

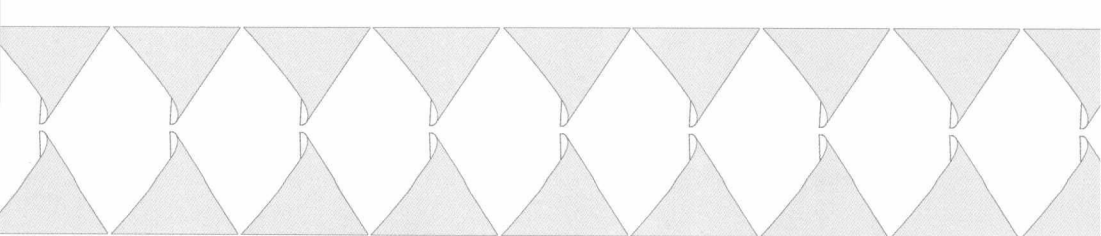


政府应急管理

——“一案三制”创新研究

张维平 著

安徽大学出版社

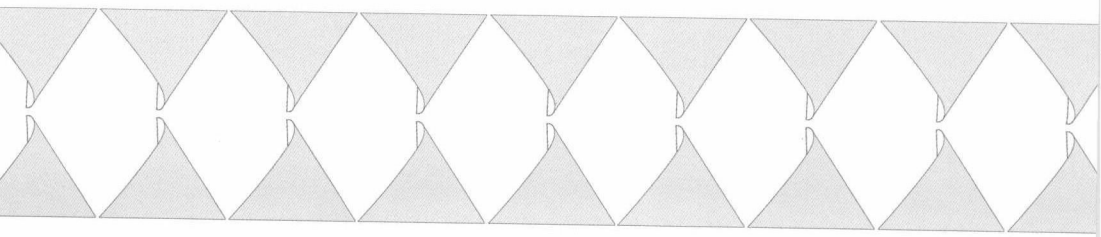


政府应急管理

——“一案三制”创新研究

张维平 著

安徽大学出版社



图书在版编目(CIP)数据

政府应急管理——“一案三制”创新研究 / 张维平著. —合肥:
安徽大学出版社, 2009. 11

ISBN 978-7-81110-703-6

I. 政... II. 张... III. 国家行政机关—紧急事件—公共管理
—研究—中国 IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 206879 号

项目批准号 05BSH007

政府应急管理——“一案三制”创新研究

张维平 著

出版发行	安徽大学出版社	印刷	中国科学技术大学印刷厂
	(合肥市肥西路3号 邮编 230039)	开本	880×1230 1/32
联系电话	编辑室 0551-5108426	印张	8.5
	发行部 0551-5107716	字数	213 千
电子信箱	ahdxchps@mail. hf. ah. cn	版次	2010 年 1 月第 1 版
责任编辑	钟 蕾	印次	2010 年 1 月第 1 次印刷
封面设计	孙 曙 孟献辉	经销	全国新华书店

ISBN 978-7-81110-703-6

定价 18.00 元

如有影响阅读的印装质量问题,请与出版社发行部联系调换

前 言

当前,我国经济社会发展进入新的关键时期。这是一个黄金发展期,也是一个矛盾突显期,各种新问题层出不穷,事故灾害、公共卫生和社会安全等领域暴露的问题也日益突出。在全球化背景下,突发事件的来源发生了变化,不只是战争,环境、金融、病毒等也成为诱发突发事件的重要因素。而且,随着国家与国家、城市与城市、部门与部门之间联系的日益紧密,在一定的时间、地点和小概率事件的触发下都有可能诱发大规模的突发事件。因此,切实加强应急管理,提高预防和处置突发事件的能力,是构建社会主义和谐社会的重要内容,也是全面履行政府职能、提高行政能力的迫切要求。

一、国内外研究现状述评

政府应急管理“一案三制”：“一案”是指应急预案；“三制”是指政府应急管理的体制、运行机制和法制。在政府应急管理体制方面,主要是建立健全集中统一、坚强有力、政令畅通的指挥机构；在运行机制方面,主要是建立健全监测预警机制、应急信息报告机制、应急决策和协调机制；而在法制方面,主要是通过依法行政,努力使突发事件的应急处置逐步走上规范化、制度化和法制

