

# 应急管理体制机制研究

---

段华明 著



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS(CHINA)

# 应急管理体制机制研究

---

段华明 著



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS(CHINA)

## 图书在版编目(CIP)数据

应急管理体制机制研究 / 段华明著. -- 北京: 社会科学文献出版社, 2017. 10

ISBN 978 - 7 - 5097 - 9519 - 4

I. ①应… II. ①段… III. ①突发事件 - 公共管理 - 研究 - 中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 176273 号

## 应急管理体制机制研究

---

著 者 / 段华明

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 宋月华 范 迎

责任编辑 / 范 迎

出 版 / 社会科学文献出版社·人文分社 (010) 59367215

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: [www.ssap.com.cn](http://www.ssap.com.cn)

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 三河市东方印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 17.25 字 数: 225 千字

版 次 / 2017 年 10 月第 1 版 2017 年 10 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 9519 - 4

定 价 / 79.00 元

---

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

3-012

## 段华明

---

1957 年生，中共广东省委党校（广东行政学院）现代化战略研究中心主任、二级教授、“岭南学者”。从 20 世纪 90 年代初起，致力于灾害社会学研究，著作有《灾害社会学研究》《突发事件应对能力提升》《城市灾害社会学》等 11 部，论文 400 多篇。

# 目 录

|                                                 |     |
|-------------------------------------------------|-----|
| 前 言 .....                                       | 001 |
| 一 “一案三制”为基本框架的应急管理体系 .....                      | 003 |
| (一) “纵向到底、横向到边”的应急预案体系 .....                    | 004 |
| (二) 统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、属地管理<br>为主的应急管理体制 ..... | 006 |
| (三) “统一指挥、反应灵敏、协调有序、运转高效”的应急<br>管理机制 .....      | 008 |
| (四) 应急管理工作进入制度化、规范化、法制化轨道 .....                 | 010 |
| (五) 广东省应急管理体制机制的考察分析 .....                      | 013 |
| 二 突发事件应急管理体制机制的深沉反思 .....                       | 039 |
| (一) 单灾种应急管理体制欠综合 .....                          | 043 |
| (二) 应急管理法制建设滞后 .....                            | 053 |
| (三) 应急资源使用缺乏效率 .....                            | 056 |
| (四) 应急工程建设尚不到位 .....                            | 063 |
| 三 发达国家应急管理体制机制的借鉴之处 .....                       | 068 |
| (一) 有执行力的应急管理机构 .....                           | 068 |
| (二) 完善应急法律和制度体系 .....                           | 075 |
| (三) 注重制定与落实应急规划 .....                           | 077 |
| (四) 构建社会化应急救援网络 .....                           | 079 |

|                          |     |
|--------------------------|-----|
| (五) 积极开展应急教育和演练 .....    | 086 |
| 四 健全综合性突发事件应急管理体制 .....  | 091 |
| (一) 复合型应急协调管理机构 .....    | 092 |
| (二) 综合性应急法律制度体系 .....    | 120 |
| (三) 优选化配置应急管理力量 .....    | 125 |
| (四) 推进应急研究和工程建设 .....    | 131 |
| (五) 加强应急教育和演练实训 .....    | 141 |
| 五 构建良性运行突发事件应急管理机制 ..... | 152 |
| (一) 灾害预测防范机制 .....       | 153 |
| (二) 应急协调整合机制 .....       | 160 |
| (三) 应急救助支援机制 .....       | 172 |
| (四) 应急责任督察机制 .....       | 193 |
| (五) 应急资源保障机制 .....       | 205 |
| (六) 应急市场经济机制 .....       | 221 |
| 六 突发事件应急管理体制机制新常态 .....  | 230 |
| (一) 从行政手段转向依法应急 .....    | 230 |
| (二) 从直接救灾转向风险管理 .....    | 235 |
| (三) 从分散控制转向机制协调 .....    | 240 |
| (四) 从灾后救助转向灾前防范 .....    | 245 |
| (五) 从抢救财产转向以人为本 .....    | 248 |
| (六) 从维护稳定转向维护安全 .....    | 257 |
| 主要参考文献 .....             | 266 |
| 后 记 .....                | 272 |

