

机构改革背景下的应急管理机制整合

范超¹, 师钰¹, 陈安^{2,3*}

1. 河南理工大学应急管理学院, 焦作 454000

2. 中国科学院科技战略咨询研究院, 北京 100190

3. 中国科学院大学, 北京 100049

摘要 应急管理机制是应急管理体系的重要组成部分, 作为“三制”之一在整个应急管理过程中发挥基础性作用。当前关于应急管理机制的研究呈现出按突发事件类型或行业划分的特征。在政府机构改革的背景下, 对监控与启动机制、处置与协调机制、运行与评价机制、监督与奖惩机制和终止与补偿机制对应急管理机制进行梳理与整合, 设计出一套现代应急管理机制体系, 从而探索新时代实现运行高效、协调有序的应急管理路径。

关键词 应急管理; 机制整合; 机构改革

党的十八大以来, 以习近平同志为核心的党中央对应急管理工作高度重视, 站在实现“两个一百年”奋斗目标、保障国家长治久安、防控可能迟滞或中断中华民族伟大复兴进程的全局性风险的高度, 一系列新理念不断被提出。其中, “总体国家安全观”作为习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分已被写入党章, 而国家应急管理能力的提高正是“总体国家安全观”战略的必然要求。目前中国虽然公共安全形势总体平稳, 但是自然灾害侵袭与日俱增、安全生产事故频繁发生的现实不可忽视。从国内来看, 企业经营模式和人民生活方式

日趋多样化, 新旧观念相互碰撞, 一方面城镇化和城市现代化进程加快, 另一方面各种社会矛盾也日益凸显。从全球来看, 国际政治、经济、社会等不稳定、不确定、不安全因素不断增加且相互交织, 地缘、宗教和文化冲突与政治经济矛盾相互作用, 公共安全面临的挑战始终严峻。

在此背景下, 构建适应国家治理体系和治理能力现代化的应急管理新体制, 提升国家应急管理能力和水平, 更好地满足人民对公共安全的新需要成为应有之义。以深化党和国家机构改革为契机, 以习近平同志为核心的党中央从全局出发, 着力破除国

收稿日期: 2019-03-11; 修回日期: 2019-06-13

基金项目: 北京市自然科学基金项目(9182017); 中国地震局发展研究中心合作项目(Y802701901); 北京市科学技术研究院合作项目(PXM2018_178304_000010)

作者简介: 范超, 硕士研究生, 研究方向为应急管理机制设计、灾难文化, 电子信箱: fanchao1207@163.com; 陈安(通信作者), 研究员, 研究方向为现代应急管理、管理机制设计, 电子信箱: anchen@casipm.ac.cn

引用格式: 范超, 师钰, 陈安. 机构改革背景下的应急管理机制整合[J]. 科技导报, 2019, 37(16): 54-63; doi: 10.3981/j.issn.1000-7857.2019.16.007

家应急管理体制深层次难题,下大决心把多个部门、机构的应急管理职能整合到一起,组建应急管理部,开启了中国特色应急管理体制新时代^[1]。现代应急管理最大的特征是整合性,即需要具备强大的统筹协调能力^[2]。然而整合不能仅止于“物理整合”,将分散于各相关机构的应急职责相加,将应急救援队伍、应急物资储备、应急信息统一于新的架构内只是一个起点。应急管理部除了对分散的应急资源和力量加以统筹、还应进一步深化体制机制改革,理清应急管理逻辑,完善应急管理流程,使中央与地方之间、各部门之间、政府与社会力量之间产生“化学反应”,有机融合各方力量,协同参与应急管理,进而提升应对重大突发事件的能力。应急管理机制融合便是促使这一化学反应产生的关键环节,也是本文探讨的重点。

1 中国应急管理机制理论的发展及政策实践

应急管理机制可概括为应急管理活动中体制、法制等运行的规律和规则。近年来,为使政府和社会在减灾防灾过程中能够更好地组织协调,并在应急管理各个阶段实现全面管理,应急管理机制理论经历了必要性论证、完整性补充和系统性成熟3个阶段,每个阶段研究重点和研究特征也各不相同。

1.1 中国应急管理机制建设的探索性研究

丁元竹^[3]以“非典”疫情为背景,提出了应急管理机制建设的必要性,并从增强危机意识、转变危机管理观念和完善危机管理的法律法规体系等方面阐述了建立和完善应急管理机制的路径。朱小奇^[4]则着眼于中国社会经济发展实际,将应急管理机制设计理念引入金融产业,提出中国金融机构必须建立一套系统完整的应急管理机制以应对日益复杂的国内外经济运行形势,为中国社会经济的平稳健康可持续发展提供支持。这一时期应急管理机制研究刚刚起步,且基础薄弱,不仅多停留在对理论可用性的探讨上,而且缺少对以灾害事件为载体的理论和实践的研究。但这些成果对未来应急管理机制的建立和完善提出了初步的构想和尝试。

