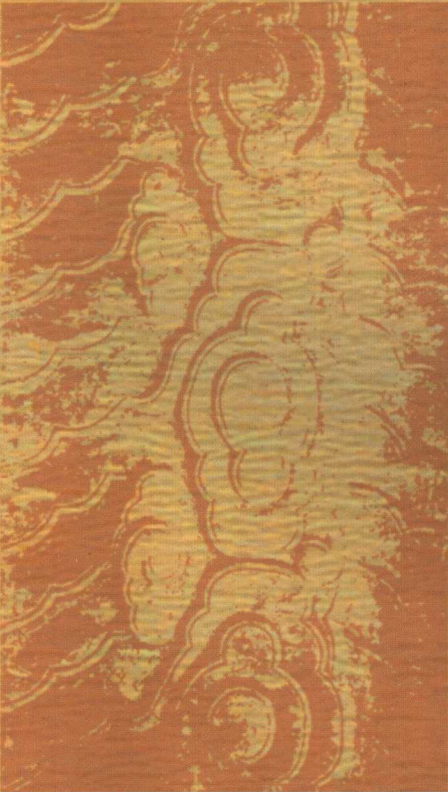




MINZHENG YINGJIGUANLI

民政应急管理

戚学森 主编



 中国社会出版社

民政应急管理

张其成 主编

中国政法大学出版社

民政应急管理

戚学森 主编

☞ 中国社会出版社

图书在版编目(CIP)数据

民政应急管理/戚学森主编. —北京:中国社会出版社, 2007. 7

ISBN 978-7-5087-1764-7

I. 民… II. 戚… III. 民政工作—紧急事件—公共管理—中国
IV. D632

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 111720 号

书 名:民政应急管理
主 编:戚学森
责任编辑:杨 晖 刘运祥

出版发行:中国社会出版社 邮政编码:100032
通联方法:北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦
电话:(010)66051698 传真:(010)66051713
邮购:(010)66060275
经 销:各地新华书店

印刷装订:中国电影出版社印刷厂
开 本:160mm×230mm 1/16
印 张:14.75
字 数:230 千字
版 次:2007 年 8 月第 1 版
印 次:2007 年 8 月第 1 次印刷
定 价:30.00 元

(凡中国社会版图书有缺漏页、残破等质量问题,本社负责调换)

编 委 会

民政部管理干部学院 编写组

主 编：戚学森

副 主 编：张晓玉 赵淑英 马福云

编写人员：（按姓氏笔画为序）

马福云	王云斌	李伟东
张柳清	张晓玉	杨根来
赵学慧	赵淑英	柴瑞章
袁 德	鄢勇兵	

目 录

第一章 突发公共事件与民政应急管理	(1)
第一节 突发公共事件与应急管理	(1)
一、突发公共事件概述	(2)
二、突发公共事件的成因	(3)
三、突发公共事件的特性	(5)
四、突发公共事件的分级分类	(6)
五、应急管理	(7)
第二节 民政应急管理体系	(12)
一、民政应急管理概述	(12)
二、构建我国民政应急管理体系的战略和规划	(15)
三、构建我国民政应急管理体系的基本原则	(18)
第二章 突发公共事件应急管理体制和法制	(21)
第一节 突发公共事件应急管理体制	(21)
一、突发公共事件应急管理体制的涵义	(21)
二、突发公共事件应急管理组织体系	(22)
三、突发公共事件应急保障体系	(26)
第二节 突发公共事件应急管理法制	(28)
一、我国突发公共事件应急管理法制的现状与问题分析	(28)
二、我国突发公共事件应急管理法制建设的目标、原则与 重点	(31)
三、国际突发公共事件应急管理法制的发展趋势	(33)
四、我国制定《突发事件应对法》的情况	(36)



