

江西省社会科学十五规划立项课题

· 警· 察· 法· 学· 文· 库 ·

邓国良 贾江滔 主编

公共安全危机事件处置研究

中国人民公安大学出版社

● 警察法学文库

● 江西省社会科学十五规划立项课题

公共安全危机事件处置研究

主编 邓国良 贾江滔

(公安机关 内部发行)

中国人民公安大学出版社

·北 京·

图书在版编目 (CIP) 数据

公共安全危机事件处置研究/邓国良主编. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2004.12

(警察法学文库)

ISBN 7-81087-927-8

I. 公… II. 邓… III. 公共场所—紧急事件—处理—研究—中国 IV. D631.43

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 134161 号

公共安全危机事件处置研究

GONGGONG ANQUAN WEIJI SHIJIAN CHUZH I YANJIU

主编 邓国良 贾江滔

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

印 刷: 北京市泰锐印刷厂

版 次: 2005 年 1 月第 1 版

印 次: 2005 年 1 月第 1 次

印 张: 13

开 本: 850 毫米 × 1168 毫米 1/32

字 数: 326 千字

印 数: 0001 ~ 3000 册

书 号: ISBN 7-81087-927-8/D·690

定 价: 26.00 元 (公安机关 内部发行)

本社图书出现印装质量问题, 由发行部负责调换

联系电话: (010) 83903254

版权所有 侵权必究

E-mail: cpep@public.bta.net.cn

www.jgclub.com.cn

· 警察法学文库 ·

《公共安全危机事件处置研究》
编委会名单

主 编：邓国良 贾江滔

副主编：李 毅 刘德福

作 者：（以姓氏笔画为序）

邓国良 李 毅 刘德福

邹润宇 贾江滔

警察法学文库总序

21 世纪是一个充满机遇与挑战的时代，也是理论发展和意识变革的时代。在这样一个充满生机与活力的时代，警察法的理论研究既面临着社会现实的严峻挑战，又面临着重塑自我并不断创新、发展的时代要求。毋庸置疑，多年以来，在公安理论研究中，应时研究、务虚研究、浅层研究以及理论脱离实践的状况还程度不同地存在，程式化的倾向较为明显。实践呼唤理论的供给与指导，而理论却不能为实践提供支持与供给，致使公安理论研究处于一个较低的知识层面上，显得苍白、乏力，一定程度上影响了公安执法实践的健康发展。为了把握机遇与迎接挑战，为了加强警察法学科建设和学术队伍的提高，发挥自己的学术优势和行业特色，展示中青年教师的学术风采，扶植、促进新生学术力量的成长与提高，江西公安专科学校警察法研究所设立了《警察法学文库》，作为发表确有价值的研究成果的学术论坛，旨在荟萃警察法学的研究成果，并创造一个良好的学术环境和氛围，繁荣法学研究，切实为公安执法实践提供理论供给与支持。

选入《警察法学文库》的要求：一是凡被批准立项的省部级以上科研课题优先选入；二是选题应是有关国家安全与稳定以及社会治安中的热点问题或者公安执法实践面临的亟待研究、解决的问题；三是中外警察法律制度比较研究等。学术研究的品格在于创新，即学术研究的价值在于有所继承，有所突破，有所发

2 公共安全危机事件处置研究

展，要求作者善于发现问题、思考问题并提出解决问题的途径；在吸取前人研究成果的基础上，形成新的理论模式、思想观点、行动方案。同时，学术研究不能仅仅局限于某一学科领域的知识层面，而应该是多学科、跨学科研究，从多学科、多层面、多视角进行透析，认识未知世界，探求客观真理。正如意大利刑事古典学派创始人贝卡利亚在其《论犯罪与刑罚》一书中所说：“把自己局限在自己学科范围内，忽略相似和相邻学科的人，在自己的学科中决不会是伟大的和杰出的。一个广阔的大网联结着所有真理，这些真理越是狭窄，越受局限，就越是易于变化，越不确定，越是混乱；而当它扩展到一个较为广阔的领域并上升到较高的着眼点时，真理就越简明、越伟大、越确定。”细细揣摩贝氏所言，或许对我们有所启迪。

