

# 我国应急决策脆弱性的治理： 优化决策“连续统”

□吴长剑 [南京大学 南京 210093]

**[摘要]** 当前,我国突发事件急剧增长并在高风险社会图景交织下,呈现出高度复杂性和深度不确定性骤增的态势,这给应急管理特别是应急决策带来了严峻挑战。基于此,试从决策角度进行分析,聚焦应急决策、危机决策和风险决策转化范式整合的分析框架;全面考察我国应急决策脆弱性的表现、特征和深层机理;据此提出优化应急决策模式本身和再造决策“连续统”这一双重路径的治理方略。

**[关键词]** 应急决策;危机决策;风险决策;不确定性;善治

**[中图分类号]** C3

**[文献标识码]** A

**[文章编号]** 1008-8105(2012)03-0025-07

## 一、问题：应急决策脆弱性

当前,我国突发事件呈现出高发、频发的特质,并在高风险社会图景的交织下,越来越表现出高度复杂性和深度不确定性骤增的态势。在此背景下,应急管理(emergency management)特别是应急决策(emergency decision-making)面临着前所未有的压力和挑战。

西蒙(Herbert Simon)曾言“管理就是决策”,做好应急管理,首当其冲就需要聚焦于决策。应急决策作为一种特殊决策模式和常规决策相比,无论在目标取向、约束条件、决策程序和决策效果方面都有很大的差异<sup>[1]</sup>。应急决策就是要在最紧急的关头做出决定性的号令,可以说,应急管理的成败往往与这种特殊的、非程序性决策的效果有很大关系。阿金·伯恩(Arjen Boin)等学者曾指出,决策制定的危机观点在危机管理的学术文献中是一个居于支配地位的观点<sup>[2]</sup>。不难想象应急决策(制定)在应急管理中所应有和实际所具有的“份量”。在应急管理现实图景中,我国应急决策的绩效到底如何,是否呈现出脆弱性(vulnerability)?如有呈现,治理其脆弱性的路径为何?

“简要的说,脆弱性指人群、系统或其它感受体承受环境或社会经济方面的干扰和压力而受伤害

的能力”<sup>[3]</sup>。“脆弱性主要体现为以下几个方面:物质方面(比如经济能力、地理位置、地质构造、建筑物的结构等)、组织方面(如通信系统、应急预案、救援计划等)和意识方面(如对待危机态度积极与否、警觉性如何等)”<sup>[4]</sup>。在本文探讨中,应急决策脆弱性主要是应急决策对突发事件引起的破坏或损害的承受度和敏感性。其实,稍作观察就不难发现我国应急决策在复杂交织的图景中常常呈现出明显的脆弱性,这很不利于我国应急管理的可持续。基于此,本文试图从应急决策(emergency decision-making)、危机决策(crisis decision-making)和风险决策(risk decision-making)转化范式整合的新视角,全面剖析我国应急决策脆弱性的表现和深层机理;并在此基础上提出破解应急决策脆弱性的治理路径。

## 二、新诠释视角：应急决策、危机决策和 风险决策转化范式整合

通过文献回顾,可发现在社会科学领域关于应急决策的研究主要聚焦在认知—心理、官僚—组织、议程—政治三种视角;工程技术领域的应急决策研究主要聚焦在应急决策模型、方法、模式等方面,针对某些领域应急决策支持系统的设计与开发日渐成为研究热点<sup>[5]</sup>。本文则试图从应急决策、危机决

**[收稿日期]** 2012-05-08

**[作者简介]** 吴长剑(1979-)男,博士研究生,南京大学政府管理学院行政管理淮阴师范学院教师。

策和风险决策转化范式整合的新视角来透视应急决策。该视角建基于“风险-突发事件-危机转化范式”和“风险管理-应急管理-危机管理转化范式”<sup>[6]</sup>,这两种转化范式具有明显整体的、系统的范畴,其创新性不言而喻。因为“理论作为一个整体所具有的意义,要大于其各个组成部分单独的意义之和”<sup>[7]</sup>。本文尝试提出“风险决策-应急决策-危机决策”具有“连续统一体”(continuum)的属性。

