

螺旋式上升：“国家应急管理体系”概念的演变与发展^{*}

钟开斌

[摘要] 国家应急管理体系是一个功能型的“梁”和赋能型的“柱”相互搭配的梁柱结构。本文采取“结构—时间”分析方法,通过分析官方文献,来刻画新中国成立以来我国“国家应急管理体系”概念的发展过程和演变轨迹。研究表明,以2003年抗击非典、2012年党的十八大召开、2018年应急管理部组建为标志,“国家应急管理体系”概念在我国先后主要经历了四个发展阶段:以分类管理为主的酝酿期(2003年抗击非典之前),以应急管理体系为统领(“4+1”结构)的创立期(2003年抗击非典后至2012年党的十八大),以公共安全体系为统领(“4+1+1”结构)的拓展期(2012年党的十八大后至2018年应急管理部组建),以应急管理体系(2.0版)为统领(“1.5+0.5+1”结构)的调整期(2018年应急管理部组建后),整个概念的演变过程呈现螺旋式上升的特点。2020年抗击新冠肺炎疫情推动国家应急管理体系重新调整为“2.5+1+1”结构,未来是否会调整为“3+1+1”结构甚至“4+1+1”结构有待进一步观察。

[关键词] 国家应急管理体系;梁柱结构;概念演变;“结构—时间”分析方法;螺旋式上升

[中图分类号] D035 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1006-0863 (2021) 05-0122-08

一、问题的提出

党的十八届三中全会提出了“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”的全面深化改革总目标;应急管理是国家治理的重要组成部分,“推进应急管理体系和能力现代化”也相应地成为新时代我国应急管理工作的总目标。2019年11月29日,习近平总书记在主持十九届中央政治局第19次集体学习时强调,要发挥我国应急管理体系的特色和优势,积极推进我国应急管理体系和能力现代化。2020年1月6-7日召开的全国应急管理工作会议提出:“奋力推进应急管理体系和能力现代化”。^[1]在2020年2月3日召开的中央政治局常委会会议上,习近平总书记强调:“要针对这次疫情应对中暴露出来的短板和不足,健全国家应急管理体系,提高处理急难险重任务能力。”^[2]

虽然“国家应急管理体系”作为一个正式概念已经提出并在很大范围内被使用,但实务部门和理论界在表述时并不完全统一,对概念内涵与外延的认识也不完全一致。在概念表述上,2020年2月3日召开的

中央政治局常委会会议用的是“国家应急管理体系”;4月29日召开的中央政治局常委会会议则表述为“加强公共卫生等应急体系建设”。概念的分化,也体现在自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件等具体领域。以突发公共卫生事件为例。在2020年2月14日中央全面深化改革委员会第12次会议、3月2日同有关部门负责同志和专家学者座谈、3月10日赴湖北省武汉市考察疫情防控工作的讲话中,习近平总书记分别表述为“健全国家公共卫生应急管理体系”、“疫病防控和公共卫生应急体系是国家战略体系的重要组成部分”、“着力完善公共卫生应急管理体系”。在概念范畴上,国家应急管理体系有时包括了自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件四大类突发事件,有时则只包括自然灾害、事故灾难这两大类突发事件。例如,习近平总书记在主持十九届中央政治局第19次集体学习时的讲话中,强调“及时应对处置各类灾害事故”,此时国家应急管理体系的指涉对象主要是灾害事故领域(即自然灾害、事故灾难这两大类突发事件),不包括突发公共卫生事件和社会安全事件。不过,

^{*} 基金项目:国家社会科学基金项目“基于‘情景—应对’的城市综合风险治理体系研究”(编号:17BZZ038)、国家自然科学基金项目“突发事件情境下组织间协同研判行为分析与模式优化研究”(编号:71774098)

作者:钟开斌,中央党校(国家行政学院)应急管理教研部教授,博士生导师;清华大学中国应急管理研究基地兼职研究员,北京 100089

在 2020 年抗击新冠肺炎疫情过程中的多次讲话中,又表述为“加强公共卫生等应急管理体系建设”,此时的国家应急管理体系显然又包括了突发公共卫生事件等其他领域,而不局限于自然灾害和事故灾难。

从纵向来看,在不同时期,官方也在交替使用“应急管理体系”“应急体系”“公共安全体系”等相互之间既有一定区别又有密切联系的不同概念。例如,在 2005 年 7 月 22-23 日国务院召开的全国应急管理工作会议上,温家宝总理强调,“加强全国应急体系建设和应急管理工作”;在 2008 年 3 月 5 日所作的政府工作报告中,温家宝总理强调:“全国应急管理体系基本建立。”2013 年 11 月,党的十八届三中全会提出“健全公共安全体系”;2015 年 5 月,党的十八届中央政治局就健全公共安全体系进行第 23 次集体学习,强调“加快健全公共安全体系”;2017 年 10 月,党的十九大报告提出“健全公共安全体系”。自 2019 年 11 月 29 日十九届中央政治局就我国应急管理体系和能力建设进行第 19 次集体学习后,“应急管理体系”取代“公共安全体系”,成为官方更频繁使用的概念。

