

国家社会科学基金重点项目

吴江 主编

公共危机 管理能力

国家行政学院出版社

国家社会科学基金重点项目

公共危机 管理能力

吴江 主编

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

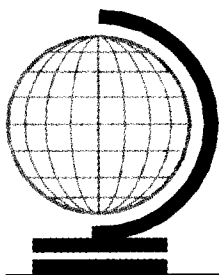
公共危机管理能力/吴江主编. —北京:国家行政学院出版社,2005
ISBN 7-80140-395-9

I. 公… II. 吴… III. 紧急事件-处理-教材 IV. C936

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 054833 号

书 名 公共危机管理能力
作 者 吴 江
责任编辑 李锦慧
出版发行 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)
电 话 (010)68920640 68929037
经 销 新华书店
印 刷 北京秋豪印刷有限责任公司
版 次 2005 年 11 月北京第 1 版
印 次 2005 年 11 月北京第 1 次印刷
开 本 787 毫米×1092 毫米 16 开
印 张 18
字 数 372 千字
书 号 ISBN 7-80140-395-9/D·182
定 价 36.00 元

国家行政学院副院长唐铁汉研究员承担了国家社会科学基金 2004 年重点项目《中国公共管理的重大理论与政府管理创新的对策研究》，吴江教授主编的《公共危机管理能力》是其中一个子课题的研究成果。



序 言

努力提高公共危机管理能力

国家行政学院副院长 唐林博

进入新世纪以来,我们面临着新的发展机遇,同时也面临着错综复杂的国际形势和严峻的挑战。当今世界,能否及时有效地应对突发公共事件,是检验一个国家的执政能力和政府管理水平的重要标志。自2003年爆发全球性的非典型性肺炎病毒灾害事件以来,党中央、国务院领导同志从维护人民群众的根本利益、维护改革发展稳定的大局出发,深刻阐述了健全突发公共事件应急机制,提高政府危机管理能力的重要性和紧迫性。温家宝总理在2004年的政府工作报告中强调指出:“各级政府要全面履行职能,在继续搞好经济调节、加强市场监管的同时,更加注重履行社会管理和公共服务职能。特别要加快建立健全各种突发事件应急机制,提高政府应对公共危机的能力。”为贯彻落实党中央、国务院领导的要求,国家行政学院组织了一批专家学者就这一问题进行了理论与实践的研究,取得了一批研究成果。吴江教授组织编写的《公共危机管理能力》,就是适应了高中级公务员培训需要,在承担我院重点研究课题的基础上形成的。

提高公共危机管理能力,是政府的一项十分重要的社会管理职能。我国地域辽阔,经济社会发展基础还比较薄弱,又处在社会转型、体制转轨的关键时期,各种重大自然灾害分布广、频率高,多种严重威胁群众身体健康和生命安全的传染病尚未得到有效控制,各种社会矛盾仍然比较突出。只有加快建立健全突发公共事件应急机制,有效应对各类突发事件,才能实现全面、协调、可持续发展的目标,才能为全面建设小康社会提供一个长治久安的良好环境。

目前,公共危机管理已经引起了各级政府和领导干部的高度重视。但是应该看到在应对各类突发事件和灾害事件中还存在一些薄弱环节。比如,有



些领导同志缺乏忧患意识和危机意识,依法预防、依法处置突发公共事件的意识、素质和能力不强;危机管理体制不健全,在应急预案系统、指挥协调系统、信息沟通系统、救援保障系统等方面,都存在明显漏洞;全民防灾意识、应急反应的教育比较薄弱,等等。认真解决这些问题,努力提高危机管理能力,既是提高执政能力的要求,又是各级政府的当务之急。

首先,提高危机管理能力,要制定完善突发公共事件应急预案。预案工作要覆盖各类严重危害人民生命财产的突发公共事件。做到有预测、有预警、有预案。要定期分析导致各类突发事件发生的自然、经济、社会因素,准确掌握国内外敌对势力的动态及其可能对我们构成的威胁,防患于未然。通过制定各种预案,对各种突发公共事件有应对准备和应急训练,懂得发生了危机如何处置,如何把突发事件造成的损失降到最小程度。

