

人民日报学术文库

社会安全与 危机管理研究

刘智勇◎主编

人民日报出版社

人民日报学术文库

社会安全与 危机管理研究

刘智勇◎主编

人民日报
出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

社会安全与危机管理研究 / 刘智勇主编. —北京:

人民日报出版社, 2018. 6

ISBN 978-7-5115-5493-2

I. ①社… II. ①刘… III. ①公共安全—危机管理—
研究 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 095405 号

书 名: 社会安全与危机管理研究

主 编: 刘智勇

出 版 人: 董 伟

责任编辑: 程文静 吴立平

装帧设计: 中联学林

出版发行: 人民日报出版社

社 址: 北京金台西路 2 号

邮政编码: 100733

发行热线: (010) 65369509 65369846 65363528 65369512

邮购热线: (010) 65369530 65363527

编辑热线: (010) 65363530

网 址: [www. peopledaily. press. com](http://www.peopledaily.press.com)

经 销: 新华书店

印 刷: 三河市华东印刷有限公司

开 本: 710mm × 1000mm 1/16

字 数: 332 千字

印 张: 18.5

印 次: 2018 年 7 月第 1 版 2018 年 7 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5115-5493-2

定 价: 78.00 元

目 录

CONTENTS

公共危机管理多元主体协同机制构建研究	刘智勇 王启友 /	1
公共危机管理的协调联动机制优化研究	刘红芹 /	35
邻避冲突中公众风险感知及参与意愿影响因素研究	汤志伟 凡志强 /	64
重大自然灾害事件中公众安全感的识别与营造研究	杨 菁 姚 媛 /	97
大数据时代地方政府公共危机信息的传播与管理研究 ...	杨 军 李雪婷 /	143
社会共治视阈下四川省食品安全风险交流法治化研究	王 怡 /	172
信息化背景下的环境信访制度完善研究	冯 露 张 帆 /	222
从飓风“哈维”灾害应对看美国应急科普体系的运行研究	王 理 /	251
后 记		289

公共危机管理多元主体协同机制构建研究*

刘智勇 王启友

进入 21 世纪以来,在全球范围内,由人口增加、不可再生资源的日益减少、气候变化、生态环境恶化等引发的各种灾害、生存危机事件增多,由网络犯罪、恐怖主义、民族与宗教冲突、生化武器扩散引发的各种非传统安全危机加剧,由经济全球化引发的金融与股市风险、国际贸易摩擦争端事件增加,由经济转轨、社会转型引发的社会安全事件频发和升级。种种自然因素与社会因素、国内因素与国际因素的影响及叠加,引发各类重大突发事件的几率显著增加,造成的危害和影响也日益加大,我国社会已进入高风险期。

自党的十八大以来,我国进入全面深化改革的攻坚阶段,在经济健康快速发展、社会总体安全和稳定的同时,各种新问题、新矛盾、新情况也不断涌现,日趋复杂。正确分析和判断我国经济社会发展面临的严峻形势和挑战,系统总结改革开放以来特别是 2003 年“非典”公共卫生事件以来我国公共危机管理体系建设的成就和不足,努力建设具有中国特色社会主义公共危机管理体系,构建各类国家机关、各种社会组织和广大公众广泛参与、通力合作应对公共危机的协同机制,是我国学术界和实践部门共同面临的重大任务。

一、我国公共危机管理面临的严峻形势和挑战

对公共危机概念,目前国内尚无法定表述,学术界的表述也欠一致性。但比较普遍地认为,公共危机是指在社会运行过程中由各种自然或社会因素引发的、危及公共安全和社会正常秩序的一类紧急事件或者紧急状态。在我国现行法律法规中,未见“公共危机”概念,普遍使用的则是“突发事件”概念。如 2007 年 8 月

* 此文为国家社科基金项目《我国环境群体性事件合作治理模式研究》(16BZZ044)的阶段性研究成果。

刘智勇,电子科技大学公共管理学院,教授;王启友,成都市人民政府研究室,副教授,博士。

30日通过的《中华人民共和国突发事件应对法》(后简称《突发事件应对法》)即是,该法将突发事件划分为四大类。下面拟以此分类为依据,就我国公共危机管理面临的形势和挑战做一分析。

