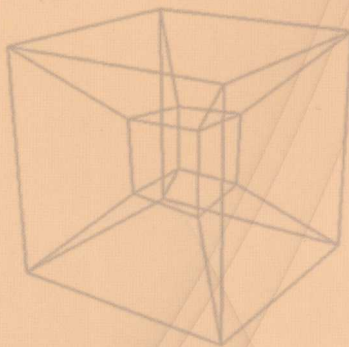
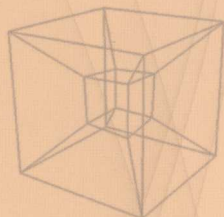
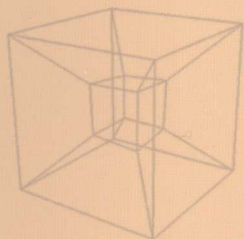


地方政府公共危机管理

Management of Local Authority Public Crisis

主编 姚尚建 姜德铭



古吴轩出版社

地方政府公共危机管理

Management of Local Authority Public Crisis

主编 姚尚建 姜德铭

古吴轩出版社

图书在版编目(CIP)数据

地方政府公共危机管理 / 姚尚建, 姜德铭主编. — 苏州:
古吴轩出版社, 2007.12

ISBN 978-7-80733-206-0

I. 地… II. ①姚…②姜… III. 地方政府-紧急事件-
公共管理-研究-中国 IV. D625

中国版本图书馆CIP数据核字 (2007) 第205907号

责任编辑: 钱晓燕

装帧设计: 胡静娅

责任印制: 蒋家宏

责任校对: 俞 正

书 名: 地方政府公共危机管理

主 编: 姚尚建 姜德铭

出版发行: 古吴轩出版社

地址: 苏州市十梓街458号

Http://www.szrbs.net/gwx

电话: 0512-65237075

邮编: 215006

E-mail: gwxpbs@126.com

传真: 0512-65220750

印 刷: 苏州恒久印务有限公司

开 本: 880 × 1230 1/32

印 张: 8.5

版 次: 2007年12月第1版 第1次印刷

书 号: ISBN 978-7-80733-206-0

定 价: 26.00元

如有印装质量问题, 请与出版社联系。

序

如今的世界越来越具有不确定性，危机作为一种结构性的经济、社会失衡正在成为一种常态。在中国，自然灾害、事故灾难、公共卫生、社会安全等公共危机问题反复出现，给政府尤其是地方政府带来了压力。许多学者对公共危机与政府管理进行了大量的研究，然而对地方政府该如何面对、适应这种挑战却缺乏系统的思考。学术研究一刻也不能离开鲜活的实践，政府理论的研究必须与政府的行政活动保持同步甚至领先于后者，这是理论工作者的历史使命。作为经济发达地区的公务员培训机构与研究机构，苏州行政学院有责任承担这一使命。

中国政治学恢复以后，国内对于政府相关理论的研究取得了阶段性成果，为这一课题的开展奠定了良好的基础。但是总的说来，把地方政府公共危机管理作为一个整体的研究对象尚不多见，也缺少明晰的思考方法和分析框架。“面对研究的目的、性质、对象和任务的不同，就必然有一个方法选择问题。”（张铭等：《政治学方法论》，苏州大学出版社2003年版，第9页。）经过一年多的思考与撰写，由姚尚建、娄德铭同志主编的《地方政府公共危机管理》终于面世了。与其他的成果不同，该书试图以历史的、比较的分析视角，综合运用政治学、行政学、行政法学等分析工具，立足于地方政府公共危机管理的具体实践展开调研与思考，从大量的第一手资料入手，对地方政府公共危机管理进行跟

踪性研究。

全书共分六个部分，第一章阐述了地方政府公共危机管理的一般理论，论述本书的研究意义、背景、方法等。第二章到第五章分别分析了地方政府自然灾害类公共危机管理、地方政府事故灾难类公共危机管理、地方政府公共卫生事件类公共危机管理、地方政府社会安全事件类公共危机管理，分别从地方政府公共危机管理的特点、法律依据、行动方案、案例评析等方面分别进行阐述。第六章探讨了地方政府公共危机管理的发展，运用治理理论从主体、过程、制度、技术等多角度对地方政府公共危机管理的未来发展进行展望，对重塑地方政府公共危机管理体制进行了较为深入的思考。

