

教育部人文社会科学重点研究基地
中山大学行政管理研究中心 学术文库

中国大中城市政府 紧急事件响应机制研究

薛克勋 著



 中国社会科学出版社

中国大中城市政府紧急事件 响应机制研究

薛克勋 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国大中城市政府紧急事件响应机制研究/薛克勋著.
北京: 中国社会科学出版社, 2005.2

(教育部人文社会科学重点研究基地中山大学行政管理研究中心学术文库)

ISBN 7-5004-4942-9

I. 中… II. 薛… III. 城市-紧急事件-处理-研究-中国 IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 021061 号

特邀编辑 宗 合
责任编辑 王 浩
责任校对 安 然
封面设计 诚 信
版式设计 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)

010-84029453 (发行部)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京奥隆印刷厂

装 订 三河鑫鑫装订厂

版 次 2005 年 2 月第 1 版

印 次 2005 年 2 月第 1 次印刷

开 本 710 × 980mm 1/16

印 张 17.25

插 页 2

字 数 296 千字

定 价 35.00 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调换
版权所有 侵权必究

《文库》编委会成员

顾问：夏书章 王惠岩

主任：王乐夫

委员：（按姓氏笔画为序）

王乐夫	王浦劬	马 骏	刘 恒	刘德厚
朱立言	任剑涛	陈振明	陈瑞莲	肖 滨
郭小聪	郭正林	夏书章	曹沛霖	薛 澜
蔡 禾	蔡立辉	廖为建		

夏书章教授题词

“文库”，其实也是“武库”，因为其中贮存的，是思想、理论“武器”。全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面，需要在邓小平理论和“三个代表”重要思想指导下的中国特色社会主义政治与公共管理理论密切结合实际的研究，去促进社会主义民主的健康发展，社会主义政治文明的顺利建设，科学民主决策的成功实行，以及行政管理体制的有效改革，等等。相信有关专家、学者必将共同积极努力，为此作出应有的贡献。

——书贺《中山大学行政管理研究中心学术文库》开始出版

夏书章

2004年3月

（夏书章教授，男，江苏人。全国著名行政管理学家、中国行政管理学会第一副会长、全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会顾问、中山大学行政管理研究中心名誉主任、博士生导师。）

总 序

自 20 世纪 80 年代中国恢复行政学教学与研究以来,至今不过 20 多年历史。然而,就是在这短短的 20 多年中,中国行政管理的研究与实践取得了令人瞩目的辉煌成就。它表现在:第一,学科建设蒸蒸日上,学科门类日益齐全,目前已经形成包括一级学科、二级学科等在内的学科体系和涵盖行政管理、社会医学与卫生事业管理、教育经济与管理、社会保障、土地资源管理等不同学科方向的研究与教育体系。第二,教学科研层次逐步提高,形成了以博士后、博士、硕士及学士培养为主干的多层次教学科研体系。第三,科研取得了丰硕成果,出版了一大批优秀教材、专著,发表了大量学术论文,其中不乏在国内外较有影响的力作。第四,实现了范式转换,由此提出了许多新观点,形成了较多有价值的思想,提炼出不少带有规律性的研究成果。行政管理学基础理论的研究也已深入到行政管理的各个方面,对行政管理分支学科进行系统研究。而且,在基本理论以及行政管理各个研究领域和研究方法方面,更多地与政治学、法学、社会学、经济学、管理学、心理学等相关学科的研究进一步紧密地结合起来,互相借鉴与渗透,有中国特色的社会主义行政学学科体系与学科建设在探索中获得了更进一步的发展。1997 年后,随着公共管理一级学科的建立,行政管理的定位进一步得到明确与加强,有关行政管理理论研究成果也更加丰富起来,进而大大促进了行政管理学科建设和教学水平的提高。当然,相对于纷繁复杂的行政改革实践来说,理论的建构还有许多未尽之功,这就为今后进一步加强行政管理理论与实践研究提供了广阔的空间。

