
超大型城市应急治理体系

国内外比较研究

张静如 樊博¹

(上海交通大学 200030)

【摘要】: 超大型城市在面临自然灾害、重大事故、公共卫生和社会安全等事件时,由于城市体量大,相较于人口规模较小的城市,其复杂程度和治理难度往往呈现几何倍数的增长,这不仅需要基于既有体制机制和经验采取特定措施给予及时应对,更需要未雨绸缪,在高度重视研究和总结国内外相关经验和措施的基础上,制定和完善符合城市自身特点、能够应对不同性质突发事件的完整预案,为维护城市稳定和健康发展保驾护航。

【关键词】: 超大型城市 应急治理体系 城市安全 国际比较

【中图分类号】:F127 **【文献标识码】:**A **【文章编号】:**1005-1309(2021)11-0072-008

一、我国及上海应急治理体系概述

(一)我国应急治理体系分析

1. 我国应急治理体系发展现状

应急治理体系是一个由政府 and 不同类型社会组织结合形成用于应对突发公共事件的整合网络,包含了一系列法律法规、体制机制、环境文化,影响着一个国家应对突发事件的能力和效率(薛澜,2010)。中华人民共和国成立以来,我国应急管理体系建设大致分为3个发展阶段。第一阶段是1949—2003年,主要为针对单灾种的应急管理,是对各相关部门原有职能的自然延伸。非典时期,这种单灾种、部门负责制的应急管理体系暴露出在面对复合灾害时跨部门协作上的严重短板。应急管理由此进入第二个发展阶段,即形成了以“一案三制”为核心的全类型突发事件综合应急管理体系。其中“一案”是指应急预案,主要包括总体预案和专项预案;“三制”是指应急体制、应急机制和应急法制。第三阶段是2012年至今,形成了以习近平总书记提出的“总体安全观”为统领的国家应急管理体系。这一阶段的应急管理工作力求建设综合性、系统性的国家反应计划,强调全灾害全过程的管理。2018年我国正式组建应急管理部,这是我国应急管理史上的里程碑事件,标志着我国应急管理体制发生了重大变革,应急管理工作与国家的安全发展被置于突出位置(闪淳昌、薛澜,2020),并将常态应急管理与非常态应急管理进行有机结合(高小平、刘一弘,2018)。

2. 我国应急治理体系的薄弱环节与突出短板

作者简介: 张静如,上海交通大学国际与公共事务学院助理研究员、硕士生导师。樊博,上海交通大学国际与公共事务学院教授、博士生导师、副院长,上海交通大学应急管理学院执行院长。

基金项目: 上海市决策咨询研究重点课题(2020-A-031-A)

虽然经过几十年的发展，我国应急治理体系逐步实现了优化和完善，特别是在当前国家安全战略应急治理体系下，应急管理的体制、资源、力量得到了重新整合，应急相应主体逐渐被扩大，应急机制的总体框架、法制框架基本形成，但仍然存在一系列的问题。这些问题在应急管理体制的转型期，藉由新冠肺炎疫情集中暴露和显现出来。

(1) “三制”问题：主要体现为部门间的协调在多个方面不顺畅。

在应急体制方面，在机构改革后，新成立的应急管理部平行于其他部委，相较于原先承担应急管理职责的国务院办公厅，在指挥其他部门参与应急工作时的权威性大大降低，协调难度增大。同时，在体系转化过程中，应急管理部的职能定位不够清晰，权责问题也未完全厘清。在应急法制方面，由于应急管理部的职能尚未明确，应急管理相关的法律法规和标准比较分散，对同一类型突发事件需要从多个行业的多种法规中寻找相应条款。尽管改革开放以后，我国十分重视应急管理工作，部门协调机制的完善，但经过几代应急管理体系的发展，传统行政管理体制中存在的“条块分割”老问题仍然存在。

(2) “一案”问题：预案准备不足。

虽然全国各级政府的应急预案体系已经初步形成，并对突发事件发生后的权责归属有较为清晰的划分，但是预案内容搬抄上级、纸上谈兵的现象比较普遍，许多预案未经过实战演练，可操作性不强，还存在明显的重视灾后处置、轻视事前准备的特点。此外，我国对于大灾乃至巨灾的预案准备不充分，国家与地方之间、各部门之间的预案衔接也不到位。总体来说，预案无法为应急管理的体制、机制、法制提供强有力的支撑，完全达到“一案”促“三制”的目的。

