

俄罗斯国家应急管理体制及其启示

李思琪

【内容提要】 应急管理是衡量一个国家治理水平以及有效管控各种重大危机能力的重要指标。独立以来，俄罗斯形成了具有自身鲜明特点的应急管理模式。本文从俄罗斯应急管理的各项制度安排，包括决策机制、预警机制、储备机制，以及俄罗斯应急管理的牵头部门和主要力量——紧急情况部的工作机制切入，对俄罗斯国家应急管理的具体模式及其特点进行分析。俄罗斯已逐渐形成以紧急情况部为核心平台，以联邦安全会议为主要决策机制，预警体系、储备体系、法律体系、科研院校体系相统一的应急管理体制。俄罗斯应急管理体制的特点是以国家首脑为核心，联席会议为平台，紧急情况部为主力，资源集中于中央，主要实行依靠国家行政管理体系的垂直管理。俄罗斯应急管理体制对中国相关体制的建设具有一定的启示意义。

【关键词】 俄罗斯 应急管理 应急管理决策体制 应急预警机制 应急储备机制 俄罗斯紧急情况部

【作者简介】 李思琪，黑龙江大学博士研究生。

一 问题的提出

应急管理是政府及其他公共机构在突发公共事件的事前预防、事发应对和处置以及善后管理过程中，通过建立必要的应急机制，采取一系列必要措施，保障人民群众生命和财产安全，促进社会有序健康发展的相关活动。应急管理的本质就是处置和规避风险，它涉及突发事件（风险）的预防与应急准备、监测与预

警、应急处置与救援、事后恢复重建等各个阶段^①。这一概念于 2007 年写入中国《突发事件应对法》中，成为与突发事件相伴的重要概念。应急管理是一个主权国家政府管理职能的重要组成部分，是衡量一个国家治理水平以及有效管控各种重大危机能力的重要指标。目前，随着新冠病毒疫情在全球蔓延，国际组织及世界各国政府都积极采取措施，不断加强应急管理体系建设和能力建设。习近平主席明确指出，“新冠肺炎疫情的发生再次表明，人类是一个休戚与共的命运共同体。在经济全球化时代，这样的重大突发事件不会是最后一次，各种传统安全和非传统安全问题还会不断带来新的考验。”^② 疫情是一场大考，在疫情面前，各国政府应急管理体制及其优势和劣势得到了充分展示。各国均把不断强化、完善和提升应对重大公共突发事件和全球性危机挑战的预防、决策和管控能力建设提到现实日程上来。

目前国际上主要有三种应急管理体制^③：美国模式，这一模式的总特征为“行政首长领导，中央协调，地方负责”。美国、澳大利亚和英国在应急体制方面具有类似的特征。这一模式的核心在于省州等地方政府是承担应急管理职责的核心和主体。州及地方政府有很大的自主权，一般灾害的应急指挥权也属于事发地政府。地方政府仅在其无法应对灾害时才向州或联邦政府提出援助请求。接到救援请求后，州或联邦政府会按照法律规定和程序，调用相应资源予以增援。第二种模式是日韩及新加坡模式，其特征为“行政首脑指挥，综合机构协调联络，中央会议制定对策，地方政府具体实施”，例如日本设立了由内阁总理大臣担任主席的“中央防灾会议”，这是日本防灾与应急管理的最高权力机构，成员包括全体内阁大臣，同时在内阁中设立防灾担当大臣，负责防灾与应急管理中的若干重大事项和具体问题^④。当重大灾害发生时，首相首先征询中央防灾会议意见，然后决定是否在内阁府成立紧急救灾对策总部进行统筹调度，并在灾区设立紧急救灾现场指挥部，以便就近指挥。内阁府作为应急管理中枢，承担汇总分析日常预防预警信息、制定防灾减灾政策以及中央防灾委员会日常工作的任务。各类突

^① 龚鹏飞：《突发事件与应急管理的相关概念辨析》，载《城市与减灾》2015 年第 4 期；张欢：《应急管理与危机管理的概念辨析》，载《中国应急管理》2010 年第 6 期。

^② 《习近平同联合国秘书长古特雷斯通电话》，http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-03/12/c_1125704243.htm

^③ 中国行政管理学会课题组，《政府应急管理机制研究》，载《中国行政管理》2005 年第 1 期。

^④ 顾令爽、杨小林、刘涛、金英淑：《日本防灾对策及应急管理体系对中国的启示》，载《改革与开放》2017 年第 15 期。

发公共事件的预防和处置，由各牵头部门各司其职、各负其责，实行相对集中管理。第三种则是俄罗斯模式，这一模式的总特征是“以国家首脑为核心，联席会议为平台，相应部门为主力”，实行依靠国家行政管理体系的垂直管理。近年来，俄罗斯应对危机和重大突发事件的过程表明，俄罗斯的应急管理模式有其鲜明特点，一些制度安排和具体做法值得研究借鉴。

二 俄罗斯应急管理的相关制度安排

俄罗斯独立以来应急管理体系与苏联时期相比发生了很大变化。苏联时期以冷战为背景，以大规模战争为主要应对对象的民防体系已不再适合新时期。和平时期的安全威胁包括社会冲突、恐怖袭击、自然灾害等，愈发成为国家安全和公共安全的关键问题，应急管理体系也随之进行了转型和调整。事实上，俄罗斯应急管理体系的转型可以追溯到 20 世纪 80 年代中期，切尔诺贝利事件以及 1988 年的亚美尼亚大地震均促进和加速了苏联民防系统的改革调整，苏联政府开始反思以备战为目的的应急管理体系，并逐渐把应急管理体系的建设中心从旧的“军事”范式转移到和平时期可能出现的各种重大自然灾害与突发事件上^①。俄罗斯开始从全新的基准点出发，建设自身的应急管理体系。

