

YINGDUI WEIJI
TUFA SHIJIAN YU YINGJI GUANLI

应对危机

——突发事件与应急管理

寇丽平 编著



中国人民公安大学出版社

应对危机

——突发事件与应急管理

寇丽平 编著

中国人民公安大学出版社

·北京·

图书在版编目 (CIP) 数据

应对危机：突发事件与应急管理/寇丽平编著. —北京：中国人民公安大学出版社，2013. 5

ISBN 978 - 7 - 5653 - 1343 - 1

I. ①应… II. ①寇… III. ①突发事件—公共管理—研究
IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 095335 号

应对危机

——突发事件与应急管理

寇丽平 编著

出版发行：中国人民公安大学出版社

地 址：北京市西城区木樨地南里

邮政编码：100038

经 销：新华书店

印 刷：北京市泰锐印刷有限责任公司

版 次：2013 年 5 月第 1 版

印 次：2013 年 5 月第 1 次

印 张：16

开 本：787 毫米 × 1092 毫米 1/16

字 数：278 千字

书 号：ISBN 978 - 7 - 5653 - 1343 - 1

定 价：49.00 元

网 址：www.cppsups.com.cn www.porclub.com.cn

电子邮箱：zbs@cppsup.com zbs@cppsu.edu.cn

营销中心电话：010 - 83903254

读者服务部电话（门市）：010 - 83903257

警官读者俱乐部电话（网购、邮购）：010 - 83903253

法律图书分社电话：010 - 83905745

本社图书出现印装质量问题，由本社负责退换
版权所有 侵权必究

前 言

各种类型的突发事件一直是人类社会的发展过程中面临的重大问题。近年来,重大突发事件频繁发生,造成了严重的人员伤亡、经济损失和巨大的负面影响。从1995年日本地铁毒气事件开始,各国对突发事件的关注进入了一个全新的发展阶段。2001年发生的“9·11”事件则成为推进突发事件应急管理的里程碑。一般认为,在突发事件应急管理中,需要应用危机管理的基本理论,总结以往突发事件处置的经验得失,建立并完善应急管理体制,对突发事件进行全过程的管理。自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件等突发事件发生后,需要相关政府部门、企事业单位以及各种社会组织作出联合反应,采取各种应急处置措施控制事态的蔓延扩大,减少事件造成的损失和社会负面影响。在此过程中,政府由于在资源、信息方面的优势以及政府职能的特点,扮演着非常关键的角色。任何一个国家的政府都有责任保护其民众免于遭受突发事件的损害。

我国的应急管理工作正式起步于2003年的“非典”事件。2005年,《国家突发公共事件总体应急预案》制定完成,并于2006年年初正式对外颁布。2007年,《中华人民共和国突发事件应对法》颁布实施,标志着以“一案三制”为核心的应急管理体系初步形成。2008年“5·12”地震发生后,在中央政府的领导下,按照已有的应急管理体制、机制、法制,开展了有条不紊的应急救援和恢复重建工作。中国的危机应对能力得到了全面的检验,并获得了世界各国的肯定和认可。

但是,由于突发事件的种类繁多,表现形式各异,发展规律不易掌握,在突发事件应急管理中,还面临着很多现实的问题。作为应急管理的主导者,各级政府部门必须对当前突发事件的总体形势、主要特点有深刻的认识,并根据危机管理的相关理论和实践,科学应对危机,从而最大限

度地减少突发事件的发生，降低其造成的危害后果。

本书分为理论篇和案例与启示篇。理论篇在总结突发事件基本特征、发展规律的基础上，引入危机管理的相关理论成果，对突发事件的本质进行深入分析，并以全过程危机管理为模型，对突发事件的预防、准备、反应和恢复各阶段的应急处置要点进行了总结，构成了危机应对的基本框架。案例与启示篇收集了近年来世界各国发生的具有代表性的各类突发事件，在介绍事件经过、应急处置的基础上，对事件处置进行深入细致的点评，力求为政府相关部门在危机应对方面提供有益的理论指导和案例借鉴。

目 录

前 言	1
-----------	---

上篇 理论篇

第一章 突发事件与危机	3
第一节 基本概念	3
一、突发事件	3
二、危机	5
三、风险	6
第二节 危机的类型	7
一、自然灾害	8
二、事故灾难	9
三、公共卫生事件	15
四、社会安全事件	16
第三节 危机的基本特征	18
一、突发性	18
二、灾难性	19
三、不确定性	21
四、连带性	21
第二章 危机管理的基本理论	23
第一节 全过程危机管理理论	23
一、危机预防或缩减	24
二、应急准备	26
三、危机反应	28
四、危机恢复	29
第二节 风险社会理论	30
一、新风险理论	31
二、风险文化理论	31

