

中国突发灾难治理六十年的演变

冯周卓, 袁宝龙

(中南大学公共管理学院, 湖南长沙, 410083)

摘要: 新中国六十年成立60年以来, 突发灾难治理取得巨大成果。在突发灾难治理理念方面, 树立了“以人为本”的救援理念; 形成了人与自然和谐的生态治理理念; 重视“缩减、预备、反应、恢复”四阶段并重; 由政府独家治理到政府与非政府组织合作治理的转变。在突发灾难治理体系的发展方面, 逐步完成了整体危机管理系统、国际合作治理突发灾难体系、治理突发灾难的技术支撑体系、多方参与治理突发灾难的体系的建设。突发灾难治理法律和政策方面, 建立了相对完善的应急预案体系、法律法规和相关政策。展望未来的突发灾难治理, 将坚持以人为本, 更重视系统研究和协调, 灾难治理机构将趋于常设中心加部门联动的模式, 政府与社会组织合作治理突发灾难将成为研究的重点之一。

关键词: 道德; 突发灾难; 灾难治理; 危机管理; 政府管理; 社会保障

中图分类号: C916

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2010)03-0078-06

新中国成立六十年来取得了举世瞩目的成就, 政治、经济、社会、文化等各个方面取得了长足的发展。但是, 伴随着经济、社会转型, 中国也进入了一个突发灾难频发的时期, 且其规模与损害程度也呈上升趋势。据有关资料统计, 全国每年因灾害事故造成的经济损失至少在4 000亿元以上。回顾六十年, 在前半期, 新中国在突发灾难面前的脆弱让人心痛。进入改革开放以来, 随着国家对灾难治理理念的转变, 一系列新的制度建立起来, 新的政策的指导, 新的技术的采用, 我国在突发灾难的预防和救援方面都取得了显著的成就。总体而言, 我国对突发灾难的科学治理还仅仅处于起步阶段, 灾难治理的制度体系还有待进一步完善。本文将对新中国成立以来应对突发灾难的制度体系的演变过程进行梳理, 展望未来中国治理突发灾难研究的新领域和发展的新动向。

一、突发灾难治理理念的变迁

治理理念是引导政府治理突发灾难的灵魂, 科学的治理理念对于政府成功治理突发灾难有着重要指导意义。

(一) 树立了“以人为本”的突发灾难治理理念

突发灾难因其突发性和损害程度的严重性, 给人

民群众的生命财产造成严重的危害。改革开放之前中国实行严格的计划经济体制, 政府治理理念以自上而下的管理为主。况且新中国成立初期, 经济还处于复苏阶段, 各种社会保障体制还未建立和健全, 缺乏先进的救援设备。政府应对突发灾难的危机意识淡化, 导致在灾难突发之时政府和国民处于一种紧张慌乱的被动状态。在传统政府向现代政府转变的过程中, 即由“管理型”向“服务型”转变, 政府力求在灾难的治理过程中, 将人民群众的安危作为治理的出发点, 保障公民的权益作为首要因素, 尤其在对公民知情权的保障有了很大的提高。我国政府力求按照人民群众满意的方式治理突发灾难, 力求将损伤程度降至最低, 尤其在灾后恢复阶段, 依靠先进的技术, 动员社会各界力量, 出台各种社会保障政策, 如灾后保险、灾民减免税等, 以充满人文关怀的态度治理突发灾难。这种治理理念的兴起也是随着政府执政理念的变化而变化。

(二) 形成了人与自然和谐的生态治理理念

不能讳言, 在这60年间, 由于认识的局限性, 强调“与天斗、与地斗”, 我国在治理江河水患灾难方面也走过不少弯路, 但积累经验的同时也累积了不少的教训。1954年, 黄河规划委员会编制了《黄河综合利用规划技术经济报告》, 计划在黄河干流上建46座拦河坝, 层层拦水拦沙, 梦想让千古黄河之水变清。1960

