

以理念现代化引领体系和能力现代化： 对党的十八大以来中国应急管理 事业发展的一个理论阐释*

钟开斌 薛 澜

摘要：应急管理是国家治理的重要组成部分。党的十八大以来，伴随国家治理体系和治理能力现代化持续推进，中国特色应急管理事业进入了一个新的历史发展阶段。运用“理念—体系—能力”分析框架研究发现，党的十八大以来中国应急管理事业发展过程是一个以理念变革引领体系和能力变革，进而迈向应急管理理念、体系和能力三重现代化的过程。在理念现代化方面，主要是坚持总体国家安全观，坚持统筹发展和安全两件大事，坚持“人民至上、生命至上”，坚持共同构建普遍安全的人类命运共同体；在体系现代化方面，主要是完善集中统一的领导体制、科学顺畅的运行机制、系统完备的法律制度；在能力现代化方面，主要是增强领导干部驾驭风险能力、现代科技支撑保障能力、社会组织动员能力、全球安全治理能力。党的十八大以来理念引领、面向现代化的中国应急管理事业发展过程，是主动适应国内外安全形势变化的制度变革之举和内嵌于国家治理现代化过程之中的积极有为过程。

关键词：应急管理 理念引领 体系和能力现代化 国家治理 党的十八大以来

DOI:10.19744/j.cnki.11-1235/f.2022.0107

一、引言

应急管理是国家治理的重要组成部分，防范风险挑战、应对突发事件是各国在实现现代化过程中都必须面对和解决的重大课题。美国金融史学家彼得·L.伯恩斯坦(2010)在论述人类文明史时曾断言：“确定现代与过去之分野的革命性理念是对风险的掌握。”德国社会学家乌尔里希·贝克(2018)指出：“生产力在现代化进程中的指数式增长，使风险和潜在自我威胁的释放达到了前所未有的程度。”美国政治学者塞缪尔·P.亨廷顿(2008)提出了“现代性孕育着稳定而现代化过程却滋生着动乱”的论断，认为“不仅社会和经济现代化产生政治动乱，而且动乱的程度还与现代化的速度有关”。进入21世纪以来，世界发生了深刻而复杂的变化，全球面临诸多不确定、不稳定、不安全因素的威胁。世界银行发布的《2011年世界发展报告》指出，进入21世纪，“不安全不但依然存在，而且它还成为了我们这个时代中对发展的首要挑战。”^①与发达国家相比，后发赶超型国家往往处于时空压缩的发展状态，在快速迈向现代化的过程中更容易面临各种风险挑战威胁。

改革开放以来，中国处在一个体制急剧转轨、社会急剧转型的过程中，取得了举世瞩目的伟大成就，创造了“世所罕见的经济快速发展奇迹和社会长期稳定奇迹”^②。不过，在经济社会快速发展的同时，各种深层次的矛盾和问题也在不断积累甚至逐渐暴露。贝克观察指出：“当代中国社会因巨大的社会变迁正步入风险社会，甚至将可能进入高风险社会。”(薛晓源、刘国良，2005)。国内学者同样研究指出：“由于现代化和体制转型的双重过程，中国社会所面临的风险是叠加的。”(李路路，2004)。党的十八大以来，伴随改革开放不断深化和中国特色社会主义事业不断推进，在经济社会持续快速发展、日益深度参与全球治理的过程中，中国面临的风险挑战变得更加复杂严峻。面对错综复杂的国际形势和艰巨繁重的国内改革发展稳定任务，如何加强应急管

*本研究得到国家社会科学基金重点项目“特大城市风险防控体系和能力建设研究”(21AZD046)和国家自然科学基金重大项目“重大国家安全事件管理机制”(71790611)、“重大突发事件协同研判与决策机制研究”(72134003)的资助。

党的十八大以来取得的重要成就、成功经验和理论创新

理、防范化解重大风险,为实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦创造和谐安全的环境,成为中国共产党治国理政过程中一项紧迫而长期的任务。党的十八大以来,中国共产党把应急管理摆在更加突出的位置,主动纳入国家治理顶层设计中进行统筹谋划,围绕新时代如何防范风险挑战、应对突发事件提出了一系列新思想、新理念、新战略,推动中国应急管理事业改革发展取得了重大进展。

从全国自然灾害造成的因灾死亡失踪人数和直接经济损失、事故起数和死亡人数、甲乙类法定传染病报告发病率和死亡率以及全国公安机关立案刑事案件数、受理治安案件数等代表性指标来看(见表1),党的十八大以来特别是“十三五”时期(2016~2020年),中国各类突发事件发生的频次和造成的损失总体呈稳步下降趋势,特别是自然灾害、生产安全事故领域的成效非常显著。按可比口径计算,2020年全国各类事故、较大事故和重特重大事故起数比2015年分别下降43.3%、36.1%和57.9%,死亡人数分别下降38.8%、37.3%和65.9%。与“十二五”时期(2011~2015年)相比,“十三五”期间(2016~2020年)全国自然灾害因灾死亡失踪人数、倒塌房屋数量和直接经济损失占国内生产总值比重分别下降37.6%、70.8%和38.9%^③。在“东方之星”号客轮翻船事件、天津港“8·12”火灾爆炸事故、郑州“7·20”暴雨灾害等重特大突发事件应对过程中,中国特色应急管理体系展现出独特优势。特别是面对突如其来的新冠肺炎疫情,依托集中统一的中国特色党政治理结构和自上而下的强大组织动员能力(王浦劬、汤彬,2019;史宗瀚,2021),中国发起了一场疫情防控的人民战争,动员全国力量和资源集中力量办大事、办难事,在短时间内取得了疫情防控的重大战略成果,有效保障了人民群众身体健康和生命安全。新冠肺炎疫情防控过程的“中国之治”与“西方之乱”的巨大差别以及隐含其中的国家治理理念、治理体系和治理能力差异,也成为学术界关注的重点议题(张占斌等,2020;钟君,2021;格里尔等,2021;周凯、辛格,2021;卡朴库、胡倩,2022;钟开斌等,2022)。

党的十八大以来中国应急管理事业的发展变化以及由此带来的突发事件应对工作取得的重大成效,标志着中国特色应急管理事业迈入了一个新的历史发展阶段。党的十八大以来被学术界普遍认为是改革开放以来继2003年“非典”疫情之后中国应急管理事业发展的又一个重要节点(刘一弘、高小平,2019;闪淳昌等,2020;钟开斌,2020;薛澜、沈华,2021;张铮、李政华,2022)。党的十八大以来中国特色应急管理事业改革发展的过程,是“以习近平同志为核心的党中央着眼党和国家事业全局、实现国家长治久安作出的重大英明决策,是新形势下防范重大风险、赢得全局性主动的制度创举”^④。如何从理论上认识党的十八大以来中国应急管理

事业改革发展的基本过程和主要内容?又如何从理论上解释中国应急管理事业改革发展的运作逻辑及其主要动因?在借鉴现有理论研究成果的基础上,本文构建了一个“理念—体系—能力”综合分析框架,把党的十八大以来中国应急管理事业改革发展的过程归纳为一个以理念变革引领体系和能力变革,进而迈向理念、体系和能力三重现代化的过程;这个理念引领、面向现代化的中国应急管理事业发展过程,是一个主动适应国内外安全形势变化的制度变革之举和内嵌于国家治理现代化过程之中的积极有为过程。

本文的目的主要包括3个方面:一是从理论上描述和解释党的十八大以来中国应急管理事业改革发展情况,助力中国应急管理理论研究突破“瓶颈期”(吕孝礼等,2012)

表1 中国典型突发事件造成的影响和损失情况(2006~2021年)

年份	自然灾害		事故灾难 (生产安全事故)		公共卫生事件 (甲乙类法定报告 传染病)		社会安全事件 (全国公安机关立 案/受理案件)	
	因灾死亡 失踪人数 (人)	直接经济损 失占GDP比 重(%)	事故起 数(起)	事故死 亡人数 (人)	报告发 病率(1/ 10万)	报告死 亡率(1/ 10万)	立案刑事 案件数 (万起)	受理治安 案件数 (万起)
2006	3186	1.15	627229	112879	266.83	0.81	474.41	719.72
2007	2325	0.87	506208	101480	272.39	0.99	480.75	870.94
2008	88928	3.68	413752	91172	268.01	0.94	488.50	941.20
2009	1528	0.72	379248	83200	263.52	1.12	557.99	1175.25
2010	7844	1.30	363383	79552	238.69	1.07	596.99	1275.77
2011	1126	0.63	347728	75572	241.44	1.14	600.50	1316.56
2012	1530	0.78	336988	71983	238.76	1.24	655.14	1388.95
2013	2284	0.98	309295	69434	225.80	1.20	659.82	1330.75
2014	1818	0.52	305677	68061	226.98	1.19	653.97	1187.85
2015	967	0.39	281576	66182	223.60	1.22	717.40	1179.51
2016	1706	0.67	63205	43062	215.68	1.31	642.75	1151.72
2017	979	0.36	52988	37852	222.06	1.42	548.26	1043.61
2018	635	0.29	51373	34046	220.51	1.67	506.92	972.11
2019	909	0.33	44609	29519	220.00	1.79	486.24	962.49
2020	591	0.36	38050	27412	190.42	1.87	478.06	862.81
2021	867	0.29	34626	26307	193.45	1.57	/	/

注:(1)自2016年开始,生产安全事故统计口径发生变化,导致自当年开始事故起数骤降。(2)城镇化、国际化带来人口跨境、跨区域大规模流动,加剧了传染病传播风险,导致甲乙类法定报告传染病的发病率和死亡率总体呈增长趋势。

资料来源:根据《中国统计年鉴》(2007~2021年)、《中国安全生产年鉴》(2006~2017年)、《中国社会统计年鉴》(2018~2021年)、《中国卫生统计年鉴》(2007~2012年)、《中国卫生和计划生育统计年鉴》(2013~2018年)、《中国卫生健康统计年鉴》(2019~2021年)以及应急管理部、国家卫生健康委官网公布的信息整理。

和“平稳状态”(吕孝礼等,2019),为构建中国特色哲学社会科学学科体系、学术体系、话语体系作出贡献;二是为中国应急管理实际工作走出脱离总体结构“单兵突进”的“发展困境”(张海波、童星,2015)和结构性缺陷导致的“平缓发展困境”(薛澜、刘冰,2013)寻找可能和可行的理论支撑,从而推动中国特色应急管理实践积极稳健地往前发展;三是提炼形成若干能与国际对话的中国应急管理理论研究成果,为国际应急管理研究贡献中国故事、中国经验和中国智慧(高恩新、赵继娣,2017;何佳讯等,2021)。

