

doi: 10.3969/j.issn.1000-7695.2012.06.005

优先发展城市公共交通战略下 城市地铁突发事件类型及其特点研究

卢文刚

(暨南大学公共管理学院/应急管理学院, 广东广州 510632)

摘要: 分析当前城市地铁突发事件应急管理面临的形势、地铁突发事件研究的基本现状以及地铁突发事件的类型,着重阐述分析地铁突发事件的九大特点,以提高应对城市地铁突发事件应急管理的针对性、科学性和整体绩效。

关键词: 公共安全; 应急管理; 城市地铁; 突发事件

中图分类号: D035.29

文献标识码: A

文章编号: 1000-7695(2012)06-0021-06

On Types and Characteristics of Urban Metro Emergencies Under Strategy of Priority to Development of Urban Metro System

LU Wengang

(School of Public Administration/School of Emergency Management, Jinan University, Guangzhou 510632, China)

Abstract: This paper describes the present background of the urban metro emergency, reviews the literature of the research done. The paper focus mainly on the types and nine characteristics of the urban metro emergency in China.

Key words: public safety; emergency management; urban metro system; emergency events

1 城市地铁突发事件应急管理面临的形势

优先发展公共交通是关系我国城市和交通发展的重要战略,国务院《关于优先发展城市公共交通意见的通知》(国办发[2005]46号)指出“优先发展公共交通符合城市发展和交通发展的实际,是贯彻落实科学发展观和建设节约型社会的重要举措”。城市地铁是利用轨道列车承担城市公共客运进行人员运输的方式。城市地铁具有运量大、速度快、污染小、耗能低、节约用地、安全、准点等特点,无论在平时还是战时都有重要作用。世界各国认识到:解决城市交通问题的根本出路在于优先发展以地铁为骨干的城市公共交通系统。目前,随着我国城市化进程不断加速,城市数量不断增加,城市人口规模不断快速膨胀扩张,城市用地不断向郊区迅速扩展,为解决城市人口出行难,修建城市地铁成为重要选择,也是走新型城市化道路的重要内容。目前我国的北京、天津、上海、广州、深圳等众多大中城市已拥有地铁,重庆、东莞即将通车或正在

修建地铁,另有近三十个城市修建地铁规划已获批准,到2015年前后,北京、上海、广州等22个城市将建设79条地铁线路,发展地铁在中国已是大势所趋。然而,城市地铁交通作为现代化城市的生命中枢,由于深埋地下,环境封闭,人员密集、复杂且流动性大,通风排烟和人员疏散受到很大制约,随着地铁的高速发展,活动于地铁中的人流在不断攀升,安全隐患愈发突显,一旦发生突发事件,不仅会造成人员伤亡和经济损失,更严重的是会对政治及社会稳定产生极大影响,其政治、社会和国际影响都极其深远。进入21世纪,全球恐怖主义盛行,城市地铁更成为恐怖袭击的重要目标之一,国际上的城市地铁交通突发公共安全事件不断发生,城市地铁安全应急管理工作的特殊性和脆弱性日益突出。当前我国社会正处于社会转型期,这既是机遇期和黄金发展期,也是各类矛盾突显期,各种新问题层出不穷,事故灾害和社会安全等领域暴露的问题日益突出。在如此社会环境下,诱发城市地铁突发事件的因素快速增多且更趋复杂……国际国内

收稿日期: 2011-10-24, 修回日期: 2012-02-05

基金项目: 广东省哲学社会科学“十一五”规划2010年度项目(GD10YGL03); 广东省科技计划2010年、2011年项目(2010B070300052、2011B070300141、2011B040400013); 广州市哲学社会科学“十一五”规划2010年度课题(10Y68); 广州市科技计划2011年软科学研究项目(2011J1300026); 广东省安全生产专项资金项目“安全生产应急能力评价体系研究”(粤财工[2009]458号); 暨南大学第三期211工程重大项目“应急管理理论与实务—应急运作管理研究”(09JDXM63006)阶段研究成果。