(一)重大自然灾害频发

自然灾害,主要包括气象灾害、地质灾害、海洋灾害、生物灾害和森林草原火灾等。我国是世界上自然灾害最为严重的国家之一,灾害种类多、分布地域广、发生频率高、造成损失重。据民政部、国家减灾办发布的《2017年前三季度全国自然灾害基本情况》显示:“各类自然灾害共造成全国1.26亿人次受灾,799人死亡,90人失踪,465.5万人次紧急转移安置,141.9万人次需紧急生活救助;13.9万间房屋倒塌,29.3万间严重损坏,121.5万间一般损坏;农作物受灾面积18158.8千公顷,其中绝收2083.5千公顷;直接经济损失3147.5亿元。”^[1]小灾不断,巨灾增多,如在近10年间,在四川、重庆发生了特大干旱,在淮河流域发生了特大洪涝,在南方地区发生了特大低温雨雪冰冻灾害,在四川、甘肃、青海等地发生了特大地震和泥石流灾害,这些灾害均造成巨大的生命和财产损失。同时,伴随着全球气候变化以及我国经济快速发展和城市化进程不断加快,我国面临的资源、环境和生态压力进一步加大,防范和应对自然灾害的形势越加严峻。

(二)重大事故灾难事件频发

事故灾难,主要包括工、矿、贸等企业的各类生产安全事故、交通运输事故、公共设施和设备事故、环境污染和生态破坏事故等。2015年,全国发生各类事故281622起,死亡66187人。^[2]2017年全国发生各类生产安全事故5.3万起、死亡3.8万人。^[3]从公共安全事件发生频率看,在传统的生产安全、交通运输安全事件高发态势未得到有效遏制的情况下,公众出行交通安全、建筑设施安全、环境污染等领域的安全事故呈现多发趋势,成为新的公共安全热点问题。尤其值得警惕的是,由环境事故引发的环境安全事件显著上升,仅2015年,全国共发生突发环境事件330起。^[4]

(三)重大公共卫生事件频发

公共卫生事件,主要包括传染病疫情、群体性不明原因疾病、食品安全和职业危害、动物疫情以及其他严重影响公众健康和生命安全的事件。从2003年至2017年,在我国曾发生过影响和危害巨大的“非典”、人感染高致病性禽流感、口蹄疫、高致病H1N1等传染病疫情。此外,一些地方的食品生产领域出现了“毒奶粉”“瘦肉精”“染色馒头”“地沟油”“毒豆芽”“塑化剂”等问题。这些都对我国公共卫生事件的危机管理提出了挑战。

(四) 社会安全事件频发

社会安全事件,主要包括恐怖袭击事件、经济安全事件和涉外突发事件等。由于各种原因,我国非传统社会安全风险加大。我国经济体制深刻变革、社会结构深刻变动、利益格局深刻调整、思想观念深刻变化,给我国社会发展进步带来巨大活力的同时,也必然带来各种社会矛盾和利益冲突问题,由此引发的社会安全事件呈现频发、对抗升级趋势。相对于其他几类突发事件,社会安全事件对社会稳定、社会秩序的影响、破坏更为直接、严重,已成为公共危机管理的重中之重。特别值得一提的是,在我国话语体系中,有一类社会安全事件被称为“群体性突发事件”,其对社会安全和稳定的威胁较大,长期以来倍受关注,成为党和政府维稳工作的重点。

公共危机事件曾被视为一种偶发性事件,公共危机管理工作也被视为一种临时的应急性工作。但是随着引发公共危机的各种因素不断增加,公共危机管理的常态化特点日趋显著,任何国家和政府都不可能避免公共危机的发生,将始终面临或隐或现、或急或缓的公共危机挑战。在我国,公共危机管理工作已成为各级党委、政府和其他组织随时随地都可能会面对的工作。“面对各种各样的危机,对于政府而言,如何建立起一个全面的整合的危机管理的体系,不断提升政府和社会的危机管理能力,可以说是公共危机管理的最大挑战。”^[5]

面对当前严峻的危机形势和挑战,是否具有清醒的认识,是否具有较强的应对能力,成为考验党的执政能力和政府的行政能力的一个重要依据。早在2002年11月,党的十六大报告就明确指出:“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。”2003年“非典”事件的发生,使全党和全社会对公共危机的危害性以及提高国家公共危机管理能力的必要性、重大意义有了空前深刻的认识。