其次,要建立健全应对和处置突发公共事件的管理体制。一是对特别重大的突发公共事件,必须建立集中统一、坚强有力的指挥机构。形成集中领导、统一指挥、责任明确、信息畅通、反应快捷、运转高效的指挥核心。二是发挥我们的政治优势和组织优势,形成强大的社会动员体系。战胜灾害、化解危机的力量源泉蕴藏在广大人民群众之中,要使我国社会主义制度集中力量办大事的优越性进一步制度化,做到群防群控,群防群治,调动各方面力量,整合全社会资源,形成应对危机的合力和长效机制。三是建立以事发地党委和政府为主,有关部门和相关地区协调配合的领导责任制。同时,以政府为主导,吸收专家参与,吸纳社会各界智慧,强化部门之间协调和合作,及时准确做出应对处置的科学决策。四是建立健全应急处置专业队伍。要充分依靠由公安、武警、预备役民兵组成,必要时部队也参加的基干队伍。这是我们处置突发事件的主体力量。对于处置情况复杂特别是专业化程度高的突发事件,又必须有一支过得硬的专业应急处置队伍。要在党委、政府统一领导下形成“统一指挥、两支队伍”的应急处置队伍格局。

第三,建立健全应对和处置突发公共事件的运行机制。应对和处置可能发生的突发公共事件,是一项复杂的系统工程,要对事前、事发、事中、事后做出统筹安排。根据我国当前的实际,要重点建立好四个体系。一是信息报告体系。要充分利用现代化的技术监测手段,做好对可能发生的突发公共事件的预警。要提高突发公共事件信息收集、分析和处理水平,为快速决策和启动应急机制提供依据。按照有关规定和程序,政府向社会发布有关突发事件的



信息,不能缓报、瞒报和漏报信息。二是科学决策体系。在应对和处置突发公共事件的过程中,要做到果断决策和科学决策的统一,及时听取各方意见,特别是专家的咨询意见,使决策及时正确,经得起实践和历史的检验。三是防灾减灾体系。坚持以防为主、防抗救相结合,切实加大规划性防灾、工程性防灾、技术性防灾等方面工作力度。救灾是一项极为复杂的、社会性的、一定程度上带有准军事化性质的紧急行动,只有在常态下做好由公安、武警、预备役民兵组成,必要时部队也参加的救灾基干队伍和专业技术队伍的培训与演练,才能在非常态下有效控制并减轻突发公共事件的破坏力,保护人民群众的生命和财产安全。四是恢复重建体系。灾后重建既是灾害发生后救灾工作的继续,也是新的防灾工作的开始;既是对灾后家园的恢复,也是经济发展的新增长点。最主要的是安置好灾民,恢复正常的生活、生产和社会秩序。同时,灾后重建要坚持统一规划、统一标准、统一领导,力求做到避害趋利、除害兴利,提高区域综合减灾能力。

第四,建立健全应对和处置突发公共危机事件的法律体系。目前我国已有的相关法律,如戒严法、防洪法、传染病防治法等,都只适用于某一类突发公共事件,亟须构筑完整而严密的法律体系,使应对和处置突发公共危机事件走向规范化、制度化和法制化轨道。

第五,要加强对公共危机问题的理论研究和培训工作。各级行政院校要组织专家从不同学科专业角度关注公共危机问题,找到各种危机产生的诱因,研究危机发展的规律性特点,为科学决策提供理论支持。在干部培训中要设置公共危机决策与管理等专题课程,加强对各级领导干部公共危机管理理论和能力技巧的培训,提高公共危机意识,增强应对和管理公共危机的能力。

2005年9月



目 录

第一章 公共危机管理概述	1
第一节 公共危机与危机管理	1
第二节 我国公共危机管理的现状和问题	6
第三节 加强我国政府公共危机管理能力建设的原则和措施	12
第二章 公共危机管理系统	17
第一节 公共危机管理系统的组成	17
第二节 公共危机管理信息与预警系统	19
第三节 公共危机管理计划与评估系统	24
第四节 公共危机管理指挥系统	29
第五节 公共危机管理咨询系统	32
第六节 公共危机管理行动系统	35
第三章 公共危机管理的法律保障	39
第一节 紧急状态与突发事件应对法	39
第二节 救灾法与灾害危机管理	49
第三节 公共危机管理的法律责任	55
第四章 公共危机管理中的公民权利与义务	60
第一节 公民权利、义务及权利保障问题	60
第二节 公共危机管理与公民知情权保障	63
第三节 公共危机管理与公民财产权保障	66
第四节 公共危机管理与公民人身权保障	69



