

中国沿海城市 突发公共事件应急机制

——以浙江省宁波市为例

ZHONGGUO YANHAI CHENGSHI
TUFU GONGGONG SHIJIAN YINGJI JIZHI
—YIZHEJIANGSHENG NINGBOSHI WEILI

© 何心展 王毓琰 楼 茵 / 编著



经济科学出版社
Economic Science Press

中国沿海城市突发公共 事件应急机制

——以浙江省宁波市为例

何心展 王毓玳 楼 茵 编著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国沿海城市突发公共事件应急机制 / 何心展
王毓琰 楼茵编著. 北京: 经济科学出版社, 2006. 6
ISBN 7 - 5058 - 5659 - 6

I. 中... II. ①何... ②王... ③楼...
III. 城市 - 紧急事件 - 公共管理 - 中国 IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 061160 号

我们每个人，无论是谁，都会在生活中至少遭遇过一次紧急情况。一幢房屋，会受到大风的袭击、地震的摇撼，也会遭到大火或水淹。汽车也罢，飞机也罢，轮船也罢，都会发生不测事故，让人难以预料。开展经营吧，又会遭到自然灾害、蓄意破坏、意外事件、商务变动，等等，各种情况让人应接不暇，防不胜防。社会之中，火灾、风暴、地震、洪水等自然灾害虎视眈眈，威胁着人身安全。天灾以外，更有人祸：突发事件、恐怖事件、疾病传播、环境污染——可谓此起彼伏。更甚者，我们无论在家里、社区里、在大街上或其他公共场所，都有可能遭到不法之徒的伤害和侵袭。对于个人而言，生老病死和盛衰沉浮，人皆有之，无一可免。所有这些，都会使得我们危机四伏。因此，我们需要学会必要的技能以应对各种紧急事件。

——[澳] 罗伯特·希思《危机管理》

目 录

第一章 突发公共事件的含义、特点与管理	1
第一节 突发公共事件的含义与特点	1
第二节 突发公共事件的管理	6
第二章 沿海城市突发公共事件风险的评估	12
第一节 风险与风险管理	12
第二节 沿海城市突发公共事件风险的确认	15
第三节 沿海城市突发公共事件风险的评估	17
第三章 宁波市突发公共事件的现状与原因分析	30
第一节 宁波市特大生产事故的现状与原因分析	30
第二节 宁波市公共卫生事件的现状与原因分析	53
第三节 宁波市社会性事件的现状与原因分析	58
第四节 宁波市自然灾害的现状与原因分析	66
第四章 宁波市突发公共事件的预防对策	78
第一节 宁波市特大生产事故的预防对策	78



第二节	宁波市公共卫生事件的预防对策	93
第三节	宁波市社会性事件的预防对策	99
第四节	宁波市自然灾害的预防对策	110
第五章	沿海城市突发公共事件应急预案体系的建设	120
第一节	概述	120
第二节	沿海城市突发公共事件总体应急预案	121
第六章	沿海城市突发公共事件管理机制	147
第一节	沿海城市突发公共事件管理的组织体系	147
第二节	沿海城市突发公共事件管理的运行机制	156
第三节	沿海城市突发公共事件管理的法制体系	169
第四节	沿海城市突发公共事件管理的保障机制	173
第七章	沿海城市应急宣传教育、培训与演练	187
第一节	应急宣传与教育	187
第二节	应急培训与训练	190
第三节	应急救援演习	198
第四节	应急宣传教育、培训与演习的管理	206
第八章	突发公共事件结束后的恢复	209
第一节	社会恐慌	209
第二节	社会心理干预体系的建立	216
第三节	政府形象的恢复管理	227

**附录：沿海城市突发公共事件各专项应急预案**

(以宁波市为例)	231
城市突发公共事件总体应急预案	232
城市防御台风(热带风暴)暴雨工作预案	250
城市防治赤潮工作预案	261
沿海城市地震应急预案	268
城市突发性地质灾害应急预案	286
较大森林火灾事故应急处置预案	293
城市重特大自然灾害救助应急预案	297
城市海上突发事件应急预案	308
城市重特大危险化学品事故应急预案	341
城市重特大生产安全事故应急救援预案	351
城市防治重大动物疫病应急预案	363
城市传染性非典型肺炎防治应急预案	370
后 记	401

