

王萍,张浩川,王翔宇,等.新时代陕西省基层应急管理评价体系构建、实证及对策[J].西安科技大学学报,2026,46(2):280-292.

WANG Ping,ZHANG Haochuan,WANG Xiangyu,et al. Construction,empirical study and countermeasures for the grassroots emergency management evaluation system in Shaanxi Province in the new era[J]. Journal of Xi'an University of Science and Technology, 2026,46(2):280-292.

新时代陕西省基层应急管理评价体系 构建、实证及对策

王萍^{1,2},张浩川²,王翔宇²,张韩²,郑学召³

(1.西安科技大学管理学院,陕西西安710054;2.西安科技大学马克思主义学院,陕西西安710054;
3.西安科技大学安全科学与工程学院,陕西西安710054)

摘要:基层组织是城市管理机构的末梢,也是连接居民的纽带,更是应对突发事件的第一道防线。进入新时代以来,应急管理作为实现国家治理体系和治理能力现代化的基础性工程,基层应急管理能力逐渐受到国家和政府的重视。聚焦陕西省基层单位的应急管理工作人员,依据地区地貌特征和常发灾害特点,采用系统抽样方法科学选取位置进行调研,利用专家访谈方式剖析陕西省内基层应急管理工作现状,进而构建基层应急管理评价体系(包括2个一级指标、9个二级指标和37个三级指标),采用统计学分析法和熵权法对调研收集到的数据进行实证分析。结果表明:陕西省基层应急管理体系和能力建设方面还存在很多不足,基层应急管理体系所占权重(65.847%)高于基层应急管理能力所占权重(34.512%),说明基层应急管理体系是加强建设的重点对象。研究结果为基层应急管理体系和基层应急管理能力两方面的相关工作建议提供了一定的参考经验,以提高基层面对紧急事件时的自主应对能力。

关键词:基层应急管理;评价体系;专家打分法;熵权法;实证分析

中图分类号:D 63

文献标志码:A

文章编号:1672-9315(2026)02-0280-13

DOI:10.13800/j.cnki.xakjdx.2026.0205

Construction, empirical study and countermeasures for the grassroots emergency management evaluation system in Shaanxi Province in the new era

WANG Ping^{1,2}, ZHANG Haochuan², WANG Xiangyu², ZHANG Han², ZHENG Xuezhao³

(1. College of Management, Xi'an University of Science and Technology, Xi'an 710054, China;

2. College of Marxism, Xi'an University of Science and Technology, Xi'an 710054, China;

3. College of Safety Science and Engineering, Xi'an University of Science and Technology, Xi'an 710054, China)

Abstract: Grassroots organizations serve as the terminal points of urban management institutions, the link connecting residents, and even the first line of defense in responding to emergencies. Since the advent of the new era, emergency management has emerged as a foundational project for modernizing the national governance system and capacity. Consequently, the emergency management capabilities at the

收稿日期:2025-10-25

基金项目:国家自然科学基金项目(52174197);陕西省应急管理科技创新研究项目(2023HZ1550)

通信作者:王萍,女,陕西西安人,教授,博士生导师,E-mail:wangping@xust.edu.cn

grassroots level have gradually garnered increasing attention from both the state and local governments. Focusing on emergency management personnel in grassroots units across Shaanxi Province, this study employed systematic sampling to scientifically select locations for investigation based on regional characteristics and prevalent disaster patterns. Expert interviews were conducted to analyze the current state of grassroots emergency management in Shaanxi, leading to the development of a grassroots emergency management evaluation system (comprising 2 primary indicators, 9 secondary indicators, and 37 tertiary indicators). Statistical analysis and entropy weighting methods were applied to empirically analyze the collected data. The results indicate that significant deficiencies remain in both the construction of the emergency management system and capabilities at the grassroots level in Shaanxi Province. The weight assigned to the grassroots emergency management system (65.847%) exceeds that of grassroots emergency management capacity (34.512%), highlighting the system as the primary focus for enhancement. These findings provide valuable reference for improving both the grassroots emergency management system and capacity, thereby strengthening grassroots autonomous response capabilities during emergencies.

Key words: grassroots emergency management; evaluation system; expert scoring method; entropy weight method; empirical analysis

0 引言

居安思危,有备无患,加强基层应急管理工作是一项紧迫而长期的任务。党的二十大报告明确指出,完善国家应急管理体系,提高防灾减灾救灾和急难险重突发公共事件处置保障能力,同时也将基层政府的应急管理能力与社会治理水平的现代化建设置于重中之重。陕西省受到地理、人文、资源等多方面的影响^[1],对基层应急管理体系和能力建设尤为重要,因此加强新时代陕西省的应急管理体系和能力建设迫在眉睫。

为推动各地基层应急管理体系建设,2021年4月中共中央、国务院印发的《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》中指出基层治理是国家治理的基石,统筹推进乡镇(街道)和城乡社区治理,是实现国家治理体系和治理能力现代化的基础工程^[2]。2022年2月党中央、国务院发布的《“十四五”国家应急体系规划》中指出要健全基层应急管理体系、加强队伍建设、全面提升管理工作水平、有效防范化解重大风险,建立与实现现代化相适应的中国特色大国应急体系,形成共建共治共享的应急管理新格局^[3];2024年3月5日,十四届全国人大二次会议中指出着力夯实安全生产和防灾减灾救灾基层基础,增强应急处置能力^[4]。2022年9月陕西省委、省政府提出的《关于加强基层应急管理体系和能力建设的若干措施》中指出,要基本健全基层网格化应急管理体

系,实现乡镇(街道)“六有”,村(社区)“三有”,打通应急管理“最后一公里”,实现省、市、县、乡镇(街道)、村(社区)、网格六级管理等实时联动指挥调度功能^[5]。2023年5月,陕西省应急管理厅进一步发布的“陕西省应急管理厅关于进一步加强基层救灾和物资保障工作的通知”中明确提出要指导基层完善相关救援物资的统筹协调,确保做好极端灾害防范应对准备和救灾工作。但是,基层组织建设进展相对较慢,存在基层应急管理体系待完善^[6]、应急网格员工作职责待加强、陕西省各地区隐患排查机制待提出基层应急能力建设待提高等问题。同时,部门之间协调联动存在挑战,基层单位与各职能部门在应急事件管理中的指挥优先级、社区与地区政府的协作,以及各社区之间应急资源的调配问题都存在困难^[7]。这一系列问题导致在紧急事件发生时,基层部门难以高效协同,易错失最佳时机。此外,基层应急专业人才短缺,尤其表现在基层防汛抗旱、防灾减灾等领域^[8]。因此,新时代陕西省基层应急管理体系和能力建设亟需全面完善。

1 文献综述

基层是应急管理的前线和关口,是做好应急管理的重要桥梁^[9],而基层应急管理工作则是连接各桥梁之间的纽带^[10]。因此,从国外、国内两方面对基层应急管理的研究进行梳理,利用关键词、关键词出现的频率以及各关键词之间的图形网

