

教育部人文社会科学研究青年基金项目

公共安全与应急管理： 案例与启示

自然灾害

事故灾难

公共卫生事件

社会安全事件

方丹辉◎著



人民出版社

公共安全与应急管理： 案例与启示

GONGGONG ANQUAN YU

YINGJI GUANLI:

ANLI YU QISHI



方丹辉◎著

责任编辑：杨瑞勇 张双子

图书在版编目（CIP）数据

公共安全与应急管理：案例与启示 / 方丹辉 著. — 北京：人民出版社，2016.11
ISBN 978-7-01-016776-3

I. ①公… II. ①方… III. ①公共安全-安全管理-中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2016）第 234774 号

公共安全与应急管理：案例与启示

GONGGONG ANQUAN YU YINGJI GUANLI ANLI YU QISHI

方丹辉 著

人民出版社 出版发行

（100706 北京市东城区隆福寺街 99 号）

北京中科印刷有限公司印刷 新华书店经销

2016 年 11 月第 1 版 2016 年 11 月北京第 1 次印刷

开本：710 毫米 × 1000 毫米 1/16 印张：14.5

字数：200 千字

ISBN 978-7-01-016776-3 定价：48.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话：（010）65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书，如有印制质量问题，我社负责调换。

服务电话：（010）65250042

前 言

安全，自古以来就是人类追求的目标之一。安全，是现代人类社会活动的前提和基础，是国家安全和社会稳定的基石，是经济和社会发展的基本条件，是人们安居乐业和幸福生活的源泉。但是，随着经济和社会的发展，危害人类生命财产安全、影响国家安全稳定的各种灾害和突发事件呈现出愈加频繁和非常规化的趋势。从国际上的美国 9·11 恐怖袭击事件、卡特里娜飓风，到日本阪神大地震，印度洋地震海啸，智利森林火灾；我国的 2008 年低温雨雪冰冻灾害、四川汶川特大地震、SARS 事件，到天津滨海新区爆炸事故和“东方之星”号客船翻船沉事件，越来越频发的国内外突发事件给人类的生活和生存带来了威胁。面对突发事件，人类该如何应对？政府该如何制定反应迅速、正确有效的处置程序？人们该如何化险为夷、开展自救、避免紧急情况下的慌乱和盲目性？灾后恢复工作如何开展？这给各级政府部门和广大的学者提出了巨大的挑战！

在我国，由于正处于经济和社会的转型期，生产力水平不平衡，公共安全保障基础薄弱，与经济高速发展的矛盾越来越突出，影响着经济社会全面

协调可持续发展。根据中国红十字总会的资料统计，我国近几年年均突发事件高达 120 万起，死亡人数 20 万以上，造成直接损失 3000 亿元人民币以上。公共安全与应急管理已经成为国家公共安全体系极其重要的组成部分，如何正确、及时、有效地预防和应对各类安全与突发事件，是我国全面建设和谐社会必须解决的重大战略问题，是考验执政党和政府执政能力的重大问题。大力发展安全与应急管理学科，创新安全预警与应急联动科技，加快应急产业培育和壮大，对国家和地方的社会与经济发展具有重要的战略意义。

在突发事件的发生机理、演化路径、应急决策等方面，广大学者从技术角度已经进行了很深入的研究，取得了一系列成熟的研究成果。但是，突发事件的管理工作不同于一般的科学研究，具有较强的实践性和可操作性，理论研究成果必须经得起实践的检验。所以本书从案例分析的角度，遴选近年来国内外发生的典型重大突发事件案例 34 个，涉及自然灾害、事故灾难、公共卫生和社会安全等突发事件，旨在通过对突发事件应对措施的评价及总结，分析国内外应急管理的现状及我国应急管理工作的不足，提高人们对应急管理工作的感性认识，为我国应急管理的理论研究及实践提供参考。作者希望通过本书，能够激发更多的人来专门从事公共安全与应急管理领域的应用研究，为相关政府部门和广大学者提供科学实践方面的帮助，为人类的防灾减灾事业添砖加瓦，对人类的幸福生活有所贡献！