化的轨道。这是中国政府应急管理体系建设的核心框架。

(一)早期西方社会学对应急管理的研究。政府应急管理理论作为一门独立学科最早出现于20世纪60年代,主要代表人物包括R·吉尔、S·亨廷顿、C·蒂利等。^①已有的政府应急管理理论,涉及的领域比较广泛,它们从各个方面对危机成因和政府应急管理进行了全面研究。西方学术界、政府、非政府组织(NGO)及企业等各类组织对政府应急管理相当重视,并设立专门的研究机构对各类历史危机事件进行总结,从不同角度对危机事件进行深入分析,为完善政府应急管理体系提供理论指导。

(二)当代西方应急管理理论研究的现状。进入20世纪80年代以后,随着国际经济的发展,特别是跨国公司在全球的迅猛发展,面对资源有限而竞争无限的环境,企业组织开始重视企业应急管理方面的理论研究。企业应急管理是企业为了预防、摆脱危机而采取的一系列维护企业生产经营正常运行,拯救企业脱离逆境,避免和减少企业财产损失,使企业转危为安的积极主动行为。企业组织应急管理和公共组织应急管理在目标和使命上存在差异,但在组织层面上,两者本质的管理策略是完全一致的,在应对突发事件中共同致力于解决三个关键问题:一是时间,二是信息,三是损失或资源消耗。总的来说,当代西方关于政府应急管理理论的研究主要集中在以下几个方面:

1. 在研究的趋势上,从定性化研究转向量化研究。当代西方对危机事件问题的研究由过去主要对政治稳定等定性问题的研究逐步转向对确定突发事件的临界指标、构建突发事件预警机制以及政府应急管理的数学模型等量化问题的研究。

2. 在研究的方法上,从单一学科研究转向多学科研究。当代

^① R. T. Gurr. Handbook of Political Conflict: Theories and Research. (Collier & Macmillan Publisher Co., 1981), p. 7. 转引自胡宇生主编《中国政府形象战略》,北京,中共中央党校出版社,1999,1159。

西方政府应急管理研究由过去主要采用政治学的研究方法,发展为综合运用政治学、管理学、社会学、统计学以及数学等多种学科的研究方法。

3. 在研究的范围上,从自然灾害领域逐步转向社会领域。西方政府应急管理研究正把注意力从传统的自然灾害转向社会领域,主要是因为当前的恐怖主义、西方国家国内矛盾和社会矛盾变得日渐突出。西方政府应急管理研究在扩宽研究领域的同时也在向纵深方向发展。

4. 在突发事件的处理上,开始重视利用计算机和实证来模拟突发事件的发生和发展。比如在“9.11 事件”发生后,美国政府加大了对火灾研究方面的仪器、人员和技术投入,重视对建筑物结构、人员疏散和恐怖主义的研究,通过计算机模拟或用实物试验来获取火灾发生的第一手实验资料。

从总体来看,国外的研究相对比较系统和深入,目的都是试图探讨政府应急管理的一般规律和如何通过制度操作层面的设计和安排,尽可能地减少突发事件的事发频率,维护和增进社会公共利益。

(三)中国应急管理体系建设的明显进展。我国全面建设应急管理体系,起始于 2003 年总结抗击“非典”的经验和教训,以这一阶段的应急管理工作作为起跑点;发展于加强党的执政能力和政府的行政能力建设,把创新应急管理制度作为着力点;提高于贯彻落实科学观的实践,把应急管理摆放到全面建设小康社会的大格局中,并为其确立定位点;形成了应急管理“点”与常态行政管理“面”的结合,推动了科学发展。因此,以“一案三制”建设为主要内容的中国应急体系建设的进展,也是非常明显的。

一是全国应急预案体系基本建立。如今,国家突发事件总体应急预案框架体系初步形成,这凝结着多年来党和国家在执政治国实践中应对各类突发事件的成功经验和智慧。全国已制定各

级各类应急预案 130 多万件,覆盖了常见的各类突发事件。一旦突发事件发生,各级政府将根据预案,按照依法行政的要求,及时启动相关应急机制,确保百姓生命财产安全和社会秩序稳定。应急预案的发布和实施,使我们应对各类突发事件有了总的行动纲要和有效的处置原则。

