

A REQUIRED COURSE FOR EMERGENCY MANAGEMENT

驾驭应急组织

Designing Emergency
Response Organizations

熊 炎◎著



江西教育出版社

REQUIRED COURSE FOR EMERGENCY MANAGEMENT

驾驭应急组织

Designing Emergency
Response Organizations

熊 炎◎著



江西教育出版社

图书在版编目(CIP)数据

驾驭应急组织 / 熊炎著. —南昌:江西教育出版社, 2013. 7
ISBN 978—7—5392—7002—9

I. ①驾… II. ①熊… III. ①突发事件—公共管理—组织管理学—研究 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 145716 号

书名:驾驭应急组织

JIA YU YING JI ZU ZHI

作者:熊 炎

出版:江西教育出版社

URL: <http://www.jxeph.com>

E-mail: jxeph@public.nc.jx.cn

地址:南昌市抚河北路 291 号

邮编:330008

经销:各地新华书店

印刷:江西千叶彩印有限公司

开本:787×1092 毫米 1/16

印张:18.125

字数:250 千

版次:2013 年 7 月第 1 版 2013 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978—7—5392—7002—9

定价:36.00 元

赣教版图书如有印装质量问题,可向我社产品制作部调换

电话:0791—86710427(江西教育出版社产品制作部)

赣版权登字—02—2013—156

版权所有 侵权必究

序

2007年夏的某一天,我问张康之教授:目前中国公共管理领域还有哪些问题值得深入研究?张老师说:应急管理中的组织原理可以做大文章。从那天起,我开始了历时三年的文献梳理,并完成了《驾驭应急组织》的理论篇初稿。虽然初稿得到了齐明山、张康之、毛寿龙等教授的好评,但由于理论性太强、专业词汇太多,我也就放弃了出专著的想法。

2010年7月,我进入了北京市社会科学院首都社会治安综合治理研究所,这个单位主要研究领域是社会安全事件应急管理,并且与北京市委政法委有着密切的业务关系。在随后的几个重大课题中,我接触到了全国许多政府部门的应急管理者,在与他们共同探讨研究中,他们常常会问我同一个问题,“有没有一套简单明了的理论可以指导应急管理工作?”这个问题言外之意有二:一是理论专家写的东西晦涩难懂;二是现有理论的实践指导意义不强。这使我萌生了用大众化叙述来修改《驾驭应急组织》的想法,让它更加通俗易懂。因为我深知这本专著可以解决这个问题。为此,在修改中我加入了许多北京市的应急管理实践,一方面根据实践修改理论,另一方面通过理论来诠释实践。

2011 年秋,我遇到了正在中国政法大学当老师的刘柏志师兄,他说我的那套应急组织理论,在政法大学常有老师提及,并问我何时出版。2011 年冬,国家行政学院邀请我参加课题“社会风险评估与应急管理”的研讨会,会上我结合北京实际讲了应急组织理论的应用情况,反响不错,讲稿还被刊登在次年《国家行政学院学报》显要位置上,并被人民网全文转载。这两件事使我在 2012 年坚持不懈地完善着《驾驭应急组织》。直到 2012 年冬,我在网上试着搜索“应急组织”为题名的中英文书籍时,惊讶地发现居然搜索结果为零,我想这个空白也许是上天注定要留给我来填补了。

熊 炎

2013 年元宵于北京天通苑

目 录

序	1
---	---

上篇:理论篇	1
--------	---

第 1 章 应急组织的历史面相	5
一、原始社会的巫术应急	6
二、农业社会的宗教应急	9
三、工业社会的科学应急	14
四、后工业社会的合作应急	18

第 2 章 应急组织的理论碎片	23
一、权变理论	23
二、任务型组织理论	32

第 3 章 科学应急组织的微观镜像	47
一、组织边界	47
二、组织分类	49

三、组织运行	52
第4章 机械应急组织的结构设计（上）	59
【问题与思考】	59
理念一 熟能生巧：应急也需水平分工	61
理念二 按部就班：应急更需行为规范	65
理念三 规模效应：按职能大规模分组	68
理念四 未雨绸缪：做好行动规划系统	71
理念五 别拍脑袋：让流程专家来决策	77
【应急组织原理】	83
第5章 机械应急组织的结构设计（下）	85
【问题与思考】	85
理念一 时势造英雄：最容易产生领袖的结构	86
理念二 领导得有料：指挥员的职位设计	94
理念三 施肥需测土：职能小组与区域大组	99
理念四 不得已而为：集权指挥有时利大于弊	103
理念五 兔死可烹狗：轮形结构的适用条件	111
【应急组织原理】	113
第6章 专业应急组织的结构设计	115
【问题与思考】	115
理念一 行有行规：设置应急行业准入门槛	116
理念二 求同存异：同质性大组与异质性小组	122
理念三 有备无患：四种横向联络机制	127
理念四 精打细算：决策机制的分类设计	130
理念五 制胜之道：网络结构的适用条件	136
【应急组织原理】	140

