

教育部人文社会科学研究重点项目

灾难性事故与 事件应急处置研究

郭太生 主编

中国人民公安大学出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

灾难性事故与事件应急处置研究/郭太生主编. —北京:中国人民公安大学出版社, 2006.3

ISBN 7 - 81109 - 347 - 2

I. 灾... II. 郭... III. 灾难防治—研究 IV. X4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 016575 号

灾难性事故与事件应急处置研究

ZAINANXINGSHIGU YU SHIJIANYINGJICHUZHI YANJIU

郭太生 主编

出版发行:中国人民公安大学出版社

地 址:北京市西城区木樨地南里

邮政编码:100038

经 销:新华书店

印 刷:

版 次:2006年3月第1版

印 次:2006年3月第1次

印 张:17.75

开 本:787毫米×1092毫米 1/16

字 数:380千字

ISBN 7 - 81109 - 347 - 2/D · 334

定 价:38.00元

本社图书出现印装质量问题,由发行部负责调换

联系电话:(010)83903254

版权所有 侵权必究

E - mail : cpep@public. bta. net. cn

www. phcpps. com. cn

前 言

“灾难性事故与事件应急处置研究”是列入教育部人文社会科学研究的重点项目。该项目由中国人民公安大学治安系主任郭太生教授主持。经过课题组成员近三年时间的潜心研究，该项目以专著的最终成果形式完成研究工作。在该项目的研究过程中，课题组的成员查阅了大量的国内外资料，并对一些典型的灾难性事件，如烟台海域发生的海难事故、洛阳特大火灾事故、大连空难事故等案例进行了实地调研，为该项目的研究奠定了坚实的基础。该项目的部分阶段性研究成果，已经以学术论文与研究报告的形式在学术期刊或论文集中发表，而且有些研究成果的内容已经充实到课堂教学之中，取得了非常好的效果。

我国是世界上灾难性事故与事件发生频率较高的国家之一。每年由于各种灾难性事故与事件造成的财产损失、人员伤亡数字十分惊人。尽管我国政府历来十分重视维护人民群众的生命财产安全，在应对各种灾难性事件方面做了许多十分有益与有效的工作，但与世界上先进的国家与地区相比，存在的差距（包括理论研究方面的差距）也是非常明显的，需要不断地进行建设与完善。在当前传统安全与非传统安全的威胁因素相互交织的形势下，提高应对各种突发性灾难事件的能力，无疑是提高政府执政能力的一个非常重要的方面。

2001年美国发生“9·11”恐怖袭击事件之后，世界安全形势发生了较大的变化。一些国家在调整安全战略的同时，也在原有的基础上不断完善与调整针对各种灾难性事件的应急机制。我国经历了2003年的“非典”之后，各级政府、社会组织与学术界对突发性的灾难性事件应急处置日益重视与关注。有关灾难性事故与事件应急处置方面的研究在国内已取得不少成果，公共危机的应对成为这几年理论研究的一个热点。尽管如此，从事该项目研究的课题组成员在大量查阅国内外资料的基础上，立足于对应急处置过程一些重要环节的深入探讨，并注重研究成果的实际应用价值，在某些方面进行了有益的探索。在本研究项目即将交付中国人民公安大学出版社正式出版之际，国家突发公共事件总体应急预案以及部分专门预案也正式向社会公布。我们希望该研究成果能够在国家总体应急预案的施行过程中起到一定的参考作用。

在科研成果的基础上、汇编成此书，由于时间、经费、研究能力、有参考价值的文献资料等方面的条件所限，我们感到研究成果还存在许多不尽如人意之处，一些应该涉及的领域还未涉及，对某些问题的认识还需要进一步深化。对此，希望广大读者多提宝贵意见，同时也希望有更多的同志从事这方面的研究，以填补我国在此研究领域的空白。

在本项目的研究过程中，教育部社政司科研处、公安部治安管理局、公安部办公厅指挥中心、武警学院有关系部、公安部物证鉴定中心法医处、中国人民公安大学科研处、烟台市公安局等部门与单位均给予了热情支持与帮助。中国人民公安大学出版社更是大力支持该研究课题的出版工作。对此，课题组的所有成员表示衷心的感谢。

本项目研究的分工与专著的撰写工作如下：

绪论由中国人民公安大学治安系裴岩同志撰写；

第一章由中国人民公安大学治安系寇丽平同志撰写；

第二章由中国人民公安大学犯罪学系付有志教授撰写；

第三章由中国人民公安大学治安系郭太生教授撰写；

第四章由福建公安高等专科学校陈建武副教授撰写；

第五章由中国人民公安大学治安系王新建教授与寇丽平同志撰写；

第六章由公安部物证鉴定中心闵建雄研究员与江苏省常熟市公安局刘宗伟同志撰写；

第七章由郭太生教授撰写；

第八章由中国人民公安大学研究生部王大为教授撰写；

第九章第一节、第二节由郭太生教授撰写，第三节由中央党校博士研究生游志斌同志撰写；

第十章关于灾难性事故与事件的5个典型案例分别由中国人民公安大学科研处孟庆超同志，河南公安高等专科学校王龙天教授，重庆警官职业学院李卫国同志，中国人民公安大学治安系研究生张阿虎、李旭、石芳等同学整理。

所有参考文献由寇丽平同志统一整理。

全部书稿由郭太生教授统一修改与审定。

“灾难性事故与事件应急处置研究”课题组

2006年2月

目 录

绪 论 灾难性事故与事件应急处置与政府的责任	1
第一章 灾难性事故与事件概述	11
第一节 灾难性事故与事件的含义与特征	12
第二节 灾难性事故与事件的基本范围	17
第三节 灾难性事故与事件的社会危害	27
第四节 我国近年来灾难性事故与事件的基本情况与原因分析	34
第二章 灾难性事故与事件应急处置的理论阐述	42
第一节 对灾难性事故与事件的理论认识	43
第二节 工具主义理论对灾难性事故与事件处置的认识	46
第三节 政治主义理论对灾难性事故与事件处置的认识	49
第四节 灾难性事故与事件的未来展望	53
第三章 灾难性事故与事件应急处置的组织结构与运行机制	57
第一节 灾难性事故与事件应急处置的组织文化现象	57
第二节 应急处置人力资源的组织与发动	59
第三节 应急处置的运行机制	70
第四章 灾难性事故与事件应急处置的准备	83
第一节 应急处置预案的制定	84
第二节 应急处置的物质储备	89
第三节 应急处置人员的训练演习	91
第四节 风险的识别与评价	94
第五节 应急处置的支持保障系统	97
第五章 灾难性事故与事件应急处置的现场控制与安排	103
第一节 现场控制与安排应遵循的基本原则	103
第二节 现场控制的基本方法	107
第三节 现场状态与情境的评估	109
第四节 现场应急处置所需的紧急安排	111
第六章 灾难性事故与事件中死亡人员的法医学处理程序	119
第一节 国内历史回顾	119
第二节 建立法医学处理程序的必要性和条件分析	124
第三节 法医学处理程序的方案	126

第七章 灾难性事故与事件应急处置过程对	
新闻媒介与信息的管理	147
第一节 灾难性事件与新闻传播	147
第二节 应急处置现场媒体管理的主要措施	155
第三节 对谣言与流言的控制	159
第四节 新闻媒介与信息管理应注意的问题	163
第八章 灾难性事故与事件受害人心理干预与救助	167
第一节 受害人心理干预与救助的理论研究	167
第二节 灾难性事故与事件受害人的评估	170
第三节 受害人干预的基本方法与程序	177
第四节 受害人的救助	185
第九章 国外灾难性事故与事件应急处置研究	190
第一节 英国对灾难性事件的应急处置	190
第二节 美国对灾难性事件的应急管理	198
第三节 日本对灾难性事故与事件应急处置的特点	210
第十章 灾难性事故与事件典型案例研究	217
第一节 日本东京地铁“九五”沙林毒气袭击事件的应急处置	217
第二节 河南省洛阳市东都商厦“12·25”特大火灾 应急处置及善后处理	231
第三节 重庆开县“12·23”特大井喷事故分析	238
第四节 印度洋大海啸的应急管理	246
第五节 吉林石化爆炸事故应急分析	255
附录：《国家突发公共事件总体应急预案》	266
参考文献目录	272

灾难性事故与事件应急处置与政府的责任

2005年1月，国务院审议通过了《国家突发公共事件总体应急预案》；2005年7月22日至23日，国务院在北京召开全国应急管理工作会议，温家宝总理出席会议并发表重要讲话；2006年1月，《国家突发公共事件总体应急预案》经新华社向全社会公开发布。这些都标志着我国对包括灾难性事故与事件在内的突发事件应急管理工作逐步走向规范化，各级政府以及政府各个部门的责任也越来越明确。如何履行好政府的责任不仅关系到社会的和谐与稳定，人民群众的安居乐业，而且也关系到国家保障公共安全的能力建设与促进经济社会全面、协调、可持续发展。

“责任”一词包含三种意义：其一，使人担当某种职务和职责；其二，职责范围内应做之事；其三，履行不好职责范围内的工作而应承担的过失。^①其中，第一种含义大都见于古代汉语之中，而在现代汉语中，“责任”一词的含义一般指后两种。这里所指的政府责任，仅限于指政府职责范围内应做之事，即政府在灾难性事故与事件的应急处置工作中应承担的职责和义务。

中国是一个大国，需要由政府承担的各种突发性的、涉及公共安全的事件非常多，灾难性事故与事件只是其中的一部分。即便是其中的一个部分，其实际范围仍然十分广泛，包括火灾，爆炸，恐怖袭击事件，有毒物质、放射性物质泄漏，集体中毒事件，空难，海难，矿难，铁路、公路与内河航运交通事故，建筑物倒塌，大型体育、娱乐活动中的群死群伤事故，以及各种自然灾害等。通观所有灾难性事故和事件的特点，一是具有时空上的突发性。许多导致灾难性事故和事件发生的直接原因往往是某些偶然因素，而这些偶然因素是平时难以精确预测的未知数，因

^① 《汉语大词典》，汉语大词典出版社1992年版。

此，灾难性事故和事件发生于何时何地，既无规律又无模式可循。二是具有强烈的破坏性。首先，灾难性事故和事件发生之后，必将造成一定范围内人、财、物的重大损失，影响人民群众的正常生活、工作和学习；其次，灾难性事故和事件发生后，可能会导致一系列的连锁反应，如越轨或违法犯罪行为的产生、社会波动等，更何况有时在应急处置工作中会出现信息渠道不畅、决策不当、组织协调混乱、处置不及时甚至不处置等行为，可能激起群众的对抗情绪。鉴于灾难性事故和事件的突发性，以及所具有的各种危机事件的特点，由社会自治几乎不可能解决问题，因此，政府在灾难性事故和事件中采取积极的应急处置措施是十分必要的。如何有效地应对灾难性事故和事件，既是各级政府的责任，又是检验各级政府决策、组织及协调能力，乃至执政能力的重要标志。政府采取应急处置行为，与政府所负有的政治责任、道德责任、社会责任和法律责任均有密不可分的联系。

一、灾难性事故与事件应急处置与政府的政治责任

在世界各国，政府在灾难性事故和事件中采取积极的态度进行应急处置，很大程度上是基于政治因素来考虑的，因为应急处置行为对于政权的稳定有重要影响。

首先，积极的应急处置行为有利于维护社会的稳定。对于一个国家而言，无论其处于哪一个社会发展阶段，也无论其宣传什么意识形态，社会稳定永远都是维系国家系统有序运作的根本。美国学者 L·科塞（Cosser）曾对社会冲突的功能进行过专门的详细分析，一方面，他承认社会冲突有时是“起分裂作用”的消极因素，的确会破坏群体的团结，甚至导致群体结构的解体；另一方面，科塞阐释了社会冲突的校正功能——社会冲突能够增强特定社会关系或群体的适应和调节能力，可以在群体和其他人际关系中承担起一些决定性的功能。^① 灾难性事故和事件中政府的应急处置工作与社会稳定的关系也具有两面性。在灾难性事故和事件发生后，如果由于政府的应急处置工作不力而造成群众生命、财产的损害范围扩大，则其效果往往具有很强的扩展性。例如，媒体曝光、群众上访、冲击政府机关，甚至可能裂变为对社会产生剧烈震荡和破坏性的局部骚乱和动乱事件，成为影响社会稳定的催化剂。另一方面，如果政府采取及时、有效的应急处置措施，则能够起到安定民心、振奋精神、鼓舞士气、提高政府的凝聚能力，从而达到有利于社会稳定的作用。从此意义上说，有效地应对灾难性事件是安国利民的大事。

其次，应急处置行为有利于维护政府的形象和公信力。对灾难性事故和事件的应急处置，是对政府处置能力和公信力的一个严峻考验。如果政府对灾难性事故与事件的预警机制差，平时没有相应的应急准备，应急反应的组织机制不健全、决策失误，甚至像一些地方政府部门那样，基于政绩方面原因的考虑，往往报喜不报忧，在灾难性事故（事件）发生后，本着“内部处理”、“大事化小”的原则，进行隐瞒、谎报，不积极、妥善地开展应急处置和善后工作，从而导致国家和个体的

^① [美] L·科塞，孙立平等译：《社会冲突的功能》，华夏出版社 1989 年版。转引自薛澜、张强、钟开斌著：《危机管理》，清华大学出版社 2003 年版。

生命财产遭受不应有的损失，这样不仅会降低政府在国内社会的公信度和政治信誉，也会降低政府在国际社会上的形象和普遍支持力，甚至会被国外少数媒体或敌对分子大肆渲染，以达到诋毁国家形象的目的。

例如，2001年7月17日，广西南丹龙泉矿冶厂发生重大透水事故，但是，从7月17日到8月1日，地方政府和矿山老板一直守口如瓶、封锁消息，他们甚至不惜动用矿区的武装，对矿区内的陌生人进行盯梢、跟踪、阻挠，致使媒体报道阻力重重。直到8月3日，调查组才赶到现场。对照《安全生产法》中“应当建立应急救援体系”，“应当立即上报”，“应当立即赶到事故现场，组织事故抢救”的规定，地方政府的做法简直就是一错再错，对于政府的形象有极大的毁伤。

2002年6月22日15时30分左右，山西省繁峙县义兴寨金矿区零号脉王全全矿井发生火药爆炸。事故发生2小时后，繁峙县委和县政府接到事故矿所在镇——砂河镇党委书记原国清的电话报告。1小时后，即18时35分左右，繁峙县县长王彦平带领县有关部门人员赶到现场。县领导当场听取了义兴寨金矿总承包人殷山等人的汇报，他们自称是一起普通事故，死2人，伤4人，认为是“虚惊一场”。此时，就在爆炸井口不远的屋子里，堆放着8具遇难者的尸体，井下是更多的还没有来得及抬出来的尸体。遗憾的是，县领导只是在事故现场听取汇报，而没有去真正的爆炸现场调查。随后，县领导的车队离开义兴寨矿区。6月23日上午，繁峙县人民政府向所在市政府提交了《关于“6·22”事故的情况报告》。报告称：“经初步查明，井下作业人员40人，死亡2人，伤4人，其余34人安全撤离现场。”然而，就在这天夜里，30多具遇难者尸体被二次分散灭迹，或被焚烧于田野中，或被抛弃于废弃窑洞内，或被掩埋于沟壑里。繁峙县政府、砂河镇政府及县有关部门主要领导玩忽职守、不深入调查，导致事故较长时间被隐瞒。这起事故被曝光后，在全国范围内引起了广泛关注，使当地政府的形象和威信大打折扣。

2003年11月3日，湖南省衡阳市珠晖区一栋八层商住楼发生火灾，当地消防官兵迅速赶往火场，组织救火及营救群众工作。但令人始料不及的事情发生了，起火的商住楼突然倒塌，一些正在救火的消防官兵被压在废墟下。事件发生后，当地政府迅速展开紧急救援行动，不仅出动大批警察维持现场秩序，还动用大量救援人员进行24小时的营救工作，而且妥善安置了受灾居民。虽然这起事件夺走了20名消防官兵的宝贵生命，但当地政府的应急处置工作得到了各界群众的支持和信任，提升了政府的形象。

实际上，不仅是在现代社会，在我国的历史上，历代统治者都认识到灾难性事件，特别是自然灾害对社会稳定、政权巩固的重要影响，“荒政”因而成为封建政治中的重要组成部分。到晚清时期，已形成比较完备的政策、制度与措施，如蠲(juān)缓、赈济、抚恤、借贷、除役、以工代赈、平糶等。当然，另一方面，封建官僚挪用、克扣、贪污赈灾款项的现象也很普遍，“荒政”与政治之间的互动关系表现得特别明显，甚至有人提出“民人流散之日，便是社会动乱之时”的观点。可见灾难性事件对一个国家、社会的稳定的影响是何等巨大。

我国是社会主义制度的国家，政府代表人民行使各项行政权力，全心全意为人民服务、执政为民是人民政府和政府工作人员的根本宗旨。新中国成立之后，人民政府历来十分重视灾难性事故与事件的应急处置工作，特别是灾难后期的善后安置工作，尽量把灾难造成的损失后果控制在最低程度。无论是发生自然灾害，还是各种人为的灾难性事件，政府均最大程度地采取措施，积极地进行应急处置。那些在灾难面前不积极作为或不作为的政府官员仅仅是极少数人。但尽管如此，极少数人的行为仍会产生极其消极的社会影响。因此，各级政府对灾难性事故与事件的应急处置工作，应与其所承担的政治责任充分联系起来，增强政治责任感。

二、灾难性事故和事件的应急处置与政府的道德责任

中国传统社会历来以伦理道德作为重要的整合机制，讲究“政者，正也”，“为政以德”，道德至高无上。以德救灾从我国古代开始就已经十分常见了。例如，西汉哲学家董仲舒说过：“五行变至，当救之以德。”他的救灾之德体现在“省徭役，薄赋敛，出仓谷，赈穷困”。到了晚清时期，统治者提出“仁政”的思想，每当灾荒来临，政府都要拿出大量钱、粮，投入大量人力，赈济各州县灾民，以期灾区能恢复生产，灾民能休养生息。“救荒贵在得人”也成为普遍的共识。

现代社会的政府采取何种道德和价值取向，不但影响到国家建设的进程，也影响到国民根本利益的实现。“历史和现实都表明，一个政权也好，一个政党也好，其前途与命运最终取决于人心向背，不能赢得最广大群众的支持，就必然垮台。”^①政府行为若不能适合人民及社会所要求的道德标准和规范，就将会失去其统治的正当性。纵观世界其他国家，无论是资本主义国家，还是社会主义国家，大多数国家政府都不约而同地选择了在人民面临灾难性事故和事件时进行积极救助和安置的态度。其中除了考虑政治层面的因素以外，应该说道德上的要求对政府施政也起到了一定的积极作用。在我国，有的学者提出了“治国之道，当仁德也”^②的观点，强调以德立权，即政府的道德是获得权力的前提和基础，更是正确、充分行使权力的条件和保障。无可辩驳，即使中国明确提出依法治国的方略，德治也是治国的重要手段，依法治国与以德治国其实是一个紧密结合的整体，法治和德治，从来都是相辅相成、互相促进的，二者缺一不可。因此，对于灾难性事故和事件的应急处置，政府在很大程度上是基于道义上的因素来考虑的。

灾难性事故和事件发生后，受灾群众往往数量众多，有的受伤，甚至面临生命危险，有些流离失所、无家可归，有的家庭的生活资料在一瞬间化为乌有，在医疗、居住、饮食、交通条件、精神安慰、重建家园等各个方面均需要人道主义的关怀。对此，政府有道义上的责任采取积极有效的措施对受灾群众进行安置和救助。例如，对受伤人员进行紧急救治，对受灾群众提供临时居留地、衣物、食品、药物等，基本上保证受灾群众不挨饿、不受冻、不染病疫、不成批外流。对于处于危险

① 江泽民：《论“三个代表”》，中央文献出版社2001年版。

② 狄克马著：《公共行政》，台湾黎明文化事业出版公司1974年版。

中的灾民与受害人或实施紧急救助，或组织紧急疏散、转移安置，对生活困难的灾民进行救济和帮助。

2001年3月16日凌晨4时16分至5时21分，石家庄市棉纺三厂宿舍等四处居民宿舍先后发生爆炸，并造成重大人员伤亡。事故发生后，河北省、石家庄市主要领导立即赶赴现场，组织现场指挥，并迅速调集驻市部队、武警、消防、医院及有关部门组织抢救，千方百计抢救伤员把损失降到最低程度。要求有关部门妥善安排好被毁坏建筑物内的群众生活，各单位接到通知后，迅速组织人员、机械设备、物资等，及时赶赴现场，投入伤员的救治工作。政府的积极作为使石家庄市的社会秩序保持了稳定，人民生活工作正常。

2003年12月23日，重庆市开县发生了特大井喷事故。事故发生后，各级政府积极组织抢险救灾，对转移疏散的数万名灾民进行了妥善的安置，组织调运大量大米、面条、菜油、方便食品、矿泉水、衣服、被子、帐篷等救援物资，充分体现了政府对群众的关心和道义上的救助。

2004年2月5日，正在北京市密云县密虹公园举办的密云县第二届迎春灯展中，因一名游人在公园桥上跌到，引起身后游人拥挤、踩踏，造成游人被踩死、踩伤的特大恶性事故。事故发生后，北京市政府的主要领导人火速赶往现场进行指挥，迅速调集了22部救护车和共50余人的抢救队伍赶往现场进行救援，为营救伤员争取了宝贵时间。

道德方面的责任仅仅是政府面对灾难性事故与事件时所有责任中的一个组成部分。道德责任的体现方式与其他责任的体现方式是紧密联系在一起。实践中，除积极采取实质性的应急处置措施外，发慰问电、亲临灾难现场视察、到医院慰问受害者、上级政府对下级政府的应急处置工作作出具体指示、组织发动社会开展募捐等形式，也都是政府对灾难性事故与事件中的受害者体现人道主义关怀、履行道德责任的有效方式。

三、灾难性事故和事件的应急处置与政府的社会责任

政府承担灾难性事故与事件应急处置的社会责任，首先是由政府的性质所决定的。

根据我国宪法规定，人民通过选举组成人民代表大会，再由人民代表大会选举产生政府，政府是人民代表大会这一权力机关的执行机构。由于政府的合法性本质来源于它是公共利益的代表，拥有在社会中实行强制的权力，而这种权力又来源于社会的授权或委托，因此，在一个社会中只有政府才有条件主导灾难性事故和事件的应急处置工作，具有其他社会组织不可替代的作用。灾难性事故与事件的应急处置工作需要动用大量的社会资源，包括物质资源、人力资源，需要采取一些必要的紧急措施以避免造成更大的损失，同时也需要行使一系列的紧急状态时法律赋予的权力，所有这些都必须通过政府的合法形式予以实现，或通过政府的协调由社会其他机构去实现。

其次，政府承担灾难性事故与事件的社会责任是由政府的职能所决定的。

政府作为国家和社会的一个组成部分，其职能是国家职能的具体体现。社会公

共事务管理的职能是政府所承担的职能的一个重要组成部分，管理社会公共事务，维护社会稳定和保证人民群众安居乐业是政府的职责。在社会主义市场经济条件下，政府对公众的社会公共事务管理职能主要包括：（1）政府对经济生活的宏观调控，保持宏观经济环境的稳定，减少经济周期的波动，使市场主体能够得到正常运作；制定和执行产业政策，弥补由于外部性经济、规模经济、信息不完全与信息不对称所造成的市场失灵。（2）政府为公众提供基本的物质服务，如公共设施的修建，铁路、公路的建设等。（3）政府要为公众提供政治、文化服务，包括赋予人民民主权利，鼓励公众参与政治生活，发表各自的意见和看法，通过对科教、广播、电视、出版等方面的支持，丰富人们的业余文化生活，提高公众的文化素养，满足其精神需求。（4）政府为公众提供社会服务。如加强环境整治，提供良好健康的生存空间、医疗卫生、公共娱乐、社会保障和福利等。其中，提供良好健康的生存空间，既包括政府有提供良好的社会秩序的责任，也包括当民众的生命、财产安全受到影响和威胁时政府负有的提供救济和帮助的责任。对灾难性事故与事件的应急处置属于非常典型的社会公共事务，涉及保护与减少国家、集体与公民个人生命、财产的损失，涉及公共权力的应用以及公共利益的维护，涉及公民正常工作、学习、生活秩序与环境的安全，政府当然对此有义不容辞的责任。

四、灾难性事故和事件的应急处置与政府的法律责任

（一）政府法律责任缺失的现状

灾难性事故和事件发生后政府所实施的应急处置工作，首先是基于其政治责任考虑的，即为了维护社会稳定和保持政府良好的形象，其次是从政府道义上的责任和社会责任考虑，最后才是从法律责任上考虑，有时甚至根本没有考虑到这方面的问题。究其原因，政府法律责任的确立应以法律明确规定为基础，而我国现行立法却存在着只重视设定公民义务，不重视设定政府义务的弊端。一些规范政府行为的综合性重要法律、法规中对政府义务的规定或者处于空白状态，或者力度过软不具有威慑力，或者过于原则无法追究。《安全生产法》颁布以来，这种状况得到了很大改善。例如，第68条规定：“县级以上地方各级人民政府应当组织有关部门制定本行政区域内特大生产安全事故应急救援预案，建立应急救援体系。”第71条规定：“负有安全生产监督管理职责的部门接到事故报告后，应当立即按照国家有关规定上报事故情况。负有安全生产监督管理职责的部门和有关地方人民政府对事故情况不得隐瞒不报、谎报或者拖延不报。”第72条第1款规定：“有关地方人民政府和负有安全生产监督管理职责的部门的负责人接到重大生产安全事故报告后，应当立即赶到事故现场，组织事故抢救。”政府对灾难性事故和事件的应急处置行为，无论是基于政治责任、道德责任，抑或是社会责任，最终只有通过法律的形式将政府所负有的义务形式及违反义务所应承担的法律后果予以确立，才能更好地得到督促和施行。

（二）政府的侵权赔偿（补偿）责任

谈到政府的法律责任，就必须涉及政府的侵权赔偿（补偿）责任，即政府执行

公务行为（包括合法行为和违法行为）给相对方合法权益造成损害，由政府承担赔偿责任或者补偿义务。政府的侵权赔偿（补偿）责任，应该说最受到人们的关注，而且也可以对个体的损失进行最有效、最直接的补救。

1. 政府侵权赔偿责任的确立。强调灾难性事故和事件中政府的赔偿责任，是国家赔偿制度的立法宗旨和价值体现。平等主体之间损害赔偿问题已由民事法律加以规定，而政府机关由于其权力方面的优势性，其侵权行为给公民造成的损害往往更大。其实，在权利与权力的关系上，权力来源于权利，权力服务于权利；具体到赔偿问题上，民事侵权赔偿责任和行政侵权赔偿责任也只不过是侵权主体不同而已，在实质上并无区别。政府赔偿制度的建立，也是政府取信于民、敢于承担过错、间接树立政府良好形象的有效途径。如果不对其承担赔偿责任，实在难以体现现代法公平、公正的价值要求。我国《国家赔偿法》的立法宗旨是保护公民、法人或者其他组织的合法权益，要使这样的立法宗旨真正落到实处，恐怕仅仅依靠目前《国家赔偿法》中有限的赔偿范围很难具有说服力，在灾难性事故和事件应急性处置过程中落实政府的赔偿责任不可忽视。

尽管政府承担侵权赔偿责任有其必要性，但是仍然存在一些阻却因素限制着政府责任的承担以及承担责任的范围和程度。

（1）国家侵权责任豁免理论。国家侵权责任豁免理论，起源于英国。在处于封建时期的英国，最高豁免权是为开脱国王为其所犯错误应负的责任而产生的，因为当时的信条是“国王不能为非”（The king can do no wrong）。时至今日，国家侵权责任豁免理论发展成以下两层含义：①国家行为在理论上可以被认为已构成侵权行为，而实在的国家赔偿法律也承认这一点，并以明示或暗示的方式豁免了国家本应承担的赔偿责任；②国家行为在理论上可以被认为已构成侵权行为，但实在的国家赔偿法律拒绝承认，从而使国家不必对此承担国家赔偿责任。

一般来讲，国家侵权责任豁免涉及国家的三种行为——立法行为、司法行为和行政行为。而行政行为的豁免主要集中在以下几个方面：①政府行为（也有称之为国家行为或统治行为的）；②行政机关的抽象行政行为；③行政裁量行为。政府行为之所以被豁免侵权赔偿责任，主要基于以下原因考虑：一是政府实施的行为属于统治行为，其维护的是公共利益，而国家赔偿责任所保护的仅仅是个人利益；二是政府实施的应急处置行为多数属于自由裁量行为，即使违法，也不承担赔偿责任；三是对政府财政承受能力的担忧；四是担心政府及其工作人员的工作受到干扰。

因此，政府在灾害性事故和事件中的应急处置行为，作为政府行为的一种，在很长一段时间内都属于国家侵权赔偿责任豁免的范围之内。

随着各国法治进程的发展，很多国家的政府对灾难性事故和事件应急处置中的侵权行为主动承担起国家赔偿责任。主张政府在灾难性事故和事件的应急处置中的侵权行为有限豁免，这主要是考虑了政府及其工作人员的主观态度以及职责要求，即①主观有故意、过失；②法律义务；③管理行为。当符合以上三个条件时，政府应当承担由此产生的侵权赔偿责任，而且这种认定标准也是目前世界上大多数国家

所普遍采用的。例如，秘鲁法律明确规定，属于管理行为的灾害管理活动侵权，国家承担赔偿责任。英国的《王权诉讼法》和美国的《联邦侵权赔偿法》中也规定了以公务员的过失行为作为国家承担赔偿责任的要件。美国亚拉巴马州《紧急救助法》规定，州政府及其所属机构的灾害管理、应急人员，除了故意、不法行为、重大过失以及不诚实外，对其进行的灾害管理行为所导致的死伤、财产损失不负责任。《紧急救助法》中规定的灾害管理行为，包含一切属于灾害管理所涉及的行为，包括预案、设备采购、供给、通讯、培训、疏散、避难、急救等行为。

一个国家侵权责任豁免范围的大小，直接关系到这个国家经济发达程度、法治发展状况和对人权保障的重视。因此，随着社会不断的进步和发展，越来越多的国家趋向于逐渐缩小国家侵权免责的范围。目前，由于国家侵权赔偿范围扩张，已有一些国家对其行为几乎负全面侵权赔偿责任。这些国家所持的理由是，人民既然是国家权力的实际享有者，也应当是社会公共负担的承担人，国家作为公共权力的执行者，是为公共利益活动的，人民共同享有国家活动所带来的优惠和利益，那么，由于国家公务活动致使某些公民个人发生损害时，也应由国家代表全体公民共同承担赔偿责任。例如，在法国，确定政府侵权赔偿责任的首要前提是公民的合法权益受到损害，并且损害后果与政府之间存在因果关系。最初不包括急救和警察行为，但是，随着国家赔偿范围的不断扩张，法国国家赔偿领域已经完全取消了对急救和警察行为的豁免。另外，挪威也已经完全消除了国家赔偿责任有关豁免的条款。

(2) 历史和文化的的影响。关于政府在灾难性事故与事件的应急处置中对个人造成的损失，是否承担侵权赔偿责任问题，除了受到国家侵权责任豁免理论的影响外，一个国家的历史和文化的的影响也是不可忽视的。

马克思曾经指出：“人的本质……是一切社会关系的总和。”在马克思主义的基本原理中，集体主义成为社会主义时期道德的基本准则。集体利益高于一切的教育，在当今很多中国人的思想深处仍有广泛的影响，但集体主义思想在强调整体的利益、价值的同时，也并不抹杀个人的价值和利益。我国的传统文化也强调人在宇宙中的核心地位，但这一理念在实践上往往只限于精神生活层面。在现实生活中，则往往对个性的发展给予抑制，对人的关心也往往以恩赐的形式出现。这种文化特征，使得人的个体价值在社会生活实践中难以体现，个人的服从地位从来都是天经地义的。这种观念最终影响了政府在灾难性事故与事件中的赔偿或者补偿责任问题，政府的应急性处置被看做是政府为了集体利益所实施的行为，个人利益的损失往往被看成是为集体所作出的牺牲，更谈不上追究政府侵权赔偿责任的问题了。而在受西方文化传统影响的国家，个体本位观念根深蒂固，个体本位观的基本特征就是尊重个人的尊严、价值和权利。政府的作用主要是为了个人的利益服务，政府在法律面前并无优越于个人的优越地位。例如，在美国，国民会对政府行为的合法性和动机产生质疑，一旦国民认为政府的行为对自己的利益造成损害，就会寻求法律途径解决。

(3) 个人对政府的期望值和崇拜度。个人对政府的期望值也会影响政府的侵权赔偿责任。在一个国家中，如果政府的行政权力受到个人高度的崇拜和遵从的话，政府

的行为往往不会受到怀疑，这时政府就会忽视其权力背后的赔偿责任问题，如在中国与日本。而在美国、新西兰等国家，虽然个人对政府的期望值也很高，但并不是高度的崇拜和信仰，而是一般都对政府持有怀疑的态度，要求对政府的行为进行有效的监督，这样就产生了个体对政府的诉讼。一旦政府在灾难性事故与事件的应急处置中行为不当，就会引起法律方面的诉讼，政府作出侵权责任赔偿也就成为非常正常的事情。

(4) 国家经济发达程度。政府在灾难性事故和事件应急处置中的侵权行为是否豁免，与一国经济发达程度存在关联，原因是国家的财力往往是国家承担侵权赔偿责任的经济基础。因此，一般而言，发达国家政府行为豁免范围总比不发达国家的小。一个国家也往往是随着经济的发展日趋缩小政府行为豁免的范围。例如，在秘鲁，人们根本不指望政府在灾难性事故和事件发生时进行应急处置行动，即使在给个人权益造成损害的情况下，也不会向政府要求赔偿，原因是秘鲁政府财力有限，根本无暇顾及应急处置，更谈不上国家侵权赔偿的问题了。

(5) 公民的法律意识。在提到公民运用法律武器要求政府对损害予以赔偿时，我们不可避免地要提到公民的法律意识，这也是一个关键因素。不可否认，之所以发达国家政府越来越多地承担起赔偿责任，是与其国家公民的法律意识不断增强息息相关的。在我们国家，政府在灾难性事故和事件应急处置中侵权行为引起的诉讼少之又少的现实情况，与公民法律意识薄弱不无关系。况且，中国人素有“顾全面子”的观念，当然更不会轻易将政府送上法庭了。

从我国目前情况来看，《国家赔偿法》是政府侵权赔偿的主要法律依据，其第3条、第4条规定了行政赔偿的范围。^①对于上述这两类“其他违法行为”是否包括政府及其工作人员在灾难性事故和事件应急处置中的欠缺而造成人身权和财产权损害的行为问题，仍然存在着不同看法。对此问题持肯定态度的理由是：

第一，在灾难性事故和事件中，由于政府应急性处置措施而遭受损失的公民，要求政府承担侵权赔偿责任是有宪法依据的。《宪法》第41条第3款规定：“由于国家机关和国家机关工作人员侵犯公民权利而受到损失的人，有依照法律规定取得赔偿的权利。”政府在灾难性事故与事件的应急处置工作中对公民造成的损害，理应视为“侵犯公民权利”，公民当然应该得到赔偿。

第二，关于国家免责的有关条款，《国家赔偿法》第5条规定：“属于下列情形之一的，国家不承担赔偿责任：（一）行政机关工作人员与行使职权无关的个人行

^① 《国家赔偿法》第3条规定：“行政机关及其工作人员在行使行政职权时有下列侵犯人身权情形之一的，受害人有取得赔偿的权利：（一）违法拘留或者违法采取限制公民人身自由的行政强制措施的；（二）非法拘禁或者以其他方法非法剥夺公民人身自由的；（三）以殴打等暴力行为或者唆使他人以殴打等暴力行为造成公民身体伤害或者死亡的；（四）违法使用武器、警械造成公民身体伤害或者死亡的；（五）造成公民身体伤害或者死亡的其他违法行为。”《国家赔偿法》第4条规定：“行政机关及其工作人员在行使行政职权时有下列侵犯财产权情形之一的，受害人有取得赔偿的权利：（一）违法实施罚款、吊销许可证和执照、责令停产停业、没收财物等行政处罚的；（二）违法对财产采取查封、扣押、冻结等行政强制措施的；（三）违反国家规定征收财物、摊派费用的；（四）造成财产损害的其他违法行为。”

为；(二)因公民、法人和其他组织自己的行为致使损害发生的；(三)法律规定的其他情形。”这些规定也没有明确将政府应急处置行为排除在国家赔偿范围之外。

第三，根据权利救济有效保障论的观点，如果在政府公务活动中不追究政府责任的话，将使公民的权利受损而无法得到有效救济，这也不符合保障人权的法治趋势。而且政府权力得不到有效的监督和制约，极易导致滥用。

第四，我国《国家赔偿法》确定了国家赔偿的归责原则是违法原则。《国家赔偿法》第2条第1款规定：“国家机关和国家机关工作人员违法行使职权侵犯公民、法人和其他组织的合法权益造成损害的，受害人有依照本法取得国家赔偿的权利。”通观政府及其工作人员在灾难性事故与事件应急处置中的侵权行为，主观态度大多是故意或过失，从这一点来讲，将其明确纳入国家赔偿范围也是符合国家赔偿归责原则的要求的。

因此，应当尽快修改《国家赔偿法》，或者由全国人大常委会作出解释，将政府在灾难性事故与事件的应急处置中的侵权赔偿责任纳入国家赔偿的范围。

2. 政府行政补偿责任的确立。考查我国政府灾难性事故和事件的应急处置实践，由于其合法或者违法行为所导致的损失，以及对受难群众的救助，更多的是通过补偿的方式实现，行政补偿制度是现代法治国家行政法制建设中的一项重要内容。行政补偿的理论基础主要是公共负担平等说，即为了实现国家的管理和社会公共利益的需要，有时不得不强制剥夺公民的财产权益，或者对它的行使给予一定的限制。尽管这类行为从对国家和社会的公益角度考察是具有正当性的，然而对于普通公民和社会组织而言，却是极不公平的。这是因为行政机关实施的这类行为，其受益者是全社会，而对受损失者来讲，其损失却是个别的、特定的。为了避免这种极不公平的现象，在剥夺或者限制公民、法人或者其他组织的财产权时，应当由受益的全社会来负担由此产生的损失，也就是由受益者对受损者进行一定程度的补偿。但是，从目前《国家赔偿法》所确立的归责原则来看，行政补偿制度无法被纳入到《国家赔偿法》当中加以规范，而且我国也没有统一的《行政补偿法》，所以，要使行政补偿制度更有效地发挥作用，通过立法加以完善也是当务之急。

综上所述，现代政府的基本职能是治理国家与管理社会公共事务，促进国家经济和社会的全面发展，保障人民群众安居乐业与社会的长治久安。而国家经济和社会的发展只有在一个基本稳定的社会环境下才能进行。从这个意义上说，维持人民安居乐业的社会秩序，是政府不可或缺的重要责任。政府的责任也决不仅仅是拉动经济增长、创造良好投资环境等，还应当包括政府处理各种公共危机的责任（这其中当然包含政府处理灾难性事故和事件的责任）。而要实现这一责任，必然要求政府积极履行其社会义务和职责，实现政治上的、道义上的、社会上的、法律上的责任的四位统一，做到在灾难性事故和事件的应急处置过程中，能够积极地对社会民众的需要作出回应，能够积极履行其在整个应急过程中的职能和义务，正确地做事（to do thing rightly）、做正确的事（to do right thing），并且当政府的处置行为对公民的合法权益造成损失时，应承担否定性的法律责任。

灾难性事故与事件概述

我国是世界上灾难性事故与事件多发的国家之一。近几年来，由于灾难性事故与事件不断发生，给国家和人民群众的生命财产造成巨大损失，引起了社会各界的广泛关注。据统计，中国每年因自然灾害、人为事故和社会安全事件等突发事件造成的经济损失高达 6500 亿元，占中国 GDP 的 6%。^① 本章将对我国近一段时期以来灾难性事故与事件的基本情况进行简要的分析与描述。

1999 年 11 月 24 日，山东航运集团有限公司控股企业——烟大汽车轮渡股份有限公司所属客货滚装船“大舜”轮在起火后突然倾覆，船上 304 人只有 22 人（5 名船员，17 名旅客）获救，包括船长、大副和轮机长等船上主要船员在内的 282 人遇难，直接经济损失 9000 万元。

2000 年 12 月 25 日，河南洛阳东都商厦由于违章焊接引起火灾，309 人中毒窒息死亡，直接经济损失 275 万元。

2001 年 7 月 17 日，广西南丹县龙泉矿冶总厂所属拉甲坡矿 3 号作业面发生透水事故，81 人死亡，直接经济损失 8000 余万元。事故发生后，矿主与河池行署、南丹县的一些官员相互勾结，隐瞒事故，封锁事故消息达半月之久。事故被新闻媒体披露后，引起了社会各界的震惊和关注，先后有 128 名责任者被追究责任。

2002 年 4 月 15 日，从北京飞往韩国釜山的 CA129 航班在釜山附近坠毁，128 人遇难。22 天后，即 5 月 7 日，北方航空公司一架麦道 82 客机在大连海域坠毁，机上 112 人全部遇难。

2003 年 11 月 23 日，中石油川东公司发生井喷事故，泄漏的硫化氢气体造成 243 人中毒身亡，数万人被迫疏散。

^① 新华网，2005 年 11 月 27 日。

2004年2月5日,北京密云元宵灯展发生特大挤踏事故,37人死亡。同年2月15日,吉林省吉林市中百商厦发生火灾,54人遇难。

以上所列仅仅是我国近年来发生的灾难性事故与事件中的几个典型案例。近一个世纪以来,随着社会的发展和科学技术水平的提高,新的危险因素不断涌现,各种因素之间的相互作用日趋复杂。一个小小的意外事件就可能引发无数人丧生或者致残的灾难性事件。如果不能采取科学及时的措施对灾难性事故与事件进行应急处置,极有可能造成更大范围的损失和人员伤亡。因此,开展灾难性事故与事件的应急处置的研究,可以为灾难发生后快速决策、准确应对提供理论指导,避免造成更大的损失。

第一节 灾难性事故与事件的含义与特征

一、灾难性事故与事件的含义

灾难性事故与事件概念的提出,一方面强调造成的经济损失、人员伤亡以及对社会的重大影响,更重要的是突出应急处置工作的重要性。由于不同的部门有不同的研究与管理重点,因此出现了一些和灾难性事故与事件具有相同或相似内涵的概念,如突发性事件、紧急事件、危机事件、群体性死亡事故等。这些概念虽然有所区别,但在本书中,可以认为是从不同角度对灾难性事故与事件的描述,因而这些概念有时是可以互换的。

在美国的斯塔福德灾害救助和紧急事件援助法案中,使用了“紧急事件”的概念,并将其定义为:由总统决定的,有需要联邦援助以增强州和地方的能力来挽救生命,保护财产、公众健康和安全,或者来减轻或转移来自合众国任何地方的灾害威胁等情况的任何场合或事件。包括发生在美国任何地方的自然灾害(包括飓风、旋风、风暴、涨水,强风驱动下的水流、潮汐、海啸、地震、火山爆发、山体滑坡、泥石流、暴风雪或干旱)以及其他原因产生的火灾、洪水或爆炸。^①显然,这种定义突出了事件的灾难性后果,范围较广,种类也较多。

英国内政部从应急处置角度把灾难性事故与事件定义为需要一个或多个紧急事件服务部门作出特殊安排的紧急事件。这种安排包括:(1)初始的救援、处置与大量伤亡人员的运输;(2)对大量被直接或间接地卷入的人员提供帮助;(3)需要处理大量的来自公众的、媒体的咨询工作;(4)需要大规模的、两个或两个以上的提供紧急服务的联合行动的人力资源;(5)动员和组织地方当局提供各种服务以满足处理死亡人员、重伤人员和大量无家可归的人员的需要。^②

在本书中,灾难性事故与事件是指突然发生的可能威胁到国家安全、人民生命

^① 公安部办公厅、公安部外事局编译:《美国紧急事件预防和处置资料汇编》,2002年,295页。

^② 英国内政部。

财产安全，需要各级应急组织在短时间内作出联合反应以防止损失与危害进一步扩大的各种事件。其范围包括各类人为的重特大事故（火灾、爆炸、交通事故、空难、海难、放射性物质泄漏等）、恐怖袭击事件等。由于这类事件带来的人员伤亡和物质损失以及由此造成的社会影响非常巨大，有时也将其称为灾难、灾害。

随着人们对安全目标的追求，对灾难性事故与事件的认识也不断深入。过去，由于各类灾难的发生原因多种多样，给研究带来一定的困难。即使是那些在爆发后被及时制止从而侥幸脱险的事件也很难引起人们的足够重视，使得大多数人都有这样一种错觉：这些事件都是无法预防的。因此，对这类事件的研究没有得到应有的重视。随着各种灾难性事故与事件的频繁发生以及由此造成的巨大影响，再加上信息传播技术的普及，使得人们的安全意识迅速觉醒，对灾难性事故与事件的研究也逐渐被提到前所未有的高度，研究的层次也从仅注重分析其外在表现，逐渐发展到研究总结其内在规律，从而为灾难性事故与事件的预防及处置提供理论上的指导。

二、灾难性事故与事件的特征

从灾难性事故与事件的含义可以看出，灾难性事故与事件所包含的内容十分广泛，而且随着社会的发展，一些新的类型的灾难性事故与事件还会不断出现。一般而言，灾难性事故与事件具有如下特征：

（一）突发性

灾难性事故与事件的发生虽然有征兆和预警的可能，但由于实际发生的时间、地点具有一定的不可预见性，可预警的时间很短，总是在意想不到的时间和地点发生，并造成预料之外、令人触目惊心的灾难性后果，因而发生后可供应急处置的时间极其短暂。这也正是人们把这类事件称为“意外”的原因。1991年9月3日凌晨，江西上饶县沙溪镇的居民正在梦乡之中，一辆装有2.4吨剧毒农药的运货车违反规定驶入居民区，在拐弯处擦到路边的一棵树上，槽罐的阀门管断裂，整个居民区被毒雾笼罩，造成37人死亡，近千人中毒，大量家禽、牲畜死亡，这样的灾难性事故对于镇上的这些居民来说，完全是飞来横祸，也无法采取预防措施。在“9·11”恐怖袭击事件中，恐怖分子不仅在袭击的地点上进行了精心选择，而且把袭击的时间选在刚开始上班的时候，从而使袭击造成的人员伤亡、经济损失以及造成的影响达到了恐怖分子所希望的最大值。从事后的结果看，正是由于这种精心策划与选择，才造成了令世人震惊的结果。

从本质上讲，灾难性事故与事件的发生是某些危险因素（或隐患）长期存在并相互作用的结果，但从隐患到爆发一般需要有激发的条件。因此激发条件也决定着灾难性事故与事件的外在表现。由于激发条件可能是各种人为因素，也可能是一些自然因素。激发条件的类型、出现的时空特性所具有的偶然性，是导致灾难性事故与事件具有突发性特征的根本原因。当一个系统内部存在隐患时，随时会受到激发条件的激发而导致灾难性的后果，这种灾难性后果的严重程度不仅决定于系统危险性的大小，而且与激发条件出现的方式、激发条件出现时处于危险范围内可能受到

