复合职责：应急管理机构优化的理念创新与实践进路

邱　实

[摘　要] 当前我国应急管理机构存在行政定位与职责范畴偏差、职责实践“小应急”等特征及应急管理中机构协同障碍等难点问题。以条块结构下政府职责体系为分析框架，基于我国政府体系的特殊性，明确“条块”内嵌于政府职责是造成应急管理机构难点生成的主要原因，即应急管理职责作为一种特殊性的政府职责无法适配传统“条块”管理模式。因此，可以将不同类型、不同范畴的政府职责，通过常规性和非常规性、内部与外部、纵向专业与横向综合的方式进行非叠加式的有机整合，实现“复合职责”，推动应急管理机构的理念创新。在复合职责的理念下，提出建立应急管理跨部门协同机制、整合应急管理机构和拓展应急管理社会参与的政策建议，用以作为应急管理机构优化的实践导向。

[关键词] 政府职责；条块特征；应急管理；复合职责
[中图分类号] D63　　[文献标识码] A　　[文章编号] 1674-7453（2022）10-0075-10

一、研究回顾与问题提出

政府职责与机构设置是行政管理体制的核心要素，因而科学界定职责与合理设置机构就成为行政管理有效性的基础保障。应急管理机构所需要履行的职责具有突发性、压力性、任务性、时效性等特征，与常规机构的职责具有较大差异，因此应急管理机构的设置及运行具有较强的特殊性。近年来，我国各类突发事件频发，涵盖自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件等方面，新冠肺炎疫情的暴发及其影响更凸显了政府应急管理体制机制建设的重要性。

近年来，学界对应急管理机构的研究一直保持着较高的热度，研究视角也具有多样化特征，主流研究方法是将应急管理机构放置于应急管理体制的发展趋势之中，使其具有更强的背景性与发展性。如有学者将新中国成立以来的应急管理

[基金项目] 国家社会科学基金重大项目“大数据驱动的特大城市治理中的风险防控研究”（21ZDA069）；江苏省高校哲学社会科学研究重大项目“地方政府权责清单制度优化研究”（2022SJZD133）。
[作者简介] 邱实，南京师范大学公共管理学院副教授，南开大学中国政府发展联合研究中心研究员。

体制发展历程划分为分灾种管理的第一代应急管理体系和以“一案三制”为代表的第二代综合化的应急管理体系，[1] 并基于此提出中国应急管理机构应该是一个由政府和其他社会组织构成的一个综合体系。[2] 还有学者对我国应急管理机构发展演进历程进一步细化，如将应急管理机构的具体模式分为单项应对（1949—1978）、分散协调和临时响应（1978—2003）、综合协调（2003—2018）、综合应急管理（2018— ）四个阶段，并阐述应急管理机构从单一、分散向综合、协调发展的进程。[3] 基于此，具体演进阶段被进行要素化分解，即将单一灾害管理、人民战争模式、部门协调机制、党委协调机制、枢纽机构抓总、党政同责及综合全面管理等要素作为应急管理机构不同发展阶段的特征来进行研究分析。[4] 总体而言，应急管理机构的相关研究目前已经统一到综合化管理的视阈之中，特别是 2018 年应急管理部的成立被普遍认为是从灾种分割管理向灾害综合治理的转变，[5] 并由此提出通过搭建“职能型—赋能型”的梁柱组织结构来实现应急管理机构困境化解与结构优化的思路。[6] 综上所述，对于应急管理机构的研究基本上是与应急管理体制机制“包裹”在一起的，这从一定程度体现了应急管理机构在国家应急管理事业发展中的重要性。通过梳理已有研究，当前学界在应急管理机构方面的研究已经取得丰富成果，并形成较为统一的共识。但是，基于政府职责视角的应急管理体制与机构研究目前还较少，特别是在职责定位基础上应急管理机构如何合理细化职责且相应职责如何分解到具体机构之中、机构之间的职责履行如何协调，还有应急管理机构的优化导向等都需要进一步研究。

