



突发事件 应急指挥

宋劲松◎著

EMERGENCY
RESPONSE
COMMAND



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

空生事件 应急处置

空生事件

RESPONSE
COMMAND

应急管理

突发事件应急指挥

宋劲松 著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北京

图书在版编目 (CIP) 数据

突发事件应急指挥/宋劲松著. —北京: 中国经济出版社, 2011. 8

ISBN 978 - 7 - 5136 - 0973 - 9

I. ①突… II. ①宋… III. ①突发事件—应急对策 IV. ①X4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 165471 号

责任编辑 彭彩霞

责任审读 霍宏涛

责任印制 石星岳

封面设计 华子图文

出版发行 中国经济出版社

印刷者 三河市佳星印装有限公司

经销者 各地新华书店

开 本 710mm × 1000mm 1/16

印 张 11.5

字 数 174 千字

版 次 2011 年 8 月第 1 版

印 次 2011 年 8 月第 1 次

书 号 ISBN 978 - 7 - 5136 - 0973 - 9/C · 175

定 价 28.00 元

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换(联系电话: 010 - 68319116)

版权所有 盗版必究(举报电话: 010 - 68359418 010 - 68319282)

国家版权局反盗版举报中心(举报电话: 12390)

服务热线: 010 - 68344225 88386794

前 言

在人类近 200 年的工业化进程中,形成了以追求理性、规范和科学化为重点的、以官僚制组织为代表的常规组织。随着后工业化的到来,人类生活中的不确定性和复杂性迅速增加,特别是全球突发事件的频繁发生,使得以任务为导向、具有临时性特征的任务型组织出现,这种任务型组织在资源获取、组织结构、运行机制、人力和物力的安排使用、管理方式等各方面,都不同于常规组织。突发事件应急指挥组织是一种典型的任务型组织,它能弥补现有行政体制应对突发事件这一非常规任务的不足。正因如此,部分发达国家已经建立了突发事件应急指挥的国家指导性标准,突发事件应急指挥组织成为他们应急管理体系的重要组成部分。

自 2003 年“非典”突发事件以来,我国在应急预案、应急体制、应急机制和应急法制的建设上做出巨大努力,基本建立了我国“一案三制”的应急管理体系,为我国应急管理工作打下了良好的基础。但受制于我国公共事务管理中管理主体单一、政府管理“条”、“块”分割等特点,我国应急处置中经常出现指挥协调困难等问题。例如,2008 年以来的多次巨灾应对中,暴露出我国应急指挥体系中存在着很多突出问题。因此,我对应急指挥进行了一些研究,现把初步研究成果发表出来,希望引起更多的同志关心这一问题。但由于笔者以前是学经济学的,多年来也一直从事经济管理工作,从事应急管理教学、科研与咨询工作的时间不长,本书难免存在诸多不足,请同行专家与广大读者不吝指正。

尽管如此,我能够完成此书主要归功于我目前所任职的国家行政学院应急管理培训中心中心所提供的良好条件,使我能够进行国外应急管理考察、国内应急管理案例调研,与同事们及来院接受培训的中高级公务员的交流更是使我受益匪浅。

宋劲松

二〇一一年六月

Foreword

Nearly 200 years in the human process of industrialization, the bureaucratic organization characterized by regular organization was formed through the pursuit of rationality, science and norms. With the advent of post-industrialization, the uncertainty of human life and the rapid increase in complexity, especially the frequent occurrence of unexpected emergencies world-widely have led the temporary task-oriented organization to appear. This kind of task-oriented organization are different from the regular organizations in the resources obtaining, organization structure, operation mechanism, and the use and management way of human and material resources, etc. The emergency command organization is a typical task-oriented organization, task-oriented organization such as emergency command organizations, engaged in non-structured work which different from other temporary organization, such as "Olympic Games Bid Committee". Emergency Command organizations can make up for the unconventional mission deficiencies of the existing administrative system in deal with emergencies. Therefore, some developed countries have established national *standard* to guide the emergency command, and emergency command system have become their *important* part of emergency management system.

