

5.12

汶川案例 应急篇

连玉明◎主编



中国时代经济出版社

汶川案例 应急篇

连玉明◎主编

中国时代经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

汶川案例·应急篇/连玉明主编. —北京: 中国时代经济出版社, 2009. 4
ISBN 978-7-80221-665-5

I. 汶… II. 连… III. ①地震灾害-概况-四川省-2008 ②抗震
救灾-概况-中国-2008 IV. P316.271

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 083123 号

汶川案例·
应急篇

连玉明
主编

出 版 者	中国时代经济出版社
地 址	北京市西城区车公庄大街乙 5 号 鸿儒大厦 B 座
邮 编	100044
电 话	(010)68320825(发行部) (010)88361317(邮购)
传 真	(010)68320634
发 行	各地新华书店
印 刷	北京鑫海达印刷有限公司
开 本	787×1092 1/16
版 次	2009 年 4 月第 1 版
印 次	2009 年 4 月第 1 次印刷
印 张	31
字 数	656 千字
印 数	1~3000 册
定 价	198.00 元 (全三册)
书 号	ISBN 978-7-80221-665-5

版权所有 侵权必究

汶川案例·应急篇 目录

WENCHUANANLI

目录

- 001 第一节 什么是突发公共事件应急管理
- 002 一、应急管理与常态管理
- 003 二、应急管理的工作原则
- 007 三、应急管理的阶段划分
- 012 第二节 突发公共事件应急管理与应急处置
- 012 一、突发公共事件应急处置的具体目标
- 012 二、突发公共事件应急处置的任务要素
- 013 三、突发公共事件应急处置的关键步骤
- 015 第三节 “一案三制”：我国应急管理体系建设的基本框架
- 015 一、我国突发公共事件应急预案的编制与完善
- 017 二、我国突发公共事件应急管理体系中的体制建设
- 018 三、我国突发公共事件应急管理体系中的机制建设
- 019 四、我国突发公共事件应急管理体系中的法制建设
- 020 第四节 汶川地震考量我国突发公共事件应急管理水平
- 020 一、汶川地震应急管理回顾
- 025 二、汶川地震紧急救援为我国处置突发事件积累宝贵经验

应急纪实

- 029 第一节 灾情报告
- 030 一、应急管理与灾情报告

034	二、汶川地震应急救援阶段灾情报告的主要内容
047	三、汶川地震应急救援阶段灾情报告的运行模式
060	四、汶川地震灾情报告的总结与分析
066	第二节 现场指挥
067	一、应急管理与现场指挥
071	二、汶川地震应急管理中现场指挥的开展
127	三、汶川地震现场指挥的总结与分析
134	第三节 应急救援
134	一、应急管理与应急救援
142	二、汶川地震：展开一场生死时速大救援
167	三、汶川地震应急救援的总结与分析
178	第四节 物资供应
179	一、应急管理与物资供应
184	二、汶川地震应急管理中的物资供应
211	三、汶川地震物资供应的总结与分析
220	第五节 灾民安置
221	一、应急管理与灾民安置
223	二、汶川地震应急管理中的灾民安置
261	三、汶川地震灾民安置的总结与分析
271	第六节 卫生防疫
271	一、应急管理与卫生防疫
280	二、汶川地震灾区卫生防疫工作的开展
302	三、汶川地震卫生防疫的总结与分析
316	第七节 社会动员
316	一、应急管理与社会动员
321	二、汶川地震应急管理中的社会动员
348	三、汶川地震社会动员的总结与分析
356	第八节 心理救助
356	一、应急管理与心理救助
367	二、汶川地震应急管理中心理救助工作的开展与实施
391	三、汶川地震心理救助的总结与分析
396	第九节 信息公开

- 397 一、应急管理 with 信息公开
- 401 二、汶川地震应急管理中的信息公开
- 443 三、汶川地震信息公开工作的总结与分析



建议措施

- 455 第一节 我国应急处置与应急救援工作中存在的问题
- 456 一、汶川地震应急处置过程中暴露的主要问题
- 457 二、我国现行突发公共事件应急处置体系的弊端
- 458 第二节 提高我国应急处置工作水平的对策
- 458 一、以人为本是前提
- 459 二、能力建设是核心
- 466 三、人才培养是关键
- 468 第三节 进一步完善我国应急管理体系的建议
- 468 一、完善应急预案建设，加强预案的针对性和可操作性
- 470 二、加强法规机制建设，保障法律法规贯彻落实
- 472 三、健全公共安全管理体制机制，全面提高抗风险能力
- 474 四、发展应急管理产业体系，推进应急专业化与现代化
- 475 第四节 国外危机管理模式的研究与经验借鉴
- 475 一、国外危机管理的几大模式
- 485 二、国外危机管理系统的特点
- 486 三、国际经验对我国应急体系建设的启示



