

Guangdongsheng Jiaotong Hangye Tufa Gonggong Shijian Yingji Guanli

广东省交通行业突发公共 事件应急管理

广东省交通厅 组编
长安大学

广东高等教育出版社



广东省公务员和专业技术人员培训系列教材

广东省交通行业突发公共事件应急管理

◎ 广东省交通厅
◎ 长安大学 组编

广东高等教育出版社

· 广州 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

广东省交通行业突发公共事件应急管理/广东省交通厅, 长安大学组编. —广州: 广东高等教育出版社, 2007. 12

(广东省公务员和专业技术人员培训系列教材)

ISBN 978 - 7 - 5361 - 3562 - 8

I. 广… II. ①广… ②长… III. 交通运输业 - 紧急事件 - 公共管理 - 中国 - 技术培训 - 教材 IV. U D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 171681 号

广东高等教育出版社出版发行

地址: 广州市天河区林和西横路

邮政编码: 510500 营销电话: (020) 87557232

广东省农垦总局印刷厂印刷

开本: 787 × 1 092 1/16 印张: 15 字数: 285 千字

2007 年 12 月第 1 版 2007 年 12 月第 1 次印刷

印数: 1 ~ 5 000 册

定价: 25.00 元

广东省公务员和专业技术人员培训系列教材

编审指导委员会

主 任：谭璋球 温兰子
副主任：林存德 陈康团
成 员：何锦胜 赵伟光 李志红 邱 毅
李立朗 田京生 钟 明 周钦声
张俊棉 温捷香 李秀云 杨恒余
何启谋 倪木炎

本书编辑委员会

主 任：张远贻 何忠友
副主任：徐 欣 王富民
成 员：陈冠雄 蔡启文 王志荣 陈自昌
曾兆庚 邓立文 何俊威 张 健
左智飞 陈永康 劳潮惠 郑顺潮
陈永树 付 锐 袁 伟

本书主编：付 锐 陈永树
副 主 编：袁 伟 邓丽霞
编写人员：郭应时 薛兆俭 黄迎秋 李小萍
杨鹏飞 郭 芬 林陆荣 陈贵梅
审编人员：韦绍文 黄慧卿 梅伟球 王立红
朱鸿国 罗 俊 林 旭 叶 智
黄 凌 马文俊

提高预防和处置突发性公共事件能力 为构建社会主义和谐社会提供保证

——广东省公务员和专业技术人员培训系列教材总序

中共中央政治局委员、广东省委书记 张德江

党的十六届六中全会作出《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》，这是以胡锦涛同志为总书记的党中央站在新的历史高度作出的重大战略决策，是我们党在新世纪新阶段治国理政的新方略，对我们党团结带领全国各族人民，树立和落实科学发展观，全面建设小康社会，加快推进社会主义现代化具有十分重要的意义。

构建社会主义和谐社会，关键在党，核心在建设一支高素质的干部队伍。广东要在构建社会主义和谐社会中更好地发挥排头兵作用，必须培养造就一支素质高、作风好、能力强的干部队伍。实践证明，培训是提高干部素质和能力的最有效手段之一。各级党委、政府要十分重视干部培训教育工作，认真落实中央提出的大规模培训干部、大幅度提高干部素质的战略任务，坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，全面贯彻科学发展观，紧紧围绕党和国家工作大局，逐步加大干部培训投入，完善干部培训制度，加强干部培训考核，按照胡锦涛总书记提出的“联系实际创新路、加强培训求实效”的要求，努力开创培训教育工作新局面。

积极预防和妥善处置突发公共事件，是维护人民群众利益和社会稳定，构建社会主义和谐社会的重要任务，是对各级党委、政府执政能力的现实考验。我省正处于改革和发展的关键时期，必须把积极预防和妥善处置突发公共事件摆在突出位置，认真抓好。

广东省人事厅组织省直单位编写突发公共事件应急管理培训系列教材，是一项具有战略意义的基础性工作。要利用好这套教材，对全省公务员和专业技术人员开展全员培训，提高预防和处置突发公共事件能力。

各部门、各单位要以对党和人民高度负责的态度，精心组织培训，全省公务员和广大专业技术人员要积极参加培训，我们共同努力，为建设经济强省、文化大省、法治社会、和谐广东，实现全省人民的富裕安康而奋斗！

