

城市复合型突发事件应急能力影响因素讨论

李盟

重庆安全技术职业学院

DOI:10.32629/jsse.v4i2.20364

[摘要] 如今的城市在快速发展过程中,面对的风险越来越多。在新型冠状病毒肆虐期间,城市在面临自然灾害、公共卫生事件、生产安全事件等合并发生的复合型突发事件面前,往往顾此失彼。因此,本文从人员应急思想建设、应急队伍建设、应急专家库建设、硬件准备、软件准备、应急处置能力、其他因素等多个角度和方面,讨论了影响城市复合型突发事件的应急能力因素,为城市面对复合型应急能力建设提供支持。

[关键词] 城市; 复合型突发事件; 应急能力

中图分类号: X830.7 **文献标识码:** A

A Discussion on the Factors Influencing Emergency Response Capability for Urban Compound Emergencies

Meng Li

Chongqing Vocational College of Safety Technology

[Abstract] During the rapid development of cities, they are confronted with ever-increasing risks. In the midst of the COVID-19 pandemic, cities often found themselves unable to address compound emergencies involving natural disasters, public health events, and workplace safety incidents in a coordinated manner. Therefore, this paper discusses the factors influencing urban emergency response capability for compound emergencies from multiple perspectives, including the development of emergency ideology among personnel, the construction of emergency response teams, the establishment of expert databases, hardware and software readiness, on-site emergency response capacity, and other relevant factors. The discussion aims to provide support for enhancing urban emergency response capabilities in the face of compound emergencies.

[Key words] urban; compound emergencies; emergency response capability

引言

进入20世纪80年代,人类社会开启了被称作“全球风险社会”的阶段,其显著特征就是高度不确定与高度复杂^[1]。此后,伴随全球化、现代化进程不断加快,气候变化的影响持续扩散,国际政治经济局势日趋复杂,加上新兴科学技术的飞速进步,近年来的风险与危机事件可谓一波未平一波又起。当前我们面临的这种高度复杂的灾害风险正日益呈现鲜明的复合型特征,不仅在成因与演化机制上更复杂,其所造成的负面后果和不利影响也远比单一灾害风险更严重、更深远^[2]。2020年新冠肺炎疫情发生后,我国出现了多起事故灾难与公共卫生、自然灾害与公共卫生交织的复合型突发事件。部分城市虽已具备针对单一事件的较完备的应急体系,但对复合型事件中风险叠加等关键问题,尚未形成成熟的应对方案^[3]。从近期实践来看,做好复合型突发事件的应急救援工作、提升城市应急救援效能,有利于政府和相关部门第一时间展开突发事件救援处置、控制与减轻复合

型突发事件引起的社会危害。

新型冠状病毒肺炎疫情作为全球性公共危机事件从两个维度产生重大影响:其一,各国民众的生命健康受到严重损害与威胁;其二,在卫生安全、社会稳定及经济发展等层面,各国政府的风险与应急管理体系面临前所未有的冲击^[4]。以生命至上、安全第一的原则,对城市复合型突发事件应急能力因素分析、评估,对于城市应急能力建设,有着至关重要的作用,为城市应急体系搭建、应急响应速度、应急物资准备、应急组织完善提供指导性依据。

1 人员应急思想建设

“安全第一、预防为主、综合治理”是我国安全生产的基本方针。方针体现了以人为本、生命至上的理念。把人民群众生命安全和身体健康放在第一位,确保人民群众生命安全和身体健康,是我们党治国理政的一项重大任务。安全发展是科学发展的内在要求和重要保障,是国家长治久安,文明发展、和谐发

展、社会稳定的重要前提。防灾减灾工作要坚持预防为主、防救结合方针,一方面要不断完善和构建风险辨识与分级防控和隐患排查与治理的双层预防机制,另一方面要加强应急救援体系建设,增强抵御和应对各种自然灾害的能力。统筹发展和安全,增强忧患意识,做到居安思危,是我们党治国理政的一个重大原则。当前,统筹发展和安全成为构建新发展格局的核心要义^[5]。因此,各级政府及单位负责人应牢固树立生命至上、安全第一的思想,明确生命至上、科学救援的应急救援理念。深入学习贯彻党的二十大精神,以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,把习近平总书记应急管理工作的新理念、新思想、新战略落实到位;增强责任意识,增强抵御和应对自然灾害能力,坚持以防为主、防救结合方针;将安全发展作为城市文明发展、和谐发展、现代化发展的重要指标,建立健全城市运行安全生产责任制;树立风险防控底线思维,科学设置应急指标,制定有效的安全防控措施。同时应急思想建设应向各级人员辐射,尤其要辐射到基层和偏远地区,加强对此类人员的培训、演练、宣传。将应急思想建设宣传至全民,应急技能才能得到提高,营造人人讲安全,个个会应急的良好氛围。