C 目 录

CONTENTS

前 言 \ 1

绪 论 \ 1

第一节 突发事件应急管理 \ 1

第二节 国外突发事件应急管理 \ 7

第三节 我国突发事件应急管理 \ 18

第一章 自然灾害应急管理 \ 28

案例 1：“7·21”北京特大暴雨 \ 28

案例 2：“5·12”汶川大地震 \ 36

案例 3：中国南方低温雨雪冰冻灾害 \ 43

案例 4：日本“3·11”地震 \ 50

案例 5：美国“卡特里娜”飓风 \ 55

案例 6：“东方之星”号客船翻沉事件 \ 60

案例 7：尼泊尔地震 \ 68

案例 8：智利森林火灾 \ 72

第二章 事故灾难应急管理 \ 77

案例 1：天津滨海新区爆炸事故 \ 77

案例 2：山西襄汾新塔矿业尾矿库溃坝事故 \ 85

案例 3：福建紫金矿业污染事件 \ 91

案例 4：山西王家岭煤矿透水事故 \ 97

案例 5：台湾新北游乐园粉尘爆炸事故 \ 103

案例 6：河南养老院特大火灾事故 \ 109

案例 7：甬温线动车追尾事故 \ 115

案例 8：马航失联事故 \ 121

案例 9：深圳山体滑坡事故 \ 126

案例 10：陕西大巴坠崖事故 \ 131

第三章 公共卫生应急管理 \ 136

案例 1：SARS 事件 \ 136

案例 2：三鹿奶粉事件 \ 144

案例 3：H7N9 禽流感事件 \ 152

案例 4：陕西榆林学生集体食物中毒事件 \ 157

案例 5 : 上海福喜事件 \ 162

案例 6 : 西非埃博拉病毒疫情 \ 168

案例 7 : 台湾地沟油事件 \ 173

案例 8 : 复旦投毒案事件 \ 177

第四章 社会安全应急管理 \ 182

案例 1 : 美国“9·11”恐怖袭击事件 \ 182

案例 2 : 美国巴尔的摩骚乱事件 \ 188

案例 3 : 巴黎恐怖袭击事件 \ 192

案例 4 : 上海外滩踩踏事件 \ 197

案例 5 : 厦门公交车起火事件 \ 202

案例 6 : 昆明火车站暴恐事件 \ 205

案例 7 : 美国弗吉尼亚理工大学校园枪击事件 \ 210

案例 8 : 美国“棱镜门”事件 \ 215

参考文献 \ 220

后 记 \ 224

第一节 突发事件应急管理

一、突发事件

(一) 突发事件的内涵

关于“突发事件”一词的定义，学术界有较多说法，其中比较有代表性的是欧洲人权法院提出的“公共紧急状态”概念，即“一种特别的、迫在眉睫的危机或危险局势，影响全体公民，并对整个社会的正常生活构成威胁”。2006年1月8日，国务院发布《国家突发公共事件总体应急预案》，官方对“突发事件”的定义是：突然发生，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。结合各方说法，本书对“突发事件”的界定是：社会生活中事前难以预测、影响范围广泛且对社会公共

领域造成严重威胁和危害的公共紧急事件。

（二）突发事件的主要特征

突发事件具有爆发突然、起因复杂、蔓延迅速、危害严重、影响广泛的特点，且极易相互交织，产生连锁反应。具体而言，突发事件有以下特征。

（1）突发性。突发事件发生与否，时间、地点、方式、起因、规模、发展趋势以及影响等情况，难以预测和准确把握，具有极大的偶然性和随机性。突发性是使突发事件在短时间内迅速成为社会焦点和热点的原因，并伴随产生巨大的震撼力和影响力。

（2）复杂性。其一表现在，突发事件的起因复杂。有如地震、台风、沙暴、暴雨等纯自然因素造成的突发事件；有如政治事件、经济事件、军事事件、恐怖事件等人为因素诱发的突发事件；还有自然和人为因素二者共同作用造成的突发事件。其二表现在，突发事件的后果复杂。突发事件极易诱发“多米诺骨牌”效应和涟漪效应，涉及地域广、人员多。

（3）破坏性。突发事件越严重，其破坏性就越大突发事件造成的直接损害有人员伤亡、财产损失和环境破坏等，间接损害表现在对个人和社会心理所留下的冲击和阴影，造成难以消散的社会恐慌。

