

区域公共安全与应急管理
协调联动机制研究
——基于陕西省的实证研究

.....

朱正威 郭雪松 等/著



科学出版社

区域公共安全与应急管理 协调联动机制研究

——基于陕西省的实证研究

朱正威 郭雪松 等/著

科学出版社

北京

内 容 简 介

本书是一部系统研究区域公共安全与应急管理协调联动的专著。在理论层面,本书基于我国当前的现实国情,提出了本土化的区域应急联动机制分析框架,为我国省及地市层面地方政府区域应急联动系统的建设和完善提供了理论依据和现实启示。在技术方法层面,本书将社会网络分析的实证研究方法引入区域应急管理领域,基于典型案例的实证分析对政府管理机制进行了较为系统的研究,同时也在一定程度上证明了该研究方法在政府应急管理传统研究范畴的适用性。

本书可作为高等院校公共管理专业本科生及研究生的教学参考书,同时也可作为政府应急管理相关部门的实务参考书。

图书在版编目(CIP)数据

区域公共安全与应急管理协调联动机制研究:基于陕西省的实证研究/朱正威等著. —北京:科学出版社,2017.2

ISBN 978-7-03-051798-2

I. ①区… II. ①朱… III. ①突发事件-公共管理-研究-陕西 IV. ①D674.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第029881号

责任编辑:徐 倩/责任校对:杜子昂
责任印制:霍 兵/封面设计:无极书装

科学出版社出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

北京通州皇家印刷厂印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2017年2月第 一 版 开本:720×1000 1/16

2017年2月第一次印刷 印张:9

字数:181 000

定价:60.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

前 言

我和我的团队是从 2005 年左右进入公共危机管理领域的。起步阶段，在西安交通大学人文社会科学研究基金、陕西省软科学基金、陕西省社会科学基金等的资助下，先后承担了“中国社会公共安全与危机管理的效度、机制及影响因素研究”（2005 年）、“陕西省公共安全机制研究”（2005 年）、“陕西省应对重大公共突发事件的预警应急救援体系机制建设研究”（2006 年）及“转型期陕西中小城市公共安全治理创新与实证研究”（2006 年）等课题的研究工作，这些基金项目资助，对我们团队的进步和成长有着极其重要的作用，为我们团队后来能够承担国家级重点和重大项目奠定了学术基础。在这里，我们一并表示衷心的感谢。

在完成这些项目的过程中，我们深刻地认识到：任何一个公共危机事件的处置都是一项社会系统工程，而我们的各级政府部门是按照职能设置的；一些重大公共安全事件的处置也是由政府的相关对口部门主管的，如防汛抗旱指挥中心往往设在水利部门、抗震救灾指挥中心一般设在地震局等，“条块分割”的政府机构难以应对综合、系统的公共危机治理。所以，在区域公共安全治理体系建设中，协调联动机制的建立和完善是至关重要的。2008 年我们申报了陕西省社会科学基金——陕西省公共安全协调联动机制研究（08G002）。摆在读者面前的，就是这个课题研究成果的集中呈现。

在课题完成的过程中，我的同事郭雪松教授及我的研究生孙险峰、付长浩、张月、王宁铂等都做了很好的工作，尤其是郭雪松教授更是发挥了重要的作用。正是在完成这个课题的基础上，我们团队由郭雪松教授牵头，成功申报了国家社会科学基金青年项目“我国城市应急管理中的组织协调与联动机制研究”（10CZZ036），并且已经获得良好的评价，顺利结题，其成果也将以专著的形式出版。

本书是在研究报告的基础上，经过系统梳理和新的发展形成的，在本书的成稿过程中，我的博士研究生石佳、刘莹莹，硕士研究生陶方易、贺振华、连翠红等都做了认真、细致的工作。尤其是石佳和刘莹莹做了重要的贡献。

这里我还要真诚感谢中国行政管理学会常务副会长高小平、陕西省人民政府参事室参事桂维民、陕西省人民政府副秘书长张小宁、陕西省国土资源厅副厅长及陕南移民搬迁工作办公室主任邹顺生、陕西省人民政府应急管理办公室副主任吴晨、西安市人民政府应急管理办公室处长范升彦等长期工作在应急前沿的朋友们。他们不仅为国家和区域的应急管理工作做出了实际的贡献，而且在本课题的调研过程中给予了我们极大的支持和帮助。对此，我表示深深的敬意和感谢。

