

公共安全的治理逻辑、 难点挑战及应对策略

徐 明 于静涛

[摘 要] 公共安全是国家长治久安的重要基石,是对复杂多变风险的全面管理,涵盖风险治理、应急管理和危机治理,体现了治理理念的创新性、治理主体的多元化以及技术手段的现代化,形成了历史与现实、理论与实践、主题与内容、政治与学理等多维治理逻辑。当前,公共安全治理面临的难点挑战进一步凸显,包括风险识别预警能力有待提升、全灾种的应急指挥机制有待完善、部门协同的责任体系有待健全、府际信息共享协调能力有待增强、基层应急队伍和力量有待夯实、危机治理的激励约束机制有待完善等方面。对此,亟须从加强风险识别预警能力建设、完善多灾种的应急指挥机制、健部门协同的责任体系、增强府际信息共享协调能力、夯实基层应急队伍和力量、完善危机治理的问责和激励机制等方面完善公共安全治理体系,更好应对公共安全治理面临的风险挑战。

[关键词] 公共安全;治理逻辑;风险预警;应急指挥

[中图分类号] D63

[文献标识码] A

[文章编号] 1674-7453(2025)05-0004-10

在全球化加速发展的今天,各国在经济、科技、文化等领域的交流与合作日益频繁。这种相互依存的关系也加剧了风险的跨国界传播,使得公共安全成为一个全球性的议题。党的二十大报告指出,要“推进国家安全体系和能力现代化,坚决维护国家安全和社会稳定”,“建立大安全大应急框架,完善公共安全体系”。^[1]党的二十届三中全会细化了上述要求,提出“完善公共安全治理机

制。健全重大突发公共事件处置保障体系,完善大安全大应急框架下应急指挥机制,强化基层应急基础和力量,提高防灾减灾救灾能力”。^[2]习近平总书记在二十届中央政治局第十九次集体学习时进一步强调,“建设更高水平平安中国,事关事业兴旺发达、事关人民美好生活、事关国家长治久安”,“要完善公共安全体系,推动公共安全治理模式向事前预防转型”。^[3]这体现了党和政府对公共

[基金项目] 中国社会科学院研究阐释党的二十届三中全会精神重大创新项目“公共安全治理机制研究”(2024YZD016)。

[作者简介] 徐明,中国社会科学院大学教授、博士生导师,国家治理现代化与社会组织研究中心主任,中国社会科学院重大创新项目首席专家;于静涛,中国社会科学院大学博士研究生。

安全治理的高度重视。

当前,我国面临着多重风险的挑战。这些风险不仅具有不确定性和系统性,而且往往可能交织在一起,形成复杂多变的公共安全形势。一方面,需要建立健全公共安全体系,包括完善的法律法规、高效的应急管理机制等;另一方面,还需要夯实基层应急基础,增强全社会的风险意识和应对能力。在此背景下,研究公共安全治理的逻辑、难点挑战与应对策略,对于提升我国公共安全治理水平、保障人民生命财产安全、推动社会和谐稳定具有重要意义。

一、公共安全治理的概念、内涵及逻辑

公共安全治理起源于应急管理 with 危险治理的初步聚焦时期,是“公共安全”与“治理”两大概念的深度融合。随着经济和科技的快速发展,现代社会背景下的风险不再仅仅是单一类型的风险,而是具有不确定性和系统性的多灾种复合型风险。公共安全治理不仅强调对传统安全威胁的应对,更强调对现代社会复杂多变风险的全面管理,涵盖了风险治理、应急管理和危机治理等全过程的闭环管理,需要多元主体采用多样化的技术手段进行协同共治,从粗放应对向精细治理转型,以提升全社会应对各类安全风险的韧性与能力。

(一)公共安全治理的核心概念

在探讨公共安全治理的核心概念之前,首先需要理解其所处的时代背景。乌尔里希·贝克在其著作《风险社会》中强调了现代化进程中危险和潜在威胁呈指数级增长。^[4]随着全球化的加速和科技的飞速发展,环境问题、政治冲突、经济衰退和战争危机等风险因素不断涌现,相互交织叠加。安东尼·吉登斯进一步指出现代社会是“风险社会”,“人造风险”正取代“外部风险”,成为风险的主要来源,并成为现代性的重要特征。^[5]在此背景下,公共安全治理的概念逐渐形成,它不仅是对传

