



科学|发|展|主|题|案|例|  
KEXUE FAZHAN ZHUTIANLI

# 突发事件应急管理

全国干部培训教材编审指导委员会组织编写



人 民 出 版 社  
党 建 读 物 出 版 社



科学|发展|主题|案例|  
KEXUE FAZHAN ZHUTI ANLI

# 突发事件应急管理

全国干部培训教材编审指导委员会组织编写



人民出版社  
党建读物出版社

责任编辑：朱 玲

装帧设计：肖 辉

责任校对：钱玲娣

### 图书在版编目（CIP）数据

突发事件应急管理 / 全国干部培训教材编审指导委员会组织编写 .

-- 北京：党建读物出版社：人民出版社，2011.7

（科学发展主题案例）

全国干部学习培训教材

ISBN 978 - 7 - 5099 - 0207 - 3

I. ①突… II. ①全… III. ①紧急事件 - 处理 -

中国 - 干部教育 - 教材 IV. ① D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2011）第 030694 号

## 突发事件应急管理

TUFA SHIJIAN YINGJI GUANLI

全国干部培训教材编审指导委员会组织编写

主 编：张 勇

**人民出版社** 出版发行  
党建读物出版社

河北新华第二印刷有限责任公司印刷 新华书店经销

2011年7月第1版 2011年7月第1次印刷

开本：710毫米×1000毫米 1/16 印张：18.25

字数：255千字 印数：1-100000册

ISBN 978 - 7 - 5099 - 0207 - 3 定价：38.00元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话（010）65250042 65289539

本书如有印装错误，可随时更换 电话：（010）58587660

# 序 言

以科学发展为主题，是实现经济社会又好又快发展的要求，是时代的要求，关系全面建设小康社会奋斗目标的实现，关系我国改革开放和社会主义现代化建设全局。在当代中国，坚持发展是硬道理的本质要求就是坚持科学发展。这是立足我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段这个最大实际、着眼于解决我国发展中的突出矛盾和问题、顺应各族人民过上更加美好生活新期待作出的科学判断。以加快转变经济发展方式为主线是推动科学发展的必由之路，符合我国基本国情和发展阶段性新特征。必须把加快转变经济发展方式贯穿经济社会发展全过程和各领域，坚持在发展中促转变、在转变中谋发展，提高发展的全面性、协调性、可持续性。

坚持以科学发展为主题，以加快转变经济发展方式为主线，开创科学发展新局面，要求我们必须全面准确领会科学发展观的科学内涵、精神实质、根本要求，不断深化对发展中国特色社会主义的规律性认识，用科学发展的眼光、思

路、办法解决前进中的问题；必须更加注重以人为本，坚持从最广大人民根本利益出发谋发展、促发展，着力保障和改善民生，不断满足人民日益增长的物质文化需要，走共同富裕道路，促进人的全面发展，做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享；必须更加注重全面协调可持续发展，按照中国特色社会主义事业总体布局，促进现代化建设各个环节、各个方面相协调，促进生产关系与生产力、上层建筑与经济基础相协调，促进经济发展与人口资源环境相协调；必须更加注重统筹兼顾，正确认识和妥善处理中国特色社会主义事业中的重大关系，认真考虑和对待各方面发展需要，正确反映和兼顾各方面利益要求，充分调动全社会的发展积极性，为全面建设小康社会、实现中华民族伟大复兴凝聚强大力量；必须始终保持党同人民群众的血肉联系，切实做好新形势下群众工作，更加注重加强和创新社会管理，正确处理人民内部矛盾，促进社会公平正义，最大限度激发社会创造活力，最大限度增加和谐因素，最大限度减少不和谐因素。

“十二五”时期是全面建设小康社会的关键时期，是深化改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚时期。落实好“十二五”时期发展的各项目标任务、推动经济社会发展再上新台阶，必须坚持用邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观教育和武装干部，加快建设马克思主义学习型政党，培养造就善于推动科学发展、促进社会和谐的高素质

