

ANQUAN YINGJI GUANLI

安全应急管理研究

胡象明 黄敏 主编

ANQUAN YINGJI
GUANLI
YANJIU



北京航空航天大学出版社

安全应急管理研究

胡象明 黄 敏 主编

北京航空航天大学出版社

本书由教育部“211 工程”第三期项目资助出版。

图书在版编目(CIP)数据

安全应急管理研究/胡象明主编. —北京:北京
航空航天大学出版社,2010.2

ISBN 978-7-5124-0029-0

I. ①安… II. ①胡… III. ①紧急事件—公共管理—
中国—文集 IV. ①D63-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 037300 号

安全应急管理研究

胡象明 黄 敏 主编

责任编辑 罗晓莉 蔡 喆

*

北京航空航天大学出版社出版发行

北京市海淀区学院路 37 号(100191) 发行部电话:010-82317024 传真:010-82328026

<http://www.buaapress.com.cn> E-mail:bhpress@263.net

北京市媛明印刷厂印装 各地书店经销

*

开本:787×1 092 1/16 印张:22.5 字数:576 千字

2010 年 2 月第 1 版 2010 年 2 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5124-0029-0 定价:69.00 元

序

2003年以来,应急管理问题的研究被我国公共管理学界广泛关注,并越来越受到重视。自然灾害的应急救灾、安全生产事故的应急处置、突发公共卫生事件的紧急应对、突发社会群体事件的应急处置等一系列突发性公共事件的应急处置和应急管理均纳入了应急管理理论与实务的研究之中。北京航空航天大学作为我国首批“985”大学之一,早在20世纪90年代就开始了公共管理学科的教学和研究,在公共管理人才培养方面被列入我国首批MPA(公共管理硕士)培养试点单位,在公共管理科研和教学方面积累了较多的经验。北京航空航天大学也是一所有着很强的航空航天特色的高等学府,而安全问题对航空航天而言,有着特殊的重要意义。基于这一背景,我们在2006年初就成立了北京航空航天大学安全应急管理研究所,对安全应急管理的理论与实务,特别是对当代中国现代化建设中的一些重大安全应急管理问题开展了较为深入的研究。几年来,我们先后承担了国务院参事室“中国应急管理的模式与实践问题研究”、国务院应急管理办公室“当代中国应急管理体制研究”、中国航空工业集团公司“当代中国航空工业发展中的安全应急管理问题研究”等一系列研究课题,并取得了预期的研究成果,向有关部门和单位提交了多份研究报告,发表了一系列相关学术论文。

北京航空航天大学安全应急管理研究所成立以来,在有关领导的帮助指导和研究团队的共同努力下,学术研究工作稳步推展。其中,“中国应急管理模式与实践问题研究”课题得到原国务院副秘书长、现国务院参事室陈进玉主任的亲自指导,他多次参与课题的研究讨论并提出指导性意见,原国家安全生产监督管理总局副局长、现国务院参事、国务院应急管理办公室专家组组长、国家减灾委专家委员会副主任闪淳昌参事担任了课题组长,悉心撰写论文并修改相关文稿。这一课题研究所形成的主要成果,包括有三篇论文,作为2009年10月由中国国务院参事室和美国政府智库威尔逊中心在华盛顿DC举办的“中美政府机构设置及运行模式比较研究”研讨会的入选论文,在大会上予以发表,受到美国政府有关官员和学者的关注。经有关领导和作者同意,这三篇论文作为特约专稿被收入本书中。我们承担的“当代中国航空工业发展中的安全应急管理问题研究”课题,在中共中央候补委员、中国航空工业集团公司林左鸣总经理的指导和支持下进展顺利,他多次鼓励本所研究人员要积极开展与航空产业有关的安全应急管理问题的研究,例如,应急管理中的航空救援问题的研究,航空企业应急管理的体制机制研究等。在此,我们对上述领导表示衷心的感谢。

北京航空航天大学安全应急管理研究所成立以来,得到了学界专家和朋友们

的热情关心和帮助。在本所成立之初,由中国行政管理学会政策科学研究分会主办、北京航空航天大学承办的“全国应急管理和政策创新学术研讨会”于2006年底在北京航空航天大学举行。在这次学术研讨会上,来自国务院应急管理办公室、中国行政管理学会等政府部门和学术团体的领导和专家,来自北京大学、中国科学院研究生院、南京大学、北京师范大学、上海交通大学、武汉大学等国内著名学府和研究机构的学者,来自人民日报、《新华文摘》、《中国行政管理》、《中国应急管理》和《理论探讨》杂志社等新闻和学术期刊等单位的领导、专家和朋友与会,多位专家学者就应急管理和政策创新的理论与实践问题作了主题发言。本书大多数论文来自这次研讨会的成果和此后的凝练、总结。在此,我们对与会代表和论文作者,以及关心和支持本所研究工作的专家和学者,表示衷心的感谢。