在行政管理领域异军突起的队伍中,中山大学行政管理研究中心于 2000 年 12 月成为教育部人文社会科学重点研究基地,在把其建设成为全国惟一的行政管理科学研究、人才培养、学术交流、咨询服务、体制改革等“五个建设标准”的目标的驱动下,全体专、兼职人员不辱使命,努力拼搏,为中国行政管理发展尽心尽力,并且取得了较丰硕成果。展现在读者面前的这套《文库》,就是中心几年来主要科研成果的结晶。过去三年里,聚集在中山大学行政管理研究中心周围的专家、学者都各自承担了一些国家级、省部级等研究项目,经过几年的潜心研究,成果陆续孵出。与此同时,在我们培养的博士生中,一部分博士论文也具有相当创见。为了更好地向社会汇报并接受检验,特决定把这

些研究成果通过出版《文库》的形式郑重推出。这套《文库》有 30 多部著作。我们期望通过这一形式，一方面总结并反映本中心过去三年在行政管理领域研究的基本成果，另一方面也为国内行政管理理论与实践的发展和创新作出一点应有的奉献。作为全国行政管理学的国家级重点学科研究基地，中心一直把中国行政管理的发展视为自己的责任，也一直把本中心的发展视为中国行政管理不断开拓创新的一方面缩影。我们相信，《文库》的陆续出版，将是行政管理学界的一件实事。

二

中山大学行政管理学科研究与教育传承久远，最早可以追溯到 1906 年广东法政学堂的行政本科；1924 年，孙中山创办广东大学时将法政学堂并入，使之成为后来中山大学的政治学系，直至 1952 年“院系调整”才告中断。孙中山先生倡导“天下为公”，并从公共管理视阈解读“政治”，他丰富的政治与行政管理理论与实践，是中山大学行政管理学科建设的宝贵财富。著名行政管理学家夏书章教授在中山大学执教半个多世纪，为中国行政管理学科的建设与发展作出了显著的贡献，也为中山大学行政管理学科学术地位的确立起着奠基性的作用。20 世纪 80 年代，中山大学行政管理学科重建以来，在国内同仁的关心和支持下，经过广大教师的共同努力，获得了快速的发展：1998 年，行政管理专业获得行政管理专业博士学位授予权，成为全国首批拥有行政管理博士学位授予权的三个单位之一；2000 年 12 月，“中山大学行政管理研究中心”被评定为教育部人文社会科学重点研究基地；2001 年 8 月，行政管理专业被评定为国家级重点学科并获得公共管理硕士（MPA）专业学位的办学权；2002 年，行政管理本科专业被评为广东省名牌专业；2003 年，获得公共管理一级学科博士学位授予权。

本中心作为行政管理学科的国家级研究基地，在上级领导的精心指导和学界同行的鼎力支持下，自建立起就确定了可持续发展的目标。进入 21 世纪，我们将秉承传统，与时俱进，依托既有的成果，以《文库》出版为契机，经过不懈努力，力求把本中心建成名副其实的国家人文社科重点研究基地。值此《文库》出版之机，我尚望国内学界同行像昔日那样，继续对中山大学行政管理研究中心予以关爱和支持，把它办成全国行政管理领域中令人瞩目的学术园地！

三

公共管理学的研究包括本中心的建设必须坚持以下几项根本原则：一是借鉴国外理论与中国实际情境相结合。目前而言，国内公共管理的一个研究重点

还是对国外理论的挖掘与应用,这就需要我们在学习借鉴别人的理论时坚持突出特色,为我所用,既要吸收,又要鉴别,更要创新,始终把建立中国特色的公共管理理论体系作为己任。二是理论研究与实际应用相结合。缺乏理论指导的实践是盲目的行为,远离实践需求的理论研究是空洞的文字游戏。对于公共管理来说,其理论与实践的完善结合尤其至关重要。在《文库》中,既要反映出近年来公共管理领域内重大基础理论的研究成果,又要能体现围绕若干现实问题而作的理性思考与对策研究。三是专业化与多元化相结合。现代公共管理综合了政治学、管理学、经济学、社会学、法学等相关学科,是一门地地道道的多元化综合性学科,有鉴于此,各个系列的编著者来自于一个或几个不同学科,他们具备各自学科的专门知识与技能,又整合于公共管理这个大领域之内,从而使其成果具有专业理念和跨学科的综合性、互补性特色。四是注重传统与发展创新相结合。现代公共管理学科的迅速发展并不意味着它对传统理论的抛弃,我们应该重视从传统理论中获得宝贵营养;与此同时,更要认识到创新是一切事物生存和发展的基础。离开对未来环境的分析把握,公共管理就会沦落为实践行为的诠释者而不是先导者的地位。从这个意义上说,在公共管理理论与学科发展中,也必须保持与时俱进的品质。

