

2015

应急管理 研讨会论文集

洪毅 / 主编

YINGJIGUANLI
YANTAOHUI
LUNWENJI

应急体系规划与应急管理创新

2015 应急管理研讨会论文集

——应急体系规划与应急管理创新

洪 毅 主 编

国家行政学院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

2015 应急管理研讨会论文集: 应急体系规划与应急管理创新/洪毅主编. —北京: 国家行政学院出版社, 2016. 5

ISBN 978 - 7 - 5150 - 1775 - 4

I. ①D2… II. ①洪… III. ①突发事件—公共管理—中国—文集 IV. ①D63 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 086013 号

书 名 2015 应急管理研讨会论文集
——应急体系规划与应急管理创新

作 者 洪 毅 主编

责任编辑 陆 夏 张翠侠

出版发行 国家行政学院出版社

(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)

(010)68920640 68929037

<http://cbs.nsa.gov.cn>

编 辑 部 (010)68928764

经 销 新华书店

印 刷 北京九州迅驰传媒文化有限公司

版 次 2016 年 5 月北京第 1 版

印 次 2016 年 5 月北京第 1 次印刷

开 本 787 毫米 × 1092 毫米 16 开

印 张 27

字 数 438 千字

书 号 ISBN 978 - 7 - 5150 - 1775 - 4

定 价 68.00 元

目 录

第一部分 应急管理体制机制

- 基于整体性治理理论的城市应急管理体系优化 王 莹 王义保 (3)
- 我国突发事件应急体系建设的实践创新与
思考 陈 辉 贺姗姗 陈 洋 谢 凯 鲍雅芳 (14)
- 应急管理“碎片化”：表现、成因与应对之道 陆继锋 (24)
- 后新公共管理理论对应急管理体系建设的启示 方铭勇 袁维海 (37)
- 突发事件软预案约束研究：一个分析框架 余 廉 郑 琛 (46)
- 应急管理中政府公信力提升论析 唐琦玉 (57)
- 模式演变与机制创新
——政府应急传播的安全逻辑 张志海 (74)
- 论基层社区应急管理能力建设政策规范与评价标准
——成都市应急管理能力建设实践 朱恪钧 (85)

第二部分 公共安全风险治理

- 浅议政府预防和化解“邻避项目”社会风险的对策研究 刘春祥 (99)
- 基于气候变化城市基础设施的脆弱性评价与减缓适应策略研究 ... 崔 霞 (106)
- 城市公共安全风险与危机研究 范升彦 (115)
- 生产安全事故风险治理考核奖惩制度研究 刘士竹 (123)
- 我国危险化学品安全问题源头治理探析 郝富军 (133)

西安市地质灾害应急工作体系建设进展及关键

- 问题探讨 何佳佳 刘铁铭 (144)
- 长江危险化学品运输风险防控与应急能力建设
- 新常态下的长江危险化学品运输风险治理 王明志 (153)
- 基于社会情绪演变的网络突发事件治理路径 庞宇 (160)
- 社会信任的嵌入与公共舆论危机事件的诱发机理及治理方案 欧阳兵 (171)

第三部分 应急管理与社会共治

- 政府在企业参与灾害管理中的作用 杨安华 许珂玮 (181)
- 增强志愿服务参与应急管理有序化的路径探析 张勤 张书菡 (192)
- 加强志愿服务在应急救援中的制度化建设研究 朱红梅 (205)
- 志愿服务参与应急管理的专业化路径探究 刘丹 (215)
- 武警应急救援力量军民融合深度发展中力量组合问题思考
- 以武警水电部队为例 赵昕明 (225)
- 浅议公众参与的国家网络安全体系建设 邱锐 卫文新 (230)
- 铁路运输企业舆情协同应对机制研究 刘晓琴 吴艳华 王普 (241)

第四部分 应急管理 with “一带一路”

- “一带一路”背景下中欧合作风险与应对 王卫东 (251)
- 政府购买“一带一路”风险管理法律服务新视野 黄红华 (260)
- “一带一路”战略面临的安全风险和对策建议 杜庆昊 (279)
- “一带一路”战略推进中海外利益风险及其防控初探 丁兴安 (289)

第五部分 公共安全科技创新

- 区域突发公共事件应急科技创新设计框架构想 俞祚福 孙延春 (299)
- 系统论视域下的应急决策模式创新研究 杨旒 (307)

