

国家安全视野的民防体系 演进轨迹及其改革取向*

Evolution and Reform Orientation of Civil Defense System in the Vision of National Security

李宇环 薛 澜

内容提要 在传统安全与非传统安全纵横交织的复杂形势下,民防部门开始由战时防空向战时防空、和平时防灾救灾转变。中国民防体系是现代国家安全治理格局的重要组成部分,而“职能定位-行政体制-资源配置”的相互联动和相互契合是这一现代国家运行体制的基础。基于这一组织分析框架,以上海为例的研究发现,中国民防体系的改革在制度建设、领导体制和资源整合方面还处于探索的初级阶段,调节改革中的价值张力、结构张力、运行张力,推动职能-结构-运行三者间的协调联动是破除改革障碍性因素的关键。

关键词 总体国家安全观 国家安全委员会 民防备战 民防应急

作者单位 中央财经大学政府管理学院 北京 100081;清华大学公共管理学院 北京 100084

Li Yuhuan Xue Lan

Abstract: Facing the new situation that the line between traditional and non-traditional security threats have become increasingly blurred today, Civil Defense as an institution established in wartime began to shift from the original framework towards the new system which combines wartime air defense and peacetime tasks of disaster prevention and rescue. Chinese Civil Defense is undoubtedly an important part of modern national security governance system, whose foundation based on the mutual interaction and matching between the three factors of “Functional orientation-administrative system- resource allocation”. Applying the framework and taking Shanghai as an example, we founded that the reform of China’s civil defense system is still in the initial stage of exploration especially in terms of institution, bureaucracy and resource integration. The most effective way of breaking the barriers of reform is to adjust the value tension, structural tension and operating tension in the transformation, and to promote the linkage reform function between the three factors of “function-structure-running”.

Key words: overall national security, National Security Council, civil defense preparing for war, Civil defense for emergency

从人类发展的历史阶段来看,相比于前工业化和工业化初期的风险,现代社会的风险更加复杂和不确定。从 2001 年美国“9·11”事件到 2003 年“非典”再到 2011 年日本福岛核泄漏事故,标志着具有更大不确定性特征的非传统安全问题成为日益突出的新威胁。2014 年 4 月 15 日

* 该标题为《改革》编辑部改定标题,作者原标题为《整合与转型:总体国家安全观下中国民防体系的演变与重构》。基金项目:国家自然科学基金重点项目“新时期中国特色应急管理体系的顶层设计和模式重构”(批准号:91224009)。

召开的中央国家安全委员会第一次会议适时提出了坚持总体国家安全观的战略框架,首次提出要构建集政治安全、国土安全、军事安全、经济安全、文化安全、社会安全、科技安全、信息安全、生态安全、资源安全、核安全等于一体的国家安全体系,新安全观的亮点在于内外安全兼修^[1],极大地拓展了国家安全战略的内涵和外延,使我们对安全领域的理解趋于深化,也体现了从以军事安全为主导价值的“传统安全观”向以强调军事以外的安全问题为主导价值的“非传统安全观”的演化与转变。相应地,在国家安全体制的顶层设计上成立了国家安全委员会,有效整合公安、武警、司法等部门的力量,协调的层级更高,直接向中央政治局和中央政治局常务委员会负责,统筹协调国家安全的重大事项和重要工作。我国国家安全委员会兼具决策和协调两方面的职能,既是我国国家安全事务方面的最高决策机构,又是最高协调机构,具有重要的参谋咨询功能。^[2]2015年《国家安全法》的颁布则以法律的形式进一步确立了总体国家安全观的指导思想和国家安全委员会的领导体制。可以看出,国家在安全战略观念、领导体制以及法律法规方面的一系列创新性举措充分体现了其对国际战略格局和国内发展局势的深刻认识和把握。

随着国家安全委员会的成立和军队非战争军事行动能力的加强,更需要从顶层设计的高度加强军地应急协调机制的制度设计。一方面,将有限的总量资源在军用和民用投入上进行平衡甚至是相互促进,可以实现经济建设和国防建设的共同发展;另一方面,以强大的经济实力支撑或转化为国防实力,就可以在发展的同时保障国家安全,提升国际地位和国际影响力。在总体国家安全观的战略指导下分析民防体系的演变与重构,有利于满足构建国家安全治理系统格局的实践需要。

基于这一背景,在“环境-战略-结构”的组织逻辑下,这里从民防与应急管理融合的视角对国家安全治理体系的改革进行微观解释。民

防组织作为传统安全观下产生的,为应对战时防空而建立和发展的一类机构,在面临非传统安全威胁的严峻形势下,开始打破原有框架向战时防空、和平时防灾救灾相结合转变。那么,我国民防在总体国家安全观提出后将如何转型,在建立现代民防体系的过程中地方进行了哪些探索,影响因素有哪些?一个整合“职能-体制-资源”联动调整的实施框架是什么?这些问题都有待解答。

一、问题的提出

在我国,民防通常被称为“人防”,是“人民防空”的简称,对应于英文中的“Civil Defense”,最初是指遭遇空袭时对民众发出警报并实施救护。国外通常把“Civil Defense”翻译为“民众防护”,简称“民防”。最初以战备防空为主要职能的民防与我国所讲的人防概念基本一致。但是到20世纪90年代冷战结束后,西方国家对民防的职能定位、机构设置、行动措施和经费保障等方面的政策作出了重大调整,把以应对战争灾害的传统民防转到以同时应对战争灾害和平时的自然、人为灾害的现代民防上来^[3],有学者将这一过程看作从“防空到民众保护的转变”^[4]。由此可见,我们所讲的“人防”着重于传统民防单一防空袭的职能,而现代民防则包含了战时防空、平时服务、应急支援的多项职能。