第五章 公共危机管理方法	71
第一节 公共危机管理预案与准备	71
第二节 公共危机管理决策	78
第三节 公共危机处置与资源管理	83
第四节 公共危机管理中的领导、沟通与协调	97
第五节 公共危机管理评估与审计	104
第六章 危机重点领域管理	107
第一节 自然灾害管理	107
第二节 生产安全事故灾难管理	115
第三节 突发公共卫生事件管理	127
第四节 社会突发性事件管理	135
第五节 经济安全风险及其化解	143
第七章 国外公共危机管理	153
第一节 美国的公共危机管理	153
第二节 日本的公共危机管理	159
第三节 俄罗斯的公共危机管理	165
第四节 以色列的公共危机管理	171
第五节 韩国的公共危机管理	177
第八章 公共危机管理案例	183
案例一 郑煤“4·11”透水事故	183
案例二 重庆开县“12·23”井喷事故	187
案例三 衡阳特大火灾坍塌事故	195
案例四 广东“非典”与社会公共信息传播	200
案例五 “非典”中上海市的公共危机管理	205
案例六 南宁创建中国首个“社会应急联动中心”	209
案例七 海城豆奶中毒事件	211
案例八 南京汤山特大中毒事件	214
案例九 1998 年洪灾管理	217
案例十 台风“云娜”登陆浙江沿海	224
案例十一 香港禽流感	230
案例十二 纽约成功化解停电危机	233



案例十三	莫斯科人质危机处理	237
案例十四	“9·11”事件与美国公共危机处理	241
案例十五	委内瑞拉“4·11”政变与查韦斯传奇	244
案例十六	东京紧急应对沙林毒气	250
案例十七	日本阪神大震灾	252
案例十八	美国爱荷华州旅游危机的公关策划	255
案例十九	日本手纸危机始末	258
案例二十	疯牛病危机	260
案例二十一	印度洋海啸之难	266
参考书目		273
后 记		275



第一章

公共危机管理概述

危机是一种非正常的状态,它对于人们来说是既熟悉又陌生的。要进行危机管理,首先要了解什么是危机(公共危机)、危机(公共危机)的种类以及特征。本章主要在界定危机和危机管理的内涵的基础上,从我国当前公共危机管理存在的现状和问题出发,阐述我国政府公共危机管理能力建设的紧迫性及重要性,并就存在的问题提出加强我国政府公共危机管理能力建设的建议和措施。

第一节 公共危机与危机管理

一、危机与公共危机的定义、特征与分类

(一)危机与公共危机的定义

战争、冲突、暴乱、灾害、事故、瘟疫、恐怖袭击、环境恶化,这一切都可能是危机。从字源上考查,“危机”(crisis)本来是一个医学术语,指人濒临死亡、游离于生死之间的那种状态。不过随着“危机”一词所指对象的扩展,人们对“危机”的解释也逐渐丰富起来。

1. 从事件角度理解:危机就是对一个社会系统的基本价值和行为准则架构产生严重威胁,并且在事件压力 and 不确定性极强的情况下,必须对其做出关键决策的事件。

危机是一个会引起潜在负面影响的具有不确定性的大事件。其后果可能对组织及其成员、产品、服务、资产和声誉造成巨大的损害。这一定义包括了潜在危机和危机,说明了危机不仅会对组织造成有形的伤害,也会造成无形的伤害。

2. 从秩序关系角度理解:危机是由于内在矛盾的激化,组织已经不能按照原有的轨道发展下去,同时新的秩序又没有建立起来。新旧的摩擦使新旧两种机制都不能发挥有效



的作用,会出现大量的失控、失范、混乱、无序。实质上就是新旧体制转化过程中的混乱状态。

危机是指在任何组织系统及其子系统中,因其外部环境和内部条件的突变,对组织系统的总体目标和利益构成威胁而导致的一种紧张状态。

危机是指事物由于量变的积累,导致事物内在矛盾的激化,事物即将发生质变或质变已经发生,但未稳定的状态。这种质变给组织和个人带来了严重的损害。为阻止质变的发生或减少质变所带来的损害,需要在时间紧迫、人财物资源缺乏和信息不充分的情况下,立即进行决策和行动。^①