第7章 总部型应急组织的结构设计（上）	142
【问题与思考】	142
理念一 公共应急也能外包：应急总部与分部	144
理念二 鲶鱼效应：通过分组激活应急总部	150
理念三 重在结果：设计绩效控制系统	156
理念四 安全第一：绩效专家把关决策	163
【应急组织原理】	166
第8章 总部型应急组织的结构设计（下）	168
【问题与思考】	168
理念一 此时有声胜无声：宣教动员职位的设计	169
理念二 志同道合：按使命小规模分组	173
理念三 强扭的瓜不甜：非正式的联络机制	176
理念四 人人皆是决策者：分权与合作	179
【应急组织原理】	185
下篇：实践篇	190
第9章 邻避型群体性事件的应急机制	197
一、邻避型群体性事件	197
二、北京市邻避型群体性事件的实例分析	198
三、邻避型群体性事件的预防与处置	200
第10章 重大群体性事件的应急体制	204
一、构建“大信访”避免从维权到抗争	204
二、开展“大调解”化解群体性纠纷	206
三、打造“大综治”预防集体泄愤事件	208
四、实行“大网管”掌控群体性事件新区域	210

第 11 章 社会安全应急能力的建设方向	214
一、应急领导机构：从分散走向统一	214
二、应急联动机制：从粗放走向精准	217
三、应急信息监测：从业余孤立走向专业互通	219
四、应急舆论引导：从随机走向规范	221
五、对外应急合作：从高层会晤走向基层互动	222
第 12 章 应急组织原理的“网格化”应用	226
一、“网格化”的推广举措	226
二、“网格化”的推广成效	231
三、“网格化”的制度完善	232
第 13 章 微博时代网络谣言的应急对策	236
一、谣言传播与治理理论	236
二、谣言传播与治理现状	239
三、网络谣言的应急对策	245
第 14 章 谣言活跃度的内容预测因子	250
一、谣言越逼真，活跃度越高？	251
二、谣言越有价值，活跃度越高？	253
三、谣言危害性越大，活跃度越低？	256
四、谣言敏感性越高，活跃度越低？	259
第 15 章 谣言活跃度的实证研究方法	262
一、实验样本自述调查	262
二、现实样本自述调查	268
三、现实样本行为调查	278

上篇：理论篇

应急管理,又可称为突发事件管理、紧急事件管理以及危险事故管理,英文统一翻译为“Emergency Management”。它与危机管理(Crisis Management)是不能完全等同的两个概念。许文惠、张成福在研究危机状态下的政府管理时,认为危机状态是指“一国全局或局部出现内部叛乱、暴动、武装冲突、战争,使社会秩序遭到严重破坏、人民生命财产安全和国家政权巩固受到直接威胁的非正常秩序”。^① 胡宁生等人认为政府面对的紧张状态有两大类原因,“一是由自然灾害和人为因素引起的突发性事件,前者如水灾、地震,后者如切尔诺贝利核泄漏、大兴安岭火灾等事件……二是社会中对抗的统一体引发社会冲突行为而导致的社会失衡和混乱。”^②政府对前者的管理称之为“突发事件管理”,对后者的管理称之为“危机管理”,可见 20 世纪 90 年代末由于东欧剧变、天安

① 许文惠,张成福.危机状态下的政府管理[M].北京:中国人民大学出版社,1998.2.

② 胡宁生 主编.中国政府形象战略(下)[M].北京:中共中央党校出版社.1998.1160—1161.

