

---

# 超大城市应急管理体系国内外典型模式 分析与经验借鉴

张广利<sup>1</sup>

(华东理工大学 上海 200237)

**【摘要】:** 上海应借鉴国内外先进经验,积极构建大应急治理体系。进一步改革应急治理体制,理顺“条块”之间的关系;完善工作机制,包括部门之间的联动机制、多主体的协同机制、多层次的保障机制,完善应急单元建设等,以便更好地应对各类重大突发事件,提升超大型城市应急治理效能,确保城市安全。

**【关键词】:** 超大城市 应急管理 公共安全

**【中图分类号】:** D630.8 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1005-1309(2022)03-0079-009

在快速城市化进程中,我国人口超过1000万的超大城市数量在迅速增加,超大城市越来越多地面临来自城市空间、社会结构、社会矛盾、社会秩序、城市生态环境等多领域风险的挑战和压力,防范化解重大风险的重要性和紧迫性变得越来越突出,建立完善的应急治理体系显得极其重要。

## 一、国内超大城市应急管理典型模式分析

### (一)北京统一领导模式

#### 1. 基本特点

一是构建起统一指挥、反应灵敏、组织有序、处置有力、平战结合的突发事件应急指挥与处置体系。制定了《北京市突发事件应急指挥与处置管理办法》,强调“坚持统一指挥、分级响应,专业处置、部门联动,军地协同、社会参与”,设置了统一规范、上下衔接,相对固定、灵活高效的现场指挥编组,重点解决现场各部门各自为战的问题。二是形成“局办合一”应急管理机构。市应急办整体划转至新组建的应急管理局,继续以市政府总值班室、市应急办的名义履行信息汇总、综合协调、应急管理等功能。三是推动职能整合,实现城市日常运行与应急治理的平战结合。将城市运行体系与应急治理体系相整合,建立起平战协调统一、平战紧密结合、平战迅速转换、平战融合发展的应急管理体系。

#### 2. 主要亮点

一是理顺应急指挥与处置体制机制,科学设计指挥模式。形成党委领导、政府主导、分级响应、专业处置、部门联动、条块结合、军地协同、全社会共同参与的应急治理模式。二是通过提高应急组织机构行政级别和权威性,强化应急局综合协调能力。加强同中央国家部委应急部门的联系,及时交换和掌握地震、疾病、气象、环保、食品卫生等信息。三是实施精准、高效的综合

---

**作者简介:** 张广利,社会学博士,华东理工大学社会与公共管理学院党委书记、教授、博士生导师。

---

研判。建立综合研判机构，充实人员，加强对突发事件监测预警的基础科学研究、巨灾应对研究，以及对各类突发事件发生、发展及衍生规律的研究，提高综合监测和预警水平，将应对突发事件的关口前移。四是差异化的区域应急处置权限，提升突发事件的预防和处置效能。对城市核心区实行“扁平化”管理，区级以防范为主，处置以市应急办和专项指挥部直接处置为主；对城市边远区，以培养和提高其独立预防和处置突发事件的能力为主，对其适度放权，增加应急编制，使之具备先期独立处置重大突发事件的能力。

### 3. 主要经验

一是将超大城市运行体系与应急治理体系相整合，建立平战协调统一、平战紧密结合、平战迅速转换、平战融合发展的应急管理体系。实现“区—镇、街道—社区(村)”层面平战整合扩大了应急管理覆盖面。二是以突发事件处置过程为主线，明确各部门响应时序和响应等级提升过程。整个突发事件处置流程中，依次实施组建区级现场指挥部、开展市级态势研判与力量调动、启动市级部门响应、组建市级现场指挥部等行动。三是建立一支专常兼备、平战结合的应急队伍。以综合应急救援队伍(消防)为核心，以公安、交警、武警、医疗卫生、危化事故等专业应急救援队伍为主力，以应急志愿者队伍为补充，建立应急队伍体系。

