

城市基层应急预案的协同性诊断研究

——基于成都市三个市辖区预案文本的内容分析

熊思棋

西南民族大学管理学院, 四川 成都

收稿日期: 2026年9月2日; 录用日期: 2026年9月20日; 发布日期: 2026年10月19日

摘 要

城市基层应急预案的协同性设计缺陷已成为制约应急管理效能的突出问题。本研究以协同治理理论为视角, 基于SFIC模型, 构建了包含14个指标的三级编码体系, 对成都市三个市辖区的14份应急预案文本进行系统的内容分析与协同性诊断。研究发现: 预案文本总体协同性得分率仅为57.8%, 处于中等偏低水平; 其中冲突解决机制、承诺达成机制、合作历史评估三项指标完全缺失, 协调权力赋予与中立性保障严重不足, 呈现出资源识别、信息透明等技术性内容相对完善, 而信任建设、权力赋予、冲突化解等高冲突领域集体失语的特征。成因可归结为制度供给不足、权力结构约束与编制者避责逻辑的相互强化。针对上述问题, 从SFIC模型四维度提出了增设协同基础评估专节、赋予牵头机构实质协调权力、强制嵌入冲突解决阶梯规则、构建承诺达成闭环机制等优化对策。本研究为城市基层应急预案的协同性改进提供了可操作的诊断工具与修订路径。

关键词

公共危机管理, 应急预案, 协同治理, SFIC模型

A Study on the Synergy Diagnosis of Urban Grassroots Emergency Plans

—A Content Analysis of Plan Texts from Three Municipal Districts in Chengdu

Siqi Xiong

School of Management, Southwest Minzu University, Chengdu Sichuan

Received: September 2, 2026; accepted: September 20, 2026; published: October 19, 2026

Abstract

The lack of collaborative design in urban grassroots emergency plans has emerged as a critical

文章引用: 熊思棋. 城市基层应急预案的协同性诊断研究[J]. 现代管理, 2026, 16(10): 78-90.

DOI: 10.12677/mm.2026.1610225

challenge to emergency management performance. Drawing on collaborative governance theory and the SFIC model, this study develops a three-tier coding framework with 14 indicators to systematically content-analyze and diagnose collaboration in 14 plan texts from three districts of Chengdu. Findings show an overall collaboration score of only 57.8%, indicating a relatively low level. Specifically, conflict-resolution, commitment-reaching, and cooperation-history assessment are entirely missing, while coordination authority and neutrality safeguards are severely inadequate. Technical aspects like resource identification and information transparency are relatively robust, yet high-conflict domains—trust building, empowerment, and conflict resolution—remain collectively unaddressed. This deficiency stems from the interplay of insufficient institutional supply, structural power constraints, and compilers' blame-avoidance logic. To address these issues, this paper proposes, from the SFIC model's four dimensions, measures including a dedicated collaborative-baseline assessment section, substantive authority for lead agencies, mandatory stepwise conflict-resolution rules, and a closed-loop commitment mechanism. This study offers a practical diagnostic instrument and revision pathway for enhancing collaboration in urban grassroots emergency plans.

Keywords

Public Crisis Management, Emergency Response Plans, Collaborative Governance, SFIC Model

Copyright © 2026 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

近年来，随着公共危机频发与治理重心下移，城市基层单元已成为应急响应的第一道防线。然而，大量实践表明，基层应急预案普遍存在街道、社区、物业、志愿者等多主体之间职责不清、流程不畅、资源难调等协同失灵现象，严重制约了应急效能。国家层面虽多次强调基层应急预案应“简明扼要、实用管用”，但现实中多数预案仍停留于格式化模板，协同性内容的缺失已成为制约预案效力的关键短板。

然而，仅仅指出基层预案存在“操作性不足”等笼统问题，尚不足以精准定位其协同缺陷的核心。本研究借用“协同性设计缺陷”这一分析性概念，特指编制者有意或无意回避的高冲突领域的设计空白，正是这些设计要件的缺失，使得预案在实际响应中陷入“有分工、无协作”的困境。当前，现有研究多聚焦于预案执行过程中的协作行为，对预案文本本身的协同性设计关注不足[1][2]。事实上，文本是行动的先导，若预案都未清晰规定，执行中的协同必然陷入混乱。因此，有必要将协同治理的视角前移至预案文本层面进行系统诊断。

基于此，本文聚焦于城市基层应急预案文本的协同性问题，以 Ansell & Gash (2008)提出的 SFIC 模型[3]为分析框架，从起始条件、制度设计、催化领导、协作过程四个维度构建文本分析编码体系。具体研究问题包括：第一，当前基层应急预案文本在各协同维度上呈现怎样的特征？哪些要素缺失最为严重？第二，预案文本协同性缺失的主要模式及成因是什么？第三，如何通过修订预案文本提升其协同潜力？为回答上述问题，本文采用内容分析法，选取成都市下辖三个区的 14 份应急预案作为分析样本，对文本进行系统编码与量化评分，揭示协同设计的薄弱环节，并提出可供试点验证的文本修订方向与分阶段实施建议，旨在为成都市及同类城市的预案协同性改进提供可操作的路径参考。

2. 文献回顾

2.1. 公共危机管理

公共危机管理的概念界定在学术演进中呈现出多维性。早期研究倾向于将其视为对“破坏性事件”的应对，强调通过制度与资源降低损害[4]。这一视角推动了以“预防、响应、恢复”为核心的全过程管理框架[5]成为实践主导范式。随着研究深入，危机被重新定义为组织或个体的主观“社会建构”结果，即危机本质上是决策者对威胁、时间压力与不确定性的感知[6]。这促使研究从单向的风险教育转向双向的风险沟通与信任修复[7]。进一步地，危机被理解为社会系统的动态“过程”，并由此催生了强调适应与学习的“韧性”管理理念[8]。