干部队伍。

干部教育培训是建设高素质干部队伍的基础性工作，必须紧扣科学发展这个主题和加快转变经济发展方式这条主线，联系实际创新路，加强培训求实效。全国干部培训教材编审指导委员会组织编写了以科学发展为主题的 10 本案例教材。这些案例既有成功经验，也有深刻教训，具有较强的实践性、典型性、针对性。各级领导干部要认真学习借鉴，不断加深对推动科学发展重要性和必要性的认识，自觉转变不适应不符合科学发展的思想观念，切实增强把握发展规律、创新发展理念、转变发展方式、破解发展难题、提高发展质量的能力，切实把科学发展观贯彻落实到经济社会发展各个方面，努力实现经济社会又好又快发展，为全面建成小康社会、加快推进社会主义现代化贡献力量。

胡锦涛

2011年6月7日

# 全国干部培训教材编审指导委员会

- 主任：**李源潮 中央政治局委员、中央书记处书记、  
中央组织部部长
- 副主任：**雒树刚 中央宣传部常务副部长  
王尔乘 中央组织部副部长
- 委员：**陈喜庆 中央统战部副部长  
王其江 中央政法委副秘书长  
何毅亭 中央政策研究室常务副主任  
李书磊 中央党校副校长  
董 宏 中央文献研究室副主任  
欧阳淞 中央党史研究室主任  
朱之鑫 国家发展和改革委员会副主任、党组副书记  
王立英 中央纪委驻教育部纪检组组长  
王志刚 科技部副部长、党组副书记  
罗平飞 民政部副部长、党组副书记  
郝赤勇 司法部副部长  
李 勇 财政部副部长  
杨士秋 人力资源和社会保障部副部长  
危朝安 农业部副部长、党组副书记  
金 阳 国务院国有资产监督管理委员会副主任  
柳斌杰 新闻出版总署署长、党组书记  
武 寅 中国社会科学院副院长  
韩 康 国家行政学院副院长  
李升泉 解放军总政治部宣传部副部长
- 办公室主任：**孙学玉 中央组织部干部教育局局长

# 《突发事件应急管理》

主 编：张 勇

副主编：罗平飞 张力军 尹 力 王德学



# 目 录

## CONTENTS

### 总 论

- |                           |    |
|---------------------------|----|
| 第一节 突发事件应急管理概述 .....      | 1  |
| 第二节 国外突发事件应急管理的主要做法 ..... | 8  |
| 第三节 我国的突发事件应急管理 .....     | 13 |

### 第一章 自然灾害

- |                        |     |
|------------------------|-----|
| 概述 .....               | 21  |
| 案例 1 汶川特大地震应急救助 .....  | 27  |
| 案例 2 南方低温雨雪冰冻 .....    | 39  |
| 案例 3 秭归山体大滑坡 .....     | 50  |
| 案例 4 淮河流域特大洪水 .....    | 59  |
| 案例 5 辽宁特大暴风雪 .....     | 70  |
| 案例 6 超强台风“桑美” .....    | 82  |
| 案例 7 黑河特大森林火灾 .....    | 92  |
| 案例 8 宁洱 6.4 级地震 .....  | 101 |
| 案例 9 川渝特大干旱 .....      | 110 |
| 案例 10 美国“卡特里娜”飓风 ..... | 119 |

## 第二章 事故灾难

概述 .....	127
案例 11 东风煤矿煤尘爆炸事故 .....	133
案例 12 “辽海”轮火灾事故 .....	141
案例 13 大沙河煤焦油污染事件 .....	150
案例 14 八达岭高速重大交通事故 .....	159
案例 15 辽源中心医院火灾 .....	165
案例 16 北江镉污染事件 .....	170
案例 17 风暴潮中的海上大营救 .....	178
案例 18 川东北气矿的两次井喷 .....	185
案例 19 沧州大化公司爆炸事故 .....	197
案例 20 牯牛河违法排污事件 .....	204
案例 21 宝成铁路 109 隧道火灾 .....	212

