

“十二五”国家重点图书出版规划项目



公共安全应急管理丛书

# 公共安全与应急管理

范维澄 闪淳昌 等◎著



科学出版社



“十二五”国家重点图书出版规划项目



公共安全应急管理丛书

# 公共安全与应急管理

范维澄 闪淳昌 等◎著

科学出版社

北京

## 内 容 简 介

本书是在国家自然科学基金委员会“非常规突发事件应急管理研究”重大研究计划的支持下完成的。“非常规突发事件应急管理研究”重大研究计划是跨学科的研究计划,重视推动管理科学、信息科学、行为科学等多学科的交叉融合及其在突发事件应急管理中的基础研究应用。本书由重大研究计划的指导专家组成员和集成项目负责人及其团队共同完成,具有鲜明的多学科特色,内容涵盖我国应急管理的发展历程、基础理论、情景构建、应急状态下的行为与决策、应急大数据、应急准备与应急预案、平行应急管理、综合应急的集成方法与平台等,体现了公共安全应急管理领域的前沿成果。

本书可供公共安全领域的研究人员作为学术参考,也可供政府应急管理部门及大型企业的相关工作人员作为工作参考,亦可作为公共安全领域的研究生学习参考书。

### 图书在版编目(CIP)数据

公共安全与应急管理/范维澄等著. —北京:科学出版社,2017.9

(公共安全应急管理丛书)

“十二五”国家重点图书出版规划项目 国家出版基金项目

ISBN 978-7-03-054289-2

I. ①公… II. ①范… III. ①公共安全-安全管理 IV. ①

D035.29

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第213353号

责任编辑:马跃 李莉 王丹妮/责任校对:王瑞

责任印制:霍兵/封面设计:无极书装

科学出版社 出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

中国科学院印刷厂 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

\*

2017年9月第一版 开本:720×1000 1/16

2017年9月第一次印刷 印张:28

字数:550 000

定价:196.00元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

## 丛书编委会

### 主 编

范维澄 教 授 清华大学

郭重庆 教 授 同济大学

### 副主编

吴启迪 教 授 国家自然科学基金委员会管理科学部

闪淳昌 教授级高工 国家安全生产监督管理局

### 编 委 (按姓氏拼音排序)

曹河圻 研究员 国家自然科学基金委员会医学科学部

邓云峰 研究员 国家行政学院

杜兰萍 副局长 公安部消防局

高自友 教 授 国家自然科学基金委员会管理科学部

李湖生 研究员 中国安全生产科学研究院

李仰哲 局 长 国家发展和改革委员会经济运行调节局

李一军 教 授 国家自然科学基金委员会管理科学部

刘 克 研究员 国家自然科学基金委员会信息科学部

刘 奕 副教授 清华大学

刘铁民 研究员 中国安全生产科学研究院

陆俊华 副省长 海南省人民政府

孟小峰 教 授 中国人民大学

邱晓刚 教 授 国防科技大学

汪寿阳 研究员 中国科学院数学与系统科学研究院

王 垒 教 授 北京大学

王 宇 研究员 中国疾病预防控制中心

王飞跃 研究员 中国科学院自动化研究所

王岐东	研究员	国家自然科学基金委员会计划局
翁文国	教授	清华大学
吴刚	研究员	国家自然科学基金委员会管理科学部
杨列勋	研究员	国家自然科学基金委员会管理科学部
于景元	研究员	中国航天科技集团 710 所
张辉	教授	清华大学
张维	教授	天津大学
周晓林	教授	北京大学
邹铭	副部长	民政部

