



我国救灾体制改革的三大动向

核心阅读

改革开放以来，特别是2008年汶川特大地震发生以来，随着经济社会发展和国家治理体系变化，中国的救灾体制处在不断改革发展中，在纵向关系、横向关系及内外关系三个维度，分别表现出可控性放权、多层次协调、规范性参与三大动向。

□ 钟开斌

救灾体制是指不同主体在救灾工作中的机构设置、管理权限划分及其相应关系的制度总和。救灾体制包括纵向关系（不同层级政府之间）、横向关系（同级政府不同部门之间）以及内外关系（政府与社会之间）三个维度，集中反映了救灾过程中的权责配置状况。

纵向：可控性放权

处理好中央和地方关系，对我国这样一个大国来说是一个十分重要的问题。新中国成立后，我国形成了“灾民找政府、下级找上级、全国找中央”的救灾格局。与此相适应，我国建立了中央总动员的集中型救灾体制，中央在重特大灾害抢险救灾中起着领导和主导作用。首先，中央是救灾的直接指挥者，灾后委派高级别官员奔赴灾害现场进行救灾指挥调度；其次，中央是救灾的直接动员者，灾后发动全国范围内各级各类资源开展救灾；再次，中央是灾害损失的直接评估者，负责确定灾害损失，据此分

配重建资源，牵头开展灾后重建工作。这种中央总动员的集中型救灾体制在唐山地震、汶川地震等重特大灾害发生后得到充分展现，集中体现了中国特色社会主义制度集中力量办大事的优势。

近年来，中国开始调整中央总动员的救灾体制，提出并实行“地方作为主体”的救灾新思路，着力强化地方的主体意识、主体责任、主体作用。强化地方的主体责任，并不是意味着中央对救灾不承担任何权责；实际上，以地方为主的救灾体制是一种中央指导与地方指挥相结合的可控性放权体制——重特大灾害发生后，救灾工作以地方为主，中央通过向灾区派驻工作组等方式，发挥指导、协调、督促、调查等作用。这正如李克强总理在2013年“4·20”芦山7.0级强烈地震发生后所提到的，“救灾要科学有序，由四川省为主指挥抗震救灾，国务院派一个工作组在那儿，由四川省作为需方，我们是供方，他提单子，我们给条件，保证抗震救灾有序进行，使死亡人数降到了最低程度。中央决定对此后类似灾害，都以此机制展开。”

横向：多层次协调

救灾是一个多主体协同应对的过程。处理好不同部门、不同地区、不同行业、不同系统之间的关系，构建统一指挥、功能齐全、反应灵敏、运转高效的跨组织协调机制，实现横向不同主体之间在救灾中的快速联动、任务分解、资源共享，是救灾工作的重要任务之一。

新中国成立后，虽然也设立中央救灾委员会、中央防汛总指挥部等若干日常性跨部门协调机构以及重特大灾害临时性领导小组等非常设机构，但当时建立的主要是以部门为主的分类管理救灾体制，由专门部门应对单一灾种。在这种体制下，救灾任务分散在防汛抗旱、抗震减灾、民政救灾等相关职能部门，各个系统纵向组织指挥有力，需要进行横向协调的事项不多。分类管理体制的优势是专业性强，根据各类灾害的特点有针对性储备力量和资源，各部门各司其职、各负其责，而且上下一致，纵向组织指挥有力；其劣势是协调性不足，各部门互不隶属，在发生复合型灾害需要开展横向协作时往往存在困难，资源

浪费较严重。

随着灾害越来越具有跨界性质，建立跨地区、跨部门、跨行业的救灾协调联动机制，成为一项重要任务。近年来，我国逐渐建立了一套由政府应急管理办事机构，如减灾委员会、抗震救灾指挥部、防汛抗旱指挥部、地质灾害应急指挥部、森林防火指挥部、气象灾害防御指挥部等议事协调机构，以及部门间、地区间、军地间、条块间协同联动机制等为内容的多层次救灾协调机制，并通过各级各类救灾预案予以规范，以加强对救灾工作的统筹指导和综合协调，减少部门化分类管理体制存在的问题。例如，2013年“4·20”芦山地震发生后，四川省立即启动I级地震应急响应，消防、安监、卫生和省军区应急救援队伍迅速赶赴现场救灾；省委省政府成立抗震救灾指挥部，由省委书记任指挥长，省长和省委副书记任副指挥长，17位省军级领导任成员，指挥部下设省总值班室、医疗保障、交通保障、通信保障、救灾物资、宣传报道六个分组，全面指挥和领导抗震救灾工作。