（一）俄罗斯应急管理决策体制

俄罗斯独立以后高度重视应急管理建设，在自身的实践过程中逐步建立了以总统为核心，以联邦安全会议为中枢，以紧急情况部为平台，以联邦安全局、国防部、外交部、情报局等强力部门为抓手的垂直决策应急管理体系。

联邦安全会议是俄罗斯应急管理决策层面的重要制度安排。这一机构自俄罗斯独立以来一直存在，经包括 1993 年宪法在内的多部法律确认，成为与联邦政府、中央银行、联邦法院、检察院、总统办公厅和武装力量司令部并列的七大机构之一。联邦安全会议在俄罗斯国家政治生活和有关战略问题决策方面发挥着关键作用，成为实施国家长期发展战略、保证国家利益的重要工具。从领导体制上看，根据 2010 年颁布的新版联邦安全法，安全会议由俄罗斯总统组建和领导，是保障国家安全的整个决策机制的核心。在应急管理方面，安全会议负责为总统

^① Boris Porfiriev, “Institutional and legislative issues of emergency management policy in Russia,” *Journal of Hazardous Materials*, 88 (2001).

就预防和消除紧急状态及其后果所采取的措施提出对策，在保障安全领域实施总统所通过的决定时，协调俄罗斯联邦执行机构和地方主体执行机构的活动^①。安全会议现下设 7 个常设的跨部门委员会，其中与应急管理相关的主要是战略规划问题跨部门委员会、经济和社会领域跨部门委员会、生态安全跨部门委员会、公共安全跨部门委员会和信息安全跨部门委员会。另外，俄罗斯负责应急管理的主要职能部门紧急情况部的部长也是联邦安全会议的成员。联邦安全会议的职能涵盖了俄罗斯应急管理决策的各个环节，包括信息收集与分析、突发事件预测、制定应急预案、应急决策发布、落实协调行动、决策效果评估等。

（二）俄罗斯应急管理预警体制

预警响应体制是各国政府应急管理体制中必不可少的重要组成部分。2006 年，俄罗斯紧急情况部、内务部和联邦安全局共同创建了全俄人口密集人群信息和预警综合系统（ОКСИОН）。该系统可以将音频和视频信息进行处理、传输和展示，其主要目标是对民众进行民防培训，在紧急情况下保护民众安全、确保消防安全、水体安全和维护公共秩序。主要任务是在人员密集地区，及时向民众提供突发事件信息，以提高民众应对紧急情况的能力；提高民众的安全意识；监测人员密集场所的状况和公共秩序^②。该系统由终端设施组成，主要安装在地铁、车站、街道和超市等人口密集地点，通过液晶面板或 LED 屏幕 24 小时播放相关信息，可以在发生自然、人为、生物 - 社会等紧急状况时提供信息支持。

截至 2019 年，这一系统已在全俄五十多个地区建立了 44 个信息中心、668 个终端设施，提供的信息可以覆盖到全国七千多万人^③。整个系统由全俄信息中心（ФИЦ）进行统一管理。这一套信息和预警系统堪称世界上唯一的 24 小时紧急情况预防和预测机制，可实现全天候实时监测和预报，并及时更新信息数据。该系统涵盖了四种应急机制：（1）常态机制负责制定一般性紧急事件的处理预案、对周围环境进行监测、对危险目标进行监控以及进行相关人员的应急培训等；（2）预警机制着眼于对可能发生的紧急事件预作准备，例如，提前储备紧急情况下使用的食品、药品和其他相关应急物资等；（3）应急机制负责在紧急情况发生后及时高效地启动程序，进行疏散、搜寻和营救，并提供紧急医疗服

① 胡昊：《俄罗斯联邦安全会议的历史演进及其对中国的启示》，载《国际安全研究》2014 年第 5 期。

② Основные задачи ОКСИОН. <http://www.ic-okSION.ru/>

③ Терминальные комплексы. <http://www.ic-okSION.ru/Terminalnye-kompleksy>

务，执行各项应急保障任务，信息中心能够对灾害信息进行快速分析处理、利用各类视频声频终端进行高效传输，使民众在最短时间内接收到应急预警信息，大大提高了灾害情况下信息传送的有效性；（4）灾后机制负责在灾后向受灾民众传达相关信息、并通过社会心理康复中心提供精神和心理支持^①。

当然，俄罗斯应急预警系统也存在一些不完善之处：例如，现有的信息和预警系统集中安装在大城市，而广大农村地区不仅缺乏基本的自动预警系统，当地的硬件设施和技术水平也难以达到现代应急信息的传播要求，而国家对地区开发和推广应急预警系统的资金支持也不到位。另一方面，民众对紧急情况及应对方式常识的了解程度普遍较低，在出现紧急情况时往往无所适从^②。

（三）俄罗斯应急储备体制

应急储备体制是俄罗斯应急管理体系的重要组成部分。应急物资在俄罗斯被纳入到国家物资储备的范畴当中，由联邦国家储备局统一承担采购、储存和管理的职责。俄罗斯联邦储备局成立于1999年5月25日，前身是俄联邦国家储备委员会，2004年3月正式由之前的俄罗斯储备局更名为现在的联邦国家储备局，受联邦经济与贸易发展部（2008年5月之后为联邦经济发展部）管理。2016年11月23日起直接受俄罗斯联邦政府领导^③。

