

应急管理

——整合与重塑

YINGJI GUANLI
ZHENGHE YU CHONGSU

夏一雪 著



天津大学出版社
TIANJIN UNIVERSITY PRESS

应急管理 ——整合与重塑

夏一雪 著



天津大学出版社

TIANJIN UNIVERSITY PRESS

内 容 提 要

结合总体国家安全观、大数据应用、新媒体发展、智慧城市建设等当前应急管理建设面临的新理念、新语境和新形势,本书尝试从应急管理体系(预案、体制、机制、法制)、应急管理主体、应急管理客体、应急管理过程等四个方面对应急管理领域进行整合与重塑。在总体国家安全观下应急管理组织体制的改革完善、文化嬗变视野下应急管理文化的建设发展、全媒体语境和智慧城市环境下应急管理模式的结构性优化等方面提出了创新性的理论参考和实践路径。

图书在版编目(CIP)数据

应急管理:整合与重塑/夏一雪著. —天津:天津大学出版社, 2017.7

ISBN 978-7-5618-5877-6

I. ①应… II. ①夏… III. ①突发事件—公共管理
IV. ①D035

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第158259号

出版发行	天津大学出版社
地 址	天津市卫津路92号天津大学内(邮编:300072)
电 话	发行部: 022-27403647
网 址	publish.tju.edu.cn
印 刷	北京京华虎彩印刷有限公司
经 销	全国各地新华书店
开 本	169mm×239mm
印 张	11.75
字 数	244千
版 次	2017年7月第1版
印 次	2017年7月第1次
定 价	40.00元

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页等质量问题,烦请向我社发行部门联系调换

版权所有 侵权必究

前 言

我国应急管理领域的建设发展以 2003 年为转折点,进入全面建设阶段,然而如何更好地提升应急管理效能,实现内涵发展,仍需结构性、系统性的整合与重塑。

中华人民共和国成立以来,与计划经济体制相适应,以应对各类自然灾害和事故灾难为主的应急管理体系逐步建立,表现为政府应急管理职能相对分散,针对不同类型的灾害事故,分设不同部门负责应急处置,分类建立应急救援队伍,缺少全国性的综合协调机构和统筹性的灾害事故应对体系。这种单一应急管理体制的特点是本部门垂直管理体系比较完备,纵向组织管理和指挥调度顺畅,且专业化程度较高,能够胜任单一灾害事故的应急处置,但同时存在部门分割资源分散以及横向沟通滞后、协调不畅等问题。特别是在综合性的重大灾害事故应急管理中,通常采取成立临时协调指挥机构的方式实施应急处置,依靠强大的政治动员调动全国应急资源,适应我国国情并积累了成功经验,但同时存在响应滞后、协调性不足、资源共享不足、决策依靠经验等弊端。

改革开放后,为增强部门间协同应对各类灾害事故能力,设立了有关议事协调机构,如 1988 年成立了国家防汛总指挥部并于 1992 年更名为国家防汛抗旱总指挥部,负责领导组织全国的防汛抗旱工作。同时,依托议事协调机构建立部际联席会议制度和部际协调机构,如 1995 年设立国家核事故应急协调委员会,负责研究制定核事故应急准备和救援方面的政策措施,统一组织协调全国核事故应急准备和救援工作。

2003 年“非典”疫情应急处置暴露了我国在应急管理体制、机制等方面的缺陷,以此为起点,我国政府致力于全面加强应急管理工作,推动以“一案三制”为基本框架的应急管理体系建设。其中,2006 年 1 月 8 日《国家突发公共事件总体应急预案》的发布和 2007 年 11 月 1 日《中华人民共和国突发事件应对法》的正式实施,为应急管理预案建设和法制建设奠定了基础,明确了“统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、属地管理为主”的应急管理体制建设目标,应急管理的组织体系、工作机制、法律责任等基本确立。

