

公共治理与社会发展研究

# 中国应急管理的现代化： 文化自觉与治理变革

吴佳

(中共中央党校(国家行政学院)应急管理研究院, 北京 100091)

**摘要:** 随着多重风险叠加与共振效应的日益凸显,应急管理体系与能力的现代化已成为中国式现代化的重要保障和本质要求。区别于制度和技术的社会演进的动力作用,文化赋予了危机应对的内在规定,深层次影响着应急管理的实践形态与效能。以敬天保民、寓急于常、和合共生、转危为机为代表的中华优秀传统文化基因深刻塑造了中国应急管理的历史和现实,并在应急管理改革中形成了人民至上、平急两用、系统集成与危机学习为表现的政策逻辑。在中华优秀传统文化的观照下,新时代应急管理应当更好地发现和回应人民内部多元的“美好生活需要”,以“反者道之动”的运行法则构筑适应非常态应急的常态化治理体系。同时,强化科层合力、激活市场和社会自治机制,提炼全域应急、全过程平衡中的现代治理要素和机制,创新以危机应对为焦点的现代治理体系。

**关键词:** 风险社会;文化自觉;应急管理;中国逻辑

**中图分类号:** C939 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-4283(2025)04-0123-13

**收稿日期:** 2025-01-10

**DOI:** 10.15983/j.cnki.sxss.2025.0709

**作者简介:** 吴佳,中共中央党校(国家行政学院)应急管理研究院讲师。

## 一、技术与制度之外：应急管理的文化追问

以技术进步为驱动的现代性进程,越来越自反性地演化出新的风险后果。现代化进程中,“危险和潜在威胁的释放达到了一个我们前所未有的程度”<sup>[1]15</sup>,风险从单一的社会生活要素或非常态情景变成了一项影响社会发展全域的结构性力量。以“风险社会”为集中表现的新型社会范式成为现代社会生活的常态,不同治理体系对潜在风险和危机事件的应对效能,成为人类政治文明的新维度<sup>[2]</sup>。理解风险社会下的治理活动,技术和制度视角在知识生产和实践进路中扮演着重要角色。“技术的进步带来了显著的使用价值,并体现为劳动力的节约、生存条件的改善和生活水平的提高,这是每个人都可以切身感受到的。”<sup>[3]256</sup>在发展的语境中,不断升级和应用新兴技术,是公共生活进步的显著体现。该逻辑在突发事件应对中,形成了技术赋能应急管理<sup>[4-5]</sup>的经典命题。借助数字技术赋能应急管理、构建敏捷应急管理模式已经成为防范化解风险危机、推进应急管理体系和能力现代化的应有之义<sup>[6]</sup>。

在技术应用之外,应急管理制度的重塑和优化,往往被知识界认为是规避人为不确定和低效能的根本出路。一项暂时性的应急措施在制度创新的语境中并不具有长久的正当性,它需要在复杂治理实践中不断沉积为稳健的、可持续的制度规范,方能被界定为应急管理能力的提升。增进制度的有效供给,被视为防范和化解重大风险的必然路径<sup>[7]</sup>。功能上,新兴技术的演化和应用,极大丰富了应急管理的工具库,它为大量复合型突发事件的应对提供了高效率,为风险防范化解和公众安全保障提供了多样的可能性。而制度作为一种相对稳定的集体行动规范,也在长期的应急管理实践中累积出了系列治理经验,为突发事件应对提供了程序保障。这些积极要素都促使知识生产将技术和制度作为长期的讨论焦点,进而生成应急管理现代化的客观路径。

然而,技术和制度的改进不是治理现代化的全部内容,也并非基础性的内容。“从对治理体系的完善来看,当一个社会和文明的治理体系不断进步和跃升时,仅依靠技术应用和制度完善显然是不够的,因为技术和制度归根结底都是由人来研发和执行的,在面对人本身的复杂性和模糊性时,其有效性会大大降低。”<sup>[8]</sup>技术和制度不是一个凭空产生的事物,它既脱胎于现实的发展与安全环境,也生成于具有深厚影响力的治理观念。所有纷繁复杂的技术形态和制度体系,最终都指向了其真正的主体——人。人类活动在漫长的实践中所孕育的价值导向、交往方式、行为习惯、叙事方式等,都作为更为内核的因素影响着应急管理的行为方式,尤其是技术的使用和制度的建构。此外,在风险生产的逻辑中,技术进步自身引发的生态危机、自然灾害、公共卫生事件乃至社会冲突等,已经显示出单一技术维度在现代化进程中的重要缺陷。尽管技术应用本身包含技术完善、降低社会风险的目标,但技术作为重要风险驱动力引发了大量自反性后果已是重要事实。现代科层体制在复杂风险社会中遭遇了许多结构性的困境,甚至作为风险放大的重要推手加剧了系统性灾害和危机的治理困境。面对突发事件,进退失据、反应迟钝的“体制性迟钝”<sup>[9]</sup>时有发生。技术和制度失灵的答案,或许并不在技术和制度本身。二者在应急管理中的应用,可能受制于一种看似隐秘但十分稳定又影响长远的观念基础。在更为宏观的意义上,指称这种观念基础的“文化”对风险社会下的治理活动具有深刻影响。

首先,文化塑造了风险感知。现代社会风险的演化,并非单一客观维度的风险事实,它是一个交织客观风险和主观感受的复杂形态。多学科的研究表明,这种风险的二重性尤其是其中的风险感知是现代应急管理不可回避的重要议题<sup>[10]</sup>。不同文化背景的风险感知往往差异明显,加剧了风险形势的复杂性。例如,工业生产引发的生态破坏对不同群体引发的抵触效应并非一致,政绩驱动的官僚文化、财富引导的资本文化、生存压力下的生态文化以及传统风俗维护下的生活文化等,对同一种污染事实会产生不同的风险感知。这种感知上的差异定义了风险形势,也由此派生出不同的风险知识和叙事方式,使得公共政策的社会认知产生明显撕裂。对一些群体可能无伤大雅的一项生产行为,衍生出了巨大的物质收益,却对其他观念体系下的群体不仅造成了客观上的损失,更在价值体系中造成了文化理念上的冲突。可以说,文化塑造了风险感知,也由此影响了社会风险的生产和演化过程。其次,文化影响应急管理策略。文化不仅是风险生产与演化的重要因素,更作为一种基础逻辑,影响着应急管理的全过程。例如,当遭遇重大流行病危机时,在自由秩序、资本逻辑和个体生命健康之间,不同文化推动着不同政治共同体和政府部门做出不同的风险研判和政策选择。对风险源的识别、风险程度的认知以及风险后果的判断,并不是一项纯粹的科学议题。风险定义本身充满着价值选择,资本优先还是生命健康优先,抑或是个体的流动自由优先,在不同政治文化中具有不同优先项。最后,文化深刻影响了应急管理的治理效能。治理效能的识别本身带有强烈的价值理性,它是在特定价值框架下的经验判断。对何以有效的争论从来就不是一个单一的政策原则,它内嵌了多维度的文化理念,这些文化理念赋予了治理活动最基础的价值底色。作为应急策略的深层后果,治理效能高低的评判