《警察法学文库》每年推出一至两本，由少积多，逐步形成学术规模，始终保持永不衰竭的学术研究活力，为繁荣法学研究，建立和完善警察法学科体系而不懈地努力。让我们以马克思的至理名言作为结语共勉：“在科学上没有平坦的大道，只有不畏劳苦沿着陡峭山路攀登的人，才有希望达到光辉的顶点。”

江西公安专科学校警察法研究所

2003年7月20日

前 言

当前,我国正处于经济转轨、社会转型的变革时期。这一时期既是经济快速发展的时期,也是社会结构变动最为剧烈、各种矛盾最为突出的时期。由于传统安全因素与非传统安全因素的摩擦、碰撞,社会生活中的不稳定、不安定、不确定因素会大量增多,危机事件的发生与存在就有其客观必然性。一个很小的突发事件,如果政府未能及时有效地处置,则可能酿成危机事件,一国内部危机可能演化为国际危机,来自别国的危机也有可能蔓延到本国。如东南亚“金融风暴”波及影响到许多国家或地区的经济发展;2003年发生的“非典”疫情涉及30多个国家或地区,死亡800多人;伊拉克抵抗力量绑架人质的风潮涉及60多个国家。由于危机具有突发性、紧急性、风险性、震撼性和不确定性,一旦爆发,则会严重影响国家的经济发展和社会稳定,直接威胁到公民的生命财产安全,造成公众心理的极大恐慌。面对危机,如何采取及时有效的措施,在最短的时间内控制事态的扩展与蔓延,避免或降低危机所带来的有形或无形的损失,是政府所面临的严峻挑战。

应该说,选择“公共安全危机事件处置”这个课题作为研究内容和方向,源于中国已进入一个“突发性事件高发期”,非传统安全因素引发的危机事件不断增多,公共安全问题日益凸显,已引起了社会各界的关注。本书从维护公共安全的视角,对涉及

2 公共安全危机事件处置研究

或危害公共安全的危机事件，诸如抗拒国家权力危机事件、暴力攻击性危机事件、公众骚乱危机事件、公共灾害危机事件、自然灾害危机事件、传染病疫情危机事件、自杀性危机事件等进行了较为系统、全面的分析、论证，并提出了相应的处置危机事件的原则、步骤、方式及对策，对构建我国公共安全领域的预测、防范、化解、处置危机事件的良性运行机制提出了建设性的意见与设想。尤其是对公安机关在处置公共安全危机事件中的地位、职责、作用、应对措施等问题进行了具体的分析。本书对读者了解公共安全领域的危机事件的现状、特点、类型、处置措施和发展趋势以及增强居安思危的忧患意识具有一定的帮助，对提高公安机关处置危机事件的预警能力、决策能力、控制能力具有一定的指导意义及参考价值。

本书的编写大纲是由我和贾江滔商定的，杨泽万老师提出了一些建设性的意见。本书的分工是：邓国良，导论、第一章；贾江滔，第二、三章；李毅，第四、七章；刘德福，第五、六章；邹润宇，第八章。书稿完成后，由我统改定稿。本书在写作过程中，参考了大量的国内外论著和文献的研究成果，我们已尽量注明出处并附参考书目。对公共安全领域危机事件的研究是一个新课题，由于理论素养及所占资料的有限性，加之时间仓促，错误或不当之处在所难免，恳请读者批评指正，以便再版时修正。

