

突发公共事件应急 处置理论与实践解析

Theoretical and practical analysis on the first Aid &
handling of public emergency

刘小勤 孙 锐 邵维庆 主编



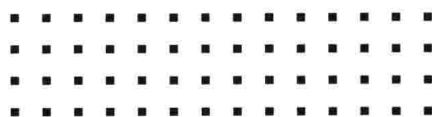
 经济日报 出版社

突发公共事件应急 处置理论与实践解析

Theoretical and practical analysis on the first Aid &
handling of public emergency



刘小勤 孙 锐 邵维庆 主编



图书在版编目 (CIP) 数据

突发公共事件应急处置理论与实践解析 / 刘小勤, 孙锐, 邵维庆主编. —北京: 经济日报出版社, 2014. 5

ISBN 978 - 7 - 80257 - 640 - 7

I. ①突… II. ①刘…②孙…③邵… III. ①突发事件—处理—中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 104442 号

突发公共事件应急处置理论与实践解析

主 编	刘小勤 孙 锐 邵维庆
责任编辑	颜贺华
责任校对	张明明
出版发行	经济日报出版社
地 址	北京市西城区右安门内大街 65 号 (邮政编码: 100054)
电 话	010 - 63567960 (编辑部) 63516959 (发行部)
网 址	www. edpbook. com. cn
E - mail	edpbook@ 126. com
经 销	全国新华书店
印 刷	北京天正元印务有限公司
开 本	710 × 1000mm 1/16
印 张	15
字 数	261 千字
版 次	2014 年 6 月第一版
印 次	2014 年 6 月第一次印刷
书 号	ISBN 978 - 7 - 80257 - 640 - 7
定 价	45.00 元

版权所有 盗版必究 印装有误 负责调换

目 录

CONTENTS

第一章 导 论	1
第一节 突发公共事件的内涵、分类及特点 1	
一、突发公共事件的内涵 1	
二、突发公共事件的分类和分级 2	
三、突发公共事件的特点 4	
第二节 突发公共事件治理主体的培育 6	
一、政府应对突发公共事件能力的培育 7	
二、媒体与突发公共事件的治理 10	
三、公民应对突发公共事件能力的意识和能力 19	
第三节 突发公共事件应急管理与应急处置 26	
一、突发公共事件应急预案的概念及编制过程 27	
二、突发公共事件应急预案体系的构成 28	
三、我国应急预案主要存在的问题 30	
四、完善突发公共事件应急预案的建议 32	
第四节 突发公共事件应急管理体系建设 36	
一、制约我国突发公共事件应对存在的主要问题 37	
二、我国突发公共事件应急体制 39	
三、我国突发公共事件应急机制 41	
四、我国突发公共事件应急法制 46	
第二章 突发性自然灾害	56
第一节 云南省自然灾害的基本概况及分布特点 56	

一、农业主要自然灾害	57
二、地震灾害	58
三、滑坡、泥石流危害	59
第二节 地震	59
一、地震的概念和成因	60
二、地震灾害的类别和特点	62
三、地震的预防及应对	64
四、震后的心理救援	73
第三节 泥石流	76
一、泥石流的成因及危害	76
二、泥石流的预防及应对	80
三、泥石流发生时的逃生避险	81
第四节 森林火灾	81
一、森林火灾的成因及危害	82
二、森林火灾的预防及应对	86
第五节 案例评析	96
一、“5·12”汶川地震	96
二、日本“3·11”大地震的灾害与启示	99
三、2001年云南省玉溪市红塔区大营街镇“4·7”森林火灾	102

第三章 突发性灾害事故 104

第一节 安全生产事故	104
一、煤矿行业安全生产突发性事故	105
二、非煤矿山行业安全生产突发性事故	107
三、危险化学品安全生产突发性事故	110
第二节 交通事故	113
一、道路交通事故	114
二、铁路交通事故	115
三、水上交通事故	116
四、航空交通事故	117
五、交通事故的原因和启示	118
六、交通事故的预防及应对	120

