

DI FANG ZHENG FU
YING JI TI ZHI JIAN SHE
LI LUN YU SHI WU

地方政府

应急体制建设 理论与实务

■ 王绍玉
■ 冯百侠等 编著



哈尔滨出版社
HARBIN PUBLISHING HOUSE

地方政府应急体制建设 理论与实务

王绍玉 冯百侠 等编著

哈尔滨出版社

***The Theory and Practice of
Emergency System Construction
for Local Government***

Wang Shaoyu
Feng Baixia

Harbin Publishing House

图书在版编目(CIP)数据

地方政府应急体制建设理论与实务/王绍玉,冯百侠等编著.
哈尔滨:哈尔滨出版社,2005.7

ISBN 7-80699-519-6

I.地... II.①王...②冯... III.①地方政府-紧急
事件-行政管理-管理体制-研究-中国 IV.D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 067378 号

责任编辑 陈春林 韩伟锋

封面设计 于克广

地方政府应急体制建设理论与实务

王绍玉 冯百侠 等编著

哈尔滨出版社出版

哈尔滨市动力区文政街 6 号

邮政编码:150040 电话:0451-82159787

E-mail:hrbabs @ yeah.net

网址:www.hrbchs.com

全国新华书店发行

黑龙江新华印刷厂印刷

开本 880 × 1230 毫米 1/32 印张 14 字数 348 千字

2005 年 7 月第 1 版 2005 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 7-80699-519-6/D·7

定价:35.00 元

版权所有,侵权必究。举报电话:0451-82129292

本社常年法律顾问:黑龙江大公律师事务所

序

全国政协副主席、民盟中央常务副主席

张梅颖

全面反映民盟中央在哈尔滨市道里区进行应急体制建设试点研究成果的著作——《地方政府应急体制建设理论与实务》一书，即将由哈尔滨出版社出版，这是一件很令人高兴的事。最近几年，民盟中央在落实科学发展观，积极推进全面建设小康社会的进程中，一直把加强我们国家的灾害应急体制建设作为参政议政的重点，并形成了一系列在社会上产生广泛影响、受到党中央和国务院领导重视的研究成果。2004年6月下旬，在民盟中央举办的第二次“灾害与社会管理—灾害管理运行机制”高层专家论坛即将召开之际，国务院应急工作领导小组的负责同志走访民盟中央，建议民盟利用自身的智力优势，在继续关注 and 推进我们国家应急体制

建设的参政议政工作中,着重探讨一下从省、市、区到社区几个层次的地方政府如何进行应急体制建设的问题。对此,民盟中央领导予以高度重视,在经过认真调查研究之后,民盟中央决定选择黑龙江省哈尔滨市道里区作为试点单位,并组成专家组具体实施试点工作。在第一阶段试点工作进行的几个月中,黑龙江省、哈尔滨市及道里区各级党政领导对此项工作给予了大力支持,在民盟中央和试点领导小组的精心指导下,专家组按照第一阶段试点设定的工作目标,全方位、多角度地对国内外大量有关文献进行了检索和研究,经过多次现场调查和深入研究,最终形成了第一阶段的四个重要成果,即:

①《哈尔滨市道里区突发公共事件应急总体预案》(草案);

②《哈尔滨市道里区突发公共事件应急处置领导组织体系设计》(草案);

③《哈尔滨市道里区突发公共事件应急预案可视化管理系统设计》(草案);

④《哈尔滨市道里区突发公共事件应急处置专项预案体系》(草案)。

上述研究成果在向国务院应急工作领导小组的负责同志汇报后,得到了积极肯定,他们认为民盟中央在推进我们国家突发事件应急体制建设的进程中,又做了一件十分有意义的事情,同时认为这些成果具有广泛的应用价值。

这些年,我个人在关注灾害应急体制建设的过程中也深刻体会到,在应对与处置各种社会突发事件中,地方政府确实扮演着非常重要的角色。加强政府的社会管理和公共服务职能,这既是落实科学发展观对地方政府提出的现实要求,也是地方政府加强灾