## 第三章 公共卫生事件

概述 .....	219
案例 22 非典疫情的应对 .....	224
案例 23 资阳“怪病” .....	232
案例 24 辽西禽流感 .....	241
案例 25 青海湖候鸟禽流感 .....	250
案例 26 “钻石公主号”邮轮群体性腹泻事件 .....	256
案例 27 阜阳劣质奶粉事件 .....	264
案例 28 美国炭疽生物恐怖事件 .....	273

后 记 .....	281
-----------	-----

# 总 论

## 第一节 突发事件应急管理概述

人类文明发展的历史，从一定意义上讲，也是一部不断遭遇挑战、战胜挑战的历史。预防和应对各种类型、大大小小的突发性灾难事件，贯穿于人类历史发展的全过程。当今世界，伴随着经济发展、社会变迁和科技进步，突发事件的诱因更加复杂，形态更加多样，各种传统和非传统、自然和社会、国际和国内的风险矛盾交织并存、错综复杂，公共安全形势更加严峻。

### 一、突发事件的定义和分类分级

从历史早期的灾荒饥馑、瘟疫兵祸，到近代工业革命后的技术事故、环境灾难，再到现代全球化背景下的金融危机、恐怖袭击，突发事件的种类和形态随着时代的发展而日趋多样。与此同时，为了自身的生存和发展，人类对突发事件及其防范应对规律的探索和研究不断深入。20世纪以来，为了更为有效地应对突发事件，各国政府、科研组织及众多学者进一步加强对突发事件的研究，在突发事件的概念、分类、分级、预防、应对等方面都取得了丰富的成果，为突发事件应急管理提供了理论基础和决策依据。

#### （一）突发事件的定义

国内外学者对“突发事件”这一概念提出了很多定义，至今已有100多

种。这些定义因学者们的考察角度和研究目的各有侧重而有所不同。有的强调事件突发性强，可供作出反应的时间极为有限，体现了危急形势下决策的困难；有的强调突发事件对一个社会系统的运行秩序、基本价值观和行为准则造成威胁，影响和后果具有高度的不确定性；有的强调突发事件的事态发展不易控制，损失难以估量；还有的则是从突发事件的潜在威胁考察突发事件的严重危害，等等。应当说，关于突发事件的诸多定义都有其合理成分，是从不同侧面描述了突发事件的特点。在术语使用上，突发事件有时还被表述为危机、灾难、灾害、紧急状态等。

学界对何谓突发事件众说纷纭，这说明在学术上很难对突发事件的概念形成比较统一的认识。但在实践中，为了准确识别和有效应对突发事件，一个国家应当而且也是可以根据本国突发事件的常见形态和主要特征，对突发事件概念的内涵和外延作出界定。

### 补充阅读

#### 中华人民共和国突发事件应对法（摘录）

（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）

……

#### 第一章 总则

……

**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。

根据我国国情和长期实践，2007年颁布实施的《中华人民共和国突发事件应对法》（以下简称突发事件应对法），对突发事件的概念作了如下表述：**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。**这一定义，明确了界定突发事件的4个要件：

### 1. 突发性

事件发生的准确时间、地点及危害难以预料，往往超乎人们的心理惯性和社会的常态秩序。

### 2. 破坏性

事件给公众的生命财产或者给国家、社会带来严重危害。这种危害往往是社会性的，受害对象也往往是群体性的。

### 3. 紧迫性

事件发展迅速，需要及时拿出对策，采取非常态措施，以避免事态恶化。

### 4. 不确定性

事件的发展和可能的影响往往根据既有经验和措施难以判断、掌控，处理不当就可能导致事态进一步扩大。

突发事件应对法中关于突发事件概念的界定，是在对我国常见突发事件的主要特点进行归纳的基础上，对适用于该法的突发事件的主要形态进行了表述，有效解决了此前我国有关法律法规对突发事件界定不统一、应急措施不衔接的问题，为准确识别突发事件并采取相应措施提供了法律依据。