统安全威胁的应对,更是对现代社会复杂多变风险的全面管理。Acharya 认为安全是保障公民权利行使的基础。^[6]公共安全治理的核心在于保障公民的基本权利,实现社会的公平正义。早期公共安全治理研究聚焦于自然灾害、大国关系、国家安全等传统领域。在风险治理领域,需同时考虑风险的物理和社会维度,以及多元主体的互动与风险感知的多样性,多元主体参与的“共担的治理”涵盖了规制、动员、合作和弱合作模式等多种参与机制。^[7]Tierney 进一步强调了市场和社会机制的参与。^[8]此外,Moynihan 推动了“危机治理”概念的使用,强调在危机中实现包容性和效率的平衡。^[9]Krahmann 则将“安全治理”视为后冷战时期安全问题的概念框架,指出其与传统安全在多个维度上的差异,认为安全治理的兴起与预算压力、新的安全威胁认识以及全球化有关。^[10]

随着社会的快速发展,公共安全治理范畴也在不断扩大。犯罪预防与打击、人口管理、危险物品管控、公共秩序维护、卫生安全保障、消防安全保障、防灾减灾服务以及紧急医疗服务等均已纳入公共安全治理的重要范畴。对于社会转型期的中国而言,大规模社会变革实践带来了各种形式不一的风险,这使得我国逐渐迈入高风险社会。^[11]在风险社会背景下,我国公共安全呈现出集中爆发性、复杂广泛性和危害严重性的形态特点。这些特点相互交织、相互影响,给国家和社会带来了全方位的挑战。公共安全治理不仅涉及突发事件应对,更强调党和政府对各类安全隐患的常态化治理。^[12]伴随社会发展,公共安全治理经历了重大变革,其范围从前工业时代的城市化扩展至工业时代的国家化,并进一步迈向后工业时代的全球化。在这一进程中,公私边界的模糊化带来了治理困境,需要政府和社会各界共同努力,探索新的治理模式和手段。2014年,总体国家安全观的提出促进了我国国家安全理念的丰富和创新,国家安全体系和能力建设取得突破性进展。^[13]公共安全治理作为一个

跨学科的复合性概念,通过多元主体(包括政府、市场、社会组织和公众)的广泛参与、协同合作,以保障公众免受人身和财产损失,维护社会稳定与秩序。^[14]与传统的应急管理概念相比,公共安全治理的参与主体更多元,包含的概念与目标范围更广,更关注常态化的治理情境。^[15]

(二)公共安全治理的内涵

公共安全治理是对公共安全领域一系列全局性、长期性问题进行系统性规划与协调的制度体系。^[16]这一治理体系涵盖了风险治理、应急管理和危机治理等内容,^[17]体现了治理理念的创新性、治理主体的多元化以及技术手段的现代化,从而塑造一个稳定、有序且可持续发展的安全环境。

首先,公共安全治理是一个以风险防控为基础的全过程闭环管理系统。^[18]在这个系统中,风险治理被视为公共安全治理的首要任务,它要求政府相关部门具备高度的预见性和敏感性,能够及时发现并消除潜在的安全隐患,防止公共安全事件的发生。这一过程包括风险识别、评估、监控和应对等多个环节,旨在运用科学的方法和先进的技术手段,实现对公共安全风险的全面掌控。在此基础上,应急管理作为风险防控的延伸,要求在突发事件发生后,能够迅速启动应急预案,调动各方资源,有效控制事态发展,最大限度地减少人员伤亡和财产损失。而危机治理则侧重于对突发事件的后期处理,包括恢复重建、社会心理疏导等方面,旨在帮助社会尽快恢复正常秩序,减少危机带来的长期负面影响。

其次,公共安全治理体现了治理理念的创新性。在总体国家安全观的指导下,公共安全治理不再局限于传统的危机应对和风险管理,而是更加注重常态安全、未态安全的构建和维护。^[19]也就是说,公共安全治理不仅要关注当前的安全问题,还要预见未来的安全挑战,以前瞻性的规划和布局,实现公共安全的可持续发展。同时,公共安全治理还强调公正、公平和公共利益的最大化,要

求政府在行使权力的过程中,必须严格遵守法律法规,尊重和保护公民的合法权益,防止权力的滥用和腐败现象的发生。^[20]这种治理理念的创新性,不仅体现了党和政府对公共安全治理的高度重视和科学认识,也为其未来的发展指明了方向。在此基础上,有学者进一步关注到大安全大应急框架下的公共安全治理。“大安全”概念广泛涵盖了各领域安全及经济社会各方面的全过程,而“大应急”则在应急对象、过程、方式和保障等多个维度上实现了拓展。^[21]这一框架驱动了公共安全风险治理全要素的协同联动,促进了上下联动、统筹协调机制的建立,推动形成全生命周期的公共安全体系建设新格局。

