

# 突发公共事件 应急预案指南

胡望洋 著



高等教育出版社

# 突发公共事件应急预案指南

胡望洋 著



高等教育出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

突发公共事件应急预案指南/胡望洋著. —北京:  
高等教育出版社, 2007. 1

ISBN 978 - 7 - 04 - 020790 - 3

I. 突... II. 胡... III. 紧急事件 - 处理 - 指南  
IV. C936 - 62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 165392 号

策划编辑 范 峰 责任编辑 王 玲 封面设计 张志奇  
版式设计 王 莹 责任校对 王效珍 责任印制 宋克学

---

出版发行	高等教育出版社	购书热线	010 - 58581118
社 址	北京市西城区德外大街 4 号	免费咨询	800 - 810 - 0598
邮政编码	100011	网 址	<a href="http://www.hep.edu.cn">http://www.hep.edu.cn</a>
总 机	010 - 58581000		<a href="http://www.hep.com.cn">http://www.hep.com.cn</a>
		网上订购	<a href="http://www.landaco.com">http://www.landaco.com</a>
经 销	蓝色畅想图书发行有限公司		<a href="http://www.landaco.com.cn">http://www.landaco.com.cn</a>
印 刷	北京大容彩色印刷有限公司	畅想教育	<a href="http://www.widedu.com">http://www.widedu.com</a>
开 本	850 × 1168 1/32	版 次	2007 年 1 月第 1 版
印 张	6.125	印 次	2007 年 1 月第 1 次印刷
字 数	130 000	定 价	15.00 元

---

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题, 请到所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

物料号 20790 - 00

## 内容提要

科技的发展、人类的进步，给社会带来了无数的机遇和喜悦，但是，它们也让原本远离我们的自然灾害或者人为疏忽造成的突发公共事件，轻易来到了我们身边。突发公共事件的应急管理对于最大限度地预防和减少突发公共事件造成的损害，保障民众的生命和财产安全，维护国家和社会稳定，促进社会、经济全面协调、可持续发展都有着极其重要的意义。

本书就突发公共事件的应急管理，全面系统地论述了应急预案对组织发展和创新的作用，内容涵盖应急预案原理、管理和技巧、应急控制关键因素、生存计划、保护和安全、应急通讯与信息、应急恢复、应急训练和演习等组织应急管理的所有重要领域。此外，本书还从家庭应急预案的角度，向人们提出了诸多有益的意见和建议。

本书是中高级管理者、企业白领、管理专业教师和学生以及社会大众了解和学习应急管理知识，进行组织培训的首选读物。

# 前 言

科技的发展、人类的进步，给社会带来了无数的机遇和喜悦，但是，它们也让原本远离我们的自然灾害或者人为疏忽造成的突发公共事件，轻易来到了我们身边。非典对中国人的影响之大是无以言表的，因为事件来临时我们没有做好充分的准备，所以蒙受了巨大的损失。矿难是中国发生最频繁、伤亡数量最多的灾害之一，然而在美国、加拿大、澳大利亚等许多国家，矿业却是相对安全的行业。相比之下，我们缺少的应该不是技术，也不是制度，而是全面的应急防范意识和完善的应急管理体系。

尽管灾难早已存在，但是人们对灾难的认识、理解和控制却是新近逐渐发展起来的。如果把突发公共事件看作是一匹脱缰的野马，那么应急管理就是最好的驾驭术。组织没有应急管理，就等于危机已经潜伏，危机会用自身一手导演的惨剧，向芸芸众生说明忽略它就要付出巨大代价。

几乎每一个人或者组织都会面临突发公共事件。突发公共事件的结果和影响与事件本身的破坏程度并不成正相关关系，有时候甚至成负相关关系。突发公共事件也是危机事件，一场灾难性的突发公共事件，如果处理得好，可以将坏事变成好事。正如由“危险”和“机会”构成的危机二字，正是应急管理的内在涵义。突发公共事件的应急管理极其重要，是提高政府保障公共安全和处置突发公共事件能力，最大限度地预防和减少突发公共事件及其造成的损害，保障民众的生命和财产安全，维护国家安全和社会稳定，促进经济社会全面、协调、可持续发展的必然要素。

