

Research on Public Crisis Prediction in Cities

刘 鹏 / 著

城市公共危机 预警研究

古人常说，凡事预则立，不预则废。作为一个大国，中国幅员辽阔，人口众多，社会诸多矛盾和问题纷聚，一不小心就可能演变为一场公共危机。对各级政府而言，如何从源头抓起，提前将危机事件解处于萌芽状态，正越来越成为各级领导者所关注的热点问题。



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目 (CIP) 数据

城市公共危机预警研究/刘鹏著. —北京: 中央编译出版社, 2009. 12

ISBN 978-7-5117-0131-2

I. ①城…

II. ①刘…

III. ①城市—紧急事件—公共管理—研究

IV. ①D035. 34

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 225340 号

城市公共危机预警研究

出版人 和 龔

责任编辑 王正斌

责任印制 尹 珺

出版发行 中央编译出版社

地 址 北京西单西斜街 36 号 (100032)

电 话 (010) 66509360 66509236 (总编室) (010) 66509367 (编辑部)
(010) 66509364 (发行部) (010) 66509618 (读者服务部)

网 址 www.cctpbook.com

E-mail edit@cctpbook.com

经 销 全国新华书店

印 刷

开 本 787×1092 毫米 1/16

字 数 272 千字

印 张 16.75

版 次 2010 年 1 月第 1 版第 1 次印刷

定 价 35.00 元

本社常年法律顾问: 北京大成律师事务所首席顾问律师 鲁哈达

凡有印装质量问题, 本社负责调换。电话: 010-66509618

序 言

这本书所研究的内容是与大多数城市居民生命和财产安全都息息相关、但却又十分陌生的课题。随着我国城市现代化的快速发展，人类运用自己的智慧，建立了发达的水、电、煤气、交通、运输、通信等四通八达的城市基础设施建设和发达的现代城市服务业，同时，城市还不同程度地履行着政治、经济、金融、教育、文化等多种社会功能，这些都极大地提升了现代城市居民的社会生活质量。但与此同时，现代城市居民对高度发达的城市生命线基础设施系统和城市服务业的高度依赖，也使得城市在各种灾害面前变得非常脆弱，往往城市系统的某一个环节出现问题，一项单体灾害都极易引发更为严重的次生灾害，导致巨大的社会损失。

当前，国际前沿的公共危机管理指导思想，强调政府的工作重心从传统的灾害后修复向当前灾前的有效预防转型。我国政府尚未建立科学完善的城市公共危机管理机制，无论与世界上发达国家相比，还是与自身严峻的突发公共危机事件形势要求相比，应对和处置公共危机能力都存在着一定的差距，尽快构建起我国有效的城市公共危机管理机制已成为刻不容缓的艰巨任务。如何构建科学、有效的城市公共危机预警机制，科学、准确地把握公共危机发生的前兆，将公共危机消灭于萌芽状态或最大限度地减小公共危机对全社会带来的破坏，保证城市以及社会经济的可持续、稳定发展——刘鹏博士近期完成的《城市公共危机预警研究》专著就是为寻求这些问题的答案而写就的。

本书作者刘鹏博士，站在一个青年学者与政府公务员的独特视角，在研究和掌握大量国内外公共危机管理成果和动态资料的基础上，综合运用系统分析、实证分析和模型分析等研究方法对我国省域中心城市公共危机预警机制进行了较为深入的系统研究，并在归纳、总结和评析国外发达国家大城市

公共危机预警机制研究成果的基础上，探究能够有效监测我国省域中心城市公共危机的预警方法和构建我国省域中心城市公共危机的预警机制。本书在以下几个方面具有创新性：

一是分析了我国省域中心城市公共危机的生成机理和演化机理。

二是构建了我国省域中心城市公共危机预警机制。包括我国省域中心城市公共危机预警的组织机制、决策机制、信息机制、应急机制及法律支撑体系等。

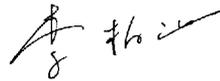
三是运用协同学的基本理论和方法明晰了我国省域中心城市公共危机预警机制的协同。

四是对我国省域中心城市公共危机的监测指标体系和预警方法的研究。

上述创新性成果具有重要的理论价值和现实指导意义，填补了目前国内对我国省域中心城市公共危机预警机制这一领域的研究空白。

在研究过程中，刘鹏博士认真学习，深入思考，潜心研究，大胆探索，提出了自己的思想观点和学术见解。本书即将出版，我由衷地为作者感到高兴。著作的出版，不是研究的结束，只是新的考验、新的研究的开始。希望刘鹏博士不断耕耘，不断求索，不断取得硕果，为公共危机管理科学体系的日趋完善增光添彩，为我国省域中心城市的可持续发展作出更大贡献。

