



GONGGONG  
ANQUAN YINGJI GUANLI

# 公共安全应急管理

孙斌 编著



气象出版社

浙江警官职业学院学术专著资助出版

# 公共安全应急管理

孙 斌/编著

气象出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

公共安全应急管理/孙斌编著. —北京:气象出版社,2007.10

ISBN 978-7-5029-4382-0

I. 公… II. 孙… III. 紧急事件—公共管理—研究—中国 IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 156410 号

气象出版社出版

(北京市海淀区中关村南大街 46 号 邮编:100081)

总编室:010-68407112 发行部:010-68409198

网址:<http://cmp.cma.gov.cn> E-mail:qxcs@263.net

责任编辑:彭淑凡 终审:朱文琴

封面设计:福瑞来书装 责任技编:陈红 责任校对:赵寒

\*

北京中新伟业印刷有限公司印刷

气象出版社发行 全国各地新华书店经销

\*

开本:850×1168 1/32 印张:6.75 字数:182千字

2007年10月第1版 2007年10月第1次印刷

定价:15.00元

---

本书如存在文字不清、漏印以及缺页、倒页、脱页等,请与本社  
发行部联系调换

## 前 言

当前，我国突发公共事件应急管理体制建设已经进入了一个新的发展阶段。党的十六届三中全会提出要“建立健全各种预警和应急机制，提高政府应对突发公共事件风险的能力”；在2004年，国家已经将《突发公共事件与紧急状态处置法》列入十届全国人大常委会立法规划和国务院立法计划；不同类型突发公共事件发生的原因、导致应急状态的影响程度和范围、产生社会危害的严重程度都有很大差异，从而使得政府采取的应对措施和手段也有所不同。此外，相同类型突发公共事件的不同阶段对需采取的应急管理措施的要求也都不同。然而，国家应急管理体系很难为各种可能出现的突发公共事件制定出一一对应的管理方案并提供相应的物质和人力储备。因此，完善的应急管理体制要求我们必须对各种表现形式不同的突发公共事件进行深入分析，抓住其本质特征，从而对不同突发公共事件进行分类、分级与分期，在此基础上建立相应的应急管理体系和应急预案，旨在为社会公共安全应急管理体制建设提供建设性的建议。

突发公共事件自古有之，人类社会形成之初就面临着各种自然突发公共事件的威胁和社会突发公共事件的挑战。随着世界经济一体化和社会联系紧密化趋势加快，突发公共事件的产生就更加频繁，并成为世界上各国政府的一项重要课题。转型社会的中国进入到一个突发公共事件频发时期，正确认识和应对突发公共事件，成为我国政府的一项重要职责。我国各级领导干部必须要高度重视，谨慎对待。通过建立和健全新的政府应急管理体制和机制，不断提

高政府治理危机的各种能力，加强突发公共事件应急管理理论研究。

2003年发生的SARS事件再次表明，政府的管理理念、管理制度、组织形式和管理能力在突发公共事件应急管理中具有十分重要的地位和作用，政府应急管理比任何常规管理都更能考验政府的治理结构和治理能力。当然，其中所暴露出来的一些问题也表明，必须要加强社会公共安全应急管理机制和应对策略研究。

孙斌

2007年9月

# 目 录

## 前 言

<b>第 1 章 突发公共事件概述</b> .....	1
1.1 我国公共安全面临的严峻形势 .....	1
1.2 突发公共事件的概念 .....	3
1.3 突发公共事件的界定 .....	3
1.4 突发公共事件的特征 .....	4
1.5 突发公共事件的分类 .....	7
1.6 突发公共事件的分级 .....	9
1.7 突发公共事件的分期.....	11
1.8 我国突发公共事件的多发区.....	12
1.9 突发公共事件的影响.....	15
<b>第 2 章 突发公共事件应急管理理论基础</b> .....	17
2.1 基本概念.....	17
2.2 应急管理的特征.....	20
2.3 应急管理研究现状.....	26
2.4 应急体系建设.....	27
2.5 应急预案.....	28
2.6 应急管理预警机制.....	29
2.7 应急管理处置机制.....	30
2.8 应急法制研究.....	31

