

广东省“211工程”三期重点学科建设项目

应急管理理论与实务丛书

Emergency Management
Information

应急管理信息平台建设及 成功实施的实证研究

陈玉梅 著



暨南大学出版社
JINAN UNIVERSITY PRESS

本书获广东省“211工程”三期重点学科建设项目“应急管理理论与实务”基金资助

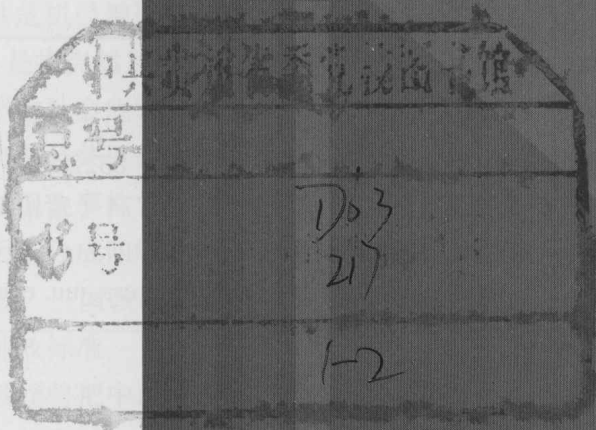
广州市哲学社会科学发展“十二五”规划2011年度课题

“应对校园突发事件的预防预警研究”(11B03)成果

应急管理理论与实务丛书

应急管理信息平台建设及 成功实施的实证研究

陈玉梅 著



暨南大学出版社
JINAN UNIVERSITY PRESS

中国·广州

图书在版编目 (CIP) 数据

应急管理信息平台建设及成功实施的实证研究 / 陈玉梅著. —广州: 暨南大学出版社, 2012. 6

ISBN 978 - 7 - 5668 - 0218 - 7

I. ①应… II. ①陈… III. ①突发事件—公共管理—管理信息系统—研究—中国 IV. ①D63 - 39

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 103872 号

出版发行: 暨南大学出版社

地 址: 中国广州暨南大学

电 话: 总编室 (8620) 85221601

营销部 (8620) 85225284 85228291 85228292 (邮购)

传 真: (8620) 85221583 (办公室) 85223774 (营销部)

邮 编: 510630

网 址: <http://www.jnupress.com> <http://press.jnu.edu.cn>

排 版: 广州广海照排设计中心

印 刷: 佛山市浩文彩色印刷有限公司

开 本: 787mm × 960mm 1/16

印 张: 16.125

字 数: 317 千

版 次: 2012 年 6 月第 1 版

印 次: 2012 年 6 月第 1 次

定 价: 36.00 元

(暨大版图书如有印装质量问题, 请与出版社总编室联系调换)

总 序

我国正处在社会转型与体制转轨、机遇与风险并存的社会高风险期，加上各种自然灾害与人为事故纠结在一起，在社会急速变化的过程中，各类公共危机问题被迅速地集中和放大，蕴涵着不可忽视的各类风险。金融、环境、信息、流行疾病、民族分裂主义、自然灾害等非传统安全因素已成为威胁国家安全的组成部分，这些非传统安全危机深刻地考验着中国政府的执政能力。面对非传统安全危机，加强执政能力建设，趋利避害，化解风险，已成为中国政府长期面临的重要课题。从2006年1月国务院颁布《国家突发公共事件总体应急预案》起，就意味着战略性地应对公共危机已被擢升至国家高度。

“突发公共事件”是指突然发生，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。随着各国社会经济的快速发展，各类突发公共事件的危害日益突显。突发公共事件主要分为自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件四类；按照其性质、严重程度、可控性和影响范围等因素分成四级，特别重大的是Ⅰ级，重大的是Ⅱ级，较大的是Ⅲ级，一般的是Ⅳ级。一国政府应对突发公共事件的能力已经成为评价其执政、施政能力的重要绩效标准。

