

超大城市突发环境事件整体性治理研究^{*}

李春根 李 胜

[摘要] 在自然因素和人为因素的双重扰动下,超大城市正逐渐被置于风险社会的发展困境中,由各类因素引发的突发环境事件已经成为超大城市急剧社会变迁突出的外在显现形式。文章结合超大城市风险社会的特点,总结和归纳了超大城市突发环境事件的内生性、多源性、高频性、连锁性和巨损性的特点。在此基础上结合具体案例,分析了超大城市突发环境事件治理中存在的应急预案同质化、治理决策一元化、政府危机信息发布及管理体制机制运行“碎片化”等问题,进而提出了超大城市突发环境事件治理的整体性策略,并对将整体性治理理论运用于超大城市突发环境事件治理的前景进行了探讨。

[关键词] 超大城市 突发环境事件 整体性治理;天津港“8·12”事件

[中图分类号] D035 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1006-0863(2017)12-0123-06

中国经济持续快速的生长,创造了超大规模国家经济发展的奇迹。与此同时,这一过程也伴随着环境风险的持续升高,其中超大城市所受影响尤为深远。根据国务院《关于调整城市规模划分标准的通知》,截至2014年末,全国共有北京、上海、天津、重庆、广州和深圳六座城区常住人口1000万以上超大城市,而近几年仅北京、上海、天津和重庆四座城市发生的突发环境事件就占全国总数的约30%以上(见表1)。哥伦比亚国际地球科学信息网络中心(CIESIN)研究也表明,在全球633个大城市中,有450个城市至少暴露于一种灾害风险之中^[1]。除自然灾害外,气候变化、安全生产、污染排放、人口增长等也是导致超大城市遭受环境风险与灾难的不确定性因素,使超大城市往往表现出极大的脆弱性。本文结合超大城市的特点,首先对超大城市突发环境事件爆发的特征进行归纳分析,进而以2015年天津港“8·12”事件为案例,讨论超大城市突发环境事件治理过程中存在的问题及原因,最后从整体性治理理论角度提出超大城市突发环境事件的治理策略,试图为提高超大城市的突发环境事件管理水平提供有益的思考和建议。

一、超大城市突发环境事件的内涵及特征

根据《国家突发环境事件应急预案》,超大城市突发环境事件是指由于污染物排放或自然灾害、生产安全事故等因素,导致污染物或放射性物质等有毒有害物质进入大气、水体、土壤等环境介质,突然造成或可能造成超大城市环境质量下降,危及公众身体健康和财产安全,或造成生态环境破坏,或造成重大社会影响,需要采取紧急措施予以应对的事件,主要包括大气污染、水体污染、土壤污染等突发性环境污染事件和辐射污染事件。超大城市突发环境事件除一般突发事件所具有的突发性、不确定性、紧迫性外,还与超大城市的系统性特征相结合呈现出自身特点。

1. 内生性。超大城市突发环境事件的产生及演化与城市本身所具有的结构特征密不可分,超大城市人口、产业和交通高度密集,生产资料和生活资料快速流动,以及城市空间的稀缺和规划布局不合理等多种因素的复合作用,使超大城市突发环境事件的发生具有某种程度的内生性。

2. 多源性。引发超大城市突发环境事件的风险因素既有地震、火山、泥石流等自然因素,也有火灾、爆

^{*} 基金项目:国家社会科学基金青年项目“推进我国突发环境事件协同治理能力现代化研究”(编号:15CZZ041);中国博士后科学基金面上项目“超大城市突发环境事件整体性治理研究”(编号:2017M612151);国家社会科学基金重大项目“构建基于生态文明建设的公共财政体制研究”(编号:15ZDB159)

作者:李春根,江西财经大学财税与公共管理学院院长、教授、博士生导师;李胜(通讯作者),江西财经大学博士后、财税与公共管理学院讲师、硕士生导师,南昌 330013

炸、交通事故、传染病、恐怖主义、生产安全事故等社会因素。多源性决定了超大城市突发环境事件的治理不能“头痛医头、脚痛医脚”，而应采取系统性的整体性治理。

3. 高频性。近十年《中国环境统计年鉴》的数据表明，超大城市已进入环境风险、环境污染和环境事件的高发期，超大城市突发环境事件爆发的总数一直在高位徘徊(见表1)。高频性决定了超大城市应建立常态化的危机管理体系，推动城市危机管理向风险治理转变，而不是仅仅停留于应急管理阶段。

