

# 中国特色应急管理 理论研究的基本图谱

钟开斌 薛 澜

**摘 要：**伴随实践发展和理论研究推进，应急管理已经成为中国公共管理研究的重点领域。中国现有的应急管理研究还比较零散，尚未形成清晰完整的总体图景，不利于理论研究的持续深入和学科的稳定发展。以“事件特征—管理体系—时空环境”的综合分析框架，从突发事件的发生规律和演化特征、应对突发事件的管理体系以及突发事件应对活动所处的时空环境三个层次，可以勾勒中国特色应急管理理论研究的基本图谱，探寻未来中国特色应急管理理论研究的重点领域和优先发展主题。中国特色应急管理理论研究主要包括基于中国情境的突发事件演化机理、基于党政统领的应急管理体制、基于全生命周期的应急管理过程、基于刚柔相济的应急管理制度、基于优势互补的应急管理工具、基于宏观影响的应急管理环境共6个重点领域、21个优先发展主题。

**关键词：**应急管理 研究图谱 知识体系 学科建设 中国情境

作者钟开斌，中共中央党校（国家行政学院）应急管理研究院教授（北京100089）；薛澜，清华大学公共管理学院教授（北京100084）。

应急管理是国家治理的重要组成部分，是中国式现代化行稳致远的重要保障，“承担防范化解重大安全风险、及时应对处置各类灾害事故的重要职责，担负保护人民群众生命财产安全和维护社会稳定的重要使命”。<sup>①</sup>党的二十大报告和二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》，都把应急管理作为国家安全的重要内容，把推进国家安全体系和能力现代化列为专章作出战略部署，彰显应急管理在推进中国式现代化进程中的重要作用。应急管理是公共管理的重要内容，应急管理理论是建构中国自主知识体系的重要组成部分。立足中国式现代化建构中国自主的应急管理知识体系，首先需要勾勒中国特色应急管理理论研究的基本图谱，探寻可能的重点领域和优先发展主题，为积极推进中国特色应急管理理论研究、学科建设、人才培养提供总体思路、基础框架和重点任务。

<sup>①</sup> 《习近平关于防范风险挑战、应对突发事件论述摘编》，北京：中央文献出版社，2020年，第198页。

## 一、推进实践基础上的中国特色应急管理理论研究

应急管理是一个新兴交叉学科领域，具有很强的综合性、专业性、实践性。党的十八大以来，我国应急管理事业取得历史性成就，发生历史性变革。我国应急管理丰富鲜活的实践，对中国特色应急管理理论研究提出了新的更高要求，迫切需要立足中国实践、基于中国情境，刻画中国特色应急管理理论研究的基本图谱，加快建构中国自主的应急管理知识体系，尽快形成中国特色应急管理理论研究范式。

### （一）弥补应急管理理论与实践发展的差距

伴随实践的不断发展和理论研究的不断深入，应急管理已经成为中国公共管理研究的一个重点领域。特别是随着 2018 年党和国家机构改革组建应急管理部，2019 年 11 月 29 日习近平总书记在主持中共中央政治局第十九次集体学习时提出“大力培养应急管理人才，加强应急管理学科建设”，2019 年底 2020 年初新冠疫情暴发并在短时间内席卷全球，成为 21 世纪以来全球遭遇的最大公共卫生威胁，2020 年 2 月应急技术与管理、应急管理被纳入普通高等学校本科专业目录，2020 年 4 月国务院学位办决定部分高校在公共管理一级学科下自主设置应急管理二级学科，2020 年 12 月国务院学位委员会在交叉学科门类设立国家安全学一级学科，中国的应急管理理论研究进入了新一轮高峰期，展现出蓬勃生机和广阔前景。

在看到成绩的同时，要清醒地认识到，中国现有的应急管理理论研究还比较零散，与中国应急管理实践发展需要和中国学者应有的国际贡献相比还存在较大差距。从研究进展来看，学术研究的一个关键目标是“推动理论发展”；<sup>①</sup>在 2003 年“非典”疫情后经历井喷式快速发展之后，中国的应急管理理论研究总体处在“平稳状态”，<sup>②</sup>有的研究低水平重复、同质化竞争和碎片化发展，具有重大引领意义的理论创新突破还不够多。从学科分布来看，公共管理、管理科学与工程、安全科学与工程、国家安全学等都在开展研究，提出各自的学科范畴和研究图景，相互间交叉融合不足。<sup>③</sup>即使在公共管理学科内部，不同学者往往乐于提出新概念、划出新领域，

① Kevin G. Corley and Dennis A. Gioia, “Building Theory About Theory Building: What Constitutes a Theoretical Contribution?” *Academy of Management Review*, vol. 36, no. 1, 2011, pp. 12-32.

② 吕孝礼、朱宪、徐浩：《公共管理视角下的中国危机管理研究（2012—2016）：进展与反思》，《公共行政评论》2019 年第 1 期。

③ 参见张宇燕、冯维江：《新时代国家安全学论纲》，《中国社会科学》2021 年第 7 期；郑国光、吴佳：《构建中国自主的应急管理知识体系：实践、问题与议程》，《中国应急管理科学》2023 年第 8 期。

在基本概念、研究范式、研究方法等方面尚未达成共识，良性互动的学术共同体尚未形成。从国际贡献来看，应急管理的中国故事、中国经验和中国理论在国际学术界发表的高质量成果还不够多，影响还不够大。<sup>①</sup> 理论研究的滞后和学术支撑的不足，使得中国应急管理实践缺乏行之有效的理论指导，不利于长远持续发展。<sup>②</sup>

作为实践性很强的一个新兴交叉学科领域，应急管理在开展理论研究、为实践提供学术支撑方面面临诸多挑战。第一，应急管理以突发事件为研究对象，而突发事件孕育演化机理、时空预测、影响分析以及干预调控活动错综复杂，其背后复杂的科学规律不易被人们认知把握，特别是重大突发事件情景具有高度的不确定性和随机性，更加难以进行精准分析研判。第二，应急管理研究主体具有学科多元性，涉及管理学、经济学、法学、工学、农学、医学、军事学等不同领域的复合知识，跨学科交叉融合难度大。第三，应急管理实践性强的特点使得对其开展实证研究比较困难，特别是重大突发事件现场的危险性、封闭性使得研究者难以对其进行全程深度跟踪研究。第四，突发事件灾变动力学过程和全周期综合应对过程受到诸多因素影响，存在很多不可预测或难以预测的突变情形，致使研究者在开展描述性、解释性或探索性研究时进行理论抽象难度大。

党的十八大以来，中国的应急管理事业发展进入了一个以理念现代化引领体系和能力现代化的新阶段，党和国家作出“我国发展进入战略机遇和风险挑战并存、不确定难预料因素增多的时期，各种‘黑天鹅’、‘灰犀牛’事件随时可能发生”<sup>③</sup>的战略判断，把应急管理纳入国家治理顶层设计进行统筹安排并提出了推进应急管理体系和能力现代化的战略设想，续写了新时代经济快速发展和社会长期稳定“两大奇迹”新篇章。<sup>④</sup> 马克思指出：“理论在一个国家实现的程度，总是决定于理论满足这个国家的需要的程度。”<sup>⑤</sup> 习近平总书记强调：“推进理论的体系化、学理化，是理论创新的内在要求和重要途径。”<sup>⑥</sup> 应急管理的丰富鲜活实践需要理论界跟进研究，首要的是从整体上勾勒出中国特色应急管理理论研究的总体蓝图，为开展中国

① 参见何佳讯、葛佳烨、张凡：《中国学者管理学研究的世界贡献：国际合作、前沿热点与贡献路径——基于世界千种管理学英文期刊论文（2013—2019年）的定量分析》，《管理世界》2021年第9期；史晓姣、马亮：《中国公共管理研究的进展和热点：基于2020年英文期刊论文的分析》，《公共管理评论》2022年第2期。

