



中青年经济学家文库  
ZHONGQINGNIAN JINGJIXUEJIA WENKU

# 突发公共事件应急管理

高芙蓉 / 编著

TUFA GONGGONG SHIJIAN YINGJI GUANLI



经济科学出版社  
Economic Science Press

中青年经济学家文库

北京—— 首都师范大学图书馆藏书  
ISBN 958-7-2141-4928-5  
2014.8 林出版社  
(中青年经济学家文库)

# 突发公共事件应急管理

高芙蓉 编著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

突发公共事件应急管理/高芙蓉编著. —北京:  
经济科学出版社, 2014. 8  
(中青年经济学家文库)  
ISBN 978 - 7 - 5141 - 4996 - 8

I. ①突… II. ①高… III. ①突发事件 - 公共管理  
IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 205139 号

责任编辑: 李  
责任校对: 靳  
责任印制: 邱



突发公共事件应急管理

高芙蓉 编著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: www.esp.com.cn

电子邮件: esp@esp.com.cn

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: http://jjkxcbs.tmall.com

固安华明印业有限公司印装

710 × 1000 16 开 26 印张 500000 字

2014 年 8 月第 1 版 2014 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 4996 - 8 定价: 68.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 翻印必究)

## 前 言

进入 21 世纪以来,我国是世界上遭受自然灾害危害最严重的国家之一,各类突发公共事件频发,具有分布广、频率高、损失严重等特点。发生在四川汶川的“5·12”地震以及雅安地震、青海的玉树大地震、云南鲁甸地震、2008 年年初在我国南方爆发的冰冻雨雪灾害警示我们任何时候都不能忘记自然灾害的巨大破坏力。公共卫生类事件,2003 年肆虐全国的“非典”事件令人谈“非”色变,随后出现的类似甲型 H1N1 流感、H7N9 禽流感,以及人为的食品安全等诸多问题还会继续威胁我们的生命健康。事故类灾害,从发生的总量与造成的危害程度看,我国安全生产的严峻形势没有得到根本改观,重特重大事故仍然偏多,至今没有得到明显遏制。社会安全类灾害,转型发展时期的特点决定着社会发展黄金期与矛盾多发期并存的现象不可避免,大量问题与矛盾交织在一起。

如何有效、科学应对突发公共事件已成为我国政府面临的新课题。自 2003 年发生“非典”事件以来,中央政府对应急管理给予了高度重视,以“一案三制”为中心,有计划、分步骤地开展了应急管理体系建设。2007 年 8 月 30 日表决通过了《突发事件应对法》,2007 年 11 月 1 日起开始执行,该法对预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建、法律责任等作了明确规定。该法的制定对于预防和减少突发事件的发生、控制、减轻和消除突发事件引起的严重社会危害、规范突发事件应对活动、保护人民生命财产安全、维护国家安全、公共安全、环境安全和社会安全提供了重要支撑与依据。这也标志着我国应急管理工作在规范化、制度化和法制化的道路上迈出了重要一步。

当前,不断发生的突发事件告诉我们,尽管我国在应对突发公共事件方面取得了长足进步,但不可否认的是在许多领域、诸多层面还存在一定的问题与不足亟待解决,这也表明突发公共事件应急管理能力和水平急需提升。因此,突发公共事件应急管理作为一种特殊的公共管理,已成为全社会及各级政府急需加强的重大课题,需要引起高度的重视,进行重点研究。近些年,笔者主持、参与了省部级、国家级突发公共事件应急管理方面的研究课题,发表了相关的研究成果,这些研究是形成本书的基础。本书探讨了突发公共事件应急管理的理论基础,对

应急管理实践进行了研究，从系统角度论述了突发公共事件的理论基础、应急管理的基本理论、方法、机理、机制、体制、法制以及应急预案体系等方面的内容，详细阐述了发达国家应急管理的实践经验、我国应急管理的现状与问题，对突发公共事件发生的重点领域进行了梳理，可以为应急管理的实务工作者提供理论依据和实践指导。

理论性与实践性相结合是本书的突出特点。理论性方面，论述了突发公共事件以及应急管理的定义、内涵、特征、突发公共事件的理论基础、应急管理的基本理论、应急管理的机理、机制、体制、法制以及应急预案体系内容。实用性方面，系统分析了应急管理的预案制定原则、注意事项以及应急预案的管理、应急管理的监测与预警、应急决策、应急社会动员、应急处置、应急管理中的恢复与重建等内容。本书既可作为应急管理研究的理论参考，也可作为突发事件应急管理人员提供决策参考与实践依据。