3. 从决策者角度理解:危机通常是决策者的核心价值观念受到严重威胁或挑战、有关信息很不充分、事态发展具有高度不确定性和需要迅速决策等不利情景的汇聚。危机事件就是具有突发性、紧急性和高度不确定性的事件,事件的影响具有一定的社会性,事件的实质是非程序化决策问题。

欧洲人权法院在审理 Lawless 案件时,对“public emergency”的解释是: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。

4. 从危机局势理解:欧洲人权委员会对“public emergency”的定义是:必须是现实的、迫在眉睫的;其影响必须波及整个国家;全社会正常生活的继续必须受到威胁;危机或危险必须是异常的,以至于采取公约关于维护公共安全、卫生和秩序所允许的正常的措施或限制办法已明显不足以控制局势。

国际劳工公约规定中也对于“紧急情况”做出解释:发生战争、灾难或有危险的灾害,诸如火灾、洪水、饥荒、地震、凶猛的流行病,动物和昆虫或植物害虫的袭击。总的来说是指将威胁全部或部分居民的生存或健康的局势。

在我国,在 2004 年部分省(市)及大城市制定完善应急预案工作座谈会上,国务委员华建敏对此定义是:“我们所说的突发公共事件,主要是突然发生,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,危及公共安全的事件。突发公共事件具有突然爆发、起因复杂、难以判断、迅速蔓延、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。”

综合上述各种观点可以看出,现代汉语中,“危机”可以指称某种情境状态,也可以指称具体的事件,即危机事件。所谓危机事件,就是对一个社会系统的基本价值、根本利益和行为准则产生严重威胁,并且在时间压力极大和不确定性极高的情况下必须对其作出关键决策的重大社会事件。当它指某种状态时,是指决策者的重要价值、利益或根本目标在这种状态下受到了威胁,而且进行决策和采取行动的时间十分有限,决策环境具有高度的不确定性。

^① 以上关于危机概念的各种观点参见朱德武编著:《危机管理:面对突发事件的抉择》,广东经济出版社 2002 年版,第 3~4 页。



(二)危机与公共危机的特征

从以上对危机内涵的界定可以看出,公共危机通常具有以下几个特点:

1. 突发性

一般而论,危机事件是由一连串小事件逐渐发展而来,但由于发生的时间、地点具有相当的不可预见性,事物原有的发展格局突然被打乱,使人们既得利益丧失或可能丧失,而且超出了正常社会秩序和人们的心理惯性的运行,因此具有相当程度的突发性。

2. 紧迫性

正是因为危机发生时的突发性特点,超出了正常社会秩序和人们的心理惯性的运行,当危机的进展造成的损失越来越大,对时间的把握很大程度上决定了危机事件管理的有效性。从公共管理的角度看,一旦把一项突发性事件认定为危机事件,就意味着必须从正常的公共管理进入危机管理,快速做出危机决策,并克服由于时限和严重缺乏训练有素的人员、物资所导致的各种问题而实现决策目标。

3. 高度不确定性

人们很难准确判断危机是否会发生、何时发生,而只能根据以往经验和规律做出预测。当危机发生时,新事物、新情况正在孕育或变化之中,而且导致危机事件的诱因又是比较复杂的,人们很难预测它的概率,经常会发生预测错误,这就造成了危机事态发生的高度不确定性。事态的进程使博弈双方即时决策,效能成为一个关键性、甚至是决定性的变量,不同的博弈决策结构、决策过程、决策路径可能导致差别极大的结局。

4. 高度破坏性

危机的爆发会对一个社会系统的基本价值、根本利益和行为准则产生严重威胁,其影响的范围通常不仅仅涉及个人,而是具有群体性的特点。因此,危机会造成对社会系统的高度破坏性,导致资金、资产的流失,甚至人员伤亡,还会损坏组织形象及个人信誉等等。

