



# Evolution and Transcendence of Comprehensive Emergency Management: From the Perspective of Inter-Agency Coordination

Tong Xing

**Abstract:** The idea of comprehensive emergency management came into being in the late 1970s and has been the most broadly applied and most influential concept and theory under multiple systems. It is not a concept uniquely Western. Rather, the emergency management research in China no longer has to rely on or follow the footsteps of Western theories. It takes as the point of departure China's emergency management practice, seeks the general law of emergency management, and gives it its own compelling explanations. The function of a comprehensive emergency management system is the management in all steps and all aspects of the emergent calamity. Its structure is the collaboration or coordination of multiple agencies resulting from the participation of these agencies, and such coordination can be inter-governmental; inter-agency; government-enterprise; government-societal; enterprise-societal; inter-enterprise; and inter-societal. In China, the multiple-agency coordination in emergency management demonstrates a "differential order structure," in which the inter-agency coordination is the core that largely determines implementation of the all-step and all-aspect management. A comparison of the evolution of the inter-agency relationship during the emergency management in China with comparable evolution in developed countries leads to the realization that the comprehensive emergency management is only an ideal type, which actually has four varied forms: 1) distributed mode; 2) centralized mode; 3) enhanced centralized mode; and 4) super-centralized mode, one evolving into the other dynamically. The distributed mode suits industrial society. In the wake of a risk society, there occur the centralized and enhanced centralized modes, and with the intensification or deepening of the risk society, emerged the super-centralized mode. The dynamic evolution of emergency management from the distributed mode to the centralized and enhanced centralized modes and finally to the super-centralized mode shows the gradual rise in governance of the importance and position of emergency management. Eventually, the term "comprehensive emergency management" may no longer designate the work that is actually involved, and it may have to give way to a more appropriate term "safety-centered governance." In the long run, the greatest challenge to China's emergency management lies in the coordination between agencies.

**Keywords:** comprehensive emergency management, inter-agency coordination, structure-function, Chinese discourse, China-US comparison

**Author:** Tong Xing joined the philosophy faculty of Nanjing University after he received his BA in 1982 and became a professor and a recipient of the "State Council Special Allowance" in 1992. He is currently a professor at Nanjing University's School of Government, a doctoral supervisor, director of the Center for Social Risk and Public Crisis Management, and director of the Jiangsu Social Risk Research Base. At the same time, he also serves as Cuiying chair professor at Lanzhou University, He Hai Scholar chair professor at Hehai University, a member of the expert committee of the National Disaster Reduction Committee of China, a vice president of the China Society for Social Security and director of the society's teaching committee, a deputy director of the academic committee of the China Society for Social Governance, and dean of the Modern Civil Affairs Research Institute of Jiangsu Province. His field of research focuses on sociological theory, social governance, social security, and emergency management. His major publications include *Developmental Sociology and China's Modernization; Social Transformation and Social Security; Innovative Social Management*; and *China's Emergency Management: Theory, Practice, and Policy* (co-authored).

# 綜合應急管理的演化與超越

## ——以部門關係為中心的考察

童 星



[摘要]誕生於20世紀70年代末的“綜合應急管理”，是在多種制度情境下最具廣泛適用性、最有影響力的概念和理論。但是，“綜合應急管理”並非西方獨有的概念，中國的應急管理研究完全可以擺脫對西方理論的依賴和追隨，從中國的應急管理實踐出發，尋找應急管理的普遍規律，對其進行競爭性解釋。綜合應急管理體系的功能是全災害管理和全過程管理，結構則是多主體參與引致的多主體間的協同，包括府際協同、部門協同、政企協同、政社協同、企社協同、企企協同、社社協同。中國應急管理的多主體協同呈現“差序結構”，其中部門協同是內核，在很大程度上決定着全災害管理和全過程管理的實現。立足於中國應急管理實踐中部門關係的演化，參照發達國家類似的進程，可以發現，“綜合應急管理”祇是一個“理想類型”，

包括四種偏離的實踐形式：分散模式、集中模式、增強集中模式和超越模式。這四種實踐形式呈現動態演化關係：在工業社會，適用的是分散模式；隨着風險社會的來臨，集中模式和增強集中模式應運而生；風險社會的加劇和深化，又導致超越模式的出現。應急管理實踐由分散模式經集中模式、增強集中模式向超越模式的動態演化，顯示出應急管理在政府管理中的重要性和地位不斷上升。最終，“綜合應急管理”之名將難以涵蓋“綜合應急管理”之實，從而讓位於“以安全為中心的治理”。從未來趨勢看，中國應急管理實踐面臨的最大挑戰在於部門協同。國家應急管理部的成立，強化了部門內部的協同，對自然災害和事故災難的應急管理都會顯著加強；但是，如果未來的重大災害發生在自然災害和事故災難之外，是否還屬於應急管理部的職能範圍，由誰來管理，這些都需要作深入研究。

[關鍵詞]綜合應急管理 部門協同 結構-功能 中國話語 中美比較

[作者簡介]童星，1982年在南京大學獲哲學學士學位後留校任教，1992年晉升為教授，同年被評為“享受國務院特殊津貼專家”；現為南京大學政府管理學院教授、博士生導師、社會風險和公共危機管理研究中心主任，江蘇省社會風險研究基地主任，同時被聘為蘭州大學萃英講席教授、河海大學“河海學者”講座教授，兼任中國國家減災委專家委員會委員、中國社會保障學會副會長兼教學委員會主任、中國社會治理研究會學術委員會副主任、江蘇省現代民政研究院院長；主要從事社會學理論、社會治理、社會保障、應急管理等領域研究，代表性著作有《發展社會學與中國現代化》《社會轉型與社會保障》《創新社會管理》《中國社會治理》《中國應急管理：理論、實踐、政策》（合著）等。

誕生於20世紀70年代末的“綜合應急管理”，是在多種制度情境下最具廣泛適用性、最有影響力的概念和理論。<sup>①</sup>它開始於1979年11月成立的美國聯邦應急管理局。之後的相當長時間內，“綜合應急管理”都是主導美國應急管理制度發展的理論基石。2003年“非典”<sup>②</sup>之後，中國發展出的“一案三制”（應急預案、應急體制、機制、法制）為核心的應急管理體系，也是以“綜合”為特徵，涵蓋了自然災害、事故災難、公共衛生事件、社會安全事件，貫穿預防與準備、預警與監測、救援與處置、善後與恢復的全過程。<sup>③</sup>也就是說，“綜合”既指全災害管理，又指全過程管理。<sup>④</sup>

