提升应急救援效率需要协调联动

□井　敏

政府管理从大的方面说，可以分为常态管理和应急管理。而常态管理很显然是在常规状态下的管理，这种管理往往会基于政府所承担的职能进行专业化的分工，并在专业化分工的基础上组建不同的部门，再由这些部门根据法律的授权按照既定的规则、制度和程序来进行管理。而应急管理顾名思义就是政府面对突发性的公共事件而启动的紧急管理，由于突发事件的发生不会自动基于部门分工而只发生在一个部门的管辖范围之内，因此突发事件的应急救援也更多表现为一种多部门联合救援模式，特别是一些比较大的突发事件，更是需要协调某一区域内几乎所有的应急救援力量，甚至包括那些不属于本区域属地政府管理的垂管单位的应急救援力量。这些应急力量在常态管理下，是分属于不同的部门和单位的，而且很可能相互并没有隶属关系，那么当这些常态管理下分属于不同的、相互没有隶属关系的部门和单位的应急力量需要同时动员起来应对同一个突发公共事件的时候，由谁来负责协调和指挥呢？这就要靠应急管理中科学高效的协调联动机制。

由于我国应急管理体制和机制的探索相对较晚，应该说科学高效的协调联动机制至今并没有真正建立起来，实际上我国应急管理中的协调联动并没有固定的机制，更多是靠更高阶位领导者的临时授权而实现的。即突发事件发生后，现场各种救援力量的协调联动需要更高阶位的领导到达现场之后所进行的临时性授权来实现。这种联动模式很显然属于一事一议式的联动模式，往往会延误高效联动应急的时机。以2011年发生在浙江温州境内的“7·23”甬温线特大动车追尾事故的应急救援为例，可观察到我们目前是如何对各应急救援力量进行协调联动的。

2011年7月23日20时30分05秒，甬温线浙江省温州市境内，由北京南站开往福州站的D301次列车，与杭州站开往福州南站的D3115次列车发生动车组列车追尾事故。事故造成D3115次列车第15、16节车厢脱轨，D301次列车第1至5节车厢脱轨，其中第2、3节车厢坠落桥下，第4节车厢悬空垂靠在高架桥上。事故发生40秒之后，即20时30分45秒，温州市公安局就接到了村民的报警电话，接报后温州市公安局立即向上级公安机关和温州市委、市政府报告，同时向温州军分区和市公安消防支队、武警支队、卫生局、电力公司等部门（单位）通报了情况，并向市公安消防、特警、交警支队及鹿城、瓯海公安分局发出紧急救援警令。随后这些救援力量迅速赶赴事故现场，20时33分，距事发地最近的黄龙派出所民警即到达现场，之后其他救援力量也陆续到达。

从上述时间节点来看，就此次突发事件的应急反应和救援来说，温州方面的反应是及时、迅速而有效的。但由于这些救援力量在常态管理下是分属于不同的部门和单位的，这些单位和部门之间并没有隶属关系。因此，这些陆续到达现场的应急救援力量只能是各自为战，没有实现有效整合和联动，救援中的重复救援、无序救援也就不可避免。直至21时左右，温州市委、市政府主要负责人到达现场之后，他们才根据到达现场的应急救援力量情况，决定成立以消防部队为主力的温州市“7·23”事故现场救援指挥部，统一由消防指挥协调现场人员搜救工作。得到授权之后，现场指挥部立即对救援力量进行了明确分工：由派出所民警负责第一道防线，在最外围对现场群众进行疏散，对围观群众进行劝离；由交警负责第二道防线，对现场周边交通实行管制，迅速打通事故现场到外围的绿色通道，确保各类紧急车辆及时进入现场，同时安排600名交警第一时间进入市区各大交通要道执勤，保障伤员抢救的绿色通道畅通；由武警、军分区力量负责第三道防线，对核心现场实行隔离保护，确保现场救援有序开展。消防力量则直接负责事故现场的救援，同时他们也将现场救援分成桥下地面、竖靠车厢、高架桥面3个战斗段，以每节车厢为一个救援点，展开全面搜救，做到搜查一处、标记一处；层层推进，确保不漏一人。应该说到这个时候，现场的应急救援才真正进入了有序的应急救援状态，但很显然此时离最早的应急力量到达现场的时间已经延误了将近半个小时，而这又是多么宝贵的半个小时。

那么，我们怎样才能建立一种让各种平时相互没有隶属关系的应急力量，能随着突发事件的发生而自动地联动起来，共同应对某一突发事件的应急联动机制呢？笔者认为有两种模式值得我们借鉴。

