

中国应急管理体系 70 年建设及展望

吴波鸿^{1,2,3}, 张振宇^{1,2,4}, 倪慧荟⁵

1. 中国科学院科技战略咨询研究院, 北京 100190

2. 中国科学院大学, 北京 100049

3. 中国石油勘探开发研究院, 北京 100083

4. 中国科学院大学中丹学院, 北京 100049

5. 北京市劳动保护科学研究所, 北京 100054

摘要 中国的应急管理体系建设经历了4个阶段:分类管理为主、临时机构牵头的应急管理议事协调时期,以“一案三制”为核心的应急管理体系建设时期,以“一案三制”为核心的应急管理体系的实践、完善与反思时期,总体国家安全观下中国特色应急管理体系建设时期。回顾了中国应急管理体系发展的不同历史阶段,梳理了新中国成立以来中国应急管理体系建设成果,总结了当前存在的问题,展望了未来中国应急管理体系的建设和发展,并提出了完善思路。

关键词 应急管理;突发事件;管理机制

当前中国经济增长稳中向好,社会治安稳定有序,公共安全形势总体持续平稳,中国共产党第十九次全国代表大会报告指出“中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”^[1]。由于中国幅员辽阔,人口众多,近些年如工业爆炸、城市内涝、问题疫苗等突发事件时有发生。特别是在实现国家治理现代化的进程中,不

可避免地要面对社会利益重新分配,社会结构发生变动以及新旧观念相互冲突等矛盾问题。因此,突发事件的应急管理工作尤为重要,不仅关系到社会和谐稳定,更事关国计民生,是衡量执政党领导力、检验政府执行力、评判国家动员力、体现民族凝聚力的一个重要方面^[2]。通过回顾中国不同历史阶段的应急管理体系建设,在“规模-效率”视角下对新中国成立以来中国应急管理体系建设成果进行梳

收稿日期:2019-01-25;修回日期:2019-05-12

基金项目:北京市自然科学基金项目(9182017);中国科学院科技战略咨询研究院项目(Y600781605);北京市科学技术研究院合作项目(PXM2018_178304_000010);中国地震局发展研究中心合作项目(Y802701901)

作者简介:吴波鸿,博士后,研究方向为应急管理、应急管理信息系统、石油地质、钻井工程,电子信箱:wubohong@casipm.ac.cn;张振宇(共同第一作者),硕士研究生,研究方向为应急管理与行政管理,电子信箱:justchange96@163.com

引用格式:吴波鸿,张振宇,倪慧荟. 中国应急管理体系 70 年建设及展望[J]. 科技导报, 2019, 37(16): 12-20; doi: 10.3981/j.issn.1000-7857.2019.16.002

理,探讨应急管理体系变迁背后的路径,并为未来中国应急管理体系发展提出建议。

1 “规模-效率”视角下的分析框架

科技进步使人类对灾害和危机的认知能力得到显著提升,组织有效的应对措施则成为人类灾害管理知识体系中的一部分。由于灾害的地域、时间分布不均,应急管理体制衍生出多重差异性。在不同时期,中国应急管理体制历经变革,依次进化出4种主要形式。为使这4种形式的维度分类直观准确,本研究采用“规模-效率”作为分析框架,能够更直观地比较出不同时间段应急管理体制成本与成效。

首先,本文所指的应急管理视角下政府规模维度,与传统学科和政府规模这一概念相异,特指政府应急职能部门的规模与数量。管理学中“帕金森定律”认为,政府规模一直有扩张膨胀的趋势,而应急管理机构的规模变化的背后对应着应急管理职能的重组,进而影响了应急效率。系统梳理不同时期

诸多具有代表性的应急管理机构与职能,有利于比较政府机构在不同时期的变迁,进而有助于分析应急管理职能的碎片化与整合趋势如何影响应急管理效率。

其次,应急管理体制是一个综合系统,涉及政府、社会、学界多方共同参与。只有在规范的历史语境下,影响应急管理效率的应急管理逻辑才能得以清晰地展现,例如高小平从“三点一面”梳理了中国特色应急管理体制的建设历程,总结了成就和经验^[3]。钟开斌从灾害应对的角度探讨了中国应急管理建设历程^[4]。王宏伟则认为,控制型的应急管理体制终将被淘汰,多元共治的应急网络才是趋势^[5]。