年, 黄河干流上第一座水库三门峡下闸蓄水, 出库的黄河水变清了。但黄河蓄水仅一年半, 就有 15 亿吨泥沙淤积库区, 回水倒灌关中平原, 危及西安。三门峡大坝的经验教训, 为小浪底水库的兴建及运用方式的设计打下了基础, 小浪底建设成功地解决了泥沙淤积问题, 标志着黄河治理从“征服自然”转变到“尊重自然”。“人水和谐”成为后来我国治理大江大河的基本理念。特别是 1998 年大洪水后, 国家决定进一步加快大江大河大湖治理步伐。国务院实施“封山植树, 退耕还林; 平垸行洪, 退田还湖; 以工代赈, 移民建镇; 加固干堤, 疏浚河湖”的政策措施。解决江河泥沙和洪水灾难的问题, 关键在上游的生态保护, 通过实施这些措施后, 黄河、长江等大江大河的水患灾难基本上得到了治理。

(三) 从重视“反应、恢复”到“缩减、预备、反应、恢复”四阶段并重

罗伯特·希斯在《危机管理》一书中提出应对危机管理的 4R 模型, 即缩减(Reduction)、预备(Readiness)、反应(Response)、恢复(Recovery)。^{[1](31-33)}这四个阶段中的任何一个环节处理不好, 将会给整个治理产生涟漪效应。突发灾难发生的诱因无非是天灾和人祸, 而归根到底都与人的活动相关。新中国成立后, 中国面临巨大的经济发展压力, 毁林开荒, 开山挖矿, 对生态环境造成巨大的破坏。在以经济建设为主导的时期, 盲目追求经济增长率, 忽视了发展过程中人与自然、人与社会的和谐发展。社会结构的分化, 人与自然、人与社会的矛盾日益凸显。没有树立危机防范意识, 缺少应对突发灾难的应急机制。灾难发生时, 大规模依靠“人海”战术进行救援, 恢复重建。因此, 同类灾难接连发生。其原因主要在于对“缩减、预备”阶段的工作不重视。我们应当如奥斯本所说: “使用少量的钱预防, 而不是花大量的钱治疗。”^{[2](205)}进入 21 世纪以来, 尤其在 SARS 危机之后, 中央和地方政府普遍重视对于突发灾难的预防和预警机制的建立, 坚持以科学发展观为统领, 转变理念, 实行全过程治理突发灾难, 这种全过程的管理理念和方法有效明确了各阶段的工作重心, 开始形成全程统筹的灾难治理体系。

(四) 由政府独家治理到政府与非政府组织合作治理

治理理论认为, 现代社会要实现政府与非政府组织的多元治理, 仅靠政府一家应对突发灾难显然力不从心, 需要与国际组织合作, 与国内非政府组织合作, 争取在资金、人员、信息、技术、道义上的支持, 实现政府与社会的良性互动。

新中国在实行计划经济体制以来, 政府包揽了社

会的一切事务, 灾难发生之时, 依靠政府独立承担, 给政府造成巨大的财政压力。改革开放之后, 我国逐渐向现代“服务型政府”的职能转变, 政府不仅自己提供服务, 还为其他机构和人员参与公共服务提供条件。在全球化浪潮的推动下, 世界各国政府及人民正处于紧密联系的环境之中, 在充分获得信息与服务的同时, 不可避免会共同面对更复杂、更突然、更强烈的突发灾难。我国的突发灾难涉及到政治、经济、社会、文化等各个领域, 2005 年松花江污染事件还涉及到国际环境损害的相关事务。我国可能面临种种外交危机与跨国危机, 在这种态势下, 政府力争与非政府组织的合作, 尤其是与联合国及国际社会一起应对突发灾难。随着政府职能的转变, 尽管政府主要进行公共事务的管理, 但突发灾难的跨领域, 规模大, 损害程度严重等特征促使政府与社会其他非营利组织, 志愿者及国际红十字会, 世界卫生组织等国际组织一同治理。

二、突发灾难治理体系的形成与发展

与国外相比, 我国的突发灾难治理起步较晚, 最初主要借鉴美国、日本等国家的治理经验, 按照西方国家的治理模式构建我国应对突发灾难的体系, 使我国应对突发灾难的能力有所提高。我国在应对 SARS 突发灾难中因为缺乏预警和应急机制, 前期一度陷于被动, 痛定思痛, 在非典之后, 关于我国如何应对突发灾难的研究迅速崛起, 重点在完善预警机制和应急救援体系的建设方面, 取得了重大的进展。