三、制度风险社会	32
第三节 社会冲突理论	34
一、社会冲突理论分析	35
二、社会冲突理论应用	37
三、安全阀理论	37
第三章 突发事件应急管理体制	39
第一节 突发事件应急预案	39
一、应急预案的体系	39
二、应急预案的制定和管理	44
第二节 突发事件应急管理体制	45
一、统一领导	45
二、综合协调	46
三、分类管理	48
四、分级负责	50
五、属地管理为主	50
第三节 突发事件应急管理机制	51
一、应急监测预警机制	52
二、应急信息沟通机制	53
三、应急指挥决策和协调机制	55
四、分级负责与响应机制	56
五、社会动员机制	57
六、应急保障机制	58
七、奖惩机制	59
八、社会管理机制	60
九、国际合作机制	61
第四节 突发事件应急管理法制	61
一、我国应急管理法制建设的发展历程	62
二、应急管理法制的基本构成	63
第四章 突发事件的预防	66
第一节 突发事件预防的基本原则	66
一、可预防与可缩减原则	66
二、防患于未然原则	67
三、可能原因必须根除	68

第二节 风险评估	69
一、对风险的基本认识	69
二、风险的类型	70
三、风险评估的理论模式	71
四、风险评估的基本方法	73
第三节 突发事件预防的基本措施	75
一、建立完善的突发事件应急管理体制	75
二、普及安全文化	75
三、加强对危险源的管理	77
第五章 突发事件的应急准备	79
第一节 应急预案的制定与演练	79
一、应急预案的制定	79
二、应急预案的演练	88
第二节 应急处置的后勤保障	91
一、物资装备保障	91
二、资金保障	92
三、医疗卫生保障	93
四、通信保障	93
第三节 应急队伍建设与培训	94
一、应急队伍的组成	94
二、专职应急队伍建设	95
三、兼职应急队伍建设	96
四、志愿应急队伍建设	98
第六章 突发事件的现场管理	100
第一节 突发事件现场管理的基本目标	100
一、进行先期处置,控制事态蔓延扩大	100
二、维护现场秩序,控制违法犯罪	100
三、为恢复创造条件	101
四、保护现场与证据不被破坏	101
第二节 突发事件现场管理的原则	101
一、快速反应原则	102
二、协调联动原则	102
三、安全第一原则	103

四、适度反应原则	104
五、合法性原则	104
六、无歧视原则	105
七、程序性原则	105
八、资源共享原则	105
第三节 突发事件应急处置的现场安排	106
一、信息收集与研判	106
二、设置警戒线	107
三、先期控制	107
四、组织人员安全疏散	108
五、救助受害人	108
六、现场交通管制	109
七、现场治安维护	109
八、保护重要设施、目标与贵重财产、物品的安全	110
九、收集现场遗留物品	110
十、危机信息管理	110
第七章 突发事件的危机公关	112
第一节 信息社会对突发事件处置的挑战	112
一、突发事件的新闻价值	113
二、媒体的巨大影响力	113
三、媒体的引申能力	114
四、突发事件处置中的虚假信息	115
第二节 突发事件危机公关的原则	116
一、速度原则	116
二、系统原则	117
三、真诚沟通原则	117
四、承担责任原则	117
五、权威原则	118
第三节 突发事件危机公关的策略	119
一、现场设立新闻联络点	119
二、设立信息中心	120
三、推荐新闻发言人	120
四、举行新闻发布会	120
五、签发采访许可证	121

六、开设公众咨询电话	121
第八章 突发事件的恢复	122
第一节 突发事件恢复的目标	122
一、促进受害者的心理恢复	123
二、重建受损公共设施	123
三、恢复生产、生活、工作和社会秩序	123
四、把握危机恢复中蕴涵的机会	124
第二节 突发事件恢复的内容	125
一、建立危机恢复的领导机构	125
二、开展前期评估	125
三、制订恢复计划	126
四、总结整改和监督落实	128
五、进行后期恢复评价	129
第三节 突发事件恢复的实施	129
一、危机前开展恢复准备工作	129
二、充分发挥所有恢复参与者的作用	130
三、因地制宜开展现场紧急恢复工作	130
四、及时有效地联络沟通	130
五、注意开展政府危机公关工作	131

下篇 案例与启示

第一章 自然灾害	135
案例一：2008 年我国低温雨雪冰冻灾害	135
案例二：2011 年日本“3·11”地震	144
案例三：汶川地震	154
案例四：2005 年美国“卡特里娜”飓风	166
第二章 事故灾难	176
案例一：2005 年吉林石化爆炸事故及哈尔滨水危机事件	176
案例二：2010 年上海“11·15”火灾	185
案例三：2003 年重庆开县井喷事故	194
案例四：2011 年“7·23”甬温线特别重大铁路交通事故	203