根据突发事件应对法，可以将应急管理职责内容分为自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件四大类。一方面，当前应急管理机构的职责定位主要是自然灾害和事故灾难，其中涉及海洋生物灾害和诸如核事故等特殊灾难还不在应急管理机构的职责范畴之中。而公共卫生事件的职责主要划归卫生部门或特定机构，社会安全事件的职责则由政法委、公安机关和国家安全机关承担。所以，从当前应急管理机构的职责定位来看，其应急范畴只能算是“小应急”，并不属于综合化的“大应急”。另一方面，应急管理机构的行政定位与其职责范畴存在偏差。应急管理机构作为政府机构之一，其行政级别与其他职能部门一致，但是在应急管理过程中却需要调动各类资源及协调多个部门。在此情况下，若无更高级别机构协调，单靠应急管理机构是无法实现的，这也正是应急管理机构职责模糊及履职困难的重要原因。除此以外，突发事件往往不会是单纯的一类事件，一般都会裹挟着其他类型事件共同发生，如自然灾害会与公共卫生事件并发，事故灾难往往又伴随着社会安全事件等，而应急管理机构当前的职责范畴与机构行政定位却无法完全应对这一情况。所以，上述问题构成当前我国应急管理机构运行的现实难点，严重阻碍应急管理机构正常的职责履行。因此，目前需要厘清应急管理机构现有困点是如何形成的？其具体职责及履行方式应该通过何种方式优化？应急管理机构又如何跳出“小应急”的圈子并提升综合协调能力？针对应急管理机构的现实情况，本文以政府职责为切口，从“大应急”的视角出发，通过界定应急管理机构的职责定位，尝试以“复合职责”的新理念对应急管理机构进行理论创新，并基于复合职责理念对应急管理机构优化提出政策建议。

二、条块结构下的政府职责体系：应急管理机构优化的分析框架

政府职责是机构设置与运行的基础，应急管理机构的设置及优化也要以特定的政府职责为依

据。我国政府体系具有“条块”特征，在此结构下，政府职责形成纵横相融的职责体系，为应急管理机构的优化提供了分析框架。

（一）条块结构下的政府职责体系

政府职责体系是指在一个国家范围内，政府和政府部门所承载的所有职责，按照服务于一定的政治、经济和社会关系的原则，遵照宪法和法律的规定，按照国家总体与部分之间的内在逻辑关系，为实现国家机构重要要素间的相互制约关系和便利政府运行而组成的有机整体。[7] 在条块结构下，政府职责体系分为纵向职责体系和横向职责体系两大部分（见图 1）。

纵向职责体系主要是指不同政府层级间的职责关系，即不同层级的政府应该做什么，是“条”结构的体现。我国政府层级分为中央、省级、市级、县级和乡镇五个层级。从纵向职责的视角来看，中央政府主要承担国家治理顶层设计、宏观政策制定、重大事务决策等职责，而省级政府和市级政府职责主要是贯彻执行中央政府的决策，负责区域内事务的决策与管理，规划区域内经济社会发展事务等。县级政府和乡镇政府职责则主要以贯彻执行中央和省市政府决策为主，同时负责基本公共服务和公共产品的供给。横向职责体系是指同级政府中的各机构应该履行具体职责的相互关系，形成“块”的结构。我国政府机构按照政府职责进行“分工治理”，即依据具体职责进行机构划分，并明确各机构对具体事务的职责定位，如应急管理机构就是典型按照职责进行设置的专业职能机构。横向政府机构共同构成一级政府行政组织，其各自的职责也构成横向职责体系。

同时，我国机构设置存在“上下对口、左右对齐”的现象，所以上下级对口机构的关系在丰富横向职责体系的同时，也凸显纵向职责体系的作用，使我国政府职责体系的“条块”结构更加明显。我国应急管理机构作为政府职能部门，其优化理念也必然要放置于条块结构的政府职责体系之中进行分析。

（二）政府职责体系分析框架的可行性分析

应急管理机构作为政府重要职能部门，其设置及优化也必然蕴含于条块结构下的政府职责体系之中。这通过三个方面体现：一是应急管理机构是各级政府职能部门，履行横向政府职责。当前，除乡镇政府外，各级政府都设置应急管理机构，用以实现政府应急治理的职能。各级应急管

