

主 编 郭 济  
副主编 高小平 靳江好 沈荣华

# 政府 应急管理

GOVERNMENT 实务

EMERGENCY

MANAGEMENT

AFFAIRS

中共中央党校出版社

# 政府应急管理实务

中共中央党校出版社

责任编辑 王 君  
封面设计 李法明  
版式设计 尉红民  
责任校对 王洪霞  
责任印制 张志军

### 图书在版编目 (CIP) 数据

政府应急管理实务/郭济主编. —北京: 中共中央党校出版社, 2004. 7

ISBN 7-5035-2979-2

I. 政… II. 郭… III. 应急事件—公共管理  
IV. C939

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 059514 号

中共中央党校出版社出版发行

社址: 北京市海淀区大有庄 100 号

电话: (010) 62805800 (办公室) (010) 62805816 (发行部)

邮编: 100091 网址: [www.dxcbs.net](http://www.dxcbs.net)

新华书店经销

北京鑫海金澳胶印有限公司印刷装订

2004 年 7 月第 1 版 2004 年 7 月第 1 次印刷

开本: 880 毫米×1230 毫米 A5 印张: 12.125

字数: 314 千字 印数: 1—4000 册

定价: 22.00 元

# 序 言

中国行政管理学会会长 郭济

在我国全面建设小康社会、推进社会主义现代化建设的历史进程中，不可避免地会遇到各种各样的突发事件。如何及时有效地应对各种突发公共事件，尽可能地预防和减少突发事件及其负面影响，对于更好地保障人民群众的生命财产安全、社会秩序和社会稳定，促进经济社会的全面、协调、可持续发展，都有着十分重要的现实意义。党的十六届三中全会指出要“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”。积极贯彻落实好三中全会的这一决定精神，进一步加强政府应急管理，提高政府应急管理能力，不仅是各级政府面临的一项紧迫任务，而且也是摆在理论学术界面前的一项重大课题。

从世界范围看，无论是发达国家，还是发展中国家，各种突发事件危机事件层出不穷，近几年尤为突出。地震、山体滑坡、水灾、台风等重大自然灾害，海难、空难、火灾、爆炸、放射性物质泄漏、大规模断电等重大事故，各种传染病和疫情流行等公共卫生突发事件，恐怖主义袭击、暴力冲突、社会骚乱等等难以预料的重大突发事件，不仅给各国人民生命财产和经济发展造成重大损失，而且有的还会危害到国家和社会稳定。如何有效地应对各种重大突发事件，对各国政府管理提出了重大挑战，考验着各国政府应急处理能力，从而使政府应急管理成为各国政府

和各界人士普遍关注的重大问题。

在新的时代背景下,我国政府十分重视有效预防和处置各种突发事件问题,一再强调要居安思危,增强忧患意识,危机意识,并采取有效措施在加强政府应急管理体系建设、建立应急机制和依法进行应急管理等方面取得了很大进展。2003年上半年,面对突如其来、没有防治先例的非典疫情,新一届政府直面挑战、勇于负责,及时提出了“沉着应对、措施果断、依靠科学、有效防治、加强合作、完善机制”的总体要求,迅速果断地制定了一系列重要的应急政策和措施,与全国人民一道,全力开展非典防治工作,有效控制了疫情,取得了卓越成效,对此国际国内社会给予了高度赞誉。在应对非典疫情这一重大公共卫生突发事件的过程中,各级政府部门在应急管理方面进行了许多成功探索,如迅速组建统一高效的应急指挥协调体系、尊重科学、民主决策、依法防治、群防群控、信息公开和开展国际合作等。实践表明,这些应急政策措施不仅卓有成效,而且为今后处理突发事件积累了非常宝贵的经验。同时,针对防治非典和应对其他突发事件中暴露出的一些问题,目前各级政府正在加强应急管理研究,着手建立健全应急管理体系和预警应急机制,以进一步提高政府应对各种突发事件和风险的能力。

