

 中国书籍文库 | 汇集优秀原创学术论著
China Books Library | 推动科研成果转化交流

公共安全管理研究

Public security management research

张维平 著

 中国书籍出版社
China Book Press

中国书籍文库 | 汇集优秀原创学术专著
China Books Library | 推动科研成果转化交流

公共安全管理研究

Public security management research

张维平 著

图书在版编目(CIP)数据

公共安全管理研究/张维平著. —北京:中国书籍出版社,
2012.9

ISBN 978-7-5068-3121-5

I. ①公… II. ①张… III. ①公共安全—安全管理—
研究—中国 IV. ①D63

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第210238号

责任编辑/ 牧 人

责任印制/ 孙马飞 张智勇

封面设计/ 中联学林

出版发行/ 中国书籍出版社

地 址: 北京市丰台区三路居路97号(邮编:100073)

电 话: (010)52257143(总编室) (010)52257153(发行部)

电子邮箱: chinabp@vip.sina.com

经 销/ 全国新华书店

印 刷/ 北京天正元印务有限公司

开 本/ 710毫米×1000毫米 1/16

印 张/ 22

字 数/ 396千字

版 次/ 2013年1月第1版 2013年1月第1次印刷

书 号/ ISBN 978-7-5068-3121-5

定 价/ 59.00元

前 言

21 世纪以来，全球出现了一系列突发事件。从美国“9·11”事件到韩国大邱地铁火灾，从 SARS 爆发到禽流感流行；从印度洋地震海啸到袭击美国的“卡特里娜”和“丽塔”飓风；从发生在印度尼西亚苏门答腊岛附近海域强地震到发生在 2008 年的四川汶川大地震等。突发事件在给人类带来巨大灾难和无比恐惧的同时，也给人类提出了一个重要课题，如何尽可能避免人类灾难，或尽可能将人类灾难所造成的损失降到最低限度？特别是对于我们这样一个人口众多、正在进行社会转型、处于社会主义初级阶段的国家来讲，意义更为重大。

一、国内外对突发事件系统理论研究的基本现状

早期西方学术界对突发事件的研究主要集中在对自然灾害的研究上，突发事件研究还没有成为一个独立的学科，这种研究也处在一种不自觉的状态。对突发事件的研究，在 20 世纪 60 年代到 80 年代兴旺起来。其原因：客观上冷战时期国际关系的危险性，促使学者把突发事件作为独立的研究对象来看待。因此，国际关系领域对突发事件的研究做出了巨大贡献。当前，对突发事件的研究，西方发达国家走在全球前列，目前已形成一套较完整的理论研究体系，主要包括：突发事件的成因研究；突发事件的阶段性及其特征分析；个体在突发事件中的心理反应等。这个时期，突发事件研究的主要特色表现在：大国关系成为继自然灾害之后第二个突发事件研究的领域。时至今日，美国仍有大量的突发事件研究人员把核危机作为主要课题进行研究。

中国突发事件方面的系统研究开展比较晚，主要是基于灾害学方面的研究，例如中国马宗晋院士 1998 年主编的《中国灾害研究丛书》中对中国灾害的分类、灾害经济学、灾害管理学等方面的研究，但还未系统开展对灾害预警及灾变紧急救援的研究。武汉理工大学余廉教授等人对公路、铁路、航空、水

运交通等灾害预警系统方面的研究，已初步探讨了针对交通灾害的预警管理机制问题。国内还有其他学者对减灾系统工程和减灾系统管理方面进行了研究，包括提出建立一支政府指挥的通用性常备专业救援队伍。近年来，在预警和应急管理方面的研究，在预案体系建设、应急平台建设、应急规划编制以及应急演练等方面的研究，均取得了长足的进步。

2006年1月8日，国务院发布了《国家突发事件总体应急预案》，为提高政府保障公共安全和处置突发事件的能力，最大限度地预防和减少突发事件及其造成的损害，保障公众的生命财产安全，维护国家安全和社会稳定，促进经济社会全面、协调、可持续发展，提供了法律支持。为贯彻落实国务院《研究加强公共安全预警工作专题会议纪要》精神，做好自然灾害可能引发安全生产事故灾害预警工作，经中国地震局与国家安全生产监督管理总局共同协商，建立了应急联动工作机制，并于2009年2月5日正式签署了相关协议^①。

