



邱霏恩：构建科学的应急管理体系

2011-06-17 | 访问次数: | 编辑: rky | 【大 中 小】

2011-6-15

应急管理体系是指国家层面处理紧急事务或突发事件的行政职能及其载体系统，是政府应急管理的职能与机构之和。加强应急管理体系建设，就要根据突发事件或危机事务，把握并设定应急职能和机构，进而形成科学、完整的应急管理体制。

一、建设科学、合理、效能的国家应急职能体系

(一)区分自然性与社会性紧急事件、综合性与专项性紧急事务，形成集中统一的应急管理职能体系

突发事件不外乎自然性紧急事件和社会性紧急事件两大类。自然性紧急事件不仅本身容易直接造成灾难和严重的被动局面，而且还很容易引起社会紧张而转化为社会性紧急事件。因此，仅有专业处置能力而无综合处置能力作保障，就必定会导致十分严重的现实后果。社会性紧急事件对综合处置能力比对专业处置能力有更高的要求；综合处置能力不到位就将衍生出更广泛、严重的现实危机。

一般而言，两类紧急事件在更具体的类型上需要非常专业化的专项治理，从而构成专项性紧急事务；但一旦事态严重，就特别需要加以综合性的有效应对与处置，进而构成综合性紧急事务。而综合性紧急事务及其处置在应急管理体制中具有最突出的位置和作用，构成应急管理职能的主体和核心。专项性紧急事务及其处置在微观过程中具有不可替代的特殊作用，但在总体上却只构成延伸性的应急管理职能。

无论是综合性还是专项性应急管理职能，都有管理和 service 两方面的基本性质；只是有时应急管理更突出，有时应急服务更突出，有时二者都突出。完整的应急管理职能体系应该是综合与专项和管理与服务的对应交叉，而不能有丝毫忽略或偏废。

总之，科学、系统地研究整个应急管理的对象与事务，并以此为基础，审度从日常管理中独立出来的应急管理职能职责系统，发现空白、遗漏或者残缺之处，填补和加入新的应急管理职能职责内容，由此确立和形成一套系统完备的政府应急管理职能体系和职责体系，是非常重要的。

(二)系统厘清、大力整合现有的政府应急职能，形成一个相对独立、又与常规管理职能紧密对接和互补融合的应急职能体系

第一，要把应急管理从常规管理中独立出来，明确其性质、定位、范围，把握其规律、特点、原则和要求，弄清其目标、任务、条件、方式和途径，界定出一个成熟完备、独立专门的应急管理职能领域。只有这样，才能把应急管理职能体系界定和设置得更加科学完备和现实有效。另外，要结合行政改革，把政府应急管理的职能职责从政府常规管理的职能职责中具体、细致而系统地离析出来，加以系统的分类梳理和集中整合，形成专门而独立的应急管理职能职责系统。

第二，要把分散的综合性应急服务职能进行适当的规划、调整、组合和集中，把薄弱和欠缺的综合性应急服务职能大力强化起来，形成一套细致全面的综合性应急服务职能体系。换言之，就是要借助行政改革，把所有的(包括原来分散存在和运作的)综合性应急管理职能集中起来，加以科学的整合，消除重叠，填补空缺，统一运作，避免分散，形成一套集中统一、规范完善、切实高效的综合性应急职能体系。

第三，要在现行配置于各职能部门的专门性应急职能系列的基础上，对专门性应急管理职能和应急服务

职能进行再提炼、再完善和再精专，形成一个高度精确有效的专门性应急处置职能体系；同时，还要使之与综合性应急处置职能体系相互匹配、呼应和协调，形成一个完整完备、规范高效的国家应急处置职能体系。概言之，就是要把大量的专项应急管理职能也加以科学梳理和整饬，确保它们与综合应急职能更加契合，确保整个应急管理职能体系变得更加科学高效。

第四，要科学设定、正确处理应急管理与应急服务、常规管理与常规服务的相互关系。在此基础上，对综合性应急管理职能与应急服务职能之间的搭配组合、配置落实与操作实施进行设计和规划，确保两大职能体系相互匹配、高度协调，形成一个科学合理、系统完整、高效有力的综合性应急处置职能体系。

二、建成一个以大部门制为基本特点的应急管理主干机构体系

应急管理是相对于常规管理而言的政府工作，是针对紧急状态而进行紧急行动并由此形成应急形态的政府管理。另外，综合性应急职能既然极端重要，那么就要有一个相应的常设政府部门来专门履行。这类部门就是综合性紧急事务处置机构，是整个国家综合应对和处理各种紧急事件的常设主体和轴心。