邓国良

2004年10月30日

目

录

前 言	(1)
导 论	(1)
一、国外危机事件处置的现状评析	(4)
二、我国危机事件处置的现状与发展趋势	(24)
三、研究公共安全危机事件处置的理论价值及实践意义	(46)
第一章 公共安全危机事件处置原理	(50)
一、危机事件的含义、特征及其分类	(50)
二、公共安全危机事件的定义分析	(57)
三、公共安全危机事件处置的基本原则	(59)
四、公安机关在公共安全危机事件处置中的职责	(65)
五、公共安全危机事件处置的步骤、方法及措施	(68)
第二章 抗拒国家权力危机事件处置	(76)
一、抗拒国家权力危机事件的界定	(76)
二、公安机关处置抗拒国家权力危机事件行动的特点	(78)
三、公安机关主导处置抗拒国家权力危机事件的职责	(81)
四、影响公安机关处置抗拒国家权力危机事件效果的 因素	(84)
五、公安机关处置抗拒国家权力危机事件的步骤	(88)
六、公安机关处置抗拒国家权力危机事件的方法	(92)
七、公安机关对典型抗拒国家权力危机事件的处置	(109)

第三章 暴力攻击性危机事件处置	(122)
一、暴力攻击性危机事件的界定	(122)
二、暴力攻击性危机事件处置行动的特点	(123)
三、公安机关主导处置的职责	(128)
四、影响公安机关处置效果的因素	(138)
五、公安机关处置暴力攻击性危机事件的步骤	(142)
六、公安机关处置暴力攻击性危机事件的方法	(145)
七、公安机关对典型暴力攻击性危机事件的处置	(154)
 第四章 公众骚乱危机事件处置	(187)
一、公众骚乱危机事件的界定	(187)
二、公安机关处置公众骚乱危机事件的特点	(190)
三、公安机关主导处置公众骚乱危机事件的职责	(198)
四、公安机关处置公众骚乱危机事件效果的制约因素	(200)
五、公安机关处置公众骚乱危机事件的步骤	(205)
六、公安机关处置公众骚乱危机事件的基本方法	(214)
七、公安机关对典型公众骚乱危机事件的处置	(222)
 第五章 公共灾难危机事件处置	(244)
一、公共灾难危机事件的界定	(245)
二、公共灾难危机事件的范围	(251)
三、公共灾难危机事件处置中的公安机关	(256)
四、公安机关处置公共灾难危机事件的策略、步骤	(264)
五、公共灾难危机事件的处置方法	(271)
六、公安机关对常见公共灾难危机事件的处置	(274)
 第六章 自然灾害危机事件处置	(287)

一、自然灾害危机事件的界定	(287)
二、自然灾害危机事件处置系统的构造和功能	(293)
三、公安机关在自然灾害防治系统中的定位	(305)
四、公安机关在自然灾害危机事件处置中的具体职责	(312)
五、公安机关处置自然灾害危机事件的一般程序	(317)
六、公安机关处置自然灾害危机事件的方法	(320)
第七章 法定传染病疫情扩散危机事件处置	(327)
一、法定传染病疫情扩散危机事件的界定	(327)
二、公安机关处置法定传染病疫情扩散危机事件 的特点	(335)
三、公安机关配合处置法定传染病疫情扩散危机 事件的职责	(338)
四、公安机关处置法定传染病疫情扩散危机事件 效果的制约因素	(347)
五、公安机关处置法定传染病疫情扩散危机事件 的步骤	(352)
六、公安机关处置法定传染病疫情扩散危机事件 的方法	(355)
七、公安机关对典型法定传染病疫情扩散危机事件 的处置	(362)
第八章 自杀危机事件处置	(370)
一、自杀危机事件的界定	(370)
二、自杀危机事件的预防	(381)
三、公安机关对自杀危机事件的处置	(384)
参考文献	(400)