联邦国家储备局是决定国家物资储备重大事项的机构，每年定期根据国际国内形势变化调整物资储备品种和规模，经总统批准后即可执行。俄罗斯联邦储备局承担着组建、储存国家物资储备并为满足俄罗斯联邦动员需求服务的责任。其职责还包括：为清除紧急情况后果的行动提供后勤保障；在最重要的原料、能源、食品和非食品产品供应出现暂时中断的情况下，向俄罗斯联邦各经济部门、组织机构和联邦主体提供国家支持，以稳定经济；提供人道主义援助；协助市场监管；预防或防止传染病、动物流行病及放射性污染的扩散^④；制定国家物资储备管理相关的国家政策和法律规范；管理国家物资储备统一体系；代表俄罗斯联

^① Общероссийская комплексная система информирования и оповещения населения в местах массового пребывания людей (ОКСИОН) . <https://78.mchs.gov.ru/glavnoe-upravlenie-sily-i-sredstva/obshcherossiyskaya-kompleksnaya-sistema-informirovaniya-i-opovesheniya-naseleniya-v-mestah-massovogo-prebyvaniya-lyudey-oksiom>

^② Государственное управление чрезвычайными ситуациями. https://otherreferats.allbest.ru/life/00735484_0.html

^③ https://ru.wikipedia.org/wiki/Федеральное_агентство_по_государственным_резервам

^④ О государственном резерве. <https://rosreserv.ru/>

邦行使国家物资储备所有者的职权；组建、安置、储存和维护国家物资储备，并组织其所属部门进行相关保护工作；调控国家物资储备的库存、流动和状态；及时更新国家物资储备；按照国家标准和技术规格要求，确定国家物资储备的储存条件；确保在规定的时间内归还从国家物资储备中借出的物资^①。

联邦储备局由局机关、地方派驻机关（各联邦区均有设立）、三个下属部门（信息计算总中心、物资存储问题研究院和联邦储备局学院）和负责保管国家物资的存储部门构成^②。

目前，俄罗斯储备了足够数量的粮食、食品、燃料、药品、帐篷、衣物等应急物资，主要用于灾害发生地人员的安全保护与恢复生产。每个联邦主体都建立了食品、日用品、机械等物资的储备制度。例如，在全国建立了雪灾应急储备制度，专门储备牵引车辆、取暖设备、电力设备、融雪剂以及防滑沙等。此外，俄联邦国家储备局与俄罗斯军方保持高度协同，借助军方的强大运输能力，能够在第一时间调运储备物资到达任何需要的地方，极大地提升了国家储备的战略保障能力。除物资储备外，俄罗斯还建立了自己的应急金融储备。根据《俄罗斯联邦预算法》，俄联邦政府设立了用于预防和处理紧急情况 and 自然灾害后果的储备基金^③。法案规定，俄罗斯联邦政府及其下级储备基金用于消除自然灾害和其他紧急情况后果时采取应急救援和恢复等措施时产生的不可预见支出。联邦政府储备基金中用于资助消除自然和人为灾害的储备基金，由俄罗斯紧急情况部负责管理。俄联邦各主体预算和地方预算中的储备金数额由联邦各主体立法（代表）机关和地方自治机关代表在批准下一财年年度预算时确定，但规模不得超过联邦预算核定支出的 3%。从绝对数量上看，近年来俄罗斯联邦政府储备基金规模达到 28 亿卢布^④。

（四）俄罗斯应急管理科研与教育体系

俄罗斯历来重视应急专业人才的培养、培训，拥有多所专门的院校。紧急情

① Положение о Федеральном агентстве по государственным резервам. <https://rosreserv.ru/Agentstvo>

② Структура. <https://rosreserv.ru/Agentstvo/Structure>

③ Резервный фонд Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий. <https://www.mchs.gov.ru/ministerstvo/o-ministerstve/terminy-mchs-rossii/term/1891>

④ Резервный фонд Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий. Государственный материальный резерв. <http://www.obzh.ru/eco/4-1.html>

况部下属有全俄民防与紧急情况研究所、民防学院、消防学院、圣彼得堡国立消防大学、乌拉尔国立消防学院、伊万诺沃消防救援学院、西伯利亚消防救援学院等院校以及 21 个地区消防培训中心^①。全俄民防与紧急情况研究所（ВНИИ ГОЧС）成立于 1976 年，最初是根据苏共中央委员会和苏联部长会议的命令成立，目的是研究提高战时国民经济运行稳定性的问题，1992 年 12 月 29 日，根据俄罗斯联邦政府命令，成为俄罗斯联邦民防事务、紧急状态与消除自然灾害部的主要科研机构，2002 年成为联邦科学与高技术中心。该研究所是独联体国家中保护公民和领土免受自然和人为灾害影响的重要科研机构。研究所下设 9 个科研中心、1 个编辑出版中心和 1 个多媒体技术中心，同时负责消除切尔诺贝利事故影响的科研工作^②。民防学院的经费从联邦军事预算中列支，主要负责培养民防系统的行政和技术人员，并且拥有研究生培养权限^③。国立消防学院是俄罗斯紧急情况部系统的主要高校，成立于 1933 年，校内设有 25 个教研室和消防问题组织与管理中心、自动化系统和信息技术中心、火灾事故救援技术中心、燃烧过程与生态安全中心、消防中心和建筑业消防安全中心等八个教学科研一体化中心。该校主要培养高层次的消防安全专家，并同时承担消防和自然、人为灾害防治领域的科学研究工作^④。圣彼得堡国立消防大学、乌拉尔国立消防学院、伊万诺沃消防救援学院、西伯利亚消防救援学院等院校主要着眼于消防救援人员的培养，拥有较为完整的本科和职业教育体系。其中，圣彼得堡大学还拥有博士研究生培养权限及自己所属的武备中学^⑤。这些学校为俄罗斯的紧急情况部及其他相关单位培养了大批专业人才，并在教学科研中积累了雄厚的技术储备。除消防救援类院校外，紧急情况部还下设有全俄急救和放射医学中心。该中心成立于 1997 年，前身是全俄生态医学中心，是一家集诊治、科研与教学功能于一体的联邦级预算