我们在安全应急管理研究方面取得的点滴成绩,与我们所在学校领导和院系领导的关心和支持是分不开的。我们要特别感谢北京航空航天大学党委常务副书记谭振亚教授,现任国务院参事室参事业务司副司长、原北京航空航天大学校长助理兼公共管理学院院长张彦通教授,以及北京航空航天大学公共管理学院现任党委书记李成智教授。谭振亚常务副书记对“全国应急管理和政策创新学术研讨会”的召开和我校安全应急管理研究工作给予了极大的鼓励和支持。张彦通教授在兼任北航公共管理学院院长期间,十分关心安全应急管理研究所的研究工作,并亲自指导和参与相关课题的研究,本书中收入的成果也有他的精心之作。李成智教授多次关心本书的出版,并对安全应急管理研究所的研究工作给予了热情的指导和多方面的帮助。

我们深知,这本文集是众多作者集体心血的结晶。在此,向所有支持和关心本书出版工作的单位和个人表示衷心的感谢,特别要感谢北京航空航天大学出版社的有关领导和编辑,正是由于有他们的辛勤劳动和热情帮助,本书才得以如期出版。唐波勇、陈晓正等博士生参与了本书的部分文稿的整理与校对工作,在此一并致谢。最后,我们还要指出的是,由于本书的成果是多位作者的集体创作的结晶,加之有一定时间跨度,各篇文章之间存在观点、风格上的差别在所难免,可能还有这样那样的缺点和不足,敬请读者批评指正。

胡象明 黄敏

2010年1月

目 录

特约专稿

中国应急管理及运行模式	2
Organization and Operation of China's Emergency Management	9
中国汶川特大地震的救灾与灾后重建——合力应对的“拳头模式”	21
Disaster Relief and Post-disaster Reconstruction of China's Wenchuan Earthquake ——“Fist” mode of Integrated Efforts	27
从抗击“非典”疫情到防控甲型流感——中国应对的经验与启示	37
From Fighting against SARS to Prevention and Control of H1N1 ——Characteristics and experience	43

一 公共危机与应急管理

从社会风险到公共危机——公共危机管理研究的新路径	53
危机、公共危机和公共危机管理	67
试论政府应急管理	75
论我国政府危机管理的现状及发展	81
论我国政府危机管理的含义、原则及对策	87

二 公共危机意识及价值分析

行政冲突的价值分析——公共管理新模式的探索	96
安全:在观念和行动之间	104
应对突发公共事件:政府该做什么、能做什么	113
人本行政在危机治理中的实现	118

三 应急管理的机制与模式

应急管理的五行模式	125
论非常态公共服务问责制的完善	130
完善应急机制 建设和谐社会——对突发公共事件应急管理及安全防范工作的研究 与思考	135
我国农村公共危机管理机制初探	140
论城市“整合型”公共事件应急机制的建设	144

四 应急管理能力建设

论应对突发公共事件的政府执行力建设	157
不断提升地方政府应对复杂局面的能力——群体性事件处置的基本策略	164
政府应急管理中的政府形象塑造——从新闻宣传角度分析	170
试论中国政府危机管理能力的提升	174

五 安全预警管理

建立犯罪预警的信息披露制度	182
---------------------	-----

船舶消防安全预警管理的思考·····	189
六 公共危机应对对策与治理	
作为危机应对组织策略的任务型组织·····	195
农村突发性事件研究:公共治理困境与对策——结合台州实际的分析论证·····	202
突发公共事件后期心理恢复问题研究·····	212
七 安全生产和公共卫生事件应急管理	
我国煤矿事故应急管理体系的反思与改进·····	219
矿难频发的原因分析:基于博弈论视角·····	225
安全生产事故应急处置程序研究·····	232
突发公共卫生事件的危机管理·····	239
八 航空工业企业安全应急管理	
中航工业集团公司员工危机意识的调研与分析·····	246
论波音公司的危机意识及其对我国安全应急管理的借鉴意义·····	257
九 高校应急管理	
大学生危机意识与危机教育研究·····	264
思想政治教育在高校应急管理中的价值研究——以研究生思想政治教育工作为例·····	270
高校教学管理危机的预警与防范·····	276
十 特殊领域应急管理	
部队危机管理研究中的基本待解问题·····	282
城市民族性突发事件的危机管理:挑战与对策·····	287
海事赔偿责任限制与船舶优先权·····	298
十一 多角色参与的应急管理	
公民有序参与:政府危机治理之路径选择·····	306
多中心治理结构下的公共危机管理·····	310
全球化下我国 NGOs 参与突发公共事件治理的思考·····	317
十二 信息及媒体与危机管理	
应急管理的信息公开与大众传媒·····	324
政府危机管理中的媒体运用研究·····	329
聚焦危机效应中传媒失范与媒体责任·····	334
大众传媒在危机管理中的作用·····	341
应急管理的信息公开与大众传媒相关问题研究·····	348

