



国家行政学院学科教材

政府应急管理

乔仁毅 龚维斌◎主编

国家行政学院出版社



国家行政学院学科教材

政府应急管理

乔仁毅 龚维斌◎主编

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

政府应急管理/乔仁毅,龚维斌主编. —北京:国家行政学院出版社,2014. 11

ISBN 978-7-5150-1136-3

I. ①政… II. ①乔…②龚 III. ①国家行政机关-突发事件-公共管理-中国-干部教育-教材
IV. ①D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 253501 号

- 书 名 政府应急管理
作 者 乔仁毅 龚维斌 主编
责任编辑 李旭颖
出版发行 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)
(010)68920640 68929037
<http://cbs.nsa.gov.cn>
编 辑 部 (010)68928817
经 销 新华书店
印 刷 北京京华虎彩印刷有限公司
版 次 2014 年 11 月北京第 1 版
印 次 2014 年 11 月北京第 1 次印刷
开 本 787 毫米×1092 毫米 16 开
印 张 14.25
字 数 247 千字
书 号 ISBN 978-7-5150-1136-3
定 价 43.00 元

随着全球化时代不确定性因素和非传统安全因素的增多,人类已经进入了“全球风险社会”^①。全面加强应急管理工作、有效提升突发事件应对能力刻不容缓,成为世界各国共同面临的一项重要而艰巨的任务。自20世纪80年代以来,美国、日本、德国、英国、俄罗斯、加拿大、澳大利亚等国家以及联合国、国际红十字会等国际组织更加重视突发事件应对工作,并从人、财、物等各个方面积极支持应急管理方面的理论研究和实际应用。

我国正处于经济转轨、市场转型、工业化和城镇化快速发展的关键时期,各种传统的和非传统的、自然的和社会的风险、矛盾交织并存,公共安全形势更加复杂严峻。^②一是自然灾害处于多发频发期。受自然地理气候等条件影响,我国是世界上自然灾害最为严重的国家之一,灾害种类多、分布地域广、发生频率高、造成的损失重。特别是近年来,极端气候事件频发,中强地震呈活跃态势,自然灾害及其衍生、次生灾害的突发性和危害性进一步加重加大。二是安全生产形势严峻。我国经济发展较快,能源、资源、运输供给长期偏紧,再加上安全生产基础薄弱,一些地方和企业责任不落实、监管不到位,生产安全事故总量居高不下,重特大事故时有发生。三是公共卫生事件防控难度增大。公共卫生事件诱因和影响都呈较强的国际性特点,全球新发的30多种传染病已有半数在我国发现。重特大疫情和群体性不明原因疾病时有发生,随着人口流动量的加大和流动速度的加快,疾病传播范围更广、速度更快,造成的损失严重,防控难度加大。同时,我国食品药品生产经营中市场秩序混乱、源头污染严重、监管力量薄弱等问题尚未得到根本解决。四是社会安全面临新的挑战。我国改革发展进入关键阶段,各种利益关系错综复杂,社会矛盾日益多样,诱发群体性事件因素不断增加,维护社会稳定的任务更加艰巨。由于

① Ulrich Beck, Risk Society, Towards a New Modernity, London, Sage Publications, 1992.

② 魏礼群:《中国应急管理报告(2011)》,3~5页,北京,红旗出版社,2010。

生活质量的提高,也由于与社会主义市场经济体制相适应的社会保障制度的不完善,人们的社会安全需求越来越强烈,对就业、养老、住房、医疗、食品药品安全、安全生产、社会治安、交通安全等方面的关注程度越来越高。五是国家安全面临的形势更加复杂严峻。从国际大环境来看,虽然和平与发展仍然是时代的主题,但世界并不太平,局部战争和冲突依然存在,地区热点问题错综复杂,传统安全威胁和非传统安全威胁因素相互交织。特别是随着商贸和人流往来的日益频繁,全球经济的互补性和关联性更加紧密,突发事件的国际影响日趋增大,给我国应急管理工作带来新的挑战。^①