本文通过对不同时期关于应急管理实践和论述的考察,分析各方参与下的中国应急管理实践特征和理论格局,厘清应急效率背后的影响因素与逻辑。以“规模-效率”为维度构建中国应急管理体制(图1)具有以下优势:一方面不但能够区分出不同阶段下应急管理体制性质和特点;另一方面便于预测未来应急管理体制发展的方向和趋势。

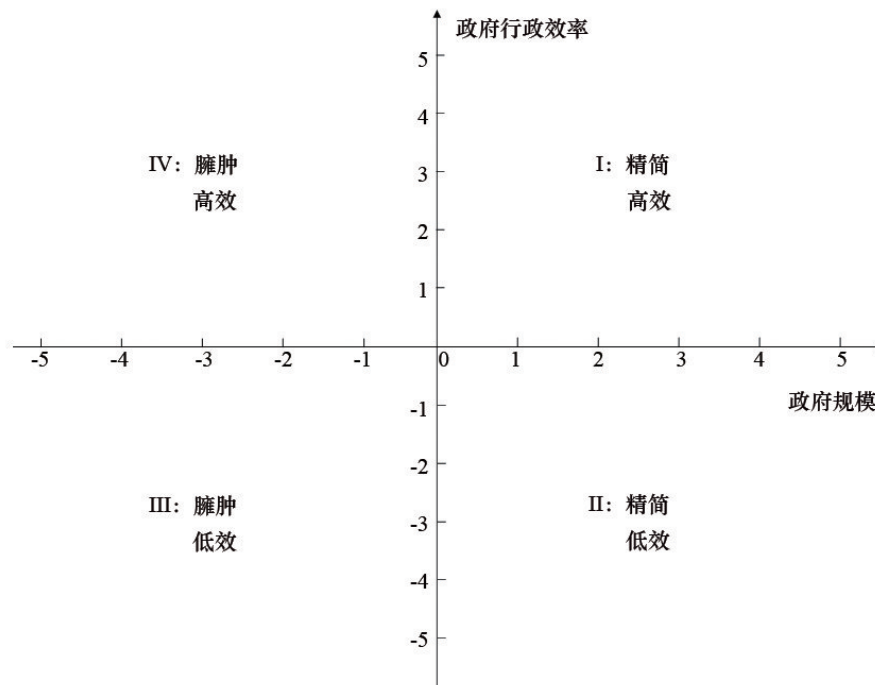


图1 政府规模与政府行政效率的4种形式

Fig.1 Four forms of government scale and government administrative efficiency

政府规模与应急效率二维组成的四象限图(图1),代表4类不同机构与效率。第I象限状态是应急管理体系的理想状态,精简的应急职能机构高效运转,意味着此时不但能够减少应急救灾成本,还能够增强对突发事件的回应度,快速处置突发事件。2018年中华人民共和国应急管理部(简称应急管理部)的成立是对此阶段的最佳注脚,在成立之初,应急管理部就在应对“山竹”台风过程中展现出了较高的处置效率,并且在应对台风过程中,地方政府与中央政府协同程度也达到了最高。第II象限中,所呈现的是机构精简而又低效状态,常见于政府部门刚组建时期。例如在新中国成立初期救灾体制处于起步状态,社会在面临自然灾害时处于极其脆弱状态,在中华人民共和国成立初期,政府只有孱弱能力应对自然灾害^[6]。在第III和第IV象限中,臃肿的机构和低效组合是最不理想的应急状态。2003年之前,中国共有16个与应急管理相关的国务院议事协调机构,其中包括7个指挥部、5个领导小组和4个委员会,与此同时还建立了9个联席会议制度。不同部门之间多头管理,导致众多的部门并未带来理想救灾效果。在20世纪90年代末抗洪救灾中,灾害应对主体以地方政府和军队居多,针对不同类型的灾害缺乏成体系应急方策略。客观来看,此时期的中国应急管理体系更多的是依靠应急资源的投入弥补管理上的不足。

