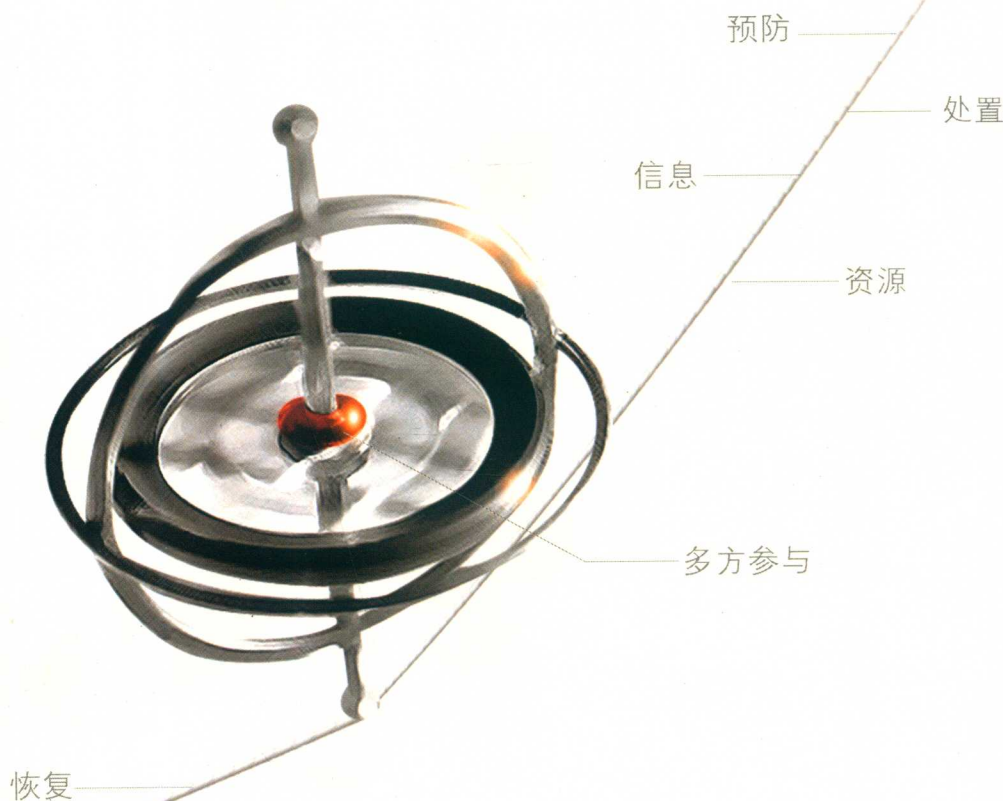


TUFA SHIJIAN YINGJI GUANLI

# 突发事件应急管理

针对突发事件关键问题阐释 紧扣应急管理现实需求解答

姜平/著

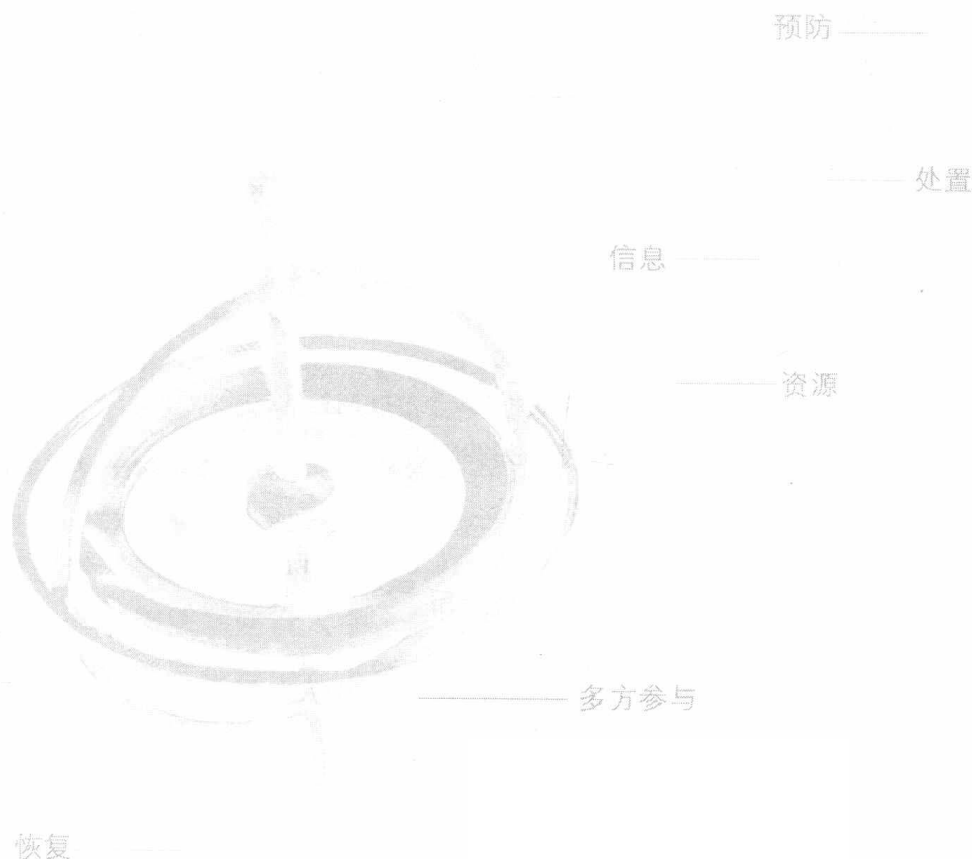


国家行政学院出版社

TUFA SHIJIAN YINGJI GUANLI

# 突发事件应急管理

姜平/著



国家行政学院出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

突发事件应急管理/姜平著. —北京: 国家行政学院出版社, 2011. 4

ISBN 978-7-5150-0093-0

I. ①突… II. ①姜… III. ①紧急事件—处理—中国  
IV. ①D63

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第070685号

书 名	突发事件应急管理
作 者	姜 平
责任编辑	刘正刚 夏军城
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
编 辑 部	(010) 68928745
经 销	新华书店
印 刷	北京中印联印务有限公司
版 次	2011年5月北京第1版
印 次	2011年5月北京第1次印刷
开 本	710毫米×1000毫米 1/16
印 张	18.5
字 数	230千字
书 号	ISBN 978-7-5150-0093-0/D·030
定 价	45.00元

