

教育部人文社会科学研究重大课题

芮鸿岩◎编著

# 高校突发公共事件

## 应急管理及应急预案演练

GAOXIAO TUFA  
GONGGONG SHIJIAN  
YINGJI GUANLI JI YINGJI YUAN YANLIAN

黑龙江人民出版社

教育部人文社会科学研究重大课题

# 高校突发公共事件 应急管理及应急预案演练

芮鸿岩 编著

黑龙江人民出版社

---

图书在版编目(CIP)数据

高校突发公共事件应急管理及应急预案演练/芮鸿岩编著.  
—哈尔滨:黑龙江人民出版社,2010.5  
ISBN 978-7-207-08363-0

I. ①高… II. ①芮… III. ①高等学校—紧急事件—  
处理—研究 IV. ①G647.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 081300 号

---

责任编辑:汤克白  
封面设计:王 刚

## 高校突发公共事件应急管理及应急预案演练

Gaoxiao Tufa Gonggong Shijian Yingji Guanli Ji Yingji Yu'an Yanlian

芮鸿岩 编著

---

出版发行 黑龙江人民出版社  
通讯地址 哈尔滨市南岗区宣庆小区1号楼  
邮 编 150008  
网 址 www.longpress.com  
电子邮箱 hljrmcbs@yeah.net  
印 刷 黑龙江神龙联合制版印务有限责任公司  
开 本 880×1230 毫米 1/32  
印 张 7.625  
字 数 180 千字  
版 次 2010年5月第1版 2010年5月第1次印刷  
书 号 ISBN 978-7-207-08363-0/G·1947  
定 价 20.00 元

---

(如发现本书有印制质量问题,印刷厂负责调换)

本社常年法律顾问:北京市大成律师事务所哈尔滨分所律师赵学利、赵景波

## 前 言

进入 21 世纪以来,世界范围内出现了一系列重大危机,如“9·11”事件、“非典”暴发、禽流感流行以及印度洋地震海啸等。这些事件的发生,使越来越多的人认识到,加强危机管理势在必行。

目前,我国已进入突发公共事件高危期,而且在未来很长一段时间内,我国都将面临突发公共事件所带来的严峻考验。我国每年因突发公共事件造成的损失惊人。国家行政学院公共管理教研部副教授李军鹏提供的资料显示:2003 年,我国因生产事故损失 2 500 亿元、各种自然灾害损失 1 500 亿元、交通事故损失 2 000 亿元、卫生和传染病突发事件损失 500 亿元,共计达 6 500 亿元,约相当于当年我国 GDP 的 6%。中国人民大学劳动人事学院副院长郑功成的统计显示:2004 年,全国发生各类突发事件 561 万起,造成 21 万人死亡、175 万人受伤。全年自然灾害、事故灾难和社会安全事件造成的直接经济损失超过 4 550 亿元。2008 年,南方雪灾造成的直接经济损失达到一千多亿元,汶川地震造成的直接经济损失达 8 451 亿元人民币。事故灾害发生后,公众的生活节奏被打乱,公众心理也会受到巨大冲击。突发公共事件造成的间接损失同样不可忽视。

高校作为社会的一个有机组成部分,当突发公共事件发生后,同样会受到影响。无论是在高校发生的招生事件、校外的重大交

## 2 高校突发公共事件应急管理及应急预案演练

通伤亡事件,还是马加爵事件、食堂爆炸事件、学生宿舍火灾事故等,都对高校安全和稳定带来一定的影响,甚至危及到社会安全与稳定。因此,各高校应高度重视应急管理工作,以应对各类公共突发事件,保护好师生员工人身、财产安全,维护好高校安全和社会稳定。

二〇〇九年八月二十八日

# 目 录

前言 .....	( 1 )
----------	-------

## 上篇 突发公共事件及其应急管理

第一章 突发公共事件 .....	( 3 )
第一节 突发公共事件概述 .....	( 3 )
第二节 突发公共事件的分类分级 .....	( 11 )
第二章 应急管理 .....	( 29 )
第一节 应急管理概述 .....	( 29 )
第二节 我国应急管理的发展历程及其面临的形势 .....	( 38 )
第三章 应急预案 .....	( 56 )
第一节 应急预案概述 .....	( 56 )
第二节 应急预案的基本结构和内容 .....	( 58 )

## 中篇 高校突发公共事件及其应急管理

第四章 高校突发公共事件 .....	( 71 )
第一节 高校突发公共事件概述 .....	( 71 )
第二节 高校突发公共事件的类型 .....	( 74 )
第五章 高校应急管理 .....	( 90 )
第一节 高校应急管理概述 .....	( 90 )
第二节 高校应急机制的建立 .....	( 94 )

第六章 高校应急预案 .....	(103)
第一节 高校应急预案概述 .....	(103)
第二节 高校应急预案的编制 .....	(105)
第三节 高校应急预案管理 .....	(113)