中国行政管理学会作为研究行政管理理论与实践,为政府提供参谋咨询服务的学术团体,始终关注并致力于研究政府管理中面临的重大问题和前沿问题,从2001年起,学会就开始组织进行应对突发事件课题的研究,积极向政府进言献策。2003年8月,根据国务委员兼国务院秘书长华建敏关于学会要组织力量研究政府应急管理的指示精神,成立了由学会及分会负责人任组长,由政府部门和科研机构的50多名专家学者参加的政府应急管理课题组,对课题

进行深入的研究，这本《政府应急管理实务》，就是课题组序  
成员集体研究的最新成果。

《政府应急管理实务》一书深入分析了我国现阶段各种突发公共事件发生发展的规律和特点，全面阐述了政府应急管理的整体框架、主要经验、措施方法和工作流程，是我国第一部系统研究政府应急管理实务的著作。该书从我国国情出发，紧紧围绕政府应急管理的实际工作，提出了一系列具有前瞻性、实用性和可操作性的应急管理思路、措施和方法，可供各级政府部门和有关研究机构参考。我们相信，本书的出版，在增强人们对应急管理的认识，进一步推动政府应急管理研究，健全应急管理体系建设，促进应急管理能力的提高等方面，将会产生积极的影响。

2004年6月

# 目 录

## 序 言

中国行政管理学会会长 郭济/1

## 第一章 基本概念和框架

- 一、突发事件和政府应急管理的界定/1
- 二、政府应急管理体系/5
- 三、政府应急管理过程/10
- 四、提高政府全面应对突发事件的能力/12

## 第二章 中国政府应急管理特点

- 一、中国政府应急管理历史/27
- 二、中国政府应急管理现状/32
- 三、政府应急管理的指导原则/39
- 四、应急管理中的政府责任/47
- 五、应急管理中的政府权力/52
- 六、创建具有中国特色的政府应急管理模式/57

## 第三章 应急管理法律制度

- 一、政府应急管理法律制度的一般法理/65
- 二、我国政府应急管理的立法演变和法律制度/77
- 三、完善我国政府应急管理的立法构想/94

## 第四章 政府预警系统

- 一、政府预警系统问题与研究现状/97
- 二、政府预警系统的一般性描述/100
- 三、我国政府预警系统的现状述要/102
- 四、西方国家政府预警的模式与借鉴/106
- 五、建立和完善我国的政府预警系统/109

## 第五章 应急反应和决策机制

- 一、提高应急反应能力/128
- 二、建立信息披露机制/131
- 三、完善应急决策机制/134
- 四、处理协调机制/137
- 五、善后处理机制/139

## 第六章 应急信息管理

- 一、一般理论/148
- 二、转型时期的背景/151
- 三、我国政府应急信息管理的目标模式/159
- 四、应急信息管理的实务和操作方法/161
- 五、结论/167

## 第七章 自然灾害应急管理

- 一、自然灾害的概念与特点/170
- 二、我国自然灾害的种类与特征/176
- 三、自然灾害对我国政府管理的挑战/180
- 四、自然灾害应急管理/183

## 第八章 重大事故应急管理

- 一、重大事故的概述/201

- 二、重大事故对政府管理带来的挑战/212
- 三、重大事故与政府应急管理/215
- 四、制定重大事故应急管理预案/219
- 五、对政府应对具有重大社会影响安全生产事故的几点建议/230

## 第九章 突发公共卫生事件应急管理

- 一、突发公共卫生事件的预防与应急准备/235
- 二、突发公共卫生事件的报告与信息發布/241
- 三、突发公共卫生事件的应急处理/243
- 四、他山之石——美国应对突发事件的机制与体系/249
- 五、提高应对突发公共卫生事件的能力，改进中国公共卫生服务体系/252

## 第十章 突发公共安全事件应急管理

- 一、突发公共安全事件概述/257
- 二、突发公共安全事件的应急处置/267
- 三、我国突发公共安全事件应急管理机制建设/278

## 第十一章 突发群体性事件应急管理

- 一、突发群体性事件概述/287
- 二、有效应对突发群体性事件的总体思路和对策/293
- 三、健全地方政府责任制/299
- 四、处理事件的原则和方法/307

