

我国应急管理体系现代化改革的思考

马 奔 张婧斐

[摘 要] 党的二十届三中全会对推进国家安全体系和能力现代化进行了部署,强调完善公共安全治理机制,构建更加适应新时代要求的应急管理现代化体系。回顾我国应急管理体系发展历程,研究脉络大致可归纳为以“一案三制”为开端、以“应急管理部”成立为主体、以“总体国家安全观”为统领的三个阶段。虽然应急管理体系的建设逐步完善,但也存在综合协调的作用还未充分发挥、预防为主的理念还未充分转变、法律法规还未充分建立等问题。应急管理体系现代化的改革,需要遵循全面深化改革原则,坚持党的领导发挥应急管理体系建设的制度优势、坚持以人民为中心强化应急管理体系建设的职责使命、坚持以守正创新推动应急管理体系建设的实践与理论变革、坚持以制度建设为主线加强应急管理体系建设的顶层设计、坚持以全面依法治国促进应急管理体系建设的行稳致远、坚持系统观念提升应急管理体系建设的整体效能。

[关键词] 应急管理体系;现代化;全面深化改革

[中图分类号] D63 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 2097-1680 (2024) 12-0015-10

[作者简介] 马奔,山东大学政治学与公共管理学院院长、教授、博士生导师;张婧斐,山东大学政治学与公共管理学院博士研究生。

党的二十届三中全会通过《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》(以下简称《决定》),把“推进国家安全体系和能力现代化”作为专章进行部署,特别强调“国家安全是中国式现代化行稳致远的重要基础”,凸显了国家安全在中国式现代化进程中的重要地位。应急管理不仅是国家治理体系和治理能力的重要组成部分,也是推动国家安全体系和能力现代化的关键内容。《决定》强调:“健全重大突发公共事件处置保障体系,完善大安全大应急框架下应急指挥机制,强化基层应急基础和力量,提高防灾减灾救灾能力”,^[1] 这就需要发挥我国应急管理体系的特色和优势,积极推进我国应急管理体系的现代化。

一、应急管理体系研究述评

从管理学角度可以把应急管理体系理解为“在特定的管理环境中,一个国家如何针对各类型和特征的突发事件,通过有效的应对策略,构建应急组织,制定应急制度,动员应急资源,并应用相

应的技术实现既定的应急管理目标，是一系列的综合配置与安排”。^[2] 应急管理体系作为国家治理体系的重要组成部分，是“一个国家应对突发事件的理念、制度安排与各类资源的总和，其构成和演变决定了一个国家应对突发事件的能力和效率”。^[3] 我国应急管理体系的理论与实践主要受“社会变迁、政府治理转型、政府架构、政策体系、运行机制”^[4] 五个维度的内在结构影响。学术研究随着实践的深入而不断扩展，总体上，可以把应急管理体系的研究归纳为以“一案三制”为开端、以“应急管理部”成立为主体、以“总体国家安全观”为统领的三个阶段。

（一）以“一案三制”为开端的应急管理体系建设期

2003年7月28日，在全国防治非典工作会议上，党中央、国务院明确提出“建立健全公共卫生事件应急机制，提高突发公共卫生事件应急能力”，高度强调非常态管理。之后开始更加重视突发公共事件的应急管理体系建设，从“一案三制”（即应急管理预案、应急管理体制、机制和法制）的应急管理体系入手，推动了相关政策和制度的改革。“一案三制”初提之时，“理论界和实务界往往对其之间的概念混淆，给我国应急管理体系建设的理论研究和实务操作都带来了很大的困难”。^[5] 学界对应急管理体系研究以基本框架建设为主，通过厘清应急管理体制、机制及组织结构等包括的主要内容，总结以“一案三制”为核心内容的应急管理体系建设的经验与不足，探讨应急管理体系的发展方向。应急管理体制主要涉及应急管理的组织架构，定义了应急管理的组织方式；应急管理机制是“预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援以及善后恢复与重建等全过程的各种制度化、程序化的应急管理方法与措施”；^[6] 应急法制是经验总结凝练后的法律化表现形式。^[7] 之后的研究对于以上内容基本形成共识。2007年，我国颁布施行《中华人民共和国突发事件应对法》，推动了应急管理体系的法治化、规范化与程序化。伴随着《中华人民共和国突发事件应对法》提出“国家建立统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动的应急管理体制和综合协调、分类管理、分级负责、属地管理为主的工作体系；四类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；建立有效的社会动员机制”等，^[8] 学界开始关注如何“从预测预警方面加快构建突发性自然灾害危机的应急管理机制，建立灾害预警等级以及与其匹配的应急预案信息发布措施”；^[9] 如何通过“进一步健全和完善灾害的应急预案体系，利用现代化技术提高灾情监测、预警、预报水平，加强灾情信息系统建设，同时强化灾害管理的装备和能力建设，加强救援队伍人员的培训效率，提高自然灾害响应能力”；^[10] 以及如何“在事前、事中、事后全周期应急过程中，通过预警防范、应急响应和严格问责，完善政府、居民、社会等主体的互动治理机制”。^[11] “一案三制”为开端的应急管理体系建设，加强了应急组织架构和机制的建设，强化了法律保障和社会应急能力，提升了应急响应能力，标志着我国应急管理开始走向系统性的创新发展。