体现着文化的差异,也对应急管理活动的走向乃至宏观的政治认同产生长远影响。

寻求应急管理现代化的解法,不仅要考虑本身作为风险因子的技术和制度,而且还要重视背后更为底层的文化逻辑。根据埃德加·沙因(Edgar H. Schein)的定义,文化是“一个群体在解决外部适应性问题以及内部整合问题时习得的一种共享的基本假设模式,它在解决此类问题时被证明很有效。这种假设模式是一种正确的感知、思考和感受的方式”<sup>[11]16</sup>。李瑞昌、孙磊也有类似理解,将文化界定为“一个群体的思维方式和价值观念,一个组织的制度规范和行为准则”,并从“世代相传的风俗习惯和仪式传统、社会共识共享的生存智慧和生活经验”高度定位和表述文化。<sup>[12]1</sup>可以看出,文化的形成是一个群体长时段适应性调整的结果,最终累积出一套完整的观念及行动方式。这种长时段的生成过程,也意味着传统的重要性。正如吉登斯的论述,“在传统文化中,过去受到特别尊重,符号极具价值,因为它们包含着世世代代的经验并使之永生不朽”。<sup>[13]32</sup>较之于技术和制度的客观性,文化似乎更侧重背后的群体主观性。而事实上,这种主观性因为世世代代的经验总结,是反复经历实践检验的某种“正确性”,已经内化为无形的客观力量,深刻影响了现代应急管理的全过程。本文沿袭这种对文化的理解方式,试图回答的理论问题是:对中国式的应急管理现代化而言,中华优秀传统文化提供了何种基础性的思维方式?这种文化逻辑应当如何体现在突发事件的治理变革中?对此,中华优秀传统文化首先解决应急管理工作“为了谁”的前提性和基础性问题,其次,它要对应急伦理之下的总体秩序和具体机制给出答案。最后,作为突发事件应对的结果,如何汲取教训以优化治理结构与功能,是文化影响应急管理体系、提升应急管理能力的长期课题。

## 二、应急管理的伦理旨归：从敬天保民到人民至上

保障群众的生命健康、挽救群众的公共或私人财产、维护社会秩序稳定等,是应急管理活动的重要目标。因此,如何对待应急管理中的“人”,尤其是作为管理对象的“人”是全部应急管理活动的终极命题。人是一种可以被替代的工具,可交易的物品,还是国家公共生活的目的,在不同政治文化中有着不同的答案。为了巩固统治秩序,国家权力对民众生活状态的干预并非总是单一的面向,它随着政治、经济以及自然状况的变化呈现出复杂特征。传统中国王朝的政权更迭往往与此具有密切联系,王朝统治的存废深受民众生活状态的影响。尽管民众的境遇具有强烈的时空属性,不是一成不变,很难用相同的语言描述所有时空中的百姓境遇。但透过呈现治理文化的圣人之言(尤其是诸多先贤留下的文化典籍),我们可以观察古代皇权、官僚体系以及民间力量在漫长国家治理中累积的一般性感知,这种感知跨越时空、超越阶层,是一种广义尺度中的稳定的社会观念。

在传统中国,以自然灾害、瘟疫、群体冲突等为代表的危机事件在国家行政管理过程中往往不仅仅是一项孤立的管理内容,而是和天道、政道深刻关联,事关天下“公私之交”、社稷“存亡之本”的重大问题<sup>[14]</sup>。根据董仲舒的论述,“灾者,天之谴也;异者,天之威也……凡灾异之本,尽生于国家之失。国家之失乃始萌芽,而天出灾害以谴告之”<sup>[15]176</sup>。一切重大灾难的出现,均和统治者违背天道有关,社会失序的根源在于“国家之失”。在此政治氛围和社会舆论的影响下,危机事件的产生被赋予了强烈的正当性审视,它和统治的道义紧密相连,远远超出常规的政府管理活动,对王朝的合法、治理的恰当、百姓的认同等发出了根本性追问。这种危机文化对传统中国的治国理政带来了重要的价值标尺——“敬天保民”。天、地、人才是古代中国宇宙观的3个核心要素,而天又是统摄事物规律、支配自然和社会命运的总体规定。远古伊始,天是华夏先民的最高信仰对象。《诗经》《尚书》等文献中,“天”既是“苍苍之天”,也具“监观四方”的人格意志。治理活动的最高遵循即是天道,天子、皇权和官僚体系的根本政治使命是将天道化形于人间。进言之,天道彰显的具体机制在于保民,通过“以德配

天”的方式,使得统治方略符合天道。<sup>[16]</sup>

古代先贤提供了天道与社会秩序之间的德行机制,治理之德的关键是以民为重,尊重和依赖民众的智慧性和主体性,达至“天人合一”的理想境界。“天矜于民,民之所欲,天必从之”<sup>[17]</sup><sup>[43]</sup>,在古代中国治理的价值体系中,顺应民意,即是敬天。因此,民意是载舟覆舟、建构政权的主体力量,是化形天道的真正载体。任何一项自然灾害、瘟疫、生产事故等,都应当在敬天保民的文化观念中安排治理活动,使老百姓的生命安全、温饱需求、家园建设等得到护佑,从而显现天道、巩固和优化社会秩序。

总体上,这种治理哲学尽管在历史唯物主义的语境中具有政治上的阶级局限,它难以有效跨越农耕文明中的阶级对立,以真正在制度架构和治理实操中彻底遵循民意。但这种伦理导向尤其是官方层面的话语传播,使得以儒学为主导的天民观念深入人心,成为皇权、官僚以及普通民众在政治文化中的共识,对应急管理带来了深远影响。中国共产党在建党伊始,就十分重视对传统智慧的汲取。在社会主义建设尤其是“两个结合”的当下,这种敬天保民的文化基因,被升华为“人民至上”<sup>[18]</sup>。新时代中国“人民至上”观念既是马克思主义政党群众路线传统的延续,也是中华优秀传统文化基因的现代升华。“人民是阅卷人”<sup>[19]</sup>，“我们要始终与人民风雨同舟、与人民心心相印,想人民之所想,行人民之所嘱”<sup>[20]</sup>，“江山就是人民,人民就是江山”<sup>[21]</sup>等经典且具有时代性的论述,充分彰显了中国共产党执政的人民立场。这种价值理念划定了应急管理全部工作的旨归,即以“人民至上、生命至上”<sup>[22]</sup>作为突发事件应急处置的出发点和落脚点。

