



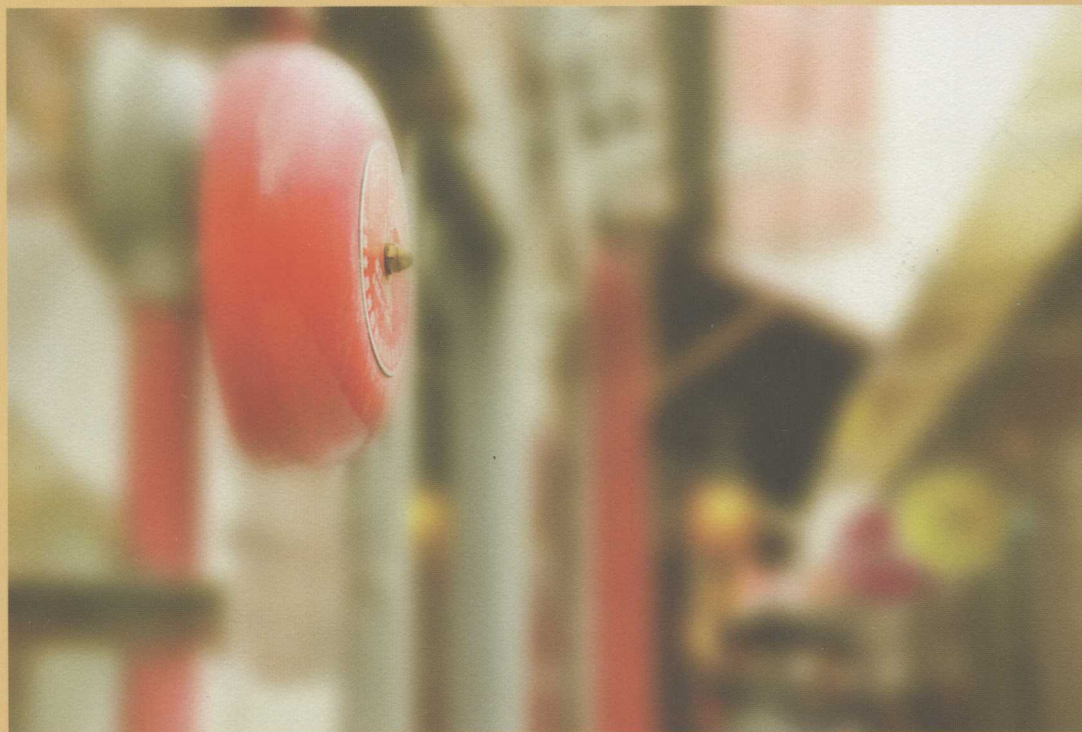
干部能力培训

系 | 列 | 教 | 材

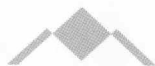
董幼鸿
主编

Yingji Guanli

应急管理



上海人民出版社



干部能力培训
系 | 列 | 教 | 材

014056017

D035.29
08

Yingji Guanli

应急管理



董幼鸿 主编



北航

C1744032

D035.29
08

上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

应急管理/董幼鸿主编.—上海:上海人民出版社,2014

干部能力培训系列教材

ISBN 978-7-208-12469-1

I. ①应… II. ①董… III. ①突发事件-公共管理-干部培训-教材 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 162595 号

责任编辑 吴书勇

封面装帧 人马艺术设计·储平

应 急 管 理

董幼鸿 主编

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

江苏启东人民印刷有限公司印刷

开本 720×1000 1/16 印张 12.5 插页 4 字数 120,000

2014 年 8 月第 1 版 2014 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-12469-1/D·2533

定价 35.00 元

中共上海市委党校 上海行政学院
干部能力培训系列教材编委会名单

主 任：王国平

副 主 任：曾 峻

委 员：王公龙 董玲白 王伟萍 张春美

王志平 程竹汝 刘宗洪 陈奇星

马西恒 毛军权 刘旭东

本书编写项目组成员

主 编：董幼鸿

项目组成员：容 志 陶 振 孙志建

总 序

教材建设是干部教育培训的基础性工作，是全面深化干部教育培训改革、全面提升干部教育培训质量的重要保证。中共上海市委党校、上海行政学院高度重视教材建设，把它作为实现校院新一轮发展目标、实施教学品牌战略所必需的重要内容，并提出了精品导向、突出特色、形成系列的要求。

