



# 单位突发事件应急管理原理 (公共安全类)

## ——理论框架与实践运作

中国人民公安大学 郭太生



# 国务院发布《国家突发公共事件总体应急预案》的分类（主要考虑管辖权、发生过程以及性质、机理等问题）

- 自然灾害（气象灾害、地震灾害、海洋灾害等）
- 事故灾难（企事业单位发生的各种事故、交通运输事故、公共设施与设备事故、环境污染与生态破坏等事件）
- 公共卫生事件（传染病疫情、食品安全、群体性不明原因疾病，动物疫情等）
- 社会安全事件（重大刑事案件、恐怖袭击、涉外突发事件、经济安全事件、群体性事件等）



# 一、突发事件一般问题

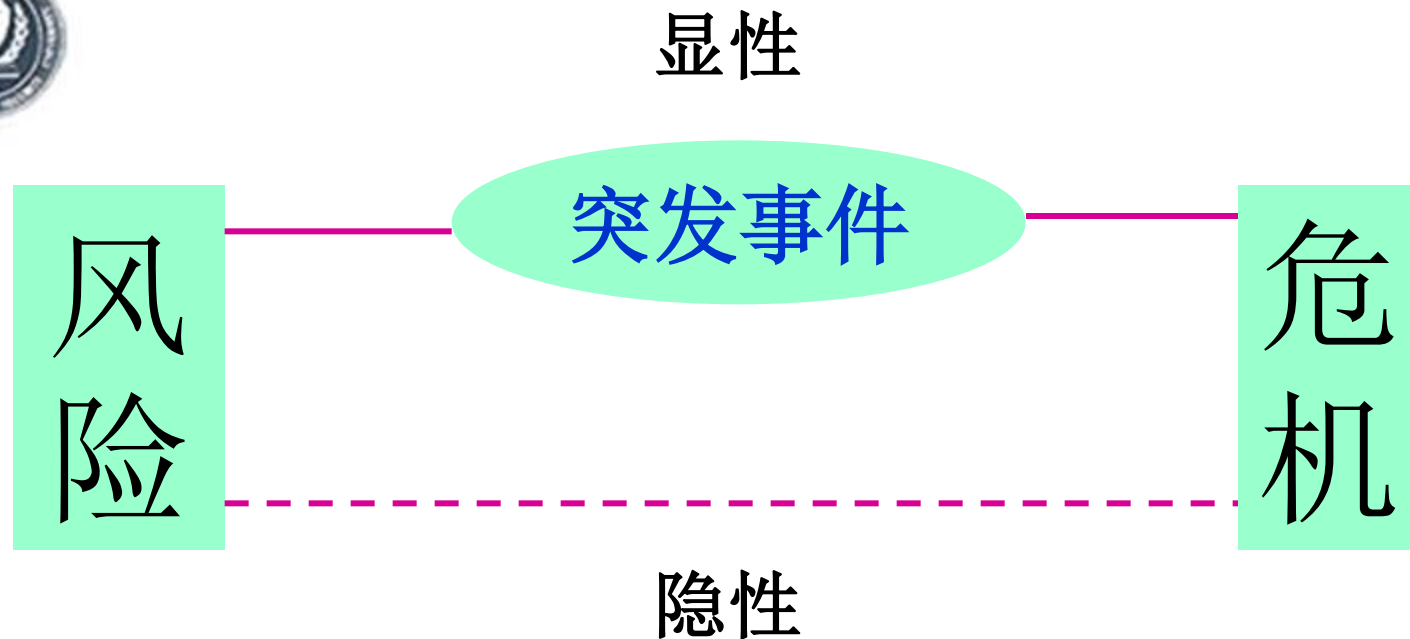
- 突发事件的含义
- 突发事件的类型
- 突发事件的基本特征
- 国际社会应急管理发展趋势
- 中国应急管理的发展



## 1. 突发事件的含义（公共安全类）

发生在公共领域或准公共领域，造成或可能造成大量人员伤亡、严重财产损毁和经济损失、引发严重的社会心理恐慌，需要各级应急管理机构与力量立即作出**联合反应**的事件。其范围包括自然灾害、事故灾难、部分公共卫生事件和社会安全事件。