一种模式是法国的做法。法国的应急救援联动机制的运作是靠一支装备精良、训练有素的专业性应急救援队伍——消防队来实现的。从突发事件的接报、协调其他救援力量比如卫生、警察，到现场的指挥等都是由消防力量来完成的，也就是说，在法国的各类突发公共事件中，接报最早的是消防力量，赶赴和到达现场最早的也是消防力量，负责指挥协调的还是消防力量。这是法律赋予消防的权力，因此只要是基于应急管理的需要，消防就有协调联动本区域内其他应急力量的权力，而不需要更高阶位的领导来临时授权。

另一种模式是美国的做法。美国是将突发事件先进行较为详细的分类，比如联邦应急总署在其《美国联邦政府应急反应计划》中就列出包括交通、通讯、公共工程、火灾等12种类别的突发事件，针对每种突发事件的应急救援都明确指定了一个牵头部门和众多的协助部门，这样一旦这类突发事件爆发，其牵头部门就可以在无需请求更高阶位的部门或领导授权的前提下，直接对那些协助部门发出协调命令，所有协助部门也就有责任和义务服从牵头部门的协调指令。以交通事故类突发事件为例，其牵头部门就是交通部，而协助部门则包括农业部、国防部、财政部、国务院、联邦应急总署、总务署、田纳西河流域管理局以及邮政局8个部门。这就意味着一旦发生交通事故类突发事件，交通部门就可以根据应急救援的需要直接向并没有隶属关系的农业部等8个部门发出协助指令，而这8个部门所拥有的应急资源包括人力和财物也就可以由交通部直接调配使用。

无论是法国的做法还是美国的做法，其共同点都是通过事先的法律或预案规定某种联动机制，而一旦进入应急救援模式，这种联动机制就可以将常态下分散在各部门和单位的应急救援力量迅速协调联动起来，以共同应对某一突发公共事件。应该说这两种联动模式都可以打破我们目前所采用的一事一议式模式，也都不会出现应急救援初期的群龙无首和各自为战的局面，更不需要等更高阶位的领导到场并临时授权之后才会有高效而有序的救援。

基于我国地域广、人口多、各种突发公共事件发生的几率较高的现实，笔者认为美国的做法更有借鉴价值。而且，我们也有了一些基础，比如我们已经将突发事件分为自然灾害、事故灾难、公共卫生和社会安全四大类，每类突发事件也大体有了相应的主管单位。但我们还需将这四大类突发公共事件再进行细化，以事故灾难类为例来看，这类突发事件其实又可以分为很多不同的类别，比如交通类、矿难类、安全生产等等，而这每一类别的应急救援特点、需要的设备、救援技巧等都有很大的差异，完全有必要进一步细化。然后，在细化的基础上，我们就可以为每类突发事件的应急救援事先指定一个合适的牵头部门和必要的协助部门，这样一旦这类突发事件发生，牵头部门的救援力量就可以名正言顺地协调和指挥各协助部门的救援力量，而不需要等更高阶位领导的临时授权，这样科学有序的应急救援在时间点上就可以大大前提，救援的质量和效果也会更好。

案例分析

法国应急管理体制的特点

□曹海峰

法国与我国的行政管理体制有一定相似性，其在应急管理体制方面的做法对我国有一定的借鉴参考作用。纵观法国的应急管理实践，基本上形成了中央政府统一领导、内政部门综合管理、专业部门协同参与、事件处置分级响应（省级以上中央垂管、基层市镇属地管理）的运作体制。

主要应急救援力量

法国拥有直接隶属于内政部公民保护和危机应对总局管辖的国家应急援助部队。国家应急援助部队属军事力量，但归内政部管辖，约有近3000人的规模，分布在全国几个大区的救援基地，应急援助部队下设若干民事保护大队，负责不同区域的综合应急救援行动。国家应急援助部队配备有应急航空队、矿山救援队等专业力量以及确保后勤保障和交通运输的辅助力量。在每个国家应急援助部队的基地，均配备有一定数量的直升机，配合援助部队开展各类急难险重的救援任务。此外，国家应急援助部队还配备有一定数量的危化品及矿山救援专业人员，专门负责工矿企业重特大安全生产事故和危化品泄露等方面的应急救援任务。