近年来，为紧密服务上海中心工作、满足干部教育培训需求，我们组织本市党校系统教师和部分一线工作者，先后编写了《春风化雨》、《不竭源泉》等上海市干部教育培训案例教材。2013年，为深入学习贯彻党的十八大和习近平总书记系列重要讲话精神，我们组织编写了《中国特色社会主义纲要》。以上教材出版后，得到了广大干部和党校、行政学院教师的普遍好评。

党员干部的领导水平和能力素质如何，直接决定着党执政能力的高低，关系到党的路线方针政策能否得到有效贯彻落实。党的十八大提出，要“加强和改进干部教育培训，提高干部素质能力”。党的十八届三中全会强调，要“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”。当前，上海面临着加快推进“四个率先”、加快建设“四个中心”和社会主义现代化国际大都市，奋力推进创新驱动发展、

经济转型升级，继续当好改革开放排头兵和科学发展先行者的重任。新形势新任务要求大力加强全市广大干部和公务员的能力建设。为此，校院决定，新一轮教材编写工作要以“紧扣干部需求、服务能力建设”为基本导向，重点聚焦政策制定、依法行政、群众工作、应急处置、舆论引导等干部必备能力。

2013年4月，校院干部能力培训系列教材编写工作正式启动。首批系列教材包括《群众工作》、《应急管理》、《媒体沟通》、《心理调适》、《公共政策》、《法治思维》和《职业道德》7本，分别由具有相关教学经验和理论功底的我校学者、专家组成项目组负责编写。为保证顺利推进，校院成立干部能力培训系列教材编委会，负责选题策划和大纲评审，并由教务处负责日常保障与协调推进。下一步，我们还将根据干部能力建设需要，编写相应教材。

我们期待，通过扎实工作和共同努力，系列教材能够紧扣干部需求，凸显问题导向，体现时代性和实践性、针对性和实用性的紧密结合；能够把握好实践语言和学术语言的关系，做到深入浅出、通俗易懂；能够紧密联系上海发展实际，体现上海党校、行政学院特色，从而为校院培育教学品牌奠定坚实基础，为全市干部教育培训作出应有贡献。

中共上海市委党校常务副校长

上海行政学院常务副院长

王国平

2014年7月

干部能力培训系列教材

《应急管理》	董幼鸿	主编	定价 35.00 元
《媒体沟通》	赵 勇	主编	定价 35.00 元
《心理调适》	何 琪	主编	定价 32.00 元
《群众工作》	赵刚印	主编	定价 35.00 元

目 录

总 序_____1

第一章 风险社会:挑战与应对_____1

第二章 应急防范与准备:周密完善_____43

第三章 应急响应与处置:快速有效_____89

第四章 应急善后与恢复_____133

后 记_____190

第一章

风险社会:挑战与应对

人类社会进入 21 世纪以来,随着世界多极化、经济全球化、社会信息化和生态环境极速变化,各领域突发事件层出不穷,逐步呈高发态势,人类进入了高风险社会,给政府社会管理带来前所未有的挑战,给人民生命与财产安全带来巨大的威胁。2003 年 SARS 事件突然爆发,灾情迅速蔓延到全中国,乃至影响其他国家和地区,给中国政府管理带来严重考验。自此以后,掀起了中国应急管理新的篇章。这十多年来,各类突发事件时有发生,如重庆开县井喷事件、山西系列矿难事故、汶川大地震、南方雨雪冰冻、南方洪水灾害、“7·23”动车事故、甲型流感、三鹿奶粉事件、瓮安事件、陇南事件、吉林长春德惠大火、青岛黄岛石油管道爆炸事件……这些事件的频繁发生,使政府应急工作面临许多新情况、新问题、新挑战,对应急管理工作相应提出了更高、更新的要求。如何提升政府应急