需要说明的是,所谓应急决策是对应急管理而言的决策环节,危机决策是对危机管理而言的决策环节,风险决策则是对风险管理而言的决策环节。应急决策是应急管理中的重点,但应急决策只能起到“应急”之作用,仅仅从现实维度就可窥探出“应急决策失灵”的困境。究其深层原因,是应急决策失误之过,还是另有其它“苦衷”?为了解答该疑问,让我们转换一下视角。从风险-危机转化范式可知,引起突发事件进而导致危机的根本原因是风险,突发事件只是表象,而危机是进一步的后果。从管理实践来看,应急管理亟需向前推进到风险管理,向后跟进到危机管理。

目前,无论从《突发事件应对法》和相关已出台的国家及地方层面各种专项应急预案看,各级政府比较重视应急管理,而危机管理或风险管理并没有真正进入制度层面,由于管理不善极易导致“管理危机”。从学理层面抑或从实践层面考察,应急管理亟需推进到应急治理,风险管理亟需推进到风险治理,危机管理也亟需推进到危机治理。从概念上看,“管理”(management)和“治理”(governance)的实际含义有很大差别。管理的主体是政府,治理的主体则包括政府以及其他组织和机构甚至个人。政府管理得再好,最多只是达到“善政”(good government)层面。自从有了国家及其政府以后,“善政”便成为人们所期望的理想政治管理模式。实际上,在不同的时代和不同的社会政治制度下,“善政”有着不同的内容。在公共危机治理的背景下,作为一个人民政府,“善政”<sup>[8]</sup>应当具备以下八个要素:民主、责任、服务、质量、效益、专业、透明、廉洁。关于“治理”的定义,学界观点不一。罗西瑙(J.N.Rosenau)、库伊曼(J.Kooiman)、范·弗利埃特(M.Van Vliet)、罗茨(R.Rhode)和斯托克(Gerry Stoker)等都有经典界定。而全球治理委员会所下的定义有很大的代表性和权威性。“治理”是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。这既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则,也包括各

种人们同意或以为符合其利益的非正式的制度安排。它有四个特征:治理不是一整套规则,也不是一种活动,而是一个过程;治理过程的基础不是控制,而是协调;治理既涉及公共部门,也包括私人部门;治理不是一种正式的制度,而是持续的互动<sup>[9]</sup>。“善政”这种权威模式在上世纪90年代后受到“善治”(good governance)的有力挑战。俞可平认为“善治”就是指使公共利益最大化的社会管理过程,善治的本质特征就在于它是政府与公民对公共生活的合作管理,是政治国家与公民社会的一种新颖关系,是两者的最佳状态。善治的基本要素有以下几个:合法性、透明性、责任性、法治、回应、有效<sup>[10]</sup>。近年来“善治”理论之所以得以发展,其现实原因之一就是公民社会(civil society)日益壮大,此外善治理论本身的解释张力也是其勃兴的重要原因。例如,善治比善政的适用范围更大,它不受政府范围的限制,公司、社区、地区需要善治,国家、国际社会也需要善治。“在风险社会,对危机与风险的善治无疑应当成为追求整个社会的善治中所不可缺少和越来越重要的组成部分”<sup>[11]</sup>。不难理解,从本质上说应急治理的模式亟需转型,即追求良好的应急治理即“应急善治”,危机治理则需要“危机善治”,风险治理同样需要“风险善治”。

综上所述,就非常规决策来说,从对上述风险与危机之间的逻辑关联和管理实践这两种路径的考察来看,应急决策的本质最终是要回应到风险这个问题上来的,所以,风险决策所要解决的问题才是应急决策所要解决问题的本源。而危机决策所要解决的问题恰恰是应急决策所要解决问题的进一步发展或恶化。从决策“连续统”的角度进行分析可发现,风险决策处于决策“光谱”最隐性的一端,危机决策处于最显性的一端,应急决策则处于这两种决策之间。这样,应急决策、危机决策和风险决策转化范式就可以整合起来(详见图1)。需要说明的是,决策只是管理的一个环节,为了深化决策维度的探讨,才会把应急决策从应急管理中用图示分离出来;危机决策和风险决策的逻辑也是这样。

