



“十二五”国家重点图书出版规划项目

公共安全应急管理丛书

中国突发事件 应急体系顶层设计

闪淳昌 等◎著



科学出版社



国家出版基金项目
NATIONAL PUBLICATION FOUNDATION

“十二五”国家重点图书出版规划项目



公共安全应急管理丛书

中国突发事件 应急体系顶层设计

闪淳昌 等◎著

科学出版社

北京

内 容 简 介

本书回顾了新中国成立以来,尤其是2003年抗击非典以来我国应急体系建设的发展历程,总结了有关行业和地方的实践、经验与启示;分析了我国公共安全与应急管理所面临的挑战,并且放眼全球,研究了美国、日本等发达国家在应急体系建设方面的理念和方法;在此基础上,从七个方面提出了我国突发事件应急体系顶层设计的具体建议。本书是国家自然科学基金委员会重大研究计划“非常规突发事件应急管理研究”支持的“突发事件应急体系顶层设计研究”项目成果,编写组由国务院参事、国务院应急管理专家组组长闪淳昌同志带领,一批在应急管理理论与实践方面具备丰富经验的专家和领导付出了辛勤劳动。所以,本书是应急体系建设亲历者的共同认识和思想结晶。

本书适合地方政府和有关部门的领导干部,应急管理相关部门领导、工作人员,公共安全与应急管理领域的专家学者,以及所有关心我国公共安全与应急管理事业发展的读者阅读。

图书在版编目(CIP)数据

中国突发事件应急体系顶层设计 / 闪淳昌等著. --北京: 科学出版社, 2017. 1

(公共安全应急管理丛书)

ISBN 978-7-03-049319-4

I. ①中… II. ①闪… 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 150083 号

责任编辑: 马 跃 李 莉 王丹妮 / 责任校对: 李 影

责任印制: 霍 兵 / 封面设计: 无极书装

科学出版社 出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

中国科学院印刷厂 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2017 年 1 月第 一 版 开本: 720×1000 1/16

2017 年 1 月第一次印刷 印张: 9 1/4

字数: 190 000

定价: 78.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换)

丛书编委会

主 编

范维澄 教 授 清华大学

郭重庆 教 授 同济大学

副主编

吴启迪 教 授 国家自然科学基金委员会管理科学部

闪淳昌 教授级高工 国家安全生产监督管理总局

编 委 (按姓氏拼音排序)

曹河圻 研究员 国家自然科学基金委员会医学科学部

邓云峰 研究员 国家行政学院

杜兰萍 副局长 公安部消防局

高自友 教 授 国家自然科学基金委员会管理科学部

李湖生 研究员 中国安全生产科学研究院

李仰哲 局 长 国家发展和改革委员会经济运行调节局

李一军 教 授 国家自然科学基金委员会管理科学部

刘 克 研究员 国家自然科学基金委员会信息科学部

刘铁民 研究员 中国安全生产科学研究院

刘 奕 副教授 清华大学

陆俊华 副省长 海南省人民政府

孟小峰 教 授 中国人民大学

邱晓刚 教 授 国防科技大学

汪寿阳 研究员 中国科学院数学与系统科学研究院

王飞跃 研究员 中国科学院自动化研究所

王 垒 教 授 北京大学

王岐东 研究员 国家自然科学基金委员会计划局

王 宇	研究员	中国疾病预防控制中心
吴 刚	研究员	国家自然科学基金委员会管理科学部
翁文国	教 授	清华大学
杨列勋	研究员	国家自然科学基金委员会管理科学部
于景元	研究员	中国航天科技集团 710 所
张 辉	教 授	清华大学
张 维	教 授	天津大学
周晓林	教 授	北京大学
邹 铭	副部长	民政部

