

---

# 地方政府旅游突发公共事件应急管理研究

## ——以铜仁梵净山为例

尹莉莉<sup>1</sup>

(贵州财经大学, 贵州 贵阳 550025)

**【摘要】:** 21 世纪, 中国人民不再担忧温饱问题, 追求更好的生活品质和美好生活, 旅游业因此得到大力发展, 与此同时, 我国公共突发事件的发生频率明显提高了。为了降低突发事件造成的经济损失和破坏程度, 本文基于我国应急管理体系构建和前人的基础上, 详细分析了铜仁市旅游业当前阶段地方政府旅游突发公共事件应急管理过程中存在的突出问题, 如: 铜仁市地方政府内外信息交流不顺畅; 危机意识不足、应急管理重要性认识不够; 地方政府旅游突发公共事件的应急管理体系的不健全, 并给出科学编制地方政府旅游应急预案体系; 充分发挥当地群众在应急管理中的作用; 提升地方政府旅游公共应急管理队伍的专业性; 提出建立信息共享平台的建议, 提高铜仁市地方政府旅游突发公共事件应急管理的效果。

**【关键词】:** 地方政府 应急管理 铜仁梵净山

**【中图分类号】** D63 **【文献标识码】** A

从二十世纪八十年代, 中国温饱问题得以解决之后, 中国人民美好生活逐步提升, 中国旅游业就此得到了大力的发展。其中铜仁市梵净山在贵州乃至全国的旅游胜地排名领先。梵净山占地总面积为 41900 平方千米, 铜仁市梵净山在印江土家族苗族自治县和江口县都有一定的面积, 主要景区入口位于江口县, 梵净山是中国十大避暑名山, 同时也是国家 5A 级旅游景区, 国家级自然保护区, 也是中国的佛教和弥勒菩萨的道场。每天线下以及线上售票限两万张, 在节假日更是一票难求。由于梵净山景区区人流量极大, 且地势险峻, 位于偏远地区, 路途遥远等特点, 加之现在旅游业开放性大, 流动性强, 这大大增加了旅游突发公共事件的几率。这要求地方政府部门加强旅游突发公共事件应急管理的工作能力, 提高对旅游突发公共事件的应急管理工作的重视力度, 提高铜仁市地方政府旅游突发公共事件应急管理的效果。

### 1 相关概念界定

应急管理是指当国家面对重大突发紧急事件的时候, 政府于其他组织机构一起采取措施对事件进行处理, 包括对旅游突发公共事件的事前预防, 事发处理, 事后恢复与善后过程, 应用科学、技术、规划和管理手段, 将人民生命财产安全危害降到最低。在应急管理中领导决策十分关键, 由于突发事件决策相关信息较少, 突发事件发展的不确定性很大以及存在参与应急决策人员不配合等等情况, 给应急决策的制定和执行都带来了很大的阻碍, 困难。因此获得充分, 准确, 全面且及时的信息是前提和基础, 这有助于决策者迅速准确采取措施, 其次信息共享也是关键, 让广大参与者了解政府工作, 了解突发事件的全部局势, 方能更好地配合政策的执行。

2003 年, 在抵抗“非典”事件之后, 人们意识到应急管理工作不足, 中国开始全面加强应急管理体系建设的工作, 提出“一

---

**作者简介:** 尹莉莉 (1997-), 女, 贵州遵义人, 研究生在读, 研究方向: 地方政府治理。

---

案三制”（应急预案，应急管理体制，应急机制，应急法制），2005 年底，我国突发公共事件的应急预案体系框架基本构建，2006 年 1 月 8 日，国务院颁布《国家突发公共事件总体应急预案》，这标志着我国初步形成政府应急管理体系，2007 年，全国人大通过《突发事件应对法》，2008 年，党中央、国务院提出“要进一步加强应急管理建设”。

