

公共安全与应急管理丛书

突发事件

应急管理基础

■ 王宏伟 著

TUFA SHIJIAN
YINGJI GUANLI JICHU

中国石化出版社

[HTTP://WWW.SINOPEC-PRESS.COM](http://www.sinopec-press.com)

公共安全与应急管理丛书

突发事件应急管理基础

王宏伟 著

中国石化出版社

内 容 提 要

本书系统阐述了突发事件应急管理的基本知识和基础理论,从全面、深入认识突发事件与应急管理起步,重点涉及突发事件的减缓、准备、响应、恢复、应急沟通与媒体公关、应急协调与合作等六个方面,既结合中国应急管理的实际,又借鉴世界其他国家应急管理的经验,勾勒出了突发事件应急管理学的基本框架。

本书遵循理论与实践相结合、兼顾前瞻性与可读性的原则,丰富了突发事件应急管理的理论研究,同时对实践部门具有较大的实践指导意义。本书可作为高等院校研究生、本科生学习应急管理或危机管理课程的教材,也可作为应急及相关部门培训所用。

图书在版编目(CIP)数据

突发事件应急管理基础 / 王宏伟著. —北京: 中国石化出版社, 2010. 4
(公共安全与应急管理丛书)
ISBN 978 - 7 - 5114 - 0350 - 6

I. ①突… II. ①王… III. ①紧急事件 - 处理 - 中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 050175 号

未经本社书面授权, 本书任何部分不得被复制、抄袭, 或者以任何形式或任何方式传播。版权所有, 侵权必究。

中国石化出版社出版发行

地址: 北京市东城区安定门外大街 58 号

邮编: 100011 电话: (010) 84271850

读者服务部电话: (010) 84289974

<http://www.sinopec-press.com>

E-mail: press@sinopec.com.cn

北京科信印刷厂印刷

全国各地新华书店经销

*

700 × 1000 毫米 16 开本 14.5 印张 287 千字

2010 年 4 月第 1 版 2010 年 4 月第 1 次印刷

定价: 30.00 元

今天，人类已经进入了风险社会。对于人类来说，风险如影随形、无处不在。随着改革开放进程的不断深入，我国正面临着经济转轨与社会转型的双重挑战，突发事件呈现出高发、多发、频发的态势。能否有效地预防与处置突发事件，这关系着社会的和谐、政权的稳定与公众的福祉。

近年来，重大突发事件不断发生，从SARS、禽流感到甲型H1N1流感，从南方暴风雪到“5·12”四川汶川特大地震，从拉萨“3·14”事件到乌鲁木齐“7·5”事件，从瓮安事件、孟连事件到石首事件，从襄汾尾矿溃坝事故到鹤岗“11·21”矿难，……。一场场触目惊心的突发事件对寻常百姓的生命、健康与财产安全提出了严峻的挑战，也考验着各级政府的执政能力。

自2003年“非典”以来，我国突发事件应急管理围绕“一案三制”这一核心，取得了长足的发展。应该说，“一案三制”为我国应急管理体系的形成搭建了一个基本的框架。我个人认为，中国应急管理的发展若要迈上一个更高的台阶，就必须在现有的基础上不断创新、不断突破。

第一，我们必须着力构建中国自己的应急管理理论，以理论来指导、引领应急管理实践。在很大程度上，我国的应急管理存在着理论落后于实际的现象。为了能够有效地应对突发事件，来自实践部门的应急管理者们摸索出许多行之有效的办法。一些学者，包括我本人也承担了应急方面的许多课题，对这些经验及时进行了认真的总结。但是，我总觉得，许多课题的完成带着某种“应急”的色彩，缺少必要的理论深度和系统性。

我深知，应急管理不是一门可以闭门造车的学问。不过，我们需要在深入了解中国应急管理实际的基础上，构建、发展应急管理理论。特别是，应急管理作为公共管理的一个重要分支领域，二者应该在理论上进行较好的结合。这是一个以应急管理为研究对象的学者应该具有的高远立意。

第二，我们必须摆脱应急管理“重技术，轻管理”或“名为管理，实为技术”的倾向。现代应急管理最根本的特征是整合性。管理可以实现整合，但技术通常强调专门性。即便是整合力很强的信息技术，依旧不能解决应急管理的全部问题。

