

数字技术赋能跨部门应急协同治理研究

文 | 杨志勇

在风险社会背景下，突发事件的复杂特性与不确定等特性不断增强，而传统上部门分工为主的应急管理模式在协同效率和治理效能上面临诸多挑战。伴随大数据、人工智能等数字技术的普遍应用，跨部门应急协同治理遇到了新的发展契机。基于数字技术深刻嵌入应急治理实践，本文系统梳理了数字技术赋能跨部门应急协同治理的内在机理，重点就治理要素重构、运行机制变革及治理能力生成等方面展开阐述；结合数据基础支撑不足、制度供给滞后及数字能力差异等制约要素的分析，提出借助夯实数字治理根基、优化数据要素分配、推动制度协同重塑、完善激励约束机制和培养数字治理能力等途径，加强数字技术在跨部门应急协同治理中的赋能成效，为增进应急治理体系和治理能力现代化水平给予有力支撑。



(配图由 AI 生成)

引言

在全球风险迅速演化及社会不确定性显著上扬的背景下，各类突发事件显示出跨领域、跨地区、高耦合的显著特点，应急治理面对的复杂程度与挑战难度持续攀升，传统以部门分工与层级管理为核心的应急管理模式，在信息整合、资源安排和行动配合等方面，慢慢显露出反应迟缓、协同不足等问题，难以有效应对系统性风险的冲击。特别是处于“一灾多发”、“多灾并发”或次生衍生风险交织叠加情形下，单一部门“自行其是”的治理逻辑无法满足现实需要，跨部门协同治理成为提高应急治理效能的关键途径。

以大数据、云计算、人工智能为标志的数字技术快速嵌入公共治理地带，驱动政府治理方式发生显著变革；数字技术在信息采集、风险评估和决策协助等方面体现的优势，为破除部门壁垒、增进协同水平提供了新的技术途径。然而，就实际操作效果而言，数字技术不一定就能转化为跨部门应急协同治理能力，技术赋能跟治理实践之间还存在失调的可能性。例如，有部分区域在数字平台建设上投入大，然而协同效率提升却不明显，甚至有“技术先进但治理呈碎片化”的现象出现。因此，亟须从机理层面对数字技术赋能跨部门应急协同治理进行系统梳理，进而深度探索其实际障碍及优化方法。

数字技术赋能跨部门应急协同治理的机理阐释

重构应急协同治理要素及体系

数字技术对跨部门应急协同治理起到的首要影响，体现在对治理要素结构的重新组合。在传统应急治理范畴内，信息、资源及权力深度嵌入部门构架，呈现出较为明显的封闭与分割特性。数字技术借助搭建统一的数据平台与信息接口，让分散于不同部门的风险信息集中汇聚到一起，由此改变了以部门为中心的要素调配逻辑。在这一进程里，数据慢慢成为串联不同治理主体的关键环节，能够使不同部门依托共享数据搭建起协同行动的共同根基；数字平台的开放性同样为社会组织、专业机构等多元主体参与应急治理开辟了制度与技术方面的空间，驱动应急治理体系从单一政府主导过渡到多元协同共治。这种要素重构并不只是技术的简单叠加，而是对现有的治理体系运行逻辑进行深度的调整。

变革跨部门协同治理运行机制

从运行机制这一方面看，数字技术借助对治理流程的重新塑造，革新了跨部门应急协同的组织样式与行动机理。凭借实时监测系统与智能分析工具，应急信息的获取及处理从“事后汇总”转向“动态感知”，跨部门联合研判的时效性得到明显改善；数字化指挥平台凭借标准化流程设计达成，让部门间沟通所花费的成本降低，为协同行动提供了技术后

盾。需要说明的是,这种机制变革并非要彻底替代人工判断,而是凭借数据支持强化决策的科学水平与透明度,使数字技术在跨部门应急协同里起到的作用,更多呈现为替协同治理供给“可视化场景”和“可操作路径”,从而带动治理方式由经验驱动朝数据辅助迈进。

促进跨部门应急协同治理能力生成

从长远角度看,持续采用数字技术对跨部门应急协同治理能力的生成与积累有推动作用。依靠数字化平台,各部门在联合演练与实际处置过程中能持续磨合协同机制,渐进式造就稳定的协同行为模式体系。然而,这种能力并非在短时间内生成,而是经过反复实践逐步固化成制度惯例与组织认知。同时,数字化工具可对协同行动过程开展记录与复盘,为经验提炼和机制调整提供佐证。数字技术在该过程中充当“能力放大器”的角色,让协同经验实现沉淀与复制,为应对未来复杂风险铺就制度与技术基础,且不断增强应急协同治理的整体抗逆能力。

