

● 专业技术人员理论素养与实践能力提升系列教材

专业技术人员 突发事件应对培训教材

ZHUANYEJISHURENYUAN
TUFASHIJIAN YINGDUI PEIXUN JIAOCAI

◇ 本书编写组

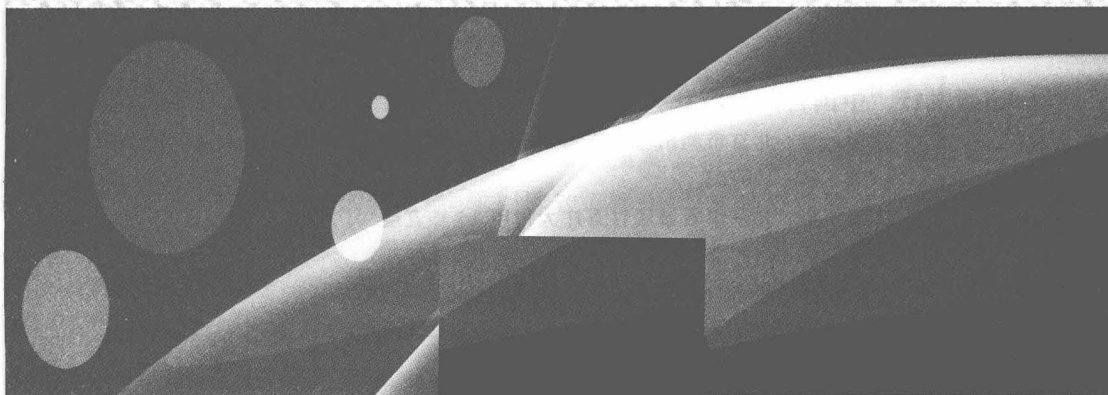
 中国言实出版社

● 专业技术人员理论素养与实践能力提升系列教材

专业技术人员 突发事件应对培训教材

ZHUANYEJISHURENYUAN
TUFASHIJIAN YINGDUI PEIXUN JIAOCAI

◇ 本书编写组



图书在版编目(CIP)数据

专业技术人员突发事件应对培训教材/《专业技术人员突发事件应对培训教材》编写组编. —北京:中国言实出版社, 2014. 6

ISBN 978-7-5171-0592-3

I. ①专… II. ①专… III. ①突发事件—处理—专业技术人员—培训—教材 IV. ①X4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 103784 号

责任编辑:周汉飞

出版发行 中国言实出版社

地 址:北京市朝阳区北苑路 180 号加利大厦 5 号楼 105 室

邮 编:100101

编辑部:北京市西城区百万庄大街甲 16 号五层

电 话:64924853(总编室) 64924716(发行部)

网 址:www.zgyscbs.cn

E-mail: zgyscbs@263.net

经 销 新华书店

印 刷 北京市文林印务有限公司

版 次 2014 年 6 月第 1 版 2014 年 6 月第 1 次印刷

规 格 710 毫米×1000 毫米 1/16 11 印张

字 数 160 千字

定 价 29.80 元 ISBN 978-7-5171-0592-3

目 录

C O N T E N T S

第一章 概 论

第一节 突发事件的界定	1
第二节 应对突发事件的方式和方法	5
第三节 当前我国突发事件和公共安全的总体形势	8
第四节 突发事件应急管理中出现的问题	11
第五节 培养专业技术人员突发事件应对能力	13
【延伸阅读】	16
恐怖袭击是文明世界的共同敌人	16
【思考探索】	17

第二章 专业技术人员突发事件应对管理法制建设

第一节 我国突发事件应对的法律体系	18
第二节 我国突发事件应对法律体系的不足	27
第三节 国家突发公共事件总体应急预案	29
第四节 我国突发事件应急管理预案体系建设	37
【延伸阅读】	40
必须靠法治才能化解“陈××”之痛	40
【思考探索】	42

第三章 专业技术人员突发事件应对管理机制建设

第一节 预警机制建设	43
第二节 决策机制建设	48
第三节 资源配置与保障机制建设	51
第四节 信息与沟通机制建设	55
第五节 善后与评估管理	58
【延伸阅读】	61
青岛油管爆燃 须反思的不只石化行业	61
【思考探索】	62

