

党建引领推进基层政府应急管理现代化研究

安旭峰

云南财经大学 云南昆明 650221

摘要：高质量发展是十四五规划时期的主旋律。基层治理作为国家治理的基石，统筹推进乡镇治理，是提高国家治理体系和治理能力现代化的基础性工程。公共危机作为一种突发事件，时常影响着人们的生活和工作。基层治理在新形势下面临更多的挑战，因此，基层政府需要以党的建设为统领，高标准、严要求做好基层工作。以提高基层应急管理能力和走出中国特色应急管理之路，对于实现基层经济稳中向好发展具有重要意义，是实现伟大复兴中国梦的必经之路。

关键词：党建；应急管理；治理效能

一、引言

党的建设包括政治建设、思想建设、组织建设、作风建设、纪律建设和制度建设。中国人民的成就史是在党的带领下不断抗争取得的。习近平总书记提出要构建中国特色应急管理体系，基层政府作为行政体制中必不可少的一环，必须要提高应急管理能力和提升。本文将分析西南少数民族地区基层政府面临的困境，依据党建中的思想、组织建设，来提出科学化的对策，践行以人为本的理念，促进基层政府应急能力现代化的提升。

二、关于基层政府应急管理提升研究的理论综述

基层政府处于整个政府体系的基础层，一头连着中央，一头连着百姓，其重要性不言而喻。正是由于基层政府自身在整个政府层级结构中的地位，其社会性和基层性等特点尤为突出，因此，在面临突发事件时，如何保障群众的安全，如何保证基层政府有序有效开展工作，具有重要意义。不同学者就如何提高基层应急能力开展论述，主要集中于区域系统的整体应急管理能力和应急主体的应急管理能力和依靠党建三个方面。

一些学者认为需提高区域系统的应急管理能力和提升。李清彬（2021）指出以科学正确的理念引导行动，通过制度改革创新和技术研发应用两条路径，积极推进应急管理体系和能力现代化^[1]。王红伟（2021）提到面对突发公共事件可以从以下三个方面提高应急能力：实施风险预警迭代工程；建设国家区域医疗中心；打造区域数据指挥中心，依靠新兴技术助力应急救援。^[2]王家峰（2021）从应急管理研究的过程框架分析，必须要发挥制度的作用来解决应急响应所面临的“有组织的无序”状态^[3]。周隆武（2021）从财政角度切入，认为要保障应急财政能力，突出应急预算资金监督规则的作用，应作为完善地方政府应急预算资金监督制度的关键性举措^[4]。金莹（2021）提出要强化危机意识；加强普法教育；提高信息透明度，健全舆情应对机制；坚持属地管理，构

建基层应急治理联防联控网；重视应急保障资源建设强化应急支撑力度^[5]。

一些学者认为应通过应急主体提高应急管理能力和提升。李清彬（2021）指出应急体系建设要健全组织体系；完善全链条防控体系；夯实支撑保障体系。陈婕（2021）从应急储备角度切入，应该推动我国应急物资保障管理体制的完善；推动应急物资储备管理的标准化以提高应对突发事件的能力^[6]。李国胜（2021）要落实责任主体，健全责任机制，强化责任担当；不断完善并强化应急管理的体制机制保障；不断完善并强化应急管理的法治保障。^[7]

一些学者从党建分析了提高基层应急能力的论述。陈德（2021）提出要发挥制度优势，构建具有中国特色的应急体系^[8]。张勤（2021）提出要将党的思想、组织方面的领导优势，转化为治理效能^[9]。邵旭东（2020）通过金华市的案例，提出坚持党建引领，实施应急管理标准化^[10]。龚维斌（2021）指出做好基础建设，包括体制、机制、队伍、经费等方面^[11]。王炳权（2020）要依靠党组织战斗堡垒和党员先锋模范作用是每一次应对挑战的强有力武器^[12]。邓旺华（2020）认为要以党建引领应急管理事业高质量发展^[13]。高小平（2021）认为要从党的理论创新入手，引领应急管理体系现代化^[14]。

