

软科学研究项目

地方政府的 应急管理

Crisis Management

For Local Governments

张连波 任晓东 ● 编著

软科学研究项目



地方政府的 应急管理

Crisis Management
For Local Governments

张连波 任晓东 ● 编著

图书在版编目(CIP)数据

地方政府的应急管理/张连波,任晓东编著. —大连:
大连理工大学出版社,2009.10

ISBN 978-7-5611-5190-7

I. ①地… II. ①张… ②任… III. ①地方政府—紧急事件—公共管理—研究—中国 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 201820 号

大连理工大学出版社出版

地址:大连市软件园路 80 号 邮政编码:116023

发行:0411-84708842 邮购:0411-84703636 传真:0411-84701466

E-mail:dutp@dutp.cn URL:http://www.dutp.cn

大连金华光彩色印刷有限公司印刷 大连理工大学出版社发行

幅面尺寸:170mm×230mm

印张:16

字数:210 千字

2009 年 10 月第 1 版

2009 年 10 月第 1 次印刷

责任编辑:汪会武

责任校对:娜 婉

封面设计:波 朗

ISBN 978-7-5611-5190-7

定 价:35.00 元

摘 要

从灾害深重的 20 世纪跨入 21 世纪,应对公共危机成为世界各国政府共同面对的大课题。这一时期,我国也进入突发公共事件的高发期。在党中央、国务院的高度重视和有力推动下,《中华人民共和国突发事件应对法》自 2007 年 11 月 1 日起开始实施,我国突发公共事件应急管理工作纳入规范化、法治化的轨道。由于我国的应急管理工作起步较晚,在理论上还有待进一步深化和发展,在实际工作中,轻防重救,经验决策;条块分治,协同性较差;行政推动,社会参与度低;职责不明,责任不清等问题仍然存在。本研究旨在以地方政府应急管理为载体,研究解决在应急管理决策方面的理论和实践问题。

本研究采取点面结合的方式,以点为主。在讨论应急管理理论和科学决策理论的基础上,重点研究应急管理决策这个环节。政府决策科学化是个大课题,在应急管理这个特殊领域和状态下的决策——所谓“尖峰”期决策就更具有检验性和挑战性,同时也具有一定的典型性。在应急管理体系研究中,要锁定“地方政府”这个重点。按照我国应急管理“属地管理为主”的原则,突发公共事件发生时,地方政府处于“第一责任者”地位。地方政府是应急管理的“指挥协调中心”,在预警、响应、处置、善后等环节中,应急管理决策处于“中枢神经”系统中的核心位置,抓住这个核心具有“牵一发而动全身”的能效。

本研究采取规范研究和应用研究相结合的方法,以应用研究为主。目前,关于应急管理的研究多集中于“体系”和“系统”上,本研究仅针对“决策”这个细分“模块”,结合大连市近年发生的几个应急管理案例和应急管理体制、机制建设,借鉴国外的相关理论和实践经

验,对应急管理科学决策模式的实际应用进行研究,既考虑创新性和指导性,又考虑可操作性。

本研究提出了一些新概念、新观点和新方法。如首次提出应急管理决策不同于常规决策的“动因”,即正常状态下的决策往往是围绕整体或局部的政治、经济、社会、文化目标,寻求“最佳”方案和“最优”结果,其动机一般为“两利相加取其重”。应急管理决策往往是以保障人民生命财产为目标,尽最大可能减少损失,挽回影响,寻求“可行”方案和“次优”结果,其动机一般为“两害相加取其轻”。在决策方法上,提出运用“层次网络决策”、“直觉决策”和“逆向论证”等方法。本研究立足于实际应用,尝试设计出地方政府应急管理决策模式。

关键词:地方政府,应急管理,科学决策

Abstract

Since the 20th century which is full of disasters, handling the public crisis has become a crucial task for the governments all over the world. At present, China is entering a period of high risk, with the characteristics of various types and high frequency of major sudden public crisis. Promoted by the Chinese Communist Party and the State Council, Crisis Response Law of the People's Republic of China came into force on November 1, 2007. This Law has helped to prevent and reduce the occurrences of emergent incidents effectively. In theory, it is a new subject which needs to be improved. In practice, there exist many problems such as paying more attention on saving rather than preventing, making decision by experience, unconformity of management, morbidity of the contingency plans, low social participation, unclearness of responsibilities, disunity of command system. The purpose of this study to local government crisis management as the carrier, is to study and solve crisis management decision-making in the theoretical and practical issues.