第一章

突发公共事件的含义、 特点与管理

第一节 突发公共事件的含义与特点

一、危机

根据《现代汉语词典》的解释，危机有两个意思：一是指危险的祸根，例如，危机四伏；二是指严重的困难关头，例如，经济危机、金融危机、粮食危机等。

荷兰莱登大学危机管理专家乌里尔·罗森塔尔认为，危机是一种严重威胁社会系统的基本结构或者基本价值规范的形势，在这种形势中，决策集团必须在很短时间内、在极不确定的情况下做出正确的决策。

按照国际社会的一般看法，危机是指社会生活中突然发生的、



严重危及社会秩序、给社会造成重大损失的事件。例如，战争、冲突、暴乱、灾害、事故、瘟疫、恐怖袭击、环境恶化等自然的、社会的、政治的现象都可能是危机。

综合起来看，危机是指个人、群体或者组织以及社会正常的生存秩序、发展进程等由于某种原因，通常是突发事件的出现，而受到破坏，严重威胁正常的生存与发展的状态。这个定义有三点需要强调指出：第一，受到危机影响的既可能是个人，也可能是群体或者组织，例如家庭、企业、单位、行业，还可能是一个地区乃至一个国家甚至国际社会。因此，就危机发生的范围而言，既可能是在微观层面影响个人或少数人的，也可能是宏观层面，涉及的范围十分广泛。第二，危机之所以出现是因为正常的生存秩序和发展进程受到破坏，严重威胁到正常的生存与发展，而不是造成一般的负面影响。例如，一个工厂里的水龙头坏了，如果仅仅是人们的喝水和用水受到影响，一些会议被迫改期，一些服务跟不上，那就不叫危机。而如果水龙头坏了造成工厂停产，甚至导致企业倒闭，这就是危机了。第三，危机通常是与突发事件相联系的，因此，在一定意义上突发事件成为危机的代名词。

二、突发公共事件的含义与特点

突发公共事件，又叫公共危机，就是一个事件突然发生并对大众正常的生活、工作以致生命财产构成威胁的状态。1997年亚洲金融危机、1998年夏天我国的洪水、2001年美国发生的“9·11”事件、2003年春天我国发生的SARS事件等，都是突发公共事件。突发公共事件既可能是由于自然原因造成的，例如地震、洪水等；也可能是经济原因造成的，例如经济危机；也可能是政治原因造成的，例如2001年阿根廷接连换了4个总统，政局动荡；也可能是社会原因造成的，例如，民族冲突、宗族械斗等。突发公



共事件尽管千差万别，但是有一点是共同的，即它们涉及的对象不是单个的个人，而是社会大众，至少是一个特定单位或地域中的一群人。

突发公共事件一般具有以下的特点：

（一）突发性和紧急性

突发公共事件往往是在意想不到、没有准备的情况下突然爆发的，这也就是说，危机发生之前，很少有人意识到会发生危机。这也是一般危机的共性。例如，2001年美国“9·11”恐怖袭击事件、2003年初韩国大邱地铁纵火案等都是如此。由于突发公共事件来得突然，又有很强的冲击力和破坏力，往往使人们措手不及。如果处理不当可能会给公共生活和公共秩序带来巨大的破坏，需要社会公众和管理部门及时拿出对策，化解危机，消除影响，减少损失。由于危机突然出现，可利用的资源优势十分有限，例如，信息不对称、技术手段缺乏、物质保障不到位等，使决策和指挥控制、民众反应与配合都显得十分紧急。

突发性以及与此相连的紧急性并不意味着突发公共事件是空穴来风、横空出世。突发公共事件的突发性只是一种表现和一种结果，它的爆发从本质上说有一个从量变到质变的过程，酿成突发公共事件的因素经过一个逐渐积累的过程。如果事先这一过程未被人们认识到并且得到有效控制，到一定程度后，就会形成质变，这个质变就是危机。古人说冰冻三尺非一日之寒，就是这个道理。突发性的背后是渐变性，只是简便的过程被人们忽略了，人们注意到的是突发性和紧急性。

