

电子政务环境下 政府应急管理机制研究

DIANZI ZHENGWU HUANJING XIA
ZHENGFU YINGJI GUANLI JIZHI YANJIU

向立文 著



中国出版集团



世界图书出版公司

ISBN 978-7-5100-4720-6



9 787510 047206 >

WS/4720 定价: 38.00元

图书在版编目(CIP)数据

电子政务环境下政府应急管理机制研究 / 向立文著.

— 上海: 上海世界图书出版公司, 2012.8

ISBN 978-7-5100-4720-6

I. ①电… II. ①向… III. ①电子政务—研究②突发事件—公共管理—研究 IV. ①D035.1-39②D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 092400 号

责任编辑: 应长天

装帧设计: 车皓楠

责任校对: 石佳达

电子政务环境下政府应急管理机制研究

向立文 著

上海世界图书出版公司出版发行

上海市广中路 88 号

邮政编码 200083

南京展望文化发展有限公司排版

上海市印刷七厂有限公司印刷

如发现印刷质量问题, 请与印刷厂联系

(质检科电话: 021-59110729)

各地新华书店经销

开本: 787×1092 1/16 印张: 15.25 字数: 280 000

2012 年 8 月第 1 版 2012 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5100-4720-6/G·315

定价: 38.00 元

<http://www.wpcsh.com.cn>

<http://www.wpcsh.com>

- ◆ 本书获湘潭大学学术著作出版资助
- ◆ 本书获中国优秀博士论文文库出版资助
- ◆ 项目研究成果
 - 国家社科基金重点项目“地方政府应对重大自然灾害的对策研究”(项目批号 08ASH004)
 - 国家社科基金一般项目“重大突发公共事件的政府应急信息公开研究”(项目批号 11BTQ033)
 - 湖南省软科学研究计划项目“和谐社会背景下地方政府应急管理机制研究——以长株潭为例”(项目批号: 2009ZK4036)
 - 湖南省社科基金一般项目“政府应急信息管理机制研究——以 2008 年湖南雪灾为例”(项目批号: 09YBB380)

电子政务环境下 政府应急管理机制研究

向立文 著

世界图书出版公司

上海·西安·北京·广州

序

当今世界已经进入全球风险社会时代。各种突发事件此起彼伏,层出不穷,给社会发展和公民生命财产安全带来严重影响,对政府执政能力提出了严峻挑战。如何科学防范和及时、妥善处置突发事件,提高政府应急管理能力和水平,已经成为世界各国政府必须面对的一项重大课题。

我国历来高度重视突发事件的预防和处置工作,特别是自“非典”以来,我国党和政府进一步加强政府应急管理工作,相继出台了《国务院关于全面加强应急管理工作的意见》、《国家突发公共事件总体应急预案》、《中华人民共和国突发事件应对法》等一系列有关政府应急管理工作的法律法规,以“一案三制”为核心的政府应急管理体系建设全面推进。

在这一现实背景下,学界掀起了研究政府应急管理的热潮,众多学者基于政治学、管理学、法学、社会学、新闻传播学等不同视角对政府应急管理问题展开探讨,涌现出不少学术研究成果。向立文的博士学位论文《电子政务环境下政府应急管理机制研究》便是其中之一,本书就是作者在其博士论文的基础上经过修改、充实而成,是他近年来在政府应急管理方面研究的结晶。

本书具有以下三个方面的特色:

首先,作者开创了一个全新的研究视角。作者基于电子政务视角,探讨了电子政务为什么要在政府应急管理中应用、怎样应用等问题,并分析了电子政务环境下政府应急管理的发展变化、成因及规律。

其次,采用了多种方法进行研究。譬如,运用文献调查和实地调查相结合的方法,搜集和掌握了大量相关研究文献及第一手资料;采用比较研究方法,分析了国外政府应急管理机制建设的成功经验以及我国政府应急管理机制建设存在的主要问题;使用系统分析法构建起电子政务环境下政府应急管理机制的理论模型,并阐述了各构成要素之间的逻辑关系。

