

附件 2:

学校编码: 10384 分类号_密级_

学号: 13920111150495 UDC__

厦 门 大 学

硕 士 学 位 论 文

绍兴社会应急联动工作现状与完善机制探讨

The existing situation and discussion on perfecting
mechanism of integrated emergency
management work in ShaoXing

周杨敏

指导教师姓名: 王德文教授

专 业 名 称: 公共管理

论文提交日期: 2016. 4. 13

论文答辩时间: 2016. 5

学位授予日期:

答辩委员会主席: __

评阅人: __

2016 年 月

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为()课题(组)的研究成果,获得()课题(组)经费或实验室的资助,在()实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

↔↔↔ ↔↔↔ ↔↔↔ ↔↔↔ ↔↔↔ ↔↔↔ ↔↔↔ ↔↔↔
↔↔↔ ↔↔↔

论文指导小组:

王德文	教授
黄乔生	副书记
郝文杰	助理教授

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，
于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

厦门大学博硕士学位论文摘要库

内容摘要

近年来，在经济社会转型的关键期，我国城市公共危机事件频发，并且呈现出频率高、范围广、传播快、损失大的复合性特征。这一方面给广大群众的生命财产、经济社会的进步带来重大损失；另一方面也一定程度影响到了地方政治、经济、社会的和谐稳定、经济的发展和社会的和谐。国内广西南宁于 2002 年首创城市应急联系中心后，上海、深圳等先进城市也纷纷建立了较高水平的城市应急联动体系。但总体来看，这些先进城市在发挥实质性效益的专家决策和实行全民参与制的应急联动管理建设上仍然距离西方国家的纽约、伦敦和东京等发达城市有着一定的差距，在相关应急处理的法律法规体系建构上，也还有许多工作要做。绍兴现行的社会应急联动体系也存在这些普遍性问题。因此，开展城市突发公共事件应急管理研究，建立起有效的社会应急联动体系，达到多个参与主体间良性的互动，不断提高城市预防和处置突发公共事件的能力，增强政府的公共应急管理水平，就成为当前我国公共应急管理面临的一项重要课题，对于绍兴市政府公共应急管理研究而言，也具有重大意义。

本论文在阐述应急联动的基本内涵、特征及其理论支撑基础上，以绍兴市目前建立的应急联动工作为着眼点，结合调查的实际情况，从组织体系、运行机制和保障体系等方面入手，全面分析绍兴现有运行模式的现状，深刻剖析目前存在的问题——应急联动缺乏有效性的常设机构、真正联动的组织运行体系、法律保障及公共媒体参与应急联动的良性沟通机制。并借鉴国外发达城市的管理经验，基于协同治理治理，进一步提出了完善绍兴市社会应急联动工作的意见和建议。

通过研究，本文认为绍兴市在完善社会应急联动工作协同治理应着重在五个方面进行努力：一是要完善突发公共事件协同治理的应急联动组织体系；二是要构建突发公共事件应急联动信息互动支持系统；三是要构建突发公共事件应急联动人力资源支撑体系；四是要完善突发公共事件应急联动法律支撑系统；五是要构建突发公共事件应急联动公众支持体系。希望本文的研究，能够为绍兴市建立健全城市突发公共事件应急管理机制，提供一定的借鉴和参考价值。

关键词：应急联动；管理创新；绍兴

厦门大学博硕士学位论文摘要库

Abstract

In recent years, in the critical period of economic and social transformation, the urban public crisis happens frequently, which presents some compound characteristics of high frequency, wide range, fast spread, large loss. On the one hand, it has caused a large loss to the people's life and property as well as the development of the social economy. On the other hand, it has affected the local political stability, economic development and social harmony. After Nanning, Guangxi initiated emergency linkage center in 2002, Shanghai and Shenzhen built up high-level emergency linkage system. But in general, there is still distance between our cities and west countries, like New York, London and Tokyo. Shaoxing existing emergency linkage system also has problems. Therefore, researching on the urban public emergency response management and building up an effective social emergency linkage mechanism has become an important project for our government currently, which can realize the participants' benign and diversified interaction, continuously improve the ability of dealing with or preventing urban public emergency, strengthen the government's public crisis management level.

Based on the basic connotation, the characteristic and the theory of emergency linkage mechanism, this thesis analyses the running mode of and the problems of city emergency linkage system in Shaoxing, which points out that the system lacks permanent organization, linked organization, legal protection and benign communication with public media. And also, it takes developed cities aboard as lessons and present some advice on improving social emergency linkage mechanism in Shaoxing.

Through the research, this paper argues that works on perfecting social emergency linkage efforts should concentrate on five aspects: First, perfecting the public emergency emergency linkage system; Second, building up the public emergency information interactive support system; Third, building up human resources support system; Fourth, perfecting legal support system; Fifth, building up the public support system. I hope that this paper can provide some valuable advice for Shaoxing emergency management mechanism.