第三章 民政应急管理机制	(38)
第一节 民政应急管理机制概述	(38)
一、民政应急管理机制的涵义	(38)
二、民政应急管理机制的特征	(39)
三、目前我国民政应急管理机制的欠缺	(41)
第二节 民政突发事件的发展过程	(44)
一、民政突发事件的酝酿	(44)
二、民政突发事件的发生	(46)
三、民政突发事件的发展	(48)
四、民政突发事件的消亡	(49)
第三节 民政应急管理机制	(51)
一、民政突发事件的预控机制	(51)
二、民政突发事件的确认机制	(55)
三、民政突发事件的处理机制	(58)
四、民政突发事件后的恢复机制	(61)
第四章 民政应急预案	(65)
第一节 民政应急预案概述	(65)
一、民政应急预案的涵义	(65)
二、民政应急预案的分类	(67)
三、民政应急预案的意义	(69)
第二节 民政应急预案的基本要素、框架结构和总体要求	(71)
一、民政应急预案的基本要素	(72)
二、民政应急预案的框架结构	(78)
三、应急预案框架结构范式	(80)
四、民政应急预案体系的总体要求	(81)
第三节 完善民政应急预案体系	(83)
一、我国应急预案体系的形成	(83)
二、完善民政应急预案体系	(84)
第五章 自然灾害应急管理	(89)
第一节 自然灾害的发生和危害情况	(89)
一、自然灾害的定义	(89)



二、自然灾害的成因与分类	(89)
第二节 备灾和救灾应急预案系统	(92)
一、备灾	(92)
二、应急救灾组织机构和职责	(96)
第三节 救灾应急管理系统	(99)
一、救灾应急管理系统的基本内容	(99)
二、应急灾害核查与灾情评估系统	(100)
第四节 应急救灾工作的展望	(103)
一、应急救灾工作要坚持科学发展观	(103)
二、救灾救济工作要利用优势、确保重点	(104)
 第六章 福利机构与福利企业应急管理	(106)
第一节 福利机构与福利企业突发公共事件的类型和特征	(106)
一、民政福利的涵义及分类	(106)
二、社会福利领域突发公共事件的类型和特征	(107)
三、社会福利组织突发事件应急管理的原则	(109)
第二节 社会福利机构应急管理	(110)
一、我国社会福利机构应急管理的现状	(110)
二、社会福利机构突发事件应急管理的措施	(110)
第三节 社会救助管理机构应急管理	(114)
一、社会救助管理机构突发事件成因	(114)
二、社会救助管理机构突发事件应急管理	(118)
第四节 福利企业应急管理	(121)
一、福利企业应急管理的涵义	(122)
二、福利企业应急管理的特点	(122)
三、福利企业应急预案的编制	(124)
四、福利企业突发事件处理程序	(126)
 第七章 边界纠纷应急管理	(132)
第一节 边界纠纷概述	(132)
一、行政区域边界线管理的概念	(132)
二、边界纠纷产生的原因	(133)
三、边界纠纷的特点和危害	(134)



第二节 边界纠纷应急管理的基本原则和方法	(139)
一、边界纠纷应急管理的基本原则	(139)
二、边界纠纷应急管理的主要方法	(140)
三、边界纠纷应急管理必须做好各级领导干部的思想工作 ..	(144)
第三节 边界纠纷应急处理机制	(145)
一、边界纠纷应急管理的依据	(145)
二、边界纠纷应急管理的参考	(147)
三、边界纠纷应急管理的程序	(148)
四、边界纠纷应急管理的几种模式	(150)
五、边界纠纷的应急管理权限	(152)
六、边界纠纷应急管理的主管部门及其职权	(153)
七、边界纠纷处理的处罚规定	(153)
第八章 社区应急管理	(155)
第一节 社区应急管理概述	(155)
一、社区应急管理的必要性	(155)
二、我国社区应急管理的现状	(157)
第二节 我国社区应急管理的主要内容	(158)
一、社区应急预案的制定	(158)
二、社区应急管理的组织体系建设	(162)
三、社区应急管理建设途径	(165)
第三节 建设安全社区与构建防灾社区	(166)
一、建设安全社区	(167)
二、应急管理进社区暨社区减灾平安行	(170)
三、开展社区应急管理工作的建议	(171)
附 录	(175)
附件一 国家突发公共事件总体应急预案	(175)
附件二 民政部应对自然灾害工作规程	(182)
附件三 北京市西城区突发公共事件应急预案(简本)	(195)
附件四 北京市通州区 2004 年清明节期间群众扫墓接待工作 应急预案	(206)
附件五 美国圣路易斯市应急预案范例	(208)

