



# 韧性城市与基层应急管理能力建设（笔谈）

2025年7月的中央城市工作会议将“着力建设安全可靠的韧性城市”列为重点任务，并强调要“牢牢守住城市安全底线”，这对基层应急管理能力建设提出了新要求。党的十八大以来，各方持续推动应急管理工作力量下沉、保障下倾、关口前移，基层应急管理能力建设取得显著成效。与此同时，当前基层应急管理薄弱环节还比较多，组织架构不完善、人员配备有缺失、专业设备不到位等问题不同程度存在。为此，2024年9月21日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于进一步提升基层应急管理能力的意见》。对标《意见》和中央城市工作精神，基层应急能力建设迫切需要按照“韧性城市”的总体要求，改变传统管理模式，从体系和能力建设两个层面入手，增强事前预防意识，探索一种韧性治理的新模式。本期特邀三位专家就“韧性城市与基层应急管理能力建设”这一主题展开探讨，希望对探索中国特色城市现代化新路有所助益。

——编者按

## “韧性城市”导向下的基层应急管理能力的

□ 吴建南，上海交通大学国际与公共事务学院讲席教授、中国城市治理研究院院长、首席专家

### 引言

2025年7月，中央城市工作会议时隔十年再次召开，标志着中国城市化进程迈入新阶段。会议将“着力建设安全可靠的韧性城市”置于突出位置，特别强调了“基础设施生命线安全”“统筹城市防洪防涝”和“社会治安整体防控”等关键领域。这不仅是任务清单的更新，更体现了国家顶层设计对城市风险认知的深刻转变：现代城市风险不再是孤立的点状突发事件，而是根



植于城市复杂适应系统之中，具有系统性、耦合性与级联性特征。例如，一场暴雨不仅考验排水系统，还可能通过地下空间、地铁网络、电力设施等产生连锁反应；一座变电站故障可能引发交通瘫痪、供水中断、通信失联，最终演变为复合型灾难。此种“牵一发而动全身”的特性，构成了城市风险的“特异性”，对基层应急管理提出了前所未有的挑战。

2024年9月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于进一步提升基层应急管理能力的意见》（以下简称《意见》），标志着我国对基层应急管理工作形成了更为系统全面的认识。《意见》从推动公共安全治理向事前预防转型，完善监测手段实现从人防、技防向智防提升，到强化社会协同等方面，充分展现了治理模式转型与技术深度整合的趋势，特别是围绕提升基层应急管理组织指挥能力、提高基层安全风险防范能力、增强基层应急救援队伍实战能力、提升基层应急处置能力以及强化基层应急管理支撑保障能力等五个方面，系统勾勒了基层应急管理能力的提升路径。《意见》针对不同类型能力使用了差异化动词表述，精准反映了各类能力的发展阶段与建设重点：对于已有一定基础的组织指挥和应急处置能力，使用“提升”；对于需要标准引领的风险防范能力，使用“提高”；对于需要力量扩充的救援实战能力，使用“增强”；对于需要基础巩固的支撑保障能力，使用“强化”。措辞的区分表明“能力建设”作为广义概念，既涵盖从无到有的“创建”，亦包含从有到优的“改进”。而落实该建设目标，亟须进一步厘清“能力”的概念内涵。

所谓能力，系指个人或组织为实现特定目标所具备的远见、才能与品质的总和；管理能力尤其体现为管理系统中财政、人力、资本与信息技术能力的集成；应急管理能力则指应急管理主体为履行应急管理职能、实现应急管理使命所需具备的知识、资源与技能的总和，反映的是政府应急管理的主观条件与综合素质。既有研究表明，管理能力对政府绩效具有显著影响，且应急管理能力越强，应急管理绩效越高。正因如此，《意见》开宗明义地指出，加强基层应急管理能力建设是防范化解重大安全风险、及时应对处置各类灾害事故的固本之策。

然而，《意见》出台一年以来，笔者在部分城市调研发现，基层仍存在“政策悬置”现象，即政策文件虽已颁布，但基层应急管理工作的实质性变化幅度不一。究其原因，首先，《意见》及诸多类似政策旨在为全国基层提供指导框架，而城乡基层面临的风险形态、资源基础与组织模式存在显著差异。其次，政策与基层“权责虚化”“权责失衡”的现实状况存在错配。街道层面普遍面临“责任无限、权力有限、资源匮乏”的困境，缺乏充分的资源支持与制度保障，能力建设容易停留于文件层面。为切实提升城市基层应急管理能力，服务于“韧性城市”建设目标，一方面必须立足城乡分异特点，从城市风险特性入手；另一方面需打破“权责错配”僵局，通过市、区两级体系性赋能，系统性推动信息、资源、权限与制度的下沉，科学界定街镇层级的能力边界，为其有效履职提供坚实支撑。

## 城乡分异：城市与乡村基层应急的本质差异

城市与乡村的应急管理存在本质差异，二者在风险结构、资源需求与治理网络层面呈现显著分异。城市风险的复杂性根植于其高度系统耦合性，而乡村风险的复杂性则源于广阔的地理空间、特殊的人口结构、薄弱的基础设施与低效的信息传导网络等脆弱性因素的叠加。厘清城乡应急管理特征差异是有效构建能力提升路径的逻辑起点。



### （一）风险结构：“离散型”与“网络耦合型”

在风险结构层面，城乡之间存在根本性差异。乡村风险主要是相对独立、离散的自然灾害，如局地山洪、滑坡、森林火灾等。由于乡村地域广阔、人口分布稀疏，风险点分散，监测预警存在大量“死角”，导致风险发现难、预警迟、响应慢。此类事件影响的地域范围较广，灾害的物理边界相对清晰，具有较强的地域性。相比之下，城市风险则是一种高度复杂、相互依赖的系统性风险。城市是由基础设施网络、社会网络与信息网络紧密耦合而成的巨系统，其风险具有显著的“蝴蝶效应”与“级联效应”特征。2012年北京“7·21”特大暴雨不仅造成城市内涝，更导致交通主动脉中断、大量人员被困及社会经济活动停摆；2021年郑州“7·20”特大暴雨则引发了断电、断网、地铁淹水等严重次生衍生灾害。一个微小节点的失效（如配电房进水、光缆中断）均可能在网络中呈指数级放大，最终导致系统瘫痪。此种“牵一发而动全身”的特性，构成了城市风险的“特异性”，亦是其区别于乡村风险的本质特征之一。

