

谌舟颖, 孔锋. 透视突发事件应急管理碎片化及其综合治理[J]. 水利水电技术(中英文), 2023, 54(1): 1-13.

CHEN Zhouying, KONG Feng. Perspectives on the fragmentation of emergency management and holistic governance[J]. Water Resources and Hydropower Engineering, 2023, 54(1): 1-13.

# 透视突发事件应急管理碎片化及其综合治理

谌舟颖<sup>1,2</sup>, 孔 锋<sup>2,3</sup>

(1. 中国人民大学 公共管理学院, 北京 100872; 2. 中国农业大学 人文与发展学院, 北京 100083;  
3. 清华大学 应急管理研究基地, 北京 100084)

**摘要:**【目的】随着风险社会和“人类世”的到来, 突发事件的发生概率大大增加, 应急管理服务水平正变得愈发重要。应急管理服务水平关乎着人民群众的切身利益, 然而普遍存在的应急管理碎片化问题严重制约着应急管理效力的发挥, 因此, 亟待对应急管理碎片化问题开展系统化研究。【方法】采用文献研究法, 综述了已有碎片化研究成果, 梳理分析了应急管理碎片化的表现及原因, 提出了突发事件应急管理碎片化理论框架及治理路径。【结果】研究发现: (1) 应急碎片化是多方面原因构成的, 包括应急组织设计碎片化、应急制度碎片化、应急主客体碎片化、应急信息碎片化、应急资源碎片化与应急价值文化碎片化。(2) 应急权责部门化与分离化、应急制度断裂、缺乏衔接是应急碎片化根源, 资源和信息传递滞后及失败是直接原因。【结论】解决应急碎片化的路径包括机构重组、高位协调、构建多元应急治理模式、应急沟通协调制度精细化及激励制度协作化、加强应急培训、搭建应急信息指挥平台等。研究成果对促进应急碎片化研究具有重要意义, 可为应急管理机构和决策取能改革提供参考。

**关键词:** 自然灾害; 碎片化; 应急管理; 突发事件; 整体性治理; 应急管理效力; 气候变化; 暴雨内涝

DOI: 10.13928/j.cnki.wrahe.2023.01.001

开放科学(资源服务)标志码(OSID):

中图分类号: TV213.4

文献标志码: A

文章编号: 1000-0860(2023)01-0001-13



## Perspectives on the fragmentation of emergency management and holistic governance

CHEN Zhouying<sup>1,2</sup>, KONG Feng<sup>2,3</sup>

(1. School of Public Administration and Policy, Renmin University of China, Beijing 100872, China; 2. College of Humanities and Development Studies, China Agricultural University, Beijing 100083, China;  
3. Center for Crisis Management Research, Tsinghua University, Beijing 100084, China)

**Abstract:** [Objective] With the advent of the risk society and the Anthropocene, the probability of emergencies has greatly increased and the world is becoming increasingly insecure. The level of emergency management services is of vital interest to the people, yet the prevalent problem of emergency management fragmentation seriously undermines the effectiveness of emer-

收稿日期: 2022-06-22; 修回日期: 2022-08-12; 录用日期: 2022-08-18; 网络出版日期: 2022-11-04

基金项目: 中国高等教育学会 2022 年度高等教育科学研究规划课题(22DL0302); 中国气象局气象干部培训学院重点项目(2022CMATCZD05); 国家重点研发计划政府间/港澳台重点专项项目(2018YFE0109600); 北京市社科基金研究基地项目(19JDGLA008); 国家自然科学基金项目(42077441, 61901471, 41801064)

作者简介: 谌舟颖(2000—), 女, 硕士研究生, 主要从事城市治理与公共政策、应急管理研究。E-mail: Schenzhouying@163.com

通信作者: 孔 锋(1986—), 男, 副教授, 博士, 主要从事应急管理、气候变化风险与自然灾害研究。E-mail: kongfeng0824@foxmail.com

©Editorial Department of Water Resources and Hydropower Engineering. This is an open access article under the CC BY-NC-ND license.

gency management, and there is an urgent need to study emergency management fragmentation to guide emergency fragmentation governance. [Methods] A literature research method is adopted to review existing fragmentation studies. The manifestations and causes of emergency management fragmentation are sorted out and analyzed, and a theoretical framework for emergency management fragmentation is proposed. [Results] It is found that emergency fragmentation is caused by multiple factors, including fragmentation of emergency organization design, fragmentation of emergency systems, fragmentation of emergency subjects and objects, fragmentation of emergency information, fragmentation of emergency resources, and fragmentation of emergency value culture. Among them, the sectionalization and separation of emergency powers and responsibilities and the fractured and missing emergency system are the root causes of emergency fragmentation, while the scattering and difficult transmission of resources and information are the direct causes. [Conclusion] The ways to solve the fragmentation of emergency response include institutional restructuring, top-down style hierarchical coordination, building a polycentric emergency governance model, improving the emergency communication and coordination institution, and building an emergency information command platform. The research findings is of great significance for promoting the theory of emergency fragmentation research, and can provide a reference for the reform of emergency management institutions and decision-making functions.

**Keywords:** natural disaster; fragmentation; emergency management; emergencies; holistic governance; emergency management effectiveness; climate change; rainstorm waterlogging

## 0 引言

当前世界已经迈入“风险社会”与“人类世时代”，突发事件的发生概率大大增加，世界变得越来越不安全，各国对应急管理的需求呈现增加趋势<sup>[1]</sup>。越来越多的国家开始关注灾害突发事件应急管理，如自然灾害、大范围的流行病等。自2003年“非典”疫情以来，我国高度重视完善应急管理体制、机制及法制，《中华人民共和国突发事件应对法》规定我国的应急管理体制为“统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、属地管理的应急管理体制”，并在全国范围内推行了应急预案体系；党的十八大以来提出总体国家安全观发展理念，依托应急管理部强化部门协调与属地管理，进一步发展了协作导向的应急管理新模式<sup>[2]</sup>。

尽管我国应急管理有了很大进步，与科层制相伴相生的碎片化问题仍然普遍存在：政府各部门的应急决策与行动缺少协作，各自为政；政府与企事业单位、社会组织间缺乏信息资源共享，公众应急自救自助能力发展缓慢等，导致应急救援行动滞后、应急行

动相互抵消、应急资源重复浪费，严重制约着应急管理的效力。林鸿潮<sup>[3]</sup>研究了2008年华南雪灾应急处置的碎片化现象，在道路冰封、交通受阻的情况下，广州市政府呼吁农民工就地过年，但铁道部依旧正常售票，并发布信息称可以正常运行，导致在冻灾期间广州市火车站大量人流几聚几散。市政府与铁道部相互冲突的政策不仅抵消了应急行动，还引发了更多难以控制的潜在突发事件。马红<sup>[4]</sup>则认为民政部门与红十字会之间的应急资源缺乏统一调度的机制而导致资源浪费。

碎片化问题对应急管理的效力造成了负面影响，解决应急碎片化问题亟待打开应急管理碎片化运作的“黑箱”，厘清应急管理碎片化表现与原因。因此，本文的研究逻辑框架如图1所示，以应急碎片化表现、原因为研究对象，从组织学、管理学视角提出具有概括性的应急碎片化理论框架及相关概念，揭示应急碎片化行为与过程的机制，并提出迈向应急整体性治理的对策建议，为决策者完善应急管理机制、体制、法制提供参考。

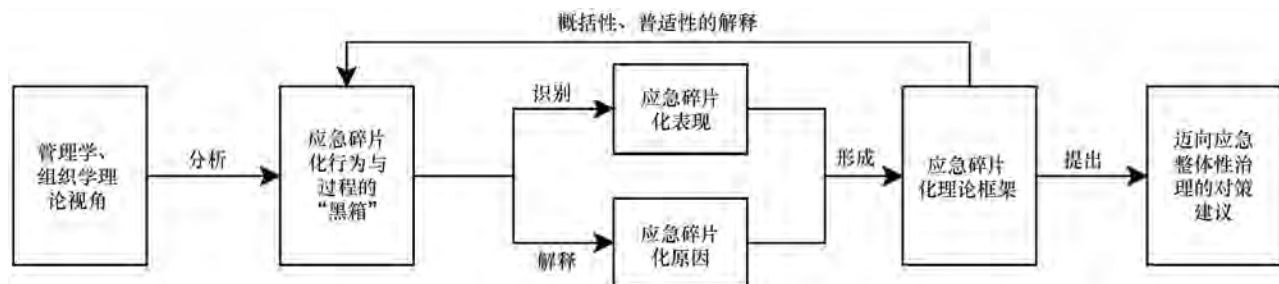


图1 应急管理碎片化的表现、形成原因及治理路径

Fig. 1 Performance, causes and governance path of fragmentation of emergency management

