



建设现代化应急管理体系的思考

闪淳昌

国家减灾委专家委员会副主任
国务院应急管理专家组组长，教授级高级工程师



【摘要】应急管理是一个复杂的、开放的、巨大的系统工程。健全公共安全体系，加强应急管理是国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分。面对应急管理发展的新态势和新挑战，加强公共安全与应急管理体系建设的总体思路是：以科学发展观为指导，以服务全面建成小康社会为宗旨，以推进国家治理体系和治理能力现代化为目标，以保障人民生命财产安全为根本，以做好预防与应急准备为主线，以提高应对突发事件的能力和效率为核心，以科技为支撑，建设以人为本，依法应对，全灾种、全过程、全方位、全社会、具有中国特色的现代化公共安全与应急管理体系。

【关键词】应急管理 公共安全

应急管理是针对自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件等各类突发事件，从预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、恢复与重建等全方位、全过程的管理。由于突发事件的不确定性、复杂性、高变性、紧迫性、关联性和当代信息网络的快速发展，公共安全与应急管理成为一个复杂的、开放的、巨大的系统工程。

党中央、国务院历来高度重视应急管

理工作，在深刻总结抗击非典的经验教训，科学分析公共安全形势的基础上，审时度势，高瞻远瞩，做出了全面加强应急管理工作的重大决策，重点是加强“一案三制”建设（制定修订预案，建立健全应急体制、机制、法制），不断提高应对危机与风险的能力，健全公共安全体系。党的十六大以来，我国应急体系建设取得了重大进展：应急管理方针政策更加明确，应急管理法制体系更

加完备，应急预案体系全面建立，应急管理组织体系不断健全，应急保障更加有力，应急处置效能明显提升，应急管理社会参与程度日益提高，国际合作交流不断加强，对维护社会安全稳定和保障人民生命财产安全发挥了重要作用。

但是，现在我国处于工业化、城镇化、信息化的转型、转轨、转变时期，同时也是快速发展期和矛盾凸显期，各种可以预见和难以预见的风险因素明显增多。我国又是世界上自然灾害最严重的国家之一，自然的、社会的、政治的、经济的各类突发事件频频发生，加强公共安全与应急管理建设对于构建和谐社

一、应急管理的发展态势

（一）从单项向综合转变

自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件等各类突发事件的关联性越来越强，而且互相影响、互相转化，经常导致次生、衍生事件或成为各种事件的耦合。如2008年的低温雨雪冰冻灾害，正值春运高峰，导致广州等大城市严重的社会危机。地震导致滑坡、泥石流等地质灾害及事故发生，东日本大地震还导致了福岛核泄漏等。特别是自然灾害在我国具有社会性和政治性等特点，“河涨河落维系皇冠顶带，民心泰否关系大清江山”。连清朝康熙等封建王朝统治者都知道这个道理，我们共产党人更得有这种认识和忧患意识。

（二）从处置向预防与准备转变

我们中华民族的先贤们在应对灾难方面有许多哲理性思考：如《左传》中的“居安思危，思则有备，有备无患”；《申鉴·杂言》中的“防为上，救次之，戒为下”等。《突发事件应对法》强调，“突发事件应对工作实行预防为主、预防与应急相结合的原

