

龚鹏飞. 城市道路交通应急管理“一案三制”探析[J]. 灾害学, 2015, 30(3): 161-166. [Gong Pengfei. "One Plan and Three Systems" of Emergency Management of Urban Road Traffic [J]. Journal of Catastrophology, 2015, 30(3): 161-166.]

# 城市道路交通应急管理“一案三制”探析\*

龚鹏飞<sup>1,2</sup>

(1. 江苏警官学院, 江苏 南京 210031; 2. 东南大学 交通学院, 江苏 南京 210096)

**摘要:** 城市道路交通应急管理的“一案三制”是指城市道路交通应急预案、应急管理体制、机制及法制, 这四要素共同组成城市道路交通应急管理系统。在分析城市道路交通应急管理“一案三制”的现状、相互关系和存在的问题的基础上, 指出应急预案和应急管理机制相对于应急管理法制和体制是灵活易变的。在我国现阶段的城城市道路交通应急管理系统的建设中, 各城市应根据自己的实际情况, 重点应针对性地加强对一些薄弱环节的关键机制建设, 进一步完善相关应急预案, 逐步推动城市道路交通应急管理系统向前发展。

**关键词:** 城市道路交通; 应急管理; 应急预案; 应急管理体制; 应急管理机制; 应急管理法制

**中图分类号:** D631.5; X43 **文献标志码:** A **文章编号:** 1000-811X(2015)03-0161-06

**doi:** 10.3969/j.issn.1000-811X.2015.03.029

应急管理作为一项综合性的系统工程, 涉及到应急预案、应急管理体制、机制和法制等多个方面。我国的应急管理系统(体系)建设起步不久, 实践经验和理论积累都比较有限。同时受体制、文化和环境等因素的制约, 国外的研究成果和经验往往很难直接应用于我国应急管理实践。自2003年“SARS”疫情之后, 我国逐步建立和完善了以“一案三制”为核心的应急管理体系。其中, “一案”是指应急预案, “三制”分别指应急管理体制、机制和法制。当前我国业已形成以“一案三制”为基础的多层次、多部门、多灾种的应急管理体系<sup>[1]</sup>。“一案三制”中的四个要素: 预案、体制、机制和法制, 既是相对独立的子系统, 又是一个有机整体, 它们之间相互影响、相互制约, 共同组成复杂的应急管理体系<sup>[2]</sup>。

城市道路交通应急管理是应急管理的一个下位(下属)概念, 城市道路交通应急管理系统既是城市道路交通管理系统的一个子系统, 也是城市应急管理系统的一个重要的组成部分。因此, 我们可以把城市道路交通应急管理系统看作是由城市道路交通应急预案、应急管理体制、应急管理机制及应急管理法制组成的一个复杂系统, 这个复杂系统又依附具体的城市, 受该市道路交通基础设施、历史、地理、文化等因素的约束。本文在分析城市道路交通应急管理“一案三制”的现状、相互关系和存在的问题的基础上, 提出进一步改

进和完善城市道路交通应急管理“一案三制”的现实可行方法, 以促进城市道路交通应急管理系统发展。

## 1 我国城市道路交通应急管理“一案三制”的现状

### 1.1 城市道路交通应急预案

应急预案是指在风险分析和评估的基础上, 针对可能发生的突发事件或事故, 事先制定的应对处理方案或措施<sup>[3]</sup>。2006年1月8日, 国务院发布了《国家突发公共事件总体应急预案》<sup>[4]</sup>, 随后陆续发布了事故灾难类、自然灾害类、突发公共卫生事件类等专项应急预案。根据2006年7月《国务院关于全面加强应急管理工作的意见》<sup>[5]</sup>所提出的要求, 在“十一五”期间, 我国要建成覆盖各地区、各行业、各单位的“横向到边、纵向到底”的应急预案体系, 自此后应急预案的制定开始风生水起, 各级政府及其职能部门以及一些企事业单位开始了一轮制定应急预案的高潮。截至“十一五”末的2010年, 在全国范围内, 各级各类应急预案的数量规模已达240万件<sup>[6]</sup>。根据责任主体的不同, 我国的应急预案体系包括国家总体应急预案、专项应急预案、部门应急预案、地方(区域)应急预案、基层单元(企事业单位)应急预案以及重大活动应急

