

北京市哲学社会科学“十五”规划项目
北京市教育委员会专项资助



北京市哲学社会科学研究基地报告

应急管理研究 报告 2006

北京市哲学社会科学规划办公室
北京市教育委员会
应急管理研究基地

 同心出版社

北京市哲学社会科学“十五”规划项目
北京市教育委员会专项资助



北京市哲学社会科学研究基地报告

应急管理研究 报告 2006

北京市哲学社会科学规划办公室
北京市教育委员会
应急管理研究基地

 同心出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

应急管理研究报告/北京市哲学社会科学规划办公室,
北京市教育委员会, 应急管理研究基地编.

—北京: 同心出版社, 2006

(北京市哲学社会科学研究基地报告·2006)

ISBN 7-80716-241-4

I. 应... II. ①北...②北...③应... III. 紧急事件—
公共管理—研究报告—中国
IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 039124 号

北京市哲学社会科学研究基地报告·2006

应急管理研究报告

出版发行: 同心出版社

出 版 人: 刘霆昭

地 址: 北京市建国门内大街 20 号

邮 编: 100734

电 话: 发行部: (010) 85204603 (外埠)、85204612 (本市)
总编室: (010) 85204653

E-mail: txcbzbs@bjd.com.cn

印 刷: 北京雅艺彩印有限公司

经 销: 各地新华书店

版 次: 2006 年 5 月第 1 版

2006 年 5 月第 1 次印刷

开 本: 787×1092 1/16

总 印 张: 500 印张

总 字 数: 8500 千字

总 定 价: 900 元 (共 30 册)

同心版图书, 版权所有, 侵权必究, 未经许可, 不得转载

北京市哲学社会科学研究基地报告编委会

主 任：陈之昌 张国华

副 主 任：李建平 叶茂林 刘 娟 赵 清

编 委：（按姓氏笔画排序）

车庆珍 王 鹏 王秀清 叶茂林 邬岩伟

刘 娟 陈之昌 肖 龙 张庆玺 张国华

何肖光 李建平 李增锐 赵 清

执行主编：陈之昌

应急管理研究报告编委会

主 任：薛 澜

编 委：彭宗超 于 安 顾林生 钟开斌 张 强

朱 琴 周 玲 张 杨 陈小丽 李 夏

石洪玮 庄 立 杨倬妮 王阿惠 邹蓓蓓



序

2005年是北京市哲学社会科学“十五”规划工作的最后一年，北京市哲学社会科学规划办公室与北京市教育委员会密切合作，坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入学习贯彻落实科学发展观，贯彻落实《中共中央关于繁荣发展哲学社会科学的意见》和《中共北京市委关于进一步繁荣发展首都哲学社会科学的意见》，紧紧围绕中国特色社会主义经济、政治、文化和社会建设，围绕“新北京、新奥运”战略构想，服从服务于构建社会主义和谐社会首善之区的需要，在首批建立的18个社科研究基地，认真开展了重点项目研究与管理，加强了基础建设与学术交流，取得了显著成效。在此基础上积极筹备并建立了第二批北京市哲学社会科学研究基地，它们是：

北京交通大学

北京航空航天大学

北京工商大学

北京印刷学院

首都医科大学

外交学院

中国政法大学

北京市社会科学院

北京市思想政治工作研究会

首都社会经济发展研究所

中共北京市委党校

北京交通发展研究基地

首都高等教育发展研究基地

首都流通业研究基地

北京出版产业与文化研究基地

首都卫生管理与政策研究基地

北京对外交流与外事管理研究基地

法治政府研究基地

北京社区研究基地

北京市基层思想文化建设研究基地

北京决策研究基地

北京人口发展研究中心

其中依托高校的7个研究基地是由市社科规划办和市教委联合建立的，其他4个由市社科规划办建立。这29个研究基地的建立，发挥了科研平台优势、振奋了科研精神、调动了科研积极性、创造了新的科研成果形式，取得了一系列科研成果。2005年9月中旬，按照研究基地建设的有关要求，29个研究基地开始陆续提交研究报告的写作提纲，经过反复协商、修改，2006年年初全部完成了报告初稿。

