

危机管理丛书

中国转型期公共危机治理

PUBLIC CRISIS GOVERNANCE
IN THE TRANSITIONAL CHINA

Theory Framework and Available Approach

理论模型与
现实路径

张海波/著



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



风险灾害危机管理丛书

中国转型期公共危机治理

**PUBLIC CRISIS GOVERNANCE
IN THE TRANSITIONAL CHINA**
Theory Framework and Available Approach

**理论模型与
现实路径**

张海波/著



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

图书在版编目(CIP)数据

中国转型期公共危机治理：理论模型与现实路径 /
张海波著. —北京：社会科学文献出版社，2012.7

(风险灾害危机管理丛书)

ISBN 978-7-5097-3342-4

I. ①中… II. ①张… 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 (2012) 第 075549 号

· 风险灾害危机管理丛书 ·

中国转型期公共危机治理

——理论模型与现实路径

著 者 / 张海波

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

责任编辑 / 王 颖

电子信箱 / pishubu@ssap.cn

责任校对 / 刘玉清

项目统筹 / 邓泳红

责任印制 / 岳 阳

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

印 装 / 北京季峰印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/20

印 张 / 18.4

版 次 / 2012 年 7 月第 1 版

字 数 / 317 千字

印 次 / 2012 年 7 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-3342-4

定 价 / 59.00 元

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

目 录

第一章 导论	1
第一节 问题的提出	1
第二节 文献综述	3
第三节 研究设计	36
第二章 中国转型期公共危机治理框架	46
第一节 公共危机治理的一般模型	46
第二节 中国转型期公共危机的治理框架和实现路径	71
第三章 中国转型期的社会风险及其治理	102
第一节 转型与社会风险	102
第二节 中国转型期的社会风险预警	127
第三节 中国转型期社会风险消减	162
第四章 中国突发事件应急管理的制度基础与整体优化	169
第一节 突发事件的本质含义与基本属性	169
第二节 应急管理的逻辑	175
第三节 中国应急管理体系的基本构成	182
第四节 中国应急管理体系的运行评估	203
第五节 中国应急管理体系的整体优化	209

第五章 中国转型期公共危机治理的动力

机制与策略框架	262
第一节 中国转型期公共危机的本质含义	262
第二节 问责：公共危机治理的入口	265
第三节 从行政问责到公共危机问责	272
第四节 中国转型期公共危机治理的目标与动力机制	284
第五节 中国转型期公共危机治理的任务及现实策略	298
参考文献	325
后 记	354

CONTENTS

Chapter 1 Introduction / 1

- 1.1 Research Background / 1
- 1.2 Literature Review / 3
- 1.3 Research Design / 36

Chapter 2 A Framework of Public Crisis Governance in the Transitional China / 46

- 2.1 A General Theory of Public Crisis Governance / 46
- 2.2 A Framework and the Approach of Public Crisis Governance in the Transitional China / 71

Chapter 3 Governing Social Risk in the Transitional China / 102

- 3.1 Transition and Social Risk / 102
- 3.2 Social Risk Alarming in the Transitional China / 127
- 3.3 Social Risk Mitigation in the Transitional China / 162

Chapter 4 The Institution of Chinese Emergency Management and How to Improve / 169

- 4.1 The Meanings and Attributes / 169
- 4.2 The Logic of Emergency Management / 175



- 4.3 The Institutional Structure of Chinese Emergency Management System / 182
- 4.4 Evaluation of Chinese Emergency Management System / 203
- 4.5 How to Improve the Performance of Chinese Emergency Management System / 209

Chapter 5 The Dynamic Mechanism and Strategic Framework for Public Crisis Governance in the Transitional China / 262

- 5.1 The Meaning of Public Crisis in the Transitional China / 262
- 5.2 Accountability: the Entrance of Public Crisis Governance / 265
- 5.3 Evolving Administrative Accountability to Public Crisis Accountability / 272
- 5.4 The Goals and the Dynamics of Public Crisis Governance in the Transitional China / 284
- 5.5 The Tasks and the Available Approach for Public Crisis Governance in the Transitional China / 298

