



YING DUI ZHONG DA TU FA SHI JIAN DE ZI YUAN YAN JIU
——YI JIANG SU SHENG WEI LI

于殿宝 胡成建 等 / 著

应对重大突发事件

资源研究

——以江苏省为例

吉林人民出版社

主要研究与编写成员

于殿宝 胡成建 郭 健 梁双华 胡振亚
韩成标 杜蜀宾 吴尔松 丁东晓 张登宏

内容简介

在我国进入经济建设快速轨道的历史时期，各类突发事件发生的频率正在上升，如何及时科学有效地应对突发事件，已成为各级政府面临的重大课题。本书针对江苏省提出的《江苏省“十二五”应急资源整合机制与对策研究》，作了较为系统的研究归纳。并分别从应对自然灾害事件、事故灾难事件、公共卫生事件和社会不安全事件方面展开研究，根据统计规律而找出的突发事件趋势，紧扣实践中的主要问题，提出了进行应急资源整合与布局的科学性思考。同时，对应急管理研究中的一些基本理论和存在的问题，作了阐述与探讨。

序

我国经济社会发展进入了一个关键时期，经济体制深刻变革，社会结构深刻变动，利益格局深刻调整，人们思想观念深刻变化，再加上民族宗教等问题的影响和国内外敌对势力的破坏，不稳定、不确定、不安全因素增加。所以，加强应急管理，提高应对危机和风险的能力成为非常重要和紧迫的工作。

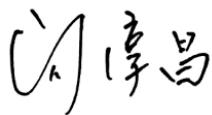
《礼记·中庸》云：“凡事预则立，不预则废。言前定，则不跲；事前定，则不困；行前定，则不疚；道前定，则不穷。”面对诸多可以预见和难以预见的风险挑战，运用科学的方法与手段，进行提前谋划和预防，经常性地做好应对风险和突发事件的思想准备、预案准备、机制准备和工作准备，坚持防患于未然，是一项“利在当代，功在千秋”的事业。

江苏省应急管理办公室根据国家的需求和本省的实际，紧紧围绕构建科学、完备、高效的应急管理体系，提高全省应急管理能力和水平，选择了九个方面的应急管理课题，向社会发布，在全省党政机关、企事业单位、科研院所、高等院校和社会团体中公开招标，其本身就是一项动员组织公众参与应急管理的实践和“预防”工作，对于加强全省应急管理工作，提高公众的忧患意识有着重要意义。江苏建筑职业技术学院和徐州市应急管理办公室共同参与竞标夺标，是专业技术资源与行政管理资源相结合、理论与实践相结合的好形式。

应急管理是针对各类突发事件（包括自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件等），从预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援到事后恢复与重建等全方位、全过程的管理。应急管理是个复杂的、开放的系统工程，需要综合运用自然科学、社会科学等多种专业知识，充分发挥管理科学、信息科学、心理科学等多学科合作研究的优势，从而最大程度地减少突发事件发生及其造成的损失。

江苏建筑职业技术学院和徐州市应急管理办公室共同承担的《江苏省“十二五”应急资源整合机制与对策研究》课题，对应急资源如何合理布局和配备、如何科学管理，如何在紧急状况下发挥最好的作用，即找得着、调得动、用得好，有着重要参考作用。作者在《江苏省“十二五”应急资源整合机制与对策研究》课题研究的基础上，进一步总结，编辑出版的《应对重大突发事件的资源研究》，结合江苏省的实际从不同的角度阐述了应急资源的作用，应急资源整合的机制和方法，是一件很有意义的事。他们运用大量的统计方法与技术，提出了加强应急资源管理的相应对策和办法，是一个比较典型的应用研究的范例。他们将自己的研究成果拿出来让社会检验，既是一种勇气，也是对全社会应急管理工作的关心和奉献。我们殷切希望有越来越多的志士仁人都来关心和支持应急管理工作。

一次次突发事件和灾难警示我们，越是经济社会向前发展，越是现代化程度不断提高，越是不能忽视可能发生的风险。让我们不断地总结经验教训，举一反三，进一步增强全社会风险防范意识，进一步完善应急管理体制机制，进一步加强各种应急物资准备，进一步提高危机处理水平，为我们的民族、社会和国家贡献一份力量与智慧。