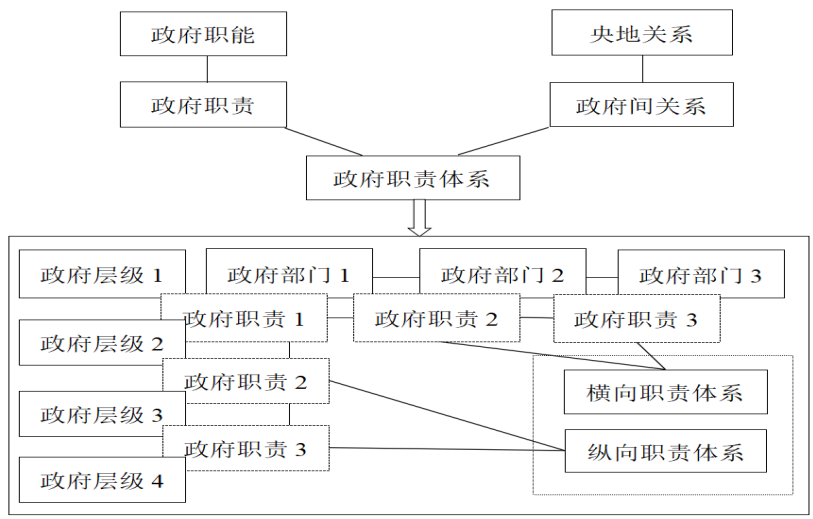


图1 条块结构下的政府职责体系

理机构均接受相应层级政府的领导，负责辖区内的自然灾害和事故灾难的应急职能，并协助公共卫生与社会安全事件的应急处置，这体现了应急管理机构在“块”层面的横向职责。二是应急管理机构需要接受上级对口机构的业务指导。根据我国政府“上下对口、左右对齐”的机构设置模式及纵向职责体系，各级政府应急管理机构间存在业务上的指导关系和特定应急事务的直接指导关系。通常情况下，下级政府的应急管理机构要接受上级政府应急管理机构的业务指导和监督，如省级政府的应急管理厅可以在业务上指导和监督市级政府的应急管理局。而在特定情况下，如发生特别重大或重大突发事件时，国家应急管理部门可以跨层级直接指导特定层级政府的应急管理工作。三是应急管理机构兼具特定职责与常规职责。应急管理机构的职责主要是应对自然灾害和事故灾难中的各类突发事件，其政府职责具有较强的非常规性，但其作为政府职能部门也具有其他机构的常规性行政职责。同时，应急管理机构在应对突发事件时需要协调各方资源，发挥跨部门协同的“链接”作用，充分体现纵横职责的“条块”交互性。

据此，应急管理机构的职责特殊性决定其相较于其他机构“条块”特征更加突出，同时当前应急管理机构存在的难点恰恰又是因条块结构与职责体系的内在问题而衍生的。所以，将条块结构下的政府职责体系作为优化应急管理机构的分析框架不仅可以准确找到应急管理机构当前存在的难点，更能从职责角度探索出合理且具有可行性的优化进路。

三、“条块”内嵌职责：应急管理机构的现实难点

2018 年党和国家机构改革成立应急管理部，标志我国正式建立了一个有强力核心职能部门进行总牵头、各相关职能部门协调配合的应急管理体制。[8] 新成立的应急管理部实现对分散化应急管理职责的整合，将原国务院办公厅、公安部、民政部、国土资源部、水利部、农业部、国家林业局、中国地震局、国家安监总局等 13 个部门的应急管理类职责整合到一个专业化的应急管理机构中，将应急管理的职责进行了重组与规范。[9] 这次机构改革后，应急管理机构的职责框架明确为：一是防范化解重大安全风险的主管部门，二是健全公共安全体系的牵头部门，三是整合优化应急力量和资源的组织部门，四是推动中国特色应急管理体制的支撑部门。[10] 基于应急管理部的职责界定与细化，地方各级政府应急管理机构都按照此“模板”进行设置，同时配套机构也逐步建立，我国应急管理体系基本形成。

（一）条块结构下应急管理机构难点的生成

当前突发事件处理过程中，应急管理机构在职责上依然暴露出较多问题，如应急管理机构横向协调能力偏弱，在突发事件中无法实现对公安、卫生、环保、交通等方面的有效协同，并且其职责范围无法覆盖社会安全事件、公共卫生事件及部分特殊事件，造成安全治理的缺失或时滞。同时，应急管理机构缺乏权威性权限，特别是在突发事件中调动或整合相关资源较为困难。另外，因为属地与条线双重领导存在不协调情况，造成应急管理机构在纵向上会出现政令不畅或执行不力的问题。这些问题的存在给我国应急管理机构的有效履职造成很大的障碍。综合而言，当前应急管理机构存在的一系列问题都不能算作是机构内生的障碍性问题，其主要是政府职责履行中出现的难点。

应急管理机构产生职责难点的原因是应急管理职责与政府“条块”治理体系不匹配，即应急管理职责作为一种特殊性的政府职责无法适配传统“条块”管理模式。具体而言，应急管理职责本质上是一种非常态化的职责，与其他职能部门

