

BE PREPARED

Preventing and preparing mechanism of public crisis management
in transitional China

温志强 著

居安思危：

社会转型期中国公共危机管理
预防准备机制研究



BE PREPARED

Preventing and preparing mechanism of public crisis management
in transitional China

温志强 著

居安思危：

社会转型期中国公共危机管理
预防准备机制研究

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

居安思危：社会转型期中国公共危机管理预防准备机制研究/温志强著. —北京：中国社会科学出版社，2011. 12
ISBN 978-7-5004-9866-7

I. ①居… II. ①温… III. ①紧急事件－公共管理－研究－中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 094835 号

责任编辑 王 茜
责任校对 王有学
封面设计 格子工作室
技术编辑 王炳图

出版发行	中国社会科学出版社		
社 址	北京鼓楼西大街甲 158 号	邮 编	100720
电 话	010-84029450 (邮购)		
网 址	http://www.casspw.cn		
经 销	新华书店		
印 刷	北京君升印刷有限公司	装 订	广增装订厂
版 次	2011 年 12 月第 1 版	印 次	2011 年 12 月第 1 次印刷
开 本	710 × 1000 1/16		
印 张	18.25	插 页	2
字 数	298 千字		
定 价	46.00 元		

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社发行部联系退换
版权所有 侵权必究

序

放在我案头的总是汪志强研究公共危机管理问题的又一力作，他在这一领域的研究成果日渐丰富，令人欣喜。

我们一起合作研究公共危机管理问题，是在他迈入教学工作岗位初期。当时“非典”事件刚过，对危机管理的研究渐热。我们研究开始，就在核心期刊上发表了两篇成果，且被《新华文摘》篇目辑要收录。这大大激发了他在公共危机管理领域的研究热情。此后，他又有多篇颇有价值的成果问世。

在这部新成果中，汪志强依据社会转型期政府对公共危机管理过程中内容的变化，将这一过程

分为预防准备、预报警戒、应急处理和恢复重建四个阶段。这曾是我们以往研究中的共识。他的新成果则以前一阶段为研究对象,重点分析了中国的公共危机管理的预防准备机制,强调“居安思危”。同时,他又创造性地把公共危机管理分为应急处理和预防准备两种类型,通过两种类型的比较分析,提出了构建中国社会转型期公共危机预防机制的新设想。

这部新成果的面世,应是温志强在公共危机管理领域研究工作的新起点。期望他今后在预报警戒、应急处理和恢复重建等公共危机管理的其他阶段的深入研究中,有更多、更有价值的成果出现,使他在这一领域的研究更为系统、更为现实。

期待温志强在公共危机管理的科研道路上,努力奋进、锲而不舍,取得更为辉煌的成果!

吴春华 二〇一一年五月
於学者公寓

前言

研究公共危机管理这个课题得益于我走上教学之路后写的第一篇学术性文章。当时 SARS 刚过，危机管理盛行，我也赶时髦表达了一点自己的看法，请我的博士生导师吴春华先生指点。几经老师不厌其烦的指导和修改，这篇文章在一个核心期刊发表，后来还被《新华文摘》篇目辑要收录，这大大激发了我对危机管理的兴趣，也鼓舞了我做文章的信心。此后，我就一直沿着公共危机管理这条道路走到今天，这一研究领域也就自然而然成了我现在和今后科研选题的归属。

公共危机的过程是一个滋生、潜伏、发生、发展、灭亡的自然规律，所以对其管理也就有轻重缓急。在管理实践中大家都不约而同地重视怎样处置突发事件，而忽视准备阶段对整个公共危机管理的关键性作用，致使公共危机管理经常处于无资源可用的尴尬境地。实践证明，平时对于公共危机事件的研究、认识以及公共危机处置制度和相关法律的准备，还有公共危机管理机构 and 专业化队伍的建设、必要的物资准备等都是公共危机爆发后快速有效处置的根本保证。所以本书认为政府要提高危机管理的能力，就必须科学认识公共危机管理中预防准备机制构建的重要性，这对中国公共危机频发阶段的政府治理具有重要的理论和实践意义。基于以上认识，本书依据公共危机管理工作重点的不同，把公共危机管理过程分为预防准备阶段、预报警戒阶段、应急处置阶段、恢复重建阶段四大阶段，并就这四个阶段分别做较为深入的研究，拟题为“居安思危：社会转型期中国公共危机管理预防准备机制研究”、“危在旦夕：中国公共危机管理预警机制构建研究”、“临危不惧：中国公共危机管理应急处置机制研究”