第三节 公共设施与设备事故	121
一、公共设施与设备的含义和类型	122
二、公共设施与设备事故的评析与反思	124
三、公共设施与设备事故的预防与应对	125
第四节 生态环境事故	126
一、生态环境的概念	126
二、生态环境问题的分类	127
三、我国生态保护的原则和目标	129
第五节 案例评析	130
一、“9·8”山西襄汾尾矿库溃坝事故	130
二、“7·23”甬温线特大铁路交通事故的反思	135
三、从中国近年来生态问题集中暴发看生态环境保护的远景规划	138
第四章 突发公共卫生事件	144
第一节 简述	144
一、突发公共卫生事件的概念和特征	144
二、突发公共卫生事件的分类和分级	145
三、突发公共卫生事件的应急管理	148
四、突发公共卫生事件应急管理的工作原则和主要内容	152
第二节 食物中毒的预防与控制	156
一、食源性疾病及食物中毒概念及分类	156
二、我国食品安全现状及存在的问题	159
三、食物中毒的预防与控制	161
第三节 传染病的预防和控制	167
一、传染病概述	168
二、传染病的预防与控制	170
三、传染病疫情报告、通报和公布	174
四、传染病的监督管理	176
第四节 案例解析	177
一、由 SARS 事件引起的对完善我国突发公共卫生应急体系的反思	177
二、从甲型 H1N1 流感事件看我国突发公共卫生事件的风险沟通	184
三、甲氨蝶呤事件中公共卫生事件监测预警制度的建设	187

第五章 社会安全事件..... 192

第一节 中国转型期群体性突发事件概述 192

一、群体性突发事件的界定及其性质 193

二、群体性突发事件的特点 196

三、群体性突发事件的类型 199

第二节 中国转型期群体性突发事件原因分析 200

一、发生群体性突发事件的直接原因 201

二、发生群体性突发事件的深层原因 203

第三节 世界各国应对群体性突发事件的实践与经验教训 209

一、各国执政党应对群体性突发事件概况 209

二、各国政府应对群体性突发事件成败得失的经验教训 211

三、借鉴外国经验,提高政府危机处理能力 213

第四节 案例评析 216

一、贵州德江事件与瓮安事件的应急处置与对比研究 216

二、从孟连事件到孟连经验的反思 220

三、“一个水果摊贩引起的血案”:西亚北非变局的启示 223

参考文献 226

后 记 230

第一章

导 论

第一节 突发公共事件的内涵、分类及特点

一、突发公共事件的内涵

明确突发事件的内涵,是对突发事件进行分析的逻辑起点。“突发事件”在汉语中是一个约定俗成的词语,人们在各个不同的行业领域和不同范围内进行使用,尽管使用频率不断提高,但是对“突发事件”概念还需要有一个明确的界定。

2003年“非典”疫情暴发后,党中央国务院提出了加快突发公共事件应急机制建设的重大课题。十七大报告中明确指出把完善突发事件应急管理机制作为社会建设的重要任务。党的十八大报告中也进一步提出要加强和创新社会管理,强化公共安全体系建设,开创社会和谐人人有责、和谐社会人人共享的生动局面。

国务院2006年1月8日发布《国家突发公共事件总体应急预案》总体预案共6章,分别为总则、组织体系、运行机制、应急保障、监督管理和附则。总体预案所称的突发公共事件具有法定的含义,是指突然发生,造成或者可能造成重大人员伤亡、财产损失、生态环境破坏和严重社会危害,危及公共安全的紧急事件。

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《中华人民共和国突发事件应对法》(下称《突发事件应对法》),并于当年11月1日起开始施行。在《突发事件应对法》中“突发事件”有了迄今为止最全面、权威的界定:“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。”这个概念表述从“突然发生”、“严重危害”和“需要采取应急处置措施”三个方面明确了概念的内涵,使“突发事件”与类似事件有了更为严格的划分,也利于进一步明确责任,有

利于突发公共事件的应对、处置。

预防和处置突发公共事件,始终贯穿于人类的历史发展进程中。在一定意义上说,一部人类文明的发展史,就是不断应对并战胜各种挑战和危机的历史。

二、突发公共事件的分类和分级

我国当前处于社会经济全面发展的关键时期,正是突发公共事件的高发时期。国际经验表明,当一个国家的人均 GDP 达到 1000 美元后,地区之间、城乡之间以及不同人群之间的收入差距在较长时间内持续扩大,由于新旧体制交织,阶层利益分化显露,价值取向日趋多元化,文化碰撞加剧,社会问题大量出现,各类矛盾和冲突诱发的公共突发性事件发生的频率加快、危机概率明显增大,在未来相当长一段时间内,我国都将面临突发公共事件所带来的严峻考验。

