

国家应急管理现代化：意涵、标准与路径

李尧远，曹 蓉，许振宇

摘 要：国家应急管理现代化包括国家应急管理体系现代化和国家应急管理能力现代化两个方面的内容，其衡量标准应当从“一案三制”、应急管理的过程性能力及应急能力成熟度等方面进行构建。国家应急管理现代化的实现可以从树立现代应急管理理念、优化“碎片化”的政府应急管理体制、加强应急预案体系的效能化建设、健全应急管理的非流程机制、建构政府主导的“多中心”应急管理主体体系、持续改进多元主体的应急能力成熟度等方面努力。

关键词：应急管理；应急管理体系；应急管理能力；应急管理现代化

中图分类号：D630.8 文献标识码：A 文章编号：1671-0169(2017)03-0141-09

DOI:10.16493/j.cnki.42-1627/c.2017.03.030

国家治理现代化是学术界关注的新的时代命题，是对气候变暖、环境污染、金融动荡、恐怖主义、毒品犯罪等治理难题可能带来的“转型危机”的主动回应^{[1](P1-14)}，而危机的预防与处置恰是应急管理的应有之义，所以，国家治理的现代化必然要求国家应急管理的现代化。新中国成立至今，我国应急管理体系建设经历了两个阶段，分别是 1949—2003 年的“第一代应急管理系统”和 2003 年至今的“第二代应急管理系统”^{[2](P17-21)}，上述两代应急管理系统尤其是“非典”之后建立起来的第二代应急管理系统，在我国安全形势维护的过程中发挥了巨大作用，但依然存在着重处置轻预防、应急预案效力不彰、应急管理体制裂化、机制不全、法制整体水平偏低、各主体协调性不足等诸多缺陷。当前的应急管理系统落后于突发事件频仍、防控形势依然严峻的现实需要，推进国家应急管理的现代化已迫在眉睫。国家应急管理现代化的内涵是什么、标准有哪些、如何能实现等问题需要系统性的深入研究。

一、国家应急管理现代化的意涵诠释

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，以及习近平总书记发表的《切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来》的讲话，都运用了“国家治理体系和治理能力现代化”这一短语，但没有“国家治理现代化”的直接提法。“国家治理现代化”一词最早出现在由记者耿雁冰发表于 2013 年 11 月 13 日的《21 世纪经济报道》02 版上的文章中，但该文只是

基金项目：国家社科基金项目“危机状态下领导者应急决策模式研究”（13BGL074）；陕西省软科学项目“陕西省应急知识科普宣教体系建设研究”（2013KRM54）；陕西省自然科学基金基础研究计划项目“跨区域协同视角的应急物资储备及调度优化模型研究”（2014JQ7279）

作者简介：李尧远，西北大学公共管理学院副教授、陕西省应急管理研究院研究员（陕西 西安 710127）；曹蓉，西北大学公共管理学院教授、博士生导师

用“国家治理现代化”代替了“国家治理体系和治理能力现代化”的表述,并没有对其内涵进行解读。在学术界,褚建国教授首先使用“国家治理现代化”的术语并解释了其含义^{[3](P4)},随后胡鞍钢^{[4](P4-10)}、俞可平等学者先后使用了“国家治理现代化”的概念,并且都认同“把国家治理体系现代化和国家治理能力现代化合在一起叫做国家治理现代化”^[5]的观点,现在这种用法已经在新闻界、学术界和管理界具有普遍性。本文接受上述国家治理现代化的定义方式,并将其引入国家应急管理现代化概念的界定当中:国家应急管理现代化包括国家应急管理体系现代化和国家应急管理能力现代化。因此,诠释国家应急管理现代化的意涵需要从国家应急管理体系、国家应急管理能力和现代化等词语切入。

