

中图分类号: D63 文献标识码: A 文章编号: 1009-3176 (2023) 05-004-(14)

结构性均衡与 国家应急管理体系现代化*

容 志 陈志宇

(武汉大学, 武汉 430072)

摘 要: 应急管理体系和能力建设是国家治理体系和能力现代化的重要组成部分。当前具有中国特色的国家应急管理框架基本形成,但在具体实践中,应急管理发展不均衡不充分的结构性问题制约了国家应急管理体系和能力实际功能的发挥。应急管理包括演化、涌现、自适应等复杂行为,是一个复杂适应系统,需要从整体性和动态性的结构维度出发,运用宏观与微观相结合的方法来分析。通过构建结构性均衡分析框架,从横向结构、纵向结构、过程结构和网络结构四个维度剖析复杂性结构机理,审视国家应急管理体系和能力建设的均衡性问题。这一框架为评估和优化应急管理体系和能力提供了一种认识路径。在现有应急管理体系框架中进一步夯实基础、补短强弱、调整优化、充实提高,以结构性均衡推进国家应急管理体系和能力现代化。

关键词: 结构性均衡; 应急管理体系; 中国应急管理实践

一、问题提出与文献综述

党的二十大报告指出,要完善国家应急管理体系,推进国家安全体系和能力现代化,提高防灾减灾救灾和重大突发公共事件处置保障能力^[1]。作为应对风险灾害和维护公共安全的主要活动,应急管理是国家治理体系和治理能力的重要组成部分,承担防范化解重大安全风险、及时应对处置各类灾害事故的重要职责,担负保护人民群众生命财产安全和维护社会稳定的重要使命^[2]。同其他公共治理活动不同,应急管理的管理对象多,涉及方面广,治理链条长,是典型的跨时间、跨空间、跨行业、跨领域和跨部门的复杂管理过程。特别是在极端天气事件、突发传染

*本文系国家自然科学基金国家应急管理体系建设研究专项“重大公共卫生事件中社区网格化管理机制优化研究”(20VYJ032)的阶段性成果。

收稿日期: 2023-05-26

作者简介: 容 志 男(1980—) 武汉大学政治与公共管理学院教授 博士生导师
陈志宇 男(1996—) 武汉大学政治与公共管理学院博士研究生

疾病和技术事故灾难频发的后现代风险社会中，应急管理活动既要坚持专业化，又要实现综合化；既要因应常规事件，又要化解超常规、不确定性风险；既要体现标准化管理，又不能约束于僵化的科层程式，对其结构稳固性、功能复合性以及整体适应性有着越来越高的要求。可以说，构建集中统一、高效权威的现代应急管理体系已经成为推进国家治理体系和治理能力现代化的一项重要而紧迫的任务和要求。

经过新中国成立以来 70 多年的发展，中国国家应急管理体系日趋完善，应急管理能力不断提高，特别是党的十八大以来，“总体国家安全观”重要思想正式提出，应急管理体制实现重大变革，《中华人民共和国突发事件应对管理法》正式修订，说明中国特色的国家应急管理体系的整体框架基本确立，重大基础性、方向性和原则性问题已经形成普遍共识。具体表现在四个方面：一是价值理念明确。坚持人民至上、生命至上，坚持党对应急管理事业的全面领导，坚持统筹发展和安全，既发挥我国应急管理体系的特色和优势，又积极借鉴国外应急管理的有益做法，积极推进我国应急管理体系和能力现代化。二是要素基本齐备。应急管理体系的基本要素，如预案、机构、队伍、资源、法律、技术，以及社会参与等已经具备，“一案三制”主导下综合应急管理系统的基本内涵已经形成。三是制度逐步成型。正在修订的《中华人民共和国突发事件应对管理法》对中国特色突发事件应对管理工作的指导思想、领导体制、治理体系、工作原则、工作方针，以及应急管理体制都做了系统、全面的阐述和规定。四是运行平滑顺畅。经历了 2020 年新冠肺炎疫情、2021 年区域性洪涝灾害等考验，证明这一基本体系和能力适应中国国情，能够有效应对重大自然和社会性灾害事件。应急管理体制机制总体上运行平滑、顺畅，经受住了各项风险考验，在实践中充分展现出自己的特色和优势，新的应急管理体制优势正在逐渐释放，表现出较强的应对能力和管理绩效。

与此同时，也要看到应急管理体系在运行与改革过程中还存在不少困难，发展不平衡不充分问题比较明显，尤其是基层基础不实、统筹协调不足、风险防范不强、社会参与不力等问题比较突出。不平衡主要表现在区域和部门能力之间不均衡。在应急基础设施建设、人员队伍、管理水平、精细化程度、技术运用程度等方面，东部地区与西部地区、城市地区和农村地区、区域中心和边缘地区、不同部门能力之间都存在明显的落差。不充分主要表现在全过程应急环节发展不健全。应急管理的各项工作机制，包括风险感知、预防准备、预报预警和协同联动等还不健全。在世界百年未有之大变局以及中国特色社会主义新时代背景下，如何更加全面、准确把握国家应急管理体系的结构性和功能性内涵？进而如何从整体上认识国家应急管理体系和能力建设的现状，辨析其存在的主要短板、瓶颈和不足？从而为下一阶段提升国家应急管理体系和能力的现代化水平提供基本的分析框架和知识图景。这些都已经成为当前国家应急管理体系建设的重大战略问题，也是摆在学术界和实务界面前的重大研究课题。

目前关于应急管理体系和能力建设的研究主要分为三种路径：一是历史变迁及形态发展研究。学术界对我国应急管理体系发展历程大致可划分为三阶段说^[3]、四阶段说^{[4][5][6]}和六阶段说^[7]。划分节点往往选择新中国成立、改革开放、2003 年、2012 年、2018 年等标志性年份或者“非典”“一案三制”“应急管理部成立”等标志性事件。无论学者将其分为多少阶段，其背后的原因都指向了特定的突发事件及其引发的反思和重要的制度体系变革。二是“问题—对策”研究。围绕应急管理准备机制欠缺、预案演练与实用性不足、应急响应机制迟缓、指挥机制不畅、信息披露机制不及时、部门责任与协调机制不健全、应急力量与物资准备不充分等问题展开讨论。为应对以上问题，学界分化成法律优化与组织优化两大流派，探索应急管理系统和能力结构性均衡的可行路径。三是模式与经验提炼研究。回顾百年历程，学者们总结出中国应急管理体系和能力建设坚持党的领导核心优势，总体上从纵向走向横向、从虚体走向实体^[8]，经历了从行政

管控走向风险治理的发展阶段^[9]，部门结构规模呈现螺旋式上升趋势^[10]，是一种不断综合化的路径^[11]，呈现出控制性放权与综合性协调两种趋势^[12]，整体上表现为“彗星—彗尾”状的发展结构^[13]。

