

中国应急管理中的 组织协调与联动机制研究

● 郭雪松 朱正威 著

中国应急管理中的 组织协调与联动机制研究

常州大学
藏书

郭雪松 朱正威 著

图书在版编目(CIP)数据

中国应急管理中的组织协调与联动机制研究 / 郭雪松, 朱正威著. —北京:
中国社会科学出版社, 2016. 4
ISBN 978 - 7 - 5161 - 7596 - 5

I. ①中… II. ①郭…②朱… III. ①突发事件—公共管理—研究—中国
IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 025324 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 孔继萍
责任校对 王 影
责任印制 何 艳

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京市兴怀印刷厂
版 次 2016 年 4 月第 1 版
印 次 2016 年 4 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 12
插 页 2
字 数 179 千字
定 价 48.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话:010 - 84083683
版权所有 侵权必究

前 言

近年来我国各类突发公共事件频发,呈现出日益鲜明的“跨域性”特征,应急管理成为需要动员公共部门、私人部门、非政府组织等社会力量广泛参与的跨域治理活动。但是,现有应急联动系统在实际运行中暴露出部门行动无序、沟通不畅等问题,严重削弱了处置效能。因此,加强应急联动机制建设,实施跨域危机整体性治理成为提升应急管理水平的必然选择。

随着我国经济社会发展,很多地区,尤其是城市开始具有人口众多、建筑密集、财富集中等特点。高密度的人群、繁密的交通网络、关联度极高的基础设施、较高的信息化水平所引发的危机事件及其“连锁反应”等问题使其面临的风险进一步增加。加之我国处于经济转轨和社会转型关键时期,社会矛盾较为复杂,公共安全形势更为严峻。其危机事件扩散性特点要求不同专业部门形成共同应对的共识并采取一致行动,但就具体执行过程而言,由于公共危机管理原则、治理资源与权力分布及治理政策制定、执行的“碎片化”,参与主体在组织协同等方面尚存在较大问题,妨碍了地区之间、部门之间的合作,加大了危机治理投入、浪费了社会资源。

本研究以跨域危机整体性治理为着眼点,就应急管理组织协调和联动机制问题展开探讨,分别从跨域危机治理组织、流程层面进行研究:

在组织层面,借鉴网络分析方法,在跨域危机治理“碎片化”问题界定基础上,以典型案例及预案为依据,深入分析应急管理组织协调问题。

在流程层面,以应急预案为依据,深入流程层面对“碎片化”问题进行研究与分析。具体运用 Petri 网模型对应急响应流程展开探讨,重点对其“瓶颈”环节识别与消除等问题进行研究,并据此

提出流程分析系统设计模型。

在此基础上,针对现阶段应急管理问题的复杂性,引入评价方法,针对应急能力及管理信息系统建设等问题展开分析,并得出对策建议。

本书相关内容汲取了课题组成员孙险峰、付长浩、杜晓艳、张月、许振宇等同志的研究成果,石佳、连翠红同学在书稿整理等方面做了大量工作。本书研究工作还得到陕西省应急管理办公室、西安市应急管理办公室等部门的大力支持,在此一并表示感谢。

本书在研究、出版过程中得到陕西省社会科学基金项目(陕西省公共安全协调联动机制研究,编号 08G002)和国家社会科学基金青年项目(我国城市应急管理中的组织协调与联动机制研究,编号 10CZZ036)的共同资助,在此谨表示衷心的感谢。

目 录

第一章 绪论.....	1
第一节 研究背景	1
第二节 研究内容	3
第三节 研究方法与技术路线	4
第二章 理论综述.....	6
第一节 基本理论概述	6
第二节 跨域危机治理理论	10
第三节 整体性治理理论	12
第四节 政府流程再造理论	17
第三章 组织协调问题界定与分析.....	20
第一节 问题界定	20
第二节 问题分析	26
第三节 小结	38
第四章 危机治理网络分析.....	40
第一节 现实—理想网络比较	40
第二节 网络结构探析	62
第三节 治理对策讨论	85
第五章 危机治理流程分析.....	89
第一节 流程描述与模型构建	90
第二节 案例分析	108