最后,在公共安全治理的实践中,治理主体的多元化和技术手段的现代化成为推动其发展的重要动力。一方面,在公共安全治理中,政府及其所属部门居于核心地位,其地位来源于人民赋予和法定公权,政府应发挥主导作用,加强公共安全风险预测,及时进行应急决策,在精准科学决策的基础上协调各方力量形成合力。^[22]随着社会的快速发展和治理理念的革新,在发挥政府主导作用的基础上逐渐形成了政府、社会组织、企业和公众等多方参与、共同治理的格局。构建多主体、跨边界、无缝衔接的治理模式,有助于促进各主体通过资源互补、共享与整合,提高治理效率与效果。^[23]另一方面,在数字化浪潮下,科技深度融入公共安全治理领域,成为推动公共安全治理体系和治理能力现代化的重要力量。大数据、云计算、人工智能等先进技术的广泛应用,为公共安全治理的信息收集、分析预测、决策制定和执行监督等注入了新的活力。在治理手段上,“大数据+循证政策+助推干预”协同发力,大数据整合数据、发现规律,为公共安全风险提供精准识别和预警;循证政策融入科学证据和公共价值,减少危机不确定性;助推干预在信息获取、情绪调节和行为改变上助力决策。^[24]这些技术手段的革新有效提高了公共安全

治理的智能化和精细化水平。

(三)公共安全的治理逻辑

第一,历史与现实。从历史逻辑来看,公共安全治理起源于应急管理 with 危险治理的初步聚焦时期。面对自然灾害、核事故等突发事件,治理的主要目标是迅速响应并减轻突发事件对社会的影响。这一阶段的治理手段相对简单,侧重于事后的快速恢复与重建,但却忽视了预防、预测和预警的重要性。随着经济社会的不断发展,这种模式无法满足公共安全领域的持续发展需求。公共安全治理理念开始发生深刻转变,从单一的应急响应模式转向更为精细化的治理。这一转变的核心在于利用大数据、人工智能等现代化科技手段,提升治理效能,实现从“小安全、小应急”向“大安全、大应急”格局的跨越。从现实逻辑来看,公共安全治理需要不断适应当前社会的发展。现代社会面临着复杂多变的安全问题,如恐怖主义、网络安全、公共卫生事件等,对公共安全治理提出了更高的要求。利用大数据分析、云计算等技术手段实现公共安全信息的实时监测、预警和响应,成为提高治理精准度和效率的有效途径。同时,政府、企业、社会组织和个人等多元主体共同参与,共同维护公共安全,塑造高水平的安全格局。公共安全治理的历史进程是一个不断演化与升级的过程。从粗放应对向精细治理、从事后补救到事前预防的转型不仅是对社会复杂性与不确定性挑战的积极回应,更是对公共安全领域可持续发展目标的坚定追求。

第二,理论与实践。从理论逻辑来看,公共安全治理源于“公共安全”与“治理”两大概念的深度融合。“公共安全”强调社会公共领域内公众免受各类风险、灾害、危机侵害的状态,涵盖多个关键领域,旨在维护公共利益,确保社会处于稳定、安全的状态。“治理”则强调多元主体的协作,打破了传统单一政府管理模式的局限,倡导政府、市场、社会组织和公众等共同参与,形成互联互通、协同

高效的治理架构。这一结合塑造了具有中国特色的多层次、全链条、多元共治模式,实现了从应急管理向全过程治理,从单一政府管理向多主体协同治理,从传统管理模式向智能化、数字化治理的深刻转变。从实践逻辑来看,我国公共安全治理实现了从被动应对型向主动预防型的重大转变。一方面,治理重点从事后补救转向风险预防,通过完善法律法规、优化管理机制、提升社会协同能力等举措,有效降低了突发事件的发生率。另一方面,高度重视社会协同,鼓励全社会共同参与公共安全治理,增强公众的安全意识,提高企业的自我管理能力。同时,持续完善应急管理和灾后恢复机制,构建统一指挥、反应迅速、联动协调的应急管理体系,实现跨部门、跨区域的高效协同响应。

