

完善我国应急管理体制机制研究

皮中旭

(湖北警官学院 湖北 武汉 430033)

【摘要】 近些年社会上出现诸多突发事件，例如，雪灾、地震、洪灾等灾害，在这些突发事件发生时，我国基层部分地区的应急反应与应对措施都存在着诸多问题，在面对灾害时不能及时做出正确的反应，对于灾害的预防意识不足等问题，由于这些问题从而造成严重的影响，因此本文就灾害应急管理体制问题进行研究。

【关键词】 应急管理体制；基层应急；应对措施

【作者简介】 皮中旭（1981.2-），性别：女，汉，湖北通城，讲师，硕士研究生，研究方向：治安学。

【中图分类号】 G323.1 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1673-9574(2022)24-00070-03

伴随着在近年自然灾害频频发生，我国每年都会被这些自然灾害所影响，为我国带来巨大的损失，并且还会由于灾害的影响到后续的发展，对此情况就需要建立有效的应急管理体制机制。由政府部门培养灾害应对意识与灾害预防意识，不断完善基层应急事件的管理措施与机制。所以，就需要就目前的管理方式做出改革，从而更好的应对未知的自然灾害。

1 应急管理定义

应急管理所指的是为应对突然发生的危险事件而采取一系列有计划的应对措施，从而有效应对各种突发事件，对于具有严重破坏性的突发事件进行有效预防与恢复工作。最大限度上降低紧急事件所造成的影响与破坏。应对的主要目标包括预警紧急事件、事件发生救援活动、灾害影响控制、灾后恢复工作等。由于不同的灾害类型需要政府采取不同的应对方案，这已经超出了常态管理的范围，因此应急管理也是一种特殊的政府管理措施，也叫作非常态管理。在应对紧急事件工作中，政府由于其责任与能力的原因，灾害发生时其必然会起到主导作用，在面对灾害时不仅仅要动员各种资源力量共同面对，还要统一指挥、协调、处置各种应对事件^[1]。

2 应急管理体制机制

2.1 应急管理对象

社会的快速发展与自然环境的恶化以及其他种种原因，灾害出现的频率越来越多，这些突发灾害往往具有规模大、影响大、危害大等特点，因此历来灾害的应对也是政府所重视的任务之一。在我国的应对事件定义为：应急事件指的是突然发生的灾害事件，其可能会对社会造成巨大的影响，在其中自然灾害、事故灾害、公共卫生事件等都属于是应急灾害的一部分，预防与处理这些事件也是政府的职责所在。

2.2 面对突发事件政府的作用与定位

政府是突发事件发生时直接参与者与管理者，在面对应急

事件进行管理过程中可以起到协同与主导作用，因此政府应对突发灾害的能力非常关键，灾害应急机制体制的建立在一定程度上也会影响到政府的改革。科学合理的应急事件管理机制体制可以有效帮助政府处理各种灾害事件，在灾害事件发生时，应急事件管理机制体制就会开始运作，根据制定好的应急方案来对灾害进行应对处理，政府在应急事件处理过程中还会发现应急处理机制中所存在的不足之处，并且可以在实践的过程中不断完善^[2]。

3 政府应急管理体制机制现状与面临的问题

3.1 防灾减灾资源缺乏合理有效配置

灾害应对基础相对薄弱，预防降低灾害的投入相对较少，减灾队伍资源配置结构不合理，救援力量没有满足专业化分配需求。由于救灾工作具有特殊性，尤其是在面对新型灾害不断出现的现实下，这也就要求救灾队伍不断提高自身专业性。而且在目前除了消防队伍以外，其他专业的救援队伍救灾能力还相对薄弱。群众的救援力量也没有很好的利用起来。灾害方面的专家学者研究灾害的积极性还没有充分调动，必须积极组织专业科研团队来培养预防降低灾害的专业人才，而在目前的内部救灾人员都是从其他非专业的管理人员与技术人员抽调过来从事应急管理与技术工作，这部分人缺乏专业的理论与实践经验作为支撑。预防降低灾害的能力还处于初级阶段，与发达国家对比还存在一定差距^[3]。

3.2 应急管理体制机制尚不完善

在我国的大部分灾害应对工作中，很多政府工作人员都缺乏应急事件管理意识，很少有政府将应急事件管理纳入政府日常的管理工作当中，在灾害事件来临时往往手足无措，政府作为应急管理体制中的直接管理者，其中大部分人员也没有经历过对应的知识培训与实践训练，因此应对事件的能力较为薄弱。而在一些发达国家中已经建立起完备系统的从中央到地方

