

县级政府 应急管理

邓振春 著

当代学人求真文丛

光明日报出版社

县级政府应急管理

邓振春 著

江苏工业学院图书馆
藏书章

光明日报出版社

图书在版编目(CIP)数据

县级政府应急管理/邓振春著. —北京:光明日报出版社, 2004
(当代学人求真文丛)

ISBN 7—80145—866—4

I. 县... II. 邓... III. 社会科学—文集
IV. C53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 012384 号



光明日报出版社出版发行
(北京永安路 106 号)
邮政编码:100050
电话:63017788—225
新华书店北京发行所经销
北京精彩雅恒印刷有限公司



850×1168 1/32 印张:126 字数:2600 千字
2005 年 7 月第 1 版 2005 年 7 月第 1 次印刷
印数:1—1000 套 ISBN 7—80145—866—4

全套定价:148.00 元 本册定价:32.00 元

《当代学人求真文丛》 编委会

主 任：卢继传

委 员：吴延浔 秦麟征 王肇庆
杨春敏 赵学知 王长令
王文令

主 编：王肇庆

时代呼吁繁荣人文社会科学

——《当代学人求真文丛》总序

卢继传

发展科学一直是人类伟大的事业。许许多多的伟人和研究者都是把发展科学作为一生的崇高事业。马克思是人类历史上第一个科学地揭示社会发展规律的伟大科学家。马克思执着追求真理的精神，永远是我们的楷模。

随着我国改革开放和现代化建设的发展，人文社会科学愈来愈受到国家和社会各界的广泛关注。人文社会科学是一门综合性学科，涉及广泛的领域。近年来，许多研究者把研究人及其发展作为重要课题，研究人生价值观、道德素质、人的内在美等。人生价值的核心在于贡献。众所周知，社会主义、爱国主义、集体主义是社会主义的主旋律，体现了我国广大人民的根本利益，是社会主义人们价值观的根本体现。人的价值标准要符合社会主义主旋律的价值导向。当然也要允许在价值导向的范围内合法追求个人利益的价值。

道德素质是人生价值观中的重要内容。从我们社会主义社会来讲，道德素质是要求人们的行为符合于社会主义主旋律的准则，或者说，个人的自身行为要有社会主义的道德约束。如国家利益高于个人利益等。

人的内在美是由思想、情操、品德、知识等文化要素构成的。这就是倡导人们要有崇高的理想，自觉地去实现人生奋斗的目标；人们要有崇高情操，对党对人民的事业表现出无比忠诚；人们要有遵循社会主义主旋律所表现出来的品德和规范行为；知识是人的内在美的

基础,一个人的内在美决定其文化、知识的底蕴。人的内在美的素质是可以培养和塑造的。素质是可以通过学习政治理论、科学文化培育的,可以在学习先进人物中塑造,可以在现实社会生活中磨练。人们通过长期修炼,就一定能够做到像毛泽东同志所倡导的那样,成为“一个高尚的人,一个纯粹的人,一个有道德的人,一个脱离了低级趣味的人,一个有益于人民的人”。

不言而喻,研究人以及人的全面发展是具有深远意义的工作,是一个崇高的事业。党的十六届三中全会提出坚持以人为本,树立全面、协调、可持续的发展观,其本质要求是人的全面发展。在可持续发展观念中,经济发展并不是终极的目的,社会的进步、人的全面发展是我们追求的目标。

北京大学、南京大学等全国主要文科类院校的负责人曾于2002年10月30日在北京举办学术研讨会。与会者强调,人文社会科学在培育民族精神,提升民族品位方面具有不可替代的作用。在谈到我国人文社会科学的发展现状时,教育部副部长袁贵仁指出,我国已进入全面建设小康社会的新时期,要求我国的经济水平、科技水平、整体的素质、人文素质都要上一个新台阶。但目前学术界、教育界在人文社会科学建设方面所做的努力是远远不够的,人文社会科学的春天还没有到来,我们还缺少原创性理论,人文社会科学举足轻重的作用更是有没有被广泛而深刻地认识到。如果我们不及时加快发展,人文社会科学的这种滞后现状可能会成为我国全面发展的障碍。