的常态职责具有差异。但从机构行政级别和职责归属来看，应急管理机构依然是政府的职能部门，其机构设置及职责履行无法“跳出”传统政府部门建构与运行框架。这就使政府体系中的“条块”模式生硬地内嵌于应急管理机构及其职责体系之中，造成应急管理机构职责定位在应急管理体制机制中的出现双重偏差：一方面应急管理职责未能有效对接政府治理体系，另一方面应急管理职责又与突发事件的应急管理实践脱节。这种现象就可以总结为“条块”治理模式内嵌于应急管理职责，引发应急管理机构职责被“条块”分割，造成职责重叠、缺位及模糊现象，这是当前我国应急管理机构职责难点生成的核心原因(见图 2)。

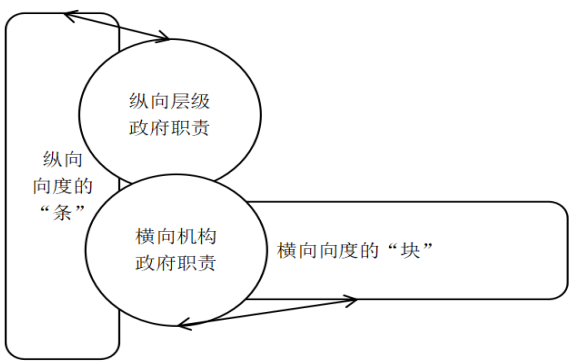


图2“条块”内嵌职责

从条块关系的视角来看，我国应急管理机构职责难点生成的具体原因可以从两个层面来理解。

第一，“条”的方面，应急管理机构目前不是垂直管理，上下级之间主要是以业务指导的方式开展工作。因为应急管理的特殊性，各地方政府应急管理机构与应急管理部或上级应急管理机构在处理突发事件时具有较强的联系性，而在日常的应急管理培训和服务供给方面联系并不是很强，这就造成应急管理职责在纵向层面出现一定程度的“熔断”。同时，突发事件一般都具有较强的非预期性，应急管理机构往往无法完全按照既定预案执行，决策具有较强的临时性。在这样的情况下，纵向层面正常的信息传递和反馈机制就无法满足应急管理即时性的要求，这映射到政府过程中往往体现为应急管理职责无法有效履行。

第二，“块”的方面，应急管理机构是各级政府的组成部门，具有较强的属地管理色彩。突发事件应对法第四条也明确规定“国家建立统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、属地管理为主的应急管理体制”，这更加强化了应急管理机构“块”的特征。但是在突发事件中，应急管理机构需要在横向上整合诸多部门及相关资源，但作为平级机构往往缺乏相应的权威性。因此，虽然在职责定位上应急管理机构是处理各类突发事件的主要牵头部门，但是在实际过程中政府往往难以落实，造成应急管理职责履行“空转”。同时，地方政府在遇到突发事件时，不可避免地会综合考量地方发展利益，这必然会干预应急管理机构的正常工作。应急管理机构作为地方政府的组成部门，又无法摆脱地方政府的现实干预，因而就会间接影响到机构职责的正常履行。

（二）“条块内嵌”：应急管理机构的难点呈现

综合上述分析，“条块”内嵌是应急管理机构的职责难点生成的原因。但是其具体表现并不是“条块”形式的，而是从应急管理机构内部和外部两个角度呈现的。

1. 内部职责的交互性难点

应急管理机构的内设部门和上下对口机构虽然各司其职，但是因为应急管理职责的特殊性，也应该相互支撑、相互补充，强化应急管理机构的职责整体性，这正是内部职责交互性的体现。但是从现实情况来看，国家应急管理部履行主体应急管理职责，而地方各级应急管理部门更多是在辖区范围内发生突发事件时做好基础应急工作，并配合应急管理部或上级应急管理机构履行职责，处于一个次主体的地位。同时，地方政府

也会对具体的应急管理进行行政干预，无论是积极性干预还是消极性干预，都会对纵向层面上应急管理的业务指导产生影响。这在一定程度上是我国政府“条块”矛盾在应急管理方面的“映射”。在这样的大背景下，应急管理机构中的内部职责就会根据行政级别和资源权限分为中央和地方两个层次。虽然各级应急管理部门的内设机构都具有高度的“同构性”，但是在应急职责实际履行中却存在较大差异，而上级应急管理机构与下级应急管理机构在进行业务对口时，也会发生一定程度的职责偏差。这显然影响到应急管理机构内部的交互性，使应急管理机构看起来“上下对口、左右对齐”“各司其职、互相配合”，但实际上内部职责却相互叠加、边界模糊，引发应急管理部门内设机构及上下级机构间的职责难点。