第四章 专业技术人员突发事件应对管理体制建设

第一节 统一指挥体制	63
第二节 应急管理咨询体制	66
第三节 社会力量参与体制	69
【延伸阅读】	71
加强突发事件网络舆情综合治理体制建设	71
【思考探索】	74

第五章 教育领域专业技术人员应急处理能力建设

第一节 教育领域突发事件的内涵	75
第二节 教育领域突发事件应对管理体系建设	77
第三节 教育工作人员应急处理能力建设	81
【延伸阅读】	85
黄×初步确定N-二甲基亚硝胺中毒 校园安全引反思	85
【思考探索】	88

第六章 卫生领域专业技术人员应急处理能力建设

第一节 卫生领域突发事件的内涵和特点	89
第二节 卫生领域突发事件应对管理体系建设	92
第三节 卫生工作人员应急处理能力建设	97
【延伸阅读】.....	100
《自然》:中国对 H7N9 禽流感疫情反应迅速措施得当	100
【思考探索】.....	101

第七章 公共场所工作人员应急处理能力建设

第一节 公共场所突发事件的内涵	102
第二节 公共场所突发事件应对管理体系建设	104
第三节 公共场所工作人员应急处理能力建设	107
【延伸阅读】.....	110
义昌垮桥,还需拿出更有力回应	110
【思考探索】.....	112

第八章 媒体工作人员应急处理能力建设

第一节 媒体领域突发事件的内涵	113
第二节 媒体领域突发事件应对管理体系建设	114
第三节 媒体工作人员应急处理能力建设	122
【延伸阅读】.....	125
新华社:面对突发事件——中国新媒体活跃度超传统媒体	125
【思考探索】.....	126

第九章 建筑领域专业技术人员应急处理能力建设

第一节 建筑领域突发事件的内涵	127
-----------------------	-----

►>> 专业技术人员突发事件应对培训教材

第二节 建筑领域突发事件应对管理体系建设·····	130
第三节 建筑工作人员应急处理能力建设·····	136
【延伸阅读】·····	138
莫让工地成防灾“短板”·····	138
【思考探索】·····	139

第十章 社区工作人员应急处理能力建设

第一节 社区工作突发事件的内涵·····	140
第二节 社区工作突发事件应对管理体系建设·····	142
第三节 社区工作人员应急处理能力建设·····	146
【延伸阅读】·····	151
防精神病患犯案应发挥社区作用·····	151
【思考探索】·····	152

附 录·····	153
中华人民共和国突发事件应对法·····	153
突发事件应急预案管理办法·····	165

第一章

概 论

何为突发事件？有学者认为，突发事件是在特殊情况下，由于系统的内部条件和外部环境发生急剧变化，系统的稳定性和可控性遭到破坏，系统的行为出现异常情况而发生质变的一类无秩序的意外事件。如果从组织危机角度对其进行界定，抓住其突发性、情急性特点，那么突发事件是指超常规的、突然发生的、需要立即处理的事件。突发事件会对其相关政府组织构成威胁，重大的、涉及面广的突发事件还可能使政府组织处于危机状态。

第一节 突发事件的界定

我国《突发事件应对法》明确规定：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。突发事件更加强调的是事件的影响方式是突如其来的，事先难以预料，需要紧急处置。紧急状态更多的是指突发事件的关键临界点，这种提法是从法律和国家的角度来看待突发事件，更多的偏重于性质严重到可以威胁政府统治权力的事件。

一、突发事件的定义

广义上，突发事件可被理解为突然发生的事情：第一层的含义是事件发生、发展的速度很快，出乎意料；第二层的含义是事件难以应对，必须采取非常规方法来处理。

狭义上,突发事件就是意外地突然发生的重大或敏感事件,简言之,就是天灾人祸。前者即自然灾害,后者如恐怖事件、社会冲突、丑闻包括大量谣言等等,专家也称其为“危机”。

二、突发事件的性质

性质是一种事物区别于其他事物的根本属性。根据突发事件的概念来看,突发事件的性质主要包括突然性,社会危害的严重性,难以预料性,可控性,成因、发展及影响的复杂性、持续性和公共性七个方面。

