目　录

摘　要 I
ABSTRACT II
目　录 IV
一、 绪论 1
（一）选题的背景与意义 1
1.选题背景 1
2.研究意义 2
（二）国内外文献综述 2
1.国内研究现状 2
2.国外研究现状 5
3.国内外研究述评 7
（三）研究思路、方法与创新点 7
1.研究思路 7
2.研究方法 8
3.研究创新点 9
二、基本概念与理论依据 10
（一）基本概念的界定 10
1.自然灾害 10
2.应急管理能力建设 10
（二）理论依据 11
1.4R 危机管理理论 11
2.应急管理过程理论 12
三、C 市自然灾害应急管理现状 13
（一）C 市自然灾害情况 13
1.地理气候特征 13
2.自然灾害特点 13
（二）防汛防台应对全过程 14
1.事前监测预警及风险识别管控 14
2.事中事件分级及应急响应 14
3.事发抢险救援及信息统筹 15
4.灾后处置及应急保障 15

（三）C 市自然灾害应急管理能力建设成效 16
1.应急管理组织架构基本形成 16
2.应急物资保障框架初步搭建 17
3.应急救援服务网络初步构建 18
4.自然灾害风险防控体系初步建立 18
四、 C 市自然灾害应急管理能力建设存在的问题及原因分析 20
（一）自然灾害应急管理能力建设存在的问题 20
1.应急管理基础薄弱 20
2.防灾减灾基础设施建设滞后 21
3.自然灾害应对信息化程度不高 22
4.防灾减灾指挥救援能力不强 23
（二）自然灾害应急管理能力建设存在问题的成因分析 24
1.各部门应急协调机制不畅 24
2.防灾减灾意识和自救互救能力不足 26
3.财政应急资金支持不足 27
4.应对突发性自然灾害准备不足 28
5.应急管理队伍不专不稳 28
五、提升 C 市自然灾害应急管理能力的对策 30
（一）提升应急处置能力 30
1.完善应急管理责任体系 30
2.完善应急预案及演练 31
3.推进行政执法改革 32
4.健全灾害救助和灾后恢复重建机制 33
（二）提升应急保障能力 35
1.增强自然灾害防御意识 35
2.落实机构保障 35
3.推进避灾安置场所提质扩面 35
4.提升救灾物资储备能力 36
（三）提升自然灾害智治能力 37
1.构建统一智慧应急指挥平台 37
2.构建预报、预判、预告、预警体系 38
3.健全信息报送制度 39
（四）提升应急救援综合能力 40
1.规范人员转移机制 40

2.规范应急救援队伍建设 41
3.拓宽应急管理培训渠道 42
4.强化军地协同 43
结论与研究展望 46
参考文献 48
致　谢 51
攻读学位期间取得的研究成果 52
浙江师范大学学位论文诚信承诺书 53
浙江师范大学学位论文独创性声明 54
学位论文使用授权声明 54

一、绪论

（一）选题的背景与意义

1.选题背景

中国是自然灾害最为严重的国家之一，特别是当前气候变暖正在加速演进，气候系统更加不稳定，近年来C市极端天气气候事件呈现出频发、广发、强发和并发的趋势，根据相关数据表明，近三百年来全球死伤10万人以上灾难一共发生了50起，其中有26起发生在中国[1]。而C市地处我国东南沿海，特殊的自然地理条件导致各种自然灾害高发，特别是台风暴雨及其引发的次生灾害，更是C市的心腹大患。如2019年第9号超强台风“利奇马”在温岭登陆，但事实上正面袭击C市，是新中国成立以来登陆浙江最强台风第3位，给人民群众生命财产安全造成了巨大伤害。据统计，C市共有183个乡镇（街道）受灾，受灾人口185.03万人，倒塌房屋404间，农作物受灾面积36592公顷，成灾面积15540公顷，绝收面积4447.3公顷，毁坏道路313条，其中乡道以上公路42条，中断电力线路572条、通讯基站888座，农村饮用水工程229处、受灾企业474家，全市因灾死亡38人，直接经济损失高达93.3亿元，[2]仅次于2006年桑美台风，为2007年以来之最。在此风险社会背景下，严峻的自然灾害形势严重阻碍了经济的发展并产生较大的社会影响。