国内研究则更聚焦于中国情境。研究表明，中国研究虽在“一案三制”及府际协作等议题上取得进展[9]，但仍对危机概念的本土化理论建构与实证检验相对不足[10]。总体而言，国际研究正从碎片化的过程管理迈向整合的适应性治理，而国内研究则需在借鉴基础上，深化对危机现象规律的本土理论探索。

2.2. 应急预案与基层治理

应急预案是应急管理“一案三制”的核心起点，指为应对突发事件而预先制定的行动方案与操作指南[11]。其本质是以文本化的确定性来规制不确定性的危机，实现从被动响应向主动准备的转化[12]。在功能上，应急预案既是应急理念的载体[13]，也是协调跨部门、跨层级应急行动的权威依据[14]。

在文本分析层面，现有研究已形成多元路径，有学者提取出“预案目的-应急资源-应急过程”三类要素与“理念规划-基本制度-操作实施”三层体例，为专项预案编制提供了结构化参照[15]；其他学者则从政策注意力视角，揭示城市社区应急管理政策演变的历程，并指出社会治理重心下移推动了基层预案体系的完善[16]。在基层治理中的研究现状方面，多数研究聚焦于省级以上预案的文本完备性，对基层预案的实际执行与协同性关注不足。已有文献表明，基层预案普遍存在“照搬上级、操作性弱、缺乏情景”等困境，且不同层级预案之间的衔接存在不足。此外，文本分析多停留于静态要素统计，难以反映预案在动态复合风险下的适应性。未来需加强基层预案的文本-行动关联研究，并探索预案文本协同性对应急响应效能的实证影响。

2.3. 协同治理理论及 SFIC 模型

协同治理是回应公共事务复杂性、跨域性与碎片化困境的重要治理范式。Ansell & Gash(2008)在其经典研究中将其界定为：由一个或多个公共机构与非政府部门利益相关者共同参与的、正式的、面向共识的集体决策过程[3]。在公共危机管理领域，协同治理理论的应用聚焦于三个层面。第一，府际协作层面。研究指出，危机扩散性与资源有限性要求各级政府打破地方保护主义，在正向驱动力与负向驱动力的博弈中形成主动协作型或命令协作型模式[10]。第二，多元主体协同层面。学者以突发环境事件为例，揭示了次生型灾害高发背景下，应急、环保、交通等部门业务流程衔接不足及环保社会组织参与不足等问题，提出需优化权责设置与韧性治理[17]。任慧颖则构建了“多主体-全过程”联动模型，强调政府主导下，专业志愿组织、企业、社区在事前预防、事中响应、事后恢复的全周期协同[18]。第三，制度整合层面。马逸轩、方长春认为，社会工作部的成立正是以协调权威整合多元主体、推动跨部门协同的制度创新，体现了协同治理从理论向组织实体的转化[19]。

在理论模型上，Ansell & Gash 的 SFIC 模型最具代表性，该模型由 Ansell & Gash (2008)基于 137 个跨领域协同案例提出，是协同治理研究的经典分析框架，其核心包含四个维度：起始条件、催化领导、制度设计以及协同过程[20] [21]。与五要素框架相比，SFIC 模型聚焦于协同治理的启动与运行过程，省

略了“成果”要素，更适用于过程诊断而非效果评估。该模型强调协同治理是非线性的动态过程，外部条件通过领导与制度设计作用于核心循环。国内学者将其拓展应用于基层风险化解[20]及跨境经济合作[21]等领域，验证了其跨情境适应性。

综上，现有研究在公共危机管理的概念演进、应急预案的文本分析及协同治理的理论应用方面取得了显著进展，初步形成了从过程管理到韧性治理、从单主体到多元协同的分析脉络。然而，三个领域仍存在共同短板：概念演绎多于实证检验，文本分析疏离于行动逻辑，模型应用侧重于静态条件而轻动态适应性。尤其在基层治理场景中，应急预案的文本规范性与执行有效性之间的张力尚未得到充分关注，文本协同性对应急响应效能的实证影响仍属空白。未来研究需转向“文本－行动”关联分析，强化跨层级、跨部门预案协同性的实证检验。

3. 研究设计

3.1. 研究框架

1) SFIC 模型

在众多协同治理理论模型中，Ansell & Gash(2008)提出的协同治理综合框架最具代表性[3]。该框架通过对 137 个案例的元分析，提炼出协同治理的四个核心维度：起始条件、催化领导、制度设计和协同过程每个因素由多个变量组成。

需要特别说明的是，SFIC 模型通常被用于分析动态的、实然的协同治理过程。而本研究将其用于分析静态的、应然的应急预案文本，这在方法论上是一种前瞻性应用。其合理性在于文本是行动的制度化蓝图。一份高质量的应急预案，应当在文本层面预见到协同过程中可能出现的障碍，并预先设计相应的应对机制。换言之，SFIC 模型所描绘的理想协同过程的各项要素，恰恰是应急预案文本应当预先进行制度模拟和规则嵌入的核心内容。因此，通过在文本中检索 SFIC 各要素的呈现情况，我们可以反向推断：这份预案在多大程度上为未来的协同行动提供了充分的、可操作的制度准备？其文本中协同设计的薄弱环节在哪里？这种分析的本质，是对预案协同潜能和制度设计质量的诊断，为后续的文本修订与制度优化提供精准靶点。