\* 收稿日期: 2014-11-17 修回日期: 2015-01-07

基金项目: 江苏省政府专项资助“江苏高校优势学科建设工程资助项目(PAPD)”; 江苏政府留学奖学金资助项目(JS-2011-029); 江苏省公安厅公安理论及软科学项目(20140115)

作者简介: 龚鹏飞(1974-), 男, 湖北孝感人, 博士研究生, 副教授, 主要从事道路交通应急管理领域的研究。

E-mail: gongpengfei@jspi.edu.cn

预案<sup>[7]</sup>。一般涉及城市道路交通应急管理的预案主要由城市总体预案、专项预案及重大活动应急预案。城市总体应急预案是综合性预案,是一个城市应对突发公共事件的整体计划、规范程序和行动指南,从各个城市制定的总体预案来看,几乎都有专门关于“交通运输保障”的内容。专项应急预案是协调性预案,是为应对某种类型或某几种类型突发公共事件而制定的涉及数个部门职责的计划、方案和措施。一些城市制定的专项应急预案中,已经出现专门的道路交通管理应急预案,如北京市制定的《北京市道路突发事件应急预案》<sup>[8]</sup>、《北京市雪天道路交通保障应急预案》<sup>[9]</sup>;上海市颁布的《上海市处置道路交通事故应急预案》<sup>[10]</sup>等。也有一些城市针对一些重大活动制定的城市道路交通管理应急预案,如北京市制定的2008北京奥运交通应急预案。

### 1.2 城市道路交通应急管理体制

应急管理体制也可称为行政应急管理体制,是行政管理体制的重要组成部分,通常是指应急管理机构的组织形式,也就是综合性应急管理机构、各专项应急管理机构以及各地区、各部门的应急管理机构各自的法律地位、相互间的权力分配关系及其组织形式等<sup>[11]</sup>。应急管理体制主要解决两个问题:一是各种应急管理主体的角色、地位、组织形式和相互关系;二是各种应急管理主体权力与职能的设定和分配<sup>[12]</sup>。美国联邦应急管理署(FEMA)在2008年的国家响应框架(national response framework)的应急支持功能第1号附件—交通运输附件<sup>[13]</sup>中规定,从联邦层面,交通应急管理责任主体和协调者是联邦交通运输部,协作机构包括联邦的农业部、商业部、国防部、能源部、国土安全部、内政部、司法部、国务院、总务管理局及美国邮政总局。在城市范围内的道路交通应急管理,一般是以当地交通运输机构为主导,执法机构、应急管理机构、消防机构、应急医疗机构、危险物品承包商、车辆保险公司、拖车和清障公司以及媒体等协助的应急管理体制。当今许多国家的城市道路交通应急管理都类似于美国是以交通运输部门为主导,其它相关部门、组织协助的管理体制。我国的城市道路交通应急管理体制不同于美国等一些国家,直接受其上位的城市道路交通管理体制和城市应急管理体制的制约,形成以公安机关交通管理部门为主导、其他相关部门协助的一种管理体制。

#### 1.2.1 我国城市道路交通管理体制

截至2012年底,我国大陆的城市总数达657个<sup>[14]</sup>。我国的城市种类很多,按人口、经济规模等可以分为特大城市、大城市、中等城市和小城市。《中华人民共和国立法法》(以下简称《立法法》)<sup>[15]</sup>还有“较大的市”这一提法,《立法法》所谓较大的市是指省、自治区的人民政府所在地的