第三,主题与内容。从主题逻辑来看,公共安全治理主要涵盖风险研判、预防管控、应急响应、恢复重建、协同共治这五大核心主题。这些主题紧密相连,各自承担着公共安全治理的不同阶段和关键环节,共同搭建起一个全面、系统的治理架构。风险研判作为起始要点,旨在全面精准地识别潜在风险;预防管控则依据研判结果,实施有针对性的措施以降低风险;应急响应是应对突发事件的关键行动,确保迅速有效地控制事态;恢复重建则着眼于灾后的重建与恢复工作,助力社会尽快恢复正常秩序;协同共治则强调多元主体的合作,共同投身于公共安全治理。从内容逻辑来看,这些主题进一步细化为具体的实施举措。风险研判运用先进技术和专业分析方法,提前发现风险迹象;预防管控通过构建行业标准和法律法规、加强日常安全监管等方式,从源头上降低事故发生概率;应急响应则通过制定科学合理的应急预案、定期演练等方式,确保在突发事件发生时能够迅速响应;恢复重建以筹集资金、修复基础设施、关注受灾群众心理健康等方式,助力受灾地区恢复活力;协同共治强调政府、企业、社会组织、公众等多方紧密协作,共同投身于公共安全治理工

作。内容逻辑作为具体实施的微观措施,将主题逻辑中的宏观目标转化为实际可行的治理实践,确保各项治理工作能够落地生根,将宏观的战略目标转化为可操作的措施。这种有机结合使公共安全治理能够根据不同时期的社会矛盾与发展需求,灵活调整治理策略,提升全社会应对各类安全风险的韧性与能力。

第四,政治与学理。从政治逻辑来看,公共安全治理紧密扎根于国家安全的整体战略布局中,彰显了党的领导、国家意志与人民利益的高度一致性。我们党始终秉持“人民至上、生命至上”的安全理念,保证公共安全治理契合国家发展战略和社会稳定需求。党的二十大报告提出“建立大安全大应急框架,完善公共安全体系”。党的二十届三中全会进一步细化要求,强调“完善公共安全治理机制”。党和国家对公共安全的重视,不仅体现在战略规划上,更体现在具体的制度设计、法律法规完善以及治理机制的构建上。《中华人民共和国国家安全法》《中华人民共和国突发事件应对法》《突发事件应急预案管理办法》等法律法规的完善,推动了公共安全治理向综合化、前置化、协同化方向发展。在学理逻辑上,公共安全治理融合了管理学、社会学、政治学、安全科学等多个学科的理论,形成了继承与创新并重的核心逻辑。在继承方面,公共安全治理汲取了风险社会理论、应急管理理论、协同治理理论等核心观点,形成了系统的理论框架。在创新方面,面对新时代的安全需求,公共安全治理体系不断向智能化、数字化、精准化方向发展,逐渐构建起跨领域、跨主体的协同体系,推动了治理模式的转变。

二、公共安全治理的难点和挑战

公共安全治理作为国家治理体系现代化的重要组成部分,其核心在于通过系统性的制度设计,实现对各类风险的全周期管控与突发事件的高效

应对。然而,随着现代社会风险形态的复杂化、灾害类型的多元化以及治理主体间利益诉求的差异化,公共安全治理在实践中仍面临多重结构性矛盾与系统性挑战,包括技术层面风险识别预警能力的精准化不足、制度层面应急指挥机制的多灾种适应性欠缺、跨部门协同责任边界的模糊与权责匹配失衡、纵向府际和横向区域间信息共享机制存在梗阻、基层应急力量的专业化储备不足以及危机治理的激励约束机制缺位等问题,制约着公共安全治理效能的整体提升。

(一) 风险预警识别能力有待提升

其一,风险预警能力不足。一方面,信息分析研判能力不足,专业人才短缺,风险模型构建尚不完善,难以应对复杂多变的安全威胁,且多源信息融合能力不足,限制了风险预警的全面性和准确性。另一方面,信息传递机制不畅,部门间信息共享存在障碍,传递层级过多,预警信息无法及时整合和传递。信息传递渠道单一,传递标准不统一,影响了信息的规范性和一致性。此外,信息反馈机制缺失,难以及时获取相关部门和公众的反馈,无法对风险预警效果进行有效评估和优化。

其二,风险识别能力面临挑战。在人员素质方面,人才专业素养不足。部分人员风险意识薄弱,主动防范意识有待提升。人才间的协同不畅,部门信息共享不充分,影响了风险识别的全面性。在技术方面,部分地区风险识别设备陈旧,新技术应用不足且更新滞后,影响风险识别的准确性和效率。数据分析能力不足,难以从海量数据中提取有效信息。智能化的水平薄弱,AI技术在风险识别中的应用仍然有限,制约了实时监控和预警的实现。