2009年2月22日，山西焦煤集团国兰煤矿发生特大瓦斯爆炸事故。国兰煤矿在安全生产技术上非常先进，曾是全国的典范。事故的发生使人们认识到，再

先进的技术也要靠人来操作。我并不是技术仇视主义者。我只认为，技术与管理是中国应急事业的车之双轮、鸟之两翼，二者不可偏废。

第三，我们要借鉴国外应急管理的经验、学习国外应急管理的理论，但必须结合中国的具体国情。在应急管理方面，我们大可不必崇洋媚外，似乎自己万事不如人。其实，面对一个错综复杂、充满不确定性的世界，整个人类都在探索如何应对突发事件。根据我个人到国外实地调研后得出的结论，中国应急管理起步未必就比美、日等国晚多少。而且，各国行政体制不同，在应对突发事件方面也各有优缺点，需要相互取长补短。

以上三点是我写作《突发事件应急管理基础》的指导思想：理论联系实际，侧重管理，中外结合。我想，这似乎也是应急管理学科发展的指导思想。“万丈高楼平地起。”我之所以将本书命名为“基础”，就是出于这样一种考虑：一个学科的发展需要有一些基本的概念和范式。

为此，我阅读了国外经典的、特别是近年来出版的最新应急管理教材和著作，并在此基础上进行了全书的框架设计。全书的逻辑顺序大致是从认识突发事件与应急管理开始，涉及减缓、准备、响应、恢复、应急沟通与媒体公关、应急协调与合作、国外经验等内容。

将本书命名为“基础”，这其中还有另外一层含义：在应急管理学科的发展过程中，我甘愿作为“人梯”中最末端的“横梁”。希望人们能够站在我的肩膀上看问题，不过我绝对不敢自诩为“巨人”。

恩格斯有一句名言：“一个聪明的民族，在灾难和错误中学到的东西会比平时多得多。”这句话经常被我们引用。一个民族是否为聪明的民族，其衡量标准就在于是否具备强大的学习能力，能否在灾难中学习应对灾难。今天，我们提出要建立学习型社会、学习型政党，原因大抵如此。希望本书能够为此做出一点点贡献。

初生之物，其形必丑。书中不妥之处，恐在所难免。敬请各位专家、学者以及业界同仁批评、指教。我的联系方式是：whwzh3654@sina.com。

王宏伟
于中国人民大学

目录

第一章 突发事件与应急管理	(1)
第一节 突发事件的界定	(1)
第二节 应急管理的界定	(12)
第三节 我国突发事件应急管理	(22)
第二章 风险与突发事件的减缓	(29)
第一节 风险管理与风险社会	(29)
第二节 减缓的意义与工具	(37)
第三节 减缓的主要措施	(42)
第四节 城市风险的减缓	(48)
第三章 应急规划与突发事件的准备	(57)
第一节 应急规划的作用与流程	(57)
第二节 应急规划的重要问题	(62)
第三节 应急救援队伍的建设与管理	(69)
第四节 应急保障体系	(78)
第四章 突发事件的应急响应与处置	(84)
第一节 应急响应的活动与功能	(84)
第二节 我国应急处置的原则与流程	(88)
第三节 突发事件的处置措施	(93)
第四节 突发事件的应急决策	(97)
第五节 应急处置中的重要问题	(101)
第五章 突发事件的恢复重建	(106)
第一节 恢复的概念与原则	(106)
第二节 恢复的分类与维度	(115)
第三节 恢复的过程与管理	(119)
第四节 恢复重建中的重要问题	(125)
第六章 应急沟通与媒体公关	(136)
第一节 应急沟通概述	(136)
第二节 突发事件的信息发布	(143)
第三节 突发事件的舆情监控与引导	(149)

第四节 应急沟通中的媒体	(156)
第七章 应急协调与合作	(164)
第一节 应急管理网络与社会动员	(164)
第二节 应急管理的多元参与	(173)
第三节 军民结合：应急与应战一体化	(182)
第四节 应急管理的国际合作	(188)
第八章 国外应急管理的经验与模式	(195)
第一节 美国的应急管理	(195)
第二节 日本的应急管理	(205)
第三节 英国的应急管理	(210)
第四节 加拿大的应急管理	(215)
参考文献	(225)

