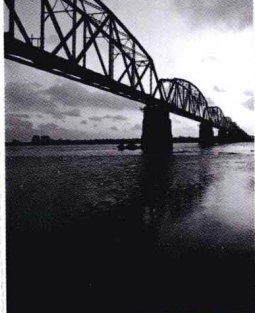


本书以流程优化为切入点，通过借鉴企业流程管理思想，提出政府应急管理机制建设的主要内容、基本思路和方法对策，为规范应急管理流程，完善相关工作制度，推动突发事件应对工作逐步走向规范化、系统化、科学化的轨道提供参考借鉴。

风险治理与政府应急管理 流程优化

Risk Governance and Process Optimization
of Government Emergency Management

钟开斌



北京市哲学社会科学（清华大学）应急管理研究基地
风险与危机治理丛书

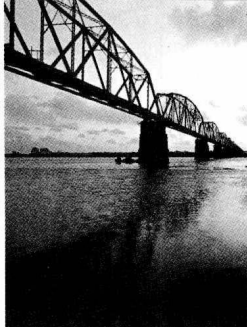
主编 薛澜

北京大学出版社



北京市哲学社会科学（清华大学）应急管理研究基地
风险与危机治理丛书

主编◎薛澜



风险治理与政府应急管理 流程优化

Risk Governance and Proc
of Government Emergency

钟开斌◎著

北京大学出版社



图书在版编目(CIP)数据

风险治理与政府应急管理流程优化/钟开斌著. —北京:北京大学出版社, 2011. 9

(风险与危机治理丛书)

ISBN 978-7-301-19380-8

I. ①风… II. ①钟… III. ①国家行政机关—紧急事件—公共管理—研究 IV. ①D035.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 166532 号

书 名: 风险治理与政府应急管理流程优化

著作责任者: 钟开斌 著

责任编辑: 高桂芳(pkuggf@126.com)

标准书号: ISBN 978-7-301-19380-8/C · 0691

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://www.pup.cn> 电子邮箱: ss@pup.pku.edu.cn

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62753121
出版部 62754962

印 刷 者: 三河市北燕印装有限公司

经 销 者: 新华书店

650mm×980mm 16 开本 15.5 印张 238 千字

2011 年 9 月第 1 版 2011 年 9 月第 1 次印刷

定 价: 38.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话: 010-62752024 电子邮箱: fd@pup.pku.edu.cn

丛书总序

薛澜

今天,世界多极化、经济全球化深入发展,科学技术日新月异。但与此同时,人类社会面临的各种风险也与日俱增。自然风险、环境风险、经济风险、社会风险、政治风险等已渗透在人们社会生活的各个方面。国际社会越来越呈现出德国社会学家乌尔里希·贝克所论述的风险社会特征。这些风险及其所带来的技术不确定性、自然灾害、经济危机和社会冲突等问题对政府转型和社会管理都提出了严峻挑战。

现代风险的特征之一就是其影响已不再局限在单一个体或组织内,而是具有广泛的社会影响。生态破坏、核泄漏、化学污染、食品安全、禽流感等各类新型风险一旦发生,每一个社会成员都难以独善其身。伴随着人类社会系统的复杂程度提高,大多数风险日益成为公共风险,其后果的公共性日益增强。公共风险需要公共组织全面实施预警、防范、控制、处置等治理措施。正因为如此,政府和其他公共机构的风险治理已日益成为一种新型的不可或缺的公共服务。

现代风险的应对需要改革公共治理模式。传统公共风险治理主体单一,担子主要落在政府肩上。政府组织形式以科层制为代表,通过政府不同专业部门分工、不同层级间职能划分来组织动员资源;政府风险处置模式以行政手段为主,辅之以市场化、社会化等措施。但是,现代风险具有涉及知识的交叉性,波及主体的广泛性,损害后果的严重性,处置手段的多元性等特征,迫切需要动员更广泛的社会力量来参与治理,形成政府、企业、社会组织、国际机构、社