# 1 应急管理碎片化的基本概念和文献回顾

## 1.1 碎片化与应急管理碎片化的概念与内涵

针对常态管理碎片化问题和应急管理碎片化问题, 国内外诸多学者从不同层面、不同角度开展了研究, 如表 1 所列。SIX<sup>[5]</sup> 界定了碎片化的概念, 认为碎片化政府是由于不同职能部门在面临共同的社会问题时各自为政, 缺乏相互沟通、协调与合作导致整体政策目标无法顺利达到。谭海波等<sup>[6]</sup>、唐兴盛<sup>[7]</sup> 认为, 政府碎片化指部门内业务间分割、一级政府部门间分割、各地方政府间分割以及各行政层级之间分割。目前学界主要从政府协作问题定义碎片化概念, 强调政府部门间缺乏协作、业务分割的问题。

与此同时, 国内外学者研究了常规治理碎片化与突发事件应急管理中的碎片化现象。常规治理碎片化研究源于对组织间、部门间横纵向协调共享不畅的思考, 在管理中存在棘手问题(wicked problems), 需要跨行政层级、跨政策领域、跨治理主体来解决<sup>[8]</sup>。常规治理碎片化已有文献从责任、绩效管理视角探讨碎片化表现、成因及对策。碎片化表现为结构性分化与结构性分权, 前者是指新公共管理改革导致单一职能机构的数量众多, 分工过细, 彼此之间缺乏整合; 后者是指权力下放导致中央空心化, 中央失去了干预调控的权威, 因此多龙治水、多头领导问题突出<sup>[1]</sup>。模糊的责任边界、鼓励竞争而非协作的绩效管理与外部监督制度是碎片化形成的原因<sup>[8-9]</sup>。解决对策包括: 等级式协调, 即通过高层领导对部门机构施加压力, 促使其打破组织边界合作协调<sup>[1]</sup>; 为部门间协作创造支持性的环境与资源, 如有能力的领导、专项协作资金、“协作式”的绩效管理<sup>[9]</sup>; 给予协同目标以与部门核心目标同样的重视等<sup>[10]</sup>。DUNLEAVY<sup>[11]</sup> 特别强调了信息技术对建设整体性政府的积极作用。这些观点也为应急管理碎片化研究提供了思考方向。

突发事件具有跨域性、复合连锁性、不确定性等特点, 应急主体之间的责任边界也变得扑朔迷离, 而常规治理中的碎片化问题在应急管理中也不断地放

大。已有研究识别了应急碎片化表现, 包括: (1) 应急主体碎片化。应急机构职责分散、权责不清, 不利于跨部门、跨区域的突发事件应急协作<sup>[12-15]</sup>; 应急统筹机构如应急管理部门在承担协调任务上缺乏必要的权威<sup>[16]</sup>; 政府和社会之间缺少联动协作, 随着应急管理治理对象与领域的扩大, 治理复杂性提高, 仅依靠政府的力量已经无法完全化解突发事件的危机, 政府需要学会熟练驾驭与社会组织、公众、媒体的应急关系, 网络协同应急治理能够最大化地提高应急管理效力<sup>[17]</sup>。SAUNDRA 等<sup>[18]</sup> 认为美国在 9·11 事件之后建立的应急指挥系统由于没有把企业、非政府组织、志愿者纳入应急系统从而缺少适应性与韧性, 难以调动整合多方应急资源。(2) 应急信息碎片化, 政府间的应急数据不共享<sup>[12-21]</sup>。由于科层制政府职能的专业化、层级化, 部门和地方政府有各自获取信息的途径, 忽略信息共享, 突发事件的客观应急信息传递闭塞、共享滞后, 形成部门信息碎片化、层级信息碎片化和地方信息碎片化<sup>[22-23]</sup>。(3) 应急基础设施和资源分配碎片化。各部门多头管理应急资源, 缺乏共享机制, 政府与社会的应急资源缺乏集中调度也缺乏共享<sup>[12-26]</sup>。(4) 应急救援力量和反应能力碎片化。比如救援力量按灾种建设, 各救援队之间缺少沟通协调<sup>[4, 24]</sup>。比如水电、医疗、消防等基础设施由不同的部门分管, 协调难度大; 政府民政部和红十字会等社会组织缺乏共享仓库的途径<sup>[27]</sup>。(5) 应急意识碎片化, 各应急主体没有对应急管理达成统一的共识, 公众和企事业单位的风险防范意识较低<sup>[28-29]</sup>; 而社会公众掌握减灾技能, 政府等掌握公共数据的组织及时提供灾害信息, 各方保持畅通沟通可以提高灾害共识, 从而有效应对灾害<sup>[30]</sup>。(6) 应急过程碎片化, 比如预警管理过程缺失评估反馈的环节, 在应急过程中只重视救灾, 不重视预防<sup>[31-32]</sup>。董泽宇等<sup>[33]</sup> 还专门探讨了中国应急预案体系建设的不足, 比如缺少风险评估和演练机制、针对性不强、“重文本, 轻应用”等; 以及我国应急预案同质性高, 县级应急预案缺乏科学性、合理性, 横纵层级政府相互抄袭预案内容, “上下一般粗”, 应急预案的粗放化现象严重<sup>[34]</sup>。这

表 1 已有碎片化研究议题与研究内容

Table 1 Existing fragmentation research topics and research contents

类别	碎片化表现	碎片化成因	解决方式
常规治理碎片化	(1) 结构性分权(2) 结构性分化	(1) 责任边界(2) 绩效管理	(1) 等级式协调(2) 支持协作的环境与资源(3) 目标衡量(4) 信息技术
应急管理碎片化	(1) 应急主体碎片化(2) 应急信息碎片化(3) 应急资源碎片化(4) 应急救援力量和反应能力碎片化(5) 应急意识碎片化(6) 应急过程碎片化	(1) 部门利益化(2) 科层组织分工(3) 应急体制缺乏整体性治理激励	(1) 组织重构(2) 健全法律法规、应急预案(3) 搭建应急数字化治理平台(4) 构建多主体应急协作网络(5) 向应急全过程治理转型

些观点为理解应急管理碎片化提供了很好的依据。

## 1.2 管理学视角下的应急碎片化形成原因

已有研究在管理学视角下分析了应急碎片化的形成原因,具体包括:(1)部门利益化。盛明科等<sup>[35]</sup>从追求部门利益最大化、机构膨胀、封锁信息等方面深入地剖析了横向协调被部门利益化阻碍协作的机制。(2)应急管理机构职责过于强调分工,职责分散在各 部门,职能重复、机构冗杂<sup>[20]</sup>。(3)应急体制缺乏整体性治理激励。横向政府竞争制约同级政府合作,导致应急资源信息碎片化;纵向政府竞争中上级掌握资源分配的决策权,下级在竞争关系中倾向于上报对自身有利的信息,导致应急信息的缺失等碎片化问题<sup>[23]</sup>。陈科霖<sup>[12]</sup>以我国集权体制与地方晋升竞赛制度为切入点,认为在竞争制度下地方政府没有越位管理激励,向上负责的体制使地方政府提供的服务反映上级偏好而非回应民众诉求。因此集权体制既是造成地方间协同困难的原因,又是消解应急管理碎片化的合法性来源与行动手段。张玉磊<sup>[32]</sup>则探讨了我国治理中压力型的维稳考评体制如何导致碎片化的应急治理理念与手段。这些观点为理解我国行政制度下跨部门、跨区域突发事件应急治理难题的症结所在提供了新的角度,即从政府自身建设出发审视应急管理碎片化问题,强调政府组织结构及管理制度与整体性治理的适配性,是一种“对治理的治理”。政府应急管理改革需要审视自身的勇气以完成元治理。

## 1.3 治理视角下的应急碎片化解决路径

已有研究提出的治理应急碎片化的对策建议包括:(1)组织重构。对应急管理进行大部门式改革,设立综合性应急协调机构,整合应急职能和机构,修正过度分权的弊端<sup>[36]</sup>。(2)健全法律、法规、应急预案,完善应急责任清单和权限,建立协作利益补偿和利益共享机制,引导部门应急联动协作。(3)发展应急数字治理,促进部门的整体性运作。比如“互联网+医疗”的应用在新冠肺炎疫情初期大规模爆发时整合了不同空间的医疗资源,为实现医疗驰援提供可能性;而健康码、行程码等大数据应用为常态化疫情防控管理提供了便利<sup>[37]</sup>。(4)促进多主体相互协作的应急治理网络,发挥非政府组织、企业、公民在突发事件治理中的重要力量,实现从政府一元治理到社会多元共治的转变<sup>[32-38]</sup>。(5)培养社会全体应急意识,提升从政府到社会的整体意识、沟通意识、协同意识,树立地方政府间、部门间跨越整体性治理的价值理念。(6)促进全过程危机治理,重视应急预防活动、应急恢复重建工作,完