应该说，现有研究成果基本覆盖了应急管理的多个层面和维度，已经较为充分和饱满。但从系统论的角度看，单纯的“要素”或“过程”角度仍不足以管窥国家应急管理体系和能力建设的全貌。对于复杂系统来说，要素优化和过程健全还只能提供基础架构，而基于要素相对互动关系的结构调适往往才是整体功能得以发挥的关键。本文力图从结构性均衡这一视角切入相关讨论，为国家应急管理体系和能力现代化提供更为整体性和综合性的认知路径。在这一思路下，第二、三部分将提出一个关于国家应急管理体系的整合性分析框架，剖析该系统功能得以展开的四种重要结构；第四部分基于这一理论框架，结合多案例，对当前我国应急管理体系建设的结构性失衡问题进行分析，揭示出制约整体功能发挥的短板、瓶颈和不足；针对这种失衡，第五部分提出了进一步优化结构、提升效能的可行路径和政策建议。

二、复杂适应系统的结构与效能

复杂适应系统（CAS）是复杂性与系统研究的主要对象，被许多科学家称为“21 世纪的科学”^[14]。随着经济和技术的飞速发展，人类社会已经耦合成为典型的复杂巨系统，突发事件的发生发展也呈现出明显的复杂适应系统特征。在这种情况下，复杂适应系统理论引发了社会科学研究者的广泛关注。米勒（Jonny H. Miller）等认为，“复杂系统”（complex system）不同于“复合系统”（complicated system）之处在于：后者的各种构成要素之间保持着一定程度的独立性，而前者的各要素之间具有较强的依赖性，在这类系统中，移除某个要素对系统行为所产生的破坏程度远远超过该特定要素的具体内涵^[15]。复杂适应系统兼具秩序和混沌，处于完全控制和杂乱无章之间，其复杂行为是由许多独立的甚至相当简单的单元相互作用形成的。每个复杂适应系统都具有某种动力，这种动力使最简单的、底层的规则能够产生出诸如演化、涌现、自组织和自适应等复杂行为^[16]。

在米勒看来，当各要素之间的依赖性变得十分重要时，复杂系统便产生了。某种意义上说，这里的相互依赖关系正可以归属于系统的结构问题。“结构”的本意就是事物自身各种要素之间相对稳定的关联和作用方式，包括构成事物要素的数量比例、排列次序、结合方式和形态变化。可以说，结构视角是认识和理解复杂适应系统内在规律的一把钥匙，复杂适应系统的三个基本原则都与结构问题息息相关：一是整体性原则。由于复杂系统是非线性系统，传统的叠加规律失效，因此不能采用把研究对象分成若干小系统分别进行研究，然后进行叠加的办法，而只能从总体上把握整个系统的行为与规律^[17]。这个“整体”其实就是结构化的要素集成。二是动态性原则。复杂系统必然是动态系统，随着时间变化，系统的形态也必然随之发生改变，而支撑这种形态变化的内在因素必然是某种结构化的力量。这种力量既要保证系统基本面貌不发生颠覆性变革，又要在应对外在冲击时释放一定程度的弹性，从而保证系统在动态变化中有效运转并发挥特定的功能。三是宏观微观相统一原则。系统的宏观变动往往来自组成系统的一些元素的微小变化，因此需要研究系统的微观机制。但由于非线性特点，又不能将系统简单分解，必须将宏观和微观相统一^[18]。显然，不从结构着手必然无法实现宏观和微观的统一。

党的十九届四中全会将我国国家治理体系和治理能力界定为中国特色社会主义制度及其执行能力的集中体现。在治理体系和治理能力现代化的背景之下，从深化改革和突破瓶颈的操作实践出发，把制度体系等同于治理体系的核心要件和主要内容，既是必要的，也具有现实操作性。但

从理论上来说，国家治理体系并不仅仅等同于制度体系，应该包括更多的要素。《辞海》对“体系”的定义为：“若干有关事物互相联系、互相制约而构成的一个整体。”^[19]按照这一思路，我们可以将国家应急管理体系概括为三方面的内容：一是由若干的事物（预案、机构、队伍、资源、法律、技术等）组成；二是事物间相互联系、相互制约（制度影响、制约主体，主体影响、制约资源等）；三是应急管理作为系统性的整体来实现目标（预案、机构、队伍、资源、法律、技术等必须有机均衡的组合才能使应急管理体系发挥最优效能）。应急管理能力则一般认为是国家实力（宏观）、政府部门效能（中观）和应急管理人员职业素养（微观）三个层面，即三个层次不同主体应对突发公共事件时所表现出的解决问题的效果^[20]。因此，从学理上来看，国家应急管理体系不仅仅包括国家应急管理制度，还包括行为、资源、主体、规范等要素，是一个整体性的网络结构。

可以说，国家应急管理体系是一个典型的复杂适应系统。首先，应急管理是一个复杂系统。它涉及多灾种、多部门、多主体、多层次和多环节。在这一系统中，各环节之间相互连接，环节间需要联动支持，不少环节贯穿过程始终，不同环节还存在较大差异。在应急管理中不仅多部门对应多灾种，多环节又对应多部门，既要职责明确，又要合作联动。其次，应急管理是一个适应系统。应急管理面临着常态应急和非常态应急两种状态，风险类型不同、风险程度不同、响应级别不同，需要不断适应变化，快速切换。除此之外，应急管理和风险类型的边界模糊，面对风险可以是具体的安全管理，也可能是全社会参与的超常规事件应对，需要合理合规的调试应急活动。最后，应急管理是一个学习系统。风险灾害不断变化，突发事件推动着制度变迁^[21]，体系与能力建设是“从灾难中学习”并不断推进其跳跃式升级演进的过程。

正因为应急管理系统的复杂性，我们需要在更宏观的层面思考应急管理体系建设。根据结构功能主义观点，系统的结构决定其功能，功能反映结构，功能发挥以一定的结构为前提和基础。面对复杂的巨系统，稳定、优化、合理的结构才能确保系统的高效运转。本质上说，“一案三制”就是一个结构与功能高位整合的系统，在这一系统中，既解决了应急管理过程管理的问题，又解决了制度建设和工作方法的问题^[22]。因此，结构问题不仅是剖析应急管理复杂巨系统的重要问题，还是应急管理体系和能力现代化的重要问题。

其实，应急管理的结构问题已经引起了部分学者的注意，并在理论上得到了一定的阐述。例如，张海波最早提出了应急管理全过程均衡这一“新议题”^[23]。应急管理全过程任何一个关键阶段的缺失或弱化都可能导致应急管理实践的重大失败，造成不可逆转的人员伤亡、财产损失或社会失序。随后，有学者从制度、主体和文化三个维度探讨了体系建设出现的行动延迟、错位或滞后问题^[24]。事实上，应急管理体系和能力的非均衡问题并不仅仅存在于个别要素的迟滞或全过程结构（风险—灾害—危机）不均衡，还存在于空间结构（顶层—中层—基层）、部门结构（专业—协调—综合）、跨域结构（政府—市场—社会）之中。正如奈姆·卡普库（Naim Kapucu）所言：“我们或许过于传统地关注应急管理的纵向结构了，这是一个缺乏灵活性并以指挥和控制为导向的准备、反应和恢复系统，然而在重大灾害面前，我们不得不思考更多维度的结构性合作问题。”^[25]