5. 信息的不充分性

危机中,原有的沟通渠道会遭到破坏,信息无法有效地沟通,另外,危机中人们会因过度紧张对客观情况反映失真或夸大。错综复杂而又真伪并存的信息,对危机管理所需要的准确、有用的信息是非常不充分的。

6. 资源严重缺乏

当危机发生后,社会资源不仅会遭到严重破坏,而且危机处理中对资源的需求量非常大,在危机中不但无法有效获取资金收入,并且还要动用积累资金应付危机,资金资源异常紧张。同时,训练有素的危机应对人员毕竟有限,而更多的人面对突发的危机会感到惊恐和压力。因此,危机中的各种资源会严重匮乏。

7. 相互影响、交叉

各类突发事件之间又会相互影响、相互交叉。例如,地震、洪涝等自然灾害会衍生防



疫问题;突发公共卫生事件会诱发社会治安问题。所有各类突发公共事件都会面临衍生新的灾害危机的严重后果。

(三)危机与公共危机的分类

对于任何事物的认识,从不同的角度、不同的侧面进行分类和归纳会有不同的结论,但却可以让我们从不同的角度理解研究对象,对于危机也不例外。许多学者对于危机的分类作了多种尝试。

按危机发生的本原分类有:自然危机和人为危机。自然危机是指一种人类不可预期的、无法控制的外力造成的危机,如火山爆发、海啸、洪水、地震等自然灾害;人为危机则是由于人为因素或管理不善而造成的恶性事件导致的危机,如恐怖活动、战争冲突、金融危机等。

按影响范围分类有:全球性和区域性危机、国内危机、组织内部危机等。全球性和区域性危机是全球性或区域性环境问题如环境、难民等引发的涉及若干个国家的危机,如全球气候变暖、国际恐怖主义活动、区域性金融危机等;国内危机是指发生在一国范围内威胁一国政权和社会稳定的危机,如最近几年发生的马来西亚的国家危机、阿根廷的国家危机等;组织内部危机是指发生在某一组织内部的危机。

按危机的性质分类有:政治危机(如政府更迭、恐怖活动、暴乱等)、经济危机(如1929年美国的经济大衰退、东南亚金融危机等)、民族宗教危机(如印度教派冲突、1965年和1991年美国洛杉矶的黑人骚乱等)、生态危机(如沙漠化、核泄漏、“疯牛病”等)。

按危机威胁的对象分类有:威胁公民人身安全的危机,威胁社会基本价值观的危机,威胁经济繁荣的危机等。

还有按危机产生的因素分类有:自然灾害导致的危机,政治法律因素导致的危机,社会因素引发的危机,技术环境的变化导致的危机,生产过程中的危机,人力、资源管理不当造成的危机,财务管理不当导致的危机,竞争导致的危机等。

根据突发公共事件的发生过程、性质和机理,我国目前将公共危机大致分为自然灾害、事故灾难、突发公共卫生事件和社会安全事件四大类。

——自然灾害类主要包括水旱灾害,气象灾害,地震灾害,地质灾害,海洋灾害,生物灾害和森林草原火灾等。

——事故灾难类主要包括工矿商贸企业的各类重大安全事故,重大交通运输事故,公共设施、设备事故,核与辐射事故,重大环境污染和生态破坏事故等。

——公共卫生类主要包括重大传染病疫情,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的事件。

——社会安全类主要包括涉外突发公共事件,恐怖袭击事件,民族宗教事件,经济安全事件,重大刑事案件,规模较大的群体性事件等。各类突发公共事件往往相互联系和影



响,有时还可能引发次生、衍生事件,或者几种突发公共事件同时发生。

各类突发公共事件按照可控性、严重程度和影响范围,原则上分为Ⅰ级(特别重大)、Ⅱ级(重大)、Ⅲ级(较大)和Ⅳ级(一般)四级。突发公共事件的实际级别与预警级别密切相关,但可能有所不同。在突发公共事件发生后,应根据实际情况及时进行确认和调整。

如上所述,对于危机的分类从不同的角度有不同的种类,对危机分类的研究也只能为我们提供一种理解危机的视角,因此,对于危机的研究不能以一种固定的标准来进行,更重要的是要动态、深入地看待危机的发生、演变过程。

