

RESEARCH ON EMERGENCY MANAGEMENT
OF UNEXPECTED EVENTS IN GANSU PROVINCE

BASED ON THE PERSPECTIVE OF RISK AND INSURANCE

甘肃省突发事件 应急管理问题研究 ——基于风险与保险的视域

庞楷 著



中国财富出版社
CHINA FORTUNE PRESS

甘肃省突发事件应急管理问题研究

——基于风险与保险的视域

庞 楷 著

中国财富出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

甘肃省突发事件应急管理问题研究: 基于风险与保险的视域/庞楷著. —北京: 中国财富出版社, 2014. 5

ISBN 978 - 7 - 5047 - 5202 - 4

I. ①甘… II. ①庞… III. ①突发事件—处理—甘肃省 IV. ①D674. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 097230 号

策划编辑 马 军

责任编辑 邢有涛 杨 璐

责任印制 何崇杭

责任校对 梁 凡

出版发行 中国财富出版社

社 址 北京市丰台区南四环西路 188 号 5 区 20 楼

邮政编码 100070

电 话 010 - 52227568 (发行部)

010 - 52227588 转 307 (总编室)

010 - 68589540 (读者服务部)

010 - 52227588 转 305 (质检部)

网 址 <http://www.cfpress.com.cn>

经 销 新华书店

印 刷 中国农业出版社印刷厂

书 号 ISBN 978 - 7 - 5047 - 5202 - 4/D · 0103

开 本 787mm × 1092mm 1/16

版 次 2014 年 5 月第 1 版

印 张 13

印 次 2014 年 5 月第 1 次印刷

字 数 284 千字

定 价 39.80 元

版权所有 · 侵权必究 · 印装差错 · 负责调换

前 言

呈现在读者面前的这本专著,是在2010年立项的甘肃省社科规划项目“甘肃社会稳定及公共安全事件应急管理机制建设问题研究”成果的基础上进一步扩充提升而形成的。参与该课题研究的还有兰州商学院金融学院的张宗军、高树棠老师以及西安财经学院的杨馥老师和硕士研究生何颖、张铭宇、庞睿、李博、毕莎莎、刘艳姣等。在对课题成果的反复修改过程中,我深感风险思维和保险机制的运用应当是突发事件应急管理的重要抓手,并最终将书名确定为《甘肃省突发事件应急管理问题研究——基于风险与保险的视域》。虽然本书对风险的剖析、对保险机制运用的讨论还不够深入,但至少向应对突发事件的又一个方向迈出了试探的一步。

突发事件是指突然发生,造成或者可能造成严重社会危害,需要采取应急处置措施予以应对的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件。我国地域辽阔、人口众多、地质环境结构复杂,是世界上自然灾害最为严重的国家之一,同时也是一个政治、社会、文化复杂的国家,适逢社会经济转型期,多种因素严重影响着社会稳定与公共安全。从1998年特大洪水到2008年“汶川大地震”,从2003年“非典疫情”到2009年的甲型H1N1,从新疆的“七五”事件到南京汤山投毒案,从三鹿奶粉事件到山西溃坝事件,众多突发事件在威胁民众生命财产安全,危害社会稳定的同时也给各级政府带来了巨大的挑战。政府作为社会公共服务的提供者,理应在各类突发事件中提升其应急管理水平,发挥更为积极的职责与作用。政府的应急能力和管理水平作为一国综合国力的重要组成部分,已成为评价政府工作与进步程度的一个重要标志。

本书通过对甘肃各类型突发事件性质、特征的分析,为甘肃地区乃至全国的突发事件应急管理提供许多真实的案例和新的解读视角。通过这样的研究有望推动甘肃省建立一个更加完备的公共安全保障体系,建立省级层面的突发事件多功能监测和监控系统以及信息化平台,形成比较完整的省级突发事件应急管理的科学和技术支撑体系等。突发事件应急管理机制的建设与完善将为人民的生命财产安全提供更高层次的保障,将促进甘肃省社会稳定程度的进一步提升,为建设和谐小康社会提供更有力的保障。