# 总 序

自美国“9·11”事件以来，国际社会对公共安全与应急管理的重视度迅速提升，各国政府、公众和专家学者都在重新思考如何应对突发事件的问题。当今世界，各种各样的突发事件越来越呈现出频繁发生、程度加剧、复杂复合等特点，给人类的安全和社会的稳定带来更大挑战。美国政府已将单纯的反恐战略提升到针对更广泛的突发事件应急管理的公共安全战略层面，美国国土安全部 2002 年发布的《国土安全国家战略》中将突发事件应对作为六个关键任务之一。欧盟委员会 2006 年通过了主题为“更好的世界，安全的欧洲”的欧盟安全战略并制订和实施了“欧洲安全研究计划”。我国的公共安全与应急管理自 2003 年抗击非典后受到从未有过的关注和重视。2006 年和 2007 年，我国相继颁布实施了《国家突发公共事件总体应急预案》和《中华人民共和国突发事件应对法》，并在各个领域颁布了一系列有关公共安全与应急管理的政策性文件。2014 年，我国正式成立“中央国家安全委员会”，习近平总书记担任委员会主席。2015 年 5 月 29 日中共中央政治局就健全公共安全体系进行第二十三次集体学习。中共中央总书记习近平在主持学习时强调，公共安全连着千家万户，确保公共安全事关人民群众生命财产安全，事关改革发展稳定大局。这一系列举措，标志着我国对安全问题的重视程度提升到一个新的战略高度。

在科学研究领域，公共安全与应急管理研究的广度和深度迅速拓展，并在世界范围内得到高度重视。美国国家科学基金会（National Science Foundation, NSF）资助的跨学科计划中，有五个与公共安全和应急管理有关，包括：①社会行为动力学；②人与自然耦合系统动力学；③爆炸探测预测前沿方法；④核探测技术；⑤支持国家安全的信息技术。欧盟框架计划第 5~7 期中均设有公共安全与应急管理的项目研究计划，如第 5 期（FP5）——人为与自然灾害的安全与应急管理，第 6 期（FP6）——开放型应急管理系统、面向风险管理的开放型空间数据系统、欧洲应急管理信息体系，第 7 期（FP7）——把安全作为一个独立领域。我国在《国家中长期科学和技术发展规划纲要（2006—2020 年）》中首次把公共安全列为科技发展的 11 个重点领域之一；《国家自然科学基金“十

“一五”发展规划》把“社会系统与重大工程系统的危机/灾害控制”纳入优先发展领域；国务院办公厅先后出台了《“十一五”期间国家突发公共事件应急体系建设规划》、《国家突发事件应急体系建设“十二五”规划》、《国家综合防灾减灾规划（2011—2015年）》和《关于加快应急产业发展的意见》等。在863、973等相关科技计划中也设立了一批公共安全领域的重大项目和优先资助方向。

针对国家公共安全与应急管理的重大需求和前沿基础科学研究的需求，国家自然科学基金委员会于2009年启动了“非常规突发事件应急管理研究”重大研究计划，遵循“有限目标、稳定支持、集成升华、跨越发展”的总体思路，围绕应急管理中的重大战略领域和方向开展创新性研究，通过顶层设计，着力凝练科学目标，积极促进学科交叉，培养创新人才。针对应急管理科学问题的多学科交叉特点，如应急决策研究中的信息融合、传播、分析处理等，以及应急决策和执行中的知识发现、非理性问题、行为偏差等涉及管理科学、信息科学、心理科学等多个学科的研究领域，重大研究计划在项目组织上加强若干关键问题的深入研究和集成，致力于实现应急管理若干重点领域和重要方向的跨域发展，提升我国应急管理基础研究原始创新能力，为我国应急管理实践提供科学支撑。重大研究计划自启动以来，已立项支持各类项目八十多项，稳定支持了一批来自不同学科、具有创新意识、思维活跃并立足于我国公共安全与应急管理领域的优秀科研队伍。百余所高校和科研院所参与了项目研究，培养了一批高水平研究力量，十余位科研人员获得国家自然科学基金“国家杰出青年科学基金”的资助及教育部“长江学者”特聘教授称号。在重大研究计划支持下，百余篇优秀学术论文发表在SCI/SSCI收录的管理、信息、心理领域的顶尖期刊上，在国内外知名出版社出版学术专著数十部，申请专利、登记软件著作权、制定标准规范等共计几十项。研究成果获得多项国家级和省部级科技奖。依托项目研究成果提出的十余项政策建议得到包括国务院总理等国家领导人的批示和多个政府部门的重视。研究成果直接应用于国家、部门、省市近十个“十二五”应急体系规划的制定。公共安全与应急管理基础研究的成果也直接推动了相关技术的研发，科技部在“十三五”重点专项中设立了公共安全方向，基础研究的相关成果为其提供了坚实的基础。

