

JIANYU
Tufashijian Yingjiguanli

主 审：于保忠

主 编：黄绍华 孙 平

监狱突发事件

应急管理

古人言：“居安思危，思则有备”，强调的就是预防在先，未雨绸缪。对监狱可能发生的突发事件是否善于预测、积极防范、有序处置可以看出监狱的管理水平，必须牢牢把握事物的发展规律，积极主动地进行危机教育和危机预防，确保监狱的长治久安。将监狱应急管理的知识进行归纳和整理，为监狱一线的警察提供一个学习的版本，是一件好事，更是一件难事。因为，这方面可供参考的资料实在是太少，能完成这本书的编写是一次大胆的探索。我们期待这次探索是一个起点，今后我们将不断完善，使内容更加充实。古人言：“居安思危，思则有备”；强调的就是预防在先，未雨绸缪。对监狱可能发生的突发事件是否善于预测、积极防范、有序处置可以看出监狱的管理水平。监狱机关要提高这一管理水平，必须牢牢把握事物的发展规律，积极主动地进行危机教育和危机预防，而掌握监狱安全控制的主动权，确保监狱的长治久安。将监狱应急管理的知识进行归纳和整理，为监狱一线的警察提供一个学习的版本，是一件好事，更是一件难事。因为，这方面可供参考的资料实在是太少，能完成这本书的编写是一次大胆的探索。我们期待这次探索是一个起点，今后我们将不断完善，使内容更加充实。

◆ 中国政法大学出版社

JIANYU
Tufashijian Yingjiguanli

主 审：于保忠

主 编：黄绍华 孙 平

监狱突发事件 应急管理

图书在版编目 (CIP) 数据

监狱突发事件应急管理 / 黄绍华, 孙平主编. —北京: 中国政法大学出版社, 2009. 1

ISBN 978-7-5620-3324-0

I. 监... II. ①黄... ②孙... III. 监狱 - 紧急事件 - 处理 - 中国 IV. D926.7

中国版本图书馆CIP数据核字 (2009) 第004777号

书 名	监狱突发事件应急管理
出版发行	中国政法大学出版社 (北京市海淀区西土城路25号) 北京100088信箱8034分箱 邮政编码100088 zf5620@263.net http://www.cuplpress.com (网络实名: 中国政法大学出版社) (010) 58908325 (发行部) 58908285 (总编室) 58908334 (邮购部)
承 印	固安华明印刷厂
规 格	787 × 960 16开本 22.25印张 410千字
版 本	2009年2月第1版 2009年2月第1次印刷
书 号	ISBN 978-7-5620-3324-0/D · 3284
定 价	36.00元

声 明 1. 版权所有, 侵权必究。

2. 如有缺页、倒装问题, 由本社发行部负责退换。

本社法律顾问 北京地平线律师事务所

前言

监狱是高度设防的场所，其原因就在于监狱集中关押了许多对社会具有危险性的人员。这些人虽处在监狱的监控环境下，但并不能保证其危险行为的自然消失。同时，社会不安全因素和自然灾害，很有可能危害到监狱的安全。因此，保证监狱的安全就需要建立起有关监狱安全的研究体系、指挥体系、信息体系和处置体系，有效地防范监狱突发事件的发生。

当今世界各个国家都会发生各种各样的突发事件，而且很多时候，这些突发事件会迅速演变为社会危机，考验政府的应急管理能力。2003年中国的“非典”事件，2008年中国的汶川大地震都在考验着政府处置突发事件的能力。突发事件从大的方面来说可分为自然灾害、事故灾害、突发公共卫生事件、突发社会安全事件四大类。无论什么样的突发事件，处理不好都可能向社会危机转移，直接挑战政府的执政能力。