从新中国成立以来的整体历史观看,应急管理体系的变迁主要呈现的是图2状态,即部门机构在

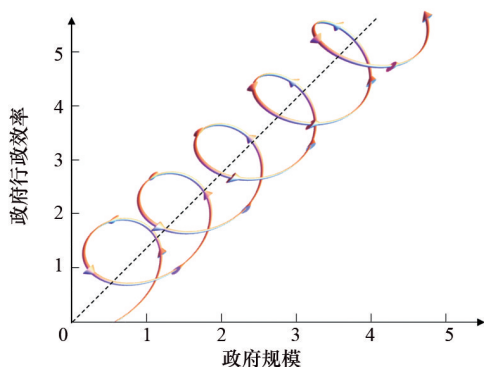


图2 1949年以来政府规模与行政效率示意

Fig.2 Schematic map of government scale and administrative efficiency since 1949

6次大部制改革过程中不断螺旋式上升,效率也一直在螺旋式提升,但应急管理部的建立使中国应急管理体制真正达到一种“精简-高效”的状态。

2 1949—2003年:以议事协调机制为主的单灾种管理时期

新中国成立后,针对突发事件和重大灾害,中国的应急管理机制主要是多头管理,依靠非常设机构协调不同部门职责。此时应急管理体制的重要特点是采用成立日常性跨部门协调机构和设立临时性应急指挥部。表1列出了部分中央层级的日常性跨部门协调机构。显然,这一阶段的应急管理机制还是以单灾种分类管理为主要特征,具有专业化、单一化特点,仅针对特定灾种的管理具有较高效率,进而奠定了中国应急管理体制的基础。

随着中国经济的飞速发展,日益频发的生产安全事故以及逐年增加的自然灾害对分类管理的应急管理体制提出了新的挑战。为应对日益多发的风险,中国采取了在原有常设分类管理机构之外设立诸多非常设机构的方法,这些非常设机构被赋予承担重大突发事件跨部门组织协调和临时性应急处置的职责职能。这段时期中国共出现16个与应急管理相关的国务院议事协调机构,其中包括7个指挥部、5个领导小组和4个委员会,与此同时还建立了9个联席会议制度。从应急效果看,唐山大地震和1998年特大洪水对社会造成的巨大损失并无法强力佐证此时期应急管理体制的有效。综合看,此阶段处于机构膨胀,但效率较低的时期。

而这一阶段的学术界在灾害理论及单灾种治理方面则取得了一定研究成果,但对于应急管理的一般性机理和规律未开展系统研究。1994年,魏加宁对“危机管理”理论的产生、意义、核心原则和决策机制进行了整理和综述^[7]。1998年,许文惠编著的《危机状态下的政府管理》也对突发事件中政府如何进行危机管理进行了论述^[8]。2002年,薛澜提出应尽快建立现代危机管理体系^[9];同年,中国行政管理学会课题组针对中国转型期群体性突发事件的主要特点、发生原因进行了总结和剖析,并提

表1 改革开放前部分中央层级的日常性跨部门协调机构

Table 1 Daily inter-departmental coordinating bodies at the central level before the reform and Opening-up of China

机构	成立时间	主要领导	备注
中央防疫委员会	1949年10月27日	周恩来任主任,郭沫若、聂荣臻任副主任委员	1952年底改称爱国卫生运动委员会 ^[6]
中央救灾委员会	1950年2月27日	董必武任主任,包括内务部、财政部等12个有关部委组成	1958年“大跃进”后取消
中央防汛总指挥部	1950年6月7日	董必武任主任,水利部部长傅作义、军事委员会部长李涛任副主任	1972年改为中央防汛抗旱总指挥部
中央地震工作小组	1969年7月18日	周恩来总理指示成立中央地震工作小组、国家科委地震办公室和地质部地震地质办公室组成中央地震工作小组办公室	1971年8月,撤销中央地震工作办公室,成立国家地震局,作为中央地震工作小组的办事机构,统管全国地震工作,由中国科学院代管,该管理体制一直延续到1988年

出了7项政府对策和建议^[10]。因而,从改革开放到2003年这一阶段,国内应急管理研究尚处于萌芽阶段,中国的应急管理机制是以分类管理为主、临时机构牵头的应急管理议事协调机制。