1.2 中国应急管理机制的全面性研究

2008年的“汶川地震”对于中华民族来说不仅是一场浩劫,而且暴露出民众应急意识缺乏、救援过程缺乏流畅性、应急主体协调性不良等关键问题。学界认识到建立健全科学高效的现代应急管理机制的紧迫性,并将其理念引入应急管理和危机处置的各个领域。林鸿潮^[5]从法制化角度提出应急法制体系的建立和完善本质上就是要实现公共应急管理机制的法治化,以保障应急管理机制的运行,并提出了中国当前的应急管理机制法制建设的重点:完善应急指挥机构、健全应急保障体系和高效化现场应急决策。张迅^[6]结合时代背景,以科学发展观为政策依据,将健全环境应急管理机制和推动建立环境应急管理新体系作为环境保护的新路径。之后,中国应急管理理论研究快速发展,不仅将应急管理机制设计理念引入区域电网建设^[7]、应急财政建设^[8]和学校安全建设^[9]等具体社会经济管理领域,而且大量借鉴和引进国外先进应急管理机制设计方法,例如闪淳昌等^[10]重点解析了美国应急管理机制建设的发展过程及对中国的启示。

1.3 中国应急管理机制的系统性研究

纵观中国应急管理机制的发展历程,从初步构想到“一案三制”的完善,再到应急管理体系的基本建立,机制设计作为应急管理的逻辑遵循受到学者的普遍关注。然而,受原本应急管理工作政出多门、侧重响应、单灾种应急固有思维的影响,应急管理机制的研究多分散于行业应急或地市应急研究与实践。曾秋菊^[11]对高校突发事件应急机制的构建,邓林等^[12]对长三角地区空气重污染事件预警与应急机制的探讨,谢非等^[13]对企业汇率风险应急机制的研究,而对一般性应急管理机制设计的研究非常薄弱,其中有关应急机制整合的研究更为少见。直到近年来协同治理理念逐渐深入人心,才有学者以之为平台通过分析协同应急的理论基础,详细阐述了涵盖支撑系统、过渡系统、运行系统和目标系统的协同应急结构模型^[14]。伴随着应急管理机构改革,加强中国特色应急管理体制顶层设计,健全应急管理领导体制机制,从过程重塑进行国家应急管理机制创新发展^[15]的研究逐渐增多,机制整合也

受到越来越多学者的重视。

1.4 应急管理机制理论的政策实践

应急管理机制理论的成熟期以一系列事件为标志：“十二五”期间，应急管理“一案三制”体系建设基本完成；2014年，习近平主席提出总体国家安全观理念，这为应急管理机制、体制、法制的进一步完善提供了政策导向；2018年，应急管理部的设立标志着中国现代应急管理机制设计进入了新时代，在进行管理机制设计时责权分配、协调统一等问题更加得到重视，而应急管理部对应急管理机制进行充分整合则成为必然趋势。

应急管理部的设立旨在防范和化解重、特大安全风险，健全公共安全体系，整合优化应急力量和资源，推动中国特色应急管理体制的形成，提高防灾减灾救灾能力，确保人民群众生命财产安全和社会稳定。因此，应急管理部整合了多项原属其他部委的职能(图1)。

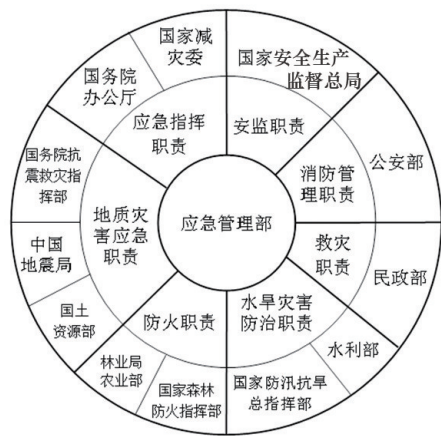


图1 应急管理部整合其他部门职能示意
Fig. 1 Functions of other departments integrated in Ministry of Emergency Management

机构的组合重组是机制整合的物质基础，2018年中共中央办公厅、国务院办公厅颁布了《应急管理部职能配置、内设机构和人员编制规定》，对应急管理部的内设机构进行了划分，除了设立应急指挥中心进行指挥协调，以及办公厅、人事司等掌管行政事务外，还设立了16个司局掌控应急管理的各

个领域和阶段(图2)。新组建的应急管理部将有效整合优化应急资源，利于统筹谋划全过程应急管理，在此基础上进行应急机制的整合设计将大大节约原有成本，促进机制创新。

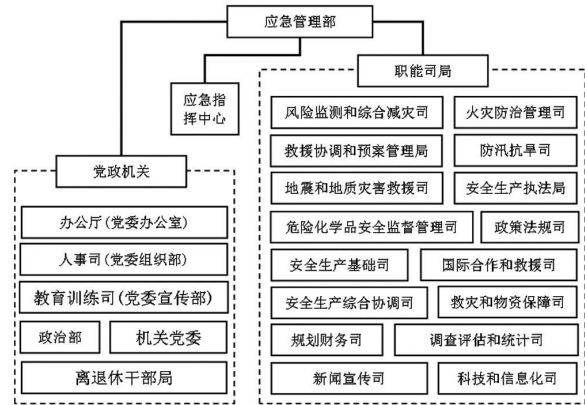


图2 应急管理部机构设置
Fig. 2 Organizations of Ministry of Emergency Management

2 现代应急管理机制的分类概述

2.1 按类型划分

突发事件分为自然灾害、事故灾害、公共卫生事件和社会安全事件，其应急管理机制的属性和重点也各不相同，又并非完全孤立。灾害的影响具有复杂性，因此现实灾害存在多类型属性。突发事件类型的性质不同，其应急管理机制不同(图3)。