然而，近二十年來，“綜合應急管理”正在遭受實踐與理論的質疑。從實踐層面說，2001年“9·11”事件後，美國成立國土安全部，主要任務被賦予“反恐”，而作為“綜合應急管理”實踐形式的應急管理局被整合進國土安全部；2005年“卡特里娜”颶風後，應急管理局的主要角色僅限於自然災害的應對。2018年，中國應急管理部成立，對“綜合應急管理”的適用性也提出了挑戰；因為，它主要是負責自然災害和事故災難，而在管理對象上遠少於原先涵蓋的自然災害、事故災難、公共衛生事件、社會安全事件的應急管理體系。從理論層面看，對“綜合應急管理”有效性的批評也不斷出現。2002年，麥肯恩泰（David McEntire）等研究者就提出，“綜合應急管理”作為概念是有內在缺陷的，作為理論範式也是不完整的，它難以涵蓋許多導致災害的社會、政治、經濟、文化及其他變量；雖然暫時無法超越“綜合應急管理”，但至少應在“綜合應急管理”的框架下發展其他更具適用性的概念和理論。<sup>⑤</sup>2010年，麥克吉爾（Michael McGuire）等研究者更是提出了“新應急管理”（New Emergency Management）概念，以回應新的挑戰。<sup>⑥</sup>面對全球風險社會治理的嚴峻形勢，能否從“中國實踐”出發形成“中國話語”，進而發展出多種制度情境下都適用的概念和理論，已成為當下中國應急管理研究亟待回應的重大理論課題。

## 一 “綜合應急管理”體系的功能與結構

作為一種“理想類型”<sup>⑦</sup>的概念和理論，“綜合應急管理”的內涵除了全災害管理、全過程管理以外，還有一個重要的維度，即多主體參與。正是這三大要素，構成了綜合應急管理體系。既然是體系，就一定有它的結構和功能。實現全災害管理、全過程管理，是綜合應急管理的功能；而多主體參與引致的多主體之間的相互關係，則是綜合應急管理的結構。按照結構—功能主義觀點，功能決定着結構，結構服務於功能。也就是說，全災害管理、全過程管理決定了必須多主體參與且協同合作；祇有通過多主體參與且協同合作，纔能實現全災害管理和全過程管理。

“綜合應急管理”概念最早是由美國州長協會提出的。1979年5月，該協會的政策研究中心向隸屬於國防部的民防準備局提交了一份《綜合應急管理：州長指引》的報告，將“綜合應急管理”界定為“州政府通過協調衆多機構管理所有類型的緊急事務和災害的責任和能力”，其中內含了多主體參與（“協調衆多機構”）和全災害管理（“管理所有類型的緊急事務和災害”）。該

<sup>①⑤</sup> D.A. McEntire, Christopher Fuller, Chad W. Johnston and Richard Weber, "A Comparison of Disaster Paradigms: The Search for a Holistic Policy Guide", *Public Administration Review* 3 (2002) : 267-281.

<sup>②</sup> 2003年初，中國廣東省、北京市等地暴發一種原因不明的傳染性極強的呼吸道疾病，先被稱為“非典型性肺炎”（簡稱“非典”），後查明係“SARS”病毒所致，故改稱此病為“SARS”。

<sup>③</sup> 高小平：“綜合化：政府應急管理體制改革的方向”，《行政論壇》2 (2007) : 24—30。

<sup>④</sup> “災害”一詞有狹義和廣義之區別。本文是在廣義上使用“災害”概念，它涵蓋自然災害、事故災難、公共衛生事件、社會安全事件等一切公共突發事件。

<sup>⑥</sup> M. McGuire, Jeffrey L. Brudney and Beth Gazley, "The 'New Emergency Management': Applying the Lessons of Collaborative Governance to Twenty-First-Century Emergency Planning", *The Future of Public Administration around the World* (Georgetown: Georgetown University Press, 2010), 117-128.

<sup>⑦</sup> “理想類型”源於馬克斯·韋伯（M. Weber, 1864—1920），指研究者為了進行比較和建立理論，按照某種假說進行思維抽象，用組成要素構成的包括“行動”類型、社會類型、制度類型等在內的統一體，類似於“模式”概念。“理想”一詞不帶有任何規範性色彩，現實中存在的樣態往往與其有偏差，祇能無限接近而不能達到。

報告重點從全過程管理的角度闡釋了綜合應急管理的“責任和能力”，將應急管理的流程從原先的“準備”“響應”兩階段擴展至“減緩”“準備”“響應”“恢復”四階段。<sup>①</sup>“四階段論”後又被稱為“應急生命周期”。

在“三里島事故”的觸動下，上述報告推動了應急管理局的成立，“綜合應急管理”成為應急管理局發展的遠期目標。從構成上看，應急管理局整合了兩大管理體系——主要應對自然災害的“救災”和主要應對核打擊的“民防”。為推動兩大體系的融合，應急管理局第二任局長朱弗里達（L. Giuffrida, 1920—2012）在實踐中提出了“全危險方法”，以強調民防和救災的共性，為全災害管理奠定方法論基礎。

應急管理局的成立，使得應急管理從州政府負責的地方事務升級為聯邦事務。在美國高度“碎片化”的聯邦行政體系中，要實現“綜合應急管理”，就必須有一個統籌實施的載體。為此，應急管理局提出了一套職責分配機制——“整合的應急管理系統”，通過這套機制，應急管理的各種基本功能在不同行政層級得以執行。<sup>②</sup>這就為多主體參與提供了行動規範和操作平臺。

綜上，“應急生命周期”（全過程管理），“全危險方法”（全災害管理）和“整合的應急管理系統”（多主體參與協同），這三者共同構成了“綜合應急管理”作為理論的初始內涵。

