

清华大学
Tsinghua University

突发公共事件的应急管理

清华大学公共管理学院博士后
清华大学中国应急管理研究基地专职研究人员

王邛强 博士

2010-03-23

2010/3/17 1

清华大学
Tsinghua University

导言:

“我们不能因为问题困难就不去做；恰巧相反，正是因为我们不做，才使问题变得越来越困难。”



2010/3/17

清华大学
Tsinghua University

主要内容

- 导言
- 一、应急管理：新形势、新挑战与新任务
- 二、建立健全应急管理体系，提高应对风险能力
- 三、中国应急管理总体思路与模式变革
- 四、案例研讨：松花江水污染事件
- 五、中国新一代应急管理：问题与反思

2010/3/17 3

清华大学
Tsinghua University

一、应急管理：新形势、新挑战与新任务



2010/3/17 4

清华大学
Tsinghua University

(一) 突发事件的基本含义

1、突发事件的定义

突然发生，造成或者可能造成重大人员伤亡、财产损失、生态环境破坏和严重社会危害，危及公共安全的紧急事件。
(《国家突发公共事件总体应急预案》，2005年)

突然发生，造成或者可能造成严重社会危害，需要采取应急处置措施予以应对的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件。(《中华人民共和国突发事件应对法》，2007年)

2010/3/17 5

清华大学
Tsinghua University

2、突发事件的特点

- (1) 突发性
- (2) 紧急性
- (3) 危害性
- (4) 关联性
- (5) 短缺性
- (6) 不确定性



2010/3/17

清华大学 Tsinghua University

3、突发公共事件的分类分级

突发公共事件：突然发生，造成或者可能造成重大人员伤亡、财产损失、生态环境破坏和严重社会危害，危及公共安全的紧急事件

突发公共事件主要分为 4 类

自然灾害 主要包括水旱灾害、气象灾害、地震灾害、地质灾害、海洋灾害、生物灾害和森林草原火灾等	事故灾难 主要包括工矿商贸等企业的各类安全事故、交通运输事故、公共设施和设备事故、环境污染和破坏事故、核设施和核事故等
公共卫生事件 主要包括传染病疫情、群体性不明原因疾病、食品安全和职业危害、动物疫情以及其他严重影响公众健康和生命安全的事件	社会安全事件 主要包括恐怖袭击事件、民族宗教事件、经济安全事件、涉外突发事件等

分成 4 级

I 级 特别重大	II 级 重大	III 级 较大	IV 级 一般
--------------------	-------------------	--------------------	-------------------

*按照突发公共事件的性质、严重程度、可控性和影响范围等因素分级

2010/3/17 9

清华大学 Tsinghua University

4、突发事件应急管理特征

(1) 压力与约束

- 时间压力——时间的紧急、稀缺与增值
- 后果压力——对生命财产秩序等可能的极端严峻威胁
- 资源约束——人财物及技术设备的匮乏及不可利用性

(2) 风险的不确定性——原因, 后果, 变化……

- 信息不完备程度——信息及时性与准确性?
- 事态的不确定性甚于高风险本身
- 事件演变往往极为迅速, 次生或衍生的威胁难料……

(3) 是否有新挑战或独特性?

- 能否因循常规, 照章办事?
- 预案及计划能否一劳永逸?

2010/3/17 8

清华大学 Tsinghua University

(二) 案例深刻的启示

1、非典SARS的深刻教训

通过抗击非典斗争, 我们比过去更加深刻地认识到, 我国的经济发展和城市发展、农村发展还不够协调; 突发事件应急机制不健全, 处理和管理危机能力不强; 一些地方和部门缺乏应对突发事件的准备和能力, 极少数党员干部作风不实, 在紧急情况下工作不力, 举措不当。我们要高度重视存在的问题, 采取切实措施加以解决, 真正使这次防治非典斗争成为我们改进工作、更好地推动事业发展的一个重要契机。