（二）不确定性和易变性

这是危机的最重要特点之一。很多危机研究者都以此作为危机定义的一个重要内涵，例如，日本学者龙泽正雄认为，危机有五种内



涵：“(1) 危机即事故；(2) 危机即事故发生的不确定性；(3) 危机即事故发生的可能性；(4) 危机即危险性的结合；(5) 危机即预料和结果的变动。”斯特恩认为，一个需要做出决策的危机是一样的状态，从决策人的角度看，有三个必要和充分的条件即对基本价值的威胁、紧急性和不确定性，它们构成了内外部集体环境变化的状态。由于突发公共事件的起因不清楚，既可能是一种单一的原因引起的危机，也可能是多种原因的结果，同时受影响大众的反应程度以及社会管理的有效程度也是难以预知的。因此，突发公共事件的发展、变化方向是多变的，具有高度的不确定性和易变性。往往一个突发公共事件现象在其发展过程中会引起一连串的相关反应。这种相关反应，一些学者把它称之为“涟漪反应”或“连锁反应”。所谓“涟漪反应”，就像一粒石子投进水里引起阵阵涟漪那样，冲击波层层向外推出，产生葡萄串式的连带反应。“9·11”恐怖袭击以后，美国航空业受到严重打击，民航客机上座率大幅度下降。到了圣诞节和新年前后，美国政府大力号召国民乘坐飞机出行，以解救濒临破产的航空业，振兴国内经济，但是上座率仍然不足50%。2003年11月初，湖南衡阳大火，经过消防队员的奋力扑救，第一次大火被扑灭。但是没过几个小时，大楼内暗火又重新燃起，而且火势越来越大，消防官兵再次扑救，20多名官兵冲进起火的大楼内寻找火源，进行灭火，但是没有想到的是，8层高的大楼突然垮塌，致使20多名消防官兵英勇牺牲。

突发公共事件的不确定性和易变性是相对于突然发生、时间紧急，不清楚、不明白具体原因所致，表现为突发公共事件的偶然性和随机性。如果弄清了突发公共事件产生的真实原因，危机发生、发展的方向和结果是可以预测的，也是可以控制的。例如，衡阳大火至少可以判定，一是大楼的消防工作不到位；二是大楼工程质量存在严重问题。如果事故发生之前就知道了这两个问题，大火危机不仅是可以避免的，而且即使起火也是可以有效控制的。因此，在



这个意义上,突发公共事件既是不确定的,也是确定的;既是偶然的,也是必然的。这与危机是由量变而引起的质变结果同理。

(三) 社会性和扩散性

危机可以涉及不同的对象,而突发公共事件则是特指影响大众生活和社会秩序的危机,因此,社会性是突发公共事件的应有之意。当然,现代企业危机越来越多的具有社会性的特征。由于市场经济的发展特别是大型跨国公司,其面对的危机以及危机管理对社会大众也往往具有较大的影响。例如,2001年美国安然公司财务丑闻披露以后,公司经营很快陷入危机。由于无力应对危机,该公司最终导致破产关门,与此同时,能源股票大幅下跌,给股民造成损失。由于卷入安然假账丑闻,世界最大的会计师事务所也旋即关门,被普华永道收购。这一系列企业危机的结果是人们开始怀疑企业、社会、政府的诚信。诚信危机成为人们关注的焦点。

由于突发公共事件的发生和发展具有动态的特点,因此,其影响和危害则具有扩散性的特点。扩散性就是突发公共事件影响的过程和波及范围而言的,这一点在上面的易变性中已经有所涉及。涟漪反应或连锁反应就是扩散性的例证,一个突发公共事件往往会引发另一个突发公共事件。

(四) 危害性和破坏性

这是突发公共事件的本质特征。一个事件或一种状态之所以被称为突发公共事件,就在于人们正常的工作和生活秩序受到影响,基本价值受到威胁,如果不加以及时控制,一个群体或一个社会就有可能被肢解,发生混乱。如果没有负面影响,事件或状态就不能被称之为危机。突发公共事件造成的后果一定是负面的,不同的只是程度有差异。