《地方政府公共危机管理》是由我院公共行政研究所的中青年教师协作完成的，该所成员在课题调研中各自发挥专业优势，分头调研、几易其稿。需要指出的是，公共行政研究所的成员既有从事政治学与行政学研究的，也有从事社会学和法学研究的，打破学术和专业壁垒，提倡相关专业的互通与交融，这样的改革对地方行政学院来说是一次尝试，我们也希望通过这样的尝试来积极探索地方行政学院在地方经济社会发展中的合理定位。

孙艺兵

2007年11月于苏州何山

目 录

第一章 地方政府公共危机管理概述

第一节 危机与公共危机 /1

一、危机与公共危机

二、地方性公共危机

第二节 公共危机中的政府 /7

一、政府的涵义与价值

二、危机中的政府

第三节 公共危机中的地方政府 /14

一、地方政府的涵义

二、中国地方政府

三、危机中的地方政府

第四节 地方政府公共危机管理 /23

一、地方政府公共危机管理的概念

二、地方政府公共危机管理的法律基础

三、地方政府公共危机管理的制度框架

第二章 地方政府自然灾害类公共危机管理

第一节 自然灾害类公共危机发生的特征 /31

- 一、自然灾害给人类生命和财产造成巨大损失
- 二、我国自然灾害发生的特征
- 三、自然灾害的双重属性

第二节 地方政府自然灾害类公共危机管理 /41

- 一、地方政府自然灾害类公共危机管理的法律依据
- 二、地方政府自然灾害类公共危机管理的行动方案

第三节 地方政府自然灾害类公共危机管理案例评析 /60

- 一、2004年F省“艾利”台风灾害的应急管理
- 二、1999年S市特大洪涝灾害的应急管理

第三章 地方政府事故灾难类公共危机管理

第一节 事故灾难类公共危机发生的特征 /70

- 一、事故灾难造成重大的社会危害
- 二、事故灾难的发生的不确定性
- 三、事故灾难发生过程中的信息不充分性

第二节 地方政府事故灾害类危机管理 /80

- 一、地方政府事故灾难类行动方案的法律依据
- 二、地方政府事故灾难类行动方案的行动方案

第三节 地方政府事故灾害类危机管理的案例分析 /94

- 一、S市“9·14”事件
- 二、K市民工子女学校校车交通事故

第四章 地方政府公共卫生事件类危机管理

第一节 公共卫生事件类危机发生的特征 /106

- 一、突发公共卫生事件影响的灾难性
- 二、公共卫生事件的公共性
- 三、影响公共卫生事件发生的诱导因素逐渐增多

第二节 地方政府公共卫生事件类危机管理 /114

- 一、地方政府公共卫生事件类危机管理的法律依据
- 二、地方政府公共卫生事件类危机管理的行动方案

第三节 地方政府公共卫生事件类危机管理的案例评析 /126

- 一、S市某企业职工食物中毒事件
- 二、S市X区某村结核病疫情事件
- 三、S市P区实验学校流感疫情事件

第五章 地方政府社会安全类危机管理

第一节 社会安全事件危机发生的特征 /136

- 一、群体性治安事件的特征
- 二、刑事犯罪案件的特征
- 三、恐怖主义事件的特征

第二节 地方政府社会安全类危机管理 /148

- 一、地方政府社会安全类危机管理的法律依据
- 二、地方政府社会安全类危机管理的行动方案

第三节 地方政府社会安全类危机管理案例评析 /165

- 一、S市某大型超市成功“排爆”案
- 二、C市“6·26”群体性事件

第六章 地方政府公共危机管理的发展

第一节 地方政府公共危机治理的价值变迁 /175

一、正义的价值

二、公共的危机治理责任

三、中国的视角

四、地方的使命

第二节 地方政府公共危机管理的制度生长 /190

一、地方政府公共危机管理组织制度的发展

二、地方政府公共危机处置制度的发展

三、地方政府公共危机管理的法治化

第三节 地方政府公共危机管理的技术更新 /197

一、地方公共危机信息金字塔的形成与破解

二、地方政府公共危机决策系统的重构

附件

《中华人民共和国突发事件应对法》 /207

《苏州市突发公共事件总体应急预案》 /223

参考文献 /259

后记 /261

