

公共安全与应急管理丛书

突发事件应对法

案例解读

■ 王宏伟 编著

TUFA SHIJIAN YINGDUIFA
ANLI JIEDU

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

突发事件应对法 案例解读

王宏伟 编著

中国石化出版社

内 容 提 要

本书按照《中华人民共和国突发事件应对法》的结构顺序,以生动、鲜活、翔实的案例解读,依次对该法70条规定进行了具体、深入的分析。为了便于读者学习与掌握法律的本质与精神,每一个法条均由要点、案例与点评三部分组成。

本书共分为七章,即总则、预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建、法律责任、附则,主要特点是通俗、易懂、形象生动、力戒晦涩,可作为党政干部及相关人士学习《中华人民共和国突发事件应对法》之用,也可作为各类学校学生学习应急管理课程的辅助教材。

图书在版编目(CIP)数据

突发事件应对法案例解读/王宏伟编著.
—北京:中国石化出版社,2010.8
(公共安全与应急管理丛书)
ISBN 978-7-5114-0486-2

I. ①突… II. ①王… III. ①突发事件应对法—案例—
分析—中国 IV. ①D922.145

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第126971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10印张187千字
2010年8月第1版 2010年8月第1次印刷
定价:22.00元

前言

2007年8月30日，胡锦涛颁布第69号主席令：“《中华人民共和国突发事件应对法》已由中华人民共和国第十届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议于2007年8月30日通过，现予公布，自2007年11月1日起施行。”这部法律全文分7章，共70条，是我国应急管理的“母法”和“龙头法”。它的颁布、实施标志着中国应急管理的法制化进程取得了巨大的成就。

早在2004年，我国人事部就出台了《国家公务员通用能力标准框架（试行）》。其中明确提出，公务员应具备应对突发事件的能力，并将应对突发事件的能力作为国家公务员的通用能力。《中华人民共和国突发事件应对法》（本书中简称《突发事件应对法》）颁布、实施后，人力资源和社会保障部又下发《关于在全国行政机关公务员中开展突发事件应对法培训的通知》，决定在全国行政机关公务员中开展突发事件应对法培训，提高公务员有效防范和处置突发事件的能力，进一步提高政府部门防御风险和应对突发事件的效能。

《关于在全国行政机关公务员中开展突发事件应对法培训的通知》要求“各地区、各部门要结合继续大规模培训公务员任务，有计划地开展突发事件应对法全员轮训工作。已经开展过相关内容培训的地区和部门，要结合新情况在不断深化上下功夫。要建立长效机制，把突发事件应对法作为公务员培训的重要内容长期开展下去。要根据不同层次、系统和部门公务员队伍的特点，在培训内容、方式、方法等方面提出不同的要求，增强培训的针对性、实效性。要根据工作岗位的实际需要，通过典型案例分析，引导公务员从理论与实践的结合上提高素质、增强本领。要加强培训质量评估，确保培训效果。参加突发事件应对法培训的情况、学习成绩将作为公务员考核的内容之一”。

《突发事件应对法》最初以紧急状态法的名称列入十届全国人大常委会的立法规范。从2005年5月国务院法制办成立起草领导小组到2007年该法的颁布与实施，相关部门和法学专家在国内外进行了大量的调研。应该说，《突发事件应对法》高度浓缩了我国应急管理的经验与教训，并将其以法律的形式固定下来。

由于《突发事件应对法》是从国家的高度对各类、各级突发事件进行调整，其中的一些条文规定具有很强的概括性。这给我们学习、理解该法造成了一定

程度的困难，容易让人觉得枯燥、晦涩、艰深、难懂。

目前，为了配合《突发事件应对法》的普及、宣传，国内出版了一批辅导、学习材料。但“法条释义”之类的著作常常出自于法律专家之手，可读性、通俗性仍然不是很强。作为一名专门研究应急管理的学者，我曾经在全国各地为一些部门的领导干部、公务员做有关《突发事件应对法》的辅导报告。在报告中，我结合大量生动的应急管理案例，揭示了每个法条背后的背景原因，受到学员的欢迎和好评。这是促使我编著此书的动力。

“理论是灰色的，生命之树常青”。如果说《突发事件应对法》是对突发事件及应急管理活动的高度抽象与概括，那么，本书则尝试反其道而行之，即将抽象、概括的法条还原成生动的突发事件案例及具体的应急管理活动。当然，这样做是存在一定困难的，因为《突发事件应对法》言简意赅、内涵丰富，而本书可容纳的有限案例却很难做到面面俱到。不过，只要本书有助于读者理解《突发事件应对法》，我也就实现了写作的最终目的。