《中华人民共和国突发事件应对法》规定突发事件“指突然发生,造成或者可能造成严重社会危害,需要采取应急处置措施予以应对的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件”<sup>[12]</sup>。可见,从法律层面突发事件其实笼统地被分为四大范畴。相应地,我们可以通过上面所梳理的决策“连续统”范式转化的新视角对这四类应急决策作多面向的透视。这样就会发现,应急决策脆弱性除了应急决策本身的问题外,还有其他更深层次的肇因。

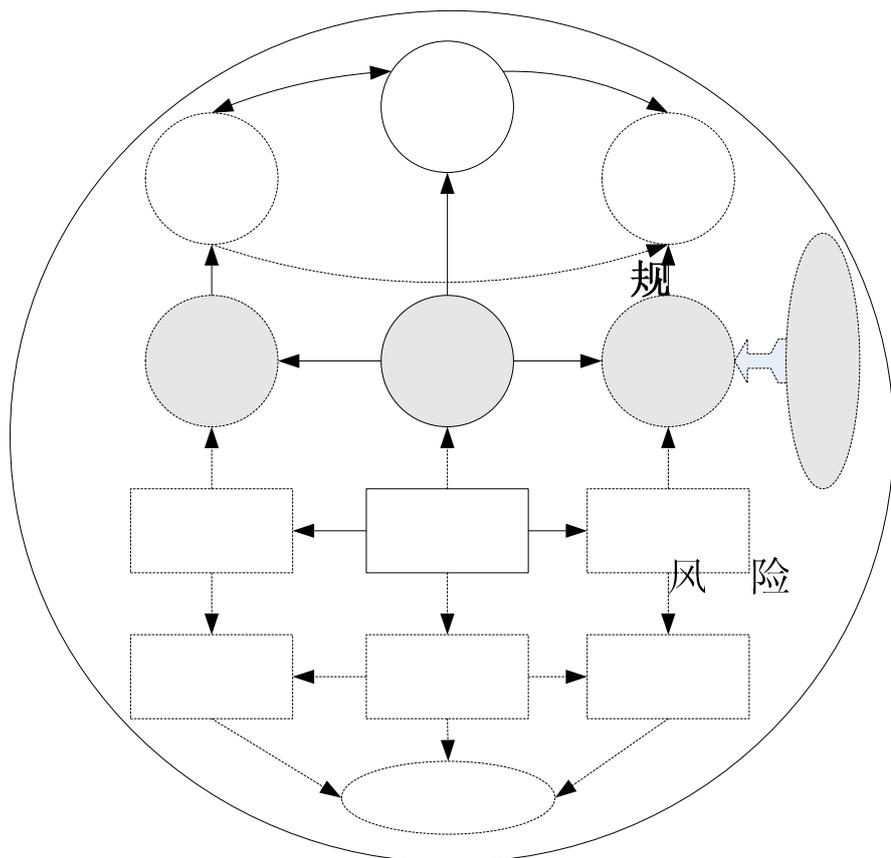


图 常 非常 应急管理 应急决策、危机决策、风险决策之间的逻辑关系

### 三、我国应急决策脆弱性：现状及分析

实际上中国应急管理面临一系列新挑战：城镇化带来巨大的风险；科技、经济的快速发展招致新的风险；我国正处在特殊的转型期，且面临工业化和后工业化的双重课题等。在这种复杂交织图景下，分析我国应急决策脆弱性有很大的现实意义。具体而言，我国应急决策的脆弱性主要呈现在如下方面：

