

# 国家应急管理体系建设状况与优化建议

李清彬 宋立义 申现杰<sup>1</sup>

**【摘要】** 国家应急管理体系是由目标体系、组织体系、防控体系和支撑保障体系构成的有机系统。我国应急管理体系既具有党的集中统一领导、强大的制造能力和资源调配能力、新技术新工具广泛渗透应用等显著优势，也存在“两个不协调”“三个不平衡”“四个不适应”等问题。当前和今后一段时期，重视程度空前提升、科技革命和产业变革深入推进等提供了有利机遇，但突发事件发生频率加快，复杂性、危害性加大，经济社会发展提出更高要求等构成了新的挑战。应在总体国家安全观、国家治理体系和治理能力现代化框架下，以科学正确的理念引导行动，通过制度改革创新和技术研发应用两条路径，加快健全组织体系、完善全链条防控体系、夯实支撑保障体系，积极推进应急管理体系和能力现代化，为经济社会安全发展、全面建成社会主义现代化国家提供有力保障。

**【关键词】** 应急管理体系 国家治理体系 国家治理能力

**【中图分类号】** D63 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1003-7543 (2021) 08-0012-13

国家应急管理体系是国家治理体系和治理能力的重要组成部分，承担着防范化解重大安全风险、及时应对处置各类灾害事故的重要职责，担负着保护人民群众生命财产安全和维护社会稳定的重要使命，是践行总体国家安全观、实现经济社会安全发展的重要保障。新冠肺炎疫情是对我国应急管理体系的一次大考，抗疫成功实践再次彰显出党的集中统一领导等制度优势，但也暴露出不协调、不平衡、不适应等多方面的短板和弱项。应坚持目标导向、问题导向和结果导向相结合，赋予国家应急管理体系更高层次、更丰富功能的定位，坚持科学理念，合理确立建设目标，一手抓制度改革创新，一手抓技术进步及应用，立足当前、着眼长远，进一步加强应急管理体系和能力建设，保障我国经济社会实现更为安全的发展。

## 一、国家应急管理体系的理论分析

应急管理体系是一个涉及多学科、多知识领域的综合性话题，大量相关研究成果为我国应急管理制度完善和政策制定提供了坚实的支撑，但从不同视角分析，相关认识和政策建议的方向与侧重点也会有明显差异。这里基于系统生态理念提出新的分析框架，在梳理相关理论基础，得到一些基本认识，为谋划完善应急管理体系的思路和建议打下基础。

现有研究对应急管理概念的认知虽有一些视角方面的差异，但大体形成了共识。我们沿循李雪峰等“剥洋葱式”的方法对应急管理体系予以界定<sup>[1]</sup>。所谓“急”就是指突发事件，通常是突然发生，造成或者可能造成严重社会危害，需要采取应急处置措施予以应对的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件。“应急”就是对突发事件的应对，包括预防与准备、监测与预警、处置与救援、恢复与重建等全链条和全过程活动。“应急管理”就是对“应急”的管理，即政府及其他主体通过有效组织协调，合理配置人、财、物、技术、产业以及宣传教育等方面资源，对全链条、全过程防控活动的管理，旨在避免或减少因突发事件造成的生命、财产损失和社会失序，保障公共安全。

基于系统生态理念，应急管理体系应是由应急管理活动各要素构成的有机系统。应急管理活动的要素包括目标体系（愿景）、

<sup>1</sup>**作者简介**：李清彬，中国宏观经济研究院经济研究所副研究员；

宋立义，中国宏观经济研究院经济研究所助理研究员；

申现杰，中国宏观经济研究院经济研究所助理研究员。

**基金项目**：国家高端智库中国宏观经济研究院重点课题“加强国家应急管理体系建设研究”，课题组成员：李清彬、宋立义、李世刚、曹玉瑾、张铭慎、申现杰、陆江源、宋傅天；国家社会科学基金重大项目“深度开放下外部金融冲击应急系统研究”

---

组织体系（主体）、防控体系（手段）、支撑保障体系（条件）等，各要素通过相关体制机制融合为一个有机系统，进而发挥出整体效应。

一是目标体系。这是应急管理体系的努力方向和愿景。国家应急管理体系的总目标是要保障人民生命和财产安全、实现国家总体安全，为经济社会健康安全发展创造良好条件。具体到应急管理活动中，则是要通过组织动员各相关主体、综合运用多种手段，实现快速高效应对各类突发事件、消除或削弱突发事件负面影响等具体目标。

二是组织体系。这是应急管理体系的实施主体。这一组织体系是以政府系统为主导，政府、军队、市场、社会等多主体协同参与的有机系统，其中的核心问题是责、权、利的科学合理分配，集中表现为组织架构的搭建和多主体协同机制的设计。

三是防控体系。这是应急管理体系的应对手段，包括预防与准备、监测与预警、处置与救援、恢复与重建等覆盖事前、事中、事后全链条的突发事件防控活动。防控体系最关键的要点是建立相应的机制安排，使各类手段能够协同高效发挥作用，使各环节工作相互联系、相互衔接、相互支撑，形成良性循环。

四是支撑保障体系。这是应急管理体系的环境条件，包括法制规范、队伍建设、资金保障、物资储备调配、技术支撑、应急产业发展等。通过不断健全支撑保障体系，应急管理能力和水平可以突破原有可能性边界，实现总体提升。

与不少研究的观点一致，本文认为，国家应急管理体系应被视为一种公共或准公共物品，具有明显的非独占性、非排他性特征，具有较强外部性。基于经济学供需分析框架及相关理论，得到以下基本认识：

从主体来看，以政府为主导采取多元协同供给可更好满足需求。对应急管理体系这类公共物品的需求普遍存在，但具有不稳定和多层次特征，不同群体、不同时刻的需求差异较大。若单纯由政府提供，则很难有效满足多层次需求；若由纯市场机制来提供这类公共产品，基于私人成本（私人收益）与社会性成本（社会性收益）的不一致特征，往往又会产生供给不足、分配不合理、价格失效等典型问题。为此，在市场失灵条件下，由政府为代表的公共机构组织协调，构建多元应急管理机制，统筹市场、社会乃至国际资源，发挥各自优势协同行动，更有利于实现可持续供给和高效供给，更好满足多层次需求。