(一) 对国家应急管理体系的诠释

“一案三制”是对国家应急管理体系的简要概括,“一案”是指突发事件的应急管理预案,包括总体应急预案、专项应急预案、部门应急预案、地方应急预案、企事业单位应急预案、大型活动应急预案等。“三制”包括应急管理的体制、机制和法制。应急管理体制是指应急管理的机构及其彼此之间的相互关系与权责划分规范、管理规范等的统一体,应急管理机构既包括综合应急管理机构 and 专项应急管理机构,也包括不同层级政府的应急管理机构,同时非政府组织、企业和公民个人也可以看做应急管理机构的一部分。应急管理机制是指协调应急管理各部分之间的相互关系并使其发挥作用的方式,亦即“突发事件发生、发展和变化全过程中各种制度化、程序化的应急管理方法与措施”^{[6](P78-88)},以应急管理的流程为标准,可将应急管理机制分为预防与准备机制、监测与预警机制、应急处置与救援机制、事后恢复与重建机制等,如果以保证应急管理效果的功能为标准,可以将其分为应急管理的运行机制、监督机制、奖惩机制和保障机制等,也可以把这些机制叫做应急管理的“非流程机制”。应急管理法制是指与应急管理有关的法律、法规、规章和标准等的综合,如国家层面的《突发事件应对法》、《安全生产法》、《道路交通安全法》等法律体系,《安全生产应急管理条例》、《生产安全事故报告和调查处理条例》等法规,以及《国家突发事件总体应急预案》等规范性文件,地方政府层面的《××省应急预案管理办法》、《××省实施〈突发事件应对法〉办法》等法规或规章,还有诸如《ISO 社会安全应急管理事件响应要求》、《应急管理分级响应标准》等标准体系。国家应急管理体系不仅包括国家层面的“一案三制”,各级地方政府、企事业单位的应急预案、应急体制、应急机制、应急法制等都包括在内。同时,“一案三制”四个要素之间的相互关系也属于国家应急管理体系的内容。

(二) 对国家应急管理能力的诠释

国家应急管理能力是指各级政府、政府职能部门以及被动员起来的社会组织、私人部门、公民等在突发事件管理的整个过程中表现出来的素质和本领。从概念可以看出,国家应急管理能力包括如下要素:一是国家应急管理能力的主体不仅包括政府及其组成部门,还包括在突发事件预防与处置过程中被动员并参与进来的其他组织或个人;二是能力是一种整体展现出来的素质和本领,它和突发事件发生的频率、处置的效果紧密相关;三是国家应急管理能力是通过突发事件的完整管理过程展现出来的,可以是单一环节的展现,也可以是多个或整个环节的展现。危机管理学家罗伯特·希斯提出了应急管理的“4R理论”,即突发事件的应急管理可以分为4个阶段:缩减(Reduction)、预备(Readiness)、反应(Response)、恢复(Recovery)^{[7](P31-282)},多数国家或地区对应急管理能力构成的划分与希斯的四阶段相对应,典型的如美国联邦政府的《全国准备目标》^[8]、加拿大安大略省的《全面应急计划》都按照应急管理流程界定应急管理能力^[9],我国的曹惠民、凌学武等学者在对应急管理能力定义的过程中也用到了类似方法^{[10](P60-66)}。综合上述观点,结合我国的《突发事件应对法》,可以认为国家应急管理能力主要包括预防与准备能力、监测与预警能力、处置与救援能力、恢复与重建能力等四个方面。根据《国务院关于全面加强应急管理工作的意见》,影响国家应急能力的因素包括应急平

台体系、应急知识的宣传教育、应急管理工作的投入、各类应急救援队伍建设、应急资源的配置与管理、公共安全技术的发展、应急管理工作的评估与监督等。

(三) 对国家应急管理现代化的诠释

一般意义上,现代化是指一个过程,即排斥滞后元素、集聚众长之和,并使得系统适应现代发展要求和未来趋势的过程。但同时现代化也常被人们当做一种状态来描述,即与现实发展需求和未来发展趋势吻合的状态表现,比如“现代化水平”、“实现现代化”。国家应急管理现代化,就是国家应急管理体系和国家应急管理能力排斥滞后约束元素、不断调整优化适应现实应急管理需要和未来应急管理发展趋势的过程。在这个过程中,国家应急管理体系和国家应急管理能力应当能够表现出与国家发展不同时期和不同阶段的应急管理需求适应的状态。由此可以看出,国家应急管理现代化是一个不断优化和提升的动态过程,但在过程的不同节点上,应当有与之对应的状态。应急管理现代化用现代“化”的过程性特征来契合应急管理的动态发展趋势,用“现代化”的状态性要求为应急管理的体系和能力建设提供评价性标准。当前的多数研究将应急管理体系和应急管理能力分立进行,国家应急管理现代化借用国家治理现代化的意涵建构方式,将应急管理体系和应急管理能力整合进同一研究框架,以便在国家应急管理现代化建设的过程中将两者相提并论,共同推进。