（危机事件、灾难性事件、紧急事件、重大事件等概念都可以表示一定范围内的公共安全类突发事件。）



风险的真正后果是危机，而非突发事件；风险积累的程度越深，突发事件本身的后果越大，危机的严重程度越高；风险积累的程度越浅，危机的严重程度越低。



## 2.常见突发事件的类型

- 人为事故灾难（火灾、爆炸、空难、海难、河难、路难、矿难等）；
- 公共活动中的人群拥挤踩踏；
- 放射性事故；
- 群体性食物中毒；
- 恐怖袭击与个人极端事件；
- 群体性械斗、骚乱与社会冲突；
- 有毒物质泄漏；
- 建筑物或基础设施倒塌；
- 自然灾害及其引发的其他问题。



### 3. 突发事件的基本特征

- 突发性（有的发生之前无征兆，无法提前预警）；
- **连带性**（一种突发事件往往诱发另外一类事件）；
- 公共性（后果、资源、媒体关注）；
- 不确定性（无规则，无法预测未来的趋势。不确定性往往比事件本身更具有威胁）；
- 信息不充分（直接运用于预防和处置决策的信息缺乏）；
- 突发事件属于认知范畴，也属于情感范畴。



## 属于认知与情感范畴

- 同样一起突发事件，不同的利益关系、不同的立场与价值观会导致持有不同的观点（性质、原因、处置措施）；
- 管理决策者的认知冲突会影响到采取应急处置的措施和策略；
- 突发事件会引起社会公众不同的情感变化，如恐惧、焦虑、紧张、绝望等；
- 对于突发事件处置，情感和认知两个方面都需要进行控制（包括自我控制）。





## 4. 国际社会突发事件应急管理发展趋势

- 由单项应急管理向综合应急管理体制转变（相互之间的**关联性增强**）；
- 由单纯应急处置向全过程应急管理转变（包括事件前的日常风险评估、预测预警、准备和事件中、事件后的评估、恢复）；
- 由政府**在应急管理中的无限责任**，向政府、企业事业单位、非政府组织和个人在应急管理全过程中的共同应对转变（整体政府理论）；
- 由一个地区（部门）应对，向加强区域合作、跨界联合、协调联动与国际合作转变；
- 重视应急处置第一反应的作用与队伍建设。
- 在突发事件应急管理的能力建设中，行为能力和**沟通能力**是同等重要的两个能力。



## 5. 中国应急管理的发展

- 1995年，日本东京地铁沙林毒气事件；
- 2001年，美国“9.11”恐怖袭击事件；
- 2003年，中国的“非典”（4700人感染，224人死亡）。

（以上是对中国应急管理产生重大影响的事件）

- 2018年，应急管理部成立：整合国务院13个部门的相关职能。

应急管理的发展主要体现在“一案三制”：  
预案、法制、机制、体制。



## 二、突发事件应急管理原则

- 及时性原则；协同性原则。
- 合法性原则；安全性原则。
- 程序性原则；适度性原则。
- 无歧视原则；资源共享原则。

（及时性：传递真实信息、控制事态、救助、恢复；  
合法性：紧急征用、紧急避险、强制措施等。）



### 三、突发事件应急管理的管理模式

PPRR模式（可预防）

4R模式（不可预防）

预防 (Prevention)

缩减(Reduction)

准备 (Preparedness)

准备(Readiness)

反应 (Response)

反应(Response)

恢复 (Recovery)

恢复(Recovery)