#### (一) 应急决策的整体绩效不是很明显

我国应急决策的基础是“一案三制”，即为应对突发公共事件所制定的应急预案和建立健全应急体制、应急机制、应急法制。目前应急决策过于关注“应急”，或曰对应急预案过于依赖，易现“致命的自负”。由于“突发事件具有复杂多变的发生发展机理和演化规律，在进行非常规突发事件应急管理决策时，经典决策理论无法解决这种复杂不确定的应急决策问题”<sup>[13]</sup>。因此，用确定性的思维模式来应对不确定性的现实图景，整体绩效不是很好就显而易见了。从某种程度上讲，应急决策的绩效从“3E”（即经济、效率、效能）视角考量，整体亟待提升。更重要的是，应急决策已经严重滞后于风险社会中公众对公共安全的需求。实际上，治理突发事件并不

都是靠应急决策来“根治”的。自然灾害和公共卫生事件风险积累较轻，宜优化应急决策，事故灾难应加强危机决策，而社会安全事件风险存量很大，难以靠应急决策来化解，从长远看，宜加强风险决策，优化风险治理。

#### (二) 应急决策成本不断上升，政府疲于应付

由于我国的体制特质，在出现突发事件时往往容易出现动员式应急。消耗大、决策成本不断上升，特别在应对突发事件、维护社会稳定方面，投入非常大，效果并不如人意，政府疲于应付。在当今风险社会、虚拟社会、开放社会和多元社会复杂交织的背景

#### (三) 应急决策治理结构有待优化

历史地看，应急决策在应对重大突发事件中是比较有成效的。自1949年建国以来，第一代应急管理体系，采用“分割”的方式；非典疫情使我国政府构建了第二代应急管理体系。但是2008年南方雨雪冰冻灾害和汶川地震则凸显现有应急管理体系有向第三代应急管理体系升级的迫切需要。特别是在“面临不可预期的重大灾难时，中国往往是以被动应急模式设立救灾指挥部进行应对。这种被动应急的模式下，首要的行动是制定应急策略，导致

突发事件

显性

隐性

应急决策

关键

风险管理

应急管理

推进

风险治理

应急治理

善治

应急行动迟缓”<sup>[14]</sup>。应急决策最重要的是避免事态的进一步恶化,要先“镇痛”。这亟需找到突发事件的直接原因和可能导致局势恶化的相关因素并采取针对性措施;而铲除导致突发事件的根本原因,则需要根据情况推进到危机管理或者风险管理。总之,现有过于强调应急的决策模式固化了不良的治理结构。其实,对风险和危机的考虑尤其应体现在决策过程中,这对提高决策的质量、可行性和执行效果具有显著意义。

#### (四) 应急决策工具缺乏灵活性

当前应急决策呈现出明显的管制思维,因为“应急政策管理模式是一种重心过分上移、上级权力过分集中的管理模式。它是计划经济体制的残余在应急政策管理中的突出表现”<sup>[15]</sup>。就应急管理而言其“政策工具大体分为五类:直接供给政策、政府管制政策、经济诱因政策、保险保障政策和宣传教育政策”<sup>[15]</sup>。总体上应急决策工具对预案表现出明显的偏好。虽然“建立了以《国家突发公共事件总体应急预案》为总纲、各个单项预案和地方预案为支撑的全国预案体系。但仍存在行业条块分割、共存的多个应急预案之间没有实现有机整合等问题,从而使其作用不能得到有效发挥”<sup>[16]</sup>。面对高度复杂性和深度不确定性,应急决策工具应具有更多的灵活性和弹性。

#### (五) 应急决策呈现“碎片化”的困境

闪淳昌认为中国特色的应急管理运行模式是“拳头模式”,即在政府主导下将多种力量进行整合以增强力量、合力应对的一种应急管理运行模式<sup>[17]</sup>。但就应急决策而言,“由于传统计划经济体制的影响,权力和利益的部门化,也引起了决策的部门化,把决策变成维护本部门权力、谋取本部门利益的手段,从而影响了决策功能的有效发挥”<sup>[1]</sup>。加上风险有放大的可能,因此应“把风险整合到已有的决策程序中,形成一个无缝隙的风险决策体系,把风险管理目标与组织目标和战略方向结合起来”<sup>[11]</sup>。