二是政府应急管理体制初步形成。所有的省级政府和市级政府和绝大多数的县级政府都成立或明确了政府应急管理领导机构和办事机构。

三是政府应急管理机制不断完善。灾害监测网络、预警系统日趋完善,信息报告和信息发布更加及时,应急响应迅速有效,受灾群众安置妥善到位,做到了有饭吃,有地方住,有干净水喝,生病了有医护人员救治。

四是政府应急管理法制体系更加完备。中国已相继制定《突发事件应对法》以及应对自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件的法律法规 60 多部,基本建立了以宪法为依据、以突发事件应对法为核心、以相关单项法律法规为配套的政府应急管理法律体系,突发事件应对工作走上了制度化、规范化、法制化轨道。

五是应急队伍体系初步形成。已基本形成了以公安、武警、军队为骨干和突击力量,以防汛抗旱、抗震救灾、森林消防、海上搜救、铁路事故救援、矿山救护、核应急、医疗救护、动物疫情处置等专业队伍为基本力量,以企事业单位的专兼职队伍、应急志愿者为辅助力量的应急队伍体系。

六是应急保障能力切实增强。中央财政累计投入数百亿,重点加强了应急物资储备和应急队伍装备。自然灾害、事故灾难和突发公共卫生事件监测和预警能力不断提高。灾后恢复重建能力明显增强,因灾损坏的民房基本上做到了当年重建。

(四)中国应急管理研究的领域和问题。近年来,在政府应急

管理方面的研究,在预案体系建设、应急平台建设、应急规划编制以及应急演练等方面的研究,取得了长足的进步。中国政府在加强政府应急管理中,突出重点,抓住核心,建立制度,打牢基础,围绕应急预案,政府应急管理体制、机制、法制建设,构建起了政府应急管理体系“一案三制”的核心框架。

但是,我们还应该看到,有些地方虽然在处理突发事件方面做得比较好,也是建立在政府自身的管理水平较高的基础上,并没有形成专业化的政府应急管理模式。面对复杂的突发事件,这种管理方式常常漏洞百出,造成不必要的人力、物力损失。

从具体的研究情况来看,研究的问题与领域主要集中在以下几个方面:

1. 国内外有关突发事件管理理论与著述的翻译及介绍。如罗伯特·希斯著,王成等译:《危机管理》(2001年出版);许文惠、张成福主编:《危机状态下的政府管理》(1998年出版);薛澜等主编:《危机管理》(2003年出版);李经中编著:《政府危机管理》(2003年出版);丁邦泉主编:《国际危机管理》(2004年出版)等。

2. 不同类别的突发事件的特点、原因与对策研究。如中国行政管理学会的著作:《群体性突发事件研究专辑》(2002年出版)等。

3. 社会预警研究。如松林飞:《社会风险指标与社会波动机制》(1995年出版);牛文元:《社会燃烧理论与中国社会安全预警系统》(2001年出版);阎耀军:《社会稳定的计量及预警预控管理系统的构建》(2004年出版)等。

上述专家学者从不同的角度和层次对这一问题所做的研究,对促进中国政府应急管理研究的起步和发展,具有重要的开拓作用。但是我们从中也看出,这些研究领域比较宏观,范围较为宽泛,专门研究政府应急管理体系建构问题的论述尚不多见。就目前国内现实情况而言,缺乏一个政府应急管理“一案三制”创

新的制度性平台,这是政府应急管理实施的前提和基础,而我国在这一问题上的研究明显不足。

从总体上看,国内研究还局限于一般知识性介绍,局限于从政府应急管理系统的某一组成要件的角度,或者局限于从政府对个别突发事件处理以及与此相关的某一问题出发来研究;还没有运用系统和权变的观点,对突发事件发生以后政府如何应对进行系统集成式的研究;也没有从整体社会资源联动的角度,来综合考虑完善的政府应急管理系统构建问题;更没有从政府应急管理运作系统论和高新科技理论的充分应用入手,进行政府应急管理“一案三制”创新的研究。