总的来看,这个时期灾害管理体制最突出的特征是部门分割,权责独立,不同政府部门之间较少有联系合作,小规模灾害的应对仍以地方政府为主,中央政府的应急机构只提供了力所能及的协调服务。

3 2004—2008年:以“一案三制”为核心的应急管理体系初步建设时期

2004年之前应急管理体制呈现出碎片化体系、应急职能部门分割的景象,不同部门掌握着各种资源和权力,缺少部门、地区之间联动性。以2003年“非典”事件为例,此事件是中国应急管理发展的一个里程碑,对中国应急管理体系建设有着深远影响。应急管理体系是一个国家应对突发事件的理念、制度安排与各类资源的总和,其构成和演变决定了一个国家应对突发事件的能力和效率^[11]。“非典”爆发期间,公共卫生事件引起了长时间、广泛的社会恐慌,也暴露出中国应急管理存在重大缺陷,在应对重大突发事件的前期准备、灾害

预警、应急预案、信息整合、应急响应和灾后恢复等方面都存在薄弱环节,特别是对于灾害机理研究和应急能力评估等领域,学术界也缺乏深入研究。“非典”事件之后,党和政府痛定思痛,提出要建立突发公共卫生事件反应机制,提高公共卫生服务水平,提高突发性公共卫生事件应急能力。

此时,国内存在的日益复杂风险一方面要求应急管理的综合化、协同化,另一方面,国家治理中分权化、部门化、碎片化现象又要求应急管理主体转变国家治理方式。因此,2013年3月10日,国务院发布《国务院机构改革和职能转变方案》,开启新一轮大部制改革。这次大部制改革,国务院组成部门不但减少至25个,还在政府部门中增设了应急办,将其作为应急体系中的重要部门。关于应急办职责,国务院在《关于增设国务院办公厅国务院应急管理办公室的批复》规定,国务院办公厅设置国务院应急管理办公室(国务院总值班室),承担国务院应急管理的日常工作和国务院总值班工作,履行值守应急、信息汇总和综合协调职能,发挥运转枢纽作用。所以这次大部制改革一方面旨在理清不同部门之间权责,避免职能交叉、多头管理;另一方面,希望通过设置应急协调部门,打破部门、央地隔阂,建立完善应急管理体制增强应对突发事件的能力。总的看来,此阶段属于第I象限,即“精简—高效”的螺旋式上升阶段。

在这种指导思想下,以“一案三制”为基本框架的应急管理体系在中国逐步建立了起来(表2)。“一案三制”中,“一案”指应急预案,“三制”分别指应急管理体制、机制和法制^[12]。应急管理中的核心要素在“一案三制”框架中得以充分体现,以“一案三制”为基本框架的应急管理体系的建立为中国未来的应急管理工作提供了明确的行动指南,推动了中国应急管理体系建设的全面发展。截至2007年底,各省(自治区、直辖市)都制定了自己的总体预案,97.9%的市(地)、92.8%的县(市)也制定了总体预案,中央企业总体预案做到了全覆盖,矿山、危险

化学品、建筑施工等高危行业 and 重点行业绝大部分规模以上企业已制定应急预案^[13];基本建立了“统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、属地管理为主”的应急管理体制,在省市级政府应急管理领导机构实现了全覆盖,超过90%的县级政府成立或明确了应急管理领导机构;基本建立了应急管理法制体系,以《突发事件应对法》为核心、以中央各部门及地方制定的涉及应急管理领域和社会安全管理领域60多部法律法规为配套,保障了应急管理的全过程有章可循、有法可依。

表2 2004—2008年中国应急管理主要工作及大事记
Table 2 Emergency management events from 2004 to 2008 in China