1. 突发公共事件的诱因

突发公共事件的诱因可分为在自然界和人类社会交互作用的过程中,由于自然因素和社会因素或者二者相互叠加而产生的对人类社会生活和环境带来损害的事件或现象。

1) 自然角度

自然界是人类栖息的家园,它的任何变异都有可能导致人类社会生活的巨大变化。由于特有的地质构造和自然地理环境,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、强度大、发生频率高,区域性、季节性特征突出,覆盖地域广、危害人群多、灾害损失严重。我国受灾害影响人口大体在 2 亿左右,占全国 1/7 以上,自然灾害在中国有着较强的普遍性。随着经济建设的发展,灾害损失逐步增加。

资料表明,我国位于地震烈度大于或等于 7 度的城市占城市总数的 45%,我国 70% 以上的大城市、半数以上的人口,76% 以上工农业生产值分布在气象灾害、海洋灾害、洪水灾害、地震灾害十分严重的沿海及东部平原丘陵地带^①。我国每年因自然灾害造成的损失一般都要超过上千亿元。

自然灾害具有链生性、衍发性的特点,不仅造成人类社会巨大的经济损失,也给人们造成强烈的心理冲击,自然灾害性事件发生后必须及时应对,采取必要的措施,以避免灾害扩大导致更大的社会动荡和不安。

^① 周晓丽. 灾害性公共危机治理[M]. 北京:社会科学文献出版社,2008. 66

2) 社会角度

当前国际政治经济领域的斗争态势日趋复杂,随着经济全球化、政治民主化浪潮的冲击,世界政治、经济、军事、安全等因素相互交织,地缘、宗教和文化冲突与政治经济矛盾相互作用,国际冲突和危机呈现出隐形化、尖锐化、斗争与协作深层化趋势。

我国目前正处于经济转轨和社会转型的特殊时期,既是社会经济发展的黄金期,同时又是各种社会矛盾汇集的凸显期、高发期。由于利益重新分配,价值观念趋于多元化,社会结构剧烈碰撞,加上国际政治、经济、军事安全等因素相互交织,不同国家、民族之间的宗教、文化冲突与政治经济矛盾相互影响,经济社会的发展面临着全新的机遇和挑战,因此不确定、不稳定、不安全的因素进一步凸显。

改革开放以来,我国长期坚持以经济建设为中心的基本发展方略,我国综合国力不断增强,社会发展水平快速提升,人民物质文化生活水平明显改善,当人们为经济发展取得的辉煌成就欢呼的同时,更应该以一种理性、审慎的眼光看待在发展过程中所暴露出来的一系列问题:片面追求 GDP 增长的倾向,忽视社会全面发展;过于强调人均 GDP 的增长,忽视民众实际收入水平的提高;单纯追求经济增长指标的实现,为经济发展付出了过高的环境生态污染代价……在医疗卫生、社会保障、社会公共领域投入不足,致使公共卫生投入、社会保障欠账较多,贫富悬殊扩大,阶层固化趋向没有得到有效遏阻,社会流动性进程阻滞,经济社会发展不同步、不和谐的现象大大增加了社会不稳定因素。

从历史经验的角度来说,由于社会制度和政治传统等原因,我国在应对自然灾害性的突发公共事件方面,往往具有其他国家难以比拟的突出优势。例如在抗击“非典”的过程中,政府部门有效动员全社会的力量参与到抗击“非典”一线,北京昌平小汤山非典型肺炎野战医院从拍板、建成到医护人员、医疗用品全部到位、病人入住仅用了7天7夜的时间。这座占地2.5万平方米的临时建筑曾被世界卫生组织专家称之为“世界医疗史上的奇迹”,工地上最多的时候有7000人同时在日夜奋战。如此庞大的数据和如此庞杂的社会参与系统,体现了中国政府非凡的社会协调动员和应急能力。^①但在应对大规模的社会性公共突发事件时,就显得不是那么应裕自如了。

2. 突发公共事件的分类

根据突发事件的性质、过程和处置机理的不同,可将公共突发事件分为以下

^① 蔡志强. 社会危机治理价值变迁与治理成长[M]. 上海:上海人民出版社,2006. 201

四类:

自然灾害——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;

事故灾难——主要包括工矿商贸企业重大生产事故、交通运输事故、火灾事故、公共设施和设备事故、核辐射事故、重大环境污染事故、生态破坏事故等;

公共卫生事件——主要包括重大传染病疫情、群体性不明原因疾病、食品安全事件、药品安全事件、急性职业中毒事件、非职业性中毒事件、动物疫情、其他影响社会公共健康的事件等;

