

中国应急管理结构变化及其理论概化*

张海波 童星

摘要:在系统思维的意义之上,中国应急管理实践存在着社会变迁、治理转型、政府架构、政策体系、运行机制五个维度的内在结构。以2003年“非典”疫情至2013年“芦山地震”十年间的重大灾害为研究对象,通过比较案例研究,讨论中国应急管理在这五个尺度上的结构变化。总体来看,中国应急管理结构固化与结构演进并存,目前以结构固化为主,但也存在推动结构演进的动力。通过归纳逻辑和类比方式,可以对中国应急管理的结构固化进行理论概化,提出“彗星”结构与“彗尾”效应,形成关于中国应急管理结构变化的理论命题。中国应急管理脱离结构单独推进是陷入目前发展困境的根本原因,因此,中国应急管理的发展需要回归结构,顺势而为,推动应急管理的结构演进。

关键词:应急管理 系统思维 公共治理 救灾机制 政策体系 社会风险

作者张海波,南京大学政府管理学院副教授、南京大学社会风险与公共危机管理研究中心研究员(南京 210093);童星,南京大学政府管理学院教授、南京大学社会风险与公共危机管理研究中心主任(南京 210093)。

自2003年“非典”疫情防控至2013年“芦山地震”救灾,中国应急管理走过了十年发展历程。新世纪以来,这十年既是中国改革开放进程中经济社会快速发展的一个周期,也是中国政府治理与政策运行的一个周期,更是进行政策观察与机制分析的重要“窗口期”。考察这十年中国应急管理实践的发展进程,我们可以有效分析中国应急管理的历时性结构变化,预判中国应急管理的未来发展方向。

在实践层面,2013年“芦山地震”后,中央政府已经展现出创新救灾机制和政策的动向。^①在学理层面,我们也有必要以十年为周期,切实总结中国应急管理的

* 本文系国家自然科学基金重点项目“新兴风险与公共安全体系的适应能力研究”(项目批准号13AGL009)、国家自然科学基金重大项目“社会管理创新与社会体制改革研究”(项目批准号11&ZD028)的阶段性成果。

① 《李克强力促救灾新机制 彰显政府职能转变决心》,2013年11月6日, http://news.xinhuanet.com/fortune/2013-11/06/c_125662242.htm。

总体特征和一般规律，深入探讨中国应急管理下一个十年的发展方向和发展动力。

笔者2010年发表的《基于中国问题的灾害管理分析框架》一文，讨论了社会变迁尺度上应急管理、公共危机治理、社会风险治理之间的相互关系，^①作为其后续研究，本文把应急管理的一般规律和中国情境结合起来，将应急管理的考察尺度由原先的一个扩展为五个，借助中国经济社会发展运行的十年政策周期为时间窗口，以“系统思维”^②审视中国应急管理的结构要素及其关系变化，提出11个本土化命题，旨在阐明中国应急管理的总体特征、演进规律以及今后发展的趋向和动力。

一、应急管理研究：案例方法与理论概化

理论与方法是互为依托的。社会科学研究概括起来有两大逻辑：一是类型逻辑；二是总体逻辑。^③前者从现象到理论，采用归纳方式；后者从理论到现象，遵循演绎方式。这也是华莱士（Walter Wallace）所描绘的“科学环”的两个入口。^④从西方灾害社会科学研究范式来看，类型逻辑是主流。本文采用西方灾害社会科学研究范式，结合中国政策创新的实践过程，以类型逻辑和归纳方式进行理论抽象。

应急管理研究以特定的灾害事件——自然的和人为的——为研究对象，因此也称“灾害研究”或“灾害与应急管理研究”。追溯应急管理研究的学术史发现，社会科学对灾害的研究始于社会学，美国是该领域经验研究和理论发展的中心。1917年，加拿大研究者普林斯（Samuel Prince）以加拿大“哈利法克斯爆炸”（Halifax Explosion）为案例的博士论文，被认为是社会学灾害研究的开山之作。20世纪60年代，曾就职于芝加哥大学社会调查中心的克兰特利（Enrico Quarantelli），将芝加哥学派的田野调查方法应用于灾害研究，秉承芝加哥学派集体行动（collective behavior）的研究传统，研究核打击下的集体行动，后扩展至自然灾害情境下的集

① 童星、张海波：《基于中国问题的灾害管理分析框架》，《中国社会科学》2010年第1期。

② 20世纪60年代，系统论（System Theory）、混沌理论（Chaos Theory）在自然科学领域兴起，其后，“系统思维”（system thinking）在社会科学领域开始流行。所谓系统思维，就是强调系统中核心要素的相互关系、系统与系统的相互关系。这是理解系统演进的关键。对“系统”的理解也在逐步深化，由机械观（mechanistic view）的无意识系统（mindless system），到生物观（biological view）的单一意识系统（uni-minded system），再到社会文化观（socialcultural view）的多意识系统（multi-minded system）。（参见 Jamshid Gharajedaghi, *Systems Thinking: Managing Chaos and Complexity—A Platform for Designing Business Architecture*, 3rd ed., Cambridge, MA: Elsevier, 2011）

③ 谢宇：《社会学研究与定量方法》，北京：社会科学文献出版社，2006年，第9—13页。

④ Walter Wallace, *The Logic of Science in Sociology*, New York: Transaction Publishers, 1971, p.18.

体行动，在俄亥俄州立大学创立了世界首个灾害社会科学研究机构——灾害研究中心（Disaster Research Center，简称DRC），迄今开展了超过600次的田野调查。20世纪70年代，怀特（Gilbert White）在科罗拉多大学创建自然灾害研究中心（Natural Hazards Center，简称NHC），也涵盖灾害的社会科学研究。NHC的现任主任蒂尔尼（Kathleen Tierney）就是一名社会学家，曾师从克兰特利。至20世纪80年代，灾害研究在政治科学、公共行政领域兴起，也就有了“应急管理研究”的说法，但研究对象仍然是灾害。

虽然克兰特利主导的灾害社会学研究一开始就从组织视角出发，但根据德拉贝克（Thomas Drabek）的判断，推动灾害研究中组织理论显著发展的却是政治科学和公共行政学的研究。^①1979年，美国联邦紧急事务管理署（Federal Emergency Management Agency，简称FEMA）的成立起到重要的促进作用。FEMA资助政治科学和公共行政学领域的研究者成立学术共同体，借鉴灾害社会学研究的经验，发展了灾害的应急管理研究。^②这样，FEMA的成立标志着美国的灾害管理真正从地方上升到联邦层面，嵌入了复杂的政治结构和行政体系。^③因此，在学术研究与政策过程的视野中，对政治结构和行政体系的研究，不仅使政治科学和公共行政学领域的灾害研究可以区别于社会学的灾害研究（主要集中于群体和社区对灾害的响应），也使得它们可以互相借鉴，共同发展。时至今日，灾害的社会科学研究早已超出单一学科的范畴，成为重要的跨学科领域。

长期以来，灾害的社会科学研究多采用案例方法，究其原因：一是灾害具有不可预期性，研究者无法对灾害像对其他社会现象那样进行连续观察；二是灾害具有非线性，灾害的后果不仅取决于灾害的客观属性，也取决于社会系统的响应。这两大特征决定了灾害研究通常只能以个案研究的形式呈现，而且最好在灾后就快速启动。例如，NHC与美国自然科学基金合作，资助灾后“快速响应报告”（Quick Response Report）的完成，研究了自1986年“埃克森漏油”（The Exxon Oil Spill）至2013年美国俄克拉荷马的“穆尔龙卷风”（The Moore Tornado）在内的数百个案例。

从案例研究的发展来看，单个案例研究和比较案例研究各有所长。在初期，灾害研究多采用单个的案例研究，这适合对灾害现象进行深入观察。20世纪60年代

① Thomas Drabek, "Disaster in Aisle 13 Revisited," in Russell Dynes and Kathleen Tierney, ed., *Disaster, Collective Behavior, and Social Organization*, Newark: University of Delaware Press, 1994, p.33.

② Louise Comfort, William Waugh and Beverly Cigler, "Emergency Management Research and Practice in Public Administration: Emergence, Evolution, Expansion, and Future Directions," *Public Administration Review*, vol.72, no.4, 2012, pp.539-547.

③ Peter May, "FEMA's Role in Emergency Management: Examining Recent Experiences," *Public Administration Review*, vol.45, Special Issue, 1985, pp.40-48.

以后，社会学芝加哥学派的经验方法被批评过于“经验”化而缺乏理论张力，以帕森斯（Talcott Parsons）为代表的功能主义的兴起，倡导理论概化。在这一背景下，DRC 的研究者开始尝试理论概化，显著的成果便是所谓的“DRC 组织类型学”（DRC typology of organizations）。^① 到 20 世纪 90 年代末，在社会学、公共行政学两个领域中，关于人为灾害、自然灾害这两个主题，都出现了以比较案例研究进行理论概化的代表作。2001 年美国“9·11”恐怖袭击事件后，灾害社会科学研究在方法上的主要创新是网络分析方法的广泛应用，从早期的社会学小群体网络、人际网络分析，发展至大规模网络、组织网络分析，其中，图论（graph theory）、计算数学（computation mathematics）、模拟技术（simulation）的辅助，不仅使得灾害的社会科学研究可以进行复杂计算，进而将网络结构可视化（visualization），为单个的案例研究提供新的手段，而且使得原来以质性研究为主的案例研究走向质性和量化相结合的混合研究。近年来，社交媒体在应急管理中得到有机应用，基于社交媒体的大数据分析成为新的研究方法，这也为比较案例研究提供了新的可能。

中国的灾害社会科学研究大规模兴起于 2003 年“非典”疫情防控之后，在社会学、政治学、公共行政学等学科都出现了一定数量的单一案例研究，这为开展比较案例研究、实现中国语境中相关分析的理论概化提供了间接基础。近十年来，笔者先后对 2003 年“非典”疫情以后中国重大灾害进行过单一案例研究，包括 2011 年“甬温线动车事故”和 2013 年“芦山地震”后的应急管理研究，为本文的理论概化奠定了直接基础。作为一种理论努力，本文主要在笔者既往研究和正在研究的单一案例基础上，力求通过进一步的比较和归纳实现对十年来中国应急管理研究的阶段性总结。限于篇幅，本文不再提供有关案例的细节材料。