第一章 突发事件与应急管理

自 2003 年“非典”以来,“突发事件”、“应急管理”等字眼屡见媒体报端,已经成为社会公众耳熟能详的词汇。但是,对于其确切的含义,人们未必清晰、明确,甚至学术界也存在着较大的分歧与争议。因此,研究突发事件应急管理的前提与基础就是科学地界定突发事件与应急管理。

第一节 突发事件的界定

我们应该对突发事件有一个全方位、立体化的认识,包括了解突发事件的特征、分类与分级。认识突发事件的特征,可以帮助我们识别一个事件是否为突发事件;明晰突发事件的分类与分级,可以帮助我们迅速地确定突发事件应对的责任主体,合理地调配应急资源。

一、突发事件的性质

在英文中,与“突发事件”相关联的词汇有事故(accident)、危机(crisis)、灾害(disaster)、紧急事件(emergency)和巨灾(calamity/catastrophe),详见表 1-1。它们在损害程度、影响范围、应急资源需求、恢复时间等方面存在着较大的差别。从事故、危机、紧急事件或灾害到巨灾,其损害程度逐渐加深,影响范围逐渐扩大,恢复时间逐渐拉长,可调度资源逐渐减少。

表 1-1 相关概念辨析表

分 类 指 标	事 故	危 机	紧急事件/灾害	巨 灾
受 伤	很 少	许 多	很 多	几百/千
死 亡	很 少	许 多	很 多	几百/千
损 失	轻 微	较 重	严 重	特 重
扰 动	轻 微	较 重	严 重	特 重
地理影响	地 方	分 散	分散/扩散	扩 散
资源供给	丰 富	足 够	有 限	稀 缺
响应者数量	很 少	许 多	数 百	数百/千
恢复时间	几分钟/小时/天	几天/周	数月/年	数年/数十年

(Source: David A. McEntire, Disaster Response and Recovery: Strategies and Tactics for Resilience, 2007 John Wiley & Sons Inc., P. 3.)

但是,上述概念无一可与我们所使用的“突发事件”一词完全照应。根据《中华人民共和国突发事件应对法》,所谓的突发事件,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”。我们所说的“突发事件”包含以下两层含义:第一,在我国,突发事件主要包括四大类,即自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件;第二,突发事件具有突发性、公共威胁性和紧急性三大基本特征。

1. 突发性

在《说文解字》中,东汉语文学家许慎对“突”字的解释是:“突者,从穴从犬也。”其意思为:一条狗突然从狗窝里猛然窜出,情势非常紧急。突发事件往往是平素积累起来的问题、矛盾、冲突因长期不能得到有效解决,在突破一定的临界点后的突然迸发。所以,它看似偶然,实则必然。突发事件应对必须未雨绸缪、防患于未然。

胶济铁路特大撞车事故:一场本可以避免的突发事件

2008年4月28日凌晨4时41分,山东胶济铁路周村至王村段发生特大交通事故:北京—青岛T195次列车第9至17号车厢突然脱轨,侵入并行的另一条铁轨,与对开的烟台—徐州5034次列车相撞,造成72人死亡,416人受伤。迄今为止,这是新中国成立以来伤亡人数最多的一起铁路交通事故。

4月23日,济南铁路局印发154号文件《关于实行胶济线施工调整列车运行图的通知》,定于4月28日0时开始执行。这份文件要求周村—王村段限速80公里/小时。可是,济南铁路局如此重要的文件,只是在本局内网上发布,对外局及相关单位只以普通信件的方式发送。T195次列车所属的北京机务段仅仅是抄关单位之一。可以说,铁路部门内部日常管理的混乱导致了一场飞来的横祸。

2. 公共威胁性

突发事件可能会使特定多或不特定多的社会公众在健康、生命和财产方面遭受重大的损失,干扰、破坏社会正常运行的秩序,甚至使政府的合法性面临挑战。其影响对象是社会公众群体,其威胁带有很强的公共性和社会性。所以,突发事件又被称为突发公共事件。

消防队员是否应该使用云梯救小猫?