② 参见张海波、童星：《中国应急管理结构变化及其理论概化》，《中国社会科学》2015年第3期。

③ 《习近平著作选读》第1卷，北京：人民出版社，2023年，第22页。

④ 参见钟开斌、薛澜：《以理念现代化引领体系和能力现代化：对党的十八大以来中国应急管理事业发展的一个理论解释》，《管理世界》2022年第8期。

⑤ 《马克思恩格斯全集》第3卷，北京：人民出版社，2002年，第209页。

⑥ 《不断深化对党的理论创新的规律性认识 在新时代新征程上取得更为丰硕的理论创新成果》，《人民日报》2023年7月2日，第1版。

特色应急管理理论体系化、学理化研究提供可供参考的总体框架，在此基础上为中国特色应急管理实践创新发展提供强有力的理论支撑和学术支持。

## （二）建构中国自主的应急管理知识体系

习近平总书记指出：“加快构建中国特色哲学社会科学，归根结底是建构中国自主的知识体系。”<sup>①</sup> 中国自主知识体系包括学科体系、学术体系和话语体系，其中，“社会科学范式重构是建构中国自主学科体系的核心任务，概念、理论和方法创新是建构中国自主学术体系的主要内容，确立基于中国发展与治理的叙事逻辑和叙事方式是建构中国自主话语体系的关键工作”。<sup>②</sup>

“范式”（paradigm）是一门学科成为科学的“必要条件”或“成熟标志”，“以共同范式为基础进行研究的人，都承诺同样的规则 and 标准从事科学实践”。<sup>③</sup> 研究范式是学术共同体的基本特征，是学术共同体进行科学研究时遵循的通用模式和框架，是学科知识生产与积累基本研究方法的总和。作为一个具有共同信念、共同价值、共同规范的社会群体，学术共同体要求成员之间具有相近的专业背景、基本的学科共识、共同的知识体系并相互之间能够有效对话。系统梳理国内外已有的研究发现，缺乏学术共同体是国内应急管理研究无法走向深入的一个重要原因。<sup>④</sup>

应急管理是社会科学与自然科学综合交叉而侧重于实践应用的专业领域，长期以来，国际上应急管理领域形成了“工程—技术”“组织—制度”“政治—社会”三种研究传统，分别强调通过工程和技术手段来防控灾害，通过加强组织管理、完善制度设计来管理灾害，通过推进政治与社会的根本变革来降低风险。<sup>⑤</sup> 在国内，应急管理分属于公共管理、国家安全、安全科学与工程、管理科学与工程、公安技术及网络空间安全等不同学科，在教育部《普通高等学校本科专业目录》中，涉及应急管理的本科专业覆盖管理学、经济学、法学、理学、工学等不同门类。2021 年 12 月印发的《“十四五”国家应急体系规划》提出：“加强应急管理学科专业体系建设，鼓励高校开设应急管理相关专业。加强综合型、复合型、创新型、应用型、技能型应急管理人才培养。”<sup>⑥</sup>

① 《坚持党的领导传承红色基因扎根中国大地 走出一条建设中国特色世界一流大学新路》，《人民日报》2022 年 4 月 26 日，第 1 版。

② 郁建兴、黄飏：《建构中国自主知识体系及其世界意义》，《政治学研究》2023 年第 3 期。

③ 托马斯·库恩：《科学革命的结构》，金吾伦、胡新和译，北京：北京大学出版社，2012 年，第 9 页。

④ 参见吕孝礼、徐浩：《欧洲危机研究学术共同体建设情况及危机研究进展》，《风险灾害危机研究》2016 年第 1 期。

⑤ 参见童星、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。

⑥ 《国务院关于印发“十四五”国家应急体系规划的通知》，《中华人民共和国国务院公报》2022 年第 6 号。



学科归属分散化、多样化的好处是有利于动员不同学科的力量从不同的角度开展研究，为更加全面深刻认识所研究的问题提供丰富多样的视角和内容，采取综合集成的方法。学科归属分散化、多样化的问题在于，如果不同学科的基本知识体系之间存在很大差异、缺少基本“范式”，有关应急管理的理论研究就会出现“盲人摸象”的现象，<sup>①</sup> 相互之间难以进行理性对话，致使无法形成持续稳定的学术共同体。“提炼原创性、标识性概念，实现‘术语的革命’，是建构中国自主知识体系的最为重要的概念基础。”<sup>②</sup> 目前，不同学科在应急管理基本概念和术语的界定上缺乏共识。例如，安全科学与工程学科把“应急”视为最基本的概念，认为“应急”包含了“应急科学”“应急技术”“应急管理”“应急文化”“应急产业”等相互并列的内容，从属于“应急”；<sup>③</sup> 与之不同，公共管理学科则把“应急管理”视为最基本概念，把“应急科技”“应急产业”“应急文化”看作“应急管理”的组成部分。

在经历提出新概念、划出新领域的快速发展阶段后，特别是伴随 2022 年新版学科专业目录印发实施，有必要立足应急管理实践，从整体上建构中国自主的应急管理知识体系，总结提炼中国特色应急管理具有主体性、原创性、标识性的概念、观点、理论，最大限度凝聚不同学科之间在基本概念、研究领域、研究方法等方面的共识，化解理论研究和学科建设中的纷争，推动应急管理学科长远可持续发展。知识体系的内核是理论，中国自主应急管理知识体系的内核是应急管理理论。建构中国自主应急管理知识体系的基础性工作，是勾勒中国特色应急管理理论研究的基本图谱，明确未来需要深化研究的重点研究领域和优先发展主题，作为中国本土化应急管理研究范式的理论基础和不同学科进行对话交流的知识基础。

## 二、分析框架：“事件特征—管理体系—时空环境”的应急管理研究逻辑

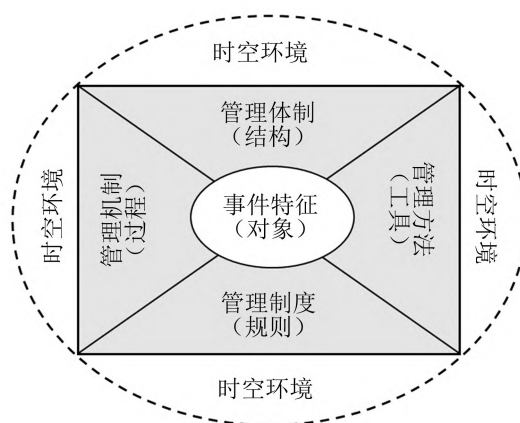
勾勒中国特色应急管理理论研究的基本图谱，需要基于应急管理的通用理论和中国的特殊情境，构建一个以公共管理学为主体、同时对其他学科具有较强包容性和开放性的综合分析框架。本文构建一个“事件特征—管理体系—时空环境”的综合分析架构（见下图），从突发事件的发生规律和演化特征、应对突发事件的管理体系以及突发事件应对活动所处的时空环境三个维度，来刻画应急管理理论研究的基

① E. L. Quarantelli, ed., *What Is a Disaster? Perspective on the Question*, London: Routledge, 1998, p. 239.