“位重任亦重,时危志弥敦。”做好应急管理工作,是深入贯彻落实科学发展观、实现经济社会又好又快发展的必然要求,是构建社会主义和谐社会、保障人民生命财产安全的必然要求,是提高党的执政能力、建设高素质干部队伍的必要要求,是全面履行政府职能、建设人民满意政府的必然要求。党中央、国务院高度重视应急管理工作。2003年,我国取得抗击“非典”疫情斗争的重大胜利。党中央、国务院在深刻总结历史经验、科学分析公共安全形势的基础上,审时度势,做出了全面加强应急管理工作的重大决策。在党中央、国务院的坚强领导下,各级党委政府以科学发展观为指导,坚持以人为本、执政为民,全面加强以“一案三制”(应急预案,应急管理体制、机制、法制)为核心内容的应急管理体系建设工作,及时应对南方低温雨雪冰冻、汶川特大地震、玉树强烈地震、舟曲特大山洪泥石流等自然灾害,有效开展王家岭煤矿特大透水事故等事故灾难的救援行动,科学防控甲型H1N1流感、高致病性禽流感等公共卫生事件,妥善处置拉萨“3·14”和乌鲁木齐“7·5”事件,成功组织了我在利比亚人员大规模撤离行动等,最大程度地减少了突发事件造成的生命财产损失,促进了社会和谐稳定。

党的十八大报告强调,强化公共安全体系建设,不断实现科学发展、和谐发展、和平发展。“十二五”规划纲要明确指出:“坚持预防与应急并重、常态与非常态相结合的原则,建立健全统一指挥、结构合理、反应灵敏、保障有力、运转高效的国家突发事件应急体系,提高危机管理和风险管理能力。”党的十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,就“健全公共安全体系”做出了具体部署。当前,我国正处于发展的重要战略机遇期和社会矛盾凸显期,突发事件风险增多,公共安全形势复杂,人民群众对公共安全需求日益增长,对应急管

^① 魏礼群:《加强和创新社会管理》,243~255页,北京,学习出版社,2011。

理工作提出了新的更高要求。这就要求继续坚持以人为本,以保障人民群众生命财产安全为根本,以强化应急管理基础和提高重特大突发事件处置能力为重点,全面提高应对复杂多变公共安全形势的能力,最大程度地减少突发事件及其造成的人员伤亡和危害,促进经济社会全面、协调、可持续发展,为构建社会主义和谐社会保驾护航。

应急管理是各级领导干部必须掌握的本领。近年来,我国应急管理人才培养、教育培训、学科建设等工作取得重要进展:应急管理培训已被纳入全国干部教育培训、轮训课程体系,国家和地方应急管理培训基地建设全面展开,培训教材、师资队伍、课程开发稳步推进,分层次、分类别、多渠道、多形式、重实效、充满活力的培训格局初步形成。全国干部培训教材编审指导委员会先后组织编写了《公共危机管理》《突发事件应急管理》等教材。^① 不过,虽然过去应急管理培训工作成效明显,但在培训的组织管理、班次设计、方式方法、培训内容、授课师资、配套措施等方面还普遍存在较大差距。^② 由于我国应急管理培训课程内容设置还没有一个科学标准,具体专题设置也没有统一规范,使得我国当前应急管理教材虽然为数不少,但质量普遍不是太高,权威性、操作性、针对性和实用性有待加强。为此,需要开发一套符合我国应急管理工作实际情况和各级领导干部应急管理培训需求、科学合理、综合实用的教材,使其成为开展各级领导干部应急管理培训的基础教材。

2010年10月,国家行政学院应急管理培训中心(国家应急管理人员培训基地)正式成立,定位为全国应急管理人员培训中心、应急管理政策研究和咨询中心以及国际交流与合作中心。2012年6月,中欧应急管理学院正式成立。近几年,培训中心(基地)广泛借鉴国际先进理念和成功经验,大力开展应急管理相关教学培训、科研咨询和国际交流合作,逐步形成了以实际需求为导向、以应急管理理论为基础、以提高应急处置和安全防范能力为重点、以案例研讨和模拟演练为基本形式、以专兼职教师组合为主要师资、以成建制应急指挥部与各级各类干部选调相结合为培训对象的应急管理培训体系。为更好地为全国领导干部应急管理教育培训提供参考借鉴,中心在借鉴国外先进做法、总结干部教育培训经验的基础上,组织相关人员编写了《政府应急管理》作为基本教材。

