

唐彦东, 于汐, 刘春平. 北京市民防融入城市应急管理体系障碍性因素分析[J]. 灾害学, 2014, 29(3): 197-201. [Tang Yandong, Yu Xi and Liu Chunping. Analysis on Obstructive Factors of Beijing Civil Defense Integrated into City Emergency Management System[J]. Journal of Catastrophology, 2014, 29(3): 197-201.]

# 北京市民防融入城市应急管理体系障碍性因素分析<sup>\*</sup>

唐彦东<sup>1,2</sup>, 于 汐<sup>2</sup>, 刘春平<sup>2</sup>

(1. 湖南师范大学, 湖南 长沙 410081; 2. 防灾科技学院, 河北 三河 065201)

**摘 要:** 分析了北京市民防系统在城市应急管理体系中的地位、作用和职能现状。北京市民防在融入城市应急管理体系过程中, 存在双重领导体制和高层缺位、基层缺腿的体制障碍; 政府职能结构不合理、法律障碍和融入模式缺乏共识等也是民防融入城市应急管理体系重要的障碍性因素。从调整国家和北京市领导组织机构、加强民防应急管理法制建设以及在应急预案中体现民防应急管理职能等方面提出建议。

**关键词:** 民防; 应急管理; 体制障碍; 法律障碍; 职能障碍

**中图分类号:** X43    **文献标志码:** A    **文章编号:** 1000-811X(2014)03-0197-05

doi: 10.3969/j.issn.1000-811X.2014.03.036

“民防”(civil defense)的本意是“民众防护”或“民事防护”, 是国际通用词, 是政府动员和组织群众, 采取防空袭, 抗灾救灾措施, 实施救援行动, 防范和减轻灾害危害的活动, 现代民防伴随于“人民防空”(人防)而产生, 在大多数国家, 民防除了应对战争外, 已经拓展为应对和平时期的自然灾害和各种突发事件。

北京是我国的首都, 是全国的政治和文化中心, 北京的战略地位, 对城市综合防空、防灾减灾能力提出了很高的要求。2005年, 第五次全国人民防空会议提出, 要把单一的人防体制向防空防灾相结合的民防体制转变。2010年, 第六次全国人防会议进一步指出, 要把人民防空作为应急管理的重要力量, 把各级政府人民防空部门作为政府应急管理工作成员单位, 赋予相应的防灾救灾职能, 充分利用人民防空资源为应对和处置突发公共事件、抢险救灾和应急救援服务。人民防空既是国防的重要组成部分, 也是各级政府应对突发公共事件可资利用的力量。但是, 北京市民防融入城市应急管理体系存在几个重要问题需要解决: 例如: 民防在应急管理体系中的角色定位, 民防开展应急管理的法律法规可行性, 如何充分利用现有人防资源等。因此, 探究北京市民防融入应急管理存在的深层次原因, 并最终从根本上解决这些问题, 将为北京市民防融入应急管理体系具有重要意义, 也为我国现代民防融入具有平战结合特点的综合应急管理体系提供参考。

## 1 北京市民防在应急管理体系中的地位和作用

### 1.1 北京市应急管理体系现状

以2005年北京市突发公共事件应急委员会成立为标志, 北京市已经初步建立起综合应急管理体系, 建立起“3+2+1”的应急管理组织体系框架。市应急委及应急办的领导下14个应对单项灾害的专项应急指挥部, 统一的110市紧急报警服务中心和12345非紧急救助服务中心, 街道(乡镇)、社区(村)应急责任体系和工作机制初步建立<sup>[1]</sup>。

#### 1.1.1 “3+2+1”的应急管理组织体系框架

北京市“3+2+1”应急管理组织体系框架中, “3”是指北京市建立的市突发公共事件应急委员会、市专项应急指挥部和区县应急委(应急指挥中心)三级应急管理机构; “2”是指市紧急报警服务中心(号码110)和市非紧急救助服务中心(12345)两个服务中心; “1”是指一个“基层应急体系”。

北京市突发公共事件应急委员会统一领导全市突发公共事件应对工作, 由市长担任市突发公共事件应急委员会主任, 由分管市领导担任副主任, 分别处置自然灾害、事故灾难、公共卫生和社会安全等突发公共事件。北京市突发事件应急委员会下设日常办事机构(应急办), 行使应急指挥中心职能, 设在市政府办公厅。