重大研究计划的启动和持续资助推动了我国公共安全与应急管理的学科建设，推动了“安全科学与工程”一级学科的设立，该一级学科下设有“安全与应急管理”二级学科。2012年公共安全领域的一级学会“公共安全科学技术学会”正式成立，为公共安全领域的科研和教育提供了更广阔的平台。在重大研究计划执行期间，还组织了多次大型国际学术会议，积极参与国际交流合作。在世界卫生组织的应急系统规划设计的招标中，我国学者组成的团队在与英、美等国家的技术团队的竞争中胜出，与世界卫生组织在应急系统的标准、设计等方面开展了

密切合作。我国学者在应急平台方面的研究成果还应用于多个国家，取得了良好的国际声誉。各类国际学术活动的开展，极大地提高了我国公共安全与应急管理在国际学术界的声望。

为了更广泛地和广大科研人员、应急管理工作以及关心、关注公共安全与应急管理问题的公众分享重大研究计划的研究成果，在国家自然科学基金委员会管理科学部的支持下，由科学出版社将优秀研究成果以丛书的方式汇集出版，希望能为公共安全与应急管理领域的研究和探索提供更有力的支持，并能广泛应用到实际工作中。

为了更好地汇集公共安全与应急管理的最新研究成果，本套丛书将以滚动的方式出版，紧跟研究前沿，力争把不同学科领域的学者在公共安全与应急管理研究上的集体智慧以最高效的方式呈现给读者。

重大研究计划指导专家组



# 前 言

现代文明是由人类与自然组成的耦合系统，呈现出复杂巨系统的典型特征，越复杂的系统往往越脆弱。近年来频发的非常规突发事件更突显出现代社会对公共安全与应急管理科学研究的迫切需求。

非常规突发事件应急管理需要创新的学术思想。非常规突发事件的应急管理是“情景依赖”的，需要将“情景”作为科学研究的基本参量和问题构造的基础假设加以考虑，同时，非常规突发事件应急管理具有特殊的研究边界条件。非常规突发事件的应急管理涉及决策科学、信息科学、行为心理等多个学科的研究领域，它们面临着共同的特殊边界条件，如极端环境条件、时间和资源紧张、信息匮乏和过剩、心理压力巨大、目标利益冲突、系统结构复杂变化、社会经济文化特征明显等。非常规突发事件应急管理的科学问题呈现明显的多学科交叉特点。特定约束条件下的应急决策研究涉及管理科学、信息科学、心理科学和组织行为学等学科；信息的融合、传播、特别分析处理和知识发现对于应急决策是至关重要的，这方面的研究涉及信息科学、管理科学、心理科学、组织行为学等学科；而应急决策和执行过程中会产生行为偏差和非理性的问题，其研究涉及组织行为学、心理科学、管理科学、信息科学等学科。

本书由清华大学公共安全研究院范维澄院士、国家安全生产监督管理总局前局长闪淳昌教授总体构思设计。全书内容共分八章，第一章由国家安全生产监督管理总局闪淳昌、北京师范大学社会发展与公共政策学院周玲、国家安全生产应急救援指挥中心秦绪坤、北京城市系统工程研究中心朱伟、北京师范大学社会学学院刘冰合作撰稿；第二章由清华大学公共安全研究院范维澄、刘奕合作撰稿；第三章由中国安全生产科学研究院刘铁民统稿，其中第一节、第三节由刘铁民撰稿，第二节由中国安全生产科学研究院刘铁民、李湖生合作撰稿，第四节由中国安全生产科学研究院刘铁民、国家行政学院邓云峰合作撰写，第五节由国家行政学院王永明、中国安全生产科学研究院刘铁民合作撰稿；第四章由北京大学心理与认知科学学院周晓林、王垒、沈波、杜伟合作撰稿；第五章由中国人民大学信息学院孟小峰统稿，其中第二节由中国科学院计算机网络信息中心黎建辉撰稿，第三