城市地铁突发安全事件的频繁发生,触目惊心、教训沉重,损害民众生命财产安全,引起媒体舆论极大关注,导致民众对城市地铁交通安全保障信心下降,为世人敲响了地铁应急管理的警钟!城市地铁交通突发安全事件频发的现象已成为世界各国政府和地铁企业迫切需要解决的现实问题。伴随我国地铁建设高潮的来临,地铁突发事件应急管理建设必须加强。

2 城市地铁突发事件应急管理总体研究现状

2.1 国外研究现状

国外城市地铁突发公共安全事件应急管理方面的研究比我国深入,主要以发达国家的研究为主,如美国、欧洲国家与日本等。由于主要发达国家已基本建立统一、快速响应的城市地铁应急管理体系和自身科技水平较高,国外地铁突发事件应急管理研究主要集中在应急科技发展、应急人员技能、设备器材提高等方面。从现有资料看,目前国外研究主要致力于灾害特性理论、防灾技术条件和防灾措施的研究、以及结合地铁灾害案例研究各类事故的防范措施以实现不断完善灾害技术标准,降低灾害造成的损失的理论实践相结合的研究,主要研究特点表现在:针对“硬件”建设研究增多,即应急科技研究增多——例如如何提高城市地铁应急设施科学性研究;城市地铁灾害典型案例研究增多——例如对特定地区地铁交通系统火灾案例;关于地铁应急管理体系科学性研究增多——例如城市地铁突发公共安全事件紧急应对方案及提升应急演练科学性研究等。

2.2 国内研究现状

我国城市地铁突发事件应急管理相关的研究起步于20世纪90年代,部分专家学者对城市地铁交通的安全进行了初步研究,从我国地铁等轨道交通研究文献来看,由于地铁突发事件应急体系的复杂性、地铁和轨道交通这一概念进入我国相对较晚,我国学者对其研究不深,又由于数据的难以全面获取等诸多原因,使得目前在地铁应急管理方面的深度研究成果较为匮乏。并且,部分人群对此理解存在滞后及误区,在一定程度上导致地铁轨道交通应急管理研究资料存在偏倚。于庭安(2008)研究了我国城市地铁应急体系建设,舒小东、荣伟、曾小旭(2010)研究了应对地铁突发事件须具备的技能,卢文刚(2011)基于复杂系统理论的视角,探讨了地铁突发公共事件应急管理——大多数研究主要集中在对地铁火灾事故、火灾应对措施、疏散等方面的研究,还没有形成对地铁各类突发事件的全过程以及全方面预防、响应处置、善后恢复等系统、全面、具体的研究。鉴于城市地铁交通突发事件应急管理在我国尚处于较新的理念,因而针对城市地铁

交通突发事件应急管理的研究和实践也还处于起步阶段。仅有的一些研究也大都是概括性地介绍,多是解释性、介绍性、经验性的内容,缺乏系统性以及理论与实践的结合。

3 城市地铁突发事件主要类型

地铁突发事件(卢文刚,2011)是指在地铁运营范围内突然发生,造成或者可能造成乘客财产、生命健康安全,以及地铁员工人身、财产、形象受损,需要在短时间内和不确定性的情况下必须做出应对的事件。主要表现形式有:地铁遭受火灾、爆炸等事故灾难以及恐怖袭击等;地铁遭受台风、水灾、暴雨、地震等自然灾害的侵袭轨道进水等;地铁发生大面积停电;地铁车站内发生民众聚众闹事等突发事件;突发重大地铁交通事故、地铁列车故障、地铁发生整条线路全线停运或两条以上线路同时停运,大面积的交通瘫痪和大范围的交通堵塞等;出轨、轨道断裂等。不同类型地铁突发事件产生的原因、影响的范围和造成危害的程度有很大差异,应对的措施和方法也不尽相同,类型相同的地铁突发事件的不同阶段应急管理的措施也不尽相同(胡宁生,1999;薛澜等,2005),因此有效应对地铁突发事件必须研究其主要类型,分类应对处置。