\* 收稿日期: 2014-02-24    修回日期: 2014-03-25

基金项目: 中国地震局教师科研基金(20110128)

作者简介: 唐彦东(1971-), 男, 辽宁锦州人, 副教授, 主要研究方向为应急管理与损失评估, 地震流体监测。

E-mail: tangyandong@sohu.com.cn

### 1.1.2 应急指挥技术支撑体系

北京市应急指挥体系是以市应急指挥平台为中心、区县和专项应急指挥平台为支撑、移动应急指挥平台为辅助的应急指挥技术支撑体系。其特点是整合分散在市属各委办局的信息、通讯、物资等应急资源,实现图像监控、无线调度、有线通信、计算机网络应用和综合保障的5个技术系统为依托的市应急指挥平台,从而初步实现对社会全面的监控、现场图像的无线传输、视频资源整合、无线通信指挥调度、有线通信集中指挥调度和各类信息资源共享等功能。

### 1.1.3 应急预案体系完备性

目前,北京市已经建立起包括市总体预案、专项应急预案、应急保障应急预案、部门预案及区县总体预案、大型活动应急预案和单位预案等比较完善的应急预案体系,各级各类应急预案48万多个。

### 1.1.4 专业救援队伍规模

北京市专业救援队伍包括公安、医疗、防汛、地震、矿山、建筑工程等专业抢险救灾队伍。其中,公安系统实现了点、线、面相结合的动态巡逻防控应急队伍;交管系统应急反应队伍的特点是能够及时赶到现场;消防部队共有官兵4000余人;医疗系统在城区均有布点,并成立了市应急卫生救治队伍;安全生产系统组建12支专业救援队伍;此外还有防汛系统、森林消防、人防系统和城市公用设施专业应急救援队。

## 1.2 北京市民防在应急管理体系中的职能分析

2006年11月16日,北京市人民防空办公室正式更名北京市民防局,为我国率先正式列入政府序列以民防局命名的主管部门,对全国人防行政管理体制改革起到了重要的引领和示范作用,标志北京市从单一人民防空体制向全民防空防灾体制转变,开始防空防灾一体化的改革,即所谓的“两防一体化”转制改革。转制后的北京市民防局新增的职能包括:(1)由市人防工程事故应急指挥部担负人防工程事故指挥工作;(2)负责全市公共安全宣传教育工作;(3)人防指挥所向建立“战时防空,平时防灾”的应急指挥备份平台转变。尽管民防系统提出了“三个转变”的战略指导思想,要求民防工作要从单纯以防空为主,转到平战结合的道路上来,实现防空防灾一体化,逐步与国际民防接轨,但囿于体制和机制等诸多因素的束缚,防空防灾一体化进程仍然是小范围的、不够深入的,而且缺乏理论的指导和法律的支撑,所以,防空防灾一体化改革并没有得到实质性进展。目前,市民防局的应急管理职能主要是通过市应急办下设的市人防工程事故应急指挥部,其职责范围限定在处置人防工程事故,在北京市现行的

应急管理体制下,市民防是战时防空袭和人防工程事故责任主体,同时负责全市防空防灾和公共安全宣传教育培训工作,但不具备承担和组织其它公共突发事件法定主体资格<sup>[2-4]</sup>。

## 2 北京市民防承担应急管理职能障碍性因素分析

我国民防长期以来仅仅承担战时防空职能,没有承担防灾减灾任务,因此,在应急管理事业发展的各个时期,我国民防并没有向国外民防那样,成为参与甚至是主导建设国家和城市应急管理体系的力量。因此,在应急管理体制、机制、法制等建设过程中,民防的防灾减灾职能没有得到体现,尤其是在单灾种应急管理体系形成过程中,没有占到一席之地。在综合应急管理体系形成阶段,国家和地方政府也没有将战争灾害的管理纳入政府应急管理体系之中,民防部门自然也就没有真正融入城市应急管理体系,造成了目前民防开展防灾减灾的不利局面。总体来说,北京市民防承担应急管理职能存在体制、法律、体制、队伍建设存等多方面的障碍性因素,具体分析如下。

### 2.1 体制障碍

北京市民防融入城市应急管理体系存在一定的体制障碍,难以整合和优化现有应急资源。

#### 2.1.1 北京市民防双重领导体制

在北京市政府系统内,只有北京市民防局是兼有军事职能,实际上是实行准军事化管理的政府职能部门。一方面,作为市政府的职能部门,就民防工作整体而言,民防局接受市政府的领导;另一方面,市民防局是北京市人民防空工作唯一的主管部门,接受北京卫戍区和北京市政府双重领导,军队在国务院和中央军委的领导下,按照国防建设的战略需求,确定北京市人民防空工作的具体任务。