高芙蓉  
2014年8月

# 目 录

第一章 突发公共事件应急管理概述 .....	1
第一节 突发公共事件应急管理的研究现状 .....	1
第二节 突发公共事件的理论基础 .....	20
第三节 突发公共事件应急管理的理论基础 .....	34
第二章 中外突发公共事件应急管理的比较与借鉴 .....	50
第一节 国外突发公共事件应急管理的实践经验 .....	50
第二节 我国突发公共事件应急管理的现状与问题 .....	72
第三章 突发公共事件应急管理的运行 .....	86
第一节 应急管理机理 .....	86
第二节 应急管理体制 .....	103
第三节 应急管理机制 .....	114
第四节 应急管理法制 .....	122
第五节 应急管理预案 .....	141
第四章 突发公共事件重点领域管理 .....	149
第一节 自然灾害事件 .....	149
第二节 事故类灾难 .....	169
第三节 突发公共卫生事件 .....	182
第四节 社会安全事件 .....	200
第五节 突发群体性事件 .....	211
第五章 突发公共事件应急管理预案与准备 .....	221
第一节 突发公共事件应急预案概述 .....	221
第二节 制定应急预案的基本原则 .....	229
第三节 应急预案的制定 .....	236

第四节	应急预案的管理 .....	242
<b>第六章</b>	<b>突发公共事件应急管理监测与预警 .....</b>	<b>248</b>
第一节	突发公共事件的信息监测 .....	248
第二节	突发公共事件预测 .....	265
第三节	突发公共事件预警 .....	277
<b>第七章</b>	<b>突发公共事件应急决策 .....</b>	<b>290</b>
第一节	应急决策概述 .....	290
第二节	应急决策机制的构建 .....	296
第三节	应急决策的方法 .....	299
第四节	应急决策能力的评价与提升 .....	305
<b>第八章</b>	<b>突发公共事件应急社会动员 .....</b>	<b>315</b>
第一节	突发公共事件应急社会动员概述 .....	315
第二节	应急社会动员的法律依据与基本原则 .....	326
第三节	突发公共事件应急社会动员的措施 .....	329
<b>第九章</b>	<b>突发公共事件应急处置 .....</b>	<b>337</b>
第一节	突发公共事件应急处置的流程 .....	337
第二节	突发公共事件的处置措施 .....	343
第三节	突发事件处置中的重要问题 .....	348
<b>第十章</b>	<b>突发公共事件应急管理中的恢复与重建 .....</b>	<b>362</b>
第一节	恢复重建概述 .....	362
第二节	恢复重建规划与编制 .....	367
第三节	短期恢复与长期重建 .....	375
第四节	恢复重建的监管 .....	381
<b>参考文献</b>	.....	<b>390</b>
<b>后记</b>	.....	<b>408</b>



# 第一章

## 突发公共事件应急管理概述

突发公共事件应急管理是近年来出现的一门新兴学科，综合了管理学、情报学、传播学与信息技术以及各种专门知识的交叉学科，是针对突发公共事件决策优化的研究。

### 第一节

#### 突发公共事件应急管理的研究现状

##### 一、突发公共事件相关概念的界定

###### (一) 突发事件的界定

在界定突发公共事件这一概念之前，有必要对突发事件的定义进行讨论。突发事件有时也称为“紧急事件”、“危机”等。基于不同的观察视角，人们对突发事件的认知也不尽相同。总体而言，目前学术界对突发事件的定义主要有以下几类：

(1) 决策视角的突发事件界定。这一派的代表人物查尔斯·F·赫尔曼<sup>①</sup>和罗森塔尔<sup>②</sup>从社会政策决策观点出发，认为突发事件威胁到决策集团的首要目标，在时间压力与不确定性极高的背景下决策集团必须做出关键决策。国内学界对此类观点持普遍认同态度。

<sup>①</sup> C. F. Hermann, *International Crises Insights from Behavioral Research* [M]. New York Free Press, 1972.