第三章 公共卫生事件	213
案例一：2003 年“非典”事件	213
案例二：2008 年“三鹿”奶粉事件	219
第四章 社会安全事件	228
案例一：东京地铁毒气事件	228
案例二：2001 年美国“9·11”事件	235
后记	244

上篇 理论篇

第一章 突发事件与危机

突发事件是一个约定俗成的概念。在不同的国家、不同的时期，突发事件涵盖的范围都有所不同。《中华人民共和国突发事件应对法》中，特别对突发事件进行了定义，并将其分为自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件。这一界定构成了当前我国突发事件内涵和外延的基本准则。

第一节 基本概念

随着全球化的推进和经济的发展，各类突发事件频繁发生，造成的损失后果也日趋严重。应急处置成为近年来各国政府部门面临的共同考验，与应急处置相关的各种学术研究和实践也随之逐步展开。在应急处置对象的界定上，不同的部门、不同的学者从不同的角度提出了不同的概念。我国国务院制定发布的《国家突发公共事件总体应急预案》中，强调事件的突发性及其对公共安全的危害性，将其称为“突发公共事件”。2007年8月颁布的《中华人民共和国突发事件应对法》中，将其统称为“突发事件”。从危机管理的角度看，应急处置工作不仅是对受害人实施救援，以减少事件造成的损失，而且是控制事态蔓延的重要途径。应急处置工作的失败往往会造成更为严重的损失，甚至引发新的危机，因而，一些学者认为应急处置的对象是“危机事件”或“公共安全危机事件”。

一、突发事件

从字面意义上看，“突发事件”中的“突发”是指突然发生的、带有异常性质的、出乎人们意料的一种情况，“事件”是指历史上或社会上发生的不平常的大事情，因此，突发事件可以简单地理解为历史上或社会上突然发生的意料之外的不平常的大事情。人们关注突发事件，是因为突发事件往往会带来重大的影响，并由于缺乏相应的准备而给人们造成严重的不安全感。随着学术界对突发事件问题研究的深入，如何准确定义突发事

件成为应急处置的一个基本问题。

目前,国内外对突发事件的理解大同小异,有的认为突发事件是指危及人民生命财产的重大恶性事故。有的认为突发事件是指系统的行为出现异常情况而发生的一类无秩序的意外事件。有的认为突发事件是指超常规的、突然发生的、需要立即处理的事件。有的认为突发事件是指突然发生并呈现出异常状态、大众对此缺乏思想准备却普遍予以关注的新闻事件。有的认为突发事件是造成重大人员伤亡,或者有重大影响,可能产生严重后果的自然灾害、安全事故、重大的刑事案件、社会群体性事件、恐怖主义的破坏活动等。有的认为突发事件是社会偏离正常轨道的过程与非均衡状态,虽然其影响范围、层面和程度有大小之别,但都会对整体社会价值观构成相当严重的威胁。

一般来说,狭义上的突发事件是指在一定区域内突然发生的,规模较大且对社会产生广泛负面影响的,对生命和财产构成严重威胁的事件和灾难,如2011年发生的“7·23”甬温线动车追尾事故。广义上的突发事件是指在组织或者个人原定计划之外或者在其认识范围之外突然发生的,对其利益具有损伤性或潜在危害性的一切事件。

在《英国政府关于鉴别突发事件的意见》中,将突发事件定义为“使健康、生命、财产或环境遭受直接危害的情况”。美国国土安全部将突发事件定义为:“一种自然发生的或人为原因引起的需要紧急应对以保护生命或财产的事故或事件,可以包括重大灾难、紧急事态、恐怖主义袭击、荒野和城区火灾、洪水、危险物质泄漏、核事故、空难、地震、飓风、龙卷风、热带风暴、与战争相关的灾难、公共卫生与医疗紧急事态,以及发生的其他需要积极应对的事件。”我国的《国家突发公共事件总体应急预案》则将突发事件定义为:“突然发生,造成或者可能造成重大人员伤亡、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。”从以上的界定可以看出,不论从何种观点看,突发事件这一概念应包含突然发生、重大影响、危害严重和需要采取应急措施四个方面的构成要件。

为了统一人们对突发事件这一概念的理解和认识,2007年8月第十届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过的《中华人民共和国突发事件应对法》第3条第1款明确规定:“本法所称突发事件,是指突然发生,造成或者可能造成严重社会危害,需要采取应急处置措施予以应对的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件。”这一定义不仅归纳了突发事件具有的四个构成要件,而且结合我国的国情和社会发展状况,将当前的突发事件划分为四个类别,成为目前对突发事件概念的权威