络关系,深刻剖析出当前领域的研究热点话题^[11]。

从国外研究看,以“Primary Emergency Manage* or Grassroots Emergency Manage*”为关键词在WOS核心数据库中进行主题检索,检索时间为2014—2024年,共得到9 401条文献数据。如图1所示,节点大小主要集中在管理、风险、死亡率、应急部门等多方领域,其中圆圈节点越大,说明关键词共现频次和受到的关注度越高。从搜集到的文献资料可知,经济水平越发达的国家对于应急管理的重视程度越高。例如日本与国内地理位置、自然条件、灾害类型等与国内相似。日本是一个自然灾害频发的国家,经常遭受地震、海啸、台风、火山等灾害的威胁。因此,政府长期以来就重视

防灾减灾的体系建设,形成了以国家、地方政府、社会组织和公众参与的综合防灾减灾机制^[12]。WILSON等强调了跨层级、跨部门的有效协调,组建一个从中央政府、地方政府到基层政府,延伸到社区的完整的应急管理机构^[13];WYBO认为提高政府的应急管理能力,不能仅仅依靠政府单一力量,还需要政府和全社会的共同参与^[14]。WANNOUS认为生物安保和生物安全对于减少意外或故意释放的风险至关重要,应纳入风险管理战略^[15]。综上,国外对于基层应急管理方面的研究相对成熟,采用整合式的灾害管理体系,通过增强基层单位的抗灾能力和自救能力,全方位的提高社会应对突发事件的能力。

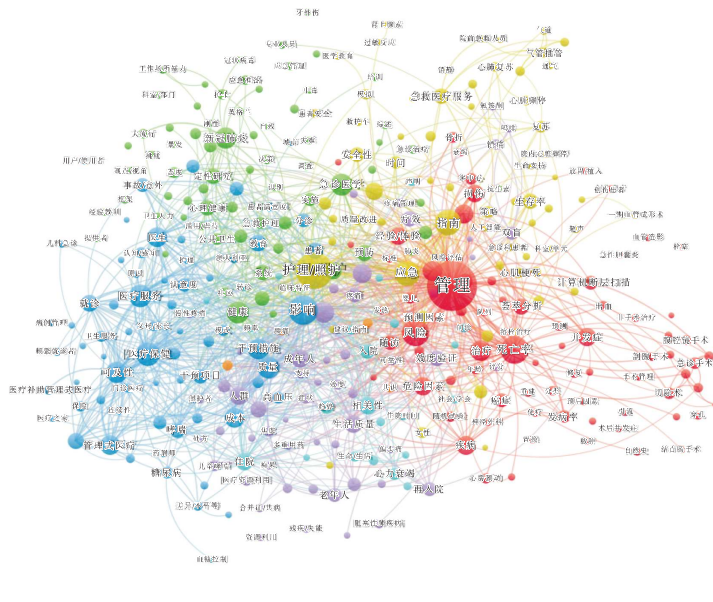


图1 国外基层应急管理研究关键词共现分析

Fig. 1 Co-occurrence analysis of keywords in foreign research on grassroots emergency management

相比于国外的研究,国内应急管理起步较晚。以“基层应急管理或基层应急体系或基层应急能力或基层应急建设”为检索关键词,检索时间为2014—2024年,分别在万方、知网检索到3 851和1 214条文献数据。如图2所示,应急管理相关研究与突发公共卫生事件研究联系较为紧密,而与应急体系、应急预案相关研究结合并不紧密,关键词共现次数较少,说明应急体系、应急预案等相关的研究还存在很大空间。随着研究的深入,国内学者开始关注到应急管理机构建设领域,在应急管理部组建以前,国内学者探讨的主要内容侧重于对国外应急管理机构经验的借鉴以及对国内应急管理机构设置。薛澜等认为目前面临突发事件

增多及复杂性的新挑战,提出应尽快加强顶层设计,构建了新的应急管理体系^[16];蒋俊等认为社区是城市的基本单位,科学有效评价平安社区建设效果,可以提高社区防灾减灾建设能力,也是改善城市公共安全、实现城市稳定可持续运行的基础^[17];WANG等认为基于社区的自下而上设计是国家应急管理体系的基础,自下而上的应急管理设计对国内农村地区安全的基础性作用,特别是对提高基层综合减灾水平的作用,对提高应急管理能力具有重要作用^[18]。综上,国内的基层应急管理工作仍旧普遍存在着“新的主导方向,旧的管理模式”^[19],存在基层应急管理工作与基层应急管理需求不匹配的现象。

因此,针对当前研究热点话题,以陕西省基层应急管理工作为例,通过实地调研、专家访谈等方式,深刻剖析新时代陕西省基层应急管理现状,为提高陕西省基层应急管理提供参考依据。

2 陕西省基层应急管理专家访谈工作现状

根据地理位置分布将陕西省按照陕北、关中、陕南 3 个区域划分,并以各自区域内典型灾害、经济基础等为依据^[20],选定调研地点为陕北地区的

榆林市和延安市,关中地区的西安市和咸阳市,陕南地区的商洛市和安康市。通过对陕北、关中以及陕南部分地方实地访谈发现,基层应急管理工作状况参差不齐,部分地区对于应急工作的重视程度明显不够。从专家访谈结果看,将基层应急管理工作现状整合为 2 部分:基层应急管理体系发展现状和基层应急管理能力发展现状,具体内容如图 3 所示。

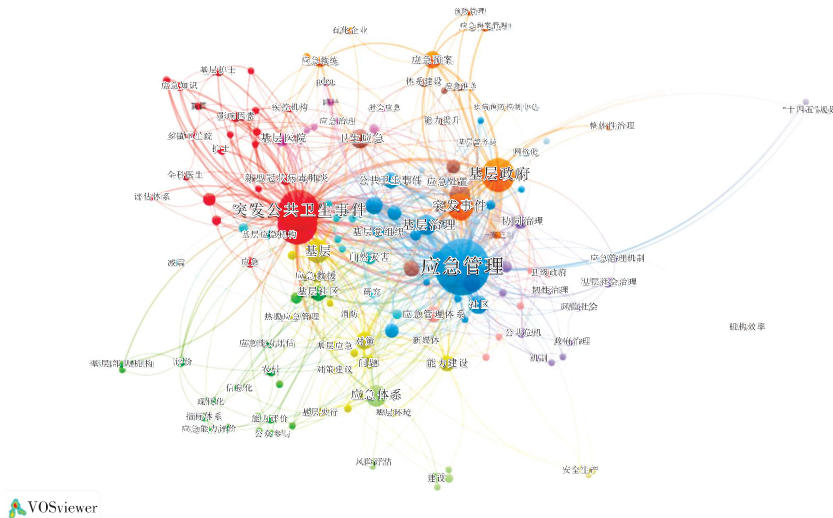


图 2 国内基层应急管理研究关键词共现分析

Fig. 2 Co-occurrence analysis of keywords in domestic grassroots emergency management research