人类社会的发展史，一定意义上就是一部人类与各种灾害的抗争史。灾害与危机始终伴随着人类的生存和发展。随着现代社会的发展，各类灾害特别是一些突发公共事件有逐步增多的趋势，其影响力和破坏力越来越大。有针对性、科学有序地开展突发公共事件的预警、处理等工作，有着重要的意义和价值。政府作为重要的公共管理机构，必然要担当起应对、治理各种突发公共事件的重任。可以说，突发公共事件应急管理是现代政府的重要职责之一。特别是在我国建设社会主义和谐社会的过程中，能否有效地应对、处理和解决各类突发公共事件是各级政府必须面对的一项重要课题。

2008年5月12日14时28分，我国发生了震惊世界的四川汶川特大地震，受灾地区损失巨大。坚决战胜这场灾害，保护人民生命财产安全，保卫改革开放和社会主义现代化建设成果，是对我们党执政能力和先进性的重大检验，也是对我国各级政府应急管理工作的一次全面检阅。目前，抗震救灾已获得了重大胜利，经验弥足珍贵。

第一节 什么是突发公共事件应急管理

在回顾汶川地震应急救援工作之前，我们将对突发公共事件应急管理的基本概念、阶段划分做一个梳理。当然，还要首先明确什么是突发公共事件。

所谓突发公共事件是指突然发生，造成或者可能造成重大人员伤亡、财产损失、生态环境破坏和严重社会危害危及公共安全的紧急事件，它具有突发性、危害性和非常规性三个特点。因此，为了有效规避灾害的发生或尽可能地将其危害降至最低程度，需要建立健全突发公共事件应急管理体系。



一、应急管理与常态管理

管理活动自古即有，并作为人类最重要的一项活动广泛地存在于现实社会生活之中，是让一切组织有序活动的必不可少的组成部分。但什么是“管理”，从不同的角度出发，可以有不同的理解。长期以来，许多中外学者对管理做出了不同的解释，直到目前为止，管理还没有一个统一的定义。一般而言，管理是指一定组织中的管理者，通过实施计划、组织、人员配备、指导与领导、控制等职能来协调他人的活动，使别人同自己一起实现既定目标的活动过程。

在公共管理中，包括了常态管理与应急管理，但是对两者进行确切的划分是很困难的。在常态管理中常常潜藏着非常规性因素，在应急管理中也蕴涵着常态管理的一般规律。比较二者是为了更清楚地界定突发公共事件应急管理的内涵。应急管理与常态管理的具体区别在于：

从管理主体看，应急管理的主体多为国家政府组织，而常态管理的主体范围更宽泛，除政府外，也可以是企业、医院、学校以及其他一切形式的组织。

从管理客体看，应急管理的客体就是突发公共事件，是客体针对性较强的管理，而常态管理的客体涉及人、财、物的方方面面，不具有特定性和针对性。

从管理的目标看，应急管理的目的就是消除突发公共事件带来的危机，并将危害和损失尽可能控制在最小范围。而常态管理的目的往往根据组织职能设置的不同，其管理目标也不尽相同，或是企业实现经济效益的增长，或是医院实现救死扶伤的医德要求，或是学校实现教育质量的提升等。当然，在日常公共管理中，不应把应急管理与常态管理教条地割裂开来，应寓非常态管理的意识于常规管理实践当中，将应急管理与常态管理结合起来，把危机意识贯穿管理始终。

应急管理与常态管理的区别

指标	应急管理	常态管理
管理主体	多为国家政府组织	除政府外，也可以是企业、医院、学校以及其他一切形式的组织
管理客体	专指突发公共事件，针对性强	涉及人、财、物的方方面面，不具有特定性和针对性
管理目标	消除突发公共事件带来的危机，并将危害和损失尽可能控制在最小范围	根据组织职能设置的不同而各异，或是企业实现经济效益的增长，或是医院实现救死扶伤的医德要求，或是学校实现教育质量的提升等