伤害的人，以及物质财富的数量多少有很大关系。

从以上分析可知，突发性只是灾难性事故与事件具有的一种外在的特性，我们对这些事件的认识和研究也决不能局限于此。不能因为事件的发生没有预警，就简单地将这类事件的发生归于自身无法控制的因素而不去积极寻求预防对策。

（二）灾难性

灾难性是这类事件最显著的一个特性，也是我们关注和研究灾难性事故与事件的一个主要原因。灾难性特征主要表现在以下几个方面：

1. 大量的人员伤亡。根据统计，全球每年死于各类事故的人数大约为 30 万。而我国每年死于各类事故的人数超过 13 万。在这些事故中，有些事故一次死亡人数并不高，但由于发生较为频繁，因而其统计数字十分惊人。如道路交通事故。2002 年我国死于道路交通事故的人数达到 10 万人。^① 而另外一些事故相对来说发生的概率很小，但单次事故的死亡人数却相当高。例如，1977 年发生在新疆生产建设兵团俱乐部的火灾，导致 699 人丧生。2002 年连续发生的两起空难，共有 240 余人遇难。加之近年来国际恐怖主义泛滥，各国遭受的恐怖袭击事件此起彼伏，由此造成的无辜人员的伤亡数字也在不断上升。除了这些在灾难性事故和事件中死亡的人，那些受伤的人员也是非常值得关注的。因为这些人不仅经历了事故发生的灾难性一刻，而且还要承受由此带来的可能是相当长久的身心疼痛。

2. 严重的经济损失。据不完全统计，我国每年直接经济损失近百亿元。国际劳工组织对伤亡事故所造成的经济损失调查后认为，全世界事故造成的经济损失约占全球国民经济总产值的 4% 左右。原国家经贸委安全生产局组织的“安全生产与经济发展关系的研究”，得出的初步结论是，我国每年事故经济损失约占国民经济总产值的 1.5%，如果以此测算，我国每年由于事故造成的经济损失将在 1500 亿元左右，约为实际统计数据的 20 倍。除了造成直接的物质损毁外，应急处置、善后处理以及原因的调查也要耗费大量的人力、物力和财力。如死者的丧葬补偿费用，伤者的医疗费用，现场清理的费用等。

相比较而言，间接经济损失不像直接经济损失那样易于统计。但所有的专家都认为，灾难性事故与事件所造成的间接经济损失远远超过直接经济损失，最保守的估计也在 3 倍以上。如果不能有效降低由于事故造成的经济损失，则发展经济带来的增长值就会被大量的灾难性事故与事件所造成的直接或间接经济损失所抵消。

3. 深远而负面的社会影响。灾难性事故与事件造成的大量人员伤亡不仅会使受害者面临家破人亡的悲惨现实，而且会通过各种各样的信息传递途径以及各种社会关系使事故发生地甚至周边的社会公众遭受沉重的心理冲击。有关研究表明，受到灾难性事故影响的人数远远大于事故造成的直接伤亡者，直接伤亡人数与受灾难影响的人数之比一般约为 1:25。特别是在传播媒介迅速发展的今天，信息传递的方

^① 国家安全生产监督管理局：《国家安全生产科技发展规划》（2004~2010），2003 年 12 月 22 日。

式和速度都有很大的改变，广播、电视、互联网等多种传媒可以使全球任何一个角落都能实时了解某地发生的某一事件，从而使灾难性事件具有广泛的公共性。

灾难性事故与事件的发生对社会物质财富的严重损毁可能会导致企业破产、环境破坏。一些人会失去了赖以生存的正常工作和收入，熟悉的生活环境遭到严重破坏，在物质和精神上遭受极大冲击，有的人无所适从，有的人对工作、生活失去信念。如果不能及时妥善地对这些人进行心理安抚和生活安置，现实的问题可能会使其中某些人采取过激的手段对政府和单位施加压力，增加社会不安定因素，给社会秩序的稳定造成影响。特别是一些规模较大，性质特殊的事故（如核泄漏事故），其灾难性后果可能更多地体现在对社会整体心理的影响上，而这种心理上的影响往往比生理上的影响更难以恢复。在任何一个国家，保障其社会成员的生命安全与健康，是政府以及有关部门的重要职责。事故发生后，对政府的不满情绪可能使民众失去对政府的信任。如果这种情绪被一些别有用心的人利用，就可能会造成更加深远的社会影响。

（三）不确定性

灾难性事故与事件不仅在发生的时间、地点等方面具有偶然性，而且其发展变化过程具有明显的不确定性。如果处理不当，造成的损害后果就会出现不同程度的扩大，甚至导致更大范围的严重的社会危机。灾难性事故与事件的发生，一般很难用常规性的规则进行判断，其后的发展和可能涉及的影响也没有经验性的知识进行指导，一切都是瞬息万变的。人们面对灾难性事故和事件，往往不知所措，也很难预计它可能带来的后果。“9·11”恐怖袭击事件中，当两架飞机撞入世贸大楼后，即使是恐怖袭击的策划者可能也没有想到，两座大楼会在撞击和燃烧的作用下整体倒塌。因此，灾难性事故与事件的研究重点之一就是对其后果的正确估计并在此基础上提出及时有效的处置措施。由于灾难性事故与事件是瞬息万变的，因此对处置中的非程序化决策能力要求很高。

1986年4月26日，前苏联的切尔诺贝利核电站爆炸起火，发生了灾难性的核泄漏事故。这是自1945年美国原子弹袭击日本以来世界上最为严重的核灾难。事故发生后，前苏联政府采取了各种应急处置措施，疏散了大约30万可能受到辐射影响的居民，先后派遣36万国防部和内务部所属的部队参加灭火和消除核污染的工作。但由于对这类事故缺乏必要的准备，以及对其不确定的后果估计过高，夸大了辐射对公众的健康危害，扩大了疏散的范围，使过多的人员撤离、搬迁，不仅造成了巨大的经济损失，而且引发了一些社会、政治、经济等方面的问题，并导致事故造成的心理影响的范围远大于核辐射影响的范围。^①

（四）连带性

灾难性事故与事件一旦发生，就急需进行及时有效的应急处置。但由于对灾难

^① 国家核事故应急委员会办公室，核应急专题报告：《核事故对公众的社会心理影响与对策》，1993年3月。

性事故与事件的预警机制不健全，应急处置可利用的时间短缺，信息缺乏，所需的人员、物资很难在短时间内组织起来，或由于应急处置过程中措施不当，因而一起事件的发生往往会引发另一起事件，造成更大的损失。这种由于小事件处置不当而引起的灾难性事件仅仅是连带性的一个方面。连带性的另一方面是一起灾难性的事件或事故如果处置不妥当，可引发其他的影响公共安全与公共秩序稳定的事件。如引发影响社会稳定的群体性事件等。1999年11月24日，烟大汽车轮渡股份有限公司所属客货滚装船“大舜”轮载客264人，船员40人，由于对开航前气象台发布的寒潮警报未加理会，从烟台离港两小时后遭遇大风大浪，船长认为难以抵御，匆忙指挥返港避风。

掉头返航过程中由于路线选择不当，船舶大角度横摇，加上舱内所载车辆系固不良，发生倾斜、移位、碰撞等因素，汽车油箱燃油外泄，导致汽车相互撞击起火，进而导致通往舵机间的控制电缆被烧坏，舵机失灵。在灭火过程中，除打开所有高压水雾灭火系统外，还长时间使用4支消防水枪向船舱内灌水，因排水不畅，舱内大量积水，形成自由液面，破坏了船舶的稳定性。最终，“大舜”号在起火7个多小时后倾覆。^①图1.1-1为“大舜”号颠覆事故的发展过程。在事故发展过程中，由于一系列的应急处置失误，导致事故由火灾演变发展为整个船体的倾覆，酿成了惨重的损失。为了避免或减少连带性现象的发生，在灾难性事故与事件发生初期的处置工作必须做到及时、有效。初期的任何决策、判断、指挥或操作失误，都会带来不应有的连带损失。

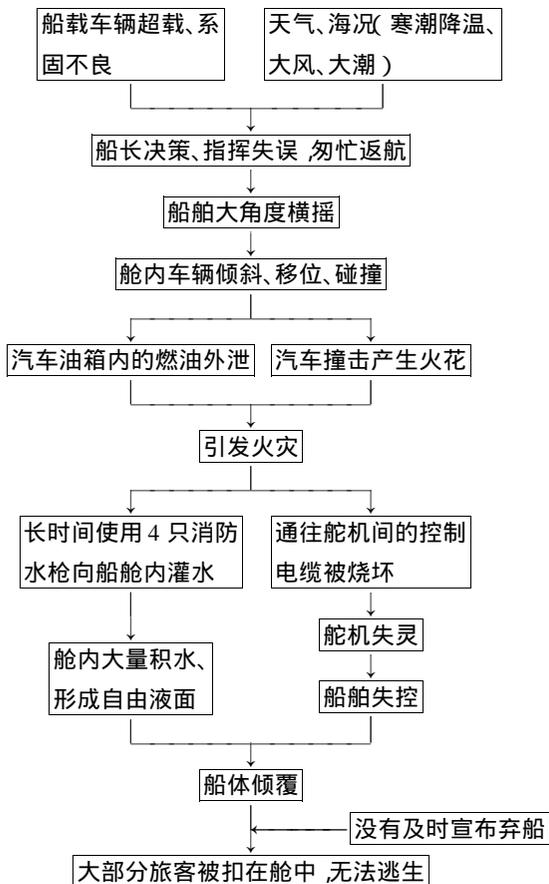


图 1.1-1 “大舜”号颠覆事故的发展过程

（五）信息不充分

由于灾难性事故与事件具有突发性和不确定性等特点，而且随着事件的发展演变会出现许多新的情况与信息，受各种客观条件的限制，人们在有限的时间内无法

^① 国家经贸委安全生产局编：《特别重大事故案例汇编》（1997～2000），2001年1月。

获得充足的、有用的、真实的信息，从而无法为正确决策提供所需的信息基础。调查美国三里岛核电站事故的凯梅尼委员会在其报告中称：“在事故发生的最初几分钟里，有超过 100 个警报响起，却没有一套系统能停止那些不重要的警报，以便操作人员能集中关注重要警报。警报传递的信息非常不清楚，不足以让人理解。”1986 年在美国“挑战者”号航天飞机发射之前的几次发射预备会议上，很多人对固体火箭助推器上的 O 型圈在寒冷气温下的性能极度担心，并有足够的证据表明低温会影响到 O 型圈的弹性，建议取消飞行。但美国国家航天航空管理局的主要决策者并没有得到无法确保飞行这一至关重要的信息。信息的不充分最终导致“挑战者”号在升空 73 秒后爆炸解体，7 名宇航员遇难，价值 12 亿美元的航天飞机毁于一旦，铸成了美国太空计划史上最严重的灾难性事故。^①

相关信息的收集、传递、分析、反馈是进行应急处置的重要基础。灾难性事故与事件信息不充分、不及时、不准确，就无法对事态的发展变化作出科学准确的判断分析，影响应急处置工作的决策，并可能由此引发一系列的连带反应。因此，为了使灾难性事故与事件的损失减少到最低程度，使应急处置工作获得最大的效率，在应急处置的过程中，特别是在前期的处置工作中，最重要的工作不是投入救援，而是获得准确、充分的信息，以便对灾难性事故与事件的基本情况作出正确的评价，进而合理动用和配置应急资源，采取适当的应急措施。

第二节 灾难性事故与事件的基本范围

现代社会的发展以及科学技术水平、生产手段的提高决定了灾难性事故和事件的类型是不断变动的。从这种意义上说，灾难性事故与事件的范围是开放的。有学者预测 21 世纪人们将面临的威胁是：恐怖主义，已经存在的技术性灾难的进一步恶化，自然灾害的毁坏性加大，物理系统、信息系统等安全问题，人类的错误行为（有意或无意的），生化灾难。^② 这里所提及的各种威胁大都属于灾难性事故与事件研究的范畴。每一种类型的灾难性事故与事件都有其自身的特点，我们只能就目前存在的一些类型加以研究，并在此基础上预测未来可能会出现新的灾难性事故与事件类型。

一、火灾事故

火灾是一种极为常见的事故，也是伴随人类社会历史最长的一类事故。事实上远在人类学会用火之前，就已经对火灾的危害有了初步的体会。火灾在古代被称为灾火、火殃、火难等，从“灾难”一词中的“灾”字，就可以看出人类对各种灾难的认识正是源自于火灾。据考证，我国最早有文字记载的火灾事故是在《春

^① [美] 诺曼·R·奥古斯丁等：《危机管理》，北京新华信商业风险管理有限责任公司译，中国人民大学出版社 2001 年版。

^② 薛澜、张强、钟开斌著：《危机管理》，清华大学出版社 2003 年版。

秋》和《左传》中，其中有“鲁桓公十四年秋八月壬申，御廩灾”的表述^①，意思是在公元前698年的秋天，宫室的谷仓发生了火灾。

我国《消防基本术语》将火灾定义为：在时间和空间上失去控制的燃烧所造成的灾害。据统计，目前我国每年发生火灾20万起以上，造成的直接经济损失达十几亿元，人员伤亡数千人。20世纪90年代以来，火灾呈逐年上升的趋势，严重威胁着国家和人民群众生命财产的安全。特别是近年来，随着人民物质文化生活水平的提高，发生在公众聚集场所的火灾非常突出，损失惨重，影响巨大的群死群伤恶性灾难时有发生。1994年11月，辽宁省阜新市“艺苑”歌舞厅发生火灾，233人死亡。同年12月8日，新疆克拉玛依友谊馆发生火灾，造成325人死亡，其中有280多名中小學生，另有130多人受伤。2000年3月29日，河南焦作天堂音像俱乐部放映厅大火夺去74条生命。同年洛阳东都商厦火灾，309人死亡。1991年至2000年我国共发生公众聚集场所特大火灾264起，造成1750人死亡，直接经济损失超过10亿元。2001年公安部等11个部委联合发布《关于开展公众聚集场所消防安全专项治理的实施意见》，对公众聚集场所的消防安全进行专项治理，将预防群死群伤恶性火灾作为消防工作的重点。治理虽然取得了一定的效果，但2002年6月16日北京“蓝极速”网吧造成26人死亡的大火和2004年2月15日吉林市中百商厦的火灾，再次给社会敲响了警钟，火灾仍然是各种灾难性事故与事件中发生最频繁、损失最严重的灾难。

二、爆炸事故

此处所指的爆炸事故主要是民用爆炸物品和易燃易爆化学品引起的爆炸事故。我国国民经济在获得高速稳定发展的同时，各种爆炸事故也居高不下，特别是重大、特大爆炸事故频繁发生。据统计，我国每年平均发生约690起民用爆炸物品爆炸事故，严重的时候每年高达1000起，死亡1000余人，伤2000余人；直接经济损失高达6000万人民币之多。爆炸事故作为危害和损失较严重的一类事故，给人民生命和国家财产造成了巨大损失，给社会带来不安定的因素，严重影响了社会的公共安全和社会秩序的稳定。如2001年3月6日，恰逢全国人大、政协两会期间，江西省万载县芳林小学发生爆炸事件，引起教学楼倒塌，死亡41人，伤27人，在社会上引起了强烈反响。

爆炸事故的主要原因涉及民用爆炸物品和易燃易爆化学物品的管理。这类危险物品在其生产、运输、使用、储存、销售等任何一个环节上出现问题都可能发生爆炸事故，且爆炸事故危害大，后果严重，这是爆炸事故预防中最主要的预防对象之一。

三、恐怖袭击事件

恐怖活动在人类社会已经肆虐2000余年。恐怖活动使用暴力或其他毁灭性手段，残害无辜，制造恐怖，有的为达到某种政治目的，有的属于报复社会。20世纪

^① 宋光积：《实用消防管理学》，中国人民公安大学出版社2001年4月版。

90年代以来，恐怖主义在全世界范围内不断蔓延，世界各国相继遭受到不同规模的恐怖袭击，由此造成的损失和影响也日趋扩大。

1993年2月26日，在美国曼哈顿岛南端的世界贸易中心的两座摩天大楼外侧，一辆汽车炸弹爆炸，炸出一个长60米，宽30米的巨大弹坑，巨大的冲击波将周围的地板、梁柱及水泥墙都击得粉碎并抛向旁边地铁站中正在候车的旅客和工作人员，厚达28厘米的钢筋混凝土地板被连续击穿三层。造成6人死亡，1042人受伤，财产损失高达数十亿美元。

1993年3月12日，印度孟买证券交易所发生爆炸，当场死亡40余人，伤上百人。15分钟后孟买卡特拉克市场发生爆炸，接着设在孟买的印度教组织“湿婆军”总部被炸，孟买办理护照签证的大楼发生爆炸，印度航空公司总部大楼发生汽车炸弹爆炸，一辆在大街上行驶的公共汽车发生爆炸，80多名乘客和乘务人员无一幸免，孟买维多利亚火车站爆炸，一个加油站被炸起火，孟买大学、医院、三家五星级饭店、一家电影院、三个购物中心以及一些娱乐场所、一辆大轿车先后被炸弹袭击。两个小时内发生爆炸14起，317人当场死亡，1200多人受伤，30多辆汽车被炸，直接经济损失达25亿美元。

1996年7月27日，美国亚特兰大奥林匹克运动会期间，一名恐怖分子将一个铁管式土制炸弹安放在奥运百年公园内，在一场音乐会进行之中引发爆炸，在场观众有上千人，炸死两人，100多人受伤，给奥运会蒙上了极大的恐怖阴影。

2001年9月11日，纽约世贸中心被撞倒塌，五角大楼被撞，2000多人遇难，经济损失高达1万亿美元。

目前恐怖活动表现出越来越野蛮、凶残和不择手段的特征。在震惊世界的“9·11”系列恐怖袭击事件中，恐怖分子劫持民航客机撞向袭击目标，开创了恐怖袭击的新手段。近年来，恐怖分子又大量使用人体炸弹，以自杀性爆炸的方式实现预定的目标，使得预防恐怖袭击的难度越来越大。恐怖分子所掌握和使用的武器和技术也越来越先进，并积极寻求使用大规模杀伤性和毁灭性武器来制造恐怖。由于核技术、生物技术、化学武器技术等大规模杀伤性武器技术的扩散，恐怖分子有可能使用如核武器、生物武器、化学武器等大规模毁灭性武器（weapons of mass destruction，简称为WMD）对其仇视的国家进行攻击。这些武器技术一旦被恐怖分子所利用，造成的直接损失和间接影响都将是严重的。

恐怖袭击活动具有全球性，任何一个国家和地区都难免遭受恐怖分子的攻击，并受到极其严重的伤害。在全球恐怖活动泛滥的今天，中国不可能是一片净土，任何侥幸心理、不设防的状态，或对袭击后果的应急处置没有任何准备都可能导致严重的后果。随着民族分离主义浪潮的兴起，境外“东突”恐怖势力（又称“疆独”，一批想通过暴力恐怖手段把新疆从中国分裂出去，建立所谓的“东突厥斯坦”的民族分裂分子）乘机兴风作浪，针对我国新疆地区的民族分裂活动也逐渐增多，在我国新疆地区已发生过多次恐怖袭击活动，残害无辜平民。不仅对新疆的社会稳定和民族团结造成了现实危害，而且还将对我国领土完整和国家主权构成严重

挑战。1992年乌鲁木齐发生“2·5”公共汽车炸弹爆炸事件后，1997年2月25日乌鲁木齐公共汽车再次发生爆炸。恐怖分子还妄图把恐怖活动的范围向北京、广州、武汉、西安、郑州、昆明等大中城市扩展。此外，类似靳如超在石家庄制造的爆炸事件，也极具恐怖袭击的特点。

四、有毒物质泄漏

1984年12月印度博帕尔市的美国联合碳化物公司所属农药厂45吨异氰酸甲酯发生泄漏，造成3千多人死亡，20多万人中毒，5万多人双目失明，大批牲畜死亡，损失十分严重。为避免类似事件再次发生，1985年国际劳工组织召开了重大工业危险源控制方法讨论会，并于1988年出版了《重大危险源控制手册》，1993年国际劳工大会又通过了《预防重大工业事故公约和建议书》。我国是有毒物质生产、使用、消费的大国，有毒物质在生产、使用、储存、运输等过程中，多以泄漏的形式导致大规模的中毒和环境污染。中毒事故不仅会带来人员的伤亡，危及公共安全，而且会严重破坏与威胁人类赖以生存的环境。

我国每年发生的有毒物质泄漏事故数以千计。20世纪90年代以来，特大工业中毒事故连续发生。1993年浙江省衢州市衢化集团公司电化厂氯化车间在加压罐装液氯的过程中，由于液态屏蔽泵突然爆裂，导致储罐内的液氯大量外泄，汽化后与空气混合，在现场上空形成一条长达1.5公里、宽1公里的黄绿色气体带，对厂区和附近的居民以及牲畜的安全构成了严重的威胁。

2003年12月23日，重庆开县西南油气田分公司川东北气矿罗家16号油井发生天然气井喷事故，泄漏出的大量硫化氢气体造成243人死亡，6万多人被迫撤离。2004年重庆天原化工厂的氯气储罐发生泄漏，在处置过程中发生爆炸，造成9人死亡，而且由于该化工厂位于城区，周围居民区密集，事故发生后，15万居民被及时疏散，虽然未造成大范围的人员中毒，但也为中国各城市的城市发展规划敲响了警钟。2005年11月14日发生在吉林化工公司的爆炸事故，使几十吨苯化合物流入松花江，使松花江流域发生重大的水污染危机，成为我国近几年来影响最大、危害范围最广泛的有毒物质泄漏事件。

五、集体食物中毒事件

集体食物中毒事件一般是由于食用了有毒物质出现的短期或长期的中毒反应甚至死亡的事件。有关专家认为，由致病微生物对食品造成的污染而引起消费者食源性疾病，包括食物中毒在内，是我们国家当前主要的食品安全问题。卫生部2003年对人大常委会的《食品卫生法》执行情况汇报称，我国的食物中毒发生数量和人数总体呈下降趋势。食源性传染病和食物中毒已经得到有效控制。据卫生部统计信息中心公开的数据：1999年卫生部共收到食物中毒报告591起，中毒人数为17941人，死亡108人；2000年共报告696起，中毒18362人，157人死亡；2001年收到的中毒报告为611起，中毒人数增至19781人，死亡人数135人。

但是，根据世界卫生组织（WHO）估计，发达国家食源性疾病的漏报率在

90%以上,而发展中国家则为95%以上。“没有人真正知道中国的漏报率。”^①我国目前掌握的食物中毒数据仅为我国实际发生食源性疾病的冰山一角。关于2001年的数据,仅卫生部系统就有三种版本。根据卫生部卫生统计信息中心公开的《卫生统计提要》,2001年食物中毒611起,中毒人数19781人,死亡人数为135人;而该中心发布的《2001年全国卫生事业发展情况统计公报》则称,据不完全统计,2001年食物中毒624起,中毒人数20124人,死亡143人。在上文提到的卫生部对全国人大常委会的《食品卫生法》执行情况汇报中,这三个数字却又分别为706起,22193人和184人。杂乱的统计数据只显示了食品安全总体上信息混乱程度的一面,在显现出来的死亡数字背后,尚存在无法确知的危险。

集体食物中毒事件大致有如下几种情况:

(一) 食用假冒伪劣产品

假冒伪劣产品一直严重威胁着人们的生命安全,一些不法分子为了牟取暴利,私自加工、销售不符合国家食品卫生管理条例的各种肉制品、软饮料、营养品,在肉类中注入污水,将工业油掺入大米等,也极易引发中毒事故。1998年1月26日(农历腊月二十八)上午,山西省朔州市平鲁区人民医院几乎同时接到3名急救病人,表现症状均为意识障碍,瞳孔散大,呼吸困难,抢救10分钟至半小时之后先后死亡。医院未来得及组织有关人员分析病因,又接到3名症状类似的病人。几天之内,共有数千人中毒,几十人死亡,事件发生的原因就是犯罪分子将工业甲醇兑水后假冒散装白酒销售,是典型的由假冒伪劣产品引起的事件。2003年3月24日至25日,河南省南阳市西峡县先后有300多人因食用西安市一家个体食品加工厂生产的“顺心”牌火腿肠而出现不同程度的食物中毒症状,60人需住院抢救。2003年3月19日上午,海城市兴海管理区所属站前、铁西和苏家等八所小学数千名学生集体饮用了由鞍山市宝润乳业有限公司生产的高乳营养学生豆奶后,在当天上午10时20分左右,一些学生出现腹痛、头晕、恶心等症状,随后被学校送往医院治疗。几天内,到医院就诊检查的学生人数不断增加。一些学生分别出现了肺炎、肝炎、脑膜炎和心肌炎等疾病。此事在当地引起轩然大波。当地政府后来确认,2556名小学生出现的不良反应是由饮用豆奶引起的。另据报道,到海城当地三家主要医院检查治疗的学生达到4400多人次,另有百余名学生在家长的带领下前往北京、沈阳等地检查病情。

(二) 食品加工的方法不科学,不卫生

虽然我国的《食品卫生法》对食品加工过程的卫生条件、操作流程有严格的规定,但每年都有相当数量的中毒事件发生,特别是夏季,由于肉、蛋、菜等食品储存不当发霉、腐败、变质,成为细菌性中毒事件的高发期。2002年3月24日,天津市津南区一家企业的40多名职工由于喝了未煮熟的豆浆而中毒。同年3月22日,西安

^① 任波:《食品安全脆弱的神经》,载《财经》2003年6月。

市临潼区发生特大食物中毒事件，有 44 人因饮用了一农户家自产散装鲜牛奶而中毒。

（三）误食有毒物品

由于对有毒物品的管理不善，加之有些人缺乏必要的辨别毒物的能力，生活中常常发生误食毒物而引发的中毒事故。如把亚硝酸盐误当食盐使用，误食有毒菌类等，都会造成人员食物中毒。

（四）投毒

投毒是指犯罪分子出于某种犯罪动机进行投毒活动，而造成大量人畜中毒的事件。投毒的动机有时是出于个人利益或小集团利益，形成极端报仇情绪，不计后果地对某些特定个人、家庭或群体实施犯罪；有时出于仇视社会，以投毒的手段对社会进行报复破坏，实施投毒的地点一般选择在公共场所、集体食堂、食品商店或饮用水井等地点。

集体食物中毒事件起因各异，突发性强，虽然其致死率一般比较低，但波及面往往十分广泛，涉及人员众多。事件一旦发生，不仅需要有毒物进行及时的控制和处理，而且急需大量的运输、急救力量以便将中毒人员及时转运并实施抢救。同时，中毒事件发生后，受害者家属的人数众多，接待和安慰工作十分艰巨，各种新闻媒体以及社会公众对事件的关注程度较高，如果处理不当极容易引起混乱。

六、空难

从发生概率上看，空难的发生率是相当低的，而且随着相关技术水平的提高，从 20 世纪 50 年代以来，空中运输的事故率基本呈下降趋势，事故率已经由最初的每百万飞行架次 27，下降到目前的每百万架次 1.5 ~ 3 之间。^①事实上，全世界每年有 30 多万人死与车祸，仅有不到 2000 人死于空难，乘汽车的危险性比乘飞机大 10 ~ 15 倍。但空难与其他灾难最大的不同在于，一旦发生空难，结果大多是机毁人亡，幸存的机会极少，造成的损失无论是人员伤亡还是直接经济损失都足以令人震惊。而且空难的幸存者中估计有 1/3 的人将长期残疾，包括恐惧经历所致的心理创伤。甚至参与救援的人员也会因空难而产生不同程度的心理障碍。由于社会公众关注的是事故发生的次数和损失，而不是事故率，而且随着世界航空交通量的成倍增长，即使能够保持较低的事故率，空难的绝对数字也会成倍增加，因此社会公众对空难感到恐惧的心理仍会非常普遍。

从 1996 年以来，全球民用航空事故和死亡人数有所下降，但一次事故死亡 200 人以上的空难事故仍为数不少，残酷的事实令世人震惊。1997 年 8 月 6 日，韩国航空公司的一架 B747 - 300 飞机在美国关岛夜航，机长将测距台误认为是机场，导致飞机在测距台附近撞地坠毁，机上 206 名乘客和 22 名机组人员死亡。1999 年 9 月 26 日，印度尼西亚航空公司的 A300B4 型飞机载客 222 人，在印度尼西亚某机场着陆时撞上高地坠毁，12 名机组人员和全体乘客死亡。1998 年 2 月 16 日，中国台湾

^① 班永宽：《航空事故与人为因素》，中国民航出版社 2002 年 2 月版。

华航一架 A300 - 600R 飞机在台北机场着陆复飞时失事，机上 196 人全部遇难，同时造成地面 6 人死亡。

空难的发生主要有五个方面的原因：飞行机组、飞机、维修、天气和机场以及空中交通管制，其中由于机组原因造成的空难占 70% 以上。从空难发生的时间段看，大部分空难发生在飞行结束的阶段，这一阶段的飞行时间仅占整个飞行时间的 4%，却集中了整个飞行中最繁忙的工作、最复杂的构思、最精确的操作，是飞行员完成飞行任务的关键环节，也是事故的多发阶段，我国民航 50 年来发生的航空飞行事故，有 52.6% 发生在接近着陆阶段。如 2002 年我国连续发生的两起空难都发生在此阶段。

七、海难

全世界有数百万人乘船在海上旅行或从事海上作业。根据统计分析，虽然乘船旅行是最安全的运输方式之一，但每年仍有数千人因此丧生。联合国国际海事组织制定的国际法则要求在海洋上行驶的船只应有一个最小限度的安全标准，但在一些有最先进的生存救援技术的最现代化的轮船或石油探钻平台上，海难也时有发生。最为著名的“泰坦尼克”号沉船事故导致了 1489 人丧命。我国解放前夕“江亚”号豪华渡轮在上海吴淞口外洋面上爆炸并沉没，3000 多人遇难。1979 年 11 月，“渤海二号”石油钻井船在前往新井位的拖航中翻沉，72 人死亡，直接经济损失 3700 万元。1999 年 11 月，烟台至大连的“大舜”号滚装船起火后沉没，282 人遇难。

海难发生的原因有很多，可能是由于各种自然因素的影响，如台风、海啸、浓雾、冰山、低温等。但有 3/4 的海难是由于人为因素造成，如碰撞、触礁、搁浅、火灾和爆炸等。海难一般都是在人们未知的情况下突然发生，逃生的路线可能烟火弥漫，甚至由于电力中断而一片漆黑，被困人员首先要是一片混乱中决定是否弃船，并能够正确使用船上的救生设备如救生筏离开船只。即使弃船逃生，如果没有准确可靠的通讯系统，获救的可能性也很低。

八、放射性物质泄漏

随着核裂变和核聚变的发现，以及对它们所产生能量的利用，全球范围内已经有数万个核弹头和数百座核电站，成为对整个人类社会的一种潜在威胁。从理论上讲，核电是一种安全、清洁、经济的能源。核电站从选址、设计、建造到运行，都采取了“纵深防御”、“多道屏障”等极为严密的安全措施，并且由此产生了对人们的安全观念与态度极具影响的安全文化，因而核电站出现严重事故的概率很小，造成放射性物质大量外溢到环境中的概率极低。但辐射的远期效应可能在延续的时间和严重程度远超过人们的预料，发生在前苏联的切尔诺贝利核事故中仅有几十人由于辐射和烧伤死亡，事故后数年内却有成千上万的人死于白血病或其他恶性病。加之人们对二战中美国在日本投下的两枚原子弹记忆深刻，导致大多数人谈“核”色变。因此，放射性物质一旦发生泄漏，不论是对周围居民，还是对整个社会都是灾难性的事件。

1979年3月28日，美国三里岛核电站2号反应堆在维修时，关掉了管道阀门，仪表指示错误，加上一些小的技术故障及操作人员判断失误等一系列机械故障和人为因素，造成堆芯失去冷却水而部分熔融，裂变产物进入冷却水，污染了辅助炉，过热蒸汽与锆合金燃料套管起反应产生氢气。工作人员又在判断氢是否可能引发大的爆炸问题上出现不同观点，致使事故扩大。事故震动了美国乃至世界各国的核工业界。虽然事故释放出的放射性物质对人体健康影响甚微，但由于恐惧而自发逃离者达14万人以上，7万多人的反核势力进军华盛顿举行游行示威活动，经济损失达10亿美元以上。

1986年4月26日，前苏联切尔诺贝利核电站由于严重违章，试验关闭反应堆后，在发电机凭惯性能保持发电的过程中，操作人员断开了所有安全系统，使反应堆内的核反应因失控而骤然增强，产生无法控制的高压蒸汽，把反应堆顶部和重约1000吨的反应堆楼的顶盖炸飞，反应堆中的石墨在高温下与空气接触后燃烧，热气团将堆芯中的放射性物质抛向1200米高的空中，持续10天，泄漏的放射性物质漂流散布到欧洲以致整个北半球。此次事故成为有史以来最严重、波及面最广的放射性物质泄漏事故。

九、铁路、公路与内河航运交通事故

交通事故因其发生的地点与交通工具的不同可分为铁路事故、公路交通事故、内河航运事故等，其中最常见的是道路交通事故。我国目前正处于经济高速发展的阶段，人、财、物大流动，交通运输业发展迅速，机动车保有量高速增长，驾驶员中新手的绝对数量和相对比例都在不断升高，虽然路网建设一直在加速，但还是不能适应形势的发展。影响道路交通事故的三个主要因素（人、车、路）之间矛盾重重，使得道路交通事故成为所有事故中发生最频繁、死亡人数最多的一类事故。

从19世纪初铁路出现以来，由于机械故障、人为失误或环境灾害等原因，世界各地都发生过铁路事故。铁路事故可分为：（1）列车事故，如火车脱轨；（2）运行事故，如车辆运行时人员从列车或站台上摔落造成伤亡；（3）非运行事故，如发生在火车站中的事故；（4）铁路故障等。例如，1997年4月29日，由长沙开往茶陵的818次旅客列车停靠在京广线的荣家湾车站，与由昆明开往郑州的324次列车追尾，造成12节车厢颠覆，两节车厢脱轨，126人死亡，295人受伤，直接经济损失4000余万元。2002年2月20日，埃及首都开罗一列飞驰的客运火车发生特大火灾，起火后火车拖着浓烟和烈焰继续奔驰了10多公里，乘客们纷纷跳窗逃生，造成至少300人丧生，另有150多名乘客留在车厢内被活活烧死。2003年3月台湾阿里山小火车翻车造成7人死亡，171人受伤。2004年朝鲜平安北道龙川火车站两列火车相撞后发生爆炸，造成几千人伤亡，8000多间房屋被毁。铁路隧道和地下铁道是铁路事故的多发点，而且事故发生后现场被困人员可能出现群体性恐慌，尤其是照明设备熄灭时，救援的难度和伤亡的人数都有可能大大增加。1986年，英国伦敦King Cross地铁站发生火灾，惊恐的人群四处逃散，造成32人死亡，100多人受伤。2003年2月18日，一名心理病态的男子纵火袭击韩国大邱地铁，造成130人

死亡, 99 人失踪。

我国内河通航里程有 11.6 万公里。“十五”期间我国的内河航运经济快速发展, 水上安全形势基本稳定, 水上交通事故件数、死亡人数同“九五”期间相比, 分别下降 32.7% 和 41.3%。“十五”期间, 中国共组织、协调重大搜救行动 3919 次, 救助遇险人员 52870 人, 救助成功率达 93.5%, 建立完善了三级救援体系和应急救援机制, 成功地组织了海上搜救和溢油应急演习。但是由于水运生产市场化后, 重发展, 轻管理, 地方保护主义盛行, 市场准入标准太松, 埋下了严重的事故隐患。另一方面, 我国目前的船舶普遍老旧, 运力结构不合理。据交通部统计, 老龄、超龄船比重达到 41%, 其中沿海船舶高达 68%。散货船、原油船主力船型和大吨位杂货船的平均船龄均在 24 年以上。船员多数是高中以下文化水平。低标准、不合格船舶大量涌入市场。目前我国的船舶、尤其是客渡船舶远没有实现标准化管理, 客渡船技术含量低, 安全系数低。乡镇船厂滩涂造船数量较多, 非运输船舶, 特别是渔船、农用船非法载客现象比较严重。航运公司对挂靠船舶疏于管理, 致使个体运输船舶事故多, 船舶事故率居高不下。这些现象的存在不仅给有关部门水上交通安全管理造成了极大困难, 更给人们的生命财产安全造成了不可估量的损失。2002 年 12 月 18 日, 长江重庆长寿水域发生特大海损事故, 载有 30 辆汽车的滚装船“宜盛号”与过江客运“长运一号”轮渡相撞, 造成 8 人死亡, 32 人失踪。2004 年 9 月至 11 月, 山西、四川、重庆、浙江等地连续发生多起特大和特别重大水上交通事故, 死亡和失踪达 140 多人。

十、矿难

矿山是发生灾难性事故与事件的重灾区。以 2001 年为例, 我国矿山企业共发生死亡事故 4395 起, 死亡 7602 人。其中, 一次死亡 10 人以上特大事故 58 起, 死亡 1229 人, 一次死亡 30 人以上特大事故 9 起, 死亡 454 人。2002 年发生一次死亡 30 人以上的事故 9 起, 死亡 425 人。2003 年矿山企业发生一次死亡 10~29 人的事故 47 起, 死亡 748 人; 一次死亡 30 人以上的事故 8 起, 死亡 597 人。虽然从统计数据看, 中国矿山的安全生产形势在逐步好转。例如, 矿山特大事故次数, 2000 年 75 起, 2001 年 58 起, 2002 年 53 起。从百万吨死亡率上讲, 2000 年是 6.096, 2001 年是 5.07, 2002 年是 4.64, 2003 年是 4.170。但 2003 年世界煤炭产量约 50 亿吨, 煤矿事故死亡总人数约为 8000 人。当年国内煤炭产量约占全球的 35%, 事故死亡人数则占近 80%。2003 年国内煤矿平均每人每年产煤 321 吨, 效率仅为美国的 2.2%、南非的 8.1%, 而百万吨死亡率是美国的 100 倍、南非的 30 倍。2004 年我国的百万吨死亡率降为 3.1^① 与世界平均水平相比, 无论是绝对数字还是相对数字都表明中国依然是矿难的高发区。

矿难多发一方面与矿山企业的劳动条件差, 危险源多有关; 而更重要的一方面是

^① 以上数据来自国家安全生产监督管理总局网站 (www. chinasafety. gov. cn), 2005 年 1 月。

由于矿山的的安全管理人员安全意识不强。一些矿主片面追求经济效益，置矿工的生命安全于不顾，甚至与一些地方官员勾结，在不具备采矿资质和安全条件的情况下非法开采。2001年7月22日江苏徐州小煤矿特大瓦斯爆炸事故，死亡92人；2001年11月中下旬山西连续发生5起小煤矿特大瓦斯爆炸事故，死亡100多人。

此外，矿山事故发生后隐瞒不报的现象也极其严重。2001年7月17日，广西南丹发生特大透水事故，死亡81人，事故被隐瞒达半月之久；2002年6月22日，山西繁峙金矿发生爆炸，死亡38人，而当时上报的死伤人数为2人死亡，4人受伤，事故发生后矿主上下打点，毁尸灭迹，造成了极坏的社会影响。

十一、建筑物坍塌

建筑坍塌事故的发生除了因恐怖袭击、火灾等外部原因之外，主要是由于违反基本建设程序，如建筑前期的准备工作不足、承接与自身资质等级不符的建筑活动、违反设计及施工程序、未经验收即投入使用等。违反基本建设程序而发生的建筑事故，其原因虽都十分简单，但后果往往比较严重。

1999年1月4日发生在重庆綦江县的虹桥垮塌事故，造成40人死亡，14人受伤，直接经济损失631万元。事故原因是在虹桥的建设过程中，施工方严重违反国家有关规定和基本建设程序，建设管理混乱，有关人员严重失职、渎职，工程施工存在严重质量问题。到垮塌时，虹桥还未经过载荷试验和正式验收，事故的发生令人震惊，引起全社会的关注。

2003年11月3日，湖南衡阳发生特大火灾坍塌事故，在成功疏散492名群众，灭火两个多小时后建筑物发生坍塌，在现场进行灭火的20名消防官兵牺牲。事故调查结果表明，衡州大厦从工程规划到竣工验收，存在着严重违规行为。开发商在没有取得施工许可证和工程规划许可证的情况下，没有通过正规设计单位，擅自施工和雇请设计人员，设计了两套图纸，一套用于实际施工，一套用于报建，私自更改了规划平面布置图，将原来三栋平行建筑楼改为“回”字形的建筑楼，并将设计的7层楼增至8层，局部增至9层。在施工时私自雇请人员组织施工，没有经过质量监督部门的工程监理，未经验收便投入使用，最终导致了惨剧的发生。

1998年8月7日被国家防总列为长江防汛“死保死守”的重点之一的九江市城防大堤，在经受了40多天高水位浸泡之后，突然发生决堤。九江大堤是在1954年洪水过后的大坝基础上加固而成，外侧由钢筋水泥浇注。1996年，九江市又在混凝土防护墙上加筑了一条1米高的防浪墙，从堤脚到防浪墙有将近6米的高度，可谓“万无一失”。然而，就是这个曾经被誉为“固若金汤”的大堤，当人们事后查看时，竟然发现其内部居然没有一根钢筋！为此，朱镕基同志在质询长堤工程质量时，怒斥这样的工程是“豆腐渣”工程，“王八蛋”工程。^①

1997年3月25日，福建莆田江口镇新光电子有限公司的一栋职工宿舍楼倒塌，

^① 张军：《走出黑洞——当代中国失范现象批判》，中国经济出版社2000年3月版。

百余人受伤，死亡 35 人。同年 7 月 12 日，浙江常山县城南开发区一幢 5 层住宅楼突然中部倒塌，整幢楼顷刻间变成废墟，36 人丧生，仅 3 人幸存。

十二、其他

以上所列举的是目前比较常见，危害后果比较严重的一些灾难性事故与事件的种类，有一些灾难性的事故与事件虽然不常见，但一旦发生也会造成严重后果，危及公共安全与社会秩序的稳定，具有明显的公共危机特征，需要应急管理部门立即作出反应。如公共设施突然出现故障，大型群众性活动出现秩序混乱，自然灾害引发的其他灾难等事件。

2003 年 8 月美国和加拿大发生的大面积停电事故，虽然由于有关部门应对及时没有造成特别严重的后果，却暴露了电力系统的脆弱性与社会公共安全与秩序的密切联系。在社会结构高度系统化的今天，某个环节的失误或崩溃，造成的后果往往是难以预料的。电力供应安全与社会稳定和人民生活密切相关，稍有闪失就会造成灾难性的后果，甚至成为一段时间内影响国民经济增长的制约因素。

发生在公众聚集场所的群众性死伤事故近年来也时有发生。1991 年山西太原迎泽公园在举行灯展时发生挤踏事故，100 多人死亡。2004 年 2 月北京密云发生挤踏事故，37 人死亡。类似的惨剧还可能发生在大型的体育比赛、集会、娱乐活动中。1985 年英国利物浦队和意大利尤文图斯队在布鲁塞尔争夺欧洲杯足球赛冠军，球赛开始前约一小时，球场的东南角出现一阵骚乱，最后造成 38 人死亡，400 多人受伤。1988 年 3 月 12 日，尼泊尔首都加德满都国家体育场正在举行足球比赛，3 万多名球迷观战，由于天气突变，狂风大作，并下起了冰雹，人们匆忙逃离看台，场面十分混乱，大多数人是踩着遇难者的尸体逃离现场的，官方宣布的死亡人数为 73 人，但有人估计实际死亡人数达 200 人，受伤 700 多人。沙特麦加曾多次发生挤踏事故。1990 年 7 月 2 日，200 多万朝觐者如潮水般从麦加涌向米纳，在通过一条长 500 米的隧道时，由于拥挤和高温，有几个人被挤落，引起秩序混乱，最终造成 1426 人丧生。2004 年 2 月再次发生类似事故，200 余人死亡。^①

第三节 灾难性事故与事件的社会危害

每一起灾难性事故与事件都会造成惨重的人员伤亡，巨大的经济损失，以及一系列社会影响。深入分析灾难性事故与事件的社会危害，可以更深刻地认识到对此类事件进行研究的重要性和迫切性。

一、对公共安全的危害

灾难性事故与事件会造成大范围的人员伤亡，而且其危害的对象具有明显的不特定性。任何处于危险范围内的人都有可能成为直接受害者或潜在受害者。因此灾

^① 高厚满：《外国军警处置突发事件》，解放军出版社 1992 年版。

灾难性事故与事件对公共安全构成直接的威胁。事实证明，灾难性事故与事件的后果涉及的范围和影响的层次往往超出人们的估计。

（一）对公共安全危害的范围

1. 直接受害者。灾难性事故与事件的直接受害者是指直接受到伤害或死亡的人员。对事故中的遇难者，要从人道主义的立场出发，尊重其民族习惯以及家属的意愿妥善安置。对事故中受伤的人员应根据其受伤的严重程度进行及时的抢救，以使其尽快恢复健康。

2. 间接受害者。间接受害者包括潜在的受害者，他们在事故中遭受的创伤有时甚至会超过直接受害者，但由于这种创伤不具有表现性，不易为人们所认识，甚至受害者本人对此也没有明确的认识，导致对间接受害者的关注成为一个相对薄弱的领域。间接受害者一般包括：

（1）直接受害者的家属。灾难发生造成的人员伤亡会使直接受害者的家属甚至一些与之有一定社会关系的人（如朋友），都遭受不同程度的冲击。这种冲击既可能是经济上的，也可能是心理或情感上的。一些家庭可能由此失去精神或经济上的支柱而改变生活命运，一些家庭则必须面对长期受伤的家人，这些人甚至会终生残疾。这些家庭成员可能会承受比直接受害者更严重的创伤。

（2）幸存者。由于灾难性事故与事件具有突发性和灾难性，也就意味着灾难是在人们毫无思想准备的情况下突然爆发的。眨眼之间人们熟悉的环境可能已经成为一片废墟，到处看到的是遇难者的尸体以及惊恐的人群，听到的是受伤者的惨叫。这样的经历对于每一个经历过灾难的人来说都是一种痛苦的回忆。因此，在确定灾难性事故与事件的危害范围时决不能忽略对灾难幸存者的关注。这些人虽然侥幸生还，但悲惨场面带给他们的震撼和冲击以及由此产生的恐惧、紧张、后怕等心理创伤却是极为严重的。

（3）应急处置人员。参与应急处置的人员在灾难发生后迅速到达现场控制事态以防扩大，抢救受害人员，以尽可能地减少损失。他们是进行应急处置必需的人力资源。但在现场的各种危险因素尚未消除的情况下，救援处置人员的安全会受到极大威胁。而且长时间的紧张工作与直面灾难性事故与事件的各种场所、受害人的各种场面，对其产生的心理影响不容忽视。

（4）一定范围内的社会公众。除了亲身经历灾难性事故与事件的人之外，其他社会公众也可能由于灾难破坏了人们赖以生存的环境——有时这种破坏可能是假想的，而成为间接受害者。前苏联切尔诺贝利核电站发生核泄漏之后，当地的民众在相当长的时间内不敢饮用牛奶、食用带叶蔬菜等被认为容易受到辐射影响的食物，一些人甚至由于担心自己被过量照射而抑郁成疾。一些其他国家的民众也对本国现有或在建的核电站表现出过度的担心和疑虑，甚至出现了一些过激行为。