（二）以“应急管理部”成立为主体的应急管理体系拓展期

党的十九大提出“深化机构和行政体制改革”，开启了我国应急管理事业的新时代，2018年4月16日，中华人民共和国应急管理部正式挂牌。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：“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。发生一般性灾害时，由各级政府负责，应急管理部统一响应支援。发生特别重大灾害时，应急管理部作为指挥部，协助中央组织应急处置工作”。^[12] 中央从战略层面部署了应

应急管理大部制改革，强化了以“应急管理部”为主体的指挥调度体系，避免了一些部门之间的职责交叉和资源浪费，应急管理体制进一步完善，应急管理的整体性和协调性得到了加强。但是风险的复杂性与府际政府治理的特点也会影响应急管理体系的运作效率，特别体现在信息共享、跨部门协作以及地方政府应急管理能力等方面。突发事件具有突发性、演化性和跨域性特征，应急管理体制是一个组织结构复杂的系统，^[13] 这使得应急管理主体在组织体系中必然呈现出复杂性以及要求更高更多样的互动关系。应急管理中指挥、协调、调度等关键机制是重点内容，目的在于探索形成有效的应急管理联动体系，提升各领域和部门的整体应急响应能力。突发事件处置中，多部门、跨领域的协同治理对应急响应能力有着重要的影响；但是“各部门管理中存在职责不够明确、协调机制间沟通不畅、接口不匹配，各部门、各层级制定救灾应急预案间的协调度低”^[14] 的现象；“应急处置呈现应急指挥调度机制不健全、管理体制分散不联动”^[15] 等突出问题，现实挑战再次证实建立快速反应和统一领导应急指挥体系的重要性，以保证资源的合理分配和最优利用，同时需要强化各个层级和部门之间的联动协调机制，在交互功能中形成联动效应，使系统实现从无序到有序的转变，更有利于应对复杂多变的风险挑战。应急管理体系也需要整合社会力量，面对突发事件，社会组织也是应急管理主体之一，与政府应急救援力量协同合作。社会组织参与应急管理存在“专业性和可持续性能力较低、缺乏统一管理机构”^[16] 等问题，需要制定“管理保障和联动协作机制方案，通过明确管理部门，构建认证体系，规范队伍管理，搭建信息平台，建立联动机制”，^[17] 更好地将社会应急力量纳入应急管理体系。