朱正威

2016年12月

目 录

上篇 理论研究

第一章 导言	3
第二章 区域应急管理协调联动机制研究综述	7
第一节 应急联动的国外相关研究概述	7
第二节 应急联动的国内相关研究概述	10
第三章 本书主要概念界定及思路简介	12
第一节 应急联动系统的概念界定	12
第二节 理论综述	14
第三节 本书的写作思路	22
第四章 国内外政府应急联动系统比较研究	26
第一节 西方发达国家应急联动系统特征分析	26
第二节 中国应急联动发展历程和核心框架	31
第三节 区域突发公共事件应急管理体制概述	33

下篇 区域应急联动分析方法

第五章 陕西省应急联动系统现状与分析	41
第一节 陕西省建立应急联动制度的基本情况	41
第二节 陕西省应急联动体系	42
第六章 陕西省应急联动机制的网络分析	50
第一节 研究设计	50
第二节 社会网络分析方法	56
第三节 数据收集	61
第四节 数据分析与假设验证	65
第七章 基于案例的西安市应急联动机制研究	83
第一节 案例分析	83

第二节 社会网络分析方法	91
第三节 数据收集	94
第四节 数据分析与假设验证	96
第八章 整体性治理视角下的防汛减灾——基于安康市防汛管理的实践分析	118
第一节 水利发展与防汛管理转型	118
第二节 整体性治理理念下的防汛减灾	122
第三节 安康市防汛减灾效果分析	126
第九章 国家治理视野下区域应急管理协调联动机制的完善	128
第一节 政策建议	128
第二节 区域应急管理协调联动领域有待深入探讨的问题	135

上篇 理论研究

第一章 导 言

进入 21 世纪以来,世界范围内各种突发公共事件的爆发频率急剧上升。我国自然人文环境复杂,又正值社会转型期,各种社会矛盾在一定范围内不断激化,导致突发公共事件日益成为威胁人民生命财产安全、影响社会稳定的一个重要因素。其中,一些突发公共事件的波及范围已经呈现出典型的跨区域特征,在空间范围上与当前的行政区域存在着明显的重合与错位,因此在应急管理中亟须加强不同地区、不同部门之间的资源整合与统筹调度,加快区域公共安全与应急联动体系的构建,尽可能地降低突发公共事件带来的破坏和损失。

与此同时,突发公共事件应急处理不仅是当前我国社会风险防范与治理的重要内容,更是现代服务型政府必须提供的一项重要公共服务。党的十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》对创新社会治理体制提出了“改进社会治理方式”“激发社会组织活力”“创新有效预防和化解社会矛盾体制”“健全公共安全体系”等一系列新理念、新举措,并将“推进国家治理体系和治理能力现代化”列为全面深化改革的总目标之一^①。因此,在公共安全与应急管理领域也必须实现社会管理向社会治理的转变,从政府一元主导、部门分立的危机管理向多元主体的协同治理转变。

近年来,世界范围内危机事件日益呈现出跨域性(transboundary)特征^{②③④}。SARS 病毒蔓延、青岛石油管道爆炸、接连发生的飞机失联和坠毁事件等均对社会生活诸多领域产生了深远的影响。以日本福岛核泄漏事件为例,2011 年 3 月 11 日,日本发生 9 级大地震及海啸,福岛第一核电站在地震中受到损伤并且发生泄漏,这次事故造成的灾难不仅包括由海啸导致的人员伤亡和财产损失,还形成

① 新华网:《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》, http://www.xj.xinhuanet.com/2012-11/19/c_113722546.htm, 2012 年 11 月 8 日。

② Boin A, Rnaging M. Transboundary crises: what role for the european union? *International Studies Review*, 2008, 10(2): 1~26.

③ Margaret G, Bruce W. Transboundary crises through the eyes of policymakers: sense making and crisis management. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 2009, 17(4): 233~241.

④ Boin A. The new world of crises and crisis management: implications for policymaking and research. *Review of Policy Research*, 2009, 26(4): 367~377.