随着全国由上自下的机构改革逐步深入，2019年1月3日，C市应急管理局正式挂牌成立，机构改革打破了过去条块分组，各自为政的多部门管理局面，整合了原本分散在十余个部门的13项职责，不仅整合了原有的安全生产救援队伍，还进一步把地震、地质灾害、防汛抗旱、森林防灭火等救援力量归并整合，实现了应急管理由资源分散管理过渡到统一救援的有益转变。但当下应急管理能力提升仍面临现实瓶颈，尤其是2019年C市应急管理部门，在体制机制、人员设置等均尚未完善的情况下，遭遇第9号超强台风“利奇马”的重创，暴露出了一系列问题。当前应急管理部门做了许多有益探索，推出了一系列措施，防灾减灾能力持续提升，但是，自然灾害防灾减灾仍然是一个复杂

[1] 新华社.构建统一指挥、权责一致、权威高效的国家应急体系——专家谈组建应急管理部，2018年4月.

[2] 来源于内部数据.

的系统性工程，也面临着更高、更严的要求，C 市自然灾害应急管理体系建设也暴露出新的问题，需要更加积极地应对。

2.研究意义

（1）理论意义

自党的十八大至今，以习近平同志为核心的党中央十分重视自然灾害应急管理能力建设，多次作出批示知识，提出了一系列新理念、新思路、新战略，以期有效应对自然灾害。本文的研究在一定程度上可以丰富自然灾害应急管理能力建设相关理论，并对应急管理理论创新具有重要的理论意义。作为管理学的研究热点和近年来的热门课题，针对应急管理研究在国内相对较少，同时因为我国应急管理部门组建时间短、应急管理工作起步较晚，正处于改革转型阵痛期，且当前自然灾害形势严峻复杂，导致应急管理基础薄弱、防灾减灾基础设施建设滞后、防灾减灾指挥救援能力不强、科技支撑能力不足，如何提升 C 市自然灾害应急管理能力是工作的重中之重，因此本文将探索提出符合实际需求的对策建议。

（2）实践意义

应急管理工作是国家治理体系和治理能力建设的不可或缺的组成部分，具有防范化解重大安全风险、及时研判处置各类自然灾害的重要职责，担负着维护人民群众生命财产安全、维持社会稳定的重要使命[1]，自然灾害应急处置关乎全社会每一个人的切身利益。本文研究成果在一定程度上可以提升应急处置、物资保障、自然灾害智治、应急救援综合能力，切实维护人民群众生命财产安全，为全省乃至全国应对自然灾害风险挑战提供思路，为人民群众的生命财产健康安全需求提供良好的外部环境，因此本文研究的成果对社会发展、提高全社会自然灾害防治能力具有较为重要的现实意义。

（二）国内外文献综述

1.国内研究现状

相比西方国家，我国学术界在应急管理方面的研究起步较晚，直到国务院 2006 年 1

[1] 《习近平：积极推进我国应急管理体系和能力现代化——政策法规》.央视新闻.2019（11）.

月 8 日出台《国家突发公共事件总体应急预案》，才预示着中国应急预案体系的框架初具雏形，为应对突发事件提供了有效指导。

在我国，应急管理研究的发展历经三个阶段：第一阶段是从上世纪七十年代中后期到 2003 年，当时的应急管理模式相对单一，研究重点集中在灾害管理方面，而对突发事件应急管理的综合性研究成果却相对较少。许文惠、张成福等学者在《危机状态下的政府管理》中探讨了突发公共事件应急管理的理论背景、方法原则和决策机制，为政府应对危机提供了重要参考。[1]在这个时间段，学术界主要针对两个方面展开研究，一是国内外重大社会问题的发生引发的危机，二是政府在应急管理方面承担的责任[2]。但具体到突发事件应急管理体系的建设运行层面上缺少详细研究。

