公共安全治理模式融合转型溯源：2004—2006年浙江台风防御理念与实践

李 明 田万方

[摘 要] 推动公共安全治理模式向事前预防转型，是党的二十大报告提出的重要理论创新。基于对中国公共安全治理实践模式及发展历史的分析，结合浙江省典型台风防御案例，提出预防理念和实践融合转型范式。2004—2006年浙江省超强台风防御理念和实践，呈现明显的融合转型特征。时任浙江省委书记的习近平同志坚持理论与实践相结合，在指挥处置超强台风方面取得了明显成效。系列台风应对案例进一步表明，理念和实践融合是公共安全治理模式向事前预防成功转型的标志。梳理总结出坚持党的领导、统筹发展和安全、工程和非工程减灾相结合、建立大安全大应急框架，以及构建多主体参与的治理共同体等方面的理念和实践融合转型路径。

[关键词] 公共安全；治理模式；融合转型；防御台风；事前预防
[中图分类号] D63 [文献标识码] A [文章编号] 1674-7453（2023）07-0013-12

党的二十大报告首次设立国家安全专章，并提出坚持安全第一、预防为主，建立大安全大应急框架，完善公共安全体系，推动公共安全治理模式向事前预防转型。这种转型既非纯粹的理论变革，也非单一的实践创新，其实质是公共安全治理模式理论和实践的融合转型。2002 年，习近平同志从福建省调任浙江省，后任省委书记，在其任上，浙江省进入历史上台风灾害的高发期，也是超强台风数量最多的集中期。习近平同志全面指挥了系列台风灾害应对工作，并初步形成了“一个目标、三个不怕、四个宁可”的防汛防台理念，锻造了浙江精神中的防御台风斗争精神，其独特价值也为整个公共安全治理模式理念和实践的融合转型奠定了基础。

[基金项目] 国家社会科学基金一般项目“改革开放40年重大制度变迁的问题导向与改革方案文本的关系研究”（18BZZ074）。

[作者简介] 李明，中共中央党校（国家行政学院）应急管理教研部教授、博士生导师；田万方，中共中央党校（国家行政学院）研究生院博士研究生。

一、公共安全治理模式实践和思想溯源

公共安全是风险社会的治理目标之一，“风险管理”“应急管理”和“危机管理”是实现公共安全的手段，突发事件治理本质上是公共安全治理。[1] 随着社会发展进步，公共安全需求、目标和对象等内容不断变化，产生了不同的公共安全治理实践模式和治理理念，其中着眼于消除威胁产生基础的事前预防理念和实践最为典型，也最符合公共安全治理的价值取向。各领域公共安全治理模式有不同的表现形态，但其价值实现有赖于理念和实践融合转型。

（一）公共安全治理模式的整体实践变迁

从纵向的历史视角，我们将公共安全治理模式实践分为古代、近现代、新中国成立后、新时期和新时代等五个不同时期，并从治理的流程、目标、客体、主体、制度等视角进行划分（见表1）。

公共安全治理的不同模式变迁主要呈现以下特征：治理流程逐步前移、治理目标系统化、治理主体范围扩大、治理客体层次增多、治理制度渐趋完善。

一是关键流程不断前移。古代的公共安全治理核心是饥荒救助，故称之为“荒政”；近现代前移至事后救助，故称之为“赈灾”；新中国成立后前移至事中救助，故称为“救灾”；改革开放后进一步前移为事发处置，故称之为“应急”；进入新时代前移至事前处置，故称之为“预防”。公共安

表1 公共安全治理模式的基本要素变迁

阶段	流程	目标	客体	主体	制度
古代（1840年前）	饥荒救助	基本粮食需求	自然灾害和瘟疫	统治者、宗族和乡绅	禳弭、蠲免、调粟、仓储、劝分、捐输等
近现代（1840-1949年）	事后救助	赈济赈灾	自然灾害和初级卫生	政府临时性机构、宗教机构、乡绅	赈灾、捐助、临灾救助、管理制度
新中国（1949-1978年）	事中救灾	财产安全、生命健康与劳动保护	自然灾害、劳动保护和公共卫生	专业灾害管理机构、国有与集体单位	灾害救助、劳动保护体系和管理制度
新时期（1978-2012年）	事发应急	安全第一、生命至上	自然灾害、事故灾难、公共卫生、社会安全等事件	政府、企业、社会组织	应急管理的“一案三制”
新时代（2012年后）	事前预防	总体国家安全下的人民生命安全至上	全领域、全类型安全	党委、政府、企业、社会组织和个人的社会治理共同体	国家安全体系和能力现代化

注：表格系作者自制。

全治理模式关键流程的不断前移与生产力发展、对人民生命财产安全重视不无关系，同时，治理重点差异也体现了国家治理能力的逐渐提升。

二是主要目标逐渐系统化。古代荒政的治理目标是满足最低生存层次的基本粮食需求。到近现代，除考虑自然灾害造成的食物短缺外，还需针对居住、医疗、卫生、务工等需求采取赈济措施。新中国成立后，随着工业化发展，进一步新增了人民健康与劳动保护目标。改革开放后，区分于传统的分灾种应急管理模式，主要目标是实现综合应急管理，保护人民生命和财产安全。进入新时代，习近平总书记系统阐述了“总体国家安全观”，提出以人民安全为宗旨，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，走出一条中国特色国家安全道路，公共安全治理目标更加丰富完善。