二、国家应急管理现代化的衡量标准

国家应急管理现代化的衡量,应当从国家应急管理体系的现代化和国家应急管理能力的现代化两个方面进行,既要体现整体性标准,也要体现分项指标。根据以塔尔科特·帕森斯为代表的结构—功能主义的观点,社会子系统的均衡结构是社会功能实现的前提^[11],“特定的功能必定需要特定的结构”^{[12](P296)},依此逻辑,现代化的国家应急管理系统的效能发挥取决于国家应急管理体系和国家应急管理能力两个子系统之间的结构状况,因此,国家应急管理体系与国家应急管理能力两者之间组合的有机程度(前者能否支撑后者,后者能否彰显前者)构成了衡量国家应急管理现代化的隐性标准,国家应急管理现代化的显性标准需要从国家应急管理体系现代化和国家应急管理能力现代化两个方面进行设计。

(一) 国家应急管理体系现代化的衡量标准

国家应急管理体系现代化的衡量标准可以从“一案三制”四个方面分别设定。其一,就应急预案而言,有效性、科学性、衔接性是评价其现代化的核心指标。首先,预案是一套程序和方法,其功能在于指导应急组织的响应行为,在应用之前需要经过论证与检验,所以,有效性便成为衡量其质量高低的首要标准;其次,应急预案的生成一方面要建立在各类危险源分析与评估的基础上,另一方面要运用科学的方法并遵守规定的程序,这是预案科学性的要求;最后,有的灾害常常带有复合性、动态性甚至跨域性的特征,此类突发事件一旦发生,需要依次启动不同类别、不同层级、不同地区的预案,这要求不同的预案之间要组成一个高度衔接的体系,衔接性也应当是预案发挥作用的重要保证。

其二,就应急管理体制而言,协同性与互补性是其现代化的衡量标准。首先,我国的应急管理体制包括“科层制”的政府管理体制和政府、非政府组织、企业、公民个人组成的“多中心”体制,其中以“科层制”的政府应急管理体制为主体,在“科层制”的体制中,也存在应急管理的综合协调机构和专项管理机构的差别,在突发事件预防与处置的过程中,只有各类主体充分合作、有机协调才能发挥“1+1>2”的“协同效应”,因此,协同性是对应急管理体制的基本要求;其次,之所以让多元

主体参与,正是为了发挥不同组织或个体在某一领域的优势及专业性,以便在应急管理的过程中取长补短,形成各类灾害防救的无缝网络,最大程度保证应急管理的效果,因此,互补性也是应急管理体制评价的重要指标。

其三,就应急管理机制而言,其现代化应当用有效性、科学性两个指标来评价。首先,应急管理机制的实质是“方法与措施”,方法与措施通常用效果的好坏来评价,因此,有效性是应急管理机制评价的核心指标;其次,每一个机制都是一簇方法的集合,机制作用的效果还取决于不同方法之间的衔接与耦合程度,这属于机制科学性的范畴,所以科学性便成了机制优劣的标准之一。

其四,完备性、科学性、权威性构成了应急管理法制现代化的评价指标。法制是应急管理规范性的重要保证。能够发挥规范功能的法制体系需要三个条件:一是法制体系的完备性,这是“有法可依”的前提,包括法律、法规和标准要能够满足规范应急管理全过程的需求;二是法制体系的科学性,一方面看各种制度是否与当前的应急管理现实相适应,另一方面还要看制度之间的融洽关系,即规定与规定之间是否冲突、矛盾或无法衔接;三是制度体系的权威性,即制度在现实中能否被应急管理主体、对象严格遵守和执行。国家应急管理体系现代化的衡量标准如表1所示,需要说明的是,突发事件类型的更新及复杂性的增加会使应急管理体系处于不断的调整与优化之中,体系建设具备典型的“循环”特征,而这种“循环”恰恰是应急管理体系现代“化”的重要表现形式。