作为国家专政机器的监狱，在维护安全稳定中的地位、作用将进一步凸显。如果监狱在安全稳定方面出了问题，它所造成的社会、政治影响会更加恶劣。其实对一般民众来说，监狱仿佛就是一颗定时炸弹，罪犯随时可能脱逃或暴狱，以致人们对监狱有一种恐怖的心理。这种心理不仅有对它内部管理的猜测或传统的认识，而且还往往想到监狱一旦发生暴狱，他们的生活将是何种的情形。所以人们在想象的过程中对监狱的感觉有了一定的理解模式。中国的监狱总体上来说是非常安全的，这一点已经被历史所证明。但监狱偶尔发生的一些案件会引起人们的极大关注。对监狱的管理者来说，要随着时空的变化不断变更自己的控制措施，其目的在于保证监狱的安全。监狱的安全是社会整体安全的一个重要组成部分。2007年11月1日开始实施的《中华人民共和国突发事件应对法》使对突发事件的处置有了法律依据。

古人言：“居安思危，思则有备”，强调的就是预防在先，未雨绸缪。对监

狱可能发生的突发事件是否善于预测、积极防范、有序处置可以看出监狱的管理水平。监狱机关要提高这一管理水平，必须牢牢把握事物的发展规律，积极主动地进行危机教育和危机预防，从而掌握监狱安全控制的主动权，确保监狱的长治久安。

将监狱应急管理的知识进行归纳和整理，为监狱一线的警察提供一个学习的版本，是一件好事，更是一件难事。因为，这方面可供参考的资料实在是太少，能完成这本书的编写是一次大胆的探索。我们期待这次探索是一个起点，今后我们将不断完善，使内容更加充实。

本书是由广东省监狱管理局、广东司法警官职业学院联合组织的课题组，历时一年，在充分论证、调研的基础上形成的研究成果。本书由广东省监狱管理局党委书记、局长于保忠同志审定，广东省监狱管理局政委黄绍华同志、原广东司法警官职业学院副院长、现广东广播电视大学副校长孙平教授为主编，广东省监狱管理局政治部主任赖其青同志、副主任周承高同志、广东司法警官职业学院科研处副处长王仁法教授为副主编。参加编写的人员由广东司法警官职业学院的教师和监狱一线的警察组成，案例部分由相关监狱提供。参与审定的还有广东省监狱管理局严方平副局长，东莞监狱的张世快同志，番禺监狱的林欣同志，广州监狱的王新宇同志，英德监狱的韩琛同志，还有监狱局的黎文球、陈幼平、陈传勇同志。此外，在编写过程中，还得到了广东省司法警察医院的大力支持，在此表示衷心感谢。

本书是国内第一本有关监狱突发事件应急管理方面的专业书籍，主要是为监狱警察培训提供服务的。编写的同时也参考了一些同行的著作，许多方面还显不足，希望读者不吝赐教。

主 编

2008 年 10 月

目 录

前 言	I
-----------	---

第一篇 应急管理综述

第一章 突发事件与应急管理	1
第一节 突发事件的概念、分类和特征 / 1	
第二节 应急管理的概念、模型和内容 / 7	
第三节 应急管理的过程 / 12	
第四节 应急管理的意义 / 14	
第二章 政府应急管理	17
第一节 政府应急管理的原则 / 17	
第二节 政府应急管理责任与权力 / 19	
第三节 政府应急后勤保障 / 24	
第四节 政府应急状态的信息传播 / 26	
第五节 地方政府应急管理 / 32	
第三章 应急管理体系	37
第一节 国家应急救援预案概述 / 37	
第二节 国外应急管理体系 / 41	
第三节 应急管理体系的结构与内容 / 50	
第四节 我国应急管理体系构建现状 / 54	