二、公共安全预警与应急管理在国内的主要问题

（一）理论上的建树不够

目前，中国公共安全预警与应急管理，能立足于国内具体突发事件做调查研究的并不多，泛泛而谈的不少，因而其针对性和可操作性不强。在具体的公共安全预警与应急管理策略层面上，尽管学术界在不少方面已达成了共识，但在如何做的层面上还缺乏深入研究和可行性见解。

（二）跨学科的研究不够

突发事件形态的多样性与复杂性，决定了该领域的研究必须运用政治学、经济学、管理学、系统学、决策学、行政学、社会学与生态（人类）学及心理学等多学科理论与方法。而目前中国的研究，主要局限于社会学与管理学等领域，从而在相当程度上导致了研究视角的褊狭，制约了新领域的拓展与学者研究的创新。

（三）预警机制研究不够

1. 预案中忽视预警机制。目前的预案侧重于处理突发事件本身，而缺乏涉及突发事件引发的突发事件的应急处理；过多地强调对责任领导和责任部门的约束，而缺乏配套的法律、法规以及应急保障资源的规划、建设和综合管理机制；侧重突发事件出现后就事件本身的应急处理方案，而缺乏预警机制和突

^① 来源：中国地震局震灾应急救援司，作者：白春华，2009-02-06。

发事件过后的恢复机制。例如，中国目前三峡库区航运部门、公安部门、水利枢纽部门针对突发事件制定了一系列预案且在不断完善中，但预案中无预警机制或轻视预警机制。

2. 多头指挥联动失灵。例如，目前中国三峡库区尚无较为完善处理突发事件的社会联动系统，海事、消防、公安、卫生、民政、武警等部门基本上各自为政、条块分割、军地有别。对突发事件处理横向上是分散管理，即按照突发事件的类型安排对口部门进行专门管理；在纵向上是进行集中管理，由上级集中统一指挥，下级予以配合，看起来有很多部门在负责，实际上缺乏一个统一的、强有力的综合协调机构。

(四)《突发事件应对法》需完善

该法规定了突发事件应对实行预防为主、预防与应急相结合的原则，目的是通过应对工作重心的前移，有效地减少突发事件的发生或减轻突发事件的影响。但是，目前有关预防、准备、预警等规定不够细致，缺乏硬性约束，导致预防为主的原则在实际中无法落实。这主要表现在：首先，预案制定、修订、演练等要求规定得不够明确，导致实践中预案抄袭重复、缺乏可操作性情况严重。而且，绝大部分的预案都是参照上级预案来制定，并未考虑当地的实际情况，制定过程中也缺乏模拟演练，导致预案严重脱离实际情况。其次，财力保障规定不够细致，缺乏约束力。目前，地方政府有关突发事件应对的经费主要是从财政预备费中拨付，但预备费经常被零散的用于各种开支，如平衡预算、小学危房改造、支持下岗再就业、奖励计划生育扶助对象等，一旦发生突发事件，实际可动用的资金难以应对突发事件的需要。再次，物资储备的方式缺乏规范，导致实践中难以落实。最后，预警制度存在较大缺陷，一方面，预警信息发布的职责分散在各个部门，造成预警信息不一致；另一方面，预警与采取预控措施之间缺乏衔接，承担应对职责的政府往往对预警信息反应滞后。^①

当然，还有关于推进应急体系的整合；完善社会力量参与应急的制度；建立重大自然灾害的应急体系；建立公共安全应急工作评价制度等方面的问题，本书将在“公共安全应急机制实务研究”中的“进一步完善《突发事件应对法》”一节中作具体阐述。为解决这些问题，学者们应加强对细化预防、准备、预警等内容和落实预防为主原则的研究，以进一步完善《突发事件应对法》。

