

我国应急管理的实践与发展

闪淳昌*



【摘要】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，担负着保护人民群众生命财产安全和维护社会稳定的重要使命。新中国成立后，党和国家始终高度重视公共安全与应急管理工作，在党中央的领导下，我国成功应对了一次又一次重大突发事件，有效化解了一个又一个重大安全风险。笔者提出今后要统筹发展和安全，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。

【关键词】应急管理 历史 实践 发展

2021年7月1日，习近平总书记在党的百年华诞时强调，“新的征程上，我们必须增强忧患意识、始终居安思危，贯彻总体国家安全观，统筹发展和安全，统筹中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局，深刻认识我国社会主要矛盾变化带来的新特征新要求，深刻认识错综复杂的国际环境带来的新矛盾新挑战，敢于斗争，善于斗争，逢山开道、遇水架桥，勇于战胜一切风险挑战！”

一、回顾与启示

“了解历史才能看得远，理解历史才能走得远。”新中国成立后，在党中央的领导下，我国成功应对了一次又一次重大突发事件，有效化解了一个又一个重大安全风险。我们不会忘记：

——1950年七八月间，我国淮河流域发生了特大洪涝灾害。7月20日，毛泽东主席批示：“除目前防救外，须考虑根治办法，现在开

* 闪淳昌，国家减灾委专家委副主任，原国务院参事。

始准备，秋起即组织大规模导淮工程，期以一年完成导淮，免去明年水患。”并发出了“一定要把淮河修好”的伟大号召。

——1952年，毛泽东同志针对美帝国主义的侵略和威胁发出伟大号召：“动员起来，讲究卫生，减少疾病，提高健康水平，粉碎敌人的细菌战争！”

——毛泽东同志在1955年发出“一定要消灭血吸虫病”的伟大号召。1958年6月30日，当他从人民日报获悉，余江县消灭了血吸虫，浮想联翩，夜不能寐，遥望南天，欣然命笔，写下了著名诗篇《七律二首·送瘟神》，并在《后记》中强调：“党组织、科学家、人民群众，三者结合起来，瘟神就只好走路了。”

——1959年6月20日，毛泽东同志对灾情的报道问题作了重要批示：“广东大雨，要如实公开报道。全国灾情，照样公开报道，唤起人民全力抗争。一点也不用隐瞒。政府救济，人民生产自救，要大力报道提倡。工业方面重大事故灾害，也有报道，讲究对策。”

——1966年3月8日，邢台地震，死亡8064人，伤者达3.8万人，直接经济损失10亿元。周恩来总理受党中央和毛主席委托亲赴灾区指挥抗震救灾，并制定了“自力更生、奋发图强、发展生产、重建家园”抗震救灾方针。

——1976年7月28日，唐山大地震后，毛泽东同志将华国锋同志叫到自己的床前，语气深沉地说：“我自己现在病中，这些事呢，就由你去处理。”“尽快去唐山，代表我慰问灾区的人民，安置好灾民的生活。”如今，矗立在唐山市中心的抗震纪念碑文是这样记录的：“地震之后，党中央、国务院急电全国火速救援。……震后十天，铁路通车；未及一月，学校相继开学，工厂先后复产，商店次第开业。冬前，百余万间简易住房起于废墟，所有灾民无一冻馁；灾后，疾病减少，瘟疫未萌，堪称救灾史上之奇迹。”

——改革开放以后，邓小平同志始终强

调，“共产党是人民群众的全心全意的服务者。”以邓小平同志为核心的党中央对1979年12月25日渤海二号沉船事故和1987年5月6日发生的大兴安岭特大森林火灾事故进行了严肃处理，要求采取一切可能的措施，保障国家和职工群众生命财产的安全。邓小平同志针对改革开放后的新风险、新挑战，鲜明地提出必须坚持社会主义道路，坚持无产阶级专政，坚持共产党的领导，坚持马列主义、毛泽东思想，顶逆流、排干扰，平风波、化危机，沿着中国特色社会主义道路坚定前行。