哈尔滨工程大学经济管理学院院长



2009年3月2日

目 录

第一章 绪论 / 1

第一节 问题的提出及意义 / 1

- 一、省域中心城市公共危机的危害及预警 / 1
- 二、研究的意义 / 6

第二节 国内外研究动态 / 7

- 一、国外学者的相关研究现状 / 7
- 二、国内学者的相关研究现状 / 11
- 三、对国内外研究现状的评述 / 21

第三节 本书研究的总体思路、主要内容及研究方法 / 23

- 一、本书的总体思路 / 23
- 二、本书的主要内容 / 23
- 三、本书的研究方法 / 25

第二章 公共危机管理的相关理论综述 / 27

第一节 公共危机管理理论 / 27

- 一、公共危机的界定 / 27
- 二、公共危机管理的内涵 / 31
- 三、公共危机管理的特征 / 33
- 四、公共危机管理的模式 / 34

第二节 公共危机预警理论 / 37

- 一、公共危机预警的内涵 / 37

二、公共危机预警机制的概念 / 39
三、城市公共危机预警机制的特征 / 41
四、城市公共危机预警机制的作用 / 42
第三节 新公共管理理论 / 44
一、新公共管理的内涵 / 45
二、新公共管理的特征 / 46
三、新公共管理的实践模式 / 48
第四节 本章小结 / 52
第三章 我国省域中心城市公共危机预警机制现状及国外启示 / 53
第一节 我国省域中心城市的界定、特征与功能 / 53
一、省域中心城市的界定 / 53
二、省域中心城市的特征 / 55
三、省域中心城市的功能 / 56
第二节 我国省域中心城市公共危机预警机制的现状和问题分析 / 57
一、省域中心城市公共危机预警机制的现状分析 / 57
二、省域中心城市公共危机预警机制存在的问题 / 64
三、制约省域中心城市公共危机预警机制建设的原因分析 / 70
第三节 美国大城市公共危机预警机制特征分析 / 72
一、美国大城市的社会参与机制 / 72
二、美国大城市的公共危机应急体系 / 74
三、美国大城市的公共危机管理体系 / 77
四、美国大城市的公共危机管理法律体系 / 78
第四节 日本大城市公共危机预警机制特征分析 / 79
一、日本大城市的社会参与机制 / 79
二、日本大城市的公共危机应急体系 / 81
三、日本大城市的公共危机管理体系 / 82
四、日本大城市的公共危机预警保障体系 / 83
第五节 发达国家大城市公共危机预警机制对我国的启示 / 86
第六节 本章小结 / 89

第四章 我国省域中心城市公共危机生成机理和演化过程分析 / 91

第一节 我国省域中心城市公共危机的界定及其特征 / 91

- 一、省域中心城市公共危机的界定 / 91
- 二、我国省域中心城市公共危机的特征 / 92

第二节 我国省域中心城市公共危机的生成诱因分析 / 94

- 一、内部间接因素——经济、体制和文化 / 95
- 二、外部直接因素——组织、个体和管理 / 97
- 三、环境约束因素——自然、国际的影响 / 99

第三节 我国省域中心城市公共危机生成机理分析 / 100

- 一、基于事件链理论的公共危机生成分析 / 100
- 二、基于突变模型的公共危机生成分析 / 101
- 三、基于社会燃烧理论的危机生成分析 / 103
- 四、城市公共危机生成解释的整合 / 106