Since "SARS" incident in 2003, China has made great efforts to construct emergence plans, emergency systems, emergency response mechanism and emergency legal system. Now China has set up the "Emergency plan, three systems" emergency management system, and laid a good foundation for emergency management. Because of the "section and block split" features in Chinese public affairs management, there often arise problems in emergency command and coordination and so on. For example, there are many prominent problems in response to catastrophes in 2008. Therefore, I have done some studies on emergency command, and publish them here in hope to attract more comrades concerned with

this issue. But because my major is economics, and I have been engaged in economic management many years, my experience in emergency management teaching, research and advisory work is not very rich, It is inevitable that many errors may happen in this book, please feel free to correct me.

Nevertheless, I am very grateful to the National Emergency Management Training Center of Chinese Academy of Governance where I am currently working, She provides good conditions that enable me to carry out emergency management study abroad, and domestic emergency management case study, I benefit a lot from the discussion with colleagues and senior civil servants who studied in Chinese Academy of Governance.

Song Jinsong
June 2011

目 录 Contents

第一章	突发事件与应急指挥	001
第一节	突发事件 / 002	
第二节	应急管理 / 007	
第三节	应急指挥 / 012	
第四节	应急指挥组织理论综述 / 017	
第二章	我国应急指挥的制度基础	021
第一节	应急预案现状与问题 / 022	
第二节	应急管理体制现状与问题 / 027	
第三节	应急管理机制现状与问题 / 033	
第四节	应急管理法制现状与问题 / 038	
第五节	优化我国应急管理体系的思路 / 042	
第三章	我国应急指挥体系现状研究	051
第一节	政府层面的应急指挥体系 / 052	
第二节	专业救援力量应急指挥体系 / 058	
第三节	大型企业应急指挥体系 / 064	
第四章	我国巨灾应急指挥组织案例研究	067
第一节	2008 年南方雨雪冰冻灾害中政府应急指挥组织 / 068	
第二节	汶川“5·12”地震中政府与军队应急指挥组织 / 071	
第三节	玉树“4·14”地震中政府与军队应急指挥组织 / 080	

突发事件应急指挥>>>

TuFaShiJianYingJiZhiHui

第四节 汶川“5·12”地震医学救援应急指挥组织 / 085

第五节 小结 / 091

第五章 发达国家标准化的应急指挥体系 095

第一节 美国标准化的事故指挥体系 / 096

第二节 德国应急指挥中的行政指挥部与战术指挥部 / 103

第三节 英国的“金银铜”应急指挥体系 / 113

第四节 小结 / 123

第六章 突发事件应急指挥艺术 127

第一节 突发事件信息分析艺术 / 128

第二节 应急处置中的分割原理 / 132

第三节 对应急救援志愿服务力量的协调 / 136

第四节 应急指挥部演练 / 140

第七章 我国突发事件应急指挥体系建设构想 145

第一节 我国突发事件应急指挥的特点 / 146

第二节 构建我国应急指挥体系的原则与基本模式探讨 / 150

第三节 构建我国标准化应急指挥体系的设想 / 154

附：军队联合战役指挥体系介绍 161

参考文献 168

Study on Emergency Command Directory

Chapter 1	Incidents and Emergency Command	001
	Section 1	Incidents / 002
	Section 2	Emergency Management / 007
	Section 3	Emergency Command / 012
	Section 4	Review of Emergency Command Organization Theories / 017
Chapter 2	The Institutional Basis of Chinese Emergency Command	021
	Section 1	Status and Problems of Emergency Plan in China / 022
	Section 2	Status and Problems of Emergency Management System in China / 027
	Section 3	Status and Problems of Emergency Management Mechanism in China / 033
	Section 4	Status and Problems of Emergency Management Law in China / 038
	Section 5	The Path of Optimizing Emergency Management Institution in China / 042
Chapter 3	Researches On Current Emergency Command Systems of China	051
	Section 1	Emergency Command System of Governments / 052
	Section 2	Emergency Command System of Professional Rescue Forces / 058