2010年2月2日,《深圳晚报》刊登了一篇报道《消防员使用云梯搭救小猫 被指浪费公共资源》。事件发生后,公众对此展开了激烈的辩论,形成了相互对立的两个观点:对生命的尊重与对公共资源的浪费。



根据2006年颁布的《国务院关于加强消防工作的意见》，消防队员除了要完成火灾扑救任务外，还应参与各类群众遇险的18项救援工作。2009年实施的新《消防法》对消防队伍参与社会救援更是做出了明确的规定。

在实际生活中，消防队员经常从事救助小猫小狗、捅马蜂窝、帮助市民开锁等活动。但是，我们要明确，这些活动并不属于突发公共事件应急管理的范畴。如果对此缺少明晰的界定，宝贵的公共资源可能会被无限度占用，消防队伍在应急管理中的作用也将受到一定的制约。

3. 紧急性

突发事件后，情势变得非常紧急，应急管理人员处于巨大的时间和心理压力之下，必须迅速调动一切可能调动的人力、物力和财力，进行有效地应对与处置，控制事态发展，消除事件的后果与影响。

“5·12”四川汶川特大地震：时间与心理压力的考验

2008年5月12日14时28分，四川省汶川地区发生震惊中外的特大地震。10月8日，胡锦涛总书记在全国抗震救灾总结表彰大会说：“四川汶川特大地震是新中国成立以来破坏性最强、波及范围最广、救灾难度最大的一次地震，震级达里氏8级，最大烈度达11度，余震3万多次，涉及四川、甘肃、陕西、重庆等10个省区市417个县（市、区）、4667个乡镇、48810个村庄。灾区总面积约50万平方公里、受灾群众4625万多人，其中极重灾区、重灾区面积13万平方公里，造成69227名同胞遇难、17923名同胞失踪，需要紧急转移安置受灾群众1510万人，房屋大量倒塌损坏，基础设施大面积损毁，工农业生产遭受重大损失，生态环境遭到严重破坏，直接经济损失8451亿多元，引发的崩塌、滑坡、泥石流、堰塞湖等次生灾害举世罕见。”

汶川地震发生后，水、电、道路、通信等现代社会赖以正常运行的关键基础设施严重毁损，造成通往汶川等重灾区的交通中断，部分国道、省道、乡村道路等交通瘫痪，应急救援队伍和物资无法在第一时间被运抵灾区。而且，灾后恰逢阴雨天气，余震不断，滑坡、泥石流等地质灾害不断发生，抢通道路的任务非常艰巨。一些道路被打通后又因为山体滑坡等原因而再次中断。

地震灾害发生后的72小时是最佳救援时间。随着时间流逝，被埋压者生存的希望趋于渺茫。解放军、武警、公安特警、消防官兵等救援力量在时间与心理压力的双重考验之下，战胜重重困难，展开了气壮山河的生死大营救。

以上三点是突发事件的基本特征，也是我们判明一个事件是否为突发事件的基本标准。我们要避免将突发事件泛化的趋势，特别要注意以下两个问题：第

一，我们所说的突发事件是非战争状态下的突发事件。战争或武装冲突不属于我们所说的突发事件。在日本等国家，战争或武装冲突被列入“危机”的范畴。第二，我们一定要注意突发事件的公共性边界。有些事件对于个人而言为“突发事件”，但并非突发公共事件。例如，一些居住在高层的公民房门打不开，这属于“突发个人事件”，但不是“突发公共事件”。

除此之外，在应急管理的过程中，突发事件还常常具有其他两个重要的附加特征：不确定性与扩散性。通常，突发事件从始至终都处于不断的变化过程之中，人们很难根据以往的经验对其缘起、演变路径与发展方向做出常识性的判断。特别是，今天，我们经常会面临前所未遇的新型突发事件。这更加剧了突发事件的不确定性。

突发事件的不确定性：从 SARS 到甲流

2003 年，我国爆发“非典”疫情，波及内地 24 个省份的 266 个县（市、区），报告病例 5327 例，死亡 349 人。

2004 年，我国发生高致病性禽流感疫情，波及 16 个县（区、市），49 个疫区被封锁，疫情对我国经济发展、特别是家禽养殖业农民增收造成了严重的影响。

2009 年，我国再次遭受甲型 H1N1 流感病毒的困扰。根据卫生部 2010 年 1 月 2 日的通报，截至 2009 年 12 月 31 日，全国 31 个省份累计报告甲型 H1N1 流感确诊病例 12 万余例，已治愈 11 万例，死亡 648 例。除海南省以外，全国各省均有病死案例。