① Образовательные учреждения. <https://www.mchs.gov.ru/ministerstvo/uchrezhdeniya-mchs-rossii/obrazovatelnye-uchrezhdeniya>

② Всероссийский научно-исследовательский институт по проблемам гражданской обороны и чрезвычайных ситуаций МЧС России. <https://www.vniigochs.ru/>

③ Академия гражданской защиты МЧС России, <https://amchs.ru/>

④ Академия Государственной противопожарной службы МЧС России. <https://www.mchs.gov.ru/ministerstvo/uchrezhdeniya-mchs-rossii/obrazovatelnye-uchrezhdeniya/akademiya-gosudarstvennoy-protivopozharnoy-sluzhby-mchs-rossii>

⑤ Санкт-Петербургский университет Государственной противопожарной службы МЧС России. <https://www.mchs.gov.ru/ministerstvo/uchrezhdeniya-mchs-rossii/obrazovatelnye-uchrezhdeniya/sankt-peterburgskiy-universitet-gosudarstvennoy-protivopozharnoy-sluzhby-mchs-rossii>

单位^①，主要职能是为受辐射事故、人为灾害和自然灾害等影响致病的患者提供医疗服务，主要从事放射医学、放射生物学、职业病学等领域的基础和应用研究，并承担医学教学和其他医师资格的教学和进修工作。除医疗职能外，该中心还承担了对事故、灾难和自然灾害的受害者进行登记、统计和动态监测的工作，并需要组织专家调查事故和灾害与相关疾病之间的因果关系。中心还负责管理紧急情况部医疗登记系统，这是一个多级部门信息分析系统，该系统对紧急情况部救援人员的社会地位、健康状况和个人专业活动进行综合评估，以协助管理决策^②。

（五）俄罗斯应急管理法律体系

完善的立法体系是俄罗斯政府开展应急管理工作的重要支撑。1994 年至今，俄罗斯通过了一系列旨在保障国家和公民免遭各种自然和突发性公共灾害的威胁和侵害的法律法规和行政条例，包括《关于保护居民和领土免遭自然和人为灾害法》《事故救援机构和救援人员地位法》《工业危险生产安全法》《公民公共卫生和流行病医疗保护法案》《俄罗斯联邦紧急状态法》《联邦公民流行病防疫法》《公民卫生和流行病福利条例》《俄罗斯联邦反恐怖活动法》等一系列法律文件，构成了俄罗斯应急管理领域的法律体系。此外，俄罗斯还于 2016 年以总统令的形式批准了《2030 年前民防领域国家政策基本原则》，明确规定了俄罗斯 2030 年前在该领域国家政策的目标、任务、优先事项和落实机制^③。应该说，经过多年的发展，俄罗斯已经形成了较为完备的应急管理法律体系，可以确保俄罗斯应急管理的种种行政行为可以在法制化轨道上开展。

三 紧急情况部：俄罗斯应急管理体的核心平台

俄罗斯主要负责应急管理的行政机构是紧急情况部，全称为俄罗斯联邦民

^① Yakirevich and Popov "Aircraft Medevac by Medical Modules of EMERCOM of Russia", *Journal of Emergency Medicine*, Vol. 43, Issue 5, 2012 (November), p. 919.

^② ФГБУ "Всероссийский центр экстренной и радиационной медицины им. А. М. Никифорова". <https://www.mchs.gov.ru/ministerstvo/uchrezhdeniya-mchs-rossii/federalnye-gosudarstvennye-byudzhjetnye-uchrezhdeniya/fgbu-vserossiyskiy-centr-ekstrennoy-i-radiacionnoy-mediciny-im-a-m-nikiforova>; Всероссийский центр экстренной и радиационной медицины имени А. М. Никифорова" МЧС России, <https://nrcem.ru/>

^③ <https://www.mchs.gov.ru/dokumenty/458>

防、紧急情况和消除自然灾害后果部。该部通常被视为俄罗斯的“强力部门”之一^①，在政府机构中有着十分特殊的地位。紧急情况部的前身是1990年成立的俄罗斯救援队。1991年，这一组织根据叶利钦的命令被改建为非常状况国家委员会，绍伊古被任命为委员会主任。同年，该委员会与隶属于国防部的苏联民防司令部合并，成立了俄罗斯联邦民防事务、紧急情况和消除自然灾害后果国家委员会，接受俄罗斯总统的领导。这一委员会的成立，表明俄罗斯政府意识到和平时期和战时紧急状态下的社区和地区保护是国家政策中相对独立的重要领域。1994年，该委员会更名为紧急情况部，成为俄罗斯联邦政府的组成部门。2002年，俄罗斯国家消防部门从内务部整体划出，成为紧急情况部的下属部门。

