

现代管理论丛

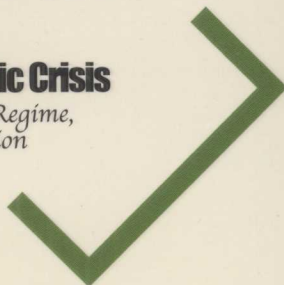
灾害性 公共危机治理

基于体制、机制和法制的视界

**On the Governance
of the Disaster Public Crisis**

*From the Perspective of Regime,
Mechanism and Legislation*

○ 周晓丽/著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

现代管理论丛

灾害性 公共危机治理

基于体制、机制和法制的视界

**On the Governance
of the Disaster Public Crisis:**
*From the Perspective of Regime,
Mechanism and Legislation*



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

· 现代管理论丛 ·

灾害性公共危机治理

——基于体制、机制和法制的视界

著 者 / 周晓丽

出 版 人 / 谢寿光

总 编 辑 / 邹东涛

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市东城区先晓胡同 10 号

邮 政 编 码 / 100005

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010) 65269967

责任部门 / 皮书出版中心 (010) 85117872

电子信箱 / pishubu@ssap.com.cn

项目经理 / 武 云

责任编辑 / 李建红 李天明

责任校对 / 赵士孝

责任印制 / 岳 阳

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 65139961 65139963

经 销 / 各地书店

读者服务 / 市场部 (010) 65285539

排 版 / 北京鑫联必升文化发展有限公司

印 刷 / 三河市世纪兴源印刷有限公司

开 本 / 787 × 1092 毫米 1/20

印 张 / 19.5

字 数 / 337 千字

版 次 / 2008 年 11 月第 1 版

印 次 / 2008 年 11 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 0362 - 5/D · 0146

定 价 / 45.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误，
请与本社市场部联系更换



版权所有 翻印必究

中文摘要

本书研究的对象是我国不断出现的灾害性公共危机事件。之所以作出这样的研究定位，一方面在于，随着经济和科技的飞速发展、全球化的不断推进和社会依存度的增加，各种各样的公共危机事件频繁涌现；另一方面在于，公共危机是一个十分宽泛的概念，如果不能对其作相应的分类，就无法研究相应的公共危机事件发生的具体过程并进行有效的治理。我国原本就是一个灾害性公共危机事件多发的国家，各种自然灾害、技术灾害、环境灾害、公共卫生灾害、人为火灾或爆炸的产生日益频繁，所以本书把研究限定在那些由于自然或人为原因引起的，威胁到社会公共或共同的安全或利益，要求政府以及社会其他主体迅速采取措施加以应对的完完全全的“公害物品”。

灾害性公共危机的治理是一个复杂的系统工程，没有相应的组织体系、法律体系以及具体的运作机制，灾害性公共危机的治理只能是一片混乱，难以达到应有的目的。要想合理应对灾害性公共危机，就要建立政府和全社会共同参与、相互合作的组织系统，统一指挥、分工协作的组织体制，以及体系完备、责任明确、权利保障合理的法律体系和反应灵敏、功能齐全、协调有方、运转高效的公共危机治理机制。“三制”是相辅相成的，任何一方的缺失或不足都会对灾害性危机的应对产生不利影响。但在同样的条件下，机制的完备可以弥补体制或法制方面的某些不足，反之亦然。总体来说，“三制”的实行是灾害性危机事件得以有效治理的关键。

传统经济学一般认为市场能够有效处理私益物品，国家和政府提供公益物品和服务。实践证明，这种政府与市场二元分析法有一定的合理性，但是这种理论判断对于复杂的现实事物显得过于简单，在一定程度上限制了人们的理解与创造。灾害性公共危机的治理既具有公益性质，但同时随着公共危机范围和对象的不同又存在着不同的结果，单纯的市场或政府治理的制度安排都不可能完全适应灾害性公共危机治理这一复杂的公共事业。因此，政府在提供灾害应对和治理服务时，在人、财、物方面有时也会“力不从心”，当然，单纯市场也不是能解决政府失灵的“灵丹妙药”。所以本书的思路是：灾害性公共危机的治理是政府的天职，这是不可否认的，也是必需的，但是政府在进行单中心治理时必然会存在着众多的问题：一是政府权力的扩张。缺乏相应的公共危机治理的法律和制度，造成了政府危机治理中的随意性乃至对法律权限的突破，不知不觉偏离正确轨道。二是财力不足。我国是发展中国家，公共危机事件的不断出现，必然会给国家造成巨大的财政压力。所以可以对公共危机治理的相应环节进行分解，通过多样化的公共物品供给途径，来减轻政府危机治理的财政压力。三是治理效率低下。由于地方政府及其官员在公共危机治理中存在着博弈，会出现花大钱办小事乃至不办事的现象。这都是单中心治理产生的问题。但是第三部门的发展壮大、公民性的培育，对促进灾害性公共危机的顺利治理和和谐安定社会的建构起着重要的作用。所以，灾害性公共危机的多元复合治理不仅是提高公共危机治理效率的需要，也是民主政治发展的需要。