在中国共产党的话语传统中,“为人民服务”一直是最高层次的价值标识。进入新时代,传统四大类突发事件应对工作的各个系统均在人民至上的价值导向中有具体呈现。例如,国家消防救援总局的训词被明确为“对党忠诚、纪律严明、赴汤蹈火、竭诚为民”<sup>[23]</sup>。中国人民警察队伍的誓词为“对党忠诚,服务人民,执法公正,纪律严明;坚定纯洁,让党放心,甘于奉献,能拼善赢”<sup>[24]</sup>。应急管理部新发布的官方标识以“人”字为核心设计元素,传递人民至上、生命至上理念,表达以众志成城之心守护国泰民安的坚定决心,诠释“救民于水火、助民于危难、给人民以力量”的职业精神。<sup>[25]</sup>党中央要求,全国医疗卫生系统要“为人民提供最好的卫生与健康服务”<sup>[26]</sup>。在政府应急管理工作的伦理本位中,人民的根本利益重于泰山。这种重要性要求公职人员在履职过程中不惜一切代价,甚至以自我牺牲的方式为危机场景中的人民群众保驾护航。公安、卫生、消防等系统推出的具有显著时代烙印的文化符号更加强了这一行政伦理。在资本主义生产方式占主导的情景下,应急管理工作常常受到资本利益的干扰,个体的生命可以被不同经济价值平替。如果应急救援同行政成本、企业发展成本、政治动员成本等产生冲突,普通民众的生命和财产等权益容易被制度化忽视。事实上,安全和发展的利益在不同群体中并非铁板一块,不仅仅是民众内部,资本化的官僚利益同百姓的核心利益也容易出现结构性的张力。承载中华优秀传统文化基因的应急管理理念表现出生命价值的第一性,呼吁人民利益被不计代价地看见和确保,甚至以应急管理队伍自我牺牲的方式予以托底。这些时代化标语、标识和党中央要求,传承了“敬天保民”的民本逻辑,并尝试在机构改革和政策调整中使其更具体、更可靠地转化为民众福祉。

### 三、应急管理的秩序图景：从寓急于常到平急两用

在广义的现代风险治理中,常态、应急态被视为两种具有明确区分的社会状态,即没有突发事件出现的常态化社会场景,以及出现了突发事件的应急状态。随着理论研究的深化,这种清晰的二元划分还催生出了第三种认知,即混合了常态与应急的转换形态。有研究指出,“风险社会意味着风险已渗透到社会的各个角落,这表明人类所面临的危险不再以孤立事态、固化形态、单一状态出现。”<sup>[27]</sup>因

此,在常态社会治理和正式的突发事件应急处置之间,存在一种转换态。这种转换包含了两种治理秩序之间的混合与模糊状态,是风险不确定性与复杂性在治理回应中的一种体现。基于这种更加重视复杂性、模糊性以及过程性的社会秩序分析,在常态和非常态之间确实存在一种转换态。而这种转换并不仅仅存在于常态向非常态的过渡。当正式的突发事件应急处置行将结束之际,如何由非常态过渡到常态也十分重要。因此,就风险社会下的转换态而言,“常态—非常态—常态”是一个完整的转换链,治理秩序在应急管理中面临着两个阶段的状态转换。

上述对风险社会的秩序认知至少有两方面的贡献:一是清晰化了应急管理的触发条件和应用场景。作为国家治理的重要内容,应急管理工作通常在危机事件发生时产生作用,这种作用的发挥针对特定的非常态社会秩序。二是充分认识到风险社会的复杂性和不确定性。随着多种风险因子的日益耦合,大量风险机制的叠加共振不断加剧社会治理环境的复杂性,常态与非常态往往以一种混合的、模糊的方式出现,其相互转换的时机和方式对应急管理效能具有重要意义。但这种认知在中华传统文化的语境中尚有局限:尽管理性考量意识到了“常”与“急”之间的混合与模糊,但仍然是在二元分别的框架下思考公共治理的不同状态。而传统文化并不仅仅考察对立面,也看重同一性。《荀子》有言,“天行有常,不为尧存,不为桀亡。应之以治则吉,应之以乱则凶”<sup>[28]</sup>。这个常,超越了正常之常,它是社会运行的总体法则和一般规律。天行有常之常,是不以任何主观意志为转移的运行规律。在根本性的法则面前,也就无所谓常与无常,无所谓一般状态和应急状态。之所以有急,源于“应之以乱”。按照《荀子》的思想,社会治理必须因应社会运行的规律,自然会出现吉祥的局面。治理活动的关键难点就在于如何“应之以治”。古代先贤充分认识到了适应“天行之常”的重要性,在大道至简、万法归一的总体逻辑中认识社会运行及其治理的根本。进一步,这种“一”又以阴阳两面、对立统一的方式运转,正所谓“一分为二,节节如此,以至无穷,皆是一生两尔”<sup>[29]</sup>。《周易》有“一阴一阳之谓道”<sup>[29]</sup>,六十四卦中,有三十二对对立卦,其爻象和爻辞充满了精妙的辩证思想。如泰卦卦辞“小往大来”、否卦卦辞“大往小来”等,宇宙中的一切自然和人文无不处于对立统一的规律之中。《道德经》有“曲则全,枉则直,洼则盈,敝则新,少则得,多则惑,弱之胜强,柔之胜刚”<sup>[30]</sup>。每一个事物都包含着自己的反面,奔向对立面就是道的基本运行规律,即“反者道之动”<sup>[30]</sup>。这些论述深刻揭示了常规社会状态和应急状态的内在一致性,他们既相互对立,更相互转化,且在本质上高度统合于社会运行及其治理的总体法则。

当代中国应急管理实践中,“平急两用”方兴未艾,它作为一种显现传统文化逻辑的城市发展理念和规划项目正深刻影响着中国应急管理的基础建设、市场运行和治理方式。以“平急两用”的发源地和示范区北京市平谷为代表,大量超特大城市正致力于盘活城市空间资源,创新突发事件应对机制,使应急状态下的各类设施常规化应用于市民日常生活,并开发其中的经济潜力和社会效益。“平急两用”在3个方面充分体现了两种秩序的对立统一规律。其一,注重识别非常态应急需求。以平谷为代表的“平急两用”立足市民生活的基本生活需要,试图以极限式的情景假设,考虑基本生活需要的供给能力建设。这种城市应急理念瞄准重大突发事件(尤其是公共卫生和自然灾害),凝练出了五大治理需求,即“吃、住、行、医和集中承载”。对市民日常生活需要而言,吃、住、行不以任何环境变化为转移,始终是百姓最基础的生活需要。在应急状态下,医疗需求短期内迅速膨胀,尤其大量传染病患者、健康居民或受灾群众等的集中安置问题也十分迫切,这些需求都是立足于常态又在应急状态下显现出极端重要的一般治理要素。常态条件下的城市治理为此做好准备,也就可以较好保证应急管理体系对复杂环境的适应效能。其二,融入常态化的市场机制。为回应上述五大需要,“平急两用”尝试构建了五大应用场景。这些应用场景的建设,并非是一项脱离日常城市运行主体的特殊内容,而是以常态