特约专稿

中国国务院参事室和美国政府智库威尔逊中心于 2009 年 10 月在华盛顿 DC 举办“中美政府机构设置及运行模式比较研究”研讨会,中方有三位领导和学者就有关中国应急管理的体制与运行实践在大会上做了学术报告,经作者同意,此三篇论文作为特约专稿收入本书。

中国应急管理及运行模式

闪淳昌^① 黄敏^②

(^① 国务院参事室,北京;^② 北京航空航天大学,北京)

摘要:中国政府高度重视应急管理工作,在科学分析公共安全形势和认真总结经验教训的基础上,构建了以“一案三制”为核心内容的应急管理体系,建立了“统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、属地管理为主”的应急体制,并在有效应对各类突发事件,构建社会主义和谐社会中发挥了重要作用。

关键词:政府;应急管理;运行模式;一案三制

中国正致力于建设民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会主义和谐社会。中国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,把加强应急管理工作,保护人民生命财产安全,维护社会安全稳定作为构建和谐社会的重要内容。

一、中国公共安全的概况

新中国成立 60 年来,中国已经从一个落后的农业国发展成先进的工业国,人民生活不断改善。特别是改革开放 30 年来,中国持续保持 GDP 年均 9.8% 的增长率,政治和社会大局稳定,有效应对了一系列危机和灾难,公共安全形势保持了总体稳定、趋向好转的态势。

(一) 中国公共安全形势依然严峻

中国《突发事件应对法》将突发事件分为自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件四大类。

1. 自然灾害严重。由于特有的地质构造和地理环境,中国是世界上遭受自然灾害最严重的国家之一,主要有地震、地质、洪涝干旱、海洋、气象灾害和森林草原火灾等。其基本特征是灾害种类多、分布地域广、发生频率高、造成的损失重,年均 3 亿多人受灾,倒塌房屋 300 多万间,经济损失超过 2000 亿元。

2. 事故灾难严重。由于经济快速发展,粗放型的经济增长方式、一些企业安全管理水平和技术落后、非法开采、违规操作等原因,导致煤矿、交通、化学品等事故频发。近 10 年来,年均各类事故近 70 万起,死亡 11 万人,经济损失 2500 亿元。其中一次死亡 10 人以上的重特大事故年均 100 起,且环境污染和生态破坏事件不断。

3. 公共卫生事件威胁着人民群众的生命和健康。全球新发现的 30 余种传染病已有半数在中国发现,多种传染病尚未得到有效遏制。中国艾滋病病毒感染者有 70 万,传染性肺结核病人约 200 万,慢性病毒性乙型肝炎患者 2000 万,血吸虫患者 84 万。农村卫生发展滞后,传染病、慢性病和意外伤害并存,职业病危害严重,重大食物中毒事件也时有发生。

4. 影响国家稳定和社会安全的因素依然存在。一是爆炸投毒、杀人绑架等暴力犯罪时有

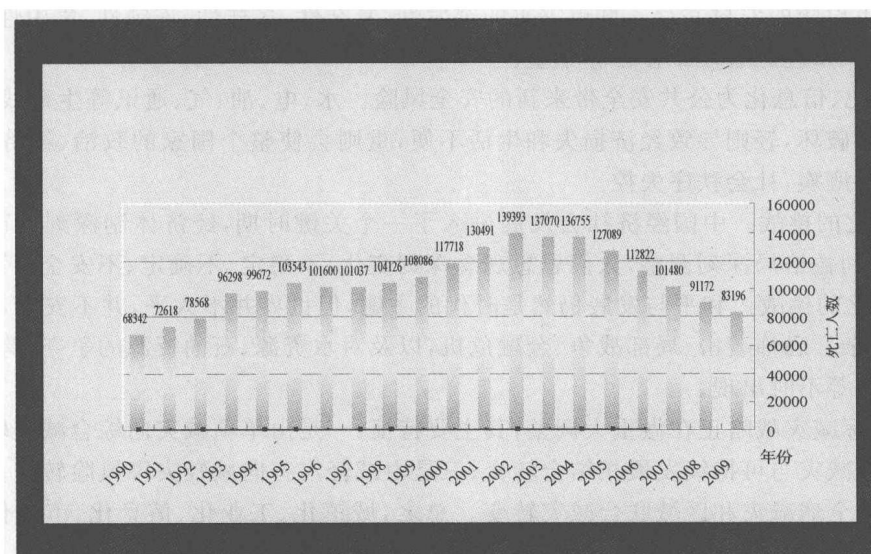


图 1 中国安全生产事故死亡总人数统计(1990—2009 年)

