



应急管理蓝皮书

BLUE BOOK OF EMERGENCY MANAGEMENT

中国应急管理报告 (2016)

主编/宋英华

副主编/纪家琪 陈惠霞 文学国 庄越

THE REPORT OF CHINA'S EMERGENCY MANAGEMENT

(2016)



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



应急管理蓝皮书

BLUE BOOK OF
EMERGENCY MANAGEMENT



中国应急管理报告 (2016)

THE REPORT OF CHINA'S EMERGENCY MANAGEMENT
(2016)

主 编 / 宋英华

副主编 / 纪家琪 陈惠霞

文学国 庄 越



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

中国应急管理报告. 2016/宋英华主编. -- 北京:
社会科学文献出版社, 2016. 9
(应急管理蓝皮书)
ISBN 978 - 7 - 5097 - 9461 - 6

I. ①中… II. ①宋… III. ①突发事件 - 公共管理 -
研究报告 - 中国 - 2016 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 163166 号

应急管理蓝皮书

中国应急管理报告 (2016)

主 编 / 宋英华
副 主 编 / 纪家琪 陈惠霞 文学国 庄 越

出 版 人 / 谢寿光
项目统筹 / 陈 颖
责任编辑 / 陈 颖

出 版 / 社会科学文献出版社·皮书出版分社 (010) 59367127
地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029
网址: www.ssap.com.cn
发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018
印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16
印 张: 26.25 字 数: 399 千字
版 次 / 2016 年 9 月第 1 版 2016 年 9 月第 1 次印刷
书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 9461 - 6
定 价 / 98.00 元

皮书序列号 / B - 2016 - 526

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

应急管理蓝皮书编委会

编委会名单（按文序排列）

童 星	杨 青	李 柯	徐绪堪	孙泽厚
汤成峰	杜伟岸	程国平	魏永长	王文和
高维义	苏 芳	徐潇潇	田 伟	杨爱杰
王世杰	杨 丹			

主 编 宋英华

副 主 编 纪家琪 陈惠霞 文学国 庄 越

主要编撰者简介

宋英华 管理学博士，教授，博士生导师，湖北省人民政府参事，湖北省有突出贡献中青年专家。现任武汉理工大学管理学院副院长、武汉理工大学中国应急管理研究中心主任、湖北省危机与灾害应急管理研究中心主任、安全预警与应急联动技术湖北省协同创新中心执行主任。武汉理工大学学科首席教授，“管理科学与工程”“安全科学与工程”一级学科博士点学科带头人，国家石油储备中心应急管理专家组组长，公共安全科学技术学会理事，中国科学学与科技政策研究会理事、湖北省核事故应急协调委员会专家咨询组副组长。在公共安全与应急管理领域开展了大量理论和实践研究。先后主持国家社科基金重大项目、面上项目，国家发改委、湖北省人民政府等国家和省部级项目 30 余项，出版专著 3 部，发表学术论文 30 余篇。研究成果获高等学校科学研究优秀成果三等奖、湖北省社会科学优秀成果二等奖等多项奖励。“5·12”汶川大地震发生后率领研究团队深入震区第一线开展灾情调研，受到时任总理温家宝等党和国家领导人亲切接见。

纪家琪 经济学博士，清华大学、暨南大学兼职教授，广东省人民政府副秘书长，广东省应急管理办公室主任，广东省应急管理学会会长，在《中国应急管理》等国家级期刊上发表多篇学术论文。

陈惠霞 经济学学士，毕业于中南财经大学，湖北省人民政府办公厅副主任，湖北省应急管理办公室主任，从事应急管理实践工作多年。

文学国 法学博士，中国社会科学院研究生院教授、副院长，博士生导师

师，上海研究院常务副院长。在经济法学、政府规制、民法、公司法、企业经营法学等学术领域，发表多部（篇）学术著作与论文，先后主编“危机管理蓝皮书”和“医改蓝皮书”。

庄 越 管理学博士，武汉理工大学管理学院教授，公共安全与应急管理系主任，湖北省应急管理专家咨询委员会委员，在安全事故应急管理、灾害风险治理等领域出版多部（篇）著作与论文，科研成果八次获得省市级科技进步奖与人文社科奖。

