

政府应急管理机制研究

中国行政管理学会课题组

加强突发事件应急预案、机制、体制和法制建设,提高政府应对公共危机的能力,是当前各级政府面临的重大课题。本文对国内外中央政府应急管理的机制进行了分析研究,并就我国中央政府应急机制建设提出了相关设想和建议。

一、重大突发事件对各国政府管理的影响

近几十年来,全球重大突发事件的严重性显著增强,并对国际社会产生了重大影响。各国政府纷纷采取行动,着手提高中央政府应对重大突发事件的能力。

1. 完善政府危机管理机制。根据当代重大突发事件的特点,各主要国家注重采取新的措施来完善危机管理机制。经济合作与发展组织在2003年发表的《21世纪面临的新风险:行动议程》,提出了危机管理机制的新观点。(1)以国际先进水平去评估、预防、应对传统的和新型的危机或危险;(2)加强应急反应,不仅在灾害或危机发生之前、而且在发生过程中、发生之后都应立即采取行动;(3)采取综合、协调的方式,把政府、志愿者、民间机构团结和互动在一起,做好应对计划、组织和安排;(4)利用新兴技术,进行有效监测和监视,落实紧急状态应急计划,做好协调工作,对媒体宣传进行合适的管理,控制成灾范围,在紧急行动上加强国际协调;(5)加强预防体系,明确风险防范、监督的责任和补偿,增加透明度等。

2. 设立专门机构统一应对危机。为了提高效率,各主要国家大都设立了专门性应急机构,统一应对重大突发事件。如英国新成立的内阁办公室国内紧急状态秘书处,日本政府在内阁增加安全保障会议的职能,在总理府新设相当于副部长级的危机管理总监和内阁危机管理中心,俄罗斯设立了联邦安全会议和紧急事务部等,美国设立了联邦紧急事务管理局等。

3. 强调跨部门合作。重大突发事件之后往往引起各国政府机构的重组,重点是加强跨部门协调。“9·11”事件后,美国成立了以白宫地下掩体为工作地点的“总统紧急应变行动中心”,对中央

情报局、FBI、移民局等部门进行改组,成立了国土安全部。2001年日本设立了由首相直接任命的危机管理总监,改变了各省厅各自为政的管理方式,中央各省厅和地方政府也纷纷设立危机管理部门和岗位。1992年以来俄罗斯经过几次改组,在中枢指挥系统设立了信息安全、经济安全、生态安全、国防工业安全、社会安全与反犯罪及反腐败等跨部门委员会。

4. 强化信息统一管理。各国在尊重各部门和地方对信息的专业分权管理的基础上,为了解决重大突发事件信息分散的问题,加强了信息管理系统的建设,相继建立了危机管理信息中心。例如,美国针对“9·11”事件中出现的分散管理问题,加强了白宫的信息收集和分析功能。1996年日本成立内阁信息汇集中心,24小时收集信息,统一向首相、官房长官和内阁成员通报,与各个省厅(部委)及时向首相上报第一手情报相辅相成。

5. 建立紧急状态法律体系。为了有效地处置各种紧急事务,各国都力图以紧急状态法为龙头,以其他部门法和专门条例、规章等为补充,建立一套完整的紧急状态法律体系。

6. 加快制定应急计划和预案。为了准备在先,各国根据紧急状态法和相关法律,加快了应急处置计划和预案的制定工作。

二、发达国家中央政府应急管理模式的特征和趋势

发达国家在中央政府应急管理方面,有比较成熟的经验,大体上可分为三种模式:美国模式,俄罗斯模式和日本模式。美国模式的总特征为“行政首长领导,中央协调,地方负责”。美国、澳大利亚和英国在应急体制方面具有类似的特征;俄罗斯模式的总特征为“国家首脑为核心,联席会议为平台,相应部门为主力”;日本模式的总特征为“行政首脑指挥,综合机构协调联络,中央会议制定对策,地方政府具体实施”。研究表明,其共同特点和趋势是:

1. 行政首长担任最高领导

发达国家把应急管理作为政府管理职能的一个重要内容,政府的行政首长担任最高领导,全面领导国家的应急管理工作。例如:美国总统、俄罗斯总统、日本首相和澳大利亚总理等。日常管理委托给直接下属的应急管理机构,重大紧急事件仍然由行政首长担任最高指挥官和最终决策者,对重大事项进行决策,对关键性资源进行指挥调动和处理。这种体制确保了应急决策的效率,重要资源的快速调配。

