

# 中國大陸應急管理體系之改革： 風險、治理與挑戰

朱蓓蕾

中央警察大學公共安全學系教授

## 摘要

21 世紀以來，全球各地非傳統安全問題日趨顯著，美、英、日等先進國家面對全球風險社會及各類非傳統安全威脅，皆調整危機管理機制以因應不確定年代的挑戰。中國大陸受到美國 911 事件與 SARS 事件之衝擊，自 2003 年起建構防制非傳統安全威脅之突發事件應急管理體系為施政重點工作；並於 2007 年通過《突發事件應對法》，賦予處理突發事件之法源基礎，並建構「一案三制」的突發事件應急管理體系。習近平主政後，2018 年 3 月國務院機構改革成立應急管理部，推動「統一指揮、專常兼備、反應靈敏、上下聯動、平戰結合的中國特色應急管理體制」，期能解決當前中國大陸面臨的高風險社會挑戰與秩序重建。本文藉由緊急應變與危機管理之研究成果，分析中國大陸面對各類非傳統安全問題，建構應急管理體系提升內部治理效能，因應瞬息萬變之全球風險社會。

關鍵詞：應急管理、突發事件、災害防救、危機管理、非傳統安全

---

\* 本文為國科會補助專題研究計畫的部分研究成果，計畫編號：NSC 102-2410-H-015-011，謹此致謝。

# **Reform of Emergency Management System in China: Risks, Governance and Challenges**

**Pei-Lei Chu**

Professor, Department of Public Security, Central Police University

## **Abstract**

Since the beginning of the 21st century, non-traditional security issues around the world have become increasingly noticeable. Faced with a global risk society and various non-traditional security threats, developed countries such as the United States, the United Kingdom, and Japan have adjusted their crisis management mechanisms to meet the challenges of uncertainty. Mainland China was impacted by the incidents of September 11 and SARS in the United States. Since 2003, the establishment of an emergency management mechanism to prevent non-traditional security threats has been a key task in administrative policy; and the “Emergency Response Law” was passed in 2007, giving the legal basis of emergencies, and the establishment of a “tri-system for incident” emergency management system for emergency responses. In March 2018, during the reign of Xi Jinping, the State Council established the Ministry of Emergency Management to promote the “unified command, expertise and know-how, quick response, integration of central and local efforts, and a combination of peacetime and wartime emergency management system in mainland China,” hoping to

solve the current problems of high-risk social challenges and order reconstruction in mainland China. Based on the research results of emergency response and crisis management, this article discusses how mainland China faces various non-traditional security issues, constructs an emergency management system to improve internal governance efficiency, and responds to the rapidly changing global risk society.

Keywords: Emergency Management, Incident, Disaster Prevention and Rescue, Crisis Management, Non-Traditional Security

## 壹、前言

邁入 21 世紀，全球社會發生前所未有的變化，充滿詭譎多變與複雜的安全環境，全球化雖然開啟全球機會之門，但同時潛藏著無法預測的危機與威脅，各類風險突破國家主權疆界藩籬的限制，使得全人類成為命運共同體。亦改變人們對危機的傳統理解，危機已成為生活中的常態，而不是存在於生活之外的事件，形成全球風險社會 (risk society)。當代社會的風險具有明顯的不確定性、複雜性且交錯影響，產生蝴蝶效應 (the butterfly effect)，具有強大的流動性、跨界性與跨域性。在全球風險社會之中，任何一方發生的問題皆可能影響到另一方，沒有任何國家或地區的人民可以自外於此一既定的客觀現實與能動格局之中。

全球各地重大且非預期性的非傳統安全威脅 (non-traditional security threat)，引發各種類型的危機相繼爆發。<sup>1</sup> 2001 年美國 911 恐怖攻擊事件；2003 年中國大陸廣東出現首例急性嚴重呼吸道症候群 (Severe Acute Respiratory Syndrome, SARS) 後隨即蔓延全球；2004 年南亞大地震及印度洋海嘯；2005 年英國倫敦地鐵爆炸案、美國卡崔娜颶風 (Hurricane Katrina)、禽流感 (Avian Influenza, or Bird Flu) 疫情；2008 年中國大陸嚴重雪災、汶川大地震，2010 年青海玉樹地震；2011 年紐西蘭南島基督城強震、日本 311 地震引

---

<sup>1</sup> 危機概分為五大類型：(1) 自然災害 (natural disasters)；(2) 重大交通意外事件 (catastrophic traffic accidents)；(3) 科技意外事件 (technological accidents)；(4) 人為誘發的災難 (induced catastrophes)；(5) 戰爭對民眾所形成的危機 (war-related emergency of civilians)。請見詹中原，《危機管理：理論架構》（臺北：聯經出版事業股份有限公司，2006 年），頁 15-16。

發福島核電廠輻射外洩的複合式災害；2012年珊蒂颶風 (Atlantic Superstrom Sandy) 重創美東地區等、中國大陸華北地區大暴雨；2013年四川廬山地震；2019年九寨溝和雅安地震、武漢出現首例新冠肺炎 (Coronavirus Disease, COVID-19) 席捲全球迄今仍未趨緩。各種突發事件 (incident) 頻繁發生，以及全球暖化 (global warming) 等氣候變遷問題；<sup>2</sup> 除了帶來嚴重災難之外，對各國、區域乃至於全球經濟損失影響甚鉅，引發國際社會對危機管理 (crisis management) 與緊急應變管理 (emergency management) 的警覺與重視，以因應不確定年代的挑戰。

面對全球風險社會，各國面臨自然災害和人為災難所引起不同類型的國土安全 (homeland security) 危機事件，制定並建構相關國土安全政策及緊急應變管理機制，<sup>3</sup> 美國、英國、加拿大、日本等國更將災害防救、緊急應變提升至國土安全或綜合安全 (comprehensive security) 政策議程，甚至納為國家安全戰略 (national security strategy) 之關鍵要素；<sup>4</sup> 緊急應變管理和危機管

<sup>2</sup> 朱蓓蓓，〈美國緊急應變管理機制之改革：國土安全之概念分析〉，《遠景基金會季刊》，第13卷第2期，2012年4月，頁47-48。

<sup>3</sup> 美國、英國、加拿大、日本及我國等皆稱為緊急應變管理 (emergency management)。但是，中國大陸稱為應急管理。本文主要探討中國大陸應急管理體系，因此援引其專有名詞，惟在理論以及其他國家的制度和實踐經驗則稱緊急應變管理，合先敘明。

<sup>4</sup> Homeland Security Council, "National Strategy for Homeland Security 2007," *Homeland Security Digital Library*, October 2007, pp. 1-11, <<http://www.hsdll.org/?view&did=479633>>. Homeland Security Council, "National Strategy for Homeland Security 2007," pp. 1-11. Department Homeland Security, "Quadrennial Homeland Security Review Report: A Strategic Framework for A Secure Homeland," pp. vii-x; 1-9. White House, *National Security Strategy*, May 2010, <<http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/>

理成為政府治理 (governance) 以及全球治理 (global governance) 的重要議題。

中國大陸自改革開放以來，致力推動經濟改革、邁向現代化，處在體制轉軌、社會急遽轉型的過程中，隨著經濟快速發展的同時，社會結構變遷所引發的各種深層利益關係矛盾和問題也在不斷積累、甚至逐漸暴露和激化、社會差距擴大，以及日益蓄積的社會抗爭能量顯著增加，促使其社會系統性的風險加大，亦即社會的脆弱性 (vulnerability) 加劇，<sup>5</sup> 隱含社會斷裂的憂懼和潛在的發展風險，成為經濟發展的制約因素以及社會政治不穩定的根源。誠如美國學者杭廷頓 (Samuel P. Huntington) 所言「現代化孕育著穩定，而現代化過程卻滋生著動亂」。<sup>6</sup> 事實上，任何一個社會處於轉型時期，都會面臨機遇和風險，中國大陸也不例外。

---

rss\_viewer/national\_security\_strategy.pdf>. The Stationery Office, *National Security Strategy of the United Kingdom: Security in An Interdependent World*, pp.3-5, <<http://www.statewatch.org/news/2010/oct/uk-national-security-strategy-2008.pdf>>. UK Cabinet Office, *The National Security Strategy of the United Kingdom: Update 2009 Security for the Next Generation*, pp.19-36. UK Cabinet Office, *A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security*, October 2010, <[http://www.direct.gov.uk/prod\\_consum\\_dg/groups/dg\\_digitalassets/@dg/@en/documents/digitalasset/dg\\_191639.pdf](http://www.direct.gov.uk/prod_consum_dg/groups/dg_digitalassets/@dg/@en/documents/digitalasset/dg_191639.pdf)>. Canada Privy Council Office, “Securing an Open Society: Canada’s National Security Policy”, *Canadian Intelligence Resource Centre*, April 2004, pp. 1-8; 21-27, <[http://circ.jmellon.com/docs/pdf/securing\\_an\\_open\\_society\\_canadas\\_national\\_security\\_policy.pdf](http://circ.jmellon.com/docs/pdf/securing_an_open_society_canadas_national_security_policy.pdf)>.

<sup>5</sup> 丁元竹，〈中國社會轉型時期的風險與規避〉，陳德昇主編，《中國市場轉型與社會發展：變遷、挑戰與比較》（臺北：國立政治大學國際關係研究中心，2007年），頁95。

<sup>6</sup> Samuel P. Huntington, *Polical Order in Changing Society* (New Haven, CT: Yale University Press, 1977).

中國大陸受到美國 911 事件與 SARS 事件之衝擊，更彰顯危機管理的迫切性與重要性，遂將建構突發事件应急管理體系（Emergency Management System for Incidents）作為政府的施政重點工作。主要以「一案三制」開展，<sup>7</sup> 2006 年在國務院內設立应急管理辦公室（簡稱應急辦），建構应急管理的基本框架和管理體制。<sup>8</sup> 習近平主政後，中共十八大提出國家治理體系和治理能力現代化，遂重構应急管理體系。2018 年 3 月，通過《國務院機構改革方案》，成立应急管理部。<sup>9</sup> 2021 年 12 月，國務院頒布《「十四五」國家應急體系規劃的通知》，<sup>10</sup> 凡此顯示中國大陸積極推動应急管理體系改革。本文嘗試運用風險社會、緊急應變與危機管理等研究概念，分析中國大陸面對各類非傳統安全問題，建構应急管理制度，形塑具中國特色的应急管理體系，藉以提升政府防範化解各類重大突發事件之內部治理能力，以因應高風險社會及現代化制度轉型過程中所面臨的問題與挑戰。

---

<sup>7</sup> 「一案三制」概念，「一案」是指應急預案，「三制」則是指應急管理的體制、機制和法制。

<sup>8</sup> 陳振明，〈中國應急管理的興起——理論與實踐的進展〉，《東南學術》，2010 年第 1 期，頁 43。

<sup>9</sup> 新華社，〈中共中央印發「深化黨和國家機構改革方案」〉，2018 年 3 月 21 日，《中華人民共和國中央政府》，<[http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zhengce/2018-03/21/content\\_5276191.htm#1](http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zhengce/2018-03/21/content_5276191.htm#1)>。

<sup>10</sup> 國務院，〈國務院關於印發「十四五」國家應急體系規劃的通知〉，2021 年 12 月 30 日，《中華人民共和國中央政府》，<[http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zhengce/content/2022-02/14/content\\_5673424.htm](http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zhengce/content/2022-02/14/content_5673424.htm)>。

## 貳、風險社會、突發事件與應急管理

### 一、風險與風險社會

德國社會學家貝克 (Ulrich Beck) 在《風險社會：通往現代之路》(Risk Society: Toward a New Modernity) 一書首次提出風險社會 (risk society) 概念，描述資通訊科技發展與全球化發展的後工業社會，亦即現代社會帶給人類社會一種前所未有、不斷擴散的不確定性；現代化雖然帶來機會，但同時也衍生許多風險。<sup>11</sup> 換言之，全球化與現代科技所牽動的政治、經濟、社會及文化形式的改變是其關鍵。當代人類首先面對的衝擊，是風險社會分配邏輯下的危機及不平等問題。<sup>12</sup> 貝克和英國社會學家紀登斯 (Anthony Giddens) 等學者指出，既有的風險現象透過全球化擴散出去，已跨越國族、地理邊界和國家治理能力，滲透到世界各地，導致全球各地政治、經濟、文化、生態及社會秩序因全球化而面臨更嚴峻的挑戰；<sup>13</sup> 形成高度不確定性 (high uncertainty)、難以控制性 (uncontrolled) 的全球風險社會樣態。

<sup>11</sup> Ulrich Beck, *Risk Society: Towards a New Modernity*, trans. by Mark Ritter (London: Sage Publications, 1992), p. 72.

<sup>12</sup> 周桂田，〈現代性與風險社會〉，《臺灣社會學刊》，第 21 期（1998 年 10 月），頁 90-92。

<sup>13</sup> Ulrich Beck, *World Risk Society* (London: Polity Press, 1999), p. 19. Martin Albrow, *The Global Age* (London: Polity Press, 1996). Anthony Giddens, *Runaway World: How Globalization is Reshaping Our Lives* (London: Routledge, 2002), p. 7. Anthony Giddens, *The Consequences of Modernity* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1990).