<b>第3章 突发公共事件应急管理理论的应用与分析</b> .....	33
3.1 我国突发公共事件应急管理的现状 .....	33
3.2 突发公共事件应急管理的必要性 .....	38
3.3 应急管理的基本原则 .....	39
3.4 突发公共事件应急管理组织理论 .....	45
3.5 组织体系建设 .....	57
3.6 国家突发公共事件预案体系 .....	59
3.7 运行机制 .....	60
3.8 支持保障系统 .....	65
<b>第4章 我国突发公共事件应急管理体系</b> .....	70
4.1 我国突发公共事件应急管理体系现状 .....	70
4.2 我国突发公共事件应急管理体系特征 .....	73
4.3 我国突发公共事件应急管理存在的问题 .....	76
4.4 我国突发公共事件应急管理者的职能 .....	81
4.5 城市应急管理机制建设（以南京为例） .....	89
4.6 加强我国应急管理工作的措施 .....	98
<b>第5章 国外突发公共事件应急管理体系</b> .....	101
5.1 国外突发公共事件应急管理体系发展概况 .....	101
5.2 美国突发公共事件应急管理体系 .....	108
5.3 俄罗斯突发公共事件应急管理体系 .....	114
5.4 日本突发公共事件应急管理体系 .....	123
5.5 澳大利亚突发公共事件应急管理体系 .....	127
<b>第6章 城市应急联动系统</b> .....	137
6.1 城市应急联动系统的概念 .....	137
6.2 城市应急联动系统的发展现状 .....	137
6.3 突发公共事件应急联动系统的职能层次构建 .....	148

6.4	突发公共事件应急通信 .....	153
6.5	突发公共事件应急管理信息系统 .....	157
6.6	城市应急联动系统建设存在的问题 .....	160
6.7	应急联动：多国部队实现统一指挥 .....	167
<b>第7章</b>	<b>如何建立健全应急管理机制</b> .....	<b>172</b>
7.1	加强统一领导协调、尽快建立常设性应急管理综合 协调部门 .....	172
7.2	建立现代突发公共事件应急管理体系 .....	175
7.3	建立快速反应应急保障机制 .....	175
7.4	建立健全突发公共事件应急管理的法规体系 .....	177
7.5	不断提高领导应急意识和处置应急的能力 .....	178
7.6	构建突发公共事件政府学习机制 .....	178
7.7	建设突发公共事件信息管理系统 .....	179
7.8	加强应急预案的可操作性和协同性 .....	179
7.9	尊重群众的知情权，健全政府信息公开制度 .....	179
7.10	不断加强应急科技体系，逐步走向高科技应急.....	180
<b>附录1</b>	<b>国务院关于全面加强应急管理工作的意见</b> .....	<b>181</b>
<b>附录2</b>	<b>国家突发公共事件总体应急预案</b> .....	<b>191</b>
<b>参考文献</b>	.....	<b>201</b>
<b>后 记</b>	.....	<b>205</b>



# 第 1 章 突发公共事件概述

## 1.1 我国公共安全面临的严峻形势

突发公共事件是社会公共安全的最大威胁，给人类带来沉重的打击。美国“9·11”事件使 2 797 人丧生，直接损失 3 000 亿美元，间接损失达 5 000 亿美元。联合国有关机构测算，这一事件使当年世界经济增长率减少 1 个百分点。2004 年 12 月 6 日，印度尼西亚苏门答腊岛附近海域发生强烈地震并引发海啸，影响到印度尼西亚、泰国、印度、斯里兰卡、马尔代夫、索马里等东南亚、南亚和东非国家，造成重大人员伤亡和财产损失。世界货币基金组织和世界银行 2005 年 1 月 22 日公布的对印度洋地震海啸的调查表明：突发公共事件所造成的死亡和失踪人数达到约 30 万，损失总额超过 64 亿美元。