二、公共危机管理从体系建设走向协同机制的构建

公共危机管理的体系建设与协同机制构建,是公共危机管理的两个方面。体系建设是基础,协同机制是保障,二者相互联系,缺一不可。公共危机管理体系,是指应对公共危机事件的组织机构、制度、资源、平台等相关要素及各要素间关系的总和。协同机制是基于体系内各要素关系的制度性安排,下面拟研究的多元主体协同机制,特指体系内不同主体在危机管理中的权责关系的制度安排。

(一) 公共危机管理体系建设的必要性

公共危机管理,有别于一般组织机构的内部危机管理,它更具复杂性和挑战

性。一般来讲,危机的性质、类型和特点,与危机管理的方式和手段之间存在内在联系。认识公共危机的特点,是理解公共危机管理体系建设的基础。

公共危机属于危机的一种类型,它首先具有一般危机的特点,即客观性、不确定性、突发性、危害性、扩散性,其次还有自身最显著的特点,这就是公共性。

何为公共性?目前少见有比较系统的研究成果。公共性,与危机是以何种原因发生以及由谁引发没有必然关系,主要是针对危机的影响范围、危害程度而言的。如果某一危机对公共价值、公共利益、公共安全或公共秩序造成了影响和危害,它就是一种公共性危机。此外,危机是否具有公共性,还与危机的应对主体类型有关系。如果危机按应对主体标准划分,可以分为:组织(如企事业)危机、区域危机(县、市、省级行政区域)、国家危机。区域危机、国家危机因其应对需要政府等公共组织参与,应属于公共危机范畴,“非典”事件、汶川特大地震就是典型的公共危机。当一个组织的内部危机向社会蔓延超越组织可控能力,需要该组织所在地党委、政府和社会力量共同参与应对时,作为个体的组织危机就演变为一场公共危机。

由公共危机的“公共性”这一总特点可以派生出一些具体特点,包括层级性、区域性、外部性等,这几个特点存在部分交叉,侧重点有所不同。

公共危机的层级性,反映的是公共危机的影响和危害程度,以及所对应的危机管理主体的层级性。在我国,突发事件分为一般(Ⅳ)、较大(Ⅲ)、重大(Ⅱ)、特别重大(Ⅰ)四个等级,公共危机可参照此标准划分为四级。按照分类管理、分级负责的应急管理体制要求,公共危机的层级与管理主体的层级应该具有一致性,上述四个危机等级分别对应县级、市级、省级和国家级政府主体。需说明的是,也不是简单的一一对应关系,县级以上的公共危机管理,还包含了其下各级主体同时参与,以形成联动协同管理格局。

公共危机的区域性,是指公共危机的发生和影响范围在地域上的特点。这里的区域不仅是单一的行政区划概念,如某县或某市;还可能是一个跨行政区的地域概念,如中国西南、成渝、南方地区。发生范围的区域性,指公共危机发生在较大的地域内,如不少自然灾害类危机可能发生在较广的地域范围内;影响范围的区域性,指危机可能由一个局部或特定的小地域,蔓延扩展到更广大的地域,如传染性疾病、亚洲金融危机。在全球化、信息化时代,公共危机的区域出现不断扩大趋势,这必将推进公共危机治理走向府际合作、区域合作甚至国际合作。

公共危机的外部性,是相对于组织危机的内部性特点而言的,是公共危机的社会性表现。如前所述,公共危机一般会超越组织机构的边界对社会造成影响和危害。公共危机的外部性,是由危机的演变扩散特性所致。通常所谓的政府公共

危机管理,一般不是指政府对自身内部危机的管理,而是指政府对外部即社会危机的管理,是把政府作为危机应对主体看待的。

公共危机的上述特点,给现代公共危机管理以极大的启示,这就是,任何单一的、孤立的公共危机管理要素,如单一的主体、单一的手段、单一的渠道、单一的资源等,都难以应对具有社会性、区域性、跨界性的公共危机,只有立足于公共危机管理的体系建设才能有效应对公共危机。如果忽视公共危机管理的体系建设,只注重零零星星、支离破碎的修复式建设,或只采取头痛医头、脚痛医脚的临时单项工作推进方式,或习惯于长期所形成的封闭、单一主体孤军奋战的危机管理模式,那么面对重大、特大公共危机时将会处处被动,无能为力。

