



ZhongWaiJinJiJiuYuan
CHENGGONGANLIYANJIU

中外紧急救援 成功案例研究

唐 钧等 编著

中国社会科学出版社



ZhongWaiJinJiJiuYuan
CHENGGONGANLIYANJIU

中外紧急救援 成功案例研究

唐 钧 等 编 著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中外紧急救援成功安全研究/唐钧等编著. —北京:中国
社会出版社, 2008. 1

ISBN 978-7-5087-1717-3

I. 中… II. 唐… III. 紧急事件—案例—研究—世界
IV. X4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 196560 号

书 名: 中外紧急救援成功案例研究

编 著: 唐 钧等

责任编辑: 彭先芬

出版发行: 中国社会科学出版社 邮政编码:100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电话:(010)66080300 电传:(010)66051713

邮购部:(010)66060275

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 北京华创印务有限公司

开 本: 145mm×210mm 1/32

印 张: 6.5

字 数: 123 千字

版 次: 2008 年 1 月第 1 版

印 次: 2008 年 1 月第 1 次印刷

定 价: 12.00 元

编著组

唐 钧 (组长) 沈荣华
曹建平 张传力 罗 杰

目 录

第一章 紧急救援的界定与范畴	1	
第一节 紧急救援的界定	1	
第二节 紧急救援的主体	2	
第三节 紧急救援的特征	4	
第四节 紧急救援的范围	6	
第五节 紧急救援的原则	9	
第六节 紧急救援的流程	10	
第二章 公共卫生事件的紧急救援	14	
第一节 中国非典事件紧急救援	14	
第二节 北京管圆线虫病事件的紧急救援	24	
第三节 全国禽流感疫情的紧急救援	34	
第四节 安徽阜阳劣质奶粉事件的紧急救援	45	
第五节 哈尔滨水危机事件的紧急救援	55	
第三章 自然灾害的紧急救援	67	
第一节 重庆高温干旱的紧急救援	67	
第二节 印度洋海啸的紧急救援	76	目
第三节 内蒙古自治区红花尔基森林火灾的紧急救援	86	
第四节 2007 年安徽淮河特大洪灾中的紧急救援	94	录



ZHANGWA JINGLI JIUYUAN
CHENG GONGAN LIYAN JIU

2

第一章 紧急救援的界定与范畴

第一节 紧急救援的界定

一、紧急救援的目的

紧急救援主要有两个目的：一是使受困的公众尽快脱离险境，使受伤的人员得到尽快的医治；二是帮助受灾地区和公众尽快恢复生产和生活。

二、紧急救援的概念

美国联邦应急事务管理局（FEMA）对城市紧急救援的界定包括对受灾地区和公民的所在地理位置的定位、营救脱险以及初步的医疗救护。紧急救援是一个需要应对多种灾害（包括地震、台风、暴雨、洪涝灾害事件、化学物品泄漏等）的科目。^①

我们认为，狭义的紧急救援是指政府在自然灾害、人为灾害、技术灾害以及敌对方使用大规模杀伤性武器后，以抢救幸存者为主要目的的行为。广义的紧急救援是指由政府、军队、非营

^① FEMA. Urban Search and Rescue (US&R), <http://www.fema.gov/emergency/usr/>, 2007-9-8。

利组织等多个组织组成的救援主体，针对各类突发事件相互协调配合，调动各方资源，共同实施的救援行动。其目的在于最大限度地拯救民众生命和减少财产损失。

三、紧急救援的对象

1. 生命安全

突发事件的紧急救援工作首先需确保受害者生命安全。生命权是人的最为宝贵的权利，因此尽快地使受害者脱离生命安全受到威胁的状态，是紧急救援的重中之重。这一紧急救援对象可以细分为：使伤者脱离受伤地、紧急医治、心理干预以及事发现场死者遗体搜索清理等工作。

2. 财产安全

突发事件的紧急救援工作还需围绕受害人的财产安全展开。财产是人得以生存发展的基础。在紧急救援任务中，有些紧急救援是针对受害人的生命安全展开，兼顾受害人的财产安全，有些救援则甚至是单独围绕突发事件影响人的财产安全展开的。