三、坚持和完善党的领导是基层应急工作开展的根本遵循

习近平指出：“中国共产党之所以能够历经艰难困苦而不断发展壮大，很重要的一个原因就是我们党始终重视思想建党、理论建党，使全党始终保持统一的思想、坚定的意志、协调的行动、强大的战斗力。”

（一）坚持党的思想意识领导

中国共产党之所以能带领中国人民取得今天的伟大成就，离不开党的坚强领导。党的思想理论意识推动着党的领导不断完善，其中包括居安思危意识和不断革

新意识。居安思危是中华民族和中国共产党优良的文化“基因”，改革开放后，忧患意识作为治国理政的指导方针写入宪法，是推动改革、发展、稳定的方针，是不断促进应急管理高质量发展的指导源泉。正是因为不断革新的意识，我们的应急管理体系从1949-2003年的单灾种管理到2004-2017年的综合应急管理到2018年至今的综合化应急管理，不断调整顶层设计，推动应急管理良性发展。

（二）坚持党的组织领导

加强党对基层治理的领导，是“坚持党对一切工作的领导”这一基本方略在基层治理领域的具体体现。《中国共产党章程》规定：街道、乡、镇党的基层委员会和村、社区党组织，领导本地区的工作和基层社会治理，支持和保证行政组织、经济组织和群众自治组织充分行使职权。党对基层治理的领导是党的性质、宗旨、优势决定的，也是基层治理的客观需要。随着经济社会不断发展，城乡的社会结构、思想意识、组织形态发生了变化。人们有强烈的表达自我的需求，已经不再局限于吃饱穿暖的阶段。如何找到新的平衡点是基层政府面临的新的挑战。

在面对突发事件时，基层政府一方面要完成上级政府的任务，另一方面也要保证公民的利益，有序开展日常工作。在2019年突发公共卫生事件爆发之际，中国共产党快速恢复经济形势，正是由于党的组织领导的强大优势。因此，基层政府应该充分发挥党的领导作用，应对好每一次重大挑战。

四、少数民族地区基层政府应急管理面临的困境

通过对西南地区具有代表性的少数民族地区进行调研，基层政府在应急管理中面临着困境，阻碍着当地政府日常工作的快速恢复。

（一）应急资金和设施短缺

应急资金和应急设施在应急管理过程中扮演着重要的角色。资金的充足和设施的即时到位可以保障应急管理工作的有序开展，尽可能减少伤害。2006年1月8日，国务院颁布了《国家突发公共事件总体应急预案》，就预案的分级、部门职责做了明确规定，但是在文件中对应急救援的资金规定相对模糊，没有明确具体的流程。

我国目前的财政支出按功能性质划分，主要有经济建设费、社会文教费、国防费、行政管理费和其他支出五大类，用于突发事件的支出在整个公共支出中的比例还很小。尤其是到了基层，在“分灶吃饭”的财政体制之下，基层政府的财力有限，即使是在经济较发达的基层地区，由于应急管理体制“条块分割”，应急管理资金被分配在各个职能部门，使本来就不多的资金分散化了。更没有专门的应急资金来应对突发事件，只有在遇到突发公共事件时，才会通过财政抽取一部分资金来应急，

形成了所谓的“应急财政”现象。

（二）专业化人才冗余性不足

专业人员的短缺问题，成为制约我国应急管理能力提升的重要因素。据2020年数据显示，全国安全监管、服务方面的人才缺口达43万，部门内有应急管理专业背景的人才仅占1/3，这足以说明我国应急管理专业人员稀缺的程度，更表明我国应急管理能力专业化水平的不足。基层的工作压力大，不少专业化人才基本是望而却步，留不住人才。