(二) 新冠肺炎疫情下上海应急治理体系分析

上海作为超大型城市，人口密度高，重要基础设施密集，有复杂巨系统的特点，其城市运行中的风险也伴随人口规模和城市规模呈现几何数量增长。新冠肺炎疫情作为一个防控难度极高的突发性公共卫生事件，对上海的医疗应急相应能力，乃至整个城市的治理体系都形成巨大考验，加之上海是国际化大都市，人口流动频繁，给城市的应急治理带来很大挑战。

上海在疫情初期就启动了突发公共卫生事件一级响应机制，成立了防控工作领导小组，执行最严格的科学防控措施，形成了市级和社区两个层面的防控体系。整个治理体系初步形成“党委领导、政府负责、社会参与、协调联动”的基本格局，也形成了一系列有效的应急管理机制。在信息沟通和舆情引导方面，上海市疾控中心等健康管理部门能及时通过权威媒体，实时发布疫情相关信息，主动做好健康科普，及时辟谣，及时消除民众紧张焦虑的情绪。在物资供给应急联动方面，上海市商务委、经信委和发改委共同协作，保障防疫重点物资的供给。各部门能及时排摸防护服、口罩等产品的产能和库存，适时投放应急储备物资，同时积极推进复工复产、紧急进口工作。上海应急治理体系的特色是以技术手段赋能城市疫情防控，初步运用大数据、人工智能等技术手段，依托“一网统管”平台，为疫情监测、密接排查、资源调配等方面提供强有力的技术支撑。部分区还开发了“汇治理”疫情防控系统，将它运用到复工复产、返沪人员登记、“随申码”、沿街商铺管理等十大场景中(董幼鸿、叶岚，2020)。

上海疫情防控工作的机制优势主要体现在应急处置与救援以及恢复与重建阶段，但在预防与应急准备阶段稍显不足，未形成全周期的闭环管理。从新冠肺炎疫情防控看，上海应急治理体系的薄弱环节与我国应急治理体系相似，都未将端口前移，形成以防为主、注重风险管控的公共卫生应急管理体系。

二、国外超大城市应急治理体系比较

(一) 国外应急治理体系分析：中央层面

从中央政府层面看，中国、美国、日本以及韩国的应急治理体系有所差异，体现在以下两个方面：一是领导机构设置和模式。

对于领导机构的设置,美国、日本和韩国的中央政府针对公共卫生事件设有常设机构,而我国则通常是临时成立的领导指挥小组。在危机来临时,相较我国的直接领导,美国、日本和韩国则主要依托于现有的国家应急体系框架,指挥各单位各部门参与工作,其制度化程度更高。二是机构层级的设置和职责安排。美国应急管理的最高级别负责人是总统,而最高领导部门是国土安全部,这源于“9·11”事件后国家对于国土安全的重视。国家层面与应急相关的法律文件包括《国家事故管理系统》(NIMS)、《国家响应计划》(NRP)以及《国家应对框架》(NRF)。国土安全部下设联邦应急管理署(FEMA),负责具体的组织协调工作,并承担防灾减灾的职责。除此之外,FEMA还负责国家总体应急预案的编制和演练,包括防范目标、防范体系、应急、灾难恢复等。FEMA下设5个部门,包括应急准备处、缓解灾害影响处、应急响应处、灾后恢复处以及区域代表处管理办公室。应急响应主要由事发地的地方政府指挥工作,在超出能力范围的情况下,逐级向上请求救援,获取上级政府的救助。为了促进各州之间的横向应急互助,美国国会还颁布了《州际应急管理互助协议》,以资源补偿机制促进各州间协同。

日本应急管理的最高行政首长是首相,中央政府层面与应急管理相关的部门主要是内阁府、气象厅、消防厅、国土交通省厅、特大灾害时成立的非常灾害对策本部以及紧急灾害对策本部。日本形成的是全政府危机管理组织体制。与美国的联邦、州、地方政府的治理模式相同,日本也采取了中央、都(道、府、县)、市(町、村)三级政府的治理模式。韩国的应急管理体制较为健全,有以《应急和安全管理基本法》为标志的明确的法律保障,建立了跨政府的综合应对体系。在中央层面,韩国设立了中央安全管理委员会和中央灾难安全对策本部,负责重大突发事件的指挥协调。韩国应急管理的主要负责机构是中央行政机关、地方自治团体、地方行政机关、公共机关和公共团体。地方政府(主要包括市、道、郡、区)的机构设置和中央政府相对应。