第一章 突发公共事件与 民政应急管理

从 2003 年 SARS 危机、2004 年印度洋海啸灾难,到 2005 年法国巴黎市郊的群体性骚乱、巴基斯坦山区地震;我国局部地区天灾人祸不断,从禽流感肆虐、煤矿透水或瓦斯爆炸频发、松花江水受污染到九江地震……如此频密的突发事件前所罕见,也使得整个社会的危机感大大加重。这些事件表明:在经济全球化、社会复杂化和自然环境不断恶化的时代背景下,突发公共事件已由非常态化的偶发转变为常态化的频发,成为社会管理中不可避免的重大挑战。提高保障公共安全和处置突发事件的能力,是政府全面履行职能,特别是加强社会管理和公共服务职能的一项重要工作,也是构建和谐社会的一项重要任务。有效应对各类突发公共事件,维护社会稳定与和谐,是各级政府一项重要的社会管理职能。加强政府各部门应急管理能力建设,建立健全应对自然灾害、社会安全等方面的社会应急体制、预警体系、协调机制和应急保障机制;加强对应急预案和应急救灾知识的宣传和教育,维护社会稳定与和谐,是各级政府的重要社会管理职能。如何建立健全处理各种突发公共事件的应急管理机制,提高民政部门应对突发公共事件的能力,成为建设和谐社会的一大课题。

第一节 突发公共事件与应急管理

目前,我国正处于突发公共事件高发时期,未来很长一段时间内,我国都将面临突发公共事件所带来的严峻考验。



一、突发公共事件概述

(一)突发公共事件的定义

突发公共事件,是指突然发生,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,危及公共安全的紧急事件。^①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,是突发事件的主要表现形式。确切地说,突发公共事件是一系列瓦解社会正常关系、秩序的事件正在迅速展开,并不断增加危险性,迫使相关的系统必须在有限的时间内作出快速反应和抉择,采取更多的控制或调节行动,以维持系统生存的紧迫时刻,但是人们不一定有能力来处理,因此才有可能爆发突发公共事件。

就突发事件本身而言,只要处置得当,并不一定会演变成突发公共事件、政府部门突发事件。只有在处置不当、信息披露不充分,引起媒体对事件背后真相的集中追问时,才会演变成媒体突发事件,进而成为突发公共事件。

一般来说,突发公共事件总是针对事件影响的特定范围的公众而言的,而且事件本身会危害社会公众的生命或财产安全,扰乱其正常的生活秩序。某种自然灾害或人为事故能否演变为突发公共事件,社会公众作出什么样的心理与行为反应是一个关键性的变量,只有那些引发社会公众集体性焦虑与恐慌,流言或谣言盛行,甚至导致骚乱或暴乱的事件,才可能是真正意义上的突发公共事件。

(二)突发公共事件的后果

社会突发事件常常会在很短的时间内导致社会偏离正常轨道而处于一种非均衡状态,从而对社会公共安全、正常秩序和社会稳定造成较大的破坏性影响。突发公共事件伴随着剧烈的社会震荡,严重威胁、损害和影响着公共利益和社会公众的生命健康以及其他的权利与自由,其后果是可能导致对系统或组织的生存能力造成严重威胁。相对于人类生活中正常的社会关系、秩序而言,突发公共事件可以在一个地域发生并造成有限

^① 《国家突发公共事件总体应急预案》,www.XINHUANET.com,2006年01月08日,来源:新华网。



影响,也可以在一国或全球范围内发生,造成全球性影响。

二、突发公共事件的成因

突发事件的发生,在任何一个国家和地区都无法完全避免。其起因有客观的与人为的两类。在全球化的框架下,人类社会仍然面临着各种风险的威胁。各种突发公共事件(经济、社会、政治等突发事件)互为因果,相互传染、叠加和扩展,突发公共事件已经不是偶然现象,可以说是全球化背景下各国面临的一种常态。