俄紧急情况部现有工作人员30万人，其中22万人来自其下属的消防局。紧急情况部在俄罗斯所有联邦主体设立了办事处，并设立了8个地区中心，覆盖范围与俄罗斯的联邦区行政区划基本相同。此外，克里米亚共和国和塞瓦斯托波尔市也设有紧急情况部的办事处。部内设信息政策司、干部政策司、国际事务司、教育与科技事务司、行政司、法务司、财务经济司、后勤与技术保障司、民防与公民保护司、救援司、信息技术与通信司、业务管理司、监督与预防司等13个职能司和自身安全总局、审计与监察局、战略规划与组织工作局、投资与建设局、医疗与心理保障局、“国家危机管理中心”总局、航空及航空救援技术局、消防总局、水上搜救局等9个局^②。此外，紧急情况部还承担俄罗斯联邦森林火灾救灾跨部门委员会、水灾跨部门委员会、海洋和内水紧急情况跨部门海事协调委员会、救援人员认证跨部门委员会四个政府委员会的工作。

紧急情况部下辖有多支专业队伍。紧急情况部搜救队专门负责发生灾害时的一般搜救工作，总人数近2万人，大多数队员同时掌握多种专业技能，具有在水下、陆上、空中和任何复杂地理与气候条件下完成救助任务的能力。搜救队在各地地方设有58支分队，其中包含军事化救援队伍。搜救队时刻保持战备状态，出勤准备时间为：汽车30分钟，直升机1小时、固定翼飞机3小时^③。2001年，紧急情况部成立了7500多人的“大学生搜救队”，作为国家搜救队的后备力量，

^① Daniel Treisman, *The New Autocracy: Information, Politics, and Policy in Putin's Russia*, Brookings Institution Press, 2018.

^② Структура Министерств. <https://www.mchs.gov.ru/ministerstvo/sostav-ministerstva>

^③ MChS (EMERCOM), *International Civil Defence Index*. <http://www.icdo.org/Directory%20ORIGINAL/Directory-english/Russia.maj.2006.ang.pdf>

主要任务是保障大型活动的安全，在中小学进行搜救方面的理论和实践知识宣传。紧急情况部下属有总人数达 22 万的消防部队，这一部队由军事化消防部队、地方专职消防队和志愿消防队三部分组成。紧急情况部还有一个“高风险救援行动中心”，专门负责处理具有高风险的各种紧急情况，如核事故和化学、放射污染事故等。行动中心拥有一流的工兵、训犬专家、机器人专家、化学和放射性物质防护专家、潜水专家、登山专家等，并在救助中广泛使用机器人作为协助。紧急情况部的航空救助队有雇员 12 500 余人，飞机 70 余架，并在全国设有 8 个航空中心^①。紧急情况部下属的俄联邦国立水下紧急情况救助研究所则组建于 2001 年，负责对俄联邦内水和领海的水下关键基础设施采取预防措施和施行紧急救援，在船舶遇险时进行搜救行动等。除上述救援力量外，紧急情况部还辖有小型船只救援队、心理医疗救助队等。

紧急情况部还掌握有军事化的救援部队。由现役军人和非现役人员组成。根据 2011 年的总统令，救援部队的人数为 24 450 人，根据 2015 年新发布的总统令，其中现役军人 9 782 人，非现役军人 14 668 人。军事化救援部队的任务是保护公众，领土、财产免受军事行动或自然、技术灾难的威胁，并可以在海外开展行动。其具体职能包括在灾难地区开展救援；识别和标记辐射，化学和生物污染区域，并在上述区域保护平民，对人员、设备、建筑物进行洗消和净化；恢复灾难地区的受损物，恢复通讯，提供人道主义援助，保护重要建筑、物资；对森林和泥炭大火进行定位和扑灭^②。编制上编为独立机械化旅、团、营，机动分队，独立专业营、工程技术营和其他营；在市、区和工程项目中组建有非现役的民防组织，分为地区性民防组织和项目组织。俄罗斯在地方的民防组织机构按行政领导体制逐级分设，直至居民点一级^③。在战时，他们处于民防系统的控制之下，任务由俄罗斯总统下达。此外，紧急情况部还可向俄罗斯联邦国防部或俄罗斯国民卫队（原内务部队）请求协助。如此一来，该部既有国际协调能力，亦能在需要时从国内筹措必要的资源，还可以得到内务部、国防部及其所属武装力量的协助^④。

① Roger Roffey, *Russia's EMERCOM: Managing emergencies and political credibility*. FOI report, p. 35.

② Ibid.

