



国家哲学社会科学成果文库

NATIONAL ACHIEVEMENTS LIBRARY
OF PHILOSOPHY AND SOCIAL SCIENCES

中国应急管理： 理论、实践、政策

童星 等著



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



国家哲学社会科学成果文库

NATIONAL ACHIEVEMENTS LIBRARY
OF PHILOSOPHY AND SOCIAL SCIENCES

中国应急管理： 理论、实践、政策

童星 张海波 等著



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：理论、实践、政策/童星等著. —北京：
社会科学文献出版社，2012. 3

(国家哲学社会科学成果文库)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 3099 - 7

I. ①中… II. ①童… III. ①突发事件 - 公共管理 - 研
究 - 中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 282389 号

· 国家哲学社会科学成果文库 ·

中国应急管理：理论、实践、政策

著 者 / 童 星 张海波 等

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 皮书出版中心 (010) 59367127

电子信箱 / pishubu@ssap.cn

项目统筹 / 邓泳红

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

责任编辑 / 周映希

责任校对 / 张立生

责任印制 / 岳 阳

印 装 / 北京盛通印刷股份有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

版 次 / 2012 年 3 月第 1 版

印 次 / 2012 年 3 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 3099 - 7

定 价 / 128.00 元

印 张 / 37.25

彩插印张 / 0.375

字 数 / 621 千字

本书如有破损、缺页、装订错误，请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究



作者简介

童 星 1948 年生于南京，现任南京大学政府管理学院教授、南京大学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。1977 年恢复高考后考入南京大学哲学系，毕业后留校任教，一直从事“三学”：一是学生培养，已带出 50 多名博士、100 多名硕士，现仍在本科教学一线；二是学术研究，先后涉足哲学、社会学、公共管理三大学科；三是学校管理，先后主管过全校文科科研、研究生教育以及主持公共管理学院的工作。“戒学、定学、慧学”是毕生做学问的追求。

代表性作品有：《社会改革控制论》、《世纪末的挑战——当代中国社会问题研究》、《中国现代化热点审视》、《网络与社会交往》、《发展社会学与中国现代化》、《现代性的图景》、《中国转型期的社会风险及识别》、《社会转型与社会保障》等 10 余本专著；《社会管理学概论》、《科学社会主义的理论与实践》、《现代社会学理论新编》、《社会保障理论与制度》等近 20 本教材；学术论文近 200 篇。



作者简介

张海波 1978年生，管理学博士，现为南京大学政府管理学院副教授、南京大学社会风险与公共危机管理研究中心研究员、江苏省社会风险管理研究基地研究员，南京大学人文社会科学高级研究院驻院学者。

主要研究领域为应急管理、社会管理、社会保障、跨学科研究方法等，独立主持并完成国家社科基金青年项目“公共安全整合管理机制的理论创新与实证研究”、江苏省软科学项目“政府应急能力评价的指标体系”、“柔性社会管理研究”和政府委托项目6项，现主持教育部人文社科青年项目“群体性事件源头治理研究”、江苏省高校哲学社会科学重点项目“群体性事件预防、预警与处置研究”、江苏省应急管理“十二五”规划课题“应急管理目标工作考核体系研究”、“应急队伍建设研究”。已出版合著2部，发表学术论文30余篇。

《国家哲学社会科学成果文库》 出版说明

为充分发挥哲学社会科学研究优秀成果和优秀人才的示范带动作用，促进我国哲学社会科学繁荣发展，全国哲学社会科学规划领导小组决定自2010年始，设立《国家哲学社会科学成果文库》，每年评审一次。入选成果经过了同行专家严格评审，代表当前相关领域学术研究的前沿水平，体现我国哲学社会科学界的学术创造力，按照“统一标识、统一封面、统一版式、统一标准”的总体要求组织出版。

全国哲学社会科学规划办公室

2011年3月

目 录

第一篇 理论创新

第一章	研究背景与文献综述	3
一	研究背景及其进展.....	3
二	风险社会与中国社会风险.....	8
三	社会预警与应急管理研究综述	13
第二章	风险灾害危机综合分析框架	40
一	新分析框架的建构动因	40
二	新分析框架的学科溯源	49
三	新分析框架的内在逻辑	57
四	基于新分析框架的整合研究	65
第三章	风险灾害危机综合分析框架的运用	
	——以群体性事件及其治理为例	89
一	作为特殊公共危机的群体性事件	89
二	无组织群体性事件演进的动态模型	97
三	风险场域的运作逻辑.....	105
四	群体性事件的治理理念.....	121

