

ESTABLISH AND CONSUMMATE THE EMERGENCY SYSTEM FOR SAFEGUARDING THE PUBLIC SECURITY

灾害与社会管理专家论坛丛书

建立和完善保障公共安全的应急体系

主编 蒋树声



群言出版社

Qunyan Press

ESTABLISH AND CONSUMMATE THE EMERGENCY SYSTEM FOR SAFEGUARDING THE PUBLIC SECURITY

灾害与社会管理专家论坛丛书

建立和完善保障公共安全的应急体系

主编

江苏工业学院图书馆
藏书章

群言出版社
Qunyan Press

图书在版编目 (CIP) 数据

建立和完善保障公共安全的应急体系/蒋树声等编著.
北京:群言出版社,2007

(灾害与社会管理专家论坛丛书;4/蒋树声主编)

ISBN 978 - 7 - 80080 - 653 - 7

I. 建... II. 蒋... III. 公共场所—紧急事件—治安管理—
研究—中国 IV. D631.43

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 050436 号

责任编辑 樊 伟

特约编辑 吕苑苑

出版发行 群言出版社

地 址 北京东城区东厂胡同北巷 1 号

邮政编码 100006

联系电话 010 - 65263345 65265404

网 站 www.qypublish.com

电子信箱 qunyancbs@dem-league.org.cn

排版制作 美信书籍设计工作室

印 刷 北京大容彩色印刷有限公司

总 经 销 全国新华书店

版 次 2007 年 6 月第 1 版 2007 年 6 月第 1 次印刷

开 本 787 × 1092 1/16

印 张 14

字 数 150 千字

书 号 ISBN 978 - 7 - 80080 - 653 - 7

定 价 45.00 元

[版权所有,侵权必究]

如有缺页、倒页、脱页等印装质量问题,请寄回本社发行部更换。服务热线:010 - 65220236

灾害与社会管理专家论坛
《建立和完善保障公共安全的应急体系》
学术委员会名单

主任： 陈 颢 中国科学院院士，中国地震局研究员
张梅颖 全国政协副主席，民盟中央常务副主席
委员（按姓氏笔画）：

- 于 安 清华大学 教授
王绍玉 哈尔滨工业大学 教授
闪淳昌 国务院 参事
国务院应急管理专家组 组长
史培军 北京师范大学 副校长、教授
陆新元 国家环保总局环境监察局 局长
邹其嘉 中国地震局地球物理研究所 资深研究员
顾 骏 上海大学 教授

建立和完善保障公共安全的应急体系

灾害与社会管理专家论坛
《建立和完善保障公共安全的应急体系》
编委会名单

主 编：蒋树声

副主编：索丽生 陈 颢 邹其嘉

编 委：高栓平 李 勇 范 芳 王绍玉

编 辑：吕苑苑 马宝琛 樊 伟



“建立和完善保障公共安全的应急体系”2006年年会主席台

左起：民盟中央秘书长 高栓平

清华大学教授 于安

北京师范大学副校长、教授 史培军

国务院参事 闪淳昌

民盟中央主席 蒋树声

全国人大副委员长 丁石孙

中国科学院院士、中国地震局研究员 陈颙

民盟中央副主席 索丽生

国家环保总局环境监察局局长 陆新元

济南市槐荫区疾病预防控制中心副主任医师 迟阿鲁



论坛期间，丁石孙副委员长、陈颙院士、蒋树声主席等亲切交谈



2006 年“灾害与社会管理专家论坛”大会会场

在“建立和完善保障公共安全的应急体系” 2006年年会上的讲话

尊敬的丁石孙主席，
各位专家，同志们
大家好！

非常感谢大家来参加我们的论坛。从2003年开始，民盟中央与各方面专家合作，每年一次以研讨或笔谈的形式探讨“灾害与社会管理”问题。论坛能够以其成果取得社会影响，并逐步成为我们民盟发挥参政议政作用的一个重要方式，来自于各位专家热忱的社会责任感和对多党合作事业的支持。对于专家们将自己的研究成果提供给论坛，对于今天各位的光临，我代表民盟中央表示诚挚地感谢！

本次论坛的主题是“建立和完善保障公共安全的应急体系”。这一主题，既是论坛一贯主题的延续和深化，也是一个有着紧迫现实意义的独立课题。今年5月，清华大学公共管理学院危机管理课题组公布了《中国城市居民危机意识网络调查报告》。报告数据显示，我国城市居民对各种危机在国际和国内的整体发展趋势表示并不乐观，公众普遍缺乏安全感和危机应对与处理能力。调查报告还显示，在多种危机形态中，公众



民盟中央主席
蒋树声

认为可能对中国未来产生最严重的灾难性影响的危机是经济危机、突发公共卫生事件和突发社会安全事件，这些也是公众最为关注的三种危机形态。这从一个方面说明，建立和完善保障公共安全的应急体系，在我们国家还有很多艰巨的工作有待完成。