第四节 我国省域中心城市公共危机演化过程分析 / 107

- 一、城市公共危机演化机理分析 / 107
- 二、城市公共危机演化阶段分析 / 109

第五节 本章小结 / 111

第五章 我国省域中心城市公共危机预警机制的构建 / 112

第一节 我国省域中心城市公共危机预警机制的总体架构 / 112

第二节 我国省域中心城市公共危机预警组织机制 / 114

- 一、城市公共危机预警管理组织体系 / 114
- 二、预警组织各层级之间的协调关系 / 116

第三节 我国省域中心城市公共危机预警决策机制 / 118

- 一、城市公共危机预警决策的原则 / 118
- 二、城市公共危机预警决策的方法 / 118
- 三、城市公共危机预警决策体系的运行 / 120

第四节 我国省域中心城市公共危机预警运行机制 / 122

- 一、城市公共危机预警运行的系统构造 / 123
- 二、城市公共危机预警运行的处理流程 / 124

三、城市公共危机预警运行的实施模式 / 126	
第五节 我国省域中心城市公共危机预警信息机制 / 127	
一、城市公共危机预警信息监测机制 / 128	
二、城市公共危机预警信息评判机制 / 129	
三、城市公共危机预警信息公开机制 / 130	
第六节 我国省域中心城市公共危机预警保障机制 / 134	
一、预警机制有效运行的内在条件 / 134	
二、预警机制有效运行的外在条件 / 135	
第七节 本章小结 / 137	
第六章 我国省域中心城市公共危机预警机制的协同 / 138	
第一节 我国省域中心城市公共危机预警机制协同的内涵与依据 / 138	
一、城市公共危机预警机制协同的内涵 / 138	
二、城市公共危机预警机制协同的依据 / 139	
第二节 我国城市公共危机预警机制协同的特征和基本原则 / 142	
一、城市公共危机预警机制协同的特征 / 142	
二、城市公共危机预警机制协同的基本原则 / 144	
第三节 我国省域中心城市公共危机预警机制协同的目标和差距 / 145	
一、城市公共危机预警机制协同的目标 / 145	
二、城市公共危机预警机制协同的差距 / 146	
第四节 我国省域中心城市公共危机预警机制协同的实现 / 149	
一、城市公共危机预警机制协同的构建思路 / 149	
二、城市公共危机预警机制协同的耦合模式 / 151	
第五节 本章小结 / 152	
第七章 我国省域中心城市公共危机预警评价研究 / 153	
第一节 省域中心城市公共危机预警评价的思路与步骤 / 153	
一、城市公共危机预警评价的思路 / 153	
二、城市公共危机预警评价的实施步骤 / 153	
第三节 我国省域中心城市公共危机预警评价指标体系建立 / 157	
一、指标体系确立的依据 / 157	

二、	指标体系的最终确立 / 158
第四节	我国省域中心城市公共危机预警评价的准则及方法 / 168
一、	城市公共危机预警评价的准则 / 168
二、	城市公共危机预警警度的确定 / 170
第五节	我国省域中心城市公共危机的预警评价模型 / 172
一、	公共危机评价的不确定结论合成模型 / 172
二、	基于未确知测度模型的警度确定模型 / 176
三、	基于三层前馈神经网络的预警模型 / 179
一、	城市公共危机警情结果分析 / 182
二、	城市公共危机预警预测分析 / 194
第七节	本章小结 / 196
第八章	我国省域中心城市公共危机预警决策支持系统与 预控应急机制 / 198
第一节	我国省域中心城市公共危机预警决策支持系统 / 198
一、	城市公共危机预警系统分析 / 199
二、	城市公共危机预警决策支持系统的结构与功能 / 200
第二节	我国省域中心城市公共危机预控措施与保障机制 / 205
一、	城市公共危机预控的内涵分析 / 205
二、	城市公共危机预控的措施分析 / 206
三、	城市公共危机预控的保障机制 / 208
第三节	我国省域中心城市公共危机应急机制的内涵与功能 / 209
一、	省域中心城市公共危机应急机制的内涵 / 209
二、	省域中心城市公共危机应急机制的基本功能 / 210
第四节	我国省域中心城市公共危机应急机制的实现基础 / 212
一、	城市公共危机应急预案 / 212
二、	城市公共危机应急演练 / 215
三、	城市公共危机应急保障 / 217
第五节	我国省域中心城市公共危机应急机制的运行 / 219
二、	城市公共危机应急协调机制 / 223
三、	城市公共危机应急联动机制 / 225