原中国行政管理学会执行副会长兼秘书长高小平研究员指出:“在自然领域和社会生活中都面临许多新的矛盾,导致突发公共事件具有形成速度快、发展范围大和易产生倍增效应等特点。与以往处理人与自然、人与社会的矛盾相比,这一时期的突发公共事件有更大的危害性,应对难度倍增。这一现实国情凸现了对建立健全有别于一般公共管理规律的突发公共事件应急管理体系的必要性和重要性。”^[6]开展公共危机管理体系建设有助于适应公共危机管理的新要求。

如何做好我国公共危机管理体系建设?高小平就我国应急管理体系建设所提出的“五化”思路,具有较大的参考价值,他所谓的“五化”即指综合化、系统化、专业化、协同化、规范化,他还提出实现“五化”的具体要求:根据综合化要求完善应急预案体系,运用综合化、系统化思维改进分类、分级管理,按照综合化、系统化、专业化要求进一步推进应急管理体制建设,按照综合化、系统化、专业化、协同化要求完善应急管理机制,按照综合化、系统化、专业化、协同化、规范化要求完善应急管理法制。^[7]“五化”的核心内容就是完善“一案三制”建设(一案指应急管理的预案,三制指应急管理的体制、机制和法制),“一案三制”本质上就是推进应急管理的体系建设。

(二)我国公共危机管理体系建设的成就及不足

2003年7月28日,党中央、国务院及时召开全国防治“非典”工作会议,胡锦涛在会上指出:“通过抗击非典斗争,我们比过去更加深刻地认识到,我国的经济发展和城市发展、城市发展和农村发展还不够协调;公共卫生事业发展滞后,公共卫生体系存在缺陷;突发公共事件应急机制不健全,处理和管理突发公共事件能力不强;一些地方和部门缺乏应对突发公共事件的准备和能力。我们要高度重视存在的问题,采取切实措施加以解决,真正使这次防治非典斗争成为我们改进工作、更好地推动事业发展的一个重要契机。”^[8]胡锦涛的讲话,既指出了我国经济社会发展中存在的全面、不协调和不可持续性问题,也反映出我国公共危机

管理体系建设中存在的突出问题。

在全国防治“非典”工作会议后,我国开始了全面启动有计划、有组织的公共危机管理体系建设工作。在公共危机管理体系建设之初,首先确定了科学原则和思路,即“借鉴国际经验,结合我国国情,运用系统理论、战略思维,集思广益、科学决策,提出‘一案三制’的宏大构想,整体优化系统结构和功能”^[9]。这既是我国公共危机管理体系建设的特点又是成功的经验。经过五年左右建设,在2008年召开的第十一届全国人大一次会议上国务院郑重宣布:“全国应急管理体系基本建立。”^[10]此后,我国公共危机管理体系建设进入深化和完善阶段。

我国公共危机管理工作首先立足于体系建设,是思想认识和实践上的巨大进步。从体系建设入手,改变了在公共危机管理工作中长期存在的碎片化、片面化做法,开始从系统、联系的视角,注重宏观和全面统筹推进公共危机管理各项工作的改革和创新,以更好地发挥公共危机管理体系的功能和作用。

在我国公共危机管理体系建设中,最具标志性的举措和成果就是建立了“一案三制”,实现了公共危机管理体系的“顶层设计”。其主要成效表现如下:

基本建成危机管理预案体系。预案编制是危机管理体系建设的龙头,是“一案三制”工作的起点,2005年初国务院办公厅成立应急预案小组,7月,国务院召开第一次全国应急管理工作会议,开始分级分类启动全国范围内的应急预案编制工作。截至2008年初,全国已制订了涵盖各类突发公共事件的应急预案130多万件,应急预案之网基本形成。此后,各级政府启动已有预案的修订完善工作,并将预案编制工作向社区、农村和各类企事业单位扩展,向实现全覆盖目标推进。

基本建成危机管理体制。危机管理体制主要是指由危机管理指挥机构、社会动员体系、专业救援队伍和专家咨询队伍等组成的组织体系。2006年8月,《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》正式提出,按照“一案三制”的总体要求建设危机管理体系,要求“完善应急管理体制机制,有效应对各种风险”。通过几年努力,我国就初步建立起了统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、属地管理为主的危机管理体制。近年来这一体制根据实践的需要仍处于不断完善中。

