

公务员应急管理能力培训用书

公务员突发事件 应急管理读本

■ 主编 傅思明

国家行政学院出版社

公务员突发事件 应急管理读本

傅思明 编著

国家行政学院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公务员突发事件应急管理读本/傅思明主编. —北京:
国家行政学院出版社, 2009. 5
ISBN 978-7-80140-763-4

I. 公… II. 傅… III. 紧急事件—处理—中国—公务员—
学习参考资料 IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 056552 号

书 名 公务员突发事件应急管理读本
作 者 傅思明 编著
责任编辑 李锦慧
出版发行 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)
(010) 68920640 68929037
<http://cbs.nsa.gov.cn>
经 销 新华书店
印 刷 北京金德佳印务有限公司
版 次 2009 年 5 月北京第 1 版
印 次 2009 年 5 月北京第 1 次印刷
开 本 787 毫米×960 毫米 1/16 开
印 张 15
字 数 280 千字
书 号 ISBN 978-7-80140-763-4/D·384

定 价 28.00 元

序 言

石泰峰^①

现代社会中的突发公共事件，或者说公共危机事件，有着三个明显的特点：一是损失大。突发事件往往不仅造成财产损失，还造成人身损失；不仅造成眼前损失，还造成长远损失。二是影响广。突发事件不仅造成经济影响，还会产生社会影响、政治影响。三是社会关注程度高。随着社会的发展和进步，人民对生命的珍爱、对财产的关注、对行为的预期、对秩序的渴望，比以往任何时候都要高。因而，对政府如何应对突发事件的关注程度相应地也更高。加强应急管理，提高保障公共安全和处置突发公共事件的能力，最大程度地预防和减少突发公共事件及其造成的损害，切实保障人民群众生命财产安全，已经成为我们党和政府治国理政的重要任务。

2003年“非典”疫情爆发之后，党中央、国务院就提出了加快突发公共事件应急机制建设的重大课题。党的十六届四中全会通过的《关于加强党的执政能力建设的决定》就明确提出，要建立健全社会预警体系，形成统一指挥、功能齐全、反应灵敏、运转高效的应急机制，提高保障公共安全和处置突发事件的能力。党的十六届五中全会进一步重申，建立健全社会预警体系和应急救援、社会动员机制，提高处置突发事件能力，维护国家和社会稳定，保障人民群众安居乐业。党的十七大将“完善突发事件应急管理机制”作为社会建设的重要任务提出。2007年8月30日第十届全国人大常委会制定了《中华人民共和国突发事件应对法》，为依法、科学、有效地开展突发事件应急管理工作奠定了法律基础，表明我们党和政府在突发事件的认识和处置上已经达到了一个崭新的高度。

政府作为应急管理的主导者，应如何进行应急管理，以便在危机出现前，未雨绸缪，防范未然；在危机来临时，及时处置；在危机肆虐时，群策群力，迅速控制事态发展；更为重要的是，如何把危机转为契机。这些课题都需要我们进行深入的探究和思考。

毛泽东曾说：“要从战争中学习战争。”温家宝总理在抗击“非典”疫情之后说过，“一个民族在灾难中失去的，必将在民族的进步中获得补偿，关键是要

^① 石泰峰，男，现任中共中央党校副校长，全国人大常委会委员，教授，博士生导师，兼任中国法学会副会长。

善于总结经验和教训。”

在我国，有效的应急管理要按照中央提出的“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的社会管理格局的思路，建立起有效的应急管理体制和机制。应对突发事件是体现党的执政能力的重要内容，因此，各级党委要发挥领导核心作用，这是应对突发事件的坚强组织保证，党委应切实加强对突发事件工作的领导，建立健全统一领导、统一指挥、大力协调、密切合作的领导机制。依法、科学、有效地应对突发事件是政府的职责所在，政府在突发事件之前就必须遵循预防为主、预防与应急相结合的方针，贯彻统一领导、综合协调、分类管理、分级负责的原则，建立和健全统一指挥、功能齐全、反应灵敏、运转高效的应急机制，全面提高政府应对各类突发事件的能力。此外，有效的应急管理还应建立起有效的社会动员机制，动员国内和国际社会各种力量共同参与突发事件的应急管理。应对突发事件要在党委领导、政府负责、人大和政协监督的基础上，积极动员各种非政府组织和社会力量参与突发事件的管理。

