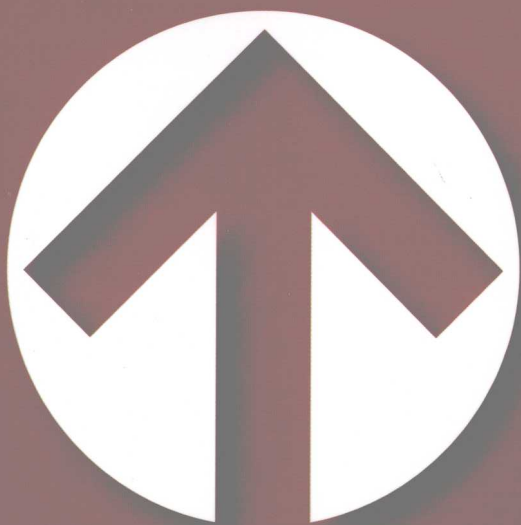


GONGGONG ANQUAN
YINGJI GUANLI ZHINAN

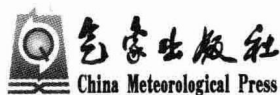
公共安全 应急管理指南

郝永梅 孙 斌 章昌顺 黄 勇/编著



公共安全应急管理指南

郝永梅 孙 斌 章昌顺 黄 勇/编著



图书在版编目(CIP)数据

公共安全应急管理指南/郝永梅等编著. —北京:
气象出版社, 2010. 4
ISBN 978-7-5029-4958-7

I. ①公… II. ①郝… III. ①紧急事件-公共管理-
中国-指南 IV. ①D63-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 054886 号

Gonggong Anquan Yingji Guanli Zhinan

公共安全应急管理指南

郝永梅 孙 斌 章昌顺 黄 勇/编著

出版发行: 气象出版社

地 址: 北京市海淀区中关村南大街 46 号 邮政编码: 100081

总 编 室: 010-68409142 发 行 部: 010-68408042

网 址: <http://www.cmp.cma.gov.cn> E-mail: qxcbs@263.net

责任编辑: 彭淑凡 张盼娟 终 审: 黄润恒

封面设计: 燕 彤 责任技编: 吴庭芳

印 刷: 北京奥鑫印刷厂

开 本: 850 mm×1168 mm 1/32 印 张: 10.5

字 数: 283 千字

版 次: 2010 年 4 月第 1 版 印 次: 2010 年 4 月第 1 次印刷

定 价: 28.00 元

本书如存在文字不清、漏印以及缺页、倒页、脱页等, 请与本社发行部联系调换

前 言

公共安全是国家安全和社会稳定的基石。进入 21 世纪，世界范围内出现了一系列重大危机事件，如“9·11”事件，SARS 暴发，禽流感、甲流感流行，印度洋地震海啸以及汶川大地震等。公共安全成为世界各国越来越关注的社会问题。

我国是世界上自然突发事件最为严重的国家之一，70%以上的人口，80%以上的工农业和城市，受到各种突发公共事件的严重威胁：突发公共事件总量居高不下，重大、特大和特别突发公共事件时有发生；多种传染病尚未得到有效遏制，全球新发的 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；国际形势依然复杂，地区冲突不断，台独、民族分裂和东突等恐怖势力猖獗等。据资料显示，中国的 GDP 连续多年平均保持了 8% 的高位增长，但每年因公共安全问题造成的 GDP 损失高达 6%，约 6500 亿元，同时夺去了约 20 万人的宝贵生命。

随着世界经济一体化和社会联系紧密化的趋势明显，突发公共事件的产生就更加频繁，并成为世界上各国政府的一项重要课题。我国目前正处于经济和社会的转型期，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，正确认识和应对突发公共事件，成为我国政府的一项重要职责。建立健全公共安全应急管理体系，及时有效地防范和处置突发公共事件，已成为我国公共安全管理不可回避的重大挑战。

公共安全应急管理是一个新的研究领域，但在世界各地灾难频发的背景下，一经出现就成为当今世界上的热点问题而备受瞩目，

并且在短短的几年时间里，在理论、技术和方法等多个方面有了较大进展。本书基于积极宣传国家有关公共安全应急管理的方针、政策和法律制度，参与公共安全管理理论、方法研究探索的目的，对近些年在公共安全管理方面的研究进展作了简要介绍，对公共安全管理的理论基础进行了概述，对突发事件应急管理的政策制度、技术方法以及实践操作应用进行了系统、深入的总结、归纳、分析和探讨，提出了目前形势下我国建立和完善公共安全应急管理的思路和建议。