“术语是概念的载体,术语规范统一是科学研究的基础。”^[3]《礼记·中庸》云:“车同轨,书同文,行同伦。”面对跨界突发事件,不同部门、不同地区、不同行业以及不同人员之间号令统一非常重要。美国应急指挥系统(Incident Command System,简称 ICS)的产生,就是源于 1970 年 9 月加州森林火灾扑救时缺乏通用标准和统一指挥。^[4]积极推进我国应急管理体系和能力现代化,首先必须建立统一规范的术语体系,明确界定相关概念的内涵和外延。本文的目的,是通过收集官方文献资料并进行文本分析,描述新中国成立以来特别是 2003 年抗击非典以来“国家应急管理体系”概念在我国的发展过程,总结“国家应急管理体系”概念的演化逻辑,展望“国家应急管理体系”概念的发展趋势。

二、概念框架与资料来源

(一) 应急管理体系:一个梁柱结构

对国家应急管理体系,不同学者有过不同的概念界定。例如,高小平认为,“应急管理体系是指应对突发公共事件时的组织、制度、行为、资源等相关应急要素及要素间关系的总和。”^[5]薛澜认为,应急管理体系“是一个由政府和其他各类社会组织构成的一个应对突发事件的整合网络”,“它包括法律法规、体制机制(包括公共和私人的部门)、机制与规则、能力与技术、环境与文化。”^[6]肖晞、陈旭则认为:“应急管理体系现代化是指在国家治理体系现代化的原则指导下,结合国家总体安全观的战略方向,进而重新整合与之相配套的思想观念、管理体制、管理过程以及运行机制。”^[7]“欧洲民事保护体系分析”(Analysis of Civil Security Systems in Europe)项目认为,应急管理体系是为了有效应对各种威胁、保护人民安全和/或维护关键基础设施运作而设计的政策、机构和机制等各种国家机器。^[8]

体系是指“若干有关事物互相联系、互相制约而构成的一个整体”。^[9]应急管理体系是在应急管理活动中,具有一定功能的、相互间具有有机联系的许多要素或部分共同组成的一个整体。综合上述观点,可以把应急管理体系界定为:“与突发事件应对相关的领导体制、价值目标、制度规范、资源保障、技术方法、运行环境等若干要素相互联系、相互制约而构成的一个整体。”^[10]作为应对突发事件的一项过程性活动,应急管理的对象包括自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件四大类突发事件(也包括其他可能新出现的突发事件);应急管理的过程包括预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建四个环节。从管理要素来看,除了管理客体——突发事件(管什么),还包括管理目的(为何管)、管理主体(谁来管)、管理方法(怎么管)和管理环境(在什么情形下管)等。

根据梁柱建筑结构,可以把完整的国家应急管理体系看作是一个横纵搭配的梁柱结构(见图 1)。其中的“柱”,是指国家应急管理体系覆盖的事件领域,即自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件四大类突发事件;各类事件具有各自不同的规律和特点,在应对上也有不同的要求。国家应急管理体系的“柱”,主要满足各类突发事件专业应对的个性要求,发挥功能性(functional,或称“职能性”)作用。与“柱”不同,梁柱结构的“梁”主要满足各类突发事件进行综合应对的共性要求,发挥赋能性(enabling,或称“使能性”)作用,即通过对管理目的、管理主体、管理方法、管理环境等要素进行整合,实现对各类突发事件的统一指挥、协同应对。^[11]同时,党的十八大以来,总体国家安全观已经成为新形势下我国制定国家安全战略的理论指导,而应急管理是国家安全的重要组成部分,因而总体国家安全观也是做好应急管理工作的思想统领;由此,可以把总体国家安全观置于国家应急管理体系“梁”最上部的位置(“上梁”)。概言之,国家应急管理体系的“柱”,强调遵循各类突发事件的特点,进行分类管理、专业应对,发挥功能性作用;国家应急管理体系的“梁”,强调注重各类突发事件的共性规律和相互间的连锁联动效应,进行统筹协调、综合应对,发挥赋能性作用。

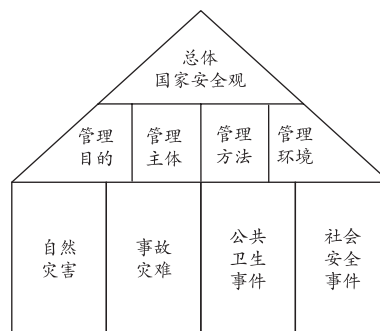


图1 国家应急管理体系梁柱结构示意图

资料来源:作者自制。

梁柱结构构成了国家应急管理体系的基本范畴,形成了多样化的国家应急管理体系模式。例如,在整体结构上,国家应急管理体系可以侧重“柱”,以分类管理为主;也可以“梁”“柱”搭配,在分类管理的基础上强化综合协调。在对“柱”进行整合的具体范围上,可以四大类突发事件全覆盖,进行统一规划设计,也可以只覆盖其中某几类,只在局部领域进行统筹规划设计。在“梁”的统筹协调上,可以坚持以总体国家安全观为指导,把应急管理纳入国家安全范畴,也可以把应急管理与国家安全相互区分、适当错开。

(二) 研究资料来源

为了全面系统地描述新中国成立以来特别是 2003 年抗击非典以来“国家应急管理体系”概念在我国的演化过程,总结“国家应急管理体系”概念的演变过程和发展规律,本文按照“结构-时间”的叙事逻辑,采取文献分析法,即通过对收集到的国家应急管理体系相关官方文献资料进行研究,以探明“国家应急管理体系”概念在我国的发展过程和演化轨迹。