市,经济特区所在地的市和经国务院批准的较大的市。这里的“较大的市”是一个法律概念,是指该市市级人大及人大常委会具有制定地方性法规,市级人民政府具有制定地方政府规章权限的城市。城市按行政级别从高到低可以分为省级城市(直辖市)、副省级城市、地级市(省辖市)以及县级市四级,我国的一些法律规范如《中华人民共和国道路交通安全法实施条例》<sup>[16]</sup>有“设区的市”的提法,设区的市包括除县级市以外的其他城市。2004年开始实施的《中华人民共和国道路交通安全法》(以下简称《道路交通安全法》)<sup>[17]</sup>第5条的规定,公安部负责全国道路交通安全管理工作。县级以上地方各级人民政府公安机关交通管理部门负责本行政区域内的道路交通安全管理工作。县级以上各级人民政府交通、建设管理部门依据各自职责,负责有关的道路交通工作。我国当前涉及城市道路交通安全的车辆管理、交通秩序管理、交通指挥疏导、道路交通事故处理、道路标志、标线及信号灯都是由公安机关交通管理部门统一管理的,作为城市道路交通管理的中枢——城市交通指挥中心,也是由公安机关交通管理部门负责管理。城市的交通、建设部门负责的“有关的道路交通工作”一般只涉及城市道路的规划、建设、养护等基础设施建设工作及公交、货运车辆的调度管理工作。所以我国城市道路交通管理体制可以归纳为以公安机关交通管理部门为主导,城市的交通、建设、城管等部门协助的管理体制。

#### 1.2.2 我国的城市应急管理体制

在城市应急管理体制建设方面,南宁、上海、广州、成都等城市先后根据不同的需求状况和城市规模,分别建立不同模式的应急管理体制,目前已形成四大基本应急管理模式:分别是“统一接警、统一处警模式”,南宁市是采用该模式的典型城市“统一接警、分布处警模式”,上海市采用的是该模式“分布接警、分布处警、大警协同模式”,广州市采用的是该模式“统一接警、分布处警、大警协同、资源共享模式”,成都市采用的是该模式<sup>[18]</sup>。

#### 1.2.3 我国城市道路交通应急管理体制

从上述我国城市道路交通管理体制和城市应急管理体制的分析综合来看,我国除以南宁市为代表的少数城市采取“统一接警、统一处警模式”的城市道路交通应急管理,由市应急联动中心统一管理、指挥、决策外,其他城市的城市道路交通应急管理体制,都是以原有职能部门(公安机关交通管理部门)为主导,相关部门(通常有交通、建设、消防、卫生、环境、气象部门)协作,在整合条块关系的基础上形成统一指挥、分类管理、分级负责、条块结合的应急管理模式。

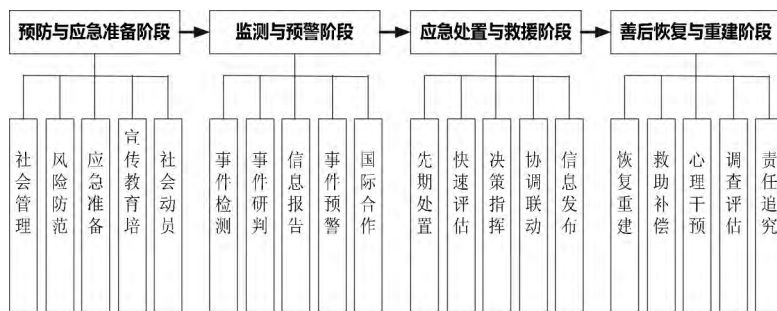


图1 城市道路交通应急管理各阶段机制建设的主要内容

### 1.3 城市道路交通应急管理机制

应急机制是指在突发事件事前、事发、事中、事后全过程中,采取的各种制度化、程序化的应急管理方法与措施,应急机制具有固化性、规范性、累积性、综合性和发展性的特点<sup>[19]</sup>。尽管突发事件具有不同程度的不可测性、多变性,但人类通过不断试错仍能逐渐发现规律并掌握一定的行之有效的方法,这些方法经过进一步的检验被积累、沉淀下来被当作人类对抗突发事件的宝贵经验法则,又通过法律规范、行政规则、工作惯例等不同方式相对固定下来,便形成了应急管理机制。城市道路交通应急管理机制涵盖应急管理的预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、善后恢复与重建各个阶段,在应急管理各阶段主要涉及的应急管理机制如图1所示。

