

社会建设系列

湖北省推进学习型党组织建设丛书

社会突发事件应急管理

余 廉 叶金珠 著

长江出版传媒
湖北人民出版社

社会建设
系列

湖北省推进学习型党组织建设丛书

社会突发事件应急管理

余 廉 叶金珠 著

长江出版传媒
湖北人民出版社

鄂新登字 01 号

图书在版编目(CIP)数据

社会突发事件应急管理/余廉,叶金珠著.

武汉:湖北人民出版社,2012.9

(湖北省推进学习型党组织建设丛书)

ISBN 978 - 7 - 216 - 07343 - 1

I. 社…

II. ①余…②叶…

III. 突发事件—公共管理—研究—中国

IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 210334 号

· 湖北省推进学习型党组织建设丛书 ·

社会突发事件应急管理

余廉 叶金珠 著

出版发行:  长江出版传媒
 湖北人民出版社

地址:武汉市雄楚大道 268 号

邮编:430070

印刷:武汉中远印务有限公司

印张:4.875

开本:787 毫米 × 1092 毫米 1/32

字数:79 千字

版次:2012 年 9 月第 1 版

印次:2012 年 9 月第 1 次印刷

书号:ISBN 978 - 7 - 216 - 07343 - 1

定价:8.00 元

本社网址:<http://www.hbpp.com.cn>

湖北省推进学习型党组织建设丛书

编委会

主 任

尹汉宁

副 主 任

余立国

委 员

赵凌云 张依涛 陈绪群 刘兆麟
郭玉吉 陶良虎 严学军 孙振声
喻立平

顾 问

(以姓氏笔画为序)

冯天瑜 刘纲纪 李 龙 杨叔子
夏振坤 郭道扬 陶德麟 章开沅
熊召政 谭崇台

各系列主编

经济建设系列	张中华
政治建设系列	虞崇胜
社会建设系列	刘献君
文化建设系列	黄永林
生态建设系列	王雨辰
感知湖北系列	刘玉堂

目 录

导 言 / 1

一、公共安全——风险社会公共管理命题 / 3

1. 挑战中国：“高风险社会”下的公共安全 / 4
2. 行政视野：安全是政府行政能力的一种考量 / 7
3. 时代呼唤：公共安全应急体系建设方兴未艾 / 9

二、管理框架——技术与规制并举的 应急管理规则 / 17

1. 体制先行：政府职能框架 / 17
2. 机制保障：先进技术支撑 / 25
3. 法制规范：确保依法应急 / 33
4. 预案体系：横向到边，纵向到底 / 42

三、应对策略——网络时代突发事件应对原则 / 51

1. 突发事件预防：“预警第一”原则 / 55
2. 突发事件响应：“时间第一”原则 / 63

3. 突发事件处置：“人本第一”原则 / 70

4. 突发事件总结：“法治第一”原则 / 78

四、众志成城——资源整合与社会动员相结合的应急救援 / 88

1. 集中优势：发挥专业救援队伍力量 / 88

2. 纵横联动：整合社会组织形成社会协同 / 95

3. 内在激励：发掘应急救援新兴产业市场 / 104

4. 社会根基：提高公民抗灾能力形成公众互助机制 / 112

五、新的挑战——非常规事件中的应急行政 / 120

1. 居安思危：常态与非常态相结合的应急行政 / 121

2. 快速反应：功能齐全与运转高效的应对 / 128

3. 条块结合：行政责任制下的专业指挥 / 136

后 记 / 146

进入新世纪以来,影响国际安全、国家安全与公共安全的不确定与不稳定因素逐渐增多。由于人类社会已经进入风险社会,并且风险全球化与经济全球化同步,各国政府均面临着应对重大风险事件的严峻考验。

近十年来,我国处在自然灾害频生、事故灾难频发、公共卫生事件频现、社会安全事件频出的历史阶段。据统计,近年来公共安全问题造成的经济损失每年约 6500 亿元,而且呈逐年扩大之势。特别在互联网普及率不断提高的时代,一些普通的小范围的社会事件,经由网络传播也能演变成公共危机事件,这种新类型的公共安全危机已成为政府应急管理实践中又一新的对象。因此,建立健全我国突发事件应急体系,提高保障公共安全与应对突发事件的能力,是全面落实以人为本的科学发展观,构建社会主义和谐社会的必然要求,具有迫切的现实需求和长远的战略意义。

安全,是指不受威胁,没有危险、危害、损失的一种社

会状态,是在人类生产过程中,将各种对人类生命、财产、环境可能产生的损害控制在人类能接受水平以下的状态。所谓“安”,是指免除了不可接受的损害风险的状态;所谓“全”,是指所有个体、集体、团体在全部的社会生产生活中的“安”。由于社会突发事件直接影响人身安全、社会安全、国家安全,关联着公民的生存权利、社会的公共秩序、国家的公共权力。因此,在安全问题上,任何放过的或被忽略的“小”都可能变成“大”。所以,要预防社会突发事件,必须从“安”上着手,将各种风险隐患要素进行掌控,防止突发事件从最薄弱处爆发出来;更要从“全”处掌控,全方位、全过程进行预防和管控,容不得半点疏漏、半点侥幸和半点松懈。