2008 年南方低温雨雪冰冻灾害和“5·12”汶川地震应急处置的经验教训进一步推动了我国应急管理体系的健全和完善,基层应急管理基础能力和国家应对各类突发公共事件的综合协调能力进一步增强,由国务院应急管理办公室发挥运转枢纽作用,协调若干议事协调机构和联席会议制度的综合协调型应急管理体制基本建立,我国应急管理体系建设进入深化发展阶段。

然而,值得重视的是,我国应急管理体系在综合性和协调性方面仍然有较大的推进和改革空间,一些制约应急管理深化发展的瓶颈问题仍然需要持续关注及解决。为此,本书结合总体国家安全观、大数据应用、新媒体发展、智慧城市建设等当前应急管理建设面临的新理念、新语境和新形势,尝试从应急管理体系(预案、体制、机制、法制)、应急管理主体、应急管理客体、应急管理过程等四个方面对应急管理领域进行整合与重塑。

第一章整体论述我国应急管理体系的建设与改革。遵循“一案三制”的组成结构,重点讨论应急预案、应急管理体制和应急管理法制。其中,以总体国家安全观为引领,进行应急管理体制的改革和完善,是本章的核心内容。

第二章至第四章分别论述应急管理的三个基本要素,即主体、客体和过程。

第二章分别从应急管理主体的文化建设、应急救援主体的结构体系等两个方面对主体层面的建设发展提出思路建议。其中,从文化嬗变的视角,考察我国应急管理文化的历史积淀和未来发展,是本章的核心内容。

第三章论述应急管理的客体——突发事件,选取突发事件的一种类型,以群体性事件为例,分析大数据时代群体性事件形式和规律发生的新变化,面临的新机遇与新挑战,提出群体性事件应急管理的体制机制、方式策略等整体的应急管理模式需要与之相适应的变革与创新。

第四章从应急管理过程,即预防准备、监测预警、决策处置、善后恢复、评估改进等应急管理机制层面展开论述,基于媒介社会语境和智慧城市环境两个视角,讨论了新形势下应急管理机制所需进行的整合与重塑。

整体而言,本书在总体国家安全观下应急管理组织体制的改革完善、文化嬗变视野下应急管理文化的建设发展、全媒体语境和智慧城市环境下应急管理模式的结构性优化等方面提出了创新性的理论参考和实践路径。

目 录

绪论	1
一、我国应急管理研究综述(1995—2017年)	1
二、本书内容结构框架	9
第一章 应急管理体系	10
第一节 应急预案	10
一、应急预案建设存在的主要问题	10
二、应急预案建设的基本原则	12
三、应急预案建设的主要内容	13
四、应急预案建设的重点问题	29
五、突发事件应急预案编制示例	35
第二节 应急管理体制	43
一、世界主要国家应急管理体制	43
二、我国应急管理体制概况	53
三、我国应急管理体制改革	73
四、应急管理体制大部制改革	77
五、应急管理体制改革的三种方案	82
六、总体国家安全观下应急管理组织体制改革	93
第三节 应急管理法制	97
一、应急管理法律主体的职权和职责	98
二、应急管理法制建设的主要内容	109
第二章 应急管理主体	118
第一节 应急管理文化建设	118
一、我国应急管理文化建设的历史启示	118
二、文化嬗变视野下应急管理文化建设	127
三、应急管理文化建设的原则和策略	132
第二节 应急救援力量体系建设	135
一、基于大部制改革的力量结构体系	136
二、基于重点方向的力量结构体系	137

三、基于队伍功能的力量结构体系	141
第三章 应急管理客体	143
第一节 群体性事件应急管理的大数据应用和研究现状	143
一、应用现状	143
二、研究现状	145
第二节 群体性事件应急管理的大数据特征和策略	148
一、群体性事件应急管理的大数据特征	148
二、群体性事件应急管理的大数据策略	149
第三节 群体性事件应急管理的大数据应用模式和机制	150
一、群体性事件应急管理的大数据应用模式	151
二、群体性事件应急管理的大数据应用机制	153
第四章 应急管理过程	158
第一节 媒介社会语境下应急管理模式	158
一、媒介化社会:突发事件应急管理的社会语境	159
二、适应媒介化特征的突发事件应急管理模式	163
三、媒介社会语境下天津港“8·12”火灾爆炸事故应急信息管理分析	166
第二节 智慧城市环境下应急管理模式	168
一、智慧城市应急管理研究概述	168
二、国内外智慧城市应急管理实践	169
三、智慧城市应急管理体系	171
参考文献	177
后记	179

