

中央和国家机关 司局级干部 自主选学专题研讨班讲座

专题⑤

应急管理与治道变革

乔仁毅◎主编

中央和国家机关 司局级干部 自主选学专题研讨班讲座

专题⑤

应急管理与治道变革

乔仁毅◎主编

国家行政学院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

应急管理 with 治道变革 / 乔仁毅主编. — 北京: 国家行政学院出版社, 2012.4

ISBN 978-7-5150-0286-6

I. ①应… II. ①乔… III. ①紧急事件-公共管理-研究-中国
IV. ①D83

中国版本图书馆CIP数据核字 (2012) 第044675号

书 名 应急管理 with 治道变革

作 者 乔仁毅

责任编辑 任 燕

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)

电 话 (010) 68920640 68929037

编 辑 部 (010) 68929095

经 销 北京时代华语图书股份有限公司 (010) 83670231

印 刷 北京建泰印刷有限公司

版 次 2012年5月北京第1版

印 次 2012年5月北京第1次印刷

开 本 700毫米×1000毫米 1/16开

印 张 18

字 数 210千字

书 号 ISBN 978-7-5150-0286-6 / D · 0116

定 价 48.00元



目录

第①讲

应急管理的理论创新

.....1 / 薛 澜

第②讲

我国政府应急管理制度建设与完善

.....15 / 王宝明

第③讲

中国自然灾害形势与国家应急管理体制

.....31 / 王振耀

第④讲

地质灾害应急工作基本内容和流程

.....67 / 田延山

第⑤讲

卫生应急管理有关问题的思考

.....87 / 梁万年

第⑥讲

应急管理的体制与方法

.....103 / 钟开斌

第⑦讲

政府风险管理流程与标准

.....129 / 张小明

第⑧讲

群体性事件与中国发展

.....151 / 于建嵘

第⑨讲

国外骚乱治理与中国群体性事件应对比较

.....161 / 李 明

第 ⑩ 讲

中国政府应对甲型H1N1流感疫情

.....177 / 王郅强

第 ⑪ 讲

山西省襄汾县“9·8”特别重大尾矿库

溃坝事故.....207 / 钟开斌

第 ⑫ 讲

“6.5”成都公交车燃烧事件应急处置

案例分析.....233 / 张小明

在国家行政学院听讲座

第 1 讲

应急管理的理论创新

【主讲人】

薛澜：清华大学公共管理学院院长、教授、博导。

【关键词 KEY WORD】

应急管理 背景演变 应对挑战

今天我非常高兴有机会跟大家来讨论关于国家应急管理系统的
问题。这也是我最近在思考的问题。有些想法也不一定
很成熟，在这里正好跟大家一起讨论。

我想分为四个方面来讲，第一是介绍国家应急管理系统的概
念；第二是国家应急管理系统的演变所受因素的影响；第三是国家
应急管理体系的变化；第四是我们如何应对新的挑战。

一、国家应急管理系统的概念

以前我们一讲应急管理，总是讲到“一案三制”。应急管理整
个过程可能是从事先的风险认知，一直到最后的恢复重建，它一定
是发生在某一个社会系统里面的。所以，资源如何分布、怎样才能
被有效使用等等，其实背后有很多体制和机制的问题，我把这个总
和叫做国家应急管理系统。换句话说，全面风险管理框架不可能
发生在真空中，一定发生在某一个社会系统里面。我把这个由政府
和其他各种社会组织构成的社会系统，以及用以应对各种突发事件
的一个资源整合的网络叫做国家应急管理系统。这个国家应急管理
系统的活动和演变决定了一个国家应对突发事件的能力和效率。
但这个系统里面到底包含什么，也是这段时间正在做的研究，所以
肯定不是很全面。



（一）法律法规

我们国家现在实行依法治国，政府的很多行为，不管是应对突发事件，还是所采取的一些特殊行为都一定要有法律依据。我记得2003年6月份的时候，温总理召开一个座谈会，我去了，国家行政学院的应松年教授也去了。应松年教授当时就提了一个问题，说我们应对突发事件的法律框架还存在很多缺陷。“非典”之后有一大堆诉讼，地方政府应对过程中的很多行为是违法的。所以，应松年教授就提出一定要尽快完善相关的法律法规。法律法规是行为的基本法律框架，是非常关键的。