突发公共事件的发生是多种因素所致。以人为本的应急管理是降低灾难损失的最佳策略，应急预案、预警系统和对民众应急素养的宣传教育，是预防以及保证突发公共事件损失最小化所必需的。2004年12月26日，在印度洋海域发生的地震海啸，导致29.2万多人死亡；然而在海啸袭击印度时，印度东海岸一个村庄的3630名居民却活了下来，他们是怎样逃脱厄运的呢？原来他们中有人的亲属居住在新加坡，当他听到收音机中的海啸消息后，迅速与他们取得联系，于是一个电话拯救了数千人。

我们生活在一个充满着不确定性的世界中，信息社会必然对组织应对突发公共事件提出更多的挑战。事件一旦发生，不是任何组织任何个人能够改变的，我们所能够做的就是加强信息管理，降低损失。事件发生的时候，组织领导必须在极为紧迫的时间压力下做出准确的判断和明智的决策。突发公共事件对领导者的挑战，首先是时间，其次才是事件本身。

事实上，某些组织制订了大量的应急管理预案和程序，但是当事件来临时却发现他们仍然未能对危机做好充分的准备，发现没有足够的技能和经验去掌控快速发展变化的局面，降低了组织抵御风险的能力，失去了应急管理危险最小化的最终目的。应急管理需要一系列的技巧，从处理民众恐慌到组织内团队合作，到情势评估并做出应急响应。深陷危机中的人们需要在高压情况下做出正确的决定，在一个迅速多变的形势下建立合作，做出非常态的反应和决策。这些能力不是与生俱来的，是通过人们的不断学习而获得的。应急管理是根植于组织的价值观和社会责任感，是组织得到社会敬重的根基；应急管理也是一门专业性很强的技术，是组织需要通过学习和训练而掌握的必备技术。

我们应当清晰地认识到我们身处在一个新的全球化时代，很多的突发公共事件是无法孤立解决的，它迫使我们更快、更好地建立一个应急管理信息共享、监测与合作系统；同时我们需要一

个流畅的内部信息交流系统，以完善的应急管理体系加强内部信息机制，保证民众在突发公共事件中及时得到准确的信息，不至于听信谣言而导致恐慌；最后，我们需要每个组织建立一套应急管理系统，并促进不同部门不同组织之间的精诚合作。

本书的撰写，得到了高等教育出版社体育分社尤超英社长、浙江大学王健教授、《中华儿女》杂志社管光前主编等同志的指导，并提出宝贵意见，在此向上述同志表示诚挚的谢意。感谢中国新闻社为本书提供的图片。

由于作者水平有限，难免有纰漏之处，恳请读者对本书的不足批评指正，以利于进一步推动我国应急管理领域的研究和发

胡望洋

2006年11月26日

# 目 录

<b>1 应急预案原理和相关重要问题</b> .....	1
1.1 应急预案的重要性 .....	1
1.2 应急预案编制基础 .....	7
1.3 应急管理小组成员注意事项 .....	9
1.4 应急管理最小化原则 .....	15
<b>2 应急预案的管理和技巧</b> .....	21
2.1 应急预案管理 .....	21
2.2 危机类型 .....	24
2.3 应急预案技巧 .....	28
2.4 地点安全 .....	32
<b>3 应急控制关键因素</b> .....	34
3.1 应急控制指挥中心 .....	37
3.2 应急管理的延续性 .....	43
3.3 权利授予 .....	43
3.4 专家咨询组 .....	44
3.5 应急行动列表 .....	46
3.6 互相援助 .....	47
3.7 警告 .....	47
<b>4 组织生存计划</b> .....	49
4.1 应急预案编制 .....	49
4.2 应急管理不同阶段的主要任务 .....	55
4.3 应急行动列表 .....	59
4.4 应急停止程序 .....	61