——1998年夏，我国江南、华南大部分地区及北方局部发生了特大洪水，江泽民等中央领导同志亲赴抗洪抢险一线指挥，在以江泽民同志为核心的党中央领导下，取得了抗洪抢险的伟大胜利，并形成了万众一心、众志成城的伟大抗洪精神。江泽民同志关于“隐患险于明火，防范胜于救灾，责任重于泰山”的重要指示极大地推动了全国的安全生产工作。

——2003年，在以胡锦涛同志为核心的党中央领导下，全国人民众志成城，取得了抗击非典的伟大胜利。此后，在全国开展了以“一案三制”（制定修订应急预案，建立健全应急体制、机制、法制）为核心内容的应急管理体系建设，国家突发公共事件总体应急预案、25件专项预案、80件部门预案、各级地方政府预案、企事业单位预案、各类重大专项活动预案等几百万件预案和《突发事件应对法》陆续颁布实施，全面推动了全国应急管理工作。

——2008年是我国防灾减灾救灾史上极不平凡的一年，大灾多发，多灾并发。年初南方罕见的低温雨雪冰冻灾害，没过几个月是“5·12”汶川特大地震。以胡锦涛同志为核心的党中央组织开展了我国历史上救援速度最快、动员范围最广、投入力量最大的抗灾救灾斗争，培育和弘扬了万众一心、众志成城，不畏艰险、百折不挠，以人为本、尊重科学的伟

大抗震救灾精神。而且，在战胜两大巨灾的同时还成功举办了2008北京奥运会，充分展现了中国共产党和中国社会主义国家政权的伟大力量，展现了中国特色社会主义的伟大力量。中国特色的“一案三制”应急体系建设在伟大的抗灾救灾中得到检验、深化和发展。

——党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央更加重视公共安全与应急管理工作，我国应急管理进入了全面发展的新时期。2013年，四川芦山“4·20”地震发生后的第一时间，习近平总书记命令中国人民解放军和武警部队立即投入全力抗震救灾，各救灾部队和救援队伍，全力抢救受困群众，全力救治伤员，努力防范次生灾害，积极做好受灾群众安置、灾区社会稳定等工作。习近平总书记、李克强总理亲赴灾区指导慰问，各级党组织的战斗堡垒作用和广大党员的先锋模范作用充分发挥，社会力量积极参与，灾区群众战胜困难的信心和力量不断增强。

——习近平总书记对加强安全生产工作多次作出重要指示。特别是2013年11月24日，他亲赴青岛考察输油管线泄漏爆燃事故抢险工作时再次强调，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。要求必须建立健全安全生产责任体系，落实安全生产责任，强化安全生产措施，坚决杜绝此类事故。明确提出坚持管行业必须管安全，管业务必须管安全，管生产必须管安全（“三管三必须”）；要党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责；对落实企业安全生产主体责任提出“四个到位”（安全投入到位、安全培训到位、基础管理到位、应急救援到位），对安全监管工作提出“四不两直”（要采用不发通知、不打招呼、不听汇报、不用陪同和接待，直奔基层、直插现场，暗查暗访）等，系统阐明了安全生产工作的理念、原则、目标、路径、方法和要求，极大地推动了全国的安全生产工作。

——2016年7月28日，习近平总书记在唐

山抗震救灾和新唐山建设40年之际到河北唐山市调研考察时强调：“要总结经验，进一步增强忧患意识、责任意识，坚持以防为主、防抗救相结合，坚持常态减灾和非常态救灾相统一，努力实现从注重灾后救助向注重灾前预防转变，从应对单一灾种向综合减灾转变，从减少灾害损失向减轻灾害风险转变，全面提升全社会抵御自然灾害的综合防范能力。”

——2018年是汶川地震10周年，在党中央的亲切关怀和全国人民支持下，汶川地震灾区在毁灭性灾难中重生，房屋重建、产业振兴、民生改善、文化发展，经济社会发展水平整体提升了三十年，中国交出了让人民满意、世界惊叹的“汶川答卷”。春节前夕，习近平总书记专程到汶川县映秀镇，他说：“我很牵挂这个地方，十年了，这里的变化我很欣慰。”“新时代，我们要大力弘扬伟大的抗震救灾精神，为实现中华民族伟大复兴的中国梦注入强大精神力量。”5月12日，习近平同志向汶川地震十周年国际研讨会暨第四届大陆地震国际研讨会致信：“人类对自然规律的认知没有止境，防灾减灾、抗灾救灾是人类生存发展的永恒课题。科学认识致灾规律，有效减轻灾害风险，实现人与自然和谐共处，需要国际社会共同努力。中国将坚持以人民为中心的发展理念，坚持以防为主、防灾抗灾救灾相结合，全面提升综合防灾能力，为人民生命财产安全提供坚实保障。”

