

以机构改革为契机 构建公共安全治理新格局

李雪峰

[摘要] 以机构改革为契机，构建五个层面的公共安全治理新格局：加强党对公共安全事业的领导，构建强有力的公共安全领导格局；组建好新的综合应急管理部门，构建强大的综合公共安全管理体系新格局；切实理顺各公共安全相关部门之间的关系，构建高效的公共安全跨界协调机制新格局；着力加强基层公共安全应急管理能力建设，构建公共安全治理基础能力新格局；充分发挥社会参与和市场机制作用，构建公共安全共建共享新格局。

[关键词] 公共安全治理；机构改革

[中图分类号] D63

DOI:10.14150/j.cnki.1674-7453.2018.07.005

[文献标识码] A

公共安全连着千家万户，关系到人民幸福、社会安定、国家安全。党的十八大以来，党中央、习近平总书记以公共安全治理统领突发事件应急管理，对我国公共安全治理提出了一系列重要指导思想，形成了以总体国家安全观为指导、以人民安全为宗旨、强调居安思危和落实责任、注重防范和化解重大安全风险等一系列内涵丰富的新时代公共安全治理思想。着眼于健全公共安全体系，此次党和国家机构改革成立了应急管理部，对相关部门的公共安全职责做了重新界定，相关改革还将在全国各级机构改革中推开。这一里程碑意义的改革，为解

决多年来公共安全领域中条块分割、机制不顺、资源分散等弊端提供了坚实的基础。以此次改革为契机，经过精心设计和组织实施，能够使我国公共安全体系建设跨上新台阶，形成公共安全治理新格局。

一、构建坚强有力的党领导公共安全的新格局

东西南北中，党是领导一切的。习近平总书记一贯重视党对公共安全事业的政治领导。他指出，防灾减灾救灾“是衡量执政党领导力的一个重要方

[基金项目] 国家行政学院重点委托项目“新时代国家公共安全新格局思想研究”（2017ZDWT016）；国家社会科学基金重点项目“中国特色御灾模式研究”（14AKS021）。

[作者简介] 李雪峰，国家行政学院应急管理培训中心教授。

面”，指出安全生产要坚持“党政同责”，指出“不能在食品安全上给老百姓一个满意的交代，是对我们执政能力的考验”等等。可以说，在我们这样一个经济社会快速发展、风险隐患错综复杂的大国，没有党对公共安全的强有力的领导是无法有效应对各种风险挑战的。加强党对公共安全事业的领导是中国特色公共安全体系的必然要求。

构建坚强有力的公共安全领导格局就是要从制度上强化党对公共安全工作的领导，落实各级党组织和党员领导干部的公共安全职责。一是要加强党对公共安全事业的总体领导。各级党委要落实党的政治领导职责，更加主动地承担起对公共安全事业的领导责任。党委要加强统筹谋划、战略研判，指导公共安全体系建设和重大安全风险的防范工作；各级党委要加强对本级应急管理委员会等应急协调机构的领导；应急管理机构的党组织要加强对本部门业务工作的领导，加强对常备应急队伍的领导。二是从制度上落实党的领导职责。在法律法规层面，落实“党政同责”要求，进一步明确党组织在公共安全应急管理工作中的职责和作用；在应急预案层面，明确党的领导人员在应急预案中的角色地位（目前的应急预案中都没有提及，而这并不符合实际情况和需要）。三是加强党对社会安全工作的领导。社会安全是公共安全的一个重要方面，各类突发事件应对中都有维护社会安全与社会稳定的任务。各级党组织要对社会安全进一步负起责任，将责任落实到位。此次机构改革把中央综治、维稳等工作职能划归中央政法委，进一步明确了中央政法委统一承担社会安全的领导责任。为此，各级政法委要落实好社会治安综合治理、维护社会稳定、防范和处理邪教方面的社会安全治理的领导职能。四是党员领导干部要在公共安全领域起到先锋模范带头作用。要强化对党员领导干部在突发事件应对中进行党性锻炼的要求。在对领导干部的要求上，要强化政治意识，使各级领导干部在应对重大安全事件、重大突发事件、重大自然灾害事件等事件中，做到“深入一线、靠前指挥，及时协调解决突出问题，及时

回应社会关切”。

二、构建强大的综合公共安全管理体系新格局

随着各种公共安全风险日益增多，呈现出连锁反应、交织共振等特点，国际上灾害多发国家都先后采取不断加强综合应急管理部门的措施，我国在国家层面，此次机构改革将原安全生产监督管理总局与多个部委的应急管理职能加以整合，成立应急管理部。各级地方政府也将很快成立相应的综合应急管理机构。与原来以各级政府应急管理办公室承担应急管理综合协调职能相比，此次机构改革所组建的综合应急管理部门为真正落实各项综合应急管理职能奠定了基础。

