

中国特色应急管理体系建设的成就和发展*

时间：2008-12-01 作者：高小平

*本文系中央民族大学“985”项目（项目编号：CUN985-3-2）成果。

【摘要】 本文通过回顾我国应急管理体系建设历程，运用中国特色社会主义理论，对建立应急预案，加强应急管理体制、运行机制和法制建设，整体优化应急管理系统结构和功能，提升应急管理能力等问题，在理论与实践层面都作了比较系统的研究，既总结了我国应急管理体系建设的成就、特点和经验，又提出了发展和完善应急管理体系的对策意见。

【关键词】 应急管理；体系；建设；成就

【中图分类号】 D035 【文献标识码】 A 【文章编号】 1006-0863（2008）11-0018-07

经历了2003年非典、2008年初的雨雪冰冻灾害和5月汶川大地震等特别重大突发公共事件，我国应对突发公共事件的应急预案、应急管理体制、运行机制和法制建设不断得到推进，在实践中发挥了重要的作用。运用中国特色社会主义理论，认真总结我国应急管理体系建设的成就、特点和经验，充分估计、充分肯定、充分运用这一体系，发展和完善这一体系，对于进一步提高政府应急管理能力、做好重大突发公共事件应对工作具有重要意义。

一、“三点一面”：我国现行应急管理体系建设的历程

我国是一个有着五千年悠久历史的古国，在漫长的社会发展进程中，不断经历着各种各样的灾害和灾难，历朝历代都积累了比较丰富的应急管理经验。新中国建立以来，我国在应急管理工作方面奠定了一定的基础，取得了一定的成绩。但是，作为一个完整巨大的社会系统工程，我国应急管理体系建设的时间并不长。

应急管理体系是指应对突发公共事件时的组织、制度、行为、资源等相关应急要素及要素间关系的总和。只有建立比较完善的应急管理体系，才能保证在预防、预测、预警、指挥、协调、处置、救援、评估、恢复等应急管理各环节中各方面快速、高效、有序反应，防止突发公共事件的发生，或减少突发公共事件的负面影响。

我国全面建设应急管理体系，起始于2003年总结抗击非典的经验和教训，以这一阶段的应急管理工作作为“起跑点”；发展于加强党的执政能力和政府的行政能力建设，从而把创新应急管理制度作为“着力点”；提高于贯彻落实科学发展观的实践，把应急管理摆放到全面建设小康社会的大格局中，并为其确立“定位点”；形成了应急管理“点”与常态行政管理“面”的结合，推动了科学发展。

（一）应急管理体系建设的“起跑点”

2002年秋，江泽民总书记在党的十六大报告中指出：“各级党委和领导干部要不断提高科学判断形势的能力、驾驭市场经济的能力、应对复杂局面的能力、依法行政的能力、总揽全局的能力。面对很不安宁的世界，面对艰巨繁重的任务，全党同志一定要增强忧患意识，居安思危，清醒地看到日趋激烈的国际竞争带来的严峻挑战，清

版权所有：《中国行政管理》杂志社 京ICP备06058857号

定。”^{〔1〕} 2003年春，我国从南到北，经历了一场由非典疫情引发的从公共卫生到社会、经济、生活全方位的突发公共事件。在党中央、国务院坚强领导下，全国人民众志成城，取得了抗击非典的决定性胜利。在中国特色社会主义理论的指导下，党和国家及时总结我国经济社会发展中存在的全面、不协调和不可持续性等因素，提出

中国政府网

中国行政管理学会

《中国行政管理》

关于杂志

编辑工作

发行工作

理事会

杂志在线

电子刊

CPA资讯

欢迎光临本站

Email

密码

[忘记密码?](#)

会员服务

邮件资讯

在线阅读

友情链接

友情链接

全面加强应急管理建设的重大命题。2003年7月，党中央、国务院召开全国防治非典工作会议，胡锦涛总书记在会上指出，“通过抗击非典斗争，我们比过去更加深刻地认识到，我国的经济发展和社会发展、城市发展和农村发展还不够协调；公共卫生事业发展滞后，公共卫生体系存在缺陷；突发公共事件应急机制不健全，处理和管理突发公共事件能力不强；一些地方和部门缺乏应对突发公共事件的准备和能力。我们要高度重视存在的问题，采取切实措施加以解决，真正使这次防治非典斗争成为我们改进工作、更好地推动事业发展的一个重要契机。”随后国务院提出“争取用3年左右的时间，建立健全突发公共卫生事件应急机制”，“提高突发公共卫生事件应急能力”。^[2]而几乎与抗击非典同时，我们党确立了全面、协调和可持续发展的科学发展观。党的十六届三中、四中、五中、六中全会都对全面加强应急管理工作、提高保障公共安全和处置突发公共事件的能力，做出部署、提出要求。^[3]可以看出，党和政府对应急管理认识的提高，成为科学发展观产生的契入点和重要内容。

（二）应急管理体系建设的“着力点”