《突发事件应对法》分7章，共70条。除去第一章、第六章和第七章，即总则、法律责任和附则三个部分，其余四章分别为：预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建。本书也依此分为7章，依法条顺序进行分析和解读。每一个法条就是一个小单元，其组成部分包括：要点、案例与点评。

案例的选择是一项艰苦的工作，与笔者对《突发事件应对法》的理解水平有关。本书案例主要来源于国内公开发行的报刊、杂志及负责的网站。对于这些媒体，我们表示崇高的敬意与诚挚的谢意。编著者对其中的事实反复比较、甄别，力图将最新、最权威的数据、资料展现给读者。为了体现案例的真实性，书中对案例所涉及的人名部分进行了保留，它们全部来自于媒体的公开报道。

本书可作为公务员学习《突发事件应对法》的配套读本，也可作为高等院校师生学习应急管理基础知识的参考教材，还可以作为有关部门开展《突发事件应对法》普法、宣教活动的辅助资料。为方便读者，本书最后以附录的形式收录了《突发事件应对法》(全文)。

我的硕士研究生李贺楼、李志国以及北京科技大学的孙小琳参与了本书部分案例的搜集及文字校对工作。感谢中国石化出版社为本书出版所付出的努力。书中如有不妥之处，敬请广大读者批评、指正！

王宏伟

2010年4月16日 于中国人民大学



目 录

第一章 总则	(1)
第二章 预防与应急准备	(40)
第三章 监测与预警	(80)
第四章 应急处置与救援	(98)
第五章 事后恢复与重建	(121)
第六章 法律责任	(130)
第七章 附则	(141)
附录 中华人民共和国突发事件应对法	(143)



第一章 总 则

第一条 为了预防和减少突发事件的发生，控制、减轻和消除突发事件引起的严重社会危害，规范突发事件应对活动，保护人民生命财产安全，维护国家安全、公共安全、环境安全和社会秩序，制定本法。

【要点】 本条主要阐述了立法目的。伴随着经济的高速增长，我国已经进入了突发事件的高发期、多发期与频发期。突发事件对社会公众的生命、健康与财产安全构成了严重威胁，极大地抵消了经济发展的成果，影响着社会的和谐与稳定，甚至使基层政府的合法性受到挑战。

突发事件应对的两类重要活动是：预防和减少突发事件的发生，尽量将突发事件遏止在萌芽状态；一旦突发事件突破了这道防线，就要采取有效的措施，控制、减轻和消除突发事件的后果。

《突发事件应对法》的立法目的之一就在于以法律规范突发事件的应对活动，实现依法应急。此外，在经济全球化背景下，国内因素与国际因素交织。突发事件的发生会对国家安全、公共安全、环境安全、社会秩序带来重要的负面影响。保护人民生命财产安全，维护国家安全、公共安全、环境安全和社会秩序，这是每个突发事件应急管理者义不容辞的神圣使命。

【案例】 山西凤翔血铅超标事件

2009年7月底，陕西省凤翔县长青镇马道口村部分村民带着自家的孩子去县医院体检，发现铅含量一项为空白。令村民们疑惑的是，医生避而不谈其中的缘由。随后，这些儿童又被家长带到了宝鸡市妇幼保健院重体检。结果表明，所有儿童血液中的铅含量超标，有的甚至患上铅中毒。

得知这一消息后，马道口村的邻村——孙家南头村一组、三组的部分村民也带着孩子到宝鸡市妇幼保健院体检，得出的结果也是血铅含量偏高。有的家长反映，孩子发育缓慢，个头比其他村的同龄孩子明显偏低。有人还说，他们种植的桃子比原来小多了，玉米、小麦也出现了减产现象。人们怀疑，这与陕西东岭冶炼有限公司的排污有关。这是一家冶炼企业，年产铅锌20万吨，在两村附近。

血铅事件使村民们情绪异常激动。2009年8月3日至4日，村民们围堵了冶炼公司的大门，导致该公司不能正常生产。双方发生了激烈的冲突。事发后，宝鸡市迅速成立了应急工作小组，要求：全力做好铅超标儿童的免费治疗



工作，确保周边群众身体健康安全；查清超标原因，提出综合治理方案，确保环境安全。凤翔县委、县政府相关领导赶赴现场，组织专门人员，统计血铅超标的儿童人数。此外，环保部门也开始介入调查。