③ 《俄罗斯民防》，http://rfb.sx.gov.cn/art/2019/6/24/art_1484638_34843225.html

④ 孙鸿涛、田军章、叶泽兵、江桂华、曹东林：《俄罗斯紧急医疗救援体系建设的做法与理念》，载《现代医院》2013 年第 1 期。

紧急情况部的主要任务是制定和执行民防领域的国家政策，保护居民和领土免受紧急情况的影响，保障消防安全，保障水路安全。其基本功能包括制定预防紧急情况的科学和技术方案，准备预防和处理紧急情况的力量和手段，持续地风险监测和分析，在紧急情况下对民众进行培训，预测和评估紧急情况的后果，持续地更新和保障财政和物资供应，提供有效的安全标准并对有风险区的企业和公共场所进行检查，消除紧急情况的后果，对受紧急情况影响者提供社会保护措施，进行相关国际合作。紧急情况部同时下设 3 个专门委员会用以协调和实施某些行动，包括政府预防和消除紧急情况及消防安全委员会，俄罗斯联邦民防事务、紧急状态与消除自然灾害部关于遵守联邦公务员公务行为和解决利益冲突要求的委员会，俄罗斯紧急情况部儿童社会基础设施委员会。其他咨询和协商机构还有紧急情况部军事救援委员会、紧急情况部公共理事会、专家委员会、退伍军人中央委员会，以及完善民防、保护居民和领土免遭自然灾害和人为灾害、消防安全和水体安全监管规范工作组^①。

俄罗斯国家预防与消除紧急情况统一体系是紧急情况部的重要工作机制。这一机制根据俄罗斯联邦 1995 年 11 月 5 日颁布的第 1113 号政府令建立。它是在之前的俄罗斯紧急情况预防与行动体系基础上组建而成，综合了联邦、联邦主体和地方自治机构的力量和资源，其主要目标是预警紧急情况的发生并减少其带来的损失以及消除紧急情况。该体系分为联邦、联邦区、联邦主体、市和具体对象五个层级。每一级均包括协调机构紧急情况与消防安全委员会，常设管理机构民防与紧急情况管理机关，日常管理机构危机控制点（中心）、值勤部门，常规力量与资源，财政和物质资源储备，通信、警报和信息支持系统。各级别的常规力量都由紧急救援部门、紧急救援队和其他配备了能执行三天以上紧急救援和抢险工作的特殊装备、工具、物资的部门和队伍组成^②。

这一体系下设有隶属于紧急情况部的国家危机管理中心。中心成立于 2008 年，是国家预防与消除紧急情况统一体系的指挥和控制中心。这是一个地理分布式的信息管理系统，可以在危机期间管理与整合国家体系和各级民防单位的人力、器材和其他资源。该中心直接管理设立在各地区的危机管理中心，共设有 85 个主要办事处和 8 个按联邦区设置的地区中心，以及应急响应、运作分析、信息处理等分中

^① Структура Министерств. <https://www.mchs.gov.ru/ministerstvo/sostav-ministerstva>

^② Алексеев С. П. Единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций/С. П. Алексеев. – Текст: непосредственный // Молодой ученый. 2015. № 6 (86). С. 366 – 370. <https://moluch.ru/archive/86/16138/>

心，共有雇员约 1 000 人，形成了完备的指挥应对体系，主要任务之一是使用现代技术快速有效地应对紧急情况。这一中心得到了俄联邦总统、政府的明确授权，在实践中形成了全国统一的管理体系，能够及时有效开展各种应急监测预测、组织信息共享、实施调度管理和预防应对，在有效消除灾害事故和重大突发事件中发挥着不可替代的作用。国家危机管理中心旗下包括全俄紧急情况监测和预报中心、海上统一信息系统、全俄综合通报和预警系统、全俄消防科学研究所下属的技术紧急情况与灾难情况和数学建模中心等。这一体系可以动用的财政和物质资源包括：俄联邦政府用于预防和消除紧急情况的储备基金，国家用于消除紧急情况的应急物资储备，联邦行政机关物资储备，俄罗斯联邦主体、地方自治机关和机构的财政和物资储备。相关财政和物资储备的建立、使用和补充按照俄罗斯联邦法律、联邦主体和地方自治机构的法律规范执行。其名称、数量、创建、储存、使用和补充则由创建机构确定^①。俄罗斯国家预防与消除紧急情况统一体系垂直领导、集中决策、协调行动的管理模式，有效加强了中央与地方在紧急情况出现的情况下应急管理的衔接，提升了紧急状态和突发事件时国家和社会力量的整合与联动效率。

作为主要负责应急管理行政机构，紧急情况部在运作上强调高度集中统一、垂直领导、职能明确，着重制定和落实相关政策，提供民防和紧急搜救服务，提供救灾支持，开展消除灾害后果活动，监督相关资金使用，向国外提供人道主义援助等。俄罗斯在国家结构形式上虽然是联邦制，但实际政治运行展现出很强的重直管理特点，这在俄罗斯应急管理体系以及具体运作上也有体现。大量的应急资源通过紧急管理部被掌握在联邦层面。地方上的绝大多数搜索和救援单位也都接受紧急管理部下设在各联邦区的应急救援区域中心领导。应急救援区域中心的职能是协调国家管理机关、民防机关和军事指挥机关的民防活动，辖区范围大体上与武装力量军区一致^②，由紧急情况部下属的区域分支机构管理。各层级的应急管理机构又下设指挥中心、救援队、信息中心、培训基地等管理和技术支撑部门，负责具体实施应急任务环节，与预防和应对体系相互配合。地方的紧急救援机构按行政区域逐级分设，并受所属区域中心管理，全国实际形成了五级^③（组

① Единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС). <https://www.mchs.gov.ru/ministerstvo/o-ministerstve/terminy-mchs-rossii/term/2228>

② 《俄罗斯民防》，http://rfb.sx.gov.cn/art/2019/6/24/art_1484638_34843225.html

③ 孙兰兰、吴苏燕、蒋希蓓：《国外应急管理体制的特点及发展趋势》，载《亚洲消防》2008 年第 6 期；宋立军、普娜、瓦建任：《俄罗斯的应急体系》，载《中国应急救援》2007 年第 3 期。