党和国家从经济社会发展、完善社会主义市场经济体制、提高党的执政能力的高度，着力加强应急管理制度建设。2003年10月，党的十六届三中全会通过《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，深刻分析了影响生产力发展的体制性障碍，提出“为适应经济全球化和科技进步加快的国际环境，适应全面建设小康社会的新形势，必须加快推进改革”，“建立健全各种预警和应急机制，提高政府应对突发公共事件和风险的能力”。2004年9月，党的十六届四中全会作出《关于加强党的执政能力建设的决定》，从加强党的执政能力和政府执行力的层面，进一步提出“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公共事件的能力”。2006年8月，党的十六届六中全会通过《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》，正式提出了我国按照“一案三制”的总体要求建设应急管理体系。《决定》指出：“完善应急管理体制机制，有效应对各种风险。建立健全分类管理、分级负责、条块结合、属地为主的应急管理体制，形成统一指挥、反应灵敏、协调有序、运转高效的应急管理机制，有效应对自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件，提高突发公共事件管理和抗风险能力。按照预防与应急并重、常态与非常态结合的原则，建立统一高效的应急信息平台，建设精干实用的专业应急救援队伍，健全应急预案体系，完善应急管理法律法规，加强应急管理宣传教育，提高公众参与和自救能力，实现社会预警、社会动员、快速反应、应急处置的整体联动。坚持安全第一、预防为主、综合治理，完善安全生产体制机制、法律法规和政策措施，加大投入，落实责任，严格管理，强化监督，坚决遏制重特大安全事故。”^[4]至此，这三次党的全会基本完成了我国应急管理体系框架的蓝图设计工作。

（三）应急管理体系建设的“定位点”

党和国家从经济建设、政治建设、文化建设、社会建设“四位一体”总体布局中，为应急管理体系建设定位。2006年3月，国家制定《国民经济和社会发展第十一个五年规划》，第一次提出“开创社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设的新局面”的要求，在这个总要求下，提出“建立健全社会预警体系和应急救援、社会动员机制，提高处置突发性事件能力”。加之此前，2005年10月，党的十六届五中全会通过的《中共中央、国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》，对农村建设和完善突发公共事件应急机制做出过部署。这样，标志着党和国家把应急管理体系建设纳入国家经济社会发展战略规划和社会主义现代化建设“四位一体”的总体布局中，明确了应急管理的定位、目标、任务和政策。2005年初，国务院办公厅成立应急预案小组；7月，国务院召开第一次全国应急管理工作会议，国务院出台《关于全面加强应急管理工作的意见》，提出落实“一案三制”建设、加强应急管理的一揽子政策措施；8月，国务院颁布《国家突发公共事件总体应急预案》；年底，国务院办公厅成立“国务院应急管理办公室”和“应急管理专家组”。2006年7月，国务院召开第二次

全国应急管理工作会议，进一步推动应急管理体系建设。2007年，国务院下发《关于加强基层应急管理工作的意见》，全国人大常委会通过《突发公共事件应对法》。国务院分别召开了大型企业应急管理和基层应急管理工作会议。由国务院办公厅主管、中国行政管理学会主办的《中国应急管理》（月刊）创刊。国务院办公厅首次公开发布《2006年我国突发公共事件应对情况》，对我国2006年突发公共事件应对工作进行了分析评估。与此同时，应急管理体系向各级政府和全社会延伸。全国31个省区市都成立了省级应急管理领导机构，国家防汛抗旱、抗震减灾、海上搜救、森林防火、灾害救助、安全生产等应急管理专项机构职能得到加强。这一系列政策和措施，推动了各应急管理专项机构和办事机构的协调联动工作机制基本形成，自然灾害、事故灾难、公共卫生、社会安全四大类突发公共事件预测预警、处置救援、善后处理等运行机制逐步健全。〔5〕

特别是党的十七大提出要进一步完善突发公共事件应急管理体系，“完善突发公共事件应急管理体制”，“坚持安全发展，强化安全生产管理和监督，有效遏制重大安全事故”，“提高重大疾病防控和突发公共卫生事件应急处置能力”，“健全社会治安防控体系，加强社会治安综合治理，深入开展平安创建活动，改善和加强城乡社区警务工作，依法防范和打击违法犯罪活动，保障人民生命财产安全”。这为应急管理工作进一步明确了重点与方向。

2008年6月，在经历南方雪灾和汶川地震后，党中央、国务院深入总结我国应急管理的成就和经验，查找存在问题，提出进一步加强应急管理的方针政策。胡锦涛总书记10月8日在党中央、国务院召开的全国抗震救灾总结表彰大会上指出，“要进一步加强应急管理能力建设，大力提高处置突发公共事件能力。要认真总结抗震救灾的成功经验，形成综合配套的应急管理法律法规和政策措施，建立健全集中领导、统一指挥、反应灵敏、运转高效的工作机制，提高各级党委和政府应对突发事件的能力。要大力建设专业化与社会化相结合的应急救援队伍，健全保障有力的应急物资储备和救援体系，长效规范的应急保障资金投入和拨付制度，快捷有序的防疫防护和医疗救治措施，及时准确的信息发布、舆论引导、舆情分析系统，管理完善的对口支援、社会捐赠、志愿服务等社会动员机制，符合国情的巨灾保险和再保险体系。通过全方位推进应急管理体制和方式建设，显著提高应急管理能力，最大限度地减少突发公共事件造成的危害，最大限度地保障人民生命财产安全”。〔6〕我国应急管理体系建设再一次站到了历史的新起点上。