绪 论

一、我国应急管理研究综述(1995—2017 年)

应急管理是党委、政府、军队、社会组织及公民等各类应急管理主体,针对各类突发事件(包括自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件),从预防与准备、监测与预警、处置与救援到恢复与重建等方面全方位、全过程展开的管理活动。在各类突发事件日益频发的复杂的现实形势下,我国应急管理研究从起步到逐渐成熟,已形成相对完备的研究体系,包括基本稳定的发文量、核心作者和团队、不断丰富深化的研究主题等。

(一)数据来源与研究方法

针对应急管理研究涉及领域较为宽泛、一般性文献较多的情况,选取中国知网(CNKI)中国学术期刊网络出版总库作为主要数据来源,以“题名”为检索项,“应急管理”为检索词,匹配方式为“精确”以提高检准率,时间节点为2017年3月。剔除重复与弱关联文献,最终确定有效数据为6410篇,再采用文献计量方法,从文献增长规律、文献来源、作者情况以及主题内容等方面对所得数据进行分析。

(二)文献增长规律分析

科学文献作为记录科学知识的客观载体,其数量是衡量科学知识量的重要标识,因而,研究某一学科或知识领域的文献在一定时期的数量变化及增长态势,能够揭示该科学领域研究的某些特点和发展规律。分析应急管理文献的数量分布和增长趋势,对于了解应急管理研究的理论水平和实际发展具有重要的现实指导意义。表0-1和图0-1显示了1995—2017年我国应急管理研究文献的年代分布和增长趋势。

表 0-1 应急管理研究文献发表年代及数量分布

年代	发文量(篇)	发文量百分比(%)	年代	发文量(篇)	发文量百分比(%)
1995	4	0.06	2001	3	0.05
1996	0	0	2002	6	0.09
1997	1	0.02	2003	46	0.72
1998	3	0.05	2004	58	0.91
1999	2	0.03	2005	71	1.12
2000	1	0.02	2006	161	2.53



续表

年代	发文量(篇)	发文量百分比(%)	年代	发文量(篇)	发文量百分比(%)
2007	360	5.66	2012	619	9.72
2008	501	7.87	2013	725	11.39
2009	608	9.55	2014	646	10.15
2010	672	10.56	2015	692	10.87
2011	650	10.21	2016	537	8.44

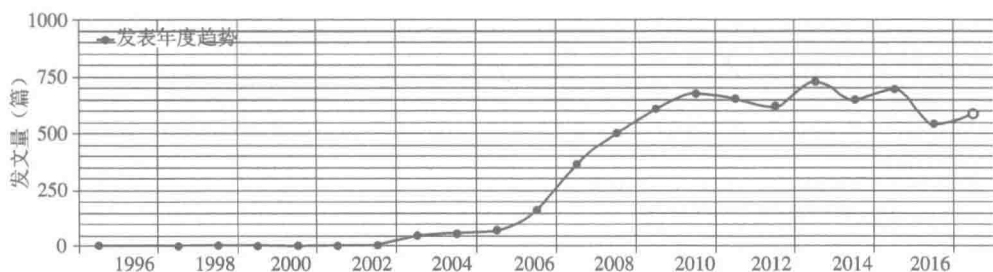


图 0-1 应急管理研究文献的各年代发文量变化趋势

从图表可知,我国应急管理领域研究从整体上大致可分为三个阶段:第一阶段(1995—2002 年),我国学术界针对应急管理的研究起始于 20 世纪 90 年代中期对外国政府应急管理的介绍,发表专题文献数量较少;第二阶段(2003—2007 年),2003 年“非典”疫情爆发以来,我国各级政府对应急管理工作逐渐重视,学术界对应急管理研究的关注度和研究力量逐渐增强,发文量逐年上升,这一阶段发文量为 696 篇,是上一阶段(1995—2002 年)发文量的 35 倍,整体增幅明显,表明该领域研究处于快速发展期;第三阶段(2008 年至今),应急管理研究文献数量增幅趋于平稳,保持每年 500~700 篇的发文量,表明该领域研究正走向理性与成熟。