## 第十二章 政府应急管理的后勤保障

- 一、政府应急管理后勤保障概述/320
- 二、政府应急管理后勤保障实践/324

### 三、构筑我国政府应急管理后勤保障新体系/329

## 第十三章 应急管理中政府与社会的合作互助

### 一、政府与社会合作互助的必要性/347

### 二、政府与社会合作互助的基本要求/353

### 三、政府与社会合作互助的基础建设/360

## 第十四章 政府公务员应急管理培训

### 一、公务员应急管理培训的价值/363

### 二、培训的原则/366

### 三、国外公务员培训举例/368

## 附录：国内参考案例选编索引

案例 1.1 重庆川东北气矿天然气井喷事故/19

案例 1.2 北京密云灯会事故/23

案例 4.1 从地震看社会预警系统/120

案例 4.2 构筑灾害性天气预警防线/121

案例 4.3 西安爆炸案：社会预警又一次缺失/123

案例 4.4 张家港市实施企业欠薪预警制/124

案例 4.5 “应急预案”不能成为“应付方案”/125

案例 4.6 长江上游建成中国最大的滑坡泥石流  
灾害预警网/126

案例 5.1 作为危机应急管理机制内容的“社区  
应急计划的制定”/140

案例 5.2 上海抗非典应急机制的运作/143

案例 7.1 从兰考抗洪救灾看建立应急管理长效  
机制/196

案例 7.2 从北京“雷雪”天气对交通影响看城  
市应急管理/197

案例 7.3 从新疆巴楚抗震救灾经验看应急管理

组织协作机制/199

- 案例 11.1 从化解一起集体上访中得到的启示/314  
案例 11.2 枝江市减少集体上访的“五抓五结合”/315  
案例 14.1 我国的应对突发事件决策人员素质有待  
提高/365

# 第一章

## 基本概念和框架

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，突发事件发生的频率、速率和影响不断增加。如何有效应对突发事件，尽可能地预防和减少突发事件，尽可能地减轻和避免突发事件带来的危害，是现代各国政府普遍面临的一项重大挑战。

本章阐述了突发事件和政府应急管理的涵义，分析了现代应急管理的框架内容和主要国家的实践经验，提出了加强我国应急管理框架体系建设，全面提高应对突发事件能力的思路 and 选择。

### 一、突发事件和政府应急管理的界定

突发事件，常常又称紧急事件、或危机事件，一般是指突然发生并危及公众生命财产、社会秩序和公共安全，需要政府立即采取应对措施加以处理的公共事件。在概念使用上，突发事件更侧重于强调事件的突发性、偶然性，紧急事件更侧重于强调处置事件的紧迫性、时间性，危机事件更侧重于强调事件的规模 and 影响程度，人们往往根据需要加以采用。有些重大突发事件就构成了危机，有些突发事件则可能引发或演变为危机，所以，必须及时有效地处理各种突发事件。

突发事件往往具有以下共同特征：

### 1. 不确定性

即事件发生的时间、形态和后果往往无规则，难以准确预测。许多灾害和风险，如各种事故、火灾等，人们还难以准确预见其在什么时候，在什么地方，以什么样的形式发生；有些灾害和风险，如地震、台风、旱灾、水灾、疫情等虽能做出一定的预报，但对这些灾害风险发生的具体形式及其所造成的影响或后果，还难以完全准确预见。

### 2. 紧急性

即事件的发生突如其来或者只有短时预兆，必须立即采取紧急措施加以处置和控制，否则将会造成更大的危害和损失，如化学品泄漏、爆炸等事故发生后可能已造成人员财产损失，如不能立即采取紧急救助，人员财产损失将会不断扩大。

### 3. 威胁性

即事件的发生威胁到公众的生命财产、社会秩序和公共安全，具有公共危害性。在社会生活中，一般性的、针对个体的突发性事件，如工伤事故、交通事故、疾病突然发作，打架斗殴等情况每时每刻都可能发生，如果没有对公共安全或公共秩序构成威胁，就不属于这里所说的突发事件的范畴。当然，在实践中如何区分还需要具体分析。

