害调查工作答记者问 [EB/OL]. https://www.gov.cn/xinwen/2022-01/21/content_5669744.htm, 2022-01-21.
- [19]应急管理部. 四天内两次被淹, 榕江县今年洪水为啥这么大? [EB/OL]. <https://www.chinanews.com.cn/sh/2025/06-30/10440490.shtml>, 2025-06-30.
- [20]花开阿坝. 灾后重建从“心”开始——马尔康开展震后心理疏导活动 [EB/OL]. https://m.thepaper.cn/baijiahao_18839171, 2022-07-01.
- [21]蔡敏婕. 广东肇庆怀集洪水致超 18 万人受灾 [EB/OL]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1835264707178320207&wfr=spider&for=pc>, 2025-06-18.
- [22]李玉梅, 王嫣, 高鹤鹏. 以新质生产力推动基层应急管理现代化能力建设 [J]. 中国减灾, 2025(5).
- [23]邓云峰, 邢妍. 从“演”到“练”基层应急演练实效性提升的三重突破 [J]. 中国减灾, 2025(11).
- [24]袁聆彬, 李玉华, 郑彬子. “串门”话安全 组团学经验 十堰市郧阳区打破条块分割推动互鉴互学整体提能 [J]. 湖北应急管理, 2023(12).
- [25]付瑞平, 刘向伟. 基层应急能力调查分析及建议 [J]. 中国应急管理, 2022(7).

Realistic Dilemmas and Optimization Path of Grassroots Emergency Response Capacity Building in the New Era

CHEN Si

Abstract: Strengthening the emergency response capacity at the grassroots level in the new era is an urgent requirement for ensuring high-quality development. It is also an important task for preventing and defusing major risks, maintaining national security, social stability and ensuring the well-being of the people'. Grassroots emergency response capabilities include the basic capabilities of emergency response subjects, the ability to execute emergency tasks, and the ability to control the emergency process. From this, an analytical framework of “subject-means-process” can be built, and the operational logic of grassroots emergency response capacity building can be clarified. At present, the construction of grassroots emergency response capabilities still faces practical predicaments such as the obstruction of multi-subject collaboration, the deficit in complex task capabilities, and the disconnection of emergency response processes. It is necessary to enhance grassroots emergency response capabilities across all dimensions and better meet the new requirements of emergency capacity building in the new era by establishing efficient coordination mechanisms based on modern emergency management concepts, improving technological empowerment mechanisms grounded in experience sharing, and refining the accountability chains and information channels covering the entire emergency process.

Key words: grassroots; emergency response capabilities; dilemma; optimization path

(责任编辑 周振新)