

找回“梁”——中国应急管理机构改革的现实困境及其化解策略

钟开斌

(中共中央党校[国家行政学院] 应急管理教研部,北京 100089)

摘要:2018年开启的应急管理机构改革是对我国应急管理组织结构的一次整体性重构;机构改革后,在应对跨界突发事件时出现部门职能模糊、跨部门协调困难的难题。本文基于组织设计理论,搭建“职能型-赋能型”的梁柱组织结构研究框架,分析我国应急管理机构改革面临的现实困境。根据该研究框架,面对各种跨界突发事件不断发生、需要进行跨域协作事项日益增多的现实,应急管理机构改革不仅要做大做强“柱”,而且要建好建强“梁”。本文研究认为,影响当前我国应急管理机构职能发挥的关键问题,在于应急管理部门“梁”的理想职能定位与“柱”的实际机构设置之间存在结构性矛盾;找回“梁”、建好“梁”,是破解我国应急管理机构改革困境的基本策略。具体而言,要设立承担统筹协调职责的国家应急管理委员会,建立统一的应急力量和资源保障体系,加强跨部门沟通协调制度建设。

关键词:应急管理;机构改革;梁柱结构;智能型组织;赋能型组织

中图分类号:D63

文献标识码:A

文章编号:1005-0566(2021)01-0001-10

Bring the “Beam” Back in: Solving the Dilemma of Emergency Management Organization Reform in China

ZHONG Kaibin

(National Institute of Emergency Management, Party School of the Central Committee of CPC/
Chinese Academy of Governance, Beijing 100089, China)

Abstract: The reform of the emergency management organization in 2018 is an overall reconstruction of the organizational structure of China's emergency management. After the reform, organizational conflicts in the face of transboundary emergencies have been exposed. Based on the organizational design theory, this article builds a framework of “functional-enabling”/ “beam-column” structure to analyze the dilemma faced by emergency management organizations. According to this framework, in the face of transboundary emergencies, the reform of emergency management organization should not only make the “column” bigger and stronger, but also build and make the “beam” more enabling. It's found that, the structural contradiction between the ideal functional design of “beam” and the actual organizational setting of “column” has been the key problem affecting the emergency management system in China. Bring the “beam” back in, by establishing a national emergency management committee, building an emergency response resource reserve and deploy-

收稿日期:2020-07-09 修回日期:2020-12-16

基金项目:国家社科基金项目“基于‘情景-应对’的城市综合风险治理体系研究”(17BZZ038);国家自然科学基金项目“突发事件情境下组织间协同研判行为分析与模式优化研究”(71774098)。

作者简介:钟开斌(1978—),男,福建武平人,中共中央党校(国家行政学院)应急管理教研部教授、博士生导师,清华大学中国应急管理研究基地兼职研究员,研究方向为应急管理、风险治理、公共政策。

ment system, and strengthening the legal system of departmental coordination, is argued to be the basic way to solve the dilemma of the emergency management organizational reform in China.

Key words: emergency management; organizational reform; “beam-column” structure; functional organization; enabling organization

2018年,我国启动新一轮党和国家机构改革。此次改革,以加强党的全面领导为统领,以国家治理体系和治理能力现代化为导向,以推进党和国家机构职能优化协同高效为着力点,积极构建系统完备、科学规范、运行高效的党和国家机构职能体系。深化党和国家机构改革,被认为是“对党和国家组织结构和管理体制的一次系统性、整体性重构”^[1]。应急管理是此次党和国家机构改革的“重头戏”,国家安监总局的职责和国务院办公厅、公安部、民政部、国土资源部、水利部、农业部、国家林业局、中国地震局涉及应急管理的职责以及国家防汛抗旱总指挥部、国家减灾委员会、国务院抗震救灾指挥部、国家森林防火指挥部的职责整合,组建应急管理部,作为国务院组成部门。

应急管理部被称为此次调整中的“超级大部”。应急管理部组建后,我国应急管理体制从枢纽型的“政府应急管理办公室”开始进入综合型的“政府组成部门”新时代^[2]。根据《中华人民共和国突发事件应对法》(以下简称“《突发事件应对法》”)的规定,突发事件包括自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件四大类;与之相对应,突发事件应对机构除了应急管理部门,还包括自然资源、气象、水利、农业农村、生态环境、交通运输、住房城乡建设、卫生健康、公安等部门。应急管理机构改革牵涉面广、力度大,涉及领域和人员多,在改革持续推进、各级应急管理部门陆续成立的新旧体制转型、职责交接、力量转换的特殊时期,也出现了一系列亟待解决的矛盾和问题。如何从制度上处理好“统”与“分”、“防”与“救”、“上”与“下”、“破”与“立”的关系,成为各地在推进应急管理机构改革过程中普遍面临的难题。特别是,对于新组建的应急管理部门,如何坚持“优化、协同、高效”的原则,推动跨越政府部门界限,发挥好对突发事件应对的统筹协调作用,无疑是一个巨大的挑战^[3]。提升协调性,被认为既是应

急管理旧体制的“痛点”,也是新体制的“难点”^[4]。此次新型冠状病毒感染肺炎疫情是对我国应急管理机构改革成效的一次检验,在彰显改革取得重大进展的同时,也暴露出诸多短板和不足。“此次新型冠状病毒感染肺炎疫情就发生在自然灾害和事故灾难之外,在整个应对过程中,应急管理部置身事外,其地位功能作用都显得非常尴尬”^[5]。