表1 国家应急管理体系现代化的衡量标准

评价要素	衡量标准	标准描述	
国家应急管理体系现代化	应急管理预案	有效性	经过评价与检验,能够指导应急管理行动
		科学性	针对危险源,制定程序合理,方法科学
		衔接性	不同类别与层级的预案应环环相扣,成为体系
	应急管理体制	协同性	各主体权责分明,配合有序,合作有力
		互补性	各主体各施所长,优势互补
	应急管理机制	有效性	能够发挥预定功能,实现预期目标
		科学性	各套机制之间相互耦合,相互支撑
	应急管理法制	完备性	法律、法规、规章、标准体系完善
		科学性	与时俱进,相互融洽
权威性		共同遵守,严格执行	

(二) 国家应急管理能力的现代化衡量标准

国家应急管理能力的现代化不仅是一个各种能力有无或者处于某种水平的静止状态,更是一个应急管理能力的动态进步和发展的过程,对其评价一方面要根据现实状况设定一定时期内具有适应性的静态的状态标准,另一方面还要根据应急管理的发展趋势和需要定义未来的动态提升目标。首先,国家应急管理能力的现代化的一般性状态标准设计。应急管理四个方面的能力都可以进行更加细致的分解,为避免标准不一导致的能力类型分解混乱,本文将《突发事件应对法》对每方面能力要发挥作用设定的核心要素作为细化的依据(与应急管理体系现代化评价内容重复的除外),以此界定四个流程方面能力现代化的标准。预防与准备能力可以从应急基础设施的完善程度、重大危险源防范措施的的科学性及落实程度、应急管理知识科普宣教状况、应急物资的分布状况与适需性、应急救援力量的分布状况与适需性、应急技术与设备的适需性等方面进行评价。监测与预警能力可以从应急信息系统的有效性、突发事件监测体系的完备性与先进性、突发事件预警的及时性与科学性、突发事件预警措施的有效性等方面进行衡量。处置与救援能力的评价指标可以从应急措施的有效性、突发事件事态信息发布的及时性与准确性、救灾秩序的稳定性和民众自救互助能力的强弱等方面进行设计。恢复与重建能力

的衡量指标可以包括次生灾害防范措施的科学与有效性、灾后社会秩序的稳定性和恢复重建计划的科学与可行性、生产生活秩序恢复的速度与质量、灾害补偿的合理性、灾后总结的科学性等方面。其次,国家应急管理现代化动态衡量标准设定。能力高低的评价带有明显的“结果导向”特征,国家应急管理现代化水平的衡量也需要从应急管理的整体最终效果着眼,所以在国家应急管理现代化能力动态评价指标的设计中不再进行应急管理能力的环节分解,而且将其作为一个整体,在此可引入能力成熟度模型(CMM)。能力成熟度模型(CMM)是由卡内基梅隆大学的软体工程学院为指导软件企业提升软件质量而开发的阶梯式改进框架^[13],后来被广泛地应用于其他的领域,CMM对于政府应急能力的评估同样具有可行性和适用性。根据CMM对成熟度的划分标准,国家应急管理能力的成熟度可以划分为5个层级,分别是:无序混乱的初始级(Initial)、初始过程建立但完整性和规范性不足的可重复级(Repeatable)、规范且具有可追溯性的已定义级(Defined)、各环节得到定量的认识和控制的管理级(Managed)、进入持续优化状态的持续改进级(Optimizing),不同的级别都有着明确的特征描述和定义,以便为国家应急管理能力的改善提供参考^{[14](P97-108)}。由上可知,国家应急管理现代化的过程也是应急能力成熟度提升的过程,国家应急管理现代化的动态衡量标准便可以定义为应急管理能力的成熟度状况及改进趋势。国家应急管理现代化的衡量标准如表2所示。

