

王宏伟：如何应对灾难复杂化新趋势？

李哲寅 等 财经杂志 5 days ago

财经
CAIJING

独立 独家 独到

当新冠疫情逐渐演变为复杂的综合性灾难，应急管理系统应对单一灾种的机制备受挑战。面对新世纪以来灾难的复杂化、跨界化新趋势，成立常设的协调应对机构正当时



文 | 《财经》记者 李哲寅 实习生 马文斌

编辑 | 施智梁

新冠肺炎疫情已蔓延至除南极洲外所有大洲，且势头还在持续。3月8日，据世界卫生组织发布新冠肺炎疫情报告称，全球确诊病例已达105586例，中国以外全球受新冠肺炎疫情影响的国家和地区数量达到101个。

这场突发公共卫生事件，逐渐演变成包含经济、社会多方面的混合型、跨界型的灾害，使得原有应对单一灾种的应对制备受挑战，变成一场整个应急管理体系的“总体战”。在这一背景下，中国国家层面成立了中央应对新冠肺炎疫情工作领导小组，各相关部委和各地方政府成立响应的工作组和指挥部，发挥了指挥中枢机构的作用。

2月14日，习近平总书记主持召开中央全面深化改革委员会第十二次会议，强调针对此次疫情暴露出来的短板和不足，抓紧补短板、堵漏洞、强弱项，完善重大疫情防控体制机制、健全国家公共卫生应急管理体系。

新冠肺炎引发的巨大社会危机，需要多部门、多元主体共同应对，需要由拥有更权威的机构来领导和指挥。近日，中国人民大学公共管理学院国家安全研究中心主任、国家卫生应急体系建设指导专家王宏伟在接受《财经》记者专访时表示，**现有的临时机构成员间相互磨合需要成本，不利于制度成熟和定型，而且事件结束后通常会就地解散，导致难以积累经验教训。**

为此，王宏伟建议可考虑设立一个高规格、高层次的常设议事协调机构，层级高于各部委，设立在应急管理部内，由后者日常运营。当面对各类重大突发事件时，作为领导指挥部，迅速协调相关部委开展高效处置行动，以有效维护公共安全和社会稳定。

在巨灾面前，各国应急管理的改革都在摸着石头过河，防灾、减灾，精准预判正是应急管理的核心重点。**中国应急管理系统的发展现状如何？面对复杂、跨界灾难，如何用灵活性破解“黑天鹅”困局？海外经验可有借鉴意义？如何建立有效的跨部门协调议事机构？王宏伟对相关问题给出了自己的看法。**

应急管理体系的演变

《财经》：比起以往，这次疫情不单纯是突发公共卫生事件，更是一场复合型、跨界性强的社会危机，这对现有的应急管理体系提出了更高的要求？

王宏伟：21世纪后，人类面对的风险变得与众不同。以前灾难种类都相对单一，契合对应部门的日常管理职能，再加上高层次的议事协调机构，比如国家减灾委、安全生产委员会，能够兜住风险。现在，灾害种类划分过细就会引发一些问题，因为灾害具有跨界性和复杂性、而且不确定性太强，像链条一样，需要综合的协调部门。像这次新冠肺炎就超越了卫生部门的应对能力，跨越了地理范围、部门界限，就不再是医药卫生一家的事。

《财经》：所以，2003年SARS后诞生了政府内应急管理办，作为协调机构？

王宏伟：2003年，中国应急管理事业正式开启。从国务院到县级市人民政府都内设了应急管理办公室，作为办公厅的常设机构，简称应急办。主要责任是应急值守、信息汇总、综合协调。但在2008年的南方冰雪灾害和汶川地震中，却体现出传统模式的不足：应急办作为国务院办公厅的一部分，架构级别太低。真面对突发事件，难以协调各个部门。

《财经》：作为国务院的内设机构，应急办只能协调、而不能指挥其他部委。

王宏伟：是的，面对实权部门，国务院应急办就出现“小马拉大车”的问题。他站位很高，但级别太低。而且各级政府间应急办之间也不成系统，国务院应急办对地方应急办缺乏统筹能力。时间一长，应急办的职能内卷，演变成为辅助国务院领导的参谋，弱化了原有的协调统筹职能。因此，长期来看，应急管理体系还是缺少一个层次高、有权威，超职能部门的常设的行政机构。这就为后续改革埋下了伏笔。

《财经》：2018年，专业化处置灾害的应急管理部诞生了，原有国家减灾委、应急办的职能都并入其中。作为国务院下的一级部门，他能够协调各部委一起应对灾害吗？

王宏伟：当初，我国以统一领导，权责匹配，高效权威的方针，构建了新的应急管理体系，并组建了全新的应急管理部，负责主要自然灾害和事故灾难应对，这都是常发灾害。这是应急管理改革方面的巨大进步，把应急办时代没有落地的制度和政策做扎实了。具体来看，最近两年，全国自然灾害的伤亡情况、倒塌房屋的数量和经济损失占GDP的比重都在下降，在安全生产方面形势总体稳定，事故数量、伤亡人数均明显下降。