北京大学丁元竹教授曾把中国社会的风险归结为十个方面：就业、“三农”、金融、贫富差距、生态与资源、台湾、全球化、国内治理危机、信心和诚信、艾滋病和公共卫生。

这是当代后发展国家现代化、城市化荆棘之路的共性，也是正在进行追赶型、跨越式发展的中国社会不得不面对与思考的问题。能源安全、环境安全、生态安全、金融安全、网络安全、信息安全、卫生安全、文化安全等涉及社会生活的多个领域，具有隐蔽性、危险性、突发性和非确定性的特点。进入21世纪以来，各种自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件等频频发生，往往使国家遭受严重损失。研究社会转型期各类重大的突发公共事件和社会经济风险与自然条件状态下的各种自然灾害及次生灾害所带来的应急管理问题，提高突发公共事件应急管理能力成为政府不可回避且具有刻不容缓意义的现实课题。

中央综治办主任陈冀平曾指出,从目前的社会形势看,新的社会矛盾将不断产生,原有的一些社会矛盾可能随之凸显,并呈现出经济领域的新矛盾与其他领域的矛盾相互影响、相互作用的局面,主要表现为涉及农村土地征用、城镇房屋拆迁、国有企业改革、部分军队退役人员等方面的信访问题仍然十分突出,非法集资、股市房市受损、高校毕业生就业、医疗、养老、环境污染、城市公共服务与管理等诱发群体性事件的因素也正在增多。由经济纠纷引发的暴力讨债、绑架、哄抢等“民转刑”案件可能更加突出,流动人口犯罪、多发性侵权犯罪和非法集资等涉众型经济犯罪可能更加突出,城市社会治安问题向农村蔓延扩散的趋势可能更加突出,尤其是个人极端事件有可能进一步增多,治安问题的敏感性将会进一步增强,一起普通的刑事案件或治安案件有可能转变为社会热点问题,甚至诱发其他矛盾和问题。近50年来,世界经济发展步伐加快,在石化能源体系支撑下的高碳工业,形成了火电、石化、钢铁、建材、有色金属等工业,并由此衍生出汽车、船舶、航空、机械、电子、化工、建筑等行业。气候变化主要是由人为活动排放的二氧化碳、甲烷、氧化亚氮等温室气体造成的。全球变暖的后果是冰川融化、海平面上升、生态系统退化和自然灾害频发。从企业应急管理和长远视角来看,企业外部市场变幻莫测,内部管理与控制日趋复杂。外部风险包括市场风险、竞争风险;内部风险则包括品牌风险、战略风险、文化风险、团队风险、领导人风险、财税风险、舆论风险、法律风险和技术风险等。

马凯在《求是》杂志中撰文指出:我国正处于工业化、城镇化快速发展时期,各种传统的和非传统的、自然的和社会的风险、矛盾交织并存,公共安全和应急管理工作面临的形势更加严峻。归纳起来,应急管理面临的态势包括四个方面:一是自然灾害处于频发期。我国是世界上自然灾害最为严重的国家之一,灾害往往具有种类多、分布地域广、发生频率高、造成的损失重等特点。特别是近年来,极端气候事件频发,中、强地震呈活跃态势,自然灾害及其衍生、次生灾害的突发性和危害性进一步加重、加大。二是安全生产形势严峻。我国经济发展较快,能源、资源、运输供给长期偏紧,再加上安全生产基础薄弱,一些地方和企业责任不落实、监管不到位,生产安全事故发生率居高不下,重、特大事故时有发生。三是公共卫生事件防控难度增大。公共卫生事件的诱因和影响都呈较强的国际性特点,全球新发的三十多种传染病已有半数在我国出现,重、特大疫情和群体性不明原因疾病时有发生。随着人口流动量的加大和流动速度的加快,疾病的防控难度加大,造成的损失更加严重。而在食品、药品生产经营中市场秩序混乱、源头污染严重、监管力量薄弱等问题尚未得到根本解决。四是社会安全面临

