



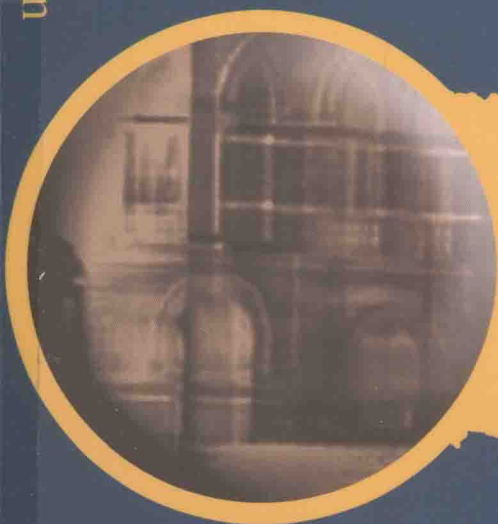
21
21 SHIJI

世纪应急管理经典文库
YINGJI GUANLI JINGDIAN WENKU

区域突发公共事件 应急联动体系研究

蒋 珩 © 著

The Research
about Urgent Joint
Action System for
Public Emergency in Region



华中科技大学出版社
<http://www.hustp.com>



21 世纪应急管理经典文库
21 SHIJI YINGJI GUANLI JINGDIAN WENKU

中南财经政法大学武汉学院博士科研启动金资助出版成果

区域突发公共事件 应急联动体系研究

The Research about Urgent Joint Action
System for Public Emergency in Region

蒋 珩 著



华中科技大学出版社
<http://www.hustp.com>

中国·武汉

图书在版编目(CIP)数据

区域突发公共事件应急联动体系研究/蒋珩著. —武汉:华中科技大学出版社, 2013.12

ISBN 978-7-5609-9496-3

I. ①区… II. ②蒋… III. ③突发事件-公共管理-区域管理-研究-中国
IV. ①D67

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 288247 号



区域突发公共事件应急联动体系研究

蒋 珩 著

策划编辑: 周小方

责任编辑: 曹 红

封面设计: 李 嫒

责任校对: 祝 菲

责任监印: 周治超

出版发行: 华中科技大学出版社(中国·武汉)

武昌喻家山 邮编: 430074 电话: (027)81321915

录 排: 武汉正风天下文化发展有限公司

印 刷: 华中理工大学印刷厂

开 本: 710mm×1000mm 1/16

印 张: 9.75 插页: 2

字 数: 195 千字

版 次: 2014 年 11 月第 1 版第 1 次印刷

定 价: 29.80 元



本书若有印装质量问题, 请向出版社营销中心调换
全国免费服务热线: 400-6679-118 竭诚为您服务
版权所有 侵权必究

21世纪应急管理经典文库

编委会

主任：陈小君（中南财经政法大学副校长，教授、博士生导师）

副主任：顾林生（清华大学城市规划设计研究院公共安全研究所所长，博士）

委员：（以姓氏笔画排序）

万鹏飞（北京大学首都发展研究院副院长，北京大学政府管理学院副教授、博士生导师，北京大学地方政府与地方治理研究中心主任）

王广辉（中南财经政法大学法学院教授、博士生导师）

李湖生（中国安全生产科学研究院副总工程师，教授、博士生导师）

刘静坤（最高人民法院刑事审判第三庭，法学博士）

陈安（中国科学院科技政策与管理科学研究所副研究员，河南大学应急管理研究所所长，博士）

刘国红（深圳市龙岗区应急指挥中心主任）

林鸿潮（中国政法大学应急法研究中心执行主任、副教授，法学博士）

胡振杰（国务院法制办公室秘书行政司副司长，法学博士）

游志斌（中国人民公安大学治安学院，法学博士）

黄建发（原中国地震局震灾应急救援司司长）

戚建刚（中南财经政法大学应急法研究所所长、教授、博士生导师）

章新生（湖北省人大常委会副秘书长，研究员）

■ 总 序 ■

□ Preface □

“有着 5000 多年历史的中华民族是压不垮的。只要全国人民团结一致，同舟共济，共渡难关，我们就一定能够战胜‘非典’这场重大灾害，把改革开放和现代化建设事业继续推向前进。这场灾害对政府、对全国人民都是一场考验。我相信，经历这场考验后，我们国家会更大踏步前进。”这是 2003 年 4 月 26 日温家宝总理在北京大学的一番讲话。当时，一场突如其来的“非典”危机正威胁着国人。“一个民族在灾难中失去的，必将在民族的进步中获得补偿，关键是要善于总结经验和教训。”这是 2003 年 6 月 17 日温家宝总理在北京中南海主持召开专家座谈会上的讲话。从某种意义上讲，总理的教诲为我们策划和组织出版这套“21 世纪应急管理经典文库”提供了最好的灵感，即我们需要用知识来总结灾难中的经验和教训，促进我国应急管理制度的建设，提高我国政府应对突发事件的能力，增强公民的自救和互救意识，完善应急法制和管理。