定义。

二、危机

在国内外关于突发事件的研究文献中,使用比较多的是“危机”一词。一般认为,突发事件不一定是危机,但很多危机都是由突发事件引发的。从应急管理角度看,在突发事件发生后通过应急处置措施控制事态蔓延扩大,降低事件造成的损失,更符合危机管理的核心思想,因此,在很多研究者和管理者的认识中,危机是一个可以与突发事件等同的概念。在中国现代社会中,危机更多的指突发事件,并可以用不同的术语描述更具体的事件,如“紧急事件”、“灾难”、“事故”、“社会冲突”、“社会骚乱”等。在有些情况下,这些词可以表达同样的事件,而在某些情况下,不同的术语反映出危机所具有的不同特征。例如,突发事件强调的是事件发生的不可预测性,而紧急情况则强调事件应急处置时间的紧迫性等。

《辞源》将“危机”解释为“潜伏的祸端”。《现代汉语词典》对危机有两种解释:一是“危险的根由”;二是“严重困难的关头”。在西方,危机(crisis)概念最初来源于希腊语的“分离(krinein)”一词,普遍用于医学领域,其原意为决定病人是走向死亡,还是逐渐恢复的关键时刻,以形容一种至关重要的、需要立刻作出相应决断的状态。《韦伯辞典》将“危机”一词定义为有可能变好或变坏的转折点或关键时刻。《朗曼现代英语辞典》则将“危机”解释为:“1. 严重疾病突然好转或者恶化的转折点;2. 事物发生过程中的一个转折点、不确定的时间或者状态、非常危险或者困难的时刻。”

不同的学者从不同的角度对危机有不同的阐述。巴顿认为,危机是会引起潜在的负面影响,具有不确定性的大事件。格林认为,危机是指事态已发展到无法控制的程度,时间因素非常关键,减少损失成为主要的任务的事件。罗森塔尔从整个社会系统的角度来定义危机,认为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,并且在时间压力和不确定性极高的情况下,必须对其作出关键决策的事件。福斯特认为,危机有四个显著特征:急需快速作出决策,并且严重缺乏必要的训练有素的人员、物质资源和时间。作为危机的定义,“紧急决策”,“人员严重缺乏”,“物质严重缺乏”,“时间严重缺乏”概括了危机情境的几个基本特点。

有的中国学者认为,危机是这样一种紧急事件或者紧急状态,它的出现和爆发严重影响社会的正常运作,对生命、财产、环境等造成威胁、损

害，超出了政府和社会常态的管理能力，要求政府和社会采取特殊的措施加以应对。还有的学者认为，危机通常是决策者的核心价值观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境的汇聚。

综合来看，危机是指个人、群体或者组织由于突发事件的出现，因受到破坏，严重地威胁到其正常的生存与发展的状态。在本书中，危机主要指公共安全危机，可将危机定义为：因自然环境、社会变迁或人为原因引起的，对公共领域的安全和社会成员的生存具有立即且严重的威胁，需要以政府为领导的公共部门进行动态决策的、具有高度危险性和广泛破坏作用的紧急情境。

三、风险

“风险”一词的来源充满争议。有的学者认为这个词来自阿拉伯语，有的认为来自希腊和拉丁语，有的认为起源于14世纪的西班牙，有的认为来自1319年的意大利文献。根据法国的词源学辞典，风险“risque”可以追溯到意大利语，是指早期的海上贸易和保险中面临的危险。风险的词根“Risco”的意思是撕破（rips），源于暗礁（reef）或礁石（rock），由此来指在大海上运行的货船所具有的危险性。因此，“风险”一词来源于人类对自然界未知领域的探索和早期重商主义资本家的海外贸易活动。

在早期的用法中，风险被理解为客观的危险，体现为自然现象或航海遇到礁石、风暴等事件。现代意义上的风险与早期的含义不同，具有了更细微的意义，即“毁灭或丧失的危险和可能性”，而不仅仅是一种可怕的力量。现代风险的意思已经不是最初的“遇到危险”，而是“遇到破坏或损失的机会或危险”。风险逐渐与人们的决策和行为结果联系起来，被看做可以影响个人和群体的具体决策模式。

风险是一个与不确定性密不可分的概念，通常可以将风险界定为一种不确定的状态，或是预期结果与实际结果之间的偏离程度。但究竟什么是风险，目前尚无定论。《韦伯辞典》将风险解释为“面临着伤害或损失的可能性”。风险在保险业中一般是指“危害或损失的可能性”。而威尔逊等1987年在《科学》上所发表的论文中，将风险的本质描述为不确定性，定义为期望值。因此，风险意味着危险发生的可能性或不确定性，是对未来不确定性的描述。

在应急管理的实践中，突发事件、危机、风险，都是对应急管理对象不同方面特性的描述，因此，在本书中，以上几个概念在大多数情况下具