8月6日，宝鸡市环保局向东岭冶炼厂下发通知，要求企业在血铅超标问题未调查清楚前停产。宝鸡市环境监测站开始在孙家南头、马道口两村及其周边的地下水、地表水、土壤、大气等28个点位采集样品，进行检测。

8月7日，根据陕西省卫生厅的安排，西安市中心医院医护人员开始采集当地14岁以下儿童的血样，进行血铅普查。当日，凤翔县政府通报，在对马道口、孙家南头两村239名儿童铅超标临床筛查中，138名儿童存在疑似血铅值超标现象，疑为东岭冶炼公司的污染所致。凤翔县政府表示，一经确认有血铅超标情况的儿童，将全部免费予以及时、有效的治疗。

8月13日晚8时，凤翔县政府召开新闻发布会，公布对马道口村和孙家南头村14岁以下儿童血铅检测结果：检测人员在马道口村、孙家南头村共采集14周岁以下儿童血液标本731份，血铅超标为615人，其中166名属中度、重度铅中毒，需要住院进行排铅治疗。此外，发布会还通报了血铅超标儿童的治疗方案和附近群众的搬迁方案。

8月15日晚，凤翔县召开新闻发布会，宣布儿童血铅超标主要原因是陕西东岭冶炼有限公司的铅排放，但不排除其他原因的存在。该公司党委副书记向血铅超标儿童及家属道歉，并承诺尽快医治铅中毒孩子，配合政府做好搬迁工作，认真整改工厂不合理的设备和排放。

宝鸡市环境监测站宣布了调查结果：地下水、地表水、周边土壤铅浓度符合国家相关标准；对陕西东岭冶炼有限公司的检测数据显示，废水、废弃物、固水淬渣排放，符合国家相关标准。对此，有关部门的解释是：虽然工厂的排放符合国家标准，但在一个区域内的累积排放会造成人血铅超标。

8月16日上午，东岭公司附近数百村民再次冲击东岭公司厂区。厂区铁路专用线围墙被掀翻近300米，十多辆给该公司送煤的货车和停放在厂区的工程车被砸毁。当地警方进驻厂区维持秩序。同日晚，检测中血铅超标最严重的孩子马某做出轻生举动，服农药自杀，后被送往宝鸡市治疗。

8月17日，宝鸡市市长在长青镇听取“涉铅”村民代表意见，向村民鞠躬道歉。并表示：在民众的健康和安全得不到保障的情况下，政府不会允许东岭冶炼公司重新开工。

东岭冶炼公司宣布全面停产。但是，按照技术要求，精馏塔如果立即停止作业存在不安全的因素。为此，该公司从18日开始逐步降温，让5个精馏塔内的锌水全部流完。因此，11个精馏塔几乎全部报废，经济损失达千万元。

8月19日上午，陕西省宝鸡市政府召开新闻发布会并通报，凤翔县东岭



冶炼公司铅锌冶炼项目将于22日早8时前停止所有设备的作业，确保不给周边群众造成新的铅污染。

2009年12月，宝鸡市公布“615名儿童血铅超标事件”责任追究结果，凤翔县委、县政府、长青工业园管委会、宝鸡和凤翔环保部门等单位和部门的11名领导干部受到党纪、政纪处分。

东岭冶炼公司附组建时的环评报告——《陕西东岭集团ISP冶炼工程环境影响报告书》显示：“本次环境调查收集凤翔县近三年的平均风速为2.19米/秒，评价认为ISP工程的卫生防护距离确定为1000米为宜。据现场调查初步统计，处在此距离范围内的居民，需全部搬迁。”

当时，凤翔县政府根据与东岭冶炼公司签订的协议承诺：自2006年9月开始，三年之内分三批将工厂周围500米内的581户住户全部搬迁。但至事发，已搬迁居民仅156户。

对此，长青工业园区管委会的解释是：根据原有规划，居民搬迁新址选定在千河三阶地。2007年9月，某集团150万吨甲醇项目最终敲定落户三阶地。“这与原来选定的搬迁新址发生冲突，只能对原有规划进行修编，重新选择搬迁地址。”

凤翔县政府表示，将全力加快实施有关规划，并启动“铅威胁区”居民搬迁工程，计划两年内完成东岭冶炼公司周边长青镇孙家南头村、马道口村425户居民搬迁任务。

目前，新址建设已经动工，离东岭冶炼公司1300多米，与2004年因东岭冶炼公司占地拆迁安置的99户群众居住地相邻。但搬到这里能否彻底告别铅污染，许多村民表示怀疑，理由是听说2004年搬迁到此的一些孩子也出现了铅超标。对于群众的担心，凤翔县长青镇镇长向媒体表示，425户居民搬迁新址的确定是按东岭冶炼公司的环评范围要求进行的，与企业的距离达到了一公里以上。