本书课题组成员名单

- | | | |
|-----|-----|--------------------|
| 组 长 | 闪淳昌 | 国务院参事、国务院应急管理专家组组长 |
| 成 员 | 刘铁民 | 中国安全生产科学研究院学术委员会主任 |
| | 陈家强 | 公安部纪委原副书记，少将、教授级高工 |
| | 柴俊勇 | 上海市政协委员、上海市政府原副秘书长 |
| | 丁 辉 | 北京市科学技术研究院院长、研究员 |
| | 赵子聿 | 国防大学危机管理研究中心主任 |
| | 贤峰礼 | 国防大学危机管理研究中心副主任 |
| | 马怀德 | 中国政法大学副校长、教授 |
| | 杨战英 | 北京市突发事件应急委员会办公室主任 |
| | 熊新光 | 上海市应急管理委员会办公室主任 |
| | 纪家琪 | 广东省人民政府应急管理办公室主任 |
| | 张小宁 | 陕西省应急管理办公室主任 |
| | 贾 群 | 国家行政学院应急管理培训中心副主任 |
| | 曾 君 | 广东省人民政府应急管理办公室处长 |
| | 彭宗超 | 清华大学公共管理学院副院长、教授 |
| | 邓云峰 | 国家行政学院应急管理培训中心教授 |

周 玲 北京师范大学社会发展与公共政策学院院长
助理

刘 冰 清华大学应急管理研究基地、博士后

王永明 中国安全生产科学研究院公共安全研究所高级
工程师

秦绪坤 国家安全生产应急救援指挥中心工程师

总 序

自美国“9·11事件”以来，国际社会对公共安全与应急管理的重视度迅速提升，各国政府、公众和专家学者都在重新思考如何应对突发事件的问题。当今世界，各种各样的突发事件越来越呈现出频繁发生、程度加剧、复杂复合等特点，给人类的安全和社会的稳定带来更大挑战。美国政府已将单纯的反恐战略提升到针对更广泛的突发事件应急管理的公共安全战略层面，美国国土安全部2002年发布的《国土安全国家战略》中将突发事件应对作为六个关键任务之一。欧盟委员会2006年通过了主题为“更好的世界，安全的欧洲”的欧盟安全战略并制订和实施了“欧洲安全研究计划”。我国的公共安全与应急管理自2003年抗击“非典”后受到从未有过的关注和重视。2005年和2007年，我国相继颁布实施了《国家突发公共事件总体应急预案》和《中华人民共和国突发事件应对法》，并在各个领域颁布了一系列有关公共安全与应急管理的政策性文件。2014年，我国正式成立“中央国家安全委员会”，习近平总书记担任委员会主任。2015年5月29日中共中央政治局就健全公共安全体系进行第二十三次集体学习。中共中央总书记习近平在主持学习时强调，公共安全连着千家万户，确保公共安全事关人民群众生命财产安全，事关改革发展稳定大局。这一系列举措，标志着我国对安全问题的重视程度提升到一个新的战略高度。

在科学研究领域，公共安全与应急管理研究的广度和深度迅速拓展，并在世界范围内得到高度重视。美国国家科学基金会（National Science Foundation, NSF）资助的跨学科计划中，有五个与公共安全和应急管理有关，包括：①社会行为动力学；②人与自然耦合系统动力学；③爆炸探测预测前沿方法；④核探测技术；⑤支持国家安全的信息技术。欧盟框架计划第5~7期中均设有公共安全与应急管理的项目研究计划，如第5期（FP5）——人为与自然灾害的安全与应急管理，第6期（FP6）——开放型应急管理系统、面向风险管理的开放型空间数据系统、欧洲应急管理信息体系，第7期（FP7）——把安全作为一个独立领域。我国在《国家中长期科学和技术发展规划纲要（2006—2020年）》中首次把公共安全列为科技发展的11个重点领域之一；《国家自然科学基金“十一五”发展规划》把“社会系统与重大工程系统的危机/灾害控制”纳入优先发展领域；国务院办公厅先后出台了《“十一五”期间国家突发公共事件应急体系建设规

划》、《国家突发事件应急体系建设“十二五”规划》、《国家综合防灾减灾规划(2011—2015年)》和《关于加快应急产业发展的意见》等。在863、973等相关科技计划中也设立了一批公共安全领域的重大项目和优先资助方向。