<sup>②</sup> Rosenthal Uriel, Charles Michael T. *Coping with Crises: the Management of Disasters, Riots and Terrorism* [M]. Springfield: Charles C. Thomas, 1989.



(2) 冲突论视角的界定。代表人物唐纳德·A·菲什曼<sup>①</sup>、朱德武(2002)<sup>②</sup>等认为因发生不可预知的、对组织冲击较大的事件,组织需要时间紧急回应以及其他因素的影响,发生了非常规的、恶性事态,产生了冲突,致使出现变迁。

(3) 系统控制论角度的界定。代表性人物奥兰·扬<sup>③</sup>以及国内学者许文惠、张成福<sup>④</sup>等人认为突发事件改变或破坏了系统的均衡状态,强调发生危机后,怎样控制潜在的危机因素而保证组织系统正常、持续运转。

(4) 从突发事件产生的后果视角定义,代表性人物有诺曼<sup>⑤</sup>、巴顿(Barton)以及国内学者李传军<sup>⑥</sup>等人。此类定义有两种看法:以巴顿为代表的学者认为,突发事件是“一个会引起潜在负面影响的具有不确定性的大事件,这种事件及其后果可能对组织及其人员、产品、服务、资产和声誉造成巨大的损害”<sup>⑦</sup>;另一派认为突发事件的发生具有两面性,解决不好会造成严重危害,处理得好则会给个人、组织与社会带来转机。

综合上述观点,突发事件是指突然发生的、由病原体、自然现象或人为原因造成的紧急事件,会对一个社会系统的价值、利益与行为准则产生重大威胁,对环境、社会或人民群众生命健康造成严重后果,并且在时间压力大、不确定性高的背景下需要政府和全社会立即采取应急行动、做出关键决策的重大社会事件。

## (二) 突发公共事件

对突发公共事件的科学界定,是系统研究突发公共事件的起点。综合国内研究文献,比较典型的突发公共事件的定义有:

薛澜、钟开斌(2005)<sup>⑧</sup>认为:突发公共事件,一般指突然发生,对全国或部分地区的国家安全和法律制度、社会安全和公共秩序、公民的生命和财产安全已经或可能构成重大威胁和损害,造成巨大的人员伤亡、财产损失和社会影响的,涉及公共安全的紧急公共事件。

① Donald A. Fishman. Communication Theory: Blended and Extended [M]. Communication Quarterly, 1909.

② 朱德武. 危机管理: 面对突发事件的抉择 [M]. 广东经济出版社, 2002.

③ Oran R. Young, The intermediaries: Third parties in international Crisis [M]. Princeton, NJ: Princeton University.

④ 许文惠, 张成福. 危机状态下的政府管理 [M]. 人民出版社, 1998.

⑤ [美] 诺曼·R·奥古斯丁等. 危机管理 [M]. 北京新华信商业风险管理有限责任公司. 中国人民大学出版社, 2001.

⑥ 李传军. 复杂和不确定性条件下的危机管理 [J]. 行政论坛, 2007 (04): 18-21.

⑦ 罗伯特·希斯, 王成译. 危机管理 [M]. 中信出版社, 2001: 19.

⑧ 薛澜, 钟开斌. 突发公共事件分类、分级与分期: 应急体制的管理基础 [J]. 中国行政管理, 2005 (2): 102-107.

吴国斌(2006)<sup>①</sup>这样界定突发公共事件,即“指在国家政治经济文化生活中,突然发生的能引起社会连锁反应和严重后果,并可能危及社会稳定的恶性危害,常规处置方法和手段失效,需要社会众多部门进行紧急协同的事件”。

中华人民共和国国务院于2006年1月8日发布的《国家突发公共事件总体应急预案》对突发公共事件做出了界定,即“突然发生,造成或者可能造成重大人员伤亡、财产损失、生态环境破坏和严重社会危害,危及公共安全的紧急事件”<sup>②</sup>。

本书对上述定义进行综合,认为突发公共事件是指对整个社会系统的基本价值、行为准则以及组织架构等构成巨大现实损失或潜在威胁,涉及公共问题及公共利益的危机事件,且由于对事件信息掌握不充分、事态发展不确定,需要政府或相关管理部门在极其有限的时间内迅速做出决策的危及多数群体利益的重大事件。