### （二）资源需求：“基础性”与“高技术专业性”

乡村应急资源需求的复杂性在于基础性资源匮乏与特殊社会结构。其需求侧重于基础物资，如沙袋、编织袋、救援绳、帐篷等物资，以及依靠民兵、志愿者和当地干部群众组成的人力救援力量。但是乡村地区配送资源需要的时间与成本极高，老龄化、空心化导致应急人力严重短缺，且留守的老年、儿童等弱势群体自救能力弱，转移安置难度大。这使得乡村应急不仅是一个物资调配问题，更是一个针对脆弱人群的社会救助难题。城市应急资源需求则体现为高技术、高精度、高专业性的特点。例如，应对高层建筑火灾需70米以上云梯消防车及消防无人机；应对城市内涝需大型移动排水泵车及基于水力模型的精准调度；应对“断路、断网、断电”极端场景需卫星通信车、自组网设备及大功率应急发电装备。此外，药品、特殊救援设备（如危化品处置、有限空间救援）的专业性要求极高。城市基层应急的核心矛盾聚焦于“高精尖”装备获取与“快速协同”响应，与乡村形成鲜明对比。

### （三）治理网络：“纵向传导”与“矩阵协同”

在治理网络层面，城乡之间存在显著差异。乡村治理网络的组织架构相对简单、垂直，其应急响应主要依靠科层制的纵向指令传导，辅以“熟人社会”的社群动员与邻里自救，但信息传导效率低。预警信息依赖广播、喇叭等传统方式，速度慢、覆盖面有限，乡村内部严重的数字鸿沟使得老年群体难以通过现代通信渠道获取信息，导致“最后一公里”信息阻滞。相比之下，城市应急治理网络则是一个典型的复杂矩阵式协同结构。一个街道或社区在应急时需协调大量权属各异的主体，包括供水、供电、燃气、通信等不同条线或公用事业单位，市场化运营的众多物业公司、大型商超、企业，以及公安、医疗等专业力量。这些主体与街镇并无行政隶属关系，街镇缺乏有效权威与机制进行统筹协调，导致协调难度呈几何级数增长。这与乡村相对简单的治理结构存在根本分异。

综上所述，城乡基层面临截然不同的风险环境与治理场景，亟须识别并尊重其差异。城乡风险的本质分异，直接决定了其应急能力建设的内容侧重与提升路径的根本不同。乡村应急能力建设的核心在于夯实基础、打通信息、动员人力，其提升路径更依赖纵向资源的注入及传统动员模式的优化；而城市应急能力建设则是一个更为复杂的系统工程，其核心在于构建网络、打破壁垒、精准协同。

## 能力差序与边界：定义城市基层应急的核心职责

在认清城乡差异后，亟须明确城市系统内部基层街镇的能力边界。必须摒弃“基层是个筐，什么都往里装”的认知误区。一方面，现代城市应急救援具有高技术、高专业性特征（如危化品处置、有限空间救援、电力应急抢修），与街镇队伍的综合能力之间存在显著差距；另一方面，街镇普遍面临“承担无限责任”与“资源与人力配置不足”的突出矛盾，特别是应急管理能力是特殊的管理能力，需要特别考虑。

在城市应急管理体系中，基于行政层级的功能定位、风险事件的处置逻辑以及资源技术的专业程度，可将应急管理能力划分为不同的序列与层次，并需要清晰界定其间的权责边界。其核心要义在于：不同层级的管理主体，其能力建设应呈现“差异化”而非“同质化”；不同性质的工作任务，应实现“序列清晰”而非“权责混同”。这种“差序”结构旨在规避应急管理中的“职责同构”陷阱，通过体系性的分工与赋能，实现整体效能的优化。

### （一）第一序列：基础支撑能力（街镇核心职责）

基层作为应急管理体系的末梢与前沿，其核心在于构建基础支撑能力，即保障整个体系高效运行的底层—通用—必备能力，亦是第一时间响应的先期处置能力。此能力既是“最先一公里”预警的关键环节，也是“最后一公里”落实的保障基础，属于街镇职责范围内且能力可及的核心任务。具体涵盖以下四种能力。

1. 风险精准巡查与报告能力。对本辖区风险点位（如老旧房屋、地下空间、易涝点、小化工门店）实施清单化、动态化巡查与管理，若有市级赋能的信息化平台数据，那更是能够成为整个应急管理体系的“感知末端”。

2. 先期信息报告与群众动员能力。突发事件发生后，具备第一时间核实情况，并通过标准化渠道向上级及周边区域报告信息的能力。同时，高效组织群众安全疏散转移，实施初步现场警戒（如使用警戒带、扩音器），把握事态扩大前的“黄金窗口期”。

3. 应急物资日常管理与分发能力。负责本级储备的轻量化装备（如灭火器、水泵），基础物资（如帐篷、食品）的日常维护、管理及灾时有序分发。

4. 社会力量组织与协调能力。培育、发展并维系社区应急志愿者队伍，对其进行基础培训，实现“平战结合”，将社会力量有序纳入应急响应体系。

### （二）第二序列：专业处置能力与区域协同能力（区级核心职责）

区级政府作为城市应急管理的主力响应层与区域协同枢纽，承担本行政区域内绝大多数突发事件的现场处置与指挥协调职责。其核心职能主要体现在五个方面。

1. 专业应急救援攻坚能力。具体表现为负责组建、训练并指挥区级综合性救援队伍，配备中型专业装备，独立负责处置一般性危化品泄漏、多层建筑火灾、区域性内涝排水以及中型人员聚集事件等常见突发事件。

2. 生命线工程先期抢修与管控能力。区级政府通过协调驻区供水、供电、燃气、通信等公用事业单位，对受损生命线设施实施紧急抢修和关停管控，有效防止次生灾害发生，为市级专业力量的介入争取宝贵时间。

3. 大规模现场秩序与人员安置管理能力。这要求区级政府负责事发核心区及周边的封控、交通疏导、人员疏散，并牵头设立区级临时安置点，保障群众基本生活需求。



4. 区域应急力量协同指挥能力。在指挥协调方面，区级政府需要通过实体化运行的“应急联动中心”，权威统筹区内部门、街镇及社会力量，破解条块协同难题。其协同角色在于整合市级单位派驻机构（如区供电分公司、区水务分公司）及区属部门力量，形成区域协同处置枢纽。

5. 对街镇先期处置的支援能力。具体表现为建立快速响应机制，根据街镇请求及时派出专业队伍和技术装备，支援人员搜救、险情控制等初期处置行动。

### （三）第三序列：战略支援能力与巨灾应对能力（市级核心职责）

市级政府作为城市应急管理体系的战略支援层与跨区域协调中心，主要承担应对超出区级承灾与处置能力的巨灾和极端事件的职责，为区级政府提供其不具备的特殊专业资源和战略支持，并负责全市范围的统筹协调工作。其核心职能包括五大方面。

