

国家应急管理战略工程

GUOJIA YINGJI GUANLI ZHANLÜE GONGCHENG

宋英华 | 著

引入战略管理思想

构建全面应急管理战略理论

为我国应急管理的战略规划和长期发展提供决策依据和智力支持

立足中国国情，积极借鉴国内外应急管理研究与实践先进成果，
将研究视域聚焦于越来越复杂化、非常规和非传统化突发事件的发展态势、
影响程度及演化规律。



人民出版社

国家应急管理战略工程

GUOJIA YINGJI GUANLI ZHANLÜE GONGCHENG

宋英华 | 著

引入战略管理思想

构建全面应急管理战略理论

为我国应急管理的战略规划和长期发展提供决策依据和智力支持

立足中国国情，积极借鉴国内外应急管理研究与实践先进成果，
将研究视域聚焦于越来越复杂化、非常规和非传统化突发事件的发展态势、
影响程度及演化规律。



人民教育出版社

责任编辑:杨瑞勇

封面设计:肖辉 王欢欢

版式设计:杜维伟

责任校对:吕飞

图书在版编目(CIP)数据

国家应急管理战略工程 / 宋英华 著. —北京:人民出版社, 2017.11

ISBN 978-7-01-016428-1

I. ①国… II. ①宋… III. ①突发事件—公共管理—研究—中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 153506 号

国家应急管理战略工程

GUOJIA YINGJI GUANLI ZHANLÜE GONGCHENG

宋英华 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京市文林印务有限公司印刷 新华书店经销

2017 年 11 月第 1 版 2017 年 11 月北京第 1 次印刷

开本: 710 毫米 × 1000 毫米 1/16 印张: 21.5

字数: 320 千字

ISBN 978-7-01-016428-1 定价: 36.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话(010) 65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书, 如有印制质量问题, 我社负责调换。

服务电话: (010) 65250042

序

公共安全是国家安全的重要组成部分，是经济与社会发展的重要条件，是人民安居乐业与建设和谐社会的基本保障。然而，在当前我国社会结构、价值观念、文化形态、经济发展发生深刻变化、面临新常态的特殊历史时期，虽然我国的公共安全问题复杂性凸显，公共安全形势依然严峻，特别是在遭遇 2008 年南方雨雪冰冻灾害和 5·12 汶川大地震之后，国家对应急能力的提升提出了非常迫切的需求，人民群众对国家应急能力的期望达到了前所未有的程度。

从国家层面，我国政府历来高度重视公共安全。2014 年 4 月 15 日，习近平总书记主持中央国家安全委员会会议时指出：面对空前复杂的国家安全形势，唯有以全新的理念、全新的机制、全新的战略加以应对，方能争取主动、避免被动；2015 年 3 月 5 日，李克强总理代表国务院作政府工作报告指出：加强应急管理，提高公共安全和防灾减灾能力；《国家中长期科学和技术发展规划纲要（2006—2020）》也将公共安全列为我国未来科技发展的重点领域；党和国家领导人的重视和国家政策文件的出台表明，公共安全已经在国家战略层面得到高度重视。

从科学层面，公共安全是指人、物和社会系统不受破坏的安全状态，这种状态如果遭到突然破坏就会导致突发事件，突发事件作用于人、物和系统又会对其造成本体破坏或功能破坏。为预防或减少突发事件及其后果，必须采取人为干预的手段。我曾经提过一个公共安全“三角形理论模型”：“三角形”的一边对应突发事件，主要包括自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件四种类型；“三角形”的另两边分别对应承灾载体和应急管理，

其中，承灾载体就是突发事件作用的人、物和系统，应急管理则是对这样一个由突发事件和承灾载体所构成的灾害体系来自外界的人为干预。围绕这个“三角形理论模型”，科技和管理人员总结并提出了一系列需要解决的科技问题：突发事件的孕育、发生、发展和突变规律，突发事件作用的类型、强度和时空分布特性，承灾载体的破坏机理、脆弱性、承受极限、损毁形式及其与自然、社会系统的耦合作用，对突发事件和承灾载体施加干预的方式、力度和时机，等等。可以说，公共安全科技发展的成果最终要落脚于社会管理的实践，服务于社会的和谐与稳定，保障人民群众的生命财产安全。总之，应急管理是公共安全的重要组成部分，也是保障公共安全的核心问题。