善各应急政策的制度过程<sup>[20]</sup>。

## 1.4 应急管理碎片化已有研究的述评

已有研究为理解应急管理碎片化问题提供了较为全面的分析视角,但是当前的应急碎片化研究大多停留在类比研究阶段,结论重复且根据研究目的和个人知识结构的不同而有偏差,总体上缺乏理论研究,不能够从理论视角去系统地理解碎片化,在研究进展上缺少实际增益。因此,从理论上厘清应急管理碎片化的表现及原因,不仅能够更恰当地提出改进碎片化弊病的措施,也能够从学术意义上推进应急碎片化研究的发展。本文从理论上总结分析应急管理碎片化的表现及原因,提出具有普适性的应急管理碎片化理论框架,以期丰富整体性治理理论、科层制分工理论,为应急管理碎片化治理提供一个管理学及组织学的理解视角,一方面促进应急管理迈向整体性治理,帮助决策者在制度上实现防救结合的全过程应急管理模式,推进建立部门协同式应急管理流程,提高应急管理水平与防灾减灾能力;另一方面优化行政,提高应急管理行政效率,保障人民的生命财产安全,切实保证公众受益。

## 2 突发事件应急管理碎片化的构成及其互动作用

### 2.1 应急管理碎片化的构成

本文对应急管理碎片化的概念界定为:当任何影响应急管理的行动或顶层设计出现自身或彼此间分散、冲突、断裂等情况而导致整体目标无法完成时,应急管理碎片化问题就此产生。本文认为应急组织设计碎片化、应急制度碎片化、应急主客体碎片化、应急信息碎片化、应急资源碎片化、应急文化价值碎片化六个方面构成了应急碎片化的重要内容。制度决定行为理论是底层逻辑,组织面临的环境特征决定了组织行为,官僚组织的内部环境主要包括结构设计与制度设计,因此这两个因素是碎片化问题的根源;信息与资源是最主要的应急要素,也是应急碎片化的直接原因;应急碎片化可视为存在缺陷的治理模式,治理主体和治理效果影响治理模式的主要方面;文化价值是社会、组织、公众所共同面临的软性大环境。在组织结构和制度能决定行为的同时,文化对社会行为也有不可估量的影响。

### 2.2 应急管理碎片化构成要素的互动作用

六大碎片化问题之间的关系较为复杂,彼此互为成因又互为表现,现实中很难单独区分开。但是总的来说,组织与制度碎片化是资源、信息、主客体碎片

化的根源(见图2), 因为应急制度设计决定应急主体结构与服务水平, 在“一元治理”的应急制度设计下社会、市场等其他主体的应急参与感弱, 导致主体间协作碎片化, 而鼓励竞争、宏观靶向的应急制度则会导致特殊群体地区的应急服务与一般性偏离, 造成应急服务非均等化。职责分工及应急主体协作碎片化使不同主体分散地掌握各自的资源和信息, 导致资源信息的碎片化。与此同时, 组织与制度碎片化不一定是文化碎片化的根源。文化的形成更多是一种路径依赖, 与历史传统有关, 也与顶层设计相关; 组织制度则是对组织如何运转的设计, 文化碎片化与组织制度碎片化的关系大致可归纳为两者相互影响, 但彼此独立存在, 独立成因。

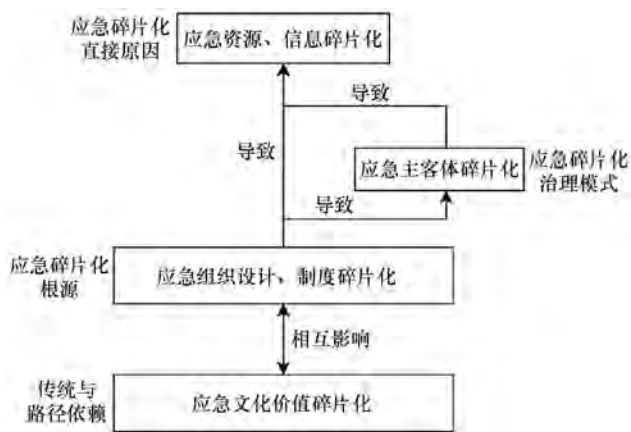


图2 应急管理碎片化六大方面的相互关系

Fig. 2 Correlation of six major aspects of fragmentation of emergency management

### 3 应急管理碎片化的六大表现及其成因分析

#### 3.1 应急组织设计碎片化

##### 3.1.1 应急组织碎片化的表现

组织设计碎片化是指由于组织内职责分工与权力分配分散、权责设计冲突而导致部门之间缺乏协作、应急过程在某处断裂的情况。具体表现包括(见表2): (1)应急职责碎片化, 即应急管理的职责以专业分工为依据分配在不同的部门, 职责分散。突发事件具有复杂性、连锁性的特征, 跨部门、跨区域的应急管理无法避免, 我国将不同灾种置于不同部门管辖, 虽有利于专业分工, 但“各管一摊”的碎片化治理不利于形成应急救援合力。比如农业灾害管理涉及气象局、农业部门、应急管理部门等; 危化品运输管理涉及安监部门、交通部门、公安部门和环保部门等; 暴雨内涝治理涉及气象部门、交通部门、应急管理部门、城乡建设相关部门、公交运输企业等, 形成

“九龙治水”的格局, 点多面广, 碎片化现象明显。(2)应急权力碎片化, 即多个管理职位具有应急权, 应急权力之间无法整合, 导致应急决策命令之间冲突、下级向多个上级汇报时可能产生失误。(3)权责设计碎片化, 即应急权力与职责不匹配导致部门无法整体性地执行应急职责或应急过程在某处断裂。河南郑州“7·20”特大暴雨灾害郭家咀水库漫顶险情的来龙去脉展现了权责不匹配带来的负面影响: 河南五建建设集团(简称五建)承包市重点项目建设高架桥时堵塞郭家咀水库溢洪道, 肩负防汛指责的二七区政府多次要求五建恢复溢洪道原状, 但五建以市重点项目不归区政府管为由没有实际行动, 暴雨来临后酿成了漫顶险情<sup>[39]</sup>。市政府拥有基建规划权力但不承担属地防汛责任, 区政府肩负防汛责任却无权干涉可能影响汛情的基建项目, 防汛责任不匹配导致应急管理前端工作不到位<sup>[40]</sup>。

表2 应急组织设计碎片化表现及原因

Table 2 Fragmentation of emergency organization design and its causes

碎片化现象	碎片化原因
应急职责碎片化	大型组织内部专业分工, 职责分散 部门利益化、部门壁垒
应急权力碎片化	权力分散、权威均质化与权力“向上集中”
权责设计碎片化	权责分离、权力与专业性分离 权责设计的“不完全性”

##### 3.1.2 应急组织碎片化的成因

本文从职责分工、权力分配以及权责匹配度的管理学角度识别应急组织碎片化的成因(见表2), 具体如下: (1)专业分工带来职责分散。一种是合理分工, 即符合组织分工的必然趋势, 但是缺少权力中心协调各部门的行动; 另一种是过度分工, 即存在不必要的分工, 造成职责重复。(2)部门壁垒与部门利益化。部门壁垒是指不同部门协作时产生交易成本, 部门利益化则是部门利益与整体利益偏移导致部门追求各自的目标而非应急协同目标, 这是阻碍部门协作的原因之一<sup>[8]</sup>。部门利益化削弱了公共部门对公共责任承担的意愿, 面对未知感染增长模型的突发疫情, 地方政府在权衡封城防控带来的经济损失与局部疫情时, 倾向于保持地方经济正常运转, 这种充满风险的决定可能减损公共利益<sup>[41]</sup>。(3)权力分散、权威均质化与权力向上集中。一方面, 涉应急职责的部门共享应急管理的政策空间<sup>[42]</sup>, 应急决策命令权分散在各部门之间, 容易导致政出多门、多头指挥; 在此基础上形成权威均质化, 即“没有任何一个部门能拥有

超过其他部门的权威, 但是彼此达成一致又非常必要”<sup>[43]</sup>, 导致协商过程充斥着大量的讨价还价, 协商效率低下。另一方面, 应急权向上集中会激励下级依赖上级的命令行事。下级在距离上更接近突发事件的现场, 但其行动力和灵活性在集权模式下僵化, 从而导致应急行动滞后分散。(4) 权责分离和权力专业分离。权责分离指职位所获得的权力不能支撑其需要履行的职责。在突发事件中基层作为距离最近的一级需要履行众多的职责, 但其能调用的行政资源十分有限; 掌握着资源的层级通过层层上报才能获得现场信息, 造成了“能管的管不到, 想管的管不了”的权力与责任断裂的局面。权力与专业性分离, 指具有应急专业性的部门没有匹配相应的应急管理权。比如气象部门承担监测极端天气的专业性工作, 但无权启动应急响应, 只能发布预警; 地方政府有权启动应急响应, 但是缺乏气象专业知识。如果地方政府没有重视气象部门的预警, 可能造成应急预警与应急预控断裂。(5) 权责设计的“不完全性”。参考 HART<sup>[44]</sup> 的不完全契约理论, 考虑到所有与部门职责履行相关的情形几乎是不可能的, 因此很可能制定出“不完全契约”, 本文称之为“不完全性”。应急管理中权责设计不完全性导致某些应急职责契约存在真空地带, 比如没有纳入重要的应急主体、规定的应急职责不全等。