(一) 20 世纪 50 年代以来突发灾难治理体系的形成

新中国成立初期, 在当时的国内外环境和背景下, 中国借鉴苏联经验实行计划经济体制, 与此相适应, 政府也形成了一种全能主义政府体制形态, 这是一种以单位为细胞, 以纵向组织为中介的中央高度集权的体制形态。在此期间发挥了集中力量办大事的优势。在应对突发灾难过程中, 初步形成了依靠中央成立防灾抗灾总指挥部, 各地方政府机构积极配合成立指挥组, 协调电力、通讯、铁路、航运等各个部门共同参与的抗灾救灾体制。解放军、武警官兵、公安干警发挥突击队作用, 共产党员发挥先锋模范作用, 形成了军民结合的抗灾救灾中坚力量。

在公共信息处理方面, 实行“外松内紧”, 党管媒体, 各种媒体始终要与中央保持一致, 新闻报道的内容仅仅局限于在灾难治理过程中人的力量多么强大, 重在宣传“人定胜天”的思想, 注重社会动员, 但对事

件的具体情况报道甚少。直到改革开放后,媒体报道的重心由“人”转向事件本身。^[3]在政府发布相关信息缓慢时,其他媒体也处于“失语”状态,无法向广大公众提供及时透明的信息,更无法为应对突发灾难提供有效的决策信息。

在公共财政体制方面,政府独立承担提供公共物品,在灾后重建中,主要依靠中央政府的财政拨款,资金筹措模式单一,政府财政压力巨大。

(二) 改革开放以来中国突发灾难治理体系的发展

1. 整体危机管理系统的建设

我国逐步发展形成政府统一领导,部门分工负责,灾害分级管理,属地管理为主的灾难治理领导体制及重大灾害抢险救灾联动协调机制。重大灾害发生后,各有关部门发挥职能作用,及时向灾区派出由相关部委组成的工作组,了解灾情和指导抗灾救灾工作,并根据国务院要求,及时协调有关部门提出救灾意见,帮助灾区开展救助工作,防范次生、衍生灾害的发生。在治理灾难过程中,注重发挥中国人民解放军、武警部队、民兵组织和公安民警的主力军和突击队作用,注重发挥人民团体、社会组织及志愿者的作用。

我国已经建立以物资储备仓库为依托的救灾物资储备网络,国家应急物资储备体系逐步完善。目前,全国设立了10个中央级生活类救灾物资储备仓库,并不断建设完善中央级救灾物资、防汛物资、森林防火物资等物资储备库。部分省、市、县建立了地方救灾物资储备仓库,抗灾救灾物资储备体系初步形成。通过与生产厂家签订救灾物资紧急购销协议、建立救灾物资生产厂家名录等方式,进一步完善应急救灾物资保障机制。我国还已建立起高效的财政资金筹措和管理机制。建立基于公共财政的我国公共危机应急机制,具体包括建立应急预算,预备费实行基金式管理,推行公助、共助、自助,寻求国际援助的防灾、抗灾财政分担机制。^[4]这些都有效保障了灾难治理过程中的财政供给。

2. 国际合作治理突发灾难体系的建设

面对当前突发灾难危害的全球性,国际合作治理成为一种需要。中国本着开放合作的态度,积极参与减灾领域的国际合作,建立和完善国际减灾合作机制,加强国际减灾能力建设,在重大灾害中相互援助。中国在减灾领域与联合国开发计划署、联合国国际减灾战略、联合国人道主义援助事务协调办公室、联合国亚太经社理事会、联合国世界粮食计划署、联合国粮农组织和联合国外空委等机构建立紧密型伙伴关系,积极参与联合国框架下的减灾合作。中国积极推

