

# 政府机构和社会资源的整合： 元治理视角下应急管理的优化路径<sup>\*</sup>

吴涵博

---

**【摘要】**近年来，中国持续通过重组机构、完善应急管理体制机制等方式应对日益复杂化的突发公共事件带来的挑战。但即使在2018年机构改革后，中国在应急管理方面依然存在跨部门协调困难和各应急主体协作混乱等问题。元治理理论对于分析和指导中国应急管理改革实践具有一定的适用性，基于元治理视角树立整合型应急理念是优化现有应急管理模式的前提。选取承担具体应急职能的部门作为元治理者，通过柔性引领构建出互补型协作网络是解决应急机构内部以及多元应急主体间协作困境的关键。

**【关键词】**应急管理 元治理 柔性引领

**【作者简介】**吴涵博，南开大学周恩来政府管理学院2019级博士研究生。

**【中图分类号】**D601 **【文献标识码】**A

**【文章编号】**2097-1125 (2022) 03-0116-12

---

## 一、问题的提出

转型时期频发的突发公共事件呈现相互交织、叠加放大的特征，由此形成各类复杂的灾害链，对我国应急管理能力和应急管理体系的建设提出了新要求。为处理日渐碎片化、复合型的突发公共事件，我国初步建立起以“一案三制”<sup>①</sup>为核心、由总体国家安全观引领的政府应急体系，并通过政府积

---

\* 本文系天津市哲学社会科学规划重点项目“地方政府改革中的公众和社会参与研究”（TJZZ16-001）的阶段成果。

① 应急管理的“一案三制”是指突发公共事件的应急预案、应急体制、应急机制和应急法制。

极动员、吸纳市场和社会等主体的参与，形成了多元共治的应急格局。然而，初具雏形的应急管理体系并不足以应对当前出现的各类突发公共事件。虽然在“建立健全公共安全体系，防范和化解重大社会风险”<sup>①</sup>的改革理念引领下，2018年党和国家机构改革对应急管理体系的组织结构进行了一次整体性重构，但在实践层面，应急管理工作在制度、主体能力、意愿以及文化等方面的建设依然处于不断完善的阶段，我国应急管理建设的理想状态与运行状态之间不可避免地存在差距。<sup>②</sup>

在应急管理的研究领域，学界提出了分级管理、资源下放<sup>③</sup>和建立紧急状态下级别较高的权威机构以协调救援<sup>④</sup>等改革建议，并大力倡导通过总结发达国家的应急经验，借鉴合作治理<sup>⑤</sup>和多中心治理<sup>⑥</sup>等理论，推进应急能力和应急体系的现代化建设。在肯定上述研究取得了丰硕成果的同时，也必须指出，现有研究尚未形成符合中国应急管理工作特点和充分满足应急管理实践需要的理论体系，还存在西方理论水土不服、多中心治理理论缺乏现实基础、改革建议过于碎片化等问题。政府是参与应急管理的最重要主体，在明确各职能部门权责的同时做好应急过程的协调工作，对进一步推动应急体系从部门负责制向综合协调型转变具有重要意义。逐渐壮大的市场和社会主体在应急管理中发挥着日益重要的作用，如何有效利用各主体掌握的应急资源达成最优治理状态，就成为应急管理建设中必须考虑的新问题。在元治理理论的视角下，立足于当前中国应急管理体制改革现状和多主体参与的现实，构建基于机构和主体两个维度的元治理模式，可以为打破应急机构间、多元主体间的协作困境提供新的思路。

