

突发公共事件

应急管理

孔令栋 马奔 主编

TUFA GONGGONG
SHIJIAN YINGJI
GUANLI

突发公共事件应急管理

孔令栋 马 奔 主编

山东大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

突发公共事件应急管理/孔令栋,马奔主编. 济南:
山东大学出版社,2011.2
ISBN 978-7-5607-4080-5

I. ①突…

II. ①孔…②马…

III. ①紧急事件—公共管理

IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 081095 号

山东大学出版社出版发行

(山东省济南市山大南路 27 号 邮政编码:250100)

山东省新华书店经销

济南铁路印刷厂印刷

720×1000 毫米 1/16 18.75 印张 342 千字

2011 年 2 月第 1 版 2011 年 2 月第 1 次印刷

定价:32.00 元

版权所有,盗印必究

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页,由本社营销部负责调换

前 言

20世纪90年代以来,特别是进入21世纪以来,我国各类突发公共事件呈现出高发态势。在自然灾害方面,由于受地质构造条件和自然地理环境的影响,我国是世界上遭受自然灾害最严重的国家之一,并且呈现出频度高、分布广与损失大的特点,汶川、玉树大地震警示我们一刻也不能忘记自然灾害的巨大破坏力。在事故灾难方面,我国安全生产的严峻形势还没有根本改观,事故总量和重特大事故多仍然没有得到明显遏制。在公共卫生方面,食品安全问题较为突出,类似甲型H1N1流感等新型的传染病还会继续威胁我国人民的健康。在社会安全方面,我国已进入社会转型的关键期,这场社会转型的特点是社会发展的黄金期与矛盾的多发期之间相互交织、社会矛盾日趋尖锐,大量的矛盾和问题通过群体性事件反映出来。近年来所发生的群体性事件,如瓮安事件、石首事件等,与以前相比,其最明显的特点就是“暴烈程度显著上升,暴力化倾向越来越明显”,这严重影响了社会稳定。

如何科学、有效地应对突发公共事件已成为我国政府面对的新课题。恩格斯曾深刻地指出:“一个聪明的民族,从灾难和错误中学到的东西会比平时多得多。”“没有哪一次巨大的历史灾难,不是以历史的进步为补偿的。”我国自从2003年突发SARS公共卫生事件以来,应急管理得到了中央政府的重视,并开始有计划、有步骤地开展国家应急管理体系建设,这个过程是以“一案三制”即应急预案、应急体制、应急机制和应急法制建设为核心的。2007年8月30日《突发事件应对法》颁布,并于2007年11月1日的正式实施,这标志着我国应急管理工作在规范化、制度化和法制化的道路上迈出了重要一步。

当然,不可否认的是,我国的应急管理建设还存在一定的不足与缺陷,今后政府的应急管理工作已成为建设服务型政府和履行公共职能必须发展与完善的重要管理领域。中央办公厅、国务院办公厅于2009年7月印发的《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》中,对预防或处理突发公共事件不力等行为规定了最为严厉的问责制度,这对公务员特别是中高级公务员的应急管理能力和提出了新的要求。本书将针对应急管理的理论与实践案例等进行研究,为更好地理解应急管理和有效地处理突发公共事件提供参考。

目 录

第一章 应急管理概述.....	(1)
第一节 应急管理的内涵.....	(1)
第二节 应急管理在我国的兴起.....	(7)
第三节 应急管理在我国的现状与发展方向.....	(11)
第二章 应急法制.....	(19)
第一节 应急法制理论概述.....	(19)
第二节 应急法制实践分析.....	(24)
第三节 《突发事件应对法》解析.....	(32)
第三章 应急预防.....	(41)
第一节 风险评估.....	(41)
第二节 应急预案编制.....	(48)
第三节 应急演练与物资储备.....	(56)
第四章 应急指挥体系.....	(61)
第一节 突发事件应急指挥体系的起源和发展.....	(61)
第二节 突发事件应急指挥体系的特征.....	(62)
第三节 突发事件应急指挥体系的组织功能与构成.....	(65)
第四节 突发事件应急指挥体系运作的个案分析.....	(70)
第五节 应急指挥体系对我国的启示.....	(72)
第五章 应急合作.....	(76)
第一节 应急合作的必要性.....	(76)