面对突发事件，应急管理人才可以发挥自身的优势，在第一时间制定科学的对策，减少损失。但是，由于应急管理人才供应不足，供需不匹配，造成专业化人才短缺的原因之一。原因有二，一是院校少，在全国1300多所高职高专院校中仅有262个培训点，多数院校是在新冠肺炎疫情后为响应国家号召，才逐步开始建设应急管理学科；二是教育部发布的《高职高专专业目录》并未将应急管理专业列入其中，其中能与应急管理沾边的专业，例如防灾减灾、应急救援、安全生产，在该目录中仅有19个。源头的短缺导致了应急管理人才的供不应求，加之应急管理综合了多个学科，在信息化的今天，不仅仅需要掌握应急管理方面的知识，难度大，风险系数也高，造成了人才的流失。

（三）公民参与度机制不健全

公共危机事件往往是突发性的，对社会危害大、破坏性强。政府强大的制度优势与组织能力有时难以发挥其应有的作用。因此，吸收公民的力量是很有必要的，可以在危机中快速响应，形成政府-公民强大的合力。据调查发现，在突发事件来临之时，往往是基层政府工作人员组织、应对、协调相关事务，社会公众很少参与其中。主要原因是：一是基层政府对公众的参与能力心存怀疑。一方面是我国政府正处于向服务型政府转型期，本能认为所有的事情都应该政府兜底，担心公众参与其中降低行政效率。另一方面是应急管理过程中不免有危险，公众的参与可能加大基层政府压力。二是政府没有树立与公众合作的理念，在相关预案中并没有涉及到社会力量有限参与的表述。并且由于基层政府习惯了之前的工作理念与流程，大家只会用政府强大的力量去解决危机。社会力量如何纳入工作流程，提高行政效率，保证彼此之间的利益不受损，是目前基层政府面临的困境与难题。

五、促进基层应急管理能力提升的有效举措

（一）坚持党的领导完善应急资源体系

应急资源是否完善决定了应急管理工作的顺利开展。因此，坚持党的领导促进应急能力提升。

首先，做好应急资金储备。基层政府在应急财政储备方面欠缺，缺乏应急意识。因此，根据上年的预算进

行本年度的预算, 出台相关方案, 适时调整, 增加或减少, 留足应急储备资金, 不得挪用。在灾害严重的年份, 如果应急资金没有花费, 追究相关责任人, 在没有灾害的年份, 将资金购买应急物资, 以备不时之需。财政部门要做好应急资金专项使用的监督工作。

其次, 健全物资生产、调拨体系。通过调研, 基层政府并无太多的应急物资, 一是购买力不足, 二是使用率不高。因此, 基层政府要与物资储备局加深合作, 确保应急物资及时到位, 减少不必要的损失。一方面, 物资储备局要积极响应基层政府的需求, 加大支持力度; 另一方面, 积极鼓励本区域的企业开展应急产品的生产, 双方开展合作, 补充应急产品不足的现象; 再者, 加强毗邻地区间的联动, 建立物资调配供应体系, 对于救灾物资的供应, 车辆的运输开展及时的输送, 提高工作效率, 减少损失。

(二) 通过党的理论创新促进应急管理人才储备

基层管理应急体系中呈现出最大的问题就是应急管理人才短缺。最大的原因就是供不应求, 应急管理院校和专业的开设占比太小, 难以满足新时代应急管理高质量发展的需求。习近平总书记提出“坚持实事求是可以兴党兴国”, 应急管理人才面临冗余性不足的问题, 坚持实事求是的原则, 首先要对高等院校的应急管理专业进行扩招, 结合新兴技术进行培养, 符合现实应急管理的现实要求。其次, 积极引入第三方应急管理人才, 第三方技术人员在现代应急体系中扮演着举足轻重的地位, 引导支持专业和社会化力量发展, 建成一支应急救援专业化队伍。最后, 基层应该重视应急人才的培育, 应急人才属于综合型人才战略, 在关键时刻可以提供科学化的对策, 适当时候可以通过津贴补贴等方式留住人才, 减少人才流失率。

