

# 基层应急指挥中心人员能力建设现状及提升对策

张福波

阿拉善盟应急管理局

DOI:10.32629/etd.v7i1.22269

**[摘要]** 基层应急指挥中心是突发事件应对处置的前沿枢纽,其人员能力水平直接决定应急响应效率与处置效果。当前基层应急指挥中心普遍面临人员编制紧缺、专业结构失衡、培训体系不健全、实战经验不足等问题,难以有效应对日益复杂的公共安全形势。本文在分析基层应急指挥中心职能定位与能力需求的基础上,系统梳理了人员能力建设的现实困境,从人员配置、培训机制、实战训练、职业发展及考核激励等维度提出针对性提升对策,为推进基层应急指挥能力现代化提供参考。

**[关键词]** 应急指挥中心; 基层; 人员能力建设; 应急管理; 培训体系

中图分类号: D035.29 文献标识码: A

## Current Status and Improvement Strategies for Personnel Capacity Building in Grassroots Emergency Command Centers

Fubo Zhang

Alxa League Emergency Management Bureau

**[Abstract]** Grassroots emergency command centers serve as frontline hubs for responding to and handling emergencies, and the capacity of their personnel directly determines the efficiency and effectiveness of emergency response. At present, grassroots emergency command centers generally face problems such as insufficient staffing, imbalanced professional structures, inadequate training systems, and limited practical experience, making it difficult to effectively address increasingly complex public safety situations. Based on an analysis of the functional positioning and competency requirements of grassroots emergency command centers, this paper systematically examines the practical challenges in personnel capacity building and proposes targeted improvement strategies from the perspectives of staffing, training mechanisms, practical exercises, career development, and assessment and incentive mechanisms, providing a reference for advancing the modernization of grassroots emergency response capabilities.

**[Key words]** emergency command centers; grassroots level; personnel capacity building; emergency management; training system

### 引言

基层应急指挥中心承担着信息接报、态势研判、资源调度与协调处置等核心职能,是突发事件应对的关键节点。当前,极端天气与各类突发事件频次增加,基层应急指挥面临的任务强度和复杂程度持续攀升。然而,人员编制紧缺、专业结构失衡、培训体系不健全等问题普遍存在,制约了指挥效能的整体提升。加强基层应急指挥人员能力建设,已成为完善应急管理体系的重要任务。本文立足基层实际,系统分析人员能力建设的现状与短板,探索系统化的提升路径,为加强基层应急指挥人才队伍建设提供参考。

### 1 基层应急指挥中心的职能定位与能力需求

#### 1.1 基层应急指挥中心的职能定位

基层应急指挥中心通常设于区(县)级应急管理部门,是区域应急管理体系的枢纽节点。其核心职能主要包括五个方面。一是信息汇集与研判,负责接收、整合辖区内各类突发事件信息,对事件性质、等级、发展趋势进行初步研判,为决策提供信息支撑。二是指挥调度,根据事件等级和应急预案,调动辖区内的应急救援队伍、物资装备和专家资源,组织开展先期处置。三是协调联动,横向联络公安、消防、卫健、城管等职能部门,纵向对接上级指挥中心与乡镇(街道)应急机构,构建协同应对网络。四是信息发布,按规定程序报送突发事件信息,协调新闻宣传部门做好舆论引导。五是恢复评估,事件处置结束后组织开展总结评估,修订完善应急预案。这些职能决定了基层应急指挥中心不仅是“传声筒”,更是具备独立研判与指挥能力的实战实体。

### 1.2 人员核心能力要求

基于上述职能,基层应急指挥中心人员应具备系统化的能力结构。第一,信息处理能力——能够在海量信息中快速提取关键要素,判断事件等级与危害程度,做到及时准确报告。第二,应急决策能力——在时限紧迫、信息不完全的条件下,依据预案并结合经验做出合理处置决策,下达可操作的指令<sup>[1]</sup>。第三,协调沟通能力——能在多部门、多层级的复杂关系中进行有效沟通,确保指令清晰传达并得到执行。第四,应急专业知识——掌握突发事件应对的基本法律法规、应急预案体系、危险化学品特性、气象灾害防御等专业知识,能够识别和评估各类风险。第五,心理承受能力——能在高强度、高压环境保持冷静,持续开展工作,并具备一定的心理自我调适能力。第六,信息化操作能力——熟练操作应急指挥平台、视频会商系统、单兵图传设备、GIS地理信息系统等信息化工具。这些能力并非单一存在,而是需要在实际指挥场景中综合调用、灵活运用。

