

基层安全风险协同防控的实践与探索

徐宏

湖北省英山县应急管理综合执法大队

DOI:10.32629/jsse.v4i2.19958

[摘要] 为了有效防范一氧化碳中毒和森林火灾两大安全风险,并为同类地区提供实践参考,本文基于鄂东某县的成功实践,系统探讨了其在应对上述风险中所构建的“五位一体”协同防控体系。该体系通过“责任闭环、立体宣传、精准管控、高效联动、高频督查”五大机制,实现了从风险源头到末端治理的全过程管理,其经验突出表现为高位推动与基层落实相结合、传统手段与科技创新相补充、刚性约束与柔性引导相统一,形成了“以防为主、联防联控”的治理模式。研究结果可为同类地区构建基层安全风险防范体系提供可借鉴的路径,以期提升基层公共安全治理的整体效能。

[关键词] 公共安全; 基层治理; 一氧化碳中毒; 森林火灾; 风险防控; 协同治理

中图分类号: P624.8 **文献标识码:** A

Practice and Exploration of Collaborative Prevention and Control of Grassroots Safety Risks

Hong Xu

Emergency Management and Comprehensive Law Enforcement Team of Yingshan County, Hubei Province

[Abstract] To effectively prevent the two major safety risks of carbon monoxide poisoning and forest fires and provide practical reference for similar regions, this paper systematically explores the "five-in-one" collaborative prevention and control system constructed by a county in eastern Hubei based on its successful practices. This system, through five major mechanisms—"closed-loop responsibility, three-dimensional publicity, precise control, efficient coordination, and high-frequency supervision"—achieves whole-process management from risk source to end governance. Its experience is characterized by the combination of high-level promotion and grassroots implementation, the complementarity of traditional means and technological innovation, and the unity of rigid constraints and flexible guidance, forming a governance model of "prevention first, joint prevention and control". The research results can provide a reference path for similar regions to construct a grassroots safety risk prevention system, with the aim of enhancing the overall effectiveness of grassroots public safety governance.

[Key words] public safety; grassroots governance; carbon monoxide poisoning; forest fire; risk prevention and control; collaborative governance

1 引言

随着经济社会的发展,公共安全风险的复杂性和关联性日益增强,对基层治理能力提出了更高要求。其中,季节性、区域性特征显著的森林火灾和非职业性一氧化碳中毒,严重威胁着人民群众的生命财产安全。学界普遍认为,此类风险的防范重心在基层,其突发性和扩散性特征要求建立跨部门的协同响应机制(薛澜、刘冰,2013)^[1]。传统的、单一部门的、运动式的治理模式难以应对此类系统性风险(周利敏,2016)^[2]。因此,探索建立一套整合资源、多方协同、精准高效的风险防范体系,具有重要的现实意义。

鄂东某县在近几年围绕这两项安全风险防范工作,实现了“零火灾”、“零事故”的卓越成效,其背后是一套系统化、制度

化的工作方法。本文旨在深入剖析该县的实践,提炼其核心机制与理论内涵,以期完善基层安全风险防控理论、指导同类地区实践提供参考。

2 “五位一体”安全风险协同防控体系的构建

鄂东某县的实践并非各项措施的简单堆砌,而是构建了一个有机的、相互支撑的协同防控体系。该体系以“责任闭环、立体宣传、精准管控、高效联动、高频督查”为核心支柱,形成了一套完整的安全风险治理闭环。

2.1 构建权责清晰的责任闭环机制,破解“责任悬空”难题
责任落实是风险防范的基石。该县通过顶层设计与基层落地相结合,构建了横向到边、纵向到底的责任网络。

(1) 高位推动与率先垂范。县委、县政府将两项工作提升到

“守牢民生底线”的政治高度,通过常委会、常务会进行专题部署,并建立“每周调度”机制。县委书记、县长亲自抓、带头督,在重点时段多次带队深入乡镇、村组检查指导,形成了强大的“头雁效应”。这种高位推动通过政治势能打破科层体制的惰性,确保政策的有效贯彻(贺东航、孔繁斌,2011)^[3]。

(2)责任网络全面覆盖。在森林防火方面,该县严格落实“六级包保”责任,实现了“山有人管、责有人担、火有人扑”;在一氧化碳中毒防范方面,建立“县领导包乡镇、乡镇干部包村、村干部包组、党员代表包户”的四级包保制度,对65岁以上空巢老人落实“一对一”包保。同时,将两项工作纳入乡村振兴考核体系,对联村县直部门和驻村工作队进行捆绑考核,运用考核“指挥棒”压实各方责任。

(3)刚性问责保障执行。该县严格执行森林防火“四个一律”。携带火种上山一律收缴,野外用火一律依法处罚,造成后果一律依法批捕,包保不到位一律先免职后调查。这种“惩处一人、警示一片”的问责机制,确保了责任链条的刚性约束。