二、本著作主要内容、观点和任务

本著作是作者在国家社会科学基金资助项目资助(05BSH007)“建立和完善突发事件的预警和应急机制研究”的研究报告和论文集的基础上,进行了大量的修改撰写而成。

(一)主要内容和主要观点。政府应急管理,是指政府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,是政府及其他公共组织,在科学的公共管理理念指导下,通过检测、预警、预防、应急处置、评估、恢复等措施,减少政府应急管理活动的。自“非典”以后,中国的应急体系已经基本建立。政府应急管理的主要内容包括以下四个方面:

一是自然灾害应急管理。我国地域广阔,地质情况复杂,自然灾害频发。从目前对自然灾害应急管理的情况看,气象变化、沙尘暴、洪涝、干旱、地质灾害、森林火灾、海啸以及灾后重建工作都是自然灾害应急管理的重要内容,我国在这些方面的突发事件的应对和管理上也比较成熟。

二是公共卫生应急管理。我国在公共卫生应急管理体系的建设方面,坚持以预防为主,在大力推进公共卫生体系和医疗救

治体系建设的同时,不断加强突发公共卫生事件应急预案体系、体制、机制、法制建设。目前,由政府领导、统一指挥、属地管理、分级负责、分类处理、部门协调的突发公共卫生事件管理体系已基本建立。

三是事故灾难应急管理。对安全生产、核能、电力行业、建筑领域、突发环境事件、林业生态、海上搜救和铁路公路等可能会产生重大事故灾难的领域,中国政府也积极建立了事故灾难应急管理体系。除了针对这些领域建立应急预案体系外,在安全生产方面,高危行业和规模应急管理上,初步形成应急法规标准体系,建立了行之有效的三级核应急管理体制;电力行业还在管理机构、信息平台 and 科普宣传等方面不断完善;而在建筑领域,则特别强调了信息报送和处置,建立了系统安全的事故快报制度;在铁路事故应急处置上,配备了列车救援人员及行车事故应急设备;海上搜救也初步形成了“专群结合、军地结合”的应急反应格局。

四是经济及社会安全应急管理:随着公共事务应急管理水平的不断提高,中国政府在应急管理范围上不断扩大,经济及社会安全应急管理水平也不断提高。主要体现在金融风险、旅游市场、涉外突发事件的防范和处置、海关应急和航空应急方面。

中国政府应急管理把应急处置的关口前移,包括预防、预警、应急处置和恢复重建工作。政府应急管理体系建设任务十分繁重,既要强调紧迫性,又需要认识其长期性和艰巨性。应该说,这几年中国政府应急管理工作一直都是以“一案三制”建设为核心内容的。

“5.12”汶川大地震中,政府反应之所以那么快,就是因为我们有国家的总体预案和破坏性地震等专项预案。政府应急预案是政府应急管理体系建设的龙头,是“一案三制”的起点。预案具有应急规划、纲领和指南的作用。制定预案,实质上是把非常态事件中的隐性的常态因素显性化,也就是对历史经验中带有规律

性的做法进行总结、概括和提炼,形成有约束力的制度性条文。

启动和执行预案,就是将制度化的内在规定性转为实践中的外化的确定性。预案为应急指挥和救援人员在紧急情况下行使权力、实施行动的方式和重点提供了导向,可以降低因突发事件的不确定性而不知所措,以致失去对关键时机、关键环节的把握,或浪费资源的概率。深化预案,就是继续深入推进预案编制工作,争取实现领域上全覆盖、内容上高质量、管理上动态化,并在实践中不断检验完善。

政府应急管理体制,包括应急指挥机构、社会动员体系、领导责任制度、专业救援队伍和专家咨询队伍。政府应急管理体制的基本要求是整合化。重点要解决三个问题:一是要明确指挥关系,建立一个规格高、有权威的应急指挥机构,合理划分各相关机构的职责,明确指挥机构和政府应急管理各相关机构之间的纵向关系,以及政府各应急管理机构之间的横向关系;二是要明确管理职能,科学设定一整套政府应急管理响应的程序,形成运转高效、反应快速、规范有序的突发事件行动功能体系;三是要明确管理责任,按照权责对等原则,通过组织整合、资源整合、信息整合和行动整合,形成政府应急管理的统一责任。