第二篇 实证研究

第四章 群体性事件：基层社会矛盾生成与演化的逻辑	131
一 基于社会矛盾的群体性事件	131
二 我国社会矛盾的总体特征与发展趋势	138
三 “有组织—有直接利益诉求”群体性事件的生成与演化	141
四 “无组织—无直接利益诉求”群体性事件的生成与演化	172
五 “有组织—有直接利益诉求”向“无组织—无直接利益诉求”群体性事件的转化	178
第五章 感知、放大与沟通：食品安全风险的案例研究	192
一 研究背景与意义	192
二 分析框架与研究方法	195
三 研究内容	199
四 主要结论	216
五 政策建议：建立和完善有效的风险沟通机制	238
第六章 中国应急预案体系的运行机理、绩效约束与管理优化	
——以公路交通应急预案体系为例	248
一 中国应急预案体系的建设历程和基本框架	249
二 公路交通应急预案体系的建设历程和基本框架	254
三 公路交通突发公共事件应急预案体系的应用与修订	257
四 中国应急预案体系的深层诊断与管理优化	277
附录 江苏省公路交通突发公共事件应急预案（2007年版）	296

第七章 地方政府应急能力评估的政策框架

——基于深圳市应急能力评估政策实践的研究	308
一 应急能力评估的理论思考	309
二 应急能力评估的现实考量	315
三 地方政府应急能力评估的总体框架	316
四 应急准备评估	323
五 应急执行评估	339
六 应急绩效评估	370

第三篇 政策重点

第八章 应急、减灾、维稳必须立足长期作战	379
一 风险灾害危机的存在具有长期性	379
二 战略性治理：突发事件应对的新要求	385
三 非常规应急管理的常规化	390

第九章 进一步发展和完善中国特色应急管理体系	393
一 国外应急管理体系的启示与借鉴	393
二 应急管理研究的发展趋势与突破方向	403
三 进一步完善中国应急管理体系的建议	407
四 下一阶段推进应急管理工作的两个重要载体	411

第十章 全面推进风险管理工作	426
一 高风险社会中公共政策的调整	426
二 选择重大政策和建设项目，推进和完善社会风险评估	432
三 加强民众的风险意识和风险文化建设	436

第十一章 推进环境风险管理，完善防灾减灾政策	444
一 自然灾害管理中的“应急失灵”	444
二 矫正“应急失灵”，推进防灾减灾	454
三 环境风险中的公众参与状况调查	462
四 改善环境风险管理中公众参与的途径	470
第十二章 社会风险及其防范	478
一 重视规避型群体性事件及其治理	478
二 基于时间向度的劳动风险防范	487
三 基层社会矛盾的整合化解	499
第十三章 农村社会风险防范机制的建构与运行	506
一 农村社会风险的演变趋势及其结构特征	506
二 农村社会风险防范机制的建构依据	510
三 克服制度缺失及非制度障碍，确保风险防范 机制运行顺畅	514
第十四章 安全监管模式应从“单一主体”向“多元参与”转型 ——以食品安全监管为例	518
一 当前我国食品安全管制模式的解读与反思	519
二 民主化管制：食品安全监管领域引入多元 参与机制的构想	522
三 民主化管制模式的实现途径及其展望	525
第十五章 完善官员问责，推进风险问责	534
一 公共危机的最终承受主体是政府	535
二 三类公共危机及其治理选择	537

三 官员问责：诱发型危机下降的重要推手·····	539
四 风险问责：减少原发型危机的必然选择·····	542
 主要参考文献·····	547
 附录 课题研究期间向政府有关部门报送的研究报告·····	564
关于开展应急能力评价与建设的建议·····	564
加强食品安全问题政府规制的政策建议·····	567
当前关于应对校园惨案和自杀现象的政策建议·····	568
基于公共治理视角的灾害风险管理·····	569
课题研究期间公开发表的学术论文索引·····	581
 后 记·····	586

Contents

Part 1 New Trail in Theory

Chapter 1	Research Background and Literature Review	/ 3
1.	Research Background and Development	/ 3
2.	Risk Society and Chinese High Risk Society	/ 8
3.	Review on Social Alarming and Public Emergency Management	/ 13
Chapter 2	An Integrated Analytical Framework for Risk, Disaster and Crisis Research	/ 40
1.	Reasons for the New Analytical Framework	/ 40
2.	Disciplinary Sources of the New Analytical Framework	/ 49
3.	Logic of the New Analytical Framework	/ 57
4.	Research Integration Based on the New Analytical Framework	/ 65
Chapter 3	An Implication of the New Integrated Analytical Framework: Cased on the Mass Incident and Its Governance	/ 89
1.	The Type of the Mass Incident as a Special Kind of Public Crisis	/ 89

- 2. An Dynamic Theory Model for the Non-organizational
Mass Incident / 97
- 3. The Operation Mechanism of the Risk Arena / 105
- 4. The New Idea of Mass Incident Governance / 121