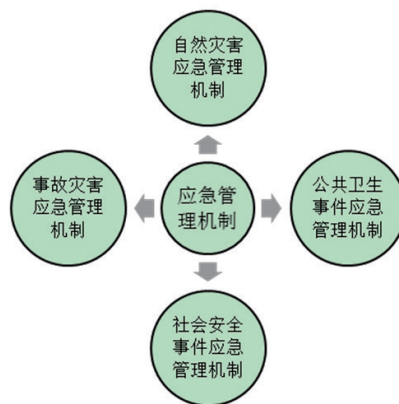


图3 应急管理机制的类型划分
Fig. 3 Types of emergency management mechanisms

2.1.1 自然灾害应急管理机制

人为因素在自然灾害未发生演化时介入较少,因此自然灾害应急管理机制重点解析灾害能量传播过程中各个系统的运作模式。在事前阶段,首先按照事件是否具有明显先兆考察其突发性和渐发性,其次动态跟踪灾害的孕育空间和约束规制,最后制定实时的灾害消除、减轻、预防和准备策略。在事中阶段,于处置救援的同时着手灾害能量的跟踪评估工作,并对应急管理措施进行动态反馈和调整。在事后阶段,政府将承担灾区恢复重建工作的主要职责,因此在制定公共预算时,有必要列出专项准备金。

2.1.2 事故灾害应急管理机制

事故灾害应急管理的主要职责一方面是消除潜在风险,另一方面是提高承灾能力,而作为行为主体的人在两者机制中发挥着重要作用。首先在事前阶段规范和评估人员行为,其次在事中阶段将人的生命放在救援工作的首位,最后在事后阶段统筹恢复重建和救济安置工作,处理好灾民、救援力量、重建承办方等各单位的关系。

2.1.3 公共卫生事件应急管理机制

与其他类型相比,公共卫生事件具有显著的扩散性以及针对生命本身的直接影响。因此公共卫生事件应急管理机制着眼于阻断隔离机理和人本精神。在传播性方面,着重对传染源和传播路径进行重点管控和中止。在承灾体方面,依照不同生命体特征制定对策。

2.1.4 社会安全事件应急管理机制

社会安全事件通常会对社会经济造成广泛的负面影响,且事件中必然存在主动人为要因,即人为故意性。因此按照动态博弈理论,事故发生前缺乏先兆,必须在平时对重点场所进行监控和部署,在事件萌发期做到快速响应、迅速解决。而对于舆情事件而言,政府的调整引导则被作为优先策略。

2.2 按阶段划分

现代应急管理将突发事件应对过程分为减轻、就绪、响应和恢复4个阶段。在传统应急管理中,通常只有紧随事发点之后的响应阶段得到重视,而对于其他3个阶段涉及较少。但全生命周期理念

要求在全领域内投入适当的力量,按照事件发展过程区分不同的重点应对方向的模式(图4)。



图4 应急管理机制的阶段划分

Fig. 4 Emergency management mechanisms classified by stages

首先,减轻阶段的主要目标是提高承灾体韧性,消减灾害发生的可能性,以及最大程度减轻预期损失。在该阶段的管理机制的直接作用对象是承灾体。所以减轻机制在整个应急管理体制中最能达到防范于未然的效果。

其次,减轻阶段应急管理目标较普遍化,机制运行的对象相对而言没有明确的灾害指向性;在就绪阶段,管理主要针对的是可预见、有先兆的灾害,例如台风、火山爆发、水旱灾害等,此时的机制有较强针对性。

再次,进入响应阶段意味着灾害事件发生。其管理机制的基本逻辑是在保障人民生命的前提下有序开展救援工作,主要机理是以应急管理平台为依托、以应急管理体制为依据、以应急管理技术为手段展开救援工作。因此,响应阶段的应急管理机制主要包括统一协调的监控机制、全面准确的沟通机制、效率优先的重点响应机制和相互支撑的快速恢复机制。

最后,恢复阶段标志着应急管理重点由救援转向全面恢复。在这一阶段救灾工作基本告一段落,应急管理机制的主要运行目标开始转移到灾区重建,灾区人民的社会生活需要恢复到受灾前阶段,不仅是物质生活水平的恢复还有灾区人民精神文化的恢复,期间心理干预和监控显得尤为重要。

2.3 按行业或单位划分

不同行业或单位的人员构成、管理方式和作用对象等差异明显,因此其应急管理机制拥有各自的行业特征。同时,很多行业的应急管理机制也具有一般性规律,下面以不同类别行业的特殊性对其各自应急管理机制进行讨论(图5)。