我国城市地铁突发事件分类应与国际接轨并和国内的法律法规相衔接,根据和参照《中华人民共和国突发事件应对法》对突发公共事件的分类,以及《中华人民共和国安全生产法》、《中华人民共和国消防法》、建设部《城市轨道交通运营管理办法》、《国家处置城市地铁事故灾难应急预案》和《深圳市地铁突发公共事件应急预案》等法律、法规、规章和规范性文件的规定,根据地铁设施内发生地铁事件引发的原因、性质、过程和机理,可将地铁突发事件大体分为四大类:

自然灾害事件: 主要包括由地震、山体滑坡等地质灾害,或者由高温、雷击、水灾、风灾(强台风)、暴雨、冰冻等气象灾害引发的影响地铁运营的灾害事件。

生产安全事件: 主要包括由于地铁运营组织失误,或地铁车辆、轨道、运营、通讯、信号设备设施等技术故障而引发的火灾、爆炸、行车、工程等重大生产安全事故,以及大面积停电、突发性大客流和地铁发生整条线路全线停运或两条以上线路同时停运的事件。

公共卫生事件: 主要包括重大传染病疫情、生化、毒气和放射性污染等造成或可能造成地铁乘客等社会公众健康严重损害的公共事件。

社会安全事件: 主要包括在地铁运营范围内发生爆炸、毒气、纵火、重大刑事案件、在地铁车站内聚众闹事事件、劫持人质以及恐怖袭击事件(典

型案例如: 1995年3月20日, 日本东京地铁沙林毒气泄漏事件; 2003年2月18号韩国城市大邱地铁人为纵火破坏事件; 2010年3月29日, 莫斯科地铁爆炸事件。) 等等影响地铁正常运营的突发事件。

据2008年所查实的国内外城市轨道交通52件地铁事故的相关资料显示(徐树亮, 2008), 从火灾、水灾、停电、列车脱轨/相撞、爆炸、毒气泄漏、地震等事故中可以看出: 当时火灾事故是威胁城市地铁交通安全的主要因素, 占轨道交通总发生事故的63%左右; 其次是停电事故, 占13%; 再次是爆炸事故, 占8%; 16%为其他类型。近些年, 地铁突发社会安全事件有明显上升趋势。

地铁突发事件分类应采用统一的类型划分方法, 形成统一认识, 便于地铁应急工作的高效沟通、交流和协调配合合作。目前地铁突发事件灾害类型划分宜进一步细化, 以提高地铁突发灾害事件的监测预防与应急管理工作的针对性。

4 城市地铁突发事件的特点

城市地铁交通网络与周边地上、地下环境、网络联系紧密, 城市地铁交通人流密集且复杂, 在一定时间、地点和小概率都有可能诱发城市地铁交通突发安全事件, 甚至引起连锁事件, 造成次生、衍生灾害。城市地铁突发事件具有一般突发事件的基本特点(袁辉, 1996; Farazmand, 2001; 薛澜等, 2003), 同时具有自身的行业表现。城市地铁突发事件一般具有以下特点:

4.1 导致城市地铁突发事件因素的多样性

城市地铁交通安全涉及因素众多, 无论在设计阶段, 施工阶段还是运营阶段, 都隐含着触发突发事件的诸多显在或潜在风险, 导致地铁突发事件的因素较多, 而且各因素间关系错综复杂, 有自然和人为的因素, 有系统内部和外部的因素, 其基本因素分人、环境、物和管理四种。人的因素: 属于系统内部原因, 是指城市地铁突发事件由人为触发, 如人的错误判断、不当行为、刻意破坏等等。当前在地铁建设及运营中发生的各类恐怖袭击、爆炸、纵火、毒气、聚众闹事、重大群体上访事件等由人为的因素导致的社会治安类地铁突发事件有增长的态势。环境因素: 指城市地铁系统所处的自然(如区域地质、气候条件等)和社会(如当地社会矛盾状况)环境的基本状态, 一般来说, 环境因素是引发城市地铁突发事件的间接和外在原因, 并且往往是短时间内较难消除的因素。物的因素: 是指潜伏在物本身的不安全因素和不安全状态, 一般属于系统内部原因。管理因素: 是指在地铁生产运营管理过程中存在一定的缺陷而导致发生的城市地铁突发事件。以上这些错综复杂的人、环境、物和管理等诸多因素相互制约、相互影响、相互转化, 影响和