二、应急管理的尺度与结构

由于单一案例的社会情境千差万别，只有采用统一的分析框架，案例比较分析才能保持一致性。在不同的案例情境中，虽然应急管理策略与行为差异极大，但应急管理的尺度和结构却相对稳定。所谓“尺度”，是指理解应急管理的视野范围；所谓“结构”，则是指应急管理中核心要素的相互关系。重视尺度和结构的互动分析，是“系统思维”在应急管理研究中有效应用的必然要求。概而言之，对

^① 所谓“DRC 组织类型学”主要是指克兰特利与组织理论研究者戴利斯（Russell Dynes）、社会学家斯托林斯（Robert Stallings）等对灾害响应组织类型的研究，他们认为用经典的组织理论无法解释灾害响应时的组织行为，提出了灾害响应情境下新的组织分类，将它们分为“既有的”（established）、“扩展的”（expanding）、“延伸的”（extending）、“涌现的”（emergent）四类，为灾害的田野调查提供了新的理论框架，也被认为是对经典组织理论的重要发展。

中国应急管理理解主要存在五个尺度,相应地,当前中国应急管理也存在五种结构。

(一) 应急管理与社会变迁

自20世纪60年代末期开始,组织理论出现重大转向,将环境的不确定性作为理解组织动力的关键变量。^①作为一种制度设计,实现有效应对外部环境不确定性的机制化,成为应急管理的主要功能。从大的视野范围来看,中国经济社会发展进程中的不确定性主要源于急速的社会变迁,贝克(Ulrich Beck)曾以“压缩饼干”理论来比喻这一过程——在二三十年内完成西方二百年所经历的转型过程。^②在本质上,中国应急管理所针对的各类突发事件是急速的社会变迁风险的外显。这主要包括两类风险:一是现代性的风险,也即风险社会,贝克、吉登斯(Anthony Giddens)等的风险社会理论对此有比较透彻的解释,现代性的风险总体上是资本逻辑的“物极必反”,表现为现代科技、制度发展悖论的自我危害;^③二是现代化的风险,也即转型社会,托克维尔(Alexis de Tocqueville)、吉尔(Robert Gurr)、亨廷顿(Samuel Huntington)的研究反复说明,社会容易在旧体制松动而新体制未定型的转型阶段发生革命或产生动荡。^④在经验的层面上,一个广为人知并接受的论断是,人均GDP超过1000美元以后,社会既进入黄金发展期,也进入风险高发期。这个论断其实也表现为对中国社会风险和社会转型的一种综合的、简化的判断。近年来,网络社会兴起,与风险社会、转型社会交互影响、互相放大,使得中国社会变迁的风险变得更为复杂。^⑤就社会表象来看,中国社会最近十年中发生的各类突发事件,究其深层原因,都是风险社会、转型社会、网络社会单独或复合作用的后果。即便是自然灾害,在根本上也是人类环境治理及其可持续性失败的外显(manifestation),^⑥在总体上则是社会脆弱性(social vulnerability)的暴露

① Thomas Drabek, "Disaster in Aisle 13 Revisited," p. 33.

② 乌尔里希·贝克:《什么是全球化?全球主义的曲解—应对全球化》,常和芳译,上海:华东师范大学出版社,2008年。

③ 乌尔里希·贝克:《风险社会》,何博闻译,南京:译林出版社,2004年;安东尼·吉登斯:《现代性的后果》,田禾译,南京:译林出版社,2000年。

④ 托克维尔:《旧制度与大革命》,冯棠译,北京:商务印书馆,1992年;Ted Gurr, *Why Men Rebel*, Princeton: Princeton University Press, 1970;亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,王冠华等译,上海:上海世纪集团出版社,2008年。

⑤ 张海波、童星:《当前中国社会矛盾的内涵、结构与形式——一种跨学科的分析视野》,《中州学刊》2012年第5期。

⑥ Kathleen Tierney, "Disaster Governance: Social, Political, and Economic Dimensions," *The Annual Review of Environment and Resources*, vol. 37, 2012, pp. 341-363.

(exposure), 既与风险社会有关, 也与转型社会有关。^①

在社会变迁尺度上, 应急管理的结构表现为应急管理、公共危机治理、社会风险治理这三者的关系。突发事件根源于社会风险, 社会风险导致公共危机, 突发事件使得社会风险与公共危机之间潜在的因果关系显性化,^② 因此, 针对突发事件的应急管理只能控制事态, 减轻突发事件的后果, 并不能从根本上减少突发事件; 从根本上减少突发事件有赖于社会风险治理, 需要在政治、经济、社会、文化四个维度减少社会风险的制造;^③ 公共危机可视为突发事件的政治后果, 是对政府合法性的损害, 公共危机问责和政府对政治责任的回应, 能够推动应急管理过渡到社会风险治理。^④ 从理论上, 中国的社会风险治理应采取“三位一体”战略——“主动治理”、“动态治理”、“系统治理”; 从现实路径来看, 应以突发事件应急管理切入, 并延伸至公共危机治理, 进而推动社会风险治理。^⑤ 这是应急管理在社会变迁尺度上的理想结构。

上述应急管理结构同样是中国情境下应急管理实践结构的现实反映。虽然 2001 年“9·11”事件之后, 美国也在寻找更能适应复杂情境的应急管理制度,^⑥ 但即便将恐怖主义视为现代性的重要风险,^⑦ 美国的应急管理也很难与社会变迁相关联。在大的尺度上, 当前美国的应急管理主要面临全球层面上的两类挑战, 一是恐怖主义, 二是全球气候变化, 这与中国应急管理所处的外部环境及其构成要素具有很大差异。在新世纪新阶段, 党的十八大以来关于“世界仍然很不安宁”^⑧ 的战略判断, 以及要面对执政考验、改革开放考验、市场经济考验、外部环境考验等四大考验,

-
- ① Susan Cutter, *Hazards, Vulnerability, and Environmental Justice*, Sterling, VA: Earthscan, 2006.
- ② 童星、张海波:《基于中国问题的灾害管理分析框架》,《中国社会科学》2010 年第 1 期。
- ③ 张海波:《中国转型期公共危机治理:理论模型与现实路径》,北京:社会科学文献出版社,2012 年。
- ④ 张海波、童星:《公共危机治理与问责制》,《政治学研究》2010 年第 2 期。
- ⑤ 张海波、童星:《战略性治理:应对突发事件的新思维》,《天府新论》2009 年第 6 期。
- ⑥ Charles Wise, “Organizing for Homeland Security after Katrina: Is Adaptive Management What’s Missing?” *Public Administration Review*, vol.66, no.3, 2006, pp.302-318.
- ⑦ 乌尔里希·贝克:《“9·11”事件后的全球风险社会》,王武龙编译:《马克思主义与现实》2004 年第 2 期。
- ⑧ 党的十八大报告明确指出:“国际金融危机影响深远,世界经济增长不稳定不确定因素增多,全球发展不平衡加剧,霸权主义、强权政治和新干涉主义有所上升,局部动荡频繁发生,粮食安全、能源资源安全、网络安全等全球性问题更加突出。”(胡锦涛:《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》(2012 年 11 月 8 日),北京:人民出版社,2012 年,第 46 页)

决定了经济社会快速发展过程中的中国应急管理外部环境复杂得多。因此,全面建成小康社会、推进社会主义现代化、实现中华民族伟大复兴,必须始终注重统筹国内国际两个大局,才能积极有效地应对和管控来自不同领域、不同层面的风险。

(二) 应急管理与治理转型

在治理角色设定的意义上,应急管理作为一种制度设计,是治理结构在突发事件情境下的反应,既存的治理结构潜在地决定了应急管理的结构。在一般意义上,治理结构体现为国家、市场、社会三者的关系,治理结构对应急管理的潜在约束也就表现为国家、市场、社会三者应急管理中的角色、功能和相互关系,即应急管理中政府机构、私人部门和社会组织(包括相对于政府而言的非政府组织与相对于企业而言的非营利组织)的角色、功能和相互关系。

应该说,在应急管理的实践中,上述角色互动关系是普遍存在的结构,世界各国应急管理的总体发展趋势是倡导政府机构、私人部门、社会组织共同发挥作用。2001年“9·11”事件之后,美国成立国土安全部(Department of Homeland Security,简称DHS),突出强调了“国家”的角色,以改善联邦制下责任分散的弊端,满足民众对固定责任的期待,^① 一个重要的体现就是以“国家应急预案”(National Response Plan,简称NRP)替代实行多年的“联邦应急预案”(Federal Response Plan,简称FRP),后者强调属地原则。2005年“卡特里娜”飓风灾害后,美国又强调“市场”角色的重要性,则以“国家响应框架”(National Response Framework,简称NRF)补充NRP,尝试以更为弹性的合作框架将私人部门纳入国家应急管理;2011年,FEMA又提出了“全社区方法”(Whole Community Approach),培育社区和公众的应急能力,^② 这可视为对“社会”角色的重视。日本也是如此,2011年“3·11”大地震后,日本反思灾害管理对策,在公众参与的基础上重新强调国家角色,加强对市场的规制,寻求政府部门、私人机构、社会组织在灾害管理中的适当比例。

作为“强政府”国家,中国同样需要私人部门和社会组织有效参与国家的应急管理,主要原因有三:一是从风险起因来看,世界各国普遍存在各类风险相互交汇形成的系统性风险(systemic risk),^③ 最终都容易演变为公共风险,尤其是私人部

① Charles Wise, "Organizing for Homeland Security after Katrina: Is Adaptive Management What's Missing?" pp.302-318.

② FEMA, *A Whole Community Approach to Emergency Management: Principles, Themes, and Pathway for Action*, December 2011, FDOC104-008-1.

