

# 构建整体联动机制 提高特大中心城市应急管理水平和——成都市政府应急机制和管理结构研究

作者：郑辉 蔡竞 杨恒雨

（内容提要：按照党的十六届三中全会关于“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，作者对成都市政府应急机制和管理结构进行了专题调研并提出了对策建议。）

## 一、建立和完善政府应急机制和管理结构是成都市的必然选择

（一）成都市情决定了必须加强政府应急机制建设和管理结构的完善。

1. 成都市的地位决定了必须加强政府应急机制建设和管理结构的完善。成都市地处四川省中部、四川盆地西部，是四川省省会和西南地区重要的中心城市，辖9区4市（县级市）6县，总面积12390平方公里，总人口1044.3万人，其中城区人口452.6万人。1993年被国务院确定为西南地区的科技、商贸、金融中心和交通、通信枢纽，1994年批准为全国15个副省级城市之一。

成都市是一座具有2300多年历史的文化名城，历史上曾6次成为封建王朝都城，现有武侯祠、杜甫草堂等9个国家级重点文物保护单位、西岭雪山等7个国家级风景区、森林公园和自然保护区，青城山—都江堰被确定为世界文化遗产。

成都市交通、通信发达，宝成、成渝、成昆、成达铁路和北京—昆明、上海—拉萨、兰州—昆明3条国道相汇成都，成渝、成绵、成南、成雅、成灌及绕城高速公路延伸四周。双流国际机场是西南地区重要的航空枢纽。邮政业务及通信总量居全国省会城市前茅，是我国八大通信、交换中心之一。

近年来，成都市经济社会快速发展。2003年全市实现国内生产总值1870.8亿元，占全省的34.3%，人均17914元，在15个副省级城市中居第4位。三次产业比例为8.2：45.9：45.9。城市居民人均可支配收入9641元，农民人均纯收入3665元。全市有科研机构117所、高等院校22所、科技人员49万人、两院院士28位，科技实力在全国大中城市中居前列，在西南地区名列第一。

成都市经济社会发展在中国及其西部地区所处的位置决定了建立健全政府应急机制和管理结构，不仅对本市保持经济和社会持续发展有重要意义，而且对全省和西部的政府应急机制和管理结构的建设发展具有重要的示范效应。

2. 成都市的特点决定了政府应急机制建设和管理结构的完善主要涉及公共卫生、安全生产、社会稳定、自然灾害四个领域。一是成都市人口密度较大，流动人口数量较多（达110万人），相比沿海发达城市，成都市的公共卫生硬件条件相对落后，决定了建立和优化公共卫生政府应急机制和管理结构的重要性和迫切性。二是群众的安全意识和自我保护意识不强，主要企业生产设备与沿海发达城市企业比相对落后，决定了建立安全生产政府应急机制和管理结构的重要性和迫切性。三是成都市正进入城市化加速推进、各项改革深化的高速时期，拆迁改建、企业改制、金融三乱、劳资纠纷等各种矛盾诱发的不确定事件频繁出现，决定了建立社会稳定政府应急机制和管理结构的重要性和迫切性。四是成都水系较发达，境内有12条主要河流和众多支流，西部为龙门山强烈隆起断裂褶皱发育带，东部为龙泉山断裂褶皱带，是自然灾害易发区和多发区，每年汛期都容易出现局部汛情和地质灾害，决定了建立自然灾害政府应急机制和管理结构的重要性和迫切性。

（二）成都市建设规范化服务型政府要求加强政府应急机制和管理结构的完善。为了深化行政管理体制改革，实现公共性、服务性政府职能的转变，2001年12月，中共成都市委、市政府提出建设规范化服务型政府的目标。2002年开始试点，2003年10月在全市全面推行。主要通过树立“以民为本、以客为尊”的政府服务理念，规范政府服务流程与标准，构建“顾客导向型”规范化服务模式，塑造具有人文关怀和亲和力的政府形象。同时通过加快电子政务建设，实行政务公开，改革行政审批制度，简化办事程序和手续，完善政府服务绩效评估体系，扩大公众参与评估的途径，把全心全意为人民服务的宗旨具体化，政府行为规范化，实现政府服务的高质量、高效率，从而达到建立高效政府、责任政府的目的。政府的职能主要是经济调节、市场监管、社会管理、公共服务。成都市在推进规范化服务型政府建设进程中充分认识到建立健全预警和应急机制，提高政府应对突发公共事件和风险的能力是当前政府履行社会管理和公共服务职能的一项迫切任务，因此将其作为建设规范化服务型政府的重要职能之一并在实际工作中取得了成效。