时代呼吁繁荣人文社会科学。人文社会科学反映一个民族理性思维的发展路径,孕育、陶冶、训练着人们的思维素质,成为衡量一个民族理论思维水平和文化素质高低的重要尺度。所以,人文社会科学的发展水平和繁荣程度,是一个民族的综合素质和文化力量的重要体现和重要标志。繁荣与发展人文社会科学绝不是一朝一夕的,在新的历史时期,我们热忱期待众多研究者在毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想指导下,与时俱进,开拓创新,多出成果,为繁荣人文社会科学,努力攀登高峰。

目 录

第一篇 公共危机与应急管理的基本问题	(1)
第一章 公共危机与政府应急管理	(2)
第一节 危机事件不断发生在我们身边	(2)
第二节 美国生物恐怖战演习的警示	(14)
第三节 危机的含义与特征	(17)
第四节 政府应急管理的含义和意义	(22)
第五节 中国政府应急管理的现状	(25)
第二章 政府在处理突发公共事件中的责任、权力和基本原则	(35)
第一节 突发公共事件中的政府责任	(35)
第二节 应急管理中的政府权力	(39)
第三节 政府处理突发公共事件的基本原则	(44)
第二篇 县级政府应急管理体系的构建	(58)
第三章 应急组织指挥决策系统建设	(59)
第一节 组织指挥决策系统的构成	(59)
第二节 应急管理中心的组建与运作	(64)
第四章 应急管理的预警系统建设	(68)
第一节 预警的功能与分级预警管理	(68)
第二节 预警系统的构建	(71)
第三节 预警的发布和报告	(87)
第五章 应急处理系统建设	(93)
第一节 建立预警发布后的应急准备机制	(93)
第二节 建立处理突发公共事件的响应和联动机制	(95)
第三节 建立处理突发公共事件的信息披露机制	(100)

第四节 建立处理突发公共事件的协调机制	(112)
第五节 建立处理突发公共事件的善后处理机制	(114)
第六章 应急后勤保障系统建设	(117)
第一节 构建应急后勤保障系统的原则	(117)
第二节 应急后勤保障系统的构成	(121)
第七章 应急教育与训练系统建设	(127)
第一节 应急管理中的公众宣传教育	(127)
第二节 应急管理的培训和演习	(132)
第三篇 常见突发公共事件的处置	(138)
第八章 自然灾害应急管理	(139)
第一节 自然灾害的种类和特征	(139)
第二节 自然灾害的应急管理	(155)
第三节 部分自然灾害的防治措施提示	(183)
第九章 生产安全事故应急管理	(198)
第一节 生产安全事故的种类和特点	(198)
第二节 突发重特大生产安全事故的应急管理	(201)
第三节 重点行业(领域)的安全防范对策	(219)
第四节 安全生产的基层基础设施建设	(256)
第十章 突发公共卫生事件应急管理	(280)
第一节 突发公共卫生事件的概念、分类及 SARS 危机处理的启示	(280)
第二节 突发公共卫生事件的预防和应急准备	(287)
第三节 突发公共卫生事件的报告与信息發布	(297)
第四节 突发公共卫生事件的应急处理	(299)
第十一章 突发群体性事件应急管理	(304)
第一节 突发群体性事件的类型和特点	(304)
第二节 突发群体性事件的处理	(312)

第一篇 公共危机与应急管理的基本问题

当前,我国已处在改革开放和现代化建设的关键时期,也是社会转型的一个重要时期,不可避免地因各类矛盾和问题引发不同程度的危机。同时,我国幅员辽阔,自然地理气候千差万别、十分复杂,又是一个自然灾害多发的国家。再加上国际恐怖组织可能带来的威胁和破坏。这些情况表明,无论是我国的现实情况,还是国际经验,都清楚地告诉我们一个基本的事实,在全球化和我国改革开放进程进一步推进的进程中,由于各种不确定因素比以往任何时候都要大得多、复杂得多,使得各类危机事件的出现不仅是难以避免的,而且已呈逐步增多的趋势。可以这样说,危机无时不在,无处不在。