③ OECD, *Emerging Risks in the 21st Century: An Agenda for Action*, Paris: OECD Press Service, 2003.

门风险公共化,^① 这样, 作为风险社会的特征之一, 没有政府、市场、社会的共同参与, 就没有风险共担, 也就无法实现风险治理。二是市场和社会的参与意味着资源供给的异质性, 这有利于满足灾害中不同群体的异质性需求或同一群体不同时期的差异性需求。^② 三是即便政府力量再强大, 职责覆盖范围再广, 也无法全部满足受灾群体的所有需求, 私人部门和社会组织作为“涌现的组织”(emergent organizations)来主动满足受灾群体的需求, 这是无法忽视的突生现象,^③ 在本质上是复杂系统中结构要素以信息交互为基础的“自组织”(self-organization)参与行为,^④ 政府应急管理需要容纳这种“自组织”参与。事实证明, 2008年“汶川地震”救灾中, 中国出现了规模庞大的以社会组织为主体的“自组织”参与, 介入的社会组织超过300家, 志愿者超过300万人, 在后方的志愿者则超过1000万人。^⑤

当然, 这种讨论必须注意各国治理结构的国情差异。例如, 美国原本就是建立在地方自治联合基础上的国家, 在这种历史政治背景下强调社会参与国家应急管理容易形成传统; 同样, 由于美国、日本的电力、电信等基础设施都不掌握在政府手中, 政府必须与私人部门合作, 才能实现灾前的风险减缓、有效预防, 灾时的顺畅协调, 以及灾后的长期恢复。尽管国情的差异决定了国家、市场、社会的治理结构比例不同, 但是在应急管理中政府机构、私人部门、社会组织的多元参与是大势所趋。这也是应急管理在治理转型尺度上的理想结构。

(三) 应急管理与政府架构

应急管理在本质上是一种公共安全服务, 政府作为公共服务的主要提供者, 必须承担首要责任, 应急管理都应该发挥政府的主导功能。2010年“海地地震”后, 海地政府几近瘫痪, 应急响应和灾后恢复主要由联合国和数量众多的非政府组织接手主导, 凸显了无政府状态下应急管理的混乱和低效。^⑥ 因此, 在更小的尺度上,

① 乌尔里希·贝克:《风险社会》。

② Kathleen Tierney and Joseph Trainor, “Networks and Resilience in the World Trade Center Disaster,” DRC Working Paper, 2003.

③ Thomas E. Drabek and David A. McEntire, “Emergent Phenomena and the Sociology of Disaster: Lessons, Trends and Opportunities from the Research Literature,” *Disaster Prevention and Management*, vol.12, no.2, 2003, pp.97-112.

④ Louise Comfort, *Shared Risk: Complex Systems in Seismic Response*, New York: Pergamon Press, 1999.

⑤ 中华人民共和国国务院新闻办公室:《中国的减灾行动》(2009年5月), http://www.gov.cn/zwggk/2009-05/11/content_1310227.htm.

⑥ Louise Comfort, Michael Siciliano and Aya Okada, “Resilience, Entropy, and Efficiency in Crisis Management: The January 12, 2010, Haiti Earthquake,” *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*, vol.2, no.3, 2011, pp.1-25.

应急管理还是政府架构在突发事件情境下的反应，政府架构也潜在地决定了突发事件情境下应急管理的结构形态。

政府架构在纵向上表现为不同层级政府之间的关系——府际关系(intergovernmental relation)。在不同的政治体系中，府际关系表现不同，例如，在美国的联邦制下，府际关系主要体现为联邦政府、州政府、地方政府之间的关系；在中国的政治体系中，府际关系主要体现为中央、省、市、县四级政府之间的关系。在应急管理中，府际关系的重点是要区分中央和地方政府的责任。美国1988年的《斯坦福法案》确定了应急管理中联邦、州、地方政府的责任分界，应急管理是属地责任，地方政府及相邻政府须先穷尽所能，然后才是州政府及相邻政府，联邦政府只介入“重大灾难”(major disaster)。中国2007年《突发事件应对法》确立了“分级响应”制度，中央、省、市、县四级政府分别负责“I”、“II”“III”、“IV”级突发事件的应急管理。

在政府应急管理实践中，究竟何种结构才能体现出最为理想的府际关系？这很难一概而论。在美国应急管理的府际关系中，联邦政府相对被动，以至于2005年“卡特里娜”飓风应急管理的失败被批评为“主动性的失败”(failure of initiation)。①在中国应急管理的府际关系中，中央政府相对主动，但这也不是没有缺陷。突发事件多发生于基层，地方政府应急能力的强弱就显得至关重要。如果中央政府介入过多，地方政府容易形成制度性依赖，这在灾后恢复阶段的表现尤为明显，中央政府的介入体现的是国家层面的强大外部资源支持，但在灾后会慢慢转换为地方政府的发展型自救，灾后的恢复最终还必须培育“地方自立”(local reliance)，以自下而上的方式实现。②再者，中央政府介入重大应急响应，客观上容易造成地方政府在自利性驱使下对防灾减灾投资的乏力。追溯应急管理府际关系的形成历史可以发现，美国应急管理府际关系是自下而上形成的，应急管理先是地方事务，后来才上升到联邦层面；中国应急管理府际关系则是自上而下形成的，应急管理体系从中央向地方逐级建构。因此，关于应急管理过程中的理想府际关系只能相对而论，就中国现阶段而言，在中央政府主导下地方政府应该开始承担更多责任。

政府架构在横向上表现为不同政府部门之间的关系(interagency relation)。在应急管理中，部门关系主要表现为应急管理部门与政府其他部门的关系。在这方面，美国主要有两次变革：一是1979年FEMA的成立，将分散在白宫应急准备办公室、国

① The United State Congress, *A Failure of Initiative: Final Report of the Selected Bipartisan Committee to Investigate the Preparation for and Response to Hurricane Katrina*, Washington, D.C.: US Government Printing Office, 2006.

② Philip Berke, Jack Kartez and Dennis Wenger, "Recovery after Disaster: Achieving Sustainable Development, Mitigation, and Equity," *Disasters*, vol. 17, no. 2, 1993, pp. 93-109.

防部民防办公室、住房与城市发展部的联邦保险管理局和联邦灾难救助管理局的应急管理职能整合，创立了综合应急管理模式（Comprehensive Emergency Management，简称 CEM），包括三大制度支撑：“全危险方法”（All-Hazards Approach），进行所有灾害统一管理；整合的应急管理信息系统（Integrated Emergency Management Information System，简称 IEMIS），实现灾害管理机构信息共享；应急管理循环（Emergency Life Cycle），包括减缓（mitigation）、准备（preparedness）、响应（response）、恢复（recovery）四个阶段，对灾害进行全程管理。二是 2002 年 DHS 的成立，将 FEMA、美国移民及海关执法局、美国海岸警卫队等机构整合，创立了国土安全模式，也包括三大制度支撑：NRP、NRF、国家事故管理系统（National Incident Management System，简称 NIMS）。^① 在 2003 年“非典”疫情爆发前，中国与应急管理相关的政府职能主要分解为如下格局：由民政部门、水利部门、地震部门、气象部门主导的减灾救灾体系，由安全生产监督管理部门主导的安监体系，由卫生部门主导的疾控体系，以及由公安部门主导的治安“维稳”体系。^② 2003 年“非典”疫情爆发后，中国主要仿照美国 CEM 建立应急管理体系：引入“全危险方法”，将各类灾害统一命名为突发事件，出台《中华人民共和国突发事件应对法》，由各级政府统一应对突发事件；建立 IEMIS，在原有政府值班室基础上建立应急管理办公室，负责突发事件信息的集中与整合；建立应急管理循环，包括预防与准备、监测与预警、救援与处置、善后与恢复全过程。然而不同的是，中国并未成立类似 FEMA、DHS 的专业机构，而是强调“分类管理”原则，保留了减灾救灾、安监、疾控、治安“维稳”等分灾种管理体系。

那么，何种结构才能体现出应急管理最为理想的部门关系？在理论上，网络结构被认为是最能适应外部环境变化的应急管理组织结构：一是网络具有多个结点，对外部环境变化更敏感，能够更快探测到外部环境的变化；二是网络结构是“疏耦合”（loosely coupling），不仅在抵抗灾害时更有韧性（flexibility），也更容易根据组织之间的信息交互进行相互调整，从而相互适应。^③ 在应急管理中，网络结构的优势是相对官僚结构（bureaucratic structure）或层级结构（hierarchical structure）而言的，在超过半个世纪的发展中，美国应急管理经历了从“紧密耦合”的组织形式到“中度耦合的科层制”（moderately coupled bureaucracies），再到“疏耦合”的网

① NIMS 是一套统一的命令术语和指挥系统，由美国消防的事故指挥系统（Incident Command System，简称 ICS）扩展而来。

② 张海波、童星：《应急能力评估的理论框架》，《中国行政管理》2009 年第 6 期。

③ Naim Kapucu et al., "Interstate Partnership in Emergency Management: Emergency Management Association Compact in Response to Catastrophic Disaster," *Public Administration Review*, vol. 69, no. 2, 2009, pp. 297-313.

