

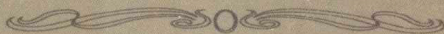
HENGSHIGONGGONGANQUANYUYINGJIGUANLIYANJIU

城市公共安全与 应急管理研究

左学金 晋胜国·主编



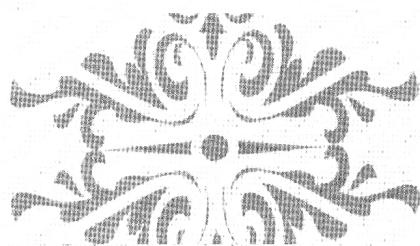
上海社会科学院出版社



CHENGSHIGONGGONGANQUANYUYINGJIGUANLIYANJIU

城市公共安全与 应急管理研究

左学金 晋胜国·主编



上海社会科学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

城市公共安全与应急管理研究/左学金, 晋胜国
主编. —上海: 上海社会科学院出版社, 2009
ISBN 978 - 7 - 80745 - 445 - 8

I. ①城… II. ①左… ②晋… ③权… III. ①城市—
紧急事件—公共管理—研究—中国 IV. ①D631.43

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 213775 号

城市公共安全与应急管理研究

主 编: 左学金 晋胜国

责任编辑: 周 河

美 编: 闵 敏

出版发行: 上海社会科学院出版社

上海淮海中路 622 弄 7 号 电话 63875741 邮编 200020

<http://www.sassp.com> E-mail: sassp@sass.org.cn

经 销: 新华书店

印 刷: 上海社会科学院印刷厂

开 本: 787×1092 毫米 1/16 开

印 张: 14.75

插 页: 2

字 数: 270 千字

版 次: 2009 年 12 月第 1 版 2009 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 80745 - 445 - 8/D · 112

定价: 30.00 元

版权所有 翻印必究

序 一

伴随着历史进步和社会发展,城市在创造着越来越多财富的同时,正在面临越来越多的风险和公共安全问题。正如德国社会学家贝克所言,现代社会正处于工业社会向风险社会转型之中,风险超出了人们的控制能力。贝克认为,我们生活在文明的火山口,风险威胁的潜在阶段已经接近尾声,不可见的危险正在变得可见。由于人类无视环境破坏而向自然野蛮索取引发的自然灾害,现在已经越来越频繁。现代社会已经进入高风险的社会,社会风险具有突发性、破坏性、扩散性、衍生性、连续性、密集性和社会性等特点。

一方面,自然灾害、安全生产、环境污染等安全事件频频发生,如 2008 年初的特大暴雪灾害,“5·12”汶川特大地震灾害等给人民群众生命财产带来了巨大损失。2009 年 3 月以来,席卷全球的 H1N1 甲型流感病毒疫情在 140 多个国家和地区蔓延。国务院新闻办公室 2009 年 5 月 11 日发表的《中国的减灾行动》白皮书指出,我国 70% 以上的城市、50% 以上的人口分布在气象、地震、地质、海洋等自然灾害严重的地区。

另一方面,城市化带来的大量人口向城市集聚,增加了城市社会风险的概率,城市公共安全面临新的挑战。2007 年 10 月,联合国发表的《2007 年全球人居报告》指出,由于全球城市化进程加快,城市所面临的安全威胁日益增加。2008 年我国城市化率达到 44.9%,而上海城市化率位列全国首位为 88.7%,是全国城市化水平的两倍。根据国际经验,一国在人均 GDP 突破 1000 美元,特别超过 3000 美元之后,突发事件将进入高速增长期。目前,我国人均 GDP 已经超过 3000 美元,而上海人均 GDP 已经突破 1 万美元大关,达到中等发达国家水平。

另外,由于改革开放和城市化过程中的利益调整,城市贫富差距渐趋扩大,深层次社会矛盾日益凸显,群体性突发事件等非传统安全事件时有发生,这些突发性事件若不能有效控制也极易被放大为社会危机。加之,金融危机、突发公共卫生事件、恐怖事件等等任何细微、意外、突发性的小概率事件,经过城市危机因子集聚的