和“转危为安:中国公共危机后的恢复重建机制研究”。

当然,各个阶段的工作目标和重点是不一样的:预防准备阶段是在没有危机时基于假设风险的预防、教育和资源储备;预报警戒阶段是有了危机迹象和苗头以后的信号放大与评估;应急处置阶段是对危机全面爆发后的控制;恢复重建阶段是危机消除后的总结与重建。本书认为公共危机管理应该有所侧重,管理重点应该放在公共危机发生前的预防和应急所需资源的准备阶段,即预防为主、防消结合,把危机管理的注意力放在危机迹象尚未出现的和平稳定时期。

从现实出发,社会转型期中国社会公共危机频发,尤其是2003年的SARS和2008年的汶川特大地震,鲜活的事例证明:把公共危机管理的目标从突发事件前移到潜在的危机风险控制、把管理重点从应急处置前移到对潜在危机的预防和应急所需资源的准备上来,是公共危机爆发后快速有效处置的根本保证。这对于高速发展的转型期国家来说是一项既具有理论价值又具有实践指导意义的重大课题。

在公共危机的预防准备机制研究中,我始终以马克思主义理论为指导,坚持理论与实践相结合的原则,运用实证分析和文献分析的方法全面考察中国公共危机管理实践的成败;运用对比分析的方法研究以处置为主的应急型公共危机管理与以准备为主的预防型公共危机管理的优劣,探索转型期如何构建公共危机管理的有效预防准备机制。

21世纪人类面临的最大公害就是各种突发性的公共危机。公共危机不仅对各国政府管理体制提出了严峻挑战,更关系到社会的稳定和国家政权的生死存亡,它可能来自自然灾害与环境的恶化、恐怖活动、经济与政治危机以及各种意外事故等。各国政府都非常重视培养危机意识,建立和完善危机管理的组织体系和运行机制。人类必须时刻提高警惕,加快对各种公共危机的研究,建立起应对各种公共危机的机制和对策,未雨绸缪,以保证人类在新世纪健康、安全地生存与发展。

温志强

2011年阳春三月于天津

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 本书研究的目的与意义	(1)
一 问题的提出	(1)
二 本书研究的理论价值	(4)
三 本书研究的现实意义	(6)
第二节 公共危机预防准备管理问题的国内外研究现状	(8)
一 公共危机管理的研究概况	(8)
二 预防准备管理的研究现状	(24)
第三节 本书研究的主要内容及方法	(29)
一 研究思路	(29)
二 研究的重点和创新之处	(30)
三 研究方法	(32)
第四节 本书的基本假设、理论线索与研究框架	(33)
一 基本假设	(33)
二 理论线索	(36)
三 研究框架	(39)
第二章 公共危机管理的基本理论	(41)
第一节 公共危机	(41)
一 公共危机的内涵及特征	(41)
二 公共危机的分类及成因	(58)

第二节 公共危机管理	(75)
一 公共危机管理的内涵及特征	(75)
二 公共危机管理过程的结构分析	(86)
第三节 公共危机管理的分类	(96)
一 应急处置型公共危机管理	(97)
二 预防准备型公共危机管理	(98)
第三章 社会转型对中国公共危机管理的影响	(109)
第一节 公共危机管理内容的动态分析	(109)
一 社会对抗自然灾害阶段——原始社会的公共危机管理 (古代—18 世纪)	(110)
二 政府参与灾难救助阶段——公共危机管理的孕育 (18 世纪—20 世纪 50 年代)	(110)
三 以战争为背景的国家安全管理——公共危机管理理论的 形成(20 世纪 60—70 年代)	(112)
四 公共危机的综合管理阶段——公共危机管理理论的成熟 (20 世纪 70 年代末—90 年代)	(113)
五 社会转型时期的非传统公共安全管理——公共危机管理 理论的扩展(20 世纪末以来)	(113)
第二节 基于转型理论的社会特点分析	(115)
一 不确定性因素增多	(116)
二 社会矛盾突出	(117)
三 市场体制不完善	(118)
四 政府治理局限	(120)
五 法律法规不健全	(122)
六 文化发展失衡	(123)
七 全球化的影响加深	(123)
第三节 基于风险社会理论的社会风险分析	(130)
一 灾害风险	(132)
二 现代化发展风险	(132)
三 制度风险	(133)