第六节 本章小结 / 232

第九章 我国省域中心城市公共危机预警机制运行的对策研究 / 233

第一节 全面整合省域中心城市公共危机预警管理组织体系 / 233

- 一、建立以省域中心城市为核心的公共危机管理机构 / 233
- 二、推进城市公共危机预警的学习教育机制 / 235
- 三、建立全政府、全社会参与的公共危机管理机制 / 236
- 四、建立城市公共危机预警信息管理系统 / 238

第二节 构建城市公共危机预警管理的责任与权利体系 / 241

- 一、建立城市公共危机预警管理权力划分机制 / 241
- 二、建立城市公共危机预警管理监督机制 / 242
- 三、建立城市公共危机预警决策的责任制度 / 243

第三节 建立城市公共危机预警管理的信息公开体系 / 244

- 一、树立正确的信息传播公开理念 / 245
- 二、建立城市公共危机管理信息报告制度 / 246
- 三、建立城市公共危机管理新闻发布制度 / 247

第四节 完善城市公共危机预警管理的法律保障体系 / 248

- 一、建立城市公共危机管理法制基础 / 248
- 二、整合城市公共危机管理法律体系 / 249

结 论 / 251

后 记 / 254

第一章 绪 论

第一节 问题的提出及意义

一、省域中心城市公共危机的危害及预警

1. 省域中心城市及公共危机

省域中心城市是指整体实力具有区域影响力的城市，它总是与区域相联系而发展，对省内乃至省外经济的发展都起着辐射源、增长极和支撑体的作用。^① 主要表现为：区位优势明显；是先进的区域制造业中心；区域物流中心和省域旅游、贸易中心；工业化程度较高，经济实力较为雄厚。同时，省域中心城市还起着带动、服务和示范的作用，已逐渐成为区域发展的生产中心、集散中心、管理中心、服务中心和创新中心。省域中心城市具有特定的划分标准：省域中心城市的前提性标准是行政等级高于县级；具有跨越县域的综合影响力或单项职能超越地区、省域影响力；具有包括铁路、民航与高速公路在内的综合性、多元化的对外交通运输体系。上述标准反映了省域中心城市的三大支撑要素（节点、区域、网络）的要求，其条件有三：一是对城市本身实力的要求，二是对支撑节点的区域要求，三是对联结区域与节点的网络要求，这三个方面均达到一定标准的城市，才具有成为省域中心城市的资格性标准。从一定意义上讲，前提性标准是对省域中心城市应该具备的外在条件（外因）的要求。省域中心城市的目标性标准是城市市区人口规模在100万以上，城市第三产业增加值基本达到GDP的50%左右，城市人均GDP

^① 郭培章. 中国城市可持续发展研究. 北京: 经济科学出版社. 2004

达到人民币 10000 元以上^①。

省域中心城市（节点）、影响范围（区域）、联系网络（网络）共同构成一个互相影响、互相制约、共同发展的城市经济区。然而，省域中心城市不仅仅具有人口、财富、资源、产业的高度聚集性特质，同时影响城市公共安全的主要因素也十分突出，主要表现在：公共危机事件对省域中心城市威胁大、影响范围广，单体灾害极易引发更为严重的系列性次生灾害或衍生灾害。就公共危机的特征而言，公共危机具有威胁性、突发性、不确定性以及危机的双重效果性，不仅会造成公众生命、财产的巨大损失，也会给社会经济的发展和基础设施建设带来重创，甚至更为严重的，会引发环境恶化和民众情绪的恐慌，从而阻碍社会的稳定和可持续发展。基于此，如何构建科学完善的城市公共危机管理体系，建立时时高效的公共危机预警机制，提高公共危机预警能力，保障人民群众生命财产安全，已成为各级政府深入学习实践科学发展观、提高政府执政能力的当务之急。