加强应急管理，提高公务员预防和处置突发公共事件的能力，是关系国家经济社会发展全局和人民群众生命财产安全的大事，是构建社会主义和谐社会的重要内容；是坚持以人为本、执政为民的重要体现；是全面履行政府职能，进一步提高行政能力的重要方面。通过加强应急管理，建立健全社会预警机制、突发公共事件应急管理机制和社会动员机制，可以最大程度地预防和减少突发公共事件及其造成的损害，保障公众的生命财产安全，维护国家安全和社会稳定，促进经济社会全面、协调、可持续发展。

傅思明教授编写的《公务员突发事件应急管理读本》一书，通过实证研究的方法，在借鉴国内外关于突发事件应急管理的最新理论和中外应对突发事件典型案例的基础上，紧密结合我国实际，从理论、实务以及案例分析三个层面，全面阐述了突发事件应急管理的基本原理和基本规范。全书围绕突发事件应急管理的体制、机制、法制和应急预案建设作了全面分析，比较系统地论述了突发事件应对的基本原则，突发事件预防与应急准备，突发事件监测、预警与预控，突发事件应急处置与救援，突发事件事后恢复与重建，探讨了如何提高各级领导干部应急管理能力这一重大课题。全书深入浅出地揭示了突发事件应急管理的重要性和时代要求，既有应对突发事件的理论，也有应对突发事件的典型案例及其经验教训。本书具有较强的可读性和实用性，是公务员应急管理能力学习培训和突发事件应对工作的重要参考书，值得一读，特借此序向读者推荐。

是为序。

2009年1月于中共中央党校

目 录

第一章 突发事件应急管理体系	1
第一节 突发事件应急管理概述	1
第二节 突发事件应急管理体制	11
第三节 突发事件应急管理机制	17
第四节 应急管理法制	23
第二章 突发事件应对原则	28
第一节 突发事件应对的基本原则	28
第二节 突发事件应急处置的指导原则	36
第三章 应急预案的制定与实施	49
第一节 应急预案概述	49
第二节 应急预案的内容与实施	54
第三节 突发事件应急预案简介	60
第四章 事前预防与应急准备	73
第一节 事前预防措施	73
第二节 应急准备工作	84
第五章 监测、预警与预控	95
第一节 突发事件监测与信息系统	95
第二节 突发事件预警	109
第三节 突发事件预控	117
第六章 应急处置与救援	129
第一节 应急处置概述	129
第二节 自然灾害、事故灾难、公共卫生事件的应急处置	135
第三节 社会安全事件应急处置	148
第四节 严重影响国民经济运行的突发事件应急处置	151
第五节 应急救援	156

第七章 善后处理	167
第一节 应急状态的结束	167
第二节 事后恢复与重建	169
第三节 事后调查与总结	177
第八章 提高政府应急管理能力	180
第一节 政府应当具备的应急管理能力	180
第二节 树立科学的应急管理理念,提高公务员应急管理能力	185
附录一 典型案例解析	192
案例一 自然灾害类	
——2006 年肆虐中国六省的“碧利斯”风暴应对及启示	192
案例二 事故灾难类	
——2004 年北京密云灯会踩踏事件应对及启示	196
案例三 突发公共卫生事件	
——2003 年中国“非典”疫情应对及启示	200
案例四 社会安全事件类	
——2001 年美国“9·11”恐怖袭击事件应对及启示	210
附录二 《中华人民共和国突发事件应对法》	220
主要参考文献	232

第一章 突发事件应急管理体系

政府自古以来就有维护公共秩序、应对突发公共事件、保障公共安全的天职。为了有效地解决突发公共事件应急管理这个棘手难题，当代各国政府都不约而同地建立起突发公共事件应急管理体系（包括应急管理体制、应急管理机制和应急管理法制），时刻准备着应对危机，最大限度地预防突发公共事件的发生，一旦发生突发公共事件，也能够实现快速、有效地控制危机，恢复正常社会秩序的目标。