从力度来看，应按照风险—成本—收益匹配的原则适度供给，更多采取“平战转换”策略。强化应急管理体系建设固然能够提升社会福利，但在预算约束条件下，在应急管理体系方面投入过多会减少其他方面的投入，进而影响社会总福利。因此，必须做好权衡，既不能供给不足，又不能供给过度，这样才能实现社会总福利最大化。在救援处置时，在保障人民群众生命财产安全前提下，充分考虑突发事件的不确定性和概率分布特征，按照风险—成本—收益匹配的原则来确定供给力度，谋划利用好“平战快速转换”策略<sup>[2]</sup>，将平时产业发展与战时应急支撑紧密结合起来，提升资源利用效率，实现经济社会效益与安全效益的统一。

从方式来看，应将体系化与灵活度紧密结合，设计激励相容机制调动各方积极性。应急管理面对的是突发事件，从发生、演变到影响全过程都具有较大不确定性。通过理论、数据的分析和实践经验的积累，制定出体系化的制度规则十分必要，但也应保留适当灵活性以更好应对可能发生的新情况、新问题。其中的关键是要消除既往工作思维惯性，运用制度和政策的约束与激励作用<sup>[3]</sup>，充分发挥各自资源力量和主观能动性，更好协同配合，在体系化规则和灵活裁量空间下释放出最佳效能。

## 二、对我国现行应急管理体系的诊断分析

1949年后，我国应急管理体系不断调整和完善，应急管理能力和水平不断提高，成功应对了一次又一次重大突发事件，有效化解了一个又一个重大安全风险。以下在勾勒建设现状基础上，对我国应急管理体系进行诊断分析。

## （一）我国应急管理体系的建设状况

1949 年以来，我国应急管理体系经历了分灾种管理、综合化应急管理、职能化应急管理三个阶段。在分灾种管理阶段（1949—2003 年），应急管理主要采取单部门负责制，同时根据突发事件形势和具体事件处置需要，成立一系列跨部门协调机构和临时性的应急指挥部。在这一时期“应急管理”表述较少使用，主要以“灾害管理”来表达<sup>[4]</sup>。鉴于分灾种应急管理体制越来越无法有效应对突发事件，特别是 2003 年“非典”暴露出的问题使应急管理体制更加迫切，我国应急管理逐步进入综合化应急管理阶段（2004—2017 年），建立起“一案三制”的应急管理框架，即应急预案、应急管理体制、应急管理机制和应急管理法。当前，我国正处于综合化应急管理向职能化应急管理转换阶段。这里按照目标体系、组织体系、防控体系和支撑保障体系的框架来分析我国应急管理体系建设状况。

就目标体系而言，我国提出提升应急管理能力和水平是国家治理体系和治理能力现代化的重要内容，将其包括在总体国家安全观总体框架内，以保障人民生命和财产安全为目标。

就组织体系而言，我国建立了以应急管理部为中心的新体制，形成了多元主体协同参与新格局。在总体国家安全观框架下，组建了应急管理部，以专业化、职业化的方式重组与规范了之前多个跨部门的灾害应对职能，主要负责自然灾害和事故灾难两种类型事件的应急管理，公共卫生事件和社会安全事件仍分别由卫生和公安等职能部门负责。各主体参与积极性有所提升，初步建成军地一体应急救援联动体系，企业更加积极参与应急物资产品研发制造、应急教育培训等，国际间的交流研讨、现场演练、救援合作更加频繁。志愿者组织表现突出，已有多个省份进行志愿服务地方立法，志愿者组织及其服务的规范化和科学化程度也在不断提高。

就防控体系而言，我国从预防与准备、监测与预警、处置与救援、恢复与重建四个环节持续完善防控体系（见图 1，下页）。在预防与准备阶段，积极落实部门主体责任，将突发事件按照一些客观指标划分为四个等级，在修订完善应急预案体系、强化多领域的应急演练、开展全国灾害风险普查、加强应急宣传教育培训等方面采取了多项措施。在监测与预警阶段，相继成立了国家应急广播中心平台、国家预警信息发布中心平台、国家传染病与突发公共卫生网络直报系统等，并逐步加强大数据、人工智能、工业互联网等新技术在各类型突发事件监测预警中的应用，不断完善网络舆情和各类突发事件监测预警体系建设。在处置与救援阶段，按照“属地为主”的处置原则，坚持发挥地方政府的主体应对作用，应急管理部及相关部委根据情况迅速启动应急响应，派出救援队伍，调配救援物资。对于特别重大的突发事件建立区域间帮扶机制，如新冠肺炎疫情暴发后全国各省市对口支援湖北各地抗疫。在恢复与重建阶段，对灾后恢复重建越来越重视，全方位帮助受灾地区恢复经济社会秩序，对灾害影响严重的地区给予一定补偿，出台一系列扶持优惠政策，加强了对突发事件原因的调查与相关人员的问责，同时也更加关注受灾人员的心理健康。