二、应急管理事业发展的“理念—体系—能力”分析框架

理念、体系和能力是构成国家治理的3个基础性要素,也是分析应急管理事业发展的3个重要维度。在事件推动、学习带动、竞争促动、技术驱动等现有关于国家应急管理事业发展理论解释的基础上,可以构建一个“理念—体系—能力”综合研究框架,从应急管理理念、应急管理体系、应急管理能力3个维度,来全面分析国家应急管理事业改革发展的情况。在“理念—体系—能力”分析框架中,理念具有先导性,可以引领体系和能力变革;体系和能力具有反作用,体系的完善和能力的提高反过来也会推动理念得到升华和更新。同时,体系和能力是一个相辅相成的有机整体,体系是能力的内在载体,能力是体系的外在表现。

(一)国家应急管理事业发展:现有的理论解释

国家应急管理事业是一个由政府和其他公共组织构成的应对各类突发事件的综合系统,包括法律法规、领导体制、运行机制、能力素养、技术手段、环境文化等若干相互联系、相互作用的不同要素。与强调党、国家与社会关系结构的“应急管理模式”(龚维斌,2020),强调制度安排的“应急管理体系”(刘一弘,2020;张铮、李政华,2022;张海波,2022),强调知识、资源和技能的“应急管理能力”(韩自强,2020;张海波,2022),强调功能和绩效的“应急管理效能”(张海波、童星,2022)等概念不同,“应急管理事业”是一个综合性、包容性的概念,同时包含了上述概念所强调的不同方面。在国家治理的“体系—能力”分类话语体系下,应急管理事业同时包括了应急管理体系和应急管理能力;同时,考虑到理念在国家应急管理活动中具有特殊重要作用,本文认为国家应急管理事业包含应急管理理念、应急管理体系和应急管理能力三大方面,它们共同影响和决定着应急管理事业的最终表现。

受政社关系、经济结构和社会转型等因素的影响,一个国家的应急管理事业不是一成不变的,而是往往处在不断变动的状态中(蒂尔尼,2012;钟开斌,2021)。总的来看,国内外现有关于推动国家应急管理事业发展的理论因素的研究,主要集中在如下4个方面。

一是事件推动。该观点认为,重大自然灾害、安全事故、传染病疫情等“焦点事件”的发生,容易引起社会普遍关注,迫使决策者迅速调整议程,从而开启重大政策变革的“机会之窗”,进而推动国家应急管理事业发生重大变化(金登,1995;伯克兰,1997,2006)。有关中国政策变迁情景的研究发现,出现重大突发事件等情形的“外压模式”(王绍光,2006)或“压力—回应”模式(江天雨,2017)成为中国公共政策议程设置的基本模式之一,在改革开放后的政策过程中日益常见;针对社会焦点事件的回应式议程设置,逐渐成为中国政府公共议程设置过程的常态(赵静、薛澜,2017)。

二是学习带动。该观点认为,对应急管理工作的常态化调查评估或重大突发事件的发生,会暴露现有国家应急管理工作在结构、过程、制度、能力等方面存在的短板和不足,从而给决策者提供了修补漏洞、推动应急管理事业发展的契机(伯恩等,2009;张美莲,2016;张美莲、郑薇,2022)。已有的研究指出,中国的应急管理事业发展带有政府自觉行为的深刻烙印,是一个从灾难中学习并不断推进其跳跃式升级的过程(张海波、童星,2015)——在依靠学习带动应急管理事业发展的过程中,中国特色的事故调查问责机制发挥着独特而重要的作用(高恩新,2015,2017;马奔、程海漫,2017)。

三是竞争促动。该观点认为,重大突发事件和应急管理工作具有很强的政治性(伯恩等,2009;穆勒-赛茨、麦克弗森,2014;伯恩等,2016),决策者和参与者对重大突发事件和国家应急管理工作的认知和理解往往会表现出多样性、动态性和社会建构性的特点(尤其是在西方竞争性政党制度下),他们相互之间会通过叙事

党的十八大以来取得的重要成就、成功经验和理论创新

机制或动员机制等开展政治竞争和问责博弈(胡德等,2016;雷索迪哈尔德约等,2016;刘一弘、钟开斌,2021),进而推动国家应急管理事业发生重大变化。

四是技术驱动。该观点认为,新工业革命的到来带来信息和通信技术迅猛发展,云计算、大数据、物联网、人工智能、移动互联等新一代信息技术与应急管理业务深度融合,会对国家应急管理事业发展产生积极而广泛的影响(詹承豫等,2021;张鑫,2021;李瑞昌、侯晓菁,2021;文宏、林彬,2021;郁建兴、陈韶晖,2022;张权、黄璜,2022)。

(二)“理念—体系—能力”:一个新的分析框架

应急管理是一项内嵌于国家治理的特殊活动,是非常态情形下的国家治理;要理解国家应急管理事业的构成要素和运作逻辑,首先应了解国家治理活动的构成要素和运作逻辑。“国家治理是国家政权的所有者、管理者和利益相关者等多元行动者在一个国家的范围内对社会公共事务的合作管理,其目的是增进公共利益维护公共秩序。”(何增科,2014)。从系统论的观点来看,国家治理是一个以思想理念为引领,以制度体系为基础,以能力建设为支撑的结构性功能系统,理念、体系和能力是构成国家治理的3个基础性要素。

在国家治理活动中,治理理念是指治理活动所遵循的价值取向和利益诉求,回答“为何治理”的问题。治理理念是一个组织的文化传承和精神积淀,体现组织成员共同的目标追求。治理理念具有基础性和先导性,会影响决策者和参与者的认知、情感和行动倾向,决定着国家或其他公共组织的选择和行动。治理体系是指国家治理活动中各领域的体制机制、法律法规等治理国家的制度,“涉及到国家治理各类组织的功能定位、基本结构、运行规则、操作机制与策略”(薛澜,2014),回答“如何治理”的问题。治理体系具有整体性、协同性、层次性、关联性系统性特征(张树华、王阳亮,2022),是治理能力得以展现的内在载体。治理能力是指利用国家制度管理社会事务各个方面的能力,由制度吸纳力、制度整合力、制度执行力等构成(宋世明,2019),回答“能否治理”的问题。治理能力具有系统性、分层性、非对称性特征(杨光斌,2017),是促进治理体系发挥整体效能的能动因素。

理念、体系和能力也是构成应急管理事业发展的3个基础性要素。理念是指应急管理事业发展的目标追求和价值导向,包括应急管理工作在国家治理中的总体定位以及在处理具体安全问题时遵循的原则。无论是作为整体活动的国家治理还是作为具体活动的应急管理,都会经常面临不同价值目标相互冲突、“鱼与熊掌不可兼得”的困境,需要决策者进行权衡取舍。例如,在总体目标上,安全与发展在各国的国家治理活动中往往都是一对难以兼顾的价值目标,决策者必须平衡好两者之间的关系;在具体目标上,决策者在突发事件情境下经常会面临不同目标利弊权衡选择(trade-off choices)甚至是“悲剧性选择”(tragic choices)困境(伯恩等,2016)。体系是指一整套紧密相连、相互协调的应急管理制度,包括领导体制、运行机制、法律制度等不同层面(高小平,2008;钟开斌,2009;刘一弘,2020;张海波,2022)。应急管理体系构成了应急管理活动的制度载体,使得各项应急管理活动得以开展。制度质量是衡量和决定国家治理现代性的关键变量,现代国家制度是国家治理的有效基石(李放,2014)。以国家基本制度建设为中心,被认为是改革开放以来中国继以经济建设为中心的第一次转型后的第二次转型(胡鞍钢等,2009)。能力是指应急管理活动展示的制度效能,包括应急处突能力、组织动员能力、支撑保障能力、交流合作能力等不同方面。应急管理能力包含不同维度(韩自强,2020;张海波,2020):从应对主体来看,既包括党委、政府和企事业单位等组织和群体能力,又包括领导干部、公众等个体能力;从应对层级来看,自下而上包括一线人员能力、基层组织能力、地方和区域能力、国家能力乃至全球能力;从应对过程来看,包括防范准备能力、监测预警能力、决策指挥能力、组织动员能力、沟通协调能力、综合保障能力、事后恢复能力、学习改进能力。

应急管理的“理念—体系—能力”分析框架认为(见图1),理念、体系和能力是一个三位一体的总体结构,理念是先导,起着引领性作用;体系

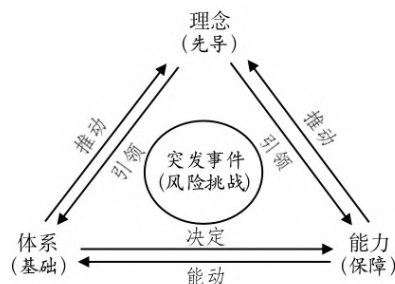


图1 应急管理事业发展的“理念—体系—能力”分析框架
资料来源:作者自制。

是载体,起着基础性作用;能力是保障,起着能动性作用。作为国家应急管理事业的深层次、根本性因素,应急管理理念对应急管理体系和应急管理能力具有引领作用。这正如政府战略管理的“三圈理论”指出的,相对于能力、支持而言,价值最为根本,是第一位的,是决策优先考虑的因素,是决策的前提条件(摩尔,1995)。同时,也必须看到,应急管理体系的完善和应急管理能力的增强也会对应急管理理念的丰富和提升起到积极的推动作用。理念、体系和能力共同构成了新时代中国特色应急管理的基础性制度框架,共同决定着中国特色应急管理事业发展的状况。

(三)中国应急管理事业发展:从政府行政管理到国家战略管理

国家应急管理理念、体系和能力的发展变化,与国家所处的特定时代背景相关,与国家的国情、政情、社情相关。列宁曾经指出:“只有首先考虑到各个‘时代’的不同的基本特征(而不是个别国家的个别历史事件),我们才能够正确地制定自己的策略;只有了解了某一时代的基本特征,才能在这一基础上去考虑这个国家或那个国家的更具体的特点”^⑤。运用“理念—体系—能力”分析框架来研究党的十八大以来中国应急管理事业发展的情况,必须建立在对中国应急管理事业发展变化情况进行系统回顾和比较分析的基础之上。

