

# 打造共建共治共享的应急管理体系

龚维斌\*

**【摘要】**在党的十九大报告中，“应急管理”作为公共安全的重要内容，在其中多处得到体现，内涵于“安全”“国家安全”“公共安全”等范畴里，集中体现在“加强和创新社会治理”这一部分。十九大报告从安全、国家安全等整体层面对公共安全的重要性、紧迫性、内涵、特点等进行了论述，并从加强和创新社会治理的角度对社会安全、安全生产、防灾减灾等方面的工作进行了部署，体现了新时代公共安全与应急管理的新理念、新思想、新要求。

**【关键词】**应急管理创新 共建 共治 共享 “四化”

党的十九大报告内容非常丰富、思想非常深邃，涵盖改革发展稳定、治党治国治军、内政外交等各个方面。“应急管理”这个概念虽然没有直接在报告中出现，但是它作为公共安全的重要内容，在报告中多处得到体现，内涵于“安全”“国家安全”“公共安全”等范畴里，集中体现在“加强和创新社会治理”这一部分。

十九大报告从安全、国家安全等整体层面对公共安全的重要性、紧迫性、内涵、特点等进行了论述，并从加强和创新社会治理的角度对社会安全、安全生产、防灾减灾等方面的工作进行了部署。具体有六个方面的内容：一是当前形势，二是功能定位，三是推

进路径，四是制度建设，五是重点任务，六是内涵范围。

**当前形势——挑战十分严峻。**习近平总书记在十九大报告中论述我国当前发展面临的形势时，谈到了安全和公共安全的内容。他说，“当前国内外形势正在发生深刻复杂变化，我国发展仍处于重要战略机遇期，前景十分光明，挑战也十分严峻。”风险挑战就是我们应急管理所面对的课题、面临的任务。习近平总书记告诫全党同志，“坚持总体国家安全观，统筹发展和安全，增强忧患意识，做到居安思危，是我们党治国理政的重大原则。”随着改革开放和中国特色社会主义事业的深入推进，一方面成就巨大，进入了新时

\* 龚维斌，国家行政学院进修部主任、教授。

代，另一方面风险和挑战也与日俱增。从社会领域来看，习近平总书记说，“社会矛盾和问题交织叠加”。党的十九大召开之前，习近平总书记在“7·26”重要讲话中要求，各级领导干部要增强忧患意识，做到居安思危、知危图安，既要看到成绩和机遇，更要看到短板和不足、困难和挑战，看到形势发展变化带来的风险，从最坏处着眼，做最充分的准备，朝好的方向努力，争取最好的结果。

**功能定位——公共安全是人民美好生活需要的重要内容，是重要的民生。**十九大作出了社会主要矛盾新变化的重要判断。上世纪50年代以来，我们一直讲我国社会主要矛盾是人民日益增长的物质文化需要与落后的社会生产之间的矛盾。物质文化需要包括物质需要和文化需要两个方面，内容相对单一。改革开放以后相当长一段时间里，我们国家最大的任务是摆脱贫困，解决人民的温饱问题。当前，我国全面建成小康社会已经到了决胜阶段，人均GDP达到8000多美元，中国特色社会主义进入新时代，人民群众日益增长的美好生活需要与不平衡不充分的发展之间的矛盾成为我国现阶段主要社会矛盾。人民对美好生活的需要，不仅对物质文化生活需要提出了更高要求，而且在民主、法治方面，在公平、正义、安全和环境方面有了更新更高的要求。安全、环境等方面的需要成为民生的重要新内容。在2014年1月中央政法工作会议上，习近平总书记就深刻地指出，“平安是老百姓解决温饱后的第一需求，是极重要的民生，也是最基本的发展环境”。2015年5月29日，十八届中央政治局举行了第23次集体学习，公安部、农业部、民政部、安监总局、食药总局等几个部委的领导分别就各自分管领域的公共安全管理问题进行讲解，习近平总书记作了重要讲话。他说，“公共安全是国家安全的重要体现，一头连着经济社会发展，一头连着千家万户，是