虽然从 2003 年经历“非典”事件以来，我国应急管理制度建设已经取得了不小的进步——应急预案粗具规模，应急体制也开始着手建设，应急机制较为完善，应急法制渐成体系，但也应当清醒地认识到我国政府应急管理才刚刚起步，学术界对应急管理的研究还存在许多不足。同时，各种具有新特点的、难以应对的危机事件却时有发生，应急管理面临日趋复杂的局面。因此，学术界集中资源对应急管理进行研究是十分必要的，而及时推出研究成果则具有极其重要的现实意义和理论价值。“21 世纪应急管理经典文库”的推出，可以说既符合我国应急管理实践的需要，也反映了从事应急管理学术研究的学者的心愿。它具有以下几个特点。

第一，运用交叉学科知识。危机事件的本质及应对危机事件的实际需要已经表明，试图运用某一学科的知识是无法有效解决该领域所涉及的复杂问题的，只有综合决策学、公共管理学、公法学，甚至是心理学等学科方面的知识，才能较为清楚地解释应急管理所面临的难题，并获得较为圆满的解决方案。为此，“21 世纪应急管理经典文库”大力倡导学术界打破学科的隔阂与樊篱，运用多学科的视角来研究应急管理。



第二,反映地方特色。虽然在全球化背景下,危机管理往往超越国界,具有了国际化的特点,但是这套文库却倡导总结和概括国内外地方政府的应急管理经验和教训,反映或体现地方政府应对危机的个性和特色,不刻意追求宏大叙事或长篇大论,只要真正能够总结出某一地方政府在应急管理方面的经验或教训,就符合文库的宗旨。

第三,侧重解决实际问题。虽然文库不乏一些创新性的应急管理理论,但其主要还是为了解决我国政府在应急管理中所面临的实际问题,其所总结的经验往往是某一地方政府已经实践并取得一定良好效果的方案,它所提出的解决问题方案也具有较强的可操作性。

第四,反映应急管理的最新理论与实践。危机事件层出不穷,应对危机事件的知识和技术也是日新月异。这一切都对政府应急管理和学术研究提出了挑战。这套文库十分强调对国内外应急管理理论与实务的最新研究的总结,以便为政府部门制定政策和学术研究提供较高的平台。

我国学术界对应急管理研究起步较晚,并且不同学科各自为政的现象比较严重,目前有分量、有深度,又能解决实际问题的成果较少。我们希望这套“21 世纪应急管理经典文库”能推动我国应急管理研究向前发展一步,以对改变我国应急管理研究的落后面貌有所贡献。当然,本套文库也会存在这样或那样的问题,我们希望学术界和实务部门的同志能够给予真诚的批评和指正,以使它更好地发展和成长。

是为序!

“21 世纪应急管理经典文库”编委会
2009 年 5 月

■ 前 言 ■

■ Introduction ■

人类跨入 21 世纪的最初几年,世界各地发生的突发公共事件就呈现出爆发频繁、影响大、波及范围广的特征。2001 年 9 月,恐怖分子劫持了 4 架民航客机撞击美国纽约世界贸易中心和华盛顿五角大楼,造成包括美国纽约地标性建筑世界贸易中心双塔在内的 6 座建筑被完全摧毁,其他 23 座高层建筑遭到破坏,美国国防部总部所在地五角大楼也遭到袭击。2003 年春季,一种新型冠状病毒 SARS 肆虐中国大地,并传染至其他国家,根据世界卫生组织 2003 年截至 8 月 7 日公布的数据,中国内地 14 个省份报告“非典”病例 5327 例,死亡 349 例。全球 32 个国家和地区报告“非典”病例 8422 例,死亡 919 例。2004 年 12 月,印度洋海啸给印尼、斯里兰卡、泰国、印度、马尔代夫等国造成巨大的人员伤亡和财产损失,在印度夺去约一万人生命,斯里兰卡四万余人遇难,而印尼的死伤人数为 23 万人之多。2005 年 8 月,飓风“卡特里娜”席卷美国五个州,给路易斯安那州、密西西比州及阿拉巴马州造成灾难性的破坏,用来分隔庞恰特雷恩湖和路易斯安那州新奥尔良市的防洪堤因风暴潮而决堤,该市八成地方遭洪水淹没。估计“卡特里娜”飓风造成至少 812 亿美元的经济损失,至少有 1833 人丧生,成为美国历史上破坏最大、死亡人数最多的飓风。这些突发公共事件的应急管理往往需要打破部门、地区之间的壁垒,统筹部署,集成资源,协同作战,有的甚至需要国家与国家之间的应急联动才能有效应对。其后不断发生的各种突发公共事件,也印证了这一点。