资料来源：根据相关资料整理而得。

从比较中我们可以看出，突发公共事件应急管理作为管理活动的一个分支，既有一般管理

活动的共同属性，同时也具有自身的特殊性质和特点，其管理所面对的突发公共事件可能是一个无法挽回的损失或灾难事件，只能通过努力减少损失或者终止损失事件的蔓延。区别于常态管理活动，突发公共事件应急管理是指政府等管理主体，对突发公共事件根据事先制定的应急预案，采取应急行动，控制或者消除正在发生的危机势态，最大限度地减少危机带来的损失，保护人民的生命和财产安全。一般来说，应急管理的目标应该有两个，一是尽快消除危机，二是把损失控制在最小范围，尽量不侵犯或少侵犯群众的利益。因此，应急管理主要研究的是灾难的缓解、准备、响应和恢复。

二、应急管理的工作原则

正因为应急管理有其自身的特点和特定的目标，因此，在实施应急管理过程中，应遵循或者坚持一定的原则。

(1) 第一时间原则

突发公共事件通常都具有突发性、震撼性的特征，来势凶猛，整个事件的过程发展变化迅速，有时甚至无章可循或无先例参考，而且由于信息不畅或不全面，其发展与后果往往带有不确定性，难以预料。鉴于其巨大的破坏性、危害性和负面影响，突发公共事件一旦发生，时间因素就显得最为关键，政府必须立即在事发现场采取一系列紧急处理手段，及时控制突发公共事件事态发展，而且越快越好。应对突发公共事件初始阶段的应急措施，如果能够做到及时、准确，则民众心理能够得以初步安定，社会秩序也得以初步维持，为争取整个突发公共事件处理工作的顺利完成奠定了基础。要做到这一点，需要畅通的信息渠道和清醒的危机意识。1995年9月30日，东京以北的茨城县东海村一家核原料加工厂发生核物质严重泄漏事故。事故发生后，在该地区居住和工作的439人受到直接辐射。这次事故被确定为自1986年乌克兰切尔诺贝利核灾难以来世界上最严重的核事故。意外是上午10时35分发生的，但起码过了一个小时，东海村的市长才知道出了事故，而时任日本首相的小渊的办公室到了下午才知道，直到傍晚首相才宣布成立以他自己为首的“对策本部”。此后的12个小时里，东海村周围一片恐慌。到了10月1日早晨，小渊在电视上仍说政府官员还在了解事情的真相。这样迟缓的行动给事故的解决和危害的控制带来极大的被动。

(2) 权威介入原则

突发公共事件状态下，社会失序、心理失衡、险象环生。控制局势、稳定人心、协调救治行动都需要有权威机构、权威人物的及时介入和权威信息的及时发布、权威决策的及时出台，绝不能在请示、报告、等待甚至公文履行中贻误战机。在目前我国政府的科层体制中，最先介入的应该是突发公共事件发生地基层政府。基层政府对控制突发公共事件局势有不可推卸的责任。但在采取初步的控制措施的同时，必须逐级上报，由上级政府和有关专业部门做出需要哪

一级机构、哪一级领导介入的决定，并立即实施。美国在遭到前所未有的“9·11”恐怖袭击时，总统布什立即采取措施，在返回白宫途中，布什总统分别在路易斯安那州和内布拉斯加州空军基地做短暂的停留，表达哀痛之意并誓言还击。针对恐怖事件，布什总统立即发表四次讲话（第一次发表讲话的时间距离事发仅45分钟），希望全国人民团结一起共渡突发公共事件，表明美国政府保护本国人民、打击恐怖主义的信心和决心。随后开展的救援工作也都井然有序，整个美国的社会秩序也很快得以恢复，为此布什总统本人也得到了美国民众和媒体普遍的称赞。