了一系列的灾害链，在核电、交通、物资供给等诸多领域都产生了难以恢复的影响，不仅日本当地受到事故的影响，包括我国在内的周边国家及地区都受到波及^①。跨域性特征的存在，使当今区域中的应急响应和危机应对越来越需要包括政府在内的公共部门、私人部门、非政府组织、社区、个人等构成的多元主体共同参与、协同合作。跨域危机应对过程中的治理能力和组织协调水平已经日益成为直接影响政府危机管理品质的重要因素。2000年发生在台湾嘉义县的“八掌溪事件”，充分暴露了当地政府在突发事件应急管理工作中存在的指挥混乱、协调不力、部门之间相互推诿、民间力量缺乏整合等问题^②。无独有偶，美国政府在2005年应对“卡特里娜”飓风灾害的过程中，同样也因不同部门、不同组织之间各自为政、缺少合作，致使应急力量分散、反应迟缓，错失了灾害控制与救援的宝贵时机，最终对当地的经济社会发展带来了严重影响^③。而与此形成鲜明对比的是，福建省在跨域危机事件应对的积极举措：2014年7月22日“麦德姆”台风逐渐靠近台湾和福建，福建省防汛抗旱指挥部启动防台风Ⅳ级应急响应，要求全省范围内停止群体性活动^④，截至7月24日16时，全省94%因台风影响而停电的用户已恢复供电^⑤。

区域危机事件的扩散性要求政府内部不同专业部门之间也要达成共同应对危机的共识，并采取一致行动。但在我国当前的突发公共事件应对中，指挥中心分散、多头投资、重复建设、职能交叉等问题仍然十分突出。同时受制于传统部门型危机管理体制的影响，应急处置往往因部门分立、多头指挥、协同不足而难以形成统一行动。SARS疫情初期，各个医院由于隶属关系复杂，相互之间及其与地方政府之间不能有效沟通而出现了信息封锁问题，甚至发生了借行政隶属关系不同而推诿患者的情况；2008年的南方雪灾也暴露出了相关部门之间、地方政府之间、地方政府与相关机构之间及各应急主体之间协调机制严重不足等问题；

① 中国新闻网：《东日本大地震三周年统计显示遇难人数超2万人》，<http://www.chinanews.com/gj/2014/03-11/5935313.shtml>，2014年3月11日。

② 林晨柏：《官僚杀人：八掌溪悲剧》，<http://forums.chinatimes.com.tw/special/tragedy/main.html>，2008年9月8日。

③ Executive Office of the President. The federal response to hurricane katrina: lessons learned. <http://www.columbia.edu/itc/journalism/cases/katrina/Federal%20Government/White%20House/WH%20Katrina%20Report%202-23-06.pdf>，2008年9月8日。

④ 新华网：《福建严防台风“麦德姆”全省停止群体性活动》，http://news.xinhuanet.com/local/2014-07/22/c_1111729379.htm，2014年7月22日。

⑤ 中国新闻网：《福建受台风“麦德姆”影响94%客户恢复供电》，<http://www.chinanews.com/df/2014/07-24/6423894.shtml>，2014年7月24日。

2009年12月22日上海地铁1号线因停电和信号系统出错引发侧面冲撞事故,也是政府管理部门、地铁运营单位、公交企业之间缺乏必要的协调联动而导致部分区域交通瘫痪、大量乘客滞留、数万人工作生活受到影响的严重后果。

随着我国工业化、城市化进程的推进,社会风险的种类不断增加、复杂性日益增强,已经逐渐超出了现有制度的应对能力,同时又欠缺针对性的新制度。因而,对于转型期的中国,制度转型是当今社会风险的核心来源^①。在这一转型过程中,社会风险水平的持续激增已经使得公共危机由一种突发性、临时性状态转变成一种社会常态^②。在社会风险形势出现了急剧变化的同时,常态性公共危机的应急管理仍然沿用着传统的部门分割型体制,这种以政治动员为基础的应急体制由于缺少明确的权责划分和综合协调机制,在危机应对中往往陷入盲目、混乱、低效的状态,缺少对现有人员、物资、信息等资源的有效整合,致使各部门、各机构之间各行其是、多头指挥、相互推诿,严重影响了应急处置的及时性和有效性,并且造成了大量的资源闲置和浪费^③。除此之外,信息渠道闭塞、信息传递失真、应急系统体制僵化、专家学者缺乏共识、公众参与和自治精神欠缺等问题也在日益凸显^④,进一步加大了突发性公共危机事件的治理难度。

鉴于危机形势的转变和实践经验的总结,突发公共事件应急管理实际上已经成为一项需要动员公共部门、私人部门、非政府组织等社会力量广泛参与的跨域治理活动^⑤。在这项跨域治理活动中,政府能否实现资源的统筹安排进而实施有效的应急管理,直接影响着其所在城市、地区、国家的综合管理能力的高低。在突发公共事件中,强化全社会的危机意识、促进跨部门的分工协作、实现区域整体性治理已经逐渐成为世界各国的共识。美国州际区域应急管理的协作契约制度化和协调机制网络化都为我国应急管理体系的完善提供了有益的启示。