首先,从自然社会角度分析,中国是世界上自然灾害频发的国家之一,灾害种类多、发生频度高、损失严重。由于受灾影响人口每年大体在2亿人左右,超过全国人口17%,灾害的社会属性就特别明显。此外,我国很多地区自然环境破坏严重,潜在的突发公共事件有可能随时爆发。在高科技时代,随着城市化的快速发展,随着人员流动频率的增加,大城市中人口拥挤和环境污染,国家也面临着人口、生态、环境等一系列新问题,如:人口密度增高,生态环境恶化,传染病输入和传播的潜在威胁增加等。我国的政治经济改革已进入社会结构的全面分化时期,社会制度系统(经济制度、政治制度、法律制度和家庭制度)都存在一定程度上的制度变迁,在这样的变革过程中,利益和权力将在不同的主体之间进行重新分配和转移,形成诸多不稳定因素,也就存在出现社会突发公共事件的可能性。当前,中国社会处于矛盾凸显期,是社会冲突高发阶段。由于对社会和经济波动起抗衡和缓冲作用的综合社保体系在国内远未建立成型,社保覆盖面非常窄。劳动和社会保障部发布数据显示,截至2004年,国内基本养老保险人数仅1.6亿人,失业保险人数仅1.05亿人,医保人数仅1.2亿人,而国内就业总人口却高达7亿多人。^① 利益分配不均,收入差距扩大,使得利益冲突明显加剧。特别是企业改制、征地拆迁、下岗就业、劳资纠纷等矛盾不断增多。这些本属于人民内部矛盾的新问题,如果处置失当,有可能会出现社会突发公共事件。同时,随着改革开放深化,社会公众的政治意识不断增强,民主法制诉求不断增多,社会矛盾呈现出越来越多的值得重视的新问题和新的释放形态,城乡社会面临着一系列新

^① 鲁宁:《突发公共事件处置能力是一种重要的执政能力》,www.XINHUANET.com, 2006年01月09日,来源:文新传媒。



的社会风险,突发事件出现的频率增大,如果处置不当,极有可能引发诸多社会危机,一个很小的事件就可能导致大面积的严重后果。

其次,从社会学角度分析,社会学视野中的社会安全机制缺失症。社会安全是社会和谐的基石,安全的社会才可能是和谐的社会。当今的趋势对社会安全提出了更高的要求。当今的全球化趋势使社会风险化迅速而大规模地扩散和变异,对社会安全传统机制形成了前所未有的挑战。社会风险已经成为影响我国社会各种宏观与微观层面的重要因素,这是因为我国已进入风险社会。风险社会比以往更容易受到恐怖主义、技术性灾难事件的打击。传统安全机制具有消极特征,属“过去型”、“被动型”、“保守型”,侧重于事后保障,预先防范功能较弱,现行社会管理和公共服务体系中的许多弊端都与此有关。社会安全体系并不是孤立存在的,它是整个社会系统的组成部分。传统安全机制的因果逻辑也体现在社会行动结构系统的各个方面,如社会的权利义务规范、秩序体系、调控机制之中,现行社会体制以及公共管理和服务体系,从一定意义上说,现行社会管理和公共服务体系中的重要弊端和程序至上性以及“程序技术”^①的流行,都与社会安全传统机制的缺失一脉相通。这些既是现有行政管理体制中的盲点,也是社会安全的隐患。所以,必须构建社会安全的新型机制,以提供有效的风险防范和安全保障。

再次,从社会系统工程学角度分析,现代人为工程在设计、实施和运作方面存在的问题,也构成了威胁社会安全的新型风险,即人为风险,如高新技术风险、生态环境危机、金融危机、人口结构变化、初级群体裂变、社会信任缺失,等等。建国以来建设的大量基础设施,年代久远、老化严重,多年缺少维护更换,这类安全隐患,也如同一颗颗定时炸弹,随着城镇化进程加快,这种形势还在加剧。因为,这类风险突破了因果规律的经典逻辑,事件之间没有清晰可辨的因果对应关系,甚至失去了因果关联。这表明,如果依循既有的思路,即使有日益发达的知识专家系统,动荡飘摇的突发险象仍然会有增无减。在未来很长一段时间内还将面临突发公共事件所带来的严峻考验。

还有,从社会心理角度分析,依据对国内外大量突发公共事件的检讨

^① 弊端系事后型、治理型、惩治型、限制型等。程序至上性即无论实际效果怎样,符合程序的就是合理的,以程序上的合理性取代了事实上的不合理性。“程序技术”指当事人借此规避责任、相互推诿,以至“有组织地”共谋,变集体负责为集体不负责。