至今，人类消灭的惟一传染病就是天花。人类对传染病的认识还非常有限。许多病毒传播路径不明、致死率极高。即便暂时被控制住，其卷土重来的可能性仍不容小觑。从 SARS 到甲流，我们采取的基本应对措施大体上只有三种：隔离传染源；切断传染链；保护脆弱性群体。

突发事件的扩散性表现在两个方面：一是突发事件往往会突破地域限制，向更广范围的地理空间扩张；二是突发事件会引发次生灾害，形成一个灾害的链条。前者要求我们要建立区域应急联动、流域应急联动甚至是国际应急联动机制，后者要求我们加强各个相关部门之间的应急合作与协调。

南方暴风雪中交通大拥堵的原因：缺少协调联动

2008 年 1 月 25 日，京珠高速公路湖南段和衡枣高速公路出现严重交通拥堵。次日，滞留车辆达 2 万台以上，司乘人员超过 6 万。之所以出现这种局面，其中的一个重要原因是广东、广西、湖北、贵州、江西等相邻省区缺



少协调。一些省区的高速公路相继封闭,加之通车信息发布混乱,这使得恶劣天气影响下的交通雪上加霜。可见,相邻省区高速公路主管部门应迅速建立信息联动机制,采取协调一致的行动,不能“你开我关、你关我开”,各行其是。这是由突发事件的扩散性所决定的。

应急管理者不仅要掌握突发事件的特征,还要了解突发事件所带来的社会变化。只有这样,才能够客观、冷静地分析突发事件发生后的情势,做出正确的决策。美国灾害管理学家戴尼斯、库兰特利、克莱普斯认为,灾害会给社会带来以下6大变化:

“ (1)不确定性。灾害发生后,相关信息匮乏。人们不知道发生了什么、为什么发生、死伤人数、毁坏程度以及为应对这些问题而采取的措施。

(2)紧急性。由于需求增加,大多数公民和领导者都初步认识到尽快发出预警、救治伤员、清理废墟、打通道路的重要性。

(3)紧急一致性。个人、群体、企业、政府部门和政治领导人通常会齐心协力,共同应对。

(4)公民角色的扩张。人们不仅更愿意合作,而且可能参与到各种活动中来,如搜寻被困在废墟下的邻居、向医院运送伤员、给慈善组织救灾捐赠。

(5)契约关系重要性降低。由于灾民的需求必须尽快满足,文字性契约被口头约定所取代。人们在进行捐献时,不会考虑事后的补偿。

(6)汇集效应。人及物资汇集到灾害现场,其中也包括返回现场的疏散者及需要了解灾民情况的人。此外,志愿者、记者、研究人员、趁火打劫者、为救援人员助威者以及悼念遇难亲友者都会云集至灾区。”^①

了解这些变化,对于我们准确把握突发事件特征和人们的心理及行为特点、迅速展开有效的处置行动都具有重要的指导意义。例如,突发事件发生后所带来的“紧急一致性”成为灾后社会动员的依据,应急管理必须采取有力的措施,有序地调派志愿者、分发应急救援物资。

二、突发事件的分类

在我国,突发事件按照发生原因、机理、过程、性质和危害对象不同而被分为四大类,即自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件。

1. 自然灾害

主要包括五小类:干旱、洪涝、台风、冰雹、沙尘暴等气象灾害;地震、山体滑坡、泥石流等地震地质灾害;风暴潮、海啸、赤潮等海洋灾害;森林草原火灾;农作物病虫害等生物灾害。

^① David A. McEntire, *Disaster Response and Recovery: Strategies and Tactics for Resilience*, 2007 John Wiley & Sons Inc., PP. 23 - 24.



由于所处的自然地理环境和特有的地质构造条件,我国是世界上遭受自然灾害侵袭最为严重的国家之一。特大自然灾害经常发生,给社会生产、生活造成了巨大的损失,对公众的生命、健康与财产安全提出了严峻的挑战。特别是在全球气候变化的背景下,我们必须着力防范极端天气所引发的自然灾害。

全球气候变化及其危害

自1990年以来,联合国政府间气候变化专门委员会(IPCC)发表了四份全球气候评估报告。1990年,在第一份评估报告中,IPCC向人类展示了气温升高所带来的严重危险,并推动了联合国环境与发展大会于1992年通过了《联合国气候变化框架公约》。这是世界上第一个为全面控制温室气体排放的国际公约,目的是应对全球气候变化给人类经济和社会带来的不利影响。

