

论机构改革与我国应急管理事业的发展

◎蔡立辉^{a,b}

◎董慧明^a (暨南大学 a.应急管理学院 b.应急管理研究中心 广东 广州510632)

摘 要 组织机构是应急管理活动的重要主体,既是应急管理职能和应急指挥权的物质载体,也是应急管理体制机制的重要组成部分。因此,如何科学合理地设立应急管理组织机构和配置职能,事关应急管理事业的发展。党的十九届三中全会正是基于组织机构在应急管理事业发展中的重要性,基于当前中国国际国内面临的问题与挑战,做出构建系统完备、科学规范、运行高效的党和国家机构职能体系的决策部署,明确提出组建应急管理部。这集中体现了习近平总书记以人民为中心的思想,适应应急管理统一领导、综合协调、运转高效的专业要求。毫无疑问,组建应急管理部的国家机构改革,对于促进我国应急管理体制机制的完善,改变应急管理机构“碎片化”、应急指挥权和应急资源分散化的状况,促进我国应急管理事业的发展,都具有里程碑的意义。但同时,在应急管理部的架构下如何确立现代应急管理所需要的理念和意识、如何根据应急管理决策权与执行权的合理划分来设置应急管理部的内设机构并确保其运转高效、如何处理好应急管理部与其他有关部委的关系,这也是值得我们深入研究和迫切解决的现实问题。

关键词 应急管理;国家机构改革;大部制

中图分类号:D630.1 文献标志码:A 文章编号:1005-460X(2018)03-0017-07

DOI:10.16637/j.cnki.23-1360/d.2018.03.003

2018年2月,党的十九届三中全会做出构建系统完备、科学规范、运行高效的党和国家机构职能体系的决策部署,会议审议通过《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》(以下简称《决定》)和《深化党和国家机构改革方案》(以下简称《方案》),明确提出组建应急管理部。这对于促进完善我国应急管理体制机制、集中管理应急救援力量、相对集中应急救援指挥权、改变“小马拉大车”的现象、提升国家应急管理能力和水平,都具有重大的现实意义,是适应总体国家安全观发展需要的重大改革。

一、研究问题的提出

严格来说,在现代意义上的应急管理及其体系建设是在2003年“非典”(SARS)事件之后才在我国

逐步发展起来的。同年10月,党的十六届三中全会第一次明确提出:“建立健全各种预警和应急机制,提高政府应对突发事件和风险的能力。”^[1]此后,从中央到地方各级政府都建立了统一的应急管理专门机构——应急管理办公室,作为各级政府办的内设机构,赋予各级政府及部门应急管理的相关职责,提出并实施以“一案三制”为核心的应急体系建设构想。经过南方冰雪灾害、“5·12”汶川特大地震等突发事件的应对处置实践,我国应急管理逐渐走向成熟。党的“十八大”以来,以习近平同志为核心的党中央,做出加快构建全方位、立体化公共安全网的重要指示,我国应急管理进入一个新的发展时期。党和政府的高度重视,并把公共安全上升到国家战略的高度来决策部署,使我国应急管理事业得到长足发展。但

收稿日期:2018-04-16

基金项目:国家社会科学基金重大项目“大数据环境下社会舆情分析与决策支持研究”(14ZDC166)

作者简介:蔡立辉(1965—),男,湖南益阳人,院长,教授,博士研究生导师,从事公共管理理论与方法论、社会风险评估与公共危机管理、大数据与社会治理、互联网+政务服务变革、政府绩效评估等领域的研究;董慧明(1989—),女,广东广州人,行政管理专业硕士研究生,从事行政改革与发展、政府绩效评估、社会风险治理等领域的研究。