2003年我国初步建立起“一案三制”的应急管理体系,该体系并未将战争引发的灾害列入应急突发事件中,在体制建设上作为战时防空袭的民防部门在中央军委及国务院的双重领导下独立于当前的应急管理而自成体系。尽管中国人防既是国防动员委员会的成员单位之一,又是应急管理委员会的成员单位之一,但由于国家人防办设在军事系统下,而国务院下并没有设置人防部门,因此以备战为主的人防体系还带有比较浓厚的军事色彩,在与行政系统中的应急管理体系的整合上存在一些现实障碍。另一方面,应急管理所需的各种决策信息和资源配置的整合程度较低。在重大应急救援现

场有时会出现一些低端的应急资源冗余配置,而一些高成本的、关键性的资源得不到充分供给,这种力量分散、壁垒分明、条块分割的资源分布状况难以有效应对日益增多的灾情和各类突发事件,两大体系在资源建设上并未形成协同作战和资源共享的治理格局。由此可见,我国“备战”与“应急”两大体系无论在体制建设上还是在资源配置上仍处于分立并存的状态。但面临全球范围内传统安全和非传统安全纵横交织的复杂形势,两大体系的整合以及民防部门向“防空防灾一体化”转型建设日益成为国际趋势。本研究在贯彻总体国家安全观和军民深度融合的战略要求下,以民防体系与应急管理体系的整合以及民防部门的转型改革为研究主线,将民防体系的演变与重构置于国家治理体系和治理能力现代化的改革目标下进行阐释,以如何构建更富效率、更具理性化的安全治理体系作为基本准则,为构建中国国家安全治理的系统格局提供微观视角。

2016年5月召开的第七次全国人民防空会议提出,人防要提升履行使命任务能力,提高防空袭斗争能力,有效履行战时防空、平时服务、应急支援的职能使命。新形势下民防职能定位的变化,需要与其对应的体制安排和资源配置相匹配。这里首先对新中国成立以来民防在职能定位-行政体制-资源配置方面的发展演变进行阐述,然后通过案例进一步分析影响民防体系改革的因素及动力机制,最后对民防当前职能定位下与之匹配的体制安排和资源配置改革提出对策建议。

二、基于“职能定位-行政体制-资源配置”的中国民防体系分析

自1950年在全国范围开始建立人民防空体制,新中国人民防空已经历50多年的发展历程,这期间,中国人防在领导体制、机构职能和经费来源等方面都发生了相应的变化,贯穿这一变化的主线是传统战备人防向防空防灾一体化发展,也是作为战争动员力量的民防体系与

应对平时各种突发事件的应急管理体系由分立并存走向融合的渐进过程。这里通过构建“职能定位-行政体制-资源配置”的分析框架对中国民防体系的发展演变脉络进行梳理。

(一)“职能定位-行政体制-资源配置”的三维分析框架

中国行政体制改革的根本目标是建立一个合理、稳定且可持续的现代国家运行体制,而“职能-结构-资源”的相互联动、相互契合则是这一现代国家运行体制的基础。在改革实践中,地方为完成上级推动的改革任务,通常会进行机构的拆分或整合,实际在职能设置及相应的资源配备上仍然是互相掣肘的,最终结果可能与改革的初衷相悖。在实地调研中,课题组发现“大应急”体系的探索者深圳市就存在类似的问题。深圳市2009年进行大部制改革,应急管理办公室同时挂深圳市安全管理委员会办公室、深圳市安全生产监督管理局、深圳市民防委员会办公室、深圳市地震局牌子,以提高其综合性应急协调能力。但是如果深入其内部职能和结构来分析,可发现其内部处室仍主要延续改革前的职能,与新合并的部门之间未实现实质整合,各个处室依然按照传统模式运转。从层级结构来看,由于深圳市的大部制改革属于地方试验,其试点范围只是在深圳市一级,而上级政府体制及其他条块并没有相应变革,以致其大部制改革出现上下不对口的情况,由此导致改革与预期效果有一定差距。由此可见,只有职能、结构及资源进行联动调整,才能实质性地推动改革。

Moore在解构公共组织的战略管理时,提出了“使命定位-治理结构-运行机制”的三维分析框架。^[5]该框架同时强调三个维度的共同重要性,公共组织需要不断寻求使命定位、合法性支持以及运作能力三个维度之间最大程度的匹配。基于Moore框架的启发以及考虑到民防体系的特殊性,在此构建基于“职能定位-行政体制-资源配置”的分析框架。

职能定位界定了组织的职责范围和发展方

向,是一个组织区别于其他组织而独立存在的根本理由,包括组织任务、职权和作用;行政体制即内外部整合形成的控制机制;资源配置即如何有效整合、利用组织资源来实现组织的战略目标,包括组织的人员编制、人员结构、预算编制等。三大要素之间相互影响和牵制,明确职能定位后,必须由相应的行政体制和资源配置方式与之相匹配,若改革过程只关注单一要素而忽略其他要素的配套,则改革的目标将难以实现。这里运用这一分析框架,分析自1950年全国范围内开始建立人民防空体制以来,中国人防在职能定位、领导体制、经费来源等方面的演变特征及其相互影响。

(二)基于“职能定位-行政体制-资源配置”的中国民防体系的演变

1.改革开放前的民防体系:以“备战”为主

从1950年10月成立中央人民防空筹备委员会,到1978年第三次全国人民防空会议召开,全国人民防空工作主要围绕备战防空为中心开展。总体来看,这一时期处于新政权的建立和稳固阶段,国家还处于战争威胁和核威胁之下,人民防空的发展经历了从筹建到暂时中止,再到恢复重建,到再次受到冲击后移交军队管理的起伏跌宕过程。