则。”其确定的基本制度之一就是预防与应急准备制度。如今，预防为主已经成为国际上的共识。前任联合国秘书长安南讲，“灾难前的预防不仅比灾后救灾更人道，而且更经济”。联合国秘书长潘基文也讲，“先发制人的减灾措施正是其关键。灾害事件发生后的反应机制无论多么有效，都永远是不够的”。今年3月18日刚刚在日本仙台闭幕的第三届世界减灾大会达成的新减灾框架，被列入优先行动的事项主要是：了解灾害危险、强化减灾管理工作、加大减灾投资力度、做好防灾及灾后恢复重建工作。但是，我国在预防与准备方面欠账很多，一些地方和部门不同程度存在着重处置，轻预防；重效益，轻安全；重地上，轻地下；重表面，轻基础；重眼前，轻长远；重速度，轻质量；重产出，轻投入；重硬件，轻管理等问题。由于安全投入不足，工程质量较差，隐患较多，往往造成很多灾难和伤亡。近年来云南彝良、鲁甸、四川芦山等地震实际上是“小震致灾、中震大灾”。现代安全理论认为，突发事件的破坏性不完全在于灾害的原发强度，还取决于人类社会自身应对各类灾害表现出的抵抗能力和脆弱性。灾难损失=强度×脆弱性×集中度（暴露度）÷应急响应能力。但是，我们有些同志总是过分强调灾害的原发强度，很少反思自己的脆弱性和抗逆力。我们应当敬畏事业、敬畏规律、敬畏生命。

（三）从单纯减灾向减灾与可持续发展相结合转变

应对突发事件的四个阶段：预防与准备、监测与预警、处置与救援、恢复与重建实际上是个循环往复的过程，每一次恢复与重建就是下一阶段预防与准备的开始。但是，我们有的地方往往缺乏可持续发展的理念，好了伤疤忘了疼。如甘肃舟曲特大泥石流灾难，就是恢复重建时没有坚持科学发展和安全发展，结果在河滩上建设的楼房全都



被冲毁，导致1,700多人遇难或失踪。正像马克思指出的，“不以伟大的自然规律为依据的人类计划，只会带来灾难”^①。恩格斯也指出，“我们不要过分陶醉于对自然界的胜利。对于每一次这样的胜利，自然界都对我们进行报复”^②。我们应当按照党的十八大强调的“尊重自然、顺应自然、保护自然”的生态文明理念，促进经济社会可持续发展，实现中华民族永续发展。

（四）由政府包揽向政府主导、社会协同、公众参与、法制保障转变

应急管理必须坚持党委领导，政府主导，因为任何一个政府，能不能有效地应对突发公共事件，能不能维护正常的社会秩序，能不能保障人民群众的生命财产安全，已经成为检验这个政府能否取信于民的重要标志，成为检验这个政府是否对人民群众负责的试金石。^③但是政府不能承担无限责任，《突发事件应对法》强调，“国家建立有效的社会动员机制，增强全民的公共安全和防范风险的意识，提高全社会的避险救助能力”。新修订的《安全生产法》明确提出，要落实企业的主体责任，建立企业负责、职工参与、政府监管、行业自律和社会监督的机制。许多灾难警示我们，当灾害迫在眉睫或正在发生时，我们每个人的行动是否正确合理，往往决定了受灾者在灾难中能否生存。所以，必须普及灾害中的自救互救常识，提高全社会、全民族应对突发公共事件的能力。社会和谐人人有责，和谐社会才能人人共享。

（五）从一个地区（部门）向加强区域合作、协调联动，直至国际合作转变

2005年吉化双苯厂“11·13”爆炸事

故导致了松花江流域特大环境污染；2010年4月冰岛火山喷发事件，全球超过6万个航班被取消，百万乘客受影响，直接经济损失达8亿欧元；我国东中部地区许多城市遭遇严重雾霾，环境质量堪忧等等。这一系列事件证明：在现代化和经济全球化的今天，致灾因子是局地性的，但灾害和影响是大范围的，甚至是全球性的。而且越是非常规的、复杂的、难处理的突发事件，越是跨部门、跨地区的，越需要综合协调应对。我们必须努力形成一套集中领导、统一指挥，结构完整、功能全面，反应灵敏、运转高效的应急机制，以提高应对各种突发事件和风险的能力。

（六）从传统安全向传统安全与非传统安全并重转变

互联网作为一种新兴媒体，发挥着越来越重要的作用，并具有传播快、影响大、互动性强、管理困难等特点。东日本大地震后在我国一些城市发生的抢盐风波就是一起典型的由网络谣言引发的社会事件，同时也暴露出我国的科普宣传工作还有很长的路要走。因为民众在巨灾下的表现往往反映了我们应对危机的水平，也是对一个国家公众素质和道德水准的集中检验。

