

# 省级与国家应急规划中“职能异构”现象研究

◎李瑞昌 徐振扬 (复旦大学国际关系与公共事务学院,上海 200433)

**摘要:**规划是指导未来建设的纲领性文件。“十四五”时期省级应急规划与国家应急规划是2018年党和国家机构改革以来首次制定的应急专项规划,二者无论从规划名称还是字数体量上均有同有异,并未完全符合学界所言“职责同构”现象,值得从实践和理论上深入研究。在批判和借鉴已有研究的基础上,文章将26个省级应急管理厅(局)与国家应急管理部的职责规范文件、下属机构以及“十四五”应急规划文本作为研究对象,将应急管理部的职能分解为职责、机构、能力等三个部分,其中,机构是职责和能力的载体,能力是职责实现的前提要求,通过应急规划中的事务建设得到增强,从而建立“规划事务与职能间关系”的分析框架。文章从国家级与26个省级应急管理部门职责文件中提取出24个应急工作领域并进行编码,并与规划事务(能力建设)、部门职责和下属机构进行匹配。研究发现,在14个应急工作领域中,省级与国家应急管理部的职责、下属机构和规划事务可以匹配,出现“职能同构”现象;在消防安全、矿山安全监管、国际交流与合作等三个应急工作领域均无法匹配,出现“职能异构”现象。之所以出现这种现象,是因为国家级与省级应急管理部门角色定位不同和应对灾种不同,使二者在职责和下属机构方面有异,围绕部门职责展开的能力建设随之产生差异,这是省级与国家应急规划事务存在差异的主要原因。

**关键词:**应急规划;职责同构;职能异构;应急事务

中图分类号:D63-31;D630.8

文献标志码:A

文章编号:1005-460X(2023)06-0062-10

DOI:10.16637/j.cnki.23-1360/d.2023.06.009

## 一、问题提出

规划是指导未来建设的纲领性文件,反映了政府在未来一段时间内需做的事务和需完成的目标。我国拥有一套以国民经济和社会发展规划为核心向外发散、按“三级四类”分布的网状规划体系,它通过“目标任务”和“工作事务”的双重契约<sup>[1]</sup>统领各层级、各区域、各领域在时空两重维度上的建设。自2019年始,“十四五”规划网逐渐被编织起来,为满足应急管理体系和能力现代化的新要求,迎接自然灾害和安全生产日益复杂的新挑战<sup>[2]</sup>,对接第八次党和国家机构改革中应急管理体制的新变化,“应急管理”国家级专项规划首次出现在这张网上。目前,“十四五”规划已进入中期评估阶段,“十五

五”规划筹划在即,作为“十四五”时期新生的重点专项规划,省级应急规划是落实国家级应急规划的重要载体,省与国家两级应急规划异同及其成因亟待总结和提炼,以指导未来应急规划的优化和应急管理的实践。

一般而言,在单一制国家中,国家与地方规划呈现“求同存异”的总体特征:这是因为在国家规划中部分内容需要分解到地方政府规划中落实,于是,国家级规划统领省级规划,二者在谋篇布局、目标任务、工作事务上都追求一定程度的呼应。加之,我国政府间职责分配体系遵循“上下对口,左右对齐”的“职责同构”模式,“条”“线”部门的职责近乎一致,而规划正是各部门履行职责的具体安排,因此,各省应急规划与国家应急规划理应表现为高度同质性,“求

收稿日期:2023-05-25

基金项目:上海市哲学社会科学基金一般项目“极端情景下上海超大城市安全运行保障机制研究”(2023BZZ003)

作者简介:李瑞昌,复旦大学国际关系与公共事务学院教授,博士研究生导师,公共行政系主任,从事应急管理、政府治理研究;徐振扬,复旦大学国际关系与公共事务学院硕士研究生,城市应急管理模拟实验室研究助理,从事应急管理、政府治理研究。

同”是专项规划的基调。

然而,将省级“十四五”应急规划与国家级“十四五”应急规划比对后发现:二者在形式、目标和任务等方面存在差异。这些差异既不是简单的省级规划自我削减国家级规划中的任务,也不是省级规划自我扩张国家级规划中的工作,而是有减有增,各省不一。这似乎违背了前文所言的“职责同构”模式。各省应急规划与国家应急规划的差异何在?为何会产生差异以及这些差异又会产生哪些影响?这一系列问题值得深入研究。

## 二、文献综述与分析框架

### (一) 文献综述

目前,学界对政府规划差异的解释主要着眼于地方经济发展水平、地方常见灾害种类等特异性因素<sup>[3-4]</sup>,但诸多研究未经充分论证,且仅关注规划的省际横向对比,忽略了央地的纵向比较。已有关于规划的研究更多集中在规划文本以及规划体制职责的研究上。

#### 1. 规划文本的研究

规划文本在央地间传导是规划编制研究中不可避免的议题,这方面研究包括两个议程:一是编制流程变革引发文本传导差异;二是文本内容异同的成因解释。

(1)从“两上两下”到“四上一下”的流程变革,如图1所示。

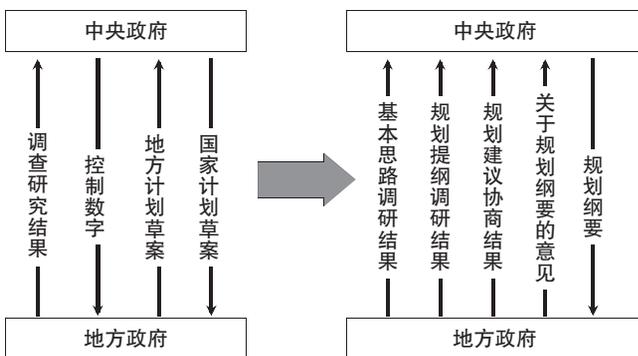


图1 从计划到规划编制的流程变革

在中华人民共和国成立初期的计划管理体制下,“计划”是中央控制地方的工具,彼时“计划”的编制采用“两上两下”<sup>[5]</sup>的方式:一是国家计划委员会(简称“国家计委”)先前往地方调查研究、邀请专家开展座谈会;二是国家计委对主要指标进行预测和综合平衡后提出控制数字,下发给各地方,以指导其编制计划;三是地方接收控制数字后,结合实际将控制数字下达给重点企业,搜集企业的计划草案后汇总平衡,形成地方计划草案,上报国家计委;四是国家计委在各地计划草案的基础上进行全国综合平

衡,制订出全国规划草案,经人大批准后再下发给地方,逐级传递至基层。改革开放后,“两上两下”逐步向“四上一下”<sup>[6]</sup>转变,“计划管理体制”逐渐向“目标治理体制”转变<sup>[7]</sup>。“四上一下”是指:一是规划中标单位前往各地调查,国家发展和改革委员会(简称“国家发展改革委”)听取各地和专家意见后形成“基本思路”,上报中国共产党中央委员会(简称“中共中央”)和国务院;二是中共中央成立“规划建议起草小组”赴各省份调研,以寻求共识,产生“规划提纲”,向中共中央领导人送审;三是中共中央政治局再次与各地负责人见面沟通协商,并根据领导人修改意见起草“规划建议”后,提交中共中央全体会议表决通过;四是中共中央公布“规划建议”,国家发改委起草“规划纲要”,中共中央再次就“纲要”向地方、部门、行业、民众征求意见;五是由人大通过“规划纲要”,并向各地区、各部门印发。