2010/3/17 9

清华大学 Tsinghua University

2、2008年低温雨雪冰冻灾害的深刻启示

- 事实再一次说明, 只要紧紧依靠广大人民群众, 充分发挥社会主义制度能够集中力量办大事的政治优势, 我们就一定能够战胜前进道路上的各种挑战和风险, 不断把中国特色社会主义伟大事业推向前进。
- 这次灾害警示我们, 越是经济社会向前发展, 越是现代化程度不断提高, 越是不能忽视可能发生的风险。我们要深入总结, 举一反三, 进一步增强全社会风险防范意识, 进一步完善应急管理体制机制, 进一步加强各种应急物资准备, 进一步提高危机处理水平, 真正把这场抗灾救灾斗争的经验转化为更好抵御风险的措施和能力。

2010/3/17 10

清华大学 Tsinghua University

次生灾害：如何应对？

- 南方特大冰冻雨雪灾害
- 罕见雪灾造成京广线断电, 京广线几乎中断
- 大量旅客滞留广州火车站, 多达上百万聚集
- 有什么压力和风险? 该怎么疏散?

2010/3/17 11

清华大学 Tsinghua University

附：八种人群疏导方法

- 网格管控
- 分段截流
- 外围管制
- 箭形穿插
- 钟摆疏导

- S形行进
- 分片切割 逐批疏导
- 渐进放行
- 牵引放行

2010/3/17 12

清华大学
Tsinghua University

3、5月12日四川汶川大地震

- 最高层的果断决策；
- 最快速的反应；
- 最有力的支援；
- 最广泛的动员和行动；
- 最开放的态度。



2010/3/17 13

清华大学
Tsinghua University

4、中国特色应急管理的经验：

- 一是党中央、国务院的英明决策和坚强领导。
- 二是社会主义制度和我们的政治优势、组织优势。全国上下建立了统一领导、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。
- 三是突发事件应对工作实行预防为主、预防与应急相结合的方针。
- 四是依靠法制，依靠科学，依靠群众和社会力量。

2010/3/17 14

清华大学
Tsinghua University

五是充分发挥三支队伍的作用，即人民解放军、武警、公安部队和预备役民兵；各个专业应急处置队伍；厂矿企业职工和农村、社区的广大民众。

六是全国人民万众一心和社会各界同舟共济。在应对重大突发事件中，形成了我们伟大的民族精神——万众一心、众志成城，团结互助、和衷共济，迎难而上、敢于胜利。这是我们民族生命力，凝聚力和创造力的不竭源泉。

2010/3/17 15

清华大学
Tsinghua University

(三) 严峻的形势和挑战

1、我国突发公共事件总体现状十分严峻

- 21世纪以来，我国因各类突发事件每年造成非正常死亡人数超过20万，伤残人数超过200万，经济损失超过6000亿元。
- 我国是世界上突发公共事件最严重的少数国家之一。近10年来，我国自然灾害造成的直接经济损失平均每年高达2000亿元，约占国民生产总值3%-5%，每年因灾死亡约5000人。安全生产形势也十分严峻，每年因交通、生产及各类事故造成人员死亡高达10万人以上。公共卫生事件时有发生，严重损害到人民生命和财产安全。社会安全的众多事件一直引人注意，近年的疆独、藏独、台独等问题都是危害国家安定的重要因素；金融、经济、物资、粮食和水等方面的安全，要求我们必须更加警惕，应未雨绸缪，预防在先。

2010/3/17 16

清华大学
Tsinghua University

(1) 由于特有的地质构造条件和自然地理环境，我国是世界上遭受自然灾害最严重的国家之一。

- 表现特点：自然灾害种类多、频度高、分布广、损失大
- 巨大损失：年均死亡1万多人；每年有3亿人口受灾；年均损失2000亿元；年均倒塌房屋300多万间。

2010/3/17 17

清华大学
Tsinghua University

(2) 我国的事故灾难严重

安全生产形势严峻。煤矿、交通等重特大事故频繁发生，给人民群众生命财产造成严重损失。

- 一是事故总量大、伤亡大。近10年平均每年发生各类事故70万起左右，死亡12万人左右，受伤70万人左右。
- 二是重特大事故多。2001年至2005年，全国共发生一次死亡30人以上特别重大事故73起，平均每年发生15起；一次死亡10-29人特重大事故587起，平均每年发生117起。
- 三是环境安全形势严峻。发达国家上百年工业化过程中分阶段出现的环境问题，在中国近20多年来集中凸现，呈现结构型、复合型、压缩型的特点。主要污染物排放量超过环境承载力，多区域、多方面、多形式的环境风险相对集中爆发，近几年出现环境事件高发的态势。

