

编前语:应急管理是国家治理体系和治理能力的重要组成部分,也是一门重要的学问。近二十年来,国内外应急管理研究方兴未艾,成果数量剧增,队伍不断扩大,社会影响增强,实践价值丰富。从科学进步、学科发展的层面看,一些新兴学科,如应急管理学、国家安全学,正在催生之中。党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》提出,“推进国家安全体系和能力现代化”“完善公共安全治理机制”“健全重大突发公共事件处置保障体系,完善大安全大应急框架下应急指挥机制,强化基层应急基础和力量,提高防灾减灾救灾能力”,这指明了深化应急管理理论和实践研究的方向。

为了进一步推动对应急管理的系统研究,本刊从这一期开始,开辟“应急管理”专栏,连续发表权威专家、学界中坚、青年才俊深度研究应急管理、国家安全、公共安全、风险治理、安全工程、学科建设等方面的论文,以期参与理论界和实务界的学术对话,与读者、作者共同打造该领域研究的高端平台和学术共同体。本期发表两篇文章,一篇研究中国自主的应急管理知识体系如何建构,另一篇研究新质生产力如何助推基层应急管理现代化。张海波的论文以宽阔的全球视野、强劲的综合能力和坚实的跨学科基础,提出以适应性、开放性、迭代性为总体特征的应急管理现代化目标,在此基础上,建构面向风险社会的“应急管理学”。马宝成、赵怀宇的论文从生产力中的人、技、管、物等要素分析出发,立体构建了应急管理“事前—事中—事后”全过程和基于脆弱性、韧性的理论框架,揭示了基层应急管理中发挥新质生产力内生动力作用的机理,提出了推进中国式现代化应急治理的对策建议。

欢迎广大应急管理研究人员、专家学者为本专栏撰稿。

特邀主持人:高小平

跨学科大视野中的应急管理现代化

张海波

(南京大学,江苏 南京 210093)

摘 要:积极推进应急管理现代化既是中国式现代化进程中的重大实践问题,也是中国应急管理研究需要作出更充分回应的理论问题。以应急管理现代化为中心议题加快建构中国自主的应急管理知识体系,不仅需要以中国过去二十余年的相关研究作为基础,也需要在更大的时空范围内寻求理论参照。文献回顾显示,应急管理现代化的全球视野和本土关照既形成了初步的共识,也有待于进一步整合。以应急管理学跨学科知识体系大视野看,推进应急管理现代化的大趋势、大逻辑是应对突发事件日益增强的不确定性,发展更具适应性的应急管理。深化应急管理现代化的基础研究,需要聚焦三大重点议题:以更具适应性为总体特征的应急管理现代化、以更具开放性为总体特征的应急管理体系现代化、以更具迭代性为总体特征的应急管理能力现代化。

关键词:应急管理学;应急管理;应急管理现代化;应急管理体系现代化;应急管理能力现代化

中图分类号:D630 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-7168(2024)06-0013-13

一、问题提出:为应急管理现代化寻求理论参照

2019年11月29日的第十九届中央政治局集体学习提出,要发挥我国应急管理体系的特色和优

收稿日期:2024-09-26

基金项目:国家社会科学基金重大项目“提升我国应急管理体系和能力现代化水平研究”(20&ZD160)。

作者简介:张海波(1978—),男,南京大学政府管理学院教授,博士生导师,国务院学位委员会国家安全学学科评议组成员。

势,借鉴国外应急管理有益做法,积极推进我国应急管理体系和能力现代化。2021年12月30日,国务院印发的《“十四五”国家应急体系规划》提出:到2025年,应急管理体系和能力现代化建设取得重大进展,形成统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动的中国特色应急管理体制,建成统一领导、权责一致、权威高效的国家应急能力体系;到2035年,建立与基本实现现代化相适应的中国特色大国应急体系,全面实现依法应急、科学应急、智慧应急,形成共建共治共享的应急管理新格局。2022年10月16日,党的二十大报告提出“以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴”,专章部署推进国家安全体系和能力现代化、坚决维护国家安全和社会稳定,专节部署提升公共安全治理水平,提出建立大安全大应急框架、推动公共安全治理模式向事前预防转型,从而将应急管理现代化上升至中国式现代化的战略高度。2024年7月18日,党的二十届三中全会作出关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定,聚焦建设更高水平平安中国,专章部署推进国家安全体系和能力现代化,专节部署完善公共安全治理机制,从而为推进应急管理现代化提供了进一步的政策指引。

积极推进应急管理现代化既是一个重大实践问题,也是加快构建中国自主的应急管理知识体系需要给出充分回应的重要理论问题。2016年5月17日,习近平总书记在哲学社会科学座谈会上提出,“加快建构中国特色哲学社会科学”。2022年4月25日,习近平总书记在中国人民大学考察时指出:“加快构建中国特色哲学社会科学,归根结底是建构中国自主的知识体系。”2020年4月16日,国务院学位办发文,选择20所重点高校试点建设应急管理二级学科。2023年6月8日,国务院学位委员会公共管理学科评议组发布公共管理一级学科下属二级学科指导性目录(2023),正式将应急管理学科作为十一个二级学科之一。这也意味着,应急管理作为一个学术领域和学科领域,已经正式成为中国特色哲学社会科学的重要组成部分,建构中国自主的应急管理知识体系的紧迫性也随之凸显。

构建中国哲学社会科学自主知识体系需要以中国为关照、以时代为关照,立足中国国情,关注现实发展,从中国之路、中国之治中探寻中国之理,努力揭示我国社会发展、人类社会发展的的大逻辑、大趋势;同时要有开阔的学术视野,善于在比较、对照、批判、吸收、升华的基础上,从国外哲学社会科学有益成果中寻求借鉴^[1](p.152)]。相应地,建构中国自主的应急管理知识体系既需要强调本土关照,以解决中国应急管理实践面临的现实问题为出发点,并在解决现实问题的过程中发展新的理论认知,也需要坚持全球视野,将应急管理学科建设成为更加开放的知识领域^[2];既需要努力揭示应急管理的大逻辑、大趋势,也需要从国外应急管理研究的有益成果中寻求借鉴。正是在这种意义上,2019年11月29日,习近平总书记在主持中央政治局集体学习时明确提出,积极推进应急管理现代化既要发挥中国应急管理体系的特色和优势,也要借鉴其他国家应急管理的有益做法。