我国目前正处于经济和社会的转型期，公共安全保障基础相对薄弱，与经济高速发展的矛盾越来越突出，公共安全形势严峻。

第一，重大自然突发公共事件、重大社会性突发公共事件频发、分布广、损失大。中国是世界上自然突发公共事件最为严重的国家之一，70%以上的人口，80%以上的工农业区和城市，受到各种突发公共事件的严重威胁，全国 22 个省会城市和 2/3 的百万以上人口的大城市均位于地震高危险区。全国有 2/3 的国土面积不同程度地受到洪水威胁，特别是长江、黄河、淮河等七大江河中下游地区，集中了全国 1/2 的人口，3/4 的工农业产值，洪涝突发公共事件的威胁更为严重。崩塌、滑坡、泥石流等地质突发公共事件，

在我国各地均有分布，随着人类活动的加速和气候变化等因素的影响，地质突发公共事件的发生频度、密度以及范围都呈增长趋势。

第二，突发公共事件总量居高不下，重大、特大和特别突发公共事件时有发生。1990年至2002年，突发公共事件总量年均增长6.28%，最高时增长达22%。近几年每年因各类突发公共事件造成13多万人死亡，70多万人受伤，平均每天各类突发公共事件夺走300人生命，直接和间接经济损失约2500亿元。

第三，从社会安全方面来看，近年来一些地方爆炸、投毒、杀人、绑架等恶性暴力犯罪发案率上升，犯罪形势向动态化、组织化、职业化和智能化的趋势发展。转型期社会问题引发的群体性事件持续增多，呈现出跨区域串联和连锁反应特点，甚至引发局部地区社会的不稳定。

第四，公共卫生形势依然比较严峻。多种传染病尚未得到有效遏制，据统计，全球新发的30余种传染病已有半数在我国发现，有些还造成了严重后果。食品安全隐患增大，外来生物入侵也严重影响了人民的生命安全和经济发展。

第五，国际形势依然复杂，地区冲突不断，台独、民族分裂和东突等恐怖势力猖獗等。

据统计，上述公共安全问题每年给中国造成经济损失计6500亿元人民币，约占GDP总量的6%。按2003年国际劳工组织的方法测算，仅工矿企业突发公共事件损失就约占GDP的4%。

此外，随着经济社会快速发展，我国公共安全还面临诸多新的挑战。比如，正在兴建的一批重大建设工程，有的处于自然突发公共事件频发地区，重大突发性自然突发公共事件对这些工程构成潜在威胁，而且存在诱发次生突发公共事件的可能；高新技术和信息产业的高速发展，在为国家和个人提供全新发展机遇和生活空间的同时，也带来了新的威胁。

## 1.2 突发公共事件的概念

突发公共事件 (public emergency) 是从行政管理角度研究危机的专用术语, 特指政府公共管理领域遭遇的紧急情况, 主要是指突然发生、造成或者可能造成重大伤亡、重大财产损失和重大社会影响, 对全国或部分地区的国家安全和法律制度, 对公共安全、社会稳定、国家政权有较大影响, 对社会安全和公共秩序、公民的生命和财产安全已经或可能构成重大威胁和损害, 由于矛盾、冲突的积累而导致公共组织处于严重威胁、具有不确定性和压力状态下, 为使其摆脱或减少这样的危机情景带来损害, 必须迅速作出决断, 并需要付出沉重代价才能摆脱困境的突然发生的一系列公共事件或状态。造成巨大的人员伤亡、财产损失和社会影响的, 涉及公共安全的紧急公共事件。