### 1.4 城市道路交通应急管理法制

应急管理法制是一个国家和地区就突发事件应对工作而制定或认可的,处理国家权力之间、国家权力与公民权利之间、公民权利之间复杂社会关系的法律原则和规范的总和,它是常态法制的必然延伸<sup>[20]</sup>。应急管理法律规范是一个国家在非常规状态下实行法治的基础,是一个国家应急管理的基本依据,也是一个国家法律体系和法律学科体系的重要组成部分,因此,制定完善的应急管理法律体系是政府依法实施应急管理的基本保障。

我国当前并无专门针对城市道路交通应急管理的立法,关于城市道路交通应急管理的法律规范散见于各级各类法律规范中。《突发事件应对法》<sup>[21]</sup>第49条应急措施中有关于“交通管制”的提法,《道路交通安全法》<sup>[17]</sup>第40条规定“遇有自然灾害、恶劣气象条件或者重大交通事故等严重影响交通安全的情形,采取其他措施难以保证交通安全时,公安机关交通管理部门可以实行交通管制。”许多城市的地方性法规也都有关于交通管制适用条件及管制方法的规定。公安部曾在2008年12月颁布实施《高速公路交通应急管理程序规定》<sup>[22]</sup>,该程序规定虽然是直接针对高速公路的,但对城市道路交通应急管理也有一定的参考和借鉴价值。总的看来,当前我国有关城市道路交通应急管理的立法主要是集中在交通管制等应急处

理措施上,并未形成覆盖城市道路交通应急管理全方位、全过程的完整法律规范体系。

## 2 城市道路交通应急管理“一案三制”之间的关系

### 2.1 “一案”与“三制”之间的相互关系

“一案”与“三制”是相互融合、相互补充、相互促进的。应急预案的内容涵盖了应急管理的全方位、全过程,明确各类突发事件预测、预警、报警、接警、处置、结束、善后和灾后重建等环节的主管部门、协作部门、参与单位及其职责,并体现应急联动的要求,涉及应急管理体制、机制、法制的各个方面。2003年“SARS”之后,在处理应急预案与应急法制之间的关系时,考虑到立法的周期,中央政府采取了“立法滞后、预案先行”的方式<sup>[23]</sup>,使得应急预案体系的形成和应用要早于应急管理法律、法规的颁布施行。预案先行,为城市道路交通应急管理法制的完善提供了基础,随着应急法制的完善,应急体制、机制的健全,又会以新的应急预案的形式体现出来,从而不断丰富、充实和更新应急预案,提高预案的现实性和预防性。城市道路交通应急管理“一案”与“三制”会呈现此消彼涨、持续增强、相互促进、不断深化的一个循环过程。

### 2.2 “三制”之间的关系

体制与机制是较易混淆的一对词语。应急体制是应急组织机构的构架和职能的设置,强调一种静态的功能和职责。应急机制体现了应急系统的一种动态运行,突显运作效率和效果。在城市道路交通应急管理体制与机制的关系中,体制是机制的“载体”,有什么样的体制就会对有什么样的机制,体制决定了机制建设的具体内容与特点<sup>[24]</sup>,比如“条块结合”的城市道路交通应急管理体制必然会有“条”和“块”的协调机制。“块”与“块”之间的联动机制。体制又是“静态”的,一旦建立很难改变,所以体制的建设具有滞后性;相对而言是机制是“动态”的,机制对体制具有反作用,好的机制有助于弥补体制中的不足并促进体

制的发展与完善,尤其在当前城市道路应急管理体制还不完善的情况下,好的运作机制可以促进体制的健全和有效运转。不论应急管理体制还是应急管理机制都需要应急法制的保障,法制从国家意志的层面保证了体制的合法性和机制运行的有序性,如果离开了法制,体制和机制这两者都无法得到合法、有效的保障。