摘 要

2015 年是不平凡的一年, 纵观全年, 特重大事故屡有发生: 从年初的上海外滩踩踏事件, “6·1” 的长江石首段 “东方之星” 沉船事故, 到 “8·12” 天津港瑞海公司危化品仓库大爆炸, 以及年终的深圳山体滑坡事故, 每个事故都导致极为惨重的人员伤亡和财产损失, 给社会留下了难以愈合的伤痛。重大事故灾难先后发生在上海、天津、深圳等经济发达的特大型城市, 惨痛的灾难事故表明随着经济高速发展, 大型城市应对突发灾害的脆弱性也在提升, 如何进一步加强大型城市综合灾难风险治理, 进一步提升面对重大突发事件的预警发布、应急平台、救援队伍、通信保障、避难场所等应急能力还有大量工作要做。

在总结 “十二五”、面向 “十三五” 的宏观背景下, 本课题组发布的中国应急管理蓝皮书, 归纳总结了过去几年发生的重大突发事件应急管理的成绩与经验, 分析了国内学者围绕应急管理前沿的主要研究工作, 预测了应急管理理论研究与实践发展的基本方向与趋势, 并提出了 “十三五” 应急管理工作要加强 “社会治理视角下的应急管理体系建构” 的战略新思维。

本书共分为两大部分: 总报告与专题报告。总报告之一《中国公共安全与应急管理的态势分析与预测》介绍了我国应急管理理论与实践发展的最新动态; 总报告之二《2014 年中国大型城市应急管理能力综合评估》从事前预防、事中处置、事后恢复三个维度对 2012 ~ 2014 年度我国北京、上海等特大型城市的应急管理能力进行了综合评估, 蓝皮书构建的我国大型城市的应急管理能力评价体系, 对于指导我国城市应急管理工作、发现问题、明确整改方向具有重要参考价值。

十四篇专题研究报告部分从自然灾害、事故灾难、公共卫生事件与社会



安全事件四大类突发事件分别介绍了我国当前突发事件应急管理的最新研究进展：从大数据环境下重大洪涝灾害应急仿真体系构建，到如何提升防灾团队领导力和社会动员绩效，并从台湾防灾减灾的深耕计划中借鉴了经验；对于日益突出的道路交通安全问题，提出了建立立体化监管机制的建议，并探索了新型防灾应急平台体系的框架设计；对于全社会高度关注的食品安全问题，分析了我国转基因食品安全监管的现状，提出了食品安全事件应急响应与综合治理的对策；最后的社会安全事件篇聚焦了人员密集公共场所事故风险识别，对各类群体性事件的演化与治理展开了相关研究。

《中国应急管理报告（2016）》由高等学校、科研机构 and 企业的专家学者共同撰写，为近一年中国应急管理领域的最新研究成果，对“十三五”期间我国应急管理体系的建设与完善具有参考作用。

序言 社会治理视角下的应急管理体系 建构及“十三五”战略重点

童星 陶鹏*

历经十余年发展的中国应急管理体系逐渐建立起以“一案三制”为主轴的运作体系，中国应急管理实践存在着社会变迁、社会治理、政府架构、政策体系、运行机制五个维度的内在结构。一旦应急管理脱离结构单独推进便会导致发展困境，因为中国应急管理体制的建构亟待回归结构，顺势而为，充分适应社会治理结构的宏观环境及制度安排，推动应急管理体系的结构演进。从2003年“非典”疫情至2013年“芦山地震”十年间，中国应急管理的结构变化中既有结构固化，缺乏向理想结构演进的动力，意味着结构无法适应外部环境的变化，因而是消极的变化；也有结构演进，虽未达到理想结构，但已经朝向理想结构演进，因而又是积极的变化。中国应急管理体系的建构与社会变迁及其治理模式嬗变存在广泛联系，“十三五”期间应急管理体系的建构需要重点从改革路径调适、基层应急体制、风险治理体制、应急管理合作伙伴关系以及新技术应用层面展开。

* 童星，南京大学政府管理学院教授、博士生导师，社会风险与公共危机管理研究中心主任，江苏省社会风险研究基地主任；兼任国家社会科学基金学科评审组成员、国家减灾委专家委员会委员、中国社会保障学会副会长兼教学委员会主任、中国社会学学会社会保障与社会政策专业委员会主任等职；两次作为首席专家主持国家社科基金重大招标课题，研究成果多次获得包括教育部人文社会科学成果一等奖、江苏省哲学社会科学成果一等奖在内的奖励。陶鹏，南京大学政府管理学院讲师，清华大学公共管理学院博士后，美国特拉华大学灾害研究中心访问学者。