区、族群、家庭等各类主体积极参与的新的共同治理结构,为公民安全和社会稳定构建坚强的保障。

现代风险应对也需要重建风险治理文化。中华文明产生于东亚季风带农业区,风雨不调、丰歉间杂、灾荒接踵,其发展演进的历程本身也是一部与自然灾害不断斗争的历史。长期以来,东方农耕文明形成了独特的风险文化,尤以知识精英阶层强烈的“居安思危”、“忧患意识”为代表。惟其如此,才能使中华民族薪火相传,历经无数次文明碰撞与交流、民族荣耀与失落、社会动荡与变迁,甚至数次亡国灭种、断发易服的危机,但都表现出绵亘不绝的顽强生命力。其背后重要的源泉之一就是强烈的风险危机意识。但是,传统风险治理维护的是“家天下”的统治秩序,现代风险治理既关注社会和谐、政局稳定等宏观层面的传统风险,更着重以避免和减少普通公民的生命、健康、财产等方面的安全威胁为宗旨。

本系列研究强调了国家公共安全战略应该注重应急管理 with 综合风险治理的融合,凸显目前建立风险治理综合体系的重要性,使这个在社会常态中往往被忽略的问题引起政府决策者的重视,使政府公共安全战略从应急管理转向综合风险治理与应急管理并重,从事后应对转向关口前移,实现风险治理的制度化、常规性以及合理化,从而在更基础的层面提高应急管理绩效。通过借鉴国际上既有的风险治理经验,选择通过转型期中国若干重大风险治理案例、代表性的风险源以及典型地区,对中国风险治理的现状特点、治理缺陷、框架构建进行实证分析和理论基础研究,构建全面风险治理的模型和框架。

公共风险研究围绕转型期中国风险治理的背景、风险类型、治理主体、政策过程等问题,提出建立全面风险治理的总体架构思路。围绕这一思路所作的具体研究包括作为基础理论的“风险治理与转型期中国的新挑战”;借鉴美国地方政府改革、转型分析的“公共风险与地方治理危机”;着重于风险治理程序的“流程优化与风险治理”;着重于全面风险治理体系的“公共部门与风险治理”。这些研究主题从不同侧面对本研究所阐发的全面风险治理理论进行了进一步的诠释。

本套丛书是国家社科基金重大课题项目的系列研究成果,也是

清华大学公共管理学院中国应急管理研究基地(北京市哲学社会科学研究基地)近年来研究成果的一个总结。有关研究工作也曾得到国家社会科学基金、国家自然科学基金、北京市哲学社会科学研究基地和其他有关经费的资助,对此我们表示诚挚的谢意!除了近期我们陆续出版发行的这些著作之外,我们还将陆续推出若干具体风险领域的应急管理研究成果,比如食品药品安全监管的研究、社会风险治理研究、甲流感防控机制研究等等,这些研究,有的比较成熟,也有的还处于刚刚起步阶段,很多观点结论也都有值得商榷的地方。我们也希望通过出版这套丛书,能够引起社会对风险治理的广泛关注,并对我们的研究不吝赐教,从而使中国的风险治理研究出现新的蓬勃发展的局面。

第一章 引言	1
一、研究的问题和意义	1
二、国内外研究概述	2
三、研究的主要内容、思路和方法	6
四、本书的基本结构	11
第二章 应急管理机制：基本涵义与主要特征	13
一、应急管理机制建设的背景：“一案三制”	13
二、应急管理机制：基本涵义	23
三、应急管理机制：在“一案三制”中的定位	29
第三章 职能导向：我国传统的应急管理机制模式	32
一、我国应急管理机制建设的成绩与问题	32
二、以职能为中心：传统的应急管理机制模式	41
三、改革方向：从以职能为中心到以流程为中心	54
第四章 流程导向：我国应急管理机制的新模式	60
一、流程：基本涵义与主要特征	60
二、流程优化：内容、方法与途径	65
三、应急管理流程优化的理论基础	71
四、应急管理流程优化：核心目标与基本原则	76
第五章 基于流程优化的政府应急管理机制：基本框架	81
一、应急管理机制建设的基本程序与主要方法	81