综上所述,城市道路交通应急管理的“一案三制”是基于四个维度的综合体系,它们具有不同的内涵属性和功能特征,在“一案三制”的四要素中,城市道路交通应急预案是前提、城市道路交通应急管理体制是基础、机制是关键、法制是保障,这四要素相互融合、相互补充、相互促进构成了城市道路交通应急管理系统。

### 3 进一步完善城市道路交通应急管理“一案三制”的现实选择

如上文所述,城市道路交通应急管理系统的“一案三制”是一个密不可分的有机整体,共同构成了城市道路交通应急管理系统的框架。城市道路交通应急管理“一案三制”并非一成不变的,它们都处在动态演进的变化过程中,具有动态发展的特征、进化的趋势和调适的过程,并表现出错综复杂的关系。只是有些因素相对更灵活、可变性更强,有些因素相对稳定。如果把城市道路交通应急管理系统“一案三制”中的四要素看成是两对概念:体制和机制、法制和预案,则机制相对体制而言就是更加灵活和易变的,同样的预案相对于法制而言就是更加灵活和易变的,而体制和法制相对比较保守和稳定。考虑到我国城市道路交通应急管理的实际情况,在我国现阶段的城市道路交通应急管理系统的建设中,各城市应该根据自己的实际情况,重点以机制建设和完善预案入手,逐步推动城市道路交通应急管理向前发展。

#### 3.1 城市道路交通应急管理体制和机制的健全和优化

在城市道路交通应急管理系统的“一案三制”四要素中,体制是基础、机制是关键。从根本上讲,我国城市道路交通应急管理系统建设和应急管理工作实践中所出现的各种矛盾和问题,归根结底是体制的问题。体制问题涉及一个城市道路应急管理中各种横向和纵向的错综复杂的关系,但是体制问题往往不是市一级政府所能解决的,由于我国的中央集权体制,更多的是需要从顶层设计来解决体制问题。所以从体制与机制的关系来讲,体制是相对保守和稳定的,从市级层面来讲,只能在现有体制的基础上,充分发挥机制的灵活性,重点以机制创新为突破来推动整个

城市道路交通应急管理系统的完善,反过来促进体制的发展和完善。在机制建设过程中,又要有针对性地加强对一些薄弱环节的关键机制建设,这些机制包括:对关键道路交通基础设施的筛查、实时监测及安全运行机制;信息共享机制;协调联动机制等。

#### 3.1.1 对关键道路交通基础设施的筛查、实时监测及安全运行机制

对一个城市的道路网络而言,通常会有一些脆弱性较强的桥梁、隧道、路口、路段等关键性的道路交通基础设施,这些基础设施一旦出现问题,会对整个城市道路网络带来巨大的影响,比如南京市的南京长江大桥,曾在2009年11月16日因一场暴雪导致南京长江大桥大堵车,给南京市的过江交通带来巨大影响,最终导致万人选择徒步过大桥<sup>[25]</sup>。对这些关键性的道路基础设施应当建立筛查、实时监测及安全运行机制,以保证涉及到这些关键基础设施的各种突发事件能早预防、早检(监)测、早预警、早处置,最大限度减少甚至消除各种突发事件对城市道路交通系统带来的不理影响。

#### 3.1.2 信息共享机制

目前,涉及城市道路交通应急管理的各个职能部门如公安交通管理、交通建设、安监、消防、卫生、环境、气象等部门都有自己的一套独立运行的信息系统。城市公安交通管理部门作为城市道路交通应急管理的主导机构,依托交通指挥中心信息平台,利用其交通技术监控系统、122报警电话、警车路面巡逻等形成了比较完整的道路交通信息系统,但是像恶劣天气的信息,只能依靠气象部门提供,如果单纯依靠自己的交通指挥中心信息系统来发现、预警往往就很被动。而像涉及到危化物品在城市道路运输过程中发生的事故,往往是公安交通管理部门首先监测到,但需要安监、消防、环境、卫生等部门在第一时间内响应,因此安监、消防、环境、卫生等部门需要在第一时间获得相关信息。这些相关信息的充分共享,对各种突发事件的早检(监)测、早预警、早处置起到关键作用,对最大限度减少各种突发事件对城市道路交通系统带来的不利影响具有重要意义。但长期以来,城市道路交通应急管理的信息共享机制一直存在不少问题,由于这些相关部门互不隶属,缺少信息共享的内在约束。从技术层面讲信息共享机制也存在不少障碍,尤其是公安交通管理部门与其他机构的信息共享,以金盾工程为依托的公安信息化建设,形成了一套内部独立的信息系统,公安网与互联网完全物理隔离,出于保密等方面的要求,公安系统还强调不能“一机二用”,即一台电脑不能同时既接入公安网又连接进互联网中,而交通指挥中心的整个运行是以公安网为依托的,所以公安交通管理部门的信息向