### 下篇 高校应急预案演练

第七章 应急演练 .....	(121)
第一节 应急演练概述 .....	(121)
第二节 应急演练的准备 .....	(128)
第八章 应急演练科目 .....	(141)
第一节 预测预警 .....	(141)
第二节 应急处置 .....	(143)
第三节 恢复重建 .....	(157)
第四节 应急保障 .....	(161)
第九章 演练工作评估 .....	(171)
第一节 评估的目的和意义 .....	(171)
第二节 评估的原则 .....	(172)
第三节 评估的项目与内容 .....	(174)
第四节 评估的工作流程 .....	(179)
第五节 评估的方法与标准 .....	(181)
附录 .....	(187)
中华人民共和国突发事件应对法 .....	(187)
国家突发公共事件总体应急预案 .....	(203)
国务院关于全面加强应急管理工作的意见 .....	(212)
突发事件应急演练指南 .....	(222)

# 上篇

---

突发公共事件及其应急管理





# 第一章 突发公共事件

## 第一节 突发公共事件概述

近年来,有一个词频繁地出现在我们的日常工作、生活中,那就是“突发公共事件”。从前苏联的切尔诺贝利核泄漏、美国三里岛核泄漏、印度博帕尔化工厂毒气泄漏、美国的“9·11”事件、印度洋海啸,到我国的“非典”、禽流感、南方雪灾、三鹿奶粉事件,这一件接一事件,无论是自然灾害,还是人为破坏,都给人类的生命财产安全构成巨大的威胁,造成难以估计的损失。人类为保障自身安全不得不投入大量的人力、财力和物力,来研究突发公共事件,以有效应对和处置各种各样的突发事件。

### 一、突发公共事件的含义

不同学者对突发公共事件所下的定义不同。近年来,对突发公共事件的理解也是“仁者见仁,智者见智”,有的学者将突发公共事件称为“公共危机”或“公共危机事件”。公共危机就是一件事突然发生并对一定范围大众的正常生活、工作、生命财产以及正常的社会秩序构成威胁的状态。而公共危机事件是指能够引起公共危机的事件。前者强调危机本身,后者强调事件。

也有的学者将突发公共事件称为“紧急状态”。状态是指社会

关系所表现出来的秩序。而秩序是衡量社会中各种关系能否协调一致的度量衡。紧急状态实质上即为非正常的社会关系秩序,是一种不为社会行为规则所肯定的社会秩序。

不同国家对突发公共事件所下的定义不同。美国将突发公共事件称为“公共安全危机事件”或“紧急事件”、“危机事件”、“灾难性事件”等。并在美国的合众国法典中,将其定义为:由总统决定的,需要联邦政府援助以增强州和地方的能力来挽救生命,保护财产、公共健康和安全的,或减轻与转移来自合众国的任何地方、任何场合的灾难与威胁。凡是涉及危及国家安全,危害公共和社会秩序,威胁公民生命财产安全,需要各级应急管理机构做出反应的,均属于公共安全危机事件。

英国内政部从应急处置角度,将其定义为:需要一个或多个紧急事件服务部门做出特殊安排的紧急事件。这种安排包括:①初始的救援、处置与大量伤亡人员的运输;②对大量被直接或间接地卷入的人员提供帮助;③需要处理的来自公众的、媒体的咨询工作;④需要大规模的、两个或两个以上的提供紧急服务的联合行动的人力资源;⑤动员和组织地方当局提供各种服务以满足处理死亡人员、重伤人员和大量无家可归人员的需要。

我国对“突发公共事件”一词含义的界定,是随着我国应急管理工作的不断发展而逐步提高认识的。2003年“非典”之前,我国比较多的是将突发公共事件看作“突发事件”、“群体性事件”、“公共安全事件”或“灾难性事故(件)”(如火灾事故、交通事故、安全生产事故等)。“非典”之后,我国进一步加强对突发公共事件的研究,当时有学者将这类事件称为“突发事件”,并定义为:突然发生,带有异常性质,人们缺乏思想准备的事件。随着研究的深入和认识的提高,人们对突发公共事件的认识也更加正确。后有学者将“突发公共事件”定义为:突然发生,造成或者可能造成重大人员

伤亡、财产损失、生态环境破坏和严重社会危害,危及公共安全的紧急事件。2004年,中国行政管理学会课题组给其下的定义是:突发事件,通常又被称为“紧急事件”,一般是指突然发生并危及公众生命财产安全、社会秩序和公共安全,需要立即采取措施加以面对的重大事件。

2006年1月8日,国务院发布的《国家突发公共事件总体应急预案》所称的“突发公共事件”,是指突然发生,造成或者可能造成重大人员伤亡、财产损失、生态环境破坏和严重社会危害,危及公共安全的紧急事件。