20世紀90年代，在維特（James L. Witt）局長任期內，應急管理局在行政體系之外發展出與數以千計的私營企業和非政府組織的合作關係。這一多元主體的合作，共同推動了“減緩”從理念到實踐的轉變，取得了良好效果。<sup>③</sup>在政策擴散的過程中，“綜合應急管理”作為概念和理論得到高度認可和接受，其內涵也逐漸脫離應急管理局組建時期的特定語境而具有了一般性，即全災害管理、全過程管理與多主體參與。<sup>④</sup>全災害管理是基於“全危險方法”的擴展，全過程管理是對“應急生命周期”的踐行，多主體參與是對“整合的應急管理系統”的豐富，它們共同構成“綜合應急管理”這一“結構—功能”體系。其中，多主體參與屬於“結構”，全災害管理和全過程管理對應“功能”，<sup>⑤</sup>通過多主體參與來實現全災害管理和全過程管理（參見圖1）。

圖1 “綜合應急管理”的理論內涵



“綜合應急管理”作為理論範式被廣泛接受是在20世紀90年代中後期。在隨後的二十年中，相關理論研究在功能維度方面雖然偶有新意，但主要進展集中於結構維度。例如，在全災害管理上，克蘭特利（E. L. Quarantelli, 1924—2017）劃分了“巨災”“日常緊急事件”“社區災害”三種災害類型，安塞爾（Chris Ansell）等揭示了“跨界危機”作為災害結果的獨特性，羅森塔爾

<sup>①</sup> National Governor's Association Center for Policy Research, *Comprehensive Emergency Management: A Governor's Guide* (Washington, D.C., May 1979).

<sup>②</sup> Louis O. Giuffrida, "FEMA: Its Mission, Its Partners", *Public Administration Review* 45 (1985) : 2.

<sup>③</sup> William Waugh, Gregory Streib, "Collaboration and Leadership for Effective Emergency Management", *Public Administration Review* S1(2006): 131-140.

<sup>④</sup> D.A. McEntire, Christopher Fuller, Chad W. Johnston and Richard Weber, "A Comparison of Disaster Paradigms: The Search for a Holistic Policy Guide", *Public Administration Review* 3 (2002) : 267-281.

<sup>⑤</sup> David McLoughlin, "A Framework for Integrated Emergency Management", *Public Administration Review* 45 (1985) : 165-172.

(Uriel Rosenthal) 等強調了“特大危機”以描述災害規模的變化，豪威特 (Arnold M. Howitt) 等提出了“新式危機”的概念。<sup>①</sup>在全過程管理上，美國國土安全部發展了“應急生命周期”理論，將應急管理的過程從四階段擴展至五階段，即準備、預防、保護、響應、恢復。<sup>②</sup>筆者也曾提出“風險－災害(突發事件)－危機”連續統，並據此發展出統轄風險管理、災害(應急)管理、危機管理在內的“全過程應對體系”。<sup>③</sup>相比之下，結構維度的研究則要豐富得多，主線是從強調多主體參與到重視多主體協同，大致形成了三個層次的理論共識：

第一，政府科層結構需要向網絡結構演化，纔能容納應急管理多元主體的參與。例如，康弗 (Louise K. Comfort) 指出，祇有網絡結構纔有足够的彈性，容納並促進多元主體相互協同以實現集體績效。<sup>④</sup>威廉·沃 (William L. Waugh) 指出，層級結構祇能適用於簡單任務，網絡結構纔能勝任應急管理這種複雜任務。<sup>⑤</sup>蒂爾尼 (Kathleen Tierney) 強調，網絡結構比層級結構更具韌性，更能抵禦災害的衝擊並從衝擊中快速恢復。<sup>⑥</sup>筆者也從“熵”的角度考察應急管理，提出應急管理的組織結構應從科層制走向網絡型，其當務之急在於實現官民平等互信、網絡協商民主以及信息公開共享。<sup>⑦</sup>

第二，網絡結構與科層結構並不必然互相排斥，二者可以兼容，應急管理的實際結構是網絡結構和科層結構的混合。例如，懷斯 (Charles Wise) 提出，科層結構和網絡結構各有所長，網絡結構更有彈性，科層結構在指揮上更有效率。<sup>⑧</sup>莫尼漢 (Donald Moynihan) 認為，參與主體的多元化必然增加協調的難度，因此需要採取集中化的方式來兼顧網絡結構的包容性和指揮協調的效率。<sup>⑨</sup>伯恩 (Arjen Boin) 也主張網絡模式與機構主導模式的混合結構。<sup>⑩</sup>

第三，在混合結構中，不同主體的作用是不均衡的。例如，康弗指出，應急管理的集體績效主要取決於關鍵組織之間的互動。<sup>⑪</sup>普羅文 (Keith G. Provan)、勒梅爾 (Rubin Lemaire) 認為，要在彈性和穩定之間保持平衡，“中心—外圍”結構是較為現實的選擇，核心網絡保持穩定，外圍網絡保持彈性。<sup>⑫</sup>

不難看出，僅用“全災害管理”“全過程管理”和“多主體參與”已難以有效指導應急管理實踐；尤其是“多主體參與”，已無法涵蓋應急管理組織結構的複雜性。站在應急管理研究“中國話語”的立場上，重新解釋“綜合應急管理”的關鍵在於，從中國實踐出發，識別“多主體協同”中的一般規律，並將其與“綜合應急管理”進行理論整合。

- 
- ① 張海波：“風險社會理論視野中的公共管理變革”，《南京大學學報(哲學·人文科學·社會科學)》3 (2017)：57—65。
- ② Patrick Roberts, “A Capacity for Mitigation as the Next Frontier in Homeland Security”, *Political Science Quarterly* 1 (2009) : 127-142.
- ③ 童星、張海波：“基於中國問題的災害管理分析框架”，《中國社會科學》1 (2010) : 132—146; 《中國應急管理：理論、實踐、政策》(北京：社會科學文獻出版社，2012)，第17—22頁。
- ④ Louise Comfort, *Shared Risk: Complex Systems in Seismic Response* (New York: Pergamon Press, 1999).
- ⑤ William L. Waugh, Gregory Streib, “Collaboration and Leadership for Effective Emergency Management”, *Public Administration Review* S1 (2006) : 131-140.
- ⑥ K. Tierney and Joseph Trainor, “Networks and resilience in the World Trade Center disaster”, DRC working paper, 2003.
- ⑦ 童星：“熵：風險危機管理研究新視角”，《江蘇社會科學》6 (2008) : 1—6；童星：“從科層制管理走向網絡型治理——社會治理創新的關鍵路徑”，《學術月刊》10 (2015) : 109—116。
- ⑧ Charles Wise, “Organizing for Homeland Security after Katrina: Is Adaptive Management What's Missing?” *Public Administration Review* 3 (2006): 302-318.
- ⑨ Donald Moynihan, “The Network Governance of Crisis Response: Case Studies of Incident Command Systems”, *Journal of Public Administration Research and Theory* 4 (2009): 895-915.
- ⑩ Arjen Boin, et al., “Building European Union Capacity to Manage Transboundary Crises: Network or Lead-agency Model?” *Regulation & Governance* 4 (2013): 418-436.
- ⑪ Louise Comfort, “Coordination in Rapidly Evolving Disaster Response Systems: the Role of Information”, *American Behavior Scientists* 3 (2004) : 295.
- ⑫ Keith G. Provan, Robin Lemaire, “Core Concepts and Key Ideas for Understanding Public Sector Organizational Networks: Using Research to Inform Scholarship and Practice”, *Public Administration Review* 5 (2012) : 638-648.