具体而言,本研究所收集的官方文献资料主要包括如下四个方面:一是重要制度,包括《突发事件应对法》《国家安全法》《生物安全法》等法律法规,全国党代会报告和国务院政府工作报告,《中共中央 国务院关于推进防灾减灾救灾体制机制改革的意见》《中共中央 国务院关于推进安全生产领域改革发展的意见》等中央政策文件。二是重要论述,即党和国家领导人特别是习近平总书记关于国家应急管理体系的重要讲话、谈话、批示、指示等。三是重要活动,如中央政治局就应急管理相关主题进行的集体学习以及应急管理机构改革、全国应急管理工作会议等涉及国家应急管理体系的内容。四是重要报道,如新华社、《人民日报》求是》等中央级主要媒体刊发的相关文章。

三、“国家应急管理体系”概念的演进过程

文献分析结果表明,以 2003 年抗击非典、2012 年党的十八大召开、2018 年应急管理部组建为标志,“国家应急管理体系”概念在我国先后经历了四个发展阶段,分别形成了以分类管理为主、以应急管理体系为统领、以公共安全体系为统领以及重新以应急管理体系(2.0 版)为统领的概念发展图谱,整个概念的演进过程呈现螺旋式上升的特点。

(一) 突发事件分类管理(2003 年抗击非典之前)

新中国成立后至 2003 年抗击非典之前,我国主要实行的是以单灾种分类管理为主的模式,主要依托各个“条”自上而下对自然灾害、生产安全事故、传染病疫情等常见的各类突发事件进行专业应对,对横向跨地区、跨部门统筹协调的需求相对比较有限。在此阶段,我国官方表述中基本没有综合性的“国家应急管理体系”的说法。实际上,在此期间,作为“国家应急管理体系”基础性概念的“突发事件”和“应急管理”这两个词语,在我国使用得并不频繁,概念的内涵与外延

与后来相比也存在很大的差异。

实际上,“突发事件”这个概念是我国约定俗成的名词,不是外来词语的一对一翻译,英文里与之最接近的是“紧急事件”(emergency)一词。对概念来源与演变的考察发现,在 20 世纪 80 年代中期之前,“突发事件”主要用于事关国家安全的军事外交领域,20 世纪 80 年代中期到 2003 年抗击非典之前则主要用于事关社会安全的社会治安领域。^[12]同样,“应急管理”(emergency management)这一术语也是舶来品,最早由核电行业引入我国。1989 年 5 月 27 日,《人民日报》发表了一篇题为“我国核安全工作进入法制化轨道”的文章,其中提到了“核事故应急管理”。^[13]不过,“应急管理”概念当时在我国并不常用。

(二) 以“应急管理体系(1.0 版)”为统领(2003 年抗击非典后至 2012 年党的十八大)

2003 年突如其来的非典疫情,是对我国应急管理的一次重大考验。抗击非典的过程,在暴露我国经济社会发展特别是应急管理工作存在明显短板和不足的同时,也成为全面推动我国应急管理改革发展的“机会之窗”。当年 7 月 28 日,胡锦涛总书记在全国防治非典工作会议上强调:“加强党的执政能力建设,要在实践中特别是在关键时刻和应对突发事件的实践中来推进。”要“提高我们应对各种突发事件和风险的能力”。^[14]在取得抗击非典胜利后,全面加强应急管理进入最高领导者的政策议程,我国的应急管理工作也由此进入了一个以“一案三制”(应急预案,应急管理体制、机制和法制)为基本内容的应急管理体系建设时期。^[15]这个时期,被称为我国应急管理的“全面开创与发展阶段”。^[16]

在此过程中,作为综合性概念,“突发事件”与“国家应急管理体系”开始进入官方视野,并很快得到大范围的推广应用。其中,“突发事件”所覆盖的领域,已经从之前的军事外交领域和社会治安领域,拓展至自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件四大类事件,意味着它已经从一个领域性概念拓展为了一个综合性概念。2007 年 8 月,十届全国人大常委会第 29 次会议通过了《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》),这是“根据宪法制定的一部规范应对各类突发事件共同行为的重要法律”。^[17]该法第三条规定:“本法所称突发事件,是指突然发生,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。”作为突发事件应对活动各个要素和各个构成部分的整体系统,“国家应急管理体系”也开始被官方看作是一个综合性的概念,成为一个由四大类突发事件专业应对的“柱”和综合各类突发事件协同应对的“梁”共同构成的“4+1”梁柱结构(见图 2)。

具体而言,从管理对象来看,这个阶段的国家应急管理体系包括了自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、

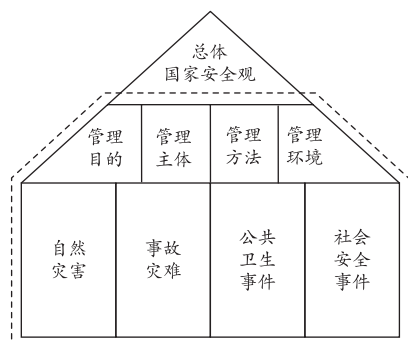


图2 中国国家应急管理体系（2003-2012年）结构示意图

资料来源：作者自制。

社会安全事件四大类事件,对这些突发事件的专业应对构成了国家应急管理体系的“柱”。从管理行为来看,“一案三制”大体对应着管理目的、管理主体、管理方法、管理环境等各类突发事件综合应对的共性要求,它们共同构成了国家应急管理体系的“梁”。其中,管理目的主要是指以科学发展观为指导,保障人民群众生命财产安全,实现经济社会安全发展;管理主体是指依托政府办公厅(室)的应急办发挥枢纽作用,协调若干个议事协调机构和联席会议制度的综合应急管理体制;管理方法是指以宪法为依据、以《突发事件应对法》为核心、以相关单项法律法规为配套,充分利用现代科技手段,做好预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建等全过程突发事件应对活动;管理环境主要是指国内外日趋严峻的公共安全形势、日益开放的经济社会环境以及全社会安全文化状况。