三是对象客体层次丰富增多。古代公共安全治理的“荒政”主要针对自然灾害，也包括时常发生的瘟疫。近现代，随着医学技术进步，新发传染病增多，更多的公共卫生事件纳入预防范畴。新中国成立后，治理客体除了洪涝、地震等自然灾害外，逐渐增加了工业生产中的劳动保护，以及肺结核、鼠疫、血吸虫等公共卫生事件。改革开放后，治理客体扩展为四大类突发事件，包括自然灾害、事故灾难、公共卫生、社会安全事件。进入新时代，公共安全形势进一步复杂多样，形成了全类型、全领域、全过程治理的客体群。

四是参与主体范围扩大。中国古代封建王朝讲求“政出于一则治”，虽则同时“皇权不下县”，但民间救灾参与主体多是以“家国同构”的宗族、乡绅为主。近代以后，官方开始组建临时性救灾机构，但这些机构救灾效率普遍低下，工商业者、宗教机构和传统乡绅等开始部分介入赈灾工作。新中国成立后，中央成立专门的救灾协调机构，如各级救灾委员会、防汛指挥部、防疫委员会等，并相继建立地震、水利和气象等专业机构。同时，国营与集体单位也在“单位制”下，对个体提供安全管理和服务。改革开放后，伴随着工业化和城市化进程，主要参与主体是政府、企业和社会组织。进入新时代，形成了各级党委、政府、各类型企业、多种社会组织和个人的社会治理共同体。

五是治理举措制度化、体系化。古代荒政采取禳弭、蠲免、调粟、仓储、劝分、捐输等举措，化解灾后灾民生存危机。近现代主要以赈灾、捐助、临时行政行为为主，也出现了早期救灾机构、预算等体制化制度化尝试。新中国成立后，初步建立了灾害救助、劳动保护体系及其配套制度。进入新时期，制定了各领域基本法，出台了较完备的管理

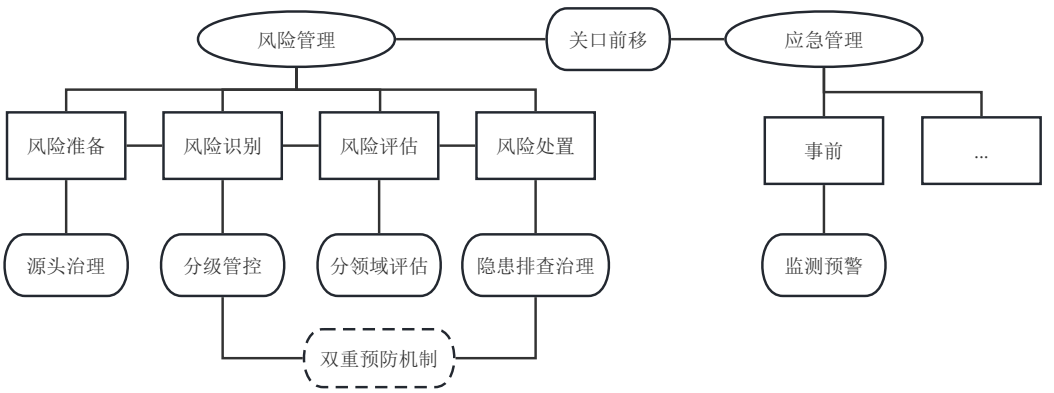


图1 应急管理“关口前移”的预防思想溯源

注：图表系作者自制。

流程与制度，形成了应急管理顶层设计的“一案三制”制度体系，标志着公共安全治理逐步走向整合。进入新时代，伴随着总体国家安全观的提出，逐步形成国家安全体系和能力现代化的制度体系。

（二）公共安全治理模式的预防思想综述

在发展理念上，从应急管理流程来看，应急管理工作向前可以延伸至风险管理（见图1），向后可以拓展到灾后重建。党的二十大报告所强调的公共安全治理模式的事前预防转型，则主要涉及风险管理和应急管理事前预防准备阶段内容，且从古至今都具有丰富的事前预防思想内涵。

忧患意识是中华传统文化和当代治理思想中预防理念的集中体现，是在灾害“挑战—应战”过程中[①]，中华文明弦歌不绝的根本原因。首先，体现在关乎整体安全的国家治理思想中。《易经》系辞下讲道，“是故君子安而不忘危，存而不忘亡，治而不忘乱，是以身安而国家可保也”，《后汉书》也指出，“若敕政责躬，杜渐防萌，则凶妖消灭，害除福凑矣”。进入新时代，习近平总书记指出，“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”。其次，体现在直接面对生命安全挑战的医学思想中。《黄帝内经》提出“圣人不治已病治未病”，阐释了“未病先防”“既病防变”“瘥后防复”的“三防”思想。孙思邈在《千金要方》中指出了类似的理念，即“上医医未病之病，中医医欲病之病，下医医已病之病”。新中国成立初期的第一次全国卫生会议上，确定“预防为主”作为公共卫生三大原则之一，并一直沿用至今。最后体现在影响生命财产安全的灾害、事故治理思想中。《诗经》中讲，“迨天之未阴雨，彻彼桑土，绸缪牖户”，东汉班固《汉书·霍光传》也提到，“更为曲突，远徙其薪；不者，且有火患”。当代灾害、事故治理理念中，国内外学者的风险社会、韧性治理、应急管理等理论体系的探索中，都有着丰富的灾害、事故预防理念。