（3）果断决策原则

突发公共事件决策属于非程序性决策，需要完成两个转换：一是决策方式由平时的“民主决策”切换为战时的“权威决策”。突发事件来临时给予领导者们的决策时间往往十分有限，任何犹豫不决、举棋不定或拖延决策都有可能给组织带来致命的伤害。平时为了达成共识，在决策时可以多方酝酿，反复协商，并且要以理服人，少数服从多数，突发公共事件时则必须由最高决策者在信息共享、专家咨询的基础上“乾纲独断”，迅速拍板，并且是谁决策谁承担责任。二是决策目标必须从维护“利益共同体”切换为拯救“命运共同体”。平时，维系一个组织（国家、企业或家庭）靠的是共同利益；然而突发公共事件来临之时，命运胜于利益。在应对突发公共事件之时，各级领导需要马上去做的事情必定会成倍增长，千头万绪常常令人不知从何下手。然而大难临头，必须抓住主要矛盾，以公众为中心，以公众的切身利益为中心，以公众关注的优先级为中心来分清轻重缓急和先后顺序。只有以公众为中心安排的轻重缓急和优先级，才有可能使得本部门、本企业乃至领导者个人的损害降低至最小。因此，在进行突发公共事件管理时，必须集中精力抓好当务之急，切忌三心二意，左顾右盼。从国内外经验来看，只要突发公共事件不解决，突发公共事件所带来的负面影响就无法根除，试图抵消这种影响的任何努力都只能是事倍功半。

（4）生命第一原则

在突发公共事件的应对中，抢救生命与保障人们的基本生存条件，是处理突发公共事件和开展救援工作的首要任务。因此，必须以确保受害和受灾人员的安全为基本前提。同时，还应该最大限度地保护参与处置突发事件的应急人员包括士兵和警察等的生命安全。2000年7月22日傍晚，8名工人在台湾嘉义县番路乡八掌溪下游进行河床固体工程时，突遇山洪暴发，其中三男一女走避不及，受困于湍急溪流中，在洪水中四人相依为命紧紧地拥抱着一起，苦撑了两个多小时，但救援的直升机却迟迟未到，终于被洪流冲走溺死。由于当时电视媒体在场，整个不幸事件“现场直播”至全岛各地，人们亲眼目睹4名工人在急流中挣扎，直至被洪水吞噬；而人们引颈相盼前往救援的空军海鸥部队和空中警察队却互踢皮球，一个说低空非自己责任区，一个说天气不佳，无法起飞，因而延误了抢救时间。在电视画面的强烈冲击下，台湾整

个社会对新当局的不满和愤怒终于爆发出来，纷纷痛斥当局官僚无能，要求有关官员辞职，使一场突发事件迅速升级为一场政府突发公共事件。

(5) 及时沟通原则

突发公共事件改变了组织的运行轨迹，同时也改变了组织与社会公众、利益相关者、组织内人员之间的关系，他们有权知道究竟“发生了什么？”此时，畅通的沟通渠道，高明的公关政策对于维护组织的形象、阻止突发公共事件的扩散、降低突发公共事件的损失具有十分重要的作用。与公众沟通的关键在于及时把公众须知、欲知、应知的全部信息通过最容易让公众接受的方式发布出去，在公众中树立诚实守信、敢于负责也能够负责的形象。在2003年“非典”突发公共事件中，北京市政府在4月20日以后的突发公共事件公关是一个非常典型的成功范例。面对北京防治“非典”的严峻形势和国内外的观望、怀疑态度，作为北京指挥抗“非典”的核心决策人物之一，4月30日，一向低调的王岐山在一次规模庞大的记者招待会上主动亮相，并爽快地接受了中央电视台名牌记者王志的采访，在“面对面”节目与公众作了整整45分钟的“面对面”交流，不仅回答了王志以“质疑”的方式提出的所有尖锐问题，而且主动解答了他“最怕回答”而记者也没有提出的热点问题，其自信、坦诚、务实、亲民的形象，坚定的神情，睿智的谈吐，特别是那句掷地有声的古语“人不自信，谁人信之”，廓清了笼罩在北京市政府头上的疑云，扫荡了北京市民心中的阴云，给北京以信心，给市民以力量。

(6) 效率优先原则

突发公共事件发生后，往往会波及比较大的社会范围，这就需要我们集中救助力量，利用短小精悍的精锐部队快速实现有效救助的目标。在政策选择上，平时在日常工作中，为了让下属和公众容易接受和适应某项政策措施，通常会采用比较温和的办法，细水长流，逐步深化，逐渐加以完善。然而在突发公共事件时刻则绝不能采用拖泥带水的“渐进式增兵”办法，必须采取高压强势政策，抓住主要矛盾、集中优势兵力首先将事态中的关键因素迅速控制住，否则就有可能势如决堤，一溃千里；在具体救助中救援人员不宜过多，以免造成协调困难，忙中出乱。世界各国在应对突发公共事件时都非常重视精干高效的原则，特别是在面对恐怖活动之类的突发公共事件时，许多国家都建立了特种部队专门应对。这些队伍一般都是人员精干、通信手段先进、武器装备精良和专业化、高效能的特殊部队。这些部队在执行应对突发公共事件的任务时，常常人自为战、组自为战，而绝不搞人海战术。

