

中国应急管理的演化历程与当前趋势

童 星*

【摘要】“一案三制”的综合应急管理体系符合国情、基本可行，但也有两大弱点。一是没有目标规划，无法评价效果，总体国家安全观的提出弥补了这个弱点，应急管理的本质就是公共安全治理，评价其效果就要看公共安全水平是否提高、人民群众安全感是否增强。二是全灾种管理与全过程管理难以兼容，应急管理部的成立弥补了这个弱点，以全灾种管理适度的“退”换取全过程管理真正的“进”，并将形成以下发展趋势：应急管理的重点由信息、舆情扩展到预案、队伍和装备，由应急处置向前后两端延伸，由非常态转向常态。

【关键词】综合应急管理；总体国家安全观；应急管理部；“一案三制”；公共安全治理；全过程管理

应急管理部成立以后，中国的应急管理实践及其理论研究都会出现新的发展趋势。为了更好地理解这一趋势，有必要简要回顾一下自2003年“非典”以来15年中国应急管理体系建设的历史。

一、“一案三制”的综合应急管理体系

“非典”之后，痛定思痛，中国按照应急预案、应急体制、应急机制、应急法制的次序，循序渐进地开始了综合应急管理体系的建设。所谓“综合应急管理”，就是指“对象上全灾种、过程上全过程、结构上多主体”：既然是全灾种，就要覆盖自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件等各类公共突发事件；既然是全过程，就要贯穿预防与准备、预警与监测、救援与处置、善后与恢复等各个阶段；既然是多主体，就要调动各级政府、政府各部门、企事业单位以及城乡社区的积极性。

为此，我们的应急预案就建成为一个“纵向到底、横向到边”的体系，既包括各级政府负责制定的总体预案、部门预案、专项预案、重大活动预案，也包括企事业单位预案和社区预案。相应的，一个地方能够把全灾种、全过程都管起来，能够把多主体积极性都调动起来的，只能是政府主官^①，于是就需要“统一领导”；但政府主官太忙、事太多，不可能事事亲历亲为，于是在最靠近主官的办公厅（室）加挂“应急办”的牌子，实施“综合协调”；可是主官和应急办又不是通晓各类灾种治理的“万能型专家”，于是只好进行“分类管理”；那怎样才能“分类”的同时不失“综合”呢，于是就有了“分级负责”；加上任何灾种都是发生在某一具体地点，首先对当地造成损失和伤害，也首先需要当地的政府和各种社会力量积极参与，这就形成了“统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、属地管理为主”的应急管理体制。进一步而言，体制的顺畅运行依赖良好的机制，通过在预防与准

* 童星：兰州大学萃英讲席教授、南京大学社会风险与公共危机管理研究中心主任，heaventx@nju.edu.cn。

^① 其实是党政主要领导。由于明确规定应急管理由政府负责，所以这里只提政府主官。但在实践过程中，出了问题后的官员问责，已由开始的政府主官或分管领导担责转向党政双岗同责。

备、预警与监测、救援与处置、善后与恢复各阶段，对政府、市场、社会各主体，特别是对政府系统内部领导机构、主责机构、协同机构进行责权利的划分，构建统一指挥、反应灵敏、协调有序、运转高效的应急管理机制。至于应急管理的法制，则是在法律层面对上述预案、体制、机制予以确立和规范，并制定相应的激励和惩罚办法，这集中体现在 2007 年通过并实施的《中华人民共和国突发事件应对法》（以下简称《突发事件应对法》）中。

“一案三制”的背后是综合应急管理理论，究其实质，该理论是一个“对象—过程—结构”的三维框架，呈现为“三角模型”（见图 1）：对象维度覆盖全灾种，揭示不同灾种之间的共性；

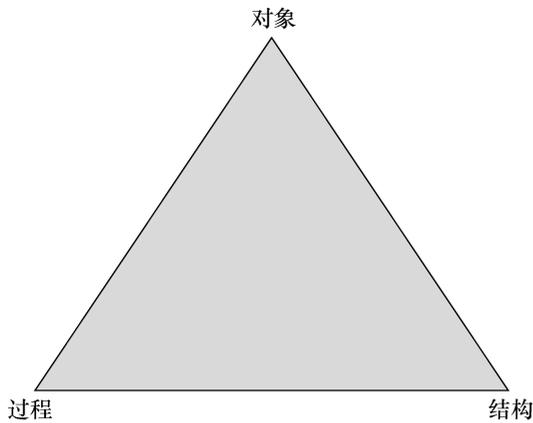


图 1 综合应急管理的“三角模型”