表1 中国四大超大城市突发环境事件爆发概况(2005-2014)

年份	北京	天津	上海	重庆	四大超大城市突发环境事件总数	全国突发环境事件总数	四大城市突发环境事件数占全国的比重(%)
2005	0	3	9	8	20	1406	1.42
2006	1	0	36	10	47	842	5.58
2007	1	0	36	10	47	462	10.17
2008	37	0	86	21	144	474	30.38
2009	31	0	118	33	182	418	43.54
2010	30	0	161	23	217	420	51.67
2011	36	1	197	18	252	542	46.49
2012	21	5	192	25	243	542	44.83
2013	16	0	251	11	278	712	39.04
2014	11	1	108	16	136	471	28.87

资料来源：《中国统计年鉴》

4. 连锁性。风险因素间的耦合和共振使超大城市突发环境事件已不仅表现为某一具体事件，而是呈现出“相互关联、环环相扣”的连锁状态，任何危机的爆发都有可能对周边地区产生直接或间接的影响，并诱发次生灾害^[2]。一旦处置不当，单一事件演化为复杂性危机的可能性就将大大增强。天津港“8·12”事件灾害链系统可用图1表示。

5. 巨损性。巨损性通常表现为人员伤亡和财产损

失，以及对社会心理和个人心理造成的巨大创伤。如天津港“8·12”事件造成165人遇难、8人失踪、798人受伤、304幢建筑物、12428辆商品汽车、7533个集装箱受损。截至2015年12月10日，依据《企业职工伤亡事故经济损失统计标准》等标准和规定统计，已核定的直接经济损失达68.66亿元^[3]，长期生态、经济、社会影响难以估计。

二、超大城市突发环境事件治理的整体性问题分析

美国危机管理学者诺曼·奥古斯丁曾言：“每一次危机的本身既包含导致失败的根源，也孕育着成功的种子。发现、培育以便收获这个潜在的成功机会就是危机管理的精髓。”^[4]通过典型案例的研究与学习，并利用积累的知识处理未来可能遇到的相似情况，是提高超大城市突发环境事件治理能力的重要途径。本文以整体性治理理论为指导，以天津港“8·12”事件为例，从突发事件治理的应急预案编制、危机治理决策和危机信息处理、危机应急体制等四个方面探讨超大城市突发环境事件治理过程中的问题及成因。

1. 危机预防落实不到位，突发事件应急预案内容同质化，科学性和动态性不足。凡事预则立，不预则废。希克斯指出，大多数政府所提供的服务都是治疗性的，而不是预防性的，也就是说要等到伤害已经构成以后，政府才开始介入，因此“整体性治理要提高预防工作的地位和角色”。危机预防的关键是预案编制，而预案编制的基础是对本地风险源与脆弱性进行科学分析，并以此为基础展开风险监测、预警、应急处置和恢复重建，它在本质上是通过一套确定性的行动方案来应对可能存在的危机^[5]。2003年“非典”以后，我国逐步建立和完善了突发事件应急管理的“一案三制”，制定了比较全面的预案体系。一方面，这从总体上提升了超大城市应急管理的及时性、全面性和有效性；但另一方