(六) 应急决策呈现缺乏战略治理的脆弱性特征

应急决策脆弱性特征表现为静态的而不是动态的决策;片面的而不是系统的决策;被动的而不是主动的决策;封闭的而不是开放的决策;消极的而不是积极的决策。一言以蔽之,应急决策没有战略治理的关怀和视野。也许“危机周围环境的混乱不堪;压力重重下沟通系统发生扭曲;不确定性”<sup>[18]</sup>使得应急决策迷情发生。更重要的是,决策者们似乎过低地估计了风险和危机的挑战,又过高地估

计了他们应对各种突发事件而需要的及时且恰当应急决策的能力。

综上所述,应急决策种种脆弱性的出现,很重要的一个原因在于对不确定性的确定性把握的难度。密利肯(Milliken)根据决策者的不同观察,将不确定性分为状态的不确定、影响的不确定和反应的不确定<sup>[19]</sup>。格来哲·摩根(Granger Morgan)等学者认为,“对不确定性的人为判断具有不确定性”<sup>[20]</sup>。可见,对于应急管理特别是应急决策的把握不能仅仅通过对表象的预测,对于预测来说,无论自然领域还是社会领域,不确定性都是广泛存在的。但系统科学和包括耗散结构理论、协同学、超循环理论、突变论等在内的复杂科学表明,社会系统比自然系统更具有复杂性、动态性、非线性、随机性与不可逆性<sup>[21]</sup>。社会安全事件的应急决策难度大、效果不好就不难理解了。

其次,应急决策的适用范围有限,突发事件的广度和深度已超越应急决策的“能力”。从学理上讲,应急管理属于过程性范畴,应急决策机制则属于结构性范畴。从风险到突发事件再到危机的范式转换,需要对应的应急决策模式必须跟着推进范式转化。也就是说,风险决策-应急决策-危机决策是一个“连续统”。目前学术界和实务界过于注重对“点”的研究即对应急决策的研究,忽视了对“面”的研究即对决策“连续统”作总体性取向的研究。一言以蔽之,三种决策范式间呈现区隔状态,未能实现有机融合。这无疑限制了应对突发事件决策的效果。

## 四、治理方略:再造应急决策、危机决策和风险决策光谱

综上所述,我国应急决策脆弱性的原因是多面向的。客观地讲,应急决策也并非在突发事件面前完全“手足无措”。因此,需要对不同范畴突发事件的应急决策绩效作具体分析,以便有针对性地给出治理其脆弱性的“药方”。按照应急决策脆弱程度的明显不同,可以区分出两类:一类是适用应急决策的突发事件;另一类是不适用应急决策的突发事件,或者说用应急决策的模式不能解决该类问题。相应地,前一类突发事件的治理可通过优化应急决策本身就可以基本实现,而后一类突发事件通过“应急性”决策难以实现良好治理,甚至会有“适得其反”的负面效果。下面分述这两类治理方略:

### (一) 优化应急决策模式本身的治理方略

#### 1. 亟需更新固化的应急决策理念

为了治理应急决策脆弱性,应从传统应急管理

向现代应急管理转变。其中,更新应急决策的理念是关键。要应对风险社会的突发事件,“制度完善与机制再造无疑是非常重要的,但完美的制度设计、顺畅的制度运作以及及时的制度自适应都源于深层次的理念创新与塑造”<sup>[22]</sup>。只有具备了现代乃至“后现代”的应急管理理念,才能实现应急管理科学性与突发事件爆发规律性的精确匹配,实现对突发事件的有效管理。

