

广义应急管理的理论框架^{*}

张海波 童星^{**}

摘要: 以往针对突发事件的应急管理是狭义的, 以公共安全为目标的应急管理则是广义的。以公共安全治理为目标实现应急管理由狭义向广义的超越, 既是应急管理实践突破瓶颈的内在需求, 也是面向风险社会提升公共安全保障能力的必然选择。狭义应急管理的理论基础是“三角模型”, 强调对象上的全灾害管理、过程上的全过程管理、结构上的多主体参与。广义应急管理即公共安全治理的理论基础则是“三棱锥模型”, 它在“三角模型”的基础上, 还特别强调公共安全作为结果的实现程度。为此, 要将公共安全作为优先的政策目标, 通过多元参与和过程互动来推动风险治理、应急管理和危机治理的协同发展, 达致公共安全治理目标、手段和结果的有机统一, 以应对新兴

* 本文为国家社科基金重点项目“新兴风险与公共安全体系的适应能力研究”（课题号13AGL009）、教育部新世纪人才项目“中国公共安全体系面临的挑战和未来发展方向研究”（课题号NCET-13-0285）的阶段性成果。

** 张海波, 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研究员; 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。

风险、极端灾害和跨界危机的挑战。相应的案例分析显示，在中国的制度情境中，“三棱锥模型”具有适用性。以公共安全治理实现应急管理由狭义向广义的超越，这是一次整体性改革，需要从国家战略的高度予以规划。

关键词：狭义应急管理 广义应急管理 公共安全治理 风险治理
危机治理

一 引言

应急管理往何处去？这是亟待中国应急管理研究在理论上予以回答的重大现实问题。一方面，经过十几年的实践，以“一案三制”为核心的综合应急管理体系经受了一系列大灾巨灾的考验，但也进入了发展的“瓶颈期”，高投入与低收益形成鲜明反差，迫切需要改变“单兵突进”的发展模式，回归合理结构，用“系统思维”重构应急管理的“顶层设计”。^[1]另一方面，随着风险社会的不断演进，因新兴风险（emerging risk）、极端灾害（catastrophe）和跨界危机（transboundary crisis）导致的“应急失灵”时有发生，这也需要发展出更具适应能力的治理体系，以应对风险社会的挑战。^[2]

自20世纪80年代起，美国联邦紧急事务管理署（Federal Emergency Management Agency，简称FEMA）在实践中发展出以“全灾害、全过程、多主体”为主要特征的综合应急管理（Comprehensive Emergency Management，简称CEM），并为其他国家借鉴和仿效，成为应急管理实践的主流制度模式。^[3]然而，面对风险社会的挑战，综合应急管理的局限性日益凸显，一些国家开始探索更具适应能力的制度设计。例如，2001年“9·11”事件后，美国就试图超越综合应急管理，发展以“反恐”为导向的国土安全管理（Homeland Security Management，简称HSM）。2005年卡特

里娜飓风后，美国发布《后卡特里娜应急管理改革法》（Post - Katrina Emergency Management Reform Act，简称 PKEMRA），重新赋予 FEMA 相对独立的法律地位和管理权力，但也确认了国土安全管理的制度框架。^[4]又如，2011 年“3·11”地震及后续的海啸、核事故之后，日本开始探索更能应对极端灾害的应急管理制度。^[5]中国的应急管理制度也以综合应急管理为主要特征，制度框架基本定型，“小修小补”固然也有，但意义有限。

应急管理往何处去？无论从中国应急管理的现实困境出发，还是就风险社会的长期挑战而言，只有超越针对突发事件“兵来将挡水来土掩”的“灭火”式的狭义应急管理，才能找到正确答案。在中国的制度情境中，发展以公共安全为目标的广义应急管理就是可能的超越路径。中国高度重视以安全为目标的治理，在应急管理之外，既有社会安全管理的长期传统，又有十八大之后推行“总体国家安全观”的最新实践，以人民安居、社会安定、国家长治久安作为治理的总目标，这些都为发展以公共安全为目标的广义应急管理提供了基础和空间。美国以国土安全管理超越原本的应急管理，相较之下，中国则可以公共安全为目标的广义应急管理超越原本狭义的应急管理。

这种超越何以可能？本文作为一项理论研究，尝试阐明以公共安全为目标的广义应急管理的理论基础，主要包括三大问题。

第一，狭义应急管理的理论基础是什么？以公共安全为目标的广义应急管理的理论基础又是什么？广义应急管理超越狭义应急管理在理论上是否可行？

第二，如果在理论上可行，以公共安全为目标的广义应急管理在中国的制度情境中是否具有适用性？

第三，如果在中国的制度情境中具有适用性，中国以公共安全为目标的广义应急管理的总体战略是什么？实践路径又是什么？

二 狭义应急管理“三角模型”

如果从1917年普林斯 (Samuel Prince) 关于加拿大哈利法克斯爆炸的博士论文《巨灾与社会变迁》(*Catastrophe and Social Change*) 起算, 应急管理研究的学术史迄今正好一百年。若以标志性成果为线索, 可以划分为三个时期。

一是“告别神示”时期, 自20世纪初至20世纪40年代。普林斯在博士论文中指出“起源于希伯来文化的灾难历史观认为, 历史将终结于一场巨灾, 只有信仰才能成为永恒的精神王国, 这种灾难历史观与社会进化论是完全对立的; 事实正好相反, 灾难不仅不会终结历史, 反而是社会变迁的‘导火索’。”^[6]无独有偶, 怀特 (Gilbert White) 在博士论文《人类对洪水的适应》(*Human Adjustment to Floods*) 中指出, “洪水是‘上帝的行为’, 但洪水的损失则主要因人而致”, 从而将人类对洪水的理解从上帝的意志中解脱出来。^[7]普林斯关注的是火灾, 怀特研究的是水灾, 他们共同带来了观念的突破, 提供了应急管理研究的前提。

二是“人的行为”时期, 自20世纪50年代至20世纪70年代。克兰特利 (Enrico Quarantelli)、斯托林斯 (Robert Stallings)、德拉贝克 (Thomas Drabek) 等集中研究了灾害情境下的集体行为 (collective behavior), 尤其是关于突生行为 (emergence phenomenon) 的研究, 奠定了应急管理研究的基础。

三是“组织协同”时期, 自20世纪80年代至今。康佛 (Louise Comfort)、沃 (William Waugh)、卡普库 (Naim Kapucu) 等集中研究了灾害情境下的多组织协同, 尤其是关于协作网络的研究, 揭示了应急管理的本质特征。

20世纪80年代, 综合应急管理在美国得到确立, 既得益于理论研究的进展, 也得益于管理实践的推动和理论与实践的相互促进。1979年, 在卡特 (Jimmy Carter) 执政时期, 美国联邦政府将分散的应急管理职能进行合