“蝴蝶放大效应”，都有可能造成严重的社会危机，对人们的工作生活造成冲击和影响，甚至有可能使城市受到灾难性的打击。

“十一五”期间是我国经济社会发展的关键时期，也是“突发性事件高发期”。突发事件在现阶段对经济社会发展的影响，比以往任何时候都显得尤为突出，尤其是城市公共安全问题。胡锦涛同志在中共十七大报告中指出，机遇前所未有，挑战也前所未有，全党务必始终保持清醒头脑，要居安思危，增强忧患意识。

中共十六届三中全会提出了科学发展观，为了应对多灾变社会；十六届五中全会又提出了“安全发展”概念，把“安全发展”与资源节约、环境保护、和谐社会等有机结合起来，共同构筑了科学发展观的整体内涵。因此，我们要在执政理念、发展规划和政策措施等方面，将安全发展与经济社会发展、环境发展、城乡发展、建设规划等统筹兼顾，切实做到将安全发展与经济发展同步规划、同步推进、同步落实。

城市越发达，脆弱性就会越强，出现问题的可能性就会越高，因此，大城市往往成为危机中心。上海作为我国特大型城市和中国经济中心，其拥有发达的供水、供电、供气、交通、通信、医疗、教育、文化、娱乐等基础设施，以及现代化的工业、金融业、商业、服务业等国民经济体系、产业或城市运营体系中的任何一个环节出现问题都会对城市发展带来不可估量的影响。2010年上海世博会召开在即，世博安全上海城市公共安全管理面临的一项十分艰巨的任务。上海世博会的主题是“城市，让生活更美好”，安全是人们对城市生活的基本诉求，平安城市是城市美好生活的基础。党中央对上海世博会提出的目标是“科学办博、勤俭办博、安全办博”，安全、文明与和谐既是现代城市安全建设的目标，也是评价世博会成功与否的重要标准。因此，我们要清醒认识到上海作为特大城市所面临的社会风险和公共安全形势的复杂性和严峻性。

立足于建设国际知名、国内一流社会主义新智库的目标，上海社会科学院近年来围绕上海城市公共安全和应急管理方面开展了具有战略性、前瞻性的重大课题研究，积极地为地方政府和城市社会发展提供研究决策支持和服务。2008年4月，上海社会科学院城市安全与应急管理研究中心成立以来，在充分利用本院内部研究资源的同时，与复旦大学、交通大学、同济大学、华东师范大学等高校开展了校际合作和跨学科研究。本书是在上海社会科学院城市安全与应急管理研究中心组织的《上海城市公共安全与应急管理年度研究报告》课题研究的基础上形成的一项重要成果。本书的顺利出版倾注了课题组全体研究人员的集体智慧和大量心血，作为本书的主编，我深感欣慰。在此，对于大家付出的辛勤劳动我向他们表示由衷的感谢。

由于本书在写作过程中时间紧、任务重,其中的缺点和不足之处在所难免,加之城市安全和应急管理研究具有较强的时代性和政策性,突发事件的发生带有一定的复杂性和不确定性,故对上述问题的认识还需要有一个长期深入研究的过程。因此,我们非常欢迎理论界同行和专家对本书提出宝贵意见,以便在今后的研究中进一步提高和改进。

左学金

上海社会科学院常务副院长

上海社会科学院城市安全与应急管理研究中心主任

2009年8月31日

序 二

胡锦涛同志在中共中央政治局第 30 次集体学习会议上指出：“把安全发展作为一个重要的理念纳入我国社会主义现代化建设的总体战略，这是我们对科学发展观认识的深化。”改革开放以来，我国城市现代化建设步伐不断加快。然而城市现代化是一个十分复杂和充满变数的过程，城市在创造着越来越多财富的同时，也面临着越来越多的社会风险和公共安全问题。坚持安全发展，维护公共安全，是当前一项极为重要的工作。

