

悦读丛书



浙江省社科普及全额资助项目

浙江省社科规划一般课题

——12KPCB05YB——



公共安全 应急管理 实务

孙斌 著



浙江工商大学出版社
ZHEJIANG GONGSHANG UNIVERSITY PRESS

悦读丛书



浙江省社科普及全额资助项目

浙江省社科规划一般课题

——12KPCB05YB——

公共安全
应急管理
实务

孙 斌 著



浙江工商大学出版社
ZHEJIANG GONGSHANG UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

公共安全应急管理实务 / 孙斌著. —杭州: 浙江
工商大学出版社, 2013. 6

ISBN 978-7-81140-858-4

I. ①公… II. ①孙… III. ①公共安全—安全管理—
研究—中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 123814 号

公共安全应急管理实务

孙 斌 著

责任编辑 刘 韵

责任校对 何小玲

封面设计 王好驰

责任印制 汪 俊

出版发行 浙江工商大学出版社

(杭州市教工路 198 号 邮政编码 310012)

(E-mail: zjgsupress@163.com)

(网址: <http://www.zjgsupress.com>)

电话: 0571-88904980, 88831806(传真)

排 版 杭州朝曦图文设计有限公司

印 刷 杭州杭新印务有限公司

开 本 710mm×1000mm 1/16

印 张 17.75

字 数 309 千

版 印 次 2013 年 6 月第 1 版 2013 年 6 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-81140-858-4

定 价 49.80 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江工商大学出版社营销部邮购电话 0571-88804228

党的十六届五中全会创造性地提出了“安全发展”的思想观念；十七届五中全会进一步强调，把加强社会建设和创新社会管理置于更加突出位置，加强社会管理能力建设。这是党中央、国务院审时度势作出的重大战略决策，反映了科学发展观“以人为本”的本质特征，是经济社会良性发展和社会管理正常运行的重要保障。

2011年2月，胡锦涛同志在省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班的开班式上指出，要“进一步加强和完善公共安全体系，健全食品药品安全监管机制，建立健全安全生产监督体制，完善社会治安防控体系，完善应急管理体制”。《国民经济和社会发展的第十二个五年规划》提出，进一步推进社会管理创新。按照建设党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局的要求，加强社会管理能力建设。加大公共安全投入，加强安全生产，健全对自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、食品安全、社会安全事件的预防预警和应急处置体系。面对严峻的公共安全形势，加强应急管理，不断提高综合预防和应急能力，已成为各级政府面临的一项重要而又紧迫的任务。加强应急管理，提高政府应急管理能力，是关系经济、社会发展全局和人民群众生命财产安全的大事。各级政府应在实践中不断加强和完善应急管理，提高应急管理水平。

城市作为地域社会政治、经济和文化的中心，已成为人类文明发展的重要标志，在社会现代化和信息化进程中发挥着巨大的推动作用。随着规模的不断扩大和现代化程度的提高，城市面临着资源匮乏、环境污染、交通拥堵和公共安全等诸多社会问题。采取何种措施，有效地解决这些社会问题，已成为政府、社会和公众共同关注的焦点，也成为刻不容缓、亟待解决的城市管理问题。本书将城市公共安全应急管理作为研究主题，以城市公共安全应急体系作为研究对象，对城市公共安全应急管理的每个要素和环节进行了全面、细致和深入的阐述。

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

活在文明的火山口上,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。1986年4月26日苏联切尔诺贝利核电站发生核泄漏,这是人类和平利用核能史上的一次巨大技术灾难,其受害者总计达900万人。2001年9月11日上午(美国当地时间)美国纽约发生了震撼全球的恐怖袭击事件,纽约世界贸易中心和华盛顿五角大楼几乎同时遭到恐怖分子劫持民航飞机的撞击,“双子星座”南北塔楼先后倾毁,造成骇人听闻的人员伤亡和财产损失,直接导致美国经济的衰退,对世界政治和经济产生重大冲击。据美国官方2002年1月17日公布的统计数字,在“9·11”恐怖袭击中共有3113人死亡或失踪(不包括19名劫持飞机的恐怖分子)。联合国欧洲经济委员会发布的秋季报告认为,“9·11”恐怖袭击事件给美国造成的经济损失高达2000亿美元,相当于一场高强度地震造成的损失。2003年春夏之交中国北京蔓延的SARS疫情,严重干扰了北京市民正常的生活节奏,使整个城市被恐惧的气氛所笼罩,对北京的经济、政治、文化各个方面造成了严重冲击。