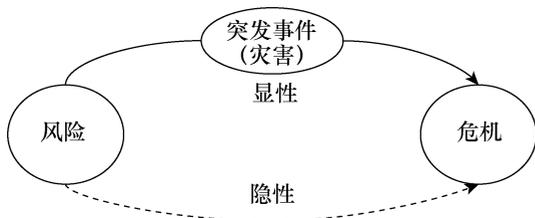


图 2 风险—灾害（突发事件）—危机演化连续统

过程维度贯穿各阶段，将应急管理由突发事件应对向前后延伸；结构维度调动多主体的积极性，包括所有责任方以及所有利益相关者。

为了进一步揭示不同灾种应急管理全过程的共性，以笔者为首的研究团队（童星，张海波，2010：1）曾提出“风险—灾害（突发事件）—危机演化连续统”（见图 2）的解释框架，以及“风险治理—灾害救援（应急处置）—危机管理”的“全过程应对体系”（见图 3）。这一解释框架得到了学界的认同，全过程应对体系的建议也变成了政界的决策，如党的十八大报告就强调要“加快形成源头治理、动态管理、应急处置相结合的社会管理机制”（胡锦涛，2012）。

“一案三制”的综合应急管理体系建成 10 年来，经受了許多重大公共突发事件的严峻考验，如 2008 年汶川地震等自然灾害、2015 年天津港火灾爆炸等事故灾难、2008 年三鹿三聚氰胺奶粉等公共卫生事件、2009 年乌鲁木齐打砸抢烧等社会安全事件，这些事件的处置都证明了“一案三制”的综合应急管理体系是符合国情、基本可行的。

当然，在应对一系列公共突发事件的实践中，也暴露出现行“一案三制”应急管理体系的弱点。其中特别有两大弱点十分明显、亟待解决。

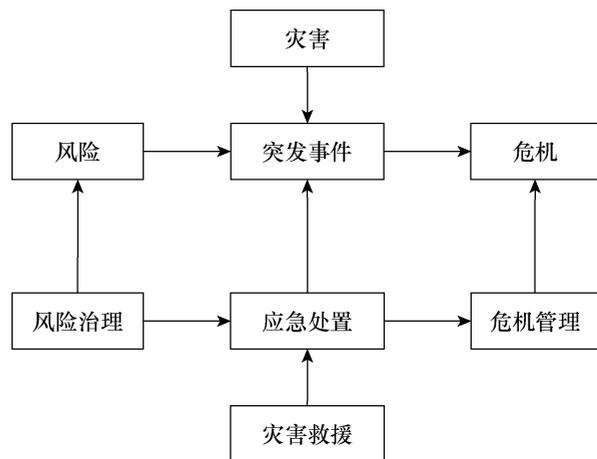


图 3 全过程应对体系

一是该体系只有“对象—过程—结构”三个维度，缺乏效果的维度。这就导致整个应急管理工作事先没有目标、没有规划，事后无法客观评价。例如，在汶川地震中，地震灾区的安县桑枣中学2200多名师生仅用1分36秒的时间，全部安全疏散转移至学校操场，创造了师生无一伤亡的奇迹，就是因为此前在叶志平校长的带领下，该校每学期坚持进行应急疏散演练的结果。然而当年召开全国表彰大会表彰了那么多的集体和个人，竟然其中都没有桑枣中学和叶志平校长。推而言之，假设有两个相邻的县，前者平时注重兴修水利，疏浚排水系统，后者不搞水利工程，只是一心忙于招商引资、发展经济；结果一场暴雨下来，前者没有灾情，人民群众生命财产毫发无损，后者洪涝严重，人民群众生命财产损失巨大；但只要后者的书记、县长等领导不临阵脱逃，而是带领大家抗击洪涝灾害，渡过难关，以后上级提拔干部，当然会选后者，上级财政拨款援助，当然也会给后者。长此以往，乐于默默无闻地以精细的工作、踏实的作风从事防灾减灾的人便会越来越少；更多的人看到风险、危险、隐患会无动于衷，甚至坐等其爆发后再轰轰烈烈地救灾当英雄。

二是从实际操作来看，全灾种管理和全过程管理往往格格不入，常常难以兼容。理论研究的旨趣在于揭示事物的普遍性和共性，从而获取解释力强、适用性广的优势；实践操作的任务则是处理事务的特殊性和个性，从而达到解决具体问题的效果。用一个理论来解释所有不同灾种的应急管理全过程，应当说是可能的；然而以一个部门来负责所有不同灾种的应急管理全过程，恐怕是不太可能的。结果我们看到，在各级政府应急办的综合协调下，由于过于强调全灾种应对，所以集中精力于应急处置，而难以向前后延伸；在应急处置中，又是集中精力于“信息报送”和“舆情管控”，而难以解决实际问题，往往依靠临时成立的“应急指挥部”来解决问题；甚至“舆情管控”走向了反面，借口宣传“正能量”，掩盖存在的问题，一切工作不是着眼于解决问题，而是往往“解决”揭露或提出