（二）体制

所谓体制，这在中国来讲是非常关键的。咱们一讲问题就是体制机制问题，那么什么是体制？到底什么样的政府部门、什么样的机构来应对？我想在“非典”之后，很多地方成立了应急管理委员会或应急管理办公室。地方政府成立的应急管理办公室，这些机构所起的作用就是更好地协调整合各方面的资源。但只有政府可能还不够，实际上，当危机事件发生时，不管是在中国还是其他国家，真正最有效的救援还是自救。汶川大地震中我们动员了全国那么多资源，但在救出来的人里面其实绝大部分都是自救，外界救援所起的作用相对来讲还是次要的。另外就是互助网络，如社区、地方组织等社会自救网络也是非常关键的。



（三）机制与规则

这也就是我们所谓的应急预案。从2003年之后称作“一案三制”。这个应急预案是一个重要的抓手，另外还有各种能力和技术，包括从事件中吸取教训的学习能力，怎样更有效地整合资源的能力，以及各种技术支撑手段等等。

（四）环境与文化

一个国家应急管理系统不是存在于真空中的，它实际上运行在一个特定的政治、经济、文化的环境里。那么，这种政治、经济、文化的环境对这个系统的作用和效力的发挥会起很大作用。

另外，我们的社会风险意识、价值观念等等都会对这个系统产生很大影响。所以，我将这样一个总体的整合称作国家应急管理系统。

二、国家应急管理系统的演变所受因素的影响

国家应急管理系统的演变会受到很多因素的影响。首先，可能是各种事件形态的变化，如自然灾害、生产事故、公共卫生等等。新中国成立以来，自然灾害、生产事故其实也没少发生，这些年大家感觉自然灾害可能比以前更多、更严重了。这不排除这些年我们人类社会经济的高速发展对自然环境产生了很大影响，如全球气候变暖，气候异常的情况越来越多，我们也面临越来越大的挑战。

除了大家几乎每年都会看到全国各地各种各样不同的自然灾害之外，社会群体性事件现在出现得比较多。在上世纪50、60年代，社会群体性事件是很少听到的，大家作为地方政府官员都有亲身经

历，现在面临的一个非常重大的任务就是怎样减少这些事件和相关活动的发生。那我们是不是改革改错了？其实不是。确实中国目前正在经历一种人类历史上前所未有的重大转变。这里面涉及我们的经济体制从计划经济向市场经济转变，涉及我们的产业结构发生变化，大量农村剩余劳动力解放出来，但他们要寻找新的谋生手段以过上更好的生活。

我们的社会也更加开放。以出国旅游为例，我记得1998年统计是800万人次，几年以后一下子增加了2 000万，变成2 800万，现在估计可能是三四千万，很多人认为都已经超过这个数了。这就是我们现在开放的程度，确实是前所未有的。我国庆期间到塞内加尔的达喀尔开会，在街上居然碰到了我们中国的游客。现在全世界各地区都能够看到中国游客，商人就更不用说了，达喀尔专门有一个在那里做生意的规模不小的中国人群体。所以，我们社会是空前开放的。

我们的社会治理结构也在发生变化。从以前依靠个人权威和魅力的体制慢慢转变为有更多公众参与公共决策以及依法治国的体制。在参与过程中，有各种不同的利益反映出来，很多人利益需求提高了，但也有一些人的利益受损了，这就出现了很多社会矛盾，社会问题也随之出现。像这样的一些情况构成了我们这个时代所必须面对的一个大的社会背景。可能50年以后，各位再到目前所在省市去做领导，可能就比现在容易多了。当然，那时又有新的问题，但我们这一代人可能面临着很多非常严峻的挑战，又有很多空前好的机遇。我想这些环境是我们没法回避的。

还有重大事件的影响。2003年的“非典”对中国应急管理系统的影响非常大，“9·11”事件对美国的应急管理系统也有非常大的影响。



还有价值观念的改变。我想在座各位差不多是四五十岁左右的人，在我们上学的时候，如发生火灾，我们要奋不顾身地去抢救公共财产，大家应该记得好多英雄人物都是这样的。当时我们的价值观念不是说财产比人的生命重要，而是当时我们把公共利益放在至高无上的位置。所以，当时这种奋不顾身去抢救公共财产而牺牲的烈士有很多。现在，价值观念改变了，现在强调以人为本。我们尽可能减少生命损失，把生命的价值看得非常高了。这在某种程度上是一个价值观念的变革。而且在很多情况下，我们也说不惜一切代价去抢救生命。

三、国家应急管理体系的变化

下面就来简单回顾一下我们国家应急管理体系的变化。这个归纳总结也不见得是最合适的，但我觉得可以比较粗略地把新中国成立后到2003年看成是第一代应急管理体系。它实际上是一个逐渐积累、自然演变的过程。在这个过程中，我们的体制和机构是高度集中的治理体系，实行党的一元化领导、部门分工，这在当时是非常有效率的一个应急管理体系。