第一节 突发事件应急管理概述

突发公共事件的涵盖面非常广，包括自然灾害、流行疾病、经济危机、社会骚乱、恐怖袭击等，发生任何一种突发公共事件都会对社会公众造成重大影响，因此，突发公共事件应急管理是政府不得不面对的一个时代课题。突发公共事件应急管理是政府针对突发公共事件的全面管理，包含对突发事件的事前、事中和事后的全过程管理，目的是通过提高政府对突发公共事件发生的预测、预警、预控能力和突发公共事件发生后的救治能力，及时、有效地处理危机。

一、突发事件

（一）突发事件的概念与特征

突发事件，作为《突发事件应对法》的核心概念，实际上是“公共突发事件”一词的简称，它与紧急事件、紧急情况、危机事件、突然事件、公共危机等概念含义相近，是指在一定区域内突然发生的、规模较大且对社会产生广泛负面影响的、对公众生命和财产构成严重威胁的事件和灾难。

在我国，对突发事件进行界定并系统全面地规范突发事件的应对工作体现在《中华人民共和国突发事件应对法》（以下简称《突发事件应对法》）中。该法第3条规定，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。

突发事件具有以下基本特征：

1. 发生的突然性

突发事件的发生经常出乎人们的意料，其时间、地点以及影响的程度常常是人们始料未及的。从起因上看，一些突发事件是不可预知的；从过程上看，一些关乎生命安危的突发事件的发展瞬息万变。当然，随着科学技术的进步，人类对自然和社会的认识能力的提高，对于某些自然灾害、疫病和社会矛盾发生、发展的规律已经有所把握和认识。在此基础上，人们已经能够对某些危机的发生做出一定程度的预测和预报，并由此建立起了突发事件的监测预警机制，如气象预报、汛期警报、地震监测等。尽管如此，时至今日，人们对于多数危机事件的发生仍然是难以把握的，即使对于那些能够监测预报的事件，也不可能准确预知其发生的确切时间、地点和规模。因此，“突然性”仍然是突发事件最为明显的特征之一。例如，印度洋海啸事件，瞬间发生，出乎意料。据媒体报道，当地时间2004年12月26日，印尼苏门答腊岛近海发生里氏9级强烈地震。地震引起了巨大的海啸，浪高近10米，所到之处无数的城镇、村庄被夷为平地。这场突如其来的灾难给印度尼西亚、斯里兰卡、泰国、印度、马尔代夫等国造成了巨大的人员伤亡和财产损失，而且海啸还波及非洲的索马里、坦桑尼亚等国家。这次地震海啸导致近30万人遇难，经济损失难以估计。又如，2002年11月16日，在我国的广东省发现首例“非典”疫情。接着，在短短的数月之内，“非典”疫情蔓延到世界30多个国家和地区，仅在我国，就有24个省、自治区、直辖市先后发生非典疫情，共波及266个县（市、区）。累计报告非典临床诊断病例5327例，死亡349例。这场突如其来的疫病灾害，严重威胁了人民群众的健康和生命安全。

2. 发生和发展的不确定性

突发事件的发生往往是意外的，在爆发前往往被人们认为是不可能的；发生之后，其发展进程和损害结果并不确定，难以被人们所完全预测和控制。尽管人们已经掌握了某些突发事件的发展规律及其造成损害的方式和特点，并能够尽量减少其损害，却仍然不能做到完全按自己的意志控制事态的发展。突发事件发展的不确定性，决定了其应对过程应当十分审慎，一旦处理不善，便可能酿成严重后果。珍珠港事件和“9·11”事件就是两个典型案例，偷袭珍珠港、用飞机撞击世贸大厦，这些在危机爆发前都会被认为是不折不扣的“疯狂”构想，但它们的确发生了。突发事件的不确定性，不仅表现为其发生的不可预测性，而且其发展也有较大的不确定性，其发展演变速度快、方向不确定，应对处理不当极易