“中国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。”^[6]坚持顶层设计与基层创新良性互动、有机结合,是我国改革得以成功的宝贵经验和重要原则^[7-8]。同样,应急管理机构改革也是一个顶层设计与基层探索相结合的过程。为了解决现实中遇到的各种难题,统筹各种应急力量和资源,协调应对各类突发事件,各地也纷纷根据当地实际,通过设立应急管理委员会、应急管理部门领导高配等方法,优化应急管理机构设置,克服在改革推进中遇到的组织协调困难、应急管理部门权威不足的问题。例如,北京市、四川省成立由市长(省长)担任主任的突发事件应急委员会,应急委办公室设在应急管理局(厅);河南省成立由省长担任总指挥长的省政府应急救援总指挥部,总指挥部办公室设在省应急管理厅,并设立11个专项应急指挥部;云南省成立由省长担任主任的省政府自然灾害应急管理委员会,自然灾害应急委办公室设在省应急管理厅,并成立4个专项应急指挥部;天津市则采取由市政府副秘书长兼任市应急管理局党委书记、局长的做法,以增强应急管理部门的组织协调能力。

应急管理机构是应急管理体系的实体性基础,“决定了应急管理体系的静态结构,规定了应急管理体系的潜在功能”^[9]。面对跨界突发事件频发的现实,在应急管理机构改革持续推进的过程中,我国应急管理机构设置到底面临哪些主要障碍?造成这些障碍的主要因素是什么?未来如

何进一步改革和完善我国应急管理机构设置?本文基于组织设计理论的权责配置视角,搭建一个“职能型—赋能型”的应急管理梁柱结构研究框架,分析我国应急管理机构面临的现实困境。根据该研究框架,面对各种跨界突发事件不断发生、需要进行跨域协作事项不断增多的现实,应急管理机构改革不仅要做大做强“柱”,更要建好建强“梁”。本文研究认为,影响当前我国应急管理机构职能发挥的关键问题,在于应急管理部门“梁”的理想职能定位与“柱”的实际机构设置之间存在结构性矛盾;找回“梁”、建好“梁”,建立健全具有综合协调职能的赋能型组织,是破解应急管理机构改革困境的基本思路。

一、分析框架:应急管理的梁柱结构

(一)“梁”与“柱”:两类不同的组织机构

政府是由不同机构根据一定的方式组合而成的。我国各级政府采用的是直线职能式结构,即由同级行政机关内部的不同部门基于横向职能分工组合形成。在中央层面,根据《国务院关于机构设置的通知》,国务院(即中央人民政府)的行政机构包括:国务院办公厅、国务院组成部门、国务院直属特设机构、国务院直属机构、国务院办事机构、国务院直属事业单位、国务院部委管理的国家局以及国务院议事协调机构。

管理过程学派的创始人、法国学者兼企业家法约尔(FAYOL)^[10]认为,组织的职能分为专业职能和管理职能两种,它们分别以专业部门和管理部门的方式存在;与专业职能相比,管理职能是一种推动整体作用发挥的能动因素。法约尔借用生理学作对照,把专业职能比作“肌肉系统”,把管理职能比作“大脑系统”——肌肉系统尽管拥有自身的能量,如果大脑系统停止反应,其收缩活动也将停止;如果没有大脑系统的行动,人的身体就会变成一堆没有活动能力的肉体,所有器官将会立即丧失功能。后来,美国管理学家德鲁克(DRUCKER)^[11]把管理职能定义为组织这个有机体内的“器官”,认为专业职能很像“机械装置”中一个个的功能部件,相互传递着物理世界的“作用力”;而管理职能更像生命体内赋予组织以生命的、能动

的、动态的“器官”,与整个生命体有机地联系在一起,依据复杂的机理相互作用,转化为整体的作用或功能、职能。

政府也是一个组织,不同的政府机构同样承担不同的职能。参照法约尔关于专业职能和管理职能的组织职能分类方法,按照职能的不同,可以把政府机构分为专业机构和综合机构两大类。其中,专业机构(或称“业务机构”)主要是指承担特定业务领域行政职能的机构,综合机构是指承担综合管理行政职能的机构。简言之,专业机构是一种以专业性为基本特点的职能型机构(functional organization,或称“功能型机构”),主要履行专业职能,完成专业任务,实现各自的专业作用和功能。专业机构也就是通常所说的“条条”,自上而下具有计划、组织、指挥等职能管辖的权力。综合机构是一种以综合性为基本特点的赋能型机构(enabling organization,或称“使能型机构”),主要履行协调职能,推动本级政府内的不同专业机构之间有机协作,共同完成整体任务,实现本级政府整体的作用和功能。职能型机构的特点是具有较强的专业性,普遍重视本部门的专业技术、专门经验,但对于需要跨部门协作的复杂事项,不同职能型组织之间的沟通协调可能面临很大难题。在此情况下,具备协调不同政府专业部门所需的各种行政资源和行政职权的赋能型机构,就显得格外重要。

