



面向应急管理的情报支持研究



李 阳 著

Research on Intelligence Support
for Emergency Management



南京大学出版社

面向应急管理的情报支持研究

李 阳 著

Research on Intelligence Support
for Emergency Management



南京大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

面向应急管理的情报支持研究/李阳著.—南京:
南京大学出版社, 2019.12

ISBN 978-7-305-22729-5

I. ①面… II. ①李… III. ①突发事件—公共管理—
情报服务—研究—中国 IV. ①D630.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 284208 号

出版发行 南京大学出版社

社 址 南京市汉口路 22 号 邮 编 210093

出 版 人 金鑫荣

书 名 面向应急管理的情报支持研究

著 者 李 阳

责任编辑 刘慧宁 郭艳娟

照 排 南京紫藤制版印务中心

印 刷 南京玉河印刷厂

开 本 787×960 1/16 印张 15 字数 194 千

版 次 2019 年 12 月第 1 版 2019 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-305-22729-5

定 价 50.00 元

网 址: <http://www.njupco.com>

官方微博: <http://weibo.com/njupco>

官方微信: njupress

销售咨询热线: (025)83594756

* 版权所有, 侵权必究

* 凡购买南大版图书, 如有印装质量问题, 请与所购
图书销售部门联系调换

前 言

突发事件是任何时代不能逃避的话题,但在不同的时代背景下,突发事件的应对和处置方式会有所不同。现在社会的一个重要特征就是风险与信息共生性,在此背景下,人们对应急管理的认识正在从过去的体制机制变革转变为对情报支持的关注。情报支持是应急管理的关键力量,应急管理也越来越依赖于情报信息的先导性支持和嵌入型服务。尤其在大数据、互联网、人工智能等新环境影响下,面向应急管理的情报支持愈发显示出强大的生命力和创造性,推动应急管理走向应急“智”理,实现极“智”守护。

当前,我国社会发展正处于关键转型期,旧矛盾与新问题相互交织并复杂多变,突发事件应对处置总体呈高压态势。为此,2018年4月,我国新挂牌成立了应急管理部,应急管理事业走进了一个新阶段,这对数据信息共享融合也提出了新要求。2019年4月,国务院安委会办公室、国家减灾委办公室、应急管理部联合印发《关于加强应急基础信息管理的通知》,提出将牵头规划建设全国应急管理大数据应用平台,旨在整合各方资源,推进信息共享共用,要求做好风险和隐患信息数据库建设和大数据应用平台相关工作等。在此背景下,面向应急管理的情报支持建设在国家顶层设计层面已经显示出迫切性。为此,立足本土化、彰显

现代性、对应急管理情报支持这一现实命题进行思考和阐释,具有重要理论价值和现实意义。

当前的世界越来越关注“未来安全”,公共安全与应急管理作为社会关注的焦点,一直是一个敏感性、战略性、综合性的研究领域。本书从情报学与情报工作视角关注这个方向,并以本土应急管理为语境和背景,可谓是一种新的尝试。本书是一项旨在探索应急管理情报支持思潮、理念、理论、方法、应用、方向、路径的研究成果。在我们来看,情报支持在应急管理领域的兴起并不是一个偶然,其未来发展也并不会一蹴而就。情报支持作为一种思维、手段、模式,必将催生新一轮应急管理的变革,支持智慧型应急管理的实现。

除了“导论”和“结论与展望”的部分外,本书的主体架构是按照“基础知识解读→情报工作实践现状→情报支持范式提出→情报‘体能’解析→实现路径分析”的基本逻辑展开。本书主要包括九个章节:第一章是“导论”,主要介绍本书的研究背景、相关问题界定、研究综述、逻辑路线、研究目的与研究意义等。第二章是“应急管理基本概述”,主要介绍突发事件内涵与特征、应急管理基本理论、应急管理主要内容、大数据与应急管理、智慧应急等相关内容。第三章是“从情报视角看突发事件应急管理”,通过典型案例的情报应用强调应急情报的重要性,主要介绍应急情报相关概念与特征、情报与应急管理关联性、情报需求与应急管理、应急管理情报资源观等内容。第二章和第三章主要属于基础知识解读部分,从“外”和“内”两个维度为本书的核心内容提供最基本的研究基础。第四章是“应急管理情报工作实践现状”,首先介绍应急管理工作中的“情报缺失”现象,然后概述国外典型国家和地区的应急管理情报工作实践,最后重点围绕我国应急管理建设背景,对我国应急管理情报工作