^① 马怀德：《完善〈中华人民共和国突发事件应对法〉的建议》（2008年南大国际研讨会讨论稿）。

三、本书的指导思想和基本范畴

随着我国现代化建设步伐的加快，国家发展所面临的风险和突发事件出现的可能性也在不断增加。频繁的突发事件造成的灾变已经成为社会生活不可避免的重大挑战，公共安全预警和应急管理也就成为各国和各级政府都必须认真对待的重大问题，它甚至比任何常规管理都更能考验政府的治理结构和能力。因此，明确完善公共安全预警和应急管理体系，建立和完善公共安全预警和应急机制，是加强公共安全预警和应急管理的重要内容，对于国家成功避免和驾驭各种风险，保障国家安全、促进经济社会的健康发展，具有十分重要的现实意义。

本书以科学发展观为指导，紧紧围绕全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会的要求，坚持以人为本和全面协调可持续发展；遵循预防为主、常备不懈的方针；贯彻统一领导、分级负责、反应及时、措施果断、依靠科学、加强合作的原则；保障人民群众生命财产安全，保持社会稳定；重点支持促进中国公共安全和防灾减灾事业发展，规范和强化公共安全预警和应急工作；促进形成高起点、高标准、前瞻性、操作性，与中国国情相适应的综合有力、统一指挥、规范有序、科学高效的预警和应急机制；为解决公共安全预警和应急机制建设中的现实问题，提供理论支持；并为公共安全预警和应急机制的全面建设和有效运行，提供科学理论依据。

本书较为系统地梳理了公共安全预警和应急机制的内涵、特点、系统、功能、模型、平台、原则、策略、决策、措施、方法、运行、流程、指标、预案、体制、法制、软硬件系统等内容；对警源、警兆、警情和警度与媒体的传播原则、模式和方法以及公共安全预警和应急管理的问题、原因、权重、运行、方案进行了大量的学术研究和量化分析、实证分析。同时，借鉴了国外有关公共安全预警和应急的管理、机构、模式、机制和经验。对本研究领域的指标体系、构建设计、解决方案等内容进行了深入的学术研究和探讨。

四、本书在调研上的准备和研究方法路径

（一）调研上的准备及预警指标的设计

为了考察突发事件及各种自然灾害给经济社会造成的损失，2004年以来，笔者分别到华东沿海一带，诸如：宁波、舟山、镇海、台州、象山、嘉兴、绍

兴、衢州、金华、温州、丽水、湖州等地，2006年的暑假，笔者深入到浙江苍南霞关镇、龙港镇二河村、章良村、方中村、徐家庄村、希贤村、郭宕村进行过实地考察。

为了准确、及时、全面、客观地测定引发突发事件各因素的实际状况，为预警预报提供基础性数据，在设置公共安全预警指标的问卷设计上，我们遵循了以下准则：

1. 科学性与权威性并重。在公共安全预警指标的选择、标准的确定方面，依据以社会科学理论基础建立评价指标体系，充分考虑到现阶段国内外学术界公认的、具有通用性、权威性特征的评价标准。此外，在进行指标设计时尽可能以现代统计理论为基础。

2. 整体性与相关性并重。在具体设计公共安全预警指标和确定评判标准时，既要把社会经济、人口、资源、环境视为一个整体的大系统，又要联系现阶段社会经济基础和自然条件状况，同时指标之间应存在相互联系性。

3. 简洁性与敏感性并重。在设计公共安全预警指标体系时，考虑到指标体系相对的系统性和完整性的同时，尽可能选择具有公共安全预警预报功能的敏感性的指标，简洁性尤为重要，要防止面面俱到，指标过于繁杂。

4. 真实性与准确性并重。为了充分发挥公共安全预警指标的预警预报功能，必须要求数据来源真实可靠、数据处理准确无误、评价指标符合实际，在设计时尽量将调查误差控制在最小范围内，以确保指标数值的准确性，保证评价结果的客观性。

5. 普适性与可比性并重。一方面，设计的指标体系是从现阶段社会经济发展普遍现象来考虑的，因此指标应具有广泛性和普适性。另一方面，公共安全预警指标的设置要借鉴国际通行的统计标准和规范并与之衔接，便于国际比较分析，包括时间序列的纵向比较和同一时间断面的横向比较。

