

# 成渝山地城市突发自然灾害应急治理优化路径探索

孙一田

四川农业大学法学院, 四川 雅安

收稿日期: 2023年9月11日; 录用日期: 2023年9月20日; 发布日期: 2023年10月13日

## 摘要

随着城市化、信息化的快速发展, 我国的城市自然灾害应急治理体系建设取得了显著成效。从应急治理不断走向法治化、体系化的角度来看, 我国的城市自然灾害应急治理仍存在着短板与不足, 尤其是地形地质条件相对恶劣的山地区域的城市更有待健全与完善。论文以成渝山地城市作为研究对象, 分析成渝山地城市面对自然灾害的应急治理现状, 提出其取得的成就及存在的不足, 在此基础上对成渝山地城市突发自然灾害的应急治理优化路径展开探索。

## 关键词

应急治理, 山地城市, 自然灾害, 治理对策

## Exploration on Optimal Path of Emergency Management for Sudden Natural Disasters of Mountainous Cities in Chengdu-Chongqing Region

Yitian Sun

Law School, Sichuan Agricultural University, Ya'an Sichuan

Received: Sep. 11<sup>th</sup>, 2023; accepted: Sep. 20<sup>th</sup>, 2023; published: Oct. 13<sup>th</sup>, 2023

## Abstract

With the rapid development of urbanization and informationization, the construction of urban

emergency management system for natural disasters in China has achieved remarkable results. From the perspective of emergency management moving towards the rule of law and systemization, China's urban emergency management of natural disasters still has shortcomings and deficiencies, especially the mountainous region cities with relatively harsh terrain and geological conditions, which need to be improved and perfected. Taking Chengdu-Chongqing mountain cities as the research object, this paper analyzes the current situation of emergency management of mountain cities in Chengdu-Chongqing region in the face of natural disasters, puts forward its achievements and shortcomings, explores the optimal path of emergency management of sudden natural disasters of mountain cities in Chengdu-Chongqing region.

## Keywords

Emergency Management, Mountain City, Natural Disasters, Treatment Countermeasure

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

我国应急治理体系的建设伴随着一系列重大危机与挑战不断发展与完善。应急治理能力关乎国家全面治理体系的总体质量。新中国成立以来,我国的应急管理制度体系建设大致经历了3个发展阶段,分别为:事中应对为主的应急管理制度形成时期(改革开放前),单灾种应急管理制度形成时期(改革开放至2003年),作为整体的应急管理体系建立时期(2003年至2012年党的十八大之前),以及中国特色应急管理制度体系构建时期(2012年党的十八大至今) [1]。也有学者采用高频词及高频词矩阵分类的方式,将我国应急管理的发展阶段分为救灾时期(1949~1977)、综合减灾时期(1978~2002)、应急管理时期(2003~2013)以及公共安全时期(2014年至今) [2]。

党的十八大以来,党和政府不断推进“大应急”体系建设,应急治理建设取得了新进展,实现了从“管理”向“治理”的新飞跃,构建了比较完整的国家应急治理体系。习近平总书记提出的“总体国家安全观”强调应急治理要坚持以人民为中心,满足人民群众对美好生活的需要;十九大报告也将“居安思危”提高到治国理政之重大原则的高度,把危机和风险预防作为国家应急治理的逻辑前提 [3]。

## 2. 城市应急治理体系与自然灾害

城市集聚着大量的人口、财富和各类社会资源。统计数据显示,我国70%以上的城市和50%以上的人口分布在气象、地震、地质、海洋等灾害的高风险区 [4]。城市应急治理体系是指与城市突发事件应对相关的领导体制、价值目标、制度规范、资源保障、技术方法、运行环境等若干要素相互联系、相互制约而构成的整体,是城市应对突发事件的过程性活动的总称。

《中华人民共和国突发事件应对法》把突发事件分为自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件四大类,其中,自然灾害包括了水旱、地震、地质、气象灾害、森林火灾等。位于山地区域的城市由于地处山地、丘陵和崎岖不平的高原,拥有与平原城市迥然不同的城市形态与生态环境 [5],使得泥石流、滑坡、崩塌、雪崩、土壤侵蚀、山洪等自然灾害在山地区域城市更加容易发生,造成严重人员伤亡和财产损失,也带来环境污染、生态退化等诸多问题。2013年联合国全球减灾评估报告指出,2000年以来自然灾害造成全球的经济损失已经高达2.5万亿元,呈现出加大的趋势,日益成为当前国际社会关