本书的结构安排如下:第1章为导论。交代了本文的研究背景及意义,国内外研究现状以及研究内容和研究方法等,该部分重点是在整理归纳国内外突发事件应急管理的相关

研究成果基础上寻找研究支点和新的研究方向。第2章为我国应急管理建设与发展趋势。对应急管理的内涵、建设现状与不足之处进行了阐述,结合国际发展经验指出应急管理的发展趋势。该部分总结肯定了我国近年来突发事件应急管理体系建设的成果,所指出的不足之处也恰好阐明了甘肃应急管理在宏观层面的基本情况。第3章为甘肃省面临的社会稳定与公共安全挑战。重点从自然灾害、社会不稳定因素以及脆弱性环境三个方面阐述了对公共安全的挑战。自然和社会是突发事件的基本源头,脆弱性环境是催化剂。第4章为甘肃省应急管理建设情况与问题。对甘肃省应急管理机构设立、平台建设、“一案三制”、队伍建设、物资储备、科普宣教等微观层面的基本情况进行了阐述,并结合甘肃省情分析了甘肃应急管理体系建设的不足。第5章至第8章为分类阐述甘肃省突发事件的应急管理,包括自然灾害应急管理、社会安全事件应急管理、公共卫生事件应急管理以及事故灾难应急管理四项内容,每一章在对该类型突发事件应急管理进行深入分析的基础上,结合甘肃实际发生的该类型突发事件进行分析讨论,总结教训、寻找经验。第9章为其他地区突发事件应急管理的成功案例。重点选取了资料较为翔实的自然灾害和事故灾难为例,并归纳总结了相关案例的经验启示。第10章为完善甘肃省突发事件应急管理体制机制建设。主要结合前文分析,建议在总原则指导下,加强五个系统的建设,同时还应突出农村地区应急管理和灾后心理干预两个领域的建设。

本书可能的创新与价值:①研究范围更为完备。对甘肃省域范围内的突发事件应急管理的研究,从突发事件的四个主要类型出发,并在每一个类型中都寻找相关案例来进行分析,从而首次实现了对甘肃突发事件应急管理的微观层面深度把握。②研究视角具有创新性。应急管理是风险管理的分支,风险思维与保险机制的应用应当作为应急管理建设的抓手,在该视域导向下,风险认知以及保险筹资被嵌入到甘肃应急管理体系建设当中。③研究结论具有一定的创新性与参考价值。对应急管理政策绩效的要求和设计,以及提倡构建一个利用财政资金撬动民间金融市场形成多元融资渠道的建议都具有创新性,构建一个由监测监控系统、资源与技术保障系统、防御避难与救护援助系统、救灾绩效管理系统、灾害融资系统五个系统以及灾后心理干预和农村应急管理两个特殊方面的加强对建立甘肃省级应急管理体制和运行机制具有重要参考意义。

当然,由于作者水平和能力有限,相关研究资料索取的客观难度较大,这个领域还有很多问题需要进一步研究,这部拙著还有许多不足之处需要改进,恳请读者批评指正。

庞 楷

2014年5月

目 录

1 导 论	(1)
1.1 研究背景及意义	(1)
1.2 国内研究现状	(3)
1.3 国外研究现状	(5)
1.4 研究内容与研究方法	(7)
2 我国应急管理建设与发展趋势	(9)
2.1 应急管理及其内涵	(9)
2.2 我国应急管理建设现状	(12)
2.3 我国应急管理体制建设存在的不足	(14)
2.4 应急管理的发展趋势	(17)
3 甘肃省面临的社会稳定与公共安全挑战	(21)
3.1 甘肃省自然灾害对公共安全的挑战	(21)
3.2 甘肃省社会不稳定因素对公共安全的挑战	(23)
3.3 甘肃省应急管理所面临的脆弱性环境	(26)
4 甘肃省应急管理建设情况与问题	(30)
4.1 甘肃省应急管理建设现状	(30)
4.2 甘肃省应急管理体制建设存在的不足	(33)
5 甘肃省自然灾害的应急管理	(37)
5.1 自然灾害类突发事件的内涵	(37)
5.2 甘肃省自然灾害分布与应急机制建设	(39)
5.3 甘肃舟曲“8·8”泥石流事件	(44)
5.4 甘肃省“7·22”定西市地震灾害应急管理分析	(57)