# 前 言

预防和应对各种危机和突发事件，始终贯穿于人类历史发展的进程。一部人类文明发展史，从一定意义上说，就是不断应对各种危机、战胜各种灾难的奋斗史。人类社会发展到今天，由于现代化进程的加快、对资源开发利用的加深、网络通信的普遍运用、人员交往和贸易的增多等因素的影响，经济、社会和自然界都进入了一个各类突发事件发生概率更多、破坏力更大、影响力更强的阶段。

当前，人类社会面临的各种危机和突发事件呈现了一系列新的特点和趋势。一是高度复合化的特点和趋势。各种危机和突发事件常常交织在一起，使得许多原本并不复杂的危机和突发事件显得越来越复杂。二是高度叠加化的特点和趋势。往往是一系列危机和突发事件累积以后一起爆发，各种重特大危机和突发事件越来越多，如果没有比较完备的应急管理体系，则很难应对。三是高度非常规化特点和趋势。一些历史上未曾发生过的，或几十年一遇、几百年一遇的危机和事件，出现的频率越来越高，其不确定性和危害性大大超过常规的突发事件。

中国是世界上各种灾害和突发事件多发的国家。新中国成立以来，尤其是改革开放以来，特别是2003年发生“非典”疫情以后，中国政府从自身实际出发，学习借鉴国际经验，从建立健全应急管理预案体系、加强应急管理体制法制建设入手，全面推进应急管理体系建设，并在全力应对各类重特大突发事件中，不断总结经验，探索规律，使我国应对各种危机和突发事件的综合能力有了显著提升。

但由于我国特殊的地理气候条件、自然环境和基本国情，加上目前我国正处在工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化加速发展时期，全面建设小康社会的关键时期，深化改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚时期，面临着体制转换、结构调整、保护环境、改善民生、消除贫困、维护社会公平正义等多重压力，社会利益关系错综复杂，我们面临的各种风