## 前 言

2002 年突如其来的 SARS 疫情和全社会艰苦卓绝的抗击,催生中国创设以“一案三制”为基本框架的新一代突发事件应急管理体系,2008 年,总理在政府工作报告中宣布“全国应急管理体系基本建立”,迄今已届 10 年。从抗击 2008 年雨雪冰冻、2010 年西南五省(市、区)特大旱灾到汶川、玉树、芦山、鲁甸抗震救灾,从数次防治禽流感、甲型 H1N1 流感(猪流感)、H7N9 流感,到应对多起重大事故灾难和重大群体性事件等灾害危机事件,应急管理体系受到了全面的检验和考验。综观来看,现有应急管理体系,一方面成功应对了大部分重大突发事件,显示出对应对各类灾害危机事件起到了基础性作用<sup>①</sup>;另一方面,也在一定程度上暴露出相关核心管理的设计缺陷与执行困境,应急主体错位、关系不顺、机制不畅等一系列结构性脆弱。<sup>②</sup>时至今日,在社会治理理念下、风险社会背景下、复合型灾害情势下、大数据技术模式下,中国突发事件应急管理体系和体制机制面临转型升级,进入了一个制度层面整合发展的新阶段。本研究的主导理念是:对于中国突发事件应急管理体制构建和机制运行,应该不流于一般性工作总结,不仅限于表彰奖励、歌功颂德,不只是恢复重建,而且是

---

① 童星、陶鹏:《论我国应急管理机制的创新——基于源头治理、动态管理、应急处置相结合的理念》,《江海学刊》2013 年第 2 期。

② 薛澜、刘冰:《应急管理体系新挑战及其顶层设计》,《国家行政学院学报》2013 年第 1 期。

以建设性反思批判精神，科学总结经验教训，痛定思痛，着力做好三个方面的工作：评估、反思、完善。通过进一步整理材料，认真评估抗灾救灾所体现的状态，全面考察应急管理的机构设置及体制架构和运作流程，我们认为应当把重心放在：灾难原因，损失可不可以减小，无谓牺牲是否可以避免，抗灾救灾过程有哪些缺失，怎样进一步加强公共危机防范，预案是否实用，体制是否合理，机制是否顺畅，法制是否到位。要彻底转换和改变昔日我们逢灾难出英雄、遇事故出经验的积习和做法，落脚到突发事件应急管理“一案三制”的完善创新上，目标指向是形成具有现代意涵的风险治理的突发事件应急管理体制机制的新常态。

## 一 “一案三制”为基本框架的 应急管理体系

在 20 世纪的最后 10 年，联合国组织开展了“国际减灾十年”活动<sup>①</sup>，既针对传统的自然灾害和事故灾难有增无减，又遭遇恐怖主义、环境污染、大规模杀伤性武器扩散、公共设施瘫痪、全球性传染病蔓延等突发危机频仍。进入 21 世纪，与灾害相关联的安全、风险、危机、紧急状态、突发事件、恐怖袭击等词语，频繁出现于政府、学界和公众的公共话语，并成为重大国际会议所关注的焦点。在某种程度上，突发性公共危机已经超越军事危机成为影响国家安全的首要因素，其破坏性不仅体现在财产损失、生命伤亡或社会动荡上，也破坏了政府的合法性。各国对于各种突发事件应急管理所表现的行为与效能，已凸显为评价政府和社会工作及其进步程度的一个重要标志，应急管理能力高低直接影响公众对政府的信任度和支持度。<sup>②</sup>