——2018年2月26日至28日，习近平总书记在十九届三中全会上作重要讲话时强调，“组建应急管理部……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的应急管理体制。”自此，从中央到地方，应急管理部门相继组建，加强统筹优化应急力量和资源的工作不断深化发展。我国安全生产形势持续稳定好转，各类事故造成的死亡人数逐年下降，重特重大事故逐年下降。我国长期保持社会和谐稳定、人民安居乐业，是世界上公认的最有安全感的国家之一。

——2020年以来，面对严峻复杂的国际形势、艰巨繁重的国内改革发展稳定任务，特别是新冠肺炎疫情的严重冲击，习近平总书记亲自部署，亲自指挥，始终把人民群众生命安全和身体健康放在第一位。2020年6月2日，笔者非常荣幸地参加了习总书记召开的专家学者座谈会。他语重心长地讲到，“这次新冠肺炎患者救治工作，我们坚持人民至上、生命至上，前所未有调集全国资源开展大规模救治，不遗漏一个感染者，不放弃每一位病患，从出生不久的婴儿到100多岁的老人都不放弃……”集中表达了党中央和习近平总书记的人民情怀。在以习近平同志为核心的党中央的正确领导下，我们始终保持战略定力，准确判断形势，精心谋划部署，果断采取行动，付出艰苦努力，取得了抗击疫情的重大战略性成果。“中国之治”与“西方之乱”形成了鲜明对比，中国交出了一份人民满意、世界瞩目、可以载入史册的答卷，铸就了生命至上、举国同心、舍生忘死、尊重科学、命运与共的伟大抗疫精神。

回顾这一次次重大突发事件和危机，特别是这次新冠肺炎疫情给全球造成的危机，当代危机的突发性、破坏性、无序性、复杂性、高变性、低预测性、紧迫性等基本特征都展现出来。总结新中国成立以来，成功应对一次次重大突发事件和危机的实践，给我们许多重要启示：

第一，应对危机最关键的是要有高度集中统一权威的领导。党中央权威始终是危难时刻全党全国各族人民迎难而上的根本依靠。

第二，危机决策的目标是人民的安全和社会的稳定。人民至上、生命至上，这不仅是应急决策的最重要的目标，也是危机正确抉择的根本前提，是危机决策过程中对各种预案编制、评估、选择的最重要的价值标准。人民就是江山，江山就是人民。

第三，危机决策的主要特点是超前性、快速性、果断性、强制性和有效性。党中央审时度

势、综合研判，果断决策，才能有力应变局、平风波、战洪水、防非典、抗地震、化危机。

第四，应对危机必须依靠法制、依靠科技、依靠群众，筑牢人民防线。

第五，不断增长的经济实力、科技实力和综合国力是从容应对危机的坚实基础，必须统筹发展与安全。

第六，危机=危险+机遇。党中央总是能深入分析，全面权衡，准确识变、科学应变、主动求变，危中寻机、化危为机，把社会主义革命和社会主义现代化建设不断推向前进。

二、实践与思考

以史为鉴、开创未来，必须坚持中国共产党坚强领导。新中国成立以来，中国应急管理水平不断提高，应急体系不断调整和完善，正在发生可喜转变：单项→综合；处置为主→以防为主、防抗救相结合（两个坚持，三个转变）；应急资源分散→加强优化统筹；政府→全社会；盲目施救→生命至上、科学施救；低效→高效（加强救援队伍建设，依靠现代科学技术）；传统安全→传统安全与非传统安全结合；人治→法制；封闭→开放。但是，我国还有一些短板和不足：一是风险意识、危机意识不强，责任制有待全面落实；二是监测预警、应急物资储备保障和处置救援能力有待提高；三是应急管理体制机制有待进一步健全；四是基层基础工作有待加强，城市脆弱性凸显；五是全民忧患意识和自救互救能力较差；六是法律法规、标准和预案还不够完善，法治工作有待加强。我们必须不断总结经验教训，健全国家应急管理体系，提高处理急难险重任务能力。