《财经》：原本应急办应对突发公共卫生事件的职能，为何没有一并纳入应急管理部？

王宏伟：相比自然灾害和事故灾难，大规模疫情是小概率事件。应对突发公共卫生事件的职能都集中于卫生部门，前期的风险评估、风险监测依托于疾控中心，后期救治又依托医院。没有将突发公共卫生事件纳入应急管理部，是为了避免跨部门协调不力。

应对灾难应保持灵活性

《财经》：有专家认为，突发公共卫生事件的预案责任主体和处置细则不够明确。相比自然灾害的预案，明显准备不足。对此，您怎么看？

王宏伟：突发公共卫生事件和自然灾害事件不一样。自然灾害是客观现实，影响较好研判。但突发公共卫生事件则不同，很难研判、甚至难以识别。何时启动预案？这是最困难的决策。这背后涉及信息的公开发布。有人把这事儿想得很简单，觉得公开透明就好。但我们不能事后诸葛亮，用已知去要求未知时的决策。应对自然灾害宣传教育，公众应对的知识普及比较到位，而传染病由于害怕公众恐怕，没有大规模知识普及。一旦研判过度，造成的社会恐慌和经济、社会影响程度，不会亚于疫情真实发生。为此，在及时和谨慎两个区间内，决策者需要有所权衡。

《财经》：突发公共卫生事件的预案准备充分吗？

王宏伟：卫生部门一直都有应急办，职责是制定预案，组织医院演练。去年，湖北武汉为了迎接军运会，就演练了针对输入型中东呼吸综合症的应急预案。但各级卫生部门的预案都是小规模、常规性的。参与演练的部门，普遍局限于卫生系统内的单位，而非跨部门协调通信、交通、公安、应急等力量共同参与打“总体战”，缺乏应对大规模疫情的思想准备，演练站位不够高、场景设计不够复杂。

这是用僵化的过时机制剪裁复杂的当下现实。《传染病防治法》穷尽列举了各类传染病，缺乏弹性。新冠肺炎疫情只有被卫健委宣布为一类传染病按甲类传染病管理，才能采取强制隔离措施。

《财经》：面对灾难若用机械化、穷举的方式制定预案，面对黑天鹅的时候就会失灵，那就是说要保持一定的灵活性？

王宏伟：是的。所以应急管理的思维要创新，从经验性转变为前瞻性思维。否则，反思就只能是撞击——反射式的。传统应急预案都是对既有经验的总结。有了N个预案、设想了N种情况，下次突发事件属于N+1种的“黑天鹅”。“9·11”事件后，美国反思应对不力后得出结论：缺少想象力。对今天突发事件的新特点认知不清晰，一味强调细化应急预案，反倒会强化应急体系的纤维性，造成灵活性、适应性、响应性的进一步流失，进而影响了应急能力的提升。

《财经》：灵活性，就代表更大、更难的决策压力，这需要更多的信息、更专业的应急管理技能。

王宏伟：现在国内发生四大类突发事件时，倚重于应急管理部、公安部和国家卫健委。若是灾害超越上述部门应对能力，主管部门很难启动预案中的联防联控机制。这暴露出，我们没有常态化高效、权威的顶层协调机构的弱点。

《财经》：如何看待这次湖北及武汉当地的应急响应能力？

王宏伟：明显是情况研判不足，造成局部性突发公共卫生事件迅速放大为全国性危机，由公共卫生领域危机变成全面危机。本来在制度上，是有窗口期、黄金期是可以控制住的。但当地官员因为没有意识到危机的到来，并没有采取明显的临时性减缓措施，“外松内不紧”。应急预案在一些部门和地方仅仅是“纸上画画，墙上挂挂”，不能发挥未雨绸缪、有备无患的作用。武汉市此次应对就反映了这一问题。疫情不太严重的一些省市启动了一级响应，而武汉还停留在二级响应。至于医护人员、床位、物资短缺，更让武汉的疫情应对忙乱不堪、毫无章法。

《财经》：您是指应急响应机制没有及时拉响警报？

王宏伟：具体的原因需要调查。但明显，当地官员缺乏危机意识和风险感知的能力。另外，出事儿缺乏担责精神，造成事件升级。“宁可十防九空，也不可万一失防。”这是2005年8月，时任浙江省委书记的习近平在防御麦莎台风时的指导思想。这背后涉及到干部的责任感和防范、化解重大风险的底线思维。回归头来看看，封城前已经有种种迹象表现传染病流行。