并，成立 FEMA。然而，由于大量的政治性任命（political appointees），FEMA 少有具备应急管理专业背景的领导者，缺乏清晰的使命描述，因职责不清、效率低下而饱受批评。^[8]为改变这一状况，FEMA 和美国公共事务与行政学院联合会（National Association of Schools of Public Affairs and Administration，简称 NASPAA）签署协议、开展合作，以灾害的社会学研究为范例，创建应急管理研究学术共同体。^[8]与此同时，美国州长学会（National Governors' Association，简称 NGA）提出发展综合应急管理的政策建议，以解决应急管理的“碎片化”问题——当时的相关管理机构超过 30 个。^[3]在这份报告中，“综合”一词主要指应急管理的四个阶段——减缓（mitigation）、准备（preparedness）、响应（response）和恢复（recovery），以及全部的灾害类型——技术和人造灾难、自然灾害、国内骚乱、能源和物资短缺、袭击。^[9]这两层含义后来成为综合应急管理的两大理论基础：应急生命周期（Emergency Life Circle）和全危险方法（All Hazards Approach）。

FEMA 成立前，应急管理被定义为州政府通过协调众多机构应对所有紧急状态和灾难的责任和能力；FEMA 成立后，应急管理上升到联邦层面。1983 年，美国开始建立整合的应急管理系统（Integrated Emergency Management System，简称 IEMS），将 FEMA 作为联邦层面帮助州和地方政府处理各种应急管理项目的“单一接入点”（a single contact point）。^[9]整合的应急管理系统是发展综合应急管理的短期策略，综合应急管理则是长期目标。^[10]至 20 世纪 90 年代，尤其是在克林顿（Bill Clinton）执政时期，FEMA 嵌入了数以千计的各类组织，通过与这些组织的协作，FEMA 成功应对了 1994 年的“诺斯里奇”地震。^[4]FEMA 倡导的综合应急管理终于获得美国政府和公众的认可，成为其他国家借鉴和仿效的制度模式。

综合应急管理的理论基础在总体上可用“三角模型”来概括，如图 1 所示。

（1）对象：全灾害管理。这是 FEMA 得以成立的理论基础。全灾害管理的理论预设是，无论自然灾害还是人造灾难，二者作为管理对象具有共性。FEMA 成立前，美国的灾害管理主要包括两个相互独立的部分：一是民

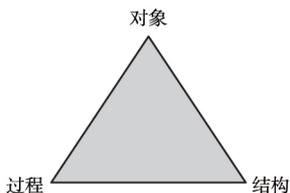


图1 综合应急管理的“三角模型”

防 (civil defense) 系统,主要负责应对可能的核打击;二是救灾 (disaster relief) 系统,主要负责应对自然灾害。只有强调全灾害管理,发掘自然灾害和人造灾难的共性,才有可能进行综合管理。

(2) 过程: 全过程管理。FEMA 成立前,由州政府主导的应急管理只包括准备和响应两个阶段,美国州长学会提出的应急生命周期将其扩展为四个阶段。

(3) 结构: 多主体管理。FEMA 的成立强化了联邦政府在应急管理中的职能,使得应急管理涉及联邦、州和地方政府的多个主体。^[11]在 FEMA 发展的协作网络中,非政府组织和私营企业也占有相当的比重。德拉贝克指出,美国的制度情境具有地方主义、缺乏标准化、多元化和碎片化等特征,应急管理只能是多主体的。^[10]

对象上的全灾害管理、过程上的全过程管理和结构上的多主体管理,三者互相依赖,形成稳定的三角关系:首先,由于灾害的类型差异,只有全过程管理才能适用于全部的危害类型,也只有多主体管理才能覆盖全部的危害类型;其次,过程决定结构,结构影响过程,针对全灾害的全过程管理必然是多主体管理,针对全灾害的多主体管理也必然是全过程管理。“三角模型”不仅可以概括应急管理的主要特征,也可以凸显应急管理不同于常态管理的独特内涵。

2003 年“非典”之后,中国也启动了综合应急管理体系的建设,通常的表述是“一案三制”——应急预案、应急体制、应急机制和应急法制;但这只是应急管理体系的构成部分和建设路径,并非中国应急管理体系的本

质特征。相比于“非典”之前，中国应急管理体系的最大变化就是实现了一定程度的综合化，将自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件统一按照预防与准备、预警与监测、救援与处置、善后与恢复四个阶段来进行全灾害管理和全过程管理。与美国不同的是，很长时期内中国并没有成立类似于 FEMA 的独立机构，而是在各级政府办公厅（室）内设应急办来综合协调，直到 2018 年初才决定将分散在政府多个部门内的应急管理职能集中整合，成立“应急管理部”作为国务院的组成部门。应急管理由各级政府主导，社会组织和企业共同参与，在总体上也是多主体的。因此，应急管理的“三角模型”也是中国应急管理制度的理论基础。

三 公共安全为目标的广义应急管理： “三棱锥模型”

面对风险社会的挑战，原本应急管理的“三角模型”的缺陷日益凸显，且难以通过内部优化来适应这一挑战，必须实施超越，走向以公共安全为目标的广义应急管理。

贝克（Ulrich Beck）指出“与阶级社会的‘平等’理想不同，风险社会追求的目标是‘安全’，它标志着一个新时代的来临。在这个时代中，人们出于恐惧的心理而不断走向联合：焦虑的共同性替代了需求的共同性。在这种意义上，风险社会的形成标志着一个新的社会时代，在其中产生了由焦虑转化而来的联合。”^[12]“焦虑的共同性”就是共同的安全焦虑，也就是对于公共安全的集体需求。因此，面向风险社会的治理以公共安全为目标，不管在结构上怎么安排，在过程上如何互动，最终的结果都是要实现公共安全。反之，如果仅关注治理的结构和过程，而无法在结果上满足公众的公共安全需求，必然难令公众满意，只能是失败的治理。

在风险社会背景下，公共安全是第一需求，满足公众的公共安全需求是治理的首要任务。正如贝克所言“如果说阶级社会的推动力可以用一句话来概括：我饿！那么风险社会的集体性格则可以用另一句话来概括：我

怕!”^[13]由“我饿”到“我怕”的需求变化必然驱动治理的转型——由经济发展为结果导向转向以公共安全为结果导向。

美国以国土安全治理超越原本的综合应急管理正是此例。“9·11”事件是美国本土第一次受到攻击，许多美国民众生平第一次感到恐惧，民众安全感降到谷底。正是在这种压力下，美国政府抛弃一贯的仅关注结构多元和过程互动的治理风格，成立具有集权特征的国土安全部（Department of Homeland Security，简称 DHS），发布《国土安全法》（*Homeland Security Act*，简称 HSA），高度强调安全作为治理目标的实现程度。基于美国制度情境的“国土安全”在本质上也就是公共安全。