基本建成危机管理机制。危机管理机制主要是指危机管理体系各要素之间的权责划分和运行关系的制度性安排。我国危机管理机制建设与体制建设同步推进,目前已基本建立起了统一指挥、反应灵敏、功能齐全、协调有序、运转高效的危机管理机制。而且,还针对危机管理的要素和过程,细化机制建设,逐步建立健全了系列具体机制,包括危机监测预警机制、信息沟通共享机制、指挥和协调机制、分级负责与响应机制、社会动员机制、应急资源配置机制、政府与社会联动机

制、国际间合作协调机制等。

基本建成危机管理法制。危机管理必须依法管理,法制是“一案三制”的基础和归宿。《突发事件应对法》是我国危机管理领域的第一部基本法和总法,成为我国危机管理走向法制化的标志。截至2008年初,在我国危机管理法律法规体系中,有相关的法律35件、行政法规37件、部门规章55件、法规性文件111件,涵盖危机管理的方方面面。近年来,进一步完善应急法制建设,重点转向解决应急法制领域的空白,以及制定法律法规的实施办法和细则。

我国立足于公共危机管理的体系建设,体现了战略上的整体思维和系统思维,而在体系建设中又将“一案三制”作为重点内容,体现了实施工作中的重点推进策略。我国能在几年时间内基本建成以“一案三制”为核心内容的公共危机管理体系,并且这一体系能在应对各类重大突发事件中发挥重要作用,特别是在应对2008年汶川特大地震、2010年玉树地震和舟曲泥石流灾害、2013年芦山地震、2011年在利比亚的中国公民安全危机等重大突发事件中取得举世瞩目的成就,这充分说明我国危机管理体系建设的原则和思路是科学而合理的。

然而,面对国际和国内复杂多变的严峻形势和挑战,面对突发公共事件日益高度复合发展的趋势,我国的公共危机管理体系还存在一些不完全适应的局限性,集中表现为整合性、协调性、自组织性不太强,其功能和作用难以充分发挥。

所谓整合性不强,即指现行的公共危机管理体制仍具有分类别、分行业、分层级设置的特点,虽然通过近年来的体制改革创新已实现了一定程度上的整合,但还停留于低层级、区域性、行业性整合阶段。受现有行政管理“条块”结构体制这一根源性因素影响,我国公共危机管理体制在短期内还难以从根本上、全局上解决横向和纵向分割、整体性不强的问题,这对处置重大和特大、综合性公共危机事件产生不利影响。

所谓协调性不强,即指公共危机管理体系中内部与外部间、上下层级间、公私间、危机管理各阶段间的分工与合作不够顺畅,这反映的主要是机制方面的问题,当然也与体制问题有关。协调性不强问题可能导致公共危机管理各主体的联动性、合作性不强,以及运行不畅、效率不高等后果。

所谓自组织性不强,即指公共危机管理体系内部自身运行对行政权威的依赖性强,被组织干预的特征明显,系统内生自组织机制较弱,主动性、弹性不足。这与长期以来政府职能转变不到位、政社不分、社会组织弱小有关。其结果是社会的参与动力和积极性不高,公共危机中政府主导色彩太浓。

因此,完善和创新我国公共危机管理体系的目标是:提高体系的整合性、协调性、自组织性,最大限度实现体系结构科学、功能优化、运转高效。这是我国公共

危机管理体系建设的必然选择。

(三)公共危机管理多元主体协同机制的完善

公共危机管理多元主体协同机制与公共危机管理体系之间相互依存、相互作用。实现多元主体协同机制,需依托公共危机管理体系,没有体系的支撑,多元主体协同就失去存在的依据。同样,没有多元主体协同机制,公共危机管理体系就只是形式,其功能和作用难以发挥。

完善公共危机管理多元主体协同机制,是公共危机管理体系建设走向深入的体现,也是解决我国公共危机管理体系现存问题的需要。前面所说的公共危机管理体系的整合性、协调性、自组织性不太强等问题,实质上就是多元主体协同机制不完善所造成的。完善公共危机管理多元主体协同机制,正是强化完善公共危机管理体系的重要举措之一。

在我国,多元主体参与公共危机管理的思想已获得广泛共识,而且也开始成为普遍实践。多元主体参与,主要是一种体制,这种体制在应对以汶川特大地震为代表的若干重大、特大突发事件中已经显示出其生命力和作用。然而,多元主体参与并不等于这些主体能够自然实现协同,通过体制内党政力量的集中组织动员实现多元主体参与并不难,难的是实现多元主体参与的有效协同。因为协同需要机制来保障,这种机制的形成受制于多种因素,建立起来难度大。

