



一、中国应急管理体制变迁

The transition of China's emergency management system

古代中国灾害管理

Disaster management in ancient China

- 禳弭（礼部）：对超自然力量的祈求仪式，以求预防或消除灾害；
- 报灾（户部）：地方官员的灾害范围、程度等信息报送；
- 勘灾（户部）：对上报灾害的查证、核实；
- 赈济（户部）：国家向灾民无偿发放钱物；
- 以工代赈（工部）：灾民参与公益事业获得救济；
- 移粟就民（户部）：调运粮食支援灾区；

10:33

•3

一、中国应急管理

The transition of China's emergency management system

古代中国灾害管理

Disaster management in ancient China

- 移民就粟（户部）：转移灾民到粮食丰富地区；
- 籴粟（户部）：控制粮食买进卖出的机制；
- 蠲免（户部）：赋税减免；
- 安辑（州县、民间）：灾民安置；
- 劝分与捐输（吏部、州县、民间）：动员民间力量参与灾害救助；
- 仓储（户部、州县、民间）：粮食储备体系，义仓、社仓、常平仓等。

10:33

•4

一、中国应急管理体制变迁

The transition of China's emergency management system

近现代中国灾害管理

Disaster management in modern China

- 清朝灭亡后，中华民国设立内务部负责灾害管理。After the fall of the Qing Dynasty, the Republic of China established the Ministry of interior to be responsible for disaster management.
- 民治司：贫民赈恤、罹灾救济等；
- 土木司：河堤海港及其他水道工程事项；
- 卫生司：传染病地方病之防治、种痘及车船检疫等事项。
- 各省、县也有相应的民政、警察、卫生等机构，负责地方赈恤、救济、慈善及卫生等事宜。
- 后赈务处升格为赈务公署，后国民政府成立了赈灾委员会；
- 革命根据地的各级苏维埃执行委员会成立救灾机构，如劳动部、土地部、粮食部、内务部等。

10:33

•5

一、中国应急管理体制变迁

The transition of China's emergency management system

当代中国应急管理

Emergency management in contemporary China

- 灾害救助综合协调机构（Comprehensive coordination agency for disaster relief）。灾害形成一系列次生、衍生灾害链，必须建立综合性的协调机构，统筹多个部门的参与和配合。
- 灾害救助行政机构（Disaster relief administration）：新中国成立后，建立内务部、民政厅、民政局、民政科，文革撤销，1978年设立民政部；
- 单灾种的应急协调机构（Emergency coordination organization of single disaster）：新中国成立后，形成了单灾种、分部门的灾害管理模式，成立单灾种的应急协调机构。
- 辅助性自然灾害救助管理机构（Auxiliary natural disaster relief management agency）。政府各部门有其特有的业务范围、技术专长以及资源、设备和能力，在灾害管理中具有不可替代的支持和配合作用。

10:33

•6

一、中国应急管理体制变迁

The transition of China's emergency management system

1、自然灾害类（Natural disaster）：民政部作为牵头单位，主要涉及水利部（防汛抗旱总指挥部）、农业部、国土资源部、中国气象局、中国地震局、国家海洋局等部门，以及发改委等综合部门；

- 风暴潮
- 赤潮及浒苔
- 农作物病虫害
- 森林病虫害
- 草原蝗虫鼠害
- 台风灾害
- 暴雨洪涝灾害
- 高温热浪灾害
- 低温雨雪冰冻灾害
- 干旱灾害
- 沙尘暴灾害
- 风雹灾害
- 雷电灾害
- 土地沙漠化
- 环境事故引发的生态环境灾害
- 森林草原火灾

7

一、中国应急管理体制变迁

The transition of China's emergency management system

事故灾难

- 重大交通事故：铁路、公路、航运、水运
- 安全生产事故：工矿、商贸、建筑施工、公共聚集、火灾事故

2、事故灾难类（Accident disaster）：安监总局作为牵头单位，主要涉及交通部、安监总局（煤矿安全监察局）、建设部、工信部、环保部、交通部（民航总局、国家铁路局）等部委，及一些综合部门；

8

一、中国应急管理体制变迁

The transition of China's emergency management system




• 公共卫生

3、公共卫生类 (Public hygiene) : 卫生计生委作为牵头单位, 包括农业部、食药总局等部门, 及部分综合部门, 中国红十字会;