第一章 地方政府公共危机管理概述

人类的生活总是和周围的外在环境和自身的组织结构息息相关。而任何外在环境的变化和内在组织结构的变迁都可能使人类自身处于紧张关系之中，我们把这种人类与其外在环境及内在组织结构的紧张关系称为危机（crisis）。当这种危机突破一定的界限，而发展为一种公共性危机时，政府的干预机制就将启动，这就是公共危机管理机制（management of public crisis）。地方政府公共危机管理就是这一机制的组成部分。

第一节 危机与公共危机

马克思曾经指出，理论只有彻底，才能说服人，当我们讨论危机与公共危机的时候，首先就必须对危机的概念作出必要的界定，因为“任何经验性知识都在某种意义上和某种程度上是由概念形成的，这一点非常重要……对事实的描述包含一个按这种意义来理解的概念系统。它不仅是客观现实的一种再现，而且是客观现实的有选择性的安排”^①。因此任何概念不仅仅是研究的起点，也意味着必要的分析框架。

一、危机与公共危机

2003年“非典”爆发以后^②，危机及危机管理引发了学术界高度的

① [美] T·帕森斯：《社会行动的结构》，张明德等译，南京：译林出版社2003年版，第31-32页。

② “非典”即Severe Acute Respiratory Syndrome，严重急性呼吸综合征，2003年在我国多数地区及国外一些地区蔓延，造成了严重的人员死亡与财产损失，并造成了社会极度恐慌。——作者注。

★ 地方政府公共危机管理

重视。但是危机这个概念并没有得到应有的界定。基于国外研究的前瞻性与先导性，国内的研究也注重吸收他们的研究成果，并在此基础上形成了国内研究的相关概念。

（一）危机的涵义

在对危机进行定义时，国内学者在引用外文资料时主要有如下几种：第一种是从词源意义上的考察。史蒂文·芬克（Steven Fink）在《危机管理》（Crisis Management）一书中有这样的描述：“中国人早在几百年前就领会了这一思想。在汉语中，组成危机的两个字分别表示危险和机会。”^①第二种是从决策主体的视角出发进行考察。如赫尔曼（Hermann）将危机定义为某种形势，在这种形势中，其决策主体的根本目标受到威胁，且作出决策的反应时间很有限，其发生也出乎决策主体的意料之外。这也是广为接受的概念。罗森塔尔（Rosenthal）等人则将危机界定为：对一个社会系统的基本价值和行为架构产生严重威胁，并且在时间性和不确定性很强的情况下必须对其作出关键性决策的事件。^②第三种则从国家安全的角度进行的考察。如美国国际关系学者麦克尔·布雷彻和乔纳森·威尔肯菲尔德认为危机是“因为国家内部或外部环境的变化而造成的一种形势，这种形势在该国的决策者们看来是对基本价值的一种威胁，而决策者对此做出反应的时间有限，并有可能使国家卷入军事对抗”^③。

从不同的角度来研究危机使我们在一定程度上接近了这个概念的本质。许多学科自发展以来就伴随着对概念的厘清与证伪，而从一定意义上讲，学科首先就是在对概念的解释中走上发展的道路的。不同的视角得出的概念有着明显区别，而任何不加分辨地使用这些概念又往往造成更为复杂的论证过程与结果。由于概念其实是一种研究方法、一种理

①转自苏伟伦：《危机管理：现代企业实务管理手册》，北京：中国纺织出版社2000年版，第2页。

②转自刘刚：《危机管理》，北京：中国经济出版社2004年版，第2页。

③[美]詹姆斯·多尔蒂等：《争论中的国际关系理论》（第5版），阎学通等译，北京：世界知识出版社2003年版，第631页。

论框架甚至是一种解释系统，因此在概念的使用上就需要保持更大的谨慎。

那么我们该如何认识危机的概念，如何来解释危机呢？我们认为，解释的前提就是要对危机有一个准确的定位，因为从不同的视角出发，危机确有着不同的分类方法。危机影响的广度与程度也决定了危机的性质。倘若按照危机的波及面，我们可将危机分为一般危机与公共危机；而从危机作用的对象看，则可以分为家庭危机、学校危机、社会危机、企业危机、政府危机等。因此，论域的设定是重要的。基于本文所要阐述的内容出发，我们从以下几方面厘清这一定义。