最后,作者运用危机管理理论、权变管理理论、新公共管理理论、信息生命周期理论等基本理论知识,从政府应急管理机制的组织、运行与保障三个维度,对政府应急管理机制的构成及其运作等问题进行深入研究,系统构建起电子政务环境下政府应急管理机制的理论体系。

本书的价值在于:它总结的政府应急管理经验和规律,构建的政府应急管理机制理论模型及内容体系,对于电子政务的应用与发展具有一定的参考作用,对于政府应急管理工作的有效开展具有重要的借鉴作用,对于应急管理学科理论体系的丰富与发展具有积极的促进作用。

当然,政府应急管理是一项复杂的系统工程,涉及面广,关乎利益多,面临问题复杂。向立文博士的这部著作肯定还存在不少缺陷与不足,作为他的导师,我衷心希望他以此作为开端,在该领域的研究中不断开拓和深入,取得更多更好的成果。

是为序。

杨 健

中国人民大学公共管理学院教授、博士生导师

中国人民大学金融信息中心主任

2012年5月于北京

目 录

1 导论	1
1.1 选题背景与意义	1
1.1.1 选题背景	1
1.1.2 研究意义	8
1.2 文献综述	10
1.2.1 政府应急管理机制的研究	10
1.2.2 电子政务在政府应急管理中的应用的研究	20
1.2.3 研究述评	22
1.3 主要研究方法	27
1.3.1 调查法	27
1.3.2 系统方法	28
1.3.3 比较研究法	28
1.3.4 跨学科移植法	28
1.4 研究思路与逻辑架构	28
1.4.1 基本研究思路	28
1.4.2 著作的逻辑架构	29
1.5 主要创新点	30
2 政府应急管理机理分析	32
2.1 概念界定	32
2.1.1 突发事件	32

2 电子政务环境下政府应急管理机制研究

2.1.2	政府应急管理	33
2.1.3	政府应急管理机制	34
2.2	突发事件概述	35
2.2.1	突发事件的特点	35
2.2.2	突发事件的分类	38
2.2.3	突发事件的分级	42
2.2.4	突发事件的分期管理	44
2.3	政府应急管理的理论依据	46
2.3.1	危机管理理论	46
2.3.2	社会冲突理论	47
2.3.3	风险社会理论	48
2.3.4	新公共管理理论	50
2.3.5	新公共服务理论	51
2.3.6	权变管理理论	52
2.3.7	信息生命周期理论	53
2.4	电子政务与政府应急管理	55
2.4.1	电子政务与政府应急管理的关系	55
2.4.2	电子政务技术在政府应急管理中的应用	57
2.4.3	电子政务在政府应急管理中的基本功能	60
2.5	电子政务环境下政府应急管理的发展变化	63
2.5.1	电子政务环境下政府应急管理发展变化的表征	63
2.5.2	电子政务环境下政府应急管理发展变化的成因	68
2.5.3	电子政务环境下政府应急管理发展变化的规律	70
3	政府应急管理机制现状研究	72
3.1	我国政府应急管理机制建设的实地调研	72
3.1.1	北京市通州区政府应急管理机制	72
3.1.2	卫生部突发公共卫生事件应急管理机制	85
3.2	国外政府应急管理机制建设的个案分析	96
3.2.1	美国政府应急管理机制	96
3.2.2	英国政府应急管理机制	99

3.2.3	日本政府应急管理机制	102
3.3	国外政府应急管理机制建设对我国的启示	107
3.3.1	建立健全应急管理组织体系	107
3.3.2	拓展政府应急管理合作范围	108
3.3.3	完善应急法律法规体系	110
3.3.4	积极与媒体进行沟通	111
3.3.5	加大科技投入力度	112
3.3.6	加强应急管理培训和教育	113
4	电子政务环境下政府应急管理机制理论模型	115
4.1	政府应急管理机制的价值目标	115
4.1.1	统一指挥	116
4.1.2	功能齐全	116
4.1.3	反应灵敏	117
4.1.4	协调有序	118
4.1.5	运转高效	119
4.2	政府应急管理机制的理论模型构建	120
4.2.1	政府应急管理机制总体理论模型	120
4.2.2	政府应急管理组织机制理论模型	121
4.2.3	政府应急管理运行机制理论模型	121
4.2.4	政府应急管理保障机制理论模型	123
4.3	政府应急管理机制理论模型的要素构成及内涵分析	123
4.3.1	政府应急管理组织机制	123
4.3.2	政府应急管理运行机制	125
4.3.3	政府应急管理保障机制	126
5	政府应急管理组织机制	131
5.1	政府应急管理组织变革的缘由	131
5.1.1	危机环境的挑战	131
5.1.2	传统政府应急管理组织的问题	132
5.1.3	电子政务发展的契机	133