^① 薛澜,王郅强,彭宗超,周玲:《我国应急管理人才培养体系的现状与发展》,载《中国应急管理》,2011(8),12~17页。

^② 全国干部培训教材编审指导委员会:《公共危机管理》,北京,人民出版社,党建读物出版社,2006;全国干部培训教材编审指导委员会:《突发事件应急管理》,北京,人民出版社,党建读物出版社,2011。

本书结合应急管理操作性、实践性、经验性强的特点,从我国以“一案三制”为核心内容的应急管理体系建设现状出发,重点围绕应急管理“怎么做”的问题,按照突发事件应对的工作流程,阐述了风险评估、预案编制与管理、监测与预警、信息报告、应急处置、信息发布、恢复与重建、应急保障等环节,总结每个环节的基本原则、主要内容、关键问题,力争做到让各级领导干部“愿意看、看得懂、记得住、用得上、学得会”。本着“总结过去、引领潮流”的原则,本书在比较全面地总结我国过去几年应急管理的做法和经验的同时,对国内外应急管理工作中一些前沿性的问题也进行了介绍。

本书具体结构如下。第一章为应急管理概述,介绍突发事件与应急管理的基本概念、主要特点、发展历程。第二章为应急管理法制,介绍我国应急管理法律体系的构成、《突发事件应对法》的制定与实施过程、突发事件应对中的权利与义务关系。第三章为应急管理体制,介绍应急管理体制的基本概念、我国应急管理体制的基本构成、应急管理中的社会参与。第四章至第十一章,分别介绍风险评估、预案编制与管理、监测与预警、信息报告、应急处置、信息发布、恢复与重建、应急保障等突发事件应对的主要流程。

第一章 应急管理概述 / 1

第一节 突发事件的概念与类型 / 2

- 一、突发事件的定义和特点 / 2
- 二、突发事件的分类、分级与分期 / 4
- 三、突发事件与相关概念的区别与联系 / 7

第二节 应急管理的特点与主要环节 / 10

- 一、应急管理的定义与特点 / 10
- 二、应急管理的主要环节 / 11
- 三、应急管理与相关概念的关系 / 13

第三节 应急管理的发展与变化 / 15

- 一、国外应急管理的发展 / 15
- 二、我国应急管理的发展 / 16

第二章 应急管理法制 / 19

第一节 应急管理法制概述 / 20

- 一、应急管理法制的定义 / 20
- 二、应急管理法制的作用 / 21

第二节 我国应急管理法律法规体系的构成 / 22

- 一、应急管理法律法规体系的概述 / 22
- 二、我国应急管理法律法规体系的基本构成 / 23

第三节 《突发事件应对法》的制定和实施 / 29

- 一、立法过程 / 30
- 二、基本内容 / 32
- 三、实施效果 / 35

第三章 应急管理体制 / 39

第一节 应急管理体制及其主要内容 / 40

- 一、应急管理的统一领导 / 40
- 二、应急管理的综合协调 / 41
- 三、应急管理的分类管理 / 41
- 四、应急管理的分级负责 / 42
- 五、应急管理以属地管理为主 / 42
- 六、应急管理体制一些特定情况 / 43

第二节 政府应急管理体制的综合机构视角 / 43

- 一、各级政府应急管理领导机构 / 44
- 二、各级政府应急管理办事机构 / 45
- 三、各级政府应急管理决策咨询机构 / 47

第三节 政府应急管理体制的专业部门及区域协作视角 / 48

- 一、政府应急管理体制横向关系 / 48
- 二、政府应急管理工作机构及内设办事机构 / 50
- 三、横向跨部门的应急指挥机构 / 53
- 四、横向区域间政府应急管理协调：区域协调与对口支援 / 54

第四章 风险管理 / 57

第一节 风险管理概述 / 58

- 一、风险的定义 / 58
- 二、风险管理的概念 / 59
- 三、风险管理：应急管理的起点 / 59

第二节 风险管理的流程 / 61

- 一、风险识别 / 61
- 二、风险分析与评估 / 62
- 三、风险处理 / 64
- 四、风险监控 / 65
- 五、风险沟通 / 65
- 六、风险管理流程整合 / 66