在国内,陕西等地经过长期的实践探索也积累了丰富的应急管理经验。陕西省位于我国西北部,纵跨黄河、长江两大流域,横跨南北两个自然区,地形地貌复杂多样,自然灾害多发频发。作为西部发展重镇,陕西省在加强经济社会发展

① 杨雪冬:《风险社会与秩序重建》,社会科学文献出版社,2006年。

② 谢志强:《论社会转型期的公共危机管理》,《科学社会主义》2010年第3期,第101~105页。

③ 钟开斌:《“一案三制”:中国应急管理体系建设的基本框架》,《南京社会科学》2009年第11期,第77~83页。

④ 乌尔里希·贝克,约翰内斯·威尔姆斯:《自由与资本主义》,路国林译,浙江人民出版社,2001年,第143页。

⑤ 郭雪松,朱正威:《跨域危机整体性治理中的组织协调问题研究——基于组织间网络视角》,《公共管理学报》2011年第4期,第50~60页。

的同时也十分重视区域应急平台体系和应急联动机制的建设。以防震减灾领域的应急管理工作为例,早在 2007 年,陕西省就在宝鸡市开展了首次大规模的地震应急联动综合演练^①,此后不仅与武警陕西省总队、陕西省公安消防总队建立了地震应急联动机制,进一步明确了各单位在地震应急救援行动及日常队伍建设中的职责^②,还与甘肃、宁夏、新疆共同建立起西北四省区的电力应急联动机制,以期在预防准备、监测预警、响应处置、恢复重建等方面实现资源共享和沟通协作,最大限度地减少地震等突发事件对当地经济社会造成的损失和影响^③。当前,陕西省的应急管理工作已经积累了丰富的实践经验,取得了较为显著的成效,并连续多年受到国务院应急管理办公室的通表扬。以陕西省作为典型案例对区域突发公共事件应急联动机制进行深入的探讨,在理论和实践层面都具有重大的现实意义。

立足于我国当前的公共安全与社会风险形势,加快构建区域突发公共事件应急管理的协调联动机制已经成为推进社会治理体系和治理能力现代化的一项重要内容。希望本书的研究成果能在丰富现有应急联动管理理论的基础上,对推进省及地层面地方应急管理创新提供有益的参考,并为我国区域突发公共事件应急联动机制的健全和完善提供积极的借鉴和启示。

① 中国地震局:《陕西省首次举行大规模地震应急联动综合演练》, <http://www.cea.gov.cn/publish/dizhenj/464/495/20120209163631218954379/index.html>, 2014 年 9 月 18 日。

② 陕西地震信息网:《省地震局分别与武警陕西省总队、省公安消防总队建立地震应急联动机制》, http://www.eqsn.gov.cn/manage/html/8abd83af1c88b3f2011c88b74299001f/_content/13_11/08/1383891029517.html, 2014 年 9 月 18 日。

③ 陈华:《陕甘宁新电力应急救援实现协调联动》,《甘肃日报》,2013 年 7 月 13 日。

第二章 区域应急管理协调联动机制研究综述

风险社会背景下,突发公共事件的爆发已成为一种常态,突发公共事件的应对和处置已成为公共部门的一项基本职能。实践中,突发公共事件的应对处置涉及现场指挥、紧急救援、通信保障、新闻报道等多项复杂工作,任何一个组织和机构都不可能具备处置所需的所有技能、专业特长及各种必备资源。所以,有效整合不同专业部门和社会组织所属的各种资源对于应对突发公共事件尤为重要,国内外理论界对突发公共事件应急管理协调联动机制问题的研究十分广泛。

针对应急管理组织协调问题,西方学者通过应急联动管理框架和主要单元分析,对联动在危机治理中的重要作用及组织机制等问题进行了探讨,我国学者则在吸收借鉴西方研究成果的基础上结合具体国情对危机治理问题展开了相应研究^①。本章将从国外和国内两方面对应急联动机制研究现状进行简单的梳理。