4 电子政务环境下政府应急管理机制研究

5.2 政府应急管理组织的变革思路	134
5.2.1 重塑组织目标	134
5.2.2 优化组织结构	135
5.2.3 创新组织工作模式	135
5.3 政府应急管理组织体系建设的基本要求	136
5.3.1 集中统一	137
5.3.2 平战结合	137
5.3.3 协同处理	138
5.4 政府应急管理组织体系的特征	141
5.4.1 以信息处理为基础	142
5.4.2 层级结构与网状结构相结合	142
5.4.3 静态结构与动态结构相结合	143
6 政府应急管理运行机制	144
6.1 预测预警机制	144
6.1.1 应急预测	144
6.1.2 应急预警	146
6.1.3 应急预警系统	150
6.2 应急响应机制	161
6.2.1 决策处置机制	161
6.2.2 信息沟通机制	164
6.2.3 社会动员机制	166
6.2.4 应急合作机制	169
6.3 善后处理机制	171
6.3.1 调查评估	171
6.3.2 恢复重建	174
6.3.3 总结学习	175
6.3.4 心理干预	176
7 政府应急管理保障机制	178
7.1 应急预案保障	178

7.1.1	应急预案的功能	178
7.1.2	应急预案的编制	179
7.1.3	应急预案的演练	182
7.1.4	应急预案的修订	182
7.2	应急法制保障	183
7.2.1	我国应急法制建设的概况	184
7.2.2	应急法制建设存在的问题	185
7.2.3	应急法制建设的基本思路	186
7.3	应急物资保障	186
7.3.1	成立应急物资保障工作机构	187
7.3.2	应急物资保障机制	187
7.3.3	应急物资的储备与调配	188
7.4	应急资金保障	189
7.4.1	应急资金保障预案	190
7.4.2	应急资金的预算	190
7.4.3	应急资金的筹措	191
7.4.4	应急资金的管理和监督	191
7.5	应急技术保障	191
7.5.1	加强应急管理技术的研究及应用	192
7.5.2	积极开发应急管理信息系统	194
7.5.3	夯实应急管理的网络基础设施	195
7.6	应急通信保障	197
7.6.1	应急通信保障的基本原则	197
7.6.2	应急通信保障的预案建设	198
7.6.3	发展以卫星通信为核心的立体应急通信网络	198
7.7	应急医疗卫生保障	199
7.7.1	医疗卫生应急保障预案建设	199
7.7.2	医疗卫生应急队伍建设	200
7.7.3	医疗卫生应急资源整合	201
7.8	应急队伍保障	201
7.8.1	制订应急队伍建设方案	201

6 电子政务环境下政府应急管理机制研究

7.8.2 建立健全应急救援队伍体系	202
7.8.3 加强应急队伍培训和演练	204
7.9 应急交通运输保障	204
7.9.1 加强应急运输预案建设	205
7.9.2 加强交通运输应急队伍建设	206
7.9.3 加强交通运输应急装备建设	206
7.10 应急培训教育保障	206
7.10.1 对政府机构工作人员的培训	207
7.10.2 对非政府组织成员的培训	207
7.10.3 对公众的宣传教育	208
7.10.4 对在校学生的应急教育	209
 主要参考文献	 213
附件1 突发公共卫生事件信息传递与事件判定流程	223
附件2 突发公共卫生事件分级应急处理流程	224
附件3 北京市通州区突发公共事件处置分工表	225
后 记	229
补 记	231