第六章 应急联动流程分析系统设计	139
第一节 流程分析	139
第二节 模型构建	141
第三节 应用示例	151
第七章 评价方法在应急管理中的应用研究	155
第一节 应急管理能力评价方法	155
第二节 应急管理信息系统评价方法	163
第八章 结语与讨论	172
第一节 结语	172
第二节 政策建议与讨论	175
附 录	178

第一章

绪 论

第一节 研究背景

近年来，世界范围内危机事件日益呈现出跨域性（Transboundary）特征^①。9·11 恐怖袭击、SARS 病毒、H1N1 流感、BP 石油公司输油管道泄漏等事件均对社会生活诸多领域产生影响。日本地震灾害及其所引发的海啸不但造成重大人员伤亡和财产损失，而且扩展到核电、交通、物资供给等诸多领域，影响范围从其本土扩大到包括我国在内的周边国家及地区。由于鲜明的跨域性特征，危机应对需要包括公共部门、企业以及其他社会组织在内的众多主体参与、协调以实施应急响应，跨域危机治理组织协调水平已成为直接关系到政府危机管理品质的重要因素之一。美国卡特里娜飓风灾害由于政府、私人部门、非政府组织、社区及个人之间协同合作欠缺，难以形成合力以有效应对灾难而对当地经济、社会

① Boin, A. & Rnaging, M., "Transboundary Crises: What Role for the European Union?" *International Studies Review*, Vol.10, No.2, February 2008. Margaret, G., & Bruce, W., "Transboundary Crises through the Eyes of Policymakers: Sense Making and Crisis Management" *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol.17, No.4, April 2009. Boin, A., "The New World of Crises and Crisis Management: Implications for Policymaking and Research" *Review of Policy Research*, Vol.26, No.4, April 2009.

发展造成严重影响^①。台湾地区“八掌溪事件”也暴露出当地政府在危机管理过程中指挥协调混乱、部门之间相互推诿、民间力量整合不力、协调应对缺乏等问题^②。

随着经济社会发展,我国很多地区,尤其是城市开始具有人口众多、建筑密集、财富集中等特点。高密度的人群、繁密的交通网络、关联度极高的基础设施、较高的信息化水平所引发的危机事件及其“连锁反应”等问题使其面临的风险进一步增加。加之我国正处于经济转轨和社会转型关键时期,社会矛盾较为复杂,公共安全形势更为严峻。

危机事件的扩散性特点要求不同专业部门形成共同应对危机的共识并采取一致行动。但就具体执行过程而言,由于公共危机管理原则、治理资源与权力分布以及政策制定与执行的“碎片化”,参与主体在组织协同等方面尚存在较大问题,妨碍了地区之间、部门之间的合作,加大了危机治理投入、浪费了社会资源。现实中,分散的指挥中心,多头投资、重复建设、职能交叉等问题日益突出;受传统部门型危机管理体制制约,应急处置往往由于各部门职责不清、各行其是、多头指挥而难以有效协同。例如,SARS 疫情初期,各医院由于隶属关系复杂,相互之间及其与地方政府之间不能有效沟通而出现信息封锁问题;2008 年南方雪灾也暴露出了相关部门之间、地方政府之间、地方政府与相关机构之间及各应急主体之间协调机制严重不足等问题;2009 年 12 月 22 日上海地铁 1 号线因停电和信号系统出错引发侧面冲撞事故,也是由于政府管理部门、地铁运营单位、公交企业之间缺乏必要的协调联动而导致部分区域交通瘫痪、大量乘客滞留、数万人工作生活受到影响的严重后果。

鉴于危机形态转变及现实教训,危机管理实际上成为需要动员公共部门、私人部门、非政府组织等社会力量广泛参与的跨域治理活动。在突发事件应急管理中,如何统筹协调各种资源以有效开展应急管理工作已成为衡量一个城市、地区乃至国家综合管理能力的

① Executive Office of the President. *The Federal Response to Hurricane Katrina: Lessons Learned* (<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/reports/katrina-lessons-learned/>).