## (二)深圳先行示范模式

### 1. 基本特点

一是突出“预防与救援相结合、专业性与日常性相结合”的应急理念，不断通过“先行先试”，突出应急管理工作的专业知识素养、专业性装备和专业化行动，以期最大限度地降低城市应急工作的不确定性和风险性。二是建立“委员会+成员单位”的体制机制。有效整合气象、地震、海上应急、民政、公安消防等不同部门的应急职能于一体，借助会商、专家评估、预案等工作机制提升应急管理部门间的协同化程度。三是强调日常性机构与战时性部门的融合、类别化部门与保障性部门的协调，为城市应急提供领导力强、功能齐全的组织架构。四是将城市应急管理理念、工作机制融入“智慧城市”建设之中，通过智能化应急控制中心平台和大数据技术将城市运作数据服务于超大城市应急管理，拓展城市应急的防控空间和预判预警能力。

### 2. 主要亮点

一是“委员会”体制建设类别化、专业化。在城市应急管理中主张专业化和类别化的“委员会”机制，在诸如海上救援、城市“三防”“减灾救灾”“安全生产”等领域形成较为成熟的预案体系和体制架构，在应急事件处理中能够有效形成决策核心和行动主张。二是专业救援力量职业化。在应急救援力量中主张体制性力量与社会化力量的协同构建，按照能力差异和应急救援规律合理布局各个救援主体的培育策略和行动主张。三是将互联网平台、大数据技术等智能化信息科技融入城市日常应急管理。借助“智慧城市”平台优势改善应急管理中数据介入、规范嵌入和市民参与的形式，提升城市应急工作的效能。

### 3. 主要经验

一是正确处理应急管理“统”与“分”的关系。合理协调城市应急管理中“统一领导”与“专项行动”之间的关系。城市应急面临重大灾害境遇下，采取非常规化和超体制原则的“统一领导”机制无疑有助于将各部门的资源和行动统一在同一个应急目标原则下。二是以“跨部门、大会商”机制提升应急领导统筹能力。在市、区、街道、社区之间合理配置应急组织和功能布局；在应急工作执行层面完善专项指挥部制度，在突发应急事件中依照应急领导的制度位阶实行现场指挥官负责制。三是应急执行层面以应急处理工作明确化、责任具体化、处置专业化/社会化为行动依据。通过实现应急事件中自组织能力的专业化发展，最小限度减少灾害事故损失。

### (三)重庆城乡融合模式

#### 1. 基本特点

一是在理念层面寻求体现全灾种覆盖，通过社会动员和要素整合对城市灾害事故风险进行有效治理。二是在体制层面，着力完善城市应急管理指挥层、专项操作层、工作层中的领导组织架构，形成“事事归口、责任到人”的机制。三是在应急人力资源配置上打造多功能层次、多责任配备的队伍结构。四是在风险处置方面，形成城乡融合的模式，在险种应对上主要聚焦于安全生产与自然灾害防治。

#### 2. 主要亮点

一是应急管理机构和责任人“全领域覆盖”。市、区县、街道、社区的四级管理体制科学分解应急管理责任到机构和责任人，有效提升城市应急管理的激励韧性。二是应急管理工作与城市社会治理机制协同。将应急管理工作内容嵌入社区网格化治理、村居治安管理和社区文化建设中，提升基层治理组合的应急理念认同，保障基层应急高质量管理的稳定运行。三是媒介主体深度嵌入城市应急管理。电视台、网络媒介、各级单位的自媒体等媒介承担信息发布、疫情引导、社会动员等多重职责，为城市应急管理提供了凝聚认同、动员社会的合理渠道。

#### 3. 主要经验

一是构建超大城市应急治理体系，以“预防为主、防控结合”的机制架构，将应急管理理念融入教育、预警、科研、监测、媒体、社区等城市生活相关领域，从而构建起系统而又完善的应急管理网络。二是超大城市基层应急管理打造以“社区为轴”的城市突发事件应急管理网络。社区应急成为现阶段城市突发事件应急管理中的实效性支点，进一步确保整个城市社区基层部门所具备的应急管理功能。三是激活新媒体社会动员对城市应急管理的积极功能。借助新媒体主体的互动性行动模式改变过往“命令式”动员的行动惯性，将社会动员的理念认同转化为科学参与、协同行动的局面。