第一节 应急联动的国外相关研究概述

国际社会对应急联动系统及其组织体制、运作机制问题非常关注,从政治学、公共管理、应急救援、信息技术、社会学等诸多领域进行了广泛而深入的研究。发表应急联动的相关理论和应用研究的国际学术期刊主要有《国际应急管理学报》(*International Journal of Emergency Management*)、《应急管理学报》(*Journal of Emergency Management*)、《突发事件与危机管理学报》(*Journal of Contingencies and Crisis Management*)、《灾害管理与响应》(*Disaster Management & Response*)、《公共管理评论》(*Public Administration Review*)和《公共行政与社会》(*Administration & Society*)等。在理论方面,从目前所能检索到的文献看,国外学者对应急联动的研究主要是从应急管理的框架、模式、主体等几个方面展开的。

^① 郭雪松,朱正威:《跨域危机整体性治理中的组织协调问题研究》,《公共管理学报》2011年第4期,第50~60页。

一、有关应急联动管理框架或模式的研究

西方学者通过对应急联动管理框架和主要单元的分析,阐述了协调联动理念在政府应急管理中的巨大作用,揭示了应急联动系统运作的基本规律。美国学者 Annell 将危机管理的协调联动系统抽象化为国家联动协调小组、紧急处理中心、地方联动协调小组、地方危机指挥中心和危机处置队伍五个子系统,并强调各级政府的指挥系统是整个危机指挥系统的基础^①。McLoughlin 提出了综合应急管理系统(integrated emergency management system, IEMS)^②。Weiss 探讨了促使公共部门打破边界实现合作的六种动因,即获取资源、完善价值规范、获得政治优势、解决问题、减少不确定性和遵从法律规定,并进一步将政府内部的部门间合作流程归结为:寻找共同的问题(确定合作的目标)、现有的资源和可操作性、创建合作的制度、开展合作实践^③。Thomson 和 Perry 通过对协调联动管理的全过程研究,试图帮助公共管理者打开这个管理中的“黑箱”,将联动管理视为由五个可变单元组成的综合概念——政治控制、行政管理、组织自治、平等共享和道德规范,并且进一步针对每一个单元做深入研究,提出了各个部分的具体影响因素,比较全面地展示了协调联动的关键环节^④。Mcguire 在回顾公共部门协调联动管理的理论进程和现实发展状况的基础上,认为协调联动管理已经成为公共管理中的一部分,而如何界定和评价协调联动管理的实际效能正成为目前学术界的研究热点^⑤。

二、有关应急联动主体的研究

国内学者主要是针对政府在应急联动中所采用的方式,以及非政府组织、公民团体等在应急处置中的地位和作用进行了探讨。Wagh 和 Streib^⑥在回顾美国各

① Annell J F. The national incident management system: a multi-agency approach to emergency response in the United States of America. *Revue Scientifique Et Technique*, 2006, 25(1): 223~231.

② McLoughlin D. Framework for integrated emergency management. *Public Administration Review*, 1985, 45(1): 166.

③ Weiss J A. Pathways to cooperation among public agencies. *Journal of Policy Analysis & Management*, 1987, 7(1): 94~117.

④ Thomson A M, Perry J L. Collaboration processes: inside the black box. *Public Administration Review*, 2006, 66(s1): 20~32.

⑤ Mcguire M. Collaborative public management: assessing what we know and how we know it. *Public Administration Review*, 2006, 66(s1): 33~43.

⑥ Wagh W L, Streib G. Collaboration and leadership for effective emergency management. *Public Administration Review*, 2006, 66(s1): 131~140.

级政府应急联动系统发展历程的基础上,指出政府官员必须懂得管理应急网络,处理好政府内部及各级政府之间的关系,确保权力与资源的合理配置。Godschalk 和 Brower^①认为美国官员应该从以前只熟悉防治某种灾害向社会风险综合管理与控制的策略转变,综合运用规划、管制、公共设施建设、土地管理、税收政策等手段,积极开展灾害应急、脆弱性分析、损失评估、预案修订等。Bryson 等^②指出了政府进行协调联动管理的五种职能:达成初始共识、确立权力关系、构建合法性与信任、管理内部冲突、制订计划和目标。Schneider^③分析了影响政府应急管理成败的要素,发现现有的官僚制准则、官员的素质、日常的行政组织结构和运作机制都不能适应应急状态的需要,必须预设危机应对的标准化管理体制。