(二) 全灾种的应急指挥机制有待完善

其一,当前应急预案体系在设计和实施中面临诸多挑战,影响应急指挥的有效性和协调性。预案覆盖不全,传统灾害预案多,而新型风险预案少,应对复杂多变的灾害形势能力有限。预案内

容泛化,具体性和可操作性存在不足,执行中容易出现职责不清、协调不力等问题。预案更新滞后,未能及时跟上风险形势的变化,针对性和实用性不足。此外,预案演练不足,缺乏定期的实战演练,无法验证预案的有效性和可操作性,发现和解决信息传递、资源调配等实际问题存在不足。基层预案可操作性差,针对本地实际情况的具体细化措施仍待完善,实用性不强。

其二,应急指挥体系在体系顺畅性、部门协调联动机制以及信息化平台建设等方面存在短板。体系层级繁多,信息传递缓慢,部门间职责模糊,易引发推诿扯皮,影响应急效率。部门协调联动机制与信息共享机制不完善,统一协调平台缺失,物资调配效率低下。信息化平台建设相对滞后,人工智能、大数据等先进技术应用不足,风险预警、资源调度仍依赖人工决策,应急响应速度慢、效率低。不同部门、不同地区应急指挥系统兼容性较差,实时监控能力不足,救援效果受到制约。

(三)部门协同的责任体系有待健全

其一,部门职责划分不清。各部门在应对突发事件时,往往对各自责任范围存在理解偏差,存在推诿扯皮现象,这使得工作重复,效率低下。实践中存在多头管理现象,容易出现监管空白或重复执法。此外,职责不清使得部门间缺乏有效的协调机制,难以形成应对突发事件的合力。这不仅浪费了宝贵的资源,还影响了应急响应的整体效率。

其二,责任追究机制不完善影响其有效性和公正性。一方面,问责主体难以界定,责任认定标准模糊,尤其在复合型灾害或事件中,增加了问责难度。当前责任追究的问责力度不足,具体的认定标准和操作指南有待完善,通常集中于直接责任人,而忽视对领导责任和监管责任的追究,问责结果以通报批评或轻微处分居多,未能产生有效的警示效应。另一方面,责任追究程序缺乏规范性,加之透明度和公正性不足,实际操作中随意性

大,公众对问责结果的信任度不高。相关法律法规存在滞后性,未能及时适应新型风险的变化,问责缺乏法律依据,执行力度不足。

(四)府际信息共享协调能力有待增强

其一,跨区域信息共享仍有完善空间。各地方数据标准缺乏统一性,跨地区数据传输整合时存在兼容性问题,信息使用易产生歧义,影响决策准确性。各地区技术平台不兼容,缺乏统一接口和协议,使得信息跨省传输面临技术障碍,需人工干预才能完成数据转换对接,大幅降低了信息共享效率。实践中存在隐私保护和数据安全问题,各地区安全防护水平参差不齐,有可能成为数据泄露的薄弱环节,降低公众对信息共享机制的信任。

其二,府际协调联动存在多头指挥、协调困难等问题。各区域在应对跨区域突发事件时,在资源调配、指挥调度和责任承担等方面的分工缺乏明确界定,出现推诿扯皮现象,影响应急响应的效率。各区域指挥体系不统一,影响整体行动协调性和一致性。各省应急资源储备和分布不均,实现快速调配和优化配置不足,降低了应急响应效果。此外,地方保护主义倾向使得个别省份在跨省协调联动中缺乏主动性和积极性。府际协调联动缺乏长效合作机制,平时常态化合作演练和经验交流有限,突发事件发生时难以迅速形成有效协同,信任度和默契度不足。

(五)基层应急队伍和力量有待夯实

其一,基层应急队伍建设面临人员和能力不足的挑战。复杂的工作环境和不理想的薪酬待遇吸引高素质人才受限,多重职责叠加使得现有人员存在压力。队伍专业能力参差不齐,缺乏系统性培训和实战经验。培训内容单一、针对性不强,缺乏实战演练和模拟训练,应急人员的实战能力提升受限。装备设施落后,救援设备和信息化装备相对落后,影响救援效率和协同作战能力。经费保障不足,地方财政压力大,经费分配不均,经济欠发达地区队伍建设还需加大力度。

其二,基层应急队伍的力量整合与协同需进一步提升。基层应急队伍职责划分不明确,整合力量困难,应急响应中统一指挥和协调受限。资源分散使得应急救援设备、物资及资金等资源共享,信息不畅和资源调配机制不完善影响救援效率受到制约。社会力量参与缺乏系统化机制,社会组织和志愿者团体等角色和职责不明确,影响其快速融入应急体系,统一参与平台较少,形成合力一定程度上受到制约。