在中国,虽然关于应急管理现代化的政策表述正式提出于2019年,但推进应急管理现代化的实践探索则至少可以追溯至2003年“非典”疫情,距今已有二十余年。在全世界范围内,如果将推进应急管理现代化视为一种追求更有效的应急管理的政策实践,则人类社会所有关于应急管理变革的政策实践或多或少都能为中国推进应急管理现代化提供参照。这就意味着,以积极推进应急管理现代化为中心议题,加快建构中国自主的应急管理知识体系,不仅需要以中国过去二十余年的相关研究为基础,也需要在更大的时空范围中寻求理论参照。

尽管应急管理已经正式成为公共管理一级学科下的二级学科,但就应急管理知识体系所涉及的学科领域而言,其仍然是一个典型的跨学科交叉领域,不仅需要强调以公共管理学为主体并促进其与政治学、社会学等社会科学领域不同学科之间的交叉,而且还不可避免地涉及社会科学与自然科学、工程科学之间的交叉。以跨学科视野看,应急管理知识生产的起点最早可追溯至社会学者普林斯(Samuel Prince)对1917年加拿大哈利法克斯爆炸(Halifax Explosion)的案例分析,迄今已有一百余

年。在其题为《巨灾与社会变迁：一项关于哈利法克斯爆炸灾害的社会学研究》的博士论文中，普林斯突破了基督教的灾异观的束缚，认为人类社会不仅不会毁灭于一场巨灾，恰恰相反，巨灾会成为驱动人类社会变迁的重要力量^[3]。这一研究不仅将功能主义的观点引入灾害研究，更是开启了建构应急管理跨学科知识体系的灾害社会学路径。

综上所述，将对应急管理现代化的理解置于应急管理跨学科知识体系的大视野中，可以更好地观察中国推进应急管理现代化的大逻辑、大趋势，并从国外应急管理研究的有益成果中寻求借鉴。

二、文献回顾：应急管理现代化的全球视野与本土关照

从政策实践看，应急管理现代化既包括应急管理体系的现代化，也包括应急管理能力的现代化。在应急管理跨学科知识体系的大视野中，关于应急管理现代化的研究既需要以过去二十余年国内学界的相关研究为基础，也需要以过去一百余年国际学界的相关研究为参照。

（一）国外学界关于应急管理体系现代化的研究

应急管理体系现代化，其主旨是建设更加符合未来需要的应急管理体系，是国家自上而下推动的应急管理体系变革。若照此理解，世界各国的应急管理体系都在因现实需要而不断变革，因此关于这一主题的理论研究也在不同的制度情境下得到不同程度的发展。在全世界范围内，美国的应急管理实践和相应的理论研究都发展得更为充分，且由于其制度情境与中国存在巨大的反差，因此也更具有比较、对照的价值。为便于阅读，关于美国政府自上而下地推动应急管理体系变革的相关研究，这里主要述及五次相对集中的讨论。在重点讨论美国的应急管理实践和相关理论研究的基础上，本文也对德国、法国和日本等其他国家的相关情况进行简要分析。

第一次是发生于 20 世纪 80 年代关于综合应急管理体系的讨论。自 1950 年出台《灾害救援法》和《民防法》至 20 世纪 70 年代，美国在联邦政府层面涉及应急管理职能的相关机构多达 30 余个，这导致州一级政府和联邦政府在应急管理的衔接上很容易出现混乱。在这种情形下，美国州长协会（NGA）提交了题为《综合应急管理：州长指南》的报告，提出发展综合应急管理的理论主张和政策建议^[4]。1979 年，美国联邦紧急事务管理署（FEMA）成立后，开始推动综合应急管理的实践，进而激发了相关的理论研究。例如，1985 年，美国公共行政学会的官方期刊《公共行政评论》（Public Administration Review）出版专刊《应急管理：公共行政的挑战》，从不同的角度对自紧急事务管理署成立之后美国应急管理体系的结构特征和运行机制进行讨论，其中一个基本的判断是，紧急事务管理署的成立强化了美国联邦政府在应急管理中的参与和责任^[5]。

第二次是发生于 20 世纪 90 年代中期关于紧急事务管理署内部机构改革的讨论。由于紧急事务管理署只是美国联邦政府规模最小的独立机构，协调能力不足，在“雨果”飓风、“洛玛—普雷塔”地震等一系列重大灾害的应急管理中都表现不佳，解散紧急事务管理署并将应急管理职能转移至国防部等改革的呼声渐起。尤其是在 1992 年的“安德鲁飓风”之后，美国国家行政科学院（NAPA）和审计总署（GAO）对紧急事务管理署进行联合调查与评估，连续推出多份报告^[6]，但并不主张解散紧急事务管理署，反而建议提高紧急事务管理署的权威，以增强其协调能力^[6]。

第三次是发生于 2005 年“卡特里娜”飓风应急管理失败之后的关于国土安全与应急管理关系的讨论。2001 年“9·11”事件之后，美国成立国土安全部（DHS），紧急事务管理署被并入国土安全部。在“反恐”优先的前提下，国土安全得到重视，而应急管理受到削弱。与之相应，国土安全的相关研究兴起，应急管理研究一度陷入停滞。“卡特里娜”飓风应急管理的巨大失败，引发美国学界对弱化应急管理的批评与反思，关于层级结构与网络结构的对比以及美国联邦、州、地方政府的关系成为应急管理

理研究的焦点议题^[7]。

第四次发生在 2011 年日本“3·11”大地震之后,虽然这场灾害发生在日本,但也引发了美国应急管理政策的调整,进而带动了相关学术研究。最主要的变化是,美国联邦紧急事务管理署开始推行“全社区方法”,将应急管理体系和能力向下延伸。由此,关于社区韧性的讨论开始增多。

第五次是发生在 2020 年新冠疫情之后对于美国疫情应对的讨论。罗伯茨(Alasdair Roberts)指出,对政府角色的传统看法,在 2020 年疫情结束之后将发生重大变化,“千禧范式”^①最终将被抛弃,尤其是 2001 年的“9·11”恐怖袭击、2008 年的全球金融危机和 2020 年的新冠疫情,这三次冲击共同促使政策制定者放弃这一治理模式^[8]。肯特(Donald F. Kettl)则发现,美国对新冠疫情的反应显示了美国公共政策一个日益明显的弊端:美国是一个各州朝不同方向发展的国家,这些不同方向对美国人的福祉产生了严重的影响^[9]。