## 二、以元治理理论指导中国应急管理的适用性分析

元治理理论的初衷在于指导政府、企业、社会组织等主体构建高效的协

① 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，人民出版社2017年版，第49页。

② 张晓君：《应急管理现代化“堕距”的生成与弥合》，《行政论坛》2021年第1期，第68页。

③ 薛澜：《突发公共事件分类、分级与分期：应急体制的管理基础》，《中国行政管理》2005年第2期，第106页。

④ 薛澜、刘冰：《应急管理体系新挑战及其顶层设计》，《国家行政学院学报》2013年第1期，第10页。

⑤ 岳经纶、李甜妹：《合作式应急治理机制的构建：香港模式的启示》，《公共行政评论》2009年第6期，第84页。

⑥ 王光星、许尧、刘亚丽：《社会力量在应急管理中的作用及其完善——以2009年部分城市应对暴雪灾害为例》，《中国行政管理》2010年第7期，第67页。

作网络,也被用于指导组织内部的不同部门之间开展良性协作。在分析以元治理理论指导中国应急管理实践的适用性的基础上,选取元治理者搭建政府机构维度和多元主体维度的应急协作体系,有助于最大限度地整合应急资源,促进政府应急管理能力的提升。

### (一) 基于机构和主体两个维度的元治理模式

元治理理论诞生于对治理失灵的反思,主张构建高效协作网络的关键不仅在于动员多元参与,更要选取参与者中的核心主体作为元治理者发挥统筹和协调作用。<sup>①</sup>元治理理论将元治理者与其他参与者的关系界定为一种特殊的“长幼关系”,<sup>②</sup>即在确保多主体地位平等的同时,也要求元治理者对多元参与各方展开柔性引导和规制。由于政府在掌控引导、提高效率、动员能力、明确多元主体定位、问责规则、自身合法性等六个维度<sup>③</sup>上具有天然优势,因此,学界公认政府是理所应当的元治理者。<sup>④</sup>

在应急管理中,市场主体的逐利本质决定了它在一些公益性救助和一定数量的捐赠之外,不可能一直承担慈善和救援的功能;社会主体占有的资源规模不一,组织能力差异较大,也无法作为救援的主导者。政府不仅占据了最主要的资源,还具有其他主体不具备的公共性特质,并且政府更有远见,更易指向公共议题的根本,这些都决定了政府必然是应急管理的元治理者。

由政府扮演元治理者的角色,并不意味着向传统的一元负责制回归。在元治理结构中,政府不仅是规则的制定者,更是支持、引导多主体实现有序参与的“长辈”。基于此,部分学者认为,政府作为元治理者引领多元主体的前提是做好自身的整合工作。政府要认清自身决策系统的重要性,并在多部门间实现权力的平衡。<sup>⑤</sup>面对某一公共议题,政府不仅要着重提高对口部门的专业能力,还必须选出跨机构的统筹者。政府内部同样需要一个承担元治理者角色的部门,构建高效的联动机制。因此,元治理理论的实践常表现

① [英] 鲍勃·杰索普:《治理的兴起及其失败的风险:以经济发展为例的论述》,漆燕译,《国际社会科学杂志》(中文版)1999年第1期,第45页。

② Bob Jessop, *The Rise of Governance and the Risks of Failure: The Case of Economic Development*, *International Social Science Journal*, Vol. 68 (1), 2018, p. 227.

③ Stephen Bell and Andrew Hindmoor, *Rethinking Governance: The Centrality of the State in Modern Society*, Cambridge: Cambridge University Press, 2009, pp. 46-69.

④ Bob Jessop, *State Power: A Strategic-Relational Approach*, *British Journal of Sociology*, Vol. 60 (1), 2009, p. 201.

⑤ Stephen Osborne, *The New Public Governance*, London: Routledge & Taylor Francis Group, 2010, p. 121.