2010/3/17 18

(3) 公共卫生事件仍然威胁着群众的生命和健康

- 多种传染病尚未得到有效的遏制。
- 重大传染病和慢性病流行仍比较严重。
- 新发传染病和人畜共患病不断出现，对人民健康构成严重威胁。特别是农村卫生发展仍然滞后。
- 职业病危害呈上升趋势。
- 制售假冒伪劣药品、医疗器械等违法犯罪活动尚未得到有效遏制。
- 使用非食品原料、滥用食品添加剂和无证照生产加工食品的违法行为没有得到有效遏制，

2010/3/17

19

甲型H1N1流感全球大爆发



• 2009年，卫生部共收到全国（未含港澳台）31个省（自治区、直辖市）通过突发公共卫生事件报告管理信息系统报告的突发公共卫生事件2448起，报告病例238946例，死亡1004人。

• 具体数字：2009年，我国内地无特别重大突发公共卫生事件报告；共报告重大事件11起，报告病例120945例，死亡657人；共报告较大事件203起，报告病例19677例，死亡267人；共报告一般事件2234起，报告病例98324例，死亡80人。

20

(4) 社会安全事件进入频发期

影响国家和社会稳定的因素依然存在。特别是受国际金融危机的影响，一些企业生产经营比较困难，下岗职工、失业农民工有所增多，高校毕业生就业压力有所增大，劳资纠纷、合同纠纷、债权债务纠纷等新矛盾不断产生，土地征用、房屋拆迁、企业改制、涉法涉诉等老问题有所凸显，如果处理不好，容易引发不稳定事件；一些地方杀人、绑架等严重暴力犯罪增多，抢劫、抢夺、盗窃等侵财犯罪上升，非法吸收公众存款、传销、集资诈骗等涉众型经济犯罪时有发生，社会治安出现不少新情况。

2010/3/17

21

社会转型期为什么是社会矛盾高发期？

第一方面，随着改革开放进程的加快和人员流动频率的增加，疫病的传播途径和传播速度不断变化，给公共卫生和人群健康带来日益严重的挑战。同时，随着城市化的快速发展，大城市中人口拥挤和环境污染等因素使得对传染病的控制更为困难。如SARS、禽流感等。

第二方面，中国已经进入安全生产事故的多发期。通过对一些国家安全生产形势的分析，人均国内生产总值（GDP在1000美元~3000美元）这个区间，是公共安全事故的高发期。中国目前正处在这个阶段。

第三方面，社会内部发展、失衡和社会分裂，以及城乡差距的持续扩大，使得发展面临整体性风险。

2010/3/17

22

矛盾高发是社会转型的必然特征？

- 社会转型四个路向：
 - 一从计划经济转型到市场经济；
 - 一从农业社会、工业社会转型到后工业社会/信息社会；
 - 一从传统社会转型到现代社会；
 - 一从封闭社会到开放透明社会。
- 中国社会转型的最大特点：**将市场化、工业化与现代化和社会主义制度改革浓缩在同一历史时代。**
- 这一特征决定了社会转型在把现代性注入中国社会的同时，也引发出种种社会矛盾，成为社会发展的不确定性、不稳定性。

2010/3/17

23

• 全国政协副主席孙怀山：《重在解决问题，切忌掩盖矛盾——谈信访工作的改进》

——<http://www.sina.com.cn> 2009.4.1日 新华网

- 允许社会矛盾得到正常显现，不要有掩盖矛盾的心理；
- 矛盾普遍存在，西方国家有社会矛盾，社会主义中国亦然。有矛盾，就要有正常的显现形式。如果掩饰矛盾或压制矛盾的显现，只会让矛盾越积越多、越积越深，同时也易使人们产生错觉、失去警觉。