（三）以“总体国家安全观”为统领的应急管理体系深化期

党的十八大以来，习近平总书记创造性提出总体国家安全观。党的十九大把“坚持总体国家安全观”纳入新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略，并写入修改后的《中国共产党章程》，标志着党对国家安全的认识提到了新高度。以总体国家安全观为统领，构建“大安全大应急”格局，实现从处置“单一灾种”向应对“全灾种”转变，强调提高运用科学技术维护国家安全的能力，更加注重运用前沿科技手段提升突发事件应对效能。学术研究开始强调利用大数据、云计算、物联网等技术，建立具有应急信息共享的技术支持系统，“创新发展议事协调、专业协调、数据驱动协调和智能驱动协调，以‘智调应急’补充‘议调应急’”，^[18] 实现应急管理信息数据的实时共享与分析、远程协作，以及快速响应。利用技术实现应急管理分级管理措施和保障体系智能化和自动化，实现应急管理跨区域、跨领域的合作更加顺畅，建设智慧应急管理体系。同时，也注重应急管理体制和机制的完善创新，如重塑应急管理机制的流程，优化多主体协同网络；^[19] 通过稳定风险评估防范化解重大社会风险，以政策、理论、统计年鉴、大数据等资料为基础，构建应急管理评估框架，通过案例比较分析等量化应急管理系统，为应急管理体系建设提供参考。^[20,21] 以总体国家安全观为统领的应急管理体系研究也更加重视源头风险的管控。习近平总书记强调“充分发挥我国应急管理体系特色和优势，积极推进我国应急管理体系和能力现代化，要健全风险防范化解机制，坚持从源头上防范化解重大安全风险，真正把问题解决在萌芽之时、成灾之前”。^[22] 学术研究从加强风险评估和监测预警、^[23] 重视应急预案管理的制度化和系统化等方面提供了更加科学的框架和理论支持。优化应急预案体系结构，实施全过程精准风险管控是应急管理体系的重要内容。“通过建立健全应急预案

管理制度，重整应急预案体系的隶属关系，加快相关应急体制、机制与法制的配套建设，提升应急预案综合演练实效”。^[24] 这一系列措施不仅有助于完善应急管理体系，提高应急响应的效率，也为应急管理的可持续发展提供了理论支撑和实践指南。

二、应急管理体系现代化的挑战

我国应急管理体系经过三个阶段建设，已经取得了显著成效，但也存在一些挑战。

（一）综合协调的作用还未充分发挥

我国应急管理体制是一个有机系统，由多个层级行政机构和不同组织构成，需要多层次、多主体协同的制度安排。在坚持党的集中统一领导原则基础上，形成了统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动的应急管理体制和综合协调、分类管理、分级负责、属地管理为主的工作体系，符合应急管理工作的实际需求。但是随着自然灾害、公共卫生以及社会安全等突发事件的复杂多变和带来的次生衍生灾害，现有应急管理体制的综合协调显现出一些困境。主要表现在指挥协调不畅，地方政府在执行中央指令时，由于地方性政治环境、资源配置、技术等方面的制约，时有决策执行滞后或偏差。由于“我国府际结构呈现相对顺从的纵向关系和相对分割的横向关系的特点，应急管理中跨区域、跨层级的横向机构协调联动发展不够充分”。^[25] 应急管理多主体参与的核心是多主体协同，^[26] 应急响应的具体执行往往涉及多个部门，如联动公安、卫健委、水利、交通、消防、民政、政法委等不同职能部门协同应对突发事件，但体制中的部门分工、条块关系等阻碍了应急体系的整合，存在职能重叠、资源冲突、^[27] 职责分工不匹配、职能权限不明确^[28] 等问题，尤其是基层应急管理的组织结构尚不完善，缺乏足够的专业机构和人员支持，导致应急管理职责和任务的划分不清晰，从而造成应急力量配置的不合理，影响了应急效率。从中央到地方，从政府到社会也往往由于信息共享和技术支持的不足，缺乏有效的协调，导致各自行动，难以形成合力，从而削弱了整体的应急管理能力。社会组织参与应急管理常存在专业性和可持续性能力较低的问题，缺乏统一管理协调机构，相关制度不健全等问题。社会力量的参与度仍然有限，社会组织和公众动员的协调机制尚不健全，应急管理过程中缺乏足够的社会支持和配合，导致公众风险意识偏低，影响应急体系的整体效能。

（二）预防为主的理念还未充分转变

我国现有应急管理机制尚存在“重应急、轻预防”^[29] 的特点，源头治理、预防为主的理念还未充分转变，还尚未完全落实到有关法律、制度层面，预警预防措施的实践也往往难以达到预期效果。由于数据共享和技术支撑不足，各类专业预警监测系统信息共享机制不够完善，导致预警信息较为离散，限制了相关数据的迅速整合和传递，造成各部门之间信息不对称，直接影响应急决策的科学性和及时性。基层预警监测技术覆盖率低且效果差，监测终端基础建设薄弱，存在数量不足、性能不高、使用不便等问题，导致预警信息难以有效传达，造成“最后一公里”的现象。应急资源配置失衡也是较常见的问题，一些地区或部门可能由于资源不足而难以有效应对突发事件，而另一些地区则有可能出现资源浪费。完善的应急预案在有效预防和控制风险方面具有重要作用，虽然应急预