从职能定位来看,这一时期人防发展的指导方针是“长期准备、重点建设”,到20世纪70年代初,在全国一片备战的形势下,毛泽东同志发出“深挖洞、广积粮、不称霸”的号召,突出体现了人防工作的重心是战备防空袭。这一时期应对非战争灾害的应急管理体系尚未建立,由于新中国成立初期救灾工作比较被动和单一,因而一般是在灾害发生后成立相应的应急处置机构,或以专门的部门应对单一的灾害,例如,水利部负责防洪抗洪,地震局负责防震抗震,气象局负责应对灾害性天气等,并没有形成正式的应急管理体系。由此看出,这一时期的应急管理体系框架尚未建立,人民防空的职能定位仅限于与战争相关的战备防空袭任务。

从领导体制来看,这一时期人防的领导体

制在军队和地方的归属方面发生了两次变化。人防建立之初办事机构列入公安系统建制,中央人防办设在公安部,地方人防办设在公安局。例如,当时北京市人防委员会的主任一般由北京市委书记或副市长兼任,副主任由北京市副市长或公安局副局长兼任。这一时期的人防领导体制基本上归属于地方的单一领导。^[6]1969~1978年,由于中苏、中越关系紧张,人民防空在领导体制的归属上转为军队和地方双重领导,并以军队领导为主。在中央一级,人防的办事机构设在军事系统,地方人防办事机构仍列入各级人民政府的编制序列,但地方人防委员会的主任一般由军队领导兼任。如这一时期首都人防领导小组组长一般由北京市卫戍区司令员或副司令员兼任,副组长一般由副市长或卫戍区副司令员兼任。^[7]

从资源配置来看,在财政资金方面,新中国成立之初人防的经费来源主要由地方财政负担。以北京市为例,1965~1969年,人防工程经费全部来源于地方财政拨款。1969~1978年,国家财政拨款占比最大,主要投入数量庞大的人防工程建设。以北京市为例,1972~1979年,国家对人防工程的拨款处于历史上最高位,各年份基本维持在2000万元左右,占人防工程经费总来源的80%以上。^[8]

2.1978~2010年的民防体系:“备战”与“应急”分立并存

从职能定位来看,改革开放以后,基于对国内和国际安全形势的正确判断和估计,国家对国防建设的指导思想进行了战略性调整,从长期以来的临战状态转入到和平建设的轨道上来。这一阶段,中国人民防空的发展以适应国家发展战略和国防建设的需要为中心,由注重战备效益转到同时兼顾战备效益、社会效益和经济效益上来。第四次全国人民防空会议明确提出坚持战时防空与平时救灾相结合是人民防空建设的基本原则。2005年的第五次全国人民防空会议也明确提出了由单一的人防体制逐步向防空防灾相结合的民防体制转变的使命定位。

从领导体制来看，尽管民防确立了走防空防灾一体化之路，但在治理体制上，防空防灾的管理系统仍然是分立建设的。国家人防办接受中央军委和国务院的双重领导，人防办事机构设在军事系统，但在国务院序列下人防只是国防动员委员会这一议事协调机构的成员单位之一，对省一级人防办并没有实际领导权。省以下的地方人防部门主要是作为政府的组成部门而存在，尽管也同时接受地方军分区的业务指导，但是由于我国的军事权与行政权的相对独立性，地方人防部门的双重领导体制更倾向于以地方领导为主（见图一）。2003 年“非典”发生后，国家在国防动员体系外建立了以“一案三制”为核心的突发事件应急管理体系。2007 年《中华人民共和国突发事件应对法》颁布，主要包括自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件四类突发事件的应急管理，并未将战争状态纳入其中。由此，国家安全管理体制中就出现了以“备战”为主的国防动员体系与以“应急”为主的应急管理体系分立并存的局面，但两者尚不存在实质性的融合。

从资源配置来看，基于人防平战结合的使命定位，这一阶段人民防空经费中的平战结合

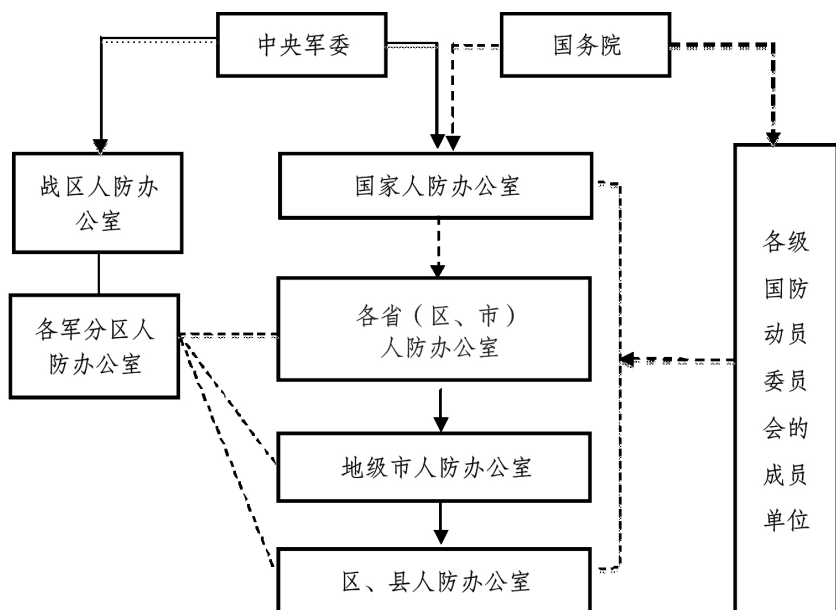
收入大幅增加。1986 年 1 月，国务院、中央军委批转国家人防委员会《关于人防工作改革几个问题的意见的通知》指出，目前国家不可能拿出更多的钱来进行人防战备建设。为此，除按国家规定的人防战备建设资金渠道落实人防经费外，人防部门可按照国家有关规定，吸纳社会资金，广开财源，发展人防事业。^[9]从北京市来看，1984 年后人防工程经费来源中，国家拨款和地方财政拨款都大幅度下降，与此同时，自筹资金及其他收入部分开始出现，并呈现持续增长的趋势。1984~1999 年，平战结合收入呈持续增长状态，且 15 年间增长了近 70 倍，日益成为人防收入的重要来源（见图二，下页）。在人防工程建设上，人防结合民用建筑修建了大量的防空地下室，形成了“结建”与“单建”相结合的人防工程建设格局，但在人防资源与应急资源的整合共享上还没有真正实现。