（资料来源：人民网、人民网天津视窗、中国网、腾讯网、新浪网、搜狐新闻等媒体相关报道）

【点评】 在凤翔血铅超标事件中，我们看到：高污染的东岭冶炼公司使得当地环境受到破坏，周边村庄615名儿童因血铅超标、健康受到严重的影响。义愤的村民与公司发生冲突，社会秩序受扰动。不仅如此，事件还导致公司停产，价值千万元的设备被毁，经济损失惨重。这说明，安全也是生产力。安全发展是科学发展的必然要求。

增强预防与应对突发事件的能力，保护人民生命财产安全，维护国家安全、公共安全、环境安全和社会秩序，这是政府存在的根本意义所在。因此，在本案中，凤翔县委、县政府、长青工业园管委会、宝鸡和凤翔环保部门等单



位和部门的多名领导干部受到了党纪、政纪处分，教训十分深刻。

【案例】 台风莫拉克重创台湾

2009年8月2日，日本气象厅报告，当年第11号热带低气压形成于菲律宾以东约1000公里处。次日，它升级为热带风暴，被日本气象厅命名为“莫拉克”。在泰语中，“莫拉克”的意思为“顽皮的猴子”。8月7日23时50分，莫拉克在台湾省花莲县登陆，造成严重的自然灾害。

根据台湾灾害应变部门的统计，截至8月25日下午6时，莫拉克台风造成全台共461人死亡、192人失踪、46人受伤。其中，高雄县的甲仙乡小林村死亡318人、失踪24人，六龟乡新开部落死亡26人，那玛夏乡死亡20人。全台农林渔牧损失累计新台币145亿8978万元，其中农作物损失44亿多元、农林渔牧设备损失42亿多元、渔产损失41亿余元。全台撤离灾民共2.5万人，共开设收容所56处，收容灾民5822人。

8月9日清晨6时，台湾高雄县甲仙乡小林村第9邻到第18邻旁的山壁崩塌，整个村落被活埋。14日台湾媒体报道，高雄县甲仙乡小林村遭泥石流“灭村”，未来可能不开挖，改建纪念公园。

8月11日傍晚，高雄县突降暴雨。桃源乡梅山口因滑坡而形成的堰塞湖溃决，导致山洪暴发，荖浓溪暴涨。桃源、勤和、宝来、六龟等乡危在旦夕，高树乡沿岸村落的居民在深夜紧急撤离。在桃源乡，2000多名灾民被困山中，与外界失去联系，长达6天。截至13日上午，救援直升机分别从桃源乡、那玛夏乡的民族村、六龟乡的宝来，陆续救出了173名受困的灾民。

莫拉克台风发生后，台湾当局救灾迟缓，民意支持率出现大幅度下降。8月12日晚，TVBS民调中心公布的相关数据显示，台湾民众对马英九、“行政院长”刘兆玄救灾不满的分别占47%和51%。

8月14日，台当局“总统府”召开“府”“院”党扩大救灾会议，由马英九亲自主持。他在发表对外谈话时提出，要以全台总动员的方式，来做好莫拉克台风的救灾、安置、重建工作，协助灾民众，尽快恢复正常生活。马英九在会议上指出，风灾与水灾的严重程度已经超过50年前的“八七水灾”。

8月16日，马英九接受美国有线电视新闻网(CNN)专访时表示，身为台湾地区领导人，他会在这次风灾负起完全责任，并表示不只改正错误，也会惩处该负起责任的官员。

8月18日，马英九召开记者会，回应近来外界质疑救灾不力的说法。他向民众鞠躬致歉10秒钟。面对有媒体民调要求下台，马英九称不能在此时逃避责任，会继续来完成任务。当日下午，马英九举行记者会，就莫拉克台风引发各方对当局救灾不力的批评进行回应。

【点评】 从古至今，对于突发事件的防范与处置始终都被人们高度重视。



在古代，中国历朝历代都对“荒政”不敢有丝毫的懈怠，因为它关系到政权根基的稳固性。今天，应对突发事件的能力依然是社会公众衡量政府执政能力的一个重要标准。

2009年8月，台湾受到莫拉克台风的重创。除了莫拉克台风自身的破坏力极强这一因素之外，台湾当局预防与准备不足、响应迟缓、应对不力也是其中的重要原因。为此，马英九在台湾民众中的支持率下降，执政能力受到质疑。这个案例警示我们，突发事件应对是关系着政权兴衰存亡的大事，因为它关系着公众的切身利益与福祉，也与国家安全、公共安全、环境安全和社会秩序休戚相关。