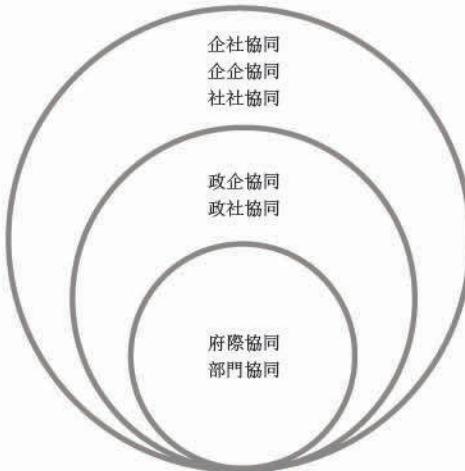
## 二 部門協同：兼具中國特色和普遍意義的議題

在應急管理的實踐情境中，多主體協同主要是指政府、企業、社會組織三者之間的合作，可以分解為七種協同關係：（1）不同層級政府之間或不同區域的同級政府之間的協同（府際協同）；（2）政府部門之間的協同（部門協同）；（3）政府與企業之間的協同（政企協同）；（4）政府與社會組織之間的協同（政社協同）；（5）企業與社會組織之間的協同（企社協同）；（6）企業之間的協同（企企協同）；（7）社會組織之間的協同（社社協同）。<sup>①</sup>

在這七種協同關係中，最為重要的是府際協同和部門協同。這是因為，政府在應急管理中的參與是基於法定責任的強制參與，政府需要在應急管理中扮演關鍵角色；而各級政府架構採用的幾乎都是科層制，橫向設科（即部門），縱向分層，在全災害管理、全過程管理中，各級政府、政府各部門之間能否協同行動，直接關係到應急管理的績效高低。次為重要的是政企協同和政社協同。通常情況下，企業和社會組織對應急管理並不負有法定責任，它們的參與是基於價值驅動的自願參與，而產生價值驅動的前提是存在着未被滿足的需求。如果政府滿足了全部的災後需求，企業和社會組織的參與就不是必需的；如果政府滿足了大部分的災後需求，企業和社會組織的參與就相當舉足輕重。然而，對於災後各方面、各層次、各群體的多樣性需求，政府通常很難全部予以滿足，所以，在絕大部分的應急管理實踐中都存在政府與企業、社會組織的協同關係。重要性排在最後的是企社協同、企企協同和社社協同，因為它們並非存在於所有的應急管理實踐中。通常在巨災情境下，參與的企業和社會組織衆多，且它們的參與又都是自組織行為。這時，企社協同、企企協同、社社協同的必要性就會凸顯，這對於降低政府協調的難度、提升應急管理的集體績效具有積極意義。

因而，應急管理多主體協同是一種“差序結構”<sup>②</sup>：（1）府際協同、部門協同處於核心層，是強制參與；（2）政企協同、政社協同處於中間層，既有強制參與，也有自願參與；（3）企社協同、企企協同、社社協同處於邊緣層，都屬自願參與（參見圖2）。

圖2 應急管理多主體協同的“差序結構”



<sup>①</sup> 當然，在某些應急管理尤其是巨災應對的實踐情境下，會出現國際性的救援，隨之便會產生本國政府、企業、社會組織與外國相應主體乃至國際組織的協同關係。由於這不屬於所有應急管理實踐中共有的普遍現象，本文的分析暫不涉及這種涉外跨國的協同關係。

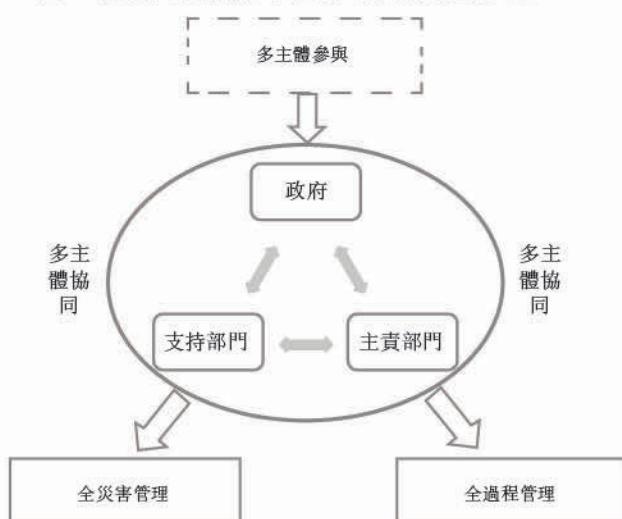
<sup>②</sup> “差序結構”概念來自費孝通，這裏用來指代應急響應中組織合作的層次關係。相比於“中心—邊緣”結構，“差序結構”的描述更精確，也更符合中國實際。

災害損失越嚴重，未被滿足的災後需求就越多。在巨災條件下，企業和社會組織的參與相對充分，應急管理多主體協同的“差序結構”可以充分呈現。在常規災害條件下，企業和社會組織的參與不充分，應急管理多主體協同的“差序結構”並不一定存在。可見，在應急管理多主體協同的“差序結構”中，祇有府際協同和部門協同纔是恒定的部分，而政企協同、政社協同、企社協同、企企協同、社社協同都是可變的部分。也就是說，府際協同、部門協同是全世界範圍內任何災害的應急管理中都存在的普遍的協同結構。

