

吴淑娴 主编

应急管理理论与实务

应急管理理论与实务

吴淑娴 主编

新出图证(鄂)字 10 号

图书在版编目(CIP)数据

应急管理理论与实务/吴淑嫔主编. —武汉: 华中师范大学出版社, 2010. 9

ISBN 978-7-5622-4543-8

I. ①应… II. ①吴 III. ①紧急事件—公共管理—学术会议—文集 IV. ①D035-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 184339 号

应急管理理论与实务

主编: 吴淑嫔 ①

责任编辑: 徐 晶 谢 琴

责任校对: 王 炜

封面设计: 罗明波

编辑室: 高校教材编辑室

电话: 027—67867364

出版发行: 华中师范大学出版社

社址: 湖北省武汉市珞喻路 152 号

邮编: 430079

电话: 027—67863426(发行部) 027—67861321(邮购)

传真: 027—67863291

网址: <http://www.ccnapress.com>

电子信箱: hscbs@public.wh.hb.cn

经销: 新华书店湖北发行所

印刷: 武汉理工大印刷厂

督印: 章光琼

字数: 273 千字

开本: 880mm×1230mm 1/32

印张: 9.5

版次: 2010 年 9 月第 1 版

印次: 2010 年 9 月第 1 次印刷

印数: 1—1000

定价: 20.00 元

欢迎上网查询、购书

敬告读者: 欢迎举报盗版, 请拨打举报电话 027—67861321

前 言

随着经济社会发展，各种突发公共事件日益增多，给人们生命财产安全和社会稳定发展带来了严峻挑战。如何有效应对突发公共事件的挑战，维护一方稳定和安宁，是各级地方政府面临的现实而又紧迫的课题。

宜昌市政府高度重视应急管理工作。市政府应急管理办公室与三峡大学应急管理研究所建立了紧密的联系，双方联合先后成功举办了第三届全国“应急管理——理论与实践”研讨会和宜昌市首届应急管理论坛。为社会各界提供了普及应急管理理论知识、交流应急管理实践经验的平台，也极大地促进了各地、各部门的学习与交流，有力提升了各级地方政府处置突发事件的能力和水平。

这两次会议得到各地、各部门及社会各界的积极响应，从事应急管理的实际工作者、专业研究机构的科教人员等，都积极投稿。研究内容涉及多个行业和领域，既有经验教训总结、事故灾害反思，也有典型案例分析、理论问题探讨。其中不乏真知灼见，对进一步提高地方政府应急管理工作水平具有很好的借鉴和参考作用。应广大应急管理研究者和工作者的要求，我们特将这两次会议所征集的论文予以精选后结集出版，供大家学习、交流、参考。

编 者

2010 年 1 月

目 录

第一篇 应急管理理论与方法

强化城市安全管理 促进城市和谐发展	吴淑娴 (3)
城市化与城市安全管理	彭 毅 (9)
跨区域突发公共事件应急处置体系研究	唐苏南 张 玮 (17)
地方政府应急人力资源管理研究	梁贤艳 (27)
基于卫星链路的应急指挥系统	彭文标 李海军 吉培荣 刘馨琮 (36)
应急演练的“真实性”问题研究	向钱美 梁贤艳 (43)
论我国政府应急行政的法治化	邓海娟 (49)
我国突发事件应急管理法制化的困境与出路	慎先进 董 伟 朱红洲 王海琴 (58)
《突发事件应对法》人权保障评析	朱祥贵 (86)
突发事件应对相关法律问题研究	向 雷 朱玉梅 (97)

第二篇 行业应急管理

强化中小学安全管理工作的路径选择	吴淑娴 (109)
城市供电安全管理研究	吴淑娴 李 琴 (118)
高校德育实验室是完善学校应急管理机制的有益尝试	邵灵红 (125)
论旅游危机战略管理系统的构建	朱 静 (130)
加强社区应急管理的对策研究	杨学芬 江兰兰 (140)

- 城市社区应急预案制定研究 江兰兰 (148)
- 重大自然灾害中的卫生问题快速评估探讨
..... 杨小兵 徐 勇 潘会明 李贵文 (154)
- 贯彻实施《突发事件应对法》 大力推进气象灾害应急服务发展
..... 宜昌市气象局 (163)
- 三峡大坝与葛洲坝两坝间船舶水污染事故应急防治研究
..... 王海云 刘 敏 (167)