重大药品医疗器械事件 事件不明原因感染事件

食品安全事件

9

SUNLAW

一、中国应急管理体制变迁

The transition of China's emergency management system




• 社会安全

4、社会安全类(society safety) : 公安部牵头, 包括民宗委、发改委 (国家能源局)、外交部、商务部、国安部、国家信访局等部门。

10

一、中国应急管理体制变迁

The transition of China's emergency management system

专业性机构例子：全国主要流域管理机构

Example: the main basin management institutions in China

	机构名称	成立时间	驻地	编制人数	范围
1	长江水利委员会	1950	武汉	1.5万	长江流域和澜沧江以西（含澜沧江）区域
2	黄河水利委员会	1946	郑州	4万	黄河流域和新疆、青海、甘肃、内蒙古内陆河区域
3	淮河水利委员会	1929	蚌埠	1710	淮河流域和山东半岛区域
4	海河水利委员会	1980	天津	3400	海河流域8省
5	珠江水利委员会	1979	广州	1360	珠江、韩江流域，澜沧江以东国际河流（不含澜沧江）、粤桂沿海诸河和海南省
6	松辽水利委员会	1982	长春	2860	松花江、辽河流域和东北地区国际界河（湖）及独流入海河流区域
7	太湖流域管理局	1984	上海	330	太湖流域、钱塘江流域和浙江省、福建省（韩江流域除外）范围

二、中国应急管理体制探索

The exploration of China's emergency management system

改革前的中国应急管理体制

China's emergency management system before the reform

- 省级全部成立省级政府应急委，主任全部为省政府一把手；省级专项机构682个，省均22个；
- 省级全部成立应急委办事机构，正厅级7个、副厅级16个、正处级9个（多在中西部）；
- 各省级加挂值班室牌子，少量加挂应急指挥中心、应急联动中心、防灾减灾办、公开电话牌子等；
- 332个地、市、州政府均成立应急管理委员会及办事机构；2853个县（市、区）全部成立应急委，90%成立了应急委办事机构。

10:36

·12

二、中国应急管理体制改革探索

The exploration of China's emergency management system

改革前的中国应急管理体制：深圳探索

Example: Shenzhen

- 2009年，为实现国防动员和应急指挥的融合，将原市处置突发事件委员会更名为市突发事件应急委员会。
- 将市应急指挥中心安委办、安监局、民防办、地震局职责整合，组建市应急管理办公室（挂上述单位牌子）
- 全面负责应急指挥、安全生产、民防、地震、核应急等各项工作，初步形成了系统的“大应急”管理格局。
- 不包括上述事件外的其他自然灾害、事故灾难，及公共卫生、社会安全

10:33

•13



二、中国应急管理体制改革探索

The exploration of China's emergency management system

深圳应急管理体制改革转向：光明滑坡事故

Shenzhen emergency management system reform: Guangming landslide accident

- 市政府2016年1号文：市安监局挂安委会办公室牌子，划入市应急办安全生产综合协调、宣传培训及安全生产执法综合协调、监督检查职责；
- 划入市经信委工矿商贸企业安全监管、危化品安全监管、烟花爆竹安全监管职责；市卫计委作业场所职业卫生监管职责。