问题的“人”。这不仅违背了应急管理的初衷，而且在人民群众中引发了或不满或冷漠的负面情绪。

这两大弱点或缺陷的克服，第一个是靠2014—2015年总体国家安全观的提出和《中华人民共和国国家安全法》（以下简称《国家安全法》）的实施，第二个则借助于2018年国家应急管理部的成立。

二、总体国家安全观下的公共安全治理

长期以来，国家安全主要是国防、外交、国安、情报等部门的职责，是与国内的公共安全、社会安全相分离的。2014年，习近平提出总体国家安全观，强调要统筹外部安全和内部安全、国土安全和国民安全、传统安全和非传统安全、自身安全和共同安全。在总体国家安全观的统辖下，包括应急管理在内的整个社会治理都被归入国家安全的范畴，其目标就是“维护国家安全，确保人民安居乐业、社会安定有序”（如党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》所表述），或曰“确保国家长治久安、人民安居乐业”（如党的十九大报告所表述）。甚至2017年党的十九大报告中都没有出现“应急管理”这个词，而改称“健全公共安全体系”（习近平，2017）。换言之，应急管理的本质被界定为“公共安全治理”。

根据总体国家安全观，2015年颁布实施《国家安全法》，具体提及政治安全、国土安全、军事安全、经济安全、文化安全、社会安全、科技安全、信息安全、生态安全、资源安全、核安全11类安全。

总体国家安全观和《国家安全法》并非应急管理工作在操作上的依据，事实上，应急管理工作仍然没有超出《突发事件应对法》所确定的四类公共突发事件，没有企图也没有能力覆盖《国家安全法》所确定的11类安全。总体国家安全观对于应急管理的意义在于为应急管理指明了方向，将其确定为“公共安全治理”，确立了“生命至上、安全第一”的原则，从而为应急管理提

供了评价和检验效果的标准。

这样一来，“三维度”的综合应急管理升级为“四维度”的公共安全治理，“三角模型”变成了“三棱锥模型”（见图4）。所增加的结果维度就是指客观的公共安全水平以及人民群众主观的安全感受。

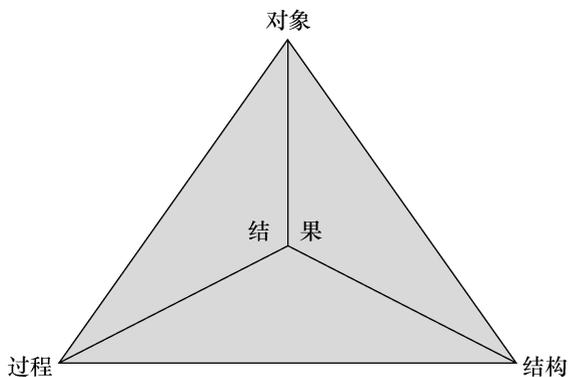


图4 公共安全治理的“三棱锥模型”

于是，应急管理就有了明确的目标和清晰的评价标准。如果客观上公共安全的水平提高了，人民群众的安全感也提升了，那么应急管理工作就是富有成效的。只要长久地坚持这一目标引领和评价导向，就会有越来越多的人乐于默默无闻地以精细的工作、踏实的作风从事防灾减灾，而不再会对看到的风险、危险、隐患无动于衷。这样，轰轰烈烈救灾出英雄的场面可能会减少，但应急管理的效果却得到了改进。

那么，什么才是安全呢？安全在中文里是一个词，在英文里却有三种表达，其含义完全不同。

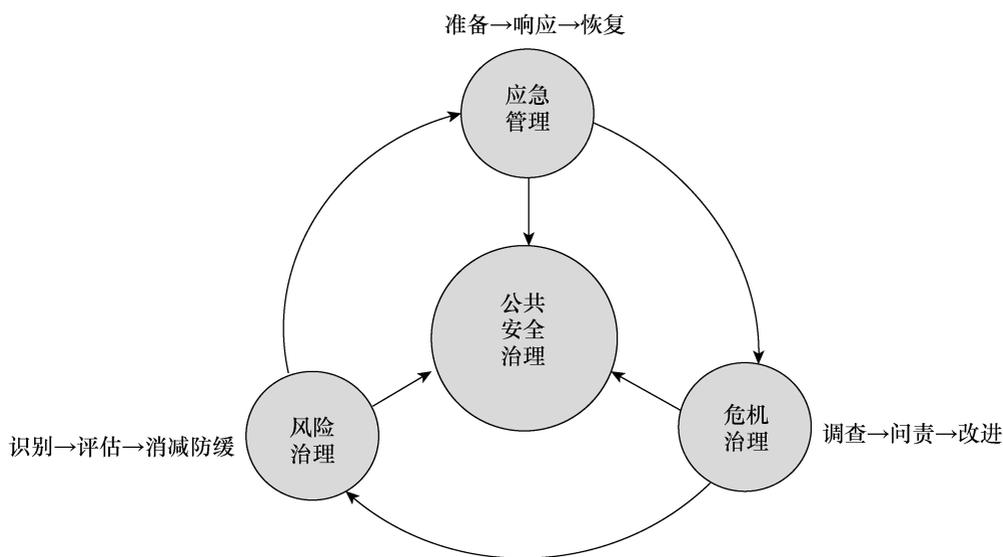
第一个是“security”，指的是人与人的关系中的安全，文科讲的通常就是这种安全。包括：（1）人们组成了国家，在国家与国家之间就产生了主权、领土等安全问题，即国家安全（national security）；（2）人与人相处，群体与群体相处，就产生了公共秩序方面的安全问题，即公共安全（political security），又译为社会治安、社会安全；（3）在人的生命周期内，在人与人的竞