第三篇 部门应急管理

- 关于政府应急管理的思考 刘智勇 (177)
- 浅谈政府应急救援体系建设中公安消防部队的职能定位
..... 郑 军 (184)
- 强化应急管理, 构建和谐库区 吴淑娴 (190)
- 加强应急管理机制建设 提升政府应对危机能力
..... 望 进 刘建华 (200)
- 宜昌市猇亭区突发公共事件应急管理平台框架构想
..... 潘兴宏 冯 骏 (207)
- 基层应急预案重在“实” 向希红 (220)
- 夯实应急管理基础 促进社会稳定和谐 金华新 高明章 (224)
- 地方政府公共卫生应急体系建设对策与思考
..... 贺会清 姜生涛 (228)
- 加强应急管理工作 提高政府防汛抗旱应急处置能力
..... 刘克清 卞于华 (234)

第四篇 案例分析

- 宜昌市交通局成功处置主城区出租车罢运事件 任小军 (243)
- 宜昌市政府抗击“7·13”沮漳河洪水案例分析
..... 刘克清 卞于华 (249)

汉宜高速公路“5·18”事故应急救援案例	
..... 黄 春 钟安新	(254)
湖北松宜煤业有限公司坛子口煤矿“7·12”冒顶	
事故救援	黄 春 吴双仪 (261)
从兴山县“3·31”事故看山区应急资源的整合	夏昌艺 (271)
枝江市“6·3”海损事故应急处置分析	官高勇 (278)
伍家岗区“6·22”新洋丰磷石膏渣场事件应急处置案例	
..... 宜昌市伍家岗区政府应急管理办公室	(283)
秭归县梅家河乡大块田煤矿“7·31”煤与瓦斯突出事故	
案例分析	鲁 峰 张伟华 (287)
五峰土家族自治县处置“3·23”假酒中毒事件案例分析	
..... 陈厚权 李诗平	(293)

第一篇

应急管理理论与方法

强化城市安全管理 促进城市和谐发展

吴淑娟

在我国全面建设小康社会和建设社会主义和谐社会的历史进程中，宜昌市政府结合本市的发展状况，提出把宜昌市建设成为省域副中心城市的战略目标。这是一个宏伟的战略目标，也是一项长期而复杂的系统工程。为了顺利推进这一系统工程，保证这一宏伟战略目标的顺利进行，除了制定科学的发展战略外，还必须深入贯彻落实科学发展观，大力加强城市安全运行管理工作，搭建城市建设和可持续发展的安全平台，打造牢固的城市安全网络，促进城市和谐发展。

一、安全才有和谐，安全才能发展

（一）突发事件的常态化趋势使城市面临严峻的安全形势

城市安全运行是现代城市建设和发展的前提和重要保障。安全才有和谐，安全才能发展。但是，人类社会进入 21 世纪以来，突发公共事件呈现出高频次、大规模和常态化趋势，各种突发事件严重威胁到人民生命财产安全和经济社会发展，特别是全球化程度的日益加深，使全球成为一个敏感的共振系统，这不仅使突发事件的来源由区域性走向国际性，也带来其后果的全球化，从而加剧了其破坏程度。而全球化浪潮下现代社会的高依存度更是加剧了其涟漪效应和蝴蝶效应，把每一个国家都卷入了危机的旋涡，任何一个国家都不可能置身事外。