2. 应急管理委员会或联席会议辅助决策

行政首长对于跨部门的综合性决策和指挥,通常依靠应急管理委员会或联席会议,提供决策的辅助和咨询,例如美国的国土安全会议、俄罗斯的联邦安全会议。应急管理委员会还兼有宏观的信息中心和最高协调中枢的功能。

3. 常设的应急管理机构处理日常事务

发达国家在中央政府机构体系中一般设有专门的应急管理机构。有部一级的设置,例如美国的国土安全部;也有在部之下设司局,例如澳大利亚的应急管理局。常设的应急管理机构的工作一般可分为两类,一是负责日常的应急管理工作,二是紧急状态下的具体协调工作。概括地讲就是全面负责紧急事件的准备、阻止、回应、重建和舒缓。应急管理机构在隶属关系上,一般遵照效率原则,直接对行政首长负责。配备有充足的编制,有行政经费和专项预算。地方政府中也有专门的应急管理部门或专门负责应急管理的官员。从功能上看,这些中央应急管理机构是协调性机构,协调相关的中央机构和资源,依一定的程序向地方提供中央的帮助。

4. 地方政府为操作主体,强调多方协作

发达国家中,地方政府是应急管理的操作主体,实施具体的应急任务。鉴于紧急事件的无边界和不确定的特征,发达国家的应急管理是依靠多方的协作。每当回应紧急事件所需的资源超出地方政府的能力范围时,就要求上一级政府,直至中央政府的支持;甚至争取联合国、世界卫生组织等国际组织的援助。常设的应急管理专门机构的首要任务是协调,而非独立地应对所有的紧急事件。因此跨部门、跨地区的协作是有效应对紧急事件的保证。例如美国国土安全部部长的责任中

就明确规定要与美国联邦部门和机构协调应对紧急事件。在发达国家,社区、公民团体、志愿者组织等 NGO 组织和团体,乃至家庭都是应急管理的重要力量。

5. 强调全过程的应急管理,突出预防的重要性

发达国家的应急管理不仅仅是紧急事件之后的救济工作,而是强调全过程的应急管理。应急管理通常包括了:阻止、准备、应对、重建和舒缓。应急准备在于提高政府和个人应对紧急事件的能力,如开展演练和培训。阻止行动在于发现潜在的威胁时,制止紧急事件的发生。舒缓行动从更广阔的视野审视紧急事件,目的在于减少和最小化紧急事件对人和财产造成的损失。同时考虑紧急事件的长期和间接的影响,如恢复公民的信心和社会稳定。发达国家的应急管理当前的发展趋势是越来越注重预防,突出“未雨绸缪,防患未然”的应急管理理念,针对薄弱环节采取相应的预防措施,减少发生灾难的可能性,降低灾难可能带来的损失。

6. 建立健全应急管理的法律和制度,实施标准化的应急管理

发达国家的应急管理行动和措施严格按照法律和制度实施。发达国家建立了应急管理的各个层次的法律和制度,为应急管理提供全方位的制度保障。法律和法规一般会明确规定应急管理机构的组织与权限、职责与任务。同时还有可操作性的指南和手册。发达国家应急管理法律体系,保障了实施标准化应急管理的科学性和可行性。

三、我国中央政府应急管理现状分析

(一) 基本特点

在中央政府层面,我国在长期实践中逐步形成了在国务院统一领导下、分类别分部门对各类突发公事件进行应急管理的模式。主要特征是:

1. 国务院统一领导。国务院是国家紧急事务管理的最高行政机构,统一领导各类突发事件的预防和处置工作。遇到重大突发事件,通常成立临时性指挥机构,由国务院分管领导任总指挥,有关部门参加,日常办事机构设在对口主管部门,统一指挥和协调各部门、各地区的应急处置工作。