争和人的职业生涯中，会产生诸如生老病死、失业、伤残等安全问题，即社会保障（social security）^①。

第二个是“safety”，指的是人与自然、与物、与技术的关系中的安全，理工科研究的通常就是这种安全。一般而言，理工科的研究要比文科先进、精确，值得文科借鉴，那么理工科又是如何认识“安全”概念的呢？这大体经历了以下三个阶段：（1）安全就是排除任何风险和隐患，确保不发生事故（Nancy Leveson, 2004），也就是说，安全的对立面就是风险和隐患；（2）后来发现上述目标达不到，如果所有的风险和隐患都完全予以排除，那么人们也就什么事都干不成了，所以某些程度较低的风险是可以接受的，只要事先有所准备，一旦风险爆发我们有一套应对办法就行（Terje Aven, 2014），也就是说，安全的对立面是突发事件或灾害；（3）最后又发现，不管事先的设计如何精细，准备如何充分，总难免会发生预想不到的灭顶之灾，日常生活秩序被打乱，社区社会系统出现瘫痪，也就是说，安全的对立面成了危机。从管理上来讲，上述第一阶段的认识要求管理越严格越好，否则难以确保安全；第三阶段的认识则允许管理可以适度宽松，通过被管理者自学习自组织、社会系统自适应自调整，从而提高韧性，达致安全（朱伟、刘梦婷，2017：6）。

既然安全有三个对立面——风险、灾害（突发事件）、危机，相应的，公共安全治理就应当由三个部分构成，即风险治理、应急管理、危机治理。于是，图3所示的“全过程应对体系”可以进一步细化为图5的“公共安全治理框架”。应急管理中既然有“急”字，顾名思义，就应当有一定的时间界限。尽管应急管理不等于应急处置，需要以突发事件（灾害）为中心，向前向后延伸，但也不是无限度地延伸。应急管理主要包括三个环节：（1）准备。包括预案准备、队伍准备、资金资源的准备、装备技术的准备、场地的

^① 该英文直译应当是“社会安全”，但由于社会治安、公共安全此前在国内已被通称为“社会安全”，所以现在就意译为“社会保障”。



准备等。(2) 响应。既有主动响应，即根据监测的数据发现到了临界值时进行响应，也有被动响应，即在灾害事件发生以后迅速响应，开展各式各样的救援抢险处置工作。(3) 恢复。经过救援抢险处置，使自然社会环境和生产生活秩序恢复到原有的状态，应急管理就此基本告一段落。

危机治理也包括三个环节：调查、问责、改进。现在是原因调查纳入应急管理阶段，规定在60天之内必须完成调查报告，苛刻的时间要求难以保证调查的独立和真实；实际操作中还常常出现调查结果尚未出来，行政问责就已开始，这又难以保证问责的精准；问责不精准，就无法保证改进的科学性；没有科学的改进，就可能导致同样的灾害事件以后重复发生，反复对人民群众的生命财产造成威胁。也就是说，对调查、问责、改进等环节，并非一定要设严格的时限，慢工出细活，所以应该从必须有时限的应急管理阶段中分离出来，纳入危机治理阶段。原因调查必须独立、真实，是人的原因就是人的原因，不是人的原因，就要深究技术、流程、制度、管理、环境等方面的原因，从而发现真正的原因、漏洞、隐患、病根；独立而真实的调查可以保证精准的问责，是人的责任就处理人，不是人的责任就要避免以简单地处理人而掩盖技术、流程、制度、管理、环

境等方面的问题；只有精准的问责才能促进科学的改进，即消除原因，堵塞漏洞，排除隐患，拔除病根。

至于前期的风险治理，主要也有三个环节：(1) 风险识别，即依靠经验总结、借鉴和直觉、想象，把所有能找出来的风险、危险、隐患都排查出来；(2) 风险评估，即对所有排查出来的风险、危险、隐患都逐一进行评价，列出风险等级；(3) 根据风险评估的结果，该消除的消除，该减少的减少，该预防的预防，该延缓的延缓，采用不同的办法予以对待。