外输出存在一定的障碍, 形成所谓的“信息孤岛”现象, 如何使得其他职能部门能够充分、及时地共享公安交通管理部门的相关信息, 是城市道路交通应急管理信息共享机制的关键。

### 3.1.3 协调联动机制

所谓协调联动机制, 是指在应急管理过程中通过有效地构建层级政府之间、政府内部各部门之间、政府与社会组织之间的治理网络, 通过良好的沟通与有效的信息交流, 整合资源, 共同行动, 协调处理处置公共危机(突发事件)的规律性运作模式<sup>[26]</sup>。我国的城市道路交通应急管理往往是依托城市交通指挥中心作为指挥平台, 公安交通管理部门按照有关规定履行着应急联动指挥与先期处置的职责, 通过组织、指挥、调度、协调各方面资源和力量, 采取必要的措施, 对各类突发事件进行先期处置。尽管相关的法规、预案都有协调联动的运作规定, 但这种集中式应急指挥与分散化部门职责必然会存在机制性的缺陷。应急指挥本质上是“危机一反应”决策模式, 整个应急协调联动指挥活动是以指挥中心或事件为核心, 强调快速反应和权力集中, 应急指挥体系呈现扁平化特征, 其运作理念是对突发事件直接负责。但由于目前我国城市各职能部门管理体系仍是树形的垂直架构, 其行政理念是对上级负责, 这样往往会造成指挥中心的指挥结构与应急协调联动单位管理结构的不统一, 遇到突发事件时, 指挥调度过程中可能会出现指挥中心与各协调联动单位权责划分不清等问题, 最终只能由上级领导说了算<sup>[27]</sup>。要优化联动协调机制, 首先要优化交通指挥中心的运行模式, 交通指挥中心的运转可以采取“虚实并重、平战结合”的方式, 交通指挥中心除了承担日常的交通管理控制任务外, 遇到突发事件需要协调联动时, 交通指挥中心除了依职责指挥先期处置外, 应当迅速上报到此类突发事件的总指挥(通常是政府分管的副市长), 由总指挥或者总指挥授权指挥中心的值班长向各联动协调部门发出指令, 此时交通指挥中心作为总指挥的应急指挥决策平台运转, 具有处置该类突发事件职责的相关职能部门和应急联动单位, 在指挥中心的统一指挥、调度下, 按照“谁分管, 谁负责”的原则, 分别承担各自自责范围内的应急处置工作。其次, 根据美国学者麦克恩泰尔及道森的观点, 在特定的条件下, 不同组织之间实现应急协调的可能性较大。这些条件包括以下几方面: 灾前建立联系, 即组织之间熟悉彼此的知识、技能和能力; 具备尽早、快速分享信息的手段; 拥有以合作的方式满足应急管理需求的意愿<sup>[28]</sup>。也就是说, 如果组织之间存在着应急协调的意愿、手段并为此建立了密切的联系, 它们就有可能在应急响应过程中实现联动协调。因此, 城市道路交通应急管理的相关职能部门在平时的工作中可以通过正式或非正式的渠

道密切彼此之间的关系, 相互沟通、熟悉彼此的知识、技能和能力; 事先要有明确的角色分工; 响应过程要着眼于应急需求、以服务对象为导向; 正视不同组织之间的文化差异。

