

新时代我国应对突发事件的 实践回顾与理论创新

王丽华^{1,2}

(1. 中共中央党校 应急管理教研部, 北京 100091; 2. 中共云南省委党校 党建教研部, 昆明 650111)

摘要: 新时代, 国际国内环境复杂多变, 我国发展面临的不稳定不确定因素增多, 突发事件层见叠出。中国共产党在应对突发事件过程中积累了丰富经验, 推进了理论创新。梳理总结新时代我国应对突发事件的实践与理论创新, 对于解决新时代社会矛盾、提高国家治理能力和治理水平具有重要意义。

关键词: 突发事件; 实践; 理论创新

中图分类号: D630 文献标志码: A 文章编号: 1672-5409 (2024) 05-0114-04

突发事件是指突然发生, 造成或者可能造成严重社会危害, 需要采取应急处置措施予以应对的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件^[1]。其发生原因普遍复杂, 往往事发突然, 形成一连串的连锁反应, 给人民群众身心健康、公共财产和社会秩序稳定带来持续性的负向影响, 需要及时预警、快速响应, 并科学妥善处置善后。

一、新时代我国应对突发事件的实践回顾

新时代以来, 以习近平同志为核心的党中央在实践中深化认知、强化理念, 于行动中动员群众、整合资源, 有力、有序、有效地防范和应对了各类突发事件, 使得我国公共安全形势总体向好。

(一) 新时代我国应对自然灾害的实践

进入新时代, 习近平总书记清醒认识到我国防灾减灾救灾的薄弱基础和体制机制不足, 首次明确指出, 自然灾害严重是我国的一个基本国情, 该论断成为新时代制定相关政策和开展自然灾害应急工作的基本依据。在习近平总书记“两个坚持、三个转变”的新理念指引下, 防灾减灾救灾作为一项整体性工作纳入了国民经济和社会发展的总体规划, 使自然灾害风险的防范处置工作的顶层设计得到加强。同时, 中共中央、国务院进一步加大对城市建设发展过程中防灾减灾工作的统筹部署, 对如何适应现代城市发展和新型城镇化建设需要、提升我国城市基础设施的防灾减灾能力, 提出了原则性要求。

不仅如此, 党领导政府以社区为抓手, 大力推动基层风险治理, 筑牢自然灾害风险防范的“第一道防线”。近年来, 围绕社区风险评估、隐患治理、应急预案编制与演练等指标打分, 各地积极创建综合减灾示范社区。中共中央、国务院印发的《关于推进防灾减灾救灾体制机制改革的意见》提出, 要构建起社会力量参与救灾行动评估和监管体系, 并专门就完善社会力量和市场主体参与防灾减灾救灾工作提出了明确要求^[2]。

此外, 作为世界上自然灾害最严重的国家之一, 为摸清自然灾害风险底数, 把握自然灾害风险规律, 构建自然灾害风险防治的技术支撑体系, 2020年6月8日, 我国启动了首次全国自然灾害综合风险普查, 2020年为普查前期准备与试点阶段, 从2021年至2022年为全面调查、评估与区划阶段。全国自然灾害综合风险普查是我国首次开展的全国性综合性灾害风险摸底, 此次普查工作对改革开放以来, 所有市县一级每年发生的灾害损失情况, 做了摸底式的调查, 基本摸清了全国自然灾害风险隐患底数, 查明了重点地区抗灾能力^[3], 为进一步做好防灾减灾救灾工作奠定了重要基础。

在防大灾、救大险方面, 党和政府带领全国人民有效应对了四川阿坝州九寨沟、雅安芦山和云南鲁甸地震, 妥善处置了“烟花”“利奇马”“威马逊”等强台风登陆、金沙江和雅鲁藏布江堰塞湖、江苏盐城龙卷风冰雹、郑州7·20特大暴雨、四川茂县特大山体滑坡等一系列重特大灾害, 维护了社

收稿日期: 2023-11-13

作者简介: 王丽华, 博士研究生, 副教授, 从事风险治理与应急管理研究。

会大局稳定。与近5年均值相比,2022年我国因灾死亡失踪人数、倒塌房屋数量和直接经济损失分别下降30.8%、63.3%和25.3%^[4]。

(二) 新时代我国应对事故灾难的实践

随着工业化、城镇化持续推进,我国中心城市、城市群迅猛发展,人口、生产要素更加集聚,产业链、供应链、价值链日趋复杂,生产生活空间高度关联,各类承灾体暴露度、集中度、脆弱性大幅增加。产业集中度提高伴随着危险源强度的升级和总量的扩张。高速推进的城镇化不仅促进了人口的集聚,也加剧了安全生产社会化属性的显现。