（三）预防为主的多领域公共安全实践

在公共安全相关的多个领域，都存在以预防为突出特征的实践活动。尽管其标志性提法和主要举措方面有所差异，但这种事前预防实践的多领域贯通，为解决公共安全治理模式的事前预防转型奠定了现实基础（见表2）。

公共安全事前有效治理实践集中体现在各领域对威胁的监测预警、预防准备等治理实践，主要体现在以下四个方面。一是监测和预测实践。早期设立司天台、钦天监，用“阴阳五行”说和经验、仪器，预测洪涝、地震、台风等自然灾害，人民群众也总结出了一些气象、气候变化规律预测灾害。后来人们通过卫星观测预测台风路径，通过卫星云图分析预报降雨，通过流量监测信息预报洪水水量变化。二是预警和预报。预测变成预警信息并有效发布，才能真正实现公共安全事前预防目标。正是当代广播、电视等媒介的出现，使信息的高效传递成为可能。步入网络时代，智能化、扁平化的应急监测预警系统建立起来并投入使用，打通预警信息发布最后一公里的条件也更加成熟。三是储备和准备。古代就建设了常平仓、正仓、义仓等粮食仓储设施，当代则建立了更为丰富的物资储备，除食品外还包括药品、帐篷、救援装备等。同时，既有避难场所、疏散路线等硬件建设，也包括预案体系、信息系统、决策指挥系统等软件准备。四是技术和工程。历代增筑扩修长城、城池等安全防御工程体系，修筑都江堰、黄河大堤等灾害防御体系。当代的应急救援、卫星遥感、应急通信、生命探测、生物安全等技术，及防汛抗旱、地灾防治、地震易发区房屋加固等防灾减灾的“九大工程”建设任务。

公共安全各领域对事前预防的思想理念到

①注：英国历史学家汤因比在《历史研究》中提出了“挑战—应战”模式，来解释包括中华文明在内的各大文明起源与发展。

表2 预防为主的多领域公共安全实践

领域	标志性提法	主要举措
经济金融	防范化解地方债务风险	解决预算软约束问题，提高还本付息能力，进行债务风险评估
社会稳定	社会稳定风险评估	社会矛盾化解，矛盾纠纷调处
公共卫生	预防为主	搭建监管风险评估体系，强化食品药品安全监管，健全生物安全监管预警防控体系。
安全生产	源头治理、关口前移	风险分级管控、隐患排查治理的双重预防性机制；安全生产专项整治，重点行业、重点领域安全监管。
自然灾害	预防准备、监测预警	提高防灾减灾救灾和急难险重突发公共事件处置保障能力，加强国家区域应急力量建设。
网络安全	防御网络攻击	加强个人信息保护；威慑理论、破窗理论等犯罪预防理论。

注：作者根据孙睿,葛扬（2020）[2]、陈明亭（2005）[3]、徐国冲（2021）[4]、国务院安委会办公室（2016）[5]等整理而成。

位、政策举措丰富，但仍存在碎片化、分散化问题，尤其是理念与实践脱节，一些先进的事前预防理念没有全面地转化为出色的事前预防实践。当然，这在一定程度上受限于下述因素：经济条件制约，防灾减灾工程建设滞后；技术水平有限，如气象技术长期落后，监测预报准确性差；执政理念偏差，事前预防的建设投入周期长、见效慢，难以显见政绩；缺少统筹发展和安全思想，面临抉择时，往往牺牲安全谋求发展。只有及时洞悉环境变化，善于相机抉择，不失时机地推动预防思想和实践的融合转型，才能够真正促成公共安全治理转型。2004 年到 2006 年的浙江防御台风做法，突出体现了理论和实践的有机融合，显现了不失时机地推进理念向实践转换的重要性。

二、浙江省抗台风防台风典型案例体现的理念与实践变迁

研究浙江省抗台防台理念和实践转型，必须研究浙江台风特点及发展，总结以往抗台防台经验，吸取过去的深刻教训。在研究以往浙江抗台防台典型案例基础上，结合 2004–2006 年台风应对做法进行比较，才能凸显通过转型实现的治理体系、治理能力和技术设施支撑的重要意义。

（一）新中国成立至今浙江省台风灾害的总体情况

从新中国成立后至今，登陆我国的地面实测风速超过 50 米 / 秒的强台风共有 26 次，其中仅浙江一省就达 11 次，是沿海省份中最多的。①强台风经常出现在浙江省，而非台风影响次数更多的广东或福建两省，主要原因是浙江以东洋面开阔、缺乏屏障，广东或福建则分别有菲律宾和中国台湾的陆地、山峰和岛屿阻挡，从而削弱了台风风力。纵向上看，台风登陆浙江的年代际波动较大。20 世纪 60 年代，浙江台风数量最少，在 1962 年至 1971 年