政府对危机(主要指公共危机)的管理是政府的重要职能。本篇重点阐述公共危机与政府应急管理的含义、全国危机管理的现状,以及政府在处理公共危机中的责任和基本原则。

第一章 公共危机与政府应急管理

危机似乎是个令人紧张的字眼,然而我们的社会、国家、组织和个体,都不能避开它的威胁。危机是我们的政府、各级各类组织和人民都必须正视和面对的问题。本章论述公共危机的含义、特征和分类,以及政府危机管理(应急管理)的含义与意义,进而提高各级政府、社会各界和人民群众对公共危机的认识,以提高应对危机的自觉性。

第一节 危机事件不断发生在我们身边

一般说来,天灾、人祸是危机事件的代名词。海啸、洪水、泥石流、火山、地震等灾害毁灭城镇、夺走人命。作者试图通过国内外若干危机事件的回顾作为本书的开篇,并为阐述危机事件的含义、特征以及危机的应对措施提供一个例证。

危机事件回顾之一:印度“1·25”特大踩踏事故

据《中国安全生产报》2005年2月5日报道,1月25日下午,在印度马哈拉施特拉邦的一个宗教活动中,朝圣人群发生了严重的踩踏事件,造成300多人死亡另有1000多人受伤被送到医院接受治疗。警方估计最终死亡人数可能达到400人,其中大部分是妇女和儿童。

每逢印度宗教节日,当地的警方都难以控制如潮的人群,类似踩踏事故时有发生。印度历史上最严重的朝圣踩踏事故发生在1954年,当时在距离瓦拉纳西以西135公里处的安拉阿巴德举行的宗教仪式上,有超过800名朝圣者在事故中丧生。

事件发生在马哈拉施特拉邦西部萨塔拉市郊的一个叫瓦伊的村庄里,距孟买大约 250 公里。有目击者称,当天中午,近 25 万人前往位于附近山上的神庙参加朝圣活动,以庆祝当地印度教女神的节日。

神庙所在的山海拔 2500 米,且神庙入口和通往神庙的山路非常狭窄。尽管如此,活动现场附近仍然安排了许多出售商品的临时摊位,一些商贩还非法使用了煤气罐。

当日中午时分,神庙内供奉神像的佛龛突然发生电线短路起火,立即在前来祈祷的人群中引起恐慌。人群顿时大乱,相互拥挤造成部分人员伤亡。也有报道说,人群挤倒了一根电线杆,电线杆倒后,带电的电线滑落到了附近的一个流动糖果店,使得小店电源短路起火。火灾引爆了附近的煤气罐,不仅造成商店附近人员伤亡,而且在朝圣人群中引起了更大的混乱。

一些参加活动的人说,当地政府和警方在活动期间没有安排——人流疏导措施。因此,在不明事由的情况下,朝圣民众惊慌失措,一些人尖叫着逃离现场,狭窄的通道再次成为事故的帮凶,人群相互踩踏,死亡人数迅速上升。事件发生后,当地政府迅速展开了救援行动,但由于事故发生在山坡上,加之山路狭窄,救援行动一度受阻。由于伤亡人数太多,当地医院已经人满为患,不得不把一些人送到附近的村镇治疗。

这是一起典型的管理混乱致祸端,应急无措伤亡重的突发公共安全事件。

此外,近年来国内外重大拥挤踩踏事故还有:

1、2001 年 3 月 5 日,穆斯林朝觐者在沙特阿拉伯圣城麦加参加扔鬼石宗教仪式时发生拥挤踩踏事故,导致 35 人被踩死。

2、2003 年 2 月 17 日,美国芝加哥的一个夜总会发生骚乱,拥挤中造成至少 21 人被踩死或窒息死亡。

8 月 27 日,印度马哈拉施特拉邦的纳西克地区欢庆印度宗教节目“昆梅拉节”时,场面失去控制,有 39 人被踩死,50 人受伤。

3、2004年2月5日19时45分,正在北京密云县密虹公园举办的密云县第二届迎春灯展中,因一游人在公园桥上跌倒,引起身后游人拥挤,造成踩死、挤伤游人的特大恶性事故,有37人死亡、15人受伤。

危机事件回顾之二:2004年印度洋海啸事件

据中国地震局台网测定,2004年12月26日08时58分在印度尼西亚苏门答腊西北近海位于北纬03度54分,东经95度54分发生里氏8.7级地震。美国地调局USGS测定震级为9.0级。地震引发强烈的海啸,波及近十个国家,造成大量的人员伤亡,遇难人数超过15万,被联合国称为“近几个世纪以来最严重的自然灾害”。