我国在应急管理的理论研究和实践探索方面的工作，通过对“三点一面”的总结，回答了历史提出的三大课题：第一，在新的历史时期政府如何认识风险，怎样防范和应对风险；第二，要建设什么样的应急管理体系，怎样建设比较完善的中国的应急管理体系；第三，应急管理体系与促进经济社会协调发展是什么关系，怎样通过加强应急管理体系建设推动国家治理方式创新，促进经济社会又好又快发展。

我国应急管理体系建设所取得的成就，在理论上丰富了科学发展观，在实践中发挥了应有的作用，成为马克思主义理论宝库中的瑰宝，成为中国特色社会主义事业的重要组成部分。

二、“一案三制”：我国应急管理体系建设的核心框架

应急管理体系建设任务十分繁重，既具有很强的重要性和紧迫性，又需要认识其艰巨性和长期性。我国政府在加强应急管理中，突出重点，抓住核心，建立制度，打牢基础，围绕应急预案、应急管理体制、机制、法制建设，构建起了应急管理体系“一案三制”的核心框架。

（一）应急管理体系中的预案建设

预案是应急管理体系建设的龙头，是“一案三制”的起点。预案具有应急规划、纲领和指南的作用，是应急理念的载体，是应急行动的宣传书、动员令、冲锋号，是应急管理部门实施应急教育、预防、引导、操作等多方面工作的有力“抓手”。制定预案，实质上是把非常态事件中的隐性的常态因素显性化，也就是对历史经验中带有

规律性的做法进行总结、概括和提炼，形成有约束力的制度性条文。启动和执行预案，就是将制度化的内在规定性转为实践中的外化的确定性。预案为应急指挥和救援人员在紧急情态下行使权力、实施行动的方式和重点提供了导向，可以降低因突发公共事件的不确定性而失去对关键时机、关键环节的把握，或浪费资源的概率。正如很多从事应急管理的领导人所说：应急预案就是将“无备”转变为“有备”，“有备未必无患，无备必定有患”，“预案不是万能的，但没有预案是万万不能的”。鉴于此，国务院在组织预案编制过程中，从明确要求，制定指南，到成立机构，督促指导，工作十分细致缜密。国务院办公厅专门为制定预案出台了《应急预案编制指南》，要求预案编制要做到“纵向到底、横向到边”，纵向贯通行政和各类组织层级，横向覆盖行政和社会层面。在国务院的直接领导和精心指导下，经过几年的努力，全国已制订各级各类应急预案130多万件，涵盖了各类突发公共事件，应急预案之网基本形成。预案修订和完善工作不断加强，动态管理制度初步建立。预案编制工作加快向社区、农村和各类企事业单位深入推进。地方和部门联合、专业力量和社会组织共同参与的应急演练有序开展。应急预案体系的建立，为应对突发公共事件发挥了极为重要的基础性作用。

（二）应急管理体系中的体制建设

应急管理体制，主要是指应急指挥机构、社会动员体系、领导责任制度、专业救援队伍和专家咨询队伍等组成部分。

政府应急管理体制的基本要求是整合化。^[7]重点要解决三个问题：一是要明确指挥关系，建立一个规格高、有权威的应急指挥机构，合理划分各相关机构的职责，明确指挥机构和应急管理各相关机构之间的纵向关系，以及各应急管理机构之间的横向关系；二是要明确管理职能，科学设定一整套应急管理响应的程序，形成运转高效、反应快速、规范有序的突发公共事件行动功能体系。三是要明确管理责任，按照权责对等原则，通过组织整合、资源整合、信息整合和行动整合，形成政府应急管理的统一责任。^[8]

我国应急管理体制按照统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、属地管理为主的原则建立。目前，已初步形成了以中央政府坚强领导、有关部门和地方各级政府各负其责、社会组织和人民群众广泛参与的应急管理体制。从机构设置看，既有中央级的非常设应急指挥机构和常设办事机构，又有地方政府对应的各级应急指挥机构，县级以上地方各级人民政府设立了由本级人民政府主要负责人、相关部门负责人、驻当地中国人民解放军和中国人民武装警察部队有关负责人组成的突发公共事件应急指挥机构；根据实际需要，设立了相关突发公共事件应急指挥机构，组织、协调、指挥突发公共事件应对工作；建立了志愿者制度，有序组织各类社会组织和人民群众参与到应急管理中去。从职能配置看，应急管理机构在法律意义上明确了在常态下编制规划和预案、统筹推进建设、配置各种资源、组织开展演练、排查风险源的职能，规定了在突发公共事件中采取措施、实施步骤的权限，给予政府及有关部门“一揽子授权”。政府在突发公共事件中职能“缺位”问题正在得到解决。从人员配备看，既有负责日常管理的从中央到地方的各级行政人员和专司救援的队伍，又有高校和科研单位的专家。例如，2008年5月12日汶川特大地震发生后，党中央、国务院先后成立抗震救灾总指挥部和四川前方指挥部，全面负责组织指挥抗震救灾工作，各级政府和有关方面应急管理机构和迅速行动，成为抗震救灾工作的坚强领导和高效指挥中枢，充分发挥了应急管理体制的作用。

