

应急管理是国家治理体系和治理能力的重要组成部分。新中国成立70年来，随着经济社会不断发展和国家治理体系不断完善，我国应急管理工作在管理理念、管理方式、管理主体、管理过程、管理制度、管理保障等方面都发生了重大变化，朝着应急管理体系和应急管理能力现代化的目标不断迈进。

管理理念
从人财兼顾到生命至上

新中国成立初期，我国经济发展水平比较低、物质比较匮乏，财产特别是公共财产具有特殊重要意义。保护国家财产、集体财产，成为那个年代的社会价值观。

按照马斯洛的需求层次理论，在生理需求基本得到满足之后，人类会追求安全等更高层次的需求。改革开放后，随着生活水平不断提高和全社会物质财富大大增加，生命的价值日益受到重视，安全第一、生命至上成为全社会新的价值认同，以人为本、安全发展成为指导中国经济社会发展的理念。

2003年10月召开的党的十六届三中全会，首次提出了“以人为本”的发展理念，强调要以实现人的全面发展为目标，从人民群众的根本利益出发谋发展、促发展。2005年修订出台的新《安全生产法》，首次提出了“安全发展”的理念，规定“安全生产工作应当以人为本，坚持安全发展”。2013年6月，习近平总书记又在指示中首次提出了安全发展的红线意识：“人命关天，发展决不能以牺牲人的生命为代价。这必须作为一条不可逾越的红线。”党的十九大报告再次对牢固树立安全发展理念提出明确要求，强调“统筹发展和安全，增强忧患意识，做到居安思危，是我们党治国理政的一个重大原则”，要“弘扬生命至上、安全第一的思想”。2016年12月印发的《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》，把“坚持以人为本，切实保障人民群众生命财产安全”列为基本原则之一，强调“把确保人民群众生命安全放在首位”。

管理方式
从分类管理到统筹协调

新中国成立后至改革开放前，社会相对封闭，各种突发事件在起因、过程、后果等方面都比较单一。为此，我国实行以单灾种管理为主的分类管理模式，成立不同的专职部门来应对不同类型的突发事件，各个“条”自上而下具有很强的组织动员能力，能够协同一致、迅速行动。同时，针对需要进行跨部门协调的个别事项，成立中央防疫委员会、中央救

在长三角一体化上升为国家战略的背景下，长三角一体化的规划建设也步入快车道。目前，由上海青浦、苏州吴江、浙江嘉善组成的长三角生态绿色一体化发展示范区已经初步落成，各项后续配套建设工作正在陆续跟进。作为国家促进技术、人才、资源无障碍流通，打破条块分割背景下的各种有形和无形壁垒，推进区域一体化全面协调可持续发展的“试验田”，长三角一体化建设已经在政务信息化建设与破除行政壁垒、基础设施建设一体化、公共服务一体化与均等化、绿色发展与产业升级等方面取得了明显的进展，其先进的发展理念与科学的规划蓝图可以为国内其他地区的区域一体化建设提供有益的经验借鉴。

长三角一体化的深入推进，首先得益于其先进的发展理念。虽然占据经济积累与社会治理方面的优势，但同时长三角地区的产业同质化、地域区隔与条块分割等瓶颈对区域内一体化建设与发展的阻碍也较为突出。面对以上挑战，长三角一体化发展的应对理念可以用“通”“合”二字概括。其中，“通”是指统筹规划，跨区域、跨主体协同治理，综合运用各种方式打破区域一体化建设过程中存在的各种有形与无形的壁垒，实现区域内人才、技术、资源的无障碍流通；“合”则是在此基础上，面向未来的经济社会发展趋势，调动整合长三角地区内的人才、技术、物质等资源，合力补齐各试点区在产业结构、行政体制和社会治理方面存在的短板和不足，化解区域一体化建设发展过程中存在的问题，最终将长三角地区建设为产业



□ 钟开斌

新中国70年
我国应急管理的发展与完善

灾委员会、中央防汛总指挥部、中央地震工作小组等临时性非常设机构。

随着整个社会系统变得日益开放，各种要素的流动性日渐增强，各类突发事件越来越具有“跨界”的属性，在事件起因、发展过程、影响后果等方面表现出越来越强的连锁联动特点，相互之间容易耦合、演化、叠加，要求采取系统性手段予以综合应对。