最基本的民生”。他进一步强调，“要牢固树立安全发展理念，自觉把维护公共安全放在维护最广大人民根本利益中来认识，放在贯彻落实总体国家安全观来思考”。总书记视野开阔，把握时代发展的脉搏，了解人民群众的新期盼，要求把民生这个概念放在更大的范围里、更高的层次上来理解，把安全定位为最基本的民生。

**推进路径——坚持共建共治共享。**十九大报告第八部分“提高保障和改善民生水平，加强和创新社会治理”提出“打造共建共治共享的社会治理格局”。应急管理既是公共安全的一部分，又是社会治理的一部分。人们通常所讲的社会治理是常态的社会治理，更多是指正常状态下怎么管理。应急管理则强调非正常状态下的社会治理，是指突发事件发生以后如何进行应急处置。目前，人们并没有严格地按照常态和非常态两种情况来理解和区分一般意义上的社会治理和特殊状态下的应急管理，通常理解的应急管理也包括正常状态下的风险防控和紧急情况下的应急处置两个方面的内容。实际上，应急管理只是公共安全体系的一个方面或者一个阶段的工作，而公共安全又是国家安全的一部分。党的十七大以来应急管理体系一直是作为公共安全的一部分。党的十八大报告关于应急管理体系建设的内容则放在了加强和创新社会管理中。党的十九大报告提到的社会矛盾化解、安全发展、防灾减灾、社会治安防控体系，都是公共安全体系的主要内容，也是放在社会治理部分部署安排的。党的十九大报告就如何创新社会治理，提出了“共建共治共享”的思想，这是习近平总书记系统治理思想的体现，也是新形势下党的群众路线的体现。习近平总书记说，公共安全“要坚持群众观点和群众路线，拓展人民群众参与公共安全治理的有效途径”。社会治安综合治理的重要经验是群防群治。食品药品安全管

理也一直讲共治，因为仅靠食品药品监督管理部门有限的力量进行食品药品监管是远远不够的，必须发动多方力量齐抓共管、共同治理，这就叫群众路线。

共建共治共享，是一个很重要的思想。共建、共治与共享三者相辅相成，不可分离，不能割裂。共享是目的，共建共治是途径和方式，共建共治是为了共享，共享必须依靠共建共治，共建与共治密不可分，共建是前提，共治是重要保障，没有共建的治理是没有意义的，没有共治的建设是走不远、走不稳的。因此，要在共建中实行共治，在共治中推动共建。要人人参与、人人尽责、人人共享。社会治理格局需要共建共治共享来打造，公共安全体系以及应急管理体系同样需要通过共建共治共享来构建。

**制度建设——要求完善社会治理体制，提高社会治理水平。**有效的社会治理需要多方面多层次的制度保障，其中最重要的制度有两个方面，一是完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制。这是社会治理坚持系统治理的内在要求，也是现代应急管理体系建设的内在要求。党的十八大提出，加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制。党的十八届三中全会，以习近平同志为核心的党中央与时俱进、改革创新，提出了创新社会治理体制的重要思想，把社会管理创新推向社会治理创新的新境界。与此同时，社会治理体制内涵的表述也有了细微的变化，“政府负责”被修改为“政府主导”。经过几年的实践探索，从全面加强党的领导和更为科学合理的制度安排角度出发，党的十九大报告把“政府主导”重新修改为“政府负责”。二是提高社会治理的社会化、法治化、智能化、专业化水平。党的十八大报告提出“提高社会管理科学化水平”，党的十八届三中全会提出“提高社会治