2. 外部职责的协调性难点

长期以来，我国应急管理体制机制具有明显的部门分割特点，并由此引发政令不一、标准差异、资源分散、信息不畅等问题，部门间职责协调性较弱。虽然当前应急管理部及地方各级应急管理机构都进行了职责整合，但是因为“条块”内嵌职责的原因，应急管理机构在处理突发事件的过程中依然存在与其他机构组织在纵横向度上的协调障碍性。前文所述，突发事件一般都具有综合性特点，如发生事故灾害时必然会伴随着公共卫生应急事件，但是应急管理机构在处理综合突发性事件时往往会与卫生健康部门产生职责“叠加”，即应急管理部门根据法规可以调动相应资源，统一处理突发事件。但是涉及公共卫生事件，卫生部门恰恰也负有职责，且具有调配相关资源的权限。这样就造成职责重叠，进而在职责履行上产生“脱节”。另一方面，因为各种突发性事件大都发生在地方，应急管理部与地方政府、地方应急管理机构和地方社会组织之间的职责协调不畅也会引发各种问题。

四、复合职责：应急管理机构的优化思路

前文所述，由“条块”内嵌造成的应急管理机构职责难点已经影响到我国应急管理体制机制的发展，既然难点的发生是在政府职责层面，那就应以职责为切入点来探索解决问题的思路。据此，可以尝试对传统分立的政府职责进行“复合”式改造，使其具有更强的兼容性。因而，“复合职责”可以作为优化应急管理机构职责配置及履行方式的新思路。所谓“复合职责”，就是指将不同类型、不同范畴的政府职责通过特殊的方式进行非叠加式的有机整合，使其能够被特定机构在特定时期用于应对特定任务。同时，“复合职责”也可以理解为突发事件情境下，应急管理机构运行理念的一种结构性调整。[11]

（一）“复合职责”的合理性

将“复合职责”作为应急管理机构优化思路并不是凭空构想，而是依据应急管理机构组织结构和职责特性的科学考量。

第一，从职责范畴来看，当前应急管理职责属于“小应急”范畴，即安全生产类和自然灾害突发事件类的应急管理职责，这其中不涉及公共卫生事件和社会安全事件。同时，诸如海洋生物灾害、核事故灾害等特殊形态的突发事件也不在应急管理机构的职责范畴之内。[12] 但现实中，突发事件往往不会按照人为分类的规范发生，如核事故的发生必然伴随着公共卫生事件和衍生性自然灾害。所以，面对“复合”性的突发事件，应急管理机构也必须要进行相应的职责“复合”，使其能够与现实的“大应急”需求形成“对应”。

第二，从组织结构来看，传统政府机构都采用科层制的组织结构，纵向上权力分层清晰，层层授权，上级机构对下级机构的指令传达顺畅，能够保证行政效率。而横向上各部门职责、权限和任务划

分明确，各司其职，各履其责，相互配合，形成合力。但是应急管理部门与传统职能部门不同，其职责主要是对各类突发事件进行处理。现实中突发事件之所以被称之为“突发”就是因为其具有非预期性、临时性和随机性，因此应急管理机构履行职责所需要的资源统合往往超过其他机构，并且在特定情况下需要借助非常规化的方式来应对突发事件。所以，应急管理机构虽然也是科层制的管理架构，但其机构设置应该兼具特殊化的特征，这是应急管理机构现实职责及其履行能力所决定的。基于此，应急管理机构的职责在组织结构上也就呈现出“双重性”，需要进行适当的“复合”。

第三，从职责特性来看，大多数政府职能部门承担的都是常规性职责，具有较强的稳定性和指向性。如交通运输部的职责主要是围绕交通运输展开的政策制定、业务运行、监督管理等，文化和旅游部的主要职责则是围绕文化和旅游事业进行发展规划、专业支持、市场监督等。而应急管理部门虽然也有明确的“三定”方案，但是其职责定位的突发事件处理的非预期性往往会使行政主体机构难以按照预设的规则和策略展开运行。因此，应急管理机构的职责实际是兼具了常规性与非常规性的，如果不加以“复合”，就会造成正常政府职责履行的困境，甚至使职责主体在履职中发生组织性的“撕裂”，不仅影响应急管理的效率，也会造成国家和人民的损失。