动建立亚洲国家间的减灾对话与交流平台。2005年9月,中国政府在北京主办第一届亚洲部长级减灾大会,会议通过了《亚洲减少灾害风险北京行动计划》,为亚洲各国进一步加强减灾合作奠定基础。中国重视与东盟和南亚国家讨论签署双边或多边减灾救灾协定,注重开展减灾人力资源开发合作。2007年先后举办了东盟和亚洲国家应急和救助研讨会、灾害风险管理研修班和灾后恢复重建管理研修班。^[5]在建立国际合作机制过程中,强调发挥联合国OCHA(人道主义事务协调办公室)在全球灾难治理中的主导地位,建立国际预警合作机制,并且在信息、技术、资源、人员四个方面建立了保障机制。

3. 治理突发灾难的技术支撑体系建设

我国已逐步建立起减灾科技支撑体系。建立国家突发公共事件科技应急机制,明确科技应急体系的建设、科技支撑能力建设、应急技术应用与示范等环节的工作机制和部署安排。在国家科技项目、863计划和国家自然科学基金重大项目中安排实施一批气象、地震、地质、海洋、水利、农林、雷电等方面的科技项目。资助一批关于防灾减灾的基础研究项目,深入揭示各类自然灾害的形成机理和演变规律,以及综合风险防范的模式等。开展亚洲巨灾综合风险评估技术及应用研究、中国巨灾应急救援信息集成系统与示范、中国重大自然灾害风险等级综合评估技术研究等项目。不断加强科研技术机构建设,分别于2003年、2007年、2009年成立民政部国家减灾中心、国际减轻旱灾风险中心和民政部卫星减灾应用中心,2006年成立民政部和教育部减灾与应急管理研究院。现代社会的突发灾难涉及的领域和行业多元化,运用治理的手段措施也涉及众多的学科领域,因此建立一种多领域合作治理十分必要。我国的突发灾难治理技术研究立足社会整体进行全方位,多角度分析,打破部门、地区、学科之间的壁垒,让各种技术要素、非技术要素及二者之间整合互动,^[6]为应对突发灾难提供了科学的技术保障。

4. 多方参与治理突发灾难的体系建设

① 非政府组织参与危机管理

在突发灾难治理中,政府因其结构和权力的局限性,企业因其以营利为优先目标,因此,在突发灾难治理领域中存在“政府失灵”与“市场失灵”现象,非政府组织介入就成了一种必然。非政府组织具有组织性、非政府性、非营利性、自治性、志愿性、非政治性、非宗教性的特征。作为政府与社会各阶层的中介,上下传情,广泛调动社会资源,灵活应对突发灾难,监督政府相关政策贯彻,提供各种层次、各种性质的社

会服务。^[7]非政府组织的兴起,我国逐渐打破了在灾难治理中由中央政府和地方政府供给公共物品的模式,建立了以政府为主导,非政府组织、个人、企业捐赠,国际救助等共同多元的紧急救助资金筹措模式。以汶川地震为例,据民政部门统计,截止2008年6月9日12时,全国共接受国内外社会各界捐赠款物总计达441.47亿元,相当于同期财政投入的1.8倍,在多元模式保障下,防灾抗灾取得了巨大成功。^[8]

② 社区参与危机管理

社区也是应对突发灾难不可或缺的重要力量。作为政府行政组织的延伸力量,它具有贴近基层民众,贴近现实生活,贴近灾难现场的区位优势,能有效预防,及时应对,减少损失。在各级政府的推动下,全国社区逐步建立健全负责社区减灾工作的组织,制定规范的减灾工作制度,组织减灾志愿者队伍,制定突发灾难发生时保护儿童、老年人、病患者、残疾人等弱势群体的对策,建立起有效的减灾工作机制。

③ 公民参与危机管理

公民参与灾难治理也是必不可少的,在传统的政府包办的灾难救助体制下,公民自身缺乏自救意识,依靠政府成立唯一的生存渠道。现如今,政府职能转变,公民社会兴起,多元化的救助体制也已逐步建立,在此条件下,公民自身要不断提高危机意识和危机应对能力,积极参与相关政策的制定与落实。

