

重庆大学

硕士学位论文

我国地方政府自然灾害应急管理中的组织合作问题研究

姓名：宁晓凤

申请学位级别：硕士

专业：行政管理

指导教师：罗章

20120519

摘 要

近年来,我国频频遭受自然灾害的侵袭,严重影响了人们的生命财产安全和社会经济的稳定发展。据《国家综合防灾减灾规划(2011-2015年)》指出,在全球气候变化的背景下,我国“十二五”时期,洪涝、干旱、低温、台风、沙尘暴、冰雪等灾害风险大大增加,泥石流、滑坡、山洪等灾害仍呈高发态势。我国面临的自然灾害形势相对严峻。如何有效应对灾害,给我国政府带来了巨大的挑战,直接考验着政府的应急管理能力与执政能力。

自然灾害应急管理是一项复杂的系统工程,尤其是随着自然灾害的综合性和跨区域性的越发明显,使得我国政府自然灾害应急管理难度加大。作为公共事务的管理者,加强自然灾害应急管理是地方政府履行社会管理职能、保障人们根本利益、维护社会稳定与发展的重要内容。有效的应急管理得益于各个应急管理组织的协调与合作,因此,加强地方政府自然灾害应急管理中组织合作尤为重要,对地方政府有效应对各种自然灾害,提升应急管理能力具有重要的意义。

本文首先界定了地方政府、自然灾害、应急管理、组织合作等相关概念,并介绍了无边界组织理论、新公共管理理论、治理与善治理论以及国内外研究现状,以此作为本文的研究基础;其次,分析了我国地方政府自然灾害应急管理中组织合作的必要性和现状,并从合作意识、合作沟通、合作的管理体制和制度配套等四个角度探讨了我国地方政府自然灾害应急管理中组织合作所面临的困境及原因;最后,比较分析了美国、日本地方政府自然灾害应急管理中组织合作的成功经验,总结出对我国的借鉴意义,并结合我国地方政府实际情况,提出了针对性的对策建议:更新地方政府管理理念,引导社会组织观念转变,增强合作意识,促进合作共识的达成;建立资源共享的信息平台,加强与媒体的合作,促进合作中信息沟通顺畅;完善地方政府应急管理体制,提高合作效率;健全和完善相关的法律制度配套,提供法律制度保障。

关键词: 地方政府, 自然灾害, 应急管理, 组织合作

ABSTRACT

In recent years, China has frequently suffered lots of natural disasters, which seriously affect the stability of people's lives and property security, and socio-economic development. The "National Disaster Prevention and Mitigation Plan (2011-2015)" pointed out that in the context of global climate change, within China's "12th Five-Year" period, on one hand, floods, drought, low temperature, typhoons, dust storms, snow and other disasters will greatly increase the risk. On the other hand, landslides, flash floods and other disasters are still high trend. In a word, China is faced with the relatively grim situation of natural disasters. How to effectively respond to disasters, has brought a great challenge to China's government, which means a direct test of the Government's emergency management capability and ability to govern.

Natural disasters emergency management is a complex systems engineering. In particular, it is becoming increasingly clear that natural disasters are comprehensive and cross-regional, which makes our government natural disaster emergency management more difficult. As the manager of public affairs, to strengthen the emergency management of natural disasters is the important content for local governments to fulfill their social functions, to protect the fundamental interests of the people and to maintain social stability and development. Effective emergency management thanks to the cooperation of various emergency management organizations. Therefore, strengthening the cooperation of various organizations in the local government emergency management is particularly important, which is of great significance for local governments to respond effectively to a variety of natural disasters and to enhance emergency management capabilities.

This article firstly defines the related concepts, such as local government, natural disasters, and emergency management, describes the boundaryless organization theory, the new public management, governance and good governance theory, as well as domestic and foreign research status, which are the study basis of this article; Second, it analyzes the need and status quo for the organizations cooperation in natural disasters emergency management for local governments in China, and explores the difficulties from four perspectives. It includes the sense of cooperation, communication for cooperation, cooperation management system and institutional framework; Finally, it introduces the successful experiences of the cooperation of organizations in the United

States, Japan's local government emergency management of natural disasters, and a comparative analysis to sum up the significance in China, and combining with the actual situation of China's local governments proposes some suggestions: updating the local government's management philosophy, guiding the transformation of social organization concepts, enhancing the sense of cooperation, and promoting cooperation consensus; setting up information platform for the sharing of resources, strengthening cooperation with the media to promote cooperation in the smooth communication of information; perfecting local government emergency management system, improving the efficiency of cooperation; improving and perfecting the legal system, supporting the provision of legal system to protect.

Keywords: local government, natural disasters, emergency management, organization cooperation

1 绪 论

1.1 研究的背景、目的和意义

1.1.1 研究背景

我国自古以来就是世界上自然灾害最严重的国家之一，自然灾害种类多，地域分布广、发生频度大。近年来，我国屡屡遭受到各种自然灾害的侵袭，2008 年的南方冰雪灾害和“5·12”汶川大地震，以及 2010 年的青海玉树地震、西南特大旱灾、甘肃舟曲特大山洪泥石流等等灾难，严重影响了人们的生命财产安全和社会经济的稳定发展。据统计，2010 年，我国各类自然灾害共造成 4.3 亿人次受灾，死亡失踪 7844 人次，直接经济损失 5339.9 亿元^[1]；2011 年，各类自然灾害造成全国 4.3 亿人次受灾，死亡 1126 人，直接经济损失 3096.4 亿元^[2]。2011 年，《国家综合防灾减灾规划》指出，在全球气候变化的背景下，我国“十二五”时期，洪涝、干旱、低温、台风、沙尘暴、冰雪等灾害风险有所增加，泥石流、滑坡、山洪等灾害仍呈高发态势，各类灾害的突发性、异常性以及难以预见性日显凸出。我国面临的自然灾害形势相对严峻^[3]。各种自然灾害的发生不仅是制约我国经济发展的重要瓶颈，而且也是影响我国政治、经济和社会稳定的重要因素，给我国政府应急管理带来了巨大的挑战，直接考验着政府的应急管理能力与执政能力。

自然灾害应急管理是一项复杂的系统工程，尤其是随着自然灾害的综合性和跨区域特征的越发明显，使得政府应急管理工作难度加大。为有效应对自然灾害带来的挑战，应充分调动政府、民间组织、企业以及社区的资源和力量共同应对灾害。这既是有效应对自然灾害的重要手段，也是我国政府履行社会管理职能、促进社会和谐发展的重要内容。有效的应急管理得益于各个应急管理组织的协调与合作。国家高度重视地方政府应急管理能力建设，在国办发〔2006〕24 号文件《国务院关于全面加强应急管理工作的意见》中，明确提出要形成政府主导、部门协调、全社会共同参与的应急管理工作格局^[4]。国办发〔2011〕55 号文件《国家综合防灾减灾规划（2011-2015 年）》要求地方政府建立健全综合减灾协调机制，重点加强跨部门、跨灾种、跨区域的防灾减灾能力建设，倡导鼓励全民参与等^[5]，这些都为加强地方政府自然灾害应急管理工作指明了方向，也体现出了对加强自然灾害应急管理中组织合作的高度重视。

新的社会现实需要新的管理模式，新的挑战也需要新的应对。有效的应急管理需要不同参与主体间的应急合作形成最大的应急合力，以分散政府应急管理风险，成功应对各种突发事件。我国地方政府在自然灾害应急管理工作中不断加强政府内部组织合作以及政府与社会组织合作，在取得一定成效的同时却又暴露出

诸多问题,如何充分发挥地方政府的主导作用,构建地方政府与社会组织之间的合作伙伴关系,促进地方政府纵向与横向的合作关系,以加强地方政府在自然灾害类突发事件中组织合作,提高应急管理效率已成为我国地方政府应急管理的一个重要命题。

1.1.2 研究目的

面对我国频繁出现的自然灾害和日益严峻的自然灾害形势,如何有效应对各种自然灾害,最大限度地降低灾害所带来的损失是人们普遍关心的问题。本文通过对我国地方政府自然灾害应急管理中组织合作现状及其所面临的困境进行梳理,寻求完善我国地方政府自然灾害应急管理中组织合作的对策建议,以期为我国地方政府自然灾害应急管理提供一种新的思路和方法。

1.1.3 研究意义

政府作为公共事务的管理者,在自然灾害应急管理中起着主导作用。如何有效应对复杂变化的各种自然灾害,实现地方政府上下级间、各职能部门间、不同地区政府间以及政府与社会组织间的合作,提高自然灾害应急能力已成为地方政府应急管理中的重要命题。它不仅直接关系到地方政府的行政能力水平及其在国内外形象,也直接关系到人们的切身利益和社会的和谐与稳定。因此,对这一问题的研究具有理论意义和现实意义。

①理论意义:自2003年以来,应急管理的理论与实践在我国快速发展,是中国特色的应急管理体系建设的重要内容,是现阶段我国政府治理与和谐社会建设的一个重要领域。目前这一领域的理论与实践在我国方兴未艾,蓬勃发展。本研究以无边界组织理论、新公共管理理论以及治理理论为支撑,从新的视角对我国地方政府自然灾害应急管理中的组织合作进行探讨分析,有利于丰富有中国特色的应急管理理论以及公共管理理论,并为今后的应急管理提供一定的思路。

②现实意义:加强我国地方政府在自然灾害应急管理中的组织合作研究是政府提高自然灾害突发事件处理能力的需要,有利于维护社会的稳定与发展,保障人们的根本利益。应急管理是公共事务的重要内容之一,政府作为公共事务的管理者,有责任、有义务探索如何应对突发事件的方法。加强地方政府自然灾害应急管理中的组织合作研究,有利于完善我国政府应急管理体系,提升政府应急能力,有助于提高政府的公信力和形象。

1.2 研究的方法、思路和主要内容

1.2.1 研究方法

本文主要研究我国地方政府自然灾害应急管理中的组织合作问题,以期为我国自然灾害以及其他各类突发事件的应急管理提供一种新的思路和方法。为此,本

文借鉴选择了以下几种研究方法以支撑本研究。

- 一是，文献研究法。利用各类电子数据库，如 CNKI 数据库、万方数据库及大量书籍、杂志，在查阅大量国内外相关研究文献的基础上，对其中涉及的相关信息整理、分析，把握研究前沿。
- 二是，比较分析法。美国和日本等发达国家虽然与我国的政治体制不同，但是在顺应合作治理趋势下地方政府加强自然灾害应急管理中组织合作的成功经验，是值得我们借鉴和吸收的。通过比较分析，可以更全面地发现我国地方政府自然灾害应急管理中组织合作存在的问题，并立足我国的实际情况，为加强我国地方政府自然灾害应急管理中组织合作提供一种新的思路和方法；
- 三是，案例分析法。地方政府在自然灾害应急管理中的组织合作现状如何，需要实践进行检验。本文通过选用国内外有重大影响的自然灾害案例进行分析，对地方政府自然灾害应急管理中组织合作的探索具有重要的指导和借鉴作用。

1.2.2 研究思路

本文从研究的背景、意义和国内外研究现状出发，运用无边界组织理论、新公共管理理论和治理与善治理论，对我国地方政府自然灾害应急管理中组织合作的现状、困境及原因进行了分析，同时借鉴了美国与日本地方政府自然灾害应急管理组织合作的成功经验，并试图将其“本土化”运用，提出了加强我国地方政府自然灾害应急管理中组织合作的对策建议，具体思路如图 1.1 所示：

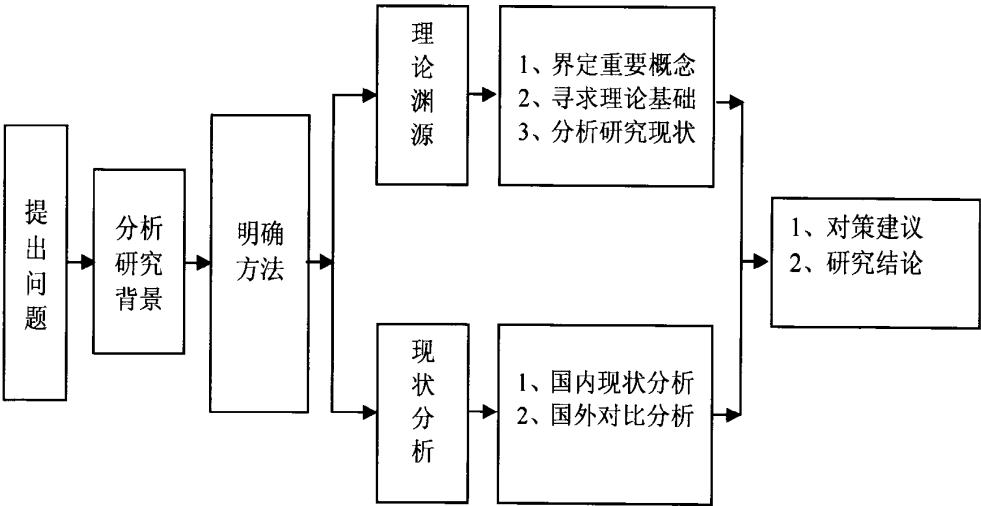


图 1.1 本研究的具体思路

Fig.1.1 Specific ideas of the study

1.2.3 研究的主要内容

本文在界定地方政府、自然灾害、应急管理、组织合作等相关概念的基础上，阐述了地方政府自然灾害应急管理中的组织合作现状，并以无边界组织理论、新公共管理理论和治理与善治理论为支撑，借鉴美国、日本地方政府自然灾害应急管理中组织合作的成功经验，对完善我国地方政府自然灾害应急管理中的组织合作提出了针对性的建议，主要内容如下：

第一章是绪论部分，介绍了本文的研究背景、目的、意义、思路与方法等；

第二章界定了地方政府、自然灾害、应急管理、组织合作等相关概念，并介绍了无边界组织理论、新公共管理理论和治理与善治理论以及国内外研究现状，以此作为本文的研究基础；

第三章分析了我国地方政府自然灾害应急管理中组织合作的必要性，介绍了我国地方政府自然灾害应急管理中的组织合作现状，并根据无边界组织理论、新公共管理理论和治理与善治理论，从合作意识、合作沟通、合作的管理体制和制度配套等四个角度分析了我国地方政府自然灾害应急管理中组织合作所面临的困境及原因。

第四章介绍了美国、日本地方政府自然灾害应急管理中组织合作的成功经验，并进行比较分析，总结出对我国的借鉴意义。

第五章依据无边界组织理论、新公共管理理论以及治理与善治理论的思想，针对地方政府自然灾害应急管理中的组织合作所面临的困境，相应地从合作意识、合作沟通、合作的管理体制和制度配套等四个角度提出了针对性的对策建议。