是,由于我国应急管理起步晚,导致应急管理事业的发展进程与我国作为一个灾害多发频发的国家对应急管理需求不相适应性仍然存在。一方面,我国对突发事件防范、应急准备、监测与预警、处置与救援,存在广泛需求。我国作为一个灾害多发频发的国家,地震、台风、泥石流、水灾、旱灾、流行性疾病等自然灾害事件和公共卫生事件时有发生。同时,随着新型城市化、新型工业化的快速发展和区域之间发展的不平衡,生产安全事件、社会安全事件也呈现上升的趋势。习近平总书记在党的十九大报告中把我国当前所面临的这些问题归纳为“不少困难和挑战”,并指出:“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。人民美好生活需要日益广泛,不仅对物质文化生活提出了更高要求,而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长。”^[2]另一方面,自2003年以来,我国应急管理体制机制还存在诸多不顺,虽然从中央到地方各级政府都设立了统一的应急管理机构,但该机构只是政府办的一个内设机构,权责不匹配,在行政级别上,有的比政府其他部门要低一个级别、有的与政府其他部门同级,在实际工作中,存在同级协调同级或下级协调上级的尴尬局面,存在指挥不灵、协调不动的“小马拉大车”的现象,有人把应急办形容为领导应对突发事件的“耳目”与“参谋”,职责不清晰,没有处理好平时和战时应急办与政府其他部门在应急管理方面的职责关系,导致有的地方政府应急办形同虚设、无事可做,或者做了其他政府部门该做的事,在应急处置突发事件时,参与应急救援的力量来自不同部门,应急救援力量和救援指挥权分散,资源不能充分共享,联动机制没有真正形成,各自为战的情况较为普遍的存在,应急体系建设的任务、目标和评价标准不明确,事前的预防工作和应急能力建设缺乏扎实有效的手段。应急管理的这种状况既不适应总体国家安全观的发展要求,也不能充分满足人民美好生活对安全的需求。

人类生活在自然界中,不可避免地要面对各种灾害^[3]。人类要更好地与灾害共存,就需要持续提升防灾减灾救灾的能力。应急管理作为国家安全体系建设的重要组成部分、作为满足人民美好生活对安全需要的重要举措,强化以人民为中心就需要进一步发展应急管理事业。正是基于我国对公共安全广泛的现实需求,基于我国应急管理体制机制的局限与不完善性,党的十九届三中全会《方案》提出,将国家安全生产监督管理总局的职责,国务院办公厅的应急管理职责,公安部的消防管理职责,民政部的救灾职责,国土资源部的地质灾害防治、水利部的水

旱灾害防治、农业部的草原防火、国家林业局的森林防火相关职责,中国地震局的震灾应急救援职责以及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的职责整合,组建应急管理部,作为国务院组成部门,不再保留国家安全生产监督管理总局。

组建应急管理部的国家机构改革,充分证明党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央紧紧围绕完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化这个总目标全面深化改革,是在进一步健全和完善我国应急管理体制机制、推进突发事件应急体系建设方面所取得的重大进展,这项改革将为我国应急管理事业取得历史性成就、发生历史性变革提供充分有力的保障。认识和领会组建应急管理部的时代背景、组建的意义,只是一个方面,更重要的一个方面还在于我们如何理性地分析应急管理部高效运转所面临的问题与挑战,包括:应急管理部如何高效运转,应急管理部内部机构如何设立、决策权和执行权如何划分、权力梯度如何形成?如何形成新时代应急管理部与其他有关部委之间、与社会之间平战结合、政府部门之间协调联动、政府部门与社会之间共建共治共享的突发事件治理格局?这是非常值得我们迫切研究并加以解决的,否则,就会使应急管理机构改革流于形式,最终严重影响和阻碍我国应急管理事业的发展。

二、应急管理机构改革的意义与挑战分析

《方案》从三个方面对应急管理部的职责定位进行规定:第一,明确规定了它的具体职责: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。第二,明确规定公安消防部队、武警森林部队转制后,与安全生产等应急救援队伍一并作为综合性常备应急骨干力量,由应急管理部管理,实行专门管理和政策保障,制定符合其自身特点的职务职级序列和管理办法,提高职业荣誉感,保持有生力量和战斗力。第三,按照分级负责的原则,一般性灾害由地方各级政府负责,应急管理部代表中央统一响应支援,发生特别重大灾害时,应急管理部作为指挥部,协助中央指定的负责同志组织应急处置工作,保证政令畅通、指挥有效。应急管理部要处理好防灾和救灾的关系,