①数据来源：根据中国气象局内部资料、浙江省水利厅内部资料、台风网等整理而成。

还出现了一个最长的登陆台风空台期。20世纪70年代之后，浙江台风数量开始呈现上升趋势，并在21世纪前十年的中期达到最高峰。从2000年至今，影响浙江的台风达41次，登陆的达27次，其中实测风速50米/秒以上的强台风达6次。①

2004–2006年3年间，共有16次台风影响浙江，且每年都有1次强台风登陆，是浙江迄今为止强台风最集中的时期。②这一时期，浙江省在总结台风防御经验和教训基础上，从理念和实践进行了全面创新，对后续的台风防御乃至防灾减灾救灾工作有着深远影响。认识这一时期系列案例的理念和实践转型要点，并与前后案例进行比较分析，有助于我们了解重大风险状态下，公共安全治理模式理念和实践的融合转型过程。

（二）1956年5612号台风“温黛”案例展现的理念与实践

1956年8月1日的5612号台风“温黛”（俗称“八一大台风”）登陆，其地面实测风速高达65米/秒，是20世纪登陆浙江最大的一次强台风灾害。但因台风强度空前、预报准确性差、台风破坏性认识不足等因素，最终导致巨大的生命财产损失。受此次台风影响的省市死亡人数达4948人，其中浙江4925人，上海20人，江苏3人。[6]通过考察5612号台风“温黛”应对处置过程，我们可以具体了解当时的灾害应对理念和实践。

一是台风防御理念认识方面。1956年，广大农村正掀起从初级农业合作社向高级合作社迈进的高潮，人们生产生活热情高涨。人与自然抗衡的思想占主流，在人与灾害关系上盛行“人定胜天”理念。[7]如果面对一般灾害，常常可以实现超越，取得一定成果；面对强台风灾害，则适应性和灵活性不足，容易低估、弱化对灾害破坏性的认识，带来重大损失后果。二是台风防御实践行动方面。5612号台风抗台抢收抢险工作的组织程度高、动员能力强、群众参与广，这是农村集体化时期发动社员应对灾害的惯常做法，相比分散的个体经济来说，其组织动员效率很高。5612号台风来临前，象山县委抽调543名干部组成多个工作组，下乡发动群众，重点开展粮食抢割抢收工作。在接到台风登陆预报后，工作重点转为组织抗台抢险工作，同时争取粮食颗粒归仓。台风来临后，工作组动员青壮年社员组成青年突击队，到门前滩塘坝上抢险，保护塘岸；同时动员危房户转移到牢固的房屋避难。[8]虽然在理念上高度重视人民生命保护，但在实践中容易偏重国家和集体财产保护。

（三）1997年的9711号台风“芸妮”案例展现的理念与实践

从1989年开始，又先后发生多起强台风，造成的人员死亡、财产损失巨大，其中9711号强台风“芸妮”最为典型。9711号台风近中心最大风力达54米每秒，十级风圈半径达180公里，七级风圈的半径达500公里。9711号台风还具有“四大一高三碰头”的特点，即风大、雨大、浪大、潮大、潮位高，登陆时正值天文大潮，形成了风、雨、潮“三碰头”。9711号台风给浙江省沿海地区造成巨大损失，全长776公里的海塘被冲毁，直接经济损失达193亿元。[9]以9711号台风“芸妮”为代表，在改革开放后很长一段时间内，浙江省强台风应对方式的理念和实践有了一定程度上的变化。

一是台风防御理念认识方面。随着改革开放进程，“以经济建设为中心”的观念逐渐确立，台风应对的“人定胜天”理念开始改变，人们开始更多地用市场经济观念去看待、处理各类

①数据来源：根据中央气象台台风路径图整理计算而成。

②数据来源：浙江省气象灾害年鉴（2004—2006）。

安全事务。浙江发扬率先改革、敢为人先、务实创新、艰苦创业精神，从而实现了经济快速增长，也从理念上奠定了灾害应对的思想基础。二是在台风防御实践上，初期曾出现防台投入不足、人员短缺、技术落后、设施陈旧等问题。从预警技术上看，当年台风中心位置 24 小时预报误差在 150—200 公里，登陆点和时间准确度差；从灾害预防工程上看，早期修建的挡潮海塘多是泥土坝，受到 9417 号、9711 号台风波及的海塘被全数冲毁。[10] 在这次灾害后，省委省政府集中人力、物力和财力，争取用 3—4 年时间，把浙东沿海防御能力偏低的 1000 公里海塘全部建成高标准海塘；[11] 从群众的家庭防护水平看，20 世纪 90 年代建造的房屋，多存在防护质量问题，甚至成为后续强台风损失大的主要原因。

（四）2004—2006 年连续强台风案例展现的理念与实践

2004–2006 年是浙江历史上登陆强台风最集中的时期，先后有 2004 年 0424 号台风“云娜”，2005 年 0515 号台风“卡努”、2006 年 0608 号台风“桑美”等 3 场强台风连续打破历史纪录，并具有风力大、潮位高、波及面广的特点。在连续的强台风应对中，浙江省在治理体系、治理能力和技术保障等方面进行创新，全面开始了台风防御理念和实践融合转型。