理水平”，党的十八届五中全会进一步提出“推进社会治理精细化”，党的十九大则提出“四化”的新要求。“社会化”，就是要坚持党的群众路线，组织和动员各方面群众积极参与社会治理，做到共建共治共享；“法治化”，是指领导干部维护群众利益、处理社会问题、化解社会矛盾，要树立法治思维、运用法治方式，广大群众也必须依法有序理性维护自身的合法权益；“智能化”是指利用现代科技手段，特别是大数据和信息化等手段提高社会管理和服务的精确性和便利性；“专业化”要求社会治理的手段和方法符合社会治理内在规律和特点，从业人员在科学理论指导下经过专门的训练，掌握必要的知识和技能。过去对社会治理有“精细化”“科学化”等方面的要求，但都比较笼统、也不太系统，这一次系统地、明确地提出“四化”要求是一个重要的理论成果。“四化”是社会治理创新，也是应急管理创新要坚持的原则和方法。2017年9月19日，习近平总书记在全国社会治安综合治理表彰大会上第一次提出社会治理要走“四化”之路的思想。与前几次相比，党的十九大报告对于创新社会治理体制机制和方式方法的部署更加科学、更加明确，应急管理体系建设的制度框架、努力方向也更加清晰。

**重点任务——要求加强重点领域的机制和体系建设，涉及社会安全、生产安全、防灾减灾救灾等。**一是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。当前，我国改革发展过程中仍然存在大量不和谐因素，社会矛盾和问题交织叠加，例如，征地拆迁、企业改革、社会保障、物业管理等方面引发的矛盾和冲突时有发生，一些特殊群体和困难群众的诉求得不到很好满足形成群体性聚集事件。大量社会矛盾和问题属于人民内部矛盾，要从维护群众合法权益的角度，构建起有序有效的诉求表达机制、利益

协调机制、重大决策风险评估机制和权益保障机制，从源头上防范和化解社会矛盾。二是健全公共安全体系。党的十九大报告要求，树立安全发展理念，弘扬生命至上、安全第一的思想，改革完善安全生产管理、防灾减灾救灾体制机制，坚决遏制重特大安全事故，提高防灾减灾救灾能力。安全发展第一次写入了党的代表大会的政治报告，是全新的发展理念。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”。显然，十九大报告的内容更加丰富，部署精准细致，要求更高。遏制重特大安全事故中的“坚决”，既是坚定的决心和意志，也是严肃的态度和要求，更是必胜的信心和郑重的承诺。根据习近平总书记的重要讲话精神，在总结近年来公共安全管理正反两方面经验的基础上，借鉴国际上的有益做法，中共中央、国务院分别于2016年12月9日和19日颁布了《关于推进安全生产领域改革发展的意见》和《关于推进防灾减灾救灾体制机制改革的意见》两个重要文件，成为新时代推进安全生产管理创新和防灾减灾救灾综合体制机制改革的依据。三是加快社会治安防控体系建设。在快速推进的工业化、城镇化、信息化和市场化过程中，我国社会治安形势出现了新情况新特点，黄赌毒黑拐骗等违法犯罪活动成为突出的社会治安问题。党的十九大报告针对这些问题专门进行部署，要求依法打击和惩治。值得注意的是，报告把一直沿用的“保障人民生命财产安全”调整为“保护人民人身权、财产权、人格权”，体现了法治精神，“人格权”的提出更是一种理念的进步和对人民美好生活需要的回应。

**内涵范围——要求关注全球安全，推动构建人类命运共同体。**随着中国国际地位的大幅提升，中国与世界的联系越来越紧密，中国是全球化的受益者，也是全球化的坚定推

动者。从为人类进步事业奋斗的角度看，“中国共产党始终把为人类作出新的更大贡献作为自己的使命”。十九大报告指出“世界正处于大发展大变革大调整时期，和平与发展仍然是时代主题”。“同时，世界面临的不稳定性不确定性突出，世界经济增长动能不足，贫富分化日益严重，地区热点问题此起彼伏，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，人类面临许多共同挑战。”面对机遇和挑战，“我们呼吁，各国人民同心协力，构建人类命运共同体，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”。从维护我国海外利益和公民权益的角度看，我们也需要发挥负责任大国作用，积极参与全球治理体系改革和建设，不断贡献中国智慧和力量。现在我国每年有1.2亿多人入出境，有100多万海外劳务人员，200万留学生，上万亿美元的海外投资，这是庞大的人群、巨大的利益。特别是随着“一带一路”倡议的深入推进，我们“走出去”面临的风险和挑战会越来越多、越来越大。一方面是为国际社会作贡献，另一方面也是为维护我们自身的利益，我国必须加强国际合作，推动我国公共安全和应急管理体系建设向海外延伸和拓展。因此，应急管理的问题不仅仅是在中华人民共和国国土上的问题，也是一个全球化的问题，现代应急管理体系的内涵和外延需要进一步扩展和丰富。