二、中国应急管理体制改革探索

The exploration of China's emergency management system

改革前的中国应急管理体制：救援队伍

Rescue team



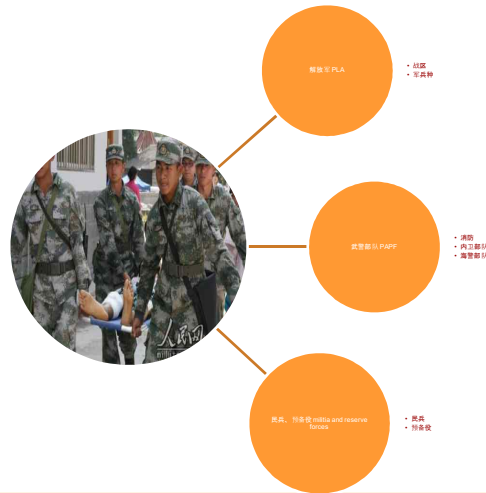
10:33

•16

二、中国应急管理体制改革探索

The exploration of China's emergency management system

改革前的中国应急管理体制：武装力量



10:33

•17

二、中国应急管理体制改革探索

The exploration of China's emergency management system

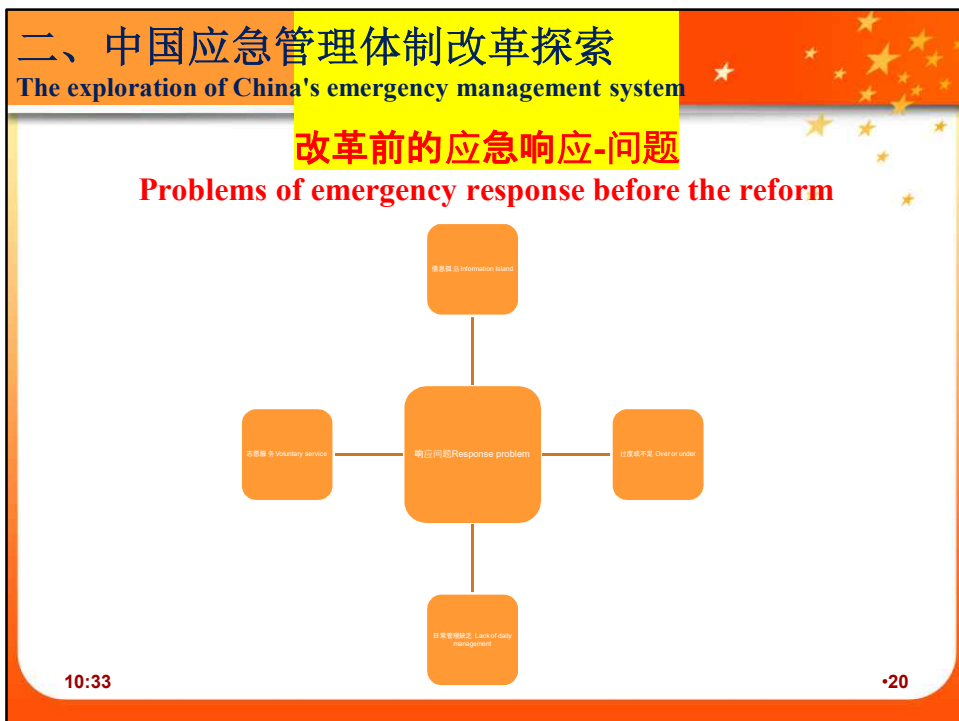
改革前的中国应急管理体制：社会力量

Social forces



10:33

•18



二、中国应急管理体制改革探索

The exploration of China's emergency management system

志愿者和社会公众热情高涨

Volunteers and the enthusiastic public



汶川地震中，300多个社会组织第一时间组织突击队深入灾区，6000多个社会组织参与救灾工作。
但也带来交通堵塞、盲目参与等问题。



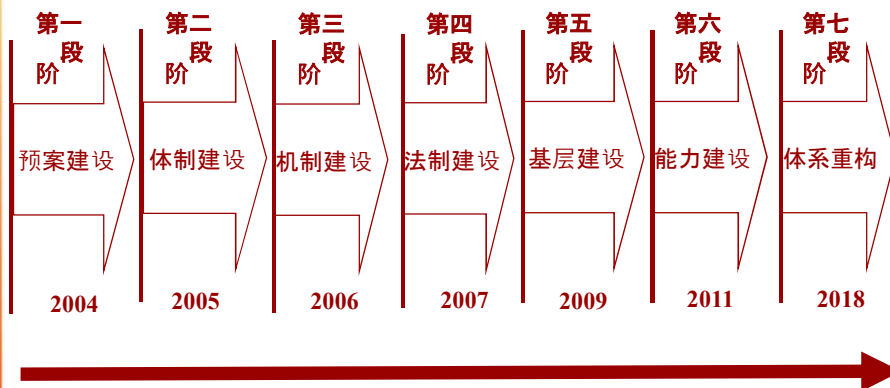
21

二、中国应急管理体制改革探索

The exploration of China's emergency management system

新世纪以来的突发事件应急管理体系建设

The construction of emergency management system since the New Century



二、中国应急管理体制改革探索

The exploration of China's emergency management system

本次改革前的中国 应急管理体制

China's emergency management system before the reform

- **应急管理体制原则(System principles)**：统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、属地为主；
- **应急管理体制特点(System characteristics)**：强力的统一领导和指挥；强大的政治动员和社会动员、分类管理和分级负责；
- **应急管理组织体系(Organization system)**：领导机构、办事机构、工作机构、地方机构、专家组