为元治理者以推动政府内部机构协作为基础，以整合多主体掌控的社会资源为补充的双维度元治理模式（见图1）。

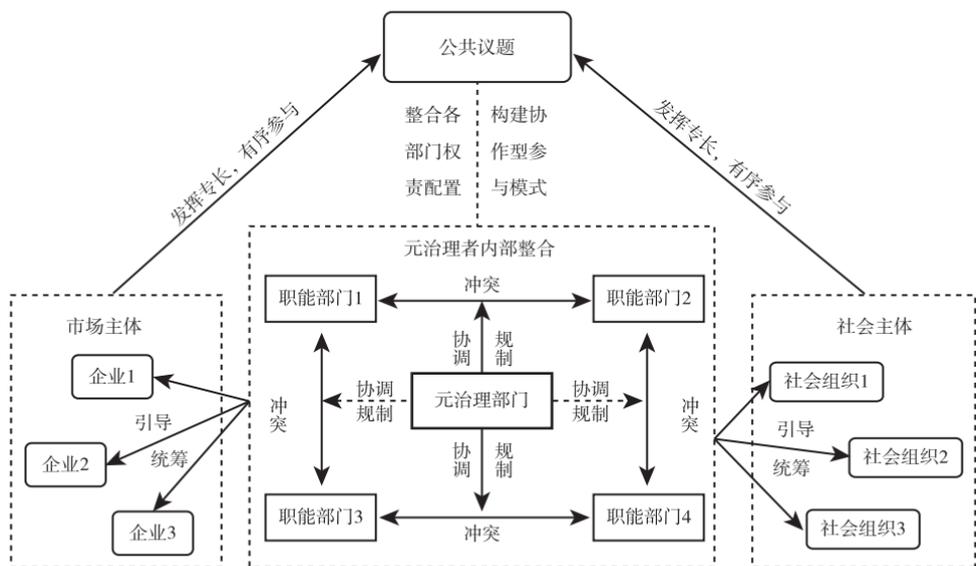


图1 基于机构和主体两个维度的元治理模式

## （二）以元治理理论指导中国应急管理的现实依据

### 1. 综合协调型应急体系：为机构维度的元治理奠定坚实基础

自2003年“非典”疫情后，中国应急管理开始有意识地从单一灾种防灾减灾模式向专业化、体系化的综合协调型应急管理模式转变。一方面，2003年后的机构改革延续了加强专业部门应急能力的传统做法。在中央的引领下，各级政府通过人员培训、财政支持等方式建立起一批专业化的应急队伍，有效提升了气象、水利、安全生产等专业或兼业部门的应急能力。另一方面，在中央层面设立负责统筹协调的常设应急机构来应对灾害链复杂的突发公共事件，也成为应急管理改革的重点方向。例如，2005年，国务院下设常态化应急管理办公室；2013年，作为应急管理顶层机构的中央国家安全委员会成立；2018年，组建应急管理部，合并了大量原属于不同部门的应急职能。

至此，中国政府已逐渐搭建起以专业部门为支柱、统筹部门为横梁的“四梁八柱”<sup>①</sup>型应急管理体系，并为充分发挥好“梁”的赋能作用和

<sup>①</sup> 钟开斌：《国家应急管理体系：框架构建、演进历程与完善策略》，《改革》2020年第6期，第7页。

“柱”的功能作用<sup>①</sup>持续推进相关领域的改革进程。在中央国家安全委员会、应急管理部等统筹部门的指挥下，中国特色应急管理体制已基本成型，为元治理理论在机构维度指导我国应急管理体系的继续完善提供了可靠的组织依托。

## 2. 一主多元的参与模式：为主体维度的元治理提供现实可能

改革开放后，中国政府逐渐向市场和社会放权赋能，多元主体参与应急管理逐渐成为常态。新时代，着眼于多元参与应急管理的重要性，政府出台了一系列相应的政策法规。2015年，民政部印发了《关于支持引导社会力量参与救灾工作的指导意见》，强调“统筹协调社会力量高效有序参与救灾工作”；2016年发布的《中共中央国务院关于推进防灾减灾救灾体制机制改革的意见》，把“坚持党委领导、政府主导、社会力量和市场化机制广泛参与”列为应急管理的基本原则之一；2019年底，应急管理部、民政部进一步研究起草了《关于进一步推进社会应急力量健康发展的意见（征求意见稿）》。

以上文件表明，政府不仅认可应急管理中多元参与的合法性，并意图通过吸纳多元参与，提高我国面对突发事件的综合应急能力。但必须明确的是，应急管理中政府的作用始终是决定性、基础性的。救援资金的主体部分仍需依赖财政拨款，参与救援的队伍大部分都属于职能部门的专业人员，政府在应急管理中的功能无可取代，政府的主体地位也必须继续维持。这种由政府主导、多个自组织发挥专长参与应急管理的治理格局，为元治理理论的适用提供了现实可能性。