2) 框架的操作化

为将 SFIC 模型的四要素应用于应急预案文本分析，需要将每个要素进一步细化为可观察、可判断的文本指标。操作化的基本原则是指标应能够从预案文本的条款或段落中直接读取或合理推断，避免主观臆测。具体对应关系如下表 1：

Table 1. Operationalization of the SFIC model
表 1. SFIC 模型的操作化

框架要素	操作化方向
起始条件(S)	预案是否识别了各主体之间的资源/权力差异？是否考虑了过往合作经验或信任缺失？是否明确了参与激励？
催化领导(F)	预案是否指定了牵头机构？是否赋予了其协调权力？是否保障其公正性？
制度设计(I)	预案是否规定了参与规则、决策方式、冲突解决机制、信息透明规则？
协同过程(C)	预案是否设计了面对面对话、信任建设、承诺达成、共同理解等机制？

3.2. 研究对象与样本选取

本文选择成都市作为单一研究场域。成都是我国西部地区的中心城市，经济体量大、人口密度高，基层治理体系较为完善，应急预案编制工作起步较早，样本可获得性强。近年来，成都在基层应急管理

领域推行了“微网实格”治理体系、智慧应急平台等创新举措，其预案文本的协同性问题具有典型性和先行先试的启示意义。作为西部代表性超大城市，该研究发现可为同类城市提供参考借鉴。

1) 样本范围与抽样策略

本文聚焦于城市市辖区层级的应急预案。市辖区作为城市治理的重要单元，承担着应急资源统筹、跨部门协调、属地责任落实等关键职能，其应急预案的协同设计直接关系到基层应急响应的有效性。为保证研究发现的合理性，本研究选取成都市下辖的三个具有代表性的市辖区作为样本来源。三个区的选择覆盖了不同类型的基层治理环境。锦江区为中心城区，经济发达、人口密集、商业综合体集中；双流区为近郊城区，城乡结合特征明显、新兴居住区较多；武侯区为老城区，老旧小区集中、基础设施相对老化。纳入分析的预案文本需同时满足以下条件：为现行有效的正式版本，封面或文末有编制单位及发布日期；内容完整，至少包含组织体系与职责分工、应急响应流程、资源保障或附录；语言为中文且无大面积缺失或乱码。根据筛选标准，最终筛选整理出 14 份预案样本作为本文的研究样本(表 2)。

Table 2. Summary of sample emergency response plans

表 2. 样本预案汇总表

样本编号	所在区域	预案类型	发布/修订日期	文本来源
CD01	锦江区 中心城区	总体预案	2021 年 11 月	政府公开
CD02		防汛抗旱预案	2025 年 4 月	政府公开
CD03		生产安全事故预案	2020 年 5 月	政府公开
CD04		重污染天气预案	2020 年 4 月	政府公开
CD05		自然灾害救助预案	2025 年 2 月	政府公开
CD06	双流区 近郊城区	重污染天气预案	2025 年 1 月	政府公开
CD07		自然灾害救助预案	2025 年 3 月	政府公开
CD08		粮食预案	2023 年 12 月	政府公开
CD09		地震预案	2025 年 8 月	政府公开
CD10	武侯区 老城区	突发事件预案	2022 年 2 月	政府公开
CD11		生产安全事故预案	2025 年 1 月	政府公开
CD12		水上交通运输事故预案	2023 年 12 月	政府公开
CD13		水源安全预案	2022 年 1 月	政府公开
CD14		金融预案	2020 年 12 月	政府公开

2) 编码框架与评分标准

(1) 编码框架设计

本研究的编码框架完全基于 SFIC 模型。正式编码前，研究者从 14 份样本中随机抽取 3 份进行预编码，以检验指标可操作性与评分者间信度。预编码结果显示，两位编码者在预设指标上的平均一致率为 85.7%，信度良好。然而，一个极具研究价值的现象同时浮现。S2、I3、C3 三项指标在所有预试样本中得分均为 0，呈现系统性完全缺失。

基于方法论严谨性与统计有效性考量，正式编码将上述三项零变异指标予以剔除。这一剔除决策本身即构成重要发现。它强有力地表明，基层应急预案在信任评估、冲突化解与责任固化这三个协同治理的核心枢纽环节，存在着结构性的设计空白。据此，正式编码采用包含 4 个一级要素、11 个二级指标的

修订版框架，见表 3。

Table 3. Coding scheme for collaboration in emergency response plan texts
表 3. 应急预案文本协同性编码表

要素	指标代码	指标名称	指标定义
起始条件(S)	S1	资源/权力不对称的识别	文本是否提及不同主体在人力、物资、信息、决策权等方面的差异？
	S3	参与动机的说明	文本是否说明各主体参与应急协同的激励或约束？
催化领导(F)	F1	牵头机构的指定	文本是否明确负责协调多主体的核心机构？
	F2	协调权力的赋予	文本是否赋予牵头机构对不配合主体的制约或激励权力？
	F3	中立性/公正性保障	文本是否规定牵头机构需保持中立或设置监督机制？
制度设计(I)	I1	参与规则	文本是否明确哪些主体在什么阶段、以什么方式参与？
	I2	决策方式	文本是否规定决策的主体、程序和权限？
	I4	信息透明与公开	文本是否规定信息共享的范围、方式和时效？
协同过程(C)	C1	面对面对话机制	文本是否规定多主体定期会商、联合研判的制度？
	C2	信任建设措施	文本是否包含增进主体间信任的具体安排？
	C4	共同理解的形成	文本是否要求对预案内容进行联合解读或共识达成？