政府中的职能型机构和赋能型机构,类似梁柱结构建筑的“柱”和“梁”。在梁柱框架结构中,柱在房屋下部,与房屋地基竖直,主要起支撑保护作用;梁在房屋上部,与地面水平,主要起平衡作用,把各个方向的柱连接成整体;梁与柱相结合,对房屋起到平衡或支撑作用。套用到政府,职能型机构好比是“柱”,赋能型机构好比是“梁”。在实际工作中,人们习惯把职能型机构称作“专业部门”,把赋能型部门称作“综合部门”。职能型机构的典型代表是公安、交通、环保、住建等承担特定领域业务的政府部门,赋能型机构的典型代表是各级政府的办公厅(室)以及承担跨部门协调事务的各种议事协调机构。在国务院行政机构中,国

务院组成部门、国务院直属特设机构、国务院直属机构、国务院办事机构、国务院直属事业单位、国务院部委管理的国家局主要起着职能型机构的作用,国务院办公厅则主要起着赋能型机构的作用。

(二) 应急管理机构: 一个梁柱型结构

政府管理分为常态和非常态两种情形。与常态管理相比,非常态管理更需要建立梁柱型组织结构,发挥“梁”的赋能型作用。传统的职能型组织结构,在本质上是以专业分工和工具理性为基础的科层制,强调以组织的职能分工为基础,对组织中各部门和各要素进行协调、指挥和控制,以高效完成组织目标。这种垂直型权责结构适用于社会的复杂性和不确定性都比较低的条件,即当环境相对稳定而确定、目标明确而持久、技术相对统一而稳定、决策可以程序化时,宜采用职能型组织结构^[12]。不过,当环境日趋复杂、不确定程度很高,组织的任务和目标多元,对职能型部门之间的横向协调需求大时,职能型组织就凸显其局限性,就需要建立“任务导向型组织”“合作制组织”等强调跨部门协作的组织模式^[13-14]。

应急管理“在本质上要求在不同机构、不同层级政府、私营机构、非营利机构和公众等不同利益相关者之间进行大规模的沟通协调”^[15]。在当代开放社会,突发事件的一个重要趋势是系统性和跨界性更加突出。从事件的产生原因来看,随着经济社会日益成为一个复杂系统,各类突发事件往往不是孤立出现的,各地的突发事件也不是单独存在,很可能相互交织形成一个综合体^[16]。从事件的影响后果来看,往往呈现跨越不同地区、不同部门、不同时段扩散传播的特点,产生系统性影响^[17]。系统性和跨界性突发事件日益频发,对横向跨部门协调提出了很高的要求。特别是进入互联网时代,突发事件发生的频率、表现的形式、演变的特征和管理的模式都发生了革命性变化^[18]。为此,综合化也就成为应急管理机构改革的一个基本方向^[19]。实际上,新中国成立以来我国应急管理机构改革的基本轨迹,就是在分类管理的基础上不断强化综合协调^[20]。迈向综合化、强化综合协调,在组织设计上要求建好应急管理的梁柱

型结构,在搭好“柱”的基础上建好“梁”,形成“梁”与“柱”刚度匹配、互为约束,每层的框梁形成对柱的有效侧支撑。换言之,在发挥职能型机构专业优势的同时,要发挥赋能型机构的综合优势,形成合成应急、协同应急的整体合力。

通过搭“梁”建“柱”,形成了一个纵横搭配、结构稳定的应急管理梁柱型结构(图1),从而能够协同应对各级各类突发事件。由于突发事件的规模和影响不同,对事件应对的专业能力和综合能力需求不同,在不同的应急管理梁柱型结构中,梁和柱的数量会有差异,从而具有不同的管理宽度和管理层级。具体而言,管理幅度取决于突发事件应对任务的多少:通常,任务越多,需要参与专业应对的职能型部门就越多,应急管理梁柱型结构在横向上的幅度就越宽;管理层次取决于突发事件的规模大小:通常,规模越大,需要进行综合协调的力量和资源就越多,应急管理梁柱型结构在纵向上的管理层级也就越高。

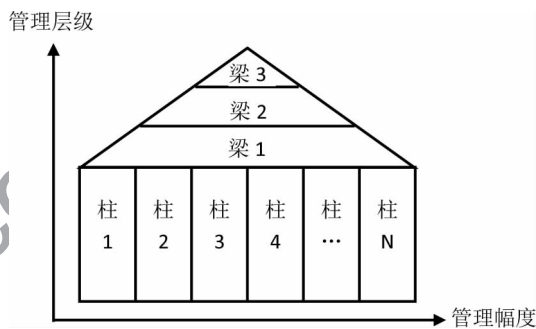


图1 应急管理的梁柱型结构示意图

以2020年新型冠状病毒感染肺炎疫情为例。“这次疫情是新中国成立以来在我国发生的传播速度最快、感染范围最广、防控难度最大的一次重大突发公共卫生事件。^[21]”应对此次疫情是一个跨部门、大兵团的行动过程,在梁柱型组织结构上表现出宽幅度、高层级的特征。在横向上,涉及的工作职责很多,来自党委、政府、军队等系统的数十个部门参与。例如,国务院联防联控机制下设综合组、疫情防控组、医疗救助组、科研攻关组、宣传组、外事组、医疗物资保障组、生活物资保障组、社会稳定组、联络组等工作组,每个工作组由主办单位牵头,相关单位参与。在纵向上,此次疫情应