不同形态的突发公共事件,因其社会危害强度、可控性和影响范围有所不同,这对政府应急管理提出的要求相应的也不尽相同。因此,应急管理的前提就是对突发公共事件进行科学分类。结合国内外先进的应急管理经验,根据突发公共事件的发生过程、性质和机理,《国家应急预案》将突发公共事件按照其性质、严重程度、可控性和影响范围等因素,分为Ⅰ级(特别重大)、Ⅱ级(重大)、Ⅲ级(较大)和Ⅳ级(一般)四个等级,共四大类型,如表1-1所示。

表 1-1 突发公共事件的类型划分

类型	主要内容
自然灾害类	包括水旱灾害、气象灾害、地震灾害、地质灾害、海洋灾害、生物灾害和森林草原火灾等
事故灾难类	包括工矿商贸等企业的各类安全事故、交通运输事故、公共设施和设备事故、环境污染和生态破坏事件等
公共卫生类	包括传染病疫情、群体性不明原因疾病、食品安全和职业危害、动物疫情以及影响公众健康和生命安全事件
社会安全类	包括恐怖袭击事件、群体性事件、经济安全事件、涉外突发事件等

资料来源:国家突发公共事件总应急预案[Z]. 中国政府网, <http://www.gov.cn>.

不同的分类标准,形成不同类型的突发公共事件。薛澜、钟开斌(2005)<sup>③</sup>

① 吴国斌. 突发公共事件扩散机理研究——以三峡坝区为例[D]. 武汉理工大学学位论文, 2006: 28.

② 国家突发公共事件总应急预案[Z]. 中国政府网, <http://www.gov.cn>.

③ 薛澜, 钟开斌. 突发公共事件分类、分级与分期[J]. 中国行政管理, 2005(2): 102-107.

的应急管理经验,根据突发公共事件的发生过程、性质和机理,将公共危机划分为自然灾害、事故灾难、突发公共卫生事件、突发社会安全事件以及经济危机五大类。学者陈玮(2007)<sup>①</sup>将公共危机分为六类:重大突发性自然灾害、重大突发性公共卫生事件、重大突发性公共安全事故、重大社会治安事件、重大刑事案件和公共关系危机(舆情突发、网络炒作)。按照突发公共事件产生的原因,突发公共事件还可以分为以下几种类型:一是自然力产生的天灾,例如洪水、地震等;二是人为造成的社会冲突事件,例如群体性突发事件、骚乱和恐怖分子袭击等;三是以自然灾害表现出来的人为事件,例如火车相撞、飞机失事、核泄漏等事故,以及大规模的突发性疫病流行所引起的公共卫生危机、环境污染所造成的大规模生态危机等<sup>②</sup>。

不少学者对我国突发公共事件的特征做了分析,总结起来,大体包括不确定性、突发性、紧迫性、威胁性、公共性、政治性、复杂性、危害性、两面性及社会性等特点<sup>③</sup>。也有学者<sup>④</sup>对突发公共事件的特征进行了更为系统的研究,将这一特征概括为五个方面,并做了详细的解释。(1)紧迫性。公共危机管理的客观对象是突发性灾难事件,无论是洪水、地震、山体滑坡和台风海啸等自然灾害,还是食物中毒、失火、大面积停电和恐怖活动等人为灾难,都是在人们准备不足或毫无准备的情况下突然发生的,面对难以确定而又存在严重危害性的天灾人祸,公共危机管理部门必须在极短的时间内做出关键性决策和进行紧急回应。(2)危险性。公共危机管理的危险性有三重含义,一是遭受危机伤害和影响的人民群众生命财产处于危险境地;二是临近或深入危机发生区域内的公共危机管理和救援的人员,具有生命危险;三是监测预警、指挥协调或参与公共危机管理的人员如果在紧要关头失职、行动不力或处置不当,将会加重危机或延误救治时机而承担管理或法律责任。(3)权威性。为保证危机管理的有效性,从事公共危机管理的管理者及其管理活动,包括公共危机状况与发展态势的信息发布、政府对公共危机的应对与处置意见和实施要求等,必须是具有权威的,这是危机管理的内在要求和原则。(4)人本性。从根本上说,公共危机管理就是预防和避免人的生命和生存环境遭受伤害,或尽量减少、减轻危机对人伤害的特殊管理活动。以人为本、以人的生命安全为重和以人的生存环境为要;用最有效的措施保护人,尽最大的努力拯救人的生命,是公共危机管理的最高准则。(5)系统性。公共危

① 陈玮.公共危机管理机制建设的现实思考[J].公安学刊,2007(10):56-60.