“四上一下”的目标治理体制类似于企业的目标管理制度,它并非中央对地方的指令性支配,而是通过地方“自我控制”实现个体目标跟组织目标的匹配。因此,当下在我国地方规划编制中的央地互动模式是“刚柔并济”的。“刚”在于地方政府编制规划需遵照中央发布的规划纲要,符合中央的要求和预期<sup>[8]</sup>;“柔”在于规划的制定权在地方,地方可以根据当地特殊的背景情况和利益诉求自主设计规划,并且在规划编制过程中与中央进行多轮正式或非正式的磋商,存在讨价还价的空间<sup>[9]</sup>。因此,规划文本与对中央文件进行简单调整沿袭的政策文本不同,规划文本具有较高的自由度,虽结构相似,但不会千篇一律。

(2)中央与地方规划文本差异及其成因。现有研究发现中央与地方规划文本差异及成因有以下三种情形:一是规划指标加码,对比2000—2018年省级和市级的经济增长、财政收入等目标数据后发现,地方经济指标均有向下扩张性<sup>[10]</sup>;二是规划范围扩大,如在贵州、吉林、青海、西藏等省份的“十四五”规划中可持续发展战略内容添加了若干新指标<sup>[4]</sup>;三是规划重点调整,在国家级应急规划的基础上省级应急规划一般结合当地风险特点调整工作任务的重心,如北京、上海等特大城市更强调“韧性城市”建设,浙江、广东、海南等沿海地区更强调台风、洪涝等自然灾害的防范<sup>[3]</sup>。针对上述发现,“规划指标加码”现象被既有文献解释为受“历史经济增长目标”“地方领导人特征”和“财政分权”影响的结果<sup>[11-14]</sup>,但对规范范围和重心变化的研究主要着眼于描述层面,旨在向人们展示而非解释这一现象,只是笼统地将其归结为地方发展阶段、区域功能优势等地区特异性因素,未通过实证深究其原因。

## 2. 规划体制职责的研究

从宏观层面,规划体制是我国国家治理体制;从微观层面,规划体制是我国行政组织体制或职责体制。省级应急管理厅(局)与国家应急管理部在职能设置上的高度相似来源于我国“上下对口,左右对齐”的“职责同构”模式,即为在政府间关系中不同层级的政府在纵向间职能、职责和机构设置上的高度统一的模式<sup>[15]</sup>。目前,学界有关“职责同构”的研究主要聚焦三个问题,即为什么我国各级政府会长期维持“职责同构”、“职责同构”带来了哪些影响、如何优化我国纵向政府间职责体系。

(1)“职责同构”的原因。首先,地方政府面临上下双重压力,中央政府对其有政令“上下贯通、执行有力”的期待,民众对其有“事事有回应”的期待<sup>[16]</sup>。而“职责同构”一方面能够确保纵向信息传递和反馈渠道的畅通,高效回应上级政府;另一方面,可以有效促进基层多部门横向协作,快速回应民众诉求,所以成为多数地方政府的选择。其次,从宏观上看,基本齐整的政府条块体系是我国的历史传统<sup>[17]</sup>,计划经济时期就是依靠这套从中央到地方的体系完成了层层控制<sup>[18]</sup>,因此我国对“职责同构”模式产生了很强的路径依赖<sup>[19]</sup>;从微观上看,在每轮机构改革结束后,面对制度变迁带来的不确定性,地方政府为了确保推进工作上传下达的通道顺畅,倾向于模仿中央或者相互之间学习借鉴<sup>[20]</sup>。最后,专业人士对相关领域的技术方法、价值规范等的一致性认知也会促成组织同构<sup>[21]</sup>。

(2)“职责同构”的后果。具体来说,有七个方面:第一,“职责同构”往往带来多重领导,基层政府部门不仅要接受“条条”的多层级指导,还要接受当地政府的领导,极易导致指令矛盾和责任推诿、错位、越位、缺位<sup>[22]</sup>等问题;第二,上下机构对齐会导致机构膨胀<sup>[23]</sup>,上级政府为了强化控制,需要下级政府设置相应的部门,致使机构臃肿;第三,在“职责同构”下基层政府要频繁应付来自上级政府的开会、督察,落入形式主义的窠臼<sup>[24]</sup>;第四,“职责同构”致使决策机构多、执行机构少,决策和执行间链条太长以及权责不匹配,往往出现政策变通或延误的情形<sup>[25]</sup>;第五,“职责同构”成为压力型体制的结构性基础,易产生不同层级政府职能异化、目标偏离<sup>[25-26]</sup>;第六,在“职责同构”下,政府往往对经济领域过度干预和严格控制,大大阻碍社会结构的分化与整合<sup>[15]</sup>;第七,“职责同构”带来的严重形式主义负担消解了基层政府部门对民众需求的关注<sup>[27]</sup>。

(3)关于如何优化我国纵向政府间职责体系,学界的观点经历了从打破“职责同构”到优化“职责同

构”的转变。过去,众多学者针对“职责同构”的弊端,提出了纵向政府间职责和机构的再设计、行政区划改革、政府构成层级改革等思路,试图破而后立,重建纵向政府间职责体系<sup>[28-29]</sup>。在第八次党和国家机构改革后,学者认识到“职责同构”有其历史根源、现实必然性和独特的优势,提出应对其进行优化而非彻底抛弃。于是,部分学者提出“职责重构”<sup>[30]</sup>、“职责旋构”<sup>[17]</sup>、“职责序构”<sup>[31]</sup>等优化路径,其共同点是保留必要的“职责同构”,以维护中央权威,同时对部分职责和机构进行重新设计。

### (二)分析框架

规划文本分析已有的理论逻辑起点是“职责同构论”,即条线部门的“职责同构”包括“职责同构、机构同构和职能同构”,但因“职能”与“职责”缺乏细致区分,本文拟将职能分解为“职责+机构+能力”,由此建立了“规划事务与职能间关系”分析框架,如图2所示。

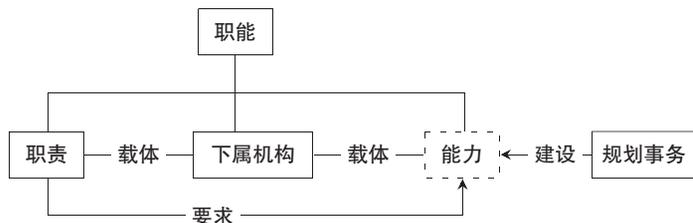


图2 “规划事务与职能间关系”分析框架

其一,“政府职责”与“政府职能”适度分开。在各种研究文献或官方文件中“政府职能”和“政府职责”常混用,普遍认为,“政府职能”是一种复合型概念,包含“政府职责”和“政府功能”<sup>[32]</sup>。“政府职责”着眼于微观层面,指政府必须履行的具体工作任务,多在行政学领域探讨;“政府功能”则着眼于宏观层面,指政府依托国家权力,为履行其社会角色而对各种重要的社会关系进行调控,多在政治学领域探讨<sup>[33]</sup>。