害管理义不容辞的责任。强化地方政府的灾害管理职能,一项重要的工作就是加强社区灾害应急管理体系建设,广泛开展创建平安社区活动。实践表明,建立健全社会有效应对突发灾害的应急体制,各级政府是关键,科技手段是支撑,而社区则是基础。

在推进全面建设小康社会,加快现代化建设的进程中,不断加强地方政府的灾害应急能力建设,提高政府应对和处置突发事件的能力,是一项极具挑战性和普遍意义的研究工作。《地方政府应急体制建设理论与实务》一书的成果,虽然是以哈尔滨市道里区为背景,但其涉及的内容和形成的成果是有普遍指导意义的。我相信该书的出版对关注灾害应急管理的人们一定会有启发,对地方政府加强应急体制建设也会提供有益的借鉴。

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized Chinese characters, likely '孟雪' (Meng Xue).

2005年3月于北京

目录

绪论——从“9·11”到印度洋海啸：灾害带给人们的启示/3

一、“9·11”和印度洋海啸告诉我们什么？/3

二、国家安全不能忽视灾害应急管理/8

三、地方政府在灾害管理中肩负重要职责/13

理论篇

§ 1 人类社会与灾害/21

1.1 人类社会就是在与各种灾害的斗争中走向文明的/21

1.2 现代社会必须不断加强灾害管理/23

1.3 构建和谐社会需要加强灾害管理/24

§ 2 灾害的发展趋势及种类/27

2.1 我国重大灾害的发展趋势/27

2.2 我们面临的灾害的种类与特征/30

§ 3 应急管理的由来和演化/66

3.1 灾害管理与灾害应急管理的涵义/66

3.2 灾害应急管理的由来/68

3.3 国际灾害管理的现状/70

3.4 发达国家应急制度的特点及其可供我国借鉴的内容/78

§ 4 我国灾害应急管理的现状及发展趋势/84

4.1 我国灾害应急管理的现状/84

4.2 我国灾害应急能力的状况/90

4.3 加强我国灾害应急制度的对策/92

4.4 我国灾害应急管理联动机制的建立与发展趋势/95

实务篇

§ 5 地方政府应急体制建设的路径/101

5.1 基础理论研究阶段/102

5.2 现场调查阶段/103

5.3 成果形成阶段/110

§ 6 地方政府应急领导组织体系设计/113

6.1 总则/113

6.2 哈尔滨市道里区应急处置组织机构和职责/114

§ 7 地方政府突发公共事件应急总预案/130

7.1 总则/130

7.2 哈尔滨市道里区突发公共事件概述/132

7.3 组织与职责/140

7.4 应急运行机制/144

7.5 应急保障/151

7.6 附则/155

7.7 附件/157

§ 8 地方政府突发公共事件应急专项预案体系/158

8.1 自然灾害应急专项预案/158

一、地震灾害应急预案(草案)/158

二、干旱灾害应急预案(草案)/171

三、洪涝灾害应急预案(草案)/181

四、冰雪灾害应急预案(草案)/193

五、大风和沙尘暴灾害应急预案(草案)/204

六、农作物重大病虫鼠害应急预案(草案)/218

8.2 事故灾难应急专项预案/227

一、重大交通事故应急预案(草案)/227

二、电力系统突发事件应急预案(草案)/233

三、火灾事故应急预案(草案)/239

四、非煤矿山生产安全事故应急预案(草案)/249

五、重大危险化学品事故应急预案(草案)/258

六、建筑工程(含人防工程)重大质量安全事故应急预案(草案)/276

七、重大供水突发事件应急预案(草案)/283

八、城镇燃气事故抢险应急预案(草案)/289

- 九、重大供热事故应急预案(草案)/296
- 十、重大环境污染与生态破坏事件应急预案(草案)/300
- 8.3 突发公共卫生事件应急专项预案/316**
 - 一、重大传染病疫情应急预案(草案)/316
 - 二、重大动植物疫情应急预案(草案)/332
 - 三、重大食物中毒事件应急预案(草案)/345
 - 四、重大职业中毒事件应急预案(草案)/352
- 8.4 突发社会安全事件应急专项预案/361**
 - 一、重大群体性上访事件应急预案(草案)/361
 - 二、人群集聚场所突发事件应急预案(草案)/368
 - 三、通讯与网络安全事件应急预案(草案)/374