此外，灾难性事故或事件发生后，公众可以通过各种信息传递的渠道，获悉灾难性后果，从而在心理上产生大幅波动。信息传递的渠道可能包括人们的口耳相传或各种新闻媒体、有关部门的公告等。公众对事故的关注是信息传递的主要动力，

而且是公众的一项基本权利，公众对事故损失情况和救援处置情况的及时了解，可以避免各种有关事故的谣言的产生和传播，有利于民心的稳定。但并非公众对情况了解得越详细越好，有时甚至会适得其反，某些信息并不适合在较广的范围内传播。例如，在“9·11”恐怖袭击后，各种媒体频繁播放世贸中心倒塌的画面，在全美甚至是全世界范围内造成了一定程度的恐慌。其他的血腥场景，如遇难者的尸体、被困人员的挣扎等如果在公众中传播，也可能对公众的心理造成创伤。而且在信息传递的过程中，信息的准确性必然会有所下降，特别是由于事故这种具有负面效应的信息，失真的程度可能更高，结果也会加重对公众的危害程度。由于对如何确定受影响的社会公众范围还没有一个统一的认识，对间接受害者的研究也仅限于以往的经验教训，但如果对这些间接受害者不加注意，这种创伤有时会随着时间的发展自然消退，也可能在相当长的一段时期内延续，并在一定条件的激发下以某种剧烈的形式表现出来，从而给社会造成更严重的负面影响。

（二）对公共安全的危害

灾难性事故与事件对公共安全的危害是多层面的，在不同的层面有不同的特点和表现形式。

1. 生理层面的危害。灾难性事故与事件造成的人员伤亡是对受害者生命的毁灭和健康的损害，属于生理层次的危害。生理层次的危害是人们能够直接看到和感受到的，很多国家都将死伤人数作为衡量灾难性事故与事件严重程度的一个重要标准。从能量异常释放理论的角度看，灾难之所以会造成人员生理层次的危害主要是由于系统的能量以非正常的方式向外界释放，这种异常释放的能量作用于人体，超过了人体所能承受的阈值，就会给人体造成暂时或永久性的伤害，甚至威胁到人的生命。

2. 精神层面的危害。根据世界卫生组织关于健康的定义，完整的健康状态应包括生理健康和心理健康。而事故的发生会给受害者造成不同程度的精神和心理层次的危害。在事故中受伤的人可能由于伤痛的困扰、生活境遇的改变等产生精神失常、意志消沉、仇视社会等一系列的心理障碍。一些间接受害者，如幸存者，虽然在经历灾难后安然无恙，但其思想深处却会留下痛苦的回忆，产生恐惧、紧张、神经质等心理反应。受害者家属也可能由于失去亲人或失去家庭的经济或精神支柱而出现心理问题。在一些规模较大的灾难性事故与事件中，这种心理障碍甚至会出现于相当大范围内的社会群体中，导致大面积的恐慌、过激行为，有些心理反应也可能演变成生理方面的疾病。各类灾难性事故与事件频繁发生也会导致公众安全感下降。

二、对物质财产的损毁

灾难性事故与事件除了会造成大量的人员伤亡，还会造成严重的物质损毁，物质损毁一般可用经济损失来衡量。经济损失可分为直接经济损失和间接经济损失。直接经济损失一般包括造成人身伤亡及善后处理支出的费用和毁坏财产的价值，其中人身伤亡支出费用包括：医疗费用、丧葬及抚恤费用、补助及救济费用、歇工工资；善后处理费用包括：事务性费用，现场抢救费用，清理现场费用，罚款和赔偿

费用；财产损失价值包括固定资产损失价值和流动资产损失价值。间接损失包括产值减少、资源破坏和其他损失的价值，包括停产、减产损失价值，工作损失价值，资源损失价值，处理环境污染的费用，和其他损失费用。^①

在实际工作中，由于直接经济损失易于计算，能够比较直观地反映灾难的严重程度，人们对直接经济损失研究的比较多。很多国家都出台了直接经济损失的计算方法和标准，并将直接经济损失作为判定灾难严重程度的另一重要指标。灾难性事故或事件的发生可能使人类长期劳动积累的宝贵财富毁于一旦，造成建筑倒塌、设施毁坏、生活资料丧失等，甚至会在一定程度上影响国家经济发展的速度。由于灾难造成的物质财产损毁都具有不可逆转性，也就意味着这些损失都是无可挽回的，即使在事后政府或社会其他机构（如保险机构）就直接经济损失提供各种补偿或赔偿，从社会总的层面上看，损失一旦形成，社会物质财富总量的绝对值必然会减少。

事实上，灾难性事故与事件损毁的物质中，只有很少一部分的价值可以用具体的货币金额来计算，并在一段时间内得到完全恢复。大部分物质不仅价值难以估量，而且永远不能恢复。我国唐代以前的建筑物保留下来的很少，许多珍贵文物没能流传后世，主要原因之一就是毁于无情的火灾。举世闻名的故宫从兴建到清王朝覆灭的400多年里至少经历了50次重大火灾。作为美国经济象征的世贸中心双子大厦，在“9·11”系列恐怖袭击中遭到飞机撞击并在燃烧一小时后轰然倒塌，清理废墟花了将近一年的时间，虽然在事后人们提出了各种各样的重建方案，却由于意见难以统一，恢复工作进展缓慢。1994年11月24日，吉林省吉林市的银都夜总会起火，殃及毗连的博物馆，导致博物馆内8000余件珍贵文物被毁，其中包括我国最古老的邮票、大量的名人字画，以及一具700万年前的恐龙化石，虽然按照经济损失的统计标准这起火灾的直接经济损失最后被确定为680万元，但这些文物每一件都是无价之宝，其价值是无法估量的。

此外，灾难性事故与事件的发生还可能对环境造成破坏。1987年我国大兴安岭发生特大森林火灾，直接经济损失（不含森林资源损失）约5.26亿元，但有关专家指出，由此造成的生态破坏在10年以后才有可能开始逐步恢复。1989年我国青岛油库发生爆炸，630吨原油流入海中，使70%的胶州湾水域被油膜覆盖，污染的海岸线长达80公里，海水含有量超过二类海水标准10倍，附近海域的海产养殖损失达80%，对自然界生态平衡的破坏难以估量。在2003年12月23日发生在重庆开县的井喷事故中，大量的硫化氢气体在30公里范围内扩散，导致240多人死亡，4万多人被迫撤离。

三、对社会秩序的危害

灾难性事故与事件的后果不仅表现在惨重的人员伤亡和物质损失方面，其造成的连带反应可能更为严重。最为明显的一种连带反应就是对社会秩序的危害。任何

^① 毛海峰：《现代安全管理理论与实务》，首都经济贸易大学出版社1999年版。

国家要发展自己的经济，不仅需要国际上的和平环境，也需要国内安定团结的局面，因此灾难性事故与事件在这方面的危害是不容忽视的。

（一）灾难性事故与事件使正常的社会运行机制失调，引发其他社会问题

家庭、单位、社区是社会结构的细胞，它们的稳定是社会稳定的基础。每个人都有与之相联系的社会关系，因此每个人的受伤或死亡都会影响到更多的与其产生各种社会关系的人。灾难性事故与事件造成家破人亡、企业减产停产甚至倒闭，导致正常的家庭结构发生变化，单位的职工暂时或永久失去赖以生存的工作和收入，增加了社会不稳定因素。一些受害者如果得不到及时妥善的安置，可能采取上访、闹事和其他一些过激手段对政府和所在单位施加压力，将自己遭受的经济的、生理的、心理的损害归咎于政府或社会，失去对生活和社会的信心，成为影响社会稳定的因素。

（二）可能造成公众的心理恐慌和社会思潮的混乱

灾难性事故与事件由于具有突发性，在事件发生之初，有关部门和民众获取信息的渠道一般不够畅通。如果有关部门不能与公众进行有效的信息沟通，对相关的公共信息反应迟钝，信息不透明，官方信息公布迟缓，对发布的信息没有科学的解读，就会出现主流信息缺失现象，导致公众不能及时了解事件详情，非正常途径（如口耳相传、手机短信等）的信息就会在私下传播、交流。其中难免产生信息的失真，一些人甚至会散布谣言，扩大损失，恶意中伤事故处置中的某些失误，引起公众的负面情绪，严重时会造成谣言四起、人心恐慌、社会动荡。1988年我国连续发生多起灾难性事故与事件，一时间有关“龙年有大灾”的谣言传遍大江南北，很多人听信谣言在当年五六月份就提前过年，以求尽快度过龙年。2003年“非典”期间各种流言的传播也充分说明了这个问题。

（三）容易被别有用心的人所利用

灾难性事故与事件造成的负面影响容易被敌对势力、敌对分子和其他别有用心的人用来进行攻击与毁谤政府，加剧已经造成的负面影响。1994年我国深圳致丽玩具厂发生特大火灾事故后，一些境外反动分子曾策划到死者的家乡煽动家属到深圳市政府请愿，又鼓动香港的记者到现场进行采访，企图扩大事端、制造混乱。前苏联切尔诺贝利核电站发生泄漏事故后，一些国家的媒体纷纷报道事故死伤上千人，夸大事故的影响范围，甚至有人伪造事故现场录像及抢救伤员的情况，其目的就是为了扩大灾难的负面影响，给政府制造压力，煽动公众的不满情绪，引发社会秩序的混乱。

四、对政府形象的危害

任何国家的政府都有责任预防灾难性事故与事件的发生，保障其社会成员的生命健康安全。但由于灾难性事故与事件发生的原因非常复杂，因此无论预防的措施如何完备，都不可能把事故的数量降到零。也就是说，灾难性事故与事件从某种程度上讲是不可避免的。社会公众对灾难性事故与事件有一个心理可接受水平，超过这个界限，就会导致公众的不满甚至会采取一些过激行为。各国政府只能通过各种措施和手段，将灾难性事故与事件的发生控制在社会公众能够普遍接受的范围之

内，一旦超出此范围，政府和有关部门将成为公众发泄不满的首选对象，特别是由于政府有关部门的工作人员玩忽职守或腐败等行为造成灾难时，这种不满情绪会更为严重，降低公众对政府的信任程度。如果在灾难发生后采取及时的应急反应和补救措施，有效地减少事故造成的损失，在某种程度上可以避免或减缓由此产生的社会不满情绪和针对政府的过激行为。

政府对灾难性事故与事件的预防和处置的能力一方面得益于以往的经验教训，另一方面有赖于对灾难性事故与事件的研究和投入。这两方面的不足往往在客观上造成政府在处理这类危机事件时可能出现反应迟钝或决策失误，成为社会公众甚至国际社会指责的焦点。切尔诺贝利核泄漏事故发生后，当地民众认为事故的发生是由于政府有关部门的失职，特别是一些被迫疏散而远离家园，又无法适应新的生活环境的人，纷纷迁怒于政府，表现出对政府的严重不信任；而一些受事故影响的周边国家，也对前苏联政府在核泄漏发生后没有及时发出通知而提出指责和抗议。

由于政府官员的腐败和犯罪行为导致的灾难对政府形象的危害更大。1999年重庆綦江虹桥垮塌，随着事故调查的深入，涉及建筑行业的一系列腐败渎职问题被媒体曝光，成为社会各界关注的焦点，人们对有关政府的责任人员竞相谴责。死难者家属打着横幅、抬着花圈、举着遗像到县政府前请愿，要求严惩腐败。2000年河南洛阳火灾由于在事故的善后处理方面引起受害家属的不满，导致死难者家属不断上访请愿，给政府造成了很大压力。

五、对社会心理的危害

社会心理学的研究表明，人们的思想、感情和行为，一方面受社会及他人的影响，另一方面也对社会及他人产生影响。任何重大的自然或人为灾害，凡影响正常生产、生活及人际交往等社会秩序的，均会给受害人群以不同程度的社会心理影响，使之出现一定的心理异常，比如恐慌、狂躁、麻痹等，直接影响并危害到个人和家庭的正常生活，造成社会的不安定，引起种种问题。轻者这种影响会很快消失，重者会影响受害人健康甚至引起身心疾病。

个人和社会在所从事的大部分活动或实践中，都会权衡所涉及的利益、代价和风险。对个人而言，许多因素影响他对特定危险和利益的估价，并决定自己的态度。个人的危险与集体危险密切相关，集体危险是个人和所有受影响者或整个社会的各种危险的总和。任何灾害造成人们社会心理影响的根源，主要在于他们对危险的感觉、认识或判断。一般认为，人们对具有下列特点的危险更为关切：不熟悉，不甚了解或捉摸不定；非自愿或无法亲自控制；曾发生过重大事故或时有小事故发生；可造成伤亡、有迟发效应或能产生不可挽回的有害效应；使儿童处于危险或使后代受到危害；所带来的危险和利益分配不公；受到新闻传播媒介过度关注等。对待危险情况的态度，往往是经过权衡的各种观念的总和。对某种危险的容忍是基于这样一种信念，即从危险状况中得到的利益可以有效地抵消所受到的危险。

人为的灾难性事故与事件在其原因和可预测性方面与自然灾害有明显差别，因而有更持久的效应和更广泛的影响，构成更大、更长久的威胁。大多数灾难性事故

与事件是由于有关人员的疏忽、违章、不负责任等人为因素引发的。人们认为灾难性事故与事件应该能够得到控制，可防止其出现，避免种种损失。因此，社会心理反应的一个特点是人们往往对当局和有关企业单位表示不满，要求追究责任，甚至控告、诉讼。第二个特点是灾难使受害人群发生慢性应激。日益增多的证据表明，人的因素更易使受害人激动、愤怒。

研究表明，灾难性事故与事件引起的社会心理反应，一般要经历威胁期、预警期、冲击期、消减期和终止期等不同阶段，每个阶段的心理反应特点不同。

（一）威胁期

由于某些方面的失误，灾难性事故或事件的发生已经成为一种必然，但人群对即将发生的灾难的可能危害程度有的不在意，有的估计过重，有的满足于听从政府的安排。

（二）预警期

政府管理部门正式宣告灾难即将来临，但有些人会仍不介意，有些人则过度紧张提前采取行动（如撤离）。其中一个重要因素是人们必须得到确凿证据，证实生命受到威胁，才会按要求行动起来。

（三）冲击期

灾难性事故与事件在意想不到的时刻发生并造成严重后果，人群遭受突然打击。面对这种打击，有的人可能会茫然不知所措，多数人以避开打击、设法逃遁的情绪反应为主，只有少数人会保持镇静，行为正确；也有少数人精神失常，不能自理。大约70%的人会出现灾害综合症的常见神经反应，如全身战栗、震颤，手足颤抖，说不出话，手心足底出汗，食欲不振，甚至恶心、呕吐，腹部不适或腹泻，尿频，心跳加速，晕眩，喘不上气等。在心理方面表现为担忧，焦虑，过度警觉，有的表现为惊呆，无表情，易受暗示影响，依赖别人；有的情绪失常，哭泣、大笑，按捺不住地要讲述自己的意见。这些症状和体征在冲击期并非人人都有，许多人可能只有其中的一种或几种，少数人有大部分症状，也有人没有或极少有症状出现。危害最大的反应是恐慌，即盲目逃遁，这是一种失去理智、无法控制的行动，个别人的这种行动，常是群众性恐慌的“引爆火星”。因为此时半数以上的人群在不了解具体情况时，表现为自控能力下降，易受流言、传闻的影响，情绪十分不稳定。

（四）消减期

受灾难影响的人群中绝大多数恢复了理智和记忆，但情绪仍不稳定。他们渴望了解真实情况。家庭被冲散的则尽力设法团聚，了解自己的财产、住房情况，开始筹划以后如何安排自己的生活及出路等。

（五）终止期

管理部门宣布冲击已过去，善后和处理工作开始进行，灾民有一种不分彼此的团结互助、恢复家园的心情，但并不会持久，很快就会将注意力转移到照顾自己家庭和亲友方面去。有的人为与家人的重逢而欢欣鼓舞，有的人为失去亲人而深深悲

哀，还有不少人会担忧遭受第二次袭击。

第四节 我国近年来灾难性事故与事件的基本情况与原因分析

20 世纪 90 年代以来，我国的经济建设取得了辉煌的成就，国民生产总值连续以高比例增长，人民生活水平得到了大幅提高。但是，在经济高速发展的同时，我们也遭受了各类灾难性事故与事件带来的巨大损失和影响。各种损失与影响的严重性使越来越多的人认识到加大对灾难性事故与事件的投入和研究，提高对这类事件的预防和应急处置能力，已经成为保障经济社会发展的一个重要课题。

一、基本情况

灾难性事故与事件不仅发生原因复杂，而且表现形式多种多样，涉及多个行业和部门，以致对这类事件的统计、分析等基本情况很难精确掌握，只能从不同的侧面对灾难性事故与事件进行大致描述。

(一) 总体数量呈上升趋势

从几类发生频率较高、损失较重的灾难类型的统计数据可以看出，我国在 20 世纪 90 年代以来灾难性事故与事件在总体数量上呈上升趋势。

道路交通事故是一种最常见的事故，由此造成的人员伤亡和物质损毁在事故总损失中占相当大的比重。表 1.4 - 1 是 1992 年以来我国道路交通事故统计数据^①，图 1.4 - 1 是 1992 年以来道路交通事故的统计分析图。从图中可以明显看出道路交通事故的起数总体呈上升趋势。

表 1.4 - 1 1992 年以来我国道路交通事故统计

年 份	起数 (万起)	死亡人数 (万人)	受伤人数 (万人)	直接损失 (亿元)
1992	22.83	5.87	14.43	6.45
1993	24.23	6.35	14.23	9.99
1994	25.35	6.64	14.88	13.34
1995	27.18	7.15	15.93	15.23
1996	28.77	7.37	17.44	17.20
1997	30.42	7.39	19.01	18.50
1998	34.61	7.80	22.27	19.20
1999	41.30	8.40	28.60	21.2
2000	61.70	9.38	41.90	41.7
2001	76.00	10.60	54.90	30.9
2002	77.31	10.94	56.21	33.24
2003	66.75	10.43	49.42	33.69
2004	56.77	9.92	45.18	27.75

^① 数据来自《'99 道路交通事故专家研讨会论文集》和国家安全生产监督管理局网站。

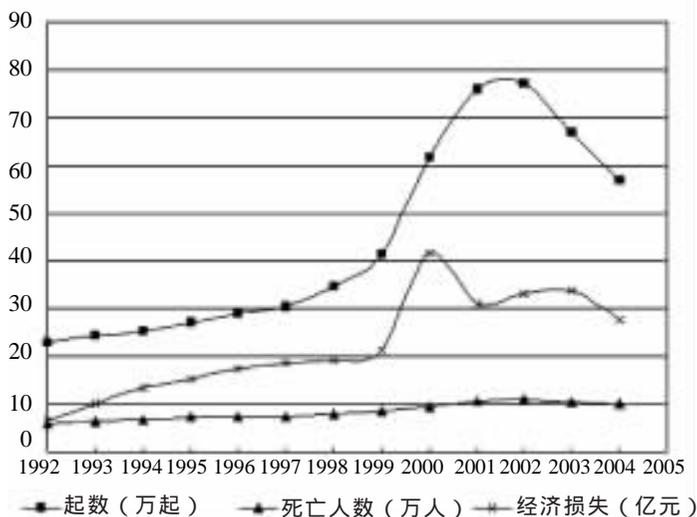


图 1.4 - 1 1992 年以来我国交通事故统计分析图

由于火灾事故一次造成的人员伤亡和物质损失比较大，对社会治安的影响在某种程度上更为严重。近年来火灾事故的总数不断上升，而且重特大火灾事故时有发生。表 1.4 - 2 是我国 1992 年以来火灾事故的统计数据^①，图 1.4 - 2 是数据分析图。

表 1.4 - 2 1992 年以来我国火灾事故统计

年份	起数	死亡人数	受伤人数	直接损失 (万元)
1992	39391	1937	3388	69025.7
1993	38073	2378	5937	111658.3
1994	39337	2765	4249	124391.0
1995	37915	2278	3838	110315.5
1996	36856	2225	3428	102908.5
1997	140280	2722	4930	154140.6
1998	142326	2389	4905	144257.3
1999	179955	2744	4572	143394.0
2000	189185	3021	4404	152217.3
2001	216784	2334	3781	140326.1
2002	258316	2393	3414	154446.4
2003	253932	2482	3087	159088.6
2004	252704	2558	2969	167202.1

① 公安部消防局：《2004 年中国消防年鉴》，中国人事出版社。

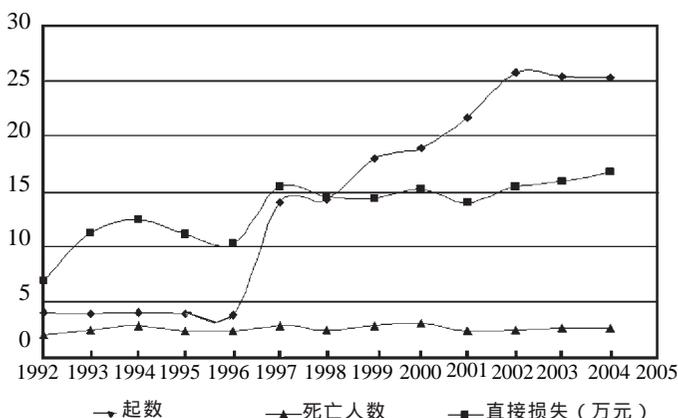


图 1.4-2 1992 年以来我国火灾事故统计分析图

其他类型的灾难性事故与事件，如爆炸、中毒等近年来也逐渐增多。随着各类化学危险物品的大量使用，在生产、运输、储存、使用等各个环节发生泄漏，进而导致人员中毒或爆炸事故也会呈上升趋势。因此，从灾难性事故与事件的总体数量上看，呈现出比较明显的上升趋势。

(二) 人员伤亡数量多，物质损毁严重

灾难性事故与事件的发生，一般都会造成大量的人员伤亡和物质损失。一方面会直接损害社会成员的生命和健康，另一方面会破坏人类长期劳动积累的物质文化财富。我国的事故死亡率不仅远远高于美国、日本等发达国家，甚至超过一些经济相对落后的国家，如印度、泰国等。2001 年全世界事故死亡人数为 30 万，其中 1/3 强的死亡人数是在中国。表 1.4-3 是国家安全生产监督管理局公布的 1991 年至 2004 年我国各类事故造成的死亡人数。

表 1.4-3 1991 年至 2004 年我国各类事故死亡人数统计数据 (单位:人)

年份	道路交通	火灾	水上交通	工矿企业	民航	铁路路外	合计	升降%
1991	53292	2105	552	14686	0	8807	79442	
1992	58729	1937	557	15146	310	9083	85762	7.9%
1993	63508	2378	557	19785	73	9989	96290	12.28%
1994	66362	2831	490	20263	163	9527	99636	3.47%
1995	71494	2232	731	20005	9	9031	103502	3.88%
1996	73655	2225	663	16868	7	7817	101235	-2.19%
1997	73861	2722	582	15869	42	7966	101042	-0.19%
1998	78067	2380	637	14460	0	8402	103946	2.87%
1999	83529	2744	769	12587	62	8396	108087	3.98%

续表

年份	道路交通	火灾	水上交通	工矿企业	民航	铁路路外	合计	升降%
2000	93493	3021	550	11681	52	8916	117713	8.91%
2001	106367	2314	490	12554	0	8409	130134	10.6%
2002	109381	2393	463	14924	134	8217	135512	4.1%
2003	104372	2497	498	15597	0	8530	131494	-2.9%
2004	99258	2558	491	16751	55	8246	127359	-3.1%
合计	1135368	34337	8030	221176	907	121336	1521154	

单起道路交通事故造成的人员伤亡和物质损失一般不大，但其发生频率很高。2000年我国共发生道路交通事故61.7万起，9.34万人丧生，直接经济损失41.7亿元；2001年发生道路交通事故76万起，造成10.6万人死亡；2002年道路交通事故的总起数为77.31万，造成10.93万人死亡，经济损失达33.24亿元。与道路交通事故相比，火灾的发生频率相对较小，但一旦发生极有可能造成灾难性后果。1991年以来我国发生的一次死亡50人以上的特大恶性群死群伤火灾共11起，如1994年11月辽宁省阜新市“艺苑”歌舞厅火灾，233人死亡；12月新疆克拉玛依友谊馆火灾，325人死亡（其中包括288名中小學生）；2000年洛阳东都商厦火灾309人死亡。2003年湖南衡阳火灾，在救援处置中20名消防官兵牺牲，这些事故对社会的影响远远超过其他事故。

（三）影响范围大，社会关注多

灾难性事故与事件危害的对象是不特定的，任何人随时都可能成为灾难事故的受害者，而且每一个受害者都可能引起其周围人群的关注。随着信息传播方式的进步，社会公众和国际社会有条件更加及时、更加准确、更加详细地了解事故情况，使得事故对公共安全、社会秩序、政府形象等方面的影响程度增加。更由于灾难性事件涉及人们的生存环境，涉及政治、经济、道德等一系列社会问题，因而也容易引起社会关注。

二、原因分析

在17世纪前，人类对灾难的认识局限于“宿命论”，人们往往被动承受各种人为的或自然的灾难；此后，人们对灾难的认识提高到经验论水平，有了“事后弥补”的特征。到20世纪50年代以后，随着高技术的不断应用，人们对灾难的认识进入了本质论阶段，“超前预防性”逐渐成为现代危机管理的主要方面。因此，从危机管理的全过程来讲，需要对原因进行分析，以便有针对性地做好预测工作。从微观方面看，构成灾难性事故的体系包含人（人的因素）、机（机器）、环（环境）、管（管理）四要素，从宏观的角度分析，灾难性事故与事件发生的原因包括管理方面的失误、公众安全素质不高、危机管理体制不健全、犯罪和恐怖主义等方面。

（一）管理方面的失误

如果分析每一起灾难性事故与事件，可以发现，绝大部分是可以预防的。预防没有成功的原因是管理方面存在严重的失误，这是最基本的，也是最主要的。

根据事故隐患转化理论以及事故因果链理论，导致灾难发生的直接原因是人的不安全行为和物的不安全状态，但仅仅关注于直接原因，简单地把原因归于某个人的失误，而不去研究根本原因，只能是“头疼医头，脚疼医脚”，并不能从根本上防止灾难的发生。例如，震惊中外的洛阳东都商厦火灾，直接原因是3名工人无证焊接，但为什么3个没有焊接证的人能进行焊接操作呢？为什么在发现起火后，3人既没有救火，也没有报警而选择逃跑？为什么地下二层正在装修的建筑内还可以举办大型舞会，导致正在娱乐的309人死亡？为什么该大厦在1997年就被列为洛阳市“十大火险隐患”之一，但直到2000年却依然没有得到整改？其根本原因是由于管理上长期存在严重缺陷。

事实上，管理的失误是导致人的不安全行为和物的不安全状态的深层次的原因，也是事故发生的根本原因。管理缺陷涉及安全规章制度的建立和执行，安全生产法规的贯彻落实，安全检查的有效性、安全评估的可靠性、劳动过程组织的合理性、安全管理过程决策的科学性、对灾难的预警等许多方面的问题。重庆綦江虹桥的坍塌，衡阳火灾中衡州大厦的倒塌，北京密云灯会的踩踏事故，一系列的事故均暴露了政府监管部门与单位安全管理职能部门在管理方面的失误。这种管理失误作为一种严重的隐患也可能存在于其他行业、其他部门，而只要有隐患存在，灾难性事故与事件的发生就有必然性。

（二）经济发展的影响

经济发展与灾难性事故与事件的发展趋势有一定的关联，在一定的时期内，这种关联性表现得尤为突出。我们既要充分肯定经济发展取得的辉煌成就以及对灾难性事故与事件预防控制中的积极作用，也要承认经济发展给社会安全带来的风险与负面的影响。通过正确认识二者的关系，把握适当的平衡，经济发展可以有利于灾难性事故与事件的预防。

1. 经济发展对灾难性事故与事件的消极影响。

（1）发生的可能性增加。随着经济的发展，生产活动越来越频繁，人与物质危险因素之间相互作用的频率也随之增加。根据两类危险源理论，能够造成物质损失和人员伤亡的各种危险因素都可以成为危险源。危险源可分为两类，可能发生能量异常释放的危险物质，如产生能量的能源或拥有能量的能量体为第一类危险源。在正常情况下，对第一类危险源要进行约束和控制，但所采取的约束和控制措施有时会受到破坏或失败。导致约束和控制措施失效的因素为第二类危险源。第二类危险源包括人的失误、物质方面的故障和环境等方面的因素。一般来说，第二类危险源出现的频率越高，灾难发生的可能性就越大。在第二类危险源中，最危险、最常见、最不易控制的是人的失误。人虽然是整个安全系统中最灵活、最具适应性和最

有价值的部分，但人的能力和局限也是主观存在并受客观因素影响的，人的失误是人的行为的正常组成部分，完全消除人的失误是不切实际的。而随着经济的发展，人与各种物质危险因素（即第一类危险源）的接触机会增加，也就意味着灾难发生的可能性也会增加。

（2）灾难性事故与事件的类型增加。生产力和生产方式的发展，使灾难性事故与事件出现了新的类型，如道路交通事故、空难、放射性事故等。因为灾难本身就是人类社会在改造自然和征服自然的过程中自然界对人类社会的一种反作用，是在社会发展过程中出现的一种必然现象，因而不断出现新的灾难种类是不可避免的。新的能量形式和能量载体不断被发明并被广泛使用，从用火来取暖、照明、加工食品，到逐渐使用煤、煤气、天然气等能量形式满足自己的生活需要，一些在工业革命以前根本无法预想的能量形式和危险物质现在已成为人们日常生活中不可或缺的组成部分。人们总是希望提高新能源的能量密度，以求更低的制造、贮存成本和更高的使用效率，这样的能源一旦发生异常释放，造成的损失必然十分严重。电的发明和应用、核能的和平利用、各种化学危险物品的合成和使用等一系列的变革，一方面使人类的生活水平有了很大提高，另一方面也带来越来越多的危险。人们在充分享受其带来的种种便利和舒适的同时，也必须面对由此带来的各种类型的危险。

（3）灾难性事故与事件的损失加重。灾难性事故与事件具有偶然性，其损失的严重程度会受到很多偶然因素的影响。这些偶然因素包括时间、地点、环境条件等，同样的原因可能导致不同的损害后果。事故可能危及的人员和物质财富数量以及上述偶然因素对灾难发展过程的影响，在某种程度上决定着灾难所造成的人员伤亡和经济损失的大小。随着经济的发展，一方面，生产活动和其他活动大幅增加，不仅事故发生的可能性随之增加，而且灾难的连带性特征更为明显。另一方面，随着经济的发展，城市化水平越来越高，更多的人、更多的物质集中在相对较小的区域，在这样的区域一旦发生意外，损失就可能比较严重，更有可能由于处置不当造成损失加重。近年来经济发达的沿海地区灾难性事故与事件的损失远高于其他经济欠发达地区，2002年全国事故死亡人数超过5000人以上的10个省基本上都是经济大省，其中8个省的事故死亡人数增加幅度超过GDP的增长幅度，这正说明了这种规律。

（4）新的社会问题引发灾难性事故与事件的增多。经济发展使人民的生活水平都有所提高，但由此带来的贫富差距、社会矛盾和纠纷会使一些人出现心理失衡，对先富起来的一部分人表示不满，进而将自己与其他人在生活质量方面的差距归咎于社会和政府，产生报复心理，稍有不如意，就会以疯狂的方式报复社会。而且在物质财富和人员高度集中的社会中，由于肇事者的精心策划（如刻意选择时间、地点、破坏的方式等），故意破坏造成的人员伤亡和物质损失将是十分严重的。2000年发生在石家庄的爆炸事件，就是由于肇事者对自己的生活状态不满，结果选择以制造爆炸事件的方式向社会发泄，导致上百人死伤。

2. 经济发展对预防灾难性事故与事件的积极意义。

（1）经济的发展可以为安全投入提供保障。预防灾难性事故与事件的发生需要

大量的投入，因为安全是人类生活质量的反映；对于社会发展，安全也是一种生产力。安全投入必然获得对称的安全产出，这是最基本的经济规律。所不同的是，安全产出反映的形式与其他有形产品不同，安全产品的出现可能以一个国家（部门、企业）在一定时期内灾难的减少、安全环境的有效改善为表现形式。研究结果表明，目前我国对安全的投入占 GDP 的比重不足 1%；而在发达国家，预防投资占 GDP 的 3.3%。所以，要遏制灾难性事故与事件的发生，需要加大安全生产的投入。而安全投入的增加必须以经济发展为前提，没有坚实的经济基础，连人们最起码的生存需求都无法满足，那么安全投入显然是无从谈起的。我国某些地区的群众对制造烟花爆竹持一种“宁愿被炸死，不愿被饿死”的观念，其根本原因也是经济发展水平落后。从长远的角度考虑，经济的发展可以为灾难性事故与事件的预防和处置提供必要的物质和资金保障，目前我国一些经济发达地区的安全管理水平正在不断提高，其原因正是由于正确的安全价值观正在形成，而高速发展的经济又为安全管理提供了可靠保障。

（2）经济发展促使人们更加关注自身的安全。根据马斯洛的需要层次理论，人的需求首先是生理方面的（如温饱），在生理方面的需求得到满足之后，才会产生对安全的需求。经济的发展使人们的生活水平大幅提高，绝大多数人的温饱问题已经解决，一些人甚至已经过上小康生活，此时人们开始更加关注自身的安全问题。这种自觉的安全价值的选择有利于灾难性事故与事件的预防和处置，是提高社会公众安全素质的基础。

（三）社会公众安全素质普遍较低，安全意识、风险意识淡薄

许多灾难的发生都离不开人为的原因，特别是人为失误。防止人为失误的根本措施在于解决人们的安全素质问题。社会公众的安全素质包含了人们对灾难的认识水平、研究层次以及对有关知识、技能的掌握程度。社会公众的安全素质决定着人们对待灾难的态度以及在面临危险时的反应，这些态度和反应一方面影响着灾难性事故和事件发生的可能性，另一方面还影响着损失的严重程度。

从大量的灾难性事故与事件案例中我们可以看出，发生的原因往往是由于安全意识、风险意识淡薄，或是疏忽大意，或是心存侥幸，有的人对可能存在的危险一无所知。社会公众缺乏必要的报警、灭火、逃生等基本安全知识和技能是导致灾难损失加重的重要原因。大多数人面对危险时惊慌失措，甚至失去理智，采取错误的行为，危及自身和他人的人身安全。据统计，我国每年在火灾事故中丧生的 3000 多人中，绝大多数是由于不懂逃生知识，采用错误逃生方法，盲目跳楼或擅自关闭安全疏散出口造成的。近年来，公众聚集场所火灾频发，人员伤亡惨重，已经成为消防管理的重点，但这类火灾的原因其实并不复杂，基本都与安全出口被封堵，违章装修，盲目逃生有关。2003 年重庆开县发生井喷事故，受影响地区的居民必须紧急疏散，一些人却因为故土难离，拒绝疏散，另一些已经离开危险区域的人因为又返回家中收拾自己的贵重物品而丧生。可见我国公民的安全素质和风险意识太过薄弱，亟待社会各方的重视和投入，开展广泛的安全教育，强化安全意识，普及安全

知识，提高安全技能，从根本上预防各类灾难性事故和事件的发生。

（四）公共安全危机管理体制的欠缺

灾难性事故与事件作为一种典型的危机事件，需要社会各方的正确应对，以降低其造成的损失和影响的范围。对灾难性事故与事件的管理决不能依靠某些人的经验和直觉，所谓的“车到山前必有路，船到桥头自然直”的信条绝不是一种科学的、负责任的态度，而是应建立完善的公共安全危机管理体制，在事前对可能发生的危险进行预测和评估，完善预警机制，制定完备的应急处置预案并加以适当的演练，以便在灾难发生时能够协调各方面的工作，科学应对。

由于我国对公共安全危机管理的研究刚刚起步，公共安全危机管理体制还不健全，实践中由此而导致灾难性事故与事件损失扩大的现象还比较普遍，成为影响我国灾难性事故与事件的又一重要原因。政府有关部门从自身业务的角度出发对灾难性事故与事件的应急处置虽然进行了一些研究，但一旦发生事故，往往还是各自为战，缺乏协调和配合，工作效率较低，甚至造成危害后果的蔓延和扩大。2003年底重庆开县井喷事故发生后，4万多人被迫紧急疏散，在紧急疏散过程中，疏散的通知、组织、实施、人员安置等方面暴露出我国在应对公共安全危机事件方面体制构建的欠缺。因此，完善公共安全危机事件的管理机制是我国进一步提高应对灾难性事故与事件水平的重要方面。

第二章

灾难性事故与事件应急处置的理论阐述

灾难性事故与事件无疑是典型的影响公共安全的危机事件。本章对灾难性事故与事件所作的理论阐述，充分运用了当前最新的危机管理理论。为了论述的方便与简洁，本章在某些地方把灾难性事故与事件统一称为灾难性事件。换句话说，从影响公共安全角度看，灾难性事件既包括了人为的事件，也包括了由其他原因引发的重大的灾难性事件。

无论是在现代社会还是古代社会，无论是在富裕国家还是贫穷国家，无论是在世界的西方还是东方，都可能发生灾难性事故与事件。灾难性事故与事件的应急处置不仅会影响到社会发展，甚至在一定程度上决定着社会的发展方向。对社会的管理者和政策制定者而言，灾难性事故与事件往往是正常程序之外、避之不及、难以预料的事件。更为重要的是，灾难性事故与事件往往是一种不愉快的经验。因此，只能采取异乎寻常的管理、行政和政治手段进行处置。

从公共危机管理的角度分析灾难性事故与事件，其目的在于使公共管理人员对这些经常发生的、独特的严重情境进行认识和理解，掌握处置的政治、行政和管理逻辑。因为这种事件的处置方式与通常人们理解与描述的“正常的”、“常规的”、“渐进的”管理和政治的主流方式大相径庭。换句话说，常规性的公共管理所寻求解释的是公共事务产生的秩序、连续、稳定和逐渐转变的逻辑，而灾难性事故与事件的危机分析则指向相反的方向，即理解失序、中断、不稳定和激进转变时期的管理。

随着对灾难性事故与事件应急处置研究的深入与发展，目前逐渐形成了两种不同的应急处置理论，即曾为处置灾难性事故与事件主要理论的工具主义理论，它来源于主流社会科学。后来，又出现了与工具主义相对的表意主义理论，亦被称作政治主义理论，它挑战工具主义理论中的一些功能主义、工具主义假设，认为灾难性事故与事件是一种意象，存在人为虚构的假象。这两种理论都是公共危机管理的重

要理论组成部分。

本文将阐述两种理论对灾难性事故与事件本身以及对灾难性事故与事件应急处置的基本认识，并分析这两种理论在未来灾难性事故与事件应急处置中的应用状况。

第一节 对灾难性事故与事件的理论认识

毋庸置疑，在我们所讨论的灾难性事故与事件的范围内，不仅应当包括类似于2003年的SARS疫情、1976年的唐山大地震、1992年美国洛杉矶的大骚乱、“9·11”恐怖袭击事件、印度洋大海啸之类冲击社会生活秩序，破坏常规政治生活，威胁主流的社会价值观、社会规范或社会结构，并以其特殊方式威胁社会日常生活的灾难性事件，而且也应包括类似2004年重庆开县的井喷事故，空难、海难、核泄漏、火灾、爆炸等人为灾难，因为这些是同样会对社会的各个方面构成严重威胁、产生消极影响的重大事件。由于这种威胁与消极影响的范围极大、速度极快，因此社会公众和政府不得不迅速作出积极的响应。但是，由于灾难性事故与事件属于小概率事件，不像高概率事件那样司空见惯，也有成功的应对经验与措施，因而对灾难性事件的应急处置并不是那么简单，也不可能轻而易举地取得成功，它的处置往往需要复杂技术和复杂程序。所以，对于政策制定者以及管理人员而言，灾难性事故与事件具有不确定性，需要作出特殊处置，需要面临重大抉择的风险决策事件。应对灾难性事故与事件不仅需要当机立断的政治勇气，而且也是对管理人员在面临异乎寻常的压力时应对能力的一种检验。

一、工具主义理论对灾难性事故与事件的理论认识

工具主义理论是理解和认识灾难性事故与事件的理论，它将灾难性事件作为一种管理对象，其目的在于遏制灾难性事件的发生，控制其消极影响。工具主义理论通常从以下三个方面来界定灾难性事件，并将其作为是否构成需要进行应急处置的灾难性事件的标准：

（一）灾难性事故与事件的原因

从理论上说，灾难性事故与事件可以包括由自然原因（自然灾害）产生的和由人为原因（如恐怖主义、事故）引起的。人为灾难性事件的产生可能是经过长期谋划的、采取诸如暴乱之类的手段达到破坏社会生活结果的事件，也可能是源于诸如核电站泄漏事故之类的技术失控，或者源于或多或少明显的技术和人为错误的重合。威胁的来源可以是外在的，也可以是内在的。内源性灾难性事件可以在灾害倾向发展或与外部公众主流的对抗中发现其起源；也可能与公共部门的特定政策和活动相关。在公私利益交错的情况下，灾难性事件产生的原因与政府政策之间存在着千丝万缕的联系。

（二）灾难性事故与事件的信息

缺乏详细的资料和信息，特别是在预警阶段和事件发生后的短时间内各种有效

信息的不足，是造成灾难性事件不确定性的的重要原因。比如面对石油化工厂的爆炸事故，警察与消防人员需要了解形成蘑菇云的化学物品的性质是什么；在应对恐怖袭击的事件中，如果在对恐怖分子的动机和物质条件不甚了解之前，反恐人员就难以采取应对的措施；无论什么类型的灾难性事件，被威胁人员或受威胁范围信息的缺乏也是不确定性的一种体现。发生洪水或地震等自然灾害的时候，严重受害区域的可靠信息更是决定处置决策的关键。

在自然灾害中，紧随不幸灾难之后的更大不幸到来的可能性，也就是通常所说的灾难性危机事件的连带反应往往也是不确定的。人为的灾难性事件也会出现类似情况。面对一次恐怖行动，决策人员必须思考另一类似恐怖行动出现的可能性。经常看到的是，恐怖分子接二连三地制造恐怖活动，致使应对人员手忙脚乱、疲于应付。匆忙组织和协调起来的应急响应自身就可能产生混乱，从而加剧了产生不确定性的因素和应对过程的应对效果。

（三）灾难性事故与事件的时间

对灾难性事件的应急处置，时间因素是非常重要的，时间的短缺与紧迫是所有灾难性事件应急处置过程面临的普遍问题。当然，时间压力会因灾难性事件的不同而不同。在各种灾难中尽管龙卷风、核辐射或跨国河流污染之类的威胁、危害是逐步形成的，管理人员可以有一定时间向社会公众预警，但时间毕竟短暂，管理人员不得不以异乎寻常的速度作出决策。而类似于饭店火灾、交通事故之类涉及直接威胁生命与财产安全的灾难性事件则需要现场响应。这些现场响应通常依赖于应急机构和组织的经验和准备情况。因此，有必要在灾难性事件发生之前就做好响应规划和行动预案。

二、政治主义对灾难性事故与事件的认识

政治主义（又称表意主义）是一种新兴的理论取向，在20世纪90年代引起人们的关注，并成为观察、分析灾难性事件的崭新视角。政治主义理论不是将灾难性事件看作纯粹消极的事件与单纯的威胁，而是更多地将其看作时机，看成政治运作的机会。因此，无论其基本假设，还是核心思想，都与工具主义理论存在天壤之别。

（一）政治主义理论的假设

政治主义理论是对工具主义理论的批判。现代灾难性事件研究文献大多属于工具主义，具有强烈的管理色彩，其对灾难性事件研究的目的基本是为管理实践服务的。这些研究不仅试图揭示命令、控制、沟通和情报的模式和问题，而且在为管理人员和行政人员准备的指导书中也加以清楚说明。这种基于控制范式的分析哲学尽管实用，但也存在这样或那样的问题。比如，强调管理意味着轻视对灾难性事件的社会认定和处置的政治风险。此外，工具主义理论隐含着定位的偏向，意味着将灾难性事件定义为坏事，将管理策略界定为维护共同利益。

工具主义理论对灾难性事件的认识在20世纪90年代受到强有力的批判。批评者的主要观点是：

(1) 灾难性事件的出现为政治运作提供了机会，在灾难性事件发生之后的应急处置过程中充斥着政治活动。从这个意义上说，政治主义理论并未将灾难性事件看成威胁、紧急和不确定，而是将其看成对熟悉的、证明现存社会秩序合法性的符号框架的破坏。灾难性事件的大量涌现意味着常规公共生活受到外在事件的冲击，是难以识别、难以预料的消极后果积累的结果，是特定群体有组织破坏造成的。

(2) 灾难性事件的出现为实施危机管理提供了机会。将灾难性事件作为危机事件看待，至少暂时为管理者赢得了机动时间。灾难性事件导致的危机管理使行政当局可以行使特别的紧急权力。这些权力平时会受到牵制，也会受到利益群体和官僚内部的监督和制衡。

(3) 灾难性事件是进行政治重建和走向前台的大好机会。事实上，危机政治也不是没有风险。灾难性事件处置的政治学至少提醒我们这样的事实：“屁股决定脑袋。”对威胁、紧急和不确定性的认知不是固定不变的，而是受不同政治和官僚行动者的观察影响。

(4) 政治主义理论将灾难性事件看成一种不证自明的基础，一种政治和官僚冲突塑造出来的社会基础。当大规模灾害出现时，认知和利益差异并非自然而然地成为主要的问题。在灾难发生的初始阶段，认识一致支配着灾害响应。随后不久，紧张和冲突增多，国内和国际政治成为关键因素，对威胁、不确定性和紧急性的认知也因为相关不同利益和专业观点而大相径庭。

(二) 政治主义对灾难性事件的认知

政治主义理论对灾难性事件进行了重新界定，形成了与工具主义不同的认识，其主要观点是：

(1) 灾难性事件属于认知范畴。例如，对灾难性事件而言，受到充分影响的、足够数量的个人和群体必须了解其所处环境的重要变化。

(2) 无论灾难性事件起因如何，它总是包含多重水平不同层面上的冲突。包括个人之间出现的认知冲突和不同组织、不同群体之间出现的认知冲突。一方面，熟悉的信仰支撑着身在其中的现存社会秩序；另一方面，难以确定的一些信息反复地、不可否认地呈现出来。他们对灾难性事件进行不同的定义，对原因、影响及其进一步发展存在不同认识，并且会提出各种相互冲突的处置策略。

(3) 灾难性事件属于情感范畴。伴随灾难性事件的直接或间接物质损坏、人间惨痛或明显不公，人们会产生大量而强烈的焦虑。危机管理专家巴顿将灾难性事件定义为一种集体压力情境。具体地说，灾难性事件突显并放大个人的不安和脆弱感受，有助于降低那些受影响的人对自我能力和自我地位的认知。

(4) 灾难性事件包含去合法性因素。灾难性事件是一个动态过程，是一个去合法化和再合法化的过程。灾难性事件导致的去合法化的基本过程是：糟糕的社会经济表现→增强政治敌对→现政府更难以维持→更深入的、包括反政府和反体制（而非仅仅反对特定政策或反对负有责任的精英）的敌对→危机聚集危及可能崩溃的统治。在微观水平，觉醒的被害人员对管理人员的合法性产生质疑，导致去合法化过