“危机管理的核心问题是各参与主体的权力—责任机制的构建与调适”,“建构危机管理机制的关键就在于建构危机状态下以政府为中心的危机管理权责机制。”^[11]多元主体参与公共危机管理的成效取决于有无完善的协同机制,如果缺乏完善的协同机制,多元主体间不仅不能形成整合倍增效应,相反还可能会滋生内耗,降低系统效能。尤其在我国,具有快速动员和组织各种力量和资源参与公共危机管理的巨大社会和政治优势,如果没有完善的协同机制,就可能产生过度的、无序的应急投入,造成更大的浪费。如高小平所言:社会主义具有集中力量办大事的优越性,能在突发公共事件高压状态下快速形成巨大的战斗力和号召力,能有效调动各方资源和各部门以及公民积极性充分参与到应对突发公共事件的过程。但这种短时间内调动大量资源的体制和做法也存在很大的负面作用:一是容易出现应急过激反应现象,造成浪费,“只算政治账,不算经济账”;二是容易产生多个应急部门各自为政、协调困难的问题;三是容易形成地区资源分配不均或有的单位个体消耗过度的问题,这都会使应急效果大打折扣。对此他建议,在“一案三制”的框架内,通过制度供给的约束和平衡,消除集中资源时的盲目性。^[12]我们认为,完善公共危机管理多元主体协同机制正是一种制度供给形式,正是解决多元主体参与中可能存在的权责不明、相互扯皮、配合不畅等问题的有效对策

之一。

三、公共危机管理多元主体协同研究述评

自2001年美国“9·11”事件和2003年中国“非典”事件发生以来,在国内学术界,公共危机管理的研究就一直呈现“高温”不降的态势,产生了一大批研究成果。随着公共危机管理研究的深入,有关多元主体协同研究也出现日益增多趋势,学术界在公共危机管理需要多主体参与这一问题上形成共识,提出了一些有价值的观点和思路。但在具体问题上,如对怎样参与、不同主体的责权利关系如何合理界定、如何有效构建分工与协作机制等诸多问题,还缺乏系统、深入、整合性的研究;宏观性、原则性研究多,实用性、可操作性的对策方案研究少。公共危机管理的理论研究在回应实践需求之间尚存在较大差距。对已有的研究状况进行全面系统总结,了解研究进展、不足,对完善本领域的研究具有一定的参考价值。

(一)公共危机管理多元主体协同的研究概况

有关公共危机管理多元主体协同的研究成果主要分布于著作、期刊、各级各类基金项目中。鉴于“非典”事件是我国公共危机管理研究的转折点、鉴于期刊文章的影响力和代表性,本研究重点选取2003年至2017年的期刊文章研究成果做一述评。

在著作方面,公共危机管理方面的著作大致有数百部,但未发现一部公共危机管理多元主体协同方面的专门著作;相关的研究成果,主要散见于部分公共危机管理著作中,一般以章或节形式呈现,要么对公共危机管理的某一主体或多个主体的地位、作用、职责进行研究,要么对多个主体间的分工协作、权责关系进行研究。比较有代表性的成果有:中国行政管理学会课题组所著的《中国转型期群体性突发事件对策研究》第7章题为“培育社会自我调节机制”(2003)、原中国行政管理学会会长郭济主编的《政府应急管理实务》第13章题为“应急管理中政府与社会的合作互助”(2004)、阜阳师范学院王茂涛所著的《政府危机管理》第8章题为“危机管理的社会参与”(2005)、原国家安全生产监督管理局副局长闪淳昌和清华大学薛澜主编的《应急管理概论——理论与实践》第4章题为“政府应急管理体制”(2012)等。

在项目研究方面,以国家社会科学基金项目为例,据对全国哲学社会科学规划办公室公布的立项项目的初步统计,2003年至2017年,各类国家社科基金项目中有关公共危机管理方面的项目达数十项,其中,与多元主体协同相关的项目有10余项,代表性的项目如:2006年东南大学赵林度获得的《城际重大危险源应急