其二,“政府功能”的核心是“政府能力”。“政府功能”与“国家职能”概念类似<sup>[34]</sup>,将政府所有部门视作一个整体,难以纳入对条线职能部门“职责同构”现象分析的框架,但可以将“功能”提炼为“能力”进行探讨。因为“职责”与“功能”不仅是微观与宏观的互补关系,还是“应该做”与“能够做”的互补关系。理想状态下的“职责同构”不仅要求条线部门拥有相同的职责,还要求条线部门同样拥有相应的权力、资源和技能以履行职责,而“功能”本意为“事物或方法所发挥的有利的作用”,本身就以“主体有能力为之”为前提,将“功能”降维为“能力”,不仅没有违背政府的“职能”和“功能”概念的本意,还能填补分析框架的空白。所以,在明确相关概念的边界后,本文确定“职能”包括“职责+机构+能力”,以此类推,“职能

同构”可拆分为“职责同构”“机构同构”“能力同构”，并展开探讨。

其三，“职责”“机构”“能力”紧密相连。职责聚焦“应该做什么”，机构聚焦“谁来做”，能力聚焦“能够怎么做”；职责、机构是由《党和国家机构改革方案》确定下来的，而能力建设不容易被规定和测量，往往通过规划事务来实现。三者的关系是：因部门机构的设置是为了完成部门职责，而部门的职责又需要机构作为载体，所以职责和机构相互作用，属于一个整体；由于能力建设是为了实现职责，所以职责是能力建设的依据，对能力建设起决定性作用；能力建设的主体和相关事务的承担者是具体的机构，如果没有相应的机构，能力建设就无从谈起，条线职能部门的下设机构也在很大程度上决定其能力建设。

“同构”的核心在于“上下贯通”，而“上下贯通”并不要求职责、机构和能力完全对应，合并、拆分等匹配形式也可以保证上级的政令在下级拥有承载主体，下级的行为在上级存在控制主体。所以，本文中“同构”的标准是条线部门上下的职责、机构和能力能够匹配。当条线职能部门上下的职责、机构和能力全部匹配时，可以称之为“职能同构”；当条线职能部门上下的职责、机构和能力全部不匹配时，则称之为“职能异构”。

一般而言，在我国从乡镇、县、市、省到中央政府等五个层级中，由于政府职能设置完整的最低层级是县，所以乡镇与县级政府间存在“职能异构”是常见的；而从县级政府到中央政府理应是“职能同构”的。从世界各国政治行政体制而言，州（或省）政府与全国性（或中央）政府间结构关系决定了国家政体是联邦制还是单一制。我国作为一个单一制国家，省级政府职能部门与中央政府部委构成的条线系统采用“职能同构”，被认为是上下贯通和统一行动的基础。

### 三、方法与数据

#### （一）研究方法 with 数据获取

本文采用文本分析法。

首先，建立了省级应急管理厅（局）与国家应急管理部的职责文本库、内设机构数据库和“十四五”应急规划文本库作为研究数据，资料均来源于省级应急管理厅（局）和国家应急管理部的官网。因香港、澳门、台湾、新疆、西藏、海南、云南、山东的应急规划尚不能从官方公开渠道中获取，因此，研究样本仅包括 26 个省级应急管理厅（局）的职责、内设机

构和“十四五”应急规划。

其次，从两级应急管理部的职责规定中提取了 24 个节点，对应 24 个应急工作领域。24 个节点是使用质性分析软件 Nvivo 从应急管理部的职责规定中提取的（见表 1 中 A1—A24），并通过重复检验确保节点能够覆盖两级应急管理部门职责规定中的所有内容<sup>①</sup>，且确保彼此之间尽量独立。由于机构是职责的载体，规划事务是为了实现职责所开展的能力建设，所以机构设置和规划事务涉及的应急工作领域与应急管理职责一致，24 个职责节点同样也适用于机构和规划事务的比对分析。因此，这些节点不仅是职责、机构和规划事务纵向对比的基础，也是三者横向匹配的桥梁。

表 1 节点的选取与国家应急管理部对应的机构和关键词

编号	节点名称	应急管理部对应的机构	对应的关键词
A1	综合防灾减灾	风险监测和综合减灾司 防旱抗汛司 中国地震局	灾害防治 防灾减灾
A2	政策法规制定	政策法规司	法规 政策 法律
A3	规划的编制与推进	规划财务司	规划
A4	装备管理	规划财务司	装备
A5	应急避难设施建设	规划财务司	避难
A6	预案的指导与演练	救援协调和预案管理局	预案
A7	应急救援力量建设	救援协调和预案管理局	救援力量 救援队伍
A8	救援的组织协调	救援协调和预案管理局 地震和地质灾害救援司	救援
A9	事故灾害的调查评估	调查评估和统计司	事故调查 灾害评估
A10	教育和培训	教育训练司	培训
A11	安全生产综合监管	安全生产综合协调司	综合监管
A12	冶金工贸安全监管	安全生产执法和工贸安全 监督管理局	冶金 工贸
A13	危化品安全监管	危险化学品安全监管管理 一司 危险化学品安全监管管理 二司	化学
A14	灾情发布	应急指挥中心	发布
A15	应急指挥的协助	应急指挥中心	指挥
A16	信息系统建设	科技和信息化司	信息化
A17	技术研究的组织指导	科技和信息化司	技术 科技
A18	灾害救助的组织协调	救灾和物资保障司	救助
A19	物资的储备调度	救灾和物资保障司	物资
A20	安全科普与宣传	新闻宣传司	宣传 科普 文化
A21	火灾预防	火灾防治管理司	火灾
A22	消防救援	国家消防救援局	消防
A23	矿山安全监管	国家矿山安全监察局	煤矿 矿山
A24	国际交流与合作	国际合作和救援司	国际 跨国

再次，比对每一个工作领域内省级应急管理厅（局）与国家应急管理部的职责规定、机构名称和规

<sup>①</sup>铁路道口安全监管、民航净空区安全监管、职业健康、环境保护等四项职责均只出现在单个省份的职责中，对讨论全国层面的异构无益，所以本文未将其设为节点。