决定了地铁突发事件的发生、发展和动态变化。

4.2 城市地铁突发事件具有易发性

城市地铁交通运输技术设备设施十分复杂, 客流量大, 高峰低谷落差显著, 日周期性很强, 时效性明显, 组织管理专业性强等特点, 使得城市地铁交通安全问题具有易发性。城市地铁作为一个公共场所和一种重要的公共交通工具, 一旦发生地铁突发事件, 将严重威胁民众生命财产, 甚至会引发其他衍生和次生事件或灾害。地铁突发公共事件具有易发性、损失重大, 是地铁自身运营和环境决定的: 地铁运营环境中人流密集且复杂, 对大量人口生命造成威胁; 地铁运营周围遍布城市生命网络(水、电、气等), 同时城市地铁交通网络与周边环境、生命网络联系紧密; 不少地铁与大商场、超市等相连接; 地铁大多处于地下相对较小并封闭的空间中, 一旦发生灾难事故, 乘客难以快速疏散逃生。

4.3 城市地铁突发事件的爆发具有突发性

突发性是地铁突发事件的重要特征。地铁突发事件的突发性是指对于各类地铁突发事件能否发生, 在什么时间、什么地点、以什么具体方式爆发, 以及爆发和破坏的程度如何等情况, 都始料未及, 难以准确把握。地铁突发事件往往在某种不正常状态下以偶然的、难以预料的方式突然地发生, 往往令人措手不及。事物是发展变化的, 许多事件的形成和爆发都有一个由量变到质变的不断形成、发展和变化的过程, 但地铁突发事件演变过程具有特殊性, 这种特殊性集中体现在: 地铁突发事件往往是由一系列细小事件逐渐发展而来的, 因此虽然存在着发生征兆和预警的可能, 但是它的演变速度非常快, 具有爆发性, 它往往由一个偶然的契机诱发, 并很有可能产生多米诺骨牌效应, 并且其发生的具体时间、地点、实际规模、发展方向和影响深度较难有章可循。这一特点反映了地铁突发事件的爆发时间非常短, 传播速度非常快, 应急响应处置时间十分有限。

4.4 城市地铁突发事件的高度不确定性

不确定性指地铁突发公共事件的发生不确定(时间和地点)、发展的不确定性, 以及造成的后果和其严重程度, 具有难预见性、不确定性。事件的发生无法用常规规则判断, 而且其后的发展和可能产生的影响也较少经验知识进行系统指导。

地铁突发事件的导火索无法用常规规则判断, 并且其爆发后的发展以及产生影响的深度和广度较难预测。任何事件都会经历潜伏、爆发、变化发展、恢复和平复的动态过程, 地铁突发事件也不例外。地铁突发事件发生后, 事态的变化、发展以及事件影响的深度和广度较难事先描述和确定, 特别是在当今复杂化、全球化和信息化的风险社会里, 总是呈现出一因多果、一果多因、相互关联、牵一发而

动全身的复杂态势, 容易造成巨大的经济损失和不良的广泛社会影响。由于信息的传递性和不对称性往往使地铁突发事件具有连锁效应, 其复杂性和不确定性使其变成一项具有综合性的社会公共事件和危机, 这要求人们必须在极短的时间内做出分析、判断和应急决策, 并且这种决策也参与到地铁突发事件的变化发展全过程之中, 增加了其不确定性。