因此，加强应急管理、特别是应急体制建设就不能孤立地进行，而应该从整个政府工作的角度来着眼和行动；确切而言，就是要在着眼于科学理顺行政体制、特别是应急管理体制的基础上，与整个政府管理工作内在地对接起来，突出综合性应急管理职能部门的正规化建设，重点探索实行“应急管理大部门制”，从一开始就着眼于建立大部门化的应急管理主干机构，合理调整乃至重构国家应急管理主干机构体系。

所谓应急管理大部门化，就是要随着原来各种分散的综合性应急管理职能的集中与整合，把原来承担该职能的各有关具体机构也一并集中和整合起来；同时，随着新的综合性应急管理职能职责的提出与确立，也设立新的相应承担机构；最后，将这些机构统一组建成一个能独立承担和履行应急管理职能职责的政府部门，实质就是在中央特别设立一个专门承担和履行综合性应急管理职能职责的应急总部，各级地方政府也设立相应的行政机构，逐步建成一个完整的应急管理主体体系。

从行政改革和加强应急管理的实践看，探索实行“大部门制”，就是要将政府的应急管理职能进行同类合并、大体集中，交由一个机构统一负责。只有这样做，才能充分体现“精简、统一、效能”的原则，才能充分确保应急职能分类与应急机构设置科学化、合理化，才能有效降低行政成本、切实提高应急成效。这样做正是新形势下加强应急管理、推进政府管理科学化的客观需要，更是深化行政体制改革、加强应急管理体制建设的一个现实选择。

如果要把应急管理大部门化做实做细，就必须突出对应急管理主干行政机构加以正规化建设，主要是必须把分散履行综合应急职能的各种非常设行政机构和准行政机构加以集中和整合，由此形成一个集中统一、高效有力的应急职能职责主体，而不能以非常设、非正规、乃至应付的和重叠的形式来考虑、设立与维持；还要根据更科学、全面的综合性应急职能来建设一个内设职能和机构更加科学、完善的应急行政主体，使之成为国家应急管理的直接保障主体和一个日常化运转的正式政府部门。

从国家层面上看，广大的国土面积要求有一个集中统一、协调灵敏、高效有力的最高专门权威和最高行政机构，统抓应急管理工作。这种机构可设为部级建制，但必须设有超部级权力权威，专门负责全国非国防性重大紧急事件处理。这个机构既直接处理具体事件，也在全局上发挥迅捷高效、强大有力的领导、组织、指挥、协调、促进和监督等作用。这样，那些临时的、无权威的、随机设立的各形各色安全机构、安全运作模式和资源启用模式都将废弃，那些应急延误、危机疏忽、内耗浪费及由此而来的危险后果都将避免；进而从体制上做到充分确保公共安全。

与此相配套，各级地方行政区域也要设置同样的总部机构，统管本辖域的全部非国防应急管理事务。这其实就是要求在政府建制内新建一个非国防应急主干机构系统，成为各级行政区域内紧急事务处理和公共安全保障的主干机构和责任权威，位于直属应急联动中心和常规联动中心之上，对本区域整个应急与常规安全责任与工作，进行统筹安排和具体的整合、协调、实施、指导、监督和推动。

在此基础上，再进行更专业、更科学的职能设定和组织设定，并进行相应的人员选任与配备。就实践经验看，各级应急主干机构最好要由本级政府的常务行政副首长兼任部门首长，就可以确保应急管理机构顺畅、高效地运转了。

这样，在某时一旦发生重特大突发事件，就能有一个常设的应急管理主体去独立负责了；再也不必一有大事就迫使核心领导层不得不停下手头工作、打乱总体秩序而额外劳心了。显然，这是非常符合应急管理规律和实践需要的，是科学、务实和可行的；对于整个国家综合应对和处理各种紧急事件来说，也是非常必要的。

三、打造一个系统完备、集中高效、统一实施的专项应急处置机构体系

有了应急管理主干机构体系还不足以满足整个国家应急管理的需要，还必须围绕这个主干体系，对现有承担专门应急管理和服务的行政机构进行再精练、再优化，打造出一个科学、完备的专项应急处置机构体系。