(7) 协调一致原则

由于参与突发公共事件的应对人员和力量来自各个方面，包括交通、通信、消防、信息、搜救、食品、公共设施、公众救护、物资支持、医疗服务和政府其他部门的人员，以及军队、武装警察官兵等，有的时候还有志愿人员参加，因此，突发公共事件应对中的协同一



致运作特别重要。突发事件的不可避免性以及突发事件应急管理的紧迫性，要求政府在事件发生后，不同职能管理部门之间实现协同运作，明晰政府职能部门与机构的相关职能，优化整合各种社会资源，发挥整体功效，最大可能地减少事故损失。目前在许多国家，通常由警察治安当局负责事发现场的组织协同工作，如美国法律规定，紧急事务事发现场的组织协同的牵头机构为联邦调查局，突发公共事件处理后期协同工作则由联邦紧急事务管理署牵头负责。在一些危急的、大规模的、与国家利益密切相关的涉外突发公共事件中，有时需要政府首脑直接负责组织协调，统一调度，以保证权威地调度突发公共事件应对所需的各种资源并及时作出决策。

(8) 科学有序原则

政府突发公共事件应对中所谓的“科学原则”，主要是针对那些因工业技术而引起的灾害以及由自然灾害而造成的突发公共事件。其中，前者包括：危险物品、辐射事故、水坝决堤、资源短缺和大量建筑物着火等；后者包括：干旱、海啸、森林大火、山崩、泥石流、雪崩、暴风雪、飓风、龙卷风、洪水和火山爆发等。对于这些突发公共事件，应对中一定要注意科学性、技术性，多征求特定技术领域专家的意见，千万不能盲目蛮干。突发公共事件管理行为的实施，必须依据一定的评估标准和优先次序，确定现场控制及处理的工作程序。如果在法律上有明确的规定，则首先要遵照法律的规定实施；对于社会性突发公共事件，迅速有力地恢复正常秩序是首要的目标。要善于甄别主要危害物，采取有效措施，对于一些群体突发事件，应对时要把握争取多数、孤立少数的原则，区分不同情况，严格把握政策界限。特别是在处理一些暴力型的突发事件过程中，火力的使用要把握火候，掌握尺度，一般以制服对方、解除其抵抗能力为限度。

突发公共事件应急管理的基本原则

基本原则	必要性	重要性
第一时间	突发公共事件通常突发性高、震撼性强，变化迅速，无章可循，难以预料。	时间因素最为关键，将为争取整个突发公共事件应急管理工作的顺利完成奠定基础。
权威介入	控制局势、稳定人心、协调救治行动都需要有权威机构、权威人物的及时介入和权威信息的及时发布、权威决策的及时出台。	政府对控制突发公共事件局势有不可推卸的责任，绝不能在请示、报告、等待甚至公文履行中贻误战机。
果断决策	突发公共事件决策属于非程序性决策，时间有限，任何犹豫不决、举棋不定或拖延决策都有可能给组织带来致命的伤害。	必须集中精力抓好当务之急。只要突发公共事件不解决，其所带来的负面影响就无法根除。