西方发达国家长期以来虽已建立起一套较为完善的突发事件应急管理体系,但这套体系基本上是按行政区域逐级分设的,在面对跨行政区域的突发事件时,暴露出应急响应迟缓,现场救援混乱,应对措施不力的缺陷。我国自 2003 年“非典”事件发生后,高度重视突发事件应急管理工作和应急管理研究。目前,从中央到地方各级政府已逐步建立健全应急管理体系和预警应急机制,政府应对各种突发事件和风险的能力大为提高。特别是单灾种风险管理的理论研究和实际应用方面取得了重要进展,自然灾害、生产安全领域成果丰硕,金融风险、社会风险等领域扎实推进。但总的来看,我国目前的应急管理仍以分领域、分部门为主,“重单项、轻综



合”、“重自我、轻协作”，难以实现跨地区、跨部门、跨行业的协调联动，难以有效应对复杂化、系统化、多样化的新型系统风险。在如何建立跨地区、跨部门和跨行业的应急管理体制机制，从整体上实现对各级各类突发事件风险的综合评估与联动处置方面，在应急管理的国际合作和联动方面，还有待深入研究。

2014年3月8日马来西亚航空公司MH370客机在吉隆坡飞往北京的途中与管制中心失去联系，其后印尼、马来西亚、越南、中国、新加坡、泰国、菲律宾、美国、澳大利亚、英国、新西兰等国的舰船及飞机参与联合搜救。该事件再次说明，在当今世界，各种各样的突发事件常以人们意想不到的时间和方式发生，在突发事件的处置中，只有按照应急管理的需要，对各种组织、人员、信息、技术、物质、资金等应急要素进行有机联结和资源整合，形成应急联动机制甚至是跨国联动机制，才能有效应对。对高效能应急联动体系的研究也就成为摆在应急管理理论工作者面前的一个重要课题。

本书对区域突发公共事件应急联动的一系列重要理论和实践问题进行了较为深入的探索，提出一个高效能的区域突发公共事件应急联动体系应包括完善的组织架构、缜密的预测预警机制、快速的应急联动机制、合理的应急联动资源储备利用等方面。并以三峡库区为实证对象，对其应急联动体系的构建进行了实证研究。我相信，该书的出版对从事应急管理的管理人员一定会有启发，对应急管理学科领域的研究也会有积极的促进作用。

2014年3月

■ 目 录 Contents ■

绪论	(1)
第一章 国内外应急管理理论与实践及面临的挑战	(8)
第一节 国内外相关理论研究的回顾	(8)
一、预警管理理论轨迹	(8)
二、危机管理的研究	(11)
三、复杂系统理论的研究	(14)
四、应急管理技术的研究	(15)
五、安全管理的研究	(18)
第二节 国内外应急联动管理现状	(20)
一、西方发达国家应急管理现状	(20)
二、我国应急管理现状	(22)
三、世界各国应急机制的构建特点	(23)
四、预警应急管理面临的挑战	(26)
第二章 区域突发公共事件应急联动体系构建的必要性、原则和功能	(29)
第一节 区域突发公共事件的特点	(29)
第二节 区域突发公共事件应急联动体系构建的必要性	(31)
第三节 区域突发公共事件应急联动体系的构建原则	(33)
第四节 区域突发公共事件应急联动体系的功能	(35)
一、功能分析	(35)
二、功能实现的条件	(36)
第三章 区域突发公共事件应急联动组织架构设计及运行机理	(39)
第一节 区域突发公共事件应急联动组织架构设计	(39)
一、组织理论及组织架构设计原理	(39)
二、区域突发公共事件应急联动组织架构设计	(43)
三、动态联动组织网络中各联动单位的职责调整	(45)