4.5 城市地铁突发事件具有危害的严重性

地铁一般都处在地下或高架桥的半封闭空间里, 具有隐蔽性、封锁性、空间狭小性、人员和设备高度密集等特点, 一旦发生重大事故、灾难等突发事件, 人员疏散和应急救援十分复杂困难, 应急处置与救援难度大, 涉及很多不同工作, 处置不当不仅给民众带来生命、财产、环境损害和影响, 而且给国家政治、经济、文化等方面造成不同程度的损失和破坏。造成的损害除了体现在人员的伤亡、财产的损失和环境的破坏上, 还对社会心理和个人心理精神造成破坏性冲击, 并进而渗透扩散到社会公众生活的各个层面和方面, 极有可能产生经久不逝的社会后遗症。如果政府和相关部门在地铁突发事件应对上出现失误, 也会导致公众对政府公共治理能力的怀疑和不信任, 不仅有损政府公信力和形象, 同时会产生其他不可预料的消极影响。加之由于地铁突发公共事件往往连发性强, 它一旦发生, 总会持续一个过程, 表现出蔓延性和传导性, 损失的放大效应显著, 因此会对社会秩序、社会功能、环境与资源等造成严重的破坏, 给人民群众的生产生活、经济社会的正常运转造成强烈的冲击。而且, 重大地铁突发事件还具有影响全球性的特点(冯艳丽, 2004)。因此, 政府和地铁应急管理成员单位必须加强地铁应急能力建设, 最大可能预防地铁突发事件的发生、发展, 将其损失和影响降到最低。

4.6 城市地铁突发事件具有公共性

突发公共事件(薛澜, 钟开斌, 2005)一般指突然发生, 对全国或部分地区的国家安全和法律制度、社会安全和公共秩序、公民的生命和财产安全已经或可能构成重大威胁和损害, 造成巨大的人员伤亡、财产损失和社会影响的, 涉及公共安全的紧急公共事件。地铁突发公共事件的公共性首先体现在该事件涉及公共利益, 造成公共财产损失、人员伤亡、危害公共安全、扰乱公共秩序等后果, 其影响往往具有一定的社会性和广泛性。由于地铁人员密集, 地铁突发事件涉及人群广泛, 数量繁多, 其涉及面不仅仅是某一个人或某一个家庭, 它往往影响着诸多民众及其家庭甚至是千家万户的切身利益, 一般会对民众的生产生活产生大的影响, 并且这主要表现在地铁突发事件极有可能造成人员的伤亡、地铁设施设备的损害、民众精神上的损害以及对社会环境, 区域内的交通秩序、社会治安产生较为广

泛的影响。其次, 地铁突发事件的公共性还体现在政府及其相关职能部门公共权力介入的重要性的必要性, 因为政府是应对地铁突发事件的重要主导力量。再次, 在应对和处置地铁突发事件过程中, 需要广大公众的力量, 需要调动和整合社会的人力、物力、信息等公共资源和力量, 要求政府部门间的协调和配合、政府与社会组织及公民个人的沟通与合作, 非受灾地区的民众对受灾地区民众的支持帮助——“一方有难, 八方支援”, 这样的援助体现了公众的力量对受灾民众的支持, 如此才能全力有效应对地铁突发事件。公共性及社会危害性决定了地铁突发事件的应急处置是一种公共事务, 属于紧急公共行政。

4.7 城市地铁突发事件具有应急处置的紧迫性

紧迫性是指地铁突发事件的发生关系到个人、组织或是社会的利益和安危, 需采取及时、有效的应急处置措施, 否则将会导致更为严重的后果。无论地铁是遭受水灾、台风、地震等自然灾害的侵袭还是遭受地铁列车故障、火灾、爆炸、恐怖袭击等无疑都必须第一时间紧急及时处置。正因为在地铁突发事件应急处置中, 时不我待, 时间非常紧迫, 对时间的把握度在很大程度上决定了突发事件控制的有效性。在现代高度复杂、变化快速的社会, 这种突发事件如果不及时处置或处置不当, 当演变到一定程度时就会发生质变, 极易上升为一种挑战公共利益的公共事件, 给社会和民众带来不可估量的损失。随着突发事件的发展、演变, 它所造成的损失可能会越来越大, 关键在于有关政府部门和地铁应急管理成员单位、社会力量对地铁突发事件的处置控制与恢复。因此, 地铁突发事件的应急响应必须坚持“时间第一”原则, 应急处置速度越快、应急响应决策越准确其所造成的综合损失就会越小。