2007年8月30日,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》所称的“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。

## 二、突发公共事件的特征

从突发公共事件的含义来看,其主要具有以下特征:

### (一)公共性

在突发事件之间加“公共”两字,就是强调这种突发事件的公共性,与一般事件有着区别。突发公共事件具有公共性,主要表现在三个方面:一是事件本身会引起社会公众的高度关注。不能引起社会公众关注的事件就不具有公共性,这类事件也就不是突发公共事件。二是对公共利益产生较大的影响,且这种影响通常是消极的、负面的。三是事件本身与公共权力之间发生直接联系,尤其是形成某种公共关系。不需要公共权力介入,只需要在一定群体中自行解决的事件就不具有公共性。只有具备了以上三个基本要素的突发事件,才能称之为“突发公共事件”。

### (二) 社会性

突发公共事件是在公共领域内发生的事件,它对一个社会系统的基本价值和行为准则架构会产生严重威胁,给公众的正常生活造成严重影响,其影响和涉及的主体具有社群性和大众性,这就使得它危及的范围广,产生的消极面影响大。无论是2001年发生的陕西麻旦旦嫖娼案,还是2003年发生的湖北青年孙志刚收容案,都在社会上产生很大影响,使得突发事件具有一定的社会性。

### (三) 突然性

大多数突发公共事件的发生往往是突如其来的,即突然发生的。虽然引发突发事件的因素有一个积累的过程,但它们往往不能被人们发现,或者没有引起人们的注意,因此给人的感觉是突然发生的。由于事先没有征兆,出乎人们的预料。即使出现征兆,也是短时的、难以捕捉和难以识别的。一些事件的征兆很微小,不容易察觉,且易被忽视;一些事件征兆出现的频率很高、很平常,容易使人产生麻痹思想,不能引起人们的重视。无论是1984年发生的印度博帕尔化工厂毒气泄漏、1986年发生的切尔诺贝利核电站爆炸,还是2001年发生的美国“9·11”恐怖袭击事件等,这些突发公共事件都是在事先未预知的情况下突然发生的,往往使人们猝不及防。

### (四) 紧迫性

突发事件从先兆出现到事件发生的时间往往很短,当人们发现它时,往往是已经到了非常危险的紧要关头,来不及作出反应。突发公共事件发生后,需要迅速进行处置。如果不及时采取应对措施,或处理不当,就可能使事件迅速扩大和升级,会造成更大的危害和损失,后果不堪设想。

### (五)危害性

突发公共事件造成的影响并不仅止于人员伤亡、经济损失,其造成的间接损失同样不可忽视。突发事件发生之后,公众的生活节奏被打乱,公众心理也会受到巨大冲击。例如:2003年重庆开县“12·23”特大井喷事故,虽然问题早已查清,责任人被绳之以法,但事故阴影却依然存在。243个鲜活的生命已经离开这个世界,对于身受其苦的人们来说,失去亲人的记忆,家庭的破碎,遭受灾难的惊惶,目睹死亡的恐惧,永远难以抹去。此外,有一些突发公共事件是由于管理不当、玩忽职守所引发,在处理过程中当地政府又存在“捂盖子”的行为。例如:广西南丹县的矿井事故。当此类事件尘埃落定,真相大白之后,政府的公信力会遭受严重损伤。总而言之,这类损失虽然是软性的、不可量化的,但其伤害和长远的影响甚至可能超过直接损失。突发公共事件往往会对人类的生命财产、社会秩序、公共安全或国家安全构成严重威胁,造成的后果也是严重的,具有很强的危害性和破坏性。如:公元6世纪,一场鼠疫导致东罗马帝国衰落。1918年,一次流感暴发导致全球2 000万到5 000万人死亡。2003年的SARS使亚洲GDP损失180亿美元,若按最终总支出计算,SARS对中国大陆产生的损失最大,其GDP损失为61亿美元。2004年,印度洋地震海啸造成近30万人死亡。

### (六)不确定性

突发公共事件的发生具有不确定性,即事件发生的时间、地点、形态和后果往往无规则,人们事先无法准确预测。1948—1986年,美国夏威夷海啸预警中心一共发出了20个海啸警报,但其中15次都没有发生。即使在科学技术有了突飞猛进的今天,人们对许多事件还不能及时、准确地预测和把控。无论是印度洋海啸,还是汶川大地震,都是如此。

### (七) 扩散性

突发公共事件发生前,如果事先未进行充分预防,事件发生后又不能有效处置,往往会引起连锁反应,使事件的规模扩大,危害程度加重,导致事件升级,甚至会引发一起又一起连锁事件。2003年发生的“非典”,后蔓延到30多个国家和地区。2003年,湖南衡阳发生一起火灾,有八名消防战士在灭火过程中,因楼房倒塌而牺牲。