References / 325

Postscript / 354

表格目录

表 2-1	5 个“样本”的微观分析	93
表 3-1	中国社会十大阶层的构成与所占比例	122
表 3-2	国家级环保监管机构的设置与权力分布	134
表 3-3	中国转型与社会风险的分类对应关系	151
表 3-4	中国转型期主要公共危机与主要社会风险的 对应关系	153
表 3-5	1986~1995 年 COD 与 SO ₂ 排放量地区 分布比重的变化	156
表 4-1	我国突发事件分类	173
表 4-2	我国突发事件分级	174
表 4-3	我国突发事件分期	175
表 4-4	5 个“样本”应急管理的早期控制逻辑 及其运作	176
表 4-5	5 个“样本”应急管理的能力上限逻辑 及其运作	179
表 4-6	国务院各组成机构与突发事件的分类对应关系	186
表 4-7	我国四级颜色预警系统	196
表 4-8	美国五级颜色预警系统	197
表 4-9	中央层面具有应急功能的议事协调机构和 专项指挥机构	212
表 4-10	国家专业应急救援队伍的大致分布	221
表 4-11	应急协作联动过程中各机构的职能分配	239

表 4 - 12	国务院自然灾害部门应急预案一览	247
表 5 - 1	行政问责制实行情况的“样本”观察	273
表 5 - 2	5 个“样本”的非官员责任	279
表 5 - 3	5 个“样本”公共危机问责的实现概况	281
表 5 - 4	治理的网络框架	288
表 5 - 5	公共政策议程设置模式	297
表 5 - 6	转型期中国政府机构改革过程	305

图示目录

图 1-1	公共危机的“三位一体”	31
图 1-2	公共危机解决之道的“三位一体”	32
图 1-3	灾害范式、危机范式、风险范式及其演进	35
图 1-4	总体思路	37
图 1-5	科学过程中的主要信息成分、方法控制和 信息转换	38
图 2-1	风险含义的发展	53
图 2-2	风险承受主体的变化	54
图 2-3	危机含义的发展	58
图 2-4	风险、危机、社会风险、公共危机之间的关系	60
图 2-5	1970 年起全球自然灾害与人为事故 发生数量趋势图	62
图 2-6	社会风险、突发事件、公共危机之间的关系	65
图 2-7	社会风险、突发事件、公共危机的动态 治理过程及治理对象	66
图 2-8	社会风险治理、应急管理、公共危机治理的 动态循环	70
图 2-9	中国转型期公共危机治理的“三位一体”战略	99
图 2-10	“三位一体”公共危机治理战略的实现路径	100
图 3-1	群体性突发事件的类型	147
图 3-2	群体性突发事件的类型关系	148
图 3-3	社会风险消减的策略选择	165



图 3-4	社会风险消减策略配置及其实现	166
图 4-1	应急管理的基本逻辑及其运作	181
图 4-2	嵌入中国行政组织结构中的应急管理的 基本逻辑	181
图 4-3	国务院层面应急责任主体设置及其权责关系	185
图 4-4	事件随时间变化的处理开支和选择	234
图 4-5	2008 年南方雪灾演化路径的简要分析	252
图 4-6	预案体系的逻辑结构	254
图 4-7	嵌入中国行政结构的制度性预案体系的 实际逻辑结构	255
图 4-8	应急预案编制与突发事件在逻辑上的背离	256
图 4-9	简化后的应急预案体系的逻辑结构	257
图 4-10	应急预案数字化平台的数据库结构	259
图 4-11	应急预案数字化平台与常设应急指挥 机构、应急指挥硬件平台的兼容关系	260
图 5-1	公共危机治理的战略架构	285
图 5-2	我国安全生产监管机构的演变	307

第一章 导论

公共危机治理研究是一个庞大的跨学科研究领域，需要打破传统的学科分割，从多学科视角出发，以重大现实问题为导向，开展跨学科研究。同时，公共危机治理的研究不应仅停留于现象层面，而应关注一般规律。