4.8 地铁突发事件应急处置决策的非程序化

地铁突发事件应急处置决策的非程序化(Non programmed Decisions), 指地铁突发事件应急处置经常需要针对那些不常发生的或例外的非结构化问题进行决策。即地铁应急管理部门必须在有限的信息、资源和时间(客观上标准的“有限理性”)的条件下寻求“满意”的处置方案, 迅速从“正常状态”转换到“紧急状态”, 从常态到非常态是地铁应急管理决策的核心内容。同时地铁突发事件应急决策的贯彻实施还会引发决策所影响对象的有意识反应和回应, 这就容易导致应急决策与决策实施结果之间关系的进一步复杂化。这种决策, 无法或较难通过在严格影响变量关系分析的基础上, 借助计算机技术等建立数学模型来为决策人制定决策提供优化方案, 不是一种可以简单在数理基础上完成的逻辑选择。在这种决策中, 面对诸多的变量要把握关键要素, 关键要素随应急目标和应急处置环境的变化

而变化,因此地铁突发事件应急处置决策更多需要相机决策。程序化决策是很多人可以胜任的,这种能力更多的是一种惯性使然,往往不需要专门和专业化的去培养。而非程序化决策需要发挥创造性思维,没有创造性思维,非程序化决策就是一句空话。非程序化决策能力需要充分发挥个人的聪明才智,需要长期的锻炼和专门培养训练。

4.9 地铁突发事件应急处置的系统性

地铁突发事件应急管理是系统工程,一旦地铁发生突发事件,往往需要多个部门通力合作。地铁突发事件的复杂性、综合性与“涟漪效应(dimple effect)”使得无论单从技术层面、理论层面、管理层面还是政策法规层面,都难以单独有效地应对。地铁突发事件的发生总是要经历一定的阶段、涉及诸多因素,并隐含着一定的规律性,无论在哪个阶段“地铁突发事件”的触发条件被消除,“地铁突发事件”将不再发生。因此地铁突发事件应急处置需要在“属地管理”、“分级负责”明确部门和个人职责和责任基础上更多地重视合作性、协调性、联动性及综合治理性。加强政府部门间的沟通、协调与合作,政府和社会及民众间的沟通、协调、组织及相互间的配合,单一的、孤立和分散的应急制度设计和体制、机制无法适应现代复杂地铁突发事件应急预防与处置的现实需要。地铁突发事件涉及面广,影响到社会和民众生活的诸多方面,它的发生往往是由于人为的、自然环境、设施设备因素及系统因素等综合、复杂原因导致,因此,城市地铁一旦发生突发事件,造成的危害将是综合性和多方面以及严重的。由于引发突发事件的因素非常多,并且相互联系,使得地铁突发事件的应急工作具有复杂性、长期性、艰巨性、综合性以及系统性。在监测预防阶段,要进行信息情报的搜集和分析研判,注意预警及日常性的防控措施;在事件的爆发和持续阶段,则要尽可能的尽快搜集事件现场的各种信息情报,并快速分析、判断、决策,采取应急措施、组织开展现场救助,协调有关部门现场处置,尽可能控制事态;在恢复阶段,恢复正常的地铁生产运营,做好总结与反思,落实应急管理绩效评估,制定改善应急工作的计划等等。为此必须加强以“属地管理”为主的地铁应急处置专业队伍建设,建立地铁应急联动协调制度,建立高效的调度指挥机构,充分动员发挥政府职能部门、企事业单位、社会团体、社区和志愿者的作用,进行跨部门、跨区域、跨行业乃至跨国的联合应急行动,依靠公众力量,形成统一指挥、功能齐全、反应灵敏、协调有序、运转高效的地铁应急管理体制、机制。