时间	主要工作	大事记	新通过的法规条例
2003年	应急管理 工作启动	国务院办公厅成立应急预案工作小组,重点推动应急预案编制和应急管理的体制、机制和法制建设工作	国务院常务会议审议通过《突发公共卫生事件应急条例》
2004年	应急预案 编制工作	3月,国务院办公厅在郑州召开应急预案工作座谈会,确定把围绕“一案三制”的应急管理体系建设作为当年政府工作的重要内容;9月召开的党的十六届四中全会明确提出:要建立健全社会预警体系,形成统一指挥、功能齐全、反应灵敏、运转高效的应急机制,提高保障公共安全和处置突发事件的能力	4月,国务院办公厅印发《国务院有关部门制定和修订突发公共事件应急预案框架指南》;5月,国务院办公厅印发《省(区、市)人民政府突发公共事件应急预案框架指南》
2005年	应急管理 体制建设, 稳步推进 “一案三制”	4月,国务院下发《国家突发公共事件总体应急预案》;7月,国务院召开全国应急管理工作会议,要求各级政府成立应急管理机构。12月,国务院应急管理机构,即国务院应急管理办公室正式成立	5—6月,国务院印发四大类25件专项应急预案;80个部门预案和省级总体应急预案相继发布
2006年	应急管理 机制建设	3月,第十届全国人大四次会议审议通过“十一五规划”,首次将应急管理列入国家国民经济和社会发展规划;10月,中国共产党第十六届中央委员会第六次全体会议通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》明确指出:“要抓紧建立健全社会预警体系,建立健全突发事件应急机制和社会动员机制,提高保障公共安全和处置突发事件的能力。”	1月8日,国务院发布《国家突发公共事件总体应急预案》 6月15日,新华社受权发布《国务院关于全面加强应急管理工作的意见》
2007年	应急管理 法制建设	中国共产党第十七次全国代表大会指出:要坚持安全生产,强化安全生产管理和监督,有效遏制重特大安全事故,完善突发事件管理机制	8月30日,第十届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过了《中华人民共和国突发事件应对法》,并于11月1日起实施

总的来说,这个时期最大的成就是建立了成体系的“一案三制”,嵌入原有的部门机构,作为不同层级和职能部门行动的指导和标准。因此中国在2008年政府工作报告中郑重宣布“全国应急管理

体系基本建立”。有学者评价,在此阶段中国基本完成了中国现代应急管理体系框架构建,应对突发事件的能力和效率有了质的飞跃。“一案三制”对中国应急管理体系的发展和完善产生了深远的影响,

其总揽全局、高屋建瓴的重要理论和现实意义不言而喻。

2003年后,应急管理的学术研究进入快速发展期,不同领域的学者对应急管理的概念界定、理论基础、内涵外延、机制、体制、法制等诸多方面进行了深入研究。现代应急管理的概念也因此被广泛接纳。现代应急管理被定义为:为降低突发灾难性事件的危害,基于对造成突发事件的原因、突发事件的发生和发展过程以及所产生的负面影响的科学分析,有效集成社会各方面的资源,运用现代技术手段和现代管理方法,对突发事件进行有效地监测、应对、控制和处理^[14]。区别于传统应急管理,现代应急管理首先反映在突发事件出现了不同于以往的特性,一个孤立事件往往会涉及到多个领域,属于“大型”“综合”性突发事件,这就要求应急管理面对新的挑战随之进行改变,由“传统”应急管理升级到“现代”应急管理,在目标定位、组织架构、功能职责、技术手段和管理模式上都做出了全面的改革。

各种研究著作及学术论文发表数量呈井喷式增长,根据中国知网的统计,以“应急管理”为关键词搜索,2000年和2001年仅有29篇相关的论文,2008年当年发表论文为2453篇,2013年达到顶峰,全年有3411篇相关论文,近些年来呈下滑趋势,稳定在2700篇左右(图3)。

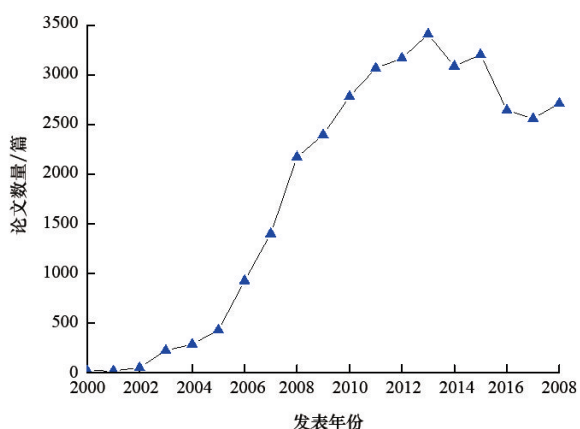


图3 2008—2018年应急管理相关学术论文发表年度趋势
Fig. 3 Annual trend of publication of emergency management related academic papers from 2008 to 2018