一 理解中国当下之“社会”

（一）转型社会

转型社会既是当前中国社会形态的主体，也是对中国社会形态最为贴切的描述。具体来看，中国社会转型中的结构分化主要发生在三个层面上。一是以个体进行分化，从吃“大锅饭”到“一部分人先富起来”，形成了个体之间的贫富分化。二是以群体（group）进行分化，以国有企业改革为主线，从20世纪80~90年代的“抓大放小”到现在的“国进民退”，形成了以垄断企业干部职工为主体的既得利益群体和以“下岗”工人、“低保”人群为主体的利益受损群体。三是以阶层（stratum）进行分化，形成了阶层与阶层之间的对立。由于阶层是“另一只看不见的手”，因此这种分化是潜在的，同时也是最根本的，在很大程度上影响了社会矛盾的表现形式。

（二）风险社会

这是在全球层面发生的变化。风险社会不断演进并在制造风险的同时，也加剧了公众对安全的忧虑，使得风险承受者和风险制造者之间的张力加大。从本质上看，风险社会是工业化的“副产品”，源自现代性的自我危害。比如环境维权冲突即是这一类型社会矛盾的集中体现，它不仅有西方“邻避”（Not in My Back Yard, NIMBY）运动的一些特征，更具有中国转型期社会分化的基本特征。

（三）网络社会

这也是在全球层面的变化。网络技术的不断发展使得信息可以自由传播和获取，这也是一种结构变迁，它改变了普通民众与传统精英之间的关系。首先，网络社会增强了普通民众的话语权力，这本身就涉及权力的重新配置。其次，网络社会增强了普通民众的信息获取能力，削弱了政府对信息的



控制和垄断能力，从而减少了普通民众对政府的信息依附，缩小了政府权力的行使范围。再次，网络社会本身是扁平化的，这使得现实社会中以层级为特征的权力结构在网络社会中必然面临挑战。网络社会的“结构倒置”恰与转型社会、风险社会中的结构分化形成了反向叠加关系，使得网络社会在为转型社会、风险社会的矛盾提供虚拟出口的同时，也放大和强化了现实的矛盾。由此可见，中国当前的社会矛盾主要是转型社会、风险社会与网络社会三大结构性变迁所致的结构性矛盾，本质上是矛盾双方在社会结构中的地位差异和角色对立。这使得社会矛盾与经济性矛盾、人际性矛盾不同。比如，债务违约等经济性矛盾多与双方对契约关系的信守程度有关，可以通过加强契约的法律效力和双方的守信程度来化解；邻里不和等人际性矛盾多与双方个体的行为方式有关，可以通过改变个体为人处世方式来化解；而征地拆迁、环境维权等社会矛盾中的冲突则与对契约的信守程度和个体的为人处世方式无关，只有通过结构调整才能化解。^①

二 与社会治理发展相适应的应急管理体系建构

近年来，“治理”概念在中国大行其道，颇受欢迎。不仅“创新社会管理”已经被“创新社会治理”所替代，而且在经济、政治、文化、生态等领域也流行诸如“公司治理”“政府治理”“环境治理”等术语，甚至“推进国家治理体系和治理能力现代化”也已成为当前全面深化改革的总目标。不过经过细究可以发现，在各领域的治理中接受面最广、研究者最多的还是社会治理。这表明两层含义：一是在社会领域，管理亟待提升为治理；二是国家治理也需要首先在社会领域得到落实，并在社会治理中积累经验教训，以便今后推广到其他领域中的治理，从而推进整个国家治理体系和治理能力的现代化。此外，政界和学界也基本上取得了如下的共识：“创新社会治

^① 张海波、童星：《当前中国社会矛盾的内涵、结构与形式——一种跨学科的分析视野》，《中州学刊》2012年第5期。



理，必须着眼于维护最广大人民根本利益，最大限度增加和谐因素，增强社会发展活力，提高社会治理水平，全面推进平安中国建设，维护国家安全，确保人民安居乐业、社会安定有序”。^① 也就是说，社会治理的中心议题就是社会的长治久安。于是，上述的两层含义也就转化为：一是社会的长治久安亟待将社会管理提升为社会治理；二是从旨在长治久安的社会治理中积累经验教训，以便将来推广到整个的国家治理。