本研究报告由30本研究报告组成，除29个研究基地各一本外，按照市委宣传部领导的指示，由北京创新研究基地协同北京市邓小平理论和“三个代表”重要思想研究中心特别组织北京市18个区县编辑了《北京区县创新报告》。这些研究报告分别由各研究基地组织编写，最后由市社科规划办和市教委指定专人负责统稿、审定。

本研究报告在出版过程中得到了同心出版社，特别是刘霆昭社长的大力支持，在此表示衷心感谢。

北京市哲学社会科学研究基地报告编委会
2006年3月



前言

北京市哲学社会科学应急管理研究基地是一个集科研、教学、培训和咨询于一体的跨学科研究机构。基地紧密跟踪当前国内外危机管理理论和实践的最新发展趋势,关注转型期北京应急管理迫切需要解决的实际问题,力争尽快建设成为国际一流的、开放式的应急管理研究和教育平台,积极推动首都北京的应急管理能力建设。基地目前的主要研究领域包括:国外危机管理和风险管理理论发展的进展、北京城市应急管理体系建设、北京2008年安全奥运架构、大型集会及密集型公共场所安全管理、应急管理中的财政保障机制建设等。

本报告是基地研究人员2003年以来的部分研究成果,其中绝大部分内容已经发表在《改革》、《中国行政管理》、《中国软科学》等重要期刊上,对推动我国危机管理研究、我国应急管理体制的建设和危机管理教育的发展起到了一定作用。报告按照内容分为四章:

第一章,现状分析:转型期中国的危机与危机管理。主要分析当前中国社会的危机以及政府危机管理的一般理论,以及我国建立国家应急管理体制建设的若干原则,也论述了北京市城市应急管理的建设。

第二章,领域解析:不同类型危机事件的防范与处理。这三篇论文,主要从自然灾害、矿难事件和公共卫生三个领域进行分析,对转型期中国的几种危机类型作了深入地分析,并提出相应的政策建议。

第三章,职能剖析:危机管理体系的构建与能力建设。主要从法制、体制、机制和社会能力等几个方面对危机管理体系的各种职能进行了分析。其中《紧急状态法》立法和应急管理体制建设尤其值得重视,这两篇文章也深入地探讨了这些领域的若干原则。

第四章,经验借鉴:危机管理的国际比较与启示。中国的危机管理是在全球化社会中的危机管理,学习国外先进的管理经验尤其重要。本章所选择的美国、日本、英国政府处理危机的原则和方法,很值得我们思考和借鉴。



北京市哲学社会科学研究基地报告

应急管理研究报告

YINGJI GUANLI YANJIU BAOGAO

这份报告是基地研究工作的一个总结，薛澜、彭宗超、于安、顾林生、张强、钟开斌、朱琴、刘静坤是这些论文的主要作者。这份报告的编辑也凝聚了应急管理研究基地所有成员的心血，参与编辑的主要人员包括：薛澜、彭宗超、顾林生、周玲、钟开斌、张杨、陈小丽、李夏、石淇玮、王阿惠、庄立、杨倬妮、邹蓓蓓，其中张杨担负了大量的具体编辑及有关协调任务。应该说明的是，基地的研究队伍是一支团结作战、紧密协作的队伍，这是基地取得丰硕研究成果的重要原因。

本研究课题得到了北京市哲学社会科学规划办和北京市教委的支持。还得到了北京市应急办等北京市相关部门的关心和帮助，他们为我们进行学术研究和实地调研提供了诸多方便。报告中的不少内容曾得到诸多专家、学者的点评，他们对有关研究项目提出了很多有价值的建议。在此，一并致谢！