② 黄训美.政府的危机管理[N].光明日报,2004-8-6.

③ 杨安华.近年来我国公共危机管理研究综述[J].江海学刊,2005(1):77.

④ 王革,阎耀军.国内外公共危机管理研究综述[A].2010年中国社会学年会——“社会稳定与危机预警预控管理系统研究”论坛论文集.

机管理涉及面广泛,需要调配、整合人、财、物和信息等资源;对危机的预防和处置,必须动员、组织全社会的力量;从公共危机管理实施的过程看,它包括建立机构、培训人员、建章立制、危机监测、预警预防、应急处置、控制修复、善后协调和评估改进等众多环节。

### (三) 应急管理

在2003年以前,应急管理方面的研究主要集中在灾害管理研究层次。抗击“非典”的过程暴露了我国在应急管理工作中存在的薄弱环节,“非典”事件推动了我国应急管理理论与实践的发展。

任何一个管理系统,都是凭借一定的外部管理环境与内部组织结构条件构成的完整的流程管理过程。管理系统涵盖计划、组织、指挥、协调和控制等多项职能活动。这些职能活动在客观存在的管理环境与组织结构约束条件下,按照预先设计的流程进行。这种有计划、有目的的管理活动称为常态下的管理活动。由于突发公共事件具有“不确定性、突发性、紧迫性、威胁性、公共性、政治性、复杂性、危害性、两面性及社会性”等多种特性,在公共事件发生的初级阶段,就表现出管理系统外部环境的巨大差异,有时甚至迅速打破了原有管理系统内部的组织结构,这就使得各项管理职能即刻处于一种没有预先设计的“新”环境中运行。随着突发公共事件发生的种类、规模、频率和影响不断变化与增强,应急管理的含义和外延在不断更新,应急管理的范畴在不断扩大。传统意义上的应急管理比较注重对突发事件的即时反应和指挥控制,带有很强的被动性,而当前的现代应急管理框架模式则更加全面性、更具综合性。可以说,应急管理概念从开始出现便和突发公共事件紧密相连。

国家突发公共事件总体应急预案对应急管理做出了这样的定义,应急管理是指“政府及其他公共机构在突发事件的事前预防、事发应对、事中处置和善后恢复过程中,通过建立必要的应对机制,采取一系列必要措施,应用科学、技术、规划与管理等手段,保障公众生命、健康和财产安全;促进社会和谐健康发展的有关活动”<sup>①</sup>。也有学者这样界定“应急管理”(Emergency Management),它是指在应对突发事件的过程中,为了降低突发事件的危害,达到优化决策的目的,基于对突发事件的原因、过程及后果进行分析,有效集成社会各方面的资源,对突发事件进行有效预警、控制和处理的过程<sup>②</sup>。我国正处在由计划经济向市场经济过渡的转型期,仍是“大政府、小社会”的模式,因此,目前的应急管理中的主

① 国家突发公共事件总体应急预案 [Z]. 中国政府网, <http://www.gov.cn>.

② 计雷. 突发事件应急管理 [M]. 高等教育出版社, 2006: 10.

体依然是政府及其相关组织机构，客体则主要是各类突发公共事件。

突发公共事件的不确定性、突发性和危害性等特点对政府应急管理提出了严峻的挑战。一是突发公共事件决定着人们只能够在常态的社会里预设可能发生的事情，但这种预设有时候往往是无效和虚拟的，因为人们确定事件的生成要素和解决方案往往只是设计者的一厢情愿，正因如此，我们看到了政府的很多预案形同虚设、束之高阁。二是在一个日趋多元的价值环境中，政府所进行的价值判断，制度和体制的安排，通常是一个社会利益协商的产物。不同的群体根据自身的利益要求提出各自解决问题的主张，这个过程中由于掌握信息的不充分，使得新的不确定性产生，进而导致政府制度安排和政策执行的失灵。三是突发公共事件的爆发恰恰表明了社会自身的补偿和恢复功能存在缺陷，需要政府通过有力的介入过程，阻断危机对人们利益的损害，同时采取应急措施提供人们用以恢复生产和生活秩序的补偿机制<sup>①</sup>。