貝克強調「風險」(risk)本身並不是「危險」或「災難」(disaster)，而是一種危險和災難的可能性。<sup>14</sup> 風險的一般性概念通常是指「不想要的事件之機率」(probability of an undesired event)或「損失的期望值」(the prospects of loss)，包括損失機率、最大可能損失、預期損失等。<sup>15</sup> 亦即風險是指某項技術或活動在經過一段時間後產生特定影響的機率，其預期結果和實際結果之間的差異程度，著重災難發生機率的探討。風險是衡量危險的可能性和後果的尺度；危險是一種條件和因素，風險則是這些條件和因素的衡量手段。通常風險是危險發生的機率和可能性。就此而言，風險是指可能發生危險的意外性、不確定性和不可控制性，具有損害性、脆弱性，包括損害發生與否及損害程度大小的不確定性，以及災難發生的機率，風險存在於我們的日常生活之中。

現代風險社會與全球化具有密切的關聯性，全球化增強世界的相互依賴 (interdependence) 程度，徹底且深層改變我們存在的世界，改變個人的生活，也改變組織結構，它代表經濟、文化、社會、政治等面向，同時也改變主權觀和國家的本質，它是多方聯繫的結果。<sup>16</sup> 因此，在全球化趨勢下，現代風險具有外溢效應，其所造成的影響不再侷限於國家疆界內，而會迅速地向鄰國、其他國家或地區擴散。紀登斯指出 21 世紀是新全球化時代，其驅動力量是來自資通訊革命，它超越個人影響力的範圍，革命在本

<sup>14</sup> Ulrich Beck, *Risk Society: Towards a New Modernity*, p.72.

<sup>15</sup> Cf. W. A. Wagenaar, "Risk Taking and Accident Causation," in J. Frank Yates, eds., *Risk-Taking Behavior* (New York: John Wiley & Sons Publishing, 1992), pp. 257-282.

<sup>16</sup> 朱蓓蓓，〈全球化與中共安全觀：轉變與挑戰〉，《中國大陸研究》，第 46 卷第 6 期（2003 年 11、12 月），頁 78。

質上改變公共體系互動方式，強調全球風險社會應正視風險危機與風險管理因素，並探討如何建構適合全球發展的架構，<sup>17</sup> 創造全球相互依賴的世界。

當代全球風險社會的基本特徵，一是，突發危機不再是孤立的，其影響是全面而擴散的；二是，社會風險不是傳統的可見、可統計、可預測的威脅；三是，危機一旦突發，人們會借助現代資訊手段和自身組織 (self-organizing) 管道，使得不信任和恐懼感迅速傳播。<sup>18</sup> 因此，當代人類生存首要面對的是複雜社會分化所形成的風險意識，風險意識等同於人類對現存社會秩序的不安與懷疑。<sup>19</sup> 它促使人們必須思考一套應變風險的秩序模式，各類系統的運行效率不斷提高的同時，脆弱性也在增加，規避風險乃至於識別風險、評估風險、採取步驟減緩風險、並將它降到可接受水準之內的過程等一系列風險管理，<sup>20</sup> 已經成為世界各國共同面臨的問題與挑戰。

2003 年，經濟合作與發展組織 (Organization for Economic Cooperation and Development, OECD) 發表《21 世紀新興風險：一項議程行動》(Emerging Risk in the 21<sup>st</sup> Century: An Agenda for Action) 報告，將系統性風險作為新興風險的主要型態之一。<sup>21</sup>

<sup>17</sup> 曹俊漢，〈全球化與全球治理理論發展的建構與詮釋〉（臺北：韋伯文化國際出版有限公司，2009 年），頁 6。

<sup>18</sup> 江振昌，〈中國步入風險社會與政府管理轉型—以 SARS 事件為例〉，《中國大陸研究》，第 49 卷第 2 期（2006 年 6 月），頁 49。

<sup>19</sup> 周桂田，〈現代性與風險社會〉，《臺灣社會學刊》，第 21 期（1998 年 10 月），頁 93。

<sup>20</sup> 沈昌祥，〈風險管理與應急體系〉，《網絡安全技術與應用》，2006 年第 2 期，頁 6。

<sup>21</sup> Organization for Economic Cooperation and Development, “Emerging Risk

2010年，國際風險治理委員會 (International Risk Governance Council, IRGC) 發表《風險的湧現：促成因素》 (Emergence of Risk: Contributing Factors) 白皮書，首次界定新興風險 (emerging risk) 概念，是指新的或在陌生情境中顯現的熟悉風險。<sup>22</sup> 2011年，該委員會發表《改進新興風險管理》 (Improving the Management of Emerging Risk) 白皮書，闡述新興風險作為風險社會後果的生成邏輯，將工業與科技領域的新興風險劃分為三類，第一類是具有不確定影響 (uncertain impacts) 的風險；第二類是具有系統性影響 (systemic impacts) 的風險；第三類是具有出乎意料的影響 (unexpected impacts) 的風險。<sup>23</sup>

學者梅茲理 (Chabane Mazri) 認為新興風險的形成是一個湧現的過程，在形成的過程中風險是隱藏的、風險是慢慢暴露的、風險是社會性的湧現，這三種湧現不互斥，其組合決定風險的型態。換言之，新興風險不應被視為一種特定的風險類型，而應被視為風險生命週期的一個特定階段。<sup>24</sup> 英國 2010 年《不確定時代之強大英國：國家安全戰略》 (A Strong Britain in an Age of Uncertainty:

---

in the 21<sup>st</sup> Century: An Agenda for Action,” *Organization for Economic Cooperation and Development*, March 2003, <<https://www.oecd.org/futures/globalprospects/37944611.pdf>>.

<sup>22</sup> International Risk Governance Council, “Emergence of Risk: Contributing Factors,” *International Risk Governance Council*, 2010, <[https://irgc.org/wp-content/uploads/2018/09/irgc\\_ER\\_final\\_07jan\\_web.pdf](https://irgc.org/wp-content/uploads/2018/09/irgc_ER_final_07jan_web.pdf)> , p. 9.

<sup>23</sup> International Risk Governance Council, “Improving the Management of Emerging Risk,” *International Risk Governance Council*, 2011, <[https://irgc.org/wp-content/uploads/2018/09/irgc\\_er2conceptnote\\_2011.pdf](https://irgc.org/wp-content/uploads/2018/09/irgc_er2conceptnote_2011.pdf)> , pp. 8-11.

<sup>24</sup> Chabane Mazri, “Defining Emerging Risk,” *Risk Analysis*, 17 January 2017, pp. 2053-2065.

The National Security Strategy)，專章論述英國面對的安全風險及對策。<sup>25</sup> 基於此，當代各國政府必須思考一套應變風險的秩序模式，以因應迅速變動的社會與不確定年代的挑戰。

## 二、突發事件概念

所謂突發事件 (incident) 是指涉附隨於某一整體系統之次級系統、成分或單位的分裂情事，尚屬局部影響及衝擊。<sup>26</sup> 突發事件強調的是事件發生的不可預測性，雖然危機爆發的表面看似突發事件，實則事件背後有趨勢，趨勢背後有結構。結構性壓力的動態變化，是經過漸變、量變，最後才形成質變，而質變就是危機爆發的階段。<sup>27</sup> 一般而言，突發事件是指在一定區域內，突然發生的、規模較大、對社會正常秩序或正常發展產生廣泛負面影響的，甚而對人民的生命和財產構成嚴重威脅的事件或災難。

就實而論，突發事件是動態的發展過程，導致災害的原因通常具有偶發性、連帶性、重疊性與相互關聯性、相互滲透性、網絡連結性，甚而產生骨牌效應。突發事件可以導致國家的政治、經濟、外交、商業等的不確定，或實際損失。有些突發事件可能引起國際社會經濟活動的損失，產生蝴蝶效應，對個人安全、國家安全、國際安全等三層次皆構成敏感性相互依賴 (sensitivity

<sup>25</sup> The Stationery Office, *A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy* (London: The Stationery Office, 2010), pp. 1-37. <[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/61936/national-security-strategy.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61936/national-security-strategy.pdf)>.

<sup>26</sup> 詹中原，《危機管理：論架構》，頁 12。

<sup>27</sup> 朱延智，〈危機管理的理論與實踐〉，收錄於陳德昇主編，《兩岸危機管理—SARS 經驗、教訓與比較》（臺北：晶典文化事業出版社，2005 年 4 月），頁 3。

interdependence) 與脆弱性相互依賴 (vulnerability interdependence) 兩種效應。<sup>28</sup> 尤其是，伴隨著全球化與資訊科技的發展，各類系統的運行效率不斷提高的同時，脆弱性也在增加，規避風險已經成為世界各國共同面臨的問題與挑戰。

美國國土安全部將突發事件定義為，一種天然發生的或人為原因引起的需要緊急應對以保護生命或財產的事或事件 (event)。包括：重大災難、緊急事件、恐怖主義襲擊、荒野和城區火災、洪水、危險物質外洩、核子事故、空難、地震、颶風、龍捲風、熱帶風暴、與戰爭相關的災難、公共衛生與醫療緊急事件，以及發生的其他需要緊急應對的事件 (occurrences)。<sup>29</sup>

中國大陸對突發事件的界定，依據《突發事件應對法》第3條規定：「突發事件是指突然發生，造成或者可能造成嚴重社會危害，需要採取應急處置措施予以應對的自然災害、事故災難、公共衛生事件和社會安全事件」。<sup>30</sup> 另外，國務院制頒的《國家突發公共事件總體應急預案》（簡稱《總體應急預案》），指出「本預案所稱突發公共事件是指突然發生，造成或者可能造成重大人員傷亡、財產損失、生態環境破壞和嚴重社會危害，危及公共安全的緊急事件。」<sup>31</sup> 換言之，《總體應急預案》對突發事件的分

<sup>28</sup> 朱蓓蕾，《兩岸交流的非傳統性安全》（臺北：財團法人兩岸遠景交流基金會，2005年），頁274。

<sup>29</sup> Department of Homeland Security, *National Incident Management System*, March 1, 2004, p. 130.

<sup>30</sup> 〈突發事件應對法〉，《中華人民共和國中央政府》，2007年08月30日，<[http://www.gov.cn/ziliao/flfg/2007-08/30/content\\_732593.htm](http://www.gov.cn/ziliao/flfg/2007-08/30/content_732593.htm)>。

<sup>31</sup> 〈國家突發公共事件總體應急預案〉，《中華人民共和國中央政府》，2006年1月8日，<[http://www.gov.cn/yjgl/2006-01/08/content\\_21048.htm](http://www.gov.cn/yjgl/2006-01/08/content_21048.htm)>。

類並不是從事物的來源區分自然與人為災害事件，而是從突發事件的屬性作分類；突發事件是指突然發生對於公共安全、社會穩定、國家治理具有局部甚至全局較大威脅的狀態。

依據《總體應急預案》、《突發事件應對法》等相關規定，突發事件分為自然災害、事故災難、公共衛生事件及社會安全事件等四大類，說明如下：<sup>32</sup>

- (1) 自然災害即所謂的天災，包括五小類，即：乾旱、洪水、颱風、沙塵暴等氣象災害；地震、土石流等地震地質災害；風暴潮、海嘯等海洋災害；森林草原火災；農作物病蟲害等生物災害等。
- (2) 事故災難，包括工礦商貿等企業安全、交通運輸、公共設施、核輻射、環境汙染和生態破壞事件等。
- (3) 公共衛生事件，包括傳染病疫情、群體性不明原因疾病、食品安全和職業中毒、動物疫情以及其他嚴重影響公眾健康和生命安全等事件。
- (4) 社會安全事件，包括恐怖襲擊事件、經濟安全事件、民族宗教事件、涉外突發事件、重大刑事案件、群體性事件等。<sup>33</sup>

<sup>32</sup> 〈突發事件應對法〉，〈[http://www.gov.cn/ziliao/flfg/2007-08/30/content\\_732593.htm](http://www.gov.cn/ziliao/flfg/2007-08/30/content_732593.htm)〉。〈國家突發公共事件總體應急預案〉，〈[http://www.gov.cn/yjgl/2006-01/08/con-tent\\_21048.htm](http://www.gov.cn/yjgl/2006-01/08/con-tent_21048.htm)〉。

<sup>33</sup> 中共法律層面並未明確規定社會安全事件的範圍，行政法及地方性規定（包括規章、辦法等規範性法律文件）有所差異，例如行政法位階的《國家突發公共事件總體應急預案》明訂社會安全事件主要包括恐怖襲擊事件、經濟安全事件和涉外突發事件等；《上海市突發公共事件總體應急預案》明訂社會安全事件除包括上述三種類型之外，尚包括民族宗教事件和群體性事件；《江蘇省突發公共事件總體應急預案》範圍較上海市更廣，尚包括刑事事件。商小平，〈重大社會安全事件的風險評估研

此外，自然災害、事故災難、公共衛生事件等三類突發事件，按照事件的性質、嚴重程度、可控性和影響範圍等因素，分為四級：I級（特別重大）、II級（重大）、III級（較大）和IV級（一般）。<sup>34</sup>

