

GONGWUYUAN
YINGDUI TUFASHIJIAN
XUEXIDUBEN

公务员应对突发事件

学 习 读 本

本书编写组

国家行政学院出版社

公务员应对突发事件 学 习 读 本

本书编写组

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

公务员应对突发事件学习读本/《公务员应对突发事件学习读本》编写组编. —北京:国家行政学院出版社,2008.8

ISBN 978 - 7 - 80140 - 690 - 3

I. 公… II. 公… III. 紧急事件 - 处理 - 中国 - 公务员 - 学习参考资料 IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 127718 号

- 书 名 公务员应对突发事件学习读本
作 者 本书编写组
责任编辑 任 燕
出版发行 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)
电 话 (010)68920640 68929037
编 辑 部 (010)68929095
经 销 新华书店
印 刷 北京后沙峪印刷厂
版 次 2008 年 8 月北京第 1 版
印 次 2008 年 8 月北京第 1 次印刷
开 本 850 毫米×1168 毫米 1/32 开
印 张 9
字 数 188 千字
书 号 ISBN 978 - 7 - 80140 - 690 - 3/D · 343
定 价 25.00 元

前 言

当前,中国已经进入突发事件的高危期,诱发突发事件的因素增多,突发事件频繁发生,特别是进入 2008 年以后,特别重大和重大突发事件接连发生,对中国社会主义现代化建设提出了严峻挑战,也对公务员应对突发事件的能力提出了很高要求。当前,采取各种积极有效的措施,通过各种方法和途径,提高公务员应对突发事件的能力显得十分紧迫。

公务员应对突发事件的能力主要内涵是:有效掌握工作相关信息,及时捕捉带有倾向性、潜在性问题,制定可行预案,并争取把问题解决于萌芽之中;正确认识和处理各种社会矛盾,善于协调不同利益关系;面对突发事件,头脑清醒,科学分析,敏锐把握事件潜在影响,密切掌握事态发展情况;准确判断,果断行动,整合资源,调动各种力量,有序应对突发事件。提高公务员应对突发事件的能力,对于有效解决、适时控制和科学处理突发事件具有十分重要的意义。特别是,在中国政府处置突发事件的管理体系尚未完全建立起来的情况下,增强公务员应对突发事件能力,发挥公务员在应对突发事件过程中的主观能

动性更显得十分重要。

本书的写作充分体现了理论与实践相结合的特点。一方面,本书对公务员需要掌握的有关突发事件和社会危机管理理论进行了通俗系统地介绍;另一方面,本书提供了许多应对突发事件的案例和在应对突发事件中产生的优秀公务员的先进事迹。读者在学习过程中,如果能将理论知识和案例事迹结合起来,联系实际,认真思考,深入研究,领会精髓,就一定可以在短时间内有较大的收获。

本书由熊光清、臧伟撰稿,编写组成员对写作提纲和基本内容进行了多次讨论。由于时间和水平所限,本书可能存在一定的不足之处,欢迎广大读者批评指正。

本书编写组

2008年8月6日

目 录

第一章 突发事件与社会危机	1
一、突发事件及其类别	1
二、社会危机的类型与特征	22
三、社会危机管理	29
第二章 中国突发事件频发的原因和问题分析	59
一、中国进入风险社会的主要原因	59
二、引发突发事件的主要问题	67
三、中国社会风险的基本特征	94
四、控制中国社会风险的基本思路	104
第三章 应对突发事件的机制建设	111
一、突发事件的预警机制	111
二、突发事件的预控机制	120
三、突发事件的控制处理机制	139

四、突发事件的善后处理机制	152
五、突发事件后的重建机制	154
 第四章 公务员应对突发事件能力的基本内涵	167
一、善于观察,有效捕捉相关信息	167
二、正确认识社会矛盾,善于协调利益关系	176
三、敏锐把握突发事件的潜在影响,有效控制 突发事件的扩大	184
四、灵活调动社会资源,有序应对突发事件	191
 第五章 公务员应对突发事件能力的提高	197
一、增强危机意识,做好应急预案	197
二、培养公务员果断刚毅的品质	210
三、制订和选择处置突发事件的策略和措施	218
 附录一 国家突发公共事件总体应急预案	229
 附录二 中华人民共和国突发事件应对法	241
 附录三 国家特别重大、重大突发公共事件 分级标准(试行)	262