在2003年以前，我国主要依托安全生产委员会、森林防火指挥部、减灾委员会、抗震救灾指挥部等议事协调机构进行跨部门协调。据统计，截至2003年底，我国与应急管理相关的国务院议事协调机构共有16个（指挥部7个、领导小组5个、委员会4个）。2004年至2017年，在加强部际联席会议机制建设的同时，我国重点依托各级政府应急管理办公室进行综合协调，发挥其运转枢纽作用。统计表明，截至2007年底，我国所有的省级政府和96%的市级政府、81%的县级政府，都成立或明确了应急管理办事机构。2018年党和国家机构改革，我国将应急管理相关职能部门和议事协调机构的职责进行整合，组建应急管理部。这标志着我国开始探索建立一个由强力核心部门牵头进行协调的模式。

管理主体
从政府管控到多元共治

在新中国成立后至改革开放前的“总体性”结构中，政府扮演“独奏”的角色，掌控了绝大部分稀缺资源，具有很强的组织动员能力，是应急管理的绝对主体；重特大突发事件发生后，全国总动员、全民齐发动，各种

资源在短时间内迅速集中，救灾快速高效。发生在20世纪60年代的“为了六十一个阶级兄弟”故事，是当时这种举国动员体制强力运作的真实写照。

改革开放后，伴随市场经济的引入和发展，多元异质社会个体不断涌现，城市单位制和农村人民公社制逐步解体，我国传统的“大政府一小社会”格局开始向“大政府一大社会”转变，社会力量、市场力量以及国际合作在应急管理中发挥着越来越重要的作用。为此，政府开始探索建立一种多元主体合作共治的模式，搭建应对突发事件的协同网络，变政府“独奏”为全社会“合唱”。

在社会力量参与方面，以“5·12”汶川特大地震抗震救灾活动为标志，2008年被称为中国的“志愿者元年”。从这一年开始，参与灾难救援的社会力量开始蓬勃发展起来。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》，强调“统筹协调社会力量高效有序参与救灾工作”。2016年12月印发的《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》，把“坚持党委领导、政府主导、社会力量和市场化机制广泛参与”列为推进防灾减灾救灾体制机制改革的基本原则之一。在市场力量参与方面，自2007年开始，我国在农业生产领域推行政策性保险试点；2008年汶川特大地震发生后，国家开始高度重视巨灾保险制度建设；2013年11月，党的十八届三中全会明确提出“完善保险补偿机制，建立巨灾保险制度”。在国际合作方面，随着我国对外开放事业不断发展，特别是党的十八大以来全球治理中国方案的提出，应急管理成为构建普遍安全的人类命运共同体的重要组成部分，中

国参与国际救灾合作的广度和深度不断拓展。

管理过程
从事中救援到事前预防

新中国成立后，我国充分发挥社会主义制度集中力量办大事的政治优势和组织优势，建立了一种以重特大突发事件发生后短时间内集中资源、全力开展抢险救援为基本特点的举国救灾应急管理模式，其突出的优势是救援迅速高效。以1976年唐山大地震为例，震后一天之内，从中央、地方到基层，都建立了抗震救灾指挥机构；震后短短4天之内，共调集10万解放军指战员到达唐山开展救援。

举国救灾是一种被动型应急管理模式，成本较高，也难以持续。在取得抗击“非典”疫情胜利后，随着经济社会发展和思想观念变化，预防为主、关口前移、标本兼治的理念在全社会得到前所未有的重视。我国开始探索建立一种以防为主、防抗救相结合的主动型应急管理模式，“举国救灾”逐渐转向“全民防灾”。

2005年10月，党的十六届五中全会通过的“十一五”规划《建议》，提出了“坚持安全第一、预防为主、综合治理”的安全生产方针。2007年施行的我国《突发事件应对法》规定：“突发事件应对工作实行预防为主、预防与应急相结合的原则。”2016年12月印发的《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》，把“坚持以防为主、防抗救相结合”作为基本原则之一，并明确提出“两个坚持、三个转变”的灾害管理新理念，“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。”党的十九大报告，把“防范化解重大风险”摆在必须打好的三大攻坚战首位，强调要增强驾驭风险本领，健全各方面风险防控机制。

