

专业技术人员 突发事件应急处理 读本

ZHUANYE JISHU RENYUAN
TUFA SHIJIAN YINGJI CHULI
DUBEN

许铭桂 编著



NLIC 2970713025



中国人事出版社

专业技术人员突发事件 应急处理读本

许铭桂 编著



NLIC 2970713025

中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

专业技术人员突发事件应急处理读本/许铭桂编著. —北京:
中国人事出版社, 2010

ISBN 978-7-5129-0041-7

I. ①专… II. ①许… III. ①紧急事件-处理-中国-学习参
考资料 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 235417 号

中国人事出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

出 版 人: 张梦欣

*

新华书店经销

保定市中画美凯印刷有限公司印刷装订

850 毫米×1168 毫米 32 开本 10.5 印张 248 千字

2010 年 12 月第 1 版 2010 年 12 月第 1 次印刷

定价: 20.00 元

读者服务部电话: 010-84643933/64929211/64921644

发行部电话: 010-64961894

出版社网址: <http://www.renshipublish.com>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010-64954652

如有印装差错, 请与本社联系调换: 010-80497374

目 录

第一章 突发事件应急管理概论·····	(1)
第一节 突发事件与应急管理的基本内涵·····	(1)
第二节 当前我国公共安全的总体形势与特点·····	(16)
第三节 加强我国突发事件应急管理建设的原则与策略·····	(26)
第四节 专业技术人员突发事件应急处理能力培养提升·····	(34)
第二章 突发事件应急管理的法制建设·····	(39)
第一节 《中华人民共和国突发事件应对法》的基本内容·····	(39)
第二节 突发事件应急管理的重要法律体系·····	(47)
第三节 完善突发事件应急管理法律体系的思路·····	(61)
第三章 突发事件应急管理的体制建设·····	(66)
第一节 我国突发事件应急管理的领导指挥体制·····	(66)
第二节 突发事件应急管理的咨询参谋体制·····	(78)
第三节 突发事件应急管理社会力量参与体制·····	(81)
第四章 突发事件应急管理的机制建设·····	(87)
第一节 突发事件应急管理的预警机制建设·····	(87)
第二节 突发事件应急管理的决策机制建设·····	(98)
第三节 突发事件应急管理的资源配置与保障机制·····	(104)

第四节	突发事件应急管理的信息与沟通机制建设·····	(116)
第五节	突发事件应急管理的善后与评估管理·····	(128)
第五章	国家突发事件应急管理预案体系建设·····	(135)
第一节	国家突发公共事件总体应急预案基本内容·····	(135)
第二节	国家突发事件应急管理预案体系建设·····	(150)
第三节	国家突发事件应急预案框架体系的落实与完善·····	(159)
第六章	卫生技术人员应急处理能力建设·····	(163)
第一节	公共卫生领域突发事件的基本内涵·····	(163)
第二节	公共卫生领域突发事件应急管理体系建设·····	(166)
第三节	卫生技术人员应急处理能力建设·····	(184)
第七章	教学技术人员应急处理能力建设·····	(191)
第一节	教育领域突发事件的基本内涵·····	(191)
第二节	教育领域突发事件应急管理体系建设·····	(193)
第三节	教学技术人员应急处理能力建设·····	(206)
第八章	社区工作人员应急处理能力建设·····	(220)
第一节	社区领域突发事件的基本内涵·····	(220)
第二节	社区领域突发事件应急管理体系建设·····	(223)
第三节	社区工作人员的应急处理能力建设·····	(238)
第九章	公共场所工作人员应急处理能力建设·····	(249)
第一节	公共场所突发事件的基本内涵·····	(249)
第二节	公共场所突发事件应急管理体系建设·····	(252)
第三节	公共场所工作人员应急处理能力建设·····	(258)

第十章 媒体工作人员应急处理能力建设·····	(272)
第一节 媒体工作突发事件的基本内涵·····	(272)
第二节 媒体工作突发事件应急管理体系建设·····	(275)
第三节 媒体工作人员应急处理能力建设·····	(288)
第十一章 建筑工程技术人员应急处理能力建设·····	(299)
第一节 建筑工程领域突发事件的基本内涵·····	(299)
第二节 建筑工程领域突发事件应急管理体系 建设·····	(303)
第三节 建筑工程技术人员应急处理能力建设·····	(320)
参考文献·····	(326)
后记·····	(328)