表2 国家应急管理现代化的衡量标准

维度	核心要素	衡量标准
国家应急管理 能力现代化	静态标准	预防与准备能力 <ul style="list-style-type: none"> 应急基础设施的完善程度 重大危险源防范措施的科学与落实程度 应急管理知识科普宣教状况 应急物资的分布状况与适需性 应急救援力量的分布状况与适需性 应急技术与设备的适需性
		监测与预警能力 <ul style="list-style-type: none"> 应急信息系统的科学性 突发事件监测体系的完备性和先进性 突发事件预警的及时性与科学性 突发事件预警措施的有效性
		处置与救援能力 <ul style="list-style-type: none"> 应急措施的有效性 突发事件事态信息发布的及时性与准确性 救灾秩序的稳定性和 民众自救互助能力的强弱
		恢复与重建能力 <ul style="list-style-type: none"> 次生灾害防范措施的科学与有效性 灾后社会秩序的稳定性和 恢复重建计划的科学与可行性 生产生活秩序恢复的速度与质量 灾害补偿的合理性 灾后总结的科学性
动态标准	应急管理成熟度1级 应急管理成熟度2级 应急管理成熟度3级 应急管理成熟度4级 应急管理成熟度5级	初始级: 应急管理过程无序甚至混乱 可重复级: 已建立了基本的应急管理过程, 完整性规范性不足 已定义级: 过程规范化管理, 采用标准化流程, 具有可追溯性 管理级: 应急管理各过程得到了定量的认识和控制 持续改进级: 能够从优化角度处理问题, 并形成持续的改进过程

三、国家应急管理现代化的可行路径

国家应急管理现代化是一个没有终点的进程,在不同的时期,现代化的内容和方式都不相同,其路径设计必须着眼于现代应急管理理念的树立及应急管理现代化进程障碍的排除。基于我国当前的应急管理现实,国家应急管理现代化应当从以下几个方面努力。

(一) 树立现代化的应急管理理念

理念是行动的指导,现代化的应急管理理念是应急管理体系顶层设计与现实建构的方向引领,是国家应急管理现代化的思想保证。首先要确定整体国家安全观在现代应急管理理念中的主导地位。冷战结束以后,随着一系列全球性问题的凸显与蔓延,以政治和军事安全为核心的传统国家安全观念受到挑战,自然灾害、事故灾难等会导致国内安全危机的非传统安全因素也被提升到国家安全的高度,例如“9·11”事件后,美国将联邦应急管理署纳入新成立的国家安全部,在我国,党的十八届三中全会决定设立国家安全委员会,随后便提出了“总体国家安全观”,这都标志着新的国家安全理念的形成^{[15](P11-16)}。全球化的进程以及社会的融合发展使得人的安全与物的安全、国内安全与国际安全、部分安全与整体安全等各类安全问题紧密交融,任何一类甚至一个安全事件的错误处置都有可能引发更大范围的公共安全问题,因此,必须用总体国家安全观来指导应急管理框架体系的顶层设计,在更加宏观的视野中推进应急管理的现代化建设。其次,更新不合时宜的应急管理观念,树立系统性、全局性、前瞻性的应急管理理念。当前各级政府的应急管理观念应当进行如下转变:从“重处置轻预防”向“预防与处置并重”转变;从单纯的防灾减灾向促进灾害防治与可持续发展一体化转变;从突发事件的职能化管理向公共安全的战略性管理转变;从灾害防治的不计成本向科学减灾转变^{[16](P4-7)};从政府无限责任向政府有限责任转变;从“画地为牢”向区域联动转变。

(二) 建构政府主导的“多中心”应急管理主体体系

盖伊·彼得斯指出:“不论是公共部门还是私人部门,没有一个个体行动者能够拥有解决综合、动态、多样化问题所需要的全部知识和信息;也没有一个个体行动者有足够的知识和能力去应用所有有效的工具。”^{[17](P221)}同理,应急管理不可能仅仅依靠政府的力量。鼓励非政府组织、企业及公民的积极参与从而形成“多中心”的应急管理主体体系,是现代应急管理的基本要求。《国务院关于全面加强应急管理工作的意见》明确提出,要注重发挥非政府组织、企事业单位等在应急管理中的作用。但我国各类社会组织契约精神、平等精神、参与意识、责任意识的缺失以及对政府的依赖性使得多元主体对应急管理的充分参与在一定时期内缺乏技术上的可行性^{[18](P26-36)},这也是很多非政府组织在突发事件预防、处置和善后过程中表现出无序性、短视性甚至造成不良社会影响的原因。在“多中心”的应急管理主体体系中,相对于非政府组织、企业及公民个人,政府都具有信息处理、资源调度、公共权力使用等方面的天然优势,因此,“多中心”体系不能强调各主体的均等责任,而是必须要求政府主导。加快政府主导的“多中心”应急管理主体体系的完善应当从以下两个方面努力:一是要通过政策倾斜、财政奖励等激励措施的完善,吸引更多的社会组织及公民个人参与到应急管理的过程中来,最终形成全员参与的应急管理主体体系。二是要通过整体规划与有效训练,科学安排各主体在应急管理过程中角色与任务,让应急管理体系中的社会动员从“自发无序”走向“协调规制”^{[19](P30-34)},让多元主体的密切配合形成应急管理的最大合力。