注：闪淳昌：国务院参事、国务院应急管理专家组组长、国家减灾委专家委副主任。

2012年10月15日

总 目 录

上编 综合研究

内容摘要	3
第一章 突发事件应急资源整合基础理论综述	6
第一节 应急资源概述	6
第二节 突发事件应急资源管理整合思路	8
第二章 江苏省近年突发事件发生规律及特点分析	15
第一节 江苏省近年自然灾害事件概况及特点	15
第二节 江苏省近年事故灾难事件概况及特点	28
第三节 江苏省近年突发公共卫生事件概况及特点	33
第三章 应急人力资源整合	39
第一节 应急人力资源概述	39
第二节 江苏省应急人力资源管理的问题与对策	40
第四章 应急信息资源整合	50
第一节 应急信息资源概述	50
第二节 江苏省应急信息资源管理的问题与对策	51
第五章 应急物资资源整合	55
第一节 应急物资资源概述	55
第二节 江苏省应急物资资源管理的问题与对策	56
第六章 应急装备和应急场所资源整合	64
第一节 应急装备和应急场所资源概述	64
第二节 江苏省应急装备和应急场所资源管理的问题与对策	66

第七章 结语	72
参考文献	73

下编 分类研究

第一篇 自然灾害突发事件与资源整合研究	78
第八章 江苏省主要自然灾害的种类与发生原因分析	81
第一节 江苏省地形、水文、气候等地理特征及主要自然灾害	81
第二节 江苏省主要自然灾害发生的原因分析	85
第九章 江苏省主要自然灾害的分布规律及发生趋势	92
第一节 江苏省水灾发生的分布规律及发生趋势	92
第二节 江苏省旱灾发生的分布规律及发生趋势	94
第三节 江苏省风灾发生的分布规律及发生趋势	97
第四节 江苏省地震发生的分布规律及发生趋势	99
第十章 江苏省自然灾害应急资源整合与对策	107
第一节 健全应急资源整合体系的重要意义	107
第二节 应急资源合理性配置研究	109
第三节 应急资源整合机制与对策研究	111
参考文献	124
第二篇 事故灾难突发事件与资源整合研究	129
第十一章 课题研究中的相关基础理论综述	131
第一节 问题的提出	131
第二节 应急管理相关概念与理论	132
第三节 突发事件的相关概念与理论	135
第四节 应急资源相关概念与理论	137
第五节 事故相关概念与理论	139
第十二章 事故与应急管理研究分析	147
第一节 国家事故状态与应急救援能力分析	147
第二节 江苏省事故发生状态与应急救援能力分析	151
第三节 江苏省事故规律与应急资源整合方向	153

第十三章 江苏省应急资源整合机制与对策研究	162
第一节 应急资源布局亟待整合	163
第二节 应急资源整合机制与对策研究	164
第三节 建议建立政府强制物资储备制度	168
第十四章 结论	171
参考文献	173
附表 2002 年—2011 年在江苏省境内发生的各类较大以上事故统计	175
第三篇 突发公共卫生事件与资源整合研究	221
第十五章 江苏省近年突发公共卫生事件概况及特点分析	223
第一节 江苏省近年突发公共卫生事件概况	223
第二节 江苏省近年突发公共卫生事件特点分析	230
第十六章 江苏省应对突发公共卫生事件的应急资源整合	235
第一节 江苏省突发公共卫生事件应急人力资源的现状 & 改进	235
第二节 江苏省突发公共卫生事件应急信息资源的现状 & 改进	242
第三节 江苏省突发公共卫生事件应急物资资源的现状 & 改进	245
第四节 江苏省突发公共卫生事件应急装备及场所资源的现状 & 改进	247
参考文献	252
第四篇 社会安全突发事件与资源整合研究	253
第十七章 社会安全事件概述	256
第一节 社会安全事件的内涵	256
第二节 社会安全事件的种类和级别	259
第三节 当前我国社会安全事件的新特征	260
第十八章 江苏社会安全事件应急资源整合与机制研究	263
第一节 江苏社会安全事件应急资源整合存在的问题	263
第二节 建立健全社会安全事件应急资源整合保障体系	266
参考文献	269
附件一 江苏省应急管理课题研究管理试行办法	270