第一章 突发事件应急管理概论

第一节 突发事件与应急管理的基本内涵

一、公共危机与突发事件

(一) 公共危机与突发事件的定义

从字源上考查,“危机”(crisis)本来是一个医学术语,指人濒临死亡、游离于生死之间的状态。英文韦伯辞典将危机定义为:有可能变好或变坏的转折点或关键时刻。而不同的学者下过不同的定义。

赫尔曼将危机定义为某种形势,在这种形势中,其决策主体的根本目标受到威胁,且作出决策的反应时间很有限,其发生也出乎决策主体的意料之外。

罗森塔尔等人将危机界定为对一个社会系统的基本价值和行为架构产生严重威胁,并且在时间性和不确定性很强的情况下必须对其作出关键性决策的事。

巴顿(Barton)认为危机是“一个会引起潜在负面影响的具有不确定性的大事件,这种事件及其后果可能对组织及其员工、产品、服务、资产和声誉造成巨大的损害。”这一定义包括了潜在危机和危机,说明了危机不仅会对组织造成有形的伤害,也会造成无形的伤害。

普林斯顿大学的诺曼·R·奥古斯丁教授认为,每一次危机本身既包含导致失败的根源,也孕育着成功的种子。发现、培育以便收获这个潜在的成功机会,就是应急管理的精髓。而习惯于错误地估计形势,并使事态进一步恶化,则是不良应急管理的典

型。简言之，如果处理得当，危机完全可以演变为“契机”。

现代汉语中，“危机”可以指称某种情境状态，也可以指称具体的事件，即危机事件。所谓危机事件，就是对一个社会系统的基本价值、根本利益和行为准则产生严重威胁，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重大社会事件。当它指称某种状态时，是指决策者的重要价值、利益或根本目标在这种状态下受到了威胁，而且进行决策和采取行动的时间十分有限，决策环境具有高度的不确定性。

综上所述可以看出，危机或危机事件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景的会聚。而这恰恰与突发事件的基本内涵相一致。

突发事件是我国界定各种突发状况或危机状态的规范用法。在政策应用上，对于公共危机这个概念的使用，也出现了许多新的用法。现在学术界和实践部门使用的主要还包括“突发（公共）事件（emergency）”、“紧急状态（state of emergency）”等。这几个概念都是用来描述性质相近的一类事件或状态，但它们之间侧重点不同。虽然一些人认为这些词都分别强调了危机这个概念中不同的侧面或重点，我们将在本书把公共危机、突发事件以及应急管理作为通用的术语。同时，以“突发事件”作为本书的规范统一用语。

我国《突发事件应对法》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。

突发事件更加强调的是事件的影响方式是突如其来的，事先难以预料，需要紧急处置。紧急状态更多的是指突发事件的关键临界点，这种提法从法律和国家的角度来看待突发事件，更多的

偏重于性质严重到可以威胁政府统治权力的事件。^①

（二）突发事件的特征

从以上对突发事件内涵的界定可以看出，其通常具有以下几个特点：

1. 突发性与紧急性

一般而论，突发事件是由一连串小事件逐渐发展而来，但由于发生的时间、地点具有相当的不可预见性，事物原有的发展格局突然被打乱，使人们既得利益丧失或可能丧失，而且超出了正常社会秩序和人们的心理惯性的运行，因此具有相当程度的突发性。也就是说，突发事件往往是在意想不到、没有准备的情况下突然爆发的。突发事件发生之前，很少有人意识到会发生突发事件。由于突发事件来得突然，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人民生活和社会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，化解突发事件，消除影响，减少损失。由于突发事件突然出现，可利用的资源十分有限，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。正是因为突发事件发生时的突发性特点，超出了正常社会秩序和人们的心理惯性的运行，当突发事件的进展造成的损失越来越大，对时间的把握很大程度上决定了突发事件管理的有效性。

2. 不确定性和易变性

由于环境的不确定性、人类的有限理性以及信息的不对称，突发事件往往产生不确定性，这种不确定性主要表现为状态的不确定性、影响的不确定性和突发事件回应的不确定性。往往一个突发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

^① 莫纪宏，徐高.《紧急状态法》.北京：中国人民公安大学出版社，1992年.