第二篇 监狱突发事件应急管理

第四章 监狱应急救援基础	58
第一节 监狱应急救援系统的计划与实施 / 58	
第二节 监狱突发事件的类型与级别 / 62	

第三节	相关组织与狱内突发事件的处置 / 65	
第五章	监狱突发事件应急预案	74
第一节	监狱突发事件的特点 / 74	
第二节	监狱突发事件应急组织 / 76	
第三节	监狱突发事件应急预警机制 / 79	
第六章	监狱应急预案编制	86
第一节	监狱应急预案的结构与编制 / 86	
第二节	监狱应急预案的格式 / 92	
第三节	监狱突发事件应急演练 / 99	
第四节	监狱应急工作宣传、培训 / 104	
第七章	监狱应急响应行动	107
第一节	监狱信息监测与报告 / 107	
第二节	监狱应急响应 / 109	
第三节	监狱突发事件的后期处置 / 113	
第八章	监狱现场急救措施	116
第一节	监狱现场急救的概念和特点 / 116	
第二节	监狱现场急救的任务 / 118	
第三节	监狱常用现场急救的基本技能 / 120	
第四节	监狱常见突发事件的现场急救 / 128	

第三篇 监狱突发事件的应急处置

第九章	监管安全突发事件应急处置	135
第一节	监管安全突发事件处置的原则 / 135	
第二节	应对罪犯脱逃的措施 / 137	
第三节	应对罪犯自杀的措施 / 145	
第四节	应对罪犯行凶的措施 / 150	
第五节	应对罪犯劫持人质的措施 / 154	
第六节	应对罪犯群体斗殴的措施 / 157	
第七节	应对罪犯群体对抗管理的措施 / 159	
第八节	应对恐怖袭击事件的措施 / 161	
第九节	应对狱外不法分子滋扰的措施 / 163	

第十节 应对汽车押解罪犯途中突发事件的措施 / 165	
第十一节 应对专列押解途中突发事件的主要措施 / 168	
第十章 监狱公共卫生事件应急处置.....	170
第一节 公共卫生事件的界定 / 170	
第二节 公共卫生事件的特征与分级 / 172	
第三节 公共卫生事件的应对 / 174	
第四节 监狱公共卫生事件的防范与处置 / 175	
第五节 监狱公共卫生事件的应对措施 / 177	
第十一章 监狱生产安全事故应急处置.....	189
第一节 监狱安全生产现状与特点 / 189	
第二节 监狱生产安全事故类型和特点 / 191	
第三节 应对消防安全事故的措施 / 194	
第四节 应对触电事故的措施 / 201	
第五节 应对机械伤人事故的措施 / 208	
第六节 应对危险品泄漏事故的措施 / 216	
第十二章 监狱设施装备安全事故应急处置.....	220
第一节 设施装备安全事故的类型和特点 / 220	
第二节 应对大面积停电事故的措施 / 222	
第三节 应对大面积停水、水源被污染事故的措施 / 225	
第四节 应对建筑物、围墙坍塌事故的措施 / 227	
第五节 应对电网监测系统故障的措施 / 230	
第六节 应对通讯中断事故的措施 / 232	
第七节 应对网络信息安全事故的措施 / 234	
第十三章 监狱自然灾害应急处置.....	237
第一节 监狱自然灾害的类型与危害 / 237	
第二节 监狱自然灾害危害的特殊性 / 241	
第三节 监狱应对自然灾害的措施 / 245	

第四篇 监狱突发事件案例解析

第十四章 监管安全突发事件案例.....	250
案例 1: 罪犯劫持人质事件 / 250	

案例 2: 罪犯故意杀人事件 / 255	
案例 3: 艾滋病罪犯绝食事件 / 257	
案例 4: 罪犯集体脱逃事件 / 260	
案例 5: 重犯集体脱逃事件 / 264	
案例 6: 罪犯爬气窗脱逃事件 / 267	
案例 7: 艾滋病罪犯劫持亲属事件 / 271	
案例 8: 罪犯上吊自杀事故 / 272	
案例 9: 罪犯病死纠纷事件 / 275	
案例 10: 罪犯暴力脱逃事件 / 278	
案例 11: 罪犯剪刀袭警事件 / 282	
案例 12: 村民围攻抢走逃犯事件 / 283	
第十五章 公共卫生事件案例.....	285
案例 1: 罪犯食物中毒事件 / 285	
案例 2: 罪犯大肠杆菌感染事件 / 287	
案例 3: 某监狱流感疫情事件 / 289	
第十六章 生产安全事故案例.....	292
案例 1: 罪犯重伤事故 / 292	
案例 2: 罪犯触电伤亡事故 / 295	
案例 3: 罪犯工伤事故 / 297	
案例 4: 枪钉伤人事件 / 299	
案例 5: 罪犯纵火事件 / 301	
案例 6: 监狱车间火灾事故 / 304	
案例 7: 意外火灾事故 / 309	
第十七章 自然灾害案例.....	312
案例 1: 某监狱山体滑坡事故 / 312	
案例 2: 特大洪灾事故 / 314	
案例 3: 徒步转移罪犯事例 / 321	
附一: 中华人民共和国突发事件应对法.....	327
附二: 国家突发公共事件总体应急预案.....	337
主要参考文献.....	344
后记.....	346