毋庸置疑，应急管理体系是一个开放的复杂巨系统，具有多主体、多因素、多尺度、多变性的特性，不仅包括风险评估、监测监控、预测预警、决策指挥、救援处置、恢复重建等多个环节，还广泛涉及人的心理和行为，包含大量深刻的复杂性科学问题。为了解决这些问题，必须融合理、工、医、文、管多个学科的优势进行交叉性探索，也需要全社会，特别是高等院校、科研院所的科研力量来共同推进。令人欣慰的是，无论国家还是地方对此都予以高度重视，并且成立了一批专门的公共安全与应急管理的科研机构，如清华大学的公共安全研究院、中国安全生产科学研究院、安监总局的生产安全重点实验室、民政部和教育部联合成立的减灾与应急管理研究院、中国科学技术大学的火灾科学国家重点实验室、华中科技大学的非传统安全研究中心、武汉理工大学的中国应急管理研究中心、暨南大学的应急管理学院、北京市与清华大学联合成立的北京城市综合应急科学重点实验室，等等。这些科研机构有些致力于安全科学基础研究，有些致力于安全科技的集成创新，有些侧重于应急管理理论方法的探索和实践，有些致力于应急产业的发展推动，各有所长、各具特色。然而，鉴于应急管理涉及问题的广泛性和复杂性，我国突发事件应急管理科技的源头自主创新能力尚显不足，突发事件中的一些问题也尚未从根源上得到解决，我们仍然需要鼓励和培育更多的应急管理创新人才和团队，为应急管理科技的提升和突破提供智慧力量。

近些年我和武汉理工大学中国应急管理研究中心这个团队有过多次交

往。在中心主任宋英华教授的带领下，这个年轻而又富有活力的团队从2009年以来就开始思考应急管理作为国家战略的问题，并在政、产、学、研等多个方面开展理论和实践的探索。作为人文社科领域的学术团队，能够将安全科学、管理科学、信息科学交叉融合，探索解决社会实际问题，无论从学术思想上还是从科学研究上，都值得肯定；能够从国家战略层面思考应急管理工作中问题并规划团队发展路径，也是难能可贵的。

翻阅本书，总体感觉是站位高、想法好，具有较强的理论性与实用性。本书详细阐述了全面应急管理战略的提出与意义、全面应急管理战略的基本框架、国家应急管理战略的模式，系统探讨了应急管理战略的评价和保障等。在我看来，这本书的意义不仅是武汉理工大学中国应急管理研究中心这个团队近5年来的实践探索的成果，代表了这个团队一个新的起点和高度，同时，更是中国应急管理科技事业蓬勃发展的一个缩影。相信该书的出版，将会对政府部门、科研机构、大专院校和企事业单位的应急管理工作提供有益的帮助。

中国工程院院士

清华大学公共安全研究院院长

国家减灾委专家委员会委员

国家自然科学基金委“非常

规突发事件应急管理研究”

重大研究计划指导专家组组长



二〇一六年九月

目 录

序.....	范维澄	1
第一章 绪 论		1
第一节 全面应急管理战略的提出.....		1
第二节 国家应急管理战略工程的意义.....		5
第三节 应急管理战略基本理论沿革.....		7
第四节 应急管理战略基本框架.....		19
第二章 全面应急管理战略三维关联分析.....		24
第一节 全面应急管理战略的关键要素分析.....		24
第二节 应急管理宏观环境分析.....		30
第三节 国家应急管理战略重点发展方向.....		40
第四节 国家应急管理综合能力评估.....		49
第五节 应急管理战略的三维关联分析.....		54