节由北京工业大学计算机学院丁治明撰稿，其他各节由中国人民大学信息学院孟小峰撰稿；第六章由中国安全生产科学研究院李湖生统稿，其中第一节第一小节，第二节第一、二小节，第三节第一小节，第四节第二小节由李湖生撰稿，第一节第二小节和第二节第三小节由哈尔滨工业大学李向阳撰稿，第三节第二小节由大连理工大学荣莉莉撰稿，第二节第四小节和第四节第一小节由清华大学彭宗超、刘宝霞撰稿，第四节第三小节由中国科学院大学黄钧和朱建明合作撰稿，第四节第四小节由同济大学王坚撰稿，第四节第五小节和第五节由中国安全生产科学研究院李湖生、李群和国家行政学院邓云峰合作撰稿；第七章由国防科技大学邱晓刚、陈彬合作撰稿；第八章由清华大学公共安全研究院张辉统稿，其中第一节由清华大学公共安全研究院张辉、刘奕和中国人民公安大学治安学院刘艺合作撰稿，第二节由北京大学生命科学学院陆昌勤及其合作团队撰稿，第三、四节由清华大学公共安全研究院张辉、刘晓栋合作撰稿，第五节由清华大学公共管理学院薛澜教授团队撰稿，第六节由清华大学公共安全研究院杨锐、中国科学院计算机网络信息中心郭旦怀、中国人民大学信息学院许伟、中国科学院自动化研究所曹志冬、北京邮电大学网络空间安全学院邓小龙、华中科技大学自动化学院祁超合作撰稿，第七节由清华大学公共安全研究院张辉撰稿。全书由清华大学公共安全研究院刘奕统稿。

本书的构思和完成得到国家自然科学基金委员会“非常规突发事件应急管理研究”重大研究计划集成项目（No.91224008，No.91024032，No.91024031，No.91024030）的支持，也得到参与集成研究的众多科研单位、科研人员的大力支持。

书中或有不妥之处，恳请广大读者批评指正。

作者

2017年7月

# 目 录

第一章 我国应急管理的实践与展望	1
第一节 回顾与启示	2
第二节 态势与特点	11
第三节 实践与展望	23
第二章 公共安全的三角形理论模型	47
第一节 灾害要素	48
第二节 灾害要素与突发事件	55
第三节 承灾载体	60
第四节 应急管理	72
参考文献	80
第三章 重大突发事件情景构建与应急准备	82
第一节 应急准备中存在系统脆弱性	82
第二节 危机型突发事件及其应急准备	89
第三节 重大事故灾难情景构建理论与方法	101
第四节 现代应急预案体系概念设计与技术方法	122
第五节 情景构架案例：大城市地铁遭受恐怖袭击情景构建简述	135
参考文献	155
第四章 心理学视角下的突发事件应对	158
第一节 人脑决策的特点	160
第二节 时间压力及其心理学应对	164
第三节 风险决策与应急管理	168
第四节 群体决策及其心理学启示	179
第五节 应急应对现状调查	184
参考文献	185
第五章 应急云计算与大数据	190
第一节 引言	190