案的编制重视了“原则类”的顶层设计，但是更符合本地风险属性的“实操性”应急预案并不完善，也没有得到及时更新，其演练效果一般，不利于应急预案的质量提高。应急预案的信息技术化水平不高，实现应急预案数字化、预案模拟演练、智能化预案管理的难度较大。

（三）法律法规还未充分建立

应急管理体系的困境也表现在法律法规立法滞后，法律体系不够健全，^[30] 由于立法程序的复杂性，法律法规未得到及时的更新和完善，往往难以有效指导实践。新兴风险不断涌现，现有的应急管理法律法规往往难以覆盖，导致在应对新型突发事件时缺乏明确的法律依据和相应的法律规范，增加了应急管理的难度。应急管理的相关法律法规不够细化，不同法规之间缺乏协调性，导致在应急管理中难以形成统一的法律指导，不能完全适应应急管理体系现代化的需求。法律法规与实际操作脱节，部分应急管理法律法规过于笼统或抽象，缺乏具体的操作指南和实施细则，在实际操作中难以准确理解。法律法规宣传普及不足，公众对应急管理法律法规的知晓度不高，缺乏必要的法律意识和自我保护能力，导致突发事件发生时，公众也难以正确理解和遵守相关法律法规。

三、应急管理体系现代化改革的实践路径

“推进中国式现代化是一项全新的事业，前进道路上必然会遇到各种矛盾和风险挑战。我国发展进入战略机遇和风险挑战并存、不确定难预料因素增多的时期，需要我们进一步全面深化改革，用完善的制度防范化解风险、有效应对挑战”，^[31] 《决定》提出进一步全面深化改革必须坚持党的全面领导、坚持以人民为中心、坚持守正创新、坚持以制度建设为主线、坚持全面依法治国、坚持系统观念的原则。这些原则不仅为应急管理体系现代化改革提供了指导思想，也为其创新和完善提供了方向。

（一）坚持党的领导，发挥应急管理体系建设的制度优势

“中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党领导”。应急管理体系建设需要整体性思维，系统性统筹多主体之间的协作，就必须坚持党的领导，发挥好这个制度最大优势，才能更好地从国家层面进行整体性规划的顶层设计。加强党对应急管理工作的集中统一领导，必须自觉将应急管理体系现代化改革工作置于党中央的工作大局，确保党的全面领导贯穿于应急管理体系现代化改革的全过程。强化党在应急管理体系中总揽全局、协调各方的领导核心作用，充分加强党的政治建设，提升党在应急管理中的领导力、组织力，才能有效地解决传统应急管理中存在的分散性、碎片化和低效率协调的问题，推动形成集决策、指挥、资源调度于一体的应急管理体系，才能在应急管理全生命周期中提升跨部门、跨领域协作能力，特别是在面对区域间应急能力和资源配置不均衡的现状时，通过党的领导更好地发挥统筹协调职能，能够更迅速地调配全国范围内的各类资源，形成强大的应急合力，最大限度地减轻灾害损失和影响。

（二）坚持以人民为中心，强化应急管理体系建设的职责使命

坚持以人民为中心的发展思想，坚持人民至上、生命至上，是应急管理体系现代化建设的职责使命。要不断增强人民群众的安全感，“抓紧补短板、堵漏洞、强弱项，不断提高应急管理体系和能

力现代化水平”。^[32] 以预防为主，推动应急管理模式向事前预防转型，进一步完善突发事件应急管理体制、机制和法制，更有效地保障人民的生命和财产安全。同时，要尊重人民主体地位和首创精神，应急管理工作要依靠人民，充分发挥人民的作用，要把人民在应急管理实践中的有益探索和经验及时总结，纳入到法律法规的修改和制定中。在应急管理体系现代化改革中，要提升人民的参与度，提高社会动员的效率，建立社区参与的模式，如面对地震、洪水等自然灾害场景，地方政府可以组织社区和民众参与灾前的预警和自我保护演练，在灾害发生时，社区成员可以作为第一响应者，快速提供帮助和报告灾情，在潜移默化中提升人民的风险意识和自我保护能力。