2.2 打造全覆盖的立体宣传机制,破解“意识薄弱”难题

提升公众风险意识和自救互救能力是防范工作的第一道防线。该县采取了“传统与现代结合、线上与线下联动、灌输与浸润并重”的立体化宣传策略。

(1)媒体矩阵全方位覆盖。综合利用广播、电视、公益广告、“村村响”、微信公众号、电影下乡等多种媒介进行高频次、不间断宣传。在一年内播放森林防火提示200余条、防一氧化碳中毒公益广告100余条,推送微信宣传信息200余条,确保信息传递的广度与频度。

(2)线下宣传无死角渗透。印发数十万份宣传单、禁火令,通过宣传车、摩托车、铜锣等“土洋结合”的方式走村串户。特别是创新运用“道德讲堂”,以鼓书、三句半等群众喜闻乐见的文艺形式进行科普,提升了宣传的接受度和感染力。这种基于本地文化资源的风险沟通方式,能够有效克服单纯说教式的弊端,将安全知识嵌入地方性知识网络中(孙信茹,2018)^[4]。

(3)流动宣传动态延伸。全县配备宣传车,组建巡逻队开展不间断巡回宣传。同时,实施“分线宣传”策略,教育系统开展“小手拉大手”活动;统战部门负责宗教场所宣传;交通部门在客运站对旅客进行宣传;经信部门向手机用户推送信息,实现了目标人群的全覆盖。

2.3 实施精准化的分类管控机制,破解“风险源头”难题

针对森林火灾和一氧化碳中毒的不同成因与特征,该县实施了“对症下药、靶向施策”的精准管控策略。

(1)森林火灾的“堵疏结合”管控。

严控火源:在进山入口处设立检查站,严格执行“十不准”规定,落实火源溯源倒查机制,将一切火种阻隔在林区之外。

管控人群:对智力障碍等五类特殊群体落实“双监护人”制度(家属监护+干部包保),确保全面监管,严防失管漏管现象。

消除隐患:投入专项资金清理路边、林边、田边、坟边等“四边”区域杂草,开辟防火隔离带,强化了物理防护措施。同

时,增加“5G+森林防火”视频监控设备部署,使烟火预警设备覆盖到全区域,提升了技防能力。

(2)一氧化碳中毒的“多维干预”管控。

“物理干预”行动:为农户卧室安装限位器、报警器、开通透气孔,从物理环境上强制保障通风。

“能源替代”行动:通过以奖代补推广生物质汽化炉,引导群众转变高风险的取暖方式,从源头上减少一氧化碳产生。

“行为干预”行动:开展“见面行动”、“敲门敲窗行动”、“收炭行动”,通过面对面的提醒和实质性的回收措施,直接干预不安全行为。

“社会网络”干预:建立“五户联防”和党员干部包保制度,织密了邻里守望、干部关照的社会防护网。

研究表明,通过改善物理环境和技术替代来从根本上消除或减少风险源,是比单纯行为劝导更具成本效益和可持续性的长效策略(曾光、李辉,2019)^[5]。世界卫生组织也在其关于健康环境干预的指南中强调,改善室内通风和推广清洁能源是预防一氧化碳中毒的核心措施。该县的实践,正是对上述理论、政策的具体化与本土化创新。

2.4 形成高效协同的应急联动机制,破解“各自为战”难题

该县打破了部门、层级和地域界限,构建了统一指挥、专常兼备、反应灵敏的应急联动体系。

(1)部门协同制度化。住建、卫健、市场、教育、公安、自然资源等部门各司其职,对重点场所、重点领域、重点人群开展联合排查与监管。例如,教育部门的“小手拉大手”、市场部门的源头整顿、公安部门的依法打击,形成了监管合力。

(2)队伍联动实战化。县级建立了3支150余人专业综合应急队伍,镇村成立超过3000人的半专业综合应急队伍,配备了无人机、消防车等专业设备,并印发《森林火灾层级应急处置规程》,明确了火情发生后的指挥、集结、扑救流程。特别强调了毗邻村镇间的信息互通与协同作战,确保“打早、打小、打了”。

2.5 强化全过程的高频督查问责机制,破解“执行乏力”难题
为确保各项措施落到实处,该县建立了强有力的督查问责闭环。

(1)预警会商常态化。在高温干旱、低温雨雪等关键节点前,及时进行风险预警和会商研判,做到“安不忘危”。

(2)督查通报高频化。由纪委监委、督查室、应急局组成的督查力量,实行“一天一通报、一周一督查”,发现问题立即交办、限期整改,形成管理闭环。

(3)问责惩处刚性化。严格执行“四个一律”,对违法用火者和失职失责干部进行严厉追责,坚持“四不放过”原则,起到了“惩处一人、警示一片”的震慑效果。

3 经验启示与优化建议

3.1 核心经验启示

(1)系统治理是根本方法。该县实践成功的关键在于摒弃了“单打一”的碎片化思维,将风险防范视为一个系统工程,统筹责任、宣传、管控、应急、督查等所有环节,使其相互衔接、相