二、应急管理机制的整体架构	85
三、应急管理机制的细化和标准化	105
第六章 政府应急管理机制建设案例：北京市	110
一、北京市应急管理机制建设的成效和仍需解决的问题	110
二、北京市应急管理机制建设的目标和任务	120
三、北京市应急管理关键流程优化及其成效	123
四、小结	159
第七章 政府应急管理机制建设案例：卫生系统	161
一、SARS 疫情对应急管理机制建设的经验教训	161
二、后 SARS 时期的卫生应急管理机制建设	165
三、小结	184
第八章 政府应急管理机制建设案例：汶川特大地震	186
一、预防与应急准备	187
二、监测与预警	197
三、应急处置与救援	201
四、事后恢复与重建	213
五、小结	220
第九章 结论与讨论	222
一、基本的研究结论	222
二、主要的对策建议	225
三、进一步研究的方向	230
参考文献	233
后 记	239

第一章 引言

应急管理机制是我国以“一案三制”(应急预案,应急管理体制、机制和法制)为基本框架的应急管理体系的基本内容,也是当前国家应急管理体系建设的重点和难点。研究基于流程优化的政府应急管理机制建设的主要内容、基本思路 and 关键对策,具有重要的理论价值和实践意义。本章介绍了本书所研究的主要问题及重要意义,总结了当前国内外政府应急管理机制理论研究和实践的基本情况,概括了本研究的主要内容、基本思路、研究方法以及主要观点和创新点。

一、研究的问题和意义

应急管理是一项长期而复杂的系统工程,涉及体制、机制和法制等多个层次和方面。自 2003 年取得抗击“非典”斗争的胜利以来,我国以“一案三制”(应急预案,应急管理体制、机制和法制)为基本框架的应急管理体系建设取得了重要进展:“横向到边、纵向到底”的全国应急预案体系基本形成,以各级政府应急管理办公室为综合协调机构的全国应急管理体制逐步理顺,《中华人民共和国突发事件应对法》(以下简称《突发事件应对法》)已于 2007 年 11 月 1 日起施行。

应急管理机制是我国应急管理体系建设工作的重要内容,也是当前国家应急管理体系建设的重点和难点。党的十七大明确提出,要“完善突发事件应急管理机制”。应急管理机制的内涵和外延到底是什么?它与应急预案、应急管理体制和法制有什么区别和联系?如何完善应急管理机制?由于我国应急管理体系建设起步不久,实

践经验和理论积累都比较有限,同时受体制、文化和环境等因素的制约,国外的成果和经验很难直接应用于我国应急管理实践。因此,不管理论界还是实务部门,目前对“应急管理机制”相关的基本概念和问题还存在模糊甚至分歧之处,致使在研究和实践中往往混为一谈,在很多场合被不予区分地互相替换使用,给我国应急管理体系建设的理论研究和实务操作都造成很大的困难。

本书所研究的基本问题是:政府应急管理机制的内涵和外延是什么?它在以“一案三制”为核心的应急管理体系中处于什么地位?如何进一步完善政府应急管理机制?本书以政府流程优化为切入点,系统分析应急管理机制的属性特点、功能作用及其在以“一案三制”为核心的应急管理体系中的基础性地位和作用,通过开发和优化政府应急管理的关键流程,提出基于流程优化的政府应急管理机制建设的主要内容、基本思路 and 关键对策。本书的基本观点是,我国应急管理机制建设应当以流程优化作为切入点和基本途径,通过流程开发和优化,实现应急管理机制由以职能为中心的传统模式向以流程为中心的新型模式转变。希望本书的研究成果,有助于实现国家对各级各类突发事件从预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援到事后恢复与重建的全过程管理,为出台全国性的应急管理机制通用术语和应急管理机制建设指导意见提供研究基础,推动国家应急管理工作上一个台阶,逐步向规范化、系统化、科学化管理的方向发展。