城市公共安全涉及社会活动的方方面面,涵盖范围广,而突发公共事件应急管理仅仅是城市公共安全管理工作中一项非常重要的内容。在城市迈向全面现代化的行进中,各种危害、事故和事件一直与之相伴而行。由此产生的灾难不仅吞噬了许多无辜的生命,掠走了众多人类的财富,摧毁了无数美好的家园,而且干扰了社会的正常发展,造成了巨大的经济损失。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”汶川大地震等都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年我国城市化率是44.9%,上海城市化率位列全国首位,是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,特别是超过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,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、突发性的低概率事件,现使城市社会风险的概率增加。

从美国“9·11”事件到伦敦地铁爆炸,从 SARS 疫情到禽流感,从唐山大地震到印度洋海啸,从切尔诺贝利核事故到松花江水污染,从包头空难到“大舜”轮海难,这一切表明在经济全球化、社会复杂化和自然环境不断恶化的背景下,建设完备的城市公共安全应急体系,及时有效地防范和处置突发公共事件,已成为城市公共安全管理不可回避的重大挑战。“9·11”恐怖袭击、全球“非典”疫情、印度尼西亚海啸、中国山西王家岭煤矿透水事故……21 世纪以来,人类面临的机遇不断增多,但面临的挑战也不断增加。从世界范围看,各种传统的和非传统的、自然的和社会的安全风险交织并存,重大自然灾害频繁发生,重大疫情传播范围日益扩大,能源资源紧缺和生态环境不断恶化,恐怖主义抬头,民族宗教矛盾和地区冲突加剧,公共安全事件的诱因和影响呈现较强的世界性特点。从国内看,我国正处在现代化建设的关键时期,经济体制深刻变革,社会结构深刻变动,利益格局深刻调整,思想观念深刻变化,社会利益关系错综复杂,新情况、新问题层出不穷,重大自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件时有发生,突发事件不仅给人民群众生命财产造成巨大损失,而且对社会稳定甚至国家安全和经济社会发展全局产生了重大影响。突发事件应急管理日益成为世界各国政府和社会各界关注的重大热点问题。

面对严峻的公共安全形势,党中央、国务院审时度势,作出了全面加强应急管理工作的重大决策部署。2003 年“非典”以来,我国自上而下统一行动,从应急预案建设入手,逐步推进应急管理体制、机制、法制建设,不断加强应急能力建设和基层应急管理工作,初步构建了具有中国特色的应急管理“一案三制”格局,突发事件的应急管理工作也从个别应对行动发展到全方位综合管理的崭新阶段。

加强应急管理工作具有划时代的重大意义。一是坚持以人为本、执政为民的重要体现。人民政府的根本宗旨是为人民服务、对人民负责,保障人民群众的利益不受侵害和损失,是各级政府义不容辞的责任。突发事件具有发生突然、起因复杂、蔓延迅速、难以把握、危害严重、影响广泛等特点,发生的概率虽然较小,一旦发生,造成的损失和影响却是难以估量的。建立完善的预警体系和高效的应急机制,防止和避免给人民群众生命财产造成重大损失,是各级政府重于泰山

的责任。二是构建社会主义和谐社会的重要内容。突然发生的各种突发事件,不仅给人民群众的生命财产造成巨大损失,影响社会稳定,有的甚至危及国家安全,影响经济社会发展全局。构建社会主义和谐社会,就是要积极预防和有效化解经济社会发展中面临的新情况、新问题,为实现经济社会更好更快地发展提供安全、稳定、和谐的环境。三是全面履行政府职能的重要方面。应急管理是社会管理和公共服务的重要内容,是政府的一项重要职能,也是各级政府亟待加强的工作。建立健全应急管理体制、机制,提高应对突发事件的能力和水平,是加强政府自身建设重要而紧迫的任务,也是检验政府行政能力的重要标志。