造成危害升级,引起连锁反应。许多事故如火灾等,具有很大的偶然性和随机性,一般是无法准确预测的。有些自然灾害,如地震、台风、旱灾、水灾等是由人们难以控制的客观因素引发的,对这些灾害发生的具体形式及其所造成的影响或后果,还难以完全准确预见。

3. 危害的严重性

突发事件都是具有一定社会危害性的事件。它对人民的生命财产安全构成严重威胁,甚至会造成政治、经济、文化、社会、自然秩序的混乱,危害极大。一方面,突发事件可能给人们的生命、财产和环境造成巨大损害,人们的正常生活受到严重影响。另一方面,突发事件的危害后果具有公共性,即其直接受害者应该是特定或不特定的多数人,或者直接受害者虽是个别人却产生了严重的社会影响。例如,2005年11月13日,中石油吉林石化公司双苯厂发生爆炸,不仅造成5人死亡,疏散群众1万多人,还造成哈尔滨市断水4天、污染波及邻国的恶劣影响。而发生于2001年的美国“9·11”事件,其直接经济损失高达900多亿美元,人员伤亡数以千计,在美国民众心理上造成了无法抹平的创伤。同时,它对全球的政治、经济、文化和军事格局也产生了深远的影响。由于危机事件威胁到公众的生命财产、社会秩序,具有公共危害性,政府必须妥善处理,以保障社会公共安全、维护社会公共秩序。

4. 时间的紧迫性

突发事件一旦爆发,时间的紧迫性非常强烈,其在出现时往往已经造成一定的后果,必须迅速控制事态发展,及时采取应对措施,防止事态升级、损失扩大,因而必须在第一时间做出决定。即使是在有关信息不充分、资源有限的条件下,也要快速果断决策,否则将会造成更大的危害和损失,尤其是在自然灾害、事故灾难、公共卫生事件发生后可能已经造成人员财产损失,如不能立即采取紧急救助,人员财产损失将会进一步扩大。

(二) 突发事件的分类

突发事件是一个十分宽泛的概念,对各种突发事件进行分类研究能够为科学应对突发事件提供科学指导,因而具有重要的理论与实践意义。按照突发事件的性质、过程和机理的不同进行区分,我国《国家突发公共事件总体应急预案》将突发公共事件分为自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件四类。

1. 自然灾害

依据我国《国家突发公共事件总体应急预案》的解释,自然灾害主要包括水旱灾害、气象灾害、地震灾害、地质灾害、海洋灾害、生物灾害和森林草原火

灾七类灾害。我国是世界上自然灾害最为严重的国家之一。统计表明,我国70%以上人口、80%以上工农业和城市受到各种自然灾害严重威胁,2/3百万人口以上大城市位于地震高危地区,在台风、洪水、滑坡、泥石流等灾害中丧生的人数每年都有上万人。

2. 事故灾难

依据我国《国家突发公共事件总体应急预案》的解释,事故灾难主要包括民航、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、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、特种设备等公共设施和设备事故;核辐射泄露事故;重大环境污染事件和生态破坏事故等。近十多年来,我国安全生产事故居高不下,重特大事故屡屡发生,给人民群众的生命财产造成严重损失。

3. 突发公共卫生事件

依据我国《国家突发公共事件总体应急预案》的解释,突发公共卫生事件主要包括传染病疫情、群体性不明原因疾病、重大食品和职业危害,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。建国以来,我国公共卫生事业取得重大成就,许多长期危害生命健康的常见传染病得到有效控制。但近些年来,有些已得到控制的传染病有所抬头,一些新的传染病不断出现,污染中毒事件、食品中毒事件、有毒化学品造成的职业中毒事件、各种灾害带来的疫情风险、生物侵害事件等有所增加,令人防不胜防,对人民群众的健康和生命安全造成了威胁,有的甚至引起了一定的社会恐慌。可见我国防治突发公共卫生事件的任务仍然十分艰巨。