第三节 风险管理的主要做法 / 67

- 一、自然灾害风险管理 / 67

- 二、事故灾难风险管理 / 68
- 三、公共卫生事件风险管理 / 69
- 四、社会安全事件风险管理 / 70

第五章 应急预案 / 73

第一节 应急预案的概念 / 74

- 一、应急预案的定义与类型 / 74
- 二、应急预案体系的构成 / 76
- 三、应急预案体系建设基本情况 / 77

第二节 应急预案编制与修订 / 78

- 一、应急预案的基本内容 / 78
- 二、应急预案编制基本流程 / 79
- 三、应急预案的修订 / 81

第三节 应急预案演练 / 82

- 一、应急预案演练的类型 / 82
- 二、应急演练的基本过程 / 83

第六章 监测与预警 / 89

第一节 监测与预警概述 / 90

- 一、监测与预警的定义 / 90
- 二、监测与预警的作用 / 91
- 三、监测与预警的要求 / 92

第二节 突发事件监测 / 94

- 一、监测的构成 / 94
- 二、监测的体系 / 95
- 三、监测的方法与手段 / 98

第三节 突发事件预警 / 100

- 一、预警的级别 / 100
- 二、预警的内容 / 101
- 三、预警的渠道与手段 / 102
- 四、预警的程序 / 104
- 五、预警的教训与误区 / 106

第七章 信息报告 / 109

第一节 信息报告的概念 / 110

一、信息报告的内涵 / 110

二、信息报告与责任追究 / 111

第二节 信息收集 / 111

一、信息来源制度化 / 112

二、信息收集平台化 / 114

三、信息报表标准化 / 116

第三节 信息上报 / 117

一、信息报告的主体 / 117

二、信息报告的原则 / 118

三、信息报告的时限与程序 / 119

四、信息报告的内容与方式 / 121

第四节 信息通报 / 121

一、信息通报的类型 / 121

二、信息通报的机制 / 123

三、信息通报的手段 / 125

第八章 应急处置 / 129

第一节 应急处置的概念 / 130

一、应急处置的定义和特点 / 130

二、应急处置的原则 / 132

第二节 应急处置的流程 / 134

一、情况研判 / 134

二、先期处置 / 134

三、启动应急预案 / 135

四、组建应急指挥体系 / 136

五、形成应急处置战术方案 / 138

六、实时监测(监控) / 139

七、临时恢复 / 140

八、应急处置结束 / 140

第三节 应急处置的重要方法 / 140

一、突发事件情况研判方法 / 140

二、应急处置的分割原理 / 143

三、应急处置的社会动员 / 145

第九章 信息发布 / 149

第一节 信息发布的概念 / 150

一、信息发布的定义与特点 / 150

二、信息发布的原则 / 153

第二节 信息发布的方式 / 153

一、信息发布的渠道 / 154

二、信息发布平台 / 156

第三节 信息发布的流程 / 159

一、收集、整理、核实相关信息 / 159

二、确定发布目的、重点、时机 / 160

三、确定发布方式,适时发布 / 160

四、后续发布或补充发布 / 161

第四节 新闻发布会 / 161

一、突发事件新闻发布会的组织 / 161

二、新闻发言人的基本素质与能力要求 / 164

第十章 恢复与重建 / 167

第一节 恢复与重建的基本内涵 / 168

一、恢复与重建的定义 / 168

二、恢复与重建的对象构成 / 170

三、恢复与重建的类型划分 / 171

四、恢复与重建的阶段构成 / 174

第二节 恢复与重建的主要内容 / 175

一、善后处置 / 175

二、调查评估 / 179

三、恢复与重建 / 180

第十一章 应急保障 / 185

第一节 应急队伍 / 186

- 一、专业救援队 / 186
- 二、武装力量 / 188
- 三、志愿者 / 191

第二节 应急资金 / 192

- 一、财政资金 / 192
- 二、社会捐助资金 / 194
- 三、商业及政策保险赔付资金 / 195

第三节 应急物资 / 196

- 一、应急物资的类型和品种 / 197
- 二、应急物资的储备与调拨 / 197

第四节 应急避难场所 / 199

- 一、应急避难场所的定义、类型及作用 / 199
- 二、应急避难场所的规划原则与建设重点 / 200
- 三、国内外应急避难场所的建设现状 / 202

第五节 应急科技支撑 / 203

- 一、应急平台 / 203
- 二、应急产业 / 206

第六节 宣传教育 / 209

- 一、领导干部及公务员的教育培训 / 210
- 二、应急救援队伍的教育培训 / 210
- 三、学生群体的教育培训 / 211
- 四、社会公众的教育培训 / 212