第二节 紧急救援的主体

紧急救援的主体主要包括政府部门、军队、非营利组织、公众 4 个方面。

一、政府部门

政府在突发事件发生后通常会在第一时间得到相应的报警信息，并且在接下来的紧急救援过程中发挥领导作用。它通过协调指挥各方面力量，调配各种资源，组织救援的实施，处于救援工

作中的核心地位。政府表现的好坏，将直接影响到紧急救援工作的效率和质量，因此在突发事件紧急救援过程中处于不可替代的主体地位。

二、军队

军队由于具有很强的组织性、战斗力和严密的纪律性，在危险性较大、救援任务较为艰巨的突发事件中，军队会在紧急救援中与政府一起扮演非常重要的角色，在各国的紧急救援中军队都发挥了重要的作用。

三、非政府组织

社会上存在这样的非政府组织，它们可以为突发事件提供紧急救援，诸如国际红十字会、红新月会等组织。通常这些组织有着紧急救援方面的经验，因此在紧急救援中发挥着一定的作用。

四、公众

公众，一方面包括突发事件的直接受害者，他们可以利用急救知识和技能对自己实施力所能及的自救，以等候专业救援队伍的到来；另一方面，他们也可能是突发事件的最先发现者，在很多事件中，突发事件发生地周边的民众，自发地参与到对事件受害者的紧急救援中来。公众实施的自救和互救，在一定程度上填补了专业紧急救援队伍赶到前的救援真空，有效地为紧急救援争取了宝贵的时间。

第三节 紧急救援的特征

紧急救援具有时间紧、环节多、主体多、配合难、任务杂、难度大、跨度大等 7 个特征。

一、时间紧

紧急救援的最终目的是保证公民的生命安全。突发事件往往具有很强的突然性和破坏性。这就要求政府在灾害发生后的第一时间对受灾的群众实行救援，紧急救援行动实施得越及时，开展得越迅速，受灾群众获救的希望才能越大。比如在地震的紧急救援中，救援现场抢救幸存者的第一阶段的时间最多 4~5 天^①。时间的紧迫性要求紧急救援工作必须对突发事件作出迅速的响应，要求救援工作必须有科学的组织协调机制和工作方法。

二、环节多

紧急救援是一个系统的过程，由监测、预警、响应、保障、应对、善后等一系列环节构成。

三、主体多

在应对突发事件的过程中，紧急救援的主体主要是各级政府以及下属的单位如消防部门、公安部门、民政部门等。但在政府的指挥协调下，军队、身处灾害事故现场的群众以及一些专业的非营利组织，也可以参与紧急救援工作。政府和社会齐心协力才

^① 徐德诗. 现代紧急救援理念及其发展 [J]. 城市·减灾, 2006—5.

能有效地开展紧急救援工作。

四、配合难

突发事件可能同时涉及医疗急救、火灾扑救、社会治安、交通疏导、保险理赔等多个部门的合作，从而会有来自各个领域的救援人员到场。而这些工作人员由于背景各异、职责不同、工作程序不一、平常沟通不多等原因，在面对突发性事件展开紧急救援时，便会遇到相互配合难的问题，从而可能导致救援力量的分散、相互牵制和资源的浪费，降低救援工作的效率。

五、任务杂

紧急救援是针对突发事件开展的救援行动，包括对自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件等众多突发事件的紧急救援工作，紧急救援的任务也因此出现多样化。

六、难度大

突发事件一般都事发突然，并且常常带来严重的后果，因此会带来很大的社会影响甚至震动。时间上的紧迫性要求救援工作迅速有效地展开，与紧急救援有关的各种设备迅速到位，这给紧急救援工作提出了很高的要求。不同种类的突发事件带来的灾害差别明显，对救援的要求各不相同。同时，事故发生时，由于群众的无组织性以及惊恐，往往会使现场人员围观、秩序混乱、交通拥堵，严重的甚至会出现治安问题，这都给紧急救援工作带来很大的难度。