4. 社会安全事件

社会安全事件常用来指人为的、直接威胁公共安全和社会秩序的事件。依据我国《国家突发公共事件总体应急预案》的解释,社会安全事件主要包括恐怖袭击事件、经济安全事件和涉外突发事件等。具体来看,按照影响我国社会安全的主要突发公共事件的严重程度,可以分为群体性事件、金融性突发事件、影响市场稳定事件、涉外突发事件(包括境内涉外突发事件和境外涉外突发事件)、恐怖袭击事件、反社会有组织犯罪、邪教以及政治动乱等。导致社会安全事件发生的原因很多,有政治因素、自然或环境因素、社会因素、经济因素、文化因素,等等。例如,2005年北京王府井大街社会安全事件是因仇富情绪引发的,既涉及了社会因素也涉及了经济因素。2005年9月11日,现年32岁的河南信阳

某男子驾驶一辆出租车在北京王府井大街上连撞9人，造成2死6伤的恶性事件。该男子当天打车到达事发现场，持刀扎死出租车司机后，在驾驶出租车逃逸过程中撞上9名群众。该男子供述，他来京6年，几年工资被拖欠，经过努力仍然没有得到妥善解决，因此对社会失去信任，并认为是富人“掠夺”了他，使他不能致富，“王府井是富人消费、旅游、进行疯狂购物的地方。我要与他们同归于尽。”

（三）突发事件的分级^①

突发事件的分级，要求具有科学性。每一类别的突发事件都具有特殊性，其发展机理各不相同，必须在科学分析的基础上确定标准。例如，自然灾害中地震灾害事件的分级标准是按照地震死亡人数、直接经济损失等来确定；事故灾难类中的核事故的分级标准则是按照放射性物质释放、辐射后果所影响的范围，划分为应急待命、厂房应急、厂内应急和厂外应急四级；公共卫生事件类中的突发重大动物疫情事件的分级标准是按照疫情的性质、危害程度、设计范围等进行划分的。

按照《突发事件应对法》以及有关预案的规定，突发事件按照社会危害程度、影响范围、突发事件性质、可控性、行业特点等因素，将自然灾害、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。这样规定的目的，一方面是为了便于实行“分级负责”、“分级响应”措施的落实；另一方面是为了尊重特殊行业管理的特殊性、专业性、灵活性的工作要求。

作为突发事件分级标准的“社会危害程度”和“影响范围”，在实践中一般体现为下列几项具体标准：

第一，死亡（或生命受到威胁）、失踪、重伤、中毒的人数。这是最常见的分级标准，其中最为常见的划分方法是：死亡、失踪30人以上，或重伤、中毒100人以上为特别重大事件；死亡、失踪10～30人，或重伤、中毒50～100人为重大事件；死亡、失踪3～10人，或重伤、中毒50人以下为较大事件；死亡、失踪3人以下为一般事件。一般自然灾害、突发地质灾害、突发环境事件、

^① 至于社会安全事件，由于其自身的性质和复杂性，在监测、预警、处置方面往往需要各级、各类机关协同配合、统一联动，因此，从法律上、权利义务上很难对其进行分级。所以，我国的《突发事件应对法》以及有关预案对社会安全事件不作分级规定。但已经出台的一些地方立法和其他制度建设，对于社会安全事件进行了等级划分和分级应对，值得关注。

安全生产事故、铁路行车事故、城市地铁事故、森林火灾、突发环境事件等均适用这一分级标准。

对于部分特殊的突发事件，此类标准有所变通。例如，对于地震灾害，由于其破坏性较大，其分级标准高于一般突发事件：以造成 300 人以上死亡为特别重大事件，造成 50 ~ 300 人死亡为重大事件，造成 20 ~ 50 人死亡为较大事件，造成 20 人以下死亡为一般事件。

第二，经济损失。经济损失（包括直接经济损失和潜在经济损失）也是较为常见的分级标准之一，通常的划分方法是：潜在经济损失 1 亿元以上或直接经济损失 1000 万元以上的为特别重大事件；潜在经济损失 5000 万 ~ 1 亿元或直接经济损失 500 万 ~ 1000 万元的为重大事件；潜在经济损失 500 万 ~ 5000 万元或直接经济损失 100 万 ~ 500 万元的为较大事件；潜在经济损失 500 万元以下或直接经济损失 100 万元以下的为一般事件。突发地质灾害、突发环境事件等适用这一分级标准。