第一篇 || 应急管理综述

第一章 突发事件与应急管理

第一节 突发事件的概念、分类和特征

一、突发事件的概念

突发事件的定义有广义和狭义之分。广义上讲，突发事件一般是指一切超常规突然发生，危及公众生命财产、社会秩序，直接给社会造成严重后果和影响，需要立即采取应对措施加以处理的事件。它既包括一切人为因素造成的、突然发生的、危害公众生命财产安全并直接给社会造成严重后果和影响的事件，也包括一切自然因素造成的、突然发生的、危害公众生命财产安全并直接给社会造成严重后果和影响的事件。狭义的突发事件，又称紧急事件，或称危机事件，仅指突然发生的、具有较大规模的、严重危害国家政治经济、社会治安秩序安定的事件。这种狭义的突发事件实质上限于同时具备三个条件：①突然发生，难于预料；②问题极端重要，关系安危，必须马上处置；③首次发生，无章可循。三者缺一不可。如，地震、火灾等符合条件一和条件二，但不满足条件三，不是首次发生，不是无章可循，抗震救灾多少是有原则、规范可以遵循的，所以就不能把这类天灾都列为突发事件。在这里，突发事件侧重于强调事件的突发性、偶然性，紧急事件侧重于强调处置事件的紧迫性、时间性，危机事件侧重于强调事件的规模和影响程度。

应该说突发事件的每种定义都有其合理的成分，都体现了突发事件某个方面的特征，同时也表明突发事件的应对涉及许多方面的复杂因素。而且，各类突发事件互相关联，相互转移，相互演变。在现实日常生活、社会工作中，要

根据具体情况给予界定,采用适当的处置方案。如,在社会生活中,一般的、个体的工伤事故、交通事故、疾病发作、打架斗殴等突发情况每时每刻都可能发生,如果没有对公共安全或公共秩序构成威胁,就不属于本书所要重点阐述的突发事件范畴,在实践中如何区分还需要具体分析。

监狱作为国家的刑罚执行机关,它有社会地位的特殊性和所处环境的复杂性的特点。对监狱突发事件的定义,应当以确保监狱全面安全的观点来划定,故采用上述突发事件广义的定义。监狱突发事件,泛指监狱突然发生的、破坏监管改造秩序、危及监管安全、生产安全、人身安全的事件以及自然灾害事故和食物中毒事故。主要包括罪犯脱逃、劫持人质、哄监、骚乱和暴乱等事件以及社会不法分子袭击看押目标、劫夺罪犯等监管安全事件等;火灾、机械伤人等生产安全事故;集体性食物中毒、霍乱、禽流感、SARS 和其他严重的传染性疾病等公共卫生事件;地震、水灾、风灾等自然灾害事故。这些突发事件中,尽管不是每一件都直接影响监狱工作的正常运转或监狱安全运作,但有些突发事件往往就对监狱构成威胁,有些重大的突发事件则可能引发或演变为危机。如,秘鲁南部的伊卡省 2007 年 8 月 15 日发生里氏 7.5 级强烈地震,在此处的一所监狱,因外墙被强震震垮,683 名关在里面的绑匪、小偷、毒贩和强暴犯趁乱逃走,使得秘鲁警方在救难之余还得派出警力搜索逃犯。秘鲁高层警官也表示,他们曾下令不论死活都要抓回这些极具危险性的罪犯。秘鲁总统于当晚宣布伊卡省进入紧急状态。所以,当每一件突发事件发生时,必须及时有效地处理,以防止更大的危机发生。

