

杨正鸣 苗伟明 | 主编

突发事件应急处置 前沿问题研究

Research on the Frontier of
Emergency Response

突发事件应急处置 前沿问题研究

Research on the Frontier of
Emergency Response

杨正鸣 苗伟明 — 主编

图书在版编目(CIP)数据

突发事件应急处置前沿问题研究/杨正鸣,苗伟明

主编.—上海:上海人民出版社,2015

ISBN 978-7-208-13035-7

I. ①突… II. ①杨… ②苗… III. ①突发事件—应
急对策—研究 IV. ①X4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 120840 号

责任编辑 龙 敏 汪 娜

封面装帧 人马艺术设计·储平



突发事件应急处置前沿问题研究

杨正鸣 苗伟明 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.co)

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 31 插页 4 字数 496,000

2015 年 7 月第 1 版 2015 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-13035-7/D·2695

定价 85.00 元

编 撰 人

主 编：杨正鸣 苗伟明

撰 稿 人：（以姓氏笔画为序）

王瑞山 田相夏 李 攀

宋远升 吴 羽 吴夏一

吴海峰 沈臻懿 汪卡琳妮

邵欢迎 杨正鸣 苗伟明

周松青 胡裕岭 倪 铁

袁 梦 梁晓轩 蔡 能

修编统稿：苗伟明

前言

当今社会高发、频发的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件等突发事件,正在威胁着广大民众的正常生活和整个社会的安全稳定,而不断加剧的全球化 and 现代科学技术的高速发展,则使突发事件可能带来的社会风险以及可能对民众和社会造成的危害更加难以预测和控制。

从1986年4月26日发生在苏联切尔诺贝利核电站的严重核泄漏事故,到2010年4月20日发生在墨西哥湾的海上石油钻井平台爆炸和大量原油泄漏事故,再到2011年3月11日发生在日本以东海域的大地震以及由此引发的核电站爆炸和核泄漏事故;从1995年7月1日发生在日本关西地区的阪神大地震,到2004年12月26日发生在印度洋海域的强烈地震和海啸,再到2008年5月12日发生在我国四川的汶川大地震;从2001年9月11日发生在美国纽约的恐怖袭击事件,到2008年3月14日发生在我国西藏拉萨的打砸抢烧严重暴力事件,再到2009年至2014年发生在我国新疆乌鲁木齐、巴楚、阿克苏等地区的系列暴力恐怖事件;从2013年10月28日发生在我国北京天安门广场的自杀式暴力恐怖事件,到2014年3月1日发生在我国云南昆明的暴力恐怖事件;从2003年大规模爆发的涉及32个国家和地区的“SARS”疫情,到2009年发生在墨西哥的“人感染猪流感”(“甲型H1N1流感”)疫情;从2008年发生在我国南方地区的长时间低温雨雪冰冻灾害,到2008年发生在美国的三聚氰胺牛奶安全事件,再到2014年12月31日发生在我国上海外滩的重大踩踏事件等等。这些突发事件所造成的危害已不再局限于事件的发生地,危害的严重程度也已超出人们现有的预警和处置能力。

虽然,人类进入21世纪以来,科学技术已经有了长足发展,整个社会的抗风险能力也有了很大提高。但是,各类突发事件给人类社会所带来的风险和威胁却丝毫没有减弱。从某种意义上说,这种风险和威胁还在不断增强。因此,如何进一步完善和强化突发事件应急处置的体制、机制和法制建设,以期