第二节	应急云计算技术.....	193
第三节	应急物联网技术.....	204
第四节	应急大数据技术.....	219
第五节	本章小结 .....	232
	参考文献 .....	233
<b>第六章</b>	<b>应急准备与应急预案体系.....</b>	<b>235</b>
第一节	突发事件风险与脆弱性评估方法.....	235
第二节	应急准备体系规划理论与方法.....	250
第三节	应急预案体系优化与管理理论方法.....	273
第四节	应急预案有效运行的理论方法与模型.....	289
第五节	应急预案集成系统平台的设计与实现.....	313
	参考文献 .....	321
<b>第七章</b>	<b>平行应急管理 .....</b>	<b>326</b>
第一节	ACP 方法.....	326
第二节	平行应急管理概述.....	331
第三节	人工社会构建.....	337
第四节	社会性突发事件建模.....	348
第五节	人工社会计算实验平台设计.....	360
第六节	公共疫情事件计算实验案例.....	366
	参考文献 .....	374
<b>第八章</b>	<b>突发事件中的“情景-应对”综合集成方法与平台.....</b>	<b>376</b>
第一节	公共安全概况.....	376
第二节	突发事件下的心理行为演化.....	385
第三节	多粒度信息综合集成融合与情景分析.....	390
第四节	“事件链-舆情传播-心理行为”耦合反馈的情景推演.....	397
第五节	基于中国国情的应急管理模式.....	401
第六节	总集成平台决策支持方案的设计和实施.....	405
第七节	本章小结 .....	426
	参考文献 .....	429
<b>索引</b>	.....	<b>431</b>

## 第一章

# 我国应急管理的实践与展望

1949年以来，特别是改革开放以来，我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。党中央、国务院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，坚持从维护人民群众的根本利益出发，积极预防和努力减少自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件及其造成的损失，为保障人民生命财产安全和社会稳定做出了重大贡献。我国经济快速、持续、健康发展，人民生活不断改善，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。但是，我国是世界上自然灾害最为严重的国家之一，灾害种类多，分布地域广，发生频率高，造成损失重，这是一个基本国情。而过去的哪一年没有一些突发事件？自然的、社会的、政治的、经济的，所以公共安全建设对于构建和谐社会，推动全面小康建设，乃至于中华民族的伟大复兴都具有非常现实和深远的意义。

2003年抗击非典的斗争在我国应急管理的历程中是一个重要的里程碑。2003年7月28日，在夺取了防治非典工作阶段性重大胜利的关键时刻，全国防治非典工作会议在北京举行。这次会议是党中央、国务院决定召开的一次重要会议。胡锦涛同志在讲话中指出：“面对突如其来的非典疫情的严峻考验，全党全国人民在党中央、国务院的坚强领导下，坚持一手抓防治非典这件大事不放松，一手抓经济建设这个中心不动摇，夺取了防治非典工作的阶段性重大胜利，保持了经济较快增长的良好势头。这场斗争的胜利，进一步显示了我国社会主义制度的巨

大优越性，更加坚定了全国各族人民走中国特色社会主义道路的信心；极大地提高了我国人民战胜困难的勇气和能力，增强了中华民族的凝聚力；极大地增强了世界各国对中国发展前景的信心，扩大了我国在国际上的影响。”胡锦涛同志在讲话中特别强调：“通过抗击非典斗争，我们比过去更加深刻地认识到，我国的经济发展和社会发展、城市发展和农村发展还不够协调……突发事件应急机制不健全，处理和管理危机能力不强；一些地方和部门缺乏应对突发事件的准备和能力。我们要高度重视存在的问题，采取切实措施加以解决，真正使这次防治非典斗争成为我们改进工作、更好地推动事业发展的一个重要契机。”

党中央、国务院在深刻总结历史经验、科学分析公共安全形势的基础上，审时度势，高瞻远瞩，做出了全面加强应急管理工作的重大决策。2003年成为我国全面加强应急管理工作的开创之年。

## 第一节 回顾与启示

一个聪明的民族，她会从灾难中学到比平时多得多的东西。  
没有哪一次巨大的历史灾难，不是以历史的进步为补偿的。

——恩格斯

在那场惊心动魄的抗击非典的斗争中，党中央、国务院已经认识到我国的经济发展和社会发展、城市发展和农村发展还不够协调；突发事件应急机制不健全，处理和管理危机能力不强。应急管理中的一些重大问题和解决问题的思路已经提出，并着手解决，主要是：