导 论

当今世界，各国政府都面临着各种形形色色、层出不穷的危机挑战，如战争、自然灾害、安全事故、环境污染、艾滋病蔓延、毒品泛滥、跨国犯罪、爆炸、绑架人质等，没有哪一个国家能够幸免。由于危机事件的跨国性导致风险也超越了国界，一个很小的突发事件如果政府未能及时有效地处置，则可能酿成危机事件，一国内部危机可能演化为国际危机，来自别国的危机也有可能蔓延到本国，如东南亚“金融风暴”就波及影响到许多国家或地区的经济发展。人们不会忘记自 2002 年 11 月起，被称为“非典”的病毒在世界范围内肆虐，涉及 30 个国家和地区，死亡 800 多人。这是一场全球化信息流动背景下的危机事件。“非典”所到之处，无不留下死亡的阴影并引发社会的极度恐慌。这场公共卫生事件引发的危机使许多国家措手不及，一时难以甄别这是一种什么样的病毒，应当采取什么样的治疗或预防措施加以应对。由于“非典”爆发的突发性、震撼性和破坏性，各国政府相继采取对“非典”病人隔离、检查、治疗等应急措施，但由于没有采取有效的治疗措施，使“非典”病人的死亡人数不断攀升。这场突如其来的公共卫生危机事件不仅直接威胁到人类的生命安全，而且影响了许多国家经济的发展和社会的稳定，给人们的心里留下了难以抹去的恐惧阴影，也为各国政府如何应对和处置危机事件提出了现实的课题。

2001 年 9 月 11 日，美国纽约的两座 110 层的摩天大厦——世贸中心被恐怖分子挟持的民航飞机撞击，随后分别倒塌，直接伤亡人数已达 5219 人（截至 2001 年 9 月 30 日的统计，纽约市政

府公布。据事后公布的统计数据,“9·11”事件导致 3044 人死亡,这是现代史上最悲惨的恐怖袭击事件)。“9·11”事件意味着惊悸、伤害和惨痛,几乎成为久治不愈的创伤,时至今日,人们大多仍活在一种不安的恐惧中,提心吊胆地过日子,恐惧并没有因为时间的消逝而减退,美国人特别是纽约人在心灵上受到的精神刺激或影响可能是一辈子无法抹去的。恐怖组织实施的恐怖袭击不仅严重威胁国家安全与社会稳定,破坏经济的发展;而且造成无辜平民的伤亡,使善良的人们生活在极度恐怖的阴影中。

2003 年 3 月美英联军占领伊拉克以来,伊拉克各派抵抗力量针对美英联军发动的爆炸袭击持续不断。这场战争不仅造成伊拉克平民 1 万多人的死亡,也造成美军士兵 1000 多人死亡,而且死亡人数还在不断地上升。伊拉克抵抗力量针对美军及亲美国国家不仅频繁地使用汽车炸弹、人体炸弹等方式进行恐怖袭击,使美英联军及伊拉克临时政府遭受重大的人员伤亡和财产损失,而且掀起大规模绑架外国人质的风潮,被舆论称为“人质战争”,已有 60 多个国家外交人员、军警人员、商人、公司职员、记者等被劫持为人质,甚至包括女性人质。伊拉克抵抗组织通过电视、电台、录像等新闻媒体展示被绑架的人质及人质被杀害的情景,引起了世界各国政府的关注与震惊,使在伊拉克境内的外国人处于极度恐惧之中。人质被绑架的国家或政府面临人质危机纷纷寻求应对之策,以解救人的生命。如菲律宾政府为了解救人质的生命,决定从伊拉克撤军,许多国家纷纷效仿,美英联盟发生动摇;有的国家如意大利不惜支付巨额赎金而获取人质的释放;有的国家采取承诺及其他让步的方式,协调解决人质危机问题。

人质危机事件虽然发生在伊拉克,但却影响或波及到许多国家。凡是本国公民被绑架,人质所在国的政府不仅关注人质的生命,而且千方百计不惜采取各种有效手段解救人质,尽可能保证