值得注意的是，《突發事件應對法》第3條僅對自然災害事件、事故災難、公共衛生事件等三類突發事件，規範分級制度，並未對社會安全事件採取分級應急管理。究其原因主要是社會安全事件不同於其他三類突發事件之處，一是，其誘發因素直接與人有關；二是，事件發生領域多屬公共安全領域；三是，事件發生前通常經過一段醞釀期或具預謀性，經由預謀策劃或從量變到質變的過程，<sup>35</sup> 事件的發展具有多元性、複雜性與多變性，充滿不確定因素。

就實而論，社會安全事件涉及公共安全與社會秩序之維護，特別是群體性事件多屬社會矛盾問題，更攸關「維穩」，是高風險社會的動亂根源，影響政治社會安全，乃至於國家安全之穩定與發展。因此，該法明定公安警察機關是社會安全事件的主責部門，警察必須行使強制性的公權力介入與干預，以有效預防和控

---

究》，《2011年刑事警察學術研究與交流研討會論文集》（桃園：中央警察大學，2011年3月15日），頁104。〈突發事件應對法〉，〈[http://www.gov.cn/ziliao/flfg/2007-08/30/content\\_732593.htm](http://www.gov.cn/ziliao/flfg/2007-08/30/content_732593.htm)〉。〈國家突發公共事件總體應急預案〉，〈[http://www.gov.cn/yjgl/2006-01/08/con-tent\\_21048.htm](http://www.gov.cn/yjgl/2006-01/08/con-tent_21048.htm)〉。

<sup>34</sup> 〈突發事件應對法〉，〈[http://www.gov.cn/ziliao/flfg/2007-08/30/content\\_732593.htm](http://www.gov.cn/ziliao/flfg/2007-08/30/content_732593.htm)〉。〈國家突發公共事件總體應急預案〉，〈[http://www.gov.cn/yjgl/2006-01/08/con-tent\\_21048.htm](http://www.gov.cn/yjgl/2006-01/08/con-tent_21048.htm)〉。

<sup>35</sup> 周定平，《社會安全事件應對研究》（北京：中國人民公安大學出版社，2008年），頁13-15。

制社會安全事件的擴散，危及政治社會的穩定。基於此，社會安全事件分級制度的設計難以量化，且實際運作過程潛在許多人為可操作因素，及不可預知的事態發展情況，這些變數皆可能影響其客觀判準。

綜觀中國大陸對突發事件之定義，是指涉在一定區域內，突然發生的、規模比較大、且對社會正常秩序或發展產生廣泛負面影響，甚至對人民的生命和財產構成嚴重威脅的事件或災難，這些問題大多屬於非傳統安全領域，是政府或國家所必須關注以及處理的突發事件。因此，中國大陸面對多元化、多樣性、且時而出現的非傳統安全問題，積極建構處理突發事件的應急管理體制，以因應 21 世紀全球風險社會。

### 三、緊急應變與危機管理

緊急應變與危機管理是政府治理的重要能力，其目的在維護國家利益與國家安全。危機管理原則重在運用，著重以有限的手段在有限的時間內達到有限之目的，如何因應危機、實施有效的管理則是各國政府所關注的焦點。特別是，邁入 21 世紀全球風險社會，美國、英國、日本、中國大陸等國皆重視並積極建構緊急應變與危機管理機制，強化各類突發事件的危機管理能力，加強公、私部門的協力合作，以及跨國合作與全球治理，期能減緩脆弱性、降低損失，確保國家安全。

危機是一種危險情境、生死存亡的關頭，蘊含危險與機會，也是轉機與惡化的轉捩點。赫爾曼 (Charles F. Hermann) 和布里哲 (Michael Brecher) 從國家決策過程定義危機，強調危機情境中決策的困難。赫爾曼認為危機是一種情境狀態，具有三項特質：(1)



威脅決策主體的高度優先目標 (high-priority goals)；(2) 在情況轉變之前可獲取的反應時間有限；(3) 危機的發生是不可預知的意外驚訝 (surprise)，出乎決策主體的意料。<sup>36</sup> 布里哲認為危機是一種情勢，由內部及外在環境變化所引起，由最高決策者的認知判定，具三項必要條件：(1) 基本價值受到威脅。基本價值分為核心價值，及高優先價值。前者涉及國家與人民的生存，並避免戰爭所帶來的危害；後者則涉及決策者的主觀價值判斷；二者都不能，或至少不易妥協、讓渡。(2) 軍事敵意或衝突的高度可能性。(3) 危機情勢的反應決策時間有限。<sup>37</sup>

危機是動態的發展過程，芬可 (Steven Fink) 將危機視同疾病的不同階段，經過潛伏期 (prodromal)、爆發期 (acute)、延續期 (chronic) 及解決期 (resolution) 四階段。<sup>38</sup> 有的學者將危機區分為潛伏期、發展期、爆發期和恢復期四階段。<sup>39</sup> 區分危機不同階段

---

<sup>36</sup> Charles F. Hermann, *International Crises: Insights from Behavioral Research* (New York: Free Press, 1972), pp. 6-9, p. 13.

<sup>37</sup> Michael Brecher, "A Theoretical Approach to International Crisis Behavior," in Michael Brecher, ed., *Studies in Crisis Behavior* (New Brunswick, NJ: Transaction Books, 1978), p. 6. 林正義，〈蔣介石、毛澤東、甘迺迪與1962年臺海危機〉，《遠景基金會季刊》，第13卷第4期（2012年10月），頁66。

<sup>38</sup> Steven Fink, *Crisis Management: Planning for the Inevitable* (New York: American Management Association, 1986), p. 20.

<sup>39</sup> Ian Mitroff and Gus Anaqnos, *Managing Crisis before They Happen* (New York: American Management Association, 2001), pp. 7-8. 中國現代國際關係研究所危機管理與對策研究中心編著，《國際危機管理概論》（北京：時事出版社，2003年），頁7-8。薛瀾、張強、鍾開斌，《危機管理——轉型期中國面臨的挑戰》（北京：清華大學出版社，2003年），頁56。

的最大正面效益是重視危機的預防及徵候，<sup>40</sup> 其中最易被忽略卻是避免或處理危機的最佳時機是在潛伏期階段，關鍵在於危機預防的意識與預警情報能力。危機管理是一種動態的管理過程，涵蓋危機事前、事中及事後三階段的管理過程，即：(1) 危機爆發前的預防與整備階段；(2) 危機爆發時的事中處置階段；(3) 危機解決後的復原與重建階段。<sup>41</sup>

奧古斯丁 (Norman R. Augustine) 指出「幾乎所有的危機都蘊含成功的種子及失敗的根源，發掘、建立及得到潛在的成功機會，可說是危機管理 (Crisis Management) 的精髓」。<sup>42</sup> 危機管理是在高壓與調和之間尋求最大報酬 (optimum trade-off)，<sup>43</sup> 其目的在避

<sup>40</sup> 林正義，〈蔣介石、毛澤東、甘迺迪與 1962 年臺海危機〉，頁 67。

<sup>41</sup> (1) 危機爆發前的預防與整備階段：防患於未然在危機來臨之前做好預防與整備工作，制定緊急應變計畫，建立危機預警機制，將危機消弭於無形，將可能造成的損失降到最低程度。(2) 危機爆發時的事中處置階段：對危機作出應變是危機管理中最關鍵與最受關注的階段；危機管理者必須掌握時效，首先是遏制危機，其次是隔絕危機，避免危機蔓延，將危機限定在一定的範圍之內。(3) 危機解決後的復原與重建階段：將受危機事件影響的地區復原和重建，並實施事後檢討採取有利措施，防範次生災害、衍生災害和後續災害，避免並防範衍生新的危機事件。詹中原，〈危機管理 -- 理論架構〉，頁 19-22。薛瀾、張強、鍾開斌，〈危機管理：轉型期中國面臨的挑戰〉(北京：清華大學出版社，2003 年)，頁 26-47。中國現代國際關係研究所危機管理與對策研究中心，〈國際危機管理概論〉(北京：時事出版社，2003 年)，頁 14-16。文學國、范正青主編，〈中國危機管理報告〉(北京：社會科學文獻出版社，2011 年)，頁 4-22。

<sup>42</sup> Norman R. Augustine, "Managing the Crisis You Tried to Prevent," in Norman R. Augustine & Anurang Sharma, eds., *Harvard Business Review on Crisis Management* (New York: Harvard Business Press, 2000), pp. 1-4.

<sup>43</sup> Glenn H. Snyder and Paul Diesing, *Conflict among Nations: Bargaining, Decision Making and System Structure in International Crisis* (Princeton:

免風險、減少損失和爭取最大效益，包括危機前的預防、危機期間的處理以及滿意解決危機等三層次。<sup>44</sup> 危機管理理論貴在能夠具體實踐，對外是為趨利避害、謀求國家安全；對內則是為有效緩和、抑制社會與政府危機、避免動盪。其特點在於注意危機中政策的決定，以及對危機的控制和處理。危機管理成功關鍵在於危機意識與處理能力，應掌握如何爭取更多的時間、獲得更多的資訊，以及降低損失三項問題。<sup>45</sup>

美國聯邦緊急應變管理總署 (Federal Emergency Management Agency, FEMA) 著重防災韌力與有效率的緊急應變，是因應自然災害和人為災難等非傳統安全威脅的相關風險管理及危機管理之治理策略。<sup>46</sup> 所謂緊急應變管理是有組織的分析、規劃、決策與調配可利用的資源，針對所有危險的影響而進行的減緩 (mitigation)、整備 (preparedness)、應變 (response)、復原 (recovery)。<sup>47</sup>

---

Princeton University Press, 1977), p. 207.

<sup>44</sup> W. Timothy Coombs, *Ongoing Crisis Communication-Planning, Managing, And Responding* (London: Sage Publications, Inc., 1999), p. 3.

<sup>45</sup> 朱蓓蕾，〈全球化時代情報在危機處理過程之運用〉，《遠景基金會季刊》，第 16 卷第 3 期（2015 年 7 月），頁 200-201。

<sup>46</sup> 朱蓓蕾，〈美國緊急應變管理機制之改革：國土安全之概念分析〉，《遠景基金會季刊》，第 13 卷第 2 期（2012 年 4 月），頁 86。

<sup>47</sup> (1) 減緩 (mitigation) 是指減少影響人類生命、財產的自然或人為致災因素以及降低脆弱性的行動。其目的是減少突發事件發生的可能性或限制突發事件的影響。(2) 整備 (preparedness) 是指發生應對各種突發事件的能力，整備活動的核心是事先必須制定周密、詳盡具體的緊急應變方案，並確定具可操作性的程序，建立緊急救團隊，儲備緊急應變資源，發展緊急應變系統。(3) 應變 (response) 是指採取行動以挽救生命、減少損失，其活動主要包括確保受突發事件影響區域的安全，對受突發事件影響的

美國國土安全部 2017 年出版的《國土安全部辭典術語和定義》(DHS Lexicon Terms and Definitions) 指出，緊急應變管理是協調、整合所有對於建立維持與提高一系列能力的必要活動，包括針對重大自然災害、人為災難、潛在或現實災害或緊急事務而進行的減緩、整備、應變與復原四個階段任務。<sup>48</sup>

聯合國國際減災策略組織 (United Nations Office for Disaster Risk Reduction, UNDRR) 《災害定義和分類審查 -- 技術報告》(Hazard Definition & Classification Review-Technical Report) 指出，緊急應變管理是組織與管理應對緊急事務的資源與責任，特別是整備、應變與復原。緊急應變包括各種計畫、組織與安排，將政府、志願者與私人機構的正常工作以綜合協調的方式整合起來，滿足各種緊急需求，包括預防、應變與復原。<sup>49</sup>

中國大陸所謂應急管理是指預防與應對自然災害、事故災難、公共衛生事件和社會安全事件，將政府、企業和第三部門的

---

地區進行疏散，對事故現場進行搜索和救援，對傷者提供緊急醫療救助，為疏散民眾提供緊急避難場所等。(4) 復原 (recovery) 是指按照最低運行標準將重要生活支持系統復原的短期行為。朱蓓蕾，〈美國緊急應變管理機制之改革：國土安全之概念分析〉，頁 64-67。王宏偉，《應急管理新論》(北京：中國人民大學出版社，2021 年)，頁 16-17。

<sup>48</sup> Department Homeland Security, “DHS Lexicon Terms and Definitions,” Department Homeland Security, National Security Strategy, January 2018, <[http://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/18\\_00116\\_MGMT\\_DHS-Lexicon.pdf](http://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/18_00116_MGMT_DHS-Lexicon.pdf)>.

<sup>49</sup> United Nations Office for Disaster Risk Reduction, “Hazard definition and classification review(Technical Report ),” United Nations Office for Disaster Risk Reduction, 2020, <<http://www.undrr.org/publication/hazard-definition-and-classification-review-technical-report>>.