第二条 突发事件的预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建等应对活动，适用本法。

【要点】 本条主要阐明了《突发事件应对法》调整的主要活动，即预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建等活动，涵盖了突发事件演进的事前、事发、事中和事后四个阶段。

国际应急管理学界一般认为，突发事件应急管理包括四个阶段，即减缓（Mitigation）、准备（Preparedness）、响应（Response）、恢复（Recovery），分别代表应急管理中的四种活动。所谓的“减缓”是指减少影响人类生命、财产的自然或人为风险，如实施建筑标准、推行灾害保险、管理土地的使用、颁布安全法规等；所谓的“准备”是指发展应对各种突发事件的能力，如制订应急运行计划、建立预警系统、成立应急运行中心、进行灾害救援培训与演练等；所谓的“响应”是指采取行动以挽救生命、减少损失，如激活应急计划、启动应急系统、提供应急医疗援助、组织疏散与搜救等；所谓的“恢复”既指按照最低运行标准将重要生活支持系统复原的短期行为，也指推动社会生活恢复常态的长期活动，如清理废墟、控制污染、提供灾害失业救助、提供临时住房等。这四个阶段构成了应急管理的一个生命周期，也可以被理解为预防与应对突发事件的四道屏障。

我国《突发事件应对法》所调整的活动与上述四类活动是基本相吻合的，体现了全阶段应急管理的理念。因此，《突发事件应对法》可以被认为中国的“应急管理法”。

【案例】 我国抗击强台风“云娜”

2004年8月8日晚，当年第十四号强台风“云娜”在浙江以东洋面生成，10日凌晨加强为强热带风暴，11日凌晨加强为台风。8月12日晚上8时，“云娜”在浙江温岭石塘镇登陆，中心附近最大风力12级（45米/秒）。当时，它被中国气象局认定为1956年以来登陆中国大陆强度最大的台风。



11日8时至13日8时浙江、福建北部、安徽南部、江西东北部等地出现暴雨或大暴雨，其中浙江台州和温州部分地区出现特大暴雨，仅在浙江省就造成了181.28亿元的直接经济损失。历史上，1956年、1994年和1997年的三次强台风重创浙江，死亡人数分别为4925人、1216人和236人。而规模、强度空前的“云娜”台风仅造成了179人死亡。这与我国对“云娜”的预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建等工作的加强有着密切的关系。

在抗击“云娜”的过程中，中央气象台以及浙江、福建等地方气象台等气象机构对台风路径、登陆时间、登陆地点以及风、雨强度和范围都作出了准确及时的预报。各级政府依据气象部门的预报，提前防范、科学调度、全面部署，迅速启动防台风预案，落实各项措施，使台风所造成的损失被降低到最低程度。

8月12日，中国气象局局长秦大河现身中央电视台《新闻联播》之后的电视天气预报节目，亲自向公众发布台风“云娜”紧急警报，以提高老百姓对台风“云娜”可能造成严重危害的警惕。中国气象局局长主持电视天气预报节目，这在历史上尚属首次。

8月9日至10日，“云娜”台风处于热带风暴、强热带风暴的发展阶段。根据气象预警信息，浙江省、福建省及时下发通知，要求各地密切关注台风动向，做好各项预防工作。两省积极组织力量，采取以下有效措施：全面检查海塘、水库等水利工程设施，迅速封堵海塘旱闸等通道；对山洪和滑坡的易发地段，加强巡查预警；组织沿海船只回港避风，全面封停内河（湖）船只航行；暂停各类建筑工地施工；加固城镇广告牌等高空设施；利用电视、广播、报纸、互联网等形式，发布预警信息，宣传防范知识。

8月11日至12日为“云娜”台风生成到登陆阶段。浙江省组织干部深入基层，逐村、逐户、逐个工地进行动员，将易受台风威胁的人员及时撤离、转移到安全地带。全省党员、干部迅速行动，腾出大批教室、旅馆和机关办公室，安置从危险地带转移出来的群众。不仅如此，他们还认真做好涉险人员排查转移避险工作，在城区利用防空警报、警车警报器，在乡村利用高音喇叭、敲锣、吹哨等手段发布紧急转移命令。