化的市场机制,确保充分的应急资源和突出的应急能力。针对“吃”,建设“平急两用”农副产品保供基地;针对“住”,发展“平急两用”旅游居住设施;围绕“行”,完善“平急两用”高速公路服务区等。通过市场化的农业发展、旅游建设、公路基础设施等,构建出一整套适应应急状态特征的常态化治理资源和运行机制,有的放矢地开展冗余性建设。各类平时的基地都是市场化运营的基本载体,甚至是乡村振兴、高质量发展等战略的重要抓手。而在战时,它们又能充当应急处理的攻坚力量,承载危机、化解灾难。其三,优化秩序转换的衔接机制。“平”与“急”两种状态的整合还需要足够的技术细节予以保障,实现二者的内在统一。一方面,“平”中的各类空间建设、物资储备、生活方式等充分考虑“急”时的各类标准。如旅游区建设考虑空间隔离、交通运输、医疗供给等方面的标准,使得各类资源真正藏之于民、用之于民,在“急”时迅速完成角色转化。另一方面,提升预案的可操作化以及不同部门的协同性,以提级管理的方式增强应急管理体系对风险演化的灵敏度,使其迅速进入到应急处突的“战时”状态。“平急两用”是中华辩证智慧在国家治理中的典型应用,以重大工程性项目和公共政策中的同一性建构方式,将应急状态中的各类治理需求内嵌于常态化治理的体系和过程之中,形成一种更加稳定、可持续的应急管理能力提升路径。

#### 四、应急管理效能的实现机制：从和合共生到系统集成

人文世界的复杂性根源于其异质性。不同的族群、国家、行业、群体,以及官僚体系内部的不同属地、机构等,都充满了差异。这些差异关乎文化基因、意识形态、经济利益、行政责任等,它将治理的主体和对象不断分割,在看似开放的大系统中生成无数封闭的子系统。这使得我们在风险社会中很难看到一个均质的治理概况,它让“协作何以必要及如何实现”成为现代治理文明的重要议题。在贝克的理路中,风险社会的降临意味着全新的社会范式,而非局部的、阶段性的工业社会特征。重大风险与灾害、危机的生成与演化,赋予了所有差异以最大的共性:不论性别、阶层和种族,所有群体不可避免地被投掷并缠绕于风险的秩序之中。而庞大官僚机器上的所有部件,也都无一例外被卷入一项需要共同面临的重大政治议程中。

中华文明充满了和合的哲学,它的治理文化十分重视统合性与整体性,并以共生的愿景和机制,实现良政善治。“和合是指自然、社会、人际、心灵、文明中诸多形相、无形相的相互冲突、融合,与在冲突、融合的动态变易过程中诸多形相、无形相和合为新结构方式、新事物、新生命的总和。”<sup>[31]</sup>“中国人总将世界视为一个‘共在先于个在’的关系网络,关系建构世界且整体不可分割。”<sup>[32]</sup>安全状态的获得,不是一个非此即彼的对抗关系,而是各主体间的相互适应、妥协并由此获得更好生存状态的和谐关系。《周易》有言,“乾道变化,各正性命,保合太和,乃利贞”。<sup>[33]</sup>宇宙中最高和谐状态就是《周易》提出的“太和”。和谐统一的智慧,涵盖了人与自然、人与社会以及人与自己,使得万事万物在和而不同、相互依存、共生共在的关系中孕生与发展。和合的思维方式深刻解释了风险、灾难、危机等的生成根源,即“不和”。对天时的违背、对资源的过度攫取、对技术进步的盲目崇拜等,带来了大量的自反性后果,催生了系列风险挑战。和合的思维方式对应急管理指出了方向,主张顺应规律,并以共生的方式形成风险防范化解、应急处置以及应急恢复的合力。“夫大人者,与天地合其德,与日月合其明,与四时合其序,与鬼神合其吉凶”。<sup>[33]</sup>天地、日月、四时、鬼神都是“合”的对象,是“大人”自强不息要达至的理想境界。合乎宇宙总体运行的规律,才能实现“利贞”的状态。在危机应对中,以治水为重要实践,中华优秀传统文化素来重视合作治理的思维和制度设计,形成多部门合作、官民互动、以及跨域协同等诸多具有现代特征的文化基因。“和则一,一则多力”<sup>[28]</sup>,水患对农业生产造成重大破坏,需要在集权力量的统合下,实现力量上的整合与升级,实现“和、一、多”的能力提升。早在大禹时期,治水

机构就注重整合各地方部落的地理、水文等信息,挖掘长者的治水经验、动员民工参与工程性建设、开展跨流域的合作、做好后勤保障等。正所谓“同寅协恭和衷哉”<sup>[17]</sup>,强化官僚体系内部的分工与协作是历朝历代治国理政的重要内容,这也为当代中国之治的集权体制优势和整体性治理局面奠定了重要的文化基因。此外,应急管理强大合力的生成,还在于民间志愿力量的长期发展以及对突发事件应对的深度参与。例如,“建初中,南阳大饥,米石千余,晖尽散其家资,以分宗里故旧之贫羸者,乡族皆归焉”<sup>[34]</sup>。善人善举,在中国历史的各个阶段层出不穷,“兼济天下”的君子作风在应急管理中发挥了突出作用。

和合共生的思想为应急管理的变革发展起到了重要的启迪。“我们党历来高度重视生态环境保护,把节约资源和保护环境确立为基本国策,把可持续发展确立为国家战略。”<sup>[35]</sup>实现应急管理的关口前移,将风险化解于无形,根本出路就在于按照“天人合一”的原则开展制度设计。对自然规律的敬畏,体现于国家发展的可持续战略。体现在中国共产党“宁要绿水青山,不要金山银山,而且绿水青山就是金山银山”<sup>[36]</sup>。西方工业文明曾明显呈现“先污染、后治理”的特征,一度出现大量恶性生态环境灾害。这种发展理念对中国产生了较大影响,但中国治理对此做出了系统性反思,提出了具有深厚传统文化内涵的新型安全理念,即“统筹发展和安全”。发展与安全不是非此即彼的零和关系,而是把安全本身作为发展的目标和保障,在新发展理念中提升社会主义生产力。中国共产党的公共安全哲学赋予了新时代应急管理工作新的方法论,体现在机构改革中,即实现防灾减灾救灾职能的整合,建立和不断完善应急管理部的职能职责,并对自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件四大类突发事件的应急管理工作进行重组和优化,以系统集成的方式强化应急管理的职能化、专业化、常态化。机构调整的形式是合并同类项,完成治理体系和功能的优化,其实质是打破行政壁垒,推动分割的、孤立的甚至封闭的行政职能完成化学反应,使其以一个有机的整体应对各类突发事件的复杂性挑战。不同于社会主义建设初期高度集中的政治经济体制,当代中国的应急管理中的“和合共生”体现在政府、市场和社会的新型协作关系,一种不同于仅仅重视国家力量的“新型举国体制”<sup>[37]</sup>。随着市场机制的长足发展,新兴科技被资本化应用于应急处置之中。大型装备更新、人工智能应用、无人机技术的嵌入等,都在市场的驱动下获得了极大发展,正在新的技术革命中借助市场的资源配置方式丰富和创新应急管理的工具库。同时,志愿力量在党和政府的引领下,逐渐更有序地参与到应急处置之中。社会力量的自治逻辑嵌入到应急管理的全过程,有效弥补了政府资源和精力的不足,群防群治的方式不仅推动风险被遏制在萌芽状态,更以社会化的合力化解大灾大难,增强了政治凝聚力和认同感。

