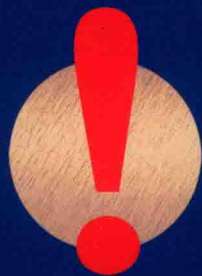


# 中国应急管理改革

从历史走向未来

王宏伟◎著



EMERGENCY  
MANAGEMENT

应急管理出版社

# 中国应急管理改革 ——从历史走向未来

王宏伟 著



应急管理出版社

·北京·

图书在版编目 (CIP) 数据

中国应急管理改革：从历史走向未来 / 王宏伟著.  
-- 北京：应急管理出版社，2019  
ISBN 978 - 7 - 5020 - 7396 - 1

I. ①中… II. ①王… III. ①突发事件—公共管理—  
体制改革—研究—中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 060258 号

中国应急管理改革

——从历史走向未来

---

著 者 王宏伟  
责任编辑 唐小磊 尹忠昌  
责任校对 赵 盼  
封面设计 卓义云天

出版发行 应急管理出版社 (北京市朝阳区芍药居 35 号 100029)  
电 话 010 - 84657898 (总编室) 010 - 84657880 (读者服务部)  
网 址 www.cciph.com.cn  
印 刷 煤炭工业出版社印刷厂  
经 销 全国新华书店

开 本 710mm × 1000mm<sup>1</sup>/<sub>16</sub> 印张 22<sup>1</sup>/<sub>4</sub> 字数 279 千字  
版 次 2019 年 4 月第 1 版 2019 年 4 月第 1 次印刷  
社内编号 20192016 定价 68.00 元

---

版权所有 违者必究

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,本社负责调换,电话:010 - 84657880

谨以此书

献给中华人民共和国成立七十周年、应急管理部组建一周年  
祝伟大祖国风调雨顺、国泰民安！

## 序 言

去年今日，在第十三届全国人民代表大会第一次会议第四次全体会议上，国务委员王勇同志作关于国务院机构改革方案的说明。“为防范化解重特大安全风险，健全公共安全体系，整合优化应急力量和资源，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，提高防灾减灾救灾能力，确保人民群众生命财产安全和社会稳定”，我国组建应急管理部。这是我国应急管理发展史上的一个重要里程碑。

一年过去了，弹指一挥间。新生的应急管理部以做党和人民“守夜人”的雄心壮志，锐意改革创新，时刻保持枕戈待旦的临战状态，边组建，边应急，开启了中国应急管理事业的新篇章。客观地讲，组建应急管理部是新一轮行政体制改革中最具挑战性的任务，因为它范围广、部门多、跨军地、难度大。但是，应急管理人以365个不眠不休的日日夜夜和“极端认真负责、甘于牺牲奉献、勇于担当作为、善于开拓创新”的精神，向新时代交出了一份满意的答卷。如今，中国应急管理的四梁八柱已经搭建完毕，全国31个省区市应急管理厅局均已挂牌，地级市或县级市的应急管理改革不日也即将全部完成。

2003年“非典”后，我国以“一案三制”为核心，开启了现代应急管理事业的征程。其实，“应急”在我国并不是最早出现在21世纪之初。早在20世纪80年代，我国就按照国际原子能机构的要求，加强了核应急管理。20世纪90年代，我国防震减灾部门也借鉴了国际通行的应急管理理念。但是，彼时的应急管理是单灾种的，而“非典”后我们所说的应急管理则是综合性的。或许，我们可以把2003年作为一个分界线，此前是应急管理的前现代时期。

我国自古以来是一个自然灾害高发、多发、频发的国家。新中国成立后，随着我国工业化水平的不断提升，事故灾难时有发生，给公众生命健康与财产造成了严重的损失。在党和政府的领导下，中国人民战胜了一场又一场重大突发事件，实现了从站起来、富起来到强起来的转变。从这个意义上说，中国应急管理的历史又可以向前延伸、再延伸。