针对国家公共安全与应急管理的重大需求和前沿基础科学研究的需求,国家自然科学基金委员会于2009年启动了“非常规突发事件应急管理研究”重大研究计划,遵循“有限目标、稳定支持、集成升华、跨越发展”的总体思路,围绕应急管理中的重大战略领域和方向开展创新性研究,通过顶层设计,着力凝练科学目标,积极促进学科交叉,培养创新人才。针对应急管理科学问题的多学科交叉特点,如应急决策研究中的信息融合、传播、分析处理等,以及应急决策和执行中的知识发现、非理性问题、行为偏差等涉及管理科学、信息科学、心理科学等多个学科的研究领域,重大研究计划在项目组织上加强若干关键问题的深入研究和集成,致力于实现应急管理若干重点领域和重要方向的跨域发展,提升我国应急管理基础研究原始创新能力,为我国应急管理实践提供科学支撑。重大研究计划自启动以来,已立项支持各类项目八十余项,稳定支持了一批来自不同学科、具有创新意识、思维活跃并立足于我国公共安全核应急管理领域的优秀科研队伍。百余所高校和科研院所参与了项目研究,培养了一批高水平研究力量,十余位科研人员获得国家自然科学基金“国家杰出青年科学基金”的资助及教育部“长江学者”特聘教授称号。在重大研究计划支持下,百余篇优秀学术论文发表在SCI/SSCI收录的管理、信息、心理领域的顶尖期刊上,在国内外知名出版社出版学术专著数十部,申请专利、软件著作权、制定标准规范等共计几十项。研究成果获得多项国家级和省部级科技奖。依托项目研究成果提出的十余项政策建议得到包括国务院总理等国家领导人的批示和多个政府部门的重视。研究成果直接应用于国家、部门、省市近十个“十二五”应急体系规划的制定。公共安全和应急管理基础研究的成果也直接推动了相关技术的研发,科技部在“十三五”重点专项中设立了公共安全方向,基础研究的相关成果为其提供了坚实的基础。

重大研究计划的启动和持续资助推动了我国公共安全与应急管理的学科建设,推动了“安全科学与工程”一级学科的设立,该一级学科下设有“安全与应急管理”二级学科。2012年公共安全领域的一级学会“(中国)公共安全科学技术学会”正式成立,为公共安全领域的科研和教育提供了更广阔的平台。在重大研究计划执行期间,还组织了多次大型国际学术会议,积极参与国际事务。在世界卫生组织的应急系统规划设计的招标中,我国学者组成的团队在与英、美等国家的技术团队的竞争中胜出,与世卫组织在应急系统的标准、设计等方面开展了密切合作。我国学者在应急平台方面的研究成果还应用于多个国家,取得了良好的国际声誉。各类国际学术活动的开展,极大地提高了我国公共安全与应急管理在国际学术界的声望。

为了更广泛地和广大科研人员、应急管理工作者以及关心、关注公共安全与应急管理问题的公众分享重大研究计划的研究成果，在国家自然科学基金委员会管理科学部的支持下，由科学出版社将优秀研究成果以丛书的方式汇集出版，希望能为公共安全与应急管理领域的研究和探索提供更有力的支持，并能广泛应用到实际工作中。

为了更好地汇集公共安全与应急管理的最新研究成果，本套丛书将以滚动的方式出版，紧跟研究前沿，力争把不同学科领域的学者在公共安全与应急管理研究上的集体智慧以最高效的方式呈现给读者。

重大研究计划指导专家组

前 言

本书是国家自然科学基金重大研究计划“非常规突发事件应急管理研究”支持的“突发事件应急体系顶层设计研究”项目成果。国家自然科学基金委员会设立此课题的目的是瞄准国家加强公共安全与应急管理工作的重大战略需求，为政府换届和行政体制改革及时提出有关政策和建议而开展的，同时，也是针对2013年度“重点支持项目”之四——“新时期中国特色应急管理体系的顶层设计和模式重构”进行的一些先期工作。

