

应急

Yingji Guanlixue

管理学

 刘圣汉 编著



中国矿业大学出版社

China University of Mining and Technology Press

应急管理学

刘圣汉 编著

中国矿业大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

应急管理学/刘圣汉编著. —徐州:中国矿业大学出版社,
2009.12

ISBN 978-7-5646-0575-9

I. 应… II. 刘… III. 紧急事件—公共管理 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 000311 号

书 名 应急管理学

编 著 刘圣汉

责任编辑 钟 诚

出版发行 中国矿业大学出版社

(江苏省徐州市解放南路 邮编 221008)

营销热线 (0516)83885307 83884995

网 址 <http://www.cumtp.com> **E-mail:** cumtpvip@cumtp.com

排 版 徐州中矿大印发科技有限公司排版中心

印 刷 徐州中矿大印发科技有限公司

经 销 新华书店

开 本 850×1168 1/32 **印张** 10.375 **字数** 270 千字

版次印次 2009 年 12 月第 1 版 2009 年 12 月第 1 次印刷

定 价 28.50 元

(图书出现印装质量问题,本社负责调换)



建立健全社会应急体系,加强应急管理工作,就是要提高国家保障公共安全和处置突发公共事件的能力,预防和减少自然灾害、事故灾难、公共卫生和社会安全事件及其造成的损失,保障国家安全、保障人民群众生命财产安全、维护社会稳定。

加强应急管理,提高预防和处置突发公共事件的能力,是关系国家经济社会发展全局和人民群众生命财产安全的大事,是构建社会主义和谐社会的重要内容。

当今世界,人类面临的发展机遇增多,但面临的挑战也在增加。各种传统的和非传统的、自然的和社会的安全风险交织并存,重大自然灾害频繁发生,重大疫情传播范围扩大,能源资源紧缺和生态环境恶化,恐怖主义抬头,民族宗教矛盾和地区冲突加剧。公共安全事件的诱因和影响呈现较强的世界性特点,增加了预防和控制难度。2003年暴发的“非典”疫情和2004年防治“禽流感”都说明了这一点。



从国内看,我国现代化建设进入新的阶段,改革和发展处关键时期,工业化、城市化加速发展,社会利益关系错综复杂,不断出现一些新情况新问题;重大自然灾害、重大安全事故、重大公共卫生事件和社会安全事件难以避免。突发公共事件不仅会给人民群众生命财产造成巨大损失,还会影响社会稳定,甚至对国家安全和经济社会发展全局也会产生重大影响。我们必须增强忧患意识,更加重视建立健全突发公共事件应急机制、加强应急管理工作,为全面建设小康社会加快现代化建设提供一个稳定、安全的社会环境。

——中共中央政治局常委、国务院总理温家宝 2005 年 7 月 22 日在全国应急管理工作会议上的讲话





前言

当今世界,各种事物无时无刻不在发生着巨大的变化。无论是政治、经济、军事,还是科技、文化,都在以较快的速度发生着变化。因此,意外事故、突发事件也随时随处都在发生着,各种危机更是随时随地伴随着我们的生活。怎样应对如此多变复杂的形势?唯当未雨绸缪,预防为主,事前安排,做到心中有数。

自1949年新中国成立以来,我国一直奉行“以不变应万变”的指导方针,冷静、稳妥、成功地应对了50年代末、60年代初的“大跃进”失败和三年自然灾害对我们党和国家的打击;以超人的智慧和胆量应对了1969年中苏“珍宝岛事件”;以自强不息、团结互助的大无畏精神应对了1976年的唐山大地震。凡此种种,中国的领导人和广大人民群众都依靠“人定胜天”、“与天斗,其乐无穷;与地斗,其乐无穷;与人斗,其乐无穷”的精神,并且靠着强大的中国共产党领导和社会主义大协



作精神,战胜了一个又一个的困难,渡过了一个又一个的难关。

回首往事,我们感慨万分。改革开放前,由于没有做好应急预案,没有应急管理的专业人员以及相关研究,我们在应对突发事件和自然灾害时,付出了惨痛的代价。改革开放 30 多年以来,经过多年的努力,我国应急管理体系基本建成,在“98 抗洪”、“2003 年‘非典’”、“2008 年南方雨雪冰冻灾害”、“2008 年四川汶川特大地震”等特大自然灾害面前,由于我们有了科学发展的战略,有了应对突发事件的经验和教训,终于以较小的代价获取了社会的稳定、政治的进步和经济的发展。但在目前的社会进步和经济发展的进程中,仍然有一些不稳定因素,如煤矿的安全生产问题、民族宗教矛盾化解问题、地震与特大洪水等自然灾害的预防、急救等问题,每时每刻都在考验着我们的党、国家和民族。如何科学应对这些问题,一直未有系统的研究和谋划。也就是说,我们应该有应对危机的有效办法和有力措施,这就是“应急管理学”。