中国的应急管理事业发展缘起于2003年抗击“非典”,在此之前,中国建立的是一种以单灾种分类管理为主、条块结合的应急管理制度框架。在取得抗击“非典”胜利后,中国全面推进以“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制度建设,统筹应对自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件等各类突发事件(高小平,2008;钟开斌,2009;陈振明,2010;刘霞、严晓,2011),推动中国应急管理事业进入了一个“全面开创与发展阶段”^⑥。

总的来看,2003年取得抗击“非典”胜利后,中国应急管理事业发展的主线是从行政管理层面入手,通过建立一套基础性制度框架,强化政府在非常态情形下的行政管理职能,提高政府应对各种突发事件的能力,从而有效控制或减轻各类突发事件造成的危害。在此过程中,应急管理被界定为政府履行社会管理和公共服务职能的重要内容,加强应急管理被界定为全面履行政府职能、提高政府行政能力的重要方面^⑦。随着经济社会不断发展,以“一案三制”为基本内容的国家应急管理制度架构在2008年以后进入到一个平缓的发展阶段,在实践中逐渐暴露出主体错位、关系不顺、机制不畅等结构性缺陷(薛澜、刘冰,2013)。

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央作出了从全面建成小康社会到基本实现现代化、再到全面建设社会主义现代化强国的两步走战略安排,提出了“推进国家治理体系和治理能力现代化”的重大命题并将其设定为全面深化改革的总目标,这被认为是继工业、农业、国防、科学技术“四个现代化”之后中国的第五个“现代化”(李景鹏,2014)。伴随“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局相互促进、统筹联动的新一轮治国理政顶层设计全面展开,以习近平同志为核心的党中央把应急管理从政府行政管理职能升级为国家战略管理重要内容,对国家应急管理事业发展重新进行战略布局,提出了在国家治理体系和治理能力现代化总体框架下积极推进应急管理体系和能力现代化的总目标。习近平总书记明确提出应急管理“是国家治理体系和治理能力的重要组成部分”,强调要把应急管理“放在推进国家治理体系和治理能力现代化中来把握”^⑧。2019年11月29日,习近平总书记在主持中央政治局就我国应急管理体系和能力建设进行的第19次集体学习时,明确提出“积极推进我国应急管理体系和能力现代化”的目标。国务院2021年12月印发的《“十四五”国家应急体系规划的通知》(国发〔2021〕36号)强调,要主动适应国家治理体系和治理能力现代化的要求,“积极推进应急管理体系和能力现代化”,到2035年“建立与基本实现现代化相适应的中国特色大国应急体系”。

三、三重现代化:党的十八大以来中国应急管理事业发展的主线

运用“理念—体系—能力”分析框架研究发现,党的十八大以来,在推进国家治理体系和治理能力现代化的时代背景下,围绕应急管理现代化这个总目标,中国应急管理事业发展的主线是以理念变革引领体系和能力变革,进而推进应急管理理念、体系和能力“三重现代化”。在此过程中,应急管理理念、体系和能力三者之间相互交织、良性互动、动态平衡,共同构成了党的十八大以来中国应急管理事业发展的基本轨迹和丰富图景

党的十八大以来取得的重要成就、成功经验和理论创新

——应急管理理念的突破,带动应急管理体系变革;应急管理体系变革,对应急管理能力提出新的需求;应急管理体系和能力的变革,反过来又积极影响和塑造应急管理理念的发展。

(一)理念现代化:安全问题上升为国家战略问题

党的十八大以来,因应“世界百年未有之大变局进入加速演变期、中华民族伟大复兴进入关键时期”这一重大战略判断,以习近平同志为核心的党中央提出总体国家安全观并把它列为新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略之一,标志着安全问题已经从此前的行政管理层面上升到了国家战略层面。安全问题被纳入国家战略层面,对发展和安全的关系处理提出新要求,以习近平同志为核心的党中央由此提出了统筹发展和安全两件大事的创新理论。同时,在对内处理具体安全问题和对外参与全球安全治理两个领域,中国也提出了具体明确的价值取向——对内,坚持“人民至上、生命至上”成为中国处理安全问题时的基本价值观;对外,共同构建普遍安全的人类命运共同体成为中国参与全球治理的重要倡议。

1. 坚持总体国家安全观

2014年4月15日,习近平总书记在主持中央国家安全委员会第一次会议时首次提出总体国家安全观,强调以人民安全为宗旨,以政治安全为根本,以经济安全为基础,以军事、文化、社会安全为保障,以促进国际安全为依托,“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”^①。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的14条基本方略之一,并写入修改后的《中国共产党章程》。

作为一种全面系统、注重统筹的新型国家安全观,总体国家安全观突破了传统视域的国家安全理念、体系和政策,强调做好国家安全工作必须遵循系统思维和方法,突出“大安全”的理念,应对全方位的国家安全威胁。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央对国内国际发展大势作出了“中华民族伟大复兴战略全局”和“世界百年未有之大变局”的重大战略判断,强调新时代中国开放发展的大环境总体上比以往任何时候都更为有利,同时面临的矛盾、风险、博弈前所未有,必须准备进行“具有许多新的历史特点的伟大斗争”,妥善应对各种“狂风暴雨”“惊涛骇浪”。习近平总书记明确提出了“风险综合体”的概念,强调各种矛盾风险挑战源、各类矛盾风险挑战点相互交织、相互作用,“要高度重视并及时阻断不同领域风险的转化通道,避免各领域风险产生交叉感染”^②。

总体国家安全观的提出,标志着中国党和政府对安全问题的认识提升到了新的高度和境界,安全问题由此前的行政管理层面上升到了国家战略层面,由政府社会管理和公共服务职能问题上升为关乎国家发展稳定和社会长治久安的重大战略问题。习近平总书记多次强调,作为一个发展中的大国,中国决不能在根本性问题上出现颠覆性失误,要始终把安全作为头等大事来抓。从应急管理政策体系的演进来看,总体国家安全观“为中国的安全治理提供了一个‘顶层设计’,为中国应急管理体系的演进提供了自上而下的动力”(张海波,2016)。以总体国家安全观为统领,要求“统筹应对国内外全灾种、全领域的突发事件,编织全方位、立体化的公共安全网,加强、优化、统筹国家应急能力建设”(闪淳昌等,2020)。

2. 坚持统筹发展和安全

发展和安全是国家治理需要实现的主要目标,也是国家治理经常面临的两难抉择。发展和安全在治理层面面临三重悖论——发展导向的政策设计降低了社会系统应对外在威胁的能力,发展导向的制度激励诱发治理目标偏移,发展和安全的不同任务特征引发组织悖论(何艳玲、汪广龙,2022)。改革开放以来,“安全与发展是一对具有张力的价值目标”(张海波、童星,2022),如何平衡两者之间的关系始终是决策者面临的一个难题;在“以经济建设为中心”发展战略指导下,中国在取得经济快速发展重大成效的同时,也积累了大量深层次的社会矛盾和问题。邓小平曾经指出:“过去我们讲先发展起来。现在看,发展起来以后的问题不比不发展时少。”^③习近平总书记也指出:“不发展有不发展的问题,发展起来有发展起来的问题,而发展起来后出现的问题并不比发展起来前少,甚至更多更复杂了。”^④

随着安全问题升级为国家战略问题、坚持总体国家安全观被确立为国家治理的基本方略,有必要在战略

层面明确安全和发展之间的关系。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央提出了统筹发展和安全的创新理论,强调把安全发展贯穿国家发展各领域和全过程。党的十九大报告把“统筹发展和安全,增强忧患意识,做到居安思危”列为中国共产党治国理政的一个重大原则;党的十九届五中全会首次将统筹发展和安全列入“十四五”时期中国经济社会发展指导思想和经济社会发展必须遵循的原则,并列专章作出战略部署。统筹发展和安全理论的提出,意味着在经过中华人民共和国成立后至改革开放前30年间“安全重于发展”、改革开放后30多年间“发展重于安全”的形式后,“发展和安全并重”成为新时代的恰当形式,发展和安全被置于同等重要地位并统一到国家大战略中(刘跃进,2022;钟开斌,2022)。

统筹发展和安全理论强调要坚持发展和安全并重,实现高质量发展和高水平安全动态平衡、良性互动。一方面,发展是安全的基础,破解各种突出矛盾和问题归根到底要靠发展,要善于通过发展营造良好的安全环境。为此,党的十八大以来,中央反复强调以经济建设为中心是兴国之要,发展是党执政兴国的第一要务,是解决中国一切问题的基础和关键,要坚定不移贯彻新发展理念,构建新发展格局,推动高质量发展。另一方面,安全是发展的保障,在发展中要更多考虑安全因素,让国家发展建立在更加安全的基础之上。为此,党的十八大以来,中央提出了“国家安全是头等大事”、“公共安全是最基本的民生”和应急管理三个“重要”、国家安全两个“十分重要”^③等论断,要求各级党委政府和领导干部切实肩负起“促一方发展、保一方平安”的政治责任。在“安全优先”制度设计上,中国形成了以政策注意力分配为激励机制和以政策执行力监督为压力机制的双重实现机制(张海波、童星,2022)。

3. 坚持“人民至上、生命至上”

以人民为中心、促进人的全面发展和社会的全面进步,是国家治理现代化的核心理念(胡鞍钢、杭承政,2018)。党的十八大以来,“人民至上”是以习近平同志为核心的党中央治国理政最鲜明的价值取向,更大程度地满足更多人对美好生活的需要是新时代中国国家治理现代化的目标指向和根本归宿(唐皇凤,2018)。“以人民为中心”的价值追求反映在应急管理领域,就是明确提出“人民至上、生命至上”的价值导向,在重大决策权衡时始终把人民生命安全和身体健康放在第一位,最大限度减少人员伤亡和财产损失。

2013年,习近平总书记提出了“发展绝不能以牺牲人的生命为代价”的安全生产红线意识,强调“人命关天”,各级党委、政府和领导干部“要牢固树立安全发展理念,始终把人民群众生命安全放在第一位”^④。在抗击新冠肺炎疫情过程中,习近平总书记明确提出“人民至上、生命至上”的要求,强调各级党委、政府及有关部门“把人民群众生命安全和身体健康放在第一位……采取切实有效措施,坚决遏制疫情蔓延势头”^⑤。面对人民生命和经济利益的决策权衡,中国果断抉择生命至上,对湖北省和武汉市果断采取史无前例的全面严格管控措施。据统计,截至2020年5月31日,全国确诊住院患者结算人数5.8万人次,总医疗费用13.5亿元,确诊患者人均医疗费用约2.3万元(其中重症患者人均治疗费用超过15万元,一些危重症患者治疗费用几十万元甚至上百万元),全部由国家承担^⑥。