险和矛盾前所未有，应对各种危机和突发事件任务的艰巨性、复杂性、繁重性世所罕见。我们初步建立的应急管理体系与有效应对复杂多变的公共安全形势还不适应，与科学发展、和谐发展的要求还不适应，与最大限度的保障人民群众生命财产安全、改善民生、促进社会公平正义的要求还有差距。突出表现在：突发事件应急管理处置体制机制法制有待进一步健全，应急救援技术装备和保障能力还比较薄弱，对一些重大突发事件预测预警能力还有待提高，城乡防灾减灾基础设施建设相对滞后，社会公众防灾避险意识和自救互救能力比较差，等等。加快中国特色应急管理体系的构建和完善，全面提升应急管理能力和水平，对于我们继续抓住和用好我国发展的重要战略机遇期、促进经济长期平稳较快发展和社会和谐稳定、巩固和发展党的执政地位、顺应广大人民群众过上更加幸福生活的新期待、更加奋发有为地推进我国改革开放和社会主义现代化建设、夺取全面建设小康社会新胜利、推进中国特色社会主义伟大事业，具有十分重要的意义。

构建和完善中国特色应急管理体系，是一项十分复杂的系统工程。当前和今后一段时期应着力从以下几个方面进行：全方位推进应急管理体制机制建设；全面强化应急管理基础能力体系建设；进一步完善应急管理法律、规划和预案体系建设；切实加强和改进应急管理保障体系建设；全面推进应急管理科技支撑体系和社会风险防范体系建设等。

本书从构建和完善中国特色应急管理体系、推进中国特色应急管理事业发展的一些关键环节入手，就如何加强应急管理能力建设，不断提高应急管理的科学化水平，进行了较为系统的探索和研究，旨在为应急管理理论工作者和实际工作者提供参考，为构建和完善中国特色应急管理体系、推动和促进经济社会更加科学和谐发展作出努力。

# contents 目 录

## 前言/1

### 第一章

## 突发事件应急管理概述

- 第一节 突发事件的概念、特点及分类、分级/1
  - 第二节 突发事件应急管理的含义、过程及原则/7
  - 第三节 中国突发事件应急管理的进展与问题/11
  - 第四节 国外突发事件应急管理的主要做法与经验/14
  - 第五节 中国特色突发事件应急管理体系建设/18
- 典型案例分析** “非典”事件 /21

### 第二章

## 突发事件应急管理系统

- 第一节 突发事件应急管理系统的含义、特点/29
  - 第二节 突发事件应急管理指挥协调系统/32
  - 第三节 突发事件应急管理决策支持系统/39
  - 第四节 突发事件应急管理信息系统/44
  - 第五节 突发事件应急管理处理实施系统/48
  - 第六节 突发事件应急管理资源保障系统/50
- 典型案例分析** 上海市城市灾害综合管理系统/51

### 第三章

## 突发事件应急预防管理

- 第一节 突发事件的预测预警/58
- 第二节 突发事件应急管理预案建设/69
- 第三节 突发事件应对机构的建立/76
- 第四节 突发事件应对机制的健全/78
- 第五节 突发事件预防的两种重要途径/81

#### 典型案例分析

印度洋海啸事件/84

### 第四章

## 突发事件应急处置管理

- 第一节 突发事件应急处置的基本原则/92
- 第二节 突发事件应急处置的流程环节/95
- 第三节 突发事件处置的主要措施/97
- 第四节 突发事件处置的重要问题/102

#### 典型案例分析

莫斯科人质事件/110

### 第五章

## 突发事件应急恢复管理

- 第一节 停止应急处置措施/115
- 第二节 及时开展安抚工作/116
- 第三节 全面展开恢复重建/118
- 第四节 认真进行总结评估/122
- 第五节 充分利用经验教训/125