如此一来，风险治理阶段的识别、评估、消减防患等环节之间，应急管理阶段的准备、响应、恢复等环节之间，危机治理阶段的调查、问责、改进等环节之间，既存有界限、相对独立，又紧密联系、环环相扣；风险治理、应急管理、危机治理三个阶段之间，也是既存有界限、相对独立，又紧密联系、环环相扣。通过这样一个循序渐进、循环往复的闭合环，风险—灾害—危机管理水平不断得到提高。

三、应急管理部成立后的新趋势

上述“一案三制”综合应急管理体系的第二个缺陷，则随着应急管理部的成立，有望得到弥补。

如前所述,由于原来既要覆盖全灾种、又要贯穿全过程,只好选择政府统一领导,应急办综合协调,集中精力于信息报送和舆情管控。这样做下来当然有成果,比如,信息平台建设就很不错,2016年6月23日,江苏省盐城市发生特大龙卷风灾害,国家公共卫生应急信息平台^①在第一时间报警,国务院应急办随即打电话询问当地市县政府,当地政府还不知道具体灾情;舆情管控在许多场合也有效防止了事态的进一步扩大和恶化,有利于社会稳定。但是,我们也要清醒,长期关注信息和舆情,在信息报送和舆情管控上做文章,以及几乎完全依靠临时成立的指挥部来搞应急处置,所带来的严重负面影响不容忽视:以“维稳”压“维权”,以“封锁消息”来“维护形象”,以讲“假话”“过头话”来“推动中心工作”,结果大大透支了党和政府的公信力。

早在2013年上一轮大部制改革以后,中央就明确深圳作为深化大部制改革的试点单位。在改革试点过程中,深圳市将四大类公共突发事件一分为二,社会安全事件归市委政法委负责,余下的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件由市政府负责。市委政法委将综治办、维稳办、信访办、平安办的功能加以整合,做大做实综治办。市政府在原应急办的基础上,整合气象局、地震局、安监局、疾控中心、防汛抗旱指挥部等,组建应急管理局。深圳市应急办原本就不是在政府办公厅里加挂的一块牌子,而是一个直属市政府,且有人、有钱、有物、有装备的正局级实体单位,其主任一再声明,“在全国各地的应急办中,只有我们这个应急办是要亲临现场直接指挥、解决具体问题的”。可见,深圳市是在实体性的应急办基础上做大做实应急局。2015年9月,我们撰写并报送国务院的关于进一步整合应急管理资源、成立应急管理部的建议,依据的就是深圳的经验。然而,好事多磨,深圳的改革碰到了坎坷,2015年12月20日,深圳光明新区渣土受纳场发生特别重大滑坡事故,国家安监总局

指责说这是因为深圳市撤销了安监局所致。于是,深圳市又在应急管理局加挂了安监局的牌子。其实,深圳的试点做法是正确的,这次国家应急管理部的成立,就是借助了深圳的试点经验。

应急管理部成立以后,体现了一个本质、三个趋势。

所谓一个本质,就是以“全灾种管理”适度的“退”,来换取“全过程管理”真正的“进”。既然“全灾种管理”与“全过程管理”二者难以兼容,那就要对二者进行权衡。“全灾种管理”依据的是各种不同的灾种之间有共性,“全过程管理”则体现出各种不同的灾种在其不同的阶段有个性。进行理论概括更看重共性,实施管理特别是精细管理则丝毫不能忽视个性。当在实践中遇到“全灾种管理”与“全过程管理”发生矛盾时,以“全灾种管理”适度的“退”换取“全过程管理”真正的“进”,不失为是明智之举。

其实,这种选择前些年即已开始。尽管《突发事件应对法》规定了公共突发事件有四类,但在实际管理中却分成了五类,即:对付自然灾害用减灾机制,对付事故灾难用安监机制,对付社会安全事件用维稳机制,但在对付公共卫生事件时出现了困难,因为公共卫生事件内含的疾病传染病和食品安全之间的差异实在太,不得已分别采用了疾控机制和食安机制。后来的运行表明,相较于减灾、安监、疾控和维稳,食安机制的运转绩效令人很不满意。由于食品安全事件面广、量大,原因错综复杂,涉及多个行业部门,由高层来抓效果并不好,即使是分管农业、工业、卫生的三个副总理、三个副省长、三个副市长、三个副县长共同来抓,也不行。后来,改变了食品安全的管理体制,食药分离,从基层做起,将食监、质检与工商合并,组建市场监督管理局,这样一来,食品安全变成了常态的市场管理,同打击假冒伪劣、维护市场秩序等一样,归市场监督管理局直接