由于城市化进程的加快和改革的深入，城市的“脆弱性”不断增强，社会深层次矛盾日益凸显，非传统性安全事件时有发生，突发事件的放大效应趋于上升；加之，国际金融危机和恐怖事件的影响，社会中潜伏的危机正在聚集。面对高风险、多灾变的形势，我们必须有清醒的认识和应对准备。

要落实“安全发展”战略，首先，必须要在社会经济发展的全局规划中，牢固树立公共安全意识，加强应急管理体系建设。公共安全管理的目的旨在通过预防、控制和处理危及城市生存与发展的各类安全事件，提高城市应对危害的能力，改善城市的安全状况，提高其生存和可持续发展的安全性，使得城市与广大公众在突如其来的事件和灾害面前尽可能做到临危不乱和处变不惊。

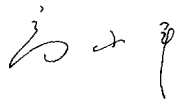
其次，应对突发公共事件的能力和绩效是考量政府公共管理水平和行政能力的重要体现。中共中央办公厅和国务院办公厅于 2009 年 7 月 12 日下发《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》，在对党政干部的七项问责情形中，有四项是涉及群体性突发事件和危机处理方面的。因此，贯彻落实科学发展观，树立以人为本的安全发展战略，着力提高应对危机、化解风险的能力，切实为民众服务、树立良好形象和重建社会公信力，已经成为现阶段党中央对政府及其公务员的基本要求。

再次，要有效应对突发公共事件，我们必须清醒认识当前应急管理工作存在的薄弱环节，加强全社会的危机文化教育，开展应急管理理论研究，完善公共安全和应急管理机制和体系。危机文化和危机意识是战胜危机的重要精神动力。而社会

成熟度则是危机文化形成的重要标志,社会成熟度不是自然进入某种理想状态的,一个社会如果没有长期的教育引导,没有刻苦的修炼,其不成熟的成分就难以避免。目前,我国的社会成熟度偏低,缺乏危机教育,缺乏应对重大突发性事件的培训实践,公民安全防范意识较差。因此,在国民教育的不同阶段,开展带有阶段特点的危机管理教育,建立和完善危机管理教育体系已成为当务之急。

举世瞩目的上海世博会即将于 2010 年举办。“世博安全”是上海城市公共安全管理面临的一项十分艰巨的任务。上海作为特大城市所面临的社会风险和公共安全形势是非常复杂和严峻的。目前,上海常住人口已达到 2000 万人,外来人口约有 500 万人。在人口流动性压力和经济迅猛发展的背景下,城市的公共交通系统、城市能源供应系统、城市生态环境资源承载系统、社会保障系统、公共卫生与食品安全系统、社会治安体系等等都将面临严峻的挑战。因此,加强世博安全和应急管理专题研究十分必要。

近年来,上海社会科学院在城市公共安全和应急管理方面开展了一系列务实性、前瞻性的课题研究,积极地为国家应急管理体系建设提供智力支持,为地方政府和城市社会发展提供服务,取得了很大的成绩。由上海社会科学院城市安全与应急管理研究中心组织编写的《城市公共安全与应急管理研究》,紧紧围绕时代主题,采取理论研究和实证分析的方式,在公共安全和应急管理方面提出了很好的理论见解和实践总结。我相信本书的研究成果,对于我们各级政府部门开展应急管理工作将会有一定的指导意义和参考作用。同时,我也希望他们继续努力,大胆探索,在公共安全和应急管理领域多出优秀成果,为我国的应急管理事业作出新的贡献。