第三章 国家应急管理战略模式	59
第一节 国家应急管理战略的内容和层次	59
第二节 国家应急管理战略模式的分类	68
第三节 国家应急管理战略模式的选择	70
第四章 全面应急管理战略	76
第一节 全面应急管理战略概述	76
第二节 全面应急管理战略的结构体系	79
第三节 “六全”管理战略	82
第四节 全面应急管理战略规划	89
第五节 全面应急管理战略实施内容	100
第五章 全面应急管理核心能力战略	104
第一节 全面应急管理核心能力战略概述	104
第二节 全面应急管理核心能力战略体系	108
第三节 全面应急管理核心能力战略规划	111
第四节 全面应急管理核心能力战略实施保障	115
第六章 应急管理国际协同合作战略	118
第一节 应急管理国际协同合作战略的动因分析	118
第二节 世界各主要国家应急管理战略体系建设情况分析	127

第三节 应急管理国际协同合作战略体系结构.....	138
第四节 应急管理国际协同合作战略规划.....	146
第五节 应急管理国际协同合作战略实施.....	162
第六节 应急管理国际协同合作案例分析 ——以东日本大地震为例	166
第七章 动态应急管理战略	171
第一节 动态应急管理战略的概念界定与内容.....	171
第二节 基于“六全”管理的动态应急管理战略规划建设.....	174
第三节 动态应急物资管理.....	188
第四节 动态组织管理.....	195
第五节 动态信息管理.....	202
第六节 应急管理中的动态情报体系构建.....	211
第八章 全面应急管理战略评价	218
第一节 应急管理体系评价.....	218
第二节 应急管理战略能力评价.....	229
第三节 应急保障力评价.....	237
第四节 全面应急管理战略实施效果评价.....	242

第九章 全面应急管理战略智力支持体系与人力资源管理.....252

 第一节 全面应急管理战略智力支持体系内涵.....252

 第二节 应急管理专家队伍体系规划建设.....256

 第三节 应急救援人员体系规划与建设.....262

 第四节 应急管理专业培训体系规划建设.....268

 第五节 应急管理知识普及体系建设.....273

第十章 全面应急管理战略保障体系278

 第一节 应急管理战略保障体系概述.....278

 第二节 物资保障体系规划建设.....284

 第三节 信息资源保障体系规划建设.....292

 第四节 财力保障体系规划建设.....295

 第五节 法律保障体系规划建设.....305

参考文献315

序

公共安全是国家安全的重要组成部分，是经济社会发展的重要条件，是人民安居乐业与建设和谐社会的基本保障。然而，在当前我国社会结构、价值观念、文化形态、经济发展发生深刻变化、面临新常态的特殊历史时期，虽然我国的公共安全问题复杂性凸显，公共安全形势依然严峻，特别是在遭遇 2008 年南方雨雪冰冻灾害和 5·12 汶川大地震之后，国家对应急能力的提升提出了非常迫切的需求，人民群众对国家应急能力的期望达到了前所未有的程度。

从国家层面，我国政府历来高度重视公共安全。2014 年 4 月 15 日，习近平总书记主持中央国家安全委员会会议时指出：面对空前复杂的国家安全形势，唯有以全新的理念、全新的机制、全新的战略加以应对，方能争取主动、避免被动；2015 年 3 月 5 日，李克强总理代表国务院作政府工作报告指出：加强应急管理，提高公共安全和防灾减灾能力；《国家中长期科学和技术发展规划纲要（2006—2020）》也将公共安全列为我国未来科技发展的重点领域；党和国家领导人的重视和国家政策文件的出台表明，公共安全已经在国家战略层面得到高度重视。

从科学层面，公共安全是指人、物和社会系统不受破坏的安全状态，这种状态如果遭到突然破坏就会导致突发事件，突发事件作用于人、物和系统又会对其造成本体破坏或功能破坏。为预防或减少突发事件及其后果，必须采取人为干预的手段。我曾经提过一个公共安全“三角形理论模型”：“三角形”的一边对应突发事件，主要包括自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件四种类型；“三角形”的另两边分别对应承灾载体和应急管理，