四 全球化风险	(134)
五 市场经济风险	(134)
六 社会阶层分化风险	(134)
第四节 社会转型期中国公共危机的发展趋势	(135)
一 形式多元化	(136)
二 规模扩大化	(136)
三 影响辐射化	(137)
四 频率增高	(138)
五 破坏性加大	(138)
第五节 社会转型对预防准备型公共危机管理的诉求分析	(139)
一 公共危机管理的理想状态与预防原则	(140)
二 公共危机管理的价值选择与人本原则	(142)
三 公共危机管理的真实目标与长效原则	(146)
四 公共危机管理的核心内容与准备原则	(147)
第六节 构建中国预防准备型公共危机管理机制的必然性	(148)
一 基于社会风险的公共危机特性的需要	(148)
二 社会转型期公共危机管理长效机制的必然选择	(149)
第四章 社会转型期中国应急处置型公共危机管理的困境	(153)
第一节 扬汤止沸,曲突徙薪:危机预防的关键性作用	
被淡化	(153)
一 扬汤止沸,淡化了风险意识	(154)
二 曲突徙薪,淡化了预防地位	(155)
三 人云亦云,淡化了预防导向	(156)
第二节 临阵磨枪,部门割据:临时组织的权威性受到挑战	(157)
一 制度分散,缺乏权威	(158)
二 临阵磨枪,仓促上阵	(159)
三 部门割据,职责分割	(160)
第三节 理想化预案,静态准备:应急计划的实际应用性	
受到质疑	(164)
一 预案理想化,实际可操作性差	(164)

二	缺乏系统规划,应机权变性差	(165)
三	静态准备,缺乏动态演练	(165)
第四节	热情有余,技术不足:专业公共危机管理人才匮乏	(173)
一	专业救援队伍缺乏	(173)
二	专家咨询队伍薄弱	(174)
三	专业的管理人才匮乏	(175)
四	应急技术研究和公共危机管理专业学科建设滞后	(175)
第五节	临时动员,训练不足:公民缺乏自救知识	(176)
一	大政府小社会,公民参与不足	(176)
二	应急科普空白,公民缺乏自救知识演练	(177)
第六节	资源匮乏,捉襟见肘:应急物资严重不足	(178)
一	投入不足制约应急救援	(178)
二	物资缺乏影响应急效率	(180)
第五章	预防准备型公共危机管理对应急处置管理困境的弥补	
价值分析		(187)
第一节	有利于培养危机预防文化	(188)
一	树立预防思想	(188)
二	倡导安全文化	(189)
三	强化风险意识	(191)
第二节	有利于降低政府的法制化治理的制度成本	(191)
一	降低制度协调成本	(191)
二	提高资源的利用效率	(192)
第三节	有利于推进行政管理体制变革	(193)
一	弱化危机管理部门自身利益	(193)
二	提高应急指挥的统一协调性	(193)
三	提高危机管理的专业化水平	(195)
第四节	有利于提高公共危机常态管理水平	(196)
一	提高对于危机风险的可控性	(197)
二	提高政府应急管理效能	(199)
三	减轻危机发生后的危害	(200)

四 降低次生衍生灾害的发生	(201)
第六章 建构预防准备型公共危机管理机制的对策建议	(212)
第一节 思想准备:倡导预防为主、防消结合的危机预防文化	(213)
一 倡导预防文化,强化风险意识	(214)
二 开展警示教育,提高社会整体防治公共危机的能力	(215)
第二节 制度准备:基于非常态管理的《紧急状态法》的 制度调整	(217)
一 《紧急状态法》的宪政依据	(219)
二 《紧急状态法》的基本内容	(219)
三 《紧急状态法》对于公共危机管理的规制性作用 分析	(220)
第三节 体制准备:基于大部制思想下常设公共危机管理职能 体制建设	(221)
一 中枢决策机构“国家安全委员会”	(224)
二 国家实体职能机构“紧急状态部”	(224)
三 “紧急状态部”对于公共危机的常态化管理作用分析	(229)
第四节 人力资源准备:公共危机管理专业人才培养和科学 技术研究	(230)
一 危机防治专业人才培养	(230)
二 危机防治技术研究	(232)
三 危机防治学科建设	(235)
第五节 自救准备:社会风险心理和公众自救能力的提高	(235)
一 应急演练,增强民众自救能力	(235)
二 心理干预,增强民众面对危机的勇气	(238)
三 宣传教育,提高科学预防能力	(239)
第六节 资金准备:基于储备金制度的“社会发展风险基金” 的预算	(244)
一 “社会发展风险基金”的预算依据与资金来源	(245)
二 “社会发展风险基金”对于政府危机管理的保障 作用分析	(246)