## 五、应急管理中的危机转化：从对立统一到学习提升

人类社会总是面对大量危机事件。常言道,“太阳底下没有新鲜事”,当下各类危机事件几乎都是历史中其他片段的翻版。无论是重大自然灾害,流行病还是群体性的社会冲突,不断上演的各类突发事件具有程度、规模、空间等方面的差异,但在本质上并非前所未有的新生事物。也正因如此,有了黑格尔的消极论断,“经验和历史昭示我们的,是各民族和各政府没有从历史中学到什么,也没有依据历史上演绎出来的法则行事”<sup>[38]</sup>。似乎人类在连续不断的教训面前,并无足够的风险自觉和自我纠错的能力,所有危机都作为一种强大的负面能量困扰着人类的生存、发展和治理。每一次危机都仿佛一种轮回,一次完整的危机事件结束之后,也为将来的某种类似场景埋下了伏笔。治理进步并不在于臣服上述黑格尔式的论断,而是要充分反思其改进的可能性,而“危机意味着什么”则是思考背后文化逻辑绕不开的关键命题。

对危机的一般描述中,汉语用“危”与“机”合体表达。传统中国文化认为,危机是包含两面的对立统一体,危中有机、机中有危。如《庄子》所言,“安危相易,祸福相生”<sup>[39]</sup>。这一思想预示着,危难从来不仅仅是一种破坏性能量,它总是和它的对立面“安”“福”等相伴相生,有危就一定有机。“草木不经霜雪,则生意不固;人不经忧患,则德惠不成”<sup>[33]</sup>,所谓霜雪、忧患等危险和挑战,本就是事物发展壮大的条件和重要契机。没有这些对立面的打磨和塑造,个人难以真正成就,国家难以真正强大。传统中国文化并不恐惧和排斥风险和挑战,而是审视其中蕴藏的积极力量,把治理之道定位于识别危、应对危、转化危,使其成为治理改善的新契机。《管晏列传》曾做出过提炼,“因祸而为福,转败而为功”<sup>[40]2 732</sup>。从祸到福、从败到功就是发挥主观能动性要实现的重要目标。而对于如何实现“因祸而为福”,传统文化典籍也给出了具体的方法。首先,要有忧患意识,始终注意潜在的风险挑战。《左传》有“居安思危,思则有备,有备无患”<sup>[41]</sup>,《荀子》有“先事虑事,先患虑患。先事虑事谓之接,接则事优成;先患虑患谓之豫,豫则祸不生。”<sup>[28]</sup>这都是警惕世人在看似风平浪静的状态中要深思其对立面“危难”,做到有备无患。其次,行动上要见微知著,谨小慎微。《周易》的履卦做出了更细节化的描述:“初六:履霜,坚冰至。”<sup>[33]</sup>寓意当脚底踩到了霜,就要知道寒冷的坚冰即将到来。准确洞见从霜到坚冰的演变趋势,才能做足准备,应对形势变化。这一爻的隐喻显示出对风险萌芽的充分重视,它启示世人不断储备丰厚的风险知识,洞见其演化规律,从而依凭形势变化做出策略调整。洞见危险态势、以如履薄冰的姿态对待危机,是重要的应急准备方式。最后,要因应形势,善于变通。《孙子兵法》强调,“兵无常势,水无常形,能因敌变化而取胜者,谓之神”<sup>[42]</sup>危机形势正是如此,处于变动不居的状态之中。《韩非子》认为,“世异则事异,事异则备变”<sup>[43]</sup>所做的所有准备都要根据“事异”的情况,而不是按照一成不变的方式开展预案设计。传统文化主张因应形势的变化,按照“穷则变,变则通,通则久”<sup>[33]</sup>的法则应对,才能更好适应治理挑战。

新中国的现代化进程,是一部不断回应重大突发事件挑战的历程。新中国建立伊始,不论是外部敌对势力的高强度打压,还是内部自然环境、公共卫生、社会稳定等方面的艰巨挑战,都给新生政权带来了严峻考验。改革开放后乃至进入新时代,公共生活也始终伴随着各类重大突发事件的冲击。然而,伴随这些不同阶段突发事件挑战的另一显著事实是,有关体制、机制和法制的适应性变革,日益累积出现代应急管理体系的基础架构。可以说,应对危机的过程、总结和学习危机应对的结果,就是一次治理能力的提升和治理体系的完善。尽管各类“黑天鹅”“灰犀牛”事件仍然频发,但中国应急管理知识准备和应对能力也在同步提升。新中国成立到改革开放前,应急管理主要是围绕自然灾害与生产恢复展开的抗灾救灾工作。基于党领导下的群众路线这一思路,通过军队在内的非政府力量广泛参与,安置灾民、互助救灾、防疫救济等成效显著。这一治理经验在后来的《关于生产救灾的指示》中被表述为“生产自救,节约度荒,群众互助,以工代赈,并辅之以必要的救济”,这标志着新中国救灾方针的初步形成。改革开放后,特别是20世纪90年代后,应急管理实践不断回应自然灾害和安全生产事故的压力,并注重汲取国外先进经验,推动了应急管理的科学化、专业化和规范化,形成了第一部国家减灾工作的中长期规划《中华人民共和国减灾规划(1998—2010)》。以该规划为代表的系列制度文本出台,为中国应急管理提供了更加系统的实践遵循。进入新世纪后,2003年“非典”事件的暴发,对中国应急管理实践造成了巨大挑战,这些挑战也加快了我国应急管理体系完善的步伐。面对“非典”事件暴露的突发事件应对问题,如组织指挥不统一,信息渠道不畅通,医疗资源条块分割等,中国应急管理体系作出了系统性改革予以回应。以此次事件为转折点,中国全面推进以“一案三制”(应急预案,应急管理体制、机制和法制)为重点的应急管理体系建设。同时,各级政府都成立应急管理办公室,各地结合实际编制地方应急预案。随着公共安全理念的演进,以及倡导统一指挥、协调联动、责