§ 9 可视化应急预案体系管理系统设计方案/381

- 9.1 可视化应急预案体系管理系统的建设目标及意义/381**
- 9.2 可视化应急预案体系管理系统的基础技术/383**
- 9.3 可视化应急预案体系管理系统的工作原理和结构/389**
- 9.4 可视化应急预案体系管理系统的内容/390**
- 9.5 可视化应急预案体系管理系统功能/395**
- 9.6 可视化应急预案体系管理系统的工作流程/398**
- 9.7 突发公共事件应急预案可视化管理系统的特点/402**

附录/405

参考文献/415

后记/429

绪论

一、“9·11”和印度洋海啸告诉我们什么？

二、国家安全不能忽视灾害应急管理

三、地方政府在灾害管理中肩负重要职责

从“9·11”到印度洋海啸： 灾害带给人们的启示

一、“9·11”和印度洋海啸告诉我们什么？

（一）“9·11”让我们重新审视自己

2001年9月11日，突如其来的美国世贸中心“双子”大楼及其建筑群的毁灭，使号称“世界之窗”及“现代技术精华汇集”的纽约市标志性建筑永远成为人们记忆中的噩梦。这个震惊世界的发生在新千年初始的“9·11事件”，既对美国社会安全、社会稳定和经济发展构成重大威胁，也对美国国家应急管理体系构成重大考验，从一定程度上摧毁了有关美国的一些神话和光环：以往世界上有很多人，尤其是大多数美国人认为，美国是世界上最先进最强大的国家，拥有最先进的武器和最发达的信息情报网络。也就是说，美国被公认为是世界上最安全的地方，没有什么敌人能够与美国抗衡。更多的美国人真诚地相信，20世纪的美国，不仅提供了其他国家效法的模式，也提供了当代人类发展的希望。他们曾如此趾高气扬，总是以一种“放眼天下无敌手”的姿态对待他人和自我定位，他们不仅把20世纪说成是“美国世纪”，而且对21世纪作出了同

样的预见^①。

震惊世界的“9·11事件”，首先是对这些广泛传播而根深蒂固的认知沉重一击，给美国人当头一棒。恐怖主义对五角大楼和纽约世贸大厦的可怕而成功的进犯，对美国安全总部和美国文化象征的无情而有力的毁坏，不仅将在很长时间内潜移默化地侵蚀着美国人的自大心理，也会在一定程度上改变其他国家的民众对美国的看法。“9·11事件”带给人们的启示是：应急管理领域的变革既是不可避免的，也是必须的。从国家安全和战略研究的角度看，这次在瞬间造成成千上万人的伤亡和几十亿甚至更多的财产损失的“9·11事件”，的确是一个历史的新起点，世界各国都应重新界定“国家安全”的内涵，重新审视和调整各自的国家安全战略，加快建立各种灾害危机的应急处理机制，做到未雨绸缪。

（二）印度洋地震和海啸灾害让我们正视自己

2004年岁末，发生在印度洋的地震和海啸灾害造成的巨大生命和财产损失，使全世界的人们再一次感受到自然灾害对人类构成的巨大危害。人类虽然自诞生那天起，就一直不停地与各种灾害进行着殊死搏斗，但当人们满怀对未来的美好憧憬刚刚跨入新世纪的时候，一场灾害竟给人类造成如此惨烈的生命和财物损失，这在让人们感到震惊的同时，也促使我们深刻反思：在现代科技高度发达的今天，在人类越来越珍爱自身生命的时候，我们应该怎样有效地应对各种灾害？应该怎样完善和构建有效抵御各种灾害的防御体系？……