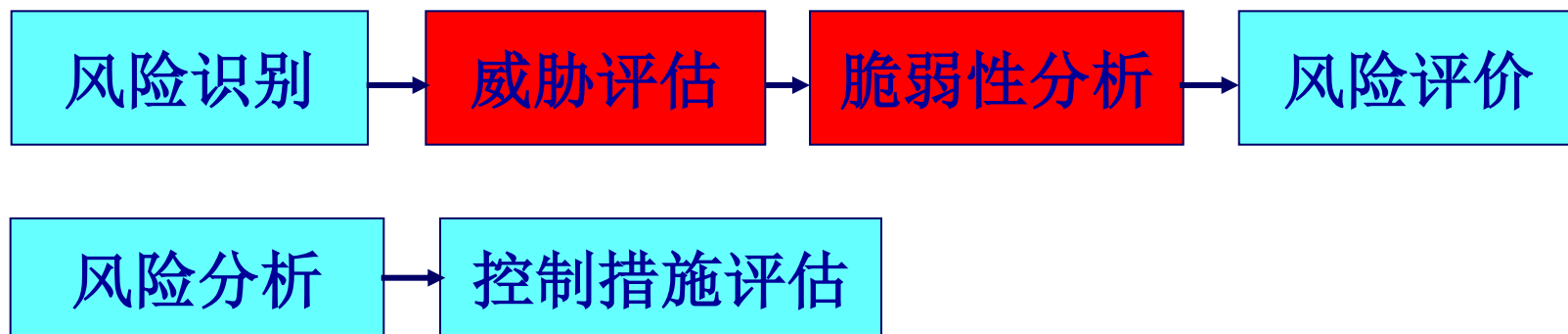


## 预防阶段的重点——风险评估

- 不确定的损失（或潜在的**危险**）称为**风险**，介于安全与毁灭之间。
- 对风险威胁的感知决定着人们的思想和行动。
- 风险评估包括风险评价（主观认知）与风险分析（客观存在）两个方面。



## 风险评估的理论模式



(在风险评估中要突出威胁评估和脆弱性评估)

威胁 × 脆弱性 = 可能性 (概率)



## 准备阶段应考虑的问题

1. 所在地区有哪些潜在危险与场所；
2. 具有潜在危险的地区、单位、场所、设施一旦发生突发事件，哪些人将会受到影响；
3. 应急处置所需的经过训练的人力资源（包括心理干预的人员）；
4. 如果不作为，将会产生什么后果（社会危害、法律责任等）；
5. 参与应急处置的各部门和机构如何产生协作机制。



## 准备阶段应当实施的工作

1. 根据**情景构建**的结论制订有效的应急计划与预案；
2. 应急机构的建立与应急过程的指挥协调机制（包括单位与政府之间的协调）；
3. 明确参与应急管理的机构与组织的各自职责；
4. 必要的应急装备、设施、器材；
5. 应急演习与客观评估现有应急管理能力的。

（**情景构建**：极端小概率事件，重大破坏性，难以恢复）





## 四、应急过程对现场的控制与安排 (一般性安排与要求)

- 控制事态蔓延扩大;
- 对人员进行紧急疏散  
(控制群集行为);
- 设置现场警戒线, 维护现场与**相关场所**的秩序;
- 对受害人进行紧急救助  
(受害人的范围);
- 防止产生进一步的危害;
- 适时介入调查 (如果有必要);
- 依法采取强制性措施;
- 重要目标与部位保护;
- 保护现场并收集现场遗留物品;
- 对死亡人员进行个体识别与鉴定;
- 对新闻媒体与信息管理;
- 安排各种车辆与应急人员的集结位置。



## 五、话语权控制与对新闻媒介的管理

- 根据话语权理论，话语权包括政府话语权、公众话语权，以及媒体的话语权。
- **语言**是重要的管理工具，可以决定政治气候，也可以决定突发事件是否构成危机；
- 突发事件是新闻媒体聚焦、关注的热点；
- 话语权控制与对媒体的管理目标是使突发事件应急管理向既定方向发展；
- 权威信息发布、领导的意见、媒体持续不断同一观点的宣传，都是控制话语权的重要形式。



# 1.权威信息发布—话语权控制的主要形式



2013年6月8日厦门市人民政府  
公交车纵火案新闻发布会现场

- 发布主体选择（政府首脑、政府机构及其负责人、新闻发言人、权威第三方等）；
- 发布方式（记者招待会、**新闻发布会**、记者见面会、提供新闻通稿、接受媒体采访、网上发布新闻—**微信、微博、客户端**等）



## 2. 定义突发事件

一场**历史罕见**的低温雨雪冰冻灾害，持续时间长，影响范围广，危害程度深。（2008年1月）





# 定义突发事件

- 汶川特大地震，是**新中国成立以来**破坏性最强、波及范围最广、救灾难度最大的一次地震，给灾区人民生命财产和经济社会发展造成了巨大损失，举国震惊，举世关注。





瓮安“6·28”事件是一起由当事人非正常死亡事件酿成的**严重打砸抢烧**突发事件。一起**被少数别有用心的人煽动利用，黑恶势力直接参与，公然向我党委、政府挑衅的突发事件**，情节严重，性质恶劣，影响极坏，不但造成了极大的经济财产损失，而且影响了全省的稳定和贵州的形象。（石宗源）