由于时间紧迫，报告必然还存在不少缺陷和不足，敬请学界同仁和政府部门工作人士继续提出宝贵的批评和意见，并一起推动我国危机管理研究和应急管理建设不断向前发展。

编委会

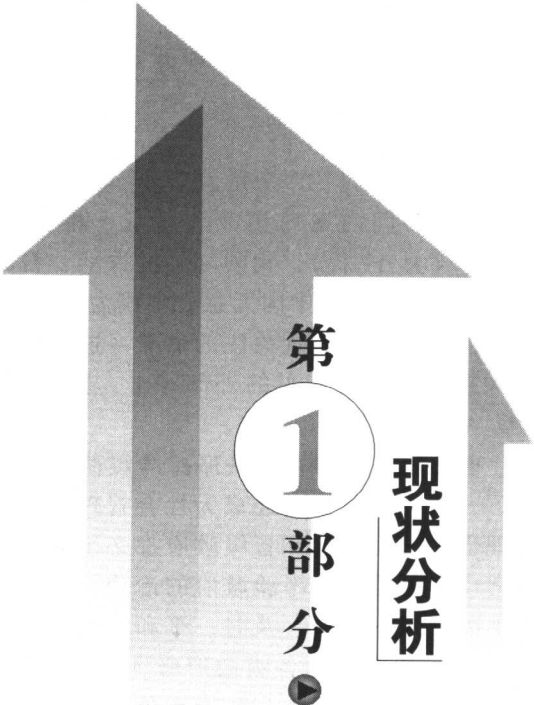
2005年12月20日





目 录

第一部分	现状分析
	危机管理：转型期中国面临的挑战 (2)
	防范与重构：从 SARS 事件看转型期中国的危机 管理 (17)
	国家应急管理体制建设：挑战与重构 (43)
	突发事件与首都城市应急联动系统的构建 (63)
第二部分	领域解析
	灾害管理国际比较：美国经验与中国选择 (74)
	瞒报的运作逻辑——河北邯郸“6·3 特大矿难”个 案研究 (112)
	美国与中国：突发公共卫生事件的应急管理 (122)
第三部分	职能剖析
	制定紧急状态法的基本问题（上） (144)
	制定紧急状态法的基本问题（下） (153)
	突发公共事件分类、分级与分期：应急体制的管理 基础 (164)
	危机中的民众脆弱性分析 (176)
第四部分	经验借鉴
	美国危机管理体系的结构分析 (190)
	国外食品安全危机管理法律体系的比较与借鉴 ... (198)
	日本的地震防灾应急管理 (208)
	英国紧急状态法解析及借鉴 (216)



现状分析

第

1

部分





危机管理：转型期中国面临的挑战^①

薛 澜 张 强 钟开斌

2002年11月16日，我国广东首先发现严重急性呼吸道综合症（SARS），短短几个月的时间内迅速扩散和蔓延。根据世界卫生组织（WHO）统计（2003年4月11日），我国（包括香港、台湾）受感染的地区占全球总感染区的一半以上，中国无意之中成为21世纪第一次全球公共卫生危机的主角，成为全球公众关注的焦点。这是新一届政府上任后面临的第一次重大挑战和不可遇见的外部冲击，因而必须全力以赴，打好应对SARS这场“硬仗”。

在美国“9·11”事件后，国际社会秩序持续震荡、国内体制改革日趋深化的时代背景下，频发的危机已经成为社会管理生活中不可避免的重大挑战，危机管理也就成为各国和各级政府都必须认真对待的重要问题，它甚至比任何常规管理都更能考验政府的治理结构和治理能力。对于正处于转型期的中国而言，有效、及时、平和地处理各种类型的危机事件已经成为今后一定时期内我国各级政府必须高度重视的重大挑战，如何处理好社会危机事件将直接关系到政府在公民心目中的权威地位和良好形象，直接影响着我国政治稳定 and 经济发展。

一、概念界定：危机与危机管理

（一）危机

本文把所探讨的危机界定为对一个社会系统的基本价值和行为准则产生严重威胁，并且在时间压力和不确定性极高的情况下，必须对其作

^① 本文的主要内容曾发表于《中国软科学》2003年第4期，第6~12页；转载于：人大报刊复印资料《管理科学》，2003年第7期，第1~7页。





出关键决策的事件 (Rosenthal et al, 1989)。危机事件的决策环境相对于政府的常规性决策环境往往是一种非常态的社会情境,是各种不利情况、严重威胁、不确定性的高度积聚。