中国是在 2003 年 SARS 危机中深刻意识到突发事件应急管理的重要性，之后迅速开始应急管理的机构组建和制度建设，称为应急管理

---

① 1987 年 12 月，联合国第 42 届大会通过 169 号决议，确定 1990 ~ 2000 年为全球统一行动的国际减轻自然灾害十年（International Decade for Natural Disaster Reduction）；1989 年 4 月，第 44 届联大通过《国际减灾十年决议案》及行动纲领，旨在通过国际社会的协调，减轻由地震、风灾、海啸、水灾、土崩、火山爆发、森林大火、蚱蜢和蝗虫、旱灾和沙漠化以及其他自然灾害所造成的生命财产损失和社会经济的失调，其目标是增进每一个国家特别是发展中国家迅速有效地减轻自然灾害影响的能力。

② 段华明：《城市灾害社会学》，人民出版社，2010，第 1 页。

“一案三制”（应急预案和应急体制、机制、法制），以制定修订应急预案为抓手，建立健全应急体制为基础，建立健全应急机制为关键，建立健全应急法制为保障，建立“一网五库”（应急工作联络网、法规库、救援队伍库、专家库、典型案例库、救援物资库）体系，并纳入地方政府应急管理工作的日常规划。2007年11月1日《中华人民共和国突发事件应对法》实施，明确将突发事件应急管理纳入政府管理工作的日常规划。2013年党的十八届三中全会明确提出：“要加快形成源头治理、动态管理、应急处置相结合的社会治理机制。”这意味着10年之后，中国应急管理体系建设从制度层面跨入了整合阶段。<sup>①</sup>

## （一）“纵向到底、横向到边”的应急预案体系

何谓突发事件？根据《中华人民共和国突发事件应对法》界定，它是指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、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件，至今，还应包括金融危机和恐怖暴力袭击事件。应急管理中的“急”，在中国是指突发事件，而在国际上往往被称为灾害。中国自古以来就有天灾人祸之说，灾害指自然灾害外加原因不明的火灾，其他类型的突发事件则被称为“人祸”<sup>②</sup>；而在西方，灾害不仅仅被看成是自然的或技术的风险，还包括基于社会正常运行的例外。由于现代化进程的加快、对资源开发利用的加深、网络通信的普遍运用、人员交往和贸易增多等因素的影响，经济、社会和自然界都已进入一个各类突发事件发生概率更大、破坏力更大、影响力更大的阶段。人类社会面临的

---

① 童星、张海波：《基于中国问题的灾害管理分析框架》，《中国社会科学》2010年第1期。

② 所谓“灾”，是由古字“災”和“裁”演化而来的。《左传·宣公十六年》载：“凡火，人火曰火，天火曰灾。”可见在中国古代，灾原是指自然发生的火灾。许慎《说文解字》中，灾意为水、火之合为害。后来泛指水、火、荒旱等天灾所造成的祸害。

公共安全形势，呈现出多灾频发、并发，灾害衍生、蔓延等特点。一些危机事件及其影响，常常超越行政区域和国界。现代防灾减灾意识的建构，我们不能只关注于自然物质运动中的风险防范，还要强调对社会活动中的风险加以防范，从社会体制机制着手，审视和反思各种社会设置在遭遇特殊现象时会存在哪些风险。<sup>①</sup>

突发事件应急预案指面对突发事件如自然灾害、重特大事故灾害、环境公害及人为破坏的应急管理、社会、救援计划等。应急预案是应急管理的重要基础，是中国应急管理体系建设的首要工作。应急预案建立在综合防灾规划之上，理当包括几个方面：完善的应急行政管理指挥系统，强有力的应急工程救援保障体系，综合协调、应对自如的相互支持系统，充分备灾的保障供应体系，体现综合救援的应急队伍等。

按照不同的责任主体，中国的应急预案体系设计为国家总体预案、专项预案、部门预案、地方预案、企事业单位预案以及大型集会活动预案等六个层次，包括应急预案编制、审批、修订、宣教培训和演练等相关内容。总体预案是全国应急预案体系的总纲，明确了各类突发事件分级、分类和预案框架体系，规定了国务院应对特别重大突发事件的组织体系、工作机制等内容，是指导预防和处置各类突发事件的规范性文件。总体应急预案适用于涉及跨省级行政区划的，或超出事发地省级政府处置能力的特别重大突发事件应对工作，指导全国的突发事件应对工作。专项应急预案主要是国务院及其有关部门为应对某一类型或某几种类型突发事件而制定的应急预案。部门应急预案是国务院有关部门根据总体应急预案、专项应急预案和部门职责为应对突发事件制定的预案。地方应急预案具体包括：省级政府的突发事