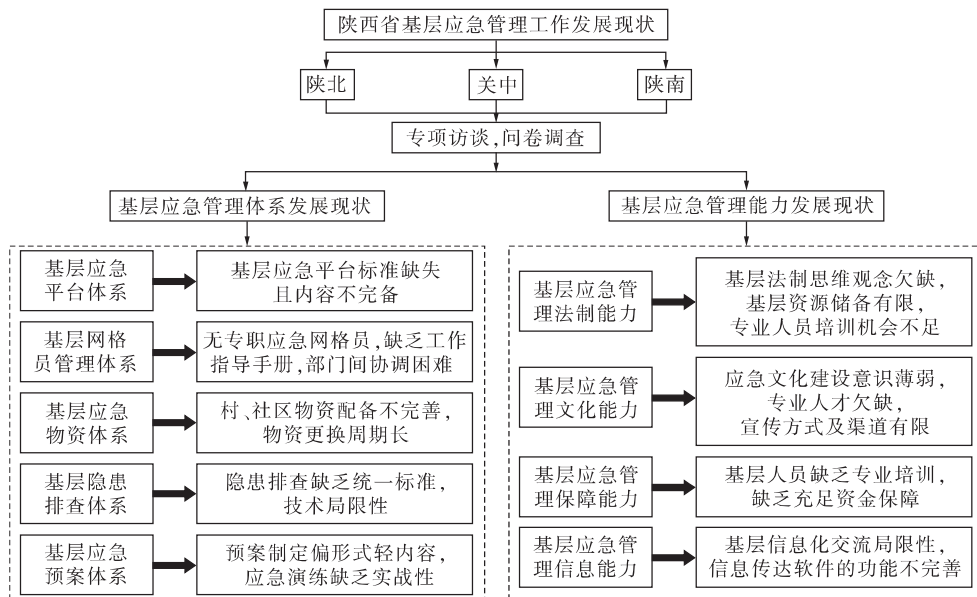


图 3 陕西省基层应急管理工作发展现状

Fig. 3 Development status of grassroots emergency management in Shaanxi Province

2.1 基层应急管理体系发展现状

根据整理陕北榆林市和延安市、关中西安市

和咸阳市以及陕南商洛市和安康市的专家访谈记录发现,有关基层应急管理体系方面的内容主要

集中在以下5个方面:①基层应急平台体系:缺乏统一的应急平台标准、应急平台存在模块化内容少、功能单一等问题;②基层网格员管理体系:基层暂无专职应急网格员,多数是由网格员兼任,各部门协调调度存在困难;③基层应急物资体系:基层应急物资清单有但需要进一步完善,种类和更换周期待进一步加强;④基层隐患排查体系:基层的隐患排查制度缺乏统一的标准,技术和制度仍需要继续完善;⑤基层应急预案体系:基层具有各类的专项和综合应急预案,但实际演练效果不佳,存在疲于应付的现象。

2.2 基层应急管理发展现状

针对汇总的访谈记录,有关基层应急管理发展方面的内容主要集中在以下4个方面:①基层应急管理法制能力:基层人员对于应急法制知识了解的较少,法制能力的接受度需进一步提高;②基层应急管理文化能力:基层人员的应急文化意识相对薄弱,而且缺乏专业的应急文化宣传人员;③基层应急管理保障能力:多数地区的应急保障能力存在很大的不足,如缺少专业的培训和缺乏一定的资金保障;④基层应急管理信息能力:基层单位的应急信息交流能力相对滞后,上传下达的过程繁琐,降低了工作的效率。

3 陕西省基层应急管理评价体系构建

3.1 评价体系构建原则

构建科学、合理的基层应急管理评价体系是检验基层应急管理开展的基础和关键^[21]。新时代陕西省基层单位应急管理以需求为基础,构建陕西省基层应急管理评价体系^[22],对陕西省基层应急管理工作的开展进行科学、合理的测量和评估,并提出相关对策建议。评价体系的构建在于评价指标的选取,指标的选取要张弛有度^[23]。因此,在建立新时代陕西省基层应急管理评价体系时,应遵循以下6个基本原则:科学性原则、系统性原则、针对性原则、实用性原则、可比性原则以及可持续性原则。

3.2 陕西省基层应急管理评价体系

通过实地调研陕北、陕南和关中地区的6个地市12个乡镇12个村(社区)的基层单位应急管理工作现状,利用德尔菲法征询专家意见并对其进行整合,结合上述原则筛选出合理有效的指标,构建出2个一级指标:基层应急管理体系、基层应

管理能力;9个二级指标:基层应急平台、基层应急网格员、基层应急物资、基层隐患排查机制、基层应急预案、基层应急法制能力、基层应急文化能力、基层应急保障能力、基层应急信息能力和37个三级指标的基层应急管理评价体系,皆在对新时代陕西省的基层应急管理工作提供理论参考,见表1。

表1 陕西省基层应急管理评价体系

Table 1 Evaluation system of grassroots emergency management in Shaanxi Province

| 一级指标 | 二级指标 | 三级指标 |
|------------|----------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| 基层应急管理体系 | 基层应急平台 | 基层应急平台重要性 基层应急平台工作效率 基层应急平台标准 基层应急平台功能 基层应急平台模块内容 |
| | 基层应急网格员 | 应急网格员工作职位 基层应急网格员专业素质 基层应急网格员工作流程 基层应急网格员工作手册 应急网格员工作协调状况 基层应急网格员工作职责 |
| 基层应急管理信息能力 | 基层应急物资 | 基层应急物资配备清单 基层应急物资检查 基层应急物资更换周期 基层应急物资管理 基层应急物资资金问题 |
| | 基层隐患排查机制 | 基层隐患排查标准 隐患排查“吃不准”现象 基层隐患排查形式 基层隐患排查频次 |
| 基层应急管理文化能力 | 基层应急预案 | 基层应急预案情况 基层应急预案种类 基层应急预案可实施性 实际演练效果 基层应急预案建议 |
| | 基层应急法制能力 | 应急法制建设重要性 应急法制落实情况 应急工作人员的法制能力 |
| 基层应急管理保障能力 | 基层应急文化能力 | 应急文化重要性 应急工作人员的素质 应急文化的宣传方式 |
| | 基层应急保障能力 | 应急保障的协调能力 应急保障工作的标准 应急保障人员的培训 |
| 基层应急管理信息能力 | 基层应急信息能力 | 基层人员对应急信息的认识 应急信息化程度 应急信息合作现状 |

4 实证分析

4.1 确定评价主体和评价等级

在前文评价指标的基础上,邀请陕西省各部

门、乡镇等基层单位应急管理工作经验丰富的35位专家进行打分,其中关中地区13位,包括西安市9位,咸阳市4位;陕北地区10位,包括榆林市6位、延安市4位;陕南地区市12位,包括安康市4