中国行政管理学会执行会长
国务院应急管理专家组成员
《中国应急管理》杂志主编

2009 年 9 月 3 日

目
录

C
O
N
T
E
N
T
S

序 一 / 左学金 / 1

序 二 / 高小平 / 1

—— **第一章 城市公共安全与应急管理：现状与问题** / 1 ——

第一节 城市公共安全与应急管理问题的提出 / 1

第二节 城市公共安全和应急管理存在的问题 / 7

第三节 城市非传统安全的风险分析 / 10

第四节 城市传统安全的风险分析 / 15

第五节 上海城市安全与应急管理面临的挑战 / 24

第六节 上海城市应急管理体系建设的经验 / 26

—— **第二章 开放系统下的城市危机管理** / 32 ——

第一节 开放系统下的城市危机 / 32

第二节 城市在危机中变异 / 33

第三节 危机频发的主要原因 / 37

第四节 关于危机管理的战略思考 / 39

—— **第三章 城市公共安全和应急管理的法制建设** / 46 ——

第一节 公共安全和应急管理需要法制保障 / 46

第二节 上海城市应急管理的法制建设问题 / 51

第四章 城市突发事件应急管理体制

创新：上海模式研究 / 66

- 第一节 我国突发事件应急管理体制现状 / 66
- 第二节 上海市突发事件应对体系建设现状 / 68
- 第三节 上海城市应急管理体制存在的主要问题 / 70
- 第四节 国外发达城市应急管理体制特征 / 72
- 第五节 上海突发事件应急管理模式研究 / 74

— 第五章 我国城市公共安全管理中的舆情应急机制研究 / 85 —

- 第一节 舆情应急机制对城市安全的重要作用 / 85
- 第二节 我国舆情应急机制存在的问题 / 88
- 第三节 舆情信息的公开问题 / 91
- 第四节 完善我国舆情应急机制的对策建议 / 93

— 第六章 上海城市突发公共事件联动信息平台系统研究 / 104 —

- 第一节 国外城市突发公共事件联动信息平台系统建设及经验 / 104
- 第二节 我国城市突发公共事件联动信息平台系统建设现状 / 110
- 第三节 上海城市突发公共事件联动信息平台系统建设现状
及问题 / 113
- 第四节 上海城市突发事件联动信息平台系统建设的总体目标
与任务 / 116

第七章 上海城市防灾减灾体系研究

——综合灾害管理模式 / 121

- 第一节 全球气候变暖与城市灾害特征 / 121
- 第二节 影响上海市的主要自然灾害及其特征 / 124
- 第三节 上海城市防灾减灾体系现状与主要问题 / 127
- 第四节 上海城市防灾减灾综合管理模式 / 130

第五节	上海城市防灾减灾全过程管理模式 / 137
— 第八章	国际反恐怖斗争与上海反恐怖体系建设研究 / 141 —
第一节	恐怖主义的特征及其危害 / 141
第二节	“9·11”以来国际恐怖活动与反恐怖斗争的新发展 / 147
第三节	上海市反恐形势解析 / 157
第四节	上海市反恐体系建设与思考 / 165
—— 第九章	上海世博会安全管理研究 / 173 ——
第一节	上海世博会与爱知世博会安全风险比较 / 173
第二节	上海世博会安全管理基本体系 / 178
第三节	上海世博会安全管理军队与地方合作体系 / 186
— 第十章	上海应对突发公共卫生事件的框架体系研究 / 190 —
第一节	突发公共卫生事件的特点及危害 / 190
第二节	应对突发公共卫生事件的应急管理机制 / 192
第三节	上海应对突发公共卫生事件的优势与挑战 / 199
第四节	国内外应对突发公共卫生事件的启示 / 205
第五节	上海应对突发公共卫生事件的机制建设 / 212
	参考文献 / 216
	后 记 / 224