進一步看，相較於府際協同，部門協同在應急管理中又更為普遍。這是因為，任何災害發生後都對事發地附近民衆的生命和財產安全造成損失或威脅，因而應急管理首先都是屬地責任；祇有當災害造成的損失超出了屬地政府的能力，應急管理的責任纔會由屬地政府轉移至上級政府，或需要相鄰屬地政府之間的橫向合作。因此，在屬地政府層次，災害首先觸發的是部門責任和部門之間的協同關係。災害應對是典型的“棘手問題”，即不能通過將複雜任務分割成彼此孤立的簡單任務來得到處理的公共事務；即便是針對單一災害的應急管理，也難以由任何單一部門來完成，需要部門之間的協同。通常而言，一起大規模突發事件的應對至少包括十三項職能的聯動：接警與通知、指揮與控制、警報與緊急公告、通信、事態檢測與評估、警戒與管制、人群疏散、人群安置、醫療與公共衛生、公共關係、應急人員安全、消防與搶險、現場恢復，這些涉及應急指揮中心、安監、公安、衛生、環保、民政、廣電、交通等八個部門的協作。<sup>①</sup>在災害發生之前，部門之間的關係在總體上呈現科層結構，不同部門按照各自職能運行，以分工為主；在災害發生之後，科層結構被打破，不同部門需要根據信息的反饋即時調整，部門之間需要相互適應、彼此協同，纔能實現從無序向有序的回歸，即形成熵減的趨勢。<sup>②</sup>顯然，部門協同存在於政府各個層級，而不同層級的部門協同又具有同質性（參見圖3）。

然而，同一層級政府的不同部門在應急管理中的責任卻是不一樣的。部門協同至少涉及三類主體：一是領導機構，即政府；二是主責機構，既指政府中對應急管理負有主要責任的部門，又稱“牽頭機構”，更指其設置及職能定位就是專門從事應急管理的部門；三是支持機構，即政府中與應急管理相關的部門。主責部門和支持部門的劃分祇是相對的，區別在於責任的多少。綜合應急管理中的部門協同主要是指：在政府領導之下的主責部門和支持部門之間的合作關係（參見圖3）。

圖3 以部門協同為中心的“綜合應急管理”



① 劉鐵民：“突發公共事件應急預案編制與管理”，《中國應急管理》1（2007）：23—26。

② 童星：“熵：風險危機管理研究新視角”，《江蘇社會科學》6（2008）：1—6。

以部門關係為重點來考察應急管理多主體協同結構，這是基於中國應急管理實踐的需要。以美國為代表的西方應急管理研究一直有兩大理論預設：一是企業和社會組織的參與必不可少；二是府際關係重於部門關係。這兩大預設都生成於美國情境：一方面，美國政府是“小政府”，掌握的資源比較少，政府在應急管理中能夠發揮的作用非常有限，因此格外強調企業和社會組織的參與；另一方面，美國是“聯邦制”國家，有着深厚的“自治”傳統，聯邦、州、地方政府在應急管理中的合作並不是自然而然的，因此也格外強調府際關係的重要性。在巨災條件下，這兩大理論預設尤為凸顯。而應急管理在組織層面的經驗研究又多以巨災條件下的多主體協同為觀察對象，導致這兩大預設逐漸被作為一種普遍知識得以傳播和接受。然而，這兩大預設並不能直接用於中國應急管理的實踐。首先，中國政府是“大政府”，企業和社會組織的參與並非必不可少，在面對常規災害而非巨災時尤其如此；何況中國還存在着大量的國有企業和事業單位，它們都是與政府關係密切的“准政府”組織，掌握着大量資源，西方意義上的私營企業和社會組織在應急管理中的作用極為有限。<sup>①</sup>其次，中國是“統一制”國家，不僅中央政府與地方政府具有高度的一致性，地方政府與地方政府之間的橫向合作通常也需要中央政府授權，因此，府際關係在應急管理中的重要性顯著低於“聯邦制”國家。如果不加辨析，直接套用西方理論，將政企合作、政社合作或府際關係當作核心議題，反而會沖淡部門關係這一基礎議題。就此而言，從部門關係出發重新解釋“綜合應急管理”，既根植於中國實踐，又具有普遍意義。

### 三 綜合應急管理中的部門關係：立足於中國的實踐觀察

中國的應急管理實踐具有典型的“綜合應急管理”特徵，為理論研究提供了豐富的可觀察資料。由於部門協同在政府各個層級具有同質性，這裏主要集中於國家層面。

如果自1949年新中國成立起算，中國的應急管理實踐有整整七十年的歷史，按照部門關係的演變，大致可劃分為三個階段。

#### （一）2003年“非典”之前

在這一階段，並沒有“應急管理”的概念，更沒有“綜合應急管理”的概念，但有應急管理的事實：主要依靠單一部門來應對某單一類型的災害，無法做到全災害管理；對單一類型的災害也無法做到全過程管理。此階段的“單災種管理”雖然不是“綜合應急管理”，但為發展“綜合應急管理”提供了基礎。

1. 領導機構。除少數特殊時段外<sup>②</sup>，災害應對的領導機構都是國務院。
2. 主責部門。雖然不少政府部門都對災害的應對負有責任，但都不是綜合應急管理的主責部門。
3. 支持部門。災害的類型不同，涉及的部門也不同。在自然災害領域，水利部、氣象局、地震局分別在水旱災害、氣象災害、地震災害的預報與應對中承擔主要責任，民政部則負責各類自然災害中的生活救助。在工業生產領域，安全管理的職能由國家安全生產監督管理局（後升格為國家安全生產監督管理總局）承擔。在公共衛生領域，由中國醫學科學院的五個研究所<sup>③</sup>和衛生部下設的工業衛生實驗室共同組成中國醫學預防中心來開展傳染病的預防工作；直到2002年，纔成立疾病控制與預防中心。在社會安全領域，由公安部門負責公共安全的維護，消防部門負責

<sup>①</sup> 張海波、尹銘磊：“應急響應中的突生多組織網絡——‘魯甸地震’案例研究”，《公共管理學報》2（2016）：84—96；Haibo Zhang, Xiaosu Zhang, Louise Comfort, Mengyao Chen, “The Emergence of An Adaptive Response Network: April 20, 2013, China Earthquake”, *Safety Science* 90(2016): 14-23.