其他国家的学者也围绕应急管理体系变革开展了相应的研究。在欧洲,伯恩(Arjen Boin)认为,对于欧盟而言,应对危机最为合适的组织结构既不是网络模式,也不是部门牵头模式,而是两者的混合^[10]。在此次新冠疫情的应对中,博卡特(Geert Bouckaert)等研究者却发现,欧洲国家并没有采用统一的模式,而是采用不同的协同结构:法国采用了集中化的模式,德国采用了分散化的模式,而意大利则居于二者之间^[11]。在日本,2011 年的“3·11”大地震之后,高桥良(Ryo Tajima)等研究者认为,日本应该强化应急管理体系的综合性,以整合环境评估与灾害管理^[12]。在 2020 年新冠疫情的相关研究中,岗田彩(Aya Okada)对日本以自愿性为基础的应对策略进行了分析,凸显了日本应急管理体系的重要特征^[13]。

(二)国内学界关于应急管理体系现代化的研究

2003 年非典之后,中国的应急管理研究开始兴起。期间,关于应急管理体系的研究也带有明显的事件驱动或政策驱动的特征,可大致分为五个时期,除第一个时期外,每一个时期既延续了前一个时期的研究,也各有不同的重点。这里主要分析各个时期的重点,以凸显研究的进展。

一是 2003 年非典之后兴起的关于“一案三制”(应急预案、应急体制、应急机制、应急法制)体系研究。在应急预案的研究上,主要涉及预案体系的功能定位、内部结构、行政效力、编制管理、协同关系等主要议题^[14]。在应急管理体制机制的研究上,主要涉及统一领导、综合协调、分类管理、分级响应、属地管理为主等体制层面的特征和应急预防与准备、监测与预警、救援与处置、善后与恢复等机制的运行过程^[15]。在应急法制的研究上,主要关注行政应急的内在逻辑和实施进展^[16]。从总体上看,这一时期的研究主要限于对政府应急管理体系主要特征的描述。

二是 2008 年汶川地震之后兴起的关于应急管理组织合作的研究。在汶川地震之后,社会组织参与救灾引起关注,关于社会组织功能和结构的研究也得以发展^[17]。随着组织参与规模的扩大,应急管理多组织协同开始成为研究的主要议题,一些实证研究开始与国际接轨。

三是 2014 年总体国家安全观提出后关于应急管理与安全治理之间关系的研究。总体国家安全观的提出为应急管理体系的发展提供了新的动力,尤其是在安全生产领域,“生命至上、安全第一”等价值理念推动了应急管理体系由事后向事前扩展,关于应急管理责任体系和相关部门间权责关系的研究受到一定程度的重视^[18]。

四是 2018 年应急管理部成立之后关于新时代应急管理体系特征的讨论。应急管理部门与其他部门的协调联动关系成为应急管理体系研究的重点议题。围绕这一问题,大致形成了两种理论主张:成立国家应急管理委员会,在顶层结构中解决综合协调问题^[19];或再造协同联动机制,在具体的工作层面解决多部门联动问题^[20]。不管哪一种理论主张,都认为在应急管理部门成立之后,虽然应急管

理的专业性增强了,但其综合性下降了,需要重新在专业性和综合性之间取得新的平衡^[21]。

五是 2020 年新冠疫情之后关于应急管理体系发展方向的讨论。新冠疫情的有效应对,尤其是“武汉保卫战”“湖北保卫战”取得决定性成果,凸显了中国共产党在应急管理体系中的统领作用,呈现了中国应急管理作为一种独特应急管理模式的特征^[22]。针对新冠疫情中出现的不同部门之间的协同问题,建立国家层面的应急指挥协调机制势在必行^[23]。与此同时,在大数据时代,应急物资的管理不应再受限于红十字会等官方机构,如何发挥高科技物流企业技术优势也开始成为研究的重点议题^[24]。

(三)国外学界关于应急管理能力现代化的研究

关于应急管理能力的研究和关于应急管理体系的研究起初通常被结合在一起讨论。例如,美国州长协会关于发展综合应急管理体系的报告的核心是将应急管理的过程从准备、响应两阶段扩展至减缓、准备、响应、恢复四阶段,这实际上是对应急管理能力的讨论,即应急管理应该具备四项能力。2001 年“9·11”事件之后,这四项能力被调整为五项能力:预防、准备、保护、响应、恢复^[25]。

随着应急管理实践的发展,关于应急管理能力的研究开始形成一条相对独立的主线。例如,2001 年“9·11”事件之后,美国开始探索国家层面的能力评估,并尝试围绕预防、准备、保护、响应、恢复五项能力,设置涵盖 32 项核心能力的国家准备目标(NPG)。2005 年“卡特里娜”飓风的应急管理失败之后,美国政府对国土安全与应急管理各自需要的 32 项能力进行了评估,发现二者在多数能力指标上均相同,最终决定仍将应急管理保留在国土安全管理的框架之内,但保持应急管理的相对独立性^[26]。2011 年,美国联邦紧急事务管理署发布国家准备目标,在国家层面正式开展基于 32 项核心指标的能力评估。其中,开展规划、获取多源公共信息、有效实现信息共享与面向公众预警、在执行中有效协作是应急管理全过程的五个阶段均需要的能力^[27]。2013 年,欧盟提出走向更加综合的灾害管理,将重点放在对灾害的预防、准备和响应上,开始加强欧洲民事保护机制建设,建立监测、通信与预警信息系统,包括洪灾监测预警、森林火灾监测预警和全球灾害预警与协调系统(与联合国合建),以全面加强欧洲的灾害风险管理^[27]。

在事前,应急准备能力是应急能力研究的重点,且政策应用性高于理论性。例如,1997 年,美国联邦紧急事务管理署与应急管理学会(NEMA)合作,开发了针对州和地方政府的应急准备能力评估程序(CAR)^[28]。2000 年,美国联邦紧急事务管理署对这一程序进行了修正,将统一适用于州和地方政府的评估指标进一步分开,其中适用于州的评估指标由 13 个要素、104 个属性和 453 个特征组成,适用于地方政府的评估指标由 13 个要素、98 个属性、520 项特征组成^[29]。

在事后,应急响应能力和危机学习能力是应急管理能力理论研究的重点。戴利斯(Russel Dynes)发现,应急响应既非完全基于预案,也非完全基于反馈,而是两者的混合^[30]。20 世纪 90 年代,康佛特(Louise K. Comfort)发现了应急响应中的自组织现象,显示了基于信息反馈的学习能力的重要性^[31]。2001 年“9·11”事件之后,沃琴朵芙(Tricia Wachtendorf)对曼哈顿地区应急救援的田野调查显示,组织的临机行为也是学习能力的重要指征^[32]。欧洲学者也持类似的观点,特哈特(Paul 't Hart)尤其关注利用危机推动政策改变的能力,认为其是危机领导力的重要来源^[33]。尽管恢复能力在应急管理能力研究中整体上处于弱势,但用于表征恢复能力、强调在受到灾难冲击后迅速“回弹”的“韧性”概念及衍生概念成为应急能力理论和政策研究的热点^[34]。2015 年,联合国发布《仙台减灾框架(2015—2030)》,将提升韧性作为一种全球性策略,关于韧性社区、韧性城市的理论和政策方兴未艾。