2007 年 1 月 3 日

前言

近年来，煤矿和交通运输等领域的重特大安全生产事故、“非典”和高致病性“禽流感”等公共卫生事件，以及洪涝、台风、地震等自然灾害的频频发生，造成了大量的人员伤亡和财产损失，突发公共事件应急救援工作引起了党中央、国务院和相关部门的高度重视。胡锦涛总书记、温家宝总理多次强调要以对人民高度负责的态度，把应急管理作为新时期新形势下各级政府一项十分重要的工作。国务院2004年4月6日发布了《国务院有关部门和单位制定和修订突发公共事件应急预案框架指南》，5月22日又发布了《省（区、市）人民政府突发公共事件总体应急预案框架指南》，用以指导各级政府及各行业管理部门制定和修订应急预案。

广东省人民政府为贯彻党中央国务院的指示精神，在全省范围内开展了一系列加强和完善全省应急救援体系的工作，努力提高各级公务员应对突发公共事件的应急处置能力，确保应急救援工作及时、高效、有序地进行，有效地防范事故的发生，最大限度地减轻事故的危害程度，保障人民群众的生命财产安全，维护公共利益和社会秩序，促进国民经济全面、协调、科学和可持续发展。广东省人事厅在《2006年广东省公务员和专业技术人员培训计划》中要求，各行业主管部门负责编写本行业相关危机应急管理教材。根据这一要求，广东省交通厅科教处主持了交通行业突发公共事件应急管理培训教材的编写工作，编写任务由长安大学、广东省交通安全生产管理处和人事处共同承担。本教材主要用于交通系统公务员和专业技术人员的应急管理知识与救援技能的培训，是广东省公务员和专业技术人员培训系列教材的组成部分。

本教材主要内容针对交通行业突发公共事件的预防及应急处置措施。全书共分为七章：第一章是应急救援基础知识论述，介绍了应急管理的相关概念、国内外应急管理体系、交通行业应急响应行动和应急预案的编制；第二章至第四章是交通行业突发安全生产事故应急管理知识，介绍了旅客运输、危险货物运输、交通工程建设和交通设施损毁事故的预防、应急响应程序和现场救援措施；第五章介绍了台风、暴雨、地质灾害和地震等自然灾害突发时，交通行业主管部门的主要应急措施；第六章是交通运输行业对突发公共卫生事件的应急预防及处理措施；第七章介绍了群体性突发事件的应急处理措施。各章节均收集整理了个别典型的应急救援案例，介绍了应急救援的过程及措施分析。

本教材从2005年12月开始筹备，至2007年6月完成了第一稿的编写。目前，正是我国开始系统建设应急救援体系的时候，一系列的法律法规相继出台，对新法律法规的理解和应用，还需要一段时间来探索和实践。此外，在教材应用的阶段，也会有相关的法律法规陆续出台。因此，教材会存在不完善或部分内容与法规不完全相符的情况，在使用过程中，应当结合实践和法规，不断地进行补充和完善。

本教材在编写和出版过程中，参考借鉴了许多本领域的有关著作和科研成果，在此对有关的作者表示感谢；同时也得到了广东省人事厅、长安大学、广东省交通厅、广东省交通行业部分企事业单位以及广东高等教育出版社等部门的大力支持和帮助，在此一并表示感谢。由于水平和时间有限，本教材难免有不完善之处，恳请各位读者不吝赐教。