网络协同机制研究》、2009 年湖南大学裘丽获得的《互联网大规模协作在公共危机中的作用》、2010 年西安交通大学郭雪松获得的《我国城市应急管理中的组织协调与联动机制研究》、2010 年西南石油大学高军获得的《央企与驻地政府应对重大突发事件联动机制研究》、2014 年东华理工大学罗志红获得的《我国核电项目的社会稳定风险评估及协同治理机制研究》以及首都师范大学王冠中获得的《新中国重大疫病防控中的政府协同及实现机制研究》、2016 年湖南农业大学李诗悦获得的《大数据背景下突发事件跨界治理创新研究》以及电子科技大学王怡获得的《社会共治视角下食品安全风险防控法律机制研究》。此外,在历年立项的教育部人文社科项目以及全国各省市哲学社科规划项目中,属于公共危机管理多元主体研究领域的项目远远多于相关的国家级项目。

在期刊文章方面,属于公共危机管理多元主体领域内的文章数量较多,为了解具体的研究状况,以中国知网(CNKI)的期刊为检索源,以“篇名”为检索项,选择公共危机管理主体研究的常用概念如“党委”“政府”“人大”“企业”“媒体”“社区”“社会中介”“非政府组织”“志愿者”“第三部门”“民间组织”“社会组织”等,与“公共危机”“应急”“突发事件”等概念组合作为检索词,查得的相关文章情况如表 1-1 所示。

表 1-1 公共危机管理多元主体参与的刊发文章数量

类别 主体	公共危机	应急	突发事件	合计
党委	1	8	5	14
政府	746	770	655	2171
人大	0	7	5	10
政协	0	6	1	7
工会	0	4	5	9
共青团	0	0	0	0
妇联	0	0	0	0
企业	28	944	205	1180
媒体	265	174	1137	1576
社区	17	206	81	304
社会中介	0	0	0	0

续表

类别 主体	公共危机	应急	突发事件	合计
非政府组织	85	17	9	111
第三部门	5	0	2	7
民间组织	5	1	1	7
社会组织	15	28	10	53
志愿者	9	68	10	87
合计	1175	2233	2129	5537

从上表可看出,从公共危机、应急和突发事件三大方面研究 16 类不同主体参与危机管理的文章达 5537 篇,这表明公共危机管理主体研究已具相当规模。

5537 篇文章仅是就各主体参与公共危机管理(应急管理或突发事件应对)的研究文章,还未完全反映出对主体间的协同关系进行研究的情况,因为对公共危机管理的多元主体协同研究,还需要研究主体间的分工合作、权责划分、运行方式等核心内容,为此,选择接近表达“协同”内涵的 7 个相关概念,再对上述 5537 篇文章做进一步检索,查得的基本情况见表 1-2。

表 1-2 公共危机管理多元主体协同的刊发文章数量

类别 主体	公共危机	应急	突发事件	合计
多元主体	14	2	2	18
多中心	3	2	2	7
协同	37	217	52	306
整合	21	82	15	118
合作	34	158	35	227
联动	9	517	68	594
合计	118	978	174	1270

从上表可知,在 1270 篇文章中直接研究主体间协同的文章为 306 篇,虽然研究主体联动的文章也达 594 篇,但其中多数文章主要是针对公共危机管理信息系

统的设计与开发而言的,侧重技术层面的研究,从管理层面研究联动的体制、机制和模式的文章不多。综上表明,在 5500 余篇有关公共危机管理多元主体研究的文章中,专门研究多元主体协同的文章相对较少。

(二)公共危机管理多元主体协同研究的主要内容简述

通过对公共危机管理多元主体参与领域的代表性文章的重点研读发现,从总体上看,其研究已有相当的基础,研究视角多样,研究内容较为广泛,基本涵盖公共危机管理多元主体及其协同的主要方面,其内容及观点归纳如下。