的应急处理机制，在这个体制采用的是分级管理。而在我国目前的应急事件的处理机构中也没有对应的人员编制，我国的应急管理机构往往都是在灾害事件发生后从各个部门中临时抽调组成的工作小组，并且还缺乏对各种突发事件处理的应对方案，从而无法正常展开工作，在应急事件处理结束后，应急事件应对小组也就会解散，参与工作的管理人员也会回到原本的工作岗位上，等以后再次发生类似的事件时，还是采用相同的处理方式。政府是应对突发事件的直接参与者，应该定期组织相关工作人员去学习与实践灾害应对措施。但是政府对于这种应急灾害处理工作往往不能良好落实，这也就导致在应急灾害发生后无法有效开展救援工作，这也是在我国基层政府中在应急机制体制管理工作中的首要问题^[4]。

3.3 缺乏透明的信息公开机制

我国的应急管理工作往往是遵循等级制的机制体制，应急信息都是掌握在政府手中，政府的指示传递需要经过一级一级信息传递，基层信息向上传递也要经过一层层的上报，由于等级层次过多，信息的过滤效应发生也是难免的，从而使信息在传递过程中出现误差，而这些数据信息也是政府决策所依赖的基础，因此往往会出现决策上的失误，最终可能会由局部的事件影响转变为全局的事件影响。通过建立信息化的应急服务平台可以有效解决这个问题。在当前政府部门存在众多网络信息设施不完善的情况，这也导致了信息之间传递问题，并且基层政府信息管理系统都是自行分来的，并未互相连接，因此很难实现信息资源的共享，从而最终会由于政府信息掌握不全面而制定出错误的决定。并且基层对于目前以及存在的信息管理也缺乏有效的应用，这也是实现应急信息公开共享的最大阻碍，从而导致政府取得信息失真，从而做出错误的决定^[5]。

3.4 缺乏完善的监督管理机制

在应急管理工作还缺乏明确的规定对应急事件发生时政府职责的划分，相关的约束与监督机制还没有健全。由于处理应急事件一般都需要多个单位协同进行，因此如果没有基础部门进行职责划分，在应急事件发生后就会发生互相推脱责任情况的发生，在大部分情况下都无法明确划分责任，以至于出现很多权利干涉司法管理情况的出现，尤其是在本位主义的影响之下，很多政府领导顾忌自身的地位往往会出现瞒报、谎报的情况，在这其中难免会涉及一些责任的推脱现象，从而最终导致追责对象不明确。在目前政府应急管理机制不健全还体现在我国的法律上。在目前我国还没有对应的相关法律，即使现存可以依据的法律也是存在着诸多漏洞，政府的职能部门所制定

的应急处理法律法规普遍缺乏针对性，较为难以实施。另外，在如今的法律施行力度也不够，具体表现在不依法治理、对违法行为不予追究、执法力度不足等问题，基层政府部门应该将法律作为应急事件责任界定的依据，将应急事件的管理工作用法律来进行约束，但是实际情况是，很多政府官员都是优先保护自身的利益，并未严格按照相关法律规定操作，这种现象在现实中非常常见^[6]。

3.5 缺乏多方参与的管理机制

人们往往会将政府作为应急事件处理唯一的单位，没有意识到其他社会主体也在应急事件中可以发挥的作用，很多基层政府并未认识到这一点，这也造成了在一定程度上影响了非政府部门参与应急事件管理的积极性，最终导致应急事件处理单位单一，社会参与程度较低，我国基层政府部门并未在相关参与应急事件管理的对策与方法，通常都是接收上层政府的指示。基层政府作为事件发生时一线接触单位，在应急事件的处理工作中，尤其是在一些信息资源整合方面有着一定的难度与劣势，这也使得非政府组织在应急事件中发挥出了作用。从我国出现的许多应急事件中非政府组织所做出的贡献来看，非政府组织已经成为了独立市场与政府以外在应急事件管理工作中不可缺少的重要组成部分。

4 我国基层政府完善应急管理体制机制的对策

4.1 应急管理信息化

信息化的电子政务在很大程度上会促进基层政府应急事件处理的信息化，电子政务信息化是促进应急管理工作信息化的一种有效手段，可以积极探索二者有效融合的方式，这种积极实践方式可以帮助基层政府为应急管理工作信息公开提供对应的技术支持。通过多年的实践工作可以看到，基层政府信息管理工作中还存在着许多不足之处，需要结合新的工作理念来积极推进信息化建设，将政务中信息共享与政务公开的管理理念运用到应急事件处理工作中，对于满足公众知情权有着非常重要作用。应急事件管理平台应当建立在电子政务平台基础上，推进应急事件信息化管理建设，集中收集与整理应急工作中各个部门中相关信息，在应急事件发生滞后于可以在最短的时间内可以把各种资源信息合理调配，为应急事件提供相应处理方案。新的电子政务理念有效推进了政府管理工作信息化，使得电子政务模式都建立在信息化的基础上。在当前的电子政务工作环境下，应该通过应急信息网络建设，包括各种应急通讯技术的应用来应对各种应急事件，以达到对突发事件的监控、预警、处理等工作，通过对突发事件整个过程的有效控