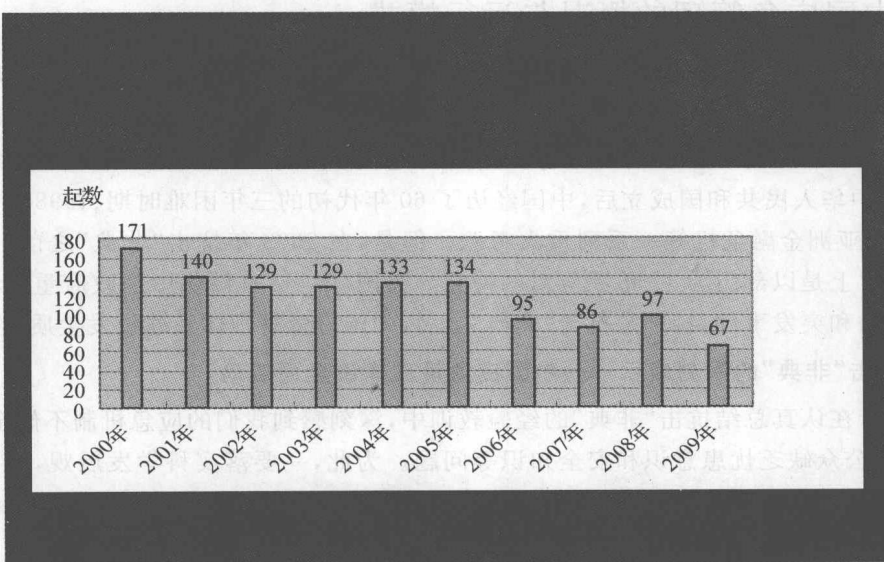


图 2 一次死亡 10 人以上重大事故数统计(2000—2009 年)

发生;二是由于经济社会快速发展中的结构性矛盾和不平衡问题以及各类经济纠纷等,上访和群体性事件不断;三是国内外极端势力制造的各种恐怖事件危及我国安宁,如西藏、新疆的打砸抢烧等暴力犯罪事件和东突恐怖活动等;四是境外涉我和境内涉外的突发事件增多。

综上所述,四大类突发事件每年都要造成重大伤亡和经济损失,中国公共安全形势依然严峻。

(二) 中国应急管理工作面临新挑战

① 城镇化和城市现代化。改革开放以来,中国以年均增加 20 个城市和 1.4 %城镇人口的速度在发展。目前城镇人口 6.07 亿,城镇化率 45.7 %,百万人口以上大城市 118 座。高风

险的城市和不设防的农村并存。城市灾害的突发性、复杂性、多样性、连锁性、集中性、严重性、放大性等,使城市应急管理工作任务繁重。

② 工业化、信息化为公共安全带来新的安全风险。水、电、油、气、通讯等生命线工程和信息网络一旦被破坏,轻则导致经济损失和生活不便,重则会使整个国家的政治、经济或军事陷入局部或暂时瘫痪,社会秩序失控。

③ 市场化的挑战。中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,不稳定、不确定、不安全因素增加。

④ 国际化的挑战。和平与发展仍然是时代的主题,但世界并不太平,并不安宁,各种矛盾交织,错综复杂。恐怖袭击、局部战争、金融危机,以及对水资源、石油资源的争夺,跨国性的重大疫情的传播等不时出现。

当前,国际减灾战略正在做重大调整,其主要特征:一是由单项减灾向综合减灾转变;二是由单纯减灾向减灾与可持续发展相结合转变;三是由减轻灾害向减轻灾害风险转变;四是由一个国家减灾向全球减灾和区域联合减灾转变。总之,城镇化、工业化、信息化、市场化、国际化和公共安全的复杂性、开放性、系统性,使中国应急管理面临着诸多新课题、新挑战,我们必须居安思危,思则有备,有备无患。

二、中国应急管理的概况与运行模式

中华民族的发展史是不断与各种灾难作斗争并取得胜利的历史。中国远古的大禹治水,2200多年前,李冰父子在成都修建的伟大的水利工程——都江堰等就是例证。古书《周易》早在3千多年前就提出“安而不忘危,存而不忘亡,治而不忘乱”等居安思危的危机意识和应急理念。

1949年中华人民共和国成立后,中国经历了60年代初的三年困难时期、1998年特大洪涝灾害、1997年亚洲金融危机等一系列重大考验。但是,在2003年抗击“非典”之前,中国应急管理工作基本上是以部门为主、单项应对的特点。美国“9.11”事件使中国政府重新思考如何应对恐怖势力和突发事件,特别是抗击“非典”之后,中国应急管理体系建设发生质的飞跃。