那么，以公共安全为目标的广义应急管理何以超越原本狭义的应急管理？

（一）公共安全：目标、手段与结果的统一

在科学语境中，公共安全是一个频繁使用但却未能得到明确界定和充分阐释的概念。按照中国的学科设置，关于公共安全的理解主要散落在三个学科：一是政治学学科的安全（security）研究，非传统安全（non-traditional security）与公共安全内涵接近；二是安全科学与技术学科的安全（safety）研究，重点是职业安全、生产安全等；三是法学学科的安全研究，重点是社会秩序的安全（social security）^①。要在科学语境中对公共安全进行完整的概念界定和理论阐释，就必须采用多学科视角，对上述各个学科的安全概念进行梳理、辨析与整合。

首先来看政治学学科中的非传统安全概念。最早可以追溯到沃尔弗斯（Arnold Wolfers）于1952年发表的《“国家安全”：一个含糊的符号》（“National Security” As An Ambiguous Symbol）一文。他认为，安全既可以是客观存在的，也可以是主观建构的，客观上表现为目标价值不受威胁，主观

^① “social security”又译为“社会保障”，早期作为国有企业改革的配套措施，现阶段强调国家责任和福利权利。

上表现为不必担心目标价值受到攻击。在“冷战”背景下，安全主要指国家安全（national security）、军事安全（military security），带有很强的意识形态色彩，常被滥用为妨碍民权、制造战争和分配资源的说辞。^[14] 20世纪80年代，乌尔曼（Richard Ullman）认为，安全不应该仅指国家安全、军事安全，而应该由它所面对的威胁来定义，传染病、水旱灾害等也都是安全威胁。^[15] 布赞（Barry Buzan）则认为，安全问题影响的不仅是国家，还有国民个体，经济安全、环境安全也都是安全的内涵。^[16] 由于安全概念的先天缺陷，政治学学科的安全研究几乎是围绕重新定义安全而展开，其中的非传统安全概念与公共安全概念最为接近。

其次来看安全科学与技术学科的安全概念。对此概念的理解先后经历了三个阶段：一是不发生事故就是安全，事故则是导致不可接受的损失的事件；^[17] 二是将风险控制在可以接受的水平就是安全；^[18] 三是能够抵抗冲击，在受到干扰后通过学习迅速恢复到原来的状态或达到新的状态就是安全。^[19]

最后来看法学学科的安全概念，关注的重点是社会秩序，任何破坏社会秩序的行为都被视为公共安全的威胁。根据法律“以事实为依据”的准绳，能否被认定为社会秩序的威胁主要取决于社会行动的后果。

上述三个学科中的安全概念分别强调了安全的三个维度：目标、手段与结果。目标的安全将安全作为一种价值选择；要获得作为手段的安全就要不发生事故、风险可接受和能抵抗冲击；结果的安全要求社会有序运行。这三个维度逐步递进、有机统一：只有首先将安全作为优先的政策目标，进而综合采取风险控制、应急响应和危机学习等多种手段，才能最终确保社会系统的正常有序。

按照吉登斯（Anthony Giddens）的判断标准，风险社会来临的标志是人造风险（manufactured risk）超越外部风险（external risk）而占主导地位，^[20] 但这并不意味着外部风险就不复存在。自然灾害等外部风险不仅仍会发生，且因与人造风险的相互影响而更趋复杂。由于外部风险不可能彻底消除，因此对于作为手段的公共安全可以有更为宽泛的理解——风险可接受、灾害有应急、危机有学习。首先，风险可接受已经涵盖了不发生事故，但由

于各种因素的交互性和紧耦合，事故是难以避免的，与高技术风险共生将是社会生活的常态。^[21]其次，能抵抗冲击可以分解为应急响应和危机学习。韧性是指社会系统从灾害中快速回弹（bounce back）的能力，既包括灾害发生时的应急响应，也包括从危机中学习。^[22]

可见，中文的公共安全概念具有高度的包容性，既是英文“security”意义上的安全和“safety”意义上的安全的有机统一，同时包括主观的安全和客观的安全；^[23]也是目标、手段与结果的有机统一，同时考虑到风险、灾害、危机之间的因果关系，^[24]如图2所示。

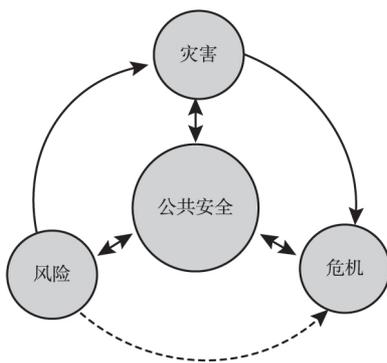


图2 安全概念的结构维度

（二）公共安全治理：从部分中生成整体

广义应急管理的本质就是公共安全治理，即通过治理的方式（结构多元与过程互动）来实现公共安全目标、手段和结果的统一。公共安全治理的手段包括风险治理、（狭义的）应急管理和危机治理，这三者的协同是公共安全目标和结果统一的关键。

首先来看风险治理。卢曼（Niklas Luhmann）揭示了风险的系统性，将风险的潜在损失归因于系统，危险的潜在损失归因于环境，现代社会的分工及由此发展和不断强化的自我塑成系统（autopoietic system）是风险产生的内在根源。^[25]卡斯帕森（Roger Kaspersen）强调了风险的社会放大（social

amplification of risk), 认为公众、专家、政府机构、媒体、社会组织和意见领袖的互动过程也是风险的社会放大过程。^[26] 瑞恩 (Ortwin Renn) 认为, 风险治理需要同时考虑风险的物理维度和社会维度, 不仅包括多元主体的互动过程, 还应考虑制度安排中的情境因素、政治文化以及关于风险的不同感知。他提出包容性风险治理 (inclusive risk governance), 政治系统、专家系统、经济系统和市民社会共同参与, 其中政治系统进行风险规制, 专家系统进行风险评估, 经济系统保障效能和提供决策工具, 市民社会表达关切和风险权衡的标准。^[27] 在最近十年中, 国际风险治理委员会 (International Risk Governance Council, 简称 IRGC) 综合了社会学、心理学及其他相关学科的研究, 倡导整合性风险治理 (holistic risk governance), 综合考虑科学、经济、社会、文化等多方面的因素, 强调全体利益相关者的有效参与。^[28]

其次来看原本狭义的应急管理。其实质就是灾害情境下的治理。20 世纪 80 年代, 梅 (Peter May) 认为在美国的制度情境中, FEMA 主导的应急管理就是共担的治理 (shared governance), 包括四种模式: 一是规制模式, 通过法律的颁布和执行来要求私人部门共担责任, 例如洪泛平原的管理; 二是动员模式, 次国家主体 (subnational governments) 对于具体问题的解决举足轻重, 国家的角色则是为次国家主体提供激励, 例如大坝安全; 三是合作模式, 国家和次国家主体形成伙伴关系, 例如地震的应急准备; 四是弱合作模式, 虽然国家倡导合作, 但次国家主体合作意愿不强, 例如应急疏散规划。^[11] “9·11” 事件之后, 康佛主张将应急管理重新定义为复杂适应系统, 强调多元主体的共同参与和基于信息流动的相互适应。^[29] 在最近十年中, 灾害治理 (disaster governance) 概念也开始得到使用, 相比于传统的灾害管理、减灾等概念, 灾害治理概念更具包容性, 灾害管理和减灾主要集中于政府活动, 如立法、规制与规划, 灾害治理则包括自我规制、协商、外包、公私伙伴关系、公众参与等多种市场和社会机制。^[30]

