



# 应急管理蓝皮书

BLUE BOOK OF EMERGENCY MANAGEMENT

No.3

## 中国应急管理报告

(2018)

武汉理工大学中国应急管理研究中心/编

主编/宋英华

副主编/申世飞 文学国 庄越

CHINA EMERGENCY MANAGEMENT REPORT (2018)

 社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

2018  
版



应急管理蓝皮书

**BLUE BOOK OF**  
EMERGENCY MANAGEMENT

# 中国应急管理报告 (2018)

---

CHINA EMERGENCY MANAGEMENT REPORT  
(2018)

编者 / 武汉理工大学中国应急管理研究中心  
主编 / 宋英华  
副主编 / 申世飞 文学国 庄越



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

## 图书在版编目(CIP)数据

中国应急管理报告. 2018 / 宋英华主编. -- 北京:  
社会科学文献出版社, 2018. 11

(应急管理蓝皮书)

ISBN 978 - 7 - 5201 - 3205 - 3

I. ①中… II. ①宋… III. ①突发事件 - 公共管理 -  
研究报告 - 中国 - 2018 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 174535 号

应急管理蓝皮书

## 中国应急管理报告 (2018)

---

编 者 / 武汉理工大学中国应急管理研究中心

主 编 / 宋英华

副 主 编 / 申世飞 文学国 庄 越

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 陈 颖

责任编辑 / 薛铭洁 周爱民

出 版 / 社会科学文献出版社·皮书出版分社 (010) 59367127

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: [www.ssap.com.cn](http://www.ssap.com.cn)

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367083

印 装 / 三河市龙林印务有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 26 字 数: 436 千字

版 次 / 2018 年 11 月第 1 版 2018 年 11 月第 1 次印刷


书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 3205 - 3

定 价 / 128.00 元

皮书序列号 / PSN B - 2016 - 562 - 1/1

---

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

# 应急管理蓝皮书编委会

## 顾 问

范维澄（中国工程院院士，清华大学公共安全研究院院长）

姜德生（中国工程院院士，武汉理工大学学术委员会主任委员）

张清杰（中国科学院院士，武汉理工大学校长）

## 主 任

康灿华（武汉理工大学副校长，安全预警与应急联动技术湖北省协同创新中心主任，教授）

## 副主任

宋英华（武汉理工大学中国应急管理研究中心主任，学科首席教授）

袁宏永（清华大学公共安全研究院常务副院长，长江学者特聘教授）

## 委 员（按拼音排序）

陈惠霞（湖北省人民政府副秘书长）

何新明（英）（杜伦大学，教授）

纪家琪（广东省人民政府副秘书长）

刘乃安（中国科学技术大学火灾科学国家重点实验室副主任，教授，国家杰青）

苏新宁（南京大学教授，长江学者特聘教授）

宋卫国（中国科学技术大学火灾科学国家重点实验室，教授）

童星（南京大学社会风险和公共危机管理研究中心主任，教授）

谭义绩（台湾大学气候天气灾害研究中心主任，教授）

文学国（上海大学法学院院长，教授）

王红卫（华中科技大学教授，长江学者特聘教授，国家杰出青年科学基金获得者）

夏立新（华中师范大学副校长，教授）

张辉（清华大学公共安全研究院副院长，长江学者特聘教授）

张忠家（湖北省社会科学院党组书记、副院长，教授）

**主 编** 宋英华

**副主编** 申世飞 文学国 庄越

## 主要编撰者简介

**宋英华** 管理学博士，博士生导师，湖北省人民政府参事，享受国务院特殊津贴专家，湖北省有突出贡献中青年专家。现任武汉理工大学管理学院副院长、武汉理工大学中国应急管理研究中心主任、湖北省危机与灾害应急管理研究中心主任、安全预警与应急联动技术湖北省协同创新中心执行主任。

国家重点研发计划项目负责人，武汉理工大学“双一流”建设提升项目首席专家，“管理科学与工程”“安全科学与工程”学科带头人，国家石油储备中心应急管理专家组组长，湖北省人民政府应急管理专家，公共安全科学技术学会理事，中国科学学与科技政策研究会理事，中国中小企业协会项目评审与咨询专家，湖北省核事故应急协调委员会专家咨询组副组长，湖北省科技管理与科技政策研究会常务理事，《武汉理工大学学报》主编。