2010/3/17

24

2、目前突发事件发展特性

- (1) 综合性：原因、过程、结果错综复杂
- (2) 扩散性：跨地区、跨国界传播
- (3) 高发性：突发事件高频发生
- (4) 放大性：信息化社会
- (5) 敏感性：民众利益诉求



2010/3/17

25

3、清醒认识应急管理中的薄弱环节

- (1) 思想认识不到位。在我们党长期执政的情况下，多数干部对取得政权的艰辛没有切身感受，一些干部政权意识、忧患意识、危机意识不强，对当前对敌斗争的敏感性、关联性和可能造成的严重后果缺乏充分估计，对处理复杂情况、应对复杂局面缺乏应有的思想准备和实践经验。
- (2) 领导责任不落实。有的地方和单位的领导没有真正把维护稳定和应急管理工作作为硬任务和第一责任，不注意研究新情况新问题，不重视建立健全维稳和应急管理工作机制，没有在督促检查、解决问题上下功夫，不出事不过问，一出事手忙脚乱。

2010/3/17

26

- (3) 源头预防不重视。有的领导干部没有牢固树立科学发展观和正确政绩观，没有摆正经济发展与改善民生的关系，急功近利、盲目求快，对群众的现实利益和长远利益重视不够，对社会建设和改善民生投入不够，对社会稳定风险考虑不多，有时甚至因决策不当引发大规模群体性事件。
- (4) 基层基础不牢固。有的地方基层党组织、基层政权软弱涣散，维稳和信访工作力量薄弱，不能及时掌握社情民意，不能及时化解矛盾纠纷。

2010/3/17

27

- (5) 能力水平不适应。一些领导干部面对突发事件惊慌失措、一味请示，不敢承担责任、不能及时决断，错失最佳处置时机，有的迷信警力、随意抓人，导致矛盾激化、事态升级；不少领导干部对互联网、手机等新兴媒体带来的影响不敏感、不适应，对网络舆情重视不够，不善于运用新兴媒体引导舆论、争取主动。



2010/3/17

2、目前突发事件发展特性

- (1) 综合性：原因、过程、结果错综复杂
- (2) 扩散性：跨地区、跨国界传播
- (3) 高发性：突发事件高频发生
- (4) 放大性：信息化社会
- (5) 敏感性：民众利益诉求



2010/3/17

29

3、清醒认识应急管理中的薄弱环节

- (1) 思想认识不到位。在我们党长期执政的情况下，多数干部对取得政权的艰辛没有切身感受，一些干部政权意识、忧患意识、危机意识不强，对当前对敌斗争的敏感性、关联性和可能造成的严重后果缺乏充分估计，对处理复杂情况、应对复杂局面缺乏应有的思想准备和实践经验。
- (2) 领导责任不落实。有的地方和单位的领导没有真正把维护稳定和应急管理工作作为硬任务和第一责任，不注意研究新情况新问题，不重视建立健全维稳和应急管理工作机制，没有在督促检查、解决问题上下功夫，不出事不过问，一出事手忙脚乱。

2010/3/17

30

- (3) **源头预防不重视。**有的领导干部没有牢固树立科学发展观和正确政绩观，没有摆正经济发展与改善民生的关系，急功近利、盲目求快，对群众的现实利益和长远利益重视不够，对社会建设和改善民生投入不够，对社会稳定风险考虑不多，有时甚至因决策不当引发大规模群体性事件。
- (4) **基层基础不牢固。**有的地方基层党组织、基层政权软弱涣散，维稳和信访工作力量薄弱，不能及时掌握社情民意，不能及时化解矛盾纠纷。

2010/3/17

31

- (5) **能力水平不适应。**一些领导干部面对突发事件惊慌失措、一味请示，不敢承担责任、不能及时决断，错失最佳处置时机，有的迷信警力、随意抓人，导致矛盾激化、事态升级；不少领导干部对互联网、手机等新兴媒体带来的影响不敏感、不适应，对网络舆情重视不够，不善于运用新兴媒体引导舆论、争取主动。