（三）应急管理体系中的机制建设

应急管理机制是行政管理组织体系在遇到突发公共事件后有效运转的机理性制度。应急管理机制是为积极发挥体制作用服务的，同时又与体制有着相辅相成的关系，建立统一指挥、反应灵敏、功能齐全、协调有力、运转高效的应急管理机制，既可以促进应急管理体制的健全和有效运转，也可以弥补体制存在的不足。经过几年的实践努力，我国初步建立了应急监测预警机制、信息沟通机制、应急决策和协调机

制、分级负责与响应机制、社会动员机制、应急资源配置与征用机制、奖惩机制、社会治安综合治理机制、城乡社区管理机制、政府与公众联动机制、国际协调机制等应急机制。另外，特别针对薄弱环节，有针对性地加强机制建设。如以往在信息披露和公众参与方面存在缺失，四川汶川地震发生后，党和政府注意发挥信息发布机制和志愿者机制的作用，主动向社会发布灾情报告，举行记者招待会或以其他形式与社会直接面对面沟通，大量媒体记者包括境外媒体记者被允许进入灾区进行采访和报道，增强了政府信息公开的时效性与权威性，避免了谣言的传播，有效引导了舆论导向，稳定了人心。^[9]又如，在突发公共事件中，关于怎样开展与国际社会合作的经验以前并不多，经过近几年实践摸索，建立了减灾国际协作机制，在特大灾害中邀请有丰富经验的外国和境外救援人员参与救灾。同时，我国在建立应急管理机制的过程中还与探索建立绩效评估、行政问责制度相结合，已形成了灾害评估、官员问责的一些成功实践范例。

除此之外，我国在培育应急管理机制时，重视应急管理工作平台建设。国务院制定了“十一五”期间应急平台建设规划并启动了这一工程，公共安全监测监控、预测预警、指挥决策与处置等核心技术难关已经基本攻克，国家统一指挥、功能齐全、先进可靠、反应灵敏、实用高效的公共安全应急体系技术平台正在加快建设步伐，为构建准确、快速、一体化的应急决策指挥和工作系统提供支撑和保障。

（四）应急管理体系中的法制建设

法律手段是应对突发公共事件最基本、最主要的手段。应急管理法制建设，就是依法开展应急工作，努力使突发公共事件的应急处置走向规范化、制度化和法制化轨道，使政府和公民在突发公共事件中明确权利、义务，使政府得到高度授权，维护国家利益和公共利益，使公民基本权益得到最大限度的保护。应急法制建设注意通过对实践的总结，促进法律、法规和规章的不断完善。

目前，我国应急管理法律体系基本形成。现有突发公共事件应对的法律35件、行政法规37件、部门规章55件，有关法规性文件111件。这些法律、法规、规章和法规性文件内容涉及也比较全面，既有综合管理和指导性规定，又有针对地方政府的硬性要求。2007年8月30日全国人大常委会通过、2007年11月1日起正式实行的《中华人民共和国突发公共事件应对法》，是我国应急管理领域的一部基本法，该法的制定和实施成为应急管理法治化的标志。

在“一案三制”中，法制是基础和归宿。应急管理法制的确立，表明我国应急管理框架的形成。2008年在全国人大会议上国务院郑重宣布：“全国应急管理体系基本建立。”^[10]

总的来说，我国“一案三制”在应对重大突发公共事件中发挥了重要作用，经受住了实践的检验，受到了世界舆论高度评价。国际应急管理学会主席哈拉尔德·德拉格在评价中国地震救灾工作时指出，“中国政府抗灾减灾工作非常出色”。^[11]

三、“一个整体、四个结合”：我国应急管理体系建设的特点和经验

我国应急管理体系建设立足国情，坚持整体推进，注重与行政管理体制改革相结合，与公共政策优化相结合，与政府管理方式创新相结合，与法治政府建设相结合。

（一）应急管理体系建设注重整体性

从国外政府建设应急管理体系的做法来看，多数国家是在遇到某类重大突发公共事件后，有针对性地加强某一方面的机构和职能，“兵来将挡，水来土掩”。经过几十年、上百年、甚至数百年的积累，发达国家逐步形成了比较完善的应急管理体系。而我国的应急管理体系建设实践比较短，按什么样的思路来推进应急管理体系建设，实现我国社会主义应急管理体系建设的高起点、跨越式、可持续发展，是抗击非典疫情取得胜利后，我国必须确定的重大方向性问题。

当前，我国正处于城市化进程提速、经济增长和对外联系不断扩大的“发展黄金期”，同时又处于社会关系和利益结构发生重大变化的“亚稳定期”，因此，在自然领域和社会生活中都面临许多新的矛盾，导致突发公共事件具有形成速度快、发展范