5.5 甘肃省自然灾害应急机制存在的问题与对策	(61)
6 甘肃省突发社会安全事件的应急管理	(73)
6.1 社会安全事件管理及其内涵	(73)
6.2 突发社会安全事件的级别分类	(74)
6.3 社会安全事件的应急管理	(75)
6.4 甘肃省社会安全突发事件案例	(77)
6.5 甘肃省社会安全管理经验与启示	(86)
7 甘肃省突发公共卫生事件的应急管理	(91)
7.1 突发公共卫生事件概述	(91)
7.2 甘肃省突发公共卫生事件案例分析	(96)
7.3 甘肃省突发公共卫生事件现状与应急管理经验教训	(101)
7.4 完善甘肃省突发公共卫生事件应急管理机制建设	(104)
8 甘肃省事故灾难的应急管理	(108)
8.1 事故灾难事件及应急管理概述	(108)
8.2 甘肃省事故灾难应急管理案例分析	(113)
8.3 完善甘肃省事故灾难应急管理机制建设	(122)
9 其他地区突发事件应急管理成功案例	(127)
9.1 广东省气象部门“4·17”广东雷雨大风灾害	(127)
9.2 山西省临汾市襄汾“9·8”特别重大尾矿库溃坝事故	(133)
9.3 吉林省成功应对和处置“3·4”暴雪灾害	(140)
10 完善甘肃省突发事件应急管理体制机制建设	(145)
10.1 完善甘肃省应急管理体制的总原则	(145)
10.2 信息化的监测、监控系统	(146)
10.3 资源支持与技术保障系统	(149)
10.4 防御避难与救护援助系统	(150)
10.5 嵌入绩效考核的政府管理系统	(151)
10.6 嵌入巨灾保险机制的资金筹集系统	(153)
10.7 加强农村地区应急管理建设	(155)

10.8 加强灾后公众的心理干预与保护	(156)
参考文献	(159)
附录1 甘肃省地州市县突发事件处置分工表	(163)
附录2 甘肃省自然灾害救助应急预案及补充设计	(165)
附录3 陇南市突发公共事件总体应急预案	(181)
附录4 “舟曲泥石流”灾害防治与应急管理调查问卷	(194)
后 记	(197)

1 导 论

不管我们如何讳言风险、灾难，我们都不得不面对它们。特别是在那些大自然的无比巨大的威力面前，人类总还显得如此渺小和不堪一击。然而，我们必须直面风险，而且必须用洞悉风险的眼光来观察这个世界，用包括保险在内的多种工具来应对它们。

突发事件应急管理是长期以来世界各国政府共同关注的一个重要课题。在远古时代，人们往往习惯于对风险与灾害做出某种超自然的解释，随着科学技术的发展，人类开始积极主动地表预测风险、化解风险，应对和处置灾难，探索开展各类灾难的应急管理途径。“汶川地震”、“印尼海啸”、“美国9·11事件”等无不彰显出我们正处于并将长期处于德国社会学家乌尔里希·贝克所言的“风险社会”中，除了加强对各类风险和灾难的研究，更加积极主动的预防、应对、处置，我们别无选择。

地震、泥石流、矿难、交通事故、暴恐活动、卫生事件等所造成的巨大人身伤亡和财产损失，向我们昭示了自然灾害、社会灾难的巨大破坏力，提醒我们必须对严重影响社会稳定和公民人身与财产安全的突发事件建立起完备的防、控、救、建的系统性机制。当每一个家庭、每一个组织、每一个地区都迈向应急管理建设的更高层次的时候，我国应急管理建设则会更上一层楼，离国家安全与社会稳定的目标将更进一步。

1.1 研究背景及意义

突发事件是指突然发生，造成或者可能造成严重社会危害，需要采取应急处置措施予以应对的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件^①。从时间来说，突发事件的发生是突然的、难以预料的，用目前的科学手段还不能准确地进行预测；从涉及对象看，突发事件涉及的范围往往不仅仅是个别的家庭或企业，而是一定区域范围内的整个社会；从造成的后果看，突发事件的危害一般是比较严重，会危及受灾地区甚至是国家和社会的安全与稳定。随着全球人口数量的激增、生态承载负荷日趋加重、自然环境破坏有增