第二阶段为应急管理研究的快速发展阶段（2003 至 2018 年），这一阶段可以细分为两个部分：第一部分是从 2003 年“非典”事件至 2008 年初，这一重大事件引发了一系列突发公共事件，从公共卫生到整个社会、国民经济、生活等方方面面都受到了影响，暴露出当前政府管理工作中出现的许多弊病，尤其是在政府应急管理方面，还有着薄弱环节。因此 2003 年被共同认定为中国应急管理研究具有重要里程碑意义的年份，它既促进了理论联系实际的蓬勃发展，也夯实了中国应急管理工作的基础。该期间段的研究受“SARS”事件影响较大，包括事件本身的研究成果，例如彭宗超、钟开斌编写的《非典危机中民众脆弱性的分析》[3]、房宁主笔的《公共管理在突发事件中——“非典”之后的反思》等；还有从整体上对政府应急管理的反思和总结，如马建珍的《浅析政府危机管理》；也有从不同环节和灾害种类展开的研究，如范一大等人所著的《中国自然灾害应急管理研究进展与对策》[4]就是我国在自然灾害领域进行的第一部关于应急管理的研究。

第二部分从 2008 年至 2018 年初。2008 年是中国应急管理史上极特殊的年份，从年初的南方低温冰冻雨雪灾害到汶川特大地震灾害，都给我国人民群众造成了巨大的生命财产损失，对全国多个省市和地区的基础设施和社会发展产生了不可挽回的危害，也使社会各界的关注点聚焦于突发自然灾害的应急管理工作。随着时代的发展，中国应急管理体系建设迎来了一个新的历史时期，党和政府部门及学术界从各个视角对中国应急管

[1] 许文惠,张成福.危机状态下的政府管理[M].北京：中国人民大学出版社,1998

[2] 雷晓黎.政府应对自然灾害应急管理机制研究[D]，成都：电子科技大学，2014 年 6 月，第 3 页。

[3] 彭宗超, 钟开斌. 非典危机中的民众脆弱性分析[J]. 清华大学学报：哲学社会科学版, 2003, 18(4):7.

[4] 范一大, 袁艺, 周俊华,等. 中国自然灾害应急管理研究进展与对策[J]. 自然灾害学报, 2004(003):013.

理取得的成绩和经历进行了深刻研究总结，并且发现了一些问题。为了更好地推动应急管理体系的建设，专家学者们积极探索应急管理的基本框架、结构、发展、顶层设计等，以期达到更高的效率和更好的效果。

第三阶段为应急管理研究提质飞跃时期（2018 年初至今），2018 年 4 月国务院成立应急管理部门，将先前散落于国家安全生产监督管理总局、国务院办公厅、公安部(消防)、国土资源部、民政部、农业部、林业局、水利部、地震局以及国家防指、国家减灾委、森林防火指挥部、抗震救灾指挥部等应急管理工作的相关职能整合，以防范和处置化解重、特大安全事故风险，健立健全公共安全体系，归并提升应急力量和资源储备水平，造就指挥统一、专常兼备、反应迅敏、整体联动、平战融合的具有中国特色的应急管理机制体制。我国应急管理工作由单项响应步入到综合协调、再跨越到综合应急管理模式，工作深层次理念发生了翻天覆地的变化，实现了主动应对为主被动应对为辅的转变，综合响应为主专项响应为辅的转变，风险管理为主应急救援为辅的转变。该阶段中，国内的研究主要集中在机构改革、国家应急管理体制机制的发展、及突发公共卫生事件上。而这一时期国际社会面对的气候突变、跨国犯罪、恐怖主义、传染性疾病（尤其新冠疫情）、网络安全、严重自然灾害等区域性和全球性挑战显著提升，各类不同安全问题间的联动性、跨国性、多样性尤为凸显[1]，国际研究更多集中在这些突发事件。