一是完善事前预防的治理体系。浙江省通过体系建设，全省按照“党委统一领导、政府组织实施、部门分工配合、上下分级管理”的组织指挥体系，形成“早动员、早部署、早落实”的防台救灾工作思路。在 0608 号强台风桑美应对中，浙江省初步构建了防洪（潮）减灾工程体系、防台预案体系、防汛（台）防旱组织指挥体系、防台监测与预警体系、应急抢险救援体系和法律保障体系等六大防台体系，为台风防御打下了坚实基础。[12]

二是增强事前预防治理能力。一方面，工程性减灾措施发挥了实际作用，标准海塘、大型水库等防台抗台基础设施，有效避免了水涝大面积发生，缩小了灾害影响范围。另一方面，采取有效避险措施，开展紧急转移安置。在台风“云娜”应对中，浙江省开展了大规模的居民大转移，紧急转移安置 46.8 万人。[13] 在 2005 年浙江系列台风应对中，转移避险力度进一步加强，除沿海外，还对地质灾害隐患点和强降雨中心山区居民进行撤离，转移人数高达 307 万人，回港避风船只达 3.7 万艘。[14]

三是提升事前预防技术保障。浙江省重视事前预防技术和基础建设，加大了气象观测站点、台风监测技术设施建设，台风监测预警技术大幅度提升。2005 年的 0509 号台风“麦莎”和 0515 号台风“卡努”的 24 小时预报误差分别只有 76.4 km 和 93.5km，是同等强度台风的人员、经济损失大幅度减少的重要原因。[15] 在台风“卡努”登陆前，浙江省气象局发布气象灾害 2 级预警应急响应命令，在国内尚属首次。在台风“桑美”应对中，气象局首次启动Ⅰ级气象应急响应预案，调动各种监测预警手段，加大台风监测密度和预警发布频度。

2004–2006 年连续的强台风应对，初步构建了台风防御的体系、能力和技术支撑框架，并在 2019 年 1909 号台风“利奇马”等台风应对处置中发挥了作用。浙江省发扬“一任接着一任干，一张蓝图绘到底”的精神，持续做好台风防御工作，全面体现了新时代防台理念和实践的深度融合转型成果，为后续的灾害治理体系和治理能力现代化奠定了坚实基础。

三、2004—2006 年浙江省超强台风防御理念和实践融合转型过程

浙江省每次在经历强台风考验后，台风应对

理念和实践都会做出调整，呈现渐进性变迁特征。真正系统化的防台理念与实践的融合转型，则是在2004—2006年应对系列超强台风防御中实现的。时任浙江省委书记的习近平同志全面指挥了数次超级台风应对防御工作，形成了“一个目标、三个不怕、四个宁可”的防汛防台理念和“抗台救灾精神”，并在防台实践中全面落实，实现了从侧重事后、事中救助的公共安全治理模式，向侧重事前预防模式的理念和实践融合转型。

（一）理念和实践融合酝酿阶段

1985年至2002年，习近平同志在台风灾害高发的福建省工作17年多，在省市级多个重要岗位上担任领导职务，有着丰富的台风灾害应对经验。在福建省工作期间，无论是在厦门、宁德、福州任职，还是在福建省任省长，他每年都指挥防御台风斗争。就在2002年10月赴浙江履新前一个月，他作为福建省省长指挥抵御波及福建、登陆浙江的0216号超强台风“森拉克”。在他担任福建省省长，赴宁德考察台风应对时指出：“宁德地委、行署指导思想明确，把保护人民放在首位，大大减少了人员伤亡，这是最大的成绩。”他将台风应对过程当作加强干部的思想教育、发扬党员先锋模范作用、发挥党组织战斗堡垒作用、增强军民军地团结的契机，认为“抗灾斗争本身就是一首军民共建的战歌”，也能够使党员干部和人民群众牢固地凝聚在一起。这些都为后续浙江省应对台风理念和实践的发展成熟、融合转型奠定了基础。

（二）理念和实践融合探索阶段

2004年超强台风“云娜”是习近平同志赴浙江省任职后，全面指挥的首个强台风，也是1956年至2004年以来，登陆我国大陆强度最大的超强台风。在台风“云娜”的应对处置过程中，习近平同志多次前往省防汛防旱指挥部，亲自指挥部署防台工作，多次组织召开防御14号台风工作电视电话会议，直接听取受灾地市主要领导抗台汇报，并亲自赶赴受灾现场，慰问灾民，指导救灾重建工作。[16]

在此过程中，习近平同志多次强调拯救生命和转移撤离的重要性，指出“人是最可宝贵的，人命关天”，要求“保证群众生命安全是抗台救灾的第一要务”“这次防台工作总的要求是：坚持以人为本，本着对人民高度负责的精神，把确保人民生命财产安全放在第一位，尽最大限度减少人员伤亡，最大限度减少灾害损失”等理念。习近平同志把“防”字摆在重要位置，且并未停留在理念层面，明确了“不死人、少伤人”的台风防御目标，既体现了理念内容，又属于可操作性行动指南。还提出了“当务之急是抢时间，坚决做好重点人群的转移撤离。对思想一时不通、不愿撤离的群众，万不得已时可以采取紧急措施坚决转移”，则更是体现了价值和行动的结合。基本形成了浙江省台风治理理念的雏形，也成为指导实践的基础。