### 2. 提升应急决策主体的素质、优化应急预案的动态性和灵活性

在危机情景下,深度的不确定性使得突发事件事态的发展处于重要关头,“即时决策效能成为一个关键性,甚至是决定性的力量,这就要求决策者具有较高的素质和非凡的决策能力”<sup>[1]</sup>。然而现实图景是,应急决策中尤其欠缺人力资源、特别是高水平的决策者。因此提升决策主体的素质实属治理应急决策脆弱性之当务之急。此外,“预案可以使应急决策者有案可据,起到减缓心理压力、缩短决策时间的作用。同时,应急预案也可以保障应急决策的制度化 and 规范化”<sup>[23]</sup>。但是面临有些重大非常规灾难时,应急预案的用处很少,有时反而会阻碍有效地应急管理。因此,“在应急情况下,需要根据实际态势,在应急预案指导下,动态生成应急处置方案”<sup>[24]</sup>,增强应急预案的动态性、针对性和灵活性。

### 3. 完善应急决策法治

在应急决策的法制化方面,存在的问题比较突出。如果有较完善的应急决策法规,就可以明确应急状态下的决策主体及其权限,规范应急决策行为,从而可以避免在出现紧急危机的情况下决策主体不明、责任不清、权力滥用、程序混乱等现象,减少应急决策失误,尽可能提高应急决策的成功几率<sup>[25]</sup>。这就需要加强应急决策的法制建设,因为“制度本质上就是节约成本,国家制度建设就是降低和节约国家治理成本,它是软性的投资、软性的建设,却能大大地提高硬性的投资、硬性建设的收益”<sup>[26]</sup>。

## (二) 应急决策、危机决策和风险决策“连续统”再造的治理方略

### 1. 风险决策-应急决策-危机决策转化范式治理结构的再造

应急决策在重大自然灾害、公共卫生事件中的绩效相对来说比较好,但在应对社会安全事件和事故灾难时往往绩效不佳。所以,仅靠应急决策来“应急”的传统模式必须再造。具体来说,就是不能单纯依靠“点”的决策模式(即应急决策、危机决策或风险决策),而要有“面”的决策模式(即风险决策-应急决策-危机决策转化范式),换言之,就是要

建立决策“连续统”的结构。需要改变目前决策范式转化中的“中心-边缘结构”<sup>[27]</sup>,即应急决策处于中心,而危机决策和风险决策处于边缘。风险-突发事件-危机转化范式表明,应对不同的事件,需要不同的管理模式,相应地,其决策模式也就不同,不能对任何事件一律以应急决策的模式处置。在面临非常规突发事件时,“常规决策往往难以奏效,需要超常规的决策方式”<sup>[28]</sup>(详见表1)。因此,决策转化范式“连续统”的治理结构亟需建立。这是以“一案三制”为核心的应急管理结构创新及发展的内在逻辑和必然选择。

表1 应急决策、危机决策和风险决策异同比较

内容类型	决策方式	突出强调的侧重点
应急决策	非程序化、非重复性、非结构性	突出强调应对主体处置时在主观上产生的高度紧张和感觉到的高压状态以及所处的主观上的紧急状态,主要从应对主体的主观状态的角度指称决策过程和决策行为。
危机决策	非程序化、非重复性、非结构性	突出强调危机和机之间的相互转换关系的面对、处置和转换,突出转危为机、转危为安。主要从应对主体和所面对的客观状态结合的角度指称决策过程和决策行为。
风险决策	半程序化、半重复性、半结构性	突出强调突发事件发生的客观概率和先验概率及对方案之后果的不确定性,以及对后果的不确定性的主观判断之下所采取的评估与防范行为。主要从对策方案的后果的角度指称决策过程和决策行为。

### 2. 非常规决策转化范式“连续统”的战略治理原则

风险决策-应急决策-危机决策这种非常规决策转化范式的“连续统”属性是基于整体面向的,是一个动态的复合范畴,它具有战略治理的“硬核”,需要通过优化国家治理结构,进行“五位一体”的战略治理。其具体涵义为:第一是系统治理。风险决策、应急决策、危机决策三者缺一不可。只有从系统的高度才能正确处理三者的关系,进而形成优势互补,避免决策治理的失衡。第二是合作治理。“在合作治理中,专业化的特征将会加强,政府统揽全局的地位没有改变,但是,它不再凌驾于非政府组织以及其他社会组织之上,而是合作体系中的一个构成要素”<sup>[29]</sup>。第三是动态治理。从逻辑上讲,