---

① Robert A. Stallings, "Disaster and the Theory of Social Order", in E. L. Quarantelli, *What Is a Disaster? Perspective on the Question*, London: Routledge Press: 137.

件总体应急预案、专项应急预案和部门应急预案；各地（市）、县（市）政府及其基层政权组织的突发事件应急预案。这些预案在省级政府的领导下，按照分类管理、分级负责的原则，由地方政府及其有关部门分别制定。同时，还因地制宜地编制了大量专项及部门的预案和保障预案。全国“纵向到底、横向到边”的突发事件应急预案体系已经基本形成。中国应急预案框架体系建设事实上是一个由零到整的过程。随着2006年1月8日国务院发布的《国家突发公共事件总体应急预案》出台，中国应急预案框架体系初步形成（将不断补充更新），包括国家总体应急预案、25件专项应急预案、80件部门应急预案，共计106件，基本覆盖了中国经常发生的突发事件，其中大多是根据经济社会发展变化和客观形势的要求新制定的。

## （二）统一领导、综合协调、分类管理、 分级负责、属地管理为主的 应急管理体制

突发事件应急管理体制，主要是处置突发事件时的机构设置、领导隶属关系和职能权限划分等方面的法律和制度、方针和政策、方法和形式等的总称。组成中国应急管理组织体系的主要方面，包括国家行政机构，还包括军队、企事业单位、社会性组织和公众等所有的利益相关者，还包括可以利用的国际资源。

中国应急管理体制从垂直包括中央、省（区、市）以及市、县地方政府的应急管理体系；从水平包括针对各种类型、各种程度的突发事件。这两个维度构成了国家应急管理体制的等级协调机制和无等级协调机制运作，前者主要是指以明确的上下级关系为核心，以行政机构为特点的命令式的解决方式，后者则主要是指以信息沟通为核心的

解决办法，部门间并无明确的上下级关系，而是平等相待。同时，从突发事件的周期来看，不同的发展阶段要求采取不同的应急措施，由此构成一个全面的国家应急管理运作流程。应急管理不同的参与主体发挥不同的功能，从而构成国家应急管理的网络平台。

中国充分利用现有政府行政管理机构资源，依托于政府办公厅（室）的值班室发挥枢纽作用，协调若干个议事协调机构和联席会议制度，形成综合协调型应急管理新体制。《中华人民共和国突发事件应对法》第四条明确规定，“国家建立统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、属地管理为主的应急管理体制。”在党委领导下的行政领导责任制，加强应急管理机构和应急救援队伍建设。2006年4月，中央设置国务院应急管理办公室（国务院总值班室），承担国务院应急管理的日常工作和国务院总值班工作，履行值守应急、信息汇总和综合协调职能，发挥运转枢纽作用。根据国家规定，中国把突发事件主要分为四大类并规定相应的牵头部门：自然灾害主要由民政部、水利部、国家地震局等牵头管理；事故灾难由国家安全监管总局等牵头管理；突发公共卫生事件由卫生部牵头管理；社会安全事件由公安部牵头负责。最后，由国务院办公厅总协调。中国业已形成以“一案三制”（即应急预案和应急体制、机制与法制）为基础的多层次、多部门、多灾种的应急管理体系，通过中央、省、市、县四级响应系统串联<sup>①</sup>，在每一层级并联分设“五委员会、一应急办”的网络结构。<sup>②</sup>截至2013年底，中国已有100%省级、44%市级、19.3%县级建立了安全生产应急管理机构。<sup>③</sup>