据记载,太平洋四周是海啸发生最多的地区。世界上近80%的海啸发生在太平洋沿岸地区,其中遭受海啸袭击最多的是夏威夷群岛,其次是日本。据统计,1900~1983年间,太平洋地区共发生405次海啸,其中造成伤亡和重大经济损失的达84次,大约有18万人死亡。

20世纪以来发生的重大海啸灾难有:1908年12月,意大利墨西拿地震引发海啸,死亡8.3万人,是20世纪导致死亡人数最多的一次地震海啸。1933年3月,日本三陆近海地震引发海啸,死亡3000多人。1960年5月,智利西海岸大地震引发海啸,造成5700多人丧生,海啸还以每小时700公里的速度横扫太平洋,越过夏威夷,冲向日本,造成日本800多人死亡,15万人无家可归。1976年8月,菲律宾莫罗湾海啸,造成8000多人死亡。1998年7月,巴布亚新几内亚海底地震引发海啸,巨浪高达49米,致使2200多人死亡。

危机事件回顾之三:地震——全球每年发生500多万次

作为地壳的一种“正常”震动,地震在全球每年都要发生500多万次,其中人类能感觉到的有5万多次,能造成破坏的5级以上地震约1000次,而能造成巨大灾害的7级以上地震约十几次。强

烈的地震可以在几十秒甚至几秒的短暂时间内造成巨大的破坏,顷刻之间就可使一座城市变成废墟。地震还会引发海啸、火山爆发等灾害,是破坏性最大、威胁人类最严重的自然灾害。

20 世纪发生的最严重的大地震有:1906 年 4 月,美国旧金山发生 8.3 级大地震,造成 6 万人丧生。1920 年 12 月,中国宁夏海原发生 8.5 级大地震,海原等 4 座县城全部被毁,23.4 万人死亡。1923 年 9 月,日本关东发生 8.3 级大地震,京都、横滨、横须贺三大城市被毁,14.3 万人丧生。1976 年 7 月,中国唐山发生 7.8 级大地震,有百万人口的唐山市被彻底摧毁,24 万多人死亡,创 20 世纪地震死亡人数最高纪录。1990 年 6 月,伊朗发生 7.7 级大地震,5 万多人死亡。1995 年 1 月,日本阪神地带发生 7.2 级大地震,造成 5400 余人死亡,经济损失达 1000 亿美元,创 20 世纪地震损失的最高纪录。1999 年 8 月,土耳其发生 7.8 级大地震,1.7 万人死亡、经济损失 200 亿美元。

进入 21 世纪以来,地震灾害十分频繁,造成了巨大的人员伤亡和财产损失。近 2 年发生的强烈地震有:

1、2003 年

2 月 24 日,中国新疆伽师巴楚发生里氏 6.8 级强烈地震,造成 268 人死亡及重大财产损失。

5 月 1 日,土耳其东部格尔省发生里氏 6.4 级强烈地震,造成 176 人死亡,600 多人受伤,近 1200 座建筑物受损。

5 月 26 日,日本东洲岛东北地区发生里氏 7 级强烈地震,造成近 2300 人死亡、万余人受伤。其中 9 名中国员工遇难。

12 月 26 日,伊朗东南部克尔曼省巴姆地区发生里氏 6.3 级强烈地震,造成至少 3 万人死亡,逾 5 万人受伤。地震使位于古丝绸之路的巴姆古城的 70%住宅夷为平地,有 2500 多年历史的著名砖体建筑巴姆古城堡在地震中基本坍塌。