5. 危机管理中的信息管理

突发灾难的突发性、破坏性、不稳定性会使社会处于暂时的失序状态,人们的心理会处于极度的恐慌之中,此时,除了紧急启动应急预案之外,还应启动相应的信息管理机制。我国已建立起由民政、国土资源、水利、农业、林业、统计、地震、海洋、气象等主要涉灾部门参加的灾情预警会商和信息共享机制,开展灾害信息数据库建设,启动国家地理信息公共服务平台,建立灾情信息共享与发布系统,建设国家综合减灾和风险管理信息平台,及时为中央和地方各部门灾害应急决策提供有效支持。我国还建立起灾害信息发布机制,按照及时准确、公开透明的原则,中央和地方各级政府认真做好自然灾害等各类突发事件的应急管理信息发布工作,采取授权发布、发布新闻稿、组织记者采访、举办新闻发布会等多种方式,及时向公众发布灾害发生发展情况、应对处置工作进展和防灾避险知识等相关信息,保障公众知情权和监督权。2003年SARS和2005年松花江水污染,还有2008年三鹿公司的三聚氰胺奶粉事件,造成严重的社会影响,其中重要原因就在于信息不及时公开、上报。另一方面,由于受传统体制的长期影响,我国在发生突发灾

难性事件时,都是以部门为单位逐级上报,缺乏快捷、有效的沟通渠道。这里的最大问题在于信息分散和部门垄断,无法在危急时刻将关键信息迅速筛选、汇总,以便作出合理的应急决策。为解决信息管理过程中条块分割和缺乏统一规划的问题,需要进一步创新灾难治理过程中的信息管理机制。2008年5月1日起实施的《政府信息公开条例》,为灾难治理过程中的信息传播提供了制度保障。

三、突发灾难治理法律的完善和政策的改进

公共管理目标的实现要依靠公共政策的推动,同样,在治理突发灾难的过程中,也应有相关的政策制度予以保障。自SARS危机以来,我国每年的突发灾难发生频率猛增,《突发公共卫生事件应急条例》的颁布,实现了突发性公共危机的政策从无到有的突破。突发灾难的治理是一种非常态的治理,主要依靠非程序化的方式制定政策,尤其在态势紧急,信息有限和不确定的条件下,如何提高公共决策的科学性,中国政府已积累了一定的经验。

(一) 建立了相对完善的应急预案体系

我国建立了相对完善的国家突发公共事件预案体系,包括国家突发公共事件总体应急预案(指导全国的突发公共事件应对工作),国家专项应急预案(国家自然灾害救助应急预案,国家突发地质灾害应急预案,国家安全生产事故灾难应急预案,国家突发公共卫生事件应急预案,国家重大食品安全事故应急预案等21项涉及到各个领域的预案),国务院部门应急预案(铁路防洪应急预案,农业重大自然灾害突发事件应急预案,重大气象灾害预警应急预案,矿山事故灾难应急预案等57项预案),地方应急预案。

(二) 制定了相对完善的法律法规

我国逐渐重视在治理突发灾难中的法制建设,逐步把突发灾难治理纳入法制化的轨道。我国将各种突发灾难分为四大类,分别是自然灾害类、事故灾难类、公共卫生事件类、社会安全事件类,每一类都有相应的法规条例,比如针对自然灾害类有《防洪法》《地质灾害防治条例》等21项,针对事故灾难类有《生产安全事故报告和调查处理条例》《安全生产法》《国务院关于特大安全事故行政责任追究的规定》《环境保护法》等43项,针对公共卫生事件类有《传染病防治法》《突发公共卫生事件应急条例》等11项,针对社会安全事件类有《国家安全法》《戒严法》《国防法》等42