力量有效結合而進行的減緩、整備、應變與復原的活動。<sup>50</sup> 應急是應付急需，應付緊急狀況；需要立即採取某些超出正常工作程序的行動，以免事故發生或減輕事故後果的狀態，有時稱緊急狀態同時泛指立即採取超出正常工作程序的行動。<sup>51</sup> 所謂「應急機制」，「應」是因應、應對；「急」是緊急、突發的意思，應急機制就是因應緊急突發事故的一套辦法。從危機管理概念而言，應急機制必須具備預防、處置與善後等三個階段。<sup>52</sup> 綜上，應急管理的對象是各種突發事件，不管是自然、人為，還是技術因素所導致的突發事件；應急管理包括對突發事件的減緩、整備、應變、復原；應急管理的本質是協調與整合。

綜上可知，緊急應變管理是危機管理的孿生兄弟 (entwined cousins of crisis management)，前者著重災後處置管理 (consequence management)，重視災害防救與整合協調，確保防災韌力之核心能力；後者著重危機事前、事中及事後三階段全過程管理，強調危機決策與危機管理過程。<sup>53</sup> 此即緊急應變管理之運作效能，強調政府與民間合作，透過公、私協力途徑，作好災害防救的預防與整備工作，並且強化政府應變與處置之能力。

<sup>50</sup> 王宏偉，《應急管理新論》，頁 16。

<sup>51</sup> 文學國、范正青主編，《中國危機管理報告 (2011)》（北京：社會科學文獻出版社，2011 年），頁 2。

<sup>52</sup> 〈「一案三制」應對突發公共事件〉，《科技日報》，2004 年 9 月 3 日，<<http://www2.cas.cn/html/Dir/2004/09/03/4539.htm>>。

<sup>53</sup> 朱蓓蕾，〈美國緊急應變管理機制之改革：國土安全之概念分析〉，頁 61-62。

## 參、中國大陸应急管理體系之建構歷程

2003 年 SARS 事件疫情傳染的嚴重性與損害性，暴露中國大陸公共領域治理的弱點，且其面對的風險具有複合性，促使中共積極建構应急管理體系和危機管理機制，強化应急管理工作。觀察中國大陸应急管理體系改革歷經三個階段更迭，第一階段是 2003 年 SARS 事件前單一災害管理；第二階段是 2003 年 SARS 事件後至 2012 年十八大之前，建構「一案三制」应急管理體系；第三階段是 2012 年十八大後迄今，成立应急管理部重構应急管理體系。

### 一、第一階段 2003 年 SARS 事件前單一災害管理

改革開放前，中國大陸災害種類相對較單一，主要是洪澇、地震等自然災害，以及肺結核、鼠疫等公共衛生事件，形成以「條條管理」為主的單一災害管理。1950 年 2 月，成立中央救災委員會。隨後，陸續建立地震、水利和氣象等專業性或兼業性部門，負責職責管轄範圍內的災害預防和救災；<sup>54</sup> 中央政府是救災的唯一責任機關。

改革開放後，除了自然災害之外，隨著工業化、城市化發展，工業、交通等領域的事故，和以國企改革與土地拆遷為誘因的社會群體性事件大量出現，突發事件的破壞力增加成為影響社會穩定的主要因素。中國大陸處在一個體制急遽轉軌，社會急劇轉型的過程中，在經濟快速發展的同時，各種深層次的矛盾和問題也

---

<sup>54</sup> 高小平、劉一弘，〈应急管理部成立：背景、特點與導向〉，《行政法學研究》，2018 年第 5 期，頁 31。

不斷積累甚至逐漸暴露，突發事件頻傳，其破壞力大增。在自然災害領域，中央層級由國家減災委員會、國家防汛抗旱總指揮部、國務院抗震救災指揮部等部門議事協調機構負責全國災害管理的協調工作，分別對應民政部、水利部和國家地震局的行政職能。

1992年鄧小平南巡講話之後，中國大陸經濟快速發展引發各種社會問題，面對新興領域風險遽增現象；1992年成立中央社會治安綜合治理委員會，1998年成立中央維護穩定工作領導小組辦公室，對應公安部的職責。2003年國務院機構改革中，安全生產監管局成為國務院直屬機構，同時成立國務院安全生產委員會，<sup>55</sup>一系列应急管理體制中的安全管理體系與部門間議事協調機構則對應專業部門進行应急管理制度規劃。

## 二、2003年SARS事件後至2012年十八大前，建構「一案三制」应急管理體系

中國大陸受到SARS事件的嚴重影響，促使其啟動应急管理工作改革，自2003年SARS事件後至2012年十八大前的階段，主要以「一案三制」為应急管理體系建構的核心議題。

2003年可謂应急管理體系建構的起始年。4月14日，溫家寶主持國務院常務會議，提出建設突發公共衛生事件反應機制，強調中央統一指揮，地方分級負責。5月7日，國務院通過《突發公共衛生事件应急條例》，<sup>56</sup>該條例是中國大陸第一部關於大

<sup>55</sup> 〈第十屆全國人民代表大會第一次會議關於國務院機構改革方案的決定〉，2003年3月10日，《中華人民共和國中央政府》，〈[http://www.gov.cn/gongbao/content/2003/content\\_62008.htm](http://www.gov.cn/gongbao/content/2003/content_62008.htm)〉。

<sup>56</sup> 〈突發公共衛生事件应急條例〉，2005年5月20日，《中華人民共和國中央政府》，〈[http://www.gov.cn/zwgk/2005-05/20/content\\_145.htm](http://www.gov.cn/zwgk/2005-05/20/content_145.htm)〉。

型社會突發事件所制定的法律條文。10 月 14 日，中共十六屆三中全會通過《中央關於完善社會主義市場經濟體制若干問題的決定》，強調要建立健全各種預警和應急機制，提高政府應對突發事件和風險的能力。<sup>57</sup> 11 月，國務院辦公廳成立應急預案工作小組，推動突發公共事件應急預案編制工作。但是，隨著時間的推移與時勢的演變，中國大陸社會轉型所面臨的整體社會危害面向，非僅侷限於公共衛生事件層面，其他如自然災害、事故災難、社會安全等面向，皆考驗著中國大陸應急管理制度化與施政能力能否與時俱進。<sup>58</sup>

2004 年是應急預案編制之年。1 月，國務院召開制定和完善突發公共事件應急預案工作會議；3 月，在鄭州召開應急預案工作座談會。4 月 6 日，國務院辦公廳頒發《國務院有關部門和單位制定和修訂突發公共事件應急預案框架指南》。<sup>59</sup> 5 月 22 日，頒發《省（區、市）人民政府突發公共事件總體應急預案框架指南》。<sup>60</sup> 9 月，十六屆四中全會通過《中共中央關於加強黨的執

<sup>57</sup> 〈中共中央關於完善社會主義市場經濟體制若干問題的決定〉，《中華人民共和國人民政府》，2003 年 10 月 14 日，《中國共產黨歷次全國代表大會數據庫》，〈<http://cpc.people.com.cn/BIG5/64162/64168/64569/65411/4429165.html>〉。

<sup>58</sup> 朱蓓蓓，〈中共防制非傳統安全威脅機制之探討〉，《科技情資輯要：非傳統安全威脅》，第 18 期（2009 年 12 月），頁 155-156。

<sup>59</sup> 〈國務院有關部門和單位制定和修訂突發公共事件應急預案框架指南〉，2008 年 3 月 28 日，《中華人民共和國中央政府》，〈[http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2008-03/28/content\\_1216.htm](http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2008-03/28/content_1216.htm)〉。

<sup>60</sup> 〈省（區、市）人民政府突發公共事件總體應急預案框架指南〉，2008 年 3 月 28 日，《中華人民共和國中央政府》，〈[http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2008-03/28/content\\_1210.htm](http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2008-03/28/content_1210.htm)〉。



政能力建設的決定》，確立建立健全社會預警體系、應急機制，<sup>61</sup>提高公共安全和處置突發事件的能力。

2005 年是推動「一案三制」工作之年。「一案」是指應急預案；「三制」則是指應急管理的體制、機制和法制。在應急預案面向，形成「橫向到邊，縱向到底」的預案體系；<sup>62</sup>在體制面向，從國務院到縣級政府都內設應急辦；在機制面向，完備各種制度化、程序化的應急管理方法和措施；在法制面向，頒布實施《突發事件應對法》。

4 月 17 日，國務院以國發 (2005)11 號文件下發《總體應急預案》，將突發公共事件概分為：自然災害、事故災難、公共衛生事件、社會安全事件等四類。上述各類突發事件皆有明確責任主體，自然災害救助主要由民政部門負責；事故災難處置主要由安監部門負責；公共衛生事件主要由衛生部門負責；社會安全事件處置主要由公安部門負責。<sup>63</sup>此外，自然災害、事故災難、公共衛生事件等三類突發事件，按照事件的性質、嚴重程度、可控性和影響範圍等因素，分為四級，即 I 級 (特別重大)；II 級 (重大)；III 級 (較大)；IV 級 (一般)。此外，針對可能造成的危害程度、緊急程度和發展態勢，將預警級別區分為四級，I 級 (特別嚴重)；

<sup>61</sup> 〈中共中央關於加強黨的執政能力建設的決定〉，2004 年 9 月 19 日，《中國共產黨歷次全國代表大會數據庫》，<<http://cpc.people.com.cn/BIG5/64162/64168/64569/65412/6348330.html>>。

<sup>62</sup> 所謂「橫向到邊，縱向到底」，「橫」則是所有種類的突發公共事件都要有負責的部門，且要制定專項預案和部門預案。「縱」是指從中央到省、市、縣、鄉鎮各級政府和基層單位都要制定應急預案。王宏偉，《應急管理新論》，頁 28。

<sup>63</sup> 王宏偉，《應急管理理論與實踐》（北京：社會科學文獻出版社，2010 年），頁 48。

II 級 (嚴重) ; III 級 (較重) ; IV 級 (一般) ; 依次用紅色、橙色、黃色和藍色表示。<sup>64</sup> 大體而言，中國大陸《總體應急預案》是全國應急預案體系的總綱，著重資訊傳遞及分層負責架構的建立。

6月7日，國務院、中央軍委公布《軍隊參加搶險救災條例》，自7月1日起實施。<sup>65</sup> 7月12日，國務院在北京首次召開全國應急管理工作會議，要求各地成立應急管理機制，<sup>66</sup> 以「一案三制」為重點，全面推動應急管理工作。

2006年是加強應急能力之年。1月8日，國務院正式發布《總體應急預案》。3月14日，十屆全國人大四次會議通過《國民經濟和社會發展第十一個五年規畫綱要》，<sup>67</sup> 將公共安全建設列為專節，首次將應急管理工作列入國家經濟社會發展規劃。首先，4月國務院辦公廳內部以總值班室為基礎設立應急辦，為國務院緊急應變和決策，履行應急值守、資訊彙整和綜合協調的職責，取代各有關部門的應急管理職責。其次，民政、公安、國土、環境、水利、安監等各有關部門都負有應急管理職責，並相應在各自部門設立應急管理機構，負責相關部門突發事件的應急管理。復次，國家防汛抗旱、安全生產、海上搜救、森林防火、核應急、

<sup>64</sup> 〈國家突發公共事件總體應急預案〉，〈[http://www.gov.cn/yjgl/2005-08/07/content\\_21048.htm#](http://www.gov.cn/yjgl/2005-08/07/content_21048.htm#)〉。

<sup>65</sup> 國務院，〈軍隊參加搶險救災條例〉，2005年8月7日，《中華人民共和國中央政府》，〈[http://big5.www.gov.cn/gate/zwgk/2005-06/24/content\\_9347.htm](http://big5.www.gov.cn/gate/zwgk/2005-06/24/content_9347.htm)〉。

<sup>66</sup> 陳振明，〈中國應急管理的興起——理論與實踐的進展〉，《東南學術》，2010年第1期，頁43。

<sup>67</sup> 國務院，〈國民經濟和社會發展第十一個五年規畫綱要〉，2006年3月14日，《中華人民共和國中央政府》，〈[http://www.gov.cn/gongbao/content/2006/content\\_268766.htm](http://www.gov.cn/gongbao/content/2006/content_268766.htm)〉。

減災委、抗震、反恐怖、反劫機等專項指揮機構及其辦公室，在相關領域突發事件應急管理中負指揮協調作用。最後，地方各級政府則是行政區域突發事件應急管理的行政領導機構，負責各類突發事件的應對工作。<sup>68</sup> 10月，十六屆六中全會通過《中共中央關於構建社會主義和諧社會若干重大問題的決定》明確指出，「要抓緊建立健全社會預警體系，建立健全突發事件應急機制和社會動員機制，提高保障公共安全和處置突發事件的能力」。<sup>69</sup>

2007年頒布實施《突發事件應對法》，「一案三制」應急管理體系逐步形成，亦是基層應急管理工作之年。5月27日，全國基層應急管理工作座談會在浙江諸暨召開，建立「橫向到邊，縱向到底」的應急預案體系，建立基層應急管理組織體系，以及「政府統籌協調、群眾廣泛參與、防範嚴密到位、處置快捷高效」的基層應急管理體制。<sup>70</sup> 8月30日，十屆全國人大常委會第二十九次會議通過《突發事件應對法》，<sup>71</sup> 全文共7章、70條，並於11月1日實施。第4條明定「國家建立統一領導、綜合協調、分類管理、分級負責、屬地管理為主的應急管理體制」；第5條規定「突發事件應對工作實行預防為主、預防與應急相結合的原則」。<sup>72</sup> 《突發事件應對法》是第一部完整針對突發事件處理下達指導與