2. 我国省域中心城市公共危机管理及预警的不足

公共危机管理的目的是“使用少量钱预防，而不是花大量钱治疗”^②。当前，国际前沿的公共危机管理指导思想，强调政府的工作重心从传统的灾害后修复向当前灾害前的有效预防转型。就我国目前的国内公共危机预警机制研究而言，上至中央政府，下至县（区）人民政府，乃至部分较为发达的乡镇政府，都正在努力构建公共危机体系框架及各项单体预案，在此基础上，全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议于 2007 年 8 月 30 日颁布实施的《中华人民共和国突发事件应对法》根据公共危机事件的发生过程、性质和机理，将公共危机事件分为自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件四大类诱因，根据突发事件的性质、严重程度、可控性和影响范围等因素，将各类突发公共危机事件分为四个等级，基本建立了相应的应急预案。但与发达国家大城市公共危机管理相比较，我国公共危机预警机制建设仍存在较为突出的问题，主要表现在：

① 王兴平，黄兴文．省域中心城市的内涵与选择——以江苏省为例．城市发展研究．2002（3）

② [美] 戴维·奥斯本，特德盖布勒．改革政府——企业精神如何改造公营部．周敦仁等译．上海：上海译文出版社．1996 年

(1) 城市风险防范体系建设仍然薄弱。一是对社会公众的减灾、防灾、处置突发事件的教育、培训、宣传、演练严重滞后；二是非政府组织（NGO）包括企业、事业单位防灾意识淡薄，不重视应急管理工作；三是社会存在大量致灾隐患；四是城市公共危机预案建设还不完备；五是灾害文化尚未在全社会全面形成。

(2) 尚未建立起完善的城市公共危机信息收集系统。目前，我国城市公共危机管理基本框架尚未全国统一，各级政府处置公共危机事件时，普遍存在严重的部门条块分割问题，快速、专业的联动处置机制尚未全面形成，导致各级政府对应急信息报告的标准、程序、时限和责任不明晰、不规范、不系统，缺乏良好的信息沟通、收集、分析、储存、反馈等方面完善的机制。各地各部门收集到的公共危机信息，也只在本地本部门进行处理，有些地方政府甚至出于对自身政绩的考虑，刻意隐瞒公共危机事件信息，使信息难以公开共享，只有在公共危机事件范围扩大甚至造成重大损失难以隐瞒的情况下，才不得不上级政府报告。由于信息收集渠道不畅通，必然导致信息收集系统的不完善，难以形成准确、高效的公共危机信息收集、分析系统。

(3) 公共危机反应机制还有待于进一步完善。由于我国各级政府组成部门中，尚未组建具有专业化的指挥、决策和调度功能的政府专门公共危机管理部门，当应对和处置重大城市公共危机事件时，往往进行单灾种、部门型的公共危机管理，组建临时性应急机构，进行公共危机管理。比如，涉及地震灾害的，就由当地抗震救灾指挥部来统一管理；涉及防洪的，就由当地防洪救灾指挥部来统一指挥，等等，还没有建立起处理不同公共危机事件之间的协调机制和非等级协调机制。因此，建立一个公共危机管理中枢机构是我国公共危机管理的基础性、根本性问题，也是完善我国公共危机管理机制的一个亟待解决的问题。

(4) 全社会应对公共危机能力亟待提高。有效的公共危机管理，应该是按照中央提出的“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的社会管理格局，建立有效的社会组织动员机制，动员国内、国际社会各方面的力量共同参与公共危机的应对与治理。但在我国的公共危机应急管理中，各种公共危机的应对还主要依赖于政府，公众及社会组织自发地组织和行动起来防范危机、应对危机以及灾后恢复、重建的主动性和积极性还极为有限。政府控制单位组织，单位组织控制个人，因此在应急管理中，政府可以利用全国性

的组织体系动员全国的人、财、物实现应急目标。^①但政府对社会组织的动员能力则相对不足，社会组织在公共危机应对中也过度依赖政府，没有承担相应的政治、法律、行政和道德责任。这种情况，一方面加重了政府公共危机应对的压力，另一方面也制约了公众组织在危机治理中的力量作用发挥。