坚持“人民至上、生命至上”,是中国处理具体安全问题时的价值取向,是对新中国成立以来中国共产党民众生命至上、以人为本应急管理理念的继承和发展。作为拥有深厚群众基础的中国共产党,人民性是其本质特征和价值指向。在经济发展水平还比较低、物质财富还不够丰富的年代,决策者在具体突发事件情景中更容易面临保护生命和保护财产之间的矛盾。伴随经济实力不断增强和物质财富不断积累,中国更有必要、也更有条件把保护人的生命安全和身体健康放在首要位置,坚持“人民至上、生命至上”成为新时代中国应急管理的基本理念。在防汛防台、安全生产、食品药品安全、社会治安防控等应急管理具体领域工作中,“不伤人、少伤人”已经成为地方和基层坚守的首要目标和基本底线。

4. 坚持构建人类命运共同体

中国改革开放的过程是一个不断融入世界的过程。改革开放以来,中国与世界的关系发生了历史性变化,中国与世界的前途命运更加紧密地联系在一起。进入21世纪以来,世界格局处在一个加快演变的历史性进程中,全球面临的不稳定性不确定性更加突出,恐怖主义、网络安全、重大传染性疾病、气候变化等区域性、全球性

党的十八大以来取得的重要成就、成功经验和理论创新

安全问题持续增多。“在这样一个具有历史性变化意义的时代,处理好中国与世界的关系,站在国内和国际两个大局的高度对中国国家建设以及国际政治经济新秩序的筹划将具有愈来愈迫切的意义。”(苏长和,2012)。

党的十八大以来,在日益走近世界舞台中央、与世界的关系发生历史性变化的过程中,以习近平同志为核心的党中央提出了构建人类命运共同体的全球治理中国方案,呼吁建设持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽的世界。“人类命运共同体是人类社会发展道路中不同社会形态基于互利共赢的基本导向和价值理念共同推进全球化发展的过程和图景。”(刘同舫,2018)。继2013年提出人类命运共同体之后,中国相继提出了周边命运共同体、亚洲命运共同体、亚太命运共同体、中非命运共同体、中拉命运共同体、海洋命运共同体、网络空间命运共同体、核安全命运共同体、人类卫生健康共同体等倡议。联合国社会发展委员会、联合国人权理事会、联合国安理会都先后将人类命运共同体理念写入决议。

普遍安全是构建人类命运共同体的基本内涵之一。坚持共同构建普遍安全的人类命运共同体,是总体国家安全观在全球安全治理领域的具体要求,是新时代中国处理区域性、全球性安全问题时的价值取向。为此,中国提出共同、综合、合作、可持续的安全观,倡导共商共建共享的全球治理理念,强调要做世界和平的建设者、全球发展的贡献者、国际秩序的维护者。新冠肺炎疫情发生后,中国发起了新中国成立以来援助时间最集中、涉及范围最广的紧急人道主义行动,向有关国家提供力所能及的抗疫援助。这种以国家为中心的海外援助模式,能够通过官方渠道快速动员、高效配置各种资源(龚丽娜,2021)。

(二)体系现代化:形成更加成熟更加定型的制度体系

理念的变革会引领体系发生重大变化。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央把制度建设摆到更加突出的位置,提出推进国家治理体系和治理能力现代化的重大命题。反映在应急管理领域,就是适应应急管理理念的重大变化,围绕领导体制再造、运行机制优化、法律制度调整,形成更加成熟更加定型的应急管理制度体系,推进国家应急管理体系现代化。

1. 完善集中统一的领导体制

随着跨界危机和系统性风险日益增多,跨地区、跨部门、跨层级、跨行业综合协调成为现代国家开展应急管理工作的痛点和难点(安塞尔等,2010;凯特尔,2004;克里斯滕森等,2016;钟开斌,2018;吕孝礼、韩自强,2019;高小平、张强,2021)。“风险综合体”的判断和总体国家安全观的提出,要求建立与之相适应的集中统一、高效权威的领导体制,以更好地整合各方面的力量和资源,统筹协调涉及安全问题的重大事项和重要工作。

完善集中统一的领导体制,首先体现在应急管理领导机构重组上。2013年,中国成立中央国家安全委员会(简称“中央国安委”),作为中共中央关于国家安全工作的决策和议事协调机构;2018年,整合11个部门的13项职责(包括5个国家指挥协调机构的职责)组建应急管理部;2020年,成立平安中国建设协调小组,下设公共安全、社会治安、市域社会治理、政治安全专项、维护社会稳定等专项组;2021年,整合分散在国家卫健委疾控局、综合监督局等司局的部分疾病预防控制职能,组建副部级的国家疾病预防控制局。由此,中国在国家层面形成了面向自然灾害和事故灾难的国家防汛抗旱总指挥部、国务院抗震救灾指挥部、国务院安全生产委员会、国家森林草原防灭火指挥部、国家减灾委员会,面向突发公共卫生事件的全国突发公共卫生事件应急指挥部、国务院联防联控机制,面向社会安全事件的平安中国建设协调小组共同构成的统筹协调体制机制(见图2)。应急管理领导机构变革也体现在地方层面。例如,根据《北京市突发事件总体应急预案(2021年修订)》的规定,在北京市委统一领导下,由市委突发事件应急委员会组织指挥全市突发事件日常应对工作,统一指挥处置重大、特别重大

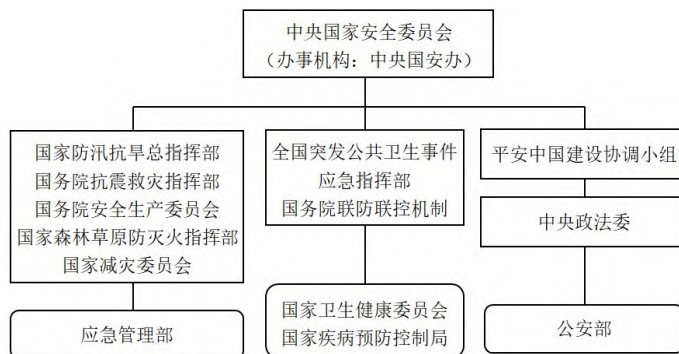


图2 中国应急管理统筹协调体制机制

资料来源:作者自制。

自然灾害和事故灾难;市委应对重大突发公共卫生事件领导机构统一指挥处置重大、特别重大突发公共卫生事件;市委平安北京建设领导小组统一指挥处置重大、特别重大社会安全事件。

完善集中统一的领导体制,还体现在强化党的统一领导和属地主体责任上。党政结构是中国应急管理内核和灵魂(雷尚清,2017)。党的十八大以来,中国在防灾减灾救灾、安全生产、生态环境保护、食品安全、疫情防控等领域提出“党政同责、一岗双责”要求,强调各级党委、政府对相关领域应急管理工作共同负有领导责任。党政同责理念的提出,将地方各级党委纳入法治责任主体范畴,“有效解决了党委、政府权责不一的问题,集中体现了加强党的全面领导的优越性”(马迅、李尧,2020)。同时,按照“健全充分发挥中央和地方两个积极性体制机制”的要求,中国进一步强化了中央的统筹协调作用和属地的主体意识、主体责任、主体作用——地方党委、政府为各类突发事件应对的责任主体,中央主要依靠派驻工作组/指导组的方式对地方进行统筹协调,从而弥合中央政府对政策推进的总体控制与地方政府在行政实践中自由裁量权之间的张力(吕方、梅琳,2017)^⑦。

2. 完善科学顺畅的运行机制

体制是机制的组织载体,机制是体制的运作过程与方式,完善的领导体制只有以有效的运行机制为支撑才能发挥效能。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央强调要树立“全周期管理”的城市治理和城乡基层治理意识,把全生命周期管理理念贯穿城乡规划、建设、管理的全过程、各环节。反映到应急管理领域,就是事前坚持预防为主、防范化解重大风险,事中坚持统筹协调、科学有序指挥处置,事后坚持学习改进、推进重大制度变迁。

在事前防范方面,提出了“维护公共安全必须防患于未然”“预防是最经济最有效的健康策略”等论断,“实现稳增长和防风险长期均衡”“抓好各种存量风险化解和增量风险防范”等要求。中国把防范化解重大风险列为三大攻坚战的首位,并在各类突发事件领域全面推进:在自然灾害领域,实施自然灾害防治九项重点工程,开展全国自然灾害综合风险普查;在安全生产领域,建立风险分级管控和隐患排查治理双重预防性工作机制,组织开展全国安全生产专项整治三年行动;在公共卫生事件领域,防范化解重大疫情和突发公共卫生风险;在社会安全领域,实施重大决策社会稳定风险评估制度、矛盾纠纷调处化解综合机制等。

在事中处置方面,强调科学有序进行指挥处置,推动形成上级指导和属地指挥相结合、优势互补的统分结合型应急组织指挥模式。在组织体系上,发挥中国特色社会主义制度能够集中力量办大事的制度优势,统筹调度全国的应急力量和资源,形成全国一盘棋的工作格局。在指挥机构建设上,推进国家应急救援总部和六大区域应急救援中心建设,分别作为国家应对特别重大灾害的全国性应急指挥中心和专业性区域应急指挥中心。在力量配备上,将消防救援队伍和森林消防队伍整合为一支正规化、专业化、职业化的国家综合性消防救援队伍,按照准现役、准军事化标准建设管理,建立中央地方分级指挥和队伍专业指挥相结合的机制。

在事后学习方面,强调要发挥中国共产党应对复杂环境、化解重大风险挑战的高度适应性和学习能力(王绍光,2008;狄忠蒲,2016),善于从灾难中学习,总结经验教训,推进重大制度变迁。中国把应急管理履职情况列入新制修订的《中国共产党问责条例》《党政领导干部选拔任用工作条例》《党政领导干部考核工作条例》等中央文件的重要内容,并制定出台党政领导干部在安全生产、食品安全、生态环境损害、社会治安综合治理、意识形态工作等方面责任制的具体规定。2021年河南郑州“7·20”特大暴雨灾害发生后,国务院组成调查组,在国家层面首次组织全域性自然灾害调查,研究分析此次特大暴雨灾害的主要教训,提出改进措施建议,并对相关单位和人员进行问责处理。