围大和易产生倍增效应等特点。与以往处理人与自然、人与社会的矛盾相比，这一时期的突发公共事件有更大的危害性，应对难度倍增。这一现实国情凸现了对建立健全有别于一般公共管理规律的突发公共事件应急管理体系的必要性和重要性。因此，忽视应急管理体系建设，必将危及我国经济社会的协调发展和经济增长的可持续性，而忽视从总体上加强应急管理，只注重零零星星、支离破碎地进行某些修复，同样于事无补，不能为我国改革发展稳定的大局提供有力的支撑。

党中央、国务院按照科学发展观的要求，借鉴国际经验，结合我国国情，挺立时代潮头，运用系统理论、战略思维，集思广益、科学决策，提出“一案三制”的宏大构想，整体优化系统结构和功能，从而大幅度提高了应急管理能力。实践证明，“一案三制”这个应急管理体系的“顶层设计”，具有高屋建瓴、总揽全局的重大意义。

“一案三制”是一个结构与功能高位整合的系统。在这个系统中，要分析突发公共事件的潜伏、发生、发展等自然过程；要借鉴国际国内应急管理经验，建立有效应对突发公共事件所采取的预测、预警、预防、控制、处置、恢复等应急管理工程；要研究从制度建设、物质建设和文化建设结合上构建应急管理的框架、结构、方法；要突出政府在应急管理中的责任，使各级政府更加积极主动地应对各类突发公共事件的挑战，提高党的执政能力和政府的执行力；要提高全社会的突发公共事件意识和应急能力。这一构架集中了现代突发公共事件管理理论研究的最新成果^[12]，体现了突发公共事件生命周期研究、组织理论研究、行为分析研究、案例研究等前沿探索的多项重要原则。^[13]

应急管理体系在我国社会主义制度条件下，尤有意义，尤为可贵。社会主义具有集中力量办大事的优越性，能在突发公共事件高压状态下快速形成巨大的战斗力和号召力，能有效调动各方资源和各部门以及公民的积极性充分参与到应对突发公共事件的过程中去。但这种短时间内调动大量资源的体制和做法也存在很大的负面作用：一是容易出现应急过激反应现象，造成浪费，“只算政治帐，不算经济帐”；二是容易产生多个应急部门各自为政、协调困难的现象；三是容易形成地区资源分配不均或有的单位个体消耗过度的问题。这都会使应急效果大打折扣。而在“一案三制”的框架内，通过制度供给的约束和平衡，有助于消除集中资源时的盲目性，如应急联动机制要求部门之间形成协同关系，可以减少有些部门消极或有些部门过度扩张，使行政人员主动性和能动性得到充分发挥。汶川特大地震后，党中央果断决策，国务院靠前指挥，灾区各级党委和政府沉着应对，广大干部群众万众一心、团结奋斗，各省区市对口支援，全国乃至全球无私捐助，志愿者广泛参与，取得了抗震救灾工作的重大阶段性胜利。

（二）应急管理体系建设与行政管理体制改革相结合

我国推进应急管理体系建设，是在加快和深化行政管理体制改革、建设比较完善的社会主义行政管理体制的背景下进行的。2003年以前，行政管理体制改革的重点是革除体制中不适应社会主义市场经济的因素，主要是做“减法”。2003年后，政府职能转变进入了一个新阶段，即既做“减法”，更做“加法”，加强政府社会管理和公共服务职能。近几年来，我国政府不断强化社会管理和公共服务职能，逐渐从计划经济条件下的管制型政府向适应社会主义市场经济、社会主义民主政治、社会主义和谐社会建设的服务型政府转变，对应急管理的重视成为加强社会管理和公共服务职能的有效措施，充实和完善了政府管理职能，保证了改革、发展、稳定各项政策的贯彻落实，维护了经济社会的正常秩序。同时，应急管理体系建设与转变政府职能的有机结合，也大大增加了国家加强应急管理的动力，增加了行政管理体制的协调性。

（三）应急管理体系建设与公共政策优化相结合

我国通过创新公共政策，推动应急管理体系建设，也走出了新路子，不仅使应急管理工作得到有力的政策支持，而且有助于从整体上实现政府决策科学化、高效化。一是运用公共政策调整应急管理力度。近五年来，中央制定了一系列居安思危、预防为主、预防与处置并重的政策。围绕加强政府应急管理职能，每年出台若干项政策，