附件二	江苏省应急管理课题研究指南说明	274
附件三	国家特别重大、重大突发公共事件分级标准（试行）	278
附件四	江苏省实施《中华人民共和国突发事件应对法》办法	291
附件五	中华人民共和国突发事件应对法	304
附件六	中华人民共和国安全生产法	317
附件七	中华人民共和国劳动法	332
附件八	《江苏省“十二五”应急资源整合机制与对策研究》 研究人员	345
后记	346

上 编 综合研究

SHANGBIAN ZONGHE YANJIU



内 容 摘 要

应急资源是突发事件应急处置的重要支撑，对应急资源进行相应的整合是突发事件应急处置的关键。以此为出发点，首先从突发事件的四种类型进行分类研究，即对自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件在我省近年发生的数据进行相应的统计分析，进而作出科学的发展趋势预测。以此为基础分析了全省目前现有的各类资源情况，提出了其中尚存在的问题和相应的解决办法。该四类研究共同组成了整个研究成果的下篇内容。在分类研究的基础上，整合了其中共性的方面，形成了研究的综合报告，即上篇：《江苏省“十二五”应急资源整合机制与对策研究》综合研究报告。

综合研究报告共分为七章内容，分别是突发事件应急资源整合基础理论综述、江苏省近年突发事件发生规律及特点分析、应急人力资源整合、应急信息资源整合、应急物资资源整合、应急装备和应急场所资源整合等方面。

在第一章中首先对应急资源的含义、特征和分类进行了说明，奠定了全文研究的基础，其次提出了应急资源管理与整合的基本思路，用以指导具体的行动。

对应急资源的含义目前还未形成统一的认识，有广义的认识和狭义的认识之分。本文认为应急资源是在突发事件应急处置全过程涉及到的资源，包括人力资源、信息资源、物资资源、装备和场所资源。应急资源的特征比较鲜明，具有时效性、不确定性、弱经济性和多样性的特点。

对突发事件的应急资源进行整合必须坚持一定的基本前提，一是建立应急管理统一协调与管理机制；二是建立应对突发事件的军地协调联动机制；三是要坚持群众路线，不能全部由政府包办；四是应急资源管理工作要常态化，不能采取应急工作应急办的做法；五是要改变应急资源管理整合中重视“硬件”建设，轻视“软件”建设的观念；六是在应急资源管理整合过程中要兼顾市场化和社会化

双重导向；七是要建立突发事件之间与区域之间的应急资源联动机制；八是通过借鉴国内外应急管理的先进经验与做法，提高我省应急资源整合效率和能力。

在第二章中，对江苏省近年自然灾害、事故灾难和突发公共卫生事件的发生规律和特点进行了详实的数据分析，同时对未来发生发展的趋势进行了预测。

在有关自然灾害一节中，对水灾、旱灾、风灾、地震等主要发生在江苏省的自然灾害事件进行了分析，得出了发生发展的规律，分析了未来的趋势，结合相应的模型对有关的自然灾害事件进行了预测；并提出了应急资源的整合方向。

在事故灾难的发生规律和特点一节中，分析了江苏省近年事故灾难事件的概况，尤其通过对全省 2002—2011 年发生的较大以上事故的统计分析，找出了江苏省事故灾难发生规律或趋势，并分析了有关事故灾难分布的区域和行业等相关问题；提出了江苏省应急资源整合对策与布局。

在突发公共卫生事件概况及特点一节中，分析了全省 2006—2010 年间的突发公共卫生事件的概况，分类进行了研究，包括从突发公共卫生事件的级别进行分类和从突发公共卫生事件的产生进行分类研究，进而提出了江苏省近年突发公共卫生事件的特点。

在第三章中，对突发事件应急管理涉及的人力资源进行了专门分析。共分为两节内容，一是有关应急人力资源的基础知识，二是江苏省在应急人力资源管理上存在的问题与对策分析。

在应急人力资源管理问题与对策分析中，从四个方面进行了分类研究，即应急管理人员队伍建设上的问题、应急科研和咨询专家队伍建设上的问题、专业应急处置队伍建设上的问题、应急志愿者队伍建设上的问题。并相应提出了解决的对策。