目前，国内关于自然灾害应急管理的研究已经比较成熟，张欣在《地方政府自然灾害应急管理能力研究》中就自然灾害应急管理能力的内涵进行了分析，在以人为本的原则下，政府依靠公众、法制等，在行政手段的作用下，对各类自然灾害进行积极应对，以降低由此造成的损失，促进社会的稳健运行和发展，主要包括对自然灾害的预防能力、预警能力、响应能力、恢复能力。马宗晋在其编著的《中国灾害研究丛书》中对自然灾害的特征进行了详细阐述，并对其进行了分类。同时，还基于法律、管理等诸多层面就如何应对自然灾害事件、可采取的防治措施等展开了论述，研究重点在于自然灾害的防与控。[2]由国家编委会编著的《2010 年最新自然灾害防范措施与灾后紧急抗灾新方法及灾情国家认定补救实物全书》，对自然灾害进行了归类及分析，并提出了相应的补救方法及建议，初步形成了中国特色的应急管理体系。[3] 2022 年 10 月，浙江省应急管理厅印发《关于加强基层应急管理体系和能力建设的实施意见》，提出推动构建现代化基层

[1] 周子勋.《中国应急管理工作迈上新的更高台阶》[N].中国经济时报.2018(12)

[2] 马宗晋,高庆华.中国灾害研究丛书[M].湖南人民出版社,1998.

[3] 李艳辉.我国自然灾害类突发事件应急管理研究[D].东华大学,2012.

应急管理责任体系、指挥体系、处突体系、力量体系、保障体系、评价体系，加快实现“七个有”（有组织、有机制、有队伍、有场所、有物资、有预案、有演练），全方位提升基层防范化解安全风险和处置突发事件能力水平。

2.国外研究现状

在国外，应急管理理论以危机管理的形式存在，这是西方政治学理论研究的一个重要问题，它最初的目的是探讨政策风险，包含政权更替、整治冲突和战乱等复杂的社会问题，以及如何有效地应对这些风险。随着第二次世界大战的结束，西方发达国家开始重视公共突发事件的危机管理研究，从政策方面，如安全和国际关系等，转向更加关注灾害防范和应急救援工作，如洪水、飓风、地震、火灾等，以期能够有效地应对各种灾害。1972 年，C.F.赫尔曼发表了一部学术论文集《国际危机：行为研究视角》，这是一部早期关于公共危机治理的重要著作。

20 世纪六十年代，外国开展了对应急管理的研究，其中主要集中在理论研究方面。如 1979 年美国成立的 FEMA（联邦紧急事务管理局），全面归口管理突发事件的预防及研判处置，公共突发事件的政府危机管理获得质的加强，对公共危机管理的研究也有了具体载体。在联邦紧急事态管理局的管理下进行危机的事前及早预警、危机事中快速反应、危机事后及时尽力救助。一直到上世纪 80 年代，关于应急管理组织体系的研究才开始逐渐多起来。20 世纪 80 年代初期，托马斯·盖博对美国处理化学物品突发事件的互助系统进行了研究。同期，西方国家也开始逐渐重视恐怖主义的研究，并运用政治经济学和组织学理论，以古巴导弹危机为例，分析减少突发事件的冲击，增强在应急管理中的领导决策能力。在 20 世纪八十年代，一群公共行政学者，包括知名的罗伯特·B·登哈特，经过反思新公共管理理论，创立了一种新的政府学说。他们提倡以文明、公民权和共利为基础，取代传统的以顾客、自我利益和市场为中心的模式。同期，美国学者丹尼斯·皮拉格斯则围绕冲突管理与政治稳定之间关系展开了论述，在其所著的《政治稳定与冲突管理》一书中分析了政治稳定的要求，以及灾害冲突中如何维持政治稳定等内容，基于这些角度就政府管理、危机防控、社会整合等对政治稳定的影响进行了分析。[1]20 世纪 90 年代以后，随着世界格局变化，科学研究方法也实现革新，国外对突发公共事件应急研究由单一到多元发展，由“单灾种应急管理体系”向“多元化综合性应急管理体系”转变。美国应急管理领域专家诺曼·奥古斯丁在《危机管理》（2001）中指出

“危机发生时都具备向失败和成功两个方向的发展的可能性。马克勒夫林对综合应急管理进行了定义和概况，即应急管理体系属于系统工程，主要包括减少灾害发生机会、灾害发生预防预测、灾害发生后的应急处置、事后的恢复重建等四个要素，强调通过有效性和低成本来评估应急管理能力，各部门在应急处理中整体协同、综合应对，能够实现高效、优化的目标。澳大利亚 Maureen Taylor 在《公共沟通中积极的悖论》（2020）指出“通过深入审视政府在进行公共危机管理时采用的将授权和参与信息结合起来的双轨办法发现，这种方法存在一种积极的悖论：过分强调了应急管理机构应对危机的能力，却对公民分担责任的重视不足，公民普遍缺失应急意识”。[1]

