

# 京津冀协同发展中应急合作问题与策略

□王丛虎

(中国人民大学 公共管理学院,北京 100872)

**摘要:**京津冀应急合作是京津冀协同发展中的应有之义,并占据着重要位置。跨区域应急管理合作应该建立起多层级、全领域、全过程、立体化的合作机制,而目前京津冀跨区域应急合作尚存在着合作协调机制不完善、覆盖面有限、合作深度不够、及时性欠缺等诸多问题。为此,高层推进、制定法规、拓展主体、扩大合作范围、丰富合作内容、利用“互联网+”等则应成为京津冀应急管理合作的发展策略。

**关键词:**京津冀;协同发展;应急合作

伴随着京津冀经济一体化被提上日程,且获得长足发展,京津冀三地的政治、文化、社会各项工作之间的联系也越来越密切。而同时相伴而生的反恐维稳、交通安全、食品安全、污染治理、疫病防控、能源供应等重点领域问题也将日益凸显,为此,京津冀协同发展中应急管理合作问题研究也显得日益重要。然而,现有的研究文献主要集中在京津冀经济的协同发展上,甚少有对应急管理合作的研究。为此,本文拟通过对跨区域应急管理合作的理论分析框架的应用,来分析京津冀协同发展中应急合作的必要性,以及当前应急合作的现状及存在问题,并提出完善京津冀协同发展中的应急合作的对策与建议。

## 一、京津冀协同发展中应急合作的分析框架

京津冀协同发展或称“京津冀一体化”,顾名思义,不仅应该包括经济发展的一体化,更应该包括政治、社会、文化各个领域、各个层级的一体化。尤其是在京津冀协同发展的过程中,由于该地区的特殊性,又加之经济发展进入新常态,而社会尚处于转型时期,各种社会

矛盾凸显、公共危机日益突出,为此,京津冀的跨区域应急管理的一体化显得日益紧迫。跨区域治理就其实质而言,就是多组织之间的合作与协同,无论运用何种概念,或是分析何种治理实践,都需要充分考虑多个组织在合作治理中的角色,以及彼此之间存在的依赖性和互动行为<sup>①</sup>。

而就突发公共事件而言,则愈发呈现出跨部门、跨区域的特点<sup>②</sup>。在这种情况下,突发事件的预防、应对、处置和评估等也同样具有十分明显的区域化特点,仅靠单个部门或地方政府的力量往往难以胜任。因而,应当破除传统的行政区域的樊篱,采取区域协同合作、发挥各自优势、共享应急资源,构建共同应对突发事件的新格局。向良云在总结美国应急管理跨区域合作经验时认为:法律地位模糊、常设性管理机构缺位、配套制度缺失、协议内容不完备、覆盖范围狭窄等现实困境是制约跨区域应急合作的突出要素<sup>③</sup>。因此,跨区域的应急合作机制需要围绕着区域安全的共同目标和共同任务,涵盖区域内各方(政府的和非政府的)力量和资源而建立一个全主体、全风险要素、全过程应对的长效合作网络和制

收稿日期:2015-10-12

基金项目:中国人民大学“统筹推进世界一流大学和一流学科建设”项目(15XNL001);中国人民大学“构建评估国家治理现代化指标体系研究”专项经费支持

作者简介:王丛虎(1968-),男,中国人民大学公共管理学院国家发展与战略研究院副教授,博士生导师。

度平台。具体而言,跨区域应急管理合作机制的实现需要依赖于必需的主体素质、完善的组织机构、合理的制度平台、必要的技术支撑和充足的资源保障<sup>④</sup>。也有学者指出:考虑到我国跨区域应急合作框架不尽统一,应该从区域管理、法律约束、跨区域应急预案、应急信息网络、应急管理人员队伍建设及跨区域应急物流中心网络建设六个方面初步构建跨区域应急管理的主要框架<sup>⑤</sup>。而吴国斌等学者则认为:我国应从风险管理、预警机制、危机教育、信息平台、应急管理法规、管理机构、应急管理评估体系及应急管理资源战略储备八大方面提升政府应急管理协同能力<sup>⑥</sup>。