位,商洛市8位。

评分的标准按照1,2,3,4,5分对应评价等级,分别为完全不同意、基本不同意、态度中立、基本同意、完全同意,打分结果见表2。

表2 专家打分结果

Table 2 Results of expert scoring

%

| 二级指标 | 三级指标 | 优 | 良好 | 中等 | 较差 | 差 |
|----------|--------------|------------|--------|--------|--------|--------|
| 基层应急平台 | 基层应急平台重要性 | 42.857 | 48.571 | 0.000 | 8.571 | 0.000 |
| | 基层应急平台工作效率 | 45.714 | 45.714 | 5.714 | 0.000 | 2.857 |
| | 基层应急平台标准 | 0.000 | 2.857 | 11.429 | 37.143 | 48.571 |
| | 基层应急平台功能 | 0.000 | 2.857 | 20.000 | 37.143 | 40.000 |
| | 基层应急平台覆盖率 | 0.000 | 2.857 | 11.429 | 45.714 | 40.000 |
| 基层应急网格员 | 应急网格员工作职位 | 0.000 | 2.857 | 8.571 | 45.714 | 42.857 |
| | 基层应急网格员专业素质 | 0.000 | 2.857 | 8.571 | 40.000 | 48.571 |
| | 基层应急网格员工作流程 | 0.000 | 11.429 | 5.714 | 51.429 | 31.429 |
| | 基层应急网格员工作手册 | 0.000 | 11.429 | 17.143 | 31.429 | 40.000 |
| | 应急网格员工作协调状况 | 0.000 | 2.857 | 11.429 | 60.000 | 25.714 |
| | 基层应急网格员工作职责 | 0.000 | 2.857 | 14.286 | 45.714 | 37.143 |
| | 基层应急物资 | 基层应急物资配备清单 | 34.286 | 54.286 | 5.714 | 5.714 |
| | 基层应急物资定期检查更换 | 25.714 | 65.714 | 5.714 | 2.857 | 0.000 |
| | 基层应急物资管理 | 37.143 | 57.143 | 0.000 | 5.714 | 0.000 |
| | 基层应急物资资金问题 | 0.000 | 0.000 | 5.714 | 28.571 | 65.714 |
| | 基层应急物资分类摆放 | 37.143 | 48.571 | 8.571 | 5.714 | 0.000 |
| 基层隐患排查机制 | 隐患排查“吃不准”现象 | 0.000 | 2.857 | 14.286 | 57.143 | 25.714 |
| | 基层隐患排查标准 | 0.000 | 8.571 | 8.571 | 62.857 | 20.000 |
| | 基层隐患排查形式合理 | 0.000 | 8.571 | 28.571 | 48.571 | 14.286 |
| | 基层隐患排查频次分布 | 0.000 | 0.000 | 14.286 | 60.000 | 25.714 |
| | 基层隐患排查辅助工具 | 42.857 | 57.143 | 0.000 | 0.000 | 0.000 |
| | 人员排查能力培训 | 0.000 | 2.857 | 5.714 | 51.429 | 40.000 |
| | 工具设施信息化程度 | 0.000 | 8.571 | 8.571 | 37.143 | 45.714 |
| 基层应急预案 | 基层应急预案情况 | 37.143 | 54.286 | 2.857 | 5.714 | 0.000 |
| | 基层应急预案种类 | 37.143 | 45.714 | 11.429 | 5.714 | 0.000 |
| | 基层应急预案可实施性 | 0.000 | 0.000 | 17.143 | 54.286 | 28.571 |
| 基层应急法制能力 | 应急工作人员的法制意识 | 2.857 | 5.714 | 2.857 | 48.571 | 40.000 |
| | 应急法案的落实情况 | 8.571 | 11.429 | 14.286 | 48.571 | 17.143 |
| | 应急工作人员的法制能力 | 0.000 | 0.000 | 17.143 | 45.714 | 37.143 |
| | 应急法案的可执行性 | 2.857 | 0.000 | 8.571 | 62.857 | 25.714 |
| | 应急工作人员的负责态度 | 31.429 | 45.714 | 11.429 | 8.571 | 2.857 |
| | 法案内容简洁高效 | 54.286 | 40.000 | 5.714 | 0.000 | 0.000 |
| | 上下部门协调能力 | 48.571 | 45.714 | 5.714 | 0.000 | 0.000 |
| | 应急工作人员的学习性 | 0.000 | 2.857 | 2.857 | 45.714 | 48.571 |
| 基层应急文化能力 | 应急文化的重要性 | 0.000 | 2.857 | 17.143 | 45.714 | 34.286 |
| | 应急工作人员的素质 | 2.857 | 2.857 | 8.571 | 51.429 | 34.286 |
| | 应急文化的宣传方式 | 5.714 | 8.571 | 5.714 | 48.571 | 31.429 |
| 基层应急保障能力 | 应急保障的协调能力 | 0.000 | 0.000 | 8.571 | 48.571 | 42.857 |
| | 应急保障工作的标准 | 0.000 | 0.000 | 8.571 | 51.429 | 40.000 |
| | 应急保障人员的培训 | 0.000 | 8.571 | 14.286 | 48.571 | 28.571 |
| 基层应急信息能力 | 基层人员对应急信息的认识 | 0.000 | 0.000 | 11.429 | 48.571 | 40.000 |
| | 应急信息化程度 | 0.000 | 0.000 | 22.857 | 48.571 | 28.571 |
| | 应急信息合作现状 | 0.000 | 2.857 | 20.000 | 54.286 | 22.857 |

4.2 熵权法

在综合考虑主观赋权法和客观赋权法适用条件的情况下,采用专家打分法和熵权法相结合的方式计算各指标的权重,这样计算得出的指标权重数值既克服了主观因素的影响,又可以客观地反应各指标间的关系^[24],具体步骤如下。

步骤 1:采用极差法对各评价指标 X_{ij} 进行标准化。

当 X_{ij} 为正向指标时

$$Y_{ij} = \frac{X_{ij} - \min(X_{ij})}{\max(X_{ij}) - \min(X_{ij})} \quad (1)$$

当 X_{ij} 为负向指标时

$$Y_{ij} = \frac{\max(X_{ij}) - X_{ij}}{\max(X_{ij}) - \min(X_{ij})} \quad (2)$$

式中 X_{ij} 为第 i 个评价对象第 j 个评价指标的数值; Y_{ij} 为标准化后的指标值; $\max(X_{ij})$ 和 $\min(X_{ij})$ 分别表示 X_{ij} 的最大值和最小值。

步骤 2:计算指标比重。

$$P_{ij} = Y_{ij} / \sum_{i=1}^n Y_{ij} \quad (i=1,2,\dots,n; j=1,2,\dots,n) \quad (3)$$

式中 P_{ij} 为第 i 个评价对象第 j 个指标的指标值比重。

步骤 3:计算指标的信息熵。

$$E_j = - [\ln(n)]^{-1} \times \sum_{i=1}^n [P_{ij} \times \ln(P_{ij})] \quad (4)$$

式中 E_j 为信息熵; n 为评价指标的个数。若 $P_{ij} = 0$,则定义 $\lim_{P_{ij} \rightarrow 0} P_{ij} \times \ln(P_{ij}) = 0$ 。