# 定义突发事件



乌鲁木齐“7.5”事件是一起由境内外“三股势力”精心策划组织的打砸抢烧严重暴力犯罪事件，给各族群众生命财产造成极大损失，给社会稳定造成严重破坏。——胡锦涛

**2013年10月28日，吉普车冲撞天安门事件。**

警方初步认定，这是一起经过严密策划，有组织、有预谋的暴力恐怖袭击案件。







这是一起对群众性活动预防准备不足、现场管理不力、应对处置不当而引发的拥挤踩踏并造成重大伤亡和严重后果的**公共安全责任事件**。

## —上海外滩拥挤踩踏事件调查报告



### 3. 发挥媒体在应急管理中的正面功能

- 信息传播（发生什么事情），
- 警示教育（教育功能），
- 相互沟通（专家、权威人士、公众、领导之间的沟通），
- 认识控制（特别是认识方面不同观点），
- 舆论监督，
- 舆情引导。

“新闻是一种力量，是一种建设性的力量。只要他和政府形成一种良好的互动，就能产生巨大的影响。”



## 4. 对现场新闻媒体进行有效管理

- 识别谁是真正的媒体；
- 控制现场出入口，防止干扰应急处置工作的正常进行；
- 发放采访许可证；
- 在警戒线外围设置新闻点，接待新闻人员；
- 及时公开突发事件真相；
- 与媒体处理好公共关系；
- 对社会开设信息咨询电话。



## 5. 谣言与流言 (Rumor) 及其控制

- 谣言指没有事实依据的消息。
- 谣言传播的必要条件：（1）人们对所传的事件未知；  
（2）事件表现反常，包括人、自然现象、社会现象。
- 谣言产生的相关因素： $R=F(A,I)$ ，A:表示事件的模糊度；  
I:表示事件的重要度。

I—important, A----ambiguity.



# 谣言编造和传播的社会心理与社会基础

- 各种政治与经济目的；
- 公信力的缺失；
- 混乱的社会信息；
- 自我控制能力较低；
- 安全感不足，本能的自我保护；
- 盲从的思维模式；
- 万物有灵的泛神论思想。