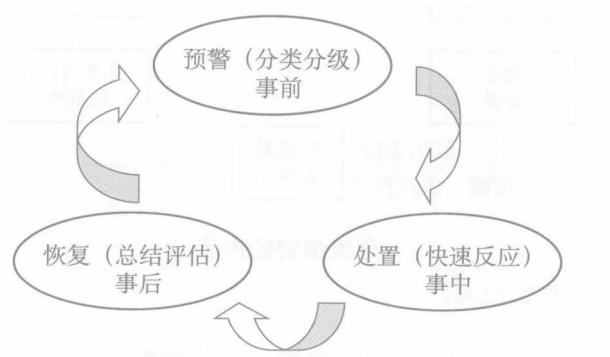
续表

基本原则	必要性	重要性
生命第一	抢救生命与保障人们的基本生存条件，是突发公共事件应急处置和救援工作的首要任务。	必须以确保受害和受灾人员的安全为基本前提。同时保护救援人员的生命安全，以免造成事件升级。
及时沟通	突发公共事件改变了组织的运行轨迹，以及相互之间的关系，民众有知情权。	畅通的沟通渠道对于维护组织的形象、阻止突发公共事件扩散及降低损失具有十分重要的作用。
效率优先	突发公共事件波及范围广，需集中救助力量，快速实现有效救助的目标。	须集中优势兵力首先将事态中的关键因素迅速控制住，否则将可能势如决堤，一溃千里。
协调一致	参与突发公共事件的应对人员和力量来自各个方面，因此，协同一致运作特别重要。	政府各部门的协调运作，能够优化整合各种社会资源，发挥整体功效，最大可能地减少事故损失。
科学有序	应急管理需依据一定的评估标准和优先次序，确定现场控制及处理的工作程序。	应对中要注意科学性、技术性，不能盲目蛮干。要把握火候，掌握尺度。

资料来源：根据相关资料整理而得。

三、应急管理的阶段划分

应急管理是对突发公共事件的全过程管理。一般来说，突发公共事件应急管理过程包括预警、处置与恢复三个阶段，这三个阶段分别发生在事前、事中和事后三个不同的时间段，形成一个循环的过程。其中，每一个具体的阶段都要求管理者采取相应的应急管理策略和措施，准确地估计形势，尽可能把事态控制在某一个特定的阶段，以免进一步恶化。



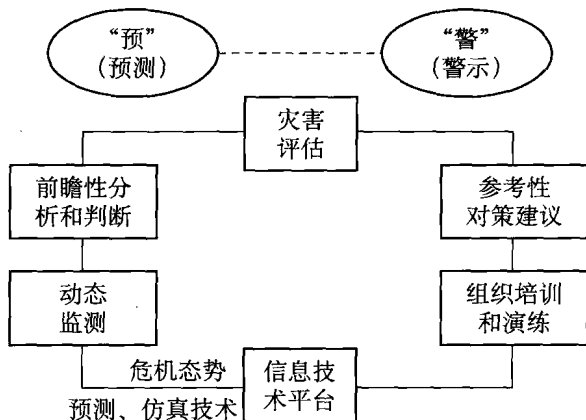
应急管理阶段示意图



（一）预警阶段

突发公共事件的特点之一就是危害性大，可能造成重大经济损失和众多人员伤亡，如果事件发生，这种损失很难挽回。因此，在应急管理的过程中，建立一套与现代社会相适应的有效的危机预警系统，防患于未然，对于防范危机的发生和防止危机的扩散，确保国家或城市在各种危机事件面前转危为安有着重要的作用。实际上，通过预防与控制达到事先避免危机的发生是实施主动性应急管理最好的途径，是成本最低、最简便的方法。

危机预警主要包括“预”（预测、预防）和“警”（警示）两个组成部分。其中，“预”（预测）指的是特定的政府部门以先进的信息技术平台，通过预测和仿真等技术收集、整合、处理相关信息，预测某一类事件的发展动态并组织相应的预防体系。从信息流程来看，“预”的作用对象主要为特定的政府部门。“警”（警示）指的是根据预测结果，通过公共媒体、政府内部信息渠道等，及时对特定的目标人群发布警示信息，从而把危机给特定的政府部门和潜在的受影响群体可能造成的损失降到最低。当然，“预”（预测）和“警”（警示）之间相互联系，互相配合，形成一个完整的动作流程，从而能够有效地预防危机事件的发生或将危机可能带来的损失降低到最低程度。概括起来，危机预警指的是以先进的信息技术平台，通过预测和仿真等技术对危机态势进行有效的动态监测，做出前瞻性分析和判断，及时评估各种灾害的危险程度，并给出参考性对策建议，并根据相关制度组织培训和演练，以提高政府应急管理的效率和科学性。