最近十余年,新兴风险、巨灾和跨界危机频繁涌现,在新的维度上对应急能力提出了挑战,非常规

应急能力的重要性因此而凸显出来。国际风险治理研究会(IRGC)持续推动新兴风险应对能力的研究。克兰特利(Enrico Quarantelli)指出,巨灾不同于日常紧急事件和社区灾害,其应对需要发展浪涌能力。2008年国际金融危机之后,罗森塔尔(Uriel Rosenthal)认为,需要发展非常规的应急能力,以应对巨型危机的挑战。

(四)国内学界关于应急管理能力现代化的研究

2003年非典之后,关于应急能力的研究除混合在应急体系的研究中外,也得到了单独的关注。在事前的能力中,应急准备能力的相关研究得到了重视。邓云峰、郑双忠、刘铁民等和韩传峰等较早引入美国的应急准备能力评估程序,对相关指标体系和算法的优化进行了探索^{[35][36]}。张海波、童星结合“一案三制”体系的特征提出了应急能力评估的理论框架,并在个体层面进行了实证调查和分析^[37]。余廉等从应急能力的构成及其与应急资源的关系角度讨论了应急能力建设的基本思路^[38]。与此同时,公共安全评价也被引入,关注评价指标体系的改进。由于缺乏实践支撑,关于应急能力评价的研究一度陷入停滞,直到中央政府提出应急管理体系与能力现代化的命题之后,应急能力评估的相关研究才重新得到重视。

在事后的能力中,2008年汶川地震之后,出于应急响应的现实需求,危机决策、指挥协调等具体的应急能力得到一定程度的关注,但这类研究由于缺乏深入的实证支撑而进展不大。2011年甬温线动车事故之后,事故调查实践的进展,尤其是事故调查报告的公开发布,为相关的理论和经验研究提供了实证资料的支撑,关于危机学习的研究得到快速发展^[39]。此外,韧性城市、韧性社区的相关研究也在应急管理研究中占有一席之地。

在关于事后的应急管理能力研究中,网络舆情分析成为中国应急管理能力研究的一个特色领域。2011年“甬温线动车事故”之后,舆情应对是最短缺的能力。相应地,关于突发事件中网络舆情的传播规律和应对策略的研究兴起^[40]。同时,随着“大数据”概念在中国的引入,大数据分析迅速与应急管理研究结合,为应急管理能力研究提供了新的方法和议题^[41]。

在国内学界,风险预防能力被视为最需要优先发展的应急管理能力。余廉等尝试将企业预警的方法引入突发事件预防^[42]。薛澜、周玲主张将应急管理的“关口”前移至风险管理^[43]。童星、张海波尝试将应急管理扩展为包括风险预防、应急响应和危机学习的“连续统”^[44]。钟开斌在防范化解重大风险的框架之下对风险预防能力的构成进行了探索^[45]。但在实践中,应急能力的发展一直呈现失衡的状态,即重视应急响应,忽视风险预防和危机学习。相较之下,这一主题的研究在社会安全领域发展更为充分。早在20世纪90年代,童星、宋林飞等学者就尝试运用指标法来评估社会风险,但由于缺乏相应的实践基础,这一线路的研究未能落地应用。直到2012年,中央维稳办开始在全国范围内推动社会稳定风险评估实践,关于社会稳定风险评估的研究重新得到发展。在2008年汶川地震和2019年新冠疫情之后,应对巨灾的非常规应急管理能力也得到了一定程度的关注。

综合来看,应急管理现代化的全球视野和本土关照主要形成了两点共识:一是主体扩展,即应急管理在组织体系上既需要更加强调政府的职责,也需要企业、社会组织等多元主体更广泛的参与;二是过程延伸,即应急管理在运行过程上既需要向前延伸,也需要向后延伸。但同时,这些研究还有待于进一步整合,以为识别应急管理现代化的大趋势、大逻辑提供理论参照。

三、理论整合:跨学科大视野中应急管理现代化的逻辑主线

在此前的研究中,笔者围绕“风险”“灾害”“危机”“安全”四个基础概念,梳理了应急管理跨学科知识体系的大致轮廓和主要脉络,初步提出建构“面向风险社会的应急管理”的设想^{[46][47]}。

以“灾害”为基础概念的研究源起于普林斯的研究并兴起于“二战”之后,涌现出克兰特利(Enrico Quarantelli)、戴利斯(Russel Dynes)、斯托林斯(Robert Stallings)、德拉贝克(Thomas Drabek)、蒂尔尼(Kathleen Tierney)等代表性学者,产生了跨学科的影响力。在这条线路上,最重要的理论贡献是灾后突生组织理论,其为研究灾害条件下的有组织行为提供了重要参照。1979年美国联邦紧急事务管理署成立之后,以灾害社会学的成功经验为参照,公共行政学视野中灾害研究兴起,并在20世纪90年代后期超越社会学灾害研究而占据主导地位,学术研究的重点也从社会响应转向政府响应。在这一时期,地理科学灾害研究也在不断发展,其最突出的理论贡献来自脆弱性分析以及在很大程度上作为“脆弱性”概念对立面的“韧性”(也被翻译为“恢复力”“抗逆力”)概念的兴起。时至今日,“韧性”概念在社会学、公共行政学的灾害研究中也得到广泛的应用,集中体现了社会科学与自然科学的知识交叉。

以“风险”为基础概念的研究虽然最早可以追溯至14世纪关于海上保险的相关研究,但直到20世纪60年代,随着工业生产的迅速发展,关于风险的可接受性、风险感知等社会、心理维度的相关研究才开始被重视。至20世纪90年代,风险社会理论兴起,风险研究开始超越单一的学科范畴,风险语义甚至超越经济语义而占据主导地位。

以“危机”为基础概念的研究也发端于20世纪60年代,是政治学对“冷战”在知识生产上的回应。至20世纪80年代,随着“冷战”逐步缓解、结束,国家与国家之间的紧张状态开始减少,大规模技术灾难开始增多并成为危机研究的主要对象。在这种情况下,“危机”的内涵开始发生变化,危机研究的主导视角“一分为三”,扩展至公共行政、企业管理、大众沟通三大领域。