明确与相关部门和地方各自职责分工,建立协调配合机制。

在机构整合方面,应急管理部整合了国家安全生产监督管理总局、国务院办公厅、公安部、民政部、国土资源部、水利部、农业部、国家林业局、中国地震局、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等 13 个部门的全部或部分职责。应急管理部组建后,中国地震局、国家煤矿安全监察局与防灾减灾联系紧密,划由应急管理部管理;不再保留国家安全生产监督管理总局。

(一)组建应急管理部的国家机构改革对促进我国应急管理事业发展的意义

应急管理机构改革是我国应急管理事业发展的一部分,是应急管理体制机制建设不可或缺的内容。从《方案》对新组建的应急管理部在职责定位、机构整合上来分析,组建应急管理部的国家机构改革是党中央、国务院尊重我国防灾减灾救灾工作的客观现实、高度重视应急管理工作、着力提升应急管理能力和水平的重大举措,是以习近平同志为核心的党中央把包括人民生命财产在内的“人民利益高于一切”、以人民为中心的思想付诸实践的具体体现,适应了应急管理统一领导、综合协调、运转高效的专业要求和发展趋势。这对于促进我国应急管理事业的发展具有重要的里程碑意义。具体表现为:

1. 组建应急管理部的国家机构改革,集中体现了以人民为中心的思想,标志着我国应急管理工作进入一个新时期。组建应急管理部,使负责应急管理工作的专门机构从政府办的内设机构转变为政府组成部门,机构升格的背后,实质是体现了党中央、国务院对我国应急管理事业发展的的高度重视,体现了坚持以人民为中心的改革原则。因为,应急管理的根本出发点和目标,就是要减少突发事件及其所造成的伤亡和损失,保障人民的生命财产安全。习近平总书记指出:“平安是老百姓解决温饱后的第一需求,是极重要的民生,也是最基本的发展环境。”^[4]并进一步强调:“各级党委和政府要把公共安全作为重要民生工作抓紧抓好,把公共安全放到经济社会发展大局中谋划,加快构建全方位、立体化的公共安全网,切实承担起促一方发展、保一方平安的政治责任。”^[5]因此,组建应急管理部的意义,不在于应急管理机构规格的提高,而在于把应急管理与老百姓对平安的需求有机关联起来,实质上是习近平总书记以人民为中心思想的集中体现。

2. 组建应急管理部的国家机构改革,适应了全面应急管理的发展需求。以往的应急管理是一种狭义的应急管理,虽然也明确了应急预防方面的工作

要求,但形同虚设,预防工作流于形式,对潜在的风险估计不足,缺乏预防手段^[6],在实际工作中只强化突发事件发生后的处置、救援与恢复重建,导致应急管理工作总是处于被动应对的状态。针对这种狭义的应急管理,2016年,习近平在河北唐山进行调研考察时明确提出关于防灾减灾救灾“两个坚持、三个转变”的重要论断:“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,从注重灾后救助向注重灾前预防转变,从应对单一灾种向综合减灾转变,从减少灾害损失向减轻灾害风险转变。”^[7]应急管理部的组建及其职责定位和机构整合,体现了以习近平总书记这一重要论断为指导,强化了将防灾减灾救灾联结起来并形成完整的应急管理过程,强化了从直接救灾转为全面应急管理的工作理念、从灾害修复转为灾前防范的应急管理工作重心。