(六)危机治理的激励约束机制有待完善

其一,激励机制面临挑战,影响其效能发挥。激励方式单一,相对依赖物质奖励,忽视了精神激励和社会认可的重要性。激励对象覆盖有限,对企业、社会组织、志愿者团体和普通公众的激励不足,全面调动各方积极性有待加强。激励力度有限,资金补贴和税收优惠弥补实际投入存在一定差距,精神激励有形式化的风险,缺乏吸引力。评估机制缺乏科学标准和常态化评估,临时性措施多,稳定性和可预期性有待提升。

其二,约束机制的规范性和有效性有待增强。法律法规体系不完善,影响约束机制的规范性。问责机制运行不畅,责任追究不明确,约束机制难以发挥应有的威慑作用。执行力度不足,约束政策的宣传和执行容易受到官僚主义和形式主义的阻碍,降低了政策的有效性。激励与约束不匹配,未能有效结合奖惩机制,影响了约束机制的公平性和有效性。信息透明度相对不高,影响了约束机制的公正性和执行力。

三、公共安全治理的应对策略

针对当前公共安全治理存在的风险识别精准性不足、应急指挥协同性受限、责任体系碎片化、信息共享梗阻等挑战和难点问题,亟须通过加强风险识别预警能力建设、完善多灾种的应急指挥机制、健全部门协同的责任体系、增强府际信息共

享协调能力、夯实基层应急队伍及完善危机治理的问责和激励机制等系统性的应对策略,进而突破公共安全治理现代化进程中的深层壁垒。

(一)加强风险识别预警能力建设

首先,建立全面的风险识别体系,及时识别和预警突发事件风险。制定明确的风险识别标准和流程,明确风险定义、量化风险等级、规范识别流程,确保风险识别的一致性和准确性。加强风险信息的收集和共享,利用新技术拓宽信息收集渠道,构建信息共享平台,保障信息安全,提升风险识别能力。其次,提升预警系统的科技含量。借助大数据、人工智能等先进技术,构建智能化、精准化的风险预警机制。整合多源风险数据,应用机器学习算法深度挖掘风险规律,开发智能预警模型和算法,实现风险的精准预测和及时预警。同时,构建全方位感知网络,实现风险信息的实时监控与动态分析,确保预警信息的时效性和准确性。最后,加强预警信息的发布和传播,确保信息快速、准确覆盖公众。建立多渠道信息发布平台,整合政府、媒体与社交媒体资源,实现预警信息的广泛传播。制定科学的信息发布标准和流程,确保信息的权威性、准确性和针对性。同时,加强公众风险感知能力,采取宣传教育、应急演练和优化信息发布等方式,提升公众对预警信息的理解和响应速度。

(二)完善多灾种的应急指挥机制

其一,建立统一的应急指挥体系,打破各自为战的局面,实现信息的畅通传递和指挥决策的有力执行。以科学合理的组织架构和明确的职责分工为基础,确保各部门协同配合、各司其职。制定科学规范的应急指挥流程和标准,从信息接报到预警发布、应急响应、指挥决策、现场指挥、信息发布到总结评估,每一步都有章可循,确保应急指挥高效有序。其二,提升应急指挥的科技支撑。引入先进的通信和信息技术,构建快速准确的通信网络,开发智能化的通信终端设备和安全可靠的通信保障体系,确保指挥信息的快速、准确传递。开发高效

可靠的应急指挥信息系统,实现信息的汇聚、分析、指挥调度和资源调配一体化,为科学决策和高效指挥提供有力保障。同时,搭建统一的信息共享平台,开发信息协同应用系统,加强应用推广和培训,实现指挥信息的实时共享和协同,打破信息孤岛,提升应急响应的整体合力。其三,强化应急指挥能力建设的演练和培训。定期开展应急指挥演练,检验应急预案的有效性,优化指挥流程,提高指挥队伍的协作与实战能力。制定科学的演练评估和改进机制,及时发现并改进问题,持续优化应急指挥体系。加强指挥人员的专业知识培训和实战技能训练,建立考核评价机制,全面提升其专业素养和应急处置能力,确保在突发事件中能够迅速、准确地作出决策,有效保障公共安全。