相关进展、问题、成因等进行考察与思考。第五章是“应急管理情报支持范式提出”，主要从顶层设计层面定位和建构应急管理情报支持范式内容，包括命题提出、目标与困惑、关键科学问题、发展路线、范式逻辑与案例解析等。第六章是“应急管理情报体系构建”，主要介绍情报体系与应急管理、应急管理情报体系构建原则、应急管理情报体系要素、应急管理情报体系框架等内容。第七章是“应急管理情报能力提升”，主要介绍情报能力与应急管理、应急管理情报能力内涵与特征、应急管理情报能力功能表现、应急管理情报能力建构逻辑等，并分析了智慧城市应急管理情报能力综合评价以及应急管理情报资源保障能力影响因素两个具体的应用性研究问题。第六章和第七章主要是对情报支持路线——情报“体能”问题，进行分别阐释和解析。第八章是“应急管理情报支持实现路径”，主要从战略导向和情报践行两个维度出发，提出面向应急管理的情报支持提升策略。第九章是“结论与展望”，对本书的主要研究内容、创新点、不足之处等进行总结，分析了未来新一代应急管理情报支持的发展趋势，并对相关方向和领域的研究做了简要分析。

应急管理情报支持是一种科学图景，也是一种现实图景。本书既是作者过去几年来的奋斗历程和研究成果的具体写照，也是相关研究团队的智慧结晶的一部分。本书所探讨的相关研究内容，旨在为下一代应急情报发展的理论选择、实践逻辑等提供参考。在新时代，随着应急大数据的广泛应用，情报支持正是打开应急管理“真理”之门不可或缺的一把钥匙。我们希望呵护好这道应急管理的情报之“光”，并期望通过这个领域示范促使情报学在更多的应用领域崭露头角，增加学科话语权。在本书的编写过程中，剧晓红、吴柯烨、权昭瑄、张靖雯等研究生也参与进来，在资料搜集、案例分析、文字校正等方面做了一些支持性工作，在此非常

感谢他们的辛勤付出。应急管理情报支持是一个新兴领域和方向,尤其是近几年来,国内很多学者在相关方向倾注了大量心血,产出了很多优秀的研究成果,形成了一些“约定俗成”的基本共识,这些成果和共识也给本书提供了有益的借鉴和参考,在此向他们表示真挚的感谢!

由于编写时间仓促,加之本人才疏学浅,相关研究工作可能还有不足和粗疏之处,还请专家与读者不吝批评和指正。

目 录

第一章 导论	1
1.1 问题的提出背景	1
1.1.1 政策导向	1
1.1.2 学理环境	3
1.1.3 实践逻辑	4
1.2 相关问题的界定	5
1.2.1 关于“情报”术语的理解	5
1.2.2 关于大数据与情报支持的关联	7
1.2.3 关于研究基点与取向	8
1.3 国内外研究现状与评述	9
1.3.1 应急情报定位与作用相关研究	9
1.3.2 应急管理情报需求相关研究	11
1.3.3 应急管理情报体系(系统)相关研究	12
1.3.4 应急管理知识库构建相关研究	14
1.3.5 应急管理情报服务案例与实证相关研究	15
1.3.6 相关研究述评	17
1.4 总体研究设计	18
1.5 研究目标与研究意义	19