七、跨度大

突发事件现场紧急救援应对工作结束后，依然面临着重要甚至更为重要的善后工作。如果说紧急救援过程是帮助受害人（或物）脱离突发事件的持续侵害过程的话，那么紧急救援后的善后工作可以认为是消弭突发事件对受害人（或物）的消极影响的过程。在善后工作中，涉及对受害人的后续医治与心理干预、亡者的妥善安葬、政府的紧急补助和社会救助以及保险赔付、侦破案件并惩治责任人或罪犯、事件调查与相关隐患清除措施出台等工作。

第四节 紧急救援的范围

紧急救援的范围包括救援工作范围和被救援群体范围两个方面。

一、紧急救援工作的范围

根据国务院通过的《国家突发公共事件总体应急预案》的规定，突发公共事件主要分成4类：自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件。紧急救援也是针对这些突发事件开展的。因此政府紧急救援可以分为自然灾害的紧急救援、事故灾害的紧急救援、公共卫生事件的紧急救援和社会安全事件的紧急救援。

紧急救援 的类型	举例
公共卫生事件的紧急救援	1. 传染病疫情的紧急救援。如鼠疫、炭疽、霍乱、SARS、流感等。 2. 群体性不明原因疾病的紧急救援。 3. 食品安全和危害职业中的中毒事件的紧急救援。 4. 重特大动物疫情的紧急救援。如口蹄疫、高致病性禽流感等。 5. 食物中毒事件的紧急救援。
自然灾害的紧急救援	1. 水旱灾害的紧急救援。如对洪涝、干旱的紧急救援。 2. 气象灾害的紧急救援。如对高温、大风、沙尘暴、浓雾、冰雪天气，暴雨、雷电天气等的紧急救援。 3. 火山地震灾害的紧急救援。 4. 地质灾害的紧急救援。如对泥石流、滑坡、采矿坍塌等事件的紧急救援。 5. 海洋灾害的紧急救援。如对风暴潮、海啸等事件的紧急救援。 6. 生物灾害的紧急救援。 7. 森林、草原火灾的紧急救援。
事故灾害的紧急救援	1. 工矿商贸等企业的各类安全事故的紧急救援。如对危险化学品事故、矿山事故、火灾事故、建筑施工突发事件等事件的紧急救援。 2. 交通运输事故的紧急救援。如轨道交通运营突发事件、道路交通事故的紧急救援。 3. 公共设施和设备事故的紧急救援。如对特种设备事故、道路突发事故、桥梁突发事故、人防工程事故、公共供水排水突发事故、地下管线突发事件、电力突发事件、燃气事故、供热事故等事件的紧急救援。 4. 辐射事故的紧急救援。 5. 环境污染和生态破坏事件的紧急救援。



续表

紧急救援 的类型	举例
社会安全事 件的紧急 救援	1. 重特大群体性事件的紧急救援。 2. 影响校园安全稳定事件的紧急救援。 3. 重特大群体性上访事件的紧急救援。 4. 公共场所滋事事件的紧急救援。 5. 民族宗教群体性突发事件的紧急救援。 6. 重特大刑事案件、重大恐怖事件和刑事案件的紧急救援。 7. 涉外突发事件的紧急救援。

从过程来看, 紧急救援是一个系统的过程。包括对灾害地点和受灾人员的确认及定位, 营救疏散, 紧急治疗, 善后处置等一系列工作。

二、被救援群体的范围

1. 直接被影响的群体

在突发事件中, 那些生命安全、财产物资等遭受直接威胁和损害的群体, 是紧急救援过程中需要被立即救助或者转移的对象, 是被救援群体中的主要组成部分。

2. 可能被影响的群体

突发事件发生后, 还有一部分人群虽然没有在事件中遭受直接伤害, 但是在可预见的一段时间内, 可能由于灾害的持续影响, 从而导致其健康被损害或者财产遭受损失, 因此紧急救援部门也有义务帮助这部分群体, 在紧急救援的过程中保护这部分群众的各项利益。