程的发生。由于经常被剥夺与社团和政府的联系，这些人员难以解释正在发生的事情、寻求事后补偿和安全条件的改善。

(5) 在基本情况模糊、认知冲突、集体紧张、存在潜在或外显的去合法化的背景中，灾难性事件为群众动员和制度自我修改提供了机会。在“决策者”确实感受到威胁、紧急和不确定时，其他官员、群体和组织可能作出完全相反的解释。危机管理专家埃德尔曼非常简洁地指出：“任何为危机管理而自傲的统治者肯定发现危机，而危机管理总有可用的方法动员公共支持。”在许多灾难性事件的案例中，“决策者”自己对事件的解释也矛盾重重。不同社会群体之间为了主导对灾难性事件的危机情境的定义而进行的相互斗争更为有趣。管理当局可能知道灾难性事件具有的威胁，同时还可能认识到可以利用它实现一些其他目的。旧秩序的去合法化为隐藏在新秩序后面的人们提供了机会，至少可以吸引群众支持那些“改善”旧秩序的措施。有时，灾难性事件的疏导效果为政策制定提供了前提，可以提出社会变迁导向的新政策。这些政策暂时放弃那些有利于政府中心风格的、“胡乱对付”的政治模式，深深触及通常难以想象的决策权力。这也是隐藏在不同国家有关“危机管理”的宪法条款背后的逻辑。

第二节 工具主义理论对灾难性事故与事件处置的认识

正确认识灾难性事件是正确处置灾难性事件的基础。没有对灾难性事件的正确认识，有效处置灾难性事件也就失去了坚实的基础。工具主义和政治主义对灾难性事件的不同价值不仅体现在对灾难性事件的认识上，而且体现在对灾难性事件的应急处置上。

过去 20 多年来，工具主义理论在关注的主要范围、灾难性事件的类型和理论形成的线索等方面取得了重大进展，实现了灾难性事件处置观的转化。

一、从响应到管理的转化

在灾难性事件研究的第一次浪潮中，多数理论研究人员仅仅关注灾难性事件的响应问题，即面对日常生活中的意外威胁时，主要考虑应该如何组织和管理应对活动，关注的重点是精英决策、披露应急目标的规律和危机响应的模式。通过这些研究形成了灾难性事件决策的一般理论基础，以预测管理人员在灾难性事件中的行为。

通过对灾难性事件的深入研究，研究人员发现，传统的研究不能适应现实的需要，有必要拓展研究的框架和任务取向。应当从单纯关注灾难性事件的响应扩展到对灾难性事件的更全面关注，对灾难性事件的响应要相应地转化为对灾难性事件的管理。

灾难性事件管理涉及政策制定者在灾难性事件的事前、事中及其事后所采取的控制活动的整个模式，包括通过危险评估、危险管理、损失预防等措施预防灾难性事件、减少（缓解）灾难性事件的有害影响、准备可能需要的有效响应（计划）及其促进灾难性事件之后的快速恢复等内容。在理想状态下，不同的管理阶段和活

动应相互协调，从而构成对灾难性事件的管理系统，即灾难性事件的预防、准备、响应和恢复四个管理阶段或四种管理功能。研究人员对这些功能（阶段）进行了深入、系统的研究，取得的成果体现在以下几个方面：

（一）管理系统的可行性研究

对阶段性紧急管理系统的可行性研究主要体现在以下几个方面：

1. 不同管理功能（阶段）蕴含着哪些挑战。灾难性事件管理需要与常规管理根本不同的部署、技能和策略，以让社会和管理人员产生危机意识，关注灾难性危险，花费一定的时间和金钱减少灾难性事件的发生机会或产生的影响，而不是临渴掘井，在极端紧张的情况下抉择应对策略。相应地，不同的管理人员也经常在不同阶段发挥不同的作用。

行动者和行动过程的多样性激发了研究人员尝试探讨中程理论，以便更好地认识灾难性事件的管理。中程理论一般关注灾难性事件管理的特定方面。关注的对象包括灾难性事件响应的结构化、决策咨询的动力学、事件的阐释过程、灾难性事件导致的政策学习等方面。

2. 在什么程度上拓展公平、综合的管理。灾难性事件的管理哲学具有明显的不完全性或片面性，可能集中关注非常有限的、似是而非的某些破坏，也可能把所有赌注都压在灾难性事件的预防上，因此，盲目地认为没有必要投入时间和财力物力准备应对灾难性事件。

在相对平静时期，许多人对如何处置灾难性事件没有兴趣。所以，将处置灾难性事件搬上决策日程，并维持其位置是令人生畏的。许多高级决策人员不愿意直接面对其应该面对的最坏的一面。因此，他们羞于在响应演练和模拟应对中出现。例如，战后所有美国总统实际上都没兴趣参与涉及核指挥和核控制的演习。

3. 管理功能的分界及其转化机制。灾难性事件管理的各个阶段可以在理论上夸夸其谈，但在灾难性事件管理实践中却经常很难发挥作用。在袭击了系统的一部分很长时间之后，灾难性事件才可能袭击另一部分。灾难性事件应急响应程序一旦启动，经常不能因官方的声明而终止。四功能（阶段）灾难性事件管理系统所面临的一个关键挑战是，如何确定一个功能（阶段）向另一个功能（阶段）的转折点，以及如何实现组织之间平滑的调整与转换。在许多案例中，不同的功能（阶段）不得不同时呈现。“9·11”恐怖袭击事件发生后，纽约当局不仅要紧急搜寻受害者，而且不得不，甚至作为第一反应，开始为受害者规划善后工作，满足其物质和心理的需要。

（二）管理系统有效性的研究

有的学者曾经对不当准备和不当响应的消极效果进行过研究，他们认为计划不当不是减少而是增加社区的弱点；响应不当不是制约而是扩大灾难性事件的影响。灾难性事件管理的每个功能（阶段）都可能表现得不充分，以至于出现意外的后果。

通过比较研究揭示出的四种管理系统功能的一些常见的缺陷是：

1. 灾难性事件的预防。对灾难性事件预防而言，第一位和最重要的缺陷是对

应急资源存在的偏见，即认为应急资源是充足的片面认识。实际上，当一个国家或地区的大多数人都长期生活在灾难中时，对于灾难性事件的预防是无力投资的。在这种环境中，预防的目标不是减少而是产生灾难性事件。

第二个缺陷与仅仅关注本地问题、重大风险、具体事件和即刻影响的倾向相关。对高技术风险的抱怨容易使人忘记新技术为社会安宁究竟作出了多少贡献。如果将净收益而不是“无害”作为风险评估的标准，那么，尝试错误和应用学习将取代灾难预期和灾难预防。这样，不仅社会顺应能力将大大提高，应对灾难性事件的水平也会大大提高。

第三个缺陷围绕似是而非展开。似是而非让人注意到接近完美的现代社会的副作用。预防计划和保障措施越完美，些许不安所产生的效果越强烈。

2. 灾难性事件的准备。灾难性事件的准备具有类似的缺陷。首先，应急处置在操作性方面的计划倾向于考虑安全，涵盖所有可能的风险。尽管如此，规划者和管理当局也将一而再、再而三地面对从未思及的灾难性事件。

其次，灾难性事件计划将促进，而非减缓大量涌现的失控事件。规划和准备措施会激发紧迫感，确实唤起心理准备或组织需要，将计划和预备项目落实到实践中去。

再次，规划和预备措施可能使科层制和常规化备受折磨。这些准备计划是建立在常规训练和演练的正式期望之上的。由于缺乏真正的安全文化，这些期望往往与预定的演练发生争执，被迫仅满足于走走过场而不是实现安全标准。许多交通事故都是可以证明这一观点的证据。

最后，规划和预备可能变成政治游戏的一部分及其包袱。威胁预测和预备项目的需要可能变成第一序列的政治日用品。在一些背景中，地震预测和预备措施的规模及类型的政治学易于显著超越对人们即将面临的危险的关注。

3. 灾难性事件的响应。如果灾难性事件是内在固有的，那么决策者就面临着繁重的任务。如果不是逆反，灾难性事件响应中的应对争论自然理所应当。但是，美好期望往往不知去向，无效努力却更加直接而且成为关键。

首先，灾难性事件因超越需要或要求的干预模式而受到怀疑。有些决策者可能不适应批评的环境，因此，灾难性事件响应转向灾难性事件管理的反面。决策者不是将事情解决，而是使事情失控。鉴于内在的不确定性和模糊性，灾难性事件的危机决策往往产生个体和群体紧张，对情境的不同定义可能妨碍协调一致的决策及其实施。

其次，如果不是效果相反，组织行动也可能是无效的。被发现的明显事例是，紧急服务中错误使用化学物品来改变有毒的或生态灾害。在危险不能物化，受害人没有感受到已经或者迫近危险的时候，强制腾空危险地域的决策会产生可以理解的争论。为应对1995年1月的洪水，强制25万人迁出荷兰部分地区的决策就遭遇了这种境况。批评者强调，迁移人口的损失远远超过了洪水造成的破坏，而且仅有部分危险地区遭受了洪水破坏。

4. 灾难性事件的恢复。恢复功能不仅仅是通常定义的回归正常，而是涉及更复杂的内容。

首先，管理人员越急于回归正常，恢复过程本身就也就越容易成为激烈争论和冲突的主题。随着自然灾害或严重恐怖主义而来的集体损害可能扩大而非减缓共同损害，确实使那些日子不堪回首。

其次，灾难性事件管理失误启动系统的根本性剧烈变化，释放紧张，启动冲突，加速循环。吞噬 1800 条生命的 1953 年洪灾之后，荷兰一些地区的市长及其他官员威信扫地，其在灾害中的表现被当地舆论批评，进而这些官员被替换。

二、从事件到过程的转化

将灾难性事件看作突然发生的、令人吃惊的事件颇具诱惑力。受灾难性事件破坏效应的影响，灾难分析人员和观察人员可以采取有限的观点来看待灾难性事件。现代灾难性事件研究的主流倾向已经超越了这一有限的共时性观点，许多分析家已经开始对其进行历时性研究，并将其看作是正在进行的过程的一部分。不仅如此，在对灾难性事件的过程进行模型化阶段划分的时候，他们已经超越了使用单一连续方式的局限。

不同灾难性事件的起源可能相去甚远。因此，灾难性事件的研究人员和管理人员需要新的思维逻辑，应该从过去发生的灾难性事件中总结经验和教训，而不是使用假设及其他违反事实的分析形式。

关键路径分析可以作为纯粹令人满意的、有启发性的灾难性事件研究工具，作为确定趋势转折点和政策干预关键机会的工具。关键路径分析解决不了有关问题定义、决策时间之类错综复杂的问题，也不能为政策制定设定时间。但是，它至少给出一些年复一年、日复一日的问题以具体提示。这些问题涉及的事包括紧张、麻烦或环境崩溃，在什么时间、因为什么原因转变成为关键冲突、变成危机和灾害。关键路径分析还为风险的物质化和事件变成事故或全面危机机制提供了一些线索。

作为一个过程，灾难性事件管理需要提前预防和事先规划。为此，管理人员需要尽可能具体的信息，一些关于麻烦、紧张或环境崩溃因为什么、在什么时间转变为灾害、冲突和全面危机的具体信息。预防和规划需要探讨预警指标、爆发阈限、爆发障碍、爆发的推进器、爆发的导火索和爆发点等复杂信息。

将灾难性事件看作过程表明灾难性事件的情境定义过程可能有所变化。一种关键情境在开始阶段表现为自然灾害，在后来却逐渐演化为冲突性危机，或者从国内危机演化为国际危机。

最后，将灾难性事件看成过程的观点要求灾难性事件管理人员要有长远观点，设想到灾难性事件出现后所采取的决策和措施可能会使他们感受到社会压力和政治压力。

第三节 政治主义理论对灾难性事故与事件处置的认识

符号论政治学对灾难性事件进行了重新解释，产生了分析灾难性事件处置的五

个相关维度：控制认识，即“管理”有关事件的认知意象；减少冲突，即重新排列不同而且相互矛盾的情境定义；控制情感，即“管理”产生于常规符号秩序崩溃的个人和集体情感；去合法化并再合法化，即重建一些新的平衡及其共同支持的社会和政治互动模式；识别和开发机会，无论从眼前来看，还是长远来看，每次灾难性事件都为一些人提供一定机会。这些人有必要有效地利用这些机会。

这五个方面密切相关，缺一不可。其中，颇具争议而且最为基本的是再合法化和机会开发。位居特定社会地位的行动者都在利用这些千载难逢的机会实现自己的目的。其他三个方面可以看作是实现这两个整体目标的工具。

在政治主义来看，有关人员可以采取一些具体符号策略来操纵以上五个方面。在这些策略中，有的主要属于认知性的，其他的则明显指向情感应激管理或社会政治冲突的减少。下面着重讨论两类宽泛的符号政治策略，即灾难性事件的框定和灾难性事件的掩饰。前者指灾难性事件的相关人员界定灾难性事件的意义，后者指掩盖灾难性事件的特定内容。

一、灾难性事故与事件的框定

处置灾难性事件最重要的工具是语言。定义灾难性事件是什么的那些东西也是定义灾难性事件解决策略的关键。相反，对那些寻求鼓动社会变迁的人来说，加重社会危机感是至关重要的。这可以培育一种社会心态和政治气候，让人们接受无增长变迁。内在于灾难性事件的许多冲突是围绕将情境定义强加给别人而展开的。他们使用不同的语言、有选择地使用数据和观点，进行相应的活动，并与具有类似思想的群体形成“话语联盟”。实际上，在控制和非控制沟通形式之间存在着连续性。这种连续性导致控制和非控制沟通形式形成一个系统。用这种系统考察灾难性事件的沟通是十分有效的。

灾难性事件的发生至少意味着管理当局在一定时间内丧失了对政治沟通的控制。从表面看来，管理当局可能处于不利的地位，但实际情况未必如此。在许多案例中，大众媒体在为大众提供情境意象方面的反应更快、更有力。为了获得更可控的处置形式和节奏，管理当局试图使用各种手段实现目标。正如一位灾难性事件管理人员所定义的那样，“正常环境中管理人员控制时间；危机期间‘时间’控制管理人员”。

对沟通形式和节奏的失控意味着失去对情境定义的控制。这对有效管理的巨大影响是可想而知的。因此，强调重建这类控制，以至于政策制定者寻求完全的直接意象和媒介活动（“流言控制”的有效宣传形式）。其中之一是严格限制其他人员接触与灾难性事件相关的地点、人员和信息。与官方努力相反的可能是，在一定程度上，其他群体发动对意象信息控制的反控制。试图或者通过戳穿“官方故事”的包装，或是通过自造的景观披露先前隐藏的信息，以包围或抵制这些双重的认知意象。

无论哪一方进行框定，除了必要的组织和技术外，语言是所有这些活动的主要工具。危机管理专家埃德尔曼区分出四种制度化的语言风格：修辞性的、司法性的、行政性的和讨价性的。在公开的政治场所使用修辞性和司法性语言以获取群众的认同；在幕后使用行政性和讨价性语言形式可以占据有利地位，并争取更大利

益；修辞性和司法性语言用于定义灾难性事件的性质，确定其发生原因并分配其责任。使用具有强烈唤醒作用的语言可以激发或反映公众和精英的焦虑。将特定的社会条件标定为“灾难性事件”这一非常活动本身就是一种主要的修辞行动。埃德elman于1977年曾经说过，“语义创造危机”。将某一事件标定为“事件”、“事故”、“悲剧”、“丑闻”会存在大相径庭的后果。这些术语传递出对情境的严重性和责任分配评估的不同评价。

灾难性事件出现的原因和责任问题是框定灾难性事件的关键成分。这既应用在官方调查和法律程序之中，也应用在证明异乎寻常的法律和宪法措施的合理性的司法性语言之中。站在权力持有者的立场，司法性语言的重要功能是将灾难性事件的政治色彩抹去，以抵制为定义情境和评估得失而启用“中立”渠道所导致的去合法化过程。

将问题框定为灾难性事件会产生一种自我束缚力量，导致相当无效且成本昂贵的政策，也可能进行精心策划，实施灵活的政治控制。在许多事例中，管理人员往往这样做：将威胁说成是个人原因造成的，提出正常条件下难以接受的大胆甚至极端的行动计划，以求将严重情境变成政治机会。这样，利益攸关人员可以借助根深蒂固的“威胁偏向”来左右人们对所处的环境的认识。这是一种多数人都熟悉的逻辑：内在冲突外在化，产生社会内部一致，获得社会内部支持。

二、对灾难性事故与事件的掩饰

如果说灾难性事件暴露了根深蒂固的社会冲突和社会管理的缺陷，那么随之而来的是希望维持现状的管理人员在处置灾难性事件时的主观态度。这种态度的一般表现形式就是阻止暴露社会冲突和社会缺陷，或者抑制其产生的影响。这种现象被有些学者称之为具有掩饰作用的印象管理。

掩饰与否认、歪曲威胁确实存在良好的联系。掩饰是一种外在沟通策略，是利益攸关人员在涉及他们个人、组织信仰和观念时所选择的一种策略。个人、群体和组织的现实缺陷模型严重歪曲了这一策略。这将降低他们有效响应紧急事件的恢复能力。这种否认和歪曲在文化和组织中是那么根深蒂固，以至于成为人为灾难性的重要先导。

掩饰可以是一种与否认和歪曲相平行的灾难处置机制。不能进行系统和真实自我评价的个人和组织都极不愿意对灾难性事件进行有效传播。别有用心的、并未遭受威胁的、刻板的决策人员可能精心策划，利用这种掩饰心理而实现自己的目的。下面讨论的是一些具体掩饰策略：

（一）传播一种“一切正常”的意象

几乎所有组织的惯常行为是，对特定风险、紧急灾害和操作失误视而不见。造成这一后果的部分原因在于对应急处置工作的分级运作与管理。在分级系统中，处于不同层级的每位官员都具有政治的或文化的动机，避免上级接触所谓的“坏消息”；另一部分原因是组织存在所必需的、相互依赖的网络需要。公开认可出现麻烦意味着政治行政的直接干预，或者日益机警和重要的新闻媒体和其他权力机构的

深入调查。

这类掩饰可能成功，换来的时间可以将应急事务安排得井然有序，避免灾难性事件的物质化、客观化。如果象征性或实际性的恢复行动并未带来成功的掩饰，那么，在更长期的社会运行中则会产生更严重的后遗症，问题的真相最终会浮出水面并大白于天下。

其次，也许掩饰实施得太少或太迟，以至于缺乏沟通能力。如果掩饰无助于受人关注的、即将出现或正在出现的灾难威胁，那么，它也很难使人相信情境不会恶化。确实像不信任那样，掩饰可能暴露“可信性隔阂”，从而使社会公众质疑灾难性事件的管理体制和管理人员的能力。

2003年的SARS危机是掩饰失败的最典型案例。开始，有关部门不承认SARS的大规模扩散、漠视其影响甚至否认其存在。随后，有关部门之间缺乏协调，通报口径不一。其结果是不仅混淆了社会视听，而且在相当大的范围内引起了社会公众严重的心理紧张反应与恐慌。

（二）将危机感置换成其他目标或转移到其他领域

埃德尔曼曾经谈论过语义创造的灾难性事件和语义掩饰的灾难性事件。后者指的是那些虽然毁灭了成千上万条生命，却因为给其贴上其他标签，并将其“解释”为自然的和不可避免的，是受害人而非局外人造成的结果，或是意料之外的威胁引起的麻烦等。例如，贫穷、犯罪、疾病、情绪紊乱、交通事故及其他类似的高频率发生的社会问题造成的灾害比任何其他小概率的灾难性事件对人的危害都严重，但我们还是将其看作长期的社会问题而非灾难性事件。相比之下，由于暴乱、恐怖活动、国际冲突和自然灾害之类的事件生动逼真，它们自然而然地成了置换其他灾难的候选对象。

逼真是一种强有力的认知—情感因素。由于掩饰了所有事故统计，人们对道路安全的关注远远不及对航空安全的关注。这里的原因十分简单，罕见却相当逼真的空难事件深深地铭记在人们的记忆中，频繁而常规的道路交通事故则没有这样的效果。与此相似，因为逼真的照片，许多人对因战争和干旱而出现的食品危机而感动，却坦然接受广泛存在于他们中间的贫困人口和无家可归者。

（三）掩蔽灾难性事件处置的细节

这把我们带到争论多年的、像在（准）军事圈中一样的、著名的安全勤务观点。在安全勤务的掩护下，政府行动者可以在公众和议会的注视下像隐藏失败细节一样隐藏灾难性事件发生之前的人为疏忽或不当，隐藏灾难性事件应急处置中过度的开支或有悖伦理的决策及其所采取行动的细节。在暴力或潜在暴力冲突和恐怖主义情境中使用有组织的国家暴力时，安全勤务的主张特别适宜。这些特定情境容易激发公众强烈的威胁感和脆弱感，促使人们接受为了中止可见的威胁而使用任何手段的观点。亦即，如果特定冲突可以框定为对（国家）安全的严重威胁，那么这几乎意味着媒体、公众和议会组织自动丧失对政府组织的节制。有趣的是，一旦勤务

行动所掩饰的内容败露，突然披露的粗略细节可能使公众愤怒，过度反应。

第四节 灾难性事故与事件的未来展望

工具主义对灾难性事件的认识致力于分析管理人员如何管理异常事件和异常情境。他们对灾难性事件采取一种围堵政策：重新控制在一定程度上失控的情境。不仅对事件的发生作出响应，还精心预防和规划，并组织和调整极其复杂的组织和组织程序。与此相对，灾难性事件处治的第二种理论是关于政治底线的。其主要特征不是为实践而分析，而是为一种启动实践而进行的分析。

虽然工具理论和政治理论在灾难性事故与事件的观点之间难以发现任何相互兼容性，但它们反映了对灾难性事故与事件进行应急管理和行政的真实情况。因此，我们可以同时使用这两种理论对灾难性事件进行分析，考虑将来会发生什么类型的灾难性事件，以什么样的原则来处治未来的灾难性事件。

一、灾难性事故与事件类型的展望

未来社会中灾难性事故与事件会出现哪些变化？灾难性事件的处治策略会有什么发展？依据不同的理论取向，可以对上述问题作出不同的回答。

（一）工具主义理论对灾难性事故与事件的展望

我们周围的世界一直在快速变动，任何国家和社会都不能囊括这些变迁。人类社会将面对不断出现的、新的灾难性事件。这势必强迫我们去重新思考在应急管理中需要优先考虑的事情。

灾难性事件将日益藐视已有的灾难划分标准。令人惊愕的是，复合型灾难性事件日益增长，并变得益发重要。例如，或多或少自发累积的不幸，不幸之间的交互作用会产生意想不到的结果。风行几十年的灾难性事件的类型之间的区别似乎已经丧失了其理论意义和实践意义。

自然和人为灾难之间的相互联系取代了相互之间的区别。这种联系不仅清晰，而且可以得到论证。这促使人们思考，天灾人祸之间是相互强化、相互放大的，其后果是那么令人不安；国家经济日益依赖于生产问题、需求变幻、运输脆弱、价格政策、公司兼并破产、金融市场动力学及其政治张力所积累的压力；由于现代技术对原始原料的依赖，现代经济变得益发脆弱；因为纯粹的复杂性，审查巨型基础设施的脆弱性可以无可置疑地说明，基础设施本身就是产生复合型灾难的肥沃土壤；恐怖主义可以通过大众对生态的关注而施加压力（生态恐怖主义）；他们可以破坏基础设施，特别是通讯、基础数据系统和公共卫生项目；他们可以考虑将大众旅游和闲暇事件作为攻击目标；策略性罢工可能对经济和政体产生毁坏效应；街头暴乱和大众流氓可能严重地败坏国际声誉，导致国际投资出现问题；鉴于其对公共部门的影响并可能引发社会紧张，不能再认为这类危机仅仅是属于私营部门的事情。

鉴于政治和管理领域的这些发展，我们需要重新认真讨论其对全面或综合灾难

性事件处置的正面和负面影响。任何灾难性事件都不关心政治和管理的分工，它们将系统作为一个整体来进行打击。例如，将灾难性事件区分为国内和国际类型的传统已经不再那么适宜，大规模灾难性事件的范围和影响已经跨越国界。2004年12月26日发生的印度洋大海啸就是一起典型的超越国界的灾难性事件。环境方面的灾难性事件因其难以控制的、全球范围的外在效应而占据重要位置。国际恐怖主义和有组织犯罪可能在几小时之内跨越国界。

在许多方面，处置灾难性事件仍然被看作主权国家的特权。作为国际政治体系的副产品，处置灾难性事件的国际结构和过程滞后于灾难性事件的跨国化。处置灾难性事件的国际机制的弱点清楚地显示，处置人员容易拖国际和跨国家组织处置灾难性事件的后腿。

在灾难性事件处置方面，不同国家的政治、法律和组织模式之间存在天壤之别。国际协调需要考虑这一领域的不同传统。在处置灾难性事件方面，普通法系和大陆法系国家存在不同的制度安排。这肯定影响大规模灾难中的国际协调。如美国响应灾难性事件的趋向是临时组织和各自为战，这与强调正式权威和直接、坚决行动的法国大不相同。在未来社会的灾难类型方面，毫无疑问，国际冲突、自然灾害、技术事故、经济灾难、政治骚乱和恐怖主义仍然是未来常见的灾难性事件。

（二）政治主义理论对灾难性事件的展望

透过历史我们可以发现，灾难性事件基本被解释为外力强加于社会的结果。但从现在看来，有必要重新定义灾难性事件和社会之间的关系。

灾难性事件具有地域性质，并非来自外界。它们不仅与我们同在，而且经常被看作是政治和管理官僚制造出来的，而不是自然产生的。许多灾难性事件就像有的学者所说的那样，是在正常事件的引发之下产生的。从这种观点出发，灾难性事件是日益增长的复杂系统在逻辑关系上的对应物。其原因在于，技术、金融或政治不能满足安全的需要。其次，日益增长的灾难性事件表现为，固有动态和模糊的社会以及政治变迁的外在显示。在这类背景中，最好将灾难性事件看成完整社会和政治生活的一部分。

灾难性事件涉及多重现实和冲突条件。分析灾难性事件的关键经验问题是，是否根据对象、方式和原因将其看成灾难性事件。要回答这一问题，需要检验集体意识形成过程中的语言、符号和沟通的作用。同样，他们不得不考虑不可避免的文化多样性，考虑在场人员不同的价值观体系、对风险的态度，考虑任何社会、任何时间、将事件融入背景考虑和评估的认识支撑点。他们不得不检验问题涉及的政治学和心理学，即支配情境定义的政治斗争。只有探究灾难性事件支持的特定定义、灾难性事件随时间变化并最终消失的方式，我们才能充分理解利益攸关群体所用的灾难性事件处置策略的基本原理。

从灾难性事件到灾难性事件处置，符号化政治显得益发重要。就像虚化冲突一样，灾难性事件符号化可以通过认知和情感控制策略管理灾难性事件，而且不触及相关社会和政治问题。灾难性事件发生之后，监督和控制社会过程的政府机构往往

草率制定一些符号化措施，一些诸如紧急状态法或“技术修订”之类的措施。这些措施确实具有超越任何处置特定灾难性事件最后方法的效果。这有些类似于福利国家预算的高原现象，每次战争或社会危机都促成随后永远保留的新的附加条款。其中部分原因是，这些特定措施被转化为官僚组织。因此，倡导重新关注处置灾难性事件的符号政治是在扩展危机政治的主流观点。如果超越短期政党、压力集团或官僚政治对事件的关注，管理人员就可以将处置灾难性事件放回其应有的位置，即社会和政治秩序、稳定和变迁问题。

符号理论的一个关键功能是回顾“官方”行动及其基础，深入探讨并定义与处置方式紧密相关的权威、合法性和权力问题，探讨其对现存结构和文化安排的中期和长期影响。

灾难性事件研究被局限在关注日益增长的高度政治性情节的长期倾向和长期意义方面。灾难性事件的政治性研究的动力学导向逐渐演化为分析长期过程的、更大的和富于挑战性的内容。灾难性事件被变成了政策和政治变迁的催化剂，而不是被解释成需要自我充分解释的事件。因此，灾难性事件的政治性研究似乎需要重新陈述现代社会科学之父提出的稳定和变迁问题

二、作为管理对象的灾难性事件

迄今为止，灾难性事件研究已经在公共管理、政策科学和政治科学等领域的研究中取得了一定位置，但是，这些领域的许多人仍然将灾难性事件看作短命的和难以系统实证研究的研究对象。灾难性事件研究的范围过于狭窄，以至于既无助于克服这些保留，又无助于有些研究使用的技术和操作理论。灾难性事件分析面临的主要挑战是，更好地与公共政策、公共管理和政治秩序理论和研究的主流对话。为完成这一使命，有必要实施以下三种策略：

（一）扩宽研究对象的范围

灾难性事件研究应该超越公共秩序导向，不仅对灾害、动乱、恐怖主义及其类似现象进行研究，还应当致力于构建和应用相应概念、命题及其中程理论去理解激烈和长期的政策冲突、围绕主要公共项目的动荡、政策部门和公共部门的衰落和变更、主要政策失败和丑闻、快速经济波动和政治管理转型。

（二）为管理开发完整的理论

通过上面的叙述我们可以发现，实际存在两种互为对照的灾难性事件理论。对静态导向的工具性管理理论和变迁导向的表意性政治理论进行深入比较，可以加深对灾难性事件理论的了解，有利于灾难性事件理论的发展。如果分析人员同时使用两种概念分析特定灾难性情境，并相互交替或相互补充作为解释的框架，可以深化对灾难性情境的理解。

有三种灾难性事件处置哲学，每一种都依附于行动者对灾难性事件的感知和解释。这样，就出现了第三种灾难性事件的理论，即通过否认灾难性事件来处置灾难性事件。有人认为，灾难性事件是一种不需要的事件，是一种令人厌恶的事件，甚

至可以不作为异乎寻常的事件而加以注意。而且，不予知晓本身可能就是处置灾难性事件的一部分策略。

在对不同阶段的关键利益攸关人员进行分析时，这一模型大有用武之地。这样分析，分析人员需要考虑到，特定连续事件既为灾难性事件处置产生“管理性”，又为其产生“政治性”。不仅如此，还要研究不同利益攸关人员之间的互动及其影响方式。

（三）将灾难性事件再概念化

在一定意义上，两种分析灾难性事件的主要理论都歪曲了灾难性事件。工具主义理论暗含强烈的情境观点，将灾难性事件看成是经常难以区分的、“常规”和“危机”条件之间的明显断裂。政治主义理论相当强调灾难性事件产生和处置中的政治机会和幸存动力学。这两种观点是有关灾难性事件理论的两极。其实，真正的灾难性事件既没有处在这一极，也没有处在那一级，而是处于两极连续体的某一点上。因此，灾难性事件指的是支配社会或组织的规范、规则和结构明显地遭受危机、挑战或被有效地转变的时候。正如紧张的起源、范围和影响一样，紧张之下的制度性质也不同于以往。

将灾难性事件看作制度混乱而非“决策时机”或“政治构建”有助于对灾难性事件分析。首先，可以摆脱原来对离散事件、触发条件和爆发点的强调；其次，恢复有关对灾难性事件及其处置理论的高度规范性；最后，将灾难性事件分析超越单纯为管理服务的观点。

灾难性事件是一种复杂的社会现象。站在不同的角度，可以窥测到不同的内涵。这便是工具主义和表意主义理论的现实基础。毋庸置疑，这两种理论都存在一定缺陷，在指导灾难性事件处置中会表现出这样和那样的不足。为了有效处置灾难性事件，有必要扬长避短，综合两种理论的合理因素，形成具有指导意义的灾难性事件理论，为实践与社会服务。

灾难性事故与事件应急处置的组织结构与运行机制

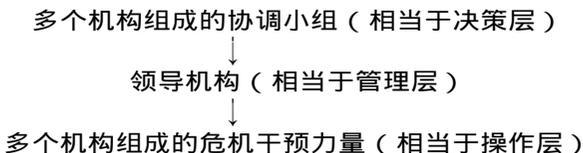
第一节 灾难性事故与事件应急处置的组织文化现象

一、组织文化的含义

在现代社会中，没有任何一个政府组织、居民社区或企业事业单位会认为它们已经做好了应对各种灾难的准备。即使是专门从事应急服务的组织，它们所受到的训练与所具备的知识，以及所拥有的应急资源相对于千变万化的灾难性事故与事件情景来说，也是很少的一部分。这也就是为什么把训练有素的人力资源短缺作为灾难性事故与事件所具有的危机特征之一的缘故。在灾难性事故与事件应急处置的人力资源组织方面越来越明显地显现出两个方面的特征：一方面是灾难性事故与事件的固有特征往往使应急处置的决策指挥人员不得不根据情况的变化采取组织措施，以满足应急处置过程对人力资源、技术资源等方面的需求，长此以往，人力资源的组织就有了带有规律性的结构与类型；另一方面是来自不同组织的应急参与者，特别是不同组织机构的决策者往往表现出不协调的特点。不协调的原因在于：第一，被卷入灾难的人往往缺乏与其他人进行合作与协调的能力与技能；第二，他们的行为倾向于维护他们心目中的组织的利益；第三，这些组织往往倾向于指挥更多的人，作出更多的决策，但目的不是出于应急处置工作的真正需要，而仅仅是表明他们在现场。有专家指出，类似这种情况的组织结构可能对于开设一个论坛是合适的，但对于灾难性事故与事件应急处置所需要的务实精神和态度，却表现出严重的不协调性。英国学者 Peter E. Hodgkinson 与 Michael Stewart 把这种特殊的现象称为灾难性事件应急处置的组织文化。

上述组织文化现象对于灾难性事故与事件的应急处置是十分不利的，如果不进行适当的组织结构的调整，就很难完成应急处置的协调工作。按照组织文化与管理简单规则，有四种类型的组织文化：（1）阿波罗型（Apollo）。这种组织的特点是安全的、稳定的、有预见性的、有准备的，在应急处置实践中也是最有效率的。（2）宙斯型（Zeus）。这种组织是在一定的文化背景基础上形成的，人员相互之间的关系密切，且彼此有信任感。当需要快速作出决策时，他们的表现尤为杰出，且具有较强的协调能力。（3）雅典娜型（Athena）。这种组织以完成任务为中心，而且其典型特点是具有较强的独立性，默默无闻地做事。当他们的智慧与产品能用于解决特殊问题时，他们会表现得非常杰出。（4）狄俄尼索斯型（Dionysus）。这种组织既缺乏管理，也缺乏自由。

按照上述的组织文化类型，最理想的组织模式是：



这个模式说明，在应急处置现场，一般情况下会有一个以上的机构或组织的应急人员，或者更多。而每一个应急组织也都会有一个负责的人员，为了使应急处置工作更好地协调，就需要一个领导机构，如果参与的组织过多，就需要更高层次上的协调小组。从应急处置的需要来看，在不同的层次上需要的组织文化类型是不同的。很明显，在各种应急处置的组织文化类型中，政府的组织具有阿波罗文化的特征，因此在决策层次上需要具有阿波罗型的文化特征的组织。决策层的责任在于制定政策，使管理层次的人员能够依政策执行。决策层的人员应意识到他所具有的广泛职能，包括考虑各级政府的利益，媒体的需要，与其他部门取得联系等。因此，决策层的组成人员一般应为应急处置的核心部门具有行政决策能力的权威人士。但另一方面，对灾难性事故与事件的应急过程在决策与行动方面需要灵活、快速，有时还需要根据现场的情况凭直觉进行判断，这就是说，至少在应急处置的初期需要具有宙斯型文化特征的组织。宙斯型的组织实际上意味着必须要有一个领导机构，这个机构由人数非常少的、经过认真挑选的决策人员所组成，其主要责任是确定分配应急处置资源的优先顺序，制定完成任务的计划，具备较强的协调能力。在操作层次上，要能够独立地完成工作任务，能够迅速地采取措施，也能够迅速地评价问题的严重程度，能够认真运作所有的具体工作，因而需要雅典娜型文化特征的组织。

二、按照组织文化对人力资源的分类

表 3.1 - 1 从组织文化角度对人力资源分类

		常规性组织	非常规性组织
组织 结构	常设性组织	既有组织	延伸性组织
	新成立组织	扩展性组织	临时性组织

按照应急处置过程实际需要的机构、队伍等人力资源情况，以及组织文化的特征，可以大致把应急处置过程的人力资源分为如上表所示的四种类型。第一种为既有组织，这种组织无论是灾难性事故与事件发生之前还是发生之后，它们都从事同样的工作任务，只不过是在灾难应急处置过程中所承担的任务比平时要多一些。相对来说，它们没有承担新任务的愿望，也不会是在应急处置过程中吸纳新的成员。如消防队、医疗救护部门、法医、警察机构等组织。第二种类型是扩展性组织，这类组织的日常工作涉及灾难性事故与事件的应急处置工作较少，而且平时拥有的人数规模也不大，显得默默无闻。但在某种特定的情况下，就有可能卷入专业应急处置的组织行列，从事与其日常工作完全不同的工作，并发挥重要的作用。如志愿者组织、红十字会、殡葬组织与一些义务消防队。第三种类型为延伸性组织，这类组织虽具有常设的特征，但平时不熟悉灾难性事故与事件的应急处置，往往根据需要临时进行扩充，从事辅助性的工作。如一些社会服务机构与精神卫生服务组织。第四种类型是社区的居民为了实行自救、开展各种互助活动，或为了预防可能发生的灾难性事件，或在正式的应急服务机构到达之前而自发组织起来开展活动的临时性组织。这种组织的动力一方面来自感情方面的推动，另一方面也是出于集体利益的需要。如社区的家庭协会等各种自治组织。各种类型的组织形式虽然不同，但在事故的应急处置过程中所发挥的作用却不可忽视。

在我国，对应急处置的人力资源也有其他的分类方式。最常见的是按照参与人员所在组织的属性进行分类。这样可以分为以下几个部分：（1）政府部门。政府部门包括公安机关的人民警察、消防部队、安全生产监督部门、民政部门、医疗卫生部门、交通、气象、商业、环境保护、公用事业管理部门等。（2）企业事业单位。其中包括发生灾难性事故与事件的单位、保险企业、医疗卫生单位，以及其他单位。（3）中介组织或第三部门。这些组织也称为非营利部门或非政府组织，一般是指处于政府和家庭之间的大众组织，由众多的为了保护 and 促进自身利益或价值的社会成员志愿结合而成。（4）军队。其中包括需要提供特殊技术服务与装备服务的军队，也包括需要付出大量体力劳动的军队。这种分类方法简单，但与前者相比，分类方法中的组织文化特色不太明显。

第二节 应急处置人力资源的组织与发动

灾难性事故与事件的特征决定了参与应急处置的部门与人员是众多的，是一个联合反应的过程。本节将在对人力资源分类的基础上，对参与应急处置的部门、组织及其主要的职责进行初步的分析，并着重对公安机关的人民警察参与应急处置的工作职责进行阐述。

一、公安机关的人民警察

（一）公安机关人民警察参与灾难性事故与事件应急处置的必要性

首先，公安机关的人民警察参与应急处置工作是由灾难性事故与事件所产生的

后果决定的。灾难性事故与事件的后果不仅会造成大量的人员伤亡、财产损失、环境破坏，而且更重要的是产生广泛的社会影响，引起其他的连带反应，危及社会治安秩序的稳定，甚至危害国家安全。有些影响还可能持续较长的时间。由于发生灾难性事故与事件所引起的局部地区社会治安秩序的混乱，如果处置不及时，措施不得力，会招致更大的损失。《人民警察法》中所规定的人民警察的任务中包括维护国家安全，维护社会治安秩序，保护公民的人身安全、人身自由和合法财产，保护公共财物等内容，在实践中不仅体现在预防、制止和惩治违法犯罪活动方面，也应当体现在参与灾难性事故与事件的应急处置方面。

其次，公安机关的人民警察参与应急处置工作是由灾难性事故与事件的危机特征所决定的。灾难性事故与事件是一种典型的公共危机事件。按照危机管理理论，对灾难性事故与事件的应急处置需要在紧急情况下尽快作出决策，需要使直接受害人与可能的潜在受害人尽快撤离现场，需要以最高的效率控制现场，需要以最快的速度恢复秩序。但是在大多数情况下，应急处置过程总是缺乏训练有素的人力资源，其后果又具有不确定性，无法按照常规的发展规律去判断。因此，一般来说任何一个部门和机构都无法独立承担应急处置工作，需要政府的多个部门和机构共同参与和协调，甚至需要其他社会组织与力量共同参与，需要在充分协调的情况下作出如下的现场安排：（1）对大量的伤亡人员进行运输、救援和初步治疗；（2）救助大量的直接或间接的受害人；（3）处理大量来自于社会公众和新闻媒介的咨询工作；（4）需要动员和组织社会力量对大量无家可归的人提供精神方面的援助。公安机关作为各级人民政府的组成部分，一方面如果缺乏公安机关人民警察的参与，必然要影响到应急处置工作中政府职能的发挥和整体效率的提高；另一方面，从组织化程度来讲，人民警察具有快速反应的能力和特点，有严明的组织纪律与工作作风，具有其他应急资源不可替代的特点，具备参与应急处置的能力和条件。

再次，公安机关的人民警察参与灾难性事故与事件的应急处置是由其法定的义务所决定的。在1995年公布实施的《人民警察法》规定的公安机关人民警察依法履行的职责中虽然没有对此作出具体规定，但在人民警察的义务与纪律的第21条中规定：“人民警察遇到公民人身、财产安全受到侵犯或者处于其他危难情形，应当立即救助；”“人民警察应当积极参加抢险救灾和社会公益工作。”根据此规定，人民警察参与应急处置不仅是政府责任的体现，同时也是其应尽的义务。另外，在发生的灾难性事故与事件中，往往有犯罪的因素存在，但其性质和原因一般需要在事后经过调查来确定。为了有利于事后所进行的必要的司法调查，也需要人民警察尽快赶到现场，对现场进行必要的保护并收集有关的证据，以免现场受到不应有的破坏而影响调查工作的进行。

（二）公安机关人民警察在应急处置工作中的职责分析

按照危机管理理论，对灾难性事故与事件完整的管理应包括预防、准备、反应与恢复四个阶段与环节（即PPRR模式）。在预防与准备阶段，公安机关的人民警察按照法律、法规的有关规定，实际参与的工作有：制定预案，对有关的场所、部位、目

标和单位进行安全检查，接受报警与处警，组织必要的训练演习等。在反应阶段，综合国内的实际情况与国外应急处置的工作实践与习惯做法，人民警察应履行以下职责：

1. 维护灾难性事故与事件现场以及相关场所的秩序。保证现场秩序稳定是进行有效应急处置的重要条件，但在灾难性事故与事件突然发生的紧急情况下，现场秩序混乱又是最常见的现象。产生混乱的原因可能有：（1）有较多的人被卷入灾难性事故与事件，或有些人可能成为潜在的受害人，这些人在恐惧心理以及逃避灾难心理的作用下盲目逃生，甚至作出不理智的选择，引起现场秩序混乱；（2）有些灾难性事故与事件现场范围较大而且情况复杂，在现场遗留有大量的贵重财物，有些人可能趁乱打劫；（3）直接受害人的家属、亲友、同事等由于焦虑、悲痛、着急而在现场与应急处置人员发生冲突，如韩国大邱市地铁发生火灾后，受害者家属与警察等应急处置人员发生的冲突；（4）蜂拥而至的大量新闻机构与媒体的记者在现场获取新闻与进行采访；（5）参与应急处置的各个部门与机构的人员由于组织指挥问题，或由于缺乏明确的分工而出现工作无序；（6）错误的信息在群众中传播而引起周围群众的心理恐慌等。在上述这些产生混乱的原因中，有时几个原因同时出现，有时不同的原因之间会互相影响、互相放大，产生恶性循环。因此，在协同有关部门控制现场、尽快救助受害人脱离危险、防止灾难性事故与事件蔓延扩大的同时，人民警察应当统筹考虑维护好应急处置现场的治安秩序，对引起秩序混乱的因素采取积极的预防与控制措施，防止由于现场秩序的混乱而影响应急处置工作的正常开展。特别是在发生严重自然灾害的情况下，应当把维护灾区社会治安秩序的稳定置于突出的位置，并对乘机进行盗窃、抢劫、欺诈、破坏救灾行动、哄抬物价、煽动群众的不满情绪等行为依法作出处理。

2. 组织保护现场。灾难性事故与事件发生的原因和性质一般情况下在应急处置的紧急阶段是未知的，有的可能是由于管理方面的失误造成的，有的可能是由于人的不安全行为引起的，有的可能是犯罪分子故意制造的，也有可能是恐怖分子制造的恐怖活动。无论是什么原因和性质，都有赖于在应急处置的后期进行认真的调查分析。因此，除非有充分理由证明灾难性事故与事件是由于自然的或其他意外原因引起的，否则必须采取适当措施，把灾难性事故与事件的现场像保护犯罪现场一样保护起来，以有利于收集证据和分析原因、性质。1999年发生在重庆市綦江县的彩虹桥垮塌事故，在应急处置的初期由于没有重视对现场的保护工作，没有意识到其中有犯罪问题，在事故发生3天之后公安机关介入开始收集证据时，有些证据已被破坏，这给公安机关的侦查工作造成了一定的困难。因此，不仅人民警察应当增强保护现场的意识，积极地组织保护现场，其他参与应急处置的部门和机构也必须增强这方面的意识，主动配合人民警察保护现场的工作。

3. 组织疏散群众。在灾难性事故与事件发生的情况下，把处于危险环境中的受害者和潜在的受害者疏散到安全的地方，是一项非常重要的工作，在某些情况下可以认为是核心的工作。有些灾难性事故与事件的危害持续时间较长，而有些危害可能会在较短的时间内结束。无论属于哪种情况，都必须有专门的部门与人员组织疏散与撤离可能受到危害的群众。从国内外的情况分析，在绝大多数情况下，疏散

工作是由警察具体负责实施的。如 1984 年在印度博帕尔市的农药泄漏事故的应急过程中，政府曾组织了 4000 多名警察帮助 10 多万受害者疏散撤离，在市郊搭设大批帐篷并采取特别保安措施；1986 年的 4 月发生在前苏联的切尔诺贝利核泄漏事故的应急处置过程中，也是由警察对普里皮亚特市的居民进行逐户登记，确定分批疏散的人员；日本《灾害对策基本法》第 61 条规定：“警察官或海上保安官可以向认为有必要的区域内的居民、停留者及其他人员，作出避难撤离的指示”；在英国内政部所制定的灾难性事件处置文件中，也明确规定了警察组织群众撤离危险场所的责任。在我国，虽然《消防法》对消防队在参与火灾现场的应急处置方面有相应的规定，而且在《公安部关于进一步加强和规范公安消防部队抢险救援工作的通知》中对消防部队参与救援处置的扩展范围又作了进一步的明确规定，而对公安机关的人民警察的具体职责还没有作出明确规定，但在紧急情况下，地方公安机关的人民警察总是首先或与消防部队首先同步赶到现场参与应急处置工作，组织疏散群众往往成为首要的应急处置环节。2000 年 3 月 5 日西安煤气公司液化石油气管理所发生泄漏爆炸事故后，近 10 万名居民惊慌失措，很多人连电视都来不及关，房门、防盗门来不及锁就匆匆逃离家中，造成一定程度的混乱。2004 年 4 月 16 日，位于重庆市人口密集区域的天原化工总厂发生氯气泄漏爆炸，重庆市公安局组织了 1 万多名警力，紧急疏散居住在该厂周围的 10 多万名群众。2003 年 12 月 23 日，位于重庆市开县的川东北气矿天然气井喷事故发生后，重庆市公安机关出动警力 1500 余人，疏散转移群众 6 万多人。从公安机关的人民警察所具有的优势分析，由于地方派出所或巡警对辖区内的公共场所、人员构成与分布、单位内部的基本情况比较熟悉，因此有他们参与组织疏散群众有利于整个应急处置工作的顺利进行。