<sup>②</sup> 例如，新中國初期，在自然災害頻發的情況下，為鞏固政權、穩定社會，設立了中央救災委員會，董必武擔任主任委員，專管救災事宜。

<sup>③</sup> 五個所分別為：勞動衛生與職業病研究所，環境衛生與衛生工程研究所，營養與食品衛生研究所，食品衛生監督檢驗所，環境衛生監測所。

火災的應對。

在部分領域，政府建立了臨時性的支持部門。例如，辦公室設在國家地震局的國家抗震救災指揮部、辦公室設在水利部的國家防汛抗旱總指揮部、辦公室設在國家林業局的國家森林防火指揮部，代表國務院分別負責地震災害、水旱災害、森林火災的應急指揮。為加強支持部門之間的合作，一些議事協調機構也得以成立。例如，由民政部牽頭、28個部門參與的國家減災委員會，推動自然災害的減災。<sup>①</sup>它們對綜合應急管理也祇負有部分責任。

### （二）2003年“非典”之後至2018年應急管理部成立之前

在這期間，出現了“應急管理”的概念；雖無“綜合應急管理”的明確表述，卻體現了明顯的綜合化導向。在全災害管理上，突發事件被分為自然災害、事故災難、公共衛生事件、社會安全事件四大類，涵蓋了災害的幾乎全部類型；在全過程管理上，將突發事件的應對分為預防與準備、預警與監測、救援與處置、善後與恢復四個階段，涵蓋了應急管理的全部流程；在多主體參與上，明確了各級政府及其相關部門和企事業單位的責任，主體數量顯著增加。此外，在《突發事件應對法》中，明確出現“綜合協調”“綜合性應急救援隊伍”以及帶有“統一”“整合”等類似語詞的表述。當然，在這一階段，全災害管理基本實現，但全過程管理存在明顯不足，救援與處置“單兵突進”，突發事件的預防與準備、預警與監測、善後與恢復都進展不大。<sup>②</sup>

1. 領導機構。在中央，為國務院；在地方，為省、市、縣三級人民政府。同時，授權省、市、縣三級地方政府可以設立突發事件應急指揮機構。

2. 主責部門。國務院在其辦公廳內設應急管理辦公室，作為綜合應急管理的主責部門，職能是協調各支持部門。

3. 支持部門。國家地震局、國家氣象局、水利部、民政部、國家安監總局、衛生部、公安部等部門都是綜合應急管理的支持部門。國家抗震救災指揮部、國家防汛抗旱總指揮部、國家森林防火指揮部等專項指揮機構，以及國家減災委等議事協調機構得以保留，國土資源部地質環境司加挂“地質災害應急管理辦公室”的牌子，它們都成為綜合應急管理的支持部門。

### （三）2018年成立應急管理部之後

應急管理部成立之後，應急管理的對象儘管從覆蓋自然災害、事故災難、公共衛生事件、社會安全事件等四類事件變為僅覆蓋自然災害和事故災難等兩類事件，但仍帶有綜合化特徵。全災害管理雖被弱化，對自然災害和事故災難的全過程管理卻得以強化，多主體參與的結構隨之發生變化。

1. 領導機構。在中央，仍然是國務院；在地方，仍然是省、市、縣三級人民政府。但至今尚未有一例授權省、市、縣三級地方政府設立應急指揮機構的情況發生。

2. 主責部門。整合國務院十三個機構應對自然災害和事故災難的職能而成立的應急管理部，成為名副其實的綜合應急管理主責機構。國家安監總局、國家抗震救災指揮部、國家防汛抗旱總指揮部、國家森林防火指揮部、國家減災委因併入應急管理部，不再作為應急管理的支持機構，而是進入主責部門的序列。

3. 支持部門。公安部的消防管理職責、民政部的救災職責，國土資源部的地質災害防治、水利部的水旱災害防治、農業部的草原防火、國家林業局的森林防火職責均整合進應急管理部。這些部門在綜合應急管理中的責任減少，但繼續作為支持部門。此外，原屬綜合應急管理涵蓋的公共衛生事件、社會安全事件的應對，並沒有被整合進應急管理部：公共衛生事件中的疾病傳染病留給國家衛生健康委負責，食品安全由國家市場監督管理總局應對，社會安全事件則由中央

<sup>①</sup> 1989年，聯合國啓動“國際減災十年”活動，中國積極響應，成立“國際減災委員會”；1999年，“國際減災十年”活動結束，“國際減災委員會”更名為“國家減災委員會”。

<sup>②</sup> 張海波、童星：《中國應急管理結構變化及其理論概化》，《中國社會科學》3（2015）：58—84。

政法委和公安部主管。這些機構也可被視為綜合應急管理的支持部門。當然，它們比上述那些支持部門承擔的應急管理職責要重，處於支持部門和主責部門之間的過渡狀態。

類似的機構演化進程在許多發達國家也曾發生過。以美國為例，在早期，主要通過“一事一法”的形式對自然災害救災進行臨時授權，救災並非政府的主要職責；至20世紀50年代，聯邦政府纔開始制度化地介入救災；與此同時，在“冷戰”背景下，為應對可能的核打擊，美國強化了民防體系。在這一階段，美國也無“應急管理”或“綜合應急管理”的概念表述，聯邦層面涉及災害應對的部門很多，最多時超過三十個。<sup>①</sup>1979年，整合民防準備局、聯邦災害救助管理局、聯邦準備局、聯邦保險管理局、國家火災預防與控制局而成立應急管理局，出現了“應急管理”和“綜合應急管理”的表述，強調全災害管理和全過程管理。然而，在全災害管理上，應急管理局一直在應對核打擊和應對自然災害之間搖擺；在全過程管理上，應急管理局在“減緩”“準備”上乏善可陳，由於協調能力不足，在“響應”“恢復”中也表現平平，飽受批評和質疑。<sup>②</sup>而且，作為綜合應急管理主責部門的應急管理局，並非內閣成員，很難協調其他內閣部門。由於在“雨果”颶風、“洛瑪-普雷塔”地震、“安德魯”颶風等一系列災害的應急管理中表現不佳，在強烈的質疑聲中，應急管理局於1992年開始進行改革，後升格為聯邦內閣機構<sup>③</sup>，協調能力顯著增強，切實推動自然災害的減緩，在自然災害的全過程管理上取得重要進展。2001年“9·11”事件之後，美國政府高度重視“國土安全”，“反恐”成為主要目標，設立專門的國土安全部。它雖無應急管理之名，但有應急管理之實，在功能上與應急管理局高度相似。