(2) 评分标准

本研究采用三级评分制，以区分协同条款从“缺失”到“模糊”再到“可操作”的质量层次。具体标准如下表 4：

Table 4. Scoring criteria
表 4. 评分标准表

分值	等级	判断依据
0	完全缺失	文本中没有任何与该指标相关的内容
1	模糊提及	有相关表述，但使用不可操作的模糊词汇或仅提及概念而无具体规则
2	具体可操作	明确具体的主体、动作、对象、时限、条件、数量、格式等可执行要素，能直接指导行动

4. 数据分析与研究发现

本研究按照第三章设计的编码方案，对收集到的成都市基层应急预案文本进行了系统编码。首先随机抽取 2 份检验评价标准的合理性，随后由研究者本人对所有有效样本进行正式编码，编码时先通读全文，再按照从 S1 到 C4 的顺序逐项查找相关表述并评分。最后将编码结果录入 Excel，检查无误后形成编码数据汇总表，完成全部编码工作。

经过筛选，共获得有效预案文本 14 份，样本覆盖了成都市三个市辖区，基本代表了城市基层预案的主要类型。14 份预案的统计结果如表 5 所示。

4.1. 总体协同性分析

对 11 项指标的统计结果显示，14 份预案文本的协同性总分平均值为 12.71 分，中位数为 13.00 分，

两者接近，表明数据分布较为对称。标准差为 2.16，说明各预案得分离散程度较小，大部分预案的协同性水平集中在平均值附近。其中，得分率约为 57.8%，处于中等水平，尚未达到 80%的良好线。这一结果表明即便不考虑那些完全缺失的指标，所分析的预案文本在已有协同设计的质量上也仅处于“模糊提及”与“具体可操作”之间的过渡地带，整体协同潜能仍有较大提升空间。

Table 5. Summary of sample scores
表 5. 样本得分汇总表

编号	S1	S3	F1	F2	F3	I1	I2	I4	C1	C2	C4
CD01	2	1	2	1	0	1	1	2	1	0	2
CD02	2	1	2	1	1	2	1	2	1	1	2
CD03	1	1	1	1	0	1	0	2	1	0	2
CD04	2	0	2	0	0	2	1	2	0	0	0
CD05	1	0	2	1	0	2	1	2	2	1	1
CD06	2	1	2	2	0	2	1	2	1	1	1
CD07	2	0	2	0	1	2	1	2	2	1	1
CD08	2	1	2	1	0	2	1	2	0	1	1
CD09	2	1	2	1	1	2	1	2	0	1	1
CD10	2	0	2	0	0	2	1	2	0	0	0
CD11	2	1	2	1	0	2	1	2	0	1	2
CD12	2	1	2	1	0	2	1	2	1	1	1
CD13	2	1	2	1	0	2	1	2	0	1	1
CD14	2	0	2	0	1	2	1	2	0	1	0

更为关键的是，预编码阶段发现的 S2、I3、C3 三项指标在全部样本中的绝对缺失，本身就表明基层应急预案在信任基础、冲突化解、责任固化这三个协同治理的核心环节上，存在系统性的、结构性的设计空白。这一系统性设计缺失现象，比“得分率偏低”更能说明问题的严重性。

4.2. 各要素协同性分析

从四个维度的得分率来看，制度设计(I)维度最高(79.8%)，表明预案在参与规则、信息透明等方面相对完善；催化领导(F)维度次之(50%)，但内部指标严重分化；起始条件(S)维度仅为 46.5%，对前置因素关注不够；协同过程(C)维度最低(40.5%)，动态协作机制严重缺失。各维度具体指标表现如下。

1) 起始条件(S)维度分析

从整体来看，起始条件维度的三个指标表现差异显著。该维度呈现“资源识别清晰、信任与激励空白”的结构，协同治理的初始条件严重失衡。

S1 表现优异，85.7%的预案获得 2 分，能清晰列出各主体的人力、物资清单或明确权责差异，说明编制者具备“资源识别”意识，能将协同所需的基础条件文本化。但 S3 表现堪忧，无一份预案获得 2 分，64.3%仅得 1 分，35.7%得 0 分。多数预案使用“各司其职”“按规定落实”等模糊表述，缺乏具体奖惩条款，说明虽然知道“谁有资源”，却不知道“为何要拿出来”，协同动机完全悬空。协同治理理论强

调,参与动机是启动协同的“利益黏合剂”。若预案只列职责而不说明“做好怎么办、做不好怎么办”,各主体缺乏实质性激励,协同极易沦为“认领任务而不落实”的形式主义。

2) 催化领导(F)维度分析

从整体来看,催化领导维度的三个指标呈现“头重脚轻”的显著分化。F1 几乎完美,但 F2 仅为中等偏下,F3 严重缺失。这表明预案在谁牵头上高度明确,却在如何有权牵头和如何公正牵头上严重缺位。

在预案的协同机制编码中,牵头机构指定指标最为完善,92.9%的预案明确指定了牵头机构并列明其协调职责,说明编制者清楚协同需要领导人。然而,协调权力赋予指标表现不佳,仅 7.1%的预案赋予实质性制约或激励手段,多数仅有“有权协调”等模糊表述,导致牵头机构对其他主体缺乏约束力。中立性保障指标则几乎完全缺失,74.1%的预案得分为 0,无任何回避或申诉机制,默认牵头机构天然公正,忽视了利益偏向可能带来的制衡缺失。