最后来看危机治理。在罗森塔尔 (Uriel Rosenthal) 等学者的倡导下, 危机管理的重点从早期急性危机 (instant Crisis) 强调的关键决策转向慢性危机 (creeping crisis) 强调的管理过程。^[31] 在最近十年中, 随着危机管理参

与主体的不断扩展，莫尼汉（Donald Moynihan）强调了治理概念的适用性：在危机的时间压力下，突生成分的参与和应急指挥系统的集中化之间冲突并非不可调和，它们可以通过相互学习以实现应急指挥系统的包容性和效率之间的平衡。^[32]危机学习的关键机制是治理网络的记忆，即通过设置一些反馈回路来促进组织之间的交互适应。网络记忆既可以促进危机中学习（intracrisis learning），通过组织之间的相互适应来提升韧性，也可以促进危机间学习（intercrisis learning），通过标准运行程序进行存储，以提升应对下一起危机的韧性。^[33]

综合来看，公共安全治理是一个整体性概念，它以公共安全为优先的政策目标，通过风险治理、应急管理和危机治理的协同推进，以实现社会秩序的良好运行。它强调目标引导和结果实现，而非风险治理、应急管理和危机治理的简单加和。公共安全治理的整体框架如图3所示。

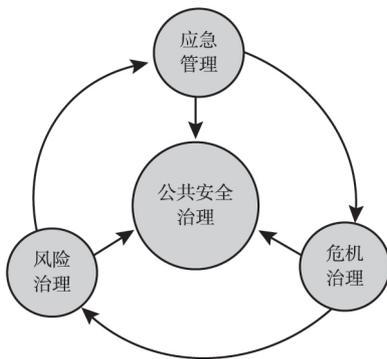


图3 公共安全治理的整体框架

（三）公共安全治理的“三棱锥模型”：维度与超越

公共安全治理不仅主张在手段层面由应急管理向风险治理和危机治理扩展，更强调公共安全的目标导向和结果评价，以及由此带来的风险治理、应急管理和危机治理的协同作用，以实现目标、手段和结果的有机统一。本文提出“三棱锥模型”作为公共安全治理的理论基础，如图4所示。

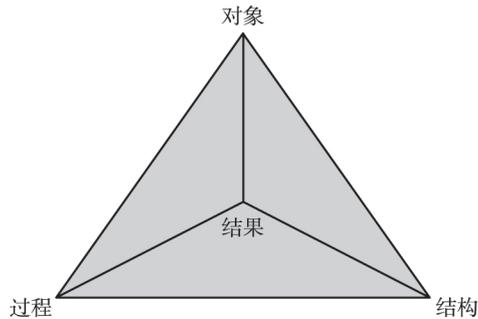


图4 公共安全治理的“三棱锥模型”

相比于“三角模型”，“三棱锥模型”不仅增加了结果维度，原有的对象、过程和结构三维度也需要根据模型结构的调整重新进行阐释。

1. 对象：从全灾害到灾害的复杂性

从对象上来看，公共安全治理的任务不仅需要同时应对自然灾害和人造灾难，更要适应灾害之复杂性的挑战。考虑到风险、灾害、危机之间的因果关系，灾害的复杂性主要表现为三类：新兴风险、极端灾害、跨界危机。^[34]

首先来看新兴风险。根据国际风险治理委员会的界定，新兴风险指新的风险或在陌生情境下显现的熟悉风险，主要包括：科技创新导致的后果不确定性的风险，技术系统相互影响导致的系统风险，环境变化导致的极端风险。^[28]

其次来看极端灾害。克兰特利定义了极端灾害的六个特征：^[35]一是大部分或全部的社区结构受损严重，受灾民众无法就近避灾或投亲靠友；二是应急管理的组织和设施损毁严重，地方官员无力像往常那样承担工作，一些领导者的角色必须由外部人士来担任；三是邻近社区也可能受到影响，不仅无法提供帮助，甚至会与受灾社区产生救灾资源上的竞争；四是大部分或全部的社区日常功能突然同时中断，工作、休闲场所和学校等设施也无法使用；五是引发大众媒体的广泛而长期的关注，灾害的影响和对灾害的回应是全国性的；六是由于上述五点，政治场域变得极为重要，灾害响应不仅是行政议题，也是政治议题。

最后来看跨界危机。安塞尔 (Chris Ansell) 等强调了跨界危机的三种特征: 一是跨政治边界, 既包括纵向的不同层级的政府, 也包括横向的不同区域的政府; 二是跨功能边界, 涉及多个政策领域; 三是跨时间边界, 没有明确的起点和终点。^[36]

类似的概念还包括: 系统风险 (systemic risk), 强调风险的跨界交互与传播及由此产生的综合性后果;^[37] 共担风险 (shared risk), 强调风险的责任分担与公共响应;^[38] 极端灾害性事件 (catastrophic incident), 强调灾害的全国性影响;^[39] 特大危机 (mega crisis), 强调危机规模的变化对灾难管理的挑战;^[40] 新式危机 (novel crisis), 强调危机的陌生属性。^[41] 这些概念各有侧重, 相互交叉, 共同描述了灾害的复杂性特征: 属性陌生、尺度极端和影响跨界。公共安全治理对象的复杂性如图 5 所示。

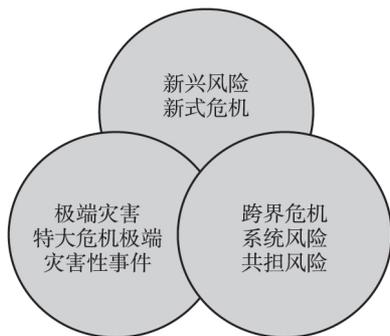


图 5 公共安全治理对象的复杂性

2. 过程: 从应急生命周期到“风险-灾害-危机”连续统

“9·11”事件后, 美国国土安全部将应急管理生命周期从减缓、准备、响应、恢复四阶段扩展至预防、减缓、准备、响应、恢复五阶段。其中, 预防是针对主观的安全威胁 (主要是恐怖主义袭击), 即“security”意义上的安全, 减缓是针对客观的安全威胁, 即“safety”意义上的安全。^[1] 公共安全治理不仅包括应急管理, 还包括风险治理和危机治理, 这必然导致全过程管理的理论基础由应急生命周期转向“风险-灾害-危机”连续统。第一,