对涉及多个层级的“梁”，国家层面自上而下，包括中央政治局常委会（习近平总书记亲自指挥、亲自部署）、中央应对疫情工作领导小组，以及中央向湖北等疫情严重地区派出的督导组、国务院联防联控机制等^[22]。

（三）中国应急管理的“梁”：5种不同的赋能模式

根据不同的标准，跨部门协调的赋能模式可以分成不同的类型。在机构形式上，可以是政府办公厅（室）等实体性的，也可以是联防联控机制、部际联席会议制度等非实体性的。在机构形态上，可以是临时性的，在突发事件发生后才设立；也可以是常设性的，平时就存在并长期持续——与临时性赋能模式相比，常设性赋能模式更有利于专业技术经验的积累与分享。在赋能主体上，可以是特定的功能型机构，以联防联控机制、部际联席会议制度等运作机制的方式存在；也可以是政府办公厅（室）等赋能型机构，以政府应急办等常设实体机构的形式存在；还可以是政府领导，以议事协调机构等非正式机构的形式存在。与由功能型机构和赋能性机构牵头相比，由政府领导牵头的赋能型模式层级更高，权威性更强。根据机构形态和赋能主体的不同，可以把我国各级政府的应急管理赋能模式分为五大类（图2）。

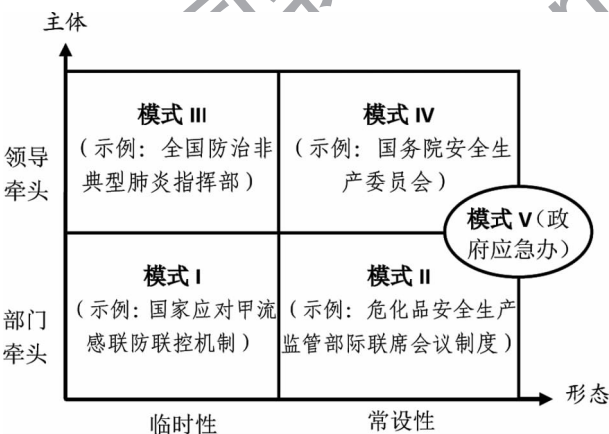


图2 基于“机构形态—主体层级”的赋能型机构分类

模式 I 是由职能部门牵头的临时性赋能模式，主要是针对发生的突发事件，临时成立由主办部门担任召集人单位，主办部门主要领导担任联席会议召集人，相关部门参加的联防联控机制。例

如，2009 年甲型 H1N1 流感暴发后，我国成立国家应对甲型 H1N1 流感联防联控工作机制，由时任卫生部部长陈竺和卫生部党组书记、副部长张茅担任召集人，下设综合组、口岸组、医疗组、保障组、宣传组、对外合作组、科技组、畜牧兽医组 8 个工作组和专家咨询委员会。各工作组组长、解放军总后卫生部、武警总部后勤部领导和专家咨询委员会主任为联防联控工作机制的成员。联防联控工作机制的主要职责为：定期会商研判疫情发展趋势，研究确定防控策略；商定防控工作相关政策、应对预案和重大措施；统筹协调和指导各相关部门、各地区落实各项防控措施，并组织对防控工作落实情况进行督导检查^[23]。

模式 II 是由职能部门牵头的常设性赋能模式，主要是针对协商办理涉及多个部门职责的事项，成立部际联席会议，各成员单位按照共同商定的工作制度，及时沟通情况，协调不同意见，以推动某项任务顺利落实。与模式 I 一样，部际联席会议也由主办部门担任召集人单位（个别由政府领导牵头负责），主办部门主要领导担任联席会议召集人，相关部门参加。与模式 I 不同的是，模式 II 是稳定存在的，而不是在突发事件发生后才临时成立的；部际联席会议设有办公室，承担日常工作。例如，危险化学品安全生产监管部际联席会议由 25 个部门和单位组成，应急管理部为召集人单位，应急管理部部长担任联席会议召集人，工业和信息化部、公安部、交通运输部为副召集人单位，其有关负责人担任联席会议副召集人，其他成员单位有关负责人为联席会议成员。联席会议办公室设在应急管理部，承担联席会议的日常工作，推动落实联席会议议定事项。“联席会议不刻制印章，不正式行文。”^[24]

模式 III 是由政府领导牵头的临时性赋能模式。与模式 I 类似，这种赋能模式也是主要针对突然发生的重特大突发事件临时成立；但与模式 I 不同的是，这种赋能模式的牵头单位不是主办部门而是政府负责人，因而具有比模式 I 更大的权威性。模式 III 的牵头人有的是政府分管领导，有的是政府主要领导；与前者相比，后者具有更大的协

调力度。例如,2008 年汶川大地震发生后,国家成立以时任国务院总理温家宝为总指挥,副总理李克强、回良玉为副总指挥,有关部门、解放军、武警部队和地方党委、政府主要负责人参加的国务院抗震救灾总指挥部,立即赶赴地震灾区,设立四川前线指挥部,直接指挥抗震救灾工作。“从指挥部成立到抗震救灾进入灾后恢复重建阶段的 156 天时间里,国务院抗震救灾总指挥部共召开了 26 次会议,实施靠前指挥、不间断指挥、全天候指挥。”^[25]”