三、国家应急管理体系的四维结构框架

从内在来看，体系的本质特征在于其整体性，是要使各个子系统科学地整合以结构最优实现“整体最优”^[26]。各子系统主要包括应急管理制度、应急管理主体和应急管理资源。除此之外，各要素系统的比例组合也会影响结构的“整体最优”。因此，结构性问题主要是指要素比例、制

度衔接、主体关系和资源配置等问题。从外在来看，结构性问题是指外在形态和实际运行的问题。相应地，立足科层结构、应急特征和应急活动实际，应急管理结构性问题又包括横向、纵向、过程和网络四个方面（如图1）。

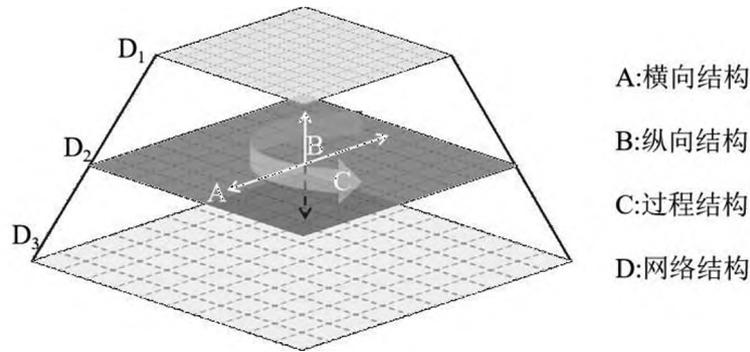


图1 国家应急管理体系的四个基本结构

第一，应急管理体系的横向结构。横向结构是从左右这个维度出发，主要考虑科层组织部门之间和外部跨域之间的问题。所谓应急管理体系的横向结构就是指政府部门之间、平级政府之间、党政军之间的关系及其互动。一是部门间协调联动。一方面，应急管理部门与其他部门间的职责边界是否清晰决定着应急管理活动分工协作是否顺畅，包括应急、公安、卫生三大应急部门和气象、交通、自然资源、水利等协调联动部门的关系和职责界定。另一方面，应急管理活动涉及面广、关联部门多，以牵头部门为主的多部门参与的议事协调机构可以有效发挥统筹功能。二是平级政府间协作。重大安全风险具有明显的跨界性，可以超越行政边界的范围，给属地管理带来巨大压力，需要政府间协作支持。同级政府间协作包括信息共享、预防救援、队伍支持、资源调配等方面。三是党政军分工协同。应急管理是复杂性和全局性的安全建设，党政军相关部门是国家应对重特大突发事件的中坚力量，依赖党委、政府、人民解放军、人民武装警察部队、国家综合性消防救援队伍的有效配合。应急管理横向结构实现的功能是理顺统和分的关系，有机整合各方面的资源力量，协调联动，形成合力，避免碎片化。

第二，应急管理体系的纵向结构。纵向结构是从上下这个维度出发，主要考虑科层组织内部层级之间的问题。所谓应急管理体系的纵向结构是指应急管理活动及其关系在政府组织层级间的形态，包括上层—中层—基层之间的结构性关系，涉及两个方面。一是分级负责，即层级间的任务体系和关系体系。中央层面主要负责组织编制国家应急总体预案和规划，指导各地区各部门应对突发事件工作，推动应急预案体系建设和完善，侧重总体动员协调和整体规划；省市层面重在落实国家应急制度、政策措施，统筹地区规划、组织人才队伍，做好上层与下层之间的上传下达和相互衔接；基层主要是属地管理，及时做好第一响应，负责社会面的组织动员。二是分级响应。分级响应的目的既是为了在基层灭早灭小，防止事态扩大，避免机构臃肿，也是为了根据灾害的级别，动用不同的资源和力量，分级储备，避免过度响应。分级响应规定着各级各类灾害事故的响应标准、程序和步骤，也规定着动员范围和限度。应急管理纵向结构实现的功能是上下联动，既发挥顶层设计、统一指挥的作用，也有效实现基层兜底的功能。

第三，应急管理体系的过程结构。过程结构是从程序这个角度出发，主要考虑应急管理活动程序之间的问题。应急管理包括预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建四个阶段，又细分为准备、预防、减缓、响应、恢复、学习六个环节^[27]，是一个接续性过程，

构成应急管理的一个生命周期。所谓应急管理体系的过程结构就是指过程环节之间的能力和关系。一是环节间能力结构。应急管理能力的效能是实现应急管理体系价值诉求的有力保障，应急管理体系中的人民中心、总体安全、维护社会稳定等价值理念需要应急管理能力的达成。应急管理过程中的准备能力、预警能力、防灾能力、救援能力、回应能力均衡发展是应急管理体系现代化的重要基础。二是环节间关系结构。应急管理过程环环相扣，需要环节间边界清晰、主体明确和转换顺畅。比如，准备和预防、预防和救援、预警和响应、处置和救援以及学习与全过程之间的关系。三是环节间联动结构。应急管理过程并非线性的，而是螺旋交叉推进的。各环节之间相互连接、相互转换，环节间往复联动、相互支撑。应急管理过程结构的功能既要发挥应急响应和救援能力，也要充分发挥准备、预防、回应和学习的应急功能。

第四，应急管理体系的网络结构。网络结构是从主体这个角度出发，主要考虑应急管理中的互动参与的问题。应急管理体系是一个由政府和其他各类社会组织构成的应对突发事件的整合网络^[28]，包括多元主体、多个要素和多重关系。所谓应急管理体系的网络结构就是指应急管理多中心、多主体之间的关系网络，既是多主体的规范网络，也是合作共治的“发生器”，在这一网络结构中，进行多主体、跨领域的协商、对话与合作。其中主要有三方主体：一是社会主体。包括社区志愿团体、社区社会组织、自治组织以及专业应急救援社会组织等。近些年这些社会力量的发展壮大，缓解了政府作为社会矛盾和冲突唯一责任主体的巨大张力^[29]。二是市场主体。包括企业单位、事业单位、国有企业、投资者以及个体经营者等。市场主体在参与协防协治，提供企业物资生产、配送、储备与科技支撑等方面发挥着重要作用。三是人民群众。应急管理的目标是保护人民的生命财产安全，没有人就无须应急管理，同时也要依赖人民群众的积极参与。应急管理体系的现代化离不开个人自防互救、灾害预警与应急处置。灾害风险往往也会给社会带来紧急一致性，即个人、企业、社会和政府组织通常会齐心协力，共同应对^[30]。应急管理网络结构的功能就是要充分发挥多主体的自主性和能动性，有效形成党委领导、政府主导、社会承责、万众参与的应急管理格局，达到合成应急、协同应急的效能。