1. 巨灾与跨区域事件直接指挥能力。在事件达到预设规模或跨行政区时，启动市级响应并设立现场指挥部，直接接管或牵头指挥处置。

2. 超高专业性战略救援能力。在极端灾害场景下，市级政府掌控并调度应对核生化事故、航空救援、超高层建筑灭火、复杂地下空间救援等特殊场景所需的顶级专业队伍、特殊装备和技术资源，处置区级无法应对的特种灾情。

3. 全市域应急资源战略调度与储备能力。包括建设管理市级物资、装备和专家战略储备库，建立智能化调度系统，实现跨区域精准资源调配。

4. 跨部门、跨地域应急协调能力。代表城市与上级部门、周边城市、军队、中央企业等外部力量对接协调，争取更高层级支援。

5. 全域应急信息中枢与决策支持能力。市级政府运营维护的城市级智慧应急平台通过汇聚、研判全市风险与灾情信息，为战略决策提供支持，并作为权威信息源统一发布灾害预警和应急响应信息。

上述“市一区一街道”三级分工，遵循应急管理的“分级响应”原则。市、区两级的责任边界并非单纯基于模糊的“灾害大小”，而是由“事发地主体责任”和“能力阈值触发”两条原则共同界定。任何突发事件，默认首先由属地区级政府全面负责响应和指挥，即触发第二序列。当事件满足以下任一条件时，即事件影响范围超出单个行政区、处置事件所需的资源远超区级能力范围、事件类型属于预案明确规定由市级直接负责的、区级政府明确请求市级支援或接管指挥权，则触发第三序列，由市级接管或牵头指挥。市、区两级为协同支援关系，而非责任混同关系，街镇在专业处置中主要扮演“发现报告者”和“协助配合者”的角色，不应要求其具备全面的专业处置能力。

## 提升路径：构建差异化的市一区一街镇三级赋能体系

紧扣2025年中央城市工作会议“健全领导体制和工作机制”的要求，需要进一步推进市一区一街镇三级功能的“差序重构”：市级重在“建平台、定规则、储资源”，区级重在“强枢纽、配力量、抓协同”，街镇重在“精感知、快响应、融日常”。通过构建系统的赋能架构，促使各层级各司其职、协同增效，筑牢城市安全基础防线。

### （一）市级：强化宏观统筹，实现多方赋能

市级层面应急管理工作应着眼于强化宏观统筹，致力于打造高效“赋能平台”，功能定位集

中于顶层设计、规则制定和全域资源调度。具体建设举措如下。

1. 建平台以实现数据赋能：建设全市统一的智慧应急指挥信息平台，打破数据壁垒，强制接入供水、电力、燃气、交通、地铁等生命线企业的关键运行数据，构建城市风险“一张图”。按需向区、街两级开放数据接口和应用权限，使其实时感知本区域风险态势，解决基层“看不见”的问题。

2. 定规则以实现权责赋能：以地方性法规或政府令形式，建立跨部门、跨区域的应急联动法规与协议（如出台《城市应急联动条例》），明确各市级单位及国有企业在突发事件中对区街两级的响应义务、协同流程与问责机制，应规定其数据接入后的治理责任与共享义务。应要求基于市级平台汇聚的多源异构数据，进行深度治理、融合分析与挖掘建模，推动平台从“数据展示”向“数据智慧”转型。例如，基于历史与实时数据构建城市脆弱性评估、灾害链推演、资源需求预测等模型，动态生成风险评估“画像”与优化调度方案，并将分析结果反向赋能区街两级，为其开展精准巡查、应急演练和资源预置提供前瞻性决策支持，最终形成“数据汇聚—治理分析—模型应用—业务赋能”的闭环。

3. 储资源以实现物资赋能：针对街镇无力配备的高精尖装备（如大型排水泵车、卫星通信车），建立市级战略储备库，实行“全市统筹、就近调派”机制，确保关键时刻能快速支援一线。

## （二）区级：担当“战术指挥与协同枢纽”，实现“区域控场”

区级政府应急管理工作应定位于专业处置主力、资源整合平台和战术指挥枢纽，是确保应急响应在区域内实现高效“控场”、破解“街镇协同难”的关键层级。具体建设路径如下。

1. 建实体、强指挥，破解“协同难”：建立由区主要领导牵头的实体化区域应急联动中心或纳入城市运行管理中心体系，吸纳市级单位派驻机构、区属职能部门、重点企业负责人常设联席/联合办公，使其成为具有权威性的日常协调和应急指挥实体枢纽，从根本上破解街镇层面无法有效协调平行部门和企业困境。

2. 配力量、精处置，成为“主力军”：整合资源，建设一支配备中型装备的区级综合性专业应急救援主力队伍，成为应对本区域内较大突发事件的中坚力量，有效处置街镇无法独立应对的事件，实现“一般灾情在区域内解决”的目标。

3. 分类别、准赋能，确保“差异化”：制定本区《街镇应急能力建设差异化指南》，区级政府必须承担起“分类指导”的责任，依据各街镇风险类型进行分类指导，出台差异化的设备配置清单、人员配备标准和培训重点，避免“一刀切”。例如，“中心城区型”区域侧重高层建筑、人员密集场所风险和大客流管控；“城乡接合部型”区域侧重违法建设、基础设施薄弱和内涝风险；“产业聚集型”区域侧重危化品、工业企业安全生产风险。

## （三）街镇：聚焦“敏捷前端”，融于日常

街镇政府（办事处）作为应急管理的风感知者、信息报告者、先期处置者、群众组织者，其能力提升路径如下。

1. 绘制“风险一张图”：在上级支持下，绘制并管理本辖区精细化“风险一张图”，组织网格员、物业等开展精准化、清单化巡查报告，解决“隐患在哪”的问题。

2. 坚持“第一响应”：通过培训与演练，强化街镇干部和社区工作人员的“第一响应”能力，涵盖紧急疏散、现场管控、初步救助和信息报告，为专业力量抵达争取时间、创造条件。为街镇工作人员配备以个人防护、通信、疏散引导为主的“轻量化”装备。



3. 贯彻“平战结合”：将应急管理深度融入基层党建、网格化管理、文明创建等日常工作，实现常态化管理与应急响应的无缝转换。大力发展社区志愿者队伍，与其建立常态化联系和培训机制，使其成为基层应急的有效补充力量。