^① 《中华人民共和国突发事件应对法》第三条。

无减,特大突发灾害发生的频率呈现出增加的趋势。据瑞士再保险经济研究及咨询部统计,全球因自然原因造成的巨灾事故在 20 世纪 70 年代每年平均不到 50 次,80 年代超过了 60 次,90 年代接近 125 次,21 世纪前十年每年平均超过了 130 次。加之世界财富水平的不断提升、财富分布的逐渐集中,使突发事件造成的经济损失也越来越巨大。因此,如何应对突发事件不断受到世界各国政府和社会的高度关注。我国地域辽阔、气候多变、自然环境及地质构造复杂,是世界上自然灾害最严重的少数几个国家之一。据联合国有关统计资料,20 世纪全世界 54 次最严重的自然灾害中,发生在我国的就有 8 次。1976 年我国的唐山大地震,造成数以万计的人身伤亡,给城市以毁灭性的打击。1998 年在长江沿岸许多城市爆发的洪涝灾害造成了巨大的财产损失,大量居民流离失所。自 2000 年以来我国平均每年因自然灾害造成的直接经济损失超过了 3000 亿元,2008 年更是高达 11752 亿元。因而如何预防、预警以及灾后快速及时、有效处理突发事件已经成为各级政府工作的一项重要任务。如表 1-1 所示。

表 1-1

全球自然灾害引起的经济损失与保险赔付

损失	年份									
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
全球损失(亿美元)	325	550	1200	2200	430	637	2580	580	1940	3620
保险损失(亿美元)	114	162	460	780	118	233	447	220	400	1100
赔付比例(%)	35.1	29.5	38.3	35.5	27.4	36.6	17.3	37.9	20.6	30.4

资料来源:瑞士再保险 sigma 各年度报告中数据整理。

突发事件对社会稳定的影响是不言而喻的,然而突发事件的类型繁多,虽有具体差异,但在预防、应急处置等机制设计方面存在普遍共性,可以相互借鉴,举一反三。基于这样的认识,本课题研究的理论意义在于通过对“甘肃突发事件”性质、特征的分析,为我国特别是甘肃地区突发事件特别是重大自然灾害事件发生后的应急管理提供一个真实的案例和新的解读视角。实践意义在于通过这样的研究推动甘肃省建立一个更加完备的公共安全保障体系,建立省级层面的突发事件多功能监测和监控系统以及信息化平台,形成比较完整的省级突发事件应急管理的科学和技术支撑体系。突发事件应急管理机制的建设与完善将为人民的生命财产安全提供更高层次的保障,将促进甘肃省社会稳定程度的进一步提升,为建设和谐小康社会提供更有力的保障。

1.2 国内研究现状

突发事件应急机制的建设是伴随着突发事件发生频率的增加,国家对社会公共安全重视程度的不断提高,以及国家财力物力越发强大而逐步发展起来的。我国对公共安全应急机制建设的研究从20世纪80年代末90年代初开始,余廉(1992)提出了预警管理理论并建立了企业预警管理理论体系。在2003年非典疫情爆发后,相关研究从突发公共卫生事件应急处置开始逐步走向应急管理体系的建设与完善。2006年国务院颁布了《国家突发公共事件总体应急预案》,2007年颁布了《中华人民共和国突发事件应对法》。这些法律法规的出台体现了国家对这一领域研究的重视和决心,也为突发事件的应急操作提供了指导和方向。各级政府的高度重视和社会各界的迫切需要,使突发事件应急管理成为了理论界的一个备受各个领域学者关注的热点问题,由此掀起了研究和探讨的潮流。

由于我国理论界对灾害应急问题研究的早期储备较少,研究的基础较为薄弱,所以较早时期的研究主要集中在一般性问题的泛泛讨论,之后转移到了应急管理体系的框架构建上面。张成福(2003)则对建立全面整合的危机管理体系提出了政策性建议。郝国庆(2003)认为应组建一个全国性的突发事件协调组织。江乃兵(2003)对突发事件应急机制的原则和任务进行了研究。还有一些学者针对某一类型的突发事件如公共卫生、洪水、地震、山体滑坡、有毒气体泄漏、群体性事件等的应急处理和灾后救援体制进行了研究。陈熙春(2003)认为要重视和建构起一个较为完整的危机管理体系。这个危机管理体系大致包括:危机管理的知识系统和信息系统、危机管理计划和培训系统、危机管理的指挥系统、危机管理的监测系统、危机管理的行动系统、危机管理的评估系统和复原系统。薛澜、钟开斌(2005)认为,我国可确立一种纵向与横向机构相结合、政府与社会相结合的国家应急管理体制。在统一的应急管理体系下,对分散的部门资源进行重新组合和优化,把体制建设与激励机制、责任机制、公私合作机制以及观念更新相结合,从而建立起适应我国国情、政情的国家应急管理体制。唐晓东、王林(2005)就如何构建组织机构之间、组织机构内部的流程等进行了探讨。周晓丽(2006)则认为对于城市的突发事件必须进行复合治理,充分发挥政府、第三部门和公民自身的优势和作用。何建敏等(2006)的《应急管理 with 应急系统》,肖鹏军(2006)的《公共危机管理导论》以及赵成根(2006)的《国外大城市危机管理模式研究》都为我国应急管理理论研究打下了坚实的基础。高小平(2009)在《中国特色应急管理体系建设的成就与发展》中全面系统地总结了我国应急管理的发展历程、体系模式和管理特点。余廉等(2009)通过对国家应急能力建设的应急产业政策的研究,指出随着政府与公众对公共安全需求的日益增长,客观上将推动我国