This paper attaches more importance on special points which explore the management of crisis response deeply. Optimizing decision-making is an important task. Correspondingly, delving crisis management is more challenging and useful. In this research, we focus on local government. Conform to the principle of "manage by region", local government should assume the first responsibility. Local government is the coordination center, which is responsible for

preventing, response and handling. Hence, crisis management decision is crucial.

This paper adopts positive and normative analysis together, which relies on normative analysis. Recently, relevant research states more on system than decision-making. Focusing on decision-making and based on the concrete cases in Dalian, this paper explores the application of crisis management decision-making by considering the relevant theory and experience abroad.

This paper puts up some new concepts, viewpoint and measures. For example, this paper first advances the cause of the difference between crisis management decision-making and general decision-making. General decision-making seeks the “best” project and the “excellent” result in political, economic, social and cultural consequences. The motive is for the best one when comparing the two projects. Crisis management decision-making is for preventing and eliminating the serious social damage caused by crisis incidents and protecting the life and property safety of the people. It seeks the “possible” project and the “second-best” result. It chooses the scenario which causes least damage. This paper also puts up the administrative-level net decision-making, instinct decision-making and converse reasoning. To be more practical, it tries to work out a new model for government crisis management decision-making.

Key words: local government; crisis management; making decision rightly

目 录

第 1 章 绪 论	1
1.1 研究背景	1
1.2 研究意义	2
1.3 研究现状	3
1.4 研究思路、研究方法和研究框架	5
1.5 创新点	6
第 2 章 加强应急管理的重大意义	7
2.1 建立健全应急管理体系是科学发展的必然要求	7
2.2 建立健全应急管理体系是应对未来各种挑战的 必然要求	8
2.3 加强应急管理是全面履行政府职能的必然要求	15
2.4 加强应急管理是维护社会稳定的必然要求	16
第 3 章 应急管理决策的研究基础	18
3.1 应急管理决策与科学决策之间的关联	18
3.1.1 应急管理及科学决策的内涵	19
3.1.2 应急管理的特征	23
3.2 决策原理延伸下的应急管理决策机制的构成	29
3.2.1 应急管理决策机制	29
3.2.2 应急管理决策支持系统	32
3.3 应急预警理论和处理理论	33
3.3.1 应急预警理论	33
3.3.2 应急处理理论	38

3.4 地方政府应急管理决策的责任	43
3.4.1 突发公共事件的分类	43
3.4.2 突发公共事件的发生和演化机理	45
3.4.3 突发公共事件的全过程管理	48
3.4.4 地方政府应急管理决策的责任原则	49
第4章 我国应急管理体系分析	52
4.1 我国应急管理体系建设的历程	52
4.1.1 应急管理体系建设的“起跑点”	53
4.1.2 应急管理体系建设的“着力点”	54
4.1.3 应急管理体系建设的“定位点”	55
4.2 我国应急管理体系框架	57
4.2.1 应急管理体系中的预案建设	58
4.2.2 应急管理体系中的体制建设	64
4.2.3 应急管理体系中的机制建设	69
4.2.4 应急管理体系中的法制建设	76
4.3 我国应急管理工作坚持的基本原则	82
4.4 我国应急管理体系建设的特点和经验	84
第5章 我国地方城市应急管理现状	88
5.1 城市存在着突发性事件的客观性	88
5.2 我国一些发达城市的应急管理模式现状及启示	92
5.2.1 上海市突发公共事件应急管理模式现状	93
5.2.2 北京市突发公共事件应急管理模式现状	95
5.2.3 天津市突发公共事件应急管理模式现状	97
5.2.4 深圳市突发公共事件应急管理模式现状	98
5.2.5 香港特别行政区突发公共事件应急管理模式现状	101
5.2.6 发达城市政府应急管理和机制建设的几点启示	104
5.3 我国地方城市应急管理存在的主要问题	110
5.4 我国地方城市应急管理存在诸多问题的主要原因	114