3. 完善系统完备的法律制度

法律制度包括法律法规、应急预案、标准规范等,是应急管理体系得以运行的重要保障。推进法律制度建设,既要制定科学合理的制度也要严格执行制度。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央把法律制度建设摆在更加突出的位置,强调坚持全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法。反映到应急管理领域,就是通过制定修订法律制度、强化法律制度落实,推进各级党委、政府和领导干部运用法治思维和法治方式开展应急管理工作。

党的十八大以来取得的重要成就、成功经验和理论创新

在法律制度的制定修订方面,结合突发事件应对实践中暴露出来的法律制度短板,中国及时制定出台新的法律制度或对已有的法律制度进行修订。2015年,新的《国家安全法》颁布施行,对政治安全、国土安全、军事安全、文化安全、科技安全等领域国家安全任务进行明确。2021年,《生物安全法》颁布施行,把生物安全纳入国家安全体系,系统规划国家生物安全风险防控和治理体系建设。同年,《安全生产法》修订施行,进一步强化企业主体责任、加强监督管理力度、加大对违法行为的处罚力度;《突发事件应对法》《传染病防治法》《野生动物保护法》以及《国家突发公共事件总体应急预案》《突发事件应急预案管理办法》也在修订中。同时,国家层面在系统梳理应急管理相关法律法规,研究制定应急管理、自然灾害防治、应急救援组织、国家消防救援人员、危险化学品安全等方面的法律法规,提出构建“1+4”全过程应急管理法律体系(周孜予、杨鑫,2021)。

在法律制度的执行落实方面,完善执法检查 and 调查问责机制,引入第三方评估机制,强调落实各环节责任和措施,提高法律制度执行效果。按照“有权必有责、有责要担当、失责必追究”的要求,党的十八大以来,中国不断加强对《消防法》《安全生产法》《环境保护法》《食品安全法》《传染病防治法》等应急管理相关法律法规实施情况的检查监督。同时,中国不断完善突发事件应对的调查评估和问责处理机制,以此作为改进制度短板、预防同类事件再次发生的重要机制(张海波、牛一凡,2022)。例如,在新冠肺炎疫情防控过程中,国家层面多次就重大敏感热点问题派出调查组,及时回应公众关切;2021年河南郑州“7·20”特大暴雨灾害发生后,8名涉案人员被立案侦查并依法逮捕,89名公职人员被严肃问责。

(三)能力现代化:增强应对复杂困难局面的本领

把加强党的长期执政能力建设同提高国家治理水平有机统一,是中国共产党治国理政的重要方式(唐皇凤、肖融知,2022)。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视干部队伍建设,提出“既要政治过硬、又要本领高强”要求,强调增强领导干部的治理能力和专业能力,有效解决本领恐慌的问题。治理理念的落实和治理体系的运转,都需要强大的治理能力作为保障。反映到应急管理领域,就是积极推进应急管理能力现代化,增强各级党委、政府和领导干部以及全社会应对突发事件、处理急难险重任务的本领。

1. 增强领导干部驾驭风险能力

党的十八大以来,防范风险挑战、应对突发事件已经成为评价中国各级党政领导干部综合能力的重要方面,被列为全面增强党的八种执政本领之一、领导干部解决实际问题的七种能力之一以及党政领导干部专项考核的重要内容^⑧。中央对领导干部驾驭风险能力建设提出明确要求:在总体目标上,强调把防风险摆在突出位置,重点防控那些迟滞或中断中华民族伟大复兴的全局性风险,力争不出现重大风险或在出现重大风险时扛得住、过得去;在思维方法上,强调要增强忧患意识、风险意识和责任意识,善于运用底线思维的方法,做好应对最坏局面的思想准备和工作准备,努力争取最好的结果,做到有备无患、遇事不慌,牢牢把握主动权;在具体任务上,提出实施大灾巨灾情景构建工程,调研论证应对巨灾情景的资源和能力缺口,面向未来谋划做好全方位应急准备的中长期规划(王永明,2019)。

为了提高各级领导干部驾驭风险能力,党的十八大以来,应急管理被列为各级党政领导干部理论学习和教育培训的重要内容。中共中央党史和文献研究院编辑出版了《习近平关于总体国家安全观论述摘编》《习近平关于防范风险挑战、应对突发事件论述摘编》《习近平关于统筹疫情防控和经济社会发展重要论述选编》等著作;全国干部培训教材编审指导委员会办公室组织编写了《学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想打赢新冠肺炎疫情防控人民战争总体战阻击战案例》《应急管理体系和能力建设干部读本》等教材;中央党校(国家行政学院)制定了《加强应对突发事件教育培训实施意见》,确定在主体班次加大提升领导干部应急管理能力课程的比重,在学制两个月及以上班次开设“提高应对突发事件能力”等专题课程,并根据班次定位开设应急管理体系和能力建设方面的教学讲题^⑨。

2. 增强现代科技支撑保障能力

以人工智能、移动互联、大数据等新技术为代表的第四次工业革命,正在深刻地改变人类生产组织形态、国家治理形态和人们的生活方式。先进计算技术、人工智能、城市安全运行保障与韧性增强关键技术、大数据

多元感知与实时协同处理等,成为与应急管理装备相关的重要技术(“中国工程科技2035发展战略研究”项目组,2019)。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央强调要发挥新型举国体制优势,加强科技创新和技术攻关,推动国家治理体系和治理能力现代化。反映到应急管理领域,就是要增强现代科技支撑保障能力,提高应急管理的科学化、专业化、智能化、精细化水平。

党的十八大以来,中国充分利用物联网、大数据、云计算、移动互联、人工智能、区块链等新兴技术,赋能全过程突发事件应对保障工作。2014年,国务院办公厅印发《关于加快应急产业发展的意见》,提出以监测预警、预防防护、处置救援、应急服务为重点方向,加快关键技术和装备研发。2016年颁布的国家“十三五”规划纲要提出加强国家安全科技和装备建设,建立健全国家安全监测预警体系;国务院印发的《“十三五”国家科技创新规划》提出围绕深空、深海、深地、深蓝,发展保障国家安全和战略利益的技术体系。科技部2017年发布的《“十三五”公共安全科技创新专项规划》,重点围绕公共安全关键科技瓶颈问题开展基础研究、技术攻关和应用示范。近年来,中国在国家公共安全综合保障平台、公共安全视频监控与智能化应用技术、超深井超大矿山安全开采技术等方面已达到国际领先水平,突发事件监测预警、监管执法、辅助指挥决策、救援实战等能力得到大大提高(范维澄等,2021)。

3. 增强社会组织动员能力

重大突发事件应对往往是一项系统工程,不仅需要各级党委、政府和领导干部投入其中,也需要社会力量和市场机制等政府体系外多元主体的共同参与,形成协同共治的合力。依靠正确的组织路线、强大的组织体系、优秀的干部队伍,中国共产党具有强大的群众组织能力和高效的社会动员能力(负杰,2021)。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央提出了“构建全民共建共享的社会治理格局”的战略任务,强调把群众路线贯彻到治国理政全部活动之中,打造人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。共建共治共享反映到应急管理领域,主要是通过广泛的群众组织动员,增强全社会协同应对突发事件的能力。

“作为一种制度资源,群众路线在中国国家治理体系和治理能力现代化中扮演着重要角色。”(孟天广、田栋,2016)。党的十八大以来,中国更加突出发挥中国共产党坚持群众路线的优良传统和政治优势,广泛动员群众、组织群众、凝聚群众,筑牢应对各种突发事件的人民防线。中央提出了“发动全社会一起来做好维护社会稳定工作”“动员全社会的力量来维护公共安全”“汇聚起维护国家安全的强大力量,夯实国家安全的社会基础”等重要论断,全面动员、全民参与、群防群控的人民战争也进一步成为中国落实重大决策、应对重大突发事件的重要工作方式(怀特,2006;桑顿,2009)。同时,党中央强调要健全常态化管理和应急管理动态衔接的基层治理机制,织密织牢基层社区安全防护网,把基层社区打造成应对突发事件的第一防线和坚实堡垒。2021年4月,中共中央、国务院印发了《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》,强调坚持共建共治共享,构建多方参与的社会动员响应体系,建设人人有责、人人尽责、人人享有的基层治理共同体。

4. 增强全球安全治理能力

中国崛起与全球安全治理转型,被认为是21世纪初国际关系领域两个备受瞩目的全球性现象(李彤、彭博,2016)。与结盟、联盟等其他多边安全合作方式相比,全球安全治理提供了一种更包容、更灵活的多边安全合作框架,有助于全球和地区安全问题的解决,也有助于缓和大国间存在的安全困境(李东燕,2013)。与单边主义、保护主义、霸权主义、强权政治和逆全球化思潮不同,在党的十八大以来日益走近世界舞台中央的过程中,中国致力于推动构建人类命运共同体,倡导以和平、发展、公平、正义、民主、自由为核心的全人类共同价值引领全球治理体系改革进程。反映到应急管理领域,就是加强国际交流合作,积极参与全球安全治理体系改革和建设,推动人类实现持久和平与长远发展。

在百年未有之大变局时代背景下,国际环境日趋复杂,世界进入动荡变革期,各种传统和非传统安全威胁不断出现。面对和平与发展的时代主题面临严峻挑战的现实,中国积极推进联合国框架下的减灾合作机制,“一带一路”安全合作对话会、东盟地区论坛、东亚峰会、金砖国家、上海合作组织等框架下的合作机制以及亚洲国家间减灾对话与交流平台建设。新冠肺炎疫情发生后,与部分国家将病毒溯源和疫苗分配政治化不同,中国站在国际抗疫合作的第一方阵,为人类彻底战胜疫情而积极努力。据统计,截至2022年5月上旬,中国已

党的十八大以来取得的重要成就、成功经验和理论创新

累计向 153 个国家和 15 个国际组织提供了 46 亿件防护服、180 亿人份检测试剂、4300 余亿个口罩等抗疫物资,向 120 多个国家和国际组织供应超过 22 亿剂新冠疫苗,向 34 个国家派出 37 支医疗专家组,与 180 多个国家和国际组织分享疫情防控经验^⑨。