模式 IV 是由政府领导牵头的常设性赋能模式。与模式 III 类似,这种赋能模式由政府领导牵头;不同的是,这种赋能模式平时就存在,不是在突发事件发生后才临时成立,具有相对的稳定性。模式 IV 的典型代表是各级政府设立的应急管理议事协调机构。同样,模式 IV 有的由分管领导牵头,如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(这几个议事协调机构的办公室均设在应急管理部);也有的由主要领导牵头,如四川省突发事件应急委员会、河南省政府应急救援总指挥部、云南省政府自然灾害应急管理委员会(这几个议事协调机构的办公室均设在省应急管理厅)。通常,由主要领导牵头,层级更高,权威性更强,其协调力度要比由分管领导牵头大得多。

上述 4 种赋能模式虽然具有一定的跨部门组织协调职能,但都存在一定的不足。模式 I 和模式 III 是临时性的,属于典型的“任务型组织”,在突发事件发生后设立,事件结束后解散,不利于长期稳定的工作交流和专业经验积累^[26]。模式 II 由主办部门牵头赋能,最大的问题是权威性不足,“小马拉大车”;同时,虽然该模式平时就存在,但实际上并没有持续稳定地开展组织协调活动,可谓“名不副实”。例如,根据规定,危险化学品安全生产监管部际联席会议制度“原则上每年至少召开一次全体会议”,平时各部门业务联系不多。同时,从严格意义上而言,部门牵头的模式 I 和模式 II 是一种工作机制,而不是实体性的组织机构。与前三种模式相比,模式 IV 由政府领导牵头,权威性

高,协调力度大,相比较而言效果最好。不过,这种模式能否真正起到作用,往往取决于牵头赋能的领导的重视程度;不少政府领导往往身兼数职,分身乏术,议事协调机构平时的具体工作交由特定职能部门承担,又出现了模式 II 中由主办部门牵头赋能所存在的日常交流不够、经验无法持续积累的问题。

为了弥补上述 4 种赋能模式的不足,我国还探索建立了模式 V:由政府办公厅(室)牵头的常设性赋能模式。模式 V 的典型代表是 2003 年抗击非典后建立的各级政府应急管理办公室。2005 年年底,国务院办公厅设置国务院应急管理办公室(国务院总值班室),“承担国务院应急管理的日常工作 and 国务院总值班工作,履行值守应急、信息汇总和综合协调职能,发挥运转枢纽作用”^[27]。作为政府办公厅(室)内设机构,政府应急办的最大优势是实现了跨部门组织协调时稳定性和权威性的有机结合,是一种相对比较理想的赋能模式。在我国,党委、政府的办公厅(室)是协助领导处理党委政府日常工作的机构,发挥参谋助手和运转枢纽作用。一方面,作为常设机构,办公厅(室)是各级党委、政府最基本、最重要的组成部分,长期持续存在,在历次机构改革中未受影响,具有很强的稳定性;另一方面,虽然不如党委、政府领导权威,但作为各级党委、政府运转的枢纽和党委、政府领导的参谋助手,办公厅(室)拥有接近权力中心的便利条件,处在承上启下、协调各方的位置,具有很强的沟通协调能力。以中共中央办公厅为例,“中共中央办公厅是党中央的综合办事机构,为党中央服务最直接,联系各方面最广泛,保障党中央工作最关键,在党政军群各机构运转中最核心,居于承上启下、协调左右的中枢位置,在党和国家工作全局中具有特殊重要的地位和作用。”^[28]”

二、“梁”的缺失:中国应急管理机构改革的现实困境

(一)应急管理机构改革:组建应急管理的大“柱”

在 2018 年党和国家机构改革中,整合 11 个部门的 13 项职责(其中包括 5 个国家指挥协调机构

的职责)新组建应急管理部,这是对我国应急管理组织结构和管理体系的一次整体性重构。根据中共中央2018年3月印发的《深化党和国家机构改革方案》,应急管理部的职责包括4个方面:一是组织编制国家应急总体预案和规划,指导各地区各部门应对突发事件工作,推动应急预案体系建设和预案演练;二是建立灾情报告系统并统一发布灾情,统筹应急力量建设和物资储备并在救灾时统一调度,组织灾害救助体系建设,指导安全生产类、自然灾害类应急救援,承担国家应对特别重大灾害指挥部工作;三是指导火灾、水旱灾害、地质灾害等防治;四是负责安全生产综合监督管理和工矿商贸行业安全生产监督管理等^[29]。

公安消防部队、武警森林部队转制后,与安全生产等应急救援队伍一并作为综合性常备应急骨干力量,由应急管理部管理,实行专门管理和政策保障。2018年11月9日,习近平总书记在向国家综合性消防救援队伍授旗并致训词时强调:“组建国家综合性消防救援队伍,是党中央适应国家治理体系和治理能力现代化作出的战略决策,是立足我国国情和灾害事故特点、构建新时代国家应急救援体系的重要举措。^[30]”国家综合性消防救援队伍主要由消防救援队伍和森林消防队伍组成,编制共19万人,是我国应急救援的主力军和国家队^[31]。