管理制度
从依靠经验到依靠科学

在传统的举国救灾体制下，我国的突发事件应对主要通过上级号召、政治动员、行政强制等手段，采取自上而下的行政命令式的执行模式，应急管理的效果在很大程度上取决于管理者的个人素质和能力。

改革开放以来，随着我国法治进程不断加快，依法治国逐步成为我们党领导人民治理国家的基本方略。在应急管理领域，应对各类突发事件的单行法律和行政法规陆续出台，相关应急预案也陆续编制。2003年“非典”疫情的发生，集中暴露出我国应急管理法律法规和应急预案不健全的问题。当年5月，在全国抗击“非典”的关键时刻，国务院公布和实施《突发公共卫生事件应急条例》，与《传染病防治法》一起为抗击“非典”提供了强有力的法律武器。

在取得抗击“非典”疫情胜利后，我国开始以应急预案为抓手，以应急管理法律法规为基础，构建应急管理法治体系，加快应急管理工作的法治化、规范化、制度化，推进突发事件应对工作从经验式、粗放式模式向科学化、精细化模式转变。截至2005年底，中央和地方

应急预案编制工作陆续完成，全国“纵向到底、横向到边”的预案体系基本形成。截至2010年，全国各级各类预案达240余万件。2007年11月，我国《突发事件应对法》颁布施行。经过努力，我国基本建立了以宪法为依据、以《突发事件应对法》为核心、以相关单项法律法规为配套的应急管理法律体系，应急管理逐渐进入了法制化的轨道。特别是党的十八大以来，随着全面推进依法治国的稳步推进，各种应急管理制度更加成熟、更加定型，应急管理的制度化、规范化水平不断提高。

管理保障
从人海战术到科技赋能

在新中国成立后的举国体制下，由于当时技术条件比较落后，我国主要依托“人海战术”开展救援。重特大突发事件发生后，中央统筹协调，党政军民紧急动员，全力以赴开展抢险救援，通过密集式的人力物力财力投入赢得抢险救援的阶段性胜利。这种大规模投入、大兵团作战的“人海战术”应急救援模式，资源投入大，动员成本高，而且难于长期持续。

改革开放以来，特别是2003年取得抗击“非典”疫情胜利以来，随着科技进步和创新，我国全面加强应急队伍、物资、经费、交通、通信建设，开始逐步改变传统的“人海战术”，转而探索建立一套以科学管理、专业处置、技术支撑为基本特点的现代应急管理模式，通过提高人员综合素质能力、设施设备保障能力、关键技术应用水平，大大提升应急管理的科技含量。

在应急力量方面，我国逐渐形成了以国家综合性消防救援队伍、森林消防队伍、军队非战争军事行动力量为骨干力量，以抗洪抢险、道路抢通等专业应急队伍为基础力量，以企事业单位专兼职队伍、志愿者队伍为基础力量的立体化应急救援队伍格局。在应急技术方面，我国加强应急信息、指挥、通信、队伍、物资、运输等关键技术研发以及成套装备研制和重点项目建设，救援队伍的专业化技术装备水平大大提高。在指挥管理方面，通过推动建设上下贯通、左右联动的应急管理综合应用平台和应急指挥一张图，应急指挥调度能力得到很大提高。在现场处置方面，坚持科学施救、专业施救，科学灾情评估，实事求是地调遣救援力量和救灾物资，实施精确定点、精准救援，救援的专业化、科技化程度大大提高。

国家治理

突破区域壁垒：
区域一体化发展的重要路径

□ 王奎明

在微观规划层面，长三角地区同样秉持“因地制宜，协调发展”的原则。以最近落成的长三角生态绿色一体化发展示范区为例，其规划原则是，一方面选择开发潜力较高、现开发程度较低的区域，以在发挥地域后发优势的同时避免过度开发浪费资源；另一方面，确保区域之间发展水平相近、产业结构互补，以便在一体化建设中形成合力。科学、合理、周详的规划，为长三角地区迅速整合区域内的各种资源，集中力量打破各种制约其发展的瓶颈奠定了坚实的基础，也是一体化取得良好开端的重要因素。