我国正处于工业化、城镇化的快速发展时期,加快转变经济发展方式的关键时期,由此带来的各种社会矛盾和问题必将大量出现。当前和今后一个时期,推进社会管理创新,从构建新型社会管理制度体系层面来看:

首先,需要加强源头治理体系建设,这是治本之举,从社会管理本身讲,就是要构建源头治理体系,使关口前移,尽可能防止、减少、弱化严重社会问题和社会冲突的产生。

其次,需要完善动态协调机制。抓好源头治理可以尽可能地减少社会问题,但不可能解决所有问题,仍然会有大量社会问题和社会矛盾存在,旧的矛盾和问题解决了,又会出现新的矛盾和问题。为此,必须构建动态调节和化解机制,以使社会矛盾和问题得到及时化解和向好的方面转化,使社会处于动态平衡、健康运行的状态。

最后,还需要加强应急管理建设。当代中国处于各种矛盾凸显期,面临的安全风险和社会矛盾前所未有,应对各种危机和挑战的艰巨性、复杂性也是前所未有的。即便抓好了源头治理和动态协调,仍然会发生一些突发事件,加上自然灾害引发的突发事件,这就使得社会管理中的应急管理任务十分艰巨,必须着力加强应急管理建设。

本书借鉴了西方发达国家现代城市公共安全应急管理的理论和应急体系构建的内容,综合了国内学者、管理者和专业人士的各种思想,并依据作者多年从事应急管理的经验,从管理的角度出发,比较系统地提出了建立现代城市公共安全应急体系思想和思路。本书侧重于宏观的应急管理理论研究,对于具体技术在应急管理中的应用属于微观层面的范畴,仅给出一些方法,不作深层次的探讨。另外,本书以思路、构造和作用为主线,重点阐述思想,辅以一定的案例,以增强本书的实践性。书中提出了许多新的应急管理思想、概念、模式、流程和方法,作为一种探索,有可能存在着不完善之处,殷切希望关心应急管理工作的各

方人士积极参与,共同探讨有关的内容,逐步完善现代城市公共安全应急管理的内容,使之更符合实际工作的要求。

本书作者孙斌对公共安全应急管理作出了一些深入思考。孙斌的这本著作围绕公共安全这一全球性课题,对中国语境下的公共安全应急管理的内涵、时代意义及应对方式进行了较为深入、系统的思考,为公共安全应急管理的学术性思考增添了诸多有益视角与观点,对公共安全应急管理的现实探索贡献了诸多有益建言。另从著作本身的构思与写作特征看,也是非常值得一读的。

倪吾钟^①

2013年4月

^① 倪吾钟,教授,博士生导师,浙江大学环境与资源学院。

前言

突发公共事件自古有之,人类社会形成之初就面临着各种自然突发公共事件的威胁和社会突发公共事件的挑战。当前我国进入了一个突发公共事件频发的时期,各种灾害和事故不仅对人民的生命财产构成严重威胁,也影响社会的稳定发展。随着世界经济一体化和社会联系紧密化趋势加快,突发公共事件的产生就更加频繁,并成为世界上各国政府的一项重要课题。转型社会的中国进入一个突发公共事件频发时期,正确认识和应对突发公共事件,成为我国政府的一项重要职责。我国各级领导干部必须高度重视,谨慎对待。建立和健全新的政府应急管理体制和机制,不断提高政府治理危机的各种能力,加强突发公共事件应急管理理论研究。然而,我国公共安全应急管理与公民的期望、社会发展的要求还有较大差距,政府的公共安全应急管理能力有待提高。研究政府在公共安全应急管理中的责任,有助于明确责任的内容和范围,有助于政府有针对性地采取措施,提高公共安全应急管理能力,从而推进公共安全保障体系的完善,推进政府体制改革。