（4）不确定性和多变性。不确定性和多变性是指突发事件的发生原因、演变方向、影响因素、事故后果等难以准确预测和把握，使得事件的主体——人，在突发事件发生前后无所适从，导致恐慌感和不安全感滋生并蔓延。

（5）信息的有限性。由于突发性事件的突发性、不确定性和多变性，事件信息随着事态的发展而不断演变，各种限制条件使决策者不可能全面、及时、准确掌握和处理信息。

（6）持续性。任何突发事件都要经历潜伏期、爆发期、高潮期、缓解期、消退期五个阶段，是一个缓慢持续的过程。

(7) 公共性。突发事件的影响对象一般是社会公众，对公众的生命和财产安全构成威胁；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公共组织力量协调。

(三) 突发事件分类、分级

《国家突发公共事件总体应急预案》根据突发事件的发生过程、性质和机理将突发事件主要分为以下四类。

(1) 自然灾害。主要包括地质灾害、地震灾害、气象灾害、水旱灾害、生物灾害和森林草原火灾等。

(2) 事故灾难。主要包括工矿商贸等企业的各种安全事故、交通运输事故、公共设施和设备事故、环境污染和生态破坏事件等。

(3) 公共卫生事件。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。主要包括恐怖袭击事件、经济安全事件和涉外突发事件等。

各类突发事件按照性质、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）、Ⅳ级（一般），依次用红色、橙色、黄色和蓝色进行预警和分级管理。根据“重心下移”的分级管理原则，特别严重、严重、较重和一般严重突发事件，分别由发生地省级、市级和县级政府统一领导和协调应急处置工作。

(1) 一般严重（Ⅳ级）突发事件，表示其影响局限在社区和基层范围之内，可被县级政府所控制。

(2) 较严重（Ⅳ级）突发事件，表示后果严重，影响范围大，发生在一个县以内或波及两个县以上，超出县级政府应对能力，需要动用市级有关部门力量方可控制。

(3) 严重（Ⅱ级）突发事件，表示其规模大，后果特别严重，发生在一个市或者是波及两个市以上，需要动用省级有关部门力量方可控制。

(4) 特别严重（Ⅰ级）突发事件，表示其规模极大，后果极其严重，其影响超出本省范围，需要动用全省的力量甚至请求中央政府增援和协助方可控制，其应急处置工作由发生地省级政府统一领导和协调，必要时（超出地方处理能力范围或者影响全国的）由国务院统一领导和协调应急处置工作。

（四）突发事件的危害

突发事件一旦发生，无论哪种事件类型和规模，都必然对社会造成不同程度的破坏、混乱、恐慌和损失。况且，突发事件往往伴随连带效应，容易引发次生或衍生事故，导致更大、更广泛的损失和危机。随着当前人口增长、全球气候变迁、生态环境恶化、贫富差距加大、恐怖主义肆虐、国际化和城市化的演变以及日益突出的社会矛盾等复杂因素的存在和相互作用使得各种灾害和危机发生的可能性及导致的损失都大大增加。突发事件的危害突出地表现在：威胁公众生命、财产安全，扰乱正常生活秩序，动荡社会局部，对公众心理造成无法量化的负面效应。

突发事件的危害主要有以下几点。

第一，威胁生命与财产安全。突发事件所造成的最直观损害是生命和财产的损失，间接的损失包括基础设施的损坏，增加的产品和服务成本，增加的债务负担和财政支出、减少储蓄等。

第二，破坏经济环境。突发事件极有可能会引发失业、经济滞胀等负面影响，增加了投资的风险，由此可能导致经济增长的速度下降或停滞，社会发展计划从长期的考虑转到满足近期的需求，即转移到危机的应对和重建方面。

第三，扰乱社会稳定。突发事件可能引发“多米诺骨牌效应”，诱发一系列衍生危机，譬如不少东南亚国家在 1998 年国际金融危机引发全国经济

危机，最终导致了政治和社会危机，致使社会动荡，人心不安。

第四，危及政府形象。突发事件是对国家政治和政府治理的挑战，政府有责任预防灾难事故与事件的发生，但都不可能规避危险。一旦事故超出政府和社会的可控范围对社会公众造成损失，政府将成为公众发泄的对象。另外，不恰当的政策、管理的失误、对危机响应能力的不足、与公众之间沟通的缺乏等皆会造成政府与公众之间的紧张关系，引发政府的信任危机。

