

# 国家开放大学

## 学士学位论文

题目：论突发事件中基层政府应急管理能力的提升

分部：新城电大

学习中心：

专业：本科

入学时间：2018.09

学号：1861001251634

姓名：成玄超

指导教师：张红艳

论文完成日期： 2020 年 5 月

## 学位论文原创性声明

本人郑重声明：所提交的学位论文，是本人在导师指导下，进行研究工作所取得的成果。除文中已经注明引用的内容外，本学位论文的研究成果不包含任何他人创作的、已公开发表或者没有公开发表的作品的内容。对本论文所涉及的研究工作做出贡献的其他个人和集体，均已在文中以明确方式标明。本学位论文原创性声明的法律责任由本人承担。

作者签名：                    日期：    年    月    日

## 学位论文授权使用授权声明

本人完全了解国家开放大学关于收集、保存、使用学位论文的规定，同意如下各项内容：按照学校要求提交学位论文的印刷本和电子版本；学校有权保存学位论文的印刷本和电子版，并采用影印、缩印、扫描、数字化或其它手段保存论文；学校有权提供目录检索以及提供本学位论文全文或者部分的阅览服务，以及出版学位论文；学校有权按有关规定向国家有关部门或者机构送交论文的复印件和电子版；在不以赢利为目的的前提下，学校可以适当复制论文的部分或全部内容用于学术活动。

作者签名：                    日期：    年    月    日

# 目 录

摘要.....	1
关键词.....	1
一、引言.....	2
二、相关概念界定.....	2
（一）突发事件.....	2
（二）应急管理.....	2
（三）政府应急管理.....	3
三、我国基层政府应急管理体系发展阶段.....	3
（一）第一阶段.....	3
（二）第二阶段.....	4
（三）第三阶段.....	4
四、基层政府应急管理工作的现状及存在的问题.....	5
（一）部分基层政府领导与群众缺乏忧患危机意识.....	5
（二）应对突发事件的应急管理机构配置不合理.....	5
（三）基层政府突发事件应急管理人才储备力量不足.....	6
（四）基层政府在突发事件面前物资与资金缺乏有效保障.....	6
（五）尚未形成体系性的应急管理法制环境.....	7
五、提升基层政府应对突发事件的应急管理措施.....	7
（一）筑牢群众预防基础，提高政府管理水平及忧患意识.....	7
（二）理顺应急管理机构设置，使应急管理体系趋于高效.....	7
（三）基层政府应急管理工作需“任用贤才”.....	8
（四）完善应急管理中的物资与经费保障.....	8
（五）应急管理工作的开展要形成良好的法制环境.....	9
六、结束语.....	9

## 摘 要

随着我国工业、经济及文化的快速发展，人口的数量不断增加，我国各行各业的安全事故、突发性事件的不断发生，加之不可抗的自然灾害和病毒疾病，从而导致我国现在面临棘手的应急管理挑战。当今社会，地方政府的突发事件也频频发生，地方各级政府如何能做到果断决策，科学管理，妥善处置因公共突发事件带来的人员伤亡和财产损失，以及如何加强地方政府处置公共突发事件的应急能力，这都是各级政府的重点工作。习近平总书记多次会上指出，防震减灾救灾对国家，人民的重要性，新常态下我国应急管理体系的建设迫在眉睫。本文从国家不同时期应对公突发事件的处置情况，然后重点分析基层政府应急意识及管理水平，助力加强基层政府应急管理能力。

**关键词：**地方政府能力；突发事件；应急管理；能力提升

# 一、引言

在突发事件中的应急管理能力是衡量执政党指挥能力、检视政府为人民服务水平、评价国家整合能力、展现民族凝聚力的一个重要方面。随着社会经济的快速发展，新常态下我国面临着复杂严峻的公共安全形势，通过结合实际分析当下基层政府在处理突发性事件中尚且存在的一些问题，并针对问题提出相应改善措施，对于助力完善基层政府的应急管理体系建设，统筹调配资源，保障人民安全具有一定的意义。