从全球范围来看，随着社会的发展和管理水平的提高，科层制逐渐取代家长制，成为当今最为普遍的管理组织结构；相应地，法理型权威也逐渐取代神授型、世袭型、个人魅力型权威，成为最为普遍的权威来源。中国也不例外，政府以及较大规模的企事业单位都采用了科层制的组织形式，都确立了依法行政、照章办事的规则。然而，科层制的先天缺陷根源于我们对客观世界的认识和改造（管理）。我们面对的客观世界其实只有一个，但在研究时，人们是按照学科来进行的，学科本身又是按照学科门类、一级学科、二级专业、三级方向来设计的；在管理时，政府和较大型的企事业单位也是按照分科的原则设置分管部门、按照分级的原则设置管理层级。也就是说，学科体系和管理体系都是按照科层制的原则建立起来的。在不同学科的视角中，同一个客观世界呈现不同的面相；站在管理的不同部门和层级上，又会出台不同的管理措施。例如当前中国大片地区频繁出现的雾霾天气，究竟是什么原因导致的，对此不同的学科有不同的解释，可是谁也说不清楚；究竟应当如何应对，对此不同的部门又有不同的主张，可是谁也解决不了问题。那么，是否可以指望有一个“大师”能够统一各学科的不同观点以达到对绝对真理的完美把握？答案显然是否定的。是否可以指望有一个机构能够协调各部门的不同主张以实现对客观世界的全能掌控？答案显然也是否定的。

如前所述，社会治理的中心议题就是社会的长治久安，以满足民众的安全需求。随着生存需求的基本满足，民众安全需求越来越强烈。例如，2005年“吉化爆炸”事件导致松花江水污染和哈尔滨市自来水停供，相关信息

^① 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，人民出版社，2013。



被隐瞒数天之久；2014年4月兰州市自来水污染，企业一经发现凌晨便上报政府，下午政府就举行信息发布会，可是近十个小时的延误所引发的民怨竟远远超过九年前数天的延误所引发的民怨。这充分说明民众对生命财产安全的需求日益强烈，对政府及其相关部门在风险、灾害、危机发生第一时间予以信息公开的要求日益强烈。目前，对地震、泥石流等地质灾害的预报预警水平还不高，对台风、洪水、冰雪等灾害的预报相对好一些，但这些灾害对社会的破坏性影响的预警仍然较差。这是因为自然灾害并非纯粹的自然问题，它是自然力和社会脆弱性合力作用之结果，对其预报预警需要自然科学工作者和社会科学工作者的合作，也需要不同部门和机构间的合作。例如，2008年初中国南方的雨雪冰冻灾害，气象部门准确预报了雨雪冰冻发生的持续时段、空间范围、强度烈度，但没有也无能力预测雨雪冰冻对输电系统会产生何种危害；而电力部门有能力预测输电系统面临雨雪冰冻时的脆弱性，但没有也无能力预报雨雪冰冻发生的持续时段、空间范围、强度烈度。部门职能的分割和专家配备的脱节直接造成气象预报和灾害预警的分离，最终导致雨雪冰冻灾害社会后果的不断放大。

科层制的这种缺陷在社会治理领域暴露得十分明显。社会上的各个阶层、各个群体、各个人，其利益和偏好非常不同，他们之间的矛盾甚至冲突时有发生。如果指望设计一套包罗万象的政策、计划、方针，就可以兼顾所有阶层、所有群体、所有个人的利益和偏好，化解他们之间的所有矛盾和冲突，不仅绝无可能，而且有出现“恶法”的风险。例如各城市出台的拆迁征地补偿标准、商品房限购令、学区划分与管理办法等，就导致了大面积的“假离婚”现象，这绝不是用“道德滑坡”就可以解释的。如果指望由万能的政府出面，就可以兼顾所有阶层、所有群体、所有个人的利益和偏好，摆平他们之间的所有矛盾和冲突，不仅绝无可能，而且使得政府疲于奔命、不堪其苦，同时刺激民众把一切不满归于政府，也把一切希望寄予政府，甚至会导致民众与政府的直接对抗。加之现在人类已进入风险社会，各方面的不确定性急剧增大，各类公共突发事件层出不穷，国家安全、人民安居、社会安定面临极大的挑战。所有这些，都属于“群众最关心最直接最现实的利