（三）坚持守正创新，推动应急管理体系建设的实践与理论创新

《决定》强调“顺应实践发展，突出问题导向，在新的起点上推进理论创新、实践创新、制度创新、文化创新以及其他各方面创新”。应急管理作为党进一步全面深化改革，推进中国式现代化的重要内容，必须坚持以守正创新实现高质量发展。^[33] 突出问题导向要紧跟人工智能时代的步伐，充分利用大数据、云计算等现代信息技术，推动应急管理系统与信息技术深度融合。通过加强信息化基础设施建设，建立健全跨部门、跨区域的信息共享机制，确保突发事件信息的及时传递和共享，提升应急管理的智能化、精准化。利用大数据技术，建立统一的集监测预警、指挥、决策支持等功能于一体的国家级应急管理数据平台，整合各类应急资源和信息数据，并实现实时监控与数据共享、协同，为应急决策提供全面的数据支持。利用人工智能技术，帮助分析应急管理事件案例，并进行应急响应的优化演算，建立不同场景下的应急响应决策模型，模拟不同条件下的应急响应效果，评估决策方案的可行性与有效性，为应急决策提供科学依据，并进行有效的资源配置。习近平总书记指出，“要发挥我国应急管理体系的特色和优势，借鉴国外应急管理有益做法，积极推进我国应急管理体系和能力现代化”。^[34] 在我国应急管理实践的基础上，守正创新，借鉴国外应急管理有益做法，通过概念性提炼，理论性创新，构建中国应急管理理论的自主知识体系。

（四）坚持以制度建设为主线，加强应急管理体系建设的顶层设计

2024年1月3日至4日召开的全国应急管理工作会议强调“通过解决制度性问题推动应急管理事业高质量发展。注重制度发力，与时俱进完善应急管理制度体系，坚持用制度思维发现问题，以制度创新解决问题，以制度刚性落实责任，运用制度威力应对风险挑战的冲击”。^[35] 《决定》强调进一步全面深化改革要以制度建设为主线。在应急管理体系的建设过程中，制度的设计与优化是提升整体应急响应能力与管理效能的核心保障，成功的应急响应往往依赖于有效的制度设计。从制度理论的角度来看，应急管理体系不仅仅是应对突发事件的操作性框架，更是由一系列制度安排、规则设计与程序规范构成的复杂系统。应急管理作为一种公共治理活动，涉及政府、社会与市场各主体的合作与协调。构建科学、高效、规范的应急管理制度，成为推动应急管理体系有效运转的关键。顶层设计主要体现在制度框架、制度要素以及制度执行机制的创新，包括并不限于建立健全风险监测预警机制、风险防控协同机制与责任机制、决策风险评估机制等。坚持以制度建设为主线，加强应急管理体系建设的顶层设计，增强应急管理体系的灵活性和适应性，是提升应急管理能力的必要条件，也是应对复杂风险的根本保障。

（五）坚持全面依法治国，促进应急管理体系建设的行稳致远

《决定》强调“法治是中国式现代化的重要保障”。坚持依法应对重大挑战、抵御重大风险，要在法治轨道上推进应急管理体系现代化，深化应急管理体系改革，促进应急管理体系行稳致远。通过全面梳理应急管理法律法规，明确各级政府和部门的职责权限，形成统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动的应急管理体制，提高应急响应能力。加快制定和修订各领域的应急管理法律法规，确保各领域的应急管理工作的各级主体、各个环节的职能、程序、责任都有法可依、有章可循。注重建法规草案公开征求公众、专家和利益相关方的建议，确保应急管理法规更具科学性、公平性和可操作性。严肃查处应急管理中的违法违规行为，维护应急管理的法治权威。加强对应急管理体制、机制、制度的法律监督，强化制度执行力，切实防止各行其是、标准不一等问题的发生，充分发挥法律法规规范行为和提高效率的作用。建立健全覆盖城乡的应急管理公共法律服务体系，提高人民在应急响应中的法治意识和法律素养，为应急管理体系现代化改革奠定良好的法治环境。