应急产业的产生与发展。他通过对应急产业的公共安全需求分析,探究当前国家应急能力建设的瓶颈,对应急产业发展的政策环境进行评估,最后提出了推动以提高国家应急能力为核心的应急产业发展的政策建议。余廉(2009)又提出应立足于灾害与突发事件的预防准备、监测预警、应急处置和灾后恢复四个阶段所需的应急资源,提出了大体系、全过程视角的应急资源分类概念框架,将国家灾害应急体系中的应急资源分为应急物资、应急工程、灾害风险立体监测系统、特种应急装备四类,为国家应急资源体系及其能力的提升提供了一个新的建设思路。池洪(2009)也提出政府在应急管理中应积极牵头,引导“全社会动员、全民参与”型应急反应机制的形成,并指出一个完善的应急处理体系必须满足四个条件:决策机构即时掌握突发事态的确切信息;在最短时间内迅速调集各种公共资源应对事态发展;保障对公众的信息对称和透明;妥善处理好事后评估及对事故后遗症的处置。

随着我国政府在应急管理方面实践经验的不断积累和该领域研究的不断深入,理论的探讨逐步转向到了对应急管理各个环节的深入研究,仅以2011年的部分研究成果为例做一个简单的综述。蒋积伟(2011)通过对1978年以来我国自然灾害管理改革的观察,指出我国现有的灾害管理体系仍然存在一些问题亟待解决,包括灾害管理社会化程度较低、城市防灾意识薄弱、减灾知识的普及力度不够、灾害心理辅导缺失、法制建设滞后、灾害保险制度不平衡发展、基层组织救灾能力薄弱等。周珍(2011)认为,在灾害危机中的行政紧急权是政府应对灾害引发的紧急状态时所必需的权力,是国家紧急权力的重要部分。因而她研究了行政紧急权的行使对于应对灾害危机的必要性与可行性,分析了我国自然灾害事件中行政紧急权运用的现状,并提出了相关的建议。蒋积伟指出,由于公共危机具有突发性及瞬时破坏力比较大等特征,确立有效的动员模式至关重要。在公共危机动员模式的选择上,学术界一致认为危机管理应该从以政治动员为主走向以社会动员为主,实现社会的自我动员。而实际上从动员评价体系四个指标的比较来看,政治动员仍应是公共危机动员的主导模式。新时期应建构以政治动员为主导,政治动员和社会动员良性互动的混合动员模式。为此,须提升共产党的凝聚力和政府的公信力,实现动员话语的人性化,充分发挥社会动员的作用。周昌祥(2011)认为,灾害社会工作以其专业特质,有助于提高综合减灾能力和风险管理水平,能够在预防灾害、处置危机与灾后重建中发挥积极作用,成为灾害危机管理中的重要角色。他立足灾害危机管理预防—救援—重建的工作机制,结合社会工作介入四川地震灾后重建的经验,探析灾害社会工作的研究视阈以及介入灾害危机管理的作用、基本路径和方法。赵洲(2011)运用既有的法理和制度,结合风险应对所需要的目标和策略,推导构建出风险社会中应对自然灾害的法律原则和制度。并指出就自然灾害下的房地产权益而言,土地用益物权并不随着房屋的毁损而当然消灭,应根据灾后的土地用益功能的具体情况而做出相应的处理。同时,根据自然灾害的不同情形,国家和民