(三)文献来源规律分析

1. 来源期刊统计情况

对来源期刊进行计量分析,一方面,可确定该研究领域的核心期刊或重要情报源;另一方面,在一定程度上可反映该领域的横向研究程度、相关主题的性质等。我国应急管理研究领域排名前 10 的来源期刊见表 0-2。依据统计结果,可见我国应急管理领域来源期刊相对分散,尚未形成核心期刊群,这与其跨学科性相关。目前,《中国减灾》《中国应急救援》《中国行政管理》等期刊是应急管理研究的重要情报源。



表 0-2 应急管理论文来源期刊分布 (Top 10) 统计

序号	期刊	载文量(篇)	所占百分比(%)
1	中国减灾	58	0.91
2	中国应急救援	57	0.90
3	中国行政管理	56	0.88
4	现代职业安全	53	0.83
5	安全	47	0.74
6	中国安全生产科学技术	46	0.72
6	劳动保护	46	0.72
7	经营管理者	31	0.49
8	环境保护	28	0.44
9	电子科技大学学报(社科版)	25	0.39
9	科技管理研究	25	0.39
10	中国管理信息化	22	0.35
10	科技促进发展	22	0.35

2. 论文获基金资助情况

一般而言,对某一研究领域文献获科学基金资助情况的统计分析可以体现出国家或地方政府部门对该领域的重视程度。科学基金项目资助的论文往往也代表这一个研究领域内的新动向、新趋势,具有较高的水平,一定程度上反映出该领域的创新程度和学科前沿动态,因此是否获得科学基金资助被视为评价论文质量的重要指标之一。我国应急管理研究论文获科学基金资助的来源前 10 位见表 0-3。

表 0-3 应急管理论文获基金资助来源 (Top 10) 统计

序号	研究资助来源	篇数
1	国家自然科学基金	282
2	国家社会科学基金	195
3	国家科技支撑计划	41
4	湖南省社会科学基金	21
5	国家软科学研究计划	17
6	国家高新技术研究发展计划	16
7	中国博士后科学基金	15
8	高等学校博士学科点专项科研基金	11
9	跨世纪优秀人才培养计划	9



续表

序号	研究资助来源	篇数
10	江苏省教育厅人文社会科学研究基金	8

数据表明,随着各类突发事件的日益频发和日趋复杂,我国政府与相关社会组织增强了对应急管理研究的重视程度,体现为应急管理论文获国家自然科学基金和国家社会科学基金资助占比最高,占论文总量的 7.44%,这为应急管理研究提供了较强的科研动力与质量保障。但是,应急管理论文获科学基金资助的总数约为 715 篇,占比为 11.15%,比重仍然较低。在我国应急管理体系逐渐发展完善的过程中,理论界仍需不断探索应急管理效能提升的理论与方法,政府与相关社会组织亦应进一步加强应急管理研究的重视与支持力度。

(四)文献作者分析

1. 核心论文作者统计情况

发文量在一定程度上反映了作者的科研情况,对论文作者进行统计分析可以得到该领域内的核心作者。采用“作者均一统计法”进行统计,可知以陈安教授的论文数 50 篇为最高篇数,于是, $n=5.30$,即在应急管理研究领域发文量在 6 篇以上(含 6 篇)的作者为该领域的核心作者,共计 27 位,见表 0-4。