动态治理具有非线性的开阔视野,容易把握突发事件的本质。第四是主动治理。主动治理意味着传统被动治理的应急决策观必须再造为积极、主动的决策模式观。第五是开放治理。无论从全球视野还是从全球本地化视角看,高风险社会中非常规决策需要开放治理而不是封闭治理,因为“关于风险,不存在什么专家”<sup>[30]</sup>。

### 3. 非常规决策转化范式“连续统”视野中的弹性化政府

本文所提出的风险决策-应急决策-危机决策转化范式在现实土壤中如能拥有良好的运行效率且能“嵌入”(embedded)制度层面,则亟需政府治理模式的再造:弹性化政府。彼得斯(B.Guy Peters)认为弹性化政府是指“政府及其机构有能力根据环境的变化制定相应的政策,而不是用固定的方式回应新的挑战”<sup>[31]</sup>。在风险已发生本质变化的情况下,加上“风险的社会放大”<sup>[32]</sup>的复杂图景,政府的决策压力日趋增大,恰如贝克所言“风险取决于决策”<sup>[30]</sup>。面对这些复杂图景,公众对风险、突发事件和危机的感受也需要特别关注。奥特温·伦内(Ortwin Renn)就指出,在风险治理中要特别关注风险的“承受性”(tolerability)和“可接受性”(acceptability)<sup>[33]</sup>。“与‘命令-控制’主导的应急管理体系相比较,以脆弱性评估为基础的风险管理被纳入到适应型管理决策环节,面对深度不确定性,基于知识与认识有限性判断,摒弃线性决策方式并建立更具弹性与适应型的决策系统”<sup>[34]</sup>。因此政府必须善于学习,向学习型政府迈进。在不确定性时代,政府亟需通过理论和实践反复学习,不断深化认识-实践-再认识的逻辑。

综上所述,在风险社会与危机交织的复杂背景下,公众对应急决策的良好绩效产生了新的迫切需求,而当前我国应急决策绩效现状与公众需求还有很大差距。应急决策必须创新,创新的本质就是改革。对应急决策、危机决策和风险决策的单独研究作用有限,而把三者加以整合的研究则会有更高的效率,毕竟单个主题的研究无法触及整体的面向。