络结构的发展过程。^①美国国土安全部成立之后层级制短暂“复辟”，^②被认为与美国应急管理的总体发展趋势背道而驰，因此多被学界批评。^③

在中国的政府层级架构中，如果没有上级部门的创制许可，下级政府部门在常态时的有效合作是难以持续的，而应急时的良好合作又必须基于常态时的长期磨合所建立的相互信任；^④同时，在中国高度集中的政治过程下，针对情况紧急的部门合作虽不是问题，但客观上是基于权威而非信任的合作，并不是应急管理所追求的良好合作。^⑤因此，就中国现阶段而言，自2003年有效应对“非典”疫情后发展起来的应急管理体系，亟待与分灾种管理体系的运作发展实现“新常态”下的合作关系，进一步推进国家治理体系的创新。

(四) 应急管理政策体系

从政策体系的视角来考察，任何国家的应急管理至少应包括立法和执行两个过程：前者主要表现为法律法规、制度刚性与效力高，一旦制定便保持相对稳定；后者主要表现为应急预案、机制弹性与效力相对低，易于随情势变化而调整。例如，20世纪50年代以来，美国在立法层面先后出台了《灾害救济法》、《斯坦福法案》、《国土安全法》、《后卡特里娜时期应急管理改革法》等重要法律，在执行层面则制定了FRP、NRP、NRF、NIMS等执行文件。

在2003年“非典”疫情之后，中国形成了以“一案三制”（应急预案、应急体制、应急机制、应急法制）为核心的应急管理体系。其中，应急体制属于前述的政府架构尺度上的问题，应急机制则属于下文将要提及的运行机制尺度上的问题，在政策体系尺度上，应急管理的结构主要表现为应急立法和应急预案的关系。2003年“非典”疫情之后，2004年3月14日第十届全国人民代表大会通过《中华人民共和国宪

① Naim Kapucu et al., "Interstate Partnership in Emergency Management: Emergency Management Association Compact in Response to Catastrophic Disaster," pp.297-313.

② 如2008年，FEMA试图将NIMS作为强制标准，将NRF所涉及的私人部门和社会组织也纳入NIMS指挥系统，扩展应急管理合作网络。（参见Donald Moynihan, "The Network Governance of Crisis Response: Case Studies of Incident Command System," *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol.19, no.4, 2009, pp.895-915）

③ William Waugh and Gregory Streib, "Collaboration and Leadership for Effective Emergency Management," *Public Administration Review*, vol. 66, Special Issue, 2006, pp.131-140.

④ Louise Comfort, "Crisis Management in Hindsight: Cognition, Communication, Coordination," *Public Administration Review*, vol.67, 2007, pp.189-197.

⑤ Donald Moynihan, "The Network Governance of Crisis Response: Case Studies of Incident Command System," pp.895-915.

法修正案》，将“紧急状态”入宪，2007年8月30日发布《中华人民共和国突发事件应对法》；2005年8月7日，国务院发布《国家突发公共事件总体应急预案》，随后按照“立法滞后，预案先行”、“横向到边，纵向到底”两大原则建立起了应急预案体系。

应急立法与应急预案的合理关系应当是“立法先行，预案执行”。例如，FRP是对《斯坦福法案》的执行，NRP则是对《国土安全法》的执行。在中国，考虑到成熟完善的立法时间较长，而应急管理又刻不容缓，所以采取了“预案先行”的思路。必须指出，“预案先行”虽然能短期见效，但是在具体实践中存在的问题不容忽视：一方面，造成大量专项预案简化为部门预案，部门预案之间缺乏协同；另一方面，造成应急预案超前发展，进行体制、机制创设缺乏立法实践基础，结果导致应急预案难以有效应用，应急预案体系结构混乱，功能发挥受到限制。^①

（五）应急管理运行机制

从应急管理的实践过程来看，应急管理运行机制也存在自身结构，即应急管理循环中“减缓”、“准备”、“响应”、“恢复”的角色、功能与相互关系。应急管理循环是FEMA在20世纪80年代以自然灾害应急管理为基础发展出来的经典理论，也是CEM的制度支撑之一。2001年“9·11”事件之后，针对恐怖主义的威胁，美国应急管理循环又增加了“预防”（prevention）环节。预防与减缓的区别在于：预防主要针对潜在的恐怖主义威胁和少部分可预防的自然灾害；减缓则主要针对不可预防的自然灾害，通过结构性或非结构性的措施来限制灾害的影响。从理论上讲，投资预防、减缓、准备的受益要高于投资响应、恢复；在美国应急管理实践中，也有“在预防上投入1美分，在应急上节省1美元”的著名论断。因此，应急管理循环的合理结构为：预防→减缓→准备→响应→恢复→预防→……各环节的重要程度依次递减。

在中国，应急管理循环体现为：预防与准备、预警与监测、救援与处置、善后与恢复。《中华人民共和国突发事件应对法》规定的预防与准备制度主要包括：应急预案制度、应急避难规划、危险源登记制度、社会矛盾调解制度、安全检查制度、应急保障制度等。由此可见，中国的应急管理循环中不包括减缓，^②如改造建筑物、环境等结构性措施，以及迁离危险区域、个人和家庭灾害保险等非结构性措施。当然，这并不意味着中国没有灾害减缓制度，实际上中国设有国家减灾委员会、国家安全生产监督管理委员会、国家疾病预防控制中心，分别负责推动自然灾害、事故灾难、公共卫生等风险的减缓。问题在于，在政府架构尺度上，应急管理体系与减灾、安监、疾控体系并未有效整合，减缓机制也就无法纳入应急管理循环，

① 张海波：《中国应急预案体系：结构与功能》，《公共管理学报》2013年第2期。

② 目前，《中华人民共和国突发事件应对法》中涉及了部分减缓机制，比如应急避难场所规划、鼓励单位和公民参加保险等，但还缺乏实效，尤其是家庭和个人灾害保险等措施。

应急管理经验的教训无法作用于减缓机制，减缓机制中的经验、教训也无法作用于应急管理。相比之下，美国 FEMA、DHS 等应急管理专门机构的设立确实有利于将减缓纳入应急管理循环。早在 20 世纪 90 年代，维特（James Lee Witt）担任 FEMA 局长期间在西雅图推动的“建设抗灾的社区”（Project Impact: Building Disaster Resistant Communities），吸引了 118 个社区、1000 多家商业单位参加，通过家户改造（home retrofit）、学校改造（school retrofit）、危险地图（hazard mapping）等三种方式推动社区减灾，在后来的“诺思里奇地震”（Northridge Earthquake）中发挥了重要的抗灾作用，FEMA 也由饱受批评的事后角色转向灾害的减缓和预防。^①

在运行机制尺度上，虽然中国也强调预防为主，但从《中华人民共和国突发事件应对法》的名称到应急管理实践，却是高度重视救援与处置，相对而言预防与准备、预警与监测投入不足，善后与恢复在灾后短期内能够得到重视，但长期恢复也容易被忽视。

（六）应急管理尺度与结构的相互关系

总体来看，理论视域中的应急管理的尺度与结构体现了三重形态：社会变迁、治理转型两个尺度上的应急管理结构为宏观结构；政府架构尺度上的应急管理结构为中观结构；政策体系、运行机制两个尺度上的应急管理结构为微观结构。在宏观、中观、微观三重形态中，这五个尺度构成了中国应急管理的主要结构。其中，社会变迁尺度上应急管理、公共危机治理、社会风险治理虽然也涉及灾害的风险管理，但主要强调战略结构；运行机制尺度上预防与准备、预警与监测、救援与处置、善后与恢复则是针对应急管理而言，主要强调策略结构。

这五个尺度上的应急管理结构并非并列关系或包含关系，因此称“尺度”而非“维度”，它们只反映理解应急管理结构视野范围的差异。

在这五个尺度的结构中，既有应急管理在世界范围内的普遍结构，如国家、市场、社会三者关系，府际关系与部门关系，立法与执行二者关系；也有应急管理在中国情境中的特殊结构，如应急管理、公共危机治理、社会风险治理三者关系；还有应急管理一般结构在中国情境中的变形，如预防与准备、预警与监测、救援与处置、善后与恢复四者关系。

这五个尺度上的应急管理结构之间也存在一定关联，宏观尺度上的结构制约着中观、微观尺度上的结构。例如，在社会变迁尺度上，如果只强调应急管理，那么在治理转型尺度上，应急管理就越有可能只强调政府，因为社会风险治理与公共危

^① 张海波：《社区在公共安全管理中的角色整合与能力建设》，《江苏社会科学》2011年第6期。

机治理本身就需要政府、市场、社会共同参与。

中国应急管理虽然在这五个尺度上都存在不同的结构，但其内在逻辑并不相同：在社会变迁尺度上，应急管理需推进至公共危机治理，公共危机治理需推进至社会风险治理，社会风险治理可减少应急管理，这是因果关系；在治理转型尺度上，应急管理以政府机构为主体，私人部门和社会组织共同参与，国家、市场、社会是主从关系；在政府架构尺度上，应急管理体系与分灾种管理体系、中央与地方关系是纵横交叉关系；在政策体系尺度上，应急立法和应急执行是效力高低、时序先后关系；在运行机制层面上，预防与准备、预警与监测、救援与处置、善后与恢复则是次序先后关系。

三、从“非典”到“芦山地震”：案例选择

中国目前尚未建立完备的突发事件统计和发布制度，但根据估算，2005年全国各类突发事件约为540万起。近年来，中国社会总体稳定，突发事件总量虽可能略有上升，但应不会大幅波动。这些突发事件构成了中国应急管理研究的现象分析基础。从灾害与应急管理的相互关系来看，越是重大的灾害越可能推动应急管理体系结构发生变化。

在实践中，灾害推动应急管理结构变化存在两种机制：其一为伯克兰（Thomas Birkland）所说的“焦点事件”（focusing event），触发政策议程设置，推动政策变革，即所谓的“事件相关的政策变革”（event-related policy change）。这在几乎所有的重大灾害中都有体现，如中国的“非典”疫情、美国的“9·11”事件和“卡特里娜飓风”灾害等，都在不同程度上推动了政策变革。在伯克兰看来，灾害能否推动政策变革主要取决于两个因素：一是媒介关注度（media attention）；二是议题显著性（issue salience）。^①因此，克兰特利所说的“巨灾”（catastrophe），即“影响区域比一般灾害更广，超出了地方政府及相邻政府的响应能力，需要区域、国家、国际或非政府组织援助的灾害”，^②更容易推动政策变革。其二为金顿（John Kingdon）所说的“政策窗口”（policy window），灾害在造成巨大损失的同时，也提供了利用灾害推动政策变革的“机会窗口”（window of opportunity）。^③这与中文

① Thomas Birkland, *Lessons of Disasters: Policy Change after Catastrophic Events*, Washington D. C.: Georgetown University Press, 2006, pp.173-175.