② 孙正聿：《原创性概念和标识性概念——建构中国自主知识体系的概念基础》，《中国社会科学》2024 年第 7 期。

③ 参见钱洪伟：《应急科学与工程学科知识体系发展策略——应急科学学初步探索》，《灾害学》2018 年第 1 期。

本图谱。在“事件特征—管理体系—时空环境”分析架构看来，应急管理是一个在特定时空环境下，以政府为核心的公共部门依托法律制度、运用各种方法工具、开展全过程突发事件应对的活动。有关应急管理活动的理论研究主要包括事件特征、管理体系、时空环境三个不同维度，而管理体系具体又包括管理结构、管理过程、管理规则、管理工具四个关键要素，由此构成应急管理研究的“1+4+1”框架——一个管理对象（事件特征）、四个关键要素（管理体系）和一个约束条件（时空环境）。



应急管理的“事件特征—管理体系—时空环境”分析框架图

资料来源：作者自制。

### （一）维度一：突发事件的动力学过程和规律性特征

“事件特征—管理体系—时空环境”分析框架关注的第一个维度是突发事件本身，即事件从孕育、发生、发展到终结的动力学过程和规律性特征。基于事件维度的分析是应急管理理论研究的逻辑起点，也是传统灾害学研究的核心议题。在“冲击—响应”分析框架看来，作为冲击的突发事件是以政府为核心的公共部门进行响应的对象；只有了解突发事件的情景特点，实时动态掌握关键信息及其发展态势，才能及时作出有效的响应。“情景—应对”分析框架认为，突发事件情景会在物理空间、虚拟空间、心理空间形成“事件链—舆情传播—心理行为”的复杂耦合效应，要求我们采取实时情景感知方法和多源信息集成融合的情景分析方法进行应对。公共安全三角形理论模型认为，突发事件要素的演化行为与规律是公共安全研究的核心。<sup>①</sup> 安全科学与工程、管理科学与工程、公共管理、国家安全等学科，从隐患、风险、灾害、危机等不同维度开展相应的研究。

当前，世界百年未有之大变局加速演进，世界进入新的动荡变革期。随着经济社会快速发展、自然环境和社会环境复杂变化、全球政治经济格局重大变革，人类

<sup>①</sup> 参见范维澄等：《公共安全科学导论》，北京：科学出版社，2013年，第17—18页。

社会进入一个波动性（Volatility）、不确定性（Uncertainty）、复杂性（Complexity）、模糊性（Ambiguity）急剧增多的“乌卡（VUCA）时代”，甚至逐渐过渡到了一个脆弱性（Brittleness）、焦虑感（Anxiety）、非线性（Nonlinearity）和难以理解（Incomprehensible）交织叠加的“巴尼（BANI）时代”，<sup>①</sup> 各类突发事件在孕育机理、分布特征和演化规律方面出现了重大变化，新的“不确定性复合体”（uncertainty complex）正在形成。<sup>②</sup> 近年来，国际学术界提出了“系统风险”（systemic risk）、“全球/世界风险”（global/world risk）、“关联风险”（interconnected risk）、“极端风险”（extreme risk）、“超级巨灾”（mega catastrophe）、“级联灾害”（cascading disaster）、“耦合灾害”（compound disaster）、“跨界危机”（transboundary crisis）等概念。理论界有必要深入研究新的时代背景下突发事件孕育、发生、发展、突变及演化过程的动力学过程和规律性特征。

## （二）维度二：应对突发事件的管理体系

“事件特征—管理体系—时空环境”分析框架关注的第二个维度是应对突发事件的管理体系，即通过一定的结构将复杂系统中的各个要素有机联系起来，共同组成一个统一的整体，增强应对突发事件的综合效能。基于管理体系的分析，主要是组织学、管理学、政治学研究的重点，并涉及经济学、法学、心理学、新闻传播学、理学、工学、医学、军事学等其他学科。个人、政府和私人市场等多元主体在整个应急管理体系中的角色分配和互动关系，被认为是应急管理真正的“大问题”。<sup>③</sup> 一个完整的应急管理体系主要包括管理结构、管理过程、管理规则、管理工具四个关键要素；与之相对应，基于管理体系维度的应急管理理论研究，主要包括基于结构视角的应急管理体制、基于过程视角的应急管理机制、基于规则视角的应急管理制度、基于工具视角的应急管理工具四个重点领域。

基于结构的分析视角，重点关注应急管理体制的构成，回答“由谁来管理”的问题。应急管理体制的核心是权责配置。作为以政府为核心的公共部门开展的活动过程，应急管理行为涉及政府、社会、市场等不同行为主体，它们共同构成一个纵

- 
- ① Burcu Taskan, Ana Junça-Silva and António Caetano, “Clarifying the Conceptual Map of VUCA: A Systematic Review,” *International Journal of Organizational Analysis*, vol. 30, no. 7, 2022, pp. 196-217; Moacir Fernandes de Godoy and Durval Ribas Filho, “Facing the BANI World,” *International Journal of Nutrology*, vol. 14, no. 2, 2021, e33.
- ② UNDP, *Human Development Report 2021/2022: Uncertain Times, Unsettled Lives: Shaping our Future in a Transforming World*, 2022, <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2021-22>, pp. 28-46.
- ③ Beverly A. Cigler, “The ‘Big Questions’ of Katrina and the 2005 Great Flood of New Orleans,” *Public Administration Review*, vol. 67, no. s1, 2007, pp. 64-76.

横交错的复杂治理结构；应急管理体制自外而内主要包括国家与社会关系、国家权力系统间关系、政府间关系以及应急管理机构设置模式四个不同层次。如何搭建有效的组织结构模式，既是应急管理现实工作的难点，也是理论研究的重点——面对突发事件特别是非常规大灾巨灾，传统的科层制组织可能失灵，需要在常规组织之外建立各种非常规的临时性组织，实现平战结合、快速转换。<sup>①</sup>除了关注政府、社会、市场之间以及行政、立法、司法、军事等国家权力系统之间的复杂互动关系，国际学术界还特别关注重大突发事件情境下的组织结构模式，并提出了“任务型组织”（task-oriented organization）、“突生型组织”（emergent organization）以及“整体政府”（whole-of-government）等概念或理论。

**基于过程的分析视角**，侧重从管理环节的角度来观察和解释管理主体在应急管理活动过程中的具体行为，重点关注应急管理机制的运行情况，回答“如何管理”的问题。应急管理是一个全周期的活动过程；学者们基于突发事件生命周期提出了不同的应急管理过程模型，在此基础上研究具体的应急管理行为。总的来看，基于过程视角的应急管理研究主要包括三个重点领域：在事前防范与准备阶段，重点关注突发事件预防、风险评估与感知、全社会安全教育、应急准备与应急保障等；在事中应急响应与处置阶段，重点关注风险监测与预警响应、信息管理与舆论引导、危机决策与应急指挥、跨界应急协调联动、社会动员与多元主体参与等；在事后恢复与学习阶段，重点关注重建规划编制与实施、事件调查评估与问责、从危机中学习等。在有限资源约束条件下并基于“成本—收益”考虑，决策者需要在突发事件应对全过程的不同环节进行权衡，对资源做出相应配置。

**基于规则的分析视角**，侧重从管理制度的角度来观察和解释应急管理活动行为，研究如何通过事先的制度安排来提高突发事件应对的规范化、程序化水平，回答“依靠什么来管理”的问题。应急管理制度包括正式制度和非正式制度两大类，其中正式制度主要包括国家宪法、法律法规、标准规范、应急预案等不同层次，非正式制度主要包括价值信念、风俗习惯、文化传统、伦理道德等。基于规则视角的应急管理研究，重点研究领域包括：宪法和应急管理相关法律、法规的制定和实施，应急管理标准规范、应急预案、相关政策的制定与实施以及非正式制度在应急管理活动中的作用和影响。

**基于工具的分析视角**，侧重从管理方法的角度来观察和解释应急管理活动行为，研究如何运用灵活多样的政策工具来增强应急管理的效能，回答“使用什么方法来管理”的问题。“政府工具已发展成为当代公共管理学和政策科学研究的一个焦点，

① Arjen Boin and Paul 't Hart, “Organizing for Effective Emergency Management: Lessons from Research,” *Australian Journal of Public Administration*, vol. 69, no. 4, 2010, pp. 357-371.