（二）“复合职责”的过程

综合应急管理机构的职责特性，可以明确“复合职责”是应急管理机构优化的一个合理选项。具体的“复合”过程可以通过三个方面呈现（见图 3）。

1. 应急管理机构常规职责与非常规职责的复合

应急管理机构如同其他政府机构一样，具有法定的机构、稳定的职责和规范的编制管理，具备政府职能部门的一切行政管理特征。因此，应急管理机构具有常规职责，即日常行政事务处理、机构编制管理、行政决策执行、行政职能监督等职责都正常存在且有序运行。而应急管理机构的职责范畴针对的是各类突发性事件的处置，而突发性事件又具有非常规性，所以这在一定程度上体现应急管理的职责多是用于应对社会失序状态的。基于此，需要对应急管理机构的职责进行常规和非常规的复合，使其能够在常规和非常规两种状态下转换顺畅。

2. 应急管理机构纵向专业职责与横向综合职责的复合

应急管理机构的职责具有较强的专业性，这是毋庸置疑的。无论是自然灾害、事故灾难，抑或是协助处理的社会安全或公共卫生事件，都具有突出的专业性特征，且纵向各级应急管理机构都具有这一特征。但是应急管理的职责也具有综合性：一方面其需要兼顾行政性、社会性的双重职责，另一方面也要将法律法规赋予的法定职责与配合处置的协调性职责进行综合。如新冠肺炎疫情是公共卫生事件，而公共卫生事件的处置并不是应急管理机构的法定职责，但是在现实中应急管理机构是不可能也无法按照所谓的“法定”职责置身事外，其必须参与到抗击新冠肺炎疫情的任务中来，这就是综合职责的现实体现。综合性职责具有较强的“延展”特征，因此具有明显的横向性。将应急管理机构的纵向专业性与横向综合性进行“复合”可以有效拓展应急管理机构的职责边界，强化应急管理机构的职责履行能力。

3. 应急管理机构内部职责与外部职责的复合

应急管理机构作为政府职能部门，其必然会受到“条块”关系的影响。在纵向上，各级应急管理机构之间保持业务上的指导关系，同时应急管理机构的内设部门也在各自的职责范畴中展开活动，职责具有明显的内部行政性。在横向上，应急管理机构与其他部门、地方政府、同级政府应急管理机构和不同级应急管理机构之间都会发生职责交叉。但因为应急管理机构职责的宽泛性，在应急管理活动中职责范畴的边界必然会被突破。同时，在横向上，因为突发性事件的影响具有较强“外溢性”，所以

应急管理机构必须要和社会组织、企业等发生职责性的联系，这使应急管理机构的横向职责具有更强的外部社会性。所以，需要将应急管理机构的职责边界进行行政性突破，无论从纵向上还是横向上都使其比传统职能部门更加具有职责“韧性”，以便统合纵横双向的各类资源，也方便将一些非制度框架内的组织纳入到应急管理的职责框架中来，这便是应急管理机构内部职责与外部职责进行“复合”。

五、结论与讨论：复合职责视角下应急管理机构优化的政策建议

综合前文分析，可以明确复合职责是在我国条块结构下，应急管理机构通过职责复合，兼具常规职责和非常规职责、纵向专业职责与横向综合职责、内部职责与外部职责。应急管理的职责复合就是要将不同属性的职责进行有效“链接”，实现应急管理机构优化，这是本文的核心结论。同时，应急管理机构优化应该进行哪些政策建议也是值得讨论的。复合职责理念下应急管理机构优化的政策建议可以归纳为以下三个方面：

（一）建立应急管理跨部门协同机制

在复合职责理念下，可以尝试建立一种基于科层制的以应急管理部门为主导的多主体的跨部门协同机制，[13] 将其作为应急管理机构优化实践的政策建议。

1. 应急管理跨部门协同的结构机制

根据条块结构下政府职责体系的分析框架，应急管理跨部门协同的结构机制也需要在纵向职责和横向职责的条块复合下进行，其具体可细化为纵向结构机制、横向结构机制和条块结构机制。纵向结构机制主要是基于行政职责的协同机制，包括应急管理职责的业务分管性协同和部门协调性协同。而横向结构机制主要是基于机构职责的协同机制，其主要为行政办公部门的专职性协同、政府职能部门的联席性协同和专项应急治理的“牵头”性协同。条块结构机制主要是基于协作职责而展开的，是融合应急管理的纵向职责与横向职责，实现跨区域、跨领域、跨层级的交叉互通性协同。可以说，应急管理跨部门协同的结构机制是条块结构下复合职责的体现。