### （三）以元治理理论分析应急管理改革的研究进路

元治理理论提倡的是对科层制、市场化和网络化治理等现有治理模式进行修正和校准，<sup>②</sup>通过取长补短的方式构建一种混合形态的治理模式。<sup>③</sup>在经济与社会领域的发展还主要依靠国家推动和保障的中国，由权威主体作为元治理者，通过整合引领实现对政府内、外两个维度治理资源的动员最大化和利用效率最大化，具有相当程度的可行性。<sup>④</sup>

① 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》，《中国软科学》2021年第1期，第3页。

② David Marsh, *The New Orthodoxy: The Differentiated Polity Model*, *Public Administration*, Vol. 89 (1), 2011, p. 44.

③ Louis Meuleman, *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets: The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations*, Heidelberg: Physica-Verlag, 2008, p. 57.

④ 郭永元、彭福扬：《元治理：现代国家治理体系的理论参照》，《湖南大学学报》（社会科学版）2015年第2期，第105页。

聚焦到应急管理领域，初步成型的综合协调型应急管理体系和一主多元式参与模式，为借助元治理理论分析和指导中国的应急管理改革提供了适用基础。针对当前中国在应急管理过程中出现的机构和主体维度的“协作断裂”问题，搭建起双维度的元治理模式有助于重新定义应急管理中中央和地方之间、政府机构之间、政企社多元主体之间的结构关系，推进应急管理体系和能力的现代化建设（见图2）。

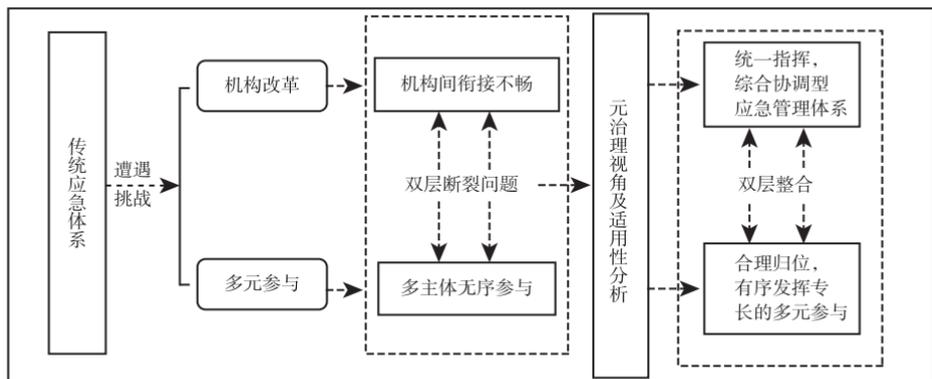


图2 元治理视角下应急机构和主体双维度的整合框架

### 三、应急管理困境：机构与主体双维度的协作断裂

目前，我国应急管理体系和能力建设已取得突出成果，初步建立了以中央国家安全委员会和应急管理部为统筹、各部门对口负责、各级政府属地管理的应急管理体系。但由于我国应急机构的整合尚处于起步阶段，受到单一部门负责应急管理的惯性思维、多元参与方的专业能力存在差异等因素的影响，突发事件的应急处理过程常常陷入协作困境。

#### （一）机构维度：政府内部协作不畅

##### 1. 应急管理的顶层设计碎片化

当前中国的应急管理存在顶层设计碎片化的问题，这是制约政府内部机构间协调能力提升的关键因素。中央国家安全委员会本被期望成为承担综合协调职能的应急管理的顶层机构，但其职能主要集中在保证国家外部环境安全和反恐、反分裂方面，在现实中仅对特大突发公共事件进行协调处理。应急管理部虽然也具有一定程度的统筹性质，但其职责仅限于处理安全生产类和自然灾害类事件。即使发生了归属于应急管理部负责的突发事件，由于其本身只是国务院下属的部级单位，与其他职能部门平级，因此很难完成对其他部门的横向统筹。