中国矿业大学是教育部直属的全国重点大学。其中,安全工程是全国高校中设置最早、研究最深入、发展最前沿的国家一级重点学科。在此背景下,编者根据多年资料的收集和学术研究,结合当前社会发展以及国情的需要,编写了这本《应急管理学》。

“应急管理”是在“危机管理”的基础上延伸出来的一个研究方向。“危机管理”是宏观的、静态的、有预见、有预测也有预感的一种定向思维管理方式和方法,而“应急管理”是微观的、动态的,不可预见但应有预防,没有预感但可以预测的一种发散思维管理方式和方法。我们对应急预案的制订和实施、应急管理与国家安全、应急救灾物质的战略储备等内容进



行了专门研究和归纳梳理,从理论上对突发事件做到可预测、有预案。对我们日常生活中可预感到的公共安全、地域安全、民族宗教矛盾化解、重大自然灾害、重大疫情传播,以及能源资源危机等进行了研究、分析和论证,对各种形式的应急处置制订了预案。同时,借鉴了国外发达资本主义国家的应急措施和常规机制,书后还附有近几年国内外发生的重大突发事件的具体应对措施。因此,这是一本新世纪面临国际国内突发事件具体应对的,在理论上探索、在实践中总结的能开拓眼界且具有一定使用价值的专著,可供从事社会工作的从业人员参考、阅读。

在本书出版过程中,得到了中国矿业大学相关领导、同事的支持,在此一并感谢。由于本书出版仓促,书中难免有疏忽之处,敬请广大读者、同行批评指正。

参加编写的人员还有:赵文永、王森、孟丽、秦峰。

3

编 者

2009年12月



前 言



目 录

第一章 绪论.....	1
第一节 应急管理概念.....	2
第二节 国外应急管理发展状况.....	4
第三节 我国突发公共事件应急管理的现状	13
第二章 应急管理的组织体系	19
第一节 应急管理体系组织结构	19
第二节 发达国家应急管理体系	22
第三节 我国现行应急管理体系分析	25
第三章 全民公共危机和防范风险的意识	35
第一节 培育全民公共危机意识的重要意义	36
第二节 加强公共危机教育,增强应急防范意识.....	39
第三节 境外的公共危机教育	41



第四节	我国公共危机应急教育	46
第四章	应急预案的制订与实施	49
第一节	为什么要制订应急预案	50
第二节	应急预案的基本要素	56
第三节	应急预案的制订	58
第四节	应急预案的评审与实施	68
第五章	应急救灾物资的战略储备	74
第一节	应急救灾物资的日常管理及使用程序	76
第二节	应急救灾物资的筹措及社会捐助	84
第六章	应急管理与国家安全	93
第一节	应急管理与国家政治	95
第二节	应急管理与社会稳定	98
第三节	应急管理与构建和谐社会	108
第七章	公共安全的应急管理	117
第一节	什么是公共安全	118
第二节	我国公共安全问题的新特点	120
第三节	公共安全应急管理的国际经验	121
第四节	突发事件的公共安全处置	126
第八章	区域性社会危机的应急管理	132
第一节	区域应急管理简介	133
第二节	区域应急管理特点	136
第三节	区域应急管理的基本原则和任务	139



第四节	区域性社会危机管理系统的构建·····	141
第九章	民族宗教矛盾的应急管理·····	148
第一节	当今世界民族宗教问题的主要特点·····	148
第二节	我国处理民族宗教问题的 基本原则和方针·····	152
第三节	党和政府的民族宗教基本政策·····	156
第四节	突发民族宗教矛盾的合理合法处置·····	160
第十章	重大自然灾害的应急管理·····	164
第一节	自然灾害的种类、特征及危害·····	165
第二节	自然灾害的预防·····	174
第三节	自然灾害的应急处置·····	178
第十一章	重大疫情传播的应急管理·····	192
第一节	疫情的发生、发展、传播及其危害·····	193
第二节	疫情传播的预防·····	206
第三节	重大疫情传播的应急处置·····	210
第十二章	能源资源紧缺的应急管理·····	216
第一节	全球性能源资源紧缺的态势·····	217
第二节	能源资源紧缺的影响因素·····	222
第三节	能源资源突然紧缺的预防及应急处置·····	225
第十三章	国外应急管理研究·····	233
第一节	联合国关于减灾战略的预警概念·····	234
第二节	美国应急预案的制定及实施·····	242