益问题”。解决这些问题，仅仅依靠政府必然收效甚微。自2003年“SARS”来袭后，中国建立了应急管理体系，十年来，全国共发生86起I级（特别重大）公共突发事件，其中除了7起属于自然灾害以外，77起事故灾难和2起公共卫生事件的肇事者和责任人都是企业以及相关政府规制部门。这本身就证明引发重大政治社会影响、造成人民生命财产重大损失的突发事件有绝大部分是因为私人领域的风险政策出了问题，以及政府规制出现疏漏。因此，即使政府应急管理体系能在最大程度上发挥其预设的功能，也无法有效降低突发事件的发生频率，减少人民群众的生命财产损失。结论必然是，要将私人领域的风险政策纳入公共政策的框架，以政府为唯一主体的管理必须让位于多元主体的协同治理，即各种公的或私的个人与机构的协同治理。还要看到，政府科层制结构本身，也影响了政府应急管理体系预设功能的发挥。例如应急管理体制要求“分类管理、分级负责”，这是同政府自身的科层结构相一致的；但是一旦遇到跨界（超出某一职能部门管理范围）、跨域（发生在不同行政区划接合部）、系统性（由社会各子系统的交互作用加上媒体特别是新媒体的介入，其影响作用迅速扩散到整个社会）的风险危机，往往会失效。又如面对突发事件的应对处置中，不同层级政府之间的责权划分与关系协调，综合的（如应急办）同分类的（如减灾、安监、疾控、维稳、食品安全）应急机构之间的责权划分与关系协调，临时的（如应急指挥部）同常设的应急机构之间的责权划分与关系协调等，都成为难题，往往要通过最高层级领导的批示、干预方能得到解决，从而影响应急管理的效率和效果。^①

应急管理作为社会治理的有机组成部分，脱离不开社会治理环境变迁。中国应急管理实践自身存在着社会变迁、治理转型、政府架构、政策体系、运行机制五个维度的内在结构，当前中国应急管理体系发展陷入困境的原因则是其脱离结构单独推进，因此中国应急管理的发展需要回归结构，与社会

^① 童星：《从科层制管理走向网络型治理——社会治理创新的关键路径》，《学术月刊》2015年第10期。



治理环境相适应。从科层制管理走向网络型治理应当成为当前应急管理结构变迁的重要方向,通过社会治理创新的官民平等互信、网络协商民主、信息公开共享等关键路径应作为当前应急管理体系建构的重要方向。随着社会体制改革和社会治理创新不断深化,应急管理体系应持续增强“顶层设计”与“自适应”能力。

三 中国应急管理核心问题与“十三五”战略重点

(一) 中国应急管理坚持顶层设计与基层探索相结合的改革路径

随着突发事件增多、复杂性加强以及我国公共治理体系的发展,历经十余年的现有应急管理体系面临一系列新挑战,必须尽快加强顶层设计,构建新一代具有中国特色的应急管理体系。^① 中国应急管理在实践中积累了诸多宝贵经验与教训,需要通过制度学习机制发展扩散,顶层设计与基层探索成为将应急管理实践探索进行制度化的基本路径。基于中国问题的应急管理知识生产需要将理论机理、本土研究、一线经验有机结合,将知识生产成果有效转化为制度现实仍然需要强化“学术—实务”共同体的紧密联系。同时,中国各个地区的各类风险状况、强度和特征有所差异,在应急管理改革路径上需要鼓励地方创新和试错,增强地方改革的主动性和创造性。“十三五”期间将是中国应急管理体系变革的关键时期,一方面要对当前应急管理体系进行前瞻性、战略性和整体化的顶层设计与模式重构;另一方面又要充分汲取地方应急管理体系创新经验,将自下而上的创新过程与自上而下的改革过程予以有机统一。