从不同的角度出发，人们可以将突发事件划分为许多种类型。按照突发事件是否与人的行为有关，突发事件分为自然灾害和人为灾害两大类。

按照突发事件的起因，可将突发事件分为三种类型：一是自然灾害，如地震、火山爆发、水灾、风灾、森林火灾等灾害都是由自然原因引起的；二是重大事故，又称技术发展型灾害，如交通事故、生产事故、危险化学品泄漏、爆炸、火灾等，通常技术发展和应用直接相关，在现代社会有日益增多的态势；三是重大社会事件，又称社会秩序型灾害，如社会骚乱、非法聚集、恐怖袭击、外敌攻击等，主要是由人为原因引起的。当然，这种划分类型的方法也是相对而言的，

有些突发事件很难说是自然原因引起的，还是人为的，或者还是其他原因造成的，而且不同类型之间可以相互转换。按照对突发事件实施应急管理的工作性质，可将突发事件作进一步的细分。

按照突发事件涉及的领域，可将突发事件分为单一性突发事件和复合性突发事件，前者如单纯的火灾事故、食物中毒、化学物污染等突发事件，后者如“9·11”事件、非典事件等涉及到社会、经济、政治等多个领域。

按照突发事件的规模影响，可将突发事件分为国家级、省（州）级和地方级的突发事件；或者按照一定的标准，分为不同等级的突发事件。

突发事件通常对经济社会有很大的负面影响，如给人民生命财产造成巨大损失，对生态和人类生存环境产生破坏，对正常的社会秩序和公共安全形成不良影响等，乃至引发社会和政治的不稳定。而且，随着城市化、全球化、科技运用、社会矛盾和环境气候等诸多因素的变化和影响，突发事件的种类形式、发生概率和影响程度日益扩大。另一方面，面对危机，如果善于总结反思，正视并解决突发事件所反映出来的问题，可以使危机转化为促成革新的动力，化危机为转机。如非典事件给我国经济社会造成了巨大损失，但通过这一危机暴露出来的问题，引发了政府和社会对经济社会协调发展的重视，对加强应急管理体系建设的重视，促成了多方面的革新。

政府作为公共事务的管理者，公共秩序的维护者，对各种突发公共事件实施应急管理是政府的一项重要职能，也是政府的责任。政府应急管理，就是指政府为了应对突发事件而进行的一系列有计划有组织的管理过程，主要任务是如何有效地预防和处置各种突发事件，最大限度地减少突发事件的负面影响。由于应对突发事件需要政府采取与常态管理不同紧急措施和程序，超出了常态管理的范畴，所以政府应急管理又是一种

特殊的政府管理形态。

政府因其责任、地位和能力之所在，在应对危机事件中必然要担当主要角色，发挥主导作用。在应急管理过程中，政府不仅要组织动员各种力量和资源共同参与，而且要对各种组织机构和人员进行统一指挥、协调、调度，有序地处置各项应急事务。在这个意义上说，应急管理主要是政府应急管理。政府应急管理能力的强弱，决定着应对突发事件的成效和社会的安危，至关重要。因此，不断探索总结政府应急管理的经验教训，提高政府应对突发事件的能力，成为现代各国政府和社会普遍关注的问题，重要性日益凸现。

政府虽然在应对突发事件中发挥着主导作用，但并不意味着由政府唱独角戏，政府也不可能包揽所有的应急事务，还应当有全社会的参与、支持和配合，各种社会组织、团体、企业和公民都可以发挥各自的作用。在应急管理中政府必须与全社会相互支持、相互配合，才能成功地应对危机的挑战。我国在防治非典斗争中实行群防群治的成功经验，充分说明各种社会组织、社区组织、医疗机构、学校、企业、新闻媒介和公民都是应对危机的主体，都可以在应急管理中发挥十分重要的作用。

在突发事件发生的种类、规模、频率和影响持续增强的时代背景下，各国政府应急管理的任务更趋艰巨而复杂，政府应急管理的涵义和外延也在不断更新变化。从历史角度看，传统上的应急管理注重对危机事件的即时反应和指挥控制，带有较大的被动性和局限性。从 20 世纪 70 年代后期起，一种更加全面更具综合性的现代应急管理理论逐步形成，并在许多国家的实践中取得了重大成功。<sup>①</sup> 无论从应急理论看，还是从一些国家实践看，现代应急管理的框架模式，一是有充分整合各种应