<b>5</b>	<b>保护和安</b>	<b>64</b>
5.1	人员的保护	65
5.2	医疗救护	69
5.3	福利	70
5.4	组织保护系统	71
5.5	重要资源的保护	73
5.6	关键服务的持续	74
<b>6</b>	<b>应急通讯与信息</b>	<b>75</b>
6.1	应急通讯	75
6.2	通讯计划准备	77
6.3	信息	79
6.4	公众关系	88
<b>7</b>	<b>应急恢复</b>	<b>93</b>
7.1	应急结束	94
7.2	应急恢复预防工作	96
7.3	证据的保存	96
7.4	现场安全	97
7.5	临时住处	98
7.6	人员和设备损失总量统计	98
7.7	受害者心理恢复	99
7.8	现场清除	99
7.9	重建计划	100
7.10	组织工作重启计划	102
<b>8</b>	<b>应急训练和演习</b>	<b>103</b>
8.1	应急教育训练制度化	103
8.2	训练	105
8.3	演习	106
8.4	情景演绎法	111

<b>9 家庭应急预案</b> .....	116
9.1 家庭和个人的应急准备 .....	118
9.2 几种危机事件的应对 .....	121
9.3 自我保护与防护 .....	128
9.4 特殊人群的应急 .....	130
9.5 掌握事态进展状况 .....	132
<b>附录1 应急预案演习指南</b> .....	133
<b>附录2 国家突发公共事件总体应急预案</b> .....	138
<b>附录3 ××大学应急预案样本(部分内容略)</b> .....	147
<b>主要参考文献</b> .....	182

# 1

## 应急预案原理和相关重要问题

本章主要介绍应急预案的背景和组织制定预案的重要性，对组织应急预案编制相关问题给出一些意见和建议，预案编制者会发现，在他们制定预案的整个过程和预案管理中，这些建议将会有很大帮助。

俗话说“天有不测风云，人有旦夕祸福”。在我们生活的地球上，由于战争、自然灾害等所裹挟的不测之祸还时常发生；由于人为疏忽引发的突发公共事件，又会侵蚀着民众的安全感，更让政府难以处置，颇感棘手。公共事件发生后，政府及相关部门经常会置身舆论的“风暴眼”，饱受诟病与指责，难以抽身，还要花上一大笔钱来纠正错误，扭转影响。

### 1.1 应急预案的重要性

无论是由于战争或自然灾害造成的伤害，还是人为疏忽造成的突发公共事件，都是令人不愉快的。事件发生之后，常常会有组织或者个人受到批评，如果有人成为受害者，组织或许就要为

此付出一大笔巨款来纠正错误，组织领导大多也会受到民众和媒体的指责。

突发公共事件，是在组织无预警的情况下突然爆发的，引起组织内外人员生命财产严重损失，迫使组织决策者在短时间内做出决策、采取行动，以降低损失的危机事件，其最普遍的定义是“突然发生的重大问题”。突发公共事件具有阶段性、突然性和不确定性，是动态发展的事件，随着时间环境的改变而以不同的形式展现。突发公共事件的轻重程度，通常是以其占报纸头条版面的位置及篇幅来衡量的。有些事件虽然十分危急、严重，却未被组织管理层重视；相反，有些小问题，一旦主流媒体以头条加以报道，就会被当作危机事件来处理。

突发公共事件的发生，往往带来与组织目标大相径庭的结果，若非立刻决策、控制和制止，往往会变本加厉，甚至给组织更大的伤害或损失。突发公共事件，是社会发展过程中任何组织无法完全避免的危机事件。为降低突发公共事件发生率，控制事件对组织和民众造成的损害，推动组织向安全方向发展，建立科学、合理和可操作性强的应急管理体系，是组织管理战略不可缺失的管理活动之一。

近年来，我国每年发生的各类突发公共事件给组织与社会敲响了警钟。组织应当采取相应的措施，加强应急管理，预先做好应急预案，提高组织抗灾害能力，以减少突发公共事件对生命和财产损失的影响，使组织从灾害的影响中更快恢复到正常状态。组织针对内外环境的潜在紧急事件制定应急预案，这是组织生存和发展的“必修之课”。



图 1-1 印度洋海啸后的情景

如 2004 年 12 月 26 日发生的印度洋地震海啸灾难，由于受灾国家对突发公共事件管理缺乏足够的认识，既未制定有关应急预案，进行必要的制度准备、技术准备和物资准备，也没有对各种人员进行海啸逃生的各种宣传和培训，当海啸发生时，没有任何预警信息和预警措施，结果造成巨大的死亡和损失。在这次地震海啸灾难中，共有 29.2 万多人死亡，数百万人无家可归。图 1-1 为印度洋海啸后的情景。