(三) 优化“碎片化”的政府应急管理体制

我国的各类突发事件关系到国土、地震、公安等二十多个职能部门,还关系到从中央到省市到县乡的各个层级的政府^{[20](P24-30)},总体上形成了一种“碎片化”的治理格局,增加了协调的成本,影响了突发事件的防治效率和效果,成为应急管理体制现代化的主要掣肘因素,学术界和实务界优化应急管理体制的呼声越来越高。英国学者佩里·希克斯在分析由于部门主义的牢笼(Departmental Cages)导致的政府管理体制“碎片化”造成的高消耗、高成本、短视、协调困难、不负责任等弊端的基础上,提出了“整体政府”(Holistic Government)理论来解决这种基于功能主义定位的政府体系的“碎片化”难题。希克斯提出的整体政府创新的途径包括:建构工作伙伴关系的部门间主义、跨越机

构和功能界限的合作、以网络为中心的协调机制、通过大部门制推进权责融合与集权、约束不同机构间的成本转嫁行为、协同服务、综合职能管理者、跨越组织边界的信息管理、整体性的预算与采购^{[21](P12-42)}。借鉴希克斯的建议,我国“碎片化”政府应急管理体制的优化可以采取如下措施:一是深化大部门制改革,将当前国土、公安、地震等部门的规章起草、标准制定、资源配置等职能划入国务院应急管理办公室,并将当前的国务院应急办升格为国家应急管理署,强化其权力和权威,以提升制度的融合度和重大灾害防控的协调性;地方层面的综合性应急管理机构也需要进行相应的改革与调整。二是对应急管理类研究和实践项目进行统一的规划和预算,预算由应急管理综合机构统一执行,避免重复建设,提高资金利用效率。三是将各个垂直系统部署在一线的应急管理人员进行整合,推动权责综合化改革,将各种职责归合到少数岗位,由综合性应急管理机构统一管理,打破互不隶属、各自为战的局面。四是强化不同部门的“部门间主义”,进一步明确突发事件处置的权力和责任,建立规范化的突发事件联合响应机制。

(四) 加强应急预案体系的效能化建设

“应急预案是应急管理工作的主线,管不管用是预案的生命线。”^{[22](P5-11)}由于种种原因,我国的应急预案体系存在着较为明显的问题:一是预案与各类法律法规雷同严重,多为框架性描述,缺乏操作性安排;二是不同层级不同类别的预案按照统一模板编制,缺乏风险分析,没有针对性;三是预案普遍缺乏评估和检验,有效性未知;四是预案编制人员缺乏系统性训练,导致预案质量偏低^{[23](P87-98)}。缺乏有效性的应急预案不仅不能在突发事件发生时指导应急响应的过程,反而会对必要的应急救援行动造成误导,这是制约各级政府应急能力提升的重要因素,是应急管理现代化的关键障碍,必须从多方面努力促进应急预案的效能化建设,形成现代化的预案体系。一要对现有预案进行全面检验、评估和修订。我国覆盖各类突发事件的预案体系基本建立,接下来最重要的工作便是培养专业化的应急预案编制力量,并通过桌面推演、综合性演练和功能演练等行动检验预案的有效性,将缺乏指导意义的预案淘汰、修订,以保证应急预案的基本功能。二要调整应急预案的分类标准,重新制定预案编制指南。改变当前的以责任主体为依据的预案分类方法,参照国际标准,按照功能对我国的应急预案重新进行分类分级,即把应急预案分为“战略级预案—行动级预案—战术级预案—现场行动方案”,并明确不同类型预案的性质和功能^{[23](P87-98)}。三要更改预案体系的形成方向,变“自上而下”为“自下而上”^{[23](P87-98)}。当前的预案体系按照自上而下任务分工的方式形成,造成了下级预案模仿上级预案的普遍现象,这违背了科学化预案体系建立的风险分析优先的程序,预案体系规范的形成顺序应当是各基层政府根据辖区内的危险源分布与评估状况,制定本级各类预案,上级政府综合辖区内管辖的所有下级政府的应急预案,形成更高层级的预案体系,只有这样才能保证预案对风险源的针对性和不同类别、不同层级预案之间的衔接性。