并正在成长成为一个新的学科分支或主题领域。”<sup>①</sup> 政府工具通过调节和管理政府内部关系、政府与市场关系、政府与社会关系，实现用最小成本达成最佳经济和社会秩序的目标。<sup>②</sup> 政府进行管理服务的政策工具形式多样，既包括强制性的政治手段和行政手段，也包括诱导性的经济手段、规范性的法律手段、情感性的思想手段。伴随政府职能转变和技术变革推进，政府日益广泛地选择和应用市场化、社会化、数字化工具。基于工具视角的应急管理研究，重点领域主要包括：巨灾保险等应急管理资源优化方法，智慧技术、智慧平台等应急管理科技赋能方法，全民安全教育等应急管理文化培育方法，模拟演练等应急管理专业能力提升方法等。

### （三）维度三：突发事件发生发展及其应对的时空环境

“事件特征—管理体系—时空环境”分析框架关注的第三个维度是环境，即突发事件发生发展及其应对所处的时空背景。列宁曾经指出，只有“首先考虑到各个‘时代’的不同的基本特征（而不是个别国家的个别历史事件），我们才能够正确地制定自己的策略；只有了解了某一时代的基本特征，才能在这一基础上去考虑这个国家或那个国家的更具体的特点”。<sup>③</sup> 突发事件应对活动是在特定的时空环境下展开的，开展应急管理行为研究必须在大的历史视野和国际视野下深刻把握应急管理活动的历史逻辑和现实逻辑。一方面，应急管理活动与时代背景密切相关，是特定时代的产物，既反映特定的时代特点又受到特定时代条件的约束；另一方面，应急管理活动是一个历史范畴，带有深刻的历史烙印，会受到历史文化传统的影响。<sup>④</sup>

基于时空环境的应急管理理论研究是历史学、政治学、社会学、人类学、民族学关注的核心议题，其研究内容主要涉及一个国家（地区）突发事件的类型特征、时空分布、演变趋势和由此形成的应急管理模式的演进路径、基本特征、总体效能，一个国家（地区）的灾害文化、历史文化传统与这个国家（地区）突发事件应对行为之间以及重大灾难与国家（地区）社会变迁之间的复杂互动关系。

## 三、中国特色应急管理理论研究的重点领域和关键主题

“在有限制的与西方主流范式平等对话基础上，从中国田野归纳中国理论，并服

① 陈振明、薛澜：《中国公共管理理论研究的重点领域和主题》，《中国社会科学》2007年第3期。

② 参见何艳玲主编：《公共治理工具手册》，北京：人民出版社，2024年。

③ 《列宁全集》第26卷，北京：人民出版社，2017年，第143页。

④ Kathleen J. Tierney, “Disaster Governance: Social, Political, and Economic Dimensions,” The Annual Review of Environment and Resources, vol. 37, no. 1, 2012, pp. 341-363.

务中国实践的做法可能是恰当的本土范式建构途径。”<sup>①</sup> 作为国家治理的重要组成部分，中国的应急管理在实践中充分展现出自己的特色和优势。运用“事件特征—管理体系—时空环境”分析框架，围绕中国应急管理实践活动中的关键科学问题，本文认为中国特色应急管理理论研究主要包括 6 个重点领域、21 个优先发展主题，它们构成了后续需要重点跟进研究的中国特色应急管理的基本知识图谱。

### （一）重点领域一：基于中国情境的突发事件演化机理——如何认识突发事件时空分布演化规律与随机因素耦合带来的不确定性

伴随时空压缩性与任务多重性叠加的现代化进程持续推进，在民族复兴关键期与世界百年未有之大变局交汇碰撞的过程中，中国逐渐进入了一个高风险社会。针对突发事件时空分布特征、演化规律及其影响后果的变化，党和国家做出了“我国发展进入战略机遇和风险挑战并存、不确定难预料因素增多的时期”，各种风险“很可能是相互交织并形成一个风险综合体”等战略判断；理论界也提出了“灾害系统”“非常规突发事件”“超常规巨灾”等概念。“复杂系统管理将成为我国发展新阶段、新格局下越来越重要的一类新的管理思维范式、实践范式与研究范式。”<sup>②</sup> 面对新常态下的复杂系统，如何科学识别、准确把握突发事件时空分布演化规律与随机因素耦合带来的不确定性，是中国特色应急管理理论研究的一项重点任务。

基于中国情景的突发事件演化机理研究，其优先发展主题主要包括如下两个方面。

优先发展主题 1：各类突发事件时空分布演化规律的预测评估。伴随国内外环境发生深刻复杂变化，未来中国面临的突发事件在类型上、数量上、结构上以及造成的后果上都可能发生显著变化，不同事件之间的耦合传导叠加效应可能进一步加剧，区域内部与外部之间的溢出转化效应可能更加突出，这使得对各类突发事件进行精准识别评估变得更为困难。<sup>③</sup> 要针对各类突发事件的时空分布演化规律开展专题研究，把握突发事件的发生机理、时空分布特征和动力学演化过程；在此基础上，开展灾害链和综合风险体的跨学科系统集成研究，从整体上把握突发事件孕育发生规律、时空分布特点和整体演化态势。后续值得关注和跟进研究的议题包括：各类突发事件孕育、发生、发展、演化的基本规律和未来态势；增量风险、存量风险、变量风险的时空分布特点以及未来突发事件的整体态势；“乌卡时代”“巴尼时代”国内外形势发展变化对中国内部突发事件的影响和作用机理；极端超常规突发事件

① 姜晓萍、谭振宇：《清源正本：解码公共行政学的范式之争》，《政治学研究》2021 年第 2 期。

② 盛昭瀚、于景元：《复杂系统管理：一个具有中国特色的管理学新领域》，《管理世界》2021 年第 6 期。

③ 参见范如国：《“全球风险社会”治理：复杂性范式与中国参与》，《中国社会科学》2017 年第 2 期。

的可能情景、演化路径规律以及影响走向的关键变量。

优先发展主题 2：突发事件在多维空间复杂耦合情景的分析评估。突发事件发生发展演化的过程，是一个在现实物理空间、虚拟网络空间和社会心理空间多维复杂耦合的动态过程。数字化时代造就了前所未有的社会系统复杂性（集中体现在演化复杂性、认知复杂性与调控复杂性三个方面），<sup>①</sup> 导致突发事件在多维空间的动态耦合演化过程和造成的后果都变得更为复杂、更加不确定。要立足多维空间的耦合交互环境，研究突发事件在物理空间、虚拟空间、心理空间的复杂耦合情景，把握网络群体和社会公众的态度状况、心理特征和行为模式，分析突发事件在动态演化后可能造成的系统性影响。后续值得关注和跟进研究的议题包括：各类突发事件在时间、空间、类型上的连锁联动效应和风险综合体特征；突发事件在物理空间、虚拟空间、心理空间的耦合交互情景；全球风险社会背景下突发事件在内部和外部之间的交互溢出效应；全媒体时代风险的社会放大效应以及受众的风险感知状况；国家发展环境变化对风险类型、风险结构、风险态势的影响和作用机理。

## （二）重点领域二：基于党政统领的中国特色应急管理体制——如何在复杂组织体系中统筹政治逻辑与行政逻辑的不同目标

以政党为中心的中国特色党政治理结构的有效运行，被认为是中国现代国家构建逻辑的鲜明特征和经济社会发展取得世人瞩目绩效的重要原因之一。<sup>②</sup> 反映到应急管理领域，中国特色应急管理体制具有很强的党政统领、全面动员特征，党的全面领导和党中央集中统一领导贯穿在应急管理各领域、全过程。作为两种不同性质的组织，党和政府具有不同的运作逻辑和实现手段——党治国理政秉持的主要是政治逻辑，以政治动员、社会动员为基本手段；政府运作秉持的主要是行政逻辑，以行政管理、专业管理为基本手段。如何在坚持和加强党的全面领导的前提下，进行合理的党政分工，把党的政治优势、组织优势和政府的行政优势、专业优势有机结合起来，形成权责清晰、程序规范、关系顺畅、充满活力的突发事件应对复杂组织体系，是中国特色应急管理理论研究的一项重要课题。

基于结构视角的中国特色应急管理体制研究，其优先发展主题主要包括如下四个方面。

优先发展主题 3：党政治理结构在突发事件情境下的运作逻辑。研究中国的应急管理，必须研究中国特色的党政治理结构。已有的研究把党政结构看作“党和国家机构改革和中国国家治理体系的核心”，<sup>③</sup> 是中国应急管理的“内核和