就应急管理机制和规则而言，当时也是日常管理规则的自然延伸，我们并没有一个专门的应急管理的特别规则，有了问题就根据情况去处理。重大事件发生后成立相关指挥部，这是当时的一个特点。

另外，能力和技术也是与当时的发展水平相适应的。此外，社会环境、文化背景等也有比较鲜明的时代特色。

当时，我们的社会风险意识是比较差的。我们主要依靠行政



体制来发挥作用，相关的法律法规不是特别健全。我可以举一些例子。像洪水，我们国家的洪水灾害一直是发生频率很高、影响非常严重的自然灾害。新中国成立以后，1950年7月淮河大水；1954年长江、淮河、海河大水；1975年8月河南那次大水，大家可能知道，2.5万人死亡；1985年辽河大水，江淮严重的洪涝灾害；1998年大水。所以，抗洪实际上是中国有史以来就一直面临的重大问题。

还有一个例子就是公共卫生的事件。不知道大家有没有印象，我们上学时课文里有篇《为了61个阶级兄弟》的文章。1960年平陆发生食物中毒事件，当时急需特效药，平陆县委向上级地方政府、卫生部和中央求救，当时是全国动员，真正体现了我们那个时代的典型特点。全国各地帮忙把这个药凑齐，然后及时送到，61个人死里逃生。这最初是一个新华社的报道，后来成为中学课本的课文，最后拍成了一部电影。我对这个印象挺深，现在想这其实就是一个应急管理。

但我们也发现，当时那套行之有效的应急管理体系在2003年“非典”以后就已经很不适应了。这个原因我想大家其实也都很清楚，就是我们意识不强、反应比较迟钝、自上而下的政治动员能力强，但自下而上的自组织能力比较弱，以及危机应对的效率、公众沟通、社会学习机制都存在一些问题。为此，我们认为2003年的“非典”对应急管理系统来讲是一个重大的转折点。

第二代应急管理体系应该是从2003年开始的，党和国家对应急管理体系建设高度重视。经过自上而下几年的持续努力，形成了一个以“一案三制”为代表的第二代应急管理体系。就法制而言，我们国家有相关法律35件，行政法规和部门规章也很多。2003年我们受国务



院法制办委托，参与了一个一开始叫做《紧急状态法》的法律起草工作，2007年全国人大通过并正式实施时叫《突发事件应对法》。就体制而言，中央和地方政府成立了应急管理委员会、应急办、专家组等等。就机制而言，几个重大的机制，大家也都是耳熟能详的。

客观来讲，这几年我们实现了国家应急管理体系建设的历史性跨越。在这么短的时间内，我们确实做了一些其他发达国家已经或正在做的工作，这样大的一个进步是毫不夸张且非常不容易的。

但是，2008年发生的一些突发事件，如一二月份的冰雪灾害、五月份的汶川大地震等，实际上给第二代应急管理体系提出了新的挑战。也如大家看到的，2009年以后的一些社会群体性事件和生产安全事故，使本来觉得中国应急管理情况已经有了很大好转的同时，又增加了一些新的担心。所以，我们下一步需要思考怎么做才能应对新的挑战。那么，关于新的挑战，我主要结合我们的“一案三制”来思考有哪些问题需要进一步解决。

四、如何应对新的挑战

就预案而言，预案是“非典”之后应急管理工作的抓手。在座各位领导，如果你是主管应急管理的，我想大家肯定花了很多时间在预案上。但现实问题是，预案可能就像“规划规划，纸上画画，墙上挂挂”。也就是很多预案规划是互相抄的，省里抄中央的，市里抄省里的。我到一些企业看过他们的预案规划，这些预案确实是大同小异。真正有事件发生以后，很难按照这个预案去应对。所以，现在就需要研究怎样把预案进一步细化和将其用于实时演练，



让它真正发挥作用。我想也许我们的思考应该更加深入一些。

首先，预案的作用是什么？它是我们的行政程序还是指导原则？如果是行政程序，那当事件发生，我们的应对行为必须得严格遵守程序，若不遵守，最后就要追究你的行政责任；而如果是一些指导原则的话，那就还有许多灵活的余地。