第五，危害社会心理。任何影响正常生产、生活等社会秩序的突发事件均会对受害人群以不同程度的负面心理影响，如恐慌、狂躁、麻痹等，将会直接影响并危害到个人和家庭的正常生活，成为社会的不安定因素之一。

二、应急管理

（一）应急管理的定义与活动

应急管理就是为了预防与应对自然灾害、事故灾难、公共卫生事件与社会安全事件，将政府、企业和第三部门的力量有序组织起来而进行的减缓、准备、响应与恢复活动。应急管理包括四个阶段，即减缓（mitigation）、准备（preparedness）、响应（response）、恢复（recovery），分别代表应急管理的四种活动。

减缓（mitigation）是指减少威胁人类生命、财产安全的自然或人为致灾因子，如推行灾害保险、实施建筑标准、规范土地的使用、颁布安全法规等，从而有针对性地降低突发事件发生的可能性，减弱突发事件的影响。

准备（preparedness）是指提高应对各种突发事件的能力，如建立预警系统、成立应急指挥中心、制定应急预案、定期进行灾害救援培训和演练等，居安思危，提高应对水平。

响应（response）是指突发事件发生后采取的以挽救生命、减少损失为目的的行动，如启动应急预案、应急医疗援助、疏散、救援等。

恢复（recovery）既指按照最低运行标准将重要生活支持系统复原的短期行为，也指推动社会生活恢复常态的长期活动。

以上四个阶段是一个闭合的流程，共同构成应急管理的一个生命周期。减缓阶段既是生命周期的开始，也是生命周期的结束，应尽可能在此阶段采取有效措施降低影响公共安全的风险。准备的目的不仅仅是响应，准备阶段的活动及资源也指向预防、减缓与恢复。在传统意义上，准备阶段的投入主要流向形成、保持响应能力，但“增强预防与减缓危机、并从中恢复的能力也需要获取一定的资源”。

（二）应急管理的基本特征

应急管理具备综合性的特征：第一，主体“全参与”，应急管理的主体包括政府、军队、非政府组织、企业和个人等，涵盖社会的各个阶层，是全社会参与的管理行为；第二，客体“全风险”，应急管理的客体包括自然风险、技术风险与人为风险，涵盖了自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件四大类事件的全部风险形式；第三，过程“全阶段”，应急管理的过程包括预防、处置和恢复的所有阶段。总而言之，综合性应急管理就是全参与、全风险、全过程的管理。

（三）应急管理的原则

进行应急管理主要目的有两个：一是，将突发事件尽可能消灭于萌芽阶段，即积极预防、有效预警、充分准备；二是，突发事件发生后，实现损失的最小化，即快速响应、妥善处置、迅速恢复。

应急管理要遵循以下原则：预防为主，防救结合；以人为本，生命第一；依靠科学，快速响应；社会动员，全民参与；军民结合，平战结合；安全效益与经济效益兼顾；信息公开，引导舆论。

第二节 国外突发事件应急管理

纵观当今世界发展形势，经济增长、科技进步等文明成果正惠及全球更多地区的人群，人类文明的进步也使挑战和风险悄然增加。频发的突发事件依然威胁着各国人民生命财产安全，带来惨重损失的同时甚至引发部分国家和社会的动荡。突发事件越来越引起各国政府的重视，近年来，为了有效应对突发事件，许多国家把应急管理能力作为重要的政府职能不断予以加强，着重研究突发事件预警预报和应急处置的科学方法，探索建立适合本国国情、民情的应急管理体系，积累了较多有效的经验和做法。

（一）美国

美国在1979年成立联邦紧急事务管理署（Federal Emergency Management Agency, FEMA），由美国消防管理局（United States Fire Administration, USFA）、联邦保险管理局（Federal Insurance Administration, FIA）、美国联邦民防管理局（Federal Civil Defense Administration, FCDA）、联邦灾害救济管理局（Federal Disaster Relief Administration, FDRA）和联邦防务局（Federal Defense Agency, FDA）等合并而成。“9·11”事件以后，美国将应对突发公共事件提升到关乎国家安全的重要地位，成立了美国国土安全部（United States Department of Homeland Security, USDHS），将美国海岸警卫队（United States Coast Guard, USCG）、海关、移民局及联邦紧急事务管理署（FEMA）等22个联邦机构纳入，以保证在紧急情况发生时能迅速、有效应对。政府对突发事件施行4R管理，即减轻（Reduction）、准备（Readiness）、响应（Response）、恢复（Recovery）。当某一方政府不足以应对危机事件时，政府间通常采取横向和纵向两种合作模式：横向合作包括州内地方政府之间、州际、州与邻国；纵向合作包括州政府和地方政府之间，