表 0-4 应急管理论文核心作者发文统计

序号	作者姓名	所在单位	发文量(篇)
1	陈安	中国科学院科技政策与管理科学研究所 / 河南大学	38/12
2	卢文刚	暨南大学	30
3	王宏伟	中国人民大学	19
4	王亚东	首都医科大学	19
5	闪淳昌	国务院	13
6	高小平	中国行政管理学会	12
7	袁逸文	首都医科大学	10
8	向立文	湘潭大学	10
9	李香蕊	首都医科大学	10
10	陈彬	国防科学技术大学	9
11	钟开斌	国家行政学院	9
12	黄典剑	国家安全生产监督管理总局	9
13	林鸿潮	中国政法大学	8
14	邱晓刚	国防科学技术大学	8



续表

序号	作者姓名	所在单位	发文量(篇)
15	薛澜	清华大学	8
16	关丽征	首都医科大学	7
17	滕五晓	复旦大学	7
18	张鹏	国防科学技术大学	7
19	韩锋	上海出版印刷高等专科学校	7
20	郭蕊	首都医科大学	7
21	赵林度	东南大学	7
22	梁静国	哈尔滨工程大学	6
23	田为勇	环境保护部环境应急与事故调查中心	6
24	宋劲松	国家行政学院	6
25	凌学武	中共江西省委党校	6
26	顾林生	清华大学	6
27	季建华	上海交通大学	6

2. 核心研究机构统计情况

经统计,应急管理的研究机构主要以高校为主,其中,发文量在前20位的研究机构基本为高校,且大多为国内重点知名院校,包括暨南大学、国家行政学院、清华大学、上海交通大学、中国人民大学等(表0-5),它们构成了我国应急管理领域的核心研究机构。

表 0-5 应急管理研究机构(Top 20)统计

序号	研究机构	发文量(篇)
1	暨南大学	73
1	国家行政学院	73
2	清华大学	71
3	上海交通大学	65
4	中国人民大学	61
5	电子科技大学	55
5	中国海洋大学	55
6	中国科学院科技政策与管理科学研究所	54
7	湘潭大学	50
7	武汉理工大学	50



续表

序号	研究机构	发文量(篇)
8	山东大学	44
9	天津大学	41
10	吉林大学	40
11	南京大学	38
12	同济大学	37
13	兰州大学	34
14	国务院	33
15	复旦大学	32
16	郑州大学	31
16	河南大学	31
17	西南交通大学	30
18	内蒙古大学	29
18	北京航空航天大学	29
18	北京师范大学	29
19	南昌大学	28
19	燕山大学	28
19	长安大学	28
20	华南理工大学	27

(五) 主题内容分析

1. 关键词分析

对某一领域关键词的统计分析有助于把握该领域在一定时期内的研究主题和关注焦点。通过关键词主题聚类,将我国应急管理研究主题分为三个方面,其关键词共现网络如图 0-2 所示。

一是应急管理体系建设研究。这是应急管理研究的主要研究内容,这与我国应急管理体系处于建设发展时期相适应,学术界针对应急管理体系的构建、完善,以提高政府应急管理能力为目标,分别研究预案、机制、管理系统等体系构成要素。