<sup>68</sup> 高小平、劉一弘，〈應急管理部成立：背景、特點與導向〉，頁32。

<sup>69</sup> 國務院，〈中共中央關於構建社會主義和諧社會若干重大問題的決定〉，2006年10月11日，〈中華人民共和國中央政府〉，〈[http://www.gov.cn/gongbao/content/2006/content\\_453176.htm](http://www.gov.cn/gongbao/content/2006/content_453176.htm)〉。

<sup>70</sup> 王宏偉，〈應急管理新論〉，頁28-29。

<sup>71</sup> 〈突發事件應對法〉，〈[http://www.gov.cn/ziliao/flfg/2007-08/30/content\\_732593.htm](http://www.gov.cn/ziliao/flfg/2007-08/30/content_732593.htm)〉。

<sup>72</sup> 〈突發事件應對法〉，〈[http://www.gov.cn/ziliao/flfg/2007-08/30/content\\_732593.htm](http://www.gov.cn/ziliao/flfg/2007-08/30/content_732593.htm)〉。

確立突發事件应急管理體系的法案，也為其他重大應急預案提供母法及法源基礎；採階段性籌設規劃各項應對層面，提供應急管理與危機管理體制模型。

綜上，針對危機管理，主要分為預防與應急準備、監測與預警、應急處置與救援、事後恢復與重建等四大階段，此即危機管理過程之事前預防、事中處置、事中應處、事後復原等四階段。顯示中國大陸應急管理工作朝制度化和法制化方向發展，建構符合國情的危機管理系統模型；就制度創新而言，尚稱完備。<sup>73</sup> 一般認為，《突發事件應對法》的制頒，是為了提升政府因應各類非傳統安全問題等突發事件的能力，增強政府部門的危機意識與危機管理能力，期能達到防微杜漸、洞察機先，消弭動亂於萌芽階段。

2008 年是應急管理的考驗之年。例如：年初南方低溫雨雪冰凍災害；5 月，汶川地震；6 月 8 日，國務院頒布《汶川地震災後恢復重建條例》；<sup>74</sup> 8 月，北京奧運會達成「平安奧運」目標。因此，中國大陸採取相關政策與作為，補強应急管理體系運作不足之處。12 月，修訂《防震減災法》，<sup>75</sup> 針對防震減災規劃、地震監測預報、災害預防、應變救援及震後恢復重建等進行補強，新增過渡性安置和監督管理等內容。2009 年，頒布《突發事件應

<sup>73</sup> 朱蓓蓓，〈中共防制非傳統安全威脅機制之探討〉，頁 155-156。

<sup>74</sup> 〈汶川地震災後恢復重建條例〉，2008 年 6 月 8 日，《中華人民共和國中央政府》，〈[http://www.gov.cn/zhengce/2020-12/27/content\\_5574616.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2020-12/27/content_5574616.htm)〉。

<sup>75</sup> 〈防震減災法〉，2005 年 9 月 27 日，《中華人民共和國中央政府》，〈[http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/ziliao/flfg/2005-09/27/content\\_70628.htm](http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/ziliao/flfg/2005-09/27/content_70628.htm)〉。

急演練指南》，針對應急預案加強應變演練。2011年10月，修訂《國家自然災害救助應急預案》，<sup>76</sup> 細緻化部門分工，規範各部門的應變救助行動。2012年8月，修訂《國家地震應急預案》，<sup>77</sup> 國務院抗震救災指揮機構負責統一領導、指揮和協調全國抗震救災工作。<sup>78</sup> 雖然綜合性的現代應急管理體系至此已基本定型；但是，此應急管理體系在運作過程中，同時也暴露出一系列弊端，例如應急協調乏力等，這也為進一步轉型升級埋下伏筆。

### 三、2012年十八大後迄今，成立應急管理部重構應急管理體系

中共十八大以來，伴隨者改革開放不斷深化，在經濟社會持續快速發展、日益深度參與全球治理的過程中，面臨的風險挑戰變得更加複雜嚴峻。中國大陸面對錯綜複雜的國際情勢和艱鉅繁重的內部改革發展穩定任務，如何加強應急管理、防範化解重大風險，成為十八大國家治理體系和治理能力現代化戰略目標中的核心議題。自此，積極重構應急管理體系。2013年10月，頒布《突發事件應急預案管理辦法》，<sup>79</sup> 首次從國家層級確立應急預案概

<sup>76</sup> 〈國家自然災害救助應急預案〉，2011年10月16日，《中華人民共和國中央政府》，<[http://www.gov.cn/yjgl/2011-11/01/content\\_1983551.htm](http://www.gov.cn/yjgl/2011-11/01/content_1983551.htm)>。

<sup>77</sup> 〈國家地震應急預案〉，2012年8月28日，《中華人民共和國中央政府》，<[http://www.gov.cn/yjgl/2012-09/21/content\\_2230337.htm](http://www.gov.cn/yjgl/2012-09/21/content_2230337.htm)>。

<sup>78</sup> 洪銘德，〈第四章 變革中的中國緊急應變機制〉，收錄於《他山之石：各國緊急應變機制》（臺北：財團法人國防安全研究院，2021年），頁78-79。

<sup>79</sup> 〈突發事件應急預案管理辦法〉，《中華人民共和國中央政府》，2013年11月8日，<[http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2013-11/08/content\\_1077.htm](http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2013-11/08/content_1077.htm)>。

念，並要求應急預案管理必須遵循統一規劃、分類指導、分級負責、動態管理的原則。此時期以建立公共安全治理體系為重點工作，進一步加強應急管理工作，對未來建立應急管理部預做先期準備。

2016 年，習近平在河北唐山調研考察時指出，要「從應對單一災種向綜合減災轉變」。<sup>80</sup> 3 月，再次公布新修訂的《國家自然災害救助應急預案》，<sup>81</sup> 擴大預案適用範圍、調整與改善應急反應啟動條件、啟動程序及措施，提高預案的實用性和可操作性。12 月 19 日，頒發《中共中央國務院關於推進防災減災救災體制機制改革的意見》指出，「堅持以防為主、防抗救相結合，堅持常態減災和非常態救災相統一，從注重災後救助向注重災前預防轉變，從應對單一災種向綜合減災轉變，從減少災害損失向減輕災害風險轉變」、「防災減災救災工作事關人民群眾生命財產安全，事關社會和諧穩定，是衡量執政黨領導力、檢驗政府執行力、評判國家動員力、彰顯民族凝聚力的一個重要方面」，<sup>82</sup> 進一步推動應急管理體系改革。

2018 年 2 月，中共十九屆三中全會通過《中共中央關於深化黨和國家機構改革的決定》和《深化黨和國家機構改革方案》，

<sup>80</sup> 鍾開斌，〈組建應急管理部的現實意義〉，《紫光閣》，第 4 期，頁 36。

<sup>81</sup> 〈國務院辦公廳關於印發國家自然災害救助應急預案的通知〉，2016 年 3 月 10 日，《中華人民共和國中央政府》，〈[http://www.gov.cn/gongbao/content/2016/content\\_5061657.htm#](http://www.gov.cn/gongbao/content/2016/content_5061657.htm#)〉。

<sup>82</sup> 國務院公報，〈中共中央國務院關於推進防災減災救災體制機制改革的意見〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2016 年 12 月 19 日，〈[http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/gongbao/content/2017/content\\_5163443.htm](http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/gongbao/content/2017/content_5163443.htm)〉。

強調「加強、優化、統籌國家應急能力建設，構建統一領導、權責一致、權威高效的國家應急能力體系」、「健全公共安全體系…推動形成統一指揮、專常兼備、反應靈敏、上下聯動、平戰結合的中國特色應急管理體制」。<sup>83</sup> 2018年3月17日，第十三屆全國人民代表大會第一次會議通過《國務院機構改革方案》；此次國務院機構改革成立應急管理部以及國家衛生健康委員會，<sup>84</sup> 主要目的在重構應急管理體系。

新成立的應急管理部，專責應對自然災害和事故災難二大類突發事件統籌管理職責；並整合分散在 11 個部門 13 項應急職責和資源，亦即：將安監、應急、消防、救災、地質災害防治、水旱災害防治、草原防火、森林防火、震災應急救援等跨部門整合，涉及國家安監總局、國務院辦公廳、公安部、民政部、國土資源部、水利部、農業部、國家林業局、中國地震局等。此外，將國家防汛抗旱總指揮部、國家減災委員會、國務院抗震救災指揮部、國家森林草原防滅火指揮部的職責一併整合。3月19日，人大會決定王玉普為應急管理部部長。3月22日，中共中央組織部宣布中央關於應急管理部領導班子任命的決定，應急管理部實行雙首長制，該部黨組書記和行政首長由兩人分別擔任，應急管理部黨

<sup>83</sup> 〈中共中央關於深化黨和國家機構改革的決定〉，《人民網》，2018年3月5日，<<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2018/0305/c1001-29847104.html>>。新華社，〈中共中央印發《深化黨和國家機構改革方案》〉，《中華人民共和國中央政府》，2018年3月21日，<[http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zhengce/2018-03/21/content\\_5276191.htm#1](http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zhengce/2018-03/21/content_5276191.htm#1)>。

<sup>84</sup> 新華社，〈國務院機構改革方案〉，《中華人民共和國中央政府》，2018年3月17日，<[http://www.gov.cn/guowuyuan/2018-03/17/content\\_5275116.htm](http://www.gov.cn/guowuyuan/2018-03/17/content_5275116.htm)>。

組書記由黃明擔任。<sup>85</sup> 4 月 16 日，應急管理部正式掛牌成立。<sup>86</sup>

2019 年 10 月，十九屆四中全會通過《中共中央關於堅持和完善中國特色社會主義制度推進國家治理體系和治理能力現代化若干重大問題的決定》，針對「健全公共安全體制機制」作出部署，強調「構建統一指揮、專常兼備、反應靈敏、上下聯動的應急管理體制，優化國家應急管理能力體系建設」。<sup>87</sup>

2021 年 12 月，國務院印發《「十四五」國家應急體系規劃的通知》，指出「總體目標：到 2025 年形成統一指揮、專常兼備、反應靈敏、上下聯動的中國特色應急管理體制。…到 2035 年建立中國特色大國應急體系」。<sup>88</sup> 其目的主要在配合「十四五」計畫重構應急管理體系，將其提升至國家安全層次在中央國家安全委員會領導下，重構並建立「中國特色大國應急體系」，強化應急管理與危機管理效能，期能因應高風險社會及詭譎多變的全球風險社會。

<sup>85</sup> 人民日報，〈應急管理部領導班子任命王玉普任部長〉，2018 年 3 月 23 日，《人民網》，〈<http://renshi.people.com.cn/n1/2018/0323/c139617-29884562.htm>〉。

<sup>86</sup> 新華社，〈韓正出席應急管理部掛牌儀式〉，2018 年 4 月 16 日，《新華網》，〈[http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2018-04/16/c\\_1122691483.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2018-04/16/c_1122691483.htm)〉。

<sup>87</sup> 〈中共中央關於堅持和完善中國特色社會主義制度 推進國家治理體系和治理能力現代化若干重大問題的決定〉，《人民網》，2019 年 11 月 6 日，〈<http://politics.people.com.cn/Big5/n1/2019/1106/c1024-31439479.htm>〉。

<sup>88</sup> 國務院，〈國務院關於印發「十四五」國家應急體系規劃的通知〉，〈[http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zhengce/content/2022-02/14/content\\_5673424.htm](http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zhengce/content/2022-02/14/content_5673424.htm)〉。



## 肆、中國大陸應急管理體系改革之治理策略與面臨的挑戰

### 一、應急管理體系改革的治理策略

2003年 SARS 事件是中共高層首次體認到全球風險社會勢不可擋的影響力及挑戰。誠如貝克觀察指出，當代中國大陸社會因重大的社會變遷正步入風險社會，甚至將可能進入高風險社會。<sup>89</sup>安全風險的流動性、跨界性、不確定性與複雜性特點逐漸明顯，突發事件呈現越來越頻繁發生的趨勢。SARS 事件凸顯中國大陸傳統政府管理的缺陷，如危機管理機制之闕如、風險意識之貧乏、全能政府、官僚作風、行政不作為、掩蓋真相和媒體控制等，促使中共高層思考政府管理功能及治理策略轉型，積極建構應急管理體系，尋求面對高風險社會的解決之道。

#### (一) 從單一災害向全災害應急管理轉變

SARS 事件之前，在管理體制面向，中國大陸應急管理工作是以單災害分類管理為主，實行黨的一元化領導的管理體制，成立不同的專責部門，應對不同類型的突發事件。亦即以「條」為主要的組織管理策略，各個「條」自上而下為具有很強的組織動員能力，應急管理工作的重點僅聚焦在事中處置與救援階段，<sup>90</sup>呈現中共政權中央集權制的特色。

<sup>89</sup> 薛曉源、劉國良，〈全球風險世界：現在與未來——德國著名社會學家、風險社會理論創始人烏爾里希·貝克教授訪談錄〉，《馬克思主義與現實》，2005年第1期。