重点解决几个有条件解决的问题，滚动部署。如2004年重点围绕应急预案编制，推动突发公共事件预防工作开展；2005年推进社会预警体系和应急救援、社会动员机制建设，加强应急管理体制建设；2006年全面加强应急能力建设，促进应急管理工作步入正规化、系统化的轨道，重视培训、演练和科普宣教工作；2007年，应急管理工作进基层，将应急管理工作纳入干部政绩考核体系，重点加强企业应急管理工作，建立专兼结合的基层综合应急队伍逐步推进各个层面的工作和整个应急体系建设，各地各部门狠抓落实，并结合实际细化工作部署，制定了相应的配套措施。^[14]二是发挥公共政策规划对应急管理体系建设的引导作用。国家相继制定了《“十一五”期间国家突发公共事件应急体系建设规划》、《安全生产“十一五”规划》、《国家综合减灾“十一五”规划》、《国家防震减灾规划》、《全国山洪灾害防止规划》、《地质灾害防治规划》、《全国森林防火中长期发展规划》、《气象防灾减灾规划》、《三峡地区地质灾害防治规划》、《七大流域防洪规划》等相关规划，对应急管理建设内容提出了明确要求和指南。三是提高政策制定的科学化水平和强调政府的执行力。在时间维度上，强化政策过程的作用，强调应急管理是对突发公共事件事前、事发、事中、事后全过程的管理；在空间维度上，促进政策集群的形成，强调建立不同政策之间的有机联系渠道，形成政策的扩散作用，将政府常态政策与应急政策相互配套、相互促进，由此，形成比较完整的“政策过程链”和“政策群”，提高了科学决策和顺畅执行的能力。如国务院将《国家汶川地震灾后恢复重建总体规划（公开征求意见稿）》全文公布，向社会征求意见，欢迎国内外各界人士，特别是灾区广大干部群众提出意见和建议，以便进一步完善，充分体现了政府决策科学化、民主化程度的提高。

（四）应急管理体系建设与政府管理方式创新相结合

政府管理和服务创新，是指政府组织对结构流程、行为方式的改进，探寻和建立合理的政府运转模式，从而确保社会资源能够得到最优化配置，确保最大程度地实现公共利益。把应急管理体系建设与加快推进政府管理创新结合起来，就是寓应急管理于服务型政府建设中，在连续性的管理和服务发生中断的情况下，通过应急系统实现政府工作的连接，提高政府适应外在环境变化的能力。这既符合应急管理的内在规律，又适应行政管理创新要求，有助于全面提高行政效能。北京市东城区首创的万米单元网格化城市管理方式，就是从突发公共事件预防、管理和处置的全过程设计的一种模式，建成后对日常行政管理同样发挥了积极的作用。他们将全区25.38平方公里的范围每1万平方米面积为一个独立的管理单元，划分为1652个网格，按照功能区划，将6大类56种城市部件和7大类33种城市事件问题都赋予8位代码，实施市政全面管理，凡是与居民生活有关的问题，如井盖丢失、公共设施损坏、垃圾渣土堆集、占道经营、无照游商、小广告、群体事件等，都有流动巡视的监督员通过配备的“城管通”，通过城市管理特别服务号，第一时间、第一现场将城市管理问题的各类信息及时发送到监督中心，迅速予以解决。现在北京各区县、全国60多个城市(区)推广了这套系统，在国际上也引起关注。法国、美国、加拿大、印度等国家的专家和政府官员前来参观。法国政府信息化顾问、达尼埃尔·白尔纳先生说，北京市东城区城管新模式非常有意义，对法国政府在行政管理、信息化以及网络化建设等方面带来启发。^[15]2005年5月，在美国举办的微软全球移动应用开发合作伙伴大会上，比尔·盖茨特意介绍了中国北京市东城区政府运用移动应用技术支持政府办公的业绩，并称赞这种城市管理新模式是一项“世界级案例”！^[16]还比如，我国在遭遇特大台风、地震等突发公共事件中将大量受灾人群迅速转移；党政机关干部和广大公务员冲在抗灾第一线，领导干部亲赴一线督战指导，亲历亲为；在救灾工作中特事特办，简化流程；很多地方开展平安社区建设、建立安全信息员制度，等等，都凸显了政府管理方式的创新和工作作风的转变。

（五）应急管理体系建设与法治政府建设相结合

应急管理法制化是法治政府建设的必然要求。我国在建设法治政府的过程中把应

急法制体系作为重要组成部分。长期以来,我国法学界和实务界对行政应急性原则在行政法律制度建设中的应有地位和作用重视不够,制约了应急法制建设,也成为建设法治政府的“瓶颈”。应急管理作为特殊状态下的一种管理,必须做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必纠。就非典事件的前期来看,由于当时缺乏相关的法律法规,造成突发公共事件状态下权力运行的失序。2003年5月,国务院用18天时间出台了《突发公共卫生事件应急条例》,包括预防与应急准备、报告和信息发布、应急处置、法律责任等相关内容,虽然现在看来并不完备,多以原则性的描述和约束为主,但法规的出台还是给抗击非典工作提供了行动依据,增强了政府行为的合法性。2004年国务院颁布的《全面推进依法行政实施纲要》提出,“建立健全各种预警和应急机制,提高政府应对突发公共事件和风险的能力,妥善处理各种突发公共事件,维持正常的社会秩序,保护国家、集体和个人利益不受侵犯”。^[17]将应急管理全面纳入依法行政领域。2008年汶川大地震后,国务院仅用5天时间就出台了《汶川地震灾后恢复重建条例》。^[18]这些都体现了国家运用法治力量加强应急管理和应急管理法治化的魄力和能力。