### (四)青岛应急人才队伍培育+企业合作模式

#### 1. 基本特点

青岛应急管理机制对自然灾害类、安全生产类、公共卫生事件类、社会稳定风险类的突发事件都有相应的应急治理制度。启动综合性风险评估，对人员密集场所及大型桥梁、隧道、地铁、危化品集聚区等重点区域的风险进行评估。通过中小学生应急科普教育、家庭应急安全演练、应急专业人才能力培训等方式，逐步实现整个城市的全民应急机制。在市应急管理协会的整合作用下，青岛市政府与企业合作构建“公共安全+智慧城市创新空间”，推进应急管理的科技创新。

#### 2. 主要亮点

在全国率先构建城市风险一张图，启动综合性风险评估；在青少年应急科普教育中，打造国内第一部应急题材儿童舞台剧，在全国同类城市中首个举办家庭安全应急产品展览会，打造国内首个“公共安全+”领域的智慧城市创新公共服务平台。强化专业应急救援队伍的建设，通过定期培训等方式加强社区大应急专业队伍的建设，联合高校开展安全与应急管理专业人才培养。

#### 3. 主要经验

---

一是构建更为有效的重大风险源感知和监测预警机制，对城市进行综合风险评估，以此为基础对风险进行全面的预测、预防和应对。二是与高校合作，强化应急专业人才培养与队伍建设。实施社会培训万人计划，依托应急管理学院组织开展应急指挥人员、专业救援人员、企业员工等群体培训。三是加强居民自救和互救能力，建立全民应急教育普及与动员机制。开展中小学生应急科普教育，建立家庭应急安全演练实训基地，举办相关展览会，开展应急知识宣传，不断加强居民的自救和互救能力。四是成立应急管理协会，与企业开展政企间应急管理科技合作，使企业参与城市应急治理机制，合作创建智慧型的公共安全城市。

## 二、国外超大城市或地区应急管理典型模式分析

### (一)新兴“都市圈”的韩国首尔模式

#### 1. 基本特点

一是形成三层超大城市应急响应体系：地方政府、首尔大都市圈、国家层面。在地方政府层面，地方政府、消防、警察往往是应急响应先行者，NGO组织也会参与应急响应。二是形成中央与地方协同治理的应急治理体系。韩国《应急与安全管理基本法》将应对自然灾害与人为灾害统一起来，标志着应急治理迈向综合性治理。三是形成中央设置三级治理体系：“中央安全管理委员会—中央灾难安全对策本部—中央事故处理本部、中央紧急救助控制团”；地方设置二级治理体系：“地方灾难安全对策本部—区域晋级救援与控制团队、救灾志愿者”。四是针对自然灾害、公共安全事件、公共卫生危机、轨道交通突发事件等不同类型的突发事件分别制定应急方案和流程技术。

#### 2. 主要亮点

强调灾害分类治理：针对自然灾害、公共安全事件、核安全事故、公共卫生危机、轨道交通突发事件等不同类型的突发事件都有相应的应急治理方案、流程和技术。

#### 3. 可借鉴经验

一是加强应急治理机构建设。在中央和地方建立强有力的灾难应对专门机构，形成一个自上而下的危机管理组织体系。二是重视灾害预防计划制订。重视灾害管理与预防计划的制订，包括五年计划与年度行动计划。三是推动应急预警系统建设。加强预警系统建设，提升应对自然灾害的能力。四是培养全民“快速反应”应急意识。《灾难及安全管理基本法》规定，在预防、处理及重建过程中培育社会“快速反应”，将损失降到最低限度。五是增强全民应急知识技能。每年5月25日为韩国防灾日，有组织地进行全民宣传教育，并构建多层次的信息发布平台。

### (二)“全政府”危机治理的日本东京模式

#### 1. 基本特点

一是注重强化首相的应急指挥权和内阁官房的综合协调权，加强应急管理中的中央权威，设置“全政府模式的危机治理体制”。二是自上而下设置包括中央政府、各行政区政府、地方政府、居民在内的四级应急治理救灾体系，各个主体在灾害应对中都有相应的义务。三是建立防灾计划与防灾会议制度。中央和地方分别制定防灾基本计划并设置防灾会议，防灾计划作为应急规划，防灾会议负责推动防灾计划实施并领导救灾工作。四是针对自然灾害、公共卫生、环境、安全事故等突发事件都有相应的应急机制流程。