四、结论与讨论

马克思曾指出:“理论在一个国家实现的程度,总是取决于理论满足这个国家的需要的程度。”^⑩《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》指出:“进入新时代,我国面临更为严峻的国家安全形势,外部压力前所未有,传统安全威胁和非传统安全威胁相互交织,‘黑天鹅’、‘灰犀牛’事件时有发生。同形势任务要求相比,我国维护国家安全能力不足,应对各种重大风险能力不强,维护国家安全的统筹协调机制不健全。”^⑪党的十八大以来,面对实现现代化过程中风险挑战更加复杂严峻的现实,以习近平同志为核心的党中央主动适应发展历史方位变化、内外部风险挑战形势变化和国家治理现代化需要,对国家应急管理工作作出战略部署,推动中国特色应急管理事业发展进入一个新阶段。

改革创新需要先进理念引领。党的十八大以来中国应急管理事业改革发展过程,是一个理论变革引领体系和能力变革,进而迈向应急管理理念、体系与能力三重现代化的过程。这个过程具有如下特点:第一,改革发展的主线是推进应急管理理念、体系与能力三重现代化。通过应急管理理念、体系与能力现代化建设,旨在全面增强国家抵御各种冲击的韧性,以高水平安全服务高质量发展,为中国特色社会主义现代化提供坚实的安全保障。第二,改革发展的基本逻辑是以理念变革引领体系和能力变革。以总体国家安全观为统领的国家应急管理理念的突破,带动国家应急管理体系变革,国家应急管理体系变革又推动国家应急管理能力变革。第三,改革发展的过程是一个主动适应的过程。中国在对国内外局势作出“两个大局”的全局性重大战略判断后,面对错综复杂的国际环境和艰巨繁重的国内改革发展稳定任务,主动作出全面加强应急管理工作、实现应急管理现代化的制度变革之举——这个过程是中国党和政府高适应性和坚韧性在应急管理领域的生动展示。第四,应急管理改革发展内嵌于中国国家治理现代化过程之中。党中央把非常态情形下的应急管理界定为国家治理的重要组成部分,应急管理理念、体系与能力现代化自然也是国家治理现代化的题中应有之义。

改革创新永无止境。美国行政学家林德布洛姆(1959)曾提出“泥泞前行”的施政观点,认为改革并非完美的设计与执行过程,而是一个渐进调试、反复实践试错而最终成功的过程。现代化治理体系的建立是顶层设计与实践经验综合体,是一个人为设计、需要不断完善的、大规模的人类协调的复杂系统(蓝志勇、魏明,2014);中国的国家治理现代化之路是一个顶层设计与泥泞前行相结合的过程(薛澜,2014)。作为国家治理的重要组成部分和内嵌于国家治理现代化过程的重要活动,中国特色应急管理事业迈向三重现代化的过程同样也是一个开放动态的发展过程,会随着时代变化、形势变化、任务变化而不断丰富和拓展。

在迈向现代化的过程中,中国特色应急管理事业改革发展同样面临不少需要迫切研究和解决的问题。第一,在发挥党政体制优势的同时如何壮大社会力量?应急管理现代化既需要建设强大的国家,也需要培育强大的社会;在继续发挥中国特色党政体制优势的同时,中国未来的应急管理事业发展也需要更加强大的社会力量、更加健全的市场机制参与其中,从而形成各方共建共治共享的良好格局。第二,在坚持集中统一领导的同时如何完善权责分工?面对开放发展过程中系统性风险挑战不断增多的现实,需要进一步理顺中央与地方之间、部门与部门之间、条与块之间、地区与地区之间、军队与地方之间的权责,形成各方权责一致、权威高效的良性机制。第三,在完善体制机制的同时如何加强基本制度建设?应急管理现代化既需要依靠以各级党组织统一领导为基础的政治驱动,更需要依靠基于事先安排的制度规范,通过法律法规和标准规范建设,为地方和部门的突发事件应对行为提供更加稳定、更可预期的制度环境。第四,在坚持全国“一盘棋”的同时如何鼓励基层创新?作为一个地区差异大、发展很不平衡的单一制大国,在确保党中央令行禁止和全国政令统一的前提下,中国也需要建立一套能够有效激发创新的体制机制,鼓励不同地方和部门因地制宜地谋划和开展应急管理工作,走出“一管就死、一放就乱”怪圈。对于这些问题的分析研究,将有助于丰富和完善国家应急管理

理念、体系和能力三重现代化的内涵,进一步推动国家应急管理现代化的进程,为中国建设社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴提供更加坚实有力的安全保障^②。

(作者单位:钟开斌,中央党校(国家行政学院)应急管理教研部;薛澜,清华大学公共管理学院)

注释

- ①参见世界银行(2011)。
- ②《中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议文件汇编》,人民出版社,2019年,第19页。
- ③《国务院关于印发“十四五”国家应急体系规划的通知(国发〔2021〕36号)》,2022年2月14日,中国政府网,网址:http://www.gov.cn/zhengce/content/2022-02/14/content_5673424.htm?spm=C73544894212.P59511941341.0.0。
- ④《如何深化应急管理体制改革?》应急管理部:着力把握四大关键,2022年1月5日,应急管理部网站,网址:https://www.mem.gov.cn/zl/202201/t20220105_406287.shtml。
- ⑤《列宁全集》(第26卷),人民出版社,1990年,第143页。
- ⑥参见《中国应急管理的全面开创与发展(2003-2007)》编写组(2017)。
- ⑦例如,时任中共中央总书记胡锦涛2003年7月28日在全国防治非典工作会议上的讲话中和同年10月召开的党的十六届三中全会都强调,要提高政府应对突发事件和风险的能力。在2005年7月召开的全国应急管理工作会议上,时任国务院总理温家宝讲话强调:“加强应急管理工作,是维护国家安全、社会稳定和人民群众利益的重要保障,是履行政府社会管理和公共服务职能的重要内容。”参见《国务院召开全国应急管理工作会议》,《人民日报》,2005年7月25日。
- ⑧中共中央党史和文献研究院编:《习近平关于防范风险挑战、应对突发事件论述摘编》,中央文献出版社,2020年,第198页、第233页。
- ⑨《习近平谈治国理政》,外文出版社,2014年,第201页。
- ⑩《习近平谈治国理政》(第三卷),外文出版社,2020年,第97页。
- ⑪中共中央文献研究室编撰:《邓小平年谱1975-1997》(下),中央文献出版社,2004年,第1364页。
- ⑫习近平:《在党的十八届五中全会第二次全体会议上的讲话(节选)(2015年10月29日)》,《求是》,2016年第1期。
- ⑬应急管理三个“重要”、国家安全两个“十分重要”分别是指:“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。”“国家安全工作是党治国理政一项十分重要的工作,也是保障国泰民安一项十分重要的工作”。参见中共中央党史和文献研究院编:《习近平关于防范风险挑战、应对突发事件论述摘编》,中央文献出版社,2020年,第198页;《坚持系统思维构建大安全格局 为建设社会主义现代化国家提供坚强保障》,《人民日报》,2020年12月12日。
- ⑭中共中央文献研究室编:《习近平关于社会主义社会建设论述摘编》,中央文献出版社,2017年,第143页。
- ⑮中共中央党史和文献研究院编:《习近平关于统筹疫情防控和经济社会发展重要论述选编》,中央文献出版社,2020年,第20页。
- ⑯国务院新闻办公室:《抗击新冠肺炎疫情的中国行动(2020年6月)》,人民出版社,2020年,第53页。
- ⑰2013年芦山“4·20”强烈地震发生后,习近平总书记提出探索出一条“中央统筹指导、地方作为主体、灾区群众广泛参与”的恢复重建新路子;李克强总理指出:“总结多年经验,抢险救援和应急救助工作一般以地方为主,便于就近统一指挥、提高效率,中央给予必要的帮助。”参见《时刻把高寒地震灾区群众安危冷暖挂在心头 完善科学有序有效应对灾害机制》,《人民日报》,2013年8月19日。
- ⑱党的十九大报告强调,要增强执政本领、政治领导本领、改革创新本领、科学发展本领、依法执政本领、群众工作本领、狠抓落实本领、驾驭风险本领。2020年10月10日,习近平总书记在中央党校(国家行政学院)中青年干部培训班开班式上指出,年轻干部要提高政治能力、调查研究能力、科学决策能力、改革攻坚能力、应急处突能力、群众工作能力、抓落实能力。2019年中办印发的《党政领导干部考核工作条例》强调:“专项考核是对领导班子和领导干部在完成重要专项工作、承担急难险重任务、应对和处置重大突发事件中的工作态度、担当精神、作用发挥、实际成效等情况所进行的针对性考核。”
- ⑲参见《中央党校(国家行政学院)校(院)委会关于十九届中央第四轮巡视整改进展情况的通报》,《学习时报》,2020年11月9日;《中央党校(国家行政学院)2020年秋季学期教学安排意见》,《学习时报》,2020年9月4日。
- ⑳《中国持续助力全球抗疫》,《人民日报》,2022年5月14日。
- ㉑《马克思恩格斯选集》(第1卷),人民出版社,2012年,第11页。
- ㉒《中国共产党第十九届中央委员会第六次全体会议文件汇编》,人民出版社,2021年,第83页。
- ㉓中外文人名(机构名)对照:史宗瀚(Shih Victor);格里尔(Greer);周凯(Zhou Kai);辛格(Xin Ge);钟开斌(Zhong Kaibin);刘一弘(Liu Yihong);卡朴库(Kapucu);胡倩(Hu Qian);克里斯滕森(Christensen);蒂尔尼(Tierney);金登(Kingdon);伯克兰(Birkland);伯恩(Boin);麦康奈尔(McConnell);哈特(Hart);穆勒-赛茨(Müller-Seitz);麦克弗森(Macpherson);胡德(Hood);詹宁斯(Jennings);科普兰(Copeland);雷索迪哈尔德约(Resodihardjo);摩尔(Moore);龚丽娜(Gong Lina);安塞尔(Ansell);凯特尔(Kettl);吕孝礼(Lu Xiaoli);韩自强(Han Ziqiang);狄忠蒲(Bruce J. Dickson);怀特(White);桑顿(Thornton);林德布洛姆(Lindblom)。

参考文献

- (1)《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)》,国家行政学院出版社,2017年。
- (2)彼得·L.伯恩斯坦:《与天为敌——风险探索传奇》,穆瑞年、吴伟、熊学梅译,机械工业出版社,2010年。
- (3)陈振明:《中国应急管理的兴起——理论与实践的进展》,《东南学术》,2010年第1期。
- (4)范维澄、苗鸿雁、袁亮、周福宝、张来斌、刘乃安、钟茂华:《我国安全科学与工程学科“十四五”发展战略研究》,《中国科学基金》,2021年第6期。

