



云 / 南 / 大 / 学 / 公 / 共 / 管 / 理 / 研 / 究 / 丛 / 书

公共卫生危机管理能力评估指标体系研究

——以昆明市为个案

GONGGONG WEISHENG WEIJI GUANLI NENGLI

PINGGU ZHIBIAO TIXI YANJIU

——YI KUNMINGSHI WEI GEAN

崔运武 左小麟 著

 云南大学出版社
YUNNAN UNIVERSITY PRESS



公共安全与应急管理系列丛书

公共突发事件应急管理 能力评价指标体系 研究

——以江苏省为例

王德林 王德成 王德成 王德成 王德成
王德成 王德成 王德成 王德成 王德成
王德成 王德成 王德成 王德成 王德成

应急管理 应急管理

应急管理 应急管理

云 / 南 / 大 / 学 / 公 / 共 / 管 / 理 / 研 / 究 / 丛 / 书

公共卫生危机 管理能力评估 指标体系研究

——以昆明市为个案

GONGGONG WEISHENG WEIJI GUANLI NENGLI

PINGGU ZHIBIAO TIXI YANJIU

——YI KUNMINGSHI WEI GEAN

崔运武 左小麟 著

图书在版编目 (CIP) 数据

公共卫生危机管理能力评估指标体系研究: 以昆明市为个案 / 崔运武, 左小麟著. —昆明: 云南大学出版社, 2011

ISBN 978 - 7 - 5482 - 0508 - 1

I. ①公… II. ①崔… ②左… III. ①公共卫生—突发事件—卫生管理—评估—研究—昆明市 IV. ①R199.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 124909 号

公共卫生危机管理能力评估指标体系研究

——以昆明市为个案

崔运武 左小麟 著

策划编辑	张丽华
责任编辑	张丽华 刘 焰
封面设计	刘 雨
出版发行	云南大学出版社
印 装	云南国浩印刷有限公司
开 本	787mm × 1092mm 1/16
印 张	12.75
字 数	248 千
版 次	2011 年 7 月第 1 版
印 次	2011 年 7 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978 - 7 - 5482 - 0508 - 1
定 价	35.00 元

地 址: 云南省昆明市翠湖北路 2 号
云南大学英华园 (邮编: 650091)

发行电话: (0871) 5033244 5031071

网 址: <http://www.ynup.com>

E - mail: market@ynup.com

云南大学公共管理研究丛书编委会

编委会主任：崔运武

编委会成员：张荐华 方盛举

邓 崧 蒋 冠

总 序

一

20 世纪 70 年代末期，西方由于经济滞胀和政府调控失败，引发了一场声势浩大的政府管理改革运动。这场政府改革运动随之在世界范围展开，至今仍在世界范围内以特有的方式走向深入。

从政府管理的角度看，这场政府改革运动与传统的政府改革最大的不同，不仅仅在于基于现实条件下更加深入地认识政府与市场、政府与社会的关系，确定现代市场经济条件下的政府职能，即解决政府干什么的问题，更在于行政职能的输出方式，即在政府的行政方式上进行探索，着重解决政府如何干的问题。这一场政府改革中解决政府在市场经济条件下如何履行好自己的职能的问题，相当程度上是整个改革的一个主要内容和重大突破，其基本逻辑，是在强调政府管理的目标与价值的基础上，加强对公共产品属性的认识，确认了私人 and 市场参与公共产品生产和提供的必要与可能，进而创新了政府管理的方法与技术，在现实中整合社会资源以满足公共需求，^① 从而回应了公众基本生活需求和社会经济发展的需要，并且在一定程度上治理了传统的政府难以应对的问题，即政府机构的“精简—膨胀—再精简—再膨胀”的怪圈。