步骤 4:基于熵值计算指标的权重

$$W_j = (1 - E_j) / \sum_{j=1}^m (1 - E_j) \quad (5)$$

式中 W_j 为指标 j 的权重; m 为评价对象的个数。

根据熵权法步骤对陕西省加强基层应急管理体系和能力建设研究指标进行量化处理并确定指标权重,具体结果见表 3。

从表 3 可以看出,基层应急管理体系权重为 65.847%,其下二级指标权重最大的为基层应急物资(19.266%),最小的是基层应急网格员(5.607%),这表明在基层应急管理中基层应急物资建设最重要,基层应急网格员建设重要性最小;基层应急管理能力权重为 34.512%,其中二级指标权重最大的为基层应急法制能力(23.155%),最小的是基层应急文化能力(2.215%),这说明在基层应急能力中急需建设的是基层应急法制能力,缓于建设

的是基层应急文化能力。从整体来看基层应急管理体系占据最高权重,说明基层应急管理体系是加强基层应急管理体系和能力建设的重点对象。

表 3 陕西省基层应急管理评价体系指标权重
Table 3 Indicator weights of grassroots emergency management evaluation system in Shaanxi Province

| 一级指标 | 二级指标 | 三级指标 | 权重 % |
|----------|----------|--------------|-------|
| | | 基层应急平台重要性 | 6.065 |
| | 基层应急平台 | 基层应急平台工作效率 | 6.480 |
| | (14.722) | 基层应急平台标准 | 0.673 |
| | | 基层应急平台功能 | 0.836 |
| | | 基层应急平台覆盖率 | 0.668 |
| | | 应急网格员工作职位 | 0.614 |
| | 基层应急网格员 | 基层应急网格员专业素质 | 0.614 |
| | (5.607) | 基层应急网格员工作流程 | 1.386 |
| | | 基层应急网格员工作手册 | 1.647 |
| | | 应急网格员工作协调状况 | 0.628 |
| | | 基层应急网格员工作职责 | 0.719 |
| | | 基层应急物资配备清单 | 4.574 |
| 基层应急管理体系 | 基层应急物资 | 基层应急物资定期检查更换 | 3.191 |
| (65.487) | (19.266) | 基层应急物资管理 | 4.930 |
| | | 基层应急物资资金问题 | 0.890 |
| | | 基层应急物资分类摆放 | 5.002 |
| | | 隐患排查“吃不准”现象 | 0.679 |
| | | 基层隐患排查标准 | 1.107 |
| | 基层隐患排查机制 | 基层隐患排查形式合理 | 1.402 |
| | (14.387) | 基层隐患排查频次分布 | 1.896 |
| | | 基层隐患排查辅助工具 | 7.580 |
| | | 人员排查能力培训 | 0.555 |
| | | 工具设施信息化程度 | 1.168 |
| | 基层应急预案 | 基层应急预案情况 | 4.968 |
| | (12.184) | 基层应急预案种类 | 5.002 |
| | | 基层应急预案可实施性 | 2.214 |
| | | 应急工作人员的法制意识 | 0.560 |
| | | 应急法案的落实情况 | 1.325 |
| | | 应急工作人员的法制能力 | 2.210 |
| | 基层应急法制能力 | 应急法案的可执行性 | 0.405 |
| | (23.155) | 应急工作人员的负责态度 | 4.579 |
| | | 法案内容简洁高效 | 7.329 |
| | | 上下部门协调能力 | 6.249 |
| | | 应急工作人员的学习性 | 0.498 |
| 基层应急管理能力 | 基层应急文化能力 | 应急文化的重要性 | 0.766 |
| (34.512) | (2.215) | 应急工作人员的素质 | 0.510 |
| | | 应急文化的宣传方式 | 0.939 |
| | 基层应急保障能力 | 应急保障的协调能力 | 1.322 |
| | (3.912) | 应急保障工作的标准 | 1.331 |
| | | 应急保障人员的培训 | 1.258 |
| | 基层应急信息能力 | 基层人员对应急信息的认识 | 1.612 |
| | (5.231) | 应急信息化程度 | 2.857 |
| | | 应急信息合作现状 | 0.762 |

综合以上新时代陕西省加强基层应急管理体系和能力建设的相关指标权重的计算结果,绘制出图 4 和图 5,从基层应急管理体系和基层应急管理能力两方面进行讨论分析。

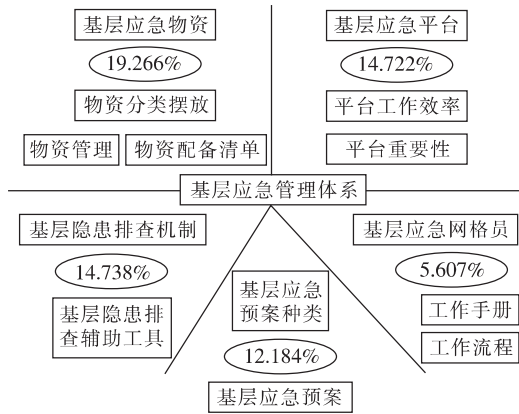


图 4 陕西省基层应急管理体系分析

Fig. 4 Analysis of grassroots emergency management system in Shaanxi Province

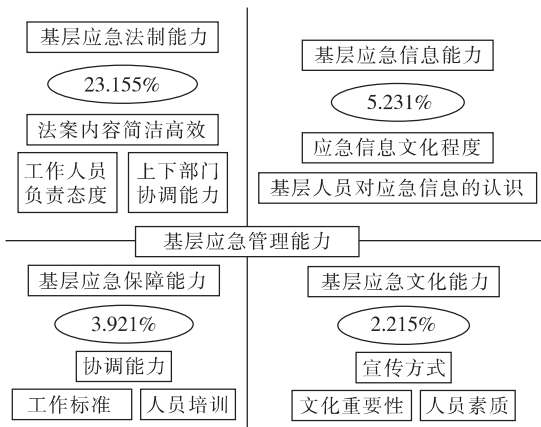


图 5 陕西省基层应急管理能力分析

Fig. 5 Analysis of grassroots emergency management capacity in Shaanxi Province

4.2.1 基层应急管理体系方面

基层应急物资方面。如图 4 所示基层应急管理体系二级指标中权重值最大的是基层应急物资 (19.266%)，这一指标在基层应急管理体系中最为重要,在陕西省基层应急管理体系中需要加强基层应急物资的建设。其三级指标里面基层应急物资分类摆放、基层应急物资管理、基层应急物资配备清单所占比重较大,其中基层应急物资分类摆放比重最大,基层应急物资定期检查更换、基层应急物资资金问题所占比重较小,基层应急物资资金问题占比最小,基层应急物资分类摆放权重最大说明基层应急物资急部分需加强。对此可以