1.5.1	研究目标	19
1.5.2	研究意义	20
第二章	应急管理基本概述	22
2.1	突发事件内涵与特征	22
2.1.1	突发事件的内涵	22
2.1.2	突发事件的特征	24
2.2	应急管理理论与内容	26
2.2.1	应急管理基本理论	27
2.2.2	应急管理主要内容	28
2.3	大数据时代的应急管理	32
2.3.1	大数据——应急管理变革的新动能	32
2.3.2	大数据在应急管理中的应用	34
2.4	也说智慧应急	35
第三章	从情报视角看突发事件应急管理	38
3.1	典型案例的启示	38
3.2	应急情报相关概念与特征	40
3.2.1	应急信息链及相关概念解析	40
3.2.2	应急情报的内涵定位	42
3.2.3	应急情报的主要特征	44
3.3	情报与应急管理的关联性	46
3.3.1	情报是应急管理的基础支撑	46
3.3.2	情报与应急管理的融合模型	48
3.3.3	情报学与应急管理学的关系	50
3.4	情报需求与应急管理	51

3.4.1	应急管理情报需求的内容与特点	51
3.4.2	应急管理情报需求的分析框架	53
3.5	应急管理情报资源观	54
3.5.1	应急管理情报资源观的转变	54
3.5.2	应急管理情报资源开发逻辑	56
第四章	应急管理情报工作实践现状	59
4.1	应急管理工作中的“情报缺失”现象	59
4.1.1	应急管理工作中的情报不完备现象	59
4.1.2	应急管理工作中的情报不对称现象	60
4.1.3	应急管理工作中的情报不准确现象	61
4.2	国外应急管理情报工作实践现状	62
4.2.1	美国应急管理情报工作实践现状概述	63
4.2.2	日本应急管理情报工作实践现状概述	64
4.2.3	欧洲应急管理情报工作实践现状概述	65
4.3	我国应急管理情报工作现状考察	68
4.3.1	现状考察方法与内容	68
4.3.2	主要进展概述	70
4.3.3	相关问题的凝练	72
4.4	我国应急管理情报工作现状成因审视与启示	81
4.4.1	外部体制:传统应急管理体制的影响	81
4.4.2	内在话语:情报服务内核缺失的结果	82
4.4.3	相关启示	83
第五章	应急管理情报支持范式提出	85
5.1	为什么需要情报支持?	85

5.1.1	应急管理情报支持:一个现实命题	85
5.1.2	应急管理情报支持的现实意义	88
5.2	应急管理情报支持的目标与困境	89
5.2.1	应急管理情报支持的目标	90
5.2.2	应急管理情报支持的困境	91
5.3	应急管理情报支持的关键科学问题	94
5.3.1	情报支持的理论层	94
5.3.2	情报支持的技术层	95
5.3.3	情报支持的应用层	96
5.4	应急管理情报支持的发展路线	97
5.4.1	本土情境下应急管理情报支持发展逻辑	97
5.4.2	“体能”同构:应急管理情报支持的路线设计	100
5.5	情报支持范式下的本土案例解析	102
5.5.1	情报支持案例解析(一)	102
5.5.2	情报支持案例解析(二)	106
5.5.3	情报支持案例解析(三)	109
5.5.4	基于本土案例解析的情报支持范式综合思考	112
第六章	应急管理情报体系构建	113
6.1	情报体系与应急管理	113
6.1.1	情报体系基本概述	113
6.1.2	面向应急管理的情报体系定位	115
6.2	应急管理情报体系的构建原则	119
6.2.1	情报资源是基础	119
6.2.2	快速响应是前提	120
6.2.3	协同联动是关键	121