## 二、成都市建立健全政府应急机制和管理结构的主要作法

2003年4月非典型性肺炎在全国部分地区爆发，成都市通过科学防治、群防群控，实现了非典病例零记录。但在抗击非典工作中也暴露出一些问题，特别是在应对公共危机方面存在的薄弱环节和死角，使成都市认识到必须从执政为民和对国家、人民高度负责的政治原则出发，多方探索，努力建立健全应急反应机制，防患于未然，切实把损失和后果减少到最低程度。近年来，经过积极探索，

成都市在公共卫生、安全生产、社会稳定、自然灾害四大领域基本构建了突发事件应急机制和管理结构。

#### （一）公共卫生政府应急机制和管理结构建设情况

成都市切实加强公共卫生体系建设，着力抓了三个重点：一是加强基础建设。全市投入6500万元和5800万元用于市疾病预防控制中心迁建和市传染病医院改造，抓紧筹建市传染病医院二期扩建、市紧急救援中心以及部分区（市）县疾控中心、传染病病区。力争用3年时间基本建成覆盖全市城乡、功能完善的疾病控制和医疗救治体系，提高应对重大传染病等突发公共卫生事件的能力。二是构建疫情网络。在各级各类医疗机构建立传染病和各类突发公共卫生事件电子信息网络。2003年底建成了总投资1100万元的疫情网络与平台，使全市传染病疫情和突发公共卫生事件预警监测与报告信息网络体系初具规模。三是完善应急机制。市、县两级均建立了统一应急指挥系统，制订了传染性非典型性肺炎、高致病性禽流感、其他突发公共卫生事件等11个应急预案。全市疾病预防控制体系、应急医疗救治体系、卫生执法监督队伍建设得到进一步加强和改进，部门协调配合的机制也初步形成。2003年非典防治工作中和2004年高致病性禽流感防治工作中，成都市采取果断措施，统一调度人力、物力、财力，集中力量全面阻击，实现了非典监测零纪录，禽流感防治工作阶段性胜利，保障了正常的生产和生活秩序。

#### （二）安全生产政府应急机制和管理结构建设情况

成都市按照“安全第一，防范为主”的要求，把有关工作具体落实到“三个体系”建设之中。一是健全应急预案体系。建立完成覆盖安全生产各个方面的35个应急预案。按照预案，目前全市已组织了消防演练135次，煤矿救护演练18次，举办应急救援培训班223期，培训各类救援人员1.8万人。二是建立应急救援体系。组建了以市公安消防支队为骨干的、融合各类救援力量在内的成都市重特大事故社会急救中心。三是建立日常监管体系。狠抓安全工作“七项制度”和责任制度的全面落实，深入开展10个方面专项整治。2003年全市投入资金1亿多元，对道路、桥梁、铁路道口等事故多发点的安全隐患进行整治，依法关闭不具备安全生产基本条件的小煤矿22户，引导烟花爆竹生产户转产98户，使重点行业、领域的安全生产条件有明显改善。

2004年一季度，成都市派出了17个督查组对重点生产经营单位安全生产情况进行督查，及时整改安全问题和安全隐患2265处（个）。通过做好这些工作，全市安全生产形势保持了稳定和好转，各类事故起数、死亡人数、受伤人数和直接经济损失逐年下降，连续5年在辖区内杜绝了特大安全事故的发生，连续9年被四川省人民政府评为安全生产先进地区。