(一)突然性

按照事物发展规律,任何事件的形成通常都有一个由量变到质变的萌生、形成和发展的过程,因而具有可知性的必然趋势。但突发事件由量变到质变的过程又具有特殊性。这种特殊性集中体现在它的突发性上。突发事件往往由一定的诱因引发,被人们感知的时候,表现出很大的突发性。

突发事件的突然性是指对于突发事件能否发生,于什么时间、什么地点、以什么样的方式爆发,以及爆发的程度等情况,人们都是始料未及,难以准确地把握;突发事件的起因、规模、事态的变化、发展趋势以及事件影响的深度和广度也不能事先描述和确定,是难以预测的。因此,突发事件具有极大的偶然性和随机性。正是由于突发事件的突发性,使它在较短的时间内迅速成为社会关注的焦点和热点,并产生巨大的震撼力和影响力。

(二)社会危害的严重性

突发事件造成的危害包括直接和间接危害两个方面。前者体现在突发事件带来的直接的生命和财产损失;后者体现在突发事件对社会心理和个人心理所造成的破坏性冲击,并进而渗透到社会生活的各个层面。突发事件越严重,其危害范围和破坏力就越大,所造成的损失也就越严重。

我们正处于全球化时代,突发事件的扩散力、传染力不断增强,突发事件波及范围也不断扩大,其给人类带来的危害亦随之越来越大。这主要表现在:首先,突发事件在规模和频率上都有上升趋势,频繁的自然灾害、生产事故和各种伪劣产品导致的灾难等是这类事件的代表;其次,社会性危机事件的组织性、暴力性加强,各种投毒、爆炸和其他类型的恐怖活动是新时期一个重要特点;最后,危机事件的危害性加强,往往具有一定的普遍意义,造成恶劣的社会影响并持续较长时间。

(三)难以预料性

突发事件的难以预料性主要源自突发事件的偶然性。偶然性是指事物发展的必然过程中呈现出来的某种摇摆、偏离,是可以这样出现也可以那样出现的不确定的趋势。突发事件常常令人难以预料、措手不及。

突发事件的偶然性客观存在于人类征服自然与社会的过程中。在此过程中,人类不断地拓宽对自然和社会的了解,但与此同时,人化自然化的人类也随之更加复杂起来。人类永远不可能完全掌握自然与社会的规律和对自然与社会全面认知,这便使得突发事件的发生难于预测和控制。

突发事件是通过一定的契机诱发的,而这个契机更是偶然的。因此,突发事件发生的具体时间、实际规模、具体态势和影响深度,也就更加难以完全预测。

(四)可控性

控制的字面意思是“掌握住使之不超出范围”。从系统论看,控制是对系统进行调节以克服系统的不确定性,使之达到所需要状态的活动和过程。控制是人类改造自然、利用自然的重要内容和社会进步的重要标志。随着现代科技的发展,人类对自然性突发事件的控制和利用能力及程度不断提高,同等规模和破坏性的自然灾害对人类带来的损失越来越小。

社会性突发事件主要是人为因素引起。作为突发事件的策划者、组织者、参与者而言,他们可以控制突发事件是否发生,发生规模大小,持续时间的长短,危害和损失的程度及带来的负面影响程度等;作为突发事件的管理者、应对者、受害者而言,他们可以阻止突发事件的发生,缩短突发事件的进程,减轻突发事件的危害,降低或消除突发事件带来的负面影响。

(五)成因、发展及影响的复杂性

突发事件往往是各种矛盾激化的结果,总是呈现出一果多因、相互关联、牵一发而动全身的复杂状态。造成突发事件的原因相当复杂:有自然因素造成的突发事件,如地震、台风、沙暴、暴风雪等;有人为因素造成的突发事件,如政治事件、经济事件、军事事件、重大交通事故、恶性流行疾病、恐怖事件等;还有自然和人为因素共同影响而造成的突发事件。

突发事件的复杂性还表现在多变性方面。如果突发事件没有做到及时处置或控制措施不当,可能会加大突发事件造成的人员伤亡和财产损失,从而加深突发事件带来的恶劣影响,甚至会让突发事件卷土重来;还有可能由地方性的突发事件演变为区域性的突发事件,甚至演变为国际性的突发事件;如果有