新的挑战。

我国改革发展进入关键阶段,各种利益关系错综复杂,国家安全面临的形势更加复杂严峻,维护社会稳定的任务更加艰巨。对当前国际金融危机造成的重大影响和可能引发的各类突发公共事件,我们要有充分的准备。2008年3月14日,少数不法分子在西藏拉萨制造了打砸抢烧暴力事件,烧死或杀死藏汉群众18人,给当地人民群众生命和财产安全造成重大损失。之后,2009年乌鲁木齐“7·5”打砸抢烧严重暴力犯罪事件又造成197人死亡,其中绝大多数是无辜群众。这起打砸抢烧暴力事件的发生,是由以热比娅为首的境外敌对势力和境内极少数人极力炒作广东韶关旭日玩具厂群殴事件,把一个一般的治安案件说成民族事件,从而极力煽动民族仇恨所致的。虎年春节期间,山西省的晋中、太原、吕梁、长治、晋城、阳泉等地区,到处都是地震将发的议论,一场大规模的群众恐慌在山西蔓延。2010年2月20日晚至21日凌晨,许多山西人离家,躲避在广场、公园等地,夜不归宿,甚至开车逃往外乡。造谣人利用网络传播大地震谣言,而政府机构最初也处于一片迷乱中,直到21日早晨,山西省政府及各地区地震部门通过媒体及移动通信转达了政府公告,称群众这次避震行动是为谣言所惑,要广大群众安心。诸如此类的民生事件,实则是2007年哈尔滨水污染事件中短信传播哈尔滨要大地震的翻版,对于非常事件与突发事件,应该由民调机构和覆盖面广的大众媒体联合发布官方信息,以正视听。

应急管理是指政府及其他公共机构在突发公共事件的事前预防、事发应对、事中处置和善后管理过程中,通过建立必要的应急机制,采取一系列必要措施,以保障公众生命和财产安全,促进社会和谐、健康发展的有关活动。佐治亚州州立大学著名应急管理学家威廉·L.沃认为:“应急管理就是对风险进行管理,以使社会能够与环境或技术危险要素共存,并应对环境、技术危险要素所导致的灾害。”应急管理是对突发公共事件的全过程管理,根据突发公共事件的预警、发生、缓解和善后四个发展阶段,应急管理可分为预测预警、识别控制、紧急处置和善后管理四个环节。应急管理又是一个动态管理,包括预防、准备、响应和恢复四个阶段,均体现在管理突发公共事件的各个阶段。

应急管理是一个完整的系统工程,可以概括为“一案三制”,即突发公共事件应急预案,应急机制、体制和法制。以政府应急管理为主线,围绕政府应急管理决策层次、技术管理层次、社会动员与响应机制等层次展开研究,达到在紧急状态下各行为主体凝聚人心、从容应对、缓解危机、减少缺失的效果。政府危机管理即政府在公共危机事件发生之前、发展过程之中和后危机时期,为减少和消

除危机造成的危害和损失,根据危机管理计划和程序而对危机直接采取的对策及管理措施。政府应急管理是在政府常态型危机管理基础上的紧急状态的管理,各种信息资源、物质资源、人力资源如何高效配置与有效运筹,如何防止灾害的蔓延与次生灾害的扩大等,均是政府应急管理在紧急状态下需要解决的关键问题。我国正处于经济体制和经济增长方式双重转轨的特殊时期,存在着诱发公共危机的潜在的制度及非制度因素。高度重视公共危机管理、建立公共危机的预警机制和政府干预公共危机体系尤为必要。应急管理的基础是常规性政府危机管理,只有基础性工作常抓不懈,才能在紧急状态下临危不乱。