按属性分类摆放:如防护用品、救援工具、照明设备、通讯设备等,这样能够方便物资的管理和使用,提高应急反应速度;按用途分类摆放:用于救援、抢险、医疗、通讯等。这样能够确保物资在应急救援中发挥最大的作用,按使用场景分类摆放:将应急物资按照其使用场景进行分类,如用于家庭应急、学校应急、企业应急等,这样能够确保物资在对应的使用场景下得到最合适的利用。基层应急物资分类摆放的问题得以有效解决,同时也对基层应急物资的检查和更换、物资管理、以及配备清单等问题进行监察,从而提高整个基层应急物资的建设水平^[25]。总之,加强基层应急物资的建设要保障在遇见突发事件时有物资可用、有物资能用。

基层应急平台方面。二级指标中基层应急平台的权重值为 14.722%,仅次于基层应急物资,可看出基层应急平台的建设对基层应急管理体系有着很大影响。其三级指标中基层应急平台工作效率最为重要,基层应急平台重要性次之,都占到 6% 以上;而基层应急平台标准、基层应急平台功能以及基层应急平台覆盖率占比在 1% 以下。说明在基层应急平台的建设重点需要放在基层应急平台的重要性和工作效率,基层应急平台是基层政府应对突发事件的重要工具和手段,通过提升应急响应速度、整合资源、协调指挥、辅助决策和提升公众应对能力等方面的工作,能够有效提升基层政府的应急管理能力,保障人民群众的生命财产安全。因此,陕西省政府需要加大对基层应急平台资金、技术和人力资源的投入;同时建立上下联动、跨部门协同的统一指挥中心,整合各部门资源,实现信息共享,提高应急处置效率;还应加强对应急知识的宣传教育,提高公众的应急意识和自救能力,同时加强对应急平台工作人员的培训,提高其专业素质和工作能力,使得基层应急平台在日常的工作中能够起作用,更好地应对突发事件。

基层隐患排查机制方面。基层隐患排查机制的建立可以有效预防某些事件的发生,减少人民群众财产的损失,是基层应急管理体系中不可缺少的部分。其在二级指标中所占权重值为 14.378%,这说明基层隐患排查机制在基层应急管理体系的重要程度略低于基层应急平台,但仍占据重要地位。从图 5 可以看出,最为重要的是基层隐患排查

辅助工具(7.580%),遥遥领先于其他三级指标,而人员排查能力培训占比0.555%,在三级指标里面最低,这说明基层隐患排查机制建设的中心应该放在基层隐患排查辅助工具方面,陕西省政府一方面可以通过开发和应用基层隐患排查辅助工具、建立统一信息平台、加强培训指导,另一方面与相关企业和社会组织建立合作关系,共同开展隐患排查工作。通过联合检查、分享资源等方式,提高排查工作的效率和覆盖面;同时鼓励居民参与隐患排查工作,建立社区报告机,通过设立热线、邮箱或线上平台等方式,方便居民报告潜在的安全风险和隐患,同时给予一定的奖励或激励。增强基层隐患排查机制可以有效避免危险事件的发生,提高基层应急管理的水平。

基层应急预案方面。二级指标中基层应急预案指标占12.184%,其中基层应急预案种类占比最高,为5.002%,基层应急预案情况略低于基层应急预案种类占比,为4.968%,基层应急预案可实施性最低,为2.214%。由此可知陕西省基层应急预案还需在基层预案种类和情况方面加强相应的编纂能力,在制定基层应急预案时,需要充分考虑基层组织的实际情况和特点,包括组织架构、资源配备、人员配置等方面的因素。同时,还需要结合当地的历史、地理、气象等方面的信息,以及常见突发事件的特点和规律,制定具有针对性和可操作性的应急预案。使得事件发生时基层应急工作人员可以按预案进行工作,进行有效救援,减少救援时间,进一步完善基层应急管理工作。

基层应急网格员方面。二级指标中基层应急网格员占比5.607%,为一级指标基层应急管理体系中占比最小的部分。这说明在基层应急管理体系中网格员的建设相对于其他方面是关注最少的部分,其中基层应急网格员的工作手册和工作流程占比较高,分别为1.647%和1.386%,而网格员的工作职位、专业素养、工作协调状况、以及工作职责均在0.6%~0.8%之间。一方面通过制定详细的工作手册,明确应急网格员工作的职责、要求、流程等,以及其需要掌握的基本知识和技能,其中工作手册包括应急管理知识、常见突发事件应对措施、网格化管理知识、法律法规和标准等方面的内容;另一方面通过建立科学的工作流程,规范应急网格员的工作程序包括事件报告与识别、现场处置、信息上报、协调配合、事后恢复和总结

评估等方面的内容。以此对网格员的工作手册和 workflow 加以制定和规范,使其更好地服务于基层应急管理工作。

4.2.2 基层应急管理能力方面

基层应急法制能力方面。如图5所示基层应急法制能力占一级指标基层应急管理能力的23.155%,是占比最大的部分,其三级指标里应急工作人员负责态度、上下部门协调能力、法案内容简洁高效分别高达4.579%、6.249%、7.329%,剩余指标应急工作人员的法制能力、法制意识、应急法案落实情况、应急法案的可执行性、应急工作人员的学习性分别占2.210%、0.560%、1.325%、0.405%、0.498%,均不大于2.3%。陕西省政府应从应急工作人员负责态度、上下部门协调能力、法案内容简介高效3个方面改善基层应急法制能力,如政府应对应急工作人员进行定期的培训和教育,提高他们的专业素养和工作态度^[26]。培训内容可以包括应急管理知识、应对技能、沟通协调技巧、服务意识等方面的内容,增强应急工作人员的责任感和工作积极性,提高其应对突发事件的能力;还应该明确岗位职责和工作要求使其清楚自己的工作任务和责任,同时建立科学的考核机制,对应急工作人员的工作表现进行评估和奖惩,激励其更好地完成工作任务^[27];此外加强上下部门协调能力,建立有效的信息传递和协作机制,可以通过定期召开部门协调会议、建立信息共享平台、明确部门职责和 workflow 等方式,加强部门之间的协作和配合,提高应急响应的效率;最后加大投入力度,包括资金、技术和人力资源的投入。通过加大投入,可以提高应急管理的整体水平,为应急工作人员提供更好的工作条件和资源支持。通过这些方式提升基层应急法制能力,不断提高基层应急管理能力和进一步增强处理突发事件的能力。

基层应急信息能力方面。要提高基层应急管理能力的建设,基层应急信息能力的建设是必不可少的部分,基层应急管理能力和信息化和智能化可以有效加强基层政府的应急能力。基层应急信息能力占一级指标基层应急管理建设权重的5.231%,其三级指标应急信息文化程度占权重最高为2.857%,次之为基层人员对应急信息的认识,为1.612%,最低的是应急信息合作现状,为0.762%。以上数据说明陕西基层应急信息能力里

严重缺乏应急信息化的建设,基层应急组织未把已有的材料和数据进行信息化,陕西省基层应急部门可以加大对信息化基础设施的投入,建设覆盖全省的应急管理信息化网络,实现各级政府、各部门、各行业的信息化互联互通。同时,应该加强对应急管理信息化技术的研发和应用,提高信息化技术水平和应用能力^[28];此外建立统一的应急管理平台,实现应急管理的信息化、智能化和标准化;最后对基层应急人员进行信息化的专业技能培训,以提高整体人员的信息化水平。