织层级、地方层级、地区层级、大区层级和联邦层级) 应急管理体制机构, 逐级负责, 垂直管理。这种垂直管理的应急体系基本覆盖了俄罗斯联邦的各个行政区划, 形成了横向有协调、纵向能贯通的全疆域应急管理架构。

相较于更为集中的国家应急管理中心和内部其他救援力量, 同样属于紧急情况部序列的民防组织则更突出地方性和基层性。俄罗斯的民防机构按行政领导体制逐级分设, 直至居民点一级。俄在各共和国、自治州和自治专区、边疆区、州和市的行政机构中均设有民防管理机关, 其主要组织原则是按区域和生产、经营单位设置, 平时负责宣传、教育和训练, 战时则组织居民和工厂、企业落实各项民防工作, 消除灾害后果。俄地方民防指挥机构一般设有民防参谋部和民防勤务部。民防参谋部下辖若干混成队、分队和组, 以及救援队、分队和组。民防勤务部下设侦察、通信、医疗、防火、防辐射、防化、事故处理、掩蔽部服务、社会治安、运输和物资技术保障等勤务部门。

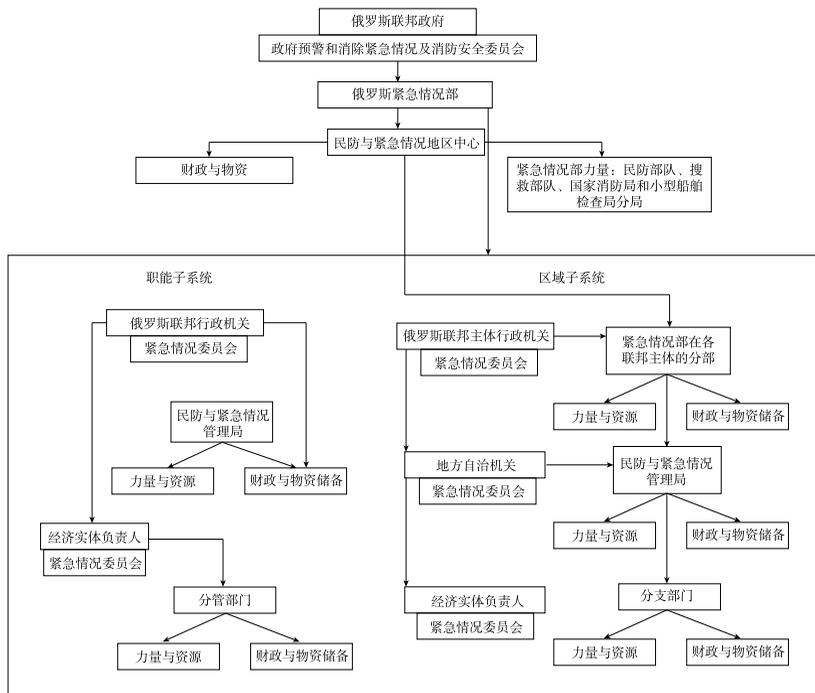


图1 俄罗斯应急管理体系构成

资料来源: Понятие и структура РСЧС как единой государственной системы предупреждения и ликвидации последствий ЧС. <https://fireman.club/inseklodepia/edinaya-gosudarstvennaya-sistema-preduprezhdeniya-i-likvidacii-chrezvychajnyx-situacij-rschs/>

四 俄罗斯应急管理体制得失与启示

独立以来，俄罗斯逐渐形成了以紧急情况部为核心平台与抓手，以联邦安全会议为主要决策机制，预警体系、储备体系、法律体系、科研院校体系相统一的应急管理体制。俄罗斯应急管理体制的特点是，以国家首脑为核心，联席会议为平台，紧急情况部为主力，资源集中于中央，也就是紧急情况部一家手中，并在应急事务中实行依靠国家行政管理体系的垂直管理。从俄罗斯独立以来的实践看，俄应急管理体的立法经验、管理模式、决策机制和联合应急等方面的经验和成绩均值得肯定，且具有独特的模式特点，在管理体制、决策机制、协调指挥、效果评估等体制制度积累了一些成功经验和做法，即统一指挥、分级负责，高效运转、共同参与，法规完备、体系健全。同时，在运行机制过程中亦呈现出四个转变：一是由单项应急向综合应急管理转变，二是由单纯应急向危机全过程管理转变，三是由应急处置向加强预防转变，四是由国家层面主导的社会全员动员参与，政府、企业、社团组织和个人在危机全过程管理中都有明确的责任。

当然，俄罗斯应急管理体制在实践中也暴露出一些问题，这些往往与这一体制的优点是相伴相生的。比如，由于高度集中统一的集中领导体制，导致地方政府在面临自然灾害和人为事故等情况时主观能动性和可以调集的资源严重不足。由于担心受到上级指责，地方官员往往不愿作出独立决定，消极等待来自上级和中央层面的命令。紧急情况发生时联邦与地区或地方各级之间的职责划分还不够清晰。另外，紧急情况部虽然进行垂直管理，并占有绝大部分资源，但在信息上依然较为依赖地方，这也为地方瞒报、缓报、少报灾害及其后果提供了空间^①。此外，现有的应急管理体系在俄罗斯的广大偏远农村地区还比较落后，尤其是理应实现全覆盖的信息和预警系统，仍主要集中安装在大城市。这些地区预警系统的硬件设施和技术水平尚未达到现代应急信息的传播要求^②。

俄罗斯应急管理体制给中国应急管理体系建设提供的经验教训主要包括以下五个方面。

第一，提升对应急管理的认识，逐步完善应急管理的立法体系。从上面的论

^① Roger Roffey, *Russia's Emercom: Managing emergencies and political credibility*. FOI report.