第一章 突发事件与社会危机

突发事件与社会危机都是负面事件,都会给社会、组织或个人带来一定程度的损失、损害或负面影响。社会危机一般以某一事件为契机或导火线,即通过偶然的、独特的突发事件的形式表现出来。一般而言,社会危机必定是突发事件引发的,而突发事件未必就会发展成为危机事件。也就是说,突发事件往往成为危机的先兆和前奏,或充当引发危机爆发的原因,在一定的外界条件下,突发事件可能会进一步发展成为社会危机。当突发事件因处理不当而失去控制,朝着无序方向发展,危及社会稳定和社会秩序,对社会安全构成严重威胁时,突发事件就转化成了社会危机。如果对突发事件处理得及时妥当,就有可能把突发事件潜在的巨大威胁化解在初始状态,突发事件就不至于转变成为社会危机。

一、突发事件及其类别

(一) 突发事件的概念

“突发事件”这个概念,是当代中国人“约定俗成”的名词。

“突发”一词,就是突如其来,出乎人们预料所发生的意思;“事件”一词,则是指历史上或社会上发生的大事情。人们将“突发”和“事件”放在一起使用,构成了“突发事件”这个词。2007年8月第十届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过的《中华人民共和国突发事件应对法》明确规定:

“突发事件,是指突然发生,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。”

可以说,突发事件是社会系统的某一局部或整体,由于遭遇突发事件而使正常的秩序被破坏,人民生命财产面临巨大威胁,要求社会管理系统迅速决策,果断应对,及时缓解,以避免社会更大损失乃至崩溃的紧急事件。突发事件至少应该包括五个基本要素:难以预料,一定的规则性,必然原因,严重后果,需紧急处理。这五个要素对突发事件来说,是必不可少的。^①

第一,难以预料。突然爆发指突发事件往往是在完全出于人们的意料之外,以很快的速度爆发的。突发事件是在某种必然因素支配下出人意料地发生,给社会造成严重危害、损失或影响且需要立即处理的负面事件,突发事件发生的具体时间、

^① 孙崇勇,秦启文:《突发事件的两个基本理论问题探讨》,《西南师范大学学报(人文社会科学版)》2005年第2期。

实际规模、具体形态和影响深度,是难以完全预测的。所以,突发事件发生之后,如果没有很好的应对突发事件的预案,人们没有受过应对突发事件的宣传教育或专门的训练演习,那么大多数人往往会非常恐慌,束手无策,不知该如何决策或行动。因此,只有尽可能把所有可能发生的突发事件都想到,做好应对各类突发事件的应急预案来避免和防范突发事件的发生,并做好应对突发事件的宣传教育工作,保证政府、媒体与群众间的信息畅通,才能减少突发事件给社会或个人带来的各种损失。这就是古人常说的“未雨绸缪”,“有备无患”。

第二,一定的规则性。突发事件可以分为有规则可循和无规则可循两种。比如地震,虽然发生得相当突然,但也存在其自身一定的规则——地震过后会有余震,并常伴有暴风骤雨;再比如大型病毒性流行感冒,爆发后势头很猛,波及范围扩散迅速,但人们都知道此流行感冒的易感人群是老人、孩子以及体弱多病的人群,而且如果提前接种疫苗在一定程度上也是可以避免的。上述两种均属有规则可循的类别,总结起来,已经形成普及知识的事件都有一定的规则性,或者说人们多多少少会对这类事件有一定的知识储备,不会完全束手无策。而像恐怖主义袭击这类突发事件,似乎就没有规则可循,或许人员伤亡是此类事件仅有的一个规则。

第三,必然原因。必然原因是指突发事件虽然是通过偶然的契机,以偶然的形式突然发生,令人难以预料,但在这种偶然性的背后,总是有着深刻的必然性因素在起作用。造成突发事

件的原因比较复杂,有自然因素造成的;有人为因素造成的;有两者兼而有之交互造成的。原因的复杂性决定了政府、社会、公众、大众传播媒介等对突发事件的预见难度。如果能把握突发事件发生的必然性,突发事件在一定程度上是可以把握和控制的。

第四,严重后果。严重后果是指不论什么性质和规模的突发事件,都必然不同程度地给国家造成政治、经济、文化等方面的损失和破坏,给人民带来生命、财产或精神上的损失和损害。突发事件的后果往往是很严重的,初步表现为人群的恐慌,直接导致的后果是人员伤亡、经济损失,更为深远而严重的影响则产生在人们的内心深处和整个社会。遇难者的家属会长时间沉浸于悲痛之中,受伤人群及其家属则会长时间地被恐惧包围。这种危害性就是无形之中的,受伤人群及其家属以及遇难者家属都会对社会、对政府产生一种不信任感,从而导致社会的动荡不安。如果是有毒物质的扩散,则在事发后几年、甚至几十年、上百年内都会对周边地区的人群造成代代相传的不可磨灭的伤害,社会因此造成的经济、人力以及物力损失则是不可估量的。突发事件一般来说是对社会正常的生活秩序产生一定影响的事件,如果某种事件虽然其发生的方式具有突发性,但对人类的正常生产、生活没有产生比较大的影响和危害,就不能纳入突发事件范畴。