第二节	应急合作的现实基础	(79)
第三节	应急合作的内容	(81)
第四节	应急合作的机制	(85)
第六章	应急疏散	(89)
第一节	应急疏散的规划	(89)
第二节	应急疏散的主体	(93)
第三节	避难场所的规划	(96)
第四节	应急疏散的步骤	(98)
第七章	善后处置与恢复重建	(101)
第一节	善后处置与恢复重建的内涵与特点	(102)
第二节	善后处置与恢复重建的类型和原则	(106)
第三节	善后处置与恢复重建的运行	(110)
第八章	心理危机干预	(118)
第一节	心理危机的内涵与表现特征	(118)
第二节	心理危机产生的原因与后果	(121)
第三节	心理危机干预的意义与原则	(126)
第四节	心理危机干预模式与程序	(130)
第九章	自然灾害应急管理	(138)
第一节	自然灾害与灾害管理	(138)
第二节	自然灾害的应急救助与灾后重建	(144)
第三节	构建中国特色的自然灾害应急体系	(160)
第十章	事故灾难应急管理	(170)
第一节	事故灾难概述	(170)
第二节	事故灾难的原因分析	(174)
第三节	事故灾难的预防	(177)
第四节	事故灾难的处置	(182)
第十一章	公共卫生事件应急管理	(187)
第一节	公共卫生风险概述	(187)

第二节	公共卫生风险源分析·····	(192)
第三节	公共卫生事件的风险预防·····	(198)
第四节	公共卫生事件的应急处置·····	(201)
第十二章	食品安全事件应急管理 ·····	(206)
第一节	食品安全事件的界定及其种类·····	(206)
第二节	食品安全事件的预防·····	(213)
第三节	食品安全事件的处置·····	(218)
第十三章	群体性事件应急管理 ·····	(224)
第一节	当前群体性事件的发展态势·····	(224)
第二节	当前群体性事件频发的原因分析·····	(229)
第三节	预防群体性事件的对策建议·····	(233)
第四节	处理群体性事件的基本原则和策略技巧·····	(237)
第十四章	公共危机管理与价值观的重建 ·····	(241)
第一节	现代化危机和风险社会的到来·····	(241)
第二节	自由主义的困境·····	(243)
第三节	文明转型与价值观的重建·····	(246)
第四节	价值观的转变和政府责任·····	(250)
第十五章	应急管理典型案例分析 ·····	(255)
案例一	《突发事件应对法》在“5·12”地震中的作用分析·····	(255)
案例二	前苏联切尔诺贝利核突发事件与教训·····	(257)
案例三	台湾“9·21”震后重建·····	(265)
案例四	汶川地震造成的心理危机及其干预措施·····	(274)
案例五	松花江特别重大水污染事件·····	(277)
案例六	“三鹿”毒奶粉事件·····	(282)
后 记	·····	(289)

第一章

应急管理概述

现代社会的人们已经感受到一个事实：随着社会与经济的发展，随着全球一体化进程的加速，身边的突发公共事件越来越多了，如2001年美国的“9·11”事件、2003年肇始于中国的SARS危机、2008年的汶川大地震、2009年席卷全球的甲型H1N1流感和2010年的玉树大地震等等，这些突发公共事件成为人类面临的严峻挑战。应急管理已成为任何国家和政府都必须面对的重要课题。目前，我国正处在社会转型的关键期，各种矛盾和问题会不可避免地会引发各种不同的突发公共事件。党的十六大以来，党中央不断提醒全党：“要居安思危，增强忧患意识”；“可以预见和难以预见的风险增多”，“传统安全威胁和非传统安全威胁相互交织”；要“建立健全各种预警和应急机制，提高政府应对突发事件和 risk 的能力”，以“应对风险挑战”^①。因此，培养敏感的风险意识，提高应急管理能力，成为当前建设服务型政府的一项重要内容。

第一节 应急管理的内涵

一、突发公共事件的特征与类型

（一）突发公共事件的特征

一般来说，突发公共事件就是指社会偏离正常轨道的过程与非均衡状态，虽然其影响范围、层面和程度有大小之别，但是都对整体社会价值观构成相当严重

^① 参见党的十六大报告、十六届三中全会决议、十七大报告等。

的威胁。按照爆发的形式及其特点,突发公共事件一般具有以下特征^①:

1. 紧急突发性和高度不确定性

突发公共事件的爆发,虽然在理论上存在进行预警的可能性,但一般都是在组织毫无准备的情况下突然发生的,在某种程度上具有不可预测性。正是由于事件发生的时间和地点、导致的后果等一系列因素是难以完全预测的,才造成了其危机状态的紧急突发性。这些事件容易给组织带来混乱和惊慌,使人措手不及。决策者对于突发公共事件情形的处理,在决策上的反应时间极其有限,必须在巨大压力下快速作出决策。同时,与这种紧急突发性相应的是突发公共事件具有高度不确定性。所谓“不确定性”,是指人们不可能或无法对问题进行客观分析和判断的情形。对于突发公共事件的爆发,由于环境急剧变动,信息严重匮乏,一切似乎都在瞬息万变,对其后的发展过程及其后果影响,既没有经验性知识可供指导,也无法用常规性规则进行判断和预测,从而造成无法进行精确估量的情况,产生不确定性。面对具有不确定性的危机问题,人们的行为在很大程度上只能依靠自己的信念和信心,也就是依靠自己的“主观概率”进行判断。在这种情形下,人们能否正确预见事物的未来,完全依赖于洞察力、敏感性、专业知识甚至运气。这种不确定性主要为状态的不确定、影响的不确定和反应的不确定,相应地,突发公共事件的高度不确定性也主要体现在这方面。^②

2. 严重威胁性和迅速扩散性

严重威胁性是指突发公共事件的出现会严重威胁到一个社会或者组织的基本价值或目标,造成一种混乱的非常规状态。突发公共事件的发生、发展和升级势必对政府或社会系统的基本价值和行为准则架构产生严重威胁,其影响和涉及的主体具有社群性,从而带来很大的负面影响和消极作用。同时,这种突发公共事件的严重威胁性,还往往表现为其迅速的扩散性。突发公共事件可能开始时发生在较小的范围内,但若对其不加控制或者控制不当,它就会迅速地扩散开来,造成整个组织、整个社会、整个国家甚至整个世界的危机。特别是在信息技术迅猛发展、全球一体化进程加速的条件下,现代突发公共事件的原因和结果、传播和影响都往往具有全球化的特征。具体地说:(1)突发公共事件的扩散和蔓延具有世界性。全球化时代人们之间的密切联系使突发公共事件有可能在地理上迅速扩散,发生在一国的突发公共事件往往会迅速超越国界,传遍全球(如

^① 参见 Ali Farazmand ed., *Handbook of Crisis and Emergency Management*, New York: Marcel Dekker, Inc., 2001; 薛澜、张强、钟开斌《危机管理——转型期中国面临的挑战》,清华大学出版社 2003 年版。

^② 参见薛澜、张强、钟开斌《危机管理:转型期中国面临的挑战》,清华大学出版社 2003 年版,第 27~31 页。

SARS、甲型 H1N1 流感都是典型例子)。(2)突发公共事件的影响具有世界性。一国发生的事件,很可能对全球经济、政治等方面造成严重冲击,产生连锁反应(如美国的次贷危机引发的“金融海啸”是典型的例子)。(3)突发公共事件的应对具有世界性。对突发公共事件进行有效控制关系到全人类共同的安全和利益,因而成为人类共同面对的问题,需要国家之间的合作和国际组织的参与。^①

3. 信息有限性和决策非程序性

在突发公共事件状态下,信息是严重不充分和有限的。首先是信息不准确,往往真假难辨。在突发公共事件中,原有的沟通渠道会遭到破坏,信息无法有效地沟通;同时,事件中人们会因过度紧张对客观情况反映失真或夸大,信息极易失真,其正确性和有效性难以保证。其次是信息不及时。由于突发公共事件状态发展的急剧变化,而且信息从事发现场传输到指挥决策机构,中间要经过好几个组织的运作与传递,因此,最高决策者对突发公共事件信息的掌握和控制必然会有滞后性。再次是信息不完整。突发公共事件情景下,由于时间紧迫,决策者不可能在非常有限的时间内掌握和控制所有的事态发展信息。突发公共事件的紧急突发性和信息的有限性,必然导致针对事件决策的非程序性。在突发公共事件爆发前,征兆不是很明显,难以作出准确预测;爆发的时候,一般是没有准备的,也难以立即形成应对方案;爆发后,可能会使各种不利情况、严重威胁和不稳定性高度集聚,带来比较严重的物质损失和负面影响。因此,在危急状态下,政府所面临的环境会达到一个极限值,决策者必须在巨大的压力下快速作出决策,在有限的信息、资源和时间的条件下寻求“可行的”、“满意的”突发公共事件处理方案,迅速地 from 常态管理转换到非常态管理。^②