随着2003-2012年期间以“一案三制”为基本框架的应急管理体系建设取得重大进展,“国家应急管理体系”(有时也称为“国家应急体系”)也成为这个时期官方频繁使用的词语。例如,在2005年7月22-23日国务院召开的全国应急管理工作会议上,温家宝总理强调,加强全国应急体系建设和应急管理工作,必须做好健全组织体系、运行机制、保障制度等工作。^[18]2006年10月,党的十六届六中全会审议通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》指出:“完善应急管理体制机制,有效应对各种风险。”2008年3月5日,温家宝总理在全国人大所作的政府工作报告中指出:“加强应急体系和机制建设,提高预防和处置突发事件能力。”他还宣布:“全国应急管理体系基本建立。”^[19]

“国家应急管理体系”概念的运用,也体现在国家应急管理体系建设专项规划的编制上。2006年3月发布的“十一五”规划纲要第41章“加强公共安全建设”第五节,专门就“强化应急体系建设”作出部署:“建立健全应急管理体系,加强指挥信息系统、应急物资保障、专业救灾抢险队伍、应急标准体系以及运输、现场通讯保障等重点领域和重点项目的建设,健全重特大自然灾害发生后的社会动员机制,提高处置突发公共事件能力。”同年12月31日,国务院办公厅印发

了《“十一五”期间国家突发公共事件应急体系建设规划》(国办发〔2006〕106号),这是我国第一个国家层面的应急管理体系建设专项规划。2011年3月发布的“十二五”规划纲要第41章“加强公共安全体系建设”第三节,再次就“健全突发事件应急体系”提出要求:“坚持预防与应急并重、常态与非常态结合的原则,建立健全统一指挥、结构合理、反应灵敏、保障有力、运转高效的国家突发事件应急体系,提高危机管理和风险管理能力。”2012年8月,国务院办公厅印发了《国家突发事件应急体系建设“十二五”规划》(国办发〔2012〕43号)。

(三)以“公共安全体系”为统领(2012年党的十八大后至2018年应急管理部组建)

党的十八大以来,中国特色社会主义进入了新时代。在此期间,“公共安全事件”取代“突发事件”、“国家公共安全体系”取代“国家应急管理体系”,成为官方更常使用的词汇。按照官方的界定,“国家公共安全体系”是一个“4+1+1”的结构(见图3)——“4”是指防灾减灾、安全生产、食品药品安全、社会治安防控四类突发事件领域,侧重常态管理,也就是做好日常安全监管和风险防范化解,这是“国家应急管理体系”的“柱”;第一个“1”是指各类突发事件应急管理,侧重非常态管理,也就是做好风险监测预警和突发事件应急处置,这是“国家应急管理体系”的“下梁”;第二个“1”是指总体国家安全观,这是做好新时代公共安全工作的思想统领,这是“国家应急管理体系”的“上梁”。在这个“4+1+1”的梁柱结构中,以往整合性的国家应急管理体系被看作是国家公共安全体系的一个组成部分。

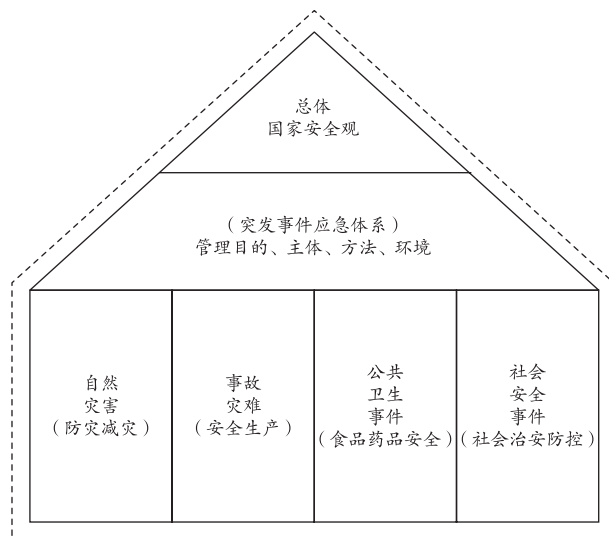


图3 中国国家应急管理体系（2012-2018年）结构示意图

资料来源：作者自制。

“公共安全体系”概念的提出及其“4+1+1”的内容结构,其实始于2011年3月发布的“十二五”规划纲要。该纲要第41章提出“加强公共安全体系建设”,强调从保障食品药品安全、严格安全生产管理、健全突发事件应急体系、完善社会治安防控体系四个方面,“推动建