2010/3/17

二、建立健全应急体系，提高应对风险能力



2010/3/17

33

(一) 树立忧患意识：没有危机感就是最大的危机

党的十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》指出：“**党的执政地位不是与生俱来的，也不是一劳永逸的。**我们必须居安思危，增强忧患意识，深刻汲取世界上一些执政党兴衰成败的经验教训，更加自觉地加强执政能力建设，始终为人民执好政、掌好权。”

在保持共产党员先进性教育活动中，胡锦涛总书记强调：“**一个政党过去先进不等于现在先进，现在先进不等于永远先进。**”

2010/3/17

34

- 我们必须始终保持清醒头脑，立足社会主义初级阶段这个最大的实际，科学分析我国全面参与经济全球化的新机遇新挑战，全面认识工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化深入发展的新形势新任务，深刻把握我国发展面临的新课题新矛盾，更加自觉地走科学发展道路，奋力开拓中国特色社会主义更为广阔的发展前景。——十七大报告

- 党的十七届四中全会：强调加强和改进新形势下党的建设，必须坚持**以执政能力建设和先进性建设为主线，坚持科学执政、民主执政、依法执政。**

2010/3/17

35

1、“青蛙试验”：最好的时候也是最危险的时候。

- “蛙未死于沸水而灭顶于温水”，说明在一种渐变的环境中，即使你已经很成功，很大了，但如果不能保持清醒的头脑和敏锐的感知力且对新变化作出快速的反映，而是贪图享受，安逸于成功的现状，那么当你感觉到环境的变化已经使得自己不得不有所行动时，你也许会发现，行动的最佳时间已经过去了，所有的行动已经徒劳，等待你的只是悲哀、遗憾和无法估计的损失。

- 据调查，在世界500强的企业名录中，每过10年，就会有三分之一以上的企业从这个名录中消失、或落魄，或破产，在总结这些企业衰落的原因时，人们发现，春风得意之时正是这些企业开始衰落之始。

2010/3/17

36

2、“鸵鸟逃生术”:要敢于直面危机

当我们面对危机时,不能一味逃避,危机不会因为你的逃避而离开你。只有勇敢的面对它,才有机会解决它。所以,作为公共组织应该坚持“三不主义”态度:即对危机不回避;对危机造成的后果不避重就轻;对自己应该承担的责任不推卸,实事求是解决危机问题。

“人非圣贤,孰能无过。”美国有句名言:“总统是靠不住的”。所以,当危机来临时,一个卓越的组织应该是:

- 1、一旦发现问题,就毫不犹豫地正视它;
- 2、一旦感到情况不妙,就要进行彻底大检查,以便在清理过程中能抓住爆发危机的原因;
- 3、一旦发现危机来临,立刻通过传媒,及时向社会各界通报危机的真实情况;
- 4、一旦危机已经降临,就集中所有部门的意志和力量对待它。

3、毛驴“枯井脱困”的故事:化危机为转机

有一天,有个农夫的一头毛驴不小心掉进一口枯井里,农夫绞尽脑汁想办法去救这头毛驴,但几个小时过去了,驴子还是在枯井里哀嚎着。最后,农夫决定放弃了,为了免除毛驴的痛苦,他决定用泥土把枯井给掩埋了。当大家开始将泥土铲进枯井的时候,却出现了一个令人吃惊的现象……

启示:犹如驴子的情况,我们在生活中所遭遇的种种危机就是我们身上的“泥土”,它们可能会将我们淹没了,然而换个角度看,它们也是一块块垫脚石,只要我们锲而不舍地将他们抖落掉,站到上面,我们就能安然摆脱危机。这说明:如果我们处乱不惊,以积极、沉稳地态度去直面危机的来临,往往会在危机中挖掘出潜藏的力量,化危机为转机。