② 参见林晨柏《官僚杀人:八掌溪悲剧》(<http://forums.chinatimes.com.tw/special/tragedy/main.html#>)。

重要内容。提升组织间协同工作能力、实施整体性治理日益成为世界各国应对危机事件的共识。

另一方面,就当前中国社会而言,其风险核心来源于制度转型问题(缺乏新制度应对新风险,或者是现有制度能力不足以解决风险)^①。这一转型过程中,社会风险水平激增,公共危机成为一种常态^②,迫切需要建立、完善与之相适应的应急管理体系。而传统应急管理主要依靠以政治动员为基础的部门分割型体制,责、权、利不清,缺乏综合性协调机构与机制。在危机治理过程中,分散于各部门的信息、资源无法有效整合,导致相关资源及人力重复投入或大量闲置,互相推诿等现象时有发生^③。另外,专家意见混乱、应急管理体制僵化、信息沟通渠道阻塞及失真、公众参与和自治精神缺位等问题凸显,直接导致无法有效应对危机事件等问题^④。就危机治理而言,表现为在现有应急管理体制下,容易出现部门分立、协同指挥不足、应急资源调配不及时、整体联动性差等问题,严重影响危机事件处置效果。因此,加强危机事件管理,构筑系统的应急管理体系是当前所面临的一项紧迫而艰巨的任务。

第二节 研究内容

本研究以跨域危机整体性治理为着眼点,就我国当前应急管理组织协调及联动机制问题展开探讨,分别从跨域危机治理组织和流程层面进行研究,具体内容如下:

一是在组织层面,借鉴网络分析方法,在跨域危机治理“碎片化”问题界定基础上,以典型案例及预案为依据,深入分析其组织协调问题。

二是在流程层面,主要以应急预案为依据,深入到流程层面对

① 参见杨雪冬《风险社会与秩序重建》,社会科学文献出版社2006年版,第4页。

② 参见谢志强《论社会转型期的公共危机管理》,《科学社会主义》2010年第3期。

③ 参见钟开斌《“一案三制”:中国应急管理体系建设的基本框架》,《南京社会科学》2009年第11期。

④ 同上。

“碎片化”问题进行研究与分析。具体运用 Petri 网模型对应急响应流程展开探讨,重点对其“瓶颈”环节识别与消除等问题展开研究。基于上述研究,本研究完成了流程分析模型构建,为应急管理分析系统设计与开发提供参考。

在上述分析基础上,针对目前存在的应急管理评估问题进行探讨,以期对现实应急管理工作中的考核、评价等问题有所借鉴。

第三节 研究方法与技术路线

本研究采用的方法具体包括:

一 文献研究与内容分析方法

对大量国内外研究文献进行综述,特别是对西方社会学研究方法及其应用进行借鉴。具体对具体区域各类应急预案、演练实施方案、新闻报道等进行内容分析(Content Analysis),据此归纳出应急联动机制的理论分析框架。

二 案例分析方法

本研究以典型案例为重要切入点,对危机治理全过程进行深入分析。

三 统计分析与社会网络分析方法

在针对相关省、市的案例研究中,通过问卷调查等方法获得分析数据。综合运用统计学、社会网络分析方法,对现实状态下的应急联动系统是否与理论设计存在显著差距等问题进行检验分析,并利用密度、中心性、中心势等指标分析应急联动网络具体特征。