- 大数据在应急管理中的应用 徐长安 (321)
- 探析大数据应用对提升政府应急管理能力的意义 旷 晖 (331)
- 对“智慧预案”建设的若干
思考 池 宏 邵雪焱 祁明亮 李加莲 石 彪 高敏刚 (339)

第六部分 应急管理典型案例

- 法律应对群体性事件的治理失灵及其对策
——基于“乌坎事件”的典型案例分析 王江伟 (349)
- 城市应急管理实施效果及优化路径
——以天津港“8·12”特大爆炸事故为例 刘瑞政 袁淑玉 (365)
- 我国应急处置中特殊行政征用法律规制的思考
——以玉树地震处置中对某民营电建企业征用为例 李桂娥 (377)
- 基于事件演化的应急预案联动机制研究
——以青岛“11·22”事故为例 黄 超 (384)
- 社会主义制度成功实现玉树灾后重建的
启示 何 颖 蔡和平 董栩君 孙 娣 (394)

第一部分

应急管理体制机制

基于整体性治理理论的城市 应急管理体系优化^①

中国矿业大学文法学院 王莹 王义保

摘要：目前，我国城市存在突发事件发生种类多、频率高、影响广泛、后果严重的普遍问题。为了提升政府的突发事件应对能力，应在整体性治理理论的指导下，形成政府、社区、非政府组织、公众等多主体共同参与并互相合作的应急治理网络结构，加快由当前以应对为主的政府主导型应急管理分级分类体系，向预防、应对与恢复并重的多主体协调与各类资源整合的整体性城市应急管理体系转变，实现城市应急管理体系的优化。

关键词：城市突发事件；协调；整合；应急管理；整体性治理

在全世界范围内，地震、火灾、水灾、台风、传染病、暴力冲突、群体性事件、恐怖主义等突发事件不仅给社会带来巨大损失，而且长期威胁着人们的生命安全，成为社会可持续发展的重要隐患。伴随着各类突发公共事件的频繁发生，“应急管理”应运而生。应急管理是针对自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件等各类突发事件，从预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、恢复与重建等全方位、全过程的管理。城市是一个产业、财富、人口高度聚集的地方，影响公共安全因素多、威胁大，单体的灾害极易引发一系列灾害，损失会因人群的聚集而被放大。目前，我国城市中，各种突发事件频繁发生，并

^① 基金项目：本文受“中央高校基本科研业务费专项资金资助”，项目编号（2014XT07）。

具有不确定性、连发性、紧迫性、复杂性的特点，这将给城市居民的生命财产、社会的政治经济秩序乃至国家安全带来巨大影响。因此，如何在突发事件日趋复杂严峻的形势下，整合资源，凝聚力量，优化城市突发事件应急管理体系，提升城市政府应急管理能力，降低突发事件所带来的损失，加快城市可持续性发展，成为应急管理乃至城市管理中亟待解决的一个重要问题。

一、城市应急管理体系建设问题的提出与整体性治理理论

我国的应急管理体系建设始于 2003 年的“非典”事件，2006 年正式提出“一案三制”（“一案”指应急预案，“三制”指应急体制、机制与法制）的应急管理体系，2007 年《中华人民共和国突发事件应对法》的颁布和实施标志着我国突发事件应急管理走向法治化道路。当前，我国虽然已经形成以“一案三制”为基础的多层次、多部门、多灾种的应急管理体系，《中华人民共和国突发事件应对法》作为突发事件应对活动的行为规范，在突发事件处理过程中也付诸实施，但我们发现，城市突发性公共事件并没有随之减少，国家每年因为突发事件造成的各类损失越来越严重。相对于“非典”、洪水、地震等大规模突发事件，发生在城市的暴力恐怖事件、安全生产事故、交通事故、刑事案件等中小规模的突发事件让政府更加难以管理。仅 2014 年一年，全国就发生各类突发性事件数十万起，比如，湖北省汉江武汉段氨氮超标、重庆市巫山县千丈岩水库污染等突发环境事件；“2·14”新疆乌什袭警、“3·1”昆明火车站砍人等暴力恐怖事件；云南幼儿园学生群体性中毒、福喜过期肉等食品安全事故；昆山工厂爆炸等安全生产事故；广东茂名 PX 项目群体聚集、云南晋宁征地冲突、河南新郑强拆等群体性事件；上海外滩踩踏、浙江奉化塌楼等突发性公共场所安全事件。