#### 2. 主要亮点

---

一是实施全政府式的危机管理组织体制，改变传统的由单个安全健康等部门负责危机管理的情况，最大限度地整合政府的各部门力量。二是综合参与型应急能力培育，推动社会团体和全体公众综合参与。明确规定社会团体和普通市民的防灾责任，培育公民自救、互助、公助的应急能力。三是加快信息收集速度，减少信息传递的环节。规范危机管理制度，加强相应组织间的沟通与协调。

### 3. 可借鉴经验

一是大应急理念下的多元合作，官民协作应急参与。中央政府、地方自治体、企业、非营利组织(NPO)、市民团体、专家等多元主体共同参与的“官民协作”，在危机治理中发挥积极作用。二是推动构建“自觉防灾社会”应急理念，注重培养全民综合参与型的应急能力，让每个人把防灾减灾作为“自己的事情”，变成自觉的行动。三是多形式普及应急知识，组织应急演练，强化危机科学预防。编写应急防灾教材、卡片和指南，利用节日普及应急防灾知识，组织应急演练等；强化危机科学预防，把短期预测和中长期预测结合起来，不断加强地震海啸预警系统建设。四是重视人才培养与国际合作。扩充和建立多个防灾救灾行政机关和研究机构，重点资助了防灾、减灾、救助相关的重大攻关课题，并开展国际防灾减灾合作。

#### (三)注重韧性建设的英国伦敦模式

##### 1. 基本特点

一是注重指导性的应急管理规程编撰，注重有分有合的应急体系建构，注重应急能力体系建设，形成独特的应急管理模式。二是以地方政府为主，实行属地管理。在涉及较大规模的灾难或危机事态中，中央政府根据突发事件发生所在地的地方政府要求提供帮助。三是特大城市建立上下联通、左右衔接的城市风险管理组织体系。

##### 2. 主要亮点

一是事前、主动、系统地进行风险预防，强调不断加强能力建设，而不是被动应对。二是以风险管理为应急治理的核心，及时发现风险、测量风险、登记风险、预控风险，把应急管理建立在科学方法的基础上。三是强调系统管理，将风险应急管理相关部门和组织的业务，通过应急准备、灾害应对、灾后重建持续性地纳入应急治理的视野。四是应急管理体制建设平战结合，规定各部门的应急管理职责和分工。

##### 3. 可借鉴经验

一是强调超大城市韧性建设的理念，致力于提升综合应急能力。明确政府部门分工和相互支援的职责，确保应急机构能够快速、有效和灵活地处理各种灾害和大范围灾难。二是应急预案的持续更新，每年至少评估修订一次，并及时向辖区居民公开应急预案内容。三是社区应急治理能力的培育与提升。社区恢复力包含了抗灾和灾后重建、恢复的能力，是一个社区应对自然灾害从灾前防御到灾后重建、应变，到应对下一次灾害的整个过程。

#### (四)精细化治理的德国模式

##### 1. 基本特点

一是联邦政府与州政府在应急管理工作中分工不同、各有侧重。二是德国地方层面应对突发事件的职能机构是公共安全和秩序部门，负责本地防灾救灾的综合协调管理。三是重视应急演练，实施跨区域协同。

## 2. 主要亮点

一是应急防灾救灾任务由联邦、各州和地方政府共同执行。各州政府主要管辖灾难控制和民事保护方面；而联邦政府只在德国基本法规定的某些领域(如领空监视、空袭警报、放射性监测和辐射微尘警报)承担相应的职责；地方政府主要负责紧急救援和处置。二是德国的灾害应急系统是以民事应急计划及运作来体现的。民事应急计划的总体目标是为了保护各州和公民。民事管理的职责在联邦、州、县和乡政府之间进行分配。在发生灾害及紧急事件的情况下，联邦政府各部门负责各自范围内的民事应急计划，内务部负责综合协调。三是各州政府有各自的民事紧急计划和执行责任，州内务部负责总体协调，州政府各部门负责主管领域内防灾救灾工作，控制紧急事件。德国相关法律还明确地方当局负责提供医疗救援服务和技术支持。