此外，长三角一体化发展的重要前提，是破除行政地域区隔、条块分割以及由此产生的各种有形与无形壁垒。在这一问题上，三省一市早在长三角一体化发展布局之初便已通过一系列会谈协商取得了初步共识，并就地方赋权、政务通办等问题达成一致。而在实践层面，随着信息技术的日新月异和电子政务建设水平的不断提升，政府跨区域协同办公成为可能。长三角地区在以上有利条件的基础上，将“一网通办”作为目标，迅

速建立起与区域一体化发展相适应的电子政务网络。今年三月，长三角地区颁发了首张“跨区通办”营业执照。当前，“一网通办”已在长三角生态绿色一体化发展示范区成为现实。不论是企业经营管理所需的各种证照审批，还是广大群众日常生活中要办理的各种行政手续，“只跑一次”将成为今后长三角一体化发展政务管理中的常态。通过制度创新与政务信息化建设，打破以往条块分割的区域行政壁垒，实现“跨区通办”“一网通办”，在显著提升长三角地区政府工作效率的同时，也为当地企业和民众免除了不必要的负担，成为全面建设区域内政务一体化、信息化的重要创新。

同时，基础设施建设一体化与公共服务一体化、均等化也是长三角发展一体化的重要突破方向。虽然长三角地区经济发展水平在全国范围内处于前列，但在局部地区同样存在诸如“断头路”“供电难”等一系列因地域区隔而产生的基础设施建设问题。同时，居民的养老、医疗、教育等基本社会服务也面临着各种区域壁垒和制度藩篱。因此，长三角地区针对以上

问题进行了有针对性地改革，并做出了若干有益尝试。目前，在基础设施建设一体化建设方面，长三角地区正在全面加强区域内的各种交通线路建设，不仅着力增加城际铁路、公路的覆盖率，而且也注意打破交通线路间的地域区隔，从而切实提升区域内的交通通达度，为后续基础设施建设一体化的全面铺开奠定坚实的基础。在公共服务一体化、均等化方面，当前已经落成的长三角生态绿色一体化发展示范区正统筹区域内的学区和教育资源，以期实现基础教育均等化。异地养老、医保异地结算也被提上日程或已经成为现实。可以预见，基础设施与公共服务一体化、均等化的铺开与实现，不仅将打破长三角地区既有的发展壁垒，也会为区域内广大群众的生活提供极大便利。更重要的是，以上举措还将为当前社会基本公共服务均等化创造良好的示范效应，从而吸引更多优秀人才和企业为长三角一体化发展添砖加瓦。

最后，绿色发展与产业升级引领长三角一体化的可持续发展。现已出台的各项规划文件表明，未来长三角

一体化发展一方面将根据区域内自然环境的基本情况，淘汰、清退各种落后产能和高污染企业，并建立区域内环境治理的统筹与协调机制；另一方面将引入以高科技、高端制造业为主的各种新兴产业，最终在实现产业升级的同时保持区域内生态环境的和谐，探索出一条“绿水青山就是金山银山”的绿色发展道路。当前，长三角地区的绿色发展与产业升级规划正逐步得到落实；三省一市已经开始关停清退各种污染企业与落后产能，为后续的创新主导型产业升级做准备；而在业已落成的长三角生态绿色一体化发展示范区，华为的移动终端研发基地已在上海青浦破土动工；阿里创新中心也将在浙江嘉善设立。此外，未来还会有更多高新产业进入长三角地区，对其产业结构进行补充调整，最终形成完整的高端产业链。调整区域内产业结构、引入符合未来发展趋势的创新型高新产业，是长三角地区在同步推行产业升级与绿色发展实践中取得的重要经验。

从区域一体化建设与发展规律的角度看来，长三角一体化发展之所以能在短时间内展现出巨大的发展潜力，是因为其各种破除发展瓶颈与壁垒的举措显著降低了区域内的外部交易成本，并对企业、人才及各类资源产生了强烈的吸引力。而这些社会资本的积聚，又为长三角地区在可预见时期内的发展前景创造了良好的预期。

战略参考