四 流程分析方法

对应急响应流程进行建模,并利用 Petri 网分析技术对其进行研究,对应急响应流程实施效果进行评估。

五 系统评价方法

针对应急管理问题的复杂性,引入评价方法,针对应急能力及管理信息系统建设等问题展开分析。

本研究技术路线如图1—1所示。

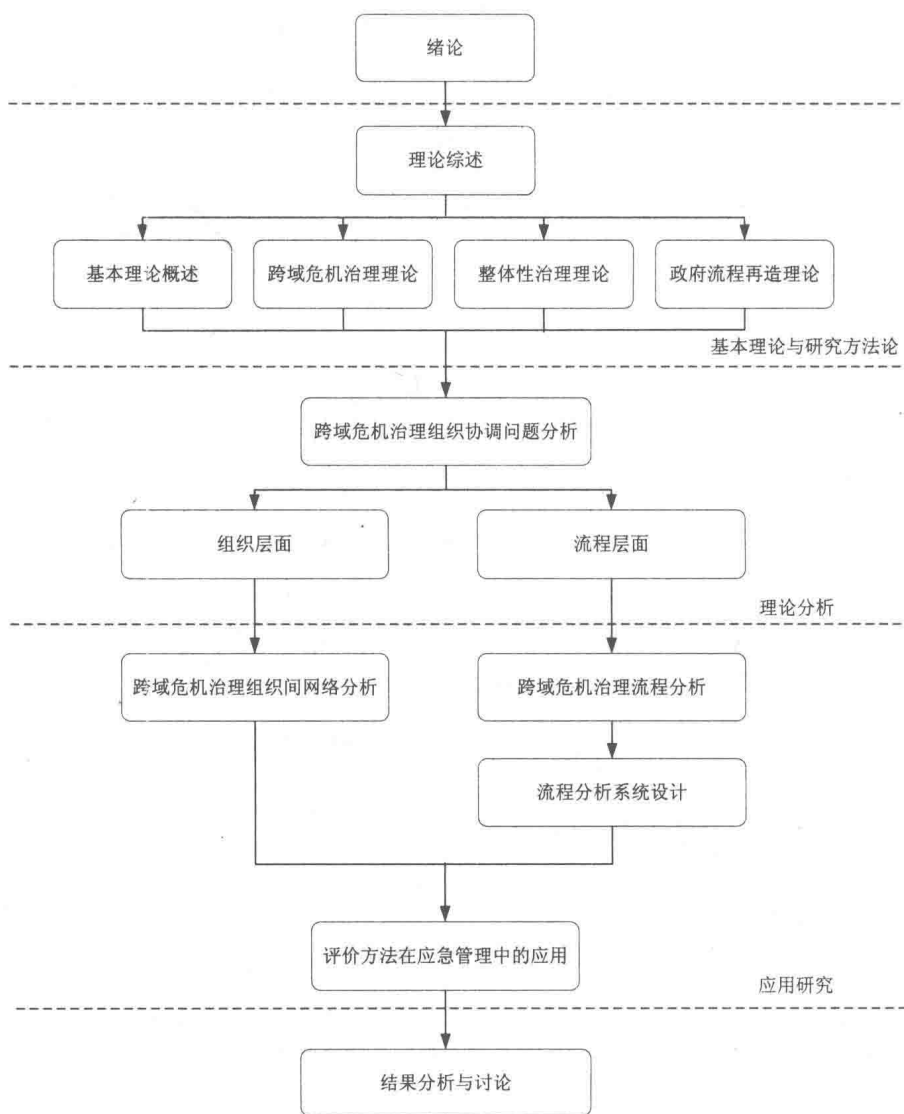


图 1—1 技术路线示意

第二章

理论综述

第一节 基本理论概述

一 应急管理理论

20 世纪 60—80 年代，西方突发事件应急管理从自然灾害领域向公共管理领域扩展，突发事件应急管理开始受到广泛关注。

针对应急管理的过程和阶段，米特洛夫提出了五阶段模型，包括：信号侦测、探测和预防、控制损害、恢复和学习阶段。罗伯特·希斯提出了“4R 模型”：减缓（Reduction）、准备（Readiness）、响应（Response）和恢复（Recovery）^①。就危机事件应急处置机制而言，西方学者主要从危机管理进程、参与要素、评价维度和指标间关系等角度展开研究，认为应从应急管理组织、公共关系调整、政府行为重塑等方面进行完善。McCloughlin 等提出了更为详尽的突发事件管理模型，该模型结合具体应急管理体制从国家、州及地方等层面对突发事件管理职能、行为动机和灾难政策等进行具体分析与归纳^②。

① 参见[美] 罗伯特·希斯《危机管理》，王成等译，中信出版社 2003 年版，第 5 页。

② McCloughlin, D., "A Framework for Integrated Emergency Management", *Public Administration Review*, Vol.6, No.2, February 1985.