2. 应急管理跨部门协同的程序机制

该机制主要是职责规范的复合，旨在保证协同机制流程的科学化、规范化。复合职责下跨部门

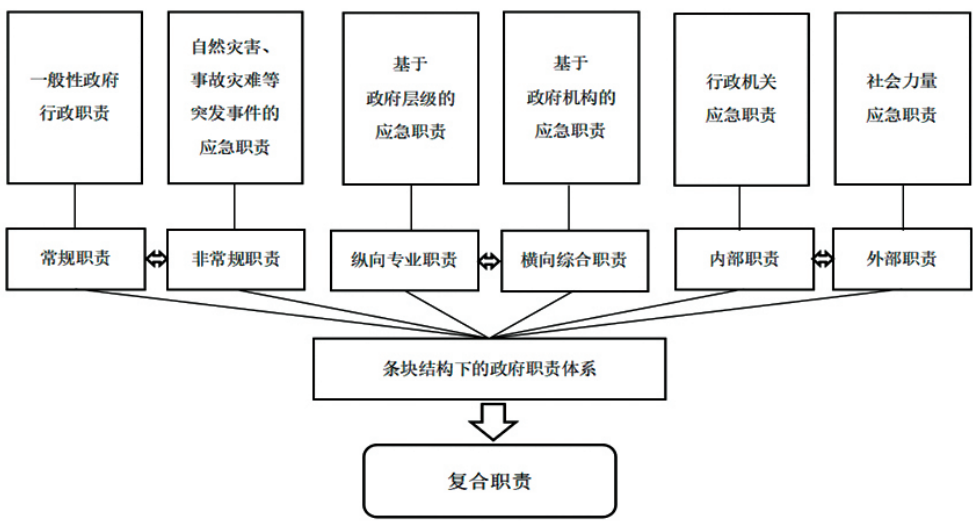


图3 复合职责的内容和过程

协同的程序机制可以基于“三定”方案、“联合发文”制度和“专项协调”模式等方面展开。“三定”方案可以明确应急管理机构的职责核心、职责边界，保证其各司其职、互相协同。“联合发文”制度可以从源头上理顺细化各类应急管理职责，减少矛盾冲突，保证执行统一。“专项协调”主要是为应对应急管理中的非常规性职责而进行的协同，其主要在常规职责的基础上，围绕应急管理的专项事务而进行的特定协同，其直接体现应急管理常规性职责与非常规性职责的复合。

3. 应急管理跨部门协同的运行机制

运行机制是复合职责的实践体现，其可以从行政化职责的完善、信息化职责的融入和组织化职责的兼容三个方面体现。行政化职责的完善主要是指应急管理中要提升各级机构的运转效率，增强应急管理主体统筹协调能力、革新协同效能、优化激励机制等。信息化职责的融入主要是建立数字化的应急管理系统，实现应急管理信息共享、发展物联技术、集成治理信息，推动执行的“多规合一”等。组织化职责的兼容是运行机制的保障，也是复合职责的具化体现，其包括应急管理机构职责清单的构建，落实应急管理的行政协助制度，从复合职责层面最终推动应急管理机构的“整体化”。

（二）整合应急管理机构

基于复合职责的理念，应急管理机构整合主要是建立综合性、高级别的应急管理委员会，统筹建立多职责、跨部门的应急管理资源储备与应急动员体系，实现机构体系整合。具体政策建议为：设立由党中央统一领导的国家应急管理委员会作为国家应急管理的最高领导机构，履行应急管理的最高职责。该委员会的组成人员为国务院分管领导、政法机构负责人、相关职能部门负责人、军队相关部门负责人、群团组织负责人等，以应急管理机构为“中枢”，共同承担应急管理的职责，形成相关职责在机构层面的复合。在国家应急委员会下分设五个方面的应急管理执行机构，分别对应自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件四个方面及综合协同，相关负责主体可以根据具体政府职责进行细化，如自然灾害和事故灾难应急执行机构的负责主体为应急管理部门，而公共卫生事件和社会安全事件应急执行机构负责主体则分别由卫生和政法的相关单位担任，应急管理部门协同。同时，再设置一个综合协调的执行机构，便于处理机构体系内部协调问题。值得注意的是，应急管理执行机构分别对应自然灾害、事故灾难、公共卫生和社会安全职责的四个执行机构主要是纵向职责，而第五个综合协调执行机构则为横向职责，这也体现了复合职责理念。省市两级政府可以按照此模板进行相应的设置，而县级政府则可以派出机构或领导小组的形式进行设置，既保证应急管理“末梢”的健全，也尽可能减少行政成本。