协同治理理论强调,催化领导不仅需要明确角色,更需要赋予其必要的调解、激励乃至惩戒权力,同时建立中立性保障。

3) 制度设计(I)维度分析

I1 和 I4 表现优异,85.7%的预案明确各主体参与形式与职责,所有预案均规定了信息共享的格式、渠道与更新频率。这表明预案在“谁参与”和“信息怎么流动”上设计清晰。I2 表现不足,无一份预案获得 2 分,92.9%仅得 1 分,多数使用“由指挥部统一指挥决策”等模糊表述,缺乏具体的决策程序和异议处理规则。决策过程处于“黑箱”状态。

需要特别指出的是,I3 在预编码阶段因全部样本得 0 分而被剔除。这一剔除行为本身即重大发现,即所有预案均未涉及职责争议或资源竞争时的解决途径。

协同治理理论强调,决策规则和冲突化解渠道在制度设计中是相辅相成的。当前预案“有参与规则、无决策程序、无冲突解决”的残缺结构,将使协同过程在遇到分歧时陷入了无序状态。

4) 协同过程(C)维度分析

从整体来看,协同过程维度的四个指标表现普遍偏低,C4 相对最好,28.6%的预案获得 2 分,部分规定了联合推演、联合培训等机制,但多数仍停留在“组织学习”层面,未真正指向共识达成。C1 和 C2 表现不佳,仅 14.3%的预案面对对话机制有具体规定,半数完全缺失;信任建设措施无满分案例,多数仅提及“加强沟通”等口号,缺乏联合演练、跟班学习等制度化互动设计。

需要特别指出,C3 在预编码阶段因全部样本得 0 分而被剔除。这意味着所有预案均未涉及任务认领、责任书签署、承诺背书等约束性程序。协同完全依赖于各主体的自觉,没有任何制度化的机制。

协同治理理论强调,协同过程是一个“面对面对话→信任建设→承诺达成→共同理解”的闭环。当前预案只完成了最浅层的共同理解,其余三个关键环节要么缺失,要么流于口号。这将导致预案在实际执行中缺乏黏合力。

4.3. 缺失模式分析

1) 缺失模式

从各指标的 0 分比例来看,协同性缺失呈现“高集中度”特征。缺失最严重的五项依次为:F3 中立性保障(71.4%)、C1 面对面对话机制(50.0%)、S3 参与动机说明(35.7%)、F2 协调权力赋予(28.6%)以及 C2 信任建设措施(28.6%)。这五项均指向协同治理中最复杂、最敏感的权力制衡与信任培育环节,而资源清单、信息报送等技术性指标的缺失率则普遍为 0%。这一强烈反差证实了预案编制者系统性地回避了高冲突领域。

2) 缺失组合分析

进一步分析指标间的共现关系，发现三类典型的缺失组合：

(1) 信任 - 激励 - 对话组合缺失

四个指标分别对应参与动机、信任建设、对话机制和权力制衡。然而，S3 的 2 分比例为 0%，C2 的 2 分比例为 0%，C1 的 2 分比例仅 14.3%，F3 的 2 分比例为 0%。这意味着预案既不提供参与激励，也不设计信任培育，既不搭建对话平台，也不保障协调公正。

(2) 有牵头者，无权力，无监督

F1 表现优异，但 F2 的 2 分比例仅 7.1%，F3 的 2 分比例为 0%。这种组合导致牵头机构名义上存在，却既无实质性制约手段，也无任何制衡机制。形成“有责无权、有权无监”的虚化结构。

(3) 参与规则清晰，决策方式模糊

I1 的 2 分比例 85.7%，但 I2 无 2 分案例。预案的这种“选择性清晰”反映了编制者有意规避权力分配这一敏感议题。

5. 成因分析

5.1. 起始条件(S)维度

起始条件维度的核心问题是 S1 表现优异，而 S3 严重缺失。这一反差的成因可从以下两方面理解。第一，资源识别是技术性工作，激励设计是利益分配问题。资源清单的编制主要依赖于信息收集和文本整理，不触及任何部门的实质利益，各主体乐于配合甚至主动上报。相反，参与激励涉及奖惩权、考核权、人事建议权等实质性权力，这些权力归属于区级政府及组织人事部门。区应急管理局作为编制主体，无权对其他平级部门做出承诺，只能使用模糊表述。这是编制者的能力约束。第二，缺乏上级模板的强制要求。对 14 份预案的文本溯源发现，其体例和措辞高度雷同，均参照了省、市两级应急预案编制指南。然而，上级指南的必备条款中并未将参与激励列为强制内容，仅以“可包含”“宜明确”等措辞出现。在基层编制惯性下，本就模糊的激励条款被进一步稀释甚至删除。

5.2. 催化领导(F)维度

催化领导维度的核心问题是，F1 几乎完美，F2 严重不足，F3 完全缺失。这一结构的成因如下。第一，行政序列中的“有责无权”困境。区应急管理局在行政序列中与公安机关、卫生健康部门、城市管理部门等部门平级，无任何指挥或考核权限。预案中“牵头协调”的表述，本质上是基于协商一致的柔性呼吁，而非制度化的刚性授权。因此，F2 的普遍缺失并非疏忽，而是编制者对自身权力边界的清醒认知。第二，“协调权力”的真实来源不在文本中。当前，真正具备跨部门协调权威并非预案文本。应急响应的实际协调依赖于“上级重视程度”和“临时授权”，而非制度化的文本规定。第三，中立性保障要求设置回避、申诉、监督等制衡机制，这在基层行政文化中可能导致部门关系中不必要的紧张。因此，即便有少数预案提及“坚持公正原则”，也仅是口号式表态，缺乏任何可操作的制衡设计。