与有关心理学原理分析,某种自然灾害或人为事故能否演变为突发公共事件,社会公众作出什么样的心理与行为反应是一个关键性的变量,核心是有效调控社会公众的社会心理。客观的突发事件无从避免,谣言则属于人为的。“众口铄金,积毁销骨”,是前人总结出来的对谣言杀伤力的认识。在突发公共事件中,这种杀伤力不仅表现为对社会公众个体的危害,而且表现为对整个社会的危害。因为,谣言能够对社会心理、社会公众情绪产生极大的干扰,影响人们的理性判断能力,从而造成混乱,影响社会稳定。

三、突发公共事件的特性

(一)突发性

突发公共事件的突发性,表现在突发公共事件的爆发时间非常短,传播速度非常快,反应的时间非常有限。突发公共事件往往演变非常迅速,机会稍纵即逝。突发公共事件在一定阶段内、一定范围内是可能处于失控状态的。突发公共事件的突发性,决定了公共利益保护的紧迫性和公民部分期待(预期)的权利实现的困难性。突发公共事件的应对,有时候时间是最宝贵的。突发公共事件需要启动紧急的应对措施,以使公共利益得到及时的、最大限度的保护(亦包括公共利益被侵害时的有效抑制、制止和恢复)。突发公共事件愈严重,公共的利益愈因彰显而呈强化趋势,而社会公众的个人权利则愈因受限制而呈弱化趋势。当然这种趋势并非常态,而是在紧急事态下的应急手段,在紧急事态得到缓解和恢复正常后应当及时得到纠正。

(二)公共性

突发公共事件的公共性决定了在突发公共事件面前,与社会公众个体的利益相比,公共的利益更为重要,处于优先保护的地位,处于个体的个人利益不能违背社会的公共利益。在突发公共事件状态下,公共利益的实现是公民个人利益实现的前提。突发公共事件的公共性,决定了公共利益保护的优先性和公民个人权利的从属性。公共利益与公民个人权利的保护在总目标上应当是一致的、统一的,但由于公共利益的公共性、共享性和公民个人权利的个体性、独享性,使二者常常呈现出不和谐、矛盾甚至冲突和对抗。



(三) 威胁性

突发公共事件的威胁性即事件的发生威胁到社会公众的生命财产、社会秩序和公共安全,具有公共危害性。在社会生活中,一般性的、针对社会公众个体的突发性事件,如工伤事故、交通事故、疾病突然发作、打架斗殴等情况每时每刻都可能发生,如果没有对公共安全或公共秩序构成威胁,就不属于这里所说的突发事件的范畴。当然,在实践中如何区分还需要具体分析。^①

(四) 不确定性

突发公共事件的不确定性,即事件发生的时间、形态和后果往往无规则,难以准确预测。突发事件是在毫无准备的情况下发生的,什么时候、在什么地方以及危害程度,具有不确定性。许多灾害和风险,如各种事故、火灾等,人们还难以准确预见其在什么时候、在什么地方、以什么样的形式发生。人们在突发公共事件发生时,一般从自己的利益出发,根据有限的信息作出不同的判断和决策。由于主体认知能力的限制,尤其是人类的注意力的有限性,在现实生活中,人们在对不确定条件下进行判断或决策时,都在已有的视界上来进行判断与决策,这样往往会出现以偏概全、以小见大等行为,而且在判断和估计时通常会设定一个初始值,然后根据反馈信息对这个初始值进行修正。

四、突发公共事件的分级分类

从不同的角度进行划分,突发事件具有不同的分类、分级方法。

(一) 突发公共事件分类

根据突发公共事件的发生过程、性质和机理,突发公共事件主要分为以下四类:

(1) 自然灾害——主要包括水旱灾害、气象灾害、地震灾害、地质灾害、海洋灾害、生物灾害和森林草原火灾等;