法国的消防队伍构成了突发事件应急救援力量的主体，全国各地大约有各类消防员25.2万名。消防队伍在业务上接受内政部公民保护与危机应对总局的统一领导，分为军队现役、职业和志愿三种。全国共有95个省级灾害救援指挥中心、3600个消防站，另设3个职业特勤救援支队。法国消防队伍除了负责常规的救火、应急救援以外，还承担急救的任务，这是法国消防较为显著的一大特点。而在实际的应急救援活动中，火灾、应急救援出警一般只占到20%，其余80%左右为急救出警。以巴黎消防局为例，除了三个救火和救援支队作为主力（包括医疗救助）以外，还包括一支约650人的特勤支队（其中包括核生化组等专业救援小组）、一支培训支队和一个后勤支队。这种综合加专业的力量配备使得消防队伍基本可以担负起常规突发事件的应急救援工作。

从法国应急救援力量建设的经验来看，大力推进应急队伍职业化建设是提升应急救援水平的重要环节。按照“消化存量、优化增量”的原则，积极探索消防武警就地转业做法，同时按照适当比例招聘职业消防员，加快推进地震、地质、矿山危化品、市政设施、卫生等专业应急队伍的职业化建设进程，建立起布局均衡、专业合理、技能过硬的综合和专业应急救援队伍体系。同时，还要大力加强应急志愿者队伍建设，积极鼓励具有一定技能和时间保证的志愿者参与消防、地震、矿山危化品等专业应急救援队伍，形成“现役－职业－志愿”应急救援队伍梯次结构。

应急管理的组织架构

法国中央政府层面负责综合应急管理的机构是内政部下属的公民保护与危机应对总局，主要负责对各类自然灾害、工业及技术灾难等突发事件的应急管理。其主要机构包括消防处、应急预案及危机管理处、全国应急资源管理处三大部门，此外还设有直接对局长负责的国际合作处，负责所有的应急管理国际合作事宜。其中，消防处下设人事部和培训部，人事部负责全国消防力量的行政管理，培训部负责全国范围内消防人员的培训工作；应急预案及危机管理处主要负责国家层面上的风险预防、国家级应急预案规划编制与指导、重大危机的预警、处置、沟通及恢复等工作；国家应急资源管理部门则主要是统管各类应急救援队以及救灾资源等物资的管理。

内政部公民保护与危机应对总局拥有自己的直属救援力量，主要是在各类重特大突发事件的应对和处置过程中，以中央政府名义派出开展应急增援行动。总局对国家级的应急部队及其他应急救援力量行驶管辖权，可以在全国范围内实现各类应急队伍的调遣。公民保护与危机应对总局下设全国应急指挥中心（COGIC），实行24小时运行，平时主要负责对全国范围内突发事件情况及舆情信息的监控、预警和分析，必要时可根据监控分析情况向总局提出事件介入和处置决策建议，战时则主要作为全国范围内重大突发事件和危机的处置决策指挥平台。中心设有各相关部门的联合指挥席位，视事件性质启动相应应对机制，相关部门成员纳入指挥部。一旦事件升级到需要总理府出面协调应对时，COGIC则变为中央政府总指挥部的辅助决策平台。

在地方政府层面，法国的突发事件应急管理分为市镇级（相当于我国的镇，共约3.6万个）、省级（95个）、防区级（7大防区）三个层级。不同层级在事件响应时实行统一指挥：在市镇层级，市镇长（或省级专员公署派出人员）是指挥官，自然灾害、事故灾难等突发事件处置救援主要依靠当地消防救援力量，当地医疗部门负责协助事件处置中的人员救治；而涉及社会安全方面的突发事件则主要依靠当地市政警察部门。

应急管理的运作模式

法国应对突发事件的基本模式是以属地管理为主，市镇一级构成了突发事件救援的主体。一般意义上的常规突发事件，如火灾、交通事故、小范围自然灾害等，主要在市镇一级即处置完成。当事态严重程度超出市镇级响应能力或者事态影响范围扩大至省级范围时，指挥权则会上移至所在的省，省级如果仍然处置不了，则继续上移至防区层级。在省和防区层级上，法国中央政府驻该地的行政长员（防区专员及省级专员）是指挥官，省和防区的主要应急救援力量是辖区内的消防队伍和警察队伍，必要时周边各省会在接到援助请求后派出支援力量，并接受当地行政长官的统一指挥。

需要指出的是，当发生社会安全类事件或者其他突发事件处置中涉及社会治安维护时，一般由各市镇的市政警察在现场履行安全秩序的维护和处置工作。如果事态超出地方控制范围，还可由内政部国家警察局派出警员协助处置，情况再严重时甚至可以动用国防部的宪兵队伍。