2 应急队伍建设

应急队伍是应急处置的尖刀队、排头兵,应急队伍的能力建设,是科学、高效、迅速应对各种突发事件的根本保障。针对重庆市城市和乡村特点,应建立地域、水域、空域应急救援队伍,优化队伍布局,锻炼一批对自然灾害、生产事故、火灾爆炸、医疗卫生等城市突发事故进行快速应对反应及处置的应急救援队伍。整合组建综合型应急队伍,将综合型应急队伍与各专业应急队伍、企业应急队伍、村镇应急队伍、志愿应急队伍等有机结合,共同参与培训和训练,各个队伍分工合作各司其职,协同发展,在应对突发事件时,能够在应急处置时相互补充、共同作战。同时也带动各其他应急救援队伍的能力提升,强化应急救援队伍建设,提升多灾种的应急处置能力。应急救援队伍能力的提升,也能提升全民的安全意识和防范风险意识,间接提高全社会的避灾救灾、应急救援的能力。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,是推进应急管理体系和能力现代化的重要内容^[5]。应急救援队伍建设要上下互通,既要有自上而下的系统性规划,也要有自下而上的反馈机制,整体联动,取长补短,不断提高。应急队伍既要自上而下进行顶层设计,也要自下而上进行能力建设,上下联动,逐步建成中国共产党领导,各部门迅速联动,部队与地方协同,公众积极参与,科技赋能应急的全面综合型应急救援队伍。

3 应急专家库建设

应急指挥体系中的专家参与一方面是为了满足技术控制论视角下对实证分析理性的需要,另一方面则是为了缓解危机情境下封闭性决策带来的信任危机^[6]。所以应急专家库的建设尤为重要,其中,专家库的人员构成,要充分考虑应对复合型突发事件的需求,吸纳不同专业领域的专家。事前,专家可以利用专业知识,对复合型突发事件进行危险因素的辨识与分析,协助进

行措施制定,应急预案编制,应急演练指导及效果评价等工作;事故发生后,也可以利用数智平台,将专家、应急指挥中心、救援一线有机结合起来,将应急指挥数字化、智能化、信息化,发挥专家积极作用,并辅以奖励、表彰、嘉奖等内容,发挥专家主观能动性,更加积极参与应急救援中来,从而引导群众和社会,正确认识突发事件危害,助力群众冷静处理,助力抢险人员快速决断。应急专家在应急体系中占据重要地位,不管是前期的调研分析,还是后期的处置协作,均能提供较大帮助。

4 硬件准备

应急救援中硬件准备是否到位,往往直接决定处置工作的成败。硬件涉及应急物资、应急场所、交通工具、药品、食品等一系列实体资源。从这些物资的生产规划、采购储备,到调运、处置、检查甚至前置部署,都属于硬件准备的范畴。实际操作中,需要结合本地实际情况,针对不同场所、不同类型的事故、不同人群等进行系统的风险研判,识别出可能的风险点,分析可能发生的事故类型及其后果严重程度。然后根据风险排序结果、事故类型以及事发区域的环境、人员和管理条件,有针对性地配置相应的硬件资源,并适当留出一定冗余。在此基础上,还应建立一套涵盖储备、投送、保障、管理的综合硬件保障体系,努力做到物资储备充足、投送迅速、保障及时、管理科学。逐步形成政府统一管理、各级分级负责、官方与民间协同处置的应急硬件保障格局。在应急体系中,物流的作用十分关键,其核心目标是在最短时间内把各类物资准确、高效地送到受灾区域。这类物流活动通常突发性强、不确定性高、时间要求也很紧。由于突发事件难以提前预知,影响范围往往较广,所需物资数量大、种类多,既包括救援装备,也包括基本生活用品等^[7]。因此,提升应急物流的数字化能力显得尤为重要。要把物资配送网络和应急信息系统结合起来,统一指挥,实现物资的高效供给、入库、分装和投送,并将数字化、智能化手段贯穿于应急物资的全流程管理,为应急工作提供实实在在的支持。

5 软件准备

随着智能化、数字化时代的来临,为应急管理提供了全新的手段,“没有信息化就没有应急管理的现代化”,应急管理部逐年下发地方应急管理信息化建设任务书,特别强调智慧应急指挥平台的建设^[8]。数智化应急指挥平台建设颇具难度,不但要有法律法规文库的识别和录入,风险分析和分级,隐患的排查治理,措施的制定和落实,城市较大风险点的连续性事前监测,突发事件报警预警信息,还要有应急指挥中心的组织可视化及处置流程化,应急专家库的制定与无延迟远程协助,应急物资全流程的管理,应急培训教育计划及建档,相关应急演练的执行和评估改进,应急值班的轮换更替,突发事件报送联络推送,突发事件现场处置的实时画面回传,疏散及逃生路线的智能规划,突发事件的后处理及档案规整等等。应急指挥数智化平台建设包含内容众多,横向涉及部门较多,不同模块间联动性强,形成交互性强的数智化应急指挥平台的开发难度大,目前仅有部分应急模块开发完成,且互不相通,形成管理孤岛,在准确调度、人员定位、