中国正处于社会转型时期,经济发展不均衡,社会矛盾积聚,甚至出现了某种“突发事件常态化”的苗头。因此,必须站在贯彻落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的高度,认识做好突发事件应急管理工作的重大意义。“沧海横流,方显英雄本色”。对于政府领导者来说,社会突发事件既是不可避免的现实任务,也是对其综合执政能力的政治考验,面对突发事件带来的种种急难状态,领导者必须表现出“非常能力”,方能及时化解矛盾,带领众人度过危机。

一、公共安全——风险社会公共管理命题

GONG GONG AN QUAN
FENG XIAN SHE HUI GONG GONG GUAN LI MING TI

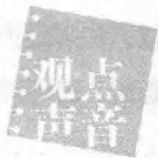
人类社会自进入 21 世纪以来,在发展步伐日益加快的同时,随之衍生出来的各种社会风险也日渐显现,不知不觉中步入了德国社会学家贝克提出的“风险社会”时代。然而长期以来,我们习惯于社会常态下的管理,对社会非常态的风险缺乏认知和应对的经验。而“风险社会”的来临,对传统的公共事件危机治理机制提出了巨大挑战。随着“非典”的来袭、禽流感的爆发、南方地区大面积冰雪灾害以及四川汶川大地震的阵阵袭扰,我国“风险社会”所具有的爆发性、扩散性、不可预测性的风险特质已经充分显现,这些也在不断拷问我国政府的公共危机管理能力。因此,建立符合我国社会管理需要的新型危机应对机制,已经成为一项紧迫而现实的政治任务。从政府行政改革角度讲,公共危机的治理本身,已成为我们政府不断提高执政能力、建立服务型政府而不断寻求和谐发展之路的重要途径。

1. 挑战中国：“高风险社会”下的公共安全

1986年，德国社会学家贝克首次提出“风险社会”的概念，并以此来描述当代社会。随着前苏联切尔诺贝利核事故，以及英国疯牛病、中东恐怖主义等全球性公共危机的蔓延，风险迅速成为西方学者关注的焦点，著名学者如吉登斯、卢曼以及拉什等都对此进行了系统研究，形成了风险社会理论。风险社会理论是在反思现代化的基础上提出来的。现代科技为人类提供了无与伦比的便利条件，极大地促进了社会进步，但与此同时也使这个世界变得更加复杂、更加难以预测，社会发展的不确定性显著增强，现代化过程中的风险更难控制。随着全球化进程的加速进行，风险跨越了民族、国家的界限，扩散到世界的各个角落，世界进入一个“风险世界”之中。

风险社会拷问了“工业化”、“现代化”、“现代性”的单纯美好，无所不在的风险在广度和深度上大大超过以往任何时代。它已经跨越了生产者和消费者的划分、富人和穷人的界限，超越了地域、民族、国家和意识形态的界线，成为一种新型的、全球性的危险，成为一种巨大的、威胁人类安全和生存的危险。而中国近年来涉及社会公

共安全的意外事故和灾变性事件也在不断增加,例如“非典”、禽流感、矿难事故、地震、雪灾,等等。



中国改革带来的社会变革并非线性的,而是具有强烈的时空重叠性,传统、现代性和后现代性,本土性、全球性等交织在一起,造成了风险类型的多样性、风险主体的多元性以及风险关系的复杂性。传统的自然风险与现代的人为风险不仅并存,而且在可能的条件下相互强化,不仅带来了风险的普遍化,而且不断产生着新的风险以及新的脆弱对象。

(杨雪冬:《改革路径、风险状态与和谐社会治理》,《马克思主义与现实》2007年第1期)

作为风险社会的进程后果,公共安全事件必将频繁发生。由各种风险引发的公共安全事件,正在成为人们在风险社会话语体系下关注的主要话题。据资料统计,我国每年因为各类公共安全事件(自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件)造成的损失高达全国

GDP的4%~6%，这些事件每年夺去约20万人的宝贵生命。因此，如何预防和减少各种重大灾害、事故和突发社会事件的发生及其造成的损失，保护人民的生命和财产安全，维护社会稳定和促进经济持续协调发展，成为我国各级政府履行社会管理和公共服务职能的一个重要任务。

党的十六大报告提出了全面建设小康社会的宏伟目标，并把“社会更加和谐”作为六项具体目标之一。党的十六届四中全会更加鲜明地提出要构建社会主义和谐社会，要“把和谐社会建设摆在重要位置”。从社会安全运行的角度上讲，建设社会主义和谐社会，实际上就是要努力消除社会发展进程中各种隐性或显性的风险因素，促进人与人的和谐、人与自然的和谐、人与社会的和谐，化解多向度的社会风险。在当前风险社会的历史进程中，建构独具中国特色的规避各类社会风险的预警与应急管理机制就成为现实的急需。