#### 典型案例分析

大连空难事件/133

## 第六章

### 突发事件应急管理

第一节 突发事件信息的特点/143

第二节 突发事件信息的报送/145

第三节 突发事件信息的发布/151

第四节 突发事件信息的沟通/155

第五节 突发事件信息的共享/161

第六节 突发事件舆情的监导/164

典型案例分析 西藏骚乱事件/172

## 第七章

### 突发事件应急资源管理

第一节 突发事件应急资源概述/179

第二节 突发事件应急资源储备体系构建/184

第三节 突发事件资源的优化配置/186

第四节 中国特色突发事件应急资源体系研究/190

典型案例分析 南方雨雪冰冻灾害事件/197

## 第八章

### 突发事件应急参与管理

第一节 突发事件应急管理的社会动员/209

第二节 突发事件应急管理的企业参与/220

第三节 突发事件应急管理的非政府组织参与/223

第四节 突发事件应急管理的志愿者参与：以汶川地震为例/226

第五节 突发事件应急管理的社区参与/234

典型案例分析 汶川大地震事件/239



..... **第九章**

## 突发事件应急绩效管理

第一节 突发事件应急管理绩效评估的含义与特点/251

第二节 国内外突发事件应急管理绩效评估的实践/253

第三节 我国突发事件应急管理绩效评估体系的构建/255

**典型案例分析** 瓮安事件/269

### 参考文献/281

### 后记/285

# 第一章

## 突发事件应急管理概述

当今世界，各类突发事件频繁发生。如何有效应对突发事件，尽可能地预防和减少突发事件，减轻和避免突发事件带来的危害，是现代各国政府面临的重大课题。我国历来高度重视应对各类突发事件。新中国成立以后，尤其是改革开放以来，我们的党和政府坚持从维护人民群众的根本利益出发，积极预防和努力减少各种自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件及其所造成的损失，在促进经济社会科学发展和维护社会和谐稳定等方面取得了显著成绩。在突发事件应急管理过程中，熟悉应对突发事件的常识，弄清各类突发事件的性质及产生的根源，对于强化应急管理意识，提高应急管理能力和水平显得尤为迫切和重要。

### 第一节 突发事件的概念、特点及分类、分级

#### 一、突发事件的概念和特点

##### （一）突发事件的概念

尽管各类突发事件古今中外都有，但对什么是“突发事件”这一概念，不同的国家有不同的定义，有的称之为“危机事件”，有的称之为“紧急事件”等。例如在美国，凡危及国家安全，危害公共安全和社会秩序，威胁国家、

公民生命和财产安全，并有可能造成严重后果，需要立即予以处置的事件，均称之为危机事件。因此，在美国大到核攻击或者核事故，小到个人报警需要立即救助的事件，都属于突发事件的范畴。澳大利亚在 1999 年的《紧急事件管理法》中明确了紧急事件是指已经发生或即将来临的，需要做出重大决策、协调一致的事件。

《中华人民共和国突发事件应对法》将突发事件定义为：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。这一定义从中国实际出发，反映了我们对突发事件的认识。

## （二）突发事件的特点

现实生活中，突发事件的形式和种类很多，几乎每一次事件，由于环境和原因各异，都具有各自的特殊性，综观各种突发事件，一般都具有以下一些共同特点：

### 1. 不确定性

不确定性是突发事件的重要特点之一。这种不确定性包括：事件的发生不确定、事件发生的时间不确定、事件发生的状况不确定、事件的后果及其严重程度不确定。突发事件在原因、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突发事件面前往往无所适从，增强了恐慌感并扩大不安全感。

### 2. 危害性

危害性是突发事件的本质特征。不论什么性质和规模的突发事件，都会不同程度地给社会造成破坏、混乱和恐慌等，有的甚至造成不可估量的损失和社会危害。比如，地震使公众生命受到威胁，经济上遭受重大损失，正常的生产和生活秩序遭到破坏。突发事件的危害往往具有连带效应，可能引发次生或衍生灾害，导致更大的损失和危机，威胁整个社会的稳定。

### 3. 紧迫性

突发事件常常是突然发生的，从发展速度来说，它的进程极快，从预兆、萌芽、发生、发展、高潮，到最后结束，周期非常短暂，有时是以迅雷不及掩耳之势爆发的。这种时间上的突发性增加了人们判断、控制与处理突发事件的难度。突发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，解决问题的机会稍纵即逝，如果不能及时采取应对措施，将会造成更大的损失和危害。

#### 4. 复杂性

突发事件的起因有的是政策因素，有的是经济因素，有的是社会因素，有的是领导者的因素等，甚至是这几类因素相互交织在一起，有时很难加以区分，这就决定了突发事件的复杂性。有的突发事件还会发生“涟漪反应”“连锁反应”和“裂变反应”，起因往往是一个因素，但很快就会蔓延，导致很多连锁反应，甚至失控，简单的问题变成复杂的问题。而且突发事件的发展具有不同的情况，在表现形式上各有特点，非常复杂，难以遵循常规程序进行处理。