4 2008—2017年:应急管理机制建设的实践、完善与反思时期

以“一案三制”为核心框架和主要内容的应急管理体系建设是中国应急管理机制建设的重要举措和巨大突破,揭开了中国应急管理工作新的历史篇章,有效地改变了原来政府管理工作中存在的临时、混乱及无序状态。随后的几年,2008年南方特大雪灾、四川汶川特大地震和山西襄汾溃坝事故,2010年青海玉树地震、甘肃舟曲特大山洪泥石流灾害及西南5省特大旱灾,2011年甬温线特别重大铁路交通事故,2013年雅安地震等重大突发事件都是对中国应急管理事业的严峻考验。以汶川地震抗震救灾为例,我们党和国家创造了3个历史之最:中国历史上救援速度最快、动员范围最大、投入力量最大的抗震救灾斗争,最大限度地挽救了受灾群众生命,最大限度地减低了灾害造成的损失^[15]。在应对这些突发事件的过程中,中国既取得了举世瞩目的成就,也暴露出应急管理工作中存在的问题,如事前预警的缺乏,但经过不断的反思与完善,推动了中国应急管理进入了质量提升时期。所以,总的看来,此阶段也属于第I象限“精简-高效”的螺旋式上升。

与此同时,随着中国加速发展经济建设,进一步深化政府体制改革,社会产业结构不断调整,学术界针对应急管理的研究也进入了多元化时代,应急管理的研究内容更加全面深入。国家层面的各种科研基金也开始加大对应急管理领域研究的投入,2008年应急管理项目出现在国家社会科学基金重大招标课题中,2009年国家自然科学基金管理科学部更是启动了经费高达8000万元的“应急管理研究计划”^[16]。

由此应急管理体系建设及发展的未来方向将着力于将原本分散在不同政府部门的应急管理相关职能部门进行整合,精简部门规模,围绕应急管理部为核心建立全灾种、全流程、全方位现代应急管理。此外,面对日益严峻的公共安全形势,还要提高应急保障能力,从国家政府层面对全生产监督和应急救援力量整合,坚决杜绝突发事件中风险信

息孤岛的问题;提高各级政府对突发事件的应急准备能力和处置能力,进一步完善应急预案体系建设并不断推动应急预案演练;优化整合安全生产、消防、森林武警、矿山救护、地震搜救等应急救援队伍,将其纳入应急管理部体系之中。

5 2018年之后:总体国家安全观下中国特色应急管理体系建设时期

习近平总书记在党的十九大报告中指出:“坚持总体国家安全观。必须坚持国家利益至上,以人民安全为宗旨,以政治安全为根本,统筹外部安全和内部安全、国土安全和国民安全、传统安全和非传统安全、自身安全和共同安全,完善国家安全制度体系,加强国家安全能力建设,坚决维护国家主权、安全、发展利益。”^[17]这是习近平新时代中国特色社会主义思想基本方略之一。

在这种背景下应急管理部应运而生,这个新组建的大部将总揽中国应急管理与防灾减灾救灾工作。应急管理部的的工作事关中国人民生命财产安全,事关社会和谐稳定。应急管理部的总体设计及行政职能牢牢把握“两个坚持”和“三个转变”,即《中共中央国务院关于推进防灾减灾救灾体制机制改革的意见》中提出的:“推进防灾减灾救灾体制机制改革,必须牢固树立灾害风险管理和综合减灾理念,坚持以防为主、防抗救相结合,坚持常态减灾和非常态救灾相统一,努力实现从注重灾后救助向注重灾前预防转变,从减少灾害损失向减轻灾害风险转变,从应对单一灾种向综合减灾转变。要强化灾害风险防范措施,加强灾害风险隐患排查和治理,健全统筹协调体制,落实责任、完善体系、整合资源、统筹力量,全面提高国家综合防灾减灾救灾能力。”^[18]

此次国务院机构改革是党和国家机构改革的重要部分,是朝着优化协同高效、提高政府治理能力的方向进行的,总体使得机构体制符合实际,科学合理,更有效率。改革方案提出将原来与应急管理相关的13个部门部分职责融入新组建的应急管理部。2018年3月13日在第十三届全国人民代表