5 结语

地铁作为服务大众的现代城市公共交通系统的

重要组成部分,为解决民众出行难问题,缓解城市地面交通压力,促进城市公共交通发展,加快新型城市化建设步伐构建和促进社会主义和谐社会,发挥着重要作用。

地铁安全问题是关系国计民生的大事,地铁交通应急管理是一项复杂的系统工程。虽然我国在过去有不少对于地铁突发事件应急管理的成功经验,有一些在地铁突发事件应急处置上值得借鉴推广的案例,近年来我国地铁公共交通的安全和应急管理工作也在不断加强,但仍存在不少不足和缺陷。毕竟我国城市地铁突发事件应急管理工作起步较晚,随着我国城市化进程的加快,城市地铁运营环境的复杂化、科技水平的现代化以及全球化趋势的加剧,地铁突发事件的各种影响因素变得越来越复杂,对于许多事件的处理往往涉及诸多方面的利益得失,因此,仅依靠旧有的体制、机制和管理理念、方式方法来管理各类地铁突发事件已很难全面应对新出现的各种问题。为了有效避免、防止和处置地铁突发事件,地铁应急管理体系的建设,必须紧密结合我国国情,采取从预防到处置控制,再到恢复善后全过程的有效措施,在深入了解地铁突发事件面临的严峻形势、把握地铁突发事件的主要类型和基本特点的基础上,立足当前地铁突发事件应急管理的薄弱点,基于复杂系统理论的基本原理和技术方法,科学决策,前瞻性的采取切实可行的系统化的应对措施,以更好的进一步整体提高我国城市地铁突发事件应急能力建设和应急管理水平,以尽可能更合理、高效的方式最大程度地减少地铁突发事件造成的损害,全面促进城市地铁突发事件应急管理的建设,提高城市地铁突发公共事件应急能力,从而切实保障民众生命和财产安全,建设和谐幸福社会。

参考文献:

- [1] WILLIAM L, WANGH J. Living Hazards, Dealing with disasters: an introduction to emergency management [M]. New York, 2000
- [2] FARAZMAND A. Handbook of Crisis and Emergency Management [M]. New York: Marcel Dekker, Inc., 2001
- [3] 希斯. 危机管理 [M]. 王成, 宋炳辉, 金瑛, 译. 北京: 中信出版社, 2001
- [4] 黄典剑, 李传贵. 突发公共事件应急能力评价——以城市地铁为对象 [M]. 北京: 冶金工业出版社, 2006
- [5] 卢文刚. 城市地铁突发事件应急管理研究——基于复杂系统理论的视角 [J]. 城市发展研究, 2011 (4): 119-124
- [6] 薛澜, 钟开斌. 突发公共事件分类、分级与分期: 应急体制的管理基础 [J]. 中国行政管理, 2005 (2): 102-107
- [7] 叶冬青, 查震球. 我国突发公共卫生事件的新特点与应对新策略 [J]. 中华疾病控制杂志, 2009 (2): 1-3
- [8] 赵颖. 突发事件应对法治研究 [D]. 中国政法大学, 2006
- [9] 徐建光. 我国铁路突发事件应急管理体系研究 [D]. 西南交通大学, 2010
- [10] 陈电旭. 地铁突发事件的防范及应对措施 [J]. 都市轨快交通, 2007, 20 (4): 14-17
- [11] 文阳. 突发公共事件中公益募捐的法律问题研究 [D]. 湖南

- 大学, 2009
- [12] 齐震. 试论亚运会期间广州地铁安保对策 [J]. 广东广播电视大学学报, 2009 (12): 30-34
- [13] 于庭安. 我国城市地铁突发事件应急体系建设的研究 [D]. 中南大学, 2008
- [14] 木下贤. 东京地铁的安全对策 [J]. 都市快轨交通, 2007 (6): 20-23
- [15] 杨东, 杜成章. 轨道交通的应急事件管理是一项系统工程 [J]. 智能建筑, 2008 (10): 46-49
- [16] 徐树亮. 南京地铁突发事件应急处置机制建设 [J]. 都市快轨交通, 2008, 23 (3): 1-3
- [17] 滕靖, 徐瑞华. 城市轨道交通突发事件下公交应急联动策略 [J]. 铁道学报, 2010 (5): 13-17
- [18] 郭庆军, 赛云秀. 我国城市地铁交通的发展分析 [J]. 大交通, 2007 (1): 26-27
- [19] 董华, 张吉光, 李淑清. 城市公共安全与可持续发展 [J]. 软科学, 2004 (3): 65-68