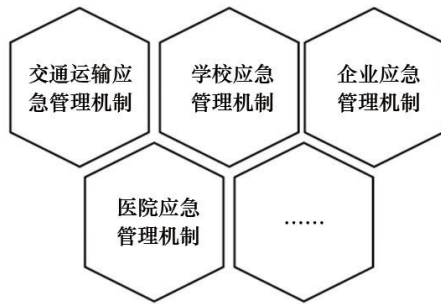


图5 应急管理机制的行业划分

Fig. 5 The emergency management mechanisms classified by industries

2.3.1 交通运输应急管理机制

交通运输是一个复杂的网络系统,完善的交通运输应急机制能够合理地界定各方权利与责任、调拨资源、减少突发事件发生频率、整合相关力量、提高救援效率、减少人员伤亡与财产损失并做好突发事件评估与总结。事前常态下的监管与预防机制,事中、事后的信息沟通机制是该领域应急管理机制建设的重点。

2.3.2 学校应急管理机制

学校是人员密集场所,学生作为其行为主体心智未熟且思想活跃。其应急管理机制是在学校领导层以及各职能部门综合校内外社区、家长、社会组织等相关力量的基础上建立起来的。在日常教育工作中,事前的信息收集和风险防控、事中的快速反应以及事后的心理恢复都是全周期学校应急管理的工作重点。

2.3.3 医院应急管理机制

作为专门提供医疗护理服务的场所,医院在各类突发事件应急管理中扮演重要角色。就单个行业来说医院有自身的管理机制,包括疫情报告机制、医疗救治机制、器材管理机制、工作协调机制和物资准备机制等。而其管理重点是医护人员及应急物资的调度、病人及家属的安置以及突发事件信息的通报与交流。

2.3.4 企业应急管理机制

采矿、建筑、电力、燃气及化工等各类企业灾害风险较高,且潜在威胁具有连锁反应,加之企业突发事件演化机理复杂,不仅存在各种高危器材和原

料,而且囊括各种类型的组织结构,因此其应急管理机制设计难度较大。其中,机制的可操作性、有效性、技术性是企业应急管理首要解决的问题。

综上所述,目前依照事件类型和所属行业对应急机制进行的研究比较普遍,然而单个研究所涉及的机制通常不够全面深刻。在总体国家安全观的指引下,在社会主要矛盾发生历史性变化的背景下,中国的应急管理工作迫切需要一套完善的应急管理机制为支撑。

3 应急管理机制的整合

3.1 机制整合的意义

首先,机构改革基础上的机制整合将放眼整体,利于统筹规划未来应急管理的工作流程与工作重心。在过去的实践中,地震、气象、水利、安监、消防等不同部门分别探索符合自身的应急管理机制,而多主体协同应急是未来发展方向,机制整合将提高多主体协同的效率,高屋建瓴,从整体布局应急管理流程,将多主体整合于统一的应急框架内。其次,机制整合有利于打破本位主义,减少应急过程中的信息交流不对称的问题。对事件类型及应急管理阶段对机制进行梳理,可发现机制运行的条件或者突发事件应急管理的保证是信息的充分准备,如果信息加工不完善,则很难做出正确判断,也难有正确的决策和应对方案。机制的整合将对应急信息的搜集和传递产生重要的积极影响,相比原有不同机构间的信息交流,同一部门、同一机制框架内的信息传递共享将节省大量时间成本,进而转化为应急救援的快速反应,减少人员和财产损失。同时机制整合对全过程应急文化意识的形成也有促进作用,是践行“总体国家安全观”的体现。

3.2 现代应急管理机制体系整合

由应急管理部的机构设置可以看到,应急管理机制需要在统一体系下进行协调,这不仅符合中国政府机构改革的宏观趋势,而且在中央层面采取统一的、科学的、合理的管理机制有助于应急管理工作的层层传导和实际运行。在4大突发事件类型和应急管理各个阶段特征的基础上,结合对各主要