#### （三）社会稳定政府应急机制和管理结构建设情况

成都市始终贯彻“稳定压倒一切”的方针，突出“四个到位”。一是责任到位。坚持落实一把手负总责和“一票否决”的社会治安综合治理领导责任制，明确了35个市级有关部门为维护稳定工作领导小组成员单位，实行部门包片、领导包案、基层包点的工作责任制，层层落实领导和工作责任，较好地形成党委、政府统一领导，部门齐抓共管，基层稳固防线，社会整体联动的工作格局。二是预测到位。县级以上单位每月、乡镇（街道）每半月召开一次维护稳定形势分析会，全方位收集掌握信息，及时发现苗头，增强疏导化解纠纷的针对性、及时性和有效性。2003年以来，全市组织力量对改制企业职工分流安置、非法集资、征地拆迁、劳资纠纷中引发的800多件不稳定因素进行全面排查，较好地做到掌握主动，有效应对。三是调解到位。在全市乡镇、街道普遍建立由党委、政府统一领导，综治办牵头，信访等有关部门参加的维护稳定工作联席会议制度。村居（社区）普遍设立综治室、警务室或调解室。截至目前，全市已成功调解处理纠纷1万余件，最大限度地把问题解决在基层。四是处置到位。成都市政府要求一旦发生群体性事件和其他问题引发的突发事件，所在地区、部门和单位的领导要亲临一线，负责具体领导组织处置工作，做到争取大多数群众、防止发生连锁反应、迅速控制事态。2003年，成都市组织了建国以来第一次反恐演习，为今后处置此类突发事件积累了经验。

#### （四）自然灾害政府应急机制和管理结构的建设情况

成都市加强保障措施，切实做好自然灾害的抢险应急工作。一是强化组织保障。市政府成立了市防汛抗旱指挥部、市突发性地质灾害应急指挥部和市重大突发性气象灾害应急领导小组，切实加强各地各单位对《防洪法》、《气象法》和《地质灾害防治条例》等法律法规的学习宣传、贯彻落实和督促检查。2003年在邛崃市油榨乡邓庙村开展的“生命锣声”地质灾害紧急避险演习，增强了群众防灾避险意识。二是强化制度保障。结合成都实际，市政府编制了防治总体预案、地质灾害防御预案、突发性地质灾害应急预案、重大突发性气象灾害应急预案，严格依照预案做好预测监控。2003年以来，全市纳入预案监测的危险点共504处，有425处危险点填制了地质灾害防治工作明白卡和地质灾害避险明白卡并成功预报地质灾害37起，有效避免了群死群伤事故发生。三是强化基础保障。目前市政府正抓紧建设府南河延伸整治和排洪总出口工程，确保中心城区的防洪标准从不足10年一遇提高到200年一遇。市政府还对现有80多处低洼区实施了改造工程，计划用5年时间全部完成。同时市委、市政府把全市地质灾害受灾农户搬迁列入2004年为民办实事目标，现正在积极落实中。

### 三、成都市建立健全政府应急机制和管理结构的基本经验

近年来成都市在建立健全政府应急机制和管理结构方面取得明显成效，其主要经验就是建立了一套比较完善的网络体系和整体联

动机制。

### （一）建立领导责任网络。

明确主要领导对本地区、本部门、本单位的应急机制和管理结构工作负总责，分管领导负主要责任，其他领导负分工范围内的责任。各区（市）县也成立了相应的领导机构和办事机构，落实部门（单位）岗位责任制。比如维稳工作，1999年成都市委办公厅、市政府办公厅印发了《成都市维护社会稳定工作领导责任制的若干规定》，要求按照“以块为主，条块结合”，“统一领导、分兵把口、各负其责、各司其职”、“分级负责、归口管理”和“谁主管、谁负责”的原则实行领导责任制。市一级成立了以市委常务副书记任组长、与维稳工作任务密切相关的44个市级部门为成员单位的维护稳定工作领导小组。

### （二）建立工作值班、信息报送网络。

各区（市）县和市级各部门分别按照属地原则和系统归口原则加强对信息的收集和报送，使上级准确掌握、及时了解公共卫生、安全生产、社会稳定、自然灾害等方面的动态信息和可能诱发事件的各种因素，为市委、市政府决策提供依据。建立了市长公开电话和政府部门值班制度。规定了信息报送时限，要求杜绝漏报、迟报或不报的现象。对重大突发事件、重要社会动态、重大灾情和其他紧急情况，城区不得超过2小时，郊区（县、市）不得超过3小时，情况紧急时可以越级报告，确保了信息网络通畅。比如公共卫生信息报送网络。在卫生系统疫情监测和报告网络基础上，新设立372个非典疫情监测哨点，遍及全市城乡医院、学校、车站、宾馆、建筑工地等重点部位；还通过110、119、党政网、计划生育网络的有机整合，形成了社会报告体系。健全和完善非典的每日报告和“零”报告制度。按照中央要求和传染病防治法规定，对疫情实行专人负责、专人管理，不允许任何地方、任何单位瞒报、缓报和漏报。