为从应对单一灾种向综合减灾转变，加强横向跨组织协调，2018年3月，我国把分散在9个职能部门、4个议事协调机构的13项救灾职责进行整合，组建应急管理部，作为国务院组成部门。中共中央2018年3月印发的《深化党和国家机构改革方案》强调，应急管理部要“明确与相关部门和地方各自职责分工，建立协调配合机制”。国务委员王勇在关于国务院机构改革方案的说明中指出，应急管理部

的重要职责之一是“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”。

内外：规范性参与

救灾是一个开放有序的系统，既需要发挥政府的主导作用，也需要全社会的广泛参与。面对各种灾害，政府通常占据核心地位，但由于政府自身在资源分配、人员结构、组织体系等方面的局限，不可避免地存在着失灵现象，需要社会力量、市场机制的积极参与。

在改革开放前计划经济时代“强政府—弱社会”的管理格局下，救灾是在各级政府特别是中央政府的统一领导下进行的。灾害发生后，灾民找政府、下级找上级、全国找中央，社会力量、市场机制的参与非常有限。改革开放后，随着经济社会快速发展和改革开放不断深入，我国的社会力量、市场机制开始发展壮大，参与救灾的热情持续高涨，逐渐成长为救灾工作的重要力量。2008年被誉为中国的“公益元年”“志愿行动元年”，社会力量、市场机制开始广泛参与救灾工作。在汶川地震、玉树地震、芦山地震、鲁甸地震等重特大自然灾害发生后，大量社会组织、社会工作者、志愿者、爱心企业等积极参与救灾，发挥了重要作用。不过，由于参与救灾工作的政策法规、协调机制、服务平台尚不健全，社会力和市场机制参与救灾依然存在信息不对称、供需

不匹配、活动不规范等问题，参与救灾工作的效率不够高。

近年来，在进一步鼓励社会力量和市场机制积极参与救灾的同时，应进一步强调规范社会力量和市场机制在救灾中的作用，营造社会力量和市场机制有序参与救灾的政策环境和活动空间，促进社会力量和市场机制更好地发挥作用。

2015年5月，习近平总书记指出，要坚持群众观点和群众路线，拓展人民群众参与公共安全治理的有效途径，动员全社会的力量来维护公共安全。2015年10月，民政部印发《关于支持引导社会力量参与救灾工作的指导意见》，就支持引导社会力量有序参与救灾作出规范；2016年，习近平总书记在河北唐山调研考察时指出，要全面提升全社会抵御自然灾害的综合防范能力，在建立防灾减灾救灾宣传教育长效机制、引导社会力量有序参与等方面进行努力。2016年发布的《中共中央 国务院关于推进防灾减灾救灾体制机制改革的意见》提出，要坚持党委领导、政府主导、社会力量和市机制广泛参与，“更加注重组织动员社会力量广泛参与，建立完善灾害保险制度，加强政府与社会力量、市场机制的协同配合，形成工作合力”。2014年，国务院发布《关于加快发展现代保险服务业的若干意见》（“新国十条”），对建立巨灾保险作了明确部署。2016年，中国保监会与财政部联合发布《建立城乡居民住宅地震巨灾保险制度实施方案》，并在深圳、云南、宁波等地相继启动巨灾保险试点。

核心阅读

当前，我国应急管理组织体系正在进行重组整合。与此同时，我国已有的应急预案体系中，宏观层面上的战略级预案的定位还需进一步明晰；应急预案体系建设的现状与打造共建共治共享应急治理新格局的要求尚存在一定差距；应急预案编制过程中对作为前置条件的风险分析工作重视程度不够等，这些都对应急预案体系重构提出新的要求。