互促进,形成了强大的治理合力。通过有效的协调与整合,使相互独立的各种治理主体和资源形成有机整体(竺乾威,2008)^[6]。

(2)精准施策是成败关键。森林防火重在“堵”火源和“清”隐患,体现的是外部管控思维;而一氧化碳中毒防范则更注重通过“物理干预”和“能源替代”进行源头治理,并辅以社会网络干预,体现的是从改变环境到改变行为的系统性内化过程。这种精准施策体现了政策科学中“政策工具与问题匹配”的基本原则(陈振明,2003)^[7]。

(3)社会共治是坚实基础。风险防范不能仅靠政府“大包大揽”。该县通过发动党员、代表、邻里和家庭等社会力量,构建了群防群治的坚固防线。特别是“联防联控”和“责任包保”制度,将传统的邻里互助网络改造为现代风险防控网络,实现了政府治理与社会调节、居民自治的良性互动,是协同治理理论在基层的生动实践。

(4)科技赋能是关键支撑。“5G+防火监控”、无人机巡查、智能报警器等科技手段的运用,极大地延伸了监管触角,提升了风险预警的精准度和应急处置的效率。这不仅是传统“人防”、“物防”手段的有效补充,更代表了基层安全治理从经验判断向数据驱动、从被动响应向主动预警的数字化转型方向(黄璜,2020)^[8]。

3.2 进一步优化建议

(1)推动治理体系从“协同”迈向“融合”。在现有部门协同基础上,探索建立常态化的“应急安全一体化”指挥平台,整合林业防火、燃气安全、消防安全等各领域数据和资源,实现风险“一屏统览”、指挥“一体联动”、力量“一键调度”。

(2)深化科技赋能,建设“智慧应急”大脑。在现有视频监控基础上,引入物联网传感器、AI图像识别、大数据分析模型,实现对火情烟雾、室内气体浓度的智能识别、自动报警和趋势预测,推动防控模式从事后处置向事前预测预警预防转型。

(3)完善市场化、社会化参与机制。探索通过安全生产责任保险、政府购买服务、积分奖励等方式,更广泛地引导保险机构、社会组织、志愿者和市场主体参与风险隐患排查、安全宣传和应急救援,构建更加多元的共治格局。

(4)加强能力建设,培育基层安全文化。将应急安全知识和技能培训纳入基层干部必修课和村民素质教育体系。持续创新宣传方式,将安全规范内化为居民的行为习惯和社区的文化认同,筑牢长治久安的人文根基。

4 结论

鄂东某县在防范一氧化碳中毒与森林火灾的实践中,成功探索出了一条以“五位一体”协同治理为核心框架、以精准分类管控为关键手段、以广泛社会共治为坚实基础、以刚性督查问责为重要保障的基层安全风险防控路径。这一模式的有效性,不仅体现在实现了“零火灾”“零事故”的硬指标上,更体现在其系统性地化解了基层安全治理中常见的责任悬空、意识薄弱、各自为战、执行乏力等软肋。

该实践深刻表明,在应对具有复杂性、关联性的基层公共安全风险时,必须超越单一技术或管理环节的优化,转而致力于构建一个整合政治引领、行政机制、科技支撑与社会动员的复合治理体系。其经验所蕴含的系统思维、精准理念、共治导向和创新精神,对我国广大县域乃至乡镇层面,系统化应对各类传统与非传统安全风险,提升公共安全治理现代化水平,具有普遍而重要的借鉴价值和推广意义。未来,可在这一成功范式的基础上,进一步融入更多智慧元素、市场机制和文化力量,推动基层安全风险防控体系向着更智能、更韧性、更可持续的方向演进。

[参考文献]

- [1]薛澜,刘冰.应急管理体系新挑战及其顶层设计[J].国家行政学院学报,2013(1):10-14.
- [2]周利敏.从社会风险到公共危机:一个理论的谱系[M].北京:北京大学出版社,2016.
- [3]贺东航,孔繁斌.公共政策执行的中国经验[J].中国社会科学,2011(5):61-79.
- [4]孙信茹.媒介化社会中的乡村文化传播[J].新闻与传播研究,2018,25(1):56-75.
- [5]曾光,李辉.我国非职业性一氧化碳中毒防控策略研究[J].中华流行病学杂志,2019,40(1):9-13.
- [6]竺乾威.从新公共管理到整体性治理[J].中国行政管理,2008(10):52-58.
- [7]陈振明.政策科学——公共政策分析导论(第二版)[M].北京:中国人民大学出版社,2003.
- [8]黄璜.数字政府:政策、特征与概念[J].治理研究,2020,36(3):6-15.

作者简介:

徐宏(1978—),男,汉族,湖北省英山县人,本科,中级注册安全工程师,主要研究安全生产监管执法和应急管理相关工作。