亟待建立综合议事协调机构

《财经》：疫情发生后，党中央、国务院均成立了应对疫情的工作领导小组、启动了联防联控机制，这本身是临时性机构，您的意思是应该让这一机构固化下来？

王宏伟：应该继续深化推动应急管理改革。比如在中央设立高层次议事协调机构，统筹包括自然灾害、事故灾难、公共卫生这三大类突发事件，办公室常设在应急管理部内，由后者日常维护。当然，为了充分发挥应急管理部的综合优势和其他部门的专业优势。像一般的疫情，由卫生部门自行应对即可，但涉及外部协调工作的，都可以有该办公室来综合协调。当面临重大疫情，作为指挥协调的办公室，可以督促卫生部门防扩散，工信部门准备动员生产，发改委、粮食与物资储备局储备应急物资，协助领导进行指挥。

《财经》：这一模式与传统国务院应急管理办的显著区别是？

王宏伟：作为常设机构，新议事协调机构应该有普遍高于各部委的权威性。做好应对预案，并做好应急准备活动。

《财经》：日常由应急管理部维护，那发生突发事件由谁牵头呢？

王宏伟：应急管理部有应急处置的经验，应该由他牵头。从这次疫情来看，应急管理部虽然主动、积极作为，无论是调集物资、去方舱医院排查消防隐患、确保复工，还是调集直升机转运物资，几乎把职能想遍了，但还是扮演着辅助性的角色。事实上，在指挥、协调、调度当中，他应该扮演更大的角色。

《财经》：海外经验能否有借鉴意义？比如美国的应急管理署。

王宏伟：国情不同，借鉴有限，各国应急管理的改革都是摸着石头过河。比如，伴随美国联邦应急管理署并入国土安全部，反而削弱了防灾减灾的能力。在卡特琳娜飓风中，美国应急管理问题频现，彼时就曾有人建议，将美国联邦应急管理署再次独立出来。最后，则是设定了新的机制，即美国联邦应急管理署发现灾情后，可以直报给国土安全部领导，减少沟通层级。美国、日本做得早，在技术层面上我们能借鉴。但在巨灾面前，我们有制度优势，比如这次应对疫情，我们能迅速调集军队、医生，迅速建立野战医院，这种强大资源动力和整合能力极强，我们未来强化方向应该是风险防范和应急准备。

《财经》：也就是说，要在前期防灾、减灾上多下功夫，还要在初期就感知到灾难。

王宏伟：对，你不要说等到变成大事之后，你再体现优势，老百姓其实看到这个成本也是非常高的，对吧？整个经济社会的运行轨道都变了。未来需要精准救援，更要预警发布、恢复重建、监管执法要精准。减少虚警、空警，提高预警的权威性、针对性，减少不必要的扰民；恢复重建的精准可以避免“大水漫灌”、聚焦弱势群体的利益、体现公平正义原则，把好钢用在刀刃上；监管执法的精准可以统筹安全与发展、避免“一人得病，全家吃药”的弊病。

《财经》：这一次民间力量的自救互救力量十分明显，但也能发现有时候他们有点“报国无门”，难以找到专门的政府对口部门。此前，民政部有救灾救济司，未来是不是也该有个专门的端口协调民间力量，统筹物资、专业志愿者。

王宏伟：这个问题也很重要。过去民政部救灾救济司负责自然灾害的捐赠管理，如今划归到了应急管理部。应急管理部成立后，搞过民间应急力量的“大比武”，但相关平台机制都是面向自然灾害或安全生产事故的，在这次公共卫生事件面前，就出现了权责的空白期。归根结底，还是需要一个高层次的议事协调机构，这样才能让现有各种力量师出有名。

就物资来说，大规模突发事件发生后需求与供给之间也可能产生结构性、阶段性缺口，必须加强建立医疗物资等战略储备体系。另外，我国应急捐赠管理体系有待于进一步完善，要对统一接受并使用捐赠的做法进行反思和评估，建立统一与分散相结合的机制，具体做法是：社会自行对接，政府调剂余缺。汲取新冠肺炎疫情应对的教训。应急物资保障是否有力，这要取决于三个因素：一是储备品类、规模、结构的合理性；二是物资动员生产能力；三是采购供应的可能性。但是，物资保障本身就是一个复杂的问题，加之防疫与救灾物资的储备分属于不同的部门管理、储备要求各异，如何进行有效的整合是一个需要深入探索的问题。



▲ [点击图片查看更多疫情报道](#)

责编 | 蒋丽 lijiang@caijing.com.cn

本文为《财经》杂志原创文章，未经授权不得转载或建立镜像。如需转载，请在文末留言申请并获取授权。