第六章研究结论及后续研究建议。

1.3 研究的创新点

本研究的创新之处主要体现在以下两个方面：

一是研究视角的创新。从国内外的研究现状来看，国内外学者对自然灾害应急管理和政府应急管理研究较为丰富，也从不同角度对政府应急管理合作进行了研究，但是研究的角度多较为宽泛，缺少对某一具体类型的突发事件应急管理合作研究。由于突发事件分为四大类，不同类型突发事件的应急管理方法也有所不同，本文主要是针对地方政府在自然灾害类突发事件应急管理中的组织合作进行研究。同时，也在研究的理论视角方面也具有一定的创新性。本文以新公共管理理论为支撑，引用了无边界组织理论，并且借鉴了治理与善治理论的核心思想。

二是研究内容的创新。目前对于应急管理中组织合作的研究集中体现在地方政府间的合作以及政府与社会组织之间的合作两个方面。本文基于自然灾害的特点，在讨论地方政府间合作以及地方政府与社会组织间合作的基础上，从提高地

方政府自然灾害应急管理效率的角度，也将地方政府上下级之间以及各职能部门之间的合作也纳入进来，探讨了地方政府在自然灾害应急管理中纵向与横向的合作，积极回应了政府应急管理体制改革创新的需要，具有一定的创新性。

2 本研究相关概念界定、理论基础及研究综述

2.1 相关概念界定

2.1.1 地方政府

关于地方政府的界定，在《国际社会百科全书》中，“地方政府一般可以认为是公众的政府，是地区政府或中央政府的分支机构，有权决定以及管理一个较小地区内的公众政治。^[6]”而《美利坚百科全书》则“地方政府，在单一制国家，是中央政府的分支机构；在联邦制国家，则是成员政府的分支机构。”^[7]《辞海》则将地方政府归为中央政府的对称，是指设置在地方各级行政区域内负责行政工作的国家机关。在我国《宪法》和《地方组织法》中，“地方各级人民政府是地方各级国家权力机关的执行机关，是地方各级国家行政机关。”综上，结合我国政治体制，本文所指的地方政府是除中央政府以外的所有政府，包括省、自治区、直辖市、自治州、县、自治县、市、市辖区、乡、民族乡、镇的人民政府，并受中央政府的统一领导。

2.1.2 自然灾害

自然灾害是发生在生态系统中的自然过程，它可以导致社会经济系统失去稳定与平衡，造成社会财产损失或者导致社会在各种资源方面产生严重供需不平衡^[8]。根据我国《国家突发公共事件总体应急预案》，自然灾害是突发事件的重要类别之一。所谓的突发事件是指“突然发生，造成或者可能造成重大人员伤亡、经济损失、生态环境破坏和严重社会危害，危害公共安全的紧急事件。”^[9]从政府应急管理角度而言，本文所讲的自然灾害主要是指各种突发性的自然灾害，我国的自然灾害主要为分七小类，见表2.1。

表2.1 我国自然灾害主要类型

Table 2.1 Main types of natural disasters in China	
自然灾害类别	自然灾害名称
气象灾害	干旱、洪涝、台风、冰雹、沙尘暴等
地震灾害	构造地震、陷落地震、矿山地震、水库地震等
海洋灾害	风暴潮、海浪、海水、赤潮等
洪水灾害	暴雨灾害、山洪、泥石流与水泥流洪水、融雪洪水等
地质灾害	泥石流、滑坡、崩塌、地面下沉等
农作物灾害	农作物虫害、农作物病害等
森林生物灾害	森林火灾、森林病害等

资料来源：彭珂珊. 我国主要自然灾害的类型及特点分析. 北京联合大学学报, 2000, (14).

自然灾害主要呈现以下几个特征：一是自然属性，自然灾害发生的原动力来源于自然界；二是社会性，人类和社会的活动会对自然灾害产生影响；三是危害性，它会给人类社会内部组织带来危害；四是突发性，人类社会难以完全预先准备和避免；五是扩散性，许多自然灾害，特别是等级高、强度大的自然灾害一方面往往会突破地域的限制，波及到多个地区，另一方面自然灾害发生后又可能诱发一系列次生灾害的发生，从而形成灾害链。

2.1.3 应急管理

应急管理总是和突发事件相伴而生，但应急管理这个词的概念并不真正明晰，由于研究角度不同，所侧重点也有所不同。联合国国际减灾战略在《术语：灾害风险削减的基本词汇》中将应急管理理解为“是对紧急事务的资源 and 责任的组织和管理，针对突发事件的各个方面，尤其是备灾、响应及恢复阶段^[10]”。计雷、陈安等人认为，应急管理是在应对突发公共事件的过程中，为了减小突发公共事件的危害，达到优化决策的目的，而基于对突发公共事件的起因、经过及结果进行分析，有效整合社会各方面的相关资源，对突发公共事件进行有效预警、控制和处理的过程^[11]。

应急管理是一个动态、持续的整体管理过程。重大突发事件往往具有潜伏期、形成期、爆发相持期以及消退期。因此，本文根据《国家突发公共事件总体应急预案》中相关规定，将自然灾害应急管理分为应急减缓、应急准备、应急响应以及恢复与重建四个过程。

综合上述，可以看出：第一，应急管理的对象是各种突发公共事件；第二，应急管理过程包括对突发事件的应急减缓、应急准备、应急响应以及恢复与重建行为；第三，应急管理的本质是协调与整合。

2.1.4 组织合作

组织，由于观察角度的不同，研究方式的不同，对“组织”的界定也不同。现代组织理论奠基人之一的切斯特·巴纳德将组织理解为“一个有意识地协调两人或两人以上活动与力量的系统。”^[12]卡斯特和罗森茨韦克运用系统的观点指出，“组织是一个由若干子系统组织成的开放式社会技术系统。”^[13]而在赫伯特·西蒙看来，组织的实质是“一个人类群体间的信息沟通与相互关系的复杂模式。”^[14]尹钢和梁丽芝认为，组织是“指追求特定目标的社会群体。”^[15]而本文所指的组织比较倾向于尹钢和梁丽芝的观点。

合作，是人与人之间相互作用的一种形式。它是指个人与个人之间、群体与群体之间为实现共同目标，彼此相互配合协作的行为或活动^[16]。通过有效的合作，群体和社会可以取长补短，相互促进、协同活动，并融汇众多单个的力量以形成一种合力，从而发挥出最佳的整体效益。与此同时，个人或单个组织的工作效率

也会得到提高。

组织合作，顾名思义，就是指组织与组织之间的合作。综上，将地方政府自然灾害应急管理中的组织合作作出以下界定：

①合作贯穿于自然灾害应急管理全过程，包括应急减缓、应急准备、应急响应、恢复重建四个阶段；

②从合作主体来讲：包括地方政府内部组织合作、地方政府与社会组织合作两个层面。其中，地方政府组织合作包括既包括上下级政府间、各职能部门间以及地方政府间的合作。需要说明的是，一是地方政府间合作主要是指没有领导与被领导关系的地方政府合作；二是由于本文侧重于研究政府与其他社会的合作问题，因此将政府以外的组织都归纳为社会组织。

2.2 相关理论基础

2.2.1 无边界组织理论

无边界组织是通用电气首席执行官杰克·韦尔奇的首创概念。1988年通用电气首席执行官杰克·韦尔奇为削弱僵化的官僚气息，突破科学管理的模式，提出了“无边界”管理理念。无边界组织是受生物学的启发而产生的，它认为组织就像生物有机体一样存在着隔膜与边界，但这并不妨碍资源、信息、能量及构想快速便捷地穿越与渗透组织的“隔膜”^[17]。无边界组织的涵义可以从以下几个方面进行理解：

一是，无边界组织实际上是以有边界为基础的，而并不是对边界的绝对否定。无边界组织理论认为，传统的组织存在着四种边界：垂直边界、水平边界、外部边界、地理边界。垂直边界是组织内部不同层次和等级的结果；水平边界存在于组织内部各个不同职能部门之间；外部边界是组织与外部环境之间的隔离；地理边界则是区分文化、市场的界限。无边界组织理论并不是说完全放开边界或者是不存在边界，它所追求的是如何使组织边界更具有足够的渗透性，使整个组织更为灵活。

二是，无边界组织强调速度、整合、弹性和创新。无边界组织理论主张组织边界都需要有适当的灵活性和渗透性，让组织不再成为沟通协作的障碍，以便信息、能量和资源能够自由地输入输出、穿越组织，从而促进组织能够更为迅速有效地应对复杂不确定的外部环境。

三是，无边界组织对社会环境条件的要求很高，需要社会的政治、文化、经济制度等各方面都要与之相配套。组织内部和外部的信息交流充分，能够有效沟通，需要达成一致的组织的战略目标，并且需要依靠共同的价值观和相应的组织文化来协调，否则就难以实现突破组织间的界限。

无边界组织是一种有机组织形式，认为组织成功的要素是速度、弹性、整合

与创新。它体现了对环境的适应性和应变力，有效地避免了官僚制的机械僵化，是对官僚制的弥补。同时，它也为我国地方政府自然灾害应急管理提供了新的视角，具有重要的指导意义：面对复杂变化、危害性大的各种灾害，这是一种非常规的政府管理，地方政府所需要的是建立开放的、柔性的应急组织，以能够最大限度地整合政府和社会各资源并迅速有效地应对各种灾害。在我国地方政府应急管理组织中同样存在着各种组织边界，然而组织边界的僵化制约了应急信息、资源、人力等的自由流动，因此，需要打破垂直边界，促进上下级政府间的合作，构建健康的等级体系；打破水平边界，加强地方政府各职能部门间、不同地区地方政府间的合作，创造水平和谐；打破外部边界，促进地方政府与社会组织间的合作。通过促使组织边界变得更灵活，整合地方政府组织内部外部的资源，从而实现迅速有效的自然灾害应急管理。

2.2.2 新公共管理理论

20 世纪 70 年代末 80 年代初，西方各国政府管理相继出现了严重危机，掀起了一场声势浩大的政府改革运动，在这样的历史背景下，新公共管理诞生了，也被称为“后官僚制模式”、“企业化政府”等。20 世纪 90 年代中期以来，国内学术界，逐渐接受了克里斯托夫·胡德提出的“新公共管理”概念^[18]。作为一种新的管理模式，与传统公共行政理论不同的是，新公共管理是以公共选择理论、现代经济学和私营企业管理理论方法为理论基础的，是针对现实问题的政府管理行为的一套新理念、新方法和新模式。

不同学者对其内容和特征的认识也各不相同，但在一些基本原则和理念上却是相似的。综合专家学者们的观点，新公共管理的核心内容是试图将工商企业管理和私营部门管理的方法用于公共部门，以市场或顾客为导向，重塑国家、社会、市场三者的关系，以提高公共管理水平与公共服务质量，基本内容如下：

第一，强调政府的有限责任，认为政府职能是“掌舵”而非“划桨”。新公共管理认为，在传统公共行政模式中，政府职能的不断扩张往往导致了机构扩大、职能膨胀等问题。因此，它强调政府是多元管理主体的组织者、协调者，是多元管理主体的核心；第二，是以市场或顾客为导向，这里的顾客指的就是公民。它主张重塑政府与公众的关系，以公众参与为主体，通过公民介入，保证公共服务的提供机制符合公众的偏好，从而以此产出高效的公共服务；第三，全面引入竞争机制，切实提高工作效率。新公共管理主张在政府管理中让更多的非营利组织以及私营部门参与公共服务的提供，节约成本，以提高服务供给的质量和效率。它提出了三种方法：一是实施绩效目标控制。二是更加重视结果。三是引入私营部门成功的管理经验。

总之，新公共管理旨在改进政府管理体制，克服政府面临的危机，提高政府

效率，在政治上摆脱信任危机，在组织上摆脱僵化的官僚制度。它强调转变公共管理的方法，扩大参与公共管理的主体，主张政府与公民社会协商与合作，强调政府低成本运作，从而使政府职能发挥出全新的作用。

新公共管理理论所提出的一整套解决办法和管理理念，对加强我国地方政府自然灾害应急管理中组织合作具有重要的借鉴意义。首先，地方政府要更新管理理念，建立服务型政府，在自然灾害应急管理中要坚持以人为本的科学发展观；其次，树立“有限政府”理念，转变政府职能，加强政府与社会组织合作，建立政府与社会组织的平等合作关系，促进自然灾害应急管理的主体多元化，充分发挥社会组织的作用；再次，新公共管理理论将工商企业管理和私营部门管理方法引入公共管理，为本文对无边界组织理论的运用提供了强有力的支撑。同时，新公共管理理论关注行政效率，强调摆脱组织僵化的官僚制度和提高政府的效率和合法性，为加强地方政府自然灾害应急管理中组织合作指明了方向。

2.2.3 治理与善治理论

自 20 世纪 90 年代以来，治理与善治概念日益成为公共管理的一种新理论和新理念。它最初源于 1989 年，世界银行讨论非洲的发展时所首次提出的“治理危机”概念，认为治理是“在管理一国经济和社会资源中行使权力的方式”^[19]。对于治理的定义，全球治理委员会的定义比较权威，认为治理是个人和制度，公共部门和私营部门管理其共同事务的各种方法的综合。它是一个持续的过程，在这个过程中，冲突或多元利益可以相互调适并能采取合作的行动。它既包括正式的制度安排也包括非正式安排^[20]。治理理论家罗茨在《新治理：没有政府的统治》一书中认为，“治理可以指代任何活动的协调方式，是一种新的管理过程，一种改变了的有序统治状态，一种新的管理社会的方式^[21]”。治理理论主要创始人之一詹姆斯·N·罗西瑙在《没有政府的治理——世界政治中的秩序和变革》一文中将治理定义为“一系列活动领域里的管理机制，它们虽然没有得到正式授权，但却可以有效发挥作用^[22]”。

国内学者也对治理概念进行了分析，俞可平教授将其解释为“在一个既定的范围内运用权威维持秩序，满足公众的需要。治理的目的是在各种不同的制度关系中运用权力去引导、控制和规范公民的各种活动，从而最大限度地增进公共利益”^[23]。陈振明教授则认为，治理就是对合作网络的治理，又可称为网络管理或网络治理，指的是“政府部门和非政府部门（私营部门、第三部门或公民个人）等众多公共行动主体在相互依存的环境中，彼此合作，分享公共权力，共同管理公共事务的过程，以实现与增进公共利益^[24]”。