而国外关于自然灾害应急管理的研究基本兴起于二战之后，美国学者克兰特利在《突发灾害医疗服务的传送：来自现场研究的建议》、《大规模灾难中帮助行为研究》等著作中，研究分析了面对各种自然灾害应当采取的应急管理措施，其主要从社会学角度对此进行了研究，提出了在救灾、恢复建设等方面中，政府以及社会组织发挥的重要作用。美国学者丹尼斯·皮拉格斯则围绕冲突管理与政治稳定之间关系展开了论述，在其所著的《政治稳定与冲突管理》一书中分析了政治稳定的要求，以及灾害冲突中如何维持政治稳定等内容，基于这些角度就政府管理、危机防控、社会整合等对政治稳定的影响进行了分析。[2]真正大范围研究的机会是进入 21 世纪，“9·11”恐怖袭击事件的发生，引发了国际上对公共部门危机管理的极度关注，促使公众危机管理的主要聚焦力迅速向反恐的国家安全领域转移。与此同时，随着全球化经济和科技的快速发展，全球生态环境遭到严重破坏，地震、海啸、飓风等重大自然灾害的突发性事件也在持续发生。这些突发事件发生率逐年升高，波及领域范围更广、门类更多，具有多样化的特点，这就促使应急管理这方面的研究需要通过学科交叉的方式来开展和落实。其中最具影响力的是罗伯特希斯在《危机处理》一书中提出的 4R 模型，明确指明“行之有效的危机管理包括：提高危机预防管理的地位，转移或降低危机的发生渠道、作用范围和影响范围；改善面临危机时的应对和处置，完善危机发生后的修复工作，确保将危机造成的损害控制在一定范围内”[3]。对危机管理进行了系统的研究，具体包括危机预防、准备、处置、恢复等各个方面的内容，展示了国家危机研究的新水平。

[1] Kim A. Johnston,Maureen Taylor,Barbara Ryan.Emergency management communication;The paradox of the positive in public communication for preparedness [J].Public Relations Review,2020,46(2).

[2] Russell R Dynes and EL Quarantelli,"Helping Behavior in large Scale Disasters",in Participation in Social and Political Activities,ed.by David Horton Smith and Jacqueline Macaulay,San Francico,CA Jossey-Bassey,1980, PP.339-354.

[3] 美国学者罗伯特·希斯《危机管理》（2001）

3.国内外研究述评

通过现有文献我们可以看到，自然灾害应急管理研究在国内外获得了不同程度的关注，不同领域的专家学者分别进入该领域进行深入研究，提供了许多优秀的文献著作，相关理论在实践中也获得了一定程度的应用，不过应急管理的研究与发展也一直面临着许多问题，这其中有现实问题也有理论问题。

研究发现，尽管我国自上而下的应急管理机构改革已经打破了传统的应急管理体系建设，但是从自然灾害应急管理领域出发的研究仍然存在一些薄弱环节，研究方向过于宏观，缺乏针对性，时间跨度也较大。因此，有必要加强对自然灾害应急管理体系建设的研究，以更好地应对新形势下的挑战。从研究内容上看，目前的研究因大多是学者著述发表，政策性、理论性较强，但是对基层的研究缺乏数据支撑，对自然灾害应急管理能力建设提升调研存在现实瓶颈。

通过对国外文献的研究发现，国外对应急管理体系的建设研究起步早，取得了诸多建设性成果，但从研究对象分析，对象多为国家层面的应急管理体系建设与发展，缺乏针对基层行政区域的专门研究，且国外学者关于应对自然灾害领域事件能力的研究还相对欠缺。而 C 市因其独特的地理位置和自然灾害发生形势具有特殊性，因此区域性自然灾害应急管理体系建设发展研究，如以 C 市自然灾害应急管理能力建设为样本的专门性研究具有重要意义。