### （三）建立工作预案网络。

主要通过对公共卫生类、自然灾害类、安全生产类突发性事件的诱发因素和影响社会稳定的因素的排查、原因分析、预测、演练、调解、处置、善后等建立具体处置预案，尽量按事件的种类、性质进行设计。如有关公共卫生问题制定了《成都突发公共卫生事件应急预案》、《成都市防震减灾救护卫生防疫防病应急预案（试行）》、《成都市灾害事故及各种突发性事件医疗救护预案（试行）》、《2004年成都市卫生系统防汛抗灾卫生防病和医疗救护工作预案》等，同时依据国务院令正着手制订《成都市（突发公共卫生事件应急条例）实施办法》。针对非正常上访事件，2004年成都市委、市政府印发了《关于依法快速妥善处置围堵或冲击党政机关和堵塞交通的非正常上访事件的实施方案》和《关于进一步开展赴京到省市非正常上访问题专项治理工作的安排意见》，市信访办公室印发了《关于集中处理城乡建设方面信访问题的通知》和《关于对集中处理城乡建设方面信访问题主要案件专项督查的通知》。

### （四）建立了政府应急整体联动机制。

处置突发事件是一个系统工程，需要各职能部门协同配合和共同努力，在党委、政府统一领导下，充分发挥各自的职能作用，做到整体联动，不失信、不错位、不越位。目前成都市从全局出发，通过借鉴国内外成功经验并结合市情，充分利用现代高科技手段，正积极规划和建设统一、高效、反应敏捷、安全可靠的现代化应急指挥调度系统——成都市应急联动系统。这是一个集语音、数据、图像为一体，以信息网络为基础、各系统有机互动为特点的城市信息化基础设施。它通过集成的信息网络和通信系统，将治安、消防、卫生急救、交通事故等应急指挥与调度集成在一个管理体系中，通过共享指挥平台和基础信息，实现统一接警、统一指挥、联合行动、快速反应，为市民提供更加便捷的紧急救援服务，为政府处置各种紧急与灾害事件提供技术支持，为城市公共安全提供技术保障。这是成都市建设规范化服务型政府、实现执政为民的重大举措，也是成都作为西南大都会走向现代化、国际化的重要标志。

#### 1. 目标任务。

总体目标：在整合和利用现有条件的基础上采用先进技术建立集通信、指挥和调度于一体，高度智能的城市应急联动指挥调度系统，对公众的各类报警求助作出快速反应，提供有效服务，保障重大突发事件或自然灾害处理的指挥与部署，保障重大活动的安全保卫和调度，为城市管理和公共安全的科学决策提供技术支持。具体目标任务：一是建立统一的应急指挥和通信系统，整合现有公安110指挥中心、119消防指挥中心、122交警指挥中心和120医疗急救指挥中心，实现统一接警、统一指挥、联合行动和快速反应并逐步将防洪、防震、严重气象灾害、市政设施抢修等紧急或非紧急事件处理纳入其中。只要公众拨打110、119、120、122四个特服号码中的任何一个号码，就可以得到所需要的求助服务。在国家明确统一的特服号码后，实现统一报警求助服务电话号码。同时建立统一的报警记录数据库，生成各种分析报告，充实和完善预案数据库，为应急处理、指挥调度和决策分析提供支撑，建立科学化管理体系。

#### 2. 建设步骤。

系统建设分三个阶段：第一阶段实现公安部门（110、119、122）和医疗急救部门的联动；第二阶段逐步将防洪、防震、防空、水电气等市政设施抢修、安全生产、严重气象灾害等紧急或非紧急事件的处理纳入其中；第三阶段逐步扩大系统的覆盖范围，实现大成都范围的应急联动。

#### 3. 联动机制。

进入应急联动中心的各联动单位作为现有各指挥中心的派出机构，按现有的管理体制和工作模式在各自的主管部门领导下进行工作。各部门按其职能负责相应的救援、救助和事件处理。在一般情况下，各处警单位独立工作，必要时可请求其他部门的协助或接受其他部门的协助请求。综合指挥单位负责其中的协调和监督。重大紧急事件发生时，应急联动中心可根据事件的性质确定总体负责单位并授权其负责事件处理的总体指挥以及与各相关单位的协调工作，其他各处警单位予以配合。比如：发生重大火灾时，授权市公安消防支队总体负责处理和指挥；发生重大安全生产事故时，授权市安全生产监督办公室总体负责处理和指挥；发生强烈地震时，授权市地震局总体负责处理和指挥；发生重大疫情时，授权市卫生局总体负责处理和指挥；发生特大事件时，除明确总体负责单位外，由市领导或市领导指派的专人负责事件处理的统一指挥。