立主动防控与应急处置相结合、传统方法与现代手段相结合的公共安全体系”。

2012年11月,党的十八大报告提出:“强化公共安全体系和企业安全生产基础建设,遏制重特大安全事故。”此后,“公共安全”和“公共安全体系”成为官方使用的高频词汇。2013年11月,党的十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,围绕健全公共安全体系,提出食品药品安全、安全生产、防灾减灾救灾、社会治安防控等方面体制机制改革任务。2014年10月,党的十八届四中全会提出了加强公共安全立法、推进公共安全法治化的要求。2015年5月29日,十八届中央政治局就健全公共安全体系进行第23次集体学习;习近平总书记强调要从抓好社会治安综合治理、提高农产品质量安全水平、增强抵御和应对自然灾害能力、抓好安全生产、加强食品药品安全监管五个方面,健全公共安全体系。2016年3月发布的“十三五”规划纲要第72章大体沿袭了这个思路,提出从全面提高安全生产水平、提升防灾减灾救灾能力、创新社会治安防控体系、强化突发事件应急体系建设四个方面,健全公共安全体系,编织全方位、立体化的公共安全网。

总体国家安全观的提出,始于2014年4月15日中央国家安全委员会第一次会议。习近平总书记在主持召开会议时,首次提出坚持总体国家安全观,强调构建集政治安全、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、核安全等于一体的国家安全体系。总体国家安全观由此成为“新形势下维护和塑造中国特色大国安全的强大思想武器”^[20],也成为“我国公共安全体系建设的思想统领”^[21]。中央和地方还设立了国家安全委员会,作为各级党委关于国家安全工作的决策和议事协调机构,统筹协调涉及国家安全的重大事项和重要工作。习近平总书记在主持十八届中央政治局第23次集体学习时指出,要自觉把维护公共安全“放在贯彻落实总体国家安全观中来思考”。^[22]2015年出台的《国家安全法》,把预防、减少和化解社会矛盾,妥善处置公共卫生、社会安全等影响国家安全和社会稳定的突发事件,列为维护国家安全的重点任务。2017年2月17日,习近平总书记在主持召开国家安全工作座谈会时强调:“当前和今后一个时期要突出抓好政治安全、经济安全、国土安全、社会安全、网络安全等各方面安全工作,要完善立体化社会治安防控体系,加强交通运输、消防、危险化学品等重点领域安全生产治理。”^[23]

2012年党的十八大后至2018年应急管理部组建期间以“4+1+1”为基本结构的公共安全体系,其核心内容集中体现在党的十九大报告的相关表述中。党的十九大报告把“坚持总体国家安全观”列为新时代坚持和发展中国特色社会主义基本方略之一,并就健全公共安全体系作出安排:“加强预防和化解社会矛盾机制

建设,正确处理人民内部矛盾。树立安全发展理念,弘扬生命至上、安全第一的思想,健全公共安全体系,完善安全生产责任制,坚决遏制重特大安全事故,提升防灾减灾救灾能力。加快社会治安防控体系建设……”^[24]

(四)以“应急管理体系(2.0版)”为统领(2018年应急管理部组建之后)

2018年党和国家机构改革,将相关机构的职责整合,组建应急管理部,作为国务院组成部门。随着各级应急管理机构陆续组建,“国家应急管理体系”再次成为官方广泛使用的高频词汇。例如,党的十九届三中全会审议通过的《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》指出:“加强、优化、统筹国家应急能力建设,构建统一领导、权责一致、权威高效的国家应急能力体系”。《深化党和国家机构改革方案》指出:“健全公共安全体系,整合优化应急力量和资源,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”。^[25]习近平总书记在《关于深化党和国家机构改革决定稿和方案稿的说明》中指出,应急管理部的职责之一,是“负责国家应急管理及体系建设,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”。^[25]

不过,这个阶段国家应急管理体系中的“应急”,主要是“小应急”,而不是“大应急”,其指涉对象主要是安全生产类、自然灾害类突发事件,而不包括公共卫生事件、社会安全事件以及其他自然灾害类(如海洋生物灾害)、事故灾难类(如核事故)突发事件。^[26]这种狭义的国家应急管理体系,表现为一种“1.5+0.5+1”的梁柱结构(见图4):“1.5”为国家应急管理体系的“柱”,即国家应急管理体系指涉对象只包括自然灾害和事故灾难中的生产安全事故;“0.5”为国家应急管理体系的“下梁”,强调发挥好应急管理部的综合优势,而不是之前作为运转枢纽的各级政府应急办对四大类突发事件应对工作进行统筹协调;“1”为国家应急管理体系的“上梁”,继续强调坚持总体国家安全观的统领作用。与此相对应,在概念表述上,很少使用包含四大类事件在内的“突发事件”这个综合性概念,而改为仅仅包含安全生产类、自然灾害类突发事件的“灾害事故”这个带有部门化色彩的概念。例如,2018年11月9日,

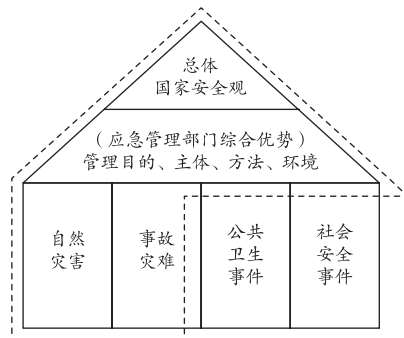


图4 中国国家应急管理体系(2018-2020年)结构示意图

资料来源:作者自制。

习近平总书记在向国家综合性消防救援队伍授旗并致训词时强调:“组建国家综合性消防救援队伍,是党中央适应国家治理体系和治理能力现代化作出的战略决策,是立足我国国情和灾害事故特点、构建新时代国家应急救援体系的重要举措。”^[27]