从以上诸多关于治理的理解中可以看出，治理的内涵与实质主要有：第一，治理意味着治理主体的多元化，政府组织不一定是唯一的治理主体，治理承担者

从政府拓展到政府以外的公共机构和私人机构；第二，治理中权力运行的方向从单向度的自上而下的统治，转向上下互动、彼此合作、相互协商的多元关系；第三，治理工具和方法的多样性，除了政府发号施令和运用权利以外，更多的是采用各机构组织之间自愿平等、协商合作的策略，应用新方法、新技术对公共事务进行控制和引导。它不仅依赖于正式的多样的制度安排，还依赖于非正式的约定，共同协商，达成共识的行为方式。

而善治则翻译为良好的治理，是治理的一种结果。20 世纪 90 年代后，世界银行提出了善治的口号，认为合法、法治、负责、透明、有效的政府构成了善治的基本要素，是规范政治权力的主要标准。政府与公民的合作管理则是其最主要的本质特征，体现的是政治国家与公民社会的一种新颖关系，表现出了是两者的最佳状态。根据专家学者们的观点，善治主要包括合法性、法治、责任性、透明性、有效、参与、稳定、公正、廉洁等基本要素。

根据治理与善治理论，在地方政府自然灾害应急管理中，其治理的主体包括地方政府，但不局限于地方政府，私人组织、非政府组织与公民个体等社会力量都可以成为参与主体。同时，权力运行的方向是在双向与多向之间的，而不仅仅是自上而下的统治。地方政府与非政府组织、私人部门和公民之间形成良性互动、彼此合作的关系。根据治理与善治理论的要求，地方政府在自然灾害应急管理中，要注意信息的公开性，责任的共同承担，建立起透明性的、高效的责任政府形象。同时，社会组织、公民个体等社会力量是有效的自然灾害应急管理不可或缺的部分，应当最大限度地动员社会力量，拓宽社会参与渠道。

2.3 国内外研究综述

2.3.1 国外研究综述

国外发达国家对于应急管理的研究起步较早，首先是从应对自然灾害开始的。早在 20 世纪 60 年代，日本成立了灾害研究班。1963 年，美国成立了灾害研究中心，主要研究灾害对社会影响等。发达国家普遍投入大量的人力、物力和财力用于开展应对突发公共事件的应急管理基础科学研究，并建立了许多研究机构和专业化组织，为应急管理科技保障提供了强有力的支撑。例如，美国建立了科学技术委员会、并与一些大学共建了研究中心并成立了课题和项目组织机构；日本成立了京都大学防灾研究所、国土交通省直属的建筑研究等思想库。国外在应急管理研究方面已经有不少较为明晰的课题方向和成果，其中一类就是主要研究应急管理体系和应急管理机制，并逐步完善了应急管理理论在应用与实践上的研究。

①关于自然灾害应急管理的研究

早期西方学术界对应应急管理的研究主要集中在对自然灾害的研究上，并出

现了大量的专著。如理查德·T.西尔威斯、威廉·L.沃著的《美国和加拿大的灾害管理：紧急事务管理中的政治、政策制定及管理分析》^[25]；乔治·哈多和杰恩·布洛克所著的《紧急事务管理导论》^[26]；威廉·L.沃著的《相处灾害，应对灾难：紧急事务管理导论》^[27]。这些著作主要从介绍美国联邦应急事务管理局的形成背景、运行机制以及在灾害管理的作用表现开始，再到对具体的突发事件事件，如对自然灾害中的洪涝、地震、火山、风暴潮等灾害的过程及应对措施做全面的介绍。国外对自然灾害的研究特别注重对自然科学、社会学和技术科学的综合研究，形成对某一种灾害或某一地区灾害研究的系统理论和一系列有机配合的成套防灾、救灾、抗灾技术系统。

②关于应急管理合作的研究

在应急管理合作障碍研究方面，格利高里·斯特雷布，威廉·L.沃在《有效应急管理与合作与领导》中谈到，现代应急管理体系中仍然存在着等级的官僚体制，合作网络是应急响应的一个重要部分，合作是一种必备的技能，适应性的管理就是鼓励信息共享和更多的合作过程，加强与非政府的灾害应对组织建立广泛的合作^[28]。Drabek 指出，横向跨地区和纵向跨政府组织结构等给应急管理中跨部门机构的沟通带来了诸多问题，因此，应该把综合性应急管理作为长期目标，运用团队合作的战略以及政府间协调的战略，加强改进跨机构部门的应急响应网络体系的管理^[29]。Parker 等人从官僚制组织这一视角进行研究，认为政府组织结构碎片化，官僚机构间存在着竞争，进而导致了政府部门间在信息共享和沟通中存在条块分割和障碍等问题，也就加重了政府机构应对突发公共事件的脆弱性，以致影响突发事件应对效果^[30]。Comfort 则从组织设计的角度，强调了信息在政府应急合作中的作用，提出要建立将现场信息的搜集过程整合到政府间（市、县、州、联邦）应急管理过程的模型，其中信息流将会影响应急管理中的信息搜集和应急决策，其中信息流包括一是依次经过应急管理中 4 个阶段（减灾、准备、响应和恢复）的信息；二是通过不同管理层级（市、县、州、联邦）的信息流^[31]。

在应急管理合作主体关系研究方面，Mcloughlin 主张建立应急管理的整体性框架，通过应急准备、信息共享、应急响应和恢复重建等应急管理项目来建立联邦政府、州政府和地方政府之间的应急管理合作伙伴关系^[32]。Schneider 从政府间关系的角度分析当代美国的三种应急管理模式，即自上而下途径、混乱途径以及共享治理途径，其中共享治理最基本的涵义就是责任在不同层级或同一层级不同政府间的分享，强调应急管理系统应是“自下而上”运转，或上下互动，或横向合作。Rosenthal 等人主张，有效应对国内或国家间的跨区域突发事件，需要发展跨地区协调与合作的应急管理能力^[33]。在应急合作途径研究方面，Carusont 和 MaManus 主张将区域主义作为应急管理的重要组织途径，提出在地方层面建立区域应急管

理合作组织,促进政府间在信息共享、备灾、应对和恢复与重建等应急管理过程方面的合作^[34]。Boin 提出应该增强社会的适应能力,企业、公民以及应对组织等社会力量应当积极参与处理突发公共事件,并且他设计了跨国界、跨部门和跨地区边界的应急管理制度体系,以加强对区域性突发公共事件的有效应对^[35]。

2.3.2 国内研究综述

自然灾害应急管理是我国应急管理的重要内容之一,与国外相比,我国对应急管理的研究较晚。自 2003 年“非典”以来,我国应急管理研究发展快速,众多学者从不同学科、视角和维度围绕着突发公共事件形成的机理、应急预案、应急管理体制、机制和法制建设等应急管理体系的核心框架进行了深入研究,逐步丰富和完善了具有中国特色的应急管理理论体系。

①关于自然灾害应急管理研究

自上世纪 80 年代中后期以来,我国关于自然灾害应急管理的研究进入快速发展期,对自然灾害应急管理研究较为丰富。学者们也运用不同学科基础知识对自然灾害进行了大量研究,在灾害理论、灾害保险、减灾对策以及单项灾害研究和区域综合灾害研究等方面都取得了一批重要成果,出现了大量关于自然灾害应急管理方面的著作,如多吉才让《中国政府的减灾对策》、薛澜的《危机管理:转型期中国面临的挑战》、郭济的《政府应急管理实务》、刘波的《灾害管理学》等等。其中在自然灾害应急管理理论研究方面,储大建主张建立基于系统控制的应急管理模式,其中包括战略能力、发展能力和过程能力三个方面,他认为需要提高应急管理的战略意识、风险防范的发展能力以及社区对风险的应对能力,从而建立起灾害预防和灾害应对相结合的全过程管理机制^[36]。陶鹏结合 2010 年西南五省的大旱灾,从风险可管理性与扭曲、政府应急管理组织结构与政府间关系等视角深入剖析了我国政府自然灾害应急管理中的应急失灵,政府间协调的失灵与地方政府的减灾委缺失及不足^[37]。史培军等人从如何协调城市化过程与城市综合灾害风险管理的角度,主张建立起综合风险灾害管理模式,包括完善信息保障机制、城市综合减灾能力和完善城市灾害宣传体系^[38]。王学栋通过借鉴美国、日本、英国和加拿大政府在自然灾害应急管理中的成功经验,从完善我国自然灾害应急管理的现行体制、机制以应急计划等方面提出了增强政府自然灾害应急管理能力的对策建议^[39]。左雄从应急救援的角度,主张建立起一个功能齐全、反应灵敏、运转高效的应急管理机制^[40]。

②关于应急管理合作研究

薛澜从协同性原则的角度,主张推进政府不同职能管理部门之间,以及政府与各种社会资源之间实现协同运作,并从组织行为的视角出发,提出要优化整合各种社会力量,重视非政府组织、媒体以及公众的作用,形成整体的危机应对网

络^[41]。张成福认为,危机是没有边界的,有效的危机管理需要政府、公民社会、企业、国际社会和国际组织之间的协作伙伴关系,要促进危机管理的多边合作和国际合作,主张构建全面整合的危机管理体系,形成全过程的危机管理模式^[42]。吕志奎借鉴美国《州际应急管理互助协议》的经验,从协作性公共管理视角,提出要加快推进我国跨地区应急管理协作,建立跨地区应急资源整合与共享的制度化平台,建立协作性应急管理体系^[43]。滕伍晓等人则认为应当依托现有区域合作资源、构建“沟通、协调、支援”的多层次、网络状区域应急联动模式和“信息互通、资源共享、相互救援”的运行机制,建立区域性应急合作^[44]。李晓翔、刘春林等人从社会弱点的视角,指出跨组织合作在应急管理中的作用,主张区域内政府机构之间合作、区域间跨组织合作和与第三方组织合作三个方面的跨组织合作^[45]。史培军从建立区域综合公共安全管理模式的角度,主张建立政府灾害管理的纵向、横向以及综合协调机制,注重发挥非政府组织的作用,增强各级政府的综合公共安全管理能力^[46]。杨龙、郑春勇从区域性公共危机治理的角度,主张地方政府间要加强合作以克服危机治理碎片化的缺陷,认为要危机应对需求不同,所采取的地方合作机制也不同,并且危机发展的不同阶段中同样需要采取不同的合作模式^[47]。岳经纶认为在应对各类突发公共事件中,合作式治理是一个普通的选择。政府与非政府组织是“合作伙伴”的关系,而不是支配与被支配的关系,政府要向官办 NGO 合理赋权,提供支持并强化监管^[48]。王光等人认为,合作互助是现代风险管理的理念之一,我国政府应急管理必须走与社会合作的道路,应当积极培育社会组织,在打造“强社会”的基础上,建立政府应急管理的社会合作机制^[49]。顾林生指出以居体为主体,立足于基层的应急管理工作模式日益得到各国的关注,并不断完善和发展。他主张要建立政府全面参与机制,广泛调动社会力量,促进全民参与^[50]。

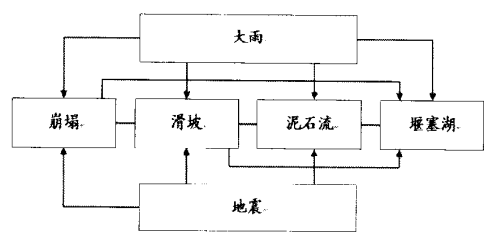
从总体上看,国内外学者对自然灾害应急管理和政府应急管理研究较为丰富,也从不同角度对政府的应急合作进行了研究,但是研究的角度多较为宽泛,缺少对某一具体类型的突发事件应急管理合作研究。不同的突发事件类型其应急管理途径不同。本文正是考虑到自然灾害的综合性和跨区域性,使得地方政府各部门以及各地方政府间的合作显得尤为重要。因此,本文基于无边界组织理论、新公共管理理论和治理与善治理论视角对我国地方政府自然灾害应急管理中组织合作进行研究,探讨分析在合作过程中所面临的困境以及相应的对策建议,以提高地方政府的自然灾害应急能力。

3 我国地方政府自然灾害应急管理中组织合作必要性及现状

3.1 地方政府自然灾害应急管理中组织合作的必要性

3.1.1 成功应对自然灾害的现实需要

自然灾害的扩散性对地方政府加强区域应急合作，以各个相关部门之间的应急合作与协调提出了较高的要求。这是因为自然灾害的发生是没有边界的，往往会突破地域限制，波及到不同行政区域，并且往往可能会诱发其他的次生灾害，形成灾害链。如在汶川大地震中，地震发生与大雨的降临也就形成了崩塌、滑坡、泥石流、堰塞湖等次生灾害，形成灾害链，见图3.1。



资料来源：史培军. 中国风险报告，“中国应对巨灾的经验与教训—2008 年 5 月 12 日汶川地震灾害应对及评论”，2009 年 4 月 26 日。

图3.1 汶川地震灾害链

Fig3.1 Disasters chain of Wenchuan earthquake

从受灾区域来看，四川、重庆、陕西、云南、甘肃等10省（区、市）的417个县（市、区）、4667个乡镇、488810个村庄都遭受到不同程度的影响，受灾总面积达50万平方公里^[51]。此外，我国自然灾害分布具有地域性特征，形成了沿海灾害带、沿江灾害带、山前灾害带，为了更好地预防与应对共同的灾害，处于同一灾害地带的地方政府有必要也应该加强跨区域应急管理合作。

总的来说，自然灾害的突发性和扩散性特点决定了地方政府应急组织应当具备快速有效应对复杂情况的能力，需要地方政府加强各部门、地方政府间合作，优势互补，相互促进，以成功应对自然灾害。

3.1.2 整合应急资源，提升应急能力的客观要求

自然灾害应急管理是一项复杂的系统工程，从应急准备到灾后恢复重建都涉及到大量信息、人才、物力、财力等资源。尤其是在灾害应对、恢复与重建阶段，尤其需要充足的应急资源做保证。应急资源是地方政府有效进行自然灾害应急管理的重要保障，应急资源主要包括政府内部资源与社会资源。然而，由于行