第一章 城市公共安全与应急管理：现状与问题

作为一座正在建设中的国际化大都市,上海在经济建设突飞猛进的同时,其有效的城市管理也赢得了市民和海内外人士的赞誉。上海在城市公共安全体系建设方面起步较早,在全国率先探索了城市减灾防灾体系建设,已建立起上海市应急联动中心和上海市民防特种救援中心等应急管理体系。但是随着城市化进程的加快,城市各种风险不断出现,城市公共安全问题日趋严重。为此,非常有必要从当前城市公共安全应急管理实际出发,借鉴国内外先进城市公共安全体系建设的成功经验,分析城市公共安全问题的诱因和风险来源,从战略管理层面上研究如何构建具有全球化国际化大都市特征的、服务于安全举办 2010 年世博会大局的上海城市公共安全管理的新体系,从而提升上海城市公共安全和应急管理的综合保障水平,不断创新城市社会管理和公共服务职能。

第一节 城市公共安全与应急管理问题的提出

一、全球化背景下的城市风险

伴随着历史进步和社会发展,城市在创造着越来越多财富的同时,正在面临越来越多的风险和公共安全问题。正如德国社会学家贝克所言,现代社会正处于工业社会向风险社会转型之中。在风险社会中,社会的、政治的、经济的和个人的风险日益趋向于逃避工业社会建立的风险预防和监督机制。贝克认为,现代社会的风险超出了人们的控制能力。一方面,由于自然灾害、安全生产、环境污染等安全事件频频发生,加之大量人口流动向城市集聚,增加了城市疾病传播风险,社会治安案件呈上升趋势,威胁着城市公共安全。据国务院新闻办公室 2009 年 5 月 11

日发表的《中国的减灾行动》白皮书介绍,我国 70% 以上的城市、50% 以上的人口分布在气象、地震、地质、海洋等自然灾害严重的地区。另一方面,由于改革和城市化过程中的利益调整,城市贫富差距渐趋扩大,深层次社会矛盾日益凸显,群体性突发事件等非传统安全事件时有发生。这些突发性事件若不能有效控制,极易被放大为社会危机。另外,金融危机、突发公共卫生事件、恐怖事件等任何一个事件都有可能对人们的工作生活造成冲击和影响,都有可能使得城市受到严重的灾难袭击。

我国正处于经济和社会转型的关键时期,随着城市化和全球化的加速,我们赖以生活的城市正在变得越来越脆弱和敏感,现代大城市往往成为危机中心。根据国际经验,城市在人均 GDP 突破 1000 美元,特别超过 3000 美元之后,突发事件将进入高速增长期。目前我国人均 GDP 已经超过 3000 美元,2008 年底,上海人均 GDP 首次突破了 1 万美元大关,达到中等发达国家水平,因此,城市将进入“非稳定状态”的“危机频发期”。根据 2004 年的一项专题调查认为,“十一五”期间,我国将进入一个“突发性事件高发期”,尤以城市公共安全最为突出。专家预测 2010 年前后中国将是危机多发期,最有可能出现的危机是气候、金融、经济、就业及腐败问题可能成为社会危机的导火索。

2007 年 10 月,联合国发表的《2007 年全球人居报告》指出,由于全球城市化进程加快,城市所面临的安全威胁日益增加。20 世纪后半期以来,城市公共安全领域事件频频发生,城市成为公共安全危机的“集中”地带。发生在 1986 年苏联切尔诺贝利核电站爆炸核放射物质泄漏事故(周围环境受到严重污染,27 万人患上癌症,其中致死 9.3 万人,至今仍然有 150 万俄罗斯人还住在受切尔诺贝利核污染的土地上,仍然有人还在吃受放射性污染的食物,是核电史上迄今为止最严重事故)、1995 年的东京地铁沙林毒气事件(5500 人中毒受害,12 人死亡)、2003 年韩国大邱地铁纵火事件(130 人死亡,100 人受伤)等城市危机事件给所在城市造成了巨大的人员和财产损失。令人震惊的是 21 世纪初美国的“9·11”恐怖事件给人民生命财产带来了灾难性打击。而近年来发生在我国的 SARS(非典)公共卫生事件、禽流感卫生突发事件,以及刚刚过去的 2008 年特大暴雪灾害和“5·12”汶川大地震等自然灾害事件给我国经济社会和人民生命财产安全带来巨大的破坏。