二、危机管理与公共危机管理

什么是危机管理?应该如何应对危机?这是我们更为关注的焦点问题。学者们对此也有不同的说法。

危机管理包含对危机事前、事中、事后所有方面的管理。有效的危机管理通常需要转移或缩减危机的来源、范围和影响,提高危机初始管理的地位,改进对危机冲击的反应管理,完善修复管理以便迅速有效地减轻危机造成的损害^①。

危机研究和管理的目的,就是要最大限度地降低人类社会悲剧的发生^②。

危机管理是指组织或个人通过危机监测、危机预控、危机决策和危机处理,达到避免、减少危机产生的危害,甚至将危机转化为机会的目的^③。

在有限信息、有限资源、有限时间的条件下,寻求危机事件“满意”的处理方案,迅速地从正常情况转换到紧急情况(从常态到非常态)的能力是危机管理的核心内容^④。

危机管理是指个人或组织为了预防危机的发生,减轻危机发生所造成的损害,尽早从危机中恢复过来,或者为了某种目的,在有控制的情况下让危机发生,针对危机和可能发生的危机采取的管理行为^⑤。

为应对危机情况(也称紧急情况)而采取的预先防范措施,事发时采取的应对行动,事后的各种善后措施及减少损害的行为,就是危机管理,或称紧急情况的处理^⑥。

综上所述,危机管理就是为恰当处理危机,提供指导原则,以避免或减少损失。通过及时、正确的应对措施来减少突发事件向危机的转化可能。危机管理研究的出发点在于如何提高组织层面的危机应对能力。所谓危机管理就是对危机进行管理,以达到防止和回避危机;一旦出现危机,能够控制危机的局面,使组织或个人在危机中得以生存下来,并

① 罗伯特·希斯著:《危机管理》,王成等译,中信出版社2001年版,第18页。

② 转引自胡宁生主编:《中国政府形象战略》,中共中央党校出版社1999年版,第1159页。

③ 苏伟伦编著:《危机管理——现代企业实务管理手册》,中国纺织出版社2000年版,第1页。

④ 薛澜、张强、钟开斌著:《危机管理》,清华大学出版社2003年版,第44页。

⑤ 朱德武编著:《危机管理:面对突发事件的抉择》,广东经济出版社2002年版,第19页。

⑥ 任生德、谢冰、王智猛、邹蓝编著:《危机处理手册》,新世界出版社2003年版,第122页。



将危机所造成的损害限制在最低限度。因此,危机管理实质上可以定义为一种决策情势。决策者为使组织在危机中得以生存,并将危机所造成的损害限制在最低限度内,而在相当有限的时间里所做出的重大决策和反应。

危机管理的目标就是:最大限度地减少危机带来的危害,帮助组织控制危机局面。

危机管理的任务主要包括:(1)事前预防,预警预报;(2)处理事故,遏制事态;(3)挽回败局,控制局面;(4)协调关系,沟通信息;(5)总结经验,重塑形象。

危机管理应该包括所有与公众打交道的部门,而不仅仅是危机管理人员。最好的危机管理就是防止和避免危机的发生。

对此,国务委员华建敏在2004年部分省(市)及大城市制定完善应急预案工作座谈会上的讲话中特别指出:突发公共事件所具有的“突发性”与“隐蔽性”、“偶然性”与“必然性”之间有一个辩证的关系。我们就是要搞清楚突发事件的隐蔽原因,探索“偶然性”背后的“必然性”。突发事件虽然是突发,但也是有规律可寻的。各级领导干部就是要从这个层面上来认识这个问题,不断探索、掌握其中的规律。

第二节 我国公共危机管理的现状和问题

一、现阶段我国危机管理的紧迫性和重要性

(一)我国已经进入公共危机事件的高发期

从国内看,我国正处于发展经济学所预言的“非稳定状态”频发的“关键阶段”,即人均收入水平处于1000美元至3000美元的发展阶段。这一时期往往是人口与资源环境、效率与公平等矛盾比较突出的时期,也往往是经济容易失控、社会容易失序、心理容易失衡、政治思想观念和社会伦理价值需要调整重建的关键时期。