二、突发事件的分类

对突发事件类型的分析,可以使对突发事件的认识更加全面和深入,有助于预警、防范及应对机制的建立,有助于完善突发事件的应急管理。突发事件的种类很多,可以从各个不同角度对其分类,如,从起因、预知程度、可避免性、影响范围、复杂程度、发生顺序等方面进行分类。在我国,根据转型期政治经济文化实际以及国家公务员可能面对和必须了解的突发公共事件情况,国家于 2007 年 11 月 1 日起开始实行《中华人民共和国突发事件应对法》;该法将突发公共事件分为自然灾害、事故灾害、公共卫生事件和社会安全事件四大类。

(一) 自然灾害

它是指由自然环境因素引起的灾害,主要包括水旱、台风、暴雨、冰雹、风雪、高温、沙尘暴等气象灾害,地震、山体滑坡、地陷、泥石流等地质灾害,海啸、风暴潮等海洋灾害,森林草原火灾和重大生物灾害等。自然灾害危害面

广、破坏性大，是对人民生命财产安全的最大威胁和对社会经济发展的重大制约因素。

（二）事故灾害

事故灾害，又称技术发展型灾害，主要包括民航、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、商贸场所及机关、事业单位发生的重大安全事故，城市公众生活必需的供水、供电、供油和供气等公共设施事故，通讯、网络系统等事故，核辐射泄露事故，重大环境污染和生态破坏事故等。这些事故的发生通常与技术发展和应用直接相关，在现代社会有日益增多的态势。

（三）公共卫生事件

突发公共卫生事件主要包括突然发生并造成或可能造成社会公共健康严重危害的重大传染性疾病疫情、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和生命安全的事件。如鼠疫、霍乱、肺炭疽、传染性非典型性肺炎、食物中毒、重大动物疫情及外来有害生物入侵等。近年来我国公众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，公共卫生事件仍严重威胁着公众生命和健康安全。

（四）社会安全事件

社会安全事件，又称社会秩序型灾害，主要包括社会骚乱、非法聚集、恐怖袭击事件、民族宗教事件、经济安全事件、外敌攻击事件，以及规模较大的群众事件。此类社会动荡事件主要是由人为原因引起的，具有突发性强、规模大、易升级等特征，必须引起政府部门的足够重视。

上述各类突发公共事件可归整为自然灾害和人为灾害两大类，当然，这种划分类别的方法也是相对而言的，有些突发事件很难说是由自然原因引起的，还是人为的，或者还是其他原因造成的，而且不同类型之间可以相互转换，往往是互相交叉和关联的，某类突发性事件可能和其他类别的事件同时发生，或者引发次生、衍生事件，我们应当具体分析，统筹安排应对。《国家突发公共事件总体应急预案》对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，将其分为四级：一般突发公共事件（Ⅳ级）、较大突发公共事件（Ⅲ级）、重大突发公共事件（Ⅱ级）和特别重大突发公共事件（Ⅰ级）。一般突发公共事件（Ⅳ级），指突然发生的、事态比较简单的、仅在较小范围内产生影响的突发公共事件，它对政治稳定和社会经济秩序也能造成严重危害或威胁，

并有可能或已经造成人员伤亡和财产损失,但只要调度个别部门或县区的力量和资源就能够处置的事件;较大突发公共事件(Ⅲ级),指突然发生的、事态较为复杂的、在一定区域内发生影响的突发公共事件,它将对政治稳定和社会经济秩序造成一定危害或威胁,并可能或已经造成重大人员伤亡和较大财产损失以及生态环境破坏,需要调度个别部门、县区力量和资源进行处置;重大突发公共事件(Ⅱ级),指突然发生的、事态复杂的、在一定区域内产生重大影响的突发公共事件,它对政治稳定和社会经济秩序造成严重危害或威胁,并可能或已经造成重大人员伤亡、重大财产损失或严重生态环境破坏,需要调度多个部门、县区和相关单位力量和资源进行联合处置;特别重大突发公共事件(Ⅰ级),指突然发生的、事态非常复杂的、在一定区域内产生重大影响的突发公共事件,它对政治稳定和社会经济秩序带来严重危害或威胁,可能或已经造成特别重大的人员伤亡、特别重大的财产损失或重大生态环境破坏,属于需要政府统一组织协调,调度力量和资源进行应急处置的紧急事件。