Key words: the coordination system of emergency response; creative management; Shaoxing

厦门大学博硕士学位论文摘要库

目 录

一、 导论.....	1
(一) 选题的意义.....	1
(二) 国内外研究现状.....	2
(三) 研究思路与方法.....	5
(四) 篇章结构.....	5
(五) 创新与不足.....	6
二、 应急联动概念界定、特征及理论支撑.....	7
(一) 应急联动的内涵.....	7
(二) 应急联动机制的特征.....	9
(三) 建设应急联动体系的理论支撑.....	10
三、 绍兴市社会应急联动体系建设现状及其问题分析.....	12
(一) 绍兴社会应急联动工作运行体系架构.....	12
(二) 绍兴社会应急联动体系建设的现状.....	15
(三) 绍兴现有社会应急联动工作存在的问题.....	18
四、 国外部分发达城市应急管理模式的比较分析.....	25
(一) 美国纽约市应急管理体系.....	25
(二) 英国伦敦市应急管理体系.....	28
(三) 日本东京市应急体系.....	29
(四) 国外应急管理经验对我国社会应急联动工作现状的启发.....	31
五、 完善绍兴市应急联动工作协同治理的路径选择.....	33
(一) 构建突发公共事件协同治理的应急联动组织体系.....	33
(二) 构建突发公共事件应急联动信息互动支持系统.....	34
(三) 构建突发公共事件应急联动人力资源支撑体系.....	35
(四) 完善突发公共事件应急联动法律支撑系统.....	36
(五) 构建突发公共事件应急联动公众支持体系.....	36
结 语.....	38
参考文献.....	39
后 记.....	42

厦门大学博硕士学位论文摘要库

Contents

1.Introduction.....	1
(1) The significance of choosing this topic.....	1
(2) The researching status at home and abroad.....	2
(3) The researching thoughts and methods.....	5
(4) Chapters and structure.....	5
(5) innovations and deficiencies.....	6
2.The concept, the characteristics and the theory of the emergency linkage.....	7
(1) The connotation of the emergency linkage.....	7
(2) The characteristics of the emergency linkage.....	9
(3) Supporting theory of constructing the emergency linkage.....	10
3.Empirical analysis of Shaoxing emergency linkage system.....	12
(1) The running system structures of Shaoxing emergency linkage.....	12
(2) The constructing situation of Shaoxing emergency linkage.....	15
(3) The existing problems of Shaoxing emergency linkage.....	18
4.Comparing the system with that in following foreign developed cities.....	25
(1) New York in America.....	25
(2) London in England.....	28
(3) Tokyo in Japan.....	29
(4) The innovation inspired by the emergency management experience aboard.....	31
5.The methods to perfect the coordinate management system of Shaoxing emergency linkage.....	33
(1) To perfect coordinate management organization system.....	33
(2) To construct emergency linkage information interaction supporting system.....	34
(3) To construct emergency linkage HR supporting system.....	35
(4) To perfect emergency linkage law supporting system.....	36
(5) to construct emergency linkage public supporting system.....	36
Conclusion.....	38
References.....	39
Postscript.....	42

厦门大学博硕士学位论文摘要库

一、导论

（一）选题的意义

近年来，我国重大突发性公共事件频发，这些突发事件为社会稳定和公众安全带来了极大的风险、造成了严重的负面影响。如2003年爆发的SARS危机、2009年出现的甲型H1N1流感等。在这种“风险频发”的大背景下，为了提高政府应对各种灾害事故的能力，从整体上提高政府的应急处置效率，尽可能降低事故对人们造成的伤害，维持政治和经济社会的稳定，我国各级城市都需要构建一套突发公共事件应急联动工作体系。由此，城市应急管理逐渐成为公共管理研究中一个备受关注的领域。在这种情况下，南宁市首先构建了我国第一个城市应急联动系统，此后上海市、深圳市构建应急联动体系……由此，社会应急管理逐渐成为了政府的核心职能之一，也逐步成了媒体和公众关注的一个焦点。