部分容易造成重大财产损失的突发事件的分级标准更高。例如，铁路行车事故、城市地铁事故、安全生产事故等以直接经济损失 1 亿元以上为特别重大事件。另外，也有以其他方法表示经济损失来划分突发事件的，如直接经济损失占某省（区、市）上年国内生产总值 1% 以上的地震为特别重大地震。

第三，需转移、安置、疏散的人数。许多突发事件发生之后，需要对受灾人员进行转移、安置或疏散，因此，需转移、安置、疏散的人数也是突发事件的重要分级标准。对于这一标准，由于不同突发事件对附近居民的影响差异较大，因此不同事件的分级标准也很不统一。例如，一般自然灾害、铁路行车事故、城市地铁事故、安全生产事故等以需要转移 10 万人为特别重大事件；突发环境事件以转移 5 万人为特别重大事件；地质灾害则以转移 1000 人为特别重大事件。

第四，其他特殊分级标准。由于各种突发事件的损害对象并不完全相同，因此，许多突发事件并不完全适用上述分级标准，而适用自身特有的分级标准，或者在适用常用标准的同时以某些特有的分级标准为辅助。例如：（1）多数自然灾害还以房屋倒塌数量作为分级标准；（2）地震灾害还使用震级作为分级标准；（3）森林火灾以受害森林面积和火场持续未得到有效控制的时间为分级标准；（4）铁路行车事故还以繁忙干线中断行车时间为分级标准；（5）大面积停电事故以减供负荷达到事故前总负荷的比例为分级标准；（6）环境突发事件还以区域生态功能丧失程度和濒危物种生存环境受污染程度为分级标准；（7）突发公共卫生事件以疾病的类型、性质和发病范围作为分级标准；等等。

我国现行有关法律、行政法规和规范性文件，对于突发事件的分级并不完全统一。绝大多数现行法律法规和规范性文件将突发事件分为四级，如《国家突发公共事件总体应急预案》。部分现行法律法规和规范性文件将突发公共事件分为二级、三级或者五级。分为二级的，如《国家处置电网大面积停电事件应急预案》、《国家处理城市地铁事故灾难应急预案》。分为三级的，如《国家高致病性禽流感应急预案》、《国家核应急预案》、《国家处置重、特大森林火灾应急预案》。还有分为五级的，如《黄河水量调度突发事件应急处置规定》。

突发事件的不同级别，直接决定了应对这一事件的主体、措施和所必须调动的资源，科学、准确的分级既可以避免对突发事件“反应不足”，也可以避免“反应过度”。例如，2008年5月12日下午，四川省汶川县发生里氏8.0级强震。地震发生后，国家有关部门立即行动起来，开展抗震救灾工作。5月12日16时许，根据《国家自然灾害救助应急预案》，国家减灾委紧急启动国家Ⅱ级救灾应急响应；当晚22时15分，国家减灾委又紧急启动国家Ⅰ级救灾应急响应。解放军总参谋部立即发出指示，要求成都军区、空军和武警部队迅速组织灾区驻军全力投入抗震救灾，尽快抢救伤员，保证灾区人民生命安全，最大限度减少损失。民政部当天就从西安中央救灾物资储备库紧急调拨5000顶救灾帐篷支援四川灾区。民政部部长李学举立即赶赴灾区。中国地震局立即启动应急预案Ⅰ级响应，并派出第一批33人组成的国家地震现场应急工作队，与183人组成的国家地震灾害紧急救援队，共计216人，于当天奔赴灾区实施现场应急和紧急救援。中国气象局启动了地震灾害气象服务Ⅱ级应急响应命令，要求中国气象局应急办、减灾司、监测司、国家气象中心、国家卫星气象中心等部门及相关省（市）气象局实行24小时主要负责人领班制度，全程做好监测预报及服务工作。