为确保上述差序结构有效运转，需夯实制度、技术、资源与队伍四大基础。一是制度基础。推动修订《突发事件应对条例》等地方性法规，明确将提供数据接口、服从区域应急联动中心协调作为相关企事业单位的法定义务，为基层协调提供法律支持。要通过立法和制度设计，清晰界定街镇在风险巡查中发现问题的“报告权”与“建议权”，以及专业条线部门的“执法权”与“处置权”，从源头上破解“责任无限、权力有限”的权责错配问题，为基层“减负”与“赋能”并举。二是技术基础。市级平台功能设计应考虑基层需求，开发操作极简、聚焦关键信息的街镇版终端APP，实现“风险提示一键推送、现场情况一键上报、应急资源一键查询”。三是资源基础。建立“市级宏观储备、区级主体储备、街镇日常储备”的三级应急物资装备储备体系。对街镇采用“实物储备+协议储备+家庭储备”相结合模式，减轻其仓储和运维压力。四是队伍基础。针对基层“缺人”和“专业能力不足”的核心痛点，应构建与基层核心职责相匹配的人力资源与能力建设体系，这并非简单增加编制，而是通过设立应急管理专职岗、强化网格员队伍应急职责、建立稳定的志愿者队伍与激励保障机制，形成“专兼结合、平战转换”的基层应急力量网络。需要建立常态化的赋能机制，由市级平台统筹，开发针对消防、燃气、特种设备等常见风险的“标准化、模块化、可视化”培训课程与巡查清单。建立区级专家库支援基层机制，通过定期巡查、线上答疑等方式，为基层提供实时、在线的专业技术支持，破解基层无力监管的困境，真正将精准巡查和发现的要求落到实处。

## 结论与展望

提升城市基层应急能力，是从“灾害管理”向“韧性治理”的系统转型。这绝非简单的文件下发、设备添加或自上而下的加压，实质上涉及治理模式的深刻变革。其前提在于认知层面明确城乡风险属性的分异、能力差序与边界等的客观事实，这既是政策设计的出发点，也是政策执行的落脚点。

这要求实施自上而下的体系重构，核心在于厘清“街镇能做什么，不能做什么，以及需要上级为其做什么”，构建一个权责对等、分工明确、赋能精准的市—区—街镇三级应急体系。唯其如此，“韧性城市”的目标方能从顶层设计落到实处，筑牢城市安全的微观基础。

未来研究应深入不同能级城市（超大城市、省会城市、中小城市）及不同风险类型区域，开展更精细的“差序重构”案例研究与实证探索，不断丰富和完善这一理论框架，为中国式现代化城市治理提供坚实支撑。

[本文曾在上海交通大学主办的“进一步提升基层应急管理能力的研讨会”上报告，感谢与会专家给予的肯定与建议！在修改过程中，华中师范大学助理教授张阿城博士，上海交通大学国际与公共事务学院博士研究生王倪、张子涵、丰玉、周磊均有贡献，在此一并表示感谢。]

## 城市基层复杂风险治理：构建韧性城市的底层逻辑

□ 吴旦，上海交通大学国际与公共事务学院教授，“城市复杂风险防控与韧性治理”上海市应急管理重点实验室主任

在城市化进程加速与不确定性风险叠加的当代语境下，传统风险管控模式正面临严峻挑战。地震、洪涝等自然灾害与技术事故、公共卫生事件等社会风险交织渗透，形成具有非线性传导与时空延展特性的复杂风险系统。现行治理体系暴露出风险识别能力弱、治理资源碎片化、制度适应性不足、社会参与薄弱等缺陷，难以应对“黑天鹅”与“灰犀牛”事件并发的复合型危机。韧性治理为破解这一困境提供了新范式，其通过增强城市系统的自适应力、冗余度与学习能力，推动风险防控从被动应急向主动免疫转型。

### 城市基层复杂风险的多维特征

#### （一）风险要素的叠加性

随着城镇化的持续推进，风险图景已不再局限于单一维度的线性演化，而是呈现出物理空间与社会空间的复合风险叠加、传统风险与新型风险的共生互嵌特征。这种风险的“超叠加态”突破了传统认知边界，形成了更具破坏力的系统性危机链条。从空间来看，物理空间与社会空间的交互作用形成了风险传导的复合回路。从风险形态演变来看，传统风险与新型风险的交织共生正在重构危机谱系。既有建筑结构老化、地下空间安全隐患等物理性风险存在长期积累过程，也有社区矛盾、群体心理压力等社会风险潜藏于日常治理盲区，往往在突破临界点后才显性爆发。这种叠加性风险正在重塑现代社会的脆弱性结构。物理空间与社会空间的风险共振放大了危机的“乘数效应”，传统与新型风险的共生变异则加剧了治理的“时间贴现”困境。

#### （二）传播路径的非线性

城市系统的强耦合性使风险突破“点状爆发—线性扩散”的传统模式，呈现“链式反应—网状传播”特征。风险通过地下管网、信息网络、人口流动等无形通道快速渗透，例如暴雨内涝可以通过损毁地下电缆引发区域停电，继而导致电梯困人、医疗设备停转、数据中心宕机等连锁反应，甚至激化社区矛盾或引发恐慌性抢购。这种风险级联效应根植于现代社会的复杂系统本质。社会作为高度耦合的复杂巨系统，其技术网络、社会关系与制度结构的深度互嵌，使得风险演化呈现显著的非线性相互作用特征。这种相互作用在时空维度上形成两种典型传导模式：纵向层面的多米诺效应，即初始风险通过物理连接或制度依赖触发次生风险链式传导；横向层面的网络化扩散，表现为风险要素在信息网络与社会认知层面的跨域渗透。当系统脆弱性节点遭遇扰动时，单一领域的局部风险可能通过正反馈机制呈现指数级放大，最终演变为系统性危机。

#### （三）影响后果的模糊性

现代城市作为多维度嵌套的复杂巨系统，基层空间内基础设施网络、社会组织形态、信息传播渠道和公共服务体系紧密交织，形成多重风险传导路径。首先，城市基层是由基础设施、社会组织、人口流动等多维度要素构成的开放巨系统，风险触发机制具有非线性特征，但各子系统间的耦合关系难以精确建模，导致后果的边界难以界定。其次，信息采集与分析的碎片化



加剧了后果判断的模糊性。基层治理中，物业公司、街道办、业委会等多元主体掌握着割裂的信息孤岛。同时，社会风险往往夹杂着公众情绪等非结构化数据，网络谣言的传播速度可能远超实体风险的扩散，这种虚实交织的传播特性使得风险后果既可能在多要素共振下产生指数级放大效应，也可能因系统自组织特性出现意外消解。这种模糊性还体现在时空维度上，风险后果既可能通过数字媒介即时显化，也可能以隐性方式长期积累，形成难以追溯源头的“风险暗流”。