(五) 健全应急管理的非流程机制

经过 10 余年的建设与发展,当前我国的第二代应急管理系统中的流程性机制已经较为完善,但风险管理、平战转换、信息沟通、行政问责、绩效评价、利益引导、巨灾风险转移等方面的非流程性机制要么尚未建立,要么不够健全^{[16](P4-7)},影响着应急管理体系的功能发挥及各级各类应急管理组织应急能力的提升。今后要注重完善应急管理的非流程机制:一要建立动态的风险管理机制,包括对各类危险源的动态跟踪及与其对应的应急预案的修订与完善,同时要在应急管理中引入商业保险资源,鼓励各类可能受灾对象购买灾害保险,建立巨灾的风险转移机制。二要建立能够打破职能部门边界和政府社会边界的开放性灾害信息沟通机制,建立无边界灾害信息平台,一方面提高不同部门之间信息传递的效率和质量,便于职能部门进行应急信息沟通和决策,另一方面,提高信息的社会共享性,便于普通民众掌握应急管理的基本信息,提升灾害的防范意识。三要树立成本意识,建立绩效评价机制,将政治、社会、经济等方面的成本和收益等统一纳入绩效考评范畴,改变传统的突发事件处

置不计一切代价的错误做法。四要建立奖惩机制,一方面要建立奖励机制,既要认真履行职责的政府部门进行奖励,也要对积极参与应急管理并作出贡献的社会组织、企业、公民个人进行奖励;另一方面要建立问责机制,对玩忽职守、预防与处置不力的部门和领导者进行必要的惩罚与问责。

(六) 持续改进多元主体的应急能力成熟度

国家应急管理现代化过程也就是参与应急管理的多元主体应急能力成熟度从“初始级”向“持续改进级”不断递增且能够进入良性循环状态的过程。我国各级政府、不同的社会组织、公民个人的应急管理能力都参差不齐,促进各类主体应急管理能力成熟度的提升是应急管理现代化的重要任务。

首先,要完善应急管理的法制体系建设,为应急管理能力的现代化提供努力方向和改进标准。一要尽快完善《国家安全法》、《灾害保险法》、《综合减灾法》、《紧急状态法》、《反恐法》等与应急管理有关的法律法规体系,确立应急管理能力提升的重点范畴和未来方向;二要尽快出台预防、预警、响应、恢复等方面的行动框架以及风险管理、物资储备、预案管理、应急演练、应急决策等方面的具体程序与标准,为不同组织应急能力的改进提供指标化的依据。

其次,加强应急管理的科普宣教体系建设,培育全体国民的基本应急能力。当前的应急知识科普不论是知识体系、组织体系还是时间安排都呈现出严重的“碎片化”状态,且在《突发事件应对法》和《国务院关于全面加强应急管理工作的意见》中都明确提到的将应急管理知识纳入学校教学体系的要求基本没有贯彻体现,应急管理的科普体系建设一方面要编制应急管理的国民教育计划,将应急基本知识技能融入当前的教育教学系统,另一方面,要整合现有的应急管理组织和知识体系,凸显应急知识科普宣教的整体效应,并通过科普宣传创造必要的应急文化氛围。

再次,要通过系统培训、资金扶持、资源协助等方式提升各类社会组织的应急管理能力,让应急管理的各类参与者“拥有体制化的基地,亦即在某个领域中发号施令的权威”^{[24](P19-30)},以便逐渐地让各类社会组织在应急管理过程中发挥更大作用。

最后,要加大现代科技在突发事件管理过程中的运用力度,提升应急管理处置的专业能力。当前的大数据、云计算、卫星遥感、智能制造等现代科学技术为应急管理提供了强大的智力和工具支持,要加大应急技术和应急产业的发展支持力度,促进应急管理的现代技术和装备的研发及现实应用,提升应急管理的专业化水平。