应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。因此，人们很难准确判断突发事件是否会发生、何时发生，而只能根据以往经验和规律做出预测。当突发事件发生时，新事物、新情况正在孕育或变化之中，而且导致突发事件的诱因又是比较复杂的，人们很难预测它的概率，经常会发生预测错误，这就造成了危机事态发生的高度不确定性。事态的进程使博弈双方的即时决策效能成为一个关键性，甚至是决定性的变量。不同的博弈决策结构、决策过程、决策路径可能导致差别极大的结局。

3. 危害性和破坏性

危害性是突发事件的本质特征。一个事件或一个状态之所以被称为突发事件就在于人们正常的工作和生活秩序受到影响，基本的价值受到威胁，如果不及时控制，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为突发事件。各种突发事件造成的后果一定是负面的，不同的只是程度上有差异。突发事件的爆发会对一个社会系统的基本价值、根本利益和行为准则产生严重威胁，其影响的范围通常不仅仅涉及个人，而是具有群体性的特点。

4. 信息的不充分性

突发事件中，原有的沟通渠道会遭到破坏，信息无法有效地沟通，另外，突发事件中人们会因过度紧张对客观情况反应失真或夸大，错综复杂而又真伪并存的信息，对突发事件管理所需要的准确、有用的信息是非常不充分的。突发事件发生的最初几小时或突发事件持续时间很长时的最初几天管理者应同步采取一系列关键的行动。这些行动是“甄别事实，深度分析，控制损失，加强沟通”。

5. 资源严重缺乏

当突发事件发生后，社会资源不仅会遭到严重破坏，而且突

发事件处理中对资源的寻求量会非常大,在突发事件中不但无法有效获取收入,还要动用积累资金应付突发事件,资金资源异常紧张。同时,训练有素的突发事件应对人员毕竟有限,更多的人会感到惊慌和压力,因此,突发事件中的各种资源会显得严重缺乏。

(三) 突发事件的分类

对于任何事物的认识,从不同的角度、不同的侧面进行分类和归纳会有不同的结论,却可以让我们从不同的角度理解研究对象,对于危机也不例外。许多学者对于突发事件的分类作了多种尝试。

按突发事件发生的本原分类有:自然突发事件和人为突发事件。自然突发事件是指一种人类不可预期的、人类无法控制的外力造成的突发事件,如火山爆发、海啸、洪水、地震等自然灾害;人为突发事件则是由于人为因素或人为管理不善而造成的恶性事件导致的突发事件,如恐怖活动、战争冲突、金融危机等。

按突发事件的性质分类有:政治危机(如政府更迭、恐怖活动、暴乱等)、经济危机(如东南亚金融危机、1929年美国的经济大衰退等)、民族宗教危机(如印度教派冲突、美国洛杉矶1965年和1992年的黑人骚乱等)、生态危机(如沙漠化、核泄漏、疯牛病等)。

根据我国《突发事件应对法》的规定,以及突发事件特有的性质和我国目前突发事件的实际状况,一般可以将公共危机与突发事件划分为自然灾害、事故灾难、突发公共卫生事件和突发社会安全事件四大类(见表1—1):

(1) 自然灾害:主要是指水旱灾害、气象灾害、地质灾害以及森林火灾和重大生物灾害等;

(2) 事故灾难:主要是指重大交通运输事故、各类重大安全事故、造成重大影响和损失的城市生命线事故、核辐射事故、重大环境污染和生态破坏事故等;

表 1—1

突发事件的类型划分

类型	危机事件示例
自然灾害	水旱灾害, 台风、冰雹、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, 森林火灾和重大生物灾害等
事故灾难	民航、铁路、公路、水运、轨道交通等重大交通运输事故, 工矿企业、建筑工程、公共场所及机关、企事业单位发生的各类重大安全事故, 造成重大影响和损失的供水、供电、供油和供气等城市生命线事故以及通讯、信息网络、特种设备等安全事故, 核辐射事故, 重大环境污染和生态破坏事故等
突发公共卫生事件	突然发生, 造成或可能造成社会公共健康严重损害的重大传染病疫情、群体性不明原因疾病、重大食物和职业中毒、重大动物疫情以及其他严重影响公众健康的事件
突发社会安全事件	重大刑事案件、涉外危机、恐怖袭击事件以及规模较大的群体性突发事件

(3) 突发公共卫生事件: 主要是指突然发生, 造成或可能造成社会公共健康严重损害的重大传染病疫情、群体性不明原因疾病、重大食物和职业中毒、重大动物疫情以及其他严重影响公众健康的事件;

(4) 突发社会安全事件: 主要是指重大刑事案件、涉外危机、恐怖袭击事件以及规模较大的群体性突发事件。

这种方法本质上主要是基于事件发生的诱因进行分类的, 这样做的意义在于: 一方面, 为预防突发事件提供线索; 另一方面, 也为国家采取应急措施提供基本的依据, 因而符合应急管理的基本原则。