全国政府各部门、各级地方设立专门的应急管理机构，完善应急

① 童星、陶鹏：《论我国应急管理机制的创新——基于源头治理、动态管理、应急处置相结合的理念》，《江海学刊》2013年第2期。

② “五委员会”：防灾减灾、安全生产监督、疾病防控、食品安全和社会管理综合治理委员会。

③ 张起淮：《我国应对重特大突发事件存在的不足及制度建设建议》，《行政管理改革》2014年第7期。

管理体制。国家防汛抗旱、抗震减灾、森林防火、灾害救助、安全生产、公共卫生、通信、公安、反恐怖、反劫机等专业机构的专业应急指挥与协调机构也进一步完善，军队系统应急管理的组织体系也得到了加强。31个省区市和5个计划单列市相继成立了应急管理领导机构，组建或明确了办事机构。在城市应急管理体制建设方面，根据不同的需求状况和城市规模，南宁、北京、上海、广州、重庆等分别建立集权、代理、授权、网络等不同模式的应急管理体制。总的来看，中国正在建设的新型综合协调型应急管理体制，是建立在法治基础上的平战结合、常态管理与非常态管理相结合的保障型体制，具有常规化、制度化和法制化等特征，有利于克服过度依赖政治动员所导致的初期反应慢、成本高等问题。

### （三）“统一指挥、反应灵敏、协调有序、运转高效”的应急管理机制

突发事件应急管理机制，是在突发事件应急体制下有效运行的机理性制度，<sup>①</sup>指突发事件全程中各种系统化、制度化、程序化、规范化和理论化的应急管理方法与措施。其实质内涵是建立在相关法律、法规和部门规章之上的政府应急工作流程体系，能展现出突发事件管理系统中组织之间及其内部相互作用关系，而外在形式则体现为政府管理突发事件的职责与能力。<sup>②</sup>应急管理机制涵盖政府及其他公共机构在突发事件事前预防、事发应对、事中处置和善后管理全过程，通过建立应对机制，采取一系列措施，保障公众生命财产安全，维护国

① 段华明：《城市灾害社会学》，人民出版社，2010，第319页。

② 闪淳昌、周玲、钟开斌：《对我国应急管理机制建设的总体思考》，《国家行政学院学报》2011年第1期。

家安全和社会稳定，促进经济社会全面、协调、可持续发展的有关活动。应急管理是对突发事件的全过程管理，从环节来看，主要包括预防准备、监测预警、信息报告、决策指挥、处置救援、沟通动员、恢复重建、调查评估、应急保障等的运作过程和应对流程。应急管理是一个动态管理，包括预防、预警、响应和恢复四个阶段，均体现在管理突发事件的各个阶段。应急管理是完整的系统工程和闭环结构，理想状态是《中华人民共和国突发事件应对法》明确的“形成统一指挥、反应灵敏、协调有序、运转高效的应急管理机制”。应急管理机制应当遵循六条工作原则：以人为本，减少危害；居安思危，预防为主；统一领导，分级负责；依法规范，加强管理；快速反应，协同应对；依靠科技，提高素质。

中国目前的应急管理机制以政府应急管理为主，即政府应对各种危机情境所进行的信息收集、信息分析、问题决策、计划拟定、措施制定、化解处理、动态调整、经验总结和自我诊断的全过程。应急管理是公共管理的重要组成部分，政府应急管理已经演化为责任重大的常态管理形式。应急管理机制建设在应急管理系统的专题会议中得以体现。在2005年7月22日至23日国务院召开的第一次全国应急管理工作会议上，温家宝总理强调，要加强全国应急体系建设和应急管理工作，必须做好健全组织体系、运行机制、保障制度等工作。在随后历年全国应急管理工作会议上，都对机制建设问题进行了反复强调。2007年11月13日，国务委员兼国务院秘书长华建敏在全国贯彻实施《突发事件应对法》的电视电话会议上提出，要充分发挥各级党委、政府的政治优势和组织优势，各级政府应急管理办事机构的综合协调优势，以及各有关部门和机构的职能作用和专业优势，不断建立健全信息通报、预防预警、应急处置、舆论引导等方面的沟通协作机制，完善统一指挥、上下一致、部门联动、应急办综合协调的工作格局。