(一) 确立紧密结合、高度协调的应急管理和应急服务职能及相应关系

要以集中统一、高效有力为目标，按照新的应急管理职能体系及其内在相互关系，特别是其对载体和责任主体的需要与要求，把原来分别承担部分综合性应急管理职能的机构集中起来，进行专项机构调整；包括重新设定并建成一套完整的、集中承担和履行专业化程度很高的应急管理职能机构，调整、优化这些专门主体与应急总部的相互关系。

其中，要特别突出应急管理和应急服务两个基本职能，并确保把它们落实到具体的应急处置实践中。在具体职能上，要覆盖对自然灾害、公共卫生突发事件、群体性突发事件以及基础设施、水利、农业、工业、商贸、金融、科技、文化、教育、社会等等诸多方面安全问题进行及时、有效的防范与处置。

此外，还要把原来配置不合理、运行不规范、专门承担应急服务的行政机构和准行政机构加以集中和整合；按照新的综合性应急服务职能体系及其对行政机构和社会组织的需要与要求，以集中统一、高效切实为目标模式，区分行政与非行政，在确定由社会组织承担部分应急服务职能之外，重新设定和建立一套完整的、集中承担专项性应急服务职能的专门机构体系。

最后，要正确看待、设计和处理好此一专项职能与其他部委专门职能中安全内容的相互关系；特别是要科学处理好应急处置与常规处置的关系；要绝对避免交叉重复、范围不清、责任不明，以免推诿扯皮或事实上的有心无力而造成不可挽救的连带性、综合性或扩大性的严重后果，却无人承担责任。

(二) 建立一个集中负责履行应急管理与应急服务职能的应急联动中心与平台

首先，建设一个灵敏高效的应急管理与应急服务联动中心，成为一级政府集中统一、高效有力地掌控和具体实施应急处置事务的应急处置枢纽。其功能包括监测、预测、预警、接警、发警、以信息和技术支持应急决策、直接参与应急决策、实施具体的应急指挥和协调、实时应急反馈、迅捷追踪决策、附加应急调度、应急善后评估、应急总结、应急信息发布等。因而，此中心实质是一个应急处置平台与总部的复合体。

其次，与应急平台相配对，在同一电子平台上还要建立一个高效的常规管理和常规服务联动中心。由它确保在履行正常的公共管理和公共服务职能时能够最充分地履行安全管理职能，就是在平时大量的日常生活中灵敏发现和处置任何一个风险信号、危机信息，与广大市民进行及时沟通，对矛盾问题、潜在危机和现实隐患都能及时地进行处理，把问题消灭在萌芽状态。此外，它还是一个常规安全的信息中心、决策支持中心、具体指挥与协调中心、常规安全规划与政策起草中心等。因而，此中心实质是一个常规处置平台与总部的复合体。

再次，确保上述两个安全处置联动中心高度数字化、信息化、网络化、独立化、备份化、关联化、窗口化、便民化、枢纽化，由此形成最周密安全、快捷迅猛的两个安全支柱，支撑起一个强大、高效的公共安全保障，也成为城乡公共管理和公共服务平台的一个中心和主力。

综上所述，就是要以高度科学化、专业化为导向，着重强调集中统一、整合优势、做精做强，结合行政体制改革和政府自身建设，科学设定和处理好综合性应急管理主体与专项性应急管理主体之间的协同关系以及相应的绩效与责任关系，突出综合性应急管理职能部门的正规化建设，大力加强专项应急管理职能机构的建设；进而打造出一个最佳的应急管理体制，建成一个完善高效、令全国人民放心安心的国家应急行政主体体系，建成一套完善、高效的应急处置的硬件体系、软件体系和实战模式，全面增强我国的综合应急管理实施及公共安全保障能力。

作者：国家行政学院政治学教研部教授 邱霏恩来源：《行政管理改革》2011年第6期

[>>返回](#)

相关新闻

- 王耀辉：人才是中部未来发展主要推动力 2011-06-29
- 应急管理体系信息化建设研究 2011-06-29
- 丁守海：中国公共部门就业凸显棘轮效应 2011-06-29
- 中美大学生资助政策比较 2011-06-28
- 技术创新与制度创新关系的研究综述 2011-06-28
- 个税法二审草案仍3000元起征 为个税进一步改革留下空间 2011-06-28
- 中国人迎来“制度养老”时代 2011-06-28
- 专业技术人才队伍建设中长期规划 2011-06-27