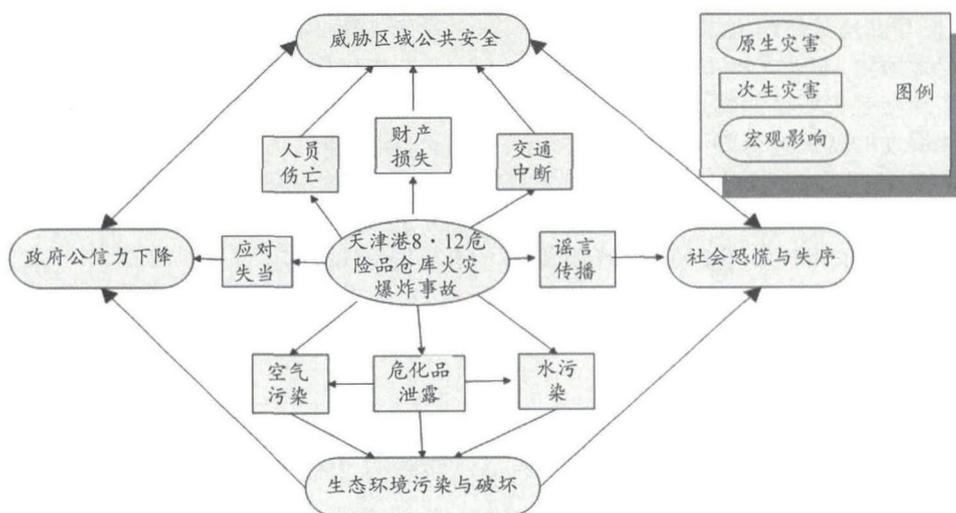


图1 天津港“8·12”事件灾害链系统

面,应急预案编制过程中的符号化特征^①、预案编制能力不足及对危机预防的重视不够,使超大城市在预案编制过程中存在复制与移植国家应急预案,忽视对本地风险源、风险因素及风险事项的详细排查及动态更新等问题,导致超大城市在面对不确定性的突发环境事件时,难以依据已有的预案进行有效地处置,形成政府环境应急管理的“预案悖论”。

由于不同区域之间的自然地理特征、人口、经济社会发展程度、城镇空间结构、产业布局都存在显著的差异化特征,特别是当人类活动所导致的人为风险越来越成为风险的主导方面时,越是基层的预案越需要有关本地风险源、风险事项和风险原因的详细信息,并建立明确而具体本地化应对措施。在本次事件中,主要涉事企业瑞海化工存在的问题由来已久。2012年公示的《天津东疆保税港区瑞海国际物流有限公司跃进路堆场改造工程环境影响报告书》提示的风险就包括:“拟建项目涉及的物料大多为危险、易燃物料,在物料运输、贮存过程中,存在一定环境风险。”遗憾的是,当地政府和有关部门却没有能够及时采取预防措施。主观上的疏忽和客观上应急预案科学性、动态性的缺失,影响了超大城市应急管理绩效的提升。这在两个月之后,即2015年10月12日天津北辰区仓库起火爆炸的案例中可以得到进一步证明。这次事件的起火原因是涉事企业非法租用个人仓库存放化学品,管理不善导致酒精原料外溢引发爆燃。这两次事件相隔时间短,诱发原因类似,既说明当地政府及其主管部门缺乏强烈的危机预防意识,也说明仅仅依靠事发后的“运动式”治理无法有效地提高超大城市的危机治理能力。

2. 重大事项公民参与不足,政府治理决策一元化特征突出。整体性治理不仅主张政府内部的整合,而且也主张加强与企业、非政府组织以及个人之见的协调与合作。从天津港“8·12”事件披露的信息,尤其是瑞海公司危化品仓库的选址来看,相关政府及其职能部门显然未能充分倾听和了解民意,政府“自上而下”的一元化治理决策特征突出,决策主体单一、决策事项不透明。直到“8·12”事件爆发后,随着危化品仓库信息的披露,引发了人们对政府规划和环境影响评价报告的口诛笔伐。临近居民开始追问:为何住宅小区会紧临危险品仓储物流园?当时是如何规划的?又是怎么通过环评的?^[6]因为国家《危险化学品经营企业开业条件和技术要求》的规定,危险化学品仓库与周边建筑的安全距离为1000米。然而在此次爆炸事件中,爆炸点附近1000米范围内有5600多户住户,万科海港城小区距爆炸点仅600米,轻轨东海站距爆炸点也不足1000米^[7]。但是,2013年天津市环科院却对瑞海公司危化品仓库做出了“环境水平风险可以接受,项目选址合理可行”的环评结论。这充分说明,在项目选址过程中,当地政府不仅没有吸纳公民参与,而且严重侵犯了公民的环境知情权。

事实上,天津作为我国北方最大的港口城市,化工产业一直是其重要的支柱产业。早在2012年,就有媒体报道“渤海湾遭遇化工厂围港、三大园区汞超标”,并对天津市滨海新区密集的危化品基地提出了质疑。2012年时,天津市也曾发生过双氧水储存罐爆炸和居民抗议化工企业距居民小区太近的群体性事件,但天津市当时并未对此给予高度重视。政府在重大事项决策上的公民参与不足为后来事件的爆发埋下了隐患,并直接导致了近年来公民在环境事项上对政府不信任的增加和愈演愈烈的“邻避冲突”。宁波、青岛、大连、南京等地因化工项目而引发的突发环境事件,都存在当地政府决策上缺乏“程序正义”,草率决策、匆忙上马的问题。