由于本书把灾害的应对当作是一个复合合作治理的过程，所以本书一方面针对我国灾害性公共危机治理体制、机制和法制方面存在的问题进行了分析，结合实际建构了灾害性公共危机应对的体制、机制和法制框架。另一方面强调灾害性公共危机治理应是一个强调公众、社会力量参与为特征的治理模式。在这种治理模式中，要发挥政府在危机救治中的主导作用，因为公众心理的

脆弱，他们需要强大有力的政府；建立政府与非政府组织的协同合作机制，发挥非政府部门的力量，实行合作共治；加强与媒体的沟通与合作，利用媒体发布信息，传达精神；加强全球合作，提高我国危机救治效率，降低救治成本。另外，论文也综合分析了我 国灾害性公共危机治理的根本目标以及政府、相关组织、公众提高灾害应对能力的路径选择。

关键词：灾害性公共危机 中国 治理 体制 机制 法制

Abstract

This thesis studies the disaster public crises which are taking place in our country one after another. Two reasons lead us to this orientation. On one hand, the rapid growth of economy and technology, the accelerating globalization and increase of social reliance, result in frequent public crises of all sorts. On the other hand, public crisis is a broad concept. Without relevant classification, we can hardly study the course of certain public crisis events, nor carry out efficient governance. Our country is already a nation with frequent disaster public crises, with different kinds of disasters caused by nature from time to time, such as technological disaster, environmental disaster, public health disaster; man-made fire or blast. Therefore, this thesis orients the study on the definition of entirely "public bads" which are caused by natural or man-made reasons, threat social public, common security or interest, and needs to be handled with instant actions taken by the government and the other social main bodies.

The study regards the governance of disaster public crisis as a complicated systematic project. Without corresponding organizational structure, legal system and specified operational mechanism, governance could only be chaos and ineffectiveness. To handle the disaster public crisis properly, we need to set up an organizational system with both government and the entire society participation and cooperation, an organizational structure that works cooperatively under one command, an

integrated legal system that clarifies definitive responsibilities and social security system to protect rights, and a public crisis governance mechanism that reacts sensitively, functions completely, manipulates properly and operates efficiently. These three factors all depend on each other. Any absence or insufficiency would harm the public crisis reactions with disaster. But under the same condition, the integrity of the mechanism will be able to make up the deficiency of the structure and system and vice versa. Generally speaking, the realization of the Three Systems is the key point to govern public crisis events of disaster.

Traditional economics often suggests that the market can effectively deal with private goods, while the country and the government provide public goods and service. Practice proves this dualistic analysis method based on government and market is basically reasonable, but as for the complicated reality, that theoretical judgement seems too simple and restricts our comprehension and creativity to a certain extent. Governance of public crisis with disaster nature is a kind of public goods, but it also carries different outcomes with the different influence range and object. Simple governance system and institutional arrangement by market or government both cannot possible to fit the complicated public affairs of public crisis governance. Therefore, when providing measures and governance service, the resource of personnel, finance and material is sometimes not adequate as what we need. Of course, pure market is not a panacea to remedy government failure, either. So this article suggests, the governance of disaster public crisis is a necessity and undeniable obligation for the government. But problems might exist in the mono-centered governance. The first is the outspread of government power. The insufficiency of relevant legal system and the lack of restriction by laws and institutions will cause the random behavior of governance, or even breakthrough of the legal path. Another problem is the insufficiency of financial resource. Firstly, our country is a developing coun-

try. Secondly, frequent disasters are emerging. These put a heavy burden on the state finance. So we can break down public crisis governance into parts, relieve the government's financial pressure through diverse approaches of public goods providing. The third is low efficiency of governance. Because of the game-playing exists in local governments and officials during governance of public crisis, there is a phenomenon that large funds only solve small problem or even nothing at all. All those problems come from mono-centered governance. But the development of the non-government section and the civic education are playing an important role in promoting the successful governance of public crisis and establishment of a harmonious stable society. So the multiple governance of disaster public crisis is not only necessary for efficiency, but also a demand by the development of democratic politics.