### 3.2 城市道路交通应急管理法制和预案的完善

在城市道路交通应急管理系统的“一案三制”四要素中, 法制是保障, 预案是前提。从长远来看, 加强城市道路交通应急管理法制建设是应急管理的发展方向, 是应急管理走上法治化轨道的必由之路。但从现实的情况看, 因为城市道路交通应急管理本身的地域性、专业性及复杂性特点, 再加上根据我国《立法法》规定只有“较大的市”才有立法的权限, 绝大多数的城市并不具备立法的主体资格; 即便有立法权的城市, 根据《立法法》的规定, 法律规范的制定和修改也有一套严格的程序和较长的周期, 因此, 有关城市道路交通应急管理法律规范的缺位必然是一种长期、普遍现象。相比较而言, 预案的制定和修改就要灵活得多。在这种法律缺位的情况下, 预案往往起到法律规范的作用, 因此预案先行是一种必然选择。各城市在制定城市道路交通应急预案时, 首先应结合本市的实际情况, 考虑到本市相对易发的突发事件的类型, 有针对性地制定相关预案; 其次, 预案必须要考虑到现有体制下的可操作性问题, 预案不能只停留在纸面上, 还要通过演习、演练以及在实际处置突发事件中的经验教训来发现预案的欠缺和漏洞, 不断的改进和完善预案。

## 4 结语

我国已逐步建立和完善了以“一案三制”为核心的应急管理体系, 在此基础上, 各行业、各部门及相关的研究机构结合自身的特点围绕“一案三制”进行更深入的研究是今后应急管理研究的发展趋势。在当前和今后的一段时间内, 在城市道路交通应急管理“一案三制”的建设和完善中, 各城市应该根据自己的实际情况, 重点以完善预案和机制建设入手, 逐步推动城市道路交通应急管理向前发展。但最终提高城市道路交通应急管理水平、把城市道路交通应急管理纳入法治化的轨道, 需要“一案三制”的综合协调发展。

## 参考文献:

- [1] 董星, 陶鹏. 论我国应急管理机制的创新——基于源头治理, 动态管理, 应急处置相结合的理念[J]. 江海学刊, 2013(2): 111-117.
- [2] 高小平. “一案三制”对政府应急管理决策和组织理论的重大创新[J]. 湖南社会科学, 2010(5): 64-68.
- [3] 刘吉夫. 我国自然灾害类应急预案评价方法研究( I ): 完备性评价[J]. 中国安全科学学报, 2008, 18(2): 5-11.