四

本套《文库》包括五大系列 30 多部著作,内容涵盖公共管理基础理论与实践、地方政府管理、区域公共管理、政府行为与依法行政等多个领域。

在“公共管理理论与实践研究”系列中,各位作者努力探索公共管理的基础理论和具体的管理领域,并力图为公共管理建构新的学科体系尽一点努力。该系列包括《中国公共管理理论前沿》、《西方公共行政学理论前沿》、《公共管理基础理论及体系》、《国际公共管理》、《政府公共管理》、《社会公共管理研究》、《国家公共管理》、《比较公共管理》、《电子政务:信息时代的政府再造》、《让渡空间与拓展空间——政府职能转变中的半官方社团研究》等。

在“地方政府与区域公共管理研究”系列中,各位研究者努力探索地方政府和区域公共管理的前沿问题和热点问题。该系列包括《区域公共管理研究》、《珠江三角洲公共管理模式研究》、《中国城市公共管理与公共政策比较》、《港澳特别行政区公共管理研究》、《中国地方政府制度创新研究——政府、产权、市场三维互动的透视》(已由高等教育出版社出版)、《制度变迁与城市管理》、《亚太地区合作的理论与实践》、《中国—东南亚区域合作与公共治理》、《都市边缘的村庄——广州北郊蓼江村的实地研究》等。

在“政府行为与依法行政研究”系列中,各位研究者研究了政府行为与依法行政方面亟待解决的热点问题。该系列包括《地方政府与就业政策》、《中国

行政监督研究》、《中国乡村权力结构》、《政府信息公开制度》、《行政复议制度改革研究》、《财政管理体制创新研究》、《腐败与反腐败的经济学研究》等。

“行政管理学专业博士学位论文”系列则是本中心近两年毕业的博士生学位论文选。包括《当代中国政府与非营利组织互动关系研究》、《乡镇公共物品制度外供给分析》、《中西古代政府制度及其近代转型路径约束比较》、《公共行政理论范式演变研究》、《当代中国地方政府间横向关系协调研究》等。

行政管理学是一门古老而又年轻的学科，其发展既有深厚的历史积淀，也有源源不断的后进勃发之势。为此，中山大学行政管理研究中心将和国内外同仁一道，携手并进，共同迎来行政管理学全面发展的新春天。在此，我们希望这套《文库》能够成为中国行政管理学领域百花齐放之中的一朵亮丽奇葩。

王乐夫

2004年4月26日

(王乐夫系中山大学校务委员会副主任、国务院学位委员会公共管理评议组第二召集人、全国高等学校公共管理类学科教学指导委员会主任委员、全国公共管理硕士(MPA)专业学位教育指导委员会副主任委员、国家社科重点研究基地中山大学行政管理研究中心主任)

摘 要

近年来,全球化时代国际问题风云际会,紧急事件频繁发生,除传统的火灾、地震、洪水、骚乱等事件外,恐怖袭击、疫病传播、生态灾难等新型事件也不断出现。“对当今社会而言,公共危机是不可避免的,是社会‘非常态’中的‘常态’。”

紧急事件响应是公共服务的重要内容,是政府的基本职责。我国政府尚未建立科学合理的紧急事件响应机制,无论与世界上发达国家相比,还是与自身严峻的紧急事件形势要求相比,紧急事件响应能力都存在较大差距。开展紧急事件响应机制研究,建立科学的紧急事件响应机制,是实践“三个代表”重要思想的具体体现,是提高政府执政能力和公信力的重要举措,是坚持科学发展观、实现我国全面建设小康社会宏伟目标的基本条件和保证。本书以危机管理理论、治理理论为依据,采用实证研究方法,建立紧急事件响应的指标框架,分析现存问题,为我国大中城市政府建立紧急事件响应机制提供对策。