全面应急管理包括事前的防范、事中的响应与处置、事后的恢复重建与总结评估,是一个动态的、全过程的广义应急管理^[8 1289],突破了狭义应急管理的藩篱,表明了完整的应急管理过程是防灾减灾救灾的有机联结在一起的过程。从历史渊源上说,防范意识是我国优秀传统文化的一部分,东汉时期政论家、史学家荀悦说过:“一曰防,二曰救,三曰戒。先其未然谓之防,发而止之谓之救,行而责之谓之戒。防为上,救次之,戒为下”^[9],防患未然的传统文化告诫我们,要切实做到“无急可应,有急能应”,就需要扎实做好应急预防、应急准备和处置救援工作,包括建设好组织机构、完善好体制机制和法制,做好安全隐患排查与风险评估、应急规划、应急教育、应急演练、应急救援体系和应急资源体系建设、应急科技支撑等各项工作,只有这样,才能实现“无急可应,有急能应”的目标。正是从这个角度上说,应急管理部的组建,体现了大安全、大应急的理念,显示了新时代公共安全网构建与应急管理的大智慧,形成突发事件应急体系和公共安全网建设的大格局。

3. 组建应急管理部的国家机构改革,有利于在整体政府的框架下开展组织机构重组和应急资源整合,促进应急管理朝着专业化方向发展。整体政府采用交互的、协作的和一体化的治理工具与技术,促使包括政府、社会组织、私人组织以及政府内部各层级和各部门在内的多种主体在公共管理活动中协调一致。因此,整体政府消除了不同主体之间的分割,形成跨行政层级之间、跨部门之间、政府部门与社会之间的业务协同与资源共享^[10]。在以往的应急管理体制机制中,应急办只是一个传达信息、协调各部门的办公室,没有直接指挥应急力量的职能,应急力量仍然分散在各个部门、委员会。不同的专业部门管理不同类型的灾害与突发事件,例如,国家减灾委负责自

然灾害,安监部门负责工矿企业事故灾难救援、民政部门负责自然灾害救灾、消防部门负责火灾事故救援、卫生部门负责公共卫生事件处置等。然而,很多灾害会从一种灾害演化为其他灾害,一旦发生重大自然灾害,生产安全也极有可能受到影响,减灾委、武警、安监、医疗等各个部门都会参与到应急救援中。在这种情况下,为了整合各方面力量共同应对复杂性风险和突发事件,只好成立了多个高层次的议事协调机构,包括国家防汛抗旱总指挥部、国家减灾委、国务院抗震救灾指挥部、国家森林防火指挥部,办公室分别设在水利部、民政部、国家地震局和林业部。在实际工作中造成这些议事协调机构与应急办在职责上的交叉、重叠,更加剧了应急管理机构的碎片化。这种主要依赖于政府现有行政机构,临时成立指挥部或领导小组开展应急管理的方法,在进行跨部门协调时工作量很大,效果也不明显^[11]。

应急管理机构的碎片化,还进一步导致应急资源的分散化和应急资源储备、装备的重复建设,以及应急救援队伍建设的专业化、职业化程度都比较差。我国应急救援力量的分散化直接表现为应急救援队伍不仅有来自政府应急办、安监局、民政局、地震局的工作人员,还有公安民警、消防和武警内卫、水电、交通和森林部队,以及解放军工程、空降和野战部队等,分散化的救援力量加大了应急救援协调的难度。

因此,只有在政府层次成立统一的领导指挥机构,才能从体制机制上克服组织机构的碎片化、应急指挥权和应急救援力量的分散化,才能适应整合、集中调度应急力量的国际化发展趋势。同时,突发事件的衍生性、次生性和关联性,以及高风险和复杂多变的社会现实,也决定了迫切需要一个统一领导、权责相匹、高效权威的国家机构对应急事务加以统筹和协调,迫切需要打破“铁路警察各管一段”的碎片化、分散化管理方式。国家机构改革组建应急管理部这样一个综合性的部门,体现了“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”的优化、协同、高效原则,是当代复杂社会条件下应急管理的内在需要。

(二)新组建的应急管理机构面临的新挑战分析

从我国是一个灾害多发频发的国家这个客观现实出发,从防范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、提高防灾减灾救灾能力、确保实现人民群众生命财产安全和社会稳定,以及推动形成统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动、平战结合的中国特色应急管理体制等工作目标出发,重组应急管理组织机构和科学配置职能。应当说,应急管理部的组建,在相当程度上克服了以往应急管理体制建设的不足和缺陷,对促进我国