划事务。一是在职责维度比对分析中,省级应急管理厅(局)对国家应急管理部的24项职责进行“沿袭”“强化”“新增”“缩减”,以形成自身的职责。“沿袭”是指完全对应应急管理部某一项职责;“强化”是指在应急管理部某一项职责范围内强调某一重心;“新增”是指在应急管理部职责范围的基础上添加新的职责;“缩减”是指不承担应急管理部的某一项职责。当省级应急管理厅(局)的某一项职责来源于对国家应急管理部职责的“沿袭”或“强化”时,这项职责在两级应急管理厅(局)间可以匹配,被判定为“职责同构”;当省级应急管理厅(局)存在某一项职责是在国家应急管理部职责的基础上“新增”或“缩减”时,这项职责在两级应急管理厅(局)间无法匹配,被判定为“职责异构”。二是在机构对比分析方面,省级应急管理厅(局)对国家应急管理部的23个机构进行“沿袭”“合并”“拆分”“新增”“缩减”,以完成自身的机构设置。“沿袭”是指完全对应应急管理部某一机构及其职责;“合并”是指将某一机构的职责纳入其他机构中;“拆分”是指将某一机构分解为多个机构;“新增”是指在应急管理部机构设置的基础上添加新的机构;“缩减”是指不设置应急管理部某一机构的对应机构。当省级应急管理厅(局)的某一机构来源于对国家应急管理部机构的“沿袭”“合并”“拆分”时,这一机构在两级应急管理厅(局)间可以匹配,被判定为“机构同构”;当应急管理厅(局)的某一机构是在应急管理部原有机构的基础上“新增”或“缩减”时,这一机构在两级应急管理厅(局)间无法匹配,被判定为“机构异构”。

最后,在规划事务(即能力建设)比对分析中,无论是省级规划还是国家级规划都覆盖了24个节点,但不同规划对于同一项事务的关注度差距较大,有些详尽阐述,有些却一笔带过,甚至忽略。所以需要词频比较分析进一步把握省级与国家级应急规划的事务同异。在词频分析中,关键词提取源自应急管理部门职责的24个节点,分析文本为国家级与省级应急规划的“主要任务”部分。描述同样的事务词频出现微小差异属于正常现象,因此,当国家级规划与省级规划关于某一项职责关键词的词频差大于5时,则可以认为省级应急管理厅(局)与国家应急管理部在某职责领域内的事务存在差异。

#### (二) 总体概括

26份省级应急规划与1份国家级应急规划有如下四个方面的特征:其一,在发文单位方面,国家级规划由国务院办公厅发布,在省级规划中,浙江、贵州、北京、广西、安徽等省份由省级应急管理部门和省级发改委发文,其余各省份均由省级人民政府

办公厅发文。其二,在规划字数方面,国家级规划的字数为25,574,字数超过26个省级规划中的16个,且略大于省级规划的平均字数25,039。在26个省级规划中,字数最多的是福建省的规划——40,523个字,字数最少的是河北省的规划——17,995个字。其三,在规划名称方面,应急管理部编制的规划名称为“‘十四五’国家应急体系规划”,其规划范围为“应急体系”。在26个省级规划的名称中,四川、江西、福建等12个省份与应急管理部保持一致,使用“应急体系”,浙江、重庆、广东等7个省份使用“应急管理”,江苏和安徽两省使用“应急管理体系与能力”,山西和河南两省使用“应急管理体系与本质安全能力”,北京和陕西两省(市)使用“应急管理事业”,河北省使用“应急管理体系”。其四,在规划目标方面,国家级规划包含7项指标,26个省级规划指标数量平均为9项,在国家级规划的7项指标中,约束性指标有4项,预测性指标为3项,省级规划约束性指标的平均数量不足4项,预测性指标的平均数量接近5项。规划的发文单位、字数、名称和目标是编制部门慎重思考后决定的,能够在一定程度上体现规划事务的范围,特别是在规划名称和目标上的微小差异往往代表着规划事务范围的巨大差别。

### 四、省级应急管理厅(局)与国家应急管理部的“职能同构”

(一) 省级应急管理厅(局)与国家应急管理部的规划事务相同

在24项规划事务中有15项上下相同,这说明能力建设任务在省与国家层面是共同的。对于综合防灾减灾领域的关键词,国家级规划提及的频次和省级规划提及的平均频次分别为17次和18次、政策法规制定领域分别为16次和18次、规划的编制与推进领域分别为21次和24次、预案的指导与演练领域分别为26次和22次、应急避难设施建设领域分别为5次和7次、应急救援力量建设领域分别为34次和30次、事故灾害的调查评估领域分别为5次和3次、教育和培训领域分别为16次和19次、安全生产综合监管领域分别为1次和0次、冶金工贸安全监管领域分别为7次和3次、灾情发布领域分别为10次和10次、信息系统建设领域分别为8次和13次、灾害救助的组织协调领域分别为12次和11次、物资的储备调度领域分别为48次和45次、安全科普与宣传领域分别为23次和24次。在以上15个应急工作领域,国家级规划提及的频次和省级规划提及的平均频次之差分别为1次、2次、3次、4次、2次、4次、2次、3次、1次、4次、0次、5次、1

次、3次、1次,均不超过5次。因此,可认为省级应急管理厅(局)与国家应急管理部在这些领域的事务上赋予的注意力没有显著差异,对这些应急工作领域的能力建设的力度相近。

(二)省级应急管理厅(局)与国家应急管理部的“职责同构”

省级应急管理厅(局)与国家应急管理部职责描述文本重合度<sup>①</sup>的平均值达到76.5%,最高的是江苏省,达到90.3%。可见,省级应急管理厅(局)职责描述与国家应急管理部的职责高度相似。

在24项职责中有21项上下“同构”,两级应急管理厅(局)的“职责同构”来自省级应急管理厅(局)对国家应急管理部职责的“沿袭”和“强化”。国家应急管理部的政策法规制定、规划的编制与推进、预案的指导与演练、应急避难设施建设、应急救援力量建设、事故灾害的调查评估、教育和培训、安全生产综合监管、冶金工贸安全监管、危化品安全监管、灾情发布、救援现场协调保障、应急指挥的协助、火灾预防、信息系统建设、灾害救助的组织协调、技术研究的组织指导、物资的储备调度、装备管理、安全科普与宣传等20项职责被26个省级应急管理厅(局)沿袭。另外,国家应急管理部的“综合防灾减灾”职责得到25个省份的沿袭,唯有广东省应急管理厅在国家应急管理部“综合防灾减灾”职责的基础上补充强调了对冰冻、台风等气象类灾害的防治。

(三)省级应急管理厅(局)与国家应急管理部的“机构同构”

国家应急管理部的下属机构包括内设机构和部属单位,不考虑机关党委、机关纪委、政治部、离退休老干部局等对内监督管理的机构和国家安全生产应急救援中心等事业单位,国家应急管理部共有23个下属机构。

在24个应急工作领域中,20个领域对应的机构上下“同构”,两级应急管理厅(局)的“机构同构”源于省级应急管理厅(局)对国家应急管理部机构的“沿袭”“合并”与“拆分”。应急管理部的火灾预防管理司被26个省级应急管理厅(局)全部沿袭为火灾预防管理处。应急管理部的安全生产综合协调司被18个省级应急管理厅(局)沿袭,另外8个厅(局)将其拆分为安全生产综合协调部门和调研督察部门。应急管理部的办公厅及其职责范围被13个省级应急管理厅(局)沿袭,另外13个厅(局)将办公室与国际合作和救援部门、规划财务部门、新闻宣传部门等合并。应急管理部的应急指挥中心及其职责范围被25