四、动态联动组织的运作流程·····	(48)
第二节 区域突发公共事件应急联动体系运行机理分析·····	(50)
一、系统复杂性分析·····	(50)
二、系统组织化状态分析·····	(53)
三、系统自组织演化的协同规律·····	(54)
四、系统耗散结构的形成和维持·····	(56)
第四章 区域突发公共事件预警机制分析·····	(58)
第一节 区域突发公共事件预警机制运作的基本原理和功能·····	(58)
第二节 区域突发公共事件预警机制的监测预控系统分析·····	(59)
一、完善监测预控系统的必要性·····	(59)
二、监测预控系统的运行模式·····	(60)
第三节 突发公共事件的分类分级·····	(64)
一、突发公共事件分类分级的意义和特点·····	(64)
二、突发公共事件分类体系构建·····	(66)
三、突发公共事件分级体系的构建·····	(67)
第四节 区域突发公共事件应急预案制定·····	(68)
一、应急预案制定的原则·····	(68)
二、应急预案的体系和逻辑结构·····	(69)
三、应急预案编制的原理和步骤·····	(71)
第五章 区域突发公共事件应急联动机制分析·····	(74)
第一节 区域突发公共事件应急联动机制的特点·····	(74)
第二节 区域突发公共事件应急联动机制的现代信息、通信技术支持 ·····	(76)
第三节 区域突发公共事件应急联动机制的运作程序·····	(78)
第四节 区域突发公共事件应急联动中的信息发布·····	(83)
第五节 区域突发公共事件应急联动管理协调机制的优化·····	(85)
一、政府应急决策指挥·····	(85)
二、部门协同合作·····	(85)
三、公众参与·····	(86)
四、公众监督·····	(86)
第六章 区域突发公共事件应急联动的资源配置·····	(87)
第一节 区域突发公共事件应急资源储备·····	(87)
一、突发事件应急资源储备的基本内容·····	(87)
二、区域突发公共事件应急物资储备体系的构建·····	(90)
第二节 区域突发公共事件应急资源配置模式·····	(93)



一、应急联动资源配置网络化模型·····	(93)
二、应急资源储备最优量分析·····	(94)
第三节 区域突发公共事件应急资源的调配·····	(95)
一、应急资源调度关键支撑技术·····	(95)
二、应急资源的调配步骤·····	(97)
三、应急资源缺口的采购、运输·····	(100)
第七章 区域突发公共事件应急管理中的法律问题·····	(102)
第一节 政府应急管理法律制度的一般法理·····	(102)
第二节 政府应急管理法制化的一般原则·····	(104)
第三节 我国政府应急管理法律制度的完善·····	(106)
一、我国现有应急制度的主要问题·····	(106)
二、我国现有的政府应急管理法律体系·····	(106)
三、我国现有应急管理的主要法律制度·····	(110)
第八章 区域突发公共事件应急管理能力评价体系分析·····	(114)
第一节 我国开展区域突发公共事件应急能力评价的社会背景·····	(114)
第二节 区域突发公共事件应急管理能力评价的内容·····	(115)
第三节 评价体系的构建与实施·····	(116)
第四节 区域突发公共事件应急能力评价的实施路径与方法·····	(118)
一、模糊综合评价法介绍·····	(118)
二、模糊综合评价法在区域应急能力评价中的应用·····	(120)
第九章 实证案例——三峡库区应急联动体系设想·····	(121)
第一节 对三峡库区的实证分析·····	(121)
一、三峡库区概况·····	(121)
二、三峡库区公共安全隐患·····	(122)
第二节 三峡库区突发事件应急联动组织架构设计·····	(124)
第三节 三峡库区突发事件应急管理的运行机制分析·····	(128)
第四节 三峡库区应急资源支撑体系·····	(130)
一、三峡坝区应急联动的主要物资资源·····	(130)
二、三峡坝区应急资源储备基地选址及资源调度·····	(133)
三、应急资源的管理机制·····	(135)
第十章 总结与展望·····	(136)
参考文献·····	(140)
后记·····	(146)