Section 3	Emergency Command System of Large Enterprises / 064	
Chapter 4	Case Study of Catastrophic Emergency Command Organization in China	067
Section 1	Government's Emergency Command Organization in The Snow and Ice Storms Disaster in Southern China in 2008 / 068	
Section 2	The Government and Military Emergency Command Organizations in "5. 12" Wenchuan Earthquake / 071	
Section 3	The Government and Military Emergency Command Organizations in "4. 14" Yushu Earthquake / 080	
Section 4	The Emergency Command Organizations of Medical Rescue in "5. 12" Wenchuan Earthquake / 085	
Section 5	Summary / 091	
Chapter 5	Standardized Emergency Command System in Developed Countries	095
Section 1	Incident Command System in USA / 096	
Section 2	Administrative Command and Tactical Command In German / 103	
Section 3	The "Gold Silver Bronze" Command System in UK / 113	
Section 4	Summary / 123	
Chapter 6	The Art of Emergency Command	127
Section 1	The Art of Emergency Information Analysis / 128	
Section 2	The Division Principle in Emergency Response / 132	
Section 3	The Coordination with Rescue Volunteer / 136	
Section 4	Emergency Command Exercise / 140	
Chapter 7	The Idea of The Construction of China's Emergency Command System	145
Section 1	Features of Chinese Emergency Command / 146	

Study on Emergency Command Directory

Section 2 The Principles and Basic Pattern in The Construction
of Chinese Emergency Command System / 150

Section 3 The Idea of The Construction of Chinese Standardized
Emergency Command System / 154

Attachment: Introduction of Joint Army Battle Command System 161

References: 168

第一章 突发事件与应急指挥

应急指挥随着近年来突发事件的频繁发生而越来越受到各方面的关注,有必要对突发事件、应急管理,以及应急指挥活动进行界定,并对应急指挥组织理论进行梳理,以便对应急指挥作进一步的研究。



●●●第一节 突发事件

一、突发事件

《中华人民共和国突发事件应对法》(2007年11月1日起施行,以下简称《应对法》)定义突发事件为:“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,按照社会危害程度、影响范围等因素,自然灾害、事故灾难、公共卫生事件分为特别重大、重大、较大和一般四级。法律、行政法规或者国务院另有规定的,从其规定。突发事件的分级标准由国务院或者国务院确定的部门制定。”《应对法》此定义一方面定义了突发事件的三个特征:一是突发性;二是严重危害性;三是需紧急应对。另一方面,很明确地对突发事件中的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件的分级做出了规定,但对突发事件中的“社会安全事件”的分级却还不明确。

与突发事件最紧密相关的概念是危机,但“什么是公共危机也难以准确界定,危机界定的分歧直接导致了公共危机概念的模糊。目前国内学界采用得比较多的是乌里尔·罗森塔尔的定义,‘危机就是对一个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极高的情况下,必须对其做出关键决策的事件’。”^①。根据乌里尔·罗森塔尔的定义,危机具有三个特征:一是对基本价值观产生冲击,二是时间紧迫,三是不确定性。

从以上概念上来看,突发事件与(公共)危机事件是有区别的:从事件的影响程度来看,突发事件造成或可能造成严重社会危害,而危机事件则对基本价值观产生冲击,这两者是有区别的;从事件的发生过程来看,突发事件

^① 张海波. 公共危机管理研究的基本问题——概念、框架、理论、方法与发展趋向. 公共管理高层论坛, 2006-11-15.

具有突发性,但危机却不一定是突发的。但两者的相同点是都需进行紧急应对或决策。当然,由于危机或公共危机一词更多地是一个学术用语,而不是一个法律词汇,且不同的学者对危机的定义不同。因此,要准确界定公共危机与突发事件的关系还比较难。

例如,在2011年4月22日株洲的自焚对抗“强拆”事件中,司法部门的准备很充分,表明此事件不具“突然发生”特点,此事件虽然造成严重的社会影响,但并没有造成严重的社会危害,此次事件不是突发事件。但由于此事件在网络上广为流传,已经对基本价值观产生严重影响,其结果不确定性强,有关部门需在时间压力下作出决策,因此,此事件是司法部门或政府的公信力危机事件。在2011年4月20日,贵阳市的“拆迁方和被拆迁户拳来脚往,一场混战”中,多人受伤,事发突然,已经造成严重的社会危害,且需采取应急处置措施予以应对。因此,此事件应当是突发事件。

自焚对抗“强拆”是突发事件吗?

2011年4月22日,株洲市云龙示范区横石村村民汪家正为阻止强拆在自家楼顶点燃了自己,消防、医生、公安和法官等都严阵以待。当汪家正自焚滚落下来后,消防人员立即拿着灭火器上去灭火,以最快速度灭火并将伤者送至医院救治。整个过程被人拍摄下来,并在互联网广为流传。

贵阳拆迁户打跑拆迁队是突发事件吗?