第一章 绪 论

第一节 全面应急管理战略的提出

二战以后,随着全球经济复苏和社会结构的重大调整,世界各国突发事件频频发生。为此,学术界通过对不断涌现的突发事件的成因、形态、危害、发展过程和处置方法进行全面深入的研究,提出了社会危机生命周期理论^①、4P阶段论^②、5P阶段论^③和应急管理过程论^④等应急管理理论,丰富了应急管理的基础理论,并为各国政府加强应急管理体系建设提供了理论依据和技术支持。世界各国政府运用应急管理理论原理,构建和完善本国的应急管理体系,通过增强本国应急管理整体能力,从而更好地应对各种突发事件,减少各种社会损失。

然而,进入21世纪以来,随着经济全球化和国际安全形势的变化,各国间的经贸往来、人员交流等相互联系更加紧密,突发事件的国际性、复杂性、非传统性和非常规性等特征更加凸显。在2001年的“9·11”事件、2003年的“SARS 风暴”、2004年底的印度洋海啸、2005年的美国新奥尔良

-
- ① 张欣.基于危机生命周期理论的校园突发事件风险沟通要素识别[J].经营管理者,2012(16).
 - ② National Governors Association Center For Policy Research. Comprehensive Emergency Management-A Governor's Guide [J].Washington,DC,USA,1979.
 - ③ 李湖生.应急管理阶段理论新模型研究[J].中国安全生产科学技术,2012,6(5).
 - ④ 王方舜.基于应急管理过程论的消防应急管理体系建设[J].武汉理工大学学报(信息与管理工程版),2011(3).

飓风中，各国政府的应急管理状况已经明显反映出这种新的特征变化，基于现有应急管理理论构建的应急管理体系已经不能适应国际化的非传统非常规突发事件的需要。为此，有必要也必须创新应急管理理论，构建全新的应急管理体系，为科学高效地应对国际化突发事件提供理论基础。

在“十一五”期间，以中国工程院资深院士范维澄教授和国务院应急管理专家组组长闪淳昌教授为代表的专家学者对我国突发事件应急管理提出了以“一案三制”（即应急管理的预案、法制、体制、机制）为主线的体系构想与建设规划。随后，国家颁布了《国家突发公共事件总体应急预案》，编写了《突发事件应急体系建设规划》，并在一些地区建立了“突发事件应急管理信息系统”，取得了较好的效果。为了科学把握新形势下突发事件应急管理战略发展，笔者于2005年创建了武汉理工大学中国应急管理研究中心，广泛吸收了国内外应急管理的新思路与新成果，通过借鉴国内外研究方法和技术，以提高我国政府保障公共安全和处置突发事件的能力、加快政府职能转变的步伐、促进经济社会可持续发展的目标，首次提出在我国对突发事件进行“全面应急管理”（Total Emergency Management, TEM）。2006年以笔者为课题组长的武汉理工大学中国应急管理研究中心科研团队受湖北省人民政府的委托，承担了《“十一五”期间湖北省突发公共事件应急体系建设规划》的编制工作，通过调研，针对我国应急处置工作现状，提出了突发事件“全面应急管理（TEM）模式”的研究报告。2006年底，武汉理工大学中国应急管理研究中心向国务院办公厅提出《关于在我国开展“突发事件全面应急管理”的建议》，得到国务院办公厅有关领导的重视与肯定。2008年“5·12”汶川地震发生后，笔者率科研团队赶赴汶川灾区进行灾情调研，开展地震应急管理及善后保障体系研究，探索我国应急管理体系运行的实际情况及存在的不足。2014年，作者联合湖北省内外28家单位，牵头创建安全预警与应急联动技术湖北省协同创新中心。

2008年汶川大地震、2010年舟曲泥石流暴露出了我国应急管理中的诸多问题。2011年3月11日，日本东北部发生9.0级强地震及其衍生的福岛核电站核泄漏事件，造成了大量的人员伤亡和严重的生态危机，暴露出应急