我国对突发事件应急处置的重视和研究,始于2003年“SARS”疫情大爆发时期。经过12年的努力,我国目前的突发事件应急处置,已经从单一性防灾减灾过渡到了综合性的突发事件应急处置,中央和地方以及相关行业也已根据各自的实际情况和需要,建立起了相应的突发事件应急处置组织机构,并制定了《中华人民共和国突发事件应对法》(2007)等一系列法律法规,以及突发事件应急处置国家总体预案(2006)、专项预案、部门预案、行业预案和地方预案。应该说,目前我国已基本形成了全国范围内的多层次、综合性的突发事件应急处置体制和机制并已取得了比较明显的效果。但是,面对当今高发、频发且原因日趋复杂、类型日趋多样、影响日趋深远、危害日趋严重的突发事件,目前我国的应急处置体制、机制,乃至法制却已经或正在暴露出一些亟待进一步完善和强化的现实问题,如应急处置体系失衡、立法滞后、指挥无序、决策失误、反应迟缓、执法失范、信息壁垒、预案不实、部门保护,以及应急联动机制“联而不动、应而不急”等问题。这不仅使社会各界和广大民众对突发事件的高效处置的呼声愈发强烈,而且也使各级党委和政府对于完善和强化突发事件应急处置体制、机制和法制的需求愈发迫切。尤其是最近两年(2013—2014)我国各地连续发生的包括自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件在内的各类突发事件,迫使我们必须冷静下来深刻反思目前我国突发事件应急处置体制、机制和法制建设中存在的各种现实问题。本书就是在此特定背景下,经过课题组近3年的努力而精心完成的。

2012年年初,受中共上海市委政法委委托,华东政法大学社会治理研究院(原华东政法大学社会管理综合治理研究院)组建了由杨正鸣、苗伟明负责,由中共上海市委政法委、上海市人大法工委、上海市公安局、上海市应急联动中心、部分区政法委和公安局、上海政法学院、上海公安高等专科学校,以及华东政法大学相关学院20余位专家、学者和部分相关专业优秀博士生和硕士生组成的《突发事件应急处置和管理问题研究》课题组。课题方案经充分讨论和论证后,课题组决定以突发事件应急处置和管理中的突出问题为研究起点,以突发事件应急处置和管理体制、机制和法制建设中的现实需求为研究导向,以“协同创新、整体推进、重点突破”为研究路径,以“预防与应急并重”、“常态与非常态结合”以及法治化、集约化、综合化、系统化、科技化、信息化、社会化

为基本原则,以解决具体实战中的重大现实难题为突破口,以分题研究、分段计划、分步实施为研究步骤,在综合治安学、侦查学、犯罪学、刑法学、社会学、心理学、管理学、现代博弈论、应急管理理论、现代信息科学等学科理论的基础上,运用实地调研、个案研究、实证分析、实验分析、统计分析、文献研究、比较研究等研究方法,对突发事件应急处置和管理的体系均衡、有序指挥、科学决策、规范执法、信息共享、力量整合、预案编制、风险识别、舆情引导、社会动员、装备建设、心理干预等19个主题展开全面研究。

为了实现课题研究成果的现实性、可行性、有效性和合法性,课题组在全面搜集、整理和分析国内外相关文献和典型案例的基础上,^①组织召开了“专家咨询会”、“专家座谈会”、“专家论证会”、“政府决策和实战部门意见征询会”、“市民群众座谈会”、“媒体座谈会”,广泛听取了包括中共上海市委政法委、上海市人大法工委、上海市公安局、上海市应急联动中心、中国科学院应急处置管理研究中心、中国人民公安大学、中国政法大学、上海社科院、上海公安高等专科学校等相关部门和院校的专家、学者以及部分媒体和市民的意见和建议,深入上海及部分省市突发事件应急处置和管理的领导决策部门、实战部门和基层一线,进行了20余次团队实地调研、10多次个人实地调研,访谈对象达200余人次。具体实地调研的单位有:上海市应急联动中心、上海市公安局指挥中心、上海市公安局特警总队、上海市公安局治安总队广场办、上海市静安、宝山、长宁、闸北等区公安分局、上海市黄浦区老西门派出所、苏州市公安局及苏州工业区委葑派出所、昆山市公安局及花桥派出所、南通市公安局、湖州市公安局、杭州市公安局、深圳市公安局、南宁市公安局等。值得一提的是,在调研过程中,课题组积极参与了2013年4月上海市人大常委会在上海市全市范围内开展的“征集五年立法规划建议”的活动,及时向上海市人大法工委提交了“建议制定《上海市突发事件应急联动处置细则》”的立法建议书和细则试写稿,得到了上海市人大法工委的积极肯定。