项。最重要的是,2007年8月30日颁布实施的《中华人民共和国突发事件应对法》,是我国第一部应急管理的专门法律,对突发事件的预防与应急管理,监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建等方面作了具体的规定。该法对于推动我国应急管理工作走向法制化,提升我国应急管理工作水平,预防和减少突发事件的发生,控制、减轻和消除突发事件引起的严重社会危害,保护人民群众生命财产安全,维护公共安全和社会秩序,具有重要意义。此外,国务院还制定发布了相关的细则通知等,1994年3月,中国政府颁布《中国21世纪议程》,从国家层面明确减灾与生态环境保护的关系,把提高对自然灾害的管理水平、加强防灾减灾体系建设以及减少人为因素诱发和加重自然灾害作为议程的重要内容。1998年4月,国家颁布《中华人民共和国减灾规划(1998—2010年)》,第一次以专项规划的形式提出了国家减灾的指导方针、发展目标、主要任务和具体措施。2006年10月,中国政府颁布《国家“十一五”科学技术发展规划》,把建立国家公共安全应急技术体系、提升国家应对公共安全灾害事故与突发公共事件能力作为未来发展的重点任务之一。2007年8月,中国政府颁布《国家综合减灾“十一五”规划》,明确要求地方政府将减灾纳入当地经济社会发展规划。为我国应对各种突发灾难提供了坚实的法律保障。我国将会根据灾害发生的实际状况,进一步完善相关的法律、法规体系。

(三) 改进和完善了相关政策

我国已逐步建立起适合于灾难治理的系统化的公共政策支撑体系,即以建构危机信息沟通机制为渠道,以优化公民参与机制为核心,以健全财政资源保障机制为动力,以强化责任追究机制为关键,以完善应急法律机制为保障,综合运用市场化工具(减税、设立基金等)和非市场化工具(社区治理、社会化服务等)应对突发灾难。^[9]

我国已逐步树立起危机意识,以常规决策为主,危机决策为辅,加强防范工作,健全了公共决策中的各子系统,尤其是信息系统和咨询系统,形成以官方咨询系统为主导,以体制外或民间咨询系统为主体的决策咨询体系,将信息披露机制纳入制度化、规范化的轨道。^[10]由于非政府组织实行“登记管理机关”和“业务主管单位”双重管理体制,难以统一协调,因此,需要降低准入标准,使各行业、各领域都有相应的非政府组织,增强其合法性。同时,中央和地方政府加强了对非政府组织的财政支持力度,通过拨款、制定优惠的税收政策及项目引导等为非政府组织提供资金上

的支持。

我国已建立起了官员问责制。“对上不对下”是原有的官僚制度固有的缺陷,在涉及人命关天的突发事件面前,固有的思维惯性造成某些地方和部门对相关事件的隐瞒、缓报甚至欺骗。由于缺乏健全的考核机制,这种制度的缺失所造成的危害不断在各地的突发性事件中重演。2009年7月国务院颁布了《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》,鞭策官员树立高度的责任感,提高应对突发灾难的能力和水平,减少失职现象的发生。

四、对灾难治理的未来展望

新中国成立以来,中国以惊人的速度在世界崛起,中国政府的国际影响力和国内公信力迅速增强,中国这艘巨轮已扬帆驶入全球化的浪潮之中。随着经济、政治体制改革的深化,社会转型时期矛盾与危机凸显,突发灾难频繁发生。面对灾难我们无从逃避,我们将用人类的智慧战胜灾难。展望未来,我国在治理突发灾难事件中将出现以下特点:

首先,随着科学发展观的深入人心,在治理突发灾难的过程中,要坚持以人为本的理念。“生命第一”必然是灾难治理的首要原则,不论是预防防范,还是灾难救援,都要尽可能确保人的生命安全。

其次,突发灾难治理将更重视系统研究和协调。为什么现代科技越发达,突发灾难越频繁发生?这说明人类的活动是引起突发灾难的重要原因之一,解铃还须系铃人,人类必须运用科学的方法来应对突发灾难事件。突发灾难涉及领域广泛,跨学科研究成为新的趋势。这里最重要的就是系统研究突发灾难发生的环境和与之相关的各种因素,以系统的视角研究灾难的起因,尽可能将灾难的发生率降至最低。灾难救援将更重视系统协调,中国将进一步完善政府主导、法律支撑、媒体联动、行业部门组织、专家系统协调、社会化救助、非政府组织积极参与的抵御灾难和灾难救助体制。