危机的本质是体系中部分功能障碍引发的系统性崩溃。当前，许多应急管理领域的学者意识到，世界已经进入了“超级危机”或“灾难性危机”的时代，即使是最周密的计划和最健全的反应系统，其力量和规模也难以完全应付^[31]。面对构成要素众多、关联复杂的管理问题，不能仅仅把整体问题分解细化再构建整体，这种还原论解决不了整体性问题^[32]。需要以整体结构的调适性均衡来应对外在风险冲击。所谓应急管理体系的结构性均衡就是强调构建整体的、均衡的、自我调节的和相互支持的应急管理复杂适应系统，各部分有机组合，相互适应，巩固和强化系统功能，使结构内的各部分都对整体发挥作用。具体来看，主要是在横向结构、纵向结构、过程结构和网络结构中，实现要素比例匀称、制度衔接紧密、主体关系融洽和资源配置合理。

四、非均衡结构：制约国家应急管理效能的关键问题

一个结构的稳定性一方面取决于外在环境的冲击强度，另一方面决定于内在组成部分的均衡性程度。结构性失衡就是指结构中的位置、角色和要素出现了不协调的状况。从实践中看，应急管理体系运行的主要问题集中表现在综合统筹机制还不够完善，应急管理议事协调机构有待进一步整合；多部门跨区域协同联动机制尚需进一步完善，灾害信息共享机制仍有不足；救灾物资储备管理和调运机制还需完善，应急管理部的综合调运权威还不足；应急预案的动态修订和完善仍在进行之中；社会力量和市场机制作用尚未充分发挥；基层应急组织体系不够健全。整体来看，主要是国家应急管理体系结构性不均衡的问题，即上下间、横向间、过程间、网络间在制度

衔接、主体关系、资源配置和要素比例上不均衡。

（一）横向非均衡

在应急管理体系现代化过程中，我国应急管理的专业性、部门性较强，但横向统筹、协同、集中性不足，专业能力与协同能力之间不均衡、不匹配，表现为结构中的横向不均衡。诸如应急管理涉及的很多职能并没有完全划分明确，四类突发事件应对分散于不同部门，交叉重叠或脱节空当的问题仍然不同程度存在，各部门责任如何高效履行还缺少协同有效的体系支持。

议事协调机构的统筹不足。设置议事协调机构的本意是强化灾害应对时部门之间的统筹协调，但目前这些议事协调机构也存在机构重叠、边界不清、资源分散等问题。部分省份建立了应急委，但应急委与减灾委、安全生产委员会、防汛抗旱指挥部、抗震救灾指挥部等职能划分不清。比如，在“7·20”特大暴雨灾害事件调查中发现，郑州市设置了防汛抗旱指挥部、城市防汛指挥部、气象灾害防御指挥部、突发地质灾害应急指挥部等4个指挥机构，办公室分别设在应急局、城管局、气象局、资源规划局；防汛抗旱指挥部下又设了防办、河湖水利防办、城防办、黄河防办4个办公室，分别设在应急局、水利局、城管局、黄河河务局^[33]。

部门之间统筹不足。应急管理部门和其他相关部门在“统和分”方面关系不清的问题是制约应急管理实效的重要因素。“统和分”关系不清的直接后果是协调同级部门存在困难，链接同级资源受限，难以协调各种应急力量。当前，以部门协调部门的效果不明显，综合协调机构与专业部门间关系不顺畅。协调性既是旧体制的“痛点”，也是新体制的“难点”^[34]。例如，在2021年郑州“7·20”特大暴雨灾害事件中，郑州市城市管理局、交通运输部门未按规定及时向城市防汛办公室报告内涝受灾情况，导致决策信息无法统筹，未发挥统分有序的功能^[35]。

区域之间协同不足。当前中国应急管理体系建设面临着风险扩散跨界性、区域化风险与内部化风险并存、单一风险向综合化风险转化积累的跨域特征^[36]。应急管理中的本位主义、分散主义、地区利益偏好还不同程度存在，例如，在2020年新冠疫情防控期间，西南某市扣押他市用于疫情防控的医疗物资，对疫情防控全局造成了不小影响。跨域信息资源共享还存在壁垒，风险信息不对称、不完全的情况比较普遍。跨域绩效难以衡量，预案差异大，区域间的协作往往具有临时性和不稳定性。比如，在我国中部某市，不同区县之间应对洪涝灾害的预案差异明显，相邻区域各自隐瞒汛情和异常情况，导致了灾难的发生和扩大^[37]。除此之外，区域应急协调联动机制还受到基于行政区划的财政体制的约束，标准化的跨域调配、补给、赔付机制尚在摸索建立当中。

（二）纵向非均衡

传统的制度主义认为中央政府有了良好的制度安排，那么国家就能实现有效治理。但是，在2020年新冠疫情和2021年区域性洪涝灾害等应急管理实践中，我们发现了国家能力强大（即中央政府强大）而地方政府能力弱小的情况。所谓应急管理体系的纵向非均衡主要是指顶层设计完备，但中层上下衔接能力不足，基层基础还比较薄弱。从纵向维度上讲，应急管理历来存在着“重高层轻基层”的问题。实践中，上下之间呈现出“推拉式均衡”的局面^[38]，其本质也是对纵向制度不均衡的弥补。整体来看，机构虽已完成组建，但上下联通的机构运作体系没有完全贯通。

上下联动的指挥体系尚未完善。中央、省、市、区（县）、乡（镇）五级联动应急指挥体系尚未建立，基本还是依靠社会动员式的应急响应。应急管理进入减灾救灾阶段后，通常事态紧急、涉及面广，需要统一指挥调度发挥核心关键作用。具有现代管理技术和信息技术的指挥调度、远程通信、基层执行的指挥协作模式尚未建立。诸如，在“7·20”事件报告中，“统一指挥”出现了7次，“坐镇”出现了8次，反映出缺乏全局统筹和点面不分是应急指挥体系的重大问题。错位的指挥体系，注重单个分支的风险防控，往往导致上下联动、多方统筹的实际指挥系

统空转，关键时刻不能发挥应有作用。

省市层面的应急统筹规划功能有待提升。省市层面是国家应急管理体系的枢纽型节点，一方面要细化落实顶层战略，另一方面需要指导和统筹基层应急管理体系建设。为了进一步实现上下联动、权威高效的应急指挥体系建设，设立省应急委发挥统筹省级各类突发事件专项应急指挥机构的领导作用。但是，当前作为应急管理统筹机构的应急委的职责定位尚不明晰、统筹能力还不强，在应急准备、智能应急等专业工作的统筹协调能力上不足。作为枢纽型的省市应急管理协同归口不一，常见一个处室对接一个部门的情况，并且应急管理机构设置尚未区域全覆盖，纵向规划不足，上下间出现了不少“堵点”和“断点”。