(二)国外应急治理体系分析:地方层面

1. 纽约

(1) 纽约应急管理的组织体系。

纽约应急管理的最高领导指挥机构是纽约应急管理办公室(OEM),也称作危机管理办公室,其前身是市民防御办公室。为应对突发事件,OEM与多方主体开展合作。一是州和联邦政府的各个相关职能部门,包括联邦紧急事务管理署、州应急管理办公室、能源部、国家气象服务中心等。二是纽约市内的相关职能部门,包括警察局、消防局以及市医疗卫生服务机构。三是非政府组织,包括非营利机构和政府组织。作为危机管理的常设机构,OEM在危机的前、中、后期分别承担着应急准备、应急反应、危机恢复三大职责。在应急准备阶段,纽约开展了“公司合作应对危机”项目,为危机期间政府与企业间的信息共享搭建平台。除此之外,还设立了“社区危机反应团队”项目,通过训练来提升各区居民在危机中的自救能力。在应急反应阶段,纽约设立了城市应急管理系统、城市应急资源管理体系、“9·11”系统、移动数据中心以及城市搜索和救援系统。在危机恢复阶段,纽约设立了“公共协助项目”。通过该项目,联邦政府和州政府给予一些公共机构和非营利组织资金,用于扶持在灾难中受影响严重的企业、社区或个人,帮助其恢复正常工作(于晓勇、尚赞娣,2011)。

(2) 纽约市应急管理机制。

一是危机快速反应机制。OEM通过一系列项目保障危机来临时的快速反应,包括事务连续性管理计划项目,其目的是保障应急状态下公共服务的正常供应;“9·11”危机呼叫和反应系统,是确保在突发事件下拨打电话能够获取救援帮助;城市应急资源管理体系,则是以计算机网络为平台建立的调动各种资源的信息化系统。二是社会参与机制。在联邦政府层级,美国设有市民组织行动委员会。纽约也有相应的委员会,其主要工作是组织公民教育和志愿者活动,设置了“市民组织计划”,下设20多个子项目。其中有5个比较有代表性的子项目是:社区危机反应团队,用于社区的应急培训和救援;邻里相望,主要工作是及时发现社区里的犯罪行为并报警;辅助警察,负责协助警察执行一些风险小的任务;志愿消防队,配合火灾的应急救援工作;医疗预备队,则是在突发公共卫生事件中参与危机救助,其志愿者包括不少专业的医疗从业者。

2. 东京

(1) 东京都应急管理的组织体系。

由于日本地震频发,东京积累了丰富的应急管理经验,形成了全政府的一体化管理体系,又称“知事直管型危机管理体制”,统筹应急管理工作。东京都应急管理组织体系由5个部分构成,包括东京防灾会议、灾害管理总监、东京综合防灾部、地方政府各部门以及社会防灾救灾组织。日本地方政府防灾减灾的最高决策机关是防灾救灾会议,作为常设机构。防灾救灾工作的最高领导是行政首长,即知事。防灾救灾会议下设60余人的委员会,成员由地方行政机构代表构成,主要负责东京市防灾规划的制定、修改以及推进。除了公职人员组成的委员会,还有根据特定灾种设立的专家委员会,如地震部会、风水灾部会等。除此之外,日本的都道府县等地方政府还设立了局长级的危机管理总监,专门协助知事指挥应急工作,协调救援行动,特别是加快形成向各个部门请求救援的决策。

(2) 东京应急管理的运作机制。

东京的应急管理采用了多种应急管理机制,整个应急管理体系较为成熟完备。一是一元化的信息统管机制。综合防灾部通过与警察、消防厅、自卫队的密切合作,将各部门的信息汇总整合,统一上报危机管理总监,从而协助指挥决策部门及时全面了解情况,综合考虑做事态研判。二是跨部门的协作机制。主要负责应急管理工作的自卫队、警视厅、消防厅各有两名干部职员,被派遣至危机管理总监处工作。在危机发生时,这些职员可以快速联络需要参与救援工作的具体部门。三是社会参与机制。东京乃至整个日本的防灾理念是“自己的生命自己保护”“自己的城市自己保护”。在这些理念的影响下,各个民间团体、志愿者、社区、企业都积极参与,成为防灾救灾的中坚力量。红十字会、汽车运输业等民间组织被法律正式认定为公益性防灾机构。四是灾害后的危机学习机制。东京每年都会发布《防灾减灾计划报告》,总结上一年防灾减灾工作中的经验教训,不断优化应急工作流程(张树剑、滕俊飞,2019)。