综上,尽管学者们提出的分析要素不尽相同,但其实质内容还是一致的,尤其是在“区域应急管理合作应该是全方位的”认知上则更是表现出了高度趋同。为此,基于以上的跨区域应急合作理论梳理,我们认为应该从主体层面(即多层次)、内容层面(即全领域)、形式层面(即全过程)、保障层面(即立体化)构建应急合作理论和实践模式,具体内容如表1所示。

基于以上跨区域应急合作理论和实践分析模型,下文我们将对京津冀协同发展中的应急管理合作现实实践进行分析,以期找出存在的问题,也要提出完善应急合作机制的对策建议。

## 二、京津冀协同发展中应急合作的现状及问题

近年来,围绕着确保首都平安,北京与天津、河北等周边地区在应急管理方面进行了较为广泛的合作、形成了一些合作机制,也取得一些成效,尤其是在警务合作、消防合作、大气污染联合防治等方面已经有了一些明显效果。但是,随着京津冀一体化的发展需要,尚有诸多有待完善的地方。

### (一)应急管理合作的现状

我们在对京津冀应急管理的合作情况进行了广泛调研和文献梳理基础上发现,自2006年以来,跨区域的应急管理合作主要是围绕着首都北京的安全展开的,这主要表现

表1 跨区域应急合作理论和实践分析框架

理论维度	实践维度	具体内容
主体层面	多层次	1.政府之间;2.政府职能部门之间; 3.政府与非政府组织之间; 4.非政府组织之间
内容层面	全领域	1.自然灾害类;2.事故灾难类; 3.公共卫生类;4.社会安全事件类
形式层面	全过程	1.预警期(事前);2.爆发期(事中); 3.善后期(事后)
保障层面	立体化	1.法律政策;2.体制机制;3.沟通手段; 4.人力资源;5.物质设备

资料来源:笔者自制并作为本文的分析模型。

在:第一,2006年到2015年间,北京周边相邻省、自治区、直辖市人民政府职能部门之间建立了一些应急管理的合作机制,具体内容可以参阅表2。

第二,北京市相关区县与周边省(区、市)毗邻地区建立了应急管理的协商合作机制<sup>①</sup>。京津冀相邻地区结合本行政区域工作实际,在区(县)层面逐步形成了一些重点明确、沟通高效的决策协调与快速反应机制。如北京的门头沟区与河北省怀来县、涿鹿县、蔚县签订了《平安边界协议书》;昌平区与河北省怀来县开展森林防火联防联控;大兴区根据本区实际情况,将廊坊市广阳区纳入到京南重大动物疫病(小片)联防体系之中,形成了京南五区市县(大兴区、房山区、涿州市、固安县、广阳区)重大动物疫病联防体系;平谷区相继与河北三河、廊坊、霸州地区建立“国内安全保卫专署协作区”;密云区与周边省市建立了森林防火区域合作机制,成立了“京、津、承”边界区森林防火联防委员会,签订了《京津承边界区森林防火联防委员会第三分会森林防火联防办法》;怀柔区针对怀冀边界共长100余公里的防火线,开展了多项防火联防活动;平谷、怀柔、密云公安分局与承德市滦平、承德、丰宁、兴隆等区县政府及公安部门建立“京承七区县联防委员会”;平谷区与河北省、天津市辖区接壤派出所依托乡镇政府联防机制框架,就情报信息、联合治安管理等联合方法打击等方面加强协