首先，危机是个社会定义。在人类历史之前，在人类活动之外，自然界的變化是客观存在的；从整个生物圈的视角，每天都有大量的物种在发生变化甚至消亡，每天的地质结构、大气层都在发生着重重大变迁，洋流、台风甚至地震、火山等从来就是地球活动的常态，而当这些自然界的变化未与人类社会、人类生活相联系起来时，这些变化就谈不上是一种危机。因此危机是一个与人类社会、人类生活紧密联系的概念，它的发生对后者将产生重大的影响。

其次，危机是一种事件。清华大学薛澜教授持这样的观点，认为危机通常是在决策者的核心价值观念受到严重威胁或挑战，有关信息很不充分，事态发展具有高度不确定性和需要迅捷决策等不利情境的汇聚。^①不难看出，这样的定义也是从决策主体出发的。这样的定义优点在于，把危机的爆发点作为关注的重点，便于迅速确定社会结构的“短板”，以较小的成本弥补社会非常时期的各种紧张关系。但缺点在于把重点放在静止的危机事件上，而忽视事件背后真正的危机的根源。

第三，危机是一种状态。张成福教授认为，所谓危机，它是这样一种紧急事件或者紧急状态，它的出现和爆发严重影响社会的正常运作，

^①薛澜等：《危机管理：转型期中国面临的挑战》，北京：清华大学出版社2003年版，第25页。

★ 地方政府公共危机管理

对生命、财产、环境等造成威胁、损害，超出了政府和社会常态的管理能力，要求政府和社会采取特殊的措施加以应对。^①龙小农认为，“态势”或“情势”说更能突出危机的影响，危机不是“危”在引起危机的事件，而是“危”在事件造成的影响，“事态”说能提醒危机管理者从整体上全面把握危机管理，而不至局限于导致危机的事件本身。^②

德国贝克教授在《风险社会》中认为，风险是普遍存在的，当然贝克也强调，风险不同于毁灭；风险概念扭转了过去、现在和未来的关系。^③因此，基于同样的视角，综合上述的分析，我们初步得出了危机的概念。我们认为，危机是一种普遍存在的、能够造成一定时间、一定范围的正常的生活关系和社会秩序的扭转的紧张状态与关系。

（二）公共危机的涵义

在危机的概念中，我们把危机视为一种紧张状态与关系。家庭危机其实就是在家庭成员之间发生的紧张状态与关系，企业危机则是在企业过程中发生的紧张状态与关系。如果这些紧张状态与关系仅仅停留在一个较小的范围内，那么尚不能构成我们所说的公共危机的基本要素。而如果家庭危机、企业危机等已经发展到公共领域^④与公共生活时，那么，公共危机就发生了。

首先，公共危机的公共性。有学者指出，所谓公共危机，就是对一个社会系统的基本价值、行为准则、社会秩序等产生严重威胁，并且在时间压力和不确定性极高的情景下，需要由政府为核心的公共管理系统做出决策来加以解决的事件。^⑤因此，公共危机的爆发往往导致社会

①张成福：《公共危机管理：全面整合的模式与中国的战略选择》，《中国行政管理》，2003年第7期。

②龙小农：《跨国危机管理：理论、方法及案例分析》，北京广播学院出版社2005年版，第20页。

③〔英〕芭芭拉·亚当等：《风险社会及其超越：社会理论的关键议题》，赵延东等译，北京出版社2005年版，第322-326页。

④所谓公共领域，在哈贝马斯那里指的是介于国家与社会之间、公民参与公共事务的地方，它凸显了公民在政治过程中的互动。我们这里借用公共领域的概念主要出于中国公民社会发展的价值考虑的，它主要是指一种公民参与政治的场所、生活及发展趋势。