6.2.4	先进技术是支撑	121
6.2.5	人文价值是导向	122
6.3	应急管理情报体系的要素分析	123
6.4	应急管理情报体系的结构框架	125
6.4.1	应急管理情报体系的总体框架	126
6.4.2	应急管理情报体系的组织管理	127
6.4.3	应急管理情报体系的运行机制	129
6.4.4	应急管理情报体系的保障体系	132
第七章	应急管理情报能力提升	135
7.1	情报能力与应急管理	135
7.1.1	情报能力基本概述	135
7.1.2	应急管理需要情报能力	137
7.2	应急管理情报能力的内涵与特征	138
7.2.1	应急管理情报能力的基本内涵	138
7.2.2	应急管理情报能力的主要特征	139
7.3	应急管理情报能力的功能表现	141
7.3.1	突发事件应急管理规划指导	141
7.3.2	突发事件应急情报监测与预警	141
7.3.3	突发事件应急情报综合处理	142
7.3.4	突发事件应急情报跟踪评估	142
7.3.5	突发事件网络舆情管理与控制	143
7.4	应急管理情报能力的建构逻辑	143
7.4.1	应急管理情报能力模型构建	144
7.4.2	应急管理情报能力评估诊断	144
7.4.3	应急管理情报能力培育生长	145

7.5 应急管理情报能力内容与评价——以智慧城市背景为例	146
7.5.1 智慧城市应急管理情报能力基本分析	146
7.5.2 智慧城市应急管理情报能力结构框架	149
7.5.3 智慧城市应急管理情报能力评价体系	156
7.6 应急管理情报资源保障能力影响因素——基于扎根理论的分析	163
7.6.1 研究设计	163
7.6.2 资料的收集与整理	165
7.6.3 资料的分析与提炼	168
7.6.4 影响因素作用路径模型	175
第八章 应急管理情报支持实现路径	178
8.1 战略导向:打造总体国家安全观视域下的大情报格局	178
8.1.1 总体国家安全观与应急管理	179
8.1.2 搭建总体国家安全观视域下的应急管理情报空间	179
8.2 情报践行:应急管理情报支持的关键问题攻克	181
8.2.1 营造应急管理情报资源基础空间	181
8.2.2 开发新一代应急情报技术	183
8.2.3 培养应急情报人才队伍	184
8.2.4 强化多主体应急情报动员	185
8.2.5 建立健全应急情报政策法规体系	187
8.2.6 促进面向智慧应急的情报流程优化	188
8.2.7 保障应急情报的转化应用	191

第九章 结论与展望	194
9.1 研究总结与研究不足	194
9.1.1 相关研究内容总结	195
9.1.2 研究创新之处	197
9.1.3 相关研究不足	198
9.2 未来趋势:情报导向的应急“智”理	199
9.2.1 更加智能化趋势	200
9.2.2 更加工程化趋势	200
9.2.3 更加平行化趋势	201
9.2.3 更加生态化趋势	202
9.3 一些值得关注的相关方向与领域	203
9.3.1 关于“城市病”诊治情报服务	203
9.3.2 关于智库情报服务	204
9.3.3 关于科普	205
参考文献	207
后记	221

第一章 导 论

突发事件是一个老话题,也是一个新焦点。在应对各类突发事件的过程中,情报一直是不可或缺的元素,发挥着不可替代的重要作用。在全新的时代环境下,应急管理的内容结构与运行机制正在发生改变,现代应急管理工作越来越依赖情报信息的先导性支持和嵌入型服务,快速有效的情报支持成为应急管理成功的关键。在此背景下,面向应急管理的情报支持问题成为新时代应急管理创新发展的一个重要研究内容。

1.1 问题的提出背景

面向应急管理的情报支持是一个新兴的多维研究主题,是一个具有数据驱动和情报赋能色彩的应用领域。在政策导向、学理环境和实践逻辑的共同背景下,将情报支持思维、理论、方法、应用等融入和嵌入到应急管理领域,诞生了应急管理情报支持这一新兴方向和研究阵地。

1.1.1 政策导向

突发事件一直是人类社会面临的一个重要现实问题,世界范围内各个国家针对突发事件应急管理问题都出台了一系列相关的政策法规,从立法和执行等角度整体规划应急管理工作、规范突发事件应对处置流程