（二）城市规模的不断扩张使城市承受着巨大的安全压力

城市作为一个人口高度密集的地区，是人们从事经济、文化、政

治活动最为频繁的場所，也是人们对自然资源、生态环境破坏较为严重的区域。作为现代化进程的必然路径，不断加速的城市化进程使得城市规模日益庞大，密集度不断加剧，物质财富和精神财富越来越向城市特别是大城市集中。目前，中国的城市集中了全国人口的40%，全国工业总产值的50%，国家税收的80%，第三产业增加值的85%，高等教育和科研力量的90%。城市的高密集度不仅会增加城市的风险源，而且会加剧突发事件的损害程度。与此同时，现代科学技术的迅猛发展使城市的功能日趋复杂，整个城市成为一个规模庞大、功能复杂的系统，其中包含了多个相对独立而又高度关联的子系统。城市功能的复杂化一方面使城市的风险源日益复杂和多样化，另一方面，各系统的高关联度又加剧了风险的蔓延和衍生概率，使整个城市系统变得更加敏感和脆弱。可以说，现代城市既是财富的聚集地，也是风险的聚集地。近年来，在世界的多个城市，尤其是有影响的大城市，突发事件频繁发生。从美国纽约的“9·11”恐怖袭击到2005年造成美国新奥尔良城满目疮痍的卡特里娜飓风，从2008年的汶川大地震到2009年的甲型H1N1流感；这些灾难性事件的发生在给城市及其居住者造成难以恢复的严重后果的同时，也凸显了现代城市的脆弱。

（三）社会转型时期城市安全面临新的考验

我国城市化进程与社会转型的并行使城市安全威胁不仅面临来自自然层面的威胁，还面临社会转型所引发的一系列社会问题。从社会角度看，我国目前正进入经济社会发展的关键时期，根据世界发展进程的规律，在社会发展序列谱上我国当前恰好对应着“非稳定状态”的频发阶段，往往对应着人口、资源、环境、效率、公平等社会矛盾的瓶颈约束最严重的时期，也往往是“经济容易失调、社会容易失序、心理容易失衡、社会伦理需要调整重建”的关键时期，各种利益矛盾容易激化，社会深层次的矛盾开始凸显，如果处置不当，会引发社会安全问题。

由此可见，现代城市安全运行面临巨大的压力，也因而成为社会各界广为关注的问题。保障城市运行安全是提供公共服务的城市政府

不可推卸的责任，城市安全管理也成为城市政府管理中不可或缺的重要内容。

（四）宜昌市作为世界水电之都、旅游名城，城市安全具有尤其重要的意义

首先，只有保证城市安全，才能保证城市各项生产和人民生活正常有序地进行。科学发展观的核心是以人为本，尤其要关注人民的生命财产安全。任何突发灾难性事件都会危及人民的生命财产安全，破坏城市正常的生产和生活秩序，给民众家庭和社会造成严重的、有时甚至是难以挽回的损失，进而影响城市建设和发展的正常进行，影响百姓安居乐业。

其次，只有保证城市安全，才能为实现我市的健康可持续发展打造必要的外部环境。科学发展观的实质是可持续发展，宜昌作为中部地区的一个中等城市，要实现跨越式发展，不仅要充分利用和发挥自身已有的各项资源优势，还要大力争取外部的人才、资金等优势资源的参与。只有保证城市的安全运行，才能为城市建设和发展提供良好的外部环境，增强城市吸引力，为实现我市全面协调可持续发展吸引更多的优势资源。

第三，只有保证城市安全，才能为我市的和谐发展塑造良好的外部形象。旅游业是宜昌的支柱产业，其健康发展至关重要。宜昌作为一个国际旅游名城，其城市安全不仅事关自身建设和发展，还关系到城市的国际形象。只有保证城市安全运行，塑造良好的外部形象，才能实现旅游业的健康持续发展。

第四，宜昌是三峡工程咽喉要道，其城市安全在整个三峡库区安全中具有举足轻重的作用。

二、政府领銜，搭建城市安全管理平台

政府是城市安全的首要责任人，应当深刻认识加强城市安全管理的重要性和紧迫性，切实提高城市安全管理能力与水平，认真履行城市安全管理职能，以应对城市安全面临的新情况和新问题，最大限度

地避免突发公共事件的发生，最大限度减少灾难性事件造成的生命财产损失，为城市建设发展和人民生活提供和谐安宁的环境。

（一）健全安全管理体制

城市安全管理是现代政府应急管理的中中之重。要把城市安全管理作为一项重要内容纳入政府应急管理工作。要在充分学习和借鉴国内外城市安全管理先进经验的基础上，结合本市的实际情况，构建纵向包括市、区两级政府应急管理机构，横向包括各相关主管部门和各企事业单位应急管理部門的城市安全管理网络，形成以市政府应急管理办公室为主导、区政府应急管理办公室为主体、各相关职能部门为支撑、各企事业单位为基础，垂直领导与横向协同相结合、科学高效的立体网络化城市安全管理体制。