任监督、社会动员等应急管理具体实践的发展,国家安全委员会和应急管理部相继设立,为中国应急管理体系的完善提供了越发健全的制度支撑。新冠疫情暴发后,习近平明确提出,“针对这次疫情应对中暴露出来的短板和不足,健全国家应急管理体系,提高处理急难险重任务能力”<sup>①</sup>。国家应急管理体系又在重大公共卫生事件的应急处置中,迎来了新的机会窗口,相关的应急法律法规体系、预案体系、监督保障体系等正有条不紊地处于变革优化的进程中。可以明确,几乎每一次重大突发事件造成的挑战,都有相应的治理变革作为回应,以尝试汲取历史教训,弥补已有的短板。这正是转危为机的深刻体现,把每一次危难当成治理改进的契机,进而完善制度、创新机制、增进法制。此外,随着中国应急管理改革的深化,当前官方话语体系更加突出“防患于未然”理念,强调风险防控的关口前移,即强化风险预警能力,夯实应急准备基础,提升重大风险防范化解水平,切实筑牢安全发展防线。不论中央系列表述的与时俱进还是应急管理机构、法律、预案、机制等领域的变革,都显示出中国应急管理重视风险、强化预警、寻求变革的文化特征。

## 六、应急管理走向：以文化自觉推进应急管理的治理变革

习近平曾指出,“治理国家和社会,今天遇到的很多事情都可以在历史上找到影子,历史上发生过的很多事情也都可以作为今天的镜鉴”。<sup>②</sup>历史上发生的大量事情在漫长的岁月中沉淀为群体的一般性观念与习惯,累积为一种我们虽然不总提起但习以为常的传统文化。文化解释了集体行动起因、过程与结果,而应急管理文化塑造了突发事件应对的观念形态和实践逻辑,决定着应急管理能力和体系现代化的走向与成效。中华传统文化首先解决应急管理工作“为了谁”的前提性和基础性问题,进一步,它对应急伦理之下的秩序和具体的功能问题给出答案,并对危机转化提供方法论。这种基础与前提表现为“敬天保民”;秩序层面的宏观认识表现为“寓急于常”;治理机制表现为“和合共生”;而任何一项危难最终又以机会的形式转化为治理体系对复杂环境挑战的适应性改善。“价值导向—秩序认知—治理机制—危机转化”的文化传统推动着当代中国应急管理形成人民至上、平急两用、系统集成和危机学习的政策逻辑,为应急管理体系和能力的现代化奠定了基础架构。面对丰厚、深邃的传统文化资源,我们对此要有“自知之明”,形成费孝通意义上的“文化自觉”,即“明白它的来历,形成过程,所具的特色和它发展的趋向”<sup>[44]</sup>。回溯经典智慧的根本目的在于理解当代中国应急管理的理念和策略,更在于从文化自觉的高度把握其现代化的方向,弥补已有的短板、漏洞和弱项,从内在的体系改善和能力提升推动其治理变革。

在治理导向中,发现集体“人民”概念中的多样性、异质性和复杂性,在应急管理的全过程中构筑一种更具差异化、个性化的公共服务体系,以回应多元的“美好生活需要”。传统中国的“敬天保民”思想彰显出重视民众的政治文化精髓,中国共产党将其发扬为“人民至上”,体现出历史唯物主义和中华传统文化的重要政治立场。在宏大叙事之下,需要追问的技术细节在于,何为“人民”,人民利益何以在“至上”的价值目标中得到保障。作为一个集体概念,人民性往往容易在整合性的叙事中遮蔽了

<sup>①</sup> 《习近平主持召开中央全面深化改革委员会第十二次会议强调 完善重大疫情防控体制机制 健全国家公共卫生应急管理体系》,新华网,2020-02-14。https://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-02/14/c\_1125575922.htm。

<sup>②</sup> 习近平《牢记历史经验历史教训历史警示,为国家治理能力现代化提供有益借鉴》(在中共中央政治局第十八次集体学习时的讲话)。中国共产党新闻网,2014-10-14。http://cpc.people.com.cn/n/2014/1014/c64094-25827156.html。

多元而生动的个体,如果个体的差异性未能被制度化地看见和回应,抽象的集体将失去其本来的先进性约定,在事实上导致整体的人民利益受到损失。重大风险和危机的应对活动并非面对着铁板一块的人民,也绝非一个机械的、静态的且对各类公共政策完全拥护的人民。在民间风俗、物质利益、风险分配、年龄和性别差异等多重因素的影响下,风险既把各类人群共同投掷于同一项公共活动之中,也把人民群众分割为不同“美好生活需要”的具体类别。这就决定了应急管理政策必然面对着复杂的人民诉求,需要更丰富、更具弹性和更有温度的制度设计,以保障所谓人民利益。“故道大,天大,地大,人亦大。域中有四大,而人居其一焉”。<sup>[30]</sup>人是域中“四大”之一,也是承接天地智慧的重要载体。新时期应急管理的现代化,要进一步挖掘“为人民服务”的个体内涵,将具体公民的生命健康、安全发展细化为公共政策的操作指南。由于公共管理的结构不良,现实中“摠下葫芦起了瓢”时有发生,制度设计更多时候面临群体选择和利益以及风险的具体分配,这对非常态应急秩序中“人民至上”原则展开了高难度挑战。而公共治理的现代化水平也必须基于此种复杂性、系统性以及精细化,应该“像绣花一样精细”<sup>①</sup>。因此,传承优秀传统文化中的人民性,要将其落地为对个体生命体验的关注,将其发扬为对人民个体公共生活品质的系统性提升,确切地满足其“美好生活需要”。

在秩序图景中,将平急两用升华为一种全方位、全过程的治理艺术和政策体系,综合秩序转换的政策供给和工程项目,以应急态为标的构筑常态化治理体系。安全的根本、精髓、重心是事前预防,强调安全的最终目标,是一种“无急可应”的状态;而应急的根本在于响应与处置,重在事后的应对,强调“有急能应”<sup>[45]</sup>。应急管理现代化的答案并非在应急本身,而是超越应急,将应急状态下的治理需求常态化,在常态秩序中内化应急管理能力,构建出安全的社会秩序。中华传统文化有着十分显著的辩证性,拥抱对立面是事成的重要法则。所谓对立统一,在方法论上要求看到二元对立,更要以特定的运动方式实现原本就属于一体两面的二元统一。当前,以“平急两用”为代表的超特大城市基础设施建设工程,虽然体现出统筹常态与应急两种秩序的文化逻辑,但它仍有一定不足需要回应和提升。“平急两用”体现了统筹发展和安全的要求,将城市空间再造、乡村振兴、安全冗余性设计、应急状态的转化等多标准、多要素融合进了城市规划,形成了经济发展和社会安全相统一的工程设计。但这种思路尚局限于旅游项目的空间设计,尚未扩散到现代公共治理的全领域。“平”和“急”的内在合一与外在的切换、衔接并非局限于城市空间规划的公共项目,而是常态公共秩序和普遍性应急管理诉求的内在统一。它既要回应重大公共卫生事件的应急处置需求,也要覆盖包括自然灾害、安全生产与社会安全等领域的重大突发公共事件,甚至对多类型风险、灾害、危机等叠加共振的情形进行更好适应。这种“平”与“急”的转换就应当超越基础设施的维度,上升到现代治理的基本要素、领域和环节,将其升华为新的应急管理思维和能力。从这个意义上说,平急两用不仅仅是超特大城市政府的规划方式,而是折射治理现代化的秩序逻辑。一方面,所有的“急”都内嵌于“平”之中,使得急时有常,能够以不变应万变,保证治理体系和人民日常生活的韧性。另一方面,所有“平”又以“急”为目标,充分估计其治理底线和极限,把“急”与“平”作为一体两面,升华发展进程中的安全水平。