^① 该平台建设的初衷在于,一旦城乡某地在同一时刻呼叫的救护车达到一定数量时,该信息平台就会报警,以便调度外地的救护车前来救援。

管理,不再属于应急管理的范畴。2018年中央和国家机构改革中,高度肯定了这种做法,在国家层面,也将质量监督与检验检疫总局和工商行政管理总局合并,组建新的国家市场监督管理总局。

这次中央和国家机构改革中,又把疾控留给了卫健委,维稳留给了政法委,剩下减灾和安监两大职能,涉及国务院的13个部委机构,统统整合到一起,组建国家应急管理部。可见,其实质就是舍弃了公共卫生事件和社会安全事件,专管自然灾害和事故灾难,以“全灾种管理”上适度的“退”,去真正实现对自然灾害和事故灾难的“全过程管理”。

应急管理部的成立是中国应急管理领域的一件大事。预测今后,中国的应急管理会发生以下三个重大转变。

1. 应急管理的工作重点将会由信息、舆情扩展到预案、队伍和装备

在各级政府办公厅(室)加挂应急办的牌子综合协调应急管理的体制下,这种扩展很难想象;在消防、安监、减灾专业机构和专业人员的主导下,这种扩展已成必然。

在应急预案体系建设方面,各级政府都有四套应急预案——总体预案、部门预案、专项预案、重大活动预案,此外,各企事业单位、城乡社区也都有自己的预案。首先,在学界看来,其中的“龙头”应当是专项预案,部门的、单位的、社区的各种预案都应当是专项预案的“配套文件”,2008年初,南方那场冻雨雪灾之所以导致应对措手不及、后果极其糟糕,其原因之一就在于南方各省都没有雪灾专项应急预案。可是在各级政府办公厅(室)应急办的主导下,始终把总体预案视为“龙头”,其他各种预案(重大活动预案除外)向总体预案看齐,“下抄上”“左抄右”,结果号称数量有数百万个的应急预案都是“一个面孔”,几乎没有针对性、专业性、科学性。其次,在学界看来,既然专项预案是“龙头”,就应当由负有综合协调之责的应急办牵头制定。可是长期以来,专项预案都是由与该专项事件关联较大的业务部门牵头制定,从而专项预案同部门预案的界限不清,因为以前的应急办从其职责和人

员结构方面来看,都不能胜任专项预案的制定工作。应急管理部成立后,专项预案的“龙头”地位将会被确立,专项预案的制定也会由应急管理部担当起来。

应急管理部将会高度重视应急队伍建设,包括“多类型”的队伍建设,如综合的、专业的、业余的应急救援抢险队伍,以适应不同自然灾害和事故灾难的应急抢险救援需要;“多环节”的队伍建设,如组建、培训、考核、演练都会一一落实到位;“多角度”的队伍建设,如制定发展规划、确立准入标准、规范行动指南、完善奖惩制度等。

应急管理部还将会非常重视装备,以后恐怕不再会出现赤手空拳上一线、全凭热情来应急的事情,而是注重装备、技术、标准、资金、物资、场所等;将来,应急领域的产业发展规划和产业促进政策可能也会由应急管理部负责制定并监督执行。

2. 由应急处置向前后两端延伸,使全过程管理真正落到实处

应急管理部的构成中有两支力量在主导,即消防和安监。长期以来这两支队伍都非常强调全过程管理:消防历来既重视消、又重视防,任何建筑物竣工后,无论是厂房、商场,还是公寓、民居,只有拿到消防部门颁发的合格证书后才能投入使用;安监历来从隐患排查到抢险救援,再到调查问责并监督整改,一路常抓不懈。养成这种工作风格、积累丰富全程管理经验的这两支力量,一旦主导应急管理的工作,相信会改变原先“应急”的惯习,重视起前期的预防和后期的整改。

此外,自然灾害治理也迫切需要由救灾向防灾减灾延伸。自然灾害的应急管理原来由民政部门牵头,民政部门本身的职责主要是救助灾民,灾害预防并非是其强项。水旱灾害的预防完全靠水利部门,况且旱灾一旦发生,应急那一套办法是失灵的(陶鹏、童星,2011:2);2010年西南五省(市、区)大旱以后,2011年中央1号文件破例没有留给农业,而是发了一个《关于进一步加强水利工作的决定》,从源头夺取防汛抗旱的主动权。至于地震灾害,其实

没有几个人是直接被地震给震死的，都是因建筑物坍塌而被砸死，或是被掩埋窒息而死。也就是说，建筑物的防震标准及其切实执行是降低地震灾害人员伤亡和财产损失的关键。现在，建筑物防震标准的制定及其执行是住建委的职责，而住建委并不在应急管理系统内。今后，建筑物防震标准的制定及其执行有可能转移到应急管理部，显然这有利于对地震灾害的全过程管理。