管理体系较为完善和应急管理能力较强的发达国家在应急管理体系建设和实践方面亦存在着明显不足。纵观人类社会发展史,人类社会的发展总是面临着各种各样的危机与灾害。21 世纪以来,各类突发性危机与灾害事件频频发生,从东南亚海啸、美国卡特里娜飓风到我国南方冰冻雨雪灾害和“5·12”汶川地震、舟曲泥石流、玉树大地震等自然灾害;从非典到禽流感等公共卫生事件,从哈尔滨水污染危机到美国墨西哥湾原油泄漏、“7·16”大连原油爆炸泄漏、“7·23”甬温特重大交通事故等环境灾害及事故灾难;从世界能源危机到全球经济衰退等能源事件;从美国次贷危机、欧债危机导致全球性经济衰退到我国部分地区出现的“老板跑路”事件等金融安全事件;从美国的“9·11”恐怖袭击到我国的“3·14”西藏骚乱和“7·5”新疆暴乱等社会安全事件。自然灾害、事故环境灾难、公共卫生安全、能源安全、经济安全和社会安全等一系列危机与灾害问题以巨大的广度和深度影响着整个社会和谐发展。如何化危为机,破解国家建设与发展中的各类风险难题,维护和保障广大民众的生命和财产安全,保持经济稳健快速发展,促进社会和谐,已经成为我国经济与社会发展中迫切需要深入研究的重大课题。尤其是针对公共安全,诸如能源安全、环境安全、重大工程安全、经济安全与地缘政治等领域的应急管理问题,需要加以高度重视与重点研究。当前,在各类社会矛盾及生态危机不断加剧的新形势下,加强危机与灾害应急管理的理论研究与实践探索,不断创新与完善社会治理模式,已经成为构建和谐社会的重要支撑。研究危机与灾害应急管理,加快从常规、传统向非常规、非传统危机与灾害应急管理的转变,已成为当今应急管理学科的发展趋势。早在 8 年前,范维澄院士就敏锐地指出必须大力加强应急管理的基础学科研究,主动服务于国家重大需求与战略发展,在其《国家突发公共事件应急管理科学问题的思考和建议》^①一文中,科学预见了我国应急管理基础研究最近 5-10 年内迫切需要研究解决的 5 大关键科学问题,首次系统地提出并阐述

① 范维澄.国家突发公共事件应急管理科学问题的思考和建议[J].中国科学基金,2007,02:71-76.

了应急管理体系复杂性的科学问题、应急心理与行为的科学问题、突发公共事件的信息获取及分析的科学问题、多因素风险评估与多尺度预测预警的科学问题和复杂条件下应急决策的科学问题等 5 大应急管理关键科学问题的创新内涵与发展战略。

为此,围绕着范维澄院士所提出的应急管理关键科学问题,笔者在深化突发事件全面应急管理理论的基础上,立足中国国情,积极借鉴国外应急管理研究与实践先进成果,将研究视域聚焦于越来越复杂化、非常规和非传统化突发事件的发展态势、影响程度及演化规律,提出全面应急管理战略,从而将应急管理体系建设上升为国家战略的构想,主张制定长远的应急管理战略规划,开展全面应急管理战略工程建设,并夯实应急管理理论基础;同时将战略思想应用于突发事件应急管理,构建国家应急管理战略理论体系,超前谋划我国应急管理体系建设规划,大力提升应急管理综合能力,以期及时高效应对新形势下的各类突发事件。

全面应急管理战略是一个国家对其国内应急管理工作所做的总体发展规划,是政府根据国家的应急管理理念、原则和发展构想,从宏观层面指导应急管理工作的总方略。其目的是通过科学分析国内外应急管理发展环境,综合研判社会安全形势,选择合适的国家应急管理建设与发展模式,科学规划应急管理的总体发展方向、长期目标和发展重点,合理配置全面应急管理所必需的各项资源,协调并充分发挥各级各部门的应急管理能力,以全面提升国家应急管理综合能力,从而科学应对新形势下复杂多变的突发事件,减少其对国家和社会带来的各种损失。全面应急管理战略理论是一种具有逻辑和数学性质的科学理论,包括战略分析、战略选择、战略实施和战略评估调整 4 个关键要素,且对这 4 个关键要素形成的动态全过程进行深入研究,以探讨和剖析国家应急管理战略发展的一般模式、结构和规律。