⑤张国庆：《公共政策分析》，上海：复旦大学出版社2004年版，第259页。

秩序的变化和社会行为的失范，从而形成对公共生活的严重损害。

其次，公共危机的社会结构破坏性。^①从公共危机的表现形式上，可以分为经济危机、政治危机、文化危机等，但是其有一个共同点就是对社会秩序和社会结构的巨大破坏。具体而言，经济危机可以破坏产业结构与国家经济政策，导致经济体系衰退甚至崩溃；政治危机直接导致国家统治的合法性基础动摇；文化危机破坏文化认同，造成社会向心力的损害。

第三，公共危机的波及性。从公共危机发生的源头看，有全球化理论、社会冲突理论和灾害成因理论之区别。^②而公共危机一旦发生，就可能互相波及。全球化就可能导致社会冲突，自然灾害也可能导致社会动荡；同样，在经济危机、政治危机与文化危机之间，也存在互为因果的内在联系，这些早已为许多国家的实践所证明。

第四，公共危机的反复性。严格意义上说，公共危机的发生不是现代社会才有的，也不是现代性的一种，但是在现代化过程中，确实容易发生公共危机，这一点也已经被亨廷顿所证明，也为贝克教授在《风险社会》中所确认。因此，试图杜绝一切公共危机就如同杜绝一切自然灾害一样是无法实现的。公共危机本来就是人类生活的一部分，是人类生活的附产品。

第五，公共危机呼唤公共干预。即使公共危机存在若干积极意义，公共危机毕竟带来巨大的破坏，而在整个社会秩序失范的情况下，迅速恢复秩序，实现人类生活的持续健康发展则成为必需。因此公共危机呼唤公共干预，这种公共干预首先对社会自身提出了要求，即对社会的自我治理与完善能力提出了要求。此外，公共干预也对公共权力机关——政府提出了责任和要求，社会和政府共同参与公共危机的干预，从而构

①一般来说，社会有两种含义，一是广义的社会概念，与经济相对；二是狭义的社会概念即市民社会。此处用的是广义的社会概念。在后文中，我们也将用到狭义的社会概念。

②李经中：《政府危机管理》，北京：中国城市出版社2003年版，第13-24页。

★ 地方政府公共危机管理

成公共危机管理的主要内容。

因此综合上面的阐述，我们把公共危机定义为一种由于各种矛盾、冲突而引发的经济、政治、文化等人类公共生活的紧张关系和紧张状态。

二、地方性公共危机

如果说公共危机是一种弥漫于经济、政治、文化等领域的紧张关系和紧张状态，那么，这一紧张状态也不是毫无边界的。我们可以根据公共危机的起源与波及地域将公共危机分为全国性公共危机与地方性公共危机两种。

第一，地方性公共危机是源自地方的公共危机。前文我们说危机是一种事件，也是一种状态，那么这一事件和状态首先必须在一个点上发生，从政治学对于中央和地方的分类上看，任何具体发生地都首先属于地方范畴，都首先表现为地方性公共危机。2003年“非典”的爆发首先源自广东、北京，再后来遍及全国，成为全国性甚至全球性的公共卫生灾难。

第二，地方性公共危机是公共危机的地方性表现。由于公共危机爆发的迅猛性与波及性，公共危机也有可能是一种全国性公共危机在地方的具体表现。广东发生的“非典”首先在北京等大城市蔓延，即使一些边远的地区也最终不能幸免，2003年2月10日，四川广元出现病例，2月17日，湖南报告病例；2月23日山西太原报告病例；3月1日，北京报告病例；截止4月30日，24个省报告了病例。而在此前的3月12日，世界卫生组织已经向全球发出警报，2003年4月12日世界卫生组织将北京列入疫区。^①相对全国而言，四川、湖南、北京等地的公共危机就属于全国性公共危机在特定地区的具体表现。