城市应急管理体系建设因为突发事件的频繁发生而变得越来越重要，国家也非常重视城市应急管理工作。经过多年的建设，现有应急管理体系一方面成功应对了众多的灾难危机事件。但另一方面，也在某种程度上暴露了它的脆弱性。目前，我国城市应急管理仍比较低，城市应急管理体系还不完善，主要体现在：其一，在当前进入风险社会，各类大型灾难危机越发增多的背景下，政府主导的应急管理分级分类模式存在着各部门权力分割、社会主体参与不足、难以形成有效的多主体协调与跨部门合作等问题，导致管理的碎片化；其二，重在事后

处置的应急管理模式，其作用非常有限，只能暂时控制事态，并不能解决根本问题。成功的应急管理体系必须能够发现突发事件产生的根源，祛除“病根”，而不只是“头痛医头，脚痛医脚”。在“地沟油”上餐桌、城市逢雨被淹、渣土车闯红灯撞死人等突发事件的处置问题上，我们尽管能迅速地控制住事态，但却难杜绝事件的再次发生，其原因就在于只注重控制事态的应急处置，却忽视了事前的预防以及事后的复原。因此，如何整合各个政府机关以及全社会的资源，协调政府各部门以及社会机构，实现城市应急管理的整体性治理，成为当前城市应急管理体系建设的重要命题。

英国学者佩里·希克斯于20世纪末创立的“整体性治理”理论为解决这一问题提供了有效的分析工具。“整体性治理”理论是随着新信息技术的发展以及新公共管理运动走向衰微而逐渐出现的。20世纪90年代中后期以来，这一理论在西方已经成为政府改革的新理念与实践模式，具备科学性与可行性。根据希克斯的定义，“整体性治理”就是以公民需求为治理导向，以信息技术为治理手段，以协调、整合、责任为治理机制，对治理层级、功能、公私部门关系及信息系统等碎片化问题进行有机的协调与整合，不断从分散走向集中，从部分走向整体，从破碎走向整合，为公民提供无缝隙且非分离的整体性服务的政府治理图式。“整体性治理”是信息技术高速发展的时代产物，是对新公共管理造成碎片化的战略性回应，其强调整合与协调，以满足公民的生活需求为核心，以预防和结果为导向，力图突破部门本位主义与单一中心模式的思维，强调政府各层级、机构和公私部门的有机整合，注重整合信息技术、提供一站式服务，重视信用、责任感和制度化。以“整体性治理”的理论为依据，探索城市应急管理存在的问题，对于促进我国城市应急管理体系的优化具有重要的意义。

对于城市应急管理体系的问题，国内外学者已进行了大量的研究，概括而言，主要集中于应急管理的理论基础和概念辨析，突发性事件的分类与处置，应急管理的问题与对策，应急管理体制、机制和法制建设，国外应急管理的经验与启示等方面，这些研究重点关注应急管理的措施、手段及技术方法，较少关注我国城市应急管理体系的碎片化问题，在当前突发事件种类繁多，联发性强的背景下，原有的以政府为主导的应急管理分级分类体系，会导致管理的碎片化而降低整体效率。部分学者开始关注城市应急管理的多主体参与，但仍缺少系统的研究

和理论指导,从而导致我国城市应急管理体系建设缺乏整体性,经常是“头痛医头,脚痛医脚”,这为本研究提供了契机。本研究基于“整体性治理”理论,针对城市应急管理存在的碎片化问题,主张城市应急管理应将整合与协调相结合,在全面分析城市应急管理体系建设存在问题的基础上,探索城市应急管理多主体的协调方式与各种资源的整合路径,争取最大限度地利用多方资源,实现应急管理的整体性治理,促进城市应急管理体系的优化。

二、基于“整体性治理”理论的城市应急管理体系的问题分析

在长期实践中,我国城市逐步形成了政府统一领导、分类别、分部门应对突发事件的应急管理体系,遇到重大突发事件,通常成立由政府分管领导任总指挥的临时性应急机构,负责领导应急处置工作。随着当前突发事件发生的复杂性和动态性趋势日益增强,这种管理模式在突发事件应对过程中显示出以下几个方面的不足。