其次，我们的预案是针对什么样的事件？各种事件都可能有很多危险，如果所有事件都要制定预案的话，我觉得10年或100年的时间也不够，这就意味着要有所选择，就我们面临的各種风险进行排序。对我们大家所在的各个城市和地区而言，什么风险最高？如果要对北京做风险分析，肯定不会考虑台风的风险。厦门应对台风是他们每年都要经历的事情，但北京就没有这个必要。所以，对什么事件做预案必须要有所选择，这个基础就是风险分析和排序。

再次，预案对某些类型事件有效，但对其他事件可能效果不一定很好。所以，有时候完全死板地按照预案去做可能还会有更大的问题。2008年，贵州的黔南州当时就有这么一个情况。在经历冰雪灾害的时候，地方政府根据实际情况提出新的解决办法，我觉得非常有创造性。当时，各个地方都因冰雪灾害而把高速公路全封了，按照预案，只要一有大冰雪，就一定要把高速公路封掉以避免交通事故，这是可以理解的。但在当时整个交通体系都瘫痪的情况下，各种食物和其他方面的需要都无法提供。他们就想，能不能让车在高速公路上低速行驶，同时把所有警察动员起来指挥这些汽车缓慢通过。这样就有两个好处：一个是疏解了交通；另一个因为有车压路，路上冻的冰就不那么结实了，对清理路上的冰起了很好的作用。我们觉得这是一个非常成功的案例，它没有安全机械地按照原



有预案去做。

最后，包括预案之间的关系、预案由谁来启动等等，这些问题也需要进一步的思考。

就法制而言，总体来讲，大家觉得目前预案的操作性差一些。我想不需多说了，现在各地方都在制定实施细则，希望能够解决这些问题。

就体制而言，可能目前问题比较严重。我们了解的情况是，现在大部分省市都有应急办，但其设置相对来讲乱一些，不同地方有不同模式。这个机构的设置背后有很多关键因素，如行政能力怎么样、有没有相应的级别、人员和经费配置如何等，这可能是一个非常重要的问题。另外，它的功能是什么？现在大部分地方应急办是按照国家应急办的功能去考虑的，然而，所有自然灾害都是地方性的。所以，国家应急办的功能和地方应急办的功能可能还不完全一样，也需要重新考虑。

就机制而言，机制问题也有很多需要讨论的，我想大家可能也有很多体会，其中讨论最多且一直没有解决的就是综合协调问题。可能大家总是希望有一个程序化的安排，事先就规定好了，事件发生以后我们就知道怎样去协调。但这种期望可能是永远实现不了的，因为各种危机事件总是具有很高的不确定性。所以，当事件发生后，哪些问题需要协调是事先难以预料的。所以，想通过行政程序来解决综合协调问题，我觉得是解决不了的。这个时候也许我们考虑需要一种文化来保证我们在事件发生时能够随机应变、相互配合及相互支持。这个问题可能需要更全面和更深入的思考。

此外，应急管理工作中的成本效益问题也是需要考虑的。我们



现在有的应急管理很少考虑成本，一个国家、一个地方不可能长期这样，最终还是要考虑怎么提高应急管理体系的效率问题。这个时候我们就要考虑在应急管理的不同阶段，我们该怎么去分配资源。这个问题的背后就是刚才讨论中提到的机制问题，我们需要什么样的机制安排才能使资源的使用最有效率。

那么，我们怎样迈向新一代的应急管理系统？我想应从以下几个方面考虑。

首先是对事件类型的界定。国务院的总体应急预案把突发事件分成四类，即自然灾害、生产安全事故、公共卫生事件以及社会群体性事件。当时讨论这个分类的时候，我提出一个建议，把经济危机类事件单独列出来，但由于各种原因没有单列。现在看来，我觉得还是有必要的。大家已经看到经济危机对我们各方面的影响确实还是很大的。

其次是突发事件的分级。现实中突发事件等级的确认实际上是按照我们的行政体系从国家一直到省、市、县来分的。但这种分法有它的缺陷和弊病，因为事件本身从来都是没有行政边界的，说不定就可能发生在两个或多个省之间。如果按照我们这个分级标准，可能就需要全国来处理，但现实情况是这个事件也许很小。北京就出现过这样的事情。北京与河北交界的地方发生了一场火灾，我们怎么解决？它到底算什么级别？类似这样的问题，可能我们还得需要进一步考虑。因为这些基本的分类分级实际上对应着我们的应对体系，它是一个最核心的基础。

再次是对预案的重新定位。这需要考虑怎样把原则性和灵活性有效结合起来。实际上，在这方面我们现在以部门为基础的预案多，而以事件为基础的预案少。我想，下一步要做的就是更多地制