4、不可或缺的危机意识——企业家的总结

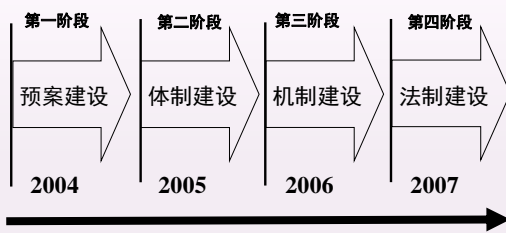
- “在地球上消失了的,不会适应变化的庞然大物比比皆是。”
——德国奔驰公司董事长埃沙德·路透
- “优秀的企业安度危机,平庸的企业在危机中消亡,只有伟大的企业在危机发展自己。”
——英特尔公司原总裁安德鲁·格洛夫
- “不论你的产品多棒,你距离失败永远只有18个月。”
——微软原总裁兼首席执行官比尔·盖茨
- “我们的公司是个了不起的组织,但是如果未来不能适应时代的变化就将走向死亡。如果你想知道什么时候达到最佳模式,回答是永远不会。”
——通用电气公司前任董事长兼首席执行官韦尔奇

5、古训蕴涵宝贵启示,居安思危掌握历史主动

- 人无远虑,必有近忧。
- 居安思危。
- 生于忧患,死于安乐。
- 祸患常积于忽微。
- 凡事预则立,不预则废。
- 无事则深忧,有事则不惧。
- 事在发生前提防,堵在倒塌前修缮。
- 有备无患,无备有患。
- 晴带雨伞饱带粮,洪水未来先提防。
- 宜未雨而绸缪,勿临渴而掘井。
- 宁可千日备,不可一日松。
- 天下稍安,尤须兢慎,若便骄逸,必致丧败。

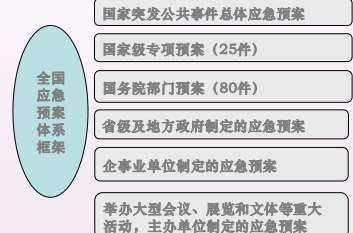


(二) 中国政府应急管理发展历程



发展建设核心: “一案三制”模式

- 预案
- 体制
- 法制
- 机制




 **清华大学**
Tsinghua University


(三) 构建基于全流程的应急管理模式

1、三阶段模型：事前—事中—事后

<p>事前管理： 防范于未然， 做好预防、 预测和预案</p>	<p>事中管理： 控制事态，处 理好危机事件 ，将损失降到 最低限度</p>	<p>事后管理： 做好善后、 恢复、总 结和改进</p>
--	---	---



2010/3/17 43

 **清华大学**
Tsinghua University

2、四阶段模型：芬克（Fink）提出


第一阶段：征兆期，有线索显示有潜在危险的危机可能发生；

第二阶段：发作期，具有伤害性的事件发生并引发危机；

第三阶段：延续期，危机的影响持续，同时也是努力消除影响、降低损失的过程；

第四阶段：痊愈期，危机已经完全解决，恢复、总结、完善、提高。

2010/3/17 44

 **清华大学**
Tsinghua University

3、《突发事件应对法》规定的应急管理过程


(1) 制定预案与宣传演练

- 风险分析：常规风险还是巨灾风险
- 应急保障：最坏的打算和最好的准备
- 模拟训练演习：假戏假做还是假戏真做
- 基层应急准备与公民应急准备

(2) 监测与预警

- 信息流程：监测、传递、分析、发布
- 对事态多角度分析：技术、经济、社会、政治等

2010/3/17 45


 **清华大学**
Tsinghua University

(3) 处置与救援

——初期响应：隔离事态

- 第一，现场人员保持冷静，尽快组织自救和互救
- 第二，有关机构迅速启动预案，成立机构，组织人员
- 第三，价值偏好：以人为本，生命财产安全，环境安全，社会稳定……
- 第四，及早注意隔离心理危机与媒体危机及其他衍生危机
- 第五，保证组织内其他部门正常运转
- 第六，防止“谴责游戏”

2010/3/17 46

 **清华大学**
Tsinghua University

——全面响应：全面管理

- 第一，领导作用：如何理解领导亲赴第一线？
(象征、协调、关键决策)
- 第二，危机决策
- 第三，协调管理：等级与非等级协调；资源协调
- 第四，公共沟通
- 第五，公民参与