应急管理事业的发展必将具有深远的历史意义。但是,在整合13个部委办应急管理职责基础上组建起来的应急管理部,要能够适应我国新时代所面临的新形势、新环境、新条件、新科学技术发展要求,还需要深入研究和分析应急管理部高效运转所面临的新问题与新挑战。具体包括:

1. 面临管理理念、管理方式转变的挑战。根据《方案》,撤销国家安全生产监督管理总局,组建应急管理部。因此,新组建的应急管理部虽然整合13个部委办的职责,但基本上是以原国家安全生产监督管理局为主体。从职责范围上说,原安监总局所承担的职责,只是应急管理的一部分,所涉及的突发事件只是生产安全事故。从工作方式上说,安监部门是以追责、事故调查、督察检查为主要方式和手段,应急管理全过程所涉及的预防、预警监测、应急指挥、内外部协同、应急联动、恢复重建等都不是非常擅长。因此,从应急管理对象上分析,应急管理包括对各类突发事件的管理;从应急管理过程上分析,应急管理全过程包含事前防范、事中应对处置、事后恢复重建多个环节。这样,原安监总局覆盖突发事件少、注重事后追责的工作方式、注重技术和细节而忽视宏观决策、宏观管理、协调指挥的局限性就十分明显。因此,作为新组建的应急管理部的班底来说,原国家安全生产监督管理局面临工作理念、工作方式转变的挑战,否则,就会在实际工作中造成机构改革只是把原国家安全生产监督管理局改了一个名称的结果。应急管理部不是原国家安全生产监督管理局的升格,而是一个需要适应现代应急管理的全新机构。

2. 面临履行应急管理、应急指挥协调职责所需要和应有的抓手的挑战。从以往综合执法改革留下的经验教训来说,综合执法只是从相关部门将执法权剥离出来由新组建的综合执法部门来行使,具体业务还属于各个部门。这样,新成立的综合执法部门没有本属于各个部门的业务,缺乏了各类执法所需要的专业技术、懂业务的人员与手段。这就势必导致当遇到相关执法的时候,又要回到业务相关的部门,变成实际上还是由原来的部门执法或为综合执法部门提供核心的专业技术和业务人员支撑。久而久之,原来的部门不再积极配合综合执法部门的工作,不予以支持或不提供支撑,或者干脆自己把相应的执法权又拿回来,造成综合执法部门形同虚设。

综合执法改革的经验教训告诉我们,新组建的应急管理部是将原有13个部门所涉及的应急管理职责剥离出来,组建了具有综合意义的应急管理机构,除了国家安全生产监督管理局因此而撤销以外,原有的部门仍然存在,这在一定程度上有点类似

综合执法改革。因此,新组建的应急管理部就必须具备全面履行应急管理职责、覆盖各类突发事件从预防、响应、处置到恢复重建全过程所需要的健全的突发事件风险管控体系、完善的应急决策机制、快速响应的应急联动机制、精准有效的应急指挥和救援能力、高素质和装备精良的应急救援队伍。不仅需要懂得造成生产安全事故的致灾因子、致灾环境、致灾结果及其内在规律,还需要懂得各类自然灾害事件的致灾因子、致灾环境、致灾结果及其内在规律。每一类致灾因子都有不同的原因和影响,都有自己的不同特点和潜在危害^[12]。这对于以原国家安全生产监督管理总局为主体的新组建的应急管理部来说,将是一个全新的挑战。