3.2010 年至今的民防体系：“备战”与“应急”体系的探索式融合

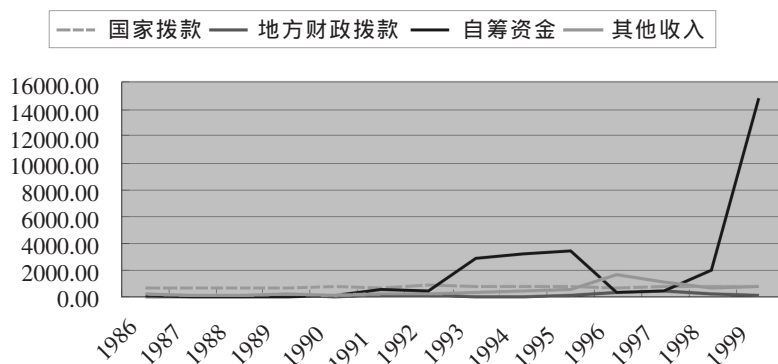
在职能定位上，第六次和第七次全国人民防空会议都提出了把人民防空作为应急管理的重要力量，发挥人防应急救援支撑功能，纳入城市应急救援保障体系，增强公共应急能力的建设要求。2010 年《国防动员

法》颁布后，“备战”与“应急”的衔接开始以法律的形式确认，该法第三章规定“国防动员实施预案与突发事件应急处置预案应当在指挥、力量使用、信息和保障等方面相互衔接”。可以看出这一阶段以国防动员体系为主导的“应急”与“应战”的融合开始提出，但是在应急管理体系的相关法律中没有对此作出明确规定。

在领导体制上，2013 年在顶层成立了国家安全



图一 中国人民防空组织体系



图二 北京市人防经费来源构成

数据来源:北京市地方志编纂委员会:《北京志·军事卷·人民防空志》,北京出版社,2001年,第331~333页。

委员会,统筹协调涉及国家安全的重大事项和重要工作,四类应急事件及战争类灾害都包含在内。2016年中央军委新组建国防动员部,全国人民防空工作由国家国防动员委员会和中央军委国防动员部共同领导管理。国家层面新成立的这些机构是应总体国家安全观的战略部署以及军民深度融合发展的要求而成立的,但在如何与国务院应急协调机构进行衔接以及国防动员相关单位介入应急管理实务的具体规范、程序 and 标准上并没有出台详细规定。

在资源配置上,国防动员体系对应的是国家主权统一、领土完整和安全遭受威胁的情况,突发事件应对体系对应的是自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件,两大体系在救援专业队伍、物资、信息保障等方面有一定的重叠(苏其明,2010),可以整合和共享相关资源。例如,在实践中,部分城市的人防指挥所已经被当地政府列为城市应急基本指挥所或预备指挥所,成为城市应急救援的指挥平台^[10];在救援队伍方面,人防的七支专业救援队可以与地方的应急救援专业队伍统一编制和开展演练,如此,在用兵中练兵、强兵,实现急时应急与战时应变相互促进。^[11]

截至目前,全国已有超过 1/3 的省(区、市)及 100 多个地级以上城市人防部门加挂民防局的牌子,在传统人防职能的基础上增加了防灾救灾的职能,走“两防一体化之路”无疑成为新

时期人防发展的使命定位。但是不可否认的是,无论是在制度建设、领导体制还是资源整合方面,民防体系与应急管理体系的融合改革还处于初级阶段,探讨改革中的障碍性因素,推动使命-结构-运行三者间的联动改革仍是一个未尽的课题。

三、民防体系重构的案例研究

案例研究目的不在于进行理论验证,而是在现有理论框架下分析地方民防转型实践中的影响因素及因素间的相互关系。这里选择在全国民防体系改革中具有代表性的上海市民防办作为案例,对其在职能定位、行政体制和资源配置方面的改革实践及其三者之间的匹配关系进行阐释,以为未来民防体系改革提供经验借鉴。

(一)案例选择

本研究将上海市民防办作为案例,主要基于以下理由:第一,上海是我国最早开始探索人防向民防转变的城市,从 20 世纪 80 年代至今,上海民防改革经过了长达 30 多年的探索,从时间跨度上,较其他地区可以更完整地反映中国民防改革的历程。第二,无论是体制改革还是机制建设,上海市都在积极探索战时人防与平时应急管理相结合的体制、机制设计,在应急准备、指挥程序、资源整合和救援方式等方面都进行了改革的尝试,上海市民防重构的过程可以在最大程度上涵盖全国民防改革的现实情况,具有较典型的代表意义。第三,在上海市应急管理办公室成立以前,上海市民防曾在较长一段时间内作为市减灾领导小组的办公机构存在,在人防与应急管理体系融合的体制建设方面走在全国的前列,探索其中的经验和问题,对其他地方的改革具有借鉴价值。