在治理机制中,更加关注科层体系的化学反应,以有机融合的整体性政府应对重大突发事件,并依托社会和市场的自治逻辑实现应急管理的良政善治。分科分层是现代官僚制的显著特征。公共事务被专业化分割为不同行政部门的主要职能,很大程度提升了公共治理的规范性和稳定性。然而,分科分层的方式分割了业务,也容易切割“为人民服务”的总体政府责任。在治理对象的视角中,政府虽

<sup>①</sup> 《习近平一月:3月关键词—绣花》,新华网,2017-04-12, [http://www.xinhuanet.com/politics/2017-04/12/c\\_1120792111.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2017-04/12/c_1120792111.htm)。

然是由多个部门所组成,但所有部门均代表了公权力的政府。部门未能有效履职,就等同于政府责任的缺位,意味政府效能的低下。在官僚体系中,不同事项归口到不同的条块,每个公共服务诉求都有具体的部门来承接。人民视角中的政府,是整体性的政府而非部门化的政府,其行政责任也是相对于人民利益的整体性责任。因此,信息孤岛、行政壁垒、相互推诿等现象本质上悖离了传统文化的政治伦理。整体和合的政府,应当是一个打破不同行政中心有机融合的现代治理中枢。官僚制度各管一摊、协调困难,是治理现代化的世界难题。新时代中国政府机构改革以来,大量机构重组表现出整体性治理的逻辑,但在政府内部的化学反应质量以及机构合力方面,还需要开展系统性工作以提升应急管理的现代化水平。当前,以“多规合一”为代表的实践动向强调不同部门、系统在城乡规划中的统筹,实现政策的衔接和空间布局的一体化,为整体性公共行政提供了新的制度载体。应急管理工作应当以此作为契机,将应急管理全过程内嵌其中,形成对应急管理碎片化的矫治。此外,传统文化和改革开放的历史经验显示,应急管理的整体性不仅仅是政府系统的有机衔接,更在于政府之外自治力量的发育。所谓“功成事遂,百姓皆谓我自然”<sup>[30]</sup>,《道德经》的古老智慧提醒现代治理,积极顺应、恰当引导市场和的内生力量,才能整合出多元且有效的治理资源和机制。政府虽然是公共事务的第一责任主体,但并不意味着政府对公共领域的每一件具体事务都需要直接管理,这在资源、注意力、能力等多个方面都不现实。如果强行大包大揽,不仅无法回应复合型风险环境下的差异化生活需求,更容易成为新问题的源头,加剧行政权力对日常生活的挤压。某种意义上,行政空间适时的“退”换取生活空间的“进”,并按照风险防控的标准和规范“退”,将起到事半功倍的效果。中国文化传统昭示,尊重市场和的主体性与创造性,尤其是尊重其对风险环境的适应性策略,是应急管理现代化的重要路径。随着市场和的进一步发育,应当鼓励发展现代应急产业尤其是民间资本对新兴应急技术的投入,整合社会应急力量对全过程应急的参与,在和合共生的方法论导向中形成充满生机的治理体系。

在危机转换机制中,提炼突发事件的一般治理要素和机制,从全域治理、全过程平衡的角度定位和处置突发事件,创新以危机为焦点的现代治理体系与能力。中华优秀传统文化看待风险、灾害和危机等负面挑战时,并不局限于挑战本身,而是将其作为一种窗口、一种机遇,以此为节点开展理念的革新和制度的完善。从古代中国的“荒政十二策”到现代中国的“一案三制”,都是在重大危机事件中不断凝练和发展的治理智慧。新中国成立以来的每一次法律制度和政策方案的更新,均是为适应主要风险挑战的变化。按照对立统一的法则理解应急管理,所应之急不过是以危险境遇的形态考验已有治理体系,并助推其变革发展,实现治理文明的进步。随着风险社会的深度演化,大量突发事件已经呈现出强烈的跨时空特征,不再局限于清晰的空间、时间和行业边界。所谓全领域、全过程应急,并非针对作为一项政府职能的应急管理,而是针对以应急管理为方法的总体性治理图景。以传统中医文化代表的治理理念强调辨证施治和整体疗法,即非头痛医头、脚疼医脚的局部思维。五官、皮肤、四肢的深层次病因在于脏器、在于血液循环,应急处置的低效可能源于常规的政府效能不足。局部的问题表象脱胎于系统性的治理困顿。推动中国应急管理现代化的深层文化自觉在于,超越职能式的应急管理定位,将其上升为一项事关所有公共部门、全部治理流程和广泛社会公众与市场主体的治理形态。人类社会演进至今,一直在同各类风险、灾害和危机做斗争,不断提升对复杂环境的适应能力。科层制的发明与现代化,把应急管理规范化、常态化为政府基本职能,在大多政治共同体中产生了专业且常设的应急管理机构。常规的制度设计似乎已经赋予了应急管理重要的政治使命和行政标准。而风险、灾害和危机的演化并不以机构设置为标的,更不以行政属地为空间边界,其系统效应意味着应急管理工作本质上同全域的公共治理体系、环节等相同构,形成了覆盖公共生活全领域的治理形

态。因此,各个行业、部门、地域等需要应对突发事件,国家和全社会需要应对突发事件,它包含了决策、执行、动员、协调、保障等一般治理要素和机制。将危机应对的目标内嵌于现代治理体系、不断对常态治理进行迭代升级,是应急管理现代化的本质过程。

