

# 基层应急救援管理体系构建研究

赖晓俊

遂昌县应急管理局 浙江 丽水 323300

**摘要:** 基层是突发事件应对的第一线,其应急救援能力直接决定灾害损失大小和应急处置成败。当前基层应急救援管理体系存在组织架构不健全、预案实用性差、资源保障不足、社会参与度低等突出问题。本文分析了基层应急管理现状与核心短板,以应急管理理论、公共危机管理理论、协同治理理论为基础,从组织指挥体系、应急预案体系、演练体系三个维度构建了基层应急救援管理体系,提出了完善组织架构、明确职责划分、优化协调机制、规范预案管理、强化演练实效的具体路径,为提升基层应急救援能力提供理论支撑和实践指导。

**关键词:** 基层应急救援;管理体系;统一指挥;多元参与;能力建设

**引言:** 我国是世界上灾害频发的国家之一,每年因各类自然灾害、事故灾难造成的损失巨大。基层乡镇、街道、社区作为突发事件应对的第一责任主体和第一响应力量,其应急救援能力直接决定灾害损失大小和应急处置成败。当前,我国基层应急管理体系仍处于建设初期,普遍存在机构不健全、人员不专业、预案不管用、演练走过场、物资不充足等突出问题。随着经济社会快速发展和风险因素日益复杂,基层应急救援能力不足的矛盾更加凸显。构建科学、高效、可操作的基层应急救援管理体系,已成为提升国家整体应急管理能力的基础性、紧迫性任务。

## 1 基层应急救援管理现状与问题分析

### 1.1 基层应急管理体制现状

我国基层应急管理体制已初步形成基本框架。组织架构方面,乡镇普遍设立应急管理办公室,部分条件较好地区建立了基层应急指挥中心。人员配置方面,多数基层单位配备了专职或兼职应急管理人员,社区设立了安全员、信息员岗位。预案体系方面,乡镇基本完成了总体和专项应急预案编制。资源保障方面,部分地区建设了应急物资储备库,配备了基本救援装备。然而,总体来看,基层应急管理仍存在“重形式、轻实效”倾向,组织架构虚化、人员能力不足、预案可操作性差、资源保障不到位等问题普遍存在,与“全灾种、大应急”任务要求相比仍有较大差距。

### 1.2 现有体系的核心短板

当前基层应急救援管理体系存在五方面核心短板。一是组织架构虚化,应急管理办公室挂靠现象普遍,专职人员少、流动性大,指挥权责不清。二是预案可操作性差,多数照搬上级模板,缺乏本地风险评估,响应流程模糊,演练流于形式,预案沦为“抽屉文件”。三是

救援力量薄弱,专职队伍数量少、装备差,多依靠乡镇干部、民兵等兼职人员,社会力量缺乏整合。四是物资储备不足,缺乏科学配备标准,种类单一、数量不足,通信、交通等关键能力缺失。五是社会动员能力弱,公众应急意识淡薄,志愿者队伍松散,企社联动机制未建立,难以形成应急合力<sup>[1]</sup>。

## 2 基层应急救援管理体系构建的理论基础

### 2.1 应急管理理论

应急管理理论是指导基层应急体系构建的基础理论。该理论将突发事件应对过程划分为预防、准备、响应、恢复四个阶段,即PPRR模型。预防阶段旨在通过风险识别、隐患排查、监测预警等措施,降低灾害发生概率或减轻潜在影响;准备阶段包括预案编制、队伍建设、物资储备、应急演练等活动,为响应做好充分准备;响应阶段是灾害发生后的紧急处置,强调快速反应、统一指挥、协同联动;恢复阶段是灾后的重建与复原,包括设施修复、生产恢复、心理援助等。PPRR模型强调四阶段循环往复、持续改进,构成应急管理的完整闭环。基层应急体系构建应遵循这一理论,在各阶段配置相应资源、明确工作重点,避免“重响应、轻预防”的倾向,实现全过程、全周期的应急管理。

### 2.2 公共危机管理理论

公共危机管理理论聚焦突发事件的非程序化决策和非常态管理特征,强调危机管理的复杂性和不确定性。该理论认为,危机事件具有突发性、紧迫性、不确定性、破坏性特征,传统的科层制管理模式难以有效应对,需要建立灵活的危机决策机制。危机管理中,信息是决策的基础,及时准确的信息报送和研判是危机应对的前提。同时,危机沟通至关重要,政府与公众之间的有效沟通有助于稳定社会情绪、引导公众行为。基层作

为危机应对的第一线，应建立灵敏的信息感知网络，培养应急管理干部的临机决策能力，完善危机信息发布和舆论引导机制。公共危机管理理论还强调“危机也是转机”，应重视危机后的学习与改进，将应对经验转化为制度能力，持续提升应急管理水平。