绪论

世界一直充满着不确定性。人类自产生以来就在与各种突如其来的灾害作斗争，在人类文明程度不断提高的过程中，这种危害自身生命和财产安全的突发事件不仅来自自然界，而且也来自人类自身的矛盾和冲突，而人类在应对过程中也从最初的无序自救发展为有组织的救援。从现代社会发展的特点来看，一方面，人类认识世界和控制自然的能力不断提高；另一方面，人与人，人与自然、社会组织之间的竞争和冲突也不断加剧。人类在利用高科技、高度发达的生产力创造高度舒适、高度便捷的生活的同时，也埋下了对自然界生态的损害、对高科技的过度依赖以及由社会发展不平衡造成的种种隐患和风险。随着经济全球化和信息化进程的加快，社会复杂性、关联性和相互依存性也随之增强，现代社会在发展速度加快的同时，也变得更加脆弱，在高速发展的背后，隐藏着多种危机。进入21世纪以来，各种突发事件爆发频率急剧上升，诱发因素日益多元化，这些事件的形式各种各样，其不良后果大多具有连带性、辐射性、多样性和行进性等特点，影响领域也愈加广泛。资料显示，我国近几年每年突发事件高达120万起，造成至少20万人死亡，170万人（次）伤残，200万户家庭因此陷入贫困，2亿人（次）受到不同程度的影响，直接损失达3000亿元人民币以上。^①在上述伤亡人数中，有相当多的人是因为不能及时避险或不能得到及时、有效的救治而受到伤害，从而造成国家、社会、家庭、个人的大量损失和负担。只有遏制和化解突发事件造成的灾难，才可以减少以至阻止不良后果的蔓延、放大，保持社会心理健康和公民信心，加快恢复进程。

突发公共事件，也称危机事件，是指在社会生活中突然发生的、严重危及社会安全和公共秩序、有可能或已经造成重大损失，需要政府立即采取应对措施加以处理的公共事件。突发公共事件包括：由于不可抗力导致的地震、洪水、海啸、飓风、干旱等自然灾害，如美国的“卡特里娜”飓风、印度洋海啸；因人为因素引起的重大事故，如苏联切尔诺贝利核电站核泄漏、我国吉化爆炸引起松花江水体污染、甬台温线列车追尾事件；现代化进程中对生态和生存环境产生破坏引起的公共卫生事件，如“非典”的流行、禽流感；社会矛盾激化而产生的群体性事件、敌对势力破坏导致的恐怖事件、国家与国家或民族间的战争或冲突，如美国的“9·11事件”、中国新疆近年发生的多起暴力袭警事件；经济发展失衡

^① 李秋萌. 中国年突发事件120万起直接损失超3000亿 [N]. 京华时报, 2011-03-13.



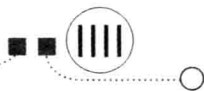
造成的金融危机，如东南亚金融风暴。由于突发公共事件具有不确定性、紧急性、威胁性，这就要求国家建立专门的常设行政机构，通过有效利用社会资源对其进行预防和控制，使其负面影响减少到最小。一个国家是否具备现代意义上的应急管理能力，能否应对突发事件，不仅关系到国家安全和社会稳定，更关系到人民的生命财产安全，还将对整个经济社会发展产生广泛而持续的影响。联合国已专门提出“与危机共存”的战略思维，强调将突发事件应急管理纳入社会和组织的常态管理中。

西方发达国家长期以来已逐渐建立起一套较为完善的突发事件应急管理体系，能够在整体治理能力的基础上，通过法制化的手段，将突发事件应对计划、核心协调机构、危机应对网络和社会应对能力包容在体系中，政府通过监测、预警、预控、预防、应急处理、评估、恢复等措施，防治可能发生的危机，处理已经发生的危机，达到减少损失、将危险化为机会的目的，以保护公民的人身权和财产权，维护国家安全。这套应急管理体系基本上是按行政区域逐级分设的。

但现实生活中存在着多种多样的区域，除了根据国家行政管理需要划分的行政区域外，还有根据自然特征划分的自然区（气候区、河川流域区等），根据语言、文化特征划分的民族聚居区域，根据人类经济活动的内聚性而划分的经济区域，以及以水利枢纽、基础设施、战略设施为核心覆盖的区域等。这些区域由于地理位置不同、经济发展程度不同、战略地位不同、文化特征不同，可能出现的灾害、事故以及危害公共安全的突发事件种类也不同，这些区域在空间覆盖范围上与行政区域有错位与重合。例如我国以大型水利枢纽为核心形成的三峡库区，西至重庆江津市先锋镇，东至湖北宜昌三峡大坝，长达 660 公里，水域面积 1000 平方公里，它具有防洪、发电、航运、旅游等综合效益。^①然而，三峡库区的水路交通（如航道、港口和船舶等）、电航调度（如水力发电、船闸协调等）、社区意外因素（疫情、动乱、恐怖事件等）、三峡工程带来的自然环境变迁（库区的地质灾害、水质污染、水产动物的病害等）等以及由于上述因素的共同作用，均可单因素或多因素互动而诱发库区突发事件，并导致社会连锁响应，其结果可能产生社会性恐慌事件，并可演化成区域性社会危机甚至是国家危机。这种区域突发公共事件的应急管理往往需要打破部门、地区之间的壁垒，统筹部署，集成资源，协同作战。