(二) 随机抽样问卷调查的基本情况

2007年，笔者选取了19类部门作为研究样本，在全国各地共发放问卷950份，其中回收有效问卷649份，回收有效率为68.3%。问卷调查部门的具体分布如表1-3所示^①。

^① 下文中的“表5”、“表6”的数据皆源于此问卷调查。

表1 最能引发突发事件因素随机抽样调查有效问卷年龄性别统计表

18~20岁	21~30岁	31~40岁	41~50岁	50岁以上	男	女
3人	49人	146人	219人	232人	480人	169人

表2 最能引发突发事件因素随机抽样问卷调查有效问卷统计表

序号	部门分布	回收份数	有效份数	有效率%	有效权重%
1	综合管理	50	47	94	7.2
2	公安	50	50	100	7.7
3	卫生	50	48	96	7.4
4	消防	50	48	96	7.4
5	统计	50	15	30	2.2
6	社保	50	16	32	2.5
7	财政	50	20	40	3.1
8	民政	50	21	36	2.9
9	环保	50	43	86	6.6
10	气象	50	47	94	7.2
11	劳动	50	15	30	2.3
12	农业	50	15	30	2.3
13	教育	50	40	80	6.2
14	水利	50	21	42	3.2
15	军事	50	41	82	6.3
16	银行	50	28	56	4.3
17	企业	50	43	86	6.6
18	媒体	50	43	88	6.6
19	研究人员	50	48	96	7.4
总计	950	649	68.3	100	

调研中,我们特别选择了一些目前国内很活跃的非营利部门的领导人参与笔者的工作,其活动领域包括政府综合管理、气象、劳动、农业、教育、水利、银行、企业、专业研究人员、军事、媒体、公安、卫生、消防、统计、社保、财政、民政和环保等部门,他们活跃于实际工作的第一线,又属于草根组织,对突发事件问题有自己特有的视角。从专业条件上,我们尽量使问卷对象的专业领域能够覆盖经济、社会、环境、军事和外交等方面;从职称和职务

上，尽量选择工程师以上或政府有关部门科级以上的人员。我们确认这些专家和同志的标准是：他们必须是所在研究领域的专业带头人，所选择的政府官员同时也是学者或在某个领域有自己的独到见解。

（三）随机抽样问卷调查的过程和结果

调研中，笔者与各地有关专家，包括政府专家和非政府专家密切联系与合作，通过面对面访谈与讨论、电话交谈与调查、传真问卷调查、电子交流与邮件问卷调查一起来探讨中国未来10年可能引发突发事件的因素。

在这个过程中，我们尽量使不同部门、不同专业背景和不同组织机构的专家都能够参与到公共安全预警指标选择的过程中来。例如，中国未来研究会常务理事、天津工业大学公共危机管理研究所所长阎耀军教授；中国行政管理学会副会长《中国行政管理》杂志社社长、主编高小平研究员；中国社会学与公共管理学领域的著名专家，南京大学公共管理学院院长、博士生导师童星教授等专家和学者，他们都为这次随机抽样问卷调查提供了答卷、宝贵的意见和资料。

最后，我们一共得到649位专家和同志的实质性支持，与他们的部分人员进行了不同程度，不同形式的交流，并收到他们的答卷。从问卷的整体人员来看，这些来自各部门的专家和同志从他们的视角提出了自己对公共安全预警指标选择的偏好，特别是对中国未来10年公共安全预警指标选择的不同看法。