第五,需紧急处理。需紧急处理是指突发事件所反映的问题极端紧迫,关系社会、组织或个人的安危,必须马上处理。从

性质上看,突发事件最显著的特征就是突发性和难以预见性,无论何种程度的突发事件都具有一定的破坏性。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。因此,对突发事件的反应越快,突发事件所造成的损失就会越小,对时间的把握很大程度上决定了应对突发事件的有效性。

(二) 突发事件的类型

突发事件既包括人为因素造成的一切突然发生的危害人民生命财产安全,直接给社会造成严重后果和影响的事件,也包括自然因素造成的一切突然发生的危害人民生命财产安全,直接给社会造成严重后果和影响的事件。根据突发公共事件的发生过程、性质和机理,突发事件主要分为以下四类:

1. 自然灾害

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。

中华人民共和国《国家自然灾害救助应急预案》规定:“凡在我国发生的水旱灾害,台风、冰雹、雪、沙尘暴等气象灾害,火山、地震灾害,山体崩塌、滑坡、泥石流等地质灾害,风暴潮、海啸等海洋灾害,森林草原火灾和重大生物灾害等自然灾害及其他突发公共事件达到启动条件的,适用于本预案。”同时规定:

出现下列任何一种情况,启动本预案。

2.1 某一省(区、市)行政区域内,发生水旱灾害,台风、冰

雹、雪、沙尘暴等气象灾害,山体崩塌、滑坡、泥石流等地质灾害,风暴潮、海啸等海洋灾害,森林草原火灾和重大生物灾害等自然灾害,一次灾害过程出现下列情况之一的:

因灾死亡 30 人以上;

因灾紧急转移安置群众 10 万人以上;

因灾倒塌房屋 1 万间以上。

2.2 发生 5 级以上破坏性地震,造成 20 人以上人员死亡或紧急转移安置群众 10 万人以上或房屋倒塌和严重损坏 1 万间以上。

2.3 事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件等其他突发公共事件造成大量人员伤亡、需要紧急转移安置或生活救助,视情况启动本预案。

2.4 对救助能力特别薄弱的地区等特殊情况,上述标准可酌情降低。

2.5 国务院决定的其他事项。

从自然的角度的分析,我国是世界上受自然灾害影响最为严重的国家之一,灾害种类多、灾害发生频度高、灾害损失严重。每年死亡 1 万多人(近年平均 2 500 人,伤病 100 万人);每年有 3 亿左右人口不同程度受灾;年均经济损失 2 000 多亿元。全国有 2/3 的国土面积受到洪水威胁,受灾害影响的人口大体在 2 亿左右,全国常年需要救济的贫困人口基本稳定在 7 000 万左右,自然灾害有着较强的社会性、政治性。我国有 70% 以

上的大城市、半数以上的人口、75%以上的工农业产值,分布在气象、海洋、洪水、地震等灾害严重的沿海及东部地区。近年来,极端性气候对我国的影响增加,如“碧利斯”台风、“桑美”台风、“圣帕”台风;灾害造成的损失逐步增加,一般每年都要超过上千亿元。2008年年初发生的南方多省市的雪灾和5月发生的汶川大地震造成的灾难和损失十分巨大。

决定我国自然灾害特殊地理和环境主要有以下几个方面:第一,季风气候。不稳定性强,干湿变幅较大;降水区域与年度严重不均衡,干旱发生的范围广、频度高;暴雨与洪涝发生的几率大。第二,三大板块交汇。位于欧亚、太平洋及印度洋三大板块交汇地带,是欧亚地震带、喜马拉雅地震带及环太平洋地震带的重要区域。第三,地形复杂。山地和高原约占国土面积的69%。山区地形复杂,气候变化错综复杂,有些山区多山洪、泥石流等灾害,自然条件比较恶劣。

2. 事故灾难

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,环境污染和生态破坏事件等。

我国事故灾难总量大,特重大事故灾难多,中小企业事故灾难多,绝大多数生产安全事故系违章所致。近10年平均每年发生各类事故70多万起,死亡12万多人,伤残70多万人;2001年至2005年,全国共发生一次死亡30人以上特大事故73起,平均每年发生18起;一次死亡10至29人特大事故587起,平均每年发生117起;近年来,发生多起重大环境事件,环