#### 四、进一步完善成都市政府应急机制和管理结构的对策建议

成都市在完善政府应急机制和管理结构方面作了大量卓有成效的工作，但要妥善应对各类突发性事件发生频率逐渐增多、新情况不断出现、新问题不断暴露的现状，还需在政府应急机制和管理结构的规范化、科学性、掌握信息的及时性、预案体系完善、扩大公民参与度和提高应急联动系统的技术装备水平等方面下功夫。

##### （一）在应急机制和管理结构的规范化上下功夫。

认真贯彻党的十六届三中全会精神，落实科学的发展观和正确的政绩观，将突发事件应急管理纳入科学化、法制化、规范化管理轨道。政府应急管理应充分体现建立规范化服务型政府的要求，坚持以人为本，依法规范、职责明确，统一领导、分级负责，条块结合、以块为主，资源整合、信息共享，依靠科学、反应及时、措施果断，平战结合、军民结合、公众参与的原则。同时进一步完善应急管理的预警机制、紧急处置机制、善后协调机制、检查评估机制、物质保障机制、社会动员和参与机制、信息公开机制、专家咨询和学习培训机制等。统筹规划，加强领导，创新应急机制，完善应急管理结构。加强规章制度的建设，依法进行应急管理。应急管理的着眼点是保障人权，保障广大人民群众的生命财产安全，维护群众的合法权益，保证党政机关的正常运转，维持良好的社会生活秩序。加强善后工作，形成评估机制，慰问灾情，救死扶伤，救济灾民，安抚民心，奖惩有关责任人和当事人。

##### （二）在政府应急机制和管理结构科学性上下功夫。

促进政府决策科学化、民主化与人性化。切实加强对政府应急管理的研究，构建咨询网络体系和形成专家咨询机制，努力提高政府应变处置能力尤其要重视对影响社会安全的非传统因素的研究和防范，如对恐怖袭击、毒鼠强事件、“法轮功”邪教活动等，在制订预案时应有所体现。对有关全市发展的重大问题应组织各方面力量反复调研、论证，制定政策时应充分考虑群众的承受能力，能够尽快让广大群众接受。同时应注意政策的配套和具体实施，坚持有错必纠，适时调整相关政策，执法部门从执政为民的高度文明执法，可以避免或大面积减少群体性突发事件的发生。

##### （三）在掌握信息的及时性上下功夫。

加强党风政风建设，克服官僚主义，坚持深入基层开展调查研究，倾听群众呼声。对群众反映的问题应认真调研，积极解决，切实维护群众的合法权益；对群众的误解应积极疏导，耐心解释。切实加强信访工作，尽早掌握动态信息，为顺利处置群体性事件取得主动，赢得时间，获取民心。

##### （四）在预案体系完善上下功夫。

贯彻落实国务院办公厅、省政府办公厅有关突发公共事件总体应急预案工作的精神，建立应急预案库，规范预案设计的框架结构。通过启动预警机制，尽早识别危机，胸有成竹，处变不惊，妥善应对，最大限度地避免出现仓促应战、盲目应战、混乱应战等不良管理现象。

##### （五）在扩大公民参与度上下功夫。

广泛宣传，加强培训和演练，动员群众参加各种保险，提高全民的忧患意识、避险意识、保险意识、应急管理水平、应急反应能力和自我救助能力。充分发挥社会中介组织、民间团体和个人的作用，形成全社会响应、全民参与的局面，化危机为转机。

##### （六）在提高应急联动系统的技术装备水平上下功夫。

发挥高科技优势，继续筹建成都市应急联动系统，使其尽早投入使用，努力使政府应急管理的物质后勤保障和技术装备水平上一个新台阶，使政府应急管理的科技含量不断提高，增强政府应急处置的主动性、联动性、快速性和高效性。

[关于我们](#) | [访问统计](#) | [版权信息](#) | [站内搜索](#)

Copyright(c)1999-2001 www.cpasonline.org.cn All Rights Reserved

版权所有. 中国行政管理学会

单位地址. 北京市西安门大街22号(100017)

如有任何意见与建议请写信至: [cpa@cpasonline.org.cn](mailto:cpa@cpasonline.org.cn)