产业应急机制的考量,构建起现代应急管理机制体系,包括11个分项和27个子项(图6)。

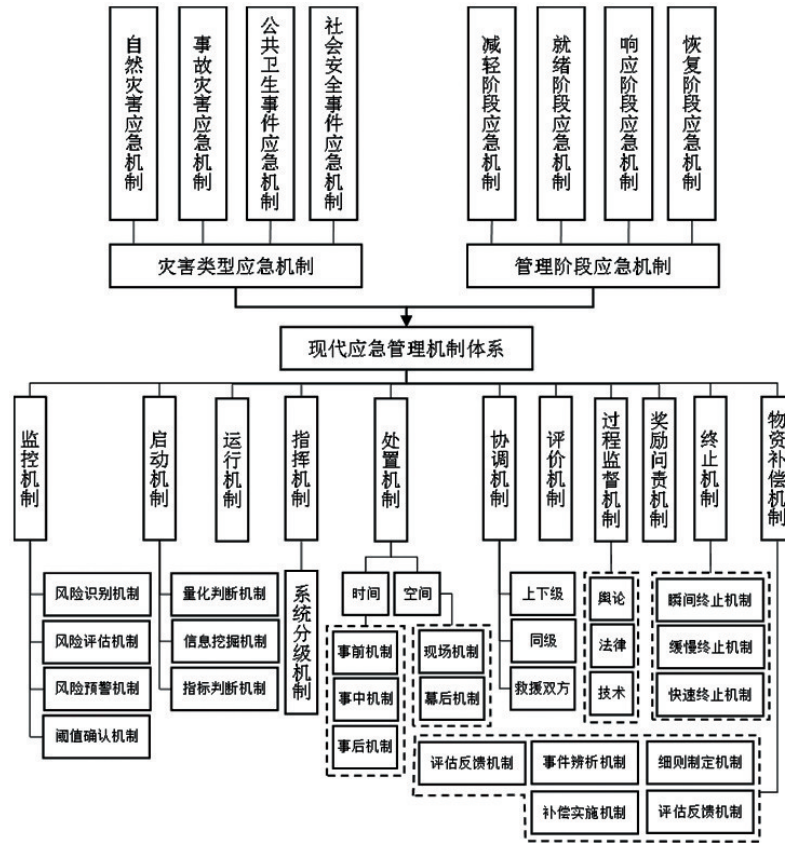


图6 现代应急管理机制体系

Fig. 6 Modern emergency management mechanism system

同时,机制在应急管理中应是一个相对宏观的部分,它规定应急管理中体制运行需要遵循的规则和规律。经过几年的探索,笔者认为应急管理的机制整合应将监控与启动机制、处置与协调机制、运行与评价机制、监督与奖惩机制和终止与补偿机制等各大机制有机整合为一个整体(图7)。

3.2.1 监控与启动机制

监控与启动机制是运行应急管理的阀门,对它的设置直接影响整个应急机制的运行。所谓监控机制,就是在灾害发生之前,对风险事件进行的一系列监视和控制的方法。当被监控事件参数超过阈值,或者突发事件的影响范围或程度满足一定条件时,就要启动相应的应急举措。启动机制就是这样一套判断灾害是否达到一定的危害程度,是否需要启动应急举措的方法。

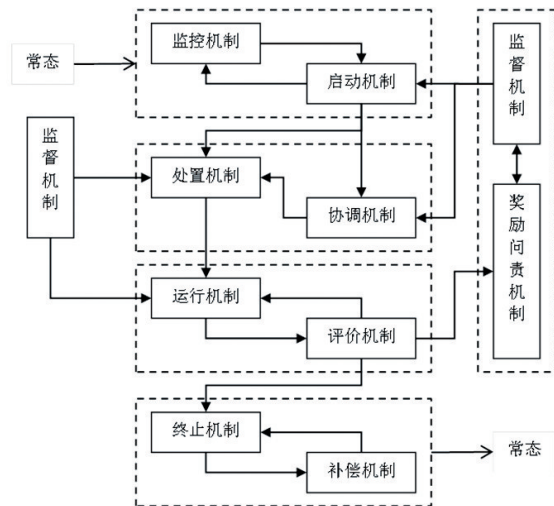


图7 应急机制组成部分及相互关系

Fig. 7 Components and relations of the emergency mechanisms

1) 监控机制。在风险事件原有的平衡状态即将发生质变的时候,应急管理机制体系中的监控机制开始运作,通过对事件的监控,可以及时准确地了解该事件各方面的相关信息,同时,根据得到的资料,通过动态博弈的技术手段为下一步启动其他应急机制设立适当的阈值,为事件的进一步发展做好准备。监控机制主要包括风险识别机制、风险评估机制、风险预警机制和阈值确认机制4个前后衔接的部分,其运作流程如图8所示。

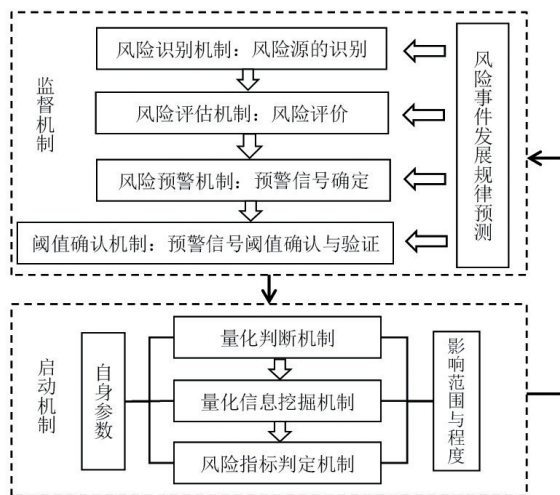


图8 应急管理中的监控与启动机制
Fig. 8 The monitoring and activation mechanism in emergency management