二、国内外研究概述

1. 国内研究概述

我国应急管理体系建设工作,在很大程度上得益于2002年底至2003年上半年“非典”疫情的冲击和推动。在取得抗击疫情的胜利后,我国以“一案三制”为核心的应急管理体系建设全面启动。在以往的理论研究中,学者主要探讨的是有关应急管理体制和应急管理法制方面的内容,较少触及政府应急管理机制问题。有关政府应急管理体制的研究主要侧重于经验借鉴和实践探讨两方面——前者主

要介绍国内外中央、地方以及大城市的具体经验和做法,从而为我国应急管理体制设计提供参考和借鉴^①;后者则主要探讨我国政府应急管理的机构设置、职能配置以及与其相对应的事务管理制度及权力运行机制等。^②与应急管理体制相比,我国较早就对其他国家的对抗紧急状态和危机情境的立法经验进行了介绍^③,并在2003年取得抗击“非典”疫情的胜利后就我国突发事件应急管理实践活动的法律问题进行了专题研究。^④

我国政府对应急管理机制(有时也称“应急机制”)的提法,在不同时期其内涵和外延存在模糊之处,给各地区、各部门的应急管理实际工作造成很大困难。早在2003年10月,党的十六届三中全会就明确提出,要“要建立健全各种预警和应急机制”,但当时未提及应急管理机制的主要内容和基本原则。2006年1月,《国家突发公共事件总体应急预案》提出,“构建统一指挥、反应灵敏、协调有序、运转高效的应急管理机制”。之后,历年的政府工作报告,党的十六届四中、五中、六中全会,均提出要建立应急管理机制,并对机制建设的基本原则和功能目标进行了原则性、概括性的表述,但未能对此展开更详细、更全面、更具体的专题解释。2007年11月1日施行的《突发事件

① 《学习时报》编辑部:《国家与政府的危机管理》,江西人民出版社2003年版;郭济:《中央和大城市政府应急机制建设》,中国人民大学出版社2005年版;赵成根:《国外大城市危机管理模式研究》,北京大学出版社2006年版;沈荣华:《国外防灾救灾应急管理体制》,中国社会出版社2008年版;腾五晓、加藤孝明、小出治:《日本灾害对策体制》,中国建筑工业出版社2003年版;万鹏飞:《美国、加拿大和英国突发事件应急管理法选编》,北京大学出版社2006年;夏保成:《美国公共安全管理导论》,当代中国出版社2006年版;姚国章:《日本灾害管理体系:研究与借鉴》,北京大学出版社2009年版。

② 这方面的代表性研究成果,如薛澜、钟开斌:《国家应急管理体制建设:挑战与重构》,《改革》2005年第3期;孙元明:《省级政府应急管理机构的設計》,《改革》2005年第5期;万鹏飞、于秀明:《北京市应急管理体制的现状与对策分析》,清华大学《公共管理评论》2006年第4卷;国务院发展研究中心课题组:《我国应急管理行政体制存在的问题和完善思路》,《中国发展观察》2008年第3期;国务院发展研究中心“应急管理行政体制建设研究”课题组:《应急管理行政体制的历史演进和存在问题》,《调查研究报告》2007年第189期。

③ 莫纪宏、徐高:《紧急状态法学》,中国人民公安大学出版社1992年版。

④ 莫于川:《建议在我国行政程序法典中设立紧急程序条款》,《政治与法律》2003年第6期;韩大元、莫于川:《应急法制论——突发事件应对机制的法律问题研究》,法律出版社2005年版;马怀德:《应急反应的法学思考:“非典”法律问题研究》,中国政法大学出版社2004年版;郭春明:《紧急状态法律制度研究》,中国检察出版社2004年版。