二是针对特定突发事件的应急管理研究。基于我国各类突发事件发生的实际情况,主要针对自然灾害、安全生产事故、公共卫生事件等突发事件,研究其应急管理对策。

三是针对特定领域的应急管理研究。主要是围绕高校等公共安全重点领域进行应急管理体系建设研究。

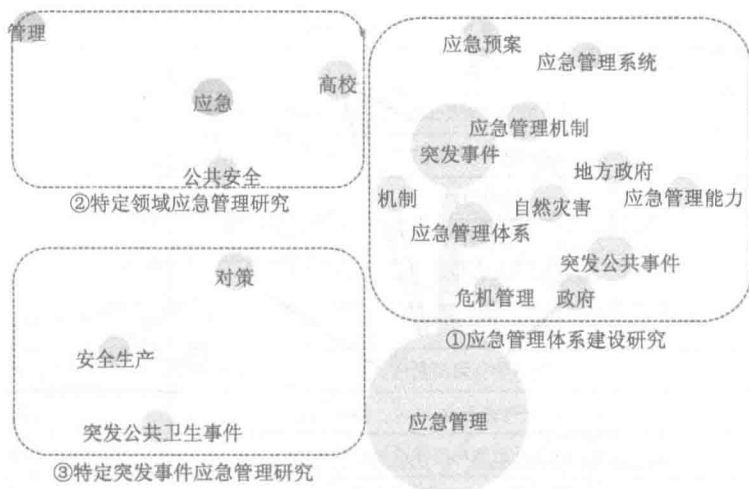


图 0-2 应急管理研究关键词共现网络

应急管理研究领域词频排名前 20 位的关键词见表 0-6。

表 0-6 应急管理研究的关键词(前 20 位)统计

序号	关键词	词频(次)	序号	关键词	词频(次)
1	应急管理	2 843	11	政府	80
2	突发事件	715	12	突发公共卫生事件	73
3	突发公共事件	173	13	地方政府	69
4	应急管理体系	156	14	管理	66
5	应急管理机制	118	15	应急管理能力	63
6	对策	108	16	应急管理系统	62
7	应急	106	17	公共安全	55
8	自然灾害 / 高校	104	18	安全生产	54
9	应急预案	101	19	危机管理	52
10	机制	95	20	问题	51

2. 学科类别与研究层次分析

据统计,应急管理研究主要涉及行政学及国家行政管理、安全科学与灾害防治、工业经济、高等教育、计算机软件及计算机应用、中国政治与国际政治等学科领域,体现了应急管理研究具有多学科的背景。由表 0-7 可以看出,学科类别排名在前 2 位的是“行政学及国家行政管理”和“安全科学与灾害防治”,两者文献量为 3 179 篇,约占文献总量的 50%,表明这些学科方向对应急管理研究的重视度。



表 0-7 应急管理研究的学科类别(前 10 位)

序号	学科类别	篇数
1	行政学及国家行政管理	2 163
2	安全科学与灾害防治	1 016
3	工业经济	300
4	高等教育	299
5	计算机软件及计算机应用	263
6	中国政治与国际政治	254
7	环境科学与资源利用	230
8	电力工业	229
9	医药卫生方针政策与法律法规研究	218
10	公路与水路运输	205

在研究层次方面,中国学术文献网络出版总库将应急管理文献的研究层次分为基础研究(社科)、行业指导(社科)、工程技术(自科)、政策研究(社科)、行业技术指导(自科)、基础与应用基础研究(自科)、政策研究(自科)等层次,发文量居前 10 位的研究层次见表 0-8。其中基础研究(社科和自科)、行业指导(社科)、政策研究(社科和自科)的文献量为 4 396 篇,占总文献量 68.58%。由此反映了应急管理研究主要集中于理论研究层面,实践和应用层面研究相对薄弱,今后有待加强。

表 0-8 应急管理文献的研究层次(前 10 位)

序号	研究层次	篇数
1	基础研究(社科)	1 446
2	行业指导(社科)	1 286
3	工程技术(自科)	1 120
4	政策研究(社科)	931
5	行业技术指导(自科)	608
6	基础与应用基础研究(自科)	406
7	政策研究(自科)	327
8	职业指导(社科)	141
9	专业实用技术(自科)	20
10	高等教育	18

通过对 20 余年来我国应急管理研究文献的统计分析,得出结论:我国应急管理

领域研究正处于稳步发展阶段,在一定时期内呈较为明显的指数增长;研究文献涉及学科领域相当广泛,已形成核心作者、机构与重要情报源。但是,这一领域的研究仍然需要进一步加强基金支持力度,提高研究的应用水平。

二、本书内容结构框架

应急管理是针对各类突发事件(包括自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件),从预防与准备、监测与预警、处置与救援到恢复与重建等方面进行全方位、全过程的管理^①,主要包括管理主体、管理客体和管理过程三个基本要素。由此,本书的结构框架按照图 0-3 的思路进行构建。