突发公共事件应急管理是近年来出现的一门新兴学科，综合了管理学、情报学、传播学与信息技术以及各种专门知识的交叉学科，是针对突发公共事件决策优化的研究。突发事件应急管理核心是应急决策，突发事件应急决策的前提是信息处理。因此，与本书相关的国内外研究及实践成果集中表现在一是突发公共事件应急机制的研究，二是网络时代背景下突发公共事件信息管理方面的研究。

## 二、突发公共事件应急机制研究现状

### （一）突发公共事件管理研究

目前，突发公共事件管理有时也称为危机管理，学术界对这一问题的研究侧重于从不同学科层面进行研究，主要有：

#### 1. 公共管理学层面

在公共管理学领域，通常把危机管理视为其中的一个重要分支，其管理主体既包括政府部门、非政府组织（NGO组织），也涵盖着包括企业、公民个人等在内的私营部门<sup>②</sup>。也有学者把危机管理界定为它是政府及其他公共组织，在科学的公共管理理念指导下，通过监测、预警、预防、应急处理、评估和恢复等措

<sup>①</sup> 郭雨彤. 民族地区突发公共事件应急管理研究 [D]. 中央民族大学学位论文, 2008: 14.

<sup>②</sup> 张小明. 从 SARS 事件看公共部门危机管理机制设计 [J]. 北京科技大学学报 (社会科学版), 2003 (3): 19-23.



施,防止和减轻公共危机灾害的管理活动<sup>①</sup>。

## 2. 行政管理层面

在这一研究领域,认为危机管理主要是指政府危机管理,是政府对危机发生前的有效预防和危机发生后的积极救治。强调政府有责任对可能发生或已经发生的危机事件进行信息收集、信息分析、问题决策、计划制定、措施制定、控制协调和经验总结,并应在最短的时间内控制事态,降低损失,做好与民众的沟通工作,获得民众的支持,维护国家的稳定和发展及政府的信誉<sup>②</sup>。

## 3. 组织管理学层面

这一层面的研究强调组织通过危机监测、危机预控、危机决策和危机处理等,达到避免、减缓危机产生的危害,并尽可能将危机转变成新的发展转机,促进组织的整合、稳定与发展。

## 4. 心理学层面

从心理学研究视角来看,包括两个方面,即普通心理学和社会心理学。前者强调个人通过观察、决策和应对技术等方面的处理避免或减少危机的危害;后者强调群体通过危机处理避免和减少危机对群体的危害。西蒙·布斯(Simon Booth, 1993)在他的《危机管理战略》一书中,从心理学出发将危机管理的理论整理出三种观点,即心理观点、政治经济观点与社会观点<sup>③</sup>。

正是基于各个学科面对危机管理的强调重点的差异,衍生出了诸如公共危机管理、公共部门危机管理、政府危机管理等不同的概念。基于公共管理学的视角,危机管理的定义还可细分为三种类型,一是强调危机管理应采取各种措施,控制和限制危机的发生发展。二是认为危机管理是一种有计划、有组织、持续动态的管理过程,是对危机事前、事中和事后所有方面的管理<sup>④</sup>。三是认为危机管理的实质是一种在时间压力和高度不确定性等非常规状态下的非程序化决策,从构成要件来看,危机决策是由决策环境、决策结构、决策单元、决策过程和决策结果等要素构成<sup>⑤</sup>。

① 吴兴军. 公共危机管理的基本特征与机制构建 [J]. 华东经济管理, 2004 (3): 53 - 55.

② 董文莹. 公共危机与应急管理研究评析 [J]. 山东经济, 2008 (6): 31 - 37.

③ Booth, Simon A. Crisis Management Strategy: Competition and change in modern enterprises [M]. New York: London and New York. 1993.

④ [澳] 罗伯特·希斯著. 王成, 宋炳辉, 金瑛译. 危机管理 [M]. 中信出版社, 2001.

⑤ Jerel A. Rosati, Developing a Systematic Decision: making Framework [J]. World Politics, Vol. 33, No. 2, January 1981.; Henry Min tzberg, Duru Raisinghani and Andre Theoret. The Structure of Unstructured Decision Processes [J]. Administrative Science Quarterly, Vol. 21, No. 2, June 1976 (转引自钟开斌. 认知心理、官僚组织与议程政治 [J]. 世界经济与政治, 2007 (1)).