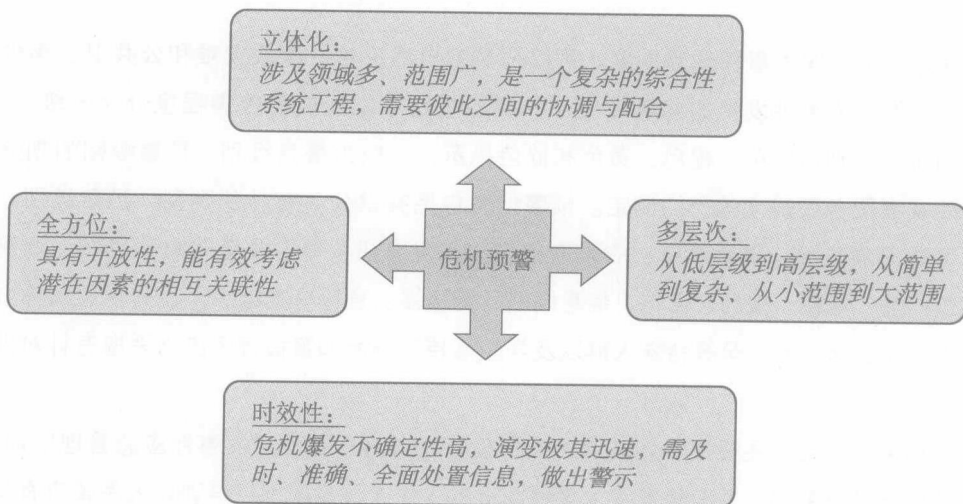
危机预警的内涵

资料来源：根据相关资料整理而得。

总的来看，危机预警系统具有以下四个特点、三个关键。

四个特点是：一是时效性。从危机的征兆到全面爆发具有很高的不确定性，事态演变极其迅速。因此，借助现代先进信息技术，及时、准确、全面捕捉各类危机征兆，并对各类信

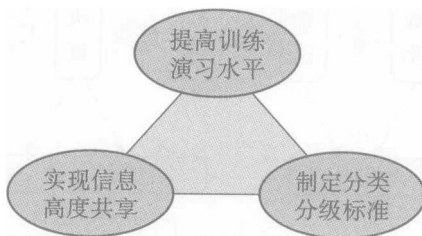
息进行多角度、多层面的研究和判断，向特定的群体传递并发出警示，可以极大地减少灾害的发生，从而把灾害损失降低到最低限度。二是全方位。危机预警是一个开放性的系统，能有效地考虑到各种潜在的不稳定因素及其相互关联性等复杂问题与状况。三是立体化。危机预警涉及政府、企业、公民等多个组织和多个系统，是一个复杂的综合性的系统工程，需要彼此之间的协调配合。四是多层次。危机预警根据危机的不同层次设置不同的层级系统，从而形成一个从低层级到高层级，从简单到复杂、从小范围到大范围的系统圈。



危机预警系统的特点

资料来源：根据相关资料整理而得。

三个关键是：一是要制定相应的危机分类、分级标准，一旦捕捉到相关的危机征兆便可根据既定标准进行分析判断。二是要做到信息高度共享，从而提高对信息分析、管理和传递的科学性和效率。三是要提高训练和演习水平，做到准备充分。



危机预警的三个关键

资料来源：根据相关资料整理而得。

凡事预则立，不预则废。做好预防和处置各类突发公共事件的思想准备、组织准备、物质和技术准备，建立健全社会预警体系，是不断提高预防和处置突发公共事件能力的关键和前

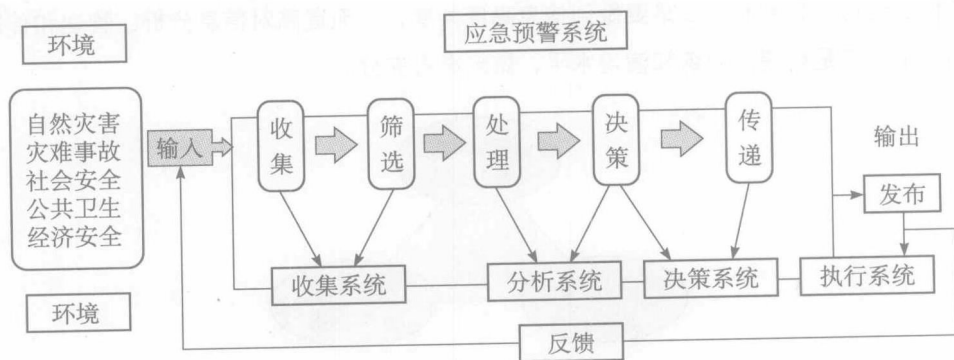


提。我国是一个自然灾害、事故灾难等突发事件较多的国家。党和国家历来重视突发事件的应对工作，特别是近年来，在应急预警方面加强了制度建设，进行了一系列有益的探索。

我国《突发事件应对法》和《国家突发公共事件总体应急预案》规定：国家建立健全突发事件监测制度。县级以上人民政府及其有关部门应当根据自然灾害、事故灾难和公共卫生事件的种类和特点，建立健全基础信息数据库，完善监测网络，划分监测区域，确定监测点，明确监测项目，提供必要的设备、设施，配备专职或者兼职人员，对可能发生的突发事件进行监测。