就支撑保障体系而言，我国在法律法规、人、财、物、科技、产业和宣传教育等方面持续完善。在法律法规体系建设方面，不断完善突发事件的相关立法，出台《突发事件应对法》《突发公共卫生事件应急条例》《重大动物疫情应急条例》等，新冠肺炎疫情的暴发促使立法机关加快推进《突发事件应对法》修订。在人才保障方面，包括各类武装力量、专业应急救援队伍及大量志愿队伍在内的应急管理队伍不断壮大，在人才培养上已有多所学校设置应急管理专业方向，各大学纷纷成立应急管理学院，增设应急管理专业。在资金保障方面，我国应急管理的财政资金来源包括常规储备资金、年度预算安排、突发事件发生时的财政专项拨款等。在物资储备调度方面，已初步形成国家、省、市三级政府应急物资储备体系，由应急管理部负责制定应急物资储备和应急救援装备规划并组织实施，会同国家粮食和物资储备局等部门建立健全应急物资信息平台 and 调拨制度。在科技支撑方面，已开始深度应用大数据、“互联网+”等技术，构建多类型多层次的平台体系，推动应急管理平台之间互联互通、数据交换、系统对接、信息资源共享。在应急产业支撑方面，应急产业的培育和发展得到政策扶持，国务院办公厅、国家发展和改革委员会、工业和信息化部、应急管理部等出台了一系列支持应急产业发展的政策，各类应急产业协会、社会团体和非营利性组织相继成立。在宣传教育方面，在社区、学校、社会等以多种方式进行系统化应急宣传教育，利用广播、电视、报纸、互联网等各类媒介，向居民加强应急知识的科普和宣传，推进应急知识进教材、进课堂，普及推广全民防灾减灾知识和避灾自救技能。

## （二）我国现行应急管理体系的优势和短板

在一次次应对突发事件的成功实践中，我国应急管理体系充分展示出自己的特色和优势。一是中国共产党的集中统一领导优势明显。中国共产党在突发事件应对过程中充分发挥领导指挥、统筹协调作用，覆盖面广、权威性强、适应性强，是我国应急管理体系最大的优势所在。党的领导的全面性保证了其能有效协调应急管理各主体，有效克服机构设置存在的不足；党的领导的权威性保证了其能形成强大的组织动员能力，快速完成资源调配；党的领导的适应性保证了其应对的弹性，更适合突发事件的不确定性和多变特征。二是强大的制造能力和资源调配能力。我国是全世界唯一拥有联合国产业分类中所列全部工业门类的国家。应急管理产业发展迅速且区域布局日趋合理。同时，我国交通基础设施不断完善，全国各区域间联通性大大提升，高铁、航空等高速运输方式快速发展，大大提升了应急反应和调度能力。在应对新冠肺炎疫情过程中，我国在较短时间内迅速组织扩大抗疫物资生产，背后依靠的正是这种强大制造能力和调配能力。三是新技术、新工具的广泛渗透应用。物联网、云计算、大数据、人工智能等技术不仅提高了应急管理效率，而且通过新技术的采用突破原有情况下难以有效解决的难题，通过大数据和智慧平台系统能有效实现各部门的融合和数据共享。

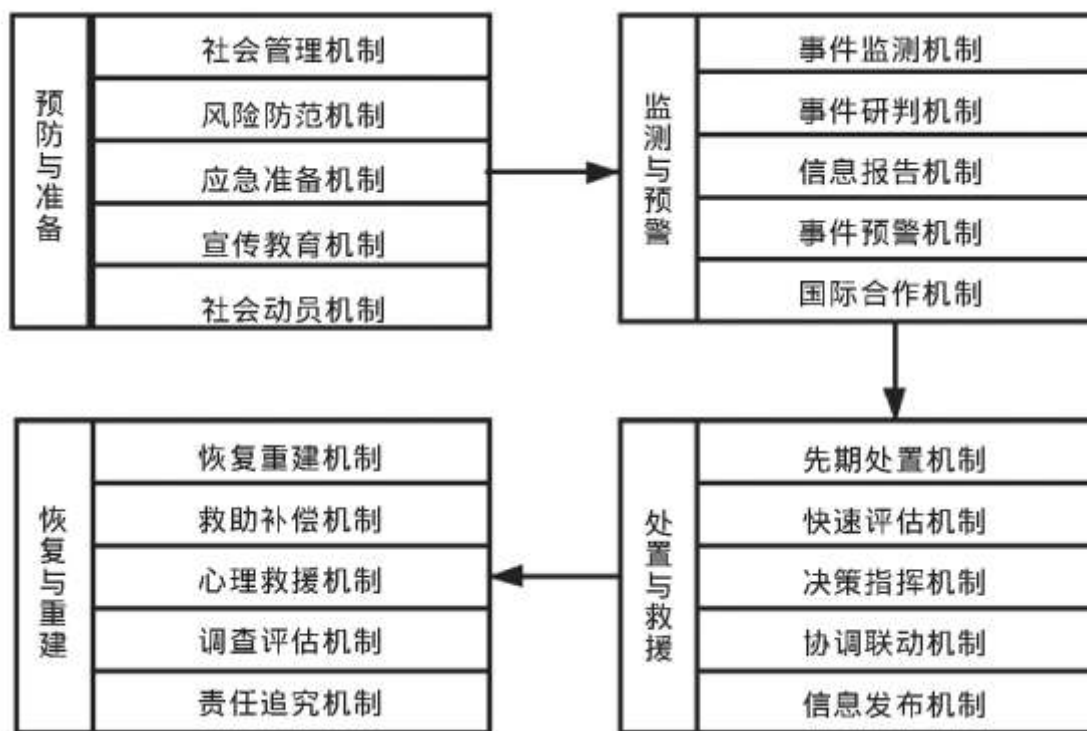


图1 应急管理的防控体系

我国应急管理体系中仍存在一些短板弱项，集中表现在“两个不协调、三个不平衡、四个不适应”，具体体现在如下方面：

一是“两个不协调”。主要体现为组织体系不协调，包括府际关系不协调、政府与多主体关系不协调两方面。一方面，应急管理法律法规多是原则性规定，可操作性不强。从纵向来看，应急管理部门上级对下级指挥权威不足，政府条块分割管理体制、避责和利益最大化等导致难以实现“上下联动”高效协同应对<sup>[5-6]</sup>；从横向来看，应急管理部门在跨灾种协作、日常管理与专业应急处置等方面衔接不畅，同级政府间协调难度大，同级政府部门之间也存在信息共享、协同协调等障碍<sup>[7]</sup>。另一方面，我国应急管理事务仍由政府绝对主导，尚未建立起有效协同机制以更好地调动社会和市场主体力量参与。缺乏法律法规和政策支持是多元主体参与格局未形成的重要原因<sup>[8]</sup>。