对于应急管理组织形式,薛澜等人认为危机应对网络应该包括横向政府内职能部门间关系和纵向上下级政府间关系,前者属于无等级协调问题,后者则是等级协调问题。应在全国范围内建立起一个政府内部纵向垂直协调管理、横向相互沟通交流、信息资源和社会资源共享、指挥协调高效、组织机构完备的危机应对网络^①。

二 协调联动机制研究

国内外学术界对应急联动系统及其组织体制、运作机制问题非常关注,从政治学、社会学公共管理、应急救援、信息技术等诸多领域进行了广泛而深入的研究,具体包括如下内容:

(一) 国际研究

1. 管理框架与模式研究

西方学者通过对应急联动管理框架和主要单元的分析,阐述了协调联动理念在政府应急管理中的巨大作用,揭示了应急联动系统运作的基本规律。McLoughlin 提出了综合应急管理系统(Integrated Emergency Management System, IEMS)概念,包括减灾、预防、应急、恢复四个要素,主张通过一整套项目来构建危机管理框架,并辅以及时、快速的执行^②。该理论强调应急管理中的综合行动,适合各层次政府发展,维持一种有效和低成本的应急管理能力。Weiss 探讨了促使公共部门打破边界实现合作的六种动因:获取资源、完善价值规范、获得政治优势、解决问题、减少不确定性和遵从法律规定,并进一步将政府内部部门间合作流程归结为:寻找共同问题(确定合作目标)、现有资源和可操作性、创建合作制度、进行合作实践^③。Thomson 通过对协调联动管理全过程的研究,试图帮助公共管理者打开这个管理中的“黑箱”。他将联动管理视为由五个

① 参见薛澜、张强、钟开斌《危机管理:转型期中国面临的挑战》,清华大学出版社2003年版,第41—232页。

② McLoughlin, D., "A Framework for Integrated Emergency Management", *Public Administration Review*, Vol. 6, No. 2, May 1985.

③ Weiss, J.A., "Pathways to Cooperation among Public Agencies", *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 1, No.3, June 1987.

可变单元组成的综合概念：政治控制、行政管理、组织自治、平等共享和道德规范，并且进一步针对每个单元进行深入研究^①。McGuire 认为协调联动管理已成为公共管理的一部分，已有研究表明科层组织与联动管理之间的区别并不如想象的那么明显，应急联动网络中也存在集权式管理方式，并且有利于提高管理效能^②。

2. 联动主体研究

Waugh 等在回顾美国各级政府应急联动系统发展历程基础上，指出政府官员必须懂得管理应急网络以确保权力与资源的合理配置^③。Godschalk 认为美国官员应综合运用规划、管制、公共设施建设、土地管理、税收政策等手段，积极开展灾害应急、脆弱性分析、损失评估、预案修订等工作^④。Bryson 等人归纳了政府进行协调联动管理的六种职能：达成初始共识、确立权力关系、构建合法性与信任，管理内部冲突、制定计划和目标^⑤。Schneider 分析了影响政府应急管理水平的要素，认为现有官僚制准则、官员素质、日常行政组织结构和运作机制都不能适应应急管理需要，必须预设危机应对的标准化管理体制^⑥。Annell 认为危机管理协调联动体系主要包括五部分：国家联动协调小组、紧急处理中心、地区联动协调小组、地区危机指挥中心和危机处置队伍。而联邦、州以及其他地方政府

① Thomson, A. M. & Perry, J. L., "Collaboration Processes: Inside the Black Box", *Public Administration Review*, Vol. 66, No. s1, July 2006.

② McGuire, M., "Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It", *Public Administration Review*, Vol. 66, No. s1, August 2006.

③ Waugh, W. L. and Streib, G., "Collaboration and Leadership for Effective Emergency Management", *Public Administration Review*, Vol. 66, No. s1, April 2006.

④ Godschalk, D. R. and Brower D. J., "Mitigation Strategies and Integrated Emergency Management", *Public Administration Review*, Vol. 23, No. s1, June 1985.

⑤ Bryson, J. M., Crosby, B. C., and Stone, M. M., "The Design and Implementation of Cross-sector collaborations: Propositions from the Literature", *Public Administration Review*, Vol. 66, No. s1, June 2006.

⑥ Schneider, S. K., "Governmental Response to Disasters: the Conflict between Bureaucratic Procedures and Emergent Norms", *Public Administration Review*, Vol. 14, No. s, May 1992.