我国政府还根据风险分析结果,将可能发生和可以预警的突发公共事件用红色、橙色、黄色和蓝色表示。除了国家总体应急预案、专项应急预案、部门应急预案外,各省、自治区、直辖市也分别完成了省级总体预案的制定工作,许多市、区(县)也制定了应急预案,分别对突发事件作出了规定性的分类。

三、突发事件的特征

突发事件的类别很多,各类不同的突发事件也千差万别,但有一点却是共同的,即它们涉及的对象不是单人,而是社会公众,至少是一个特定单位或地域中的一群人。有些学者把突发事件的特征总结为“突发性、紧迫性、不确定性和威胁性”,更多的是把突发事件的特征概括为“突发性和紧急性、不确定性和易变性、社会性和扩散性、危害性和破坏性”。

(一) 突发性和紧急性

突发事件往往是在意想不到、没有准备或者只有短时预兆的情况下发生的,突如其来,令人措手不及,必须当机立断采取紧急措施加以处置和控制,否则将会造成更大的危害和损失。如化学品泄漏、爆炸等事故发生后可能已造成人员财产损失,但若不能立即采取紧急救助,人员财产损失将会不断扩大。由于突发事件来得突然,一般都具有强大的爆发力,又有很强的冲击力和破坏性,其直接破坏往往在瞬间实现,使人们措手不及。由于其影响力的扩张迅速,人们往往没有足够的力量实现对其完全的控制,可利用的资源优势十分有限。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、公众反

应与配合都显得十分紧急。如果对突发事件处置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。

突发事件最显著的特点就是难以预测其发生,如果能精确预测也就不成为突发事件了。当然,突发事件的突发性只是一种表现和一种结果,它的暴发从本质上来说有一个从量变到质变的过程,不同的突发事件在发展速度上还是有一些差异的,有的几乎是在瞬间完成的,如爆炸、地震等;有的则有一个相对较长一些的酝酿过程,如传染病疫情的暴发、台风灾害等的形成就比地震、恐怖袭击等影响的扩张速度要慢一些。突发性的背后是渐变性,只是渐变的过程被人们忽略了。突发事件的紧急性要求其应对系统要有充分的事先预备,以便在事件发生后能够迅速作出有效的反应。事先准备既包括有形的物质准备,如充足资金、物资、设施等,也包括无形的法律、法规的准备。

(二) 不确定性和易变性

事件发生的时间、形式和危害往往不规则、不确定、难于预测。诸如各种事故、火灾等灾害和风险,人们难以判断其在什么时候、什么地方、以什么样的形式发生。也就是说,突发事件的起因不清楚,既可能是一种单一的原因引起事件发生,也可能是多种原因综合作用的结果,同时公众的反应程度以及社会管理的有效程度也是难以预知的。突发事件的发展、变化方向是多变的,具有高度的不确定性和易变性。往往一个突发事件现象在其发展过程中会引起一连串的相关反应,即所谓的“涟漪反应”或“连锁反应”。美国“9·11”恐怖袭击以后,虽然美国航空运输业受到严重打击,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运输业,振兴国内经济,但上座率仍然不足50%。