## 现行治理体系的现实困境

### （一）风险识别与预警能力欠缺

城市复杂风险治理中的风险识别与预警能力不足，主要源于现代城市系统的超复杂性、技术应用的局限性，而超大城市作为全球化网络的关键节点，因规模能级与复杂结构的几何级增长，形成了独特的风险放大效应。首先，超大城市风险具有“超规模传导—立体化叠加”特征。其基础设施网络呈现超高密度互嵌形态，地铁日均千万级客流量与电网、通信网的物理耦合，单一设备故障可能引发跨系统级联瘫痪。千万级常住人口与日均数百万流动人口形成动态风险载体，加速了公共卫生、社会安全等风险的扩散，这种系统性风险往往突破传统“单一灾种”的认知框架，导致基层部门难以通过常规经验预判风险的演化路径。其次，超大城市社会系统的复杂适应性远超现有算法承载能力，传统机器学习模型对社区舆情风险预测准确率不高，无法有效识别外卖骑手群体聚集等新兴社会风险形态。再次，治理架构与超大规模风险场域深度错配。街道层级的组织韧性面临极限考验。街道—社区层级的权责配置存在“责任无限与能力有限”的矛盾，专业技术人员占比不足，风险研判过度依赖上级指令。

### （二）制度供给的适应性不足

超大型城市复杂风险治理中制度供给的适应性不足，其根源在于城市系统的动态性与制度刚性之间的结构性矛盾。首先，超大型城市作为复杂适应性系统，其风险具有跨界性、耦合性和突发性特征，但传统治理制度建立在科层制和专业分工基础上，形成“碎片化”的制度架构。各职能部门依据静态风险图谱设计的应急预案，难以应对风险要素在网络化空间中的指数级扩散，如公共卫生事件与交通瘫痪、舆情危机的连锁反应。其次，制度创新的速度滞后于风险迭代周期。城市数字化转型催生出新型风险，而现有制度仍沿用工业化时代的监管框架，对数据安全、算法歧视等新兴风险缺乏规制效力。再次，多元主体协同治理机制存在制度性缺位。超大型城市治理涉及政府、企业、社会组织等多元主体，但权责划分模糊导致“治理缝隙”，如基础设施运营方与政府部门在应急响应中的协同障碍。更深层矛盾在于风险分配与利益结构的错配，土地开发、人口流动等政策形成的路径依赖，使风险预防制度往往让位于经济增长目标。这种制度惰性在空间治理中尤为明显，高风险区域的功能定位调整常受既有利益格局制约。最后，全球化带来的风险输入与地方化治理能力之间的张力，使超大型城市在应对气候变化、跨境供应链危机等复合型风险时，暴露出制度衔接的适应性缺陷。

### （三）治理资源的碎片化

在科层制与属地管理的双重逻辑下，纵向部门壁垒与横向行政边界形成制度性分割，导致资源整合存在系统性梗阻。首先，条块分割的科层制架构导致治理主体间权责边界模糊，职能部门

在纵向层级间存在政策执行偏差，横向部门间又因绩效考核的竞争性形成信息壁垒。应急管理、社会治安、公共服务等系统各自建立数据平台，形成“蜂窝状”治理结构，风险研判难以实现跨系统数据融通。其次，属地管理原则与垂直管理体系存在权责错配，上级部门的项目制资源分配与基层政府的属地责任间缺乏有效衔接机制。最后，多元主体协同的制度空转加剧碎片化程度，政府购买服务形成的“行政外包”模式，使社会组织陷入“体制依附”与“专业自主”的困境中，市场主体的风险治理参与更多停留在象征性层面。这种碎片化困境本质上是传统治理体系与新型风险形态的适应性失调，既反映出风险治理从“事后响应”向“事前预防”转型过程中的制度惯性，也暴露出公共产品供给机制与风险社会复杂需求间的深层矛盾。

#### （四）社会参与的机制缺陷

在风险类型日益复杂化、动态化的背景下，既有社会参与机制呈现出明显的制度性滞后。首先，科层制管理体系下的风险治理长期依赖政府主导模式，形成了“政府兜底”的路径依赖，社会组织与社区居民往往被视为治理对象而非治理主体，参与渠道停留在政策宣讲、志愿服务等浅表层面。其次，风险识别与决策的专业化壁垒抬高了参与门槛，基层群众缺乏有效的风险知识供给和技术赋权，导致“参与意愿—参与能力”的断裂。如社区防灾减灾规划往往由专业机构制定，居民仅在应急预案演练中扮演被动角色。再次，社会组织发育不充分导致中间层缺失，枢纽型社会组织在资源整合、利益协调方面的功能弱化，社区自组织更多停留在文体活动层面，难以承接风险防控等专业职能。最后，超大城市特有的数字治理悖论持续发酵，灾害预警 APP 等技术工具本应增强社会韧性，却因老年群体触网率不足、外来务工人员终端设备落后等问题无法参与。这些机制缺陷共同导致社会参与呈现“仪式性参与多，实质性赋权少；应急性动员多，制度化参与少”的特征，难以适应风险治理现代化需求。

### 韧性城市构建的路径创新

#### （一）强化党建引领，构建引领核心

韧性城市作为应对复合型风险的新型城市治理范式，其核心在于构建具有前瞻性、系统性和协同性的城市治理体系。党建引领是城市风险治理的核心抓手，其关键在于将党的政治优势和组织优势转化为治理效能。在组织体系构建方面，党建引领发挥着“主心骨”作用。通过构建“市—区—街道—社区”四级党组织联动机制，能够实现治理资源的下沉和责任链条的精准传导。在资源整合效能方面，党组织充分发挥“总调度”作用。通过建立城市安全联席会议制度，统筹协调住建、应急、市政等 23 个职能部门，整合应急物资储备库、专业救援队伍等关键资源。这种资源整合机制有效破解了传统治理中“条块分割”的难题。同时，党员先锋作用的发挥需要制度化保障。北京推行的“双报到”制度要求机关企事业单位党组织和在职党员主动向社区报到，常态化参与基层治理。在 2021 年特大暴雨应急响应中，北京市 12 万名党员迅速下沉社区，协助转移群众、疏通积水，有效缓解了基层人力不足的困境。<sup>①</sup>

#### （二）技术赋能，推动智能治理

物联网、大数据、人工智能等技术的融合应用，构建起覆盖城市生命线的立体感知网络，推动传统应急管理向全周期韧性治理转型。人工智能技术正在重塑城市韧性治理的决策中枢。杭州市余杭区依托“城市大脑”，整合公安、消防、卫健等部门的 12 亿条数据，通过 AI 算法实时监

①《危难见本色 风雨映初心——北京十二万余名党员干部下沉受灾地区》，[https://news.gmw.cn/2023-08/28/content\\_36791336.htm](https://news.gmw.cn/2023-08/28/content_36791336.htm)。