（一）贯彻新发展理念，构建新发展格局。以总体国家安全观为统领；以人民至上生命至上为宗旨；以构建新时代社会治理体系和能力现代化为目标；以防范化解重大风险为抓手；以加强优化统筹国家应急能力建设为重点；以科技进步

特别是现代信息技术为支撑；以中国特色社会主义法治体系为保障；以构建人类命运共同体为己任。总之，我们必须发挥中国应急管理体系的特色和优势。牢牢把握坚持党的领导和中国特色社会主义制度是抵御风险挑战、推进应急管理体系和能力现代化的根本保证。


(二) 防范化解重大风险挑战。从公共安全和应急管理领域看，我国自然灾害的突发性、异常性和复杂性增加，极端性凸显；安全生产处在脆弱期爬坡期过坎期，任务艰巨性凸显；高风险的城市和低设防的农村并存，城市脆弱性凸显；平安成为老百姓解决温饱后的第一需求，公共安全风险多样化复杂化，突发性更加明显；网络安全风险凸显化，放大性更加明显；美国等西方国家遏制打压我国的风险全谱化，进攻性更加明显；暴恐分裂风险现实化，冒险性更加明显；世界多极化、经济全球化、文化多样化、社会信息化深入发展，不稳定性 and 不确定性更加明显。

(三) 充分把握新时期突发事件的新特点。一是伤亡大、损失大、影响大；二是复杂性加剧。呈现出自然和人为致灾因素相互联系、传统安全和非传统安全因素相互作用、既有社会矛盾和新生社会矛盾相互交织等特点；三是新风险、新隐患增多，各类潜在危险源增多，防控难度变大。

(四) 坚持目标导向和问题导向。更加注重风险管理，坚持预防为主；更加注重综合减灾，统筹应急资源、加强协调联动；更加注重分级负责、分级响应，坚持属地为主；更加注重基层基础建设，完善和落实安全责任制，压实企业安全生产主体责任；更加注重底线思维，提高处理急难险重任务能力；更加注重发挥市场机制和社会力量的作用；更加注重借鉴国外应急管理有益做法，加强防灾减灾国际合作。

(五) 依靠科技进步和信息化推进应急管理现代化。科技进步和信息化应当坚持以人为本，贯穿到全灾种、全过程、全方位、全天

候、全社会和构建人类命运共同体；加快构建龙头企业牵头、高校院所支撑、各创新主体相互协同的创新联合体，提高科技成果转移转化成效，促进数字经济和实体经济深度融合，促进现代信息技术与安全生产和应急管理深度融合；依靠科技和信息化提高应急管理的科学化、专业化、智能化、精细化水平，让城市更智慧、更聪明、更韧性、更安全；建立健全城市群的协调联动机制。推进跨层级、跨区域、跨系统、跨部门、跨业务数据有序流通和共享，形成国家层面、地方层面、部门系统、有关企业等方面统筹推进、协调联动机制架构。

(六) 现代化的本质是人的现代化。各级干部应当不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力，切实担负起“促一方发展、保一方平安”的政治责任，做到忠诚干净、勇于负责、敢于担当、果断决策，增强补课充电的紧迫感，自觉赶上时代潮流，提高应急处突能力，包括研判力、决策力、掌控力、协调力、舆论引导力和学习能力。培养应对突发事件的基本功，即当突发事件迫在眉睫或正在发生时，对下有行动，先期处置，控制事态；对上有报告，及时主动争取指导和支援；对相关地区或单位有通报，各方协调联动；对媒体和社会主动发声，及时正确引导舆论。加强应急救援队伍建设，牢记并践行习近平总书记的训词：“对党忠诚，纪律严明，赴汤蹈火，竭诚为民”，建设一支专常兼备、反应灵敏、作风过硬、本领高强的应急救援队伍。提高公众的忧患意识和自救互救能力，培育安全文化，普及防灾减灾救灾常识，建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。实践证明，提高公众的忧患意识，普及灾害中自救和互救常识，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。

(责任编辑：杨婷)