在重大危机发生时，最高指挥权限可上升至国家层面，此时由中央政府设立的临时部际联席会议作为最高决策指挥机构。联席会议办公室设在内政部公民保护与危机应对总局的全国应急指挥中心，与危机相关的内阁部门如工业部、社会事务和卫生部、交通部、生态能源部、农业农产品和林业部等部门作为成员单位参与事件决策指挥。一般情况下，这些部门主要负责各自行业范围内的突发事件应急处置，一般只有当事态超出部门应对能力上升为跨行业、跨部门重大危机时，才启动部际联席会议工作机制，由多部门联合应对。例如，在2014年埃博拉疫情的防控过程中，由法国社会事务和卫生部、内政部、外交部共同牵头启动联合应对机制，从源头防控开始抓起，严格控制疫情从非洲国家传入法国本土，同时指定了专门收治埃博拉病例的专业医院，卫生部门负责感染人员救治并实施跟踪监测，最终实现了疫情的有效防控，未造成大范围疫情传播。

管理视角

走向决策统一：英国的协同政府改革

□马　丽

20世纪70年代末，随着新公共管理运动在西方国家的兴起，企业管理理念被引入到公共部门，分权式管理对原有的高度集中的等级组织结构形成了冲击，公共行政效率得到了有效提高。新公共管理运动在引入竞争机制的同时，却忽视了部门之间的协作，带来了公共服务碎片化的困境。这种碎片化困境主要体现在以下方面：部门之间缺乏沟通，部门在对公众诉求做出反应时各自为政；公共服务项目之间存在冲突，不同部门的政策目标不相统一，或者是尽管政策目标一致，但是政策执行却相互拆台，公职人员对公共政策的执行更多考虑的是部门利益而非政府的整体利益；公共服务项目之间存在重复，不同部门提供了相似的公共产品致使行政成本上升。碎片化的制度结构和缺乏合作的决策机制使协作性、整体性的公共行政和公共决策举步维艰，对公共服务的质量与效率产生了不利影响。

英国也陷入了同样的碎片化管理困境，各个部门共同改善公共服务变得困难重重。1997年，布莱尔出任英国首相。为应对公共服务分裂化、政府机构人员膨胀、经济低迷、信息技术发展等多重挑战，政府正式启动了协同政府改革。

公共决策的统一与完善

为推动协同政府改革，英国发布了《现代化政府白皮书》，旨在为英国建设以协同政府为主题的现代化政府提供新的战略框架。应当说，英国政府试图要解决的问题是多重的，例如要实现政府跨部门合作、重新定位政府部门的职能、整合公共管理的流程、更加便捷地为公众提供公共服务等等。要实现上述目标，协同政府改革给出了一条清晰的路线图，那就是将公共决策的统一与完善作为改革的首要目标。协同政府理念的基本观点是：碎片化管理的困境无法通过相互分割的政府部门来实现，也不能依靠设立新的“超级部门”，唯一可行的方法就是围绕统一、特定的政策目标，在不打破部门界线的情况下进行部门之间的协作。为了促进公共决策统一，布莱尔政府采取了以下措施。

重组组织机构，界定政府各部门的职能和权限。随着协同政府改革的深入，英国政府将一些功能相同或相似的部门进行重组。同时，政府加大与第三部门的合作，建立了一些以社区为基础的机构。英国政府认为，要提供高质量的公共服务、使公共决策具有统一性和战略性，前提就是要对各部门的职能有明确的定位。为达到这一目标，英国对各部门的战略管理提出建议，强调各部门都需要围绕协作的项目进行重组，将公共决策和政策执行统一起来，提供整合的公共服务。

成立综合性决策机构。英国政府成立了若干促进各部门合作的跨部门组织，这些新成立的组织中具有战略决策性质的占到很大比例。综合性机构直属首相办公室或内阁办公室，主要处理跨部门的公共事务，提供需要部门之间协作的统一决策。例如，1997年12月英国政府设立社会排斥工作组，这一跨部门的综合机构隶属于内阁办公厅，直接向内阁办公厅主任和下院秘书长负责，主要功能是制定跨部门的协同政策来解决贫困和社会排斥问题。与社会排斥工作组相类似，英国政府还先后成立了妇女中心、政策中心、绩效与创新小组等综合机构，以促进政府的决策统一。