党的十七届二中全会通过的《关于深化行政管理体制改革的意见》指出:“按照精简统一效能的原则和决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的要求,紧紧围绕职能转变和理顺职责关系,进一步优化政府组织结构,规范机构设置,探索实行职能有机统一的大部门体制。”政府应急管理机构设置也需要按照“大部制”的总体要求,进一步加强政府应急管理体制的整合和专业化建设。

政府应急管理机制,是针对突发事件而建立的国家统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、属地为主的一套应急管理运行机制,是在法律规定的框架内动员社会力量协作参与,征调一

切可用的人力、物力、财力,以有效应对突发事件的一系列制度化体系。它包括信息披露、应急决策、处理协调、善后处理等机制。政府应急管理机制是为发挥体制作用而服务的,同时又与体制相辅相成,建立统一指挥、反应灵敏、功能齐全、协调有力、运转高效的政府应急管理机制,可以促进政府应急管理体制的健全和有效运转,也可以弥补体制存在的不足。

法律手段是应对风险最基本、最主要的手段。政府应急管理法制建设,就是依法开展应急工作,努力使政府应急管理走向规范化、制度化和法制化轨道,使政府和公民在政府应急管理中明确权利、义务,使政府得到高度授权,维护国家利益和公共利益,使公民基本权益得到最大限度的保护。政府应急管理法制建设注意通过对实践的总结,促进法律、法规和规章的不断完善。

(二)研究的主要任务。通过对政府应急管理“一案三制”建设现状的研究,特别是对应急预案在抗击台风和政府应急管理机制在汶川地震中的成功应用,《突发事件应对法》在南方冰雪及衍生灾害中的运用等方面的深入研究,证明中国政府应急管理“一案三制”在信息披露、应急决策、处理协调、善后处理方面,在实现社会预警、社会动员、快速反应、应急处置的整体联动方面,在消除突发事件风险隐患、最大限度地减轻突发事件的损失和影响等过程中发挥着重要作用。

通过对“一案三制”运用中存在的主要问题的揭示,为政府应急管理“一案三制”创新研究提供现实研究基础和范畴;同时,以证明政府应急管理“一案三制”创新研究的实用性和有效性。

通过对美国政府应急管理的现状和对我国的启示进行分析,为政府应急管理“一案三制”创新研究提供理论借鉴,以证明政府应急管理“一案三制”创新研究的现实性和科学性。

通过对政府应急管理中突发事件成因的透视,为政府应急管理预警指标调查问卷设计提供现实依据,并系统论述政府应急管

理“一案三制”创新研究的对策：

一是政府应急预案建设创新对策,包括预警指标调查问卷设计准则,设计和统计预警指标与权重,明确突发事件预警指标系数与权重。

二是政府应急管理的体制建设创新对策,包括对政府应急管理体制进行学理分析,创新政府应急管理立体预警主体系统,创新政府应急管理层级管理预警体系,创新政府应急管理预警组织机构设置。

三是政府应急管理的机制建设创新对策,包括建立政府应急管理信息快速传送渠道,建立和健全政府应急管理的电子政务,建立突发事件报告制度和信息保证机制,创新紧急救援指挥响应方案。

四是政府应急管理的法制建设创新对策,包括借鉴发达国家政府应急管理法制特点,明确应急法制建设目标、原则与重点,完善突发事件政府应急管理的制度体系,进一步完善《突发事件应对法》。

五是政府应急管理效果评估机制创新对策,包括准确统计政府应急管理的效果,正确评价政府应急管理的效果和总结政府应急管理经验和教训。

本著作以科学发展观为指导,紧紧围绕全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会的要求,坚持以人为本和全面协调可持续发展;遵循预防为主、常备不懈的方针;贯彻统一领导、分级负责、反应及时、措施果断、依靠科学、加强合作的原则;保障人民群众生命财产安全,保持社会稳定;重点支持促进中国公共安全和防灾减灾事业发展,规范和强化政府应急管理工作;促进形成高起点、高标准,与中国国情相适应的综合有力、统一指挥、规范有序、科学高效的政府应急管理机制;为解决政府应急管理“一案三制”建设中的现实问题提供理论支持;并为政府应急管理“一案三制”