② Enrico Quarantelli, "Catastrophes Are Different from Disasters: Some Implications for Crisis Planning and Managing Drawn from Katrina," *Social Science Research Council*, June 11, 2006.

③ John Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York: Harper Collins, 1995.

的“危机”概念即指“危险之中蕴含机遇”，有异曲同工之处。

在理论上，美国学者盖德-哈克（Mohamed Gadel-Hak）、中国学者马宗晋和史培军均提出过巨灾的划分标准。^①然而，对巨灾的政策界定更能反映出巨灾与应急管理政策变革的相互关系。综合来看，各国应急管理政策对巨灾的界定并不一样：根据《斯坦福法案》，美国灾害响应的最高等级为“重大灾难”，需要 FEMA 认定，一旦认定，总统便宣布“重大灾难声明”，联邦政府可以介入救灾；中国则采取突发事件分级制度，所有突发事件统一分为四级：“Ⅰ级（特别重大）”、“Ⅱ级（重大）”、“Ⅲ级（较大）”、“Ⅳ级（一般）”。其中，“Ⅰ级（特别重大）”为最高级别，最有可能作为“焦点事件”与“政策窗口”推动中国应急管理的结构变化。

由于中国同时采取了突发事件分类制度，不同类型的突发事件分级标准也不相同。其中，相对统一的是事故灾难类突发事件。2006年1月发布的《国家安全生产事故灾难应急预案》规定，“Ⅰ级（特别重大）”突发事件的判定条件包括：造成30人以上死亡（含失踪）；危及30人以上生命安全；100人以上中毒（重伤）；需要紧急转移安置10万人以上；直接经济损失1亿元以上。国家安监总局的事故查询系统显示，2003年“非典”疫情爆发之后至2013年“芦山地震”之前，中国共发生77起“Ⅰ级（特别重大）”事故灾难，其中75起符合判定条件中的“造成30人以上死亡（含失踪），或危及30人以上生命安全”；2009年的“央视特大火灾安全事故”、2010年的“大连输油管道爆炸事故”，直接经济损失分别为1.6383亿元、2.2330亿元，符合判定条件中的“直接经济损失1亿元以上”标准。

自然灾害类突发事件则需要具体细分。2012年8月修订的《国家地震应急预案》规定：造成300人以上死亡（含失踪）；直接经济损失占地震发生地省（区、市）上年国内生产总值1%以上；人口较密集地区发生7.0级以上地震，人口密集地区发生6.0级以上地震，为“Ⅰ级（特别重大）”突发事件的判断标准。2008年“汶川地震”符合全部标准，是典型的“Ⅰ级（特别重大）”突发事件，2013年“芦山地震”则是“人口较密集地区7.0级以上地震”，也是“Ⅰ级（特别重大）”突发事件。《国家突发地质灾害应急预案》规定：“因灾死亡30人以上或因灾造成直接经济损失1000万元以上的地质灾害灾情”为“Ⅰ级（特别重大）”突发事件。

① 盖德-哈克将灾害划分为五个等级：小灾（small disaster）、中灾（medium disaster）、大灾（large disaster）、巨灾（enormous disaster）、特大灾害（gargantuan disaster），其中死亡人数超过1000人或受灾面积超过100平方公里的属于巨灾，死亡人数超过10000人或受灾面积超过1000平方公里的属于特大灾害。马宗晋将死亡人数10000人以上、直接经济损失（按1990年价格计算）100亿元人民币以上的视为巨灾；史培军提出死亡人数1000人以上、直接经济损失1000亿元以上、成灾面积10万平方公里以上，三条标准中符合两条即为巨灾。（参见张海波、童星：《巨灾救助的理论检视与政策适应——以“南方雪灾”与“汶川地震”为案例》，《社会科学》2012年第3期）

2010年“舟曲特大泥石流灾害”符合全部标准，也是典型的“Ⅰ级（特别重大）”突发事件。按照中国应急管理分级响应制度：“Ⅰ级（特别重大）”突发事件可以启动行政管辖权所属省份的“Ⅰ级响应”或分类管理所对应部委的“Ⅰ级响应”；如有需要还可启动国家层面的“Ⅰ级响应”，如2007年“淮河大洪水”、2008年“汶川地震”、2009年“北方旱灾”、2010年“玉树地震”、2013年“芦山地震”；或由国务院设立临时指挥部，如2008年“南方雪灾”时设立“国务院煤电油运与抢险救灾总指挥部”，2010年“舟曲特大泥石流灾害”时设立“国务院舟曲抗洪抢险救灾总指挥部”。

突发公共卫生事件分级标准在一定程度上依赖于事态的发展。2006年2月，《国家突发公共卫生事件应急预案》规定：肺鼠疫、肺炭疽、传染性非典型肺炎、人感染高致病性禽流感有扩散趋势等，都属于“Ⅰ级（特别重大）”突发公共卫生事件。2003年“非典”疫情防控之后，启动国家应急响应的公共卫生类突发事件仅有2例，即2004年“阜阳劣质奶粉事件”、2008年“三鹿劣质奶粉事件”。尽管当时尚未修订2005年《国家重大食品安全事故应急预案》（《国家食品安全事故应急预案》[2011年10月5日修订]发布施行），但根据形势发展需要，国务院2004年4月22日派驻国务院联合调查组，2008年9月13日启动国家食品安全事故“Ⅰ级响应”。2003年“非典”疫情后虽然先后发生了H1N1、H1N5、H7N9等禽流感疫情，但都未启动国家应急响应机制。

社会安全类突发事件涵盖范围非常广，但作为其主体的群体性事件通常只限于局部，不会引发国家层面的应急响应。笔者认为，群体性事件主要涉及“维稳”系统，既不宜完全包括在应急系统之中，也不宜依靠应急管理来应对，而应该在更基础的层面推动社会矛盾化解。^①此外，2008年国际金融危机的爆发对中国经济产生了严重影响，经济安全事件虽然属于社会安全类突发事件，但国家并未建立相应的应急响应制度，也未在实质上将经济安全事件纳入突发事件应急管理体系。

限于篇幅，本文主要选取2003年“非典”疫情、2008年“汶川地震”、2008年“三鹿劣质奶粉事件”、2011年“甬温线动车事故”、2013年“芦山地震”等5起“Ⅰ级（特别重大）”突发事件作为典型案例进行分析。根据伯克兰的“媒体关注度”和“议题显著性”指标考察，这5起案例的“媒介关注度”和“议题显著性”都非常高。其中，2003年“非典”是比较的起点，2013年“芦山地震”是比较的终点；

^① 简单而言，“维稳”系统与应急系统在群体性事件上部分重合，应急系统只是参与群体性事件的应急处置，由政府行政系统主导，重在执行；“维稳”系统在群体性事件处置中负有更主要、全面的职责，由党委政法系统主导，负责决策。（参见张海波：《公共安全管理：整合与重构》，北京：三联书店，2012年；张海波、童星：《当前中国社会矛盾的内涵、结构与形式——一种跨学科的分析视野》，《中州学刊》2012年第5期）

2008年“汶川地震”、2008年“三鹿劣质奶粉事件”、2011年“甬温线动车事故”分别代表了自然灾害、突发公共卫生事件、事故灾难三类突发事件，几乎是这三类事件“媒体关注度”和“议题显著性”的各自峰值。尤其是2011年“甬温线动车事故”、2013年“芦山地震”，以“微博”（microblog）为代表的社交媒体极大地提升了公众参与，为中国应急管理结构变化注入了新的活力。

四、结构变化：演进与固化

基于中国应急管理的尺度与结构为分析框架，以上述“Ⅰ级（特别重大）”突发事件为研究对象，我们有必要系统地观察中国应急管理在2003年“非典”疫情防控至2013年“芦山地震”救灾这十年间的结构变化，尤为重要，进一步考察这种结构变化是否正在朝向理想结构演进及其促成结构演进的关键变量。

（一）纵向比较：结构演进

作为“焦点事件”和“政策窗口”，上述“Ⅰ级（特别重大）”突发事件并不总是单独发挥作用，常常是多起事件持续累积才能发挥作用。例如，2008年“三鹿劣质奶粉事件”加速了2009年2月第十一届全国人大常委会第七次会议通过《中华人民共和国食品安全法》的立法进程，2014年5月国务院常务会议讨论通过了修订草案，7月第十二届全国人大常委会第九次会议初次审议了该修订草案，并向社会公开征集意见，这也得益于2004年“阜阳劣质奶粉事件”的推动。因此，纵向比较有利于在长时段中观察应急管理结构是否正在朝向理想结构演进，以及发现推动结构演进的关键变量。

纵向比较采用求异法。由于中国应急管理强调分类管理，在实践中不同类别的突发事件应急管理存在差异，只有采取分类纵向比较，在大致相同的社会情境下比较针对同一类型突发事件的应急管理，才能尽量控制相同变量，发现相异变量。

纵向比较77例“Ⅰ级（特别重大）”事故灾难类突发事件，可以发现应急管理在社会变迁尺度上的结构有显著演进。2011年“甬温线动车事故”的应急管理显示：应急管理、公共危机治理、社会风险治理三者的关系趋向理想结构。作为从应急管理向公共危机治理过渡的核心环节，公共危机问责机制^①的形成，通过《国务院“7·23”甬温线特别重大交通事故调查报告》促进了中国高铁发展理念和发展战

^① 张海波、童星：《公共危机治理与问责制》，《政治学研究》2010年第2期；张海波：《中国转型期公共危机治理：理论模型与现实路径》，北京：社会科学文献出版社，2012年，第272—284页。