5.3. 制度设计(I)维度

制度设计维度的核心问题是，I1 和 I4 表现优异，而 I2 严重不足，I3 完全缺失。这一分化的成因如下。第一，命令式应急思维的路径依赖。区级应急响应传统上强调指挥部统一指挥，这是一种自上而下的命令式决策模式。编制者延续这一思维惯性，认为无需设计表决、协商、分级授权等程序性规则。第二，冲突解决被视为暴露矛盾，违背维稳逻辑。职责争议、资源竞争在部门间客观存在，但基层治理文化倾向于内部消化而非文本化呈现。这解释了为何 I3 在所有样本中完全缺失。第三，上级指南未将决策程序与冲突解决列为必备条款。对省、市两级预案编制指南的文本分析表明，决策方式和争议解决通常

被归入“附则”或“其他”类别，表述极为笼统。区级预案照搬模板，沿袭了这一空白。

5.4. 协同过程(C)维度

协同过程维度的核心问题是，C4 相对略好，而 C1 和 C2 严重不足，C3 完全缺失。这一最薄弱维度的成因如下。第一，预案被视为上报文件而非治理工具。对多数区级应急管理部门而言，预案编制的主要目的是完成上级任务和通过考核备案，而非真正指导应急响应。在这一定位下，定期会商、联合演练、信任培育等机制被视为可有可无的加分项，而非必备条款。第二，信任建设和对话机制需要行政成本，但缺乏专项保障。组织联席会议、联合推演需要场地、时间、经费，且需要强制其他部门参与。区应急管理局既无专项预算，也无强制手段，即便写入此类条款也难以落实。第三，承诺达成缺乏制度环境支撑。C3 要求任务认领、责任书签署、承诺背书等约束性程序，这需要明确的问责依据和追责制度。然而，当前对应急响应中的失职行为追责，主要依赖于事后倒查和上级批示，而非预案文本中的承诺条款。

5.5. 深层成因整合

综合上述四个维度的成因分析，可以将成都市基层应急预案协同性缺失的深层根源归纳为一个相互强化的闭环。

具体而言制度供给不足是起点。上级预案编制指南未将激励设计、决策程序、冲突解决、权力赋予、中立保障、对话机制、信任建设、承诺达成等协同核心要素列为必备条款，区级预案缺乏刚性编制依据。其次编制主体权能有限是硬约束。区应急管理局作为编制主体，对同级部门无指挥权、无考核权、无奖惩权，无法在文本中赋予自身不具备的权力。同时避责逻辑是行为驱动力。在基层治理环境中，避责成为理性选择。编制者倾向于编制低风险的技术性内容，而回避高风险的关系性内容，以最大限度降低文本可能引发的部门矛盾或政治风险。因此“选择性清晰”是文本结果。上述三重因素共同塑造了当前预案文本的典型特征。最后形成恶性循环。当所有预案都呈现相同的“选择性清晰”特征时，这一模式被制度化为“行业标准”，后续编制结构被进一步固化。

6. 优化对策

前文分析表明，预案文本协同性缺失的成因涉及制度供给、权力配置与编制者行为逻辑三个层面，单纯依靠一次性文本修订难以从根本上解决上述问题。基于此，本章提出分阶段试点修订路径。该路径的核心逻辑在于将前文编码框架中筛选出的协同性指标转化为可操作的文本修订条款，按照实施难度与部门接受度的差异，分为三个递进阶段逐步推进。

6.1. 初期试点阶段

试点区域的选取宜兼顾代表性与可行性。双流区在本文样本中预案类型覆盖较广，且多份预案修订于 2025 年，编制团队对文本修订工作相对熟悉，建议以其作为初期试点区域。在预案类型上，自然灾害救助类与地震类预案涉及的协同需求最为迫切，前者需多部门物资调配与受灾群众安置，后者对响应时效与部门联动要求极高，修订成效较易在后续演练或实际响应中得到检验，可优先纳入试点范围。

初期试点的修订条款应聚焦于不涉及重大权力调整、部门阻力小、成效易验证的内容。针对起始条件维度中资源识别较为清晰而参与激励严重缺失的失衡结构，可在预案第一章中以清单表格形式增设“协同基础评估”专节，要求编制者填写各主体资源差异、过往协作堵点及参与预期，通过一次联席会议即可完成填报，操作成本较低且不触及部门利益。与此同时，针对协同过程维度中面对面对话机制严重不足的问题，可在预案“协同保障”章节中建立季度联席会议制度，以例会形式推动各成员单位形成

常态化沟通。此外，针对共同理解的形成机制相对薄弱且缺乏制度化安排的现状，可规定每年汛期或防火期前组织一次多部门联合桌面推演，推演结束后各参演单位共同提出预案修订意见，修订意见须经三分之二以上参演单位同意方可纳入正式修订稿。上述三项条款仅要求信息填报、按时参会和年度演练，不涉及权力重新配置，实施阻力较小。试点期间，由试点区应急管理局组建修订工作小组，逐条记录条款在推演或日常联络中的适用性与部门反馈，形成问题清单与修订备忘录。

6.2. 中期扩展阶段

在初期试点积累的经验教训基础上，需要对各项条款的具体措辞与操作指引加以提炼，形成可供其他区域参照的标准文本示例与问题解答。这一操作手册的编制应邀请试点阶段参与部门共同审阅，确保语言平实、指引清晰，避免因过度复杂而增加基层负担。随后可将试点范围扩展至本文涉及的其他市辖区，每区选取两类专项预案进行修订，以检验各项条款在不同城区类型中的适用性。