经过课题组所有成员的努力,课题组于2013年年底顺利完成了第一个子课题,即《突发事件应急处置有序指挥问题研究》的研究工作,并向中共上海市委政法委、上海市公安局、上海市人大法工委、上海市应急联动中心等提交了包括研究报告、立法建议和工作建议在内的近15万字的研究成果。研究成果

^① 目前,课题组已经积累了近千万字的国内外文献资料、500余件典型案例。

在专家论证会上得到了相关领导和专家的一致好评和肯定,部分建议被相关部门采纳。

为了深刻理解和把握突发事件应急处置的基本理论问题,正确认识和阐释当下政府高度关注、民众广泛热议的社会热点、焦点问题,课题组在对突发事件应急处置指挥问题进行专题研究的同时,还对突发事件的概念定义、主要特征、具体分类和分级,突发事件应急管理的相关理论,我国传统社会自然灾害的应急处置,部分发达国家突发事件的应急处置体系,突发事件应急处置的法制建设和预案编制,以及群体性事件、暴恐活动的应急处置等理论问题和现实问题进行了研究,并形成了一些比较成熟的成果。2014年年中,课题组为了更好地开展下一步研究工作,开始对前期研究工作及其成果进行总结。在此基础上,经过课题组的精心编撰,于2014年年底完成了本书稿。应该说,本书是《突发事件应急处置和管理问题研究》总课题研究过程中一项重要的阶段性成果。

需要说明的是,本书是对突发事件应急处置的“前沿问题”进行研究,或者说,是对突发事件应急处置研究领域目前可能存在争议的,或可能需要进一步探讨的,又或是可能会对理论和实践产生影响的问题进行研究。因此,本书并没有在章节体例上多下功夫,只是把突发事件应急处置领域一些值得关注和深入研究的问题提出来,目的是想以一种抛砖引玉的态度,求得学界和实战部门对目前人们共同关心的有关突发事件应急处置理论和实践问题的进一步思考和研究。可能,本书在章节安排上未能完全按一般专著一样形成体系,甚至还会让读者产生突兀感,但这恰恰说明突发事件的应急处置和管理仍有许多问题需要我们作更为深入、更为系统、细致的探讨和研究。希望本书的“突兀”能激发更多学者和专家对突发事件应急处置和管理问题的关切和研究热情,更希望课题组的努力能引来更多、更有用、更实在的成果。

本书原稿近60万字,修改后定稿50万字左右。全书共分15章,除第一章“绪论”外,主体由“基础理论”和“实践运用”两大板块构成。书稿经学界和实务部门专家论证后,由苗伟明进行全文修改、章节编排和统稿。其中:

第一章 绪论(倪铁 撰写)

本章主要内容:一是当今世界突发事件应急处置问题凸显的国际背景和国内背景;二是研究突发事件应急处置问题的理论价值和现实意义;三是本书研究的总体思路、主要问题、现实基础、研究方法等。

第二章 突发事件及其分类和分级(苗伟明 撰写)

本章主要内容:一是突发事件的概念定义及主要特征;二是国内外学界对突发事件的分类研究,包括典型分类、非典型分类以及两者的分类标准和分类方法;三是我国官方对突发事件的分类及其内涵;四是影响突发事件分级的主客观因素;五是突发事件的静态评级、动态评级以及两者的分级标准、分级方法及其理论解释;六是我国官方对突发事件的官方分级等。

第三章 应急管理及其相关理论(苗伟明、邵欢迎 撰写)

本章主要内容:一是突发事件应急管理的概念定义及主要特征;二是突发事件应急管理的周期(阶段)及其理论解释;三是国内外学界对突发事件应急管理理论的研究轨迹;四是突发事件应急管理理论研究中的“全过程应急管理理论”、“风险社会理论”、“社会冲突理论”及其研究价值和实践意义等。