3. 政府信息发布迟缓,碎片化信息和网络谣言放大危机社会效应。网络和移动自媒体的兴起,从根本上改变了现代信息传播的话语权结构。突发事件发生之后的社会恐慌、焦虑,以及对风险的未知和恐惧使人们很容易相信各种谣言,并通过自媒体裂变式传播。据统计,天津港爆炸后通过微信、微博等自媒体方式广泛传播的谣言达十多种之多(见表2),甚至还有网友谎称是罹难者家属诈骗钱财^[8]。

表2 天津港爆炸之后的出现的谣言类型与内容

谣言类型	谣言内容
政治及社会秩序混乱类	天津市主要领导变动、人事调整
	CNN记者在华报道被官方人员阻止并殴打
	天津港周边超市被哄抢
社会公益类	8岁男孩需要RH阴性A型血
	为血车让路 微博寻人
爆炸污染扩散类	有毒气体向周边及北京扩散
夸大伤亡后果类	一小区全灭
	天津大爆炸死亡人数至少1000人 爆炸事故现场方圆一公里之内无一活口

资料来源:《中国统计年鉴》

与网络和自媒体上的信息迅速传播相比,天津市官方信息的发布则显然相当迟缓。如当地主要报纸《滨海时报》在事故发生后的次日无任何与事故有关的报道,《天津日报》虽在13日整版刊登了事故报道,但在其官方微博中,仍缺乏事故发生地点、时间、原因、伤亡情况等关键信息^[9]。由于绝大多数普通公众倾向于以个人主观判断来评估风险^[10],官方信息公布的迟缓,在客观上为谣言的传播提供了舆论环境,而事件本身则可能通过信号转换机制形成冲击扩散效应^[11],从而导致更大的危机(见图2),进一步造成社会的恐慌和无序。

4. 突发环境事件治理体制权责不清,应急管理协调不畅。2007年《突发事件应对法》通过之后,我国各级政府基本上都设置了应急管理办公室,履行应急值

① 突发事件应急管理预案编制可以向民众表明政府对危机的积极态度,因而具有象征功能(或符号功能),但政治符号色彩下的预案编制,往往使政府部门将之视为获取合法性的工具,而忽视了更为具体的应急管理和风险治理能力的培养,并最终导致预案可靠性缺失。参见陶鹏:《行动方案抑或政治符号:应急管理预案悖论及其超越》,《南京社会科学》,2013年第4期,第75-80页