特别是进入 21 世纪以来，全球突发公共事件所波及的范围甚至需要国家与国家之间的应急联动才能有效遏止，如禽流感病毒是以禽类迁徙的路径为传播链的，凡是禽类迁徙时所经过的国家和地区都存在爆发公共卫生突发事件的潜在威

^① 长江三峡通航管理局：《三峡工程围堰发电期通航指南》，湖北省内部图书准印证 [2003] 鄂宜图内字第 90 号。



胁。禽流感病毒最初只在禽类中传播,但从20世纪末起发现该病毒出现了新的变异,必须高度重视的是,这种历来只威胁家禽生命的病毒,在出现了新的变异后能够传染给哺乳动物甚至是人类。1997年5月,中国香港地区的一个养鸡场出现了这一区域首例禽流感病例。在随后的几个月里,禽流感病毒迅速蔓延,大批感染了该病毒的家鸡死亡。经专家认定,导致香港特区家禽大规模死亡的罪魁祸首是H5N1型禽流感病毒。1997年8月,香港一名3岁的男童因感染禽流感而死亡。这也是全球首宗人类感染H5N1的个案。在随后的几个月中,共有18个人感染禽流感病毒,其中6人死亡。为了阻止H5N1型禽流感病毒进一步向人类传播,香港特区政府宰杀了130万只家鸡。这也是目前被认为是世界上最严重的一次禽流感爆发。^①2003年3月,一场突如其来的禽流感袭击了有郁金香之国美誉的荷兰。3月1日,荷兰东部靠近德国边界的6个农场中发现了H7N7型禽流感病毒。荷兰政府随即发布命令,要求所有农场暂停鸡鸭及其蛋类产品的转运和销售,并在被发现禽流感的农场方圆10公里范围内划定警戒区。到3月3日,有禽流感疫情的农场已升至13家。同一天,为了防止疫情向欧洲其他国家蔓延,欧盟宣布全面禁止荷兰活禽及其蛋品出口。禽流感给世界上最大的家禽出口国之一的荷兰带来沉重打击。在短短几周内,共有约900个农场内的1400万只家禽被隔离,1800多万只病鸡被宰杀。而更为严峻的是,在疫情爆发期间,共有80人感染了禽流感病毒,其中一名57岁的荷兰兽医在对病鸡进行检验时感染病毒,并死于禽流感引起的肺炎并发症。此后,H7N7型禽流感在整个欧洲蔓延开来,与荷兰毗邻的比利时和德国均出现了禽流感病毒感染病例。这也是目前世界上禽流感传播范围最广的一次。^②2013年中国发现全球首例人类感染H7N9型禽流感的病例,两人死亡。在中国卫生部发现人体感染禽流感的病例后,出于对未知病毒的恐慌,H7N9已经在一些国家和地区引起不安。H1N1、H5N1、H7N9均为庞大而复杂的流感病毒家族变异出的致命性病毒,面对威胁人类生命安全的新型病毒,国际合作是必需的,这种合作可以包括疾病流行的信息交换、样品交换、科研合作、国家间的流行性疾病的防控协作、与世界卫生组织的密切联系等不同层次。^③

2004年12月26日印度洋大地震引发高达30米的海啸,波及范围远至波斯湾的阿曼、非洲东岸索马里及毛里求斯、留尼汪等国,地震及震后海啸对东南亚及南亚地区造成巨大伤亡,印尼受袭最为严重。据印尼卫生部称,该国共有238945人死亡或失踪。已经确认死亡的人数达到111171人,失踪人数则为

① 信宣. 严密防范港澳禽流感 [N]. 中国国门时报, 2001-05-21.

② 田国彬, 李雁冰, 陈化兰. 浅谈对荷兰等地高致病力禽流感的认识 [N]. 中国畜牧报, 2003-07-20.

③ 方芳. 人感染H7N9禽流感纳入法定传染病 [N]. 北京日报, 2013-11-15.