构建综合应急管理体系新格局就是要从上到下组建能够真正落实职能、担当重任的综合应急管理部门。一是要从制度上明确综合应急管理职责。以往各级政府应急办作为办公厅（室）的内设机构，大都级别低、人员少、力量弱。现在级别提高到政府组成部门的层次，原来分散在多部门的综合性管理力量集中了，就要在机构职能定位上体现统揽总体规划制定与实施、总体应急预案修订、总体救援力量建设、总体应急指挥协调等综合应急管理工作的要求。二是以流程整合为导向整合相关内设机构、完善相关工作机制。此次机构改革把各类自然灾害、安全生产事故应急管理职能最大限度地整合在同一个综合的应急管理部门中，这并不是简单的隶属关系改变或部门重新组合。综合应急管理部门的内部机构设置必须体现应急管理业务流程整合的要求，才能真正发挥好综合管理的作用。因此部门合并后，应在理清综合应急管理流程的基础上，以体现综合风险防范、综合应急准备、综合监测预警、综合处置救援的逻辑环节为导向设置内设机构，整合相关工作机制，做到真正改变原来部门分割、综合协调困难的状况，真正实现综合应急管理职能加强和完善。三是优化应急队伍格局。新的应急管理部门将整合

原公安消防、森林武警和各类安全生产应急救援队伍，组建统一指挥、结构合理的综合性、专业性应急救援力量，这就为优化救援队伍结构提供了契机。在新的队伍组建过程中，要精心设计符合实际救援工作需要的救援队伍结构，通过优化队伍结构打造强有力的应急救援能力体系。四是构建好“综合应急管理+相关职能”的组织格局。在国家层面，已经把地震、煤监等相关部门划归综合应急管理部门，最大限度地聚集了相关资源和职能，扩大了综合应急管理部门的综合实力和能力。在地方层面也应根据实际需要，着眼于编制资源和一线力量的合理使用，做好“综合应急管理+”这篇文章。在这方面，不同层级、不同地方应当因地制宜，根据实际需要和可能，在科学论证基础上加以整合。

三、构建高效的公共安全跨界协调机制新格局

公共安全工作非一个部门可以包揽。机构改革后，党委政法委系统拥有更综合的社会安全领导职能，网络安全和信息化管理部门负责网络安全问题处置，生态环境部门统一负责监督管理污染防治、核与辐射安全，农业农村部门负责监督管理农产品质量安全，市场监督管理部门主要负责工业产品质量安全、食品安全、特种设备安全监管，卫生健康委员会负责卫生应急，粮食和物资储备部门负责组织实施应急储备物资的收储、轮换、管理等。综合应急管理部门都要与这些部门建立起良好的协作关系。此外，不同层级之间，相邻地域之间也要建立起必要的协调机制。经验证明，跨部门、跨层级、跨地域应急协调机制的缺失或交叉重叠会造成不同部门协调配合不力，甚至相互掣肘、机能紊乱。为此，机构改革后，各个层级内部仍需进一步有效建构起跨部门协调机制，层级之间、相邻地域之间也要进一步建立起必要的协调机制。

构建高效的跨界协调机制新格局，就是要进一步理顺各个公共安全相关部门、相关层级、相邻

地域之间的工作关系，重构跨界协调机制。一是整合应急管理多部门协调机制，强化统一的应急委员会的指导协调作用。以往各级政府大都分别设有应急委、减灾委、防汛抗旱指挥部、抗震救灾指挥部、森林防火指挥部、食品安全委员会等专项公共安全协调与应急指挥机制，其成员单位大同小异，相互之间的职能也有不同程度的交叉重叠。此次机构改革中，国家防汛抗旱总指挥部、国家减灾委员会、国务院抗震救灾指挥部、国家森林防火指挥部职能已经并入应急管理部。各级政府也应将相关的委员会（指挥部）职能全面整合，形成统一的应急管理委员会或公共安全委员会，并由综合应急管理部门承担该委员会办公室的职能。二是加强综合应急管理部门与相关的同级党政机构的协调配合机制建设。例如，综合应急管理部门需要与气象部门合作建立突发事件预警平台建设和预警信息发布机制（此前已经依托气象部门建设了国家预警平台），与粮食和物资储备部门合作建立应急储备物资的储备管理与使用相协调的工作机制，与公安政法部门合作建立突发事件应对中的社会安全工作协调机制，与卫生健康部门合作建立突发事件应对中的卫生应急工作协调机制等。三是建立起各级政府之间的工作协调机制。此次改革方案要求，“按照分级负责的原则，确立一般性灾害由地方各级政府负责，中央响应支援的机制”。为此，从中央到地方各级政府和应急管理部门需要进一步明确各自职责分工，建立协调配合机制。四是努力推动建立跨地域公共安全协调机制。鼓励建设跨地域的应急管理协调机制。我国已经建立起几十个跨地域应急管理协调机制，今后要继续维护和完善已有的区域性、流域性应急管理合作机制，开展更多的工作交流，制定更多的联合应急预案，建立起有效的跨界公共安全信息共享、跨界应急响应支援等工作机制。