反思之一：人类抗御自然灾害的能力目前仍是有限的。20世

^① 王逸舟，“9·11综合症”与新的国际安全态势。http://www.gongfa.com/wangyz9
·11zonghe.dwt

纪以来,现代科学技术的发展确实取得了足以让人类感到自豪的巨大成就,人类在改造和利用自然方面也获得了空前的进步。但是,对于各种危害人类的自然灾害,如地震、飓风、洪水、干旱、海啸、滑坡、泥石流等,目前凭借人类已有的科技手段是无法完全阻止其发生的。在对各种自然灾害的监测和预报上,现代科学技术虽然取得了一个又一个突破,但对相当一部分自然灾害,目前人类仍无法准确地预报其发生的时间和地点,如地震、山体滑坡等。明确人类目前抗御自然灾害的能力是有限的,具有特别重要的意义:首先,这让我们对大自然抱有足够的敬畏和尊重,彻底抛弃长期以来在人类中心主义和技术万能理念下形成的对大自然的蔑视,真正树立与大自然和谐相处,尊重大自然、珍爱大自然的观念。其次,这让人们更加清醒地认识到加强灾害防御的重要性,因为在人类无法完全控制自然灾害发生的情况下,我们必须不断加强灾害防御工作,充分利用现有的科技手段、工程手段和体制力量,最大限度地减轻灾害造成的生命和财物损失,如果我们盲目地夸大人类抗御自然灾害的能力,甚至以为“人定胜天”,结果必然会遭到大自然的严厉惩罚。再次,这让我们更加自觉地坚持科学的发展观。人类活动强度的加大必然增加对自然的扰动程度,这实际上成为很多自然灾害发生的根源。据统计,我国自1500年前的隋朝到现在,自然灾害的发生频率已从年均1.8次增加到现在的年均3.9次。可见,坚持科学发展观,努力实现人与自然的和谐发展,是从根本上减少灾害发生、降低灾害损失的举措。

反思之二:应当尽快构建国际社会统一的灾害防御体系。印度洋地震和海啸造成的灾害促使我们认识到:许多自然灾害实际上是没有国界的,尤其是在全球经济依存度越来越高的情况下,对

受害国造成的危难,同时也是全人类生存环境的共同灾难。自然灾害无国界,一方面是指灾害产生的破坏性影响,国与国的地理边界无法阻止其从一国向另一国蔓延,发生于一国的灾害常常会给很多国家造成破坏性影响;另一方面是指灾害造成的间接破坏,也会波及很多国家,如某国家旅游胜地发生灾害,可能会立即影响其他国家为此生产旅游产品的企业的生产,进而造成巨大的经济损失。

“无国界自然灾害”正在对人类构成越来越严重的威胁。据有关资料统计,过去的20年,全世界受自然灾害影响的人口达8亿多人,财产损失近千亿美国。当今世界自然环境正急剧恶化,有两万多种动植物的生存受到威胁,约有五千种动植物面临绝种的危险。“自然灾害无国界”的现实,要求国际社会必须重新审视以往的灾害防御战略,认真思考如何尽快建立在联合国框架下的协调各国行动的危害防御体系和战略。首先是发达国家与发展中国家如何共享现代防灾科技的利益。这次印度洋地震和海啸带给人们的深刻反思,就是这些受灾国灾害监测预警体系存在的问题,而这些问题背后的深层原因则是这些国家经济技术的落后,使他们无法与发达国家一道共享现代减灾科技的利益。因此,构建国际社会协调一致的灾害防御体系和战略,首要的是实现各国对现代防灾科技利益的共享,其次是动员世界各国的科技力量,在现有科技手段允许的条件下,建立全球性的重大灾害监测预警体系。要充分发挥各国政府的协调作用,加强各国间防灾减灾科技成果和信息的交流,在国际社会协调统一的灾害防御战略指导下,构建全球重大灾害监测预警系统。再次是尽快建立国际社会协调一致的灾害救援体系。印度洋地震和海啸灾害发生后,国际社会对灾区人民的