① 笔者根据对北京市应急管理委员会办公室、各区县相关部门以及河北毗邻的县、市调研的资料整理而成。

表2 京津冀应急合作成果一览表

序号	年份	名称	部门	形式	内容	备注
1	2006	地震应急区域协作联动机制	北京、天津、河北、山西、山东省、河南、内蒙古七省区地震局	联席会议制,地震应急救援联动8项制度	统一指挥、区域联动、信息共享、互联互通、部门联动、密切配合、	定期举行联席会议
2	2010	巡特警区域警务合作机制	北京、天津、河北、山西、内蒙古、辽宁、山东七个省、自治区、直辖市的公安厅局	《环首都七省区市巡特警系统区域警务合作协议》	对发现可能影响首都治安秩序稳定的情报,做到及时预警、同步部署、协调行动	指挥、刑侦、治安、巡特警、交管、出入境等9个部门建立了对口合作机制,确定了日常沟通交流、重大活动每日通报和突发案(事)件紧急会商等联动联动制度。
3	2010	危险化学品道路运输安全监管联控机制	北京、天津、河北、山西、内蒙、辽宁、山东七个省、自治区、直辖市的安全生产委员会	《京、津、冀、晋、蒙、辽、鲁七省(区、市)危险化学品道路运输安全监管联控机制协议》	建立了省际联系会议制度、组建信息网络平台、设置相应监管联控措施等工作内容	
4	2011	跨区域消防警务合作机制	北京、天津、河北、山西、内蒙古、辽宁、山东七个省、自治区、直辖市的公安消防局	《环首都七省区市区域消防警务合作协议》	对北京可能发生的灾害事故确定了增援力量并编制了方案,并进行了多次跨区域增援拉动演练	
5	2011	食品安全应急处置联动机制	北京、天津、河北三地卫生厅局	京津冀餐饮服务食品安全事故卫生应急处置协作联动机制	京津冀三地卫生行政、食品药品监督管理部门、疾病预防控制中心、卫生监督机构建立跨省(市)餐饮服务食品安全事故信息通报、协商机制	2015年9月26日举行了京津冀三省市卫生计生应急三方合作演练活动
6	2013	大气污染防治协作机制	北京市、天津市、河北省、山西省、内蒙古自治区、山东省六省区和环境保护部、国家发改委、工业和信息化部、财政部、住房和城乡建设部、中国气象局、国家能源局七部委	京津冀及周边地区大气污染防治协作机制启动	贯彻国务院《大气污染防治行动计划》,信息共享制度,联动应急响应制度,环评会商机制,联合执法机制。2015年11月10日通过《京津冀核心区空气重污染预报会商及应急联动工作方案(试行)》	2014年,北京市环保局设立“大气污染综合治理区域协调处”负责京津冀及周边地区大气污染防治协作工作,2015年提出汽车尾气排放统一标准
7	2015	京津冀交通一体化规划	国家发展与改革委员会、交通部牵头,北京、天津和河北人民政府	通过了《京津冀交通一体化规划》	国家发展改革委和交通运输部印发了《京津冀协同发展交通一体化规划》	2015年解决了三地公交一卡通的问题

资料来源:笔者根据深入调研和深度访谈,以及搜索 [http://news.xinhuanet.com/politics/2014-03/26/c\\_126317672.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2014-03/26/c_126317672.htm); [http://news.xinhuanet.com/legal/2011-01/06/c\\_12954396.htm](http://news.xinhuanet.com/legal/2011-01/06/c_12954396.htm); [http://www.gov.cn/gzdt/2010-10/21/content\\_1727454.htm](http://www.gov.cn/gzdt/2010-10/21/content_1727454.htm); <http://www.bjxf.gov.cn/tabid/62/InfoID/14943/Default.aspx>; <http://www.foods1.com/content/1212412/>等相关网站整理而成。

作;在潮白河水系联防、动物防疫等工作方面,延庆区、涿鹿县、怀来县、赤城县和门头沟区已建立五区县联防机制,等等。这些在工作实践中基于工作需要建立起来的应急合作机制,都是以首都北京为中心展开,取得了一定的成效,尤其是基于“首都稳、全国稳”的政治高度建立的情报会商、上访联动处置、打击流窜犯罪、治安整治、交通安全等五大方面的协作机制已经比较成熟,且效果较明显。