通过抽样调查来确定未来10年内可能引发突发事件的因素，是我们开展预警指标选择偏好与权重赋值研究的一种需要。我们试图通过抽样调查选择因素的确定，来提供一个讨论公共安全预警和应急机制的建立和完善的可塑性框架。我们的目的是通过抽样调查的综合性意见来确定预警指标，为国家中长期发展决策提供一种战略眼光。而且，抽样调查中所有的风险因素都是建立在诸多不确定因素基础上的，因此在使用这个分析的时候，我们必须始终牢记：
①每一个因素的确定都带有当时不同被问卷者的认识选择偏好；②没有一个因素会决定中国未来10年的走势；③每一个因素的变化都会引起诸多因素的变化；④这些因素在一定情况下会相互影响和加强，并可能引发连锁反应；⑤这些因素在中国未来10年的变化中还取决于中国未来10年社会和政府采取的有关政策及其效果。因此，我们需要跟踪中国未来10年的政府政策效果的评估。

为了揭示突发事件发生的规律，为政府有效地防范和化解各种突发事件提供理论支持，笔者在抽样调查、“SPSS14.0”数量化和实证分析的基础上，充分运用互联网的优势，掌握最新材料，广泛征求各个专家、学者的意见，切实展开学术切磋，集思广益。在方法上，笔者采用了实地调查，案例分析，分类

研究, 统计抽样和逻辑分析^①等方法, 结合中国的实际, 运用系统学、决策学、经济学、社会学、行政学、法学、预警和应急管理理论和管理学等原理以及最新有关信息, 开展了多学科的交叉研究, 还将预警和应急机制的建立和完善模型化、框图化、实证化和数量化。还将国际社会, 特别是发达国家的预警和应急管理的经验和理论本土化, 有历史、事实、数据、比较、思想和对策; 统筹规划、控制规模、突出问题; 目标明确, 具有创新性和应用性, 是本书的突出特色。

从这次随机抽样问卷调查, 经“SPSS14.0”分析的情况来看, 可能引发各类突发事件的46个指标中的资源与环境、社会、政治、经济、价值观念和涉外安全等6大类问题中, 特别是生态环境; 社会差距; 少数民族的文化与宗教民族主义诉求、国有资产流失、行政行为不规范和恐怖主义等问题, 还有腐败、金融风险、通信与网络、“三农”和违规燃放烟花爆竹等问题, 都是中国未来10年内可能引发各类突发事件不确定性的重大因素。可能会对这个时期的经济社会持续、和谐和全面发展带来一定程度地冲击, 务必引起高度关注。

① 研究过程中, 课题组参考了大量学者在这一领域中的各种原始文献, 在课题正文中说明了所引用的各种观念的提出者, 并且在尾注的“参考资料”中标明了这些观念的原始出处; 在脚注中对文中某一特定内容需要进一步解释或补充说明的部分都进行了详细的注释, 旨在为读者研究查阅这些原始文献提供依据。

目 录

CONTENTS

前 言	1
一、国内外对突发事件系统理论研究的基本现状	/ 1
二、公共安全预警与应急研究在国内的主要问题	/ 2
三、本书的指导思想和基本范畴	/ 4
四、本书在调研上的准备和研究方法路径	/ 4
第一章 国内外公共安全预警和应急管理	1
第一节 国内公共安全预警和应急管理的现状	/ 1
一、国家层面的安全战略问题部署的基本情况	/ 1
二、公共安全预警与应急机制方面的主要研究	/ 2
三、公共安全预警和应急机制理论研究的进展	/ 3
第二节 国外公共安全预警和应急管理的状况	/ 4
一、国外公共安全预警和应急管理的基本现状	/ 5
二、国外公共安全预警和应急管理的重要发展	/ 6
三、国外公共安全预警和应急管理的主要特点	/ 7
第三节 外国公共安全预警和应急管理的模式	/ 8
第二章 突发事件的理论研究与实证分析	11
第一节 突发事件内涵的分析	/ 11
一、突发事件与危机、风险和冲突的区别	/ 11
二、突发事件三个维度和五个要素的分析	/ 13
三、突发事件的偶然性与必然性分析	/ 14
四、突发事件的“三个并存”分析	/ 16