由于城市人口密集和财产密集,往往成为恐怖分子所破坏和攻击的首选目标。进入 21 世纪以来,国际恐怖主义在全球范围内日趋猖獗。从 2001 年美国的“9·11”恐怖事件以来,国际上每年都要发生多次恐怖事件:2002 年印度尼西亚的巴厘岛发生系列爆炸事件,同年俄罗斯莫斯科发生车臣恐怖分子劫持人质事件。2003 年摩洛哥的卡萨布兰卡连续发生 5 起恐怖爆炸事件;同年,伊拉克首都巴格

达发生恐怖爆炸事件；同年，印度孟买发生两起爆炸事件；同年，英国汇丰银行伊斯坦布尔分行和英国驻伊斯坦布尔总领馆门前发生爆炸事件；2003年2月，韩国大邱地铁纵火事件，造成130人死亡，100人受伤。2004年，俄罗斯莫斯科发生地铁爆炸事件；西班牙马德里4列旅客列车发生连环爆炸；同年，30多名恐怖分子在俄罗斯别斯兰市劫持1200名师生和家长。2005年，伊拉克的希拉市发生自杀式汽车炸弹袭击事件；伦敦地铁发生系列爆炸事件，造成至少56人死亡、700多人受伤。2006年4月，巴基斯坦卡拉奇遭遇自杀式袭击，造成至少55人死亡、100余人受伤；同年7月1日，伊拉克首都巴格达以东的萨德尔城发生汽车炸弹爆炸事件，造成至少59人死亡、78人受伤。2007年，全球恐怖袭击事件频发，隶属不同组织的恐怖分子在伊拉克、阿富汗、巴基斯坦和阿尔及利亚等许多国家制造爆炸、枪击和绑架等恐怖事件，导致大量人员死亡。

2008年3月，在北京奥运会召开前夕，在我国一架从乌鲁木齐飞往北京的南航飞机上，机组人员成功挫败了一起携带汽油上飞机企图引爆的恐怖袭击事件。这是一起受境外“东突”恐怖组织指挥的严重恐怖事件，其目的就是破坏2008年北京奥运会。2008年11月，印度孟买发生了多起连环恐怖爆炸事件，造成100多人死亡、300多人人受伤，被西方媒体称为印度的“9·11”事件。由此可见，全球已经进入反恐时代，城市特别是大城市正在面临恐怖袭击的风险。

城市危机不外乎分为天灾和人祸两类。现代城市公共危机不仅包括来自于传统安全领域的自然灾害危机、事故灾难危机等，还包括来自于非传统安全领域的能源危机、生态环境危机、金融危机、恐怖袭击危机和其他社会突发事件危机等。城市公共危机具有突发性、破坏性、扩散性等特点。突发性是指每一次危机发生的时间、范围、频率等，都不可预测，不以人们意志为转移。破坏性是指每一次危机的发生，都会给财产和人民生命安全带来不同程度的影响和破坏。扩散性是指如果危机不能有效控制，它将会向四周扩散或传导，危机扩散包括技术性扩散和民众恐慌心理的扩散。比如，经济危机、恐怖事件和公共卫生事件等危机，其不仅可能会在国内扩散，还会在国际上蔓延。有学者将城市公共危机的类型分为：自然、卫生、社会、生态、环境、经济、信息、技术、文化、政治十个方面^①。

城市公共安全是指由政府及社会提供的预防各种重大突发事件、事故和灾害的发生，保护人民生命财产安全、减少社会危害和经济损失的基础保障。它有别于工业生产安全和职业安全。有学者将城市公共安全的研究范围确定为包括工业危