（三）理念和实践融合的形成阶段

2005年系列强台风的应对使浙江省台风应对经验更为丰富，并确立了“一个目标、三个不怕、四个宁可”的防汛防台理念，阐释了“抗台救灾精神”的内涵，并明确了领导干部靠前指挥的具体要求，浙江省台风应对理念和实践融合得到进一步发展和完善。

一是理念和实践融合的防汛防台方针。2005年8月9日，在应对处置9号台风“麦莎”后，习近平同志提出了“一个目标、三个不怕、四个宁可”的防汛防台理念。即树立“不死人、少伤人、少损失”目标；做到“不怕兴师动众，不怕‘劳民伤财’，不怕十防九空”；做到“宁可十防九空，不能万一失防，宁可事前听骂声，不可事后听哭声，宁可信其有，不可信其无，宁可信其重，不可信其轻”的防汛防台方针。二是“抗台救灾精神”。2005年9月13日，在应对处置0509号台风“卡努”后，习近平同志总结归纳了“抗台救

灾精神”，主要包括：以人为本、人民至上的宗旨观念，尊重规律、求真务实的科学精神，万众一心、众志成城的团结意识，相互协作、自立自救的自强信念，公而忘私、敢于牺牲的奉献品格和百折不挠、坚韧不拔，顽强拼搏、连续作战，冲锋在前、勇挑重担，关键时刻站得出、危难之际豁得出的英雄气概，还有各级党政组织严明的纪律性和召之即来、来之能战的良好作风等。[17]三是坚持领导干部责任担当。在抗击台风“麦莎”时，习近平同志指出：“在重大灾害面前，在重大突发事件面前，领导干部必须迅速到岗在位，靠前指挥，提供有效保障。”2005 年 8 月 9 日，在应对处置台风“麦莎”后，习近平同志特别提出党委、政府必须负起责任来，真正做到“不漏一处、不存死角”。这也成为之后突发事件应对中，要求各级党政领导干部身先士卒、强化担当，果断科学安排和统筹部署的源头。

（四）理念和实践深化发展阶段

经历了 2004 年台风“云娜”和 2005 年系列台风应对，浙江省新的抗台思路和实践举措已全面形成，“以人为本、生命至上”不仅仅停留在理念层面，坚持“转移避险”也已经成为科学防台举措。在 2006 年超强台风“桑美”的应对中，浙江省防台理念进一步深化，不仅进一步突出了事前预防阶段，还延伸到了事中处置和事后恢复阶段。

一是提出“四个要”的理念和实践融合路径。2006 年 8 月 18 日，习近平同志总结超强台风“桑美”的应对经验，提出“四个要”，即“民房建设要科学研究”“船只避险要到位”“海塘要进行必要检修”“政策性农业保险要探索”。这“四个要”不仅关注价值理念，更关注务实实践，如明确“台风超过 12 级，船上人员就要无条件转移上岸”等，并开展农居房、渔船和农业等政策性保险试点，制定《浙江省防汛防台抗旱条例》、确定防汛防台日等制度。[18]二是全流程应对的理念和实践。习近平同志从事前、事中、事后三阶段提出“三个必须”，即“必须防于早、必须避于险、必须急于救”。在事前阶段，“必须防于早”是指面对突发事件，要早准备、早防范；在事中阶段，“必须避于险”是对台风应对的经验总结，习近平同志再三强调“避险转移必须坚持、坚定、坚决”；在事后阶段，强调“必须急于救”，既强调救援和救灾物资的到场，也强调开展心理抚慰。