发达国家十分重视突发公共事件应急管理的研究,其研究范围覆盖了灾害或危机产生、发展、消亡的整个过程。日本是较早开展城市应急管理研究的国家,研究的领域和能力不断拓展,研究的水平处于世界前列。美国也在“9·11”事件发生后,组建了部级的美国国土安全部(DHS),标志着美国国家级突发公共事件应急管理体系从“综合应急管理”提升到“国家安全应急管理”的高度。相关国际组织也非常重视突发公共事件应急管理。联合国第二届世界减灾大会发表的《兵库宣言》要求各国将防灾减灾、保障国民生命和财产安全“作为国家的第一责任”,并将“确保减灾成为各国政府部门的工作重心之一”列为《兵库行动框架》(2005—2015年)提出的五个行动重点之一。世界各国的政府部门、学术团体和专门机构已经开始从事各种针对突发事件的预防、监测、预报、识别、测定、控制、应急预案制定、事发时的快速反应及救灾、灾后的快速评估与重建的研究。

美国的乔治·华盛顿大学、马里兰大学、北达科他州立大学和加拿大的尼加拉瓜学院等国外大学,在一些领域均有较为系统的研究,包括危机与应急管理,流行病及预防医学,危机和应急管理中的信息技术,自然、技术危害以及恐怖袭击之风险管理,大规模恐怖行动的预防和反应,危机管理、灾后重建以及组织持续,减灾管理,健康与医疗应急管理。上述研究系统地政府对政府层面与技术层面的公共危机与应急管理技术提供了强有力的理论指导。

公共危机与突发事件已成为构建和谐社会和可持续发展的重要隐患,越来越引起社会各界对如何有效应对突发事件、妥善预防和处理危机的高度重视。2006年1月国务院颁布《国家突发公共事件总体应急预案》象征着从战略上应对公共危机已被提升至国家高度。中央进一步明确提出,要建立健全社会预警体系,提高保障公共安全和处置突发事件的能力。2007年8月,全国人大常委会通过了《中华人民共和国突发事件应对法》。汪永清、莫于川、韩大元等学者对该法

进行了解释。一些学者则比较研究了国外紧急状态下的法律制度,如徐高、莫纪宏等。目前,我国的研究基本上处于介绍国外经验,对我国应急管理存在的问题及对策等事实进行描述和提出对策措施的以研究为主的阶段,而上升到法理以及制度比较的研究尚欠深入,难以为应急管理的依法行政提供充分的理论支持。另外,对危机处理研究较多,对事后重建和救济研究较少,不利于依法规范政府行政行为,实现缓解公众利益和私人利益的矛盾、维护社会稳定的目的。

关于灾害及突发公共事件应急工程的研究国内外已经积累了大量的研究成果。从第一个应急管理国际组织——国际应急管理工程协会诞生之日起,各类研究成果层出不穷。这些成果几乎囊括了火灾、地震灾害、矿井塌陷、核泄漏事故灾难等具体灾害/危机的各领域。我国从20世纪80年代末开始创建许多研究学报和学术期刊,如《自然灾害学报》、《环境污染与防治》、《环境卫生工程》、《中国环境管理》、《中国减灾》等,针对我国自然灾害以及事故灾难的防灾减灾研究已经较为深入,目前国内较为集中的研究主要体现在城市灾害应急与管理,区域应急管理实务预案、演练及绩效,突发事件应急管理,现代城市公共安全应急管理,领导干部预防和处置突发公共事件实用指南与案例分析,公共危机与管理,国家与政府的危机管理,灾难性事故与事件应急处置,城市安全学,政府应急管理实务,中央和大城市政府应急机制建设,灾害应急处置与综合减灾,地震应急等研究领域。

政府应急管理和企业应急管理均需要建立应急管理综合平台和预案建设,运筹帷幄,才能在非常态情景下保持临危不乱,但是无论国内还是国外,对于突发公共事件的研究普遍侧重于技术和具体方法应用的应急工程研究,并形成了一类特殊管理理论与方法——应急管理,而蕴涵其中的基础科学问题研究还没有得到广泛关注。这样,构成了面向突发公共事件的应急管理和应急工程两个紧密结合、相辅相成的研究层面。其中,应急管理中的科学问题研究是应急工程问题研究的基础,而后者又是在前者指导下的实践。