政府存在的基本要求，就是处置公共事务以满足公众需求，促

^① 崔运武：《当代公共产品的提供方式与政府责任》，载《思想战线》2005 年第 1 期。

进社会的存在和发展,而政府管理公共事务的方式,就是公共管理模式,它由公共管理过程中各公共产品提供者功能的定位、参与程度和参与方法等基本要素构成。在人类已有的公共管理实践中,主要体现在公共产品的提供中政府为主并有限投入的公共管理保护模式、政府全面负责乃至完全垄断的干预模式、政府与社会和市场合作的市场模式。^①因此,公共管理模式本质上是在公共管理过程中存在或可供选择的政府与市场、政府与社会的分工方式。无疑,自从20世纪30年代中期第一次世界经济危机以后,以政府对经济和社会的全面干预为起点和标志,随着行政国家的出现,在政府作为公共事务主要甚至是唯一管理者的情况下,现实的公共管理模式就是典型的干预模式或垄断模式。然而,自20世纪70年代末期以来,现实政府管理的变革,现实的结果就是公共管理模式的变革,公共管理市场模式的出现和成长。^②正是在这一现实变革的基础上,基于理论与实践的互动,尽管人们对当前是否已有一个不同于传统的公共行政的新的公共管理理论的出现存在不同的观点,但可以肯定的是,正是现实变革的推动和新的公共管理理论的迅猛发展,越来越多的人基于对范式的深入理解,认为即便不提公共管理已是一个新的理论或学科,但至少已是一个正在成长的新的研究范式。这一点,在我国,从20世纪90年代中期教育部规定的学科专业目录的调整,以及近期社会科学研究及管理部門的及时调整,也足以说明。

在当代中国,自1993年社会主义市场经济体制的改革展开以来,可以说正是得益于社会主义市场经济体制改革的展开和深入,以及社会主义市场经济体制的初步确立,公共管理模式的转换已成为一个不以人的意志为转移的客观进程。概言之,这一客观进程的内在逻辑是,一方面,建立社会主义市场经济体制改革的逐步深入,导致了公共需求的日益丰富和复杂,对政府公共管理的方式提出了新的要求。另一方面,正是随着社会主义市场经济体制改革的展开和深入,使作为公共管理模式从干预走向市场的重要因素——以民间组织或非赢利

① 郎佩娟:《公共模式研究》,载《政法论坛》(中国政法大学学报)2002年2月,第20卷第1期。

② 崔运武著:《公共事业管理概论》,高等教育出版社2006年版,第2章。

组织为基本组织形式的社会（公民社会），相当程度上从无到有，不断发展，而党中央和国务院及时认识了当代中国的公共需求的发展变化，把握了公共管理发展的内在逻辑。因而随着改革的深入，提出必须以社会主义市场经济运行的基本要求来确定政府职能，必须大力培育和发展社会中介组织，并且制定了一系列促进民间组织发展的方针和政策，要求加强社会管理和公共服务职能，提出要努力提高干部和公务员的现代公共管理素质，建立一个既与当代公共管理发展总体趋势相一致，又符合中国特点的新型公共管理体制。一句话，当今中国，公共管理模式的转换已是一个不争的事实。

正如当代西方的“新公共管理”在实践上与传统的公共行政或者公共管理有明显的不同，因而在理论与实践的互动中形成了对传统的公共行政理论进行重大变革，进而形成“新公共管理理论”一样，当代中国公共管理模式的转换作为一种在中国出现的客观现实，一种在中国未曾有过的新的公共管理实践，它为能够对这一实践作出解释并进一步作出改革导引的理论的构建提出了要求。正因为如此，在当代中国的社会科学领域，自20世纪90年代中期至今，公共管理研究已成为一个理论热点，一个正在探索的理论，面向现实的重要领域。

二

在当代中国，对公共管理理论的探索，我们认为基本目标有二：

第一，总结研究当代世界的公共管理变革和理论发展。具体言之，即审视当代世界范围内，尤其是20世纪70年代末期以来政府管理改革先行国家公共管理改革的实践，总结其经验和教训，研究其新公共管理理论之所以产生的动因、理论发展的脉络，如从管理主义、公共选择理论，到新公共管理理论，再到治理理论、新公共服务理论在内的发展逻辑与现实影响因素。在把握当代世界范围内公共管理变革的基本趋势，追踪理论发展前沿的基础上，探求公共管理中具有普适性的因素，本着“它山之石，可以攻玉”的原则，促进当代中国公共管理变革及理论的发展。