### 3.2 应急制度碎片化

#### 3.2.1 应急制度碎片化的表现

制度以文本形式规定组织运转方式, 并保障组织行为合法性。应急制度抽象理解为应急管理的体制、机制和法制, 具体表现为应急法律、规章、管理条例以及应急预案等。应急制度碎片化表现为(见表 3): (1) 应急制度逻辑、过程、效力断裂; (2) 应急制度缺失, 即应急整体性治理的运行保障机制与配套制度不完善。整体性应急管理需要大量的协调合作, 与分工逻辑的常规制度错位; 为了有效地进行应急管理, 应该创造支持性的应急协作制度与应急配套制度。比如海口市在 2019 年 4 月初经历暴雨积水内涝灾害后, 着重健全了暴雨应急机制, 从“九龙治水”改为由市政管理局牵头, 市应急、水务、园林和环卫等部门积极配合<sup>[45]</sup>。应急配套措施则有利于提高应急管理的系统性、稳定性和有效性, 如在新冠肺炎疫情防控中实行“封城”、“封楼”、“封校”等应急措施时, 将政策重心单纯放在了疫情防控上, 忽略了物价保护、基本生活维护等配套制度, 导致居民的日常生活受到了较大的影响<sup>[46]</sup>。(3) 应急制度之间在内容上、

表 3 应急制度碎片化表现及原因

Table 3 Fragmentation of emergency system and its causes

碎片化表现	碎片化原因
应急制度断裂	制度内容的逻辑断裂、制度过程断裂、制度效力断裂
应急制度缺失	应急管理整体性治理的相关机制不完善
应急制度之间缺乏衔接与整合	缺乏整合、缺乏衔接

流程上与标准上缺乏衔接与整合。

#### 3.2.2 应急制度碎片化的成因

本文从制度内容、过程、效力角度识别应急制度碎片化的成因(见表 3), 具体包括: (1) 应急制度的逻辑断裂, 指制度不能自我实现, 确定了 A 目标, 却以实现 B 目标的手段作为支撑, “目标—手段”的逻辑断裂会导致制度无法自我实现。应急管理“防与救”的制度设计体现了制度的逻辑断裂: 尽管应急法律、预案倡导预防为主, 防救结合的模式, 但规定的技术内容无法实现预防为主的目标。比如应急预案规定的启动应急响应的条件多以灾害发生导致的后果为主, 而不是以预警预报信息为主。(2) 应急制度过程的断裂, 指应急制度动态运行的环节断裂, 包括“制定—执行—评价反馈”与“理念—法律—技术流程”两种制度过程。比如, 法律规定了应急预案需要规定应急机构职责、完成预案演练环节, 但地方制定的应急预案存在抄袭、“上下一般粗”的现象, 缺少可操作的应急组织机构职责与协调机制, 未按规定演练预案。(3) 应急制度效力断裂, 指应急制度的影响力范围缺乏整体性。当下层严重歪曲上层制定的制度时, 预设的效果、制度发挥的影响力无法到达下层, 从而造成应急制度效力的断裂。(4) 应急制度内容缺乏整合, 应急相关的文件数量多, 其共同功能是规定各主体应急管理的职责分工、联动机制。于单个部门确定其应急职责而言, 这些文件之间缺乏整合, 导致其获取整体的应急职责信息困难。(5) 应急制度在标准、程序上缺乏衔接, 一方面, 留有余地的顶层设计如《突发事件应急法》《国家总体应急预案》等通常只有宏观要求, 具体的流程落实责任归属下级, 导致应急规范、标准不一致, 彼此间缺乏衔接。另一方面, 制度之间在程序上缺乏衔接, 比如预警制度与其他应急制度缺乏衔接, 河南郑州“7·20”特大暴雨灾害中气象部门连续发布红色预警信号, 但是对其他部门的应急行动没有约束, 造成应急行动碎片化。应急前后端制度缺乏衔接则形成了“重应急, 轻预防”的碎片化应急管理模式。比如处于暴雨内涝前端预防的

排水管道规划建设不被重视,排水系统建设落后、设防标准低,与城市发展速度不匹配<sup>[47]</sup>。海口市的排水管普遍采用1a一遇的设防标准,难以满足暴雨排涝需要,一下雨就内涝,给居民日常生活造成了极大的不便<sup>[48]</sup>。前期排水规划建设时没有充分论证科学防洪,与后端的应急救援断裂,应急制度缺乏系统性<sup>[49]</sup>。

### 3.3 应急主客体碎片化

#### 3.3.1 应急主客体碎片化表现

应急主体是在应急管理中提供预防、预警、救援、恢复重建等应急服务的组织,其碎片化表现为各应急主体之间缺乏协作共享导致应急资源与信息不能有效整合。应急客体是在应急管理中被灾害危机所影响的、需要应急服务的区域和群体,应急客体碎片化表现为不同区域和群体所接受的应急服务质量、数量不相同(见表4)。

表4 应急主客体碎片化表现及原因

Table 4 Fragmentation of emergency host and guest and its causes

碎片化表现	碎片化原因
应急主体碎片化	政府、企事业单位、公众、第三部门、专家等主体之间缺乏应急协作
应急客体碎片化	特殊群体的应急管理个性化回应能力不足 不同区域的应急服务水平不同

#### 3.3.2 应急主客体碎片化的原因

首先,政府、企事业单位、社会、第三部门之间缺乏完善的协作制度。政府一元治理的应急制度设计导致缺乏与其他应急主体的协作。企事业单位,尤其是国企,与地方政府不是上下级关系,地方政府无法通过等级命令迫使其协同应急。社会公众应急意识不强,自救自助能力较弱,公众在突发事件中的参与被动且无序<sup>[46]</sup>。第三部门与其他应急主体之间缺乏资源信息的共享。专家可以为应急管理提供专业指导,但因政府不重视所以“缺位”,或参与应急的专家之间意见混乱不统一。

其次,特殊群体、地区的应急管理个性化回应能力不足。应急服务有“趋中性”倾向,即应急服务的内容设计往往参照一般性群体或中心区域的特点,对于特殊群体与区域的覆盖程度不够<sup>[50]</sup>。比如,应急信息、物资服务主要通过手机、互联网等媒介传递,对于有数字鸿沟的老年人而言,他们所能获得的服务是不充分的,甚至是缺失的;与城市相比,农

村地区的应急服务水平较为落后,应急服务未实现均等化。

### 3.4 应急信息碎片化

#### 3.4.1 应急信息碎片化表现

应急信息碎片化是指应急信息共享程度低、信息传递失败而导致整体信息缺失。本文借用香农-韦弗模式传播沟通理论,从信息传播过程分析应急信息碎片化。香农-韦弗模式认为,信息传递沟通需要经过“信息源—发射器—噪音—接收器—信宿”的过程(见图3),其中噪音是任何阻碍传播成功的干扰。在应急信息的共享、传递过程中,从信息源到信宿的任何一个环节都有可能造成应急整体信息缺失。如表5所列,应急信息碎片化表现为:(1)应急信息源碎片化,即获取应急信息的源头分散。比如暴雨内涝灾害中,河流、水库、城市道路积水、隧道、公交地铁积水等灾害多点并发,信息源分散破碎,难以综合灾害信息。(2)应急信息发射器碎片化,即不同的舆论主体发布不同的应急信息。除了政府不同部门发布信息的误差外,智能手机时代每个个体也拥有信息传播能力。新冠疫情初期的“自发布”现象虽然达到了“信息公开是最好的疫苗”的效果,但是碎片化的信息发布环节之于疫情的严肃性、专业性有较大落差,信息未经核实,谣言肆意传播容易引发社会恐慌焦虑的情绪<sup>[51]</sup>。(3)噪音干扰应急信息传递。信息收集能力、灾害认知差异等都可能成为阻碍信息传播的噪音,如GUTTELING等<sup>[52]</sup>在电话访谈了1000名荷兰居民后认为年龄、风险认知、教育水平等因素会影响风险信息收集能力,从而进一步影响灾害信息沟通。(4)应急接收器碎片化,即接收应急信息的信息网络难以协调。

#### 3.4.2 应急信息碎片化成因

本文从香农-韦弗的角度分析应急信息碎片化原因(见表5),具体包括:(1)专业化的劳动分工使得不同应急职责部门只掌握本部门的应急信息,导致突发事件整体信息缺失。(2)应急信息理解偏差。由于目标冲突、认识现实的主观模型差异,不同应急主体