贵州电视台2011年4月20日在“法治第一线”节目中播放了一段长达3分56秒的视频节目,被主持人形容为“拆迁方和被拆迁户拳来脚往,一场混战”。按照拆迁户的说法,当天早上六七点,约上百名头戴红色安全帽的人员在贵阳市金阳世贸新城(原阳关砖瓦厂)的一块空地上统一集结后,对该厂宿舍区的居民楼进行强拆,此时很多住户尚在熟睡之中。

当前,关于突发事件与危机的界定中争议比较大的是,经济危机是否属突发事件? 作者认为,首先,全局性的经济危机是由“无形之手”引导所致的一种经济规律的体现,也有其周期性特点的,是一个淘汰落后产能、促进新兴产业的过程。但在经济危机过程中,有一些企业的倒闭导致失业,在社会保障制度不健全的经济体里,失业有可能引发群众性事件,升级为突发事件。如果有好的社会保障制度,失业与突发事件就没有必然联系,失业的管理应列入常态的社会管理,而不应列为突发事件应急管理。其次,经济危机的应对本身也存在自由主义经济学与凯恩斯主义经济学之争,存在着干预与不干预之争。第三,从应急管理的预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援,以及事后恢复与重建四大流程来看,经济危机的“应急管理”并不具备突发事件应急管理四大流程的特征。因此,全局性的经济危机不是突发事件。

有些局部的或行业的经济问题和金融危机与突发事件直接有关,如与群众日常生活高度相关的某类商品价格剧烈波动,影响人民群众的正常生活,导致哄抢事件的出现,这类经济问题应作为突发事件来处置。作者认为,由某些利益集团操纵而造成的局部的经济或金融危机应该界定为突发事件。例如,1998年香港金融危机可以界定为突发事件,在此次金融危机中,香港特区政府在中央政府的支持下成功阻击了国际游资对香港金融市场的攻击。

香港政府阻击旅资

1997年7月-1998年7月,以索罗斯为代表的国际游资对泰国、菲律宾、印尼、新加坡、马来西亚、韩国等东南亚的金融市场攻击得手后,于1998年8月开始对香港金融市场进行全方位的攻击。1998年8月14日,香港特区政府入市反操纵。香港特区政府动用外汇基金(820亿美元,当时中国内地外汇储备为1403亿美元)通过政府信赖的金融经纪公司,在股市、汇市和期市全面对国际游资开战。最终,国际游资亏损20亿港币。此前,在1998年3月,朱镕基在北京人民大会堂举行的当选总理的第一次记者招待会上表态:“如果香港有需要,中央政府将不惜一切代价保卫香港!”

二、突发事件的分类^①

根据《国家突发公共事件总体应急预案》，突发公共事件分为自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件四类。

在我国已经公布的专项应急预案和部门应急预案中，已经形成初步的突发事件分类体系。但由于这些分类是由各部门分别制定的，如铁路系统和教育系统都有自己的应对各类突发事件的分类体系，难免有一些重复或冲突之处。

三、突发事件的分级

1. 突发事件的分级

我国的突发事件分级为四级：Ⅰ级（特别严重）、Ⅱ级（严重）、Ⅲ级（较重）和Ⅳ级（一般），依次用红色、橙色、黄色和蓝色表示。

例如：国家地震应急预案对地震灾害分级如下：

特别重大地震灾害，是指造成 300 人以上死亡，或直接经济损失占该省（区、市）上年国内生产总值 1% 以上的地震；发生在人口较密集地区 7.0 级以上地震，可初判为特别重大地震灾害。

重大地震灾害，是指造成 50 人以上、300 人以下死亡，或造成一定经济损失的地震；发生在人口较密集地区 6.5 - 7.0 级地震，可初判为重大地震灾害。

较大地震灾害，是指造成 20 人以上、50 人以下死亡，或造成一定经济损失的地震；发生在人口较密集地区 6.0 - 6.5 级地震，可初判为较大地震灾害。

一般地震灾害，是指造成 20 人以下死亡，或造成一定经济损失的地震；发生在人口较密集地区 5.0 - 6.0 级地震，可初判为一般地震灾害。

2. 突发事件的响应分级和启动

我国对突发事件的应急响应是根据突发事件的级别来启动的，例如地震应急响应分级和启动条件如下：

^① 资料来源：中国政府网 <http://www.gov.cn/yjgl/>。