**申世飞** 清华大学公共安全研究院副院长，清华大学合肥公共安全研究院副院长，清华大学公共安全研究院广东分院副院长，公共安全科学技术学会秘书长，国务院学位委员会安全科学与工程一级学科评议组秘书长，亚太公共安全科学技术学会秘书长。主要从事公共安全与应急技术及管理研究，获得国家科技进步一等奖，教育部科技进步一等奖，北京市教学成果一等奖，北京市科技进步奖等多项奖励。

**文学国** 法学博士，上海大学法学院院长，教授，博士生导师，在经济法学，政府规制、民法、公司法、企业经营法学等学术领域，发表多篇学术著作与论文，先后主编《危机管理蓝皮书》、《医改蓝皮书》和《应急管理蓝皮书》。

**庄 越** 管理学博士，武汉理工大学管理学院教授，公共安全与应急管理体系主任，湖北省应急管理专家咨询委员会委员，在安全事故应急管理、灾害风险治理等领域出版多部著作以及发表多篇论文，科研成果八次获得省市级科技进步奖与人文社科奖。

## 摘要

2017年承前启后、继往开来，各项事业建设正处于新的历史方位。在公共安全领域，2017年一些重特大灾害及安全事故仍时有发生：6月下旬至7月初长江中下游5省暴雨洪涝灾害，8月8日四川九寨沟7.0级地震，黑龙江鸡西裕晨煤矿“9·13”瓦斯爆炸事故，陕西安康京昆高速“8·10”特别重大道路交通事故，北京大兴西红门镇“11·18”重大火灾事故等无一不给人民群众生命财产安全造成重大损失，但总的来看，大部分行业、大部分地区安全状况明显好转，全年各类生产安全事故起数和死亡数量均有显著下降，特别重大事故数量为2001年以来最少。

2017年1月，国务院办公厅发布《国家突发事件应急体系建设“十三五”规划》，为贯彻落实总体国家安全观给出了关键性指引；3月，外交部和国家互联网信息办公室共同发布《网络空间国际合作战略》，为中国参与网络空间国际交流与合作提供了战略性指导；6月，工业和信息化部印发《应急产业培育与发展行动计划》，成为推动应急产业持续快速健康发展的重要指南；9月，原国家安监总局印发《安全生产应急管理“十三五”规划》，就全面提升安全生产应急管理能力做出了战略部署。特别是党的十九大关于加强和创新社会治理、防范化解重大风险、形成有效的社会治理、营造良好的社会秩序等重要论述，为突发事件应急管理工作指明前进方向。

本报告付梓成书之际，十三届全国人大一次会议批准组建应急管理部。应急管理部的组建标志着在我国全面建成小康社会的决胜阶段，党中央、国务院从促进国家治理能力和治理体系现代化建设的战略高度，把保障人民生命财产安全、维护公共安全和社会长治久安摆在了更加突出的位置。

《中国应急管理报告（2018）》着重探讨关乎国计民生的公共安全问题，系统梳理国内学者围绕应急管理前沿问题研究所取得的阶段性成果，总结蓬勃发展的应急管理实践，为建设总体国家安全观引领下的中国特色政府应急管理



体系建言献策。

全书共分为五部分，分别是总报告、突发事件篇、社会安全篇、应急救援篇与应急保障篇。其中，总报告对我国北京、上海等 13 个大型城市应急管理能力进行了综合评估，剖析了 2012 ~ 2015 年自然灾害、事故灾难、公共卫生及社会安全突发事件城市应急管理能力变动趋势。突发事件篇从整体与局部结合的视角，一是采取历时分析法对我国发生的重大安全生产事件与食品安全突发事件深入剖析，从中发现该类突发事件的演化特征，进而帮助指导应急管理实践；二是以我国水上交通事故为例提出应急装备配置方案，以地铁密集人群踩踏事故为例提出对应人群疏散策略。社会安全篇聚焦舆情分析，围绕网络群体性事件和公共场所安全性评价问题，提出政府风险治理的机制构建与具体因应策略。应急救援篇介绍了我国应急物流的发展现状及解决问题的对策，探索了突发事件应急响应决策的最新研究进展，并就公共危机损失评估与补偿体系进行了研究。应急保障篇首先从应急准备方面对我国应急产业发展现状及展望进行概述，其次从灾后反思方面，利用计算机辅助决策研究了城市圈突发事件案例知识表示，以及政府应对突发事件的语言策略，为提高全面应急管理能力提供了借鉴。