1995年的第二份报告论证了人类活动对全球气候产生的重大影响,并推动了《京都议定书》于1997年的顺利通过。《京都议定书》要求主要工业发达国家要在2008年到2012年期间将温室气体排放量在1990年的基础上平均减少5.2%。

2001年的第三份报告认为,有“新的、更坚实的证据”表明人类活动与全球气候变化有关,全球变暖“可能”由人类活动导致。

2007年2月,联合国政府间气候变化专门委员会在巴黎发表了第四份全球气候变化评估报告摘要。它综合了全世界科学家6年来的科学研究成果,称全球气候变化已是“毫无争议”的事实。过去50年全球平均气温上升“极有可能”与人类大量排放的温室气体增加有关。

人类活动导致了全球气候变化,而全球气候变化又反过来影响人类的生存,主要表现在:全球降水发生变化,水资源供需矛盾突出;热带风暴和飓风等灾害天气的频率与强度增加;两极冰雪融化,海平面上升,一些岛国濒临沉没;夏季热浪频繁;全球生物链紊乱,林业或渔业生产受到影响;传染病肆虐,病菌通过食物、昆虫或水蔓延;国际稳定局势受到挑战,等等。

2. 事故灾难

主要包括铁路、公路、民航、水运等交通运输事故,工矿商贸等企业的安全生产事故,城市水、电、气、热等公共设施、设备事故,核与辐射事故,环境污染与生态破坏事件等。在我国,由于经济发展所处的特定阶段,生产安全事故、特别是各种矿难频繁发生,严重威胁着公共安全。

3. 公共卫生事件

主要包括传染病疫情、群体性不明原因疾病、食物与职业中毒、动物疫情及其他严重影响公众健康和生命安全的事件。目前,在全球新发的30种传染病中,一半已在我国被发现。此外,阜阳大头娃娃事件、毒饺子事件、三鹿奶粉事件等



也警示我们,决不能忽视食品安全问题。

4. 社会安全事件

主要包括恐怖袭击事件、经济安全事件、民族宗教事件、涉外突发事件、重大刑事案件、群体性事件等。我国正处于人民内部矛盾的突显期、刑事犯罪的高发期和对敌斗争的复杂期。我们决不能对社会安全事件的防范与处置有丝毫的懈怠和麻痹,特别是要建立社会公众的利益表达机制和矛盾调处机制,标本兼治,根除社会安全事件滋生的“土壤”。

我们对突发事件进行分类的主要意义在于:明确责任主体,更为便捷地处置专业性、技术性强的突发事件。在我国,自然灾害救助的主责部门是民政部门;安全生产事故处置的主责部门是安监部门;公共卫生事件应对的主责部门是卫生部门;社会安全事件处置的主责部门是公安部门。但是,自然灾害的预测与预警由多个部门负责,如气象、地震、防汛抗旱、国土资源等。

在突发事件响应过程中,我们必须遵循专业处置的原则以避免次生、衍生灾害的发生。例如,1986年,前苏联发生切尔诺贝利核电站泄漏事件。政府先是调集了大量内务部队的官兵进行处置。他们没有专业的防护装具,缺少专业知识和技能,大量遭受核辐射。直到苏联防化部队的官兵参与救援,这种状况才得以改观。在突发事件处置过程中,救援可以是综合性的,而处置必须体现专业性。按照分类管理的原则,主责部门在突发事件发生后,可以迅速地调集专业力量并在其他部门的配合下有效地开展处置。

应该说,我们对突发事件的分类是静态的。但是,突发事件的演进却是动态的。突发事件之间往往是相互关联、相互渗透的,需要各个部门协同应急、合成应急。例如,几乎任何一种类型的突发事件发生都需要医疗卫生力量开展现场处置,对人的生命进行救助。

在现代社会中,我们经常需要面对的是复杂型的突发事件。致灾因素具有突出的连带性、耦合性与叠加性,表现出链状群发、甚至网状群发的特点。在2008年南方暴风雪中,自然因素导致基础设施瘫痪,进而演化为技术灾难;基础设施因相互依赖而产生互动效应,其影响迅速向全社会扩散,造成社会生产、生活的无序状态,暴露出我国在电煤等重要物资生产、储备上的严重问题。可以说,自然因素引发了技术灾难,而技术灾难又放大了自然因素的社会影响,彰显了隐性的社会经济问题。因而,我们一定要关注系统性的风险,一定要以系统的眼光来认识突发事件。应急管理在坚持分类管理的同时,也要提倡部门之间的相互协同,从而形成应对突发事件的强大合力。

