



行政学院培训用书

总主编 周文彰

政府应急管理教程

主编 王宝明 刘皓 王重高

国家行政学院出版社

013028223

D630.8

12

行政学院培训用书

总主编 周文彰

政府应急管理教程

主编 王宝明 刘皓 王重高

主审 乔仁毅



国家行政学院出版社



北航

C1637426

D630.8
12

图书在版编目(CIP)数据

政府应急管理教程/王宝明,刘皓,王重高主编. —北京:国家行政学院出版社,2012.12
ISBN 978-7-5150-0619-2

I. ①政… II. ①王… ②刘… ③王… III. ①国家行政机关-突发事件-公共管理-中国-干部培训-教材 IV. ①D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 299443 号

- 书 名 政府应急管理教程
作 者 王宝明 刘 皓 王重高 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 北京合众协力印刷有限公司
版 次 2013 年 3 月北京第 1 版
印 次 2013 年 3 月北京第 1 次印刷
开 本 787 毫米×1092 毫米 16 开
印 张 16
字 数 226 千字
书 号 ISBN 978-7-5150-0619-2
定 价 28.60 元

本书如有印装质量问题,可随时调换。联系电话:(010)68929022

行政学院培训用书

总主编 周文彰

编委	秦世才	范 文	乔仁毅	薄贵利	张占斌	胡建森
	刘 峰	龚维斌	陈炎兵	王民忠	祝宝钟	王光星
	李福明	金 瑞	毛玉本	倪连山	马志勇	朱 华
	王 军	杨仲林	吴良仁	陈 雄	陈春明	马殿平
	赵 鹏	马哲军	徐晨光	马星光	陈林杰	彭京宜
	唐青阳	刘 毅	韩卫东	黄 顺	石俊华	张贵孝
	石玉亭	武伟生	杨国林	牟振江	赵柳成	

编写说明

努力建设有特色高水平的行政学院,既是党中央、国务院领导同志对我们的要求,也是行政学院自身的追求。

2010年12月14日,习近平同志在视察国家行政学院时指出:行政学院区别于其他干部教育培训机构的最大特色是“行政”;行政学院以提高公务员素质和行政能力为核心,以公仆意识、政府管理、依法行政为培训重点。

为适应培训的需要,国家行政学院党委决定牵头组织全国行政学院力量,编写一套反映公务员培训规律、体现行政学院教学培训特色、供各级行政学院使用的培训用书。这一计划也得到全国行政学院系统的积极响应和大力支持。

为了编好这套培训用书,2011年底,我们成立了专门的办公室,制定了编写实施方案。2012年4—5月,办公室下发了推荐全国行政学院系统培训用书编委会委员人选的通知和培训用书编写工作招标公告,通过招标方式确定了分册主编并组建了编委会。同年8月,我们组织召开了全国行政学院教材工作研讨会和主编工作会,对用书编写工作进行安排部署,研究讨论编写提纲。编写工作正式展开。经过一年多的艰苦努力和紧张工作,行政学院培训用书终于出版发行了。

这套培训用书有以下几个特点:

在编写体系上,紧扣政府,更加彰显行政特色。全套培训用书包括《政府公共管理教程》、《政府经济管理教程》、《政府文化管理教程》、《政府社会管理教程》、《政府应急管理教程》、《政府领导科学教程》、《政府依法行政教程》等7本。

在编写内容上,突出管理,更加彰显实践特色。全套培训用书突出针对性、操作性和有效性,注重教学培训使用的实际效果。本套培训用书重点总结、梳理、归纳多年来国内教学实践成果和结晶,没有在理论源流、概念的辨析、管理历史以及国外政府管理方面做专门论述。

在编写风格上,追求自成一体的同时,不求面面俱到,注重突出重点;不求鸿篇巨著,力求短小精悍;不求一劳永逸,立足逐步修改,首先实现从无到有的突破,再在使用中汲取意见,发现和寻找不足,不断修改完善。

在编写主体上,通过招标投标选拔主编,主编们主要来自各地行政学院,国家行政学院各教研部主要负责人担任相应主审。各主编都是行政学院系统具有扎实专业

理论和相关研究成果的专家学者,也是培训工作专家。他们精心挑选的编写人员以高度负责的精神,夜以继日,勤奋工作,按规定时间完成了编写任务。每一本书稿形成后还同时邀请有关专家审阅,编写组再根据审稿意见修改,对保证本套培训用书的质量发挥了重要作用。