实际上,对于危机事件的认知与界定,依据不同的划分标准可以分成不同类型(参见表1)。

表 1 危机类型一般划分概览

划分标准	相应的危机类型
动因性质	自然危机(自然现象、灾难事故)、人为危机(恐怖活动、犯罪行为、破坏性事件等)
影响时空范围	国际危机、国内危机、组织危机
主要成因及涉及范围	政治危机、经济危机、社会危机、价值危机
采取手段	和平式的冲突方式(如静坐、示威、游行等)、暴力式的流血冲突方式(恐怖活动、骚乱、暴乱、国内战争等)
特殊状态	核危机、非核危机

从抽象特性上来看,危机事件一般具有以下四个特征。(1)突发性和紧急性:组织所面临的环境达到了一个临界值和既定的阈值,组织急需快速作出决策,并且缺乏必要的训练有素的人员、物质资源和时间;(2)高度不确定性:事件的开端无法用常规性规则进行判断,而且其后的衍生和可能涉及的影响没有经验性知识可供指导,一切似乎都是在瞬息万变;(3)影响的社会性:对一个社会系统的基本价值和行为准则架构产生严重威胁,其影响和涉及的主体具有社群性;(4)实质是非程序化决策问题:管理者必须在有限的信息、资源和时间(客观上标准的“有限理性”)的条件下寻求“满意”的处理方案,迅速地从正常情况转换到紧急情况(从常态到非常态)的能力是危机管理的核心内容。

(二) 危机管理

对于危机管理,我们通常的视角是结合时间序列(危机的生命周期理论)加以分析,也是在危机发生、发展的每一阶段制定出相应的战略(包括危机管理的准备、预警、处理及恢复等几个阶段)。从最广泛的意义上说,危机管理包含对危机事前、事中、事后所有事务的管理。危机





管理的任务是尽可能控制事态，在危机发生后把损失控制在一定的范围内，在事态失控后要争取重新控制住。就其本质而言，危机管理是一种非程序化决策，这类决策极为复杂而困难，往往关系到组织的安危。有效的危机管理需要做到如下方面：转移或缩减危机的来源、范围和影响；提高危机初始管理的地位；改进危机冲击的反应管理；完善修复管理，以能迅速有效地减轻危机造成的损失。^①

当然，除了基于时间发展脉络的基础作为建立现代危机管理体系的分析框架，还可以根据危机基于管理学上的本质特征选择组织行为分析框架（危机中的主体行为分析）和决策过程分析框架（危机决策流程）进行辅助分析，这有利于更深入地理解危机的诱发根源和危机管理的战略要义。

二、中国转型期的危机形态：危机事件高频发生

党的十六大报告中明确指出：“面对很不安宁的世界，面对艰巨繁重的任务，全党同志一定要增强忧患意识，居安思危，清醒地看到日趋激烈的国际竞争带来的严峻挑战，清醒地看到前进道路上的困难和风险，倍加顾全大局，倍加珍视团结，倍加维护稳定。”现阶段我国正处于经济转轨和社会转型的过程中，政治经济改革已进入社会结构的全面分化时期，改革开放触及到深层次的体制性问题，社会制度系统（经济制度、政治制度、法律制度和家庭制度）都存在一定程度上的制度变迁，在社会发展序列上恰好对应着“非稳定状态”的频发阶段。^②在这样的变革过程中，利益和权力将在不同的主体之间进行重新分配、转移，形成诸多不稳定因素，也就存在形成不同危机的可能。就现实观察而言，我国转型期的危机形态总体上体现出以下几个特点。

① 详情请参见〔澳〕罗伯特·希斯：《危机管理》，中信出版社，2001年。

② 根据世界发展进程的一般规律，一个国家和地区发展到人均GDP500美元至3000美元的阶段，往往对应着人口、资源、环境、效率与公平等社会矛盾较为严重的瓶颈时期，比较容易造成社会失序、经济失调、心理失衡等问题，形成一些不稳定因素。参见牛文元：《社会燃烧理论与中国社会安全预警系统（研究提要）》，清华大学公共管理学院与中国行政管理学会联合举办的“社会变革中突发事件应急管理”专家研讨会讨论稿，北京：2001年11月26日。