①《杭州市余杭区构建精准化智慧安监事故预防应用体系》, [http://yit.zj.gov.cn/art/2019/11/19/art\\_1228985952\\_41056965.html](http://yit.zj.gov.cn/art/2019/11/19/art_1228985952_41056965.html)。

②《上海:智慧社区为居民生活保驾护航》, [https://xinhuanet.com/photo/2021-03/12/c-1127205474\\_6.htm](https://xinhuanet.com/photo/2021-03/12/c-1127205474_6.htm)。

③《关于进一步强化12345市民服务热线和“随申办”作用助力重大事故隐患专项排查整治2023行动的通知》, [https://www.pudong.gov.cn/zwgk/14511.gkml\\_ywl\\_aqscgl/2023/265/317056.html](https://www.pudong.gov.cn/zwgk/14511.gkml_ywl_aqscgl/2023/265/317056.html)。

测交通拥堵、火灾隐患等风险,极大提升了突发事件的处置效率。<sup>①</sup>在硬件层面,智能终端的普及能够弥补人力监管的盲区。上海市闵行区新虹街道引入智慧化管理系统,在社区内设置智能消防栓、高空抛物监控系统、智能烟感器等设备。<sup>②</sup>这些技术创新不仅强化了城市抵御冲击的物质基础,更重构了治理体系的内在逻辑:从依赖历史经验的粗放式管理,转向数据驱动的精准治理;从部门分割的应急响应,升级为智能中枢指挥的多维协同;从灾害发生后的被动救灾,进化到风险萌芽期的主动干预。

### (三) 多元协同,激发社会参与

在风险社会背景下,传统政府主导的单中心治理模式已难以应对复杂多变的城市风险挑战,亟须构建“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的治理共同体。首先需要完善制度性协同框架,通过建立社区治理委员会、风险联防联控机制等组织载体,明确政府部门、市场主体、社会组织及居民个体的权责边界与协作规则,形成风险信息共享、资源统筹配置的协作网络。其次应加强技术赋能,依托智慧社区平台打造“线上+线下”双轨参与渠道,运用大数据分析精准识别风险隐患,通过移动端应用实现风险实时上报、处置进度可视化追踪,提升公众参与的便捷性与实效性。同时需要培育参与型文化生态,通过建立社区营造基金、志愿服务积分兑换等激励机制,发展社区社会组织与专业社工队伍,培育居民公共精神。上海市浦东新区鼓励居民通过“随申办”参与风险隐患排查,<sup>③</sup>形成“风险地图”共绘机制,构建起多元主体价值共创、风险共担、利益共享的治理格局,将基层风险治理转化为共建共治共享的社会实践。

### (四) 提升应急能力建设,筑牢风险防线

提升应急能力建设是一项涉及制度、技术、资源、人员和社会协同的系统性工程。首先,需完善应急预案体系。针对社区常见风险类型(如火灾、洪涝、疫情等),制定分层分类的应急预案,明确“预警—响应—处置—恢复”全流程操作规范。通过健全法律法规与动态更新的预案体系,覆盖自然灾害、公共卫生等各类突发事件,确保预案的针对性和可操作性。其次,强化专业救援力量。依托消防、医疗等机构建立“社区应急服务站”,推动专业力量下沉。专业化救援队伍的建设需配备先进装备,整合社会救援力量并纳入统一培训体系,通过常态化多场景演练提升实战能力。加强公众应急技能培训,增强自救互救能力。此外,需健全物资保障网络。优化分级分类的物资储备体系,合理布局仓库并推广“平急结合”储备模式,确保关键物资灵活调配。最后,推动社会协同与公众参与。普及应急教育,通过媒体、社区和学校传播防灾知识,培育公众的风险意识与应急素养。构建政府主导、多方参与的社会动员机制,鼓励企业和社会组织发挥力量,并建立灾后心理援助体系。

## 推动基层应急管理向事前预防转型

□ 钟开斌，中共中央党校（国家行政学院）应急管理研究院副院长、教授

基层处于防范化解重大风险、及时应对处置各类突发事件的最前沿，事前预防是做好应急管理工作、维护社会和谐安定的重要着力点。针对当前我国基层应急管理防范准备基础比较薄弱、应对风险挑战的思想准备和工作准备还不够充分的现状，需要落实标本兼治、以防为主、关口前移、重心下移的要求，推动基层应急管理由事后应对向事前预防转型，建立全民防备型的基层应急管理模式，不断增强基层应急管理工作的科学性、预见性、主动性。

### 事前预防是基层应急管理的重要着力点

应急管理是一个包含事前预防、事中应对、事后改进三个阶段的全周期过程，这三个阶段分别对应防、救、戒三项不同的重点任务。《申鉴·杂言》云：“先其未然谓之防，发而止之谓之救，行而责之谓之戒。防为上，救次之，戒为下。”预防是最重要、最根本，也是最经济、最安全的应急管理策略，是我国全面加强应急管理工作的先导性、基础性、战略性任务。作为国家与社会的连接点，乡镇（街道）、村（社区）等基层治理单元处在改革发展稳定的第一线，是各类矛盾风险挑战的集聚地，也是防范应对各种突发事件的最前沿。资源、能力与任务不匹配形成的“小马拉大车”困境，是我国基层治理面临的突出问题。<sup>①</sup>缓解应急力量资源有限性与风险挑战复杂性之间的结构性矛盾，必须把事前预防作为工作的重要着力点，通过常态化的风险预防和应急准备工作，最大程度地把风险消弭于无形，同时针对各种可以预料和难以预料的风险挑战做好充分准备，从而牢牢把握基层应急管理工作的主动权。

党中央有关决策部署和我国相关法律法规、政策文件，就做好基层事前预防工作有明确要求。党的十八大以来，习近平总书记明确提出坚持立足于防又有效处置风险的国家安全战略要求，作出坚决打赢防范化解重大风险攻坚战的战略部署，强调安全稳定工作要坚持关口前移，加强日常防范，加强源头治理、前端处理，下好先手棋，打好主动仗，防患于未然，牢牢把握塑造和维护安全的主动权。党的二十大报告指出：“坚持安全第一、预防为主，建立大安全大应急框架，完善公共安全体系，推动公共安全治理模式向事前预防转型。”2024年修订的《突发事件应对法》把“坚持预防为主、预防与应急相结合”纳入我国突发事件应对工作应当坚持的原则之一，并就如何做好预防与应急准备作了具体规定。2021年印发的《中共中央 国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》，专门就增强乡镇（街道）的应急管理能力、平安建设能力以及村（社区）的组织动员能力提出要求。2024年印发的《中共中央办公厅 国务院办公厅关于进一步提升基层应急管理能力的意见》，专门就提高基层安全风险防范能力作出部署安排，强调要“预防在先、发现在早、处置在小”。