(一) 抗击“非典”的深刻启示——中国应急管理建设全面启动

中国政府在认真总结抗击“非典”的经验教训中,深刻感到我们的应急机制不健全、危机处置能力不强、公众缺乏忧患意识和安全知识等问题。为此,一要落实科学发展观,坚持统筹兼顾,更加注重经济社会协调发展;二要更加注重政府的社会管理和公共服务职能,不仅要健全公共卫生应急机制,还要在全社会加快应急机制建设。

2003年7月,中国政府提出“建立健全各种预警和应急机制,提高政府应对突发事件和风险的能力”的重大决策,把制定、修订应急预案和建立、健全应急的体制、机制、法制(简称“一案三制”)摆上了重要议事日程。自此,中国应急管理体系建设向综合性、系统性转变,并稳步推进。2003年是全面加强应急管理工作的起步之年,2004年是中国应急预案的编制之年,2005年是推进“一案三制”的工作之年,2006年是全面加强应急能力建设之年,2007年是应急管理工作向纵深推进、夯实基础之年,2008年是应急管理工作经受严峻考验、极不平凡之年,2009年是应急管理总结提高之年。

(二) 中国特色的“一案三制”建设

中国政府遵循“以人为本,减少危害;居安思危,预防为主;统一领导,分级负责;依法规范,

加强管理;快速反应,协同应对;依靠科技,提高素质”的应急管理原则,在构建和谐社会进程中,重点是加强“一案三制”建设。

1. 应急预案体系基本建立

① 突发事件实行分级、分类管理。中国的应急管理是针对自然灾害、事故灾难、公共卫生和社会安全四类突发事件,从预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建等进行的全过程、全方位的管理。按照四类突发事件的性质、严重程度、可控性和影响范围等因素,一般分为四级:Ⅰ级(特别重大)、Ⅱ级(重大)、Ⅲ级(较大)和Ⅳ级(一般),实施分级响应。预警依次用红色、橙色、黄色和蓝色表示。

② 建立横向到边、纵向到底的预案体系。全国预案体系包括国家突发公共事件总体应急预案、国家级专项预案 26 件、国务院部门预案 86 件、各级地方政府应急预案、企事业单位应急预案和举办大型活动的应急预案等多层次、多种类预案,总计 240 多万个。与此同时,《军队处置突发事件总体应急预案》、《军队参加抢险救灾条例》等颁布实施,军队对地方的支援不断加强。

中国政府不断深化预案体系建设。一是应急管理进社区、进厂矿、进学校、进农村,提高突发事件第一反应者的自救互救能力。湖南省在应对地质灾害中创造的“五个一”(即每个村庄一个预案、一个监测员、一个广播喇叭、一面铜锣、一家一个口哨)的做法,保障了山村人民的生命安全。汶川地震中 8.4 万从废墟中生还的人员中有 7 万人是灾区人民自救互救的。二是建立健全重大突发事件风险评估体系和隐患排查体系,落实隐患排查措施。北京奥运会的公共安全风险分析,对安全奥运发挥了重要作用。三是做好应急资源的普查和整合,摸清家底,建立人力物力财力保障的各级各类资源的数据库和调用(协调)方案。四是不断增强预案的操作性和可操作性,加强各预案间的有效衔接。特别是 2008 年的冰雪灾害和抗震救灾工作为预案的修订和完善、提高操作性和实战性提供了机会。五是建立健全应急预案和应急能力的科学评价体系。六是加强培训和演练。四川省安县桑枣中学由于事前加强预防和演练,2200 多名师生在汶川地震中无一伤亡。为了进一步加强全民的宣传教育,中国政府决将每年 5 月 12 日设为国家“防灾减灾日”,并实施了应急教育进学校、进课堂,“从娃娃抓起”的战略。

总之,制订、修订应急预案,加强预防工作是中国应急管理体系建设的基础性工作,而且是一个不断总结经验教训、查找薄弱环节、改进工作和与时俱进的过程。

2. 应急体制建设

中国基本建立了“统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、属地管理为主”的应急管理体制,并建立了涵盖中央与地方两个层面,上下统一、层级分明、职责明确的应急管理机构。中国的应急管理机构分为五个层次:一是领导机构,国务院为其最高行政领导机构;二是办事机构,国务院办公厅设国务院应急管理办公室,履行值守应急、信息汇总和综合协调职责,发挥运转枢纽作用;三是工作机构,国务院有关部门依据有关法律、行政法规和各自的职责,负责相关类别突发事件的应急管理工作;四是地方机构,地方各级人民政府是本行政区域应急管理工作的行政领导机构;五是专家组,国务院和各应急管理机构建立各类专业人才库,为应急管理提供决策建议,必要时参加突发公共事件的应急处置。