3. 首尔

(1) 首尔应急管理的组织体系。

首尔采用的是“应急管理政府及地方交叉式”的执行体系,即对于任何突发事件,中央与地方都会协同开展应急管理工作。这一体系是经过多次重大事件推动,政府机构不断改革优化最终形成的。总的来说,中央政府在应急管理体系中发挥着主导作用,有着很强的统筹协调能力。中央层面有3级管理体系,分别是中央安全管理委员会、中央灾难安全对策部以及中央事故处理本部和中央紧急救助控制团。地方层面有两级管理体系,分别是区域灾难安全对策本部以及区域紧急救援与控制团队、救灾志愿者。韩国的应急管理体系设计比较有弹性,面对复合型重大突发事件时,可以直接向行政首脑汇报(詹承豫、徐浩,2016)。

(2) 首尔应急管理的运作机制。

一是分工明确的部门间协同机制。中央灾难安全对策本部负责牵头中央和地方的政府各个部门负责政策制定;中央事故处置本部和中央防疫对策本部的职责是政策执行;行政安全部负责对疑似病患进行隔离;科学技术信息通信部和疾病管理本部则是负责检测试剂和药品研发(于冰,2020)。二是突发事件“大分类、细分化”的分类机制。大分类指的是自然灾害、人类灾难和社会灾难三大类,传染病属于第三类。在每个大类里面,针对不同灾种又有细化的法律条款和准则,如有针对呼吸道疾病的《呼吸道感染症疫情应对》。

(三) 国外超大城市应急治理体系的特点和不足分析

1. 纽约

(1) 特点。

纽约应急管理体系最突出的特点是具有完备的应急准备规划。一是在联邦政府层面，有较为明确的规划理论和标准化术语，综合了能力、情景、功能设计，同时配备有具体指导工具，包括国家应急规划情景、目标能力列表、通用任务列表以及规划文档的统一模板。应急规划明确了责任主体，包括国土安全部、FEMA 以及相应的州政府和地方政府应急管理办公室。同时，规划还包含多种信息化工具，包括综合灾害损失评估模型、运输风险评估模型和规划支持系统。二是在纽约州层面，设立了经过 FEMA 批准的《纽约州标准减灾计划》，分别设计了短期和长期的恢复规划，实现了应急减灾工作在区域内的协调。三是在地方层面，纽约设计自己的减灾规划。纽约应急管理办公室、城市规划部门、可持续发展规划部门牵头规划编制工作，形成过程中通过采用网络问卷、专题讨论会等形式充分保障了公众的参与。规划在灾种选择上充分综合来自 50 多个灾害相关规划，最后筛选出适用于纽约的 13 类灾害，经过精确的数据整合和灾害模拟，为减灾措施提供可靠定量研究结果支持。此外，纽约的预案编制成为常态化的行为，每 5 年会启动新一轮的预案编制工作，不断更新完善以适应新的防灾减灾需求。

(2) 不足。

纽约有 OEM 作为强有力的应急管理统一领导机构，有相对完善的法律体系，形成了多元化的社会参与，有详细的应急预案，甚至发达的应急文化。因此，整个应急管理体系较为完备。但是通过此次新冠肺炎疫情防控的成效看，这一体系仍然显现出诸多不足之处，主要体现在以下两个方面：一是和上级政府的协作上。地方政府虽然内部信息渠道通畅，但与联邦政府的信息沟通不顺，上级政府下达的指令没有第一时间落实。除此之外，由于沟通问题，救援还存在许多重复工作。二是思想文化方面，主要体现在将公共卫生事件政治化以及种族偏见导致公共卫生救援的不平等。

2. 东京

(1) 特点。

一是地方政府在防灾救灾工作中有较大的自主权。东京应急治理体系的最大优势在于地方政府拥有宪法所规定的非常大的自主权，特别是其公共卫生应急系统，独立性强。因此，在面临诸如新冠肺炎疫情时，地方上可以因地制宜地开展防灾减灾工作。二是政府间横向协作机制顺畅，特别是相邻政府间的救援互助能顺利开展。东京周边的 7 个县市签订了《八都县市灾害时期相互救援的协定》，主要用于应对地震灾害时的信息共享、救援物资的调配以及避难场所供给等。三是应急响应的流程设置细致入微、考虑周全。以时间安排为例，灾害发生后每个时间段都规定了具体的应急工作，具体细化到灾害发生前、3 小时内、3~6 小时之间等，直到 72 小时之后。考虑到特殊人群的语言障碍，地方政府还设立了“外国人灾害时信息中心”，能及时用外语提供救援信息。