## (二)应急管理合作存在的问题

按照十八届三中全会关于跨区域协调发展机制的要求,跨区域应急管理合作机制是跨区域协调发展的应有之义<sup>[7]</sup>。而依据突发事件发生的机理和应急管理基本理论,跨区域应急管理合作机制应该是多层次、全领域、全过程、立体化的合作机制。跨区域应急管理能力应该表现在跨区域应急管理的主体在应急准备、处置及恢复过程中所表现的综合应对效果<sup>[8]</sup>。目前我国京津冀三地跨区域的应急合作机制尚有诸多不足之处。

第一,就应急管理合作的主体层面而言,合作主体仅停留在省、直辖市人民政府职能部门之间和毗邻的区、县之间,尚未形成高层推进和多层级政府及其职能部门、非政府组织之间的全方位应急管理合作机制。就跨区域应急管理合作的基本要求看,京津冀协同发展中还缺失顶层设计和高层推进,当然也没有形成多层次主体之间的应急管理合作机制。尤其是随着我国城市化进程的不断加快,城市群之间的应急合作机制则更加紧迫。当前,京津冀城市群是我国沿海地区三大城市群之一,也是我国区域发展总体战略部署的重要组成部分,在我国的社会经济发展中占有重要地位<sup>[9]</sup>。然而,京津冀的城市群之间却缺乏必要的应急管理合作协调机制。跨区域协调涉及到多方面因素,也贯穿于整个跨区域应急管理过程中。然而,京津冀城市群之间在处理跨区域突发事件方面的现有合作协调机制还不完善,京津冀地方政府的合作只停留在政府部门互访和多边协商,并没有建立起一套正式的高层协调机制,更缺乏制度化的一揽子计划。这将会导致各行政主体的政府在处理突发事件时,没有一套协调机制来保证应急资源的调配,无法实现资源

的优化配置。虽然京津冀三地相邻地区自发地就某些特定领域的应急管理签订了一些应急合作协议,但京津冀之间并没有真正建立起全方位、全主体的协作机制,这直接制约了京津冀跨区域应急管理合作的效果。

第二,就应急管理合作的内容层面看,各方合作仅仅停留在已经发生的区域性应急管理事件上,尚未形成全领域、全覆盖的应急管理合作机制。从我们对北京市、天津市、河北省的调研看,一是目前的应急合作主要集中在曾经发生过突发事件的森林防火、地震应急联动、大气污染防治、危险化学品运输等方面的协同合作上。如京津冀与周边省区森林防火指挥部通过了《京津晋冀蒙交界区森林火灾联合处置应急预案》,主要由于三省市交界处都曾经发生过森林火灾,而倒逼了应急管理的合作机制的建立。同样,其他机制初步建立也都是基于曾经发生过的区域性应急事件。不难看出,基于跨区域性应急管理合作的长远战略考虑,而非事件驱动式行为是当下京津冀协同发展的应有策略。二是未发生或只发生过的轻微突发事件的领域还没有引起足够重视,如极端天气应对、交通安全、食品安全、能源供应、重大疫情、反恐维稳以及其他社会管理类突发事件等的应急管理尚未建立起协同合作机制。

第三,就已有的应急管理合作的形式层面看,尚没有建立起全过程、全危机的合作机制。应急合作的全过程、全危机构建应该落实到危机发生前的预防与准备、交流与预警;危机发生过程中的处置与救援、信息报送与沟通以及危机发生后的恢复与重建、评估与学习等每一个环节中。然而,近年来,仅有的京津冀应急管理合作更多停留在事前的交流层次上,至于应急预案制定、风险评估、监测与预警等事前最为重要的环节还没有展开实质的合作。如在大气污染防治、危险化学品运输等急需全领域、全危机合作的领域还仅仅停留在应急处置的措施上,尚未形成全环节、全链条的合作。

第四,就已有的应急管理合作的保障层面看,在可持续性、及时性等方面薄弱。第一,缺乏长效保障机制。现有合作机制大多停留在合作框架或论坛层面,尚未能建立起具有很强操作性的长效机制。长效机制一方面要