(一) 政府主导的城市应急管理各区域、各部门协调联动不够

突发公共事件需要各区域和各部门相互配合,共同应对。我国的政府组织和企业均实行自上而下的科层制管理,各个科层均有其职责界限。这种科层管理模式较注重垂直管理,部门的横向职责分工不是很明确,从而导致各部门和各单位往往只重视辖区范围内或职能领域内的应急处置,对各自所拥有的资源和所掌握的权限往往都不愿放权,所以容易造成突发事件发生后各部门、各区域的协调联动不够,而突发公共事件的发生却是超越各种管理领域和层次界限的,它需要各区域与各部门能够协调合作,共同应对。

(二) 政府主导的城市应急管理社会组织、公众等多主体参与协调不足

政府应急管理能力的提高,需要全社会的共同参与。非政府组织、社区自治组织、企业和公众在应急管理中可以发挥各自的作用。然而在实践中,不少城市的政府部门、非政府组织成员以及公众,都认为突发事件的应对是属于政府和专职人员的工作,对社会参与城市应急管理的认识不足,城市居民和企事业单位的主动参与程度、风险防范意识、自救互救能力都十分薄弱。例如,火灾是城市中一种常见的突发性事件,而其中大部分都是由人们在用电、用火、用气过程中违章操作而引起的。

（三）政府主导的城市应急管理资源整合低效

目前，我国实行的是分灾种、分部门的应急资源管理模式，应急管理资源分属不同的部门管理和调配，相互之间缺乏资源互补与共享的机制。在这种模式下，各部门根据各自的职能范围进行应急资源储备，各自为政，资源配置的成本很高，各部门、各地区之间存在重复建设和资源浪费的情况。由于各部门之间缺少必要的沟通，一个部门并不了解其他部门和地区的资源储备情况，在应对突发事件时容易出现资源的需求与供给相脱节，难以及时准确地找到所需的应急资源，应急管理资源整合的效率低下。

由此可见，当前政府主导的多层次、多部门应急管理体系难以适应现代城市应急管理的需要。对于现代城市突发事件应急管理而言，迫切需要形成整体性的治理体系框架，在共同目标的引领下，打破传统官僚制的约束，创建跨部门协作机制，促进应急管理不同部门间的横向与纵向沟通，消除部门间的资源内耗与相互分割问题，充分发挥各职能部门的协调效应，实现制度化的资源整合。在此基础上，通过整合一切可以利用的资源以及方法，实现公共资源的有效利用以及公共利益最大化，从而最终达到应急管理体系的完善与优化。这种城市应急管理“整体性治理”体系框架本质上是在承认且尊重部门边界的前提下建立一种联动机制，重点对城市应急管理的“碎片化”结构进行调整，从技术层面有效地整合不同政府部门的公共资源，进一步优化当前城市应急管理体系，提升政府城市应急管理的能力。

三、基于“整体性治理”理论的城市应急管理体系框架及其实现路径

形成“整体性治理”理论的城市应急管理体系，构建多部门、多主体协作机制既符合应对当前突发事件日益增多的复杂形势的需要，同时又符合政府治理的时代发展潮流。基于“整体性治理”理论的城市应急管理体系框架，主张城市应急管理的整合与协调，强调突发事件的预防、准备、应对、恢复的全部流程，倡导建立起一个多主体、开放、协作、互补的治理网络结构，整合多方资源，从协调治理层面减少公共危机的发生，科学应对危机，减少突发事件的灾害损失。具体框架见图1。