需要指出的是,编写者们所在的地方行政学院,都把参加编写工作看作是一项光荣的任务,并为编写这套培训用书提供了多方面的支持和帮助。国家行政学院教务部、教研部门以及出版社为这套系统培训用书的编写、出版和发行做了大量服务工作。可以说,本套培训用书是集体智慧的结晶,是全国行政学院系统各有关方面通力合作的结果。在此,我们对他们的支持和辛勤劳动表示衷心的感谢。

培训用书编写之时,适逢党的十八大召开。党的十八大全面确立了科学发展观的历史地位,系统阐述了坚持和发展中国特色社会主义的一系列重大理论和实践问题,描绘了全面建成小康社会和全面深化改革的宏伟目标,明确了经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设“五位一体”的总体布局,并作出了全面部署。全体编写者认真学习领会十八大精神,并根据十八大精神对各本用书进行了认真的修订。可以说,这是一套反映和体现、贯彻和落实十八大精神的培训用书。

作为全国行政学院系统第一次出版的培训用书,无论对于提高公务员培训质量和水平,还是对于推动行政学院的培训教材体系建设,都具有重要的意义。然而,由于政府管理工作一直处在改革实践探索过程中,加之书稿形成时间紧迫,本套培训用书肯定存在许多问题和缺点,希望广大读者提出宝贵意见,以便我们今后进一步修改完善。

行政学院培训用书编委会办公室

2013年3月4日

第一章 绪论

第一节 突发事件 / 005

- 一、突发事件及其特征 / 005
- 二、突发事件的分类 / 007
- 三、突发事件的分级和分期 / 009

第二节 应急管理 / 010

- 一、应急管理及其特征 / 011
- 二、应急管理的目的 / 013
- 三、应急管理的原则 / 013

第三节 我国应急管理的基本情况 / 014

- 一、应急管理法制体系基本建立 / 015
- 二、应急管理体制初步形成 / 016
- 三、应急管理机制全面加强 / 017
- 四、应急保障更加有力 / 018

第二章 政府应急管理体系

第一节 政府应急管理组织机构 / 025

- 一、国务院及各级地方人民政府的应急管理组织和职能 / 025
- 二、国务院及地方各级政府的应急管理机构 / 029
- 三、国务院及各级人民政府的应急管理办事机构 / 036
- 四、武装力量 / 037
- 五、国有企事业单位 / 039

第二节 应急管理中的社会治理 / 039

- 一、应急管理与社会治理 / 040
- 二、应急管理与社会组织 / 040
- 三、应急管理中社会组织的功能 / 041

第三节 政府应急管理人员 / 045

- 一、应急管理人员及分类 / 045
- 二、应急管理人员的素质及能力要求 / 046
- 三、应急管理人员的培训 / 049

第三章 风险管理与科普宣教

第一节 风险管理工具 / 053

- 一、多致灾因子评估工具 / 053
- 二、社区脆弱性评估工具 / 055
- 三、风险评估工具 / 057

第二节 风险管理的流程与策略 / 059

- 一、风险识别 / 059
- 二、风险分析与评估 / 060
- 三、风险处理 / 062
- 四、风险监控与沟通 / 064
- 五、风险管理流程整合 / 065

第三节 我国政府风险管理 / 067

- 一、我国自然灾害风险管理的实践与探索 / 067
- 二、我国事故灾难风险管理的实践与探索 / 068
- 三、我国公共卫生事件风险管理的实践与探索 / 070
- 四、我国社会安全事件风险管理的实践与探索 / 072

第四节 政府应急管理科普宣教 / 074

- 一、探索常态化的应急管理科普宣教体系 / 074
- 二、加强应急管理科普宣教能力建设 / 079
- 三、构筑“防灾型社区”的应急管理文化 / 080

第四章 应急预案编制与管理

第一节 应急预案的管理 / 083

- 一、应急预案的含义和内容 / 083
- 二、我国突发事件应急预案体系框架 / 085
- 三、应急预案的编制主体及批准和发布 / 087
- 四、应急预案体系的管理 / 090
- 五、应急预案的修订 / 091
- 六、应急预案的宣传与演练 / 093

第二节 应急预案编制 / 094

- 一、编制应急预案的基本要求 / 094
- 二、应急预案的基本结构 / 100
- 三、应急预案的编制过程 / 102
- 四、应急预案的评估与论证 / 105