做好基层事前预防，是基层一线主动应对复杂严峻公共安全形势的现实要求。基层是国家治理的底座和国家治理生命体的细胞，处在防范化解各种风险挑战的最前沿。在由倒金字塔型资源配置和金字塔型任务配置构成的治理结构中，有限的应急力量资源难以适应应对复杂多样风险挑战的需要是基层普遍面临和需要解决的难题。一方面，我国的资源配置表现为倒金字塔的多层次

<sup>①</sup> 胡春艳、张莲明：《“小马”何以拉“大车”——任务驱动下基层政府的行为策略及其调适机制》，《中国行政管理》2023年第4期。

结构,乡镇(街道)、村(社区)处在最底层,拥有的人、财、物、技术等资源和能力相对有限;另一方面,我国的任务配置表现为金字塔的多层次结构,大多数风险挑战发生在基层,第一时间的防范和应对靠基层。随着自然环境和经济社会环境变得日益庞杂,基层面临的各类突发事件更加复杂多样,风险综合体的特征愈发明显,防范应对任务更加艰巨繁重。解决应急力量资源相对有限与风险挑战复杂多样之间的结构性矛盾,要求基层必须把事前预防作为重点,把功夫下在平时,坚持从源头上避免或减少各种风险挑战的发生,在最早的时间,从最低的层级,用最小的成本,争取最大的安全效益。

以事前预防为主,是当前国际上做好基层应急管理工作的共同做法和普遍经验。面对风险社会各种安全威胁加剧的现实,国际社会日益重视基层(尤其是社区层面)的风险防范和应急准备工作,强调通过增强韧性来提高基层对各类风险挑战的防范抵御能力。基于社区的灾害风险减缓(community-based disaster risk reduction)策略,成为国际社会大力倡导、各国积极探索的重要策略。<sup>①</sup>1999年联合国提出“21世纪建设更加安全的世界”三大战略,其中之一就是“从强调政府的作用到重视推进建设强韧性的社区”。2005年召开的第二届世界减灾大会指出,“在所有的社会阶层特别是在社区建立防灾机制,提高防灾能力”。2015年联合国大会通过的《变革我们的世界:2030年可持续发展议程》提出2030年实现17项可持续发展目标,其中之一是“建设包容、安全、有抵御灾害能力和可持续的城市和人类住区”。2015年第三届世界减灾大会通过的《仙台减灾框架》,将减轻灾害风险、增强国家和社区韧性列为所有国家和地区2015—2030年减灾行动目标。

① Rajib Shaw, *Community-Based Disaster Risk Reduction*, London: Emerald Group Publishing Limited, 2012.

### 基层应急管理重救轻防的问题仍然突出

党的十八大以来,按照坚持预防为主、预防与应急相结合的原则要求,我国以加强隐患排查整改、开展宣传教育和培训等为重点,积极推进基层突发事件预防与应急准备工作,基层干部群众的风险意识和防范能力有了很大提高,对避免或减少突发事件的发生发挥了重要作用。在看到成绩的同时也要清醒地看到,我国基层应急管理工作重救轻防的问题仍然比较突出,预防保障型模式尚未完全建立,与中央关于积极推进公共安全治理模式向事前预防转型的决策部署还有差距,与有效应对复杂多变的基层公共安全形势的任务要求还不适应。

一是思想认识偏差,风险防范意识比较薄弱。意识是行动的先导,推动基层应急管理向事前预防转型首先要全面增强忧患意识、风险意识、责任意识,坚持底线思维和极限思维,并善于把“时时放心不下”的责任感转化为“事事心中有数”的行动力,做好应对各种风险挑战的充分准备。有的基层干部群众侥幸心理和麻痹思想比较严重,总觉得小概率事件不会发生在自己身上,对重大危险和红色预警重视不够、防范准备不足,未能及时果断采取防灾避险措施,导致发生人员伤亡事件。2023年四川凉山彝族自治州金阳县“8·21”山洪灾害,造成蜀道集团JN1项目部钢筋加工场施工人员驻地6人死亡、46人失联。悲剧发生的重要原因,是项目部相关管理人员对山洪灾害极端性认识不到位,在收到金阳县相关部门7次点对点预警“叫应”、蜀道集团内部发出的5次预警提示、监理公司发出的3次撤离提醒时,仅凭主观臆断认为本地雨不大、水不大,没有坚决果断地组织转移避险;甚至临近事发前收到驻地人员“河道涨水了”的提醒,仍未立即组织转移避险,错过了逃生的最后时机。<sup>②</sup>

②《凉山州金阳县“8·21”山洪灾害调查评估报告》。

二是统筹协调不力,安全发展贯彻落实有差距。推动基层应急管理向事前预防转型,必须坚

持统筹发展和安全两件大事，把安全发展贯穿在基层治理的各领域、全过程，实现高质量发展和高水平安全动态平衡、良性互动、相互支撑。在基层治理中，一些乡镇（街道）、村（社）统筹发展和安全不到位，城乡规划、建设、管理过程中对风险因素考虑得不够，没有正确处理好经济建设与风险防治之间的关系，重发展、轻安全，特别是部分山区侵占沟道修建道路和房屋、切坡建房、占用河道兴建厂房等现象仍然比较普遍，在快速发展过程中累积和遗留了不少安全“后遗症”。2021年河南郑州“7·20”特大暴雨灾害过程中，突发山洪导致荥阳市崔庙镇王宗店村23人死亡。灾害发生的重要原因，是村庄民居和村委会沿沟道而建，侵占行洪通道；村庄上游三条支沟修建的23条横穿沟道的村道中仅有2座有过水涵洞，8座山塘谷坊全无过水设施，阻水严重。<sup>①</sup>

三是体制机制不顺，系统整体合力尚未形成。推进基层应急管理向事前预防转型是一项复杂系统工程，涉及基层党组织、政权组织以及经济组织、自治组织、群团组织、社会组织与群众个体等不同主体，水利、交通运输、文旅、林草、市场监管、应急管理、消防等不同部门，源头治理、风险防控、预警响应、应急处置等不同阶段，人、财、物、技术等不同要素，需要进行跨界协调联动，形成跨地区、跨部门、跨层级事前预防的整体合力，把制度优势转化为风险防控的制胜优势。机构改革后，基层应急管理部门存在设置分散、职能单一、编制和人员不足等问题，不少基层安全生产监管、消防、防灾减灾救灾、应急救援有关职责尚未完全整合，存在职能范围重叠、边界模糊的交叉点和结合部。同时，由于基层应急管理部门普遍面临专业人才缺失、资金保障不足、信息化建设滞后、物资储备条件欠缺等现实困难，加之基层干部工作内容庞杂、岗位变动频繁，导致基层事前预防工作缺少系统性、长期性和连续性。