第二，探索有中国特色的，能对中国公共管理实践有解释、说

明和预测的公共管理理论。当代中国的公共管理，是对当代中国公共事务进行协调和控制的过程。这一过程是基于中国文化传统的发展，在当代中国特定的社会经济发展条件下，在中国特色社会主义政治制度下，在中国共产党的领导下展开的，是中国特色的一种管理模式。因此，对当代世界范围内公共管理理论的追踪和研究，归根到底，就是要探索中国特色的公共管理理论，尤其是要通过这一理论的探索和建构，对改革开放以来我国经济高速而持续地增长，社会稳定，民主进步，人民群众不断增长的物质和文化需求得到满足，公众生活质量不断提高的这一“中国模式”作出令人信服的解释和说明，为未来进一步的发展作出有价值的预测。

如何展开这一探索？从理论建构的角度看，我们认为最基本的就是要基于学科综合的基础上来进行。当代公共管理理论的产生和发展，正如人们所公认的，当代正在成长的公共管理理论，它的关注焦点由“内部取向”转变为“外部取向”，由重视机构、过程和程序研究转到重视项目、结果与绩效的研究，从而使战略管理、管理的政治环境、项目执行、绩效评估、公共责任及公共管理伦理成为核心问题；它倡导的管理理念，其中心问题是“如何提供公共利益和服务”；它提供一整套管理方法和技术，则是十分注重在处理公共管理问题尤其是政府与市场、企业与社会关系时，提供一整套不同于传统公共行政学的新思路与新方法。而这一切之所以成为可能并形成一种较完整的知识体系，则是由于它的知识基础，即公共管理学作为一种广泛和综合的知识框架，把当代经济学、管理学、政策分析、政治学和社会学等学科的知识和方法融合到公共部门管理，尤其是政府管理的研究中。

因此，要追踪研究当代世界的公共管理知识，尤其是要建构中国特色社会主义公共管理理论，必须走一条基于以政府为主要研究对象，但又不局限于政府，以公共行政学为基本视野，但又必须同时关注相关多学科，即基于以公共事务管理为核心，又必须逸出公共管理，最终回归公共管理的多学科研究路径。

三

云南大学在国内对公共管理理论的探索者的行列中，不是先行

者，但肯定是一个积极的孜孜不倦的参与者。

云南大学有较悠久的历史和政治学和行政学的研究传统。1923年云南大学正式建立后，即于1925年建立了政治学系，展开了政治学和行政学的探索。新中国成立后，云南大学的政治学和行政学走过的是和其他兄弟院校一样的历程。改革开放后，云南大学迅速恢复了政治学学科，并于20世纪80年代初结合地方社会经济发展的需要，开办了少数民族干部行政管理大专班。这一行政管理干部大专班沿至20世纪90年代末，在为云南省培养了大批合格的素质不断提高的少数民族行政管理干部的同时，促进了我们对行政管理理论和教学的探索。1986年，云南大学获得了政治学理论硕士授权，即在这一专业中根据当时学科划分的要求，开设了行政学方向，培养行政管理方面的高级专业人才。随之，国家学科专业调整，明确地建立行政管理专业后，云南大学先后获得了行政管理的本科专业和硕士点，开展了行政管理的专业教育。

1999年，世纪之交，世界范围内公共管理模式的变革和我国建立社会主义市场经济体制改革的逐步深入，使正在成长的公共管理学科展现出了前所未有的蓬勃生机。针对云南省社会经济发展的需要，以及公共管理这一高度整合的新兴学科必将成为社科领域的一门显学，一个极为重要的人才培养基地的巨大需求，云南大学依托学校既有的相关学科优势资源，以原政治学与行政管理学系为基础，于1999年7月正式建立了公共管理学院。云南大学公共管理学院也得以成为全国第一个正式建立的公共管理学院，从而使我们对公共管理理论的追踪关注，对新型的具有公共管理理念、掌握当代公共管理技术和方法的多学科交叉型、复合型、应用型的人才培养，有了坚实的学科基础和新的人才培养条件。

云南大学公共管理学院建立后，我们积极追踪关注公共管理理论，开展公共管理学科的建设。我们的建设战略，一是以行政管理学科建设为基本支撑，二是积极将教学与研究相结合，将理论与实践相结合，将科学研究与教学研究相结合。如此，“九五”期间，行政管理学科被列为云南省重点建设学科。在复旦大学等高校的支持下，我们行政管理重点学科建设获得了极大的发展，获得了一大