<sup>①</sup> 参见新西兰惠灵顿管理部尼尔·R·布立顿：“新千年应急管理”一文，  
<http://www.chinajz.gov.cn>。

急要素和资源的一体化应急管理体系；二是有由预防（风险）、准备、回应和恢复组成的综合性应急管理。

## 二、政府应急管理体系

应对突发事件，特别是重大突发事件，需要广泛动员各种组织和力量参与，需要统一指挥、统一行动，需要各个方面相互协作、快速联动，需要有技术、物质、资金、舆论的支持和保障，需要有法律和政策的依据。政府应急管理体系就是通过组织整合、资源整合、行动整合等应急要素整合而形成的一体化系统。从世界上一些主要国家的做法和经验看，现代政府应急管理体系一般具有以下特征：

### 1. 有政府和社会共同组成的应急组织系统

在现代国家，应急组织系统通常由政府部门和各种社会主体共同组成，包括政府机构、非政府公共组织、新闻媒体、工商企业、公民社会等主体，其核心部分是警方、消防、紧急救助、环境保护、救灾减灾和新闻等部门。例如，德国的国家灾难管理系统由警方、消防部门、紧急医疗救助中心、军队（包括 55 个空军救援基地）、100 多个民间志愿者组织等部门组成，所有组织的成员都要经过紧急救助的特殊培训。<sup>①</sup> 美国的城市应急组织系统包括警察、消防、911 中心、医疗救助、有关政府机构、社会服务团体、新闻媒体、工商企业等部门，政府在制定应急计划、确定分工、提供资助和组织培训等方面都要将这些部门考虑在内。<sup>②</sup>

### 2. 有统一指挥、分工协作的应急管理体制

① 德国应急管理专家弗里斯多夫教授：“德国灾难管制”，2003 年 12 月 4—5 日“中国首届政府应急管理国际论坛”中外专家主题发言资料汇编。

② 美国公共行政学会执行副主席唐纳德蒙佐教授：“美国应急管理的问题与挑战”，2003 年 12 月 4—5 日“中国首届政府应急管理国际论坛”中外专家主题发言资料汇编。

应急管理体制是指应急体系的机构设置、职责分工、相互关系和作用方式。从主要发达国家情况看,现代应急管理体制具有分工明确、统一指挥、相互协作等特征。例如:

美国是一个联邦制国家,有联邦政府,50个州政府和8.7万个地方政府,州政府和地方政府具有高度自治权。在应对危机事件过程中,各级政府之间形成了一种分工协作、相互配合的关系;在同一层面上,形成了统一指挥、协同行动的关系。

在城市和地方层面,一般都设有政府应急管理中心或911中心。中心大多设在警署,其核心组成部门包括警方、消防和紧急医疗救助机构,其他政府部门在该中心设有固定席位,一遇紧急事件即可进驻,以便统一协调行动。在紧急事件发生后,一般由地方政府的警察、消防和公共卫生机构赶到现场进行应急处置,在处置复杂危机事件时通常要设立一线指挥部。至于恐怖事件,应该由哪些机构首先赶到现场,怎样协调部门间行动,现在仍是一个研究中的问题。

在州层面,州政府设有紧急事务管理机构,负责处理州级危机事件,指导地方应急工作,协调联邦与地方之间的关系。在应对危机时,州政府主要通过动用国民卫队来帮助应对危机事件。当地方政府遇到无法应付的危机事件时,州政府有责任和义务给予帮助,如在发生洪水灾害、社会动荡的情况下,州长可以迅速的集结国民卫队,派遣他们到危机发生地,指挥他们处理危机。

在国家层面上,美国1979年建立了联邦紧急事务管理署。“9·11”事件后,于2003年组建了一个超级危机管理机构——国土安全部。该部是仅次于国防部、医疗服务部之后的第三大联邦政府机构,负责协调22个联邦机构的应急事务,其中包括联邦紧急事务管理署,预算为400亿美元,有17万名雇员。国土安全部有三个基本任务:第一,预防美国国内可能遭受的恐怖袭击。第二,减少美国遭受恐怖袭击的可能性。第三,最大程度减小可能的恐怖主义袭击和自然灾害带来的损