（六）坚持系统观念，提升应急管理体系建设的整体效能

《决定》明确将坚持系统观念，作为进一步全面深化改革的原则，习近平总书记指出“注重系统性、整体性、协同性是全面深化改革的内在要求，也是推进改革的重要方法”。在应急管理领域，提升应急管理体系的整体效能是一个多维度、多层次的目标，必须要从系统性、整体性和协同性三个维度出发，构建一个全方位、高效能、可持续的应急管理现代化体系。应急管理涉及事前、事中、事后，包含预防、准备、响应和恢复等多个环节，只有坚持系统观念，将各环节视为一个有机整体，才能在面对突发灾害时展现出更强的应对效能。应急管理不仅是一个静态的组织结构，还是一个动态发展的过程，属于复杂适应性系统。在这个系统下，“存在多个相互作用的个体，这些个体通过局部的交互和反馈机制不断适应环境的变化，使系统整体演化出有序的行为模式”。^[36] 应急管理在结构上呈现出纵向与横向两种关系，在过程中涉及多层级、多领域主体，企业、社会组织和公众都需要共同参与，才能提高应急管理的整体效能。从系统观念出发，应急管理体系现代化更应该注重“平战结合”，形成常态管理和应急管理的良性互动关系，通过常态化建设，增强应急管理体系的韧性，确保应急响应的有效性和可持续性。

四、结 语

我国应急管理体系先后经历了从“一案三制”的探索，到“应急管理部”的设立，再到“总体国家安全观”的统领三个阶段，应急管理体系不断完善的同时也面临一些挑战，如综合协调的作用还未充分发挥、预防为主的理念还未充分转变、法律法规还未充分建立等。《决定》提出的进一步全面深化改革的原则对应急管理体系的现代化改革提供了根本遵循，必须坚持党的领导发挥应急管理体系建设的制度优势、坚持以人民为中心强化应急管理体系建设的职责使命、坚持守正创新推动应急管理体系建设的实践与理论创新、坚持以制度建设为主线加强应急管理体系建设的顶层设计、坚持以全面依法治国促进应急管理体系建设的行稳致远、坚持系统观念提升应急管理体系建设的整体效能。

参考文献

- [1] [31] 习近平. 关于《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》的说明 [N]. 人民日报, 2024-07-22 (001) .
- [2] 钟开斌. 国家应急管理体系: 框架构建、演进历程与完善策略 [J]. 改革, 2020 (06): 5-18.
- [3] 薛澜. 中国应急管理系统的演变 [J]. 行政管理改革, 2010 (08): 22-24.
- [4] 张海波, 童星. 中国应急管理结构变化及其理论概化 [J]. 中国社会科学, 2015 (03): 58-84+206.
- [5] [13] 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.
- [6] 闪淳昌, 周玲, 钟开斌. 对我国应急管理机制建设的总体思考 [J]. 国家行政学院学报, 2011 (01): 8-12+21.
- [7] 薛澜, 钟开斌. 国家应急管理体制建设: 挑战与重构 [J]. 改革, 2005 (3): 12.
- [8] 中华人民共和国突发事件应对法 [J]. 中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报, 2007 (06): 535-543.
- [9] 朱煌武. 突发性地震灾害危机的预警和应急管理机制 [J]. 灾害学, 2004 (01): 78-82.
- [10] 王振耀. 中国自然灾害与对策 [J]. 中国减灾, 2004 (06): 43-44.
- [11] 李燕凌, 周长青, 胡扬. 农村社会突发事件预警和应急与责任机制建设研究 [J]. 湖南农业大学学报 (社会科学版), 2005 (01): 42-45.
- [12] 《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: 95.
- [14] 柴梅. 进一步完善我国自然灾害应急管理协调机制 [J]. 中国党政干部论坛, 2010 (05): 12-14.
- [15] 廖文洲. 2008 年雪灾公路气象服务工作管理体制探讨 [C] //中国科学技术协会. 中国科学技术协会 2008 防灾减灾论坛论文集. 交通部公路科学研究院公路交通安全技术交通行业重点实验室, 2008: 4, 7-10.
- [16] 高艳蓉. 我国应急志愿服务管理机制研究 [J]. 人民论坛, 2015 (20): 158-160.
- [17] 胡正凯. 新的应急管理体制下社会应急力量的管理联动机制探索 [J]. 中国应急救援, 2019 (05): 9-13.
- [18] 李瑞昌, 侯晓菁. “智调应急”替代还是补充了“议调应急”? ——技术治理中协调创新 [J]. 中国行政管理, 2021 (03): 123-130.
- [19] 张海波. 新时代国家应急管理体制机制的创新发展 [J]. 人民论坛·学术前沿, 2019 (05): 6-15.
- [20] 陈云松, 陈步伟, 句国栋, 等. 突发重大疫情下城市系统风险量化评估方法 [J]. 西安交通大学学报 (社会科学版), 2020, 40 (04): 33-41.
- [21] 钟宗炬, 张海波. 重大决策社会稳定风险评估的类型划分与案例分析 [J]. 南京社会科学, 2021 (11): 66-75+101.
- [22] [34] 习近平在中央政治局第十九次集体学习时强调充分发挥我国应急管理体系特色和优势积极推进我国应急管理体系和能力现代化 [J]. 中国应急管理, 2019 (12): 4-5.
- [23] 蔡劲松, 马琪, 谭爽. 科技安全风险评估及监测预警系统构建研究 [J]. 科技进步与对策, 2022, 39 (24): 100-108.
- [24] 张海波, 童星. 中国应急预案体系的优化——基于公共政策的视角 [J]. 上海行政学院学报, 2012, 13 (06): 23-37.
- [25] 刘红芹, 沙勇忠, 刘强. 应急管理协调联动机制构建: 三种视角的分析 [J]. 情报杂志, 2011, 30 (04): 18-23.
- [26] 张海波. 风险社会视野中的公共管理变革 [J]. 南京大学学报 (哲学·人文科学·社会科学), 2017, 54 (4): 9.