图 表 目 录

图 1-1	本书逻辑架构	30
图 2-1	电子政务与政府应急管理关系示意图	55
图 2-2	传统环境下的政府应急管理流程图	64
图 2-3	电子政务环境下的政府应急管理流程图	64
图 2-4	传统环境下的交通事故处理	66
图 2-5	电子政务环境下的交通事故处理	67
图 2-6	传统环境下政府部门与突发事件的直接关系	68
图 2-7	电子政务环境下政府部门与突发事件的双重关系	68
图 3-1	美国联邦应急管理署主页	97
图 4-1	政府应急管理机制总体理论模型	121
图 4-2	政府应急管理组织机制理论模型	122
图 4-3	政府应急管理运行机制理论模型	122
图 4-4	政府应急管理保障机制理论模型	123
图 6-1	应急预警系统逻辑架构图	156
图 6-2	沟通要素	165
图 6-3	轮式沟通网络模型	167
图 7-1	中华人民共和国中央人民政府网站应急管理栏目	196
表 2-1	突发事件的分类	40
表 2-2	美国国家五级威胁预警系统	43
表 2-3	英国突发事件的分级	43
表 2-4	突发事件分期管理的主要任务及能力要求	46

1 导 论

1.1 选题背景与意义

1.1.1 选题背景

1.1.1.1 危机四伏的社会环境给政府应急管理带来严峻挑战

伴随着人类社会的发展和文明的进步,各种突发事件此起彼伏,无处不在,无时不有,如“9·11”事件、SARS^①、印度洋海啸、松花江水污染事件、“5·12”汶川特大地震、甲型 H1N1 流感等。世界各国除了遭受地震、洪水、台风、火灾、疫情和社会犯罪等传统灾害外,新的突发事件种类不断增多,特别是技术性事故、化学品泄漏、恐怖主义事件的威胁日益突出,给经济社会发展及人民群众生命财产安全带来严重危害。伊恩·I·米特若夫(I. I. Mitroff)指出:“危机不再是今日社会异常的、罕见的、任意的或者外围的特征,危机植根于今日社会的经纬之中。”^②

根据国际灾难数据库(International Disasters Database)的最新统计,1975—2008年,全球共发生各类灾害8866起,导致2283767人死亡,所造成的经济损失高达15276亿美元。其中23次巨灾引起的灾难就导致1786084人死亡(大多数在发展中国家),并造成近40%的损失(大部分在发达国家)。^③

国际著名的瑞士再保险公司2009年第二期的Sigma研究报告显示,2008年的自然灾害与人为灾难造成240500人死亡并导致2690亿美元的经济损失。

① SARS: Severe Acute Respiratory Syndrome,即“严重急性呼吸道综合征”,我国称为“非典型性肺炎”,简称“非典”。

② 见伊恩·I·米特若夫所著《危机:防范与对策》,燕清联合传媒管理咨询中心译,电子工业出版社2004年出版,第3页。

③ 见张成福、谢一帆《风险社会及其有效治理的战略》,《中国人民大学学报》2009年第5期,第26页。

财产保险公司的损失为 525 亿美元,这使得 2008 年成为历史上遭受巨灾损失最严重的年份之一。^①

就我国而言,2008 年是一个极不平凡的年份,1 月中旬至 2 月初,我国南方大部分地区遭受了历史罕见的低温雨雪冰冻灾害。根据国务院统计,这次灾害中,受灾省份达到 19 个,受灾人数在 1 亿人以上,直接经济损失在 500 亿元以上。南方冰冻雪灾刚刚过去,2008 年 5 月 12 日 14 时 28 分,我国发生了震惊世界的四川汶川特大地震灾害,受灾地区的人民生命财产和社会发展蒙受了巨大损失。四川汶川特大地震是新中国成立以后破坏性最强、涉及范围最广、救灾难度最大的一次地震,震级达里氏 8.0 级,最大烈度达 11 度,余震 3 万多次,涉及四川、甘肃、陕西、重庆等 10 个省、区、市、417 个县(市、区)、4667 个乡镇、48810 个村庄。灾区总面积约 50 万平方公里,受灾群众 4625 万多人,其中极重灾区、重灾区面积 13 万平方公里,造成 69227 人遇难,17923 人失踪,374643 人受伤,需要紧急转移安置受灾群众 1510 万人,房屋大量倒塌损坏,基础设施大面积损毁,工农业生产遭受重大损失,生态环境遭到严重破坏,直接经济损失 8451 亿多元。同时,汶川特大地震引发的崩塌、滑坡、泥石流、堰塞湖等次生灾害举世罕见。^②