10:33

•23

二、中国应急管理体制改革探索

The exploration of China's emergency management system

1982

• 干部年轻化、打破终身制；适应计划经济需要

1988

• 转变政府职能；适应有计划的商品经济

1993

• 政企分开；适应社会主义市场经济

1998

• 进一步转变政府职能，实现政府职能

2003

• 职能转变：经济调节、市场监管、社会管理、公共服务

2008

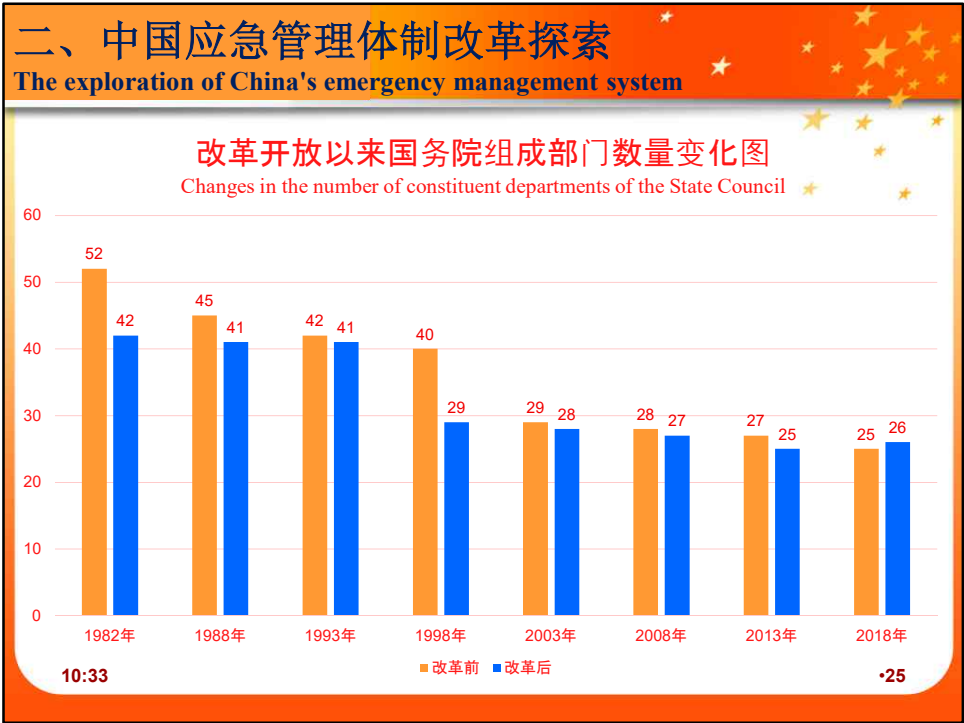
• 进一步转变政府职能，理顺关系强化宏观调控职能

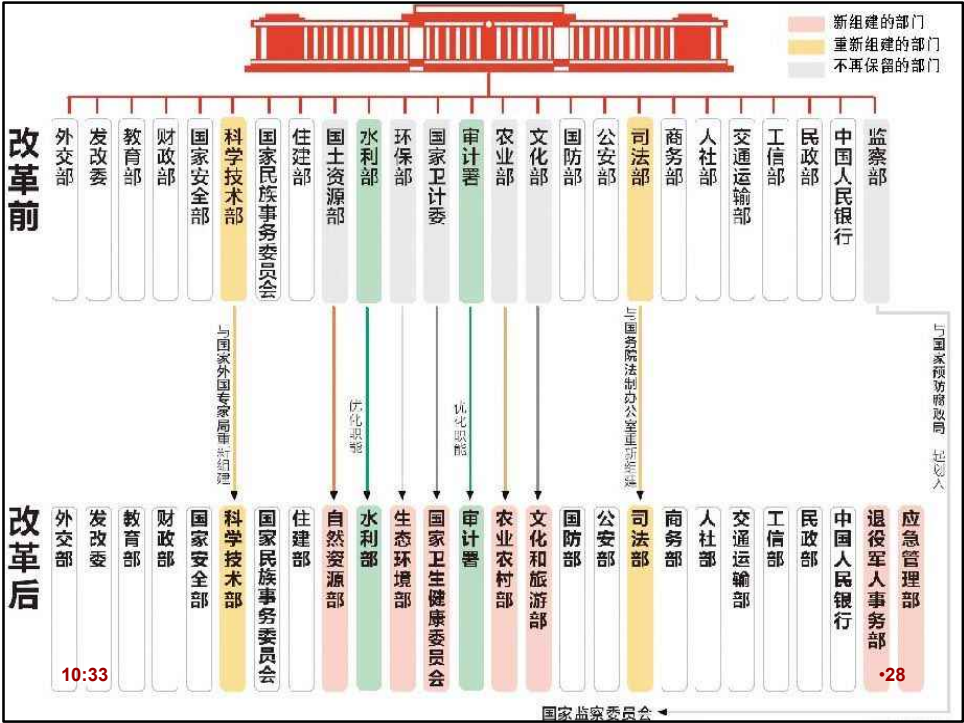
2013

• 针对热点问题，进一步深化改革，转变职能。

2018

• 党中央、国务院、全国人大、政协、法院、检察院、地方等





二、中国应急管理体制改革探索

The exploration of China's emergency management system

应急管理体制改革的指导思想