(2) 事故灾难——主要包括工矿商贸等企业的各类安全事故、交通运

^① 郭济:《政府应急管理实务》,北京:中共中央党校出版社 2004 年版,第 2 页。



输事故、公共设施和设备事故、环境污染和生态破坏事件等；

(3) 公共卫生事件——主要包括传染病疫情、群体性不明原因疾病、食品安全和职业危害、动物疫情以及其他严重影响公众健康和生命安全的事件；

(4) 社会安全事件——主要包括恐怖袭击事件、经济安全事件、涉外突发事件等。

(二) 突发公共事件主要分级

各类突发公共事件按照其性质、严重程度、可控性和影响范围等因素，一般分为四级：Ⅰ级(特别重大)、Ⅱ级(重大)、Ⅲ级(较大)和Ⅳ级(一般)。

(1) 特别重大突发公共事件(Ⅰ级)：是指突然发生，事态非常复杂，对公共安全、政治稳定和社会经济秩序带来严重危害或威胁，已经或可能造成特别重大人员伤亡、特别重大财产损失或重大生态环境破坏，需要政府统一组织协调，调度各方面资源和力量进行应急处置的紧急事件。

(2) 重大突发公共事件(Ⅱ级)：指突然发生，事态复杂，对一定区域内的公共安全、政治稳定和社会经济秩序造成严重危害或威胁，已经或可能造成重大人员伤亡、重大财产损失或严重生态环境破坏，需要调度多个部门和相关单位力量和资源进行联合处置的紧急事件。

(3) 较大突发公共事件(Ⅲ级)：指突然发生，事态较为复杂，对一定区域内的公共安全、政治稳定和社会经济秩序造成一定危害或威胁，已经或可能造成较大人员伤亡、较大财产损失或生态环境破坏，需要调度个别部门力量和资源进行处置的事件。

(4) 一般突发公共事件(Ⅳ级)：指突然发生，事态比较简单，仅对较小范围内的公共安全、政治稳定和社会经济秩序造成严重危害或威胁，已经或可能造成人员伤亡和财产损失，只需要调度个别部门的力量和资源能够处置的事件。

五、应急管理

(一) 应急管理的含义

1. 应急管理的定义

“突发事件管理”(Emergency Management)，特指突发公共事件的潜伏、爆发、控制、化解、修复、常态化等全过程中的公共部门应对机制和制



度安排。它主要解决如下问题:如何制定预案并有效监控、防御突发事件;如何化解、缓和和减少突发事件;如何准备、动员和调配资源;如何在突发事件过程中回应社会公众愿望、满足社会需求、维护公私利益;如何在突发事件过后恢复管理秩序、重建服务体系等等。在现代法治国家,为防止突发事件的巨大冲击力导致整个国家生活与社会秩序的全面失控,需要运用行政紧急权力并实施应急法律规范,来调整紧急情况下的国家权力之间、国家权力与社会公众权利之间、社会公众权利之间的各种社会关系,以有效控制和消除危机,恢复正常的社会生活秩序和法律秩序,维护和平衡社会公共利益与社会公众合法权益。

应急管理,就是指政府部门为了应对突发事件而进行的一系列有计划、有组织的管理过程,主要任务是如何有效地预防和处置各种突发事件,最大限度地减少突发事件的负面影响。由于应对突发事件需要政府部门采取与常态管理不同的紧急措施和程序,超出了常态管理的范畴,所以政府部门应急管理又是一种特殊的政府部门管理形态。^①对各级政府而言,突发公共事件处置能力是一种重要的执政能力,是能力大小的直接体现。

2. 社会风险与应急管理

乌尔希里·贝克说:“风险的概念直接与反思现代化的概念相关。风险可以被界定为系统地处理现代化自身引致的危险和不安全感的方式。”^②他将后现代社会诠释为风险社会。认为风险社会的主要特征在于:人类面临着威胁其生存的由社会所制造的风险。风险问题已成为公众关注的焦点。“风险”成为当代社会的主要特征。风险不只是西方社会独有的现象,关注风险与安全是人类的永恒主题。现今,我国社会正处于从计划经济向市场经济、从农业社会向工业社会和知识型社会、从同质单一性社会向异质多样性社会、从不和谐社会向和谐社会转型的关键时期。建立科学的社会风险预警系统,积极应对与预防社会风险,加强风险管理,包括风险的确认、风险的分析、风险的评估、风险的监控等一系列活动。

应急管理的最终目的是预防潜在风险的发生和对已经发生的风险提供科学的应对措施,最大限度地减少风险的危害性,防止风险升级,促进

① 郭济:《政府应急管理实务》,北京:中共中央党校出版社 2004 年版,第 4 页。

② 乌尔西里·贝克,何博文译:《风险社会》,译林出版社 2004 年版。