以“安全”为基础概念的研究可以进一步分为两条线路。一是以“security”意义上的安全为基础概念的研究,主要指20世纪50年代在国际政治领域诞生的国家安全研究。至20世纪80年代,“非传统安全”概念开始占据主导地位,研究的重点转向自然灾害、技术灾难等非军事领域。二是以“safety”意义上的安全为基础概念的研究,可追溯至20世纪30年代关于事故致因的理论研究。至20世纪80年代,安全科学作为一门新的学科兴起^[48]。发展至今,“security”意义上的安全研究与“safety”意义上的安全研究已经开始融合^[49],这集中体现了社会科学与工程科学的知识交叉。

上述散落在不同学科的相关知识可以被整合为一门跨学科的知识体系——面向风险社会的应急管理学。这并非随意拼凑,而是基于上述知识内在逻辑的一致性。应急管理学作为一门知识体系的兴起,在根本上源于从工业社会向风险社会的转型,以及由此形成的从以常态管理为中心向以应急管理为中心的实践转型和从主要面向社会系统有序状态向主要面向社会系统失序状态的知识转型^[2]。尽管这些知识散落在不同的学科,但却具有内在逻辑的一致性——都关注应急管理参与主体在社会系统失序状态下的行动逻辑和行动规律。应急管理参与主体包括政府组织、企业组织和社会组织三类主体,社会系统的失序状态包括无序、有序向无序转化、无序向有序复归三种状态。尽管由于学科视角的差异,不同学科关注的应急管理参与主体、社会系统失序阶段不同,但都是应急管理多主体协同、社会系统全过程演化的局部特征。因此,要形成应急管理多主体协同、社会系统全过程演化的整体图景,应急管理学必须成为一门跨学科知识体系;以跨学科的方式回溯这一知识体系的源头,则必然将应急管理学的知识起点至少追溯至普林斯的开创性研究,由此形成了应急管理学跨学科知识体系的百年历史。进一步看,尽管风险社会理论正式提出于20世纪80年代,但基于风险社会理论的核心命题——大规模风险的生成源于工业化的“副作用”,由工业社会向风险社会转型的起点可以追溯至20世纪初期,至今已逾一百年,这为应急管理学跨学科知识体系的百年历史奠定了现实基础^②。也正因此,尽管以“风险”为基础概念的相关研究可以追溯至14世纪的海上保险,但只有20世纪60

年代之后在社会学、公共政策等领域兴起的风险研究才能被纳入面向风险社会的应急管理学科这一跨学科知识体系。

2003年非典之后,随着中国应急管理研究多学科学术共同体的成长,应急管理跨学科知识体系开始更多地汇集中国学者的贡献。尤其是2003年“非典”疫情、2008年汶川地震、2019年新冠疫情等重大突发事件的应急管理实践,在客观上激发了基于中国情境的应急管理跨学科知识生产。自2020至2023年,从在公共管理一级学科下开展试点建设,到正式被纳入公共管理一级学科,应急管理作为一门学科、应急管理作为一门以公共管理学为主体学科的知识体系得到正式认可。2020年12月30日,国务院学位委员会、教育部发布通知,设置交叉学科门类 and 国家安全学一级学科。根据党的二十大报告和党的二十届三中全会对推进国家安全体系和能力现代化作出的战略部署,应急管理已经成为新安全格局的重要组成部分。因此,设置国家安全学一级学科,不仅强化了将应急管理学科纳入交叉学科的必要性,更凸显了应急管理作为一门跨学科知识体系的基本特征。

从应急管理跨学科知识体系的大视野看,突发事件属性变化的大趋势、大逻辑主要表现为不确定性日益增强,一个集中体现是,“风险”“灾害”“危机”等基础概念都无法准确描述相关现象的变化,以至于必须引入新的概念。例如,在以“风险”为基础概念的研究中,出现了“新兴风险”的概念,以指称那些新的风险,或在陌生情境中显现的熟悉风险^[50];在以“灾害”为基础概念的研究中,出现了“巨灾”的概念,以指称那些波及范围更大、持续时间更长的灾难^[51];在以“危机”为基础概念的研究中,出现了“跨界危机”的概念,以指称那些跨越时间边界、政治边界和功能边界的危机^[52]。如果突发事件的不确定性可以用“风险—灾害—危机”连续统表达^[44],那么突发事件不确定性的增强则可以用“新兴风险—巨灾—跨界危机”这一新的连续统表达^[53]。

从应急管理跨学科知识体系的大视野看,应急管理变革的大趋势、大逻辑主要表现为适应性的增强。从一百余年前普林斯讨论的社会变迁,到六十余年前克兰特利提出的灾后突生、三十余年前康佛特强调的复杂适应,再到最近十余年中开始成为热点议题的安全韧性,都是这一逻辑主线的注脚。同时,“安全”作为“风险”“灾害”“危机”的反向概念,其变化也从侧面反映出应急管理变革的大趋势、大逻辑。例如,在美国,2001年“9·11”事件之后,“国土安全”概念凸显出来,应急管理部门在反恐中的参与得以增强,但同时在自然灾害管理中的作用有所削弱。在中国,基于总体国家安全观的大安全理念强化了应急管理、公安等部门在应对公共安全威胁中的兜底作用。

概念作为现象的抽象表达,反映了事物的本质特征。概念的变化,则体现了事物本质属性的变化。综合过去一百余年突发事件属性变化的大逻辑、大趋势和应急管理变革的大逻辑、大趋势,应急管理现代化的逻辑主线是:应对突发事件日益增强的不确定性,发展更具适应性的应急管理。

四、深化研究:应急管理现代化的重点议题

加快建构中国自主的应急管理知识体系,还需要聚焦发展更具适应性的应急管理这一大趋势、大逻辑,加强宏观理论建构和微观实证研究。相关研究可聚焦三大重点议题。

(一)以更具适应性为总体特征的应急管理现代化

以应急管理跨学科知识体系的大视野看,应急管理现代化的主要任务是发展更具适应性的应急管理。中国推进应急管理现代化的实践探索必然驱动应急管理研究的范式转型,而后者又反过来为前者提供更有力的理论参照,以此形成理论和实践的相互支撑和良性互动。推进应急管理现代化,需要把握大趋势、大逻辑,建构新框架、新理论,而推动应急管理研究的范式转型则是建构新框架、新理论的前提条件。