个省级管理应急厅(局)沿袭,唯有贵州省将应急指挥中心与救援协调和预案管理机构合并。应急管理部的人事司被10个省级应急管理厅(局)沿袭,另外16个厅(局)把人事部门与教育训练部门、国际合作与救援部门合并。应急管理部的地震和地质灾害救援司被15个省级应急管理厅(局)沿袭,另外11个厅(局)将地震和地质灾害救援部门和防汛抗旱部门、矿山安全监管部门、风险监测和综合减灾部门等合并。应急管理部的风险监测和综合减灾司被18个省级应急管理厅(局)沿袭,另外8个厅(局)将其与调查评估和统计部门、地震和地质灾害救援部门、救灾和物资保障部门等合并。应急管理部的防汛抗旱司被20个省级应急管理厅(局)沿袭,另外6个厅(局)将其与地震和地质灾害救援部门、自然灾害救援部门、救援协调和预案管理部门等合并。应急管理部的危险化学品安全监督管理一司、二司在24个省级应急管理厅(局)被合并为危险化学品安全监督管理处,仅有吉林和山西两省将其沿袭为应急管理部的危险化学品安全监督管理一处、二处。应急管理部的救灾和物资保障司被24个省级应急管理厅(局)沿袭,仅有天津和浙江两省将其与风险监测与综合减灾部门合并。应急管理部的政策法规司被18个省级应急管理厅(局)沿袭,另外8个厅(局)将其与行政审批部门、新闻宣传部门、执法监督部门等合并。应急管理部的新闻宣传司被10个省级应急管理厅(局)沿袭,另外16个厅(局)将其与办公部门、教育训练部门、政策法规部门等合并。应急管理部的科技和信息化司被21个省级应急管理厅(局)沿袭,另外5个厅(局)将其与规划财务部门合并。应急管理部的调查评估和统计司被23个省级应急管理厅(局)沿袭,另外有2个厅(局)将其与其他部门合并,还有1个厅(局)将其拆分为两个部门。应急管理部的救援协调和预案管理局被17个省级应急管理厅(局)沿袭,另外有8个厅(局)将其与其他部门合并,还有1个厅(局)将其拆分为两个部门。应急管理部的安全生产执法和工贸安全监督管理局被20个省级应急管理厅(局)沿袭,另外有2个厅(局)将其与其他部门合并,还有4个厅(局)将其拆分为两个部门。应急管理部的教育训练司被5个省级应急管理厅(局)沿袭,另外有12个厅(局)将其与其他部门合并,还有9个厅(局)将其拆分为两个部门。

(四)应急“职能同构”的小结

总体而言,省级应急管理厅(局)与国家应急管理部“职责同构”“机构同构”和“能力同构”,形成了

<sup>①</sup>文本重合度被定义为在两段文本中同时出现的字符的数量占文本总字数的比重,其计算公式为“文本相似度=两篇文本中匹配到相同的字数数量\*2/两篇职责描述的总字数”。

“职能同构”关系(见表2)。

表2 省级应急管理厅(局)与国家应急管理部的“职能同构”汇总

编号	节点	词频差	省级职责对上关系	省级机构对上关系
A2	政策法规制定	2	沿袭	沿袭/合并
A3	规划的编制与推进	3	沿袭	沿袭/合并/拆分
A5	应急避难设施建设	2	沿袭	沿袭/合并/拆分
A6	预案的指导与演练	4	沿袭	沿袭/合并/拆分
A7	应急救援力量建设	4	沿袭	沿袭/合并/拆分
A9	事故灾害的调查评估	2	沿袭	沿袭/合并/拆分
A10	教育和培训	3	沿袭	沿袭/合并/拆分
A11	安全生产综合监管	1	沿袭	沿袭/拆分
A12	冶金工贸安全监管	4	沿袭	沿袭/合并/拆分
A14	灾情发布	0	沿袭	沿袭/合并
A16	信息系统建设	5	沿袭	沿袭/合并
A18	灾害救助的组织协调	1	沿袭	沿袭/合并
A19	物资的储备调度	3	沿袭	沿袭/合并
A20	安全科普与宣传	1	沿袭	沿袭/合并

在国家级与省级应急规划中的事务均无显著差异,因为省级应急管理厅(局)沿袭了应急管理部在14个领域中的职责,所以两级应急管理部门对相关能力建设的要求相似,规划的事务也就相似。另外,省级应急管理部门作为省级规划事务的承载体,在14个领域内通过沿袭、合并或拆分的方式与国家级应急管理部门形成匹配关系,在一定程度上呈现两级规划事务的相似。

省级应急管理厅(局)与国家应急管理部的“职能同构”属于一般化的现象。只有省级政府职能部门与中央政府部委的职责和机构一一匹配,才能确保中央的政令在省级拥有承载主体,省级的行为在国家存在控制主体,才能确保上下贯通和统一行动。而职能部门开展能力建设的依据是部门的职责,载体是机构,机构通过完成规划中的各项目标和事务使自己具备履行部门职责的能力,所以当两级应急管理部门的职责和机构“同构”时,能力也理应“同构”。因此,“职责—机构—能力”三位一体的“职能同构”常见于政府各部门,在应急管理部门占据了一半以上的工作领域,是最主要的职能结构。

## 五、省级应急管理厅(局)与国家应急管理部的“职能异构”及其解释

(一)省级应急管理厅(局)与国家应急管理部的规划事务差异

在24项应急规划事务中,有9项上下不同,这说明省级应急管理厅(局)与国家应急管理部之间能力建设任务有所不同。对于危化品安全监管领域的关键词,国家级规划提及的频次和省级规划提及的平均频次分别为27次和18次、矿山安全监管领域分别为29次和23次、救援现场协调保障领域分别

为120次和106次、应急指挥的协助领域分别为27次和40次、火灾预防领域分别为17次和11次、消防救援领域分别为56次和33次、技术研究的组织指导领域分别为92次和50次、装备管理领域分别为67次和39次、国际交流与合作领域分别为14次和2次。上述9个领域国家级规划提及的频次和省级规划提及的平均频次之差分别为9次、6次、14次、13次、6次、23次、42次、28次、12次,均超过5次,省级应急管理厅(局)与国家应急管理部在上述领域的事务上赋予的注意力存在显著差异,对上述领域的能力建设的力度相差较大。

(二)省级应急管理厅(局)与国家应急管理部的“职责异构”

在24项应急管理部门职责中,有3项上下“异构”,两级应急管理部门的“职责异构”缘于省级应急管理厅(局)对国家应急管理部职责的“缩减”和“新增”。应急管理部的“消防救援”职责被9个省份沿袭,但安徽、河北、湖北等17个省份的应急管理厅(局)并未沿袭这一项职责,应急管理部对于“消防救援”职责的具体描述为“负责消防工作”,而上述省份则将“负责”这一提法改为“组织协调”和“监督管理”等,说明这些省份的应急管理厅(局)不承担“消防救援”的直接责任。在矿山安全监管领域,应急管理部负责管理国家矿山安全监察局,国家矿山安全监察局拥有矿山安全监管执法、监督检查地方矿山安全监管工作的职责,这些职责在9个省份的应急管理厅(局)的职责中没有体现,但河北、黑龙江、河南、吉林、辽宁、四川、重庆等16个省份的应急管理厅(局)则分别强调了“矿山安全监管”中的煤炭行业安全生产监管、煤矿安全生产监管、非煤矿山安全生产监管等部分。应急管理部的“国际交流与合作”职责被21个省份沿袭,但黑龙江、江西等5个省份的应急管理厅(局)并未对应急管理部承担“国际交流与合作”职责。此外,四川省的应急管理厅在应急管理部职责的基础上新增了职业健康、环境保护职责,辽宁省的应急管理厅在应急管理部职责的基础上新增了对部分铁路无人看守道口、民航净空区的安全监督管理职责,目前这4项职责不成规模,本文暂不讨论。