管理水平和突发事件处置能力,保持社会稳定,促进社会和谐成为服务型政府建设的重要内容。

应急管理工作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,是全面落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的重要举措,也是各级政府坚持“以人为本、执政为民”,全面履行政府职能的重要体现。因而在服务型政府建设中,应履行政府的社会管理和公共服务职能,完善政府应急管理机制,提高政府应急管理能力,促进社会和谐与稳定。当前,理应更为加强应急管理工作,加大“可预见性”政府建设^①的力度,满足应急管理形势对民众提出的挑战和要求,提高政府防范和处置突发事件应急管理能力。为此,我们牢记中国古代“安而不忘危,治而不忘乱,存而不忘亡”的警句,加强突发事件风险管理,做实突发事件应急管理准备,提高突发事件应急管理快速反应能力,降低突发事件带来的负面影响,减少突发事件给民众财产和生命损失,促进和谐社会的建设。

一、公共安全面临的复杂态势

突发事件的频繁发生、层出不穷,反映中国当前正处在发

^① 美国行政学家奥斯本和盖布勒提出了“有预见性的政府——预防而不是治疗”的治理范式,认为政府管理的目的是使用少量的钱预防,而不是花大量钱治疗。([美]戴维·奥斯本、特德·盖布勒:《改革政府——企业家精神如何改革着公共部门》,周敦仁译,上海译文出版社 1996 年版,第 205 页。)

展的战略机遇期和敏感的挑战期,表明公共安全面临的态势越来越复杂。要深刻把握复杂态势,先从突发事件基本概念及其特点着手,研究未来突发事件发展的趋势。

(一) 突发事件及其特点

1. 什么是突发事件

突发事件指突然发生、造成或者可能造成重大人员伤亡、财产损失、生态环境破坏和严重社会危害,危及公共安全的应急事件。根据事件的发生过程、性质和机理,突发事件分为自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件四大类。这些突发事件会对人民的生命、财产安全,乃至整个国家、民族的生存、发展都产生重大威胁,所以需要政府和社会在短时间内迅速做出回应,积极采取有效措施,将突发事件造成的负面影响降低到最低限度,保障公共服务的顺利推行。

2. 突发事件的类型

根据《中华人民共和国突发事件应对法》和《国家突发公共事件总体应急预案》的规定,将我国突发事件分为自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件。(见表 1-1)

3. 突发事件的基本特点

突发事件具有突发性、紧急性、易变性等特点,就特大城市而言,突发事件具有不同的特征和特色。特大城市在全国经济、社会发展中处于重要的战略地位,其人口、建筑、企业、商业、交通、资本等要素高度集中,一旦突发事件的发生,其产生的负面影响远远超过其他中小城市或农村地区,这

表 1-1 突发事件的主要类型

类 型	示 例
自然灾害	旱涝灾害。如 1998 年长江流域洪水灾害、2013 年东北水灾。 气象灾害。如近几年来多次袭击东南沿海地区的台风及暴雨、2013 年中国部分地区的高温天气、2008 年雨雪冰冻灾害。 地质灾害。如 2010 年舟曲泥石流、2014 年四川特大泥石流。 地震灾害。如 2008 年汶川地震、2013 年雅安地震。 海洋灾害。如海洋大面积赤潮。
事故灾难	工矿商贸企业的安全事故。如 2013 年东北“三场”大火、青岛黄岛输油管道爆炸事件、2010 年上海“11·15”特大火灾、2001 年沪东造船厂塔吊事故及前几年的一系列煤矿事故。 交通运输事故。如 2011 年“7·23”甬温线动车事故、2012 年陕西包茂高速公路事故。 公共设施和设备事故。如 2012 年城市系列电梯安全事故、2009 年上海地铁碰擦事故。 环境污染事故。2005 年吉林苯化工厂引起松花江污染事故。
公共卫生事件	传染病疫情。如 2003 年非典事件、2009 年甲型流感事件 群体性食物中毒事件。近几年来学校、企业发生的食物中毒事件。 动物疫情。禽流感事件、动物口蹄疫。 食品药品安全事件。2008 年三鹿奶粉事件、2011 年毒胶囊事件。 其他影响民众生命和健康安全事件。
社会安全事件	群体性事件。如 2008 年瓮安事件、陇南事件、石首事件。 恐怖袭击事件。如美国“9·11”事件、印度孟买事件、中国新疆地区发生的系列恐怖活动。 极端恶性刑事案件。如成都、厦门公交车纵火案、2010 年校园伤害儿童案件。 网络舆情危机事件。如红十字会相关的郭美美事件、杨达才事件、躲猫猫事件。 经济安全事件。如美国金融危机、东南亚金融危机。 涉外的危机事件。如海外侨民撤离、驻外机构人员安全事件。