3. 面临与相关部委、与地方政府在建立健全指挥协调机制上的挑战。具体包括:一是面临防灾减灾救灾关系处理的挑战,需要将防灾减灾救灾联结成为一个有机整体,建立健全源头治理、动态监管、应急处置相结合的长效机制;二是面临与相关部委、与地方政府职责关系处理的挑战,在建立健全应急管理体制机制方面,仍然存在同级协调同级的问题。因此,需要进一步加强协调联动和建立协调配合机制,才能既确保应急指挥权的统一、集中行使,又与相关部门和地方政府协同配合,才能在预防自然灾害时加强与气象和水利部门的合作、在处置公共卫生事件和社会安全事件时加强与卫生和公安等部门的合作;三是面临应急管理部内部人员和应急救援力量磨合与整合的挑战。新组建的应急管理部整合了多个机构、多种救援力量,每个机构和每种力量都有自己的组织文化、使命文化,整合起来需要时间。深圳市人民政府应急管理办公室,实际上是由深圳市安全管理委员会办公室、深圳市安全生产监督管理局、深圳市民防委员会办公室、深圳市地震局等部门组合而成,但直到今天也还没有完全磨合。如何克服“形合而实不合”的问题,应急管理部任重而道远。

三、应急管理部高效运转的对策建议

根据我国灾害多发频发的客观现实和应急管理自身的发展规律,深化机构改革,组建应急管理部,这是推动我国应急管理事业发展的基础;确保应急管理部高效运转,这是推动我国应急管理事业发展的关键。有鉴于此,笔者提出以下对策建议。

(一)转变观念和工作方式,进一步树立适应现代应急管理发展趋势的理念和意识

现代应急管理的属性包含先进的理念和意识、健全的法律和制度、发达的科学技术等三项基本要素。这表明转变观念、树立先进的理念和意识对应急管理事业的发展产生重大影响作用。因为应急管理

是一项有意识的管理活动,用什么理念和意识来指导和从事应急管理,决定了应急管理的质量和水平。与现代应急管理发展趋势相适应的理念和意识包括:

1. 根据应急管理的目标,树立以人民为中心的理念。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,既是我们党治国理政的一项重大任务,也是应急管理的根本出发点和目标。因此,只有以人民为中心的理念为指导,才会全面地、积极主动地履行应急管理职责,才会自觉地将防灾减灾救灾有机关联起来,并积极投身到应急管理的全过程。而这些是实现高效运转的根本和基础。

2. 根据现代应急管理的发展趋势,树立大安全、大应急的理念。“冰冻三尺非一日之寒”,讲的是任何事件的发生都有其潜在的、长期存在的因素,不是突然之间就形成的。任何突发事件也都有其生成、发生、发展、爆发、演化和衰退的过程和成长规律,并且突发事件具有衍生、次生和相互关联的特性。因此,只有以大安全、大应急理念为指导,才会自觉自主地发现和掌握突发事件的成长规律,才会从注重事后追责的工作方式改变为注重事前预防的工作方式,才会在应急管理实际工作中自觉地从直接救灾转为全面危机管理、从行政手段转为依法行政、从权力分散转为集中领导、从灾害修复转为灾前防范。而这些既是运转高效的保障,也是工作高效的具体体现。

3. 根据应急管理与现代公共治理结构改革的关系,树立积极应对的理念。灾害多发频发,这是不可回避、不以人的意志为转移的客观现实,灾害将对人民群众生命财产和社会秩序造成危害;只有积极应对和构建突发事件应急体系,才能减少突发事件及其造成的伤亡和损失,达到长治久安。公共治理改革的目标就是要实现国家治理体系和治理能力现代化、提升执政能力。因此,面对灾害和突发事件,以积极应对的理念为指导,才会从抵赖—掩盖—混乱—崩溃的逻辑转变成为构建体系—应急预防—预警监测—成立机构—快速响应—应急处置与救援的逻辑^[13]。积极应对本身就包含高效运转的题中应有之义。

(二)按照优化协调高效的原则构建全国统一的应急管理组织体系,既要强调统一,又不能对口设置

1. 按照科学合理、权责一致的优化原则设置应急管理组织机构和配置职责,具体做到:将应急管理事权集中,减少互相推诿现象,使事务处理得到有效协调;优化应急管理组织结构,理顺中央和地方各级应急管理机构设置。强化应急管理的统一指挥、综合协调,是当代世界各国提高应急管理能力的普遍做法和发展趋势^{[8][289]}。据此,在机构设置和权责一致方面的实际体现就是,国家层面的机构是应急管理部,