对于市民防局开展应急管理工作而言,这种双重领导体制存在一定的组织障碍。根据管理学组织结构设计的基本原则,机构设置必须遵循“命令统一”的原则,即在管理组织结构中实行统一领导,不能存在多个上级组织。按照“命令统一”原则所建立的组织结构,下级组织只能接受一个上级组织的指挥,才能保证政令统一,行动一致。如果两个领导机构同时对同一部门或同一件事行使他们的权利,就会出现混乱<sup>[5]</sup>。基于组织管理理论,任何情况下,都不会存在适应双重指挥的社会组织。因此,在不同的安全形势下,如何平衡人民防空(军政双重领导)与应急管理工作(政府主导)之间的关系将是民防系统面临的长期的重大

问题。

### 2.1.2 高层缺位和基层缺腿

北京市民防系统所谓的“高层缺位”是指北京市民防尽管是市政府的行政部门,但是其由设在解放军总参作战部的国家人民防空办公室负责管理,而在国务院序列内,没有对应的主管部门从总体上负责全国民防工作,上下体制不对口。在法律规定上,国务院应急管理办公室和北京市突发事件应急委员会负有领导指挥责任,但他们仅具有综合协调职能,在现实的应急管理实践中存在诸多执行难的问题。在乡(镇)、街道、社区等基层层面上,往往没有设置专职的民防机构,一般由其他相关部门兼负<sup>[6]</sup>。民防体制“基层缺腿”是指在市和区县二级,民防局设在地方政府,但基层则没有专职民防机构。这种管理体制在履行职能上呈现中间强两头弱的橄榄型。橄榄型体制的后果是,基层无法落实,高层无法获得支持,不利于民防与其他相关部门之间的工作协调,充分发挥防空防灾一体化职能。

### 2.2 政府职能结构不合理

民防融入城市应急管理体系涉及到政府机构改革和职能转变。政府是改革的主体,也是改革的客体。政府在职能转换过程中,扮演着民防变革的推动者、制度的设计者、应急资源的调动者和利益协调者多重角色,因此,民防融入应急管理体系面临职能机构不合理的问题。

政府“职能结构”是指政府职能的构成及各类职能在职能总体中的比重和相对地位。根据政府职能的相关理论,“同一社会形态国家的不同时期的政府,其职能是有区别的;就是在同一时期,政府基本职能的比重也是互为消长的”<sup>[7-9]</sup>。北京是特大型城市,政治、经济、文化和国际交往活动频繁,城市灾害种类多,损失重大,影响面广。因而,应急管理已经逐步成为北京市政府管理职能中的一项重要内容,其重要性逐渐提升。在中央政府没有专门民防机构的情况下,由政府 and 军队共同管理的人民防空工作地位相对甚至绝对下降。对于市政府而言,在现时阶段,通过应急办综合协调各单灾种管理部门,远比发展人民防空使之适应应急管理工作更具紧迫性和现实意义。

### 2.3 法律障碍

从1980年代开始,我国颁布了许多单灾种管理法律法规,如《中华人民共和国防洪法》<sup>[10]</sup>、《中华人民共和国防震减灾法》<sup>[11]</sup>、《中华人民共和国消防法》<sup>[12]</sup>、《中华人民共和国气象法》<sup>[13]</sup>、《中华人民共和国水污染防治法》<sup>[14]</sup>、《中华人民共和国大气污染防治法》<sup>[15]</sup>和《中华人民共和国海洋环境保护法》<sup>[16]</sup>等等。此外,国务院部委、各级地方政府也相继颁布了为数众多的部门规章、地