批国家社科基金、教育部基金、教育部青年教师奖基金、国家新世纪重大教改项目等，支撑了整个学科建设，使学科力量不断得到提升，于2003年获得了MPA教育授权，2005年获得了行政管理博士学位授权，并建立了省部共建的公共管理实验教学中心。

“十一五”伊始，得益于正在深入发展的改革现实对公共管理的需求，基于我们从“九五”开始的以行政管理为基础的学科建设，以公共管理学科建设为目标——一个以公共管理为核心，一个更加综合的学科整合的建设，即公共管理学科建设，被列为云南省“十一五”重点建设学科。我们基于公共管理的学科特点和基本内涵，确定了公共管理理论与公共事业管理、公共政策与地方政府治理、公共经济与政府理财、区域高等教育发展与管理、电子政务等五个建设方向，从更宽广的视野入手，依赖于以往建设的基本路径，展开了新的积极的探索。而在“十二五”即将启动之际，根据以项目带动学科加强学科建设的相关要求，我们的“相当程度上区域公共服务的体制与技术及公共危机管理能力研究”项目，被列为云南大学“211”工程三期重点学科建设项目，从而使我们对公共管理理论的追踪和探索，有了新的更高的平台。

为了记录和展现我们探索的结果，我们编辑了《云南大学公共管理研究丛书》。当然，尽管当今世界已是一个信息社会，资讯的传递和使用已非传统社会可比，但由于原有的学科基础和研究力量，以及地域等条件所限，我们对当代公共管理理论的追寻和探索，难免前瞻与后顾并存、深刻与肤浅共融。但我们以为，对在一个诱人的，但实际上又充满艰难、困惑，迷宫般的思想殿堂里的探索者而言，或许同样重要的，不仅仅在于所得，还在于有一种为理想而追求的锲而不舍的探索精神，一种为中国公共管理理论发展贡献一得之愚而带来的创造的欢乐。

是为序！

崔运武

2011年2月15日于昆明

目 录

引言：公共危机管理能力及其指标体系	(1)
第一部分 总报告	(5)
一、总 论	(5)
二、基础性研究概述	(11)
三、基于危机事件的公共卫生危机管理能力构成分析	(27)
四、昆明市公共卫生危机管理能力建设的要素研究	(33)
五、昆明市公共卫生危机管理能力评估概论	(51)
第二部分 分报告	(57)
分报告一：昆明市公共卫生危机预防能力评估指标体系研究	(57)
一、公共卫生危机预防能力评估研究	(57)
二、预防能力评估指标体系的构建	(59)
三、预防能力评估指标在应用中需要处理好的几个问题	(60)
四、昆明市公共卫生危机预防能力评估指标体系	(62)
分报告二：昆明市公共卫生危机预警能力评估指标体系研究	(71)
一、评估指标设计的价值取向	(71)
二、昆明市公共卫生危机预警能力评估指标体系	(73)
分报告三：昆明市公共卫生危机控制能力评估指标体系研究	(81)
一、公共卫生危机控制能力评估研究	(81)
二、昆明市公共卫生危机控制能力评估指标体系	(90)
分报告四：昆明市公共卫生危机学习能力评估指标体系研究	(104)
一、学习能力指标体系设计的原则	(105)

二、学习能力评价指标选取研究	(106)
三、昆明市公共卫生危机学习能力评估指标体系	(113)

第三部分 决策咨询报告

一、项目研究意义和研究概况	(122)
二、项目研究的主要观点	(123)
三、对提高昆明市公共卫生危机管理能力的建议	(124)

附录：相关论文

风险社会与公共危机管理	崔运武 (128)
论州市级公共卫生危机管理预防机制的构建 蒋小杰 崔运武 左林江	(135)
地方政府公共卫生危机预警能力评估指标研究 谢和均 崔运武	(142)
有限理性理论及其在公共危机控制能力评估体系中的应用 王燕玲	(150)
特尔斐法在公共卫生危机管理能力评估指标权重计算中的 应用	李念峰 (160)
地方政府公共危机管理组织学习能力评价指标体系研究 许若群 郑 涛	(167)
我国政府危机管理机制建设研究	闫文仙 (179)
公共卫生危机管理中的信息管理	陈 龙 (186)

后 记

(193)