人质的生命安全。各国政府之所以极为重视人质危机，其原因在于人质危机事件的处置直接关系到本国政府的公信力及执政地位。虽然被绑架的人质也许只有一两个，但能否解救并妥善处置却直接关系到政府处置危机事件的决策能力，影响到政府的威信及执政安全。危机的话语本身就意味着危险与机遇，由于危机具有突发性、紧迫性和危险性，它要求各国政府在面临危机时，果断采取有效的应急措施，快速处置并及时控制危机的蔓延与扩散，在尽可能短的时限内有效地处置危机，使危机的危害限制在最小的范围内或者降低到最小的损失。如果政府不能有效地控制和化解危机，将会处于十分被动的局面。现代社会，危机的存在与发展是不可避免的，“任何一个非传统安全领域，如经济、社会、金融、环保、国际组织犯罪、恐怖主义、走私、非法移民和贩毒都可能导致危机，并产生重大的国际影响。”^①应对多方面的危机，如何构建预测、防范、化解与处置危机事件的运行机制，提高政府处置危机的决策能力，确保国家与国际社会的安全已成为各国政府的共识和共同努力的方向。人类进入 21 世纪，随着科学技术的不断进步和经济全球化的推进，国与国之间的经济、贸易、文化等交流已越来越紧密，一国的危机往往波及或影响到其他国家，由于各国共同利益的一致性，出现了风险共担的局面。解决恐怖主义、国际跨国犯罪、新型传染病的蔓延与扩散等危机事件，单靠一个国家的力量难以免受侵害和控制危机，只有依靠国际间的有效合作，最大限度地调动和充分利用各国资源，齐心协力解决危机，才能取得良好的实效。因此，如何应对危机并采取切实有效的措施控制、化解与处置危机，加强国际间的协作，是各国政府面临的共同任务。

^① 刘长敏主编：《危机应对的全球视角——各国危机应对机制与实践比较研究》，中国政法大学出版社 2004 年版，第 3 页。

一、国外危机事件处置的现状评析

(一) 国外危机事件的现状及其处置

危机事件的出现与存在是伴随着人类社会共生共存的社会现象,尽管在不同的历史时期,人类面临的危机的性质、类型、特点、规模以及处置的方式有所不同,但危机事件的存在则是客观的、不可避免的事实。可以说,人类在寻求并探索应对危机、化解危机、控制与处置危机的进程中不断积累并提高应对危机的决策能力、预警能力和处置能力,进而推动人类社会的不断进步与发展。人们对危机事件的理论研究并引起政府的高度关注与重视源于危机事件的频繁发生,社会在面临危机事件时,在应对危机以及控制和处置危机的过程中,逐步认识到危机事件的突发性、紧迫性和破坏性,一个负责任的政府必须建立应对危机的处置机制,以防止危机事件危害后果的蔓延与扩散。正是由于危机事件的客观存在,政府如果不能有效地防范和控制危机的发生或者对已发生的危机事件不能及时有效地控制与化解,将会损害政府的形象,威胁和破坏社会稳定以及国家的长治久安。西方国家对危机事件的理论研究起步较早,并形成了相应的理论体系,如危机偶发理论、危机固有理论、社会燃烧理论、挫折—攻击理论、非程序性决策理论等。这些理论观点对于危机处置具有重要的指导意义。同时,西方各国政府在处置危机事件的过程中也积累了较为丰富的经验,并相继建立了较为健全与完善的应对危机的预警机制、决策指挥机制、情报信息收集、反馈机制、现场疏散、救护、安全保护等一系列处置机制,为及时有效地防范和处置危机提供了制度上的保证,并且取得了明显的实效。西方国家对危机事件处置的理论研究成果和具有可操作性的行动方案对我国处置危机事件具有借鉴和参考的价值。