(二)上海市民防办发展历程

上海市在民防与应急管理联动建设上一直

走在全国的前列,两大体系间大致经历了“分离—统一—协助”的三阶段:20世纪80年代,上海市成立抗灾救灾领导小组,包括5个单灾种协调机构;市交通安全领导小组和市防火安全委员会由市公安局分管,市防汛指挥部由市水务局分管,市抗震救灾委员会和市人民防空委员会由市民防办分管。1990年,上海市政府决定将市抗灾减灾领导小组办公室设在上海市人防办,承担城市防灾减灾规划的组织编制、部分灾害救援的协调处置等工作,同时承担了核、化学事故的应急救援任务。

1992年7月,上海在全国率先开始了人防向民防转变的探索和实践,上海市人防办正式改名为上海市民防办,努力拓展功能,将平时防灾救灾和战时防空相结合。1999年,作为全国第一部地方性民防法规——《上海市民防条例》颁布施行,首次提出了大民防概念,即实现地方人民防空工作与一般意义上的减灾管理的合并,初步明确了上海市建设综合减灾管理体制的远景构想。2001年1月,《上海市灾害事故应急处置总体预案》(以下简称《总体预案》)出台,成立了上海市减灾领导小组,办公室设在上海民防办公室,正式确定了民防部门在城市灾害管理和应急处置工作中的主体地位,也标志着上海市的减灾工作已经进入实质性综合管理阶段。

然而,2005年7月上海撤销减灾领导小组和设在市民防办的减灾领导小组办公室,成立了应急管理委员会及其办公室。背景是“非典”发生后,国务院成立了专门的应急办,便于上下之间的日常联络,地方要相对应建立应急管理委员会及办公室。但这一体制调整造成了应急管理上的局限性:一方面,市民防办原来承担人民防空和防灾减灾的管理职责,但这一调整后,民防的职责较为尴尬,与应急办的一些工作重复交叉,虽然存在资源和救援上的诸多优势,但是由于减灾职责转移,在救援中仅辅助政府进行救援,因此造成了资源上的浪费。另一方面,尽管现有体制在应对和处置一般性灾害问题上

可以有效应对,但是一旦发生全局性的、综合性的、持续性的重特大自然灾害或事故性灾难,这一体制就难以支撑。^①尽管上海市无论是在机构建设还是制度建设上都积极地推动民防与应急管理的体系的整合,但是在实践中仍然存在一些问题。

(三)基于“职能定位—行政体制—资源配置”框架的案例分

1.上海市民防办的职能定位

随着上海市应急管理委员会的成立以及国家《突发事件应急法》的颁布施行,《总体预案》所确定的综合减灾管理体制将面临难以推进的尴尬境况,例如,民防部门在城市灾害管理和应急处置工作的主体地位将让位于新成立的应急管理办公室,但由于制度惯性的存在,民防部门与新成立的应急联动中心在职责上可能存在模糊地带,甚至是重复交叉的情况。《突发事件应急法》适用的是四类突发事件的应急管理,不包括战争灾害,因此,传统的人民防空职能与新增加的应急救援职能间如何衔接配合,在新颁布的法律中找不到明确的规定。而在新法律颁布实施后,上海市综合减灾管理体制在制度层面缺少相对应的政策指导性文件,对实现综合减灾管理的实施细则,如物资储备、财政保障、人才培养、基础设备、宣传教育等都没有进一步的明确,尤其是对主管部门与成员部门间的权责关系及长效协调机制没有具体说明。由此带来的问题必将在体制运行的过程中暴露,而民防与应急联动中心的职权矛盾将体现得更加明显。

2.上海市民防办的行政体制

第一,作为上海市综合减灾管理日常办事机构的市民防办,理应可以代表市减灾领导小组开展减灾管理的各方面工作。但是,从行政级别上来看,减灾小组的各单灾种协调管理机构所属的部门与民防办是平行机构,没有隶属关系。后来新成立的市应急联动指挥中心,办事机构设在公安局,且在《上海市突发公共事件应急

^①根据上海市民防办公室访谈资料整理,2014年6月。

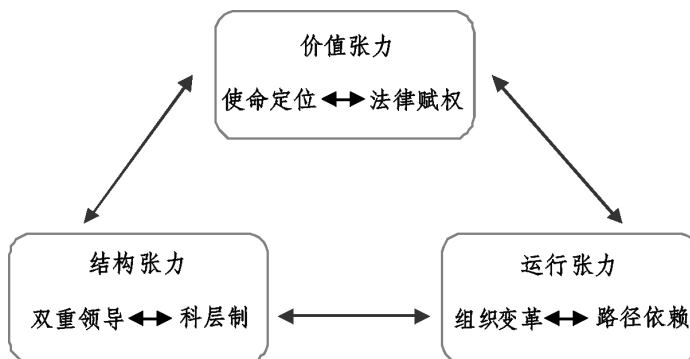
联动处置暂行办法》中明确其为应急联动处置的职能部门,实际上民防的职责范围中已不包括减灾管理中应急处置的相关工作。由此来看,尽管在《总体预案》中搭建了综合减灾管理的整体框架,但在实际运行中,由于没有跟进相应的体制改革,综合减灾管理没有实质性地推进。

第二,上海市民防办同时接受上海警备区和上海市政府的双重领导,从实际运行来看,军队在双重领导体制中的影响力更大,市民防办在履行人民防空职能时,接受来自军队系统的专业指导,其具体工作任务也是由军方根据国家整体战略需求进行统一部署。很重要的一点是,在国家顶层体制的设计上,国务院序列中没有相对应的民防管理部门,也即上海民防办公室在国务院序列找不到对应的主管部门。在我国,军队领导体制是独立于行政系统而存在的,各行政区内的军事机关不受地方领导。上海市民防办公室的领导机构之一上海警备区,属于独立的军队体系,接受战区和中央军委的领导。作为政府组成部门的市民防办,同时具有准军事机构的性质。在这种管理体制下,市民防办难以在上海市综合减灾管理体制的构架内发挥实质性的作用。