### [参 考 文 献]

- [1] 乌尔里希·贝克. 风险社会[M]. 何博闻,译. 南京:译林出版社,2004.
- [2] 朱正威,吴佳. 适应风险社会的治理文明:观念、制度与技术[J]. 暨南学报:哲学社会科学版,2020(10).
- [3] 乌尔里希·贝克. 风险社会:新的现代性之路[M]. 张文杰,何博闻,译. 南京:译林出版社,2018.
- [4] 王秉. 孪生应急:数字孪生赋能应急管理的新范式[J]. 情报杂志,2023(11).
- [5] 丁煌,宫紫星. 公共安全治理视域下政府运行保障的形态演变与发展方向[J]. 北京行政学院学报,2024(3).
- [6] 任丙强,孟子龙. 敏捷应急管理:理论内涵、价值取向与实践路径[J]. 求实,2024(4).
- [7] 刘一弘,李静. 地方政府应急管理制度创新的逻辑机理分析——以深圳应急管理制度创新实践为例[J]. 行政论坛,2023(3).
- [8] 何哲. 公共治理:文化为什么是重要的?——兼论中西文化特质差异对公共治理的影响[J]. 中国行政管理,2022(9).
- [9] 唐亚林. 社会矛盾遭遇体制性迟钝的制度性原因[J]. 探索与争鸣,2009(3).
- [10] PAUL SLVIC. Perception of Risk[J]. Science, 1987, 236(4799).
- [11] 埃德加·沙因. 组织文化与领导力:第4版[M]. 章凯,罗文豪,朱超威,等译. 北京:中国人民大学出版社,2010.
- [12] 李瑞昌,孙磊. 应急管理的文化向度[M]. 上海:上海人民出版社,2025.
- [13] 安东尼·吉登斯. 现代性的后果[M]. 田禾,译. 南京:译林出版社,2011.
- [14] 陈祥勤. “执古始之道,以御今之有”——中国古代治理传统中的治道和治术[J]. 社会科学,2022(8).
- [15] 董仲舒. 春秋繁露[M]. 张世亮,等译注. 北京:中华书局,2023.
- [16] 朱汉民. 从“天帝”到“天理”“天”的理性化之路[N]. 学习时报,2025-03-03(7).
- [17] 尚书[M]. 王世瞬,王翠叶,译注. 北京:中华书局,2024.
- [18] 习近平. 2023年3月13日在第十四届全国人民代表大会第一次会议上的讲话[N]. 人民日报,2023-03-14(2).
- [19] 习近平. 习近平在学习贯彻党的十九大精神研讨班开班式上发表重要讲话词[EB/OL]. 中国政府网,2018-01-05. [https://www.gov.cn/zhuanti/2018-01/05/content\\_5253681.htm](https://www.gov.cn/zhuanti/2018-01/05/content_5253681.htm).
- [20] 习近平在二十届中共中央政治局常委同中外记者见面时强调始终坚持一切为了人民一切依靠人民以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴[N]. 人民日报,2022-10-24(2).
- [21] 习近平. 在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话[EB/OL]. 中国政府网,2021-07-01. [https://www.gov.cn/gongbao/content/2021/content\\_5623049.htm](https://www.gov.cn/gongbao/content/2021/content_5623049.htm).
- [22] 习近平接受外国驻华大使递交国书[N]. 人民日报,2023-04-25(1).
- [23] 习近平向国家综合性消防救援队伍授旗并致训词[EB/OL]. 新华网,2018-11-09. [http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2018-11/09/c\\_1123689465.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2018-11/09/c_1123689465.htm).
- [24] 习近平向中国人民警察队伍授旗并致训词[EB/OL]. 中国政府网,2020-08-26. [https://www.gov.cn/xinwen/2020-08/26/content\\_5537659.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2020-08/26/content_5537659.htm).
- [25] 应急管理系统官方标识正式发布[EB/OL]. 中华人民共和国应急管理部,2025-03-13. [https://www.mem.gov.cn/xw/yjglbgzdt/202503/t20250313\\_522313.shtml](https://www.mem.gov.cn/xw/yjglbgzdt/202503/t20250313_522313.shtml).
- [26] 习近平. 论坚持全面深化改革[M]. 北京:中央文献出版社,2018.
- [27] 刘一弘,高小平. 风险社会的第三种治理形态——“转换态”的存在方式与政府应对[J]. 政治学研究,2021(4).
- [28] 荀子[M]. 方勇,李波,译注. 北京:中华书局,2015.
- [29] 朱熹. 周易本义[M]. 廖名春,点校. 北京:中华书局,2023.
- [30] 老子. 道德经[M]. 张景,张松辉,译. 北京:中华书局,2021.

- [31] 张立文. 和合学的思维特性与智能价值[J]. 中国哲学史, 2018(1).
- [32] 余潇枫. 构建“合和主义”安全理论新范式[N]. 中国社会科学报, 2025-01-09(8).
- [33] 周易[M]. 杨天才, 译注. 北京: 中华书局, 2022.
- [34] 范晔. 后汉书[M]. 陈芳, 译注. 北京: 中华书局, 2016.
- [35] 习近平著作选读: 第 2 卷[M]. 北京: 人民出版社, 2023.
- [36] 习近平在哈萨克斯坦纳扎尔巴耶夫大学发表重要演讲[EB/OL]. 中国政府网, 2013-09-07. [https://www.gov.cn/ldhd/2013-09/07/content\\_2483425.htm](https://www.gov.cn/ldhd/2013-09/07/content_2483425.htm).
- [37] 习近平. 朝着建成科技强国的宏伟目标奋勇前进[J]. 求是, 2025(7).
- [38] 黑格尔. 历史哲学[M]. 王造时, 译, 上海: 上海世纪出版集团, 2001.
- [39] 庄子[M]. 孙通海, 译注. 北京: 中华书局, 2016.
- [40] 司马迁. 史记[M]. 陈曦等, 译. 北京: 中华书局, 2022.
- [41] 左传[M]. 郭丹, 等译注. 北京: 中华书局, 2024.
- [42] 孙子兵法[M]. 陈曦, 译注. 北京: 中华书局, 2022.
- [43] 韩非子[M]. 高华平, 等译注. 北京: 中华书局, 2015.
- [44] 费孝通. 反思·对话·文化自觉[J]. 北京大学学报: 哲学社会科学版, 1997(3).
- [45] 温志强, 李永俊. “常态—安全”与“非常态—应急”: 基于双螺旋递升模型的应急文化研究[J]. 上海行政学院学报, 2022(5).

[责任编辑 田 雄]

## Modernization of Emergency Management in China: Cultural Consciousness and Governance Change

WU Jia

**Abstract:** With the increasing prominence of multiple risk superposition and resonance effect, the modernization of emergency management system and capability has become the key guarantee and important connotation of Chinese path to modernization. Different from the driving force of institutions and technology on social evolution, culture endows crisis response with inherent regulations, deeply influencing the practical form and effectiveness of emergency management. The traditional cultural genes represented by respecting the heavens and protecting the people, emphasizing urgency and stability, harmonious coexistence, and turning crisis into opportunity have profoundly shaped the history and reality of China's emergency management. In the reform of emergency management, a policy logic has been formed, which emphasizes putting the people first, using both emergency and peace measures, system integration, and crisis learning. From the perspective of traditional Chinese culture, emergency management in the new era should better discover and respond to the diverse “needs for a better life” among the people, and construct a normalized governance system that adapts to emergency situations using the operating principle of “the opposite indicating the right way”. At the same time, we will strengthen the synergy between departments, activate market and social autonomy mechanisms, extract modern governance elements and mechanisms in the process of global emergency response and balance, and innovate a modern governance system focused on crisis response.

**Key Words:** risk society; cultural consciousness; emergency management; Chinese logic