基层应急保障能力方面。从图6里面可知基层应急保障能力所占权重为3.921%,其三级指标应急保障的协调能力、应急保障工作的标准、应急保障人员的培训分别占比为1.322%、1.331%、1.258%,以上三级指标均在1.2%~1.3%之间。这说明陕西省基层应急保障能力的提高应从以上3个指标同时进行,这样才能更好、更全面地提高基层应急保障能力。陕西省政府应急部门需要建立完善的应急协调机制,明确各部门的职责和分工,加强部门之间的沟通与协作,建立跨区域、跨行业的应急协调机制,实现资源共享和信息互通,提高应急保障的整体效能;还要制定统一的应急保障工作标准,明确应急保障工作的流程和规范,确保各部门、各地区在应对突发事件时能够快速、准确地响应^[29];加强对应急保障人员的培训,提高他们的专业素质和技能水平,包括应急管理理论、应急救援技能、应急救援演练等方面。

基层应急文化能力方面。二级指标中基层应急文化能力所占权重最低为2.215%,其三级指标均在1%以下,如应急文化的宣传方式、应急文化重要性、应急工作人员的素质只占三级指标的0.939%、0.766%、0.510%,由于指标占权重较小,说明陕西省政府此指标建设较好但仍有不足。为提高基层应急文化能力,陕西省政府应从组织宣传活动,如应急知识竞赛、应急演练活动等,提高公众对应急文化的关注和了解,同时利用传统媒体和新媒体渠道,发布关于应急文化的宣传内容,扩大宣传覆盖面^[30];政府可以与企事业单位、社区等建立合作关系,共同开展应急工作,同时加强与其他省市的合作与交流,借鉴先进的应急管理理念和技术,提高陕西省应急管理的水平。总之,基层应急文化能力的提升可以让应急管理深入人心,实现全员应急的目标,政府应大力加强应急文

化的建设。

5 对策建议

基于上述研究,新时代陕西省基层应急管理体系和能力建设方面还存在很多不足,尤其是基层应急平台建设、应急网格员工作手册内容、应急物资配备清单以及基层应急预案演练效果等方面亟待解决。因此,结合陕西省地理位置、经济结构等实际情况,从基层应急管理体系和基层应急管理能力两方面提出对策建议。

5.1 基层应急管理体系

5.1.1 制定统一的平台标准,丰富模块化内容设计

首先,建立统一的标准体系。政府部门和相关机构应该加强合作,共同制定全国范围内的基层应急管理平台标准,确保各地的平台在技术、信息安全、数据互通等方面能够遵循相同的制度规范。其次,推动模块化设计的应用。各地应鼓励基层应急管理平台采用模块化设计理念,将功能拆分为独立的模块,使平台更具弹性和可扩展性,丰富基层应急平台各方面内容。

5.1.2 落实网格员职能培训,强化各部门协调机制

定期进行网格员职能培训,精益求精网格员专业技能,提升网格员职业素养,不断增强网格员应急意识与风险隐患意识,提升突发状况下网格员的心理素质与解决问题的能力。另外,建立有效的网格员之间和部门之间的沟通渠道,包括定期会议、通讯工具等,确保信息的及时传递和资源的协调调度,提升应急响应效率。

5.1.3 完善基层应急物资配备,定期检查物资更新回收

加强基层应急物资的配备是保障灾害时刻人民群众的生命安全的基础。各级政府应根据地理位置、自然灾害风险和人口密度等因素,制定具体的物资配备标准和方案,确保基层服、救生器材、医疗设备等。建立健全的物资检查制度,定期对存放地点、数量和质量进行检查,发现问题及时更新和补充物资。对于过期的物资和损坏的物资,应及时进行回收和处理,避免因使用过期物资造成不必要的风险和损失。

5.1.4 加强基层专业技术人员培训,制定统一的隐患排查工作标准

加强培训和教育为基层隐患排查人员提供更多的培训和教育机会,提高他们的专业知识和技

- www.gov.cn/gongbao/content/2021/content_5627681.htm.
- The State Council of the People's Republic of China. Opinions on strengthening the modernization of grassroots governance system and governance capacity [EB/OL]. [2021-04-28]. https://www.gov.cn/gongbao/content/2021/content_5627681.htm.
- [3] 人民日报. 推进应急管理体系和能力现代化建设 [EB/OL]. [2022-02-28]. https://www.gov.cn/gongbao/content/2022/content_5675949.htm.
People's Daily. Pushing forward the modernization of emergency management system and capacity [EB/OL]. [2022-02-28]. https://www.gov.cn/gongbao/content/2022/content_5675949.htm.
- [4] 中国政府网. 十四届全国人大二次会议 [EB/OL]. [2024-03-05]. https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202403/content_6936260.htm.
The State Council of the People's Republic of China. Second Session of the Fourteenth National People's Congress [EB/OL]. [2024-03-05]. https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202403/content_6936260.htm.
- [5] 陕西省应急管理厅. 关于加强基层应急管理体系和能力建设的若干措施 [EB/OL]. [2023-09-30]. <http://yjt.shaanxi.gov.cn/c/2022-09-01/814211.shtml>.
Shaanxi Province Emergency Management Department. Several measures on strengthening grassroots emergency management system and capacity building [EB/OL]. [2023-09-30]. <http://yjt.shaanxi.gov.cn/c/2022-09-01/814211.shtml>.
- [6] 李雪峰. 以改革创新提升基层应急管理能力的[J]. 中国应急管理, 2024(11):6-15.
LI Xuefeng. Enhancing the capacity of grassroots emergency management through reform and innovation [J]. China Emergency Management, 2024(11):6-15.
- [7] 罗振敏, 潘竞超. 应急物资需求预测研究现状与发展趋势 [J]. 科学技术与工程, 2023, 23(18):7622-7630.
LUO Zhenmin, PAN Jingchao. Review of current situation and development trend of emergency materials demand forecasting [J]. Science Technology and Engineering, 2023, 23(18):7622-7630.
- [8] 王伟, 石雨欣, 宋月, 等. 暴雨-滑坡灾害链应急能力评估——以粤港澳大湾区为例 [J]. 自然灾害学报, 2024, 33(4):95-105.
WANG Wei, SHI Yuxin, SONG Yue, et al. Emergency capability assessment of the rainstorm-landslide disaster-chain: Taking the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area as an example [J]. Journal of Natural Disasters, 2024, 33(4):95-105.
- [9] 梁建春, 莫映宽, 熊健敏. 基层政府应急管理的现状调查与分析 [J]. 武汉理工大学学报, 2014, 27(2):175-180.
LIANG Jianchun, MO Yingkuan, XIONG Jianmin. Grassroots government emergency management: Current status investigation and analysis [J]. Journal of Wuhan University of Technology, 2014, 27(2):175-180.
- [10] 徐淑华, 陈建新, 祁慧. 基层网格化应急治理: 主要问题及改进路径 [J]. 中国安全科学学报, 2021, 31(1):8-17.
XU Shuhua, CHEN Jianxin, QI Hui. Grassroots grid emergency governance: Main challenges and improvement paths [J]. China Safety Science Journal, 2021, 31(1):8-17.
- [11] 张行发, 徐虹. 国内乡村旅游研究评述与展望 (2005—2020年)——基于VOSviewer的可视化分析 [J]. 林业经济, 2021, 43(1):83-96.
ZHANG Xingfa, XU Hong. Domestic rural tourism research reviews and prospects (2005—2020): Visual analysis based on VOSviewer [J]. Forestry Economics, 2021, 43(1):83-96.
- [12] 代海军. 日本应急法的发展与启示 [J]. 防灾博览, 2022(1):34-39.
DAI Haijun. The development and implications of Japan's Emergency Law [J]. Overview of Disaster Prevention, 2022(1):34-39.
- [13] WILSON J, OYOLA Y B. The evolution of emergency management and the advancement towards a profession in the United States and Florida [J]. Safety Science, 2001, 39(1):117-131.
- [14] WYBO J L, LONKA H. Emergency management and the information society: How to improve the synergy? [J]. International Journal of Emergency Management, 2002, 1(2):504-515.
- [15] WANNOUS C. Climate change and other risk drivers of animal health and zoonotic disease emergencies: The need for a multidisciplinary and multisectoral approach to disaster risk management [J]. International Office of Epizootics, 2020, 39(2):461-470.
- [16] 薛澜, 刘冰. 应急管理体系新挑战及其顶层设计 [J]. 国家行政学院学报, 2013(1):10-14, 129.
XUE Lan, LIU Bing. New challenges of emergency management system and its top-level design [J]. Journal of Chinese Academy of Governance, 2013(1):10-14, 129.
- [17] 蒋俊, 陈妍, 贺钢锋, 等. 城市应急准备能力评估体系