4. 互动性和效果双重性

各类突发公共事件之间又会相互影响、相互交叉。如地震、洪涝等自然灾害会衍生防疫问题;突发公共卫生事件会诱发社会治安问题;货币危机会扩展为经济危机,经济危机会导致政治危机等。所有各类突发公共事件都会面临衍生新的严重后果。危险与机会共存,一次突发公共事件若没能得到及时妥当处理,将造成更大损失;若得到及时妥当处理,可以转“危”为“机”。

我国目前正处于经济转型和社会转型的特别时期,这个时期社会的各种矛盾比较复杂,突发公共事件也相应进入频发期和多发期,总体上会呈现以下几个

^① 参见薛澜、张强《直面危机——SARS 险局与中国治理转型》, <http://past.people.com.cn/GB/guandian/29/163/20030519/995607.html>。

^② 参见薛澜、张强、钟开斌《防范与重构:从 SARS 事件看转型期中国的危机管理》,载《改革》2003 年第 3 期。

比较明显的特征^①：一是突发公共事件涉及的领域广泛化，由政治原因引发社会动乱的危机日趋减少，各种新型突发公共事件则日益凸现，如接连发生重大自然灾害、疾病流行、工业事故、恐怖袭击、能源危机等。二是突发公共事件的频次呈现密集性和常态化，逐步成为社会生活的常态。三是突发公共事件的危害性日趋加强，波及范围增大，如群体性事件频发，规模不断扩大，聚集效应明显，对抗性不断加剧，危害性明显加强。四是突发公共事件的形式日趋复合化，各种突发公共事件往往互为因果，相互叠加、递进、传染和扩散，使单一型突发公共事件向复合型突发公共事件迅速蔓延。

（二）突发公共事件的类型

按照爆发的原因、方式、领域和后果等，突发公共事件通常可以进行多种类型划分。

按照突发公共事件产生的不同原因，可以分为由外部环境变化给组织带来的外生型突发公共事件、由组织内部管理不善所引起的内生型突发公共事件、由外部和内部因素交互作用产生的内外双生型突发公共事件。按照突发公共事件波及的不同区域范围，可以划分为个人突发公共事件、组织突发公共事件、地区突发公共事件、国家突发公共事件和全球突发公共事件。按照突发公共事件发生的不同内容领域，可以划分为政治性突发公共事件、经济性突发公共事件、文化性突发公共事件（如宗教突发公共事件、民族突发公共事件等）、社会性突发公共事件、自然性突发公共事件等。按照突发公共事件发生的不同特点，可以划分为慢慢发展的递进性突发公共事件、有一定时间间隔的定期性突发公共事件、无法预料爆发时机的突发公共事件。按照突发公共事件造成的不同后果，可以划分为直接带来人员伤亡或重大财产损失的有形损失突发公共事件、对组织形象造成深远影响和持续性损害的无形损失突发公共事件。

目前我国学者对突发公共事件类型的划分比较繁杂，其中最具有代表性和影响力的是按照突发公共事件产生的原因，把我国目前突发公共事件具体划分为五大类：一是自然灾害型，主要引致因素是自然环境的破坏、疾病的扩散蔓延，主要冲突形式是自然灾害（洪涝灾害、地震等）、公共卫生事件（如 SARS 危机等）。二是利益失衡型，主要引致因素是经济发展的不均衡、社会保障制度上的缺陷，主要冲突形式是罢工、集体上访、静坐、示威游行、集会等。三是权力异化型，主要引致因素是政府权能体系中的失效（如腐败、司法权不完善），主要冲突形式是集体上访、示威游行、暴力抗法、刑事案件等。四是文化冲突型，主要引致因素是

^① 参见薛澜、张强、钟开斌《防范与重构：从 SARS 事件看转型期中国的危机管理》，载《改革》2003 年第 3 期；陈永泉《科学发展观事业中的危机管理》，载《经济师》2005 年第 11 期。

意识形态和文化观念出现的裂变形成的冲突(如民族冲突、宗教冲突等),主要冲突形式是大规模群体冲突、妨碍公务、刑事案件等。五是国际关系互动型,主要引致因素是中国和相关国家在国际格局中的地位变化,主要冲突形式是国家间关系的紧张局势、经济制裁甚至局部战争等。^①