近年来，人民内部矛盾凸显，因城市拆迁、农村征地补偿、企业拖欠工资、经济纠纷、劳动争议和环境污染等引发的上访、游行、骚乱、罢工等群体性事件不断。对此，我们必须总结经验教训，及时正确引导舆论，健全基层社会管理体制，深入开展风险评估和矛盾纠纷排查化解工作，要以发现早、化解快、处置妥当、防止蔓延为目标，切实防止一般群体性事件向社会运动和街头政治演变。再就是刑事犯罪高发，且犯罪活动趋向动态化、组织化、职业化、智能化、

^① 《马克思恩格斯全集》第31卷，人民出版社，1972年版，第251页。

^② 《马克思恩格斯全集》第20卷，人民出版社，1963年版，第519页。

^③ 闪淳昌《提高城市应对危机和风险的能力》，载《公共管理高层论坛》，2010年第2期。

低龄化，网络犯罪盛行。互联网已成为国内外反华势力对我国进行渗透破坏、放大破坏能量的重要手段。如今，人们受各种思想观念影响的渠道明显增多，程度明显加深，思想活动的独立性、选择性、多变性、差异性明显增强，不少作案手段会通过小说、电影电视、网络媒体等在一些地方有所反映。近年来在成都、厦门、贵阳、杭州等城市发生的公交车纵火案就是例证。此外，我国在信息安全、科技安全、核安全、资源安全等方面也面临着诸多新风险和新挑战。

总之，当前各种可以预见和难以预见的风险因素明显增多。正如习近平总书记指出的，“当前中国国家安全内涵和外延比历史上任何时候都要丰富，时空领域比历史上任何时候都要宽广，内外因素比历史上任何时候都要复杂”。我们必须居安思危，思则有备，有备无患。

二、我国应急管理的实践与思考

近年来，我国大灾多发，多灾并发，重特大事故、公共卫生事件和社会安全事件不断发生，我们坚持以人为本、依法依规、科学应对，既进行有效处置，又探索建立新机制。我们还成功举办了奥运会、世博会、亚运会、APEC会等一系列重大活动。党中央、国务院以制定修订应急预案为抓手，以建立健全应急体制为基础，以建立健全应急机制为关键，以建立健全应急法制为保障，开创了我国应急管理工作的新局面。我国在应对灾难和危机中表现出了决策迅速、出手快、出拳重、措施准、工作实、应对有力的鲜明特色，反映出我们党和政府在社会治理方面的进步和发展，并形成了中国特色应急管理的基本经验：一是党中央、国务院的英明决策和坚强领导，各级党委政府认真负责，靠前指挥，广大党员干部的先锋模范作用。二是军民合作，充分发挥三支队伍的作用。人民解放军、武警、公安部队是处置重

大突发事件的突击力量，各个专业应急处置队伍是骨干力量，企事业单位职工和农村、社区的民众是辅助力量，这三支队伍在党中央、国务院的统一领导下，团结一致，就能战胜各种灾难和危机。三是社会主义制度和我们的政治优势、组织优势。基本建立了统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、属地管理为主的应急体制。四是实行预防为主、预防与应急相结合的方针。五是以人为本，依靠法制，依靠科学，依靠群众和社会力量。我们伟大的民族精神是万众一心、众志成城，团结互助、和衷共济，迎难而上、敢于胜利。六是坚持改革开放，加强国际合作。

但是，我国的公共安全与应急管理工作还存在许多薄弱环节和问题，特别是面对新的挑战与风险，和人民群众的殷切期待还有很大差距。国家和社会稳定是改革发展的前提，健全公共安全体系，加强应急管理是国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分。