后 记 / 215

第一章

应急管理概述

※本章学习目标

1. 理解突发事件的基本含义、特点及其分类、分级和分期制度。
2. 初步掌握应急管理的基本流程和方法。
3. 了解国内外应急管理的发展历史、现状与趋势。

※本章主要内容

1. 突发事件是指突然发生,造成或者可能造成严重社会危害,需要采取应急处置措施予以应对的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件。
2. 突发事件分为自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件四大类,特别重大、重大、较大、一般四个级别,事前、事发、事中、事后四个阶段。
3. 应急管理主要包括突发事件预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、恢复与重建等四个阶段。
4. 与常态管理相比,应急管理具有状态的特殊性、措施的紧急性、目标的公共性、权力的强制性、过程的循环性等主要特点。
5. 风险管理是应急管理的预防性和基础性工作,危机管理是特殊形态的应急管理。

就管理的内涵而言,应急管理与公共安全管理在我国含义非常相近。

6. 国外应急管理经历了以自然灾害和民防为主的分散管理(20世纪70年代末以前)、整合救灾与民防的综合管理(20世纪70年代末至21世纪初)、深化应急管理能力(21世纪初以来)三个阶段。
7. 新中国成立以来,我国应急管理经历了单灾种为主管理(2003年以前)、以“一案三制”为核心内容的应急管理体系建设(2003年~2007年)、深化应急管理体系建设(2008年至今)三个发展阶段。

第一节 突发事件的概念与类型

一、突发事件的定义和特点

(一)突发事件的定义

突发事件是一个模糊但非常重要的概念,在不同国家有不同的含义和分类。^①突发事件这个概念,是我国约定俗成的名词,不是外来词语的一对一翻译。“突发”一词,顾名思义就是突如其来、出乎预料、令人猝不及防的状态;“事件”一词,按照《辞海》的解释,则是指“历史上或社会上所发生的大事”^②;《现代汉语词典》则解释为“历史上或社会上发生的不平常的大事情”^③。可以说,突发事件就是人们尚未认识到的在某种必然因素支配下瞬间产生的、给人们和社会造成严重危害、损失且需要立即处理的破坏性事件。^④

2003年“非典”疫情结束后,随着党和国家对应急管理工作的重视,实务部门和理论界开始对突发事件进行界定。2005年国务院发布的《国家突发公共事件总体应急预案》把突发事件界定为:“突然发生,造成或者可能造成重大人员伤亡、财产损失、生态环境破坏和严重社会危害,危及公共安全的紧急事件。”2007年11月1日起施行的《突发事件应对法》把突发事件界定为:“突然发生,造成或者可能造成严重社会危害,需要采取应急处置措施予以应对的自然灾害、事故灾难、公共卫

① 李明强,岳晓:《透视混沌理论看突发事件预警机制的建设》,载《湖北社会科学》,2003(1)。

② 辞海编辑委员会:《辞海》,1999年版缩印本,160页,上海,上海辞书出版社,2001。

③ 中国社科院语言研究所词典编辑室:《现代汉语词典》,5版,1246页,北京,商务印书馆,2005。

④ 朱力:《突发事件的概念、要素与类型》,载《南京社会科学》,2007(11)。

生事件和社会安全事件。”^①

(二)突发事件的特点

1. 突发性

一般而言,突发事件具有突然发生、突如其来、出乎预料的特征,“出其不意,攻其不备”,管理者在事发之前未能准确预料到,没有提前做好充分准备。一是事件的发生出乎预料,即在什么时间、什么地点、因什么原因、发生什么事件、造成什么危害等缺乏清晰准确的判断。虽然有些突发事件存在着发生征兆和预警的可能,管理者能够提前捕捉一些信息,但由于事件真实发生的时间、地点、规模等难以为管理者所准确预见和判断,同样具有突发性。二是心理、资源和应对措施等各项准备工作不到位。由于事发突然,在心理上,人们高度震惊,易产生恐慌情绪,发生听信各种谣言、逃离事发现场等行为;在资源上,人、财、物等各种应急资源没有提前做好充分准备,容易出现暂时性短缺,发生哄抢行为;在应对措施上,由于缺乏必要的预案和具体有效的手段,必须针对具体情况临时制定各种应急措施。