注的重点问题之一[6]。

成渝地区整体位于青藏高原与长江中下游平原的过渡带，地质结构较复杂，密集的人类工程经济活动和复杂的地质条件使得成渝山地区域的地质灾害问题严重，类型繁多。论文选取成渝典型山地区域城市作为调研对象展开相关研究，包括四川省雅安市、重庆市万州区、南川区和綦江区等地。其中，四川省雅安市处于龙门山、鲜水河、安宁河、名山-马边-昭通地震带交界处，自然条件复杂，属于自然灾害的高发区；重庆市万州区地处四川盆地东部平行岭谷区长江河谷带，地貌主要有中山、低山、丘陵，属于地质灾害数量较多的区域；重庆市南川区处于四川盆地东南边缘与云贵高原的过渡地带，以山地为主，其自然灾害类型主要以滑坡、崩塌、地面塌陷为主；重庆市綦江区位于四川盆地东南边缘，褶皱多，区域内自然灾害主要包括滑坡、崩塌、地面塌陷等。

### 3. 成渝山地城市突发自然灾害的应急治理现状检视

基于实地调研与问卷调查的结果，论文梳理了成渝山地区域城市应对突发自然灾害的应急治理现状。其中，线下调研走访对象包括重庆市綦江区信访办、重庆市万盛区政法委、重庆市南川区应急局；线上问卷调查对象则包括成渝山地区域城市的普通民众及有关场所安保人员。

#### 3.1. 取得的进展与成效

##### 3.1.1. 自然灾害应急治理体系基本形成

成渝两地辖区内关于应对自然灾害的应急治理体系已基本形成并全面铺开。比如，陆续颁布的《重庆市气象灾害防御条例》、《重庆市地质灾害防治条例》、《重大自然灾害突发事件应急预案》以及森林草原火灾、地震等各级各类应急预案表明区域内山地城市的应急治理体系正趋于完善。实地调研中綦江区信访办工作人员表示，按照新一轮国家机构改革精神，该区结合了重庆市一级应急管理的特点，大力构建了适宜本区域的应急管理行政体系、组织指挥体系、救援力量体系和制度保障体系。2019年雅安市人民政府也印发了《关于调整完善雅安市应急委员会的通知》(雅府函〔2019〕174号)，明确市应急委员会作为主管自然灾害、事故灾难和公共卫生三大类突发事件应急处置工作的议事协调机构，进一步强化、协调全市应急能力建设，促进形成统一指挥、专常兼备，快速反应、上下联动，平战结合、依法管理、依法行政的指挥体系与应急工作机制。

##### 3.1.2. 防灾减灾救灾能力不断提升

调研中重庆南川区应急局工作人员表示，重庆市整体灾害风险防范和监测预警能力明显增强，地质、气象、地震等行业领域监测预警网络已基本形成，重要基础设施和基本公共服务设施的灾害设防水平显著提高，重庆全市已创建“全国综合减灾示范社区”103个，建成避难场所6852个。中央库、市级库及部分区县救灾物资和防汛抗旱物资储备库已建成投用，基本形成了三级应急物资储备格局，应急救援和保障能力进一步提升。

同时，根据问卷调查的结果，成渝两地有关场所安保人员接受过不同类型突发事件应急培训的人数占比达到了80.4%。接受过突发事件应急培训的安保人员中，28%的安保人员有一年1次的应急演习训练，58%的安保人员有一年2~3次的应急演习训练，9%的安保人员应急演习训练甚至一年超过3次，其应对突发灾害事件的能力得到较大提升。

#### 3.2. 存在的不足与挑战

成渝山地区域城市面对自然灾害的应急治理能力和水平虽然取得一定成绩，但仍存在着诸多挑战和难题[7]，制约当地应急治理水平的高质量发展。主要表现为。

### 3.2.1. 自然灾害风险防控体系尚存不足

山地城市自然灾害种类多、分布地域广、发生频率高。成渝山地城市通常基础设施建设薄弱，交通便利度不足，使得其面对自然灾害的防控难度较大。成渝两地区域大中小河流纵横交织，山区河流坡陡流急，洪水集聚速度快，突发性山洪灾害监测预警能力不足，水库、水闸等设施滞洪、缓洪能力存在不足；成渝两地区域也存在较大的森林火灾风险，比如 2023 年 8 月 16 日重庆市气象局、林业局发布的森林火灾气象等级显示当天重庆境内绝大部分区域存在较高及以上的森林火灾风险。由于防控基础设施不足，智能监测系统建设相对滞后，山地区域城市的自然灾害风险防控面临更大的挑战。