本书首先对公共安全应急管理的发展进行了简要介绍,并界定了公共安全应急管理和政府责任的概念。其次从理论渊源和西方国家的实践阐述政府在公共安全应急管理中的地位是领导者和主要责任人,它承载了政治责任、经济责任以及法律责任。然后,本书通过对我国公共安全应急管理现状的考察,深入分析我国公共安全应急管理中存在的问题,并进一步探究出现这些问题的深层次因素。最后,根据本书的研究,针对我国公共安全应急管理中显现的问题,就我国政府应当如何承担公共安全应急管理的责任进行对策研究,从健全法律法规、完善公共安全应急管理体制、开展与民间组织和国际组织的合作,建立突发公共事件预警机制,加强突发公共事件应急指挥系统建设,加快突发公共事件应急联动系统建设、突发公共事件信息传播与媒体应对方法、突发公共事件心理干预方法、公共安全科学研究体系等方面提出政策建议。

2003年暴发的SARS事件再次表明,政府的管理理念、管理制度、组织形式和管理能力在突发公共事件应急管理中具有十分重要的地位和作用,政府应急

管理比任何常规管理都更能考验政府的治理结构和治理能力。当然,其中所暴露出来的一些问题也表明,必须加强公共安全应急管理机制和应对策略研究。

孙 斌

2012 年 12 月

作者简介

孙斌(1972—),男,博士,副教授,浙江绍兴人。2007 年度浙江省“新世纪 151 人才工程”第三层次培养人员(浙人专[2007]330 号),2012 年度浙江省“新世纪 151 人才工程”第三层次培养人员综合考评通过(浙人社发[2012]338 号),国家安全生产应急专家推荐人选,浙江省危险化学品安全生产专家,浙江省高职(高专)专业带头人,浙江省安全工程学会理事,杭州经济技术开发区安防技术学会顾问,2013 年 1 月起在浙江省安全生产监督管理局危化处挂职锻炼,浙江大学非传统安全与和平发展研究中心、复旦大学上海物流研究院可持续发展物流研究室、同济大学城市建设与灾害管理研究所、中国矿业大学煤炭资源与安全开采国家重点实验室第五分室安全与管理信息研究室、西安科技大学安全管理与风险控制研究所研究人员,浙江警官职业学院安全技术管理专业建设负责人。1992 年 9 月—1996 年 6 月就读于西安科技大学能源学院采矿工程专业,获学士学位;2000 年 9 月—2003 年 6 月在西安科技大学能源学院安全技术及工程专业攻读硕士研究生,获硕士学位;2005 年 9 月—2009 年 6 月在中国矿业大学(北京)管理学院管理科学与工程专业攻读博士研究生,获博士学位;2011 年 12 月在中国政法大学参加培训学习;2012 年 7 月—2012 年 8 月在美国伊利诺伊理工大学参加培训学习。主要从事公共安全应急管理理论、信息控制理论研究,参加国家自然科学基金 3 项;主持全国教育信息技术研究“十二五”规划课题、浙江省哲学社会科学规划课题、浙江省社科联课题、浙江省教育厅课题 10 余项,出版学术专著《学校突发事件应急管理》《监狱突发事件应急管理实务》《城市安全社区建设与管理实务》3 部,在《自然灾害学报》《辽宁工程技术大学学报》《中国安全科学学报》《中国安全生产科学技术》《计算机工程与应用》等学术期刊上已发表论文 30 多篇,其中核心期刊 19 篇,国际会议 3 篇,EI 收录 2 篇,ISTP 收录 2 篇。



第一章 绪论

- 第一节 研究背景与意义 / 001
- 第二节 文献综述 / 004
- 第三节 公共安全应急管理相关理论 / 009
- 第四节 公共安全应急管理相关学科分析 / 016

