

基层应急救援队伍建设现状与能力提升路径研究

周明明

国家能源集团宁夏煤业公司应急救援总队

DOI:10.32629/jsse.v4i3.20980

[摘要] 基层应急救援队伍是国家应急管理体系的根基所在,承担着风险排查、先期处置、自救互救等关键职能。当前,基层应急队伍在组织体系、专业能力、装备保障、协同机制等方面仍存在突出短板,制约了整体应急效能的发挥。本文系统梳理基层应急救援队伍建设现状,深入剖析存在的结构性矛盾与深层瓶颈,并从队伍规范化建设、专业化能力锻造、智能化技术赋能、多元化保障机制四个维度提出能力提升路径,以期构建“专常兼备、平战结合”的现代化基层应急救援力量体系提供理论支撑与实践参考。

[关键词] 基层应急救援; 队伍建设; 能力提升; 协同机制; 智能化赋能

中图分类号: U642.3+5 **文献标识码:** A

Research on the Current Status and Capacity Enhancement Pathways of Grassroots Emergency Rescue Teams

Mingming Zhou

Emergency Rescue Headquarters of Ningxia Coal Industry Company, State Energy Group

[Abstract] Grassroots emergency rescue teams are the foundation of the national emergency management system, undertaking key functions such as risk investigation, early disposal, self rescue and mutual assistance. At present, there are still outstanding shortcomings in the organizational system, professional capabilities, equipment support, and collaborative mechanisms of grassroots emergency teams, which restrict the overall effectiveness of emergency response. This article systematically reviews the current situation of grassroots emergency rescue team construction, deeply analyzes the structural contradictions and deep bottlenecks that exist, and proposes a capacity improvement path from four dimensions: team standardization construction, professional ability forging, intelligent technology empowerment, and diversified guarantee mechanisms. The aim is to provide theoretical support and practical reference for building a modern grassroots emergency rescue force system that combines both expertise and combat capabilities.

[Key words] grassroots emergency rescue; Team building; Ability enhancement; Collaborative mechanism; Intelligent empowerment

引言

随着我国应急管理体制改革的纵深推进,基层应急救援队伍已从过去的松散型、兼职化逐步向规范化、专业化方向演进。中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于进一步提升基层应急管理能力的意见》明确要求“筑牢安全底板、守牢安全底线”,推动“隐患排查—风险识别—监测预警—处置”闭环管理落地见效。调研表明,基层应急救援力量与现代化应急管理需求之间仍存在显著落差,队伍结构性矛盾、专业能力不足、保障机制脆弱等问题亟待破解。

1 基层应急救援队伍建设的现状审视

1.1 组织体系初步成型但覆盖不均衡

近年来,各地按照“县级综合性救援队伍为主、专业救援队伍为辅、镇村级队伍为补充”的架构,初步构建了三级联动的应急救援体系。乡镇普遍建立了不少于三十人的应急队,村级组建了不少于十人的应急分队,全国多地已形成覆盖数十万人的基层应急力量网络^[1]。组织体系的覆盖呈现明显的区域不均衡特征,东部发达地区已实现乡镇应急力量全覆盖,而中西部偏远地区仍存在大量空白地带,部分乡镇仅靠少数兼职人员维持运转,组织体系的完整性和有效性大打折扣。

1.2 队伍规模持续扩张但结构矛盾突出

从数量上看,基层应急救援队伍规模已相当可观,全国多地乡镇级队伍与村级队伍总人数已达数十万人。但从结构上审视,

队伍以兼职为主、专职为辅的格局尚未根本改变,专业救援人员占比极低,大量队员由村干部、网格员、志愿者等兼任,缺乏系统的专业训练和实战经验。队伍人员构成复杂、来源多元,导致装备标准不统一、培训水平参差不齐、管理规范难以落地,形成了“规模庞大但战斗力不强”的尴尬局面。

1.3 专业能力有所提升但实战水平堪忧

在政策推动下,各地普遍加强了基层应急队伍的培训演练工作,年度培训学时要求逐步明确,部分地区还探索了送课下乡、以赛促训等创新模式。但从实际效果看,多数地区培训课时难以达标,演练多停留在脚本推演层面,与复杂灾情下的实战需求严重脱节^[2]。基层队员普遍存在“不会救、不敢救”的现象,面对突发事件时组织纪律松散、响应速度迟缓,先期处置能力与“救早、救小、救初期”的要求差距明显。