第四章 突发群体性事件研究及其相关理论(周松青、苗伟明 撰写)

本章主要内容:一是突发群体性事件的发生原因、主要类型、测量方法和理论解释;二是应对突发群体性事件的主要措施、医疗救援、舆情、预警和干预;三是突发群体性事件理论研究中的“暴民理论”、“加值理论”、“相对剥夺感理论”、“前置理论”、“紧急规范理论”、“内群体理论”、“理性选择—搭便车理论”、“社会身份模式理论”、“失序模型理论”、“资源动员理论”、“政治过程理论”、“政治机遇结构理论”、“社会运动动员结构理论”及其研究价值和实践意义等。

第五章 突发群体性事件的社会动员及其处置(周松青、苗伟明 撰写)

本章主要内容:一是突发群体性事件现实场域中的“符号—象征动员”、“官员—黑幕动员”、“历史—环境动员”;二是突发群体性事件的时间命题和发展阶段;三是突发群体性事件中的核心人群和边缘人群及其互联网虚拟关系网络、电话通讯关系网络和现实环境关系网络;四是突发群体性事件关系网络的测量和选择性攻击;五是信息时代网络突发群体性事件的模式和立体干预机制等。

第六章 暴恐活动应急处置及其立法思考和建议(杨正鸣 撰写)

本章主要内容:一是暴恐活动的概念及其相关要素;二是暴恐活动与其他相关概念的关系和区别;三是暴恐活动的最新动向和主要原因;四是暴恐活动应急处置系统及其工作机制;五是暴恐活动应急处置的原则和程序;六是暴恐活动应急处置的立法思考;七是强化暴恐活动应急处置工作的建议等。

第七章 我国应急处置指挥的现状与趋势(沈臻懿 撰写)

本章主要内容:一是我国突发事件应急处置指挥的集权模式、授权模式、代理模式、协同模式的发展现状和比较;二是我国突发事件应急处置指挥目前存在的突出问题;三是我国突发事件应急处置指挥体系统一化建构的路径选择;四是我国突发事件应急处置指挥标准化建设的前行与探索等。

第八章 我国应急处置有序指挥体系建设(宋远升、吴海峰 撰写)

本章主要内容:一是突发事件应急处置指挥体系的诞生和发展;二是突发事件应急处置指挥体系的含义、功能、特征和基本模式;三是突发事件应急处置有序指挥体系的含义和基本要求;四是英、美、德、日等发达国家应急处置指挥体系有序化架构及其比较;五是我国突发事件应急处置指挥体系的现状及存在的问题;六是我国突发事件应急处置有序指挥体系建设的对策建议等。

第九章 我国应急处置有序指挥机制建设(吴羽 撰写)

本章主要内容:一是突发事件应急处置有序指挥机制的内涵和特征;二是我国突发事件应急处置指挥机制的立法现状;三是突发事件应急处置指挥机构建设和机制建设的实践;四是突发事件区域性应急联动指挥机制建设;五是突发事件应急处置指挥长(官)制度、轮值轮训制度和警务运作机制建设;六是我国突发事件应急处置指挥机制建设中存在的主要问题;七是突发事件应急处置指挥机制有序化运作的基本要求;八是突发事件应急处置有序指挥机制建设的对策建议等。

第十章 我国应急处置有序指挥方法创新(梁晓轩、吴夏一 撰写)

本章主要内容:一是我国突发事件应急处置指挥方法的主要模式;二是突发事件应急处置指挥方法与管辖;三是突发事件应急处置方法与调度功能、区域划分和指挥流程;四是我国突发事件应急处置指挥方法的现状及存在的问题;五是突发事件应急处置指挥方法的有序化创新;六是突发事件应急处置指挥方法的法制化等。

第十一章 我国应急处置有序指挥实现路径(田相夏 撰写)