我国是世界上遭受自然灾害最严重的国家之一,加上经济的快速发展和改革的不断深化,自然灾害、事故灾难、公共卫生和社会安全暴露的不和谐问题日益突出。据统计,近10年来,平均每年因自然灾害、事故灾难、公共卫生和社会安全事件造成的非正常死亡超过20万人,伤残超过200万人。2004年,全国发生各类突发事故561万多起,造成21万人死亡,175万人受伤。其中,自然灾害发生255起,造成2250人死亡,直接经济损失约1602.3亿元;事故灾难发生80.4万起,造成13.7万人死亡(其中道路交通事故约占全国事故总数64.4%,死亡人数占78.3%;工矿商贸事故占全国事故总数1.8%,死亡人数占12.1%),直接经济损失约2505亿元;公共卫生事件25462起,造成385人死亡,6.3万人发病;社会安全事件发生478.8万起,造成7.2万人死亡,直接经济损失约444.8亿元。全



年仅自然灾害、事故灾难和社会安全事件造成的直接经济损失就超过了 4550 亿元。随着经济社会快速发展和现代化进程加快,我国公共安全还将面临诸多新的挑战。

我国是一个幅员广阔、人口众多、自然地理环境复杂的发展中国家,受各类因素的影响,突发公共事件往往呈现出形态多样,总体从类别上看:

1. 重大自然灾害频发

由于特有的地质构造和自然地理环境,我国是遭受自然灾害最严重的国家之一,每年造成 1.5~3.5 亿人受灾,1.2 万多人死亡;350 多万间房屋倒塌,经济损失近 2000 亿元。我国位于地震烈度为Ⅶ度的省会级城市有 25 个,占总数的 74%,20 世纪全球发生的破坏性地震我国占 1/3,死亡 59 万人,伤残 76 万人,死亡人数占全球的 1/2。我国目前有 2/3 的国土面积不同程度地受到洪水威胁,特别是长江、黄河等七大江河中下游地区,集中了全国 1/2 的人口,1/3 的耕地,3/4 的工农业产值,而两岸许多地区的陆地都处在洪水水位以下。平均每年有 10 个台风和热带风暴在我国沿海登陆,造成人员伤亡和重大经济损失。崩塌、滑坡、泥石流等地质灾害,平均每年造成上千人死亡,数十次铁路、公路交通中断,经济损失约 100 亿元。年均森林火灾受害率 5.99‰,是世界年均森林受害率的 6 倍,每年造成的直接经济损失达 70~100 亿元;外来有害生物(天牛、松材线虫、马铃薯甲虫和薇甘菊等)的入侵,平均每年造成的直接经济损失超过 500 多亿元。目前,全国 70%以上的大城市、半数以上的人口和 75%以上的工农业产值分布在气象灾害、海洋灾害、洪水灾害和地震灾害都十分严重的沿海及东部平原丘陵地区,每次重大灾害事件都会产生重大影响。

2. 重大、特大安全事故频繁发生

我国生产安全事故总量大,重大、特大安全事故频繁发生。据统计,我国平均每年发生各类事故近 100 万起,死亡 13 万多人,伤残 70 多万人,造成的直接经济损失超过 2500 亿元;发生一次死亡 3~9 人事故 2500 多起,平均每天 7 起;发生一次死亡 10 人以上特重大事故 120 多起,平均每周 2.5 起;发生一次死亡 30 人以上特别重大事故十多起,平均每月 1.2 起。每年都发生一起一次死亡 100 人以上的事故。由于经济的快速发展,特别是很多地方发展高耗能项目,导致全国能源紧缺、煤炭价格迅速上涨,各地无不加大马力生产。有调查发现,2004 年全国 27 个产煤省区市中,74%即 20 个省区市超产,其中 19 个省区市超产 10%以上,福建、陕西、北京超产均在 50%以上。与此同时,安全生产基础工作薄弱,国有企业安全生产投入明显不足,事故隐患大量存在;个体私营企业注重短期效益,舍不得安全投入,违章指挥、违章作业现象严重;机动车快速增长,车辆严重超长、超载,司机疲劳驾驶现象严重,事故高发的态势很难在短期内得到根本性转变。

3. 重大传染性疾病形势严峻

我国重大传染性疾病形势相当严峻,食物中毒、职业中毒等突发事件频频发生。我国人间鼠疫疫源地范围不断扩大,在过去 13 年内增加 1 倍,疫源动物种类增加,疫情向城市