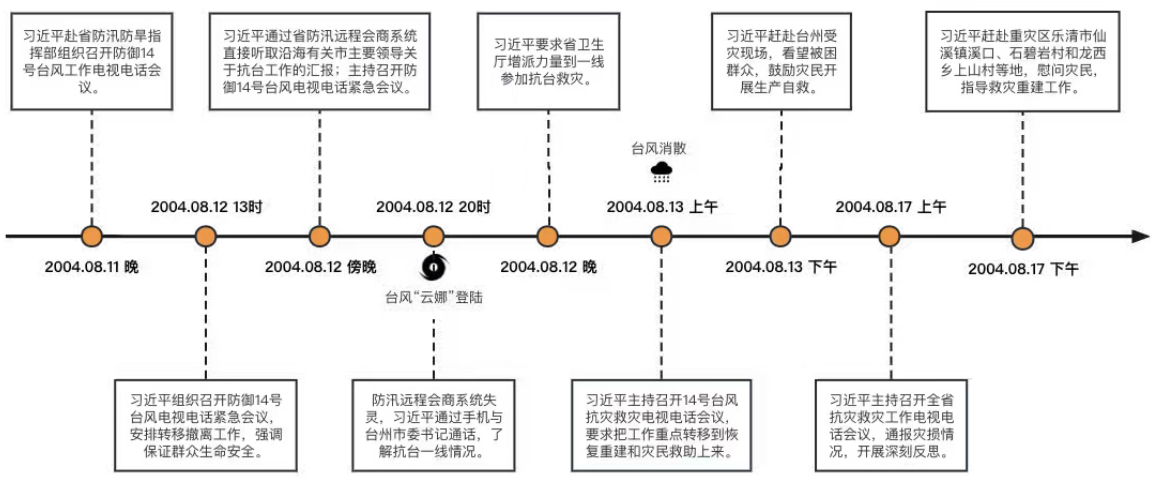


图2 台风“云娜”处置时间轴

注：作者根据有关资料自制。

整体来看，这种全流程应对理念和实践结合，超越单纯的理念层面，融合了“以防为主，防抗救相结合”的公共安全治理思路和实践做法。

在2004—2006年期间，浙江省超强台风应对真正将事前预防理念落到了实处，形成了系统化的管理体制、机制和流程，掌握了台风事前预防的主动性,将理念和实践紧密融合。无论是“一个目标、三个不怕、四个宁可”的防汛防台理念还是“抗台救灾精神”都不仅具有理念属性，更包含实践内涵。这些都融入浙江“八八战略”和“平安浙江”建设中，并推动了公共安全治理模式的融合转型。20年间，浙江省各级党委、政府在经济发展、产业转型、环境保护等方面，发扬“干在实处，走在前列，勇立潮头”的浙江精神，“一任接着一任干，一张蓝图绘到底”，全面深入贯彻了理念和实践的融合转型做法。

四、公共安全治理模式的融合转型路径

浙江省2004—2006年几次超强台风应对思路，为公共安全治理模式向事前预防转型奠定了基础。治理模式转型，必须建立在理念和实践融合基础上，并重点做好以下几方面理念与实践的融合。

（一）坚持党的领导，以人民为中心的理念与实践融合

公共安全治理需要强大的社会动员力和组织力，党作为公共安全治理的领导者，具有总揽全局、协调各方的核心作用。在公共安全治理模式转型中，要发挥基层党组织的组织优势、政治优势，发挥党员先锋模范作用和党组织的战斗堡垒作用，突出党和政府责任前置，一把手靠前指挥，加强态势研判，严格排查风险，突出闭环落实。公共安全治理的根本目标是减少人民群众生命财产损失，需要落实以人民为中心，坚持“人民至上，生命至上”，在突发事件处置中更加关注人民群众获得感、幸福感、安全感，精准识别多元异质性社会需求，合理把控资源稀缺和需求各异的张力。

（二）统筹发展和安全的理论与实践融合

党的二十大报告提出“以新安全格局保障新发展格局”的重要论断，统筹发展和安全是国家治理方针，公共安全治理模式向事前预防转型是统筹发展和安全的需要。“理念是行动的先导，一定的发展实践都是由一定的发展理念来引领的”。[19]习近平同志在总结应对云娜台风经验中，提出“要把灾后重建工作与推进城市化和城乡一体化有机结合起来，纳入‘千村示范、万村整治’工程之中”。[20]在谋划全局时,聚焦发展提出“八八战略”，回答了如何发挥优势、补齐短板两个关键问题。面对发展中的公共安全问题，提出“平安浙江”的战略构想，除社会治安外，扩展到防灾减灾、安全生产、公共卫生、食品药品、生态安全等方面。进入新时代，习近平总书记就防灾减灾提出“两个坚持，三个转变”，聚焦生产安全问题提出了“安全发展”理念，聚焦国家安全问题建构了“总体国家安全观”，这些都为公共安全治理事先预防模式的理念和实践融合指明了改革方向和价值目标。

（三）工程减灾和非工程减灾相结合的理念与实践融合

一方面，完善防灾减灾工程体系，提升科技支撑保障水平。2004—2006年浙江连续遭遇强台风，给沿海地区带来了大风和强降雨，浙江全省推动了气象和水情监测系统建设，成为全国气象监测站、水雨情遥测站密度最高的省份，为准确预警预报奠定了基础，是科技发挥作用的经验。2002年习近平同志赴浙江省工作后，重点关注千里标准海塘建设的巩固和完善，提升了抵御台风大潮的能力，说明了公共安全设施建设的重要性。另一方面，要注重预案建设、避险培训和应急能

力建设。通过实施减灾管理，完善应急预案，加强高发易发灾害区域建设管理。设置灾害基金和保险，探索农居房、农业、渔业政策性保险，增强个体承灾能力。要注重提升灾害预警预报系统建设，建立数字化+公共安全治理应用，提升事前预防效率。

（四）建立大安全大应急框架理念与实践融合

大安全大应急框架为公共安全治理模式转型提供了基础框架，要求事前预防全面贯穿公共安全体系。“大安全”强调人民群众公共安全需要的广泛性，强调满足人民群众全方位安全需要；“大应急”强调处置威胁的应急能力，应急管理要深入经济社会发展各方面、全过程。大安全大应急框架要求按全灾种、全要素、全周期设定，并以事前预防为重点。为做好事前预防，在机构设置方面，要处理好防、减、救、管之间关系，改变公共安全治理模式滞后、功能单一、协调不畅问题；在机制设计上，要加强相关部门的系统联动，进行全链条、全过程的闭环管控，打造顺畅的联动机制，实现多跨协同、迅速响应、快速处置的公共安全治理体制机制，提高事先预防能力。