本书侧重于公共安全应急管理的政策、方法、程序、技术应用和实践操作，在内容和体系上体现了公共安全应急管理理论应用层面上的特点，同时借鉴、引用了国内外大量相关研究成果，特别是当今国内外应急管理理论与实践的新鲜经验，具有较强的实用性。本书适用于政府和企事业单位，尤其是对从事应急管理 and 安全管理的人士和操作人员具有较好的参考价值和实用价值，也可作为公共安全应急管理知识的培训教材和公众获取防灾减灾常识的读本。

本书由郝永梅担任主编，孙斌、章昌顺、黄勇担任副主编，参与编写的还有周荣义、葛秀坤等人。由于作者水平有限，书中疏漏之处在所难免，望广大读者批评指正。

编者

2010年3月

目 录

前 言

第一章 绪论	(1)
第一节 公共安全概述	(1)
第二节 公共安全的现状与发展	(6)
第三节 公共安全的科学研究体系	(24)
第二章 突发事件	(29)
第一节 突发事件概述	(29)
第二节 突发事件的成因	(40)
第三节 突发事件的基本规律	(44)
第四节 突发事件的应急管理	(49)
第五节 我国应对突发事件工作的管理体制和原则	(55)
第三章 公共安全应急法制建设	(56)
第一节 公共安全法概述	(56)
第二节 公共安全应急法制体系	(62)
第三节 公共安全法律制度	(72)
第四节 公共安全应急法制体系的建设和完善	(80)
第四章 公共安全应急管理体系	(88)
第一节 公共安全应急管理体系概述	(88)

第二节	公共安全应急管理机制	(97)
第三节	公共安全应急管理体系的运行	(104)
第四节	应急管理体系建设	(106)
第五节	国外公共安全应急管理体系	(111)
第六节	应急管理体系评价	(127)
第五章	突发事件应急管理	(135)
第一节	应急管理的模式	(135)
第二节	应急管理的分类分级	(137)
第三节	突发事件的预防	(139)
第四节	突发事件应急预案	(145)
第五节	突发事件的预警	(156)
第六节	突发事件的应急救援	(162)
第七节	突发事件的应急处置	(184)
第六章	城市应急联动系统	(192)
第一节	城市应急联动系统概述	(192)
第二节	城市应急联动系统的发展现状	(198)
第三节	城市应急联动系统的组成	(213)
第四节	城市应急联动系统的职能层次	(215)
第五节	应急联动的实现	(220)
第七章	公共安全应急规划	(226)
第一节	公共安全应急规划概述	(226)
第二节	公共安全应急规划目标的确定	(231)
第三节	应急规划的编制	(236)
第四节	公共安全应急规划的实施	(242)
第五节	美国应急规划的管理	(243)

第八章 突发事件应急急救常识	(249)
第一节 灾害事故现场急救概述	(249)
第二节 灾害事故现场急救的基本技术	(253)
第三节 危险化学品事故的急救	(255)
第四节 火灾、爆炸事故现场医疗急救	(259)
第五节 道路交通、空难事故医疗急救	(267)
第六节 地震灾害现场医疗急救	(277)
第七节 洪涝灾害现场急救	(280)
第八节 人为恐怖袭击事故现场急救	(281)
第九节 突发公共卫生事件的预防与急救	(283)
第十节 气象防灾减灾常识	(286)
附录一 中华人民共和国突发事件应对法	(294)
附录二 国家突发公共事件总体应急预案	(311)
参考文献	(322)

第一章 绪 论

进入 21 世纪，世界范围内出现了一系列重大危机事件，如“9·11”事件，SARS 暴发，禽流感、甲流感流行，印度洋地震海啸以及汶川大地震等。公共安全成为世界各国越来越关注的突出的社会问题。在我国，重、特大事故时有发生；公共卫生事件开始成为严重威胁，全球新发的 30 余种传染病已有半数在我国发现；地震、冰冻、洪涝等自然灾害此起彼伏，这些都给国家和人民的生命财产造成了难以估量的损失，严重干扰了社会正常生产生活秩序，威胁到国家和社会的稳定和谐。如何及时有效地防范和应对各种突发公共事件，加强公共安全管理 and 重大危机应对工作已成为政府、社会和公众关注的焦点。