从2008年暨南大学获教育部批准在全国率先招收应急管理本科生并成立全国首家应急管理学院,到2009年广东省“211工程”三期重点学科建设项目“应急管理理论与实务”正式立项,再到暨南大学应急管理研究中心成立并成为广东省高校重点人文社科研究基地,得到了广东省政府、省政府应急办的大力支持和社会各界的广泛关注,我们深感责任的重大与使命的神圣。应急管理属于新型交叉管理学科,“211工程”三期重点学科建设项目共设置了二十余个选题,从政治、经济、管理、公共卫生、新闻处置、社区与区域合作、应急管理史、应

急管理平台等领域进行研究,试图对完善中国应急管理理论作出富有成效的尝试,也期盼对中国应急管理工作有所指导与借鉴。丛书的出版难免存在疏漏,期待读者给予批评指正。

暨南大学应急管理研究中心 暨南大学应急管理学院

广东省“211工程”三期重点学科建设项目

应急管理理论与实务丛书编辑委员会

2011年1月

目 录

总 序	/ 1
第一章	概 论 / 1
	第一节 研究背景 / 1
	第二节 研究的目的与意义 / 4
	第三节 研究方法和研究思路 / 5
第二章	应急管理信息平台建设研究 / 9
	第一节 中国电子政务建设 / 9
	第二节 中国政府应急管理发展 / 14
	第三节 政府应急管理信息平台建设 / 17
第三章	应急管理信息系统成功实施的研究 / 23
	第一节 应急管理信息系统成功实施的评价体系 / 23
	第二节 应急管理信息系统成功实施的影响因素研究 / 26
	第三节 研究假设及其理论分析 / 34
第四章	研究方法介绍 / 50
	第一节 研究方法：先质性探索后量化验证 / 50
	第二节 质性探索：深度访谈研究 / 52
	第三节 量化验证：问卷调查研究 / 56
第五章	统计分析 / 64
	第一节 描述统计 / 64
	第二节 信度和效度检验 / 66

	第三节 成功实施关键影响因素的验证分析 / 70
	第四节 政府部门基本特征对各关键成功 因素重要性认知的影响分析 / 91
	第五节 假设验证结论 / 107
第六章	应急管理信息系统成功实施的影响因素分析 / 111
	第一节 内部组织管理因素积极促进应急 管理信息系统成功实施 / 113
	第二节 供应商产品技术水平积极促进应 急管理信息系统成功实施 / 114
	第三节 外部技术政策环境因素积极促进 应急管理信息系统成功实施 / 115
	第四节 信息化工作部门的能力积极促进 应急管理信息系统成功实施 / 116
	第五节 内部组织管理因素对应急管理信 息系统成功实施影响显著 / 119
	第六节 外部政策环境因素对应急管理信 息系统成功实施影响显著 / 119
第七章	政府部门基本特征的影响分析 / 121
	第一节 不同单位层级的差异原因分析 / 121
	第二节 不同管理模式的差异原因分析 / 122
	第三节 不同所在处室的差异原因分析 / 123
	第四节 不同专业背景的差异原因分析 / 124
	第五节 不同应用角色的差异原因分析 / 125
第八章	政府应急管理信息系统成功实施的对策 / 128
	第一节 影响应急管理信息系统成功实施的关键因素 / 128
	第二节 政府部门的基本特征直接影响到实施成功 / 130
	第三节 建 议 / 130
	第四节 研究贡献 / 131

第五节	研究局限和未来研究方向 / 132
-----	-------------------

第九章 政府应急管理信息平台建设方案 / 136

第一节	应急平台建设思想 / 136
第二节	业务应用系统 / 142
第三节	应急资源数据中心 / 172
第四节	应急指挥场所 / 188
第五节	移动应急平台 / 190
第六节	安全保障体系 / 196

第十章 校园应急管理业务系统建设 / 207

第一节	问题的提出 / 207
第二节	设计思想 / 208
第三节	搭建校园统一的应急管理云服务平台 / 209
第四节	校园应急管理信息平台设计 / 213
第五节	校园应急管理业务系统功能设计 / 219
第六节	校园应急管理业务系统设计原型 / 221