^① 雷仲敏：《我国城市公共安全管理模式构想》，《上海市经济管理干部学院学报》2004年第1期。

险源、公共场所、公共基础设施、道路交通、自然灾害、恐怖袭击与破坏、突发公共卫生事件七个领域的风险及其减缓^①。

目前,关于公共安全和应急管理的研究有如下几种理论:

(1) 危机管理理论。认为所谓危机就是由意外事件引起的危险和紧急状态,具有意外性、紧急性和危险性三大特征。美国危机管理专家 Stephen J. Andriole 在其《公司危机管理》(*Corporate Crisis Management*)一书中,对企业危机管理的环境、预警方法、危机决策及管理技术进行了分析。另一位危机处理专家 Steven Fink 则将危机划分为前驱、急性、慢性、治愈等四个阶段,并在其著作《危机管理》(*Crisis Management: Planning for the Inevitable*)中,全面论述了危机干预、危机处理、危机识别、危机隔离、危机决策等危机管理的有关内容。危机管理理论甚至引入了危机公关的概念。所谓危机公关是指政府、企业或社会团体从公共关系的角度对突如其来的危机事件进行有效处理。政府危机公关能力是指政府在自身的公众信息管理、公众舆论管理、公共关系管理以及公众形象管理方面所具有的能力。目前,经过多年努力,美国已经建立起一套相当完善的危机管理体系,这套体系构筑在整体治理能力的基础上,通过法制化的手段,将完备的危机应对计划、高效的核心协调机构、全面的危机应对网络和成熟的社会应对能力包容在体系中。

(2) 风险管理理论。认为风险是完成某项工作或达到某一既定目的的个人或集团,对发生不利情况的可能性的预期。风险具有主体的明确性、存在的客观性、发生的不确定性、危害的相对性、与利益的共存性等特征。就管理学而言,风险管理更多的是关注风险识别、风险评价、风险决策、风险控制以及风险规避的问题。德国社会学家贝克提出的风险社会学说,认为现代世界处于工业社会向风险社会转变之中,这种风险与以前的风险不同,超出了现代社会的控制能力。

(3) 灾害管理理论。认为一个社会的灾害管理可分为行政、专业、社会等三大系统,其管理的任务有四个方面,即目标管理、过程管理、项目管理、职能管理等。就其手段而言,主要为工程型防灾救灾和非工程型防灾救灾。所谓工程型,即通过建设各类不同的防护工程,借助科学技术手段,实现防灾减灾的目的。所谓非工程型,即从体制、法规等制度因素上寻求减灾防灾的措施。灾害管理理论将其管理的具体过程划分为监测、预报、预防、抗御、救助、援建六个流程。

(4) 公共安全管理理论。认为当安全危机发生后,必须有效地对公共安全资源进行高效的管理和使用,这些资源既包括物质、技术、人力等方面,也包括法律、

^① 朱坦、刘茂、赵国敏:《城市公共安全规划编制要点的研究》,《中国发展》2003年第4期。

制度、机构等方面,只有确保这些资源得到最大化运转和最合理化使用,才能减少危机所带来的危害。从公共事务管理的角度来看,现代政府是一个有限责任政府。所谓有限责任政府,就是根据宪政原则,政府行使的只是公民让渡给政府的那部分有限的权力。

(5) 应急管理理论。该理论包括从对灾害或危机的形成机制、预防、预测,到应对、恢复等全过程研究,认为灾害或危机不可避免,但是人们运用科学技术手段,通过建立一系列应急管理体系来化解或减少危机的影响。目前国际上已经成立了“国际应急管理工程协会”。2007年11月,我国《突发事件应对法》出台,标志着我国在突发事件的预防、应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建等应急管理方面进入法制化阶段,也为应急管理理论研究提供了法律依据。

二、现代城市应急管理体系的形成

改革开放30年来,我国国民经济得到了迅速发展,加入世界贸易组织、融入经济全球化的大潮又为我们带来了新的发展机遇;但是在发展的同时,在获得新机遇的时候,遭遇经济风险甚至经济危机的可能性也在不断加大。改革开放以来,我国城市现代化建设水平不断加快,在这一过程中,有许多不稳定的因素和潜在风险,稍有不慎就会造成不良后果。