第一节 公共安全概述

我国目前正处于经济和社会的转型期，生产力水平很不平衡，公共安全保障基础薄弱，与经济高速发展的矛盾越来越突出，影响着国民经济全面协调可持续发展。尤其是 2003 年的“SARS”、2004 年的“禽流感”以及 2009 年的“甲流感”，进一步加深了对建立公共安全管理体系、加强公共安全管理的必要性和紧迫性的认识。据资料显示，中国的 GDP 连续多年平均保持了 8% 的高位增长，但每年因公共安全问题造成的 GDP 损失高达 6%，约 6 500 亿元，同时夺去了约 20 万人的宝贵生命。实际上，这还仅仅是直观的、表面的现象，公共安全所造成的负面效应，单靠 GDP 和人员死亡数这两个量化指标是无法完全表达的。比如 2003 年发生的

“SARS”疫情，虽然死亡人数只有 300 多人，但对人们造成的心理影响、由此导致的社会动荡程度及对旅游和社会经济活动的限制是有目共睹的。因此加强公共安全管理，是实现社会和谐发展的最根本保障，是亟须解决的重大课题。我国政府历来高度重视公共安全问题，努力创造和谐社会。2003 年 7 月，胡锦涛总书记在全国防治 SARS 工作会议上指出，我国公共突发事件应急机制不健全，处理和管理危机能力不强，要高度重视存在的问题，采取切实措施加以解决。2004 年 4 月 13 日，温家宝总理主持会议，在听取公共安全科技问题研究专题汇报时指出：公共安全是经济和社会发展的重大问题和突出问题，是关系人民群众利益的紧迫问题。

一、公共安全的定义

什么叫公共安全呢？在有关辞典中没有查到公共安全的定义。公共安全包括两个词，一个是公共，一个是安全。从词义和典故出发，查阅有关工具书，得到如下描述。“公共”，不特定的、多数人、共同的，包含有公（有）的、公众的、政府的、公家的、公立的、社会的、公用的、公开的等多种意思。“安全”，在希腊文中的意思是“完整”；而在梵语中的意思是“没有伤害”或“完整”；在拉丁语中有“卫生”之意；从汉字字面上来说，“安”字指不受威胁，没有危险、太平、安全、安适、稳定等，可谓无危则安，“全”字指完满、完整或者指没有伤害、无残缺等。“安全”的意思是“有保障、无危险”，即没有受到损害或者失败的现实可能。为了获得安全的真实含义，从安全的科学层面去查阅相关的资料，得到了“安全”的以下定义：指免除了不可接受的损害风险的状态，是人类的整体与生存环境资源的和谐相处，互相不伤害，不存在危险、危害的隐患。狭义的安全可理解为人、工具及人和工具构成的环境三者处于协调、平衡状态，一旦打破这种平衡，安全就不存在了。广义的安全则是指人类的生存环境——地球的生态安全，包括生

产、生活、生存、科学实践及人可能活动的一切领域和场所中的所有安全问题。由此可知，公共安全应是指不特定或者多数人的生命、健康、财产安全，重大公私财产安全，重大生产安全，公共生活安宁以及重大公共利益的安全；是指国家和政府为保护社会公众生命和财产不受威胁，不被损坏，保障公共设施稳定运行，公共环境不遭破坏，预防和控制各种重大突发事件、灾害、事故的发生，减少社会危害和经济损失，稳定社会发展而提供的一种公共服务。

在有关学术文献中，也给出了几种不同但意义相近的解释，如“公共安全是指公民全体及个人和社会的安全，指社会和公民个人从事和进行正常的生活、学习、工作、娱乐、交往所必需的稳定的外部环境和秩序。它包括经济安全，学习、生产和工作场所安全、环境安全、公共卫生安全等”。又如“公共安全是指社会公众享有安全和谐的生活和工作环境以及良好的社会秩序，公众的生命财产、身心健康、民主权利和自我发展有安全的保障，最大限度地避免各种灾难的伤害”。