#### 四 綜合應急管理“理想類型”的偏離：實踐模式的演化

從現象到理論，是一個從特殊到一般的歸納過程。立足於中國應急管理實踐中部門關係的演化，參照發達國家如美國類似的演化過程，至少可以歸納出三大共性，即“綜合應急管理”的三個基本理論命題：（1）無論是中國還是發達國家，“綜合應急管理”都是一種“理想類型”，綜合應急管理的實踐都或多或少偏離了這一“理想類型”；（2）“綜合應急管理”作為“理想類型”是不變的，但它在各國的實踐形式則是動態演化的；（3）隨着綜合應急管理實踐形式的動態演化，“應急管理”之名已經難以容納應急管理之實。

以部門關係為中心來考察綜合應急管理實踐，可以發現，先後存在過四種模式，它們都是對“綜合應急管理”這一“理想類型”的偏離。

1. 分散模式。在結構上，政府統一領導，沒有專門的主責部門，也沒有明確指定的支持部門；多個部門都部分地負有災害應對的責任，從而成為實際上的支持部門，但相互獨立，缺乏協同。在功能上，只能做到對部分災害的部分過程的管理，無法做到全災害管理和全過程管理。中國在“非典”之前和美國在應急管理局成立之前的應急管理實踐都是如此。分散模式的結構與功能參見圖4所示，其中，矩陣表示結構，顏色表示功能（下同）。

圖4 分散模式



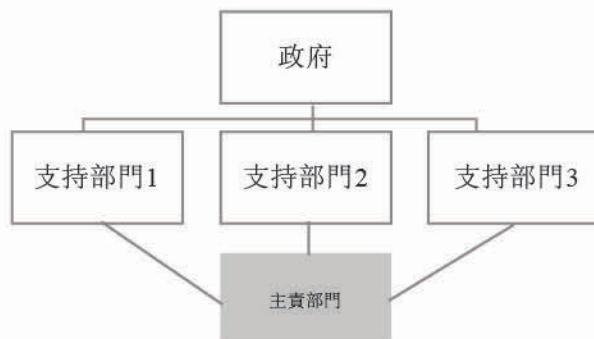
<sup>①</sup> National Governor's Association Center for Policy Research, *Comprehensive Emergency Management: A Governor's Guide* (Washington, D.C., May 1979).

<sup>②</sup> Richard Selses, "Ferment at FEMA: Reforming Emergency Management", *Public Administration Review* 3 (1994) : 303-307.

<sup>③</sup> 當時，將應急管理局併入國防部的呼聲最高。美國國家行政科學院和總審計室對應急管理局進行了聯合調查，提出了三份報告，但均不主張解散該局，反而建議提高它的權威，使其有足够的政治和管理能力來協調其他部門。

2. 集中模式。在結構上，政府成立專門部門負責綜合應急管理，有明確指定的支持部門，主責部門和支持部門之間存在協同關係；政府對主責部門的行政授權低於支持部門，即主責部門並非政府正式組成部門，而許多支持部門卻是政府正式組成部門，因此，主責部門的協調能力受到局限。在功能上，側重於全災害管理，而全過程管理難以落實。中國在“非典”之後、應急管理部成立之前和美國在應急管理局成立之後、改革之前的應急管理實踐都是如此。集中模式的結構與功能，見圖5所示。

圖5 集中模式



3. 增強集中模式。在結構上，政府對綜合應急管理主責部門的行政授權等於支持部門，以增強主責部門對支持部門的協調能力。在功能上，主責部門可以在職權範圍內實現全過程管理，但祇能放棄全災害管理。中國在應急管理部成立之後和美國在應急管理局改革之後、國土安全部成立之前的應急管理實踐都是如此。增強集中模式的結構與功能，見圖6所示。

圖6 增強集中模式



4. 超越模式。在結構上，應急管理主責部門超過一個，政府對它們的行政授權都等於支持部門，它們都可以對支持部門進行協調。在功能上，主責部門可以在職權範圍內實現全過程管理；由於多個主責部門的存在，全災害管理也能得以實現。美國在國土安全部成立之後的應急管理實踐即是如此；在中國，如果目前形成的應急管理部主責自然災害和事故災難應對、政法委和公安部主責社會安全事件應對、衛健委主責公共衛生事件應對的格局得以穩定和持續下去，也可被視為這一模式。超越模式的結構與功能，見圖7所示。

圖7 超越模式

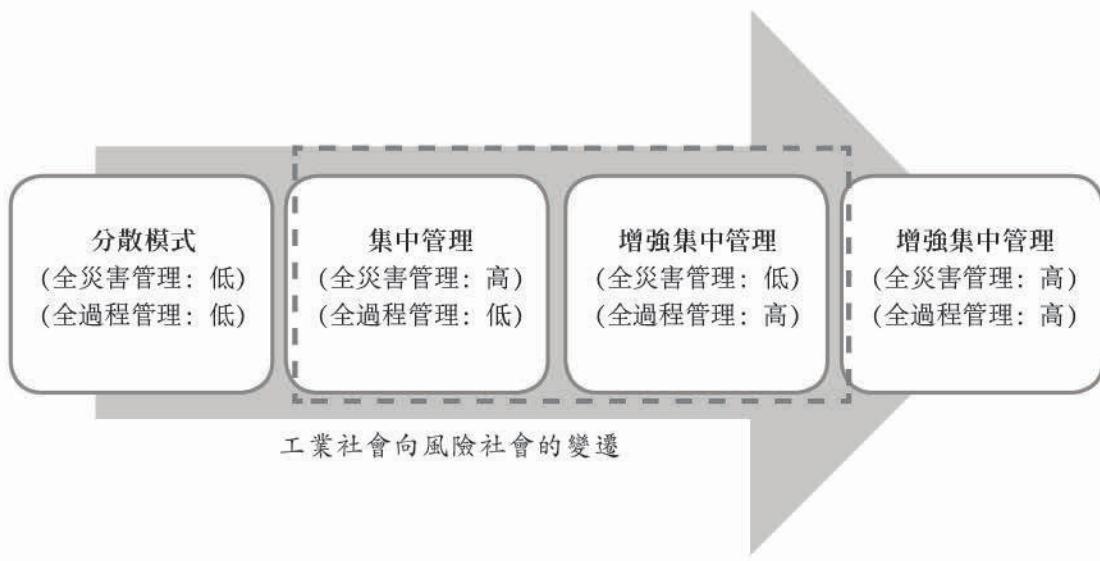


由此可見，作為“理想類型”的“綜合應急管理”其實是一個連續的“光譜”，在時序上依次表現為分散模式、集中模式、增強集中模式、超越模式等四種實踐形式，呈現出動態演化的趨勢。