第二节 突发公共事件的管理

一、突发公共事件管理的含义

突发公共事件管理就是政府及其他公共组织通过建立必要的危机应对机制,采取一系列必要措施,防范、化解危机,恢复社会秩序,保障人们正常生产和生活,维护社会稳定,促进社会和谐健康发展。突发公共事件管理是公共管理的一种特殊状态和特殊形式。公共管理的机构主要是政府,同时还有行使公共管理职能的其他公共机构。例如,非政府组织、第三部门等。这是对传统行政管理的发展。政府和其他公共机构除了常规管理之外,还需要居安思危,积极应对可能出现的各种突发公共事件。在这个意义上突发公共事件管理也是公共管理的一项重要内容,只是由于突发公共事件发生的机会较少,所以这项重要功能常常不被人们重视。

突发公共事件管理是通过建立必要的危机应对机制来防范和化解危机的。这就决定它又不同于一般的公共管理。常规的公共管理机制不足以处理突发的、不确定的、易变的、破坏性强的突发公共事件,需要通过特殊的机制,采取特殊的应对手段,就需要实现建立一套完整严密的管理机制,其包括有必要的常设机构。这种机构可以根据所管理的危机对象的严重程度和可能涉及范围而不同,既可以以松散的委员会形式存在,也可以以固定的日常运转的办事机构形式存在。总之,当突发公共事件出现的时候,他们能够以第一时间、第一速度做出反应,启动管理机制。

突发公共事件管理的功能是防范、化解危机,它不仅要管理已经发生的突发公共事件,实施化解措施,减少由于危机而可能造成



的损失,同时还要在日常工作中未雨绸缪,做好防范工作,把可能的突发公共事件消灭在萌芽状态。突发公共事件管理的内容主要是负面的、消极的、破坏性的。突发公共事件管理的主要工作是研究问题、发现问题、解决问题。从防范危机、化解危机到恢复社会秩序,说明突发公共事件管理是全方位的、全过程的管理工作,是一个完整的系统工程。

应急机制是指应付迫切需要的工作系统的组织或部门之间相互作用的过程和方式。突发公共事件应急机制是指应付突发公共事件所迫切需要的工作系统的组织之间相互作用的过程和方式。主要包括预防机制、组织体系、运行机制、应急保障、监督管理,等等。为了便于管理,通常将它们分级分类。

(一) 突发公共事件的分类

根据突发公共事件的发生过程、性质和机理,突发公共事件主要分为以下四类:

1. 自然灾害。主要包括水旱灾害、气象灾害、地震灾害、海洋灾害、生物灾害和森林草原火灾,等等。

2. 事故灾害。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、核与辐射事故、环境污染和生态破坏事件等。

3. 公共卫生事件。主要包括传染病疫情、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共健康和生命安全的事件。

4. 社会安全事件。主要包括恐怖袭击事件、民族宗教事件、经济安全事件、涉外突发事件和群体性事件等。

上述各类突发事件往往是互相交叉和关联的,某类突发性公共事件可能和其他类别的事件同时发生,或引发次生、衍生事件,应当具体分析,统筹应对。



（二）突发公共事件的分级

各类突发公共事件按照其性质、严重程度、可控性和影响范围等因素，一般分为四级：

1. 一般突发公共事件（Ⅳ级）：指突然发生，事态比较简单，仅对较小范围内的突发公共事件、政治稳定和社会经济秩序造成严重危害或威胁，已经或可能造成人员伤亡和财产损失，只需要调度个别部门或区县的力量和资源能够处置的事件。

2. 较大突发公共事件（Ⅲ级）：指突然发生，事态较为复杂，对一定区域内的突发公共事件、政治稳定和社会经济秩序造成一定危害或威胁，已经或可能造成较大人员伤亡、较大财产损失或生态环境破坏，需要调度个别部门、区县力量和资源进行处置的事件。

3. 重大突发公共事件（Ⅱ级）：指突然发生，事态复杂，对一定区域内的突发公共事件、政治稳定和社会经济秩序造成严重危害或威胁，已经或可能造成重大人员伤亡、重大财产损失或严重生态环境破坏，需要调度多个部门、区县和相关单位力量和资源进行联合处置的紧急事件。

4. 特别重大突发公共事件（Ⅰ级）：是指突然发生，事态非常复杂，对一定区域内突发公共事件、政治稳定和社会经济秩序带来严重危害或威胁，已经或可能造成特别重大人员伤亡、特别重大财产损失或重大生态环境破坏，需要政府统一组织协调，调度各方面资源和力量进行应急处置的紧急事件。