联邦、州和地方政府之间。这种合作模式的中心目标是在必要时倾全州或全国之力应对突发公共事件，将损失降至最低。国家鼓励城市与周边州市、各相邻区县之间在资源、设施、专业人员和服务等领域签订突发事件救援互助协议。为了协助政府在应对突发公共事件时能作出科学的决策，美国建立了许多应对突发公共事件的决策咨询机构，如兰德公司（RAND Corporation）、美国斯坦福国际咨询研究所（Stanford Research Institute International）、哈德森研究所（Hudson Institute），此外还设立了一些企业研究所，如布鲁金斯学会（Brookings Institution）、麦肯锡公司（McKinsey & Company）等，美国还加大在教育方面的投入，以大学和学院为基础，建立了危机和应急管理研究教学机构、训练基地和信息中心。

（1）二战结束前的美国应急管理

在这一阶段，基于美国的战争局势，美国的应急管理包括战时应急与非战时应急，两种应急模式的侧重点不同，战时以应战为主，平时以救灾为主。美国在经历了两次世界大战后，战时应急管理的有效手段为非战时应急管理积累了丰富的经验。

（2）冷战时期的美国应急管理

二战结束后，美苏关系紧张，为了争夺世界霸权展开了长达半个世纪之久的冷战，在此期间，国际安全形势左右美国的应急管理。1979年，卡特政府为了实现政府应急管理与民防的功能整合成立了联邦应急管理署（FEMA），成为美国应急管理发展史上具有里程碑意义的一笔。FEMA的成立体现了美国“综合性应急管理”的新理念，该理念包括两层含义：第一，从横向视角出发，FEMA要将各个下属机构协调起来应对单一灾种向多灾种转变的灾害模式；第二，从纵向视角出发，应急管理应该是一种全过程的管理，即减缓、准备、响应和恢复四个阶段。

（3）“9·11”后的美国应急管理

2001年，“9·11”事件是美国应急管理的转折点，它标志着反恐成为

突发事件的一个重点防治对象，成为应急管理核心。2001年10月，美国通过了《反恐怖法》；2002年11月，布什签署《国土安全法》；2003年1月25日，美国内阁级的国土安全局正式成立，下辖22个联邦部门，拥有雇员17.9万人，成为美国的第17个部，联邦应急管理署并入国土安全局。

从历史发展的角度看，美国的应急管理存在传统模式和职业模式两种。

表1 美国应急管理模式的的发展

传统模式	职业模式
在所有灾害中，战争造成的负面影响最严重	自然或技术灾害或灾难更加频发
政府是灾害响应行动中的重要主体	政府不是灾害响应行动中的唯一主体
标准应急程序为常见的紧急情况提供了一个合乎逻辑的行动指导	标准程序不能为所有类型的紧急情况提供行动指导
等级和秩序可能会挽救人的生命，有助于对行动的成功	自上而下的结构可能会延缓或阻碍应急响应
在灾害中，恢复秩序是人们的自然愿望	混乱中存在秩序，并且控制灾害是不可能

(二) 日本

日本位于环太平洋活动带上，火山、地震等“地灾”经常发生，由于地理、地形和气象条件方面的原因，日本遭受台风、暴雨和大雪等“天灾”的频率也非常高。每年，灾害都给日本民众的生命与财产安全带来重大的损失。为此，日本政府对于突发事件应急管理一向高度重视。

日本成立了防灾省，中央政府设有防灾担当大臣，建立了从中央到地方的防灾信息系统及应急反应系统。首相是危机管理的最高指挥官，内阁官房长官负责各个部门之间的协调和联络，并通过安全保障会议、内阁会议、中央防灾会议等决策机构制定危机对策，由防卫省、警察厅、海上保安厅和消防厅等部门具体配合实施。内阁官房内设危机管理监，负责在国民的生命以