4. 对新闻媒介进行管理。首先，灾难性事故与事件发生后，由于其具有的特殊新闻价值，因此到现场以及相关的场所收集新闻资料、进行现场新闻报道的机构和人员可能会在短时间内就蜂拥而至。大量的主流媒体、非主流媒体的人员、车辆、新闻器材云集在现场，无疑会对应急处置工作造成较大的影响与压力。其次，由于灾难性事故与事件本身以及由其所释放出来的新闻信息在很大程度上属于负面新闻信息，对社会秩序的稳定与社会心理的健康具有直接的或潜在的破坏功能甚至瓦解功能，如果管理措施不得力，往往引起社会公众对事故与事件真相的猜疑、误解，进而引发影响社会秩序稳定的其他连带反应。再者，一些新闻记者可能无休止地跟踪并打扰受害人及其亲属，或在采访报道中侵犯受害人的隐私，不利于受害人精神与心理方面的恢复与健康。另外，由于灾难性事故与事件往往会有大量的人员被卷入，因此了解、咨询人员的下落，或急于了解事故与事件真相的人会通过各种渠道打听。如果信息的来源渠道不统一，或获取信息的渠道不畅通，势必会使社会降低对新闻媒体，甚至对政府的信任程度。

鉴于新闻媒介管理在灾难性事故与事件应急处置中的重要性，一些国家无论在理论上还是在实践中，都比较重视对媒体的管理。在由政府主导新闻媒体管理的前提下，公安机关的人民警察应参与对新闻媒体的管理工作。这是因为：第一，公安

机关的人民警察一般要参与灾难性事故与事件的整个应急处置过程，甚至是事后的调查处理工作，有条件了解整个应急处置过程的全部情况；第二，新闻信息的发布一般要考虑到可能引起的后果与所采取的措施，特别是可能引起影响社会治安秩序稳定的措施，如可能发生的受害人家属、亲友与应急处置人员的冲突；第三，公安机关作为政府的治安行政管理部门，利用对新闻媒体的管理可以更好地当好政府的参谋与助手，协助政府提高应急处置的效率与质量。

5. 对直接受害人作出处理。在灾难性事故与事件中的直接受害人包括死亡的人员、受伤的人员以及失踪的人员。受伤的人员在抢救出来之后可以交给医疗救护部门进行急救和护理，而死亡人员则必须由公安机关负责进行认真处理，包括进行死亡原因的司法鉴定和对个体的识别辨认，出具死亡原因、个体辨认的法律文书，对死者的遗物进行清理。对在灾难性事故与事件中失踪的人员，公安机关的人民警察也要参与寻找、调查并确定失踪者的具体人员名单。

6. 对引起的社会反应与造成的社会心理影响进行调查、评价与控制。灾难性事故与事件发生后，会引起社会各方面的反应。如对原因的分析、判断与评价，对应急处置效率与质量的评价，对政府管理工作的质疑与责难，对可能发生的类似事件的恐惧心理，出现不符合实际情况的谣言的传播与扩散等。对这些社会心理的反应如果不能及时得到准确而全面的信息，一方面可能不利于社会的稳定，另一方面也可能留下长期的隐患而不利于恢复。因此，公安机关的人民警察一方面要积极地参与救援工作，一方面也要注意观察、分析与收集社会公众的心理反应，发现影响社会稳定的问题，并采取积极有效的措施，加强政府与社会公众之间、专家与社会公众之间的沟通，以便把问题解决在基层、解决在萌芽状态。

二、消防部队

我国的公安消防部队在灾难性事故与事件的应急处置过程中担负着最重要、最危险也是最多的任务。1998年9月1日起施行的《消防法》对公安消防部队的职责作了明确的规定。但在灾难性事故与事件数量不断增加，范围不断扩大的形势下，我国消防部队参与应急处置的范围已不是单纯的扑救火灾，非火警的应急救援处置出动呈现出逐年增多的趋势。这一方面是由于所发生的灾难性事故与事件的数量在增加，另一方面说明我国的消防部队是一支战斗力最强、组织化程度最高、技术装备最好的应急组织。一般情况下，消防部队的主要职责是：抢救陷入火灾和由于灾难性事故与事件导致倒塌的建筑物中的受害者，扑灭现场的火灾，防止灾难性事件的进一步蔓延扩大，处理扩散的化学危险品或其他污染源，保证灾难性事故现场的安全。根据《消防法》的有关原则规定，除火灾之外，消防部队参与应急处置的工作范围还包括：各种化学危险物品的泄漏事故；水灾、风灾、地震等重大自然灾害；重要市政公用设施和关键性生产设备出现故障时的抢险；当地政府和群众需要的其他社会救援活动。根据2002年《公安部关于进一步加强和规范公安消防部队抢险救援工作的通知》精神，消防部队会更多地承担灾难性事件与事故的应急处置工作。

三、医疗救护部门与单位

医疗救护部门或单位在灾难性事故与事件应急处置工作中的重要职责是对受害人进行现场救护，或者使用救护交通工具把受害者送往医院继续救治。在和平环境下，面对日益增加的灾难性事故与事件，不仅公安机关的人民警察、消防部队需要增强危机意识，做好应对各种危机事件的精神与物质准备，医疗救护单位也需要有必要的准备。1995年日本东京地铁发生沙林毒气袭击事件后，东京圣·鲁克国际医院就接受了1400多名中毒患者。这一事件是日本国内在和平时期最大规模的战争毒剂中毒事件，中毒者集中、病例罕见成为中毒事件的显著特点，不仅警察与军事当局在近两个小时内不能确定是何种毒气，就连大多数医务人员在专业上对此也是生疏的。但由于该医院平时有很强的战备意识与素质的养成，一年之中有两次战备训练，再加上外部及时地传递情报，使得其在较短的时间内就确认了毒气的种类，并很快制定了应急治疗方案与措施。这起由恐怖分子制造的毒气袭击事件说明，在应急处置过程中，医疗救护单位的工作成效如何，同样取决于平时的危机意识与应急能力，这一点值得我国借鉴。

四、部队

军队在灾难性事故与事件的应急处置过程中具有重要的特殊的作用。世界各国在灾难性事故与事件的应急处置过程中都会考虑到军队的特殊作用。在1988年发生在英国的洛克比空难事件的应急处置过程中，参加联合应急反应的有300多名英国皇家海军和空军，以及来自四个军营的400多名士兵，皇家空军和海军的飞机进行了大约300个小时的飞行。美国在“9·11”恐怖袭击事件的应急反应过程中，也动用了大量的军队。根据日本《灾害对策基本法》的规定，日本自卫队也被纳入灾害应对体制当中，当灾难性的事件需要自卫队参与应急处置时，可由都道府县的知事向防卫厅长官或防卫厅长官指定的代理人提出派遣部队的申请。从我国已有的实践看，每一次规模较大的灾难性事件的应急处置都离不开部队发挥的重要作用。1976年的唐山大地震，10万解放军指战员参加抢险救灾；1987年大兴安岭森林火灾，人民解放军与森林警察、公安消防部队以及林业企业的职工一起，取得了扑灭火灾的最后胜利；在1999年烟台“11·24”海难事故、2002年的大连“5·7”空难事故、2003年重庆开县的井喷事故、2004年重庆天原化工厂的氯气泄漏事故的应急处置过程中，都有人民解放军在发挥特殊的作用。

从国内外的应急处置实践看，军队参与灾难性事件的应急处置工作，所发挥的主要作用在于两个方面：一方面是需要军队付出大量的体力劳动，如需要进行大面积搜索，或需要清理大量废墟；另一方面是需要军队提供特殊的技术与装备。如在重庆开县的井喷事故中，人民解放军的防化部队进入受灾区域参与应急处置工作；在2004年4月16日重庆天原化工厂的氯气泄漏事故的应急处置中，解放军某部官兵先后采用了机枪、火炮、坦克等武器，销毁氯气贮罐。在我国的《核事故应急管理条例》中规定：“中国人民解放军作为核事故应急工作的重要力量，应当在核事

故应急中实施有效的支援。”我国虽然还没有这方面的实践，但在世界上已有典型案例。1986年切尔诺贝利核泄漏事故发生后，前苏联的防化部队和航空部队在应急处置过程中发挥了重要的特殊作用。随着核生化事故与恐怖袭击事件数量的不断增加，军队将会发挥越来越重要的作用。

五、志愿者组织

(一) 国际社会志愿者参与应急处置工作的实践

当今社会发展的一个明显趋势是社会自治的程度日益提高，体现社会自治的标志之一是市民社会与各种中介组织、非营利组织的发展。志愿者作为其中的一种典型的组织形式，在灾难性事故与事件的应急处置过程中发挥着日益重要的作用。特别是西方国家，组织与发动各种类型的志愿者参与公共安全危机事件的应急处置，已成为发动群众与人力资源组织方面的一大特色，在官方的有关文件中也把其作为一个重要的组成部分。1999年在科索沃战争期间，面对北约飞机的轰炸，前南斯拉夫人民组织了防空袭志愿者（Air Raid Wardens），保护国家的基础设施免遭破坏；美国发生“9·11”恐怖袭击事件之后，美国公众和卫生服务部门向全国发出救灾动员令，很快就有7000多名医疗工作者参与，还有80多支受过专门训练的城市救灾队伍参加应急处置工作。有人评价说，这是美国历史上规模最大的一次应急救援处置行动。在参与者中，有很大一部分组织与人员属于志愿者。英国在洛克比空难的应急处置过程中，大约有40多个志愿者组织参加了应急救援行动，其中包括妇女皇家服务组织、教会与慈善组织、红十字会组织与无线电爱好者组织等。在2000年10月31日发生在我国台湾地区台北桃园机场的空难事故应急处置过程中，台湾基督教救助协会的志工与慈济义工，参与了对遇难者家属的护理工作，其中有的是特地从外地赶去参加的。2002年4月15日中国民航CA129航班在韩国釜山失事后，韩国有关应急部门组织了约3000名志愿人员参加对遗物、遗体、飞机残骸的搜索与整理。2002年10月12日印尼巴厘岛遭到爆炸袭击之后，由于岛上的应急资源非常有限，医院很小，设施不足，很多尸体放在车棚中。在这种情况下，许多志愿人员自发组织起来传递信息、送水与食物，献血，照顾伤员，其中由华人组织的华人百家姓协会特别引人注目。2004年12月26日发生印度洋大海啸之后，不仅受灾国的志愿者在应急过程中发挥了重要的作用，其他国家的志愿者也主动组织起来前往受灾国家和地区参与应急救援工作。各国志愿者的主动参与，不仅有效地缓解了政府资源不足的问题，而且对于减少损失、弘扬人道主义精神，都起到了重要的作用。

对志愿者参与灾难性事故与事件的应急处置工作，在我国还处于起步阶段，更谈不上如何进行管理。借鉴国外的经验与做法，无论在理论上还是在实践方面都有重要的价值与意义。从国外已有的实践来看，志愿者组织（Volunteer Sector）实际上包括两个部分：一部分是组织，一部分是个人。按照在应急过程中所能发挥的专业特长，又可以分为如下几种类型：（1）类似于红十字会、救护车队的组织；（2）能够提供专家技术的组织，如海上或高山救援组织；（3）能够对受害者本人以及家

属提供感情、心理、精神方面的安慰、援助的组织，如英国的妇女皇家志愿服务组织；(4) 有特殊技术的个人。

在对志愿者的管理方面，各个国家均有相应的措施。以英国为例，其管理措施包括：(1) 对每一个地区可用的志愿者组织和个人进行注册登记；(2) 对志愿者提供合法服务的能力进行资格审查，并出具相应的证明；(3) 地方政府或应急处置机构与志愿者之间相互达成协议，一旦发生灾难性事故与事件，志愿者要按照已达成的协议作出相应的行动；(4) 按照志愿者的服务范围，确定相应的法定部门与机构与志愿者在平时保持正常的联系与接触，并定期对志愿者进行必要的专业培训，以保证他们的应急救援能力。

日本是一个各种灾难性事件频发的国家，由于受传统文化的影响，社会公众有过多地依赖政府对灾难性事件作出应急反应的心理习惯，实践当中政府也没有把志愿者作为一种重要的力量纳入灾难应急的体制当中。1995年1月发生阪神大地震之后，从全国各地赶来参与应急救援的志愿者非常之多。然而，由于事先没有预料到会有如此多的志愿者参与，对于如何有效地发挥志愿人员的作用缺乏经验，也没有接待志愿者的计划与政策窗口，因而造成了预想不到的混乱，反而影响了应急处置工作的进行。吸取教训之后，日本政府对志愿者的作用有了重新认识，制定了一系列政策措施，为志愿者参与应急处置工作创造了条件。这些措施包括：确认志愿者的重要性；在相关的法律当中增加了保证与接受志愿者参与应急处置的内容；对在参与各种灾难应急过程中而伤亡的志愿者，如果达到一定的条件，由总理大臣进行奖励；在《特定非营利活动促进法》中，为志愿者等民间非营利组织取得法人资格创造了条件。国家和地方的公共团体，为了更好地为志愿者参与应急处置活动创造良好的环境，也分别采取了相应措施。

(二) 志愿者参与灾难性事故与事件应急处置工作的意义

各种不同类型的志愿者出现在灾难性事故与事件的应急处置过程中的现象不是偶然的，一方面说明社会在应对各种灾难时对志愿者有需求，另一方面也说明社会对志愿者这一现象的认同。其重要意义体现在：

1. 提供特殊的专业与技术支持。从灾难性事故与事件应急处置所需要的资源来说，志愿者最大的作用在于提供特殊的专业与技术支持。因为灾难性事故与事件发生的时间、地点，以及所处的环境有很大的随机性，特别是发生在比较偏远地区的灾难性事故与事件，地方政府与专业应急管理组织的技术、人力等资源非常有限，如果仅依靠政府与专门组织的应急资源，有时会贻误时机，造成更大的损失与不良的社会影响。而志愿者在某些情况下却能够弥补这种不足。“这些人或者是与政府有某种协议，或者是对灾难性的事件表示关注或有兴趣，如工程师、建筑师、飞行员、保险工作人员、消防官员与队员、风险管理人員、地方政府官员，以及其他各种管理人员与专家。”“一些难以名传的、看似乱七八糟的志愿者，有时也可能

组织成为一个比较规范的应急组织体系。”^①

2. 提供辅助性的工作服务，弥补人力资源的不足。有些灾难性事故与事件的应急处置过程所需要的人力资源不仅有专业素质的要求，而且数量也很可观，政府与专业应急管理部门的人力资源往往严重不足，一些辅助性的工作需要动员志愿者来完成。如照顾在灾难性事件中受到伤害的人，分发受害者需要的各种物资，组织社会募捐，清理残骸与废墟，从事心理干预工作等。这样一方面使社会资源得到了充分的应用，另一方面与专业的应急力量产生功能的互补。

3. 体现社会的自治能力与水平。志愿者组织是一种在志愿的基础上成立的具有非官方性与非营利性的组织，它存在的价值在于通过保护与促进自身利益与价值的实现，从而提高社会的自治能力。政府对于灾难性事故与事件的应急处置在政治上、法律上与道德上无疑具有重要的责任，但没有一个国家的政府是全能政府，在社会公共事务的管理方面政府也在逐步改变角色，鼓励与提倡充分发挥社会的积极性，而志愿者组织与众多的中介组织作用的发挥就是体现社会自治能力的重要标志之一。有的人认为，中国有高度组织化的单位制度，有几百万的军队与武警、人民警察，无需组织志愿者参与应急处置工作。这种认识只是片面地看到了志愿者参与满足人力资源需求的意义，而忽略了其社会学意义。发达国家之所以把志愿者纳入到应急处置的工作体制框架当中，其出发点也在于此。“志愿者组织，如红十字会与各种救援和救捞组织，是最基本的反应和恢复组织，政府经常和此类组织签约以提供服务，对于较小的灾难，政府有时完全依赖于地方红十字会的援助。”^② 可以设想一下，如果在一个社区发生灾难性的事件，在时间十分紧迫的情况之下，社区的居民能够组织起来实行互助与自救，可以减少多少人的痛苦，拯救多少人的生命？

4. 增强社会公众之间的亲和力。处于灾难中的受害者，最需要的是精神上的理解、安慰与关怀。特别是对于在灾难性事故与事件中失去亲人、朋友的受害人，他们悲痛欲绝的心情，心理上的压力，如果得不到社会的关爱，会对事业、对工作、对生活失去信心甚至绝望，进而引发各种社会问题。政府与单位工作人员的慰问、安抚虽然也会起到一定的作用，但对受害人来说，他们会认为这本是政府应该做的工作。何况在有的时候受害人还没有得到政府足够的帮助与关心。台湾“中央警察大学”吴荣平就此现象认为“受灾者突如其来地遭逢剧变，在心情尚未平复之际，警察与消防人员已打道回府，留下手足无措、一脸茫然的受灾户，甚至还得立即准备到警察机关制作相关的谈话笔录”^③。在这种情况下，如果有志愿者从社会普通一员的身份对受害人给予关心和帮助，则受害人会有不同的感受，会感觉到社会中人与人之间的真挚的感情，进一步增强社会公众之间的亲和力，提升全社会的精

① 郭太生：《美国公共安全危机事件应急管理研究》，载《中国人民公安大学学报》2003年第6期。

② 郭太生：《美国公共安全危机事件应急管理研究》，载《中国人民公安大学学报》2003年第6期。

③ 吴荣平：《从九一一恐怖袭击事件论消防工作的新挑战》，载《“中央警察大学”警学丛刊》第33卷第1期。

神文明与道德水平。这对于一个国家或地区的社会道德水平的提高，增强凝聚力均有重要的意义。“9·11”恐怖袭击事件之后，发达国家在各种灾难的应急过程中都普遍加强了这方面的工作。以美国的凤凰城为例，当地消防部队组建了一支200名的非制服服务人员组成的队伍，负责灾难之后协助受害人的善后工作，包括医疗、精神以及其他的个人服务等，获得相当的好评。我国作为一个各种灾难多发的国家，关注志愿者在这方面的作用，更有其重要的现实意义。

5. 增强公众的社会责任感。灾难性事故与事件属于一致性的危机事件，无论是政府的各个管理部门，还是专业的应急组织，甚至受害人与普通的社会公众，都希望尽量减少各种损失，尽快恢复到正常的状态，政府管理与公众期望的目标是一致的，没有思想上的对抗与行为上的冲突。从此意义上说，当灾难降临的时候，每一个有良知、有责任感的人都会在需要的时候投身到应急工作之中去，主动承担起社会角色。即使在某些情况下由于种种原因政府与专业应急处置力量不能及时投入工作，志愿者的主动参与和社会责任感也会使现场受到控制而免于陷入失控状态。

（三）对我国在组织发动志愿者参与灾难性事故与事件方面的建议

我国有悠久的历史传统文化传统，扶危济困、帮助别人历来是中华民族的基本价值取向。因此，在我国组织和发动志愿者参与灾难性事故与事件的应急处置工作有深厚的思想与文化基础。实际上，我国对志愿者的组织发动在社会生活中已有很多先例，如组织大学生志愿者上山下乡，进行科技扶贫、教育扶贫活动；公安消防部门组织义务消防人员，在2003年召开第20次全国公安会议上又提出了组织治安志愿者队伍的设想。组织志愿者参与灾难性事故与事件的应急处置在我国无疑是一个新的事物。对于这样一种新事物，需要在观念层次上与实践层次上都给予应有的重视。

首先在观念层次上，应充分认识组织发动志愿者的积极意义。我们固然有组织化程度高的军队与警察系统，有完备的行政管理与动员职能，也有民兵预备役部队，还有可以组织起来的企业事业单位的职工，但这些人力资源均无法取代志愿者的作用，应当从更深层次去理解组织发动志愿者的意义，把志愿者组织与相关的中介组织纳入到应急管理体制之中来。

其次在国家的法律与政策制定方面应有利于志愿者参与灾难性事故与事件的应急处置工作。从国外已有的实践分析看，大多数志愿者参与都是满怀热情的，几乎没有其他任何想法，而且多数拥有一定的技术与物质资源。“他们志愿地从事应急工作在于他们愿意表明对公共事务的关切和招募新的成员，在于他们把这种参与的经历看作是对未来战争和灾害的一种训练。”但一些政府官员仍对此心存疑虑。主要原因在于两个方面：一是“对志愿者的服务热情、拥有的技能和资源缺乏足够的信任，担心志愿者的行为带来法律方面的后果，或志愿者的行为危及他们自己和其他人。”“志愿者可能成为自身或其他应急反应机构的负担。”^①二是一旦志愿者在参

^① Living with hazards ,dealing with disasters :an introduction to emergency management ,William L. Waugh ,Jr. 2000 ,U. S. A.

与应急处置过程中出现伤亡情况，保险问题由谁来负责。面对这些非常现实的问题，有的国家与地区经过不断的权衡利弊，认为总的说来志愿者参与还是利大于弊，因而通过制定政策和法律鼓励和保护志愿者参与，并使参与的志愿者承担法律责任的风险降到最低，同时使应急反应人员受到伤害时的保险问题得到解决。在我国，如果志愿者参与灾难性事故与事件的应急处置工作，则这些问题也会不断地显现。因此要充分考虑到政策与相关法律法规的制定问题，以便有利于志愿者参与。

再次是要有相应的管理措施。这方面可以更多地借鉴国外的经验，首先把可用的志愿者的人力资源按照作用与专业特长进行分类，然后由相应的管理部门注册登记，由使用部门与志愿者签订合作协议，并保持日常的联系。对志愿人员给予必要的专业训练，保证具有相应的参与某一项应急处置工作的能力。

六、政府其他部门与社会组织

政府是灾难性事故与事件应急处置的重要管理部门。由政府哪个部门为主负责应急处置工作，涉及灾难性事故与事件的性质与管辖权的问题，关于这个问题本书将在其他部分专门论述。这里需要明确强调的是，在一般情况之下，除政府的公安机关、消防部队、医疗救护部门等核心的应急处置部门与单位之外，作为管理部门或直接参与的组织，还需要政府的其他部门与社会组织参与应急处置工作。由于灾难性事故与事件的类型繁多，在应急处置过程中需要政府履行的职责也较多，因此，无论以哪一级政府为主负责应急反应，均需要该级政府的有关部门参与，其中有些是参与指挥决策的部门，有些可能是支持部门或配合部门。总的说来，需要政府参与的部门有：(1) 履行应急处置管理职能的部门，如安全生产监督管理部门、民政部门、环境保护部门等；(2) 灾难性事故与事件涉及的单位主管部门，如教育部门、建设部门等；(3) 按照灾难性事故与事件的性质与类型而决定其管辖权的部门，如国家安全部门、地震管理部门、水利部门等；(4) 需要对灾难性事故与事件的应急处置工作提供技术支持与保障的部门，如交通、气象、物资、商业等部门。尽管不是每一起灾难性事故与事件的应急处置工作都需要以上这些部门参与，但在任何一个国家与地区的应急预案制定过程中，都体现了以上这些部门所履行的职责。这也说明，灾难性事故与事件应急处置本身所需要的资源是大量的。

政府以外的其他社会组织参与同样也是十分重要的。志愿者组织是社会组织的一个特例，志愿者组织之外的企业事业单位等拥有一定应急资源的社会组织，包括营利组织与非营利组织也需要考虑在应急处置的体制框架之内。根据国内外已有的实践经验，首先是保险业组织。灾难性事故与事件发生后，由于善后工作是一项比较棘手但又十分重要的事情，而保险业的参与在稳定受害人的情绪，避免发生社会冲突方面所起到的作用，无疑是其他社会组织不可比拟的。其次是诸如提供服务性的单位与组织，如文艺团体、殡葬组织、宗教与慈善组织等，这些社会组织在某些特定的情况下，会发挥重要的作用。

七、国际援助

无论是人为的还是自然的灾难性事件，当本国的应急资源不足以应对突如其来的

灾难时，就需要国际社会，特别是周边相邻国家与地区的援助。这种来自国际社会的援助主要是食品、药品、医疗设备与器材、帐篷、衣物、应急救援的装备，以及特殊的应急专门人员。这种援助一方面表达了国际社会对于受灾国家和地区群众的人道主义关怀，另一方面也切实体现了国家之间、地区之间的互助合作精神。2004年4月22日，在朝鲜的平安北道龙川火车站，由于列车相撞引发的爆炸事故，导致有几万人无家可归。4月23日，朝鲜有关方面向驻朝国际机构和各国驻朝大使馆通报了爆炸造成损失的情况，而且要求联合国及其他国际组织提供援助。中国政府向朝鲜无偿提供了价值1000万元的紧急援助物资，包括食品、药品、医疗设备、帐篷等，以表达中国政府和人民对朝鲜政府和人民的深切同情。2003年伊朗克尔曼省巴母古城地区发生强烈地震后，中国政立即派出了专业救灾抢险队，参与地震之后的应急救援工作。在一些发达国家，普遍都建立有国际援助机构，如美国的海外灾害救援机构，德国的技术救援活动队，瑞士的灾难救助队，法国的紧急救助警戒室等机构。

关于对国际援助的重要性的认识，是在20世纪国际减灾十年活动的基础之上形成的共识。其中从理念的进步到实践的运作在地区之间表现得尤为突出。如1998年在日本成立的亚洲防灾中心，其宗旨就在于推进亚洲各国的防灾援助。国际性的救援体制，是联合国、各国政府、国际红十字会、非政府组织等共同推进而形成的。在联合国的主要活动中，紧急援助是其中的重要组成部分。在发生需要国际援助的灾难时，通过联合国人道问题调整事务所进行协调。

第三节 应急处置的运行机制

灾难性事故与事件应急处置的运行机制包括协调机制、指挥决策机制和应急预案的启动机制三个方面，这三个方面实际上都属于应急管理的组成部分。从上节的讨论可知，参与灾难性事故与事件应急处置工作的机构和人员一般是比较多的，如此多的机构、组织和人员参与，需要进行有效的组织、指挥与协调，而这些都需要在应急处置的预案中得到体现，这是当代公共安全危机事件应急处置管理工作的重要特点之一。否则，参与人员的工作热情会受到影响，应急处置的工作效率也会受到影响。

一、协调（coordination）机制

（一）协调的必要性

协调有别于协作，协作（cooperation）是指参与应急处置的部门、单位与个人互相配合来完成任务，有合作的含义，而协调是指使参与应急处置的各部门和单位产生协作行为的组织管理工作，协作配合是否妥当，取决于协调功能发挥得如何。关于协作的重要性，美国危机管理专家 Henry Ford 曾说过：“大家走到一起仅是开始，能够在一起待下去是一种进步，而真正能够在一起工作才会成功。”（Coming together is a beginning, keeping together is progress, working together is success.）另一位危机管理专家也曾说过：“无论一个人能做多少工作，也无论他有多大的人格魅

力,如果他不能与他人在一起工作,那么他的事业永远不会领先。”(No matter how much work a man can do, no matter how engaging his personality may be, he will not advance in business if he cannot work through others.)^① 这些论述非常明确地说明了一个问题,那就是应急处置工作需要参与部门的协作精神,而协作的成功要有机制做保证,这就是充分发挥协调的功能。人与人之间如此,单位与单位之间、部门与部门之间也是如此。协调的必要性体现在以下几个方面:

1. 应急处置工作是一项多部门联合反应的工作。灾难性事故与事件应急处置的特点是:参与的部门和单位多;工作要求多,其中有政府的要求,有受害人的要求,也有新闻媒体的要求,以及参与各部门、单位自身的要求等,而且要求目标常常不一致,互相产生冲突;需要立即安排的工作头绪也很多。然而灾难性事故与事件的一般情景是现场一片混乱,与应急处置工作有关的部门和单位一般情况下会自动地赶到现场,也会自动地投入应急救援工作,但在紧急情况之下,哪个部门最应当做什么工作,最适合做什么工作,如何保证每一个应急的组织机构都有适当的工作去做,每一项具体工作都有人去,出现问题向谁请示、由谁解决等,这些问题在理论上似乎都容易得到解决,而要在实践中落实却并不是一件容易的事情。其原因既在于我国还未形成对灾难性事故与事件应急处置的文化氛围,也在于各应急部门不能自动形成一种协作机制,但更重要的原因在于协作机制。因此,需要组织指挥者进行有效的协调。

2. 为了保证各个应急组织之间保持良好的互动关系。在中国,由于对应急处置工作理论研究的不足,特别是由于长期以来各个部门都形成了自身的一套相对封闭的运作机制,造成部门之间资源分割,信息封锁,自成体系的格局,因此在实践中常常出现互相不协调的现象。即使是在对应急处置工作理论与实践比较成熟的国家与地区,也不同程度地存在类似的情况,严重时直接影响到了应急处置工作指挥决策的统一。台湾警察大学的熊光华等人在研究台湾某市政府层面的应急组织之间的互动模式时认为,各应急组织之间常因某些问题而造成彼此之间的障碍,这些问题包括:(1)整体救灾目标不一致,使得各组织机构之间各行其是;(2)各个组织之间角色模糊,不知道自己该做什么;(3)沟通协调不良,使得各个组织机构之间不能互相配合;(4)资源分配不均,优先顺序安排不合理;(5)彼此之间的理念、目标有差异,常发生冲突;(6)各个组织之间由于有不同的专业领域而造成浓厚的本位主义;(7)绩效(表现)竞争激烈。^② 虽然研究的背景不在中国内地,但相类似的问题必然不同程度地存在。特别是由于事件的规模与性质不同而产生多重管辖权时,协调各个部门之间的工作就显得更为重要。

3. 建立不同层级应急机构之间的合作机制。以上论述的两个问题实际上仅存

^① Disaster management and preparedness/ Thomas D. Schneid and Larry Collins. 2000, United States.

^② 熊光华、陈承圣:《台湾地区地方政府层级紧急救灾组织及其互动模式之研究》,载《台湾警察大学警学丛刊》2002年第1期。

在于同一级别的应急组织机构之间。实际上，在多数情况之下，对灾难性事故与事件的应急处置工作是在不同级别的应急机构共同参与的情况之下进行的，因为在多数情况下对灾难性事故与事件应急处置的第一反应者（如地方政府）往往是资源最少的部门，当第一反应者的资源不足时，可以申请由上一级应急部门提供援助，直至中央政府或国际援助。这就需要建立一种多重层级结构的协调机制。因此，协调的第三方面的必要性就体现在建立不同层级应急机构之间的协作机制上。我国在这方面的理论研究目前还比较欠缺，仅仅局限在同一机构级别之间的协调。在美国，有的州已经创立了一种所谓的“事件指挥机制”（即 Incident Command System，简称为 ICS），以适应美国现行的三级应急管理体制。ICS 体制一般情况下不涉及多个管辖权的问题，当参与的部门较多，而且涉及管辖权的问题时，必须产生统一的指挥机构。这一点与一般的应急管理是一致的。但事件的应急规模需要上一级应急机构参与时，地方的应急管理或指挥机构就会自动降低等级。ICS 体制在 1995 年美国的俄克拉何马城的爆炸事件应急处置过程中得到了比较成功的运用。爆炸事件发生后，俄市的消防与公安部门先成立了一个事件控制指挥部，设置了相应的指挥岗位，以观察爆炸后的救援处置情况。根据当时的实际情况，美国联邦紧急事务管理局，即 FEMA 派出一个支持小组，并成立了协调中心，承担了 13 天的协调工作，组织了 11 个城市的搜索与救援机动队以及联邦的其他应急机构。由于爆炸袭击的对象是联邦办公大楼，受害人多数也是联邦工作人员，因此 FBI 也成为参与协调指挥的成员之一，而俄市消防与公安部门成立的事件控制指挥部实际上成了一个操作层面上的领导机构。这种模式实际上带有普遍意义，值得借鉴。

协调工作的实施需要有相应的协调机构。由于目前在我国的各级政府机构中还没有设立类似于美国的 FEMA 的三级专门应急管理机构，在我们所讨论的灾难性事故与事件应急处置工作实践中，尽管无论是人为灾难，还是自然灾害，或是涉及恐怖袭击的事件，地方政府一般情况下是根据相应的预案成立一个临时性的指挥机构来协调、指挥应急处置过程的所有问题。因此，我们在日常应急处置过程设立的指挥部之类的机构，在很大程度上是在履行协调的管理职能。由于常设机构缺位，因而平时的预警、评估、协调等工作就显得非常薄弱。一旦发生灾难性事故与事件，由于法律与政策规定的管辖权问题，事件的规模，所需要的应急资源，以及政治层面一些因素的考虑，中央政府以及各级政府的相关部门往往会派出官员参与应急协调。如 2002 年大连“5·7”空难发生后，国务院马上派出了空难处理小组；2003 年 12 月 23 日重庆的井喷事故发生后，国务院派出以国务委员兼国务院秘书长华建敏为组长的工作组到现场组织抢险救灾。类似这种损失如此巨大的灾难性事件，应急处置协调工作的责任实际上已经由中央政府来承担，当地的政府应急部门的责任只是在管理层次与操作层次上协调本地的应急资源。为了更有效地进行应急处置的协调工作，我国迫切需要在各级政府中设立一个负责应急处置日常工作的协调机构。

（二）协调机构的职责

一些发达国家的经验证明，无论是当地政府还是上一级政府，应急机构的重要

工作是协调而不是控制。特别是战略层次,或较高层次上的应急管理,目前的发展趋势是建立一个协调型的组织,而不是指挥—控制型的机构(也有人认为应建立指挥—协调型的管理机构)。其原因主要是考虑要保证地方政府或基层应急机构与资源有较高的工作自主性和积极性。从这点来说,协调机构在履行职责时应坚持以下的理念:(1)机构自治。保证协调机构的工作不损害或干扰单个机构的应急管理责任。(2)通过目标管理保证有一套清晰的、现实的可操作性目标,而且所有的机构都应知道。(3)保证应急系统的机构、单位和个人保持一致,以便有效地保证工作时间和有效地传递信息。(4)职责清楚。保证任务是清楚的。^①在协调工作遵循的原则上,普遍认为,无论是单个机构,还是多个机构,也无论是一种管辖权,还是涉及多种管辖权,协调的责任是使应急工作系统的运转更加有效,而不应单纯地考虑管辖权的问题;协调工作的运行机制应当能适应较广泛的灾难性事故与事件的范围,以及不同规模的灾难性事件。

根据以上的理念与原则,协调机构应履行以下职责:

1. 明确应急体系框架、组织机构及其各自职责。我国的灾难性事故与事件范围广泛,种类繁多,性质各异分属于不同的部门管理,而且均有各自的应急预案,每一起具体的灾难性事故与事件均有特定的部门牵头负责应急处置工作。但即使如此,也需要其他部门与组织的支持与配合,这就需要协调者在制定应急预案时就明确应急体系的框架结构,明确参与应急处置机构的工作职责,把政府有关部门、非政府组织、军队以及志愿者等可用的应急资源安排到应急体系框架之中。

2. 合理配置应急资源。对于重大的灾难性事故与事件,需要动用较多的应急资源,包括人力资源、物质资源、信息资源、权力资源和经费资源等。其中有些资源是唯一的,需要不同的部门共享,如各地的消防部队、医疗机构与人民警察。有些资源从属于不同的部门所有,如物质资源与一些部门的特殊职能。实践中既要避免资源的重复建设,造成浪费,也要避免应急职能的交叉重叠或资源不足。显然,这就涉及应急资源的合理配置问题,需要进行统一协调。

3. 制定应急政策。灾难性事故与事件的应急处置涉及许多国家的法律、法规与政策,如资源的征用、紧急状态的评估、确认与宣布、人权的保护等,随着国家在应急处置方面法制建设的进一步加强,以前没有的法律、法规将会出台。因此应急处置的所有行为都必须符合合法性的原则。协调机构应当在国家法律、法规以及相关政策的指导下,研究制定各级应急部门在实践中具有可操作性的政策。

4. 获取与沟通各方信息。在灾难性事故与事件的应急处置过程中,信息的获取与沟通起着关键性的作用。无论是应急资源的配置,还是作出重要的决策,都离不开信息的收集、分析与沟通。对于常设性的协调管理机构来讲,不仅要获取、沟通事件发生后的信息,事件发生之前的监测、预警性的信息也需要及时获取。在信

^① 郭太生:《美国公共安全危机事件应急管理》,载《中国人民公安大学学报》2003年第6期。

息的沟通方面实际上包含了信息的报告、发布、通报等环节。

（三）协调机构的职权

为有效处置灾难性事故与事件，履行好职责，协调机构应当拥有多方面的权力。这些权力包括：

1. 及时获取信息的权力。无论是灾难性事故还是事件，一旦发生之后，事件的当事者或有关单位在立即报告给政府有关部门的同时，也应当立即报告给应急协调管理部门。政府的有关部门在接到发生事件的报告后，也应当立即通报给应急协调部门。

2. 请求协助的权力。协调机构认为有必要时，可以要求有关组织和个人予以协助，这是保证其履行应急资源配置的重要组成部分。有关组织和个人也有协助的义务，如果没有法定理由或特殊情况，被要求人不得拒绝协助。如发生重大事故后，可以请求心理咨询师予以协助，以便对事故的直接受害人及其亲属进行心理危机干预。

3. 请求支援的权力。在同级政府的资源不可能解决所有问题时，协调机构可以请求上一级政府的应急机构来帮助其共同处置灾难性事故与事件。在特殊情况下，还可以请求军队予以协助。

（四）应急处置协调工作的实践

灾难性事故与事件应急过程的协调，目前我国还缺乏统一的机制。但在地方政府应急管理的层面上，一些地方在总结经验教训的基础上，积极探索新的协调机制，已经有了较为成功的经验。为保证各个部门和单位的协调配合，一些城市学习和借鉴国外的做法，已经或正在整合统一的报警平台，即首先把公安机关的110、119、122等报警电话统一为一个报警电话。凡是危及国家安全，危害公共安全和社会秩序，威胁公民生命和财产安全，并有可能造成严重后果，需要立即予以处置的事件，在接警后按照具体情况统一协调公安机关内部的各种应急反应资源。一些地方甚至把医疗卫生等在应急过程中可作为核心力量，出警的频率较高，所承担的工作责任较多的单位与部门，与公安机关、消防部队整合为一个报警平台，以最大限度地发挥现有应急资源的效益。在制定的应急反应预案中，在确定应急协调机制的同时，也规定了各有关部门的职责。以上海市为例，从1949年到2002年的50多年时间内，在应对各种灾难性事故与事件中，基本上都是维持各自为政的管理模式。2002年之后，为了适应现代社会危机事件管理的需要，整合了全市的应急资源，形成城市减灾应急处置联动系统。在市减灾领导小组的统一协调下，可以统筹全市的应急资源。^①

关于应急处置协调管理方面的工作实践，广西壮族自治区南宁市可以说走在了全国的前面。1998年国务院提出要在全国部署社会服务联合行动工作，希望通过各部门的联合行动，建立起一套社会化的公共救助体系，改进我国110报警服务台、火警119、急救120、交警122等报警应急系统自成体系的状况。为了实现统一接警、统一出警、资源共享、统一指挥、联合行动，使政府各部门能及时快捷地为市

^① 李经中编著：《政府危机管理》，中国城市出版社2003年8月版。

民提供公共应急救助服务，提高处理重大事件的应急能力，南宁市作为我国第一个城市公共安全综合试点城市，建立了城市应急联动系统，于2002年5月1日正式投入使用。此前，于2002年4月1日，由南宁市人民政府颁布了《南宁市社会应急联动试行规定》。该联动系统将110报警服务台、119火警台、120急救中心、122交通事故报警台、12345市长公开电话、防洪、防震、防空，以及水、电、气等公共事业应急救助纳入统一的指挥调度系统，运用统一的报警号码，共享各种资源，实现跨部门、跨警区，以及不同警种之间的统一协调。原110指挥中心接处警部分成为应急联动中心的备用指挥中心，原110、120、119、122的接处警职能均由应急联动中心承担。

南宁市应急联动中心从筹备到运行的实践过程说明，其最大的难度是建立一个协调机制。其原因是：首先，应急联动涉及的几个部门自身都有完备的体系，各部门的工作都有相应的法律、法规，把几个部门的资源整合在一起，又要符合现有法律的规定，还有各个系统的上级主管部门的同意，阻力显然是存在的，而且需要进一步完善的地方也是比较多的。其次是机构设置问题。虽然南宁市委、市政府按照正处级事业单位的标准设置了应急联动中心，配备了管理干部，但社会的应急联动是一种政府行为，由一个事业单位来协调联动社会资源，不仅在理论上值得商榷，就是在实践中其强制性与权威性也会使人质疑。因此南宁市应急联动中心的运行机制的核心在于是否能使机构成为政府应急机构的组成部分，以更好地履行协调的职责。

在南宁市应急联动中心建立与运行的同时，我国其他城市的应急机制建设也在全面展开，并形成了不同的运行模式。其中有代表性的是以张家口、广州、佛山为代表的依托公安机关的模式和深圳模式。由市长或副市长任组长，以公安机关110报警服务台为主体，民政、医疗、供水、供电、环卫、环保、工商等政府职能部门负责人为成员的领导小组，统一领导全市的应急求助和突发事件处置工作。领导小组下设办公室，依托公安局，负责处理城市应急中心的日常事务，对各责任单位的工作进展情况进行督导和定期考核检查。城市应急中心与公安局指挥中心实行“两块牌子、一套班子”。根据政府授权，应急中心（市公安局指挥中心）有权指挥协调、调度、监督相关联动职能部门处置全市的应急求助和突发事件。遇到重大灾害事故和重大突发事件，市委、市政府领导可在应急中心实施决策指挥。

深圳模式的特点是对14个独立的类别且在技术装备和功能设计上都比较强的应急指挥中心进行资源优化配置和整合的基础上，组建了深圳市应急救援指挥中心。在应急救援指挥中心下设接警中心和处警中心，按照“集中接警、分类分级处警、统一监督管理”的模式，将日常受理市民报警求助的治安（110）、消防（119）、交管（122）、急救（120）等14个专业应急指挥系统，以及气象台、口岸、火车站、机场、港口、地铁、核电站等单位的应急救助资源进行整合。其整合的资源包括公安交通的视频监控系统（含主要道路、机场码头、口岸、大型广场等500多个监控点）、口岸数字监控系统、有线电视系统、深圳市电子地图、公安通信指挥系统、电视台现场直播系统等，并建立了以应急救援指挥中心为主会场、6

区及重要场所等为 16 个分会场的视频会议系统。其应急救援指挥中心日常职能由市委、市政府总值班室承担，实行的是党政双重领导下的政务值班与处置突发事件相结合的管理体制。作为城市最高层次的领导指挥机构，其日常工作中由接警中心和处警中心根据接处警工作程序负责集中接警和监督处警。在重特大突发事件发生时启动应急救援指挥中心，主要领导在该中心现场统一指挥众多部门、单位协同作战，保障城市应急机制快速反应、协调运转。

按照第 20 次全国公安会议精神，为了进一步整合警力资源，切实提高对各种突发公共事件的应对能力，作为改革与完善公安工作机制的重要组成部分，县、市一级公安机关要逐步将 110、119、122 进行整合，实现“三台合一”。公安部要求，在 2006 年年底之前，全国县、市级公安机关要完成 110、119、122 “三台合一”的工作。以公安机关的 110 报警服务中心为基础，以“三台合一”工作为契机，可以进一步健全我国的应急机制建设。越来越多的城市选择依托公安机关的 110 报警服务台作为基础，建立城市应急联动中心。据《人民公安报》报道，上海市的应急联动中心就设在上海市公安局的办公大楼之内，以统一的接警中心和处警平台，整合了各个联动单位的资源，日常管理工作由市公安局负责。

无论实行哪一种模式，通过应急联动来提高协调工作的效率已经成为一种发展趋势，它对于提高政府的行政效率，有效地发挥应急资源的作用，遵循系统的整体性原则与最优化原理，满足现代社会应急管理工作的需要，都具有重要的意义。

二、指挥机制

（一）指挥的含义

现代指挥理论认为，指挥是指“社会组织和有组织的群体为了协调一致地达到某个目标，由领导者所实施的一种发令调度的活动。属于一种特殊的领导管理活动”^①。可见，指挥与协调的功能是紧密联系在一起的，同属于应急管理的组成部分。指挥活动的发生必须具备四个条件：（1）存在于群体行动之中。没有群体的行动，就谈不上指挥，而没有指挥也就不会有组织的行动，两者是相辅相成的。（2）指挥活动是有目的地支配被指挥对象的行为，即通过对指挥对象的不间断的支配使任务得到完成。（3）指挥活动是一个指令化的过程。指挥活动基本上以指令为中心运转，指令具有法定的特殊效用。（4）建立等级有序的指挥关系。传递指令的过程必须是等级有序的，上下级之间必须有明确的指挥关系，形成明确的指挥链，而且这种关系是用组织权力来完成的。^②灾难性事故与事件的应急处置过程具有参与部门多、人员多、动用社会资源多的特点，完成应急过程既需要进行协调，也需要发布一系列的指令，具备指挥活动所需要的条件。没有统一的指挥机制，应急处置就没有取得成功的根本保证。

^① 秦立强主编：《公安指挥学》，中国人民公安大学出版社 2004 年 1 月版。

^② 王光、魏永忠主编：《警务现代协作与指挥——适应快速反应的公安工作运行机制研究》，群众出版社 2003 年 1 月版。

在多数情况下，参与灾难性事故与事件应急反应的机构、单位与人员组成一个复杂的工作系统，各自功能的发挥与相互关系的协调需要指挥活动来完成。因此构成指挥机制的另一个重要方面是明确各种指挥关系。主要的指挥关系包括：（1）隶属关系。隶属关系是按照参与应急处置的部门与单位的科层关系所构成的上下级之间的关系，具体表现为纵向的指挥关系，如上下级公安机关之间的隶属关系。（2）配属关系。配属关系是指在应急处置过程中，由于协调工作的需要，将某一部门的应急资源临时调归另一部门指挥、使用而产生的指挥关系。（3）支援关系。支援关系是指在应急处置过程中，根据实际情况指令一个部门的应急人员支援另一部门，以增强该部门的应急能力，保证该部门完成任务而产生的指挥关系。在灾难性事故与事件应急处置现场十分复杂的情况之下，上述几种指挥关系会在不同的处置阶段平行存在或交替使用。

（二）指挥与协调之间的区别

需要指出的是，指挥、协调与控制是在应急处置过程中不断交替使用的管理措施，两者相互之间的联系十分紧密，有时很难区分它们的界限，指挥过程存在着协调，而协调过程也存在着指挥。如英国内政部在灾害事故的应急处置计划中就将指挥、协调与控制的管理措施作为一个整体来考虑，无论是机构设置，还是具体处置过程，并没有进行严格的区分。从此意义上说，探讨指挥与协调之间的关系也许只有理论上的价值。两者之间的区别主要体现在：（1）指挥的功能一般发生在应急处置现场较多。因为现场是应急处置的核心区域，各个参与的部门和人员都致力于完成应急处置的任务，有具体的应急处置目标，而且只有在各个组织与机构，甚至个人的具体目标完成的情况下，才能实现应急处置的整体目标。这就必须用具体的、不断下达指令的指挥手段才能完成任务。而协调的功能可能发生在现场，也可能发生在远离现场的高层指挥机构。（2）在各个参与部门职责任务清楚的情况下，各部门、系统保持相对的独立性，因而指挥职能主要发生在各部门与系统内部。而协调主要是明确不同的指挥关系与协作关系，以及使各个应急参与部门产生良好的合作与配合。应急处置的机构层次越高，协调的功能就越明显。（3）指挥带有一定的强制性，即指挥者与指挥对象之间应是命令与服从的关系，具有不可违抗性。如在火灾事故现场，消防员必须服从指挥员的命令；而应急处置过程的协调关系虽然也带有一定的强制性，但强制的程度要低。特别是在协调各部门之间的关系时更是如此。Willem 曾归纳认为，协调要解决的各参与个体之间的关系包括权力与相依关系（Power and Dependency Relations），谈判关系（Negotiating Relations），工作性关系（Instrumental Relations），社会感情关系（Socio-emotional Relations）。^①显然，这不是指挥机制与指挥关系所能够全部解决的问题。

^① Willem F. G. Mastenbroek, "Conflict Management and Organization Development," John Wiley and Sons Ltd, 1987.