政区域的划分、政府职能部门的分割以及政府与社会的隔离，往往容易导致政府间、部门间、政府与社会之间在应急资源利用和应急服务方面不能互相协调，使得人才、物质、信息等各种应急资源相互分割，难以实现应急资源的共享。比如，在应急物资准备方面，目前我国应急物资储存分散，基本上以单灾种为导向，如红十字会、民政部门等单位都有自己的备灾储备仓库，如果不通过合作，则容易出现重复储存现象，同时也不利于统一调度。因此，对应急资源进行优化整合显得尤为重要。通过加强地方政府自然灾害应急管理中的组织合作，可以打破阻隔应急资源自由流动的各种壁垒，促进对各种应急资源进行优化配置与优势互补，并为地方政府有效应对自然灾害提供充足的资源保障，以推动地方政府应急能力水平的提升。

3.1.3 保障人民利益、维护社会稳定的现实需要

各种自然灾害的发生会严重影响着我国社会秩序的稳定、经济的健康发展以及广大人民的生命财产安全。近年来，地震、干旱、暴雪、洪涝等各种灾害频繁发生，我国遭受自然灾害损失严重，给我国经济发展造成巨大的损失，也严重危害了人们的生命财产安全，见表3.2。

表 3.2 2007 - 2011 年我国自然灾害损失情况

Table3.2 Disaster losses of China from 2007 through 2011					
年份	受灾人次/ 万人次	死亡人口/人	紧急转移安置人 次/万人次	倒塌房屋/ 万间	直接经济损失/ 亿元
2007	4	2325	1499	146	2363
2008	4.7	88928	2682.2	1097.7	13547.5
2009	4.8	1528	709	83	2523
2010	4.3	7844	1858.4	273.3	5339.9
2011	4.3	1126	939.4	93.5	3096.4

资料来源：根据中国民政统计年鉴汇编

加强自然灾害应急管理，保障人们的生命财产安全，维护社会经济的稳定与发展是人们的共同愿望。地方政府作为公共服务的提供者，作为公共事务的管理者，在自然灾害应急管理中起着重要作用，地方政府能否做好应急管理工作直接影响着我国应急管理的总成效。在《突发事件应对法》中明确规定了地方政府对本行政区域内突发事件的应对工作负责。做好灾害预防、应急准备、应急响应以及灾后恢复与重建工作是地方政府义不容辞的重要责任，是地方政府履行社会管

理职能的重要内容。因此,地方政府需要加强自然灾害应急管理的组织合作,提高应急合作效率,增强自然应急管理能力,以促进最大程度地减少自然灾害及其造成的人员伤亡和经济损失,保障人民根本利益,推动经济社会全面、协调、可持续发展。

3.2 我国地方政府自然灾害应急管理中组织合作的现状

3.2.1 取得的进步

自然灾害的发生往往是没有边界的,尤其是重大的自然灾害往往会波及到不同的行政区域,给政府的应急管理带来更大挑战。近年来,为了加强自然灾害应急管理,切实提高政府应急管理能力水平,更好地履行政府社会管理职能,地方政府逐渐认识到加强组织合作的重要性,并在自然灾害应急管理的各个阶段都积极开展了一系列的探索与实践,取得了一定的进步。

①相关法律法规及应急预案为组织合作提供了依据

近年来,我国高度重视推进地方政府自然灾害应急管理工作,加强其正规化、法制化建设,为地方政府自然灾害应急管理中的组织合作提供了依据。在法律法规方面,诸如《中华人民共和国突发事件应对法》第26条规定:县级以上人民政府应当加强专业应急救援队伍与非专业应急救援队伍的合作,联合培训与演练,提高协同应急的能力;《军队参加抢险救灾条例》要求做好人民政府与执行抢险救灾任务的部队之间的协调工作。

此外,应急预案的制定明确了地方政府各部门的职责、社会组织的义务,也为地方政府自然灾害应急管理中组织合作提供了指导。目前,我国已经具有完备的应急预案体系。2006年,《国家突发公共事件总体应急预案》发布,国务院各有关部门已编制了国家专项应急预案和部门预案。截至2010年,我国所有的省级、地级和县级人民政府,90%的乡镇(街道)、55%的村(社区)已完成救灾应急预案编制工作^[52],全国应急预案框架体系基本形成。

②设置了减灾委作为综合协调机构

根据《关于全面加强应急管理工作的意见》要求,各级地方政府加强了应急管理组织体系的建立健全,调整了应急管理领导机构,成立了应急委员会及其办事机构,即应急管理办公室,以加强对自然灾害应急管理工作的指导和协调。

截至2010年,山西、内蒙古、河北等22个省(自治区)和新疆生产建设兵团以及宁波、青岛2个计划单列市已经成立了减灾委员会,浙江、上海、广西、河南、青海5省(自治区、直辖市)和深圳市成立了减灾救灾综合协调机构。295个地市、2342个县(市、区)成立了减灾委或减灾救灾综合协调机构,分别占全国总数的88.6%和81.9%^[53]。地方应急管理协调机构建设取得明显进展。

③积极探索了多样化的合作手段

我国地方政府在加强自然灾害应急管理中组织合作的过程中,积极探索并采用了多种手段与方法以加强应急合作,具体如下:

在应急减缓和准备阶段,地方政府间、地方政府各职能部门间以及地方政府与社会组织间都积极签订了应急管理合作协议,开展了联合应急演练。诸如:东北四省区、渝南黔北8区县、泛珠三角区域内地9省(区)41个毗邻市、黄渤海区域、中部地区六省、陕晋蒙豫四省区等都相继签订了跨区域的应急管理合作协议;安徽省地震局与人防办,广西地震局与广西武警支队等等相继签订了跨部门的应急救援合作协议;政府与社会组织也积极签订了应急合作协议,如佛山市应急办与佛山联通签订应急合作协议。此外,也积极开展了联合应急演练,如2011年,内蒙古通辽市沙日浩来镇政府与奈曼旗气象局联合开展气象灾害应急演练;2011年,重庆市綦江县举办了地质滑坡灾害抢险应急演练;2012年,伊犁州地震局、消防支队、民政局、应急办、军区医院、移动分公司等联合举办了地震灾害应急救援演练等等。

在应急响应与灾后恢复与重建阶段,主要采取了对口支援、提供物资和人力保障以及帮助心理干预等合作方式。比如,在汶川地震应急救援中,很多企业主动为灾区提供物资,如棉被、水、食物等;截至2008年6月3日,全国共有491.4万人参加救灾志愿服务^[54]。在汶川地震恢复重建阶段,自“5.12”汶川特大地震发生近三年来,全国19个对口支援省市积极响应中央号召,全力以赴投入灾后恢复重建,共实施了对口支援项目4121个,投入对口支援资金843.8亿元,共派驻灾区援建干部2740名、援建队伍31万多人、支医支教及其他工作人员达3万多人,并普遍与受援地建立了长效合作机制^[55]。这不仅为受灾区提供了资金和项目帮助,也注入了新思路和新观念,有助于增强灾区的自我发展能力。

3.2.2 存在的不足

虽然相关法律法规和应急预案为地方政府自然灾害应急管理中组织合作提供了标准和依据,并且设置了综合协调机构、合作手段趋于多元化,但是在自然灾害的应急实践中,仍然存在一些不足。在汶川地震和玉树地震中,我国地方政府自然灾害应急管理中组织合作得到检验,在地震灾害的应急管理工作过程中发挥了重要的功能,对协调各个应急力量、统筹安排各种资源起到了积极的作用。但是,在这两次大地震中,也暴露出我国地方政府自然灾害应急管理中的组织合作水平还有待提高。这主要反映出自然灾害应急管理中组织合作效率有待提高和合作效果不理想两个方面的现状。

①合作效率有待提高

我国地方政府在自然灾害应急中按照上下级之间、部门之间的职能进行了分

工,各司其职。2008年5月12日汶川地震发生后,“交通局的立马去疏通交通;公安局安排人手维护秩序、疏散群众;建设局赶紧去查看房屋倒塌情况……”各级各部门行动迅速,但组织合作的效率却相对较低,这在协调支援者团体或社会组织的例子中得到了充分的体现。协调这些NGO,将其组织到灾害应急管理体系中来,是涉及地方政府多部门合作的一项工作,但是在绵阳市的救灾工作中,这项工作却仅仅由团委独自承担,组织志愿者填写报名表,由于效率太低,出现了支援者拒绝登记擅自前往灾区救援,结果被阻拦回来,有志愿者愤怒地喊道:“我们是来救人的。这么长时间都不帮我们联系,你们的效率也太低了。这边晚一分钟,里面就少一个人”。

政府部门间虽然分工明确,但合作机制的不完善也造成程序繁琐、效率较低的现象,“政府的规定是,救灾物资必须指挥部统一分配,募捐必须经民政部批准,不然不能随便募捐”,“结果这一队志愿者被警察、民政局,各个机关反复盘查”。从中我们可以看出,各政府部门缺少合作,政府部门与社会组织之间合作效率较低^[56]。

②合作效果不理想

与组织合作效率较低相对应,我国地方政府在自然灾害应急管理中的组织合作的效果也不理想。例如在汶川地震中,NGO四川地区救灾联合办公室这个机构诞生于“5·12”汶川大地震第二天,成立很仓卒,“每天要协调100多个NGO”,出现了各方行动难以统一的局面^[57]。“许多志愿者到了灾区不知道该做些什么,绵阳市政府也确实需要人手帮忙”,“最后统计的结果是,那段时间来绵阳的志愿者有10万人,灾民也就10万人,相比之下,我们工作人员只有10人”。汶川地震发生后,收到全国各地大量的社会捐赠物资,而四川省红十字会的全职工作人员数量非常有限,导致无法及时有效地妥善处理社会捐赠的款物。并且,由于信息不畅,合作效果的不理想,合作出现混乱现象。在汶川地震中,信息不畅导致北京某基金组织的赈灾物质运往映秀后,发现当地灾民基本上撤出来了。在玉树地震中,“帐篷不够,而矿泉水却过剩”,出现了救灾物资管理混乱的居民,“混乱的根源和汶川一样:缺乏一个共享公共信息平台”^[58]。在恢复与重建阶段,一些非专业的非政府组织或者志愿者团体对受灾者盲目进行心理干预,因缺乏相关的专业培训,以及在心理干预过程中志愿者的流动性较大,常常换人,“运动式”的爱心援助反倒使得心理干预效果并不理想,甚至会给受灾者增加“二次创伤”。在汶川地震中,还存在“各部门在前线均受多头管理,各自为战的现象”,合作效果受到制约。我国政府部门内部实行分散管理,缺乏各应急管理机构之间的交流与配合,并且区域间合作能动性较弱^[59]。

通过汶川地震和玉树地震灾害应急管理的实践来看,我国地方政府自然灾害

应急管理中组织合作效率还有待提高,合作的效果也不理想,这迫切需要对我国地方政府自然灾害应急管理中组织合作所面临的困境及其原因进行研究和探索。

3.3 我国地方政府自然灾害应急管理中组织合作困境及原因分析

合作意味着共同工作,有效的合作意味着高效率。地方政府自然灾害应急中各应急管理组织的有效合作,可以发挥协同效应,形成应对自然灾害的强大合力。反之,应急合作不力会使得各个参与主体间的各自为战导致摩擦与内耗,从而加大自然灾害应急管理的难度。而其中合作主体之间的目标是否一致,认识是否统一,沟通是否到位,行动是否配合等等都会影响到合作的效果。本文从合作意识、合作沟通、合作的管理体制及制度配套等四个方面探讨了地方政府自然灾害应急管理中组织合作所面临的困境及其原因。

3.3.1 合作意识不强,合作共识尚未达成

近年来,地方政府逐渐认识到合作应对自然灾害类突发事件的重要性,并且也积极采取了相应的措施加强组织合作。但是,由于思想观念障碍的存在,合作意识不强,合作共识尚未达成。

在地方政府上下级之间应急管理合作方面,由于“权力至上”观念障碍的影响,我国政府依据权力的配置,强调层级节制,上级领导下级,下级必须完成上级交办事项。长此以往,一些地方政府尤其是基层政府在自然灾害应急管理中缺乏积极性,甚至会养成“等、靠、要”的思想,形成对上级政府的依赖。同时,上级政府也往往重领导、控制,而轻合作,从而导致上下级政府间的合作意识淡薄,在自然灾害应急管理实践中体现更多的是一种命令与服从、领导与被领导的关系。

在地方政府各职能部门应急管理合作方面,由于“部门主义”思想的存在,部门色彩浓厚,地方政府各部门往往专注于自身的工作目标,即使在面对需要共同应对的自然灾害面前,也往往依靠上级领导部门的指挥,缺乏主动合作意识,甚至存在着责任互相推诿现象。

在地方政府间应急管理合作方面,由于“地方保护主义”观念的存在,地方政府往往也会只重视本辖区内的应急管理事务,而较少关注行政区划边界外或跨行政区域的自然灾害应急管理工作,并形成对上级政府或者中央政府的“依赖”思想,降低了地方政府主动与其他地方政府合作的积极性。

在地方政府与社会组织合作方面,我国传统文化中“官本位”、“权力至上”的思想不管是在政府官员还是在普通公民中都有着深刻的影响。地方政府强调的是政府对自然灾害应急管理所做的全面安排,对与社会合作的意识淡薄,而社会组织也习惯于依赖政府,缺乏积极主动地与政府建立平等合作的意识,甚至认为这是政府责任范围内的事。因此,在地方政府自然灾害应急管理中,地方政府占着重

要的主导地位，而社会组织常常处于被动与被安排的地位，同时社会组织也习惯于政府的调配，独立性较低，地方政府与社会组织尚未建立起平等合作的关系。

3.3.2 信息共享程度低，合作沟通不畅

在地方政府自然应急管理合作中，沟通占据着重要的地位，是组织合作的基础。但是，由于信息不对称以及沟通渠道不完善等原因，致使在具体自然灾害应急管理实践中，组织合作信息沟通不畅，政府管制、条块分割、地区封锁现象严重^[60]。

①合作沟通中信息不透明，沟通不全面。信息不透明主要是由于合作主体间信息不对称所造成的，主要表现为：一是纵向上，一方面下级向上级上报的多是体现当地成果与政绩方面的信息，或者是希望引起上级重视和支持的问题。另一方面，下级政府为了政绩或是逃脱责任追究，常常虚报、漏报、缓报信息；二是横向上，地方政府各职能部门间以及地方政府之间，长期各自为政，由于各自权限与目标的不同而对相关信息进行垄断和封锁，各职能部门以及各地区之间缺乏有效的信息共享，条块分割以及地区封锁现象严重；三是，在政府与社会组织之间信息沟通中，由于地方政府往往掌握着大量的信息资源，并拥有着太多的自由裁量空间，使得地方政府政府管制现象严重，往往也会采取选择性地公开，从而成为其拖延、拒绝、阻挠信息公开的理由。