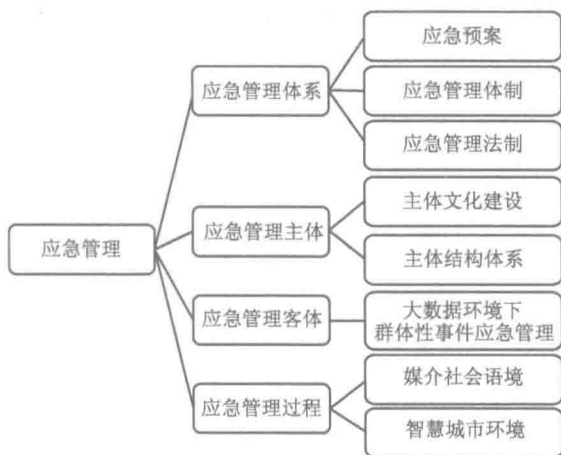


图 0-3 本书内容结构框架

第一章整体论述我国应急管理体系的建设与改革。遵循“一案三制”的组成结构,分别讨论应急预案、应急管理体制和应急管理法制,应急管理机制主要按应急管理过程,分为预防准备、监测预警、决策处置、善后恢复、评估改进等机制,将在第四章应急管理过程中重点讨论。

第二章至第四章分别论述应急管理的三个基本要素,即主体、客体和过程。其中第二章以主体文化建设、应急救援主体结构体系为重点;第三章以群体性事件为例论述应急管理的客体,即对象——突发事件的形式和规律发生着新的变化,因此应急管理的体制机制、方式策略等整体的应急管理模式需要与之相适应的变革与创新;第四章从媒介社会语境和智慧城市环境两个角度,讨论了新形势下应急管理机制所需进行的整合与重塑。

^① 闪淳昌,薛澜:《应急管理概论——理论与实践》,51页,北京,高等教育出版社,2012。

第一章 应急管理体系

随着 2006 年《国家突发公共事件总体应急预案》的发布和 2007 年《中华人民共和国突发事件应对法》的实施,我国逐步建立起以“一案三制”为核心的突发事件应急管理体系。通过历年来突发事件应对的检验,这一应急管理体系不断完善并在预案的智能化、组织管理的统一化、法律规范的完善化等方面不断提升,但同时也有诸多问题亟待解决。本章主要针对应急预案的实效性、组织管理体制的改革以及应急管理主体的法定职责职权等展开论述,以期为应急管理体系的整体优化提供思路建议。应急管理机制主要按应急管理过程,分为预防准备、监测预警、决策处置、善后恢复、评估改进等机制,将在第四章应急管理过程中重点讨论。

第一节 应急预案

在应急管理体系中,应急预案是整个体系架构中的一条主线,贯穿起应急管理中事件预防、事件处置、事件善后的全过程,是整个体系架构中不可或缺的组成部分。应急预案是成功处置突发事件的前提和基础,完善有效的应急预案可以促进对突发事件发生发展规律和处置对策的研究,可以提高对各种突发事件的认识和应对能力,可以增强应急力量日常训练的针对性,更可以辅助应急力量掌握应急处置行动的主动权。加强应急预案建设对于整个应急管理体系的建设具有不可或缺的重要作用。如何让应急预案切实服务于应急管理的实践需要和管理体系的高效运转是应急预案建设面临的主要问题。

我国当前应急预案建设取得了多方面的成就,全国应急管理预案框架体系已初步建立且部类齐全,涵盖了突发事件的主要方面。通过明确职责和处置程序,应急预案发挥了指导和辅助应急处置行动的重要作用,应急预案的宣传和演练活动,还增强了全民的危机意识和应急能力。但是,仍然存在一些问题,影响了应急预案的实际效用,应重视并积极解决这些问题。

一、应急预案建设存在的主要问题

(一) 应急预案编制规范性有待加强

应急预案作为应急管理的实施指南和行动计划,为应急管理活动提供科学合理