## (二) 不同学科视角的应急管理研究

### 1. 基于行政管理学视角的应急管理研究

从世界范围看,十几年来应急管理研究视角有国家关系研究、决策研究、灾难研究、冲突研究、个人与集团的心理研究、公共管理研究和全面综合研究。国内关于应急管理的研究主要则是基于政府应急管理实践的推动。因此,行政管理学层面上的应急管理研究是这一领域的主体,其他学科则是相应的延伸,形成了一个“一点多面”网状结构的研究格局。关于行政管理视角的研究有两种层面,一是政府整体的应急模式。2003年就有学者提出,面对突发公共事件,政府应建立一个全面整合的危机管理体系来不断提升政府和社会的危机管理能力。二是应急管理模式。有学者提出,“非典”事件的发生呼唤政府治理模式的转型,单纯的危机管理体系并适应社会发展,需要公共治理结构从治理主体、治理规范、治理程序、治理手段、治理方向等方面进行优化。总体来看,关于应急管理研究需要放在更宏大的视野下去衡量和考察,从行政管理学的应急管理研究转向政治学的公共治理层面来研究,这也是应急管理研究将来的研究趋势之一。

### 2. 基于社会学视角的应急管理研究

当前我国结构转型、体制转轨的关键时期,既面临着现代化、工业化自身不可回避的诟病,又处于“深水区”改革累积成今日无法避免的社会矛盾旋涡中。近十几年来,社会学家主要从社会矛盾角度着手研究群体性公共事件,大致可分为引起冲突原因的研究、矛盾本身的研究和社会学视角的对策三个方面展开。比较著名的理论研究成果有:社会风险研究、风险社会研究、社会失范研究、社会转型研究和社会控制研究等。社会学与应急管理的交叉研究结合点比较丰富,例如在风险预警方面,有学者呼吁建立社会风险预警系统,对社会风险进行量化处理,并将注意、治理和应急作为其对策<sup>①</sup>。有的学者采取实证研究的方法,基于长期追踪公众社会态度变化的调查,提出了社会预警研究的新思路<sup>②</sup>。有学者从概念、理论、方法以及研究力量四个方面将社会学中的分险预警与行政管理学中的危机管理进行整合,进行了社会科学内的融合研究<sup>③</sup>。还有不少学者将应急管

① 宋林飞. 中国社会风险预警系统的设计与运行 [J]. 东南大学学报 (社会科学版), 1999 (1): 69-76.

② 童星. 社会学风险预警研究与行政学危机管理研究的整合 [J]. 湖南师范大学社会科学学报, 2008 (2): 67-71.

③ 严强, 陈东进. 当代中国社会转型与社会危机管理 [J]. 南通师范学院学报 (哲学社会科学版), 2004 (1): 24-29.



理纳入风险社会以及社会转型的社会学视野下开展研究<sup>①</sup>。

### 3. 多学科交叉的应急管理研究

现代危机形态具有多样性与复杂性的特点,该领域的研究涉及政治学、经济学、管理学、传播学及心理学等社会科学领域,同时结合工程科学、信息科学、生态学等自然科学知识进行综合研究。有学者基于先进信息技术、信息系统和应急信息资源的多网整合,提出软硬件结合的应急保障技术系统建设。还有学者从管理科学与工程、系统科学等角度进行应急管理定量方面的研究。在应急预案方面,有的学者从心理学的角度提出了社会预警是一种跨学科的综合研究,需要心理学、社会学、经济学、政治学、统计学和数学等多学科合作<sup>②</sup>。还有学者,运用综合模糊评判方法和层次分析法对突发公共事件进行预警分级的计算,很好地考虑到了突发公共事件的各种复杂因素。在信息系统建设研究方面,一些学者提出了我国应急体系建设的要求,论述了突发公共事件应急信息系统的结构、组成和功能;分析了应急信息系统在平常时期和战时在整个应急管理过程中不同的功能<sup>③</sup>。众多学者,特别是自然科学领域,开始将目光转向应急管理研究,可以预测,多学科交叉研究将会是下一步应急管理的研究重点之一。