二是“三个不平衡”。主要表现在资源应对过程配置不平衡、资源层级配置不平衡、应急产业结构不平衡。首先，“重处置、轻预防”现象突出，“预防为主”的基础理念仍未真正贯彻<sup>[8]</sup>，监测预警信息整合不足，协调难度大<sup>[7-9]</sup>，未能实现有效预防。其次，应急资源分配“头重脚轻”，对基层应急管理能力建设重视不够、投入严重不足<sup>[8]</sup>，不少地区城乡社区的应急管理体制、机制建设和应急设施设备配置还较为薄弱。最后，应急产业结构不平衡，主要表现在应急服务产品少、高端应急产品少，应急产业政策呈现“简单”多元化特征，政策工具选择上供给型政策工具使用过度，在创新价值链维度上研发阶段政策供给过度<sup>[10]</sup>，应急技术和装备自主创新能力较弱，应急产业整体竞争力低。

三是“四个不适应”。在突发事件形势日趋复杂、群众安全要求越来越高的背景下，应急管理体系存在诸多不适应新要求的地方，主要表现在应急法制、应急预案、应急资源投入、应急管理宣传教育四个方面。首先，我国应急管理法制在自由裁量权的把控、权力保障与规制、常态管理与非常态管理的区分、法律法规的系统性、预留充足制度空间等方面还有一定欠缺。《突发事件应对法》对应急主体界定不明确、责任规定刚性不足，机构改革后法律法规等衔接配合滞后<sup>[3]</sup>，不能有效适应新时代日益复杂的突发事件形势。其次，应急预案编制人才少且专业性不足、部门间缺乏合作，预案编制与实际脱节，同质化现象严重<sup>[9]</sup>，而且多数预案修订不及时、实战演练少<sup>[11]</sup>，缺失评估和检验等环节<sup>[12]</sup>。再次，应急资源投入不适应突发事件应对任务加重的需要，地方应急管理人员投入不足<sup>[5]</sup>，部分政府工作人员难以有效区分应急管理和常态管理<sup>[6]</sup>，各类应急专业人才均有较大缺口，应急管理财政保障制度性保障不足<sup>[11]</sup>、资金使用效率低<sup>[13]</sup>，物资储备方式单一且管理水平低，调配难度大<sup>[3]</sup>。最后，应急管理宣传教育知识体系、组织体系、时间安排均呈现“碎片化”状态<sup>[12]</sup>，应急管理宣传教育效果不明显，特别是领导干部应急管理理念和认识水平有待提升。

### （三）我国应急管理体系建设面临的机遇和挑战

当前和今后一段时期，应急管理面临的形势更为复杂，既存在重视程度空前提升以及科技和产业革命等有利机遇，也面临突发事件发生频率加快、复杂性和危害性加大、经济社会发展对应急管理提出更高要求等挑战。

从机遇来看，表现在如下方面：一是我国应急管理体系建设得到空前重视。我国经济社会发展面临的形势日益复杂多变，实现更为安全的发展成为新的发展要求。习近平总书记提出总体国家安全观，多次强调应急管理是国家治理体系和治理能力的重要组成部分，将应急管理体系建设提升到十分重要的地位。同时，受新冠肺炎疫情冲击，补短板、强弱项，进一步加强应急管理体系建设成为全民共识，相关工作已经紧锣密鼓展开。展望“十四五”时期，我国应急管理体系建设工作将迎来强化建设的黄金机遇期。二是科技革命和产业变革深入推进。以5G、人工智能、大数据、物联网等为代表的新科技革命将实现多点突破，新的生产方式、组织形态和商业模式不断涌现，推动着产业的数字化、智能化和柔性化变革。在科技革命和产业变革深入推进的影响下，应急技术和产业也将实现长足进步，支撑应急管理应对手段更加智能化、高效化<sup>[14-15]</sup>，政府部门之间、政府与企业之间、政府与社会民众之间“深度整合、协同运作”，可实现以更少的资源投入达到应对更快、处置效果更好的状态，甚至可以预期应急管理体系中现存的体制机制障碍，也可能基于新技术手段的应用而得到缓解和解决。

从挑战来看，表现在如下方面：一是突发事件发生频率加快，复杂性和危害性加大。随着人类生产活动范围不断扩大、城镇化不断推进、新技术不断应用等因素持续作用，我国已经进入突发事件易发多发的高风险时期。单个突发事件影响程度日益加深、同一灾害损害程度不断加大，突发事件影响愈发深远、范围愈加扩大<sup>[5]</sup>。在突发事件关联性、耦合性不断增强的情况下，各类突发事件风险的交织叠加增加了应急处置的复杂性<sup>[7]</sup>，以往突发事件应对模式和手段的有效性下降，突发事件应对面临巨大挑战。二是新时代安全发展对应急管理提出更严格要求。安全发展成为保障人民群众生命财产安全、保障我国在国内外复杂形势下行稳致远的必然要求。从国内来看，人民群众对安全风险的容忍度显著下降，对安全的需求内容更丰富、层次更高；从国际来看，在恐怖主义、网络安全、重大传染性疾病、气候变化等非传统安全威胁持续蔓延的背景下，我国在国际地位提升的同时必然要在国际公共安全上承担更多责任，海外人员和投资逐渐增多也需要更有力的保护和支持。如何综合运用各类资源和技术手段来满足这些更高要求，成为新时代加强应急管理体系建设面临的新挑战。

### 三、加强我国应急管理体系建设的总体思路

我国应急管理体系建设应放在贯彻落实总体国家安全观中来思考，放在推进国家治理体系和治理能力现代化中来把握。应切实做好整体谋划、顶层设计，充分发挥我国社会主义制度优势，通过制度改革创新和技术研发应用，持续完善应急管理体系、提升应急管理能力和水平，为经济社会安全发展、全面实现现代化提供有力保障。