3.上海市民防办的资源配置

目前,上海市民防办公室机关行政编制为70名。^①内部设置的与应急衔接的部门是指挥通信处(应急指挥处),设行政编制9名,由民防牵头负责的应急管理职责主要是与民众疏散防护相关的工作,包括编制应对灾害事故的民众疏散防护预案;组织、协调和指导民众应急避险和疏散安置场所的建设和管理;发生重大灾害事故时,负责组织民众的疏散防护行动。^②另外,因其独特的专业优势,民防还承担了危险化学品事故、放射性污染事故、核化恐怖袭击事件以及重大灾害事故的应急救援工作。

尽管上海市民防在机构设置上增设了民防应急处,且也实际参与了应急救援,但是无论从



图三 基于使命定位-治理结构-运行机制的民防重构的动力机制分析

《总体预案》还是民防工作条例来看,都没有明确提到民防与应急管理体系的衔接机制。在访谈中,民防办和应急办都认为,应急资源的调配、使用还没实现有效的统一整合,存在军队和地方协调上的矛盾,归根到底是因为没有一个强有力的权威部门进行统合,尽管两大体系在整合应急资源方面已达成共识,但是究竟由哪个部门来负责整合,协调机制怎样设计,仍然没有明确的实施方案。

四、民防体系重构的动力机制

通过对上海民防办的案例分析,运用组织力场理论从制度、结构和组织运行三个方面总结民防体系重构的动力机制(见图三)。组织变革的力场理论认为,只有当驱动力超过遏制力占主导地位时,才能产生变革的行为和效果。^[12]通过对民防体系重构过程中的张力进行分析,以期为中国构建综合应急管理体系提供理论支撑。

(一)民防职能定位与法律赋权间的价值张力

与商业组织不同,公共组织的资源获取是与市场机制分离的,它的权力来源于立法机关的授权,资金来源于国家预算拨款,因此其外部

^①上海市机构编制委员会:《关于调整上海市民防办公室机关行政编制的通知》,2012-06-20。http://www.mfb.sh.cn/mfbinfoflat/platformData/infoflat/pub/shmf_104/docs/201208/d_84161.html。

^②参见上海市民防办公室:《关于印发〈市民防办机关内设机构职责和人员编制规定〉的通知》,2009-12-11。

环境主要是由立法机关、行政领导机构等组成的外部权威网络所构成,最主要的体现即由各种法律法规、部门规章等所构成的制度体系。当外部环境中的制度体系与公共组织的使命定位脱节时,就形成了组织变革的外部制度张力。

自 2005 年第五次全国人民防空会议提出要将“防空应急管理 with 突发公共事件应急管理紧密结合起来,积极推进防空防灾一体化建设”以来,全国已有超过 1/3 的省(区、市)及 100 多个地级以上城市人防部门加挂民防局的牌子,在传统人防职能的基础上增加了防灾救灾的职能。走“两防一体化之路”成为新时期人防发展的新定位。但是现有制度框架内的相关法律、法规并未作出相应的调整。具体来看,《中华人民共和国防空法》虽然提出“人民防空通信、警报设施平时应当为抢险救灾服务”,但对灾害发生时人防参与抢险救灾的启动程序、指挥权限、紧急处置权限等具体事项没有进行明确的操作化规定。《中华人民共和国突发事件应对法》主要强调了军队、政府应急系统和各级政府的作用和分工,但是并未对人防参与突发事件救援作出相关规定。《中华人民共和国防震减灾法》、《破坏性地震应急条例》、《中华人民共和国防洪法》中对政府和军队中的各个部门规定了其义务,没有提到人防部门的具体职责。《军队参加抢险救灾条例》和《军队处置突发事件整体预案》将重点放在了军队的作用上,而属于军队和政府双重管理的人防部门则在各个法律和政策中被忽视了。从外部制度环境和组织的互动产生的由外而内的张力会对组织的变革方向产生影响,制度张力的存在使融入应急体系过程中的民防部门无法在制度上找到定位自身职能的依据。

(二) 双重领导体制与科层制对上单一负责的结构张力

公共组织一般是按照法律与理性权威建立起来的科层化组织,存在结构上的层级关系。从内部治理结构看,当公共组织的体制安排与科层制对上单一负责的体制背离时,即产生了结

构性张力。中国人防的双重领导体制是指其接受来自军事和行政两个系统的联合领导。但军队系统与行政系统是两个相对独立的体系,新一轮军改后原来的七大军区重新划设为五大战区,但在行政系统中则是从中央至乡镇的五级管理体系。可以看出两个系统在层级关系上并非严格的对应关系,由此使得每一行政层级上的人防机构的双重领导体制呈现出不同的特点。在中央一级,人防办公室设在军事系统,而在行政系统的最高层级并没有设置实体性的人防部门,只是通过作为议事协调机构的国防动员委员会负责相关协调工作。国防动员委员会主任由国务院总理兼任、副主任由中央军委领导兼任,委员会由国务院有关部委、军队总部有关领导组成,是一个由国务院、中央军委领导的全国国防动员工作的议事协调机构。^[13]由于军地系统间的相对独立性,省以下的人防部门的双重领导体制更侧重于地方领导。