新组建的应急管理部门主要承担安全生产类、自然灾害类突发事件的应对工作,而不涉及公共卫生事件、社会安全事件应对工作。同时,部分自然灾害(如海洋生物灾害)以及生产安全事故外其他事故灾难(如核事故)的应对工作,也不在其业务范畴内。换言之,应急管理部担负的“应急”职责是“小应急”,而不是“大应急”^[32]。作为国务院组成部分,应急管理部实际上是一个承担部分而不是所有突发事件应对职责的“柱”;只不过,与改革之前只主管安全生产和相关政策法规工作的国家安监总局相比,其管辖对象拓展至了安全生产类、自然灾害类突发事件应对工作,并在应急力量和资源上有了规模化的国家综合性消防救援队伍,因而可称之为大“柱”。同时,5个国家指挥协

调机构也都由国务院分管领导牵头、承担特定类型突发事件的应对工作,因而都属于小“梁”而非大“梁”,难于有效开展跨部门、跨系统的收集信息、分析研判、辅助决策、指挥调度等任务。

(二)改革后的现实困境:“梁”的弱化与缺失

机构改革后,应急管理部门在应对超强台风“利奇马”、四川省宜宾“6·17”长宁地震等安全生产类、自然灾害类突发事件时,在调度应急管理系统内各种力量和资源方面体现出较强的专业能力和专业优势;不过,在应对重庆市万州“10·28”公交车坠江事故、新型冠状病毒感染肺炎疫情等跨界特征突出、需要多部门联合行动的重特大突发事件时,出现应急管理部门职能模糊、跨部门协调困难等难题。出现这些难题的根源,在于机构改革后应急管理部门“梁”的理想职能定位与“柱”的实际机构设置之间存在结构性矛盾。换言之,新组建的应急管理部门存在有综合协调之“名”但无综合协调之“实”的问题。

组建应急管理部的制度设计初衷,是通过整合相关部门的职责和分散在各部门的应急资源,提升跨部门协同应对重特大突发事件的能力。党的十九届三中全会审议通过的《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》指出:组建应急管理部的目的,是“加强、优化、统筹国家应急能力建设,构建统一领导、权责一致、权威高效的国家应急能力体系”。《深化党和国家机构改革方案》指出,组建应急管理部的目的,是“防范化解重特大安全风险,健全公共安全体系,整合优化应急力量和资源,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应急管理体制”。习近平总书记在《关于深化党和国家机构改革决定稿和方案稿的说明》中指出,应急管理部的职责之一,是“负责国家应急管理及体系建设,组织开展防灾减灾救灾工作,承担国家应对特别重大灾害指挥部工作”;这样做,“有利于整合优化力量和资源,建成一支综合性常备应急骨干力量,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应急管理体制”^[33]。

从职能设置来看,也赋予应急管理部对自然

灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件四大类突发事件进行统筹协调应对的职责。中共中央办公厅、国务院办公厅 2018 年 7 月 30 日印发的《应急管理部职能配置、内设机构和人员编制规定》明确：“应急管理部应加强、优化、统筹国家应急能力建设，构建统一领导、权责一致、权威高效的国家应急能力体系，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应急管理体制。”在《深化党和国家机构改革方案》确定的应急管理部四项职责中，第一项“组织编制国家应急总体预案和规划”和第二项“建立灾情报告系统并统一发布灾情，统筹应急力量建设和物资储备并在救灾时统一调度”，都是之前由国务院应急办所承担的赋能型职责。

不过，作为国务院组成部门，应急管理部的实际机构设置却难于胜任这些跨部门综合协调的赋能型职责。“在突发事件应对中，领导权主要表现为以相应责任为前提的指挥权、协调权。^[34]”虽然应急管理部承担了国家防汛抗旱总指挥部、国家减灾委员会、国务院抗震救灾指挥部、国家森林防火指挥部、国务院安全生产委员会 5 个国务院议事协调机构办公室的职责，并且应急管理工作已经明确由各级党委、政府的党委常委、政府常务副职分管，在一定程度上赋予其“梁”的职责；但与作为中央国家安全委员会（日常事务由中央办公厅负责）日常办事机构的中央国家安全委员会办公室等实体性大“梁”、粗“梁”相比，甚至与原国务院应急管理办公室相比，作为大“柱”或最多能算是小“梁”的应急管理部在履行“梁”的职责、进行跨部门组织协调时面临诸多困难，权威性远远不足。例如，面对安全生产类、自然灾害类突发事件，如何切实承担起国家应对特别重大灾害指挥部职责，有足够的权威去协调同级别的水利、林草、住建、环保、交通运输、卫生健康、公安等专业部门，对应急管理部门是一个不小的挑战。面对公共卫生事件、社会安全事件等由卫生健康、政法委、公安等部门牵头应对的突发事件，应急管理部门究竟扮演什么角色、发挥什么作用，也是需要研究解决的问题。

在应急管理机构改革方案设计和组织实施的过程中，也注意到了应急管理部门“梁”的理想职能定位与“柱”的实际机构设置之间的矛盾，强调要通过建立跨部门协调配合机制来解决或缓和这个矛盾。例如，《深化党和国家机构改革方案》指出：“应急管理部要处理好防灾和救灾的关系，明确与相关部门和地方各自职责分工，建立协调配合机制。”习近平总书记 2019 年 11 月 29 日在主持十九届中央政治局就我国应急管理体系和能力建设进行的第 19 次集体学习时强调：“要发挥好应急管理部的综合优势和各相关部门的专业优势，根据职责分工承担各自责任，衔接好“防”和“救”的责任链条，确保责任链条无缝对接，形成整体合力。^[35]”各地所采取的设立应急管理委员会、应急管理部门领导高配等做法，是对解决这个基本矛盾的积极尝试。