从 1949 年开始，我们国家基本形成了一套适应当时历史情况的社会管理体制。但改革开放以来，传统的社会管理体制已不能适应新的社会形态，也落后于经济社会飞速发展所产生的需求，特别是在一段时间，社会管理的一些方面在某种程度上被忽视，导致公共安全事件频繁发生。

值得欣慰的是，这种情况已经开始改变。近一时期，党和政府不断强调和推动公共安全与社会管理的建设，并将这一工作的地位不断提升，其日益清晰的思路和目标定位，表现出执政党和政府的责任意识与不断进步的、适应现代社会需求的执政与管理理念。就在前不久，国务院发布了《关于全面加强应急管理工作的意见》，就是推进和加强这方面工作的一个具体体现。

我个人认为，在最近三年这一并不算长的时间里，从宏观战略思路的角度讲，我们国家的公共安全与社会管理建设已表现出了三个层次的跃进：

第一个层次从 2003 年开始。这一年的“非典”是一次公共安全的被动遭遇战。克服了初始阶段的混乱后，政府逐步控制了局面，并以此为契机，推进主动性的工作，提出了加快突发公共事件应急机制建设的工作部署。到目前，我国应急预案框架体系初步形成，危机管理体制已初步建立。

第二个层次以 2004 年为标志。这一年的中国共产党十六届四中全会,在构建社会主义和谐社会的总目标下,提出了“加强社会建设和管理、推进社会建设管理体制创新”的要求。以转变政府职能为切入点,打造公共服务型、社会管理型政府,意味着我们国家公共安全建设的建设将作为社会管理职能之一,纳入到一个现代政府管理体系之中。

第三个层次以已经制订和开始实施的“十一五”规划为体现。以人为本、关注民生、以科学发展观统领经济社会发展全局,是“十一五”规划最鲜明的特点和主线。它代表着我们国家发展战略思路的根本转变,社会发展已不再只是经济发展的补充和附属,正日益成为国家发展战略的一个核心。以此为指导确立国家发展战略,对“加强社会建设和管理、推进社会建设管理体制创新”的意义和内涵,就会有更深刻和更清晰的认识,同时,也就将公共安全建设的重要性提升到一个前所未有的高度。

当然,思路的明确和目标的确立,并不意味着大功告成。目标的实现,有赖于社会实践的逐步推进,需要在具体工作中付出艰苦的努力,方方面面都要为之尽力。这也就是我们民盟持续举办这个论坛的初衷。在此,我也希望各位专家能继续支持这个论坛和我们的工作,提出有前瞻性和导向性的观点、意见和建议,供政府部门制定政策参考,并能提高全民的忧患意识。刚才我与几位专家商量,为促进国家应急体系的建设,我们可以向国务院提出建议,像评定“国家卫生城市”那样,开展对各个城市应急预防工作的评定,这首先就需要各方面专家与有关部门一起研讨,制定一个城市应急预案、应急能力的科

学评估体系。

总之，需要我们做的工作有很多。让我们为公共安全的建设、为提高我们国家社会建设和管理的水平、为社会主义和谐社会的建设，共同贡献力量。

谢谢大家！

民盟中央主席

蒋树声

目 录

评述：2006 年“灾害与社会管理专家论坛”的主题 / 丛书编委会	1
1 一个参政议政的品牌	1
2 忧患意识不可少	2
3 重视防灾减灾工作	2
4 从建设安全社区抓起	3
切实加强应急预案体系的建设 / 闪淳昌	5
1 必须树立强烈的忧患意识	7
2 必须做好风险分析工作	16
3 必须认真总结应对突发事件的经验和教训	21
4 必须做好应急资源的普查和整合工作	26
5 必须建立健全应急预案体系并提高预案质量	28
6 必须加强应急预案的培训和演练，并在实践中不断完善、 持续改进	34
7 必须建立健全应急预案和应急能力的科学评价体系	36
中国减灾与应急管理对策研究 / 史培军	39
1 中国突发公共安全事件现状	40
2 综合灾害风险管理体系的建立	44
3 中国减灾与应急管理对策	45

《突发事件应对法》着意提高政府应急法律能力/于安	55
人类安全与社会保障/郑功成	59
1 安全是一种普适价值	60
2 发展不足与分配不公是威胁人类安全的重大因素	62
3 社会保障可以为人类安全作出重要贡献	64
环境事件高发期我国水环境应急管理机制的战略性分析/ 陆新元	67
1 环境事件高发期面临的严峻水环境安全挑战	67
2 突发水环境事件管理进展及存在问题	73
3 突发水环境事件管理对策及建议	81
我在唐山地震现场	
——从特大地震看应急预案的重要性和历史思考/陈颢	87
1 无泪的唐山	88
2 灾后采取非常措施,尽快稳定社会秩序是应急反应最重要的环节	90
3 社区是救灾最主要的基层单位	92
4 地震预报任重道远	94
2006年中国城市安全减灾评述/金磊	97
1 全球变暖造成城市灾害多样化	100
2 自然灾害重灾年对城市影响加大	101
3 由水安全引发的城市与工程危机	104
4 城市人为灾害仍处于高峰期	105