第七节 物资准备:基于应急物资物流平台的“应急实物 准备库”建设	(247)
一 “应急实物准备库”的建设内容	(248)
二 “应急实物准备库”的应急物流规划	(249)
三 “应急实物准备库”对于应急实物的资源配置作用分析	(250)
第八节 应急预案准备:动态的预案编制	(250)
一 预见性	(251)
二 规范性	(251)
三 时效性	(251)
四 权变性	(252)
五 科学性	(253)
第九节 社会资源准备:建立适度的社会动员机制	(253)
一 构建社会应急人力动员机制	(254)
二 培养社会应急组织	(254)
主要参考文献	(257)
一 国内文献	(257)
二 国外文献	(271)
后记	(277)

第一章

导 论

第一节 本书研究的目的与意义

社会转型期公共危机的频发不仅对政府管理体制提出了严峻挑战，还关系到社会的稳定和国家政权的生死存亡。面对社会风险加大、公共危机增多的现实，把公共危机管理的目标从突发事件管理前移到潜在危机风险的控制、把管理重点从应急处置前移到对潜在危机的预防和应急所需资源的准备上来，这对处于高速发展阶段的转型期国家来说是一项既具有理论研究价值又具有实践指导意义的重大课题。

一 问题的提出

公共危机始终伴随着人类文明的发展，从早期的自然灾害、瘟疫流行、部族攻击、群体暴动等，到近代工业革命后出现的技术事故、环境灾难以及当今全球化背景下的恐怖袭击等，公共危机与社会发展如影随形，所不同的是除了传统的威胁依然存在以外，现在又增加了因工业化、全球化、城市化以及经济高速发展所引发的新的公共危机。从世界范围看，无论是发达国家还是发展中国家，各种公共危机层出不穷，近几年尤为突出。雪灾、地震、泥石流、山体滑坡、水灾、台风等重大自然灾害，矿难、火灾、爆炸、海难、空难、放射性物质泄漏、大规模断电等重大事故，食品安全、药品安全、生产安全、交通安全等各种非传统的公共安全事故，各种传染病和疫情流行等公共卫生突发事件，群体性事件、暴力冲

突、恐怖主义袭击、社会骚乱等难以预料的重大公共危机,不仅给各国人民生命财产和经济发展造成重大损失,而且危害到国家和社会稳定。

进入新世纪,一次又一次的公共危机不断向人类提出挑战,从美国“9·11”恐怖危机到莫斯科集体人质“危机”,从中国“非典型性肺炎”的公共卫生危机,到2008年中国南方的雪灾、汶川特大地震、三鹿奶粉事件、2010年的玉树地震和舟曲泥石流等,暴露了人类缺乏对危机的认识和防范、缺少应对危机的有效机制与应急资源等问题,也给正处于经济高速发展的人类社会敲响了警钟。我们看到的是,当危机爆发时,人们措手不及,大多被动应付,丧失控制处理的良好时机,造成不可估量的重大损失。所以,如何有效地防范和应对各种公共危机,对各国政府日常管理提出了重大挑战,同时也考验着各国政府的危机管理能力,使政府公共危机管理成为各国政府和各界人士普遍关注的重大问题。

在新的时代背景下,中国政府十分重视各种公共危机问题的有效预防和处置,一再强调要居安思危,增强忧患意识、危机意识,并采取有效措施,在加强政府应急管理体系建设、建立应急机制和依法进行公共危机管理等方面取得了很大进展。从事危机管理的部门或机构在如何快速有效应对具有本领域特点的公共危机方面积累了很多有益的经验,并且积极借鉴其他国家和地区在处理相应事件时的有效措施;时刻关注目前理论研究的前沿动态,把研究成果应用到公共危机管理的实践中,取得了一定的成效。

经济发展进入快速道以后,中国处在了经济转轨、社会转型的快速发展时期,中国正面临重大自然灾害频发、安全责任事故不断、群体性事件增多、传统安全与非传统安全交织、非传统安全威胁不断上升的新形势。经济的高速发展一方面带来了社会的巨大变革,另一方面不可避免地会触动由于发展不平衡而造成的各种社会问题,社会转型使得各种各样的公共危机以人们意想不到的方式、在人们意想不到的时间发生,公共危机发生的频率、速度和影响不断增加。1998年特大洪涝灾害、2002年南京市江宁区汤山镇的特大投毒案、2003年的非典型性肺炎危机、2004年初的禽流感疫情、2004年初北京的密云踩踏事件、2004年吉林的中百商厦特大火灾、2004年河南郑煤集团太平煤矿发生的特大瓦斯爆炸事件、2005年春节辽宁阜新煤矿海州立静的瓦斯爆炸事件、2008年初南方百年不遇的