第五章 监测与预警

第一节 监测 / 109

- 一、监测的网络体系 / 109
- 二、风险隐患排查与监控 / 110
- 三、监测与预警的基本流程 / 111
- 四、以气象监测预警平台为依托,建立国家监测与预警平台 / 112

第二节 预警 / 115

- 一、预警的级别及措施 / 115
- 二、预警的发布机关 / 118
- 三、应急预警级别的调整及解除 / 119
- 四、应急预警措施发布后的后果 / 119

第三节 预警发布平台建设 / 120

- 一、我国应急预警发布平台的建设状况 / 120
- 二、我国应急预警平台的发布途径 / 120
- 三、加强各部门应急预警信息发布的责任和管理 / 122

第六章 应急响应与处置

第一节 应急响应的分级及功能 / 127

- 一、应急响应的分级 / 127
- 二、应急响应的政府组织层级 / 130
- 三、分级响应的政府职能 / 132

第二节 应急处置的流程和关键环节 / 135

- 一、自然灾害的应急处置流程和关键环节 / 136
- 二、安全生产事故灾难的应急处置流程和关键环节 / 137
- 三、公共卫生事件的应急处置流程和关键环节 / 139
- 四、社会安全事件的应急处置流程和关键环节 / 142

第三节 应急处置中的决策与指挥 / 144

- 一、应急决策与指挥的含义 / 145
- 二、突发事件处置中的科学应急决策 / 146

三、突发事件应急处置中的高效指挥 / 150

四、应急决策指挥的组织与作用 / 153

五、应急决策指挥者的能力要求 / 154

第七章 恢复与重建

第一节 突发事件的善后处理 / 159

一、善后处理的任务 / 159

二、消除灾害影响 / 160

三、恢复社会秩序 / 162

四、补助救助与抚恤 / 163

五、资金筹措与政策扶持 / 165

第二节 突发事件的恢复重建 / 166

一、恢复重建的内容构成 / 167

二、恢复重建的主要任务 / 168

三、恢复重建的主要步骤 / 170

四、损失评估 / 172

五、恢复重建的制度调整 / 177

第三节 群体的心理干预 / 179

一、心理干预的作用 / 180

二、心理干预的分类 / 181

三、心理干预的实施 / 185

第八章 信息管理

第一节 应急信息管理 / 193

一、应急信息管理含义及特征 / 193

二、应急信息管理流程 / 197

三、应急信息管理舆论导向 / 198

第二节 应急信息收集 / 199

一、信息收集的机制 / 200

二、信息收集的内容 / 201

三、信息收集的方法 / 205

第三节 信息报送 / 207

一、信息报送的基本要求和内容 / 207

二、信息上报 / 209

三、信息通报 / 211

第四节 信息发布 / 213

- 一、信息发布的基本要求及形式 / 213
- 二、面对采访 / 215
- 三、新闻发布会 / 217
- 四、新媒体发布 / 219

第九章 应急保障

第一节 应急救援力量的保障 / 225

- 一、应急救援力量的构成 / 225
- 二、专业应急救援队伍与志愿者应急救援队伍 / 228
- 三、社区应急救援力量的建设 / 229

第二节 应急经费的保障 / 231

- 一、应急预算保障 / 231
- 二、应急经费的筹措 / 233
- 三、应急经费的使用 / 234

第三节 应急资源保障 / 234

- 一、建立国家应急物资储备保障制度 / 235
- 二、各级政府应急物资储备的编制 / 236
- 三、建立应急物资配送体系 / 239

后记



第一章

绪 论

第 1 章 绪 论

全球化给人们带来了发展的契机,也带来了与日俱增的各种灾害风险。现代性的全球化也是一个不断创造新风险的过程,不断改变人们的既有生活方式、认知体系的过程。而且这些新风险影响的范围更大,带有更强的不确定性,直接威胁到人类整体的存在。人类社会发展到今天,已经进入了“全球风险社会”,经济、社会和自然界都进入了一个各类突发事件发生概率更高、破坏力更大、影响力更强的阶段。从1984年印度博帕尔毒气事件、1986年前苏联切尔诺贝利核电站重大事故、2001年美国“9·11”恐怖袭击事件、2003年中国的“非典”疫情,到2008年国际金融危机、甲型H1N1流感疫情,再到2011年日本“3·11”强烈地震及海啸、核泄漏的衍生灾难。全球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,跨国犯罪和恐怖主义活动增加,民族宗教矛盾和地区冲突不断,经济社会发展不稳定不确定因素增多,人类在自然灾害面前和面对社会系统突发极端事件都显得十分脆弱。