(四) 突发事件的周期

突发事件都有发生、发展和减缓的阶段, 需要采取不同的应急措施。因此, 需要按照社会危害的发生过程进行阶段性分期, 以此作为政府采取应急措施的重要依据。一般可将突发事件划分

为预警期、爆发期、缓解期和善后期四个阶段：

(1) 预警期：主要是指突发事件发生之初，危机征兆已经出现的时期，此时应急管理任务是防范和阻止危机事件的发生，或者把突发事件控制在特定类型以及特定的区域内，其关键在于预警预备能力；

(2) 爆发期：此时突发事件进入紧急阶段，突发性事件已经发生，应即管理主要任务是及时控制突发事件并防止其蔓延，其关键在于快速反应能力；

(3) 缓解期：此时突发事件进入相持阶段，仍然有可能向坏的方向发展，应急管理主要任务是保持应急措施的有效性并尽快恢复正常秩序；

(4) 善后期：此时突发事件得到有效解决，应急管理主要任务是对整个事件处理过程进行调查评估并从事件中获益，其关键在于善后学习能力。

当然，由于突发事件演变迅速，各个阶段之间的划分有时不一定很容易确认，而且很多时候是不同的阶段相互交织、循环往复，从而形成突发事件应急管理特定的生命周期。

如上所述，对于突发事件的分类从不同的角度有不同的种类，对危机分类的研究也只能为我们提供一种理解危机的视角，因此，对于危机的研究不能以一种固定的标准来进行，更重要的是要动态、深入地看待危机的发生和演变过程。

二、应急管理的基本内涵

(一) 应急管理的基本定义

什么是应急管理呢？同样有许多阐述和定义。当然，从公共危机与突发事件共用的角度和我国的实际出发，本书认为应急管理 with 危机管理的内涵是一致的。当然，与突发事件相对应，本书主要采用应急管理的概念。学术界对此也有一些论述，比如：

应急管理包含对突发事件事前、事中、事后所有方面的管

理。有效的应急管理通常需要转移或缩减突发事件的来源、范围 and 影响,提高突发事件初始管理的地位,改进对突发事件冲击的反应管理,完善修复管理以能迅速有效地减轻突发事件造成的损害。

在有限信息、有限资源、有限时间的条件下,寻求突发事件“满意”的处理方案,迅速地从正常情况转换到紧急情况(从常态到非常态)的能力是应急管理的核心内容。^①

应急管理是指个人或组织为了预防危机的发生,减轻危机发生所造成的损害,尽早从危机中恢复过来,或者为了某种目的以在有控制的情况下让危机发生,针对危机和可能发生的危机采取的管理行为。^②

为应对危机情况(也称紧急情况)而采取的预先防范措施,事发时采取的应对行动,事后的各种善后措施及减少损害的行为,就是应急管理,或称紧急情况的处理。^③

综上所述,应急管理指的是为避免或减少危机所造成的损害而采取的突发事件预防、事件识别、紧急反应、应急决策、处理以及应对评估等管理行为,目的是为了提高对突发事件发生的预见能力、救援能力以及事后的恢复能力。应该说,应急管理是一种特殊类型的非常态管理,具有显而易见的不可逆转性,它要求在相当有限的时间里和不确定信息中作出重大决策和反应。应急管理研究的出发点在于如何提高组织层面的危机应对能力,就是对突发事件进行管理,以达到防止和回避突发事件;一旦出现突发事件,能够控制突发事件的局面,使组织或个人在突

① 薛澜,张强,钟开斌著.《危机管理》.清华大学出版社,2003年版,第44页.

② 朱德武编著.《危机管理:面对突发事件的抉择》.广东经济出版社,2002年版,第19页.

③ 任生德等编著.《危机处理手册》.新世界出版社,2003年版,第122页.

发事件中得以生存下来，并将突发事件所造成的损害限制在最低限度。

（二）应急管理的基本过程

如上所述，应急管理实质上是一种决策情势。决策者为使组织在突发事件中得以生存，并将突发事件所造成的损害限制在最低限度内，而在相当有限的时间里所作出的重大决策和反应。因此，在应急管理过程中，突发事件往往会迫使我们必须努力去寻找更多的时间，收集更多可靠的信息，保护并有效配置现有资源。这就要求管理者应变压力为动力，寻求更多时间、更多信息，保护并有效运用资源，及时决策。