编 者

2007年8月

目 录

第一章 交通行业应急管理基础 /1

第一节 突发事件与应急管理综述 /1

第二节 政府应急管理法制建设 /7

第三节 交通行业突发事件应急管理机制 /11

第四节 交通系统突发公共事件应急响应 /17

第五节 应急预案的编制 /29

第二章 旅客运输事故的应急管理 /36

第一节 旅客运输事故的特点及预防 /36

第二节 现场应急处理程序与措施 /48

第三节 案例 /59

第三章 危险货物运输事故的应急管理 /74

第一节 危险货物的分类及性质 /74

第二节 危险货物防护的基本措施 /77

第三节 危险货物运输事故的应急处理措施 /86

第四节 港口危险货物事故的应急处理措施 /97

第五节 案例 /103

第四章 交通工程建设事故的应急管理 /112

第一节 交通工程建设事故的类型及特点 /112

第二节 交通工程建设事故的应急处理程序及救援设备 /113

第三节 隧道坍塌事故的应急措施 /117

第四节 航道损毁事故的应急措施 /122

第五节 桥梁破坏事故的应急措施 /126

第六节 挡土墙事故的应急措施 /132

第七节 其他事故的应急措施 /136

第八节 案例 /147

第五章 突发自然灾害事故的应急管理 /155

第一节 突发自然灾害的类型与危害 /155

第二节 应对台风的主要措施 /160

第三节 应对暴雨的主要措施 /163

第四节 应对地质灾害的主要措施 /166

第五节 应对地震的主要措施 /169

第六节 应对高速公路大雾的主要措施 /172

第七节 案例 /175

第六章 突发公共卫生事件的应急管理 /180

第一节 突发公共卫生事件的类型与等级 /180

第二节 应对突发公共卫生事件的主要措施 /182

第三节 案例 /189

第七章 群体性突发事件的应急管理 /195

第一节 群体性突发事件的定义、特点及等级 /195

第二节 应对群体性突发事件的主要措施 /197

附录

中华人民共和国突发事件应对法 /201

国务院关于全面加强应急管理工作的意见 /213

国家突发公共事件总体应急预案 /221

参考资料 /228

第一章

交通行业应急管理基础

第一节 突发事件与应急管理综述

一、突发事件

(一) 突发事件的概念与特征

突发事件是指突然发生，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，需要立即处置的紧急事件。

突发事件具有如下特征：

(1) 突发性。突发事件的突发性是指对于突发事件是否发生，于什么时间、地点，以什么样的方式爆发，以及爆发的程度等情况，人们都始料未及，难以准确地把握。

(2) 公共性。首先，突发事件的公共性体现在突发事件涉及公共利益，即对公共财产或福利、公共安全、公共秩序产生影响（通常是消极的、负面的影响）上。其次，突发事件的公共性还体现在调动和整合全社会的人力、物力、信息等公共资源和力量上，这不仅意味着行政系统内部不同部门之间的协调和配合，同时意味着政府与社会组织及公民个人的合作与沟通，在高度信息化、复杂化的现代社会里尤其如此。最后，突发事件的公共性还体现在公共权力介入的可能性和必要性上。

(3) 危害的严重性。突发事件造成的损害有直接损害和间接损害。这种损害性不仅体现在人员的伤亡、组织的消失、财产的损失和环境的破坏上，而且还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，进而渗透到社会生活的各个层面上。

(4) 变化发展的不确定性。突发事件发生后，事态的变化、发展趋势以

及事件影响的深度和广度不能事先描述和确定，是难以预测的，特别是在当今全球化和信息化的世界里，这种连锁反应带来的一个直接后果就是突发事件复杂化，已经超出纯粹的经济、政治和文化范畴，变成一种含有多项内容的综合性社会危机。

(5) 处置的紧迫性。紧迫性是指突发事件所反映的问题极端重要，关系到社会、组织或个人的安危，需紧急采取特别措施及时有效地处理。随着突发事件的发展、演变，它所造成的损失可能会越来越大。因此，对突发事件的反应越快，反应决策越准确，突发事件所造成的损失就会越小。

(6) 广泛的影响性。突发事件发生后，人们除了关注伤亡人数外，还密切关注事故发生原因、时间、地点等情况，从中得到的启示、总结出的经验教训等，从而使社会避免重蹈覆辙、重演悲剧。

(二) 突发事件的分类

从目前我国国家和各省的突发公共事件总体应急预案可以看出，根据突发公共事件的发生过程、性质和机理，我国将突发公共事件分为自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件等四大类（见表 1-1）。

表 1-1 突发公共事件类型划分

类 别	危机事件示例
自然灾害	水旱灾害，台风、冰雹、雪、高温、沙尘暴等气象灾害，地震、山体崩塌、滑坡、泥石流等地质灾害，森林火灾和重大生物灾害等
事故灾难	民航、铁路、公路、水运、轨道交通等重大交通运输事故，工矿企业、建筑工程、公共场所及机关、企事业单位发生各类重大安全事故，造成重大影响和损失的供水、供电、供油和供气等城市生命线事故以及通讯、信息网络、特种设备等安全事故，核辐射事故，其他严重影响公众健康的事件
公共卫生事件	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，其他严重影响公众健康的事件
社会安全事件	重大刑事案件、涉外危机、恐怖袭击事件及规模较大的群体性突发事件