国外的公共安全概念跟我国区别不大，如美国的公共安全通常是指政府对社会日常运转所提供的安全保护，诸如防火、维护交通秩序、预防犯罪等等。在美国的地方政府机构中，警察局、消防队和“911”呼救中心构成公共安全的核心。在英国，公共安全指的是一种紧急事态或者紧急事件的应急。根据英国的法律规定，在英国联邦内的人民福利、环境或者安全受到威胁的话，国家要采取行动，确保它的公共安全。

随着社会的进步与发展，公共安全管理内涵也在发生着深刻的变革。在中国古代，基本上没有公共安全管理概念，取而代之的是国家安全管理，主要是指统治者为了防止被统治者推翻自己的统治，或是为了防止其他国家、外来民族对本国疆土的入侵，维护自己的最高权威而进行的行政管理活动。在现代社会中，我们对公共安全有两种概念：一方面是传统的灾害，另一方面是非传统的灾

害。在传统灾害上，大家比较熟悉的，比如说 2008 年 5 月的汶川大地震以及 2008 年春节时的南方大雪灾，这是自然灾害。除了自然灾害，还有一些瘟疫等，这是传统的灾害。随着人类社会文明的发展，社会的发展，有些非传统的灾害已经暴露出来，比如说恐怖主义、新生的传染病等等。

二、公共安全的内涵和外延

1. 公共安全的内涵

从以上公共安全定义可知，“公共安全”应包括以下几方面含义：①公共安全的目的和性质主要是为公众提供服务。②强调执行公共安全管理活动的主体主要是政府公共部门或公共服务机构，而不是私人机构。③强调公共部门所负的社会责任和义务。④强调公众的参与性。公共安全的整个活动过程和广大公众的利益有密切联系，这种参与主要表现在公众对政府安全决策的影响。⑤强调了安全活动的公开性。公开性一方面说明政府部门官员的安全工作要有透明度，让公众知晓，另一方面说明要让新闻媒介和公众了解主要的安全管理工作，并随时接受检查、调查和监督。⑥运用管理的、政治的、法律的、军事的理论和手段对整个社会及其各个部分进行安全管理和提供安全服务。

在现代社会，公共安全已经不仅是传统意义上的安全和公共安全秩序，公共安全是国家安全的重要组成部分，是经济和社会发展的条件，是政府加强社会管理和公共服务的重要内容，是人民安居乐业和建设和谐社会的基本保证。“公共安全”内涵涉及政治安全，如政治制度、集权分权、国家统一、民族分裂、宗教问题等；经济安全，如粮食安全、耕地安全、资源安全、能源安全、金融安全、国有资产安全等；军事安全，如国防安全、恐怖主义、分裂主义、地区安全、战略安全、核安全等；社会安全，如社会保障、就业问题、人口膨胀、贫富不均等；生产安全，如伤亡事故、

职业病、火灾爆炸等；环境安全，如生物安全、生态安全、自然灾害等；文化安全，如传统文化、文化遗产等；科技安全，如信息安全、网络安全等。《国家中长期科学和技术发展规划纲要》（2006—2020）首次将公共安全列为我国未来科技发展的重点领域，其中应急管理是公共安全的核心问题。

2. 公共安全的外延

（1）公共安全活动是一门艺术——公共安全管理。在安全管理发展的过程中，公共安全管理出现是一个历史的进步，特别是在社会主义国家，更加反映出安全管理具有公共安全之本意。在中国古代，基本上没有公共安全管理概念，取而代之的是国家安全管理，主要是指统治者为了防止被统治者推翻自己的统治，或是为了防止其他国家、外来民族对本国疆土的入侵，维护自己的最高权威而进行的行政管理活动。到了现代，公共安全已发展成为保护人民、国家领土、政府和主权不受威胁和侵害的根本要素，时代赋予了公共安全管理新的科学定义方式，即以政府为核心的公共组织为了维护人民的生命、财产安全，保证国家主权不被侵犯，运用政治、法律、经济和管理的理论和方法，及时发现、纠正或制止各类安全隐患，提高安全管理水平和危机处理能力，对涉及公共安全的事物进行管理的行为。现代公共安全管理应是系统的安全管理，把管理重点放在整体效应上，实行全员、全过程、全方位的管理，使社会达到最佳的安全状态。