2019年11月29日,十九届中央政治局就我国应急管理体系和能力建设进行第19次集体学习。应急管理部组建后我国“1.5+0.5+1”的梁柱型国家应急管理体系结构,集中体现在习近平总书记在主持此次集体学习时的讲话内容上。他指出:“应急管理是国家治理体系和治理能力的重要组成部分,承担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,担负保护人民群众生命财产安全和维护社会稳定的重要使命。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,积极推进我国应急管理体系和能力现代化。”“我国各类事故隐患和安全风险交织叠加、易发多发,影响公共安全的因素日益增多。加强应急管理体系和能力建设,既是一项紧迫任务,又是一项长期任务。”^[28]2020年1月6-7日召开的全国应急管理工作会议,响应了中央政治局集体学习的要求,强调要奋力推进应急管理体系和能力现代化。

应急管理组组建以来这种“1.5+0.5+1”的梁柱型国家应急管理体系结构,在2020年抗击新冠肺炎疫情的过程中发生了部分变化,体系的指涉对象从安全生产类、自然灾害类事件扩大到了突发公共卫生事件,卫生应急管理重新成为国家应急管理体系的重要组成部分。2020年2月3日,习近平总书记在主持召开中央政治局常委会会议时强调:“要针对这次疫情应对中暴露出来的短板和不足,健全国家应急管理体系,提高处理急难险重任务能力。”^[29]2月14日,他在主持召开中央全面深化改革委员会第12次会议时强调:“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。”^[30]3月2日,他在北京考察新冠肺炎防控科研攻关工作时强调:“疫病防控和公共卫生应急体系是国家战略体系的重要组成部分。”^[31]3月10日,他在专门赴湖北省武汉市考察新冠肺炎疫情防控工作时强调:“要着力完善公共卫生应急管理体系,强化公共卫生法治保障,改革完善疾病预防控制体系、重大疫情防控救治体系,健全重大疾病医疗保险和救助制度,健全统一的应急物资保障体系,提高应对突发重大公共卫生事件的能力和水平。”^[32]4月29日召开的中央政治局常委会会议强调:“要加强公共卫生等应急体系建设,提高应对处置重大突发事件的能力。”^[33]6月2日,习近平总书记在专家学者座谈会上指出:“这次新冠肺炎疫情防控斗争表明,我国公共卫生服务体系、医疗服务体系、医疗保障体系、药品供应保障体系以及重大疫情防控与应急管理体系,总体上是有效的,但也存在一些薄弱环节。”^[34]11月12日,他在浦东开发开放30周年庆祝大会上强调:“要把全生命周期管理理念贯穿城市规

划、建设、管理全过程各环节,把健全公共卫生应急管理体系作为提升治理能力的重要一环。”^[35]党的十九届五中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》(以下简称“党的十九届五中全会《建议》”)指出:“完善国家应急管理体系,加强应急物资保障体系建设,发展巨灾保险,提高防灾、减灾、抗灾、救灾能力。”^[36]

在概念表述上,除了在论述应急管理部门工作时继续使用“事故灾害”,在其他场合则更加频繁地使用综合性的“突发事件”或“突发公共卫生事件(公共卫生突发事件)”等其他类型突发事件概念。例如,2020年2月5日,习近平总书记在中央全面依法治国委员会第三次会议上指出:“各级党委和政府要全面依法履行职责,坚持运用法治思维和法治方式开展疫情防控工作,在处置重大突发事件中推进法治政府建设,提高依法执政、依法行政水平。”^[37]3月12日,他在同联合国秘书长古特雷斯通电话时指出:“在经济全球化时代,这样的重大突发事件不会是最后一次,各种传统安全和非传统安全问题还会不断带来新的考验。”^[38]3月26日,他在二十国集团领导人特别峰会上发言指出:“要探讨建立区域公共卫生应急联络机制,提高突发公共卫生事件应急响应速度。”^[39]5月18日,他在第73届世界卫生大会视频会议开幕式上的致辞中指出:“人类正在经历第二次世界大战结束以来最严重的全球公共卫生突发事件。”“重大公共卫生突发事件对人类来说不会是最后一次。要针对这次疫情暴露出来的短板和不足,完善公共卫生安全治理体系,提高突发公共卫生事件应急响应速度。”^[40]党的十九届五中全会《建议》指出,“十四五”时期我国经济社会发展的主要目标之一,是“防范化解重大风险体制机制不断健全,突发公共事件应急能力显著增强,自然灾害防御水平明显提升,发展安全保障更加有力”^[41]。

总的来看,在抗击新冠肺炎疫情过程中,我国的国家应急管理体系又逐渐回归到了一个“3+1+1”的梁柱型结构(见图1)。“3”是指在指涉对象上,回归到2003年抗击非典后至2012年党的十八大期间流行的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件(社会安全事件尚未明确是否应被列入),而不仅仅是安全生产类、自然灾害类事件。第一个“1”是指回归到2003年抗击非典后至2012年党的十八大期间强调发挥各级党委、政府的统一领导、统一指挥、统一调度职责,而不仅仅是发挥好应急管理部门的综合优势。《抗击新冠肺炎疫情的中国行动》白皮书指出:疫情发生后,“全国各省、市、县成立由党政主要负责人挂帅的应急指挥机制,自上而下构建统一指挥、一线指导、统筹协调的应急决策指挥体系。”^[42]第二个“1”则继续强调坚持总体国家安全观对应急管理工作的统领作用。2020年4月15日是第五个全民国家安全教育日,主题为“坚持总体国家安全观,统筹传统安全和非传统安全,为决胜全面建成小