2. 危害性

突发事件是“造成或者可能造成严重社会危害,需要采取应急处置措施予以应对”的事件。从突发事件危害的影响方式来看,包括客观损失和主观影响两个方面。其中,客观损失包括人员伤亡、经济损失、环境影响(包括自然环境、生态环境、生活环境和社会环境)、社会秩序破坏等;主观影响包括政治影响、社会影响、媒体关注度、敏感程度等。突发事件发生后,要求管理者迅速做出决策,调动和配置一切可得资源进行应对,尽快控制事态,消除不利后果。从突发事件危害的影响周期来看,有些破坏是暂时性的,随着突发事件处置的结束逐步消除;而有些破坏产生的影响则是长期的,少则几年,多则几十年,甚至达到百年、数百年。这就要求管理者尽快控制、减轻和消除突发事件引起的严重社会危害,规范突发事件应对活动,保护人民生命财产安全,维护国家安全、公共安全、环境安全和社会秩序。

3. 不确定性

突发事件通常在发生的状态、发生的原因、发展变化的过程、造成的后果等方面具有高度的不确定性,存在信息不及时、不准确、不全面等现象,造成决策困境。在发生状态方面,突发事件通常突如其来,在什么时间、什么地点、以何种形式和规

^① 在2007年《突发事件应对法》出台之前,“突发公共事件”的概念用得较多;之后,“突发事件”的概念用得比较普遍。

模爆发通常难于提前预测。在发生原因方面,突发事件发生后的第一时间,各种信息高度混杂,到底是自然原因、技术原因、人为原因、管理原因等经常无法用常规性规则进行判断,通常需要在经过比较长的调查核实后方能确定。在事态发展变化方面,突发事件发生之后,许多不确定因素在随时发生变化,事态的发展也会随之出现变化;究竟事态会朝哪个方向发展,是好转还是恶化,在较短时间内往往难于研判,并且其后的衍生和可能涉及的影响没有经验性知识可供指导。在造成的后果方面,究竟事态会产生哪些严重危害,最终能否得到有效控制和解决,取决于各方面的因素,通常需要在事件发生一段时间后才能渐渐清晰。

4. 公共性

政府面对的公共领域的突发事件有别于企业等私人领域发生的突发事件。在危害对象方面,突发事件可能会对社会系统的基本价值观和行为准则架构产生影响,其影响范围是在社会公共领域,涉及的主体是公众。在应对主体方面,突发事件要求政府等公共部门使用公共权力,调动公共资源,尽快控制事态发展,减轻事件危害,并从事件中学习提高。与公共领域发生的突发事件不同,企业突发事件是指在企业经营管理活动中,由于外界环境因素或企业自身引起,出人意料地发生,给企业造成严重危害、损失或影响且需要立即处理的负面事件。其影响范围主要是在企业相关利益主体,应对也主要是在企业层面展开。当然,在一定条件下,企业突发事件也可能转化或升级为公共领域的突发事件。

二、突发事件的分类、分级与分期

(一) 突发事件的分类

突发事件的种类纷繁复杂,可以从不同的维度对其进行划分。例如,按照成因,可分为自然性突发事件和社会性突发事件;按照危害性,可分为轻度突发事件、中度突发事件、重度突发事件;按照可预测性,可分为可预测的突发事件、不可预测的突发事件;按照可防可控性,分为可防可控的突发事件、不可防不可控的突发事件;按照影响范围,可分为地方性突发事件、区域性突发事件或国家性突发事件、世界性或国际性突发事件。

根据突发事件的发生过程、性质和机理,我国把突发事件主要分为以下四类(见表1-1)。需要强调的是,这四大类突发事件往往相互交叉和关联,某类突发事件可能与其他类别的事件同时发生(如大灾之后可能有大疫,重大地震和洪涝灾害