制，来制定真实客观的决策信息，将应急事件所造成的影响控制在最小，从而减少公共财产损失与人员的伤亡^[7]。

4.2 积极引导并建立多方参与机制

随着在社会应急事件频频发生，社会组织力量的参与在很大程度上降低了政府的负担，使得应急事件的处理拥有了更多可以利用的资源，但是如果政府不能利用非政府组织参与的形式与资源的调配很可能对应急事件救援工作造成负面影响。政府是应急事件的主导角色，在应急救援过程中也占据着支配地位，但是突发事件一般较为复杂，仅仅靠政府的理论难以快速有效建立起处理机制，在这种情况下非政府单位也就可以起到作用。在我国国内非政府机构组织众多，其中包括各个行业的非政府组织。非政府机构具有非营利性、灵活性、创新性等特点，对于应急管理工作来说多了一个良好的选择。作为政府单位应该重视这些非政府机构的应用，积极鼓励并且引导非政府单位参与到应急事件处理中，通过事件参与方式的研究，提高非政府单位在应急救援工作中的作用。由于非政府单位也存在着许多不足之处，基层政府单位要根据非政府单位所掌握的资源与条件来选择适合的方式参与到事件处理活动中^[8]。例如，在平时要强化对非政府单位在处理应急事件的演练，为非政府但未提供外在条件的便利，尽量降低政府单位参与的痕迹，采取各种措施来吸引非政府单位参与到应急事件建设活动中，提高对非政府单位的动员能力。并且建立起完整的绩效评估体制，根据参与应急事件管理工作所做出的贡献来对于参与到应急事件中的一些单位给予一定的奖励，以此来调动参与的积极性。

4.3 完善应急管理的法律法规

通过法律法规来对政府单位内职责划分进行明确管理，这也是依法治国的表现之一，通过法律的约束性可以监督与促进政府单位在应急事件处理的效率。在目前我国应急事件处理方面的相关法律还有待完善，在应急事件处理的过程权利覆盖法律的现象经常出现，需要通过相关的法律法规来对政府的权利与职责进行规范。在完善的相关法律之下要求各个权利主体必须依法履行自身的权利与责任，通过采用法律的来实现对责任的明确划分。应急法律体系是基层政府处理应急事件的依据所在，同样也是依法实现依法应急事件管理的新理念。将政府的权利利用法律的约束力来进行制约，从而有效避免政府单位权利过大所造成的问题。在应急事件管理工作中应当以相关的法律法规作为参考基础，要求政府范围对应急事件的处理工作必须要明确自身责任的划分。只是具有良好的法律法规来约束

应急事件管理工作是远远不够的，还必须要做到有法可依、有法必依、违法必究等，在真正意义上实现法律执行力的提高。并且要求应急事件管理工作的参与主体要以法律为基础明确自身的责任与义务，这也是应急事件管理工作能够有效处理的关键所在。作为普通公众也应该积极学习应急事件管理工作处理方面的法律法规，以及对政府单位中各个责任主体的划分界定，使其可以明确自身的责任与权利，确保在应急事件发生之后自身的权利可以得到保障，同时也对是否做到应尽的责任与义务也起到监督作用。

结论：综上所述，在近些年可以看出我国经济发展以及世界经济形势不断转变的同时，我们所生活的自然环境也在不断恶化，应急事件所涉及的领域逐渐扩大，众多大规模、大危害的应急事件频频爆发。这就要求政府单位不断加强应急管理信息化建设、积极引导与吸引非政府单位组织的参与以及不断完善相关的应急事件处理法律法规，使得政府单位可以有效处理应急事件处理工作中以往的问题，并且可以充分利用社会资源，通过合理的管理方式以及科学的处理方法将应急工作做好，从而降低我国受到应急事件所受到的损害，有效保障人民生活的利益。

参考文献

- [1]孙峰.健全首都应急管理体系建设的对策研究[J].中国国情国力,2020(11):3.
- [2]马大凯.浅析高校应急管理工作[J].教育研究,2021,4(6):89-90.
- [3]巴特尔,陈雷.我国应急管理存在的问题及对策建议[J].中国安全生产,2020(1):2.
- [4]汤敏轩.应急管理体制机制的实践与思考[J].中国机构改革与管理,2020(2):3.
- [5]罗力.完善重大疫情防控体制机制,健全国家公共卫生应急管理体系[J].上海支部生活,2020(8):1..
- [6]徐波.优化完善突发公共卫生事件应急管理体制研究[J].中国机构改革与管理,2021(11):5.
- [7]李希腾,王保庆.我国应急管理法律体系建设问题研究[J].黑龙江省政法管理干部学院学报,2021(1):5.
- [8]唐皇凤,杨婧.中国特色政党主导型城市应急管理体系:运行机制与优化路径[J].学海,2021(5):10.