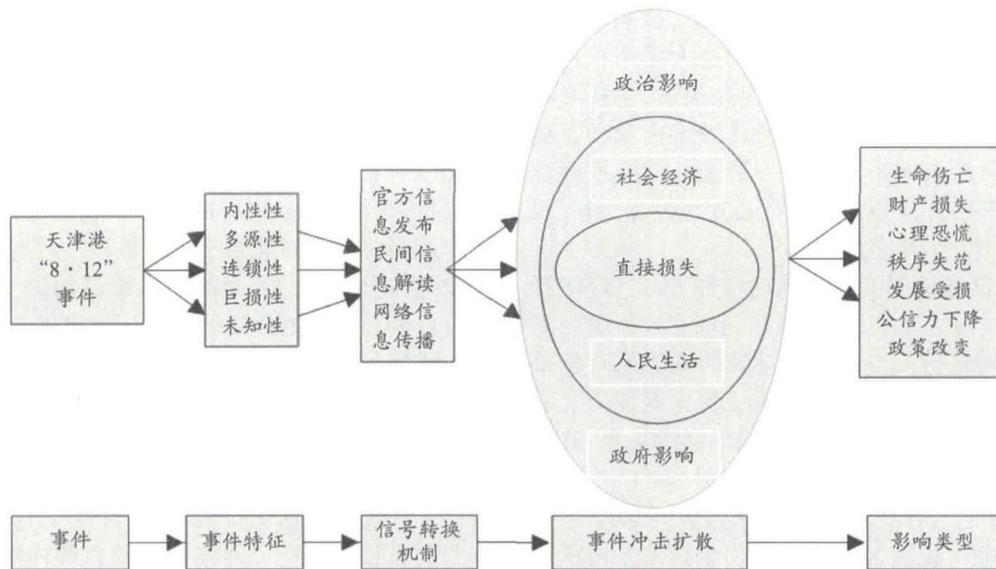


图2 天津港“8·12”事件的风险扩散效应

守、信息汇总和综合协调的职责,但应急管理办公室仅仅是政府的内设机构,并不是的政府的组成部门,也无的实质上的管理权限,突发事件的管理依然延续了以往分部门、分灾种的危机管理体制。如《国家突发环境事件应急预案》规定各级环境主管部门及其他有关部门要加强日常环境监测,并对可能导致的突发环境事件的风险信息加强收集、分析和研判,有关部门按照职责分工,应当及时将可能导致突发环境事件的信息通报同级环境主管部门。政府其他各个职能部门也各自在其职能范围内对相应事项进行管理,但问题是引发超大城市突发环境事件的风险因素是多样化的,传统的囿于部门边界和的区域边界的突发环境事件治理模式已无法有效应对突发环境事件跨域化发展的需要。以本案所涉及的危化品监督管理为例,根据《危化品安全管理条例》第五条,危化品的生产、储存、使用、经营、运输和进出口等环节的管理涉及安监、交通、公安、环保等众多部门。在缺乏全国统一的危化品信息管理平台的情况下,多头管理极易使危化品监管存在疏漏,部门之间信息无法共享,无法像《国家突发环境事件应急预案》要求的那样做到互联互通,从而难以实现对危化品全时段、全流程、全覆盖的安全监管,不仅延滞了对突发环境事件的响应速度,也影响了事故现场的科学救援。如在事故爆发后的应急阶段,天津市成立了由市政府主要领导负责指挥的总指挥部,确立了事故责任的属地管理,但国务院工作组的进驻,使总指挥部的应急指挥权和国务院工作组之间的协调权开始出现张力。因为总指挥部主要领导的行政级别低于国务院工作组领导的级别,而更大的领导往往意味着拥有着更大的权威^[12],这在中国几乎是在任何场合下都适用的、不成文的规则。

体制转轨下的政企不分,则使天津港的危化品管理“碎片化”。在8月19日第九场新闻发布会上,天津

港集团公司董事长郑庆跃称“天津港集团公司是市属国有企业,按照天津市人民政府津政函(2004)15号文件精神,已于2004年6月由原港务局整体转制成为集团公司,不再具备原天津港务局的行政管理职能”。实际情况并非如此,天津港集团规建部仍负责天津港区域内的建设规划,区域范围内的项目首先要通过规建部的审批才能到滨海新区规划局进行审批,且在2013年瑞海公司物流改建项目的批复单位中就有天津港集团规建部^[13]。这意味着原港务局虽已转制为集团公司,但实际上仍行使一定的行政职能。同时,天津市交通运输委员会、天津市建设管理委员会、滨海新区规划和国土资源管理局等部门违法将多项行政职能委托天津港集团公司行使,客观上造成港区管理职责交叉、责任不明、政企不分,以致在爆炸后的前几天相关部门仍不清楚爆炸物的品种、类型、数量和位置等详细情况,这也是造成此次事件伤亡巨大的重要原因。

综上所述,天津港“8·12”事件的分析表明,中国超大城市突发环境事件治理仍停留于灾后的应急管理阶段,管理体制机制上的“碎片化”使分散于各个部门的信息、资源无法有效共享、共融和整合,而信息发布低效、混乱、失真及公民参与缺乏等问题,则进一步导致现行突发环境事件治理体系已无法有效应对超大城市突发环境事件的种种特征,采用新的治理理论和治理工具已是刻不容缓。

三、超大城市突发环境事件的整体性治理路径

整体性治理发端于新公共管理理论日渐式微和信息技术迅猛发展之际,其目的是力求改变公共管理中的碎片化问题。1977年,希克斯首次提出了整体政府的概念,1999年又在《圆桌中的治理》中提出了构建整体政府的具体策略^[14],并最终在2002年《迈向整体性治理:新改革议程》一书中明确提出了整体性治理来理论^[15]。根据希克斯的定义,整体性治理是指以公民需

求为治理导向,以信息技术为治理手段,以协调、整合为治理机制,以为公民提供无缝隙且非分离的整体性服务为目的的政府治理图式^[16-18]。整体性治理的理论特征为超大城市突发环境事件治理提供了一种解决方案,具有极强的启示和借鉴意义。