（一）坚持以人为本，正确处理安全与发展的关系

“人命关天，发展决不能以牺牲人的生命为代价。这必须作为一条不可逾越的红线。”发展是第一要务，安全稳定是第一责任。我们必须坚持以人为本，快速反应，科学施救，保障有力的原则。在处置突发事件的全过程，坚持救人第一，并避免发生次生事故，注意救人的人的安全。必须树立尊重自然、保护自然、顺应自然、天人合一的理念，促进经济社会安全、持续、健康发展。

（二）坚持科学发展，正确处理处置与预防的关系

首先从理念上要转变：即从举国救灾向举国减灾转变；从不惜一切代价应急处置向千方百计做好预防与应急准备转变；从政府包揽向政府主导、社会协同、公众参与、法制保障转变。充分发挥市场机制作用，建



立健全灾害风险分担机制，包括巨灾保险机制。而且，要坚持底线思维，立足于应对大灾、巨灾和危机。要切实提高应急管理能力，包括加强以风险治理为核心的应急管理基础能力建设、监测预警能力建设、信息与指挥系统能力建设、应急救援队伍能力建设、物资保障能力建设、紧急运输能力建设、通信保障能力建设、恢复重建能力建设、科技与产业支撑能力建设和应急管理科普宣教能力建设等。

（三）从全灾种、全过程、全方位、全社会和全球化的视角统筹公共安全体系建设和突发事件应急管理，构建统一、权威、高效的公共安全与应急管理体制机制

建立健全源头治理、动态监控、应急处置相结合的长效机制。真正解决好部门分割、资源分散、信息不畅等问题，做到部门配合、条块结合、军地联合、资源整合，使应急资源备得有、找得到、调得快、用得好，切实提高保障公共安全和处置突发事件的能力。

（四）高度重视城镇化过程中的公共安全与应急管理

我国的现状是高风险的城市与不设防的农村并存。城市灾害的突发性、复杂性、多样性、连锁性、集中性、严重性、放大性等特点越来越突出，城市脆弱性也越来越凸显。2014年上海外滩陈毅广场“12·31”踩踏事件再一次警示我们：领导干部思想麻痹是城市公共安全的最大隐患，安全责任不落实是城市公共安全的最大威胁。智慧城市首先应当是安全城市。公共安全与应急管理应当融入智慧城市建设。应当实施互联网+公共安全与应急管理，尽量采用先进的监测、预测、预警、预防和应急处置技术及设备。构建安全、和谐、幸福城市的关键是解决好人民群众的“衣食住行、生老病死、安居乐业”这12个字。

（五）加强法制建设，完善应急管理制度

首先是贯彻实施《宪法》《突发事件应对法》和新《安全生产法》及有关防灾减灾和公共安全的法律法规。其次是认真总结各地各部门的实践，如北京市开展的风险评估制度、广东省提出的现场指挥官制度、对重大突发事件进行评估的制度等，抓紧对应急管理执法主体、规则、程序、保障措施和补偿办法等做出具体的制度安排，确保应急管理工作权责明确、规则清晰、保障有力。再就是修订完善应急预案，切实提高其针对性、实用性和可操作性。好的预案不在于写多少套话，而是必须明确回答突发事件事前、事发、事中、事后，谁来做？怎样做？做什么？何时做？用什么资源做？要让各级指挥员和群众看得懂、记得住、管用。要鼓励非政府组织积极、有序地参与应急管理，消除非政府组织参与应急管理的制度障碍和瓶颈，建立社会力量全过程参与应急管理的长效机制。

（六）切实加强基层应急管理能力建设，实施全民安全文化建设工程

大量事实证明，事故往往在那些管理最薄弱，隐患最多又得不到治理的地方或单位爆发，灾难往往使那些最无准备、最弱势的人群遭受最严重的伤害。所以，提高全民的忧患意识和风险意识，普及灾害中安全常识，提高公众的自救互救能力，是减少突发事件发生概率及其造成损失的最有效、最经济、最安全的办法。应当让公共安全与应急管理工作真正进农村、进学校、进企业、进社区、进机关、进家庭，使基层做到有机构、有预案、有队伍、有必要的应急物资储备、有科普宣传。而且，必须从娃娃抓起。