境污染造成经济损失高达 5 000 多亿元。

2006 年 1 月,国务院发布 9 件事故灾难类突发公共事件专项应急预案,国家安全生产事故灾难应急预案,国家处置铁路行车事故应急预案,国家处置民用航空器飞行事故应急预案,国家海上搜救应急预案,国家处置城市地铁事故灾难应急预案,国家处置电网大面积停电事件应急预案,国家核应急预案,国家突发环境事件应急预案,国家通信保障应急预案。编制这 9 件专项预案,是为了规范事故灾难类突发公共事件的应急管理和应急响应程序,及时有效地实施应急救援工作,最大程度地减少人员伤亡、财产损失,维护人民群众生命财产安全和社会稳定。

事故灾难之间以及事故灾难与其他突发公共事件之间存在一定的牵连性,比如 2005 年 11 月中国石油吉林石化公司的爆炸作为一起企业安全事故,导致松花江水质水体污染的重大环境污染事件;再如 1986 年 4 月 26 日前苏联切尔诺贝利核电站爆炸的事故灾难,导致核辐射疾病的公共卫生事件以及他国核电设备购买计划取消和上百亿美元经济损失的社会安全事件。任何一个对口管理部门仅凭借自己的能力已经无法应对处理事故灾难,行政部门之间的协调配合是事故灾难应急法制保障的首要问题。

3. 公共卫生事件

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。

我国《突发公共卫生事件应急条例》规定：

本条例所称突发公共卫生事件(以下简称突发事件),是指突然发生,造成或者可能造成社会公众健康严重损害的重大传染病疫情、群体性不明原因疾病、重大食物和职业中毒以及其他严重影响公众健康的事件。

在我国,有许多种传染病尚未得到有效的遏制。全球新发现的 30 余种传染病已有半数在我国发现,有些还造成了严重后果。由卫生部与联合国艾滋病规划署和世界卫生组织合作完成的 2007 年《中国艾滋病防治联合评估报告》显示,我国艾滋病疫情呈上升趋势,截至 2007 年底,我国艾滋病感染者和患病人数约 70 万人。结核病在我国一直十分严重,近年来有了一定程度的上升,目前活动性肺结核患者 600 余万人,80% 在农村;慢性病毒性乙肝患者 1.3 亿人;434 个县存在血吸虫病情,650 万人受到威胁。此外,有毒化学物质和核辐射这类非生物因素,一旦出现大范围严重污染,同样可使波及区域蒙受灭顶之灾,对人类健康和生命安全构成的威胁,对经济、社会、心理的严重冲击仍不可低估。我国和一些发达国家一样,面临着来自生物因素、有毒化学物质、核辐射的多形式、多波次的突发事件的潜在威胁,防控任务十分艰巨。如非典、艾滋病、军团病等,已在我国出现,埃博拉病毒感染、疯牛病、西尼罗病毒等对

我们的威胁亦不容忽视。在广大边远、农村地区,一些原已被控制的传染病,如结核、麻疹、鼠疫、性病等又死灰复燃,慢性非传染性疾病的发病率、死亡率也在不断上升。

我国食品药品安全问题也面临严峻考验。目前国内食品安全面临的形势依然严峻。中国食品工业协会副秘书长王伟把近年来发生的食品安全突发事件分为三类:一是纯制假、贩假;二是受假冒产品株连的事件;三是有的食品企业在食品生产过程中应完善的工艺流程、操作规范或需尽快消除存在的食品安全隐患问题。药品安全问题也不断暴露出来。2006年5月,广东多名患者使用齐齐哈尔第二制药有限公司生产的“亮菌甲素”注射液后发生中毒,造成11人死亡。2006年7月,部分患者使用“欣弗”注射液后出现药物反应,造成11名患者死亡。

作为一个制造业的大国,职业病防控问题也显得十分突出。目前,我国有50万个厂矿存在不同程度的职业病危害,受害职工达2500万人以上,农民工是主要受害群体。我国目前职业病发病数居世界首位,许多企业漠视职业病危害问题,对职业病的防范措施、防护设备、疾病治疗、危害补偿等严重缺失,导致许多灾难性后果。

4. 社会安全事件

社会安全事件主要包括恐怖主义袭击事件、涉及民族宗教问题的群体性事件、经济安全事件、群体性事件、重特大刑事案件等。