**关键词：**突发事件 应急管理 评价

# 目 录



序言 进入新时代的中国应急管理 ..... 宋英华 / 001

## I 总报告

**B.1** 中国大型城市应急管理综合能力综合评估  
..... 李 柯 王少静 连君莎 唐小艳 / 001

## II 突发事件篇

**B.2** 我国特别重大安全事故的数据挖掘  
..... 庄 越 苏晓倩 周 源 肖诗琪 / 101

**B.3** 水上安全事故分析及应急装备配置研究  
..... 汪 洋 黄金辉 陈 思 魏晓阳 / 118

**B.4** 中国食品安全突发事件纵贯分析：时间抽取与地区分布  
..... 刘家贵 刘 浏 王东波 / 140

**B.5** 地铁站人群踩踏事故预警及应急疏散研究  
..... 谢科范 张 浩 梅艳兰 宋 钰 曹 青 刘思施 / 182

## III 社会安全篇

**B.6** 2016 年网络舆情分析与治理机制的构建 ..... 严利华 喻发胜 / 199



**B.7** 网络舆情的政府应对管理..... 于 蓉 / 221

**B.8** 恐怖袭击下公共场所安全性评价..... 徐慧娟 王雯馨 / 243

## IV 应急救援篇

**B.9** 中国应急物流发展现状与对策  
..... 杜丽敬 杨成令 梁 苗 尹思杨 / 264

**B.10** 基于前景理论的突发事件应急响应决策研究综述  
..... 刘 丹 程灵希 魏永长 孙昌玖 / 281

**B.11** 公共危机损失评估及补偿体系研究 ..... 叶建木 / 304

## V 应急保障篇

**B.12** 中国应急产业发展现状及展望  
..... 马 颖 范 莎 谢莹莹 王丽娟 吴 陈 / 325

**B.13** 城市圈突发事件案例知识表示的研究  
..... 邱奇志 周三三 陈 晖 邱俊安 / 353

**B.14** 突发事件官方语言策略研究综述 ..... 卢潇潇 么慧贤 / 373

**B.15** 后记 ..... / 384

Abstracts ..... / 385

Contents ..... / 388



# 序言 进入新时代的中国应急管理

宋英华

在我国全面进入中国特色社会主义新时代的背景下，公共安全与应急管理工作的重要性被提到一个新的高度。随着当今社会不断地开拓发展，城市化进程日益加快，在大数据的时代背景下，城乡应急管理的范围、主体、方式、方法和组织架构也逐渐发生变化。政府、社会及城乡居民的多组织互动，多主体共治取代了过去相对单一的行政主体治理模式，公共安全数据库的不断建立、完善为防灾减灾与风险预警提供了更为准确高效的手段。为此，深入贯彻学习党的十九大精神，完善公共安全体系建设，全面提升公共安全与应急管理水平，不断满足人民在安全方面日益增长的需求，服务于社会的持续健康发展，为新时代的应急管理工作提出了新的使命与要求。大力提高公民安全意识，强调协调联动，依托大数据下的技术进步，为新形势下的应急管理提供了创新性的思路。应急管理部的成立也标志着中国应急管理事业进入统一领导、协调联动的新时代。

## 一 社会转型下的公共安全新挑战

习近平同志在党的十九大报告中指出：“当前，国内外形势正在发生深刻复杂变化，我国发展仍处于重要战略机遇期，前景十分光明，挑战也十分严峻。全党同志一定要登高望远、居安思危，勇于变革、勇于创新，永不僵化、永不停滞……奋力夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利。”在报告中，共计出现“安全”55次、“稳定”18次、“矛盾”15次、“风险”9次、“和谐”12次、防灾减灾相关内容5次。公共安全是最基本的民生，安全是最基本的公共产品。公共安全与应急管理工作是救人于危难的民生大事，全面加强公共安全与应急管理工作是树立安全发展理念，弘扬生命至上、安全第一的思想，



坚持以人民为中心的发展道路的核心大事。因此，公共安全问题已经成为当下与社会民生联系最为紧密的问题，应急管理工作既面临重大的发展机遇，又不断遇到全新的挑战。

## 二 新形势下公共安全体系的全面建设

### 1. 坚持总体国家安全观

坚持总体国家安全观，是新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略之一，是当前新形势下保证国家安全、实现和平发展的理论指导，也是我们党治国理政的一个重大原则。必须坚持国家利益至上，以人民安全为宗旨，以政治安全为根本，完善国家安全制度体系，加强国家安全能力建设，坚决维护国家主权、安全、发展利益。必须统筹国内国际两个大局，始终不渝地走和平发展道路、奉行互利共赢的开放战略，“树立共同、综合、合作、可持续的新安全观”，谋求开放创新、包容互惠的发展前景，促进和而不同、兼收并蓄的文明交流，构筑尊崇自然、绿色发展的生态体系，始终做世界和平的建设者、全球发展的贡献者、国际秩序的维护者。