康社会提供坚强保障”。新冠肺炎疫情发生后,习近平总书记多次强调要站在国家安全的高度来认识重大传染病和生物安全风险。例如,3月2日在北京考察新冠肺炎防控科研攻关工作时,他指出:“重大传染病和生物安全风险是事关国家安全和发展的、事关社会大局稳定的重大风险挑战。要把生物安全作为国家总体安全的重要组成部分。”^[43]

四、基本结论:一个螺旋式上升过程

应急管理是国家治理的重要组成部分,国家应急管理体系是一个发挥功能型作用的“梁”与发挥赋能型作用的“柱”相互搭配的梁柱结构。新中国成立以来,伴随我国经济社会发展和国家治理模式变迁,“国家应急管理体系”的概念使用和实际内容都发生了重大变化。总的来看,新中国成立70多年以来,“国家应急管理体系”概念经历了一个循环往复、持续改进的螺旋式上升而非线性发展过程:从概念使用来看,经历了一个“国家应急管理体系(1.0版)–国家公共安全体系–国家应急管理体系(2.0版)”的演变过程;从实际内容来看,经历了一个“‘4+1’梁柱结构–‘4+1+1’梁柱结构–‘1.5+0.5+1’梁柱结构”的演变过程。

“国家应急管理体系”概念螺旋式上升的过程,先后分为四个主要阶段。第一阶段为新中国成立后至2003年抗击非典之前,这是“国家应急管理体系”概念的酝酿期。在当时以单灾种分类管理为主的模式下,各类突发事件专业应对“柱”的作用比较突出,而整合各类突发事件综合应对“梁”的作用不太明显,“国家应急管理体系”概念尚未被正式提出。第二阶段为2003年抗击非典后至2012年党的十八大期间,这是“国家应急管理体系”的创立期。在汲取抗击非典的经验教训后,我国全面推进以“一案三制”为基本框架的应急管理体系建设,组建一个由自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件四大类突发事件专业应对的“柱”与各类突发事件综合应对的“梁”共同构成的“4+1”梁柱结构,强调对各类突发事件进行统筹协调、协同应对。第三阶段为2012年党的十八大后至2018年应急管理部组建期间,这是“国家应急管理体系”概念的拓展期。在此期间,官方采用“公共安全体系”概念取代“应急管理体系”概念,并把突发事件应急体系作为公共安全体系的组成部分,形成一个以防灾减灾、安全生产、食品药品安全、社会治安防控为功能型的“柱”,以突发事件应急体系和总体国家安全观分别为赋能型“下梁”和“上梁”的“4+1+1”结构。第四阶段为2018年应急管理部组建之后,这是“国家应急管理体系”概念的调整期。在此期间,我国的国家应急管理体系逐步调整为一个以安全生产类、自然灾害类突发事件应对为功能型的“柱”,以发挥好应急管理部的综合优势和坚持总体国家安全观分别为赋能型“下梁”(“小梁”)和“上梁”(“大梁”)的“1.5+0.5+1”结构。

不过,在2020年抗击新冠肺炎疫情过程中,“国

家应急管理体系”概念发生了一定的回调,突发公共卫生事件应对被重新纳入国家应急管理体系的范畴,各级党委、政府统一领导、统一指挥、统一调度的职责被再次强化。不过,是否进一步纳入社会安全事件以及交通运输事故、公共设施和设备事故、环境污染和生态破坏事件等其他事故灾难,是否组建各级应急管理委员会以更好地统筹协调应对社会安全事件之外的三大类突发事件甚至四大类突发事件,理论界和实务部门尚未完全取得共识。这意味着,在经历新冠肺炎疫情考验之后,我国的国家应急管理体系结构正在由“1.5+0.5+1”重新调整为“2.5+1+1”结构,是否调整为涵盖全部事故灾难的“3+1+1”结构甚至涵盖社会安全事件的“4+1+1”结构,有待后续进一步观察。①

【参考文献】

- [1] 黄明在全国应急管理工作会议上强调 深入学习贯彻习近平总书记关于应急管理重要论述 全力防控重大安全风险 奋力推进应急管理体系和能力现代化[J]. 中国应急管理,2020(1).
- [2] [29] 习近平. 在中央政治局常委会会议研究应对新型冠状病毒肺炎疫情工作时的讲话(2020年2月3日)[J]. 求是,2020(4).
- [3] 郭剑. 术语数据库建设之我见[J]. 中国科技术语,2015(5).
- [4] 郑双忠. 美国事故指挥体系(一)[J]. 现代职业安全,2006(6).
- [5] 高小平. 中国特色应急管理体系建设的成就和发展[J]. 中国行政管理,2008(11).
- [6] 薛澜. 中国应急管理系统的演变[J]. 行政管理改革,2010(8).
- [7] 肖晞,陈旭. 公共卫生安全应急管理体系现代化的四重含义——以新冠肺炎疫情防控为例[J]. 学习与探索,2020(4).
- [8] 邵旂旒,张濛. 欧洲民事安全体系及欧盟在共同危机管理能力建设中的作用[J]. 中国应急管理,2015(7).
- [9] 夏征农,陈至立. 辞海(第六版)[M]. 上海:上海辞书出版社,2009.2237.
- [10] 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).
- [11] 钟开斌. 找回“梁”——中国应急管理机构改革的现实困境及其化解策略[J]. 中国软科学,2021(1).
- [12] 钟开斌. 突发事件概念的来源与演变[J]. 上海行政学院学报,2012(5).
- [13] 王宏伟. 突发事件应急管理基础[J]. 北京:中国石化出版社,2010.13.
- [14] 胡锦涛. 论构建社会主义和谐社会[J]. 北京:中央文献出版社,2013.8,12.
- [15] 钟开斌. 中国应急管理体系建设:回顾与前瞻[J].