步骤一:风险识别机制。风险源的识别主要包括识别事件类别和识别事件指标。在识别事件类别方面,各种事件因类别的不同而表现出不同的差异,监控机制在这个环节上的主要目的就是分析事件的原则性机理,将事件所涉及的类别分析清楚。不同的事件类别有着不同的特征属性,而事件的特征属性往往具有规律性,对下一步应对事件的发展很有帮助。在识别事件指标方面,首先通过监控机制对事件的某些特征进行定性识别,其次对事件风险进行量化和具化,再次在确定风险源类别的基础上识别事件风险指标,最后通过量化参数和指标来详细准确地描述风险事件。

步骤二:风险评估机制。监控机制里的风险评估不同于应急管理中对灾害的评价,后者描述的是

对受灾情况、恢复时间等一系列因素的度量,而监控机制里的风险初步评估是基于事件原理性机理对事件的发生、发展与传导的规律进行挖掘和总结,从而对事件进行规律性刻画。风险事件的初步评估按照灾害能量的不同发展阶段主要包括发生机理的监测、发展机理的估计和演化机理的推测。

步骤三:预警发布机制。通过对事件的风险源识别和风险初步评估,已得到描述事件的指标与参数,并对事件的发生、发展与演化有了基本了解。根据已掌握的信息,对是否发布预警进行决策,若前2个阶段反映的信息显示事件已达到需要预警的程度,就发布预警信号,提醒相关部门做好突发事件的应急准备;否则,监控机制继续对事件进行前2个阶段的监控,观察事件相关信息。

步骤四:阈值确认机制。预警信号的发布说明风险事件已发展到了一定的程度,应对机制随时可能启动,此时监控机制进入最后一个工作环节。灾害发生后,应急措施按照灾害的级别分级实施,所以需要建立不同等级的启动阈值,作为启动不同等级应急措施的标准,为启动机制提供判断依据。

2) 启动机制。在启动机制运行过程中,对已经量化成参数的指标进行处理和分类,并根据不同类型的事件确定不同的启动条件,以此来判断是否应该启动应急预案。启动机制可进一步细分为3个环节:(1) 量化判断机制。一般来说,轻度的自然灾害都能直接量化,比如暴风雨可以用降雨量、风力等级等描述,农业自然灾害可以通过农业受灾面积、减产量、经济损失等来描述。(2) 量化信息挖掘机制。因为从监控机制中得到的数据未经分类处理,所以不能直接用于启动机制的判断。在挖掘事件指标和参数的过程中,理清各个指标或参数之间“与”和“或”的逻辑关系,根据事件的不同类型建立启动条件,为是否启动应急管理提供决策标准。(3) 风险指标判定机制。若指标达到启动条件就开始应急管理,反之就将事件回归至监控机制。

但是灾害事件给人们带来的影响不仅仅是生命财产上的损失,而且还有精神上的伤害,对于这些比较复杂的事件,启动条件的指标往往是多方面的,也就是说,很多指标是无法直接用数据度量

的。在这种情况下,采取专家会商或者其他技术手段来度量那些无法直接量化的指标,例如在社会公共安全事件中,常常采用公众恐慌度作为该事件的重要指标之一,以此来描述事件的严重程度。

3.2.2 指挥、处置与协调机制

因为突发事件处置的初始阶段必然涉及多个相关主体,所以指挥机制、处置机制和协调机制三者密不可分。处置机制启动的同时,协调机制是重要保障,指挥机制是绝对主导。

1) 指挥机制。重大突发事件发生后,相关部门需要立即成立指挥小组,对事件原因和发展现状进行分析,对其他人员做出指挥决定,从而对突发事件采取相应措施。为了更好地实现应急管理绩效,需要采用系统分级机制依照突发事件的大小和所涉及相关部门对应急指挥系统进行分级。其中,高级指挥部的职责是从大局入手,从总体进行布局,视野往往具有全局性,涉及区域及人员比较广。中级指挥部执行高级指挥部的命令及指示,并将其具化、传达给下一级指挥部,同时将事件实时上报。下级指挥部一般直接面对事件现场,直接对人员设备进行调度。遇到不能解决的问题时需要上报,听取意见后进行现场实施。

2) 处置机制。突发事件发生以后,相关部门需要迅速运行处置机制,时间上可分为事前处置机制、事中处置机制和事后处置机制,空间上可分为现场实施机制和幕后指挥机制。

同时,处置过程需按照人员分类机制将相关人员分为指挥人员、实施人员、事件发生当事人及其他人员。指挥人员负责全面指挥协调突发事件处置工作。突发事件发生后,立即成立突发事件处置指挥组,处置突发事件领导小组成员为指挥人员。实施人员包括现场处理人员,以及后勤管理人员,其中现场处理人员一般是具有特定技能的人员,或者因其人数或身体素质比较适合解决事件的要求而赶赴现场。事件发生当事人在事件发生过程中,应积极配合事件处理者,做好本职工作,并尽可能协助处理事件。其他人员是指在突发事件发生后,除了事件发生当事人、事件处理指挥者、实施者之外的其他人员,例如新闻工作者和志愿者等。

3) 协调机制。突发事件的处置往往牵涉到社会的多个方面,这就要求应急管理中要建立起一个良好的协调机制,以对事件中的人员及不同组织实现协调配合。协调机制主要包括以下3方面内容。