等。现代社会发展进入了风险与信息并存的新阶段,传统应急管理模式的运转不断受到冲击(郭骅等,2017)。在全新的公共安全与应急管理形势下,对突发事件的解决愈加重视对数据、信息、知识和情报的使用和利用,与过去相比,应急管理与决策主体的情报资源需求更加迫切。为此,应急管理在战略政策导向上也越来越重视信息化和情报力量的建设与应用。

我国早在2007年就颁布了《中华人民共和国突发事件应对法》(以下简称《突发事件应对法》),旨在建构起立体化的应急管理系统和平台体系,并对建立全国统一的突发事件信息系统,加强跨部门、跨地区的信息交流与情报合作等提出了明确要求。《国家综合防灾减灾规划(2011—2015年)》中就提出,要加强防灾减灾信息管理与服务能力建设,科学规划并有效利用各级各类信息资源,提高防灾减灾信息集成、智能处理和服务水平,推进“数字减灾”工程建设。2017年,《国家突发事件应急体系建设“十三五”规划》提出了应急管理信息化建设的重要性,并对重点完善信息和资源共享机制、推进以“天地图”为基础的应急信息资源“一张图”建设等提出了规划要求。2018年4月,我国新成立应急管理部,对建立应急协调配合机制,加强大数据、互联网、人工智能等新信息技术应用提出了更高的要求。在此推动下,各省级应急管理厅、市级应急管理局等机构也相继挂牌成立,跨领域、跨部门的应急管理信息交流与情报合作有了更坚实的组织基础支持。2019年4月,国务院安委会办公室、国家减灾委办公室、应急管理部联合印发《关于加强应急基础信息管理的通知》,提出将牵头规划、建设全国应急管理大数据应用平台,旨在整合各方资源,推进信息共享共用,要求做好风险和隐患信息数据库建设和大数据应用平台相关工作。可见,应急管理在国家顶层设计层面已经彰显出对情报需求的迫切性,这些宏观导向和内容要求为应急管理情报支持的推进和发展提供了政策性指导。

1.1.2 学理环境

应急管理需要理论的驱动和支撑,方能行而有远。从学理角度看,应急管理属于公共管理学的分支,因此过去的相关研究也主要是从公共行政学、管理学等交叉学科进行知识导入和学理建构。近几年来,情报学视角下的应急管理研究成为一个新方向,应急管理研究在情报学领域得以拓展和深入,成为应急管理理论创新的一个重要阵地。

从基金项目来看,2013年,国家社会科学基金立项了三个与应急管理情报支持直接相关的重大和重点项目,主要聚焦情报体系架构设计与应用实施问题,包括南京大学苏新宁教授主持的“面向突发事件应急决策的快速响应情报体系研究”、武汉大学李纲教授主持的“智慧城市应急决策情报体系建设研究”、四川大学姚乐野教授主持的“突发事件应急决策的快速响应情报体系——跨学科综合集成与实证研究”,这些项目的立项充分反映了应急管理情报支持研究的重要性和紧迫性。在此影响下,后续很多国家社科项目课题也陆续获批和展开,如2014年的“大数据环境下药品安全突发事件预警与应急管理研究”、2015年的“多模态危机情报在城市突发事件应急管理中的融合”、2016年“基于公众风险感知动态监测的应急响应信息沟通研究”、2017年的“基于公众风险感知动态监测的应急响应信息沟通研究”、2018年的“面向应急管理的情报工程服务机制建设研究”、“社会突发事件应急管理中的情报介入与融合研究”等。而在国家自然科学基金方面,相关的课题项目也在不断涌现,如2016年的“大数据驱动的突发事件情报感知及快速响应研究”、2017年的“基于情报视角的应急决策推演的智库协同模式研究”等。可以说,近几年来,学术界已经掀起了一股“应急情报热”,正如一些学者所言,应急情报正在成为继科技情报、竞争情报之后情报学研究的下一个重要阵地(姚乐野等,2014)。

随着近几年相关项目课题和学术合作的展开,学术界在面向应急管理