第二章 公共安全理论基础

- 第一节 公共安全 / 023
- 第二节 突发公共事件 / 032
- 第三节 突发公共事件应急管理 / 036
- 第四节 公共安全应急法制 / 043
- 第五节 国外突发公共事件应急管理机制 / 048
- 第六节 国外公共安全应急管理实践 / 059

第三章 突发公共事件应急管理体系

- 第一节 突发公共事件应急管理体系总体设计 / 064
- 第二节 突发公共事件应急管理体系主要内容 / 073
- 第三节 突发公共事件应急管理体制现状 / 078
- 第四节 健全突发公共事件应急管理法律法规 / 086
- 第五节 打牢突发公共事件应急管理体系基础 / 092
- 第六节 加强公共安全科技人才培养及宣传教育 / 095

第四章 突发公共事件应急管理政府责任

- 第一节 突发公共事件应急管理政府责任概述 / 098
- 第二节 突发公共事件应急管理政府责任分析 / 105
- 第三节 问题原因分析 / 108
- 第四节 突发公共事件应急管理政府责任相关对策 / 114

第五章 突发公共事件预警机制

- 第一节 突发公共事件预警机制基本原理和功能 / 119

第二节 突发公共事件预警机制监测预控系统分析 / 120

第三节 应急预案制定的基本原则 / 126

第四节 突发公共事件应急预案制定 / 133

第五节 案例分析 / 137

第六章 突发公共事件应急指挥系统

第一节 国外主要城市应急指挥系统建设模式 / 144

第二节 应急指挥系统发展现状 / 146

第三节 突发公共事件应急指挥系统总体框架分析 / 152

第四节 基于 GIS 的突发公共事件应急指挥平台要素 / 161

第五节 基于 GIS 的突发公共事件应急指挥平台框架 / 166

第七章 突发公共事件应急联动系统

第一节 突发公共事件应急联动系统概述 / 170

第二节 突发公共事件应急联动系统组织架构和运作程序 / 174

第三节 组织协同 / 184

第四节 突发公共事件应急联动系统通信信息技术 / 188

第五节 决策协同和信息协同 / 192

第六节 突发公共事件应急联动资源配置 / 196

第七节 应急管理协同机制路径分析 / 201

第八章 突发公共事件信息传播与媒体应对

第一节 国外突发公共事件信息传播经验与启示 / 209

第二节 政府治理 / 218

第三节 公众参与 / 220

第四节 媒体应对 / 225

第九章 突发公共事件心理干预

第一节 心理危机 / 232

第二节 心理危机干预 / 239

第三节 心理危机干预工作流程 / 243

第四节 心理危机干预模式实施 / 251

参考文献 / 261

致谢 / 267

后记 / 268

第一章 绪 论

第一节 研究背景与意义

公共安全是所有国家都必须面对的现实问题。随着社会的发展和文明的进步,人类社会面临的公共安全问题也呈现出多发性、多样性的特点,火灾、地震、洪涝、风暴潮、海啸、交通事故、爆炸、传染病、中毒等,以及由此而引发的衍生与次生灾害不胜枚举,防不胜防。公共安全问题集中反映了一个社会的综合发展水平与政府的行为责任能力。对一个社会来说,一旦发生突发公共事件,将付出高昂的代价,不仅民众生命财产遭受的损失难以挽回,而且会动摇民众对社会与政府的信任。随着城市人口的急剧增加、社会交往的日益频繁和大型群众活动的经常化,公共安全已成为社会的生存、发展之基。我国正处在社会转型的特殊时期,由计划经济向社会主义市场经济转轨,由农业社会向工业社会转型,城市化进程加快,新旧制度交替,社会结构发生剧烈变动,社会不稳定因素增加。城市化与工业化步调不一致,加剧了城乡差距、阻碍第三产业发展,导致经济失调;而社会管理相对落后,公共服务不能满足广大群众日益增长的需要,使得不满情绪滋长,并导致事故频发、社会无序、行为失范等诸多社会问题;此外,收入差距拉大、就业增长缓慢、腐败等问题,都很容易引发社会不稳定。