## 2 基层应急指挥中心人员能力建设现状

### 2.1 人员结构与编制配置

当前基层应急指挥中心的人员编制普遍偏紧。区县级应急指挥中心核定编制多数在5~15人之间,实行24小时值班制度后,每班在岗人员仅2~4人,在突发事件多发期(如汛期、森林防火期)明显捉襟见肘。从人员来源看,基层指挥中心人员主要由三部分构成:应急管理部门行政编制人员、所属事业单位技术人员以及聘用制值班员。行政编制人员多为管理岗位,专业背景分散;事业编制技术人员中具备应急管理、安全工程、防灾减灾等对口专业的占比偏低;聘用值班员则普遍学历层次和专业化程度较低。从年龄结构看,部分基层指挥中心呈“两头大、中间小”的特征,即骨干力量年轻化不足,资深人员少,存在能力断层风险。从区域差异看,东部沿海地区基层指挥中心编制和人员配置普遍优于中西部地区,部分经济欠发达县区指挥中心实际在岗人数甚至低于核定编制数的70%,一人多岗、身兼数职现象突出,严重影响值班质量和指挥效能。

### 2.2 培训与能力提升机制

基层应急指挥中心人员培训主要依托上级应急管理部门组织的年度调训、专项培训班以及内部业务学习。培训内容以政策法规解读、应急预案宣贯和信息报送规范为主,侧重于程序性、事务性知识传授。培训形式多为集中授课和案例分析,模拟推演、情景构建和实战化演练占比偏低。培训频次方面,多数地区每年组织1~2次集中培训,总时长不超过5天,难以满足人员能力持续提升的需求。培训覆盖面也不均衡,带班领导参与度高,但一线值班人员特别是聘用制人员的参训机会较少。此外,培训效果评估机制缺失,培训结束后缺乏知识巩固与能力追踪,所学内容难以及时转化为实际工作能力<sup>[2]</sup>。培训经费投入不足也是制约因素,多数县区每年用于指挥中心人员培训的专项经费不超过5万元,难以支撑外出学习、设备实操和模拟演练等高成本培训项目。

### 2.3 实战训练与经验积累

实战经验是应急指挥能力生成的关键环节。目前基层指挥中心人员的实战训练主要依赖年度应急演练和实际突发事件应对。年度综合演练通常由应急管理部门统一组织,参演人员覆盖面有限,多数人员仅以观摩或外围角色参与,缺乏在指挥岗位上的实际操作体验。实际突发事件应对是提升能力最有效的途径,但由于基层指挥中心人员岗位调整频繁,部分人员到岗后长时间未能经历较大规模事件的实战锻炼,“新手上路”即面对复杂情况的现象并不罕见。跨区域联合演练和交流轮岗机制在基层尚未普遍建立,人员能力成长过度依赖个体经验积累而非制度化的能力养成体系。传统的“以老带新”师徒制在基层指挥中心逐渐弱化,资深人员岗位调整后缺乏经验传承的固定渠道,新任人员主要依靠自学摸索,能力成长路径漫长且不确定。

## 3 基层应急指挥中心人员能力建设的主要问题

### 3.1 专业人才引进困难与流失严重

基层应急指挥中心因行政级别、薪酬待遇和发展空间的客观限制,对高层次专业人才的吸引力明显不足。应急管理、安全工程、防灾减灾等对口专业的毕业生更倾向于留在一线城市或大型企业,基层岗位在人才竞争中处于劣势。即便招录入职,也面临较高的流失率——部分人员在工作2~3年积累一定经验后,或通过遴选向上级机关流动,或被企业以更高薪酬吸纳,造成基层指挥中心成为人才“中转站”。这种局面直接导致基层指挥中心长期处于“边培养边流失”的状态,人员经验的连续性难以维持。值得注意的是,除外部流失外,人员因长期夜班值班导致身心健康问题而申请调离的情况也呈上升趋势。连续值班造成的生物钟紊乱、精神高度紧张,使得部分具备丰富经验的骨干人员主动选择退出,进一步加剧了能力断层。

### 3.2 培训体系与岗位实际脱节

当前培训供给与基层实际需求之间存在结构性错位。上级培训多侧重于法律法规和制度规范,对基层具体场景缺乏针对性。培训师资多来自高校或上级机关,具有基层实战经验的教员偏少,讲授内容难以贴近一线实际。培训教材更新滞后,对新经验、新做法吸收不够,参训人员反映“听着有道理,回来用不上”。培训方式同样存在偏差。课堂讲授占比过高,参训人员缺乏实操机会,情景判断、临机决策等核心能力难以有效传授<sup>[3]</sup>。案例分析多选取外地事件,本地参照性不强。培训集中在年底或汛期后,未能与实战节奏有效衔接,错失经验及时转化的时机。培训分层不足问题同样突出——新入职人员与资深骨干同堂受训,基础薄弱者跟不上、经验丰富者“吃不饱”,培训的差异化、精准化程度远不能满足实际需求。

### 3.3 考核评价与激励机制不健全

基层应急指挥中心尚未建立起科学的人员能力评价体系。考核内容以值班出勤、信息报送数量等过程性指标为主,对应急决策质量、指挥协调效能等核心能力的考核缺乏量化标准和评价方法。考核结果与岗位调整、职称晋升、绩效奖励之间的关联不够紧密,存在“干好干坏一个样”的现象。值班工作的特殊性——长期夜班、节假日坚守、高风险压力——在考核中未能