127774 人。泰国确认遇难者总人数约为 5393 人,其中超过 1000 人为外国人。斯里兰卡是受袭严重程度仅次于印尼的国家,其遇难者总人数约为 30957 人,失踪者人数约为 5637 人。在印度,官方确认的死亡人数约 10749 人,失踪人数约为 5640 人。缅甸共有 61 人在海啸中遇难,而联合国估计该国死亡人数约为 90 人。马尔代夫至少有 82 人遇难。马来西亚警方称,该国共有 68 人遇难,大部分为槟榔屿居民。孟加拉国则有 2 人死亡。非洲东海岸也有人员在海啸中遇难,其中索马里死亡 298 人,坦桑尼亚死亡 10 人,肯尼亚死亡 1 人。印度洋海啸已经发展成为一场牵涉多方利益的人类灾难,因而在救援工作中各有关国家和国际组织目标一致,既有分工也有合作。在全球化时代,灾难和风险成为推动人类参与跨国合作、全球治理、区域治理的重要动力,而印度洋沿岸地区的救灾工作,就是一个典型的区域治理课题。时任总理温家宝在印尼雅加达的救灾峰会上建议启动多项区域治理机制,就海啸联合预警体系来说,不仅印度洋沿岸地区要建立一个,中国也建议与东南亚国家共建一个。^①

上述事件说明,如何根据不同区域特点,构建应对区域突发公共事件的高效能的应急联动体系,使该体系在常态下具有预警预报功能,在非常态下具有快速响应功能,已成为摆在世界各国面前迫切需要加以研究和解决的重大现实问题。

一个高效能的区域突发事件应急联动体系应包括完善的组织架构、缜密的预测预警机制、快速的应急联动机制、合理的应急联动资源储备利用等内容,本文拟以此为主线展开研究,运用系统分析法和实证方法,对其运作机理进行探索。全文共分五部分,第一部分国内外应急管理现状及面临的挑战,内容包括绪论和第一章;第二部分区域突发公共事件应急联动体系的构建及运行机理、机制分析,内容包括第二、三、四、五、六章;第三部分区域突发公共事件应急联动体系的法律保障及能力评价,内容包括第七、八章;第四部分实证分析,内容包括第九章;第五部分全文总结,内容包括第十章。

第一章回顾预警管理理论、危机管理理论、复杂系统理论、应急管理技术研究、安全管理理论中有关公共突发事件应急管理的研究,分析了国内外应急管理现状,认为国内外在应急管理上的共同点表现为:管理理念的转化;设立专门机构统一应对危机;将应急管理模式基本归结为美、俄、日三种模式;强调跨部门、跨地区联动效应;强化情报信息的统一收集和处理;重视危机管理的法制化建设和应急预案的制定;强调对突发事件进行分级预警管理。进入 21 世纪以来,各国突发事件的应急管理越来越多地表现出跨行政区划的管理特点,应急管理面临的新挑战是:区域突发事件预警应急联动体系亟待构建。

第二章分析区域突发公共事件的特点及对应急管理的要求,认为区域突发公



共事件的特点表现在：(1) 与自然条件和社会环境有很强的相关性。(2) 事件发生具有一定的突发性。(3) 事件的影响具有广泛性。(4) 事件一旦发生通常具有链状衍生性。(5) 有关事件信息不充分。鉴于区域突发公共事件的特点，有必要构建与其相适应的应急联动体系，提高应急处置的快速响应能力和相关部门、地区的快速联合行动的能力，以使事件萌芽时或发生之初就迅速控制局面，斩断事件传递链，使损失减少到最小。同时提出了跨行政区的区域突发公共事件应急联动体系的构建原则是：(1) 公益目标原则。(2) 依法原则。(3) 精简高效原则。(4) 利于资源整合利用原则。(5) 适应环境原则。(6) 以人为本原则。(7) 利于科学决策原则。(8) 利用现代技术原则。该体系的功能有：(1) 预防功能。(2) 应急功能。(3) 善后功能。

第三章根据区域突发公共事件应急管理的要求，提出跨行政区的区域突发事件应急联动组织宜设计为动态联动组织，这种动态联动组织是以政府应急管理法律法规为基础建立的动态连接体，应急指挥中心是它的核心组织，其周围围绕着众多独立的联动单位。这些联动单位有紧密的纵向与横向联系，并由应急指挥中心进行协调，从而形成一种网络。网络式组织结构的基础是计算机网络化，以突发事件的类型和级别作为任务的结合点，常态下各联动单位根据自己本单位职责对突发事件进行预测预控，非常态下对突发事件应急处置快速响应。区域突发公共事件应急联动体系是一个开放的、具有非线性特征的复杂巨系统，它具有自组织特性，它的运作遵循协同学规律。这个复杂的巨系统包含许多小系统，系统的协同作用有利于耗散结构的形成，耗散结构一旦形成就具有抗干扰性。当突发事件危及耗散结构时，它会走向在另一个阈值情况下去形成一种新的“活”的稳定有序的组织——新耗散结构。