(5) 公共危机财政应急反应机制尚未完善。财政，既是各种公共危机应急管理得以有效运作和实施的最初财力保证，也是公共危机应急管理的最后一道屏障。所以，财政应急反应机制是政府应急反应机制的重要组成部分，其作用在于为处置公共危机事件提供政府财力保障。在2003年应对“SARS”、2005年应对“禽流感”等重大突发性公共危机事件中，政府财政的应对能力都得到充分体现。但目前我国财政应急反应机制还存在很多问题，首先表现为财政应急反应机制的制度基础薄弱，应急措施还未达到制度化、规范化。例如我国政府在处置“SARS”时的政府财政应急拨款，就属于“急事急办”、“特事特办”的超常规行政手段，主要是人为因素在起作用，依靠的并不是政策、法规支撑的完善的应急反应机制。二是突发性公共危机事件的财政应急管理，多半重视事后治理，事前防范与控制明显不足，在财政管理上存在缺位现象，缺乏具体的、有针对性的事前制度安排。三是政府公共危机应对的财政储备不充足。^②

(6) 公共危机的配套法律制度尚待进一步完善。我国从1954年首次规定戒严制度至今，已经颁布了一系列与处置突发事件有关的法律、法规，各地根据这些法律、法规又颁布了适用于本行政区域的地方性法规，从而初步构建了一个从中央到地方的公共危机法律规范体系。这主要包括：在应对自然灾害方面的《防震减灾法》、《防洪法》、《防沙治沙法》等，在应对事故灾难方面的《安全生产法》、《海上交通安全法》、《水污染防治法》等，在应对公共卫生事件方面的《动物防疫法》、《突发公共卫生事件应急条例》、《传染病防治法》等，以及应对群体性突发事件的《戒严法》、《集会游行示威法》，等等。但是这些法律、法规普遍侧重公共危机发生后的应急处置和救治方面的规制，而没有公共危机产生的诱因、危机的有效预防、预警等方面的界定和规制。目前，我国公共危机法律体系建设主要问题有以下三个方面：一方

① 王光，秦立强，张明．试论政府应急管理的社会合作机制．中国人民公安大学学报，2006（5）

② 贾康，刘尚希．公共财政与公共危机．北京：中国财政出版社，2004（6）：131-136

面公共危机预警方面的法律一般都散见于上面提到的一些不同领域的法律条文中，不系统、不完整；另一方面对公共危机的认定程序及确认条件还不明确；最后是公共危机处理手段及法律责任也比较模糊。这些问题都阻碍了公共危机法律体系的建设步伐，进而影响城市公共危机管理工作的整体效果。2007年11月颁布的《中华人民共和国突发事件应对法》作为我国突发事件应对处置方面的第一部综合性法律已正式开始实施，这标志着我国的公共危机管理工作正式走上法制化的轨道。虽然本法的实施一定程度上带有基本法性质，但还起不到公共危机管理基本法的作用。

3. 构建我国省域中心城市公共危机预警机制的迫切性

我国在城市公共危机预警机制建设上还处于起步阶段，相对于西方发达国家来说，还存在很多不足和亟待解决的问题。而公共危机预警机制建设的滞后使我国政府在面对公共危机事件时经常处于被动的“后知后觉”状态，大大增加了不必要的政府行政运营成本和社会损失。阿尔文·托夫勒在《未来的冲击》中曾经指出，“由于不去预先考虑未来的问题和机会，我们正从危机走向危机”。实践也证明，随着危机危害性的加剧，公共危机预警已经成为公共危机管理工作的重中之重。因此，我国应加快建立科学有效的省域中心城市公共危机预警机制，把公共危机消灭于萌芽状态或最大限度地减小公共危机所带来的社会破坏性和社会不稳定因素，从而保证城市以及社会经济的持续稳定和谐发展。

新形势下，构建全政府、全社会的现代化公共危机管理框架中，处于子系统地位的省域中心城市的公共危机预警机制建设占据了核心的地位，其原因是：省域中心城市从我国政府的组织架构看，起着承上启下的重要作用。承上，省域中心城市直接呈报中央政府或省级政府；启下，即辐射整个省域范围内的其他中小城市。省域中心城市除了由于地理位置和气候环境要承受一些固有的自然灾害外，还会由于城市的高密度人类活动和资源利用，大量使用现代化高科技的成果，以及由于城市公共危机具有危机的放大效应和连锁效应等特点，使得城市公共危机的灾害源和传播途径变得异常复杂。在一定意义上，如何构建高效完善的省域中心城市公共危机预警系统既是城市公共危机管理面临的重要挑战，也是完善和建立国家公共危机管理体系的一个重要保证。