第一节 问题的提出

公共危机已经成为当今社会科学研究与管理实践的重要议题之一。这缘于两方面的推动。首先，从理论层面看，风险社会、全球化、现代性、可持续发展，这些当今社会科学领域的主流话语都将讨论的触角伸向了这一主题。尤其是风险社会理论，明确指出当代社会发展的逻辑已经发生了根本转变，“如果说阶级社会的推动力可以用一句话来概括：我饿！那么，风险社会的集体性格则可以用另一句话来概括：我怕！”^①凭借着这种对社会发展的深刻洞察，风险社会理论一跃成为当今社会科学领域最有张力的理论。其次，从实践层面看，1986年苏联切尔诺贝利（Chernobyl）的核泄漏与扩散，1996年英国“疯牛病”（牛海绵状脑病，简称BSE）的爆发及其在全球蔓延，2001年美国“9·11”恐怖袭击，2003年“SARS”在中国传播，2004年发生的印度洋海啸，2008年的中国南方雪灾和“5·12”汶川大地震等重大不

^① [德] 乌尔里希·贝克：《风险社会》，何博闻译，译林出版社，2004，第32页。



幸一再将工业事故、不安全食品、恐怖主义、传染病、自然灾害触目惊心地向人们展示，如何应对日益增长的管理需求，也就成为一个现实而重大的课题。

人们普遍认为，中国已经进入高风险社会。这至少有两个理由，一是风险社会是全球风险社会，已经卷入全球化的中国不可能独善其身；二是中国转型所制造的系统风险也开始大量释放。现实也印证了这种观点，在当今中国，严重的环境污染、频发的“矿难”、令人担忧的食品安全问题，以及日趋严重的群体性事件，都在严重威胁着公共安全与社会稳定。

研究者们通常认为，“9·11”导致了全球关于公共危机的反思，“SARS”引发了中国对于公共危机的关注。不完全是这样，中国的改革开放至今已历 30 多年，关于它的讨论从未停息。一方面，改革开放取得的前所未有的巨大成就世所公认；另一方面，改革所引发的社会问题也备受关注。时至今日，我们决不能否认改革开放取得的巨大成就，但也不能回避进一步改革可能遇到的种种问题。从本质上看，中国的改革开放就是一个通过现代化获得现代性的过程，当代中国所面临的诸多重大问题几乎都与这一进程息息相关。换言之，中国所面临的各种公共危机主要不是外来的、突生的，而是转型的产物，对于公共危机的重视，也不仅仅是“SARS”引发的思考，更是转型的内在要求。

因此，怎样解释并应对这些所谓的“公共危机”就不仅是解决“眼下之痛”的应急之需，更是对转型的反思与重新定位，关系到整个国家的长治久安。在这种意义上来说，未来公共政策的导向应该是面向社会风险的。换言之，如果以前的改革主要是为了发展，那么今后改革的主要任务是在发展中解决发展所“制造”的系统风险。在中央政府层面我们已经看到了这种转向，从“科学发展观”的提出，到“和谐社会”建设，无一不是基于社会发展与风险的考虑。

2007 年 8 月 30 日，国家主席胡锦涛签署第六十九号主席令，颁布《突发事件应对法》，将突发事件应对上升到国家法律层面，



这标志着我国以“一案三制”（应急预案、应急体制、应急机制、应急法制）为核心的应急管理体系初步确立。至此，“眼下之痛”的应对得到了一定的制度保障，为进一步系统地解决转型带来的社会风险，实现国家的长治久安打下了良好的基础。

那么，如何在这个基础上提供一个系统的解决方案，就成为摆在众多科研工作者和实践者面前的一个重大的理论课题和紧迫的现实议题。2006年，由童星教授领衔、笔者作为学术秘书的课题组有幸承担了国家社会科学基金重大攻关项目“建立健全社会预警机制与应急管理体系研究”（课题号 06&ZD025）；2007年，笔者的研究课题“大城市公共安全整合管理机制——理论创新与实证研究”（课题号 07CZZ017）也获得国家社会科学基金资助，使我可以深入思考这一问题。本书就是这一思考过程的初步产物，它尝试性地探讨了如下问题：