□ 曹海峰

当前，在党和国家机构改革深入推进的新形势下，我国应急体系建设进入新阶段。为更好地适应应急管理体制的重大变革，应尽快对我国的应急预案体系进行完善和重构。

当前面临的新机遇与新挑战

国家应急管理组织体系的重塑整合，对应急预案体系重构提出了新的要求。按照应急管理的基本原理和国际通行法则，组织体系的重大变更往

往会成为应急预案体系修订完善的“充分条件”。如美国联邦政府在组建国土安全部后，适时出台了《国家响应预案》（NRP），并在随后将其升级为《国家响应框架》（NRF）。应急预案的核心要义是规定在突发状态下“谁来做”和“做什么”，即明确不同主体的权力和责任边界。此次机构改革中，新组建的应急管理部整合了原先13个部门的应急相关职能，并将原先分散在公安消防、森林武警和安监系统的不同救援力量纳入麾下，统一领导指挥。应急管理领导机构和救援力量指挥调度方式的深刻变化，意味着以往以行业主管部门为应对主体、通过跨部门协调救援力量的应急模式已无法适应当前的新形势，我国应急预案体系的架构和内容急需尽快做出调整。

在我国已有的应急预案体系中，宏观层面上的战略级预案的定位还需进一步明晰。在整个国家应急预案体系中，战略级预案的主要任务是制定规则、定章程，对重大事项决策进行授权并依法给予豁免。在我国“总体预案—专项预案—部门预案”体系中，各级政府的总体预案可视为战略级预案。但无论是《国家突发公共事件总体应急预案》，还是各地方政府的总体预案，对于重大灾害情景（特别是超出预期的非常规情景）下的授权和免责这一关键问题的关注度还不够，同时对各方也缺乏明确的权责边界划分条款。更重要的是，目前我国应急预案体系与应急法律法规体系之间的衔接机制尚不完备，缺乏必要的关键性接口。由此导致在很多非常规情景下，很多一线救援指挥人员由于缺乏事先授权且事后又无免责依据而不敢拍板决策，只能又回到逐级向上级请示汇报的常规行政管理路径上

去，应急预案体系的实用性和可操作性大打折扣。

应急预案体系建设的现状与打造共建共治共享应急治理新格局的要求尚存在一定差距。当前，加快构建党委领导、政府负责、社会协同、企业主体、公众参与的应急治理体系已成各界共识。我国的应急预案体系是以各级政府及其部门、各企事业单位为主体的组成的，该体系的突出特点是对纵向府际间以及“政府—企业”间的权责关系界定较为清晰，政府和企业在其中发挥的作用较为突出。然而，多元共治预案体系的建构绝不仅仅是政府与企业的事情，亦非不同主体应急预案的简单机械叠加，还必须有一套涵盖党委、政府、社会、企业和公众等多元主体，并且能够清晰界定各方职责权限的总体预案或预案框架。同时，如何在一整套框架之下加强统筹协调规划，实现不同主体应急预案内容上的同步与功能上的协同，也是未来必须解决的一大难题。

应急预案编制过程中对作为前置条件的风险分析工作重视程度不够。国内对于应急预案本质上是一种风险管理工具的认知不足，因而对预案编制的前端基础环节——风险评估的关注度不够。一方面，国家层面尚未开展战略风险评估活动，缺少需要国家层面重点关注的巨灾或非常规突发事件场景来作为预案编制的方向性指导。大多数国家级预案对灾害或灾难情景的重视程度不够，预案中的各项程序过泛，规定过粗，有的条款在实操中难以落地。另一方面，在地方政府和企业层面，作为应急预案编制前置条件的风险分析与资源普查活动在实践中未得到严格落实。当前，有些地方的政府和有关部门、企事业单位在应急预案编制过程中，仍未完