### 3.2.2. 自然灾害应急治理相关部门的联动合作不足

社会生活中各类突发事件表现出极强的复杂性和关联性，具有跨区域、跨部门的特点，由单一地方政府或部门应对非常困难[8]。自然灾害应急治理具有“牵一发而动全身”的特点，虽然政府组建了相应的应急管理部门，但当下沉到乡镇、街道和村居社区时，基层组织往往可能出现各自为政、配合度不高的情况，导致联动合作的应急治理难度大。总体来看，基于政府、市场和第三方力量形成的一体化的社会动员网络状的应急管理体系尚未形成有效联动，全社会的整体协同参与度不高，实现灵活应对突发自然灾害事件的能力有待提高。

### 3.2.3. 群众面对突发自然灾害的应对意识薄弱

近年虽然防灾减灾日等重要时间节点开展了不少培训和普及活动，但应急知识培训尚未形成常态化、长期化，没有纳入国民基础常态化教育体系。调研中，不知道对突发自然灾害向特定部门及时反映并进行自我保护的居民占总人数比例的 60.28%。南川应急管理局工作人员也表示，在灾害来临时，广大民众逃生避险、自救互救的意识和能力还是较弱。虽然相关部门会在灾害来临前定时发送短信通知，但如果短信在晚上发送，群众关注的效果并不理想。可见在日常生活中树立群众面对紧急情况的应对意识十分重要，可最大限度地减少因为自救意识薄弱而引发不必要的财产及生命损失。

### 3.2.4. 应急治理工作的数字化、信息化进程滞后

通过对南川、雅安等山地城市的调研，调研人员注意到城市基层组织在应急治理中运用数字化、信息化手段的进程相对滞后。虽然目前智能化、信息化在诸多领域已经得到较广泛运用，但城市基层应急治理部门大多还是使用老方法、老技术，着重以人为主，技术为辅。应急治理工作不同于一般的社区服务，具有很强的专业性。现阶段基层工作人员大多没有接受过应急治理智能化训练，通过数字化、信息化手段有效开展应急治理相关工作尚不熟练，突发自然灾害事件发生后在第一时间高效组织基于数字化、信息化的救援行动有待提高。与此同时，由于智能化体系不到位，很多基层组织的应急治理也存在一定程度的低水平重复，应急技术和装备较难适应新形势下的要求。

## 4. 成渝山地城市突发自然灾害应急治理优化路径

### 4.1. 靶向定制山地城市自然灾害应急治理预案及规划

实践中各级各类应急预案是“以案代法”的形式发挥着规范性的效力[9]。无论从实体上还是程序上都应加强其科学性和法治性，不断完善应急治理预案[10]。目前山地城市均形成有地方性的应对自然灾害的基层应急预案层级体系，比如 2022 年四川省雅安市、重庆市南川区、綦江区、万州区出台了当地应急治理的“十四五”规划(2021~2025 年)。作为靶向定制的本地区应急预案应结合当地自然灾害的常见类型和典型特征，落实其可操作性，真正做到因地制宜、具体可行、措施得当、责任明确，并依据本地区实际情况及时进行评估、检验及修订预案，形成规律性的预案修订制度，增强预案的科学性和可操作性。

## 4.2. 完善山地城市的韧性应急治理配套机制

韧性治理正在逐渐成为风险与应急管理的新路径与新方式[11]。“韧性”是指物体受到外界影响时，能够抵抗压力、自主恢复、并继续发展的特质。当城市具备这一特质时意味着城市能够有效应对风险、并迅速从风险中恢复过来。杰克·埃亨(Jack Ahern, 2011)将韧性城市比喻如海绵，在面对外界干扰时能够在系统内部对各组成部分进行优化组合与协调，适当分解和缓冲扰动的影响，并较快恢复有序运转[12]。

鉴于山地城市通常基础设施建设薄弱、经济发展滞后的特性，在应急治理物质资源保障、信息资源保障、技术能力保障等方面都存在着系统性韧性配套建设不足的现实问题。加快成渝山地城市的经济发展、加大人才引进、完善基础设施建设、构建智能化信息体系等均有利于全面提升成渝山地城市面对自然灾害的韧性能力，能够从整体上提高成渝山地城市应急治理安全系统的弹性。