影响数字技术赋能跨部门应急协同治理效应的现实羁绊 数据基础支撑不足与技术风险叠加

尽管数字技术于应急治理中的应用不断拓展,但数据基础差依旧是限制跨部门协同治理效果的关键因素。就现实运行情形而言,各个部门在数据采集口径、信息更新的频率高低及技术系统架构等方面没有统一的标准,导致数据资源呈现出显著的分散化与碎片化特征。一些紧要应急数据分散存放于部门内部系统内,难以达成实时共享及有效整合,减弱了数字技术在风险研判及协同决策中的支撑力度。同时,数据质量差异也对跨部门应急协同构成了隐性制约。在部分数据出现更新滞后、精确性不足等情形下,不易发挥在应对突发事件处置中辅助决策的功效,甚至或许会干扰协同判断机制,增加应急处置的不确定情形。

随着应急治理对数字平台的依赖程度不断加大,技术风险的潜在威胁日益显露。系统故障、网络攻击和数据泄露等类似的问题,一旦在应急情形下集中显露,极易引起治理链条的“连锁失序”,对跨部门协同行动引发放大规模的冲击。因此,当数据基础还未实现稳固的情境下,数字技术作为提升应急协同治理效率的重要手段,也有可能转化为新的风险源头,其赋能效能面临着结构性的阻碍。

制度供给滞后与跨部门权责界限不清

制度供给落后是影响数字技术推动跨部门应急协同治理的另一重要因素。从制度这一层面看,现有的应急管理规则大多是在传统的部门分工格局下构建的,其核心依旧以纵向管理和单个部门责任为导向,对跨部门数据共享、协同决策及联合处置缺少系统性规范。这种制度逻辑与数字技术强

调的开放协同、实时联动要求之间存在明显冲突。即由于缺少明确的制度授权及责任界定,部门易在数据开放及协同行动过程中表现得更为谨慎,甚至选择回避。究其原因,一是因为数据共享过程涉及责任归属、风险承担等,倘若制度保障欠缺,部门一般会倾向于启动“自我保护”机制;二是在联合进行决策的情境之下,权责边界不清容易造成责任模糊,从而削减协同行动的积极性及执行力。所以,制度滞后不仅会导致数字技术在应急治理中应用的深度不够,而且会在一定程度上制约跨部门协同治理动力的生成,使技术层面的互联互通不易有效转变为实质性的协作与联动。

数字能力差异显现与协同共治动能不足

数字能力存在的差异是制约数字技术为跨部门应急协同治理赋能的重要现实问题。因不同部门与地区间存在经济发展状况和数字意识等方面的差异,数字基础设施建设的进展、技术投入的强度及人员的数字素养等方面也存在不平衡特征。犹如一些基层单位在信息系统建设及数据运用上的能力不足,使其难以充分加入高强度、快速度的跨部门协同行动。而此类能力差异在突发状况中往往会被进一步放大,从而累及整体协同的效率。数字技术的有效落实不仅依赖硬件及其系统运行的实在载体,更需要人对技术逻辑的掌握和治理理念的转化。然而,多数政府部门及社会组织还未充分认知到数字技术在协同治理方面的重要价值,将数字技术依旧作为辅助性手段,从而制约了数字技术的发展和数字赋能效果的持续发挥。另外,在激励和容错纠错机制不足的情形下,跨部门的协同行为更多借助临时性行政动员,不利于形成制度化、常态化的协同。由此,尽管数字技术已深刻地嵌入应急治理,但跨部门联合共治的内生动力依然不足,数字技术赋能效应难以充分显现。

跨部门应急协同治理中强化数字技术赋能效应的策略

夯实数字治理基础,强化应急协同技术支撑体系

首先,为增强数字技术赋能效果,应从整体范畴夯实应急治理的数字基础设施。统筹实施应急管理相关信息系统的整合与开发,防止重复开发造成系统间的相互割裂;建立统一的数据平台与技术标准,增强不同部门或组织间信息系统的兼容性与互操作性,做到“底座统一”,使跨部门协同治理有稳定的技术后盾。

其次,应对数字基础设施的安全性和可靠性建设予以高度重视。在应急治理场景中,数字系统一般处于高负荷运转情形,若发生系统故障或者网络攻击,极易给协同行动造成重大干扰。基于此,有必要同步推进关键平台的安全防护、容灾备份和应急切换机制构建,使数字技术支撑的跨部门协同治理具有更高的稳定性和更强的韧性。

最后，着重技术系统在实际运行中的可维护性及可扩展性。依靠不断优化和动态升级，保障数字基础设施能适应极端情境下突发事件的应对需求，为跨部门协同作业提供长期、可靠的运行保障。