第一，公共危机治理是否存在一般性框架？

第二，如果公共危机治理存在一般性框架，它如何应用于中国转型期公共危机治理的经验现实？

第三，如能应用于转型期中国公共危机治理的经验现实，该如何在现有制度基础上实现，路径是什么？

第二节 文献综述

无论是国外的学者，还是国内的研究者，对公共危机的研究基本上都围绕三个主题展开：灾害、危机、风险，并在此基础上分别衍生出综合减灾、危机管理与风险预警三种主要应对策略。

一 灾害研究

人类自出现以来就面临各种灾害的侵袭，对于灾害的思考也从未停止过。在前工业社会，人类就发展出以“禳灾”为中心的一系列仪式与符号来解释并应对自然灾害。进入工业社会，人类面临的

不再仅限于自然灾害，还包括工业事故；与此同时，由于认识的进步，人类不再将这些归咎于神秘力量，而是发展出以组织和制度为中心的管理体系。因此，相比较而言，灾害研究的历史最为悠久，本书只能挂一漏万地提到其中的一些有代表性且与本书相关的研究。这里所说的“灾害”，不仅包括自然灾害，也包括事故灾难。

（一）自然灾害及综合减灾研究

在自然灾害领域，研究较多也较为深入的是地震机制及其风险评估，即通过对地球岩石圈的力学机制的宏观与微观尺度的系统研究，以及对大量地震灾害案例的整理与分析，以达到对地震进行预警和将地震风险评估应用于建筑设计。在这方面，日本的地震科学研究、建筑物抗震结构设计、地震工程防御研究等均处于世界领先水平。其次是洪水灾害机制及其风险评估，通过对洪水动力学机制以及洪水预报模型的研究，提高对洪水过程的监测能力。在这方面，欧美走在世界的前列。^①

一般认为，自然灾害研究有一个重大的转向：1945年，美国地理学家吉尔伯特·怀特（Gilbert White）发表《人类对洪水的适应》（*Human Adjustment to Floods*）一文，开始从人类行为的角度研究自然灾害；在此基础上，1978年，怀特与伊万·伯顿（Ian Burton）、罗伯特·凯兹（Robert Kates）合著了《作为灾害之源的环境》（*The Environment as Hazard*）一书，首次将人们防灾减灾的视线从单纯的致灾因子研究和工程防御措施扩展到人类对灾害的行为反应，指出可以通过调整人类行为而减少灾害的影响和损失。^②此后，自然灾害研究告别单纯的技术路线，走向

① 史培军：《再论灾害研究的理论与实践》，《自然灾害学报》1996年第4期；商彦蕊：《自然灾害综合研究的新进展——脆弱性》，《地域研究与开发》2000年第2期。

② 史培军：《再论灾害研究的理论与实践》，《自然灾害学报》1996年第4期；商彦蕊：《自然灾害综合研究的新进展——脆弱性》，《地域研究与开发》2000年第2期。



综合。

最新的发展延伸到关于脆弱性的研究。保罗·蒂默尔曼 (Paul Timmerman) 于 1981 年在地质学领域首先提出了“脆弱性” (vulnerability) 概念, 并将其与“恢复性” (resilience) 作为一对概念来进行探讨。^①几乎与此同时, 肯尼斯·休伊特 (Kenneth Hewitt) 等也指出, “灾害是社会脆弱性的实现”。皮尔斯·布莱凯 (Piers Blaikie) 等在《风险》 (At Risk) 一书中进一步提出灾害的压力与释放模型 “ $D = H + V$ ” (灾害 = 致灾因子 + 脆弱性), 指出“脆弱性”是灾害形成的根源, 致灾因子是灾害形成的必要条件, 在同等致灾强度下, 灾情随脆弱性的增强而扩大。^②时至今日, 脆弱性研究呈现出专门化与扩大化的趋势, 关注的重点也从早期的生态、环境系统的脆弱性转向网络、金融系统的脆弱性和经济社会系统乃至个体特征的脆弱性。^③特别需要指出的是, 世界银行将“社会风险”作为一个新的概念框架以取代传统的社会政策思路, 通过公共干预来帮助贫困者增强抵御灾害的能力, 其中, 脆弱性也成为社会风险评估的关键概念。^④