- 政治学研究,2009(1).
- [16]《中国应急管理的全面开创与发展(2003-2007)》编写组.中国应急管理的全面开创与发展(2003-2007)[M].北京:国家行政学院出版社,2017.
- [17]中华人民共和国突发事件应对法注释本[M].北京:法律出版社,2008,2.
- [18]国务院召开全国应急管理工作会议[N].人民日报,2005-07-25.
- [19]温家宝.政府工作报告——2008年3月5日在第十一届全国人民代表大会第一次会议上[N].人民日报,2008-03-20.
- [20]钟国安.以习近平总书记总体国家安全观为指引谱写国家安全新篇章[J].求是,2017(8).
- [21]钟开斌.中国国家安全体系的演进与发展:基于层次结构的分析[J].中国行政管理,2018(5).
- [22]中共中央文献研究室.习近平关于社会主义社会建设论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2017.154-155.
- [23]习近平谈治国理政(第二卷)[M].北京:外文出版社,2017.382.
- [24]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)[M].北京:人民出版社,2017.49.
- [25]《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》《深化党和国家机构改革方案》辅导读本[M].北京:人民出版社,2018.94-95.
- [26]王宏伟.提升非常规突发事件的应对能力:应急管理体制改革的成败的“试金石”[J].公共管理与政策评论,2018(6).
- [27][28]中共中央党史和文献研究院.习近平关于防范风险挑战、应对突发事件论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2020.195-196,198-199.
- [30]习近平.全面提高依法防控治理能力 健全国家公共卫生应急管理体系[J].求是,2020(5).
- [31][43]习近平.为打赢疫情防控阻击战提供强大科技支撑[J].求是,2020(6).
- [32]习近平.团结合作是国际社会战胜疫情最有力武器[J].求是,2020(8).
- [33]中共中央政治局常务委员会召开会议 中共中央总书记习近平主持会议[N].人民日报,2020-04-30.
- [34]习近平.构建起强大的公共卫生体系 为维护人民健康提供有力保障[J].求是,2020(18).
- [35]习近平.在浦东开发开放30周年庆祝大会上的讲话(2020年11月12日)[N].人民日报,2020-11-13.
- [36][41]《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》辅导读本[M].北京:人民出版社,2020.53.
- [37]习近平.在湖北省考察新冠肺炎疫情防控工作时的讲话[J].求是,2020(7).
- [38][39]习近平.团结合作是国际社会战胜疫情最有力武器.求是,2020(9).
- [40]习近平.团结合作战胜疫情 共同构建人类卫生健康共同体——在第73届世界卫生大会视频会议开幕式上的致辞[N].人民日报,2020-05-19.
- [42]中华人民共和国国务院办公厅.《抗击新冠肺炎疫情的中国行动》白皮书(2020年6月)[M].北京:人民出版社,2020.42.

(责任编辑 郑捷)

Evolution of the Concept of “National Emergency Management System”: A Spiral Ascending Path

Zhong Kaibin

[Abstract] The national emergency management system (NEMS) is a kind of beam-column structure with the combination of functional “beam” and enabling “column”. This paper adopts the narrative framework of “structure-time” and analyzes the official literature to depict the evolution process of the concept of NEMS since the founding of new China. It is found that, marked by the fight against SARS in 2003, the 18th National Congress of the Communist Party of China (CCP) in 2012 and the establishment of the Emergency Management Ministry (EMM) in 2018, the concept of NEMS has experienced four stages in China: the gestation period of classified management (before the fight against SARS in 2003), the establishment period of “4+1” structure dominated by the NEMS (1.0) (from fighting against SARS in 2003 to the 18th CPC National Congress in 2012), the expansion period (from the 18th CPC National Congress in 2012 to the establishment of the EMM in 2018) dominated by the public security system (4+1+1 structure), and the adjustment period (after the establishment of the EMM in 2018) dominated by the NEMS (2.0). The evolution of the concept presents the characteristics of spiral ascending. The fighting against the Covid-19 in 2020 has promoted the readjustment of the NEMS to the “2.5+1+1” structure. Whether it will be adjusted to the “3+1+1” structure or even the “4+1+1” structure in the future needs to be further investigated.

[Keywords] national emergency management system, concept evolution, beam-column structure, “structural-time” analytical framework, spiral ascending

[Author] Zhong Kaibin is Professor at National Institute of Emergency Management, The Central Party School of the Communist Party of China (China National Academy of Governance). Beijing 100089