
凝聚社会力量共建应急保障体系

何万篷 刘文富 周威

在现代动态风险的社会背景下，我们面临各类新挑战甚至受到极限施压的可能性大大增加。习近平总书记指出，应急管理是国家治理体系和治理能力的重要组成部分，要积极推进我国应急管理体系和能力现代化。随着我国应急管理进入“全灾种、大应急”时代，引导社会力量参与、完善应急保障协同体系是大势所趋。当前，全球正在经历新冠肺炎疫情第四波流行高峰，我国新一轮本土疫情自3月以来持续发展，呈现出破坏性大、复杂性高、防控难度高等特征，波及多个中心城市，甚至特大、超大城市。这既是对单个城市防控体系的一次大考，也是在极限压力下应急保障体系的一次演练，对于我们未来应对各类危机和做好应急保障具有警示和借鉴意义。

从复杂适应系统理论看韧性城市构建

复杂适应系统理论是将研究对象视为一个复杂系统，并从主体适应性的角度来阐释导致系统复杂性的根源，强调主体应具有智敏感知和主动效应的能力，形成有目的性、主动性和积极的“活性”，能够自动调整自身状态来适应环境，以及与其他相关主体随机进行交互作用、达成有效合作。

基于复杂适应系统理论，理想的应急保障体系应做到：可持续、不可逆；适应广泛存在和应景因需；可“应变”、可“预变”；实现“管总”“总成”；能够广泛应用技术手段等。简而言之，城市应急保障，除了储备实物，还要储备能力，提高准备度。然而，现实中一些城市应急保障问题往往就集中于此，存在三个“不良”，即人的不良行为、物的不良状态和制度的不良结构，从而暴露出储备空间布局不合理、流通难保证、信息不畅通、运力难统筹、质量无保障、预期没方向等诸多短板。

要以建立“全时”（包括战时、急时和平时）城市应急保障体系为目标，在指挥体制、响应机制、管理流程、运转模式等方面取得新突破。特别需要厘清城市应急保障体系的主要领域、重要环节、关键技术、共性平台、基数底图、配套保障（包括体制、机制、税制和法制）等。这需要充分发挥政府、企业、社会的“三螺旋”作用，通过政府规制、行政合同、财政补贴、税收优惠等措施，形成政府、非政府组织、相关企业、公众共同参与的应急保障体系。

持续激活市场力量

做好城市应急保障，需要激活市场力量。市场的好处是自组织、均衡价格、畅通渠道、提高效率。

做好物资保障，实现政府储备、协议储存与家庭储备相结合。政府部门可通过与企业、行业协会等机构合作，提前部署应急物资的筹备工作。常态化做好协议储备。应急部门应提前与食品企业、快餐店、便利店、医药团体等各类物资机构缔结协议，要求协助物资筹措和储备，并合作展开物资采购实战训练，地方部门负责建设、管理应急物资储备仓库。构建应急物资社区储备中心。通过便利店、邻里中心等渠道，强化应急物资储备、配送等功能，完善物资应急配送终端体系。

畅通物流保障，建立全方位的物流保障体系。静态管理下的城市，更需“流动”的物流。这就需要建立起闭环式、无障碍的应急物流保障体系。应急部门可以以协议保供的形式，提前与有关运输企业、运输协会、石油制品销售商等机构签订协议，包含设备供应、物流作业、燃料供应等方面，确保车辆、船舶、直升机等运输设备和燃料的供应，明确各方在应急物资的装车、运输、终点卸载和搬运等环节中的职责，定期开展燃料供应训练，并对船舶调用模式、直升机调用模式、燃料供给模式等具体物流方案给出明确指导。

加强标准化建设，规范引导社会应急力量。规范应急管理团体标准管理，引导社会团体聚焦应急管理新技术、新产业、新业态和新模式，制定应急产品及服务类团体标准，鼓励构建与应急管理国家标准、行业标准、地方标准协调配套的团体标准体系。加强行业自律，引导企业积极参与、遵规有序补充进社会应急力量中。

有效激发公众参与

2022年5月5日，中共中央政治局常务委员会会议特别强调，要“引导广大群众增强责任意识、自我防护意识，自觉承担防控责任和义务，落实个人、家庭等日常防护措施”。在城市应急保障中，社区是一个风险高发点、矛盾集中点、保障重难点。公民参与对于构建一个智敏韧性、系统集成的城市应急保障体系至关重要。

随着我国城市化进程不断推进，陌生的邻里关系、激化的物业纠纷、松散的自治组织、薄弱的社区力量，城市社区缺乏经济、情感和组织、法理权威等多种纽带凝结力量，很难构成一种组织化的治理体系。在应急状态下，社区居民的日常生活保障和基层政府的治理实践极易遭遇考验。

构建社区治理共同体，要以基层大党建体系、街道办和社区两委为治理核心，以居民为构成主体，以社区内部孵化的自组织、社会组织和社区吸纳的服务型外部社会组织等为重要参与力量。首先，对社区干部能力提出更高要求，要具备沟通技巧、协调组织、统筹安排、心理疏导等多重能力。其次，楼栋党员亮明身份、主动领责，参与并带动更多人参与志愿服务，成为小区应急保障的重要支撑。特别要对机关干部就地充实志愿者队伍、志愿者服务常态化和应急化高效切换等方面进行实操研究。再次，提升民众的防灾意识和自救互救能力。自发组织采购生活急需品的“团长”，楼栋群、业主群里的接龙、求助等，既是“远亲不如近邻”传统美德的再次激活，也说明居民自治空间亟待发掘和培育。

构建跨区域协调联动体系

危机日益呈现出跨区域外溢的特点，区域协调、应急联动已经势在必行。发挥集群优势，构建跨区域应急协调联动体系，能更有效地应对风险、保障安全。

建立共同安全观。城市公共安全，是全面贯彻落实总体国家安全观的重要方面，是点线面相统一的安全，而不是分割的安全；是彼此增益的安全，而不是相互损耗的安全。只有一个共同的、相互兜底、相互保障的国家安全、城市群安全，才能坚韧保障一座城的安全。区域一体化同样应该体现在全过程、全链条、全生命周期、全区域的共同安全上。

做好跨区域协调。抗疫实践表明：追求一地自我保供是不现实的，易发生“单点故障”，而相互协作，才能实现“成链成群”。在制度化建设方面，共织安全网，顶层统筹、共同制定区域一体化应急保障纲要，以及相应的规则、细则。在工作体制方面，成立区域一体化应急保障委员会及其工作组，克服合成谬误，填补制度缝隙，堵住分工缺口。在工作机制方面，强化协调机制、沟通机制、协作机制。尤其要充分运用物联网、5G、AR等技术手段，优化信息化应急管理流程，打造区域应急保障信息技术平台，提升城市群联防联控能力。

加强域内统筹。建立多级协调体系，统筹做好域内人财物应急保障工作。以物流保障为例，按层级分设“广域运输基地”大仓）、“区域物流基地”（中仓）和“次区域配送据点”（前置仓）。当应急响应时，指挥部门通过设立物资输送保障小组，协调相关部门、行业协会和企业共同参与协作。资金拨付、志愿者队伍协作、应急力量调配、物资场所调度等方面，也都需要建立相应的统筹调动体系。