2010/3/17 47

 **清华大学**
Tsinghua University

(4) 恢复与重建

- 如何持久
- 对事件原因和处理过程调查与分析
- 总结经验与吸取教训
- 下一步怎么办？



2010/3/17 48

清华大学 Tsinghua University

- (4) 执行机制。
- ◇ 分级负责。
- ◇ 决策执行过程。
- (5) 建立社会动员和参与机制。
- ◇ 政府要充分发挥大众的力量。
- ◇ 培育公民参与意识。
- ◇ 加强与公众的沟通。

2010/3/17 55

清华大学 Tsinghua University

3、法制基础

一是由立法机关通过的法律，如突发事件应对法、政府信息公开法等；

二是由政府颁布的规章，如《应急救援管理条例》。

三是包括预案在内的以政府令形式颁布的政府法令、规定。如《北京市突发公共事件总体应急预案》、《破坏性地震应急预案》。

四是与应急救援活动直接有关的标准或管理办法，如《突发公共卫生事件交通应急规定》、《突发公共卫生事件与传染病疫情监测信息报告管理办法》等。




2010/3/17

清华大学 Tsinghua University

4、保障系统

(1) 列于应急保障系统第一位的是信息与通讯系统，构筑集中管理的信息通讯平台是应急体系的最重要的基础建设。比如：推进“110”、“119”、“122”、“120”等多台合一，实现“统一接报、分类分级处置”，并统一社会服务号码。

(2) 根据突发公共事件的发生频率和严重程度，建立相应物资储备。

(3) 建立和完善重大事故警报系统，及时向受事故影响的人群发出警报和紧急公告，准确传达事故信息和防护要求。

(4) 重大事故的应急救援工作离不开技术与信息的支持。

2010/3/17 57

清华大学 Tsinghua University

(5) 宣传、教育和培训体系主要是通过各种形式和活动，加强对社会公众的应急知识教育，提高应急意识；为全面提高应急队伍的作战能力和专业水平，设立应急救援培训基地，对各类应急救援人员进行相关专业技术的强化培训。



2010/3/17

清华大学 Tsinghua University

三、中国应急管理的总体思路与模式转型

(一) 我国突发公共事件应急管理取得进展

- 提高了各级领导对应急管理工作的认识；
- 增强了全社会在突发事件应对方面的意识；
- 提高了整个国家应对各种突发事件的能力，降低了各种灾害给人民生命财产带来的损失；
-

2010/3/17 59

清华大学 Tsinghua University

(二) 我国政府应急管理的总体思路

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。

——《突发事件应对法》

- 第一，健全体制，明确责任。
- 第二，居安思危，预防为主。
- 第三，强化法治，依靠科技。
- 第四，协同应对，快速反应。
- 第五，加强基层，全民参与。



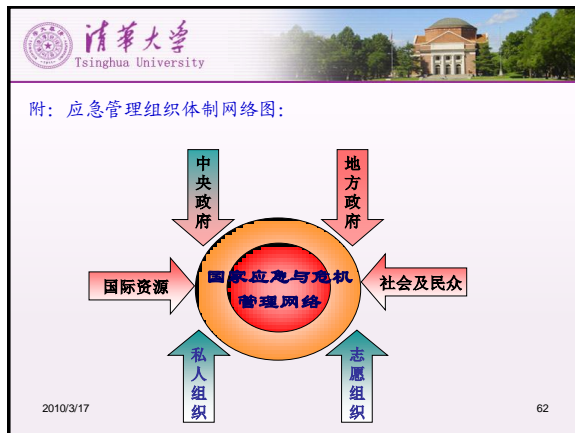
2010/3/17 60

清华大学 Tsinghua University

(三) 目前我国应急管理模式转型——变革特点

- 1、临时应对-长远规划**
 - 正从国家安全的高度制定长期应急与反危机战略和计划，提高政府纵横之间的协同能力。
- 2、应急处理-危机管理**
 - 由事中应急到全流程风险与危机的预防管理与控制转变
- 3、单兵作战-综合协调**
 - 在实际运作中，正在建设各级具有会商决策功能的综合应对体系和综合协调部门。
- 4、政府应对-社会参与**
 - 我们通常内紧外松，但在应急与危机状态下如何动员社会各方面资源，构建完善的应急与危机应对网络，增进应急与危机应对能力？如何加强应急与危机中的公众沟通？