应急管理部的成立标志着应急管理话语权由办公厅（室）做文字秘书工作出身的人手中转移到了应急抢险救援专业技术力量的人手中，这也助于推进自然灾害和事故灾难的全过程管理。我们注意到应急管理部主要负责人在讲话中提到，“应急管理”这四个字中，“应急”为“管理”的改革和优化提供动力，“管理”给“应急”效率的提升奠定基础。的确，假如不出突发事件需要应急，日常搞管理的人还可能洋洋自得，自己发现不了问题，感觉良好；一旦出了大事，日常管理中的问题便凸显出来，管理者也就会意识到需要改革。同理，如果日常管理基础扎实，应急过程中队伍才会拉得出、顶得住，指挥才会有条不紊，保障才会到位、有力；否则，日常管理松垮混乱，待到需要应急时，一定不会获得成功。

3. 应急管理由非常态转向常态，一般不再设立非常设的应急指挥部

例如，2018年5月28日凌晨，吉林省松原市发生5.7级地震，在当地就没有临时成立抗震救灾指挥部，而是由应急管理部主要负责人即刻坐镇部应急指挥中心，直接通过视频指挥系统实时遥控。当然也不排除今后如果发生类似汶川地震那样的巨灾，还是要在属地成立现场应急救援指挥部，统筹各方面力量应对巨灾。可以预见，将来会建立自上而下的应急管理指挥体系，而以前各级政府应急办之间基本没有垂直的关系。按照中央的要求，2018年年底前，地方各级政府也要对标国务院的机构设置，完成应急管理厅、局的组建，此后，应急管理系统内部的垂直关系将进一步加强。当然，我们的应急管理仍然会有中国特色，但应急管理

部的运作方式也会越来越接近美国的应急管理部（FEMA）、俄罗斯的紧急状态部的运作方式，因为各国的应急管理毕竟有着许多普遍性和共性。

四、需要探索和研究的新问题

应急管理领域所有这些新变化、新趋势，必然会给社会参与带来新启示。以民间灾害救援队伍为例，像现在这样停留于一般的热情和志愿精神上，显然就不行了，必须加强自身的专业化建设，提升参与各项应急管理的能力。目前，包括民间灾害救援队伍在内的各种社会组织，都是由民政部门批准并实施管理的，因此现有的各种社会组织特别是其中数量最多的社会服务机构，大多都是为民政部门打工的。这是因为，但凡申请成立一个社会组织，如果其业务涉及民政部门负责的工作范围，就容易得到批准；如果其业务和民政部门负责的工作范围无关，就会遇到很多的困难。因此可以看到，民间灾害救援组织不少，但民间事故灾难救援组织却几乎没有。其实，灾害救援与事故灾难救援在许多方面是相通的，现在这两项工作都归口同一个应急管理部负责，所以民间灾害救援组织不仅要考虑自然灾害救援，也要将自己的业务范围扩展到事故灾难救援领域。此外，目前民间灾害救援组织主要涉足灾害救援和部分的灾后恢复重建工作，循上述思路，还可以向前期的风险治理延伸，比如参与重大工程项目的风险评估，包括经济效益评估、技术安全评估、环境影响评估和社会稳定风险评估等；向后期的调查、问责、整改环节延伸，比如参与事故原因调查、致力于后期危机化解等；并且还可以涉足于应急产业的发展，开展群众性自救互救的科普活动等。所有这些新的发展空间，既可以由已有的民间灾害救援组织来填补，也可以扶持一大批新生的社会服务机构来发挥积极作用。

当然，旧的矛盾解决了，新的矛盾又会产生。围绕着新成立的应急管理部，尚有如下问题亟待明确、期待解决：第一，有一些应急功能没有能够整合进来。例如气象部门，现在各

级预警信息发布中心多半设在气象部门，而且全世界真正完全达到大数据标准的，首推气象信息，它比国家安全信息、社会公共安全信息、安全生产隐患信息，以及马云等商业公司的信息，要丰富且精确很多倍。但也可能就是因为气象信息是标准的大数据，气象部门信息公开是所有公共部门中做得最好的，所以没有把气象部门整合进来也不要紧，相关信息数据照样能得到。又如一些特殊的应急功能和资源没有整合进来，环境灾难、核安全等就在此列。应急管理部的“三定方案”尚未公布，国务院办公厅的应急管理职责整合进来了，“国务院应急办”的牌子还有没有？国务院安全生产委员会（简称安委会）及其办公室还有没有^①？在中国，有没有带有“国家”“国务院”字样的牌子，在协调其他同等级别的部门时效果是大不一样的。