2 基层应急救援队伍建设存在的突出问题

2.1 专业力量严重不足与人员结构性失衡并存

基层应急队伍面临的首要困境是专业力量的极度匮乏,专职救援人员占比极低,大量队伍依赖兼职人员维持运转,队员平均负荷严重过重,人均监管市场主体数量触目惊心,难以实现精细化管理。队伍人员年龄结构老化严重,远郊地区青年大量外出务工,导致在册人员多为中老年群体,新技术新理念难以有效推广落地。加之人员流动性大、稳定性差,缺乏有竞争力的薪酬待遇和清晰的职业发展通道,队伍吸引力严重不足,长期陷入“招不来、留不住、用不好”的恶性循环,严重制约了基层应急响应能力的整体提升。

2.2 体制机制障碍制约统一调度效能

条块分割的管理体制是制约基层应急效能的核心症结,各专业救援力量分属不同行业部门,缺乏统一指挥调度机制,跨部门协同响应延迟问题十分突出。乡镇承担无限责任却缺乏相应执法权,常被迫承接超出自身能力的上级任务。部门间数据壁垒导致跨层级信息共享严重不足,基层应急数据利用率偏低。统一调度效率仅达预期水平的六成左右,处置重大突发事件时,各支力量难以形成有效合力,“各管一摊、各自为战”的局面尚未根本扭转,严重制约了应急救援的整体效能。

2.3 基础设施短板明显与物资保障脆弱交织

物资保障体系的薄弱是基层应急的又一突出短板,储备呈现品类单一、覆盖不足的特征,大量乡镇储备品类严重不足,预警信息到户平均延迟明显。高原及偏远地区通信设备完好率偏低,大型救援装备缺口较大,应急避险点空置率居高不下。物资储备库覆盖率不足,村级应急物资几乎处于空白状态。物资调配高度依赖人工协调,跨部门协同效率低下,紧急情况下难以实现快速精准投送,严重制约了“黄金救援期”内的应急处置效率,使基层在突发事件面前常常陷入“无米之炊”的困境^[3]。

2.4 社会协同不足与公众参与度偏低

基层应急管理普遍存在“政府热、群众冷”的被动局面,安全宣传受众覆盖率严重不足,偏远地区应急知识普及率极低,仅少数居民掌握基础自救互救技能。社会力量与专业队伍资质

互认机制尚属空白,企业应急资源调度缺乏法律依据,志愿者伤亡抚恤标准缺失导致参与积极性严重受挫。社区群防群治体系在重大灾害中响应率明显不足,群众自救互救能力整体薄弱,尚未形成“人人讲安全、个个会应急”的浓厚社会氛围,基层应急治理仍以政府单向推动为主,多元共治格局远未成型。

2.5 区域失衡凸显,基层应急能力差距不容忽视

从表1可以看出,基层应急救援队伍建设呈现显著的区域分化特征。发达地区在专职人员占比、年度培训达标率、智能终端覆盖率等方面明显优于中西部地区,物资储备品类较充足,群众自救技能掌握率较高,统一调度有效率较好。反观中西部地区,专职人员占比极低,培训达标率较差,智能终端覆盖率不足两成,物资储备严重不足,群众自救技能掌握率不足三成,统一调度有效率明显不足。全国平均水平在各维度均处于偏低状态,统一调度有效率仅六成左右,这种区域间的巨大落差若不加以弥合,将严重制约全国基层应急体系的整体效能提升。

表1 基层应急救援队伍建设主要指标对比

指标维度	发达地区	中西部地区	全国平均水平
专职人员占比	较高	极低	偏低
年度培训达标率	较好	较差	不足
智能终端覆盖率	较高	不足两成	偏低
物资储备品类数	较充足	严重不足	单一
群众自救技能掌握率	较高	不足三成	偏低
统一调度有效率	较好	明显不足	六成左右

3 基层应急救援队伍能力提升的路径设计

3.1 推进队伍规范化建设与职业化发展

提升基层应急救援能力,首要任务是推动队伍从“兼职散兵”向“专职精兵”转型。应参照成熟模式,确保每个乡镇配备专职应急管理人员,推动队伍纳入统一调度体系。建立救援资质分级认证制度,将灾害预防成效纳入干部考核核心指标。实施基层应急管理特设岗位计划,通过公务员考录、公开招聘、退出消防员安置等方式充实专业力量。推行薪酬倍增计划,完善人身意外伤害保险和伤亡抚恤政策,增强队伍归属感与职业荣誉感,从根本上解决人员稳定性难题。

3.2 强化专业化训练与实战化演练体系

应制定全国统一的培训大纲,确保年度培训学时达标,重点强化极端条件下的救援能力。大力推行“双盲”实战演练,模拟不同类型不同规模的灾害事故场景,摒弃脚本推演的形式主义。依托国家综合性消防救援力量,建立联训联演联战机制,制度化加强对基层队伍的训练指导。探索建设应急培训和训练基地,