- [27] 吴波鸿, 张振宇, 倪慧荟. 中国应急管理体系 70 年建设及展望 [J]. 科技导报, 2019, 37 (16): 12-20.
- [28] 李伟. 突发公共卫生事件应急机制若干行政法律问题研究 [J]. 法治论坛, 2008 (01): 65-74.
- [29] 童星, 陶鹏. 论我国应急管理机制的创新——基于源头治理、动态管理、应急处置相结合的理念 [J]. 江海学刊, 2013 (02): 111-117.
- [30] 薛澜, 刘冰. 应急管理体系新挑战及其顶层设计 [J]. 国家行政学院学报, 2013 (01): 10-14+129.
- [32] 应急管理部编写组. 深入学习贯彻习近平关于应急管理的重要论述 [M]. 北京: 人民出版社, 2023 (11).
- [33] 龚维斌. 在守正创新中推动应急管理事业高质量发展 [J]. 中国应急管理科学, 2024 (09): 1-10.
- [35] 王祥喜在全国应急管理工作会议上强调以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导固本强基推进应急管理事业高质量发展 [J]. 中国减灾, 2024 (01): 5-6.
- [36] [美] 迈克尔·沃尔德罗普. 复杂 [M]. 北京: 北京三联书店, 1997: 1.

责任编辑: 任群委

Thoughts on the Modernization Reform of China's Emergency Management System

Ma Ben Zhang Jingfei

[**Abstract**] The Third Plenary Session of the 20th Central Committee of the Communist Party of China made arrangements to advance the modernization of the national security system and capabilities, by improving public safety governance mechanisms and building a modern emergency management system that is more aligned with the requirements of the new era. Research on China's emergency management system can be summarized into three stages: beginning with the "One Planning plus Three Systems", with the establishment of the "Ministry of Emergency Management" as the main body, and guided by the "a Holistic Approach to National security". Although the establishment of the emergency management system has been gradually improved and developed, some problems still emerge in practice, such as the role of comprehensive coordination in the current emergency management system has not been fully utilized, the concept of prevention oriented mechanism has not been fully implemented, and the standards and norms in the legal system have not been fully established. In the process of modernizing the emergency management system, we should follow the principle of comprehensively deepening reform: We should adhere to the leadership of the Party, give full play to the institutional advantages of emergency management system construction, adhere to the people-centered approach to strengthen the responsibility and mission of emergency management system construction, adhere to the principle of innovation to promote the practical and theoretical changes in emergency management system construction, adhere to the system as the main line to strengthen the top-level design of emergency management system construction, adhere to the rule of law to promote the stable and long-term development of emergency management system construction, and adhere to the concept of system to improve the overall efficiency of emergency management system construction.

[**Keywords**] Emergency Management System; Modernization; Comprehensively Deepen Reforms