本书共四部分,七个章节,按提出问题、分析成因、找出对策的逻辑递进关系展开论述。

第一部分,首先提出研究问题,阐明研究意义。在文献综述的基础上提出研究的创新点,并对研究定位、研究方法及全文框架作一说明;然后,通过对当前世界范围内形形色色的紧急事件进行梳理性的描述,提出我国政府建立紧急事件响应机制已迫在眉睫,刻不容缓。

第二部分,紧急事件响应的理论分析。本部分对紧急事件响应提出多处创新见解:一是建立了紧急事件响应的指标框架,提出“在紧急事件响应中,响应时间越短,公众的满意程度越高”和“在紧急事件响应中,响应品质越高,公众的满意程度越高”的两个假设,并根据响应时间和响应品质两维变量的不同组合,将紧急事件响应的社会效果分为四种类型,即满意型、弥补型、抵消型和失效型,为紧急事件响应的理论研究提供了新方法。二是按信息来源不同,将信息源分为当事人报警信息、旁观者报警信息、预案决策信息等九种信息源;通过对紧急事件响应过程分析,认为

紧急事件的响应过程实质上是紧急事件信息在信息来源、信息处理和信息执行三方及其内部成员之间由不对称到对称,又由新的不对称到新的对称的循环往复,并给出了紧急事件响应的信息互动模型。三是发现了紧急事件响应时间的构成规律及各时间段的物理分布,并对有关因素进行了深入分析;通过对响应时间结构特征的分析,有机地将一般紧急事件和重特大紧急事件(即危机事件)融为一体,为实践中建立“平战结合型”的紧急事件响应机制提供了依据。四是按紧急事件决策中时间与信息完整程度之间的关系,将决策方式分为科学决策、主观决策、预案决策和紧急决策四种类型,提出紧急事件响应决策应避免主观决策,减少紧急决策,采取预案决策。五是为保证强有力的执行力,根据心理动力学原理,提出必须建立紧急事件响应的等级协调机制,等等。以这些创新点来指导后文的实证调查、问题分析及对策研究。

第三部分,问题调查及成因分析。通过对某沿海大城市一般紧急事件报警情况的调查,说明政府当前对紧急事件响应的社会效果趋于“失效型”;而处警调查显示,案(事)件太多尤其是非警务事件太多、警务安排不合理等机制问题是导致响应时间过长的主要因素,同时也是导致“失效型”社会效果的主要因素。根据报警调查收集到的数据,成功地对两个假设进行了检验。对响应失效的成因,本部分进行了多维度的分析。从危机管理的角度来看,管理主体缺失,管理内容不全;条块分割,信息互动能力不强;在对重特大紧急事件的响应中,政府领导往往在事件发生以后,仓促组建现场指挥部,采取紧急决策模式。从治理理论的角度来看,政府对紧急事件响应的思想认识不到位,不但“多中心治理”力量薄弱,就连政府“单中心”也尚未形成。从政府管理的角度来看,则表现为没有建立等级协调机制、运作不规范、装备落后、人员培训不够、法律法规不健全、监督检查不落实等。而政府传统封闭的思想观念和责任意识不强则是导致响应失效的根本原因。

第四部分,对策研究。首先,通过对美国紧急事件响应机制的治理结构进行分析,提出我国政府建立紧急事件响应机制要坚持四条原则:信息获取能力最大化原则,权威、统一原则,平战结合、多主体参与原则和整合优化原则。具体做法就是建立紧急事务管理组织机构;制定关于紧急事件响应的公共政策;加快紧急事件响应的立法进程;开展预案研究,准备应急资源;建立“以政府为核心,以多元互动为特征的平战结合”的治理机制。城市应急服务中心是政府实现紧急事件治理机制的操作平台,起着

信息管理、信息收集和处理、传递及执行的作用，应以“物理分离，逻辑集中，信息共享”的整合方式来构建“网络组织”，解决信息不共享、公众参与不方便、部门之间不协调等问题。通过对当前我国城市应急联动中心的运行模式分析，认为我国大中城市应急服务中心的模式应突破性地将部门的“联动”行为变为“权威、统一”的政府行为，并通过立法程序确定“110”为全国统一且惟一的紧急报警号码，确定“12345”为非紧急报警号码。

