

浙江省新型高校智库——

浙江舟山群岛新区研究内参

2021 年 6 月 26 日
(第 21025 期) (总第 244 期)
内部材料 仅供参考

浙江舟山群岛
新区研究中心

领导批示：

(批示与采纳情况请反馈)

“应急管理”不同于“安全管理”，是一种崭新体制

浙江舟山群岛新区研究中心 黄建钢

自 2018 年 3 月国务院设立“应急管理部”以来，“应急管理”的概念及其话题和问题引起了人们关注。尤其针对 2020 年疫情爆发到抗疫防疫都没有见“应急管理部”影子，人们在问：“应急管理部”“应急管理体制机制”到底是干什么的？这么紧急又危及人民生命安全的事情，“应急管理部”为什么没有出来？为什么要设立这么一个部级机构并取代安全管理局呢？它到底是一个组合？还是一个创新？它在“国家治理体系和治理能力现代化”结构中的位置是什么？

现在，各方人士专家都在议论应急管理体制机制，并且呈现了多角度多层面甚至多方面的头脑风暴和发散性思维。总的看，人们对这个从国务院系统到省系统到市系统到县系统都有的设置，还是简单地看成了只是一种把几个方面工作的组合，而还没有看出是一种管理和治理的创新。这是“应急管理”部门、体制、机制、系统运行至今还不是很顺畅的一个很大问题。习总书记的新发展理念的第一个理念就是“创新”。一定要看到，这个机构、体制、机制和系统的设置具有的独特创新性。“应急管理部”不只是改了一个名称，而是创新了政府现代管理一个崭新重要的内容。如果不是创新，教育部也没有必要在极力积极地推荐“应急管理学院”，还要培训各级管理人才和各级各类技术人员。以后如果一个领导班子里头没有学“应急管理”的人，就是一个不健全和不合格的班子。如同现在的班子里要有分管和懂得工业、农业和教育的人一样。外行领导内行总会闹出很多笑话。

一、应在“应急管理部”上面再设“国家应急委员会”

“应急管理”不是一个简单的安全还是不安全的问题。“安全”的系统跟“应急”的系统应该说是有关联，但它们是两个系统，甚至是两个标准，不是一回事。其实，“安全”是一个保守性疗法。安全吗？它针对“不安全”的问题。“应急”跟“安全”是不一样的，甚至有一个速度概念。速度就是时间，时间就是生命。武汉因疫情“封城”就存在了一个速度问题。当时的“应急”还不够“紧迫”“彻底”。

体制是机制的反应和体现。设立独立的“应急管理部”机构意味着我们的社会和国家需要“应急管理”的体制机制。但我们国家还应该

有“国家应急委员会”。苏联有类似的机构。很多国家都有类似的机构。它不是军事机构，但可以调动军队。它是军事机构、行政机构和社会组织的综合协调机构。但中国现在还没有国家层面的类似机构。为了应对世界百年未有之大变局，又为了实现国家治理体系和治理能力现代化，国家就必须、应该、尽快设立成立运行“应急委员会”。早运行一天，就会减少一天的损失。在“应急管理部”的设置上，思路没有问题，但程度还没有到位，层次还不够高，综合性和系统性还不够强，在实际处理“应急事件”中还不够有序有力。

二、“应急管理”主要应对非概率非线性事件

“应急体制机制”主要是应对我们身边实际出现的越来越多和急的不确定因素。这不是常规的“安全系统”。“应急”“应对紧急”事件或突发事件的发生。“安全”是不让“不安全事件”发生。紧急事件的发生往往都有非线性的规律，区别在于“非”的程度有所不同。但我们所有的预案、工程设计和工作程序都是理性思维和思考的结果，都具有线性特征。这本身具有矛盾。当非线性、非理性现象还不多和稀疏的时候，事情一般都会发生在人们设计的范围内，在意料和预料之中。这时用理性和线性思维足够。但现在出现的情况太复杂了，非理性和非线性的因素越来越多。所以，之前设置的几乎所有的东西到紧急事情发生的时候都会失效。这就是问题所在。于是，社会才需要应急的体制机制。这也是一个基本的“应急”理念出现了问题。

三、“应急管理”应该突显特殊性时代性地理性

这是从舟山角度思考“应急管理”的一个尝试。舟山不仅是海岛，还是群岛，还是国家石油储运中心，还有“绿色石化”项目。它在国防上，在台风等海洋自然灾害上，在防止发生石油化工火灾方面都需要“应急管理”的保障和保护。如果大型的油库着火了，我们有快速的灭火工具和足够的扑灭油品着火的物资设备和储备吗？仅从灭火设备看，除了消防车、消防船外，还有其他设备如飞机吗？现在，在森林消防上已经配备了飞机。但飞机消防在海岛消防、石油化工消防、船舶消防上至今没有配备。而用飞机消防最大的优势在于，少局限、速度快、立体化、整体性、一锅端。在海岛上消防，消防车有限，消防船速度太慢，又容易平面化，所以一定要用“消防飞机”，甚至还要重新设计专门用于海岛油品着火的“消防飞机”。再说，“应急系统”跟“安全系统”不同。“安全”和“应急”是不一样的。“应急”主要是在发生了紧急事件之后以什么方式最快速度处理的问题。为了快速和顺畅地处理突发事件，又要做好哪些机制和工作程序上的准备，以及哪些设备、设施、工具和物资上的配备？它对应的是突发事件发生了应该怎么处理。而“安全”主要是为了防止突发事件的发生。其实，凡是工程，发生事故总是难免的。不发生事故才是偶然的。问题在于，会在什么情况下发生和在什么时间发生？这就要设计一个概率问题，设计一个突发事件发生后处理的时间和过程及其速度问题，还要设计一个以人为本的“救生通道”问题。

地址：浙江省舟山市定海区临城街道海大南路 1 号文理楼 224-2 室
邮编：316022 电话：0580—2267345；13957222728
电子邮箱：czzc2011@126.com 网址：<http://czzc.zjou.edu.cn>