公安部研究发现,人均 GDP 在 1000—4000 美元之间时,安全事故处于上升期;到 4000 美元后,开始下降。其中,在 1000—3000 美元之间时,事故上升较快;过了 3000 美元后,上升幅度趋缓。而我国目前正处于突发公共事件高发期,更凸现出政府在公共安全应急管理中的责任重大。公共安全对全社会成员的生存和生活质量有重要意义,任何一个社会的存在和发展都需要公共安全。

2010年10月18日中国共产党第十七届中央委员会第五次全体会议通过了“十二五”规划纲要,2011年3月全国两会通过了“十二五”规划。“十二五”时期是全面建设小康社会的关键时期,是深化改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚时期,必须深刻认识并准确把握国内外形势新变化新特点,继续抓住和用好重要战略机遇期,努力开创科学发展新局面。

确保科学发展取得新的显著进步,确保转变经济发展方式取得实质性进展。只有在稳定和谐的社会环境中,经济才能保持健康增长,人民才能安居乐业,享受到社会进步带来的成果。

现代城市是一个高度复杂的综合性有机体,正在发挥着工业生产基地、商品流通枢纽、科教文化中心、对外开放窗口、金融中心和信息中心等多种功能,在国家和社会的经济发展和前进中起着先导作用。由于当前中国正处于社会转型期,在经济快速发展的同时,各类突发公共事件并没有减少,在各地、各城市时有发生,在一定程度上影响着经济社会系统的正常运行。

我国国土面积辽阔,各种自然灾害频发,是导致突发公共事件发生的一个重要原因。城市人口基数大,密度高,应对和处理城市各种突发公共事件是一项极其复杂的系统工程,涉及高效地处理大量应急信息,高效地优化调度各种应急资源,快速地制定各种应急决策等方方面面的内容;另外,随着社会经济和文化的不断发展,社会中各个有机体间的耦合和依赖关系也越来越错综复杂,这使得应对和处理各种突发公共事件给社会带来的影响越来越难以预测。建立一整套完善系统的突发公共事件管理体系,已成为各级政府公共事件应急管理中的一个重要组成部分,是更好更有效地维护国家安全和广大人民群众根本利益的保障,是保障社会和谐健康发展的有效途径。

2003年春天,一场突袭我国北京、广东、山西、内蒙古和河北等省市区的SARS疫情,严重干扰了我国正常的社会生活秩序。传染性非典型肺炎的暴发流行,对我国是一场突发的灾害,我国政府对此高度重视,将传染性非典型肺炎列为我国乙类法定传染病,并采取了强有力的预防措施,“非典”防治工作取得了初步成效。并且国务院还出台了《突发公共卫生事件应急条例》以应对以后再发生此类事件。“非典”是一种人类以前从未认识的新传染病,给全国乃至全球带来了公共卫生危机。发病突然,传染性强,严重危及生命,疫情扩散快,威胁和损害社会广大公众的健康。这一事件的出现将我国政府突发公共事件应急管理研究推到了十分抢眼的位置。

2003年下半年,党中央、国务院在总结防治“非典”工作的经验和教训基础

上,布置了应急管理“一案三制”(即:突发公共事件应急预案、管理体制、运行机制和有关法律制度)建设工作,拉开了我国应急管理体系构建工作的序幕。2003年10月,党的十六届三中全会提出了“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”的要求。2004年3月,第十届全国人大二次会议修改宪法,将“紧急状态”写入宪法中,从而为紧急状态的具体立法和制度建设提供了宪法依据。2005年7月,国务院召开全国应急管理工作会议,并根据2004年底印度洋海啸的教训,提出要进一步建立健全社会预警体系和应急机制,提高政府应对突发公共事件的能力。2006年1月,国务院正式发布了全国应急管理体系的总纲领——《国家突发公共事件总体应急预案》。2007年8月,全国人大常委会通过《突发事件应对法》。2007年11月1日,《中华人民共和国突发事件应对法》正式施行。