Part 2 Empirical Studies

Chapter 4 Mass Incident: the Logic of Happening and Escalation of Social

- Conflicts at Grassroots Level / 131**
 - 1. The Mass Incident Escalated from Social Conflict
at Grassroots Level / 131
 - 2. The Macro Characteristics and Trends of the
Social Conflicts in China / 138
 - 3. Happening and Escalation of “Organizational-Direct Interest
Demand” Type Mass Incident / 141
 - 4. Happening and Escalation of “Non-organizational-Indirect
Interest Demand” Mass Incident / 172
 - 5. The Turning from “Organizational-Direct Interest Demand”
Type to “Non-organizational-Indirect Interest Demand” Type / 178

Chapter 5 Perceiving, Amplifying and Communication: Cased on the

- Risk of Food Safety / 192**
 - 1. Research Background and Meaning / 192

2. Research Framework and Method	/ 195
3. Research Content	/ 199
4. Main Conclusions	/ 216
5. Policy Suggestion: Establish and Perfection the functional Risk Communication Mechanism	/ 238
 Chapter 6 The Running Principle, Performance Constrain and Management Optimization of China Public Emergency Response Plan; Cased on the Highway Emergency Response Plan	
1. The Developing Process and Framework of China Public Emergency Response Plan	/ 249
2. The Developing Process and Framework of Highway Emergency Response Plan	/ 254
3. The Implication and Revision of the Highway Emergency Response Plan	/ 257
4. The Major Problems of China Public Emergency Response Plan and Its Resolving in Future Management	/ 277
 Chapter 7 The Policy Framework of Emergency Response Capability Assessment for Local Governments; Based on the Policy Experiences in Shenzhen City	
1. Theory Consideration on Emergency Capability Assessment	/ 309
2. Practical Consideration on Emergency Capability Assessment	/ 315
3. The General Framework of Emergency Capability Assessment for Local Governments	/ 316

4. Assessment of Emergency Preparedness	/ 323
5. Assessment of Emergency Execution	/ 339
6. Assessment of Emergency Performance	/ 370

Part 3 Policy Focus

Chapter 8 The Long Term Task of Emergency Management, Disaster Mitigation and Keeping Social Stability	/ 379
1. The Long Term Existing of Risk, Disaster and Crisis	/ 379
2. Strategic Governance: the New Challenge for Public Emergency Management	/ 385
3. The Routinization of Non-routing Public Emergency Management	/ 390
Chapter 9 Further Development and Perfection of China Public Emergency Management System	/ 393
1. The Enlightenment of Emergency Management in Foreign Countries	/ 393
2. The Trends and Direction of Emergency Management Research	/ 403
3. The Suggestions for Perfection China Public Emergency Management in Next Step	/ 407
4. Two Important Carries in Next Step to Push the Emergency Management Development	/ 411

Chapter 10	Carrying Risk Management Overall	/ 426
1.	Policy Adjustment in a High Risk Society	/ 426
2.	Carrying Social Risk Evaluation for Major Project and Policy	/ 432
3.	Improving the Risk Concept of People and Risk Culture	/ 436
Chapter 11	Carrying Environmental Risk Management and Perfection the Disaster Prevention and Mitigation	/ 444
1.	The Failure of Emergency Management if Natural Disaster Management	/ 444
2.	Correcting the Failure of Emergency Management and Carrying Disaster Prevention and Mitigation	/ 454
3.	A Survey on Public Participation of Environmental Risk Management	/ 462
4.	The Approaches of Improving Public Participation of Environmental Risk Management	/ 470
Chapter 12	Social Risk and Its Prevention	/ 478
1.	Mass Incident Caused by “Not in My Back Yard” and Its Governance	/ 478
2.	Labor Risk Prevention Based on the Time Dimension	/ 487
3.	The Integrated Solution for Social Conflicts at Grassroots Level	/ 499
Chapter 13	The Construction and Operation of Rural Social Risk Prevention Mechanism	/ 506
1.	Development Trends and Structural Characteristic of Rural Social Risk	/ 506

2. The Reason for Construction the Rural Social Risk Prevention Mechanism	/ 510
3. Overwhelming Institutional Handicap and Institutional Absence and Keeping the Operation of Rural Social Risk Prevention Mechanism	/ 514
Chapter 14 Changing Safety Supervision Model from Single Subject to Multiple Subjects: Cased on Food Safety Supervision	/ 518
1. Analysis and Rethinking of China Present Food Safety Supervision Model	/ 519
2. Democratic Regulation: A Plan for Establishing Multiple Participation Mechanism in Food Safety Supervision	/ 522
3. The Realization Approaches and outlook of Democratic Regulation	/ 525
Chapter 15 Perfection Accountability System and Carrying Risk Accountability	/ 534
1. Government is Suffering Body of Public Crisis	/ 535
2. Three Type Public Crisis and Policy Choice of Governance	/ 537
3. Accountability System: the Impetus of Decrease of the Type of Induced Crisis	/ 539
4. Risk Accountability: the Inevitable Choice to Decrease the Type of Primary Crisis	/ 542