## 六、应急管理预案的制订与启动

- 应急预案的体系（遵循分级、分类管理的原则）；
- 目前存在问题；
- 应急预案的构成要素与要求；
- 应急预案的启动；
- 应急预案管理。

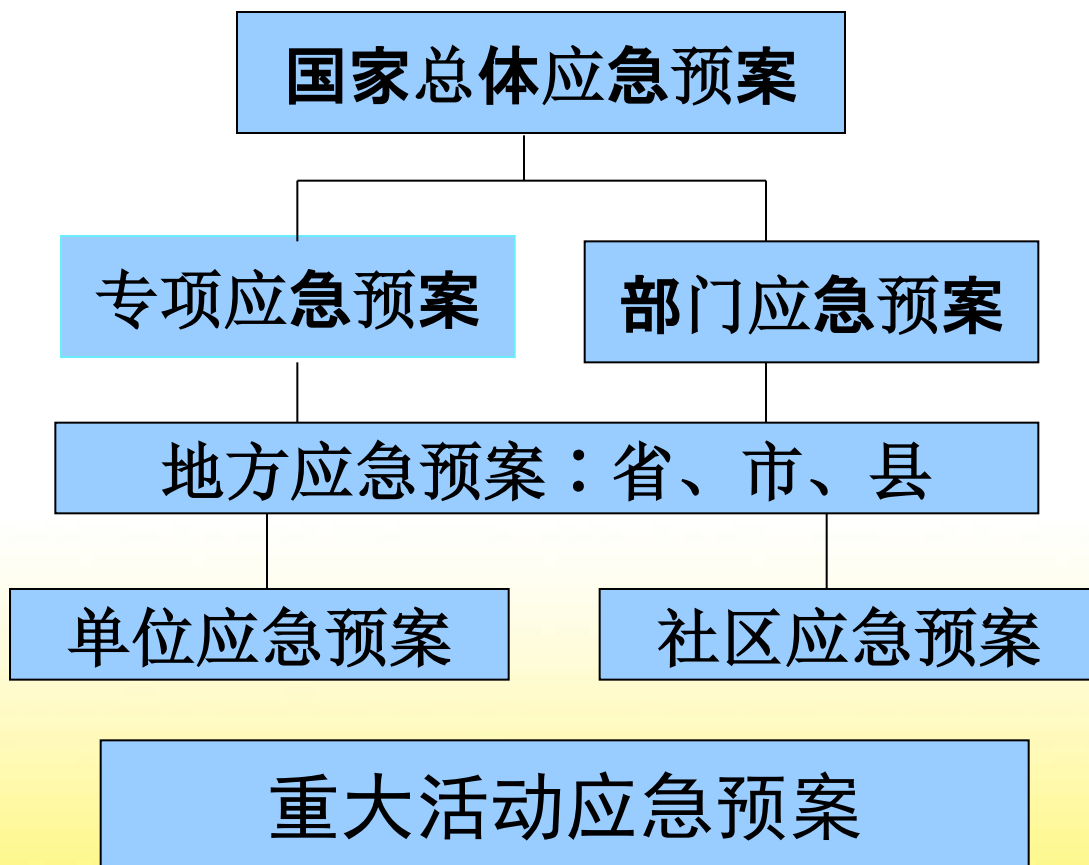


# 1.应急管理预案的体系

- 举办大型会展和文化体育等重大活动应急预案。
- 单位（社区）应急预案；
- 地方应急预案（包括省级人民政府的总体应急预案、专项应急预案和部门应急预案；各市（地）、县（市）人民政府及其基层政权组织的应急预案；有人认为还应当有区域级的预案）；
- 部门应急预案；
- 专项应急预案；
- 国家总体应急预案。