① 参见王芳、郭雷：《数字化社会的系统复杂性研究》，《管理世界》2022 年第 9 期。

② 参见王浦劬、汤彬：《当代中国治理的党政结构与功能机制分析》，《中国社会科学》2019 年第 9 期。

③ 刘鹏、李海林：《中国党政组织关系的具体形态和生成逻辑》，《政治学研究》2024 年第 2 期。

灵魂”,<sup>①</sup>认为党的领导是中国应急管理模式“最大的特点和优势”,“党对应急管理的介入具有结构性特点”。<sup>②</sup>在全面从严治党战略方针指引下,如何进一步坚持和加强党的全面领导,优化党政职能配置,推动中国特色党政治理结构高效运行,是中国特色应急管理理论研究的重要内容。后续值得关注和跟进研究的议题包括:中国特色党政治理结构的历史演进与驱动机制;党委、人大、政府、政协、法院、检察院、群团组织等各类党政机关在应急管理中的职责分工;党的全面领导和党中央集中统一领导在应急管理中的具体体现及其落实保障;党政之间在重大突发事件应对活动中的权责分工;党领导下军队参与抢险救灾的组织体制和运作机制。

**优先发展主题 4:** 中央与地方在突发事件情境下的权责配置。政府间关系的合理设计,被认为是“有效应对突发事件的基础要件”。<sup>③</sup>中国是一个地域辽阔、区域差异大的单一制大国,也是突发事件多发频发的国家,理顺中央与地方关系非常重要。“中国纵向分权的成功,从实践层面来看,是因为它能够有效地应对动态、非常态以及跨区域事务治理的挑战。”<sup>④</sup>如何进一步落实分级负责、属地管理为主的原则,科学配置纵向权责,做到中央统筹和地方负责相结合,是中国应急管理实践中面临的一个重点和难点问题。后续值得关注和跟进研究的议题包括:中国特色中央与地方关系的演进轨迹及其影响因素;中央统筹和地方负责相结合原则的运行边界和实施效果;上级向下级派驻的应急工作组/指导组/调查组等临时性组织形式以及调查问责、约谈等特殊工作机制的运作原理及其实际效果;分级负责、属地管理为主原则在突发事件应对中的运行情况及其影响因素;应急管理活动中的条块关系。

**优先发展主题 5:** 新型举国体制下的应急社会动员。以党中央集中统一领导为核心,以党和国家建构的政治整合、组织整合、资源整合、意识形态整合机制为支撑的举国体制,呈现出强大的国家意志聚合与实现效能,能够在短时间内调动各方力量和资源,迅速完成重大任务。<sup>⑤</sup>在单位制逐步走向消解、社会原子化动向日益加剧的新形势下,需要研究如何发挥新型举国体制的优势,继续广泛动员社会力量和市场力量来做好应急管理工作。后续值得关注和跟进研究的议题包括:党政机关、社会力量、市场力量等多元主体在应急管理中的参与机制及其相互关系;基于政治

① 雷尚清:《应急管理中的党政结构》,《南京社会科学》2017 年第 4 期。

② 参见龚维斌:《应急管理的中国模式——基于结构、过程与功能的视角》,《社会学研究》2020 年第 4 期。

③ 陶鹏:《中国应急管理纵向府际关系:转型、挑战及因应》,《南京社会科学》2015 年第 9 期。

④ 李风华:《纵向分权与中国成就:一个多级所有的解释》,《政治学研究》2019 年第 4 期。

⑤ 参见何显明:《中国现代国家制度的建构及其治理效能——基于国家意志聚合与实现的视角》,《中国社会科学》2022 年第 9 期;路风、何鹏宇:《举国体制与重大突破——以特殊机构执行和完成重大任务的历史经验及启示》,《管理世界》2021 年第 7 期。



驱动的强大社会动员体制在新环境下面临的挑战及其转型；社会力量、市场力量参与应急管理工作的制度设计；企事业单位、公众等在应急管理活动中的基本权利与义务；全球安全治理以及应急管理国际交流合作机制的改革与完善。

优先发展主题 6：应急管理组织机构的设置与优化。应急管理组织结构包括领导机构、工作机构、办事机构等不同类型。党的十八大以来，按照优化协同高效的原则，中国持续推进应急管理体制机制系统性重塑、整体性重构。开放复杂巨系统下跨界突发事件日益频发，对跨地区、跨部门、跨行业综合协调提出了新的更高要求。<sup>①</sup>新形势下，需要按照“建立大安全大应急框架”的要求，进一步优化应急管理机构设置和职能配置，更好地发挥应急管理部的综合优势。后续值得关注和跟进研究的议题包括：中国应急管理机构设置的演变脉络及其驱动因素；面向未来的中国应急管理机构改革发展的总体思路与具体路径；中国特色应急管理议事协调机构和临时性组织的基本构成及其实际运行绩效；应急管理部门组建后的实际运行效果及其完善路径；基层应急管理体制机制建设与能力提升；针对人工智能（AI）等新兴风险的敏捷治理体制及其与现有应急管理体系的嵌入与衔接。

### （三）重点领域三：基于全生命周期的中国特色应急管理过程——如何在资源约束条件下对不同环节进行资源的最优分配

过程上的“计划适应”，即在推动全过程均衡中既强调以计划性促进适应性，同时重视以适应性改进计划性，被看作中国应急管理效能的生成机制之一。<sup>②</sup>党的十八大以来，党和国家特别强调全周期管理的理念，强调把各环节当成完整的链条进行一体化设计，实现全过程有机整合。在资源有限条件下，决策者必须在全周期应急管理不同环节之间进行权衡取舍并相应地配置资源——提高对某个目标效用的追求需要降低对另一目标效用的追求，不同的目标取舍与组合构成不同的资源配置路径。作为一个突发事件多发频发的的发展中大国，如何在资源约束条件下对应急管理不同环节进行最优分配，是中国特色应急管理理论研究的一项重要课题。

基于过程视角的中国特色应急管理机制研究，其优先发展主题主要包括如下五个方面。

**优先发展主题 7：突发事件的预防与应急准备。**预防与应急准备是最经济、最有效，也是最根本、最重要的策略，“坚持预防为主、预防与应急相结合”是中国突发事件应对工作的原则之一。党的十八大以来，党和国家提出统筹发展和安全的创新理论，强调把维护国家安全贯穿国家发展各领域全过程，把国家发展建立在更加

① 参见高小平、张强：《再综合化：常态与应急态协同治理制度体系研究》，《行政论坛》2021年第1期。

② 参见张海波、童星：《中国应急管理效能的生成机制》，《中国社会科学》2022年第4期。

安全、更为可靠的基础之上。如何增强相关地区和部门开展预防与应急准备的意愿和能力,解决“重处置、轻预防”问题,做好力量和资源预置,切实推动公共安全治理模式向事前预防转型,是一项重要任务。后续值得关注和跟进研究的议题包括:统筹发展和安全理论的基本内涵、实践要求及其落实情况;地方开展预防准备的意愿程度、影响因素以及预防投入不足背后治理失灵的破解方法;预防准备在城乡规划、建设、管理全过程中的嵌入机制;全民安全素养提升以及工程性和非工程性防御措施的制定与实施;应急管理战略性力量和资源储备保障体系建设。

**优先发展主题 8: 信息管理的效度和精度。**以信息汲取、信息处理为基础的国家信息能力,是现代国家解决国家内部以及国家与社会之间信息问题的基础能力。<sup>①</sup>作为中国共产党领导的社会主义大国,建立健全集中统一、权威高效的信息管理系统,确保上传下达,对于中国的应急管理具有特殊重要意义。在信息技术飞速发展、基层干部行为主要特征发生变化的过程中,如何建立健全统一的突发事件信息系统,提高信息管理的速度和精度,是一个需要进一步深化研究的重大课题。<sup>②</sup>后续值得关注和跟进研究的议题包括:中央与地方在突发事件信息管理中的互动关系;应急管理中地方信息报送的行为选择和激励机制;网络直报、越级报告、内参报告等特殊机制的运作过程与实际效果;现代信息技术的发展和广泛应用对突发事件信息管理的影响情况;跨部门、跨层级、跨区域、跨军地突发事件信息共享机制建设;媒体、专家、公众等相关利益主体在突发事件信息管理中的作用情况。