## 二、相关概念界定

### （一）突发事件

概念：广义上可以理解为“突然发生”的事件，发展的速度快，不容易应对，需要采取特殊的应对方法去解决，狭义上指因为意外所导致的发展速度较快或者是造成重大影响的不可避免的事，简单讲，就是天灾人祸。而《突发事件处理应对预案》中，对突发事件的定义是“本预案所称突发公共事件是指突然发生，造成或者可能造成重大人员伤亡、财产损失、生态环境破坏和严重社会危害，危及公共安全的紧急事件”，因此总的来说突发事件一般有两个特点：“意料之外”与“危害性”。

### （二）应急管理

概念：是指相关政府部门及其事业单位在应对自然灾害、安全事故的发生以及特、特殊事故灾害的风险和群体性时间的应对而做出的事前预防，事中开展合理有序的管理，事后开展高效的救援救治，最终目的是最大程度上保障人民财产健康安全，维护社会和谐平稳发展，这也是政府在履行为人民服务的重要表现。我国突发事件总体应急预案提出了十项工作原则，即：加强预防、快速反应、以人为本、损

益合理、分级负责、联动处置、专群结合、资源整合、依法规范、责权一致。

### **（三）政府应急管理**

概念：政府应急管理通常来说分成三个阶段，第一阶段是提前预警时期，在这个时候政府应该建立完备准确的提前预警体系，通过分析合理的规模数据及资料信息预知应急事件的发生，并且是即时准确的发出警报；第二阶段是反应时期，这个阶段就是政府及时的做出决策，并且对事件做出正确的认识和发展趋势的判断之后做出是否采取对应措施以及其他办法；第三个阶段是进行积极干预，俗话说兵来将挡，水来土掩，这个阶段主要是按照上个阶段采取措施后的具体情况，做出积极的干预。在这个过程中政府会重视抢救救灾工作的整体协调性以及统一性，其根本目的就是最大限度的保护社会群众的生命财产安全，最大限度减少群众损失；第四个阶段是恢复工作，突发事件在这个时候已经是进入了尾声阶段，可是由于不同的突发事件或灾难事故所带来的影响都是不断和连续的，严重的话会带来二次事故，直接涉及到社会群众的生命财产安全，因此及时正确有效的进行现实或者精神上的修复工作是极为重要。

## **三、我国基层政府应急管理体系发展阶段**

根据我国在不同时期发生的自然灾害及突发事件中基层政府所采取的应急管理办法的发展情况分析，可以分为三个阶段。

### **（一）第一阶段**

新中国成立到唐山大地震为第一阶段，1976年的唐山大地震是我国建国以来第一次面临的自然灾害，当时的时代背景正处于改革开放前夕，加之政治原因，国家处于封闭状态，对于应急能力较为薄弱，管理系统还未建立，地方政府在救灾的过程中问题频发，并且社会群众尚未建立危机意识和信息沟通不佳从而导致损失严重，处置、救灾缓慢。

## **（二）第二阶段**

第二个阶段是改革开放到 2003 年非典结束，这个期间国内经济发展，政府职能不断完善，我国的应急管理系统也在这个时期得到了充足的发展，并在非典结束之后，我国政府开始注重突发事件的应急管理研究，在制定了以“一案三制”为要领的，科学、正确的应急管理体系后，应急管理能力有了质的提升，大大填补了前期的不足，在应急指挥平台，预警信息发布，应急组织队伍，应急装备，应急物资储备等进行了全面规范化、标准化、系统化的管理。可是随着社会的不断发展，突发事件的处理对于政府是越来越重要的职能挑战，尤其是在面对恶劣气候所带来的极端天气造成的洪涝和泥石流，因地壳运动造成的汶川地震、玉树地震，因自然原因带来的森林和草原火灾，因人为原因造成的矿山、工厂及交通事故，因社会原因所带来的禽流感 and 甲型 H1N1 疾病等突发事件出现时，现有的应急管理能力也出现了相应的问题，如我们的应急预案更新不及时、应急的设备存在落后的情况、应急产业没有完整的标准管控、应急产品市场管理方式不够健全、应急科技水平还不成熟等问题。所以在这个时期发生的突发事件处置中，同样不能满足当今社会日益发展的需，如时常发生的工厂事故和交通事故足以导致大量群众财产安全的损失，群死群伤。