突发事件的不确定性和易变性是因事件突然发生、时间紧急、原因不明所致,表现为突发事件的偶然性和随机性。如果弄清楚了突发事件产生的真正原因,进一步的危机发生、发展方向和结果就是可以预测的,也是可以控制的了。如我国“非典”发生的初期,人们很难预测到疫情会扩大到什么范围,如果最早发现“非典”时就预料到其高度广泛流行的威胁,及时采取必要的控制措施,或许可以避免其后来大范围传播。尽管随着科学技术的发展,有些如地震、台风、旱灾、水灾、疫情等灾害和风险,通过现代的科技手段,人们可以在一定程度上对某些突发事件作出预测,但预测的精确度仍然受技术水平等各种因素的制约,对这些灾害风险发生的具体形式及其所造成的影响或后果,还难以确保预见度,所以我们看到的是没有被预测到的重大事件时常发生。

针对突发事件的不确定性,在进行突发事件应急处置时,应增加组织机构处置突发事件的灵活性,强化组织机构的横向联系,鼓励部门之间的沟通协作,克服传统科层制结构效率低的弱点,以便随机应变,有效应对各种未能事先预见到的情况。

(三) 社会性和扩散性

既然突发事件是特指影响公众生活和社会秩序的危机事件,那么社会性就必然成为突发事件的主要特点之一。社会性突发事件往往是由极少数组织者、操纵者和一些公众组合而成,或者是由少数人操纵,通过宣传鼓动而把一些公众卷到事件中来。社会性突发事件涉及到一部分人或某些社会公众的切身利益,这必然会使一部分公众产生心理压力和心态变化,尤其在舆论导向、社会价值以至政府重大方针政策的制定、贯彻执行上,所产生的后果及其影响都是深远的、不可低估的。突发事件发生后,往往令人瞩目,常常会成为社会和舆论关注的焦点和热点。一时间,它可成为一般公众街谈巷议的话题,成为传媒追踪报道的内容,成为敌视力量发现破绽的线索,成为主管部门检查批评的对象。突发事件一旦出现,它就会像一根牵动社会的“神经”,迅速引起社会不同的反应,令社会各界密切关注,尤其现代互联网的高速发展,往往一个一般的突发事件也会通过互联网迅速传播,并容易被不明真相的人进行网上炒作,导致处置事件时倍显被动。一些人为灾害和政治事件甚至还会产生重大国际影响。

(四) 危害性和破坏性

这是突发事件的本质特征。突发事件一旦发生,其影响往往十分广泛,包括公众的生命、财产、日常生活、社会秩序、经济甚至政权都可能受到不同程度的损害,这也就是所说的突发事件的危害性。无论是在历史上还是在当代社会,给人类带来巨大灾难的突发事件不胜枚举。如一次地震或海啸死亡的人数可达几十万人,人为的美国“9·11”恐怖袭击死亡也将近3000人,我国近年来频繁出现的重大矿山安全事故给群众生命和财产都造成了巨大的损失,每次矿难死亡少则几人、几十人,多则过百人。不论什么性质和规模的突发事件,都会带来负面影响,造成不良后果。损失和破坏的程度如何,视事件的性质、规模和处理方式的恰当与否而定。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,并发生极度混乱。

第二节 应急管理的概念、模型和内容

一、应急管理的概念

应急管理，是指政府及其他组织在组织管理过程中为了应对即将面临或正在面临着的突发事件，就事件预防、事件识别、事件处置和组织形象、恢复管理等行为所进行的一系列有计划、有组织的管理领导过程的总称。