应急管理对许多国家具有极大的现实重要性,对所有国家则具有潜在的至关重要性。自20世纪80年代以来,世界各国以及联合国等国际组织都更加重视突发事件应对工作,把突发事件应对工作作为重要政府职能予以全面加强,纳入经济社会发展规划,建立组织体系,制定法律法规,编制应急预案,普及防灾减灾常识,健全突发事件预警系统,加强日常预防和应急准备,有效降低灾难风险、减少损失,并挽救生命。2011年5月,在日内瓦召开的联合国第三届世界减灾会议上,联合国发布了《2011年全球减灾评估报告》,呼吁各国制定和实施控制自然灾害风险和加强灾害预报的战略。

胡锦涛同志指出,我们在推进改革开放和社会主义现代化建设中所肩负任务的艰巨性和繁重性世所罕见,我们在改革发展稳定中所面临矛盾和问题的规模和复杂性世所罕见,我们在前进中所面对的困难和风险也世所罕见。当前,我国正处于工业化、城镇化快速发展时期,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,应急管理工作面临的形势更加严峻。第一,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、造成损失重。第二,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,重特重大事故时有发生。第三,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。第四,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。党的十八大报告要求我们必须“加快形成源头治理、动态管理、应急处置相结合的社会管理机制”。第五,国家安全面临的形势也更加复杂严峻。传统安全威胁和非传统的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。

做好政府应急管理和加强对应急管理公务员的培训工作,动员整个社会参与防灾减灾,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。胡锦涛同志要求:“要大力增强应对风险和突发事件的能力,经常性地做好应对风险和突发事件的思想准备、预案准备、机制准备和工作准备,坚持防患于未然。”国务院印发了《关于全面加强应急管理工作的意见》,对建立健全应急管理体系、提高应对突发事件能力的各项工作作出全面部署。在全面加强应急管理工作的过程中,我国逐步建立健全以“一案三制”(应急预案,应急管理体制、机制、法制)为基本框架的应急管理体系,成功应对南方部分地区低温雨雪冰冻灾害、四川汶川特大地震、青海玉树特大地震、甘肃舟曲特大山洪泥石流等突发事件。“十二五”规划纲要确定,

要“坚持预防与应急并重、常态与非常态结合的原则,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。”这就要求各级政府进一步大力加强应急管理工作,使整个社会全面提升突发事件应对能力,为促进改革开放不断深化和经济社会持续发展提供有力保障,为全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化提供一个稳定、安全、和谐的社会环境。

第一节

突发事件

政府应急管理活动是以对突发事件的研究为基础的,我们必须了解突发事件的含义和主要特征,突发事件的分类、分级和分期等制度。

突发事件 及其特征

(一)突发事件

突发事件是我国公众约定俗成的词语,“突发”是突如其来、出乎预料、令人猝不及防的状态,“事件”则是指历史上或社会上所发生的大事。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。

《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、事故灾害、公共卫生事件和社会安全事件。”

(二)突发事件的特征

根据我国社会公众对突发事件约定俗成的理解和法律法规的规定,突发事件具有如下特征。

1. 突发性

一般而言,突发事件具有突然发生、突如其来、出乎管理者预料特征。管理者对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、能否及时得到控制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、规模等使管理者不易准确预见和判断,同样具有突发性。由于事发突然,在管理者和公众心理上,高度震惊,易产生恐慌情绪,表现出听信各种谣言、逃离事发现场等行为。在资源上,人、财、物等各种应急资源提前没有做好充分准备,容易出现暂时性短缺,发生哄抢行为。由于缺乏必要的预案、具体有效的手段、可以调配的资源和应对措施等各项准备不到位。

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、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,保障生命财产安全。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。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。如果对突发事件的处置不当或不及时,可能引发各种次生衍生灾害,带来经济、社会和政治方面的严重影响,甚至造成难以预计的不良后果。

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、不全面等不对称现象,造成决策困境。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,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。突发事件发生后,许多不确定因素在随时发生变化,事态的发展也会