## 3. 可借鉴经验

一是中央与地方相对分权，提升应急治理效率。只有在战争时期，联邦政府才担负公民保护的责任。和平时期的灾难则由州政府负责。二是建设强大的“民用+官用”的信息系统。德国的应急治理信息系统建设包括：评判灾害或危险的性质，应对措施和抵御方法，提供有效帮助所需人员和可用设备。三是实施企业自救与培养社区公民的自我保护知识和技能。

### (五)地方主导的美国多元化模式

#### 1. 基本特点

一是多元主体共建的应急管理体系。以联邦紧急事务管理局为基础，将国家突发事件管理系统、州际应急管理互助协议等法案作为其补充，保障其核心位置。二是分级响应型应急指挥模式。根据事态严重性将突发事件划分为5个应急响应级别，相应分为“联邦、州、县、市、社区”5个层次。三是法律指导的标准化应急机制。以法案界定各级政府及社会组织在灾情应急中调动物资、发布信息等治理内容的权责边界。四是灵活性的条块协作机制。事故所在地应急组织是权责主体，事态超出地方控制能力，则由联邦紧急事务管理局介入指挥。五是全社区减灾机制。利用相关区域社区资源，发挥地方商业部门作用，探索适合多元伙伴关系建立的、协调配合的应急机制。

## 2. 主要亮点

一是具有相对健全的公共卫生法律体系。在常态或应急状态下均有不同的法律条例，以应对不同情景的卫生安全问题，颁布辅助性法律以保障“应急法律制度主体”的实际效用。二是“联邦—州—地方”三级政府的分权机制与协同效力，展现了地方政府的行政灵活性与中央政府的统筹作用。三是公共卫生体系的综合建设水平较高。州与地方政府的医疗卫生体系、医疗器材调配与供给能力、病毒检验技术表现出高水平，增强了地方政府医疗系统的持久发展能力与防疫内生动力。

## 3. 可借鉴经验

一是增强应急治理的技术供应与基础设施建设。调整政策以保障地方性应急治理体系均衡发展，强化各类风险防控领域的监测机制，及时、有效地处置突发性事件。二是着重优化应急资源储备的财政投入模式。拓宽更为多样化的资金筹集渠道，吸收更为健硕、优质的社会医疗资源。三是注重应急治理体系人才队伍建设。提升应急治理领域人才待遇水平，制定公平的晋升规章。

### (六)中央垂管+属地管理的法国模式

#### 1. 基本特点

---

一是采取中央集权与地方分权，形成中央政府统一领导、内政部门综合管理、专业部门协同参与、事件处置分级响应(省级以上中央垂管、基层市镇属地管理)的运作体制。二是中央政府负责对各类自然灾害、工业及技术灾难等突发事件的应急管理。三是在地方政府层面，应急管理分为市镇级、省级、防区级 3 个层级。

## 2. 主要亮点

一是推进应急队伍职业化建设、强化应急管理培训以及提升应急管理执法力度。二是大力加强应急志愿者队伍建设。鼓励具有一定技能和时间保证的志愿者参与消防、地震、矿山危化品等专业应急救援队伍，形成“现役一职业一志愿”应急救援队伍梯次结构。

## 3. 可借鉴经验

一是在应急治理上相对注重集权。超大城市的应急管理体制与国家行政体制、司法体制及欧盟法令等建立一种机制性关联。二是建立区域性应急联动机制。当城市的救援力量和物资不足以应对危急时，其上面的专署防卫区可在更大的范围内协调人力和物资，支持省级行政长官应对危急。三是超大城市将应急管理渗透到社会的各个行业领域。国家和各专业部门为防止突发事件发生采取一系列法律、行政、经济等综合手段和综合措施，并将预防关口前置。

# 三、国内外超大城市应急管理的共同特点分析

## (一) 专门的、常设的应急管理组织机构发挥主要作用，扩权增能

日本注重强化首相的应急指挥权和内阁官房的综合协调权，加强应急管理工作中的中央权威，设置“全政府模式的危机治理体制”。韩国的“中央—地方”协同治理依靠国家应急管理署，作为国家应急协调中枢。