“突发事件应急体系顶层设计研究”于2012年7月开题，2013年1月通过评审并结题，历时半年。在国务院参事、国务院应急管理专家组组长闪淳昌同志的带领下，组成了由国务院有关部门、地方政府、军队、科研院所、高校等单位专家共同参与的研究团队。课题组基于我国2003年抗击非典以来“一案三制”为核心内容的应急体系建设的实践，先后赴北京、贵州、四川、陕西、广东、辽宁、山东等地进行调研，走访了国务院应急管理办公室、国家卫生和计划生育委员会、交通运输部、中国气象局等有关部门单位，召开了六次课题组全体会议，重点分析了我国公共安全与应急管理工作面临的挑战与机遇，并选取典型国家和地区，对比分析了其应急体系的演变路径、现状及启示，研究了多层级、多部门、多主体的应急体系的构建思路，探索了跨时域、跨地区、跨职能的突发事件应急机制，提出了中国特色应急管理体系的顶层设计和应对模式。

2012年8月和12月，课题组依据研究成果及时向国务院领导报送了《关于加强我国应急管理工作的几点建议》《关于进一步搞好我国应急管理顶层设计的建议》，国务院领导高度重视并做了重要批示，国务院有关部门进行了落实和部署。加强应急管理越来越成为全面履行政府职责的重要体现、创新社会管理的重要内容、人民群众的重要期盼、经济社会持续健康发展的重要支撑。自2003年抗击非典以来，以“一案三制”为核心内容的中国特色应急体系建设取得重大成就，经受住一系列重特大突发事件的考验。当今各种传统的和非传统的、自然的和社会的、国内的和国际的、常规的与非常规的突发事件交织并存，应急管理工作面临许多新挑战，我们必须居安思危，增强忧患意识，进一步搞好我国应急管理的顶层设计，迎接公共安全的风险与挑战。

本书所载内容是截至2012年年底的国内外应急管理和应急体系建设情况，

在此之后，特别是党的十八大以来，在以习近平总书记为总书记的党中央领导下，中国特色应急管理体系建设不断取得新进展、新成就，为保障人民生命财产安全，促进社会长治久安，服务全面建成小康社会做出了重大贡献。因时间和篇幅有限，突发事件应急体系建设的最新进展将在今后的著作中再行论述和讨论。

编写组

2016年1月

目 录

绪论	1
第一章 中国应急体系建设的发展历程	7
第一节 新中国成立之初到改革开放之前	7
第二节 改革开放之初到 2003 年非典事件	8
第三节 抗击非典以来“一案三制”体系架构基本形成	9
第二章 中国有关行业和部分省市应急体系建设实践	12
第一节 公安消防部队应急救援能力建设情况	12
第二节 国家安全生产应急救援体系建设经验	17
第三节 突发公共卫生事件应急体系建设情况	20
第四节 北京市应急体系建设经验与启示	23
第五节 上海市应急体系建设经验与启示	33
第六节 广东省应急管理体系建设实践与探索	36
第七节 陕西省应急体系建设经验与启示	39
第三章 中国应急体系建设面临的挑战	43
第一节 公共安全形势依然严峻,顶层设计亟待加强	43
第二节 综合协调管理体系初步建成,高规格、权威性和有效性亟待加强	46
第三节 应急准备体系响应主体被扩大,能力与制度建设尚待推进	52
第四节 应急机制总体架构基本形成,标准化、规范化有待推进	57
第五节 应急法律体系框架基本建立,内容尚需补充、深化和完善	64
第六节 全国应急预案体系基本形成,针对性、实用性和可操作性有待加强	68
第七节 科技与信息化提供了有效支撑,科技创新与应急产业亟待加强	75
第八节 全民公共安全要求显著提升,全社会安全文化建设亟待推进	79
第四章 国外应急体系建设经验和启示	81
第一节 美国应急管理体系建设情况及经验	81
第二节 日本应急管理体系建设情况及经验	89