（三）拓展应急管理的社会参与

首先，应急管理机构需要加强与社会组织的合作，实现政府与社会基础职责复合。社会组织具有较高的社会职责贴合性，相比行政机关更加了解社会需求。在突发事件中，社会的需求及反应往往是多维化的，各类情感、诉求交织在一起，如果引入社会组织的参与，可以有效提高应急管理机构处理突发事件的实际效能。可以说，社会组织是应急管理机构职责“触手”之外的“辅助线”。通过复合职责，可以将社会组织引入应急管理的职责框架之中，与应急管理机构形成一个范畴更大的应急治理体系，有效拓展应急管理职责的周延，提升应急管理的有效性。其次，通过与国有企业相应职责的复合，拓展应急管理机构的职责范畴与应急控制力。我国一些重要的资源，如电力、石油、电信、矿产等都由国有企业掌握，加强与国有企业的合作能够提升应急管理职责的“厚度”及职责“渗透性”。将国有企业纳入到应急管理体系中，不仅是复合职责的内容，更是企业管理融入现代安全治理的现实展现。最后，通过向社会购买公共服务提升应急管理机构的职责覆盖。随着社会主义市场经济体制的

完善发展，很多社会组织、民营企业都具有一定的应急业务能力，可以通过政府购买公共服务的方式，将相关社会资源引入应急管理机构的职责体系之中，以更加高效的资源配置方式来优化应急管理机构，改变传统行政机构的弊端，实现应急管理向应急治理的转变。

[参考文献]

[1]张海波.新时代国家应急管理体制机制的创新发展[J].学术前沿,2019(5).

[2]薛澜.中国应急管理系统的演变[J].行政管理改革,2010(8).

[3]江田汉.我国应急管理经过哪些发展阶段[N].中国应急管理报,2018-07-11.

[4]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).

[5]郑功成.应急管理部：从灾种分割管理走向灾害综合治理[J].中国减灾,2018(13).

[6]钟开斌.找回“梁”——中国应急管理机构改革的现实困境及其化解策略[J].中国软科学,2021(1).

[7]朱光磊，杨智雄.职责序构：中国政府职责体系的一种演进形态[J].学术界,2020(5).

[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(6).

[9]朱正威，吴佳.新时代中国应急管理：变革、挑战与研究议程[J].公共管理与政策评论,2019(4).

[10]当好守夜人筑牢安全线[N].人民日报.2018-04-18.

[11]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).

[12]薛澜，钟开斌.突发公共事件分类、分级与分期：应急管理体制的管理基础[J].中国行政管理,2005(2).

[13]张再生，孙雪松.基层应急管理：现实绩效、制度困境与优化路径[J].南京社会科学,2019(10).

责任编辑：张世贵

Compound Responsibilities: Concept Innovation and Practice Route of Emergency Management Organization Optimization

Qiu Shi

[**Abstract**] At present, there are some difficulties in China's emergency management institutions, such as the deviation between administrative positioning and responsibility category, the "small emergency" characteristics of responsibility practice, and the obstacles of institutional coordination in emergency management.The unique "line and block" characteristics of China's government system embedded in the governmental responsibility is the main reason for the difficulties of emergency management institutions, that is, as a special government responsibility, the emergency management responsibility cannot adapt to the traditional "Tiao-kuai" management mode. Therefore, different types and categories of government responsibilities can be organically integrated through order and disorder, vertical administration, and horizontal sociality, professionalism, and comprehensiveness, so as to realize "compound responsibilities" and promote the conceptual innovation of emergency management institutions. Under the concept of compound responsibilities, this paper puts forward countermeasures and suggestions to establish a cross departmental coordination mechanism for emergency management, integrate the emergency management organization system and improve the social participation in emergency governance, which can be used as the practice guidance for the optimization of emergency management organization.

[**Key Words**] Governmental Responsibilities; Tiao-kuai Relationship;Emergency Management; Compound Responsibilities.