德国地方层面应对突发事件的职能机构是公共安全和秩序部门。该部门负责本地防灾救灾的综合协调管理，负责灾害事件的预防和处置工作。当发生灾害规模较大或各州不能独立处置的灾难事件时，由联邦内政部负责处置，并调度联邦其他应急处置机构进行支援，同时协调其他州予以支援或协同处置。

## (二) 加强突发事件应急管理的立法工作

通过建立突发事件应急管理法律法规，对纳入突发事件应急系统的部门、管理权限和社会资源的调配做到依法处置。在预防和应对灾害方面，日本坚持“立法先行”，建立完善的应急管理法律体系，提高了日本东京依法应对各种灾害和危机的水平。

德国各州都有各自的应急法律，规定和规范民事紧急计划和执行责任。在柏林，有一个综合协调部门负责执行应急计划，由警察、消防等政府机构和非政府组织的代表组成，由政府行政首长负责协调。柏林市根据民事紧急计划执行实施，内务部门负责总体协调，政府其他各部门负责主管领域内防灾救灾工作，控制紧急事件。这些法律的共同点是地方当局负责提供医疗救援服务和技术支持，包括紧急状态下社会正常运转的各种保障、公民安全保护、商品和服务供给、军队支持等。

加强立法工作，根据风险变化，及时总结经验教训，进而对与应急组织结构、应急人员队伍、风险管理等相关的法律法规进行适时修正。根据人力资源、组织结构、管理程序、设施设备、重大演练、风险情况等变化情况，及时修订预案，并在官方网站公开预案内容，避免突发事件应急实施中的不足和缺陷。

美国则以法案界定各级政府及社会组织在灾情应急中调动物资、发布信息等治理内容的权责边界，减少由于决策者主观意

愿导致临时变动或各自为战。

### (三) 实行突发事件应急处置的信息库建设与信息公开的规范化管理

应急管理信息系统建设涉及城市运行的方方面面，这种统一的数据库信息系统，不仅包涵城市运行综合信息系统，还应实现大应急的预警与紧急处置的第一时间的信息来源渠道，包括涉及的警察、消防、水务、疾控、人防等部门可以共享的道路、水网、气管线、设备设施信息系统，以及救援物资储备信息系统、专业人员与志愿者队伍资源的信息系统、可供查询的灾害或危险性质信息系统、紧急处置或抵御方法的信息系统等。虽然大量的应急信息分散在不同的组织、机构和政府部门，但都被整合在统一的平台上。这方面比较突出的是柏林市构建一个统一有效的紧急计划信息系统。该系统为适应公众和决策者对应急处置有不同的要求，形成两套不同的信息系统：灾害预防信息系统初级版本（I）和灾害预防信息系统高级版本（II）。

信息披露机制是超大城市应急管理中的重要机制之一，在突发事件应急管理中，统一信息公开的渠道和标准，积极、主动引导社会舆论，避免出现不必要的混乱。北京、重庆、深圳等超大城市应急管理中，包括电视台、网络媒介及各级单位的自媒体等媒介组织承担着信息发布、舆情引导、社会动员等多重职责，为城市应急管理提供凝聚认同、动员社会的合理渠道；同时应急管理信息在重点领域公开，主动强化信息公开。

### (四) 政府减负、社会增能，提升超大城市应急治理的社会参与效能

大应急治理要求在短时期内调动大量的人力物力资源，如果在突发事件过程中，过多倚重行政力量，基层必然面临层层加码的应急任务的现实挑战，存在基层负担过重等风险隐忧，志愿者组织作为重要而特殊的社会资源，是应对这一挑战的重要力量。例如，德国柏林应急管理工作最有特色和成功之处为：志愿者队伍是救援力量的主力军，应急救援人员绝大部分都是志愿者；在柏林市的消防员中，绝大部分也都是志愿者；技术救援部门也是如此，专职人员仅占 1%，其他都是志愿者；各类应急志愿服务队伍结合自身特点，参与突发事件救援处置工作；所需工作经费绝大部分由政府投入，同时也接受慈善捐赠作为补充。

英国政府在应急管理和社会化服务中注重发挥各类志愿者组织的作用。组织建立各类专业性、技能性的志愿者组织使之成为政府决策的“智囊团”和应急处置的“生力军”。专业技能要求较强的志愿者组织平时还要开展必要的业务培训与实战演练，一旦有事就能够迅速集结并快速投入援救行动，实现“召之即来，来之能用，用之能成”。