城市应急管理机制是政府处置突发事件和紧急状态的有效组织形式,建立完善的应急管理体系是政府有效处置突发事件和城市风险,保障人民生命财产安全的重要保障。城市公共安全应急管理机制包括:监测预警机制、指挥协调机制、信息处理机制、财政应急反应机制、社会力量动员与参与机制、应急预案和救援机制等。城市应急管理系统是一项复杂庞大的系统工程,它分为众多的子系统,如城市工业危险源、城市公共场所、城市公共基础设施、城市自然灾害、城市道路交通、恐怖暴力与破坏及突发公共卫生等应急救援子系统。

由于城市公共安全问题具有涉及面广、系统庞大的特点,单靠城市某一个部门是很难完成的,必须把各方面的力量组织起来,形成统一的应急指挥中心,在指挥中心的统一指挥下,安全、公安、消防、环保、卫生、部队等部门密切配合,协同作战,迅速、有效地组织和实施应急救援。

(一) 国家应急管理体系的形成

2003年5月,国务院发布《突发公共卫生事件应急条例》,自发布之日起实施。

2005年7月22日,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8日,国务院发布《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25件专项预案、80件部门预案。全国各省、自治区、直辖市的省级突发公共事件总体应急预案均已编制完成。

2006年2月26日,国务院发布《国家突发公共卫生事件应急预案》。

2006年6月,国务院印发《关于全面加强应急管理工作的意见》。

2007年8月30日,国家颁布《中华人民共和国突发事件应对法》,自2007年11月1日起实施。

目前,国务院已经成立了专门的突发公共事件应急管理机构,国务院下属应急管理机构主要有:国家防汛抗旱总指挥部、国家减灾委员会、国务院抗震救灾指挥部、全国防止“非典”型肺炎指挥部、国务院安全生产委员会、全国防控高致病性禽流感指挥部、国务院防止艾滋病工作委员会、国务院血吸虫病防止工作领导小组、国家森林防火指挥部、国家核事故应急协调委员会。

(二) 上海应急管理体系的建设

1999年8月1日,《上海市民防条例》颁布实施,它改变了以往20多种预案分别由不同责任单位,如卫生局、公安局、民防办、地震局负责的“条块分割”模式,是综合减灾管理工作的尝试。并且成立了上海市民防特种救援中心,负责承担危险化学品、核污染、生物污染等应急处置工作,组成了特种应急救援队伍,在安全生产应急救援、民防安全知识教育等方面发挥了较大作用。

2003年10月,成立市减灾领导小组及其办公室,市减灾办公室设在市民防办公室,标志着全市统一的综合减灾和紧急处置体系框架基本确立,从城市减灾的单灾种管理向城市综合减灾管理转变。

2004年9月,上海市应急联动中心正式启动,这标志着上海在建设一个“统一指挥、反应灵敏、协调有序、运转高效”的突发事件应急处置体系方面迈上一个新台阶。110市公安局指挥中心、119消防指挥中心与122交巡警指挥调控中心实现“三合一”,形成统一指挥、运转高效的指挥机制。市应急联动中心设在市公安局,作为市突发公共事件应急联动先期处置的职能机构和指挥平台,履行应急联动处置较大和一般突发公共事件、组织联动单位对特大或重大突发公共事件进行先期处置等职责。此前,市政府和市公安局已专门成立了从事反恐工作的专门协调机构。

2005年9月,为了进一步加强城市应急管理工作,上海成立了突发公共事件应急管理委员会(简称市应急委)及其办公室,由市长担任委员会主任,由市政府办公厅主任担任办公室主任。市突发公共事件应急管理委员会办公室(简称市应急办)是市应急委的日常办事机构,负责综合协调全市应急管理工作,对“测、报、防、