(三)健全部门协同的责任体系

首先,明确各部门职责和分工。编制部门职能清单,细化职责边界与责任分工,确保每项任务责任到人,避免职责交叉或遗漏。构建部门协同工作机制,如联席会议、联合执法和应急联动等,围绕公共安全治理重难点问题,加强跨部门沟通与协作,形成合力,提升公共安全治理的整体效能,确保在应对突发事件时,各部门能够迅速响应、高效联动,共同织密安全防护网。其次,加强部门间信息共享和沟通,提升治理效能。构建部门信息共享平台,整合多源信息,运用大数据等技术进行分析研判,为决策提供科学依据。制定统一的数据格式、信息分类标准和信息共享流程,确保信息流通的规范性、准确性和高效性。建立动态更新机制,保持信息的时效性,便于各部门依据最新情况作出科学决策。最后,加强部门协同的监督和评估,确保各部门责任落实,及时发现并解决问题,提升协同效率。构建协同治理监督评估体系,明确目标、制定指标、确定方法,并加强结果应用,推动持续改进。定期开展协同工作的评估和改进,制定详细评估计划,设定合理评估周期,及时反馈评估结果,督促整改落实。

(四)增强府际信息共享协调能力

其一,建立府际信息共享机制。构建智能化府际信息共享平台,明确平台架构与功能,强化数据安全与隐私保护,并建立协调合作机制。推进信息共享标准化,制定统一的数据格式、编码体系和质量标准,规范信息共享的申请、审批、传输、使用和反馈流程,确保数据的真实性和时效性。建立更新与维护机制,定期审查标准和流程,及时解决执行中的问题,并评估其是否满足当前需求。其二,加强府际信息共享技术支撑。构建高效的府际信息共享技术架构,建立高速通信网络,积极运用大数据技术和区块链技术,实现府际数据的高速传输、集中管理和安全共享。加强高层次人才培养,培养既懂公共安全业务又懂信息技术的复合型人才,推动技术创新和应用。强化安全保障措施,如身份认证、访问控制、数据加密和备份恢复等,确保信息共享过程的安全性和可靠性。其三,提升府际信息共享协调能力。成立专门的协调机构,搭建沟通渠道,利用专用的信息共享网站或即时通信软件建立在线沟通平台,提供实时的信息交流服务。建立监督和评估机制,确保信息共享有序高效。推进府际协同信息共享的制度化建设,明确信息收集、整理、申请、审批、使用和反馈的流程与规范,确保信息的安全性和准确性。

(五)夯实基层应急队伍和力量

首先,加强基层应急队伍建设,打造专业化、规范化的基层应急队伍。规范基层应急队伍的组建标准,明确基层应急队伍的人员构成、身体素质和专业技能等要求。完善培训体系,制定系统的培训计划,创新培训方式,加强培训评估。提升基层应急队伍的专业素质和应急能力,建设系统的培训体系,实施分层分类培训,并完善激励与考核机制,激发基层应急队伍提升能力的积极性,推动基层应急队伍在突发事件中高效应对、科学处置。其次,提升基层应急力量装备水平。制定差异化配置标准,以需求为导向结合当

地风险特点,确定装备配置的种类和数量。构建覆盖城乡的应急装备物资保障网络,拓宽装备物资来源,加强装备物资管理。完善应急装备使用和维护体系,强化装备使用培训、维护保养和技术保障,利用信息化管理系统提升装备管理效率。最后,强化基层应急实战化演练和专业化培训。构建科学规范的实战化演练机制,制定科学合理的演练计划,注重演练的创新性,推动演练常态化制度化。完善实战化演练评估和改进体系,明确评估目标与内容,建立科学评估指标体系,确保评估结果真实有效,并将评估结果作为改进基层应急工作的重要依据。

(六)完善危机治理的问责和激励机制

一方面,建立危机治理的问责机制,确保责任明确、行为规范。制定问责标准和流程,规范问责原则、标准和流程。明确需要问责的玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊、谎报瞒报等具体情形,根据责

任人的过错程度、造成的后果等因素,划分主要责任、重要责任、领导责任等不同的责任等级,并根据责任等级和具体情形,确定相应的问责方式,实现对失职渎职行为的严肃追责,注重教育引导,帮助责任人改正错误。建立问责信息的公开和透明机制,确定公开内容,拓展公开渠道,保障公众的知情权和监督权,增强问责的公正性、有效性和公信力。另一方面,完善危机治理的激励机制。制定激励标准和流程,明确激励原则、对象和方式,依据在危机预防、应急处置、灾后恢复等方面作出的突出贡献确定激励条件,进而根据贡献大小和影响程度规范激励流程,确保公平公正、注重实效,将物质激励与精神激励相结合,激发相关部门和人员的积极性。建立激励信息的公开和透明机制,搭建信息公开平台,明确公开内容和范围,规范公开流程,加强监督和反馈,增强激励的公正性和公信力。