附 录 / 227

附录 1	半结构式访谈提纲 / 227
附录 2	调查问卷 / 229
附录 3	调查问卷定向发放单位及人员分布表 / 233
附录 4	访谈对象具体情况表 / 236

参考文献 / 237

后 记 / 246

第一章 概 论

第一节 研究背景

一、全球信息化与电子政务

随着信息技术的发展,人类社会正在经历一场由工业社会进入信息社会的变革。这场变革将彻底改变人们的工作、生活和学习等方式。“利用网络信息技术改进政府组织,重组公共行政流程和管理,对于政府机关转变管理职能,转变工作方式,转变工作作风,进一步提高工作质量和效率,建立起办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体系将产生深刻的影响。”^①

电子政务通过网络信息技术等现代科学技术的运用与行政改革的有机结合,所要达到的绩效目标“一是要便于公众参与政府公共管理,实现政务信息公开;二是要提供各类优质高效的政府服务,以提高公民、法人和其他组织获取信息和服务的便利性;三是要提高行政效能以提升政府的竞争能力”^②。

随着全球政治经济一体化的日益明显,以电子政务为代表的政府管理服务职能的电子化、自动化、无纸化目前正在一些国家尤其是发达国家中快速发展。电子政务(E-government)在许多发达国家都已进入相对成熟的发展期。相比之下,中国在这方面的进展和研究明显滞后。

二、电子政务应用过程中不尽如人意的现实

“2003年12月10日至12日,由国际电信联盟(ITU)主办,在日内瓦召开了信息社会世界峰会,这是全球范围内首次就信息社会建设问题进行讨论并达成共识。大会通过了两大纲领性文件《原则宣言》和《行动计划》,建议在全球建立一个以人为本、具有包容性和以发展为目的的信息社会。在此次大会之前,

① 刘泉宝. 网络信息技术对政府工作的十大影响. 信息化建设, 2001 (12).

② 蔡立辉. 当代中国应急管理信息系统: 反思与走向. 中山大学学报(社会科学版), 2005 (3).

2003年11月4日,联合国在墨西哥城公布了2003年全球公共领域报告《处在十字路口的电子政府》。报告中联合国最新调查显示,至少60%的发展中国家的电子政务项目以失败告终,白白浪费了纳税人的钱。这一调查结果引起了世界各国电子政务建设者的广泛关注和思考。”^①

根据实用性和可用性评估指标的分析,中国政府在电子政务的建设及应用中存在着如下问题:①政府网站和各类业务应用系统的内容缺乏实用性;②运用政府管理信息系统难以有效完成使用者需要达成的目标,存在着自动化孤岛、信息孤岛的问题,没有形成跨部门的网络化协同办公环境;③获取政府信息与服务要在各网站之间、各应用系统之间来回寻找,需要点击的次数多,极不方便;④政府管理信息系统的应用操作不够简便,复杂的操作程序给用户带来了较大的心理负担和压力。

这些问题的普遍存在,在相当程度上妨碍了我国电子政务的建设与应用。导致这些问题产生、存在的原因,从“自身内部”方面看,主要表现为观念滞后,对电子政务应赋予什么意义和对待电子政务的心理等方面不能适应信息时代发展的要求;认识不足,对电子政务的理念、建设规律等方面缺乏正确的认识和把握;公务员队伍素质跟不上网络化办公的要求。从“社会环境”方面看,主要表现为缺乏强有力的组织领导、信息化资源利用不足,资源浪费、部门各自为政,缺乏跨部门的整合;政府信息披露与社会的互动不足、社会信息化基础不足、电子政务建设与行政改革缺乏有机结合等。