可以清楚地看出，管理者要如此行动的一个技巧就是突发事件思考——在处理突发事件时要反复思考三个关键性的问题：如何获得更多时间？如何获得更多信息？如何降低资源损失或耗费？对以上三个问题的思考有助于管理者集中精力，减少压力，而有效解决问题。此外，集中注意力去保护或减少资源的损失和耗费，这有利于树立管理者的正面形象，尤其是在与有关组织或团体的高层管理人合作时。

为此，有效的应急管理需要做到如下方面：

（1）建立健全相应的预警与预案机制，为应对各类风险和突发事件做好时间、信息和资源上的充分准备，从而为应急管理时的决策打下坚实的基础。

（2）学会移转或缩减突发事件的来源、范围和影响，应急管理者对突发事件情境要防患于未然，并将突发事件影响最小化，应急管理者要未雨绸缪在突发事件发生之前就做出响应和恢复计划，对员工进行突发事件处理的培训，并为组织或社区做好准备以反应未来可能出现的突发事件及其冲击。

（3）提高突发事件初始管理的地位，在突发事件情境出现时，应急管理者需要及时出击，在尽可能的时限内遏制突发事件

苗头。

(4) 改进对突发事件冲击的反应管理，当突发事件威胁紧迫，冲击在即，应急管理者需要面面俱到，不能小视任一方面。这意味着此时要运用与突发事件初始期不尽相同的资源、人力和管理方法。

(5) 完善修复管理，以能迅速有效地减轻突发事件造成的损失，突发事件过后，管理者需要对恢复和重建进行管理。这也意味着此时运用的资源、人力和管理方法会与突发事件初期和中期有所不同。

具体而言，应急管理的主要过程包括：

1. 制定应急管理的预案与处理计划

应急预案与突发事件处理计划不同于其他类型的计划，其他计划制订后一般都要付诸实施，而应急预案及突发事件处理计划则是在突发状态下才实施的计划。因此，制定预案及突发事件处理计划应考虑的问题有：

(1) 分析组织面临的潜在突发事件。虽然突发事件难以预料，但引起突发事件的问题或事件的发生一般会有一定的概率。如地震、火灾等自然灾害是任何组织都可能面临的；交通事故对交通运输部门来说可能性总是存在的；重大工伤事故、质量事故等生产失误对组织来说是应该考虑到的；环境污染对化工厂或核电站总是潜在的。因此，组织应当检查所有可能对本单位有影响的问题或事件，确定需要考虑和重点考虑的具体问题或事件，并分析这些问题或事件与本组织生存、发展和利益的相关性以及对该社会的潜在影响。

(2) 设立应付突发事件的常设机构。应付突发事件的常设机构应由领导小组、发言人和专业队伍等人员组成，这些人员应当保持通畅的联系渠道。突发事件处理领导小组是常设的突发事件处理机构的核心。从整个国家的角度而言，必须有常设的协调机

构，从组织的角度而言，必须有具体的负责人及相应的职责分工。

(3) 提高公众的突发事件防范能力。各级政府应加强对公众的突发事件意识教育，将突发事件的应急措施制成通俗易懂的小册子，并将这些小册子发给相关人员。另外还应通过多种途径向公众介绍应付突发事件的方法，让公众对突发事件的可能性和应付方法有足够的了解。更重要的一点，是要加强公众防范突发事件技能工作的日常培训和演练，以提高其对突发事件的应变和处置能力。比如，汶川地震后，地震局等部门专门组织编写了应对地震的常识读本等。

(4) 制订突发事件处理的行动方案。首先是要确定处理突发事件的先后顺序和突发事件相关人员应遵守的基本准则，重点要尽力保障所有公众的人身安全。其次是要制订突发事件处理的对策，这里要分析组织面临的突发事件，对最有可能产生的突发事件进行相应准备，制订突发事件处理的行动方针和具体措施，其中重要一点是拟定应付突发事件的新闻对策和资源配置方案，因为新闻界的报道将对组织的信誉产生极大的影响，所以应设专人负责与新闻界的联系，使有关媒介对组织的基本情况有明确的了解，以便组织同新闻界建立长期的良好关系。而资源配置方案是我们在应对各类突发事件时的重要保障。

2. 应急管理的决策与处置

突发事件发生后，组织应根据突发事件处理程序有计划有步骤地采取措施，这样才能有效地控制和消除突发事件后果。一般来说，应急管理的决策与处置主要有以下几个方面的步骤：

(1) 查清突发事件性质、现状与影响。无论应急计划准备得多么完善，也不可能使突发事件的发生和预先准备的方案完全合拍，因而当灾难来临时，领导首先应当保持镇静，然后迅速查明有关事件的基本情况。具体包括：一要查明事件的种类、发生时