基层应急管理体系有待健全。基层应急管理是国家应急管理的基础，也是源头治理和响应处置的“最先一公里”，但目前基层应急管理不同程度存在“空壳化”“两张皮”和“形式主义”等问题。具体表现为基层应急预案体系、组织体系、队伍体系不健全。首先是预案体系不健全。从程序上看，普遍缺乏实地风险评估，缺乏相关专家的参与，缺乏上会审议等，比如，在郑州“7·20”特大暴雨灾害事件中，郑州市某村委会擅自删除了划定危险区中的受溪河洪水威胁区域，减少应转人员 200 多人，仅保留受地质灾害威胁人员 12 人，上级部门缺乏审核管理，最终酿成灾难。从内容上看，雷同预案、问题预案比较突出。从运行上看，预案不宣传、不讲解、不培训、不演练、不更新和不实用的情况比较常见，大都成了“抽屉预案”。比如，2022 年发生在高校的几次疫情，应对过程出现延迟，导致感染人数突增，很重要的原因就是没有第一时间启动应急预案。其次是组织体系不健全。县市层面的应急管理部门职责边界不清、编制不足，部分能力强化（如安监），部分能力弱化（如地质、地震），应急机构设置不一，统筹不到位。比如，东部某省基层各县市区地震局改革前是正科级单位，有 6 个编制，但是在机构改革后成了应急管理局的下属事业单位，原属地震局的人事则稀释分流，功能被弱化^[39]。最后是队伍体系不健全。综合性人才、专业性人才、具备应急处置的志愿者和信息员（值班员）组成的基层人才体系尚未建立，“第一响应人”制度尚待健全与发挥实效。

（三）过程非均衡

应急管理是“风险—灾害—危机”连续统的过程，不仅应有的环节不能少，而且环节间的支持联动十分重要。所谓应急管理的过程非均衡就是指包括预防与准备、监测与预警、处置与救援、恢复与重建等全链条和全过程中，各环节间关系衔接不紧密、能力不匀称。

防和救关系不连贯。机构改革的本意是让应急管理部门统筹全过程管理，但从实践上看，这在很多地方变异成防救分离，呈现出防和救部门分散，防和救过程脱节，职能职责划分留有空白的情形。目前，安全生产的整体性流程基本都在应急管理部，因此应急管理部门能够统揽安全生产监督、管理、执法全过程。但地震、防汛、抗旱、森林防火、地质等灾害的“防治”职能大部分还在地震、水利、自然资源等部门，这种横向过程性分离必然造成一定的管理缝隙。如在我国中部某省，明确应急管理厅指导自然灾害类应急救援，会同省水利厅等部门建立统一的应急管理信息平台，建立监测预警和灾情报告制度，而省水利厅承担水情旱情监测预警工作。

平与急转换不规范。突发事件应急处置情况多变，形势瞬息万变，行动转换频繁，势必要求建立从预案到执行的平稳、可靠、有效的协同转换体系。但是在当前应急管理实践中，何时转换、如何转换、转换形态尚不规范，转换部门间存在时机差异和标准差异。日常管理机构与专业应急处置机构对于同一类事件的全过程应急无法实现一体化高效衔接。比如，在新冠疫情防控工作中，进入应急态管理后反映出各级组织如何转变角色，如何分工协作，如何沟通回应，如何获取和利用应急资源等缺乏梳理的问题。表现出从平时态到急时态工作切换上缺乏连续的精准施策安排和灵活的组织转换机制。

过程中间强两端弱。在现代社会,风险呈现出时代性特征,应急管理也需要适应时代的变化,因此在学习基础上的准备预防不可或缺。我国应急管理体系全过程建设中,长期存在应急响应、动员、救援强,风险准备、防范、学习弱的情况。应急管理全过程的不均衡是过去十余年中国应急管理体系和能力建设最被诟病的短板^[40]。比如,在一些地方应对新冠疫情的应急管理当中,未能事先将民生保障纳入应急准备,由此引发了不少次生灾难。其实,关于全域静态管理中的民生保障在此前不少省市的应急管理实践中已经积累了经验和教训,但是相同的问题反复出现,不仅反映出准备不足,更体现在学习反思不足。再比如,在山西临汾一家自建房饭店倒塌造成了严重损失后不久,长沙发生了相同的违规自建房倒塌事故。这些都说明,应急管理实践在灾难事故中学习经验和吸取教训存在不足。新修订的《突发事件应对管理法》相较于之前的《突发事件应对法》在总则部分新增强调,要提高突发事件预防和应对管理能力,并将应急准备这一环节纳入国际交流合作中,就是为了进一步弥补在事前预防和事后反思环节的不足。

(四) 网络非均衡

应急管理真正的“大问题”不是自然灾害本身,而是个人、政府和私人市场在整个应急管理体系结构中的角色和互动^[41]。应急管理是一项复杂系统整体应对的工程,需要政府、社会、市场和个人参与。目前我国应急管理体系已经基本形成了多元参与、纵横交织的应急管理网络。但实践表明,还存在社会力量和社会专业机构引入不足、社区公共卫生应急协同能力不足、公众参与有限、社会力量参与渠道和保障机制还不完善等问题,主要表现为应急网络中的主体之间发展不均衡、不充分的问题。

行政能力较强,社会参与较弱。在我国应急管理体系中,尚未建立起社会力量组建提供社会化应急救援服务的应急救援体系,依靠强力的行政动员能力仍然是最大特点之一^[42]。从人员组成来看,依靠行政人事再组织的救援力量强,由成年志愿者组成的应急救援队伍参与率和效率较低。从风险意识来看,公共部门风险意识较高,市场主体、居民风险意识较低。比如,在应急管理部公开的事故灾害查处报告中,涉事企业或个体普遍存在落实安全生产相关法律法规不到位,安全管理和主责人事缺失等问题。比如,在2022年长沙自建房倒塌事故中,涉事人员违规改变建筑结构和增高楼层,造成了53人遇难。从力量结构来看,在一些灾害多发的国家,例如,在日本应急管理体系中,自救是第一位的,互救是第二位,政府施救仅在第三位^[43]。而我国应急管理体系中,综合、专业力量强,社会、个人力量弱,在灾害面前习惯性地依赖政府。公众在应急预案中的参与也不强,对个体在应急事件中的角色缺乏认知和期待,致使社会个人在应急预警和应急救援中的作用尚未完全发挥,自救互救能力培育不足。