二、突发公共事件管理的目标

（一）突发公共事件发生前预防目标

突发公共事件发生前预防目标即对于可能冲击国民经济和社会



发展远景目标和方向的因素进行预警和干预，防患于未然。

国民经济和社会发展危机管理的基本前提是要求各级政府、各个部门和各类组织在制定国民经济和社会发展规划的同时，确定经济社会中、长期发展中可能发生的危机，并阻止它们演变成全面的灾难。“危机预警系统是指组织为了能在危机来临时能尽早地发现危机的来临，建立一套能感应危机来临的信号，并判断这些信号与危机之间的关系的系统，通过对危机风险源、危机征兆进行不断地监测，从而在各种信号显示危机来临时及时地向组织或个人发出警报，提醒组织或个人对危机采取行动”。

危机预防是危机管理计划最具有挑战性的部分，事实上确定那些常规事件和危机相对容易，但是确定那些意外危机确实是很难的，特别是在中、长期发展过程中更是如此。一般来说，那些突如其来的危机往往隐含在常规事件和常规危机背后，即隐患，由隐患演化而来。在这样的情况下，常见的办法是对隐患进行干预，防止它们转变成意外的危机。随着国内外环境的变化，常规事件和危机也在不断变化，不但这些危机的可能性和危机可能造成的影响在发生变化，而且危机的种类也可能发生变化。所以，预见危机是对新时期国民经济和社会发展规划的一个严峻挑战。

可以说，干预是防范危机的最高级形式。最高明的危机管理不在于事后如何采取措施，而在于排除各种形成危机的可能性，从根本上消除危机。要干预常规事件和危机，首先要对此类事件和危机进行确认、分析和评估。中长期发展规划就是要对国家、地区和部门在中长期发展过程中存在的问题、危机、冲击因素进行确认、分析和评估，并根据评估结果和优先顺序制定相应的政策，进行干预，保证经济社会发展沿着既定的轨道进行。在这个过程中，科学的预见与分析十分重要。“信息是影响危机管理成效的关键性因素，要准确地识别危机，最为重要的就是要针对各种社会问题相关的各种信息进行系统的扫描，收集其中的危机信息，分析它们对危机管



理的潜在影响,进而对可能引发突发性危机事件的信息加以防范和疏导,争取把危机消灭在萌芽状态”。

对于我国中长期发展中的危机因素,国内外已经谈论很多,如就业问题、收入分配问题、金融体系问题、国有企业问题、三农问题、地区差别问题、腐败问题、中美关系问题、中国台湾问题、周边关系问题,等等。针对这些问题,政府已经采取了一系列措施。为了避免这些因素演变成突发性事件,我们需要对它们进行进一步确认、分析和评估,这对于防止事态在未来的发展中进一步扩大和演变成突发性事件是非常有帮助的,也是顺利实现全面建设小康社会目标的重要保证。

(二) 突发公共事件发生中应对目标

突发公共事件发生中应对目标即对于可能发生的冲击国民经济和社会发展的突发性事件做出快速反应。

去预见可能发生的灭顶之灾或巨大危机是最困难的评估活动。事实上,人类不可能预见所有的危机。这就要求我们在中长期发展规划中既要预防危机的发生,也要在危机真正发生以后,能快速反应,做出决策,采取行动,将损失控制在最小的范围内。国民经济和社会发展危机管理计划必须在突发事件发生时执行。它必须在任何时候发挥作用,以防意外事故中断经济社会正常秩序。“9·11”事件中,入驻纽约世贸中心大楼的公司陷入困境,来自消费者、客户等方面对其能否还原的疑问,使大部分公司面临巨大压力。但是,摩根士坦利却在9月12日就宣布,公司已进入正常工作状态。原来,摩根士坦利在此之前就已经花费巨资添置远程数据防灾系统,大楼发生火灾后,这个系统就马上启动运行,并忠实地工作到大楼倒塌前的最后一秒钟,将重要的公司信息完好无缺地传送到了几英里以外的另一个办事处。摩根士坦利事前制定的数据安全战略在这次大劫难中发挥了将突发危机的不利影响降到最低程度的功