引言：公共危机管理能力及其指标体系

在我国，从2003年至今，一方面，从抗击“非典”开始，全社会对突发事件和公共危机管理有了前所未有的认识和重视，而且，随着《中华人民共和国突发事件应对法》、《突发公共卫生事件应急条例》、《国家突发事件总体应急预案》等国家法律法规的出台，以及各省市相关的地方性法规和条例的颁布与施行，一个“纵向到底，横向到边”的依法应对突发事件，处置危机的制度体系初步建立，并在现实中不断成功地应对各种突发事件，保证了社会的稳定和发展。另一方面，由于风险社会的到来，或者说我们正不可避免地由“传统社会”走向“风险社会”，因而社会中的不稳定因素增多，面临的风险越来越大，各种突发事件仍不断发生。

必须正视的是，与面对的艰巨任务相比较，我们目前的危机管理体系的建设和应对突发事件，仍然存在诸多需要努力和加强的地方。如全社会的危机意识和危机管理意识不足，缺乏事前预防机制，危机管理的机制尤其是依法进行管理的协调机制需要加强，对越来越复杂的危机信息的公开和媒体舆论的引导有待加强，民众的危机教育和训练缺乏，在危机应对中没有通过制度有效而充分地发挥社会力量，等等，从而导致危机应急工作不断出现被动局面。因此，加强公共危机管理，处置好突发事件，是当前我国创新社会管理体制，加强社会管理的一项重要内容，是政府管理中一项十分重要而艰巨的任务。

如何加强整个社会对突发事件的应对能力，处置好危机？我们认为，在从风险社会的特点与要求出发加强对危机管理认识的基础上，从政府公共危机管理的角度，目前的主要工作应该包括建立起以公共治理为目标，以政府为核心整合社会资源共同应对突发事件的公共危机治理体系，加强危机管理的体制与机制建设，加强依法应对的针对性和实效性，加强社会公共危机治理的能力建

设,等等。^①

在加强公共危机治理体系的建设中,从危机管理常态化的公共危机管理基本要求看,加强政府危机管理能力建设是一项十分重要的工作。

突发的公共危机事件往往给广大人民带来生命财产的损失和危害,并会给广大人民带来沉重的心理打击,进而危害正常的经济和社会生活。如何有效地处理突发性公共事件和灾难,是对政府治理能力的严峻考验,是一个良好政府管理体制的重要标志之一。政府能否处置及在多大程度上处置好危机,归根到底取决于政府公共危机管理能力,即公共危机产生之时,政府已在各个必须的方面作好了准备,并且能按照科学的危机处置的要求进行危机管理。所谓政府公共危机管理的能力,实质上是一个“公共危机时期政府能够做什么,能做到什么程度以及做好的可能性的问题”^②。从现实看,西方发达国家长期以来逐渐建立起了一整套完善的政府危机处理机制,从小的交通事故到大的突发性公共灾难都形成了系统化和制度化的应变机制,形成了较强的危机管理能力,从而提高了应对危机的效率,较好地处置了突发事件。在我国,虽然各级政府部门已经注意到了要加强政府危机管理能力的建设,并在危机立法和危机处理预案的建立等方面做了一些工作,但有意识地系统地展开政府公共危机管理能力建设,还有许多工作要展开。

如何提高政府的危机管理能力?政府公共危机管理的能力可以概括为三个方面,即资源能力、精神能力和行动能力。进一步看,处理公共危机的关键,一在反应快速,二在资源整合,两者并重。相应地,其中的关键问题有两个:①准确识别本地公共危机事件的类别、性质和特点。即如何把握该地区有哪些潜在危险因素可能导致公共危机事件的发生,公共危机事件发生后带来的影响有多大,属于哪一个层级的公共危机,由哪一级政府负责并启动何种危机管理机制。②政府进行公共危机管理的组织、机制以及资源等的健全。即公共危机产生之时,政府已在各个必须的方面作好了准备,并且能按照科学的危机处置的要求进行危机管理。

政府危机管理能力建设是一项系统性工程,需要动员全社会、各部门的力量,需要采取包括法律手段、行政手段和经济手段在内的多种措施。而目前,政府危机管理能力建设应该注意哪些方面,最终应该达到什么要求,还没有一个统一框架来指导政府开展这方面的工作,导致了目前政府危机管理能力建设缺乏宏观的视野。同时,经过一段时间的建设,政府危机管理能力建设是否已