目前我国政府对突发公共事件的划分是在实践中实际执行的分类。《国家突发公共事件总体应急预案》规定:“根据突发公共事件的发生过程、性质和机理,突发公共事件主要分为以下四类:(1)自然灾害。主要包括水旱灾害、气象灾害、地震灾害、地质灾害、海洋灾害、生物灾害和森林草原火灾等。(2)事故灾难。主要包括工矿商贸等企业的各类安全事故、交通运输事故、公共设施和设备事故、环境污染和生态破坏事件等。(3)公共卫生事件。主要包括传染病疫情、群体性不明原因疾病食品安全和职业危害、动物疫情以及其他严重影响公众健康和生命安全的事件。(4)社会安全事件。主要包括恐怖袭击事件、经济安全事件和涉外突发事件等。”

《国家突发公共事件总体应急预案》同时规定:“各类突发公共事件按照其性质、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)。”Ⅰ级(特别重大)突发公共事件是指突然发生,事态非常复杂,给国家公共安全、政治稳定和社会经济秩序带来严重危害或威胁,已经或可能造成重大人员伤亡、重大财产损失或严重生态环境破坏,需要国家和政府统一组织协调,调度各方面力量和资源进行应急处置的紧急事件。Ⅱ级(重大)突发公共事件是指突然发生,事态复杂,对一定区域内的公共安全、政治稳定和社会经济秩序造成严重危害或威胁,已经或可能造成重大人员伤亡、重大财产损失或严重生态环境破坏,需要调度各个部门、相关单位力量和资源进行应急处置的紧急事件。Ⅲ级(较大)突发公共事件是指突然发生,事态较为复杂,对一定区域内的公共安全、政治稳定和社会经济秩序造成一定危害或威胁,已经或可能造成较大人员伤亡、较大财产损失或生态环境破坏,需要调度个别部门、力量和资源进行应急处置的事件。Ⅳ级(一般)突发公共事件是指突然发生,事态比较简单,仅对较小范围内的公共安全、政治稳定和社会经济秩序造成严重危害或威胁,已经或可能造成人员伤亡和财产损失,只需调度个别部门、力量和资源就能处置的事件。^②

^① 参见薛澜、张强、钟开斌《危机管理——转型期中国面临的挑战》，清华大学出版社2003年版，第17页；薛澜、张强、钟开斌《防范与重构：从SARS事件看转型期中国的危机管理》，载《改革》2003年第3期。

^② 参见张小明主编《公共部门危机管理》，中国人民大学出版社2006年版，第23~24页。

二、应急管理的性质、内容与原则

(一) 应急管理的性质

应急管理是近年来管理领域中出现的一门新兴学科,是一个综合了运筹学、管理学、政治学、社会学、信息技术以及各种专门知识的交叉学科,是针对公共危机事件的决策优化的研究和管理。所谓“应急管理”,就是为避免或减少突发事件所造成的损害而通过科学预测与决策,制订合理的应急预案,并在突发事件发生过程中充分运用科学的手段,减少突发事件给组织与公众带来的影响,以重新树立和维护组织形象的一种管理职能。

应急管理是一种特殊类型的管理。一般而言,应急管理具有以下特点:(1)突发事件的发生、发展具有突发性,需要管理者当机立断;(2)突发事件危及管理者或其所在组织的根本利益和核心价值,事态的发展和管理的后果很难预料,决策者面对巨大的压力;(3)突发事件的管理具有明显的不可逆性,可供管理者利用的时间、信息等资源非常有限,决策者必须在相当有限的时间里作出重大决策和反应。

(二) 应急管理的内容

应急管理的内容,可以分解为管理范围、管理过程、管理主体、管理目标等几个方面。

应急管理的范围比较广泛,包括对突发事件事前、事中、事后所有事务的管理。其任务是:第一,突发事件前预防与预警;第二,突发事件过程中尽可能提高事件初始管理的地位和作用,缓解突发事件的冲击,移转、缩减或消解突发事件的来源、范围和影响;第三,突发事件后处理事故,尽可能控制、遏制事态,把损失控制在一定的范围内,在事态失控后要争取重新控制住;第四,尽可能总结经验,完善修复管理,迅速有效地减轻事件造成的损失,重塑形象。^①

应急管理过程是一个研究问题、发现问题、解决问题的过程。从防范突发事件、化解突发事件到恢复社会秩序,应急管理是全方位的、全过程的管理,是一个完整的系统工作。其管理工作步骤一般包括预防、预测预警、事件分析、紧急反应、应急决策、资源调配、应急处理、评估恢复和应急机制的建设等管理措施。