# 中国应急预案体系







## 自然灾害类

自然灾害救助应急预案

防汛抗旱应急预案

地震应急预案

突发地质灾害应急预案

重特大森林火灾应急预案

## 公共卫生事件类

突发公共卫生事件应急预案

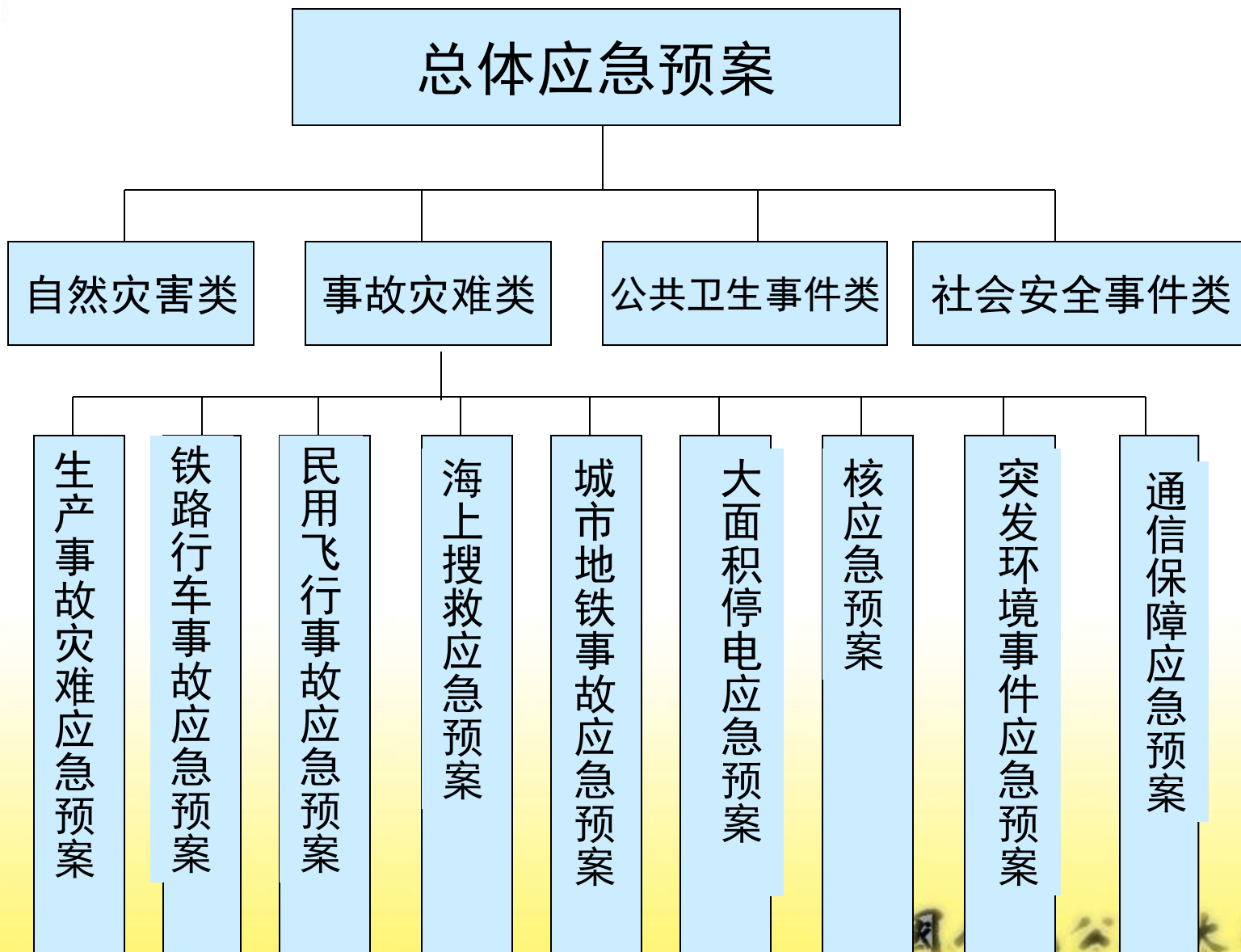
突发公共事件医疗卫生救援应急预案

突发重大食品安全事故应急预案

重大动物疫情应急预案



# 总体应急预案





## 2. 目前应急预案存在的问题

- 预案的实用性、操作性不够，系统性、科学性不强；
- 上下一般粗，照抄照搬较多，结合本地、本部门、本单位实际情况较差；
- 缺乏**情景构建**的前提；
- 重处置、轻预防的现象比较普遍（社会应急准备文化培育不够）
- 应急资源整合不充分（各自为阵）。



## 应急预案应达到的基本目标

- 指导应急过程；
- 人员的安全（所有人员），体现以人为本的现代应急理念；
- 财产与环境的保护（尽量使受到的损失最小）；
- 正常秩序的恢复（社会秩序、工作秩序、生活秩序）。



### 3.应急预案的功能构成要素与要求

#### 应急预案功能构成要素

- 1) 报警程序;
- 2) 指挥协调;
- 3) 人员疏散;
- 4) 信息发布;
- 5) 秩序维护;
- 6) 医疗救护;
- 7) 后勤保障;
- 8) 通信联络;
- 9) 装备器材;
- 10) 心理干预。



## 应急预案要求

- 1) 基本情况清楚;
- 2) 人力资源落实;
- 3) 职责分工明确;
- 4) 突出**基层特点**;
- 5) 信息渠道畅通;
- 6) 咨询系统建立;
- 7) 应急预案演练;
- 8) **工作重点**保证;
- 9) 善后恢复重视;
- 10) 坚持**修订更新**。



## 4. 应急预案启动

- 应急预案启动应坚持自下而上、按需分级启动的原则，预案必须明确谁是**第一反应者**。
- 第一反应者作出反应的同时，应报告地方政府的应急管理部门；地方政府的应急资源有限时，应请求上一级政府的应急资源支持，直到中央政府。
- 应急过程应明确各个与各级应急组织机构之间的相互关系（隶属关系、协同关系、支援关系等）。



## 5. 应急预案的管理

- 应急预案的管理包括：规划、**编制**、审批、发布、备案、**演练**、**修订**、**培训**、宣传教育等；
- 风险评估和**应急资源调查**是制订预案的基础；
- 建立定期评估制度，分析评价预案内容的针对性、实用性和可操作性；
- 建立应急演练制度；
- 通过编发培训材料、举办培训班、开展工作研讨等方式，对与应急预案实施密切相关的管理人员和专业救援人员等组织开展培训。





## 要点小结

- 最有能力的单位也不能保证不发生突发事件，不能期望通过预防来摆脱应对突发事件，需要有足够的风险意识与应急准备；
- 现代社会具有多种风险叠加和聚集的特点，要通过情景构建，制订**顶级事件**的应对计划。
- 突发事件应急管理是全球风险治理的组成部分，因此**跨界**应对突发事件是当前研究的热点问题。
- 在应对突发事件方面，关键是决定共同努力的方向和保持行动的一致性。