第 6 章 发达国家应急管理经验借鉴	118
6.1 美国的应急管理经验	118
6.1.1 美国自然灾害的应急机制	118
6.1.2 美国自然灾害的救助政策	121
6.1.3 美国自然灾害的灾后重建	123
6.1.4 美国应急管理体制的特色	126
6.2 日本的应急管理经验	127
6.2.1 日本自然灾害的应急机制	127
6.2.2 日本灾后救助及重建	132
6.2.3 日本应急管理体制的特色	135
6.3 加拿大的应急管理经验	136
6.3.1 加拿大的应急管理机制	136
6.3.2 加拿大的灾害救助政策分析	140
6.3.3 加拿大应急管理体制的特色	141
6.4 新加坡的应急管理经验	142
6.5 其他国家的应急管理经验	144
6.6 发达国家自然灾害应急管理经验对中国的启示	146
第 7 章 建立地方政府应急管理决策模式的探讨	155
7.1 地方政府应急管理决策的地位和作用	155
7.2 当前地方政府应急管理决策中存在的不足	157
7.3 建立地方政府应急管理决策新模式的设想	161
7.3.1 地方政府应急管理决策模式遵循的重要原则	161
7.3.2 事前(预案、预警阶段)决策模式	162
7.3.3 事中(应急处置阶段)决策模式	175
7.3.4 事后(恢复重建阶段)决策模式	182
7.3.5 地方政府应急管理决策整体模式	185
7.4 小结	189

第8章 政策建议	191
8.1 转变应急管理决策模式	192
8.2 全面加快各级各类应急管理预案体系建设	195
8.2.1 完善应急管理预案体系	195
8.2.2 动态发展应急管理预案体系	198
8.3 运用现代科技手段和方法提高应急管理决策水平	200
8.4 构建应急管理新格局	203
8.4.1 行政指导发挥积极作用	204
8.4.2 柔性行政指导作用进一步提升	205
8.4.3 应急管理中运用行政指导的经验	207
8.4.4 在应急管理中要正确运用行政指导	208
8.5 绩效考评标准与责任落实追究	210
8.5.1 完善应急管理绩效评估机制的必要性	211
8.5.2 应急管理绩效评估现状及问题	212
8.5.3 开展应急管理绩效评估的四点基本要素	215
8.6 重视当前网络舆论危机应急工作	217
8.6.1 网络舆论危机应当引起各级政府高度重视	217
8.6.2 网络舆论危机形成的主因	219
8.6.3 地方政府在应对网络舆论危机中的滞后与被动	222
8.6.4 地方政府应对网络舆论危机的原则与方针	225
8.6.5 地方政府应对网络舆论危机的技巧	227
结束语:中国政府应急管理模式的未来构想	231
参考文献	237
后记	240

Contents

Chapter 1 Introduction	1
1.1 Background	1
1.2 Significance	2
1.3 Actuality	3
1.4 Outline, method and framework	5
1.5 Innovation	6
Chapter 2 Significance of crisis management	7
2.1 Necessity for fulfilling scientific development	7
2.2 Necessity for comforting various challenges	8
2.3 Necessity for performing government function	15
2.4 Necessity for maintaining social stabilization	16
Chapter 3 Study base for crisis management decision-making	18
3.1 Crisis management decision-making and scient decision-making	18
3.1.1 Meaning of crisis management decision-making and scientific decision-making	19
3.1.2 Characteristic of crisis management	23
3.2 Crisis management decision-making mechanism	29
3.2.1 Crisis management decision-making mechanism theory	29
3.2.2 Support system of crisis management decision-making	32
3.3 Crisis forecast and disposal theory	33
3.3.1 Crisis forecast theory	33
3.3.2 Crisis disposal theory	38
3.4 Responsibility of crisis management decision-making for local government	43
3.4.1 Classification of paroxysmal public events	43