靠组织机构的建设,另一方面还要靠固化的法律政策来保障。已经建立的应急协调联动机制基本是以合作论坛、联席会议、签订协议框架等为主要形式,而合作共识的达成及合作行为的产生,依赖于地方领导在各种论坛中所作出的承诺<sup>[9]</sup>。这种以会议为依托,以倡导、承诺、磋商方式进行的松散型合作机制则往往因为缺失可操作性而流于形式,也难以具有持续性和稳定性。无论是中央政府还是京津冀地方政府,都没有建立起常设的组织机构,也没有出台相应的法律法规来规范跨区域应急合作以及各级政府在合作中的权责关系。一旦发生跨区域的突发事件,由于没有常态化机构保障和法律法规的约束,再加之各平行主体各自为政、以本辖区利益为重,必将导致突发事件预防、应对和处置的低效率。第二,缺乏有效风险交流渠道。目前,京津冀在跨区域应急管理过程中,还存在不同层级政府利益的考虑和技术手段滞后等问题,导致信息沟通、资源共享等还存在不少障碍。如还停留在传统的“以会议落实会议,以文件落实文件”的层面,并没有形成以“互联网+”形式建立起来的信息沟通平台。这表现在当突发事件同时影响两个及以上省市时,不同主体在掌握了突发事件的相关信息后,要分别向上级政府和主管部门报告。由于缺乏横向的沟通协调,所报的信息往往有偏差,上级政府需要反复比对、核实,才能确定决策行动。这直接影响了应急救援决策的效率,进而无法使应急资源得以及时的调配,应急资源难以实现优化配置。

### 三、完善京津冀协同发展中应急合作机制的建议

面对京津冀一体化应急管理中存在的问题,创新跨区域之间的应急合作、强化京津冀三地之间的资源共享、风险共担、危机共治已经成为当务之急。为此,我们提出如下完善应急合作机制的建议。

第一,重视战略谋划,强化京津冀应急合作的顶层设计。从国家战略的高度,转变观念,打破行政区域利益的樊篱,牢固树立京津冀一体化的观念,可以考虑:其一,制定京津冀一体化应急合作规划。如在合理界定首都地区应急

管理概念的基础上,借鉴美国、英国、日本等发达国家治理经验,对首都地区应急管理合作概念明确界定,进而制定京津冀应急管理合作的政策体系。其二,设立高层的指导机构。借鉴俄罗斯经验,打破行政区域概念,成立领导机构,专门指导京津冀地区的应急管理工作。可以考虑在国务院应急办下设专门负责京津冀地区应急管理的内设机构。其三,中央财政专项支持,对京津冀地区的应急合作给予足够物质和技术的保障。

第二,修订完善政策法规,构建京津冀应急合作的长效机制。长效机制建立可以考虑:其一,修订突发事件应对相关法律法规,增加跨区域应急合作的相关内容,也可以考虑将特定地区如京津冀区域合作机制纳入突发事件应对法的调整范围或给出法律依据。其二,在编制和修订政府应急预案层面,强化京津冀地区的沟通与合作,可将毗邻地区应急联动纳入预案中。其三,在具体实施计划层面,逐步细化合作机制的内容,要针对共同面对的公共安全风险制定应急计划,细化具体措施,并作为区域间应急管理合作有约束力的制度性文件。

第三,拓宽合作主体,构建京津冀的多层级间应急合作机制。发达国家的大都市区,如伦敦和华盛顿特区有很多平台机构,相邻地方政府之间、地方政府与州、联邦政府之间、各级政府与志愿组织之间也都形成了良性的沟通机制和有效的资源整合机制。这些对于京津冀应急合作机制具有很好的借鉴价值。为此,其一,强化跨区域的不同层级政府及其职能部门之间的合作机制。这主要包括各个对应层级的政府间合作:即两个直辖市人民政府、河北省人民政府及其各自的职能部门相互之间、两个直辖市的区县人民政府、河北省地级市人民政府及其各自的职能部门相互之间、两直辖市街道办、乡镇人民政府、河北省的县、乡、镇相互之间等都应该达成合作协议。其二,重视政府组织与非政府组织之间的应急管理合作机制。比如相邻的村委会之间、志愿者组织之间、以及各种人民团体、协会、公益组织等之间等应该达成合作协议,形成合作机制。