第三节 国外经验对中国应急体系建设启示	98
第五章 中国突发事件应急体系顶层设计	120
第一节 构建统一、高效、权威的公共安全与应急管理体制	121
第二节 贯彻推行以应急准备为核心的综合应急管理理念	123
第三节 完善和规范中国公共安全与应急管理法制体系	125
第四节 构建实用有效的应急预案体系	127
第五节 实施全民安全文化建设工程	129
第六节 构建中国特色应急管理监督与评估机制	129
第七节 加强公共安全与应急管理的理论研究	130
参考文献	132

绪 论

在党中央和国务院的领导下，各级政府在全面履行经济调节、市场监管、社会管理、公共服务职能的过程中，把加强应急管理，保障人民生命财产安全，维护社会安全稳定作为全面建成小康社会的重要内容，并取得了明显成效。

一、党的十六大以来的十年，是我国在建设中国特色应急管理道路上开拓进取、经受考验并取得重大成就的十年

抗击非典以来，党中央、国务院在深刻总结历史经验教训，科学分析公共安全形势的基础上，审时度势，做出了全面加强应急管理工作的重大决策，开创了应急管理工作的新局面，以“一案三制”为核心内容的应急体系建设取得重大成就：应急预案体系基本形成并不断完善；应急管理体系基本建立；应急救援队伍体系基本形成，应急救援能力明显提升；突发事件的防范和处置水平不断提高；公共安全的宣传教育培训体系基本建立，全社会公共安全意识不断增强；应急法制建设全面推进。

各地结合实际不断完善和创新应急管理体制机制。例如，北京市、广东省、陕西省等省市成立了“党政共管”的应急管理委员会；泛珠江三角洲（简称泛珠三角），辽、吉、黑、内蒙古四省区，苏、鲁、豫、皖四省，中南五省，环渤海区域，以及黄河中游四省等分别建立了区域协调联动机制，且在重大突发事件处置中发挥了重要作用；广东省建立了“现场指挥官”制度，出台了突发事件应急补偿管理暂行办法；陕西等省以“四进五有”（进企业、进学校、进社区、进农村；有预案、有机构、有队伍、有物质储备、有科普宣传）为抓手，大大提升了基层应急管理能力等。

十年来，我国大灾多发、多灾并发，举世瞩目。在党中央和国务院的领导下，我们战胜了一系列重大挑战，有效抗击了非典、高致病性禽流感 and 甲型 H1N1 流感等一系列公共卫生事件；战胜了淮河流域特大洪涝灾害、冰雪灾害、汶川地震、玉树地震和超强台风袭击等特大自然灾害；有效处置了山西“3·28”

王家岭事故和甬温线“7·23”列车追尾等特别重大事故和拉萨“3·14”、乌鲁木齐“7·5”等事件；积极有效应对外部经济风险冲击；成功举办了北京奥运会、新中国60华诞庆祝活动、世界博览会（简称世博会）、亚洲运动会（简称亚运会）、深圳大运会（即第26届世界大学生夏季运动会）、建党90周年和十八大等一系列重大活动。以“一案三制”为核心内容的应急体系建设为保障人民生命财产安全、维护社会安全稳定发挥了重要作用。同时，也在加强国际合作、参加国际救灾等方面做出了我们的努力。

党的十六大以来，我国及各地、各部门在应急管理工作中积极探索、开拓创新，积累了宝贵经验：一是党中央、国务院的英明决策和坚强领导。二是各级党委、政府认真负责，靠前指挥，广大党员、干部发挥先锋模范作用。三是军民合作，充分发挥三支队伍的作用，即人民解放军、武警、公安部队、预备役民兵，各个专业应急处置队伍，企事业单位职工、城乡民众及志愿者。四是社会主义制度和我们的政治优势、组织优势。五是实行预防为主、预防与应急相结合的方针。六是坚持以人为本，依靠法制，依靠科学，依靠群众和社会力量。七是全国人民万众一心和社会各界同舟共济。八是坚持改革开放，加强国际合作。

全国的应急管理工作正在发生可喜转变：由单项向综合转变；由处置向预防与处置并重，加强风险管理转变；由单纯减灾向减灾与可持续发展相结合转变；由政府统揽向政府主导、社会协同、公众参与转变；由单一地区应对向加强区域联动和加强国际合作转变。