#### （一）我国应急管理体系的建设理念

理念是行动的先导，加强国家应急管理体系建设必须坚持科学的建设理念，朝着正确方向改革完善现有体系。

一是坚持生命至上和底线思维。发展不能以牺牲人的生命为代价，要始终把人民群众生命安全放在第一位，将生命至上理念作为成本、收益、效率等理性计算的前提。同时，时刻保持清醒头脑、强化底线思维，做好随时应对各类甚至同时应对多场重特大突发事件的应急准备，保障经济社会安全发展。

二是坚持多元协同和适度供给。要处理好政府与市场、政府与社会关系，坚持以政府尽职履责为主导，统筹组织协同市场、社会及国际力量和资源，发挥各自优势。从成本、收益、风险相匹配的视角出发，依据突发事件发生和造成损害的概率分布进行“精算”，保持适度 and 常态化稳定供给状态。

三是坚持抓早抓小和专业化、精细化应对。要针对突发事件的规律特点，坚持关口前移，做好系统性预防准备，以大概率思维应对小概率事件，实施全过程风险管理，抓早抓小抓苗头，全面排查、及早化解。同时，要运用专业知识、建设专业队伍、培养专业人才，注重从理论上研究和实践中总结，深入研究突发事件发生发展的动态演化规律，尊重专业、精细应对，避免凭大而化之的经验感觉进行操作。

四是坚持差异化建制与灵活机变调整并重。一方面，在全国基本体系保持统一的条件下，针对我国城乡、区域间各方面差异明显的实际，注重分类建章立制。另一方面，必须设置在紧急状态下因时因地处置事件的弹性条款，还要依据突发事件发展趋势、对规律的认识、技术手段变革等进一步改革完善制度框架和操作细节，保持较强的灵活性、动态适应性和有效性。

#### （二）我国应急管理体系的建设模式

要以挖掘应急管理最大效能为导向，统筹基本建设模式和差异化建设模式，形成规范、有效的应急管理格局。

一方面，宜采取“大行政主体主导、多元参与”的基本建设模式。大行政主体包括党政军等全体公共力量，建立国家、省、市、县、社区（村）的五级应急管理体系，依托现行各级行政体制发挥作用；多元参与是指建立多元主体参与应急管理的有效机制，鼓励支持包括国际力量在内的各类有意愿、有能力的主体参与进来。

另一方面，充分考虑城乡区域差异，因地制宜推进差异化建设。城市特别是大中城市适宜采取“集中统一指挥+街道社区精细化操作”的建章立制模式，乡村适宜采取“确定明确方向+基层动员”的灵活机动模式。发达地区、集聚程度较高区域，适宜采取一体化指挥和标准流程操作的建设模式，欠发达地区、地域较广区域更适宜层层放权和灵活机动操作的建设模式。

#### （三）我国应急管理体系的建设目标

到2025年，建成与安全发展要求相匹配、能够有效管控各类型突发事件的应急管理体系，应急管理现代化水平显著提升。应急管理行政组织新架构基本搭建起来，政府、军队、市场、社会和国际力量共同参与的体制机制进一步理顺，多主体协同应

急管理格局初步形成，应急管理的组织动员能力显著提升；覆盖防抗救的防控体系新框架初步构建，全链条防控体系运转更加顺畅、功能有效发挥；法律法规、人、财、物、科技、产业和宣传教育等支撑保障条件显著改善，综合应急保障能力大幅提升。

到 2035 年，建成与基本实现现代化目标相适应、具备现代化水准的应急管理体系，应急管理理念和行动深度融入经济社会发展全过程，组织体系、防控体系、支撑保障体系进一步完善，组织动员能力、全链条防控能力、综合保障能力显著增强，基本达到总体国家安全观、治理体系和治理能力现代化的建设要求。

#### （四）我国应急管理体系建设的基本路径

加强应急管理体系建设，要树立灾害危机风险可管理的理念，一手抓制度改革创新，一手抓技术进步及应用，两手都要硬，形成制度与技术相互促进的良性运行状态。

一是推进制度体系改革创新。制度建设的关键在于做好“统筹协调”和“激励”。具体而言，要完善组织制度，坚持党总揽全局、协调各方的全面领导，完善政府部门间纵横联动的分工协作机制，建立健全市场主体、社会组织、国际力量积极参与应急管理的有效协调机制，形成多元共治格局<sup>[16]</sup>。健全从预防准备到恢复重建的全链条防控制度，促进人、财、物、技术、信息等要素在应急管理过程中有序流动、合理高效配置。构建有助于不断提升支撑保障条件的制度，不断优化应急队伍，强化资金保障，提升物资生产储备和调配能力，促进技术进步，增强信息收集和处理能力。

二是推动技术进步及广泛深度运用。技术进步是经济社会发展的不竭动力，要加大资源投入和优化整合，推进应急管理科技自主创新。充分发挥科技赋能的作用，强化应急管理装备技术支撑，全面提升应急管理信息化水平。深化科研人才发展体制机制改革，完善战略科学家和创新型科技人才发现、培养、激励机制，吸引更多优秀人才进入科研队伍。改革创新相关机制，促进先进技术手段及时、恰当地应用到应急管理活动中去。

## 四、优化我国应急管理体系的政策建议

要发挥我国应急管理体系的特色和优势，借鉴国外应急管理有益做法，加快健全组织体系、完善全链条防控体系、夯实支撑保障体系，积极推进我国应急管理体系和能力现代化。

### （一）健全组织体系

按照统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动、平战结合的要求，加快改革完善应急管理组织体系，进一步优化组织布局与分工，提升应急管理核心部门灾前预防与事后应急技术能力，增强基层应急组织力量，提升组织战时快速联动性和平时联合性，增强综合应急管理水平和防灾减灾救灾能力。