Annell^④认为从联邦到地方各级的应急指挥系统是应急管理整个协调联动系统的基础。Koenig^⑤从联邦组织、州组织、地方组织三个层面详细介绍了美国的应急联动系统。Vigoda^⑥认为未来政府改革的方向应是从现有的责任型政府转变为联合治理,加强与公民、企业和第三部门的合作。Stallings 和 Quarantelli^⑦认为公民团体在应急管理的灾害评估、危机处置和紧急沟通三方面具有独到的优势,但在政府的应急管理政策和预案中却很少得到体现和重视。Zimmerman^⑧看到在现有的美国应急法律和管理实践中,针对各类人类技术风险的规定散见于不同的级别、地区和部门,缺乏统一的管理。Hyer 等^⑨学者通过对美国飓风灾害管理中预防、应急、恢复等全过程的研究,发现医疗与救灾部门所形成的联动网络存在缺口。

① Godschalk D R, Brower D J. Mitigation strategies and integrated emergency management. *Public Administration Review*, 1985, 23(s1): 64~71.

② Bryson J M, Crosby B C, Stone M M. The design and implementation of cross-sector collaborations: propositions from the literature. *Public Administration Review*, 2006, 66(s1): 44~55.

③ Schneider S K. Governmental response to disasters: the conflict between bureaucratic procedures and emergent norms. *Public Administration Review*, 1992, 14(s1): 135~145.

④ Annell J F. The national incident management system: a multi-agency approach to emergency response in the United States of America. *Revue Scientifique Et Technique*, 2006, 25(1): 223~231.

⑤ Koenig H G. Emergency response system in the United States. *Southern Medical Journal*, 2007, 100(9): 924~926.

⑥ Vigoda E. From responsiveness to collaboration: governance, citizens, and the next generation of public administration. *Public Administration Review*, 2002, 32(s1): 527~540.

⑦ Stallings R A, Quarantelli E L. Emergent citizen groups and emergency management. *Public Administration Review*, 1985, 47(1): 93~100.

⑧ Zimmerman R. The relationship of emergency management to governmental policies on man-made technological disasters. *Public Administration Review*, 1985, 56(2): 29~39.

⑨ Hyer K, Brown L M, Berman A, et al. Establishing and refining hurricane response systems for long-term care facilities. *Health Affairs*, 2006, 25(5): 407~411.

其通过对美国飓风灾害管理全过程的评估发现,医疗部门与救灾部门之间的联动网络存在严重的问题,直接导致灾害发生后老年人的死亡率偏高。问题在于医疗部门与救灾部门双方均不熟悉对方的管理内容和工作流程,相互之间又缺乏有效的沟通渠道;医疗部门没有建立灾后评估和案例管理体系,没有及时完善防灾预案。

第二节 应急联动的国内相关研究概述

伴随着我国应急管理实践的深入和更多应急联动平台的投入运行,国内相关的理论研究成果显著增加。从文献发表期刊来源看,主要有《中国行政管理》《公共管理学报》《中国公共安全》《中国应急管理》《中国安全科学学报》《中国减灾》《城市与减灾》《信息化建设》等。总体来说,国内的学者在应急联动领域的研究成果集中体现在组织架构和运作模式两个方面。

一、有关应急联动体系的组织架构设计

国内的学者较多从组织体系设计方面开展研究。一些研究者认为,从我国的应急实践来看,技术问题不是应急联动系统建设所面对的首要问题,体制问题才是关键^①。杨以仁认为在完成了城市应急联动中心的一期工程后,应逐步实现应急机构与非应急部门之间的横向整合,并统一指挥调度,各部门分工协同,共同应对或协调解决涉及多个方面的复杂问题,实现“大联动”^②。蒋珩以区域应急联动组织为研究对象,通过对组织架构、预测预警机制、应急联动机制、资源储备利用等方面的设计,构建了以政府应急管理法律法规为基础,以突发事件的类型和级别作为任务结合点,包含许多小系统的网络式动态联动组织^③。

二、有关应急联动体系的运作模式研究

于波和张乃通^④对城市应急联动系统设计、系统构成及应急管理业务流程进行

① 矫庆军:《城市应急联动系统建设应注意的问题及解决办法初探》,《经济师》2005年第5期,第58~59页。

② 杨以仁:《城市应急与非应急一体化联动系统解决方案》,《中国信息界》2006年第8期,第31~32页。

③ 蒋珩:《区域突发公共事件应急联动体系研究》,武汉理工大学博士学位论文,2006年。

④ 于波,张乃通:《城市应急联动系统的总体设计》,《中兴通讯技术》2005年第1期,第19~22页。