(2) 不足。

一是东京应急治理体系由于地方政府的高度自主权，中央政府的强制力被削弱，而地方政府的知事以及其他官员都是直接选举产生的，对选民而非对中央政府直接负责。这就导致在面对新冠肺炎疫情这样的大规模传染病时，在国家层面缺乏强制力，难以集中各方力量开展救援行动。虽然政府、企业、社会组织各个主体能够高效协作，但是地方与中央政府之间缺乏协作机制，导致在面对跨区域的大灾巨灾时，应急工作效率大大降低。二是日本在防灾减灾方面的法律法规虽然较为完善，但仍然缺乏对避免民众外出、学校停课、商场停业的强制性规定。其中，《特别措施法》还强调人身自由，视其为基本人权，政府仅能够呼吁国民减少外出，不能作出限制，民众的频繁聚集加速了疫情的蔓延。

3. 首尔

(1) 特点。

首尔应急管理体系的第一个特点是中央与地方的高度协作。对于重大突发事件，中央政府起主导作用，由此，无论是动员能力还是财政支持都有显著提升。在动员能力方面，韩国实行的是地方自治团体制度，行政长官由普选产生，只对选民不对中央政府负责。但是首尔是政治经济中心，中央政府在首尔有很大的权威。在财政支持方面，韩国政府的抗疫原则是“应收尽收、应检必检”，检验实行的是全免费。为此，政府为新冠肺炎疫情编制了近年来规模最大的一次补充预算，高达 11.7 万亿韩元（约合人民币 684.3 亿元）。第二个特点是快速修订相关法律法规。疫情初期，韩国修订了《传染病预防法》《检疫法》和《医疗法》3 部法律，对于疑似患者拒绝检查、信息瞒报等行为处以高额罚款，以法律对其行为进行震慑。第三个特点是科技抗疫。政府开发了一款可以实现 GPS 定位的收集应用程序，被隔离人员一离家，后台系统即会自动识别并报警，这解决了隔离人员的监管问题，大大降低了监管成本。

(2) 不足。

首尔的应急管理虽然做到了中央与地方的协作，但并未明确央地之间的分工。例如，虽然《传染病预防管理法》对中央和地方政府在应急处置中的职责做出了规定，包括政策实施、疫苗研发等，但具体如何分工较为模糊。在此次抗疫实践中，中央政府的职能偏向政策制定；而地方政府的职能偏向政策执行，政策制定的权重比较小，这可能会在政策的设计上缺乏对当地特征的适应。

(四) 国外超大城市应急治理体系建设经验

1. 高效统一的应急管理协调机制

较为完善的政府间协调机制是从一次次的灾难教训中总结出来的，其建立对于发达国家超大型城市的应急治理起着重要作用，主要在以下两个方面需要加强重视。一是重视协同机制标准的设立。例如，美国的应急机制建设都是围绕着立法展开的，既包括应急机制标准，又包含多方主体应急协调计划。亦即，每份机制标准都有相应的协调计划来配套。因而在协调机制上，无论是政府、企业，还是社会组织都有统一的标准和规划可依，从而可以在大灾面前整合资源、统一行动（闪淳昌、周玲、方曼，2010）。二是重视区域应急协作机制的建立，包括签署互助协议以及制定区域应急规划。美国多个州签订的《州际应急管理互助协议》即是为了在灾难来临时可以实现应急协作。在协议的基础上，其发展成为《美国应急管理援助协议》（EMAC），受到各州的法律支持。该协议中资源补偿机制的设计，明确了救援补偿的标准、期限、流程，从而调动了其他州参与救援的积极性。该协议在卡特里娜飓风灾难救助工作中发挥了重要作用（吕志奎、朱正威，2010）。在日本，东京联合周边相邻地区签订《八都县市灾害时期相互救援的协定》，在整个都市圈的范围内整合应急资源，商讨共同面临的危机事件，并定期开展联合演练。国外超大型城市对区域协调机制的重视还体现在应急规划的设计上。这些城市所在国家都特别强调区域级别的应急规划，这是由于许多重大的突发事件都显现了跨区域的显著特征。