## 二、突发事件的分类和分级

### （一）突发事件的分类

认真研究和合理确定突发事件的分类，对于明确责任、制定预案、科学组织、整合资源、有效应对，都具有重要意义，是突发事件应急管理的基础性工作。但是由于各种突发事件的复杂性、多样性和独特性，使得分类可以有多种维度。目前，国际上还没有统一的标准。世界各国基于各自不同的国情和应急管理体制机制，有不同的分类方法，并且不断变化调整。有的国家把国内重大突发事件和国外重大突发事件分开，也有的国家把政治性突发事件与非政治性突发事件分开，还有的国家把常规状态下的突发事件与紧急状态下的突发事件分开。我国根据突发事件的发生原因、机理、过程、性质和危害对象的不同，主要将其分为以下四类：

#### 1. 自然灾害

指由自然因素引发的与地壳运动、天体运动、气候变化相关的灾害。主要包括：水旱灾害、台风、暴雨、冰雹、风雪、高温、沙尘暴等气象灾害，地震、山体崩塌、滑坡、泥石流等地质灾害，风暴潮、海啸等海洋灾害，森林火灾和生物灾害等。

我国是世界上自然灾害最严重的国家之一，灾害种类多、频率高、季节性强。同时，由于人口众多，城乡、区域发展不平衡，广大农村尤其是中西部地区承受和抵御自然灾害的能力较差，东部及沿海地区虽然经济发达，但又是各种自然灾害易发、多发地区，经济损失呈逐年上升趋势。

## 2. 事故灾难

指在生产、生活中意外发生的故障、事故带来的灾难。主要包括：工矿商贸等企业的各类安全事故、交通运输事故、公共设施和设备事故、核辐射事故、环境污染和生态破坏事故等。

我国正处在工业化进程加快发展的时期，由于各类企业安全保障能力总体较弱，一些地方和企业安全生产责任不落实、措施不得力、监管不到位，加之市场供求关系等多方面的原因，我国安全生产形势严峻，煤矿、交通等重特大事故频繁发生，给人民群众生命财产造成严重损失。

## 3. 公共卫生事件

指突然发生的，造成或可能造成社会公众健康严重损害的传染病疫情、群体性不明原因疾病、食品安全、职业危害、动物疫情以及其他严重影响公共健康的突发公共事件。

近年来我国人民医疗保健水平有了较大提高，但仍有多种传染病尚未得到有效遏制，公共卫生事件仍然威胁着广大人民群众的生命和健康。据统计，全球新发现的30余种传染病已有半数在我国发现，有些传染病尚未得到有效控制，有些还造成了严重后果。重大传染病和慢性病流行仍比较严重，职业病危害呈上升趋势，食品药品安全事故多发。

## 4. 社会安全事件

指危及社会安全、社会发展的重大事件。主要包括：恐怖袭击事件、民族宗教事件、经济安全事件、群体性事件以及其他重大刑事案件等。

进入新的历史时期，在我国经济社会科学和谐发展的同时，社会公共安全领域面临的情况和问题日趋复杂。传统的危害社会治安、侵害人民群众生命财产、破坏国家安全的违法犯罪活动虽呈下降趋势，但总量仍居高位。同时，又面临着众多非传统安全因素的挑战。波及范围广、涉及人数多的金融犯罪活动增多，利用计算机网络等高科技手段从事侵财和破坏的犯罪活动频发，暴力恐怖活动的威胁加剧，由人民内部矛盾引发的群体性事件也时有发生。

突发事件的分类是静态的，但是，突发事件的演进是动态的。各类突发事件之间往往是相互关联、相互渗透的，需要各个部门协同应急、合成应急。例如，2008年我国南方雨雪冰冻灾害中，致灾因素具有突出的连带性、耦合性与叠加性，表现出链状群发甚至网状群发的特点。自然因素导致基础设施瘫痪，进而演化为技术灾难；基础设施因相互依赖而产生互动效应，