②合作沟通中信息传递渠道不畅，沟通时滞。从纵向上讲，由于垂直边界的存在，自然灾害应急管理中的一线信息须从基层经过层层命令链到达高层，并由高层做出决策后再反馈到基层，这种有限的信息沟通渠道（主要是自上而下的沟通）使得信息的传递与沟通速度相对较慢，从而降低沟通的效率和环境的反应速度，最终可能导致贻误最佳时机。

从横向上讲，按照《中华人民共和国信息公开条例》规定，行政机关应当将主动公开的政府信息，通过政府公报、政府网站、新闻发布会以及报刊、电视、广播等便于公众知晓的方式公开。但在实践中很多公开信息的渠道并没能得到有效地利用：各地区电子政务的发展不平衡，各地方政府网站的建设情况不同步，以及信息平台建设不完善，在一定程度上制约了各应急信息系统间跨部门或跨地区的互联互通。

此外，政府与媒体之间的合作有待规范加强。一是目前我国政府对媒体没有宽松的管理环境，以行政指导管理为主，媒体处于被动地位，易致使应急管理信息公布的滞后。例如在吉林省政府松花江水污染事件中，在发现污染情况后，一开始阻截封锁消息，通知当地的媒体说松花江的水没有遭到污染，而没有通过媒体向吉林百姓告知污染实情，致使松原市市民连续停水 7 天却不知情，无以应对。二是目前我国地方政府新闻发言人制度并不完善，政府一般只是选择性地召开，

即使在召开时,新闻发言人也常常会对一些关键信息含糊其辞,信息没有完全公开,使得社会组织不能较好地获取有效的信息。同时,也缺乏专职从事新闻发布的人员和机构,有的新闻发言人由党政干部兼任,本身就有很多工作,无暇顾及新闻发布和联络媒体沟通事宜,因此不能较好地满足人们的信息诉求,并且新闻发言人的素质也直接影响着沟通效果。

3.3.3 应急管理体制不完善,合作效率低下

“国家围绕着应急反应系统所设计的传统的行政级别或政策部门很少能与危机的跨界特征匹配。^[61]”我国行政管理体制受传统的官僚制组织理论影响较为深刻,具有“纵向集权、横向自治”的特点。其中,我国地方政府的应急管理体制也不例外,这种行政体制的分割性特点,在一定程度上降低了我国地方政府自然灾害应急管理中组织合作的效率。

①应急重心上移,基层优势没有得到充分发挥

当前我国行政层级经过多次调整,地方政府层级设置是一种以省、地(市)、县(市)和乡镇四级为主的多元模式,在不到三分之一的省、自治区内,法律设定为三级,即省—县—乡;直辖市一般分为三级,即市—区(县)—乡(街道);港澳则为一级政府。总之,我国地方政府体系的层级结构是省、市、县、乡四级制为主,并向四级制发展^[62]。因此,相应地,在地方政府可控范围内,自然灾害应急管理层次也主要以四级为主,并通过行政命令进行控制形成自上而下的应急响应机制和高度集中的应急决策方式,这样就使得垂直边界过于刚性,促成应急重心上移,从而容易导致地方政府回应效率低下、行政成本高等问题。长此以往,一些地方政府尤其是基层政府甚至养成了对上级政府“等、靠、要”的思想,对上级政府过于依赖,循规蹈矩,缺乏应有的自主能力和创新能力。

②部门分割,部门间难以形成整体合力

由于我国现有行政体制的特点,地方政府在应急管理过程中的部门分割现象严重,在我国现阶段应急管理中,其明显特点就是单灾种、部门型管理模式^[63]。对自然灾害的管理涉及到多达十几个,不同的部门管理不同的灾害。诸如,气象部门管理气象灾害,农业部门管理农作物病虫害,水利部门管理抗旱防汛等。各部门都有各自的规则规章、工作方式以及工作权限,互不隶属,发生问题后各自负责应对,其他部门只是参与配合。从而使得地方政府各职能部门在有利于各司其职的同时,却不利于统一调度,容易导致在灾害信息收集、灾情发布、应急响应、救援队伍调动、救灾物资储备和调拨、救灾资金拨付、灾后恢复重建等各个环节的低效率和高成本。以“松花江水污染事件”为例,吉林双苯厂发生爆炸后,消防队灭火过程中将有害物质冲刷到了松花江中,造成了水污染。如果消防部门与环保部门的应急预案兼容,或许该污染事件可以得到避免。

同时,由于我国专业应急队伍分部门、分灾种建设,存在着“单队单能”的弊端,在很大程度上制约了综合应急管理能力的发挥。据统计,我国现有各类应急救援人员 50 余万,分散在不同部门和行业,缺少综合性应急队伍。

③条块分割,地方政府间跨区域协调不足

由于条块分割,行政区域管理范围的划分,各地方政府各自为政,在跨区域应急合作同样存在着严重的协调不足问题。面对大规模的自然灾害突发事件,地方政府之间应该有最直接的协调方式,即各地方政府之间直接进行协调。然而,按照我国行政体制的规定,地方政府完全隶属于中央,其主要任务是服从并执行中央的计划安排,各地方政府之间要进行协调均需要经过中央这个节点,纵向上的“条条管理”也就排挤了“块块管理”^[64],这样势必延缓政府应急行动的效果。例如,在 2008 年南方暴风雪灾害中,京珠高速公路湖南段和衡枣高速公路出现了严重交通拥堵状况,其中一个重要的原因就是广东、广西、湖北、江西和贵州等相邻省区缺少协调合作。

④政府主导,社会组织缺乏有效的参与渠道

尽管我国社会组织在自然灾害应急管理面前并不缺少热情和爱心,但是由于在社会公共事务管理中,政府凭借其掌握的资源和权力主导甚至垄断着公共政策过程^[65]。应急管理作为公共事务的重要内容之一,政府应急管理组织设计、制度安排等大多都是针对政府自身所建立的,强调的是政府的主导地位,尚未形成多元主体的良性合作治理框架。因而,使得在自然灾害应急管理中,社会组织缺乏有效的参与渠道,不利于充分发挥出社会组织所特有的优势与作用。在具体合作实践中,主要表现为:

一是在应急减缓与准备阶段,我国应急预案、部门应急预案、专项应急预案以及灾后恢复重建预案都存在着开放性不足的问题,在应急预案制定的过程中与社会组织缺乏合作。并且根据现行条例规定,政府对社会组织实行严格的双重管制,由于门槛过高,大多社会团体组织化程度低,不利于其应急能力的发展与壮大。

二是在应急响应过程中,政府应急决策部门与专家缺少长期稳定的合作关系,“外脑”作用受到限制。同时政府专职应急救援队伍与社会各种兼职应急救援队伍之间缺乏联合应急演练与培训,社会组织的自发行动与地方政府缺乏有效的互动协调,具有较大的随意性,容易加重政府的负担。比如在“5.12”汶川大地震中,数量众多的、毫无组织的、热情的志愿者为灾区增添了食宿和交通方面的负累,2008 年 5 月 29 日,四川省共青团绵阳市委下发《唐家山堰塞湖排险告志愿者书》,希望“志愿者不要盲目行动,外地志愿者最好尽快返乡。”

三是在恢复与重建阶段,灾后重建工作是一个长期而复杂的任务,然而我国

大多志愿服务活动集中在突发性自然灾害发生后的几个月内，常常会因为自身原因而中断自己的志愿者服务活动，缺乏对灾后重建的持续关注和救助。在汶川地震中，四川省共青团绵阳市委下发了《致志愿者书》，称“抗震救灾工作重点转移到恢复生产、灾后重建上，需要能长期扎根绵阳工作、专业化的建设队伍。”

3.3.4 制度配套不健全，合作制度化程度低

由于我国相关法律法规体系不完善，制度配套不健全，使得我国地方政府自然灾害应急管理中组织合作的制度化程度低，具体而言：

一是在自然灾害应急管理合作实践中，各合作主体间的责、权、利并不明确，缺乏完善的法律保障。我国《突发事件应对法》和《国家自然灾害救助条例》根据自然灾害突发事件的级别，按照分级管理原则，将超出本级政府控制范围的自然灾害归为上级政府或者专门的机构部门的职责范围。同时，也强调着地方政府在本辖区内的自然灾害应急管理权限，只是原则性地规定了各级地方政府在跨区域的重大自然灾害应急管理中的角色，并没有对应急合作问题做出具体规定。因此，我国地方政府之间的应急合作主要停留在各种应急管理合作会议制度与单项合作机制和组织上，一般采取集体磋商的形式，缺乏一系列成熟的、制度化的合作机制，并且很多都是依靠地方领导人来推动的，一旦地方领导调动便容易导致地方政府间的合作机制架空。

在地方政府部门合作方面，目前，自然灾害应急管理中的相关法律法规主要是针对单种灾害，如《防震减灾法》、《森林法》、《防沙治沙法》等，这些法律法规覆盖面单一，部门管理色彩很重，没有形成综合减灾防灾思路。在应急管理实践中，各职能部门的协调与合作往往是听从上级部门的指挥，彼此之间合作并没有形成制度性安排。此外，在有关法律法规中也没有明确规定社会组织在自然灾害应急管理中的责任，因此社会组织参与自然灾害应急管理往往处于被动与被安排的地位。

二是地方政府与社会组织合作缺乏制度规范，合作中出现混乱现象。社会组织的参与往往采取两种形式：一是在自然灾害发生之后自发组织行动，与政府应急组织缺乏有效互动协调，表现出较大的随意性；二是基于地方政府政治动员的号召而采取的配合行动，是一种临时性的合作，缺少法制化或者协议性的约定与规范，容易出现在应急管辖范围、信息收集处理、责任分工、资源储备等合作中的不协调问题，不能很好地从应急减缓与准备，应急响应与恢复等四个阶段配合政府开展工作，从而影响合作效果，甚至会加重政府应急的负担。在“5·12”大地震中，由于缺乏志愿者管理与培训制度，出现了志愿失灵现象。地震发生后，随着志愿者的逐渐增多，产生了诸多无序行为，加之志愿者专业知识的缺乏，致使志愿者工作重叠，资源重复和浪费现象严重^[66]。面对大量社会力量参与，如何合理

配置应急资源，进行有效分工已成为重要的问题。

三是责任机制不健全，合作中存在责任推诿现象。在地方政府自然灾害应急管理过程中，地方政府内部组织合作以及地方政府与社会组织的合作涉及到多个参与主体，容易导致责任认定的困难。由于目前我国应急管理还没有建立起一套完整而有效的责任追究机制，尤其是在职能交叉问题上，对涉及合作不力的情况没有相应的问责惩罚制度，为各个合作主体的互相推诿、责任转嫁提供了可能，导致合作效果不佳，造成政府整体应急管理水平的下降。例如，2010 年，重庆特大暴雨导致 94 人伤亡，在责任追究的过程中，有人认为是气象部门预测迟缓，有人认为是灾前政府部门预警不力。无论是在 2008 年的南方冰雪灾害，还是 2010 年西南干旱对于气象部门的预报和灾前政府部门预警准确度的指摘屡见不鲜。如何解决落实责任追究，是摆在地方政府面前的重要问题。

4 国外地方政府自然灾害应急管理中组织合作的经验

4.1 国外地方政府自然灾害应急管理中组织合作的实践

西方发达国家在自然灾害应急管理实践方面比较有成熟的经验,尤其是美国和日本。因此,本文将探讨分析这两个国家地方政府自然灾害应急管理中组织合作的成功经验,以期为我国地方政府加强自然灾害应急管理中的组织合作提供借鉴。根据前文对地方政府概念的界定,本文所探讨的美国地方政府主要指州政府以下的政府,包括县、乡镇、自治市等地方政府;日本地方政府主要是指都(道、府、县)、市(町、村)政府。

4.1.1 美国地方政府自然灾害应急管理中组织合作的实践

美国由于地域广大,濒临大海,地震、龙卷风、暴风雨、泥石流、海啸和林区大火等自然灾害性突发事件经常发生。经过多年摸索,在地方政府自然灾害应急管理方面,美国逐步形成一套建立在整体治理能力基础上的应急管理合作体系,其中包含完备的应急计划、高效的核心协调机构以及全面的应急网络等等。

①地方政府上下级之间的合作

美国实行三权分立,在联邦、州和地方政府进行了分权,由此形成了联邦政府、州政府以及地方政府的三级应急管理组织结构。其中地方政府主要有市政府、镇政府,层级较少,并且在应急管理活动中主要是以地方政府为节点,从而使美国应急管理具有灵活的优势^[67]。地方政府具有一定的自主权,在很大程度上决定自己的应急管理事务,承担着自然灾害应急管理的一线职责,这样有利于督促地方加强政府应急管理,做到因地制宜,以更好地提供公共服务。

②地方政府部门间合作

在美国所制定的应急计划中,涉及到了各个部门应急目标、范围、组织、权责、协调及援助方案等,为地方政府各部门之间的合作提供了标准与指导。在美国各级政府的应急管理部门中,大多建有应急运行中心及备用中心,以便主管部门与其他相应部门的人员进行指挥和协调活动。并且还建立了突发事件指挥系统(ICS)^[68],它由规划、运行、后勤和财政及管理部分组成,是加强各部门间应急协调的重要手段。该系统在美国突发事件现场指挥中可以有效地改进组织内部及组织之间的沟通,促进在自然灾害应急管理过程中的有效合作与协调。

③地方政府间的合作

1) 联邦制的分权特征为地方政府间的合作提供了可能。在美国联邦制的系统中,各个平行政府之间,各个“上下”级政府之间没有从属关系^[69]。应急资源的充裕可能会使灾区左右逢源,既可以求助于临近的行政区域,也可以求助于州或联

邦政府。而联邦应急管理署(FEMA)的设立,则充当了在灾害响应和恢复过程中地方各级政府相关机构及社会组织之间的联系人、协调者,并作为灾害发生时州和地方政府联系联邦政府的唯一部门^[70]。

2) 州和联邦政府通过制定法案鼓励地方政府之间进行自然灾害合作应急管理。在州和联邦的突发事件应急管理法中规定,城市应该在粮食、能源、水、蔬菜等方面寻求与周边地区的密切合作,可以在资源、服务和设施等领域方面签订突发事件互助协议。例如在密歇根州突发事件治理法案中410款:自治市和县可以与其他县、自治市达成相互救援或者互惠救援协议^[71]。在佛罗里达州应急计划中第一部分第252款要求,地方政府应急计划中应包含有相互救援协议(mutual aid agreements)^[72]。