8月12日至13日为“云娜”台风登陆后的恢复阶段。台风刚过，供电、供水、通信、交通、水利等部门立即调集力量，组织抢修损毁设施。中央紧急安排了4600万元救灾款，省、市、县各级落实紧急救灾资金1.8亿元和折价1940万元的救灾物资。对于因房屋倒塌需重建的群众，政府决定免收11项行政性收费。部分受灾企业也获得了低息贷款担保。

【点评】 我国抗击台风“云娜”是一个成功的应急管理案例。总结其中的



经验，我们在台风来袭的事前未雨绸缪、做好准备，事发有效预警、迅速疏散，事中积极响应、科学处置，事后妥善安排、迅速恢复。

通过本案，我们可以得出这样一个结论：只有在应急管理生命周期的各个阶段精心谋划，扎扎实实地做好预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建等工作，才能最大限度地避免或减小突发事件所造成的损失，尽快恢复正常的社会生产与生活秩序。

第三条 本法所称突发事件，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。

按照社会危害程度、影响范围等因素，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。法律、行政法规或者国务院另有规定的，从其规定。

突发事件的分级标准由国务院或者国务院确定的部门制定。

【要点】 本条界定了突发事件的概念和分类，规定了突发事件的分级。从突发事件的概念中，我们认识到，突发事件具有以下三个基本特征：

第一，突发性。突发包括有先兆的突发和无先兆的突发两类，后者的防范难度更大。通常，人们没有或不能察觉或认识到导致突发事件的因素不断发展、演进的过程。一旦这些因素经过量变积累到一定程度后，突如其来地发生。

第二，公共危害性。突发事件的发生会对公众的生命、健康、财产安全提出严峻的挑战，对社会、经济秩序构成严重的威胁。但是，我们所说的突发事件具有公共性。它与人们在生产、生活中所遭遇的意外事件有着较大的区别，会损害公共利益，对社会价值体系造成冲击，需要公权力介入处置。

第三，应急措施的必要性。一旦事件发生，有关部门必须及时地采取有效的处置措施，避免事态扩大升级、减少事件带来的损失。

此外，我国将突发事件分为四类，即自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件。前三类事件可以分为特别重大、重大、较大和一般四级，社会安全事件不分级。社会安全事件之所以不分级，其主要原因在于它的发展与演进往往表现出非线性的特征，具有“蝴蝶效应”或“涟漪效应”。当然，法律与行政法规另有规定的，从其规定。

突发事件分级的主要目的是确定适当的响应范围，避免响应不足或响应过度。

【案例1】 西安市高陵县城关小学B型流感疫情

2006年12月28日至31日，陕西省西安市高陵县城关小学先后两次报告：



有41名学生相继出现发热、咳嗽、咽痛等症状。2007年1月4日，出现类似症状的学生上升至157人。

针对这一情况，高陵县委、县政府和县疾控中心等部门当即启动了应急预案，采取了以下应急措施：对患病学生较为集中的班级决定停课1周；对到校学生实施晨检，凡发现出现类似症状的学生，立即组织送往县医院诊治；对学校公共场所采用紫外线消毒、过氧乙酸消毒和食醋熏蒸消毒等方法进行处理。

2007年1月5日下午，陕西省、西安市疾控中心专家，对300多名缺课学生进行调查，采集20名患病学生的咽拭子和血液标本。经实验室检验，疫情被诊断为B型流感。随后，高陵县教育局立即向全县各中小学发出紧急通知，通报城关小学学生的病情，并要求：从1月8日起，高陵县所有中小学都开始实行晨检和一日一报制；一所学校发现5例以上病例，要启动紧急处置措施，并立即上报。

（资料来源：中国疾控中心网站）

【点评】高陵县城关小学B型流感是一起典型的突发事件。流感在没有先兆的情况下突然发生，具有突发性。同时，流感对城关小学师生的健康构成威胁，正常教学秩序受到冲击，公共利益面临挑战，具有公共威胁性。事件发生后，如果学校和有关政府部门不采取一系列应急处置措施，事件的影响范围就不能得到控制，事件态势就有可能扩大升级。

【案例2】汶川地震中的应急响应

2008年5月12日14点28分，四川省汶川地区发生震惊中外的里氏8.0级特大地震。这是继1976年松潘、平武两县发生7.6级地震以来四川省首次发生的7级以上地震。霎时间，北纬31度、东经103.4度成为全球瞩目的焦点。地震发生后，党中央、国务院高度重视，胡锦涛总书记在第一时间做出重要批示，温家宝总理迅速赶往灾区指导救灾工作。