应对法》提出,“国家建立有效的社会动员机制”,但未提及机制建设的其他内容。党的十七大提出要“完善突发事件应急管理机制”。总的来看,目前党和国家现行相关法律、法规、文件、政策等对应急管理机制提出了原则性、概括性、综合性的要求,但在应急管理机制的基本内容、功能目标、实现方法等方面缺乏具体明确、易于操作的规定。

虽然目前我国尚未从综合层面对应急管理机制的基本概念、主要内容、功能目标、实现方法进行具体明确的规定,缺乏从整体上对应急管理机制进行概括和提炼,但在一些具体的应急管理机制方面开展了理论研究和实践探索。其中,部分学者对监测预警^①、信息发布^②、社会动员^③等应急管理机制进行了专题研究。不过,这些研究都是按专题分阶段进行的,不同机制之间相互独立,因而应急管理机制缺乏整体性和连续性。为此,不少地区开始从整体战略上推进应急管理机制研究和建设,寻求全面整合的运作模式。^④例如,北京市积极建设首都地区信息沟通与应急协作机制,组织相关科研机构,推进预测预警、信息报告、决策处置、信息发布、社会动员、恢复重建、调查评估等七大机制研究。国家“十一五”科技支撑计划重大项目《国家应急平台体系关键技术研究与应用示范》,把国家应急管理机制建设以及国家应急平台管理和运行指南作为重要的研究子课题。国务院应急办也于2009年专门委托有关专家,开展“应急管理机制”课题研究。

① 牛文元、叶文虎:《全面构建中国社会稳定预警系统》,《中国发展》2003年第4期;魏永忠:《论我国城市社会安全指数的预警等级与指标体系》,《中国行政管理》2007年第2期;朱华桂、曾向:《监测预警体系建设与突发事件应急管理——以江苏为例》,《江苏社会科学》2007年第3期;祝江斌等:《城市重大突发事件的政府预警管理模式刍议》,《湖北社会科学》2006年第8期;王超、余廉:《社会重大突发事件的预警管理模式研究》,《武汉理工大学学报(社会科学版)》2005年第1期;阎耀军:《社会稳定的计量及预警预控管理系统的构建》,《社会学研究》2004年第3期。

② 史安斌:《危机与新闻发布》,南方日报出版社2004年版;万鹏飞:《美国联邦应急总署对新闻媒体采访抗灾救灾的管理规范及其借鉴》,《经济社会体制比较》2006年第6期。

③ 龙太江:《从“对社会动员”到“由社会动员”——危机管理中的动员问题》,《政治与法律》2005年第2期。

④ 张成福:《公共危机管理:全面整合的模式与中国的战略选择》,《中国行政管理》2003年第7期。

2. 国外研究概述

国外发达国家比较注重政府应急管理机制建设,强调不断完善突发事件应对的运行机制和工作流程,实现应急管理工作的科学化、规范化、程序化。

例如,澳大利亚应急管理署(Emergency Management Agency, 简称 EMA)于 1998 年编制出版了《应急管理手册系列》(*Australian Emergency Management Glossary*),并于 2005 年进行修订完善。该手册对澳大利亚联邦政府事前、事发、事中、事后全过程的应急管理机制进行了详尽的规定,其中包含了大量描述应急管理工作流程的图表,对应急管理实际工作具有很强的指导意义和规范作用。美国的应急管理工作同样非常强调制度化运作。^① 伴随着应急管理机构改革以及一系列重大突发事件的发生,美国国家应急管理机制的操作性文件也经历了从联邦应急计划(Federal Response Plan, 简称 FRP)到国家应急计划(National Response Plan, 简称 NRP)再到国家应急框架(National Response Framework, 简称 NRF)的重大调整与完善。这些文件的出台过程记录了美国应急管理理论与实践在摸索中前进的历程,也代表着美国应急管理机制设计的思路演变。^② 2004 年 3 月 1 日,美国国土安全部(DHS)推出了“全国事故管理系统”(National Incident Management System, NIMS),提供了一个全国统一的模板,使联邦、州、地方和部族政府以及私人企业、非政府组织一起工作,对国内发生的无论何种原因、规模或复杂性的事故(包括带来灾难性后果的恐怖主义活动),实施快速高效的准备、预防、处置和恢复行动。^③ 在具体应急管理机制设计方面,美国、加拿大、日