省级层面的机构是应急管理厅(或委员会)地市级、县(市、区)级层面的机构是应急管理局。在发生特别重大灾害时,应急管理部作为指挥部,主要是协助中央指定的负责同志组织应急处置工作,以此解决了同级协调同级的问题。对于地方政府而言,要允许应急管理任务繁重的省份,将省级应急管理部门命名为应急管理委员会,并由一名副省长兼任委员会主任;其他一般的省份,应急管理厅作为指挥部,协助省政府指定的负责同志组织应急处置工作,厅长是一般的厅级领导。地市级、县(市、区)级应急管理局,由一名副市长、副县长(市、区)长兼任局长。

2. 按照有统有分、有主有次的协同原则配置应急管理部与相关部委、中央与地方的应急管理职责和明确职责关系属性。组建应急管理部的国家机构改革,必须科学合理地配置应急管理权力,包括在中央与地方各级应急管理部门之间科学配置权力、在没有隶属关系的同级政府之间科学配置权力、在同一级政府内应急管理部门与其他政府部门之间科学配置权力、在应急管理部门内各个机构之间科学配置权力。具体体现在:一般性灾害由地方各级政府负责,应急管理部代表中央统一响应支援,实行国家、省(包括较大的市)两级的安全生产类、自然灾害类应急救援由应急管理部门负责指导,应急管理部门配合卫生、公安等部门处置公共卫生类、社会安全类突发事件的应急救援。地市级、县(市、区)的应急管理部门不宜采用分的方式,而应整合所有的应急救援队伍,指导包括安全生产类、自然灾害类、公共卫生类和社会安全类全部突发事件的应急救援。只有这样,做到应急指挥权、应急力量、应急资源集中和机构整合,才能实现统一指挥、反应灵敏、上下联动。

3. 按照履职到位、流程通畅的高效原则,加强应急管理部门与政府办的联动与协同。在新的应急管理部门组建之后,原有政府办内设的应急办不再设立了,但在政府办保留值班值守、信息报送以及服务领导等相关职责却是非常必要的。这些职责是应急管理部门职责在政府办的延伸,行使这些职责的人员由应急管理部门派驻,应急管理部门对其进行业务领导,政府办对其进行绩效考核、监督与日常管理。

(三)按照大部门制的改革要求,合理划分应急决策权与执行权,科学设置应急管理部的内设机构

大部门制就是通过整合相互联系的各种决策权和重组机构来实现政府所追求的共同目标和业务协同。建立职能有机统一的大部门制是避免部门分割、提高政府整体效能、充分整合与利用各种政务资源、建设整体型政府所必需的,是从根本上改变“铁路警察各管一段”现象所必需的。因此,职能交叉与扯皮

推诿、部门分割、资源分散与浪费、整体效能和应急管理能力不高等问题的解决和确保应急管理部高效运转,都有赖于大部门制的建立和完善,都有赖于在国家 and 省两级政府层面的应急管理部门内部应急决策权、执行权的合理划分、适度分离及其相互制约、相互协调关系的形成。

就权力划分而言,应急管理决策权具体表现为法律和规章制度制定权、总体预案编制权、规划制定权、标准制定权、政策制定权、应急救援指挥权、应急力量和资源的统筹与调度权、灾情发布权等方面。决策权统一,是指指挥统一、规则统一、标准统一、规划统一、政策统一、灾情发布统一、调度统一所不可缺少的,也是高效运转的内在要求。执行权是具体实施应急决策的一种权力,决策权与执行权之间既相互制约又相互协调,执行权对决策权负责。