II

Crisis Management for Local Government

3.4.2	Occurence and evolvement of paroxysmal public events	45
3.4.3	Overall process management of paroxysmal public events	48
3.4.4	Principle of responsibility of crisis management decision-making for local government	49
Chapter 4	Crisis management system analysis in China	52
4.1	Construction course of Chinese crisis management system	52
4.1.1	Start point	53
4.1.2	Base point	54
4.1.3	Orient point	55
4.2	Chinese crisis management system framework	57
4.2.1	Beforehand construction in crisis management system	58
4.2.2	System construction in crisis management system	64
4.2.3	Mechanism construction in crisis management system	69
4.2.4	Legal system construction in crisis management system	76
4.3	Basic principle for crisis management in China	82
4.4	Characteristic and experience of crisis management system in China	84
Chapter 5	Actual condition of crisis management in China city	88
5.1	Objectives of paroxysmal events	88
5.2	Actual conditions and useful experience in Chinese developed cities	92
5.2.1	Shanghai	93
5.2.2	Beijing	95
5.2.3	Tianjin	97
5.2.4	Shenzhen	98
5.2.5	Hongkong	101
5.2.6	Some useful experiences	104
5.3	Main question of crisis management in China city	110
5.4	Reason analysis	114

Chapter 6 Crisis management experiences in developed countries	118
6.1 U. S. A	118
6.1.1 Crisis mechanism for natural calamity in U. S. A	118
6.1.2 Natural disaster rescue policy in USA	121
6.1.3 Rebuild of natural calamity in U. S. A	123
6.1.4 Characteristics of crisis management system in U. S. A	126
6.2 Japan	127
6.2.1 Crisis mechanism for natural calamity in Japan	127
6.2.2 Rebuild of natural calamity in Japan	132
6.2.3 Characteristics of crisis management system in Japan	135
6.3 Canada	136
6.3.1 Crisis management mechanism in Canada	136
6.3.2 Calamity salvation policy analysis in Canada	140
6.3.3 Characteristics of crisis management system in Canada	141
6.4 Singapore	142
6.5 Other countries	144
6.6 Useful suggestions	146
Chapter 7 Crisis management decision-making mode in local government	155
7.1 Role of local government management decision-making	155
7.2 Deficiencies in actual local government crisis management	157
7.3 Some suggestions on local government crisis management decision-making mode	161
7.3.1 Important principle for local government choosing crisis management decision-making mode	161
7.3.2 Beforehand decision-making mode	162
7.3.3 Mid-decision-making mode	175
7.3.4 Afterwards decision-making mode	182
7.3.5 Integration mode for local government crisis management decision-making	185
7.4 Conclusion	189
Chapter 8 Policy suggestion	191
8.1 Transform crisis management decision-making mode	192

IV

Crisis Management for Local Government

8.2	Various beforehand plans construction	195
8.2.1	Improvement in crisis management beforehand plans	195
8.2.2	Develop crisis management beforehand plans dynamicly	198
8.3	Improving decision-making by modern technical methods	200
8.4	Constructing new crisis management system	203
8.4.1	Positive role of administrative direct	204
8.4.2	Important flexible administrative direct	205
8.4.3	Experiences on administrative direct in crisis management	207
8.4.4	Use administrative direct correctly in crisis management ...	208
8.5	Performance evaluation standards and responsibility imputation	210
8.5.1	Necessity for performance management	211
8.5.2	Actual conditions and question in performance management	212
8.5.3	Basis elements in performance management	215
8.6	Emphasizing crisis management on network vox populi crisis ...	217
8.6.1	Government should emphasize network vox populi crisis ...	217
8.6.2	Main cause about network vox populi crisis	219
8.6.3	Weakness of local government in dealing with network vox populi crisis	222
8.6.4	Principle and guide line of local government in dealing with network vox populi crisis	225
8.6.5	Artifice of local government in dealing with network vox populi crisis	227
Prospect of China government crisis management		231
Reference		237
Postscript		240