风险治理先于应急管理，预防和减缓既可以是应急管理的前端，也可以是风险治理的核心。不同的是，在应急管理中，应急响应是核心目标，很少有国家在应急管理实践中可以做到在强化应急响应的同时还有效地开展预防与减缓，虽然他们在理论上都认识到预防和减缓的效果优于应急响应。究其原因，主要在于：应急响应和预防与减缓分属不同的责任主体；应急响应的绩效是显性的、确定的，预防与减缓的绩效是隐性的、不确定的；多目标难以同时兼顾。此外，预防与减缓并不是风险治理的全部，风险治理至少还包括风险识别、风险评估等，这些都先于预防与减缓。第二，危机治理后于应急管理。应急管理止于恢复，但更重要的是危机学习，包括灾害的调查、问责和改进。危机学习需要持续更长的时间，如果将危机学习限制在灾后恢复，既不利于认识危机学习的重要性，又容易对灾害调查形成政治干扰和时间压力，损害灾害调查的独立性、问责的精准性和改进的科学性。

与原本的狭义应急管理相比，公共安全治理的整体框架还涵盖了其前的风险治理和其后的危机治理，可称之为广义应急管理。狭义应急管理与其多任务难以兼顾，不如适当收缩以提升绩效，集中做好准备、响应和恢复；同时，以与狭义应急管理同等重视程度做好风险治理（主要包括风险识别、风险评估和风险的预防/减缓）、危机治理（主要包括灾害调查、问责和改进）。通过流程再造和优化，基于“风险-灾害-危机”连续统的公共安全治理即广义应急管理过程如图6所示。

3. 结构：从多主体参与到多主体协同

与狭义应急管理相比，广义应急管理即公共安全治理的过程更长更复杂，参与主体的数量和异质性都会显著增加。多主体参与的关键是多主体协同，这至少需要有三个条件。

一是目标一致。公共安全为多元参与主体提供了共同的目标，驱动多元主体之间的相互协作，实现风险治理、应急管理和危机治理的协同发展。

二是网络结构。只有网络结构能够容纳多元主体的共同参与。随着新兴风险、极端灾害和跨界危机的出现，参与主体的数量和异质性剧增，如何确

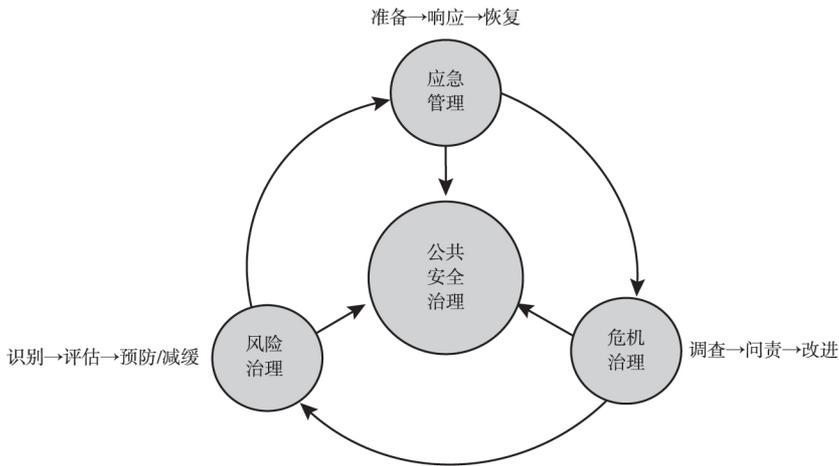


图6 公共安全治理的过程

保网络结构的有效运行？莫尼汉指出，当网络的规模从 100 上升到 2000 时，网络运行需要的行政资源大增，在紧急状态下，网络除维持日常运行，其他什么都做不了。^[33] 蒲若文（Keith Provan）和勒梅尔（Rubin Lemaire）指出，网络规模不宜过小或过大，应注重结构洞（structural hole）和弱关系（weak ties）的作用；从整体网络的集体绩效来看，要在弹性和稳定之间保持平衡，“中心 - 外围”（core - peripheral）结构是较为现实的选择：核心网络保持稳定，外围网络保持弹性。^[42] 康佛的研究也发现，网络的运行绩效取决于关键组织。^[43] 因此，公共安全治理是由目标一致驱动的多中心治理结构，包括风险治理、应急管理和危机治理三大网络，它们之间可以通过弱关系进行连接，以避免过度嵌入，确保整体网络的集体绩效。在三大网络内部，也可以采取“中心 - 外围”结构，发挥核心组织的主导作用和外围组织的辅助作用。

三是兼顾效率。怀斯（Charles Wise）指出，网络结构并非“万能药”，容易导致责任分散、效率低下。^[4] 莫尼汉发现：网络结构的包容性和效率之间存在张力，网络结构并不排除集中化的动力；美国在卡特里娜飓风之后发展的国家事故管理系统（National Incident Management System，简称 NIMS）

实际上就是用集中化的方式来兼顾网络结构的包容性和效率。^[32] 伯恩 (Arjen Boin) 等基于欧洲情境的分析也显示, 网络模式和机构主导模式 (lead - agency model) 的混合才是最佳模式。^[44]

4. 结果: 从忽视结果到目标、过程和结果的有机统一

应急管理在 20 世纪 80 年代的实践只重视主体多元和过程互动, 主要以培训和援助数量来测量产出; 至 90 年代, 受新公共管理运动影响, 应急管理产出的测量转向拯救的生命、挽回的财产损失和顾客满意度, 但这并非是以安全为结果评价的测量。实际上, 对狭义应急管理进行结果评价很容易产生“默默无闻防范风险得不到重视, 轰轰烈烈救援成英雄”之类的扭曲。相比之下, 公共安全治理可以进行结果评价, 即满足公众的安全需求。只有将公共安全作为优先的政策目标, 同时重视风险治理、应急管理和危机治理, 才能实现这一结果。因此, 公共安全治理的结果评价体现为四个问题: 是否重视公共安全? 是否有风险防控? 是否有应急管理? 是否有危机学习?