应急决策权、执行权的划分并由不同的机构来行使,只适宜在国家 and 省两级政府层面的应急管理部门内部进行。在中央政府层面,应急管理部行使应急决策权,应急管理部按照各项决策的具体执行业务需要,设立若干司作为执行机构,每个执行机构的最高长官(司长)由应急管理部的一名副部长担任。在省级政府层面,应急管理委员会(厅)行使应急决策权,应急管理委员会(厅)下设若干副厅长级或正处级的局作为执行机构,每个执行机构的最高长官(局长)由副主任或副厅长担任,执行机构的最高长官为正处级的,最高长官可由副厅长兼任,也可以委派其他人担任。严格来说,地市级、县(市、区)级政府只享有执行权,因此,地市级、县(市、区)级政府的应急管理部门内部,不再区分应急决策权与执行权,机构设置根据执行业务的需要而设,不能交叉重复。

总之,在应急管理部门内部实行科学设置机构和有效配置职权,建立健全应急决策、执行既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制,是实现应急决策和应急救援指挥权相对集中、执行专业高效、监督有力到位和应急管理部门运转高效的内部环境条件和组织保障。

参考文献:

- [1] 邢贵思.完善社会主义市场经济体制[M].北京:人民日报出版社,2003:25.
- [2] 习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告(2017年10月18日)[N].人民日报,2017-10-28(001).
- [3] 乔治·D.哈岛,琼·A.布洛克,达蒙·P.科波拉.应急管理概论[M].第三版.龚晶等译.北京:知识产权出版社,2012:63.
- [4] 习近平总书记系列重要讲话读本[M].北京:学习出版社,

- 人民出版社 2016 223.
- [5]习近平.不断提高维护公共安全能力水平 努力建设平安中国[N].人民日报 2015-09-24(1).
- [6]洪毅.2016 年城市风险与应急管理论坛[M].北京:国家行政学院出版社 2016 45.
- [7]习近平.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).
- [8]蔡立辉,王乐夫.公共管理学[M].第二版.北京:中国人民大学出版社 2018.
- [9]荀悦.申鉴[M]/诸子集成 第8册 北京:中华书局,1954 21.
- [10]蔡立辉,龚鸣.整体政府:分割模式的一场管理革命[J].学术研究 2010 (5) 33-42.
- [11]闪淳昌.中国突发事件应急体系顶层设计[M].北京:科学出版社 2017 8.
- [12]卡拉·普拉特,罗纳德·W.佩里.公共危机与应急管理概论[M].王宏伟,译.北京:中国人民大学出版社 2016: 111.
- [13]蔡立辉.信息化时代的大都市政府及其治理能力现代化研究[M].北京:人民出版社 2014 346.
- (责任编辑 温美荣)

Institutional Reform and the Development of China's Emergency Management

CAI Lihui, DONG Huiming

(School of Emergency Management, Jinan University, Guangzhou, Guangdong, 510632)

Abstract : The organizational structure is an important subject of emergency management activities, a material carrier for emergency management functions and emergency command, and an important part of the emergency management system. Therefore, how to set up emergency management organizations and configuration functions scientifically and rationally is related to the development of emergency management. Based on the importance of organizations in the development of emergency management and the current problems and challenges faced by China, both at home and abroad, the Third Plenary Session of the 19th CPC Central Committee proposed to establish a party and state institutions that are complete, scientific, and efficient in operation and has clearly proposed the establishment of emergency management department. This epitomizes the general idea that General Secretary Xi Jinping takes the people as the center, and adapts to the professional requirements of unified leadership, comprehensive coordination and efficient operation of emergency management. There is no doubt that the establishment of the Ministry of Emergency Management has the milestone meaning in promoting the improvement of China's emergency management system, changes the current "fragmentation" situation of emergency management agencies, emergency command and decentralization of emergency resources, and promotes the development of emergency management in China. However, at the same time, how to establish the concepts and awareness needed for modern emergency management under the framework of the Ministry of Emergency Management Department, how to set up the internal organization of the Ministry of Emergency Management according to the reasonable division of emergency management decision-making power and execution power, and ensure that its operation is efficient and how to deal with the relationship between the emergency management department and other relevant ministries and commissions are also practical issues that deserves our in-depth study and urgent resolution.

Keywords : emergency management, state institutional reform, super-ministry system