新时代,安全生产成为全面建成小康社会的首要条件之一。2016年12月,中共中央、国务院第一次印发了安全生产类文件——《中共中央 国务院关于推进安全生产领域改革发展的意见》,这正是以习近平同志为核心的党中央坚持安全发展理念的重要成果之一。该意见对强化新时代我国安全生产风险管控和隐患治理体系提出了系统要求。除了从中央层面发布指导意见,我国还不断完善修正各类安全生产风险治理相关的政策文件和法律法规。从2015年至2017年,国家安全生产监督管理总局针对重点行业领域,修正了多项危险化学品相关办法和规定,这对于进一步规范和细化我国重大安全生产风险和隐患管理,起到了至关重要的引领作用。

2018年3月,应急管理部组建后,党和政府对安全生产风险隐患治理工作的重视程度有增无减,先后发布了多项规范和标准。例如,2018年5月应急管理部在原有规范性文件的基础上,印发了《危险化学品生产储存企业安全风险评估诊断分级指南》,统一规范危化品企业的安全风险评估标准。此外,全国人大常委会于2014年、2021年两次修正《安全生产法》,《安全生产法实施条例》《生产安全事故应急条例》等立法工作得到稳步推进。

新时代以来,架设安全红线的高速度和强力度均前所未有:新修订的《安全生产法》被称为“史上最严”,第一次对省级政府开展安全生产巡查和考核,第一次设立中央财政安全生产预防及应急专项资金……从“决不能以牺牲人的生命为代价”升华到“决不能以牺牲安全为代价”,安全红线意识已成为各级党委部门紧抓安全生产工作不放松的价值取向、理念引领和行动依归。各级党委政府不断加强领导,落实党政同责、齐抓共管、一岗双责、失职追责,牢牢筑造起安全生产责任体系。

(三) 新时代我国应对公共卫生事件的实践

由于国际生物科技研发活动的规范规则失序运行,利益冲突和潜在安全风险不断恶化,传染病疫情发生可能持续升高,生物恐怖主义和生物犯罪活

动也呈现出增长趋势。进入新时代,卫生防疫被创造性提升至国家健康治理新高度,我国的医疗卫生事业战略方针中心由治病前移为预防,工作重心由解决看病难、看病贵转移至促健康、管健康,人民健康成为实现两个一百年奋斗目标的基础。

2016年,新世纪第一次全国卫生与健康大会在北京召开。作为我国公共卫生发展的转折点,习近平总书记发表重要讲话,强调要将健康融入全领域的公共政策,形塑出系统化的大卫生观。2019年,中共中央、国务院印发《“健康中国2030”规划纲要》,提出“完善突发事件卫生应急体系,提高早期预防、及时发现、快速反应和有效处置能力”,强化了重大传染病监测预警、应急响应和医疗保障等政策之间的衔接性。

新型冠状病毒肺炎对中国是一次危机,也是一次大考。面对百年不遇的疫情,习近平总书记提出了“坚定信心、同舟共济、科学防治、精准施策”十六字总要求,“坚定信心”体现了“四个自信”的基本要求,“同舟共济”指明了疫情防控是一场人民战争总体战阻击战,“科学防治”强调了“战胜疫病离不开科技支撑”,“精准施策”彰显了“治大国若烹小鲜”工作作风,此十六字总要求集中体现了党中央对疫情防控的全局视野和战略眼光,顺应了人民群众的愿望期盼。在党委领导、政府负责和科技支撑下,新冠肺炎疫情防控中的民主协商、社会协同、公众参与和法治保障作用得到彰显。

在面对突发公共卫生事件时,党围绕一切为了人民健康的目标,团结广大人民群众的力量,统筹国内国际两个大局、集成资源进行了及时有效的应对。在坚持人民至上、生命至上的理念指引下,我国主要传染病发病率大幅降低,居民健康状况持续改善。据《2022年我国卫生健康事业发展统计公报》显示,我国居民人均预期寿命已从2010年的74.8岁提高至2022年的77.4岁,居民预期寿命不断增高。

(四) 新时代我国应对社会安全事件的实践

经济新常态带来了新的矛盾,比如经济增速放缓、实体企业盈利减少带来就业压力和失业率上升等问题;同时,新型城镇化进程中二元户籍制、规划协调合理性不足以及生态环境破坏等问题也对社会安全造成严重威胁。此外,信息技术的进步使社会互动进入了超出传统时空范围的“脱域”形态,为犯罪活动注入了虚拟性、隐蔽性和复杂性的特征,利用互联网造谣传谣、从事渗透活动等违法行为,给社会安全治理带来了严峻挑战。