略的反思，随后铁道部改制为中国铁路总公司，高铁也开始降速，这在一定程度上推动了社会风险治理。

纵向比较 7 例启动国家应急响应的自然灾害类突发事件，我们发现，中国应急管理在三个尺度上的结构有显著演进：

1. 在治理转型尺度上，2008 年“汶川地震”的应急管理显示：大量社会组织、志愿者参与灾害救援，凸显了中国社会力量参与应急管理的潜力，但社会组织、志愿者的参与还比较无序，且在灾后恢复中出现了社会组织、志愿者的“退潮”，说明中国社会力量参与应急管理尚不成熟；^① 在 2010 年“玉树地震”救灾中，由于灾区地处高原，普通志愿者参与应急救援的无序进一步凸显；在 2013 年“芦山地震”救灾中，普通志愿者参与救援受到约束，社会组织参与数量减少，但参与能力明显增加，出现了壹基金、中国扶贫基金会、中国青少年发展基金会、中国红十字会基金会等“接点组织”（hub organization），显示了社会组织参与应急管理趋向有序。^② 在 2008 年“汶川地震”救灾过程中，中国大量的私人部门在应急响应阶段以捐款的方式积极参与应急管理，在灾后恢复的“对口支援”中发展了以产业支援、产业合作为形式的有效参与，显示了中国的市场力量不仅以政治动员的方式，也以利益驱动的方式参与政府应急管理过程；^③ 在 2013 年“芦山地震”救灾中，腾讯、百度、新浪等互联网公司开展了合作与数据共享，提供应急寻人服务，显示私人部门开始以“自组织”形式参与政府应急管理工作。^④

-
- ① Haibo Zhang, “What Has China Learnt from Disasters? Evolution of the Emergency Management System after SARS, Southern Snowstorm, and Wenchuan Earthquake,” *Journal of Comparative Policy Analysis*, vol. 14, no. 3, 2012, pp. 234-244.
- ② 这项研究采用动态网络分析方法（dynamic network analysis），追踪了“芦山地震”3 周后应急响应组织网络的生成与演变，壹基金、中国扶贫基金会、中国青少年发展基金会、中国红十字会基金会四家社会组织及其各自网络成为整个应急响应网络的重要组成部分，其他小型社会组织主要与这四家社会组织合作来参与救灾。（参见 Haibo Zhang, “Patterns of Interorganizational Collaboration in Natural Disaster Response in China: A Case Study on Organizational Response Network of the Ya’an Earthquake in 2013,” Disaster Management Center of University of Pittsburgh, Working Paper, 2013）
- ③ 对 2008 年“汶川地震”灾后长期恢复的研究显示，汶川地震的长期恢复并非单一的“对口支援”，也包括了基于“对口支援”的产业合作。（详细论述参见 Haibo Zhang, “Multiple Participation, Horizontal Integration, and Urban-Rural Intersection: How Chinese Paired-Assistance Policy Contributes to the Sustainable Recovery of the Wenchuan Earthquake,” International Conference on Disaster Governance in Asia, National University of Singapore, Conference Paper, 2013）
- ④ Haibo Zhang, “Patterns of Interorganizational Collaboration in Natural Disaster Response in China: A Case Study on Organizational Response Network of the Ya’an Earthquake in 2013.”

2. 在政府架构尺度上,2013年“芦山地震”中,国务院虽然成立抗震救灾指挥部,但并未扮演主要角色,在应急响应组织网络中未占据主导地位;四川省人民政府,“四川省抗震救灾指挥部”,四川省民政、卫生、交通、住建、公安、武警等部门在应急响应组织网络中占据主导地位。^①这显示了中央政府在自然灾害应急管理中的适度“退后”。

3. 在政策体系尺度上,根据2005年《国家突发公共事件总体应急预案》,原交通部于2005年发布了《公路交通突发公共事件应急预案》,经过2008年“抗击低温雨雪冰冻灾害”的实践检验,交通运输部主持修订了《公路交通突发事件应急预案》。同样,根据2005年《国家突发公共事件总体应急预案》,国务院于2005年主持修订了2000年的《国家地震应急预案》,经过2008年“汶川地震”、2010年“玉树地震”救灾检验,同时根据2007年《中华人民共和国突发事件应对法》,2008年第十一届全国人大常委会第六次会议修订了《中华人民共和国防震减灾法》,2012年国务院再次修订了《国家地震应急预案》,并在2013年“芦山地震”救灾中接受检验。这在一定程度上纠正了应急立法与应急执行的效力、时序的混乱。^②

纵向比较3例启动国家应急响应的公共卫生类突发事件,应急管理在政策体系尺度上的结构有显著演进。2008年“三鹿劣质奶粉事件”后,2009年第十一届全国人大常委会第七次会议发布《中华人民共和国食品安全法》,2011年国务院修订《国家食品安全事故应急预案》,“立法先行,预案执行”的关系清晰明确。

(二) 横向比较: 结构固化

横向比较采用求同逻辑。对自然灾害、事故灾难、公共卫生三类突发事件应急管理的横向比较显示,虽然得益于某些变量驱动,应急管理在多个尺度上的结构存在显著演进,但在多数情形下,中国应急管理的结构客观上趋向固化。

1. 在社会变迁尺度上,应急管理“突飞猛进”,而公共危机治理、社会风险治理发展滞后。除2011年“甬温线动车事故”外,其余76例“Ⅰ级(特别重大)”事故灾难类突发事件的应急管理虽然都进行了问责,但是以对有关责任官员的惩罚代替了对理念、制度、政策和结构的反思。即便是死亡人数最多的2008年“山西襄汾尾矿库溃坝事故”(277人死亡、4人失踪、33人受伤、直接经济损

^① 在动态网络分析中,加权中心度(eigenvector centrality)以应急响应网络中节点组织的网络重要程度进行加权。“芦山地震”应急响应组织网络的分析显示,加权中心度最高的10个组织全是四川省级政府机构,显示出四川省人民政府及其相关部门在“芦山地震”应急响应中的核心角色。(参见 Haibo Zhang, “Patterns of Interorganizational Collaboration in Natural Disaster Response in China: A Case Study on Organizational Response Network of the Ya’an Earthquake in 2013.”)

^② 张海波:《中国应急预案体系:结构与功能》,《公共管理学报》2013年第2期。

失达 9619 万元)、受伤人数最多的 2003 年“重庆开县井喷事故”(死亡 243 人、累计门诊治疗 27011 人(次)、住院治疗 2142 人(次)、直接经济损失达 8200 余万元)、影响人数最多的 2005 年“中石油吉化爆炸事故及松花江水污染事件”(8 人死亡、60 人受伤、直接经济损失达 6908 万元、危及流域数百万人饮用水安全)三起事件,也未推动应急管理结构的显著变化。2008 年“汶川地震”应急响应虽然实现了较好、较快的灾后恢复,但没有根本上改善当地的社会脆弱性,也未能在实质上触动环境治理教训的反思。在 2004 年“阜阳劣质奶粉事件”发生 4 年后,2008 年“三鹿劣质奶粉事件”几乎以同样的形式再度发生,进一步凸显了社会风险治理绩效的不足。

2. 在治理转型尺度上,政府“突发猛进”,社会、市场虽有所参与,但各自孤立,缺乏合作。在 2003—2013 年间,77 起“Ⅰ级(特别重大)”事故灾难类突发事件的频繁发生,客观上证明私人部门公共责任在政府应急管理体制中的缺失和政府规制的不足。2004 年“阜阳劣质奶粉事件”、2008 年“三鹿劣质奶粉事件”相继发生,也是如此。在 2008 年“汶川地震”救灾中,私人部门虽然在“对口支援”后期发展了产业合作,但这种参与必须首先基于“对口支援”这一政府的政治动员。同时,在 2013 年“芦山地震”救灾中,社会组织和私人部门的参与都是“自组织”形式,未能及时有效纳入政府应急管理体系。^①

3. 在政府架构尺度上,综合应急管理体系发展迅速,但分灾种管理体系仍按传统方式运行,未能随之同步发展,综合应急管理体系与分灾种管理体系未能有机整合。几乎所有的“Ⅰ级(特别重大)”事故灾难类突发事件的应急管理,都按照传统安监系统的模式运转。与之相对照,在自然灾害类突发事件中,针对 2008 年“南方雪灾”,国务院在发改委设立“国务院煤电油运与抢险救灾总指挥部”;针对 2008 年“汶川地震”、2010 年“玉树地震”、2013 年“芦山地震”,国务院均启动抗震救

① 对“芦山地震”应急响应的网络分析显示,政府部门、私人企业、社会组织形成了各自的组织网络,但这三类网络内部均高度同质,三类网络之间也高度异质,即政府部门网络中几乎只有政府部门,私人企业网络中几乎只有私人企业,社会组织网络中几乎只有社会组织,未能形成有效合作。2013 年 4 月 20 日雅安市芦山县发生 7.0 级地震后,直到 25 日四川省抗震救灾指挥部才决定设立社会管理服务组,28 日社会管理服务组在芦山建立了省级抗震救灾社会组织和志愿者服务中心,以容纳社会组织参与救灾。5 月 12 日,四川省、雅安市两级抗震救灾指挥部社会管理服务组共建的雅安抗震救灾社会组织和志愿者服务中心挂牌成立,标志雅安抗震救灾社会组织和志愿者服务体系全面建立。(参见 Haibo Zhang, “Towards Adaptive Emergency Management in Dynamic Environments in China: A Case Study on the Response System of the Ya’an Earthquake in 2013,” Disaster Management Center of University of Pittsburgh, Working Paper, 2013)

灾指挥部，设在国家地震局；针对2007年“淮河大洪水”、2009年“北方旱灾”，国务院启动设在水利部的防汛抗旱总指挥部。尤为典型的是2008年“三鹿劣质奶粉事件”，国家设立食品安全管理委员会，继减灾救灾、安监、疾控、治安“维稳”四大分灾种系统后，形成了第五大分灾种管理系统。

4. 在政策体系尺度上，应急预案体系发展迅速，但应急立法相对滞后。受“立法滞后，预案先行”、“横向到边，纵向到底”思路主导，2003年“非典”疫情至2013年“芦山地震”十年间，四类突发事件的应急预案合计超过200万件。^①在国家层面上，应急法律与应急预案的时滞约为2年；在省、市一级，应急法律与应急预案的时滞约为4—6年。^②这也意味着在上述案例中，除2013年“芦山地震”应急响应机制外，其他案例中的应急预案功能都面临立法滞后的制约。