目前中国省、市、县各级政府基本成立了应急管理领导机构,所有省级政府和 96% 的市级政府、81% 的县级政府确立了应急管理办事机构,发挥信息汇总、参谋助手和综合协调作用。各专业部门作用进一步发挥,部门分工负责,灾害分级管理,并建立了协调联动机制。在国务院统一领导下,中央层面设立了国家减灾委员会、国务院安全生产委员会、国家防汛抗旱总指

挥部、国务院抗震救灾指挥部、国家森林防火指挥部和有关部级联席会议及其办公室,负责减灾救灾和处置事故灾难的协调和组织工作。各级地方政府也成立了类似职能的协调机构。

3. 应急机制建设

中国应急机制建设主要是建立健全社会预警体系,形成统一指挥、功能齐全、反应灵敏、协调有序、运转高效的应急机制。包括建立健全社会管理机制、监测预警机制、应急信息传递机制、应急决策和指挥机制、应急响应机制、公众沟通与动员机制、应急保障机制(包括应急资源配置与征用)、恢复与重建机制、评估与奖惩机制和国际合作机制等。比如预警机制建设中注重加强自然灾害的预测预报、事故灾害的监管预防、公共卫生的传染链阻断和社会安全事件的源头治理等功能。应急信息传递机制强调加快推进应急平台建设,整合各类信息资源,形成统一、高效的应急决策指挥网络。恢复与重建机制中采取对口支援的运行方式,全国19个省市对口支援汶川地震灾区恢复、重建,取得了明显成效。

4. 应急法制建设

主要是依法行政,使突发公共事件的应急处置逐步走向规范化、制度化和法制化轨道,并通过对实践的总结,促进法律、法规和规章的不断完善。中国先后制定和修订了40多部与应急管理相关的法律、40多件行政法规和60多件部门规章。如《突发事件应对法》、《传染病防治法》、《食品安全法》、《安全生产法》、《道路交通安全法》和《突发公共卫生事件应急条例》、《生产安全事故报告和调查处理条例》等。中国政府特别注重在应对危机的实践中不断完善法律法规和政策,如2005年松花江水污染事件之后,中国政府发布了《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》、《松花江流域水污染防治规划(2006—2010年)》等;2008年汶川地震后修订了《防震减灾法》和《消防法》,发布了《灾区恢复重建条例》;三鹿奶粉事件后颁布了《乳品质量监督管理条例》等。

三、中国应急管理的基本经验与展望

(一) 中国应急管理的基本经验

① 实行统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、属地管理为主的应急管理体制。实施政府主导、社会广泛参与、多种力量整合,发挥社会主义制度集中力量办大事的政治和组织优势。

② 突发事件应对实行预防为主、预防与应急相结合的方针。安全生产实行安全第一,预防为主,综合治理的方针。

③ 军民合作,充分发挥三支队伍的作用。即人民解放军、武警、公安部队和预备役民兵是处置重大突发事件的突击和骨干力量;各专业救援队伍是处置突发事件的基本力量;企事业单位职工、农村和社区民众、志愿者等是辅助力量。这三股力量在政府的统一领导下,团结一致,就可以战胜各种危机和灾难。

④ 坚持以人为本,人的生命高于一切、先于一切、重于一。锤炼了万众一心、众志成城,不畏艰险、百折不挠,以人为本、尊重科学的伟大民族精神。

⑤ 依靠法制、依靠科学应对危机。依法治国是中国的基本方略。科学应对危机重在加强公共安全科学的研究、技术开发和应用,并提高公众科学应对危机的意识和能力。

⑥ 坚持改革开放,加强国际合作。学习借鉴国外应急管理的先进理念、方法和科学技术,不断提高突发事件的公开、透明度,且积极参加国际减灾活动,履行国际义务。

但是,中国应急管理工作还存在薄弱环节。一是依法预防、依法处置的意识、素质和科学

决策能力有待提高。二是应急管理的基础工作比较薄弱。安全投入不足,隐患较多,基层特别是农村防灾减灾能力薄弱。三是应急管理体制、机制不够健全。市、县级应急管理机构规格低、人员不足,且设置分散、职能单一,联动机制有待加强。四是应急救援装备设施和物资储备不足,监测、预测、预警、预防和快速处置能力亟须加强。五是全民防灾意识教育还比较薄弱。六是应对突发事件的法制还不够完善。

总之,我们要不断深化对应急管理工作的规律性认识,坚持依法预防、依法处置,坚持立足基层、依靠群众,坚持信息先行、快速反应,坚持依靠科技、提高素质,坚持整合资源、强化能力,坚持统一指挥、分级负责,坚持政府主导、社会参与,坚持军民合作、协同应对,不断提高中国应对各种危机和风险的能力,为构建社会主义和谐社会提供更加有力的保障。