2. 部门分工负责。国务院各应急部门分别负责一种或几种相关类型的突发公共事件预防和处

置工作,其他相关部门协助配合。有些部门形成了部际协调机制,如抗灾救灾协调机制、核应急协调机制等。

3. 分级管理、条块结合。在条块关系上,按照突发公共事件的规模和范围实行分级管理。对于由地方为主处置的突发事件,中央部门给予指导、协调和帮助,实行条块结合管理。

4. 部门应急体系初具规模。负有直接处置突发事件职责的部门,都建有相应的应急指挥机构、信息通讯系统、防灾设施装备、应急救援队伍,建立了监测预报体系、组织指挥体系和救援救助体系,但完备程度参差不齐。

5. 国家应急法律体系趋于完备。我国已相继颁布了有关应急管理的法律 35 件,行政法规 36 件,部门规章 55 件,紧急状态法和部门应急法规正在起草制定中。

6. 国务院应急预案框架体系初步形成。在以往各部门制定的应急预案的基础上,国务院有关部门着手进行了应急预案编制和修改工作,初步形成了相互配套的国家应急预案框架体系。

(二)存在的问题

实践表明,目前应急管理中还存在着以下问题和不足:

1. 部门分割、协调不足。部门之间在应急管理中的分工协作关系不够明确,存在着部门分割、职责交叉、管理脱节、低水平重复建设等现象,统一协调不足,不利于资源整合和快速反应能力的提高。

2. 条块职责划分有待于理顺。一是条块应急职责划分并不清晰明确,在应急实践中时常出现条块行动衔接配合不够、管理脱节、协调困难等问题;二是地方属地化管理的责任和授权不足。

3. 综合性风险评估薄弱。以部门为基础的监测体系和风险评估较为有力,综合性的风险评估和趋势预测有所不足,缺乏科学的风险评估指标体系。

4. 信息沟通共享不足。应急信息报告的标准、程序、时限和责任不明确、不规范;各信息系统之间相互分割,缺乏互通互连和信息资源共享;缺乏综合性的信息平台和分析。

5. 社会参与程度不高。对全社会的应急教育、培训、演练和引导工作多停留在原则口号层

面,具体要求和措施不明确,可操作性不强,社会风险防范意识和自救互救能力十分薄弱。

四、建立健全中央政府应急机制的设想和建议

根据中央和国务院关于加快建立健全突发事件应急机制,提高政府应对公共危机能力的总体要求,现阶段加强中央政府应急机制建设可以从两个方面入手:一是要明确应急组织机构和职责分工,重点加强统一协调和相互协作,落实责任。二是要以应急响应全过程为主线,合理设定一套应急响应行动的程序,提高效率。目标是在中央政府层次建立一整套统一、协调、高效、规范的突发公共事件应急机制,提高统一指挥、协调行动、快速反应的能力。主要设想和建议是:

(一)重点加强统一领导和总体协调机构建设

加强中央政府对重大突发事件预防和处置的统一领导、总体协调职能,并在组织机构上予以落实,是当务之急。各方面提出的建议和方案不尽相同,我们认为,目前应当重点在决策、协调和日常管理等环节上加强应急组织机构建设,机构的名称、级别、形式可以灵活,但职责、经费、机构和人员一定要明确并保持相对稳定。

1. 建议国务院设立应急管理委员会。应急管理委员会可作为非常设领导机构,并通过会议形式发挥决策和协调作用,主要负责全国突发事件预防和处置的方针政策、决策指挥和总体协调。

2. 由常设的管理机构处理日常事务。该机构应为国务院及应急管理委员会的常设办事机构,同时应为负责日常性应急管理工作的专门机构。这一机构的主要功能不应是直接处置突发事件,也不应替代其他职能部门的应急管理职能,而是负责日常性应急管理事务和应急响应行动的具体协调工作。

如何设立,有几种方案选择:一是国务院应急管理委员会下设办公室;二是利用国办的中枢地位和协调功能,在国务院办公厅中加强应急管理的力量;三是将有关专门应急机构整合起来重新组成一个独立机构。我们认为,近期可先考虑在国办设立应急管理机构,强化政府管理中枢机构在处理和协调日常应急管理事务方面的功能。主要职能,可以设定为:(1)在应急反应状态下,负责落实国务院及其应急管理委员会的有关决策,具

体协调各部门、各地区的应急响应行动,收集和分析各方面的重大信息并提出对策建议等。(2)在常态状态下,负责组织编制总体应急计划和预案,指导应急培训、演练和宣传教育工作,进行综合风险评估和预测,具体协调各方关系等工作。