得到充分体现,值班津贴和岗位补贴标准偏低,一定程度上影响了人员的积极性和队伍稳定性。正向激励的缺失同样值得关注。指挥中心人员在成功处置突发事件后,往往缺乏及时的精神与物质激励,成就感主要来自个人职业认同而非组织认可,这不利于形成正向循环的工作氛围,也削弱了队伍的凝聚力和向心力。

#### 4 基层应急指挥中心人员能力提升对策

##### 4.1 拓宽引才渠道,优化人员配置

破解人才短缺问题需多措并举。一是加大定向培养和招录力度,与高等院校应急管理相关专业建立定向输送机制,设置基层应急岗位特招计划,给予编制和政策倾斜。二是探索柔性引才方式,通过聘任制、政府购买服务等方式引入具有实战经验的专业技术人员充实值班力量,缓解编制刚性约束。三是建立人员稳定机制,在晋升通道、职称评审、岗位交流等方面对基层应急指挥岗位给予适当倾斜,延长骨干人员在本岗位的服务年限。四是科学核定编制标准,根据辖区人口规模、产业特征、灾害风险等级等因素,制定差异化的基层应急指挥中心人员配备标准,确保值班力量与任务量相匹配。

##### 4.2 构建分层分类的实战化培训体系

培训体系改革应以实战化为导向,分层分类精准施训。对新入职人员开展岗前资格培训,内容涵盖值班规范、信息报送、系统操作、预案要点等基础技能,考核合格方可独立上岗。对在岗人员实施年度轮训,采取“送教上门+集中调训+线上学习”相结合的方式,每人每年培训时长不少于40学时。对骨干人员开设高级研修班,重点提升复杂事件研判、跨部门协调和指挥决策能力。大幅增加桌面推演、模拟指挥和实战演练在培训中的比重,建设应急指挥模拟训练室,设置典型突发事件场景,让参训人员在模拟指挥台上完成信息接报、态势判断、方案拟定和指令下达的全流程训练。建立培训效果跟踪评估机制,训后3个月内进行能力回访和知识巩固<sup>[4]</sup>。

##### 4.3 强化实战训练与跨区域交流

实战训练制度化是能力生成的根本保障。推行“战训合一”模式,将日常值班与实战训练有机结合,在值班期间设置情景假设和突发情况,锻炼人员临机处置能力。建立跨区域联合演练和交流轮岗机制,每年组织不少于1次跨区县应急指挥联合演练,安排基层指挥人员到市级或省级指挥中心短期跟班学习,拓宽视野、借鉴先进经验。整理汇编辖区内典型突发事件处置案例,

编制案例教材和复盘报告,组织全员研讨学习。建立“以案促训”机制,每次较大事件处置后进行深度复盘,将经验教训转化为培训素材,实现“打一仗进一步”。

##### 4.4 健全考核评价与职业发展体系

构建以能力为核心的多维度考核评价体系。考核指标应涵盖值班质效(信息报送及时准确率、指令下达规范性)、业务能力(预案掌握程度、系统操作熟练度)、处置水平(事件研判准确率、处置方案合理性)和协作能力(部门协调效果、信息共享水平)等维度,采取理论考试、实操演练、模拟推演和实绩评估相结合的方式综合评价。考核结果与年度评优、职称评聘、岗位晋升和绩效奖励直接挂钩,建立“以考促学、以评促优”的良性机制。畅通职业发展通道,将应急指挥岗位纳入应急管理专业技术序列,设置首席值班员、高级指挥员等岗位层级,为优秀人员提供明确的职业上升空间。合理提高值班补贴和岗位津贴标准,落实补休调休制度,切实解决人员后顾之忧。

#### 5 结束语

基层应急指挥中心人员能力建设是提升应急管理整体水平的重要基础。面对日益复杂的公共安全形势,必须把人的能力提升摆在突出位置。针对当前编制紧缺、培训脱节、激励机制不完善等突出问题,应从引才扩容、实战培训、跨区交流和考核激励等多个维度系统发力,构建覆盖职业全周期的能力建设体系。唯有打造一支专业精、反应快、善指挥、能担当的基层应急指挥队伍,才能真正夯实应急管理的基层基础,为保障社会公共安全奠定坚实基础。

#### [参考文献]

- [1]谢家兴,李春.应急指挥中心“村村通”——竹溪县多维应急网织密基层安全屏障[J].湖北应急管理,2025(13):34-35.
- [2]施佩寅,骆卫星.新形势下指挥中心岗位人员专业素质能力提升的相关对策研究[J].今日消防,2023,8(6):17-19.
- [3]张国华,顾杨阳.关于如何提升指挥中心岗位练兵能力素养的思考[J].今日消防,2023,8(6):125-127.
- [4]卜堂明,顾焘,韩晨平.模块化应急指挥中心快速部署技术体系研究[J].城市建筑,2025,22(11):164-169.

#### 作者简介:

张福波(1991—),男,汉族,内蒙人,本科,研究方向: 应急指挥。