從分散模式經集中模式、增強集中模式直到超越模式的動態演化，顯示出應急管理在政府管理中的重要性和地位不斷上升。驅動這一演化的根本動力則是工業社會向風險社會的變遷。在工業社會，災害發生的頻率相對較低，應急管理祇是常態管理的“例外”，常態管理部門兼顧應急管理即可，因而採用分散模式便可以應付。隨着風險社會的來臨，災害頻率加大，不確定性劇增，應急管理的重要性日益凸顯，必須有專門的、強有力的應急管理部門，於是集中模式和增強集中模式應運而生；從集中模式到增強集中模式，由於政府對主責部門行政授權的提升，主責部門和支持部門之間的協同程度也在不斷提升。隨着風險社會的加劇和深化，不僅應急管理主責部門增多，而且越來越多的政府部門都要面臨應急管理的任務，導致應急管理之實逐漸超越了“應急管理”之名。一種可以設想的趨勢是：應急管理的主責部門在數量上超過支持部門，政府管理在很大程度上等同於應急管理，常態管理反倒成為政府管理的“例外”（參見圖8）。

準確地講，集中模式、增強集中模式都在“綜合應急管理”的涵蓋範圍，但分散模式、超

圖8 “綜合應急管理”實踐形式的演化



越模式都不在“綜合應急管理”的涵蓋範圍。前者是發展綜合應急管理的基礎，後者已超越了綜合應急管理。一個較為科學的命名體系應當是：基於分散模式的“災害管理”，基於集中模式、增強集中模式的“綜合應急管理”，基於超越模式的“以安全為中心的治理”。從語詞表述來看，“綜合應急管理”與“應急管理”基本同義，“應急管理”作為一種國家行政制度的命名就是從發展“綜合應急管理”開始的；之所以提出“以安全為中心的治理”，主要是因為“應急管理”之名已經難以涵蓋應急管理之實，而無論何種應急管理之實，它們的目的都是一致的——安全。

實際上，在這一動態演化中，存在着“名實悖論”：在“綜合應急管理”的名義下，不可能同時做到全災害管理和全過程管理；如果要同時做到全災害管理和全過程管理，“綜合應急管理”之名就無法涵蓋“綜合應急管理”之實。無論是全災害管理還是全過程管理，都是相對而言的，都不可能完全實現。上述動態“演化”也是一種“進化”。從分散模式到集中模式，實現了由單災種管理向全災害管理的飛躍，應急管理體系功能得到提升，這是一種進化。從集中模式到

增強集中模式，由強調全災害管理改為強調全過程管理，以全災害管理上適度的“退”換取全過程管理上事實的“進”，這也是一種進化。因為，實現全災害管理和全過程管理是一個循序漸進的過程，事實上的全過程管理遠比名義上的全災害管理重要得多。只有到了從增強集中模式向超越模式的演化之時，纔能真正同時做到全災害管理和全過程管理。

至此，重新解釋後的“綜合應急管理”就不再是“全災害管理、全過程管理、多主體參與”的簡單表述，而是具有豐富的理論內涵，且存在着進一步擴展的空間。

## 五 “綜合應急管理”: 競爭性解釋的起點與未來

站在應急管理研究“中國話語”的立場上，“綜合應急管理”並非西方獨有的概念，中國的應急管理研究完全可以從中國的應急管理實踐出發，對其進行競爭性解釋。這種競爭性解釋並不以替代西方現有理論解釋為目的，而是要擺脫對西方理論的依賴和追隨，實事求是，從中國實踐出發來與西方理論進行深層對話，從而尋求真知。從未來的研究發展來看，可能有三大趨勢。

其一，中國的應急管理研究正從新興領域走向主流領域。社會科學的任何研究都是時代的映射。2003年“非典”之後，應急管理研究在中國成為一個新興領域；隨着應急管理部的成立，應急管理研究將成為中國公共管理研究的主流領域之一；隨着風險社會的不斷演化，應急管理研究還可能從主流走向核心。理論源於實踐，“以安全為中心的治理”已經成為中國國家治理實踐的重要組成部分，在某種程度上已經成為與以經濟建設為中心的治理可以“並駕齊驅”的中國實踐。因此，中國的應急管理研究既有必要、也完全可能擺脫對西方理論的依賴和追隨，從中國的應急管理實踐出發，尋找應急管理的普遍規律。

其二，治理結構是中國應急管理研究的核心議題。一方面，應急管理是常態管理的延伸，在風險社會的背景下，應急管理和常態管理共同重構了國家治理的內涵。災害是推動治理結構變遷的重要力量，應急管理如何推動治理結構的優化，這是應急管理研究的核心議題。另一方面，在綜合應急管理的“結構—功能”體系中，要實現全災害管理和全過程管理的功能，關鍵在於優化多主體協同的結構。在中國應急管理的“差序結構”中，部門關係是核心，對提升綜合應急管理的績效起着決定作用；但府際關係、政企關係、政社關係、企社關係、企企關係、社社關係，乃至涉外跨國的協同關係，也都可能影響綜合應急管理的績效，都需要進一步加以研究。

其三，中國應急管理研究的終極目標在於現實關懷。發展應急管理研究的“中國話語”並非是為“話語”而“話語”，最終是要指導應急管理實踐。中國應急管理實踐未來面臨的最大挑戰在於部門協同，應急管理部的成立強化了部門內部的協同，但還要重視部門外部的協同。可以設想，在應急管理部成立之後，自然災害和事故災難的應急管理都會顯著得到加強，但如果未來的重大災害發生在自然災害和事故災難之外，它是否還在應急管理部的職能範圍之內？如果不在此，又由誰來管理？這些都是未來需要研究的重大現實問題。

〔作者註：此文是在《中國社會科學內部文稿》2018年第6期刊發的《綜合應急管理的偏離與演化——以部門關係為中心的考察》（作者：童星、張海波）一文基礎上刪改、增補而成，在此特向張海波致謝。〕