二、应急管理

（一）应急管理的含义和特点

政府应急管理，就是指政府为了应对突发事件而进行的一系列有计划、有组织的管理过程。应急管理工作的对象是突发公共事件，全过程的应急管理工作应当包括事前、事发、事中、事后所有的应急管理环节，这就包括预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、恢复与重建、调查与总结等多个部分。政府应急管理的目的是通过提高政府对公共危机发生前的预见能力和发生后的救治能力，及时有效地处理危机，保障政府系统的正常运转，迅速恢复社会稳定，恢复公众对政府的信任，最大限度的减少突发事件的负面影响，将突发危机事件带来

的危害尽量降低到最小程度。

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，所以政府应急管理是一种特殊的政府管理形态。应急管理不同于常规管理。相对于平时政府行政活动的常规管理这一概念，在我国的法律性文件中，“应急管理”这一概念早已被广泛使用。例如，随着我国核电事业的发展，由于核电的能量巨大，相应的如果控制不当，会给人民的生命和财产安全造成巨大的威胁，尤其是前苏联核电建设史上的经验和教训，国务院于1993年8月18日颁布了《核电厂核事故应急管理条例》。

一般说来，政府应急管理至少有以下几个方面的特点：

(1) 应急管理不确定性高、时间紧迫。由于突发公共事件具有高度的不确定性，因此，应急管理也具有很强的不确定性。同时，突发公共事件发生以后，应急管理必须坚持时间第一的观念，迅速采取行动，积极有效地加以治理。

(2) 政府应急管理的主体是政府。政府除了常规管理之外，还需要居安思危，积极应对可能出现的各种公共危机。在这个意义上，政府应急管理也是行政管理的一项重要内容，只是由于公共危机发生的机会较少，所以该项功能常常被人们所忽略。需要指出的是，随着我国公共管理理论和实践的不断完善，对社会公共事务的管理除了政府以外，还有行使公共管理职能的其他公共机构，如各种非政府组织。

(3) 应急管理贯穿于危机事件的整个生命周期。危机的全过程（生命周期）包括三个阶段，即前兆阶段、爆发阶段和持续阶段。前兆阶段即危机的潜伏期，在这一时期，政府需要做的是对危机进行预测、监控并采取有效的措施把危机扼杀在萌芽阶段，此外还要为应对危机做好准备；在危机的爆发阶段，危机的危害性时刻都在增加，这就要求政府必须立即对危机做出反应，采取与常态管理不同的应急措施，以便将危机事态控制在最小范围内；在持续阶段，政府需要做的是要清除危机造成的不良后果，并总结经验教训。虽然应急管理的大部分工作是在突发公共事件发生之后的治理、恢复和重建环节，但是，应急管理的工作的事前预警是首要环节，也必须给予高度重视。因此，应急管理应当采取突发公共事件事前预警、事中治理和事后重建三位一体的综合治理模式，坚持常态与非常态治理并重。

(4) 应急管理不仅应有事前的预案，而且应备有应急的快速反应机制。政府应急管理的功能是防范、化解危机，并且重点在预防。在危机事件的整个生命周期，都要实施监测、预警、控制以及化解性措施。对于危机应力争将其控制在

萌芽之中，即以预防为主，这是最主动、最积极的应急管理态度。对于已经发生的危机，要抓住机会和条件，尽快、科学地实施化解措施，扭转危机事件的发展态势，减少由于危机所造成的损失。

(5) 政府应急管理过程是组织相关社会力量共同对付危机事件的过程，其目的是恢复社会秩序，保障人民正常的生产和生活秩序，维护社会稳定，促进社会和谐发展。秩序、安全、稳定、和谐是政府应急管理目标，而这些目标则只是公共管理中的一部分内容。

(二) 应急管理体系构成

应对突发公共事件，需要广泛动员各种组织和力量参与，需要统一指挥、统一行动，需要各个方面相互协作、快速联动，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。政府应急管理体系就是通过组织整合、资源整合、行动整合等应急要素整合而形成的一体化系统。这一系统主要包括：(1) 有政府和社会共同组成的应急组织系统；(2) 完善的突发事件应急预案；(3) 有统一指挥、分工协作的应急管理体制；(4) 有相互协作、反应快速的应急机制；(5) 有现代化的应急信息系统；(6) 有技术、物资、资金、培训等方面的广泛的应急支持保障系统；(7) 有健全的应急管理法制。概括起来说，建立健全突发事件应急管理体系，就是做好“一案三制”工作。