## 2 铜仁市地方政府旅游突发公共事件应急管理的不足之处

### 2.1 旅游突发公共事件信息交流不顺畅

在旅游突发公共应急事件中，应急信息是否传递及时、准确可以直接决定应急管理工作的成败。第一，政府和公众之间信息流通不畅，通常政府不能及时发布精准消息，有时只发布部分消息，或者是发布第一现场消息，并没有发布事后内容，导致公众私下会大量传播视频，言论，谣言。第二，政府各个部门之前信息沟通缺乏系统平台，综合的公共信息共享平台为建立，或者建立成功使用过程中存在一定的技术困难，导致有关突发公共事件信息的收集、分析、整理和发布环节都缺乏统一的指挥必然会阻碍应急管理工作的顺利展开。第三，由于政府自上而下传递信息不及时，不顺畅，也会导致公众自下而上输送建议，参与管理受到限制，这对于政府部门的改革也会受到一定程度的阻碍。对于信息的共享交互，也是“政府主导，社会组织和公众参与”治理体系相符合的。

### 2.2 危机意识不足、应急管理重要性认识不够

在政府方面，现在政府部门都按照要求建立起应急管理部门，但是大多数旅游城市制定的文件、机构的设定没有突出点，不符合自身实际情况，并且这些部门机构人员并非专业应急管理人员，对于突发公共事件的预警和应对都却乏经验。在现有的应急管理机构中，职能单一，综合协调性差，面对旅游突发公共事件没有统一指挥，工作人员素质不够。在公众方面，相比于日本、美国等发达国家来说，我国仍有许多公民对于风险防范和危机意识不足，抱着“事不关己，高高挂起”的想法，大多数公民不会参与到旅游突发公共应急事件中来，最后形成政府单打独斗的现象，也会致使政府不会详细将事件全部信息公布于众。公共危机意识的缺乏，防灾、救灾的应急演练的缺失会直接造成公众的恐慌情绪，这对社会的稳定和突发公共事件发生后公众的自我救助都产生了一定的负面效应。

### 2.3 地方政府旅游突发公共事件应急管理体系不健全

在铜仁市，对于政府应急管理体系按照要求建立相关的部门、机构，以及应急管理人员的配置，但是基层应急管理的相关机构并没有得到重视和有利的使用。一般的旅游突发公共事件要在基层机构或是现场得到有效的控制和解决，不然事件发展到后期将会造成更大的危害，因首先接触和了解旅游突发事件的部门一般是基层政府或基层应急管理部门，那么重视基层应急管理相关机构的专业性，构建完善的应急管理机制以及配备专业应急管理人才是不可忽视的。对其应急管理机制工作，包括突发事件的事前预防，事中及时的反映以及事后的恢复和善后工作，在旅游突发事件的应急管理预案中不能模糊，只有对其做出明确的工作细则，明确各个部门的工作职责，才不会相互推诿，从而确保政府旅游突发公共事件的应急管理工作顺利的开展。

## 3 铜仁市地方政府旅游突发公共事件的应急管理的相关建议

### 3.1 科学编制应急管理预案

梵净山海拔高，地势险恶，并且盘旋在大山里，下雨天山路起伏，布满青苔不适合攀爬，另外由于海拔较高，即便缆车游玩观赏，也避免不了寒冷和雨雾。那么天气情况的及时报导格外重要，另外攀爬路上的基础设施，如扶手，道路围栏，应急避难所等都是旅游应急管理预案需要考虑的。地方政府的应急管理预案必须在考虑预案本身的长处与短处的基础上，结合铜仁市梵净山的实际情况，时刻关注当地天气情况，分析天气是否会影响山道路滑坡，缆车电力是否受影响等具体情况，并及时向

---

游客公布相关信息，让游客能明确知道是否适合游玩。另外，在预案中，对于景区的基础公共设施、应急避难所也应视为重要内容向游客宣传，保障在发生突发事件时游客有自身脱险的能力。