紧急情况是指能够造成组织员工、顾客或民众严重伤害或死亡，停业、组织活动运行中断、自然或环境遭遇破坏，或者损害组织的金融信誉和民众形象等等在内的任何意外事件，包含火灾、危险物质事件（泄漏、中毒等）、重大工程突发事件、压力容器或压力管道突发事件、水火灾、地震、台风等自然灾害、通信故障、辐射、爆炸等。组织在实施公共事务管理过程中，必然会遇到各种管理部门无法完全预料、掌控的不稳定隐患或事件，组织内部各管理部门或者策略执行部门可以经过定期性、阶段性的核查活动，搜寻超过组织目标容许范围且可能影响组织正常活

动的差异事件，以及组织内、外部环境中可能会危害组织目标的危机事件。组织面对危机事件时，应该勇于面对，小心从事。若组织能在危机演进的关键环节，基于恰当及时的应急预案做出科学、合理、正确的应急决策，就能使组织尽早掌握主动权，将事件往组织可掌控的目标推进。尽管并不是所有的突发公共事件均能规避，但假如组织提早准备，编制好科学的应急预案，至少可以把灾害带来的损失降至最低。因此，在突发公共事件发生之前，组织制定相应的应急预案及应急管理，就能在突发事件发生时，做出快速、合理、有效的应急决策和应急响应。

管理是组织通过一系列有系统、有组织的活动，以完成或达到既定目标的组织活动过程。管理的主要步骤为策划、组织、领导和控制，是一种有计划、连续、动态的活动。组织针对影响组织整体活动的潜在危机事件，以保护组织资源、技术及组织活动的正常运行、组织有效机能为目的，同步运用最小成本来执行有组织、有计划、有谋略、有控制的科学方法及管理程序，从而达到预防、处置、化解事故灾害与危机事件，减少资源耗损，保持组织正常活动的动态管理过程，称之为“应急管理”。应急管理是一门减少组织风险和处置突发公共事件科学，是涉及商务学、心理学、公共关系、人力资源和财务等学科的交叉学科。

应急管理是组织特殊的管理活动，是政府或其他类型组织针对组织潜在危险或危机事件，基于应急信息反馈，不断地改进与调整组织活动，于突发公共事件的事前、事中或事后，运用科学方法，采取包括控制、协调、计划、激励、沟通等一系列的应急措施，以应对事件的急迫性、威胁性和不确定性，达到有效预防、处理及化解事件，甚至消弭危险于无形的过程。组织在执行管理活动中，凭借信息反馈，不断改进调适管理活动，帮助组织

变革、重整与积累知识，作为应急管理体系执行作业改良的应对措施。因此应急管理是一个生生不息的学习过程，组织应当长期策划，总结自己与他人的经验中，调整出最适用于自己组织的应急管理体系，以降低与防御灾难所带来的威胁和损害。同时，应急管理也是组织突发公共事件尚未发生前的预防行为，是组织防止危机发生的重要阶段。无论是哪一种原因造成危机的出现，都是组织相当脆弱的时刻，而且事件发生后的扩散效应，可能渗透到其他领域，组织需要同步作有效的处置。所以应急管理是一门化险为夷、转危为安、跨学科的专业领域学识，应有必要整合百家之长，凝聚有效的管理智能，也可说应急管理过程，是组织根据经验累积而成的科学管理过程。

一件事故灾害，无论多么微小，如果仅仅依靠事发地的个人或者组织的能力是很难解决的，甚至每年在我国平均发生的大约25万起大小火灾，至少也需要消防部门或者更多的政府应急服务部门的协同下才能解决，从中也可以折射出要处理好较大规模的突发公共事件，是需要依靠许多组织内外的不同部门进行团队合作。同样，组织在应急预案制定前期，必须要注重协调组织内部各个部门、政府应急管理与服务机构。孤立的应急预案，非但无法对突发公共事件的应急处理提供帮助，反而会妨碍相关部门在应急处置中发挥最大作用。