二、应急管理

(一) 应急管理的概念

应急管理是指个人或组织通过预测、预警、准备、反应、恢复、总结等措施，防范可能发生的突发事件，处理已经发生的突发事件，以达到减轻损

害,甚至将危险转化为机会的目的。这里所关注的突发事件是指突发公共事件,因此,应急管理主要指政府应急管理。

应急管理与国家安全管理不同。应急管理一般包括对自然灾害、突发事故、恐怖事件、社会骚乱等威胁到公民生命和财产安全的突发事件的管理,国家安全管理主要涉及战争和影响特别重大的恐怖主义等威胁到国家安全方面的重大事件。

综上所述,政府应急管理是指政府部门通过监测、预警、准备、反应、恢复、总结等措施,防范可能发生的突发事件,处理已经发生的突发事件,减轻损害;维护公共安全,保护公民的人身权和财产权。

(二) 应急管理的目的

政府作为代表人民利益的国家政权机关和社会公共事务的管理者,必须承担起有效地防范和控制危机发生责任,及时修正突发事件带来的困境,以实现社会发展的基本条件,维护政府的正常活动。政府应急管理工作的目的主要体现在以下几个方面:

- (1) 稳定社会动荡局面,恢复社会生活秩序。
- (2) 塑造政府良好形象,增强政府公信力。
- (3) 减少经济损失,促进经济恢复。

(三) 应急管理的原则

应急管理的根本宗旨是最大限度地预防和减少突发公共事件及其造成的损害,在应急管理过程中,应坚持以下原则:

(1) 迅速反应,果断决策原则。突发事件具有突发性,一旦发生,政府必须迅速采取一系列紧急处理措施,及时研究对策,采取行动,控制突发事件发展,做到及时、准确,从而为争取整个突发事件处理工作的顺利完成奠定基础;另外,突发事件决策属于非程序性决策,决策方式需要从平时的“民主决策”切换为战时的“权威决策”,突发事件来临时给予决策主体的决策时间往往十分有限,任何犹豫不决、举棋不定都有可能给公众带来致命的伤害,必须要果断决策。

(2) 效率优先原则。在突发事件发生时绝不能采用拖泥带水的渐进式增兵办法,必须采取高压强势政策,抓住主要矛盾,集中优势兵力首先将事态中的关键因素迅速控制住,否则就有可能势如决堤,一溃千里。

(3) 科学有序,协调一致原则。应对那些因工业技术而引起的灾害以及自然灾害而造成的突发事件,一定要注意科学性、技术性,多征求特定技术领域专家的意见,千万不能盲目蛮干;同时,突发事件的不可避免性以及应急管理的紧迫性,要求政府在事件发生后,在不同职能管理部门之间实现协同运作,明晰政府职能部门与机构的相关职能,优化整合各种社会资源,发

挥整体功效，最大可能地减少事故损失。

(4) 以人为本，生命第一原则。减少人员伤亡是应急管理的第一要务。坚持以人为本，首先要做好突发事件的预防工作，尽可能防止突发事件的发生，保护公民人身安全和财产安全；其次在突发事件发生后，要不惜一切代价最大限度地保护大多数人的生命安全。

(5) 预防为主，常备不懈原则。应把预防作为应急管理的中心环节。首先通过一系列预警机制防止突发事件的发生；其次在无法阻止突发事件时，要将其造成的损失减少到最低程度。

(6) 完善法制，依法管理原则。突发事件会打破人们的日常行为方式，扰乱正常的社会秩序，因此社会需要明晰的行为准则和法律规范。无论是调集社会资源，约束公民行为，还是处理特殊状态下的各种利益关系和矛盾，都应依法行政。

(7) 全局把握原则。政府在进行应急管理时，要从大局出发，从长远出发，进行全局性的把握，反对片面地追求单一目标。政府在应急事件处理中，首先要分清其中的主要矛盾和次要矛盾，尽最大可能协调不同的价值目标，最终争取获得一个相对令各方满意的结果，使突发事件可以较为成功地化解。

(8) 统一领导，分级管理原则。在最高指挥系统的统一领导下，将突发事件分成不同的级别，不同级别的突发事件由不同的政府部门管理。根据风险等级的不同，管理对象的不同，由政府的不同部门分级管理，以提高应急管理的效能。

(9) 隔离为先，缓解为上原则。隔离为先是指避免突发事件蔓延、扩散，以使突发事件涉及的范围越小越容易控制和解决。缓解为上是指尽量缓解和化解矛盾，避免在情况不明或者把握不大时武断决策、激化矛盾，造成不可挽回的损失。