3) 各地方政府之间往往签订了援助合同、互助条约,并以当地立法的形式程序化,赋予法律约束效力,以便是在灾害应急状况之下,各政府可以根据应急计划启动互助条约,而不必临时协商。

④地方政府与社会组织之间的合作

美国灾害应急体系十分注重志愿组织与私人部门作用的发挥,重视加强地方政府、工商业界、民间团体、各服务行业与普通市民通力合作,并规范社会参与灾害应急的途径,通过教育和培训提高志愿者服务水平。

一是指定了各救灾组织、指挥体系、作业标准流程与奖惩规定;二是注重发挥红十字会、红新月会、救世军等慈善性非政府组织的作用,其中,红十字会得到国会的授权,成为全美应急响应的协调机构。同时,成立了以合作、沟通、协调、协同为宗旨的“国际灾害志愿者行动组织”,对其下辖的 30 多个从事应急管理的非政府组织进行整合,以避免任务重叠和资源浪费;三是与社区建立合作伙伴关系,地方政府、企业、基础设施、交通、志愿者组织等代表组成合作小组,并对社区减灾负一定的义务。联邦紧急事务管理局(FEMA) 设立了社区联系部门,推进“防灾社区”建设,其中具有代表性的有社区紧急事态反应队、街区守护者、辅助警察、邻里守望和社区睦邻组织等^[73]。在灾后恢复与重建中,美国地方政府注重与民间组织的协同合作,由政府来提供资金支持,社会组织负责项目执行,再由政府购买社会组织的服务。经过多年的实践和发展,与基金会和 NGO 形成了多样的合作模式。诸如在建筑和环保等领域实行长期稳定的对口合作,以实现各方资源的有效对接,资金招投标也是一种较为成熟的合作模式。

4.1.2 日本地方政府自然灾害应急管理中组织合作的实践

日本是一个灾害频发的国家,对于自然灾害应急管理的研究起步较早,在应急管理实践方面也较为成熟,并且特别注重基层应急能力建设。在其防灾应急管理的母法——《灾害对策基本法》中,明确规定了各级政府、企业和居民的基本

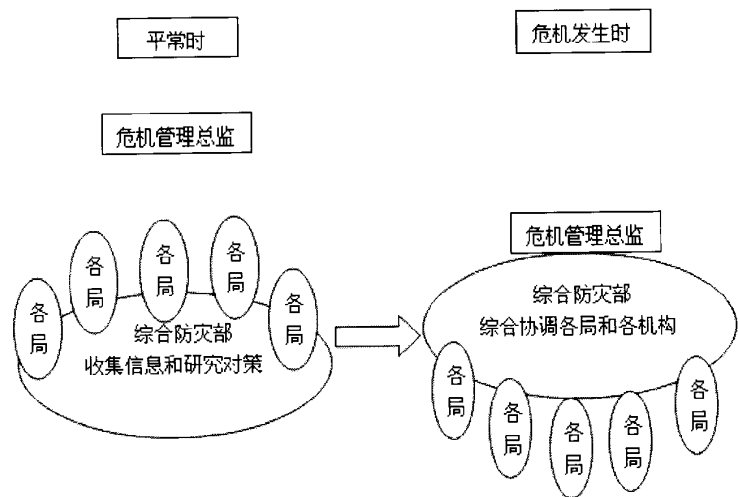
责任和相互之间的合作关系。

①地方政府上下级之间的合作

日本建立了中央、都（道、府、县）、市（町、村）三级应急管理体制，形成了由防灾委员会、灾害对策本部和防灾委员会协调会三者结合的应急管理组织体系。由于日本实行地方自治，各级政府之间不是上下级行政隶属关系，而是一种指导协作关系。其突出特点就是日本市町村这一级地方政府设立了自己的防灾会议，作为地方防灾的决策机构。当发生自然灾害等突发事件时，该辖区的市町村立即成立“灾害对策本部”，开展一线抢救工作，并搜集灾情及时呈报第二层级的都道府县进行灾害评估，分级响应。地方应急机构在应急处置中的一定的独立性。日本政府赋予市町村长在灾害应对时非常广泛的权限，一般情况下，上一级政府主要向下一级政府提供工作指导、技术、资金等支持，而不直接参与管理。

②地方政府部门间的合作

地方政府根据灾情等级设立不同的职能机构并综合配置资源，建立了跨部门的应急合作机制，见图 4.1。同时，在所编制的灾害管理规则、手册、预案等中都明确规定了各部门在各个应急管理阶段的职责分工与配合义务。



资料来源：[日]斋藤和弥，2004《都防灾计划和任务》，“中日大城市危机应急管理国际研讨会”，2004 年 10 月 12 日。

图 4.1 日本地方政府危机管理协调机制示意图

Fig4.1 Mechanism of coordination in crisis management for local government in Japan

此外，日本注重加强消防、警察和自卫队等应急队伍的合作：共享灾害情报，开展日常协作演习；在灾区附近的警察厅和消防厅设置了专门的联络人员负责协调。在灾后恢复与重建阶段，建立了重建协作委员会，作为监督指导部门。重建

委员会听取受灾地区的意见，协调相关单位，为灾后重建提供各种支援和协助。在1995年1月的阪神大地震和2000年3月的有珠火山喷发事件中，都建立了灾区重建协作委员会。

③地方政府间的合作

日本政府为了确保各应急组织之间的协调运作，在事前就成立了专门的协调机构——防灾委员会协调会。防灾委员会协调会专门处理跨区域的灾害应对，协调各个区域之间的资源。它由都道府县和市町村两级共同建立，成员必须包含两个以上的都道府县和市町村。从横向来看，日本都道府县和市町村之间联系紧密。跨区域的医疗运输队伍和消防队、都道府县之间的应急救援小组等形成了地方共同抗灾的联动机制，有效地保证了各种应急资源的整合利用，迅速进行恢复重建的能力。此外，相邻地区之间也签订了互助协议以充分整合各种应急资源。在阪神地震之后，日本通过协议促进各个区域之间的联系，目前已经有42个道府县和2000多个市町村签订了72小时相互援助协议^[74]。

④地方政府与社会组织之间的合作

日本在自然灾害应急管理中强调政府的有限责任，提倡“自救、互救、公救”理念，鼓励企事业单位、市民与地方政府通力合作。一是采取灾前合同的方式，签订了许多合同协议，制定了许多规则。例如东京都与新闻媒体签订了《关于东京都请求报社媒体报道灾害信息的协定》、《东京都防灾志愿者纲要》等；二是指定了公益性防灾机构，包括将红十字会、医师会、卡车行会等各种专业团体纳入防灾救灾体系，并根据协议委托这些机构在灾害时进行协作和救援，明确了征用物资的程序、费用负担和保险责任；三是日本政府还特别强调加强地区居民之间的连带感，以及促进行政、企业、地区和社区以及志愿者团体等的合作和支援，建立一个携手互助的社会体系。例如在日本基层政区规划中，大多数都拥有居民自主防灾组织，近60%的家庭加入其中^[75]。日本防灾救灾社会动员的这种基层性特点，可以有效地动员社会力量，分散政府应急管理风险，尤其是在救灾实践中取得了良好效果。据统计，在阪神大地震中，自救和互救的合计高达97.5%，其中34.9%是自救出来的，60%是亲朋、邻居救出来的，2.6%是过路人救出来的^[76]。在恢复与重建阶段，日本政府注重发挥社会组织的作用，派专家定期为幸存者免费进行心理咨询和开展心理健康知识讲座，积极动员社会组织募捐，为灾区重建提供资源保障。

4.2 国外地方政府自然灾害应急管理中组织合作情况比较与借鉴

综上所述，结合美国、日本地方政府在自然灾害应急管理中的组织合作实践与特点，将两国作了以下比较，见表4.2：

表 4.2 美日地方政府自然灾害应急管理中组织合作情况比较（自制）

Table 4.2 Comparative analysis of orgniazition Cooperation in Natural Disasters Emergency Management for Local Governments between America and Japan		
	美国	日本
上下级合作	①层级：两级，即市（县）、镇	①层级：两级，即都（道府）、市（町村）
	②特点：地方自治，上下级不相隶属，上级提供支持帮助	②特点：地方自治，上下级不相隶属，是指导协作关系
部门间合作	①建立了应急联动中心进行协调	①建立了跨部门的合作机制
	②设立了突发事件指挥系统	②加强消防、警察等应急队伍的合作
政府间合作	①联邦应急管理署作为协调者	①防灾委员会协调会作为协调机构
	②签订援助合同、备忘录	②签订了合作协议
政府与社会组织合作	①成立国际灾害志愿者行动组织	①法律明确了社会组织、公众的责任
	②授权红十字会作为协调者	②指定了公共防灾机构协助政府应急
	③指定了作业流程、明确奖惩规定	③与媒体签订了灾前合同协议
	④设立了社区应急联系部门	④建立了居民自主防灾组织

美国与日本都是灾害频发的发达国家，虽然两者的政治体制不同，但两国地方政府灾害应急管理中的组织合作方面有着诸多相似之处：一是地方政府具有一定的自主性，有利于调动地方政府的积极性，并且应急管理层次少，具有灵活的优势；二是都设立了综合协调机构，并以发达的信息管理系统为支撑，有利于地方政府在应急管理中跨部门、跨区域合作。并且都很重视事前合作协议的签订，使跨部门、跨区域的应急合作程序化；三是都很重视建立与社会组织的合作伙伴关系，明确了社会组织的责任与义务，注重应急合作的规范化，并且尤其重视发挥基层社区的作用，建立了社区应急组织，重视灾害教育与培训，增强公民自救、互救的能力。总的来说，美国与日本都很重视加强地方政府灾害应急管理中组织合作，并在自然灾害应急管理实践中取得了良好的成效。

“他山之石，可以攻玉。”学习和借鉴美国、日本地方政府自然灾害应急管理中组织合作的成功经验，对加强我国地方政府自然灾害应急管理中组织合作有着重要的意义，有助于检讨和反思当前我国目前所存在的问题与障碍，探寻和设计促进我国地方政府自然灾害应急管理中组织合作的良策。

5 完善我国地方政府自然灾害应急管理中组织合作的对策

自然灾害的发生是没有边界的，往往会从一个地区蔓延到另一个地区，同时也可能诱发其他次生灾害的发生。有效的自然灾害应急管理得益于各个应急管理组织之间的协调合作，包括地方政府上下级之间、各职能部门间、地方政府间以及地方政府与社会组织间的有效合作。作为公共事务的管理者，地方政府应该积极探索构建自然灾害应急管理中组织合作的成功路径，建立良好的合作伙伴关系，以提升政府应急管理能力。针对上述地方政府自然灾害应急管理中组织合作所面临的困境，本文以无边界组织理论、新公共管理理论和治理与善治理论为指导，借鉴美国、日本的成功经验，从合作意识、合作沟通、合作的管理体制和制度配套等方面，探讨完善我国地方政府自然灾害应急管理中组织合作的对策建议。

5.1 增强合作意识，促进合作共识的达成

5.1.1 更新政府管理理念、树立合作理念

合作治理是地方政府自然灾害应急管理的发展方向。认清发展形势、实现思想观念的转变，是当前地方政府加强应急管理中组织合作的前提条件。在自然灾害应急管理中，地方政府要更新旧的管理理念，坚持“以人为本”、“以民为本”的治理理念，从管理型政府向服务型政府转变，注重民主价值、公共利益，并担负起共同责任；坚持集体的、共享的公共利益观念，以人们的根本利益为重，转变“权力至上”、“部门主义”和“地方保护主义”观念，树立合作理念和大局意识，增强凝聚力；从“全能政府”向“有限政府”转变，要深刻意识到自然灾害应急管理中的局限性，与社会组织、公众之间是平等、互利、合作的关系，塑造合法性政府。

5.1.2 引导社会转变观念，增强合作意识

“健全和稳定的现代民主不仅仅依赖于‘基本结构’的正义，而且还依赖于公民的品性与态度”^[77]。自然灾害突发事件不仅仅是对地方政府应急能力的挑战，也是对社会组织应对能力的考验。有效的应急管理有赖于社会组织的自愿合作和对权威的自觉认同。而那些具有公共精神和合作意识的社会组织就会积极主动地参与到自然灾害应急管理中去。因此，要建立良好合作的政府与社会互动协作关系，地方政府一方面需要通过教育、宣传等多种形式，塑造发达的应急合作文化，增强社会组织的责任感和凝聚力，提高社会组织的应急合作意识；另一方面社会组织要继承发扬团结互助的合作精神，增强自身的社会责任感和主动性，树立与政府平等合作的意识，共同维护公共利益。

5.2 信息共享，促进合作沟通顺畅

及时、客观、全面、准确地了解自然灾害应急管理中的有关信息，对于地方政府而言特别是应急管理者而言是制定正确决策的前提，对于社会组织、不同地区的地方政府而言则是配合、参与应急管理的必要前提，也是自然灾害应急管理中进行有效合作的必要条件。因此，有必要通过透明的信息建构地方政府自然灾害应急管理中组织合作的沟通平台。

5.2.1 依法全面公开信息内容

根据《中华人民共和国政府信息公开条例》关于应急管理信息公开的范围规定，全面公开所涉及到的“突发事件的应急预案、预警信息以及应对情况”和“抢险救灾、社会捐助等款物的管理、使用和分配情况”等相关信息。在不同阶段有着不同的信息需求，信息公开内容应做到全面，并贯穿于应急管理的全过程。按照突发事件的演进顺序，自然灾害应急管理包括减缓、准备、响应和恢复四个阶段，各个阶段具体信息公开内容如表5.1所示。

表5.1 地方政府应急管理信息公开内容（自制）

Table 5.1 Information publish of natural disasters emergency management for local government		
阶段	信息公开内容	目的
减缓与准备	相关法律、法规、政府规章	明确权利与义务、知晓灾害信息、督促采取措施
	应急预案、预测预警	
应急响应	灾害性质、范围、原因，应对措施、事态发展趋势	传递权威信息、抵制流言，了解和监督政府行为，便于社会动员
	处置的经验教训、相关责任的调查处理、重建的政策规划及执行、补偿政策与损失、防灾减灾新举措	总结经验、加强安全意识、接受社会监督、责任追究、吸纳社会参与