### 2. 加强“一带一路”建设风险管理

推进“一带一路”建设是党中央国务院的重大战略决策部署，要遵循共商共建共享原则，加强开放合作，拓展对外贸易，推进贸易强国建设。大幅度放宽市场准入，扩大服务业对外开放，保护外商投资合法权益。优化区域开放布局，加大西部开放力度。赋予自由贸易试验区更大改革自主权，探索建设自由贸易港。与此同时，世界面临的不稳定性不确定性突出，恐怖主义、网络安全、重大传染性疾病、气候变化等非传统安全威胁持续蔓延，人类面临许多共同挑战。因此，必须在工作中加强“一带一路”建设风险防范、风险评估与风险治理研究。这是推进“一带一路”建设的前提，也是关键所在，必须先行。工作重点应围绕重大工程项目和重要基础设施风险评估与治理、大型活动安全风险评估与治理、重大决策和重要政策社会稳定风险评估与治理等方面展开。

### 3. 满足人民美好生活需要的公共安全体系

公共安全是指多数人的生命、健康和公私财产的安全。公共安全涉及防灾

减灾救灾、安全生产、食品药品安全、社会治安防控等各个公共领域，面临的威胁来自自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件等各类突发事件。

围绕健全公共安全体系提出食品药品安全、安全生产、防灾减灾救灾、社会治安防控等方面体制机制改革任务。党的十九大报告强调，“树立安全发展理念，弘扬生命至上、安全第一的思想，健全公共安全体系”，“使人民获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续”。健全公共安全体系，完善安全生产责任制，坚决遏制重特大安全事故，提升防灾减灾救灾能力。加快社会治安防控体系建设，依法打击和惩治黄赌毒黑拐骗等违法犯罪活动，保护人民人身权、财产权、人格权。展开国土绿化行动，推进荒漠化、石漠化、水土流失综合治理，强化湿地保护和恢复，加强地质灾害防治。实施食品安全战略，让人民吃得放心。严密防范和坚决打击各种渗透颠覆破坏活动、暴力恐怖活动、民族分裂活动、宗教极端活动。

### 三 推动公共安全体制机制创新的三点建议

#### （一）以社会共治为特点，构建立体化的公共安全体系

社会共治是公共安全体系立体化建设的基础，让全社会和公众积极参与到各项公共安全事务中，最关键的核心则是政府的引导。构建“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的公共安全共建共治新模式”，就是要坚持政府在公共安全和应急管理体系中的顶层设计、规划制订、法律保障等方面的主导地位，并以此为导向引导社会力量有序参与公共安全与应急管理工作的各领域、各流程之中；充分发挥企事业单位和其他社会组织、相关专业力量在应急救援中的作用，充分动员全社会公众依托基层组织投身公共安全治理的相关活动，提高基层的第一响应能力和群众自救互救能力。

#### （二）以风险治理为基础，构建全过程公共安全体系

党的十九大报告在对公共安全工作做出全面部署的同时，特别提出要“坚决打好防范化解重大风险的攻坚战”，强调要做好应急准备工作，对风险进行有效的防控。这表明，党和国家在公共安全治理理念和工作重心发生了从



重事后处置到重事前预防的重大转变。通过构建风险、安全与应急一体化的公共安全治理新机制，强化公共安全的源头治理，加大对事前的风险防范和隐患治理的投入，从源头、过程和结果三个维度出发，构筑集事前预警、事发响应、事中处理、事后救援于一体的公共安全治理的全流程体系。