社会安全事件——主要包括群体性事件、金融突发公共事件、涉外突发公共事件、生活必需品市场异常波动事件、重大刑事案件、恐怖袭击事件、经济安全事件、涉外突发事件等。

为论述方便,本书主要选取当前国际、国内对社会经济发展产生较大影响的突发性事件进行叙述和讨论。

3. 突发公共事件的分级:

各类突发公共事件按照其性质、严重程度、可控性和影响范围等因素,一般分为四级:Ⅰ级(特别重大)、Ⅱ级(重大)、Ⅲ级(较大)和Ⅳ级(一般)。对突发事件进行分级,目的是落实应急管理的责任和提高应急处置的效能。

Ⅰ级(特别重大)突发事件规模极大、后果极其严重,其影响范围大,其应急处置由事件发生地省级政府统一领导和协调,必要时由国务院负责组织处置;

Ⅱ级(重大)事件规模大,后果特别严重,发生在一个市以内或波及两个市以上,需要动用省级政府负责组织处置;

Ⅲ级(较大)突发事件规模较大,影响范围较大,后果较为严重,由市级政府负责组织处置;

Ⅳ级(一般)突发事件影响局限在社区和基层范围之内,可由县级政府负责组织处置。

对突发事件进行分类,其中最重要的、一条共性的标准是人员伤亡,死亡30人以上为特别重大;10人至30人为重大;3人至10人为较大;1人至3人为一般。具体确定事件类型时要结合不同类别的突发事件情况和其他标准具体分析。

三、突发公共事件的特点

1. 突发性

突发性是公共事件的首要特征。突发公共事件的发生具有一定的随机性、隐

蔽性、偶然性,往往是在人们缺乏应对准备时,以出乎意料的方式突然出现的。人们往往对是否发生、发生时间、发生地点、发生方式、波及领域、危害程度及后果难以准确把握。突发公共事件的诱因通常来源于以下三个方面:有些突发事件由难以控制的客观因素引发;有些暴发于人们的认知盲区;有些暴发于熟视无睹的细微之处。

2. 公共性

首先体现在突发公共事件涉及公共利益,突发公共事件对公共财产、公共安全、公共秩序产生负面影响,影响范围体现公共性;其次,突发公共事件的应急处置需要进行广泛而有效的社会动员,整合全社会人力、物力、科技、信息等公共资源,应对主体、应对力量具有公共性;最后体现在公共权力介入,由各级政府、各级党委运用公共权力,对突发事件进行处置。

3. 复杂性

突发事件的发生往往是各种矛盾激化的结果,在一个时期内发展呈现出多因一果、多因多果、相互关联、牵一发而动全身的复杂势态。由于突发公共事件往往在没有征兆或没有明显征兆的情况下发生,而且在发展变化过程中具有不确定性,演变发展速度快,而一旦处置不当,可能造成危害升级、损失加重、影响范围扩大,从而整个事件不断扩散蔓延,牵扯到社会的方方面面,甚至引发更大范围的社会危机、政治危机。突发事件的发生往往给相关的社会系统与组织带来稳定感和惯有秩序感的强烈冲击。

4. 破坏性

首先,生理层面的破坏。突发公共事件有时会造成人员伤亡,往往伴有生命的毁灭和对人类身体健康的损害,生理层面的破坏和危害是人们能够直接感知到的,因此很多国家都将死伤人数作为突发公共事件严重程度的重要标准。

其次,物质层面的损失。突发公共事件发生后,必然会造成一定范围内的物质层面的破坏,一般可以用经济损失来衡量。突发公共事件对公共基础设施带来严重破坏,造成人、财、物的重大损失,包括直接损害和间接损害,在短期内使人们生活质量明显下降,现有生活、工作惯性被打乱,影响人们正常的工作、学习和生活。

第三,心理精神层面的危害。突发公共事件凸显并放大个人的不安和脆弱感受,会降低那些受影响人群对自我能力和自我地位的认知。一些当事者由于生活境遇的改变、伤痛困扰而容易产生意志消沉、心情抑郁等难以排解的心理障碍,而一些间接受害者也因此思想中留下深刻的记忆,产生恐惧、紧张等心理反应。

而在一些规模较大的突发公共事件中,在一定社会群体中,个人心理造成的破坏性冲击衍生、蔓延到社会群体中,进而渗透到社会生活的各个层面,这种心理上的影响甚至有时比生理上的影响更难以恢复。