国外某些势力的渗入,还有可能由非政治性事件转为政治性事件;还有可能由自然原因引起的突发事件转变为社会性的突发事件。

(六)持续性

对突发事件的持续性可以有两种理解:其一,就整个人类的文明进程而言,突发事件就从来没有停止过。自从地球上有人类以来,突发事件就一直伴随着人类,而且还将永远伴随着人类。无论国度如何、人种如何、意识形态如何、经济与社会发展程度如何,要完全避免这种现象的发生,是不可能的,至少是非常困难的。当然,这并不是说,人类无法控制和预防突发事件,在突发事件面前无能为力,而是说在每一件突发事件的背后都存在某种必然性的东西。人类只有通过共同的努力来最大限度地降低突发事件发生的频率和次数,减轻突发事件的伤害程度以及对人类造成的负面影响。纵观历史,人类经历过无数的突发事件。不管人类是有意识还是无意识地对待这些突发事件,总之,在这一过程中,人类积累了应对突发事件的丰富经验,吸取了足够多的教训,当然也留下了不少遗憾。正是由于这无数的突发事件,促使人类不断反思自己的行为和人与自然的关系,从而使人类变得更加成熟,使人类的行为变得更加理性。其二,就单个的突发事件而言,任何突发事件不会像它突然来临一样而茫然消失。突发事件一旦爆发,总会持续一段过程,不是说停就能停,而且还总会有一个惯性。这符合事物发展的规律,不以为人们的主观意志和美好愿望为转移。

(七)公共性

突发事件一般都涉及公共领域,影响到社会公众的生活,对公众的生命和财产安全造成威胁,也即对公共利益造成损害;突发事件发生后迅速传播而引起社会大众的关注,使之成为社会的焦点;同时,突发事件要动用大量的人员和社会资源进行有序的组织协调,并在公众心理状态和公共评价体系中消除不良影响才能进行妥善解决。

三、突发事件的分类

根据我国《突发事件应对法》的规定,以及突发事件特有的性质和我国目前突发事件的实际状况,一般可以将公共危机与突发事件划分为自然灾害、事故灾难、突发公共卫生事件和突发社会安全事件四大类:

1. 自然灾害:主要是指水旱灾害、气象灾害、地质灾害以及森林火灾和重

大生物灾害等。

2. 事故灾难:主要是指重大交通运输事故、各类重大安全事故、造成重大影响和损失的城市生命线事故、核辐射事故、重大环境污染和生态破坏事故等。

3. 突发公共卫生事件:主要是指突然发生,造成或可能造成社会公共健康严重损害的重大传染病疫情、群体性不明原因疾病、重大食物和职业中毒、重大动物疫情以及其他严重影响公众健康的事件。

4. 突发社会安全事件:主要是指重大刑事案件、涉外危机、恐怖袭击事件以及规模较大的群体性突发事件。

这种方法本质上主要是基于事件发生的诱因进行分类的,这样做的意义在于:一方面,为预防突发事件提供线索;另一方面,也为国家采取应急措施提供基本的依据,因而符合应急管理的基本原则。

四、突发事件的分期

突发事件都有发生、发展和减缓的阶段,需要采取不同的应急措施。因此,需要按照社会危害的发生过程进行阶段性分期,以此作为政府采取应急措施的重要依据。一般可将突发事件划分为预警期、爆发期、缓解期和善后期四个阶段:

1. 预警期:主要是指突发事件发生之初,危机征兆已经出现的时期,此时应急管理任务是防范和阻止危机事件的发生,或者把突发事件控制在特定类型以及特定的区域内,其关键在于预警预备能力。