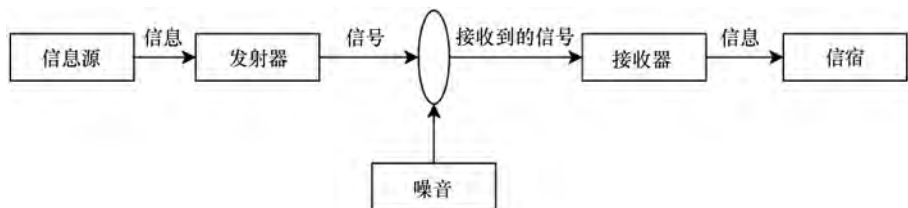


图3 信息传递沟通的香农-韦弗模式

Fig. 3 Shannon-Weaver model of information transmission and communication

拥有相同信息时也会对信息有不同的解读, 导致采取的应对行动不同<sup>[42]</sup>。部分应急人员知识结构和价值存在缺陷, 导致曲解突发事件或盲目拒绝<sup>[22]</sup>。比如, 河南郑州“7·20”特大暴雨灾害中, 气象部门连续发布暴雨红色预警信息, 但是防汛指挥部主要负责人主观上认为“北方的雨不会太大”, 导致错失应急预防的黄金时期, 造成严重损失<sup>[53]</sup>。(3) 应急专业信息与应急信号连接失败。各部门的专业性会导致相互的无知, 灾害相关的专业信息难以被其他部门、社会公众转化为正确的应急信号, 导致“应急专业信息—应急信号”连接断裂。河南郑州“7·20”特大暴雨中, 气象部门发布的预警缺乏针对政府部门、社会大众的应急指南信息, 只有雨量和时间信息, 这些信息对于不熟悉气象专业知识的人来说缺少实际意义<sup>[54]</sup>。因此专业信息没能被成功地转换成应急信号。(4) 目标偏移。目标偏移是指部门利益与整体利益发生偏差而导致故意干扰应急信息传递的行为。突发事件面前瞒报、漏报信息屡见不鲜, 比如新冠肺炎疫情爆发初期少数地方政府对于感染病例信息存在瞒报、漏报行为, 或者对疫情信息选择性公开, 或不及时提供<sup>[55-46]</sup>; 而河南郑州“7·20”特大暴雨灾害事件发生后, 在中央的高度重视下郑州市各级政府仍然存在对死伤人数的瞒报、漏报行为<sup>[53]</sup>。(5) 应急信息舆论管理与信息网络管理碎片化。一方面, 应急信息发布渠道和机构纷繁复杂, 自媒体、政府官方、企事业单位官方之间无法统一信息内容。公众会根据舆论偏好决定自身的应急反应行动。如果在危机事态严重的情况下, 舆论主体对危机情况轻描淡写, 弱化公众的危机意识, 则会加剧应急管理的难度。另一方面, 接收应急信息的信息网络难以协调, 比如短信、互联网、电子屏等信息接收器之间难以统一管理。

表5 应急信息碎片化表现及原因

Table 5 Fragmentation of emergency information and its causes

碎片化表现	碎片化原因
应急信息源碎片化	整体信息缺失
噪音干扰应急信息传递	应急信息理解偏差、专业信息与应急信号连接失败、目标偏移
应急信息发射器碎片化	应急信息舆论管理碎片化
应急信息接收器碎片化	应急信息网络管理碎片化

### 3.5 应急资源碎片化

应急资源碎片化是指应急物资、应急专业救援力量等应急资源分散, 缺乏整体调度与整合的问题。应急资源碎片化有两大表现(见表6): 第一, 应急资源

利用重复、冲突, 其原因在于组织设计的专业化、部门化导致应急资源分散在各个应急相关的部门手中, 比如应急管理部门、卫生健康部门、发展改革部门、粮食和物资储备部门、解放军后勤保障部门等, 应急资源的“多头管理”导致应急资源缺乏整合, 容易出现资源重复浪费的碎片化问题; 第二, 应急资源缺失, 其原因在于掌握关键应急资源的部门未被纳入应急管理体系, 或者灾害预防期时未充分准备应急物资, 比如新冠肺炎疫情初期医疗资源的全面紧缺加剧了治理突发公共卫生事件的难度<sup>[55]</sup>。综上, 应急资源碎片化的问题根源在于应急组织设计碎片化与应急制度碎片化。

表6 应急资源碎片化表现及原因

Table 6 Fragmentation of emergency resources and its causes

碎片化表现	碎片化原因
应急资源利用重复、冲突	组织的专业化部门化设计导致应急资源分散, 缺乏整体调度
应急资源缺失	掌握关键应急资源的部门未被纳入应急管理体系中, 或预防期准备不足

### 3.6 应急价值文化碎片化

价值文化是组织管理的软性环境, 价值文化的整体性对整体性治理的作用举足轻重, 然而文化一经形成便很难改变。KENNETH<sup>[43]</sup>在研究中国政府权威碎片化时认为价值整合可以为实现政策制定与执行之间的整体性提供坚实的基础, 价值共识可以影响政治系统的运转, 并且减少对高位协调的需要。CHRISTENSEN等<sup>[1]</sup>也认为, “尽管组织结构受到高度重视, 但文化的改变对整体政府的成功更加重要。”应急价值文化碎片化描述了从政府、社会组织到社会公众等的应急主体对突发事件认知不同、应急意识不足的现象<sup>[56]</sup>。如表7所列, 一方面表现为政府组织内部缺乏应急意识, 没有完成突发事件应急管理价值文化层面的整合, 由于保持政府组织部门自主性与达成部门间共识两者之间存在张力, 不同部门的应急治理观念碎片化, 对突发事件的认知不同, 认为不会影响到自己的部门, “重应急, 轻预防”的思维普遍存在, 比如天津“8·12”爆炸事故中, 瑞海公司违法违规经营, 储存危险货物, 前期的安全管理混乱, 缺少预防意识、安全意识, 导致悲剧发生<sup>[57]</sup>; 另一方面表现为组织缺乏选择协作的文化, 在松散的、灵活的扁平式组织中, “协商”的选择不仅仅是一种来自组织结构的压力, 更是一种文化战略。

表 7 应急价值文化碎片化表现及原因

Table 7 Fragmentation of emergency value culture and its causes

碎片化表现	碎片化原因
缺乏应急意识	组织自主性
缺乏选择协作的文化	路径依赖、历史轨迹与传统

## 4 迈向整体性应急治理的解决路径

### 4.1 解决路径的三类方略

根据应急碎片化理论框架, 迈向整体性应急治理的解决路径分为三类: (1) 管理类。应急组织碎片化和应急主客体碎片化问题需要通过管理手段改变组织结构。(2) 政策类。政策类解决路径针对应急制度碎片化与应急意识碎片化提出问题导向的建议。(3) 技术类。技术是促进应急管理整体性治理的硬件支持, 在整合应急信息方面有重要的效用。

### 4.2 管理层面的解决路径

如图 4 所示, 解决部门间协调不畅问题, 可以通过机构整合促进整体性治理。官僚组织自我膨胀的内在倾向导致机构职责重复, 所以需要改变不合理的组织设计, 整合过细的分工职责, 合并职能重复的机构, 精简政府部门。虽然整合机构能解决部分碎片化问题, 但是分工仍然是现代组织基本特征。高位协调可通过高层领导对横向的部门机构施加压力, 促使其打破组织边界进行合作, 解决由部门权力均质化带来的讨价还价问题, 提高部门间协调效率。高位协调是中国应急管理的特征之一, 在原有的党政制度上设立应急指挥机构, 比如党委、地方政府主要负责人组成应急领导指挥机构协调其他部门、主体的应急行动。

在应急治理主体上, 实现政府一元治理向多中心治理转变。在中国传统的“强政府, 小社会”的现实背景下, 政府是应急管理的主要主体, 市场、第三部门、社会大众等社会力量参与度低, 应急力量碎片化。以政府改革为突破口, 在应急管理体系中积极与市场力量、社会力量合作, 促进多中心应急治理的实现。

### 4.3 政策层面的解决路径

图 5 展示了政策层面的解决路径。通过精细化的制度设计促进应急精细化管理, 让法律规则、政治系统通过制度化的途径重塑应急系统, 为整体性应急治理创造支持环境和行为依据。完善应急协作、沟通、共享制度, 从制度上支持保障各应急主体快速协作。比如健全应急责任清单、规定精细化的应急协作流程、完善各应急主体之间与各应急环节之间的协同制度。