<sup>90</sup> 鍾開斌，〈國家應急管理體系：框架構建、演進歷程與完善策略〉，《改革》，2020年第6期，頁11。

SARS 事件凸顯傳統以部門為單位的組織管理模式，應急管理職責分散、權責不清、應急機制不健全、資訊資源共享不充分、政策措施不完善，應急管理能力、救援裝備和能力不足等問題叢生。究其原因，主要在於中共以剛性社會控制處理突發事件，反映其應對公共危機的體制不完備，責任制度不健全，亟需解決因過度分工而導致管理職責碎片化問題。

SARS 事件之後，中共有鑑於各類突發性事件頻傳，面對高風險社會，開始積極建構防制非傳統安全威脅之突發事件應急管理體系，以「一案三制」為治理策略。推動以應急辦為權威樞紐機構、部際聯席會議為跨部門協調機制的綜合應急管理體制，<sup>91</sup>並以建構全災害的應急管理體制為目標。

值得注意的是，SARS 事件前的單一災害應急管理，僅針對某一特定類型的風險或突發事件單獨應處。全災害的應急管理體制則與單一災害應急管理不同，強調對各類突發事件的統籌應對，具有全風險管理的理念與施政作為。管理制度面向，以《突發事件應對法》為母法和法源基礎，相關單項法律法規為配套的應急管理法律體系，以及「橫向到邊、縱向到底」的應急預案體系，推動應急管理體系朝制度化、規範化、程序化方向發展。

隨著經濟改革不斷深化，綜合國力提升的同時，在經濟轉軌、社會轉型的關鍵時期，中共坦承步入高風險社會，各類非傳統安全問題及突發事件頻繁發生，使民眾的生命、健康與財產安全造成嚴重威脅，凸顯社會的脆弱性與韌性受到衝擊和影響。如何有

<sup>91</sup> 高小平、劉一弘，〈應急管理部成立：背景、特點與導向〉，頁 32。  
鍾開斌，〈國家應急管理體系：框架构建、演進歷程與完善策略〉，頁 13。

效因應解決層出不窮的突發事件，成為檢視各級政府施政能力的重要指標。然而，2003年構建的應急管理體制存在的制度性缺陷與弊端，無法因應安全風險的需求，同時制約應急管理能力的進一步提升。

有鑑於此，中共十八大習近平主政後，積極推動應急管理體系改革，形塑全災害管理理念與架構。2018年國務院機構改革成立應急管理部及國家衛生健康委員會，以重構中國特色應急管理體系為核心議題。在管理階段面向，建構全災害管理、預防為主的運作機制，此即仿效美國綜合緊急應變管理模式 (Comprehensive Emergency Management, CEM) 建立應急管理體系，引進全災害管理途徑 (all-hazard approach)，緊急應變管理過程涵蓋減緩、整備、應變與復原四個階段，<sup>92</sup> 建立對風險的識別、分析、評估與處置。

一般而言，單災種應急管理強調事後的應變與復原，特別是應變，而忽視事前的風險減緩與整備。就全災害管理過程而言，突發事件的應急管理包括預防與應急整備、監測與預警、應急處置與救援、事後恢復與重建等階段的完整管理過程。應急管理就是風險應對，應急管理部的首要任務則是風險控管、防範化解重大安全風險，提升公共安全治理能力。

綜上可知，中國大陸應急管理體系邁入新的里程碑，應急管理部、國家衛生健康委員會以及公安部，分別成為應對自然災害和事故災難、公共衛生事件以及社會安全事件的三大主要負責部

---

<sup>92</sup> 朱蓓蓓，〈美國緊急應變管理機制之改革：國土安全之概念分析〉，頁64。

門。採取全面應變措施，其目的在建構全災害、綜合性、全方位的應急管理體系，藉此提升政府應對複合式突發事件的能力，降低其所帶來的影響和衝擊，期能符合中共中央有關國家治理體系和治理能力現代化的要求。

## （二）中央統籌協調、資源整合、形塑協力共治網絡

現代社會公共領域治理的機制主要有三類型：國家治理、市場治理與公民社會治理。其中，國家治理分為常態管理、突發事件應變和緊急狀態管理等三種。<sup>93</sup> 其中，緊急應變管理體系的制度設計與各國國情和政治體制密切相關，通常治理結構主要是指國家、市場、社會三者的關係，而治理結構對緊急應變管理的潛在制約，則是國家、市場、社會三者在此類管理中的角色、功能和互動關係，亦即緊急應變管理中政府部門、私部門和社會組織的角色、功能和互動關係。<sup>94</sup> 中國大陸應急管理體系改革的內在邏輯，主要源自於黨國體制的制度結構，而既存的結構則潛在地決定應急管理的治理策略。

從中央統籌協調的結構演化觀察，第一階段 2003 年 SAR 事件前，應急管理體系主要賦予政府少數行政部門在單一災害管理體系中的職責。第二階段 SAR 事件後至十八大之前，應急管理體系主要強化不同層級政府之間、同一層級政府不同行政部門之間的協調。第三階段十八大之後，應急管理體系在「黨政同責」

<sup>93</sup> 楊雪冬等著，《風險社會與秩序重建》（北京：社會科學文獻出版社，2006 年），頁 65。

<sup>94</sup> 張海波、童星，〈中國應急管理結構變化及其理論概化〉，《中國社會科學》，2015 年第 3 期，頁 64。

的原則下，強化黨委的領導責任，加強黨委和政府之間的協調。一是，採取「分級負責、屬地管理為主」的原則；同時理順軍地協調機制，成立國家綜合性消防救援隊伍，作為應急救援的主力軍和國家隊。二是，推動京津冀、長三角、珠三角一體化，以及在新冠肺炎防疫對口支援的過程中，探索應急管理的跨區域協調。<sup>95</sup> 三是，提升主責行政部門的專業性，形成應急管理部負責自然災害與事故災難應急管理、國家衛生健康委員會負責公共衛生事件應急管理，以及公安部負責社會安全事件應急管理等三大專業化次體系。

從資源整合共治觀察，第三階段應急體系改革，一是，資源整合面向，構建政府儲備為主、民間儲備協調互補的多樣化應急資源儲備體系。健全集中管理、統一調撥、統一配送的應急物資保障體系。完善應急資源緊急徵用和跨區域調度機制，<sup>96</sup> 推動人力、物力、財力等各種應急資源的綜合管理和統籌調整。包括：由國家綜合性消防救援隊伍、各類專業應急救援隊伍、社會應急力量以及解放軍、武警應急救援隊伍等共同組成的應急救援力量。二是，公私協力面向，在黨委統一領導下，推動公部門和私部門的協力合作，在一定範圍內實踐政府部門與社會組織之間的協調，例如 2013 年廬山地震和 2014 年魯甸地震的應急反應中，志願者和社會組織的積極參與；2016 年阜寧龍捲風的應急反應中，地方黨委、政府和黨員形成合力的示範作用；在新冠肺炎防

<sup>95</sup> 張海波，〈中國第四代應急管理體系：邏輯與框架〉，《中國行政管理》，2022 年第 4 期，頁 118。

<sup>96</sup> 鍾開斌，〈國家應急管理體系：框架構建、演進歷程與完善策略〉，頁 16。

疫中的應對，黨員群體、志願者參與也都由黨委宣傳部管理。<sup>97</sup>綜上，應急管理策略旨在強化黨委領導、資源整合，形塑協力共治網絡，提升應急管理系統的效能。

中共十八大後，面對非傳統安全威脅所引發的各類突發事件，在「一案三制」的基礎上，針對公共安全與應急管理進行改革，重構中國特色的應急管理體系。就實際運作而言，由於現代風險具有複雜性、耦合性和跨界性，應急管理部整合分散在各部門的應急能量和資源，明確對自然災害和事故災難二大類突發事件的統籌管理職責，以及對公共衛生事件、社會安全事件等其他突發事件的協調配合職責。換言之，應急管理體系從專業部門應對單一災害轉向綜合協調，從聯席會議制度轉型為政府部門管理制度，應急管理部統籌應急預案工作，三大部門相互配合、協調應對突發事件，提升公共安全治理的綜合能力。

## 二、應急管理體系面臨的問題與挑戰

### (一)「強中央，弱地方」制約「屬地管理為主」的應急管理效能

各國的政治體制展現不同的府際關係 (intergovernment relation)；亦即不同的中央政府與地方政府關係，縱向層面是指不同層級政府之間的關係。美國聯邦制度下，府際關係是聯邦政府、州政府、地方政府之間的關係；中國大陸政治體制，府際關係則是中央、省、市、縣四級政府之間的關係，呈現「條條管理」的內在邏輯。

<sup>97</sup> 張海波，〈中國第四代應急管理體系：邏輯與框架〉，頁 118。

緊急應變管理中，府際關係的重點是區分中央和地方政府的責任。美國 1988 年《史丹福災難救濟及緊急事件援助法》(Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Act of 1988) 明確規範緊急應變管理中，聯邦政府、州政府、地方政府的權責。<sup>98</sup> 緊急應變管理府際關係是自下而上形成的，緊急應變管理先是地方事務，之後才提升到聯邦層級。換言之，美國緊急應變管理事務屬地方政府的權責，聯邦政府僅介入重大災難 (major disaster)。

中國大陸 2007 年制頒的《突發事件應對法》第 4 條規定「國家建立統一領導、綜合協調、分類管理、分級負責、屬地管理為主的應急管理體制」。<sup>99</sup> 應急管理的府際關係中，中央政府相對主動，但這也存在缺點；突發事件多發生在基層，地方政府應急能力的強弱就顯得至關重要；若中央政府介入過多，地方政府容易形成制度性依賴，此在災後復原階段最為明顯。<sup>100</sup> 事實上，「屬地為主」原則，必然涉及上下級政府之間的協調，亦即中央與地方的應急管理權責劃分。當一般災害發生時，以屬地政府為主；當重大災害發生時，則由應急管理部作為指揮部；惟實際運作時，多存在「條塊分割」與「部門分割」的協調問題。

府際關係的橫向層面是不同政府部門之間的關係 (interagency relation)。緊急應變管理中，部門關係主要是緊急應變管理部門

<sup>98</sup> 朱蓓蕾，〈美國緊急應變管理機制之改革：國土安全之概念分析〉，頁 66-67。

<sup>99</sup> 〈突發事件應對法〉，<[http://www.gov.cn/ziliao/flfg/2007-08/30/content\\_732593.htm](http://www.gov.cn/ziliao/flfg/2007-08/30/content_732593.htm)>。

<sup>100</sup> 張海波、童星，〈中國應急管理結構變化及其理論概化〉，頁 66。

與政府其他部門的關係。美國於 1979 年成立聯邦緊急應變管理總署，<sup>101</sup> 創立綜合緊急應變管理體系涵蓋全災害管理途徑，進行所有災害統一管理；「整合性緊急應變管理資訊系統」(Integrated Emergency Management Information System, IEMIS)，實施災害管理機制資訊共享；緊急應變管理過程，包括減緩、整備、應變與復原四階段，對災害進行全程管理。

911 事件後，美國於 2002 年成立國土安全部 (Department of Homeland Security, DHS)，白宮整併聯邦緊急應變管理總署、海岸防衛隊 (United States Coast Guard)、海關 (United States Customs)、移民局 (United States Immigration Services) 等 22 個聯邦機構，職司國土安全任務，建構「整合性緊急應變管理系統」(Integrated Emergency Management System, IEMS)，著重針對大規模災害事故之危機管理機制。<sup>102</sup> 2004 年 12 月，公布「國家事故管理系統」(National Incident Management System, NIMS)，<sup>103</sup> 並

---

<sup>101</sup> 聯邦緊急應變管理總署成立之初為聯邦政府機關並非美國國家安全會議 (United States National Security Council) 成員，直隸總統，是獨立及常設的最高防災專責機關，處理天然災害與人為災難 (natural and man-made disasters)，災變管理事權統一。總部設於華盛頓特區 (Washington, DC)，全國分設 10 個地區分處，以作為管理全國性重大天然或人為災難任務之專責機關。主要任務：一是提升聯邦政府在遭受外國攻擊之後的倖存能力；二是協助州與地方政府在天然災害之中的應變作為。

<sup>102</sup> 朱蓓蓓，〈美國緊急應變管理機制之改革：國土安全之概念分析〉，頁 54-57。

<sup>103</sup> 「國家事故管理系統」主要是組合指揮、控制、組織結構、術語、通訊協議、資源及資源類型，以使所有政府層級在進行應變作業上能同步，包括聯邦政府、州政府及地方政府資訊及通報訊息一致，並依照《國家應變計畫》處理施行緊急應變措施。其標準化對象共有六大領域：包括指揮及管理、整備、資源管理、通訊及資訊管理、支援技術、系統持續



編擬《國家應變計畫》(National Response Plan, NRP)，<sup>104</sup> 促成國家事故管理系統及國家應變計畫為美國事故管理的一元化跨出重要一步，亦即將國內事故管理在國土安全部的指揮下予以一元化，成為美國緊急應變最主要的協調機制。<sup>105</sup> 2008年3月22日，《國家應變架構》(National Response Framework, NRF)正式取代《國家應變計畫》，<sup>106</sup> 作為美國處理所有災害應變的準則與指南，指導、組織、統一全美國土安全與緊急應變工作。

中國大陸2003年SARS事件前，應急管理相關政府職責如下：由民政部門、水利部門、地震部門、氣象部門主導減災救災體系，

---

管理及維護。主要職責包括：(1) 國家突發事件管理系統教育訓練及認知的國家計畫；(2) 一般教育訓練需求、國家層級訓練標準及課程規畫；(3) 緊急應變者及事故管理人員資格及認證的國家標準、準則及協議；(4) 事故管理裝備的性能標準、相容性及相互協調性的標準；(5) 資源類型的國家標準；(6) 支援國家突發事件管理系統執行及改進的材料及標準模式；(7) 所有使用者及人員參與國家突發事件管理系統整合中心的行動。George D. Haddaw, Jane A. Bullock, & Damon P. Coppola, *Introduction to Emergency Management* (Burlington, MA: Elsevier Butterworth-Heinemann Press, 2006), p. 56.