（2）公共安全在操作上是一门技术——公共安全技术。运用现代安全防范的技术装备，采用各种技术措施和组织措施，消除或减少影响公共安全的社会生产和活动中存在的各种各样的不安全或危险因素，这些措施的综合称为公共安全技术。预防安全事故和灾害事故的发生，必须从技术的层面去实施或考虑，或者说以技术为主，即强化技防，用具体的方法和手段，达到确保安全稳定目的。公共安全科学着重于研究公共安全的规律，发现、探索、认识

其本质，从而把握好安全；而公共安全技术更侧重安全的应用，研究事故致因因素，从而转危为安。因此，公共安全技术丰富了公共安全科学，公共安全科学又指导和推动了公共安全技术的发展。《公共安全中长期科技发展规划战略研究报告》中指出：实施“科教兴国战略”是我国公共安全工作的必由之路，实现公共安全应急科学与技术的持续创新，是实现公共安全应急保障的重要支撑。

(3) 公共安全产生最大的效益——公共安全经济。中国的GDP连续多年保持了平均8%的高位增长，而每年因公共安全问题造成的GDP损失高达6%，每年夺去约20万人的宝贵生命。因此，从经济学的角度，应该把有限的人力、物力、财力合理投入，最大限度地发挥安全工作投资的作用，减少安全事故经济损失，以最少的经济资金投入取得最大的效益。当我们认识到安全也是稳定、安全也是生产力、安全也是最大的效益时，安全也就有了思想上的统一，公共安全目标就成了全社会公众的自觉行动。

(4) 公共安全反映了一种文化——公共安全文化。公共安全文化是一种客观存在，是劳动人民集体智慧的结晶，安全文化是存在于社会组织、单位、个人的种种素质和态度的总和，是决定组织的安全与健康管理的承诺、风格和效率，是那些个体或组织的价值观、态度、认知、胜任力以及行为模式的产物。它应包含公共安全观念文化（精神层）、公共安全行为文化、公共安全管理文化（制度层）和公共安全物态文化（物质层）。

第二节 公共安全的现状与发展

城市化是当今全球经济和社会发展的标志性产物，是全球化进程过程中的重要组成部分。随着生产力的发展和科学技术的进步，在城市现代化发展的进程中，突发公共事件处于不断上升趋势，社会面临的潜在威胁不断加重。从某种程度上说，科学技术的发展和应用给社会带来巨大财富、推动社会进步的同时，也埋藏着诸多重

大隐患。到 2020 年, 我国的城市化率将达到 60% 左右, 城市空间集中性和人口密集性将不断提高, 火灾、爆炸、毒物泄漏、高楼坍塌、交通事故、恐怖袭击等各类重大事故、安全隐患的风险也将日益突出。一旦发生事故, 极易造成人员和财产的巨大损失。

一、公共安全现状和主要矛盾

1. 公共安全现状

突发公共事件是社会公共安全的最大威胁, 给人类带来沉重的灾难。美国“9·11”事件使 2 797 人丧生, 直接损失 3 000 亿美元, 间接损失达 5 000 亿美元。联合国有关机构测算, 这一事件使当年世界经济增长率减少 1 个百分点。2004 年 12 月 6 日, 印度尼西亚苏门答腊岛附近海域发生强烈地震并引发海啸, 影响到印度尼西亚、泰国、印度、斯里兰卡、马尔代夫、索马里等东南亚、南亚和东非国家, 造成重大人员伤亡和财产损失。据世界货币基金组织和世界银行 2005 年 1 月 22 日公布的对印度洋地震海啸的调查: 突发公共事件所造成的死亡和失踪人数达到约 30 万, 损失总额超过 64 亿美元。

我国目前处在突发公共事件的高发时期, 而且在未来很长一段时间内, 都将面临突发公共事件所带来的严峻考验。

从自然的角度的分析, 中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。受灾害影响的人口大体在 2 亿左右, 占全国人口的 1/7 以上, 使得自然灾害在中国有着较强的社会性。

随着经济建设的发展, 灾害造成的损失也逐步增加。我国有 70% 以上的大城市、半数以上的人口、75% 以上的工农业生产值, 分布在气象、海洋、洪水、地震等灾害严重的沿海及东部地区。我国每年因自然灾害造成的损失一般都要超过上千亿元。