根据《国家地震应急预案》，地震灾害分级及响应情况如表1-1所示：

表1-1 地震灾害分级及响应情况

分 级	标 准	响 应
特别重大地震灾害	指造成300人以上死亡，或直接经济损失占该省(区、市)上年国内生产总值1%以上的地震；发生在人口较密集地区7.0级以上地震，可初判为特别重大地震灾害	应对特别重大地震灾害，启动Ⅰ级响应。由灾区所在省(区、市)人民政府领导灾区的地震应急工作；国务院抗震救灾指挥部统一组织领导、指挥和协调国家地震应急工作
重大地震灾害	指造成50人以上、300人以下死亡，或造成一定经济损失的地震；发生在人口较密集地区6.5~7.0级地震，可初判为重大地震灾害	应对重大地震灾害，启动Ⅱ级响应。由灾区所在省(区、市)人民政府领导灾区的地震应急工作；中国地震局在国务院领导下，组织、协调国家地震应急工作

分 级	标 准	响 应
较大地震灾害	指造成20人以上、50人以下死亡，或造成一定经济损失的地震；发生在人口较密集地区6.0~6.5级地震，可初判为较大地震灾害	应对较大地震灾害，启动Ⅲ级响应。在灾区所在省（区、市）人民政府的领导和支持下，由灾区所在市（地、州、盟）人民政府领导灾区的地震应急工作；中国地震局组织、协调国家地震应急工作
一般地震灾害	指造成20人以下死亡，或造成一定经济损失的地震；发生在人口较密集地区5.0~6.0级地震，可初判为一般地震灾害	应对一般地震灾害，启动Ⅳ级响应。在灾区所在省（区、市）人民政府和市（地、州、盟）人民政府的领导和支持下，由灾区所在县（市、区、旗）人民政府领导灾区的地震应急工作；中国地震局组织、协调国家地震应急工作

【点评】 汶川地震发生后，我国根据《国家地震应急预案》启动了一级响应。这是因为汶川地震震级初判为里氏7.8级，后修正为8.0级。1976年7月28日3时42分，唐山曾经发生过7.8级地震。一座上百万人口的工业城市被夷为废墟，死亡人数高达24.24万人、受伤16万人之多。无论从震级还是从历史经验来看，汶川地震都是特别重大的灾害，需要启动一级响应。

此外，《国家地震应急预案》还规定：“如果地震灾害使灾区丧失自我恢复能力、需要上级政府支援，或者地震灾害发生在边疆地区、少数民族聚居地区和其他特殊地区，应根据需要相应提高响应级别。”汶川地震灾区为汉、羌、藏、回等民族杂居地区，突发事件的应对必须迅速、高效。

由于《国家地震应急预案》对地震灾害进行了明确的分级，我国政府在“5·12”汶川地震后，迅速启动了一级响应，积极应对，果断处置，最大限度地控制了地震灾害影响的扩大与蔓延，受到了国际社会的广泛赞誉。

【案例3】 湖北石首事件

2009年6月17日晚8时许，湖北石首市永隆大酒店厨师涂远高从酒店三楼坠落后，当场死亡。接到报警后，当地警方迅速赶到事发现场，对死者所住房间进行检查，发现留有遗书一封。随后，法医对尸体进行初检，判定死因为自杀。

但是，死者家属不认同该结论，原因是：家属发觉死者耳鼻内有已经干固的血块，且尸身有伤痕。但是，尸体周围却并无血迹。此外，1999年该酒店也曾发生类似事件，一名女服务员坠楼致死，死因被怀疑为奸杀。于是，死者家属将尸体停放在酒店大厅，引来大批群众围观。

6月18日，酒店开价3.5万元，要求死者家属承认死者是自杀。否则，



酒店将强行把尸体送往殡仪馆火化。警方也催促家属尽快火化。这使得家属更加坚定对死因的怀疑，拒绝将死者尸体火化。

当日，警方试图强行搬运尸体，但遭到死者家属及现场公众的阻拦。同情死者及对石首市警方不满的公众越聚越多。随后，当地政府又数次试图抢尸，并从周边城乡调集大批警察、武警及数辆防暴车、消防车等装备，试图平息事件。结果，更多公众自发聚集起来，与警方对峙，人数一度达到7万之多。期间发生了多次冲突，双方各有人员受伤。