门事件的影响,学者普遍认同只有群体性事件才是危机,而其他类型的突发事件因为不具有社会对抗性,所以不可能成为影响政府合法性的“危机”。欧美也是如此,1947年美国在杜鲁门担任总统期间,于国家安全会议之下成立了一个危机小组,希望在急迫而又影响国家存亡的重大事件上,能采取立即而又适宜的行动方案。史蒂文·菲克认为:“危机是一段不稳定的时间和不稳定的状况,迫切要人作出决定性的变革。如果革新,局势不是会恶化、就是会有转机,两者的几率通常各占一半,然而决定大局的还是当事人。”^①到21世纪初,由于“911”事件、“非典”疫情的发生,学界开始重新定义“突发事件管理”与“危机管理”的关系。薛澜等人认为任何突发事件都可能上升为危机,而不仅仅是群体性事件,“在一定的外界条件下,突发事件就会进一步发展成为危机……通常我们所说的突发事件可以看作危机的前期。”^②突发事件一旦具备了不确定性,并达到了一定的危害规模,都可能上升为危机。

此外,罗伯特·希斯认为危机有四个特征:“危机反应的时间有限;必须马上作出决策;信息不可靠或不完备;应对危机所需的人力、设备可能(或显得)超过实际可得。”^③实际上,这些特征都是危机的紧迫性、不确定性以及危害规模三个必要条件衍生出来的管理情境。美国危机管理专家诺曼·R·奥古斯丁还认为基层操作人员为了掩盖错误,经常将危机事件形容成突发事件,让上级放松警惕,大事化小、小事化了。他举了一个幽默的例子,从中我们可以看到危机事件与突发事件的区别,“当一位工程师报告‘情况异常’时,他通常指的是类似于宇宙火箭与商业客机相撞后残骸又坠落在核发电厂里这样的事

① 菲克.危机管理[M].韩应宁译,台北:经济与生活出版事业股份有限公司,1987.20.

② 薛澜等.危机管理:转型期中国面临的挑战[M].北京:清华大学出版社,2003.26.

③ [澳]罗伯特·希斯.危机管理[M].北京:中信出版社,2000.20.

故。”^①这样的突发事件具备了紧迫性强、规律性弱以及危害规模大的特征，因此我们可以认为这就是典型的危机事件，而一般的突发事件可能是每天都会发生的小型火灾、小面积流感群发、常见交通事故等等。所以，我们说作为“突发事件管理”的同义词——“应急管理”在涵义上包括了危机管理，但明确二者的区别也是非常重要的，因为两种不同的管理环境要求管理者采取不同的组织方式。

在“应急管理”一词的界定上，美国佐治亚州立大学安德鲁·政策学院的威廉·L·沃教授与格利高里·斯特雷布教授还认为应急管理不仅仅是指应急响应，“应急管理还应包括：风险减缓，以防止或者减轻灾难的影响，如建筑堤坝、把人们从洪水易泛滥的平原疏散到安全地带；灾害准备，如制订应急计划、开展应急训练；灾害响应行动，如组织搜救；灾害恢复，如恢复生命线和基本服务。”^②中国行政管理学会课题组认为政府应急管理是政府针对突发事件的一种非常态管理，“所谓政府应急管理，就是指政府为了应对突发事件而进行的一系列有计划有组织的管理过程，主要任务是如何有效地预防和处置各种突发事件，最大限度地减少突发事件的负面影响。”^③我们认为应急管理是指对突发事件的预防准备、监测预警、应急救援以及恢复重建等一系列工作的计划、组织、领导以及控制。应急管理的主体包括所有的公益部门，而不仅仅是指政府，而应急管理的客体是突发公共事件，简称为突发事件。“突发事件”是指“突然发生，造成或者可能造成严重社会危害，需要采取应急处置措施予以应对的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件。按照社会危害程度、影响范围等因素，自然灾害、事故灾难、公共卫生事件分为特别重大、重大、较大和一般四级。”（《中华人民共和国突发事件应对法》第一章总则第三条）其中较

① [美]诺曼·R·奥古斯丁. 危机管理[M]. 北京：中国人民大学出版社，2001. 22.

② [美]威廉·L·沃等. 有效应急管理与合作与领导[J]. 国家行政学院学报，2008(3). 108.

③ 中国行政管理学会课题组. 建设完整规范的政府应急管理框架[J]. 中国行政管理，2004(4). 8.

大和一般事件我们称之为一般突发事件,而特别重大与较大事件我们可以称之为危机事件,在《突发事件应对法》中也相应地规定了一系列不同的管理措施,具体见该法第44、45条。此外,社会安全事件由于种类繁多、对抗性和隐蔽性强,再加之群体性事件的危害规模难以确定,因此判断一个具体的现象到底是一般突发事件还是危机事件必须依靠有经验的管理者来把握分寸。