由此可以看出,人防在现行领导体制上存在“上下不同构、军地不对口”的问题,管理体制的不顺制约了“平战结合、两防一体化”的改革进程。实际上,科层制存在的本来目的是为了减少协调的交易成本,但是人防管理的双重领导体制引发的上下、军地协调困难与科层制的要求本身出现了结构张力。其中,矛盾的关键在于顶层的行政系统没有人防机构建制,仅靠作为议事协调机构的国防动员委员会领导,不利于人防应急预案的实施。由于国防动员委员会与地方政府之间缺乏纠纷解决机制,一旦在应急救援中产生分歧,会直接影响救援活动的展开。

(三) 组织变革与路径依赖间的运行张力

组织未来的发展受到之前状态和行为影响的现象被称路径依赖^[14],甚至,之前作为保持组织领先优势的核心能力,比如组织结构^[15]、行为模式^[16]、核心技术^[17]也会成为组织变革的障碍。人防的路径依赖主要体现在对其传统战备职能的维持和保存上。防止敌人空中打击是人防组织最初存在的合法性基础。当这一合法性基础

因民防化改革而受到影响时,将受到来自组织内外部的质疑。从组织内部来看,人防因其军事背景而有强大的技术实力,且因其防空袭在战争中的重要战略意义,其预算也不会被轻易削减,因此,这类专业型组织的变革意愿会较低。从组织外部来看,人防因官僚化形成的认知惯性限制组织行为的创新,即使人防有强大的技术实力可以配合应急工作,在其他组织看来有军队色彩的民防还是被固定在军事战备领域,从而使得组织与应急融合的外部合法性基础受到质疑。

但对处于和平年代的人防机构而言,不寻求战备职能以外的组织职能可能会存在被忽视甚至被缩减预算的风险。在这种情况下,基于对扩大组织影响力及对权力的需求,人防组织会寻求向外扩张的出路,以获取在新环境下组织被认可的合法性基础和新的职能定位。^[18]这种向外扩张的倾向与组织路径依赖间形成了惯性张力。一方面,在制度缺失的情况下,组织可能同监管委员会讨价还价,它们可能会派遣内部人员去监管委员会担当顾问,也会利用委员会需要和业内组织相互合作来开展工作这一事实来进行谈判。^[19]另一方面,尽管在实践中,有些地方的人防办被纳入为本级政府应急委的成员单位,甚至在改革比较前沿的地方还实现了人防办与应急办合署办公(如海口市),但由于人防办与应急办在根源上的体制问题没有理顺,仍普遍存在应急和人防机构重复建设和资源浪费的问题。本来人防办已建立技术完备、功能齐全的指挥体系,但是由于两个系统缺乏应有的沟通机制,地方政府又在人防之外重复建立一套指挥系统,不仅造成了资源的浪费,而且不利于指挥效能的提升。

五、民防体系重构的改革原则与建议

第七次全国人民防空会议进一步明确了中国人防履行战时防空、平时服务、应急支援相结合的职能使命,在这一职能定位下,未来改革需要在领导体制和资源配置方面推进与该职能定

位相匹配的改革。基于此,这里提出民防体系重构的原则和对策建议。

(一)民防体系重构的原则

1.环境-战略调适原则

民防是国家安全治理的一部分,民防体系改革也只是机构改革和职能转变过程中的一部分,它嵌入在国家安全治理体系改革的框架之中。因此,在讨论民防与应急管理体系的整合时,不能只从民防自身的机构重组和职能设置的视角思考问题,实际上,从民防发展演变的规律可以看出,民防每次的职能转变和机构调整都与国家安全环境和安全战略的变化密切相关,每一次民防概念的延伸和体系的调整都使民防越来越成为国家战略防御体系和国家安全治理体系的重要组成部分。尤其在总体国家安全战略观下,民防体系的重构更要从国家安全治理的整体化视角,厘清与应急管理体系的关系,总体统筹职能设置和权力配置间的关系,始终跟随环境变化对改革战略进行适应性调整。

2.职能-结构联动原则

机构改革虽然是组织变革的重要内容,但政府组织设置首先应明确界定组织的职能,然后根据职能设置来调整组织机构。而在改革实践中,常常为完成上级推动的改革任务,而单纯机械式地进行机构的拆分或整合,实际在职能上仍然是“两张皮”,最终与改革的初衷背离。只有对职能和结构进行联动调整,才能实质性地推动改革。

3.理性-灵活兼顾原则

任何一项改革设计都应该遵循该业务领域运行的基本原理,民防体系改革也不例外,以应战为主的民防体系和以应急为主的应急管理体系都有其运行的基本原理,改革要在清晰梳理两套体系的权责关系、机构属性、运行机制等基础上,以理性、效率为准则进行改革的把握和设计。这其中内涵的一个很重要的方面是因地制宜,我国各地的人防工作由于受到多种因素的影响,发展很不平衡。因此,在人防向民防体制转型的实践过程中,对于不同地区民防部门工

作职能的设定应该有所区别。理性设计应根据各地的现实条件在民防基本职能的框架内因地制宜、实事求是地设定工作职能。特别是对于一些相对欠发达地区的民防机构,如果任务环境的复杂性和不确定性并不很高,可以暂缓开展转型工作。否则,设定了职能没有条件开展,不仅会使改革受挫,更重要的是可能影响其传统职能的正常履行。因此,遵循理性-灵活兼顾的原则不仅可以激励先进地区创新的积极性,也可以兼顾欠发达地区的实际情况,从而使改革在理性化的轨道中进行。