基于此,笔者撰写《国家应急管理战略工程》一书,通过构建全面应急管理战略体系,以期丰富和完善现有应急管理理论,为国家应急管理战略工程建设实践提供理论参考。

本书得到了国家社科基金支持,为国家社科基金项目“重大突发事件全

面应急管理机制研究”(编号:09BSH006)的重要研究成果之一。

本书同时得到了武汉理工大学研究生教材建设基金资助。

第二节 国家应急管理战略工程的意义

一、国家应急管理战略工程开创了战略管理思想应用于应急管理的先河

随着应急管理研究的不断发展和逐渐深入,人们逐渐认识到应急管理的重要性,众多应急管理专家学者对应急管理理论开展了大量的研究工作,取得了一定的研究成果,对国家应急管理体系建设的理论与实践起到了积极的指导作用。但纵观国内外现有的研究成果,专家学者对应急管理理论的研究多局限于应用层面,没有很好地将战略思想应用于应急管理理论研究中。国家应急管理战略工程就是将应急管理上升到国家战略层面,从战略角度来规划应急管理建设与发展,开创将战略管理思想应用于应急管理的先河。

二、国家应急管理战略工程是应急管理领域的重大理论创新

自应急管理问世以来,应急管理理论在国内外数辈应急管理专家学者的共同努力下得到了丰富与发展,先后形成了应急管理生命周期论、应急管理过程论、应急管理4P阶段论、应急管理5P阶段论以及集成化突发事件全面应急管理理论等。纵观这些应急管理理论,大多仅限于对应急管理某个领域进行研究,并提出有应用指导意义的理论。而突发事件全面应急管理理论较为系统地对整个应急管理领域进行研究,而且从长远角度来研究应急管理体系的建设与发展,规划一个国家或地区的应急管理体系建设与发展的总体建设目标、建设重点、发展方向和发展思路。全面应急管理战略体系的构建,正是适应于国家应急管理战略工程的发展,从战略角度来规划应急管理

体系的建设与发展,同时拓展了战略管理和应急管理的研究领域,并将战略管理与应急管理的全新研究领域交叉结合,形成国家应急管理战略理论,指导国家应急管理战略工程,实现应急管理领域重大理论创新。

三、国家应急管理战略工程对国家应急管理体系建设与完善的前瞻性和系统性谋划

现有的应急管理理论在指导国家应急管理体系建设与完善方面,侧重于加强国家应急管理体系建设的某一环节。突发事件全面应急管理理论的提出,则是以从前瞻、长远、系统的角度来指导国家应急管理体系建设与完善的相关应急管理方面的研究。武汉理工大学中国应急管理研究中心科研团队在科学把握国内外突发事件应急管理发展新趋势的基础上,提出构建全面应急管理战略体系,科学规划国家应急管理战略工程,提出了长远、系统的国家应急管理体系建设与完善的研究思想。

四、国家应急管理战略工程是构建社会主义和谐社会的现实需要

和谐社会是我国为实现全面建成小康社会的宏伟目标而提出的新理念,其内涵十分丰富,包括民主政治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处。任何社会都不可能是无差别、无矛盾、无问题的社会,构建和谐社会就是要建立一系列解决矛盾的机制,实现社会组织机构健全、社会管理完善、社会秩序良好、人民群众安居乐业、社会安定团结的社会发展目标,其中比较重要的是规划构建长远性、全局性的公共安全社会保障战略工程。只有建立公共安全社会保障战略工程,才能够保持社会安定有序,这是构建和谐社会的前提。实施国家应急管理战略工程,通过构建全面应急管理战略体系,以提升国家综合应急管理能力,是建立公共安全社会保障战略工程的关键。由此可见,构建全面应急管理战略体系,将有力地支持