作者简介: 卢文刚 (1971—), 男, 副教授, 博士研究生, 暨南大学 MPA 中心主任、应急管理学院的应急培训中心主任, 主要从事应急管理、公共管理与社会管理教研与咨询工作。

(上接第 20 页)

有关专项规划中体现科技社团承接政府职能转移的有关精神和内容

2010 年是制订“十二五”规划的关键之年。杭州市委、市政府及各有关部门正在制订《杭州市国民经济和社会发展规划“十二五”规划》及各项专项规划。建议《杭州市“十二五”科技发展规划》、《人才发展规划》、《社会发展规划》、《现代服务业发展规划》、《科技服务业发展规划》、《中介服务业发展规划》、《哲学社会科学事业发展规划》等与科技社团相关的规划中, 将有关“充分发挥科技社团在承接政府职能转移中的作用”的内容编入其中。

(4) 建议制定《杭州市科技社团条例》并编制《杭州市科技社团发展规划》, 对“科技社团承接政府职能转移”作详细规定。杭州的科技社团从民国时期建立的中国科学社杭州社友会、中国工程师学会杭州分会, 到 1948 年 1 月成立中国科学工作者协会杭州分会 (简称“杭州科协”), 至今已有 60-80 多年历史。竺可桢、李四光、陈立、杨士林、谷超豪等一大批我国著名科学家, 曾经是杭州科技社团的发起人和核心人士, 在科技界享有盛誉。新中国成立后至今, 杭州科协从 1950 年的 36 个支会、1100 多名会员, 发展到 2008 年的科技型社团 (包括学会、协会、研究会) 的 323 个, 其中市级 73 个, 会员达 3 万余人, 为科技、经济和社会发展做出了巨大贡献, 是一支不可小嘘的社会力量。然而, 从政策层面上看, 除了科协有关文件对科技社团作一些要求和规定及各社团自己有章程外, 尚没有系统的专门的政策性文件对科技社团进行定位、要求和规范, 影响了其工作开展与功能发挥。为此, 建议制定《杭州市科技社团条例》, 并编制《杭州市科

技社团发展规划》, 对科技社团的地位、作用、职能、职责作明确定位, 将科技社团承接政府职能转移的范围、重点、方法、途径、绩效考核等进行详细规定。并纳入政府“十二五”规划系列, 争取政府部门的批转, 以确立这项工作的地位, 促进这项工作的顺利开展, 更好地发挥科技社团在科技、经济和社会发展中的作用。

参考文献:

- [1] 冯长根. 在全国学会承接社会职能工作座谈会上的讲话 [R/OL]. (2006-07-20) <http://www.cast.org.cn/n35081/n38213/n38244/n38334/10184097.html>
- [2] 崔建平, 张小梅, 周畅, 等. 中国科协 2004 年学会改革专题调研系列课题: 科技团体接受政府职能转移与对策建议调研报告 [R/OL]. [2005-01-19] <http://www.chinanpo.gov.cn/web/showBulletin.do?id=22748&dictionid=1835>
- [3] 金仲良. 努力提升科技社团自身能力建设 积极主动承接政府职能转移 [J]. 现代管理科学, 2007 (4): 74-75
- [4] 贵阳市科协. 贵阳市科技社团承接政府职能转移的调研报告 [R/OL]. [2010-06-09] <http://www.gykp.cn/gyskx/4541320572784607232/20100609/244678.html>
- [5] 王光, 董雄伟. 科技社团承接政府职能转移的现实思考 [R/OL]. [2008-10-31] <http://www.lfkj.org.cn/html/xsjl/200810311748157399.html>
- [6] 胡勇. 学会承担政府转移职能的承载能力分析 [J]. 科协论坛, 2004, 19 (7): 24-26
- [7] 徐立永. 关于科技社团承接政府转移职能的探索与思考 [J]. 山东科协通讯, 2010 (1): 31-33
- [8] 江西省科技社团承接政府职能转移调研组. 江西省科技社团承接政府职能转移的调研报告 [J]. 学会, 2008 (9): 28-38

作者简介: 龚勤 (1978—), 女, 助理研究员, 主要研究方向为软科学、管理研究。