第1章 绪 论

1.1 研究背景

突发公共事件应急管理是 21 世纪人类社会可持续发展的课题,各国政府几乎都将突发公共事件应急管理纳入到政府公共管理体系,并摆到重要位置。如美国政府汲取“9·11”事件教训,组建了国土安全部;英国为加强对“疯牛病”及其他疫情和突发公共事件的控制,改革了原应急管理体制;日本总结“神户”大地震的经验,进一步完善法律制度;为应对日益增多的恐怖袭击,俄罗斯政府以紧急情况部为“旗舰”,建立了快速反应机制。从我国情况看,近年来,特别是 2003 年春季爆发的大规模“非典”,暴露出我国政府应急体系的脆弱,计划经济模式下建立起来的“防灾减灾”体系,已远不适应新时期应对突发公共事件的需要。有鉴于此,2005 年 7 月 22 日至 23 日,国务院在北京召开了全国应急管理工作会议,提出要进一步健全社会预警体系和应急机制,提高政府应对突发公共事件的能力。2006 年 1 月 8 日,国务院为预防和减少突发公共事件的发生,控制、减轻和消除突发公共事件引发的严重社会危害,发布了《国家突发公共事件总体应急预案》,规范突发公共事件的应对行为。2007 年 8 月 30 日,十届全国人大常委会第二十九次会议通过了《中华人民共和国突发事件应对法》。自 2007 年 11 月 1 日起开始实施的《中华人民共和国突发事件应对法》,标志着我国突发公共事件应急管理工作全面纳入法制化轨道。

当前,加强各级政府应急管理体制和能力建设刻不容缓,是现实

的迫切需要,也是历史发展内在规律的必然要求。

1.2 研究意义

本选题的研究范围是地方政府应急管理,主要重点研究应急管理的决策环节。所以选择地方政府这个层面,是基于如下考虑:

(1)地方政府一般都是突发公共事件的载体,也就是说,任何突发公共事件的发生都有具体的点——地方政府辖区,一般多发生在城市。据有关方面统计:我国国内生产总值的50%、工业产值的70%、工业利税的80%都源于城市,而90%以上科技力量和高等教育也集中在城市。按照《中华人民共和国突发事件应对法》确立的“属地管理为主”的原则,突发公共事件发生时,以城市为依托的地方政府处于“第一责任者”地位,可以说,地方政府应急管理工作的成败,往往也决定着整个应对突发公共事件工作的成败。

(2)地方政府在应急管理决策中存在明显不足。如一些地方政府在应急管理工作中轻防重救,工作被动;一些地方政府在应急处置中仍延续传统的行政思维惯性,过分依赖政府机构和所属部门的力量,不重视发挥非政府组织的作用,造成应急管理主体单一,社会参与度较低;一些地方政府在应急响应时条块分治,信息通报不及时,协同性较差,由“小灾”酿成“大祸”,由“单灾”变为“多难”;一些地方政府没有建立完善的预警、响应、处置和善后的应急决策和管理体系;一些地方政府在抗灾救援中仍存在经验决策、盲目指挥的问题,事后职责不明、责任不清等问题。

(3)有效的应急管理可以大幅度降低突发公共事件可能造成的损失。有两个特别有意义的统计数字:一是我国每年因突发公共危机事件造成的损失超过GDP总量的6%。二是“工业化国家的统计表明,有效的应急系统可将事故损失降低到无应急系统的6%。”

(4)地方政府是应急管理的“指挥协调中心”和“中枢神经”系统,