## **（三）第三阶段**

第三阶段就是在新时期习近平总书记的总书记关于应急管理重要论述下，在上个阶段的应急管理的基础和经验上，我国各级政府深入贯彻学习，自上而下的开始了新时期应对突发事件处理应急处理体系，而在本次新冠肺炎期间就充分的展现出这个应急管理体系的初步成效。本阶段的主要工作就是根据上个阶段突发事件中政府的应急处理体系中已经建成的制度和方案，全面提高政府的突发事件应对能力，围绕着应急处置能力和应急管理水平的提高，以提高我国各级政府对突发性事件的应急管理能力，让政府的应急管理能力更科学化、系统化、规范化。而且习近平总书记在第十九次应急管理体系和能力建设集体学习中强调，必须要将突发事件应对工作作为一个足够有分量的工作进行开展。要发挥我国应急管理体系的特色和优

势，借鉴国外应急管理有益做法，积极推进我国现代突发事件应急体系的构成。所以我们务必要逐步构建完善完整的突发事件应对处理体系，加强国家危机应对处理能力，以提高应对突发事件时的能力，提高政府在群众心中的权威与地位。

## **四、基层政府应急管理工作的现状及存在的问题**

### **（一）部分基层政府领导与群众缺乏忧患危机意识**

首先，一些基层政府以及相关事业单位的领导缺乏足够的忧患意识以及危机意识，尚未对突发事件应急管理工作给予足够多的重视，这也导致了应急管理工作其实从来都没有放在一个重要的位置上；其次，基本上大多数的基层地方政府都会首先把经济建设放在最为核心的位置，而对经济的高度重视形成过度的状态，从而忽略了一些不为常见发生的但又极为重要的事务，譬如突发事件的应急应对。当然，应急管理工作的顺利开展也离不开群众的支持，大多数的群众其实对突发事件的概念是相当的模糊的，防灾防危机的意识相对来说比较淡薄，认为这一系列突发事件并不会发生在自己身上，有一定的侥幸心理。譬如在新冠肺炎早期，由于多地地方政府以及群众尚未认识到此次疫情的严重性，在中央公布疫情消息后仍未采取任何防范应对措施，没有做到及时的宣传以及安排测温隔离，导致了疫情在中后期的快速扩散。同时，浙江各地口罩、消毒液、测温枪等各种防疫物资均抢购一空，也能说明对于突发事件的应急处理准备不足，明显缺乏忧患意识。

### **（二）应对突发事件的应急管理机构配置不合理**

毫不夸张的说，在突发事件面前，各个地方政府的应急管理机构是促使应急救援工作得以顺利开展的首要核心，怎样可以促使相关应急管理机构配置恰当，有利于基层应急管理工作的开展，是十分值得我们政府工作人员去探讨与解决的一个重要问题。从目前基层应急机构现状来看，全国 80% 县级政府成立了应急办，但应急管理机构在各地地方政府内尚未设立统一的具体职位，也并未明确具体责任，这很大程度上会影响协调和职能发挥。就拿浙江省来讲，89 个县级政府虽然相继成立应



急办，但是机构设置不一，有的正科，有的副科，机构规格不一；人员编制上也不尽相同，有的是行政编制，有的是事业编制，多者 5-6 人，少者 2-3 人，有的 1 人还身兼多职。在职能履行以及应急事务处理的问题上，也有明显的差别，有的城市大多是秘书长、办公厅(室)主任兼职，而这些实职的领导大多数时间是在忙于其它的工作，缺乏足够的时间与对应急工作的责任心，使应急管理工作出现职能不一，效率低下现象。

### **(三) 基层政府突发事件应急管理人才储备力量不足**

当前浙江各县基层政府应急管理队伍实际上是不够专业的，因为很大一部分的基层应急管理部门不同程度上存在着一些问题，譬如应急管理人员不足、人员调动频繁、未明确相关应急工作责任人、整体的应急能力水平较低等比较严重的问题。应急办承担应急管理日常工作的总值班室工作，履行值守应急、信息汇总和综合协调的职责，但据了解，仍有部分基层应急办连应急值守的职责都难以履行，日常值班分别由政府办公厅(室)的各科室科员轮流承担，有的甚至是聘用退休人员进行值宿。这些问题不同程度上造成基层政府应急管理工作不能有序开展的发展。