第四,扩大合作内容,构建京津冀全领域应急合作机制。结合京津冀地区突发事件的特

点,在多层级应急管理合作的基础上,逐步建立起包括交通安全、食品药品安全、水旱灾害、森林火灾、环境污染、传染病疫情、跨流域污染、群体性事件等较为频繁发生事件的具体领域的应急合作机制;同时,在此基础上进一步拓宽到所有领域的应急管理合作,以不断提升区域应急管理合作水平。

第五,丰富合作形式,构建京津冀全过程应急合作机制。基于突发事件全过程管理的原则,京津冀应该进一步在预案共同制定、联合监测、联合预警、信息共享、平台互联互通、应急人财物联合调配等全过程的合作,共同防范和应对突发事件。同时,积极探索建立联合应急指挥机制,对跨区域重特大事件如森林火灾、重大交通堵塞等,在属地管理为主的原则下,成立联合现场应急指挥部,共同参与研究应急处置工作。

第六,利用“互联网+”,完善京津冀的立体化风险沟通机制。充分利用“互联网+”的思维和技术,强化应急合作中的风险沟通,完善互联互通和协同合作机制。具体说来,京津冀三地各层级人民政府及其职能部门、各层级非政府组织之间都应该充分利用互联网技术,并搭载上传统的信息沟通内容,着力构建起立体化风险沟通平台和机制。一方面,及时组织交流推广各地好的经验做法,着力解决一些跨区域合作机制之间信息通报不及时、制度建设不健

全、应急预案约束力不强、联合演练开展少、联动处置效率低等突出问题;另一方面还要有组织、有秩序地全面带动跨区域民间的风险交流,以强化应急管理知识传播、技术学习,提升民间组织和个体应对突发事件的意识和能力。

#### 参考文献:

- [1] 申剑敏,朱春奎. 跨越治理的概念谱系与研究模型[J]. 北京行政学院学报, 2015(4).
- [2] 卢文刚,黎舒茜. 中美省州政府间应急管理协作比较研究[J]. 北京行政学院学报, 2015(5).
- [3] 向良云. 地区政府区域应急协作的制度框架:美国的经验与启示[J]. 社会主义研究, 2009(5).
- [4] 刘雅静. 跨区域公共危机应急联动机制研究[J]. 珠海市行政学院学报, 2010(6).
- [5] 谭小群,陈国华. 美国应急管理合作对我国跨区域应急管理的启示[J]. 工业安全与环保, 2011(10).
- [6] 吴国斌,党苗,吴建华,李海燕. 任务复杂性下目标差异对沟通行为和应急合作关系的影响研究[J]. 中国软科学, 2015(5).
- [7] 国务院应急管理办公室. 跨区域应急管理合作机制建设调研报告[J]. 中国应急管理, 2014(5).
- [8] 谭小群,陈国华. 政府跨区域突发事件应急管理能力评估研究[J]. 灾害学, 2010(4).
- [9] 连玉明. 试论京津冀协同发展的顶层设计[J]. 中国特色社会主义研究, 2014(4).
- [10] 王庆明. 建立环渤海地区应急管理协作联动机制的对策[J]. 中共济南市委党校学报, 2013(1).

(责任编辑 张书连)

**Abstract** The cooperation in emergency response is an integral part in the integrated development of Beijing, Tianjin municipalities and Hebei province and is of great importance. The cooperation in cross-regional emergency response should establish a mechanism featuring multi-level, full field, the whole process and three-dimension. However, the cooperation in emergency response in the integrated development of Beijing, Tianjin municipalities and Hebei province still has many problems. Therefore, some countermeasures should be used as development strategies for the cooperation in emergency response in the integrated development of Beijing, Tianjin municipalities and Hebei province, such as, to promote it at high-level, to formulate laws and regulations, to expand the scope of cooperation, to enrich the content of cooperation, to use Internet+ and so on.

**Key words** Beijing, Tianjin municipalities and Hebei province; integrated development; cooperation in emergency response; strategy