#### 1. 重塑行政组织架构

就领导指挥机构而言，应整合应急议事协调机构，成立中央应急管理委员会。在应急管理部设立中央应急管理委员会办公室（挂牌中央应急管理办公室），作为日常办事机构；在国家卫健委和公安部分别设立卫生、公共安全应急工作办公室，作为专业职能办事机构。就专业职能机构而言，应加强应急管理部综合协调功能与防抗救专业职能，建立健全以地方政府为主、上级应急管理部门为辅的管理体制。增强应急管理部门常规性防治职能，提升国家卫健委卫生应急综合协调功能，完善公安部门公共安全应急机制与综合应急辅助支撑功能。就协助参与机构而言，应加强自然资源部、水利部等重要单灾种应对部门的专业职能，发挥好国家发展和改革委员会、工业和信息化部等部门的专业职能优势，处理好应急管理部门综合协调与参与机构专业处置的分工协作关系。

## 2. 健全多元主体协同机制

健全应急管理综合协调机制，发挥中央应急管理办公室的综合协调功能，共同应对重大应急事件；建立健全部门间事前预防机制与应急演练机制，强化日常督导检查能力。健全军地应急救援联动机制，推动应急管理部门与辖区武装部门建立联席会议制度，探索特定情况下应急管理部门与军队建立联合救援指挥部。健全市场主体协同联动机制，修改完善支持企业转产应急物资的应急预案，建立合理的价格引导机制和相关企业的补偿性支持机制，支持企业以市场化方式参与应急物资保障分拨体系建设，丰富政府购买应急救援服务的模式，建立过剩产能事后收储制度<sup>[17]</sup>。健全社会团体动员参与机制，积极支持应急管理领域社会组织和志愿团体的发展，对社会力量参与减灾救灾建立通畅机制、提出规范性要求，增设专门协调志愿者与公益性团体参与应急活动的部门。健全国际应急管理多边合作机制，推动信息互通、应急物资相互支援，在联合国框架下设立应急管理指挥协调机构。支持建立各国、国际组织和非政府组织间的应急通信网络系统，建立危机信息管理平台。

### （二）完善全链条防控体系

应在坚持源头治理和过程管理相结合、以防为主与防抗救相结合的基础上，重点抓“全流程改造”和“全领域落地”，构建突发事件全链条防控体系新框架，实现在不同领域的全方位落地，使体系运转更加顺畅、体系功能充分发挥。

#### 1. 加快构建以“6+2+5”为主要架构，涵盖流程、循环和配套三类机制的全链条防控体系新框架

在“6+2+5”的架构中，“6”为预防准备、监测预警、救援处置、恢复重建、应急退出和回溯学习，按发生顺序构成继起关系；“2”为评估和响应，反复贯穿于链条全过程；“5”为合作协同、舆论引导、资源共享、激励问责、平战转换，属于确保全链条防控机制发挥作用的配套机制（见图2）。

第一，构建包括六大环节的流程机制。在原有的预防准备、监测预警、处置救援和恢复重建四环节基础上新增两个环节——应急退出和回溯学习。应急退出是指突发事件应对从“战时”向“平时”转换过渡，回溯学习是指对事件的产生和处置全过程进行全面检视。新增两个环节的意义和价值在于，前者有利于在退出的时机选择、步骤程序和后续衔接等方面提供相关标准和操作细则，后者在形式、内容、程序方面为回溯学习提供客观性标准，使突发事件的经验教训真正内化到未来的突发事件预防过程中。

第二，构建包括两大步骤的循环机制。循环机制主要包括响应和评估两大步骤，前者指环节受到某种条件的触发而被“启动”或“激活”，后者指对环节本身执行进展和有效性及时进行评估。循环机制在两个层面予以保证，在每个环节内部进行“响应—评估”，在整个流程由“回溯学习”这一流程机制来发挥作用。

第三，构建包括五大构成的配套机制。配套机制包括合作协同、舆论引导、资源共享、激励问责和平战转换。合作协同，即跨部门跨地区的合作协同机制；舆论引导，即对突发事件的信息传播予以正向引导和管控；资源共享，即在各类突发事件中做到重要信息数据、关键人力物力的互通共用；激励问责，即在全链条防控体系的各个环节开展正向激励和及时问责；平战转换，即对各环节依据突发事件的严重程度开启“平时”和“战时”的转换。

#### 2. 做实做强全链条防控体系

应在全链条防控新框架下，做实各环节流程工作、做强运转配套机制和循环机制，大力提升防控全过程的效率和成效。

第一，做实预防准备环节。将制定应急预案、开展应急演练、加强宣传培训、提供各项保障、强化效果评估等相关内容纳入国家和地方“十四五”规划，原则上地市级以上应编制专项规划予以细化明确。持续推动应急管理“关口前移”，落实各环



节责任和措施，更加重视对风险源辨识与分析，建立健全对不同类别风险源实行差异化监控与响应的机制。

第二，强化预警监测环节。把“属地管理”和“属地负责”有机统一起来，依据“属地管理为主”原则自主确定突发事件预警级别。通过及时发布官方指引、专业指南等方式为地方自主决策提供参考依据。在确有必要直接干预的情况下，强化权力与责任的协调匹配。建立多渠道监测预警、智慧化预警多点触发机制，提升多灾种和灾害链综合监测、风险早期识别和预报预警能力。