世界发展进程的一般规律表明,在国家和地区的人均 GDP 处于 500~3000 美元的发展阶段,往往对应着人口、资源、环境、效率、公平等社会矛盾的瓶颈约束最为严重的时期,也是“经济容易失调、社会容易失序、心理容易失衡、社会伦理需要调整重建”的关键时期。^③

据国际货币基金组织统计,2007 年我国人均国内生产总值为 2461 美元,在 181 个国家和地区中位居第 106 位,仍为中下收入国家。^④ 根据世界发展进程的一般规律,我国当前正处于一个“非稳定状态”的各种突发事件频发阶段。近年来,我国各类自然灾害、事故灾难、突发公共卫生事件和社会安全事件频繁发生,造成了极大的经济损失。譬如,2003 年我国各类突发事件造成的经济损失达 6500 亿元,约占当年我国 GDP 的 6%;2004 年各类突发事件造成的直接经济损失也超过了 4550 亿元;而 2005 年各种自然灾害、安全生产事故和公共卫生事故发生频率以及造成的经济损失均高于往年,全年仅因自然灾害带来的直接经济损失就高达 2042.1 亿元,为 5 年来的最高值。根据 2006 年 1 月 23 日在北京召

^① Dr. Brian Rogers《2008 年的自然灾害与人为灾难:北美和亚洲严重受灾》,《sigma》2009 年第 2 期,第 3 页。

^② 见宋英华所著《突发事件应急管理导论》,中国经济出版社 2009 年出版,第 1-3 页。

^③ 见陈锐、牛文元《建立社会稳定预警机制 完善政府应急管理体系》,《科学对社会的影响》2006 年第 2 期,第 30 页。

^④ 见国务院新闻办公室《中国应对气候变化的政策与行动》2008 年发布。

开的全国安全生产工作会议发布的数据,2005 年全国发生各类安全生产事故 717 938 起,死亡人数 127 089 人;全年发生一次死亡 10 人以上的特大事故 134 起,比上年多 3 起;死亡 3 049 人,比上年多 443 人。^①

这些触目惊心的数字背后折射出一个严峻的现实,即各种突发事件的频繁发生,不仅给人民群众的生命财产和社会经济发展带来严重损失,而且日益威胁着公共安全和社会秩序,给政府应急管理带来严峻挑战。加强政府应急管理,维护公共安全、社会稳定和人民利益,预防和应对突发事件,已经成为每个国家不可回避的义务,已经成为各国政府不可推卸的责任。“维护秩序和……安全……看来已几乎成为政治组织和政治活动的普遍目标,它无疑是政治体系和政治活动所提供的主要价值之一。”^②马基雅弗利(N. Machiavelli)从人性论的角度阐述了国家起源。他认为国家的产生不是出于宗教、神的缘故,而是人造的,是出于人性本身的需要。人们为了生命、财产和安全而联合起来,选举领袖,颁布法律,建立起保障生命财产安全的国家,他们要求这个国家能够以这种共同力量来防御和保护每个参加者的人身和财富,并且还要像以往一样地自由。^③因此,国家的一切行动都应以公民利益为考量,它必须要做到“保障每个成员自由地使用财产,保障人民的安全,调解社会矛盾,为民众谋福利”。^④卢梭(J. J. Rousseau)的人民主权思想也构成了政府要对公共事务进行管理的原因之一。卢梭认为国家的产生往往是人民签订社会契约转让权利的结果。人民是主权者,人民把管理公共事务的权力委托给政府,但要求这个国家“能够以全部共同力量来防御和保护每个参加者的人身和财富”。卢梭的《社会契约论》认为:“国家主权属于人民,人民是国家唯一的真正主人,政府官员只是人民的雇员,因此政府官员就要服从人民的利益,为人民谋福利,当人民的利益受到伤害时,国家负有不可推卸的责任。”^⑤