参考文献

- [1] 徐湘林. 转型危机与国家治理:中国的经验[J]. 经济社会体制比较, 2010, (5).
- [2] 钟开斌. 中国应急管理的演进与转换:从体系建构到能力提升[J]. 理论探讨, 2014, (2).
- [3] 褚建国. 国家治理现代化的新意[J]. 人民论坛, 2013, (12)上.
- [4] 胡鞍钢. 中国国家治理现代化的特征与方向[J]. 国家行政学院学报, 2014, (3).
- [5] 俞可平. 国家治理现代化的若干问题(上)[N]. 福建日报, 2014-06-08(007).
- [6] 钟开斌. 回顾与前瞻:中国应急管理体系建设[J]. 政治学研究, 2009, (1).
- [7][美] 罗伯特·希斯. 危机管理[M]. 王成, 宋炳辉, 金瑛, 译. 北京: 中信出版社, 2001.
- [8] *Crosswalk of Target Capabilities to Core Capabilities*[EB/OL]. http://www.fema.gov/media-library-data/20130726-1854-25045-1651/crosswalk_1_.pdf, 2013-07-26.
- [9] Ontario County. *Ontario County Comprehensive Emergency Management Plan*[EB/OL]. http://www.co.ontario.ny.us/emergency_mgt/occomp.pdf, 2003-12-19.
- [10] 曹惠民, 黄炜能. 地方政府应急管理能力评估指标体系探讨[J]. 广州大学学报(社会科学版), 2015, (12).

- [11] Parsons, T. *Sociological Theory and Modern Society*[M]. New York:Free Press,1967.
- [12]胡伟. 政府过程[M]. 杭州:浙江人民出版社,1998.
- [13]Paulk, M. , C. Curtis, M. Chrissis, et al. *Capability Maturity Model for Software*[R]. Carnegie Mellon University, Software Engineering Institute,1993.
- [14]田军, 邹沁, 汪应洛. 政府应急管理成熟度评估研究[J]. 管理科学学报, 2014, (11).
- [15]陈淑伟. 应急管理职能定位: 政府应急管理体系创新的逻辑起点[J]. 天津行政学院学报, 2016, (3).
- [16]闪淳昌. 提高应急管理能力 健全公共安全体系[J]. 中国应急救援, 2015, (1).
- [17][美]B. 盖伊·彼得斯. 政府未来的治理模式[M]. 吴爱明, 夏宏图, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2001.
- [18]许光建. 复杂中国的多元治理体系: 转型背景下的中国特色治理现代化探讨[J]. 学术前沿, 2015, (12)下.
- [19]薛澜, 陶鹏. 从自发无序到协调规制: 应急管理体系汇中的社会动员问题[J]. 行政管理改革, 2013, (6).
- [20]高小平. 综合化: 政府应急管理体制改革的方向[J]. 行政论坛, 2007, (2).
- [21]Perri 6. *Holistic Government*[M]. London:Demos,1997.
- [22]华建敏. 立足基层 夯实基础 全面加强应急管理工作[J]. 中国应急管理, 2007, (6).
- [23]钟开斌. 中国应急预案体系建设的四个基本问题[J]. 政治学研究, 2012, (6).
- [24][英]格里·斯托克. 作为理论的治理: 五个论点[J]. 华夏风, 译. 国际社会科学杂志(中文版), 1999, (1).

Modernization of National Emergency Management: Meaning, Standard and Path

LI Yao-yuan, CAO Rong, XU Zhen-yu

Abstract: Modernization of national emergency management includes modernization of national emergency management system and national emergency management capability and its valuation indexes should be designed from some aspects of emergency plan, emergency management system, emergency management mechanism, emergency management legal system, emergency management capacity in the process and the capacity maturity of emergency management and so on. The ways to realize national emergency management modernization include establishing modern emergency management concept, integrating the fragmented system of the government emergency management, strengthening the function of contingency plan system, improving the non-process mechanism of emergency management, constructing the government-led “multi-center” emergency management system and upgrading the multi-manager’s emergency management capabilities.

Key words: emergency management; emergency management system; emergency management capability; emergency management modernization

(责任编辑 刘传红)