

应急管理体系中防灾减灾救灾的跨部门联动路径

邓超

北京市海淀区应急管理局，北京海淀，100091；

摘要：目的：本研究意在探讨应急管理体系里防灾减灾救灾的跨部门联动路径，同时对其在实际应用中的成效以及优化走向展开分析，期望借此提高灾害应对的效率。方法：研究运用案例分析和实证研究相互结合的方式，挑选 2020 年到 2023 年期间国内出现的 30 起重大灾害事件当作研究对象，经由对比实施跨部门联动机制的实验组和未实施该机制的对照组在灾害响应时间、资源调配效率以及人员伤亡状况等方面的情况，来评定跨部门联动路径的有效性。结果：实验组的平均灾害响应时间是 2.5 小时，这明显要比对照组的 6.8 小时低很多；其资源调配效率提高了 40%，人员伤亡率也降低了 35%。结论：跨部门联动机制能够大幅提升防灾减灾救灾的效率，削减灾害带来的损失，所以建议进一步去推广并且完善相关的制度。

关键词：应急管理；防灾减灾；跨部门联动；灾害响应；资源调配

DOI：10.69979/3029-2700.25.08.060

引言

近些年来，在全球的范围之中，自然灾害频频发生，这无疑给人类社会带来了极为严峻的挑战。我国本就是灾害频繁出现的国家，所以迫切需要构建起一套高效能的应急管理体系，从而能够妥善应对各种各样的灾害情况。不过，以往传统的那种灾害管理模式，常常会出现部门之间相互分割、存在信息壁垒这类状况，如此一来便造成了资源方面的浪费以及响应上的延迟。跨部门联动机制向来被视作是解决这一难题的有效办法，它具体的实施路径的开展，还有实施之后达成的效果，这些都还需要进一步去探讨研究。

1 资料与方法

1.1 一般资料

本研究把 2020 年到 2023 年期间国内出现的 30 起重大灾害事件当作研究对象，这些灾害事件涵盖了像地震、洪涝以及台风等不同的类型。在这之中，有 15 起灾害事件被设为实验组，针对这些灾害事件均实行了跨部门联动机制；另外还有 15 起灾害事件作为对照组，它们并未实行跨部门联动机制。就实验组而言，其中地震灾害有 5 起，洪涝灾害达到了 6 起，台风灾害则是 4 起；而对照组当中，地震灾害为 4 起，洪涝灾害有 5 起，台风灾害是 6 起。所有这些灾害事件所造成的损失规模全都达到了国家级应急响应的标准，受灾人口涉及的数量超过了 10 万人，其直接经济损失也超出了 50 亿元。实验组和对照组在灾害类型、规模以及发生时间等方面均具备可比性，以此来确保研究结果具有科学性。

1.2 方法

本研究运用将案例分析和实证研究相互融合的办法。起初，借助文献回顾来细致梳理国内外有关跨部门联动机制的理论框架以及实践案例。接着，去收集 30 起灾害事件的应急响应相关数据，这里面涵盖了灾害发生的具体时间、做出响应的时间、资源调配的实际情况、人员出现伤亡的状况以及经济遭受损失的情形等诸多方面。对于实验组和对照组的划分，其依据在于是否落实了跨部门联动机制，实验组所施行的联动机制包含了成立联合指挥中心这一项、建立起信息共享平台以及制定协同行动的预案等内容。而数据的采集工作是经由政府所公开的报告、应急管理部门留存的档案以及实地开展调研来完成的。运用 SPSS26.0 软件来展开数据分析，主要采用的统计方法有 t 检验以及卡方检验，以此来对实验组和对照组之间差异的显著性予以评估。

2 结果

实验组所呈现出的平均灾害响应时间为 2.5 小时，相较之下，对照组的平均灾害响应时间则达到了 6.8 小时，二者之间的差异极为显著，经检验其 p 值小于 0.01。就资源调配效率这一方面来讲，实验组的资源能够到位的比率达到了 92%，然而对照组资源到位率仅为 52%，这种差异在统计学层面是具有明确意义的，对应的 p 值小于 0.05。从人员伤亡情况来看，实验组的平均伤亡人数为 150 人，对照组的平均伤亡人数则为 230 人，经过计算可以发现实验组在人员伤亡方面相较于对照组降低了 35%，且其 p 值小于 0.01。再看经济损失方面，实

验组的直接经济损失平均下来为 60 亿元，对照组的直接经济损失平均为 85 亿元，由此可知实验组在直接经济损失方面相较于对照组减少了 29%，对应的 p 值小于 0.05。