社会主义同样会遇到危机，必须提高党和政府处理和管理危机的能力。

应当制订一套应急预案和一套制度，以有效地应对国内外那些不确定的突发事件和风险。

应当形成一套比较规范的、公开的做法，建立健全突发公共事件的信息发布制度，加强舆论引导工作。

应当建立集中统一、坚强有力的应急管理体制，建立健全有效处置突发事件的运行机制。

应当制定一部法律来规范突发事件应对工作。

2003年7月28日，胡锦涛同志在全国防治非典工作会议讲话中指出：“要大力增强应对风险和突发事件的能力，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。”温家宝同志也

指出：“在全面建设小康社会和整个现代化过程中，必须进一步树立全面的发展观，始终坚持统筹兼顾，更加注重经济与社会协调发展、城乡协调发展、地区协调发展、人与自然协调发展，更加注重政府的社会管理和公共服务职能，更加注重全面把握宏观调控的各项目标，更加注重全面提高人民的物质生活、文化生活和健康水平。”

根据胡锦涛同志和温家宝同志这些讲话精神，国务院在 2003 年下半年，围绕应急管理重点抓了四项工作：一是调查摸底，成立国务院办公厅应急预案工作小组，启动国家突发公共事件总体应急预案的编制工作，组织国务院有关部门和单位制订完善突发公共事件应急预案；二是召开专家座谈会，研究如何借鉴国外的经验，结合中国的国情，建立中国特色的应急管理体系；三是探索如何在全国和地方各级政府建立一个应对突发公共事件的体制机制；四是加快国家有关突发公共事件方面的立法工作，主要是起草紧急状态法，即后来的《中华人民共和国突发事件应对法》（简称突发事件应对法）。

2003 年 10 月，党的十六届三中全会通过的《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》明确提出：“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。”

2004 年 1 月 15 日国务院召开各部门制订完善突发公共事件应急预案会议，华建敏同志做了重要讲话。

2004 年 3 月 5 日，温家宝同志代表国务院向十届全国人大二次会议作政府工作报告，强调“各级政府要全面履行职能，在继续搞好经济调节、加强市场监管的同时，更加注重履行社会管理和公共服务职能。特别要加快建立健全各种突发事件应急机制，提高政府应对公共危机的能力”。

2004 年 3 月 25 日国务院办公厅在郑州召开部分省（市）及大城市制订完善应急预案工作座谈会，华建敏同志做了重要讲话。

2004 年 9 月，党的十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》强调：“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。”

2004 年 12 月 27 日国务院在天津召开《国家突发公共事件总体应急预案》意见座谈会，华建敏同志做了重要讲话。

2005 年 3 月 14 日，十届全国人大三次会议审议通过的政府工作报告写道：“我们组织制定了国家突发公共事件总体应急预案，以及应对自然灾害、事故灾难、公共卫生和社会安全等方面 105 个专项和部门应急预案；各省（区、市）也完成了省级总体应急预案的编制工作。建设法治政府，全面履行政府职能，取得突破性进展。”

2005 年 7 月 22 日第一次全国应急管理工作会议在北京召开，温家宝同志做

了重要讲话，强调各级政府要以“一案三制”（制订修订应急预案，建立健全应急管理工作的体制、机制和法制）为重点，全面加强应急管理工作。华建敏同志做了总结讲话。

2005年10月，党的十六届五中全会通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》，其第九部分“推进社会主义和谐社会建设”中提出要“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”。

2006年3月14日，十届全国人大四次会议批准《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》，其中第四十一章“加强公共安全建设”就增强防灾减灾能力、提高安全生产水平、保障饮食和用药安全、维护国家和社会稳定以及强化应急体系建设等做出了专门安排。