方性法规和政府规章,以规范单灾种应急管理工作。这些法律法规奠定了我国减灾管理工作的法制化基础,但其局限性也显而易见,原因在于这些法律法规不仅没有触及到综合减灾的层面,而且强化了我国条块分割的应急管理体系。2007年颁布实施的《中华人民共和国突发事件应对法》是规范各方应对突发事件行为的基本法律,把突发事件分为自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件四类<sup>[17]</sup>,没有把战争列入其中,并且没有从根本上打破行政体系的“条块分割”现象以及“部门利益化”的倾向。为了有效地组织人民防空,减轻空袭危害而制定的《中华人民共和国人民防空法》<sup>[18]</sup>,于1997年1月1日开始实施,至今已有16年了,并没有明确赋予民防的应急功能和涉及参与突发事件处置的内容。2002年实施的《北京市人民防空条例》也仅增加了平时防灾救灾的原则<sup>[19]</sup>,在国家现行的应急管理体制下,突发公共事件的主管部门是防灾和救援责任主体,民防部门仅仅是战时防空袭和人防工程事故责任主体,承担和组织其它公共突发事件不具有法定主体资格,民防融入应急管理体系存在现实的法制障碍。

### 2.4 融入模式缺乏共识

民防融入城市应急管理体系的模式缺乏共识,缺乏共识的表现在于目标过于笼统和缺乏可操作性,这是该项改革面临的一个突出问题。“两防一体化”和“民防融入应急管理”已成为民防改革公认的目标,但如何实现一体化、如何融入、民防在应急管理中的角色定位等关键问题,这些提法并没有提供具体的实现路径和方法。近几年的民防和应急管理理论研究也没有得出基本认可的结论,更没有设计出融合的基本路径,缺乏具体和可操作的改革方案,有关民防融入应急管理的理论基本上没有超出“原则性描述”的水平。

## 3 北京市民防系统融入城市应急管理体系建议

### 3.1 调整国家民防领导组织机构建议

北京市民防融入城市应急管理体系涉及行政管理体制改革和政府职能转变的重大变革,且现有应急管理体系存在结构性缺陷,这些体制上的障碍决定了民防融入城市应急管理体系是一项长期的艰巨任务,不可能一蹴而就。

在现代民防的框架下,首先应该解决国务院没有专门民防机构的“高层缺位”问题,建立权威的专业化组织机构,提出两种民防机构调整方案:

第一种方案:在国防部内设立国家民防总局,实行国务院和中央军委双重领导,负责全国民防

建设工作,整合各级政府和军队部门资源,建立军地联合指挥机制。

第二种方案:在国务院序列内建立主管全国民防事务的主管部门“国家民防应急管理总局”,军队参与其中,并争取国家民防应急管理总局与国务院应急办合署办公,全面负责防灾减灾和人民防空建设。

### 3.2 北京市民防体制改革方案

根据民防部门在应急管理体系中的角色定位,针对北京市民防体制改革,提出以下三种方案。

#### 方案一:渐进式融入方案

北京市的应急管理事业刚刚起步,民防事业也还处于由人民防空向现代民防转型时期。在当前综合应急管理体系初步建立的历史发展阶段,尤其是条块分割的应急管理体制并没有完全被打破的情况下,民防融入应急管理体系还存在诸如应急管理体制、机制、法制、政府机构改革和政府职能转换等多种障碍性因素,该项事业是一项长期任务,任重而道远。这就要求我们既要充分认识到该项事业的必要性和可行性,又要认识到它的长期性和艰巨性,民防在开展工作时立足现实,坚定信念,面向未来,开拓进取。

若保持现有应急管理体制,以目前民防系统在政府中的地位、人员编制和专业技术能力等条件,民防系统无法承担各种灾害的专业应急管理工作,无法承担起综合协调角色,应该进一步履行好目前承担的保障支援角色,拓展保障范围。积极主动承担没有部门分管或有关部门难以实施的应急救援与管理工作,如核化事故等,尽可能承担一类或几类突发事件的应急管理工作,争取获得政府授权,承担起“保障支援型”与“专项应急型”的混合型角色,渐进式融入应急管理体系,并最终为实现“综合协调型”角色准备条件。

这一方案保持现有应急管理体制,不涉及政府体制改革,其后果是民防系统将长期艰难探索融入城市应急管理体系的路径,大量战备资源闲置,浪费巨大。

方案二:撤并市应急办,重新组建具有综合协调功能的北京市民防局

北京市民防要想真正融入应急管理,应该首先打破体制障碍,撤并市应急办,在现有民防系统、市应急办和其他具有应急功能部门的基础上,组建新的北京市民防局,赋予新民防局以综合协调职能,真正实现人民防空战备与应急管理统筹发展,实现防空防灾一体化。实施这一方案的优点有以下几个方面:第一,可以充分利用民防系统的战备资源,防止巨大的资源浪费;第二,有助于军队参与地方政府的应急管理工作,促进人民防空与应急管理工作共同发展,相互支持、相