三、应急管理信息系统应用实施过程中存在的问题

姚国章(2009)认为,应急管理信息平台的建设和发展是一项关乎国家前途的长期的工作,某种意义上可以理解为政府开展应急管理工作不可或缺的条件。如同现代人一旦脱离了计算机和移动电话就无所适从一样,应急平台将成为我们开展应急管理工作须臾不可或缺的支撑。因为应急管理所需要的基础数据、所执行的各项业务、预警预测的信息基础和分析计算工具、应急处置所要联络的人和所要调用的应急资源物资设备等,都会集中移植到应急平台上来,没有应急平台作为依托,未来的应急管理工作将寸步难行。目前我国应急管理信息平台的建设和应用当中还存在很多问题,主要体现在以下几个方面:

1. 综合性管理信息系统尚待建设

由于我国突发事件类型多样,有的专业性很强,所以多年来的应急管理信息系统建设主要是围绕这些专业的应急系统,尤其是针对自然灾害的应急管理系

^① 焦宝文. 政府CIO的使命. 资源, 2004(7).

统,并已达到了较高的水平。但是针对突发事件的类型而分别建设的信息系统各自“独立”,相互之间无法实现信息的互联互通,信息就很难汇集、整合、统一管理了。同时,由于地方负责制,应急管理信息系统也是依托各个地方政府各自建设,缺乏全国范围的或者区域性的综合管理信息系统,已有的行业信息系统有分工而无合作,缺乏统一规划,各地方之间、各部门之间、政府与社会之间缺乏联系,无法互联互通,造成各种突发事件信息沟通、共享和印证上的困难,以及信息系统的重复建设和资源浪费。这些显然无法适应现在的突发事件特性和应对要求。

2. 应急管理信息系统应用实施的组织体系和运行机制尚不健全

我国应急管理信息系统的建设与应用实施的组织体系和运行机制,从总体看还不够平衡。其中针对自然灾害、事故灾难和公共卫生事件的相对成熟一点,而针对社会安全事件的相对薄弱。我国对于突发事件的应对,都已经制定有应急预案,但这些规定主要是涉及事件发生后的信息管理,如信息报送(报送渠道、程序、时限等)、信息交流、信息审核等,而对此类事件发生前的形势评估和相关信息的采集与处理则鲜有涉及,缺乏相应的机构和机制。

3. 应急管理信息平台使用主体的信息化管理专业水平不高

从目前情况来看,我国各地、各级应急管理部门的管理人员在信息化手段的应用能力方面还存在较大的差异,对全面发挥应急平台的作用和功能极为不利,需要通过培训学习、交流合作等多种方式予以实质性的推进。

信息化建设和管理的专业化水平,决定了应急管理信息系统的建设及应用实施的水平和程度,也直接影响到政府应急管理的效率和效能。一方面是政府内部应急管理信息化人员需要具备信息化的背景和经验,树立正确的信息化管理观念,提高信息采集、处理与交流的技能等。另一方面是建立信息系统的专家咨询、会商机制,使之成为政府应急管理专家体系的一个组成部门,这样才能真正发挥应急管理信息系统的作用,利用资源平台,为相应类别事件发生后的专业处置提供智力支持,发挥各类专家在应急管理和应急指挥中的专业作用。

4. 应急管理信息平台的应用实施缺乏充分的组织保障

“应急平台的建设和应用是不折不扣的‘一把手’工程。主要领导的认识高度决定着应急平台的建设深度,必须是由主要领导亲自挂帅,并亲自组织、指挥和协调建设和应用过程中存在的各种困难和障碍。同时,平台建设和应用的组织保障体系应该与本地区、本部门应急管理的组织体系对应起来,纳入应急管理的重大工作任务当中。”^①

^① 姚国章. 应急管理信息化建设. 北京: 北京大学出版社, 2009. 36.