### (八) 结果的双重性

突发公共事件发生后,既会造成危害和破坏,也会为人类消除危害提供机遇,即危险与机遇相伴而生。2001年,美国“9·11”恐怖袭击事件,造成3 173人死亡,超过3 000亿美元的直接损失和5 000亿美元的间接损失,世界经济的增长率因此也减少了一个百分点。但事后,美国制定了反恐战略的四项长期政策,调整、整合全国的危机管理机构,成立了国土安全部;通过了一系列法案,完善了公共危机管理体系,大大提高了美国危机管理能力。

## 三、突发公共事件形成的理论

突发公共事件的复杂性、多样性决定了人们在进行应急管理理论研究时,应运用政治学、经济学、社会学、法学和灾害学等学科的研究成果和相关理论,来研究突发公共事件形成、发展的规律,探索突发公共事件的生成机制,以对突发公共事件进行有效地预防、预警和预控,从而实现有效预防、有力控制和及时处置的目的。目前,在研究突发公共事件形成方面,主要运用了以下理论:

### (一) 必然性与偶然性理论

我们赖以生存和发展的世界充满了各式各样的“偶然”与“必然”,也可以说世界就是“偶然”与“必然”在一定条件下的结合。

在我们的生活中发生的各种各样的突发公共事件中也存在许多“偶然”与“必然”。人们在处置突发事件时,总是将“偶然”与“必然”联系起来,这种联系往往影响人们对突发事件的认识以及对应事件的决策和手段。突发公共事件中由于充满了大量的偶然性,偶然性背后又有必然性存在。如果以侥幸心理对待可能引发事件的因素,那么必然性就会通过偶然性表现出来,使必然性成为一种现实。一般事件演变为危机、灾难和惨剧,往往是由一系列偶然因素所致。如:2003年12月23日在重庆市开县高桥镇发生“12·23”特大井喷事故,就是由一系列偶然因素所致。如果技术员宋某没有提出卸下回压阀的钻具组合方案;如果现场组技术负责人王某某对宋某的方案进行了纠正;如果钻井12队队长吴某了解这一违规行为后,立即向上级汇报,或者采取果断措施制止这一违反操作规程的行为;如果钻井12队副司钻向某某在带领4名工人在罗家16号井进行钻具起钻操作中,严格按照有关操作规程细则办事;如果录井工肖某某在罗家16号井录井房值班时及时发现这一连串严重的事故隐患,并立即向上级汇报,事故就不会发生。也就是说,以上五个“如果”,只要有一个成为现实,事故都可以避免。但是重庆“12·23”特大井喷事故背后的一系列偶然因素构成了一种必然性,酿成了巨大灾难,造成243人因硫化氢中毒死亡,4000多人受伤,6万多人被疏散转移,9.3万多人受灾,直接经济损失高达6432.31万元。

现代社会是一个充满着偶然、意外和风险的社会,无论是国家、集体,还是个人,都应坦然面对各种偶然性和意外性,同时要正视生存和发展环境里隐藏的许多危险,以高度的智慧和快速的反应应对各种突发事件,这样才能有效处置突发事件,抵御危险,减少损失。



## (二) 社会冲突理论

社会冲突理论是应急管理研究的基础理论之一,它重点研究社会冲突的起因、形式、社会冲突的功能,以及社会冲突的解决方法等。社会冲突是社会主体之间由于需要、利益、价值观念的差别和对立所引起的相互反对的社会互动行为,它是社会运行中的普遍现象。许多突发公共事件都是由各种社会矛盾、社会冲突所引发的。

为有效预防和处置各类突发公共事件,应充分运用社会冲突理论,采用该理论主张的冲突解决方式,特别是要积极实施好社会系统为人们提供排泄敌对情绪和进攻性情绪而建立的“社会安全阀”制度,以便让社会冲突过程中出现的不满情绪得到一定程度的发泄,使冲突在萌芽状态就能得到控制、削减和消除,避免发生大暴力度的冲突。

## (三) 全球化理论

全球化是指当代人类的经济活动日益跨越国界、地区和民族,进而实现政治、经济、科学文化的多重互动,在世界范围内进行多方面沟通、联系、影响和相互作用的发展过程。全球化使得国家主权出现淡化、转移和弱化的现象,传统的国家主权至高无上、不可侵犯的观念受到挑战,出现“人权高于主权”的论调,而“人权高于主权”正是科索沃危机等众多国际危机事件爆发的最冠冕堂皇的理由。

全球化理论认为:全球化使公共危机的范围扩大。一是危机由个别的孤立事件变成相互影响的普遍现象;二是新的危机大量出现;三是危机由单一因素事件变成以复合型事件为主。全球化也使公共危机的影响扩大。一是影响面扩大;二是一些局部危机会迅速蔓延,酿成全局性危机;三是一国危机随时可能转化为跨国危机。