由战争和全国总动员、局部动员所引起的紧急状态则是一种最为严重的突发公共事件。现实情形中, 在一定外界因素作用下, 突发公共事件就会进一步发展成为危机, 所以, 又常常把突发公共事件称之为“危机事件”, 突发公共事件大都具有危机的特质, 或者说具有向危机事件转化的潜质。因此, 在一定意义上突发公共事件也叫突发公共危机事件。在概念使用上, 除了“突发(公共)事件(emergency)”外, 现在学术界和实践部门使用的主要还包括“(公共)危机(crisis)”、“紧急状态(state of emergency)”、“灾害事件(disaster)”等。

## 1.3 突发公共事件的界定

突发公共事件中, “突发”强调事件发生的不可预测性和结果的不确定性; “公共”强调的是事件本身属性与纯粹的个体和私人利益无关, 需要调动相当的公共资源、整合社会力量加以解决;

“事件”强调一旦这样的情景出现，则对公共组织会造成较大的影响，存在或潜藏着对整个公共组织的威胁。

首先，突发公共事件的发生是一个矛盾、冲突量变积累的过程。从表面看，突发公共事件是一个突发事件，但实际上一般会经过一个由渐变、量变，最后达到质变的过程，而质变就是突发公共事件爆发的阶段。因此，防控潜藏危机诱因的发展与扩散，才是突发公共事件处理最要紧的阶段。其次，突发公共事件是指处于受严重威胁、具有不确定性和压力感的危机状态，而不是一种有序运行的常规状态。这说明突发公共事件必然要给旧有秩序或原有状态带来变化，当系统感受到这种变化时，混乱、失控、紧张感都属于其中的正常反应。再次，与突发公共事件伴随的必然是决策和处置行为。因为突发公共事件一般情况下会给组织系统带来严重损害，给公共利益和公共安全带来严重威胁，这就需要政府在时间紧迫、资源短缺、信息不足的情景状态下立即进行决策和行动。

## 1.4 突发公共事件的特征

现实生活中，各种突发公共事件，大都具有突然爆发，起因复杂、蔓延迅速、危害严重、影响广泛的特点，而且相互交织，处置不好会产生连锁反应。具体来讲突发公共事件有以下几个共同特征：突发公共事件一般具有客观性和复杂性、突发性、紧急性、公共性、高度不确定性、多样性和独特性、广泛性、危害性及信息的有限性等基本特征。

### 1.4.1 客观性和复杂性

不以人的意志为转移，由多种原因、多种因素、多种条件构成，而且这些原因、因素和条件往往相互联系、相互影响、甚至相互转化。因此，既要进行科学分类管理，又要加强相互协调和沟通，采取科学、系统、综合的措施应对长期潜伏性；如 1998 年的

特大洪水，在很大程度上是由于长期以来对森林的过度采伐和对植被的破坏，导致区域自然生态失衡，这是一个量变过程，具有隐蔽性。加强科学研究，尽可能地化解这种量的积累，防止量的扩张和质的突变，这就是我们一贯倡导的预防为主方针。

#### 1.4.2 突发性

突发公共事件会在何时、何地或何种情况下发生，具有极大的不确定性，这为我们防止公共安全事件的发生和选择采取应对措施时机增加了难度，因此，建立健全公共安全应急体制具有特殊意义。突发公共事件虽然是由一系列细小事件逐渐发展而来的，有一个量变过程，但事件爆发的时间、规模、具体态势和影响深度，却经常出乎人们的意料之外，即事件发生突如其来，一旦爆发，其破坏性的能量就会被迅速释放，并呈快速蔓延之势，而且事件大多演变迅速，解决问题的机会稍纵即逝，如果不能及时采取应对措施，将会造成更大的危害和损失。