中期阶段应重点验证那些因涉及敏感权力配置与信任关系而在初期被暂时搁置的条款。催化领导维度的编码结果显示，牵头机构指定虽已近乎完备，但协调权力的赋予严重不足，中立性保障则完全缺失。针对这一结构性问题，一方面可在预案正文后以附录形式列出牵头机构在应急响应期间被授予的具体权力事项，包括信息强制报送、资源紧急统筹及履职情况记录等，该附录须由试点区应急管理局与区政府办公室联合确认其效力；另一方面需同步建立相应的制衡机制，当牵头机构与某一协同主体存在可能影响公正判断的利益关联时，协调权自动转移至上级应急管理机构，同时设置异议申诉通道，允许认为协调决定存在明显不公的主体在规定时限内提请区级值班上级复核。上述机制在本阶段以程序性规定嵌入预案，其运行效果可在年度演练中测试，暂不涉及真实争议的裁决。

制度设计维度的编码结果同样显示出结构性残缺。为回应冲突解决这一关键空白，可在预案中新增争议解决专章，设计逐级递进的协调程序，当事部门协商不成后依次提交牵头机构调解、区分管上级裁定、主要领导终裁，每一步骤均明确时限与裁决效力，但在本阶段仅以模拟方式测试流程，暂不启用真实裁决。为回应决策方式模糊的问题，可同时在预案中嵌入分级决策规则，按事件等级区分不同层级的决策主体与权限边界，避免所有决策均依赖“指挥部统一指挥”的笼统表述。协同过程维度中，信任建设措施严重不足，承诺达成机制完全缺失。对此，可提供信任培育的可选措施清单，包括跨部门跟班学习、无脚本突击演练、协同满意度互评等，预案编制时从中选择若干项作为年度实施项目，并在次年联席会议上报告执行情况；同时可设计任务承诺书的标准模板，由各协同部门填写本部门的最低响应动作与可提供资源，部门负责人签字确认，但在本阶段仅由牵头机构存档，作为响应启动后的内部对照参考，暂不上升为问责依据。上述条款的验证需要相对充足的运行周期，建议待各项机制运转至少一个完整的年度周期后，再对其实施效果进行阶段性评估。

中期扩展阶段结束后，可组织召开跨区经验交流，汇总各区在条款实施中的差异、共性难题与改进建议，形成阶段性评估报告。基于此报告，可向市级预案编制主管部门提交指南修订建议，将试点验证有效的条款以推荐性条款形式纳入编制指南。

6.3. 后期固化阶段

在市级预案编制指南完成修订、且各区已积累至少一轮试点经验后，方可考虑将验证有效的条款纳入区级预案编制的常规要求。前文编码表明，牵头机构指定与参与规则两项指标已近乎完备，在后续推广中应予保留；而决策方式的模糊化问题贯穿多数样本，需要在前一阶段试点的基础上进一步制度化。具体可在预案中按事件等级制定明确的决策权限表，规定何种等级由何级负责人作出决策、决策形成需经过哪些程序环节，并明确各环节的时限要求，以解决当前普遍存在的“指挥部统一指挥”式空泛表述。

同时应配套建立协同性专项审阅制度，要求各区新编或修订预案报批时附带依据前文编码框架的自评材料，评分低于一定标准的预案不予备案并退回修订。审阅工作可由市级主管部门委托第三方专业力量完成，以确保评估的独立性与客观性。

与此同时，可将预案协同性评估结果逐步纳入各区年度应急管理工作绩效考核，形成从文本设计到执行监督的闭合管理链条。对于因预案协同条款缺失或表述模糊而导致实际响应中出现严重协调失误的，可探索建立文本-行动关联审视机制，倒查编制环节与审批环节中的疏漏。此外，应规定各区预案每隔一定周期须依据实际响应和演练中暴露的协同问题进行一次专项修订，修订前需重新完成协同基础评估，确保协同性条款随实践变化而动态调整，避免一次性修订后再度僵化。

6.4. 配套条件的同步建设

上述修订路径的顺利实施还需要若干配套条件的支撑。其一，编制指南的修订宜与中期试点同步启动，先从附录形式的推荐性条款示例切入，待条件成熟后再转化为正文要求。其二，试点阶段所需的联席会议、推演组织及手册编制等费用，宜由各区应急管理局在年度预算中专项列支予以保障。其三，在各阶段启动前，宜对参与试点的预案编制人员开展集中培训，内容涵盖编码框架的使用方法、各条款的填写示例与常见问题，以确保修订工作的规范性与一致性。上述配套条件同样遵循由易到难的推进节奏，各项建设均基于试点经验逐步完善。

7. 结论与讨论

本研究在方法论上的一个重要尝试是将 SFIC 模型从动态协同过程的评估框架拓展应用于静态应急预案文本的诊断分析。这一跨场景应用既有其合理基础，也面临明确的边界约束。就其合理性而言，应急预案本质上是对未来协同行动的制度化预演，SFIC 模型所刻画的协同治理核心要素恰恰构成了预案文本应当预先进行规则嵌入的关键领域。如果一份预案在文本层面都对资源差异、决策程序、冲突化解等协同障碍做出回应，那么实际响应中的协作将更加缺乏依据。因此，通过在文本中系统检索 SFIC 各要素的呈现程度，可以有效诊断预案为多主体协同所预留的制度空间是否充分。然而，这种应用方式的局限性同样不容回避。文本分析只能捕捉应然层面的制度设计，无法评估条款在实际执行中的落地效果，一份在协同性评分上表现优异的预案完全可能在实践中因部门间的利益博弈或沟通惯性而失效。与此同时，SFIC 模型中的部分变量如信任建设和参与动机等在文本中极易流于口号式修辞，编码评分难以完全剥离语义表述与实际制度含量之间的偏差，可能对文本质量产生一定程度的乐观误判。此外，模型各要素在文本中的呈现方式存在显性与隐性差异，某些协同能力可能通过附录、流程图等非结构化形式呈现，而本研究主要依赖正文条款检索，可能遗漏部分非标准化信息。因此，本文将研究发现界定为文本层面协同性设计的显性缺口而非实际协同效能的直接度量，在因果推断上保持审慎边界。