为各部门设立绩效目标体系。英国财政部在1998年公布的《全面开支评议》白皮书中提出了公共服务协议框架，具体做法是财政部与其他政府部门签订公共服务协议，对各部门约定以效率和效益为标准的绩效目标，并与财政投入相挂钩。通过签订公共服务协议，各部门有了更加清晰的绩效目标，各部门的战略方向与政府的战略方向更加统一，各部门的目标设定也具有了一致性。

协作的公共决策体系

除了加强部门之间的协作，英国政府还通过建立更加开放的协作机制来提高公共决策的质量。

注重与私企、智库的合作。英国政府在设立综合性机构外还设立了一些特别委员会，职能类似于综合性机构，但并非常设机构。特别委员会一般是为了某一类特殊的政策问题而设立，目的是为政策制定进行各方意见咨询，其成员有的来自公共部门，有的来自私人部门、非营利组织、研究团体等。

在地方治理中引入协作机制。英国政府强化地方政府的功能，促使地方政府提高政策制定和政策执行的能力。2001年英国出台“地方战略伙伴”计划，强调在地方层次将政府、私人部门、社区等不同部门联合起来，尽量消除各地方治理主体之间的界限，以形成更加协同的治理模式。

开展公众咨询。英国成立了数量众多的“公民咨询团体”，为公众提供参与公共事务的机会。特别在地方政府层面，大量地方政府咨询团的建立使公众参与成为协同政府改革的重要组成部分，地方政府能够更好地利用当地的智力资源来提高政策质量。

广泛应用信息技术。信息技术不仅可以用于收集、分析资料，还可以运用在政策制定的交流过程中。通过信息技术来建立政策讨论支持系统、会议管理系统等技术支撑体系，英国得以更便捷地进行部门决策的协同。

协同政府改革的特点

继英国协同政府改革后，类似的改革迅速在西方国家展开。例如，新西兰、澳大利亚提出建设整体政府的目标，美国、加拿大的地方政府也进行了相似的改革。协同政府作为一种政府改革实践，也成为了公共管理领域的重要理论，并发展出协作性公共管理、整体政府、网络化治理等新理念。英国的协同政府改革作为世界范围内跨部门协作的典型案例，其改革脉络极其鲜明，成效也颇为显著。

将决策统一放在最重要位置。要消解部门分割的碎片化管理困境，可以采取的途径有许多种，比如组织重构、预算整合、政策目标分享、信息共享等等，这些途径都是进行协同的有效方式。英国的协同政府改革紧紧抓住决策统一这一核心目标，以促进公共决策的统一与完善来统筹改革的各项具体措施，使改革具有了极强的目标导向和可操作性，使各部门在制定和执行统一的公共政策的过程中加深了相互间的协调和妥协。

构建了三个层次的协同体系。协同政府旨在消除部门主义的弊端，注重政府间的整体性运作，是促进政府从破碎走向整合的管理模式。为了给公众提供统一的公共政策和无缝隙的公共服务，协同政府改革形成了三个层次的协同体系。一是政府组织的功能协同，整合了功能相似的部门，成立了综合性机构来进行统一决策；二是不同治理层级的协同，通过加强地方政府协同治理的能力，整合了部分中央与地方机构，建立了中央与地方之间的协同机制；三是公私部门的协同，政府与市场、社会有了更多的关联，公私合作得到了有效促进。

强调政府的主导作用。新公共管理运动强调政府的作用是掌舵而不是划桨，而协同政府改革则在一定程度上主张政府的回归。英国的协同政府改革建立了多种合作模式，但这些合作具有一个共同点，那就是它们都是由政府提议和推动的。此外，为了改善公共政策的提供，英国运用了很多制度化的方法来加强首相权威与核心部门能力，中央的权威由此得到提升。中央权威的提升能够更有力地保障中央协调各部门的能力，使中央的政策议程不易被部门主义所削弱。

建立了开放的决策体系。通过重构政府组织、加强政府与私人部门的合作、加强政策制定的公众参与，英国的协同理念显现出开放、包容、多元的特点。随着公共事务联系的广泛性不断增强，地区间、组织间、部门间的相互依赖也在不断增强。打破科层制的严格界限，根据现实情况不断开发新的协作模式，是处理复杂公共事务的有效途径。

当然，英国的协同政府改革还存在一些难以避免的问题，比如政策执行的碎片化、过多的绩效目标带来的繁冗的官僚程序、地方政府自主权的不足等等。但总体看来，协同政府已成为西方政府改革的一种国际性思潮和新趋向，促进了西方政府从新公共管理运动向后新公共管理改革的转向。

管理关键词