#### 1.4.3 紧急性

当政府面临的环境达到了一个临界值和既定的阈值，政府急需在高度压力下快速做出决策，但通常缺乏必要的训练有素的人员、物资和时间。

#### 1.4.4 公共性

突发公共事件专指在公共管理范畴内的危机事件，其影响和涉及的主体具有公共性。当然，突发公共事件的直接涉及范围不一定是在普遍的群众领域，但是事件却会因为迅速传播引起群众的关注，成为公共热点并造成公共损失、群众心理恐慌和社会秩序混乱。突发公共事件可能源于他人、他地，但是在一个开放的、动态的、回应的社会系统中，来自感知的强刺激使得群众身心紧张，对事态非常关注，从而促使政府必须要通过调动相当的公共资源，进行有序的公共组织协调才能妥善予以解决。如美国发生的炭疽菌攻击，实际发生案例并不多，但造成的影响和恐慌却是全国性的。

#### 1.4.5 高度不确定性

不确定性表现在原因、变化方向、影响因素、后果等各方面都无规则，事件瞬息万变、难以准确预测和把握，不确定性和人类理性的有限性使得人们在事件面前往往无所适从，更增强了恐慌感并扩大不安全感。

#### 1.4.6 多样性和独特性

突发公共事件的发生发展具有不同的情景，在表现形式上各有特色，事件的独特性导致难以照章办事，突发公共事件的分类有近百种之多，而且同样的事件发生的时间、地点、原因及变化的趋势又各不相同。

#### 1.4.7 广泛性

2002年底至2003年的非典疫情扩散到中国大部分省、市、区，并波及欧美；我国要与其他国家或有关国际组织建立联系，共同抗击突发公共事件。

#### 1.4.8 危害性

不论什么性质和规模的突发公共事件，都必然不同程度地给社会造成破坏、混乱和恐慌，而且由于决策的时间以及信息有限，容易导致决策失误，造成无可估量的损失和社会危害。而且危机往往具有连带效应，可能引发次生或衍生突发公共事件，导致更大的损失和危机，1986年发生的前苏联切尔诺贝利核电站的核燃料泄漏事件，造成的危害直至现在仍未消除，有关专家预测该突发公共事件的影响将延续100年。在社会各个领域，任何一个突发公共事件，都有可能把潜在的社会矛盾引发出来，威胁整个社会的稳定。

#### 1.4.9 信息的有限性

由于突发公共事件的随机性和不确定性，很多信息是随着事态的发展而演变的，而时间的紧迫性，使得决策者掌握的信息有可能不全面，信息不及时，并且在信息的反馈和处理过程中，难以保证

信息的准确性和有效性，导致信息失真，这是对决策者最严峻的考验。

## 1.5 突发公共事件的分类

不同类型的突发公共事件，造成的影响和社会危害不同。例如，自然突发公共事件应急应以国家救援性和保护性措施为中心，辅之以限制性措施；社会冲突应急则要求以国家限制性措施为中心。因此，国家应急管理机制的设置以及国家机关应急职权的行使，首先必须与突发公共事件的种类相适应。对突发公共事件的划分存在多种标准。综合我国现实情况看，目前表现较为突出的突发公共事件大体有自然突发公共事件、公共卫生突发公共事件、群体性事件、社会治安事件及外敌入侵的战争和恐怖事件。

突发公共事件的多样性或独特性使我们必须认真研究突发公共事件的分类，对于明确责任、制定预案、科学组织、整合资源具有重要意义，是做好突发公共事件应对和处置的基础性工作。

突发公共事件的分类可以有不同的维度，如从主体、性质、诱因、范围的角度进行分类。即便是从同一个角度，也有不同的划分办法，如从突发公共事件的诱因，有学者将突发公共事件分为两类：自然突发公共事件和社会事件。比较常见的是将突发公共事件分为三类：一是自然突发公共事件，如地震、火山爆发、水灾、风灾等，是由自然原因引起的；二是人为突发公共事件，又称技术突发公共事件，如交通突发公共事件、生产突发公共事件、爆炸、人为火灾等，通常与科技发展的负面作用和人为失误有关，在现代社会有日益增多的态势；三是重大社会事件，又称社会秩序型突发公共事件，如社会骚乱、恐怖袭击、外敌攻击和入侵。依据不同的判断标准，可以把突发公共事件划分为不同的类型。按其影响的地域范围划分，可以分为全球性、全国性以及地区性三类。全球性突发公共事件是由环境、难民、毒品等全球性问题引发出来的全球化产