**优先发展主题 9: 风险治理的意愿和能力。**风险治理包含风险评估、风险监测、风险预警、风险沟通等不同环节,处在事前预防准备与事中应急处置救援的承接点上,是应急管理工作“抓住窗口期、打好主动仗”的重要举措。进入 21 世纪以来,风险治理逐渐成为国际上应急管理理论研究和实务工作的重点。如何因应各类风险分布特征、演化规律及其在多维空间复杂耦合情景的变化,实现对重大风险智能感知、实时监测和多点触发,是中国特色应急管理理论研究的重要内容。后续值得关注和跟进研究的议题包括:跨部门、跨地区、跨行业综合风险监测预测和会商研判平台建设;智慧化预警多点触发机制和多渠道监测预警机制建设;国家突发事件预警信息发布系统建设成效评估与改进策略;突发事件临灾预警“叫应”机制建设;不同群体的风险感知差异形成机理、影响因素以及相应的风险沟通策略;现代科技手段赋能重大风险监测预警的作用机理及其优化路径。

**优先发展主题 10: 应急组织指挥的权责分工。**统一领导、综合协调,是中国应急管理体制的基本内容;在各级党委、政府统一领导下,各有关部门、单位以及军

① 参见孟天广、郑思尧:《国家治理的信息理论:信息政治学的理论视角》,《政治学研究》2023 年第 6 期。

② 参见倪星、王锐:《从邀功到避责:基层政府官员行为变化研究》,《政治学研究》2017 年第 2 期。

队密切合作、资源共享、协同应对。重大突发事件发生后，如何在快速整合力量和资源、短时间内控制事态的同时，实现常态与非常态灵敏切换，有效降低运行成本，长期持续积累相关经验，是中国特色应急管理理论研究的重要内容。后续值得关注和跟进研究的议题包括：应急指挥的基本模式及其运作机制；指挥部、领导小组、联防联控机制/联席会议、工作专班、指导组/工作组/督查组等临时性应急指挥机构的组织特征与运作过程；解放军、武警在应急处置救援中的特殊作用和参与机制；应急指挥过程中个体、群体、文化、组织、制度等因素的作用机理；应急指挥过程中党政领导干部的行为模式与心理特征；应急指挥过程中决策者的权责配置和激励机制；应急指挥过程中的智能决策与科技赋能机制。

**优先发展主题 11：调查评估机制的调整与优化。**“中国共产党的伟大不在于不犯错误，而在于从不讳疾忌医，敢于直面问题，勇于自我革命，具有极强的自我修复能力。”<sup>①</sup> 与西方政党竞争背景下调查评估很容易被政治化不同，中国的突发事件调查评估是一个各级党委、政府主导的从灾害应对中学习改进的自我纠偏行为。<sup>②</sup> 如何完善中国特色的突发事件调查评估机制，在增强自我修复和调适功能的同时，实现技术调查与司法调查、问责处理与防范整改并重，是中国特色应急管理理论研究的重要内容。后续值得关注和跟进研究的议题包括：突发事件调查评估的机制设计与运行效果；中国重大突发事件责任体系的基本构成与运作过程；各级领导干部的突发事件担责避责行为特征及其影响因素；突发事件对政策变迁的触发机制和作用过程；媒体、公众、专家等对突发事件调查学习的影响情况与作用机理；通报、约谈、挂牌督办、一票否决等中国特色督导机制的运作过程及其效果。

#### （四）重点领域四：基于刚柔相济的中国特色应急管理制度——如何以前置的稳定制度安排来应对不确定事件的演变冲击

有效应对突发事件，既要靠平时制度也要靠临时经验，既要有坚定的原则性又要有高度的灵活性。制度包括刚性的正式制度和柔性的非正式制度；制度具有稳定性和长期性，能够为突发事件应对工作提供操作指引。不过，突发事件的不确定性和动态演变冲击特征，使得前置的稳定制度安排在突发事件情境下可能失效，此时需要决策者根据实际情况临机决断、灵活变通。中国的应急管理制度建设遵循“预案先导、法律跟进”的演进路径，相关制度建设的时间不是很长，还存在不够用、不管用、不适用等问题；同时，制度的严肃性、权威性和重大决策部署的执行力、穿透力还需要加强。在推动中国特色社会主义制度更加成熟更加定型的背景下，如何建立一整套更完备、更稳定、更管用的制度体系，以前置的稳定制度安排来应对

<sup>①</sup> 《习近平著作选读》第1卷，第576页。

<sup>②</sup> 参见马奔、程海漫：《危机学习的困境：基于特别重大事故调查报告的分析》，《公共行政评论》2017年第2期。

不确定事件演变冲击，增强制度的适应性、稳定性、可预期性，同时完善紧急情况下的授权和临机决断机制，是中国特色应急管理理论研究的一项重点任务。

基于规则视角的中国特色应急管理制度研究，其优先发展主题主要包括如下四个方面。

**优先发展主题 12：应急管理法律体系的优化与完善。**中国的应急管理法律体系是一个由“宪法—法律—法规—规章—规范性文件”构成，以《中华人民共和国宪法》为依据，以《中华人民共和国突发事件应对法》为核心，以相关单项法律法规为配套的复杂系统。党的十八大以来，中国把全面依法治国纳入“四个全面”战略布局，把法治作为党治国理政的基本方式。在此背景下，如何构建系统完备的中国特色应急管理法律体系，呈现“一种结构严谨、实施有效、普遍遵守、符合理性的整体形象”，<sup>①</sup>是中国特色应急管理理论研究的重要内容。后续值得关注和跟进研究的议题包括：应急管理法律体系的基本结构和主要类型；应急管理法律体系的演变过程及其驱动因素；面向系统集成的应急管理法律体系建设的总体架构和具体路径；应急管理法律的实施效果及其影响因素；突发事件应对中立法、执法、司法、守法全链条活动的基本状况；突发事件应对中各级党政领导干部、企事业单位、公众法治思维和法治方式的基本状况及其影响因素；涉外应急管理法治建设。

**优先发展主题 13：应急管理标准规范的拓展与细化。**应急管理标准包括国家标准、行业标准、地方标准、团体标准和企业标准。党的十八大以来，党和国家提出精准治理的要求，强调构建“结构完整、层次清晰、分类科学、强标为主、强弱互补”的标准体系，不断提高应急管理的精细化、标准化、规范化水平。如何增强应急管理标准规范的数量和质量，提升标准体系的覆盖面、系统性、协调性，推进标准规范的执行落实，是一项重要的研究课题。后续值得关注和跟进研究的议题包括：应急管理标准体系的基本结构和现实状况；安全生产、消防救援、减灾救灾、公共卫生、社会安全与综合性应急管理标准规范的供需状况；法律法规与标准规范之间以及各类标准之间的衔接配合；应急管理标准规范的宣贯实施、监督管理状况及其影响因素；区域性、国际性标准合作与标准互认互通机制；专业标准化技术委员会建设与标准化工作信息平台建设。

**优先发展主题 14：应急预案的结构与功能。**按照不同的责任主体，应急预案体系包括国家总体应急预案、专项应急预案、部门应急预案以及地方应急预案、企事业单位应急预案等。预案是全面加强应急管理工作的主要抓手。如何按照“看得懂、记得住、学得会、用得好”的要求，完善应急预案体系，做好全周期管理，更好发挥应急预案对突发事件应对的指导规范作用，是中国特色应急管理理论研究的重要