### **(四) 基层政府在突发事件面前物资与资金缺乏有效保障**

目前，浙江部分地区市、县级政府，突发事件面前应急物资短缺以及相应的经费保障机制不成熟、不健全、救援物资储备种类单一、数量稀缺的问题在各地基层政府中是普遍存在的，甚至部分地方到目前为止仍然没有将应急保障基金归入到地方政府财政预算体系里面，从而使得应急演练、应急科普宣传教育、应急培训等项目的开展缺乏一定的资金支持，更使得应急救援设备不能及时的填充以及更新。而在突发危机面前，倘若相应的物资与资金不到位的话，造成的后果将会是十分严重的。例如在新冠肺炎疫情期间，由于各地纷纷抢购口罩、消毒液等防疫物资，于是便出现了“哄抬物价”，“兜售劣质口罩”等违法行为的发生。而如果把目光转移到当时最严重的重灾区武汉，在疫情初期便出现了医院以及防疫物资、食品、人员等不足的各种问题。

## **（五）尚未形成体系性的应急管理法制环境**

基层政府应急管理工作的有序开展必然是离不开体系性法律环境的支持。《突发事件法》是当前我国第一部正式的应对突发事件的完整体系性法律，这也意味着我们国家将应急管理工作逐步规范化、合法化。2007年11月1日，《突发事件应对法》正式颁布施行后，国务院及时召开了贯彻落实应急管理法律法规的电视电话会议。此外，各地基层政府也相应的开展样式丰富的法制宣传活动，尤其是在乡镇街道、乡村村委之类的更是需要着重宣传，因为基层地方的普通人民普遍来说法制观念相对淡薄，对《突发事件应对法》更是所知甚少，尚未形成应对特殊突发事件的法制环境氛围。

# **五、提升基层政府应对突发事件的应急管理能力的措施**

## **（一）筑牢群众预防基础，提高政府管理水平及忧患意识**

基层政府的应急管理主体在于社会群众，管理的好坏与现阶段的社会经济发展、人民群众的文化水平、生态环境有着密切联系，所以基层政府应急管理的工作方向在于街道和社区，基层一线作为管理的重点，工作的开展更离不开当地事业单位、企业、社会团体和公民个人等全社会的共同参与，只有各个主体联合在一起，才能强化基层政府应急管理的体系，形成多个中心网状管理的局面。所以基层政府需要动员全社会共同参与，连续的灌输应急知识，提高社会群众以及政府的忧患管理意识，譬如为了更好的应对突发事件，各地基层政府可以提前做好各种准备，基本的应急粮食存储、防疫卫生用品存储、以及各种影响着群众生计的必需品必须要做好保障，以备无患。同时，在新冠肺炎期间使用的健康码也可以一直使用下去，这对于预防流行疾病传染也是一种相当有效的方法。

## **（二）理顺应急管理机构设置，使应急管理体系趋于高效**

各级基层政府单位应该明确梳理应急管理工作的岗位架构体系，明确合理的分工，将应急管理事务以及相关的结果落实到具体的责任人身上，敦促在岗位上的公职人员切实的担当起责任；另外，应急管理工作本来就是一份冗杂的庞大任务，不是依靠一个人或者几个人就能全盘面对的事情，更不是依靠一套规律或者一种方法就能全盘应对的事项，因此各地基层政府单位必须要根据突发危机来临的实际情况，实事求是，因地制宜，灵活的去转变与应对处理。正因为突发事件本来就具备复杂性与不确定性的，所以必须要理顺相关的应急职能部门，在真正危机来临时刻“以不变应万变”，在真正危机来临时刻，也能有条不紊的根据实际情况开展工作。在新冠肺炎期间，各地纷纷成立防疫工作应急小组，对防疫工作进行统筹安排。对防疫物资的分配、防疫人员的划分安排、病患者的隔离治疗、以及防止疫情人传人的体温检测均做了明确的安排指示，将每个工作安排具体到个人身上，事实证明也取得了相当的成绩。