四、构建公共安全治理基础能力新格局

习近平总书记指出，“维护公共安全体系，要

从最基础的地方做起。要把基层一线作为公共安全的主战场,坚持重心下移、力量下沉、保障下倾,实现城乡安全监管执法和综合治理网格化、一体化”。以往由于上级机关应急管理职能被分散在多个部门,基层应急管理也呈现出分散有余、整合不足的状态。而且不仅仅是管理力量分散,应急资源的配置也处于碎片化分布的状态。例如,有关部门依据自身职能分别开展了创建“平安社区”、“安全社区”、“防灾减灾示范社区”、“安全文化示范社区”、“防震减灾示范社区”、“气象灾害防御示范社区”、“食品安全示范社区”、“人民防空示范社区”、“微型消防站”等活动,这些项目要求各异,往往使基层感到无所适从。为此,必须以机构改革为契机,加强基层应急能力建设,重构基层安全应急能力新格局。

构建公共安全治理基础能力新格局就是要把基层的各种应急力量与资源尽可能整合到一起,构建一个强大的基层安全应急网络体系。一是组建集中统一的乡镇(街道)综合应急管理工作机构。参照国家应急管理的做法,根据基层实际把相关职能部门加以优化整合,把处置风险隐患和综合应对突发事件的责任落实到一个综合应急管理部门。二是实行应急力量下沉、整合到位。把能够下沉的应急执法与救援力量下沉到基层,尽量将驻地消防、公安、交警、武装、宣传、综治、安监、民政、城管监察、工商、卫生等部门的基层单位,包括各种基层队、站、所等纳入乡镇(街道)应急管理部门的统一协调机制之中,或者统一管理之下。三是整合基层应急志愿者队伍,建设规范化高水平的应急管理队伍。把基层民兵应急分队、社区应急志愿者、青年志愿者等加以有机整合,按照规范化的应急第一响应人素质能力要求进行培训和训练,形成统一领导、具有较强凝聚力和战斗力的基层应急志愿者队伍。四是建设统一模式的安全社区。要整合以往被不同部门管理的人力物力财力资源,在原来的各类示范社区建设的基础上,大力推进统一模式的综合应急社区建设,全面提升基层社区应急能力。

五、构建公共安全共建共治共享新格局

习近平总书记指出,“要坚持群众观点和群众路线,拓展人民群众参与公共安全治理的有效途径”。我国有着“一方有难八方支援”的良好民族文化传统,广大人民群众和各类社会组织参与应急治理的积极性非常高,很多地方和企业也对参与应急事业有着很高的积极性。但是目前发挥社会和企业的积极性主动性,使其有效参与到公共安全事业的制度机制还不够成熟,政府对其引导和扶持工作有很大的提升空间。为此,要以此次深化机构改革为契机和动力,在发挥社会参与和市场机制作用方面补齐短板、构建新格局。

构建公共安全共建共治共享新格局就是要做好发动群众工作,把发挥社会参与和市场机制的作用落到实处。一是加强公共安全科普宣教。落实习近平总书记关于“把公共安全教育纳入国民教育和精神文明建设体系”的要求,加强安全教育和公益宣传。要深入探索构建公共安全科普宣教的有效机制,确保安全教育真正能够进学校、进企业、进社区、进家庭。这一机制应由应急管理部门与相关部门、社会组织共同参与,体现社会管理机制与市场机制共同发挥作用的大安全宣教格局。二是加强社会安全治理的公众参与。维护社会安全是公共安全治理的一个重要方面。要加快构建全社会共同参与的立体化社会治安防控网络,维护社会治安良好局面,健全公共安全社会心理干预体系。三是大力支持社会组织的发展。支持公共安全领域的社会组织发展,落实公共安全相关的各类社会组织、志愿者组织参与公共安全工作的有效途径。要在跨部门协调机制的架构中,给他们充分发挥作用的一席之地。四是大力推进应急产业发展。要推动灾害保险业、应急装备与应急服务产业等的大力发展,以政府引导的市场机制推动人民不断享有更高的安全保障。

责任编辑:刘翠霞