（二）规范安全防范制度

预防是最好的安全管理措施。灭火者固然是英雄，能够不让火烧起来的更是真正的大英雄。从已有的案例看，城市安全的许多事件都不是天灾而是人祸，如果能够做好事前的防范工作，完全可以避免一些灾难性事件的发生。美国的卡特里娜飓风事件的血的教训更是告诉我们，即使面对不可抗拒的自然灾害，至少也可以在事前做好应对准备以最大限度减少和避免损失。预防工作是一项长期不间断的工作，要建立规范的风险评估和隐患排查制度，对所有新建项目都要进行风险评估，定期（至少每年一次）进行全市范围的安全隐患排查，对于重点区域和高风险区域要进行经常性的风险评估和隐患排查，建立城市风险档案库，并保持动态更新，增强城市安全度，最大限度地减少和避免灾难性事件的发生，以及自然灾害造成的人员伤亡和财产损失。

（三）完善应急物资储备制度

要全面整合现有应急资源，根据本市风险类型和级别构建数量适宜、结构合理、布点科学的应急资源储备和调度系统，用最少的投入获得所需要安全保障率，实现应急资源的效用最大化。这是因为，城市的脆弱不仅源于突发事件的发生概率和后果的严重程度，在很大程度上还由于城市在遇到风险事件的情况下，其所能够调用的应急资

源在数量和质量上相对于所需资源存在的差异和不足。

（四）建立快速高效的应急管理信息系统

信息传递的速度和效率直接影响应急响应的速度和处置效果。一是要实现应急管理机构和部门内部信息的无障碍沟通和传递，加强各机构和部门的交流合作，提高应急响应的速度和各机构部门的协调配合程度。二是要充分利用传统和现代的信息传播手段，保证预警信息及时全面的传递。如何做好预警信息传播的“最后一公里”，保证信息到达率是当前各国都十分关注的课题。电视、广播、网络、手机短信等现代信息传播渠道在预警信息传递中发挥了十分重要的作用，但是仍然不能做到完全覆盖。因此，还必须重视传统信息传播手段的运用，比如铜锣、口哨、高音喇叭等。三是要做好应急处置信息公开工作，避免因信息缺失导致谣言传播而引起公众恐慌，加剧事件的蔓延和演化。

（五）建立科学的决策咨询系统，提高政府应急决策指挥的科学性

要成立包括技术专家和管理专家在内的应急管理专家委员会，平时对本市安全状况进行定期和不定期的评估，为改进城市安全管理提供意见和建议；当突发事件发生时参与应急处置工作，为政府应急决策提供咨询，协助政府制定应急处置方案。

（六）建立长期全面的安全教育体系，提高公众安全防范意识和自救互救他救能力

安全教育能够极大地降低灾难的损失，一定要常抓不懈。要结合本市实际情况，充分利用多种渠道，采取丰富多样的手段进行安全教育，实现安全教育进社区、进学校、进家庭。一方面，要通过安全知识宣传教育提高公众的安全防范意识，另一方面要通过安全技能培训和应急演练的方式提高公众的逃生避险、自救互救和他救的能力。

三、全员参与，打造城市安全网络

城市安全，人人有责。政府只是城市安全的首要责任人，而不是万能的，政府没有能力包揽城市安全管理的全部工作。事实上，政府

在保障城市安全运行中除了扮演指挥决策者的角色外，更多的是发挥组织协调作用，调动必要的人、财、物等资源参与城市安全管理工作，没有企事业单位和其他非政府组织和部门以及广大公众的积极参与，城市安全是难以得到有效保证的。同时，城市安全事关每位城市居民的切身利益，突发事件的高度不确定性特点使每个人都不可能置身事外。

在“一方有难，八方支援”、“助人为乐”等良好社会风尚逐渐淡薄的今天，政府应当尽力营造“城市安全，人人有责”的安全文化氛围。一是要通过树立典型示范等宣传倡导方式，唤起公众的参与意识和参与热情。二是要提供畅通的参与渠道，如引导建设自愿者队伍、开设应急捐赠通道热线或账户等。三是制定和完善参与者利益保护措施，如应急资源紧急征用与补偿办法等。