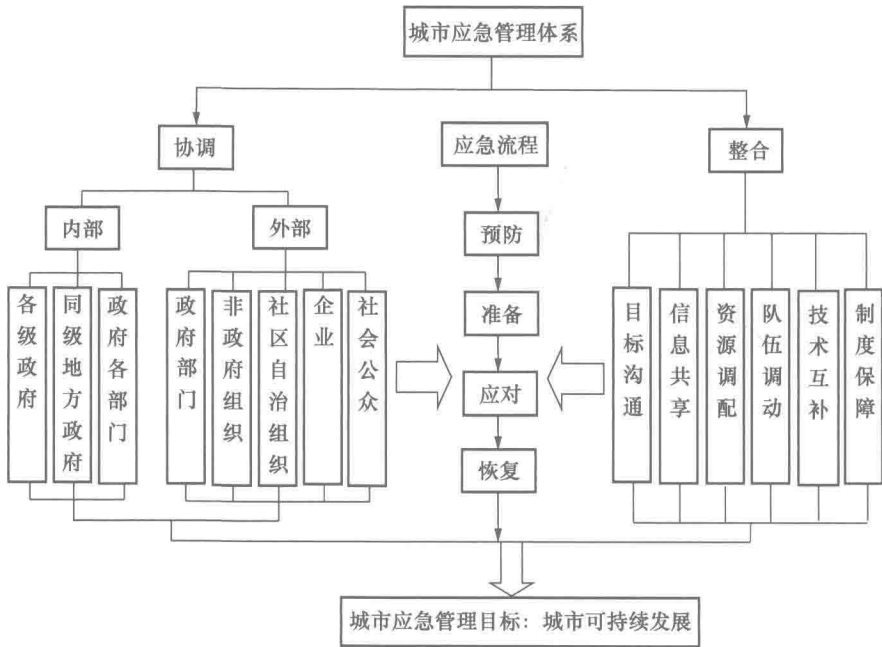


图1 城市应急管理体系框架

具体来说，可以从以下几个方面来实现基于“整体性治理”理论的城市应急管理体系优化：

(一) 推动应急管理从“被动应对型”向“主动保障型”转变

应急管理不仅要注重突发事件的应急处置，还必须加强事前的预防准备和监测预警以及事后的调查评估和善后恢复，必须改变传统的突发事件被动应对型模式，向一个主动保障型的全过程应急管理体系转变，将各种危险因素控制在初始状态。

1. 培养防范意识

有效的预防工作可以促进应急管理的顺利进行，而有效的预防工作则依赖于防范意识的形成。在应急管理预防工作策略的具体开展、落实以及评估检查总结过程中，一定要加强防范意识，对可能威胁公共安全的一切因素始终保持高度警惕状态。现代城市公共安全形势严峻，城市居民应当积极主动地学习应急救援的相关知识，不断加强自身的公共安全防范意识。政府可以开展一些公共安全教育

活动引导城市居民公共安全预防意识的提升，比如，在社区和学校开展城市公共安全的专题讲座和演讲，开展类似火灾、地震逃生演习等突发事件发生的情景模拟活动，让居民从模拟突发事件活动中学习如何理性应对随时可能发生的突发事件。总之，要将安全防范意识贯穿于应急管理活动的始终。

2. 实施预防灾难的研讨活动

通过实施政府开展的各种以应急为主题的研讨活动可以有效预防和评估突发性公共事件。如第七届上海国际减灾与安全博览会于2015年11月4日在上海举办，为期3天，上海国际减灾与安全博览会暨中国（上海）国际减灾与安全产业峰会自2009年首次举办以来，已成功连续举办六届，是国内减灾领域内唯一真正政府举办、办展历史最久、行业影响最大、国际参与最多的高端平台。上海国际减灾与安全博览会是全国及国际各界人士参与的高端平台，在国内安全领域内已经连续举办多次，具有公益性、权威性的特点。这种形式的灾难预防活动具有多元主体性、功效性、时代性的特点，为城市间以及国家间的城市应急管理交流提供了良好的平台，能够吸取最先进的应急管理的科技与理念，加深各地区、各城市间的应急管理合作，对于我国城市突发事件应急管理具有重要的作用。

3. 建立风险评估与监测体系

风险评估与监测的任务是要识别可能发生的危机和可能存在的危害，政府可以通过风险评估和监测的结果来制定相应的突发事件预防和应对措施，从而减少危机发生的可能性，减轻突发事件带来的损失。要想做好应急管理工作必须定期持续地开展风险评估与监测工作。首先，必须做好全面检查城市危险源的工作，尤其是危险场所和行业，并全面评估这些危险源可能带来的危害，对危险源的等级进行标识，定期记录灾害安全情况，告知有关部门并及时向社会公布。其次，在掌握城市危险源的基础上，对可能造成群死群伤的公共场所，生产、使用和运输危险品的企业以及容易爆发突发事件的企业加强管控。再次，加强政府对于危险行业的管制，尤其是危险化学品的和化工企业，在项目审批过程中要加强对其项目安全性的评估，使安全达标成为项目验收的硬性指标。

（二）形成各主体共同参与、相互协调的应急管理网络结构

应急管理协调与整合效应的实现需要形成各主体共同参与、相互协调的应急管理网络结构。这种网络结构在组织体制上，是一种扁平化、弹性化的应对网

络，并且应急管理主体是包括多元治理主体在内的网络系统；在权力结构上，是政府、非政府组织、企业组织以及公民个人共同拥有权力和责任，并且权力与责任对等的制度化、常规化多元治理结构；在技术支持上，它超越传统的面对面的合作方式，利用现代网络与信息技术，扩展了多元主体在时空上以多种方式相互合作的可能性。