应急管理的主体是政府及其他公共机构,与一般公共管理主体是一致的。应急管理的机构主要是政府,同时还有行使公共管理职能的其他公共机构,例如非政府组织、第三部门等。政府和其他公共机构除了常规管理之外,还需要居安思危,积极应对可能出现的各种突发公共事件。

^① 参见[美]罗伯特·希斯《危机管理》,王成、宋炳辉、金瑛译,中信出版社2001年版,第12~15页。

应急管理的目标是预防和化解突发事件,恢复社会秩序。突发事件虽有有利之处,但是以危害为主,所以对于突发事件应力争将其消灭在萌芽之中,即以预防为主,防止可能发生的突发事件,这是最主动、积极的应急管理态度。对于已经发生的突发事件,则要抓住机会和条件,尽快、科学地处理,扭转突发事件发展态势,力争使突发事件持续时间最短、损害最小,或者尽快恢复正常的生产和生活秩序,维护社会稳定,或者将突发事件转化为机会,保护公民的人身安全和财产,维护社会和国家安全。总之,社会秩序的安全稳定与社会的和谐健康发展,是应急管理所追求的重要目标。

(三)应急管理的原则

我国政府在《国家突发公共事件总体应急预案》中规定了应急管理的工作原则:第一,以人为本,减少危害。切实履行政府的社会管理和公共服务职能,把保障公众健康和生命财产安全作为首要任务,最大限度地减少突发公共事件及其造成的人员伤亡和危害。第二,居安思危,预防为主。高度重视公共安全工作,常抓不懈,防患于未然。增强忧患意识,坚持预防与应急相结合,常态与非常态相结合,做好应对突发公共事件的各项准备工作。第三,统一领导,分级负责。在党中央、国务院的统一领导下,建立健全分类管理、分级负责,条块结合、属地管理为主的应急管理体制,在各级党委领导下,实行行政领导责任制,充分发挥专业应急指挥机构的作用。第四,依法规范,加强管理。依据有关法律和行政法规,加强应急管理,维护公众的合法权益,使应对突发公共事件的工作规范化、制度化、法制化。第五,快速反应,协同应对。加强以属地管理为主的应急处置队伍建设,建立联动协调制度,充分动员和发挥乡镇、社区、企事业单位、社会团体和志愿者队伍的作用,依靠公众力量,形成统一指挥、反应灵敏、功能齐全、协调有序、运转高效的应急管理机制。第六,依靠科技,提高素质。加强公共安全科学研究和技术开发,采用先进的监测、预测、预警、预防和应急处置技术及设施,充分发挥专家队伍和专业人员的作用,提高应对突发公共事件的科技水平和指挥能力,避免发生次生、衍生事件;加强宣传和培训教育工作,提高公众自救、互救和应对各类突发公共事件的综合素质。

第二节 应急管理在我国的兴起

一、应急管理在我国兴起的直接动因

根据一般规律,一个国家和地区发展到人均 GDP 在 500~3000 美元的阶段,往往对应着人口、资源、效率与公平等社会矛盾较为严重的“瓶颈”时期,比较

容易造成社会失序、经济失调和心理失衡等问题,形成一些不稳定的因素,因此,也就进入了一个突发事件的频发期。这主要在于:一是传统社会结构的迅速解组和重构,各种利益和权利的大幅调整和重组,在整个社会人群中造成了诸多矛盾和不稳定因素。比如在以工业化、城镇化为标志的现代化进程中,不断涌现和加剧了一些需要面对的分配不公、群体利益失衡、贫富分化、失业、生产事故、劳资冲突、信仰危机、刑事犯罪和恐怖袭击等社会公共危机。二是人们在使用现代高科技产品时,面对的辐射、污染、药物滥用、土地荒漠化、生态环境破坏等所造成的威胁。三是国家宏观调控失利、社会改革不配套、地方政府政策实施失当和行政执法暴力引发的不稳定因素不断出现,包括人为引致的火灾、爆炸、投毒等重大事故不断发生。四是个体及极端组织对社会造成的危害明显加大,如近年来的石家庄爆炸案、南京投毒案、福建南平和江苏泰兴学校的恶性杀人案、“藏独”分子和“疆独”分子制造的恐怖活动等。五是自然灾害、重大生产事故、传染性疾病也频频发生,国人触目惊心。特别是2003年的SARS危机以来,唤醒了国人的危机意识,引起了人们对突发公共事件管理的反思,也成为启动我国现代应急管理机制建设的国内直接动因。