- 构建及应用[J]. 中国安全科学学报, 2023, 33(6): 190-197.
- JIANG Jun, CHEN Yan, HE Gangfeng, et al. Construction and application of urban emergency preparedness capability assessment index system [J]. China Safety Science Journal, 2023, 33(6): 190-197.
- [18] WANG H, YE H, LIU L, et al. Evaluation and obstacle analysis of emergency response capability in China [J]. International Journal of Environmental Research and Public Health, 2022, 19(16): 10200.
- [19] 郑贵强, 范梦雅, 王帅, 等. 网格化管理对乡镇应急管理体系与治理能力建设的重要作用研究: 以宁夏固原市某乡镇为例 [J]. 水利水电技术, 2023, 54(S1): 290-296.
- ZHENG Guiqiang, FAN Mengya, WANG Shuai, et al. Discussion on the important role of grid management in the construction of township emergency management system and governance capacity: Take a township in Guyuan City, Ningxia as an example [J]. Water Resources and Hydropower Engineering, 2023, 54(S1): 290-296.
- [20] 钟开斌, 沈雨晴. 基层应急管理的现实困境与路径选择——以机构改革为背景 [J]. 中国社会科学院大学学报, 2024, 44(8): 31-49, 157, 161.
- ZHONG Kaibin, SHEN Yuqing. The realistic dilemmas and path choice of grassroots emergency management: In the context of institutional reform [J]. Journal of University of Chinese Academy of Social Sciences, 2024, 44(8): 31-49, 157, 161.
- [21] OTAY I, JALLER M. Multi-expert disaster risk management & response capabilities assessment using interval-valued in tuitionistic fuzzy sets [J]. Journal of Intelligent & Fuzzy Systems, 2020, 38(1): 835-852.
- [22] 郑学召, 张心怡, 童鑫, 等. 陕西省突发公共卫生事件应急能力评价 [J]. 西安科技大学学报, 2025, 45(2): 211-223.
- ZHENG Xuezhao, ZHANG Xinyi, TONG Xin, et al. Evaluation of emergency response capacity of public health emergencies in Shaanxi Province [J]. Journal of Xi'an University of Science and Technology, 2025, 45(2): 211-223.
- [23] HU R, ZHANG Y, WANG L. Research onevaluation of university emergency management ability based on BP neural network [J]. International Journal of Environmental Research and Public Health, 2023, 20(5): 3970.
- [24] 魏敏, 王燕萍, 刘欢, 等. 我国突发公共卫生事件应急管理法治困境的识别与思考——基于社会网络分析法与 TOPSIS 熵权法 [J]. 中国卫生事业管理, 2024, 41(11): 1252-1256.
- WEI Min, WANG Yanping, LIU Huan, et al. Identification and reflection on the dilemma of rule of law in emergency management of public health emergencies in China based on social network analysis and TOPSIS entropy weight method [J]. Chinese Healthcare Management, 2024, 41(11): 1252-1256.
- [25] 罗小梅, 林宇菁, 余高锋. 突发公共卫生事件下图书馆应急能力评级方法 [J]. 灾害学, 2022, 37(2): 162-166.
- LUO Xiaomei, LIN Yujing, YU Gaofeng. The library emergency rating method under public health emergencies [J]. Journal of Catastrophology, 2022, 37(2): 162-166.
- [26] 李牧, 董明皓. 论基层应急法治能力提升的三重向度 [J]. 学术交流, 2022(9): 42-51, 191.
- LI Mu, DONG Minghao. On the three dimensions of improving the grassroots rule-of-law ability of emergency [J]. Academic Exchange, 2022(9): 42-51, 191.
- [27] 王松江, 盘大滨. 基于集对分析的自然灾害应急管理评估方法研究 [J]. 自然灾害学报, 2023, 32(4): 104-116.
- WANG Songjiang, PAN Dabin. Research on emergency management capability evaluation method of natural disasters based on set pair analysis [J]. Journal of Natural Disasters, 2023, 32(4): 104-116.
- [28] 鲁平俊, 唐小飞, 丁先琼. 重大突发公共卫生事件下多形态基层社区应急管理研究 [J]. 中国行政管理, 2023(2): 124-134.
- LU Pingjun, TANG Xiaofei, DING Xianqiong. A study on emergency management ability of multiform community under major public health emergencies [J]. Chinese Public Administration, 2023(2): 124-134.
- [29] 邓云峰, 郑双忠, 刘功智, 等. 城市应急能力评估体系研究 [J]. 中国安全生产科学技术, 2005(6): 33-36.
- DENG Yunfeng, ZHENG Shuangzhong, LIU Gongzhi, et al. Study on city emergency capability assessment system [J]. Journal of Safety Science and Technology, 2005(6): 33-36.
- [30] 范德志, 王绪鑫. 突发公共卫生事件应急能力评价研究——以华东地区为例 [J]. 价格理论与实践, 2020(6): 170-173, 180.
- FAN Dezhi, WANG Xuxin. Research on the evaluation of emergency response ability for public health emergencies: A case study of east China [J]. Price: Theory & Practice, 2020(6): 170-173, 180.

(责任编辑:高佳)