1. 美国对危机事件的处置

现代社会,任何一个国家都不可避免地要面临并应对这样或那样的危机,如国家遭遇外部入侵,国内发生内乱暴动、武装叛变、恐怖袭击,出现地震、洪水、传染病等天灾或大规模的经济危机,致使国家的安全和社会秩序遭受严重破坏。为了有效地预防和化解危机,就必须建立相应地危机事件处置机制。美国历来重视危机事件的处置,早在 20 世纪 50 年代,联邦政府就针对自然灾害的减灾、预防、灾后重建等危机管理工作相应建立了国家危机应对管理系统,并根据本国的具体实践,几经调整和修改,尤其是“9·11”事件以后,美国对国家危机管理系统进行了重大调整,在机构设置、管理体制、运作方式等方面形成了一套高效、合理和规范的危机管理系统。美国危机管理系统具有以下几个特点:

(1) 建立了以政府首脑——总统为核心的决策指挥系统。当危机事件发生时,总统根据议会的授权,宣布进入紧急状态,总统有权调用任何联邦机构或部门去协助州或地方政府应对危机,负责处理危机事务的部门几乎包括所有的政府部门。美国联邦政府各部门在处置危机事件时既各司其职,各守其责,又相互协调,运转有序。根据危机事件的性质或发生的情况,不论是自然灾害事件,如火灾、风灾、地震、火山喷发等,还是技术因素引起的事故,如核泄漏以及其他危险物质泄漏等安全事故;或者是人为因素引起的事件,如恐怖袭击、群体性骚扰、非法集会、重大交通事故、恶性刑事案件等,分别采取不同的应对危机的策略和措施。2001 年,布什总统先后两次宣布全国进入紧急状态:一次针对伊拉克;一次针对“9·11”恐怖袭击事件。美国在处理“9·11”、炭疽病毒、西尼罗河病毒危机事件中,危机应对管理系统发挥了很好的作用,显示了其高效率以及应对危机的合理性和有效性。

(2) 制定了联邦应急计划。美国联邦政府 1992 年制定了联邦

应急计划,1999年4月又作了相应的修改。制定联邦应急计划的目的是为了协助各州政府、地方政府去应对已超出其有效处理能力的大灾难和突发事件,有效地实现救护生命、保护公众健康、安全和财产以及社区的重建等目标。该计划适用于任何重大的自然灾害、技术性灾害和紧急事件,如地震、风暴、洪水、火山爆发、辐射与有害物质泄漏等。如果灾害或紧急状态影响到国家安全时,将通过国家安全当局采取适当的措施。^① 联邦应急计划将危机反应划为12个领域,包括:交通、通讯、公共设施及工程、消防、信息与规划、公众救护、物资支持、健康和医疗服务、城市搜寻和救援、危险物资、食品、能源等。每一个领域都有一个负责机构及若干辅助机构,制订相应的具体责任范围和工作步骤,形成了一个动态的、协调一致的、富有效率的危机应急机构。

(3) 设置了协调紧急事件处置工作的专门机构——联邦紧急事务管理局。美国联邦紧急事务管理局主要是统一指挥协调紧急事件处置和预防工作。其职责是:最大限度地减少紧急事件造成的人员伤亡和事故的破坏;领导和协调紧急事件管理系统。其任务包括:制定国家紧急事件处置预案;开展人员培训、处置演练、消防管理和信息技术服务;协调政府有关部门妥善处置各类紧急事件;给予州或地方政府在处置紧急事件时所需人员、技术和资源的支持。^② 从美国处置危机事件的实践来看,联邦应急计划由联邦紧急事务管理局负责全面协调,一旦启用联邦紧急事务管理局管理则意味着整个国家的危机处置系统开始运行,负责协调全国各方面、各部门对危机的反应,并具体给予指导和协调以

① 薛澜等著:《危机管理:转型期中国面临的挑战》,清华大学出版社2003年版,第207页。

② 刘长敏主编:《危机应对的全球视角——各国危机应对机制与实践比较研究》,中国政法大学出版社2004年版,第47~48页。