（一）危机事件涉及的领域多元化

进入 20 世纪 90 年代以来，我国不仅接连发生重大的自然灾害，而且随着社会的转型，在政治、经济和社会等各个领域也都发生了程度不同的危机事件。

在经济领域，由于国有企业改革尚未到位、农村发展不足、移民安置不当等因素引起的群体性事件常有发生。在政治领域，由于转型期我国政府职能的界定尚未完全明晰，腐败渎职现象严重，已经成为中国“最大的社会污染”^①，厦门远华、胡长清、慕绥新等一批大案要案，更是严重影响了党和政府的公信力。在司法领域，“关系案”、“人情案”、“金钱案”以及执法犯法等司法机构滥用职权、有案不立、重罪轻判、裁判不公、执行不力等现象，很可能造成社会矛盾激化。在国际上，中美撞机事件、我国驻南斯拉夫大使馆被炸、中国客车从吉尔吉斯回国途中被烧毁，21 人遇难等事件，都预示着中国有可能面对的种种外交危机和跨国危机。

（二）危机事件呈现高频次、大规模

近几年我国发生多起严重的安全事故，尤其是矿井重大安全事故接连不断，特别是同构性的重大事故接连发生，在一定程度上已经成为社会经济生活中的阴影。据国家安全生产监督总局介绍，我国现正处于第五次安全事故频发高峰期，每年平均直接损失在 1000 亿元，加上间接损失要超过 2000 亿元，而各种事故造成平均每天死亡 200 人。与此同时，各地严重的治安案件数量不断增加，地区性的恶势力有所抬头。而且，带有黑社会性质的犯罪团伙的头目往往有“保护伞”、“黑后台”，甚至有执法人员通风报信、协助作案（如辽宁省沈阳市刘涌、河南登封市王松等一些黑社会头目甚至混上了“人大代表”和“政协委员”之类的头衔）。此外，在近年来出现的一些群体性冲突中，参与及波及的人数也越来越多。

① 胡鞍钢主编：《中国：挑战腐败》，浙江人民出版社，2001 年，第 34 页。



（三）危机事件的组织性、暴力性、危害性加强

据信访部门调查，近年来发生的群体性事件，绝大多数幕后有人策划、煽动和组织，较大规模的群体性事件更是如此。随着组织性趋向明显，群体性事件呈现出持续性和反复性的态势，闹事方式不断升级，规模不断扩大，对抗性不断加剧。日益增多的各类群体性突发事件不仅造成交通要道受堵更造成了严重的经济损失，而且这些行为的出现，无形中破坏了社会整体的行为程序，具有十分危险的群体行为误导可能性。一旦社会的安全管理体系出现失控（诸如民用爆炸品、枪支的管理），再发生类似石家庄、陕西横山爆炸等惨案，其后果显然是不可想象的。但是现实中的情况却令人担忧，在公安部 2001 年开展的治爆缉枪专项行动中，查获了大量黑枪、子弹、炸药、雷管、导火索、黑火药。这些现象的背后隐藏着巨大的社会隐患。

（四）危机波动方式多元，震动频度增大

由于目前危机事件的发生往往涉及社会不同利益群体，敏感性、连带性很强，聚集效应明显，而且随着社会信息化的发展，传播渠道的多元化，国内外各类反动势力越发有机可乘，利用我国政府旧有的处理方式和群众心理，在各类高科技信息技术的支持下，制造各种谣言迷惑群众，煽动群众采取过激行为。尤其在各类民族问题以及邪教的处理问题上，分裂势力和邪教组织往往利用网络，散布反动言论，组织非法地下活动，唯恐天下不乱。^①随着危机波动方式朝着多元的方向发展，危机事件可能引起的震动频度明显增大。

（五）危机事件国际化程度加大

伴随着全球化的进展，危机事件的发生也具有了一定的国际互动性，这增加了危机事件的应对难度。首先，随着改革开放的不断深入，我国

^① 如 2002 年 3 月 5 日长春“法轮功”痴迷者破坏广播电视设施、“法轮功”邪教组织在 6 月、9 月和 10 月等几次发射非法电视信号攻击鑫诺卫星，干扰中央电视台和中国教育电视台节目的正常播出。