2. 爆发期:此时突发事件进入紧急阶段,突发性事件已经发生,应即管理主要任务是及时控制突发事件并防止其蔓延,其关键在于快速反应能力。

3. 缓解期:此时突发事件进入相持阶段,仍然有可能向坏的方向发展,应急管理主要任务是保持应急措施的有效性并尽快恢复正常秩序。

4. 善后期:此时突发事件得到有效解决,应急管理主要任务是对整个事件处理过程进行调查评估并从事件中获益,其关键在于善后学习能力。

第二节 应对突发事件的方式和方法

突发事件应急管理包含对突发事件事前、事中、事后所有方面的管理。有效的应急管理通常需要转移或缩减突发事件的来源、范围和影响,提高突发事

件初始管理的地位,改进对突发事件冲击的反应管理,完善修复管理以能迅速有效地减轻突发事件造成的损失。

一、制定应急管理的预案与处理计划

应急预案与突发事件处理计划不同于其他类型的计划,其他计划制订后一般都要付诸实施,而应急预案及突发事件处理计划则是在突发状态下才实施的计划。因此,制定预案及突发事件处理计划应考虑的问题有:

(一)分析组织面临的潜在突发事件

虽然突发事件难以预料,但引起突发事件的问题或事件的发生一般会有-定的概率。如地震、火灾等自然灾害是任何组织都可能面临的;交通事故对交通运输部门来说可能性总是存在的;重大工伤事故、质量事故等生产失误对组织来说是应该考虑到的;环境污染对化工厂或核电站总是潜在的。因此,组织应当检查所有可能对本单位有影响的问题或事件,确定需要考虑和重点考虑的具体问题或事件,并分析这些问题或事件与本组织生存、发展和利益的相关性以及对社会的潜在影响。

(二)设立应付突发事件的常设机构

应付突发事件的常设机构应由领导小组、发言人和专业队伍等人员组成,这些人员应当保持通畅的联系渠道。突发事件处理领导小组是常设的突发事件处理机构的核心。从整个国家的角度而言,必须有常设的协调机构,从组织的角度而言,必须有具体的负责人及相应的职责分工。

(三)提高公众的突发事件防范能力

各级政府应加强对公众的突发事件意识教育,将突发事件的应急措施制成通俗易懂的小册子,并将这些小册子发给相关人员。另外还应通过多种途径向公众介绍应付突发事件的方法,让公众对突发事件的可能性和应付方法有足够的了解。更重要的一点,是要加强公众防范突发事件技能工作的日常培训和演练,以提高其对突发事件的应变和处置能力。

(四)制订突发事件处理的行动方案

首先,是要确定处理突发事件的先后顺序和突发事件相关人员应遵守的基本准则,重点要尽力保障所有公众的人身安全。其次,是要制订突发事件处理的对策,这里要分析组织面临的突发事件,对最有可能产生的突发事件进行相应准备,制订突发事件处理的行动方针和具体措施,其中重要一点是拟定应

付突发事件的新闻对策和资源配置方案,因为新闻界的报道将对组织的信誉产生极大的影响,所以应设专人负责与新闻界的联系,使有关媒介对组织的基本情况有明确的了解,以便组织同新闻界建立长期的良好关系。而资源配置方案是我们在应对各类突发事件时的重要保障。

二、突发事件应急管理处置

突发事件发生后,组织应根据突发事件处理程序有计划有步骤地采取措施,这样才能有效地控制和消除突发事件后果。一般来说,应急管理的决策与处置主要有以下几个方面的步骤:

1. 查清突发事件性质、现状与影响。无论应急计划准备得多么完善,也不可能使突发事件的发生和预先准备的方案完全合拍,因而当灾难来临时,领导首先应当保持镇静,然后迅速查明有关事件的基本情况。

2. 及时隔离突发事件。在查清事件全貌的同时,要迅速隔离突发事件,以免突发事件蔓延扩大。

3. 迅速处理突发事件。处理突发事件就是直接对造成突发事件的问题和事件采取对策和措施以平息突发事件。

4. 应急处理评估。应急处理评估是指组织对其突发事件处理工作及其成效的调查、评价和总结,它是整个突发事件处理工作的最后一个环节。

三、突发事件应急管理的具体方法

一个组织在处理突发事件时的不同态度和行动将会带来不同的后果。其实各类组织对于危机的处理其原理都是一样的。那么,一个组织在面对突发事件时,如何应对才能转危为安、战胜危机呢?