2. 标准一致、高度整合的应急管理信息系统

标准一致、高度整合的应急管理信息系统为灾难发生时快速做出危机反应奠定基础。这些超大型城市对信息的重视程度单从机构的设置上就有充分体现。以东京为代表，其综合防灾部下设的两大机构之一就是信息统管部门。纽约则是以各种信息管理项目为抓手，实现了信息的高度整合，便于资源调度。其中最有代表性的城市应急资源管理体系，就是将机动车队、医疗储备、物资供应和人力资源等应急相关信息全部整合到计算机网络中。这一系统收录了联邦、州和地方 3 个层级政府，以及包括纽约市环境保护局、能源局、健康与心理卫生局、交通局、消防局、管理和预算办公室等在内多个部门的重要信息资源。此外，这一系

统还结合地理信息系统技术，对各类资源实现精准定位。

3. 社会协同能力

纽约、东京和首尔在应急管理工作中都展现出非常强的社会参与度。纽约的“市民组织计划”充分调动公民参与应急工作的积极性。除了参与各类事务的应急救援工作，诸如邻里相望的项目还帮助警方实现社区内的危机识别。东京民众本身就有非常强的公民自救理念，也有大量如红十字会等公益组织积极参与应急救援工作。韩国灾害救助协会(KDRA)在应急救援中发挥着募集和分配救援物资、支援灾害救助等重要作用。

除上述国外城市之外，德国的柏林由于只有 340 万的人口规模，达不到超大型城市标准而没有纳入对比分析，但其在发展社会力量方面的经验也很值得借鉴。德国采取属地管理的应急管理体制，以州政府为应急管理主体。值得一提的是，在应急救援方面，主要的救援力量除了消防队、警察局、军队、技术救援协会之外，还有五大志愿者组织，包括工人红十字会、救助联合会、约翰尼特事故救助组织、水上救生协会和马耳他急救中心，从而建成了一个全社会的应急救援网络。在面对普通险情的时候，主要由政府机构前往救援；而对于异常和重大险情，就会投入非政府组织、临近州和联邦政府的救援力量。整个德国有庞大的志愿者队伍，人数超过百万。法律规定，上班期间参加应急救援的志愿者，单位需照付工资。技术救援署下设的技术救援协会大部分由志愿者构成，他们都经过 80~120 小时的基本培训、专业技术培训和指挥培训。消防队分为职业、志愿和企业三类，而大部分的消防队属于后两类，由政府补贴运营经费。

4. 信息透明公开

危机信息的公开透明能够缓解民众的焦虑情绪，增强民众对政府的信任度。韩国政府在抗疫期间设立了疫情专用信息网站，以每日两次的频率通报疫情的最新进展，同时公布相关政策信息和注意事项。中央防疫对策本部则以每日一次的频率召开记者会，分析疫情动态结构、发展趋势。积极主动的信息公开，有效避免了由于未知带来的恐慌情绪。同时，韩国用科技手段追踪确诊病例，及时确认活动轨迹和家庭住址，便于尽早消弭不实信息和在保护个人隐私的前提下公布部分信息。得益于信息的公开透明，韩国民众对政府充分信任，在发现症状时都会主动去“鉴别诊疗所”做检查(王生，2020)。

三、超大城市应急治理体系建设对策建议

综合考虑我国超大型城市应急治理体系建设中的突出短板以及国外城市的建设经验，对我国应急治理体系建设有如下建议。

(一)完善多层次的政府间协调机制

我国超大型城市在应急管理工作中，除了继续完善城市内部各政府部门以及央地政府间的协同机制之外，还应开发临近区域横向政府间的协同机制，从都市圈的范围内整合应急管理资源，以应对影响范围广的重大突发事件。我国目前的应急管理体制以垂直管理为主，强调下级服从上级指挥。例如，《中华人民共和国突发事件应对法》中的第七条明确规定：“县级人民政府对本行政区域内突发事件的应对工作负责；涉及两个以上行政区域的，由有关行政区域共同的上一级人民政府负责，或者由各有关行政区域的上一级人民政府共同负责。”可以看到，该条规定对于上级政府如何指挥下级政府以及不同层级间政府如何配合都没有做明确规定。目前，对于地方政府间如何合作，部分区域的政府已经有初步尝试，如粤港澳大湾区各地政府制定了《粤港澳大湾区应急管理合作协议》《珠三角区域内地 9 省(区)应急管理合作协议》以及《珠江三角洲地区 9 市应急管理合作协议》等。这些区域合作协议目前存在的问题是，其制度化水平有待提高，协议中也没有体现出有相应的资源补偿机制，来弥补非受灾地区的救援成本。