进入新时代,党和国家高度重视社会安全治理体系和能力现代化建设。习近平总书记视人民安居

乐业为社会安全治理的基本目标,不断强调要处理好秩序和活力的关系,通过在社会安全治理系统中发挥创新的动力作用,将专项治理、系统治理、综合治理、依法治理和源头治理相结合,强化法治保障和道德约束,以网格化精细化管理和社会化服务为指引完善基层综合服务管理平台,调节利益关系,形成社会治理合力。党的十九大报告在共建共享社会治理基础上增加了“共治”,更加明确地彰显出治理思想。

在党中央一系列重要思想的实践指导下,立体化社会防控治安体系已经建成并发挥效能。社会治安领域初步形成了合作治理理念,在政府部门的主导地位得到强化的同时,鼓励公民个人和社会组织积极参与社会维稳工作,社会稳定治理体系表现出多层次、全方位和全流程的特点。此外,政法、综治、城管、信访、民政、劳动等政府职能部门不断健全协调联动机制,整合人力、物力和信息资源,加强重要资源的跨部门共享,形成治理合力。

与此同时,社会维稳呈现出危机处置和风险防范相结合的治理特点。党的二十大报告提出:“及时把矛盾纠纷化解在基层、化解在萌芽状态。”在关口前移的理念指引下,党领导各级政府不断提高社会矛盾排查和治理能力。通过建立健全社会矛盾的风险研判和信息共享机制、预警制度和基层就地化解机制,实现由“事件驱动”向“风险驱动”的工作思路转变;通过健全行政程序、完善地方立法,进一步规范公权力的运行,为消弭社会矛盾于萌芽中奠基。新时代以来,经过党和政府的积极实践,我国群体性事件连年下降,反恐维稳工作走向常态化、法治化。

二、新时代我国应对突发事件的理论创新

理论是实践的先导。习近平新时代中国特色社会主义思想是确保国家安全和公共安全、加强应急体系建设的指导思想^[5]。新时代,在总体国家安全观的指导下,我国关于应急管理工作的理念和思路均得到重大发展,形成了统筹发展和安全,人民至上、生命至上,坚持战略思维、辩证思维,坚持创新思维、底线思维等理论创新和发展。

(一) 统筹发展和安全

进入新时代,随着风险、危机的复合、跨界特征逐渐显著,习近平总书记强调,要准确把握国家安全形势变化新特点新趋势,坚持总体国家安全观,走出一条中国特色国家安全道路^[6]。党的十九大报告指出:“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。”在党的十九大报告中,涉及四大类突发事件的各项工作被统一纳入“提高保障和改善民生水

平,加强和创新社会治理”的框架之下进行统筹布局;十九届五中全会明确提出,“实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展”;党的二十大报告进一步强调:“建设更高水平的平安中国,以新安全格局保障新发展格局。”

在“十四五”时期,我国发展仍然处于重要战略机遇期,以习近平同志为核心的党中央全面认识这一时期的发展形势特征、国际国内环境,坚持统筹发展和安全两件大事。2021年,党中央明确地提出紧抓安全生产和防灾减灾救灾工作,全国防灾减灾日提出“防范化解灾害风险,筑牢安全发展基础”。2022年2月,国务院印发《“十四五”国家应急体系规划》,对扎实做好“十四五”时期安全生产、防灾减灾救灾等工作,积极推进应急管理安全体系和能力现代化进行全面部署。统筹发展和安全彰显了党在不确定性环境中的适应性与敏捷性,为党和国家兴旺发达、长治久安提供了有力保障^[7],为中华民族从富起来到强起来的伟大飞跃奠定了国家和社会稳定基础。

(二) 人民至上、生命至上

“治国常有,而利民为本”。新时代以来,从“人民对美好生活的向往,就是我们的奋斗目标”,到“江山就是人民、人民就是江山”,再到“人民至上、生命至上”,中国共产党在统筹发展与安全中,坚持以人民为中心的发展思想,始终做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享,彰显了人民至上的价值取向。“大鹏之动,非一羽之轻也;骐驎之速,非一足之力也”。人民,是决定党和国家前途命运的根本力量,是我们党执政的最大底气。中国共产党始终将人民立场作为根本立场,这是党始终能破解困局的关键所在。

坚持人民至上、生命至上,是中国共产党执政为民理念的最好诠释,是新时代共产党人初心使命的有力践行。在重大疫情面前,以习近平同志为核心的党中央发出“坚决打赢湖北保卫战、武汉保卫战”的号令。在疫情防控中,习近平总书记多次强调:“保护人民生命安全和身体健康可以不惜一切代价。”从出生仅30多个小时的婴儿到100多岁的老人,每一个生命都得到全力护佑,人的生命、人的价值、人的尊严得到悉心呵护^[8]。在每次灾难面前,中国共产党展现出的快速响应能力是坚持“人民至上、生命至上”理念的生动实践,更体现了中国之治的制度优势。