的全面创新和有效运行提供科学理论依据。

在现代化建设的进程中,频繁的突发事件造成的灾害已经成为社会生活不可避免的重大挑战,政府应急管理“一案三制”创新,也就成为各级政府必须认真对待的重大问题,它甚至比任何常规管理都更能考验政府的治理能力。因此,进一步完善政府应急管理“一案三制”,是加强政府应急管理的重要内容,对于国家成功避免和驾驭各种风险,保障国家安全,促进经济社会的健康发展,具有十分重要的现实意义。

目 录

前言 /1

第一章 中国政府应急管理“一案三制”建设的现状 /1

第一节 政府应急管理的预案建设现状 /1

一、应急预案是救援活动的行动指南 /1

二、政府应急预案的中国特色 /5

三、应急预案在抗击台风中的成功运用 /6

第二节 政府应急管理的体制建设现状 /10

一、中国政府应急管理行政体制的历史演变 /10

二、中国政府应急管理体制建设的现状 /13

三、国外政府应急管理体制的特点及发展趋势 /14

第三节 政府应急管理的机制建设现状 /21

一、中国政府突发事件应急管理的机制建设 /21

二、政府应急管理机制在汶川地震中的成功应用 /23

三、应急机制在汶川地震中成功应用的启示 /28

第四节 政府应急管理的法制建设现状 /30

一、中国政府应急法制的基本构成 /31

二、中国已出台的相应法律和法规 /32

三、《突发事件应对法》的颁布和实施 /33

第二章 应急管理“一案三制”在运用中存在的问题 /39

第一节 应急预案的编制工作和预案在南方雪灾中暴露出的问题 /39

一、应急预案编制工作中存在的主要问题 /39

二、冰冻造成的大停电：应急预案的作用没有发挥 /41

三、未在应急预案中特别关注次生灾害的危险性 /42

四、防灾基础性建设不足：不能寄希望于已有预案 /43

第二节 政府应急管理体制在运用中存在的问题 /44

一、部门职责不清关系不顺 /45

二、协调机构的权威性不足 /46

三、领导政府应急管理关联度低 /47

第三节 政府应急管理机制在运用中存在的问题 /48

一、缺乏公共安全的防范意识 /49

二、缺乏快速周密的预警机制 /49

三、应急决策系统的协调性不够 /50

四、应急处理能力有待提高 /51

五、预案启动时间不够明确 /52

六、应急资源投入不足和浪费 /53

第四节 政府应急管理法制在运用中存在的问题 /54

一、应急法制的系统性有待完善 /55

二、应急法制的协调性有待加强 /56

三、应急法制的实效性有待提升 /58

第三章 美国政府应急管理的现状和对中国的启示 /63

第一节 美国政府应急管理体制的现状和特点 /63

- 一、成立了由总统直接领导的赈灾机构 /63
- 二、红十字会和地方政府应急管理机构 /64
- 三、分工明确训练有素的专业救援队伍 /65
- 四、美国政府应急管理体制的特点 /66

第二节 “9.11”后政府应急管理体制的调整 /67

- 一、成立“国土安全部” /68
- 二、对联邦调查局的改革 /69
- 三、对移民局与社会保障局的改革 /69
- 四、成立北方司令部 /69

第三节 美国政府的政府应急管理机制的现状 /70

- 一、国家安全应急管理机制 /71
- 二、社会应急管理机制 /72
- 三、经济应急管理机制 /73
- 四、道德应急管理机制 /75
- 五、地震应急管理的预警机制 /75

第四节 美国政府应急管理的法制的现状 /76

- 一、美国模式是法律制度完备的典型 /76
- 二、美国极为重视反恐怖主义法的制定 /77
- 三、美国有一套健全的《政府道德法》 /78

第五节 美国政府应急管理对中国政府的启示 /78

- 一、统一的决策指挥系统是政府应急管理的重要基础 /79
- 二、快速救援的机制建设是政府应急管理的关键环节 /79
- 三、理性的突发事件防范意识是政府应急管理的保证 /81
- 四、社会各界力量和军队作用是政府应急管理的支柱 /82