(1) 上下级协调机制。对于上下级来说,上级通常都是处于指挥者的位置。其任务是从整体出发,统观全局,对事件的处置发出宏观的命令,具体处理交由下级人员完成。而处于下级的组织及个人则应当严格遵守上级命令,具体实施救援及其他行动,并将事件处置过程及结果和事件的详细发展情况向上级报告,以便上级做出下一步指示。

(2) 同级协调机制。在突发事件中,同级人员主要分为被救者和施救者2大类。施救者又可分为指挥人员与具体施救人员。同级之间应当首先明确自己的责任,做好本职工作,同时积极辅助其他人员完成事件处置工作。对于被救者来说,他们是事件的受害者,彼此的处境类似,包括外界环境与心理变化,应该做到互相帮助,互相体谅,在身体与心理上尽快从突发事件的影响中摆脱出来。

(3) 救援双方协调机制。救援活动的当事双方为施救者和被救者,事件发生后施救者必然会进行处置,而被救者也需要积极配合。施救者除了要给予被救者物质上的帮助外,往往还需要给予心理上的救助,此时被救者在受灾后,应该积极主动接受救助,并且尽可能为施救者提供必要的帮助。

3.2.3 运行与评价机制

运行机制也被称为过程机制,在应急管理机制运行过程中,需要在人员层面保持“统一指挥、分工协作”的原则,并在适当的时候实施及时切换,由较严重的状态切换到相对较轻的状态,反之亦然。此外,还应该针对资源的可获得性进行适当协调。

评价机制一方面要对整个突发事件的发生、发展、演化情况进行评价,另外也需要对应急管理的效率、效果、效益进行评价。在对事件的评价中,不仅要评价对事件造成的灾难后果,还应该根据发展的观点,对灾难中人的“可挽救性”,以及环境的“可恢复性”和灾害的“可减缓性”进行评价。

3.2.4 过程监督机制和奖励与问责机制

过程监督机制伴随整个应急管理过程,而奖惩

与问责机制的启动在整个应急管理过程完全结束之后,是对于那些在应急管理过程中存在措施不当而造成负面效果的行为进行责任的追究。

1) 过程监督机制。按照过程监督实现的途径不同,突发事件应急管理的过程监督可分为舆论监督机制、法律监督机制、技术监督机制等,在实际监督过程中,往往运用以上监督机制组合对突发事件的预备、处置以及恢复过程进行监督。其主体既可以是专门的政府机构和技术人员,也可以是公众、媒体或其他组织。结合突发事件应对的4阶段理论具体可分为预备监督机制、响应监督机制、处置恢复监督机制以及事后处理监督机制。

2) 奖励与问责机制。奖励与问责机制的存在实现了对应急管理主体行为的正确反馈。从对个体角度讲,这可以调动部门人员积极性和创造性;从对整体角度讲,这使得奖惩工作的执行变得更合理有效。针对应急管理中整体奖励的各种情况给出相应评判办法。具体而言可以减缓损失价值估值和为完成应急目标所投入的成本为参数对完成和未完成的应急目标进行考核。

过程监督机制和奖励与问责机制在各自负责的区域中一定要遵守各自的原则性机理。以原理性机理为理论依据,注意把握突发事件中受灾人群和应急管理心理。毕竟监督和惩罚是手段而不是目的,激发人的主观能动性,团结起来发挥整体的最大作用来抵御这一次危机,同时防御下一次的危机才是硬道理。

3.2.5 终止机制与物资补偿机制

一般地,应急状态即将或已经到达终止阶段,即表示危机大部分或全部解除,处于相对安全的时期。而从很多实例上看,没有终止或者异常终止会引发许多本不应发生的问题,严重影响着救灾的效果,终止应急状态的作用不容忽视。

1) 终止机制。终止活动的实施需要通过政府、专家、公众三方评价来完成,根据情况不同主要分为瞬间终止机制、缓慢终止机制和快速终止机制。确定终止后,首先由政府方发布终止通知,规定终止活动的执行程序并通知各级相关机构,撤销临时措施或者将其转化为常规措施。因突发事件

而调用的资源,终止前应及时回收。在组织解散前,应撰写关于此次突发事件以及应对过程的总结报告,组织解散时,须认真对待成员的安置。

由此可见,终止活动就是将应急状态转化为常态的过程。组织成立的目标是解除突发事件带来的险情并恢复常态,而终止意味着组织目标的完成,因此终止的最后一步便是组织的解散。

2) 物资补偿机制。为了保障善后补偿工作的顺利实施,为突发事件应对打好基础,应急物资补偿是由一定的补偿主体按照特定的规则和流程对应急过程中消耗的物资进行的补充和补偿。

应急物资补偿是以政府为主的相关责任主体对应急处置过程中所损耗的资源进行的补偿。所损耗的物资主要是指在突发事件应对过程中,为减缓事件的发展,减低其造成的危害以及为紧急抢救、转移安置灾民所投入的物资。