（三）指挥权与管辖权的区别

我国是灾难性事故与事件多发的国家之一。由于灾难性事故与事件种类较多，同时也由于长期以来形成的传统习惯与应急处置所需要的专业知识、队伍的要求，因此在讨论指挥机制问题的同时，需要讨论对灾难性事故与事件管辖权以及与指挥权的区别问题。根据国务院发布的国家突发公共事件总体应急预案，将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分为自然灾害、事故灾难、突发公共卫生事件与社会安全事件等四类。很明显，这四类事件的管辖权属于政府的不同管理部门。这四类中的任何一类，还可以进行进一步的区分。在国家的应急预案结构体系中，除总体应急预案之外，还有25个专项预案与80个部门预案。在由地方政府制定的各种应急预案中，还充分考虑到当地的实际情况。如在我国的上海市，仅灾害事故应急处置的预案中就包括了19类25种单灾种预案。这25种应急预案来自不同的政府管理部门。如道路交通事故应急处置预案由市公安局制定；城市轨道交通事故应急处置预案由市交通局制定；铁路交通事故应急处置预案由上海铁路分局制定；水上（内河）交通事故应急处置预案由市交通局制定；航空器事故应急处置预案由上海机场集团制定；火灾事故应急处置预案由市公安局制定；环境污染事故应急处置预案由市环保局制定；化学事故应急处置预案由市民防办制定；密集人群拥挤事故应急处置预案由公安局制定；地震灾害应急处置预案由市地震局制定；其他不再一一列举。^①很明显，由不同的部门制定应急预案是由对应急工作的专业性要求所决定的，为避免责任不清的现象出现，作出这种分工是必要的，但这就不可避免地产生了管辖权的问题。在涉及管辖权的问题上，有些问题需要进行进一步的讨论。如预案的制定部门是否具有启动预案的权力？制定应急处置预案的不同部门在应急准备过程中是否要单独考虑应急资源的准备？产生管辖权的交叉时如何处理？仍以上海市为例，发生化学事故的应急处置预案由市民防办制定，而化学事故很可能造成环境污染，而环境污染事故的应急预案又是由环保局制定，两者相互之间的管辖权如何衔接？

从一个城市的情况可以推展到全国：在各种不同类型的灾难性事故与事件中，国务院各个相关部门都有制定预案、作出应急反应的职责。然而由于灾难性事故与事件发生的原因、后果、影响范围的复杂性，由管辖权产生的问题也是不可避免的。比如说，属于重大环境污染的事故或事件，由国务院国家环保总局负责应急处置，并成立有应急工作领导小组。但造成环境污染的原因很多，可能有在生产过程中发生的事故，也可能有犯罪分子与恐怖分子故意制造的事件，还可能是技术方面的原因造成的。根据不同的原因，国家安全生产监督管理部门、公安部门，甚至其他部门都可能对此有管辖的权力，而且都可能找到相应的法律、法规依据。从这个意义上说，为了有效地对灾难性事故与事件作出应急处置，做到统一指挥，部门的

^① 李经中编著：《政府危机管理》，中国城市出版社2003年8月版。

管辖权应当淡化。因为一个部门很难承担起应急处置的责任，也无权指挥、协调其他部门参与；各部门可以根据专业的特点制定应急预案，这种应急预案只起专业指导的作用。由于启动应急预案就意味着动用应急资源，涉及公共权力的运用，各种应急预案的启动应有统一的程序。在制定应急预案的过程中管辖权可以设定，但在具体的应急过程中，应根据具体情况对管辖权进行及时调整，通过调整达到强化协调机制与现场指挥机制的目的。

综合以上讨论，可以认为，管辖权所反映的只是灾难性事故与事件的性质与种类，并与灾难性危机管理的全过程相联系，如监测、预警、善后、恢复，甚至调查等工作环节，但在事件发生之后的具体应急处置过程中，管辖权应根据实际情况加以调整变化，以适应灾难性事故与事件不确定性的特点。即使灾难性事故与事件的管辖权属于某一个部门，也应保持应急参与部门各自独立的指挥活动，不应当用管辖权代替现场应急处置的指挥权。当然，这种指挥活动应与指挥协调机构的目标相一致。当涉及管辖权的交叉时，必须要设置统一的兼指挥、协调、控制为一体的机构。

（四）指挥的职责与权力

为保证应急处置目标的实现，在灾难性事故与事件的应急处置过程中，现场的指挥机构与人员应当拥有以下的职责与权力：

1. 职责。应急处置现场的指挥机构与人员的职责包括：（1）识别紧急情况与潜在的危险，并进行初期处置；（2）启动与指挥、协调现场的应急力量；（3）如果必要，下达人员疏散的命令；（4）向上级领导报告情况；（5）请求支援或其他帮助；（6）作出紧急通告。

2. 权力。应急处置现场的指挥机构与人员应拥有的权力包括：（1）紧急征调使用的权力。灾难性事故与事件发生后，指挥机构为抢救群众的生命财产、防止事件的蔓延扩大，可以征集、调用单位或者个人的交通工具、通讯设备、场地、建筑物以及供水、供电、医疗设施（设备）等。（2）紧急排险权。为了避免发生重大损失，指挥机构可以行使采取以牺牲小部分利益来保护重大利益的措施的权力。如在火灾现场处置中，协调机构可以决定拆除毗邻火灾现场的建筑物，以控制火势。（3）紧急管制权。在灾难性事故与事件应急处置时，协调机构可以发布通告或下达命令，对有关场所、道路限制通行、停留以及对过往人员、车辆实施检查、盘查等行为的权力。根据管制的范围和采取的具体措施的限制程度不同，紧急管制权可分为限制（现场）通行或停留的权力、交通管制的权力和现场管制的权力。例如，对媒体工作人员可以通过实施现场管制权，限制或禁止他们进入现场进行采访、拍摄，以实现对他们的管理和降低他们对应急处置工作的干扰程度。（4）即时强制的权力。为了避免损失的发生或者进一步扩大，或者为了避免事态的进一步恶化，协调机构可以作出一些即时强制行为的权力。如强行驱散人群、对有关人员实施管束措施等。

三、预案启动机制

按照我们国家现行法律与政策的要求，尽管应急预案按照制定级别起码应分为

五个层级，即企业事业单位层级，区、县政府层级，地市政府层级，省、自治区、直辖市政府层级，以及中央政府层级。有人还建议在省一级和中央政府级之间，制定区域级的应急预案。无论应急预案有多少级别，实行属地管理应是基本的应急原则之一。这一原则决定了应急预案的启动应按照分级管理、分级反应、自下而上的程序进行。当然，需要启动哪一级预案，应当从灾难性事故与事件的严重程度、可控性、所需动用的资源、影响区域的大小等因素出发进行综合考虑。无论有多少层级的应急预案，也无论启动哪一级的应急处置预案，在启动时都应当遵循一定的程序，这是由应急处置的程序性原则所决定的，每一个国家的应急机构都有相应的程序启动的规定。以美国为例，初期的应急处置由地方政府自行处理，当灾难的后果超出或预期会超出地方政府的应急能力时，地方政府向州政府提出要求，而后应急处置工作就由州政府主导，地方政府的角色则转为配合应急管理的执行单位。同样，若州政府的应急能力已达到极限仍无法有效控制灾难性事故与事件的扩大，州长可向联邦政府提出支援请求，经联邦紧急事务管理机构(FEMA)评估审查认可后，由总统裁定发布“重大灾难宣告”(Major Disaster Declaration)，在总统宣布之后，FEMA才能启动、实施联邦政府的应急计划。也就是说，除非地方政府提出请求，联邦政府基本上不能主动介入地方政府与州政府的应急处置事宜。特别是在需要动用军队的情况下，程序问题就显得尤为重要。在一个提倡法治的国家，遵循这种程序既是应急工作的需要，也是法治的要求。

相比之下，我国由于还没有设立专门的应急处置机构，对灾难性事故与事件应急处置的法治也不够完备，因此，在应急处置的程序方面还存在一些值得探讨的问题。比如，在地方政府的应急资源已足够的情况下，上一级政府的领导在应急处置工作中应扮演什么角色？上一级政府的职能是指挥决策，还是指导与协调？在请求上一级政府的应急资源时是否需要进行必要的评估？妥善解决好这些问题，一方面可以避免应急资源的浪费，另一方面也可以提高应急处置的效率。

在我国的核事故应急管理中，这方面的程序就规定得比较具体，值得其他类型的灾难性事故与事件应急处置预案启动程序借鉴与参考。按照我国的实际情况，核事故应急实行国家、地方和核电厂三级管理的体系。当发生核事故以后，首先由核电厂营运单位的应急机构根据事故的情况向地方核事故应急委员会和主管部门的应急指挥机构提出场外应急建议，地方核事故应急委员会和主管部门的应急机构根据单位应急组织的建议向国家核事故应急委员会提出场外应急建议。国家核事故应急委员会接到报告后会迅速作出明确的决定。若批准进入场外应急状态，则立即下达命令，同时启动所属应急组织。国家应急委员会的命令同时会下达给地方应急委员会与营运单位主管部门的应急机构和国家核事故应急支援力量，这些机构再逐级把命令下达到最基层的应急处置单位和部门，使应急工作迅速运转起来。

核事故的应急处置程序具有普遍的推广意义。无论针对的是何种类型的灾难性事故与事件，在启动应急处置预案时，首先应由所在单位或社区的应急反应资源自愿作出反应，争取时间、减少损失。从理论上讲，如果单位与社区的应急资源可以

应对危机时，可以不动用政府的应急资源，但实际情况是单位与社区的应急资源在绝大多数情况下是不足甚至是没有的。因此需要在单位或社区作出反应的同时向地方政府报警，并请求地方政府作出应急反应。地方政府在作出反应的同时，应对危机事件的规模、危害范围等作出初步评价，以决定是否需要请求上一级政府的应急资源提供援助，依此类推。

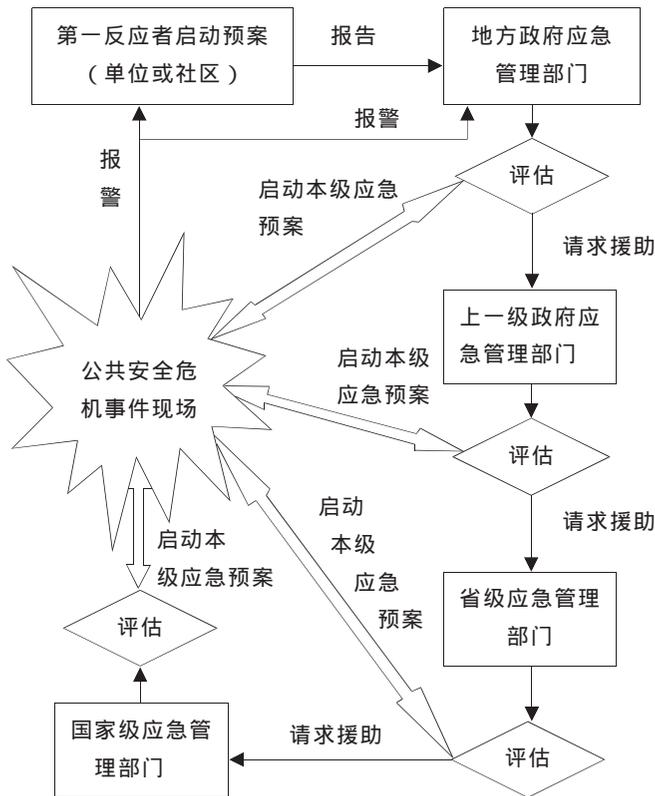


图 3.1-1 应急预案启动程序示意图

需要指出的是，灾难性事故与事件的报告与按照程序启动应急预案是有区别的。在发生灾难性事故与事件之后，按照一定的程序上报各级政府的有关部门，对于上级政府部门及时掌握信息，了解情况，作出宏观决策都是非常必要的，属于信息报告制度的范畴，即使灾难性事故与事件不需要动用上一级政府或国家的资源，也要按照规定逐级上报。但如果要启动上一级政府的应急预案就需要慎重考虑。一般情况之下，请求动用上级政府的应急资源时需要考虑的因素有：(1) 灾难性事故与事件的危害范围已经超出本级政府的管辖范围，如有毒物质、放射性物质已经扩散到相邻的地区；(2) 应急资源严重不足，不足以防止灾难性事故与事件的蔓延扩大，如人力资源、技术资源、装备资源等不足；(3) 需要特殊的专家与技术支持；(4) 需要动用上一级政府的权力以作出特殊的决定，如宣布进入紧急状态等；(5)

重要的灾难性事故与信息源掌握在上一级政府的手中；(6) 本级政府没有制定相应的灾难性事故与事件的应急预案。无论是上述情况中哪一种情况出现，如果涉及动用上一级政府的应急预案与应急资源，就应当进行适当的评估，以避免反应过度与反应不足两种情况出现。

需要讨论的另一个问题是，应急预案的启动程序应与发生灾难性事故与事件的报警程序一致起来。除事件发生的单位要作出初期的应急处置之外，距离事件发生地最近的地方政府的应急资源是第一反应者。但要做到这一点，需要有一定的报警程序，也就是说，在报警程序上应保证第一反应者首先接到报警。2003年12月23日重庆开县的井喷事故发生之后，由于事故的发生单位没有首先向地方政府或110报警，而是先报告给单位的主管部门，以致延误了最佳的应急救援时机，造成了严重的人员伤亡，这个教训是非常深刻的。因此，无论是企业事业单位，还是公共场所，在制定预案时必须明确而且保证使报警者首先把发生灾难性事故与事件的信息报告给当地政府或应急处置部门。

协调机制、指挥机制与预案启动机制无疑是灾难性事故与事件应急处置过程中重要的运行机制，其中核心的问题是处理联合反应过程中各个组织机构之间的关系。尽管在各种灾难性事故与事件的应急预案中一般会对各组织机构的责任、任务、角色、相互关系确定得明白无误，但实际运作时的沟通、协调仍然是避免产生互相冲突的关键因素。协调、指挥、控制的功能应集中在一个机构，而不可分割，探讨它们之间区别的目的在于说明不同的应急处置阶段，或在不同级别的应急管理机构中，指挥与协调的功能应有所侧重。而强调预案启动程序之目的在于使应急处置行动更加合法化与规范化，同时使应急资源的使用发挥最优的效果。

第四章

灾难性事故与事件应急处置的准备

对灾难性事故与事件的应急处置无疑属于公共安全危机管理的范畴。按照公共安全危机管理的过程，准备阶段无疑是非常关键的一个阶段。灾难性事故与事件发生之后应急处置工作的效率、质量如何，在很大程度上取决于准备阶段的工作质量。那种认为在灾难发生之后各种应急工作就会自动开展的观点显然是很荒谬的。

结合国外成功的做法与国内的应急实践，准备阶段需要考虑的问题应当包括：制定应急计划和方案，应急处置人力资源的组织，应急保障条件的提供和支持系统的确立，各种应急器材、装备的准备，平时的应急训练与演习等。国外的理论以及人员还提出了在准备阶段需要进一步考虑的以下八个方面的问题：一是所在单位和地区潜在的危险有哪些，如是否有机场、化学工业区、核电站、高速铁路、购物中心、大型公共体育比赛和娱乐场所；二是具有潜在危险的地区、单位、场所一旦发生事故哪些人会受到影响；三是参与应急处置的各种社会组织各自的责任是什么，即明确它们应当做什么，而不是它们喜欢做什么；四是哪些机构和组织适合于承担社会心理的安慰和照顾的责任；五是如果不作为将会产生什么影响，包括对自身所在地区和周围地区的影响；六是应急处置工作所需的人力资源是否可靠；七是应急处置的经费是否有保障；八是如果不注意预防社会心理和精神方面的健康问题，对社会将会带来什么影响。^① 这些问题对于保证应急处置工作有效地实施至关重要。

^① 郭太生：《事故对策学》，中国人民公安大学出版社2002年3月版。

第一节 应急处置预案的制定

一、制定应急预案应遵循的原则

在《国家突发公共事件总体应急预案》中明确指出了制定应急预案的目的，即“提高政府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失，保障公众的生命财产安全，维护国家和社会稳定，促进经济社会全面、协调、可持续发展。”从这个根本目的出发，制定灾难性事故与事件应急处置预案应遵循以下原则：

（一）以人为本，健全机制

以人为本，健全机制是指把保障人民群众的生命安全和身体健康作为应急工作的出发点和落脚点，最大限度地减少灾难性事故与事件造成的人员伤亡和危害。通过预案的制定，不断提高应急处置的科学性，改进和完善应急处置的装备、设施和手段，提高应急处置人员的安全防护水平和指挥协调能力。充分发挥各级应急组织的主观能动性，依靠各级领导、专家和群众，发动与组织社会力量参与应急处置工作，建立健全组织和动员社会参与灾难性事故与事件应急处置的有效机制。

（二）依靠科学，依法规范

制定应急预案要充分发挥社会各方面，尤其是专家的作用，实行科学民主决策，采用先进的预测、预警、预防和应急处置技术，提高预防和应对灾难性事故与事件的科技水平，提高预案的科技含量。预案要符合有关法律、法规、规章，与相关政策相衔接，与完善政府社会管理和公共服务职能、深化行政管理体制改革相结合，以确保应急预案的全局性、规范性、科学性和可操作性。

（三）统一领导，分级管理

每一起灾难性事故与事件发生的时间、地点、环境、造成的损失和危害范围不同，因此所需要的应急处置资源也不同。要在统一领导的前提下，按照事件所需要的应急资源，实行分级管理、分级响应。在应急预案中需要落实各级应急处置机构的岗位责任制，明确责任人及其指挥权限，以及不同级别预案启动的相互衔接的机制。

（四）平战结合，资源共享

灾难性事故与事件属于小概率事件，人们往往会因为发生的概率小而忽视应急准备工作，而一旦发生又因为准备不足而显得应急工作漏洞百出。因此需要在平时就做好经常性的应对灾难性事件的各种准备，包括思想准备、物质准备、预案准备、机制准备和工作准备，加强培训演练，做到常备不懈。同时，在一个地区、一个单位内，准备过程中要实现应急资源的共享，避免重复建设。在一个地区尽管针对不同类型的灾难性事件会有不同的部门负责制定预案，并负责应急处置工作，但有些资源是唯一的，必须充分共享，防止由于部门、系统之间的相互封闭、分割而影响资源的分配与共享。

二、应急预案的基本要求

制定灾难性事故与事件的应急处置预案，要根据事故与事件的性质、发生原因、规模大小以及可能造成的危害后果等因素，来决定采取相应的处置办法和措施。在制定应急处置预案时，应当体现出以下几方面的基本要求：

（一）基本情况清楚

无论是企业事业单位，还是政府的有关应急管理部门，在制定应急处置预案时必须将自身职责范围内的基本情况搞清楚，比如所在单位和地区存在哪些危险源，人员的数量、结构与分布情况，可能发生的灾难性事故与事件的类型，有哪些重要的区域和部位，可用的应急力量等。这些基本情况是制定应急处置预案最重要的基础。

（二）职责分工明确

灾难性事故与事件的种类较多，每一起事件的具体情况又都不同，所需要的应急处置力量也不尽相同。但即使这样，对灾难性事件的应急处置过程一般是各级、各种应急机构和力量联合反应的过程。因此各应急机构力量之间的职责分工就显得十分重要。如果职责分工不明确，势必会形成互相推诿、扯皮的局面，影响应急处置目标的实现和处置效率。职责分工明确，首先要明确哪些部门是现场的操作部门，哪些是管理部门，哪些是指挥协调机构，哪些是支持与保障机构；其次要明确各个层次和部分的应急力量中，各自的具体职责，如哪个机构负责应对媒体，哪个机构负责心理干预，哪个机构负责现场的安全警戒等。这些都应当在预案中有所体现和明确。

（三）指挥决策统一

统一指挥决策是应急处置工作达到既定目标的重要保证。在多个部门参与的应急反应中，应有统一的指挥决策机构，指挥链要保证从上到下贯彻指挥员的命令，避免多头指挥带来的混乱局面。

（四）信息渠道畅通

信息渠道畅通的要求包含几个方面：一是有关灾难性事故与事件的各种信息要能够及时传递到指挥决策部门和人员手中，以对事件的实际情况作出正确的判断与决策；二是保证有关的信息能够及时传递给新闻媒介，以便新闻媒介把准确的信息传递给社会公众，避免不确切的信息传播；三是在发生灾难性事故与事件的单位和地区，要保证把有关的信息与处置的安排，如人员疏散的计划等及时传递给潜在的受害人。各种信息如何传递，由谁来传递，传递的途径是什么等相关问题都应体现的应急预案之中。

（五）建立咨询系统

建立应急处置的咨询系统是常常被人忽视的一个环节。为保证应急处置工作的科学化与避免发生连带反应，有必要建立咨询系统：一是应急处置的专家系统，为特殊的灾难性事故与事件提供专家的智力支持，避免应急处置工作的失误；二是对社会开设咨询电话，为受害人、新闻媒介以及希望为应急处置工作贡献力量的社会公众提供必要的信息。

（六）重视善后恢复

善后恢复是对灾难性事件应急处置的最后一个环节，恢复阶段的工作主要是围绕使那些受到灾难性事件影响的人和环境秩序、工作秩序尽快恢复到正常的状态。在某些情况下，恢复阶段的工作难度大于反应阶段的难度。在应急预案的制定过程中，受害人心理干预、社会心理调查、受害人生活条件的安置等，都应引起足够的重视，并纳入应急的计划之中。

（七）周密性与灵活性相结合

这是要求制定出来的预案要具备适应性、可调节性和灵活性。要做到周密性和灵活性相结合，就要把各种情况想得周全、严密，包括事故与事件发生的周围环境、发生的实际时机及其天气状况，投入人力坚持的时间，使用的器材、通讯装备和给养的后勤供给等，这些预先都要考虑周全，否则就会给处置任务的完成带来一定的困难。在做到周密的同时，又要给实际任务的执行留有余地，不能把处置的措施、方法和手段规定得过于具体和细致，这是因为灾难性事故与事件的随机性、突发性强，涉及的因素众多，并且处于动态变化之中，很多情况难以预测，即便是经验丰富、精明强干的组织指挥者，也无法把一切情况都事无巨细地一一考虑清楚。因此，处置预案必须具有一定的灵活性，以提高应变能力。另外，从辩证的观点来看，要求处置预案做到“完全正确、有效”也是不现实的，无论什么类型的预案，都可能存在偏差和漏洞。而应急处置工作的成功与否直接关系到国家和人民的利益，关系到人民群众的生命财产安全，稍有偏差就会导致严重后果。因此，制定应急处置预案必须留有余地，对重大的灾难性事故与治安事件的处置要制定分级预案和多套工作预案，使现场应急处置的指挥人员具备临场处置的灵活性，以提高处置成功的保险系数。

除以上几个方面的要求之外，应急预案的演练、保证应急的重点、落实应急处置的人力资源等方面的内容，都应当在应急预案中予以考虑和体现。

三、应急预案的基本内容

制定灾难性事故与事件的应急处置预案要抓住两个环节。首先是明确任务分工，即根据不同的灾难性事故与事件的性质和规模大小，明确规定各部门的职责、任务、权限，使各部门、单位迅速、紧张、有序地开展工作，各司其职，各负其责，协同配合，充分发挥整体作战的优势；其次是明确处置程序，即明确规定各部门在处置灾难性事故与事件中的工作程序，包括组织指挥方法、处置力量、应携带的装备器材、出动时间、处置工作纪律等。具体地说，处置灾难性事故与事件的应急预案一般应包括以下基本内容：

（一）指导思想和目的

制定预案的指导思想就是要贯彻关于处置灾难性事故与事件的指导方针，以最大程度地保护国家、集体和人民生命财产的安全，使损失减少到最低限度，维护社会秩序的稳定，尽快地恢复各种正常的秩序。

（二）基本情况分析

基本情况分析实际上就是风险分析的过程，应当在充分收集情报信息的基础

上,对可能发生的灾难性事故与事件发生的原因、规模大小、周边的环境情况,可能造成的危害等作出基本的分析判断,确定应急处置的工作重点,必要时标绘出现场的地形环境、地势地貌,采取正确的处置措施。

(三) 组织指挥

应急处置预案在组织指挥方面,必须坚持高度统一、分层组织实施的原则。根据灾难性事故与事件的性质和规模,必要时可建立两级指挥体系:一级是由事件发生地政府为主,有公安、武警等有关政府部门的领导参加组成的总指挥部。政府主要负责同志任总指挥长;另一级是由事件发生单位组成现场指挥部,有治安、交管、法制、宣传和武警等部门的负责人参加,单位主要领导任指挥长。这样既有利于明确职责和权限,又能避免多头指挥或职责不清的现象。

(四) 职责分工和人力部署

这是预案的主要内容。

处置灾难性事故与事件是一项复杂的系统工程,有些规模较大的灾难性事件需要大量的人力资源参与,也需要政府各部门分工负责、互相协作,以实现总的处置目标。确定职责分工和部署人力时,要从需要和可能出发,考虑以下因素:

(1) 负责组织和指挥的人员;(2) 负责事件现场控制和警戒的人员;(3) 负责引导疏散群众的人员;(4) 现场处置实际操作的人员;(5) 控制保护重点目标、要害部门的人员;(6) 后勤保障和机动力量。

在制定预案时不仅要明确各部门的具体职责和任务,同时还要明确参与处置的不同部门之间的相互关系。

(五) 通讯联络

通讯联络工作是制定应急处置预案时要特别予以重视的内容,它是现场指挥的信息神经系统,是快速处置的可靠保障。高度、灵敏和迅捷的通讯联络对现场指挥与决策具有决定成败的重要作用。因此,在预案中要制定一整套通讯联络制度,包括:

(1) 通讯联络网,即上下级之间的纵向通讯联络和平行单位之间的横向通讯联络以及一线人员之间的通讯联络。(2) 通讯联络器材和工具。要充分利用有线、无线、监控、图像传输等先进而实用的通讯联络手段。(3) 通讯联络号码和呼号以及有关人员、有关单位的代号。(4) 通讯联络的具体负责人员和工作人员。(5) 通讯联络设备的维护、维修人员。(6) 现场通讯车辆装备和指挥中心(值班调度室)的工作任务。

(六) 组织纪律要求

预案应对参加应急处置工作的单位和人员的组织纪律作出严格的规定,要求服从命令,听从指挥,严格按指令行动,防止擅离职守,违纪违法的现象发生。

(七) 规定其他应急措施

在处置灾难性事故与事件的整个过程中,由于种种原因,难免发生意外情况和突然变化。因此,要尽可能对各种事件作出预测,并制定出相应的应急措施。

四、应急预案的种类

一般而言，应急处置预案有以下不同的分类：按照应急预案制定级别，可以分为单位与社区级应急预案，县级与大中城市区一级应急预案，市级应急预案，省、自治区级应急预案、国家级应急预案。当举办大型会展和文化体育等重大活动时，主办单位还应当制定相应的应急预案，如2008年北京举办奥运会，就必须制定专门针对奥运会的应急预案。按照灾难性事故与事件的严重程度与危害范围，可以分为一般、较大、重大和特大四种应急预案，也就是通常所讲的蓝色（Ⅳ级）、黄色（Ⅲ级）、橙色（Ⅱ级）和红色（Ⅰ级）应急预案。根据灾难性事故与事件的不同类型、情况、特点、性质和实际需要，每种灾难性事故与事件又可以按不同标准划分为层次和级别不同的预案。不同种类的预案之间有着密切的联系，彼此互相交叉和互相补充。因此，在划分预案种类时，不可孤立地只考虑某一方面，而要考虑到相关的事件和发展演变为其他类型事件的可能。编制预案也要根据本地区、本部门、本单位的实际情况，及其可能发生的灾难性事故与事件的特点，进行综合考虑，力求编制出的预案切实可行。例如，上海市政府在对上海已经发生和可能发生的灾害事故进行归纳分析的基础上，制定了19类25种灾害事故的应急处置预案。乌鲁木齐市根据实际情况，制定了《乌鲁木齐市特大生产安全事故应急救援预案》和《重特大民用爆炸物品生产安全事故应急救援预案》、《重特大火灾事故应急救援预案》、《重特重大道路交通事故应急救援预案》、《重特大危险化学品生产安全事故应急救援预案》、《煤矿重特大事故应急救援预案》、《建设系统重特大生产安全事故应急救援预案》、《重特大职业中毒事故救援预案》、《重特大特种设备生产安全事故应急救援预案》等八个行业应急救援预案。

在国家一级的突发公共事件应急预案中，除总体预案之外，还有25项专项应急预案和80项部门应急预案。这些应急预案涵盖了自然灾害、事故灾难、公共卫生事件与社会安全事件等四个方面。

凡涉及全局范围、危害严重、事件规模巨大的应急预案，属重大预案。这类预案的制定过程要聘请有关部门的领导和专家参加。预案制定后，要经过党委和政府以及上级单位的批准，方可实施。如果属于只涉及局部地区或部门范围，危害不严重、规模不大的预案，则按一般工作预案制定。这类工作预案，也要经过有关部门领导批准，然后由业务部门或综合指挥部门组织实施。

为了在处置各种灾难性事故与事件时各单位、各部门责任明确，各级政府及相关部门都要针对本地区容易发生灾难性事故与事件的敏感地区、企事业单位，制定重点地区和重点问题的灾难性事故与事件处置预案，如生产、销售以及使用各种危险物品的企业、事业单位，进行高度危险作业的地带，自然灾害频发地区等。对每一种可能发生的灾难性事故与事件，要区分不同情况，制定出具体的处置方案，对人力的分工、应急处置措施、通讯联络等作出详细的部署和安排。

第二节 应急处置的物质储备

一、应急处置常用物质的储备

物资储备对任何一个国家、地区而言都是必需的。对我们这样一个灾难性事故与事件频发、人口密集度高的国家而言更应注重这方面的工作。

应急物资储备不仅包括赈济灾民所用的食品、衣物、药品、饮用水等生活资料，还包括在各种灾难性事故和事件的处置过程中必须使用的生产性资料，如抵御洪水、加高堤坝时所用的木材、石料以及用来装沙土的编织袋等。而且，对于灾难性事故与事件的应急处置工作来说，后者尤为重要。

根据灾难性事故与事件的不同类型，其处置时所需要的物资材料也是不同的，下面列举部分较典型的灾难性事故与事件的应急处置的常用物资：

(1) 处置煤矿煤尘爆炸事故如果采用岩粉棚措施，就需要在矿井的巷道顶部架设一定量的活木板上堆放一定量的岩粉。

(2) 扑救电气火灾的灭火剂通常选用干粉、卤代烷、二氧化碳等，在易发生电气火灾的单位、部门，就应当储备一定量的此类灭火剂。

(3) 石油化工企业应当储备一定量的沙土、发泡剂，以便在发生泄漏事故或火灾时用来对地面流淌的液体进行堵围和覆盖。

(4) 化学危险物品的生产销售单位除了储备相应的灭火物资外，为了保护工人和参与处置人员的生命健康，应当储备一定量的防护服、口罩、手套及面具等。

(5) 针对可能发生的类似 SARS、大规模流感爆发等公共卫生事件，政府及卫生部门应当储备一定量的医用防护服、口罩和手套等物品。同时，如果有已经研制成功的疫苗，也应当储备充足，避免出现类似于美国某地通过发行彩票，中彩者才能注射流感疫苗的现象。

无论储备何种物资材料，都应当确保质量，符合处置要求。对于有保质期或者使用期要求的，还应定期更换。

这些常用物资材料是消耗性的，需要综合考虑可能发生的灾难性事故与事件的规模大小、处置的难易程度、处置时间的长短等因素来进行测算，保持充足的储备。否则，就会给处置工作带来很大困难，甚至造成处置工作功亏一篑，最后导致失败的结果。

1989年3月24日，美国阿拉斯加威廉王子海峡的狭窄水域发生了北美地区最大的一起海上石油泄漏事故。当天凌晨零点零4分，全长987英尺、装有大约5040万加仑原油的埃克森—瓦尔迪兹号（EXXOnValdez）超级油轮在距离瓦尔迪兹港西南25英里的布莱暗礁（Bligh Reef）搁浅，大约1100万加仑原油泄漏到这个被环保主义者称为北美地区最原始海岸的水域。事故发生后，由于清理设备和分散剂（一种用于溶解油污的化学物质）供应不足，使得油污清理问题变得困难，能够投入使

用的浮油围栅仅有 7000 英尺，分散剂也只有 4000 加仑。这些分散剂据说可以清理 6500 桶泄漏的原油，但在此次事故中，泄漏到威廉王子海峡的原油总量是这一数字的 21 倍。后来他们用 1.5 英里长的浮油围栅围成了一个巨大的油池，但由于风力太大，围栅发生断裂，由于恶劣的海洋状况，原油被卷入海底。到事故发生 16 天后，油层面积扩大到 3000 平方英里。埃克森公司不得不从丹麦和芬兰调运了 20000 英尺的围栅。

从这一起原油泄漏事故的处置中，我们可以看出物资储备对于灾难性事故与事件应急处置工作的重要性。

随着科学技术的发展以及对灾难性事故与事件应急处置研究的深入，会出现一些新的处置方法和技术，一些新的材料也会不断地使用。同时，作为一把双刃剑的科学技术，也有其不利的一面，可能会出现某些在以往人类社会中未曾出现过的灾难性事故与事件，如核电站泄漏事故，这就给应急处置及其物资储备带来了新的困难和问题。

二、应急处置常用器材的准备

应急处置器材与应急处置物资一样，都是灾难性事故与事件应急处置所必不可少的物质条件。灾难性事故与事件应急处置的器材装备可分为两大类：适用于所有灾难性事故与事件的基本器材装备和适用于特定灾难性事故与事件的专用器材装备。

（一）基本器材装备

1. 通讯器材。通讯器材包括有线通讯器材和无线通讯器材两类，在应急处置工作中，常采用无线和有线两套装置配合使用。移动电话和固定电话是通讯中常用的工具，在近距离的通讯联系中，也可使用对讲机。

2. 交通工具。便利的交通工具是实施快速处置的可靠保障。在目前，我国的应急处置主要以汽车为交通工具，但是，在一些大城市，由于交通堵塞问题日益严重，直升机应当作为应急处置交通工具的发展方向。在国外，直升机已成为应急处置的常用工具。我国有的城市的公安机关也配备了警用直升机，作为警方处置灾难性事故与事件的工具，大大提高了公安机关的应急处置能力。此外，对于水上、海上发生的灾难性事故与事件，汽艇等专用船只无疑是必不可少的交通工具。

3. 照明器材。对于夜间发生的灾难性事故与事件，在处置时需要良好的照明。因此，必须配备必要的照明工具和器材，才有利于应急处置工作的顺利进行。

照明装置的种类较多，在配备照明工具时除了应考虑照明的亮度外，还应根据事故类型及其现场情况，注意其安全性和可靠性。如处置油气泄漏事故时所用的电筒应为防爆型电筒。

4. 防护器材与装备。有效地保护自己，才能取得应急处置工作的成功。在事故应急处置工作中，对各类应急救援人员均需配备个人防护装备。个人防护装备包括防毒面罩、防护服、保险带等。在有毒物的处置场所，处置指挥人员、医务人员和其他不进入污染区域的救援人员应多配备过滤式防毒面具。对于工程、消防等进

入污染区域的处置人员应配备密闭型防毒面罩。

（二）专用器材装备

专用器材装备主要指各专业处置队伍所用的专用工具与装备。在紧急情况下，需要使用充足的应急设备器材；否则，就会给处置工作带来困难，贻误战机。例如，如果没有必要的消防器材、个人防护设备、清扫泄漏物的器材，那么即使是受过良好训练的应急处置人员，面对灾难也会显得无能为力。

下面列举的是一些应急处置常用的专业器材与装备：

- （1）消防器材：输水装置、软管、喷头、自用呼吸器、便携式灭火器等；
- （2）危险物质泄漏控制设备：泄漏控制工具、探测设备、封堵设备、解除封堵设备等；
- （3）医疗器材与装备：救护车、担架、夹板、氧气、急救箱等；
- （4）应急电力设备主要是备用的发电机。

三、目前存在的问题及政策建议

由于一些政府部门与工作人员危机意识不强，存在侥幸心理，同时也由于经济发展水平的制约，我国很多地区、城市的应急处置的物质准备还不够充足。为保证应急处置工作的有效实施，各应急部门首先应制定应急处置物资器材的配备标准，根据实际需要进行合理有效的配备。例如，不同的应急处置部门应根据各自承担的应急处置工作的任务与要求来进行物质准备，选择的物资、器材与装备要符合实用性、功能性、耐用性和安全性四个要求。我国的应急处置器材与装备的研究与开发工作起步较晚，尚未形成完整的研发体系，产品的性能和质量都有待于提高。另外，由于各地的经济技术的发展水平和重视程度的不同，在装备的配备上有较大的差异，即便是经济较发达的大城市，其应急处置装备也不能完全适应经济的发展。例如，在北京、上海等大城市都有很多高层建筑，但这些城市的高层建筑火灾的灭火器材与设备都是严重不足的。因此，从整体来看，器材装备不足和器材装备落后的情况比较普遍。即使已经配备的应急器材，在平时的保养、维修，以及保证物资、器材与装备处于良好状态，一旦发生灾难性事故与事件能保证立即投入使用方面，也存在一定差距。

第三节 应急处置人员的训练演习

一、训练演习的必要性

灾难性事故与事件的应急处置预案是否科学合理、是否符合实际情况，需要经过实践的检验，而训练演习是最直接的途径之一。预案是一个事先制定的工作计划，用于处置灾难性事故与事件的工作计划在什么状况下启动，启动以后参与处置部门怎样组织实施这个预案，怎样落实各方面的实际行动，怎样协调各单位、各部门的行动，以及怎样做好后勤保障工作，是一个复杂的系统工程。训练演习的核心目的，就是让参与处置的各单位、各部门，乃至每个人更好地理解预案，更好地检

验预案，进而提高对灾难性事故与事件处置工作的整体水平。

二、专职人员的训练

对专职应急处置人员的训练是提高处置灾难性事故与事件整体能力的首要环节。训练时要着眼于处理实际问题的能力、出现复杂情况的应变能力。这种演习和训练要从当地灾难性事故与事件的实际情况及其类型特点出发，明确“练为战”的目的和思想。训练应当从四个“实”出发，即“真实、踏实、实际、实用”，这也是训练的基本要求。按照不同的训练目的、训练形式、训练内容以及训练方法，专职人员的训练主要有以下几种类型：

（一）一般训练与特殊训练

一般训练就是按照处置预案的常规来演习训练；特殊训练是指针对遇到的特殊情况，如夜间停电、恶劣天气中出现的事故与事件如何处置所进行的训练。

在针对灾难性事故与事件应急预案的训练中，一般训练是必不可少的，同时，还应结合本地的实际情况，考虑到一些可能出现的因素，进行有针对性的特殊训练。

（二）基础训练与应用训练

基础训练就是指对预备参与灾难性事故与事件的专职人员进行基本能力和基本素质的教育、学习和训练，包括一些相关的法律、法规、方针、政策、方案、措施的学习掌握；各种器材和装备的使用技能训练；排除各种障碍物的训练等。应用训练主要指解决各种问题、排除困难能力的训练。它的着重点与好处在于：培养全体参与处置事件的人员在复杂的条件和情况下合理运用已经掌握的技能、技巧，提高队伍处置灾难性事故与事件的战斗力。

应用训练和基础训练是两种不同的训练类型。应用训练可以直接形成和反映处置灾难性事故与事件上的指挥决策水平以及实际的处置能力。应用训练的好坏，取决于基础训练的水平。因此，既要强调基础训练，也要加强应用训练，从而全面提高处置灾难性事故与事件的实战能力。此外，根据训练的侧重点不同，还可以将模拟训练分解为心理训练、快速反应训练等不同的形式。

在强调基础训练的同时，要避免和克服形式单一、情况简单、自导自演的不良现象，要注意问题设置的综合化及复杂化，这样才能全面提高处置灾难性事故与事件的实战能力。

三、兼职人员和志愿人员的训练

在我国，由于应急处置的组织文化还未形成，因此兼职人员和志愿人员的人数还较少。这与西方国家有较大差距，也与一个国家的文化传统、思维方式、处事方式有关。由于灾难性事故与事件的特点，尤其是一些规模范围较大的灾难性事故和事件，仅依靠专职人员，或政府的应急资源处置远远不够，这就需要更多的兼职人员和志愿人员参与。作为一种发展趋势，如果有职人员或其他社会力量参与，则需要加强对这些人的能力训练，使他们在处置灾难性事故和事件中发挥更大的作用，并充分保障自身安全。

据《南方周末》报道，在浙江省瑞安市莘塍镇，有这样一支消防队，队员们有着双重身份。第一重是鞋厂老板，在被称作“中国休闲鞋基地”的瑞安，这不稀奇；第二重身份则是莘塍镇“西岸志愿消防队”队员。这个消防队，几乎全由莘塍镇西岸居民区的私营企业主组成，每名队员的“身价”均超过百万，多的有数千万资产，因此该消防队也被称为“老板消防队”。这些老板前几年都深受火灾之苦。莘塍镇是有名的鞋业生产基地，30平方公里集中了500多家鞋厂。除此之外，莘塍镇的制塑业、服装业等产品也均为易燃物品，因此常年火灾频发，有“三天一大火，一天一小火”之说。2002年1月，一家鞋厂着火，老板们眼睁睁地看着大火肆虐，除了给市消防大队和邻村的消防队打电话之外，没有一点办法。瑞安市消防队从市区赶到这里需要10分钟，到达时大火已经烧掉了十几间厂房和民宅。这使得老板们痛下决心集资购买了消防车和其他消防设备，并进行了相应训练。仅2003年，他们就扑灭了157场火灾。这是经济较发达地区一个成功的例子，有其特殊性，其他地区可以结合自身实际情况，组建志愿者队伍进行训练，以增强本地区对灾难性事故和事件的处置能力。

兼职人员和志愿人员与专职人员不同，他们并不是处置灾难性事故和事件的专业人员，在平时他们还有自己的其他工作，这就决定了对他们的训练不可能像专职人员那样是长期的、系统的。此外，在处置灾难性事故和事件中，兼职人员和志愿人员所承担的任务与专职人员是不同的，这就要求对兼职人员和专职人员的训练要从处置的实际出发，要有较强的针对性。从训练计划的拟订、训练目标的确定到具体训练内容的选择都要与他们在实际处置时所承担的任务相符合。

四、对社会公众的训练

在灾难性事故与事件中，社会公众不是应急处置的主体，而是可能受到侵害或伤害的对象。因此，对社会公众的应急训练应当着重于风险意识的培养和在紧急情况下逃生方法的掌握与自救能力的提高。在这方面，国外的一些做法，值得我们借鉴。例如，日本处于太平洋地震带，是一个地震多发的岛国，它的政府及其公众有很强的危机意识，在防灾减灾和个人的逃生自救等方面注重对公众的教育和日常训练。曾经有国人在日本经历了阪神大地震，他非常惊讶于日本民众在大地震来临之时以及余震不断的情况下，仍然能够保持冷静和良好的秩序。这对地震发生时的应急处置工作，如对伤员的救治、失踪者的寻找、救灾物品的发放等，都是非常有利的。这也是为什么经历同样震级和烈度的地震，日本的人员伤亡和其他损失比其他国家要小得多的原因之一。

对社会公众的训练应当由公安、民政部门以及单位与社区组织群众参加。训练内容可以包括高层住宅来不及撤出的居民的隐蔽；其他必须撤出的居民有秩序地疏散至安全区或安置区；特殊人群（老、弱、病、残、幼）的疏散安置；受污染的人员前往洗消去污点进行必要的洗消处理等。

五、训练的基本方法与目标要求

在处置灾难性事故与事件时，决策、组织、指挥失误，预案形同虚设，方案考

虑不周，或信息不灵，对情况不明，仓促应战，或是协调不力，相互间配合不好，策应不及时等因素，都可能影响应急处置任务的完成，甚至可能造成人员不必要的伤亡。因此要制定和建立专职人员必需的职业技能培训的目标和规划，切实增强教育训练工作的针对性、实战性，不断提高专职人员队伍的整体素质和战斗力。要始终将基本功和应变能力的训练摆在重要位置，对专职人员要进行具有针对性、突出实战特点的战术训练、技能训练以及必要的心理训练、身体训练，并在此基础上，组织和安排全面的综合训练。

制定培训计划之前，首先要对应急救援系统各层次和岗位人员进行工作和任务分析，然后制定培训计划，并根据计划进行课程设计。应急培训课程应根据专项培训目标而制定，所有授课内容应以培训目标作为主要决策基础。通过训练要达到的目标是：

(1) 提高队伍的快速反应能力；(2) 提高指挥员的组织指挥能力和指挥机关人员的组织协调能力；(3) 使训练队伍的技能与素质得到巩固，协同趋于密切；(4) 提高各种后勤保障能力，培养参演人员的良好作风及其心理素质；(5) 检验队伍的训练成果，促进训练工作和训练水平的落实与提高；(6) 检测队伍的警戒水平，促进备勤工作的落实；(7) 验证队伍的编组、装备、训练内容、方法和组训形式的可行性；(8) 熟悉、修正、完善和优化预案，并在此基础上探讨新的对策措施。

第四节 风险的识别与评价

风险的识别与风险评价属于风险管理的内容，也是风险管理中最重要的前提条件，对灾难性事故与事件的应急处置准备阶段的工作具有重要的价值和作用。

一、风险的识别与潜在危险性分析的作用

任何灾难性事故与事件在发生之前都有前兆，只不过有的前兆明显，有的前兆不明显：明显的前兆依靠人的感觉与理性就可以发现，不明显的前兆必须通过特定的仪器设备才能检测出来。这样，就需要对各种前兆进行监测、识别和分析，为灾难性事故与事件的防范和处置工作提供科学的依据。

风险识别，简单地说就是在灾难性事故与事件发生之前找出风险，以掌握应急处置的先机，赢得整个处置工作的主动权。这样就要设置一系列能反应灾难性事故与事件发生的信号与指标，并分析判断这些信息与灾难性事故与事件之间的关系。风险的识别与潜在危险性分析对灾难性事故与事件的应急处置具有十分重要的作用：首先是有利于应急处置的快速反应。在处置灾难性事故与事件时，如果能做到快速反应，就可能及时有效地控制事故与事件的规模，避免造成更大的损失。各种火灾、油气泄漏事故、有毒物质泄漏事故、放射性物品泄漏事故一旦发生，随着时间的拖延，处置的难度会增大，带来的损失也会呈几何级数增加。如果能在早期采取相应的处置措施，无疑就争取到了处置的主动权，就可能将损失控制在较小的范围内和较低的程度。其次，有利于采取正确有效的处置措施。每一种灾难性事故