2008年11月28日，在中央组织部、国务院办公厅和国家行政学院共同主办的省部级领导干部“突发事件应急管理”专题研讨班上，国务委员兼国务院秘书长、国家行政学院院长马凯强调：“要注重强化应急工作的综合协调，实现快速反应、高效运转，形成协调有效的应急管理工作机制。”并对隐患排查监控、突发事件监测预警、信息报告和共享、应急处置协调联动、社会动员、信息发布和舆论引导、国际合作等机制的内容进行了详细的阐述。

突发事件应急管理体制与应急管理机制两者的关系体现在：一方面，体制内含机制，应急组织是应急管理机制的“载体”，应急管理体制决定了机制建设的具体内容与特点，机制建设是应急管理体制的一个重要方面，要通过体制和法制的建设与发展来保障其实施；另一方面，应急管理机制的建设对于体制建设具有反作用，体制的建设具有滞后性，尤其当体制还处于完善与发展的情况下，机制的建设能帮助完善相关工作制度，从而有利于弥补体制中的不足并促进体制的发展与完善。应急管理机制不同于体制的特点在于它是一种内在的功能，是组织体系在遇到突发事件后有效运转的机理性制度，它要使应急管理中的各个利益相关体有机地结合起来并且协调地发挥作用，这就需要机制贯穿其中。<sup>①</sup> 总之，突发事件应急管理体制与应急管理机制相辅相成，建立健全应急管理体制是重点，理顺协调应急管理机制是难点。

#### （四）应急管理工作进入制度化、规范化、法制化轨道

中国的应急管理体系建设，预案体系建设是抓手，体制建设是核

---

<sup>①</sup> 闪淳昌、周玲、钟开斌：《对我国应急管理机制建设的总体思考》，《国家行政学院学报》2011年第1期。

心与基础，机制建设是关键，法制建设是保障。

中国近些年应急管理工作最突出的特点，就是在深入总结实践经验的基础上，制定了各级各类应急预案，形成了应急管理体制机制，并且最终上升为一系列法律、法规和规章，使突发事件应对工作基本上做到有章可循、有法可依。在2007年11月1日《中华人民共和国突发事件应对法》施行前，中国虽然已经制定涉及突发事件应对的法律35件、行政法规37件。但这些法律法规只适用于特定领域突发事件的应对工作，部门性强，不具广泛的指导意义。原有立法提供的法制资源严重不足，导致政府反应速度缓慢、信息不畅、协调不力、低效无序、无法可依。

2003年SARS危机初期信息不畅、协调不灵的情形表明，一事一办或者临机处置的经验型、应付型办法，已经不能适应处理当代危机事件的实际需要。2003年12月22日，中共中央修宪建议提出了“紧急状态”的制宪问题，标志着中国应急管理进入对各种不确定因素所引起的危机事件的全面法律治理阶段。2003年12月，全国人大常委会公布了十届全国人大常委会立法规划，在宪法及宪法相关法栏目的第二项提出要制定“紧急状态法”。清华大学公共管理学院和上海市法制办分别接受国务院法制办委托，着手起草立法草案建议稿。2004年3月，全国人大十届二次会议通过宪法修正案，将现行宪法中规定的“戒严”修改为“进入紧急状态”，确立了中国的紧急状态制度，为“紧急状态法”立法提供了宪法依据。2006年5月31日，第138次国务院常务会议专题讨论并原则通过《突发事件应对法（草案）》。2006年6月24日，十届全国人大常委会第二十二次会议首次审议了《突发事件应对法》。在近两年的立法过程中，“紧急状态法”的制定转为“突发事件应对法”，主要原因在于立法资源的配置必须着眼于最急迫的社会需求。紧急状态是一种极端的社会危机状态，它