日本东京模式中志愿者参与则有明确的法律规定，在《灾害对策基本法》中明确规定社会团体和普通市民的防灾责任，提倡培育公民自救、互助、公助的应急能力；社会团体和全体公众必须忠实履行法律或地区防灾计划的规定，谋求自救手段、努力为防灾作贡献；《东京都震灾对策条例》规定的两条基本理念，即“自己的生命自己保护”“我们的城市我们保护”，强调需要社会组织 and 公众共同参与应急管理。

法国巴黎则大力推进应急队伍职业化建设，强化应急管理培训以及提升应急管理力量。其中应急队伍职业化建设是巴黎应急管理运作机制的保障力量，推进地震、地质、矿山危化品、市政设施、卫生等专业应急队伍的职业化建设进程，有效缓解应急队伍力量不足的挑战。

国内的超大城市，如北京、青岛等通过与高校合作，强化应急专业人才培养与队伍建设，在开展安全与应急管理专业人才培养方面，取得的成绩也值得肯定。

## 四、借鉴国内外经验构建上海大应急治理体系的政策建议

### (一) 形成“一委+一平台+N 指挥中心”的组织架构

---

上海大应急治理体系可由市应急委、市应急管理综合平台和 N 个专业应急救援指挥中心组成。市应急委由市主要领导和相关部门领导组成。市应急办作为应急委日常办公机构，由市政府秘书长/副秘书长担任负责人，以便更好地统筹协调全市各部门的工作，主要履行两大职责：一是贯彻落实市应急委的指示精神，具体领导全市的应急管理工作；二是负责指挥市应急管理综合平台。市应急管理综合平台由市应急职能部门、市城运中心、市总值班室、市应急总指挥中心，以及由各有关部门派驻的联络员构成的联合办等组成，形成统一领导、深度融合的格局。可根据上海重大灾害事故和重大突发事件的实际情况，相应地设立多个专业化的应急救援指挥中心。

市级大应急治理体系主要负责全市层面的重大灾害事故和重大突发事件应急处置的统筹协调、决策指挥；并负责当各区发生灾害事故和突发事件规模较大，不能独立处置时的应急处置。

根据重大灾害、生产安全事故、其他重大突发事件，设立多个高度专业化的应急救援分指挥中心，如防汛防台应急指挥中心、气象灾害应急指挥中心、危化品应急指挥中心、110 应急指挥中心、120 急救中心、消防指挥中心、社会安全事件应急指挥中心等。当发生某类重大突发事件时，在市应急总指挥中心统一领导和指挥下，以相应的应急分指挥中心为主启动预案，其他相关的应急分指挥中心作辅助和配合，共同开展突发事件应急处置和应急救援。

## (二) 在“一网通办”“一网统管”基础上，加强应急管理信息化建设

2019 年以来，上海推进“一网通办”“一网统管”两张网，一方面有效推动了政务服务和城市管理更加科学化、精细化、智能化，另一方面有助于横向部门、纵向层级的信息整合。在大数据中心和“两张网”建设基础上，打破行业、部门、层级、地域等的信息壁垒，将应急管理、水务、卫健委、公安、信访、城管等部门的信息并入城运中心，使“一网统管”成为应急管理的信息平台，为重大突发事件的预测预警、应急指挥提供强大的数据信息保障和支持，满足对风险隐患的日常监控和突发事件快速应急处置以及领导决策的需求，提升应急治理的效率。

## (三) 理顺“条”的关系，构建“三级应急管理、四级协同网络”格局

在大应急治理体系中，市级与区级实行相对分权，市级应急管理体系统一协调全市的突发事件应对，区级应急管理体系可根据辖区内灾害事故等突发事件类型，参照市级大应急管理体系进行建设和运行。根据分级处置、属地管理为主的原则，当区级辖区内发生的灾害事故等突发事件等级属于区级应急管理部门职责范畴时，由区级负责应急处置和救援并向市级应急指挥部门报告。当区级辖区内资源不足以应对灾害事故等突发事件时，区级应急指挥中心负责向市级政府应急部门申请支援，此时市级政府应急部门充当的是指导和配合角色，提供必要的支援，而非越俎代庖地行使指挥权。