2010/3/17 61



清华大学 Tsinghua University

四、案例讨论:松花江污染事件

吉林市的中国石油吉林石化公司双苯厂（101厂）新苯胺装置发生爆炸，引发一次巨大的跨国界生态危机事件。

China Foto Press

2010/3/17 63



2005年11月13日，中石油吉林石化公司双苯厂发生特大爆炸事故

11月21日，哈尔滨市政府先后两次发布全城停水4天的公告。第一份公告中称停水的理由是“市政府供水管网设施要进行全面维修。”随之谣言四起，出现抢购食用水和市民逃离哈市的风潮，社会秩序混乱。约10小时后，实情相告。

2005年11月13日，中石油吉林石化公司双苯厂发生特大爆炸事故

2005年11月13日，中石油吉林石化公司双苯厂发生爆炸事故，造成大量苯类污染物进入松花江水体，引发重大水环境污染事件。这起重大水环境污染事件发生后，国家环保总局作为国家环境保护行政主管部门，对事件重视不够，对可能产生的严重后果估计不足，对这起事件造成的损失负有责任。为此，解振华同志向党中央、国务院申请辞去国家环保总局局长职务，这一请求已经党中央、国务院批准。

2005年11月30日，56岁的解振华出席在北京举行的2005环游文化节，这是他最后一次以国家环保总局局长的身份出现在公众视野中。

松花江治污还在紧张进行，哈尔滨市在停水之痛中渡过了4天。开县非矿之后，又发生“吉化之患”。如何堵住这个监管缺口？如何防止下一条输水河被污染？这的确提到相关部门的案头上了。

清华大学 Tsinghua University

五、中国新一代应急管理：问题与反思

通常现象

事情“起因都很小——基层反应迟钝——事态升级爆发——基层无法控制——震惊高层——迅速处置——事态平息”的怪圈，从而使“小事拖大，大事拖炸”。

为什么???

2010/3/17 68

清华大学 Tsinghua University

问题

- 1、现有框架“一案三制”面临的问题--预案
- 2、现有框架“一案三制”面临的问题--法制
- 3、现有框架“一案三制”面临的问题--体制
- 4、现有框架“一案三制”面临的问题--机制

2010/3/17 69

清华大学 Tsinghua University

反思：超越现有框架---新一代应急管理？

- (1) 问题的梳理和预案的重新定位
 - 突发事件的分类：目前四类是否合适（按照损失程度和影响的行政范围）？
 - 突发事件的分级：预警分级与事后分级
 - 如何按照不确定性分级？
 - 预案的重新定位：原则性与灵活性的结合
- (2) 从被动应急到主动防范：应急管理与风险管理
 - 二者如何结合？预测预警作为应急管理的内容，还是等同与风险管理？
 - 风险排序？
 - 有限资源的合理分配
 - 与风险共存

2010/3/17 规避风险 70

清华大学 Tsinghua University

- (3) 用新应急管理原则替代潜规则
 - 主要领导亲赴现场=》实事求是
 - 重大事故必然要有官员承担责任=》查清原因
 - 无限责任，有限权力=》风险共担机制
- (4) 应急管理体系建设与公共治理体系重建
 - 重建责任政府=》社会群体性事件背后的信任缺失；
 - 改变行业潜规则=》生产安全事故背后的畸形行业发展模式；
 - 推进行政体制改革=》应急管理体系与现有行政体系的融合。

2010/3/17 71

清华大学 Tsinghua University

我们这个民族在历史上灾难太深重了，这就培育了我们的忧患意识、生存意志和追求和平发展的愿望。我们这个国家太大，问题太多、太复杂，这就要求我们这个民族不畏艰险、百折不挠、坚定信心、永远奋斗。

——温家宝总理

XINHUANET

2010/3/17 72

欢迎大家联系!

地址: 清华大学公共管理学院中国应急管理
办公室 (100084)

电话: 01062792421; 15311626143

电邮: zhiqiang@mail.tsinghua.edu.cn

谢谢诸位!



再见! 拜拜!