第五节 紧急救援的原则

紧急救援必须遵照一定的原则，包括快速反应、安全第一、科学操作、合法、协调一致、和谐稳定等6个方面。

一、快速反应原则

突发事件通常具有突然性、很强破坏性等特点，而且变化迅速，因此在处理突发事件的过程中时间因素至关重要。各紧急救援主体必须在最短时间内赶赴现场并采取一系列应急处理方式，及时提供各种救助并防止事态蔓延，时间越早，救援效果越好。

二、安全第一原则

在突发事件的处置中，紧急救援方必须秉持“安全第一”的原则，既要想办法保证被救援人员的安全，也要照顾到参与处置危机事件的应急救护人员的安全，时时处处体现以人为本的思想，确保灾害被救援对象和紧急救援主体的安全。

三、科学操作原则

紧急救援事业在我国起步较晚，无论是政府机关还是普通民众对其都不是太了解，缺乏关于这方面的操作经验。相比较而言，西方发达国家走在前列，无一例外它们都很注重紧急救援的科学操作性。在应对突发事件的过程中，针对不同类型的灾害事故，组织相关领域的专家进行研究，利用他们的专业知识和技术力量，有效地开展紧急救援，这将是今后我国救援工作开展的原则之一。

四、依法实施原则

以政府为主导的紧急救援主体，在应对突发事件的过程中必须在相关法律法规的框架内，依法开展紧急救援工作。危机状态下，政府往往具有许多非常规状态下的特殊权力，但不能误用、滥用，应尽量减少可能由此带来的不良影响和恶果。

五、协调一致原则

紧急救援在实施的过程中，通常会涉及多个救援主体，即使在政府内部也会存在多个不同类型的部门，如公安、消防、环保、城建等，要保证救援工作的高效和迅速，各组织机构必须在事件指挥中心的统一调配下，相互合作，最大限度地发挥各方面的优势，共同实施对突发事件的紧急救援。

六、和谐稳定原则

紧急救援中的善后工作具有很重要的作用，它直接关系到社会的和谐和稳定，如果处理不好可能会影响政府的威信和危害社会的安全。因此在紧急救援的过程中，必须高度重视突发事件的善后工作，包括伤者后续治疗、安抚遇难者亲属、赔偿补助、消毒处理等一系列工作，尽量将事件带来的负面影响降至最低。

第六节 紧急救援的流程

一、紧急救援的启动

1. 发现险情

突发事件发生时，人们通过政府紧急救援部门公布的报警电

话报警，报警系统应立即将事件状况向紧急救援指挥部报告，提请有关政府部门的注意。

2. 分析险情

接到险情报告以后，政府紧急救援指挥部应立即组织专家队伍，了解事件状况，进行险情分析，并据以发布预警信号、启动紧急救援预案。紧急救援专家根据具体情况，为决策者提供事件的具体处置方案和建议。

二、紧急救援的应对

1. 成立指挥系统

政府在接到险情报告后，应立即成立负责处理此事件的指挥部门，下设医疗救护、人群疏散、交通疏导、善后稳定等多个部门，明确各自的分工和责任，为顺利高效地开展紧急救援行动提供组织保证。

2. 开通信息网络

紧急救援中的信息系统直接关系到救援工作的沟通效率，是成功实施紧急救援的基础之一。它指的是在紧急救援的过程中，利用各种硬件设备如电话、电脑、对讲机等，方便上下级政府之间的信息传递和平级的各职能部门间的沟通协作。

3. 提供后勤保障

突发事件的紧急救援通常需要大量的资金和物资，因此后勤保障工作尤为重要。一方面，政府需要针对突发事件的性质和严重程度，为救援工作划拨资金物资。另一方面，政府也可以充分调动社会各界的积极性，鼓励大家为救援捐款捐物。

4. 派遣救援力量

突发事件发生后，为有效制止事态蔓延和人员伤亡，救援主