互促进;第三,真正实现与国际民防接轨,这也是国外民防工作的普遍做法。

方案三:民防发展的终极目标,建立常设的专业管理机构

按照“综合应急管理”的基本理念,应急管理应该是全灾害、全过程、全部资源和全部利益主体的应急管理。北京市民防发展的终极目标是民防与其他灾害应急管理部門的全面融合,建立一个有效的安全应急管理机构,对所有可以利用的资源进行高效整合,以政府机构的身份承担起应急管理的全部责任,它不再是一个综合协调机构,而是一个可以处置各种自然灾害和人为灾害的专业化管理机构,并且把救灾工作与应急准备以及应急响应紧密联系起来。民防与其他灾害管理部门充分整合,建立专业化的应急管理机构是民防发展的终极目标。

### 3.3 民防应急管理法制建设

近年来,我国民防法规建设取得巨大发展,1997年1月1日施行了《中华人民共和国人民防空法》<sup>[18]</sup>,北京市于2002年颁布了《北京市人民防空条例》<sup>[19]</sup>,2008年颁布了《北京市实施〈中华人民共和国突发事件应对法〉办法》<sup>[17]</sup>,保证民防工作的顺利开展。但总的来看,我国的民防法规体系还不够健全,现行应急管理法律法规没有将战时防空明确纳入突发事件范畴,国家没有应对危机的《紧急状态法》和《民防法》<sup>[6]</sup>,北京市还没有颁布《民防条例》,更主要的是,缺少民防在具体运行过程中的具体规章,民如防参与应急管理的经费保障法规等,关于民防专业队伍建设的规章、关于民防装备器材的规章等等,在一定程度上影响了民防组织建设和应急管理职能的发挥。应加快民防立法进程,尽快形成完善的民防法规体系,从法律上赋予民防承担维护社会稳定、抵御自然灾害和应对公共突发事件等应急职能,为民防建设和应急行动提供可靠的法律保障<sup>[20]</sup>。

### 3.4 在应急预案中体现民防应急管理职能

在各级政府以政府令的形式颁布应急预案时,民防部门应积极建议和争取把民防应急管理相关内容加进去,以此作为开展工作的依据。《北京市突发事件总体应急预案》中只有6处提到民防,其中3处是突发事件分工(人防工程事故)和应急预案分工(北京市人防工程事故应急预案和北京市人防工程防汛应急预案),只有3处涉及实质性内容,仅赋予市民防局人防工程事故应急、公共安全宣传教育和培训、建设和维护城市应急避难场所的工作,实际上并没有赋予民防具体管理和处置其他灾害和突发公共事件的职能。民防应集思广益,找准突破口,积极主动承担应急管理工作,并在《北京市突发事件总体应急预案》得到体现,

获得政府授权。

## 4 结论

随着北京城市化进程的加快, 各种自然灾害、人为灾害和社会性突发事件出现的机率和危害程度都发生了变化。城市化过程聚集人口财富的同时也聚集风险, 使灾害能够造成重大损失, 对人民生命和国家财产安全带来严重威胁。在这种形势下, 民防融入应急管理体系是建立和完善自然灾害以及重大事故的监测、预防、预警系统, 建立完善的灾害处理应急指挥系统和减灾综合协调机制, 维护城市稳定的需要。随着北京市民防系统改革的逐步深入, 民防体制初步建立, 民防部门被赋予了防空防灾双重职能, 承担了部分防灾减灾和救灾任务, 在应对各种自然灾害和公共安全事件中, 发挥了重要的作用。但是, 在市民防融入城市应急管理体系工作中, 还面临着许多重要问题亟待解决, 还存在体制障碍、法制障碍、政府职能结构不合理和融入模式缺乏共识等问题。北京市民防在融入城市应急管理体系过程中, 有必要调整国家和北京市的民防体制, 加强民防应急管理法制建设, 同时, 应在《北京市突发事件总体应急预案》中, 体现民防应急管理职能, 在获得政府授权的前提下开展应急管理工作。