物。例如全球气候变暖、臭氧层空洞、毒品集团跨国界犯罪、SARS 危机、互联网危机等就属于这种类型的危机。全国性以及地区性公共事件，如 20 世纪 80 年代上海爆发的“甲肝”、山东烟台“11·24”海难、辽宁海城的“学生豆奶中毒事件”、我国华东地区发生的水灾、美国的“9·11”事件、日本大阪神户大地震等。

按其性质划分，可以分为政治性突发公共事件（如政变、选举纠纷、政治动乱等政治失序现象）、经济性突发公共事件（如亚洲金融风暴、美国 1929 年的经济危机等）、民族宗教突发公共事件（如印度教派冲突、美国洛杉矶 1965 年和 1991 年的黑人骚乱等）、生态性突发公共事件（如沙漠化、核泄漏、疯牛病）等。

按其内容划分，可以分为以下几大类。

### 1.5.1 经济安全

指预防和抵御重大经济事件冲击，并将经济损失和负面影响减少到最低程度的能力。经济安全包括宏观经济总量平衡，债务总量及比例和财政支付能力、防止和化解金融风险 and 金融危机能力，保障经济安全就要关注重大经济结构优化和重大经济比例和谐，宏观经济总供给和总需求基本平衡，债务总量及债务结构和债务比例合理，并具有相应的财政支付能力，金融监管灵活有力。确保经济安全必须有保障经济安全的体制，建立由发展、财政、央行、商务、金融监管和国有资产管理等部门组成的经济安全协调机构，监督和分折国际和国内经济运行状况，预测可能出现重大经济事件或经济和金融危机、应急对策和措施研究。

### 1.5.2 学习、生产和工作场所安全

学习、生产和工作场所建筑物是否稳固，灯光、气体、用水是否有益于健康，生产机械、压力容器、交通运输工具、非煤矿山、煤矿、油井以及其他易燃易爆危险品的生产、运输和使用对人们可能产生的明显或潜在的危险。



### 1.5.3 环境安全

影响环境安全的因素有农业、工业、第三产业所使用的原材料、产品，以及生产过程是否对生态环境造成直接或间接、长期或短期的污染和损害，重大生态和地质变化造成的威胁人类生存的紧急状态，如强烈地震、大火山、大洪水造成的区域性、流域性的突发公共事件，剧毒化学物品和核辐射造成的大面积的污染。

### 1.5.4 公共卫生安全

主要指公共环境卫生，公共健康，有益于人体健康的食品、药品和用品，疾病预防和医疗卫生的保障，以及应对突然发生、造成或可能造成对社会群众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以及其他严重影响群众健康的事件的能力，虽然影响公共安全的因素和事件繁杂，危害程度各异。

关于突发公共事件的分类，目前国际上还没有统一标准。世界各国的分类都是基于各自的国情，做法不尽相同，并且是不断变化调整的。各类突发公共事件之间又会相互影响、相互交叉。当然，这种划分标准只是相对的，有些突发公共事件很难说明是自然突发公共事件还是人为突发公共事件，而且不同类型的突发公共事件是可以相互转化的。例如，洪涝突发公共事件都会衍生防疫问题，自然突发公共事件、公共卫生事件都会诱发社会稳定问题。

## 1.6 突发公共事件的分级

将突发公共事件划分为不同的级别，从而采取不同的应急措施，这是各国应急管理的共同经验。当前，西方发达国家政府预警系统一般都强调对突发公共事件实行分级预警管理，对程度不同的突发公共事件实行不同级别的认定并采取相应的对策。例如，“9·11”恐怖袭击事件发生后，美国建立了一套五级国家威胁预警系统，用红、橙、黄、蓝、绿五种颜色分别代表从低到高的五种危险程度