四、“五化”:进一步完善应急管理体系

我国应急管理体系建设的伟大成就,是进一步完善应急管理体系的一面镜子。经验和教训往往如同一个钱币的两面。总结和提炼经验越是深刻、到位,发现不足和思考改进就可以越深入、准确。面对现代社会突发公共事件呈现高度复合型的趋势,也暴露出我国应急管理还存在不少需要进一步加强的地方。进一步发展和完善我国应急管理体系的基本思路是:综合化、系统化、专业化、协同化、规范化。

(一) 根据综合化要求完善应急预案体系

《国家突发公共事件总体应急预案》规定,“根据实际情况的变化,及时修订本预案。”国务院办公厅颁布的《国务院有关部门和单位制定和修订突发公共事件应急预案框架指南》规定,“每一次重大突发公共事件发生后,都要进行预案的重新评估和修订。”在应对重大突发公共事件实践中,应急预案还存在不完善的地方。如,有的应急预案操作性不强,上下“一般粗”,有的基层应急预案缺乏细节规定和执行主体的规定;有的预案的部门色彩重,一个应急预案与另一个预案上下左右“不对接”,部门之间、部门和地方政府之间连接还显得不够紧密,预案的统筹作用发挥不出来;对特别重大的突发公共事件预案考虑不够周密,“顶端”事件缺乏有针对性的预案,等等。面对应急预案中普遍存在的这些问题,应该按照综合化的要求,进一步增强预案的全面性、科学性、针对性和操作性。

(二) 运用综合化、系统化思维改进分类、分级管理

我国将突发公共事件分为自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件四大类,有其科学依据。这样分类,有助于了解相关性强的突发公共事件所具备的共同性质,有助于把握应急管理的规律和应对的重点。如自然灾害类应急管理的重点是提高预报水平,增强预警能力,增加物资储备,提高救助力度;事故灾难类应急管理的重点是加强各级政府对安全生产管理的责任制,增强救援的能力和科学化程度;公共卫生类应急管理的重点是加强预防,做好防疫工作,提高信息报告的准确性和及时性;社会安全类应急管理的重点是正确处理人民内部矛盾,及时化解社会风险,果断处置群体性骚乱。但是,突发公共事件的分类是相对的,实际上,自然现象和社会现象、自然规律和社会规律在许多时候是交织在一起的,特别是极端性自然灾害往往产生突发公共事件的衍生效应,放大灾情,在制定预案和实施应急管理时,如果过分强调分类,就可能影响对突发公共事件复合性的认知,降低救灾的系统性程度,束缚机动能力的发挥。^[19]我们在抗洪中能调动百万雄师,而在雪灾和汶川地震都遇到了道路不通的困难,大大影响了救援的效率。这就需要充分做好应对更加复杂的现代复合型突发公共事件思想和制度准备、人力和物力准备。

我国在制定应急预案和实施应急响应时按照社会危害程度、可控性和影响范围等因素,将突发公共事件分为四级,即特别重大、重大、较大和一般,明确了不同类别

突发公共事件每级的量的递进式规定性，这对于处置在一定界限内的突发公共事件，具有易于把握峰值、有效配置应急资源的优点，有很强的实用价值。同样，应对突发公共事件的分级也是相对的，我们在设定分级中，强调量的渐进性偏多，而对质的分界把握不够。国家专项预案《国家地震应急预案》规定：“发生特别重大地震灾害，经国务院批准，由平时领导和指挥调度防震减灾工作的国务院防震减灾工作联席会议，转为国务院抗震救灾指挥部，统一领导、指挥和协调地震应急与救灾工作。国务院抗震救灾指挥部办公室设在中国地震局。”“特别重大地震灾害，是指造成300人以上死亡，或直接经济损失占该省（区、市）上年国内生产总值1%以上的地震；发生在人口较密集地区7.0级以上地震”。^[20]我国应急管理分级，在特别重大级中，未进行细分，只有下限的量的规定，没有上限，“上不封顶”，难以适应在特别重大级中处于顶级的应急之需。面对“巨灾”，在应急管理体制和机制上都应该有很大的不同，要有更多的灵活性和更大的“张力”。因此，需要对突发公共事件的分级作新的认识和进一步的界定。

（三）按照综合化、系统化、专业化要求进一步推进应急管理体制建设

党的十七届二中全会通过的《关于深化行政管理体制改革的意见》指出，“按照精简统一效能的原则和决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的要求，紧紧围绕职能转变和理顺职责关系，进一步优化政府组织结构，规范机构设置，探索实行职能有机统一的大部门体制”。应急管理机构设置也需要按照“大部制”的总体要求，进一步加强应急管理体制的整合和专业化建设。一是建议改变以往遇事再建立临时性机构的做法，建立常设的国家应急管理委员会，作为中央政府应对特别重大突发公共事件的指挥机构，可在国务院办公厅设该委员会的办公室。二是把目前仍然分散在各部门的应急管理职能加以整合，将公安、民政、水利、交通、安全生产监管、地震、气象等部门中的应急决策、指挥和协调职能集中起来，成立国家应急管理部（或署），成为专门管理突发公共事件预防、处置的综合性专业部门，进入政府序列；同时，根据突发公共事件分类的特点及管理的重点，依托现有部门，建立和充实应急救援队伍。