为基层队伍提供标准化、常态化的技能提升平台,真正实现“召之即来、来之能战、战则能胜”。

3.3 深化智能化技术赋能与风险防控整合

应构建全域感知网络,在灾害高风险区布设物联网监测设备,整合多类数据向基层开放,实现风险实时监测与精准预警。推广智慧应急平台,将二维码物资管理、四级音视频通联等成熟经验向全国推广。重点提升预警响应速度,打通基层应急系统与上级平台的数据接口,消除信息孤岛。同时,开发简便易用的操作终端,降低技术应用门槛,让智能化真正成为基层队员“用得上、离不开”的实战工具。

3.4 健全多元化保障机制与社会协同格局

应建立财政预留机制,将应急救援经费纳入年初预算,探索巨灾保险省级统筹,引导社会资本参与应急基建。完善物资储备体系,推动多灾易灾乡镇设立全天候直供点,推广“商超代储加企业捐赠”模式,建立救灾物资快速送达网络。同时,广泛开展科普宣传,将安全教育融入企业、农村、社区、学校、家庭,提升公众自救互救技能。推动社会应急力量与专业队伍资质互认,将志愿者纳入统一管理训练体系,构建“政府主导、社会参与、协同高效”的应急救援新格局。

4 基层应急救援队伍建设的未来展望

4.1 制度体系完善将释放长效治理效能

随着应急管理法律法规体系的持续健全完善,基层队伍的职责边界、运行规范与考核标准将更加清晰明确。统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动的体制机制将逐步走向成熟,条块分割的管理壁垒将被系统性破除。制度供给的持续优化,将从根本上破解基层队伍“有责无权、有事无钱、有人无技”的深层困境,有力推动队伍向专业化、规范化、职业化方向迈进,为基层应急治理能力的长远发展奠定坚实的法治基础与制度保障。

4.2 技术深度融合将重塑救援作战模式

未来智能辅助决策系统将为基层指挥员提供实时态势研判与最优方案推荐,无人机集群将高效承担侦察投送与通信中继任务,穿戴式设备将实时监测队员生命体征并预警疲劳风险。技术不再是“锦上添花”的点缀,而是深度嵌入救援全流程的核心战力,基层队伍将加速从“人力密集型”向“科技赋能型”转变,救援响应速度与处置精度实现质的飞跃,真正以科技之力守护人民群众生命财产安全。

4.3 社会化协同将构建共建共治共享格局

基层应急救援的未来图景必然是政府与社会力量的深度协同,随着社会应急力量培育政策的持续落地,企业专职救援队、民间公益救援组织、社区志愿者团队将获得更广阔的发展空间。资质互认、信息共享、联合演练、协同作战的机制将日趋完善,多元主体将在统一指挥框架下各展所长、优势互补。公众应急素养的整体提升将使自救互救成为社会常态,基层应急管理将真正实现从“政府独扛”向“全民参与”的根本性转变,形成共建共治共享的基层应急治理新格局,构筑起守护人民群众生命安全的坚实防线。

4.4 职业化发展将打造高素质人才梯队

基层应急救援队伍的职业化、专业化将是不可逆转的发展趋势,基层应急管理将形成独立且清晰的职业发展通道,薪酬待遇、职称评定、荣誉激励等保障体系将全面建立并持续完善。应急管理专业学历教育与在职培训将实现无缝衔接,一支懂技术、会指挥、能实战的高素质基层应急人才梯队将逐步成型。职业化发展不仅将有效破解队伍稳定性难题,更将从根本上提升基层应急救援的专业化水准,为国家应急管理体系和能力现代化提供最坚实的基层人才支撑与智力保障。

5 结束语

当前,基层队伍建设正处于体系化推进与瓶颈突破的关键阶段,专业力量不足、体制机制障碍、基础设施短板、社会协同薄弱等结构性矛盾相互交织,亟需系统性破解。未来应坚持“专业化与社会化相结合”的基本原则,以队伍规范化建设为根基、以专业化训练为核心、以智能化技术为引擎、以多元化保障为支撑,加快构建“综合加专业加社会”三位一体的现代化基层应急救援力量体系,真正实现从被动应对向主动防控的根本转变,为筑牢国家安全底板提供坚强有力的基层支撑。

【参考文献】

- [1] 闪淳昌,魏江,刘铁民.我国应急管理体系现代化的理论逻辑与实践路径[J].中国安全科学学报,2022,32(5):10-12.
- [2] 薛澜,张强,钟开斌.中国应急管理体系的演进逻辑与改革方向[J].管理世界,2023,39(1):13-15.
- [3] 吴超.基层应急管理能力建设的现实困境与优化路径[J].中国行政管理,2024,(3):45-47.

作者简介:

周明明(1981--),男,汉族,河北石家庄市正定县人,本科,中级,研究方向:安全应急技术。