^② Государственное управление чрезвычайными ситуациями. https://otherreferats.allbest.ru/life/00735484_0.html

述可以看出，独立以来，围绕应急管理问题，俄罗斯已经形成了相对完备的法律体系。为国家应急管理力量建设，联邦和地方政府面对紧急状况时的处置等建立了较为坚实的法律基础。改革开放以来，中国也初步建立了以《中华人民共和国突发事件应对法》为核心的应急管理法律体系。但总的来看，目前中国的应急管理立法尚不能完全满足日趋重要的应急管理工作。尤其是应急管理部组建以后，2007年颁布实施的《突发事件应对法》已不能反映十多年来中国应急管理形势的新变化和应急管理体制建设的新调整，亟需一部同中国现行应急管理体制适应的相关法律法规。建立健全应急管理立法，使各级政府进行应急管理时有法可依，有法必依，从而将应急管理纳入法制化、制度化轨道，有必要成为中国今后一个时期法制工作的重中之重。

第二，进一步理顺应急管理体制机制，合理清晰界定应急管理部门职能权限，推进应急管理部门处置应对能力建设。目前中国的应急管理体系遵循的是“统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、属地管理为主”的原则。重特大突发事件发生时，往往则另行成立更高层次的工作组等进行处置。尽管2018年国务院机构改革中，国务院整合国家安全生产监督管理总局、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、国家防汛抗旱总指挥部、国家减灾委员会、国务院抗震救灾指挥部、国家森林防火指挥部的相关职责，组建了应急管理部，并在各级地方政府也进行了相应的机构调整，但属地管理为主的原则没有改变。尽管俄罗斯是联邦制国家，但采取的却是垂直领导，资源集中于联邦中央层面，各种相关资源由紧急情况部统一掌握的应急管理体制。这样的体制更加有利于全国各地应急管理体制的统一化、标准化、专业化，避免因地方政府重视程度不同而产生应急管理体制和具体力量的差异。一旦有事，资源统于一部，统于中央的体制也能够大大减少跨地区跨部门调动资源的政出多门，推诿扯皮的内耗。

第三，重视预警体系建设，加强突发事件监测预警。目前中国尚未建立覆盖全境的统一的自然灾害和其他紧急状况预警系统，拥有的更多是分类型，分区域的预警体系。如“十三五”期间中国地震局建设的“国家地震烈度速报与预警观测网络”，以及各地区自行建立的地质与气象灾害预警系统等。这些预警网络不论是归口、负责部门，还是信息的上传下达以及发布机制均不统一，在实践中往往效率很低，不能适应各类紧急情况对信息收集、传递和发布的要求。中国的应急管理部门也难以对相关信息进行集成。俄罗斯则建立起了覆盖全境、全国统

一、涵盖各种紧急情况的综合性预警体系，集成了各级各类的应急管理信息，建设了覆盖全境的预警信息发布网络。这样的预警体系显然在信息收集传递效率和预警信息发布的通达度上有着巨大优势。

第四，建立健全应急联动机制，加强应急管理专业队伍建设。与俄罗斯紧急情况部相比，中国应急管理部门所掌握的专业力量还十分有限。目前应急管理部所掌握的主要应急处置力量是由公安消防部队和武警森林部队转隶的综合性消防救援队伍，任务形态基本以日常的消防救援为主，并且呈现极强的属地管理特点，缺乏航空、航海等救援队伍。以航空救援队伍为例，目前中国的航空救援队伍由军队（空军、陆航、海航、武警部队）、警用航空、专业救援队和通用航空企业相关力量组成。与世界航空产业发达国家相比，中国航空应急救援起步较晚，救援力量分散，体系建设发展相对滞后。由于缺乏常态化航空应急救援机构和相应的管理体制，指挥领导层对灾区属地航空应急救援资源、救援能力、分布状况等信息往往无法全面了解和掌握，导致救援过程中军民航不能协调一致通力配合，特别是重大灾害来临时，通常多方力量一哄而上，大量集结，却因机型和救灾需求不匹配，以及空域和基础保障设施等条件限制，造成救援航空器闲置，救援成本空耗，救援效率低下。

第五，加强应急管理理论和技术研究，加快应急管理人才的培养。目前中国应急管理部设有三所部属高校，分别为中国消防救援学院、华北科技学院和防灾科技学院，这三所学校在应急管理部组建前分属公安部消防局、国家安全生产监督管理局和中国地震局，三所学校的办学层次和科教实力均不高不强，均无博士学位授权点，中国消防救援学院甚至没有硕士学位授权点。另有 14 所应急管理部部省共建高校，也仅有中国矿业大学和北京化工大学两所学校位列国家“211 工程”当中，且这些部省共建高校多数来自改革前国家安全生产监督管理局系统，多为煤炭和矿业领域的行业院校，缺乏应急管理领域的学科布置和积淀。因此，总体上看，目前中国的应急管理领域缺乏旗帜性高校，应急处置和应急管理的人才，尤其是高端人才的培养能力和质量亟待加强。

（责任编辑 胡 冰）