Since the article treats the reactions to disasters as a process of compounded governance, this thesis, on one hand, sets up a framework of system, structure and legislation according to the problems existing in our country's public crisis governance systems. On the other hand, it thinks the governance of disaster public crises should pay more attention to the roles of the civil and social organizations. In this governance structure, because of the weakness of the civil mind, they need a power government, moreover, the government should cooperate with the NGO, the media and the international organizations in order to reduce the cost and improve the effectiveness of governance. Finally, the article integratively analyzed the ultimate aim of the governance of public crisis with disaster nature in our country and other path choices to the successful governance.

Key words: disaster public crises China governance regime
mechanism legal system

序 一

灾害性公共危机治理，是中国特色的应急管理体系建设的重要内容，是公共管理、公共治理研究的新领域。

公共危机管理在国际上是一个比较年轻的学科。在我国，尤其是在“非典”之后，随着国家应急管理体系建设的快速发展，对公共安全、公共危机管理的研究迅速开展，发展很快。公共危机管理是一项综合性很强的系统工程，需要解决各种复杂的技术问题、管理问题，包括治理的理论框架、研究方法、基本原理、应用体系等。这本书对此做了有益的探讨。

面对灾害性公共危机，人类应该怎样应对？危机管理体系怎么建设？

人类的祖先在没有现代化的设备和现代减灾防灾学理论的情况下，往往靠观察星星月亮的方位布局和看天象云象来预测风雨旱涝，以规避自然灾害，在漫长的历史进程中积累了大量经验，发展了天文减灾防灾文化。现在，科学技术有了飞跃发展，但是，在大自然面前，人还是渺小的。特别是在遭遇巨灾时，采取躲避的方式，仍然不失为一种积极的措施。“三十六计走为上”，就是强调选择的多样性。

与规避相比，即便是在古代，人类也有与自然界合作式、互动性的灾害性危机管理实践。“人定胜天”，“战天斗地”，都是优秀的传统人文精神。

当前，我国现代化建设进入新的阶段，改革和发展处于关键时期，影响公共安全的因素增多，各类突发公共事件时有发生。

加强突发公共事件应急管理，已经成为关系我国经济社会发展全局和人民群众生命财产安全的大事，成为全面落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的关键环节。

党中央、国务院十分重视突发公共事件应急管理，反复强调要居安思危，增强忧患意识、危机意识，并在加强政府应急管理体系建设、建立应急机制和依法进行应急管理等方面取得了很大进展。胡锦涛总书记在党的十七大报告中要求：“完善突发事件应急管理机制。”国务院于2005年以来每年都召开全国应急管理工作会议。在第一次全国应急管理工作会议上，温家宝总理指出，加强全国应急体系建设和应急管理工作，必须做到健全体制，明确责任；居安思危，预防为主；强化法治，依靠科技；协同应对，快速反应；加强基层，全民参与。在应对“非典”疫情这一重大公共突发事件的过程中，各级政府在应急管理方面进行了许多成功探索，为全面加强应急管理积累了宝贵的经验。同时，防治“非典”的过程中也暴露出一些亟待解决的问题。进一步加强应急管理工作，建立健全应急管理体系，成为摆在各级政府及其部门面前一项极为重要的任务。

对各种突发公共事件实施应急管理，是各国政府的一项重要职能和责任。如何提高政府应急管理能力，是现代各国政府和社会普遍关注的问题。国外在突发公共事件应急管理方面的经验集中表现在两个方面：一是建立应急管理组织体系。包括建立协调有效的应急组织管理体制和机制，拥有一支专业化的应急救援队伍，及时、准确、透明的新闻发布机制，广泛参与的社会化自救互救形式。二是加强应急管理制度建设与应急文化建设。包括构建完善的法律体系、高度重视危机管理研究、不断提高公众的危机意识。

近年来，我国灾害性突发公共事件应急机制建设取得了长足的进展，初步建立了灾害性突发公共事件应急预案体系，积极推进灾害性突发公共事件监测报告和预警、指挥决策系统建设，不断完善部门间信息沟通与措施联动机制，建立应急救援队伍，进