## 4.3. 增强当地民众危机意识及综合应急能力

问卷调查显示民众希望“政府在应对突发事件的应急宣传渠道”上应广泛运用多元化的宣传手段，如新媒体资源、社区、学校等。实践中，政府部门应将自然灾害的宣传教育变成一项深入人心的活动，普及应对自然灾害的基本知识、预警信号和应对措施，提高民众对灾害风险的认知和理解。包括：定期组织自然灾害应急演练和培训活动，让民众了解应急预案和行动流程。通过实地演练和模拟训练，提高民众在紧急情况下的反应能力和自救互救意识等。

与此同时，应建立完善的应急物资储备系统，确保有足够的防护设备、食品、水源等应急物资供应。同时，在社区、学校等公共场所设置避难点和紧急救援设施，方便民众在灾害发生时寻求帮助。鼓励居民积极参与社区防灾减灾工作，成立志愿者队伍建立社区自救互救机制，提高民众整体应对自然灾害的能力。

## 4.4. 构建自然灾害信息化应急治理共享体系

构建自然灾害信息化应急治理共享体系是实现灾前有效评估与预防，灾中迅速响应、调度与救援，灾后高效及时重建与恢复的重要保障。

当今社会系统性的自然灾害应急治理体系应建立在全面信息化的基础之上。城市自然灾害应急治理体系应首先构建灾害联络系统，保证灾害发生后迅速实现互通互联，比如有线系统和无线通信系统、多途径的通讯联系等；其次是构建灾害信息披露系统，包括报道受灾情况、道路情况、交通工具的运行情况、食品和生活物资的供应情况、防疫、保健卫生措施等；第三，组建城市应对自然灾害决策处理中心，进行灾害对策活动的审议、决策、信息处理、对策规划、信息沟通和联络，通过现代化的信息处理和共享系统，确保灾后城市的经济发展与人民生活能够较快恢复正常运转。

## 5. 结语

发展离不开安全稳定的社会环境，国家应急治理现代化发展依赖于良好的运行体制机制和规范的法制体系。在治理理念和宗旨上不断追求源头治理、体系治理、法治治理的良好局面是保障我国治理体系长治久安的必要前提。进入新世纪以来，人类面临的自然灾害挑战愈加严峻，我国西南地区的发展离不开良好的城市治理，探索成渝山地城市突发自然灾害应急治理机制，提升成渝山地城市应对自然灾害的防控治理水平，使成渝山地城市在自然灾害应急治理中实现协作优化、措施得力、效果显著的最终目标，适应自然灾害发展的新特点和治理新趋势。

## 参考文献

- [1] 张铮, 李政华. 中国特色应急管理制度体系构建: 现实基础、存在问题与发展策略[J]. 管理世界, 2022, 38(1): 138-144.

- [2] 钟爽, 朱侃. 应急管理体系顶层设计的变迁与解释框架[J]. 暨南学报: 哲学社会科学版, 2020, 42(9): 47-61.
- [3] 颜德如, 张玉强. 习近平应急治理观的生成逻辑、基本意涵及其重要价值[J]. 理论学刊, 2021(5): 14-23.
- [4] 史海威. 注重国家整体安全 正确认识应急管理工作[J]. 湖南安全与防灾, 2020(3): 48-49.
- [5] 罗瑾, 刘勇, 岳文泽, 等. 山地城市空间结构演变特征: 从沿河谷扩展到多中心组团式扩散[J]. 经济地理, 2013, 33(2): 61-67.
- [6] 高娇娇. 重庆市主要气象灾害对农作物产量的影响及其综合评价[D]: [硕士学位论文]. 重庆: 西南大学, 2016.
- [7] 王海京. 我国基层应急管理的现状、问题与对策[J]. 中国应急管理科学, 2022(7): 9-16.
- [8] 王莹, 王义保. 基于协同治理理论视角的城市应急管理模式创新[J]. 理论与现代化, 2016(3): 121-125.
- [9] 申艳红, 高媛. 新疆生产建设兵团自然灾害防控治理法治运行考察[J]. 新疆大学学报(哲学·人文社会科学版), 2021, 49(6): 27-34.
- [10] 李健. 我国当下城市防灾应急管理体系的突出问题与完善提升——兼论国际城市的高品质治理经验[J]. 上海城市管理, 2016, 25(3): 25-30.
- [11] 朱正威, 刘莹莹. 韧性治理: 风险与应急管理的新路径[J]. 行政论坛, 2020, 27(5): 81-87.
- [12] Ahern, J. (2011) From Fail-Safe to Safe-to-Fail: Sustainability and Resilience in the New Urban World. *Landscape and Urban Planning*, 100, 341-343. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2011.02.021>