文章最后，对全书进行了总结，对引言中提出的三个研究问题逐一回答，并对本研究的有效性、局限性和有待研究的问题作了说明。

Abstract

Study on Emergency Response Mechanism for Large and Medium Sized Cities in China

Emergency response is a primary part of public services and one of the essential responsibilities of government. Recent years witnessed growing turmoil in the world and conflicts of interests during economic transit stage in China, including not only those traditional emergencies, such as fire, earthquake, flood and chaos, but terror threat, epidemic (mad cow disease, SARS, birds and beasts flu. and so on) and ecological disaster as well. Today, it is almost inevitable to some public crisis caused by emergencies, which become "normal" under those "abnormal" situations.

There is no practical mechanism in Chinese government to respond emergency efficiently. The responses lag behind in comparison of advanced emergency response model in the world and domestic needs. This article addresses the theories of crisis management, governance and public administration. It describes framework of building advanced emergency response systems based on research of existing site references and proposes solutions for large and medium sized cities in China after a thorough analysis on existing problems and challenges.

This article includes four parts and seven chapters covering a logical flow, such as raising problems, analyzing causes and finding right solutions.

Part 1, indicates topics and significance of this research. Firstly, it introduces new concepts and ideas based on overview of existing articles and describes dimension, methodology and framework of the research paper; Secondly, it looks to different types of emergencies taken place around the world today and shares the view that it is critical and urgent for our government to implement emergency response systems and mechanism accordingly.

Part 2, is designated for theoretical analysis on emergency responses. This part introduces a number of new ideas, including:

1. put forwards a framework for implementing emergency response system, which makes two hypotheses, namely more responsive actions or higher quality response leads to higher satisfaction in the public; categorizes four types of results for emergency responses in accordance with two varies of response time and quality, that is, "ideal type", "supplementary type", "counterbalance type" and "inefficiency type", which propose a new methodology supporting emergency response theory.

2. introduces nine information sources, including litigant provided information, observer provided information, pre-defined plan and decision-making information and etc., categorized in accordance with types of information. Through analysis on the process of emergency responses, the article believes that the essential of emergency responses is a circulation reciprocation process, which proceeds among information source, information handling, incident handling and members of these three elements to bring them from asymmetrical status to symmetrical status and introduce an interactive information sharing model for emergency responses.

3. discovers response time rule and time distribution during the processes and conducts solid analysis on the related elements. Based on analysis on time distribution, the article integrates normal emergencies and major emergencies (i.e. crisis) and provides ground for "normal and major emergency handling model" in practice.

4. categorizes decision making process into four types, namely scientific decision-making, blind decision-making, pre-defined plan aided decision-making and urgent decision-making based on relationship between time elapsed in the decision-making process and information completeness. The article believes it important to implement pre-defined plan aided decision-making while at the same time to avoid blind decision-making and reduce urgent decision-making.

5. proposes priority coordination structure based on psychodynamics theory to ensure good qualities of incident handlings.

Part 3, covers findings of problems and analysis on causes. A survey from one of the coastal cities showed that the emergency responses tends to be "inefficient" in the public who have considerably low satisfaction on one hand. On the other hand, a statistics report of dispatching showed that inefficiency is mainly a consequence of too many incidents in particular non-emergency reports, less sound resource management. The article succeeds to verify two hypotheses based on the data gathered during the survey. This part analyzes the causes of response inefficiency from different views. From a viewpoint

of crisis management, it is because of lack of ownership, incomplete mandates, split of responsibilities among agencies, weak interactive information sharing and frequent uses of urgent decision-making method when the command and control unit is set up on site in a hasty way right after a major incident takes place. From a perspective of governance theory, the government has not realized truly the importance of having efficient emergency response systems. It is proved that there are weak multiple agency centers and even no consolidated center in some cities. From a view of government management, the inefficiency results from no priority structure, non-standardized operation, out-of-dated equipment, lack of training, incomplete laws and regulations and poor monitoring and investigation and so on. However, the fundamental reason is close-minded attitude and lack of responsibility.