4. 现实-理想渐进原则

如果将顶层设计的改革目标看作理想状态,那么这种理想状态的达成和实现则是建立在政治制度、经济发展、社会结构等现实基础之上的,每一步向目标接近的过程都可能受制于来自不同利益相关者的压力,这些压力的形成既有制度方面的原因,又有客观现实条件还不成熟的因素,因此,体系的转型和重构绝不是线性直达的过程,而应该在充分考虑现有制度条件可接纳度的情况下,走循序渐进的改革路线。既要考虑改革目标的实现,又要考虑改革的现实可操作性,如果将长期以来分立的应战体系和应急体系完全整合,由一个部门来主导形成防战防灾的综合体系,而忽略现有体系的合理性成分和改革的现实基础,很可能使理想的设计走向末路,致使改革前功尽弃。因此,要尽量以保持社会稳定为基本原则,走渐进式的路线,尽可能减少改革所带来的负面效应和消极成本。

(二) 民防体系重构的建议

1. 民防领导体制的改革构想

针对国务院层面没有建立起实体性的民防领导机构的状况,已有研究提出两种改革方案:一种是在国防部内增设民防局,另一种是在国务院下设立民防部。考虑到两方面的原因,这里倾向于第一种方案,一方面在当前简政放权的背景下很难启动第二种方案的改革构想;另一方面,如果新设立民防部,则可能需要较长时

间对相关部门间的职责、权力进行调整,同时也可能经过复杂的利益磨合过程,这些都会增加改革落地的难度。在国防部内增设民防局是相对可行的一种选择,它可以弥补原有制度下民防行政领导体制的缺位。在民防局内可根据实际工作下设综合管理、工程建设、规划指导、应急救援、法规处、指挥信息中心以及其他相关部门。在国防部内设立民防局的主要考虑包括:一是依托国家人防办的机构基础,可以较顺利地移植到国防部内,改名为国家民防局,这样既不会增加人员编制,避免与现有行政体制改革的冲突,同时也是最小化利益冲突的有效途径;二是国防部是领导国防建设的行政部门,在其下设民防局符合民防平战结合的原则,既便于军地之间的协调,也填充了顶层无行政领导的体制缺位。

2. 资源配置的保障措施

第一,从预案体系的对接入手,依据《国防动员法》中关于“国防动员实施预案与突发事件应急处置预案应当在指挥、力量使用、信息和保障等方面相互衔接”的规定,在国防动员预案和应急预案中对民防与应急管理体系的整合出台详细细则。第二,建立应急和应战系统的协调联动指挥体系。在组织机构的衔接上可考虑建立能够实现平战灵活转换的联合指挥中心。第三,在信息资源整合方面,成立军地信息联动中心。把民防可供应急的信息资源与公安、交通、防洪、防台、防震、卫生、民政、环保等部门的信息进行综合集成,搭建统一的信息接收和处理平台。第四,在专业队伍建设上,把现有的民防专业分队与各种应急救援分队进行统一整编。第五,在物资储备资源的整合上,建立民防与应急的综合信息数据库,实现资源的统一调用和高效配置。

中央提出了推进国家治理体系和治理能力现代化的全面深化改革总目标,如果将中国民防体系的演变与重构放在这一时代背景下去诠释,它无疑构成了构建中国国家安全治理系统格局的重要组成部分。与已建立起现代民防体

系的国家和地区相比，中国民防体系正处于从传统民防向现代民防转变的历史阶段，在平战结合、军地协调、军民融合等方面还需要进行理论创新和实践探索。这里对民防体系演变与重构的讨论有助于为民防组织的转型与改革提供理性思考，也可为研究国家安全治理体系的改革提供微观解释。 **Reform**

参考文献

- [1]王佳宁:《内外安全兼修开启圆梦之旅》,《重庆社会科学》2014年第4期扉页
- [2]钟开斌:《国家安全委员会运作的国际经验、职能定位与中国策略》,《改革》2014年第3期,第5~15页
- [3]Home Office. Air Attack Warning and Monitoring Review. Civil Protection, 1989, (10): p. 6.
- [4]Alexander, D..From Civil Defense to Civil Protection and Back Again. Disaster Prevention & Management, 2002, 11(3): pp. 209~213.
- [5]Moore, M.. Creating Public Value: Strategic Management in Government. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995.
- [6][7][8][9]北京市地方志编纂委员会:《北京志·军事卷·人民防空志》,北京出版社,2000年,第20、23、332、330页
- [10]柯美焱:《防灾救灾中人防指挥通信的优势分析》,《硅谷》2010年第9期,第133页
- [11]谭正义:《从国防动员的概念演变看国防动员立法的理念——兼论国防动员体系与突发事件应急体系的衔接》,《西安政治学院学报》2010年第2期,第77~81页
- [12]Lewin, K., Cartwright, D.. Field Theory in Social Science: Selected Theoretical Papers. Psychological Bulletin, 1951, 48(6): pp. 520~521.
- [13]李保忠:《中外军事制度比较》,商务印书馆,2003年,第73页
- [14]Martin, R., Sunley, P.. Path Dependence and Regional Economic Evolution. Papers in Evolutionary Economic Geography, 2006, 6 (6): pp. 395~437.
- [15]Hannan, M. T., Freeman, J.. Structural Inertia and Organizational Change. Social Science Electronic Publishing, 1984, 49(2): pp. 149~164.
- [16]Sull., D.N.. Why Good Companies Go Bad and How Great Managers Remake Them. 2005.
- [17]Leonard -Barton, D.. Core Capabilities and Core Rigidities: A Paradox in Managing New Product Development. Strategic Management Journal, 1992, 13(1): pp.111~125.
- [18]Hinings, C. R., Greenwood, T. R. R., Suddaby, R..The Dynamics of Change in Organizational Fields. Handbook of Organizational Change and Innovation, 2003: pp.189~205.
- [19]Pfeffer, B. J., Salancik, G. R.. The External Control of Organizations: A Resource Perspective, 2010: p.44.

(责任编辑:文 骥)