第三节	英国应急管理的特点及启示	252
第四节	德国应急管理的特点及启示	264
第五节	俄罗斯、日本应急管理的实施	272
第十四章	应急管理案例分析	283
案例一：“中国九八抗洪”的应急管理及启示		
（自然灾害类）	283	
案例二：“汶川大地震”的应急管理经验及启示		
（自然灾害类）	286	
案例三：“东京沙林毒气事件”应对的经验及启示		
（社会安全类）	291	
案例四：“美国‘9·11’事件”应对的经验及启示		
（社会安全类）	293	
案例五：“非典疫情”应对的经验及启示		
（公共卫生类）	299	
案例六：“美国疯牛病”的应对经验及启示		
（公共卫生类）	306	
案例七：“铜川陈家山煤矿特大瓦斯爆炸事故”的		
应对经验和启示（事故灾害类）	309	
案例八：“重庆开县井喷事故”应对的经验及启示		
（事故灾害类）	311	
参考文献	315	
后记	320	



第一章

绪论

当今社会,经济全球化进程日趋加快,世界格局多极化趋势越来越明显,各种矛盾和竞争错综复杂。长期以来,人类社会的进步常常以其赖以生存环境的不断恶化为代价,其后果必然是自然或人为灾害的不断增多。近年来,随着经济社会的发展,城市面积不断扩大,人口、资产密度迅速提高,使人为灾害、自然灾害以及复合型灾害的发生频率、影响范围与危害程度均在增长,国内外城市综合性的重大突发公共事件的发生频率与危害已呈现不断加大的趋势,如自然灾害、突发公共卫生事件、突发社会安全事件、特大安全事故等,这些都产生了严重的社会连锁反应和政治后果。这种不可预测的、规模较大的突发公共事件,往往会对人类的生存和发展造成预料不到的灾难性后果与危害。美国“9·11”事件和2003年发生的“非典”公共卫生事件等,充分显示了当前人类应急管理水



平的滞后。如何应对突发事件及其引起的危机,已成为世界各国政府、各个城市都必须认真对待的重大问题。

我国正处在经济转轨和社会转型期,面临的矛盾错综复杂,加上自然灾害、事故灾难、公共卫生和社会安全暴露的不和谐问题,随时随地都存在爆发各种突发公共事件的可能性。因此,不论是从领域、频度,还是从规模、组织等维度来看,现阶段我国都处于突发公共事件的多发期。2003年“非典”的肆虐造成数百人死亡的现实暴露了我国卫生应急防御体系的薄弱,同样,应急管理技能的缺乏也出现在矿井事故、化学物品泄漏等公共事件中。目前,我国应急管理工作基础比较薄弱,体系、机制、法制尚不完善,预防和处置突发公共事件的能力亟待提高,并没有一个真正意义上类似于美国的应急管理体系,突发公共事件应急管理的研究还处于破题阶段。

2

第一节 应急管理的概念

应急管理,顾名思义是应对突发公共事件的管理。国外突发公共事件应急管理多是在危机管理的范畴内加以研究。罗伯特·吉尔(Robert Gurr)(1981)认为:危机研究和管理的目的就是要最大限度地降低人类社会悲剧的发生。格林(Green)(1992)注意到危机管理的一个特征是“事态已发展到无法控制的程度”。一旦发生危机,时间因素非常关键,减少损失将是主要的任务。危机管理的任务是尽可能控制事态,在危机事件中把损失控制在一定的范围内,在事态失控后要争取重新控制住。米特罗夫(Mitro)和佩尔森(Pearson)认为收集、分析和传播信息是危机管理者的直接任务。危机发生的最初几小时(或危机持续时间很长时的最初几天),管理