（三）研究思路、方法与创新点

1.研究思路

以 C 市县乡三级为研究样本，以提升自然灾害应急管理能力为研究重点，通过总结近年来 C 市自然灾害特点，并对第 9 号超强台风“利奇马”进行全面复盘，分析自然灾害应急管理能力建设存在的问题及原因，提出相应的对策建议，进一步健全完善应急管理机制体制构架建设，有效搭建“大安全、大应急、大减灾” 应急管理体系，全面提升防范防治、应急救援、减灾救灾能力，为全省乃至全国应对自然灾害风险挑战提供思路。本文研究主要从以下几个方面展开：

第一章为绪论，主要针对自然灾害应急管理的研究形势，提出本文的研究问题和意义；进一步通过查阅资料文献，研究国内外相关学者在应急管理方面的论著,以及自然灾害应急管理的研究成果，为本文的展开奠定基础。对本文的主要研究内容和研究方法进行阐述分析，并进一步提出了主要创新点和研究不足。

第二章主要对本研究涉及的核心概念及基础理论进行概述,通过专家学者或官方对自然灾害以及应急管理能力建设的内涵进行解释，本文对其进行了归纳，同时阐述 4R 危机管理理论以及应急管理过程理论的核心内容。

第三章以 C 市为研究地区,阐述了 C 的基本情况,C 市自然灾害情况，包括地理气候特征及自然灾害特点。然后对 C 市自然灾害应急管理能力情况（组织架构、物资保障、救援服务、风险防控等四个方面）进行总结。

第四章结合利奇马台风的情况复盘，提出 C 市自然灾害应急管理能力建设中存在的问题，并深入剖析原因。

第五章通过前文的分析，从应急处置能力、应急保障能力、自然灾害智治能力、应急救援综合能力等四大方面提出了提升 C 是自然灾害应急管理能力建设的相关建议。

最后一部分为结论与研究展望，本章主要对前文进行总结,并概括得出研究结论。

2.研究方法

在进行本文的研究中，笔者主要采取了案例分析法、调查研究法等相关的方法，广泛听取各方面特别是基层的意见和建议，全面了解掌握 C 市自然灾害应急管理能力建设现状、存在问题和问题产生的原因，并提出优化提升 C 市自然灾害应急管理能力的对策研究。

（1）案例分析法

以第 9 号台风利奇马为典型个案进行针对性的研究，全面搜集利奇马台风的有关资料，对利奇马进行全面复盘，包括利奇马台风造成的影响、C 市应对利奇马台风期间暴露出的问题和短板和产生的原因，以直观的数据和实际的资料让论文更加真实可靠，并在此基础上，就如何改进给出了针对性的建议。

（2）调查研究法

利用工作便利条件，通过实地调查的方式对 C 市自然灾害应急管理能力提升进行研究，通过查找应急管理能力建设相关文件资料、走访座谈市县乡三级，特别是自然灾害严重的县市区工作人员，实地观摩调查，研究县域内自然灾害情况，搜集了当地政府的

应急管理数据，期望能将公共管理的理论知识运用到实际工作中，为自然灾害应急管理的研究提供理论基础和现实依据。

3.研究创新点

综合性的应急管理部门是党和政府应对日益复杂的风险灾害形势，顺应新时代应急管理事业改革发展需要而组建的，作为机构改革的最新产物，其建设发展具有里程碑式的意义。本文从 4R 危机管理理论和应急管理过程理论出发，从案例分析法切入，研究视角较为新颖，以 C 市为研究样本，以健全完善自然灾害应急管理体系建设为研究重点，具体分析 C 市自然灾害应急管理能力建设现状，剖析存在问题和问题产生的原因，提出优化提升 C 市自然灾害应急管理能力的对策研究，为全省乃至全国应对自然灾害风险挑战提供思路。因为是以 C 市市县乡三级为研究样本，研究对象较为新颖，因而具有较强的区域性、地方特色性；因面向基层调研，以基层工作实践数据为支撑，具有较强的有效性、科学性和真实性；同时因着重研究 C 市自然灾害应急管理能力建设现状，因而具有较强的时效性、针对性。

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：https://d.book118.com/517112041110006134