5. 持续性

在整个人类文明发展的进程中,突发事件从未停止过。只有通过共同努力最大限度降低突发事件发生的频率和次数,才能减轻其危害程度及对人类造成的负面影响。突发事件一旦爆发,总会持续一个过程,表现为潜伏期、爆发期、高潮期、缓解期、消退期。持续性表现为蔓延性和传导性。一个突发事件经常导致另一个突发事件的接连发生。突发事件往往对环境造成危害,带来水源污染、大气污染、生态失衡,也给人类社会的可持续发展带来明显影响。

6. 两面性

突发公共事件一旦发生,在短时期内对人类社会生活造成强烈冲击,甚至造成极大的损失。虽然突发事件本身不具备任何积极的属性,但是我们应该辩证地分析突发公共事件在给人类社会带来灾难性影响的同时,也孕育着新的机遇。比如地震在极短时间内会给人类社会造成严重的经济损失,但随着灾后重建工作的开展,将会产生生产性需求和基础性消费需求高峰,在产业链的传导作用影响下,可以在一定范围内促进经济拉动,在一定程度上弥补地震带来的不利影响。另一方面,正如恩格斯所说:“一个聪明的民族,从灾难和错误中学到的东西会比平时多得多。”人是理性的动物,在应对突发公共事件过程中,人们的安全意识迅速觉醒,从政府到媒体到普通民众,应对突发事件的能力和水平都在提升。人们可以利用典型事件对社会公众进行风险意识教育,提高公众的安全防范意识、预警意识,增强社会凝聚力,革除弊端,完善政府的应急法制、机制、体制的建设,通过不断反思人类与自然的关系、人与社会的关系,使人类自身变得更加成熟,行为选择趋于理性,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。

第二节 突发公共事件治理主体的培育

突发公共事件的应急管理作为一项世界性课题,其本身就是在不断涌现的危机中总结并提升政府和公众应对危机的能力。加强应急管理,应对各种突发事件,是维护国家安全、保障社会稳定和保护人民群众根本利益的重要工作。为提高应对突发公共事件的能力,及时有效地控制、减轻和消除突发公共事件造成的严重的社会危害,保护人民生命财产安全,维护国家安全、公共安全、环境安全

社会秩序,迫切需要总结我国应对突发事件的经验、教训,积极借鉴其他国家有效的应对举措,根据我国国情制定具有中国特色的规范以应对突发公共事件的发生。虽然我国在应对危机方面进行了不少的工作,也取得了一定的成就,但是,目前的危机管理体制还存在不少的问题,需要在不断的实践中得到完善。

一、政府应对突发公共事件能力的培育

不确定性和应急性是突发公共事件的重要特征。及时、准确发布有关信息,主动引导舆论、维护社会稳定,能够最大限度地避免、减少和消除因突发公共事件造成的各种负面影响,体现政府高度负责的态度,是政府有效处置突发公共事件的重要组成部分。

1. 积极应对突发公共事件有助于维护社会的稳定

对于一个国家而言,无论基于何种社会制度、意识形态,处于何种社会发展阶段,社会稳定都是维系国家政权稳定的根本所在。突发公共事件的发生不以人的主观意志为转移,应对突发公共事件对政府、社会的影响是多方面的。如果处置不力、举措失当,有可能加剧生命财产的损失,致使危害面扩展,甚至引发社会秩序混乱,成为影响社会稳定的催化剂。

政府的本质特性是在于公共性,其职能的本质是提供公共产品及公共服务,这是区别于其他社会组织的主要根本的特征。政府的公共性使它拥有强制的公共权力。政府是社会稳定和社会秩序的创造者和供求者,是变动不定的社会中可靠的保护者和引路人。我国政府必须适应新形势的变化及市场经济发展的需要,及时调整政府职能,加快公共服务理念的创新,推进以公共服务为中心的政府职能的转变,实现从全能型政府向社会型政府转变。