冰雪灾害、2008年“5·12”汶川特大地震、2008年下半年的三鹿奶粉事件、2009年3月暴发的甲型H1N1流感、2010年“4·14”青海玉树特大地震、2010年“8·7”甘肃舟曲泥石流等，这些危机事件都给国家带来了巨大的损失。国家安全生产监督管理局曾发布，中国现正处于第五次安全事故频发高峰期，平均每年直接损失在2000亿元，加上间接损失要超过5000亿元，而各种事故造成平均每天死亡300人。^①在这些灾难中，我国政府和社会经受着各种公共危机的考验，在危机管理方面积累了一定的经验。围绕着如何控制和消除公共危机的危害，实践部门和学术界逐渐统一认识，形成了以全过程的阶段管理为基础的公共危机管理体系。在应对这些突发公共危机的时候，其指导思想总体倾向于全灾难的干预途径，并着重于直接救灾。遗憾的是，在每一次突发事件中都面临着同样的罅隙：应急资源缺乏整合，决策指挥混乱，物质、技术、人才、资金匮乏，缺乏有效处置机制，公众心理脆弱，这些严重阻碍着公共危机的有效缓解和损失的减轻。近年来，连续发生的重大食品安全、质量安全、交通安全和生产安全事件，使这一问题日益凸显。这就不得不引起我们深思：社会转型对公共危机的发生发展和管理有没有影响？有多大影响？公共危机能不能减少？如何尽可能地预防和减少公共危机，尽可能地减轻和避免公共危机带来的伤害，如何把危机管理的焦点从应急处置前移到公共危机的预防和必要的准备上来？这是当前各国政府以及学术界普遍面临的一项重大课题，这也是本书研究的初衷之一。

从国内外有关公共危机管理的研究现状来看，更多的学者把精力和关注点放在如何对公共危机管理分阶段管理，逐渐形成了系统的阶段管理理论和全面危机管理理论，其基本思想就是对危机的全过程进行监控。这似乎完全符合危机管理的要求和现实的需要，这些研究的共同特点就是：系统的阶段管理也好、分阶段管理也好，都是为了凸显应急处置的重要性。尤其是中国官方称“公共危机管理”为“应急管理”，更加突出了这一特点。但是值得深思的是，公共危机发生频率为什么越来越高？损失为什么越来越大？所以本书思考的另外一个问题是：公共危机管理的各个阶段同

^① 数据来源：国家安全生产监督管理局官方网址（www.chinasafety.gov.cn/125K2009-3-27）。

样重要,还是某个阶段更重要,即公共危机管理过程中是否应该有所侧重?如果有,侧重点应该放在哪个阶段?这是本书研究的初衷之二。

近几年的公共危机频发在给中国公共危机管理提出新挑战的同时,也引起了公共危机管理研究者新的思考:在突发公共危机的时候能不能从容应对?如何从容应对?虽然中国政府和社会在应对各种公共危机的过程中积累了一定的经验,但是,本书认为,目前着重于直接救灾的管理模式不可避免地遇到了危机管理资源匮乏的掣肘。所以,如何有效地整合各类资源以形成高效、完善的应对公共危机的快速响应机制;如何明确政府在公共危机管理中的责任和职能;如何打破各种分割壁垒,有效准备和整合人员、资金、物资等各种应急资源,即使在危机防御失败时也能够胸有成竹地坦然面对,这是现代公共危机管理面临的又一难题,也是本书研究的初衷之三。

在世界和平与发展的主流背景下,爆发大规模的战争可能性减小,所以,可以研判 21 世纪人类面临的最大公害就是各种非战争的突发性公共危机,它可能来自自然灾害与环境恶化、恐怖活动、经济与政治危机以及各种意外事故等。人类必须时刻提高警惕,加快对各种公共危机的研究,建立起应对各种公共危机的机制和对策,未雨绸缪,以保证人类在新世纪健康、安全地生存与发展。尤其是 2008 年的汶川特大地震,再一次用鲜活的实践证明了平时对于公共危机的研究、认识以及应急处置制度和相关法律的准备,应急管理机构 and 专业化队伍的建设,必要的物资准备等都是危机爆发后快速有效处置的根本保证,这些比直接救灾和应急处置过程本身更有价值。

二 本书研究的理论价值

(一) 为提高公共危机管理的绩效提供理论指导

长期以来,我们侧重于企业危机方面的研究和教育,而对公共危机的内涵、特征、类型划分、原因以及发生发展的规律认识不够,公共危机管理理论研究与教育严重薄弱和滞后。尽管危机管理理论在 20 世纪就已经诞生,但真正让中国人认识和接受公共危机管理理论是在美国“9·11”恐怖袭击和令人刻骨铭心的 SARS 疫情之后。在近几年,西方关于危机