（五）多主体参与的治理共同体理念与实践的融合

在公共安全治理模式事前预防转型中，人们在理念上普遍认识到了调动社会力量，政府主导和社会参与相结合的必要性，但在推动参与的举措及效果上存在较大差异。2004—2006年间，浙江省基层治理的新时代“枫桥经验”、村务监督的“后陈经验”，以及农村人居环境整治和乡村振兴的“千村示范、万村整治”工程，都是通过凝聚基层力量，激发群众主人翁意识，形成了强大的公共安全治理合力。这在台风防御中也得以充分体现，2005年在听取温州市防御5号台风情况汇报后，习近平同志指出，“防台抗台工作基础在基层，主体是群众，特别是乡镇、村一级如何发挥好组织的作用，切实做到‘乡自为战、村自为战’”。构建公共安全治理共同体，一方面需要政府主动介入，形成从鼓励参与到主动参与公共安全治理的氛围，为社会力量的参与创造条件，借助政策激励、荣誉激励和安全保障等，提升社会参与积极性；另一方面，也要着眼于增强个体自救互救能力，定期开展减灾科普宣教，培育社会应急力量，带动全社会公共安全治理的事前预防能力提升。

[参 考 文 献]

[1]李明.突发事件治理话语体系变迁与建构[J].中国行政管理，2017(8).

[2]孙睿，葛扬.我国地方政府债务风险评估与应对[J].江苏社会科学，2020(6).

[3]陈明亭.预防为主向前延伸的具体体现——《传染病防治法》修订的基本思路之一[J].疾病监测，2005(1).

[4]徐国冲.食品安全监管风险评估：理论界说、机制设计与实施策略[J].社会科学战线，2021(10).

[5]国务院安委会办公室.国务院安委会办公室关于印发标本兼治遏制重特大事故工作指南的通知[J].国家安全生产监督管理总局国家煤矿安全监察局公告，2016(5).

[6]于福江等.中国风暴潮灾害史料集（1949-2009）[M].北京：海洋出版社，2015：32.

[7]罗见今.对“人定胜天”的历史反思[J].自然辩证法通讯，2001(5).

[8]蔡勤禹，姜欣.合作化时期的台风灾害与应对——以浙江象山1956年“八一”台灾为例[J].中国高校社会科学，2019(2).

[9]徐承祥，胡明华，郑城.9711号台风后修建海塘的技术探讨[J].浙江水利科技，1998(1).

[10]闫彦，蒋剑勇.浙江省千里标准海塘防台减灾效益分析[J].浙江水利水电专科学校学报，2007(3).

[11]蔡志培.建千里海塘 保千万生灵[J].中国水利，1998(7).

[12]彭佳学，姚月伟，赵法元.防御超强台风的实践与思考[J].中国水利，2006(23).
[13][16]舟来.把人民群众生命安全放在首位——浙江省委、省政府指挥抗击14号强台风纪实[J].今日浙江，2004(16).
[14]省委办公厅、省防指办. 以人为本科学抗灾的成功实践——关于全省连续抗击台风情况的调查与思考[J].今日浙江，2006(1).
[15]张建忠，张永恒，严洌娜等.1990—2012年浙江省台风灾害的自然属性与社会属性特征[J].气象与减灾研究，2013(4).
[17]习近平.之江新语[M].浙江：浙江人民出版社，2007：155.
[18]《我国台风防御成效、存在问题及对策措施研究》课题调研组.浙江省台风灾害防御的经验与启示[R].水利部发展研究中心，2011-11-23.
[19]习近平.习近平谈治国理政(第二卷)[M].北京：外文出版社，2017：197.
[20]习近平.坚决夺取抗台救灾斗争的全面胜利[J].今日浙江,2004(16).

责任编辑：刘翠霞

Tracing the Origin of Integrated Transformation of Public Security Governance Model: the Concept and Practice of Typhoon Defense in Zhejiang Province from 2004 to 2006

Li Ming & Tian Wanfang

[**Abstract**] Promotingthe transformation of public security governance toward a model of prevention is an important theoretical innovation proposed by the Report of the 20th National Congress of the CPC. Based on the analysis of practice model and development history of China's public security governance, this paper discusses typical typhoon defense cases in Zhejiang Province, and puts forward the transformation paradigm of integrating prevention and practice. The study found that the concept and practice of super typhoon defense in Zhejiang Province from 2004 to 2006 began to show obvious integration characteristics. At that time, Xi Jinping, the then Secretary of the Zhejiang Provincial Party Committee, insisted on the integration of theory and practice, and achieved obvious results in the response to super typhoon, which further showed that the transformation of public security governance toward a model of prevention features the integration of theory and practice as a symbol. Therefore, the paper concludes that the path of integration transformation of public security governance includes adhering to the Party's leadership, adopting a coordinated approach to development and security, combing engineering and non-engineering disaster reduction measures, establishing an overall safety and emergency response framework, and building a governance community with the participation of multiple subjects.

[**Key Words**] Public Security; Governance Model; Integration Transformation; Typhoon Defense; Prevention