与此同时，本研究也存在若干局限性。其一，分析样本仅覆盖成都市三个市辖区，虽在区域类型上兼顾了中心城区、近郊城区与老城区，但研究结论的外部效度仍有待跨城市、跨层级的比较研究加以验证。其二，本研究聚焦于预案文本本身，未能追踪这些预案在实际应急响应中的执行效果，文本协同性与行动协同性之间的关联机制尚需通过准实验设计或案例追踪予以检验。其三，成因推断主要基于文本特征与制度逻辑的理论推演，缺乏对预案编制者的一手访谈资料作为微观行为证据。

基于上述局限，未来研究可从三个方向深入推进：一是将文本分析与预案执行追踪相结合，检验文本协同性评分与实际应急效能之间的关联效度；二是对预案编制者开展深度访谈，获取文本留白背后的微观决策证据；三是开展跨城市或多层级比较研究，检验本研究构建的编码指标体系在不同行政层级与区域情境下的适用性与测量等价性。

参考文献

- [1] 高光涵. 总体应急预案的府际差异与量化评价——基于 29 个省级预案文本的比较分析[J]. 北京工业大学学报(社会科学版), 2023, 23(6): 113-128.
- [2] 石家鑫. 突发事件应急预案协同研究: 以青岛“11·22”事故为例[D]: [硕士学位论文]. 南京: 南京信息工程大学, 2020.
- [3] Ansell, C. and Gash, A. (2008) Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, **18**, 543-571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- [4] 高恩新, 赵继娣. 公共危机管理研究的图景与解释——基于国际文献的分析[J]. 公共管理学报, 2017, 14(4): 141-152+160.
- [5] Petak, W.J. (1985) Emergency Management: A Challenge for Public Administration. *Public Administration Review*, **45**, 3-7. <https://doi.org/10.2307/3134992>
- [6] Rosenthal, U., Boin, A. and Comfort, L.K. (2001) Managing Crisis: Threats, Dilemmas, Opportunities. Charles C. Thomas.
- [7] Coombs, W.T. (2012) Ongoing Crisis Communication: Planning, Managing, and Responding. 3rd Edition, Sage.
- [8] Williams, T.A., Gruber, D.A., Sutcliffe, K.M., Shepherd, D.A. and Zhao, E.Y. (2017) Organizational Response to Adversity: Fusing Crisis Management and Resilience Research Streams. *Academy of Management Annals*, **11**, 733-769. <https://doi.org/10.5465/annals.2015.0134>
- [9] 吕孝礼, 朱宪, 徐浩. 公共管理视角下的中国危机管理研究(2012-2016): 进展与反思[J]. 公共行政评论, 2019, 12(1): 169-196+216.
- [10] 孙哲, 李宝怀. 公共危机管理中的府际协作: 目标、驱动力与模式[J]. 学理论, 2021(9): 43-45.
- [11] 钟开斌. 中国应急预案体系建设的四个基本问题[J]. 政治学研究, 2012(6): 87-98.
- [12] 张海波. 中国应急预案体系: 结构与功能[J]. 公共管理学报, 2013, 10(2): 1-13+137.
- [13] 易承志, 郑欣. 韧性视域中面向城市复合风险的应急预案建设[J]. 探索, 2025(1): 101-113.
- [14] 游志斌. 中国应急预案体系的建设方向探讨: 基于统一指挥视角[J]. 中国行政管理, 2024, 40(2): 123-131.
- [15] 刘春年, 王敏. 我国档案部门应急预案的要素提取与模型构建——基于国家层级应急预案文本的内容分析[J]. 档案学研究, 2021(4): 62-71.
- [16] 王增文, 王菁, 吴健. 我国城市社区应急管理政策的注意力变迁及逻辑演绎——基于 2003-2022 年中央政策文本的实证分析[J]. 社会政策研究, 2022(3): 35-46.
- [17] 李胜. 突发环境事件的协同治理: 理论逻辑、现实困境与实践路径[J]. 甘肃社会科学, 2022(3): 180-187.
- [18] 任慧颖. 应急志愿服务的多主体-全过程联动研究——基于公共危机协同治理理论的视角[J]. 理论学刊, 2022(1): 152-160.
- [19] 马逸轩, 方长春. 基层治理中的协同困境: 社会工作部的整合作用[J]. 山东社会科学, 2026(1): 175-182.
- [20] 杨丹. 基于 SFIC 模型的基层社会风险协同治理路径选择——以 L 市村(居)民议事会公开评议信访事项为例[J]. 湖湘论坛, 2022, 35(2): 107-118.
- [21] 彭艳, 丁晓莹, 王继笛, 等. 基于 SFIC 模型的云南省跨境经济合作区协同治理研究[J]. 云南行政学院学报, 2019, 21(4): 125-130.