从社会的角度的分析, 我国目前正进入经济社会发展的关键阶

段，既是关键发展期，又是矛盾凸显期。人民内部矛盾出现一些值得重视的新问题，如果处置失当，有可能会出现社会危机。此外，国际政治经济格局的最新变化也使得国际的冲突和危机出现新的特点。如“9·11”事件就显示了国际恐怖主义的威胁巨大。

另外，我国很多地区自然环境破坏严重，潜在的危机有可能随时爆发。而新中国成立以来建设的大量基础设施，年代久远、老化严重，又缺少及时的维护和更换，安全隐患非常多，也是一个个“定时炸弹”。

根据国务院应急办及公安部、民政部、卫生部和安全监管总局，对我国近些年突发公共事件应对工作进行的统计分析评估，中国突发公共安全事件现状如下。

（1）自然灾害

2006 年自然灾害总体偏重，受灾人口、死亡人口、农作物受灾面积、倒塌房屋数量等均较常年明显偏高，灾害损失是 1998 年之后最为严重的一年。①台风登陆早、强度大、频率高，洪涝、滑坡和泥石流等灾害多发频发，造成严重人员伤亡。②旱灾持续时间长、强度大、损失重，四川、重庆等地发生历史罕见特大干旱；森林火险火灾多发，大兴安岭林区发生 1987 年以来最严重的 3 起特大森林火灾。③大风冰雹、强降雪、沙尘暴、高温热浪等极端天气事件频发，对群众生产生活造成严重影响。④受灾区域相对集中，福建、湖南、广东、广西、江西和浙江等 6 省（区）的灾害损失最为严重。

（2）事故灾难

2006 年生产安全事故灾难数量和造成的死亡人数有较大幅度下降，特大事故明显减少，一次死亡 10 人以上特大事故、一次死亡 30 人以上特别重大事故起数和死亡人数均有较大幅度下降，全年未发生一次死亡百人以上事故。2009 年上半年，全国共发生各类事故 186 775 起，死亡 36 370 人，同比减少 32 787 起、5 115 人，分别下降 14.9% 和 12.3%。其中煤矿事故发生 749 起，死亡

1 175 人,同比减少 204 起、265 人,分别下降 21.4%和 18.4%。共发生各类较大事故 881 起,死亡 3 463 人,同比减少 40 起、206 人,分别下降 4.3%和 5.6%。其中煤矿事故发生 53 起,死亡 239 人,同比事故起数持平,死亡人数减少 19 人,下降 7.4%。发生重大事故 30 起,死亡 392 人,同比减少 12 起、209 人,分别下降 28.6%和 34.8%;其中煤矿事故发生 6 起,死亡 82 人,同比减少 7 起、105 人,分别下降 53.8%和 56.1%。发生特别重大事故 2 起,死亡 108 人,同比减少 1 起、4 人,分别下降 33.3%和 3.6%;其中煤矿事故发生 2 起,死亡 108 人,同比增加 1 起、73 人,分别上升 100%和 208.6%。

(3) 公共卫生

2007 年 1—6 月,卫生部收到全国(除港澳台)30 个省(自治区、直辖市)通过突发公共卫生事件报告管理信息系统报告的突发公共卫生事件共 1 524 起,报告病例 54 363 人,死亡 224 人。与 2006 年同期比,报告事件数下降 0.20%,病例数下降 39.49%,死亡数上升 30.99%。2007 年上半年无特别重大突发公共卫生事件报告;共报告 3 起重大事件,报告病例 3 人,死亡 2 人。与 2006 年同期比,报告重大事件数下降 76.92%,病例数下降 87.50%,死亡数下降 88.24%;共报告 126 起较大事件,报告病例 2 692 人,死亡 160 人。与 2006 年同期比,事件数下降 9.35%,病例数下降 73.41%,死亡数上升 22.14%;共报告 1 395 起一般事件,报告病例 51 668 人,死亡 62 人。与 2006 年同期比,事件数上升 1.45%,病例数下降 35.17%,死亡数上升 169.57%。分析认为,各类突发公共卫生事件中,以传染病事件为主,其次为食物中毒事件、环境因素事件和职业中毒事件。

(4) 社会安全

2006 年全国社会安全形势总体稳定。群体性事件发生起数和参与人数均有明显下降;境外涉及我国公民、企业的突发事件较为