研究应急管理文章可以说是汗牛充栋,但大多是些个案研究、原则抽象、经验借鉴以及历史梳理,它们停留于现实主义的研究范式之中,少有建构思维。建构主义的研究范式需要理论分类,一是对外部环境进行分类,二是对应急组织进行分类,三是对组织中的结构进行分类,最后是运用一套分门别类的理论体系来解决应急活动中的组织问题。马克斯·韦伯、亨利·明茨伯格、彼得·布劳就是这类研究范式的前辈(韦伯的魅力型组织、习俗型组织、合理合法型组织,明茨伯格的五重组织结构,布劳的四种正规组织)。因此,国内的学者们也应该尝试一下建构主义的研究范式,这可能使整个应急管理学科焕然一新,使之成为一门更有深度的学科,而不仅仅是案例的堆积和原则的抽象。正如张康之所言:“行政学的研究如果不是落实到组织理论的研究上来,是很难作为一门科学被接受的。”^①也就是说,行政学如果缺少了韦伯的组织分类,而仅仅是威尔逊的政治—行政二分法以及一些零散管理原则,就不可能有今天这门以官僚制组织为研究对象的二级学科。同样,应急管理要成为一门成熟的学科也必须落实到组织理论的研究上来。近年来,中国很多大学都相继成立了公共安全研究所,甚至是应急管理专业,但这些研究所和专业都普遍存在着专属理论不足的困境。因此,非常态组织理论的研究显得异常迫切。

^① 张康之. 探寻新的组织形态的行政学研究[J]. 中共福建省委党校学报, 2009(1):6.

第 1 章 应急组织的历史面相

人类的社会生活可以分为两种形态：一种是常态的生活；另一种是非常态的生活。非常态的生活是常态生活秩序受到冲击甚至被打乱的一种形态，它是需要人们极力加以制止和努力加以应对的生活形态，在人类的社会活动中，构成其大部分的活动内容的行为，都可以看作是制止和应对非常态事件的行为。直接应对非常态事件的行为也被称作为应急行为。尽管每一次应急活动以及每一个应急行为都会具有自己的特征，但是，在具体的应急活动和应急行为中，却是可以抽象出一些一般性特征的。在人类社会的某一个历史时期中，在社会生活的某一个领域中，在应对某一类非常态事件中，应急活动和行为间都包含着某些共性的方面，是可以从中抽象和概括出一些具有规律性的原理的。今天，人类进入了风险社会，非常态的甚至危机的事件频繁出现，从而突出了应急管理主题。在这种情况下，回顾人类应急活动及其行为的历史，可以为我们提供应急行为选择的基本方向的。

一、原始社会的巫术应急

在远古时期,人类社会生活中的危机主要源自自然灾害以及社会中的部族冲突,先民们在应对危机的问题上发展出了一整套巫术应急方式。根据英国学者弗雷泽(Frazer,1924)的研究,在先民们那里,形成了一整套控制雨水、太阳、刮风以及转嫁灾祸、驱邪的巫术。弗雷泽在《金枝》一书中把先民们的应急巫术概括为两大类:一是“相似律”类,人们认为彼此相似的事物可以产生同样的效果,如干旱时巫师用树枝沾上水,从高处撒下模仿下雨,同时用表演方式来模仿打雷、闪电,类似于现代的人工降雨;二是“接触律”类,物体一经相互接触,在切断实际接触后,仍然继续远距离地互相作用,如战争时把英雄接触过东西带在身上,从而赋予自己英雄般的力量。绝大多数巫术在现代人看来是非理性的,但从巫术的方法论来看,却是原始社会试探自然规律的应急活动,只不过他们的实证研究才刚刚开始,处于科学实证的试错阶段,常常会错误地把自己关于事物间的联想作为客观的因果关系看待,从而演变成现代人所说的“巫术”。从巫术的实际效果来看,虽然大多数巫术是不可能有效果的,但是它们依然能够给予深受灾害与战争折磨的人们一丝心灵的慰藉。此外,在巫术的使用中,也时常会发现正确的因果关系,如燧木取火、医药农耕就源于早期的巫术。

弗雷泽认为,“在野蛮时代,常见一类可称为‘公共巫术’的事例,不论在什么地方,只要见到这类为了公共利益而举行的仪式,即可明显地看出巫师已不再是一个个体巫术的执行者,而在某种程度上成了一个公务人员。”^①在原始社会中,巫师有着崇高的地位,之所以能够获得这种地位,其原因就在于他们掌握着某种巫术,能够通过巫术表演等形式去服务于他所在群体的利益,即教授人们如何去应对危机。事实上,在危难时刻,人们也总会以模仿巫师的表演方式去积极地应对

① [英]弗雷泽.金枝(上)[M].北京:新世界出版社,2006.48.