(三) 借助党的理论创新提高社会参与度

党的理论只有变为广大群众自觉参与行动, 发挥群众广大的力量, 才会彰显中国特色应急管理能力。

党充分发挥社会力量参与度, 一方面要发挥基层群众的作用, 新时代的群众, 拥有较强的参与意识和参与能力, 工作人员应该减少政府是万能的观念, 培育公民的参与意识和参与能力, 形成政府与群众良好的互动, 展现巨大的合力。在这个过程中, 通过一些措施来调动群众的积极性, 譬如评优评先、弘扬个人事迹, 帮助他们形成主人翁意识, 提高参与度。同时, 基层工作人员在日常工作中应该嵌入应急管理思想和能力的培育, 进行专业技能宣传与培训, 弥补知识和技能不足, 从思想到能力形成全方位的提高, 提高应急管理能力。

另一方面要提高社会组织的参与度。突发公共事件的发生具有不确定性、破坏性强的特点, 仅仅依靠政府的力量难以满足应急需求。首先, 政府应树立“应急管理

是大家的事”的理念, 突发事件冲击的不仅仅是百姓, 还有社会组织、企业等, 无一可以避免。其次, 基层政府可以对社会组织进行培训, 设立考核标准, 颁发相关合格证明, 在突发事件来临之时可以借助社会组织的力量形成强大的合力。再次, 政府应该和社会组织加强沟通, 秉持着良好合作的理念, 而不是上下级的管理理念, 促进双方良性合作。最后, 政府要加强对社会组织的管理, 通过法规或者合同签订等方式, 明确彼此间的权利和义务, 明确社会组织在应急管理中应该扮演的角色。

六、结语

习近平新时代中国特色社会主义思想, 加深了对应急管理的理论认识。基层政府作为行政体制的“最后一公里”, 其应急管理能力起着举足轻重的作用, 如何保证群众的利益不受最大化影响, 如何开展日常工作彰显治理智慧。中国特色应急管理体系的发展离不开党的领导, 得益于党的理论创新和组织领导, 因此, 基于少数民族地区基层政府应急工作存在的现状, 依据党建给予科学化的对策, 促进基层应急能力提升, 提高治理能力现代化。

参考文献:

- [1]李清彬, 宋立义, 申现杰. 国家应急管理体系建设状况与优化建议[J]. 改革, 2021(08): 12-24.
- [2]王红伟. 我国突发公共卫生事件应急管理体系建设研究[J/OL]. 卫生经济研究, 2021(09): 41-44[2021-10-20]. <https://doi.org/10.14055/j.cnki.33-1056/f.2021.09.010>.
- [3]王家峰. 反思应急响应的分析框架: 寻找缺失的环节和机制[J]. 南京社会科学, 2021(09): 73-81+178.
- [4]周隆武, 苗庆红, 钟明熹. 完善地方政府应急预算资金监督制度——基于新冠肺炎疫情防控的考察[J]. 宏观经济管理, 2021(08): 22-27+35.
- [5]金莹, 刘艳灵. 抗逆力塑造: 乡村社区应急治理新框架[J/OL]. 农业经济问题: 1-12[2021-10-21]. <https://doi.org/10.13246/j.cnki.iae.20211019.001>.
- [6]陈婕, 董皞. 我国应急物资储备管理体制改革的法律保障问题研究——以总体国家安全观为指引[J]. 行政管理改革, 2021(06): 68-74.
- [7]李国胜. 现代治理体系下推进我国应急管理能力和水平现代化的思路[J]. 领导科学, 2021(16): 24-27.
- [8]陈德. 发挥制度优势 推进基层应急管理能力现代化[J]. 中国减灾, 2021(17): 50-53.
- [9]张勤, 宋青励. 推进党领导的基层社区韧性治理能力现代化[J]. 中国应急管理科学, 2021(06): 4-12.
- [10]邵旭东. 党建+标准化, 提升基层应急管理能力[N]. 中国应急管理报, 2020-10-23(007). DOI: 10.28046/n.cnki.ncaqs.2020.002833.