1. 在遇到突发事件时,不能听之任之,而要立即调查情况、制订计划以控制事态的发展。在突发事件处理时,首先应组织有关人员,尤其是专家参与,成立突发事件处理小组,对突发事件的状况作个全面的分析:突发事件产生的原因是什么,内因还是外因?突发事件发展的状况及趋势如何?受影响的公众有哪些,谁是突发事件的直接受害者,谁是间接受害者和潜在受影响者,具体受影响的程度如何,分别是什么形式的,他们可能希望通过什么方式予以解决?突发事件信息对外扩散的发布渠道和范围是怎样的?这些问题必须弄清楚,因为这将是组织采取补救措施的直接依据。在找到这些依据之后,就可以

根据这些依据来制定相应的对策。

2. 把突发事件真相尽快告诉新闻媒体和社会公众。突发事件发生后,最关心此事的人,除了组织之外,还有新闻界、受害者和竞争对手。对于新闻界来说,又多了一个宣传热点,有利于吸引社会的关注,同时易于同情弱者,更多地为受害者说话;对受害者而言,力争组织对突发事件给以圆满的答复;至于竞争者,则多了一个竞争的有利砝码。因此,突发事件发生后,应尽快调查事情原因,弄清真相,尽可能地把完整情况告诉新闻媒体,由其广而告之。只有公布真相后,才有可能避免公众的各种无端猜疑和流言的产生。诚心诚意才是组织面对突发事件最好的策略。如果一再文过饰非,则终将自食其果。例如:强生公司面对危机,开诚布公地解释症结所在,顺利平息风波,解决了信誉危机。

3. 在某些特殊的突发事件处理中,组织与公众的看法不一致难以调解时,必须靠权威发表意见。组织要善于借助公正性和权威性的机构来帮助解决突发事件。由于在很多情况下,权威意见往往对组织突发事件的处理能够起到决定性的作用,因此,组织在处理突发事件时,一方面要做到谦虚自责,勇于承担责任,始终把社会公众的利益放在首位;另一方面也要做到坚持原则。只有这样才能使组织既控制事态发展,转危为安,又能由此迈上一个新台阶。

4. 做好善后处理工作。组织出现突发事件时,特别是出现重大责任事故,导致社会公众利益受损时,组织必须承担起责任,给予公众一定的精神补偿和物质补偿。在进行善后处理工作的过程中,组织也必须做到一个“诚”字。

第三节 当前我国突发事件和公共安全的总体形势

我国是一个幅员广阔、人口众多、自然地理环境复杂的发展中国家,受各类因素的影响,突发公共事件往往呈现出形态多样,加上经济和社会发展、城市发展和农村发展还不够协调,突发事件的应急机制还不健全,处理和管理突发事件的能力不强。自然灾害、事故灾难、公共卫生和社会安全暴露的不和谐问题日益突出。

一、当前突发事件与公共安全总体形势

据国家统计局 2013 年 2 月 22 日发布的《2012 年国民经济和社会发展统

计公报》，2012 年，各类自然灾害共造成 2.9 亿人次受灾，直接经济损失 4185.5 亿元（不含港澳台地区数据）。具体而言，从类别上看：

（一）重大自然灾害频发

由于特有的地质构造和自然地理环境，我国是遭受自然灾害最严重的国家之一，从 20 世纪 90 年代以来，平均每年造成 1.5 亿—3.5 亿人受灾，大约有 7000 万人需要救济。造成 2500 多人死亡，300 多万间房屋倒塌，直接经济损失超过 2000 亿元。2013 年，各类自然灾害共造成全国 38818.7 万人次受灾，1851 人死亡，433 人失踪，1215 万人次紧急转移安置；87.5 万间房屋倒塌，770.3 万间房屋不同程度损坏；农作物受灾面积 31349.8 千公顷，其中绝收 3844.4 千公顷；直接经济损失 5808.4 亿元。