应急管理主要是应对突发性灾害（或“突发性紧急状态”），其主要任务是如何有效地预防和处置各种突发事件，最大限度地减少突发事件的负面影响。应急管理本身不是一个学术领域，而是一个实际运作的系统。在国内外的公共行政管理体系中，还没有这方面操作性强的课程，更谈不上一个独立的学习专业，有的只是大同小异的基本理论探讨。科研界的注意力一般都放在自然灾害方面，如地震、洪水、化学泄漏等。而应急管理作为现代各级政府的一个重要功能，也才刚刚引起各级政府官员的重视。在这种情况下，难免出现自然科学家不懂应急管理，而地方政府中的应急管理人员又不太懂自然科学的状况。由于应对突发事件需要政府采取与常态管理不同的紧急措施和程序，超出了常态管理的范畴，所以政府应急管理又是一种特殊的政府管理形态。从一般的运作方式来看，政府的日常管理和应急管理是两种迥然不同的政府行为。两者之间的不同主要是由管理对象在性质、发展、反馈形式上的不同造成的。一般的政府管理行为形成于一个长久的过程中，其运作是在一个固定的模式之下进行的，遵循政府运作过程中的程序化、规章化、职业化。政府运作中的程序化和规章化是十分重要的，因为政府对社会财富拥有分配与再分配的权力。相反，由于紧急状态不是每天都发生，应急管理系统需对应急状况做出反应的人员更不是每天都需要进行紧急救援，整个系统不常有机会运转。结果是，一旦紧急状况发生，那套程序化、规章化、职业化的政府管理过程就无法有效地工作，正常的政府运作模式不能有效地运转，一个地方政府也会显得束手无策。因此，应急管理计划应该被包含到一个政府的日常的工作中去。

二、应急管理的模型

应对突发事件，特别是重大突发事件，需要广泛动员各种组织力量参与，需要统一指挥、统一行动，需要各个方面相互协作、快速反应，需要有技术、物质、资金、舆论的支持和保障，需要有法律和政策的依据。

针对监狱的突发事件,监狱管理机关将会同中国人民武装警察部队,根据《中华人民共和国监狱法》以及其他有关法律、法规,结合监管形势发展的需要,制定有利于进一步提高处置突发事件的快速反应方案。对此进行研究,制定合理方案,将有利于进一步提高监狱警察、驻监武警官兵联合作战能力,及时镇压和打击狱内各种违法犯罪活动,共同维护监狱安全和稳定。

现代政府应急管理的框架模型就是通过组织整合、资源整合、行动整合等应急要素整合而形成的一体化模型。从世界上一些主要国家的做法和经验以及我国近年来的实践看,现代政府应急管理模型主要有共同体应对型、单向操作型、综合运用型及保障支持型。

(一) 政府及其他社会组织构成的应急管理共同体应对型

在现代国家,应急组织系统通常由政府部门和各种社会主体共同组成,包括政府机构、非政府公共组织、新闻媒体、工商企业等公民社会组织主体,其核心部分是警方、消防、紧急救助、环境保护、救灾减灾和新闻等部门。这些部门组成强大的力量来管理和化解因突发事件可能导致的危机。这种模型是全方位、宏观性较强的应急管理模型,是通过各个部门在其职能范围内,针对一系列的突发事件,特别是可能导致社会震荡的突发事件,所采取的各项有关应急预防、处置、恢复的工作模式总和。如美国的城市应急组织构成包括警察、消防、911中心、医疗救助、有关政府机构、社会服务团体、新闻媒体、工商企业等部门。政府在制定应急计划、确定分工、提供资助和组织培训等方面都要将这些部门考虑在内。

我国的应急管理理念源于西方政府的危机治理理论。在这种思想的影响下,许多人认为改进我国的应急管理的最终思路是向西方新公共管理体制看齐,走社会化、开放化的路子。同时,随着社会进一步发展,政府改革方向必然是变全能型政府为有限政府,变政府中心为公共中心,加强公共服务中的顾客导向,倡导全社会的共同治理。政府在进行应急管理中要尽量利用和培育社会力量,而不要将一切事情都揽到自己身上,要突出自己的主导地位,淡化自己的主体地位,学会调动全社会的力量提高应急管理的效率。

在这种应急管理共同体应对模型中,相对于政府的大包大揽,公民社会组织的积极参与具有显而易见的优越性:①这些公民社会组织可以起到很好的联系和沟通政府与群众之间的管道和桥梁作用;②这些公民社会组织往往在知识、技能、人员、网络等多方面具有政府很难具备的特长,在应对具体的突发事件时效率更高、效果更显著;③公民社会组织的兴起是一个世界性的现象,国际公民社会组织之间的联合和合作也是方兴未艾;④这些公民社会组织还是推动