行应急培训、演练，合理配置应急资源，加强应急物资储备，强化指导各地规范、有序地开展应急处置工作，广泛参与国际交流与协作，应对灾害性突发公共事件的能力得到明显提高。我国开展应急管理的经验，可以凝聚为“一案三制”（应急管理预案，应急管理体制、机制和法制）、“分类管理”（把公共危机分成四类，实施共性整合式管理）、“五个兼顾”（优良传统、现实条件、核心需求、未来发展与国际经验有机结合和兼顾），“六大建设”（指挥平台、制度资源、救援力量、物资储备、宣传培训、演习演练）。即以预案建设为突破口，全面加强应急体系建设，初步走出了中国特色公共危机管理路子。这是在深刻把握突发公共事件危机管理规律的基础上，有高度、有深度、有广度地提炼而成的具有普遍意义的经验，是我国应急管理工作的精髓。

但是，我国灾害性突发公共事件应急管理建设还存在很多薄弱环节。主要表现在法律保障体系不健全、应急指挥决策体系和协调管理机制有待完善、监测报告网络系统不健全，预测预警能力不强、应急处置能力和设施相对滞后、应急体系运行经费没有保障、应急物资储备体系尚不完善、公众宣传和健康教育力度不够，公众普遍缺乏应对突发公共事件的常识、自我防护意识和自救互救能力等。

灾害性突发公共事件应急管理是一门应用科学。从宏观上讲，要研究灾害性突发公共事件的发生、发展、消亡的演变规律，研究应急管理体系和过程；从微观上讲，要研究灾害性突发公共事件应急管理中的各个要素以及要素之间的关系，应急管理方法与模型等。

在灾害性突发公共事件应急管理中，政府部门必须发挥其主导地位。这是实践“三个代表”重要思想，落实科学发展观，坚持立党为公、执政为民，构建社会主义和谐社会的需要，是维护国家安全、社会稳定和人民群众利益的重要保障，是履行政府社会管理和公共服务职能，提高行政能力的重要内容。在灾害性突发公共事件应急管理中，政府要从以下五方面提高管理水平：

第一，健全体制，明确责任。要在党中央、国务院统一领导下，建立健全分类管理、分级负责、条块结合、属地管理为主的灾害性突发公共事件应急管理体制，形成统一指挥、功能齐全、反应灵敏、运转高效的应急机制。各级政府要把加强灾害性突发公共事件应急管理摆上重要位置，把人力、财力、物力等公共资源更多地用于社会管理和公共服务。

第二，居安思危，预防为主。要健全灾害性突发公共事件应急管理机制，健全监测、预测、预报、预警和快速反应系统，加强专业救灾抢险队伍建设，健全救灾物资储备制度，搞好培训和预案演练，全面提高国家和全社会的灾害性突发公共事件应急管理能力。不断完善各级各类应急预案，并认真抓好落实。

第三，强化法治，依靠科技。要加快灾害性突发公共事件应急管理的法制建设，形成有中国特色的应急管理法制体系，把灾害性突发公共事件应急管理工作纳入规范化、制度化、法制化轨道。高度重视运用科技提高应对灾害性突发公共事件的能力，加强应急管理科学研究，提高应急装备和技术水平，加快应急管理信息平台建设，形成国家公共安全和应急管理的科技支撑体系。

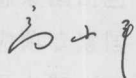
第四，协同应对，快速反应。各地区各部门要树立大局意识和责任意识，不仅要加强本地区本部门的灾害性突发公共事件应急管理，落实好自己负责的专项预案，还要按照总体应急预案的要求，做好纵向和横向的协同配合工作。健全应对突发公共事件的组织体系，明确各方面职责，确保一旦有事，能够有效组织，快速反应，高效运转，临事不乱。

第五，加强基层，全民参与。要特别重视城乡基层和各项基础工作，做好社区、农村、学校、医院、企事业等基层单位灾害性突发公共事件应急管理工作，提高基层应对灾害性突发公共事件的处置能力。广泛宣传 and 普及公共知识、应急管理知识和自救知识，提高群众参与应急管理能力和自救能力。