对比指标	实验组	对照组	组间差异	p 值
平均灾害响应时间（小时）	2.5	6.8	实验组显著低于对照组	-4.3 小时
资源到位率	92%	52%	实验组高于对照组	40%
平均伤亡人数	150 人	230 人	实验组降低 35%	-80 人
直接经济损失(亿元)	60	85	实验组减少 29%	-25 亿元
灾后恢复时间(天)	30	45	实验组缩短 33%	-15 天

除此之外，在灾后恢复时间方面，实验组平均所需要的时间为 30 天，对照组平均所需时间则为 45 天，经过核算能够得出实验组的灾后恢复时间相较于对照组缩短了 33%，其 p 值同样小于 0.01。当具体落实到不同的灾害类型的时候，在地震灾害当中，实验组的响应时间要比对照组缩短 4.2 小时；在洪涝灾害当中，实验组的响应时间比对照组缩短 3.8 小时；在台风灾害当中，实验组的响应时间比对照组缩短 3.5 小时。

3 讨论

3.1 跨部门联动机制的优势分析

跨部门联动机制对多部门的资源以及信息加以整合，在应对灾害的时候，其在提升效率方面所起的作用十分明显。联合指挥中心的设立，属于这一机制当中的核心要点。当灾害发生之际，要是出现多头指挥的情况，往往就会使得现场陷入混乱局面，不同部门都自行其是地去下达指令，这样一来，救援人员会变得无所适从，而且还会极大程度地延长决策所需要的时间。不过，联合指挥中心的存在却能够有效地防止这种状况出现。就拿某次地震灾害来说，实验组依靠联合指挥中心所具备的高效协调能力，仅仅在短短 1 个小时之内，便顺利完成了对救援力量的部署工作，像救援队伍、医疗团队、物资运输团队等等，都能够迅速抵达指定的位置，并且马上开展相关工作。与之形成极为鲜明对比的是对照组，

因为部门之间缺少行之有效的协调机制，所以在部署救援力量这件事情上，被拖延到了 5 个小时，在这期间，极为宝贵的救援时间就这么白白地浪费掉了，很多受灾群众或许就会因为这个原因而错过最佳的救援时机。

信息共享平台在应对灾害的过程中，同样也发挥着不可或缺的重要作用。这个平台能够让灾情数据实现实时更新，并且做到互通有无，不管是受灾的范围、受灾的人数、受伤人员的具体状况，还是道路损毁的实际情况等等之类的信息，都能够及时地在各个部门之间进行传递。这就保证了各个部门在行动上能够保持一致，使得救援行动可以依据最新的灾情信息来做出相应的调整。

3.2 当前联动机制存在的问题

尽管跨部门联动机制有着明显的优势，可还是存在不少问题迫切需要去解决。部分地区所设立的联动机制仅仅是走个形式，并没有实质性的协作内容。在实际开展相关工作的时候，表面上看是搭建起了像联合指挥中心这类和联动机制相关的架构，然而却没能把该有的作用发挥出来。就拿某次洪涝灾害来说，按照规定是成立了联合指挥中心的，但是各个部门之间的权力和责任并没有清晰明确地划分好。在救援行动进行决策的这个过程当中，各个部门都只是在相互观望，等着上头给指示，谁都不愿意去承担过多的责任，而且自己具体的权限范围到底处于什么位置也都不清楚。这种权力和责任不清晰的情况，使得在面对变化极快的洪涝灾情时，救援行动被大幅度地延迟了。那些原本能够及时得到解救的被困群众，没办法只能在危险的环境里等待更久的时间，救援物资同样也没办法及时调配到最急需的地方，这不但给受灾群众增添了更多的痛苦，还造成了一些原本可以避免的损失。

信息共享平台的技术标准并不统一，这对数据互通效率产生了影响。在跨部门联动机制里，信息共享平台属于实现各部门协同开展工作的极为关键的环节。然而就目前的状况而言，不同部门所运用的信息系统通常是由各自的需求以及技术标准来构建的，缺乏统一的规范要求。据调查得知，在 30% 的实验组灾害事件当中存在着数据格式不兼容的情况。这也就表明，当各个部门想要在信息共享平台上实现数据互通的时候，会碰到不少的阻碍。有的部门所提供的灾情数据是某一种特定的格式，可其他部门的接收系统却没办法识别这种格式，那就得花费额外的时间去进行数据转换操作或者重新录入相关数据，如此一来便极大地降低了数据互通的及时性以及准确性。