(二) 中国应急管理展望

中国是世界上最大的发展中国家。新中国成立 60 年来,我们有了比较好的基础,但是,中国人均 GDP 在 2008 年居世界第 104 位。中国应急管理工作任重道远,需要不断提高防灾减灾能力,不断加强应急管理能力建设。

① 坚持兴利除害结合、防灾减灾并重、治标治本兼顾、政府社会协同,全面提高全社会对灾难的综合防范和抵御能力。强化城乡防灾减灾能力建设,提升防灾减灾科技水平,增强灾害监测预警能力,加强防灾减灾基础设施建设,健全对各类灾害的风险监控、应急处置、灾害救助、恢复重建等防灾减灾措施。

② 加快完善综合配套的防灾减灾和应急管理法律法规及政策措施,建立健全集中领导、统一指挥、反应灵敏、运转高效的工作机制,增强防灾减灾力量资源整合和协调配合,提高各级政府应对突发事件的能力。

③ 大力建设专业化与社会化相结合的应急救援队伍,健全保障有力的应急物资储备和救援体系,长效规范的应急保障资金投入和拨付制度,快捷有序的防疫防护和医疗救治措施,及时准确的信息发布、舆论引导、舆情分析系统,管理完善的对口支援、社会捐赠、志愿服务等社会动员机制,符合国情的巨灾保险和再保险体系。

④ 加强防灾减灾领域科技研发、信息管理、宣传教育和专业培训,强化预防、避险、自救、互救等知识普及,全面提高全社会风险防范意识、技能和自救互救能力。

⑤ 加强国际交流合作,积极借鉴国外防灾减灾的成功做法和经验,建立健全同有关国际机构和各国政府在防灾减灾领域的合作机制,充分发挥我国在国际防灾减灾领域的重要作用。

中国政府《“十一五”期间国家突发公共事件应急体系建设规划》和《安全生产“十一五”规划》、《国家综合减灾“十一五”规划》等正在抓紧实施。“十一五”期间,我们将完成十项重点建设项目,包括国家突发公共事件预警信息发布系统建设、国家应急平台体系建设、国家陆地搜寻与救护基地建设、国家核生化应急救援基地建设、国家应急物资保障系统建设、国家空中紧急运输服务基地建设、国家公用应急卫星通信网络扩建、国家应急管理技术支撑机构建设、国际应急管理人员培训基地建设和城市、社区、乡村综合应急管理示范工程建设等。我们相信,随着各项规划的成功实施,必将大大提高中国防灾减灾能力和应急管理能力,更好地保障人民生命财产安全,为和平发展,为构建和谐社会、和谐世界作出更大贡献。

参考文献

- [1] 胡锦涛.在全国抗震救灾总结表彰大会上的讲话[M].北京:人民出版社,2008.

- [2] 中国的减灾行动[N]. 光明日报, 2009-5-12.
- [3] 闪淳昌. 切实加强应急预案体系建设[J]. 现代职业安全, 2007, 65: 29.
- [4] 中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定[OL]. [http://www. people. com. cn/GB/shizheng/1024/2145119. html](http://www.people.com.cn/GB/shizheng/1024/2145119.html).
- [5] 国务院. 国家突发公共事件总体应急预案. 2006-1-8.
- [6] 中华人民共和国主席令第 69 号. 中华人民共和国突发事件应对法. 2007-8-30.
- [7] 国务院办公厅. 综合减灾“十一五”规划. 2007-8-15.
- [8] 胡锦涛在出席纪念四川汶川特大地震一周年活动时的讲话. [http://gb. cri. cn/27824/2009/05/12/3245s2508705. htm](http://gb.cri.cn/27824/2009/05/12/3245s2508705.htm).
- [9] 2009 年中国城市竞争力蓝皮书: 中国城市竞争力报告[OL]. [http://www. chinanews. com. cn/gn/news/2009/06-15/1734091..shtml](http://www.chinanews.com.cn/gn/news/2009/06-15/1734091.shtml).
- [10] 闪淳昌. 关于提高政府应对突发事件能力的思考[J]. 劳动保护, 2004, 2.
- [11] 成思危. 构建和谐社会 维护社会稳定[N]. 人民日报, 2005-10-9.
- [12] 黄敏, 李丹阳. 中国应急管理模式研究之松花江水污染事件[R]. 北京航空航天大学, 2009-5-20.
- [13] 闪淳昌, 在中国浦东干部学院的危机管理讲座. 2008, 8.