<sup>①</sup> 刘小冰：《以紧急状态法为重心的中国应急法制体系的整体重构》，《行政法学研究》2021 年第 2 期。



内容。后续值得关注和跟进研究的议题包括：中国特色应急预案的体系构成、功能定位与作用过程；应急预案体系建设的演进轨迹与驱动因素；应急预案的实施效果及其影响因素；应急预案的质量评估与修订完善；跨地区、跨部门、跨行业以及军地之间应急预案的衔接配合；应急预案的规划、编制、审批、发布、备案、演练、评估、修订、宣传、教育培训等全周期管理；重特大突发事件发生后应急预案的作用情况及其影响因素；基于情景构建的应急预案编制与模拟演练。

**优先发展主题 15：集体主义文化的传承与发展。**与西方个人主义文化不同，中国秉持休戚与共、守望相助的集体主义文化，强调个人归属于家庭、宗族、国家等群体，群体的目标和需要高于个人的目标和需要，必要时“舍小家为大家、舍小我顾大局”。<sup>①</sup> 如何有效适应市场化和社会原子化加速的趋势，培育和践行社会主义核心价值观，巩固和拓展作为社会主义基本价值导向的集体主义，增强全社会的凝聚力和向心力，是中国特色应急管理实际工作和理论研究的重要内容。后续值得关注和跟进研究的议题包括：集体主义文化的基本内涵与演变过程；经济社会转型发展特别是社会原子化动向对集体主义文化带来的冲击与影响；集体主义文化对各级党委政府、领导干部以及公众个人等不同主体突发事件应对全周期活动的影响机理；集体主义文化对应急管理国际合作的影响和应急管理活动中的跨文化交流；民族、宗教等因素对国家（地区）应急管理活动的影响。

#### **（五）重点领域五：基于优势互补的中国特色应急管理工具——如何打造政策工具箱并评价不同管理工具的成本收益**

应急管理工具箱是一个依靠各级党委政府、企事业单位、社会公众等共同施行的多样化方式方法的组合。党的十八大以来，中国综合使用政治的、行政的、社会的、技术的等多样化政策工具，运用政策“组合拳”来提高应急管理工作的实际效能。单位制消解、社会原子化、政府职能转变以及全球化、市场化、城镇化、信息化不断发展，在向传统的政治行政手段提出挑战的同时，也使得科技、市场等新的政策工具变得更为普遍。在此过程中，如何充实完善政策工具箱，评价不同政策工具的成本收益，综合运用政治的、行政的、市场的、社会的、科技的手段，通过多样化的工具组合更好地实现应急管理的目标和效果，成为中国特色应急管理理论研究的一个重要课题。

基于方法视角的中国特色应急管理工具研究，其优先发展主题主要包括如下四个方面。

**优先发展主题 16：基于组织动员的政治行政手段。**强大的组织动员能力是中国在短时间内取得应对重大突发事件胜利的重要保障。在自上而下的场域化党政统合

<sup>①</sup> 参见韦冬主编：《比较与争锋——集体主义与个人主义的理论、问题与实践》，北京：中国人民大学出版社，2015年。

治理模式下，科层动员依托政治权威，在压力型体制下以强制性政策工具实现自上而下的层级链接，确保中央的决策部署“一竿子插到底”。<sup>①</sup>党的十八大以来，中国把应急管理列入党政领导干部专项考核的重要内容以及推进城市治理和基层治理现代化的重要组成部分，并提出了“一岗双责、党政同责”的责任制要求。如何优化细化突发事件情形下政治行政手段的启用条件、适用范围、使用力度、成本收益，实现长期稳定发展，是中国特色应急管理实际工作和理论研究需要考虑的重大问题。后续值得关注和跟进研究的议题包括：自上而下的政策指令传输、反馈与监督机制建设；应急管理责任机制的构成与实施；地方对中央政策的认知、执行情况及其影响因素；常态化治理和非常态应急管理动态衔接的地方治理体系和能力建设。

优先发展主题 17：基于互助合作的社会手段。坚持群众路线是中国共产党的优良传统和政治优势。“作为一种制度资源，群众路线在中国国家治理体系和治理能力现代化中扮演着重要角色。”<sup>②</sup> 伴随社会环境和社会结构发生重大变化，如何发挥中国特色社会主义制度的组织动员优势和群众工作优势，坚持党委领导、政府主导、社会参与、全民行动相结合，实现社会力量、市场力量与党政力量的动态平衡、良性互动、相互促进，是中国应急管理需要研究解决的难题。后续值得关注和跟进研究的议题包括：应急管理中多元主体的权责分工；新形势下群众观点和群众路线在应急管理中的实践路径；应急管理社会组织的培育与发展；社会力量参与应急管理的平台建设；适应风险新特征的基层组织的改革与发展；基层组织对辖区居民、党员、商户等力量和资源的吸纳、整合和使用机制；基层第一响应人制度建设与推广；党员干部双报到和上级机关干部下基层机制建设。

优先发展主题 18：基于智慧赋能的科技手段。以互联网、大数据、人工智能为代表的新一代信息技术给国家治理特别是应急管理带来重大而深远的影响，推动决策能力提升、组织形态变化和政策工具创新。<sup>③</sup> 在全面进入数字时代的当下，以人工智能为代表的应急管理智慧赋能的应用对国家数据安全、个人隐私保护等也构成潜在挑战。<sup>④</sup> 如何利用物联网、大数据、云计算、移动互联、人工智能、区块链等新兴技术来提高应急管理的专业化、智能化、精细化水平，是中国应急管理实际工

① 李庆瑞、曹现强：《党政统合与自主治理：基层社会治理的实践逻辑——基于 2020 年至 2021 年社会治理创新案例的扎根理论研究》，《公共管理学报》2022 年第 3 期。

② 孟天广、田栋：《群众路线与国家治理现代化——理论分析与经验发现》，《政治学研究》2016 年第 3 期。

③ 参见向静林、艾云：《数字社会发展与中国政府治理新模式》，《中国社会科学》2023 年第 11 期；高奇琦：《国家数字能力：数字革命中的国家治理能力建设》，《中国社会科学》2023 年第 1 期。

④ Yoshua Bengio et al., “Managing Extreme AI Risks Amid Rapid Progress,” *Science*, vol. 384, no. 6698, 2024, pp. 842-845.

作和理论研究的重要内容。后续值得关注和跟进研究的议题包括：以人工智能为代表的信息技术对全过程应急管理的影响机理与作用机制；应急产业与应急科技发展的重点领域与关键环节；应急管理关键技术和重点装备的适用性、安全性、可靠性；科技赋能智慧应急中的数据安全、隐私保护与数字鸿沟；应急管理科技发展对社会和公众的影响；应急管理领域未来新兴技术的安全监管与综合治理。

优先发展主题 19：基于责任共担的市场手段。作为配置资源基本手段的市场机制在应急管理中发挥着重要作用。党的十八大以来，中国积极推动以强制实施的安全生产责任保险制度、政策性巨灾保险和灾害救助保险、应急救援人员保险和特岗人员保险、火灾公众责任保险为主要内容的应急管理领域保险制度建设，探索第三方机构辅助安全监管新模式，并推动安全应急产业和科技创新发展。在坚持党委领导、政府主导的同时，如何适应市场化改革发展趋势，充分发挥市场力量的作用，推进有效市场和有为政府融合发展，实现资源配置效率最优化和效益最大化，是中国特色应急管理工作实践和理论研究面临的一项重要任务。后续值得关注和跟进研究的议题包括：政企应急管理协作模式构建；政府购买应急管理服务的理论与实践；应急管理领域保险制度建设；第三方机构辅助安全监管新模式；应急科技与应急产业发展政策支持引导。

#### （六）重点领域六：基于宏观影响的中国特色应急管理环境——历史环境和现实环境如何影响突发事件演变及其应对过程

一个国家的应急管理活动，植根于这个国家所处的特定历史环境和现实环境。从历史环境来看，天灾、疫病有时会改变世界历史，而世界历史反过来又会改变灾难形态。作为一个具有几千年悠久历史文化传统的文明古国和灾难多发的大国，中国形成了独具特色的应急管理模式。例如，传统中国以社会为主体的高度自治的治水社会，“不但造就了国家治理的根基，而且支撑着一个大规模文明体的延续”。<sup>①</sup>从现实环境来看，国家的应急管理活动会受外部宏观经济环境、地缘政治环境、社会人文环境的深刻影响；反过来，国家的应急管理行为有时也会对这个国家的宏观环境产生重大影响，引发重大政策变迁甚至国家治理模式的重大变化。<sup>②</sup> 研究中国的应急管理，必须研究中国独特的历史文化传统和现实宏观环境，把握政治、经济、社会、文化等因素与突发事件演变及其应对过程之间的复杂互动关系。

基于宏观影响的中国特色应急管理环境研究，其优先发展主题主要包括如下两个方面。

① 郝亚光：《治水社会：被东方专制主义遮蔽的社会治水——基于“深度中国调查”的案例总结》，《云南社会科学》2020年第6期。

② Thomas A. Birkland, *Lessons of Disaster: Policy Change after Catastrophic Event*, Georgetown: Georgetown University Press, 2006.