(二) 基层应急管理改革作为中国应急管理体制改革的重要突破点

“基础不牢,地动山摇。”通过强化基层应急管理机构人力、财力、资

^① 薛澜、刘冰:《应急管理体系新挑战及其顶层设计》,《国家行政学院学报》2013年第1期。



源体系的建设，狠抓基层应急管理制度的落实，将应急管理意识扎根于基层，将应急管理能力建设重心下沉到基层。目前，基层政府应急管理仍然难以摆脱“上面千头线，下面一根针”的能力与责任倒置现状，在基层政府资源有限背景之下，部分基层应急管理体系呈现“空壳化”运转困境。显然，从人力、财力、资源入手，可作为强化基层政府应急管理的重要手段，以解决现存应急管理理念、制度以及能力问题。但在当前政府改革中的行政编制、财政、干部管理体制等约束条件之下，需要寻找新的改革路径，提升基层政府应急管理需要充分利用现存资源，降低改革成本，减少改革阻力，并从制度、理念以及技术层面推动创新，以全面提升政府应急管理水平。这就说明，政府不适合单独从应急管理视角来看待基层应急管理，而需要将视角拓展到将应急管理改革与基层社会治理创新、公共服务体系建设相结合。比如网格化管理模式可作为基层应急管理创新的重要路径，秉持基层应急管理体制建设“做实、做精”的基本导向，以网格化管理平台全面整合基层应急管理与常态社会治理、公共服务体系，基层应急管理结构与功能创新并重，强化网格化管理环境下的基层应急管理制度更新，从而做到基层应急管理组织结构与功能创新并重，与应急制度跟进相协同。

（三）增强官民互信作为推进社会风险治理的根本途径

摆脱风险治理的体制性困境，开始被学界视为中国应急管理制度深化和延拓的重要方向。在前期社会风险治理改革过程中，社会稳定风险评估作为重要风险治理工具而在政府风险管理中被广泛使用，在发挥其重要作用的同时亦应看到其局限。经济新常态下的各类风险可能会持续加剧，为了进一步夯实风险治理基础，我国亟待从体制、机制、法制层面深入开展风险治理改革，源头治理需要更大规模、更高强度的政府风险管理理念、利益、结构等方面的调整。基于中国问题的风险属性往往需要更加关注风险治理环境，在“强政府—弱社会”的格局之下，应当加强对于政府自身风险制造过程的干预，同时还应当注重培育和创新社会力量参与风险治理的路径，构建合理的风险治理体制，进一步削减社会风险。与此同时，风



险治理的技术及工具的使用要更加切合中国式风险情境，应当看到，现实社会中的群体性事件并非仅仅事件本身，其实质是“事件+社会背景+政府应对”；虚拟社会中的网络公共事件也并非仅仅“事件+网络”，其实质是“事件+社会背景+政府应对+网络”。这里的“社会背景”中，官民隔阂、干群矛盾就是极其重要的变量。官民的平等互信固然可以通过群众路线教育活动等方式予以培育和改良，但根本路径只能是制度安排和社会结构的重建。^①

（四）国家、市场、社会协同参与的应急管理事务

中国改革开放三十多年来的市场培育和社会生长，为私人部门、社会组织参与提供了基础条件，2008年“汶川地震”已经显示中国社会力量的潜在生长；在2013年“芦山地震”救灾中，社会组织的参与有序得多，出现了大的网络节点，不仅提供更为专业的救灾服务，而且成为其他小型社会组织参与救灾的协作平台。随着社会组织管理的变迁，当前灾害危机事件中社会组织所扮演的角色也变得更为重要，中国新一轮全面深化改革更将使社会与市场得到进一步的培育与发展，这为私人部门和社会组织参与应急管理、推动结构演进，提供了长期的动力。^②“十三五”期间，应当抓住前期重大灾害危机中社会组织与政府应急合作经验，未来着力构建起我国政府与社会组织应急管理合作伙伴关系。实现政府与社会组织应急管理全过程合作，明晰社会组织在应急管理各阶段的角色与功能，摆脱社会组织应急参与的片段化、碎片化与被动化倾向；建立我国政府与社会组织应急合作网络平台，构建合作网络核心运作机制，在理念认同、信息共享、沟通协调、资源整合等关键机制上有较大突破；推动政府与社会组织补充与互补并重的应急管理合作模式，摒除以社会组织“地位”为导向的应急制度吸纳标准，强化以社会组织“功能”为导向的应急合作，提升社会组织应急服务多样性与有效

① 童星：《从科层制管理走向网络型治理——社会治理创新的关键路径》，《学术月刊》2015年第10期。

② 张海波、童星：《中国应急管理结构变化及其理论概化》，《中国社会科学》2015年第3期。