智能分析、自动调配、路径优化等需要大数据、物联网、人工智能的加成与支持,相关技术在应急管理领域尚未应用完全,不能形成良好的城市应急管理数据中台。数据中心作为新兴架构和实践模式,尚处于成长阶段,需通过数字化建设增强大数据治理能力,进而解决城市应急领域的诸多挑战,为城市突发事件贡献数智化力量。

6 应急处置能力

应急处置首先需明确控制内容,灾情控制系统可分为社会治安控制、紧急救援、应急医疗保障及社会舆论控制四个子系统。灾情发生后,经预警信息监测、上传、预警与发布,即启动应急救援。社会治安控制方面,应根据事故类型实施交通管制,对危险区域设置警戒标志并动态调整封锁范围,防止无关人员进入。政府应急指挥中心需协调跨部门资源,实现灾情区域的快速管控。紧急救援要求专业应急队伍在统一指挥下快速响应,根据事故类型、影响范围和严重程度开展针对性救援。依据应急指挥部命令及专家建议,采用科学方法调配物资、转运伤员,优先救助老年人、未成年人、残疾人、产妇等特殊群体。对暂无法恢复正常生活的受灾人员,应提供疏散场所与基本生活物资保障。若灾情不可控且持续扩大,救援人员应确保自身安全并适时撤离;对可处置的灾害,指挥部需同步进行风险分析,防范次生与衍生灾害。应急医疗保障取决于医疗救护场所、物资、人员与设备的准备,是突发卫生子体系建设的核心。社会舆论控制要求专业公关人员通过多元渠道及时发布准确灾情信息,严厉打击谣言,防止恐慌蔓延与负面舆情扩大^[9]。

7 其他因素

除以上内容外,还有灾后恢复与重建能力、应急预案合理性、应急演练、应急响应机制,都能影响城市的突发事件应急能力^[10]。应急救援恢复旨在通过与相关专家合作,吸取专家经验建议,分析事故灾害的特性、影响,对已发生的救援行动进行复盘总结,提高事故灾害的应对能力。灾后重建包括现场清理、恢复重建、事故调查、人员补偿抚恤、保险理赔、更新维护应急救援物资、应急队伍修整等内容,包含很多,相关方也很多。灾后恢复和重建,更加代表了一个城市的应急能力,重建比破坏更难。除此之外,应急演练的真实性、应急预案的科学性,都影响了应急救援的能力。

8 总结

面对复合型城市突发事件,其能力响应因素是众多的,因为

其包含应急的准备、响应、保障、恢复等环节,每个环节因素众多,本文从人员应急思想建设、应急队伍建设、应急专家库建设、硬件准备、软件准备、应急处置能力、其他因素等多个角度和方面,介绍了城市复合型突发事件应急能力的主要影响因素。针对日益复杂的城市固有风险,应采取更加完善的应急准备,来保障人民的幸福安康,社会的稳定和谐。

[课题信息]

重庆市教委科学技术研究计划项目:新冠肺炎疫情期间城市复合型突发事件应急能力评估及韧性构建(项目编号:KJQN202204703)。

[参考文献]

- [1]朱正威,刘莹莹.韧性治理:风险与应急管理的新路径[J].行政论坛,2020,27(05):81-87.
- [2]郭雪松,张晓璇.国际城市韧性治理研究热点现状及演化趋势——基于SSCI文献计量的可视化分析[J].国家治理与公共安全评论,2021,4(02):173-191.
- [3]刘纪达,安实,王健.城市复合型突发事件应急救援组织合作研究——以新冠肺炎疫情期间泉州“3·7”坍塌事故为例[J].风险灾害危机研究,2021,(02):160-186.
- [4]彭诗剑.河北省地方政府偿债能力评估及韧性强化探析[J].时代经贸,2025,22(01):139-142.
- [5]王刚.城市应急救援:现实诉求、建设逻辑与实现路径[J].人民论坛·学术前沿,1-13[2025-02-05].
- [6]石玉生,黄伟芬,吴昊,等.自然决策理论在应急决策专家人群中的应用初探[J].载人航天,2025,31(05):637-643.
- [7]季相龙,袁红富,姜明君,等.温州市应急物流和物资保障体系研究[J].商场现代化,2025,(03):47-49.
- [8]徐淑珍,顾欣,曹雪松.智慧应急指挥平台关键技术研究[J].现代计算机,2023,29(12):108-112.
- [9]谭银彬.关于加强应急救援过程中涉消舆情应对的思考[J].水上安全,2024,(21):142-144.
- [10]王玮,罗海毅.提升安全生产应急救援的“四种能力”[J].三晋基层治理,2024,(02):90-94.

作者简介:

李盟(1986-),男,汉族,河南睢县人,硕士研究生,副教授、高级工程师,安全技术管理、高等职业教育。