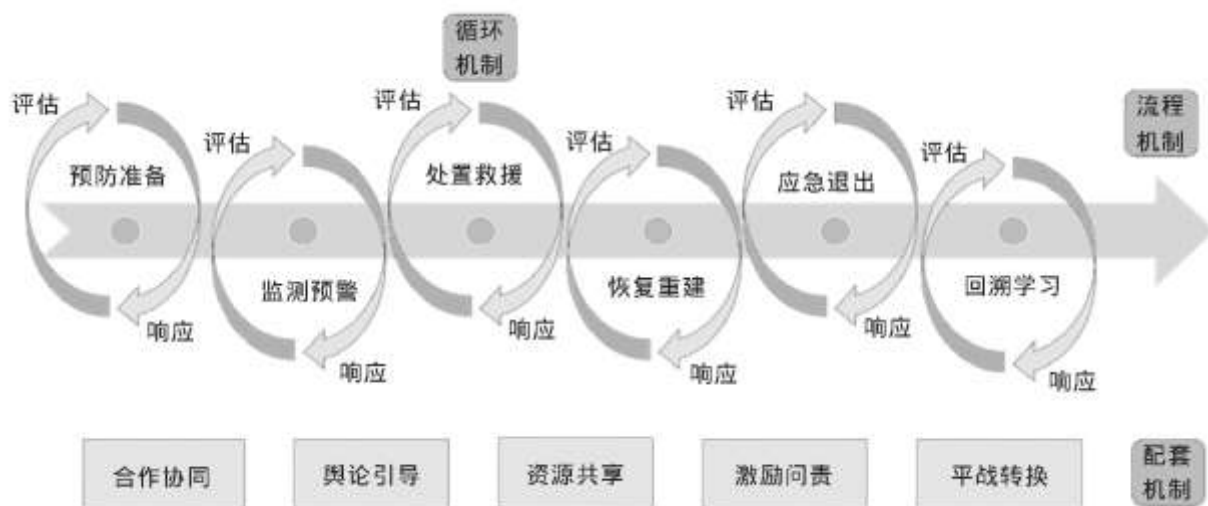


图2 突发事件的全链条防控体系

第三，优化处置救援环节。细化落实应急处置主体责任，强化地方政府在及时确定响应级别、上报求助、辖区内居民安抚方面的责任。组织相关领域专家和中介组织共同参与，及时修订抢救伤员、控制危险源、提供避难、保障供应等方面的程序规程。进一步优化社会组织参与治理处置环节的现实途径和管理办法。

第四，完善恢复重建环节。推动事后恢复与重建、灾后评估和救助工作的长效化，进一步创新对口支援方式，在现有的资金投入、产业转移等方式基础上，进一步探索渠道共享、发展区域托管等新模式。强化恢复重建规划的编制与稳步实施，大幅提升恢复重建规划工作的系统性和科学性。

第五，补齐应急退出环节。在现有应急管理主要法律和部门规章中强化关于应急措施退出的内容。在退出的时机选择、步骤程序和后续衔接等方面明确相关标准和操作细则，推动平战转换和常态化防控。

第六，规范回溯学习环节。建立健全回溯学习在形式、内容、程序方面的客观性标准，充分融入上级问责程序、政府文件传达、总结研讨经验。有机结合回溯学习与公众咨询、专家咨询等方式，加快建立全面立体的回溯学习响应机制和巩固校验回溯学习成果的评价机制，进一步强化应急管理评估与问责机制。

第七，优化配套机制五大构成。加快建立适应不同领域突发事件应对的跨部门跨地区跨国界的合作协同机制，制定四大类突发应急事件协同预案。及时发布权威信息、大力传播社会正能量、积极反映民众诉求，充分发挥舆论引导和有效管控在突发事件全链条防控体系中的作用，重视特殊时期的舆论引导和正本清源。创新协同机制，赋予地方在信息发布、资源统筹、方案设置方面更大的灵活自主权。推动各个环节正向激励和负向惩处更加平衡，分类对待被问责干部，建立视情况重新启用的新机制。把“平战转换”落实到全链条环节，增强全链条防控的及时性、针对性和有效性。

### （三）夯实支撑保障体系

针对法治、人才队伍、资金、物资储备和调度、应急科技、应急产业、应急宣传教育等方面存在的问题，全方位、有重点地改善支撑保障条件，助力应急管理能力提升。

#### 1. 着力提升应急管理法治化、规范化水平

加快制定出台《应急管理法》。明晰权限和职责，推动建立功能完备、激励相容、协同配合的组织架构；将流程机制和配套机制、循环机制等写入文本，对全链条防控活动中应遵循的通用原则、制度、程序提出规范性要求；对应急队伍建设、资金投入、应急物资等支撑保障体系作出一般性部署<sup>[18]</sup>。制定出台《紧急状态法》。针对重特大、非常规突发事件，建立特殊法律秩序。确立紧急状态的概念和标准，明确紧急状态的启动、终止、分类与分级。明确紧急权力的种类、适用范围和条件、行使期限、行使程序和方式。明确企事业单位和个人的服从、协助等责任义务。明确建立统一的预警和紧急状态宣告制度。明确保障公民基本权利的原则和边界，建立相关补偿、赔偿制度。明确建立应急处置措施的容错和追认机制，对在特殊情况下采取形式上违法、实质上必要的措施免于或减轻处罚。

#### 2. 着力提升应急管理人、财、物保障水平

第一，加强应急人才队伍建设。加强国家综合性救援力量建设，强化应急救援队伍战斗力建设。按照就近调配、快速行动、有序救援原则建设区域应急救援中心。加强航空应急救援能力建设，完善应急救援空域保障机制，发挥高铁优势构建快速输送系统。改革完善相关体制机制，提高应急队伍待遇，提升职业荣誉感和吸引力。加强应急管理学科建设，在公共管理一级学科下设置“应急管理”二级学科。推广校企融合、产教融合培养模式。

第二，建立政府、市场、社会多方协作的应急财力保障体系。科学、合理、精准地编制应急管理预算，强化预算执行；建立应急管理资金准备制度，按照规定上限足额提取预备费，研究提高预备费提取比率上限，将超预算财政收入纳入预备费提取基数范围；设立国家应急管理基金，从每年财政收入增量中按比例划拨，引入社会资本入股设立组建基金管理公司进行市场化运作；严格资金监管和绩效评价，建立预算绩效评价报告制度，健全重大应急管理项目支出现效动态监督机制和终身责任追究机制。建立金融应急响应机制，保持突发事件应对过程中流动性合理充裕，多措并举支持金融机构对特殊地区及企业、应急防控重点领域加大支持力度，灵活调整资本市场信息披露、业务办理时限等监管事项等，开发巨灾保险产品，建立突发公共风险多元分担机制。