间社会等相关方需要在灾害预防、保险机制和恢复重建等方面承担在风险社会中的应有责任,以恢复风险社会正常运行所依赖的基础和条件。谭爽(2011)认为虽然政府在自然灾害危机管理中发挥了不可替代的作用,但单一的政府救助模式无法获取最优的救灾效果。国有企业作为营利性和公共性并存的特殊组织,在自然灾害危机管理中具有不可推卸的责任和无法比拟的优势。以全面整合公共管理模式为理论基础,从理念、组织、制度、流程等层面构建一个政企合作治灾的框架,解决目前政企合作治灾中政府引导不足、企业盲目参与等瓶颈问题。王丽娜(2011)指出国家辅助性原则又称补充性原则,是指国家或政府对社会弱者承担次位的救助义务,这种义务必须以国家或社会有能力为前提。为确保政府职能的服务性,应将国家辅助性原则作为给付行政的基本原则。在灾害给付中,国家辅助性原则要求明确个人的自救责任,推动社会的积极参与,发挥国家的辅助性作用。姜淮(2011)指出自然灾害恢复重建的关键之一是救济基金的筹集。他基于联盟博弈的理论分析了国家财政拨款、地方财政拨款、红十字会这三条社会机构募捐途径,并对国家财政、地方财政、社会募捐机构三方,应筹集救济基金的比例进行了论证。从而使全社会对恢复重建救济基金筹集的满意度最大。黄兆宏(2011)指出历史上,不同类型的灾害因其破坏力的作用方式、途径及重点不同,对西北地区造成了不同的影响。他在对历史上西北地区自然灾害和影响及其防治对策进行了介绍和分析的基础上,为我们提高对自然灾害的防御能力提供了借鉴。

1.3 国外研究现状

国外学者有关公共安全应急管理分为理论研究和政策应用研究两大类。学者们对于危机管理的阶段界定有着许多说法,罗伯特·希斯(Robert Heath)构筑了危机管理的4R模型:减少、预备、反应、恢复。库姆斯(W. Timothy Coombs)指出危机管理涉及的四个基本因素为:预防、准备、绩效、学习。这些危机管理阶段界定的实质是把危机管理行为渗透到危机生命周期中,渗透到一个组织的日常运作中。从危机的生命周期来看,不同的发展阶段要求政府采取不同的应急措施,由此构成一个全面的政府应急管理运作流程。从政府应急管理的参与主体来看,它包括政府、非营利组织、私营组织、民众以及国际资源,不同的参与主体发挥不同的功能,从而构成政府应急管理的网络平台。

在应急处置的应用研究方面,布赖森(Bryson)和克罗斯比(Crosby)(1992)认为,城市在灾难发生后能否迅速做出适当的反应体现了一座城市的管理能力,而城市管理能力是由可得资源和资本的多少以及有效发挥这些资源最大效用的能力决定。德拉贝克(Drabek)和休特莫(Hoetmer)(1991)认为应急管理能力体现在预警、撤退、公共安全

和保护等方面。施奈德 (Schneider) 对突发事件下政府的应急管理效率进行了分析, 认为政府应急管理成功不在于突发事件的性质, 也不在于政府的组织结构, 而在于突发事件状态下人的行为与政府的计划相一致, 亦即是突发事件应急管理的成功与否、应急管理的效率高关键取决于政府官僚程序 (Bureaucratic Procedures) 与紧急事件标准 (Emergent Norms) 之间的差异。当灾难状态与政府预期较一致时, 则政府官僚程序与紧急事件标准二者之间的差异较小, 应急管理的效率较高, 反之则效率较低。突发事件应急管理效果的好坏取决于一个前提: 不同层级政府应该具有明确可行的应急管理责任, 因而制定合理的应急管理政策体系必须要合理分配不同层级政府的责任。政府内部关系理论对此有积极的指引作用。多纳休 (Donahue) 和乔伊斯 (Joyce) 认为利用“功能竞争”与“行为刺激”可以明确政府的责任, 并进一步提出了联邦、州以及地方政府在突发事件应急管理的 4 个阶段 (缓解、准备、响应、恢复) 在功能竞争与行为刺激方面的具体要求以及具体的政策要求。从政策研究与制定来看, 就突发事件应急管理而言, 部分国家在较早的时候已经制定和实施了一些应急管理政策法规。如英国的民防法案 (1948 年); 日本的灾难应对措施基本法 (1961 年); 美国的 Stafford 法案 (1988 年)、灾难减缓法案 (2000 年); 新西兰的民防应急管理法 (2002 年)。政府政策已成为实现突发事件高效应急管理的重要指针。同时, 不同的学者对突发事件应急管理的政策和立法、应急管理政策效果以及对应急管理技术性政策进行研究。正如坎夫特 (Comfort) 所提出的, 任何政府的核心功能都是保护其公民免遭包括突发事件在内的各种事件的伤害。这一观点得到大多数国家的认同, 几乎所有的国家政府都在为保护公民的利益而努力。其中政府通过制定政策来保证公民在遭遇突发事件时的安全是一个重要方面。但彼得森 (Peterson) 认为, 在国家层面上, 政府的角色应该得到限制。伯比 (Burby) 和梅 (May) 就对此有所阐述, 并认为地方政府可以采取有效政策来实现这一点。