Guiding ideology of emergency management system reform

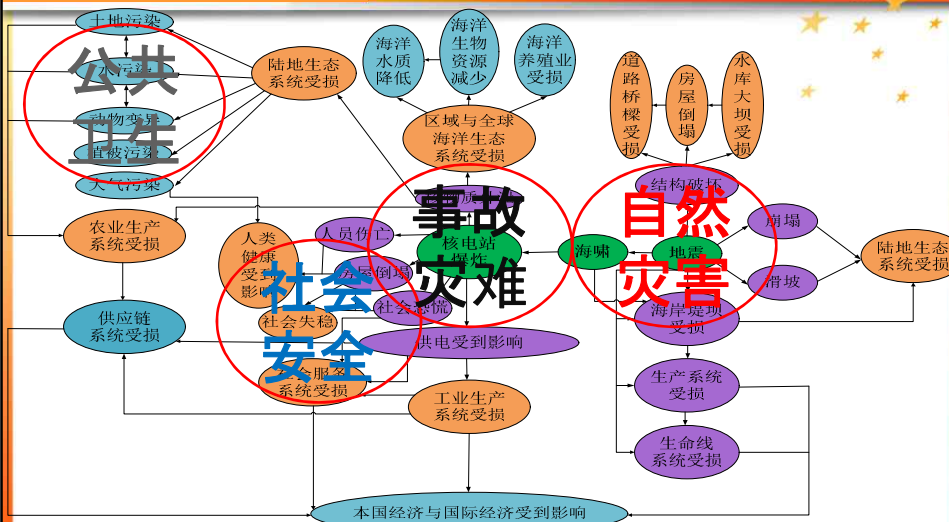
- 到中央工作后，习总书记仅就抗震救灾就有76次重要指示。在闽浙期间，他多次就防台风、山洪、泥石流等提出明确要求，并亲自值班值守，防范处置了大量灾害事故。
- 总书记的防灾减灾救灾思想立足国情，坚持风险管理和综合减灾理念，提出“两个坚持”“三个转变”的重要思想。
- “两个坚持”就是坚持以防为主、防抗救相结合；坚持常态减灾和非常态救灾相统一。“三个转变”，从注重灾后救助向注重灾前预防转变；从应对单一灾种向综合减灾转变；从减少灾害损失向减轻灾害风险转变。

10:33

·29

二、中国应急管理体制改革探索

The exploration of China's emergency management system



日本3·11地震的灾害-事故-事件的原生、次生、衍生灾害链

The primary, secondary and derivative disaster chain of March 11th earthquake in Japan