<sup>104</sup> 依據《國家應變計畫》規定，當大型災害發生時，受災地區州長向中央請求支援，經緊急應變管理總署評估災情後由總統宣布為災區，並由緊急應變管理總署負責通知相關部會進駐，成立災害應變中心(Emergency Operation Center, EOC)，對地方政府提供12項重大緊急支援任務(Emergency Support Function, ESF)。US Department of Homeland Security, “National Response Plan,” *Federation of American Scientists*, December 2004, pp. 1-92; pp. ESF-i-vi; ESF#1-1- ESF#15-6, <<http://www.fas.org/irp/agency/dhs/nrp.pdf>>。

<sup>105</sup> 朱蓓蕾，〈美國緊急應變管理機制之改革：國土安全之概念分析〉，頁67-68。

<sup>106</sup> US Department of Homeland Security, “What’s New in the National Response Framework,” *Federal Emergency Management Agency*, January 22, 2008, pp. 1-4, <<http://www.fema.gov/pdf/emergency/nrf/whatsnew.pdf>>。

由安全生產監督管理部門主導安監體系，由衛生部門主導疾控體系，由公安部門主導治安維穩體系。SARS 事件後迄今，仿效美國緊急應變管理體系，建構以「一案三制」為基礎的應急管理體系，一是，引進全災害管理概念，由各級政府統一應對突發事件；二是，建立應急管理資訊系統，在原有政府值班室基礎上建立應急辦，負責突發事件的資訊的集中和整合；三是，建立應急管理全過程，包括預防與整備、監測與預警、救援與處置、善後與復原等全過程。

然而，中國大陸與美國不同的是，雖然 2018 年成立應急管理部，但是該部的機構屬性與功能並非應急管理體系的頂層設計，亦非類似美國的聯邦緊急應變管理總署、國土安全部的專責機構，而僅是強調「分類管理」原則，仍保留減災救災、安監、疾控、治安維穩等分災種管理體系。

中國大陸的政府層級架構中，應急管理的府際關係是自上而下形成的，應急管理體系從中央向地方逐級建構。若沒有上級部門的許可，下級政府部門在常態時期的有效合作是難以持續的，而應急階段的良好合作又必須基於常態時期的長期磨合所建立的相互信任。與此同時，在黨政結構高度集中的政治過程下，針對情況緊急的部門合作問題，雖不是問題，但客觀上是基於權威而非信任的合作，並不是應急管理所追求的良好合作。<sup>107</sup> 凡此顯示

---

<sup>107</sup> Louis Comfort, "Crisis Management in Hindsight: Cognition, Communication, Coordination," *Public Administration Review*, Vol. 67, No. 1 (2007), pp. 189-197. Donald Moynihan, "The Network Governance of Crisis Response: Case Studies of Incident Command System," pp. 895-915. 張海波、童星，〈中國應急管理結構變化及其理論概化〉，頁 68。

应急管理過程中的理想府際關係僅是相對而論。

綜觀中國大陸在黨國體制及「強中央、弱地方」的架構下，应急管理體系之建構與改革仍存在諸多問題與挑戰亟待解決，諸如：第一，分類管理、分災種管理體系的運作模式，導致各機關間存在的本位主義與協調整合問題，仍是制度設計與實際運作的挑戰。至於能否實踐良好的合作關係，則需要中共中央進一步處理好統分關係、防救關係、中央與地方關係以及重點解決內部整合、武警轉制和外部協調等三大難題。<sup>108</sup> 第二，中央政府主導，屬地為主原則，涉及中央與地方的应急管理權責劃分；地方政府雖然開始承擔較多的責任，但仍受制於「條條管理」、「條塊分割」與「部門分割」的組織文化。第三，突發事件应急管理存在「重救災，輕防災」傾向，需要進一步強化風險管理和綜合減災的理念，建構綜合性風險指標評估體系，強化預測與預警機制。凡此才可能進一步推動应急管理體系及國家治理體系的創新，值得進一步觀察。

## **(二)「強中央」主導的应急管理體系，恐難發展公私協力共治網絡**

中國大陸黨國體制是「強中央、強政府」國家，应急管理體系在黨中央領導下實行雙首長制，但是防災減災救災工作也需要私部門和社會組織參與应急管理，形成協力共治網絡。首先，從風險因素觀察，各國多存在各類風險相互交織形成的系統性風險

---

<sup>108</sup> 王宏偉，〈現代应急管理理念下我國应急管理部的組建：意義、挑戰與對策〉，《安全》，2018年第5期，頁1。

(systemic risk)，<sup>109</sup> 通常容易演變為公共風險，需要政府、市場、社會的共同參與實踐風險治理。其次，市場與社會的參與反映資源供給的異質性，有利於滿足災害中不同群體的異質性需求或同一群體不同時期的差異性需求。<sup>110</sup> 最後，即便政府力量再強大，職責涵蓋範圍再廣，也無法全部滿足受災群體的所有需求，私部門和社會組織作為新興組織 (emergent organizations) 主動滿足受災群體的需求，<sup>111</sup> 某種程度可彌補政府部門的不足，發揮互補功能。

值得注意的是，儘管各國政府治理結構的國情差異，制約各國政府、市場、社會的治理結構比例，但是在緊急應變管理中政府、私部門、社會組織的多元參與則是大勢所趨，也是緊急應變管理體系結構轉型過程中重要的治理策略。就實而論，中國大陸現階段应急管理體系改革，在黨委統一領導下，雖然在一定範圍內實踐政府部門與社會組織之間的協調。然而，囿於中國大陸的社會組織管理政策，以及政府、國有企業和事業單位發揮主導作

---

<sup>109</sup> Organization for Economic Cooperation and Development, “Emerging Risk in the 21<sup>st</sup> Century: An Agenda for Action,” *Organization for Economic Cooperation and Development*, March 2003, <<https://www.oecd.org/futures/globalprospects/37944611.pdf>>.

<sup>110</sup> Kathleen Tierney and Joseph Trainor, “Networks and Resilience in the World Trade Center Disaster,” *DRC Working Paper*, 2003.

<sup>111</sup> Thomas E. Drabek and David A. McEntire, “Emergent Phenomena and the Sociologie of Disaster: Lessons, Trends and Opportunities from the Research Literature,” *Disaster Prevention and Management*, Vol. 12, No. 2 (2003), pp. 97-122. 張海波、童星，〈中國应急管理結構變化及其理論概化〉，頁 64-65。

用，需要社會組織發揮作用的空間相當有限等因素影響。<sup>112</sup> 因此，社會組織在應急管理中的作用仍受到制約。

綜上可知，中國大陸政治動員能力強、社會動員能力弱，尚未建立有效整合政府、市場與社會力量應處突發事件的社會動員機制，亦尚未形塑公私協力共治網絡的應急管理體系。諸如：資源整合能力、應急資訊共享不足、溝通不順暢、應急救援物資的儲備缺少統籌安排、媒體溝通與資訊發布尚不健全。因此，應急管理體系未來應在更大範圍內推動政府與市場、社會的協調，才能因應瞬息萬變的高風險社會與全球風險社會。

## 伍、結論

21世紀全球風險社會存在許多重大、潛在、未知的突發事件，具有高度的複雜性、不確定性和不可預測性，自然災害和人為災難等非傳統安全威脅所引發的複合式災害，已然成為不可避免的國家安全問題。受到各國政府的高度重視，並以確保防災韌力及有效率的緊急應變管理，作為各國政府相關風險管理及危機管理之治理策略，以因應全球風險社會的挑戰。

中國大陸受到美國 911 事件與 SARS 事件的衝擊，在既存黨國體制社會結構的制約下，更彰顯危機管理的迫切性與重要性。基本而言，一個社會大體系的運作是由許多政治、經濟與社會等子系統所組成，各子系統相互間大多存在互動 (interaction)、互惠 (reciprocity)、合作 (coordination)、平衡 (balance) 與共生 (coexist) 之關係，才可能維持此體系之健全發展與成長。儘管各子系統因

<sup>112</sup> 張海波，〈中國第四代應急管理體系：邏輯與框架〉，頁 118。

歷史階段與現實條件之差異而有發展優先順序的不同，但任一子系統的運作和效能過渡膨脹與失衡發展，終將危及社會大體系的穩定與和諧。

從政治、經濟、社會三者互動情況觀察，中國大陸改革開放 40 年餘年以來，主要的思路是政治維持其強勢與主導地位，經濟則處於優勢與功能性的角色。在威權政治主導下，政治獨大的政治現實窄化社會發展的空間。在經濟體制急遽轉軌，社會急劇轉型的過程中，在經濟快速發展的同時，各種深層次的矛盾和問題也不斷積累甚至逐漸暴露，出現新的社會問題和不確定因素，與原有的社會問題交互作用，使社會系統性的風險加大，亦即社會的脆弱性加劇，隱含潛在的發展風險，社會變遷已漸從階級社會發展為風險社會，中共高層更坦承步入高風險社會。

與此同時，各類突發事件層出不窮，突發事件根源於社會風險，社會風險導致公共危機，突發事件使得社會風險與公共危機之間潛在的因果關係顯著化。有鑑於此，中國大陸自 2003 年 SARS 事件後積極建構「一案三制」應急管理體系。從社會變遷面向觀察，應急管理的結構呈現應急管理、公共危機治理、社會風險治理三者的關係。一般而言，針對突發事件的應急管理只能控制事態，減輕突發事件的後果，並不能從根本上減少突發事件。從根本上減少突發事件有賴於社會風險治理，需要在政治、經濟、社會、文化四面向減少社會風險的發生。值得注意的是，公共危機可視為突發事件的政治後果，會對政府正當性與合法性造成損害性。

習近平主政後，十八大提出國家治理體系和治理能力現代化

的戰略目標。其後，在「一案三制」應急管理機制基礎之上，重構應急管理體系。2018年國務院機構改革成立應急管理部及國家衛生健康委員會，並與公安部分別成為應處自然災害和事故災難、公共衛生事件以及社會安全事件的三大主要負責部門。事實上，不論自然災害或人為災難，緊急應變管理良好的組織循環 (the well-recognized cycle of emergency management) 包括：整備、應變、復原和減緩，是緊急應變管理之四腳柱 (four-legged stool)，缺一不可。從美國經驗得知，緊急應變管理不宜切割成危機管理與災後處置管理，且分由不同部會負責，否則勢必造成跨部會協調整合之困境，形成「多頭馬車」產生疊床架屋之弊端，一條鞭式的危機管理模式才是具有效率的緊急應變管理方式。就此觀之，中國大陸應急管理體系在協調整合面向，需處理好統分關係、防救關係、中央與地方關係以及內部整合、武警轉制和外部協調等問題。

中國大陸應急管理體系改革能否成功之關鍵因素有三，一是，任務、權責與授權必須明確；二是，在經驗與災害學習中能否因應內外環境變遷與時俱進，亦是改革的關鍵；三是，在相關人力、財政、科技資源等層面之適當性。應急管理體系必須要有見微知著的洞察力和防患未然的預控能力，以及建構公部門、私部門的合作夥伴關係，進行協調、整合與合作，方能構建全災害中國特色應急管理體系，強化應對複合式災害事件的能力，提升政府治理效能，有效因應全球風險社會各類非傳統安全威脅，其後續發展值得關注研究。（投稿：2022年11月20日；修訂：2023年1月13日；接受：2023年1月18日）

## 參考文獻

### 一、中文部分

#### (一) 專書

- 中國現代國際關係研究所危機管理與對策研究中心編著，2003。  
《國際危機管理概論》。北京：時事出版社。
- 王宏偉，2010。《應急管理理論與實踐》。北京：社會科學文獻出版社。
- 王宏偉，2021。《應急管理新論》。北京：中國人民大學出版社。
- 朱蓓蕾，2005。《兩岸交流的非傳統性安全》。臺北：財團法人兩岸交流基金會。
- 周定平，2008。《社會安全事件應對研究》。北京：中國人民公安大學出版社。
- 夏保成，2006。《美國公共安全管理導論》。當代中國出版社。
- 曹俊漢，2009。《全球化與全球治理理論發展的建構與詮釋》。  
臺北：韋伯文化國際出版有限公司。
- 陳德昇主編，2005。《兩岸危機管理—SARS 經驗、教訓與比較》。  
臺北：晶典文化事業出版社。
- 陳德昇主編，2007。《中國市場轉型與社會發展：變遷、挑戰與比較》。臺北：國立政治大學國際關係研究中心。
- 黃秋龍，2009。《非傳統安全論與政策應用》。臺北：結構群文化事業有限公司。
- 詹中原，2006。《危機管理：理論架構》。臺北：聯經出版事業股份有限公司。