(10) 主动公开，注意善后原则。在突发事件发生之后，政府应当主动承担责任，并且向社会公开突发事件的处置过程，这一点也是政府在进行行政管理时的重要原则之一。具体的体现就是勇于承担政府应尽的责任，及时、准确地向社会公众发布突发事件的实情，而不是隐瞒、封锁甚至编造公共信息；另外，在突发事件发生过程中，集中力量降低损失是应急管理的主要任务，最终目标是要将突发事件造成的破坏恢复原来的状态，主要包括社会秩序、社会价值和公众心理。

(四) 应急管理的过程

应急管理过程如图 1-1 所示，一般可分为三个阶段：突发事件的预防与预警、突发事件的应急处置、应急管理的总结与评价。

1. 突发事件的预防与预警

突发事件的预防与预警,是指对突发事件隐患及其发展趋势进行监测、诊断与预控的一种管理活动,其目的在于防止和消除突发事件的发生。从某种程度上说,突发事件预防比突发事件处置更重要,因为预防和准备是应急管理的第一步。应急管理的职责并不仅仅在于事件发生后如何处理好,更重要的是要具有处置突发事件的超前意识,加强突发事件的预防、预警工作,把突发事件的隐患解决在萌芽状态,把社会经济损失降低到最小。

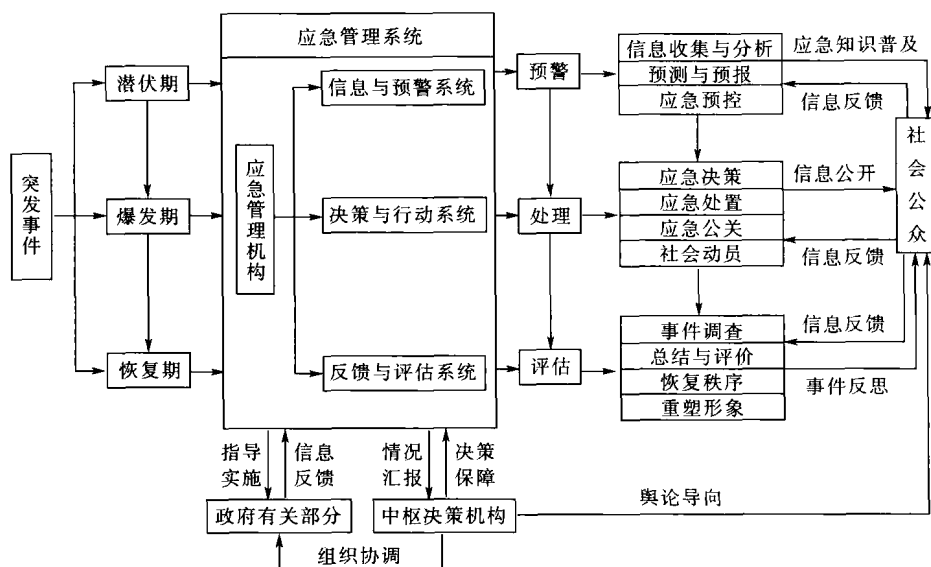


图 1-1 应急管理过程模型

预防与预警阶段的工作内容包括：树立忧患意识；监测与预警；建立突发事件预警系统；制定应急预案；开展全民宣传教育；开展应急管理处置培训和演练以及建立应急储备等。

2. 突发事件的应急处置

突发事件的应急处置,是指政府领导者和公务人员针对突发事件采取有效措施,做出妥善处置,以维护政府的良好形象,改善政府状态的运作过程。突发事件的突发性、破坏性、紧迫性要求政府必须要及时做出反应,尽最大努力控制局势,迅速查清原因,积极采取措施,尽力挽回影响。

应急处置阶段的工作内容包括：成立应急管理机构；调查情况，收集信息；分析研究，确定对策；启动突发事件处置程序；积极采取措施隔离危机；分清主次，有重点地采取行动；后勤保障管理；信息的管理；及时地沟通；重塑政府形象等。

3. 应急管理的总结与评价

应急管理的最后一个阶段应该是总结经验与评价。当突发事件得到处置后,政府应认真总结在突发事件发生期间处理的方式、方法的合理性和有效性,为今后的应急管理提供经验和方法上的借鉴。

(五) 应急管理保障

政府应急管理保障投入包括硬投入和软投入。硬投入即物资投入,指人力、物力、财力的投入;软投入即非物资投入,主要表现为管理和积极性的投入,也包括科学研究。

1. 应急管理保障的内容

具体而言,包括以下内容:

(1) 应急性的物资储备。包括防治、救治所需的各种物质资源,譬如我们为防洪救灾所准备的各种物资、设备等,这是减少突发事件损害、提高政府应急管理反应速度的重要条件。

(2) 应急性的机构与人员储备。应该有专门的政府危机管理部门和具备相关知识、技能的专业化人员,如应对疾病的疾病预防控制中心就是专门的应急管理部门,应急救援队就是专门的人员储备。

(3) 应急性制度与政策储备。包括为防范突发事件发生所需的应急性政策、各种突发事件发生时政府的强势干预政策、突发事件发生后控制事态所需的有关法规、应急管理救治中的各种管制条例等,都要在平时做好准备,一旦情况所需,就可以视情况尽快依法实施。

(4) 应急性方法措施准备。要不断推进和加强对于突发事件与政府应急管理的研究,考虑到各种可能发生的情况,准备多套应急方案与措施。因为在一个应急管理中,决策者易处于一种非理性状态,有时亢奋,有时保守,同时还会遇到各方面的阻力,其风险性使得任何决策都难以像常规情况下一样容易达成统一,有时还会出现巨大的分歧。所以要尽量做到任何情况下都能有备无患,避免盲目性与仓促性,就应提前做好应急性方法措施准备。

2. 应急管理资金保障的建立

(1) 财政预算。根据中国《预算法》第33条的规定,各级政府预算应当按照本级预算支出额的1%~3%设置预备费,用于当年预算执行中的自然灾害救灾开支及其他难以预见的特殊开支。

(2) 捐赠和援助。自然人、法人或者其他组织(包括国际组织)按照《中华人民共和国公益事业捐赠法》等有关法律、法规的规定进行捐赠和援助。

(3) 保险。即商业机构开发的国民安全保障险种。政府积极引导公民进行长期自我保障,不仅可以提高公民自我保护的能力和水平,而且也能使保险业合理分担政府财力保障责任。

（六）提高政府应急管理能力的途径

我国是一个各种灾变和危机多发的国家，各种各样的灾变和危机给社会造成了巨大的损失。我国政府经受住了各种各样灾难和危机的考验，在应急管理方面积累了一定的经验。但政府的应急管理水平与公民的期望值还有一定的差距，应急管理体制和机制尚不完善，应急管理能力有待提高。提高我国政府应急管理能力主要有以下几个途径。

1. 完善应急管理法制，提升政府依法行政能力

提升政府依法行政能力，就要建设地方法治政府。所谓“法治政府”，是指包括政府整体行为和个体行为在内的整个政府的设立、变更、运作都是合法化、规范化的。在应急管理方面，提升政府依法行政能力，应该满足有法可依、有法必依、执法必严、违法必究的要求。

2. 改革应急管理体制，提升政府应急处置能力

提升政府应急处理能力，就要增强政府的效能。高效能是对政府在应急管理中的根本要求，也是政府应急管理能力提升的重要体现。机构的设置与现实的应急管理需要相符合，是发挥政府效能的必要前提。明确权力界限，把处置突发事件的责任落实到人，是避免推诿、“扯皮”的有效措施。改革政府应急管理体制，提升政府应急处理能力，具体来说，应当做到：①建立反应灵敏的突发事件预警体系；②完善应急管理决策的信息支撑体系，提高政府应急管理决策的质量；③施行严格的突发事件防范和应急处理责任制；④培育地方区域社会多元的应急管理主体，形成地方区域社会整体的应急管理网络。

3. 疏通应急管理信息传播渠道，提升政府信息沟通能力

实行信息公开是政府有效处置突发事件的必要条件。政府的应急管理，无论是突发事件的预防、准备，还是突发事件的处置，都必须建立在准确、全面、适时的信息沟通基础之上。必须加强和完善我国政府目前的电子政务软硬件环境建设，加强政府与公众、新闻媒介之间的沟通，建立制度化的信息公开和发布制度，以增加透明度。疏导应急管理中的信息传播渠道，提升政府信息沟通能力。具体包括：①完善行政层级突发事件信息汇报制度；②完善政府信息披露与发布制度；③充分发挥媒体的积极作用。

第二节 政府应急管理法制建设

一、应急管理法制建设的基本要素

我国政府应急管理法制建设是一个复杂艰巨的系统工程，制度建构难度