二、应急管理在我国兴起的进程

应急管理在我国的兴起是一个实践需要和理论研究相互促进的过程。

(一)应急管理在我国兴起的实践进程

中国开始重视应急管理应该是从2003年大规模爆发SARS开始。在此之后,更多的灾难性事件相继发生:2008年初的南方雪灾影响的人数就超过1亿,直接受灾省区则达到19个之多,间接受影响的人群则遍及全国所有的省市区;2008年5月12日的汶川大地震更是百年罕见的自然灾害,夺去8万余人的生命,各种不同程度的受伤者更是难以计数;“三鹿”奶粉食品卫生事件则造成了数百万家庭受影响;2009年3月底至4月中旬,墨西哥、美国等多国接连爆发甲型H1N1流感疫情,在短短的几个月内全世界迅速蔓延,中国也深受其害。在这样的局势下,国家和社会对于高效应急管理的需求愈发强烈。

2003年10月,党的十六届三中全会首次提出,要“建立健全各种预警和应急机制,提高公共卫生服务水平和突发性公共卫生事件应急能力。……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”。2004年9月,党的十六届四中明确提出了要把驾驭复杂局势、应对危机事件的能力作为执政能力建设的一个重要方面,指出:“建立健全社会预警体系,形成统一指挥、功能齐全、反应灵敏、运转高效的应急机制,提高保障公共安全和处置突发事件的能力。”2005年10月,党的十六届五中全会又提出:“建立健全社会预警体系和应

急救援、社会动员机制,提高处置突发性事件能力。”2007年10月,党的十七大更是进一步强调:要“完善突发事件应急管理机制”。与此同时,在中央的高度重视、领导和督促之下,我国关于如何预防危机、应对危机、变危机为契机的应急管理体系的建设,也进入一个加速发展的快车道。

我国应急管理的实践活动进程,以“一案三制”的建立和完善为主要内容。“一案三制”是我国突发事件应急管理体系的核心内容。“一案”是指制定修订应急预案,即国家突发公共事件应急预案体系。“三制”是指建立健全应急管理体制、运行机制和法制。应急管理体制主要指建立健全集中统一、坚强有力、政令畅通的指挥机构;应急管理运行机制主要指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;而应急管理法制主要指通过依法行政,使突发公共事件的应急处置逐步走上规范化、制度化和法制化轨道。

应急预案是应急管理的重要基础,是中国应急管理体系建设的首要工作。在国务院《国家突发公共事件总体应急预案》发布之前,应急管理在我国已走过4年的历程。2001年年初,上海市启动《上海市灾害事故紧急处置总体预案》编制工作,经过2年的努力所完成的《上海市灾害事故紧急处置总体预案》是省级政府中最早编制应对灾害事故的预案。2003年9月,《北京市防治传染性非典型肺炎应急预案》公布。2003年11月,国务院办公厅成立应急预案工作小组,并开始《国家突发公共事件总体应急预案》相应的研究立项。2004年1月,国务院召开了国务院各部门、各单位制定和完善突发公共事件应急预案工作会议。同年4月6日和5月22日,国务院办公厅分别印发《国务院有关部门和单位制定和修订突发公共事件应急预案框架指南》和《省(区、市)人民政府突发公共事件总体应急预案框架指南》,要求各省人民政府编制突发公共事件总体应急预案。2005年1月,温家宝总理主持召开国务院常务会议,原则通过《国家突发公共事件总体应急预案》。2005年7月,国务院召开全国应急管理工作会议,标志着中国应急管理纳入了经常化、制度化、法制化的工作轨道。

2006年1月1日,中国政府网正式开通,应急管理处在重要的位置,形成了整体性的应急管理脉络:突发事件、机构设置、工作动态、应急预案、应急演练、法律法规、科普宣教、典型案例。2006年1月8日,国务院授权正式颁布《国家突发公共事件总体应急预案》,国务院各有关部门已编制了国家专项预案25件和部门预案80件,全国31个省份的省级突发公共事件总体应急预案均已编制完成,我国政府的应急管理预案体系已见雏形。截至2007年11月底,我国制定各级各类应急预案130余万件,其中包括《防震减灾法》、《破坏性地震应急条例》和2007年11月1日正式实施的《突发事件应对法》等,我国应急管理的实践活动取得很大成效。