- [4] 中华人民共和国国务院. 国家突发公共事件总体应急预案 [EB/OL]. (2006-01-08) [2014-10-25]. [http://www.gov.cn/yjgl/2006-01/08/content\\_21048.htm](http://www.gov.cn/yjgl/2006-01/08/content_21048.htm).
- [5] 中华人民共和国国务院. 国务院关于全面加强应急管理工作的意见(国发[2006]24号) [Z]. 2006.
- [6] 魏礼群. 加强和创新社会管理 [M]. 北京: 学习出版社, 2011: 243-255.
- [7] 曹羽, 温家洪, 景垠娜. 我国应急预案体系现状及展望——以上海为例 [J]. 灾害学, 2010, 25(1): 112-118.
- [8] 北京市交通委. 北京市道路突发事件应急预案 [EB/OL]. (2011-03-17) [2014-10-25]. <http://www.bjj.gov.cn/yjya/bsyj/sg/t1093956.html>.
- [9] 北京市应急办. 北京市雪天交通保障应急预案 [EB/OL]. (2014-04-21) [2014-10-25]. <http://www.jianzai.gov.cn/DRpublish/zcfg/000000000000042.html>.
- [10] 上海市处置道路交通事故应急预案 [EB/OL]. [2014-10-25]. <http://www.shanghai.gov.cn/shanghai/node2314/node26533/node26534/node26541/node26544/node26546/u21ai203358.html>.
- [11] 薛澜, 钟开斌. 国家应急管理体制建设: 挑战与重构 [J]. 改革, 2005(3): 5-16.
- [12] 林鸿潮. 论公共应急管理机制的法治化——兼辨“一案三制” [J]. 社会主义研究, 2009(5): 108-112.
- [13] FEMA. National Response Framework Emergency Support Function (ESF) Annexes: ESF #1 - Transportation [EB/OL]. [2014-10-25]. <http://www.fema.gov/media-library/assets/documents/32171?id=7350>.
- [14] 中华人民共和国民政部. 2012年社会服务发展统计公报 [EB/OL]. (2013-06-19) [2014-10-25]. <http://politics.people.com.cn/n/2013/0619/c1001-21892537.html>.
- [15] 中华人民共和国立法法 [EB/OL]. (2005-08-13) [2014-10-25]. [http://www.gov.cn/test/2005-08/13/content\\_22423.htm](http://www.gov.cn/test/2005-08/13/content_22423.htm).
- [16] 中华人民共和国国务院. 中华人民共和国道路交通安全法实施条例(国务院令405号) [Z]. 2005.
- [17] 中华人民共和国主席令(十一届第47号). 全国人民代表大会常务委员会关于修改《中华人民共和国道路交通安全法》的决定 [EB/OL]. (2011-04-25) [2014-10-25]. [http://www.gov.cn/flfg/2011-04/25/content\\_1851694.htm](http://www.gov.cn/flfg/2011-04/25/content_1851694.htm).
- [18] 唐承沛. 中小城市突发公共事件应急管理体系与方法 [D]. 上海: 同济大学, 2007.
- [19] 钟开斌. 应急管理“机制”辨析 [J]. 中国减灾, 2008(4): 30-31.
- [20] 莫于川. 加强应急法制建设法治政府 [J]. 今日中国论坛, 2007(11): 52-56.
- [21] 中华人民共和国主席令(十届第69号). 中华人民共和国突发事件应对法 [Z]. 2007.
- [22] 公安部. 高速公路交通应急管理程序规定(公通字[2008]54号) [Z]. 2008.
- [23] 于安. 制定《突发事件应对法》的理论框架 [J]. 法学杂志, 2006(4): 28-31.
- [24] 闪淳昌, 周玲, 钟开斌. 对我国应急管理机制建设的总体思考 [J]. 国家行政学院学报, 2011(1): 8-12.
- [25] 王国安. 暴雪突袭车辆堵塞南京长江大桥万人步行过江 [EB/OL]. (2009-11-17) [2014-10-25]. <http://www.chinanews.com/gn/news/2009/11-16/1967613.shtml>.
- [26] 刘红芹, 沙勇忠, 刘强. 应急管理协调联动机制构建: 三种视角的分析 [J]. 情报杂志, 2011(4): 18-23.
- [27] 张平. 我国城市应急联动运行机制建设面临的挑战与重构 [J]. 中国人民公安大学学报: 社会科学版, 2008(5): 62-69.
- [28] 王宏伟. 美国的应急协调: 联邦体制、碎片化与整合 [J]. 国家行政学院学报, 2010(3): 124-128.

## One Plan and Three Systems of Emergency Management of Urban Road Traffic

Gong Pengfei<sup>1 2</sup>

(1. Jiangsu Police Institute, Jiangsu 210031, China; 2. Transportation School of Southeast University, Jiangsu 210096, China)

**Abstract:** The One Plan and Three Systems of emergency management of urban road traffic refers to the emergency plan of urban road traffic, emergency management system, mechanism, and legal system of urban road traffic. Based on analyzing the state of practice, interrelation, and existing problem of One Plan and Three Systems of emergency management of urban road traffic, this paper presents the emergency plan and emergency management mechanism are flexible comparing with emergency management legal system and emergency management system. Therefore, to construct the key emergency management mechanism and to improve the emergency plans are critical to promote the emergency management level of urban road traffic in current situation in China.

**Key words:** urban road traffic; emergency management; emergency plan; emergency management system; emergency management mechanism; emergency management legal system