## 参考文献

- [1]薛澜,张强,钟开斌.危机管理:转型期中国面临的挑战[M].北京:清华大学出版社,2003.
- [2]阿金·伯恩,等.危机管理政治学:压力之下的公共领导能力[M].赵凤萍,等译.郑州:河南人民出版社,2010:55-56.
- [3]KASPERSON J X, KASPERSON R E. The social contours of risk: volume 1: publics, risk communication and the social amplification of risk[M]. London: Earthscan, 2007: 303.
- [4]张成福,唐钧.政府危机管理能力评估:知识框架与指标体系研究[M].北京:中国人民大学出版社,2009:4.
- [5]刘霞,严晓.突发事件应急决策生成机理:环节、要素及序列加工[J].上海行政学院学报,2011,(4):37.
- [6]童星,张海波.基于中国问题的灾害管理分析框架[J].中国社会科学,2010,(1):140-141.
- [7]R.M.克朗.系统分析和政策科学[M].陈东威,译.北京:商务印书馆,1986:13.
- [8]俞可平.增量民主与善治[M].第2版.北京:社会科学文献出版社,2005:148.
- [9]全球治理委员会.我们的全球伙伴关系[M].伦敦:牛津大学出版社,1995:23.
- [10]俞可平.治理与善治[M].北京:社会科学文献出版社,2000:7-11.
- [11]张成福,唐钧,谢一帆.公共危机管理:理论与实务[M].北京:中国人民大学出版社,2009:2,68,389.
- [12]中华人民共和国突发事件应对法(第十七条)[EB/OL].[2012-02-21].[http://www.gov.cn/ziliao/flfg/2007-08/30/content\\_732593.htm](http://www.gov.cn/ziliao/flfg/2007-08/30/content_732593.htm).
- [13]华国伟,余乐安,汪寿阳.非常规突发事件特征刻画与应急决策研究[J].电子科技大学学报(社科版),2011,(2):33.
- [14]霍华德·昆鲁斯,等.灾难的启示:建立有效的应急反应战略[M].何云朝,等译.北京:中国人民大学出版社,2011:113.
- [15]严强.公共政策学[M].北京:社会科学文献出版社,2008:487.
- [16]汪寿阳,等.突发性灾害对我国经济影响与应急管理研究——以2008年雪灾和地震为例[M].北京:科学出版社,2010:240.
- [17]闵泽昌.应急管理:中国特色的运行模式与实践[M].北京:北京师范大学出版社,2011:103.
- [18]希斯.危机管理[M].王成,等译.北京:中信出版社,2003:177.
- [19]MILLIKEN. Three type of perceived uncertainty about the environment: state, effect and response uncertainty[J]. Academy of Management Review, 1987, (12): 133-143.
- [20]格来哲·摩根,麦克斯·亨利昂,米切尔·斯莫.不确定性[M].王红漫,译.北京:北京大学出版社,2011:103.
- [21]阎耀军.社会预测学基本原理[M].北京:社会科学文献出版社,2005:104.
- [22]金太军.政府公共危机管理失灵:内在机理与消解路径——基于风险社会视域[J].学术月刊,2011,(9):10.
- [23]王宏伟.应急管理导论[M].北京:中国人民大学出

版社, 2011: 108-109.

[24]曾伟, 周剑岚, 王红卫. 应急决策的理论与方法探讨[J]. 中国安全科学学报, 2009, (3): 173.

[25]陈福今, 唐铁汗. 公共危机管理[M]. 北京: 人民出版社, 建读物出版社, 2006: 124.

[26]胡鞍钢, 王少光, 周建明. 第二转型: 国家制度建设[M]. 增订版. 北京: 清华大学出版社, 2009: 3.

[27]张康之, 熊炎. 风险社会中的风险治理原理[J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2009, (2): 5.

[28]刘霞, 严晓, 刘世宏. 非常规突发事件临机决策初探[J]. 中国应急管理, 2011, (12): 22.

[29]张康之. 公共管理学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2010: 33.

[30]乌尔里希·贝克. 风险社会[M]. 何博闻, 译. 上海: 译林出版社, 2004.

[31]盖伊·彼得斯. 政府未来的治理模式[M]. 吴爱明, 等译. 北京: 中国人民大学出版社, 2001: 87.

[32]皮克·皮金, 罗杰·卡斯帕森, 保罗·斯洛维奇. 风险的社会放大[M]. 谭宏凯, 译. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2010: 54.

[33]BOUDER F, SLAVIN D, LÖFSTEDT R E. The tolerability of risk: a new framework for risk management[M]. London: Earthscan, 2007: 9.

[34]陶鹏, 童星. 深度不确定性与应急管理[J]. 学术界, 2011, (8): 36.

## Governance of the Vulnerability During China's Emergency Decision-making: Optimizing Decision-making Continuum

WU Chang-jian

(Nanjing University Nanjing 210093 China)

**Abstract** At present, China emergencies have got rapid growth and show high complexity and deep uncertainty in the high risk society, which have posed a serious challenge to emergency decision-making. This paper tries to analyse from the perspective of decision-making, focusing on paradigm of integrated analytical framework of emergency decision-making, crisis decision-making and risk decision-making, and makes comprehensive study of performances, features and underlying mechanism of emergency decision-makings' vulnerability. Accordingly it proposes to optimize the models of emergency decision-making and reinvent the continuum of decisions-making.

**Key words** emergency decision-making; crisis decision-making; risk decision-making; uncertainty; good governance

编辑 范华丽