党的十八大以来取得的重要成就、成功经验和理论创新

- (5)高恩新:《特别重大生产安全事故的框架建构:基于65份事故调查报告的分析》,《上海行政学院学报》,2017年第1期。
- (6)高恩新:《特大生产安全事故的归因与行政问责——基于65份调查报告的分析》,《公共管理学报》,2015年第4期。
- (7)高恩新、赵继娣:《公共危机管理研究的图景与解释——基于国际文献的分析》,《公共管理学报》,2017年第4期。
- (8)高小平、张强:《再综合化:常态与应急态协同治理制度体系研究》,《行政论坛》,2021年第1期。
- (9)高小平:《中国特色应急管理体系建设的成就和发展》,《中国行政管理》,2008年第11期。
- (10)龚维斌:《应急管理的中国模式——基于结构、过程与功能的视角》,《社会学研究》,2020年第4期。
- (11)韩自强:《应急管理能力:多层次结构与发展路径》,《中国行政管理》,2020年第3期。
- (12)何佳讯、葛佳焯、张凡:《中国学者管理学研究的世界贡献:国际合作、前沿热点与贡献路径——基于世界千种管理学英文期刊论文(2013~2019年)的定量分析》,《管理世界》,2021年第9期。
- (13)何艳玲、汪广龙:《统筹的逻辑:中国兼顾发展和安全的实践分析》,《治理研究》,2022年第2期。
- (14)何增科:《理解国家治理及其现代化》,《马克思主义与现实》,2014年第1期。
- (15)胡鞍钢、杭承政:《论建立“以人民为中心”的治理模式——基于行为科学的视角》,《中国行政管理》,2018年第1期。
- (16)胡鞍钢、王绍光、周建明主编:《第二次转型:国家制度建设(增订版)》,清华大学出版社,2009年。
- (17)江天雨:《中国政策议程设置中“压力一回应”模式的实证分析》,《行政论坛》,2017年第3期。
- (18)蓝志勇、魏明:《现代国家治理体系:顶层设计与实践经验与复杂性》,《公共管理学报》,2014年第1期。
- (19)雷尚清:《应急管理中的党政结构》,《南京社会科学》,2017年第7期。
- (20)李东燕:《全球安全治理与中国的选择》,《世界经济与政治》,2013年第4期。
- (21)李放:《现代国家制度建设:中国国家治理能力现代化的战略选择》,《新疆师范大学学报(哲学社会科学版)》,2014年第4期。
- (22)李景鹏:《关于推进国家治理体系和治理能力现代化——“四个现代化”之后的第五个“现代化”》,《天津社会科学》,2014年第2期。
- (23)李路路:《社会变迁:风险与社会控制》,《中国人民大学学报》,2004年第2期。
- (24)李瑞昌、侯晓菁:《一网通连:技术赋能海上应急救援协作的策略》,《南京社会科学》,2021年第8期。
- (25)李彤、彭博:《中国崛起与全球安全治理转型》,《国际安全研究》,2016年第3期。
- (26)刘同舫:《构建人类命运共同体对历史唯物主义的原创性贡献》,《中国社会科学》,2018年第7期。
- (27)刘霞、严晓:《我国应急管理“一案三制”建设:挑战与重构》,《政治学研究》,2011年第1期。
- (28)刘一弘、高小平:《新中国70周年应急管理制度创新》,《甘肃行政学院学报》,2019年第4期。
- (29)刘一弘、钟开斌:《学习与竞争:重大突发事件如何触发政策变迁的文献述评》,《公共行政评论》,2021年第6期。
- (30)刘一弘:《应急管理制度:结构、运行和保障》,《中国行政管理》,2020年第3期。
- (31)刘跃进:《“统筹发展和安全”的历史演进及融发展和安全为一体的国家大战略》,《学术论坛》,2022年第2期。
- (32)吕方、梅琳:《“复杂政策”与国家治理——基于国家连片开发扶贫项目的讨论》,《社会学研究》,2017年第3期。
- (33)吕孝礼、张海波、钟开斌:《公共管理视角下的中国危机管理研究——现状、趋势和未来方向》,《公共管理学报》,2012年第3期。
- (34)吕孝礼、朱宪、徐浩:《公共管理视角下的中国危机管理研究(2012-2016):进展与反思》,《公共行政评论》,2019年第1期。
- (35)马奔、程海漫:《危机学习的困境:基于特别重大事故调查报告的分析》,《公共行政评论》,2017年第2期。
- (36)马迅、李尧:《党政同责的逻辑与进路——以食品安全责任制为例》,《河南社会科学》,2020年第12期。
- (37)孟天广、田栋:《群众路线与国家治理现代化——理论分析与经验发现》,《政治学研究》,2016年第3期。
- (38)塞缪尔·P.亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,王冠华、刘为等译,上海人民出版社,2008年。
- (39)闪淳昌、周玲、秦绪坤、沈华、宿洁:《我国应急管理体系的现状、问题及解决路径》,《公共管理评论》,2020年第2期。
- (40)世界银行:《2011年世界发展报告:冲突、安全与发展》,清华大学出版社,2011年。
- (41)宋世明:《推进国家治理体系和治理能力现代化的理论框架》,《中共中央党校(国家行政学院)学报》,2019年第6期。
- (42)苏长和:《在新的历史起点上思考中国与世界的关系》,《世界经济与政治》,2012年第8期。
- (43)唐皇凤、肖融知:《新时代加强党的长期执政能力建设的理论创新和实践进展》,《东南学术》,2022年第1期。
- (44)唐皇凤:《社会主要矛盾转化与新时代我国国家治理现代化的战略选择》,《新疆师范大学学报(哲学社会科学版)》,2018年第4期。
- (45)王浦劬、汤彬:《当代中国治理的党政结构与功能机制分析》,《中国社会科学》,2019年第9期。
- (46)王绍光:《学习机制与适应能力:中国农村合作医疗体制变迁的启示》,《中国社会科学》,2008年第6期。
- (47)王绍光:《中国公共政策议程设置的模式》,《中国社会科学》,2006年第5期。
- (48)王永明:《重大突发事件情景构建理论与实践》,国家行政管理出版社,2019年。
- (49)文宏、林彬:《应急需求、技术赋能与政务服务创新——对“健康码”数据流转的考察》,《电子政务》,2021年第1期。
- (50)乌尔里希·贝克:《风险社会——新的现代性之路》,张文杰、何博闻译,译林出版社,2018年。
- (51)薛澜、刘冰:《应急管理体系新挑战及其顶层设计》,《国家行政学院学报》,2013年第1期。
- (52)薛澜、沈华:《五大转变:新时期应急管理体系建设的理念更新》,《行政管理改革》,2021年第7期。
- (53)薛澜:《顶层设计与泥泞前行:中国国家治理现代化之路》,《公共管理学报》,2014年第4期。
- (54)薛晓源、刘国良:《全球风险世界:现在与未来——德国著名社会学家、风险社会理论创始人乌尔里希·贝克教授访谈录》,《马克思主义与现实》,2005年第1期。
- (55)杨光斌:《关于国家治理能力的一般理论——探索世界政治(比较政治)研究的新范式》,《教学与研究》,2017年第1期。
- (56)郁建兴、陈韶晖:《从技术赋能到系统重塑:数字时代的应急管理体制机制创新》,《浙江社会科学》,2022年第5期。