① Australian Government Attorney-General, *Australian Emergency Management Glossary*, [http://www.ema.gov.au/www/emaweb/rwpattach.nsf/VAP/\(3273BD3F76A7A5DEDAE36942A54D7D90\)~Manual03-AEMGlossary.PDF/\\$file/Manual03-AEM-Glossary.PDF](http://www.ema.gov.au/www/emaweb/rwpattach.nsf/VAP/(3273BD3F76A7A5DEDAE36942A54D7D90)~Manual03-AEMGlossary.PDF/$file/Manual03-AEM-Glossary.PDF).

② 闪淳昌、周玲、方曼:《美国应急管理机制建设的发展过程及对我国的启示》,《中国行政管理》2010 年第 8 期。

③ Department of Homeland Security, USA, *National Incident Management System*, <http://www.dhs.gov/dhspublic/interweb/assetlibrary/NIMS-90-web.pdf>.

本、英国、德国等也都有相应的制度规定,通过日常的工作流程优化,把应急管理活动逐步纳入严谨的程序化管理中,并最终使之法制化、科学化和标准化。

总体而言,国外应急管理机制建设的做法和经验主要体现在以下几个方面。一是在法律授权的前提下开展机制建设工作。例如,从发展历程来看,美国应急管理机制建设内容的制定与实施都是围绕着《斯塔福德减灾和紧急援助法》授权的内容而展开的,近年来陆续颁布的《国土安全法》、《“9·11”法案》、《卡特里娜后应急管理改革法案》等相关法律都为应急管理机制建设提供了相应的工作依据。二是机制建设的主要内容由以应急响应为重点向以应急准备为重点转变。明确应急准备的定义、组成内容,并把应急准备提升为涵盖了“预防、保护、响应、恢复”各阶段的基础性、全过程行动。三是将风险管理贯穿于应急管理全过程。例如,近几年陆续出台的美国《国家基础设施保护计划(NIPP)》、欧盟《开展基础设施风险识别与风险评估的相关法令》、德国《关键基础设施保护——企业和政府部门风险和危机管理指南》等,都充分引入并应用风险管理的理论与方法。四是在全国范围内按分层分类的原则,有重点、有步骤地开展应急管理机制建设。在国家层面,更加注重机制建设的顶层设计,同时还要选择巨灾应对、关键基础设施保护等一些需要国家统一协调才能展开工作的领域进行机制设计,而在其他各级政府和相关部门则根据各自的工作需求与核心业务开展相应的机制建设工作。五是完善相关工作制度,推动应急决策的制度化、规范化与程序化,最终实现“主动反应”和“制度化反应”。通过健全应急管理机制,完善应急管理流程,相关部门可以自行判断是否符合工作流程启动条件而主动采取行动,从而提高应急反应能力,做到快速反应、及时处置。

三、研究的主要内容、思路和方法

1. 研究的主要内容

本书重点分析应急管理机制的属性特征、基本内容、在应急管理體系中的功能定位,阐述应急管理机制建设的基本思路,提出基于流

程优化的政府应急管理机制建设的主要对策(见图 1-1)。研究成果有利于为出台全国性应急管理机制建设相关的指导性文件、规章和制度提供理论基础,实现国家应急管理工作由经验管理向科学管理的转变,提高应急管理工作的常态化、规范化、制度化水平。

具体而言,本书的研究内容主要包括如下三个方面:

一是应急管理机制的基本涵义及其在应急管理体系中的功能定位。我国的应急管理体系建设以“一案三制”为基本框架和核心内容。截至目前,应急管理工作主要集中在应急预案、应急管理体制和应急管理法制三个方面,下一步的工作重点是应急管理机制建设。本书首先结合当前我国应急管理体系建设的工作实际,重点对照《突发事件应对法》、《国家突发公共事件总体应急预案》的相关规定,明确界定应急管理机制的内涵和外延、应急管理机制在我国应急管理体系中的功能定位以及应急管理机制与应急管理体制和法制的相互关系。

二是我国应急管理机制建设的基本框架和主要内容。根据突发事件的生命周期和应急管理的阶段划分,应急管理主要包括分为两大类共十八项关键机制。第一大类为过程性机制,即在应急管理四个阶段先后发生的政府应急管理行为,共十七项机制。其中,预防与预警准备阶段主要包括隐患排查、预案准备、队伍建设、宣教动员、应对保障五项机制;监测与预警阶段主要包括灾情监测、会商研判、事件预警三项机制;应急处置与救援阶段主要包括先期处置、快速评估、决策指挥、社会动员、信息发布五项机制;事后恢复与重建主要包括善后恢复、救助补偿、调查评估、规划重建四项机制。第二大类为基础性机制,即渗透在应急管理全过程中的各种支撑性、辅助性工作流程,主要是指信息报告机制。当然,为突出信息报告在全过程应急管理中应急处置与救援阶段的特殊重要性,同时基于研究的方便,也可以把信息报告看作是应急处置与救援阶段的一项重要机制。

三是基于流程优化的应急管理机制建设的目标模式和工作思路。根据对应急管理机制基本框架和主要内容的梳理,从流程再造和流程优化的视角出发,本书提出基于流程优化的政府应急管理机制建设的目标模式、主要任务、基本原则及应采取的具体措施。其中,要根据我国应急管理工作实际,着重对应急管理机制的关键流程进行开发和优化,规范我国应急管理工作流程,完善相关工作制度,推动国家应急管理工作逐步向规范化、系统化、科学化管理的方向发展。