专业部门有序,协同力量无序。在国家应急管理队伍体系中,专业部门受严格的科层规制,能够较好地实现上传下达和有序行动,但协同力量长期缺乏与专业应急救援队伍合作,缺乏联合培训演练,合成应急、协同能力较差。比如,在南方暴风雪期间,某省舍近求远调集麻袋物资,但不知省内就有大量麻袋储备。除此之外,在应急响应中,社会力量往往缺乏统一领导、指挥,既表现出动员有限、百呼不应,也表现出自我激发、行动失序。

政府资源较多,社会资源较少。应急保障对应急活动至关重要,决定着应急队伍是否可以高效处置突发事件。政社主体间资源配置的不均衡进一步降低了资源配置类别和资源配置方式的多样性,尤其是应急活动所需的资金、信息、装备、法律、保险、文化等资源分配不均,不可避免会影响其积极性和效率。比如,在新冠疫情早期,防护物资短缺和信息资源匮乏,不少社会组织和自治组织“赤膊上阵”,并且符合资质的医疗机构迟迟无法获得检测资质,而疾控部门短时间研发生产的检测试剂质量“良莠不齐”,影响了早期筛查效率。实际上,社会层面具有丰富的网络资源和社会资本,但是如何赋能社会,将社会资源转化成有效的应急资源是应急管理资源高效

利用不可回避的问题。

五、走向结构性均衡：国家应急管理体系建设的战略重点

结构性均衡是现代应急管理的重要特征，也是体系和能力现代化的重要基础性条件。结构均衡的应急管理体系和能力建设就是要在现有体系框架内“补短强弱”，使各要素安排合理、主体协同有序、制度上下贯通以及资源配置高效，以实现现有应急管理体系的最佳功能。

（一）以公共安全治理推进国家应急管理体系结构性优化

在总体国家安全观的统领下，统筹发展和安全，坚持“人民至上、生命至上”的核心理念。党的十九大提出“健全公共安全体系”，党的十九届四中全会在社会治理制度部分明确表述“健全公共安全体制机制”，党的二十大报告提出“建立大安全大应急框架，完善公共安全体系”，说明应急管理在向公共安全治理转变。在风险社会背景下，以应急管理部门为主体的应急管理框架显然不可能完全承担公共安全治理使命。统筹安全和应急、常态应急和非常态应急之间的关系就成为国家应急管理体系结构优化的重要方面。美国国土安全部与 FEMA 之间关系的演变说明，综合化与专业化之间需要一种高超的平衡，单方面强调综合，或者单方面强调专业都不可取。一种可能性的思路是以“公共安全委员会（应急管理委员会）+专业性指挥部”的架构来优化国家应急管理体系结构，且公共安全委员会（应急管理委员会）的执行机构不能设在应急管理部门。专业性指挥部门主要处理常态应急，而公共安全委员会（应急管理委员会）负责非常态应急。因此，以公共安全治理和综合统筹的思路来实现应急管理体系横向、纵向、过程和网络结构的均衡，既有机构基础，也有制度优势。

（二）以优化协同促进横向均衡

突发事件的发生破坏了社会系统的结构和功能，而应急管理的目的就是恢复社会系统的结构和功能，这需要在一致目标的驱动下开展协同行动。在应急管理实践中，一致的目标就是尽快控制事态，指挥与协调是最为核心的子目标，而能否实现横向协同是目标达成的关键。

第一，强化部门协同。在制度上，明确各部门在事故预防、灾害防治、环境监测、信息发布、抢险救援、物资保障、恢复重建、维护稳定等方面的工作职责，形成路径规范、衔接紧密、结构完整、处置高效的跨部门协同运行制度体系。在机构设置上，构建基于专业的综合统筹协调机构和专业的单一指挥机构相结合的组织体系，根据实际需要，设立相关类别的指挥机构，灵活应对常态和非常态的治理转换，最大限度适应不同程度和不同层次的协调限度。

第二，强化区域协同。在国家应急管理整体框架下，兼顾不同地方的区域特色和优势，探索适合于省级具体情况的指挥协同机制。健全自然灾害高风险地区 and 城市区等区域协调联动机制，缔结互助协作条约，统一应急管理 workflow 和业务标准，加强重大风险联防联控。积极推动联合开展跨区域、跨流域风险隐患排查，避免出现应急管理区域间隙空白。编制联合应急预案，建立健全联合指挥、灾情通报、资源共享、跨域救援等机制。组织综合应急演练，增强预案的适用性，强化互助调配衔接，形成稳定的跨域间主体互动模式。

在部门协同和区域协同的结构基础上，实现横向综合化功能的核心在于明确指挥权。综合运用属地应对+上级协助、议事协调机构+牵头部门或应急委统一指挥相结合的方式，突出党委作为属地最高决策指挥机关，主要领导行使最高指挥权，可以防止出现多头管理，也可按需调动不同层级的资源。

（三）以基层赋能助推纵向均衡

基层应急管理不仅涉及行政组织，还涉及自治组织、社会组织以及居民个体，是典型的复杂

性系统。因此,要从制度、机制、资源、组织等整体性系统结构着手,赋能基层应急管理体系建设,助推国家应急管理体系现代化。

一是“沉到底”。国家应急管理体系向下延伸,与基层治理体系无缝、紧密和高效对接。构建“区(县)中心消防救援站+乡镇(街道)应急队+村(社区)应急分队”的“大应急”格局。推进公共服务资源下沉和治理配套资源下沉,提升基层应急保障服务能力。结合基层治理现代化、街镇体制改革、网格化管理、数字化转型等创新发展要求,在人员力量配备、人员结构比例、预案管理、法制保障、部门机构职责划分上加强应急管理基础建设,推动常态化管理和非常态化应急的动态衔接,确保基层应急准备充分、力量充足、组织灵活、反应灵敏、保障到位。

二是“强基础”。区(县)作为基层的统筹主体,理清区(县)应急部门与其他部门的职责边界,既协调统筹也分工协作。深刻领会和充分执行应急管理机构改革要求,转职能转编制的同时不能弱化组成部门的能力。加强区域性综合性应急力量建设,综合协调应急预案衔接工作,增强基层应急预案的衔接性、针对性和实效性。研究建立配套的人才选拔、资格认证、干部调训和培训、绩效考核等一系列制度,强化基础应急管理体系和能力。

三是“立得住”。组织上,乡镇(街道)建立应急管理委员会(领导小组),村、居设立应急服务站(点),建设综合性应急管理网格力量。队伍上,整合专业与辅助应急力量,培训发展信息员,完善“第一响应人”制度。硬件上,统筹安排必需的应急管理设备和基础设施建设,合理规划常态下的公共区域与紧急态下的应急避难场地一体化建设,根据人口结构科学规划基础性医疗资源,以“15分钟生活服务圈”建设为依托,有效实现服务的同时,促进应急态下的功能转换。