在应对突发公共事件的过程中，中央国家安全委员会统筹功能的缺失意味着当前的应急管理基本上回到部门负责制的状态。部门负责制固然能够发挥职能部门的专长，却也存在缺乏统筹能力的“硬伤”。例如，当发生公共卫生事件后，卫健委虽然能立足于专业优势进行疾病预判和防控，却无权进行动员，无法统筹协调其他部门进行配合。受顶层部门统筹功能发挥不到位的影响，应急管理工作中在现实中不断遭遇梗阻，严重阻碍了应急管理体系和能力的现代化进程。

## 2. 权责失衡制约府际合作

有学者指出，跨界危机治理中的府际合作面临多重掣肘，主要包括：职责同构模式下的央地分权模式导致纵向政府间合作不畅；传统科层制强调的专业化分工导致部门间合作困难；行政区行政产生的区域分割导致横向地方政府间合作梗阻。<sup>①</sup>究其原因，无论是在纵向上还是在横向上，应急管理工作都缺乏明确清晰的权责配置。由于协作制度缺失，并受到职责同构、分类管理、属地管理等现实状况的影响，地方政府面对突发事件常被诱发出“经济人”理性，<sup>②</sup>严重限制了府际合作的意愿和能力。

一方面，纵向应急机构间存在权责错配的问题。处于权力高点的上级政府掌控应急资源，具有应急指挥权；低级别政府处于执行层，直面突发事件却只拥有极其有限的资源。面对突发事件，上级政府将责任和指标下压导致下级政府处于有责无权的状态，这种权责错配现象会严重影响应急效率和救援质量。此外，在分级负责的原则下，多级政府都可以直接干涉基层救灾，又会出现多头领导的问题。以新冠肺炎疫情防控为例，早期基层防疫人员每天要给不同层级、不同部门报送十多次防疫表格，“表格防疫”<sup>③</sup>怪象给基层应急人员带来了沉重负担。

另一方面，协作制度乏力导致应急管理过程中横向的部门协作、同一层级的政府协作受阻，对口负责制催生出应急部门“各扫门前雪”的应对行为。应急部门往往无权调配其他职权部门参与行动，很难有效应对灾害链复杂的突发公共事件。面对突发事件，在属地管理的原则下，地方政府常持地方保护主义心态，为“避责”不惜排斥、断绝与其他地方的合作。

① 张玉磊：《跨界危机治理中的府际合作研究》，《上海大学学报》（社会科学版）2018年第2期，第130页。

② 王宏伟、李贺楼：《我国应急管理体制性弊端探因》，《中国减灾》2010年第11期，第42页。

③ 文清：《莫让“表格防疫”成基层不堪承受之重》，[http://www.xinhuanet.com/comments/2020-03/10/c\\_1125691120.htm](http://www.xinhuanet.com/comments/2020-03/10/c_1125691120.htm)，2021年9月10日。

### 3. 机构改革重合并、轻融合

2018年机构改革新设的应急管理部先后合并了原属于13个部门和单位的多项职能，并通过对原属于公安、消防、武警、护林等部门的20万人进行转制，组建了一批具有专业素质的应急管理队伍。目前，应急管理部初步实现了对自然灾害和安全生产两类突发事件的统筹，并具有推进、配合其他机构协同解决公共卫生事件、社会安全事件等突发事件的职责。

但事实上，应急管理领域的机构改革只完成了初步的部门重组和具体职责的机械合并，只是将原属于多个部门的职责剥离出来，强行嵌入应急管理部这个机构中。在应急管理部内部，隐患排查是一套体系，救灾援助则是另一套体系，而灾后恢复的部分职能甚至尚未纳入应急管理部的职责范围。应急管理部的成立只是将原有的部门间职责割裂隐性化为部门内职责割裂，应急管理的流程、体系并未得到充分整合。可见，中国的应急管理体系尚处于将各部门相关职能进行机械合并的阶段，整合型应急管理体系的建设任重道远。