本章主要内容:一是突发事件应急处置的专业队伍建设;二是突发事件应急处置的技术装备建设;三是突发事件应急处置的物质储备建设;四是突发事件应急处置的信息发布机制建设;五是突发事件应急处置的社会动员机制建设;六是我国突发事件应急处置指挥中存在的问题;七是突发事件应急处置有序指挥实现路径的对策建议等。

第十二章 我国应急处置的法制建设(胡裕岭、袁梦 撰写)

本章主要内容:一是我国突发事件应急处置法制建设的现状及存在的问题;二是我国突发事件应急处置立法的法律基础、实践基础和理论基础;三是突发事件应急处置的立法原则;四是突发事件应急处置立法的阶段和模式;五是突发事件应急处置立法的完善;六是突发事件应急处置的立法建议及其依据等。

第十三章 我国应急处置的预案编制(蔡能、汪卡琳妮 撰写)

本章主要内容:一是我国突发事件应急处置预案编制的现状及存在的主要问题;二是我国突发事件应急处置预案不实的主要原因;三是突发事件应急处置预案的分类、结构和内容;四是突发事件应急处置预案的编制原则、基础、方法以及评审与发布;五是突发事件应急预案的演练与评估;六是完善突发事件应急处置预案编制的若干建议等。

第十四章 我国传统社会自然灾害的应急处置(王瑞山 撰写)

本章主要内容:一是我国传统社会自然灾害的主要类型和特征;二是我国传统社会自然灾害发生的自然因素和人文因素;三是我国传统社会自然灾害的灾前预防思想;四是我国传统社会自然灾害的灾时祈禳和赈济思想;五是我国传统社会自然灾害的应急处置措施等。

第十五章 部分发达国家的突发事件应急处置(李攀 撰写)

本章主要内容:一是美国突发事件应急处置体制、机制、法制、物质储备和救援队伍;二是日本突发事件应急处置体制、机制、法制和防灾减灾意识的培养;三是俄罗斯突发事件应急处置体制、机制、法制和现代媒体的作用;四是韩国突发事件应急处置体制、机制、法制以及特殊的韩美联合防卫体系;五是发达国家突发事件应急处置的共同优势及借鉴等。

附件:《上海市突发事件应急处置指挥实施细则》(试写稿)(胡裕岭、袁梦 撰写)

本附件是在对我国应急处置法制建设研究基础上试写的一个有关应急处置指挥的地方性实施细则。主要内容:立法目的、适用范围、基本原则、主体机构、组织结构、处置程序、处置措施、处置指挥等。本细则仅作为一种尝试,供相关领导和部门参考。

在课题研究和本书撰写过程中,课题组始终得到中共上海市委政法委员会书记王教生、基层指导处处长朱黎明、研究室主任施卫东,上海市人大法工委

专委黄一超,华东政法大学党委书记杜志淳、校长何勤华、社会治理研究院常务副院长邹荣、社会治理研究院办公室主任施贵康、国际交流处处长夏菲,上海市公安局副局长江宪法、指挥部副主任袁志航、指挥中心主任王培冬、应急联动中心主任吕耀东、警务航空队政委陈琦等领导和专家的直接支持、关心和帮助;上海市公安局特警总队、上海市公安局治安总队广场办、上海市静安、宝山、长宁、闸北等区公安分局、上海市黄浦区老西门派出所、苏州市公安局及苏州工业区娄葑派出所、昆山市公安局及花桥派出所、南通市公安局、湖州市公安局、杭州市公安局、深圳市公安局、南宁市公安局,以及中国科学院应急处置管理研究中心、中国人民公安大学、中国政法大学、上海社科院等单位也给予了大力支持和帮助。另外,上海人民出版社编辑龙敏对本书文字做了润色并在编辑、出版等方面付诸了极大精力,从而使本书得以顺利出版。在此,课题组谨向上述单位、领导、专家和学者表示崇高的敬意和衷心的感谢。