应急管理改革是一场体制性革命。它改变了既有的应急管理组织方式。“非典”后，我国从国务院到县一级人民政府办公厅（室）内部都设立了应急管理办公室，以履行应急值守、信息汇总和综合协调三大职责。按照最初的制度设计，应急管理办公室靠近权力枢纽，可以协调多个部门、多元力量来应对现代社会高度复杂的安全风险。但是，在实践中，应急管理工作者深感体制的不顺之困，多有“戴着脚镣跳舞”的无奈，不禁感叹“有位才能有为”。由于学术研究的原因，本人在原应急办系统结识了一大批志同道合的朋友。我这样说，丝毫没有贬低应急办作用的意思，只不过是爱深责切而已。

在应急办时期，组建实体应急部门的呼声不绝于耳，又不断地

被否定。有的城市还进行过应急大部制改革，但政策实验最终出现反复。应该说，一些人对应急管理部的组建是持有观望、怀疑态度的。作为一个应急管理学者，我对应急管理改革进程进行了跟踪研究，认真分析与应急管理部相关的每一个重要讲话、改革举措、应急行动。呈现在读者面前的《中国应急管理改革——从历史走向未来》这本书就是我一年来不断思考、研究的初步成果。

2019年是新中国成立70周年。这本书通过回溯应急管理的发展历史，阐释应急管理改革的意义，分析应急管理改革重要措施，并对未来进行大胆的设想与展望。希望本书的出版有助于广大读者、特别是应急管理部门工作人员全面、系统、深刻地理解这场体制变革。由于本人才疏学浅，书中疏漏之处恐难避免，望读者朋友指正、赐教。

应急管理部提出，到党的二十大召开之前是中国应急管理夯实基础、开创新局的重要时期。经过理论与实践界同仁的共同努力，我们一定会走出一条中国特色应急管理新路子。这是应急管理人应该具有的制度自信和道路自信。

雄关漫道真如铁，而今迈步从头越！

**王宏伟**

2019年3月13日夜

于京西世纪城时雨园

# 目 录

第一章 应急管理改革之基：新时代的新思想.....	1
第一节 总体国家安全观.....	1
第二节 新时代应急管理的基本遵循 .....	14
第三节 防范化解重大风险 .....	27
第四节 提升自然灾害防治能力 .....	40
第二章 历史回望视角下应急管理部的组建 .....	51
第一节 我国应急管理发展历程回顾 .....	51
第二节 组建应急管理部的动因 .....	58
第三节 应急体制改革的推动力：从汶川到芦山 地震巨灾应对的进步 .....	71
第三章 构建中国特色应急管理体制 .....	85
第一节 中国应急管理体制的转变 .....	85
第二节 应急管理的创新 .....	91
第三节 非常规突发事件应急能力：检验应急管理 创新成败的“试金石” .....	101

<b>第四章 辉煌与重铸：应急管理改革的影响</b> .....	119
第一节 安全生产与应急管理：走向融合之路.....	119
第二节 消防体制改革：前所未有的创新之路.....	135
第三节 防汛抗洪体制改革：历史昭示的 前行之路.....	149
第四节 防震减灾体制改革：新平台上新思路.....	160
第五节 我国森林草原火灾应对之道：兼对加州 森林大火反思.....	176
<b>第五章 统筹协调：应急管理改革的挑战与应对     策略</b> .....	190
第一节 统筹协调：应急管理改革的首要 挑战.....	190
第二节 应急管理协调的维度.....	199
第三节 统筹协调的策略.....	206
第四节 以整合型模式催生“化学反应”.....	212
第五节 构建事故灾害应急管理网络.....	219
<b>第六章 我国应急管理的未来发展</b> .....	227
第一节 改革开放40年成功经验的启示.....	227
第二节 社会动员机制的完善.....	239
第三节 应急管理的军民融合.....	254
第四节 构建跨界危机区域性常态治理网络： 以京津冀为例.....	268
第五节 “一带一路”安全风险防控体系.....	283

第七章 新时代应急管理的实践与理论创新.....	296
第一节 时代变迁背景下的应急管理.....	296
第二节 我国应急管理理论的“脱贫”.....	309
第三节 重塑中国应急管理的变革:创新与挑战.....	314
应急管理大事记(2018年3月13日—2019年1月18日).....	327
参考文献.....	342