与事件的处置措施是不同的，在事故与事件发展的不同阶段，所应采取的手段措施也是不同的。通过对风险的识别，判断风险存在的几率大小，并分析属于哪一种风险，在此基础上，启动相应的应急处置预案，采取正确的处置措施。

二、风险识别与潜在危险性分析的方法

在准备阶段对风险的识别与潜在危险性的分析方法及其步骤如下：

（一）收集信息

尽可能地收集有关事故风险源和发生征兆等信息，保证信息收集的全面性。要保证信息收集的全面性，就要分析确定事故风险源的分布状况和范围大小，在此基础上，决定信息收集的范围和种类。

在全面收集信息的基础上，注意信息收集过程中可能会出现信息的失真，也就是信息从存在之初的原始状态到被收集，直至被处理、分析之前的这个阶段，可能会由于各种因素而与真实情况不相符。这种情形下，当然会影响到分析评价的结果。

（二）对信息进行归纳整理

对所收集到的信息进行归纳整理的目的是使收集到的信息条理化和清晰明确，以便能够从整体上把握所收集到的信息，同时对信息进行辨别，以排除那些干扰信息、失真信息和虚假信息。排除不必要信息的第一个方法是对信息来源、信息传递过程的各个环节加以审查。如果信息的最初发出者与事故事件存在利害关系，信息来源缺乏客观性或者是信息的传递经过了许多的环节，信息传递过程中有许多干扰因素，那么信息的可靠性和真实性就非常值得怀疑。通过仔细审查这些过程，就可能辨别出哪些信息属于干扰信息、失真信息或者是虚假信息，从而加以排除。第二个方法是通过对收集到的信息进行比较来找出不必要的信息并加以排除。如果收集到的信息之间存在很大的矛盾，那么，这些互相矛盾的信息中必然存在着虚假信息。第三个方法是尽量收集有用的信息，以便减少干扰信息的信息量。干扰信息是指那些看似有用，其实是没用或用处不大的信息，但信息本身是真实的。干扰信息能产生干扰作用，这是由于当干扰信息的信息量非常大的时候，有用信息就会被埋没在其中，人们就无法有效地识别和使用有用的信息。

（三）对信息进行综合分析，判断潜在危险性的大小

经过对信息的归纳整理，并对信息进行辨别后，就拥有了一些较为全面、真实、有用的信息，在此基础上，就可以组织具备相关专业知识的专家以及对灾难性事故与事件有着丰富经验的人员进行分析、论证，得出有关结论，为应急处置做好准备。

三、风险知识的普及与对社会公众的宣传教育

由于一旦发生灾难性事故与事件，其影响的范围通常较大，涉及人数也较多，有时甚至达上千人、数万人乃至更多，因此，普及风险知识，加强对社会公众的宣传教育是非常必要的。《消防法》第6条就规定：“各级人民政府应当经常进行消防宣传教育，提高公民的消防意识。教育、劳动等行政主管部门应当将消防知识纳入教学、培训内容。新闻、出版、广播、电影、电视等有关主管部门，有进行消防安

全宣传教育的义务。”

在当今社会，虽然科学技术的发展与进步极大地丰富了人们的物质文化生活，但是，科学技术像一把双刃剑，它既加剧了人类对地球资源的过度开采与破坏，同时，某些不成熟的技术本身就具有很大的风险。这就使人类社会比以往面临更多更大的灾难性事故与事件的风险，对此，社会公众要有充分的认识。另外，随着我国近年来城市化进程的加快，也带来了一些新的问题。联合国国际减灾十年委员会科技委提出1996年“国际减灾日”（10月9日）主题为“城市化与灾害”。据日本“国际减灾十年”国家委员会1993年的报告《发展中国家大城市灾害易损性评估的对比研究》，通过采用系统分析及风险评价技术，选择了马尼拉、墨西哥城、安卡拉、旧金山、惠灵顿和东京等大城市，指出由于灾害易损性使现代城市已直接或间接地成为造成人类、财产和经济等严重损失的温床。

目前在我国，风险知识还不够普及，很多人对灾难性事故与事件缺乏足够的警觉，即便是对身边存在的较高风险的事物也浑然不觉。例如，在2003年12月23日发生的重庆开县天然气井喷事故中，居住在钻井附近的很多村民根本不了解天然气开采是一种高风险作业，在事故刚发生时，他们不是及时逃生，而是跑到现场附近看热闹，直到看见有人中毒倒地才开始逃生。据《三联生活周刊》的记者调查，在244名遇难者中，只有两名是井队的人员（即就在事故发生现场的人员）其余都是附近村民，这与村民们缺乏风险知识有着直接关系，也与对公众的宣传教育缺乏有关。距离出事地点最近的晓阳村党支部书记说：“从5年前就开始看着钻井队在村里征的十多亩地上施工，就是不知道这事有些什么好处，有些什么危险。”“自打县政府征了地，井队从来就没有人来跟村里打过交道，没有进行过任何安全防护知识宣传。以致出事时会有那么多人几次去看热闹，还不想离开家，如果村里人多知道一点知识，也就不会死这么多！”^①

对公众进行风险知识的宣传教育可以采取以下做法：

首先，政府及其有关部门应当利用广播、电视、报纸、互联网、宣传手册等多种形式对社会公众广泛开展突发灾难性事故与事件风险知识的普及教育，指导群众以科学的行为和方式对待突发的灾难性事故与事件。

其次，根据突发的灾难性事故与事件特点，让社会公众明确政府所采取的保护群众安全的防护措施和基本生活保障措施以及应急情况下的群众医疗救助、疾病控制、生活救助，还包括疏散撤离方式、程序，组织、指挥疏散撤离的范围、路线、紧急避难场所等，使社会公众在突然发生灾难性事故与事件时能保持冷静的态度和清醒的头脑，接受政府的安排，避免发生混乱，造成不应有的损失。

再次，要加强社会公众信息交流，保持信息交流渠道的畅通无阻。政府及其有关部门一定要最大限度地发布灾难性事故与事件的应急预案信息，接警电话和部

^① 《重庆开县井喷事故的悲剧》，载《三联生活周刊》2004年第1期。

门,宣传应急法律、法规和预防、避险、避灾、自救、互救的常识等。在发生灾难性事故与事件时,尤其要注意保持相关信息的公开与透明,避免“小道消息”和谣言满天飞,给社会公众造成心理上的恐慌。

最后,在宣传教育内容中要包括灾难性事故与事件发生时社会公众的自救知识和技能,提高自救能力。这实际上是“以人为本”思想的具体做法和体现。北京市市长王岐山2004年11月4日在“中国科学与人文论坛”上的演讲中提到2月5日密云云展踩踏事故时,对现场群众缺乏安全意识和起码的自救方法深感惋惜和痛心,他说:“其中有一个深层次的思考,人们怎么就不清楚保护自己?既不保护自己,也不救人?我看到那个被挤死的孕妇,我就很难受。事后想,如果她受过基本的自我保护的教育,也许就不会这样了。那么多人向上挤,她为什么也跟上去?周边的人看到孕妇,怎么能挤她呢?更让我难受的是,很多人在这种踩踏重压下,卡了气,没有一个人就地施救,进行人工呼吸、心脏按摩。”当得知香港的初中生必须上有关人工呼吸和心脏按摩的自救课以后,王岐山向一个小学校长建议让小学生也接受这样的教育,“教育孩子保护自己,这也是体现以人为本吧”^①。实际上,在这方面我们有更为惨痛的教训。1994年12月8日新疆克拉玛依市友谊馆火灾造成323人死亡,其中绝大多数是小学生。现在有的城市和地区在幼儿园和学校开展了这方面工作,无疑是很好的做法。

第五节 应急处置的支持保障系统

一、法律与政策保障

依法行政即行政管理行为必须依法进行,这是法治社会的必然要求。灾难性事故与事件的应急处置活动属于政府对社会进行公共管理,为社会提供公共服务的重要组成部分,是政府部门的职能活动之一,必须要依靠完备的法律进行规范和保障。同时,灾难性事故与事件应急处置的目的是保护国家和人民的生命财产安全,维护社会秩序稳定,是一项政策性很强的工作,因此除法律保障外,还必须有相应的政策作为保障。

(一) 法律保障

灾难性事故与事件应急处置法律保障的关键在于依法行政,也就是要做到有法可依,有法必依。依法行政能够提高政府的行政效率,强化行政管理,这在灾难性事故与事件的应急处置中,尤为重要。灾难性事故与事件的应急处置,与社会公共利益和公民个人利益非常密切,在处置时,需要社会公众的理解和支持,需要不同的部门、单位之间的协同配合,必要时还要牺牲一些公民个人和单位的局部利益,其处置任务是非常紧迫的。因此必须改变传统的观念,改变以往习惯的工作方法,

^① 《南方周末》,2004年11月11日。

在灾难性事故与事件的应急处置工作中切实树立依法行政的思想，学会运用法律手段来处理遇到的问题，做到依法处置。

随着我国法制建设和立法进程的加快，以及国家对灾难性事故与事件应急处置工作的重视，目前在一些法律和行政法规中已有关于各类灾难性事故与事件应急处置的规定，为灾难性事故与事件的应急处置提供了强有力的法律支持和保障，但是总的说来还不够完备，还需要继续完善。如在 2002 年 6 月 29 日通过的《安全生产法》中规定：“县级以上地方各级人民政府应当组织有关部门制定本行政区域内特大生产安全事故应急救援预案，建立应急救援体系”；“生产经营单位对重大危险源应当登记建档，进行定期检测、评估、监控，并制定应急预案，告知从业人员和相关人员在紧急情况下应当采取的应急措施”；生产经营单位的主要负责人员有组织制定并实施本单位的生产安全事故应急预案的职责。

《职业病防治法》规定：“用人单位应当建立、健全职业病危害事故应急救援预案。”

《消防法》规定：“消防安全重点单位应当制定灭火和应急疏散预案，定期组织消防演练。”

国务院《关于特大事故行政责任追究的规定》要求：“市（地、州）、县（市、区）人民政府必须制定本地区特大安全事故应急处理预案。本地区特大安全事故应急处理预案经政府主要领导人签署后，报上一级人民政府备案。”

国务院发布的《危险化学品安全管理条例》规定：“县级以上各级人民政府负责危险化学品安全监督综合工作的部门应当会同同级其他有关部门制定危险化学品事故应急救援预案，报经本级人民政府批准后实施。危险化学品单位应当制定本单 位事故应急救援预案，配备应急救援人员和必要的应急救援器材、设备，并定期组织演练。危险化学品事故应急救援预案应当报设区的市级人民政府负责危险化学品安全监督管理综合工作的部门备案。”

《使用有毒物品作业场所劳动保护条例》规定：“从事使用高毒物品作业的用人单位，应当配备应急救援人员和必要的应急救援器材、设备，制定事故应急救援预案，并根据实际情况变化对应急救援预案适时进行修订，定期组织演练。事故应急救援预案和演练记录应当报当地卫生行政部门、安全生产监督管理部门和公安部门备案。”

《特种设备安全监察条例》规定：“特种设备使用单位应当制定特种设备事故应急措施和救援预案。”

另外，目前我国各大中城市根据本地区实际情况，针对事故应急也制定了一些地方性法规。例如，上海市制定了《上海市灾害事故应急处置总体预案》，并由公安局、交通局、海事局、市政局等相关责任部门和单位编制了 19 类 25 种灾害事故的应急处置预案。各种预案使上海市在处置这些灾难性事故与事件时真正做到了有法可依。

再如，2002 年 5 月 1 日广西南宁市发布实施的《南宁市社会应急联动规定（试行）》，是我国第一个多部门、多警种应急联动的地方性法规。南宁市社会应急

联动中心的地理信息系统是由公安、交警、消防、急救、防洪、护林防火、防震、防空、水、电、气等 56 类应急救助资源和经济社会发展信息构建而成的信息化、数字化平台，覆盖市辖区 10092 平方公里（含武鸣、邕宁两县）。南宁市将 110 报警服务台、火警 119、急救 120、交警 122 等报警救助系统、市长公开电话 12345 及水、电、管道燃气、防洪、护林防火、防震、防空等应急救助系统纳入统一的指挥调度系统。公安部 2002 年 6 月向全国公安系统正式推广南宁市社会应急联动中心的社会应急联动工作模式。

我国目前正在制定与灾难性事故与事件应急处置有关的《紧急状态法》，应急处置工作涉及的人权保障、紧急避险、紧急状态的发布、应急资源的使用、社会动员等一系列的问题，都会随着法律的出台而不断完善。

（二）政策保障

在我国，党和国家的政策一般都通过法律的形式表现出来，从这个意义上说，政策保障与法律保障是一致的。如果应急处置没有相应的法律依据，就要以有关政策为依据。依法与依政策应急处置应当是一致的。

在灾难性事故与事件应急处置的法律和政策保障方面，我们也可以借鉴国际上的一些做法。多数工业化国家和国际组织制定了一系列重大事故应急救援法规和政策，明确规定了政府有关部门、企业、社区的责任人在事故应急中的职责和作用，并成立了相应的应急救援机构和政府管理部门。例如，国际劳工大会 1993 年通过的《重大工业事故公约》，欧盟在 1982 年发布了《重大工业事故危险法令》，并于 1986 年作了修订和补充。美国环保署、联邦应急管理署发布了《应急计划技术指南》、《高危险性化学物质生产过程安全管理》和环保署标准《风险管理计划》，都对企业的事故应急提出了要求。随着我国工业化、现代化进程的加快，我国在各个领域的法律和政策也应当进一步具体与细化。

二、装备与经费保障

（一）装备保障

灾难性事故与事件的处置是政府危机管理的重要内容。要实现管理目标，完成处置任务，必须要有现代化的技术装备作保障，这是处置灾难性事故与事件的物质基础。随着人们对灾难性事故与事件认识水平的提高和科学技术的发展，应急处置装备也在向科学化、标准化方向发展。与此同时，对灾难性事故的应急处置也提出了更高的要求，这样也就要求高水平的装备保障。装备保障对于灾难性事故与事件的应急处置具有十分重要的意义：首先，装备保障是确保应急处置队伍及其人员战斗力的必要前提。在应急处置时缺乏必需的装备或者装备落后，必然会影响处置队伍的战斗力，甚至导致处置任务的失败。例如，在某大城市发生高层建筑火灾时，由于没有举高消防车，紧急赶到现场的消防队员只能眼睁睁地看着大火肆虐而束手无策。其次，良好的装备保障对灾难性事故与事件的应急处置具有增效作用。现代社会要求政府是精干高效的政府，对于灾难性事故与事件的应急处置而言，更应是

如此。良好的、适用的装备是提高应急处置能力和效率的重要保障。

因此，为了提高对灾难性事故与事件的应急处置能力，必须高标准、高起点地提高装备保障水平。也就是要着眼于发展，结合我国的实际情况，借鉴国外的经验，依据本地区和周边地区可能发生的灾害性事故与事件的情况，来考虑加强装备建设。要建立国家和地方灾难性事故与事件应急处置资金和装备保障机制；制定不同类型应急处置队伍装备目录和装备标准。例如，各大中城市要按照《城市消防站建设标准》的规定，优先配备 30 米以上的举高消防车、大功率消防车、泡沫干粉联用车、抢险救援车、排烟照明车等，以提高对火灾尤其是高层建筑火灾的扑救能力。再比如，由于我国近几年矿难频发，死伤人数较多，国家安全生产监督管理局矿山救援指挥中心应购置先进的、具备较高技术含量的救灾装备与仪器仪表，储存在区域矿山救援基地，用于支援重大、复杂灾害的抢险救灾；同时要求区域矿山救援基地要按规定进行装备并加快现有救护装备的更新改造，配备较先进、关键性的救灾技术装备，用于区域内或跨区域矿山灾害的应急救援；并指定重点矿山救护队负责省（市、自治区）内重大、特大矿山事故的应急救援，按规定配齐常规救援装备并保持装备的完好性。

（二）经费保障

装备建设和保障离不开经费保障。应急处置经费是现代社会中灾难性事故与事件应急处置活动的重要保障，是应急处置保障系统不可或缺的重要组成部分。从现代公共管理的角度来看，目前在我国，应强调政府职能转变，即政府由管理向服务转变，提供公共服务。灾难性事故与事件的处置既属于政府提供的公共安全服务的范畴，又属于政府危机管理的内容，它的经费开支属于一种公共支出，必须通过公共预算来保障，而且公共支出应当随着近些年国家 GDP 的增长而增加。这样，才能改善政府提供公共安全服务的水平，提高政府的危机管理能力，从而更有效地处置灾难性事故与事件，保护人民的生命财产安全。

首先，各级财政和发展与改革（计划）部门应保障灾难性事故与事件应急处置装备建设和保障的经费，所需经费应列入本级政府财政预算。各级政府应积极通过国际、国内等多渠道筹集资金，用于灾难性事故与事件的应急处置工作。国家应对边远贫困地区灾难性事故与事件应急处置工作给予财政支持。

其次，经费保障重在落实。在具体落实上，各地人民政府要切实根据当地经济发展、财政收入和社会需要情况，逐年加大资金投入，并形成制度，确保应急处置经费充足、到位。要明确应急处置经费来源、使用范围、数量，提供应急状态时政府经费的保障措施。

三、其他支持保障条件

除了法律与政策保障、装备与经费保障之外，灾难性事故与事件的应急处置工作还需要下面一些支持保障条件：

（一）机构体制保障

从目前来看，对灾难性事故与事件“我国政府实行的是分部门管理的模式，即

在一个临时性、非常设机构的领导下，由一个或几个具体的部门来应对一项或几项危机事件^①。这种体制对于特别重大的灾难性事故与事件的应急处置是较合适的。在各大中城市，为了避免重复建设，浪费资源，同时也是为了便于管理，应借鉴国外经验组建我国各大中城市的应急事务管理委员会或办公室，予以协调指挥并发布灾难性事故与事件信息。例如，2002年3月，上海市成立上海市减灾领导小组及其办公室，办公室设在上海市民防办公室，使上海市民防办公室成为一个政府危机管理的综合协调机构。至此上海市政府危机管理有了新的体制及运作模式。

（二）应急处置的人力资源保障

任何组织机构从本质而言，都是由人构成的统一整体。合适的、得到一定培训的人员组成的灾难性事故与事件应急处置队伍，应急处置人力资源的能力如何，直接取决于人员素质的高低。各类灾难性事故与事件应急处置的人力资源，包括政府、军队、武警、机关团体、企事业单位、公益团体和志愿者队伍等，要明确先期处置队伍、第二处置队伍、增援队伍的组织与保障。

（三）技术保障

应当成立相应的专家组，提供多种联系方式，并依托相应的科研机构，建立相应的技术信息系统。组织有关机构和单位开展不同种类的灾难性事故与事件预警、预测、预防和应急处置技术研究，加强技术保障。

（四）医疗卫生保障

医疗卫生保障包括医疗救治资源分布，救治能力与专长，医疗卫生机构的能力与分布，被调用方案等都应当事先明确。应急医疗救护队在事故发生后，要尽快赶赴事故现场，设立现场医疗急救站，对伤员进行现场分类和急救处理，及时向医院转送。对救援人员进行医学监护，处理死亡者尸体以及为现场救援指挥部提供医学咨询等。

（五）治安保障

治安保障指在应急处置过程中对治安秩序的维护，包括灾难性事故与事件现场秩序的维护，交通秩序的维护，以及相关场所治安秩序的维护和重要场所、目标、人物的安全保护。维持治安秩序的警力布局、调度和工作措施等都应当事先予以明确。

（六）紧急避难场所保障

我国大中城市人口密集，高层建筑逐年增多，规划和建立基本满足灾难性事故与事件应急过程中人员的避难场所是十分必要和迫切的。在城市用地紧张的现实情况下，紧急避难场所的建立可以与公园、广场等空旷场所的建设或改造相结合，也可以在预案的制定中有意识地将体育场馆、学校的教室等场所作为临时性的避难场所，以安置被紧急疏散的群众与受害人员。

（七）应急后勤保障

应急处置的后勤保障工作要有专人负责，保证医疗急救用品和灾民的必需用品

^① 李经中编著：《政府危机管理》，中国城市出版社2003年8月版。

的供应，负责联系安排交通工具；运送伤员、药品、器械或其他的必需品。

（八）信息和媒体保障

信息管理机构负责为应急救援提供一切必需的信息，在现代计算机技术、网络技术和卫星通讯技术的支持下，实现资源共享，为应急处置工作提供快速、准确、科学分析的信息。1998年10月14日即“国际减灾日”第9年的主题是：“防灾与媒体——防灾从信息开始”。这一主题强调了各种媒体在减灾工作中，传递灾害信息、普及减灾知识、提高人们减灾意识的重要意义和作用。要有效地减轻灾难性事故与事件造成的危害，离不开各种媒体的信息传递。各种媒体传递的信息，在灾难性事故与事件的应急处置中，应当有专门负责与媒体接触的机构，处理一切与媒体报道、采访、新闻发布会等相关事务，保持对外的一致口径，保证报道的客观性和可信性，做到对事故单位、政府部门负责和为公众负责，为应急救援工作营造一个良好的社会舆论环境。

第五章

灾难性事故与事件应急处置的现场控制与安排

灾难性事故与事件的应急处置工作由许多环节构成，其中现场控制和安排既是一个重要的环节，也是应急管理工作中内容最复杂、任务最繁重的部分，现场控制和安排在一定程度上决定了应急处置的效率与质量。科学合理的现场控制不仅能大大降低灾难性事故与事件造成的损失，也是一个国家和地区的政府部门应急处置能力的重要体现。

第一节 现场控制与安排应遵循的基本原则

一、快速反应原则

无论是火灾、爆炸、有毒物质泄漏、恐怖袭击、核泄漏等突发灾难性事件，还是恐怖袭击事件与自然灾害等，都会对人民群众的生命和财产安全以及正常的社会秩序构成严重威胁。而且灾害性事故和事件所具有的突发性、连带性和不确定性等特点，决定了在现场处置过程中任何时间上的延误都有可能加大应急处置工作的难度，以至于使灾难的损失扩大，引发更为严重的后果。因此，在应急处置过程中必须坚持做到快速反应，力争在最短的时间内到达现场、控制事态、减少损失，以最高的效率与最快的速度救助受害人，并为尽快地恢复正常的工作秩序、社会秩序、生活秩序创造条件。

在所有的灾难性事故与事件发生之后，现场处置快速反应并没有一个现成的模式，一方面要遵循事故处置的一般原则，另一方面也需要根据事件的性质与所影响的范围灵活掌握、灵活处理。有的事件在爆发的瞬间就已结束，没有继续蔓延的条件，但大多数事件在救援和处置过程中可能还会继续蔓延扩大。如果处置不及时，很可能

带来灾难性的后果，甚至引发其他灾害事故。事故现场控制的作用，首先体现在防止事故继续蔓延扩大方面。因此，必须在事发的第一时间内作出反应，以最快的速度 and 最高的效率进行现场控制。因此，快速反应原则是事故应急处置中的首要原则。

二、救助原则

每当灾难性事故与事件发生，就会产生数量和范围不确定的受害者。受害者的范围不仅包括灾难中的直接受害人，甚至还包括直接受害人的亲属、朋友以及周围其他利益相关的人员。受害人所需要的救助往往是多方面的，这不仅体现在生理上，很多时候也体现在心理和精神层面上。例如，火灾、爆炸和恐怖袭击等灾难性事件的现场往往会有大量的伤亡人员（直接受害者），他们会在生理和心理上承受着双重打击；同时，灾难性事件的幸存者和亲历者虽然没有明显的心理创伤，但也会产生各种各样的负面心理反应。因此，灾难性事故与事件应急处置的部门和人员在进行现场控制的同时应立即展开对受害者的救助，及时抢救护送危重伤员、救援受困群众、妥善安置死亡人员、安抚在精神与心理上受到严重冲击的受害人。如果对受害者的救助不及时或不妥当，政府有关部门或参与应急处置的有关人员和组织有可能面临公众舆论的巨大压力，甚至造成与受害者及其亲属的对立，影响事件善后恢复阶段工作的顺利开展。相反，对受害人的及时救助可以减少人员伤亡，避免事态恶化，消除恐慌心理，缓解应急处置工作的压力，防止产生过多的负面影响，进而使整个灾难性事件的应急处置得以顺利完成。

需要指出的是，救助原则应当和快速反应原则很好地结合起来。从另一个意义上说，在提倡以人为本的现代民主社会，应急处置的首要目标是人员的安全，救助原则与快速反应原则的本质要求就是减少人员的伤亡。大量的灾难性事故与事件的案例研究表明，造成严重后果的原因就是反应不及时，受害人不能得到及时救助。2004年2月15日吉林市中百商厦发生火灾事故，在起火约30分钟之后消防队与其他应急人员才到达现场，延误了最佳的救援时间，结果造成死亡50多人的严重后果。美国有关研究机构通过对地铁事故的计算机模拟分析得出的结论是，当地铁受到沙林毒气袭击时，如果能在6分钟之内作出反应，伤亡人数是372人；在14分钟内作出反应，伤亡人数将增加到1084人；如果反应时间延长到半小时，则伤亡人数会增加到2188人。可见及时救助的原则在实践中是何等重要！

坚持及时救助受害人的原则，在实践中还必须消除由于受害人的社会经济地位或所处的社会阶层不同而受到的不应有的歧视现象。在有的国家中，由于曾经存在过种族、民族的歧视现象，这种现象也或多或少地在灾难性事故与事件的应急处置过程中出现，甚至扩大到对社会阶层、地位的不同而带来的歧视。为了最大程度地避免这种现象，使所有的受害人都能得到及时救助，有的国家将无歧视原则写入应急原则之中，这充分体现了社会的进步。我国是实行社会主义制度的国家，人民群众是国家的主人，因此在灾难性事故的应急处置过程中对所有的受害人，无论是直接受害人还是间接受害人，无论对幸存者还是死亡人员，无论其社会地位、职业、年龄、性别如何，都应当受到平等的救助和待遇。

三、人员疏散原则

在大多数灾难性事故与事件应急处置的现场控制与安排中，把处于危险境地的受害者尽快疏散到安全地带，避免出现更大伤亡的灾难性后果，是一项极其重要工作。在很多伤亡惨重的灾难性事故与事件中，没有及时进行人员安全疏散是造成群死群伤的主要原因。如 2004 年 8 月 1 日巴拉圭首都亚松森市发生的伊库阿·博拉诺超市火灾，共有 504 人在火灾中丧生。经事后调查，造成大量人员伤亡的主要原因是由于超市的经营者在火灾发生时没有组织工作人员及时疏散超市中的人群，反而以防止发生哄抢为由，关闭了超市大门，阻塞了唯一的逃生通道，导致大批顾客不能及时逃离事故现场，酿成惨剧。

无论是自然灾害还是人为的事故，或者其他类型的灾难性事件，在决定是否疏散人员的过程中，需要考虑的因素一般有：（1）是否可能对群众的生命和健康造成危害，特别是要考虑到是否存在潜在危险性；（2）灾难性事件的危害范围是否会扩大或者蔓延；（3）是否会对环境造成破坏性的影响。

根据灾难性事故与事件的类型和危害程度，对人员疏散可分为两种：一种是临时紧急疏散；一种是远距离或相对允许时间较长的疏散。临时性紧急疏散常见于火灾、爆炸、有毒物质泄漏等事件中。临时性紧急疏散的最大允许疏散时间一般只有十几分钟，否则人员就会有生命危险。当现场的危险解除之后，即可考虑让人员返回现场。远距离疏散常见于有毒物质的大面积泄漏与扩散、放射性物质，特别是发生核泄漏事件、自然灾害等情况。由于现场的有害因素可能在较长时间内存在，远距离疏散不仅有疏散的距离较远的特点，而且人员离开现场的时间可能长达数天甚至数年，有的可能是永久性的疏散，没有重新返回的可能。在前苏联切尔诺贝利核泄漏事故中，由于事故核心区域的放射性指标严重超标，从核心区疏散出的 10 多万群众至今没有返回家园。无论是临时紧急疏散还是远距离疏散，都必须有事先制定的疏散规划，以便在进行疏散时能开展有限的疏散指挥引导。

四、保护现场原则

按照一般的程序，灾难性事故与事件的应急处置工作结束之后，或在应急处置过程的适当时机，调查工作就需要介入，以分析灾难性事故与事件的原因与性质，发现、收集有关的证据，澄清灾难性事故与事件的责任者。也就是说，除非灾难性事故与事件的发生原因明显的是由于自然灾害、意外等因素所引起，不涉及任何人为的因素或责任，否则，在应急处置过程中，特别是对现场的控制作出安排时，一定要考虑到对现场进行有效的保护，以便于日后开展调查工作。现场处置工作中所采取的一切措施都要有利于日后对事故的调查。在实践中容易出现的问题是应急人员的注意力都集中在救助伤亡人员，或防止灾难的蔓延扩大上，而忽略了对现场与证据的保护，结果在事后发现其中有犯罪嫌疑需要收集证据时，现场已遭到破坏，给调查工作带来被动。因此必须在进行现场控制的整个过程中，把保护现场作为工作原则贯穿始终。虽然对灾难性事故与事件的应急处置与调查处理是不同的环节与

过程，但在实际工作中绝没有明确的界限，不能把两者截然分开。

保护现场不仅有利于事后的原因、性质调查，而且也是保证应急处置工作有序开展的重要措施。灾难性事故与事件的现场一般比较混乱，不仅保留着能够反映事件发生原因的主要证据，而且有受害者的尸体及各种遗留物品。在现场处置时，为了防止事态的蔓延扩大或抢救处于危险之中的人员，往往会对现场采取一定的紧急措施，如对现场的建筑物或有关设施采取破坏拆除措施等。这在客观上会对现场造成一定程度的不可避免的破坏，关键是应急人员在采取紧急措施时，一定要提高保护现场的意识，不能保护的应进行记录或作出必要的标志。此外，发生灾难性事故与事件时，可能会有大量群众围观，一些不法分子甚至会浑水摸鱼，偷盗现场物品。一些对灾难性事故与事件负有责任的人也可能趁乱销毁犯罪证据，这些都是应当引起足够注意的。

五、观察与记录原则

观察，就是对现场从宏观到微观的查看、把握，及时发现现场应急处置的重点和危险源，防止危害范围蔓延扩大。灾难性事故与事件的现场情况一般比较混乱、复杂，而且现场通常还会存在一些潜在的危险因素，如在爆炸事故或其他爆炸事件现场，还有可能存在其他的爆炸装置，存在暂时未受波及的易燃易爆物品。另外，在爆炸现场一般会出现人员的伤亡、建筑物的损坏。警戒线外围可能还有为数众多的围观群众，而犯罪嫌疑人则有可能混杂在人群之中。因此，现场一般会处于动态变化过程之中，要求应急处置人员在控制灾难性事故现场时，要充分考虑到受害人、应急参与人员的生命安全在现场可能会受到威胁。当灾难的危害范围扩大时，周围群众的生命财产安全也可能受到威胁。为避免发生二次灾难，必须安排专门的人员认真对现场的整体变化进行观察和记录，及时发现现场发生的各种变化，根据现场的变化情况及时作出新的决策和工作部署。在美国“9·11”恐怖袭击事件的应急过程中，纽约警方在采取一切可能控制措施的同时，及时出动直升机，从空中观察大楼被撞之后现场出现的情况。当观察到大楼有坍塌的危险时，及时命令已经冲到楼内救人的警察撤出，避免了更多的警察伤亡。

记录和现场物品的清理联系在一起，是指在应急处置过程中对通过观察发现的一些情况、证据、物品进行登记和保存的过程。记录不仅要把现场的动态变化过程如实地反映出来，而且要把事后调查与善后处理可能用到的物品进行记录和收集。例如，2002年我国国航的一架飞机在韩国釜山发生空难事故后，韩国警察、军队、志愿者等应急处置力量在现场采取控制的同时，安排大量的人员对事故现场进行了大量的、细致的记录和清理工作，包括遇难者的遗体、飞机的残骸、受害人的物品、与事故相关的证物等物品都被细心地收集了起来。通过细致的现场记录和清理，不仅可以收集大量的人证物证，以利于日后的事故调查，同时也可以尽可能多地收集事故遇难者的残骸和遗物，在一定程度上降低了受害者亲友的负面心理影响，为善后恢复工作创造条件。

六、保护应急参与人员安全的原则

美国“9·11”恐怖袭击事件的应急处置工作有很多值得总结的经验，但同时也

给人们留下了许多值得思考的问题。其中一个问题是在现场参与应急处置的 300 多名警察与消防人员的牺牲。造成牺牲的原因很多，有现场指挥的失误，也有在紧急情况下信息不充分的问题。不过人们思考最多的一个问题是对警察、消防人员与其他应急机构等经常参与公共安全危机事件的应急处置的人员来说，不必要的代价是否值得付出？在“9·11”恐怖袭击事件之前，人们在价值观念上推崇那些为了人民群众的安全和利益不怕流血牺牲的人，在一些灾难性事故与事件的应急现场，也会经常听到一些指挥决策人员发出“不惜任何代价要……”（包括应急参与人员的生命）之类的指令，结果造成更大的伤亡和损失。这种理念精神在某种情况之下是值得提倡和发扬的，但在应急过程中，如果没有科学的方法与态度，这种精神就可能成为一种盲目的、不负责任的冲动。从理性的角度考虑，在灾难性事故与事件的应急处置过程中，应当明确的一个基本目标是保证所有人的安全，既包括受害人和潜在的受害人，也包括应急处置的参与人员，而且首先要保证应急参与人员的安全，不能为了执行一个不负责任的命令而牺牲无辜的应急人员的安全，现场的应急指挥人员在指导思想上也应当充分地权衡各种利弊得失，尽可能使现场应急的决策科学化与最优化，避免付出不必要的牺牲和代价。

第二节 现场控制的基本方法

在灾难性事故与事件的现场处置过程中，对现场的控制是必不可少的，需要作出一系列的应急安排，其目的是防止灾难性事故与事件的进一步蔓延扩大，使人员伤亡与财产损失减少到最低程度。但是由于灾难性事故与事件发生的时间、环境、地点不同，因而其现场也有不同的环境与特点，所需要的控制手段包括应急资源也不相同。这些差别决定了在不同的事故现场应该采取不同的控制方法。灾难性事故与事件现场控制的一般方法可分为以下几种：

一、警戒线控制法

警戒线控制法是指由参加现场处置工作的人员对需要保护的重大或者特别重大的灾难现场站岗警戒，防止非应急处置人员与其他无关人员随意进出现场，干扰应急处置工作的正常进行的特别保护方法。在重特大灾难现场或其他相关场所，根据灾难的性质、规模、特点等不同情况或需要，应安排公安机关的人民警察，或保安人员，或企业事业单位的保卫人员，或武装警察等应急参与人员实施警戒保护。对于范围较大的灾难性事故与事件现场，应从其核心现场开始，向外设置多层警戒线。如在重庆开县的井喷事故中，公安机关就设置了三层封锁线。

在灾难性事故与事件的现场设置警戒线，一方面是为了保证处置工作的顺利进行，使应急人员在心理上有一种安全感，同时避免外来的未知因素对现场的安全构成威胁；另一方面也可以避免现场可能存在的各种危险源危及周围无关人员的安全。在警戒线的设置范围上，应坚持宜大不宜小，保留必要的警戒冗余度以阻止现场内外人、物、信息的大规模无序流动。在实践中，各国普遍的做法是设置两层以上的警戒线。由内向外，由高密度向低密度布置警戒人员。这种警戒线表面上是虚

设的，但是，这种虚设的警戒线至少在心理上可以让处置人员产生一种安全感，从而高效地投入救援工作。警戒线的设立也可以使大部分外部人员或围观群众自觉地远离灾难性事故与事件现场，从而为应急处置创造一个较好的外部环境。

二、区域控制法

在有些灾难性事故与事件的应急处置过程中，可能点多面广，需要处置的问题比较多，处置工作必然存在优先安排的顺序问题；也可能由于环境等因素的影响，需要对某些局部区域采取不同的控制措施，控制进入现场的人员数量。区域控制的前提建立在现场概览的基础上，即在不破坏现场的前提下，在现场外围对整个灾难性事件发生环境进行总体观察，确定重点区域、重点地带、危险区域、危险地带。现场区域控制遵循的原则是，先重点区域，后一般区域；先危险区域，后安全区域；先外围区域，后中心区域。具体实施区域控制时，一般应当在现场专业处置人员的指导下进行，由事发单位或事发地的公安机关指派专门人员具体实施；对于重特大灾难性事件应急处置现场，还应当由穿着制服的人民警察或武装警察实施区域控制。

三、遮盖控制法

遮盖控制法实际上是保护现场与现场证据的一种方法。在灾难性事故与事件的处置现场，有些物证的时效性要求往往比较高，天气因素的变化可能会影响取证和检材的真实性；有时由于现场比较复杂，破坏比较严重，再加上应急处置人员不足，不能立即对现场进行勘查、处置，因此需要用其他物品对重要现场、重要物证、重要区域进行遮盖，以利于后续工作的开展。遮盖物一般多采用干净的塑料布、帆布、草席等物品，起到防风、防雨、防日晒以及防止无关人员随意触动的作用。应当注意的是，除非万不得已，一般尽量不要使用遮盖控制法，防止遮盖物沾染某些微量物证或检材，影响取证以及后续的化学物理分析结果。

四、以物围圈控制法

为了维持现场处置的正常秩序，防止现场重要物证被破坏以及危害扩大，可以用其他物体对现场中心地带周围进行围圈。一般来讲，可以使用一些不污染环境、阻燃阻爆的物体。如果现场比较复杂，还可以采用分区域、分地段的方式进行。

五、定位控制法

有些灾难性事故与事件现场由于死伤人员较多，物体变动较大，物证分布范围较广，采取上述几种现场控制方法，可能会给事发地的正常生活和工作秩序带来一定的负面影响，这就需要现场特定死伤人员、特定物体、特定物证、特定方位、特定建筑等采取定点标注的控制方法，使现场处置有关人员对整个事件现场能够一目了然，做到定量和定性相结合，有利于下一步工作的开展。定位控制一般可以根据现场大小、破坏程度等情况，首先按区域、方位对现场进行区域划分，可以有形划分，也可以无形划分，如长条形、矩形、圆形、螺旋形等形式；然后，每一划分区域指派若干现场处置人员，用色彩鲜艳的小旗对死伤人员、重要物体、重要物证、重要痕迹定点标注；最后，根据现场应急处置的需要，在此基础上开展下一步的工作。这也是欧美

国家在处置重大灾难性事故与事件现场过程中常采用的一种方法。

第三节 现场状态与情境的评估

任何处置工作的开展都必须以对现场形势的准确评估为前提，快速反应的原则并不是单纯强调速度快，而是要保证处置工作的高效率。因此，灾难性事故与事件的应急处置人员在达到现场后，如果不了解现场基本情况就盲目进行处置是不可取的，这不仅无法实现防止事态蔓延扩大的目的，而且还会造成应急救援人员的伤亡，造成更严重的损失。为了有效地进行现场控制，应急处置人员的首要职责是获取现场准确的信息，对所发生的事件进行及时准确的认识与把握。一旦这些信息反馈给指挥决策部门，就可以帮助它们作出正确的决策。

一、评估灾难性事故与事件的性质

灾难性事故与事件所具有的信息不充分的危机特点，决定了在进行应急处置工作时，首先要对面临的现场情况进行评估，而对事件性质的判断又是最重要的，因为不同性质事件的应急处置要求有不同的侧重点。例如，在对有爆炸发生的事件进行现场控制时，要对现场进行评估：判明这是意外事故，还是人为破坏；是普通的刑事犯罪，还是恐怖袭击。如果是人为破坏，就需要在处置时对现场进行仔细的勘查，注意发现和收集证据；如果是恐怖袭击事件，就需要考虑现场是否还有其他爆炸物未被引爆，或是延时引爆，同时要考虑到附近的人群进行必要的疏散。在评估中，要注意根据事故发生的原因、时间、地点，所针对的人群，所采取的手段等因素来判明事件性质，以便更有针对性地开展处置工作。

二、现场潜在危害的监测

多数灾难性事件的处置现场可能会存在各种潜在危险，会随时发生二次爆发造成事态的蔓延和扩大，导致危害加剧，并对应急处置人员的安全构成一定的威胁。因此，在进行应急处置时，必须对现场潜在的危害进行实时监测和评估，避免二次灾难的发生。例如，在爆炸事故中，由于现场可能存在未爆炸的危险物质，对这些物质的处置决定了处置工作的最终效果。一般应通过搬运、冷却等方法防止其发生爆炸。对无法搬走的危险物品，除采取必要的措施进行保护外，还必须安排有经验的人员对其进行实时监控，一旦发现爆炸征兆，及时通知所有人员撤离。2005年吉林石化公司发生爆炸事故，消防人员在控制现场时，一方面组织人员扑救火灾，另一方面随时监控未发生爆炸的油罐，在长达数十小时的救援中，消防人员四进三退，并通知外围警戒线不断外扩，最终在保证人员安全的基础上成功地控制了火势。在其他类型的灾难性事故与事件的现场一般也会存在各种危险因素，在应急处置中必须对这些危险有足够的重视和评估。应急处置人员的重要职责之一是救人，但处置者自身的安全也是必须考虑的。以人为本不仅限于事故的受害者，也包括应急处置人员，这不仅是因为应急处置中发生的人员伤亡是事故损失的一部分，更是因为应急处置人员的伤亡是应急力量的损失，会造成更为严重的社会影响。世界各

国在这方面的教训很多，特别是“9·11”恐怖袭击事件以后，国内外的专家对保障应急人员的安全有了全新的认识，对“安全第一”、“以人为本”的应急救援的理念进行了重新诠释。我国在2003年衡阳火灾造成20名消防官兵牺牲后，对现场评估的重视也获得了专家和各级决策部门的重视。

三、现场情景与所需的应急资源

灾难性事故与事件应急处置工作头绪多、任务重，而且是在非常紧急的情况下开展的，因此稍有不慎就会造成更大的损失。其中现场情景与应急资源是否匹配，是决定应急处置工作能否取得成功的重要因素之一。应急资源不足，可能会造成对现场的控制不力，导致损失扩大；及时组织足够的应急资源参与现场处置，是保证处置工作顺利进行的基础；但动用过多的应急资源，也可能造成不必要的浪费。通过对现场情景以及处置难度的评估分析，及时合理地采取各种措施、调动相应的人力资源和物质资源参与现场处置，是保证应急处置快速、有效应对的重要保证。在实践中，无论最终需要组织多少应急资源，都应特别强调第一出动力量的重要性。有力的第一出动可以在处置之初有效控制事态。如果第一出动不足，再调集其他力量增援，则可能失去应急的最佳时机。值得注意的是，由于事件的性质和特点不同，其难度和处置所需的处置力量也不尽相同。例如，同样是针对地铁发生的灾难性事件应急处置，1995年发生在东京的沙林毒气袭击事件造成了多人死伤，在处置过程中，防化、洗消、医疗急救等力量是必不可少的，但是破拆和消防力量则基本上没有用武之地；但是在2005年7月7日伦敦地铁爆炸事件现场处置中，破拆和消防力量却又是必不可少的。因此，评估的意义就在于因时因地因事的不同，通过评估可以调集适当的应急处置力量，达到快速妥善处置的效果。

四、人员伤亡的情况评估

人员伤亡情况不仅决定着事件的规模与性质，而且也是安排现场救护主要考虑的因素。在我国突发公共事件的报告制度中，人员伤亡情况是决定事件报告的时间期限、反应级别的重要指标。当人员伤亡的数量超出地方政府的反应能力时，必须及时请求上一级政府应急资源的支持。应急处置现场对人员伤亡情况的评估包括：确定伤亡人数及种类、伤员主要的伤情、需要采取的措施及需要投入的医疗资源。在事件刚刚发生时，估计人员伤亡的情况一般应以事发时可能在现场的人数作为评估的基准，根据事件的严重程度分析人员伤亡的大致情况。根据应急管理的适度反应原则，对人员伤亡的情况评估应尽量实事求是。如果估计过重，不仅会造成反应资源的浪费，而且会加重事件对社会心理的冲击。反之，则可能由于报告不及时，反应不足而错失救援的良机。在现场医疗救护中，对于已经死亡的人员，要妥善保存和安置尸体，尽可能收集相关证物和遗物，为善后工作和调查工作提供有利条件。对于受伤人员首先应将其运送出危险区域，随后立即进行院前急救。依据受害者的伤病情况，按轻伤、中度伤、重伤、死亡进行分类，分别以“红、黄、蓝、黑”的伤病卡作出标志（伤病卡以5cm×3cm的不干胶材料做成），置于伤病员的

左胸部或其他明显部位，这种分类将便于医疗救护人员辨认并采取相应的急救措施，在紧急情况下根据需要把有限的医疗资源运用到最需要的人群身上。

五、财产和经济损失的估计与可能造成的社会影响

在应急处置初期，对经济损失的估计更侧重于对事件造成的负面社会影响的估计。处置现场对财产和经济损失的情况评估包括：直接和间接经济损失，各种财产的损失，以及事件可能带来的对经济的负面影响。例如，“9·11”恐怖袭击事件对纽约相关产业造成了一定冲击，据专家估算，恐怖袭击事件发生后纽约至少损失了46000个就业机会。印度尼西亚巴厘岛的连环爆炸袭击事件对当地旅游业造成了严重的冲击，直接影响到当地居民的收入和生活水平。但由于财产和经济损失的估算一般需要技术人员和专业知识，现场处置人员一般只对损失进行观察、计数和登记，为日后进行专业估算提供依据。

灾难性事故与事件发生后有可能会产生一定的社会影响，特别是如果应急处置措施不力，工作不当，更可能加重这种负面影响。在吉林石化爆炸事故中，虽然根据对现场的评估和判断成功地扑灭了火灾，但由于对未燃烧物质的潜在危害考虑不周，造成了松花江的水污染，导致松花江下游多个以松花江水为主要饮水源的城市和地区被迫断水，甚至引发外交问题。此外在应急处置开始时，就应考虑针对事件造成的各种负面影响，开展社会心理调查和安抚，以平息事态，减少事件损失以及善后处置。

六、周围环境与条件的评估

一些灾难性事故与事件在应急处置过程中依然处于积极运动期，随时可能造成新的危害后果，而周围环境和条件就是其再次爆发的主要因素，因此在应急处置时必须随时注意周围环境和条件对处置工作的影响。对事发现场的周围环境与条件的评估包括对空间、气象、处置工作的可用资源特点的了解与评估。不同类型事件的现场对环境特点的把握应有不同的侧重点。例如，火灾的发展蔓延与火场的气象条件有密切的关系，但即使同是火灾，房屋建筑物火灾和森林火灾的气象特点的重要性也不相同。同样地，如果空难发生在不同的空间位置，其蔓延的可能性、处置工作中可利用的资源也不同。一般来说，设置在临海地区或海面上的机场，一旦发生事故，事故向其他区域蔓延的可能性较小，这就是由其特定的现场环境所决定的。