就决定了特大城市突发事件有其特殊性。

(1) 突发事件发生的高频率性。中国从传统农村经济社会向现代城市社会转变,同时面临向知识社会转变的趋势,随之出现大规模人口流动和迁移,他们主要流动的方向就是大城市,尤其是像北京、上海、广州这样的大城市。大规模的人群流动必然会出现社会意识与社会文化多元化,新社会组织层出不穷、信息不对称情况加剧、传统的濡化机制削弱、外部异己意识形态竞争增强等现象,这些因素存在势必导致城市区域政府的管理难度加大,管理成本上升。在此背景下,任何一个小的事情处理不好都有可能出现大规模的突发事件。从社会公共安全事件来看,城市是重大刑事案件的重灾区,犯罪形式出现日益多元化、组织化、职业化和国际化趋势,尤其是社会治安案件呈高发态势,影响了城市的社会稳定与公共安全。从近几年数据来看城市中的群体性事件、大规模上访事件等社会安全事件呈上升态势;从自然灾害的层面来看,城市的自然灾害出现高频率、大规模发生状态。新发自然灾害种类不断增多。例如,地面下沉、水资源紧缺,高温热浪等。据统计,我国80%以上的城市受灾次数增多,时间延长,特别是暴雨、高温、干旱缺水、台风、沙尘、雷电等灾害加剧。^① 无论从政治、社会还是自然层面进行分析,城市城区面临突发事件大都体现了的高频

^① 沈荣华:《城市应急管理模式创新:中国面临的挑战、现状和选择》,载《学习论坛》,2006年第1期。

率、多发性的显著特点。

(2) 突发事件影响的深远性。特大城市由于其特有的地理位置和经济社会的影响,其突发事件的负面影响比其他地区产生的影响更加深远,如果处理不当,产生的负面效应会更大。发生在城市的公共安全事件一般呈放大效应的,本来是一个点的小事,但会迅速蔓延到整个面上,有时甚至是整个地区、整个国家乃至影响到全球。比如城市发生的公共卫生事件以及刑事案件、涉外案件、金融危机、社会动荡等社会安全事件往往会产生更广泛的社会及政治影响。

(3) 突发事件根源的复杂性。当前城市面临着气候环境变化、人口快速增加、过度城市化、经济全球化的多重影响,因而突发事件产生的根源是复杂的、多样性的。其中,有城市的地理环境影响产生的自然灾害类的突发事件,如洪水、地震、干旱、气象等自然灾害类的根源;有城市人口密集、生活环境参差不齐,市民的生活卫生习惯不同,而引起的突发公共卫生事件,如传染病、疫情等卫生事件容易爆发和蔓延;城市是人口流动和聚集的中心,社会矛盾容易激化,大规模的社会冲突、群体性突发事件容易产生。还由于城市处于经济社会改革发展的前沿,社会结构变动剧烈,贫富差距拉大,社会利益矛盾突出,引发的各种社会冲突明显,这些成了社会不稳定的因素。从以上分析可见,当前城市突发事件产生的根源非常复杂,对城市政府应急管理提出了很高的要求。因此在应急管理中,首先应明确突发事件产生的根源,采取有效的防范