#### （二）主体维度：无序化的多元参与

##### 1. 多元参与主体自身存在缺陷

市场和社会主体参与应急管理的规模日益庞大，逐渐成为一支不可忽视的力量。但显而易见的是，多元主体的自身缺陷阻碍了参与应急管理的实效。一方面，多元主体参与应急管理的专业能力不足。大部分主体参与应急管理的方式主要是简单的捐款捐物，在专业救援方面作用有限，多元主体的参与能力与应急管理需求之间的匹配度存在较大差距。<sup>①</sup>这就导致多元参与难以真正有效承担起应急管理职能，容易被政府所替代，政府与非政府主体的合作关系无法长期维持。<sup>②</sup>

另一方面，参与主体良莠不齐，严重影响政企社三方的协作意愿和水平。近年来，政府在放宽对市场和社会发展限制的同时，相关制度规范的跟进较为滞后，这导致部分慈善组织、救助组织呈现野蛮生长的态势。多元参与主体从应急管理中渔利的行径导致应对突发公共事件中“志愿失灵”的现象屡见不鲜。这种现象进一步损耗了政府对市场和社会参与的信任度，在上级政府责任下压和救灾紧迫性的要求下，政府不敢将职能分散出去，多元

① 董幼鸿：《社会组织参与城市公共安全风险治理的困境与优化路径——以上海联合减灾与应急管理促进中心为例》，《上海师范大学学报》（哲学社会科学版）2018年第4期，第54页。

② 陶鹏、薛澜：《论我国政府与社会组织应急管理合作伙伴关系的建构》，《国家行政学院学报》2013年第3期，第16页。

主体的专长优势也就难以发挥。

## 2. 政府与多元主体协作的常态化机制缺失

虽然政府已经出台一系列认可、支持多元主体参与应急管理法律法规和政策文件,但在现实中,相关法律对多元主体参与应急管理只有原则性、笼统性的规定,政府在推动多元参与的各类行动中也表现出重动员、轻协调的问题。<sup>①</sup>目前,除一些具有官方色彩的社会组织被纳入常规救援体系外,大部分主体在参与应急管理的过程中都具有临时性和无序化的特征。

目前应急管理方面的相关制度设计,一方面缺乏对应急合作时机、合作程度以及合作过程中各方具体权责的明确规定,另一方面未能构建一套针对政府、市场和社会等多元主体的互补型协作机制。这就导致紧急状态下常常出现信息无法共享的问题,出现某地遭遇“饱和式救援”而另一地区救援力量缺失等资源配置不当的问题,难以形成社会组织与政府间有效合作的应急行动。总之,无序化的多元参与导致市场和社会力量无法被真正组织起来,协作机制不完善导致多元主体掌控的应急资源难以得到有效利用。

## 四、整合引领:元治理者的角色归位

突发公共事件往往具有很强的破坏力和扩散性,使人民群众的生命财产安全受到很大威胁。着眼于现有应急体系应对突发事件过程中暴露的短板和不足,推动机构和主体两个维度元治理者的角色归位,能够在传统科层制和网络化治理的构想之外,为中国应急管理事业的改革发展提供具备现实可能性的第三条道路。

### (一) 元治理的前提:树立全方位的整合理念

元治理理论要求中国政府承担起“小心翼翼的长辈”角色:一方面通过自身内部机构整合,构建符合现代化应急管理要求的应急体系;另一方面,在自组织尚未发展成熟的背景下,政府要通过柔性引导,使自组织拥有充足的发展空间。元治理的本质是核心治理主体通过形塑公共议题中其他参与者的价值观来引导组织行为。因此,在应急管理中树立整合治理理念、倡导协作型应急文化、塑造应急向心力,是形成应急管理合力、解决当前机构与资源两个维度协作困境的前提。