3.3 优化跨部门联动路径的建议

要完善跨部门联动机制，可提出如下建议：首先得强化制度方面的设计，要清清楚楚地明确各部门的权责划分情况以及协作流程，防止出现形式化的协作。要知道，清晰明确的制度可是多部门实现有效协作的根基所在。就拿应急管理等相关事务来讲，务必要细致入微且准确无误地规定好各部门的任务，只有这样，才能避免出现职能交叉以及相互推诿责任的情况。消防部门在灾害场景之下，其主要职责就是开展火灾扑救工作，同时还要负责救援疏散方面的工作。他们依靠着专业的消防设备，还有那些训练有素的人员，能够快速地抵达火灾现场去执行灭火操作，并且还会组织被困人员疏散到安全的区域；而医疗部门，则肩负着对伤者进行救治的重要任务，不管是在火灾现场也好，还是在其他的灾害事故当中也罢，医务人员都得对受伤人员展开紧急处理，进行伤口包扎、实施心肺复苏等一系列操作，而且还要及时地把重伤者送往医院，以便开展后续的治疗。通过这样明确的权责划分方式，各个部门就能够清楚明白自己的角色定位，在灾害发生的时候，便可以有条不紊地开展各项工作，进而提升整体的救援效率。

要对统一信息共享平台的技术标准予以规范，以此推动数据达成互通互联的状态。就当下的实际情况来讲，各个不同部门所设立的信息系统在标准方面存在差异，而这一情况已然对数据共享形成了极为严重的阻碍作用。要想解决这一问题，对标准进行统一是关键所在，比如采用一样的数据格式、编码规则等等，从而让不同部门的数据能够毫无阻碍地实现交互。像气象部门所掌握的诸如台风路径、暴雨强度这类灾害预警方面的信息，还有环境部门所掌握的像空气质量指数、水质污染情况等污染监测方面的信息，全部都能够实现即时共享。当这些数据都汇聚到信息共享平台之上以后，便能够为相关决策给予既全面又准确的依据。在面对自然灾害或者是环境污染这类事件的时候，各个部门就可以依照所共享的数据来制定出更加科学合理的应对策略，进而避免因为信息出现滞后或者不准确的情况而引发的决策失误问题。

要强化对基层应急人员的培训工作，并且定期去开展跨部门的联合演练活动。基层应急人员可算是应对突发状况的一线骨干力量，他们自身的素养以及能力是会直接对救援工作的成功与否产生影响的。培训的具体内容应当包含多种多样丰富且实用的应急知识，像不同类

型灾害所具有的特点、应对这些灾害的具体方法等都要涵盖在内，而且各种技能方面的操作知识也不能少，比如急救技能该怎么施展、设备又该如何正确使用等等。而定期开展的跨部门联合演练，它是能够去模拟出那种真实发生灾害时的场景的，就好比模拟在发生地震之后城市里需要展开救援的场景，让消防部门、医疗部门、民政部门等诸多不同部门的人员都一同参与进来。应急避难场所建设是应急管理和防灾减灾救灾工作的重要组成部分，在重大事故灾害预报预警、抢险救援、过渡安置过程中，应急避难场所发挥着转移避险、安置受灾群众、稳定社会的重要作用。党和国家机构改革以来，应急避难场所建设取得一些新进展。这对于在实际灾害真正发生的时候，基层应急人员能够迅速且高效地开展救援工作是很有帮助的，进而可以减少灾害所带来的损失。

4 结束语

经过实证分析实实在在地验证了跨部门联动机制在提升防灾减灾救灾效能方面所起到的突出作用。该机制能够切实有效地缩短灾害响应时间，并且能够对资源配置加以优化，还可以降低人员伤亡率，这就为进一步完善我国应急管理体系给出了极为重要的依据。联动机制在实际运行当中仍然存在着诸如执行方面不够得力、存在技术壁垒这类现实当中亟待解决的问题，迫切需要借助制度优化、标准统一以及人员培训等一系列的措施来促使其得到改进。在未来的发展进程中，应当进一步深入开展跨部门协作的理论层面的研究以及实践层面的探索活动，从而构建起一个更加科学且高效的灾害应对体系，以此来切切实实地保障人民群众的生命财产安全以及社会的稳定状态。

参考文献

- [1] 本报评论员. 千方百计提升防灾减灾救灾水平[N]. 海南日报, 2024-10-03 (A03).
- [2] 张大蕊. 以高效财政强化农业防灾救灾减灾能力[N]. 河南日报·农村版, 2024-08-30 (003).
- [3] 王一众. 数字技术赋能防灾减灾救灾的现实挑战与应对策略[J]. 信息系统工程, 2024, (08): 71-74.

作者简介：邓超，（1983.12）男，汉族，北京人，本科，初级，研究方向：应急管理、防灾减灾