2、2004 年

2 月 24 日,摩洛哥北部胡塞马地区发生里氏 6.5 级强烈地震,

共造成 628 人死亡、926 人受伤。还造成 2539 套房屋倒塌,导致 15 万多人无家可归。

5 月 28 日,伊朗北部发生 6.2 级强烈地震,造成至少 23 人死亡、100 多人受伤,80 多个村庄严重被毁。

10 月 23 日,日本新潟县发生 6.8 级强烈地震,随后又发生多次强余震,造成至少 35 人死亡、2000 人受伤和重大财产损失。

11 月 12 日,印尼东部东努沙登加拉省阿洛岛发生 6 级强烈地震,造成近 200 人死亡。

2005 年 3 月 29 日,印尼尼亚斯岛发生 8.7 级强烈地震,已造成至少 1300 人死亡,其中超过 500 名华侨遇难。

危机事件回顾之四:洪水猛如虎

洪水灾害是人类面临的主要自然灾害之一,洪水会吞噬生命,冲毁建筑、道路和桥梁,淹没农田和村镇,造成人们流离失所。全世界每年均有国家和地区遭受洪水灾害之苦。据统计,在各种自然灾害中,洪水造成死亡的人数占全部因自然灾害死亡人口的 75%,经济损失占到 40%。在孟加拉,1944 年发生特大洪水,淹没了孟加拉一半以上的土地,淹死、饿死 300 万人,震惊世界。1988 年孟加拉国发生骇人洪水,淹没 1/3 以上的国土,3000 万人无家可归。

我国是世界上遭受洪灾危害最严重的国家之一。黄河在历史上曾决口 1500 多次,重大改道 26 次,最严重的黄河水灾事件有:1887 年水灾,200 多万人死亡;1931 年水灾,约 300 万人丧生;1938 年决口,89 万人被淹死。人们至今记忆犹新的 1998 年长江、松花江、嫩江等江河的“世纪洪水”,在中国大地到处肆虐,受灾人口 2.23 万人,死亡 3000 多人。

在欧洲,1953 年 1 月北海洪水,造成比利时和荷兰 1800 多人死亡。2002 年 8 月,欧洲又遭遇罕见的洪水,洪水袭击许多国家,造成近百人死亡,财产损失 150 多亿美元。

危机事件回顾之五:火山——全球每年发生 50 多次

全球每年都有 50 多次火山爆发。火山爆发时,喷涌的炽热岩浆会吞噬地面上的一切,并会引发一系列其他灾害——海啸、泥石流和洪水等;不仅给人类的生命财产带来严重危害,而且对人类的生命环境产生极大的影响。全世界至少已有 20 座城市被爆发的火山瞬间毁灭。其中最早的记载是约公元前 1450 年的古希腊,当时繁华的克诺索斯古城被突如其来的桑托林岛火山爆发夷为平地。

历史上其他一些严重的火山爆发灾难有:公元 79 年维苏威火山爆发,将当时极为繁华的拥有 2 万多人口的庞贝古城掩埋,其他几个有名的海滨城市如赫库兰尼姆、斯塔比亚等也遭到严重破坏。直到 18 世纪中叶,考古学家才把庞贝古城从数米厚的火山灰中挖掘出来,那些古老的建筑和姿态各异的尸体都完好地保存着。1669 年,意大利埃特纳火山喷发,死亡人数估计达 10 万之多。1781 年,冰岛拉基火山喷发,使冰岛人口减少了 1/5。1815 年 4 月,印尼坦博拉火山喷发,9.2 万人死亡,此次火山爆发还严重影响当时全球的气候,以致这一年被称为“没有夏季的一年”。

危机事件回顾之六:泥石流威胁 50 多个国家

泥石流是一股泥石洪流,在瞬间暴发,多发生在峡谷地区和地震、火山多发区。世界上有 50 多个国家存在泥石流的潜在威胁。由于生态环境日益遭到破坏,进入 20 世纪后全球泥石流爆发频率急剧增加,发生逾百次。

近几十年发生的严重泥石流灾难有:1970 年 5 月,秘鲁发生 7.8 级大地震,引发迄今世界上罕见的瓦斯卡兰山特大泥石流,使秘鲁鲁加依城全部被毁,近 7 万人丧生,灾难景象惨不忍睹。1998 年 5 月,意大利那不勒斯等地突遭遇罕见的泥石流灾害,造成 100 多人死亡,2000 多人无家可归。这两次泥石流灾难是突如其来、难以预料的,而 1985 年 11 月哥伦比亚鲁伊斯火山泥石流早有先兆,但人类仍难逃脱厄运,留下了无尽的遗憾和无比惨痛的教训。早在鲁伊斯火山喷发 1 年前,当地就已出现异常现象,一些专家指出