(二)建立统一标准的精细化信息管理机制

我国超大型城市应发挥高新技术优势，建立应急管理大数据、物联网、云技术平台，整合信息，建立应急案例库，进一步提升城市的精细化治理。发达国家的超大型城市借助先进完备的科技手段，建立了全过程、各层次的信息系统，便于各层级在事前数据抓取、事中数据关联、事后数据评估。上海对于传染病建立了包括症候群监测系统、公共卫生智能插件以及“苗子事件”的报告机制。针对其他特定类型的突发事件也可以建立相应的检测预警系统，从而有利于实现高危人群、地区、场所的及早发现和精准防控。我国超大型城市应借鉴国内外先进管理经验，建设统一标准的信息化应急管理机制，实现不同层级政府以及政府不同部门之间实现信息共享，避免由于信息标准不统一，形成信息孤岛。信息平台的建立则应充分运用地理信息系统、全球定位系统、卫星定位技术、遥感技术、计算机网络等现代化信息工具，并与当地数字城市建设有机结合。对于已有的信息数据，应进一步充分挖掘利用，做到城市风险的提前识别和预警。

(三) 建立全民防灾减灾社会参与机制

世界各国的防灾减灾经验均显示，应急管理工作虽然是政府主导，但离不开全社会的积极参与。在应急救助工作中，应学习纽约、东京、首尔以及柏林的经验，搭建志愿者参与平台，为应急工作储备充足的人力资源，同时也让志愿者通过参与救援行动，提高应急救助专业素养和自救以及共救的文化氛围。此外，还要积极推动企业以及社会组织参与防灾减灾工作，发展多元化的救助力量。

(四) 完善应急准备规划和应急预案

近年来，我国投入了大量的人力物力到应急规划和应急预案的编制过程中，构建了一个初步的应急准备体系。但是部分规划和预案缺乏法律法规依据，分类模糊、标准化程度低。地方层面的预案照搬照抄上级预案的现象严重，并且这些预案也未经实战充分演练，可操作性差，突发事件来临时对实践的指导力有限。我们应学习其他国家和城市的经验和长处，明确预案的理论、术语、制定方法和指导工具，特别是在预案中明晰应急的责任主体。在预案的制定和完善过程中，应积极引导社会参与，群策群力，形成积极的舆论导向。

参考文献：

- [1]钟开斌. 国家应急管理体系：框架构建、演进历程与完善策略[J]. 改革，2020(6):5-18.
- [2]张海波. 应急管理的全过程均衡：一个新议题[J]. 中国行政管理，2020(3):123-130.
- [3]闪淳昌，薛澜. 应急管理概论：理论与实践(第二版)[M]. 北京：高等教育出版社，2020.
- [4]高小平，刘一弘. 应急管理部成立：背景、特点与导向[J]. 行政法学研究，2018(5):29-38.
- [5]董幼鸿，叶岚. 技术治理与城市疫情防控：实践逻辑及理论反思——以上海市 X 区“一网统管”运行体系为例[J]. 东南学术，2020(3):24-33.
- [6]于晓勇，尚赞娣. 特大城市应急管理体系研究[J]. 城市发展研究，2011, 18(3):9-12.
- [7]张树剑，滕俊飞. 探析日本东京都建设统一联动的城市群防灾减灾体系经验[J]. 中国应急管理，2019(12):61-64.
- [8]詹承豫，徐浩. 韩国应急管理体系的演变及其启示[J]. 国家行政学院学报，2016(4):114-118.

[9]王生.从疫情防控机制看韩国应急管理体系[J].人民论坛,2020(10):30-32.

[10]闪淳昌,周玲,方曼.美国应急管理机制建设的发展过程及对我国的启示[J].中国行政管理,2010(8):100-105.

[11]吕志奎,朱正威.美国州际区域应急管理协作:经验及其借鉴[J].中国行政管理,2010(11):103-109.

[12]于冰.韩国的公共卫生法律制度与应急管理体制[J].中国人大,2020(21):54-55.