无论是在和平年代还是在战争时期，无论是在自然还是人为的危机事件中，不管事件被认定的类别与等级如何，组织不仅要制定应急预案方案，而且在执行预案中更要明确各协作部门在团队合作中的角色职能，这是预案成功的重要保证之一。另外，导致突发公共事件发生和扩大的一个重要原因，常常是由于组织对风险缺乏足够的认识，没有完善的应急措施，在事件发生时又不能积极报警、响应，更没有可行的应急行动，根本不能采用明确可行减少损失的方法——执行科学合理的应急预案，从而导致事

件失去控制，甚至衍生出二次危机。

## 应急管理中的无缝响应5要素

◎ 大多数组织在面临突发公共事件时，都希望自己能正确的应急行动。在应急处置中，他们会如民众期望的一样，把所有的焦点都聚焦于受害者，以致应急行动的质量有所降低。出现这个问题的主要原因，一是由于他们缺乏应急管理的经验，二是由于没有找到简单明了的应急处置方法。

◎ 组织规模越大，民众对它的应急处置效能的期望就会越高。较小规模的组织应急响应迟钝时，人们很轻易就原谅它们。但是，一旦大型组织在突发公共事件的应急处置中推诿责任，或者对民众的抗议没有迅速做出反应，媒体、民众和社会舆论就会谴责组织，甚至对组织表示明显的敌意。

◎ 很多事件的发生都需要有一个人出面承担责任。所以无论事件的程度轻重，一个优秀的应急管理都必须亲临现场第一线，并真诚面对受害者，向他们表达歉意，并郑重承诺要快速查清事实真相。

◎ 地震、洪水、台风和重特大火灾都会给民众的生命财产带来严重的损失，政府的应急管理和服务机构往往储备了充足的人员、设备和专业工具，随时待命，帮助那些陷入困境的人们。但却没有对灾害可能衍生出来的危机事件做相应的应急准备，当遇到通讯设施瘫痪、化学物品意外和火灾等问题时，组织就可能束手无策。

◎ 组织对危机事件的应急响应迟钝，或者由于不作为以及有限作为而使事故灾害恶化，那么组织危机事件的相关报道马上会出现在新闻媒体的头版头条。如果组织对媒体的报道置之不理，或者处置不当，那就是拿组织的前途做赌注。



## 1.2 应急预案编制基础

理想的应急预案编制，最好是基于健全的应急管理制度基础上，应急管理制度流程如下：

1.2.1 首先是揭示应急管理制度的目的和意义。

1.2.2 明确突发公共事件的定义，同时宜针对组织阶段性发展目标，适时改进。

1.2.3 明示组织危险程度的标准与警告信号（表 1-1，图 1-2）

表 1-1 某集团公司突发公共事件警告信号

危险等级	中文标识	英文标识	危险信号	颜色灯号	警报声
Ⅳ级	一般危机	light crisis	*	蓝色灯	二短铃声
Ⅲ级	较严重危机	heavy crisis	**	黄色灯	三短铃声
Ⅱ级	严重危机	serious crisis	※	橙色灯	短长铃声
Ⅰ级	特别严重危机	crash crisis	※※	红色灯	长铃声

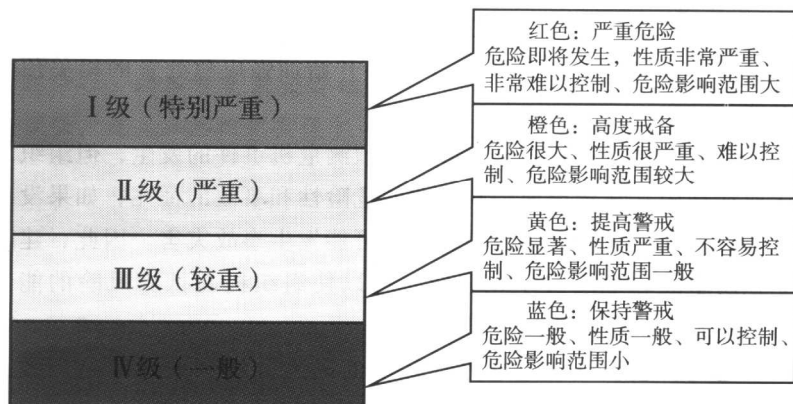


图 1-2 突发公共事件预警等级标识