(三)省级应急管理厅(局)与国家应急管理部的“机构异构”

在24个应急工作领域中,有4个领域对应的机构上下“异构”,两级应急管理部门的机构异构源自省级应急管理厅(局)对国家应急管理部职责的“缩减”和“新增”。应急管理部的三个部属机构——国家消防救援局、国家矿山安全监察局和中国地震局由于实行垂直管理,其地方机构并不隶属于同级应急

管理部门,所以 26 个省级应急管理厅(局)均没有与之相对应的机构。国家消防救援局掌管综合性国家消防救援队伍,省级及以下应急管理部门都没有直接指挥消防救援部门的权力,虽然各地就应急管理部门和消防部门的协同联动作了诸多尝试,但不掌握救援力量,依旧让地方应急管理部门的“救援”职能显得虚无缥缈。国家矿山安全监察局的隶属关系在不同省份的情况不同,比如:在黑龙江、河北等省份,其国家矿山安全监察局分局仅听从上级条线部门的指示;安徽、辽宁等省份实行双重管理制度,以垂直管理为主,地方政府虽然也可交办事项,但管理主体是地方政府而非地方应急管理部门;江苏和青海两省则将省应急管理厅与矿山安全监察局分局合并,以此达成二者的协同配合。没有任何一个省份的矿山安全监察局分局隶属于应急管理厅(局)。各省份的地震局均实行双重管理制,以垂直管理为主,地方政府可以交办一些事项,但省级应急管理厅(局)并没有对省级地震局的控制权。应急管理部的国际合作和救援司在 20 个省级应急管理厅(局)中与其他部门合并,剩下 6 个厅(局)并未设置与国际合作和救援司相对应的机构。此外,有 25 个省级应急管理厅(局)在应急管理部机构设置的基础上,增加了若干负责矿山安全监管的内设机构;有 11 个厅(局)增设了专门的行政审批机构;有 4 个厅(局)增设了负责执法监督的内设机构;有 2 个厅(局)增设了负责研究的内设机构;吉林省应急管理厅增设了应急装备管理处;山西省应急管理厅增设了安全监管专员管理处;辽宁省应急管理厅增设了铁路道口和机场净空管理办公室。

#### (四) 应急“职能异构”小结

概而言之,省级应急管理厅(局)与国家应急管理部同时出现三个方面的“职责异构”“机构异构”和“能力异构”,形成了“职能异构”关系(见表 3)。

表 3 省级应急管理厅(局)与国家应急管理部的“职能异构”汇总

编号	节点	词频差	省级职责对上关系	省级机构对上关系
A22	消防救援	23	沿袭/缩减	缩减
A23	矿山安全监管	6	强化/缩减	缩减/新增
A24	国际交流与合作	12	沿袭/缩减	合并/缩减

省级应急规划中提及消防救援、矿山安全监管、国际交流与合作的频次远低于国家级应急规划,因为省级应急管理厅(局)整体上缩减了这三个领域的职责,同时相关机构也大幅缩减。当失去了依据和载体时,规划事务和相关能力建设便无从谈起。其中,部分省级应急管理厅(局)虽然增设了矿山安全监管机构,但是对比矿山安全监察局的权威和规模相去甚远,所以省级矿山安全监管机构整体上还是较中

央“缩减”,这也使得两级规划的相关词频差距没有过大。

#### (五) 应急“职能异构”的解释

为了保证上下贯通和统一行动,我国纵向政府间一般采用“职能同构”模式,而应急管理部门的“职能异构”现象与其独特的管理体制、部门定位等因素息息相关。探明省级应急管理厅(局)与国家应急管理部“职责异构”的逻辑对于补充国家条线部门“职责同构”的思想大有裨益。对于省级应急管理厅(局)与国家应急管理部“职能异构”现象存在的原因,具体解释如下。

原因之一,国家应急管理部部长机构实行垂直管理。国家消防救援局、国家矿山安全监察局和中国地震局均隶属于应急管理部,其地方分支机构脱离地方政府管理序列,不受地方政府监督机制约束,直接由中央统筹管理“人、财、物、事”,这使得省级应急管理厅(局)缺少与应急管理部相匹配的机构,二者之间存在天然的“机构异构”。而机构是职责和能力的载体,当省级应急管理厅(局)失去这一载体时,则无法承接应急管理部相应领域的全部职责,也就失去了开展相关能力建设的基础和依据。由垂直管理引发的“机构异构”,最终导致“职责异构”和“能力异构”。

原因之二,国家应急管理部与省级应急管理厅(局)应对的灾种不同。虽然大多数政府部门的管理对象相对统一和稳定,但应急管理面对的突发事件具有不确定性,不同地方由于环境条件、经济发展水平等因素,常见的灾种也不同,如东南沿海城市面临更多气象灾害、矿产丰富的工业城市面临更多矿山安全事故。虽然省级应急管理厅(局)要预防和处置的灾种较为单一,但是应急管理部作为国家部委,要发挥综合优势,统摄全国所有省份,职责涉及所有灾种。当国家应急管理部与省级应急管理厅(局)的职责范围不同时,承载这些职责的机构也会出现差异,机构围绕这些职责展开的能力建设也就不同。如国家应急管理部同时拥有矿山安全生产监管的职责和机构,并致力于这方面的能力建设,但上海没有矿山,不会出现矿山安全生产事故,故不承担矿山安全监管职责,也就没有设置矿山安全监管机构。由应对灾种的不同引发的“职责异构”,最终导致“机构异构”和“能力异构”。

原因之三,国家应急管理部与省级应急管理厅(局)的定位不同。应急管理部编制国家级应急规划的名称的中心语是“应急体系”,许多省级应急规划的名称的中心语是“应急管理”。“应急体系”包括应急管理体系、应急救援体系、应急产业体系等,其范

围大于“应急管理”。规划是指导未来建设的纲领性文件,国家应急管理部与省级应急管理厅(局)虽为条线部门,但是未来的建设业务范围却不同,归根结底是国家应急管理部与省级应急管理厅(局)的定位不同。国家应急管理部不仅是应急管理的牵头人,也是应急救援的主力军,而省级应急管理厅(局)的定位则受限前者。定位的差别带来职责的不同,比如国家应急管理部直接负责消防工作,而省级应急管理厅(局)大多负责组织、协调和监督消防工作。作为职责的承载体,两级机构也会随之产生差异,围绕这些职责展开的能力建设也不同。由定位的不同引发的“职责异构”,最终导致“机构异构”和“能力异构”。