在加强应急管理实践的同时，要加大理论研究力度，努力创建中国特色的灾害性突发公共事件应急管理理论体系。

中国特色的灾害性突发公共事件应急管理理论体系，应该建立在总结历史经验和教训，研究理论，借鉴外国先进做法，立足国情的基础之上，重点应强调以下内容：应急管理组织体制和运行机制理论体系，决策和协调理论体系，预防和风险理论体系，宣传、教育和培训、演练理论体系，法制、规范和科学支撑理论体系，物资、储备和征用理论体系，社会动员和公众沟通理论体系，心理干预和分析理论体系，强度、峰值及管理评估理论体系，补偿和重建理论体系，绩效和问责理论体系等。

中国行政管理学会副会长兼秘书长、研究员、博士



2008年5月1日

序 二

自 2003 年遭遇 SARS 危机以来，有关危机管理的实践得到了各级政府的高度重视。首先，各级政府建立了完备的应急预案体系，包括国家总体应急预案、省级应急预案、国务院部门应急预案、国家专项应急预案。2006 年 1 月 12 日发布的《国家地震应急预案》确立了抗震救灾的组织指挥体系及职责、预警和预防机制、应急响应指南、后期处置指南、保障措施指南等，为抗震救灾提供了良好的预案基础。

2008 年 5 月 12 日四川省汶川发生 8.0 级大地震，震级和强度、烈度都高于 32 年前的唐山大地震，地震导致大量的人员伤亡，估计遇难人数超过 8 万人，400 多万人无家可归。地震发生后，国家立即启动《国家地震应急预案》，各个部门和各级政府也立即启动相关预案，国务院成立抗震救灾指挥部，总理作为总指挥立即赶赴灾区直接指挥抗震救灾工作。各级政府、各个部门，包括军队、武警和公安，密切配合协调，抢救和治疗幸存者、安置灾民、抢修基础设施。这一切，不仅取得了国内老百姓的认可，而且还得到了西方媒体的认可。政府在此次抗震救灾中的表现可以说是优秀。这说明，建立政府和全社会共同参与、相互合作的组织系统，统一指挥、分工合作的组织体制，以及体系完备、责任明确、权利保障合理的法律体系和反应灵敏、功能齐全、协调有方、运转高效的治理机制，对于抗震救灾是非常重要的。周晓丽的新著《灾害性公共危机治理》一书，专门研究危机治理的体制、机制和法制，可以说具有重要的实

践意义。

该书共八章，依次研究了灾害性公共危机的基本理论，中国灾害性公共危机产生的基本因素及相关理论，从体制、机制与法制层面审视了国内的现状和国外的经验，研究了3个案例，在此基础上探讨了我国灾害性公共危机治理的目标与路径选择，探索了如何进一步完善、创新体制、机制与法制。

该书的特色是，认为灾害有其自然属性，但也有其复合的合作治理过程的属性。它不仅针对我国灾害性公共危机治理体制、机制和法制方面存在的问题进行了分析，结合实际建构了灾害性公共危机应对的体制、机制和法制框架，而且特别强调灾害性公共危机治理应是一个以强调公众、社会力量参与为特征的治理模式。在这种治理模式中，首先要发挥政府在危机救治中的主导作用，因为公众心理的脆弱性，他们需要强大有力的政府；建立政府与非政府组织的协同合作机制，发挥非政府部门的力量，实行合作共治；加强与媒体的沟通与合作，利用媒体发布信息，传达精神；加强全球合作，提高我国危机救治效率，降低救治成本。

就如周晓丽的著作所描述的，此次抗震救灾，我们看到政府和军队的确起到了核心的作用，正是他们的努力，使得震区的灾害有所缓解，灾民的基本生活得到了保障，没有出现重大疫情。但我们也看到，社会和市场也同样起着不可替代的作用，这一切与各式各样的公民社会组织以及20多万志愿者的努力也是密切相关的。如何更好地在政府、社会、市场和公民个人，乃至国际救援力量之间建立良好的合作治理机制，是有效进行抗灾能力建设，在抗灾过程中有效应对灾害，在灾后进行有效的灾后重建的重要的制度保障。

周晓丽的著作完成于2008年地震之前，但其前瞻性的研究，基本上反映了此次抗震救灾的实际格局。抗震救灾，应急预案很重要，应急能力建设和保障很重要，但与此相关的治理机制更为重要。周晓丽的著作可以帮助我们更好地思考政府、社会、市场

和个人的相互关系，思考如何建立和完善合作治理机制，从而充分发挥各个方面的积极性，更好地抗震救灾。

是为序！

中国人民大学公共政策研究院执行副院长、教授、博士生导师 毛寿龙

2008年5月30日