第三，地方性公共危机首先影响地方公共生活。无论是公共危机的发生地还是波及地，地方的公共生活都是最先受到巨大冲击的区域。

^①贾康等：《公共财政与公共危机：“非典”引发的思考》，北京：中国财政经济出版社2004年版，第7页。

在世界卫生组织对中国一些地区的旅游警报解除之前,这些地区的经济收入、社会生活受到了巨大的冲击,一些高校的宿舍区被封锁,公民权利被部分限制,打工者回乡受阻,普通百姓对政府信任感下降,人们不敢去公共场所消费,谣言四起,社会恐慌感上升……所有这些,都严重干扰了人民的正常生活,每一个报告“非典”病例的城市、乡村,都为公共危机付出了巨大的代价。2003年全年,旅游外汇收入约减少88亿美元,国内旅游收入约减少2037亿元,旅游业总收入将损失2768亿元。^①而这些损失也相应地分配到了各地的公共财政,从而影响着地方公共开支。所以说,首先是地方,为公共危机买了单。

第二节 公共危机中的政府

人类社会一旦产生,就有了公共生活与公共秩序,而这种公共秩序的维持者就是政府的前身。正是政府首先提供着公共危机管理的职责,而地方政府则是政府公共危机管理的重要主体。而从更加广义的视角,政府本身就在公共危机之中,政府从一定意义上说就是为了解决公共危机而成立的。

一、政府的涵义与价值

“民族国家有几个显著的特征,像领土、人口、独立性和政府。”^②国家作为一种公共权力的代表,它必然要借助于其内部组织机构来行使这种政治权力。当不可分割的主权理论被分权理论所取代时,政府的作用也发生了。“国家是把政治的动力组织起来并使之形式化的机构……每个国家都有自己的政府,政府意味着握有官方职权的人代表国家行使权力。”^③因此,从最一般静态的意义上说,除了特殊时期如地下政府

^① 贾康等:《公共财政与公共危机:“非典”引发的思考》,北京:中国财政经济出版社2004年版,第22页。

^② [美] 迈克尔·罗斯金等:《政治科学》,林震等译,北京:华夏出版社2001年版,第32页。

^③ [美] 里普森:《政治学的重大问题:政治学导论》,刘晓等译,北京:华夏出版社出版2001年版,第42-43页。

★ 地方政府公共危机管理

或流亡政府外，政府总是和国家相联系的。“一个国家必须明显拥有一些针对民众的有组织的力量……没有政府就没有国家。”^①

（一）政府的涵义

首先，在传统的思维模式中，政府总是一定具体的可见的机构。西方政治学对于政府的产生给出了许多假定，但不管是契约论还是神创论，他们都认为政府是伴随人类社会的历史产生的。因为人类社会存在和发展必须伴以良好的社会秩序。“社会一旦组成，政府就必然产生，它对于保持和维护社会秩序是必需的。”^②国内学者谢庆奎教授也持相同的观点。他指出，公共权力是人类社会与生俱来的，只要人类社会存在，就会有公共权力的行使^③，而按照洛克的判断，公共权力的行使是出于控制私人权力、维护公共秩序的目的

从历史的视角，国内学者乔耀章教授认为政府只是和社会秩序的维持有关，而不同一定具体的表现形式有关。因此，讨论政府是国家机构还是非国家机构主要是讨论社会秩序的行使者在特定历史时期是否存在的问题，而不是其表现形式的问题。政府在不同的时期可以有其不同的表现形式，既存在着国家机构的政府，也存在着非国家机构的政府。^④我们认为这样的研究视角是有价值的，但限于研究意义的需要，本文中讨论的政府仅仅限于作为国家机构的政府。

其次，政府结构形式。亚里士多德把政府分为六种形式，即为正义和公益的常态政体如君主制、贵族制和共和制，为私利和邪恶的变态政体如僭主制、寡头制和平民制。我们不难看出，在亚里士多德的划分中，主权的归宿是重要的划分标准，而并不涉及到权力是如何行使的范畴。现代政府是以自由民主作为价值内核的，因此自由民主的国家制度及在此基础上的政府结构也多为人们普遍接受，因此，本文的展开也是

① [美] 迈克尔·罗斯金等：《政治科学》，林震等译，北京：华夏出版社2001年版，第34页。

② [英] 边沁：《政府片论》，沈叔平等译，北京：商务印书馆1996年版，第128页。

③ 谢庆奎：《当代中国政府与政治》，北京：高等教育出版社2004年版，第8页。

④ 乔耀章：《政府理论》，苏州大学出版社2000年版，第6-12页。