2. 积极应对突发公共事件有助于维护政府的形象,提高公信力

应对突发公共事件的能力和绩效是考量政府公共管理水平和执政能力的重要内容。政府作为应对突发事件的行政主体,如何确保人民生命财产安全,实现社会资源的合理配置,对保持其权利主体自身的行政信度具有重要意义。是否把人民利益至上的理念作为政府在突发公共事件应对管理过程中的出发点和归宿,是政府政治合法性和公信力的基础。在突发事件管理过程中,政府的应对行为、举措是否适当、适时、适度,是政府获得信任值高低的关键因素;政府在突发事件管理过程中是否实现低成本、高效率,是衡量民众对政府能力满意度的重要尺度。一个拥有良好的国际形象的国家,必然是在一个对人民生命财产价值充分尊重和最大保护的政府领导之下。

3. 树立公共服务型政府理念,有助于加强政府作为应对突发公共事件应对主体能力的培育

职能定位是否正确,是政府能否正确行使权力、发挥作用的前提和关键。我国在改革开放初期,由于经济落后、人民生活水平低下,因而政府职能更偏重于经济发展。但是,随着社会主义市场经济的发展,社会发展进程中不确定因素逐步增多,社会领域存在的问题日益凸显,这就要求必须加强政府基本职能中的社会管理职能,强化公共服务的职能,不断提高社会管理科学化水平。突发公共事件要求政府把主要职能转向公共服务,加快实现由经济建设型政府向公共服务型政府的转变,从经济目标优先向社会目标优先的转变。

所谓服务型政府,就是以“管理就是服务”为根本理念,为社会公众提供充足、优质的公共产品与公共服务的现代政府。而这些公共产品和公共服务,由于社会资源、公共权力的限制,企业、私人或社会其他组织不愿意提供或者无法提供的。政府只有把自己的主要职责放到管理社会公共事务、提供有效的公共服务方面,才能使社会发展与经济发展同步进行,有效地应对各类突发性公共事件。

以2003年抗击“非典”疫情为契机,我国政府开始加强突发公共事件的应急管理工作,应对突发公共事件逐渐走上正轨,积极预防和减少因公共突发事件造成的损失。我们在面对危机的过程中逐渐认识了危机学习并从容地应对危机。危机过后,党中央、国务院提出了加快突发公共事件应急机制建设的重大课题。党的十六届三中、四中全会明确提出,要建立健全社会预警体系,提高保障公共安全和处置突发事件的能力。2003年5月7日,国务院第7次常务会议审议通过了《突发公共卫生事件应急条例》。2005年1月26日,《国家突发公共事件总体应急预案》经国务院第79次常务会议讨论通过。同年5月至6月,国务院印发四大类25件专项应急预案,80件部门预案和省级总体应急预案也相继发布。从2006年1月10日起,国务院授权新华社陆续摘要播发5件自然灾害类突发公共事件专项应急预案和9件事故灾难类突发公共事件专项应急预案。至此,我国应急预案框架体系初步形成。

4. 高效应对突发公共事件有利于国际形象的塑造和提升

从世界经验和范围来看,对突发事件的处理集中体现了一个国家的价值理念、执政能力、执政水平,对一国政府而言,突发事件的应对处理既是机遇也是挑战。在国际社会中,国家形象是无形的,人们往往通过有形的突发事件的应对中深化对一个国家主流价值观的体认。如果一个国家政府应对突发事件举措无力、反应迟钝,任由事态恶化、扩大化,则极有可能面临国际社会的批评、指责甚至陷

人孤立无援的困境。

2010年8·23菲律宾劫持香港游客事件是一个值得关注的负面案例。一辆装载25人(包括22名香港乘客)乘客的旅游车在菲律宾马尼拉市中心附近被一名前菲律宾警察劫持。在紧张对峙11个小时后,最终劫匪被击毙,但8死7伤的惨重代价震惊全世界,不仅暴露了这个号称“绑架之都”的国家的社会痼疾,也进一步暴露了政府低效、警界贪腐的突出问题,令菲律宾国际形象大大受损。综观菲律宾警方处理危机、解救入质的过程,其应对能力低下,警方表现形同闹剧,在事件尾声阶段菲律宾上至总统下至普通国民表现出对于生命的漠视都饱受国际社会的抨击、质疑。

思想懈怠,应对乏策。应对突发香港游客被劫持人质事件中,警方对现场管制杂乱无章,对事发现场没有设立明确的隔离线和管制区,始终没有完全清理现场,在处理人质事件过程中始终处于密集的围观人群和媒体的包围之中。警方派出的队伍战斗素养低下,当日部分执行任务的特警甚至尚未完成培训课程就被仓促抽调上阵;而已调进现场的特种部队人员却因为现场人员无法确定是否有权调集,人在现场却置身事外,静观事态发展。