最大限度地降低各类社会突发事件发生的可能性，是任何一级政府在公共安全方面所要面对的首要任务。但公共安全事件的突发性强，具有很大的不确定性和社会扩散性，采用常规状态下的社会管理手段有时效果不理想，常规的管理理念和行政程序在维护公共安全的应急管理方面表现为“缺位”或“失效”。因此，各种社会突

发事件给政府的执政能力带来了前所未有的挑战与考验。显然,如果对潜在的威胁和可能的风险有足够的重视并加以正确防范,各类破坏性事故与社会突发事件就可能减少;如果对潜在的威胁和可能的风险缺乏认识或轻视它们时,各类社会突发事件就会不期而至。如果面对已经发生的危机能够很好地应对和处置,那么社会突发事件所带来的危害是可以被限定的;如果不能很好地应对和处置,那么社会突发事件就会升级,社会危害会快速增大。

2. 行政视野:安全是政府行政能力的一种考量

自历史有文字记载以来,由于自然环境演变的不确定性、人类的有限理性以及风险控制能力,人类社会在其发展过程中总是与危机相伴随。人类文明本身的形成与发展过程,就是回应各种危机挑战的过程。现代社会中,科学技术的发展为本已充满不确定性的社会生活注入了更多的变量和参数,由工业社会的高度发展而导致的现代性对人类社会每一个领域都带来了极大的不确定性。尤其是近年来,由于网络技术的扩散效应,任何地点发生的局部社会事件,都可能很快成为公众关注的焦点而转化为社会突发事件,并由此带来社会秩序的震荡

和社会财富的损失。社会突发事件由此成为了政府行政生态中的常态事件,政府日常管理的行政过程无疑将更多地处于常态环境和应急环境的交替之中。

在公共管理领域中,社会突发事件是相对于人类生活正常社会关系秩序的破坏现象,它意味着一系列终止社会正常进程和瓦解社会正常秩序的事件(如地震、极端气候现象、恶性疾病流行、群体性事件、恐怖事件等)正在迅速展开,对社会稳定的破坏力大大超过了正常水平,迫使以政府为核心的公共管理主体系统,必须在时间、人员、物力、信息、策略等方面,在应对资源稀缺的压迫性约束条件下做出反应,采取控制或调节行为以维持社会系统的生存与正常运转。这就对政府以及党政干部带来了巨大的挑战。

突发事件处置成为各级党委执政能力和政府行政能力的重要考验。突发事件的事前预防、事中处理与事后安置效果,全面地折射出一级政府是否能够全面履行职能并进一步提高行政能力,折射出突发公共事件应急预案的编制和具体落实的程度。对突发公共事件的协调管理以及明确分工责任制的具体落实,考验着一级政府的组织管理体系是否完备;对突发事件处置的及时性,考验着决策者的决策力与责任感。

随着我国政府应急管理体系的健全,突发事件处置

不力行为受到行政问责开始成为制度。2009 年中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》，其中明确将“对群体性、突发性事件处置失当，导致事态恶化，造成恶劣影响的”列入问责条件，对突发事件应急处置给予了高度重视。

党的十六届四中全会《决定》提出：“要适应我国社会的深刻变化，把和谐社会建设摆在重要位置。”如何加强政府行政能力，构建社会主义和谐社会，是摆在各级政府面前一项重大而紧迫的战略任务，对政府行政能力提出了新的严峻的挑战。当前，我国现代化建设进入新的阶段，改革和发展处于关键时期，影响公共安全因素增多，各类突发事件时有发生，然而，我们的应急管理工作基础比较薄弱，预防和处置突发事件的能力也有待提高。因此，必须适应时代的要求，提高政府的应急处置能力，加强应急管理，提高应对社会突发事件的能力。

3. 时代呼唤：公共安全应急体系建设方兴未艾

目前，我国正处于突发事件高发时期，各种自然灾害、事故灾难、公共卫生事件等危害公共安全的突发事件越来越频繁地出现。可以预测，未来一段时期内我国

将面临突发事件带来的严峻考验。如何不断完善公共安全应急体系,提高政府应对突发事件的能力,已成为构建和谐社会的的一个重要任务。



中国工程院院士、清华大学范维澄教授(国家中长期科技发展战略规划组公共安全领域专家组组长):目前我国正处于经济和社会的转型期,公共安全面临的严峻形势越来越凸现出来,引起了决策层和全社会的广泛关注。经过半年多的研究,专家组 100 多位成员形成了一个非常宝贵的共识:在谋求经济与社会发展的全部过程中,人的生命始终是最宝贵的,应当像对待人口问题、资源问题、环境问题一样,把重视公共安全问题作为一个不可动摇的基本国策来认真对待。

(《瞭望》新闻周刊 2004 年 2 月 23 日)

显然,完备的公共安全应急体系可以使社会突发事件对社会经济生活的影响程度降到最低限度。依照国家总体部署,国家公共安全应急体系由基本管理框架与基