在第四章中，分析了应急信息资源的含义和应急信息资源管理的内涵，进而提出了江苏省应急信息资源管理上的问题和对策。

在有关应急信息资源管理的思路上，分析了目前应急信息资源所存在的问题，进而有针对性地提出了解决的思路：强化科技支撑和基础硬件建设、应急信息资源的共享与集成、建立全省公众性应急信息互动平台等。

在第五章中，分析了应急物资资源的含义和应急物资资源管理的内涵，在此基础上，分析了江苏省应急物资资源管理上存在的问题，同时提出了相应的解决对策。

江苏省应急物资资源管理上存在的问题主要有：应急物资资源管理的体制障

碍、应急物资资源来源方式单一、应急物资储备动态管理欠缺、应急物资调运的物流体系不健全、应急物资采购投放使用的评估机制欠缺。相应的解决对策主要有：完善应急物资资源管理体制、建立社会化应急物资配置体系、实行应急物资储备的动态化、健全应急物资调拨的物流体系、完善应急物资投放的绩效评价。

在第六章中，分析了应急装备和应急场所资源的基本内涵，并据此分析了江苏省在该方面存在的问题以及相应的解决办法。

江苏省在应急装备和应急场所资源管理上存在的问题主要体现在：应急装备采办和场所建设的科学化有待提高、应急装备和场所资源浪费现象突出、应急装备和场所资源过分依赖政府投入、应急装备和场所资源区域联动机制仍在探索之中、应急装备和场所资源补偿制度尚未形成等。在完善应急装备和场所资源管理的对策上，本文进行了有针对性的分析和探讨：加强应急装备采办和场所建设、平战结合管理、强化生产储备和民间储备、区域联动应急调用、明确应急装备和场所资源补偿制度。

为了保持综合研究报告的完整性和对综合研究报告进行说明，在下篇中，对自然灾害、事故灾难、突发公共卫生事件、社会安全事件等单独进行了更为详尽的研究分析，包括有关基础知识认识上的澄清、近年各类突发事件的详实数据分析和研究，以及分类研究了近年江苏省在突发事件应急资源管理领域的问题和不足，同时分类提出了各类突发事件应急资源管理上的对策、机制和思路。

第一章 突发事件应急资源整合 基础理论综述

第一节 应急资源概述

一、应急资源的含义及特征

(一) 应急资源的含义

对于应急资源的认识目前在学术界尚未形成一致意见，建议尽快形成明确而统一的界定，这对突发事件的处置有着重要的意义。

有的学者认为，应急资源包含范围极广，包括人力、物资、资金、设施、信息、技术等各类资源的总和。其包括政府、社会、公众所拥有的与公共安全应急活动有关的所有资源。具体又包括人力应急资源、资金应急资源、物资应急资源、设施应急资源、技术应急资源、信息应急资源、特殊保障资源等。该种认识将应急处置中涉及的所有方面都列入应急资源的范畴，同时进行了最大化的外延概括。

本文认为，应急资源应当包括应急处置前、应急处置中和应急处置善后等全程性的各类资源总和，包括人力资源、物力资源、财力资源和应急信息资源等。

(二) 应急资源的特征

应急资源因为应急工作的特点而具有不同于其他资源的特征，主要有以下几个方面：

一是时效性。应急事件首先在于突发事件的紧急性，而多数突发事件在刚开始的阶段具有更加重要的救援意义，称为救援的黄金时间。在这个阶段，应急处置能发挥出最大的价值，受害者的生存机会会得到最大程度的提高，直接和间接的经济损失可以得到有效的控制。而在这个阶段，应急资源的种类、数量以及及

时有效发挥作用至关重要，应急专业救援人员能否在最短时间内到达救援现场，应急物资能否在第一时间保证供应到位，现场的信息和指挥中心的命令需要在最短的时间内传递，应急救援的装备能否及时投入并发挥最大作用，都关系着应急处理的效果，应急资源的时效性其意义不言而喻。