装备严重短缺,专业素养低下。一般说来,应对突发公共事件时,警方在武力控制上一定要强于对手,装备配置上要灵活、精良、实用,以确保武器的威力和杀伤性,只有这样才足以震慑犯罪嫌疑人和劫匪。同时在技能和战术上,应该具有务求必胜的坚定意志、充沛的体能、精湛的技能、全面而灵活的战术,才能最大限度地争取成功胜算。但是,菲律宾警方在部署强攻时才发现装备不足,不仅连头盔、防弹衣没有配备齐全,甚至连闪光弹及打开车门的工具都没有;整支队伍只有一个人持防弹盾牌;警方对旅游巴士采取破门强攻策略时使用铁锤试图敲出一个完整的车窗;不熟悉汽车的构造,盲目用绳索拉车门失败;警方人员专业素质差,表现犹豫、怯懦,已攻入旅游巴士后听到枪声后又马上撤退,导致行动无功而返。

而在整个事件中,菲律宾上至总统下至普通国民对这一事件的态度,让世人感受到这个国家的冷漠与无情。在跨国卫星进行直播现场传出的当地看客发出的笑声;警方不进行基本的现场保护、封闭,一些警察、学生以人质死难现场为背景进行集体合影;阿基诺三世在新闻发布会上面带“微笑”把解救入质失败归咎于媒体报道的说辞,视察人质现场时面部呈现的似笑非笑的诡异表情,遭批评后又辩称是“以笑容表达愤怒之情”,等等,都激起各国人民尤其是全球华人的质疑、愤慨和反感。而由于马尼拉丧葬工人的失误,致使遇难者家属在香港发现遇难者遗体的错乱标签,无疑在遇难者家属极度痛苦的心上再添创痛。

这一切,都展示出这个国家对于他国公民生命安全的严重漠视,这种无视生命的价值与尊严的言行,清晰地折射出其国民心理中残酷、冷漠的一面;而不加任何约束、检控的媒体报道,也由于道义的缺失,给这场现场直播蒙上了污点。毕竟,人们追求的不是感官刺激带来的娱乐体验,而是让人质生命得以保全才是突发事件处置的首要原则。

对于菲律宾警方“荒唐的解救”,世界媒体嘲讽、批评之声不绝于耳,把这一事件称为“菲律宾国家形象的一场悲剧”。事件发生的次日,香港特别行政区发布赴菲黑色旅游警告。随后,相继有多个国家对本国公民发出不同级别的赴菲旅游警告,至少有游客来菲律宾的尼泊尔和巴基斯坦都发布了旅游警告。菲律宾旅游部长阿尔韦托·林不得不承认:“这是菲律宾悲哀的一天,这是菲律宾在全世界面前最黑暗的一天,我们的形象全部被毁。”

客观地说,劫持人质者,其底线是在挑战全社会对生命的尊重,而解救人质事件则是为了保卫生命。并非人们不能容忍人质解救的失败,更重要的是人们通过这次人质事件对菲律宾政府贪腐丛生、问责不力,警界管理混乱、腐败无能有了更深刻的认识。在国际社会中,由于一国政府作为国家的行政主体代表了整个国家,所以它的一言一行至关重要,直接影响人们对这个国家的整体印象的评判。对一国政府而言,有义务、有责任也应该有能力保护在这个国家旅行、生活、工作的外国公民的人身、生命、财产安全;当这个国家不能履行其应当履行的基本责任时,势必招致强大的国际舆论压力,使整个国家处于被动地位,人们自然难以掩饰对政府的失望与愤怒。

二、媒体与突发公共事件的治理

应对突发公共事件的一个突出问题在于是否真正做到信息公开。美联社华盛顿前主管瓦特·密尔斯在“9·11”后在参议院司法委员会时概括:“政府部门的很多人都有一种本能的限制信息流动的想法,因为他们认为如果人民不询问政府部门从事的事务,可能事情会更好。但他们错了,因为人民询问的本不是政府的事务,是公众大家的事务。这才是一个自由、民主政府的真谛——反之,如果人民不知道政府在虚掩的门后面做些什么,则不存在自由和民主的政府。”^①

在突发公共事件发生以后,政府作为信息发布的主体要接受媒体监督;而媒

^① 贺文发、李辉辉. 突发事件与信息公开——危机中的政府、媒体与公众[M]. 北京:中国传媒大学出版社,2010. 6