5.2.2 加强信息平台建设

地方政府在拓展信息沟通渠道方面要注意灵活多样，突出重点。要大力推动电子政务的发展，加强应急信息平台的建设。通过管理系统、通信调度、现场图像接入、移动指挥等系统技术平台，建立数据中心，实现纵向体系和横向体系数据资源的交换和共享，充分发挥其直接、高效、灵活、大容量、权威性的特点，推动地方政府不同系统之间的互联互通，保证应急信息的透明与共享，为应急决策的科学性和及时性、应急行动的有效配合提供信息依据；通过建立信息门户，实现与社会组织合作的信息化、高效化，优化社会组织中人力、物力、财力以及

信息资源的利用与共享，也可以承担起向社会组织进行应急宣教的功能。

此外，地方政府还应该采取政府公报、新闻发布会、因特网、电子屏幕、手机短讯等方式，拓展应急管理合作中的沟通渠道。

5.2.3 加强与媒体的合作

一方面媒体是政府信息发布的重要渠道，应实事求是地传播突发事件的信息；另一方面，政府是新闻媒体的重要信息源，应对媒体报告突发事件给予必要的引导，两者相互合作有利于突发事件信息的良好传播。一是任命新闻发言人，回答新闻媒体的提问，做好新闻发言人的培训工作，提高新闻发言人的素质，并加强对发言人的责任追究，防止发布信息不准确和瞒报、假报的行为；二是了解媒体，就自然灾害应急管理加强信息沟通，形成与媒体平等和睦的关系；三是达成协议，应急管理者应及时向媒体提供准确的信息^[78]。在 2008 年的汶川地震中，政府和媒体的全面友好合作，不仅实现了对灾情的全程公开与实时播报，达到了信息及时透明的效果，也大大提高了政府的公信力，塑造了透明性政府形象。

5.3 完善应急管理体制，提高合作效率

根据善治理论，有效性主要是指管理的效率，一是要求机构的设置合理，管理程序科学，管理活动灵活，二是要求节约和减少行政管理成本^[79]。地方政府自然灾害应急管理中的组织合作效率同样需要相应的合作性的组织结构及健全的应急管理体制，消除现行“条块分割、地域阻隔”的体制性障碍，优化机构设置，实现权力与职责的合理匹配，构建中央统一指挥、地方分工明确、相互协作的应急管理体制，以减少行政管理成本，提高应急合作效率。

5.3.1 应急重心下移，发挥基层政府的优势

我国应急管理基础较为薄弱，通过体制改革和建设，强化县级以上地方和基层政府应急管理能力已经刻不容缓。在汶川大地震中，人员伤亡和财产损失最严重的都是在县以下地方，凸显了地方政府特别是基层政府应急能力的薄弱。实际上，地方政府尤其是基层政府具有就近、掌握一手信息的优势，更能了解地方的实际情况，可以更有效地提供地方公共物品，节约管理成本，提高行政效率。

因此，在地方政府自然灾害应急管理中，可以适度向基层政府下放权力，明确基层政府的责任，加强属地管理，一方面有利于地方因地制宜，调动地方积极性和创造性；另一方面也有利于迅速反应，及时处理，力争将危机消灭在萌芽阶段，同时也为上级政府参与危机应对赢得了时间。同时，在灾后恢复与重建阶段，基层政府更贴近公众，也更为了解社会公众的需求，因此，应当充分发挥基层政府的优秀，以为公众提供更好的公共服务。

5.3.2 加强应急联动，促进地方政府部门间合作

自然灾害应急管理的过程最重要的就是综合各方面的信息和各种专业人员的知识和才能,组织协调各种资源和信息,更快更好地做出决策并按照决策实施应急救援。

①建立合作团队。合作团队强调的是应对自然灾害时政府的灵活性和协作性,是一种能够相互联合、资源共享、互补的合作方式。在建立合作团队过程中,要根据自然灾害的性质来恰当分配各部门的职能关系,明确应对环节中的关键部门、协作部门、参与单位及其职责,实现信息、队伍、物资等方面的联动。常态下,各联动部门根据自己本部门职责进行预测预控,非常态下则快速响应。

②建设综合性应急救援队伍,加强应急队伍联合演练。建立综合性应急救援队伍最大的优势就是在特定目标的基础上,集合了各专项应急部门的专业人才,以满足自然灾害应急工作所需,促进应急能力的提升。因此,以公安消防队伍及其他优势专业应急救援队伍为依托,建立或确定“一专多能”的综合性应急救援队伍,并加强应急队伍间的联合培训、互动演练,提高队伍协同应急的能力。

此外,在应急减缓与准备阶段,在应急预案制定过程中要注意加强交流,以实现应急预案的有效对接,避免和减少应急预案的不兼容状况。在恢复与重建阶段,由于恢复阶段任务繁重,涉及到资源动员、捐赠管理等方方面面,各部门也应当保持动态的联系,避免重复性建设,促进合作。

5.3.3 以契约为保障,推动地方政府间合作

经验表明,发生重大自然灾害仅仅依靠受灾地政府的应急力量是难以应付的。地方政府间的应急合作和相互援助已经成为各地方灾害管理中的重要组成部分。作为一个政府而言,它既是相对独立的危机处理主体,同时也是一个开放的、相互依存的政府系统中的一个子系统^[80]。加强区域应急合作可以快速实现“平—战”转换。在空间上,有利于打破传统的组织边界、地理界限,整合区域内各个政府碎片化的应急资源,建构起区域的应急系统;时间上,它可以按照事先建构好的应急合作框架,在自然灾害发生时可以实现快速有效应急响应,实现“平时”与“战时”的无缝隙衔接。因此,加强地方政府间的区域应急合作是很有必要的,尤其是相邻地区政府以及处于同一灾害带的政府间的应急合作。

由于不同行政区域之间不存在隶属关系,合作关系的形成多依赖于双方或多方的正式协议或契约。因此,地方政府间可以通过签订协议等法律契约方式,以契约为保障,明确地方政府间合作的形式、内容与领域,促进地区间优势互补和协调发展。在应急减缓与准备阶段,各地方政府根据跨区域应急总体预案的思想,结合区域性灾害现状,与周边相邻地区签订跨区域应急预案,以规范地方各个层面的跨区域突发事件应急管理活动。同时,也应加强灾后地方政府间的合作,开展对话磋商,开展学习考察和干部交流等合作活动,学习积累经验教训。由于灾后

重建同样是一项艰巨的工作，本身就遭受到损失的灾区无力单独进行恢复与重建，因此同样需要来自中央和其他省市的支援，加强地方政府间的对口支援和项目合作，建立长效的合作机制，促进共同发展。

5.3.4 塑造开放的应急系统，加强政府与社会组织合作

有效的自然灾害应急管理不仅要求政府内部的合作与协调，而且需要政府与社会组织进行合作。大量的实践证明，社会组织在应急管理中发挥了重要的作用，是政府的得力助手和有效补充，有效地弥补了政府的失灵。在应急管理中，社会组织参与的广度与深度不仅仅取决于自身的能力，也取决于政府的态度。因此，地方政府必须以积极的态度加强与社会组织的良好合作：

一是在应急减缓阶段，地方政府需要积极培育社会组织应急能力的发展，为其提供必要的政策资金支持，并对其加强防灾减灾的宣传教育，动员社会组织预先采取措施，消除或减弱危险要素的影响或风险；

二是在应急准备阶段，加大应急预案的开放性，建立群防群治队伍体系，充分发挥街道、社区、学校、企事业单位等基层组织的作用，实现应急预案的有效对接，开展联合应急演练，提升社会组织自救、互救的能力。同时，也可以鼓励与社会组织签订灾前应急合作协议，以保证在非常规状态下应急合作的有序性；

三是在应急响应阶段，动员各类社会组织立即采取措施，最大限度地降低灾害所带来的损失，借助应急系统的技术平台，实现专家参与和决策互动，为应急决策提供智力保障；加强与企业、志愿者团体、基金会等社会组织的应急合作协调工作，为应急救援提供充足的应急人力、物资等保障等；

四是在恢复与重建阶段，动员社会组织为灾区的重建捐款捐物，为灾区的恢复提供必要的资源保证，并且应当把心理恢复作为灾后整体恢复与重建的一项重要内容，并通过共青团以及中国红十字会等部门，与心理志愿者建立长期稳定的合作关系，有计划有组织地接纳心理救助志愿者，建立心理干预的定向帮扶机制。

5.4 加强法制建设，提供制度保障

5.4.1 完善相关法律，提供法律依据

法治作为一种治国方略，是政府实施有效治理的基本原则。“公共安全，需要建立在尊重法律、遵守规则以及加强权利保障上。”^[81]因此，有必要加强自然灾害应急管理的法律建设，通过法治化来实现地方政府自然灾害应急管理中的组织合作。

一方面要加强地方政府间跨区域应急合作的制度化和程序化，借鉴美国通过法案鼓励地方政府间合作的经验，赋予地方政府进行跨区域应急合作的权力。在中央的统一协调下，在自愿平等、互助共赢的原则下，地方政府间可以协商签署

具有强制力的应急合作协议，并由各地立法机关通过后形成有约束力的法律文件，双方共同执行。在协议中，要明确规定双方在应急合作中的工作原则、权利义务、协调机构、合作内容、工作程序等。

另一方面要完善统一调度指挥的法律法规，使得跨部门、跨警区的统一指挥、相互配合协作有法可依。此外还需要明确社会组织在自然灾害管理中的职能权利及主体地位，明确划分地方政府与社会组织在自然灾害应急管理中的权责关系，促进在法律的框架内真正实现地方政府与社会组织在自然灾害应急管理中的平等合作。

5.4.2 健全配套制度，提供制度保障

①完善社会组织参与自然灾害应急管理的制度渠道

在构建地方政府与社会组织平等合作的自然灾害应急管理格局中，地方政府应该为与社会组织合作提供一个良好的制度环境，加强配套制度建设，促进社会组织参与应急合作的积极性和规范性，结合本地自然灾害应急管理的需要，制定促进与社会组织合作的制度或政策。一是可以通过签订委托合同等方式，明确规定社会组织在应急减缓、应急准备、应急响应和恢复与重建四个阶段中与地方政府合作的内容、方式、程序，并形成制度规范；二是建立健全激励和善后补偿制度。自然灾害应急管理需要花费一定的人力、物力和财力，可以通过表彰、补偿的方式，调动社会组织参与自然灾害应急管理的主动性和积极性，促进其与政府能够进行有效的合作。

②建立健全组织合作中的责任追究机制

为了促进地方政府自然灾害应急管理中应急管理组织的有效合作，促使各级政府及其所属部门以及各个社会组织能够各尽其责，协调一致，还需要建立一套完整有效的责任追究机制。一是要细化各个合作主体在自然灾害应急管理各个阶段中的具体责任，明确责任范围，以解决责任认定困难的问题；二是加大监督与惩罚力度，对在具体的合作实践中，不履行职责，推脱责任或以邻为壑的责任主体给予相应的责任追究；同时，也要注意赏罚分明、奖惩兑现，对于在自然灾害应急管理工作中作出突出贡献的组织或个人要给予表彰和奖励，以调动各个应急管理组织合作的积极性和主动性。

6 研究结论与后续研究建议

6.1 研究结论

作为一个自然灾害频发的国家,地震、海啸、滑坡等各种自然灾害突发事件接连不断,严重影响了人们的生命财产安全和社会的稳定发展。尤其是随着自然灾害突发事件的群发性和跨区域特征明显,使得地方政府自然灾害应急管理难度加大。在以坚持中央统一领导、属地管理为主的原则下,如何促进地方政府纵向与横向的合作,如何构建地方政府与社会组织平等合作关系,从而实现迅速有效应对各种自然灾害,已成为当前所面临的一个重要现实问题。本文以无边界组织理论、新公共管理理论和治理与善治理论为指导,从合作意识、合作沟通、合作的管理体制和制度配套等四个方面探讨分析了我国地方政府自然灾害应急管理中组织合作面临的困境及原因,并借鉴了美国与日本地方政府自然灾害应急管理中组织合作的成功经验,提出了有针对性的对策建议,得出以下结论:

第一,加强组织合作是现代政府应急管理的发展趋势。有效的自然灾害应急管理需要地方政府加强自身内部的合作以及与社会组织之间的合作,以最大限度地整合应急资源,相互促进,优势互补,共同提高应急管理能力。

第二,我国地方政府也逐渐认识到在自然灾害应急管理中加强组织合作的重要性,并且在实践中不断积极探索,通过法律法规及应急预案为组织合作提供了标准和依据,设置了减灾委作为综合协调机构,积极探索了多样化的合作手段。在取得进步的同时,却依然存在着不足。本文从合作意识、合作沟通、合作的管理体制和制度配套方面探讨分析了当前我国地方政府自然灾害应急管理中组织合作所面临的困境及原因,具体表现为:合作意识不强,合作共识尚未达成;信息共享程度低、合作沟通不畅;应急管理体制不完善,合作效率低;制度配套不健全,合作制度化程度低等等。

第三,针对当前我国地方政府在自然灾害应急管理中组织合作所面临的困境,在坚持中央统一协调、属地管理的原则下,从增强合作意识、促进合作沟通顺畅、完善应急管理体制和健全制度配套等方面探讨了加快推进我国地方政府自然灾害应急管理中的组织合作的对策建议,具体如下:更新地方政府管理理念,引导社会组织观念转变,增强合作意识,促进合作共识的达成;依法全面公开信息、建立资源共享的信息平台,加强与媒体的合作,促进合作沟通顺畅;完善地方政府应急管理体制,提高合作效率;健全相关的法律制度配套,提供制度保障。通过加强地方政府自然灾害应急管理中的组织合作,以协调有序和迅速有效地应对自然灾害,特别是跨领域、跨地区的重大自然灾害,这对于完善我国应急管理体系,

增强地方政府综合防灾减灾应急能力具有重要意义。

6.2 后续研究建议

如何加强地方政府自然灾害应急管理中的组织合作，提升地方政府自然灾害应急能力水平不仅是一个现实问题，更是一个学术问题。灾害应急研究的热浪冲击着学术的矜持，使思考与研究更有意义。本文依据无边界组织理论、新公共管理理论和治理与善治理论的思想，从增强合作意识、促进合作沟通顺畅、完善应急管理体制和健全制度配套等方面探索了完善我国地方政府在自然灾害突发事件中组织合作的对策建议。当然，这是一项长期而艰巨的任务，并非一朝一夕能见成效，其合作效率的提高也并非单纯靠各个组织的参与就能实现。在现实中，它同样依赖于合作主体间的信任、能力匹配以及先进的合作文化等来支撑，同时也需要领导者较变思维，灵活领导方式，以期实现对自然灾害类突发事件的合作治理。由于时间和学术水平的局限，本研究对于处理好加强各个应急管理组织的能力建设以及更好地借鉴国外地方政府自然灾害应急管理中组织合作的成功经验等等还有待进一步研究，也为本文的后续研究提供了空间。