# 第一章 应急管理改革之基： 新时代的新思想

目前，我国正处于经济转型、社会转轨的关键时期。同时，在经济全球化的国际背景下，我国工业化、城市化、信息化迅猛发展，各种可以预见和不可以预见的风险彼此之间相互关联、耦合、互动、叠加，重特大自然灾害与事故灾难频繁发生，给社会公众的生命、健康与财产安全造成了严重的损失，也考验着党和政府的执政能力。为此，在新一轮党和国家机构改革中，我国整合自然灾害与事故灾难应对的主要职能，成立了全新的应急管理部。这是中国应急管理史上的一个里程碑。

应急管理部的成立是我国防范、应对重特大安全风险，进一步完善公共安全体系的重要举措和宝贵机遇。应急管理部的运行要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指针，统筹应对自然灾害与事故灾难，必将为确保国家安全与公共安全做出重大贡献。

## 第一节 总体国家安全观

2014年4月15日，习近平主持召开中央国家安全委员会第一次会议时首次提出了总体国家安全观，对新的时代背景下我国国家

安全的内涵与外延进行了准确的界定，提到了“五大要素”“五对关系”。在党的十九大报告中，习近平总书记在论述“坚持总体国家安全观”时，又特别强调了“坚持国家利益至上”。2018年4月17日，在第十九届中央国家安全委员会第一次会议上，习近平强调“坚持人民安全、政治安全、国家利益至上的有机统一，人民安全是国家安全的宗旨，政治安全是国家安全的根本，国家利益至上是国家安全的准则”<sup>①</sup>。所以，总体国家安全观的构成要素可以被认为增加至6种。

在新时代，公共安全一头连着百姓福祉，一头连着国家安全。确保公共安全是维护国家安全的必然要求。作为保障公共安全的手段，应急管理要自觉贯彻落实总体国家安全观，在做好灾害事故应对过程中实现维护国家安全的目标。

## 一、构成要素

在中央国家安全委员会第一次会议上，习近平指出：“当前我国国家安全内涵和外延比历史上任何时候都要丰富，时空领域比历史上任何时候都要宽广，内外因素比历史上任何时候都要复杂，必须坚持总体国家安全观，以人民安全为宗旨，以政治安全为根本，以经济安全为基础，以军事、文化、社会安全为保障，以促进国际安全为依托，走一条中国特色国家安全道路。”<sup>②</sup>在此，他提出了总体国家安全观的“五大要素”，即：以人民安全为宗旨，以政治安全为根本，以经济安全为基础，以军事、文化、社会安全为保障，以促进国际安全为依托。

党的十九大报告将坚持总体国家安全观作为新时代中国特色社

---

<sup>①</sup> 习近平：《习近平在十九届中央国家安全委员会第一次会议上强调：全面落实总体国家安全观，开创国家安全工作新局面》，央视网，2018-04-17。

<sup>②</sup> 习近平：《习近平谈治国理政》，外文出版社2014年版，第200-201页。

会主义思想的一大重要方略。“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。必须坚持国家利益至上，以人民安全为宗旨，以政治安全为根本，统筹外部安全和内部安全、国土安全和国民安全、传统安全和非传统安全、自身安全和共同安全，完善国家安全制度体系，加强国家安全能力建设，坚决维护国家主权、安全、发展利益。”<sup>①</sup> 在这里，习近平除了特别强调了人民安全、政治安全，还提出了国家利益至上。所以，总体国家安全观的构成要素可以被认为从5个扩展至6个。

**第一，以国家利益至上为准则。**2009年7月，时任国务委员戴秉国在中美战略与经济对话会上提出：“中国的核心利益第一是维护基本制度和国家安全，其次是主权和领土完整，第三是经济社会的持续稳定发展。”2011年发布的《中国的和平发展》白皮书提出，中国的核心利益包括“国家主权，国家安全，领土完整，国家统一，中国宪法确立的国家政治制度和社会大局稳定，经济社会可持续发展的基本保障”。中国的国家利益包含安全利益和发展利益两个层面，一个是国家的安全，即维护国家主权和领土完整；另一个是国家的发展，即国家富强、民族复兴、人民幸福的“中国梦”。明确了中国的国家利益，就确定了我国在自身发展过程中的轻重缓急次序和在对外交往中的立场和底线。2008年的金融危机中，中国出色的表现使得西方“中国威胁论”的论调也甚嚣尘上。中国在风云变幻的全球化浪潮中，如何坚守底线实现中国国家利益、实现和平崛起、实现中美新型大国关系的构建，任重道远。