措施。

(4) 突发事件处置的艰巨性。特大城市由于其自身要素关联性强、风险度高等方面的特点,很多突发事件的发生不是孤立的,而是背后系统运行出现了问题。很多突发事件本身就耦合在一起,往往形成事件的灾害链,对政府处置事件能力提出很高的要求,稍微不注意,引起连锁反应。如2013年黄浦江上漂浮的死猪事件,背后涉及江苏、浙江地区应急管理,跨农业、卫生、城市供水等行业,拓展到虚拟网络空间,引起公众广泛关注,使得该事件变得异常复杂,处置起来的难度很大,对政府的应急管理能力提出更高的要求。



延伸阅读^①

上海城市公共安全形势

一是城市规模越大,现代化水平越高,诱发突发事件的因素越多。上海中心城区地下管线系统复杂,密度非常大。供水管道长约1.2万公里,排水管道约6300公里,燃气管道长约1.7万公里,平均每平方公里的供水、排水和燃气管道长度为54公里。因此,上海发生“生命线工程”事故的几率比其他城市大得多。特别是近几年,一些非传统的安全风险比如破坏活动、恐怖活动等,主要是以大城市为目标,使得大城市面临的考验更为

^① 《上海应急管理报告2006—2012》,上海人民出版社2013年版,第3—4页。

严峻。

二是城市规模越大,现代化水平越高,预防和处置突发事件难度越大。以上海交通系统为例,如果发生大雾等灾害天气,不仅海港、空港、过江轮渡要关闭,而且高架道路、地面道路、越江通道都将受到影响。个别事故,如果预案不到位、处置不果断,容易演变成局部的、区域性的交通拥堵甚至导致交通瘫痪。又如,上海人口多、密度大、人员流动频繁,一旦发生流行性传染病,控制疫情传播的难度也非常大。

三是城市规模越大,现代化水平越高,突发事件可能造成的危害和损失也越大。目前,上海8层以上建筑超过1.2万幢,其中30层以上建筑超过计700幢;轨道交通屡创新高,2007年“十一”期间,客运总量超过1650万人次,而截至目前,单日最高峰超过900万人次。高层建筑、轨道交通一旦发生火灾、恐怖袭击等突发事件,后果不堪设想,可能造成的人员伤亡、财产损失和潜在损害将无法预计。

(二) 公共安全面临的态势

德国社会学家乌尔里希·贝克(Ulrich Beck)认为在后工业化的时代,人类正在步入一个“风险社会”。这样的风险更多地来自人类自身,是所谓“人造风险”或“文明的风险”,它是人类发展、特别是科技进步造成的。安东尼·吉登斯(Anthony Giddens)在《现代性的后果》一书中,描述了核风险、生态灾难、不可遏制的人口爆炸、经济全球化的崩溃和其他潜

在全球性灾难,为人们勾勒出了一幅令人不安的危险前景。^①进入21世纪很多事件频繁发生验证了当前进入风险社会的理论,公共安全面临前所未有的挑战。

(1) 自然灾害多发。进入21世纪以,由于我国特有的地质条件和地理环境,各类自然灾害频繁发生。自然灾害出现种类多,频率高、危机害严重的状况。世界上有的自然灾害中国应有尽有,如地震、水灾、旱灾、台风、沙尘暴、地质灾害等自然灾害事件给经济社会发展带来巨大的损失。灾害发生频率高,造成损失大,1990年至2008年十九年间,中国平均每年因各类自然灾害造成约3亿人(次)受灾,倒塌房屋300多万间,紧急转移安置人口900多万人次,直接经济损失2000多亿元人民币。^②其中2008年汶川地震、2010年舟曲泥石流、2012年雅安地震及其他各种气象灾害给城市和农村带来巨大的灾难。

(2) 事故灾难频发。由于我国安全基础薄弱、安全文化和制度欠缺、安全生产责任落实不到位等多种原因,我国安全生产领域存在事故总量大、重特大事故多、潜在的危害严重等突出问题,使得生产安全运行方面的事故易发多发,整个国家的安全生产形势较为严峻。近几年来我们各类事故类事件呈高发态势,尽管矿难事故频率有所降低,但其他事故仍处于高

^① Anthony Giddens, *The Consequences of Modernity*, California: Stanford University Press, 1990, p.125.

^② 国务院新闻办公室:《中国的减灾行动》白皮书,2009年5月12日。