健全应急管理制度, 为整体性应急治理创造支持环境。转化以分工为底层逻辑的激励制度, 比如, 应

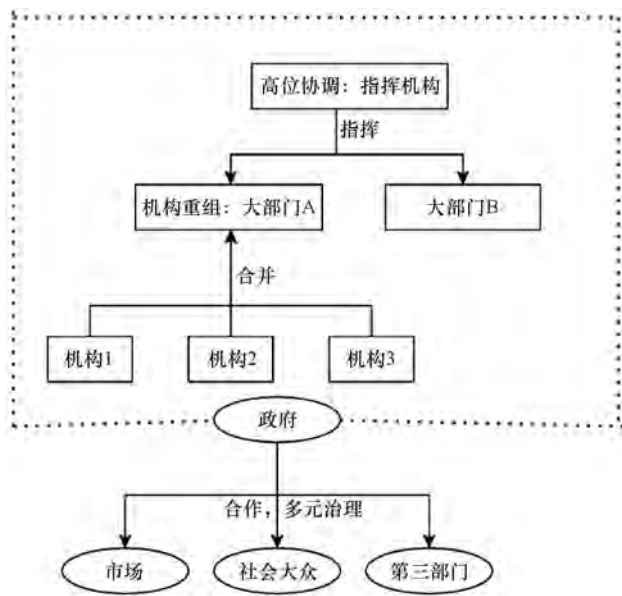


图 4 应急管理碎片化的管理层面解决路径

Fig. 4 Management solution paths to fragmentation of emergency management

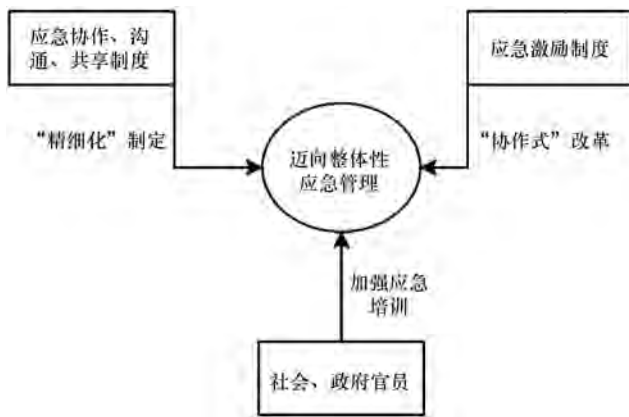


图 5 应急管理碎片化的政策层面解决路径

Fig. 5 Policy solution paths to fragmentation of emergency management

急绩效管理向“协作式”靠拢, 对共同的应急目标给予与部门核心目标同样的重视、外部监督制度配合整体性应急管理模式、引入评估整合作用的评估制度、为各层级组织的应急管理职责提供专项资金支持等。

加强应急培训, 整合应急意识。做好应急宣传教育工作, 提高各方的危机意识、防范意识、应对意识。对于政府人员, 要提高其应急敏感度和应急专业能力, 及时地采取应急行动; 对于社会大众, 要提高其防范意识和自行判断的能力, 向社会大众公布风险源, 进行应急自救培训等等。

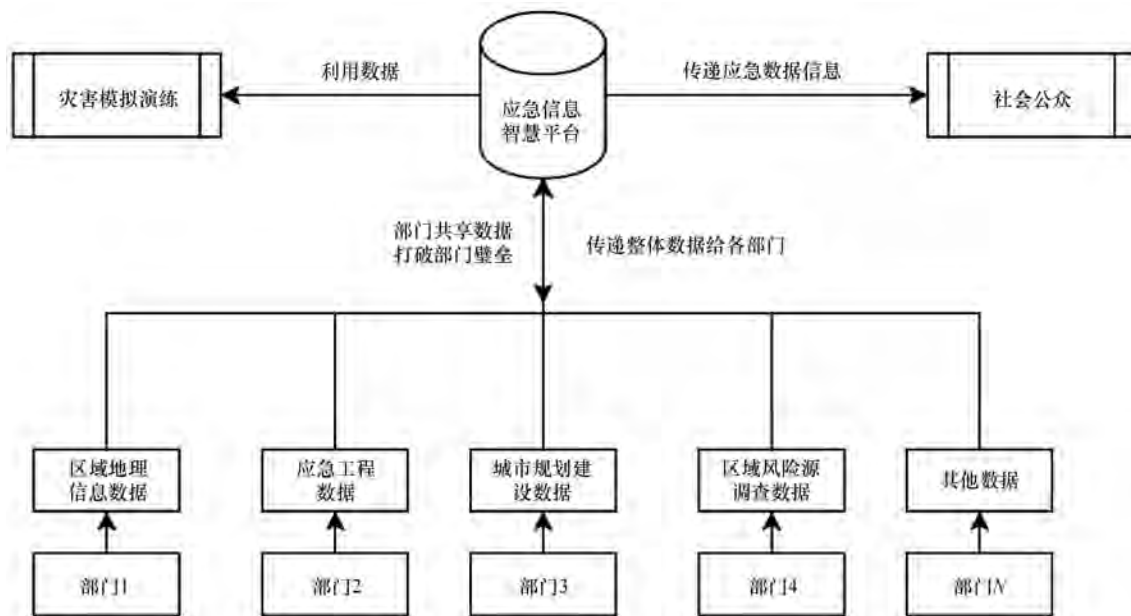


图6 应急管理碎片化的技术层面解决路径

Fig. 6 Technical solution paths to fragmentation of emergency management

#### 4.4 技术层面的解决路径

图6展示了技术层面的解决路径。一方面,搭建数字化应急信息智慧平台,打破部门壁垒,共享部门信息。将区域地理信息数据、应急工程数据、城市规划建设数据、区域风险源调查数据等应急信息共享到数字化智慧平台,使用现代化技术进行灾害模拟演练,模拟在不同灾害源、灾害级别的情况下各潜在受灾地区的情况,形成灾害模拟演练的数据,以此促进应急管理精细化。另一方面,搭建快速传递灾情信息的渠道,通过应急信息智慧平台快速、准确地传递给各应急主体与社会大众,提升各方传递、接收信息的质量与数量,并采取有效的应急行动。

### 5 结论与展望

#### 5.1 结论

近三十年来碎片化问题成为公共管理领域重要研究对象,经历了从类比到理论的研究过程。应急管理碎片化研究作为庞大碎片化研究体系中一支,亦在不断地向理论化方向发展。本文从碎片化领域已有研究的观点中抽丝剥茧,尝试用理论研究的方法系统分析应急管理碎片化问题。研究发现:

(1)应急碎片化是多方面原因构成的,包括应急组织设计碎片化、应急制度碎片化、应急主客体碎片化、应急信息碎片化、应急资源碎片化与应急价值文化碎片化。

(2)应急权责分离、部门化、应急制度断裂、缺

失缺乏衔接是应急碎片化根源;应急资源和信息传递滞后、传输失败是应急碎片化直接原因;政府与社会、市场、公众间缺乏协作,以及对特殊人群、地区而言尚未实现应急服务均等化;路径依赖下的文化价值观对应急碎片化行动有重要影响。

(3)解决应急碎片化的路径包括机构重组、高位协调、构建多元应急治理模式、促进应急协作沟通制度精细化及激励制度协作化、加强对政府人员及社会大众的应急培训、搭建应急信息指挥平台等。

#### 5.2 展望

普遍存在的应急碎片化问题严重制约着应急效力的发挥,继续深入研究应急碎片化的机理与提升路径具有现实价值。可深入研究的方向包括:

(1)应急主体间碎片化协作。近距离地研究政府部门间、社会组织间在应急决策、资源调度、信息传递收集方面的协作碎片化,揭示应急主体间协作碎片化的机制,提出精准化、可操作性更强的对策建议。

(2)应急服务非均等化问题。对比特殊地区人群与一般地区人群在应急预警、救援、重建服务的区别,识别应急服务非均等化的具体表现及原因,有利于厘清阻碍应急服务均等化的原因。

(3)应急价值碎片化的数据研究。采用定量方法,调查公众、政府官员的灾害风险感知、预警信号解读、应急自救能力等应急意识水平,为促进应急文化整合提供研究数据支持。

(4)应急碎片化治理尺度的模拟与仿真是未来碎

片化研究的趋势。融合运筹学、应急工程管理学方法, 通过仿真模拟技术以定量的方式检验应急碎片化的六大问题对应急效率的影响程度, 研究在国家、省级、地方三个层面上起主导作用的碎片化问题, 分析各大因素整合程度的最优点, 为应急整体性治理提供更科学化的指引。

(5) 应急碎片化中的伦理研究。决策者面临着冲突与矛盾的治理价值观选择, 比如应急数据整合与隐私数据公开的冲突。亟待研究应急管理的伦理道德问题, 健全应急体制机制法制提供道德支持。

### 参考文献 (References):

[1] CHRISTENSEN T, PERLÆGREID P, 张丽娜, 等. 后新公共管理改革: 作为一种新趋势的整体政府[J]. 中国行政管理, 2006(9): 83-90.  
CHRISTENSEN T, PERLÆGREID P, ZHANG L N, et al. Post-new public management reform: whole government as a new trend [J]. Chinese Administration, 2006(9): 83-90.

[2] 钟开斌. 国家应急管理体系: 框架构建、演进历程与完善策略[J]. 改革, 2020(6): 5-18.  
ZHONG K B. National emergency management system: Framework construction, evolution and improvement strategy [J]. Reform, 2020(6): 5-18.