政府作为元治理者,要树立起基于机构和资源两个维度、覆盖整个

<sup>①</sup> 赵子丽、黄恒学:《新时代国家应急管理治理体系的构建思路》,《宏观经济管理》2020年第7期,第38页。

应急管理体的整合理念。在机构改革、“一案三制”等制度体系的革新过程中，要以整合理念为指导做好跨机构、跨行政区划的协同工作，打破府际合作的梗阻。政府还要注重引导企业、社会组织和个人增强自身的社会责任意识，提升多元主体参与应急管理的意愿，并在制度设计中预留出多元参与的空间，力争动员一切可动员的资源，实现资源整合力度的最大化。

政府还要在应急管理预警、应对和重建的全过程树立整合理念。当前我国应急协作网络多强调应对过程中的协作和整合，忽视了在事前预警和灾后重建过程中的协同。应急过程中的协同很有必要，但临时性的整合措施难免存在效力不足的问题。应急管理改革要在全过程整合的理念指引下，明确政府、企业和社会组织在治理体系的预警、应对和恢复过程中的具体定位，构建符合现代化要求的制度体系。

## （二）机构维度：明确应急机构权责配置

### 1. 确立机构维度的元治理者

以元治理理论指导机构维度应急管理改革的首要工作，是选出政府内部的核心应急部门作为元治理者发挥统筹引领的作用。中央层面在机构改革中要进一步加强应急领域的顶层设计工作，这是推动各机构协同配合、打破应急过程中“九龙治水”和“龙多不治水”等困境的关键。机构维度的元治理者发挥应有的作用，也是主体维度做好社会资源整合工作的前提。

中央国家安全委员会必须主动承担起应急管理元治理者的角色，确保自身在应急管理过程中发挥统筹各部门参与的作用。中央国家安全委员会作为中国级别最高、掌控资源最多、最具影响力的应急统筹部门，其职责重点不应简单集中在反暴恐、反分裂和应对外部势力的攻击上。中央国家安全委员会需要关注各类突发公共事件，通过协调管控的方式发挥元治理者的功能，承担起应急管理工作中综合协调的职能。

在未来的机构改革中，党和政府还需要进一步加强应急管理部的统筹协调作用。一方面，要根据应急管理的实践经验持续完善和整合应急管理部的相关职权；另一方面，在应对具体突发事件的过程中，可以借鉴国际经验，临时提高应急管理部的地位，将其视作具有统筹功能的元治理者，给予其更多职权。通过“平时”和“战时”两种身份的切换，让应急管理部取代临时性的办公领导小组直接对中央领导人负责，以常态化部门的身份发挥元治理功能，推动“统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动、平战结合”<sup>①</sup>的特色应急管理体制不断完善和发展。

<sup>①</sup> 《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》，人民出版社2018年版，第95页。

## 2. 由元治理者打造协作型应急体系

在元治理者的统筹下，构建一套各机构联系紧密、协调配合的应急管理模式是整合政府内部机构力量的核心要诀。而打造协作型应急体系的前提，就在于由元治理者合理安排应急机构间的权责配置。

政府要在元治理者的统筹下，做好应急管理的横向府际合作。一方面，在元治理者的引导下设立能够发挥实效、具有紧急状态下决策权力的区域协作机制。<sup>①</sup>另一方面，由元治理者在突发事件的事前管理中构建基于各应急部门间的合作框架，通过制定应急规划、编织应急预案、建立信息共享机制、开展应急演练等方式，强化机构间协作的制度惯性，保证应急机制在突发事件爆发后能够有效运转。

元治理者同样要明确应急过程中纵向各级政府间的权责配置。一方面，元治理者要厘清各级政府的分工关系，划分好不同层级的应急部门应当承担的不同责任。通过应急管理中“唯一长辈”的指引，规定各级政府向下的干预方式和干预限度，打破多头指导的困境。另一方面，元治理者要尤为重视“纵向到底”的应急整合原则，加强基层的应急能力建设。在作为元治理者的顶层应急机构的统筹安排下，要将应急物资下沉到直面突发公共事件的基层应急机构，做到应急管理中的权责匹配。