（七）大力提升公共安全与应急管理的科技支撑水平，发展应急产业

我们必须加强公共安全科学研究和技

术开发，让应急准备更加充分，让监测预警更加准确，让应急处置更加有效，让应急保障更加有力。《国务院办公厅关于加快应急产业发展的意见》（国办发【2014】63号）强调指出，发展应急产业是提高公共安全基础水平的迫切要求，是培育新的经济增长点的重要内容，是提升应急技术装备核心竞争力的重要途径。当前，特别要加强监测预警、预防防护、处置救援、应急服务等重点方向的产业研发，充分发挥大数据、互联网的作用，大力发展轻型、高机动救援装备和航空应急救援体系，以适应我国人口众多、幅员辽阔、地形地貌复杂、城市交通拥堵等条件下的监测预警和救援的需要，特别是解决好“双通”问题（道路要通，通信要通），切实提高我国应急救援的综合、快速处置能力。


（八）提高各级领导的应急处突能力和水平

实践证明，当灾难和危机迫在眉睫或已经发生的时候，每个指挥人员的行动是否正确合理，往往就决定了危机处置的成败，关系到党和政府的公信力，关系到人民生命财产的安全。危机中最需要领导权威，但危机中往往又最缺乏领导权威，而领导权威的缺失往往成为危机处置失败的开始，因为等待的过程就是失败情绪发酵、蔓延的过程。党的十八大强调树立良好工作作风：讲真话、干实事，敢作为、勇担当，言必信、行必果。这就要求各级领导在应对突发事件中沉着冷静、敢于负责，敢于决策，善于用改革的办法、创新的办法应对危机，并在实践中不断改进和完善。包括坚持“五早”原则（早发现、早报告、早研判、早处置、早解决）；对突发事件要准确判断、科学决策、快速处置，做到对上有报告，对下有行动，对有关地区和单位有通报，对社会和媒体有

声音等，不断提高应对突发事件的研判力、决策力、掌控力、协调力和舆论引导力。

综上所述，加强公共安全与应急管理体系建设的总体思路是：以科学发展观为指导，以服务全面建成小康社会为宗旨，以推进国家治理体系和治理能力现代化为目标，以保障人民生命财产安全为根本，以做好预防和应急准备为主线，以提高应对突发事件的能力和效率为核心，以科技为支撑，建设以人为本，依法应对，全灾种、全过程、全方位、全社会、具有中国特色的现代化公共安全与应急管理体系。^④

世界上完全一样的突发事件不会有，为此，要不断深化对公共安全与应急管理规律性的认识：即坚持依法预防、依法处置；以人为本、依靠群众；信息先行、快速反应；依靠科技、提高素质；整合资源、强化能力；统一指挥、分级负责；政府主导、社会参与；军民合作、协同应对。要树立现代公共安全与应急管理的理念：即发展是第一要务，安全稳定是第一责任；以人为本，人的生命是最宝贵的价值观；居安思危、预防为主，做好准备、常备不懈；强化应急管理能力建设，有效应对危机和风险；安全管理重在过程和细节，安全取决于每一个领导、职工和个人。

我国是世界上最大的发展中国家，我国还处在社会主义初级阶段，公共安全形势依然严峻，并面临着诸多新风险、新挑战。习近平总书记讲，“人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标”。我们应当朝着这个目标，坚定道路自信、理论自信、制度自信，在以习近平总书记为总书记的党中央领导下，把中国特色应急管理体系建设和公共安全事业不断推向前进。

（责任编辑：杨婷）

^④ 闪淳昌《关于我国应急管理的顶层设计》，载《中国智库》，2013年第3期。