现在, 人们已不满足单从脆弱性一个层面来研究复杂的社会系统该如何抵抗冲击, 而是将探索的触角伸得更远——复杂社会系统的“鲁棒性” (robustness, 也译作“强壮性”)。人们

① Paul Timmerman, “Vulnerability Resilience and the Collapse of Society”, *Environmental Monograph*, Toronto: Institute for Environmental Studies, 1981.

② Kenneth Hewitt, *Regions of Risk*, Longman Singapore Publisher Ltd., 1997; Piers Blaikie, *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability, and Disasters*, London: Routledge, 1994, pp. 141 - 156. 转引自商彦蕊《自然灾害综合研究的新进展——脆弱性》, 《地域研究与开发》2000 年第 2 期。

③ 商彦蕊:《自然灾害综合研究的新进展——脆弱性》, 《地域研究与开发》2000 年第 2 期; 朱正威:《国际公共安全评价体系: 理论与应用前景》, 《公共管理学报》2006 年第 1 期; 朱正威:《中国区域公共安全评价及其相关因素分析》, 《中国行政管理》2006 年第 1 期。

④ Holzmam, Robert and Steen Jorgenson, “Social Risk Management: A new conceptual framework for social protection, and beyond”, Social Protection Discussion Paper No. 0006, Washington: World Bank, 2000.

在探讨人造工程系统和社会经济系统为何如此脆弱时发现了以下几个原因：决策与信息处理功能越集中，系统越容易受到攻击；系统中各部分的紧密联系是脆弱性的来源之一；活的系统组成的主体具有较强的鲁棒性；全息系统是某些系统具有鲁棒性的原因之一；分形所具有的自相似性也是形成鲁棒性的原因之一。^①

国内自然灾害及综合减灾的早期代表人物为马宗晋，他提出了综合减灾的减灾系统工程设计。近年来，史培军对国内这一领域的相关研究进行了比较系统的梳理，将其总结为4大理论体系：“致灾因子论”、“孕灾环境论”、“承灾体论”和“区域灾害系统论”。“致灾因子论”认为灾害源于外部“致灾因子”，并根据自然力的“阈值”来计算灾害等级，研究内容主要包括灾害调查、模拟与预报；“孕灾环境论”认为，灾害之所以频繁发生，主要是因为气候、地表覆盖和物质文化环境的变化，研究重点在于区域环境与自然灾害分布的关系；“承灾体论”着重研究“承灾体”的分类、“承灾体”脆弱性评估和“承灾体”动态变化监测等；“区域灾害系统论”则是对上述理论的综合，它认为灾情的形成是“致灾因子”、“孕灾环境”与“承灾体”三者的综合作用。^②其中，第一种理论是纯技术的，后三种则综合考虑了环境的作用。从目前的发展趋势来看，“区域灾害系统论”以其系统的视角代表了当今自然灾害研究的发展趋势，正致力于从“致灾因子”、“孕灾环境”和“承灾体”交互作用的层面来加深对灾害的理解，发展区域综合减灾范式。1990年，联合国提出“国际

① 陈禹：《复杂的社会系统怎样应对冲击——近期鲁棒性研究的启示》，《科学决策》2003年第12期。

② 史培军：《再论灾害研究的理论与实践》，《自然灾害学报》1996年第4期；史培军：《三论灾害研究的理论与实践》，《自然灾害学报》2002年第3期；史培军：《四论灾害系统研究的理论与实践》，《自然灾害学报》2005年第6期；史培军、刘婧、徐亚骏：《区域综合公共安全管理模式及中国综合公共安全管理对策》，《自然灾害学报》2006年第6期。