二是不确定性。因为突发事件的突发性和难以准确预测性，导致对应急资源的采购数量、人员配置、场所设施的营建等都带来了不确定性。这种不确定性体现在时间需求上的不确定、品种数量上的不确定。因为突发事件发生的时间具有不确定性，因此对应急资源的需求也就无法具体明确，体现在应急准备上就难以精确。而突发事件的发生地点、种类、规模等级等，虽然可以通过历史数据发现其中整体的规律性，但对于每一具体事件的发生还无法做到精确预测，因此对于应急资源的需求往往难以确定。

三是弱经济性。突发事件发生后，最重要的工作是应急处置，需要不惜一切代价去营救人员生命，对于重要的财产往往也需要付出较大的代价进行应急处置。这些应急工作的特点需要在应急资源的准备上，采取的是充分满足需要的指导思想，在应急资源的应用阶段更是充分强调时间价值，不惜一切代价将所需资源运送传递到位，保证应急处置的需要。应急资源是以社会效益最大化为目标，而不是以经济效益最大化为目标。

四是多样性。突发事件种类及子类包含内容较多，事件级别共有四级。这些特点决定了对应急资源的需求具有多样性。一是突发事件的种类繁多，不同级别的突发事件对资源需要侧重是不同的；二是各类型的突发事件具有时空性，对应急资源的需要也是不相同的。

二、应急资源的分类

应急资源的分类有多种方式，一是按照应急资源所处阶段进行分类，二是按照应急资源在不同突发事件中划分；三是按照应急资源所发挥价值的领域划分；四是按照资源属性进行划分。

在突发事件应急处置的阶段划分上，有事前的预防预警和预测阶段、事中的应急处理处置阶段以及事后的善后处理阶段。应急资源的配置相应的在其中也有各种具体的体现。如事前预防预警所需的人力、物力、财力等，也包括信息传递机制和平台建设等，事中应急处置中所需的人力、物力、财力、信息等。

在突发事件的类型划分上，自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全

事件等相应的要求建立本类型下的应急资源，包括应急资源的采购配置设立、应急资源的储存维持优化等。目前我国国家的应急资源管理体制，正是按照这种事件类型对应的部门进行的管理。如突发公共卫生事件由卫生行政部门为主建立相应的人力、物力、财力等资源，并以其为主导进行突发公共卫生事件的处置等工作。

在应急资源所发挥价值的领域上，可以将应急资源管理的领域分为综合协调、抢险、医疗、善后、稳定、宣传、调查等专门领域，这种划分是依据对应急管理政府职能的划分来进行的，对实际工作的意义更加明确。

按照资源的属性，应急资源可以划分为人力资源、信息资源、物资资源、装备和场所资源等，在人力资源领域，包括应急管理人员、应急专职和兼职救援队伍、应急专家队伍、应急志愿者队伍等；在信息资源领域，包括事前预防、预警、预测和相关信息传递的平台建设，突发事件现场处置所需要的通信保障，信息传递等；在物资资源领域，包括物资的购置、储存、调运、使用以及后期评价等；在应急装备和场所资源上，则是非消耗性的资源，如大型设备机具、避难场所、应急救援基地等。

第二节 突发事件应急资源管理整合思路

一、建立应急管理统一协调与管理机制

我国目前尚未建立起一个能够有效组合政府、市场和社会各种力量应对突发事件的社会管理与动员机制。我们现在的管理体制是以条块管理为主，而条块管理的最大弊病是“各扫门前雪”和“各自为政”，相当多的管理者只对自己的上级负责，难以形成全面协同发展的局面。在应急管理和事故灾难处置中，这种弊端则更加凸显。

我们应当适时改革现在的管理体制，借鉴美国的经验做法，建立专门的应急管理常设机构（在下篇第二篇中进行了详细论述）。该管理机构不仅仅起协调作用，而应当成为实质性的资源管理部门，以便于管理、调度和统筹其他（公安、交通、民政、安监、水利、农业、渔业、发改委、教育、卫生、建设、工商、环保、经济、民防和人力资源与社保等）部门的工作与安排；并同时对各部和相