者应同步采取一系列关键的行动。这些行动是“甄别事实,深度分析,控制损失,加强沟通”。

综合上述,“应急管理就是风险管理,其目的是使社会能够承受环境、技术风险,应对环境、技术风险所导致的灾害。”应急管理的目的就是规避风险、应对风险。美国学者认为,应急管理包括减缓(Mitigation)、准备(Preparedness)、响应(Response)、恢复(Recovery)4个阶段。对各种突发事件实施有效的应急管理是政府的一项重要职能。所谓政府应急管理,是指政府为了应对突发事件而进行的一系列有计划有组织的管理过程,主要任务是如何有效地预防和处置各种突发事件,最大限度地减少突发事件的负面影响。应急管理是一个由不同阶段和各种应对措施组成的管理过程,是政府一种特殊的管理形态。突发事件应急管理工作是一项系统工程,政府应急管理过程中各个阶段的主要工作内容如下:

一、减缓阶段

减缓阶段是指政府为了消除危机出现的机会和减轻危机事件的危害所做的各种预防性工作。有的危机是可以预防的,有的危机是无法避免的,但可以通过采取措施减缓危机的危害后果,最为普遍的措施就是做好风险评估工作,及早预测可能面临的风险及危害后果,从而制定和采取相应的预防措施。国外通常采取的措施是加强土地、建筑管理,使建筑标准达到防震、防火、防飓风的要求;组织水利设施建设,以便防洪泄洪;检查排除灾难、事故、疫情隐患等各项工作。

二、准备阶段

准备阶段是指政府为了应对潜在危机事件所做的各种准



备工作,主要有预警监测、科学研究、信息处理、日常管理等准备工作。如广泛收集自然和社会环境中突发事件的征兆信息,发现并跟踪监测各种隐患发展势态,建立预警系统,及时对事态作出准确评估;搭建信息平台,为应急指挥决策提供信息支撑;组织制订应急预案,组织演练活动,从中发现不足,并不断修订、完善预案;落实人力、物力等保障基础,注重设备的日常保养,使之随时都处于可动用状态;等等。

三、响应阶段

响应阶段是指政府在危机发生发展过程中所进行的各种紧急处置工作。当危机事件不可避免地发生时,政府的当务之急就是控制事态的恶化,尽可能减少人员伤亡和财产损失,安抚公众情绪,保证社会稳定。危机一旦发生,政府决策者必须立即启动应急预案,采取有效措施,动用各种社会资源,开展现场处置和施救工作,尽快修复已毁损的社会系统,积极防范危机事件的再度发生,确保社会的稳定和有序。

四、恢复阶段

恢复阶段是指政府在危机事件得到有效控制后为了恢复正常状态和秩序所进行的各种善后工作。危机势态得到控制后,人们从紧张和失衡状态中恢复后,政府要进行危机后的恢复重建、有关责任的追究、民众心理慰藉和信心恢复,防止危机复发。

第二节 国外应急管理发展状况

突发性公共事件是世界各国都不可避免要面对的重大挑



战。在应对和处理突发性公共事件实践中,美国等其他国家积累了丰富的经验,形成了比较完善的应急管理系统和运作机制,对我国应对突发公共事件进行应急管理具有很好的学习和借鉴意义。

一、美国突发公共事件的应急管理发展状况

美国最早的公共安全管理行为出现在 1803 年,国会通过法案,由联邦政府对遭受火灾的新罕布什尔提供财政援助。依此法案模式,直到 1950 年通过《灾难救济法》的一个多世纪里,美国先后就遭受飓风、地震、洪水等灾害地区援助问题通过了 128 个法案。仅仅被视为法律执行部门和消防局的功能的应急管理,已被定性为政府(地方、州、联邦)的法定责任,被选举的官员对于灾难的反应、保护生命和财产负有内在和法定的责任。

20 世纪 70 年代,不断发生的重大自然灾害在促使美国国会通过了两个洪水保险法后,也推动其向全面的灾难救助立法前进,于 1974 年通过了新的《灾难救济法》。该法令不仅设立了对受灾家庭和个人的资助项目,更重要的是将联邦政府的公共安全管理从应对和恢复的反应性政策,拓展到减灾和准备的预防性政策。为了改变应急管理中各个机构之间权限不明、相互扯皮等问题,1979 年,卡特发布 12127 号行政命令,合并诸多分散的紧急事态管理机构,组成统一的联邦紧急事态管理局(FEMA),其局长直接对总统负责。自此,美国的公共安全管理机制正式建立。紧急事态管理局成立以来,把工作重心放在应对各种灾难、特别是自然灾害上,在 1993 年中西部大洪水、1994 年的诺斯里奇地震中发挥了重要的作用。