3. 抓紧开发建设中枢应急信息系统。与加强中央政府统一领导和综合协调职能相配套,建议抓紧开发建设辅助应急决策和指挥的中枢信息系统。主要功能是收集各部门、各地区、各种组织、新闻媒体和各国提供的重大灾害风险信息数据;组织有关部门和专家进行综合分析和风险评估;在处置国家级重大突发公共事件时,作为中央政府应急指挥机构的通讯平台、联络枢纽和参谋助手,为危机管理提供强有力的信息支持保障。

4. 组织专家委员会。应急专家委员会应包括专业技术领域的相关专家和危机管理专家。原有部门建立的专家委员会较偏重技术因素,建议应适当增加管理专家、法律专家等。

(二)建立以应对能力为主要依据的分级响应机制

应当根据事发地政府是否有足够的应付能力,来确定应急响应行动的级别和程序。如果省级政府有能力应对已经发生的突发公共事件,就应当由其负责组织应急处置工作,中央部门可予以技术、资金、物资等方面的援助,强化属地管理责任;省级政府感到无力对付或危机规模跨省时,再升级到由中央政府负责组织应对;对于已经发生或经监测预测认为可能发生的跨部门、跨省区的重大突发事件,直接由中央政府负责组织应对,形成以应对危机能力为主要依据的分级响应机制。

(三)建立平战结合的应急保障机制

在信息保障方面,(1)建议国家统一规划有线、无线通讯专用号段,统一各级应急指挥、救援队伍、后勤保障等应急单位的应急电话号码;平时封闭,紧急时启动,并与相关单位和人员的固定或移动通讯工具建立无缝连接或自动转接关系。(2)系统整理、总结、剖析国内外突发公共事件历史案例,编制应急案例库,为以后处理应急事务提供直接、形象的参考。

在人力资源保障方面,应当实施分类管理。

(1)组织对政府应急部门和大型高危企事业单位

管理人员的应急专业培训,以提高应急工作能力和效率。(2)吸收专家为政府应急工作提供专业咨询。(3)消防、公安、急救、医疗等专业队伍和单位,要以提高现场工作效率为中心,熟练掌握救灾抢险技术和装备,同时力争一专多能、专兼结合。(4)在应对大规模突发公共事件时,对非专业人员的动员,应当侧重于组织化程度较高的单位,机动人力资源可以考虑民兵和社会志愿者组织等,必要时申请军队支援。(5)对常见灾害事故和重点人群要组织宣传、培训和演练。

在物资保障方面,建立应急物资目录和标准,对政府应急物资储备进行规划,明确国家综合经济调控部门对中长期和年度物资储备(轮换)计划进行统一管理协调的职责,结合调运方案,科学布点,避免多头重复储备造成浪费。

在财政保障方面,(1)各级财政应设立一定额度的应急准备金,列专户用于应急支出,当年未使用完的结转下年使用,每年预算应将准备金补足。(2)日常应急管理费用的保障,主要用于通讯系统整合、网络信息系统建设和维护,应急计划、预案和标准规范编制审定等,由于受预算体制约束,问题较大。主要矛盾是应急工作经费没有纳入日常经费预算,来源没有固定渠道,多靠临时调剂,保障程度较低,需要引起政府重视。

(四)采取有效措施健全减灾防灾体系

在中央政府层面,可以采取以下措施:将应急管理体系建设纳入国家经济社会发展规划;将各部门、各地区减灾规划项目实施、应急体系建设和应急管理能力,作为政绩考核的指标;将防范和应急管理风险纳入国民教育体系和干部培训体系,宣传普及防灾知识;采取措施强化企事业单位、社会组织和社区为先期的应急处置能力和自救互救能力。

(五)统一编制应急管理的术语和定义

建议组织法律、行政、技术和实际操作部门的专家,对应急管理专业术语和定义进行标准化研究,以界定全国统一适用的应急术语、编码和规范,为提高政府应急管理水平提供专业支持。

(课题负责人:郭 济、刘海藩、高小平

主要执笔者:沈荣华、高小平、张成福、

周 平、顾林生)

(责任编辑 张家人)