五、突发事件的特征分析	/ 17
第二节 突发事件的分类分析	/ 20
一、自然灾害分析	/ 21
二、事故灾难分析	/ 23
三、突发公共卫生事件分析	/ 24
四、突发事件分析	/ 26
第三节 突发事件在中国的特点分析	/ 27
一、种类越来越多,涉及的领域多元化分析	/ 28
二、频次高、规模大、危害性呈增长态势分析	/ 28
三、扩散快、波动方式多、震动频度增大分析	/ 28
第四节 中国突发事件产生的主要原因分析	/ 29
一、环境安全问题的影响	/ 29
二、社会安全问题的影响	/ 47
三、违规燃放烟花爆竹问题	/ 50
四、政治安全问题的影响	/ 77
五、经济安全问题的影响	/ 85
六、价值观念问题的影响	/ 101
七、涉外安全问题的影响	/ 112
第三章 公共安全预警机制的理论研究与实证分析	127
第一节 公共安全预警机制概述	/ 127
一、公共安全预警内涵分析	/ 127
二、公共安全预警机制分析	/ 129
三、公共安全预警系统分析	/ 133
四、公共安全预警实证分析	/ 137
第二节 国外公共安全预警机制的现状分析	/ 153
一、美国的公共安全预警机制分析	/ 153
二、日本的公共安全预警机制分析	/ 155
三、国外公共安全预警机制的特征	/ 156
第三节 国外预警机制对中国的启示	/ 159
一、要完善中国公共安全管理法律体系	/ 159
二、要加强政府管理部门与公众的沟通	/ 160
三、建立突发事件中枢指挥和情报系统	/ 161

四、提高民众自我保护意识和应对技能	/ 162
第四节 中国预警管理存在的问题和原因分析	/ 163
一、危机管理中预警机制存在缺陷	/ 164
二、灾害预警中地震预测存在缺陷	/ 167
三、紧急救援中《防震减灾法》存在缺陷	/ 169
第四章 公共安全预警机制的构建设计和运作流程	172
第一节 公共安全预警机制的构建基础分析	/ 172
一、关于预警机制构建的指导思想分析	/ 172
二、影响公共安全预警机制构建的因素分析	/ 174
三、公共安全预警机制构建的基本原则分析	/ 176
第二节 突发事件的预警指标体系分析	/ 178
一、国际国内公共安全预警指标体系构建综述	/ 178
二、国际国内公共安全预警指标体系构建评价	/ 179
三、公共安全预警指标六个维度体系构建设计	/ 180
第三节 公共安全预警指标与权重分析	/ 182
一、可能引发突发事件因素的结构体系分析	/ 182
二、可能引发突发事件因素权重赋值的确定	/ 187
三、可能引发突发事件因素的权重赋值的分析	/ 190
四、可能引发公共安全预警阈值的设定分析	/ 199
第四节 公共安全预警管理体系的运作流程分析	/ 202
一、公共安全预警体系的运作流程分析	/ 202
二、预警警源、警兆、警情和警度分析	/ 203
三、公共安全预警管理体系与功能分析	/ 206
第五章 公共安全预警机制的基本运行分析	215
第一节 公共安全预警管理基本方法分析	/ 215
一、预测系统基本方法分析	/ 215
二、预警准则基本方法分析	/ 216
三、公共安全预警演练方法分析	/ 217
第二节 公共安全预警基本程序、对策和服务	/ 219
一、公共安全预警基本程序分析	/ 220
二、公共安全预警主要对策分析	/ 221