近几年由于国外发达国家的应急管理体系建设已经取得了长足的发展, 在实践方面也积累了丰富的经验。因而, 理论界的研究转向了更为细致的问题, 并运用一些计量、实验等研究方法, 力求获得更加精确的结论。如 Henstra、Daniel (2010) 认为地方政府在应急事件管理中起到了关键的作用, 然而地方政府往往缺乏科学的应急管理方案。由此, 作者提出了一个应急管理方案的评价及绩效测量的框架体系。Kim、Minkyun (2012) 基于社会技术系统, 认为应急管理系统有四个组成部分 (人、技术、结构和任务), 人的因素包括心理因素及从家庭、朋友和社区能获得的支持和培训; 技术因素是应急管理中能获得的技术、数据、信息等方面的支持; 结构因素是应急管理组织者的领导能力、决策能力、组织能力、协调能力等; 任务因素是指有效的应急管理指挥系统。作者以此为框架通过实验和调查问卷的方式进行了研究分析。结果表明, 培训和支持对应急管理工作产生积极的影响; 技术和信息支持与共享, 也有积极的影响。然而, 调查结果表明, 结构因素并没有表

现出显著的关系。Palttala、Pauliina (2012) 认为在危机爆发期、爆发时、爆发后三个阶段, 政府部门同社会公众之间的风险沟通对抢险救灾都起到了非常积极的作用, 因而他制定了一个绩效指标来衡量和改善公共当局的危机沟通准备, 并将其应用到了应急管理的各个环节。

通过对文献的整理可以发现, 应急管理的实践和理论是相辅相成的。国外对现代应急管理的应用要早于我国, 其理论研究也较国内丰富的多。发达国家的应急管理体系目前处于一个法律已经规范、管理体系框架已经确定、具体内容不断完善的阶段; 其理论研究也在向应急管理体系中细节性问题的进一步精确化努力。国内对应急管理的实践经验相对缺乏, 应急管理体系处于一个政府开始高度重视、法律法规初设、管理体系框架新建、具体内容还不太健全的阶段; 其理论研究也刚刚从一般性讨论、经验借鉴的阶段转向了有针对性的研究。当然, 可喜的是在短时间内, 国内学者研究的视野和领域不断扩大, 包括了应急管理体系的立法、预警、救灾、重建等各个环节, 涵盖了政府、企业、社会、个人等各个方面; 在研究领域细化的基础上, 研究的深度不断提高, 做了大量的案例研究与实证分析, 以期从应急体制、政策工具等方面寻找提高应急管理绩效的途径。但我国针对特定分类的突发事件处置以及应急机制建设尚显薄弱, 特别是对应急预案的模拟实施、绩效评估等都还存在不足, 各地区也缺乏力量紧密结合本地区特点来对应急管理机制进行研究。

1.4 研究内容与研究方法

我国当前的突发事件应急管理存在的问题主要表现在以下两个方面: 第一, 应急管理理论研究存在的问题。缺乏对重大突发事件的基本内涵的统一, 同时有关应急心理、应急信息处理、应急资源筹集机制理论创新不足。第二, 应急管理实践存在的问题。应急预防投入不足、应急动员能力不足以及应急法规的科学性和可操作性需要进一步提高; 重大突发事件监测信息的采集、传递与集成尚未形成系统; 应急联动的组织协同性较差, 缺乏应急处置主体的联动机制; 应急资源总量缺乏, 且尚未建立应急资源柔性储备体系与调度体系。