总之，这十年是我们在建设中国特色应急管理道路上奋勇前进的十年，是我们经受各种灾难和风险考验并取得重大成就的十年，反映了我们党和政府在加强和创新社会管理方面的发展与进步，反映出我们党和政府把握时代发展需求、顺应人民共同愿望、不断开拓中国特色应急管理道路的决心。

二、居安思危，增强忧患意识，迎接公共安全的风险与挑战

当今各种传统的和非传统的、自然的和社会的、国内的和国际的、常规的与非常规的突发事件交织并存，应急管理工作面临许多新挑战。

进入21世纪以来，为有效应对严峻复杂的公共安全形势，美国、日本、德国等发达国家都在总结反思，加强了综合应急体系建设，呈现出一些值得我们重视的发展态势：坚持综合应对的应急管理理念；始终注重全过程的应急管理；普遍设立高规格、高权威的应急管理机构；充分发挥地方政府的应急管理责任；在政府主导下，全社会各方有序参与；应急法制体系比较完善、依法开展应急管理；构建了层次分明、运转有序的预案体系；高度重视防灾减灾与应急准备文化建设；充分发挥科学技术研究在应急管理中的支撑作用等。

通过一系列重大突发事件的洗礼，比照国际应急管理的先进经验，我国既有

的应急体系暴露出一些缺陷与不足。

一是我国应急管理和防灾减灾基础工作还比较薄弱，政府的社会管理和公共服务职能还不到位。一些地方和部门不同程度地存在着重表面、轻基础，重眼前、轻长远，重处置、轻预防，重效益、轻安全，重地上、轻地下等状况。

二是我国应急管理体制机制不够健全。既有的综合应急管理机构权威性不足、应急处置协调联动能力有限，特别是地区之间、部门之间、军地之间的资源共享和密切合作亟待加强；行政层级体系和权责还不顺，职责不清和效率低下的问题依然存在（既有过度响应的问题，也有响应缺位或不到位的问题）。

三是应急管理能力有待提高。监测、预警、应急处置能力和水平，特别是专业化应急救援的装备水平和处突能力、突发事件现场信息快速获取能力、各类应急物资的储备及资源共享管理体系建设等亟待加强，科技支撑能力不够。

四是全民忧患意识、风险意识淡薄，自救互救能力较差。领导干部的风险理念和危机处置水平亟待改进和提高。广大职工和群众的个人生活、行为习惯和自救互救能力与防灾减灾的要求相距甚远，与其本身不断增长的安全期待不相适应。

五是鼓励和引导社会力量参与应急管理和防灾减灾不到位，适应社会主义市场经济的风险管理和危机应对机制亟待健全。

六是应急法制建设亟待加强。目前，我国防灾减灾和应急管理体系建设中的各种弊端在现有法律法规上基本都有反映，如政府包揽过多、非政府组织作用未充分发挥、市场机制不够、忧患意识不足、投入不足、动力不足、手段不足和多头管理等，“一事一法”的立法模式很容易导致资源整合、协调联动不够。

三、加强顶层设计和模式重构，构建具有中国特色和时代特征的应急管理体系

面对公共安全的风险挑战和国内外应急管理的发展态势，加强应急管理越来越成为全面履行政府职责的重要体现、创新社会管理的重要内容、人民群众的重要期盼和经济社会持续健康发展的重要支撑。

应急管理的顶层设计主要指应急管理的基本理念和愿景目标、组织架构和运行机制以及政策措施。在顶层设计中，我们主要基于以下考虑：要充分总结我国应急管理的经验教训，充分尊重各地、各部门的实践创新和经验，具有中国特色；充分借鉴世界各国和地区的成功经验；坚持改革创新，结合行政管理体制改革通盘考虑，增强系统性、整体性、协同性。

我国公共安全与应急管理体系建设的总体思路是：以科学发展观为指导，以服务全面建成小康社会为宗旨，以保障人民生命财产安全为根本，以做好预防和应急准备为主线，以提高应对突发事件的能力和效率为核心，建设以人为本，依