第三,灾难治理机构将趋于常设中心加部门联动的模式。无论是机构的设置,还是相关法律法规的制定,将会不断趋于完善,对治理的各个主体的权利与责任会有更加明确的规定。在充分借鉴国外经验的基础上,也要结合我国特殊的国情。建立一个常设的、统一的指挥协调机构是未来治理灾难的必需,但中国幅员辽阔,人口众多,情况复杂,仍需各相关部门立足于平时预防和演练人员,灾难发生时联动救援。特

别是在大部门体制改革进程中, 如何建立责权明确, 统一协调, 反应快捷的灾难治理机构, 将是该领域研究的新课题。但这些理论如何落实到实践中, 具体如何操作还需进一步的深入, 相关指标体系的建立要更加科学化。

第四, 随着治理理论的兴起, 在政府职能转变过程中, 政府与社会组织合作治理突发灾难将成为研究的重点之一。突发灾难, 特别是大地震、洪水泛滥及其造成的地质灾害的治理, 需要专业的人力资源和物质及资金, 单靠政府的一己之力难以迅速有效地实施救援, 必须形成制度和惯例, 动员相关非政府组织和机构参与预警和救援。鉴于中国第三部门不发达的现实, 如何动员和组织民众参与突发灾难的治理, 如何引导非营利组织在灾难治理中发挥积极的作用, 形成具有中国特色的灾难治理系统, 也将成为研究的重点之一。

总之, 无论是对突发灾难的预警还是应对, 中国将建立完备的体系予以保障, 无论是理论的研究还是实践的发展, 中国在未来治理突发灾难的水平和能力将大大提高。

参考文献:

- [1] 罗伯特·希斯. 危机管理[M]. 北京: 中信出版社, 2001.
- [2] 戴维·奥斯本, 特得·盖布勒. 改革政府—企业精神如何改革着公营部门[M]. 上海: 上海译文出版社, 1996.
- [3] 孙发友. 从“人本位”到“事本位”——我国灾害报道观念变化分析[J]. 现代传播, 2001, (2): 33-37.
- [4] 陈华, 刘荣. 公共危机财政应急机制构建: 以汶川地震为例[J]. 保险研究, 2008, (6): 23-25.
- [5] 中国政府网——政府白皮书 http://www.gov.cn/zwgk/2009-05/11/content_1310227.htm, 2009-09-13.
- [6] 冯惠玲. 构建公共危机应急系统的非技术支撑体系[J]. 中国人民大学学报, 2003(6): 1-5.
- [7] 陈文江. 突发性事件中非政府组织的地位和作用[J]. 兰州大学学报(社会科学版), 2003, (4): 54-58.
- [8] 刘源. 汶川地震救助中的公共品供给模式[J]. 中国应急救援, 2009, (2): 34-35.
- [9] 张颖. 危机状态下的公共政策支撑体系研究[J]. 高等教育与学术研究, 2008, (11): 85-88.
- [10] 向玉琼. 论政府危机管理中的制度创新[J]. 四川行政学院学报, 2005, (5): 5-8.

The evolution of disaster emergency management in China since 1949

FENG Zhouzhuo, YUAN Baolong

(School of Public Administration, Central South University, Changsh 410083, China)

Abstract: China has made great achievement in sudden disasters management since the founding of the P.R.C. In the concepts of sudden disaster management, China takes “people first” as rescue idea; forms the management idea of ecological harmony between man and nature; lays the emphasis on the four stages “reduction, preparation, response, recovery”; turns managing sudden disasters from exclusive managed by government to cooperation managed by government and non-government. In developing system of sudden disaster management, China has constructed the systems of integrative crisis management, international cooperation in sudden disaster management, support technologies system for sudden disaster management, multi party participatory management of sudden disaster. In law and policy of sudden disaster management, China has established the relatively complete system of emergency preparatory plan, laws, regulations and relevant policies. Looking to the future of disaster management, China will adhere to “people-oriented”, focus on system research and coordination, and the agencies of disaster management will tend to the model of standing center plus departmental interaction. The cooperation between government and social organizations in sudden disaster management will be the focus of disaster management study.

Key Words: sudden disaster; disaster emergency governance; public crisis management; government administration; social security

[编辑: 颜关明]