全摆脱“模板编制”的模式，“下级抄上级、企业抄政府”现象严重，重形式上的合规性而轻内容上的针对性，这是造成我国各级各类应急预案实用性不足的一个重要原因。

完善国家应急预案体系的对策建议

首先，尽快出台国家应急预案体系规划，修订国家突发事件总体应急预案。新一轮机构改革中整合成立的应急管理部，其第一项职责便是“组织编制国家应急总体预案和规划，并推动应急预案体系建设和预案演练”，而目前我国在整体应急预案体系规划上尚为空白。为此，一是应尽快出台国家应急预案体系规划。规划应通盘考虑各级党委、政府、社会、企业和公众各个方面，并将其视为有效应对突发事件的一个整体，明确各个主体在整个国家应急治理体系中的地位和作用，对各自的职责和权限给出原则性界定。规划中还应重点关注横向上不同主体间协调配合与高效衔接机制的完善，研究基于应急预案自动授权的跨行业、跨部门应急队伍调动与应急资源调度模式，通过制度化建设解决长期困扰我国重特大突发事件应对过程中资源和队伍难以快速协调的“老大难”问题。二是尽快修订国家突发事件总体应急预案。进一步明确在自然灾害和事故灾难应急指挥中，应急管理部统一指挥或依据授权代表国务院履行统一指挥的权限；理顺应急管理部、国家卫生健康委员会、公安部以及其他行业主管部门在各类突发事件应急指挥体系中的角色定位。同时，应将国家总体预案重新定位为国家应急预案体系中的“总章程”，赋予

各级基层政府部门、公用事业单位、社团组织等在紧急情况下一定的先期处置权和决策责任豁免权。总体预案中的重大原则应反馈至未来修订后的《突发事件应对法》中加以固化，而在法律修订前总体预案则可暂时充当“准法规”角色。

其次，分类别对国家专项应急预案体系进行重构。对于自然灾害类突发事件，可开发统一的国家自然灾害总体应急预案。将原先分属于地震、水利、国土、林业、农业以及民政等部门牵头的国家自然灾害专项预案整合为统一的自然灾害总体预案。预案编制的思路可主要按照预防与应急准备、监测与预警、响应与救援、恢复与重建的时序逻辑框架，搭建起全流程的国家自然灾害应急准备与应急响应体系。涉及不同类别自然灾害的救援行动，主要差别体现在对不同灾害的不同预防、处置与应对措施上，以及对救援资源的差异化要求上。对于通用类任务，如遇险人员的搜寻救援、人员疏散、灾民安置、生活物资保障、交通运输保障等活动，则采用模块化的形式嵌入总体应急预案之中，并强调这些通用任务的可扩展性和可移植性。

对于安全生产类事故国家专项应急预案的修订，应按照所属领域有无明确的行业主管部门来加以区别。一方面，对于民航、铁路、电力、能源、管道、核、环境事故等有明确行业主管部门的情况，应急管理部门主要发挥事故处置的“兜底”作用。在各相关国家专项应急预案的修订中，应进一步明确应急管理部门与行业主管部门之间的权责边界，并重点强化两者的协同与配合机制。行业主管部门主要负责指导指挥事故灾难的先期处置与专业事项应对，应急管理部门

则主要负责事故处置的综合协调和常备骨干救援力量投放，各方密切配合，共同进行应对和处置。另一方面，对于其他工矿商贸等行业的安全生产事故（如危化品事故等），在修订国家安全生产事故专项应急预案时，进一步明确由应急管理部门负责全流程的应急管理活动，并负责应急救援的各项活动，各相关部门积极参与，配合应急管理部门开展处置救援。此外，对于现有的公共卫生事件、社会安全事件的国家专项应急预案，可基本保持现有内容不变。但需注意的是，未来应急管理部门在此两类事件的应急管理中也应发挥必要的综合协调作用，因此，相关专项预案的内容要根据形势变化做出适当的微调。

再次，开发基于风险评估的应急预案编制方法并推动形成国家标准。为解决当前各地各部门应急预案编制中缺乏统一方法指导的突出问题，建议由应急管理部牵头，借鉴情景构建方法，尽快出台适应我国应急管理现状的应急预案修编标准体系，并将其作为各级各类应急预案编制的重要依据。标准体系的主要内容包括风险辨识与评估的方法、风险规避、缓解与控制的原则、资源普查的范围、应急资源准备的种类数量，应急指挥组织架构的快速搭建与有序移交、应急处置的基本流程等关键性要素。以预案编制标准建设为抓手，推动建立国家和各地区公共安全风险数据库和动态评估体系，为不断完善我国的应急预案体系提供可靠的基础数据支撑，促进预案编制向科学化、量化、模块化和标准化方向发展。