## （二）突发事件的分类

对突发事件进行合理的种类划分，是有针对性地制定和实施防范应对措施的前提。目前，世界各国对突发事件的分类并不统一。这是因为，突发事件的类型纷繁复杂，在不同时期、不同地域，常见或多发突发事件也会有所不同。例如，在农耕社会，应该没有环境事故之害；在内陆国家，也极少有海啸台风之虞。即便是在现代社会，同一个国家的理论界、政府部门也可以根据不同的标准对突发事件进行分类。在俄罗斯，突发事件在

法律上被分为暴乱类突发事件和自然原因或技术原因造成的突发事件；在英国，分为人民福利类、环境类、安全类3类；在加拿大，则分为公共福利类、公共秩序类、国际突发类、战争突发类4类。各个国家对突发事件类型的划分，主要是根据本国某类突发事件的常见程度和为了适应应急处置工作的实际需要。

在我国现阶段，突发事件种类繁多，形态多样。对我国的突发事件进行分类，既要深入分析突发事件发生的原因、机理、过程、性质和危害对象，也要充分考虑我国的自然地理特点、经济社会发展水平，还要兼顾目前我国应急资源分布和政府组织结构等情况，同时还要根据某些突发事件的关联性、相似性进行必要归纳，力求分类合理，便于应对工作的组织协调。因此，突发事件应对法对突发事件分为以下4类：

### 1. 自然灾害

其本质特征主要是由自然因素直接所致，主要包括水旱灾害、气象灾害、地震灾害、地质灾害、海洋灾害、生物灾害和森林草原火灾等。

### 2. 事故灾难

其本质特征是由人们无视规则的行为所致，主要包括工矿商贸等企业的各类安全事故、公共设施和设备事故、核与辐射事故、环境污染和生态破坏事件等。

### 3. 公共卫生事件

其本质特征是由自然因素和人为因素共同所致，主要包括传染病疫情、群体性不明原因疾病、食品安全和职业危害、动物疫情以及其他严重影响公众健康和生命安全的事件。

### 4. 社会安全事件

其本质特征主要是由一定的社会问题诱发，主要包括恐怖袭击事件、民族宗教事件、经济安全事件、涉外突发事件和群体性事件等。

需要强调的是，这4类突发事件往往是相互交叉和关联的，某类突发事件可能与其他类别的事件同时发生，或者引发次生、衍生事件，应当具体分析、统筹应对。

### （三）突发事件的分级

突发事件究竟如何分级比较合适，需要按照“既要有效控制事态、又要应急措施适当”的原则，根据突发事件的严重程度、可控性、影响范围等因素，作出合理划分。突发事件应对法将突发事件分为4级：Ⅰ级（特别重大）、Ⅱ级（重大）、Ⅲ级（较大）、Ⅳ级（一般）。

究竟哪些突发事件属于特别重大、重大，哪些属于较大、一般级别，还需要制定详尽、可操作的分级标准。这方面需要考虑的因素十分复杂，需要针对各个类型或者具体领域的突发事件作出规定。突发事件应对法规定，我国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。在实际工作中，为了使突发事件监测预警、信息报送、分级处置等工作有据可依，国务院印发的《国家突发公共事件总体应急预案》对特别重大、重大突发事件分级标准作了详细规定，并同时明确，较大和一般突发事件的分级标准由国务院主管部门确定。例如，特别重大和重大安全事故关于人员伤亡和经济损失的分级标准是，特别重大安全事故：造成30人以上死亡（含失踪），或危及30人以上生命安全，或直接经济损失1亿元以上的事；重大安全事故：造成10人以上、30人以下死亡（含失踪），或危及10人以上、30人以下生命安全，或直接经济损失5000万元以上、1亿元以下的事。