[3] 林鸿潮. 公共应急“一案三制”反思: 以年初雪灾为切入点[J]. 中国改革, 2008(8): 65-68.  
LIN H C. Reflection on “One Case and Three Systems” in public emergency: taking the snow disaster at the beginning of the year as an entry point [J]. China Reform, 2008(8): 65-68.

[4] 马红. 公共安全应急管理谨防“碎片化”[J]. 人民论坛, 2017(33): 84-85.  
MA H. Beware of “fragmentation” in public security emergency management [J]. People's Forum, 2017(33): 84-85.

[5] SIX P. Towards holistic governance: the new reform agenda [M]. Houndmills, Basingstoke, Hampshire? New York; Palgrave, 2002.

[6] 谭海波, 蔡立辉. 论“碎片化”政府管理模式及其改革路径: “整体型政府”的分析视角[J]. 社会科学, 2010(8): 12-18.  
TAN H B, CAI L H. On the “Fragmented” government management model and its reform path: the analytical perspective of “Integrated Government” [J]. Social Science, 2010(8): 12-18.

[7] 唐兴盛. 政府“碎片化”: 问题、根源与治理路径[J]. 北京行政学院学报, 2014(5): 52-56.  
TANG X S. Government fragmentation: problems, root causes and the path to governance [J]. Journal of Beijing Administrative College, 2014(5): 52-56.

[8] LÆGREID P, RYKKJA L H. Accountability and inter-organizational collaboration within the state [J]. Public Management Review, 2021, 24(5): 1-21.

[9] VINCENT I. Collaboration and integrated services in the NSW public sector [J]. Australian Journal of Public Administration, 1999, 58(3): 50-54.

[10] POLLITT C. Joined-up government: a survey [J]. Political Studies Review, 2003, 1(1): 34-49.

[11] DUNLEAVY P. New public management is dead: long live digital-era governance [J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2005, 16(3): 467-494.

[12] 陈科霖. “应急管理碎片化”的成因及其消解: 基于常规与应急两种治理机制的比较分析[J]. 广西师范大学学报(哲学社会科学版), 2020, 56(6): 45-58.  
CHEN K L. The causes of “fragmentation of emergency management” and its dissolution: a comparative analysis based on two governance mechanisms: conventional and emergency [J]. Journal of Guangxi Normal University (Philosophy and Social Science Edition), 2020, 56(6): 45-58.

[13] 周伟. 地方政府间跨域治理碎片化: 问题、根源与解决路径[J]. 行政论坛, 2018, 25(1): 74-80.  
ZHOU W. Fragmentation of cross-domain governance among local governments: problems, causes and solutions [J]. Administrative Forum, 2018, 25(1): 74-80.

[14] 王莹, 王义保. 基于整体性治理理论的城市应急管理体系优化[J]. 城市发展研究, 2016, 23(2): 98-104.  
WANG Y, WANG Y B. Optimization of urban emergency management system based on holistic governance theory [J]. Urban Development Research, 2016, 23(2): 98-104.

[15] 陈伟珂, 高双, 张煜珠. 城市内涝治理碎片化困境及其突破: 基于整体性治理理论[J]. 城市发展研究, 2019, 26(8): 84-90.  
CHEN W K, GAO S, ZHANG Y Z. The fragmented dilemma of urban waterlogging control and its breakthrough: based on the theory of holistic governance [J]. Urban Development Research, 2019, 26(8): 84-90.

[16] 高小平, 刘一弘. 应急管理部成立: 背景、特点与导向[J]. 行政法学研究, 2018(5): 29-38.  
GAO X P, LIU Y H. The establishment of emergency management department: background, characteristics and orientation [J]. Administrative Law Research, 2018(5): 29-38.

[17] 李胜. 超大城市突发环境事件管理碎片化及整体性治理研究[J]. 中国人口·资源与环境, 2017, 27(12): 88-96.  
LI S. Research on fragmentation and overall governance of environmental emergency management in megacities [J]. China Population, Resources and Environment, 2017, 27(12): 88-96.

[18] SCHNEIDER S K. Governmental response to disasters: the conflict between bureaucratic procedures and emergent norms [J]. Public Administration Review, 1992, 52(2): 135.

[19] 袁莉, 姚乐野. 政府应急管理信息化困境及解决之道[J]. 西南民族大学学报(人文社科版), 2016, 37(1): 147-151.  
YUAN L, YAO L Y. The dilemma of government emergency management information and solutions [J]. Journal of Southwest Minzu University (Humanities and Social Sciences Edition), 2016, 37(1): 147-151.

[20] 李胜, 卢俊. 从“碎片化”困境看跨域性突发环境事件治理的目标取向[J]. 经济地理, 2018, 38(11): 191-195+240.  
LI S, LU J. From the “fragmentation” dilemma to see the goal orientation of governance of cross-domain environmental emergencies [J].

- Economic Geography, 2018, 38(11): 191-195+240.
- [21] 郭雪松, 朱正威. 跨越危机整体性治理中的组织协调问题研究: 基于组织间网络视角[J]. 公共管理学报, 2011, 8(4): 50-60+124-125.  
GUO X S, ZHU Z W. Research on organizational coordination in the holistic governance of cross-domain crises: From the perspective of inter-organizational networks [J]. Journal of Public Administration, 2011, 8(4): 50-60+124-125.
- [22] FAN C Y. Study on the construction of urban emergency capacity in the context of emergencies[J]. Advances in Social Sciences, 2021, 10(1): 20-26.
- [23] 任喜荣, 樊英. 突发事件信息机制碎片化的多元整合[J]. 广西社会科学, 2021(4): 114-120.  
REN X R, FAN Y. Multiple integration of fragmented emergency information mechanism [J]. Guangxi Social Sciences, 2021(4): 114-120.
- [24] 陆继锋. 应急管理“碎片化”: 危害、成因与应对之道[J]. 山东行政学院学报, 2017(3): 1-7.  
LU J F. “Fragmentation” of emergency management hazards, causes and countermeasures [J]. Journal of Shandong University of Administration, 2017(3): 1-7.
- [25] 王薇. 跨域突发事件府际合作应急联动机制研究[J]. 中国行政管理, 2016(12): 113-117.  
WANG W. Research on intergovernmental cooperation and emergency linkage mechanism for cross-domain emergencies [J]. China Administration, 2016(12): 113-117.
- [26] 任敏. 我国流域公共治理的碎片化现象及成因分析[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2008(4): 580-584.  
REN M. The fragmentation phenomenon and causes of public governance of watersheds in China[J]. Journal of Wuhan University (Philosophy and Social Sciences Edition), 2008(4): 580-584.
- [27] 徐灿清. 我国政府应急管理精细化转型路径研究[J]. 安徽行政学院学报, 2018(6): 17-21.  
XU C Q. Research on the refinement transformation path of Chinese government emergency management [J]. Journal of Anhui Administration Institute, 2018(6): 17-21.
- [28] 任博, 孙涛. 整体性治理视阈下我国城市政府公共服务职责划分问题研究[J]. 东岳论丛, 2018, 39(3): 165-172.  
REN B, SUN T. Research on the division of public service responsibilities of urban governments in my country from the perspective of overall governance [J]. Dongyue Lun Cong, 2018, 39(3): 165-172.
- [29] 徐元善, 金华. 跨界公共危机碎片化治理的困境与路径选择[J]. 理论探讨, 2015(5): 31-34.  
XU Y S, JIN H. The dilemma and path choice of fragmented governance of cross-border public crisis [J]. Theoretical Discussion, 2015(5): 31-34.
- [30] CAMPANELLA T J. Urban resilience and the recovery of new orleans [J]. Journal of the American Planning Association, 2006, 72(2): 141-146.
- [31] 薛澜, 钟开斌. 突发公共事件分类、分级与分期: 应急体制的管理基础[J]. 中国行政管理, 2005(2): 102-107.  
XUE L, ZHONG K B. Classification, grading and staging of public emergencies: the management basis of emergency system [J]. China Administration, 2005(2): 102-107.
- [32] 张玉磊. 公共危机治理: 从碎片化到整体性[J]. 理论探索, 2012(6): 117-120.  
ZHANG Y L. Public crisis governance: from fragmentation to wholeness [J]. Theoretical Exploration, 2012(6): 117-120.
- [33] 董泽宇, 宋劲松. 我国应急预案体系建设与完善的思考[J]. 中国应急管理, 2014(11): 17-21.  
DONG Z Y, SONG J S. Reflections on the construction and improvement of China's emergency plan system [J]. China Emergency Management, 2014(11): 17-21.
- [34] 赵杨. 县级政府应急管理体系碎片化问题及其整合规制[J]. 商, 2016(1): 68.  
ZHAO Y. The fragmentation of county-level government emergency management system and its integration regulation [J]. Shang, 2016(1): 68.
- [35] 盛明科, 郭群英. 公共突发事件联动应急的部门利益梗阻及治理研究[J]. 中国行政管理, 2014(3): 38-42.  
SHENG M K, GUO Q Y. Research on departmental interest obstruction and governance of joint emergency response in public emergencies [J]. China Administration, 2014(3): 38-42.
- [36] 杨月巧, 董昭锐, 李丹. 从应急办到应急管理部: 中国应急管理体制改革成效研究[J]. 中国安全生产, 2021, 16(12): 42-43.  
YANG Y Q, DONG Z R, LI D. From the ministry of emergency management to the ministry of emergency management: a study on the effectiveness of China's emergency management system reform [J]. Safety in Work in China, 2021, 16(12): 42-43.
- [37] 陈第华. 突发公共卫生事件中医疗驰援的整体性治理: 以抗击新冠肺炎疫情为例[J]. 太原理工大学学报(社会科学版), 2021, 39(4): 56-61.  
CHEN D H. The overall governance of medical assistance in public health emergencies: Taking the fight against the new crown pneumonia epidemic as an example [J]. Journal of Taiyuan University of Technology (Social Science Edition), 2021, 39(4): 56-61.
- [38] 赵军锋, 金太军. 政府协调治理: 我国突发事件应急管理创新探讨[J]. 青海社会科学, 2011(6): 6-10.  
ZHAO J F, JIN T J. Government coordination governance: A Discussion on the innovation of emergency management in China[J]. Qinghai Social Sciences, 2011(6): 6-10.
- [39] 程晓陶. 2021年郑州“7·20”特大暴雨洪涝灾害郭家咀水库案例的教训与反思[J]. 中国防汛抗旱, 2022, 32(3): 32-36.  
CHENG X T. Lessons and reflections on the case of Guojiazui Reservoir, a severe rainstorm and flood disaster in Zhengzhou in 2021 [J]. China Flood Control and Drought Relief, 2022, 32(3): 32-36.
- [40] 谌舟颖, 孔锋. 河南郑州“7·20”特大暴雨洪涝灾害应急管理碎片化及综合治理研究[J]. 水利水电技术(中英文), 2022, 53(8): 1-14.  
CHEN Z Y, KONG F. Research on fragmentation and comprehensive treatment of emergency management of “7·20” heavy rainstorm and flood disaster in Zhengzhou, Henan[J/OL]. Water Conservancy and