优化数据要素配置，构建安全有序的跨部门共享机制

数据要素的合理配对对于数字技术赋能跨部门应急协同治理具有基础性意义。一是要在保障数据与个人隐私安全的基础上，依靠制度化举措推动跨部门数据共享由临时性、被动式转变为常态化、规范化。通过明晰数据共享的范围、形式和使用准则，减少部门之间因责任划分不明确产生的顾虑，增强数据流动制度的稳定性。二是着力提高数据资源在协同治理实践中的可用水平。只有数据在跨部门协同里达到“能用、好用、敢用”，数字技术的赋能功效才能得到充分施展。建议通过改进数据分类分级管理体系，提高数据质量、加快更新速率，让数据真正为风险研判及联合决策服务；结合不同应急场景下数据差异化需求，提升数据调用及授权机制的效能，杜绝“一刀切”管理对协同效率产生的不良影响；采用建立跨部门数据协同工作机制的方式，强化日常交流与技术衔接，促进数据共享的稳定性和连续性提升。

推动制度协同重构，完善跨部门应急联动规则体系

数字技术若要有有效赋能，制度体系的协同重构不可或缺。要结合数字技术在应急治理工作中的应用实践经验与教训，对现存应急管理制度实施动态调整，使其逐渐从以部门为关键的管理逻辑，转向以协同治理为导向的制度体系搭建。其中的制度设计阶段，需明确跨部门协同工作下的各部门及组织的职责分工、信息共享义务和联合决策程序，减少协同行动中可能存在的制度矛盾，为技术应用搭建清晰、稳定的制度体系。

从更深入的层面讲，还应关注到制度规则和技术运行逻辑之间的衔接，避免制度设计与数字平台运行脱钩。将数据共享、联合研判等关键环节放置于制度流程之中，增强制度规则在跨部门协同中的可操作性及可执行性；依靠严格执法、公正司法强化制度刚性，保障协同治理的高效运行，带动构建“按章履职、责任可追溯”的协同治理环境，让数字技术赋能不只停留在技术这一层面，而更能成为规范部门间协同机制的制度塑形要素。

健全激励约束结构，增强跨部门协同行为内生动力

跨部门应急协同治理的高效开展，依赖于合理的激励与约束机制的支撑。一是采用绩效考核、评估反馈等手段，把跨部门协同的成效纳入部门与个人的考核体系，带动各部门主动开展协同行动，转变“协同无益处”的行为预期；在考核指标的设计上，应注重协同行为的过程状况与实际功效，杜绝只用结果评价来替代对协同质量的综合测评。

二是同步强化责任约束与激励机制。对协同过程中消极处置、推脱义务的行为开展制度化约束，防止协同治理成为一纸空文；借助公开通报、经验分享等途径，对协同成效出众的部门和个人实施正向激励，增强协同行为的示范成效；带动激励约束机制与数字化管理工具相互联合，提高考核及反馈的透明性与可操作性。以此，在经由激励与约束兼顾的制度设计下，逐步催生跨部门协同行为的内在动力，使数字技术赋能效应在制度保障下持续施展。

培育数字治理能力，夯实应急协同组织与人才基础

数字技术为跨部门应急协同治理赋能，最终依靠的是人的能力及组织基础。强化对领导干部与专业人员的数字治理培训，提高其对数字技术原理、应用场景及治理影响的综合认识，驱动技术理性与治理经验的有效聚合，防止数字工具应用跟实际治理需求脱节；在培训内容的选定上，应突出理论学习与实践操作相衔接，强化干部队伍对数字技术在应急情形里应用途径的认知，并强化其在复杂情境里运用数字工具实施协同决策的能力。

在此基础上，凭借常态化应急演练及实践成效积累，拉动跨部门协同团队在实际操作中的经常性磨合，形成稳固的协同工作机制与惯例做法。在执行过程中，可依照不同岗位的职责与专业分工，搭建分层分类的数字治理能力培育体系，准确定位不同层级人员在应急协同中的角色，依靠设立跨部门专业化协作队伍和复合型人才培养模式，逐步减缓部门之间数字能力的差距扩大。由此，依靠组织与人才能力的不断培育，强化整体协同治理水平，为数字技术赋能跨部门应急协同治理提供更可靠、持久的能力支撑。

结束语

数字技术为跨部门应急协同治理起到了重要支撑作用，但其赋能效应的达成并非技术应用自然而然的结果，而是凭借技术、制度与治理能力的协同推进。只有在把数字治理基础打牢、完善制度供给且持续培育起协同能力的前提下，数字技术才可真正转变为应急治理效能，还得警惕技术工具化、形式化这类倾向，防止数字治理同实际协同行动相脱离。今后，应当进一步从实践中不断总结各地区、部门和社会组织的经验办法，不断探寻数字赋能的更优路径，推动跨部门应急协同治理朝更为系统化、规范化、现代化的方向前行。

作者简介：杨志勇 中共辽宁省委党校

责任编辑：杨佳宇 投稿邮箱：zhouhl@staff.ccidnet.com