危机。当人们对巫术坚信不疑时,人们就会自然地组织起来,形成一个应急组织,尽管在常态生活过程中人们可能是分散的,但在危机时刻,总能够在巫师的号召或引导下形成有效的应急组织,而且,整个应急组织将形成行之有效的执行力,组织目标可以完整地贯彻到每个人行动当中,其效率甚至高于现代官僚制。在今天看来,巫术被归入到一种文化理解中去了。其实,在科学意识尚未觉醒的时候,想象发挥着主导性的作用,巫术来源于想象,是从人们对事物间关系的某种联想中获取的认知形态,是原始社会知识系统中的一个重要构成部分。巫术也是最容易普及的一种应急知识,并非像那些高精坚的专业技能一样由少数人掌握,再加之掌握巫术知识的人会受到先民特别的尊重,因此很快巫术知识就在原始社会中普及、繁衍开来。一切知识都具有文化的内涵,而原始的巫术知识极其容易转化为人们的文化心理要素。特别是在人们非常信奉巫术知识的情况下,它向人们的文化心理方面的转化就变得更加充分,以至于在应急需要的时候,能够成为一些自发行动的心理基础。例如,在中国古代,当人们看见月食时,会下意识地想到去敲打脸盆、器具,把天狗吓跑,这种类似于条件反射的行为是不约而同的,这就是巫术应急文化在人的潜意识里发生了作用,并保持组织行为的一致性。虽然今天我们深知巫术是荒唐的,但这种“去中心化”的合作意识将原本以血缘为纽带的松散部落有效地组织起来,形成了一个相互合作、协同一致、资源整合的应急组织,已经相当接近于后工业社会中社会应急的组织文化,不同的是巫术是非理性的。“在澳大利亚所有人都是巫师却没有一个人是神父;每一个人都自以为能够用‘交感巫术’来影响他的同伴或自然的进程,却没有一个人梦想用祈祷和祭品来讨好神灵。”^①从这点我们可以看出,巫术不仅早于宗教出现,而且催生了应急组织的“去中心化”结构。

在没有科学的时代,迷信必然兴盛。但是,原始巫术在今天看来是迷信,而在先民那里,却是极其认真的。而且,在无数次的巫术应急活动中,总会有那么一次是灵验的,虽然先民们不会像现代学者那样

^① 同上. 57.

对灵验的巫术加以实证分析并得出它是科学的结论,但是,在模仿下雨后果然下了雨,就足以增强先民们对信奉巫术的坚定性。如果祈雨后没有下雨的话,先民们也只会把原因归结到巫师身上,认为巫师的“法力”不够,正像现代科学结论的错误只能归于科学家个人一样,因此在野蛮时代巫师在应急不灵时通常会被杀死。不过,巫术能够灵验,可能是因为运气,也可能是因为巫师在长期的观察思考中认识到了某种肤浅的自然规律和社会规律,如神农氏以中医学和农耕术消除人们的疾病与食物短缺、黄帝以巫术鼓舞军心平定炎帝的入侵等等,就可以看作是对自然规律以及人的心理规律的肤浅认识后而作出的行为选择。一般说来,巫术的灵验还不仅在于它在应急过程中的客观效果,它所带来的主观效果往往比客观效果更为重要,它是通过应急活动凝聚先民并把先民整合成一个群体的必要手段。一旦先民们被整合成一个群体性的整体,其力量也就养大起来,也就具有了一定的组织化特征了,进而在应对危机的过程中显示力量并达到一定的客观效果。就此而言,巫术应急只是一种形式,在这种形式背后所包含的是把先民们组织起来的内涵。

由于巫术具有组织社会的功能,因而,当一个社会进入危机状态的时候,巫师往往能够发挥成功带领部落走出危机状态的作用。所以,在原始社会,巫师们在人们心中往往具有非常大的权威,甚至,当时的权威总是与巫师们联系在一起的。在某种意义上,巫师们的权威也应当被看作是知识的权威,他们是因为掌握了巫术知识并作为巫术知识系统的承载者而获得了权威的。由于巫师们拥有了巫术知识的权威,这种权威也就会转化为他们的社会地位。不难理解的是,在原始社会后期,普遍存在着巫师被推上了部族首领宝座的现象,而在巫师们被推上了部族首领的位置上之后,巫术就不仅能够为巫师们带来权威,而且巫师们也得到了权力的支持,形成了巫术、权力通过巫师而相互支持的系统。结果是使巫术活动程序化、模式化,从而转变为最早的“应急预案”。弗雷泽在描述这一社会过程时指出,“就巫术成为公共职务而影响了社会的素质而言,它趋于将管理权集中在最能干的人手中。它将权力从多数手中转到一个人手中;它将一个民主制度更