本课题研究主要面对的是如何解决甘肃区域内应急管理实践存在的问题, 即如何完善应急预案, 并保证其具有可操作性; 探讨如何建立并完善重大突发事件应急管理系统; 如何提高保险在灾害风险管理中的作用; 如何建设基层组织和民众的应急管理能力; 如何改善组织协同性, 建立应急处置主体的联动机制, 最后形成一整套符合地方特色的突发事件应急管理体系与运行机制等。

(1) 制度分析与行为分析相结合。制度分析是本文的主要研究方法, 制度分析贯穿于

全文理论体系的始终。对于突发事件发展的客观规律,需要从制度层面加以深入分析和把握,才能获得对其全面而科学的认识和理解。对应急管理中各方参与者的利益关系以及行为特征进行综合的分析,找到各方在应急管理过程中的行为规律,构建相关策略空间和行为模型以及行为的约束条件等,将各行为主体的认知模式和行为模式贯穿于机制建设过程中加以研究,从而才能构建一个具有操作性又能保证应急管理的效率。

(2) 规范分析与案例分析相结合。突发事件的应急管理机制是政府相关部门在面临巨大共同灾难背景下,发挥能动性不断探索创新而逐步形成的,是人为设计的产物,同时也具有一定的自发演化特性。对机制建设以及相关突发事件的应急管理理论的研究,本课题采用的是规范分析方法,并在此基础上,对舟曲等近年来发生的重大突发事件的分析采用案例实证分析方法加以研究,同时辅之以调查分析,特别是对以往突发事件管理经验进行归纳与总结,对部分工作的缺陷进行分析,进而探索出一套适合甘肃突发事件发生规律和区域内自然与社会环境的突发事件应急管理制度与运行机制。

(3) 文献研究与调查研究相结合。突发事件的应急管理在不断发展的过程中积累了广泛的经验和教训,并形成了全世界共享的经验财富和技术支撑,因此本文将通过文献研究来总结这些经验和教训;另外,由于突发事件性质的不同以及发生环境的差异,特别是一些人文环境、观念意识的差异如何影响应急管理的效果需要通过调查分析来获得。本课题研究中设计了相关的问卷并开展了实地调查,取得了第一手的资料来展开相关研究。

2 我国应急管理建设与发展趋势

彼得·德鲁克曾说过管理的目的是让一个组织不陷入混乱无序之中。而组织的存在，则是因为有许多事情不是一个人所能完成的。换句话讲，只要是做需要一个以上的人来完成的工作，就需要有管理。风险催生风险管理，突发事件引致应急管理。

应急管理建设是一个系统性工程，有人说应急管理的成功有赖于一个强有力的政府，也有人说应急管理的成功更多的得益于一群训练有素的民众。我们有必要认识到无论是政府、民众、非政府组织都在应急管理中发挥着十分重要，甚至于不可替代的作用。当我们发现“一个好的制度可以将坏人变成好人，一个坏的制度可以把好人变成坏人”的规律以后，制度的重要性不言而喻，因此应急管理的体制机制建设尤为重要。

2.1 应急管理及其内涵

应急管理是指以政府为主导的应急管理主体，以有效预防、处理突发事件为目的，通过预防、预警、控制来防止突发事件发生或者通过采取事前预测预防、事发应急处置、事后恢复重建等措施，来减少突发事件造成的损失，避免突发事件扩大和升级，使社会恢复正常秩序的一整套管理体系。而这套管理体系的建立和应用必须有科学有效的理论支持和指导。应急管理总是和突发事件相伴而生的，但应急管理的具体实施在我国虽有成效但效果并不是那么显著。现代应急管理面对的是综合性的突发事件，也可以说突发事件和应急管理是一个事物的两个方面。

2.1.1 应急管理体制与机制

根据《辞海》定义，体制是国家机关、企事业单位在机构设置、领导隶属关系和管理权限划分等方面的体系、制度、方法、形式等几个方面的总称；而《现代汉语词典》对“体制”的定义则是“国家机关、企业、事业单位等的组织制度”，由此可见体制更多强调的是组织的建设。机制原指机器的构造和工作原理。生物学和医学通过类比借用此词，指生物机体结构组成部分的相互关系，以及其间发生的各种变化过程的物理、化学性质和