需要强调的是,上海公安高等专科学校教授金晓屏对课题研究作出了很大贡献,是他多次联络、安排和落实调研单位和实务专家并亲自带队展开调研,才使课题组在实地调研、专家访谈中收获丰硕;是他主动提供相关文献资料和典型案例,才使课题组的文献和案例资料更为丰富;是他积极参与课题研究,才使课题研究成果更为丰满。在此,课题组特向金教授致敬。

由于课题组在课题研究和撰写本书过程中得到太多单位、领导、专家和学者的支持和帮助,因此,在上述所列单位、领导、专家和学者中定有疏漏,这里一并致谢。另外,我们在撰写中参阅、引用了众多国内外学者的观点和论述(具体参见“参考文献”),这里也一并致谢。

虽然,本书是课题组三年努力的成果,而且书中的一些思路 and 观点也可能会对我国突发事件应急处置的理论研究和实践探索产生影响。但是,对突发事件应急处置问题的研究绝不是三五年就能完成的,况且我们的水平有限,对突发事件应急处置领域的很多问题还有待进一步深研,尤其是对理工领域的技术类问题更是知之甚少。因此,书中必有很多肤浅,甚至错误之处。好在课题组撰写本书的初衷就是以一得之见,抛砖引玉。在此,我们真诚恳请突发事件应急处置和管理研究领域的前辈、专家以及广大读者给予批评指正。

目 录

前 言 /1

第一章 绪 论 /1

- 一、突发事件应急处置问题凸显的背景 / 2
- 二、研究突发事件应急处置问题的意义 / 11
- 三、突发事件应急处置研究的总体思路 / 15
- 四、突发事件应急处置研究的主要问题 / 17
- 五、突发事件应急处置研究的现实基础 / 22
- 六、突发事件应急处置研究的主要方法 / 26

第二章 突发事件及其分类和分级 /30

- 一、突发事件的定义和特征 / 30
- 二、突发事件的分类 / 37
- 三、突发事件的分级 / 52

第三章 应急管理及其相关理论 /63

- 一、应急管理及其理论研究状况 / 63
- 二、全过程应急管理理论 / 70
- 三、风险社会理论 / 79
- 四、社会冲突理论 / 86

第四章 突发群体性事件研究及其相关理论 /94

- 一、突发群体性事件的研究现状 / 94
- 二、突发群体性事件的相关理论 / 110

- 三、突发群体性事件理论的研究价值和
实践意义 / 120

第五章 突发群体性事件的社会动员及其处置 / 123

- 一、从石首事件看现实场域突发群体性事件的
社会动员类型 / 123
- 二、现实场域突发群体性事件的时间命题与
动员发展阶段 / 134
- 三、以选择性攻击理论处置各类型突发群体性
事件 / 139
- 四、信息时代网络突发群体性事件的应急处置 / 150

第六章 暴恐活动应急处置及其立法思考和建议 / 160

- 一、暴恐活动概念的界定 / 160
- 二、当前暴恐活动的最新动向 / 166
- 三、暴恐活动动因的变量探索 / 171
- 四、暴恐活动应急处置系统的构建 / 173
- 五、暴恐活动应急处置的原则和程序 / 179
- 六、暴恐活动应急处置的立法思考 / 184
- 七、强化暴恐活动应急处置工作的几点建议 / 192

第七章 我国应急处置指挥的现状与趋势 / 196

- 一、我国应急处置指挥现状比较 / 196
- 二、我国应急处置指挥的突出问题 / 207
- 三、我国应急处置指挥的发展趋势 / 213

第八章 我国应急处置有序指挥体系建设 / 220

- 一、应急处置有序指挥体系概述 / 220
- 二、国外应急处置指挥体系有序化架构比较 / 228
- 三、我国应急处置指挥体系的现状与问题 / 235

- 四、我国应急处置有序指挥体系建设的
对策建议 / 237

第九章 我国应急处置有序指挥机制建设 / 241

- 一、应急处置有序指挥机制解读 / 241
二、应急处置指挥机制的立法现状 / 245
三、应急处置指挥机制建设的实践及其问题 / 258
四、应急处置指挥机制有序化运作的基本要求 / 271
五、应急处置有序指挥机制建设的对策建议 / 277