30

三、中国应急管理体制改革

改革应急管理体制

Reform the emergency management system

根本原则 Fundamental principle	· 人民为中心的发展思想
改革逻辑 Starting point of reform	· 统一领导、协同一致、权威高效的国家应急能力体系
改革目标 Reform goal	· 治理体系和治理能力现代化
改革路径 Reform strategy	· 积极稳妥、有利推进、实践引领
改革重点 Reform focus	· 应急指挥中心、快速第一响应机制、处置、统一指挥
衡量标准 Standard of measurement	· 应急力量和资源高效投入

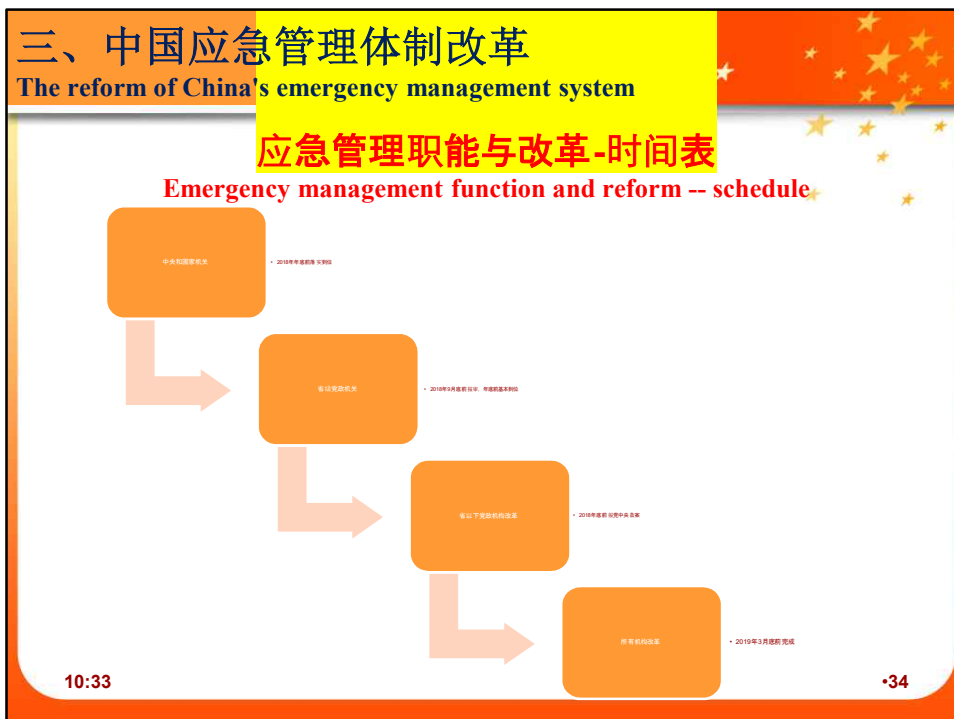
10:33

·31

三、中国应急管理体制改革

整合部门职能建立的应急管理部

Integrate department functions to establish Emergency Management Department





三、中国应急管理体制改革

The reform of China's emergency management system

应急管理体制未来与发展-职能协调

Future and development of emergency management system --
function coordination

- （一）各类重大突发事件：仍需统一领导、综合协调。
- （二）自然灾害：气象预警、救灾资金、物资储备、灾后重建。
- （三）事故灾难：交通应急、海上搜救、环境应急、建设安全、核应急等。
- （三）公共卫生：卫生健康委员会（公共卫生应急）、农业农村部（动物疫情、农产品安全等）。
- （四）社会安全类事件：公安部、民委、教育部、信访局等。
- （五）综合类事件：发改委、外交部、商务部、国际发展合作署、中央网信办（国家互联网办）。

10:33

•36

三、中国应急管理体制改革

The reform of China's emergency management system

应急管理体制未来与发展-地方改革

Local reform

- （一）确保集中统一领导。主要是指那些强调上下对口，保障集中统一领导的机构。
- （二）赋予省级及以下机构更多自主权。把那些直接面向基层、量大面广、由地方实施更为便捷有效的事项下放给地方，尤其是城市应急管理。
- （三）构建简约高效的基层管理体制。大部分机构设置和人力资源调配面向人民群众、符合基层事务特点，不简单照搬上级机关设置模式。
- （四）规范垂直管理体制和地方分级管理体制。