按照库恩(Thomas kuhn)的说法,“范式是存在于某一学科领域内关于研究对象的基本意向,它们可以用来界定什么应该被研究,什么问题应该被提出,如何对问题进行质疑,以及我们在解释答案时应该遵循各种规则……它能够将存在于某一学科中的不同范例、理论、方法和工具加以归纳、定义并相互联系起来”^{[54](p. 175)}。应急管理研究在不同时期存在不同的范式。例如,吉尔伯特(G. Gilbert)总结过灾难研究的三个范式:一是战争导致的灾难;二是作为脆弱性的灾难;三是作为不确定性的灾难^{[55](pp. 12—19)}。从应急管理跨学科知识体系的大视野看,应急管理实践发展的逻辑主线是提升应急管理的适应性,这必然在理论研究层面推动应急管理研究的范式转型。在当前的实践中,综合应急管理仍然是占据主导地位的实践形态;相应地,在理论研究中,综合应急管理作为一种理论范式,也仍然占据主导地位。因此,应急管理研究的范式转型主要指从综合应急管理研究这一传统的研究范式转向一种新的研究范式。

早在20年前,基于当时美国应急管理的政策实践和理论研究,麦克恩泰(D. A. McEntire)等研究者便已指出,应急管理研究任何范式转型都必须基于综合应急管理这一范式;同时,他们提出将综合脆弱性管理作为一种新的范式,为学术研究和政策实践提供启示和指导^[56]。以应急管理跨学科大视野观之,麦克恩泰等研究者的判断尽管有启发,但仍很难说是应急管理的大趋势、大逻辑。从应急管理的具体场景看,综合脆弱性管理主要适用于自然灾害的场景,对事故灾难、公共卫生事件的场景则未必适用。这主要是因为,就自然灾害的应急管理而言,传统的观点认为,孕灾环境和致灾因子是人力无法左右的,因此,自然灾害应急管理的重心就是脆弱性管理,进而,各类突发事件的应急管理的重心自然就是综合脆弱性管理。然而,以今天的眼光看,这一认知并不全面。一方面,人类可以通过自身的努力改变孕灾环境和致灾因子。例如,在2015年,全球近200个国家签署巴黎协定,同意在21世纪内将平均气温上升幅度控制在比工业化前(1850—1900)水平高出2℃以内,最好不超过1.5℃。另一方面,事故灾难和公共卫生事件的危险源大多可以人为控制和消除,应急管理不应仅侧重脆弱性管理,也应强调从源头上消除和控制危险源。因此,综合来看,应急管理研究的范式转型主要指从以综合性为主要预设的应急管理转向以适应性为主要预设的应急管理。在这一点上,与吉尔伯特指出的灾难研究的第三个范式——作为不确定性的灾难相对应的应急管理研究范式则是以适应性为中心的应急管理。

从中国推进应急管理现代化的实践探索看,综合应急管理范式的理论解释力也在弱化。2018年成立应急管理部,推动自然灾害与事故灾难应急管理的融合发展。2019年底新冠疫情暴发,突发公共卫生事件应急管理的重要性凸显。由此,2003年“非典”之后形成的“一案三制”体系明确一分为三:一是以应急部门为中心的自然灾害与事故灾难管理;二是以卫健部门为中心的公共卫生事件管理;三是以公安部门为中心的社会安全事件管理^[57]。很显然,这已经不是综合应急管理范式可以解释的,亟待发展新的理论范式,为应急管理现代化的学术研究和实践探索提供更为有效的理论参照。

在全球气候变化导致极端灾害频发的条件下,适应性应急管理作为新的理论范式已经呈现更好的解释力。此外,适应性应急管理研究范式还可以为事故灾难、公共卫生事件的应急管理实践提供更好的参照。一个典型的例证是,新冠疫情在全球范围内对世界各国应急管理的适应性都提出了前所未有的挑战,也为发展更具开放的应急管理提供了最具启示性的案例。

(二) 以更具开放性为总体特征的应急管理体系现代化

体系现代化是应急管理现代化的两大基础维度之一。如果说应急管理现代化的大趋势、大逻辑是迈向更具适应性的应急管理,则应急管理体系现代化的大趋势、大逻辑是发展更具开放性的应急管理体系。从语词看,“体系”对应的英文为“system”,最初仅为涉及学科知识集合的概念,当下则被理

解为涵盖多种关联的事物、行动和思想的科学整体^[58]。在应急管理研究中,“体系”的概念表达主要指应急管理参与主体的一体化程度,这既与一般语境中强调的整体性保持一致,也自有侧重。进一步看,在英文的语境中,“应急管理体系”的概念表达虽然并不常见,但也有应用。例如,2005年“卡特里娜”飓风之后,沃(William Waugh)在《美国政治和社会科学院年鉴》上主持发表了一组论文,主题为“躲避风暴:卡特里娜飓风后修复国家应急管理体系”,从多个维度对美国应急管理体系的发展完善进行了全面的分析。相比之下,在中文的语境中,“应急管理体系”的概念表达则要常见得多。在CNKI中以“应急管理体系”为关键词进行检索,最早的论文是金磊于2003年发表的《回眸2002年全球巨灾 呼吁建立国家应急管理体系》一文。随后的二十余年,“应急管理体系”的概念表达被频繁使用。这一概念表述在国内外应急管理研究中的使用差异也从侧面显示出,中国的应急管理体系更强调参与主体的一体化。这也是中国应急管理体系的特色和优势。

推进应急管理体系和能力现代化,既需要充分发挥中国应急管理体系的特色和优势,进一步提升中国应急管理体系的一体化程度;也需要借鉴其他国家的有益做法,提升应急管理参与主体的多元性。将这二者结合起来看,建设更具适应性的应急管理体系的底层逻辑就是将应急管理体系建设成为更加开放的系统,使应急管理体系可以更好地随外部环境的变化而变化。这就需要做到如下两点:一方面,坚持政府的主导地位,进一步完善相应的责任体系;另一方面,加强政府与企业、社会组织等市场、社会主体之间的合作,充分调动其积极性,使其对政府形成必要的补充^[53]。尤其是,要积极把握新一轮科技革命的历史机遇,推动政府与高科技企业紧密合作,加强以信息技术、人工智能为代表的新兴科技在应急管理中的应用,充分发挥科技创新对应急管理现代化的驱动作用^[59]。

以发展适应性应急管理为中心推进应急管理研究的范式转型,可重点围绕建设更具开放性的应急管理体系开展深入的理论和实证研究。在这方面,将应急管理作为复杂适应系统的思想、理论和方法提供了重要的启示^[60]。下一步,可以其为参照,结合中国应急管理体系的现实特征和推进应急管理体系现代化的重大实践,建构更具解释力的新理论。