目前,我国应急管理体制已初步形成。所有的省级政府和市级政府、92%的县级政府成立或明确了应急管理领导机构;所有的省级政府和96%的市级政府、81%的县级政府成立或明确了应急管理办事机构。国家防汛抗旱、抗震减灾、森林防火、灾害救助、安全生产、公共卫生、通讯、公安、反恐怖、反劫机等专业机构的应急指挥与协调职能进一步得到了强化。军队系统应急管理的组织体系也得到了加强。《中华人民共和国突发事件应对法》进一步明确了“国家建立统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、属地管理为主的应急管理体制”,并要求根据实际需要,设立国家和地方各级突发事件应急指挥机构,统一领导、协调应急工作,同时明确了各级政府应对各类突发事件的责任。

2009年3月底至4月中旬,墨西哥、美国等多国接连暴发甲型H1N1型流感(或称H1N1型猪流感)疫情,一百余人疑似因该型流感而导致死亡。接着甲型流感传播到世界很多国家和地区,中国由于“非典”中吸取了既往的经验和教训,在此次甲型流感的防控中采取了很多积极的应急管理措施。

人类的发展史可以说是一部与各种危机相抗衡、相斗争的历史。自从有文字记载的历史以来,人类社会就一直面临着各种各样的灾难和危机。人类社会就是在同各种危机的斗争、较量中不断成熟、壮大的。危机无时不在、无处不在。目前我国正处于改革和发展的关键期,现代化建设进入新的阶段,各类突发公共事件时有发生。我国还是世界上灾害发生频率最高、种类最多的国家之一,尽管党中央、国务院高度重视、周密部署,但是实践证明我国公共安全应急管理仍然存在诸多问题,基础比较薄弱,体制、机制、法制尚不完善。

现代社会已经进入突发公共事件频发、破坏性升级与国际互动发展的时期,

当代政府面对危机的频繁爆发,如何应对突发公共事件,提高突发公共事件应急管理能力是当代政府研究的重要课题,突发公共事件应急管理研究在国内兴起并成为热点。

因此,加强公共安全应急管理,已成为我国政府迫在眉睫的重大任务。对政府在公共安全应急管理中的责任进行研究,有助于明确政府应当承担的公共安全应急管理责任的内容和范围;也有助于政府有针对性地完善自身建设,提高公共安全应急管理能力,健全公共安全保障体系,推进政府体制改革和创新,关系到国家经济社会发展全局和人民群众生命财产安全的大事,是全面落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的重要内容,也是社会管理体制创新的内在要求,这也正是本课题选题的初衷。

第二节 文献综述

一、国外有关研究文献综述

国外对政府应急管理的研究通常是在危机管理和应急管理理论的范畴下进行的。“危机”一词最初是一个医学术语,指人濒临死亡、游离于生死之间的那种状态。后来这个词的含义不断扩展,适用的对象也不断扩大,1972年,危机研究先驱赫尔曼给危机下了个经典的定义:危机是威胁决策集团优先目标的一种形势,在这种形势下,决策集团做出反应的时间非常有限,且形势常常向令决策集团惊奇的方向发展。1989年,荷兰莱登大学专家罗森塔尔在《处理危机:灾难、暴乱和恐怖主义的管理》一书中指出,赫尔曼的定义过于狭窄。罗森塔尔认为,危机是一种严重威胁社会系统基本结构或者基本价值规范的形势,在这种形势下,决策集团必须在很短的时间内、在极不确定的情况下做出关键性决策。

在众多的危机管理阶段划分理论中,最为流行并获得广泛认同的危机管理阶段理论有三种。第一种是1986年斯蒂文·芬克提出的四阶段划分理论,他认为危机管理的第一阶段为征兆期,即表示有迹象显示有潜在的危机可能发生;第二阶段为发作期,即表示具有伤害性的事件已经发生并引起危机;第三阶段为延续期,即表示危机的影响持续,同时也是努力消除危机的过程;第四阶段为痊愈期,即表示危机事件已经完全解决。第二种是奥古斯丁提出的六阶段划分理论,