从绍兴市近十年的现实情况来看，由自然因素和人为因素所造成的公共应急事件数量多、影响大、损失重。如2005年轰动一时的“京新事件”；2011年绍兴柯桥区“血铅超标事件”；2012年台风“海葵”袭击绍兴，造成直接经济损失近13亿元；2016年绍兴出现历史最大雪灾和强寒潮天气，导致公路交通运输部分受阻，部分地方供水管道破裂、房屋损坏、农牧业生产和群众生活受到严重影响……此外，绍兴市安全生产形势也日趋严峻，产业中印染和医药化工企业比重大，危险化工品较多，产业环境隐患较大，容易发生生产安全和环境安全等重大事件。尽管绍兴市政府近年来高度重视、周密部署，但由于城市应急管理建设基础较薄弱，体制、机制、法制尚不完善。因此，绍兴市完善社会应急联动机制具有一定的迫切性。基于此，本文从绍兴应急管理体系建设的实际情况入手，结合协同治理理论和分析国外部分发达城市社会应急联动先进模式的成功经验，以求能够为绍兴市切实提高城市预防和处置突发公共事件的能力提供理论上的帮助。从而为绍兴市构建合理的社会应急联动体系防范处置突发事件、维护社会稳定、改善生活环境、提高生活质量以及确保人民群众的切身利益不受侵犯，贡献一点建议支持。

（二）国内外研究现状

1. 国外研究现状

国外发达国家对于应急管理的研究起步比较早。但在 21 世纪以来，西方学者对于应急管理体系建设的着重点主要还是偏重于研究如何建构一个多元的、先进的、高效的应急管理系统。

首先，学者詹姆斯·N·罗西瑙、William、Bullock 等人认为在公共突发事件发生时，政府部门和多种社会力量应积极协作、共同参与。美国学者詹姆斯·N·罗西瑙认为“应急管理的主体不单单包括政府，同时也包含非正式、非政府的组织”^①、“美国的综合性应急管理（Comprehensive Emergency Management，简称 CEM）模式的最基础原则就是政府部门和社会力量要相互协作共同参与公共突发事件的处置”^②，美国学者 William 也认为在新形势下，一方面应“重新建立应急管理署（Federal Emergency Management Agency，简称 FEMA）与各州、地方政府的协作，另一方面也要发挥非政府组织、志愿者、媒体等多种力量的优势，调动其积极性，单凭政府力量很难有效应对各种危机，尤其是大型公共危机事件”^③，美国学者 Bullock 认为“政府和全社会的需共同参与，才能更加有效的应对各种复杂多变的突发公共事件”^④。以上这些学者都是强调在应急管理体系建设中，要构建一个多元、开放的主体参与体系。这是符合当前社会危机管理中需要协同治理的趋势的。

其次，学者 Guy Michael Corriveau、J. F. Ansell 等人的研究更加侧重于对于体统中信息沟通和决策指挥等联动小体系的架构与重塑。加拿大学者 Guy Michael Corriveau 则认为“良好的信息沟通和共享，在整个危机管理的过程中有着至关重要的作用”^⑤，显然 Corriveau 认为危机管理应急协调联动的决策和信息建设举足轻重，事实上信息的沟通与共享在应对危机、指挥决策过程中，正

^① [美]詹姆斯·N·罗西瑙著，张胜军等译. 没有政府的治理[M]. 南昌：江西人民出版社，2001. P21.

^② FEMA Prepares for 2007 Hurricane Season; Administrator Paulison Stresses Preparedness. 2007-04-14

^③ Waugh, William L, "Preface" Annals of the American Academy of Political and Social Science. v01.1, July, 2006

^④ Jean-Luc Wwbo, Harriet Lonka, Emergency Management and the Information Society: How to Improve the Synergy, International Journal of Emergency Management, v01.12(Dec,2002): 183-190.

^⑤ Guy Michel Corriveau. A crossur is dictional and Multi-agency Information Model Emergency Management .Winnipeg, Manitoba: University of Manitoba,2000.

起着难以估量的作用，构建拥有先进信息管理与技术支持体系，对于危机管理来说十分必要；J. F. Ansell 教授指出“危机指挥决策系统是应急联动模型的基础，在危机处置过程里非常重要”^①。一个强大、高效、快捷的危机指挥决策系统是危机的全面掌控和及时处置的关键所在。

虽然西方学者对于在新的环境与形势下建构应急管理系统研究的侧重有所不同，但在建构一个多元的、先进的、高效的应急管理系统核心意涵上，有着基本的一致性，应当说这个基本意涵把握了当前应急管理的方向与趋势。本文在研究时将在把握西方学者对于建构应急管理系统基本意涵的同时，重点分析构建绍兴市应急联动系统中的信息互动支持系统、人力资源支撑体系、法律支撑系统和公众参与机制从哪些方面着手。