10:33

•37

三、中国应急管理体制改革

The reform of China's emergency management system

应急管理体制未来与发展-政府间关系

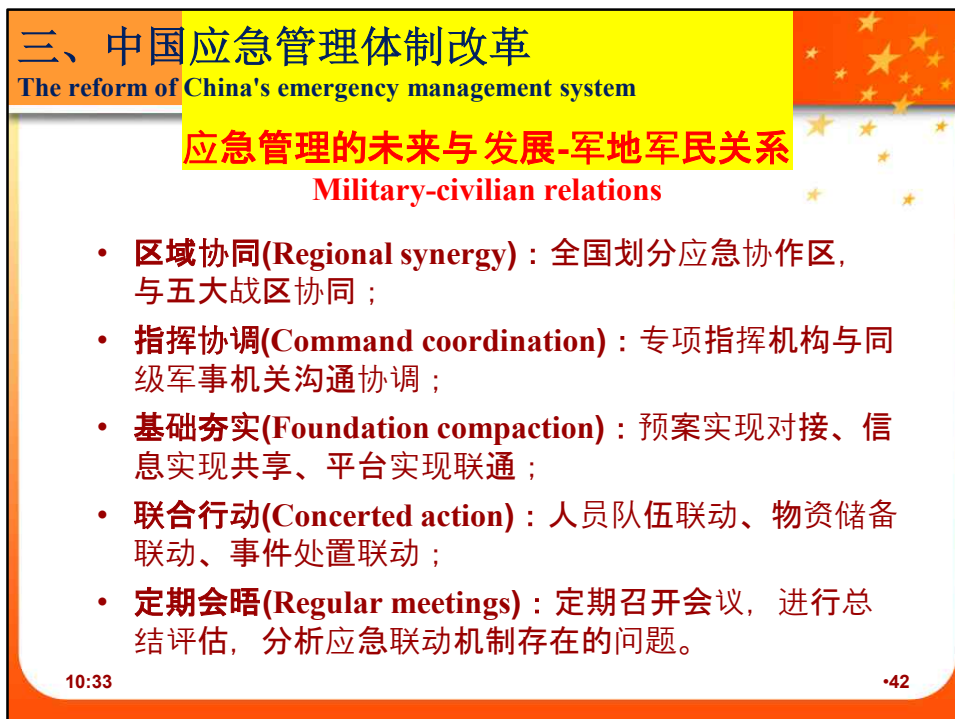
Intergovernmental relations

- 政府间关系：合理划分事权范围（联邦制、单一制）
- 法律规定：“统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、属地管理为主”中，“分级负责、属地管理为主”是中央和地方划分事权的基本原则
- 改革突破：芦山地震灾后恢复重建中，“探索出一条中央统筹指导、地方作为主体、灾区群众广泛参与的恢复重建新路子”（习近平）

10:33

•38





三、中国应急管理体制改革

The reform of China's emergency management system

应急管理的未来与发展-执法和救援队伍

Law enforcement and rescue teams

- **综合执法队伍(Comprehensive law enforcement team)**。原9部门、4指挥部，除政府应急办外，其他都有队伍。其中，安监和消防最庞大，但均在城市。
- **专业执法队伍(Professional law enforcement team)**。如地震、矿山、森林等专业队伍，应继续保留原状态。
- **综合应急救援队伍(Comprehensive emergency rescue team)**。公安消防部队、武警森林部队。
- **专业应急救援队伍(Professional emergency rescue team)**。国家煤矿安全监察局的矿山救援队、中国国际救援队、交通运输部救助打捞局。
- **企业和民间救援队(Enterprises and private rescue teams)**。如，蓝天、方舟、公羊救援队等。

10:33

•43

三、中国

The reform of C

应急管理体制未来与发展-社会参与

social participation

- **组织模式(Organization model)**：政府机构+社会组织+志愿者。
- **社会动员(Social mobilization)**：基层政府、社会公众、“第一响应人”(first responder) 等群体。
- **教育演练(Education exercise)**：防灾避险、自救互救等知识学习和演练。
- **教育活动(Educational activities)**：“3·1”国际民防日、“5·12”防灾减灾日、6月安全生产月、“9·18”防空警报试鸣日、“11·9”全国消防日、“12·4”法制宣传日等重要时间节点。
- **基础工作(Basic work)**：预警信息获取、国民教育体系等

10:33

•44