第四章对区域突发公共事件预警机制进行分析，认为预警机制运作的基本原理是，预警管理人员依照预警目标确定不同的预警监测指标，确定预警监测指标的标准，并用这些标准对预警管理对象实施控制。预警管理系统是由相互联系、相互依存、相互作用的诸多元素有机组成的复合体，它包括对突发事件的监测预控、分类分级以及应急预案的制定等内容。监测预控系统的主要任务是及时发现警兆，准确把握致错因子及其未来发展趋势和演变规律。突发事件的分类分级是建立预警机制的核心技术和基础工作之一，它是通过系统地分析突发事件的起因、性质、影响和危害程度等特征，建立起处置资源、启动预案和突发事件特征的关系，从而构建科学的分类分级体系，为预案及预案库的建立打下基础，并指导突发事件预警应急管理的决策者快速准确地选择预案。本章对构建突发事件分级分类体系的步骤进行了探讨。应急预案是政府和企事业单位为降低突发事件后果的严重程度，以对危险源的评价和事故预测后果为依据而预先制定的突发事件控制和抢险救灾方案，是突发事件应急救援活动的行动指南。本章亦探讨了区域



突发公共事件应急预案体系，应急预案的编制步骤，应急预案的逻辑结构。

第五章对区域突发事件应急联动机制进行分析，认为区域突发公共事件应急联动就是政府将财政、公安、消防、急救、交警、公共事业、卫生、武警等部门和相关资源（如车辆、物资、人员等）纳入到一个统一的指挥调度系统，协调指挥各相关部门，向社会公众提供紧急救助服务的联合行动。本章提出区域突发事件应急联动机制的高效运作有赖于现代信息、通信技术的支撑。以计算机技术作支撑的综合通信平台，对于保障应急指令的迅速传递，加强各部门之间的相互协调，保持信息传递的畅通无阻，具有重要作用。通过地理信息系统（GIS）、全球定位系统（GPS）、卫星遥感系统（RS）等先进技术的开发、研制和配备，建立起智能化交通运输网络、现场指挥系统、领导辅助决策系统、信息发布系统，使应急联动中心能在第一时间选择最佳方案，快速响应，迅速联动，实时监控，使突发事件造成的损失最小化。应急联动的运作程序包括接警、对突发事件等级的识别、召开对策会议、启动应急联动程序、对事件现场状态和潜在危害的监测和评估、善后处理和恢复重建。

第六章分析应急资源的配置问题。突发事件应急资源的储备，是实施紧急救助、安置灾民的基础和保障。它主要包括救灾物资储备、应急设备储备与设施储备、预防突发事件的技术储备和救灾人才储备等内容。根据民政部的要求，应急物资储备体系必须覆盖全国各个地区，同时为各个地区重特大突发事件应急工作服务。区域应急管理能力的强弱不仅取决于区域拥有核心资源的数量，而且更多地取决于区域协调所需核心资源的能力。由于区域安全管理工作的复杂性，因此，必须将资源共享与信息共有的区域应急管理模式有机地集成在一起，形成以信息化和资源化为特征的纵横交错的区域应急联动资源配置网络结构。在应急资源网络化模型中，应急资源储备基地里储备的资源并非越多越好，因为突发事件的发生是随机的，应急资源的需求也就是随机的，储备资源过多，将会造成浪费。但如果储备资源不足，一旦发生突发事件就会因资源匮乏而降低应急处置效果。因此存在一个最佳储备量问题。当重特大突发事件或某类特殊的突发事件发生时，储备的应急资源就有可能出现缺口，这时就存在应急采购和运输的问题。本章对此进行了探讨。

第七章对应急管理中的法律问题进行探讨，认为政府的管理活动受到宪法的限制。政府必须从宪法的规定中获得行为和行使行政管理权力的依据，法治行政的原则又要求政府将行使应急管理的各项权力紧紧地限制在宪法规定的范围之内，由此产生了政府应急管理体制。所以，在现代法治社会中，加强对政府应急管理的理论研究和制度建设，首先要从法治原则的要求出发，将政府应急管理严格地限制在法治行政的范围之内来加以讨论。我国目前的政府应急管理的法律体系主要是由以下几个方面构成：战争状态法、紧急状态法、戒严法、灾害应急