## 3. 以元治理网络推动机构职能的深度融合

以元治理理论分析机构维度的应急管理改革，意味着要在最大限度整合应急资源的理念下，打破各地方政府间以及政府各部门间的协作梗阻，建立起一套能够形成治理合力的协调网络。同时，在我国持续深化机构改革的背景下，也要注重整合具有重要协调功能的应急管理部的内部职能。在应急管理部内部实现部门职责的深度融合，是发挥其作为元治理者的功能、满足应急需要的重要步骤。

2018年应急管理部的成立，标志着中国拥有了一个完全意义上的用来应对综合性突发事件的专业部门。虽然应急管理部并入了大量应急管理方面的相关职责，但其内部多种应急体系错乱交织的状况严重影响到救援实效。应急管理部内部职责的整合，可以借鉴发达国家应对突发事件的“全生命周期”<sup>②</sup>理论，由党政部门统筹，在机构内部树立元治理的整合理念，形成统一认知，推动工作融合。同时，党和政府要进一步加大机构改革的力度，通过打破原有职责边界、合理安排机构内部的工作岗位等方式，建立一套覆盖

① 沈承诚、金太军：《“脱域”公共危机治理与区域公共管理体制创新》，《江海学刊》2011年第1期，第110页。

② Thomas Drabek, *Managing the Emergency Response*, *Public Administration Review*, Vol. 45 (1), 1985, p. 85.

预防准备、处置应对及事后恢复等多层面、一体化的标准作业流程，构建应急管理部内部的元治理网络，促进机构内应急职能的深度融合。

### （三）主体维度：引导多元主体有序参与

#### 1. 政府发挥元治理者的引导作用

由作为治理“长辈”的元治理者引导、协助其他主体提升参与能力，是元治理理论相较于其他理论的独特优势。面对稚嫩的市场和社会力量，政府要发挥好元治理者的引导功能。一方面，政府要持续向外放权赋能，给予多元主体充分发育的空间。政府要将建设服务型政府的口号和理念落实，扫平企业和社会组织发展的制度阻碍，这是多元主体有效参与应急管理的必备基础。

另一方面，政府作为主体维度的元治理者，要有意识地培育参与应急管理的市场和社会主体的专业能力。这是保证自组织健康成长、减少应急管理中市场和社会失灵的重要举措。政府要按照普遍倡导、重点扶持和专业发展相结合的原则，通过购买公共服务、提供专业培训、给予资金支持等方式，打造一批专业化水平较高、能够真正增补政府应急管理覆盖面的企业和社会组织。这是发展政府与社会组织互补型应急管理合作关系的有效方式，也是在应急管理实践中提升市场和社会多元参与的多样性和有效性的重要途径。

#### 2. 以柔性手段编织协调互补的治理网络

作为引导市场和社会多元主体参与应急管理的元治理者，政府的职责不仅在于将市场和社会主体的力量动员起来，更体现在动员之后，政府发挥元治理者的优势，构建多方参与的协作互补型治理网络。这是最大限度地整合应急资源、达成最优治理格局的重要举措。

政府要基于平等、互信、共享的原则，为协作网络制定基本规则。规则和制度是维系有序参与的最主要工具，也是保障协作过程中多元主体各自利益的可靠依托。由作为元治理者的政府制定规则，有助于解决应急管理中的协作障碍，破除治理过程中产生的利益纷争。由权威主体以明确的规则界定多元参与各方的权责，也是破除寻租空间、促进良性协作的必要手段。

在明确协作规则的基础上，作为元治理者的政府要主动展开与多元主体的沟通接洽。元治理者必须对其他应急主体的能力和专长具有清晰的认知和准确的判断，并在此基础上选取占据最关键资源的合作者，将其嵌入治理网络中最合适的位置。在应急管理中，政府要做的不仅是动员参与，更要注重参与的有序化和资源配置的最优化。值得注意的是，即使应急管理工作具有紧迫性，政府依然要以多元主体的自愿参与为前提。政府要以购买公共服务、兜底过剩应急物资等柔性方式，打造资源互补、密切配合的应急协作网络。