(三) 以更具迭代性为总体特征的应急管理能力现代化

能力现代化是应急管理现代化的另一基础维度。如果说应急管理现代化的大趋势、大逻辑是迈向更具适应性的应急管理,则应急管理能力现代化的大趋势、大逻辑是发展更具迭代性的应急管理能力。在一般语境中,“能力”是一个比“体系”更为宽泛的概念,很难有一个明确的界定。《“十四五”国家应急体系规划》提出的“国家应急能力体系”的表述,主要强调统一领导、权责一致、权威高效等特征。在应急管理研究中,“能力”主要强调的是过程机制,关于应急管理关键能力的理解主要基于对应急管理过程机制的理解,而这又基于对突发事件演化过程的理解。过去二十余年,在对突发事件演化过程的理解上,“风险—灾害—危机”连续统作为一个既能链接应急管理既有知识体系又能凸显自主知识体系建构的理论创新,在中国应急管理的研究中已经得到认可。在此基础上,对应急管理过程机制的认知也在不断深化,从最初聚焦应急响应这一个阶段,到向前延伸至风险管理、向后扩展至危机管理的全过程,再到强调预防、减缓、准备、响应、恢复、学习六个阶段的全过程均衡^[61]。

发展更具适应性的应急管理能力,关键是推动应急管理能力的迭代改进,使其可以更好地跟随外部环境的变化而变化。一方面,要确保预防、减缓、准备、响应、恢复、学习六个阶段的独立改进。在这方面,可借鉴其他国家的有益做法,定期开展应急管理能力评估,为这六个阶段各自的迭代改进提供经验证据的支撑。另一方面,还要加强预防、减缓、准备、响应、恢复、学习六个阶段的循环改进。具体而言,存在如下三对循环改进关系:一是以响应反思准备,即通过对具体突发事件的响应来改进相应的应急准备;二是以恢复强化减缓,即通过具体突发事件的恢复来推进防灾减灾;三是以学习推进预

防,即通过对具体突发事件的反思来推动风险预防。“迭代”最初是一个数学概念,主要指每一次迭代的结果会作为下一次迭代的初始值。应急管理能力的迭代性,主要是指应急管理能力的持续改进,将上一次改进的结果作为下一次改进的初始值。随着突发事件不确定性的增强,循环改进的重要性将进一步凸显。每一起重大突发事件发生后,应急管理能力都需要作出相应的改进;突发事件的发生越频繁,应急管理能力的改进也越频繁。

以发展适应性应急管理为中心推进应急管理研究的范式转型,可重点围绕建设更具迭代性的应急管理能力开展理论和实证研究。在这方面,可以应急管理全过程均衡理论为重要参照,不断深化对预防、减缓、准备、响应、恢复、学习六个阶段及相应的迭代改进关系的研究,提升对应急管理过程机制的理解,充实和完善应急管理全过程均衡理论。

注释:

①“千禧范式”主要是克林顿政府时期形成的一系列关于政府角色的看法,如更小的政府规模。

②将大规模风险的生成视为工业化的“副作用”可以追溯至20世纪初期,可将工业化造成的全球升温作为参照。2015年的《巴黎协定》提出,将全球平均气温较前工业化时期的上升幅度控制在2℃以内。2014年,联合国政府间气候变化专门委员会(IPCC)在第五次评估报告中,将前工业化全球温度参考为1850—1900年的温度平均值。

参考文献:

- [1]《党的二十届三中全会〈决定〉学习辅导百问》[M].北京:学习出版社、党建读物出版社,2024.
- [2] 张海波.持续推进应急管理学科建设的总体思路[N].中国社会科学报,2023-03-22.
- [3] Prince S H. Catastrophe and Social Change: Based Upon a Sociological Study of Halifax Disaster[M]. London: P. S. King & Son Ltd, 1920.
- [4] National Governors' Association, Center for Policy Research. Comprehensive Emergency Management: A Governor's Guide[R]. Washington, DC, USA, 1979.
- [5] May P. FEMA's Role in Emergency Management: Examining Recent Experience[J]. Public Administration Review, Special Issue: Emergency Management: A Challenge for Public Administration, 1985.
- [6] Sylves R T. Ferment at FEMA: Reforming Emergency Management[J]. Public Administration Review, 1994, (3).
- [7] Landy M. A Failure of Initiative: Final Report of the Select Bipartisan Committee to Investigate the Preparation for and Response to Hurricane Katrina[J]. Publius the Journal of Federalism, 2008, (1).
- [8] Roberts A. The Third and Fatal Shock: How Pandemic Killed the Millennial Paradigm[J]. Public Administration Review, 2020, (4).
- [9] Kettl D F. States Divided: The Implications of American Federalism for COVID-19[J]. Public Administration Review, 2020, (4).
- [10] Boin A. Building European Union Capacity to Manage Transboundary Crises: Network or Lead-Agency Model? [J]. Regulation and Governance, 2014, (4).
- [11] Bouckaert G, Galli D, Kuhlmann S, et al. European Coronationalism? A Hot Spot Governing a Pandemic Crisis[J]. Public Administration Review, 2020, (5).
- [12] Tajima R, Gore T, Fischer TB, et al. Policy Integration of Environment Assessment and Disaster Management[J]. Journal of Environment Assessment Policy and Management, 2014, (3).
- [13] Aya O. Facilitating Citizens' Voluntary Commitment[C]// Louise K. Comfort, Mary Lee Rhodes, eds. Global Risk Management: The Role of Collective Cognition in Response to COVID-19. New York: Routledge, 2022.
- [14] 张海波. 中国应急预案体系: 结构与功能[J]. 公共管理学报, 2013, (2).
- [15] 薛澜, 钟开斌. 突发事件的分类、分级与分期: 应急体制的管理基础[J]. 中国行政管理, 2005, (2).
- [16] 马怀德, 李程伟, 翟校义, 等. 突发事件应对的地方立法创新: 对北京范本的解读[J]. 国家行政学院学报, 2008, (4).