正如斯达尔 (Chauncey Starr) 所言, 安全是一直存在的问题; 因此, 安全本身并不是问题, “多安全才算安全”才是问题。^[45] 作为结果的公共安全可以有三个维度的考量。

第一, 绝对的安全与相对的安全。价值目标之间往往存在着冲突, 追求绝对的安全会限制其他价值目标的实现。^[46] 在风险社会的背景下, 不存在“零风险”, 追求绝对的安全也并不现实。

第二, 一时的安全与持续的安全。安全作为价值目标也受边际递减规律约束, 当安全匮乏时, 对于公共安全的需求就很迫切; 当安全充裕时, 对公共安全的需求也会降低。^[47]

第三, 一域的安全与共同的安全。尽管在风险社会背景下, 风险具有“飞去来器效应” (boom - range effect), 风险的制造者最终也要承担风险的后果; 然而, 由于“集体行动的困境”,^[48] 行动者往往只关注一域的安全, 忽视共同的安全。

“三棱锥模型”在对象和结果之间建立了关联: 对于新兴风险的治理,

不宜追求绝对的安全;^① 对于极端灾害的治理,不能只注重一时的安全;对于跨界危机的治理,不能只强调一域的安全。相比之下,面对新兴风险、极端灾害和跨界危机的挑战,基于“三角模型”的应急管理就难以适应,容易陷入绝对安全、一时安全与一域安全的误区。

四 “三棱锥模型”与中国情境:三个案例

在中国的制度情境中,“三棱锥模型”是否具有适用性?这里用三个案例做简要分析。

1. 案例 1: 2016 年股市熔断机制

2016 年 1 月 4 日,中国股市开始实行股指熔断机制:当沪深 300 指数触发 5% 熔断值时,三大交易所暂停交易 15 分钟;如果尾盘阶段触发 5% 或全天任何时候触发 7%,则暂停交易直至收市。当天股市开盘后,股指在巨大的抛盘压力下不断走低,接连击破 3500 点和 3400 点两大关口,并于下午 1 点 13 分跌破 5%,触发熔断;暂停 15 分钟后,股市重新开盘继续下跌,6 分钟之内股指跌幅扩大至 7%,三大交易所暂停交易至收盘。1 月 7 日,沪深 300 指数在上午 9 点 42 分跌幅便触及 5%;9 点 57 分重新开盘后,3 分钟之内跌幅扩大至 7%。熔断机制导致股市投资者损失惨重,他们愤怒要求证监会立即修正熔断机制。^[48]1 月 7 日晚间,上海、深圳、中国金融期货等三大交易所紧急发布通知:为维护市场稳定运行,经证监会同意,自 1 月 8 日起暂停实施熔断机制。从 1 月 4 日施行,到 1 月 7 日废止,熔断机制成为中国证券史上最短命的股市政策。

客观而论,熔断机制并非股指下跌的罪魁祸首。股指连续暴跌是典型的新兴风险,到目前为止,股指暴跌的原因也未能完全找到;在全球范围内,金融市场的非理性恐慌也是未解之谜。2015 年“股灾”之后中央政府的救市行为和 2016 年的熔断机制都可以视为针对股市连续暴跌的应急举措,然

^① 这是因为,由于新兴风险的陌生性,对于新兴风险的治理可能适得其反,导致更大的风险。

而，效果并不理想，甚至适得其反。这是因为，金融类突发事件是新兴风险，与金融创新高度相关，不宜直接套用社会安全类突发事件应急管理的限制性措施。目前，中央设立了国务院金融稳定发展委员会，这既是在“总体国家安全观”下为维护国家金融安全而采取的举措，也有利于开展新兴风险治理的探索。

2. 案例 2: 2015 年天津滨海新区爆炸

2015 年 8 月 12 日 22 时 51 分，位于天津市滨海新区的瑞海公司危险品仓库运抵区发生爆炸，造成 165 人遇难，8 人失踪，798 人受伤住院治疗，304 幢建筑物、12428 辆商品汽车和 7533 个集装箱受损。^[49]

根据国务院的调查报告，除应急处置能力不足以外，造成此次事故的原因是多方面的、系统性的。一是事故企业严重违法违规经营，瑞海公司违规大量储存硝酸铵等易爆危险品，是造成此次事故的直接原因。二是地方政府“重发展、轻安全”，多个政府部门在瑞海公司经营问题上一再违法、违规审批，监管失职。三是有关部门违反法定城市规划，瑞海公司危险品仓库与周边居民住宅小区和天津港公安消防支队办公楼的距离不符合安全标准的规定。四是有关职能部门有法不依、执法不严，有的人甚至贪赃枉法，致使相关法律法规形同虚设。五是港口管理体制不顺、安全管理不到位，港口海关运抵区安全监管职责不明。六是危化品监管体制不顺、机制不完善，难以实现对危化品全时段、全流程、全覆盖的安全监管。七是危化品法律法规不健全，特别是针对物流企业危化品的安全监管还存在许多空白点。

从理论上讲，天津滨海新区爆炸是典型的极端灾害。即便应急管理不存在任何疏漏，也只能获得一时的安全。爆炸事故暴露出的问题既有系统性，也有普遍性，只有在高度重视公共安全的前提下，强化风险治理和危机治理，通过对风险的识别、评估、预防/减缓和对灾害的调查、问责、改进，才能实现结果上的安全。

3. 案例 3: 信访总量考核

信访是具有中国特色的社会矛盾化解制度，2003 年“信访洪峰”之后，

国家信访局将信访数量作为地方政府信访办理绩效的考核标准，以实现信访行为的有序引导。在实际操作过程中，信访数量考核标准被逐层分解，在一定程度上造成地方政府信访办理行为的异化：不是通过及时化解信访矛盾来减少信访数量，而是通过拦访、截访等不当方式来减少信访数量，反而导致社会矛盾的积累和激化。^[50]

从理论上讲，大规模的集体上访事件可视为跨界危机，既跨越政治边界，也跨越功能边界。应急管理体系当然也适用于社会安全事件，如果将应急管理的限制性措施扩展到一些正常的利益诉求，从一个部门、一个地区的局部立场来看，或许可以保障一域的安全，却损害了共同的安全。信访总量的下降如果造成社会矛盾的积累和激化，必然导致大量的社会矛盾从体制内转向体制外，从而造成政府信任的流失，弱化执政的合法性，甚至可能导致暴力群体性事件的发生。^[51]2014年，中共中央办公厅和国务院办公厅联合印发《关于创新群众工作方法解决信访突出问题的意见》，要求不简单以信访数量多少为标准进行考评，推动地方政府将工作重点放在预防和解决上。^[52]这种调整显然有助于减少应急管理的滥用，与公共安全治理的思路完全一致。

五 中国的公共安全治理：总体战略与实践路径

以公共安全治理来实现应急管理由狭义向广义的超越，这既是中国应急管理实践发展的内在要求，也是面向风险社会推动国家治理体系与治理能力现代化的必然趋势，需要从建设“安全中国”的战略高度来理解和实践这一整体性改革，要点有三。

第一，在全球风险社会的背景下，良好的公共安全治理有可能成为中国参与全球治理的一张“新名片”，不仅可以满足国内公众对于公共安全的需求，也可以为其他国家的公共安全治理提供中国实践的样本参照，有利于提升中国的国际形象。