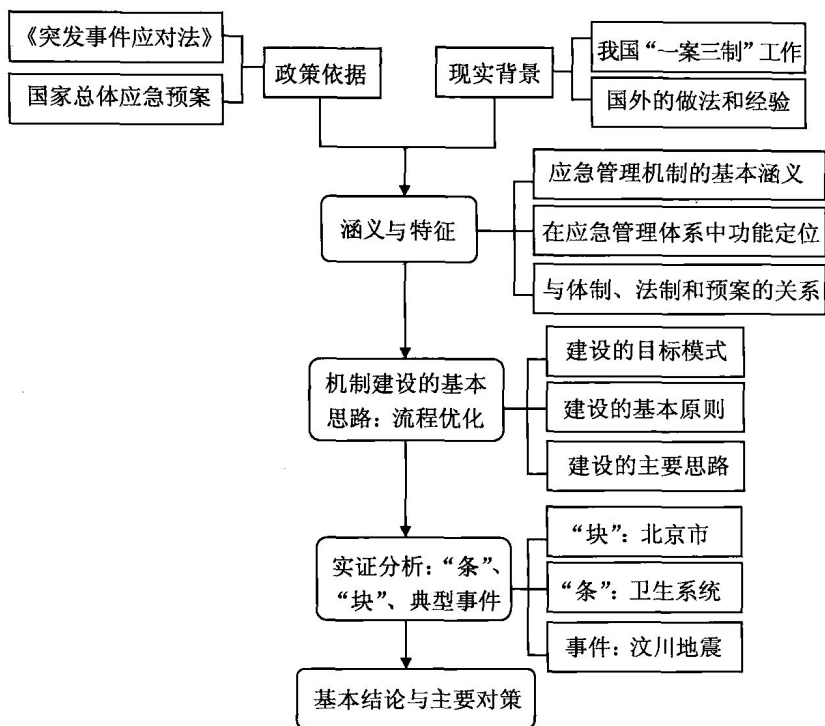


图 1-1 本书的主要研究内容和基本思路

2. 研究的基本思路和方法

本书采用“构建理论框架—提出机制内容并开展典型试验—完善对策建议”的基本思路(见图 1-2)。首先,界定应急管理机制的基本概念,提出基于流程优化的应急管理机制建设思路。其次,提出基于流程优化的应急管理机制框架,并选择北京市(“块”)、卫生应急(“条”)和 2008 年“5·12”四川汶川特大地震(典型事件)进行试验检验。最后,根据实践分析结果,完善本研究所提出的理论框架,针对我国政府应急管理机制建设提出有针对性的对策建议。

为保证可比度,本研究将根据“条”、“块”和事件案例分别选择典型案例进行深入访谈和实验研究。“块”选择北京市,因为北京市的应急管理体系建设(包括应急管理机制)一直处在全国前列,本书将就北京市应急管理机制问题进行探讨;“条”选择突发公共卫生事件

领域,因为 2003 年取得抗击“非典”疫情胜利后我国在该领域的应急管理工作取得了长足进展;在典型事件方面,重点选择 2008 年“5·12”四川汶川特大地震案例进行深度分析。

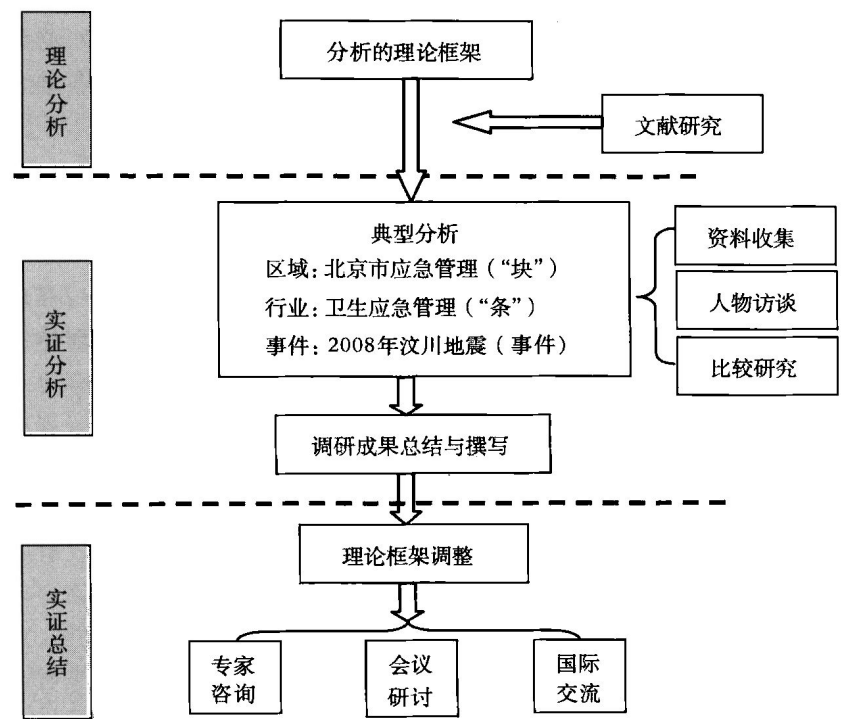


图 1-2 本书的基本研究思路

3. 研究的重点与难点

本研究的重点在于提出一个基于流程优化的政府应急管理机制模型,结合政府业务流程的优化方式提出我国政府应急管理机制建设的基本框架、主要内容以及具体的对策建议。政府应急管理流程优化包括水平工作整合、垂直工作整合和工作次序最佳化三种方式。本书通过结合我国应急预案建设以及应急管理体制建设和法制建设的新成果,提出我国政府应急管理的主要机制和关键流程。

本研究的难点在于,政府应急管理机制是一个长久而复杂的系统工程,涉及体制、机制、法制等多个层次和多个方面。业务流程优