1. 科学制定突发环境事件应急预案,推动突发环境事件管理从应急处置向风险治理转变。超大城市内部运行紧张繁忙,外部则与其他地区联系密切,而且像天津这类的超大城市,化工产业密集,这大大增加了其环境风险。如果仅停留于应急层面,难免捉襟见肘。因此,必须强化危机预防,推动超大城市突发环境事件从应急管理向风险治理转变。从目前状况看,尽管超大城市政府已提出“安全第一、重在预防”的工作口号,但仔细查阅各大超大城市的突发环境事件应急预案,却鲜有发现预案中对本市重大风险源、风险事项、风险因素的排查和公开。显然,现行治理体系还未对超大城市正在面临的突发环境事件风险与危害做出积极的准备,预防与应急准备、监测与预警投入及能力严重不足^[19]。因此,必须科学制定应急预案,明确本地风险源和风险事项,越是基层的预案越要做到详细、具体,并建立针对性的应对措施控制危机。同时,要建立常态化的危机管理与考核制度,通过风险治理实现治理关口的前移,从根本上降低突发环境事件的发生概率。

2. 推动超大城市突发环境事件治理主体从“单极主义”向“多元合作”转变。寻求不同主体之间的协商与合作既是整体性治理思想的题中之意,更是超大城市突发环境事件治理的必由之路。与超大城市突发环境事件治理对主体多元化的要求相一致,整体性治理不仅强调纵向政府间的协同合作,而且强调构建横向政府、企业、非政府组织和公民等多元主体之间的多中心治理网络,实现危机治理由“单极主义”向“多元合作”转变,以有效应对超大城市突发环境事件的内生性、多源性和连锁性等多种特性。其一,加强超大城市政府环境问责,推进“党政同责、一岗双责、失职追责”的责任体系,从领导干部入手强化管理部门突发环境事件风险治理的责任机制建设;其二,实行重大危险源社会报告制度,根据危害程度对未报告的企业纳入“失责失信企业黑名单”,促进企业的自我管理;其三,完善非政府组织信用体系和考核评价机制,杜绝“红顶中介”和“裙带环评”,切断这些组织在环境监督、环境评价和环境信息披露的过程中与企业之间的不正当利益关联,保证其行为的客观性和公正性。其四,建立开放的公共安全咨询服务与监督电话,为社会各界提供公共安全咨询、应急处置技术支持服务,以及接受来自社会各界的监督和报告。

3. 推动超大城市突发环境事件治理从“信息孤岛”向大数据时代的共建共享转变。信息技术是整体性治理理论产生和发展的催化剂。作为一种适应信息时代变革的政府治理模式,整体性治理主张充分运用现代

信息技术进行跨部门、跨区域的信息交流与共享,以利于信息在不同区域、不同层级和不同部门之间的共享共融,以更好的应对复杂的超大城市突发环境事件治理环境。超大城市具有良好的信息技术软件条件和硬件条件,具备率先发展大数据技术的优势。因此,可以以大数据技术为依托,将大数据技术嵌入整个超大城市的危机管理信息系统,实现超大城市突发环境事件治理信息的整合。一要成立统一的突发环境事件治理信息中心,利用大数据、物联网等信息技术手段,将现代信息技术发展的最新成果运用于突发环境事件治理之中,实现企业、监管部门及专业应急救援队伍之间信息共享。二是要在研究超大城市突发环境事件网络舆情演化的基础上,运用大数据技术锁定网民关注、担忧的核心问题,并及时做出真实、可靠、权威的回应。三是建立公众信息官制度,一方面负责与网民的信息沟通,实现与网络信息的无缝对接,提高对网络信息回应的及时性和可靠性;另一方面尽量缩小谣言传播的可能性以及传播的空间,提高网络信息发布的科学性和有效性。

4. 推动超大城市突发环境事件治理从“条块分割”向“跨界整合”转变。作为一个处于高速发展变化中的复杂系统,超大城市各种风险之间的耦合、叠加和演化也愈加复杂和不确定。管理体制的“碎片化”使得超大城市自身在应对复杂化、连锁性的重大突发环境事件往往力不从心,而不得不依赖中央的责任分担与介入。作为一种有意识的机构重组或组织设计,整体性治理需要打破碎片化和分割型的组织架构设计,在纵向和横向上实现一种以协同为特征的组织形态,以满足超大城市突发环境事件治理对整体性的要求,智慧城市的建设和发展也为超大城市建立更加扁平化和网络化的组织结构提供了可能。一方面需要国家在顶层设计层面实现纵向权力结构的调整,将突发环境事件纳入到整个突发事件治理的层面,而不是局限于环境主管部门,通过设立中央——区域——地方不同层级的突发事件治理机构,赋予其宏观规划、综合决策、统一指挥、全面协调的权力,实现超大城市突发事件的大部制治理。另一方面,则需要遵循突发事件治理的基本规律,实现超大城市突发环境事件治理重心下移和基层治理架构的全覆盖。因为超大城市本身是受其突发环境事件影响的首当其冲者,因此超大城市自身(尤其是超大城市内部的基层政府、街道办、管委会)在第一时间的应急能力至关重要,对中央的过度依赖反而容易造成超大城市自身治理能力的匮乏。①