Organization and Operation of China's Emergency Management

Shan Chunchang^① Huang Min^②

(① counselors' office of the state council, Beijing; ② Bei Hang University, Beijing)

Abstract: The Chinese Government has attached great importance to emergency management. Based on its scientific analysis of the public security situation and conscientious summary of the lessons and experience, the government has established an emergency management system with "one plan and three systems" as its core contents, as well as an emergency mechanism featuring "unified leadership, comprehensive coordination, categorized management, divided responsibility and localized management", which have played an important role in effectively addressing all kinds of emergencies and building a harmonious socialist society.

Keywords: Government; Emergency Management ; Operation; One plan and three systems

China is committed to building a harmonious socialist society characterized by democracy, rule of law, fairness and justice, integrity, fraternity, vitality, stability, order and harmony between man and nature. In the course of fully performing its duties of economic regulation, market supervision, social administration and public service, the Chinese Government deems the reinforcement of emergency management, protection of people's lives and property, and maintenance of social security and stability as important contents of the construction of a harmonious society.

I. Overview of Public Security in China

Over the past 60 years since the founding of the People's Republic of China, the country has developed from a backward agricultural economy into an advanced industrial economy, with the living standards of its people being continuously improved. Particularly during the 30 - year reform and opening up, China's GDP has maintained an average annual growth rate of 9.8% amid its stable political and social stability. China has effectively addressed a series of crisis and disasters, and its public security situation has witnessed general stability and an overall trend of improvement.

(I) China's public security situation remains grim. The Emergency Response Law of the People's Republic of China categorizes emergencies into four major types: natural disaster, accident disaster, public health incident and social security incident.

1. Serious natural disasters. China is one of the countries most severely affected by natural disasters due to its unique geological structure and geographical environments. These natural disasters include earthquake, geological disaster, flood, drought, marine disaster,

meteorological disaster, forest and grassland fire, etc. which are basically characterized by their large variety, broad geographical distribution, high frequency of occurrence, and heavy loss incurred. 300 million people are affected by the disasters, 3 million houses collapse, and the economic losses top 200 billion yuan on average each year.

2. Serious accident disasters. With the rapid economic development, accidents related to coal mines, traffic and chemicals frequently occur due to such reasons as the extensive economic growth mode as well as the backward security management standard and techniques, illegal mining and irregular operations of some enterprises. The past decade has witnessed the occurrence of nearly 700,000 accidents of various types, a death toll of 110,000 people, and economic loss of 250 billion yuan on average each year, among which an average number of 100 major and serious accidents, each causing more than 10 deaths, occur annually. Environmental pollution and ecological destroy arise frequently.

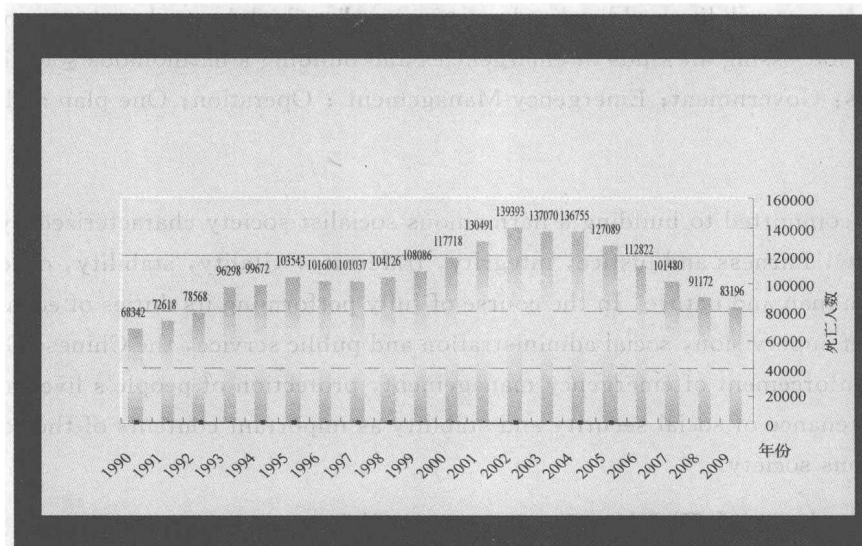


Figure 1. Death Toll of Production Safety Accidents in China(1990 - 2009y)

3. Public health incidents constantly put people's life and health under threat. Among more than 30 newly discovered infectious diseases around the world, half of them are found in China, and many of the diseases have not yet been effectively curbed. China is home to 700,000 HIV infected patients, about 2 million infectious TB patients, 20 million chronic and viral hepatitis patients, and 840,000 schistosomiasis patients. China's rural health system is underdeveloped. Infectious diseases, chronic diseases and accidental injuries coexist, while occupational diseases seriously jeopardize people's health. Major food poisoning cases occur from time to time.

4. Factors affecting the national stability and social security continue to exist. First, violent crimes such as explosion, poisoning, murder and kidnapping frequently occur; second, people appealing to higher authorities for help as well as mass disturbance incidents constant-