三、化解策略：找回“梁”、建好“梁”

应急管理机构改革后，面对跨界突发事件日益频发的现实，强化跨部门协调是各级应急管理机构必须面对和解决的问题。在基本管理体制不作大的变动的前提下，缓解应急管理部门“梁”的理想职能定位与“柱”的实际机构设置之间的矛盾，打破各级应急管理部门“名实不副、有名无实”的尴尬，必须以强化跨部门协调为中心，通过机构设置、资源整合、制度规范等方法，把弱化或缺失的“梁”找回并重新建好，从而切实增强应急管理的赋能职责。

（一）设立国家应急管理委员会，以高层次议事协调机构来强化跨部门协调

坚持党委领导、政府负责的原则，在党中央统一领导下，统一整合现有应急管理相关议事协调机构，组建由国务院主要领导或分管领导任主要负责人，党政军相关部门为成员单位的国家应急管理委员会（简称“国家应急委”），同时承担国家重特大突发事件应急指挥部的职责，既避免应急力量和资源分散，也避免领导干部兼职过多、精力分散。

国家应急委下设四大类突发事件专项应急指挥部（或设立自然灾害、事故灾难、公共卫生事件

三大类突发事件专项应急指挥部,社会安全事件专项应急指挥部由中央政法委负责),实行常态与非常态相结合的工作模式:平时抓好应急准备、规划制订、体系建设以及部门配合、条块结合、区域联合、资源整合、军地融合;发生大灾巨灾后,启动相关专项应急指挥部,直至全面启动国家应急委,开展应急处置与救援工作。国家应急委的办公室设在应急管理部,承担日常工作,发挥跨部门综合协调的赋能职责:日常,主要负责相关法律法规、应急预案、国家标准的组织编制,信息资源获取、共享、发布,重大风险评估与防范化解,应急力量资源储备管理,公共安全科普宣传教育,跨部门应急演练与培训等;重特大突发事件发生后,则承担国家重特大突发事件应急指挥部办公室职责,协助组织开展应急处置工作。

自然灾害类、安全生产类特别重大突发事件发生后,由应急管理部牵头进行协调处置,国家卫生健康委员会、公安部等专业部门根据职责分工参与。公共卫生类、社会安全类特别重大突发事件具有较强的专业性,分别由国家卫生健康委员会以及中央政法委、公安部等专业部门牵头处置,发挥专业优势;应急管理部发挥国家应急委办公室的职责,在专项应急指挥部直至国家应急委的统一领导下,全力支持专业部门牵头开展应急处置与救援。

(二)建立统一的应急力量和资源保障体系,以力量和资源整合来强化跨部门协调

通过力量和资源整合来强化跨部门协调,是一种先“有为”后“有位”的思路,通过在突发事件信息系统、应急预案、应急救援队伍、应急物资保障、应急技术支撑等方面加强建设,把应急管理部门打造成为各级党委、政府的应急指挥中心,从而强化在全过程突发事件应对中牵头开展综合协调的实力,真正起到“梁”的赋能作用。

在信息系统方面,由应急管理部门牵头建设统一的突发事件信息系统,做好应急值守、信息汇总、上传下达、对外发布等工作,打造形成突发事件应对的信息枢纽。在应急预案方面,由应急管理部门牵头编制各级政府总体应急预案、规划和

标准建设,牵头开展巨灾情景构建、跨部门应急演练和应急准备工作,不断磨合机制。在应急救援队伍方面,由应急管理部门牵头加强国家综合性消防救援队伍、各类专业应急救援队伍、社会应急力量以及解放军、武警应急救援队伍等各类应急救援队伍建设,提升队伍的专业化能力。在应急物资保障方面,由应急管理部门牵头构建统一的国家物资储备和调度体系,实现关键时刻“备得有、找得到、调得快、用得好”。在应急技术支撑方面,由应急管理部门牵头制定应急产业发展规划和应急技术研发计划,优化整合各类科技资源,强化应急管理装备技术支撑。

(三)加强跨部门协调方面的法律制度建设,以制度规范来强化跨部门协调

以制度规范来强化跨部门协调,是一种靠制度建设而不是靠行政权力来强化赋能型职责的思路,这是发达国家实现跨部门协作应对跨界突发事件的主要做法。例如,美国应对突发事件的基础框架《国家应急框架》(NRF),包括了基础性预案以及应急支持功能(ESF)附件、支持性附件、突发事件附件,明确规定了开展跨部门、跨地区协调以及有效实施联邦层面应急响应的基本程序。其中,应急支持功能明确了联邦政府相关部门在突发事件应对中需承担的15项应急支持功能,每项功能均明确了牵头单位和参与部门。