[参考文献]

- [1] 黄晓军,黄馨.弹性城市及其规划框架初探[J].城市规划,2015(2).
- [2] 沈清基,张鑫,周原田.城市危机特征、影响变量及

- 表现剖析——基于生态环境危机的视角[J]. 城市规划学刊, 2012(6).
- [3] 天津港爆炸调查结果公布[EB/OL]. <http://news.sohu.com/20160205/n436987228.shtml>.
- [4] 诺曼·奥古斯丁. 危机管理[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2001.38.
- [5] 陶鹏. 行动方案抑或政治符号: 应急管理预案悖论及其超越[J]. 南京社会科学, 2013(4).
- [6] 财经网. 媒体质问规划方案: 在居民楼旁建危化品仓库谁批的?[EB/OL]. <http://gongyi.ifeng.com/a/20150814/414185850.shtml>.
- [7] 马奔. 邻避设施选址规划中的协商式治理与决策——从天津港危险品仓库爆炸事故谈起[J]. 南京社会科学, 2015(12).
- [8] 曾令羲. 政府危机管理问题及对策——基于天津港爆炸事故的分析[J]. 人民论坛, 2015(35).
- [9] 黄灿灿. 地方媒体在灾难报道框架中的缺位——以天津港“8·12”瑞海公司危险品仓库特别重大火灾爆炸事故为例[J]. 当代传播, 2016(1).
- [10] 李华强, 范春梅, 贾建民, 王顺洪, 郝辽钢. 突发性灾害中的工作风险感知与应急管理——以5·12汶川地震为例[J]. 管理世界, 2009(6).
- [11] 孙多勇. 突发事件与行为决策[M]. 社会科学文献出版社, 2007.192.
- [12] 钟开斌, 钟发英. 跨界危机的治理困境——以天津港“8·12”事故为例[J]. 行政法学研究, 2016(4).
- [13] 天津港集团总裁出席发布会: 我们是被冤枉的[EB/OL]. <http://news.163.com/15/0820/06/B1EMCF0E00011229.html>.
- [14] Perri6. *Governing in the Round Strategies for Holistic Government*. London Demos, 1999.
- [15] Perri6, Diana Leat, Kimberly Seltzer, Gerry Stoker. *Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda*. New York Palgrave, 2002.151, 28-31, 37.
- [16] 竺乾威. 从新公共管理到整体性治理[J]. 中国行政管理, 2008(10).
- [17] 张玉磊. 整体性治理: 当前我国公共危机治理的模式选择[J]. 中共浙江省委党校学报, 2013(5).
- [18] 文宏. 基于整体性治理理论的灾害风险治理体系优化[J]. 西北师大学报(社会科学版), 2015(7).
- [19] 张海波. 中国转型期公共危机治理: 理论模型与现实路径[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2012.293-296.

(责任编辑 尚璇)

The Holistic Governance of Megacities Environmental Emergency

Li Chungen Li Sheng

[**Abstract**] Due to the dual disturbance of natural and human factors, megacities are gradually being placed on the plight of risk society. Environmental emergency caused by various factors has become a significant form of megacities. The paper according to the characteristics of risk society, reviews and summarizes the content and features of megacities environmental emergency. On the basis of specific cases, it analyzes the homogeneity of the emergency response plan, and the fragmentation of governance decisions, crisis information dissemination and management system. And then from holistic governance theory it provides some suggestions to megacities environmental emergency governance, such as concept integration, subject integration, system integration and information integration. Finally, the paper discusses the prospects of holistic governance theory in megacities environmental emergency government.

[**Keywords**] megacity, environmental emergency, holistic governance, Tianjin Port massive blasts event

[**Authors**] Li Chungen is Professor at School of Finance and Public Administration, Jiangxi University of Finance and Economics; Li Sheng is Lecturer at School of Finance and Public Administration, Jiangxi University of Finance and Economics, Nanchang 330013