第十章 我国应急处置有序指挥方法创新 / 284

- 一、应急处置指挥方法概述 / 284
二、应急处置指挥方法的现状及问题 / 288
三、应急处置指挥方法的有序化创新 / 294
四、应急处置指挥方法的法制化 / 299

第十一章 我国应急处置有序指挥实现路径 / 308

- 一、应急处置有序指挥的基础 / 308
二、应急处置指挥中的问题 / 312
三、应急处置有序指挥实现路径的对策建议 / 319

第十二章 我国应急处置的法制建设 / 337

- 一、应急处置法制建设的现状与问题 / 337
二、应急处置的立法基础 / 343
三、应急处置的立法原则 / 348
四、应急处置的立法步骤 / 354
五、应急处置的立法建议 / 359

第十三章 我国应急处置的预案编制 / 367

- 一、应急处置预案编制概述 / 367

- 二、应急处置预案的基本构架 / 373
- 三、应急处置预案的编制 / 379
- 四、完善应急处置预案编制的若干建议 / 388

第十四章 我国传统社会自然灾害的应急处置 / 397

- 一、我国传统社会自然灾害的类型和特征 / 397
- 二、我国传统社会自然灾害发生的影响因素 / 403
- 三、我国传统社会自然灾害的应对思想 / 411
- 四、我国传统社会自然灾害的应急处置措施 / 420

第十五章 部分发达国家的应急处置 / 435

- 一、发达国家的应急处置体系 / 435
- 二、发达国家应急处置的共同优势及其借鉴 / 454

附 件 / 460

《上海市突发事件应急处置指挥实施细则》
(试写稿) / 460

参考文献 / 463

第一章

绪 论

人类文明的发展过程,总是伴随着各种灾难与不幸,即便是进入工业文明之后,拥有强大的改造世界的能力,人类仍然不能从自然灾害、事故灾害中幸免。特别是进入 21 世纪以来,人类除了要面对传统的自然灾害、事故灾害之外,还面临着社会进步带来的新的突发事件的挑战,如社会安全事件和公共卫生事件等。现代社会是一个紧密相连的世界,任何一地爆发的事件,均可能带来蝴蝶效应,这就意味着突发事件的危害范围增大,且危害程度加深。如 2003 年中国发生的“非典”疫情,先由一地疫情爆发,进而向全国蔓延,我国内地 24 个省市先后发生非典型肺炎疫情,共波及 266 个县和市(区);又如 2009 年在墨西哥爆发的“人感染猪流感”疫情(世界卫生组织初始将此型流感称为“人感染猪流感”,后将其更名为“甲型 H1N1 流感”),迅速在全球范围内蔓延。当年 6 月 11 日,世界卫生组织宣布将甲型 H1N1 流感大流行警告级别提升为 6 级,全球进入流感大流行阶段。

改革开放以来,我国在政治、经济等方面都得到了巨大进步,经济总量跃居世界第二,2013 年我国 GDP 总量为 9038.66 亿美元,仅次于美国。根据国家统计局公布的 2014 年一季度国民经济运行情况,一季度我国 GDP 为 128213 亿元,同比增长 7.4%。^①应该说,我国已基本实现小康水平,中华民族伟大复兴的“中国梦”正在上演。但是,在我们取得这些成就的同时,也出现了许多问题,付出了沉痛的代价。其中,从社会层面看,社会不稳定因素增加,国家的“维稳”压力增大,每年我国投入大量的“维稳”资金,从中央到基层,“维稳”成为政府工作业绩考核的重要指标;从生态环境看,环境污染事件频发,河流污染严重、空气质量下降、次生灾害频现,与各地居民日益增强的生存环境意识形成了冲突,因环境类事件

^① 新浪财经网:《一季度 GDP 同比增长 7.4%》, <http://finance.sina.com.cn/china/20140416/100518815239.shtml>, 访问时间:2014 年 6 月 9 日。