（二）重大、特大安全事故频繁发生

近几年来，全国的生产安全形势应该说是取得了比较大的成绩，安全事故有所下降，但还必须看到安全生产的严重状况还没有根本改变。我国生产安全事故总量大，重大、特大安全事故频繁发生。据统计，我国平均每年发生各类事故近 100 万起，死亡 13 多万人，伤残 70 多万人，造成的直接经济损失超过 2500 亿元；发生一次死亡 3—9 人事故 2500 多起，平均每天 7 起；发生一次死亡 10 人以上特大事故 120 多起，平均 3—4 天就发生一起；发生一次死亡 30 人以上特别重大事故 10 多起，平均每月 1.2 起；每年都发生一起死亡 100 人以上的事故。2012 年全年各类生产安全事故共死亡 71983 人，比上年下降 4.7%。亿元国内生产总值生产安全事故死亡人数为 0.142 人，下降 17.9%；工矿商贸企业就业人员 10 万人生产安全事故死亡人数为 1.64 人，下降 12.8%；道路交通万车死亡人数为 2.5 人，下降 10.7%；煤矿百万吨死亡人数为 0.374 人，下降 33.7%。

（三）重大传染性疾病形势严峻

我国重大传染性疾病形势相当严峻，食物中毒、职业中毒等突发事件频频发生。现在全球新发现的 30 多种传染病在我国已经有半数被发现，有些还造成了严重的后果，重大传染病和慢性病流传仍然比较严重。2003 年突如其来的非典疫情严重威胁全国以及许多国家人民的身体健康和生命安全。我国 H7N9 禽流感问题备受国际注目。尽管一些国际上新发传染病还没有传入我国，但随时都有传入的危险。我国鼠疫疫源地范围不断扩大，疫源动物种类增加，疫情向城市和人口密集城市逼近。霍乱发病虽保持在较低水平，但大面积

流行的潜在因素依然存在。截至 2013 年 9 月 30 日,全国共报告现存活艾滋病病毒感染者和艾滋病病人约 43.4 万例。2013 年 1—9 月份新发现艾滋病病毒感染者(包括病人)约 7.0 万例,其中经性传播比例占 89.9%。据流行病学调查报告,我国有 1.2 亿人口携带乙肝病毒,现有慢性肝炎患者 3000 万。丙肝病毒感染人数为 3800 万,其中 50% 仍然携带病毒。

(四)影响国家和社会稳定的因素仍然存在

我国社会安全呈现出境内问题与境外问题相互渗透,人民内部矛盾与敌我矛盾相互交织,历史遗留问题和改革中新出现的问题相互驱动的错综复杂的局面。境内外敌对分子、民族分裂势力、宗教极端势力和暴力恐怖势力,通过各种手法图谋策划暴力、恐怖活动,恐怖主义的现实危害上升,并向内地发展蔓延。各种刑事发案的总量仍居高不下,犯罪的动态化、组织化、职业化和智能化的趋向愈加明显。一些地方群死群伤的爆炸、投毒等恶性案件时有发生,杀人、绑架等暴力犯罪危害严重。

二、我国政府在突发事件应对管理能力方面的提升

我国政府在应对突发公共事件时的反应能力,还存在很大的提升空间。一方面,在规划、设计、建设、管理、处置、监督等过程中,政府部门普遍还是各自为政,难于整合。例如,各类规划缺乏协调统一和公共安全意识。其一,各种防灾减灾规划还是仅限于考虑本部门、本领域的专业规划,很少考虑与其他灾种的整合和协调。其二,非公共安全领域的规划缺乏公共安全和应急处置的理念,“寓危机处理于常态运行中”的理念没有落实。比如,一些地区的教育发展规划,仅仅强调了学校教学设施的建设,对于学生应急避难疏散通道、学校作为应急避难场所功能等方面的建设很少考虑。

另一方面,全民参与不足的问题依然存在。所谓全民参与,是指全民参与预防教育,参与规划和预案的编制,建立防灾的自主组织、加强社区建设。联合国在 1998 年提出的“在 21 世纪建设更安全的世界”的三大战略之一就是“从强调政府的作用到重视推进建设灾害应对能力强的社区”。2005 年联合国减灾大会也提出,“在所有的社会阶层,特别是在社区建立防灾机制和提高防灾能力”。但是,我国各级政府在制定各种公共安全规划和制度中,缺少公民代表的参与。全民参与缺失所造成的问题,在各个方面都已表现出来。在生活方面,大部分群众还是缺少安全生活和防灾减灾的基础知识;在生产方