2. 国内研究现状

随着我国应急管理体系的建设与发展，国内学者对于应急管理的研究也逐步走向深入。从总体上讲，目前的研究主要集中于两个方面：

一是应急管理体系建设的现状与问题方面的研究。综观国内学者的相关研究成果，其中许多人认为目前我国应急管理体系建设中尚存在以下几个问题。首先，学者巫广永等人认为应急管理忧患意识不够，重“应急救援”而轻“预防预警”。该学者认为有些地方政府对应急管理工作的认识不够，理念陈旧，“重救轻防”的观念比较严重，前期没有排查和预防，缺乏相应的应急预警机制。^②其次，学者闪淳昌等人^③认为应急响应与快速决策能力的不足。目前国内应急管理的基础工作还有明显不足，隐患凸显。其三，毛瑞明等学者认为应急联动机制与信息平台建设滞后。毛瑞明指出应进一步打通各信息系统壁垒，加强资源共享，积极打造综合性信息平台^④。其四，折喜芳等学者认为我国有关突发事件应对的法律保障不完善。缺乏具体、可执行性的法律立法。其五，薛澜等学者^⑤认为应急管理培训与人才队伍建设方面存在不少的问题。既缺乏人力和资源，也缺乏相应的保障机制使他们发挥应有的作用。

以上专家学者，分别从不同的角度指出了我国当前在应急管理体系建设中还

^① J. F. Ansell. The National Incident Management System: A Multiagency Approach to Emergency Response in the United States of American, Rev. sci. tec. off. int. Epiz, 2006, 25(1):223-231.

^② 巫广永. 基层政府应急管理存在的问题及对策研究[J]. 理论观察, 2011(6):31.

^③ 闪淳昌、黄敏. 中国应急管理及运行模式[J]. 北京航空航天大学学报(社会科学版), 2010(3):26.

^④ 毛瑞明. 论我国政府应急管理制度建设[J]. 江西社会科学, 2010(5):218.

^⑤ 薛澜等. 我国应急管理人才培养体系的现状与发展[J]. 社会科学家, 2011(9):101-105.

存在的问题，客观的说指出的还是比较中肯和针对性的，但这些问题是所有不完善应急管理体系的普遍性问题，而且每个学者的侧重有所不同，本文将在地方实践的分析中，对于以上几个问题逐一进行相对比较细致的分析。

二是对于建构应急管理系统的建议与对策方面的研究。首先，学者向良云、刘承良等人主张应建构和完善政府的相关组织机构。“建立突发公共事件应急管理组织体系非常重要、必要”^①；张娟、苏敏等提出“要从宏观上建立政府应急管理机构系统的研究”^②；薛澜教授首次明确提出政府应常设权威、独立、综合性的应急管理机构，但未对具体怎样建立及运行进行深入研究。其次，董华等学者认为要努力架构起应急管理的组织体系。提出要将传统的条块分割的应急管理模式转变为集中统一、职责分明、协调有序的新模式^③，并指出为适应当前城市的迅速发展，还应改善组织构架，注重“四个整合”^④。其三，张宾等学者提出城市公共应急系统由管理体制、运行机制和技术平台等层次构成。并主张要加快技术平台，有效融入地理信息系统等辅助技术，从而发挥其在整个公共应急系统中的基础和支撑作用^⑤。当然，国内对于这方面的研究还处在一种探索阶段，尤其是对系统内部应急“联动”协调不够，缺乏宏观上的“联动”，笔者在文中将会就建构应急系统多个内部小的系统支撑做出一定的分析。其四，学者昌业云等人则提出要完善政策法规建设，从而促进应急管理体系建设。认为完善公共应急管理体系一定要建立完善相应法律体系，将应急管理各环节用法律等形式进行规范^⑥。总体而言，我国从中央到地方目前基本都有一套应急管理预案体系，政策法规建设已有一定成效，但存在研究的政策法律法规与现实需求脱位的问题。因此，法律法规的制定一定要符合本地的实际情况。

以上学者，对于建构一套完整的应急管理体系，分别从多方面多角度提出了自己的见解，具有一定的参考价值，但对于人才资源支撑和专家智库建设方面阐述较少，本文将在针对绍兴市构建应急联动管理体系的建议中，着重提出架构组织体系、人才支撑体系以及公众参与等众多方面的对策建议。

^① 向良云. 刘承良. 危机管理中的政府组织结构创新[J]. 领导与科学. 2004(2).

^② 张娟. 苏敏. 公共危机管理与政府组织结构——兼析 SARS 危机管理中的政府组织结构[J]. 湘南学院学报. 2004(3):14-18.

^③ 董华. 城市公共女全应急与管理[M]. 化工出版社. 2006. p126

^④ 雷仲敏. 我国城市公共女全管理模式构想. 上海市经济管理十部学院[[J]. 2004. (01):11-18.

^⑤ 张宾. 基于 GIS 的城市公共女全技术平台. 中国女全科学学报[J]. 2005(8):70-75.

^⑥ 陈安. 迟菲. 应急管理: 社会管理的核心功能[J]. 中国科学院院刊, 2012(1):34.

Degree papers are in the “[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)”.

Fulltexts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.