优先发展主题 20：中国应急管理历史变迁研究。“历史遗产是中国走向未来的起点，也是新时代治理形态转型面临的特有困难和挑战。”<sup>①</sup> 独特的历史传承、文化传统、基本国情以及灾情，使得中国建立了不同于西方的国家应急管理体系。在漫长的历史进程中，中国与各种灾害如影随形，灾害史也成为中国当代史学研究和应急管理研究的重要内容之一。<sup>②</sup> 独特的历史文化传统在多大程度上以及具体如何影响和塑造当前的中国特色应急管理模式，不同历史时期的中国特色应急管理模式又会在多大程度上推动历史变革，是一个值得研究的课题。后续值得关注和跟进研究的议题包括：灾难与世界历史之间的复杂互动关系；中国灾害形态的演变以及国家应急管理体系和能力的历史变迁；中国应急管理传统礼仪文化与传统智慧；中国历史上典型重特大突发事件案例；中国重大突发事件应对的主要经验教训；历史文化传统对中国国家应急管理体系和能力的作用途径与影响机制。

优先发展主题 21：中国应急管理宏观环境因素研究。从历史发展的客观实在性来看，各国的发展都不可避免地存在于世界潮流和时代发展的历史方位之中，受其决定、影响和形塑。中国特色应急管理模式既受到国内宏观环境的影响，也受到国际宏观环境的影响，同时又反过来积极推动国内外宏观环境发生变化。当今世界正处于百年未有之大变局，当前中国正处在史无前例的巨大变革时期，国内外环境变化与国家应急管理模式变化之间呈现复杂的互动关系。研究宏观环境因素与国家应急管理模式之间的互动关系，是中国特色应急管理理论研究的重要内容。后续值得关注和跟进研究的议题包括：中国国家应急管理模式所处国内外宏观环境的变迁规律与现实特征；国内外宏观环境对中国国家应急管理模式的影响程度及其作用机理；国家应急管理模式对国内外宏观环境变迁的作用机制；应急管理活动中国内因素与国际因素之间的复杂互动关系。

## 结 语

应急管理是一个融合了多学科知识的新兴交叉学科领域，建设发展的时间不是很长。尤其是对于中国而言，由于起步比较晚，取得的成果和积累的经验都还比较有限，现有的应急管理理论成果还远远无法满足实际工作的需要。推动应急管理理论研究最重要的基础性工作，就是进行顶层设计和总体谋划，勾勒未来可能的总体研究蓝图，在此基础上打造学术共同体，形成一大批可供实务部门决策参考、能与国际同行对话的理论研究成果，不断扩大中国特色应急管理理论研究的学术影响。

<sup>①</sup> 周雪光：《从“黄宗羲定律”到帝国的逻辑：中国国家治理逻辑的历史线索》，《开放时代》2014 年第 4 期。

<sup>②</sup> 参见朱浒：《中国灾害史研究的历程、取向及走向》，《北京大学学报》2018 年第 6 期。



本研究通过综合国内外已有的理论研究成果，搭建一个“事件特征—管理体系—时空环境”分析框架，提出中国特色应急管理理论研究的基本图谱，明确未来需要深化研究的6个重点领域、21个优先发展主题，为开展中国特色应急管理理论研究提供总体思路、基础框架和重点任务。

党和国家对应急管理工作的高度重视和中国应急管理丰富的实践发展，为中国特色应急管理理论研究提供了难得的契机。理论界需要抓住时机，从基础工作做起，共同推进中国特色应急管理理论研究，尽早形成中国特色应急管理学科“范式”。一是加强理论研究的总体规划。根据国际上应急管理理论研究的普遍规律，结合中国特色应急管理工作实际，逐步形成能得到国内学者普遍认可、能与国际对话的中国特色应急管理理论研究的基本蓝图。二是推进学科建设。在学科专业目录修订等工作中，加大对应急管理学科发展的支持力度，积极推动相关高校、科研院所做好应急管理学科建设和理论研究，在国家重大科研攻关项目中加大对应急管理领域选题的资助力度。三是打造学术共同体。加强相关高校、科研院所以及学者之间跨学科合作研究，推进中国应急管理学会等学术团体建设，持续办好学术期刊，加强应急管理专业人才尤其是青年人才的培养。四是开展国际对话合作。坚持“走出去”与“请进来”相结合，鼓励通过项目研究、举办会议、发表成果、人员交流等方式，开展国际（地区）交流合作，既吸收国际应急管理前沿前列理论研究成果，又讲好中国应急管理故事及其背后的学理逻辑，不断壮大中国特色应急管理理论研究的国际学术影响。

〔责任编辑：李潇潇 王志强〕

mobilization, full-process pilot oversight, and induced innovation support. These methods help to foster cross-level collaborative governance and ensure the fulfillment of pilot tasks. Advancing the advocacy system over the project system reflects the reshaping of the national governance models since the 18th CPC National Congress. Its success hinges on the central government's ability to effectively mobilize local governments and market entities, achieving a synthesis of an "efficient market and effective government." Looking ahead, the central advocacy policy pilot and the project system are likely to coexist in parallel and be used in combination, forming a new vertical intergovernmental division of labor that integrates "central advocacy + provincial and municipal project systems + primary-level governance."

### **The Roadmap of Emergency Management Theory Research with Chinese Characteristics**

*Zhong Kaibin and Xue Lan • 47 •*

With the development of practice and the advancement of theoretical research, emergency management has become a key area of public management research in China. However, existing studies remain relatively fragmented, lacking a clear and complete overall framework, which hinders in-depth theoretical research and the stable development of the discipline. This article proposes a comprehensive analysis framework of "event characteristics—management system—spatio-temporal environment," to outline the basic mapping of emergency management theory research with Chinese characteristics. It examines three levels: the occurrence mechanism and evolution characteristics of emergencies, the management systems for dealing with emergencies, and the spatio-temporal contexts in which emergency response activities are carried out, while also exploring key areas and priority development themes for future research on emergency management theory with Chinese characteristics. Research on emergency management theory with Chinese characteristics mainly encompasses six key areas and 21 priority themes. These include the evolution mechanisms of emergencies contextualized in China, an emergency management system centered on party and government leadership, a whole-life-cycle approach to emergency management processes, a contingency-focused institutional framework, tools emphasizing complementary advantages, and a macro-influenced emergency management environment.

### **The Literary Geography of the North-South Divide and the Cultural Memory of Aesthetics**

*Chen Xiaoming • 68 •*

The North-South divide represents a profound and enduring cultural memory rooted in Chinese tradition. It establishes an influential geographical narrative category and constitutes a classical and even modern paradigm of Chinese literary theory. This literary-geographical paradigm, implicit throughout the evolution of Chinese literature since ancient times, highlights two key aspects: the remarkable continuity of Chinese literary traditions, and their distinct aesthetic composition and value orientation compared to Western literature. While geospatiality is a construct of