目前,我国公共危机管理领域存在的一个突出问题就是重视预案、轻视预警。有预案而无预警、重预案而轻预警是公共安全管理中普遍存在的问题。预案侧重于处理突发性事件本身,而缺乏涉及突发性事件引发的公共危机的应急处理;预案过多地强调对责任领导和责任部门的约束,而缺乏配套的法律、法规以及应急保障资源的规划、建设和综合管理机制;预案侧重于公共危机发生后的应急处理方案,而缺乏公共危机的预警机制和公共危机过后的恢复机制。对于许多新城市灾害及非传统的公共危机领域,应急预案还不同程度的存在大量的管理盲区或盲点。由于缺乏危险关键控制点的全面调查和定期的系统危害性因素及脆弱性评估,致使应急预案大多是上行下效,缺乏针对性和可操作性。

二、研究的意义

目前,关于省域中心城市公共危机预警机制的研究在国内外进行系统研究的成果还十分少见,而且在现有的研究成果中,也明显存在系统性和全面性研究不足的状况。公共危机预警机制研究在中国还是一个全新领域的重大课题,虽然近年来政府大力倡导建立和完善科学高效的公共危机事件预警机制,但目前在实践过程中仍然是重视危机后有效的响应和处理措施、轻视公共危机发生前的预警工作,预警理论和方法还有待于进一步完善。因此,本书写作的目的主要是构建科学、有效的省域中心城市公共危机预警机制,准确把握公共危机发生的前兆,将公共危机消灭于萌芽状态或最大限度地减小公共危机给社会带来的破坏,从而确保我国经济社会又好又快地发展,在理论领域进一步拓展公共危机预警机制的研究,在实践领域进一步强化对省域中心城市公共危机管理的指导作用。

基于上述考虑,探讨城市公共危机预警机制的建立这一论题,具有重要的理论意义和实践意义。

1. 理论意义

公共危机管理理论与方法的研究在我国近几年才得到重视。但是,关于省域中心城市公共危机预警机制的研究却极少有学者涉足,本项研究对国内这一领域的开拓具有重要意义。本书将管理学、系统工程、公共事业管理、政治经济学和法学的理论、观点和方法进行集成研究,并加以融合、贯通,

使省域中心城市公共危机预警机制的研究更具有学术性和可接受性。在此基础上，建立了城市公共危机预警机制，并构建了城市公共危机预警指标和方法，为政府公共危机管理部门提供可靠的理论依据。

2. 实践意义

本书结合我国部分城市公共危机管理实例，对我国目前城市公共危机管理体系进行了考察和思考，指出了我国现有城市公共危机管理存在的主要突出问题。从理论与实践相结合的角度对我国城市公共危机预警管理情况进行了分析，通过借鉴国外发达国家大城市公共危机预警机制的成功经验，对当前我国城市公共危机预警机制的构建进行了探讨。在此基础上，提出了较为适合我国国情的城市公共危机预警管理系统。我国目前正处于经济转轨、社会转型的关键时期，处于城市化进程中“非稳定事件”的频发阶段，各类深层次的矛盾和问题都有可能构成引发突发性公共危机事件、危害城市以及社会稳定的直接因素或潜在因素，因此，对我国省域中心城市公共危机突发事件做出及时有效的预测和预警，可以使政府高效处置公共危机事件，提高处置公共危机管理能力，赢得处置公共危机事件的主动性，进一步提高党和政府在人民群众中的威信和形象。

第二节 国内外研究动态

国外关于公共危机预警机制的研究相对丰硕、成熟，尤其是欧美及日本等一些发达国家走在了当今世界的最前列。我国城市公共危机管理从理论和实践的角度上看起步均比较晚，但近年来也得到了一定程度的重视，涌现出较为丰硕的研究成果。

一、国外学者的相关研究现状

对公共危机预警的研究最早可以追溯到二战期间。当时，各国都为了应付战争可能出现的各种社会问题，对社会现象展开预测，并做了大量广泛、深入的研究，其中以军事预警理论的成效最为明显，即使在今天仍具有重要的参考价值。但这一时期的研究主要以军事为主，在研究领域上还存在很大的局限性。二战后，随着西方学术界对危机管理研究的深入，危机预警方面