在层级管理中，形成市—区—街镇的三级纵向应急管理体制，设立街道应急管理科，承担区域内的应急管理职能；设立镇应急所，原镇安监所并入镇应急所。强化镇应急所与相关部门的横向合作，由卫生部门分管负责人、派出所负责人兼任应急所副所长。在三级应急管理基础上，形成市—区—街镇—社区的四级网络，特别要加强社区的应急网格建设，以保障大应急治理体系中基层作用的发挥。

## (四) 理顺“块”的关系，加强平战结合的大应急综合管理平台

在大应急治理体系中，大应急综合管理平台建设与运行情况如何，直接影响到大应急治理的成效。为使平台具有权威和运行高效，建议市政府分管领导担任市应急平台主任，应急管理局局长担任常务副主任，卫健委、公安局等相关部门领导兼任平台的副主任，加强平台的统筹协调。在平战结合的原则下，在常规时期，应急管理平台的具体职能包括风险隐患的实时监控、研判预警、应急物资储备、消防救援力量管理和调派、减灾防灾、安全监督、应急演练、应急培训和宣传教育，以及全市范围一般性的灾害事故等突发事件的应急处置和救援，指导和支援区级辖区内灾害事故等突发事件的应急处置和救援等。发生重大灾害事故

---

等突发事件时，应急管理平台自动转为市级应急总指挥中心，市领导、各相关部门领导等进驻应急总指挥中心，应急管理平台为领导指挥应急处置提供决策依据和支持。

#### (五)完善应急管理单元建设，拓展基层应急管理单元

目前，上海有洋山深水港、上海化工区等9个市级应急管理单元，但基层的应急管理未得到充分重视。为此，建议在保留市级应急管理单元基础上，强化街镇、社区在应急治理中的重要作用，把街镇作为城市基层应急单元重点，完善街镇应急管理机构的职能，现有街镇城运中心平台同时作为基层应急管理平台，规定网格员实时监控风险隐患，协助承担突发事件及时上报和应急演练等工作，使其成为大应急治理体系中的基层力量。

#### (六)加强社会、市场等力量参与的全社会应急协同

全社会参与是大应急治理的一大特征。为此，一是建立应急治理专家库，由相关主要领域的专家组成，运用专业知识对重大风险进行科学预测、评估等。二是加强企业自身应急救援队伍建设，尤其是在许多存在风险隐患的大型企业，针对企业自身的风险隐患和事故特点，更有针对性地负责本企业的风险防控和应急救援。三是鼓励有条件的企业积极参与大应急治理，通过定点企业等方式，在应急物资储备、生产安全监控等方面加强合作。四是加强应急救援志愿者队伍建设，通过专业培训、应急演练，对所需的场地、设备及维护、人员培训等提供财政支持，打造一支具有较高专业素养的应急救援志愿者队伍，使其承担综合性的救援工作。五是通过培训和演练提高社区居民风险意识和应急自救、互救能力，打造安全社区。

#### 参考文献：

- [1]国务院办公厅应急管理能力建设赴法考察培训团. 法国应急管理能力建设培训考察报告[J]. 中国应急管理, 2010(12):48.
- [2]黎健. 美国的灾害应急管理及其对我国相关工作的启示[J]. 自然灾害学报, 2006, 15(4):33-38.
- [3]李雪峰. 英国应急管理：体系、方法与借鉴[M]. 北京：国家行政学院出版社，2010.
- [4]刘轩. 日本灾害危机管理的紧急对策体制[J]. 南开学报(哲学社会科学版), 2016(6):93-103.
- [5]强恩芳. 韩国灾难管理体系及其对我国的启示[J]. 行政与法, 2010(11):1-4.
- [6]宋亚欣. 德国应急管理及应急准备[J]. 劳动保护, 2017(6):90-93.
- [7]张磊. 应急救援队伍标准化建设：以德国 THW 为例[J]. 中国应急管理, 2011(9):49-53.
- [8]钟开斌. 国际化大都市风险管理：挑战与经验[J]. 中国应急管理, 2011(4):14-19.