### 3.2 充分发挥当地群众在应急管理中的作用

由于梵净山离江口县 30 公里，车程半小时，距离印江土家族苗族自治县 51.4 公里，并且景区离县城甚远，且交通不便利。在景区内除部分工作人员外少有余熟悉地形地势的人，充分发挥在梵净山景区旁的当地住户的民间组织作用，也是应急管理工作的一个方向。鼓励就近的村民组成一个“救助站”，凡是加入“救助站”的村民子女就学，困难帮扶等增加便利，并且在救助站内宣传梵净山文化，增强群众民族文化认同感，使其之间相互更好的沟通交流，互帮互助。在旅游旺季，流量大，景点旅游路线负荷，一旦发生突发旅游公共事件时，旅客不熟悉周边环境会造成恐慌，拥挤，他们能挺身而出，及时将游客向应急避难所，出口等安全地带输送和分散，最大可能降低公众的伤害和景区的损坏。并且他们能帮助政府和更多的公民群众传达信息，起到一个上传下达的作用，有效增进政府与公民之间感情，使人民群众对政府的信任度不断加强。

### 3.3 提升地方应急管理工作人员的专业性

要保证地方政府旅游公共应急事件的有效解决和控制，除开对应急机制、预案做详细规定外，提高地方政府旅游突发公共事件应急管理队伍的专业性也是极为重要的。首先对于应急管理部的招聘，其招聘模式和招聘标准应做相应的改变，通过增加应急部门相关福利提升对专业应急管理的人才的吸引力，在工作过程中，定时定期地展开相关业务培训，地方政府可以向高等院校、聘请专家或者与其他专业的应急管理机构进行合作，不断提升当地应急管理人才综合素质与工作能力。也可以在工作中，根据不同工作人员的特长进行工作岗位的重新划分，从而起到优化部门的效果。

### 3.4 建立便利政府内外交流的应急管理信息共享平台

在现有的应急管理机制里，完善与当地各个政府部门，以及非政府部门的信息共享平台的搭建，比如和气象局，当地新闻广播电视台，电信运营商，学校，商店等，再生发突发旅游时间时，重视群众的知情权力，将最新的事件消息及时、准确向公众发布。当然政府的官方网站，微博，微信公众号也应及时更新，也可以集思广益，方便公众自下而上提供自己的建议。于此同时在各个地方政府部门之间，需要协同解决突发的事件，各个部门的协同配合，达到个问题有回应，事事有解决，做到统一指挥，在政府内部各部门、上下级都保证应急资源及时调配，应急队伍火速配备和应急信息全面共享。

## 4 结语

近年来，铜仁梵净山旅游产业的发展，使其成为铜仁市的主要经济来源，甚至近年来，旅游业成为了国内的部分经济来源，要保证或是更进一步加大旅游业经济来源比重，对于在旅游行业中出现的突发公共事件，必须依靠各地政府，群众，采取有针对性的、科学的办法来加以管理。切实依靠科学，大数据技术，去加强各个部门，各个区域之间的协同合作，制定符合实际情况的，科学的旅游突发公共应急事件的预案，健全应急管理体系和相关机制，鼓励全民参与，培养专业应急管理人才，为应对旅游突发公共事件应急管理工作打下坚实的基础。

### 参考文献:

[1]钟开斌.“一案三制”:中国应急管理体系建设的基本框架[J].南京社会科学,2009(11).

[2]国家突发公共事件总体应急预案[J].中国防汛抗旱,2006(01).

- 
- [3]姚国章. 典型国家突发公共事件应急管理体系及其借鉴[J]. 南京审计学院学报, 2006(02).
- [4]彭志敏. 旅游突发事件处理的对立模式与对话模式分析——突发事件中的思想工作模式反思[J]. 科技信息, 2009(24).
- [5]李伟权, 聂喻薇. 叠加型风险下整合型应急预警联动机制缺失问题研究——12·20 深圳特别重大滑坡事故的教训[J]. 中国行政管理, 2016(09).
- [6]王宏伟, 李贺楼. 我国应急管理体制性弊端探因[J]. 中国减灾, 2010(11).
- [7]姚国章. 典型国家突发公共事件应急管理体系及其借鉴[J]. 南京审计学院学报, 2006(02).