大会第一次会议上,国务委员王勇在关于国务院机构改革方案的说明中指出:应急管理部主要职责是组织编制国家应急总体预案和规划,指导各地区各部门应对突发事件工作,推动应急预案体系建设和预案演练;建立灾情报告系统并统一发布灾情,统筹应急力量建设和物资储备并在救灾时统一调度,组织灾害救助体系建设,指导安全生产类、自然灾害类应急救援,承担国家应对特别重大灾害指挥部工作;指导火灾、水旱灾害、地质灾害等的防治;负责安全生产综合监督管理和工矿商贸行业安全生产监督管理等。应急管理部作为践行中国总体国家安全观的首要职责部门,其职能架构、运作模式及发展方向受到广泛关注。

6 中国应急管理体系建设的不足及其完善

当前中国的应急管理体系建设仍存在一些为题,这些问题集中体现在顶层设计和实际操作的具体层面。

首先,在应急管理体系的顶层设计上还存在以下问题:应急管理部下设的部门间的职责边界仍有交叠区及盲区;跨地区、跨灾种的协作模式依旧未建立起行动准则,处于“一事一议”的状态;日常管理机构与专业应急处置机构对于同一类事件的全过程应急无法实现一体化高效衔接;应急管理体系的信息化有待加强等。

其次,上层设计的不足映射到实际操作层面,导致了一些不可避免的具体问题。例如,特大型突发灾害的多维度机理脉络及全过程应急管理机制尚未明确。再如,应急管理四阶段工作没有形成标准化清单,管理部门缺乏依据,这也导致了应急预案“重量不重质,照搬照抄”,应急演练“以演代练”;领导者重应急处置、轻风险管理,经常性地对于风险与隐患的底数不清,无法实现精准管理,这将进一步导致政府部门对于自身应急能力评估不充分,没有准确识别短板并制定改进策略。

最后,基于现代应急管理理论,结合中国实际,针对当前对中国应急管理体系建设所面临的挑战,

提出以下完善思路。

(1) 在习近平总书记提出的“坚持总体国家安全观”的方略下,牢牢把握“两个坚持,三个转变”,以现代应急管理理论体系为基础,理顺党政军、政企社、央地外的关系定位,把握现代应急管理中突发事件机理变化规律,设计应对不同突发事件类型尤其是重特大突发事件的一般性应急管理机制,有效地避免传统应急中的管理理论不足、一般性特征重视不足等弊端,提高中国应急管理整体水平,从而构建具有中国特色的现代应急管理体制。

(2) 以能力建设为核心确立职能。新组建的应急管理部职能包括承担火灾、旱灾、洪涝、地震等自然灾害事故,以及市政消防和安全生产等事故灾害的直接救援工作;对各类突发事件的预防、组织、协调、指导、救援、监督等工作。应在完成自我评估,识别短板的基础上,制定能力提升战略计划,着重建设一套职能相关、以“八个能力”为核心的现代应急管理体系。“八个能力”分别是:行政责任与社会责任,事件预防与灾难减除能力,事件响应与评估恢复能力,资源支持与技术保障能力。该体系具备较为完善的应急能力,是组织架构与职责确定的基础。

(3) 研究相关部门的职责关系,设计切实可行的协作模式并形成政策和标准。秉承“一类事项原则上由一个部门统筹,一件事情原则上由一个部门负责”的原则,明晰行业管理、属地管理、综合管理的职责边界和协作空间,以避免政出多门、责任不明、推诿扯皮,责任权利不对等等问题。创新应急管理体制机制,并以相应的政策法规作为保障,以真正实现共同克坚,最终达成应急管理部对四大类突发公共事件负起应急管理的统领、汇总和协调的职责。

同时,借鉴国外经验并结合既有部门结构职能,构建应急管理部的组织架构。建议应急管理部各部门的组建可以分阶段稳步推进。对于第1阶段的机构设置,应充分考虑现有可整合资源,构建核心或必不可缺的部门,以确保应急管理工作早日落到实处。未来第2阶段机构设置,可以考虑将专项职能部门“管理界限”模糊化,尽可能融合日常管