在和平与发展为时代主题的大背景下，发展已成为中国的重要利益，安全的紧迫性随之下降。要实现发展、实现中国梦，必须走

---

<sup>①</sup> 习近平：《决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，人民出版社2017年版，第24页。

中国特色社会主义道路，拓展和走好适合中国国情的发展道路，在经济发展已取得可喜成绩的基础上，推动政治、文化、社会 and 环境的同步提高，实现国家富强。要实现发展、实现中国梦，必须弘扬中国精神，即以爱国主义为核心的民族精神，以改革创新为核心的时代精神。中国精神是全国各族人民共同的价值追求，只有自身精神不倒，“梦”的实现才有方向，民族复兴才有希望。要实现发展、实现中国梦，还必须凝聚中国力量，即中国各族人民大团结的力量。只要我们紧密团结，为实现共同梦想而奋斗，实现梦想的力量就无比强大，我们每个人为实现自己梦想的努力就拥有广阔的空间，就会享有人生出彩的机会。每个人的幸福指数上升的合力就是全体人民幸福指数上升的象征。国家富强了、人民幸福了，才有良好的内部基础，为国家外部利益的实现奠定基础。

**第二，以人民安全为宗旨。**民惟邦本，本固邦宁。人民安全与国家安全紧密相连。人民群众是历史的创造者，是社会变革的决定力量。维护国家安全必须把实现好、发展好、维护好最广大人民群众的根本利益作为工作的出发点和落脚点。2017年2月17日，在国家安全工作座谈会上，习近平总书记指出：“国家安全工作归根结底是保障人民利益，要坚持国家安全一切为了人民、一切依靠人民，为群众安居乐业提供坚强保障。”<sup>①</sup>实现人民安全是维护国家安全的最终目的，维护国家安全是保证人民安全的根本基础。在实现国家安全的根本目的上强调国家安全为了人民依靠人民，体现了党中央始终坚持人民利益高于一切的执政理念。

牢固树立和认真贯彻总体国家安全观，以人民安全为宗旨，走中国特色国家安全道路，体现了我们党全心全意为人民服务的根本宗旨，表明国家维护和发展最广大人民根本利益的决心和意

---

<sup>①</sup> 习近平：《在国家安全工作座谈会上的讲话》，《人民日报》，2017-02-18。

志。以人民安全为宗旨是中国特色国家安全道路的显著标志之一。

人民安全体现在经济社会发展的全过程，维护和保障好人民的安全利益，不仅关系到整个社会的和谐稳定，而且体现了社会主义制度的优越性。国泰民安是人民群众最基本、最普遍的愿望。人民安全离不开国家安全，而国家安全与世界安全形势密切相关。在当今世界安全局势错综复杂的环境下，我们要认识到世界多极化、经济全球化、国际关系民主化的大方向没有改变，要引导国际社会共同塑造更加公正合理的国际新秩序。不论国际形势如何变幻，我们要保持战略定力、战略自信、战略耐心，坚持以全球思维谋篇布局，坚持统筹发展和安全，坚持底线思维，坚持原则性和策略性相统一，把维护国家安全的战略主动权牢牢掌握在自己手中。只有这样，才能为国家安全提供良好的国际环境，而一个稳定的外部环境有利于国内的稳定，能够让人民群众过上幸福、安宁、富足的生活。正如习近平总书记所指出的：“在漫长的历史进程中，中国人民依靠自己的勤劳、勇敢、智慧，开创了各民族和睦共处的美好家园，我们的人民热爱生活，人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标。”<sup>①</sup> 我们党在高度重视国家安全问题的同时，也没有忽视增进人民福祉的发展问题，而是着力于解决人民群众关心的各种现实问题，在住房、就业、医疗、教育等领域不断改善民生，努力实现城乡基本公共服务均等化，从而确保人民安居乐业、社会安定有序、国家和谐稳定。刘跃进提出：“贯彻落实总体国家安全观，首先要把‘以人民安全为宗旨’的国家安全核心价值落实到国家安全的各个领域和国家安全工作的方方面面，切实保障人民群众的利益