应急平台的建设和应用实施,是一个不断深化的过程,它是随着应急管理工作本身的发展而日益成熟的。我们必须在实践应用当中,不断发现问题、改进问题,使平台的功能更加全面,平台的应用实施更加畅通,从而使其作用更加显著,为应急管理更好更快地发展作出更大的贡献。

四、问题的提出

中国应急管理信息平台的建设伴随着政府电子政务建设历经 20 多年的历史,既积累了大量经验,又不断有问题涌现。而应急管理信息系统对于推动国家政府体制改革、提高政府工作效率、提升政府工作效能的作用也越来越大,越来越重要。但是,我们也应清楚地看到,虽然政府对应急管理信息系统建设的投资日益增多,却并没有产生相应的效益和效果,甚至因此带来了新的问题。多年来,人们对于应急管理信息系统项目建设的探讨非常激烈,也从理论到实践推出了很多观点,但对应用过程的研究就比较欠缺。事实上,只有成功应用实施才能真正体现出应急管理信息系统建设的实际意义,才能真正实现应急管理信息系统的目标。应用实施作为应急管理信息系统建设的最后一个环节,直接决定了系统的成败和进程。

为此,本书运用关键成功因素分析法,通过理论分析和实践剖析,对应急管理信息系统在应用实施过程中的关键成功因素进行整理并量化分析,将成果应用于实践活动并提出具体对策,将有助于调整和正确把握我国应急管理信息系统的发展方向,有助于推动应急管理信息系统的深度发展与应用。

第二节 研究的目的与意义

一、研究的目的

本研究是基于政府部门视角,对应急管理信息系统应用实施过程的各项影响因素进行细致的分析、归纳、整理,运用关键成功因素分析法,在详细的文献检索、案例分析和翔实的实地访谈和问卷调查的基础上,通过科学的统计和计量分析方法最终确定并构建一个“应急管理信息系统成功实施多因素影响模型”,希望能以此指导我国各级政府部门积极成功地推广应急管理信息系统,并提供切实可行的实践指导意见和建议。

二、研究的意义

本书针对政府内部应急管理信息系统成功实施的影响因素进行了定性和定量的研究。研究涉及管理学领域的关键成功因素分析法、信息系统领域有关信息技术扩散的技术—组织—环境框架等多个学科和多种理论及相关领域的多种已有文献。通过将理论分析与实证研究和解释性案例研究相结合,运用实证研究和关键成功因素分析法,定量分析了应急管理信息系统应用实施的效果和影响因素,构建其关键成功因素模型,并根据研究所得的结论提出合理的实践指导及建议。

具体来说,从研究模型构建的科学性、合理性、可靠性以及所提政策建议的有效性等方面出发,以广东省为背景开展应急管理信息系统应用实施的关键成功因素探讨和分析,在对广东省、广州市、珠海市、云浮市、东莞市、广州市天河区、增城市、荔湾区等近40个各级政府部门进行调查、实证研究的基础上,采用动态深层次、全过程的探讨与案例研究,具有重要的理论探讨和实践意义。

1. 理论研究的创新意义

运用关键成功因素分析法和实证研究方法,通过翔实的访谈和问卷调查以及科学的统计和计量分析,提出了应急管理信息系统“3×3”应用模型,构建了一个以政府部门为分析视角的应急管理信息系统应用实施的5因子影响模型。这个模型对于进一步促进我国应急管理信息系统的推广应用具有实实在在的指导和深化促进的作用。

2. 对实践的指导意义

通过对应急管理信息系统推广应用过程的全方位扫描分析,聚焦了现今应急管理信息系统领域的热点前沿问题,为政府提供了积极的政策建议,为实践过程中政府自身的应急管理信息系统应用的措施和政策的制定提供了依据。

第三节 研究方法和研究思路

本研究采用多种研究方法。包括文献检索和理论分析、案例分析研究、访谈法(interviewing)和问卷调查法(questionnaire)等。

本研究选择了具有代表意义的广东省、广州市、天河区等各级政府部门的13名实践专家作为访谈对象(interviewee),在近两个月的时间内前后进行了两轮面对面的深度访谈,每次持续时间约1小时。被访谈者的具体情况见附录4。

本研究先采用非结构式访谈(unstructured-interviewing),访谈的内容主要围绕“政府内部应急管理信息系统成功实施的影响因素”,对访谈者(interviewer)