制度带有根本性、全局性、稳定性、长期性。建议系统梳理和修订应急管理相关法律法规,制定出台跨部门应对突发事件的管理办法和操作规程,由应急管理部门牵头编制国家层面和地方各级层面的突发事件总体应急预案,明确相关部门在应急管理中的责权利,通过强化法律制度建设来规范跨部门协调的约束力、自觉性、积极性。

参考文献:

- [1]巩固党和国家机构改革成果 推进国家治理体系和治理能力现代化[N]. 人民日报, 2019-07-06(1).
- [2]高小平. 整体性治理与应急管理:新的冲突与解决方案[J]. 公共管理与政策评论, 2018(6): 3-10.
- [3]薛澜. 学习四中全会《决定》精神,推进国家应急管理体系和能力现代化[J]. 公共管理评论, 2019(3): 33-40.
- [4]王宏伟. 现代应急管理理念下我国应急管理部的组

- 建:意义、挑战与对策[J]. 安全, 2018(5): 1-6.
- [5]童星. 兼具常态与非常态的应急管理[J]. 广州大学学报(社会科学版). 2020(2): 5-15.
- [6]薛澜. 顶层设计与泥泞前行:中国国家治理现代化之路[J]. 公共管理学报, 2014(4): 1-6.
- [7]SHAMBAUGH D. China's communist party: atrophy adaptation [M]. Berkeley: University of California Press, 2008.
- [8]DICKSON B J. The dictator's dilemma: the Chinese Communist Party's strategy for survival [M]. New York: Oxford University Press, 2016.
- [9]钟开斌. “一案三制”:中国应急管理体系建设的基本框架[J]. 南京社会科学, 2009(11): 77-83.
- [10]FAYOL H. Industrial and general administration [M]. COUBROUGH J A. Translated London: Sir Isaac Pitman & Sons, 1930.
- [11]DRUCKER P F. Management: tasks, responsibilities, practices [M]. New York: Harper & Row, 1973.
- [12]KAST F E, ROZENZWEIGHT J. Organization and management: a system and contingency approach [M]. New York: McGraw-Hill Book Company, 1986.
- [13]MARCH J G, SIMON H A. Organizations [M]. New York: John Wiley & Sons, 1958.
- [14]张康之. 走向合作制组织:组织模式的重构[J]. 中国社会科学, 2020(1): 47-63.
- [15]KETTL D F. System under stress: the challenge to 21st century governance [M]. Washington, D. C.: Sage & CQ Press, 2014.
- [16]OECD (Organization of Economic Cooperation and Development). Emerging risks in the 21st century: an agenda for action [R]. Paris: OECD Publications Service, 2003.
- [17]BOIN A. The transboundary crisis: why we are unprepared and the road ahead [J]. Journal of Contingencies and Crisis Management, 2018, 26(3): 1-6.
- [18]徐宪平, 鞠雪楠. 互联网时代的危机管理:演变趋势、模型构建与基本规则[J]. 管理世界, 2019(12): 181-189.
- [19]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): 24-30.
- [20]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[J]. 公共管理与政策评论, 2018(6): 21-36.
- [21]习近平. 在统筹推进新冠肺炎疫情防控和经济社会发展工作部署会议上的讲话[N]. 人民日报, 2020-02-23(4).
- [22]钟开斌. 国家应急指挥体制的“变”与“不变”——基于“非典”、甲流感、新冠肺炎的案例比较研究[J]. 行政法学研究, 2020(3): 11-23.
- [23]薛澜, 曾光, 等. 防控“甲流”——中国内地甲型H1N1流感应对评估[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2014: 89-92.
- [24]佚名. 国务院办公厅关于同意调整完善危险化学品安全生产监管部际联席会议制度的函(国办函〔2018〕58号)[EB/OL]. [2020-07-06]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2018-09/29/content_5326622.htm.
- [25]钟开斌. 应急决策:理论与改革[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2014: 202.
- [26]张康之, 等. 任务型组织研究[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2009.
- [27]佚名. 国务院办公厅关于设置国务院应急管理办公室(国务院总值班室)的通知[EB/OL]. [2020-07-06]. http://www.gov.cn/zwgk/2006-04/30/content_271547.htm.
- [28]习近平. 办公厅工作要做到“五个坚持”[J]. 秘书工作, 2014(6): 4-8.
- [29]《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》《深化党和国家机构改革方案》辅导读本[M]. 北京: 人民出版社, 2018: 50-51.
- [30]中共中央党史和文献研究院. 习近平关于防范风险挑战、应对突发事件论述摘编[M]. 北京: 中央文献出版社, 2020: 195-196.
- [31]佚名. 新闻办就国家综合性消防救援队伍组建一周建设发展有关情况举行发布会[EB/OL]. [2020-07-06]. http://www.gov.cn/xinwen/2019-11/06/content_5449223.htm.
- [32]王宏伟. 提升非常规突发事件的应对能力:应急管理体制改革成败的“试金石”[J]. 公共管理与政策评论, 2018(6): 37-51.
- [33]《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》《深化党和国家机构改革方案》辅导读本[M]. 北京: 人民出版社, 2018: 94-95.
- [34]中华人民共和国突发事件应对法注释本[M]. 北京: 法律出版社, 2008: 3.
- [35]中共中央党史和文献研究院. 习近平关于防范风险挑战、应对突发事件论述摘编[M]. 北京: 中央文献出版社, 2020: 243.

(本文责编:辛 城)