薛瀾、張強、鍾開斌，2003。《危機管理—轉型期中國面臨的挑戰》。北京：清華大學出版社。

## (二) 專書論文

洪銘德，2021。〈第四章 變革中的中國緊急應變機制〉，《他山之石：各國緊急應變機制》。臺北：財團法人國防安全研究院。頁 71-104。

## (三) 期刊論文

王宏偉，2018/5。〈現代應急管理理念下我國應急管理部的組建：意義、挑戰與對策〉，《安全》，2018 年第 5 期，頁 1-6。

朱蓓蕾，2000/7。〈中國大陸的制度轉型與社會變遷面臨之問題〉，《遠景季刊》，第 1 卷第 3 期，頁 79-112。

朱蓓蕾，2003/11。〈全球化與中共安全觀：轉變與挑戰〉，《中國大陸研究》，第 46 卷第 6 期，頁 75-108。

朱蓓蕾，2009/12。〈中共防制非傳統安全威脅機制之探討〉，《科技情資輯要：非傳統安全威脅》，第 18 期，頁 149-158。

朱蓓蕾，2012/4。〈美國緊急應變管理機制之改革：國土安全之概念分析〉，《遠景基金會季刊》，第 13 卷第 2 期，頁 47-98。

朱蓓蕾，2015/7。〈全球化時代情報在危機處理過程之運用〉，《遠景基金會季刊》，第 16 卷第 3 期，頁 181-244。

江振昌，2006/6。〈中國步入風險社會與政府管理轉型—以 SARS 事件為例〉，《中國大陸研究》，第 49 卷第 2 期，頁 45-67。

- 周桂田，1998/10。〈現代性與風險社會〉，《臺灣社會學刊》，第 21 期，頁 89-129
- 周桂田，2003/12。〈從「全球化風險」到「全球在地風險」之研究進路：對貝克理論的批判思考〉，《臺灣社會學刊》，第 31 期，頁 153-188。
- 林正義，2012/10。〈蔣介石、毛澤東、甘迺迪與 1962 年臺海危機〉，《遠景基金會季刊》，第 13 卷第 4 期，頁 63-124。
- 高小平、劉一弘，2018/5。〈應急管理部成立：背景、特點與導向〉，《行政法學研究》，2018 年第 5 期，頁 29-38。
- 張海波，2022/4。〈中國第四代應急管理體系：邏輯與框架〉，《中國行政管理》，2022 年第 4 期，頁 112-122。
- 張海波、童星，2015/3。〈中國應急管理結構變化及其理論概化〉，《中國社會科學》，2015 年第 3 期，頁 58-84。
- 鍾開斌，2020/6。〈國家應急管理體系：框架構建、演進歷程與完善策略〉，《改革》，2020 年第 6 期，頁 5-18。

#### （四）網際網路

- 國務院，2005/5/20。〈突發公共衛生事件應急條例〉，《中華人民共和國中央政府》，<[http://www.gov.cn/zwgk/2005-05/20/content\\_145.htm](http://www.gov.cn/zwgk/2005-05/20/content_145.htm)>。
- 國務院，2005/8/7。〈軍隊參加搶險救災條例〉，《中華人民共和國中央政府》，<[http://big5.www.gov.cn/gate/zwgk/2005-06/24/content\\_9347.htm](http://big5.www.gov.cn/gate/zwgk/2005-06/24/content_9347.htm)>。
- 國務院，2006/1/8。〈國家突發公共事件總體應急預案〉，《中華人民共和國中央政府》，<<http://www.gov.cn/yjgl/2006->

01/08/con-tent\_21048.htm>。

國務院，2006/3/14。〈國民經濟和社會發展第十一個五年規畫綱要〉，《中華人民共和國中央政府》，<[http://www.gov.cn/gongbao/content/2006/content\\_268766.htm](http://www.gov.cn/gongbao/content/2006/content_268766.htm)>。

國務院，2006/10/11。〈中共中央關於構建社會主義和諧社會若干重大問題的決定〉，《中華人民共和國中央政府》，<[http://www.gov.cn/gongbao/content/2006/content\\_453176.htm](http://www.gov.cn/gongbao/content/2006/content_453176.htm)>。

國務院，2007/8/30。〈突發事件應對法〉，《中華人民共和國中央政府》，<[http://www.gov.cn/ziliao/flfg/2007-08/30/content\\_732593.htm](http://www.gov.cn/ziliao/flfg/2007-08/30/content_732593.htm)>。

國務院，2008/3/28。〈國務院有關部門和單位制定和修訂突發公共事件應急預案框架指南〉，《應急管理部》，<[http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2008-03/28/content\\_1216.htm](http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2008-03/28/content_1216.htm)>。

國務院，2008/3/28。〈省（區、市）人民政府突發公共事件總體應急預案框架指南〉，《中華人民共和國中央政府》，<[http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2008-03/28/content\\_1210.htm](http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2008-03/28/content_1210.htm)>。

國務院，2016/3/10。〈國務院辦公廳關於印發國家自然災害救助應急預案的通知〉，《中華人民共和國中央政府》，<[http://www.gov.cn/gongbao/content/2016/content\\_5061657.htm](http://www.gov.cn/gongbao/content/2016/content_5061657.htm)>。

國務院，2016/12/19。〈中共中央國務院關於推進防災減災救災體制機制改革的意見〉，《中華人民共和國中央人民政府》，<<http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/gongbao/>

content/2017/content\_5163443.htm>。

新華社，2018/3/5。〈中共中央關於深化黨和國家機構改革的決定〉，《人民網》，<<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2018/0305/c1001-29847104.html>>。

新華社，2018/3/17。〈國務院機構改革方案〉，《中華人民共和國中央政府》，<[http://www.gov.cn/guowuyuan/2018-03/17/content\\_5275116.htm](http://www.gov.cn/guowuyuan/2018-03/17/content_5275116.htm)>。

新華社，2018/3/21。〈中共中央印發《深化黨和國家機構改革方案》〉，《中華人民共和國中央政府》，2018年3月21日，<[http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zhengce/2018-03/21/content\\_5276191.htm#1](http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zhengce/2018-03/21/content_5276191.htm#1)>。

新華社，2018/3/21。〈中共中央印發「深化黨和國家機構改革方案」〉，《中華人民共和國中央政府入口網站》，<[http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zhengce/2018-03/21/content\\_5276191.htm#1](http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zhengce/2018-03/21/content_5276191.htm#1)>。

新華社，2018/4/16。〈韓正出席應急管理部掛牌儀式〉，《新華網》，<[http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2018-04/16/c\\_1122691483.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2018-04/16/c_1122691483.htm)>。

新華社，2019/11/6。〈中共中央關於堅持和完善中國特色社會主義制度 推進國家治理體系和治理能力現代化若干重大問題的決定〉，《人民網》，<<http://politics.people.com.cn/Big5/n1/2019/1106/c1024-31439479.htm>>。

國務院，2022/2/14。〈國務院關於印發「十四五」國家應急體系規劃的通知〉，《中華人民共和國中央政府》，<<http://big5>

[www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zhengce/content/2022-02/14/content\\_5673424.htm](http://www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zhengce/content/2022-02/14/content_5673424.htm)> °

## 二、英文部分

### (一) 專書

- Albrow, Martin, 1996. *The Global Age*. London: Polity Press.
- Augustine, Norman R. & Anurang Sharma, eds., 2000. *Harvard Business Review on Crisis Management*. New York: Harvard Business Press.
- Beck, Ulrich, 1992. *Risk Society: Towards a New Modernity*, trans. by Mark Ritter. London: Sage Publications.
- Coombs, W. Timothy, 1999. *Ongoing Crisis Communication-Planning, Managing, And Responding*. London: Sage Publications, Inc..
- Fink, Steven, 1986. *Crisis Management: Planning for the Inevitable*. New York: American Management Association.
- Giddens, Anthony, 1990. *The Consequences of Modernity*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Giddens, Anthony, 2002. *Runaway World: How Globalization is Reshaping Our Lives*. London: Routledge.
- Haddaw, George D., Jane A. Bullock, & Damon P. Coppola, 2006. *Introduction to Emergency Management*. Burlington, MA: Elsevier Butterworth-Heinemann Press.
- Hermann, Charles F., 1972. *International Crises: Insights from Behavioral Research*. New York: Free Press.
- Huntington, Samuel P., 1977. *Political Order in Changing Society*.

New Haven, CT: Yale University Press.

Mitroff, Ian, and Gus Anaqnos, 2001. *Managing Crisis before They Happen*. New York: American Management Association.

Snyder, Glenn H., and Paul Diesing, 1977. *Conflict among Nations: Bargaining, Decision Making and System Structure in International Crisis*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

## (二) 專書論文

Brecher, Michael, 1978. "A Theoretical Approach to International Crisis Behavior," in Michael Brechered, ed., *Studies in Crisis Behavior* (New Brunswick, NJ: Transaction Books, 1978), pp.5-24.

Wagenaar, W. A., 1992. "Risk Taking and Accident Causation," in J. Frank Yates, ed., *Risk-Taking Behavior* (New York: John Wiley & Sons Publishing), pp. 257-282.

## (三) 期刊論文

Comfort, Louis, 2007. "Crisis Management in Hindsigh: Cognition, Communication, Coordination," *Public Administration Review*, Vol. 67, No. 1, pp. 189-197.

Drabek, Thomas E. and David A. McEntire, 2003/2. "Emergent Phenomena and the Sociologe of Disaster: Lessons, Trends and Opportunities from the Research Literature," *Disater Prevention and Management*, Vol. 12, No. 2, pp. 97-122.

## (四) 網際網路

Cabinet Office, 2009. *The National Security Strategy of the United Kingdom : Update 2009 Security for the Next Generation*.

London: The Stationery Office, <<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/216734/nss2009v2.pdf>>.

Canada Privy Council Office, 2004/4. “Securing an Open Society: Canada’s National Security Policy”, *Canadian Intelligence Resource Centre*, <[http://circ.jmellon.com/docs/pdf/securing\\_an\\_open\\_society\\_canadas\\_national\\_security\\_policy.pdf](http://circ.jmellon.com/docs/pdf/securing_an_open_society_canadas_national_security_policy.pdf)>.

Department Homeland Security, 2010/5. “Quadrennial Homeland Security Review Report: A Strategic Framework for A Secure Homeland,” White House, National Security Strategy, <[http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/national\\_security\\_strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf)>.

Department Homeland Security, 2010/5. “DHS Lexicon Terms and Definitions,” Department Homeland Security, National Security Strategy, <[http://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/18\\_00116\\_MGMT\\_DHS-Lexicon.pdf](http://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/18_00116_MGMT_DHS-Lexicon.pdf)>.

Department Homeland Security, 2010/5. “Quadrennial Homeland Security Review Report: A Strategic Framework for A Secure Homeland,” White House, National Security Strategy, <[http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/national\\_security\\_strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf)>.

Homeland Security Council, 2007/10. “National Strategy for Homeland Security 2007,” Homeland Security Digital Library, <<http://www.hsdl.org/?view&did=479633>>.

Homeland Security Council, 2007/10. “National Strategy for Homeland Security 2007,” Homeland Security Digital Library, <<http://www.hsdl.org/?view&did=479633>>.

International Risk Governance Council, 2010. “Emergence of Risk: Contributing Factors ,” International Risk Governance Council, <[https://irgc.org/wp-content/uploads/2018/09/irgc\\_ER\\_final\\_07jan\\_web.pdf](https://irgc.org/wp-content/uploads/2018/09/irgc_ER_final_07jan_web.pdf)>.

International Risk Governance Council, 2011. “Improving the Management of Emerging Risk,” International Risk Governance Council, <[https://irgc.org/wp-content/uploads/2018/09/irgc\\_er2conceptnote\\_2011.pdf](https://irgc.org/wp-content/uploads/2018/09/irgc_er2conceptnote_2011.pdf)>.

Organization for Economic Cooperation and Development, 2003/3. “Emerging Risk in the 21st Century: An Agenda for Action,” Organization for Economic Cooperation and Development, <<https://www.oecd.org/futures/globalprospects/37944611.pdf>>.

Organization for Economic Cooperation and Development, 2003/3. “Emerging Risk in the 21st Century: An Agenda for Action,” Organization for Economic Cooperation and Development, <<https://www.oecd.org/futures/globalprospects/37944611.pdf>>.

The Stationery Office, 2008. National Security Strategy of the United Kingdom: Security in An Interdependent World, <<http://www.statewatch.org/news/2010/oct/uk-national-security-strategy-2008.pdf>>.

The Stationery Office, 2010. A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy. London: The Stationery Office, <[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/61936/national-security-strategy.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61936/national-security-strategy.pdf)>.



United Nations Office for Disaster Risk Reduction, 2010. “Hazard Definition and Classification Review-Technical Report,” United Nations Office for Disaster Risk Reduction, <<http://www.undrr.org/publication/hazard-definition-and-classification-review-technical-report>>.

US Department of Homeland Security, 2008/1/22. “What’s New in the National Response Framework,” Federal Emergency Management Agency, <<http://www.fema.gov/pdf/emergency/nrf/whatsnew.pdf>>.