5 食品安全问题“层出不穷”	107
6 校园与社区安全越显重要	108
7 巨灾保险的启动	109
8 城市综合减灾事业的发展	110
中国现阶段基本公共服务均等化研究/常修泽	113
1 基本公共服务均等化的内涵及其实行的客观必然性	114
2 现阶段实行基本公共服务均等化的基本内容	119
3 基本公共服务均等化的体制保障	125
建设守望相助的平安家园	
——费孝通社区理论对平安社区建设的启示/顾骏	131
1 从“富民”到“福民”：费老社区研究的一条主线	131
2 “守望相助”：社区的核心价值及其对平安社区建设的意义	133
3 “三个世界”：建设平安社区的需求基础	136
4 “三自递进”：平安社区建设的基本路径	138
建设安全社区 构筑和谐家园/董传师	143
1 安全社区的概念和标准	143
2 安全社区创建的实践	145
3 安全社区创建的体会和思考	151
世界“安全社区”	
——济南青年公园街道创建经历/迟阿鲁	155
1 创建“安全社区”的目的和意义	155

2 创建“安全社区”的条件·····	157
3 创建“安全社区”的基线调查·····	160
4 创建“安全社区”的实施方案·····	168
5 创建“安全社区”的体会和建议·····	172
“安全社区”建设项目的评估/迟阿鲁·····	179
1 “安全社区”建设评估的概念和意义·····	179
2 “安全社区”建设评估的种类·····	180
3 “安全社区”的过程评估和终结评估的指标与方法·····	181
推进综合灾害风险管理,建设更加安全的、可持续发展的	
世界——2006瑞士达沃斯国际减灾大会综述/白双鸿	
王绍玉·····	193
1 大会背景·····	193
2 大会概况·····	194
3 大会主要研讨内容·····	195
4 国际减灾进展与发展趋势·····	200
附一	
世界卫生组织安全促进六项标准·····	205
附二	
国际减灾会议(IDRC)2007年8月将在中国哈尔滨召开·····	206

评述：

2006 年灾害与社会管理专家论坛主题

丛书编委会

2006 年 7 月 20 日上午，民盟中央 2006 年“灾害与社会管理”专家论坛在京进行，本届论坛的主题是“建立和完善保障公共安全的应急体系”。全国人大常委会副委员长、民盟中央名誉主席丁石孙出席论坛。民盟中央主席蒋树声出席论坛并致开幕辞。论坛由民盟中央副主席索丽生主持。来自全国人大、全国政协、国务院和有关省市政府的领导、专家等近 200 人参加论坛。

1 一个参政议政的品牌

随着我国经济社会发展和城市化进程的加快，城市灾害应急管理建设已成为摆在政府和全社会面前一个现实而紧迫的重要课题。“灾害与社会管理”专家论坛是民盟中央自 2003 年成功举办首届论坛后的第四届论坛，从 2003 年以“城市灾害管理”为主题、2004 年以“灾害管理运行机制”为题、2005 年以“灾害管理与平安社区建设”为主题至今，论坛已经成为民盟中央参政议政的一个品牌。民盟中央主席蒋树声认为，中国从 2003 年应对“非典”的被动遭遇战到提出“建设服务型、社会管理型政府”，“加强社会建设和管理、推动社会建设管理体制创新”，中国公共安全建设的重要性被提升到一

个前所未有的高度。但这“并不意味着大功告成”，“实现这些目标，需要付出艰辛努力”。本次论坛充分体现了民间性、专家性、高层性和建言献策四个特点，与会专家围绕加强应急预案体系建设、减灾与应急管理对策、建设安全社区与构建和谐家园等专题进行了研讨。

2 忧患意识不可少

国务院参事闪淳昌提出，近年来我国在应急预案体系建设方面取得了重大进展，但离“横向到边，纵向到底”的科学预案体系还有较大差距，表现在：有些应该制定应急预案的尚未完成预案的制定工作；应急预案进社区、进农村、进企事业单位的差距较大；一些中央驻各省（区、市）单位的应急预案向地方政府报备工作有差距，许多应急预案操作性不强，不少预案上报就完事大吉，缺少培训和必要的演练。闪淳昌认为：必须树立强烈的忧患意识；做好风险分析工作；做好应急资源的普查和整合工作；建立健全应急预案和应急能力的科学评价体系。

3 重视防灾减灾工作

我国是世界上灾害频率最高、灾害种类最多、灾害破坏最重的国家之一。随着我国城市化进程的加快，各种突发事件和灾害事件不断增加。因此，如何加强防灾减灾管理，有效地应对灾害，引起了政府部门和社会的广泛重视。

北京师范大学副校长史培军综述了 2005 年全国突发公共事件现状，提出了加强我国减灾与应急管理的对策。史培军认为：应进一步完善各级各类公共安全应急管理预案；加强突发