其影响迅速向全社会扩散，造成社会生产、生活的无序状态，暴露出我国在电煤等重要物资生产、储备上的严重问题。可以说，自然因素引发了技术灾难，而技术灾难又放大了自然因素的社会影响，彰显了隐性的社会经济问题。因而，在现代社会，我们一定要关注系统性风险，一定要以系统的眼光来认识突发事件。应急管理在坚持分类管理的同时，也要提倡部门之间的相互协同，从而形成应对突发事件的强大合力。

## （二）突发事件的分级

按照一定标准，将突发事件分级并赋予相应的预警标识。一旦突发事件来临，按照应急预案分级响应，合理组织，才能有效、有序、有力地处置突发事件。世界各国由于国情和应急体制不同，对突发事件有不同的分级标准。根据国务院 2006 年 1 月 8 日颁布并实施的《国家突发公共事件总体应急预案》，我国各类突发事件按照其性质、严重程度、可控性和影响范围等因素，一般分为四级，即Ⅰ级（特别重大）、Ⅱ级（重大）、Ⅲ级（较大）、Ⅳ级（一般），并按颜色对人的视觉冲击力的不同，依次用红色、橙色、黄色和蓝色来进行预警标识。法律、行政法规或国务院另有规定的，从其规定，比如核事故等级的划分。突发事件的分级标准由国务院或者国务院下属部门制定，不同的突发事件有不同的分类标准。比如，同样是特别重大突发事件，自然灾害与事故灾难在死亡人数、造成的损失等方面的定性、定量标准就不一样，公共卫生事件、社会安全事件等也同样如此。这些标准在各自制定的应急预案中都有明确规定，这里从略。

### 1. 蓝色预警（Ⅳ级）

预计将要发生一般的突发公共安全事件，事件即将临近，事态可能会扩大。具体划分标准从各类突发事件应急预案中确定的标准。

### 2. 黄色预警（Ⅲ级）

预计将要发生较大的突发公共安全事件，事件即将临近，事态有扩大的趋势。具体划分标准从各类突发事件应急预案中确定的标准。

### 3. 橙色预警（Ⅱ级）

预计将要发生重大的突发公共安全事件，事件即将临近，事态正在逐步扩大。具体划分标准从各类突发事件应急预案中确定的标准。

### 4. 红色预警（Ⅰ级）

预计将要发生特别重大的突发公共安全事件，事件会随时发生，事态在不断蔓延。具体划分标准从各类突发事件应急预案中确定的标准。

我们之所以用不同颜色标注不同的突发事件等级，一是比较醒目，便于识别和判断；二是方便弱势群体辨识。但是，社会公众必须接受一定程度的公共安全教育。否则，他们很难确知各种不同颜色的含义。

突发事件分级的主要意义在于：规定我国各级人民政府对突发事件的管辖范围。一般和较大的突发事件分别由县和地级市人民政府领导，重大突发事件由省级人民政府领导，特别重大的突发事件由国务院统一领导。这是因为我国应急资源的配置特点是：政府的行政级别越高，所掌控的应急资源越充沛，处置突发事件的能力也越强。

对于突发事件的分级，我们必须注意以下几点：第一，我国对突发事件分级的具体标准有待进一步明晰化，不同的突发事件应有不同的具体分级标准；第二，突发事件处于不断地演进过程，分级是动态的；第三，当突发事件情势不够明朗时，分级应遵循“就高不就低”的原则；第四，分级要突出“三敏感”的原则，即对敏感时间、敏感地点和敏感性质的事件定级要从高。

此外，我们还必须注意：社会安全事件是不分级的。这是因为社会安全事件不同于其他三类突发事件，其演进呈现出非线性的特点。美国物理学家洛伦茨提出：南美亚马逊河流域的一只蝴蝶轻微地振动一下翅膀，两周后在美国的得克萨斯州就可能掀起一场风暴。社会安全事件经常体现出这种发展变化的“蝴蝶效应”。

我们对突发事件进行分类、分级，应当有助于划清责任主体，实现分类管理、分级负责，推动条块结合，做到以块为主。当突发事件发生时，事发地政府要积极开展先期处置，防止突发事件扩大升级。如果按照突发事件的分级超出自己的管辖范围，则需要边处置、边上报。同时，对于专业性、技术性强的突发事件，处置一定要体现专业的原则，即以人民政府的有关职能部门为主要处置机关，调集专业化的队伍进行处置。属地人民政府要积极配合，可在专业队伍到来前简单地进行处置，在专业队伍到来时进行道路引导，在专业队伍到来后介绍情况、协助处置、维持秩序、做好后勤保障等工作。