### **（三）基层政府应急管理工作需“任用贤才”**

在任用基层应急管理工作岗位人员的时候，必须要优先考虑有担当，能力强并且热爱一线应急管理工作的同志干部，确保在应急管理岗位上的人员都是精英中的精英，从而让政府与人民安心；此外，必须要时刻做好思想与行动上的培训工作。严格按照“会规划、善应急、敢担当、能力强、水平高、有作为”的要求，去培养一批优秀的一线应急管理干部或者说构建专门的一线应急管理部门。同时，各级政府部门以及相关事业单位还应该把“应急管理能力”作为单位干部考核的一项重要指标，对于前面所开展的培训作出一定的反馈，真正的选拔出应急管理人才，全面提高基层干部在危机面前强大的领导能力。最后，各级相关政府部门还应当让基层干部分批到各级优秀应急管理单位去学习、进一步扩大视野，增长见识。譬如，在新冠肺炎期间，各地火速提拔了各地各个岗位防疫工作突出的同志，授予他们更高的职位与权力，以表彰他们在此次应急管理工作中突出表现。每每在最特别的危机关头，都需要有“先锋榜样”站出来去引领人民群众开展工作。

### **（四）完善应急管理中的物资与经费保障**

应急保障物资以及资金是在最后关键时刻保证社会稳定以及人民生命财产安全的最后一道防线，相关政府应单位需要将保障应急救急物资完备的工作放在各项工作中的重要位置。建立完善的应急救急物资与应急经费保障机制，将地方政府具体的物资、资金保障责任落实到具体的岗位、具体的人员身上，从而确保在必须得时刻“拿的出”。此外，地方基层政府还可以与社会相关的应急物资生产企业进行合作，推动政府应急工作社会化、全民化，最大限度的保障应急物资的及时更新与数量安全。为了防范类似新冠肺炎等突发事件的再次发生，各基层政府可以与当地企业签订相关的应急物资保障协议书，在平时就进行相应物资的积累，以备不时之需。

## **（五）应急管理工作的开展要形成良好的法制环境**

要严格贯彻落实《突发事件应对法》，各个政府应急管理处理中心应该合理开展预防措施以及相应的应急准备、建立监测和及时预警机制、落实各项应急处置任务安排，将救援放在第一位。在突发事件往后的恢复与重建工作中，要时刻注意合理的运用《突发事件应对法》，将其贯穿于整个应急处理工作中去。此外，应急管理相关政府部门的工作人员必须要知法懂法用法，在整个应急管理工作做到依法行政、合法行政、敢于执法，提高执法水平能力与效率，坚决与危机时刻中损害集体利益的行为做斗争。例如应对特定的突发事件，可以根据当地的实际情况，设立相应的法规制度，就好比新冠肺炎疫情期间严禁聚众、严禁不戴口罩等规章制度，确保应急管理工作的顺利开展。

## **六、结束语**

如今，随着政府职能的不断强化，政府所承担的责任更是艰巨，政府应急管理水平的高低也成为了评估政府管理能力的因素之一。可时代的进步，各行各业迅猛发展，社会进展瞬息万变，给政府应急管理带来的挑战是日益严峻，所以我们不能轻视这份工作，应该从源头入手，秉持“预防为主、综合治理”的方针，加强对风险源的管控，切实提高基层政府应急管理能力。

## 参考文献

- [1] 吕玮. 地方政府应急管理能力提升研究——以余姚市为例[D]. 宁波大学. 2017
- [2] 彭志雄. 基层政府应急管理体系建设探析[J]. 管理观察. 2018(25)
- [3] 殷坤. 公共突发事件管理中的政府应急能力研究——以天津滨海新区爆炸事故为例[J]. 才智 2018(15)
- [4] 陶鹏. 基层政府应急管理体制创新的网格化路径探析[J]. 风险灾害危机研究. 2016(02)
- [5] 杨正. 突发事件下我国社区应急管理研究[D]. 重庆大学
- [6] 李永枫. 基层社区应急管理能力提升途径研究——以成都市锦江区某社区为例[D]. 中共四川省委党校. 2017
- [7] 龚莎莎. 县区政府应急管理能力建设研究[D]. 南昌大学. 2012
- [8] 谷春江. 新时期地方政府应急管理研究[D]. 中共吉林省委党校. 2019
- [9] 刘郅轩. 地方政府应急管理协同体系机制的健全研究[D]. 西北大学公共管理学院. 2019
- [10] 陈志平. 地方政府突发公共事件应急管理研究[D]. 安徽大学. 2017