致 谢

时光如梭，又是一个离别的季节。三年的研究生生活马上就要结束，我的学生生涯也将要落下帷幕，而我也即将踏入职场之路。面对这个培养我们成才的校园，想到一路与我相伴的人们，心中依依不舍，无比眷恋。回首过去，心怀感恩。

感谢您，我敬爱的罗章老师。谢谢您，在学习上的耐心教导，是您丰富了我的知识，拓宽了我的视野；谢谢您悉心指导我的论文，从论文选题、构思、撰写乃至定稿整个过程，都给予了很多帮助与建议；谢谢您，在生活上像亲人一样关心照顾着我生活中的点点滴滴，谢谢您平日里对我的包容与担待，亲爱的罗老师，谢谢您！

感谢我的同门李韧、张雪、黄于君、李储学、张春艳、刘文登、王涛以及各位师弟师妹们，是你们让我的研究生生活更加丰富多彩，谢谢你们的关心与照顾，谢谢你们对我的迁就与包容，更要谢谢你们陪我共渡难关，给我温暖。谢谢你们，我亲爱的兄弟姐妹们，祝你们前程似锦，永远幸福！

感谢我的朋友王磊、黄培、徐春惠、吴银花等等，谢谢你们三年来的陪伴，谢谢你们带给我的快乐，是你们在我感觉到压力的时候给我鼓励与安慰，谢谢你们的真诚与关爱，祝你们心想事成，幸福一生！

感谢我的家人，谢谢你们多年来给我的支持与鼓励，谢谢你们的无私奉献与付出，你们是我最强有力的后盾，我为有你们而感到幸福，谢谢你们，我的亲人！

感谢重庆大学的各位老师、同学，谢谢你们的关心和帮助，祝福你们一帆风顺，万事如意！

最后，衷心地感谢在百忙之中评阅论文和参加答辩的各位专家、教授！

宁晓凤

二〇一二年五月十日 于重庆大学

参考文献

- [1] 民政部. 民政部发布2010年全国自然灾害损失情况[EB/OL]. <http://www.mca.gov.cn/article/zxgx/201101/20110100130160.shtml>, 2011-01-14.
- [2] 民政部. 民政部发布2011年自然灾害基本情况[EB/OL]. <http://www.mca.gov.cn/article/zrzh/2011/index.htm>, 2012-01-20.
- [3] 中新网. 国家综合防灾减灾规划(2011-2015)[EB/OL]. <http://www.chinanews.com/gn/2011/12-08/3518900.shtml>, 2011-12-8.
- [4] 新华网. 国务院关于全面加强应急管理工作的意见[EB/OL]. http://news.xinhuanet.com/politics/2006-07/06/content_4803223_1.htm. 2006-7-6.
- [5] 新华网. 国务院关于全面加强应急管理工作的意见[EB/OL]. http://news.xinhuanet.com/politics/2006-07/06/content_4803223_1.htm. 2006-7-6.
- [6] 林尚立. 国内政府间关系[M]. 杭州: 浙江人民出版社, 1998: 16—17.
- [7] 薄贵利. 近现代地方政府比较[M]. 北京: 光明日报出版社, 1988: 102.
- [8] 郭济. 政府应急管理实务[M]. 北京: 中共中央党校出版社, 2004: 175.
- [9] 新华网. 国家突发公共事件应急预案[EB/OL]. http://news.xinhuanet.com/politics/2006-01/08/content_4023946.htm, 2006-1-8.
- [10] Federal Response Plan(FRP)[EB/OL].[1999].<http://fema.gov/pdf/rrr/frp>, 2011-11-20.
- [11] 计雷, 池宏, 陈安等. 突发事件应急管理[M]. 北京: 高等教育出版社, 2006: 9-10.
- [12] 巴纳德. 经理人员的职能[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1997: 60.
- [13] 唐兴霖. 公共行政组织原理、体系与范围[M]. 广州: 中山大学出版社, 2001: 3.
- [14] 朱国云. 组织理论: 历史与流派[M]. 南京: 南京大学出版社, 1997: 217.
- [15] 尹钢, 梁丽芝. 行政组织学[M]. 北京: 北京大学出版社, 2005: 2.
- [16] 宋书文. 管理心理学词典[M]. 兰州: 甘肃人民出版社, 1989: 150.
- [17] 罗恩·阿什克纳斯, 迪夫·乌里奇等. 无边界组织[M]. 北京: 机械工业出版社, 2005: 88.
- [18] 赵成根. 新公共管理改革: 不断塑造新的平衡[M]. 北京: 北京大学出版社, 2007: 11.
- [19] World Bank, Governance and Development Washington, D.C.: World Bank, 1992: 3.
- [20] 俞可平. 治理与善治[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2000: 5.
- [21] R. Rhodes, The New Governance: Governing Without Government, Political Studies, XLIV, 1996: 563.
- [22] 魏涛. 公共治理理论研究综述[J]. 资料通讯, 2006, (1): 56—61.
- [23] 俞可平. 治理与善治[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2000: 237.
- [24] 陈振明. 公共管理学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2005: 82.

- [25] Richard T. Sylves, William L. Waugh, Disasters Management in the U.S. and Canada: The Politics, Policymaking, Administration and Analysis of Emergency Management.
- [26] George Hadow, Jane Bullock: Introduction to Emergency Management.
- [27] William L. Waugh, Living with Hazards, Dealing with Disasters[J]. An Introduction to Emergency Management, 2005, (12): 71-82.
- [28] William L. Waugh. Collaboration and Leadership for Effective Emergency Management[J]. Public Administration Review, 2006, (12).
- [29] Thomas E. Drabek. Managing the Emergency Response. Public Administration Review, 1985, 45(1): 85-92.
- [30] Charles F. Parker, Eric K. Stern, Eric Paglia, Christer Brown. The Hurricane Katrina Disaster Revisited. Journal of Contingencies and Crisis Management, 2009, 17(4): 206-220.
- [31] Louise K. Comfort. Integrating Organizational Actions in Emergency Management: Strategies for Change[J]. Public Administration Review. 2001, 45(1): 38-42.
- [32] David, McLoughlin. A Framework for Integrated Emergency Management System[J]. Public Administration Review, 1985, 45(1): 165-172.
- [33] Rosenthal U. Managing Crisis: Threats, Dilemmas, Opportunities, Springfield, IL: Charles C. Thomas, 2001.
- [34] Kiki Caruson, Susan A. MacManus. Disaster Vulnerabilities: How Strong a Push Toward Regionalism and Intergovernmental Cooperation[J]. The American Review of Public Administration, 2008, 38(3): 286-306.
- [35] Boin A. Meeting the Challenges of Transboundary Crises: Building Blocks for Institutional Design[J]. Contingencies and Crisis Management, 2009, 17(4): 203-205.
- [36] 储大建. 建立基于系统控制的应急管理新模式[J]. 城市管理, 2003, (3): 8-9.
- [37] 陶鹏, 童星. 我国自然灾害应急管理中的“应急失灵”及其矫正——从2010年西南五省(市区)的旱灾谈起[J]. 江苏社会科学, 2011, (2): 22-27.
- [38] 陈靖, 史培军. 中国城市综合灾害风险管理现状及对策[J]. 自然灾害学报, 2006, (15): 17-22.
- [39] 王学栋. 论我国政府对自然灾害的应急管理[J]. 软科学, 2004, (3): 49-50.
- [40] 左雄. 自然灾害应急救援管理探讨——以重庆武隆山体垮塌应急救援为例[J]. 自然灾害学报, 2010, (4): 1-5.
- [41] 薛澜, 张强, 钟开斌. 危机管理: 转型期中国面临的挑战[M]. 北京: 清华大学出版社, 2003: 116.
- [42] 张成福. 公共危机管理: 全面整合的模式与中国的战略[J]. 中国行政管理, 2003(7): 6.
- [43] 吕志奎. 使跨界应急管理协作运转起来——美国EMAC的经验及其借鉴[J]. 公共管理评论,

- 2010(1): 86-111.
- [44] 滕伍晓, 王清. 危机应对的区域应急联动模式研究[J]. 社会科学, 2010, (7): 63-68.
- [45] 李晓翔, 刘春林. 自然灾害管理中的跨组织合作—基于社会弱点的视角[J]. 公共管理学报, 2010 (1): 73-82.
- [46] 史培军. 区域综合公共安全管理模式及中国公共安全管理对策[J]. 自然灾害学报, 2006, 15 (6): 9-16.
- [47] 杨龙, 郑春勇. 地方政府合作在区域性公共危机处理中的作用[J]. 武汉大学学报, 2011, (1): 57-68.
- [48] 岳经纶. 合作式应急治理机制的构建: 香港模式的启示[J]. 公共行政评论, 2009, (6): 82-103.
- [49] 王光, 秦立强, 张明. 试论政府应急管理中的社会合作机制[J]. 中国人民公安大学学报, 2006 (5): 118-123.
- [50] 顾林生. 国外基层灾害应对机制研究[J]. 中国减灾, 2007, (6): 30-35.
- [51] 史培军, 刘连友. 中国应对巨灾的经验与教训—2008年5月12日汶川地震灾害应对及评论[J]. 中国风险报告, 2009 (6): :35-43.
- [52] 民政部. 2010年全国自然灾害应对工作总结评估报告 [EB/OL]. <http://www.mca.gov.cn/art icle/zwgk/mzyw/201107/20110700168897. shtml>, 2012-1-12.
- [53] 民政部. 2010年全国自然灾害应对工作总结评估报告 [EB/OL]. <http://www.mca.gov.cn/art icle/zwgk/mzyw/201107/20110700168897. shtml>, 2012-1-12.
- [54] 谢洋, 王聪聪. 全国491万名志愿者参与抗震救灾[N]. 中国青年报, 2008.6.10.
- [55] 中国经济网, 19 省市对口支援汶川, 安排对口支援资金 843.8 亿元[EB/OL]. http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/201105/10/t20110510_22411053.shtml, 2011-5-10.
- [56] 中国新闻周刊网. 大地震: 政府青涩对接 NGO[EB/OL]. <http://newsweek.lnewsweek.cn/mag azine.php?id=388&page=3>, 2012-2-17.
- [57] 南方都市报. 100 多个非政府组织在四川灾区参与救援[EB/OL]. <http://news.sina.com.cn/c/p/2008-05-24/041115607390. Shtml>, 2011-12-20.
- [58] 南方周末.摸着汶川的石头, 趟过玉树的河—被地震倒逼的救援进化[EB/OL]. <http://www.infzm.com/content/44475>.2012-2-20.
- [59] 罗章, 李韧. 中日应急管理体制要素比较研究[J]. 学术论坛, 2010, (9): 60-63.
- [60] 赵成根.国外大城市危机管理模式研究[M]. 北京: 北京大学出版社, 2006: 175.
- [61] Boin A. Meeting the Challenges of Transboundary Crises:Building Blocks for Institutional Design. [J]. Contingencies and Crisis Management, 2009, 17 (4): 203-205.
- [62] 田穗生. 行政区划概论[M]. 北京: 北京大学出版社, 2006: 194.
- [63] 罗章, 李韧. 中日应急管理体制要素比较研究[J]. 学术论坛, 2010, (9): 60-63.

- [64] 陈振明. 公共管理学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2005: 165.
- [65] 王宏伟, 李驾楼. 我国应急管理体制性弊端探因[J]. 中国减灾, 2010, (6): 40-42.
- [66] 朱力, 韩勇. 我国重大突发事件解析[M]. 南京: 南京大学出版社. 2009: 92-93.
- [67] 王宏伟: 美国的应急管理协调: 联邦体制、碎片化与整合[J]. 国家行政学院学报, 2010, (3): 124-128.
- [68] William L. Waugh. Emergency Management Principles and Practice for Local Government, [J]. the International City Management Association , 2007 (3): 58.
- [69] 吴量福. 美国地方政府管理中的应急系统及其运作[J]. 政治学研究, 2004, (1): 105-109.
- [70] 熊贵彬. 美国灾害救助体制探析[J]. 湖北社会科学, 2010, (1): 59-62.
- [71] 刘红芹. 公共危机管理的协调联动机制研究[D]. 兰州: 兰州大学, 2009: 32.
- [72] Wilson J, Oyola- Yemaiel A. The evolution of emergency management and the advancement towards a profession in the United States and Florida[J]. Safety Science, 2007, 39(1-2): 117-131.
- [73] 赵成根. 发达国家大城市危机管理中的社会参与机制[J]. 北京行政学院学报. 2006, (4): 13-17.
- [74] 顾林生. 国外基层灾害应对机制研究[J]. 中国减灾, 2007, (6): 30-35.
- [75] 民营经济. 报他山之石: 别国经验可资借鉴[EB/OL]. http://myjjb.ycwb.com/2011-05/25/content_3444769.htm, 2011-5-25.
- [76] 海南新闻重大灾难见证者: 地震时95%的人靠自救荒作物互救生还[EB/OL]. <http://news.sohu.com/20080705/n257965531.shtml>, 2008-7-5.
- [77] 许纪霖. 共和、社群与公民[M]. 南京: 江苏人民出版社, 2003: 236.
- [78] David A. McEntire. Disaster Response and Recovery: Strategies and Tactics for Resilience [J]. John Wiley and Sons Inc, 2007: 184.
- [79] 俞可平. 治理与善治[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2000: 72.
- [80] 赵成根. 国外大城市危机管理模式研究[M]. 北京: 北京大学出版社, 2006: 61.
- [81] 马长山. 国家、市民社会与法治[M]. 北京: 商务印书馆, 2002: 155.

附 录

A. 作者在攻读学位期间发表的论文目录

[1] 罗章，宁晓凤. 失地农民最低生活保障中的政府责任——以重庆市两江新区为例. 安徽农业科学, 2011, (36).

B. 作者在攻读学位期间参加的科研项目

[1] 参与中央高校基本科研业务费资助项目《我国灾害应急体系中社区应急力建设——以西部地区为例》的课题申请和论文写作.

[2] 参与了重庆市妇联《重庆市妇联参与社区管理研究》问卷设计和问卷调查.

[3] 参与重庆市政策研究所《重庆市统筹城乡发展中的乡村建设》调查问卷设计和下乡调研工作.

[4] 参加了国家社科基金《西南少数民族文化对民族乡村自治治理影响研究》后续研究.