四是“链接紧”。深入推进基层应急预案的联合制定、演练和救援建设,系统提升基层风险感知、风险准备和应急处置能力。落实分级负责和分级响应机制,发挥源头治理功能,实现风险灭早灭小。深化城乡社区警务合作战略,完善矛盾纠纷多元化解机制和风险应对机制。建立应急资源信息数据库,实行“一张网”式管理,实现各方数据集成式上屏,并以各级各类预案为基础实现“一键全览”,精准把握基层应急管理要素和体征,实现“一屏研判”。

除此之外,在中层和基层应急管理体系和能力建设相对完备的基础上,需要更加强调上下联动,建立起现代管理技术和信息技术的指挥调度、远程通信、基层执行的指挥分工协作体系,从应急管理部到地方的应急管理厅、局,要形成稳定的信息和资源传递机制,依照“党委—应急委—应急指挥中心—专项应急指挥部(分中心)+临时指挥部+基层站点”的上下联动路径,并落实靠前指挥的应急要求,实现前中后三级指挥、统筹和监督的应急运作体系。

(四) 以环节联动深化过程均衡

落实“两坚持”“三转变”要求的关键就是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。

第一,以防为主,防救结合。关口前移,强化应急管理的预防、减缓、准备三个阶段的基础,注重风险源头防范管控,建立健全突发事件风险评估体系,强化风险监测预警预报,改善城乡防灾基础条件,增强公共设施应对各类自然灾害的能力。加强气候变化适应性城市、海绵城市、节水型社会建设,提高社会经济系统韧性,最大限度减轻风险灾害的冲击影响。定期开展风险源识别与评估工作,将预防风险信息 and 危险源信息依法接入应急管理信息系统,实时监测,按期维护,及时发现,迅速处置。

第二,提升能力,深化联动。优化国家应急管理能力体系建设,建立预防与准备、监测与预警、处置与救援、恢复与重建等各环节的工作指南或标准体系,并形成全科化、梯队化的人才培训体系,提高一系列的能力组合。通过强化“源头治理—隐患治理—风险评估—监测预警—快速反应”链条式标准化能力建设,在危机治理中全面查找问题原因、找准关键环节和关键问题的基

基础上，增强环节联动，整体提升重大安全风险防范化解能力。

第三，注重学习，推动演进。建立突发事件应对全过程评估制度，注重经验总结，强化风险学习，组织各级政府及有关部门、基层自治组织、社会组织开展典型案例学习和应急知识的宣传普及。善于应用现代技术，建立信息化智能体系，依法运用互联网、大数据、人工智能、模拟仿真等现代技术，发挥其在灾害学习和知识演进中的作用，提高突发事件的预判和响应能力。建立突发事件专家咨询论证制度，联合高校、科研院所、专业应急管理咨询公司等机构，善用智库资源，注重从突发事件的一般规律和应急管理科学的角度提升危机治理能力。

（五）以合作共治强化网络均衡

实际上，“善治”就是以治理网络共同解决复杂性问题^[44]。应急管理体系和能力建设过程中，主体逐渐外延到非政府行动者，不断多元化和异质化，这必然要强调合作共治来提升应急管理体系的效能。与此同时，风险频发且复合性增强，高效应对灾害风险也离不开多元主体共同协作。合作共治的网络均衡在提升各方主体应急管理能力的同时，既需要强有力的社会总动员，更需要在制度机制上合法化和规范化多元合作。

第一，强化应急管理网络合作能力。鼓励和支持社会力量建立提供社会化应急救援服务的应急救援队伍，并提供应急管理知识学习、技能训练、物资调配和制度规范等方面的支持。加强专业应急救援队伍与非专业应急救援队伍的合作，联合培训、联合演练，提高合成应急、协同应急的能力。深化社区群防群治，社区社会组织、自治组织以及专业社会组织的联合应急救援能力。

第二，完善有效的社会动员机制。合理动员网络中多元主体的范围和层次，形成开放的适应系统，调适性应对风险灾害的限度变化。按需组织企业单位、事业单位、自治组织、社会组织、志愿者等各方力量，依法有序参与突发事件应对工作。以构建全科化的应急管理宣教体系为基础，增强全民公共安全意识，明晰各主体应急角色，提高全社会避险救助能力和有效动员能力。

第三，建立多元共治的法律规制。多元主体参与应急管理既要避免“九龙治水”，也要避免重复管理，这需要从法律层面细化行动标准。明确政府、市场和社会主体参与应急管理的法律主体地位，完善补助补偿政策、保险保障政策、激励约束政策和培训指导政策。将救灾类、保障类市场主体和社会组织纳入应急预案系统和应急信息化建设体系，增强制度约束的同时，有效提高专业化、法治化、信息化和协同化水平。

第四，打造“一核多元”的治理模式。在赋予各社会市场主体相应的合法性基础上，通过在跨越层面的区域化党建、组织联建、产业联建，以及在基层社区层面的社区党建、“三社联动”、网格化管理、智慧社区建设，构建以党委统一领导，行政组织为主导，社会组织、企业、公民等各方参与的“一核多元”的应急治理机制。以平台为依托，充分发挥党委统领全局、协调各方的功能，各级政府部门业务职能和技术支持的作用，社会市场主体联防联控、群防群治的效力。

六、总结与讨论

经过 70 多年的发展，特别是 21 世纪以来 20 多年的快速迭代，中国应急管理体系建设取得了长足进步，富有中国特色、综合性、全面性和现代化的应急管理体系架构基本成型，“四梁八柱”基本建立。这一体系集中体现在四个坚持，即坚持集中统一领导基础上的多元协同，坚持统筹协调基础上的分工协作，坚持属地责任基础上的分级负责，坚持基层动员基础上的上下联动。行百里者半九十，我们也走到了需要进行阶段性审视和评估的关键节点，通过审视和评估为进一步推进应急管理体系和能力现代化提供方向定位和路径选择。

本文的贡献在于从结构的视角为国家应急管理体系和能力建设提供了宏观分析框架，以利于

对国家应急管理发展的整体性评估和理解。事实上，只有从历史源流、宏观战略和整体策略的高度审视中国国家应急管理体系和能力的现代化进程，从“优势—劣势”“静态—动态”“结构—功能”“制度—效能”的角度分析“结构性均衡”这一战略核心问题，才能为制度体系的有效运行寻找更为坚实的底层逻辑和基础支撑，也才能为进一步深化机构改革和优化治理体系提供具体方案。

当然，宏观与中观、微观层面是互相联系、融为一体的，宏观战略的推进和落实最后会落实到中、微观层面上来，微观层面的变化也会造成宏观整体的波动。因此，在结构性均衡的框架内还有很多理论和现实问题需要进一步深入研究。如何进一步优化机制、健全完善“统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动”体制是未来一段时间要解决的重要课题。例如，在横向结构中，如何在“分类管理”的基础上实现统一指挥和综合协调，能否构建一套应对各类重大突发风险的综合化体系和机制？在纵向结构中，如何在属地管理的前提下构建“上下联动”的具体运行机制，以实现合理的纵向分工、有效的资源统筹和坚决的执行能力？在网络结构中，如何充分激发社会的活力，形成“一核”坚强有力、“多元”充满活力的社区公共安全风险同心圆和共同体？这些中观和微观层面的问题都需要在实践发展中不断探索和总结。