1. 有关公共危机管理多元主体协同的内涵、必要性研究

什么是公共危机管理多元主体协同?需不需要协同?这是在公共危机管理多元主体协同的研究中应当解决的基础性、关键性问题,已有研究成果对这些问题有较多的涉猎。

部分文章直接在篇名中使用了“多元主体参与”“多元主体协同”“多元主体整合”“多元主体联动”“多元主体合作”等词,这类文章篇名其实就已清楚表明了研究者的基本态度和主张,更多文章则在文中列小标题予以阐述,表达了类似的观点。张成福教授是国内较早提出公共危机管理多元主体协同思想的学者之一,他在 2003 年就提出:“构建政府主导、多种主体参与、权责明确的公共危机管理机制。”^[13]他所谓的机制其实就是一种协同机制。学术界对多元主体协同内涵的理解尽管表述有差异,但基本认识较一致。例如,具有代表性的观点有:沙勇忠、解志元认为,危机协同治理是指在以网络技术为代表的信息技术的支持下,政府、非政府组织、企业、公民个人等社会多元要素参与合作、相互协调。危机协同治理的类型大体分为政府之间的协同、政府与公民社会之间的合作、公民社会之间的协同合作等类型。^[14]姜成武、于东山认为,危机管理协同是“综合协调政府自身与一切社会组织甚至包括国际组织等主体,形成优势互补、协同配合、优化组合的网络系统。”^[15]对多元主体的构成,多数文章论及较多的主体是政府、企业、媒体、非政府组织和公众等。例如,李明洪指出:“在利益多元化的今天,急需政府联合各相关利益主体协同治理,在政府、民众、企业和非政府组织(主要是媒体和环保 NGO)之间开展对话协商和构建协同合作治理模式,形成多角度的行动联合动态机制。”^[16]在对危机管理是否需要多元主体协同的必要性的认识上,未发现任何争议。一些文章通过对传统“单中心”危机管理模式局限性的分析,阐述危机管理多元主体协同的必要性。例如,韩丹、刘伟从多中心理论角度阐述了多元主体协同的理论实践价值在于:①多中心安排符合政府转型的需要;②多中心制度安排有利于促进危机治理中政府服务意识的增强;③多中心制度安排有利于提高公共危机治理的效率;④多中心制度安排有利于维护社会稳定。^[17]

公共危机管理多元主体参与及其协同观的提出,是对过去在理论研究和实践上重政府主体而轻其他主体的狭隘主体观的反思和发展,是我国公共危机管理模式的创新,具有重要的理论和实践价值。

2. 有关公共危机管理多元主体协同中的问题研究

如前所述,公共危机管理多元主体协同,虽然在理论研究上有共识,但在实践中要实现有效协同并非易事,仍然存在不少问题和不足,多数文章对此进行了梳理、总结,观点比较一致。

赵玉娇指出了四个方面的问题:多元主体参与公共危机治理的意识不足,多元主体参与公共危机治理的法律不明,多元主体参与公共危机治理的信息不畅,多元主体参与公共危机治理的责权不清。^[18]邓旭峰也从四个方面表达了自己的看法:“一是缺乏专门应对公共危机的综合协调机构,二是忽视多主体间的协作与监督方面的法律规定,三是忽视社会各部门在公共危机治理中的协作交流,四是公共危机信息管理系统有待进一步健全。”^[19]程潇凝等通过对参与农村公共危机治理的多元主体分析,认为在危机治理过程中,存在多元主体没有高效、有序地参与治理,随意性较大,各主体的权责较模糊等问题。^[20]这三篇文章对协同存在的问题认识比较全面,综合起来,基本能概况目前学术界对公共危机管理多元主体协同问题的整体认识。

对公共危机管理多元主体协同中存在的问题开展研究,贯穿了有关公共危机管理及其主体协同研究全过程,只是在不同时期,研究的程度、侧重点不同而已。该领域的文章特别多,虽然少有专门对协同问题进行独立研究的文章,但绝大多数文章对此均有所涉猎。对公共危机管理多元主体协同中存在的问题的研究,也成为多数文章进一步研究协同的必要性和解决协同问题的依据。

3. 有关公共危机管理多元主体协同中的权责研究

公共危机管理多元主体的参与,重要的是能否实现协同,否则主体系统可能产生内耗,降低公共危机管理效能。而协同的效果取决于各主体间的权责划分。多元主体参与中存在的上述问题,其实就与主体间权责关系不明晰有关。

部分文章从不同角度对多元主体协同中的权责界定的必要性、重要性及要求等进行了研究。曹现强、赵宁较早撰文指出:“危机管理的核心问题是各参与主体的权力—责任机制的构建与调适。为了有效地进行危机救治,必须对各参与主体进行合理的权力和责任划分。”^[21]何学勤、陆宁从主体职能视角指出:“各主体的角色和职能的划分成为公共危机协同治理的首要问题。”^[22]张立荣、冷向明从结构与层次上研究不同主体间的权责指出:“在权力结构上,除政府外,非政府组织、企业组织以及公民都在公共危机治理结构中同样拥有权力、能力和责任,形成一