火山可能喷发,当地报纸也曾对此进行过报道。但遗憾的是,人们未能对此做出及时反应,当火山喷发夹带着碎屑、火山泥流奔腾而下时,在 50 公里外的阿美罗镇还没有接到疏散命令,一切都太晚了,鲁伊斯火山泥流在瞬间将它吞没,造成 2.3 万人死亡,13 万人无家可归。第二天早晨,在阿美罗镇上空飞行的求援人员报告说,仿佛这个城镇从来就没有存在过似的。这就是著名的“阿美罗的毁灭”。

危机事件回顾之七:飓风——席卷之魔

飓风又称台风或龙卷风,是形成于赤道海洋附近的热带气旋。飓风常常行进数千公里,横扫多个国家和地区,给所到之处带来巨大损失。地球上风灾最严重的是加勒比海地区、孟加拉湾、东南亚、中国等,其次是中美洲、美国、日本、印度,南大西洋影响最小。据统计,全球每年至少产生 80 多个风力达 8 级以上的热带气旋,历史上造成死亡人数达 10 万以上的飓风灾难就有 8 次。

历史上重大的飓风灾难有:1737 年印度加尔各答飓风,死亡总人数估计为 30 万。1900 年 9 月美国加尔维斯顿飓风,整座城市被毁,6000 多人丧生,是美国历史上危害最大的飓风侵袭。1970 年 11 月孟加拉飓风,席卷孟加拉,30 多万人死亡,经济损失无法计量,是 20 世纪世界最大的飓风灾难。1974 年 12 月澳大利亚达尔文飓风,整个城市化为一大堆凌乱的瓦砾,值得庆幸的是,只有 49 人丧生。1974 年 9 月洪都拉斯法夫飓风,造成 1.1 万人丧生,60 万人无家可归。

危机事件回顾之八:近年来国外及我国发生的重大公共卫生事件

(一)世界近年发生的重大公共卫生事件

1、0—157 事件

自 1996 年 6 月从日本多所小学发生集体食物中毒事件而发现元凶为“0—157”大肠杆菌以来,日本全国至当年 8 月患者已达 9000 多人。其中 7 人死亡,数百人住院治疗。

感染上“0—157”的患者往往都伴有强烈的腹痛、高烧和血痢。病情严重者并发溶血性尿毒症症候群和脑炎,危及生命。“0—157”常附在家畜内脏表面,在 20 摄氏度时即可繁殖。在人的体温下,增殖能力可提高 4 倍。不耐高温,75 摄氏度即可致死,食品加热是有效的防范手段。经口传染,人、畜极易感染。

2、疯牛病

疯牛病全称为“牛海绵状脑病”,是一种进行性中枢神经系统病变,在人类中表现为新型克雅氏症,患者脑部会出现海绵状空洞,导致记忆丧失,身体功能失调,最终神经错乱甚至死亡。

20 世纪 80 年代中期至 90 年代中期是疯牛病暴发流行期,主要的发病国家有大量的牛患病并被宰杀,牛肉及牛肉制品的出口受到了严格的限制。至 2000 年 7 月,在英国超过 34000 个牧场的 17 万多头牛感染了此病。我国未发生疯牛病。

3、二噁英事件

1999 年,比利时、荷兰、法国、德国相继发生因二噁英污染导致畜禽类产品及乳制品含高浓度二噁英的事件。

二噁英是一种有毒的含氯化合物,是目前已知的有毒化合物中毒性最强的。致癌性极强,还可引起严重的皮肤病和伤及胎儿。如长期食用含二噁英的食品,这种有毒成分会蓄积,最终可能致癌或引起慢性病。二噁英的主要污染源包括城市垃圾焚烧、含氯化学工业、食品包装材料等,90% 以上的人体二噁英接触来源于食品。

4、博帕尔灾难

1984 年 12 月 3 日,美国跨国公司联合碳化物公司在印度中央邦首府博帕尔开办的一家农药厂,发生了一起严重的毒气泄漏事故。

12 月 3 日 0 时 56 分,农药厂的一个储气罐阀门失灵,罐内的 45 吨液态剧毒性异氰酸甲酯漏了出来,以气体的形态迅速向外扩散。1 个小时之后,毒气形成的浓重烟雾已笼罩在全市上空。据报