(三) 战略思维、辩证思维

“马克思的整个世界观不是教义,而是方法”。中国共产党在应对突发事件时展现出战略思维、辩证思维、创新思维、底线思维,不仅是对马克思主义方法论的活学活用,更是在新时代条件下,在解

决新问题的过程中,对马克思主义世界观和方法论的丰富和发展。

战略思维,即高瞻远瞩、统揽全局,善于把握事物发展总体趋势和方向^[9]。战略思维既是一种境界,更是一种胸怀,提高战略思维能力,需要站在新时代最前沿和从战略全局的高度观察、思考和处理问题,在实践中磨炼和培养战略思维。2023年,习近平总书记在中共中央政治局第二次集体学习时强调,要“在各种可以预见和难以预见的狂风暴雨、惊涛骇浪中增强我国的生存力、竞争力、发展力、持续力”。中国共产党面对错综复杂的内外部环境,始终保持战略定力,通过不断调整自身和国家的发展与安全战略,在把握战略全局中推进应对突发事件的各项工作。

辩证思维,即承认矛盾、分析矛盾、解决矛盾,善于抓住关键、找准重点、洞察事物发展规律。提高辩证思维能力,要善于从事物的内在矛盾的运动变化中,从其各个方面的相互联系中进行考察,以便从整体、本质上完整地认识事物。中国共产党始终抓住突发事件的对立统一性,不仅通过把握突发事件发展规律进行了科学应对,同时刀刃向内,从根源上直面矛盾产生环境,善于在变化中把握新机遇,善于把当前的“危”转换成发展当中的“机”,以改“急”而应急,克服了极端化、片面化

的解决思路。

(四) 创新思维、底线思维

创新思维,即破除迷信、超越陈规,善于因时制宜、知难而进、开拓创新。习近平总书记指出,“惟创新者进,惟创新者强,惟创新者胜”,“明者因时而变,知者随事而制”。一切思维创新,都以解放思想为基本前提。坚持创新思维,就是要敢为人先、大胆探索、勇于创新,破除思维定式、工作惯性和路径依赖,树立新观念、适应新环境、开创新局面。中国共产党始终与时俱进,根据突发事件的新特点推动应急管理创新,最终充分掌握突发事件的应对主动权,这是极具创造性的组织行为。

底线思维,即从最坏处着眼,做最充分的准备,朝好的方向努力,去争取最好的结果。习近平总书记多次强调,“要善于运用‘底线思维’的方法,凡事从坏处准备,努力争取最好的结果,这样才能有备无患,遇事不慌,牢牢把握主动权”^[10]。“备豫不虞,为国常道”,“先事虑事谓之接,接则事犹成。先患虑患谓之豫,豫则祸不生”。面对各类突发事件,中国共产党始终坚持底线思维,敏锐洞察潜在隐患和风险,完善应急预案体系,强化应急处置能力,坚决扛起防范化解重大风险政治责任,最终实现在风险环境中的稳定成长。

参考文献:

- [1] 中华人民共和国突发事件应对法(主席令第六十九号)[EB/OL]. 中国政府网.http://www.gov.cn/zilia/fflg/2007-08/30/content_732593.htm.
- [2] 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 [EB/OL]. 中国政府网.http://www.gov.cn/zhengce/2017-01/10/content_5158595.htm.
- [3] 本报记者 邱超奕. 第一次全国自然灾害综合风险普查调查全面完成 共获取灾害风险要素数据数十亿条 [N]. 人民日报 2023-02-16(6).
- [4] 应急部发布 2022 年全国自然灾害基本情况 [EB/OL]. 中华人民共和国国务院新闻办公室 <http://www.scio.gov.cn/xwfbh/xwfbh/wqfbh/49421/49570/xgbd49577/Document/1736426/1736426.htm>.
- [5] 闪淳昌. 总体国家安全观引领下的应急体系建设[J]. 行政管理改革 2018(3).
- [6] 习近平谈治国理政[M]. 北京:人民出版社 2014.
- [7] 唐皇凤, 杨婧. 新时代中国共产党维护国家安全的主要成就与基本经验[J]. 江汉论坛 2022(7).
- [8] 把人民生命安全和身体健康放在第一位(新时代的关键抉择)——以习近平同志为核心的党中央坚决打赢疫情防控人民战争总体战阻击战述评[N]. 人民日报 2021-11-02(1).
- [9] 中共中央宣传部. 习近平总书记系列重要讲话读本[M]. 北京:学习出版社, 人民出版社 2016.
- [10] 中共中央党史和文献研究院. 编. 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.

[责任编辑:任大顺]