### 4. 专项应急管理研究

应急管理研究一门实践性、可操作性很强的学科,专项应急管理研究主要集中在公共卫生、自然灾害、群体性事件、案例研究以及城市应急等方面。我国大规模研究应急管理起因于2003年的公共卫生突发事件,公共卫生突发事件应急研究不论从实践层面还是理论层面都更为完善和成熟。《国家突发公共卫生事件应急预案》是最早制定的国家应急预案之一。这方面的研究也大体上从监测预警、信息报告、指挥决策、物资储备和健康教育五个方面开展研究。随着我国政治民主化进程的加速,很多学者开始从公共行政学、社会学以及系统工程学探求其内在的规律性,主要从信息公开、执政方式、政府诚信和利益博弈等角度对症下药,开展了很多卓有成效的研究。特别是2008年一系列群体事件,考验了政府处理突发性群体事件的能力,总结这其中的得与失,有学者提出“散步”理论,反对“政治化”解读群体性事件,需要让利于民,与民合理对话<sup>④</sup>。

综上所述,对于我国目前的应急管理体系研究,主要有以下几方面的观点:一是认为我国目前的应急管理工作还没有进入一个整体的、系统的框架,尚不能始终保持一个有准备的、高效的应对危机的机制;二是我国政府机构中尚缺乏常

<sup>①②</sup> 王二平,张本波,陈毅文,史伟. 社会预警系统与心理学[J]. 心理科学进展,2003(4):4-8.

<sup>③</sup> 刘铁民,李湖生,邓云峰. 突发公共事件应急信息系统平战结合[J]. 中国安全生产科学技术,2005(5):5-9.

<sup>④</sup> 高小平,刘一弘. 我国应急管理研究述评(下)[J]. 中国行政管理,2009(9):19-22.

设的危机管理机构，每次危机管理机构都是临时性质的，使得政府面对危机爆发时处于十分被动的局面，造成了实际上的宏观领导和具体执行之间衔接链条的中断，不能为危机管理提供有效的、有准备的组织保证；三是缺乏高效的公共信息管理系统；四是我国的危机管理体系中尚缺乏完备的危机管理法律、法规支持系统，在危机管理过程中决策常常无法可依，政府部门与相关人员在危机管理过程中权责不清，最终导致危机决策缺乏有效性与及时性<sup>①</sup>。

### （三）评述与展望

根据文献研究以及实际观察，应急管理是一门应用科学，时刻关注现实生活中的突发公共事件的问题才是应急管理研究的根本所在，面向实践、面向问题的研究才会有旺盛的生命力。所以对于应急管理研究的内容及未来发展方向，应当从应急管理实践需求谈起。

#### （1）危机管理机制与体制的交互研究。

学界目前在我国的危机管理、应急管理研究中对于我国管理的体制与机制方面的相互关联、影响性的研究尚不够明确。因此为了对危机管理的研究能够更加深入透彻，有必要对危机管理体制与危机管理机制做一个清晰的界定与区分，并进一步研究两者间的相互关系与影响，这应是进一步研究的一个可行方向。本书认为，如果从我国危机管理体制与危机管理机制两个纬度进行深入的分析研究，并寻找出我国危机管理体制与危机管理机制方面的相关联系与因果关系，可以有助于我们更加深入地展开我国的危机应急管理方面的研究。然而目前学界对于体制与机制的问题尚缺乏一个具有共识的明确定义，对于机制与体制的研究上仍具有一定程度的模糊性，应做进一步的研究。随着应急管理实践的深入，政府已经认识到，由于突发公共事件的综合性，其预防、处置和后处理等工作都需要不同学科领域、不同组织的通力合作才能完成，所以应急管理应当回答如何将突发公共事件消灭在萌芽中？如何应对突发公共事件，使人们的生命财产损失降到最低？如何用最短的时间恢复社会秩序？如何将已有的分散在各领域的应急力量综合到统一的应急管理体系中来？

#### （2）宏观研究与微观研究的双向结合。

应急管理的研究内容，就是为做好以上各项工作提供科学的方法。从宏观上讲，要研究突发公共事件的发生、发展和消亡的演变规律；要研究如何建立统一的应急管理体系；从微观层面上讲，要研究资源管理问题、预案管理、教育培训问题、人员撤离问题以及在线决策辅助的定量方法与定量模型。展望应急管理的

<sup>①</sup> 童文莹. 公共危机与应急管理研究评析 [J]. 山东经济, 2008 (6): 31-37.