（四）按照综合化、系统化、专业化、协同化要求完善应急管理机制

我国应急管理机制还存在着外部协调性差、民间自发性强、预测预警能力低等问题。理顺中央和地方、基层三个方面在应对突发公共事件中的关系，理顺应急指挥和实施部门的关系，理顺高层决策和属地管理的关系，理顺综合应急部门和专业机构的关系，建立信息统一、管理对接、资源共享、协同有力的应急管理机制，调动各方面应急管理的积极性，是当务之急。另外，将多个部门管理的应急资源按类别适度整合到几个部门管理，并设计以一个部门为主、有关部门配合的机制，也应引起重视。突发公共事件预测预警的信息汇总和研判机制，媒体信息发布机制，国际合作机制，志愿者有序参与机制，突发公共事件影响评估、应急能力评估、应急管理绩效评估，也需要进一步加强。

（五）按照综合化、系统化、专业化、协同化、规范化要求完善应急管理法制

《突发事件应对法》实施时间尚短，不宜仓促修改，可先以“补”代“修”，制定实施细则，以后待条件成熟再进行修订。鼓励地方和部门出台《突发事件应对法》的实施性规范，在可能的立法空间之内尽量弥补该法存在的不足。实施性文件要重点解决突发公共事件应对的程序性规范，明确各级政府实施应急管理的步骤、过程和方式，弥补“重实体、轻程序”的缺陷，并就《突发事件应对法》已有涉及但尚不完善的制度给予补充，如在现有财产征用补偿的基础上，补充对财产限制的补偿规定，以及对非财产性利益征用的补偿规定；对社会多元治理结构的法制框架、志愿者参与应急工作的组织化和专业培训问题，作出规定。《突发事件应对法》中对应急管理的预案管理，分类、分级、分阶段应对的规定，应急关口前移、重心下移等重要原则，都是法律总结的宝贵经验，也是经过实践检验得到证实的规律性认识，必须坚决执行，

做到有法必依、执法必严。

一部文明史,就是人类不断应对并战胜各种挑战和突发公共事件的历史。人类社会正是经受了一次次突发公共事件与灾难的历练,才走到现代化的今天。建立和发展“一案三制”,使我国应急管理体系建设不断得到推进,应急管理步入有力、有序、有效和良性循环的轨道。随着我们在实践中学习研究的不断深入,应急管理水平一定会有新的提高,应急管理体系建设将逐渐趋向成熟,我国的应急管理事业必将取得更大的成就。

[参考文献]

- [1] 江泽民.全面建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面 [M].北京:人民出版社,2002.
- [2] 全国防治非典工作会议在京举行 [N].人民日报,2003-07-29.
- [3] 华建敏.在贯彻实施突发公共事件应对法会议上的讲话(2007年11月13日) [EB/OL].中国政府网, <http://www.gov.cn>.
- [4] 中国共产党历次全国代表大会数据库 [EB/OL].中国共产党新闻网,<http://cpc.people.com.cn>.
- [5] 中国政府网应急管理专栏 [EB/OL].<http://www.gov.cn>.
- [6] 胡锦涛.在全国抗震救灾总结表彰大会上的讲话 [N].人民日报,2008-10-09.
- [7] 张成福.公共突发公共事件管理:全面整合的模式与中国的战略选择 [J].中国行政管理,2003(7).
- [8] 高小平.综合化:政府应急管理体制改革的方向 [J].行政论坛,2007(2).新华文摘,2007(13).
- [9] 吴忠民.汶川抗震救灾的新特点 [N].中国党政干部论坛,2008(6).
- [10] 温家宝.在第十一届全国人大一次会议上所做的政府工作报告 [N].人民日报,2008-03-06.
- [11] 新浪网 [EB/OL].2008-5-26.<http://finance.sina.com.cn/hy/20080528/18284920875.shtml>.
- [12] 薛澜,钟开斌,张强.突发公共事件管理 [M].北京:清华大学出版社,2003.
- [13] 高小平,侯丽岩.突发公共事件管理方法论初探 [J].中国行政管理,2005(5).
- [14] 华建敏.在贯彻实施突发公共事件应对法会议上的讲话(2007年11月13日) [EB/OL].中国政府网www.gov.cn.
- [15] 陈红梅.北京东城区首创网格化管理系统被全国51城市采用 [N].北京日报,2008-05-28.
- [16] 北京网格化管理:盖茨称赞的“世界级案例” [EB/OL].<http://www.chinabyte.com/info/482/2028482.shtml>.
- [17] 国务院关于印发全面推进依法行政实施纲要的通知 [N].人民日报,2004-04-21.
- [18] 吴兢,刘晓鹏.我国应急法制灾后加快“补漏” [N].人民日报,2008-07-16.
- [19] 莫于川.从抗震救灾实践看我国公共应急法制的保障作用和完善路径 [J].中国应急管理,2008(6).
- [20] 中国政府网应急管理专栏 [EB/OL].<http://www.gov.cn>.

(作者系中国行政管理学会副会长兼秘书长、研究员,国务院应急管理专家组成员,北京 100017)