2006年6月，国务院出台了《国务院关于全面加强应急管理工作的意见》。

2006年7月7日第二次全国应急管理工作会议在北京召开，华建敏同志做了重要讲话。

2006年9月23日，中央企业应急管理和预案编制工作现场会在南京召开，华建敏同志做了重要讲话。

2006年10月，党的十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》完整地就“一案三制”建设做出部署，指出：“完善应急管理体制机制，有效应对各种风险。建立健全分类管理、分级负责、条块结合、属地为主的应急管理体制，形成统一指挥、反应灵敏、协调有序、运转高效的应急管理机制，有效应对自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件，提高危机管理和抗风险能力。按照预防与应急并重、常态与非常态结合的原则，建立统一高效的应急信息平台，建设精干实用的专业应急救援队伍，健全应急预案体系，完善应急管理法律法规，加强应急管理宣传教育，提高公众参与和自救能力，实现社会预警、社会动员、快速反应、应急处置的整体联动。坚持安全第一、预防为主、综合治理，完善安全生产体制机制、法律法规和政策措施，加大投入，落实责任，严格管理，强化监督，坚决遏制重特大安全事故。”

2006年12月31日，国务院办公厅印发实施了《“十一五”期间国家突发公共事件应急体系建设规划》。

2007年3月15日，十届全国人大五次会议审议通过的政府工作报告指出：“几年来，我们把实行科学民主决策、推进依法行政、加强行政监督作为政府工作的三项基本准则，注重全面履行政府职能，着力加强社会管理和公共服务，建立健全应对突发公共事件管理体制机制。”

2007年8月30日十届全国人大常委会第二十九次会议通过突发事件应对法，这部综合性的突发事件应对法是人民群众伟大实践的总结和升华，是应对



严峻的公共安全形势的法宝，是迎接国内外突发事件新挑战的有力武器，是坚持以人为本、保障人民生命财产安全的迫切需要，是全面履行政府职能、依法行政、提高执政能力的重要体现，是落实科学发展观、构建和谐社会的重要保证。

2007年5月19日全国基层应急管理工作座谈会在浙江诸暨召开，华建敏同志做了重要讲话。

2007年7月，国务院办公厅发布了《国务院办公厅关于加强基层应急管理工作的意见》（国办发〔2007〕52号）。

2007年10月，党的十七大报告强调：“要健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局，健全基层社会管理体制。最大限度激发社会创造活力，最大限度增加和谐因素，最大限度减少不和谐因素。妥善处理人民内部矛盾，完善信访制度，健全党和政府主导的维护群众权益机制。重视社会组织建设和管理。加强流动人口服务和管理。坚持安全发展，强化安全生产管理和监督，有效遏制重特大安全事故。完善突发事件应急管理机制。健全社会治安防控体系，加强社会治安综合治理，深入开展平安创建活动，改革和加强城乡社区警务工作，依法防范和打击违法犯罪活动，保障人民生命财产安全。”

2007年11月13日召开全国贯彻实施突发事件应对法电视电话会议，华建敏同志做了重要讲话。他强调指出：“突发事件应对法已于11月1日起正式施行。这是我国社会主义和谐社会建设和民主法制建设的一件大事，对提高依法应对突发事件能力，更好地维护人民生命财产安全，促进社会和谐稳定，具有重大而深远的影响。”突发事件应对法是人民群众伟大实践的总结和升华，要深刻理解和把握突发事件应对法所蕴含的规律性认识，要以法律为武器进一步做好应急管理工作。

综上所述，随着抗击非典斗争的胜利和全国防治非典工作会议的召开，党中央、国务院一系列重要举措的陆续出台，我国应急管理工作的基本遵循越来越清晰，以“一案三制”为主要内容的应急管理体系的总体设计基本形成，我国应急管理体系建设全面起步并扎实推进。

回顾2003~2007年这五年，2003年是抗击非典取得重大胜利并总结经验教训的一年，是我国全面加强应急管理工作的起步之年；2004年全国应急预案编制年；2005年是应急预案落实年；2006年是深入推进全国“一案三制”建设和应急管理“进企业”的一年；2007年是推进应急体系建设和应急管理进基层的一年。从国务院办公厅应急预案工作小组的成立到国务院应急管理办公室的组建和各地各部门应急管理机构的建立；从着手起草国家突发公共事件总体预案到全国应急预案体系框架的建立和“横向到边、纵向到底”预案体系的基本建成；从突发事件的应对工作以部门为主到统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、属地管理为主格局的基本建立；从应急保障不足到应急保障能力不断加强和《“十一