四、结语

城市安全与城市发展并不是此消彼长的关系，而是互为前提、互为支撑的关系。城市安全了才能保证建设和发展的顺利进行，城市发展了才能有更多的资金和资源用以改善城市安全状况，提高城市安全保障水平。在加快城市建设发展步伐的同时，必须高度重视城市安全管理。

（作者单位：三峡大学政法学院）

城市化与城市安全管理*

彭 毅

道萨迪斯曾经指出：“一个城市必须在保证安全、自由的条件下为每个人提供最好的发展机会，这是人类城市的一个目标。”可以说，自城市形成的那天起，城市安全就成了人们密切关注的问题。城市安全是城市政治、经济、社会发展的重要基础和前提。

城市安全管理是一个永恒的话题。如何在经济全球化、政治多极化的国际大背景下和社会主义市场经济建设过程中为城市的健康发展寻找一条理想的道路，这将是我国各级政府面临的重要课题。

一、城市化进程中必须高度重视城市安全管理的必要性和迫切性

城市安全是指“对城市中人员、财产、城市生命线和其他重要系统的安全需求和安全需求的满足”^[1]。我国目前正处于社会转型和城市化加速发展的特殊时期，城市安全问题显得尤为重要：一方面，城市灾难种类繁多，人类对自然界的破坏使得自然灾害发生的频度和强度呈不断上升的趋势，给城市安全带来了严重的威胁^[2]；另一方面，城市集中了大量的人口、财产和各种资源，容易成为敌对分子和恐怖分子袭击的目标，任何事故一旦发生必定给城市带来灾难和巨大的损失。

* 本文发表于：《三峡大学学报》（人文社会科学版），2008年12月。

（一）城市生命线系统的脆弱性迫切要求进行积极有效的城市安全管理

城市的水、电、气等基本生活物资系统构成了维持城市正常运转的生命线系统。城市生命线系统在整个城市系统中占有极其重要的地位，它是城市的咽喉，是城市居民生产和生活的基本保障。居民只有安居了才能乐业，如何确保现代城市生命线系统的安全，以保障城市功能的正常运转和人们生产生活的安全成为全社会密切关注的热门话题。而稳定社会环境，维持人类社会与自然界的平衡发展，以促进城市社会、政治、经济的健康发展，是我国城市安全管理的重要内容。现代城市对水、电、气等基本生活物资的依赖程度有增无减，尤其是在高科技快速发展的今天，城市对水、电、气等系统的依赖程度更是达到了无以复加的地步。并且大量人口涌入城市给本就不堪重负的城市生命线系统增加了新的压力。但是，在我国加速发展的城市化建设中，城市生命线系统的建设步伐并没有相应地跟上，反而成为制约城市发展的关键性因素。在这种情况下进行城市安全管理的意义就显得非同寻常。

（二）城市灾害的聚合效应迫切要求加强城市安全管理

在城市化建设过程中，大量人口涌向城市，使得城市及城市人口呈几何级数增长。据统计，我国目前已有各种类型的城市 665 个，建制性乡镇近 2 万个，且还以每年增加 20 个的速度递增，拥有城镇人口近 5.6 亿，占全国总人口的 43%，预计到 2020 年，全国城镇总人口将达到 8 亿多^[3]。大量人口的涌入，在给城市建设的发展注入大量新的活力的同时也给城市的安全埋下了很大的隐患。同时城市还集中了大量的各种类型的财产，一旦城市灾难发生，所造成的人员伤亡和财产损失将是无法估量的。此外，各种次生的和衍生的二次灾害对城市的威胁和伤害同样不容乐观。城市灾难发生后损失之大、范围之广、持续之久、传播之快已容不得我们对城市安全管理有任何的马虎。鉴于此，在城市化建设过程中要对城市安全引起足够的重视，摒弃传统的“重治理，轻预防”的观念。只有超前地对城市可能发生的灾难进行预防和控制，才能给保证城市安全提供足够的应对空间。例