---

<sup>①</sup> 习近平：《人民对美好生活的向往就是我们的奋斗目标》，人民网，2012-11-15。

益和安全，为人民群众安居乐业提供坚强的保障。”<sup>①</sup>可见，国泰民安是国家安全所追求的基本目标，人民安全是贯穿于国家安全各个领域的重要思想红线。

**第三，以政治安全为根本。**政治安全涉及国家主权、政权、制度和意识形态的稳固，这都是一个国家最根本的需求，是实现一切国家生存和发展的基础条件。政治安全在国家安全体系中居于核心地位和最高层次，具有根本性的战略意义。我国是社会主义国家，政治安全的内容包括政治思想上的安全，即坚定马克思主义意识形态的主导地位不动摇；政治制度上的安全，即坚持人民民主专政和中国特色社会主义制度的性质；政治活动上的安全等。在这些内容中最关键的是坚持中国共产党的领导地位和执政地位毫不动摇。

一个国家对外不能独立，内部政治动荡，就不可能维护好自身的利益，实现现代化。而要实现现代化，必须要有良好的政治秩序，说到底，就是使一个政治共同体保有基本的安全状态。在广大人民群众的支持下，致力于实现民族独立和国家统一的中国共产党，有力地维护了国家政治安全，为中国的现代化提供了基本的政治秩序，使其步入正轨。没有民族独立与国家政权的统一，没有国内稳定的政治秩序，中国便不可能取得像今天这样令世界瞩目的成就。

政治安全是国家利益的根本保障。唯物史观都把人类社会作为一个有机系统来把握，强调社会是一切关系在其中同时存在而又互相依存的社会机体。良好的政治发展有利于实现国家政治安全的发展，有利于促进经济社会发展和整个社会文明进步。反之，政治不稳定会导致许多严重的后果，政府的政策供给不连贯，经济发展缺

---

<sup>①</sup> 刘跃进：《把“以人民安全为宗旨”落实到国家安全各个领域》，《人民论坛》，2017-10-19。

少稳定的政策支持，国家的发展也会受到制约。因此，实现国家政治安全承载着保障国家经济社会文化发展的职责，是维护和保障国家独立、民族振兴、社会和谐的基础。

在十九届中央国家安全委员会第一次会议上，习近平强调“坚持人民安全、政治安全、国家利益至上的有机统一，人民安全是国家安全的宗旨，政治安全是国家安全的根本，国家利益至上是国家安全的准则，实现人民安居乐业、党的长期执政、国家长治久安”<sup>①</sup>。我国作为中国共产党领导下的实行人民民主专政的社会主义国家，人民安全、政治安全和国家利益至上是相辅相成的。

**第四，以经济安全为基础。**国家经济安全是相对于国家政治安全、国家军事安全以及国家文化安全而言的，是国家安全体系重要组成部分。国家经济安全在国家安全体系中处于基础的地位，经济利益、经济安全对国家安全战略起着引导作用。无论是霸权国家还是发展中国家，其国家安全战略的前提都是拓展与维护国家经济利益，因而国家安全战略都以经济安全需要为核心。国家经济安全即国家安全的经济化，通常指一个国家的经济生存和发展所面临的国内国际环境，参加国际经济竞争的能力及其带来的相应的国际政治地位和影响力。其最为根本的经济利益不受伤害，即一国经济在整体上主权独立、基础稳固、健康运行、稳健增长、持续发展。

**第五，以文化、社会与军事安全为保障。**当今文化已经成为国际竞争和综合国力较量的重要内容，文化软实力在综合国力竞争中的地位和作用越来越突出。面对西方文化霸权的不断渗透，维护文化安全任务更加艰巨。西方文化的入侵腐蚀的是民众思想，动摇的是党的执政根基，最终会导致社会秩序失范、国家社会动荡。为

---

<sup>①</sup> 习近平：《习近平在十九届中央国家安全委员会第一次会议上强调：全面落实总体国家安全观，开创国家安全工作新局面》，央视网，2018-04-17。