上述六个方面的内容，概括起来就是：

第一，号召全党同志，特别是领导干部要牢固树立风险意识、忧患意识，要登高望远、居安思危，勇于变革、勇于创新，永不僵化、永不停滞，迎难而上，开拓进取。

第二，把公共安全和应急管理问题当作最重要的民生看待，作为人民对美好生活向往的重要内容，为满足人民日益增长的美好生活需要创造安全的环境，提供稳定可靠的

保障。

第三，构建现代应急管理体系，做好应急管理工作，需要加强制度建设，在新型社会治理格局中谋划，完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的体制，理顺党委、政府、社会、公众之间的关系，推进系统治理、依法治理、综合治理和源头治理。

第四，推进公共安全和应急管理要走群众路线，要实现共建共治共享，朝着社会化、法治化、智能化和专业化的方向努力。

第五，应急管理体系建设的重点任务 is 构建有效的公共安全体系，包括社会矛盾预防和化解、社会治安防控、安全生产和防灾减灾救灾等领域的体制机制建设。

第六，应急管理不仅是国内的，而且应该有更开阔的思路，构建国内与国际相协调的海外公共安全和应急管理体系。

以上六个方面的公共安全与应急管理的新理念、新思想、新要求、新部署，体现了以习近平同志为核心的党中央以及在其领导下的中国共产党人六个方面的品格。

**一是以人民为中心的思想。**十九大报告中讲与应急管理相关的公共安全、国家安全体现的是什么？就是要把安全作为最广大人民的最根本利益来维护，作为民生的重要保障，这是以人民为中心的思想的生动体现。


**二是底线思维的工作方法。**所谓底线思维就是要有忧患意识，从最坏处着眼，向最好处努力。既要看到成绩，更要看到不足。既要看到进步和机遇，更要看到风险和挑战。要安而不忘危，治而不忘乱，做到有备无患。抓好风险管控，健全公共安全体系，推进平安中国建设。

**三是安全发展的理念。**党的十九大报告提出，统筹发展和安全，一方面要发展，一方面要安全，发展与安全是辩证的统一体，要牢固树立人命关天、生命至上的发展理念，

决不能要带血的GDP。没有安全，再大的发展也没有意义；没有安全，发展是不健康的，是不可持续的。

**四是实事求是的科学态度。**新世纪以来特别是党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央对公共安全以及与此密切相关的社会治理和应急管理问题越来越重视，开展了一系列卓有成效的实践探索和理论研究，对安全、国家安全、公共安全、社会治理、应急管理规律的认识和把握日益深入，在实践基础上的理论创新不断向前推进，中国特色现代应急管理体系已经初步形成并在不断完善。

**五是深谋远虑的战略眼光。**习近平总书记带领我们党站在世界风云变化的高度，站在实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的高度，看待安全、国家安全、公共安全、社会治理和应急管理，体现了敏锐而深邃的洞察力，体现了善于把握和谋划未来的远见卓识。

**六是胸怀天下的责任担当。**中国共产党从成立那天起就在努力探索“中国向何处去”。经过艰苦卓绝的革命斗争，1949年中国共产党终于带领中国人民向全世界庄严宣告“中国人民站起来了！”1956年，毛泽东主席说，“中国应当对于人类有较大的贡献”。以习近平同志为核心的党中央不忘初心、牢记使命，致力于打造人类命运共同体，把维护世界和平、安全发展作为自己的重大责任，带领中国人民推进社会主义现代化强国建设，力争为人类作出更大贡献。

（责任编辑：余 佳）