## 第二节 突发事件应急管理的含义、过程及原则

### 一、突发事件应急管理的含义

国外学者一般认为，应急管理的主要目的是规避风险、应对风险。“用最简单的话说，应急管理就是风险管理，其目的是使社会能够承受环境、技术风险，应对环境、技术风险所致的灾害。”<sup>[1]</sup>应急管理包括四个阶段，即减缓（mitigation）、准备（preparedness）、响应（response）、恢复（recovery）。

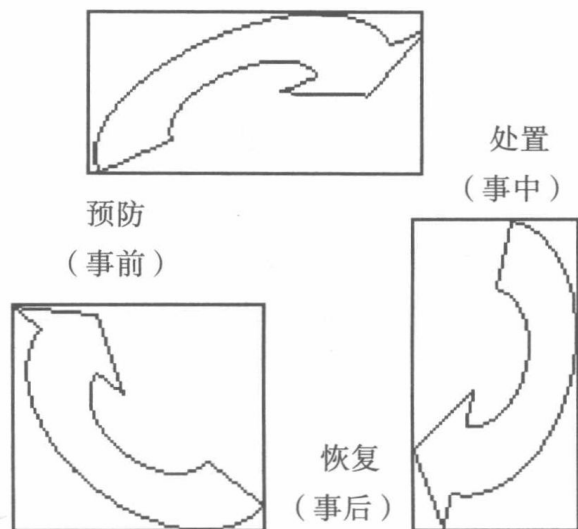
所谓“减缓”，是指减少影响人类生命、财产的自然或人为风险，如实施建筑标准、推行灾害保险、管理土地的使用、颁布安全法规等；所谓“准备”，是指发展应对各种突发事件的能力，如制订应急管理计划、建立预警系统、成立应急运行中心、进行灾害救援培训与演练等；所谓“响应”，是指采取行动以挽救生命、减少损失，如激活应急计划、启动应急系统、提供应急医疗援助、组织疏散与搜救等；所谓“恢复”，既指按照最低运行标准将重要生活支持系统复原的短期行为，也指推动社会生活恢复常态的长期活动，如清理废墟、控制污染、提供灾害失业救助、提供临时住房等。

我们认为，突发事件应急管理是指为保护人民生命财产安全，维护国家安全、公共安全、环境安全和社会秩序而进行的三类活动：一是预防、减少突发事件发生；二是控制、减轻突发事件的社会危害；三是降低、消除突发事件的影响。归纳起来，应急管理就是围绕突发事件而展开的预防、处置与恢复的活动，如下图所示。

[1] William L. Waugh, Jr., Living With Hazards, Dealing With Disasters: An Introduction to Emergency Management (M. E. Sharpe, Inc., 2000), 3.



突发事件应急管理阶段示意图



所以，突发事件应急管理的主要任务是：尽量使突发事件消弭于萌芽状态，即有效地预防和充分地准备；在突发事件发生后，实现社会危害的最小化，即快速地处置、妥善地恢复。我们在应急管理中应贯彻预防为主、预防与救援相结合的原则，切不可将应急管理简单地理解为响应、处置，而忽视事前的预防与准备。

## 二、突发事件应急管理的过程

按照突发事件的演进顺序，完整的应急管理过程应包括如下三个阶段：预防、处置与恢复。这三个阶段分别发生在事前、事中和事后，形成一个闭合的循环过程。其中，每一个阶段都要求我们采取有力的应急管理措施，尽可能地控制突发事件的升级和扩大。

### （一）预防阶段

在预防阶段，我们要在日常工作中采取措施，着力降低社会的脆弱性，如严格推行建筑安全标准等。同时，我们要对所在区域经常性地进行风险、隐患的排查。对于重点的危险源，我们要进行持续的、动态的监测，并开展有效的风险评估。在风险评估的基础上，进行风险处置。对于即将演变为突发事件的风险，我们要发出有效的预警，使社会公众在突发事件发生前采取避险行动，尽量减小突发事件所带来的损失。

同时，我们要为应对突发事件做好充分的准备：一是要编制实用、具体、