国外学者按灾害的发生机理将灾害分为以下四类:复杂或复合型灾害(complex or compound disaster)、引致型灾害(cascading disaster)、协同型灾害(synergistic disaster)和自然技术灾害(na-tech disaster)。复杂或复合型灾害包括多种灾害,如地震会导致滑坡、建筑坍塌、火灾等。引致型灾害指引发更多致灾因子或风险的事件。例如,在



“9·11”事件中，被劫持的飞机撞上世界贸易组织大楼，引起火灾和建筑物垮塌，纽约市的地铁等基础设施运行受到影响。协同型灾害是指一种灾害的影响会放大其他灾害的影响，如供水或供电中断会使通信不畅或灭火队伍不能及时赶到现场。自然灾害是指自然致灾因子与技术互动，产生或放大负面效应。^①

应急管理者不同于一线的应急响应者。作为应急管理活动的中枢神经，应急管理者必须高屋建瓴、统揽全局，把握突发事件演进的机理，做好应急资源的协调与调度工作，处理好分类管理与综合协调的关系。

三、突发事件的分级

在《突发事件应对法》中，突发事件的分级与突发事件预警分级是分别规定的。根据《突发事件应对法》第3条第2款，“按照社会危害程度、影响范围、突发事件性质等因素，自然灾害、事故灾难、公共卫生事件分为特别重大、重大、较大和一般四级，即特别重大、重大、较大和一般。法律、行政法规或国务院另有规定的，从其规定”。

根据《突发事件应对法》第42条第2、3款，我国突发事件预警制度中，“可以预警的自然灾害、事故灾难和公共卫生事件的预警级别，按照突发事件发生的紧急程度、发展态势和可能造成的危害程度分为一级、二级、三级和四级，分别用红色、橙色、黄色和蓝色标示，一级为最高级别。预警级别的划分标准由国务院或者国务院确定的部门制定。”

除此之外，我国的突发事件应急预案又存在着对响应级别的划分。例如，《国家突发地质灾害应急预案》按危害程度和规模大小，将地质灾害险情和地质灾害灾情分为四级：特大型、大型、中型和小型，并据此确定相应级别的应急机构。

事件分级、预警分级与响应分级三者之间关系是什么？我们认为，要弄清这个问题，先要阐释分级的意义。如果分类是从横向确定相关部门的主体责任，则分级是从纵向上确定相关层级政府的主体责任。应急管理既要避免响应不足，也要避免响应过度。响应不足则会影响公共安全，响应过度则会对社会公众的基本人权造成不必要的克减，造成应急成本太高和纳税人钱财的靡费。加之改革开放后中央与地方在事权、财权上的分离，地方在处置突发事件问题上存在着夸大灾情、与中央政府博弈的可能。

圣诞节炸机未遂案后的响应过度

2009年12月25日，23岁的穆塔拉布将炸弹藏在内裤里，在荷兰阿姆斯特丹登上了飞往底特律的美西北航空公司第253号航班。他计划在飞机上

^① David A. McEntire, *Disaster Response and Recovery: Strategies and Tactics for Resilience*, 2007 John Wiley & Sons Inc., P. 360.



引爆炸弹，最终被机组人员和乘客及时发现并制止。航班上的 279 名乘客和 11 名机组成员有惊无险。未遂的炸机案使得美国提高了航空安全警戒级别，响应过度的事情时有发生。

2010 年 1 月 7 日，美国纽瓦克机场公布了一段监控录像。画面上，一名身穿黄色大衣、送女伴登机的男子站在机场旅客出发通道口。附近的警卫走过来命令他不要靠近警戒线。随后，男子趁警卫离开之机，突然弯腰越过警戒线，跟女伴拥吻，并手拉手走进登机区。一名旅客向机场警察报告此事。机场出于安全考虑，关闭了一处航站楼，时间长达 6 个小时。多架国际航班延误，数百名乘客滞留。这个案例说明，应急响应不能不足，也不可过度。响应过度会造成公共资源的靡费及对社会公众自由、权利的不必要的限制。