5. 在运行机制尺度上，救援与处置“绝对优先”，善后与恢复在个别情况下得到重视，预防与准备、预警与监测发展滞后。在上述所有“I级（特别重大）”事故灾难类突发事件中，救援与处置都绝对优先。除2008年“汶川地震”、2011年“甬温线动车事故”的善后恢复引起高度重视外，其他案例的善后与恢复都未能达到既有的关注度。“I级（特别重大）”事故灾难类突发事件的频繁发生，2004年“阜阳劣质奶粉事件”和2008年“三鹿劣质奶粉事件”的对比，2008年“汶川地震”和2013年“芦山地震”的对比，都显示预防与准备、预警与监测需要政府部门之间政策法律的有机衔接和应急响应机制的进一步优化。

（三）总体特征：“彗星”结构与“彗尾”效应

在社会科学研究中，类比（analogy）是非常重要的理论概化方式，尤其适用于描述结构特征。例如，费孝通以“水波”类比中国社会的差序格局，^③法国学者图海纳（Alain Touraine）以“马拉松”类比法国的社会结构，^④中国学者李强也以“倒丁字型”类比中国的社会结构。^⑤基于此，本文也采用类比方式来概括描述中国应急管理结构的总体特征。

在2003年“非典”疫情至2013年“芦山地震”十年间，中国应急管理虽然结构演进与结构固化并存，但总体上以结构固化为主，呈现“彗星”结构。（见图1）

① 张海波：《中国应急预案体系的结构特征、功能约束与整体优化》，《中国应急管理》2011年第6期。

② 张海波：《中国应急预案体系：结构与功能》，《公共管理学报》2013年第2期。

③ 费孝通：《生育制度乡土社会》，北京：北京大学出版社，1998年。

④ 参见孙立平：《断裂：20世纪90年代以来的中国社会》，北京：社会科学文献出版社，2003年。

⑤ 李强：《倒“丁”字社会结构与结构紧张》，《社会学研究》2005年第3期。

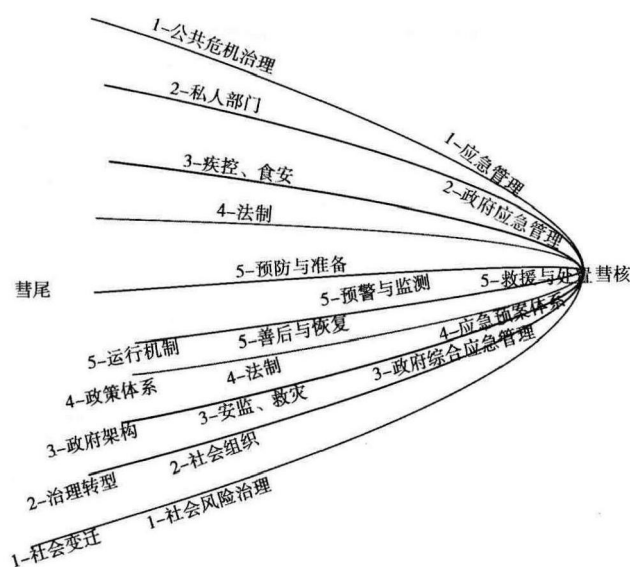


图1 中国应急管理的“彗星”结构

1. “彗核”：相对而言，在社会变迁尺度上，应急管理超前发展；在治理转型尺度上，政府应急管理超前发展；在政府架构尺度上，综合应急管理体系超前发展；在政策体系尺度上，应急预案体系超前发展；在运行机制尺度上，救援与处置超前发展。在中国应急管理的总体结构中，“彗核”是“应急管理→政府应急管理→综合应急管理→应急预案→救援与处置”，依次逐步缩小，其中救援与处置是“彗核”中最突出的部分。这些是十年来中国应急管理理论与实践中出现频率最高的词汇，也是中国应急管理结构中的“高亮”部分，但也是“彗星”结构中较小的部分。

2. “彗尾”：相对而言，在社会变迁尺度上，公共危机治理和社会风险治理滞后；在治理转型尺度上，市场、社会参与滞后；在政府架构尺度上，分灾种管理体系发展滞后；在政策体系尺度上，应急法制发展滞后；在运行机制尺度上，预防与准备、预警与监测发展滞后。这些构成了“彗尾”，是中国应急管理结构中的“灰暗”部分，但也是“彗星”结构中较大的部分。

彗星具有两个显著的物理特征：一是速度反差，彗核运行速度越快，彗尾拉得越长，彗尾就越滞后于彗核；二是亮度反差，彗核越“高亮”，彗尾就越显得“灰暗”，越容易被忽视。以彗星的这两个物理特征类比中国应急管理结构的政策效应，可统称为“彗尾”效应。据此，我们形成了2003年“非典”疫情至2013年“芦山地震”十年间中国应急管理结构变化的11个理论命题。

1. “速度反差”效应

命题1：应急管理发展越超前，公共危机治理、社会风险治理越可能滞后

由于应急管理的目标是迅速控制事态，应急管理越发展，越容易迅速控制事态，也就失去了推动公共危机治理、社会风险治理的动力。

命题2：政府应急管理发展越超前，私人部门、社会组织在应急管理中的参与越可能滞后

同理,政府应急管理越发展,越容易迅速控制事态,也就越无兴趣发展与私人部门、社会的合作。

命题3:综合应急管理体系越超前,与分灾种管理体系的协同发展越可能滞后

同理,综合应急管理体系越发展,越容易迅速控制事态,也就失去了与分灾种体系进行合作和整合的动力。

命题4:应急预案体系发展越超前,应急法制发展越可能滞后

同理,应急预案体系越发展,越容易迅速控制事态,应急法制的发展就越可能滞后。

命题5:救援与处置发展越超前,预防与准备、预警与监测发展越可能滞后

同理,由于救援与处置针对突发情形,事态相对紧急,救援与处置越发展,越容易迅速控制事态,一旦事态平息,也就削弱了发展预防与准备、预警与监测的紧迫性。

2. “亮度反差”效应

命题6:应急管理越“高亮”,公共危机治理、社会风险治理越可能被忽视

由于行政资源的有限,一旦应急管理在政策议程中优先,大量的行政资源就会优先投入应急管理,而公共危机治理、社会风险治理能够获得的行政资源就越少。

命题7:政府应急管理越“高亮”,私人部门、社会组织在应急管理中的参与越可能被忽视

同理,政府应急管理获得的行政资源越多,私人部门、社会组织在应急管理能够获得应急资源就越少。

命题8:综合应急管理体系越“高亮”,分灾种管理体系的发展越可能被忽视

同理,综合应急管理体系获得的行政资源越多,分灾种管理体系能够获得的行政资源就越少。

命题9:应急预案体系越“高亮”,应急法制越可能被忽视

同理,应急预案体系获得的行政资源越多,应急法制能够获得的应急资源就越少。

命题10:救援与处置越“高亮”,预防与准备、预警与监测越可能被忽视

同理,救援与处置获得的行政资源越多,预防与准备、预警与监测能够获得的行政资源就越少。

3. “自我抵消”效应

“速度反差”效应与“亮度反差”效应高度关联,互相增强,共同作用,产生了“自我抵消”效应。

命题11:应急管理发展越超前,越“高亮”,在中国的政治和社会情境中,越容易证明应急管理无效,到一定程度,应急管理的成效就越可能“自我抵消”

由于突发事件的根本原因是社会风险,应急管理无法在根本上减少社会风险,

因此，应急管理发展再超前，获得的行政资源再多，也无法减少突发事件的发生频率，应急管理最终能够解决的问题非常有限；应急管理行政投入的边际收益不断下降，随着这种情况的持续，到一定程度，应急管理的总收益也开始下降，与应急管理获得的高额的行政投入形成鲜明反差，应急管理的成效开始“自我抵消”，应急管理的发展将陷入困境。这也是中国应急管理目前面临的主要困境。相对于2003年“非典”之后的“高歌猛进”，中国应急管理开始成为“强弩之末”，日趋“式微”。

在“彗星”结构与“彗尾”效应中，多数命题并不具有普遍性，而是嵌入了中国情境，在中国政治、社会结构趋于固化的大背景下，综合应急管理体系建设选择以“一案三制”的方式“独善其身”，虽然简化了问题，也能在短期内取得成效，但因回避了中国政治社会改革的系统性，脱离应急管理的总体结构“单兵突进”，也就注定了迟早会陷入今天的困境。这也是中国政治和社会改革缺乏“顶层设计”在应急管理领域的体现。

当然，本文并不是否定2003年“非典”之后中国应急管理体系建设的积极意义与成就，而是试图揭示中国应急管理的结构缺陷，推动中国应急管理实现良性发展。本文提出的11个理论命题，与笔者曾经在2010年《基于中国问题的灾害管理分析框架》一文中提出的8个理论命题，共同构成中国应急管理的本土发现。本文提出的“自我抵消”效应，也是对笔者2010年那篇论文中提出的“三位一体”战略——“系统治理”、“动态治理”、“主动治理”——的理论检验与进一步发展。

五、回归结构：中国应急管理结构演进的动力

目前，既然造成中国应急管理发展困境的根本原因在于应急管理的发展脱离结构“单兵突进”，那么，化解困境的唯一路径就是让应急管理回归结构，推动相关核心要素协同发展。

2003年“非典”疫情至2013年“芦山地震”十年间，中国应急管理的结构变化中既有结构固化，缺乏向理想结构演进的动力，意味着结构无法适应外部环境的变化，因而是消极的变化；也有结构演进，虽未达到理想结构，但已经朝向理想结构演进，因而又是积极的变化。中国应急管理的“结构回归”首先要识别推动结构演进的动力：