国家建立健全突发事件预警制度。可以预警的自然灾害、事故灾难和公共卫生事件的预警级别，按照突发事件发生的紧急程度、发展势态和可能造成的危害程度分为一级、二级、三级和四级，分别用红色、橙色、黄色和蓝色标示，一级为最高级别。预警级别的划分标准由国务院或者国务院确定的部门制定。预警信息包括突发公共事件的类别、预警级别、起始时间、可能影响范围、警示事项、应采取的措施和发布机关等。预警信息的发布、调整和解除可通过广播、电视、报刊、通信、信息网络、警报器、宣传车或组织人员逐户通知等方式进行，对老、幼、病、残、孕等特殊人群以及学校等特殊场所和警报盲区应当采取有针对性的公告方式。

同时相关法律法规还规定：县级以上人民政府应当建立健全突发事件应急管理培训制度，对人民政府及其有关部门负有处置突发事件职责的工作人员定期进行培训。人民政府有关部门可以整合应急资源，根据实际需要设立综合性和专业应急救援队伍。人民政府应当加强专业应急救援队伍与非专业应急救援队伍的合作，有计划、有重点地组织联合培训、联合演练，提高合成应急、协同应急的能力。



应急预警系统流程示意图

资料来源：中国知网，《公共突发事件的应急管理体系及其优化研究》。

(二) 处置阶段

处置突发公共事件是一项复杂而系统的工作，是政治、法律、政策、策略的全面运用。一

般认为，危机处置是指政府在特定的时间内（不同于平常时期）突发性公共事件发生时，在有限的时间、资源和人力的约束条件下，采取各种应急措施，完成对危机的应对。

我国《国家突发公共事件总体应急预案》规定：突发公共事件发生后，事发地的省级人民政府或者国务院有关部门在报告特别重大、重大突发公共事件信息的同时，要根据职责和规定的权限启动相关应急预案，及时、有效地进行处置，控制事态。对于先期处置未能有效控制事态的特别重大突发公共事件，由国务院相关应急指挥机构或国务院工作组及时启动相关预案，统一指挥或指导有关地区、部门开展处置工作。现场应急指挥机构负责现场的应急处置工作。需要多个国务院相关部门共同参与处置的突发公共事件，由该类突发公共事件的业务主管部门牵头，其他部门予以协助。特别重大突发公共事件应急处置工作结束，或者相关危险因素消除后，现场应急指挥机构予以撤销。

本书侧重于对汶川地震中的应急处置工作进行记录和分析。

（三）恢复阶段

恢复阶段是突发公共事件应急管理中最后一个重要环节，就是帮助受危机影响的个人、企业和地区尽快地复原。这个阶段从危机情况基本稳定，一直延续到所有的体系回归正常为止。

突发事件的善后和恢复阶段长短不一，往往是有形的损失容易恢复，恢复得较快；而无形的损害，如社会组织的信誉、形象、品牌等无形资产受到伤害，个人声誉的下降和心理创伤，或者一个国家或地区的吸引力和发展能力的下降等，这些无形伤害的恢复需要更长的时间。

因此，危机过后的恢复工作在短期和长期有不同的工作重点。在短期，恢复工作的重点是尽快使关系到国计民生的设施（包括电力、自来水、卫生防疫和通信）恢复运转，交通基础设施的使用恢复正常，废墟得到清理，并对危机造成的损失进行评估。并需要不断地进行绩效评定和监视，如果发现处理危机采取的措施不当等，则应及时采取纠正和预防措施。在局势基本稳定之后，恢复工作的长期目标就是总体发展完全恢复到正常状态。

我国《国家突发公共事件总体应急预案》规定：要积极稳妥、深入细致地做好善后处置工作。对突发公共事件中的伤亡人员、应急处置工作人员，以及紧急调集、征用有关单位及个人的物资，要按照规定给予抚恤、补助或补偿，并提供心理及司法援助。有关部门要做好疫病防治和环境污染消除工作。保险监管机构督促有关保险机构及时做好有关单位和个人损失的理赔工作。要对特别重大突发公共事件的起因、性质、影响、责任、经验教训和恢复重建等问题进行调查评估。根据受灾地区恢复重建计划组织实施恢复重建工作。