- (57) 负杰:《组织领导力:中国共产党治理成就的制度逻辑》,《管理世界》,2021年第8期。
- (58) 詹承豫、高叶、李治博:《应急管理中技术赋能的双螺旋机理研究——以人脸识别技术在疫情常态化防控中的应用为例》,《行政管理改革》,2021年第7期。
- (59) 张海波、牛一凡:《事故调查如何促进风险防范?——基于167份事故调查报告的实证分析》,《行政论坛》,2022年第2期。
- (60) 张海波、童星:《中国应急管理结构变化及其理论概化》,《中国社会科学》,2015年第3期。
- (61) 张海波、童星:《中国应急管理效能的生成机制》,《中国社会科学》,2022年第4期。
- (62) 张海波:《中国第四代应急管理体系:逻辑与框架》,《中国行政管理》,2022年第4期。
- (63) 张美莲、郑薇:《政府如何从危机中学习:基本模式及形成机理》,《中国行政管理》,2022年第1期。
- (64) 张美莲:《西方公共部门危机学习:理论进展与研究启示》,《公共行政评论》,2016年第5期。
- (65) 张权、黄璜:《技术赋能与复杂化约——基于“健康码”的分析》,《政治学研究》,2022年第2期。
- (66) 张树华、王阳亮:《制度、体制与机制:对国家治理体系的系统分析》,《管理世界》,2022年第1期。
- (67) 张鑫:《智慧赋能应急管理决策的范式转变与使能创新》,《江苏社会科学》,2021年第5期。
- (68) 张占斌等:《制度制胜——中国国家治理的制度优势》,中共中央党校出版社,2020年。
- (69) 张铮、李政华:《中国特色应急管理制度体系构建:现实基础、存在问题与发展策略》,《管理世界》,2022年第1期。
- (70) 赵静、薛澜:《回应式议程设置模式——基于中国公共政策转型一类案例的分析》,《政治学研究》,2017年第3期。
- (71) “中国工程科技2035发展战略研究”项目组:《中国工程科技2035发展战略·综合报告》,科学出版社,2019年。
- (72) 钟君:《读懂中国优势》,东方出版社,2021年。
- (73) 钟开斌:《回顾与前瞻:中国应急管理体系建设》,《政治学研究》,2009年第1期。
- (74) 钟开斌:《统筹发展和安全:概念演化与理论转化》,《政治学研究》,2022年第3期。
- (75) 钟开斌:《螺旋式上升:“国家应急管理体系”概念的演变与发展》,《中国行政管理》,2021年第5期。
- (76) 钟开斌:《中国应急管理机构的演进与发展:基于协调视角的观察》,《公共管理与政策评论》,2018年第6期。
- (77) 钟开斌:《中国应急管理体制的演化轨迹:一个分析框架》,《新疆师范大学学报(哲学社会科学版)》,2020年第6期。
- (78) 周敦予、杨鑫:《“1+4”全过程:我国应急管理法律体系的构建》,《行政论坛》,2021年第3期。
- (79) Ansell, C., Boin, A. and Keller, A., 2010, “Managing Transboundary Crises: Identifying the Building Blocks of An Effective Response System”, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, vol.18(4), pp.195~207.
- (80) Birkland, T. A., 1997, *After Disaster: Agenda Setting, Public Policy and Focusing Events*, Washington D.C.: Georgetown University Press.
- (81) Birkland, T. A., 2006, *Lessons of Disaster: Policy Change after Catastrophic Events*, Washington D.C.: Georgetown University Press.
- (82) Boin, A., Hart, P. and McConnell, A., 2009, “Crisis Exploitation: Political and Policy Impacts of Framing Contests”, *Journal of European Public Policy*, vol.16(1), pp.81~106.
- (83) Boin, A., Hart, P., Stern, E. and Sundelius, B., 2016, *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure (2nd edition)*, New York: Cambridge University Press.
- (84) Christensen, T., Rykkja, L. H. and Lægreid, P., 2016, “Organizing for Crisis Management: Building Governance Capacity and Legitimacy”, *Public Administration Review*, vol.76(6), pp.887~897.
- (85) Dickson, B. J., 2016, *The Dictator's Dilemma: The Chinese Communist Party's Strategy for Survival*, New York: Oxford University Press.
- (86) Gong, L., 2021, “China's Disaster Diplomacy in Southeast Asia”, *The China Review*, vol.21(4), pp.77~107.
- (87) Greer, S. L., King, E. J., et al., 2021, *Coronavirus Politics: The Comparative Politics and Policy of COVID-19*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- (88) Hood, C., Jennings, W. and Copeland, P., 2016, “Blame Avoidance in Comparative Perspective”, *Public Administration*, vol.94(2), pp.542~562.
- (89) Kapucu, N. and Hu, Q., 2022, “An Old Puzzle and Unprecedented Challenges: Coordination in Response to the COVID-19 Pandemic in the US”, *Public Performance & Management Review*, <https://doi.org/10.1080/15309576.2022.2040039>.
- (90) Kettl, D. F., 2004, *System under Stress: Homeland Security and American Politics*, Washington D.C.: CQ Press.
- (91) Kingdon, J. W., 1995, *Agendas, Alternatives, and Public Policies (2nd edition)*, New York: Longman.
- (92) Lindblom, C. E., 1959, “The Science of Muddling Through”, *Public Administration Review*, vol.19(2), pp.79~88.
- (93) Lu, X. and Han, Z., 2019, “Emergency Management in China: Towards a Comprehensive Model?”, *Journal of Risk Research*, vol.22(11), pp.1425~1442.
- (94) Moore, M. H., 1995, *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- (95) Müller-Seitz, G. and Macpherson, A., 2014, “Learning during Crisis as a ‘War for Meaning’: The Case of The German Escherichia Coli Outbreak in 2011”, *Management Learning*, vol.45(5), pp.593~608.
- (96) Resodihardjo, S. L., Carroll, B. J., Van Eijk, C. J. A. and Maris, S., 2016, “Why Traditional Responses to Blame Games Fail: The Importance of Context, Rituals and Sub-Blame Games in the Face of Raves Gone Wrong”, *Public Administration*, vol.94(2), pp.305~363.
- (97) Shih, V., 2021, “China's Leninist Response to COVID-19: From Information Repression to Total Mobilization”, in Greer S. L., King E. J., et al., eds.: *Coronavirus Politics: The Comparative Politics and Policy of COVID-19*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- (98) Thornton, P. M., 2009, “Crisis and Governance: SARS and the Resilience of the Chinese Body Politic”, *The China Journal*, vol.61(61), pp.23~48.

(下转第66页)

(9) Pressman, S., 2015, "Defining and Measuring the Middle Class", American Institute for Economic Research Working Paper, No.7.

(10) Kochhar, R., Fry, R. and Rohal, M., 2018, "The American Middle Class is Losing Ground: No Longer the Majority and Falling Behind Financially", Pew Research Center Working Papers.

A Study on the Potential, Timeframe and Pathways of Realizing the Doubling of Middle-income Groups

Liu Shijin^a, Wang Zihao^b, Jiang Shujia^c and Zhao Jianxiang^c

(a. China Development Research Foundation; b. School of Economics and Management, Harbin Institute of Technology, Shenzhen; c. TJD Research Institute)

Abstract: Achieving common prosperity is not only the original intention of implementing the Reform and Opening-up policy, but also an important goal in the new development stage. China is entering another period in which more people have the need to get rich which in turn drives high-quality and sustainable economic development. This can also be understood as the second stage of achieving the goal of common prosperity. At this point of time, it is necessary to put forward a goal of doubling the number of middle-income groups. Taking key variables such as economic growth, income growth of overall and different income groups, as well as total population into account, it is estimated that the proportion of middle-income groups in China will rise to 51% or 750 million people by 2030. At roughly the same rate of change, it is possible to double the number of middle-income groups to 800~900 million by 2035. From the characteristics of China's current urban-rural structural transformation and income growth, "rural migrant workers" in cities are the key group that demands close attention in expanding middle-income groups in the future. In the next step, to implement the strategy for doubling the middle-income groups, more emphasis should be put on improving the human capital of rural migrant workers, taking various targeted and operable policies and measures, and rigorously promoting the transformation of the income structure from current pyramid-shaped to olive-shaped.

Keywords: doubling of middle-income groups; common prosperity; rural migrant workers; human capital

=====

(上接第25页)

(99) Tierney, K. J., 2012, "Disaster Governance: Social, Political, and Economic Dimensions", *The Annual Review of Environment and Resources*, vol.37(1), pp.341~363.

(100) White, T., 2006, *China's Longest Campaign: Birth Planning in the People's Republic of China, 1949-2005*, Ithaca, New York: Cornell University Press.

(101) Zhong, K., Liu, Y. and Christensen, T., 2022, "Crisis Coordination in Centralized Regimes: Explaining China's Strategy for Combatting the COVID-19 Pandemic", *International Public Management Journal*, <https://doi.org/10.1080/10967494.2022.2073411>.

(102) Zhou, K. and Ge, X., 2021, "Who Are the Front-Runners? Unravelling Local Government Responses to Containing the COVID-19 Pandemic in China", *The China Review*, vol.21(1), pp.37~53.

Vision-led Modernization of System and Capacity: A Theoretical Explanation of China's Emergency Management Development since the 18th CPC National Congress

Zhong Kaibin^a and Xue Lan^b

(a. National Institute of Emergency Management, Party School of the Central Committee of C.P.C (National Academy of Governance); b. School of Public Policy & Management, Tsinghua University)

Abstract: Emergency management is an important part of national governance activities. Since the 18th CPC National Congress, with the continuous advancement of the modernization of the national governance system and governance capacity, emergency management with Chinese characteristics has entered a new stage of development. By using the framework of "vision-system-capacity", it is found that the development of China's emergency management since the 18th National Congress of the CPC is a vision-led improvement of the emergency management system and enhancement of emergency management capacity, with a goal to realize the triple modernization of the vision, system and capacity of China's emergency management. In terms of vision modernization, it is mainly to adhere to the overall concept of national security, ensuring both development and security, to put "people first and life first", and jointly to build a community with a shared future for mankind that enjoys lasting peace, universal security, and common prosperity. In terms of system modernization, it is mainly to build a centralized and unified leadership system towards an all-hazard approach, to prepare standard operating procedures towards a whole-life cycle of disasters, and to provide a robust institutional framework for emergency management. In terms of capacity modernization, it is mainly to improve the abilities of different levels of officials to deal with crises, enhance the support and guarantee from modern science and technology, strengthen the ability to mobilize civil society, and to win cooperation of the international community. Embedded in the process of national governance modernization, the vision-led and modernization-oriented emergency management reform since the 18th CPC National Congress in China is a proactive institutional regeneration process adaptive to the changes in the national security situation at home and abroad.

Keywords: emergency management; vision-led; modernization of system and capacity; national governance; the 18th CPC National Congress

Vision-led Modernization of System and Capacity: A Theoretical Explanation of China's Emergency Management Development since the 18th CPC National Congress

Zhong Kaibin^a and Xue Lan^b

(a. National Institute of Emergency Management, Party School of the Central Committee of C.P.C (National Academy of Governance); b. School of Public Policy & Management, Tsinghua University)

Summary: Emergency management is an important part of national governance activities. Since the founding of the People's Republic of China in 1949, especially since the launching of economic reform and open-door policy, the Communist Party of China (CPC) and the Chinese government have made considerable efforts in establishing a modernized national emergency management system. The breakthrough of visions and ideas has driven a new round of national emergency management system reform, and put forward new demands for the emergency management capacity at all levels; the reform of emergency management system and capacity, in turn, constantly enriches and improves the vision of emergency management. The virtuous interactions among visions, systems and capabilities have jointly promoted the great leap-forward development of national emergency management in China.

This article puts forward a framework of "vision-system-capacity", to address and examine the development of China's emergency management since the 18th CPC National Congress. This framework proposes that vision, system and capacity create an overarching structure of emergency management: vision serves as the guide and plays a leading role; system is the carrier and plays a fundamental role; capacity is the guarantee and plays an active role. At the same time, it should be noted that the evolution of the system and the enhancement of capacity will also promote the enrichment of visions.

The development of China's emergency management since the 18th CPC National Congress is an ongoing process of realizing the triple modernization of vision, system and capacity. In terms of vision modernization, it is mainly to adhere to the overall concept of national security, ensuring both development and security, to put "people first and life first", and jointly to build a community with a shared future for mankind that enjoys lasting peace, universal security, and common prosperity. In terms of system modernization, it is mainly to build a centralized and unified leadership system towards an all-hazard approach, to prepare standard operating procedures towards a whole-life cycle of disasters, and to provide a robust institutional framework for emergency management. In terms of capacity modernization, it is mainly to improve the abilities of different levels of officials to deal with crises, to enhance the support and guarantee from modern science and technology, to strengthen the ability to mobilize civil society, and to win cooperation of the international community.

In the process of modernization, the reform and development of emergency management with Chinese characteristics also face many challenges that need to be addressed and resolved. These include, but not limited to, expanding the support of civil society within the national system, improving the division of power and responsibility under the centralized and unified leadership, providing a more robust and predictable institutional framework within the political incentive system, and encouraging grass-roots innovation under the overall planning of the whole country. The research on these challenges will help to enrich and improve the connotation of the "triple modernization" of vision, system, and capacity of China's national emergency management, and further promote the process of the emergency management modernization in China.

Keywords: emergency management; vision-led; modernization of system and capacity; national governance; The 18th CPC National Congress

JEL Classification: D63