6月19日，大批公众在石首市东岳路和东方大道设置路障，阻碍交通，围观起哄。同日，石首市政府网站就涂远高死亡事件发布新闻稿，称其为“非正常死亡事件”，但语焉不详。

6月20日凌晨，事态开始恶化。从上午至夜间，部分围观公众多次与警察发生冲突。多名警察受伤，多部消防车辆和警车被砸坏。

事件发生后，中央领导同志高度重视，公安部、武警总队、湖北省、荆州市的党政主要领导成立了事件处置领导小组。6月20日，湖北省省委书记、省长亲赴石首市处置该事件，要求：一方面，全力做好家属的安抚工作，保护家属安全，通过多种途径迅速向社会公布事件真相；另一方面，加强对事发地段的警戒，防止事态扩大，疏散围观群众，维护现场秩序。经多次协商，死者家属同意将尸体运往殡仪馆，进行尸检。

6月21日，国内权威专家对尸体进行了第一次尸检。随后，死者家属同意将尸体运往殡仪馆。事件似乎应该就此平息。但是，6月22日，波澜再起。

当地有传言称，事发酒店地下发现身份不明的尸骨、骸骨，群众怀疑受害人是因揭发酒店贩毒等非法行为而遭杀害灭口。公众再次到事发酒店聚集。现场很快出现大批武警维持秩序，禁止公众聚集，气氛十分紧张。

23日下午，石首市政府新闻发言人称，“永隆大酒店再现尸体”纯属谣言。有关部门证实并组织部分群众代表实地察看，未发现传言中的尸体或尸骸。围观市民逐渐散去。

6月23日，荆州市委书记表示，要坚决将事件查个水落石出，并承诺：由省公安厅指导督办、荆州市公安局成立专门班子办理案件，由国内最权威的专家主持尸检，查明涂远高死因，并公布结果；查明永隆大酒店事发原因及涂远高死亡原因；由省调查组直接组织调查，查明永隆大酒店背景及其所有相关问题。

当日上午11时，华中科技大学同济医学院教授、石首市人民医院医务人员进行了第二次尸检。死者家属全程参与了前后两次尸检。在第二次尸检后，对于尸体的火化问题，相关部门与家属及家属之间又产生分歧。死者的父亲拒绝火化的方案。



6月24日下午，政府与死者家属就赔偿问题和尸体火化等问题进行谈判。荆州市外宣办称，案件在酒店内发生，应由酒店履行赔偿。由于酒店即将破产，剩下的赔款政府出于人道主义的考虑补齐。

6月24日，警方在荆州市抓获一名学生。他在网上传播“永隆大酒店又挖出尸体”的谣言。

6月25日凌晨，死者家属与有关方面签订一份协议书：“经市‘6·17事件’善后协调小组与死者家属代表达成协议……死者家属在‘6·17’整个事件过程中所发生的非组织、参与打砸烧的其他行为（如拉横幅、买东西的行为），市政法机关免予处理……若死者家属未参与永隆大酒店纵火，则不承担责任。”

6月25日，石首市人民政府通报，经公安部和华中科技大学同济医学院权威法医专家通过解剖、检验、毒物化验、X光拍片等技术方法检验并结合现场勘察、调查走访，警方认定石首“6·17”事件死者系高坠自杀身亡。经家属同意，遗体已于当日4时许火化，并由家人按当地风俗于9时30分左右入土安葬。

【点评】 石首事件说明了社会安全事件的非线性演进特征。永隆大酒店厨师涂远高的自杀身亡在石首市酿成了一场轩然大波，并且是一波三折。在各种谣言的蛊惑之下，大规模社会公众聚集，与警方发生对峙与冲突，乃至惊动了中央。在经济转轨、社会转型时期，我国社会矛盾积聚。一个微小的事件都可能引发大规模的社会安全事件，体现出“蝴蝶效应”。所以，我们不将社会安全事件分级。人们若对其进行分级，容易陷入机械的困境，不利于灵活处置。

第四条 国家建立统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、属地管理为主的应急管理体制。

【要点】 本条规定了构建我国突发事件应对工作体制所遵循的原则，即：统一领导，综合协调，分类管理，分级负责，属地管理为主。这是由我国现有行政体制的特点所决定的。突发事件应急管理体制的构建要基于我国目前的行政体制并体现出其中的特点。

【案例】 北京市应急管理体系建设

作为中国的首都、全国的政治、文化中心和中国特色社会主义建设的首善之区，北京市已经形成了“3+2+1”的应急管理体系。所谓的“3”就是市级应急管理机构、18个区县应急管理机构和13个应急专项指挥部；所谓的“2”，就是以110为龙头的紧急报警服务中心和以12345为龙头的非紧急救助服务中心；所谓的“1”，就是指应急社会动员体系。这个体系的建设就体现了统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、以属地管理为主的思想。