- Hydropower Technology (Chinese and English), 2022, 53(8): 1-14.
- [41] 牛惊雷, 付立柱. 突发公共卫生事件社会治理从碎片化到整体性演进分析: 以新冠肺炎疫情防控为例[J]. 武警学院学报, 2020, 36(3): 44-49.
- NIU J L, FU L Z. Analysis on the evolution of social governance of public health emergencies from fragmentation to wholeness: taking the prevention and control of New Coronary Pneumonia as an example [J]. Journal of the Armed Police Academy, 2020, 36(3): 44-49.
- [42] 安东尼·唐斯. 官僚制内幕(中文修订版)[M]. 郭小聪, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2017.
- Anthony Downs. Inside the Bureaucracy (Chinese Revised Edition) [M]. GUO Xiacong, translated. Beijing: Renmin University of China Press, 2017.
- [43] ZHOU X, LIEBERTHAL K G, LAMPTON D M. Bureaucracy, politics, and decision-making in post-Mao China[J]. Contemporary Sociology, 1993, 22(2): 186.
- [44] HART O, MOORE J. Incomplete contracts and renegotiation [J]. Working papers, 1985.
- [45] 央广网. 海口变“九龙治水”为“一龙治水” [EB/OL]. (2019-04-04) [2022-08-10]. [https://www.cnr.cn/hn/jrhn/20190404/t20190404\\_524567726.shtml](https://www.cnr.cn/hn/jrhn/20190404/t20190404_524567726.shtml).
- cnr.cn. Water control by multiple administrative departments was changed to water control by one administrative department in Haikou [EB/OL]. (2019-04-04) [2022-08-10]. [https://www.cnr.cn/hn/jrhn/20190404/t20190404\\_524567726.shtml](https://www.cnr.cn/hn/jrhn/20190404/t20190404_524567726.shtml).
- [46] 南锐, 陈静. 从碎片化转向整体性: 特大城市重大公共卫生事件应急治理的路径选择[J]. 广东行政学院学报, 2021, 33(3): 29-36.
- NAN R, CHEN J. From fragmentation to wholeness: path selection for emergency management of major public health events in megacities [J]. Journal of Guangdong Administration Institute, 2021, 33(3): 29-36.
- [47] 张煜珠, 陈伟珂. 基于整体性治理理论的城市暴雨内涝韧性治理模式研究[D]. 天津: 天津理工大学, 2019.
- ZHANG Y Z. Research on urban storm waterlogging resilience governance model based on holistic governance theory [D]. Tianjin: Tianjin University of Technology, 2019.
- [48] 网易. 是什么影响海口排涝?“下雨看海”问题如何解决? 解答来了 [EB/OL]. (2021-09-10) [2022-08-10]. <https://www.163.com/dy/article/GJIHOELC053469JX.html>.
- NetEase. What affects the drainage of Haikou? How to solve the problem of “seeing the sea when it rains”? The answer is coming [EB/OL]. (2021-09-10) [2022-08-10]. <https://www.163.com/dy/article/GJIHOELC053469JX.html>.
- [49] 孔锋. 我国城市暴雨内涝灾害风险综合治理初探[J]. 中国减灾, 2021(17): 23-27.
- KONG Feng. A preliminary study on comprehensive management of urban rainstorm and waterlogging disaster risk in my country [J]. China Disaster Reduction, 2021(17): 23-27.
- [50] 陶鹏, 童星. 从碎片到整合: 灾害公共预警管理模式的嬗变[J]. 中州学刊, 2013(6): 60-65.
- TAO P, TONG X. From fragmentation to integration: the evolution of disaster public early warning management model [J]. Zhongzhou Academic Journal, 2013(6): 60-65.
- [51] 新京报电子报. 疫情信息发布, 需从“碎片化”走向系统化 [EB/OL]. (2020-01-27) [2022-08-10]. [http://epaper.bjnews.com.cn/html/2020-01/27/content\\_777782.htm](http://epaper.bjnews.com.cn/html/2020-01/27/content_777782.htm).
- Beijing News E-Newsletter. The release of epidemic information needs to move from “fragmentation” to systematization [EB/OL]. (2020-01-27) [2022-08-10]. [http://epaper.bjnews.com.cn/html/2020-01/27/content\\_777782.htm](http://epaper.bjnews.com.cn/html/2020-01/27/content_777782.htm).
- [52] GUTTELING J M, DE VRIES P W. Determinants of seeking and avoiding risk-related information in times of crisis: determinants of seeking and avoiding risk-related information [J]. Risk Analysis, 2017, 37(1): 27-39.
- [53] 中华人民共和国应急管理部. 河南郑州“7·20”特大暴雨灾害调查报告公布 [EB/OL]. (2022-01-21) [2022-04-17]. [https://www.mem.gov.cn/xw/bndt/202201/t20220121\\_407106.shtml](https://www.mem.gov.cn/xw/bndt/202201/t20220121_407106.shtml).
- Ministry of Emergency Management of the People's Republic of China. Announcement of the investigation report on the “7.20” heavy rainstorm disaster in Zhengzhou, Henan [EB/OL]. (2022-01-21) [2022-04-17]. [https://www.mem.gov.cn/xw/bndt/202201/t20220121\\_407106.shtml](https://www.mem.gov.cn/xw/bndt/202201/t20220121_407106.shtml).
- [54] ZHAO X, LI H, QI Y. Are Chinese Cities Prepared to Manage the Risks of Extreme Weather Events? Evidence from the 2021.07.20 Zhengzhou Flood in Henan Province [J/OL]. SSRN Electronic Journal, 2022 [2022-05-10]. <https://www.ssrn.com/abstract=4043303>.
- [55] 吴雪. 从碎片化到整体性: 重大突发公共卫生事件治理模式重塑[J]. 领导科学, 2020(16): 44-47.
- WU X. From fragmentation to wholeness: reshaping the management model of major public health emergencies [J]. Leadership Science, 2020(16): 44-47.
- [56] 李墨舒. 我国突发事件应急管理中政府协调问题研究[J]. 三门峡职业技术学院学报, 2015, 14(1): 131-134.
- LI M S. Research on government coordination in emergency management of China's emergencies [J]. Journal of Sanmenxia Vocational and Technical College, 2015, 14(1): 131-134.
- [57] 中国政府网. 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]. (2016-02-05) [2022-08-10]. [http://www.gov.cn/foot/2016-02/05/content\\_5039788.htm](http://www.gov.cn/foot/2016-02/05/content_5039788.htm).
- China Government Network. “8·12” Tianjin Port “8·12” Ruihai Company Dangerous Goods Warehouse Special Serious Fire and Explosion Investigation Report [EB/OL]. (2016-02-05) [2022-08-10]. [http://www.gov.cn/foot/2016-02/05/content\\_5039788.htm](http://www.gov.cn/foot/2016-02/05/content_5039788.htm).

(责任编辑 王海锋)