与世界的交流日益广泛，国际社会在经济、政治和文化等方面的重大变化都会程度不同地波及到我国（如1997年亚洲金融危机）。特别是“9·11”事件发生后，一些利益集团和组织利用非军事方式和手段，对敌对方的一些战略目标进行非常规袭击，这种现象引起了国际军事理论界和安全专家的密切关注。第二，随着与外界交流的增强，国内的极端个人及组织往往与各类国际反华势力紧密勾结，互为呼应，严重危害我国国家安全。第三，随着中国的稳定发展，中国公民在境外的人身、财产安全也常常受到威胁，成为各类恐怖主义直接或间接的目标。

三、我国转型期危机频发的原因

对于我国进入危机频发期的原因，我们将因循社会、组织到个人这样的逻辑过程进行分析。在社会的分析层次里将具体分为政治、经济和文化三个角度；由于我国为政府主导型社会，所以将组织的分析主要局限在政府，并将其归入到政治体制里一并考虑；对于个人视角，我们将基于人性中的挫折—攻击理论和J曲线，对我国社会中存在的不满意程度进行描述，诠释可能的危机诱发路径。

表 2 社会 / 组织 / 个人分析框架下的社会问题

分析层面	细分领域	危机诱因事件例示
社 会 整 体	经济领域	下岗失业 相对贫富差距 农村发展 国际间经济摩擦
	政治体制	社会阶层分化 腐败 政治合法性危机 新公共管理及市场化、全球化挑战 法治化建设 黑社会组织犯罪
	文化体系	信仰危机（邪教） 治安恶化（网络犯罪）
个体行为	个体行为心理分析	社会不满意度



（一）社会及组织层面分析

本部分将从经济发展、政治体制以及社会文化等三个方面进行讨论。

1. 经济发展具有不平衡性

改革以来特别是在上世纪 90 年代下半期，中国社会收入的分配格局发生重大变化，从全民“分享型”或“共享型”发展为“部分获益型”增长，从全民“非零和博弈”发展为“零和博弈”增长。^①在国家范围内，资本市场的集聚效应作用日趋明显，地区及个体的贫富差距迅速拉大，这主要体现为：首先，城乡居民收入差距在不断扩大，公共服务水平与可及性十分悬殊；其次，地区发展差距进一步扩大，极化指数迅速上升且达到历史最高点；^②第三，从国际形势来看，旧秩序与酝酿中的新秩序的相互并存和矛盾冲突，使得全球经济格局中内含了极大的结构性张力和紧张；第四，在目前发展格局中，人与自然的不和谐也日益成为增长的瓶颈和社会不稳定的基础燃烧物质^③。

2. 政治体制改革有待深化

社会结构剧烈变动及政治体制改革相对滞后交互作用造成的传统权力结构畸变和传统权威模式的失效，使得旧的政治社会体制控制宏观、协调矛盾、平衡冲突、扼制腐败的主动性和能力有所减弱，于是危机的出现就具有了体制性的诱因。首先，虽然行政观念和政府职能的转变、政府效能的提高取得了一定的成绩，行政管理体制、行政管理方式和行政思维模式仍有待于进一步同市场经济的基本要求接轨。其次，来自信息技术的挑战与机遇也对我国公共管理的实际运作方式和根本民主制度产生了深远影响。第三，市场化浪潮的兴起对公共管理本质的冲击和全球化对公共管理范围 and 结构的影响。第四，“非正式规则”的存在使得立法和司法过程存在着缺陷^④，行政和司法领域的腐败加剧中国的黑社会性质组织的迅速发展。

① 王绍光、胡鞍钢、丁元竹：《经济繁荣背后的社会不稳定》，《战略与管理》，2002 年第 3 期。

② 计算参见王有强、崔启源：《第一章 理论分析和框架》，摘自胡鞍钢主编：《地区与发展：西部开发的新战略》，中国计划出版社，2001 年。

③ 牛文元：《社会燃烧理论与中国社会安全预警系统（研究提要）》，清华大学公共管理学院与中国行政管理学会联合举办的“社会变革中突发事件应急管理”专家研讨会讨论稿，北京：2001 年 11 月 26 日。

④ 韩丽：《中国立法过程中的非正式规则》，《战略与管理》，2001 年第 5 期。