国家对社会负有责任有着深刻的理论渊源,并且国家对社会的责任大都以政府承担对社会管理的职责为主要表现形式,要求政府必须承担起管理包括应对各种突发事件在内的各种公共事务的责任。当前,各种突发事件在全世界范围内频繁发生,给政府执政能力提出了严峻挑战,突发事件应急管理已经成为各国政府面临的一项重要课题。

① 见张涛《2005 年全国突发公共事件数据分析》,《领导决策信息》2006 年第 7 期,第 28-29 页。

② 见加布里埃尔·A·阿尔蒙德所著《比较政治学:体系、过程和政策》,曹沛霖译,上海译文出版社 1987 年出版,第 459 页。

③ 见马基雅弗利所著《君主论》,潘汉典译,商务印书馆 1985 年出版,第 70-75 页。

④ 见唐兴霖所著《公共行政学:历史与思想》,中山大学出版社 2000 年出版,第 59-60 页。

⑤ 见卢梭所著《社会契约论》,何兆武译,商务印书馆 1980 年出版,第 76 页。

1.1.1.2 政府应急管理的有效开展亟待加强机制建设

政府作为公共服务的提供者、公共政策的制定者、公共事务的管理者以及公共权力的行使者,同时也是政府应急管理的领导者,在政府应急管理过程中起着主导作用。

我国政府历来十分重视突发事件的预防和处置工作。1992年联合国环境与发展大会后,我国政府率先组织制订了《中国21世纪议程——中国21世纪人口、环境与发展白皮书》,将其作为指导我国国民经济和社会发展的纲领性文件,开始了我国可持续发展的进程。为了全面推动可持续发展战略的实施,明确21世纪初我国实施可持续发展战略的目标、基本原则、重点领域及保障措施,保证我国国民经济和社会发展第三步战略目标的顺利实现,在总结以往成就和经验的基础上,根据新的形势和可持续发展的新要求,由国家发展和改革委员会会同科技部、外交部、教育部、民政部等有关部门制订了《中国21世纪初可持续发展行动纲要》(以下简称《纲要》)。《纲要》中明确提出要建立健全灾害监测预报、应急救助体系,全面提高防灾减灾能力;提高对突发事件、紧急疫情的迅速反应和处理能力,加强对重大疾病的预防与有效控制;进一步完善灾害管理法律法规,增强全民防灾减灾意识;制订防灾减灾规划和应急方案;建立和完善主要自然灾害以及重大事故的监测、预报预警系统,全面提升和整合信息处理能力,提高预报的时效性和准确性;加强部门协作与配合,建立完善的灾害处理应急指挥系统和减灾救灾综合协调机制,加强防灾减灾工程建设、救援物资和设备储备,形成一支快速反应的救灾力量,提高紧急救援能力,减少灾害造成的人员伤亡和经济损失;推进经常性社会捐助工作网络建设和制度建设,逐步形成良好的社会化灾害救助机制。^①

2003年SARS疫情爆发,使得人们普遍关注政府应急管理。2003年,可以说是我国政府应急管理工作的分水岭,是我国全面加强应急管理工作的起步之年。2003年11月,国务院办公厅应急预案工作小组正式成立,以制订、修订应急预案和建立健全应急体制、机制、法制(简称一案三制)为核心的中国应急管理体系建设全面起步。2004年,中共十六届四中全会进一步明确提出:“建立健全社会预警体系,形成统一指挥、功能齐全、反应灵敏、运转高效的应急机制,提高保障公共安全和处置突发事件的能力。”2005年,我国政府组织制订了《国家突发公共事件总体应急预案》(简称《总体预案》),以及应对自然灾害、事故灾难、公共

^① 《中国21世纪初可持续发展行动纲要》, <http://www.sdinfo.net.cn/zdsj/xdgy.html> (检索日期2006年6月10日)。