现代危机管理理论主张对突发事件实施综合性应急管理，并在许多国家的政府应急实践中取得明显成效。从时间序列的角度来分析，突发事件有一个发展进程。重大突发事件往往具有潜伏期、形成期、爆发期和消退期。与此相适应，无论在理论上还是在实践上，现代应急管理体系应以综合性应急管理为特征。具体而言，一是将政府应急管理作为由预防、准备、回应和恢复四个阶段组成的完整过程，各个过程之间体现了危机发展的一个循环周期。二是政府在各个不同阶段应当采取相应的应对措施。

1. 预防

预防又称缓解、减少，是指在突发事件发生之前，政府为了消除突发事件出现的机会或者为了减轻突发事件的损害所做的各种预防性工作。其基本的出发点在于，一个社会即使不能预防灾难，但可以通过各种努力减少灾难的损失。在很多情况下，突发事件是难以准确预报的，也是无法完全避免的。但是人们在总结以往经验的基础之上，可以在一定程度上分析出突发事件的诱因或前兆，在突发事件还没有发生之前，通过对以往类似或相关事件的总结分析，制定出应对措施，形成应对方案，这样才能在应对突发事件的过程中有备无患，未雨绸缪。

2. 准备

所谓准备，是指事先做出计划、筹备，以确定在突发事件出现时如何有效地应对突发事件，它包括应急管理规划、应急培训和演练、应急管理的资源准备和储备等。有备才能无患，充分准备是应急管理的一项主要原则，是突发事件应对机制的重要组成部分，是保障应急救援行动及时、有序开展的基本物质条件，是保障人民群众生命及时得到救助、减少财产损失的根本性措施。突发事件的应急准备包括：人力资源准备（如专职或者兼职的应急救援队伍）、财力准备（如政府资金投入）、物资准备（如应急物资生产、储备、调拨及紧急配送体系）、社会保障准备（如为专业应急救援人员购买人身意外伤害保险，配备必要的防护装备和器材）、技术准备（如公共安全应急技术平台）、通讯设施准备（如有线与无线相结合、基础电信网络与机动通信系统相配套的应急通信系统）等。实践证明，应急准备得越充分，应对突发事件就会越有成效。

3. 回应

回应是指突发事件出现以后，政府对之所做的反应，即所进行的各种应急处置和救援工作。应急处置与救援是政府对已经发生，并且有可能对国家和社会的安全、稳定和发展构成严重影响的突发事件进行处理的过程，在这一过程中，政府担负着保护国家利益不受损害、保护公民人身和财产安全、维护社会稳定等一系列重要的责任。应急处置与救援的主要措施包括：进行预警提示，启动应急预案，提供紧急救援，实施控制隔离，紧急疏散居民，评估灾难程度，向公众报告危机状况以及政府采取的应对措施，提供基本的公共设施和安全保障等一系列工作。

回应是应对突发事件的关键阶段，需要快速的反应能力。反应速度越快，意味着越能减少损害。例如“广州毒水果”事件。2007年3月20日，广州食品安全网刊载了《消费者切勿以貌取果——用知识去消费做一个理性的消费者》一文，文章根据互联网资料把一些零星的、没有充足科学依据的个案罗列在一起，整理出12种常吃的“问题”水果。3月21日，《羊城晚报》、《广州日报》以及各网站相继进行了转载，并陆续出现“毒水果”、“下毒”水果等字样，让不少消费者误认为这12种水果都是有病的，对水果质量安全产生疑虑。事件发生后，广州市政府、广东省食品安全委员会高度重视，组织专家就水果质量安全问题举办了网上专题访谈，解答了网友和媒体的提问，及时澄清了事实。明确指出，目前广东省水果总体上是安全的，消费者不必担心，要科学看待水果在生产、运输、贮藏等过程中使用植物生长调节剂和防腐保鲜剂等问题，并指导消费者如何