### 2.3 协同治理理论

协同治理理论是指多元主体参与应急管理核心理念。该理论认为，现代社会风险的复杂性和跨界性决定了单一主体难以有效应对，需要政府、企业、社会组织、公众等多元主体协同参与。在应急管理领域，协同治理体现在纵向、横向、社会三个维度。纵向协同是指中央、省、市、县、乡五级政府之间的协调联动，确保政策传导顺畅、资源调配高效。横向协同是指应急管理部门与公安、消防、卫健、交通、水利等相关部门之间的信息共享和联合行动，打破部门壁垒。社会协同是指政府与企事业单位、社会组织、志愿者、社区居民之间的合作，形成政府主导、社会参与的应急格局<sup>[2]</sup>。基层应急体系构建应着力培育社会资本，激发社区自治活力，建立政府与社会的良性互动机制，实现应急管理的多元共治。

## 3 基层应急救援组织指挥体系构建

### 3.1 组织架构设计

基层应急救援组织架构应遵循“扁平化、属地化、实战化”原则进行设计。乡镇、街道层面应设立应急管理委员会，由上级单位主要负责人担任双主任，统筹辖区应急管理工作。应急管理委员会下设办公室，配备2~3名专职工作人员，负责日常协调、信息报送、预案管理等工作。突发事件发生时，应急管理委员会转为现场应急指挥部，下设综合协调、抢险救援、医疗救护、物资保障、治安维稳、信息发布等工作组，各组明确牵头单位和职责分工。村、社区层面设立应急管理站，由村支书或社区主任担任站长，配备1~2名专职或兼职应急管理员，负责辖区风险排查、信息上报、先期处置、宣传引导等工作。企事业单位应设立应急管理岗位，大型企业应建立专职应急救援队伍。组织架构设计应注重权责匹配，赋予基层应急机构必要的指挥协调权限，避免“有责无权”的困境。

### 3.2 岗位职责划分

清晰明确的岗位职责是组织指挥体系有效运行的基础。应急管理委员会主任负责辖区内应急管理工作的全面领导，重大突发事件时担任总指挥，决策重大事项。应急管理办公室主任负责日常工作的组织实施，包括预案管理、队伍建设、物资储备、应急演练等，突发事件

时担任现场协调员。综合协调组负责信息汇总、上传下达、会议组织、文书处理等事务。抢险救援组由乡镇专职消防队、民兵应急分队等力量组成，负责现场搜救、险情处置等任务。医疗救护组由乡镇卫生院人员组成，负责伤员救治、卫生防疫等工作。物资保障组负责应急物资的调拨、运输、分发。治安维稳组由派出所民警负责，维护现场秩序、疏散群众、交通管制。信息发布组负责灾情统计、信息上报、舆情引导。村、社区应急管理员负责辖区内日常巡查、预警信息传递、先期处置、群众疏散等。各岗位职责应编制成册，做到定人、定岗、定责<sup>[3]</sup>。

### 3.3 指挥协调机制

指挥协调机制是确保应急响应高效有序的核心。应建立分级响应机制，根据突发事件的性质、严重程度、可控性和影响范围，将应急响应划分为Ⅰ级（特别重大）、Ⅱ级（重大）、Ⅲ级（较大）、Ⅳ级（一般）四个等级，明确不同等级响应的启动条件、指挥权限和资源调配程序。建立统一指挥机制，现场指挥部成立后，所有救援力量必须服从统一指挥，避免多头指挥、各自为战。建立现场指挥权交接机制，当上级应急指挥机构到达现场后，基层指挥机构应主动汇报情况，配合完成指挥权交接。建立跨区域、跨部门联动机制，通过签订应急联动协议、定期召开联席会议等方式，实现相邻乡镇、相关部门之间的信息互通、资源共享、力量互补。建立军地联动机制，明确民兵、预备役力量参与应急响应的程序和方式。同时，建立专家咨询机制，在重大灾害处置中邀请水利、地质、气象等领域专家参与决策。

### 3.4 值班值守与信息报送制度

值班值守与信息报送是应急管理的基础性工作。基层单位应建立24小时值班值守制度，工作日由应急管理办公室负责值班，节假日和特殊时期实行领导带班、专人值班。值班人员应熟悉值班流程，掌握信息报送要求，具备基本的应急处置能力。值班室应配备电话、传真、电脑、对讲机等通信设备，确保通信畅通。信息报送应遵循“首报要快、续报要准、终报要全”的原则。突发事件发生后，基层单位应在15分钟内向上级应急管理部门电话报告，1小时内书面报告。首报内容包括事件发生的时间、地点、类型、伤亡情况、初步原因、已采取措施等。续报内容应根据事件发展动态及时更新，包括事态变化、救援进展、面临困难等。终报内容应在事件处置结束后提交，包括事件经过、处置过程、损失情况、经验教训等。信息报送应统一口径，指定专人负责，确保信息准确、口径一致。