## 二、突发事件应急管理

在形形色色的突发事件面前，人类并不总是被动的承受者。突发事件不仅可以被识别，而且只要把握规律、应对得当，突发事件的发生或可防止，突发事件的损失能够得到有效控制。

各国的应急管理工作虽各有特点，但从总体上考察，大多仍遵循一些普遍性、规律性的原则：“生命至上”原则，将抢救生命和保障人们的基本生存条件，作为突发事件预防应对的首要任务；“第一时间”原则，事发后立即采取紧急处理手段，力争在最短时间内平息事件影响；“以防为主”原则，将监测、预警、预防作为应急管理的中心环节，力争将事件控制在萌芽状态；“协调一致”原则，统一调度各方面应急力量，优化整合

政府、民间资源，协同应对突发事件；“分级管理”原则，根据突发事件危害和影响程度的不同，分别由中央政府或地方政府组织应对；“合法适度”原则，依法行使突发事件处置权力，审慎适度采取预防应对措施，最大限度地避免或减轻措施本身可能造成的损失或影响。

我国的突发事件应对法、《国家突发公共事件总体应急预案》等法律法规和文件，深刻总结突发事件应对工作实践，充分借鉴其他国家的有益经验，体现了我们对于突发事件应急管理的规律性认识，明确了我国突发事件应对的理念原则、组织体系和应对程序。

### （一）突发事件应急管理的原则

#### 1. 以人为本，减少危害

切实履行政府的社会管理和公共服务职能，把保障公众健康和生命财产安全作为首要任务，最大限度地减少突发公共事件及其造成的人员伤亡和危害。

#### 2. 居安思危，预防为主

高度重视公共安全工作，常抓不懈，防患于未然。增强忧患意识，坚持预防与应急相结合，常态与非常态相结合，做好应对突发公共事件的各项准备工作。

#### 3. 统一领导，分级负责

在党中央、国务院的统一领导下，建立健全分类管理、分级负责，条块结合、属地管理为主的应急管理体制，在各级党委领导下，实行行政领导责任制，充分发挥专业应急指挥机构的作用。

#### 4. 依法规范，加强管理

依据有关法律和行政法规，加强应急管理，维护公众的合法权益，使应对突发公共事件的工作规范化、制度化、法制化。

#### 5. 快速反应，协同应对

加强以属地管理为主的应急处置队伍建设，建立协调联动制度，充分调动和发挥乡镇、社区、企事业单位、社会团体和志愿者队伍的作用，依靠公众力量，形成统一指挥、反应灵敏、功能齐全、协调有序、运转高效的应急管理机制。



## 6. 依靠科技，提高素质

加强公共安全科学研究和技术开发，采用先进的监测、预测、预警、预防和应急处置技术及设施，充分发挥专家队伍和专业人员的作用，提高应对突发公共事件的科技水平和指挥能力，避免发生次生、衍生事件；加强宣传和培训教育工作，提高公众防范应对各类突发公共事件的综合素质。

### （二）突发事件应急管理的组织体系

#### 1. 领导机构

国务院是突发公共事件应急管理工作的最高行政领导机构。在国务院总理领导下，由国务院常务会议和国家相关突发公共事件应急指挥机构负责突发公共事件应急管理工作；必要时，派出国务院工作组指导有关工作。

#### 2. 办事机构

国务院办公厅是突发公共事件应急管理的办事机构，内设国务院应急管理办公室，履行应急值守、信息汇总和综合协调职责，发挥运转枢纽作用。

#### 3. 工作机构

国务院有关部门依据有关法律、行政法规和各自的职责，负责相关类别突发公共事件的应急管理工作，具体负责相关类别的突发公共事件专项和部门应急预案的起草与实施，贯彻落实国务院有关决定事项。

#### 4. 地方机构

地方各级人民政府是本行政区域突发公共事件应急管理工作的行政领导机构，负责本行政区域各类突发公共事件的应对工作。

#### 5. 专家组

国务院和各应急管理机构建立各类专业人才库，可以根据实际需要聘请有关专家组成专家组，为应急管理工作提供决策建议，必要时可直接参与突发公共事件的应急处置工作。

### （三）突发事件应急管理的主要环节

#### 1. 预测预警

针对各种可能发生的突发公共事件，完善预测预警机制，开展风险分析，做到早发现、早报告、早处置。根据预测分析结果，对可能发生和可