四是资源投入不足，安全风险不断积累叠加。推进基层应急管理向事前预防转型，大幅压降存量风险，有效防控增量风险，及时应对变量风险，必须保持适度超前的人、财、物等资源投入，积极利用科技赋能做好隐患排查治理，从而最大限度地避免或减少重大风险的发生，同时积极做好应对重大风险的充分准备。有的乡镇（街道）、村（社区）“有钱治病、没钱买药”的传统思想依然比较严重，预防性安全投入不足，导致安全方面历史欠账较多，抗灾设防标准总体偏低，各种小隐患长期累积叠加后变为大问题，一旦发生重大灾难容易带来严重后果。近几年入汛以来，有的乡镇（街道）、村（社区）道路冲毁，电力、通信、交通中断形成“孤岛”的局面时有发生。2023年北京“7·31”特大暴雨过程中，门头沟区124个村庄、房山区62个村庄、昌平区5个村庄一度失联。2024年辽宁葫芦岛“8·20”特大暴雨，导致建昌县全域一度发生电力、通信、交通中断，与外界失去联系数小时。

### 加快建立全民防备型基层应急管理模式

习近平总书记强调：“我们必须把防风险摆在突出位置，‘图之于未萌，虑之于未有’，力争不出现重大风险或在出现重大风险时扛得住、过得去。”<sup>②</sup>基层治理是国家治理的基石，和谐安定是基层治理的前提。推进基层应急管理向事前预防转型，是一项长期而紧迫的重大任务。应急管理现代化是一个以理念现代化引领体系现代化、能力现代化，进而实现应急管理整体现代化的过程。<sup>③</sup>推进基层应急管理向事前预防转型，重点可以从理念、体系、能力三方面着力，推进建立全民防备型基层应急管理模式，全面增强基层应对风险挑战的系统韧性，夯实基层长治久安的根基，为基层长远持续健康发展提供坚实的安全基础。

①《河南郑州“7·20”特大暴雨灾害调查报告》，<http://www.mem.gov.cn/gk/sgcc/tbzdsqdcbg/202201/P020220121639049697767.pdf>。

②《习近平关于防范风险挑战、应对突发事件论述摘编》，北京：中央文献出版社，2020年，第7页。

③钟开斌、薛澜：《以理念现代化引领体系和能力现代化：对党的十八大以来中国应急管理事业发展的一个理论阐释》，《管理世界》2022年第8期。



①《马克思恩格斯全集》第28卷，北京：人民出版社，2018年，第360页。

一是在全社会大力弘扬“安全第一、预防为主”的理念。恩格斯曾经指出：“(个人)行动的一切动力，都一定要通过他的头脑，一定要转变为他的意志的动机，才能使他行动起来。”<sup>①</sup>推进基层应急管理向事前预防转型，首先要推进全社会的理念从重救轻防向以防为主转变，切实把事前预防变为广大基层干部群众的思想自觉和行动自觉，成为全社会共同遵循的基本行为准则和工作导向，形成基层一线“注重预防、投入预防、做好预防”的浓厚氛围。要强化基层组织动员，发挥好基层党组织战斗堡垒作用和基层党员干部先锋模范作用，以强大的基层政治动员牵引广泛的基层社会动员，把事前预防摆在更加突出的位置。要加强对基层干部的事前预防教育培训，使广大基层干部充分认识“隐患险于明火、防范胜于救灾”的道理，牢固树立“发展是政绩、安全也是政绩”，“事中救援是政绩，事前防范是最大的政绩”的理念，切实把事前预防工作放在心上，抓在手中。要持续开展安全宣传“五进”（进企业、进农村、进社区、进学校、进家庭）活动，加快培育预防型安全文化，推动基层群众从被动响应式的“要我安全”向主动作为的“我要安全、我会安全、我能安全”转变。

二是建立健全系统集成基层事前预防体系。制度体系为基层应急管理提供制度化、规范化保障，使基层应急管理做到有章可循、有规可依。推进基层应急管理向事前预防转型，必须按照协同高效、系统集成的要求，从领导体制、运行机制、法律法规、标准规范、预案方案等方面全面发力，建立一套更加成熟、更加定型的制度，不断提高事前预防工作的科学化、规范化、程序化水平。要坚持资源统筹、县乡一体、上下联动、条块结合，整合安全生产监管、消防、防灾减灾救灾、应急救援有关职责，完善基层应急管理体制。要建立安全发展相互融合机制，推动基层在工作中自觉把发展和安全统一起来，把安全发展贯穿在城乡建设、规划、管理各领域全过程，不断筑牢基层可持续发展的安全根基。要研究制定基层安全投入机制，确保资源和成果分配时能有足够的比例投入到事前预防工作中。要树立大抓事前预防的政策导向，鼓励基层干部群众把更多的时间和精力和力量资源从事中救援转到事前预防上来。

三是全面增强事前预防的全周期管理能力。科学的理念需要强大的能力保障才能落地见效，静态的体系需要强大的能力保障才能运转起来。推进基层应急管理向事前预防转型，还必须全面增强基层干部群众事前预防能力，常态化地主动塑造和积极维护基层安全，实现“不出现重大风险”或“在出现重大风险时扛得住、过得去”的目标。要增强安全发展能力，更好地统筹发展和安全两件大事，自觉把安全融入重大发展战略、规划、项目，既善于利用发展成果来夯实安全的实力基础，又善于塑造更加有利于经济发展的安全环境。要增强源头治理能力，坚持标本兼治、防患于未然，最大限度地减少孕灾环境、致灾因子和承灾体的脆弱性，把风险消弭于无形，将矛盾消解于未发。要增强风险防控能力，常态化开展公共安全形势分析，完善重大隐患排查治理和风险分级管控双重预防机制，做到对重大风险底数清、情况明，对敏感因素和苗头性、倾向性问题做到眼睛亮、见事早。要增强应急准备能力，针对基层发展过程中可能出现的各种“黑天鹅”“灰犀牛”事件，开展重大“假想敌”情景构建推演，预置力量和资源，做好应对各种极端情形的思想准备和工作准备。要增强复盘总结能力，完善重大风险调查评估机制，及时总结经验教训，把短期问题整改和长远制度建设有机结合起来，做到“吃一堑长一智”“打一仗进一步”，实现事前预防的闭环式管理和螺旋式进步。

[本文系中国社会科学院研究阐释党的二十届三中全会精神重大项目“公共安全治理机制研究”(2024YZD016)阶段性成果。]

编辑 杜运泉