参考文献：

- [1] 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗 [N]. 人民日报, 2022-10-17 (2).
- [2] 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 [N]. 人民日报, 2019-12-01 (1).
- [3] [11] 刘一弘, 高小平. 新中国 70 周年应急管理制度创新 [J]. 甘肃行政学院学报, 2019 (4): 4-13.
- [4] 朱正威. 中国应急管理 70 年: 从防灾减灾到韧性治理 [J]. 国家治理, 2019 (36): 18-23.
- [5] [10] 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.
- [6] 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 (6): 5-18.
- [7] 高小平, 刘一弘. 应急管理部成立: 背景、特点与导向 [J]. 行政法学研究, 2018 (5): 29-38.
- [8] 钟开斌. 中国应急管理机构的演进与发展: 基于协调视角的观察 [J]. 公共管理与政策评论, 2018, 7 (6): 21-36.
- [9] 刘鹏. 从行政管控走向风险治理: 中国风险应对体系建设的发展历程与逻辑 [J]. 政治学研究, 2021 (6): 85-96.
- [12] 钟开斌. 中国应急管理体制的演化轨迹: 一个分析框架 [J]. 新疆师范大学学报 (哲学社会科学版), 2020, 41 (6): 73-89.
- [13] 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 (3): 58-84.
- [14] 欧阳莹之. 复杂系统理论基础 [M]. 田宝国, 周亚, 樊瑛, 译. 上海: 上海科技教育出版社, 2002: 3.
- [15] 米勒, 佩奇. 复杂适应系统: 社会生活计算模型导论 [M]. 隆云滔, 译. 上海: 上海人民出版社, 2020: 10.
- [16] [18] 刘奕, 王刚桥, 苑盛成, 等. 面向突发事件的复杂系统应急决策方法 [M]. 北京: 科学出版社, 2017: 3; 4.
- [17] 廖守亿. 复杂系统基于 Agent 的建模与仿真方法研究及应用 [D]. 长沙: 国防科学技术大学, 2005: 154.
- [19] 夏征农, 陈至立. 辞海: 第 6 版 [M]. 上海: 上海辞书出版社, 2009: 2237.
- [20] 韩自强. 应急管理能力: 多层次结构与发展路径 [J]. 中国行政管理, 2020 (3): 137-142.
- [21] 王郅强, 彭睿. 我国应急管理体系建设的演进逻辑: 溯源与优化 [J]. 江淮论坛, 2020 (2): 12-18.
- [22] 闪淳昌. 应急管理: 中国特色的运行模式与实践 [M]. 北京: 北京师范大学出版社, 2011: 26.
- [23] [27] [40] 张海波. 应急管理的全过程均衡: 一个新议题 [J]. 中国行政管理, 2020 (3): 123-130.
- [24] 张晓君. 应急管理现代化“堕距”的生成与弥合 [J]. 行政论坛, 2021, 28 (1): 68-73.
- [25] KAPUCU N, GARAYEV V. Structure and network performance: Horizontal and vertical networks in emergency management [J]. Administration & society, 2016, 48 (8): 931-961.
- [26] 刘铁民. 新时代应急管理体系建设现状与展望 [J]. 中国应急管理, 2018 (6): 35-38.
- [28] 薛澜. 中国应急管理系统的演变 [J]. 行政管理改革, 2010 (8): 22-24.

- [29] 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 (1): 10-14.
- [30] QUARANTELLI E L, DYNES R R. Response to social crisis and disaster [J]. Annual review of sociology, 1977, 3 (1): 23-49.
- [31] BOIN A, 't HART P. Organising for effective emergency management: lessons from research [J]. Australian journal of public administration, 2010, 69 (4): 357-371.
- [32] 盛昭瀚, 于景元. 复杂系统管理: 一个具有中国特色的管理学新领域 [J]. 管理世界, 2021, 37 (6): 36-50.
- [33] [35] [37] 河南郑州“7·20”特大暴雨灾害调查报告 [R]. 国务院灾害调查组, 2022.
- [34] 王宏伟. 现代应急管理理念下我国应急管理部的组建: 意义、挑战与对策 [J]. 安全, 2018, 39 (5): 1-6.
- [36] 龚维斌. 当代中国社会风险的产生、演变及其特点——以抗击新冠肺炎疫情为例 [J]. 中国特色社会主义研究, 2020 (1): 17-25.
- [38] 钟开斌, 邱倩婷. “推拉式均衡”: 一个中国特色应急政策过程模型 [J]. 甘肃行政学院学报, 2021 (4): 27-37.
- [39] 魏玮. 基层地震系统机构改革现状和建议 [J]. 城镇建设, 2020 (11): 22-23.
- [41] CIGLER B A. The “big questions” of Katrina and the 2005 great flood of New Orleans [J]. Public administration review, 2007, 67: 64-76.
- [42] 钟爽, 朱侃, 王清. 公共危机中政治动员运行机制研究——基于 2015 年以来 38 个重大公共危机案例的分析 [J]. 政治学研究, 2021 (2): 79-96.
- [43] 罗楠, 陈刚, 李玲玲, 等. 日本环境应急管理经验及启示 [J]. 环境保护, 2020, 48 (22): 71-74.
- [44] ELLIOTT O V. The tools of government: a guide to the new governance [M]. Oxford: Oxford University Press, 2002: 12.

Structural Equilibrium and Modernization of National Emergency Management System

Rong Zhi / Chen Zhiyu

Abstract: Emergency management systems and capacity—building are important components of the modernization of national governance systems and capacities. At present, the national emergency management framework with Chinese characteristics has basically taken shape. However, in practice, the structural problems of uneven and inadequate development of emergency management restrict the actual functions of the national emergency management system and capacity. Emergency management includes complex behaviors such as evolution, emergence, self-adaptation, etc. It is a complex adaptive system, which needs to start from the structural dimension of integrity and dynamics, and use the method of combining macro and micro. By constructing a structural equilibrium analysis framework, this paper analyzes the mechanism of complex structure from four dimensions: horizontal structure, vertical structure, process structure and network structure, and examines the balance of national emergency management system and capacity building. This framework provides a cognitive path for evaluating and optimizing the emergency management system and capability. In the framework of the existing emergency management system, we will further consolidate the foundation, make up for the weaknesses, adjust and optimize, enrich and improve, and promote the modernization of the national emergency management system and capacity with structural equilibrium.

Keywords: Structural Equilibrium; Emergency Management System; China's Emergency Management Practices

(责任编辑 周 巍)