① 崔运武:《危机管理的理论与实务》,中国人事出版社2009年8月版,引言。

② 韩志明:《政府公共危机管理能力的不确定性分析》,载《湖北社会科学》2007年第3期。

经能应对公共危机事件，抑或是还存在哪些不足，也缺乏一个评估和诊断的工具来进行衡量。因此，展开政府公共危机能力评估，通过一个基于公共危机事件性质确定的公共危机管理能力评估指标体系，对评估内容进行细化和量化，使评估工作具有可操作性，同时该指标体系又可以作为政府危机管理能力建设的指导框架，使政府的危机管理体制建设有明确的努力目标，是促进政府公共危机管理能力建设的一个有效途径，一项基础性的工作。

公共危机大体上可分为四类：一是自然灾害，例如地震、洪水、泥石流等；二是资源的破坏，例如火灾、电力网失效、交通阻塞、网络瘫痪、饮水污染等；三是生态性危害，例如传染病、污染泄漏、食物中毒等；四是犯罪行为，例如恐怖袭击、爆炸、绑架、抢劫等。虽然这些危机常常互相交织在一起，有时甚至是“祸不单行”，但从其发生和影响来看，从公共危机的预防、预警、现场处置和恢复学习过程来看，有各自不同的特点和要求。因此，要加强政府公共危机管理能力建设，建立相应的能力评估指标体系，显然需要有针对性地逐一从一定的类别和一定的区域来展开类别式的、个案式的研究。进而从若干类别研究和个案研究的基础上，找到政府公共危机管理能力的共性的东西

从当前我国公共危机事件发生的类别来看，公共危机事件无疑是一种发生频率高、影响大的事件，加强公共卫生危机管理能力建设是地方政府当前一项非常重要的任务。因此，我们从2003年“非典”期间，承担“非典应对与中国公共管理体制变革”项目开始，就对公共卫生事件较为关注。在承担了一系列的相关研究项目后，2004年，我们申请云南省软学科项目“云南省公共危机事件与公共危机管理能力指标体系研究”获准，意在针对公共卫生突发事件，在努力把握风险与突发事件的特点与成因，研究当代中国地方政府公共危机管理的基本制度和机制，及相应的技术和方法的同时，逐步从危机管理常态化的要求出发，将研究的关注点，集中到从定量、指标的层面加强对风险的认定，以及基于危机管理过程的管理能力构成及其指标体系上

根据中国疾病预防控制中心的定义，公共卫生危机事件，又可称为突发公共卫生事件，是指发生突然，造成或者可能造成社会公众健康严重损害的重大传染病疫情、群体性不明原因疾病、重大食物和职业中毒以及其他严重影响公众健康的事件。近年来，各类公共卫生事件不断发生，尤其是以2003年的“非典”疫情为代表，这些公共卫生事件严重危害到人民群众的身体健康，甚至影响到经济的持续发展和社会的安定局面。故此，我们确定以“非典”、禽流感等公共卫生事件为研究视角，以课题组所处的昆明市为研究对象，对地方政府的公共卫生危机管理能力展开系统研究。

本项目研究自 2004 年 9 月获得云南省科技厅软科学项目立项后，课题组成员通过近三年认真的研究，最终得出了昆明市公共卫生危机管理能力的四个评估指标体系，为昆明市的公共卫生危机管理能力建设提供了评价和指导框架。课题组在研究过程中提出了基于危机事件的地方政府公共危机管理能力构成理论，为研究地方政府的危机管理能力进行了有益的理论探索。

本书所呈现的，即本项目的研究成果。成果主要分为总报告、分报告两大部分。其中，总报告又分为以下五个部分：一是总论；二是基础研究概述；三是基于危机事件的公共卫生危机管理能力构成分析；四是昆明市公共卫生危机管理能力建设的要素研究；五是昆明市公共卫生危机管理能力评估概论。分报告由以下四个报告组成：一是昆明市公共卫生危机预防能力评估指标体系研究；二是昆明市公共卫生危机预警能力评估指标体系研究；三是昆明市公共卫生危机控制能力评估指标体系研究；四是昆明市公共卫生危机学习能力评估指标体系研究。

从研究项目的要求出发，成果还有在总报告和分报告基础上形成的决策咨询报告，同时，还附有课题组在研究过程中形成的若干相关成果。