理与应急处置业务模块,既能在后端建章立制,又能在前端指挥应对,实现综合管理。专项职能部门主要承担的是应急职能,较少承担行政职能;同时构建“委员会”体系,实施综合协调。为更好地实现职能间的横向联动,应设立专门的委员会用于协调和实施某些行动。

(4) 应面向应急管理全生命周期,建立配套的工作清单及管理体系,实现工作质量的标准化;重点建立风险管理为主导、平战结合的工作模式;构筑涵盖应急产业、科研教育、培训演练、宣传普及的应急支撑系统,以实现环境资源、能源资源、经济资源、权力资源及智力资源的整合;与此同时,建立健全法律法规体系、建设发展应急支撑平台、发挥科研机构团体的作用并加强第三方评估。

参考文献(References)

- [1] 习近平谈治国理政:第2卷[M].北京:外文出版社,2017.
- [2] 落实责任完善体系整合资源统筹力量 全面提高国家综合防灾减灾救灾能力[N].人民日报,2016-07-29(1).
- [3] 高小平.中国特色应急管理体系建设的成就和发展[J].中国行政管理,2008(11):18-24.
- [4] 钟开斌.中国应急管理体系建设:发展历程与展望[A].中国灾害防御协会,2009.
- [5] 王宏伟.总体国家安全观视角下公共危机管理模式的变革[J].行政论坛,2018,25(4):18-24.
- [6] 程恩富,詹志华.三年困难时期非正常死亡人口及其相关问题研究[J].当代中国史研究,2017,24(4):123.
- [7] 《当代中国卫生事业大事记》编写组.当代中国卫生事业大事记 1949—1990[M].北京:人民卫生出版社,1993.
- [8] 魏加宁.危机与危机管理[J].管理世界,1994(6):53-59.
- [9] 许文惠.危机状态下的政府管理[M].北京:中国人民大学出版社,1998.
- [10] 薛澜.应尽快建立现代危机管理体系[J].领导决策信息,2002(1):27.
- [11] 中国行政管理学会课题组.中国转型期群体性突发事件主要特点、原因及政府对策研究[J].中国行政管理,2002(5):6-9.
- [12] 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.
- [13] 瞿剑.“一案三制”应对突发公共事件[J].江苏劳动保护,2004(10):4.
- [14] 陈安,陈宁.现代应急管理理论与方法[M].北京:科学

- 出版社, 2009.
- [15] 胡锦涛《在全国抗震救灾总结表彰大会上的讲话》单行本出版[N]. 人民日报, 2008-10-10(1).
- [16] 陈振明. 中国应急管理的兴起——理论与实践的进展[J]. 东南学术, 2010(1): 41-47.
- [17] 本报评论员. 坚持总体国家安全观[N]. 光明日报, 2017-11-07(1).
- [18] 《中共中央国务院关于推进防灾减灾救灾体制机制改革的意见》发布[J]. 中国应急管理, 2017(1): 24-27.

Construction, development and prospect of China's emergency management system since 1949

WU Bohong^{1,2,3}, ZHANG Zhenyu^{1,2,4}, NI Huihui⁵

1. Institutes of Science and Development, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100190, China
2. University of Chinese Academy of Sciences, Beijing 100049, China
3. The Research Institute of Petroleum Exploration and Development, Beijing 100083, China
4. Sino-Danish College, University of Chinese Academy of Sciences, Beijing 100049, China
5. Beijing Municipal Institute of Labor Protection, Beijing 100054, China

Abstract Since 1949, the construction of China's emergency management system has gone through four stages: the period of the emergency management coordination mechanism led by the classified management and the provisional institutions, the construction period of the emergency management system based on "one case, three systems", the implementation and improvement period of the emergency management system based on "one case, three systems", and nowadays the period of Chinese characteristic emergency management system with the concept of "the overall national security concept". This paper reviews the different historical stages of the development of the emergency management in China, analyzes China's emergency management system construction since the beginning of the reform and opening up period, summarizes the existing problems, and proposes prospects and improvements for the future development of China's emergency management system.

Keywords emergency management; emergency event; management mechanism ●



(责任编辑 傅雪)



图片来源: http://www.sohu.com/a/286585883_120034212