- [17]张强,陆奇斌,张秀兰.汶川地震应对经验与应急管理中国模式的建构路径——基于强政府与强社会的互动视角[J].中国行政管理,2011,(5).
- [18]马宝成.坚持总体国家安全观全面推进新时代应急管理体系建设[J].国家行政学院学报,2018,(6).
- [19]闪淳昌,周玲,秦绪坤,等.我国应急管理体系的现状、问题及解决路径[J].公共管理评论,2020,(2).
- [20]朱正威,吴佳.中国应急管理的理念重塑与制度变革——基于总体国家安全观与应急管理机构改革的探讨[J].中国行政管理,2019,(6).
- [21]高小平.整体性治理与应急管理:新的冲突与解决方案[J].公共管理与政策评论,2018,(6).
- [22]龚维斌.应急管理的中国模式:基于结构、过程与功能的视角[J].社会学研究,2020,(4).
- [23]薛澜.应急管理体系和能力现代化亟待解决的问题[N].北京日报,2020-03-30.
- [24]童星.兼具常态和非常态的应急管理[J].广州大学学报(社会科学版),2020,(2).
- [25]Roberts P. A Capacity for Mitigation as the Next Frontier in Homeland Security[J]. Political Science Quarterly, 2009,(1).
- [26]Wise C. Organizing for Homeland Security after Katrina: Is Adaptive Management What's Missing? [J]. Public Administration Review, 2006,(3).
- [27]韩自强.应急管理能力:多层次结构与发展路径[J].中国行政管理,2020,(3).
- [28]FEMA&NEMA. State Capability Assessment for Readiness[R]. 1997.
- [29]FEMA&NEMA. State Capability Assessment for Readiness[R]. 2000.
- [30]Dynes R R, Aguirre B E. Organizational Adaptation to Crises: Mechanisms of Coordination and Structural Change[J]. Disasters, 1979,(1).
- [31]Comfort L K. Self-organization in Complex Systems[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 1994,(3).
- [32]Wachtendorf T. Improvising 9/11: Organizational Improvisation Following the World Trade Center Disaster[D]. Newark, DE: University of Delaware, 2004.
- [33]Hart Paul't. After Fukushima: Reflections on Risk and Institutional Learning in an Era of Mega-Crises[J]. Public Administration, 2013,(1).
- [34]Cutter S. The Landscape of Disaster Resilience Indicators in the USA[J]. Natural Hazards, 2016,(2).
- [35]邓云峰,郑双忠,刘铁民.突发灾害应急能力评估及应急特点[J].中国安全生产科学技术,2005,(5).
- [36]韩传峰,叶芬.政府突发事件应急能力综合评价[J].自然灾害学报,2007,(4).
- [37]张海波,童星.应急能力评估的理论框架[J].中国行政管理,2009,(4).
- [38]余廉,曹兴信.我国灾害应急能力建设的基本思考[J].管理世界,2012,(7).
- [39]马奔,程海漫.危机学习的困境:基于特别重大事故调查报告的分析[J].公共行政评论,2017,(2).
- [40]陈志霞,王新燕,徐晓林.从网络舆情重大事件看公众社会心理诉求——对2007—2012年120起网络舆情重大事件的内容分析[J].情报杂志,2014,(3).
- [41]彭宗超,黄昊,吴洪涛,等.新冠肺炎疫情前期应急防控的“五情”大数据分析[J].治理研究,2020,(2).
- [42]余廉,马颖,王超.我国政府重大突发事件预警管理的现状和完善研究[J].管理评论,2005,(11).
- [43]薛澜,周玲.风险管理:“关口再前移”的有力保障[J].中国应急管理,2007,(11).
- [44]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).
- [45]钟开斌.重大风险防范化解能力:一个过程性框架[J].中国行政管理,2019,(12).
- [46]张海波.面向风险社会的应急管理学[N].中国社会科学报,2016-01-27.
- [47]张海波.面向风险社会的知识生产:可能与可为[J].公共行政评论,2016,(1).
- [48]刘潜.安全科学[J].劳动安全与健康,1994,(5).
- [49]张海波.中国总体国家安全观下的安全治理与应急管理[J].中国行政管理,2016,(4).
- [50]International Risk Governance Council. The Emergence of Risk: Contributing Factors[R]. 2010.

- [51] Quarantelli E L. Catastrophe are Different from Disasters; Some Implications for Crisis Planning Drawn from Katrina[DB/OL]. <http://understandingkatrina.ssrc.org/Quarantelli>, 2024-07-15.
- [52] Ansell C, Boin A, Keller A. Managing Transboundary Crises: Identifying the Building Block of an Effective Response System[J]. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 2010, (4).
- [53] 张海波. 中国第四代应急管理体系: 逻辑与框架[J]. *中国行政管理*, 2022, (4).
- [54] Kuhn T S. *The Structure of Scientific Revolution*[M]. Chicago: Chicago University Press, 1970.
- [55] Gilbert G. Studying Disaster: Changes in the Main Conceptual Tools[C] // E. L. Quarantelli, eds. *What is A Disaster Perspectives on the Question*. London: Routledge, 1998.
- [56] McEntire D A, Fuller C, Johnston C W, et al. A Comparison of Disasters Paradigms: The Search for a Holistic Policy Guide[J]. *Public Administration Review*, 2002, (3).
- [57] 张海波. 新时代国家应急管理体制机制的创新发展[J]. *人民论坛·学术前沿*, 2019, (3).
- [58] 石旸旸. 中西日文化互动中“体系”语词的生成与演进[J]. *江汉论坛*, 2024, (8).
- [59] 张海波, 戴新宇, 钱德沛, 等. 新一代信息技术赋能应急管理现代化的战略分析[J]. *中国科学院院刊*, 2022, (12).
- [60] Comfort L K, Sungu Y, Johnson D, et al. Complex Systems in Crisis: Anticipation and Resilience in Dynamic Environments[J]. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 2001, (3).
- [61] 张海波. 应急管理的全过程均衡: 一个新议题[J]. *中国行政管理*, 2020, (3).

[责任编辑: 张英秀]

Modernization of Emergency Management in the Big Vision of A Cross-Disciplinary Knowledge System

Zhang Haibo

(Nanjing University, Nanjing Jiangsu 210093)

Abstract: Actively promoting the modernization of emergency management is not only a major practical issue in the process of Chinese-style modernization, but also a theoretical issue that needs to be fully addressed to in China's emergency management research. To accelerate the construction of China's independent emergency management knowledge system with the modernization of emergency management as the central topic, it is not only necessary to take China's relevant research in the past 20 years as the foundation, but also to seek theoretical reference in a larger range of time and space. The literature review shows that the global vision and local care of emergency management modernization have formed a preliminary consensus, but also need to be further integrated. From the perspective of the interdisciplinary knowledge system of emergency management, the general trend and logic of promoting the modernization of emergency management is to respond to the increasing uncertainty of emergencies and develop more adaptive emergency management. To deepen the basic research on emergency management modernization, it is necessary to focus on three key topics: emergency management modernization with more adaptability as the overall characteristic; modernization of the emergency management system, which is characterized by greater openness; Modernize emergency management capabilities with a more iterative overarching character.

Key words: emergency management science, emergency management, emergency management modernization, modernization of emergency management system, modernization of emergency management capabilities