第一，以社交媒体为代表的网络社会条件下的公众参与。为什么2011年“甬温线动车事故”可以实现应急管理的结构演进？原因主要有两点：一是“甬温线动车事故”是日常风险，具有伯克兰所说的“焦点事件”的“议题显著性”，对公众与政策制定者的重要性程度更高，也就可能有更高的公众参与；二是以“微博”

为代表的社交媒体的兴起，将潜在的更高的公众参与转变为现实。在2011年“甬温线动车事故”中，制止掩埋车头、提高赔偿标准、调整国务院调查组人员构成、降低“高铁”运行速度、重新制定“高铁”发展规划等等，这些不同寻常的政策调整，在很大程度上都归功于“微博”上高度的公众参与。二者相比，后者更为重要。^①

在中国的政治社会情境中，公众参与以“外压模式”推动政策议程设置，是促成应急管理向公共危机治理转变的关键变量。^②近些年来，新技术不断推陈出新，从网络论坛(bbs)到“博客”(blog)，再到“微博”，公众参与也不断提升。以“微博”为代表的社交媒体在中国应急管理中首次“露脸”是在2010年“玉树地震”，但到2011年“甬温线动车事故”时便已是深度“发酵”，发展速度几乎一日千里。即便以“微博”为代表的社交媒体被更新的技术所替代，这也只能意味着会有更有利于公众参与的平台。在中国情境下，社交媒体所推动的公众参与不仅是技术互联所带来的互动体验，更是新技术普及化对社会结构的改造。新技术网络社会具有“结构倒置”效应：传统的强势群体在网络上处于弱势，而传统的弱势群体在网络上则处于强势。^③公众获得了前所未有的话语权力，底层社会所潜藏的政治能量被前所未有地释放。2011年“甬温线动车事故”所代表的应急管理的结构演进，既有偶然性，如议题显著度高的突发事件；也有必然性，如社交媒体时代的公众参与。这意味着中国应急管理的结构演进虽然难以简单复制，但一旦条件具备又可以复制。

第二，中国社会力量的潜在生长与市场发展空间。为什么2008年的“汶川地震”、2013年的“芦山地震”可以相继实现应急管理的结构演进？这主要得益于中国改革开放30多年来的市场培育和社会生长，为私人部门、社会组织的“自组织”参与提供了基础条件。2008年“汶川地震”已经显示中国社会力量的潜在生长；在“芦山地震”救灾中，社会组织的参与有序得多，出现了大的网络节点，不仅提供更

① 2011年“甬温线动车事故”与2008年“胶济铁路事故”的对比研究发现，同是日常风险，但2011年“甬温线动车事故”中以“微博”为代表的社交媒体深度参与，推动应急管理显著区别于2008年“胶济铁路事故”。（参见 Haibo Zhang, “Emerging Risks, Social Media, and Crisis Management in China: A Comparative Study on the Cases of the Wenzhou High Speed Train Crash and the Jiaoji Railway Accident,” Ash Center of Harvard Kennedy School, Working Paper, 2013）

② 张海波：《中国转型期公共危机治理：理论模型与现实路径》，北京：社会科学文献出版社，2012年，第293—296页。

③ 张海波、童星：《当前中国社会矛盾的内涵、结构与形式——一种跨学科的分析视野》，《中州学刊》2012年第5期。

为专业的救灾服务，而且成为其他小型社会组织参与救灾的协作平台。^① 由于长期严格的申请审批制度，中国有大量的社会组织在制度外生长，这些组织需要证明自身存在的合理性，进而获得合法性，参与自然灾害救灾与灾后恢复便是这些社会组织争取合法性的途径之一。近年来，随着登记注册制度的逐步放开，服务、福利、慈善三类社会组织优先发展，将会有更多的社会组织参与应急管理。与此同时，中国的市场发展为私人部门参与应急管理也提供了多种可能。2008年“汶川地震”后的“对口支援”不仅是政府行为，以私人企业为主体的产业合作也参与其中，促进了灾区的可持续恢复；2013年“芦山地震”救灾中，互联网企业崭露头角。当然，中国的保险业在应急管理中参与程度还非常低，发展空间巨大。随着中国新一轮全面深化改革，市场和社会也将得到进一步的培育与发展，这就为私人部门和社会组织参与应急管理、推动结构演进，提供了长期的动力。

第三，“从灾害中学习”的社会机制与文化土壤。为什么2013年“芦山地震”中，中央政府可以适度“退后”？这固然与“芦山地震”损失程度相对较轻有关，但在很大程度上是因为地方政府应急管理能力的逐渐增强。这两场地震灾害的震中相距仅为100公里，2008年“汶川地震”抗震救灾的经验在客观上促进了灾后的社会学习。一个典型的例证是，在2013年“芦山地震”中，本地消防、武警在应急救援中扮演了比军队更为重要的角色，这集中显示了地方应急能力的增长。^②

“芦山地震”所代表的社会学习仍有一定的偶然性，毕竟在几乎相同的地理区域发生两次大地震的概率是极低的。然而，目前只是基于政治动员的学习机制发挥了显著作用，一旦基于文化习得和经济外溢的社会学习机制也都能发挥作用，从灾害中进行社会学习还有巨大的发展空间。^③ 中国文化素有从灾害中学习的优良传统，“多难兴邦”、“前事不忘，后事之师”，文化对人的行为的内化虽然缓慢，但最为根本。这也为应急管理的结构演进提供了基础动力。

① Haibo Zhang, "Patterns of Interorganizational Collaboration in Natural Disaster Response in China: A Case Study on Organizational Response Network of the Ya'an Earthquake in 2013."

② 对“芦山地震”应急响应网络的研究显示，在应急救援网络中，消防部门的网络中心度（degree centrality）最高，武警次之，军队排第三，显示消防部门在应急救援网络中扮演了主要角色。（参见 Haibo Zhang, "Towards Adaptive Emergency Management in Dynamic Environments in China: A Case Study on the Response System of the Ya'an Earthquake in 2013."）

③ 经验研究显示，在三种社会学习机制中，目前政府在建设应急管理体系中通过政治动员所发展出的学习机制发挥主要作用，而基于文化知识（文化程度更高的人更能从灾害中学习）和经济外溢（收入越高的人越可能关注安全）的社会学习机制尚未发挥作用。（参见张海波：《体系下延与能力增长——应急能力增长关联机制的实证研究》，《中国行政管理》2013年第8期）

第四，应急管理的自我适应。应急管理作为一种制度设计，主要用于应对环境的不确定性，因此应急管理体系本身就应该是自适应的：随外部环境的变化而自动调整。这集中体现在应急预案体系的自我更新上，应急预案体系本身自带修订机制，一旦外部环境发生显著变化，应急预案体系就应自动更新。正是这种自动更新机制，使得2008年“南方雪灾”、“汶川地震”后相关应急预案体系与应急法律关系回归正常。因此，只要保持应急管理的自我适应能力，至少在政策体系尺度上，应急管理的结构优化就会拥有持久动力。

虽然不是所有的尺度或同一尺度所有的结构都已出现了能够促进结构演进的动力，然而已经出现的结构演进一旦占据主导，便可以改善结构固化。例如，治理转型尺度上的结构演进，必然推动政府架构尺度上的结构演进，政府、市场、社会的参与最终形成的网络治理结构必然包括分灾种管理体系；政府架构尺度上中央与地方关系的演进，必然推动运行机制尺度上的结构演进，自下而上的应急管理体系，不仅有利于增进地方政府的应急能力，促使突发事件在地方层面得到及时处理，避免突发事件的扩大与蔓延，而且可以加强地方政府在突发事件预防上的责任，更能激励地方政府投资突发事件预防与准备、预警与监测。

中国改革需要“顶层设计”，作为中国改革局部之一的应急管理则需要“系统思维”，跳出“一案三制”的局限，在更广阔的视野中，在所有的尺度上，使应急管理回归结构。在这一过程中，政府始终需要扮演主要角色，切实以战略性眼光和系统性思维，不断推动中国应急管理的结构演进。

〔责任编辑：李潇潇 责任编辑：李 放〕

ism enables us to interpret the transcendence of the traditional Western subject-object duality that constituted his intellectual background.

(3) Construction of Judicial Authority in China from the Perspective of National Governance *Shen Deyong, Cao Shibing and Shi Xinzhou* • 39 •

The Chinese system of national governance includes the Communist Party's ruling system, the People's Congresses, the administrative system, the courts and the procuratorate. The neutrality, passivity, independence, and finality of judicial authority reflect the fact that is a non-substitutable element of national governance, and historicity, complexity and changeability of its evolution means that the construction of judicial authority is inevitably a tortuous and difficult process. In view of the functional limitation of judicial authority and its practical consequences, we should focus on constructing a socialist country ruled by law and should optimize the functions of the national governance system, allocate judicial authority in accord with the idea of limits on power, implement judicial authority with a focus on the protection of rights, maintain judicial authority in accord with sound operative criteria, and support judicial authority on the basis of cultivating a culture of the rule of law. At the same time as we optimize the structure of the national governance system itself, we should strengthen its ability to adapt, integrate, achieve its goals, and maintain itself.

(4) Changes in the Structure of Emergency Management in China and a Theoretical Generalization *Zhang Haibo and Tong Xing* • 58 •

In terms of systems thinking, the practice of emergency management in China has an internal structure involving five dimensions: social change, governance transition, government architecture, policy systems, and operational mechanisms. Looking at major disasters over the ten years from SARS in 2003 to the Lushan Earthquake of 2013, we discuss structural changes in emergency management across these five dimensions. Overall, the structural confinement of Chinese emergency management has coexisted with its structural evolution. At present, structural confinement is dominant but there are also forces driving structural evolution. Using inductive logic and the comparative method, we can produce a theoretical generalization on Chinese emergency management, proposing a "comet" structure and "comet-tail" effect and formulating a theoretical proposition on Chinese emergency management. The fact that the latter is not connected with a structure but progresses independently is the fundamental reason for its present predicament. Therefore, it should revert to having a structure, take advantage of opportune circumstances, and make progress with structural evolution.