中国是全世界最为重视安全、也最有能力保障公共安全的国家之一。在

改革开放初期，中国在坚持“以经济建设为中心”的同时，高度重视社会安全，强调“稳定压倒一切”；“非典”之后，开始建设统一应对自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件的综合应急管理体系，以提升公共安全保障能力；中共十八大之后，提出“总体国家安全观”，要求兼顾传统安全与非传统安全、外部安全与内部安全。公共安全可视为社会安全的扩展和国家安全的基础，从社会稳定到应急管理，再到“总体国家安全观”，中国对公共安全的重视一以贯之。相比之下，在西方的制度情境中，公共安全很难持续作为优先的政策目标。根据美国第一任国土安全部部长瑞吉（Tom Ridge）的回忆，“9·11”事件之后，美国将公共安全作为优先的政策目标，曾一度中断美国和加拿大的边境贸易以确保安全，但是最终只坚持了两周。^[53]这是因为在美国，自由贸易作为价值目标要优先于公共安全，紧急状态下如此，常态下更是如此。根据福山（Francis Fukuyama）的分析，盛行于欧洲的文化多元主义是导致恐怖主义在欧洲蔓延的重要原因之一，这使欧洲的公共安全将面临长期的压力。^[54]

第二，公共安全治理是推动中国国家治理体系和治理能力现代化的重要载体和路径。公众对美好生活的期待就是政府努力的方向，在风险社会背景下，公众对公共安全的需求将会成为国家治理体系和治理能力现代化的重要推动力量。

一方面，中国在公共安全治理上已经取得了显著进展：应急管理体系突飞猛进，高度重视应急响应，只要发生突发事件，则必有应急响应；风险治理也在一些领域得到发展，尤其是社会稳定风险评估显著减少了因重大项目工程建设而引发的群体性事件；危机治理也不断改进，突发事件调查的科学性有所提升，并不止于对官员的问责，而是尝试如何从危机中进行学习，予以改进。这些都为推动风险治理、应急管理和危机治理的协同发展，进而形成公共安全治理体系奠定了基础。

另一方面，中国的公共安全治理还有待改进，尤其要着眼于结构和制度的优化。中国的社会安全管理一直存在刚性有余、柔性不足的缺点。如何从社会安全管理走向公共安全治理？这就要既充分利用社会安全管理的成功经

验，又要实现多元共治、相互协商的结构优化，以公共安全治理体系的现代化来推动公共安全治理能力的提升。此外，在公共安全的诸多领域，例如食药安全、环境安全、信息安全等，公共安全治理还不能满足公众的期待，亟待加以改进，全面实现公共安全目标、手段和结果的有机统一，打造“安全中国”的国家形象。

第三，中国既是转型社会，也面临全球风险社会的挑战，“财富-分配”问题和“风险-分配”问题交织。因此，既要坚持发展，也要重视安全，保持安全与发展的平衡；在将公共安全作为优先的政策目标的同时，坚持公共安全水平的适度性。

从中国的实践历程来看，“稳定压倒一切”是以安全来保障发展，建设应急管理体系是兼顾安全与发展，“总体国家安全观”是强调发展不能损害安全。从转型社会的特征来看，中国仍是发展中国家，过高的公共安全标准可能不利于创新。从风险社会的特征来看，中国的环境容量已达极限，食药安全问题仍然突出，信息安全保护刻不容缓，必须大力提升公共安全水平。将公共安全作为优先的政策目标和坚持公共安全水平的适度性，两者并不矛盾，可以有机统一。

从实践路径来看，公共安全治理的实质就是风险治理、应急管理和危机治理的协同推进，这就需要告别过去十余年中应急管理“单兵突进”的策略，收缩应急管理的应用范围，强调适度应急，同时重点推进风险治理和危机治理，使之与应急管理相互补充。在体制和机制的设计上，公共安全作为一致性的目标、容纳多元参与主体的网络结构、基于信息流动的交互过程为风险治理、应急管理和危机治理的协同发展提供了可能。

应急管理部成立之后，应急管理的领域范围虽然有所缩减，只集中于自然灾害和事故灾难的管理，但应急管理的流程有所扩展，风险管理的重要性凸显了。这一变化充分显示了以公共安全为治理目标的广义应急管理的重要性。而且，随着新兴风险的持续涌现，应急管理将会出现“名”和“实”的分离，应急管理的“名”将难以涵盖应急管理的“实”，广义应急管理的

重要性将更为凸显。

总之，以公共安全治理实现应急管理由狭义向广义的超越，不仅在理论上可行，也符合中国的制度情境，应从国家战略高度予以考量和规划。

参考文献

- [1] 张海波, 童星. 中国应急管理的结构变化及其理论概化 [J]. 中国社会科学, 2015, 3.
- [2] 张海波. 论“应急失灵” [J]. 行政论坛, 2017, 3.
- [3] U. S. National Governors' Association. Center for Policy Research. Comprehensive Emergency Management: A Governor's Guide [J]. 1979.
- [4] Wise C. R. Organizing for Homeland Security after Katrina: Is Adaptive Management What's Missing? [J]. Public Administration Review, 2006, 66 (3): 302-318.
- [5] 竹中平藏, 船桥洋一, 竹中平, 林光江. 日本“3·11”大地震的启示: 复合型灾害与危机管理 [M]. 北京: 新华出版社, 2012.
- [6] Prince S. H. Catastrophe and social change: based upon a sociological study of the Halifax disaster [J]. London P. s king & Son Ltd, 1920.
- [7] White G. F. Human adjustment to floods [J]. University of Chicago, 1945.
- [8] Comfort L. K., Springer C. G. Emergency Management Research and Practice in Public Administration: Emergence, Evolution, Expansion, and Future Directions [with Commentary] [J]. Public Administration Review, 2016, 72 (4): 539-547.
- [9] FEMA, Integrated Emergency Management System: Process Overview [R]. September 1983.
- [10] Drabek T. E. Managing the Emergency Response [J]. Public Administration Review, 1985, 45 (4): 85-92.
- [11] May P. J. FEMA's Role in Emergency Management: Examining Recent Experience [J]. Public Administration Review, 1985, 45: 40-48.
- [12] [德] 乌尔里希·贝克. 什么是全球化? 全球主义的曲解——应对全球化 [M]. 华东师范大学出版社, 2008.
- [13] U. Beck, Risk Society: Towards a New Modernity [J]. London: Sage Publications, 1992, p. 44.
- [14] Ullman R. H. Redefining Security [J]. International Security, 1983, 8 (1): 129-153.
- [15] B. Buzan, People, States, and Fear, the National Security Problem in International