的危机指挥系统是协调联动的基础^①。Stallings 认为公民团体在应急管理灾害评估、危机处置和紧急沟通三方面具有独到优势,因此有必要将其纳入政府应急管理组织网络,在制定政策和预案时应充分考虑社会力量参与,鼓励现有社会组织加入应急管理并承担一定职责^②。Zimmerman 认为需要建立起技术部门与应急管理部门之间的联动协调关系,并让其参与相关规划管理^③。Hyer 等学者通过对美国飓风灾害管理中预防、应急、恢复等全过程的评估发现,由医疗与救灾部门所形成的联动网络“缺口”是导致当地老年人死亡率偏高的主要原因^④。

(二) 国内研究

随着我国应急管理理论、实践的快速发展,相关理论研究成果显著增加,具体包括如下内容:

1. 组织构架设计

矫庆军认为,从国内应急联动实践情况来看,应急联动系统建设遇到的首要问题不是技术问题,而是体制问题^⑤。杨以仁认为应逐步实现应急机构与非应急部门之间的横向整合与“无缝”连接,实现多警种、多部门、多层次、跨地域的接警受理、指挥调度、分工协同、联合行动,以共同应对危机事件^⑥。蒋珩主张以区域应急联动组织为研究对象,通过对组织架构、预测预警机制、应急联动机制、资源储备利用等方面的设计,构建以政府应急管理法律法规

① Annell, J. F., "The National Incident Management System: a Multi-agency approach to emergency response in the United States of America", *Revue Scientifique Et Technique*, Vol.25, No.1, June 2006.

② Stallings, R. A. and Quarantelli, E. L., "Emergent Citizen Groups and Emergency Management", *Public Administration Review*, Vol. 47, No.1, June 1985.

③ Zimmerman, R., "The Relationship of Emergency Management to Governmental Policies on Man-Made Technological Disasters", *Public Administration Review*, Vol. 56, No.2, June 1985.

④ Hyer, K., Brown, L. M., and Berman A., "Establishing and Refining Hurricane Response Systems for Long-term Care Facilities", *Health Affairs*, Vol. 25, No.5, July 2006.

⑤ 参见矫庆军《城市应急联动系统建设应注意的问题及解决办法初探》,《经济师》2005年第4期。

⑥ 参见杨以仁《城市应急与非应急一体化联动系统解决方案》,《中国信息界》2006年第8期。

为基础,以突发事件类型、级别作为任务结合点的联动系统^①。

2. 运作模式研究

于波等对城市应急联动系统的设计原则、系统构成以及具体业务流程进行了分析,在此基础上给出了较为详细的系统设计方案^②。沈蔚等人提出建设以应急服务平台为核心的城市应急联合系统(UERS),并结合实例分析了该系统的业务模式、拓扑结构、技术路线及关键技术^③。张佰成在分析城市应急联动系统现状的基础上,提出了系统的四种模式,即集权模式、授权模式、代理模式、协同模式,并进一步归纳了基础设施建设规划的主要内容^④。唐伟勤研究了支撑应急联动系统有效运作的相关因素(即应急联动管理支撑体系)和各类应急联动模式^⑤。陈立峰认为有必要将全国划分为若干社会联动救援战区,按照市、省、战区分级建立区域社会联动救援体系,通过加强立法,依托电子政务指挥平台,组建机动专业救援队等措施,完善后勤保障体系和协同训练机制^⑥。凌学武则着重分析了协调联动机制的组织模式及运作特征^⑦。

第二节 跨域危机治理理论

随着现代社会各个环节关联性增强^⑧,危机事件日益呈现出鲜

① 参见蒋珩《区域突发公共事件应急联动体系研究》,博士学位论文,武汉理工大学,2006年,第31页。

② 参见于波、张乃通《城市应急联动系统的总体设计》,《中兴通信技术》2005年第11期。

③ 参见沈蔚、陈云浩、胡德勇《城市应急联动系统的研究与实现》,《计算机工程》2006年第20期。

④ 参见张佰成、谭伟贤《城市应急联动系统建设与应用》,科学出版社2005年版,第25—103页。

⑤ 参见唐伟勤《我国城市突发事件应急联动模式探讨》,《中国行政管理》2008年第3期。

⑥ 参见陈立峰《对于分片区建立社会联动应急救援体系的探讨》,《中国西部科技》(学术版)2007年第3期。

⑦ 参见凌学武《公共危机管理中的协调联动机制建设研究》,《前沿》2007年第9期。

⑧ Albrow, M., *The Global Age*, Cambridge: Polity, 1996, p.286. Castells, M., *The Rise of the Network Society*, Oxford: Blackwell, 1996, p.266.