## 六、结论与反思

我国省级政府职能部门与国家部委构成的条线系统通常采用“职能同构”模式,这被认为是两级政府上下贯通和统一行动的基础,所以省级政府职能部门与国家相应的部委在职责、机构和规划事务上理应展现出高度的同质性。本文将省级“十四五”应急规划与国家“十四五”应急规划比对后发现,二者在形式、目标和任务等方面存在差异,因此,构建了“规划事务与职能间关系”分析框架,比较分析了国家应急管理部和省级应急管理厅(局)在规划事务、职责和机构上的异同,发现在大多数工作领域中应急管理部门依旧遵循“职能同构”模式,但在矿山安全监管、消防救援和国际交流与合作领域,两级应急管理部门的“职责异构”和“机构异构”导致“能力异构”,整体上呈现“职能异构”的特征,这也正是两级规划存在较大差异的主要原因。国家应急管理部的部属机构实行垂直管理,国家应急管理部与省级应急管理厅(局)应对的灾种不同,省级应急管理厅(局)与国家应急管理部的能力定位不同,这三个方面是造成“职能异构”的主要原因。

省级应急管理厅(局)与国家应急管理部的“职责异构”和“机构异构”可能直接影响到省级与国家应急规划的部分事务差异,然而,它们之间的关系链尚不能完整呈现,变量尚未能全部揭示。在探究“职责异构”时,可以清晰地感知到,部分省份应急管理部门对自身职责的调整与地区的特异性相关,“职责异构”与“机构异构”极有可能只是地区特性与两级规划差异之间的中介变量。在探究“能力异构”时,发现在装备管理、危化品安全监管等6个应急工作领域中,两级应急管理部门的职责和机构“同构”,但相关规划事务依旧呈现较大差异,其差异无法用“职责异构”和“机构异构”来解释,这表明还有诸多关系待发现和论证,未来可继续探讨。

## 参考文献:

- [1]陈那波,王穗风.规划与善治:关系契约视角下的五年规划——以A省民政发展规划制定为例[J].学术研究,2021,(11):66-74+177-178.
- [2]国务院关于印发“十四五”国家应急体系规划的通知[EB/OL].(2022-02-14)[2023-04-25].  
[http://www.gov.cn/zhengce/content/2022-02/14/content\\_5673424.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2022-02/14/content_5673424.htm).
- [3]张磊.应急管理体系建设的发展与创新——基于各地政府“十四五”规划的研究[J].中国应急管理,2021,(7):45-49.
- [4]马涛,谭乃榕,洪涛.“十四五”时期中国可持续发展战略的地方分解与响应[J].学习与探索,2022,(5):127-134.
- [5]陈先编.计划工作手册[M].北京:中国财政经济出版社,1984:433-435.
- [6]王绍光,鄢一龙,胡鞍钢.中国中央政府“集思广益型”决策模式——国家“十二五”规划的出台[J].中国软科学,2014,(6):1-16.
- [7]鄢一龙.五年规划:一种国家目标治理体制[J].文化纵横,2019,(3):76-86+143.
- [8]姜佳莹,胡鞍钢,鄢一龙.国家五年规划的实施机制研究:实施路径、困境及其破解[J].西北师大学报(社会科学版),2017,(3):24-30.
- [9][德]韩博天,[美]奥利佛·麦尔敦,石磊.规划:中国政策过程的核心机制[J].开放时代,2013,(6):8-31.
- [10]吕冰洋,张兆强.地方政府的多目标治理:事实与规律[J].财经问题研究,2022,(6):3-15.
- [11]马亮.目标治国:官员问责、绩效差距与政府行为[M].北京:社会科学文献出版社,2018:15-19.
- [12]王贤彬,黄亮雄.地方经济增长目标管理——一个三元框架的理论构建与实证检验[J].经济理论与经济管理,2019,(9):30-44.
- [13]周黎安,刘冲,厉行,等.“层层加码”与官员激励[J].世界经济文汇,2015,(1):1-15.
- [14]詹新宇,刘文彬.中国式财政分权与地方经济增长目标管理——来自省、市政府工作报告的经验证据[J].管理世界,2020,(3):23-39+77.
- [15]朱光磊,张志红.“职责同构”批判[J].北京大学学报(哲学社会科学版),2005,(1):101-112.
- [16]邱实.同构视阈下的异构治理:市辖区体制的优化进路[J].深圳社会科学,2022,(2):50-60.
- [17]邹宗根.职责旋构:纵向间政府关系的新思考[J].长白学刊,2013,(5):88-93.
- [18]赫广义.中国纵向间政府“职责同构”模式解析[J].河南师范大学学报(哲学社会科学版),2005,(2):39-43.
- [19]陈世香,唐玉珍.中央—地方政府间职责结构的历史变迁与优化——基于地方政府行动策略的视角[J].行政论坛,

- 2020, (2):41-49+2.
- [20]张楠迪扬,刘明奇.职责同构与地方自主性:我国议事协调机构的设置逻辑[J].北京行政学院学报,2022,(6):41-51.
- [21]DIMAGGIO P J & POWELL W W. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields[J].American Sociological Review, 1983, (2): 147-160.
- [22]任博,孙涛.异责与共治:大城市政府职责纵向解构研究[J].内蒙古社会科学(汉文版),2017,(5):47-51.
- [23]周振超.打破职责同构:条块关系变革的路径选择[J].中国行政管理,2005,(9):103-106.
- [24]周振超,张金城.职责同构下的层层加码——形式主义长期存在的一个解释框架[J].理论探讨,2018,(4):28-33+1.
- [25]谢治菊,许文朔.扶贫责任异化:职责同构下的层层加码与消解[J].山东社会科学,2020,(1):74-81+90.
- [26]赵聚军,王智睿.职责同构视角下运动式环境治理常规化的形成与转型——以S市大气污染防治为案例[J].经济社会体制比较,2020,(1):93-100.
- [27]谭玲雁,张小兵.公安机关纵向职责同构:历史梳理、路径依赖与体系重构[J].中国人民公安大学学报(社会科学版),2021,(6):107-116.
- [28]叶麒麟.打破职责同构:政府机构改革的新思路[J].学术探索,2007,(2):24-28.
- [29]张玉,石玲玲.论地方政府“职责异构”的理论依据[J].中国机构改革与管理,2013,(5):24-27.
- [30]张志红.中国政府职责体系建设路径探析[J].南开学报(哲学社会科学版),2020,(3):10-18.
- [31]朱光磊,杨智雄.职责序构:中国政府职责体系的一种演进形态[J].学术界,2020,(5):14-23.
- [32]包国宪,周蒙.从转变政府职能到优化政府职责体系:中国行政体制改革的视角转换与分析框架[J].理论探讨,2022,(2):43-51.
- [33]朱光磊.全面深化改革进程中的中国新治理观[J].中国社会科学,2017,(4):27-39.
- [34]邱实.政府机构改革的职责逻辑[J].江海学刊,2020,(1):113-118.