我们不是为了分级而分级，更不是为了显示应急管理工作的高科技含量而分级。分级的主要目的是科学应急、合理应急、适度应急，在确保公共安全的同时，降低应急的行政成本。在这个原则下，我们应该按照简单、清晰、明确、易行的原则对待分级问题：

第一，事件分级、预警分级与响应分级应该合而为一。分级的前提是进行客观、科学的风险评估。根据风险评估的结果，研判将要发生哪一级别的突发事件，并发布相关级别的预警信息。有关主体在接到预警信息后，按照预警级别，启动相应级别的应急响应。

对于响应认识的误区

在应急管理中，许多人认为响应行动发生于突发事件来袭之后。这是一个错误的认识。响应也可以发生于突发事件来临前。例如，社会公众在接到政府有关台风的预警信息之后，进行疏散与转移。这就是响应行动。在英文中，“响应”(response)不是“反应”(reaction)。西方应急管理学界有一句名言：Act before reaction(在反应之前行动)。

根据美国国土安全部的有关文件(DHS, Capstone Doctrine Pub 1 Draft)，“响应行动是指在突发事件来临之前和发生之后，采取行动，挽救生命，保护财产，满足人的基本需要”。

第二，突发事件处于不断的演进过程中，分级是动态的。当对事件级别的研判出现变化，预警级别及响应级别应相应地做出调整。但是，当突发事件情势不够明朗时，分级可遵循“就高不就低”的原则。分级要突出“三敏感”的原则，即对敏感时间、敏感地点和敏感性质的事件定级要从高。

第三，按照我国应急管理现行模式，不同级别的突发事件对应不同层次的最



高响应行政主体，见表1-2。由于我国突发事件应对体现属地管理为主的原则，某一级突发事件发生后，与之相对应的最高响应主体及以下的主体都需要参与应对。例如，特大突发事件发生后，省及其下属的地级市、县级市人民政府都要展开应对。

表1-2 突发事件的分级与最高响应主体

级 别	颜 色	最高响应主体	级 别	颜 色	最高响应主体
特别重大(一级)	红 色	国务院	较大(三级)	黄 色	地级以上政府
重大(二级)	橙 色	省政府	一般(四级)	绿 色	县级市政府

我们之所以用不同颜色标注不同的突发事件等级，其原因一是比较醒目，便于识别和判断；二是方便弱势群体如文盲辨识。但是，社会公众必须接受一定程度的公共安全教育。否则，他们很难确知各种不同颜色的含义。

第四，突发事件种类繁多、规律各异，且彼此之间相互交织、渗透。中国幅员广阔，各地情况千差万别，脆弱程度与承灾能力不同，很难以死亡人数及财产损失作为划分级别的标准。例如，根据《国家突发地质灾害应急预案》，“因灾死亡30人以上或因灾造成直接经济损失1000万元以上的地质灾害灾情为特大型地质灾害灾情”，“因灾死亡10人以上、30人以下，或因灾造成直接经济损失500万元以上、1000万元以下的地质灾害灾情为大型地质灾害灾情”。以30人、1000万元作为决定应急响应级别的节点是否有科学依据？此外，在同一场灾害中，不同部门启动响应级别不同，不能彼此相互协同。

目前，国家建立一个放之四海而皆准的统一分级标准，可行性较低。我们认为，国家可对各地制定突发事件分级标准、进行风险评估提出指导性的意见，增强地方各级政府的突发事件风险评估能力。县级人民政府如果根据风险评估的结果判定突发事件将发生、并可以凭借本辖区内的资源予以应对，则发出四级预警、进行四级响应。如果突发事件的破坏性影响将超出本辖区的应对能力，则请求上级人民政府发出三级预警、进行三级响应，以此类推。或者说，当发生何种级别的突发事件时，我们如果知道采取何种响应行动，那么，分级的最终目的也就达到了。

美国恐怖风险预警分级

2002年3月11日，美国建立了一个国土安全警报系统(Homeland Security Advisory System)，其主要作用是向联邦、州、地方政府及美国公民传递有关恐怖风险的信息。随着威胁风险的增加，该系统可以“威胁情况”(Threat Conditions)的方式发出警报信息。在每一种情况下，联邦各部门都会