【参考文献】

- [1]习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗[N].人民日报,2022-10-26.
- [2]中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定[N].人民日报,2024-07-22.
- [3]习近平在中共中央政治局第十九次集体学习时强调 坚定不移贯彻总体国家安全观 把平安中国建设推向更高水平[N].人民日报,2025-03-02.
- [4]乌尔里希·贝克.风险社会[M].译林出版社,2004:12.
- [5]安东尼·吉登斯.现代性的后果[M].译林出版社,2011:97.
- [6]T Acharya A. Human security: East versus west[J]. International journal, 2001(3).
- [7]Renn O. Risk governance: coping with uncertainty in a complex world[M]. Routledge, 2017:8,9.
- [8]Tierney K. Disaster governance: Social, political, and economic dimensions[J]. Annual review of Environment and Resources, 2012(1).
- [9]Moynihan D P. The network governance of crisis response: Case studies of incident command systems[J]. Journal of public administration research and theory, 2009(4).
- [10]Krahmann E. Conceptualizing security governance[J]. Cooperation and conflict, 2003(1).
- [11]孙粤文.大数据:风险社会公共安全治理的新思维与新技术[J].求实,2016(12).
- [12]汤志伟,钟宗炬.基于CSSCI的国内公共安全研究知识图谱分析[J].现代情报,2017(2).
- [13]徐明.国家安全治理现代化:伟大变革、战略安排与实现路径[J].理论视野,2022(11).
- [14]严佳,张海波.公共安全及其治理:理论内涵与制度实践[J].南京社会科学,2022(12).
- [15]李燕凌,苏健.数字赋能公共安全治理模式转型的制度创新研究——基于动物疫情防治模式转变实践的分析[J].中国行政管理,2023(10).

- [16]徐明.公共安全治理中地方政府行为失范及其治理策略——以新冠肺炎疫情为例[J].暨南学报(哲学社会科学版),2021(1).
- [17]童星.中国应急管理的演化历程与当前趋势[J].公共管理与政策评论,2018(6).
- [18]钟开斌.习近平关于公共安全的重要论述:一个总体框架[J].上海行政学院学报,2020(2).
- [19]唐钧.论公共安全体系的建构和健全[J].教学与研究,2021(1).
- [20]宋慧宇.协作共治视角下公共安全网状治理结构研究[J].社会科学战线,2021(10).
- [21]孙运宏,张卫.新时代公共安全体系建设的逻辑转向与实现路径——基于大安全大应急框架的分析[J].江海学刊,2024(2).
- [22]徐明,郭磊.中国公共安全与应急管理的学术版图及研究进路[J].管理学报,2020(4).
- [23]杨小俊,陈成文,陈建平.论市域社会治理现代化的资源整合能力——基于合作治理理论的分析视角[J].城市发展研究,2020(6).
- [24]兰旭凌.重大公共安全危机中的制度治理:逆向摩擦、模式构建与系统支撑[J].行政论坛,2021(4).

责任编辑:刘翠霞

Governance Logic, Challenges, and Countermeasures for Public Safety

Xu Ming & Yu Jingtao

[Abstract] Public safety is an important cornerstone of long-term national stability and is a comprehensive management of complex and changing risks, covering risk governance, emergency management, and crisis management. It reflects the innovation of governance concepts, the diversification of governance subjects, and the modernization of technological means, forming multidimensional governance logics such as historical logic and practical logic, theoretical logic and practical logic, thematic logic and content logic, political logic and academic logic. At present, the difficulties and challenges faced by public safety governance are further highlighted, including the need to improve risk identification and early warning capabilities, the need to improve emergency command mechanisms for all types of disasters, the need to establish a sound responsibility system for departmental collaboration, the need to enhance intergovernmental information sharing and coordination capabilities, and the need to strengthen grassroots emergency teams and capabilities. The quantity needs to be consolidated, and the incentive and restraint mechanisms for crisis management need to be improved. In this regard, it is urgent to improve the public safety governance system from the aspects of strengthening the construction of risk identification and early warning capabilities, improving the emergency command mechanism for multiple types of disasters, improving the responsibility system for departmental collaboration, enhancing intergovernmental information sharing and coordination capabilities, consolidating grassroots emergency teams and forces, and improving accountability and incentive mechanisms for crisis management, in order to better respond to the risk challenges faced by public safety governance.

[Key Words] Public Safety; Governance Logic; Risk Warning; Emergency Command