第三，健全应急物资常态化储备体系。明确应急物资储备思路，解决“谁来储备、储备什么、储备多少、在哪储备、如何管理”等五方面问题。加快推动形成多元化主体储备模式，建立应急物资目录和动态调整机制，科学合理确定不同物资品类的储备规模，合理网络化布局应急物资保障基地，利用新技术、新手段提升效率，坚持平战结合和分级分类管理；大力发展市场主体代储模式，以技术性标准规范确定代储主体、代储内容和代储布局，实施奖优罚劣的激励考核制度；健全应急物资储备管理制度，实施动态清单管理制度，合理布局建设国家级、县级、乡村三级应急物资储备库，建立健全纵向管理和分级调度机制、横向会商协作机制，考虑引入阿里、京东等大型市场主体实施现代物流管理；建立全国统一的应急物资储备管理平台和应急物资储备数据库。

第四，加快提升应急管理科技支撑能力。健全新型举国体制下的应急科技攻关体系建设，设立应急科技研发类型的国家实验室，集中力量突破一批关键共性核心技术；建立应急科技研发资源储备中心和信息共享平台；建立应急科研绿色通道，在应急状态下立刻启动特事特办机制。推动信息技术手段深度应用，实施应急管理体系全方位数字化转型行动。

第五，大力推动应急产业高质量发展。明确重点发展领域，重点发展应急预测预警装备产业、紧急医学救援装备和产品产

业、风险防控与安全防护产品产业、应急通信指挥装备产业、抢险救援技术装备产业、交通应急保障技术装备产业、智能无人应急救援技术装备产业和新型应急服务产品产业；整合优化提升发展能级，大力推进国家应急产业示范基地建设；引导培育一批具有国际竞争力的大企业集团；加快制（修）订应急产品和应急服务标准，依托龙头企业构建产业互联网平台；强化政策支持，制定出台国家应急产业政府采购条例，加大税收优惠和补贴力度；鼓励金融机构加大对应急产业项目支持力度，探索应急产业 PPP 模式。

### 3. 强化应急安全宣传教育

做好应急安全的常态化宣传教育工作，提升全民应急安全基本素养，在宣传教育中锤炼组织动员协同能力。

第一，强化应急安全宣传。坚持群众观点和群众路线，坚持社会共治，完善公民应急教育体系，推动应急安全宣传进企业、进农村、进社区、进学校、进家庭，加强公益宣传，普及安全知识，培育安全文化，开展常态化应急疏散演练，支持引导社区居民开展风险隐患排查和治理，积极推进安全风险网格化管理，筑牢防灾减灾救灾的人民防线。

第二，深化应急安全教育。立足街道、社区，常态化开展公共安全教育和培训。整合政府、学校、企业等各方面应急安全教育资源，充分发挥安全风险防控服务专业化社会组织、应急安全教育产业联盟（协会）等平台的沟通协调、指导和服务功能，促进产业与教育的互动互赢和共建共享，打造应急安全教育各方积极参与、产教融合、协同育人的应急教育发展新格局，促进应急安全“产业链”和“教育链”的无缝衔接。有序建设应急安全文化公园、应急安全体验教育基地（场馆）等设施建设，大力开展应急培训和体验，丰富应急安全教育形式，拓展应急安全教育空间。鼓励具有创新能力和特定资质的企业，协助教育部门制定、审核学校安全风险防控方案和相关标准，组织、指导学校有针对性地开展专项安全演练、预防和安全风险教育。鼓励企业从安全生产、消防安全、防灾减灾救灾等方面组织专业力量精心创作应急安全文化产品。

#### 参考文献：

- [1]李雪峰,等.应急管理通论[M].北京:中国人民大学出版社,2000:18-23.
- [2]庄国波,景步阳.人工智能时代城市的“韧性”与应急管理[J].南京邮电大学学报(社会科学版),2019(4):20-30.
- [3]陈珑凯,梁虹,唐敏康.应急管理协调的痛点、难点和着力点[J].中国公共安全(学术版),2019(4):54-58.
- [4]张海波.新时代国家应急管理体制机制的创新发展[J].人民论坛·学术前沿,2019(5):6-15.
- [5]薛澜.学习四中全会《决定》精神,推进国家应急管理体系和能力现代化[J].公共管理评论,2019(3):33-40.
- [6]王宏伟.统筹协调——新时代应急管理核心能力[J].中国安全生产,2019(2):22-27.
- [7]陈鹏.我国应急管理存在的问题及对策分析[J].大连干部学刊,2019(3):46-51.
- [8]童星,陶鹏.论我国应急管理机制的创新——基于源头治理、动态管理、应急处置相结合的理念[J].江海学刊,2013(2):111-117.
- [9]张再生,孙雪松.基层应急管理:现实绩效、制度困境与优化路径[J].南京社会科学,2019(10):83-90.

- 
- [10]钟宗炬, 吴晓倩, 张海波. 产业政策如何驱动中国应急产业发展? ——基于应急产业政策的文本分析[J]. 北京行政学院学报, 2019(3):43-52.
- [11]赵伟, 储江红. “大部制”背景下危机管理“一案三制”建设面临的挑战[J]. 改革与开放, 2018(22):88-91.
- [12]李尧远, 曹蓉, 许振宇. 国家应急管理现代化: 意涵、标准与路径[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2017(3):141-149.
- [13]林鸿潮, 赵艺绚. 应急管理领域新一轮修法的基本思路和重点[J]. 新疆师范大学学报(哲学社会科学版), 2020(6):90-99.
- [14]李军鹏. 面向基本现代化的数字政府建设方略[J]. 改革, 2020(12):16-27.
- [15]刘奕. 以大数据筑牢公共卫生安全网: 应用前景及政策建议[J]. 改革, 2020(4):5-16.
- [16]钟开斌, 林炜炜. 中国救灾体制的调整与变化: 基于典型案例的比较研究[J]. 理论与改革, 2018(3):25-37.
- [17]钟开斌. 国家应急管理体系: 框架构建、演进历程与完善策略[J]. 改革, 2020(6):5-18.
- [18]钟雯彬. 《突发事件应对法》面临的新挑战与修改着力点[J]. 理论与改革, 2020(4):24-37.