三、公共安全预警基本服务分析	/ 225
第三节 公共安全预警主要信息管理分析	/ 229
一、建立公共安全预警信息快速传送渠道分析	/ 230
二、建立健全公共安全预警管理电子政务分析	/ 233
三、建立突发事件报告和 Information 保证机制分析	/ 237
四、建立预警知识体系逐步走向高科技管理分析	/ 239
第六章 公共安全应急机制概述与实证	241
第一节 公共安全应急机制概述	/ 241
一、公共安全应急机制的界定	/ 241
二、公共安全应急机制的分析	/ 245
三、公共安全应急系统的运行分析	/ 247
第二节 国外应急机制的实证分析	/ 249
一、美国的公共安全应急机制分析	/ 249
二、加拿大公共安全应急机制分析	/ 253
三、意大利公共安全应急机制分析	/ 256
四、德国的公共安全应急机制分析	/ 257
第三节 国外应急机制对中国的启示	/ 261
一、统一的决策指挥系统是应急管理的重要基础	/ 261
二、快速救援的机制建设是应急管理的关键环节	/ 262
三、理性的突发事件风险意识是应急管理的保证	/ 263
第四节 中国应急机制存在的问题分析	/ 264
一、缺乏公共安全的防范意识	/ 264
二、缺乏快速周密的预警机制	/ 264
三、应急决策系统的协调性不够	/ 265
四、应急处理能力有待提高	/ 266
五、预案启动时间不够明确	/ 267
六、应急资源投入不足和浪费	/ 268
第七章 公共安全应急管理 with 紧急救援方案探析	270
第一节 突发事件中媒体的主要作用分析	/ 270
一、有利于防范突发事件爆发和扩散	/ 270
二、有利于政府方向上的引导和宣传	/ 271

三、有利于公众对权力的制约和监督	/ 273
第二节 政府与媒体关系的原则、模式和机制	/ 274
一、突发事件中媒体的应急传播一般原则	/ 275
二、突发事件中媒体的应急传播一般模式	/ 276
三、突发事件中媒体应急传播的有效机制	/ 278
第三节 突发事件中媒体的应对策略分析	/ 280
一、公共安全媒体应急传播机制构成要素	/ 280
二、媒体应建立良好互动的应急传播机制	/ 281
三、媒体启动应急机制应该处理好几个关系	/ 282
第八章 公共安全应急管理 with 紧急救援方案探析	284
第一节 加强政府公共安全应急管理能力建设探析	/ 284
一、完善统一高效的应急决策指挥系统分析	/ 284
二、健全灵活快速的应急执行系统分析	/ 293
三、完善《突发事件应对法》和制度体系	/ 298
第二节 突发事件紧急救援指挥响应方案理论分析	/ 303
一、构建应急信息系统的基本框架分析	/ 303
二、构建救援指挥系统基础平台分析	/ 306
三、救援指挥系统解决方案功能分析	/ 308
第三节 突发事件紧急救援指挥响应方案实践探讨	/ 311
一、公共安全应急优化选址模型分析	/ 311
二、突发事件紧急救援全程管理分析	/ 312
三、紧急救援管理系统运行流程分析	/ 314
结 语	318
主要外文参考资料	325

第一章

国内外公共安全预警和应急管理

第一节 国内公共安全预警和应急管理的现状

面对各种突发事件，最重要的战略是建立一套比较完善的预警和应急机制，并在此基础上不断增强政府以及整个社会的预警与应急能力。

一、国家层面的安全战略问题部署的基本情况

近年来，中国已开始国家层面的安全战略问题研究，主要研究对象与内容是国家层面的宏观安全战略框架。同时在操作层面，开始建立行业性应急救灾体系。如民政部 2000 年制定的救灾预案和救灾物资储备体系；建设部 2001 年 5 月颁布的破坏性地震应急预案；气象局 2003 年建立的核应急数字预报系统；公安部 2002 年 9 月提出建立的城市紧急突发事件应急体制等。然而，这些体系构建主要是基于行业领域需求，主要针对系统风险的事后控制策略。^①

中国政府一直在为提高保障公共安全和处置突发事件的能力作不懈努力。SARS 之后，党中央、国务院提出了加快公共安全应急机制建设的重大课题。党的十六届三中、四中全会明确提出，要建立健全社会预警体系，提高保障公共安全和处置突发事件的能力。2003 年 5 月 7 日，国务院第 7 次常务会议审议通过了《突发公共卫生事件应急条例》；^② 2005 年，紧急状态法草案列入全国人大常委会当年立法计划；2005 年 1 月 26 日，国务院第 79 次常务会议通过

① 王茂涛：《政府突发事件预警与应急管理体系的三维主线探析》，载《探索》，2005 年第 5 期。

② 吴隆德、吴毓南、林盛才、李灿斌：《浅谈突发公共卫生事件应急条例的贯彻执行》，载《中华卫生杀虫药械》，2005 年第 5 期。