## 4 基层应急预案与演练体系建设

### 4.1 预案体系设计

基层应急预案体系应按照“横向到边、纵向到底”的原则进行设计。横向层面,应覆盖自然灾害(洪涝、干旱、地震、地质灾害、气象灾害等)、事故灾难(火灾、生产安全事故、交通事故等)、公共卫生事件(传染病疫情、食物中毒等)、社会安全事件(群体性事件、恐怖袭击等)四大类突发事件。纵向层面,应形成乡镇(街道)总体应急预案、专项应急预案、村(社区)应急预案、现场处置方案四级预案体系。乡镇总体应急预案是应急管理的纲领性文件,明确应急组织体系、职责分工、响应程序等内容。专项应急预案针对某一特定类型事件,细化具体处置措施。村、社区应急预案侧重先期处置和人员疏散,内容应简明扼要、易于操作。现场处置方案是针对风险点位(如山塘水库、地质灾害点、危化品企业)制定的“一页纸”预案,明确具体处置步骤和责任人。预案体系应定期评估、动态更新,保持适用性。

### 4.2 预案编制与管理

预案编制应遵循针对性、实用性、可操作性原则。编制前应开展风险评估,系统识别辖区内主要风险源、脆弱性目标和应急资源分布,形成风险评估报告。预案内容应包括总则(编制目的、依据、适用范围)、组织体系、监测预警、应急响应(响应分级、响应程序、处置措施)、后期处置、保障措施、预案管理等部分。预案语言应简洁明了,避免空话套话,处置措施应具体到动作、具体到岗位、具体到联系人。预案编制应广泛征求意见,组织专家评审,报上级政府备案。预案管理应建立“编、审、发、宣、演、评、修”闭环机制<sup>[4]</sup>。预案发布后应及时组织宣传培训,使相关人员熟悉预案内容。应建立预案定期评估修订制度,一般每3年修订一次,发生重大风险变化或应急管理体制调整时应及时修订。预案应实现电子化管理,可通过移动终端随时查阅,确保在应急状态下快速获取。

### 4.3 应急演练组织与实施

应急演练是检验预案、锻炼队伍、磨合机制、教育公众的重要手段。演练类型包括桌面推演和实战演练。

桌面推演通过情景模拟、角色扮演、交互讨论的方式,检验预案的可行性和协调机制的有效性,成本低、组织简便,适合常规性演练。实战演练在真实或模拟环境中进行,动用实际装备和力量,检验应急响应能力和协同水平。演练频次方面,乡镇总体应急预案每年至少组织1次桌面推演,每3年至少组织1次实战演练;专项应急预案每2年至少组织1次演练;村、社区应急预案每年至少组织1次人员疏散演练。演练实施应制定详细方案,明确演练目的、情景设置、参演单位、保障措施等。演练结束后应及时组织评估,通过观察记录、问卷调查、座谈会等方式收集问题,形成评估报告,分析存在问题和薄弱环节,提出改进措施并跟踪落实,实现“演练—评估—改进”闭环管理,避免演练流于形式。

### 结束语

基层应急救援管理体系建设是提升国家应急管理能力的工程。本文分析了基层应急管理现状与核心短板,以应急管理理论、公共危机管理理论、协同治理理论为支撑,从组织指挥体系、应急预案体系、演练体系三个维度构建了管理体系。组织指挥体系强调扁平化、属地化、实战化的组织架构;应急预案体系突出针对性、实用性,建立“编、审、发、宣、演、评、修”闭环管理;演练体系注重实效,推动“演练—评估—改进”闭环运行。构建科学、高效、可操作的基层应急救援管理体系,需要上下联动、多方协同、持续改进,不断提升基层应急能力。

### 参考文献

- [1] 盘世贵,刘锐一.基层应急管理体系创新的基本遵循和实践探索[J].行政管理改革,2025,2(2):61-69.
- [2] 张凤江.应急救援技术专业人才培养模式创新的探索与实践——依托基层应急管理技术技能人才培养工程[J].湖北应急管理,2025(8):60-62.
- [3] 蔡梓涵.加强基层应急管理能力建设措施研究[J].安全与健康,2024(7):69-71.
- [4] 王竟萱,王莹琪,邢广学,等.智能感知消防设备支撑的基层应急管理研究——基于京津冀一体化[J].中国设备工程,2025(22):46-48.