第二，原本一些承担部分应急管理功能的部门，现在这部分功能整合进了应急管理部，那么这些部门今后和应急管理还有没有关系？这里又分两种情况，一是该部门仍然归应急管理部管理，如中国地震局，这不会有什么问题；二是该部门不归应急管理部管理，且与应急管理部级别相同，如水利部，这就有问题了。当然在发生洪涝灾害时，应急管理部可以用国家防汛抗旱总指挥部的名义协调水利部承担某些职责，但毕竟与该总指挥部设在水利部时不同，最起码的表现就是水利部在规划水利发展、开展相关工作时，恐怕不会像以往那样关注防汛抗旱了。

第三，撇开数量较少的疾控不谈，原本的应急管理现在分成了两大块：应急管理部和政法委。以前同属政府主官统一领导、应急办综合协调，而且两者间还共同依托公安部门的时候，二者关系的协调就存在一定的困难；现在已经分成相对独立的两大块，协调起来恐怕会更加困难。例如，原本消防属于武警编制、归

公安指挥，基层社区的防火工作由公安代管，基层民警承担了大量的相关工作，现在消防进入应急管理部，不再接受公安的指挥，那么基层社区的防火工作又由哪家来管呢？况且现在的大城市、特大城市，本身就是个超大巨系统，往往很少有某一类纯粹的灾害灾难发生，通常都会以“跨界”的形式出现，这就对应急管理部和政法委的相关工作进行协调提出了更高的要求。

第四，最后也是最重要的一条，原本“属地管理为主”，以下四种情况都被列入问责范围：（1）因工作失职，致使本地区、本部门、本系统或者本单位发生特别重大事故、事件、案件，或者在较短时间内连续发生重大事故、事件、案件，造成重大损失或者恶劣影响的；（2）政府职能部门管理、监督不力，在其职责范围内发生特别重大事故、事件、案件，或者在较短时间内连续发生重大事故、事件、案件，造成重大损失或者恶劣影响的；（3）在行政活动中滥用职权，强令、授意实施违法行政行为，或者不作为，引发群体性事件或者其他重大事件的；（4）对群体性、突发性事件处置失当，导致事态恶化，造成恶劣影响的^②。在“属地管理为主”和严肃的问责制的约束下，各地党政主要领导高度重视公共突发事件的防范和处置。现在由专业化的应急管理部来主导应急管理，各级党政主要领导是不是还会像以前那样重视公共突发事件的防范和处置？大家都知道，在中国，一旦某件事失去了各级党政主要领导的重视和支持，那么这件事就很难办好。

所以这些新问题、新挑战，都需要应急管理的实践者勇于探索，研究者积极创新。

参考文献

- Nancy Leveson. (2004). A new accident model of engineering safer systems. *Safety Science*, 42 (4), 237-270.
- Terje Aven. (2014). What is safety science. *Safety*

① 国务院安委会及其办公室现在已明确还保留，挂在应急管理部，因为刚刚调整后的国务院安委会正、副主任共有6人，除了4名国务院领导同志（副总理1人、国务委员2人、副秘书长1人），另2名分别是应急管理部的党组书记和部长。

② 具体可参见中共中央办公厅、国务院办公厅2009年印发的《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》。

Science, 67, 15-20.

胡锦涛. (2012). 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告. 北京: 人民出版社.

陶鹏, 童星. (2011). 我国自然灾害管理中的“应急失灵”及其矫正——从2010年西南五省(市、区)旱灾谈起. *江苏社会科学*, 2, 22-28.

童星, 张海波. (2010). 基于中国问题的灾害管理分析框架. *中国社会科学*, 1, 132-146.

习近平. (2017). 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. 北京: 人民出版社.

朱伟, 刘梦婷. (2017). 安全概念再认识: 从间接到直接. *风险灾害危机研究*, 6, 10-24.

The Evolution and Current Trends of China's Emergency Management

Tong Xing

【Abstract】 The comprehensive emergency management system of “Yi An San Zhi (Formulate emergency predetermined plan, establish and improve emergency systems, mechanisms and legal systems)” is in line with national conditions and is basically feasible, but it also has two major weaknesses. First, there is no planning of target, and the effect cannot be evaluated. The overall national security concept has made up for this weakness. The essence of emergency management is public security governance. To evaluate its effectiveness depends on whether the public security level is improved and whether the people's sense of security is enhanced. Second, the management of the whole disaster is difficult to be compatible with the whole process management. The establishment of the emergency management department has made up for this weakness. The management of the entire disaster has a moderate “return” in exchange for the whole process of management, and will lead to the following development trends: The focus of emergency management is extended from information and public opinion to plans, teams and equipment. It is extended from the emergency to the front and rear, and from the abnormal to the normal.

【Key words】 Integrated Emergency Management, Overall National Security Concept, Ministry of Emergency Management, “Yi An San Zhi”, Public Security Governance, Whole Process Management