合理补偿流程的设置是保障补偿工作顺利实施的基础,根据应急物资补偿的内在原理,将其分为事件辨析机制、细则制定机制、补偿实施机制、评估反馈机制和监督机制(图9)。

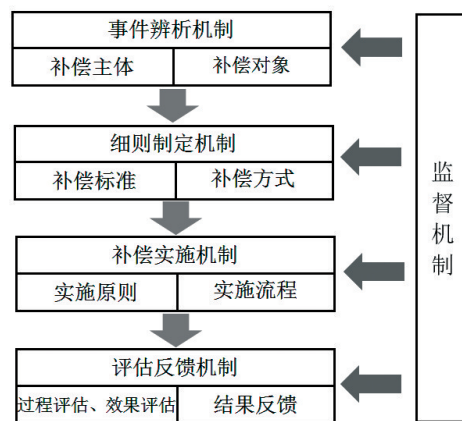


图9 应急物资补偿机制

Fig. 9 Emergency material compensation mechanism

4 结论

现代应急管理机制的建立自2003年起历经15载逐步完善清晰,而突发事件的多样性、复杂性、综合性也逐渐上升,现代应急管理面临的形势变化难

料。伴随着党和国家机构改革、应急管理部的组建,原有法律条文与部门职责分工已经不适应当下情况,应急管理机制建设迫切需要新思路指导,新方法整合。从监控与启动机制、处置与协调机制、运行与评价机制、监督与奖惩机制和终止与补偿机制梳理常规突发事件应急管理的机制流程,形成应急管理机制体系,目的是希望寻找基于应急管理全生命周期的运行规律,使突发事件应急管理有方法可循,有规律可依。在此基础上加强以应急管理部为核心的多部门、多层次协调机制,依托现代应急技术,推动中国应急管理体系的至臻至善。

参考文献(References)

- [1] 吕志奎. 构建适应国家治理现代化的应急管理新体制[J]. 人民论坛·学术前沿, 2019(5): 16-21.
- [2] 王宏伟. 现代应急管理理念下中国应急管理部的组建: 意义、挑战与对策[J]. 安全, 2018, 39(5): 1-6.
- [3] 丁元竹. 建立和完善应急管理机制[J]. 宏观经济管理, 2003(7): 22-23.
- [4] 朱小奇. 论金融机构突发事件应急管理机制[J]. 求索, 2004(7): 34-36.
- [5] 林鸿潮. 论公共应急管理机制的法治化——兼辨“一案三制”[J]. 社会主义研究, 2009(5): 108-112.
- [6] 张迅. 关于健全环境应急管理机制的若干思考[J]. 环境保护, 2009(21): 31-33.
- [7] 张建华, 尚敬福, 赵炜炜, 等. 中国区域电网应急管理机制建设的建议[J]. 电力系统自动化, 2009, 33(4): 40-44.
- [8] 廖奎. 完善财政应急管理机制的思考[J]. 中国财政, 2010(10): 53-54.
- [9] 韦庆辛. 关于构建高校突发事件应急管理机制的思考[J]. 中国安全生产科学技术, 2010, 6(3): 191-196.
- [10] 闪淳昌, 周玲, 方曼. 美国应急管理机制建设的发展过程及对中国的启示[J]. 中国行政管理, 2010(8): 100-105.
- [11] 曾秋菊. 网格化管理背景下高校突发事件应急机制构建[J]. 学校党建与思想教育, 2013(21): 39-41.
- [12] 邓林, 吴俊锋, 任晓鸣, 等. 基于长三角地区空气重污染事件预警与应急机制的探讨[J]. 生态经济, 2014, 30(7): 161-163.
- [13] 谢非, 杨茜, 黄晓娟. 基于解释结构模型的企业汇率风险应急机制构建研究[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2015, 21(4): 59-64.
- [14] 岳清春. 协同应急视阈下的应急管理机制研究[J]. 消防科学与技术, 2017, 36(7): 1013-1015.
- [15] 张海波. 新时代国家应急管理体制机制的创新发展[J]. 人民论坛·学术前沿, 2019(5): 6-15.

Integration of emergency management mechanism under the background of institutional reform

FAN Chao¹, SHI Yu¹, CHEN An^{2,3*}

1. School of Emergency Management, Henan Polytechnic University, Jiaozuo 454000, China
2. Institutes of Science and Development, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100190, China
3. University of Chinese Academy of Sciences, Beijing 100049, China

Abstract The emergency management mechanisms are an important part of the emergency management system, which plays a fundamental role in the whole emergency management process. The current researches of the emergency management mechanisms are classified according to the types and the industrial structures. First of all, in the background of the reform of government organizations, the emergency management mechanisms are integrated into the monitoring and launching mechanism, the disposing and coordinating mechanism, the operating and evaluating mechanism, the supervising mechanism and the terminating and compensating mechanism. Secondly, the system of the modern emergency management mechanisms is designed. Lastly, the whole new emergency management routes are to be efficient, coordinating and orderly.

Keywords emergency management; mechanism integration; institutional reform ●



(责任编辑 徐丽娇)