- Relations [M]. Brighton: Wheatsheaf Books, 1983.
- [16] Leveson N. A new accident model for engineering safer systems [J]. Safety Science, 2004, 42 (4): 237 – 270. Aven T. What is safety science? [J]. Safety Science, 2014, 67 (67): 15 – 20.
- [17] Aven T. What is safety science? [J]. Safety Science, 2014, 67 (67): 15 – 20.
- [18] 朱伟, 刘梦婷. 安全概念再认识: 从间接到直接 [J]. 风险灾害危机研究, 2017 (1) .
- [19] Giddens A. Runaway World: How Globalization Is Shaping Our Lives [J]. Profile Books, 2000, 46 (2): 170 – 176.
- [20] C. Perrow, Normal Accident: Living with High – Risk Technology [M], New York: Basic Books, 1984.
- [21] Cutter S. L., Barnes L., Berry M., et al. A place – based model for understanding community resilience to natural disasters [J]. Global Environmental Change, 2008, 18 (4): 598 – 606.
- [22] 张海波. 中国总体国家安全观下的安全治理与应急管理 [J]. 中国行政管理, 2016, 4.
- [23] 童星, 张海波. 基于中国问题的灾害管理分析框架 [J]. 中国社会科学, 2010 (1): 132 – 146.
- [24] Luhmann N. Risk: A sociological theory [J]. American Journal of Sociology, 1993. p. 28.
- [25] Kasperson R. E., Renn O., Slovic P., et al. The social amplification of risk: A conceptual framework [J]. Risk Analysis, 1988, 8 (2): 177 – 187.
- [26] Renn O. Risk Governance: Coping With Uncertainty in a Complex World [M]. // Risk governance: coping with uncertainty in a complex world. Earthscan, 2008. p. 367.
- [27] IRGC, Improving Management of Emerging Risk, [EB/OL]. <https://www.irgc.org/risk-governance/emerging-risk/risk-management-in-industry/>, 2011.
- [28] Comfort L. K. Rethinking Security: Organizational Fragility in Extreme Events [J]. Public Administration Review, 2002, 62 (Supplement 1): 98 – 107.
- [29] Tierney K. Disaster Governance: Social, Political, and Economic Dimensions [J]. Annual Review of Environment & Resources, 2012, 37 (12): 341 – 363.
- [30] Rosenthal U., Boin A., Comfort L. K. Managing crises: Threats, Dilemmas, Opportunities [J]. Charles C Thomas Publisher LTD. 2001, 281 – 296.
- [31] Moynihan D. P. The Network Governance of Crisis Response: Case Studies of Incident Command Systems [J]. Journal of Public Administration Research & Theory, 2009, 19 (4): 895 – 915.
- [32] Moynihan D. P. Learning under Uncertainty: Networks in Crisis Management [J]. Public Administration Review, 2008, 68 (2): 350 – 365.

- [33] 张海波. 风险社会视野中的公共管理变革 [J]. 南京大学学报 (哲学·人文科学·社会科学), 2017 (4): 57-65.
- [34] Enrico Quarantelli, "Catastrophes are Different from Disasters: Some Implications for Crisis Planning Drawn from Katrina," Understanding Katrina: Perspective from the Social Science [EB/OL], <http://understandingkatrina.ssrc.org/Quarantelli/>. 2006.
- [35] Ansell C., Boin A., Keller A. Managing Transboundary Crises: Identifying the Building Blocks of an Effective Response System [J]. Journal of Contingencies & Crisis Management, 2010, 18 (4): 195-207.
- [36] OECD. Emerging Systemic Risks in the 21st Century: An Agenda for Action [J]. International Futures Programme OECD, 2003.
- [37] Comfort L. K. Shared Risk: Complex Systems in Seismic Response [J]. 1999.
- [38] Department of Homeland Security, National Response Plan [G], December 2004.
- [39] U. Rosenthal, 21st Century Mega - Crises: New Challenges to Crisis Management [R], Presentation on International Conference on Risk, Crisis and Public Management, Nanjing, September 26-28, Nanjing.
- [40] Howitt A. M., Leonard H. B., Giles D. Managing crises: responses to large-scale emergencies [M]. CQ Press, 2009.
- [41] KG Provan, RH Lemaire. Core Concepts and Key Ideas for Understanding Public Sector Organizational Networks: Using Research to Inform Scholarship and Practice [J]. Public Administration Review, 2012, 72 (5), 638-648.
- [42] Comfort L. K., Ko K., Zagorecki A. Coordination in rapidly evolving disaster response systems: the role of information [J]. American Behavioral Scientist, 2004, 48 (3): 295-313.
- [43] Boin A., Busuioac M., Groenleer M. Building European Union capacity to manage transboundary crises: Network or lead agency model? [J]. Regulation & Governance, 2014, 8 (4): 418-436.
- [44] Starr C. Risk Management, Assessment, and Acceptability [J]. Risk Analysis, 1985, 5 (2): 97-102.
- [45] Baldwin, David A. The concept of security [M]. Human and Water Security in Israel and Jordan. 1997: 5-26.
- [46] 丁翔, 张海波. 大数据与公共安全: 概念、维度与关系 [J]. 中国行政管理, 2017 (8).
- [47] 曼瑟尔·奥尔森, 奥尔森, 陈郁, 等. 集体行动的逻辑 [M]. 上海: 格致出版社, 2014.
- [48] 张德勇. 熔断机制的是与非 [J]. 中国青年报, 2016, 2.
- [49] 新华网. 国务院调查组天津港“8·12”瑞海公司危险品仓库特别重大火灾爆炸事故调查报告 [EB/OL]. http://news.xinhuanet.com/local/2016-02/05/c_

- 128706930.htm? &sf = qzone , 2016 - 2 - 5.
- [50] 张海波. 全面改革窗口期的信访制度改革 [J]. 南京社会科学, 2016 (2): 77 - 85.
- [51] 张海波, 童星. 社会管理创新与信访制度改革 [J]. 天津社会科学, 2012, 03 (3): 58 - 63.
- [52] 人民网. 中央发文: 不简单以信访数量多少进行考评 [EB/OL]. <http://politics.people.com.cn/n/2014/0226/c70731-24464079.html>, 2014 - 2 - 26.
- [53] Morton J. F. Next - Generation Homeland Security: Network Federalism and the Course to National Preparedness [M]. Naval Institute Press, 2014.
- [54] Fukuyama F. Identity and migration [J]. Prospect, 2007.

A General Theoretical Framework for Emergency Management

Zhang Haibo Tong Xing

Abstract: In contrast to the special emergency management of unexpected incident, the general emergency management seek for the goal of public security. Developing public security governance to extend special emergency management to general emergency management is not only the inherent needs of breaking through bottleneck of China's emergency management, but also an inevitable choice to deal with the challenge of risk society. The theoretical base of special emergency management is the triangle model, which emphasizes on all hazards approach, all-phases management, and multiple agents participation. In contrast, the general emergency management is designed on the basis of the triangular pyramid model, which particularly stresses on to the extent public security can be achieved as consequence in addition to the three factors included in the triangle model. For this purpose, it is essential to take public security in priority in public policy and facilitate the synergetic development of risk governance, emergency management, and crisis governance to reach agreement in goal, method, and consequence to cope with the treats from emerging risk, catastrophe, and transboundary crisis. Case study shows that the triangular pyramid model is applicable in the context of

China. In conclusion , developing public security governance to extend the special emergency management to the general emergency management is a holistic reform , and it needs a strategic planning.

Keywords: Public Security Governance; Emergency Management; Risk Governance; Crisis Governance