## 参考文献:

- [1] 钟开斌. 风险治理与政府应急管理流程优化[M]. 北京: 北京大学出版社, 2011.
- [2] 袁胜平. 从城市公共安全管理看人防职能转变[J]. 中国人民防空, 2012(1): 24-26.
- [3] 黄启斌. 构建防空防灾一体化应急管理体系探析[J]. 中国人民防空, 2012(8): 64-66.
- [4] 傅佳. 非传统安全威胁应对的社区动员机制研究——基于国内外社区民防工作的视角[D]. 杭州: 浙江大学, 2011.
- [5] 黄声. 上海市综合减灾管理体制研究——以上海市民防办公室承担减灾职能为例[D]. 上海: 华东师范大学, 2005.
- [6] 余潇枫, 廖丹子. “现代民防”: 安全治理新建构[J]. 浙江大学学报: 人文社会科学版, 2012, 42(2): 98-107.
- [7] 谢庆奎. 职能转变与政府创新[J]. 新视野, 2003, 2: 45-49.
- [8] 汪波. 社会结构变迁中的政府职能转变与“职能悖论”[J]. 中国特色社会主义研究, 2006(6): 16.
- [9] 张志辰. 我国地方政府创新行为的制度分析[J]. 兰州大学学报: 社会科学版, 2011, 39(1): 99-102.
- [10] 中华人民共和国防洪法[EB/OL]. [2013-11-11]. [http://www.gov.cn/ztl/2006-07/27/content\\_347485.htm](http://www.gov.cn/ztl/2006-07/27/content_347485.htm).
- [11] 中华人民共和国防震减灾法[EB/OL]. [2013-11-11]. [http://www.china.com.cn/policy/txt/2009-03/06/content\\_17389417.htm](http://www.china.com.cn/policy/txt/2009-03/06/content_17389417.htm).
- [12] 中华人民共和国消防法[EB/OL]. [2013-11-11]. [http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2000-12/05/content\\_5004705.htm](http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2000-12/05/content_5004705.htm).
- [13] 中华人民共和国气象法[EB/OL]. [2013-11-11]. [http://www.gov.cn/ziliao/flfg/2005-09/27/content\\_70627.htm](http://www.gov.cn/ziliao/flfg/2005-09/27/content_70627.htm).
- [14] 中华人民共和国水污染防治法[EB/OL]. [2013-11-11]. [http://www.gov.cn/flfg/2008-02/28/content\\_905050.htm](http://www.gov.cn/flfg/2008-02/28/content_905050.htm).
- [15] 中华人民共和国大气污染防治法[EB/OL]. [2013-11-11]. <http://www.envir.gov.cn/law/air.htm>.
- [16] 中华人民共和国海洋环境保护法[EB/OL]. [2013-11-11]. [http://www.gov.cn/ziliao/flfg/2005-08/05/content\\_20925.htm](http://www.gov.cn/ziliao/flfg/2005-08/05/content_20925.htm).
- [17] 中华人民共和国突发事件应对法[EB/OL]. [2013-11-11]. [http://www.gov.cn/ziliao/flfg/2007-08/30/content\\_732593.htm](http://www.gov.cn/ziliao/flfg/2007-08/30/content_732593.htm).
- [18] 中华人民共和国人民防空法[EB/OL]. [2013-11-11]. [http://www.gov.cn/ziliao/flfg/2005-08/05/content\\_20892.htm](http://www.gov.cn/ziliao/flfg/2005-08/05/content_20892.htm).
- [19] 北京市人民防空条例[EB/OL]. [2013-11-11]. [http://renfang.bjyq.gov.cn/zwxx/law/303\\_3.html](http://renfang.bjyq.gov.cn/zwxx/law/303_3.html).
- [20] 王道洲. 我国民防局(办)的基本职能定位研究[D]. 南京: 南京农业大学, 2008.

## Analysis on Obstructive Factors of Beijing Civil Defense Integrated into City Emergency Management System

Tang Yandong<sup>1, 2</sup>, Yu Xi<sup>2</sup> and Liu Chunping<sup>2</sup>

(1. College of Resource and Environmental Sciences, Hunan Normal University, Changsha 410081, China;  
2. Institute of Disaster Prevention Science and Technology, Sanhe 065201, China)

**Abstract:** The current situation of status, role and functions of the Beijing civil defense in the city emergency management system are analysed. To integrate Beijing civil defense into city emergency management systems has systemic barriers, such as dual-leading system, lack of superior administrative department and primary organization. Unreasonable construct function system of the government, legal impediments and Lack of consensus of integrated model are other important barrier factors. Some suggestions are given from the aspects of adjustment of national government and Beijing municipal government, emergency management legal construction of civil defense, and reflecting government civil defense emergency management functions in emergency plans.

**Key words:** civil defense; emergency management; institutional barriers; legal barriers; functional disorders