(责任编辑:于健慧)

## Research on the “Heterogeneous Function” in Provincial and National Emergency Plans

LI Ruichang, XU Zhenyang

(School of International Relations and Public Affairs, Fudan University, Shanghai, 200433)

**Abstract:** Plans are programmatic documents to guide construction in the future. The provincial and national emergency plans during the 14th Five-Year Plan period are the first batch of special emergency plans formulated since the reform of the Party and the State institutions in 2018. There are similarities and differences in the name of the plans and the number of words, which are not fully in line with the phenomenon of “isomorphic function” as said by the academic circle, and it is worthy of in-depth study in practice and theory. Based on the criticism and reference of existing studies, this study takes the responsibility specification documents, subordinate institutions and the text of the 14th Five-Year Plan of 26 provincial emergency management departments and the National Emergency Management Department as the research object, and divides the functions of emergency management departments into three parts including responsibility, institution and capacity. Institution is the carrier of responsibility and capacity, capacity is a prerequisite for the realization of responsibilities, and is enhanced by the construction of affairs in emergency plans, so as to establish an analytical framework of “the relationship between plan affairs and functions”. The paper extracts 24 emergency work areas from the national and 26 provincial emergency management departments’ responsibility documents and codes them, and matches them with plan affairs (capacity building), departmental responsibilities and subordinate institutions. It is found that the responsibilities, subordinate institutions and plan affairs of provincial and national emergency management departments can be matched in 14 emergency work areas, and the phenomenon of “isomorphic function” appears. In the three emergency work areas of fire safety, mine safety supervision, international exchange and cooperation, there is no match, and the phenomenon of “heterogeneous function” appears. The reason for this phenomenon is that the different role positioning and different types of disasters to deal with of national and provincial emergency management departments have brought about differences in their responsibilities and subordinate institutions, and the capacity building based on departmental responsibilities has subsequently produced differences, which is the main reason for the differences between provincial and national emergency plan affairs.

**Key words:** emergency plan, isomorphic responsibility, heterogeneous function, emergency affairs



## 李瑞昌

1973年生，湖南岳阳人。现任复旦大学国际关系与公共事务学院教授、博士生导师、公共行政系主任。兼任《复旦公共行政评论》（CSSCI）集刊主编、上海市政府决策咨询委员会专家。曾任全国公共管理硕士核心课程“公共管理”师资研讨会授课专家并讲授案例教学课程。上海市“浦江人才”获得者。荣获第十一届上海市决策咨询研究成果奖二等奖、“面向未来30年的上海”发展战略研究优秀成果奖三等奖、第十二届上海哲学社会科学优秀成果奖三等奖等奖项。

（一）在学术研究方面。李瑞昌教授勇做学术创新的探索者，20余年来始终如一，热爱并专注于学术研究。注重提炼体现中国立场、中国智慧、中国价值的标识性概念和本土化方案，取得了丰硕的研究成果。

李瑞昌教授主要从事行政管理、公共政策和应急管理等方面的研究，在《中国社会科学内部文稿》《政治学研究》《中国行政管理》《公共管理学报》《学术月刊》《公共行政评论》等重要期刊上发表论文90余篇，其中，被《新华文摘》《人大复印报刊资料》等转载20余次。

李瑞昌教授注重理论与实践融合并进，长期以来主要围绕以下两个方面展开学术研究：

1. 在中国政府治理与发展方面。其研究经历了从现象出发到原理提炼的过程，主要围绕“四种关系”研究而展开。一是“部门间关系”，通过对政府大部制改革的分析，研究政府内部机构间“协调”问题，提出了“议调”与“智调”两条路径。二是“条块关系”，研究垂直管理部门与地方政府间关系，将企业纳入垂直管理部门与地方政府间关系的研究范畴，提出“政府间网络治理”的研究范式，出版了《政府间网络治理：垂直管理部门与地方政府间关系研究》（复旦大学出版社2012年版）一书。三是“块块关系”，聚焦具有中国特色的对口支援制度，研究中央政府、支援方政府和受援方政府间关系，沿用“政府间网络治理”理论视角，将企业纳入对口支援的政府间网络之中，首次提出对口支援是一种“政治性馈赠”性质的活动，解决了对口支援“是什么”的问题，出版了《中国特点的对口支援制度研究——政府间网络视角》（复旦大学出版社2016年版）一书。四是“政策关系”，基于我国公共政策执行中自上而下的现象，提出了“政策空传”“基于‘政策关系’的政策知识论纲”等学术观点和研究框架。经过多年潜心研究，于2021年主编出版了《行政逻辑：当代中国政府治理原理》（上海人民出版社2021年版）一书。该书从本质观、服务观、对象观、伙伴观、互动观、时间观、空间观和关系观等八个维度对当代中国政府的行政现代化进行了论述，构建了一个“以治事为中心”的中国政府治理现代化原理。该书颇具“中国味”“原理味”，一经出版就备受关注，受到多位名家推荐、公众号转载与专访等。

2. 在政府应急管理方面。其研究经历了从理论研究到实践探索的过程，主要围绕“风险”研究而展开。自2001年起，李瑞昌教授开始关注国外公共安全与风险管理理论，受乌尔里希·贝克的《风险社会》一书的启发，提出基于“风险”的研究范式，从三个方面开展了研究。一是关于“风险与政治决策”，李瑞昌教授从公共决策的社会风险开始思考，在梳理人类社会遭遇的不同风险及其决策的基础上，聚焦现代社会科技风险，探讨科技风险的决策中知识与政治的关系，出版了《风险、知识与公共决策》（天津人民出版社2006年版）一书。二是关于“风险与社会治理”，自2007年起，李瑞昌教授开始转向反恐风险研究，参与撰写了《城市反恐安全等级研究（上海）》（群众出版社2009年版）一书；针对发生在飞机上的群体性事件，提出了“空闹事件”和“互害社会”等观点；针对长三角城市群风险的特殊性，主编出版了《干预式治理：公共安全风险辨识与管理》（上海人民出版社2013年版）一书，受到业界广泛好评；针对社会矛盾风险，提出了融合人民调解、行政调解、司法调解和专业领域调解的“联体与联动调解”的理论构想。三是关于“风险与应急管理”，自2002年以来，李瑞昌教授先后承担多项应用课题，积累了丰富的应急管理实践经验。2021年，作为首批二十所国家应急管理二级学科试点院校的牵头人之一，在学科建设过程中，基于中国实践提出一系列自主性、标识性概念，如数字应急、生产安全责任前置、分事逻辑和公共安全学习等。目前，李瑞昌教授以数字化为牵引，将政府治理与应急管理研究整合起来，探索构建面向数字时代公共事务治理的知识体系。

（二）在教育培训方面。李瑞昌教授强调学以致用，学用结合。一是编撰的《上海市领导干部应急管理读本》一书（上海人民出版社2015年版），作为上海市应急管理系统培训的指定用书，在上海市乃至全国获得好评。二是编著的《调解工作总论》（法律出版社2020年版）一书，作为调解员高级研修（职业培训）丛书的重要著作，先后被上海市和其他省份的司法部门用作调解员培训教材。三是开设“应急管理导论”和“应急管理前沿讲座”两个系列的课程，设计了“数字应急”“基层应急”“人民应急”“交叉科学”等四个专题，先后聘请30多位国内理论专家和实践专家进行公开和半公开讲座30余次，让成千上万人受益。