1. 政府与社会合作治理

针对当前我国应急管理社会力量参与不足的问题，可以通过建立政府、非政府组织、社区自治组织、企业、公众等多元主体合作的全社会有序参与机制，来加强政府与社会的合作治理，促进多元主体参与应急活动。同时，改革传统的以政府为主导的应急管理模式，利用信息时代网络化的沟通优势，建立政府与社会之间多方合作的应急管理互动平台。然后，基于这个互动平台，建立各主体共同参与、相互协同的应急管理网络治理结构，促使政府与非政府组织、社区自治组织、企业和公众树立共同目标、相互信任、资源共享，实现对应急管理的协同治理。

2. 政府间横向网格化协调治理

随着当前突发公共事件的复杂性和联动性日趋增强，应急管理涉及公安、消防、通信、交通、医疗、环境、军事、能源等多个政府职能部门。政府各职能部门间横向协调治理可以有效应对不断变化的突发公共事件和风险。针对我国应急管理过程中相关职能部门之间权责分散、部门主义的现实，突发事件应急管理建设在横向政府间关系设计上可以遵循网格化管理的原则，即将管理对象按照一定的标准划分成若干网格单元，利用现代信息技术和各网格单元间的协调机制，使各个网格单元之间能有效地进行信息交流，透明地共享组织的资源，以最终达到整合组织资源、提高管理效率的现代化管理目标。突发事件的政府间横向网格化协同治理是通过科学划分单元网格、合理设定网格结构的形式、调配网格资源，使应急管理相关的职能部门能够各司其职，加强地区间、部门间的协调与配合，形成合力，共同做好突发公共事件预防与应急处置工作。

（三）构建整合式应急管理体制和机制

作为一种新的城市应急管理运行体系，整合式应急管理，是指应急管理各要素通过目标沟通、信息共享、资源调配、技术互补、制度保障，来实现相互协

作、快速联动、积极关注和回应受灾群众的需求。目前，国家应急管理体制条块分割、部门分割、信息沟通不畅、资源保障机制不健全等状况阻碍了应急管理体制与机制的健康运行。因此，需要通过建立常设的综合性协调部门，用法律规定各主体的权责，建立完备的应急信息沟通机制，合理配置资源来构建整合式应急管理体制和机制。

1. 建立常设的综合性协调部门

在当前的应急管理架构中，缺少一个具有全面协调、综合决策功能的常设性应急管理核心机构，各部门往往习惯从自身利益出发，较少考虑应急管理的全局，因此，需要建立常设的综合性协调部门。城市政府设立应急管理委员会（非常设领导机构），统一领导全市应急管理工作，对各种突发事件的预防和处置进行指导、组织与协调，并将各种专业协调管理机构（委员会、指挥部等）纳入其统一领导框架；在市政府办公厅设立应急事务办公室（中心），作为应急管理委员会的办事机构，同时也是常设的综合管理和协调机构，主要负责处理日常应急事务，收集分析信息，制订全市应急计划，组织应急培训、演习、宣传、教育等活动，具体协调上下级政府专业部门、城市政府应急部门和各个单位之间的关系，以保证应急响应过程中各个部门相互配合、协调行动。

2. 以法律形式明确各主体的权限和责任

整合式的应急管理体制和机制需要以法律形式明确应急管理中政府与社会的权责划分以及政府内部的权责划分。首先，政府应该赋予社会力量在突发事件应急管理过程中一定的权力，通过培育社会市民，提升社会参与能力来发挥社会力量在应急管理中的作用。其次，通过制定应急预案和立法对政府内部各部门、各机构的权责进行明确划分，由专门机构根据法律来协调和配置各个部门和机构的力量，促进各部门的力量整合。再次，打破各部门、各单位间应急救援条块分割、部门分割的现状，明确各自的职责，整合力量。以法律的形式规定城市应急指挥部门在突发事件发生时能够就近调度使用各种资源和力量，并且在应急救援过程中，相关部门和单位都有责任和义务提供相应的支援。

3. 建立完备的应急信息沟通机制

信息是应急联动的基础，也是各主体共同参与应急活动的动力。因此，应当制订信息沟通传递的方案以及突发事件的信息操作规范和传递流程，建立完善的