### （三）以能力目标为导向，构建公共安全与应急治理新模式

在2017年初印发的《国家突发事件应急体系建设“十三五”规划》中，全面地细化了公共安全的重要理念与应急工作发展的重大部署，提出未来五年甚至更长时间内公共安全和应急管理工作的关键抓手：以能力建设为目标导向，进一步提升我国的“应急管理基础能力、核心应急救援能力、综合应急保障能力、社会协同应对能力、涉外应急能力以及应急管理体系水平”，在五年内建成能有效应对公共安全风险挑战、响应社会发展要求，合理覆盖全灾种、有效监管全过程、引导全社会共同参与的公共安全与突发事件应急管理体系。这意味着在未来公共安全与应急管理治理体系建设过程中，必须围绕提升能力来部署和开展工作，例如，以救援知识普及和救援力量建设为关键点，提升国家应急救援能力；以运输通信系统保障、智库建设完善为工作重点，不断强化综合保障能力；不断完善风险预警和防控体系，强化应急准备和前期处置能力。从提升能力出发，不断提高公共安全与应急管理工作水平。

## 四 开创应急管理工作新局面

### （一）注重夯实“三大基础”，完善应急管理体系

#### 1. 坚持规划引领

各地方政府认真学习《国家突发事件应急体系建设“十三五”规划》和党的十九大报告，以此为导向不断创新思路方法，有序推进公共安全与应急管理工作的开展。

#### 2. 加强预案管理

党的十九大召开后，各地政府专门印发《关于进一步加强应急预案管理的通知》，要求突出预案的实用性，既要有标准范本，也要有简本或操作手

册。要做到表述准确，量化分级，分工落实，各个新出台的省级专项预案其实用性、针对性和可操作性都有了明显提高。

### 3. 强化信息报告

不断深化信息报告联动机制，坚持“早”而“快”，关注预警性、倾向性信息，力求从源头上阻止事件发生，同时关注互联网等外部信息，获知线索后第一时间向相关领导汇报，掌握信息处理主动权；坚持“准”而“好”，在收到信息后迅速向相关单位核实，拒绝迟报，杜绝谎报。

## （二）注重增强“三个能力”，提升应急管理水平

### 1. 注重源头监控治理，增强预警能力

各级地方政府成立突发事件预警信息发布中心，不断完善跨部门信息共享和监控协作机制，建立灾情会商、评估平台，从而加大对事故隐患的排查及整改力度。要求地区各企业各部门定期开展危险源识别排查工作，并要求登记建档，及时消除事故隐患。从根源上减少事故发生，增强预警能力。

### 2. 建设基础设施，增强保障能力

各省政府编纂相应的“应急物资生产和技术能力储备企业目录”，指导各个阶层、企业、团体全面响应、大力推进提高抗灾能力的基础设施建设，从城市卫生、水电供给、通信保障、交通运输、网络安全等各基础方面出发，全面提示应急保障能力。增加城市内的避难场所建设，完善避难场所指引告示。经过近年的不懈努力，我国部分城市的城区避难场所达到人均1平方米的规模。

### 3. 完善平台建设，增强信息化支撑能力

应急平台信息化建设，是当前综合应急管理能力提升的重中之重。拓展并升级应急平台的功能，花瓜GIS系统（地理信息系统），能够将地理信息和应急资源信息有效地融合，并结合时间地点标记和辅助指挥等功能，创建从信息获取、核实、上报直到线上线下联动的完整的指挥决策链，是实现应急工作信息化、应急管理网络化的基础。领导者能够第一时间获得突发事件线索，并能快速主动地核实信息、调动资源，密切跟踪事态发展，实时响应社会热点焦点。

# 总 报 告



## General Report

### B.1

## 中国大型城市应急管理综合能力综合评估

李 柯 王少静 连君莎 唐小艳\*

**摘 要：** 构建基于应急管理全过程和多层次多维度的城市应急管理综合能力评估指标体系，对2015年中国主要大型城市的应急管理综合能力进行评估，涵盖了城市应急管理的全过程与不同灾害类型的应急反应能力。通过评估结果分析我国目前大型城市应急管理综合能力现状及存在问题，对比分析2012~2015年应急管理能力的评估结果，指出我国应急管理发展呈现专业化、现代化、规范化、标准化和体系化的发展趋势，分别从自然灾害应急能力、公共卫生应急能力、事故灾难应急能力、社会安全应急能力单维度评估不同城市针对不同灾害类型在各个应急管理过程的能力水平，为我国大型城市应急管理能力提升

\* 李柯，武汉理工大学管理学院教授，硕士研究生导师，研究方向：应急管理、现代信息技术与应用；王少静，武汉理工大学管理学院硕士研究生，研究方向：管理信息系统；连君莎，武汉理工大学管理学院硕士研究生，研究方向：财务管理；唐小艳，武汉理工大学管理学院硕士研究生，研究方向：管理信息系统。