Part 4, introduces solutions. First of all, this part analyzes the governance structure of emergency response systems in the United States and then proposes that our government should adopt four principles for emergency response systems. These four principles are maximization of information gathering and sharing, consolidation, normal and major incident integration and multiple agencies involvement, and domestic standards integrated with international standard. In practice, it should include setting up designated agencies and resources, building public policies for emergency response systems, facilitating legislation for emergency responses; conducting pre-defined plan research, and building a mechanism that puts government as core, emphasizes on interaction and meets both normal and major incidents. City emergency response service center should be designed as an operation platform for information management, gathering, handling, transmission and implementation. It should build a "network/virtual organization" by using a system design to achieve "physically separated, logically consolidated and information sharing" in a hope of solving lack of information sharing, inconvenience of public involvement and poor coordination of agencies. After a thorough analysis on operation models of city emergency response coalition centers in China, the author believes that operation models will eventually falls to city government responsibilities and adopt "110" as a national emergency hotline number.

Finally, this article concludes by responding three above-mentioned topics in preface and indicates the effectiveness, limitation and some pending issues.

Key words large and medium sized cities emergency response study on mechanism

目 录

摘 要	(1)
Abstract	(4)
第 1 章 引言	(1)
1.1 研究问题的提出及意义	(1)
1.2 文献综述	(6)
1.3 理论依据与研究定位	(17)
1.4 研究方法	(23)
1.5 本书创新点和框架	(24)
第 2 章 我国政府建立紧急事件响应机制的紧迫性	(26)
2.1 危机事件、紧急事件及其关系	(26)
2.2 当前紧急事件面面观	(31)
2.3 我国政府建立科学的紧急事件响应机制迫在眉睫	(40)
2.4 小结	(47)
第 3 章 紧急事件响应机理分析	(48)
3.1 概念界定	(48)
3.2 紧急事件响应的特性分析	(49)
3.3 紧急事件响应指标框架	(53)
3.4 紧急事件响应的社会效果类型	(60)
3.5 紧急事件响应过程分析	(62)
3.6 紧急事件响应时间分析	(74)
3.7 小结	(82)
第 4 章 我国城市一般紧急事件响应现状调查及假设检验	(83)
4.1 研究内容	(83)
4.2 研究设计	(84)
4.3 报警和处警情况调查发现	(90)
4.4 假设检验	(107)
4.5 小结	(108)

第5章 政府紧急事件响应失效的成因透视	(109)
5.1 案例剖析	(109)
5.2 政府紧急事件响应失效的相关理论分析	(114)
5.3 紧急事件响应失效的政府管理成因及深层次原因分析	(120)
5.4 响应时间过长的原因分析	(126)
5.5 小结	(140)
第6章 政府建立紧急事件响应机制构想	(141)
6.1 美国政府紧急事件响应治理结构分析及有关其他	(141)
6.2 政府建立紧急事件响应机制的原则	(145)
6.3 政府建立紧急事件响应机制的途径	(147)
6.4 优势分析	(164)
6.5 可行性分析	(172)
6.6 小结	(174)
第7章 城市应急服务中心的建设与管理	(175)
7.1 城市应急服务中心的功能定位及治理结构	(175)
7.2 我国城市应急服务中心运行模式现状及发展趋势	(179)
7.3 城市应急服务中心建设的基本步骤	(184)
7.4 城市应急服务中心的管理	(193)
7.5 效果分析及应注意的问题	(199)
7.6 小结	(202)
结 语	(204)
一、结论	(204)
二、有效性说明	(207)
三、有待研究的问题	(208)
参考文献	(209)
附录1 一般紧急事件报警情况调查问卷	(215)
附录2 城市公安局处警情况调查问卷	(227)
附录3 关于对被抢夺/抢劫受害当事人的电话回访问卷	(233)
附录4 接警时间、警情传送时间、现场反应时间统计分析	(236)
附录5 假设检验过程	(240)
附录6 城市应急服务中心统一报警号码的选择	(247)
附录7 启发与借鉴：以美国芝加哥市应急通信中心为例	(260)
后 记	(265)