周围环境评估的重要性就在于，可以让灾难性事件的应急处置部门比较清晰地了解处置的具体条件，根据不同的空间、气象等环境条件，合理地配置和使用不同的处置资源，提高处置的效率和效果，达到预期的效果。

第四节 现场应急处置所需的紧急安排

灾难性事故与事件的现场处置需要根据事件的类型、特点与规模作出紧急安排。尽管不同的灾难性事件所需的安排不同，但大多数事件的现场处置都应包括设置警戒线、应急反应人力资源组织与协调、应急物资设备的调集、人员安全疏散、现场交通管制、现场以及相关场所的治安秩序维护，对信息和新闻媒介的现场管理，以及对受害人作出分

类处理等方面的内容。下面（图 5.4 - 1）是进行现场应急安排的布置示意图。现场情况千变万化，实际情况不可能照此办理，但该布置图可以提供一个非常清晰的参考思路。

一、设置警戒线

为保证应急处置工作的顺利开展以及事后的原因调查，几乎所有的处置现场都要设立不同范围的警戒线。在灾难性事故与事件的处置中，由于事件的规模比较大，影响范围广，人员伤亡严重，往往要根据实际情况设立多层警戒线，以满足不同层次处置工作的要求。一般而言，内围警戒线要圈定事故或事件的核心区域，根据现场的具体情况，划定事件发生和产生破坏影响的集中区域，在核心区域内一般只允许医疗救护人员、警察、消防人员、应急专家或专业的应急人员进入，并成立现场控制小组，组织开展各项控制和救助工作。内围警戒线的范围确定要考虑两个因素：现场危险源的威胁范围和与事故或事件原因调查的相关证据散落的范围。现场可能会发生二次灾害，通过内围警戒线的设立，尽量减少处于危险范围中的人员，以降低事件的二次伤害。外围警戒线的划定以满足救援处置工作的需求为主要考虑因素，为保证安全，大量的应急救援工作是在内围警戒线之外开展的。在灾难性事故与事件的现场，参与处置的人员可能成百上千，来自数十个不同的部门和组织，参与处置的各种车辆、设备也需要安排必要的停放位置和足够的活动空间，因此，外围警戒线是处置工作顺利开展的必要空间，无关人员，包括媒体工作人员一般不应进入此区域。在某些事故或事件的处置中还要设立三层警戒线，即在核心区

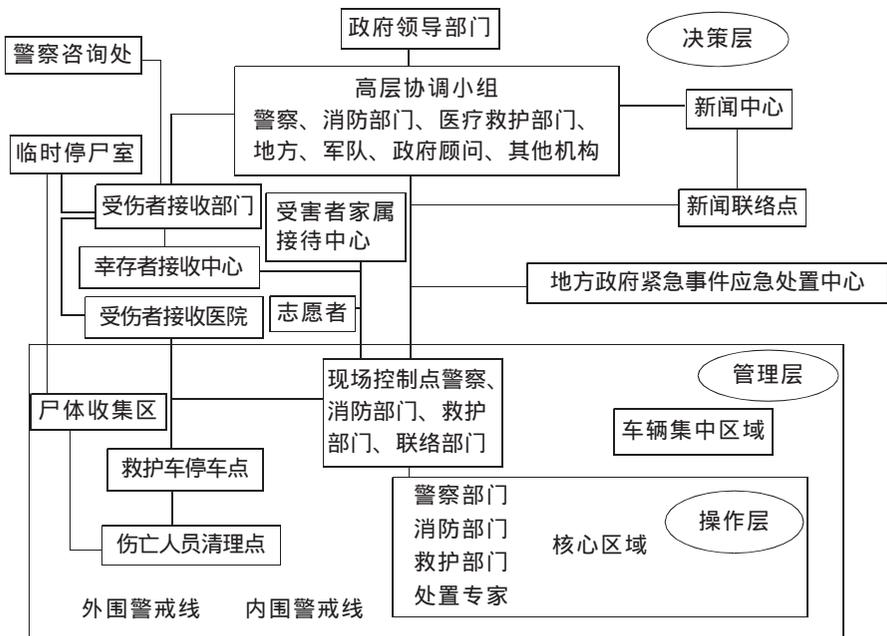


图 5.4 - 1 灾难性事故与事件现场安排示意图

二、应急反应人力资源组织与协调

通过对现场情况的初步评估，应根据相关应急处置预案组织应急反应的人力资源。灾难性事故与事件的应急处置现场往往需要大量的人力资源。随着我国突发公共事件应急预案体系的建立，已逐渐摆脱了过去盲目反应的局面，大大地避免了人力资源组织的混乱。根据应急预案，不同事件由不同的部门牵头负责，并由相关部门予以协调和支持。各个部门在处置中分工协作，具有较为明确的任务和职责。在事件发生后，由牵头部门组织各部分应急处置人员赶赴现场并开展工作，并应在现场的出入通道设置引导和联络人员安排处置后续人员。各应急处置组织的带队领导应组成现场指挥部，统一协调指挥现场的应急人员与其他应急资源。

在人员集结过程中，没有一定的模式，但是有一些原则值得遵循。首先，人员集结要方便应急处置工作，核心处置力量和现场急需的专业处置力量要接近现场；其次，人员集结要有序可循，不能造成混乱，人员集结的位置和规模不能对现场内外交通造成堵塞。

三、应急物资设备的调集

应急处置需要大量的专业设备和工具。专用设备、工具与车辆一般由各专业救援队伍提供，对于一些特殊和所需数量较多而现场数量不足的设备、工具与车辆可以通过媒体向社会征募，同时也可以向有关方面请求支援。各专业部门应根据自身应急救援业务的需求，采取平战结合的原则，配备现场救援和工程抢险装备和器材，建立相应的维护、保养和调用等制度，以保障各种相关灾难性事件的抢险和救援。大型现场救援和工程抢险装备，应由政府应急委员会办公室（或类似职能部门）与相关企业签订应急保障服务协议，采取政府资助、合同、委托等方式，每年由政府提供一定的设备维护、保养补助费用，紧急情况下市应急委员会办公室可代表当地政府直接调用。专用设备、工具与车辆到达现场后，应按照救援工作的优先次序安排停放位置，对于随时需投入使用的设备、车辆应停放于中心现场，对于其他辅助支援车辆应停放于离现场稍远的指定位置，以免影响现场的车辆设备调度。

四、人员安全疏散

根据人员疏散原则，在处置现场组织及时有效的人员安全疏散，是避免大量人员伤亡的重要措施。根据疏散的时间要求、距离远近可将人员安全疏散分为临时紧急疏散和远距离疏散。

（一）临时紧急疏散

临时紧急疏散常见于火灾和爆炸等突发性事件的应急处置过程中。某些影响巨大的自然灾害，如2005年发生在美国新奥尔良的“卡特里娜”飓风灾害事件，也需要对居民进行紧急疏散与安置。临时紧急疏散的最大特点在于其紧急性，如果在短时间内人员无法及时疏散，就有可能造成严重的人员伤亡。但在紧急疏散过程中，决不能一味强调疏散的速度，如果疏散过程中秩序混乱，就可能造成人群的相互拥挤和踩踏、车流的阻塞现象，甚至造成群死群伤。因此，临时紧急疏散必须兼顾疏散的速度

和秩序。根据无数组织人员疏散的灾难性事件的经验与教训，疏散过程的秩序应成为优先考虑的因素。由于人在紧急情况下会出现各种应急心理反应，进而采取不理智的行为，因此在临时紧急疏散时必须考虑处于危险之中的人的心理和行为特点。

1. 紧急情况下的心理反应。面对突如其来的危险，人会有多种应急反应，这些反应是人类通过长期进化获得的保护自身安全的本能。这些本能在人类应对对世界的各种危险中确实发挥了很好的作用。但是，当今社会是一个充满高度风险的社会，面对各种自然灾害或技术灾难，人的这些本能不仅无法发挥其应有的作用，甚至会成为造成人员伤亡的罪魁祸首，因此，在临时紧急疏散的设计和组织中，应充分了解人在紧急情况下的心理反应。

(1) 逃避或战斗。当人处于危险之中时，绝大多数人的第一反应是逃避，体现在行为上就是尽可能以最快的速度、最短的路径逃离危险的场所。在此过程中，可能有的人会作出不理智的，甚至是错误的选择而丧失生命。而一些意志较强的人则可能会选择勇敢面对。

(2) 负面恐慌。面对危险，恐慌心理的出现会导致一系列生理上的反应，如心跳加快、浑身颤抖、血压升高等。适当的恐慌可以保护人的安全，但是，超过限度的恐慌可能会造成人的思维停滞、反应水平下降，严重影响人的正常疏散行为。具有负面恐慌心理反应的人表面上看来比较冷静，但这是一种假象，实际上已经由于恐慌过度而变得不知所措。

(3) 从众心理。从众心理本是人类相互学习、不断进步的一种潜质。特别是在难以抉择的情况下，选择跟随别人被认为是最安全的。无论在临时性的紧急疏散过程中，还是在其他类型的紧急疏散过程中，从众是一种常见的心理反应。人群中某个人恐慌可能会成为所有人的恐慌，某个人的避难行为可能被更多的人模仿，而某个人的镇静的情绪也可能缓解其他人过度的恐惧与紧张心理。

(4) 趋熟。趋熟是人的大脑对某一刺激不断重复记忆的结果，趋熟也是人在紧急情况下的本能反应。最常见的就是在疏散时大多数人会沿原路返回，而不管原路是否存在危险。

(5) 趋光。当发生灾难性事故与事件的时间是在夜间，或发生的地点处于地下（如矿难），或处于某种特殊的场合时，往往会因为停电或者其他原因而使被疏散的人群处于一片黑暗之中。在这种情况下如果前方出现一点亮光，被困人员马上就会向着亮光跑去。在安全疏散中设置足够的应急照明设备和疏散指示灯，就可以充分利用人们的这种心理进行及时疏散。

(6) 回救反应。当被困人员从危险区域逃出后，随着对自身生命安全担忧的解除，开始对仍处在危险区域的亲友、物质财产表现出严重的担忧，进而会奋不顾身地冲回危险区去抢救亲友或自己的财物。因此，在安全疏散组织中，一定要注意防止已经脱离危险的人员重新返回危险区域。这种现象在2003年12月重庆开县井喷事故的人员疏散过程中体现得最为明显，一些群众在已经脱离危险区域的情况下又由于各种利益趋向与价值冲突的驱使，返回到危险区域，结果中毒身亡。

2. 紧急疏散中群集行为的控制。所谓群集行为，就是指人员的成群聚集。当处于危险区的人数较多时，必须将注意力放在避免由于群集行为而导致出现人员踩踏伤亡现象。人员的疏散过程是一个移动的过程。研究表明，人群在移动过程中的行进速度并不取决于个体的平均行进速度，而是取决于人群的密度。人群密度越大，群体的行进速度越低，当人群密度达到一定极限时，就会由于拥挤过度而不能前进，速度接近于零。图 5.4 - 2 是人群密度与行进速度的关系示意图。常见的群集现象有以下几种：

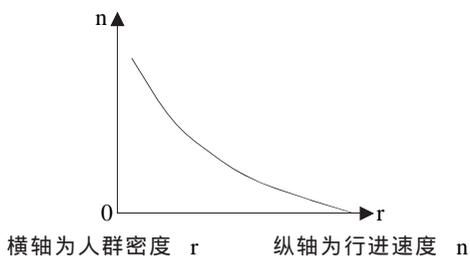


图 5.4 - 2 人群密度与行进速度之间的关系示意图

(1) 成拱现象。当人群从宽敞的空间拥向较狭窄的出入口或楼梯口时，除了正常的人流之外，处于危急之中的人由于逃避心理的作用，会从两侧挤入，从而妨碍正常的人群流动。由于群集密度增加而在出入口处形成拱形的人群，会因为所有人挤在一起无法通过（见图 5.4 - 3）。这种情况与在锥形瓶实验中发生的情况相类似。如图所示，将带线的小球放在锥形瓶内，如果依次拉出，由于小球的直径小于瓶口的直径，每个小球都可以顺利被拉出，但如果同时向外拉，所有的小球都会挤在瓶口无法出来（见图 5.4 - 4）。但群集现象中的成拱与锥形瓶实验的最大不同之处在于人群拥挤所形成的这种成拱现象是一种不稳定的平衡，构成拱形的各个方向的人的力量相互推挤，在短时间内会出现平衡现象，但这种暂时的平衡现象很快就会打破，发生“拱崩溃”，此时大部分人由于突然失去平衡而被挤倒，并被急于出去或者不明真相的后来者踩踏。如果没有良好的疏散引导，出入口处会反复出现成拱和拱崩溃的现象，从而导致更多的人员伤亡。我国在一些人员密集的公共场所之所以经常发生大量人员伤亡的事故，其中发生群集现象是主要的原因。

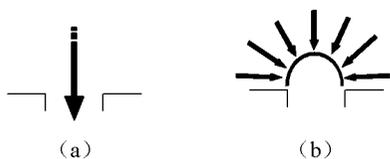


图 5.4 - 3 成拱现象图

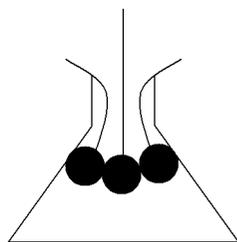


图 5.4 - 4 锥形瓶实验图

(2) 异向群集。异向群集是指来自不同方向的人群相遇并产生对抗时出现的群集现象。紧急情况下人群总是选择走最短路径达到自己认为最安全的目标，当疏散人群的行进路线发生交叉或冲突时，来自不同方向的人群相互冲突、相互拥挤与阻塞，严重时相对行进的两股人流狭路相逢，互不相让，形成对抗，很容易由于拥挤和践踏而造成大量伤亡。这种现象无论是在室内还是在室外都有可能发生，而且往往是由于人群疏散的路线设计不当造成的。例如，在我国华山多次发生的群体性挤踏事件就是由于在狭窄的山路上，来自上山与下山两个不同方向的人流发生异向群集现象引起的。在一些城市举行的大型公共活动中，也由于对密集的人员组织疏散不当而发生大量人员伤亡的情况。

(3) 异质群集。人群中每个个体的行进速度和承受拥挤的能力并不相同。紧急情况下，人们都希望能以最快的速度、最短的路径到达自己认为安全的地方，因此都急于超过那些在自己前面走得太慢，而且阻挡自己行进的人。行进速度明显低于群体平均行进速度的人就成为群体中的“异质”。在人群密度不太大的情况下，行进速度较慢的人的周围会由于停滞形成一个旋涡，后面的人从两侧赶超绕行；随着人群密度的增大，走得慢的人就有可能被后面的人推倒或绊倒，进而产生连锁反应，造成严重后果。在临时紧急疏散过程中，成为人群异质的多为老人、小孩和妇女，以及那些由于物品失落，停下来弯腰拾物的人。

群集是造成人员大量伤亡的主要原因，因此在人员的疏散过程中必须加以控制。造成群集的原因非常复杂，有的是因为人群在紧急情况下逃避心理的作用；有的是由于人群中出现和传播不确切的消息，特别是出现对人群的生命安全会构成威胁的消息；有的是由于少数人因恐惧而产生狂躁情绪并采取不理智的行为，这种狂躁的情绪与不理智的行为又感染周围的人，引起群体情绪的狂躁与行为的不理智；有的是由于现场没有人员进行疏导与引导；有的是由于以上几种原因组合在一起。

针对以上产生群集现象的原因，在组织人员疏散时，特别是在建筑物内组织疏散时，起码应采取以下措施：有正确的疏散路线，并有明确的疏散路线标志；安排专门人员对疏散人员进行引导，并负责疏散秩序的维护，避免出现拥挤现象；为人群及时提供准确的信息，避免不准确的消息在人群中传播，使人群的心理保持稳定；如果人群进入恐慌状态，要尽量缩短恐慌状态的时间，使人群的情绪恢复到正常状态；提倡发扬团结互助的精神。

(二) 远距离疏散

远距离疏散涉及的人员多、疏散距离远、疏散时间长，因此，远距离疏散必须在事先进行疏散规划，通过分析危险源的性质和所发生事件的严重程度与危害范围，确定危险区域的范围，并根据区域人口统计数据，确定处于危险状态和需疏散的人员数量。结合危险区域人员的结构与分布情况、可用的疏散时间、可能提供的疏散能力、交通工具、所处的环境条件等因素，制定科学的疏散规划。一般情况下需要考虑的问题有：

(1) 疏散人口的统计（包括危害范围扩大之后疏散人口的统计）；(2) 疏散地

点的选择；(3) 疏散过程中运输方式的选择；(4) 疏散的出入口与运输路线的确定；(5) 被疏散人员和车辆的集结位置；(6) 疏散过程中对人员的沿途护送问题；(7) 被疏散人员的遗留财产处置问题；(8) 疏散过程所需药物、食品饮用水的准备；(9) 庇护场所的准备；(10) 宠物的管理；(11) 疏散的优先顺序；(12) 返回的优先顺序。

(三) 人员疏散与返回的优先顺序

无论是发生何种灾难性的事故与事件，人员疏散与紧急救助均属于保护性的措施，只要有人员的疏散，特别是在需要全体撤离的情况下，就必须考虑人员疏散与返回的优先顺序。根据国外的经验与研究成果^①，在全体撤离疏散的情况下，其优先顺序是：

1. 疏散顺序。(1) 禁止无关人员进入即将疏散撤离的地区与场所；(2) 居民与群众；(3) 工作人员中的非关键人员（包括媒体人员）；(4) 应急关键人员之外的所有人员；(5) 全部撤离。

2. 返回顺序。当由灾难性事故与事件造成的危险状态结束、对人员的安全威胁解除后，需要安排被疏散的居民或群众返回社区或单位。返回也应当和疏散一样，严格遵循先后顺序。(1) 应急处置的参与人员；(2) 现场评估人员与由应急人员陪伴的媒体人员；(3) 公共设施的维修人员；(4) 居民、财产的主人以及其他有关人员；(5) 无限制出入。

五、现场交通管制

现场交通管制是确保处置工作顺利展开的重要前提。通过实行交通管制，封闭可能影响现场处置工作的道路，开辟救援专用路线和停车场，禁止无关车辆进入现场，疏导现场围观人群，保证现场的交通快速畅通；根据情况需要和可能开设应急救援“绿色通道”，在相关道路上实行应急救援车辆优先通行；组织专业队伍，尽快恢复被毁坏的公路、交通干线、地铁、铁路、空港及有关设施，保障交通路线的畅通。必要时，可向社会进行紧急动员，或征用其他部门的交通设施装备。

六、现场治安秩序维护

灾难性事故与事件发生后，应由当地公安机关的人民警察负责现场与相关场所治安秩序的维护，为整个应急处置过程提供治安秩序保障。在人民警察未到达现场之前，负有第一反应职责的社区保安人员、企业事业单位的治安保卫人员，或在社区与单位服务的紧急救助员等应立即在现场周围设立警戒区和警戒哨，先期做好现场控制、交通管制、疏散救助群众、维护公共秩序等工作。事件发生地的政府及其有关部门、社区组织也要积极发动和组织社会力量开展自救互救，主动维护秩序，以防止有人利用现场混乱之机，实施抢劫、盗窃的犯罪行为。负责组织维护现场治安秩序的公安机关人民警察，应当在现场设置的警戒线周围沿线布置警戒人员，严

^① [美] 吴量福著：《运作、决策、信息与应急管理》，天津人民出版社2004年10月版。

禁无关人员进入现场；同时应在现场周围加强巡逻，预防和制止对现场的各种破坏活动。对肇事者或其他有关的责任人员应采取必要的监控措施，防止逃逸。

七、对信息和新闻媒介的现场管理

灾难性事故或事件发生后，各种新闻媒介就成为现场处置与社会各方沟通的重要渠道。面对蜂拥而至的新闻采访人员，既不能听任其在处置现场进行无限制的采访，也不能简单地对其进行封堵。前者会导致对正常的处置工作的干扰，甚至破坏现场证据；后者易与媒体形成对立局面，甚至导致谣言的传播。因此，在现场处置中，一定要重视对信息和新闻媒介的管理，通过在警戒线外设立新闻联络点，安排专门的新闻发言人，适时召开新闻发布会等方式处理好与媒介的公共关系，利用和引导媒介实现与社会公众、政府有关部门以及不同领域专家之间的良好沟通，以降低灾难性事故与事件造成的社会影响。本书中有专门部分研究此问题，在此不再赘述。

八、对受害人作出分类处理

现场紧急安排中的另一重要内容是对受害人作出分类处理。按照被害人学的研究，灾难性事件的受害人既包括直接受害人（死亡人员、受伤人员以及灾难中的幸存者），也包括间接受害人，以及其他的利益相关者。在现场作出紧急安排时，对不同类型的受害人均需作出妥善处理。对死亡人员需要作出的安排有：安排法医进行鉴定，以对死亡人员进行确认；编辑死亡鉴定证据；通知死亡人员家属；接待死亡人员家属；确定停放尸体的场所并维护其秩序与安全；安排对死亡人员的悼念活动，并满足因宗教、民族等不同而提出的不同要求。对灾难性事故与事件中的受伤人员与幸存者需要作出的安排有：满足提出的基本需求，如对食物、饮料、日常生活必需品的需求；与其家人、亲友取得联系；解决回家的交通问题与经费方面的困难；生理方面的伤害及时得到医治；组织心理安慰人员进行心理干预；及时进行慰问并发放慰问品。

总之，灾难性事故与事件需要作出的安排是多方面的，参与应急处置的各个部门、组织与人员应在现场指挥协调人员的指挥下，发扬协作精神，本着以人为本的指导思想，通过共同努力，将人员的伤亡、财产的损失、环境的破坏、社会心理的冲击减少到最低程度，并积极地为事后的恢复创造条件。

灾难性事故与事件中死亡人员的法医学处理程序

法医学处理在整个灾难性事故与事件的应急处置过程中具有重要的地位与作用，特别是在有大量人员死亡的情况下，对死亡人员的个体识别与鉴定不仅直接影响到应急处置工作的进程，而且其准确性对善后处理与对受害人精神心理方面的恢复也有重要的影响。在某些情况下还直接关系到应急处置工作的下一个环节，即对灾难性事件原因的分析与认定。因此无论在理论上还是在实践中都应当把对死亡人员的法医学处理作为应急处置工作的重要环节之一。其中处理程序更应当成为实践中必须遵循的、需要不断加以完善的重点。为了使本章的内容更加贴近法医学所使用的专门术语，文中有时把灾难性事故与事件也称为群体性死亡事件。

第一节 国内历史回顾

一、对空难事件处理程序的研究

我国最早对群体性死亡事件处理的研究开始于 20 世纪 80 年代后期，随着我国改革开放的深入，涉外空难事故的出现，我国法医工作者开始对空难事故的法医学处理进行研究。陈世贤同志最早对空难事件的法医学处理程序进行了探索性研究，根据美国、前苏联、英国等国家的有关资料，他提出了空难事件法医学处理的基本程序，编制了遇难者识别表和调查表，对国外 20 世纪六七十年代空难事件个体识别的常用方法，尤其是对牙科识别和指纹等西方国家重点应用的个体识别方法进行了统计研究。见图 6.1 - 1。

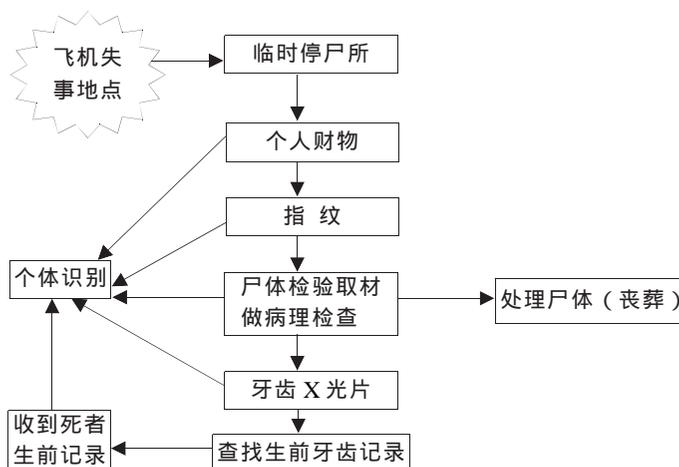


图 6.1-1 空难事故处理程序示意图

这种处理程序是前苏联和西方发达国家普遍采用的，但由于国内牙科和指纹的生前档案非常不完善，牙科和指纹识别方法在空难事故的法医学处理中很难作为常用的方法。

1998 年，闵建雄同志对飞机失事及其法医学处理进行了进一步的研究，列举了遇难者个体识别方法容貌辨认、衣着及财物、医学生理特征、牙科识别、指纹比对、放射学检查、血清学检查以及其他新的个体识别技术。他认为前三项是适用于我国主要的个体识别方法，而且还对空难法医学处理程序进行了深入研究，在原有基础上对各个阶段工作进行了细化，具体如下：

(一) 人员的集结

飞机失事发生后，参加处理人员的集结，法医检验工作以组为单位，每一组应有法医 2 名，记录人员 1 名、照相人员 1 名，尸体搬运人员 2 名，每一组负责 10 具左右尸体的检验任务。

(二) 器材的准备

器材的准备包括尸体检验工具、个人识别表、尸体检验表、布条、纱布、个人遗物袋、尸体包装袋、检材袋、工作防护用品。

(三) 了解和掌握事件情况

空难法医学检验至少应该获得机上人员的名单、机上人员座位号名单，这两份基础性材料。另外，还需要对失事现场，毁损的客机有大致的了解，对地面死亡或失踪人员应有确定性的调查材料。

(四) 尸体检验

分为两次进行：第一次在失事现场，主要工作包括(1)将尸体集中；(2)破碎的尸体进行初步复原；(3)尸表检查并固定编号；(4)将尸体上的遗物统一登记、编

号（与尸体编号相同）并装袋。第二次尸检在条件较好的场所，如殡仪馆、太平间进行，主要工作包括：（1）对机组人员及重点乘客进行尸体解剖并提取相关检材；（2）其余尸体作尸表检验，尽可能提取血液；（3）每一具尸体均采 3cm×3cm 血纱布；（4）记录阳性发现；（5）仔细照相，尤其要有每具尸体的面部容貌特写相。

（五）尸体辨认

具体工作有：（1）一套面部特写照片；（2）一套遗物照片；（3）尸体检验表；（4）指导家属填写遇难者识别表；（5）协助工作人员开展遗体辨认工作；（6）接受咨询；（7）确定有识别难度尸体的进一步识别措施。

（六）法医最后应准备提交的材料

在尸体检验结束后，法医工作人员应尽快整理检验结果，并形成准备提交的材料，包括：（1）总的尸检情况；（2）死因情况分类表；（3）个人识别分类表；（4）单份尸体解剖或尸表检验报告；（5）对外籍人的死亡报告书；（6）尸体辨认情况及表格。

这个程序从个体识别方法、集结、器材准备到尸体辨认和材料出具，形成了一套完整的关于空难的法医学处理程序，使得以后空难的处理得以顺利进行。但这一程序是针对空难特点设计的，针对性很强，对其他的人群性死亡事件的处理只能起参照作用。

二、对其他灾难性事件处理的研究

随着灾难性事故与事件的逐步增多，需要法医参与处理的事件也越来越多，实践中需要对其他伴有大量人员死亡的事件的法医处理程序开展探索与研究。2001 年武汉市公安局刑侦处的胡家伟、袁金海同志根据以往处理的群体性死亡事件的经验，对群体性死亡案件的法医学检验程序进行了探讨，主要内容如下：

第一，群体性死亡案件发生后，案件主管部门应及时调集法医等技术人员，组成法医工作小组。一般以 2~3 具尸体配备一名法医为宜，这样做一是能保证在较短时间内即可完成对尸体的初检，为尽快明确案件的性质提供依据；二是可以避免因一人检验过多具尸体而容易出现的混乱。

第二，群体性死亡案件中法医学现场勘验的主要任务是将现场上散布的尸体、尸块、人体组织、死难者的随身物品等一一提取。注意不要有遗漏现象。将现场法医分成若干小组并将现场划段分片，逐块逐步地进行提取。法医勘验小组以 3~4 人为宜，1~2 人负责提取，1 人记录，1 人照相固定。

第三，将现场提取的尸块、个人财物等物品分别包装并运至尸检场所。法医对尸体、尸体残块、衣着，以及随身物品进行初步观察和分析，其主要任务：一是判断其死亡原因；二是判断其损伤性质；三是判断有无他人所为的征象，从而为判明案件性质提供重要依据。

第四，绝大多数情况下，法医学检验死难者尸体的一项重要内容是认定其身源。一般可不进行系统解剖检验，对确实需要准确地判断年龄、查清胃内容物、观

察骨折情况等则可进行局部剖验以提取相关检材。认定尸体身源的一般程序为：

(1) 认定尸体身源，应首先通过案件善后处理部门搜集各个已知遇难者的近期照片及个体特征。个体特征应包含其身高、体态、发型、牙齿、体表的痣、瘤，生理性或病理性（如手术）疤痕、陈旧性骨折，以及衣着特征等。还应注意收集死者生前携带物的特征。

(2) 对颅面部无严重损毁尸体，主要通过比对死者生前近期照片，结合其年龄、衣着等进行认定。有的随身携带有身份证、驾驶证等证件，这也对认定身源有极大帮助。

(3) 对颅面部有严重损毁或无颅尸体，如严重颅面部破损、烧焦或高度腐败的尸体，则应根据其衣着特征、随身物品以及个体特征等进行综合判断，对其随身携带的手机、BP机等亦可通过查号来进行对身源的认定。对无衣着尸体，往往只能根据其亲属等提供的个体征态进行判断，还需要对残存的尸块仔细勘验，找出其典型个体特征来认定身源。

(4) 对少数颅面部严重损毁或无颅部、无衣着、无随身物品，且无典型个体特征的尸体（块），必要时则应通过常规血型检验乃至DNA尸源鉴定予以认定。

第五，对每具认定了身源的尸体，应及时通过案件善后处理部门交由死者亲属等认领。主检法医应直接向死者亲属等介绍对尸体个体识别的依据，以消除疑惑。对无人认领的尸体，则按常规无名尸体处理。

第六，全面搜集并提取尸块，对法医学检验、鉴定具有十分重要的意义。认真细致地寻找尸体上的典型个体特征，对认定其身源具有重要意义。充分利用尸体衣着特征及随身物品，对认定尸体身源有重要帮助。DNA亲子鉴定，对认定难以通过其他方法辨别身份的尸体能起到关键性的个体识别作用。对一些无头颅、无衣着、无典型个体特征等难以辨认的尸体，通过血型检验乃至DNA检验，可予以认定。

从以上材料可以看出，我国对群体性事件的法医学处理程序的研究与国际刑警组织和一些西方发达国家相比，尚有一定的差距。但我国是一个群体性死亡事件多发的国家，我国法医在没有具体合适程序作参照的情况下，对一些突发群体性死亡事件，临时制定程序和表格，对事件进行处理。虽然这些程序和表格有许多疏漏，但也充分显示了我国法医工作者的智慧。其中比较成功的案例有洛阳“12·25”特大火灾事故的法医学处理以及烟台“11·24”海难法医学处理。

2000年12月25日晚，洛阳市老城区东都商厦发生特大火灾事故，火灾发生后，洛阳市公安局及所辖9县6区各公安局的刑事技术人员携带勘查器材，到市局集中（共计法医29名，其他技术人员68名），进行分组后迅速赶往现场，由于现场经过灭火及对遇难者的抢救，尸体已经被运往洛阳市区的9个医院，法医和刑事技术人员在各个医院对尸体进行了检验，尸体检验工作从12月26日上午10时开始到下午6时结束，在8个小时内对所有309具尸体进行了尸体检验、拍照以及遗物清理登记等技术工作。尸体检验工作结束之后，连夜以各小组为单位一方面派人到冲洗部冲洗照片（每人10套），对冲洗好的照片立即组织人员进行张贴，另一方面组织整理填写个人

识别登记表，出具尸体检验报告，清理遗留物品。通过遗物辨认，确定了104人的身份。尸体检验及材料整理结束后，法医学检验工作的重点转到了尸体的个体识别上。先期工作是在全市设立5个接待站，在电视、报纸等新闻媒体上向社会公布，每一个接待站都有一套所有309名遇难者的个人资料，遇难者家属先到接待站对个人照片进行初步辨认，登记所辨认的死者身份以及尸体编号，然后再确定时间分批到殡仪馆进行确认。在两天内即有285具尸体的身份得到确认，所有309人的身份在5天内全部得到确认。为确保遗体火化及善后处理工作进行顺利，洛阳市每天抽调300余名公安民警和部队战士，在殡仪馆及周边地区执勤，维护辨认现场秩序；民政部门抽调40多名干部，协助殡仪馆做好遗体处理工作；卫生部门出动19辆救护车、防疫车和80多名医护人员，保证对遗体停放点每天消毒两次，公证部门抽调10名公证员现场办理尸体确认公证手续，公安部门抽调10名法医协助工作；市人大、市政协、市直属机关工委、市工会、共青团、妇联等单位各抽调10名工作人员，协助遇难者家属办理辨认、确认和火化手续，做好劝慰工作。遇难者遗体确认、公证、火化工作平稳有序进行。全部善后工作在4天内结束。

烟台“11·24”海难发生于1999年11月24日，共有282人遇难。海难发生后，烟台市公安局所辖五区各公安局的法医和照相人员，在最短的时间内集结完毕，并立即进行分工部署：第一，成立法医检验工作领导小组，负责指挥、协调、信息汇总和上报工作；第二，成立检验小组，每一小组法医3名，照相人员1名，负责尸体检验工作，检验过的尸体由民政部门人员清洗、整容、更换寿衣后马上运往冷库保存；第三，设立物品保管小组，负责收集登记保管死者物品和船上物品；第四，设立尸体辨认小组，到冷库内现场办公。在检验初期，由于经验不足，程序不统一，出现了混乱和各自为战的情况，结果是费时费力，效率低下，为了高效处理，烟台法医工作者商议后制定了统一的检验程序，大大提高了工作效率。其程序如下：

第一，将检验物品进行组装成套，每一套物品均用塑料袋盛装。其中包括盛装遗物的塑料袋、注射器、塑料物证袋、尸检记录表、尸体袋等；

第二，尸体检验时先对尸体进行编号；

第三，将一份塑料袋套封的编号放于死者上身，对尸体进行全身和半身拍照；

第四，按顺序对尸体衣着和尸表检验；

第五，对没有证件的尸体抽取心血、取指纹、进行牙科检查。

洛阳“12·25”特大火灾事故和烟台“11·24”海难法医学处理，都是在没有任何程序、有关表格整备的情况下临时组织的法医学处理，最后都取得了圆满成功，同时在处理过程中也充分显示了我国法医工作者的智慧，为我国建立群体性死亡事件的法医学处理程序提供了宝贵的经验。

随着我国经济发展和工业化进程的加速，近年来群体性死亡事件频发，并呈上升趋势，党和政府十分重视，公安机关在处理这类事件时也积累了丰富的经验。就个体识别技术而言，我国的水平接近西方发达国家，几乎所有的国外现有的技术我国都有，甚至在某些方面优于国外。对于群体性死亡事件的法医学处理，我国至今

尚未制定出统一处理程序。在这方面与国外发达国家相比存在一定的差距。其一，基础工作薄弱。表现为我国警方目前尚未建立群体性死亡事件的专门机构。据了解，国际刑警组织成员国中至少有9个国家的警方有此机构，而国际刑警组织从1982年就建立了专门机构。其二，对群体性死亡事件的法医学处理尚未制定统一的程序，各地在各种群体性死亡事件的程序大部分是在参照空难处理的程序的基础上，临时设计处理程序和表格，时间比较仓促，虽然也取得了成功，但就事件处理本身而言，各有利弊。其三，对于群体性死亡事件的处理的基础信息不足及规范化程度不高。国际刑警组织于1984年就公布了群体性死亡事件的处理指南等手册性文件，同时配有一套个体识别表，但我国一直未能参照这一国际标准。

第二节 建立法医学处理程序的必要性和条件分析

一、对法医学处理程序开展研究的必要性

我国公安机关法医工作者虽然在灾难性事件性的处理上积累了丰富的经验，如1998年武汉长江大桥“2·14”特大爆炸案、1999年“11·24”烟台海难事故、2000年3月29日焦作市特大火灾事故、2000年洛阳“12·25”特大火灾事故、2002年大连“5·7”空难等，但我国对大量人员死亡的灾难性事件的法医学处理水平总体是比较低下的，严重滞后于社会发展的需要，因此，必须制定科学合理的法医学处理程序，这既是由我国群体性死亡事件的应急处置现状所决定的，也是加强国际合作和交流所必需的，其必要性体现在以下几个方面：

(1) 我国是群体性死亡事件多发国之一，近年来这类事件的数量不断上升，今后一段时间仍然有增长趋势，现实中临时性的处理程序已不能适应事件处理的要求，因此，急需建立科学的处理程序。

(2) 我国目前对群体性死亡事件程序研究滞后，处理程序设计不合理、不规范，导致现实中处理不力。除洛阳火灾、烟台海难等少数事件处理较为成功外，其他大部分事件处理得不成功，为善后处理工作带来很大的麻烦，甚至留下了社会隐患。

(3) 随着近年来涉外群体性死亡事件的不断增多，需要加强国际合作，而我国尚未建立相应的处理程序，国际刑警组织制定的群体性死亡事件处理程序我国也没有采用，原因是这一程序并不完全适合于我国。但另一方面，临时性的处理方法又不足以解决对外合作的需求，因此，国际间合作的需要迫切要求我国建立群体性死亡事件处理程序。

二、建立法医学处理程序的条件

通过上述分析可以看出，建立群体性死亡事件的法医学处理程序在我国不仅是必要的，而且具有现实的急迫性。但是，我国不能照搬国际刑警组织群体性死亡事件处理程序，只能借鉴包括国际刑警组织在内的国外的相关处理经验，建立符合我国国情的群体性死亡事件处理程序。笔者认为，从人员设备、个体识别方法等各方

面的情况看，我国构建群体性死亡事件的法医学处理程序的条件已经成熟，具体体现在以下几个方面：

（一）人员和设备

我国虽然是发展中国家，但我国在群体性死亡事件处理上的技术资源是非常丰富的。由于近 20 多年来科学教育的长足发展，我国已经建立起一支强大的法医队伍，其他刑事技术人员的队伍更为庞大。以洛阳市为例，洛阳市人口不到 100 万，而仅公安系统就有法医 29 名，其他人员包括照相、痕迹等技术人员 69 名，另外还由于法医体制的优越性，法医分布于公、检、法、司、卫五大部门，一旦群体性事件发生，这些法医都能成为可利用的人力资源。充足的人力资源为建立快速准确的群体性死亡事件法医学处理程序提供了基础保障。

（二）个体识别方法

个体识别是群体性死亡事件法医学处理的一项重要任务，选用的主要个体识别方法的不同，群体性死亡事件法医学处理的程序也有所不同。我国目前使用的主要个体识别方法如下：

1. 容貌辨认。在遇难者个体识别中，尸体的容貌辨认目前在发展中国家被广泛地应用，在一些伊斯兰国家里更是唯一被接受的方法。但西方专家认为这种方法没有科学依据，不能单凭肉眼识别来确保正确的个体识别能够实现。但我国的群体性死亡事件的处理经验表明，通过家属直接辨认遇难者照片而后直接进行遗体辨认，而不是专家比对生前和死后照片，几乎没有错误识别现象的发生。容貌辨认方法是我国目前所运用的主要个体识别方法。但这一方法使用的前提条件是尸体保存得比较好，只能应用于面部未遭毁坏或未严重变形的尸体。

2. 通过身上财物进行个体识别。尸体身上的财物所包含的项目有衣服、珠宝、手表、眼镜、身份证件（比如护照、驾驶证、身份证、学生证、信用卡、旅行支票等）。这些物品在多数情况下是较为可靠的识别途径，目前国内外都使用这种快速准确的个体识别证据。我国已经成为手机大国，目前拥有手机的人达两亿多，通过拨打遇难者的手机来进行个体识别也成为一种新的识别方法。

3. 身体证据。身体证据包括估计年龄、身高、体态、肤色以及特别的特征，比如疤痕、痣、文身和畸形，常常是典型特征，如果能够与生前资料匹配，或者能够被遇难者家属识别的话，这些证据就成为比较可靠的识别方法。

4. DNA 方法识别。我国的 DNA 技术应用群体性死亡个体识别开始于 20 世纪 90 年代中期，起初只是对个别难以用其他方法认定的尸体应用 DNA 技术，比如，1998 年武汉长江大桥“2·14”特大爆炸案中，应用 STR-PCR 技术对一无名尸体进行了身份认定。以后开始尝试大规模使用 DNA 技术进行个体识别。在 2000 年 3 月 29 日焦作市特大火灾事故的法医学处理过程中，首次大规模使用 DNA 技术进行个体识别。公安部物证鉴定中心通过对 74 份血样及 130 余份陆续采集的相关双亲、单亲及直系、旁系亲属血样的 DNA 数据，借助自行研制的“DNA 亲权比对系统”，

完成了 56 具尸体的 DNA 辨认。随后同年又对新疆“9·8”爆炸案和 2002 年大连“5·7”空难等均全部采用 DNA 辨认方法进行了个体识别，并取得了圆满成功。DNA 方法识别是目前最为准确而且快速高效的个体识别方法。

我国法医工作者对空难的法医学处理进行了深入的研究，并建立了适合我国国情的空难法医学处理程序，这为建立适合中国国情的群体性死亡事件处理程序奠定了理论基础。近些年来，国际刑警组织和西方发达国家已经对群体性死亡事件的处理进行了深入研究，制定了程序和表格，并在实践中总结经验，形成材料，进行资源共享，这些也为我国建立自己的法医学处理程序提供了很好的借鉴。

第三节 法医学处理程序的方案

群体性死亡事件的法医学处理程序可概括为检验人员及相关装备的召集、检验人员的组织和分工、现场勘查及相关调查、尸体检验及相关物证检验、个体识别及尸体辨认、尸体及其遗物的移交六个阶段，这六个阶段相互联系与衔接，反映了整个处理过程的系统性。

一、检验人员及相关装备的召集

当群体性死亡事件发生后，应该立刻任命一个负责事件法医学处理的负责人，负责针对群体性死亡事件尸体处理中法医工作的组织指挥。指挥人员应具备法医学专业知识，有较强的协调能力、指挥能力和业务能力，并有丰富的群体性死亡事件现场处理经验。一起群体性死亡事件的处理成功与否，负责指挥者在其中起着非常重要的作用。这不但要求他具备法医学知识和非常强的组织指挥能力，还需要其对各种不同性质的群体性死亡事件事先有很深入的了解，并有对群体性死亡事件处理的经验。指挥人员最好由省级或以上级别的资深法医师担任。处理群体性死亡事件首先要做的事情是迅速召集足够数量的专业人员和提供所需装备，这是群体性死亡事件得以快速处理的前提。

（一）人员召集

人员包括法医病理人员、法医物证人员、物证人员、照相人员及相关人员。召集人数应根据估计群体性死亡事件死亡人数来确定，以往的群体性死亡事件的处理经验表明，尽可能多地召集专业人员，对事件的处理是非常有帮助的，目前我国地级市一级刑侦支队包括下属各区县的法医总数超过 30 人，并可以在 3 个小时内完成人员的召集，按每 10 具尸体最少需要 3 名法医的比例来分配工作量，市一级公安局处理群体性死亡事件的能力应该可以应对死亡人数在 100 人左右的灾难性事故。如果死亡人员的数量超过 100 人，可以通过省公安厅协调，从其他地市抽调专业人员协助工作。

（二）车辆通讯

车辆包括：（1）运尸车辆。由政府部门协调从急救中心或从各大医院抽调部分

急救车辆，从殡仪馆抽调尸体运输车。抽调车辆的数目应根据死亡人数而定，按每 10 具尸体至少需用一辆车的标准抽调。（2）工作人员运输车辆。可以由公安机关内部协调解决。

通讯联络装备是大型现场必不可少的装备、包括对讲设备、移动电话、内部网络等，足够和有效的通讯设备将使工作效率有较大的提高。

（三）其他装备

其他装备包括法医工作设备、人员防护设备、尸体编号包装物品等。

二、检验人员的组织和分工

当人员和车辆召集完毕后，程序进入组织阶段。这一阶段的主要工作为人员的分组和培训，装备、表格以及编码用品的准备，尸体检验地的准备工作。组织工作是群体性死亡事件处理的前提和基础，组织阶段工作的好坏会影响到以后处理程序，因此，必须认真完成这一阶段的工作。具体分工如图 6.3-1 所示。

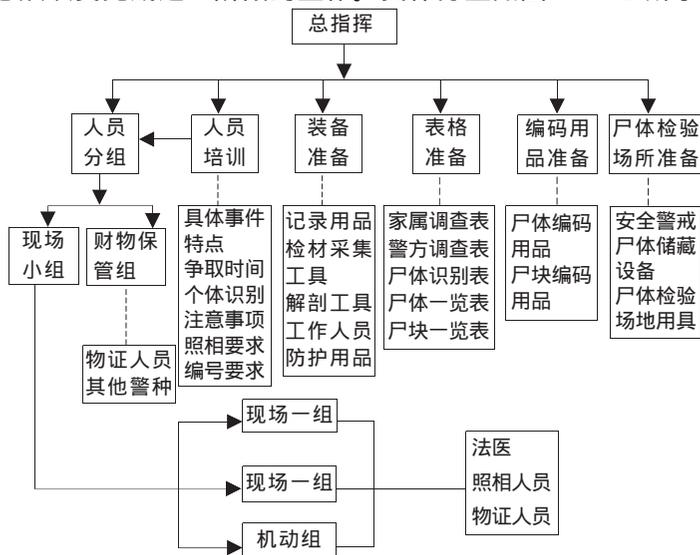


图 6.3-1 检验人员组织分工示意图

（一）人员分组

1. 现场组。现场组担负着现场勘查、尸体检验以及个体识别任务，是整个事件法医学处理的主力军，因此现场组分组的科学性和合理性对于整个事件的成功处理是非常重要的，现场组的分组首先要人员配置合理。对于重大群体性死亡事件现场的处理，工作量相对较大，而且现场相对复杂，因此，对于人员的配置也应该有一个科学的安排，每一个现场小组应该有资深法医带队，下配一些年轻法医，这样既能减少一些疏漏的产生，保证每一步工作的顺利进行，工作量也比较适宜。原则上每一现场小组以处理 10 具尸体为宜，原因是群体性死亡事件现场的尸体，除部分重点尸体需要解剖外，大部分的尸体并不需要解剖，而只需要现场尸体检验和尸

体外表检验，因此在勘查和检验阶段检验每一具尸体用 1 小时的时间应该还是比较宽松的。也就是说现场勘查、尸体检验工作可以分别在一个工作日内完成。现场组具体分若干小组，每一个小组有法医 2~3 名、物证人员 1 名、照相人员 1 名、尸体搬运人员 2 名。

2. 机动组。当群体性死亡事件发生后，在现场应急过程中，可能有一部分人死在了救援途中或医院里，这就需要设立一个机动组，负责这一部分尸体的现场勘查工作，在现场小组的工作转入下一阶段后，机动组还要继续留守，以完成新发现尸体的勘查工作。机动组的人员组成与现场组相同。

3. 财物保管组。为了便于管理财物和遇难者识别表等，应设立财物保管组，专门管理来自现场的财物和表格。人员应包括法医 1 名、物证人员 2 名和其他警种人员 4 名，照相人员 1 名。财物保管组应该设在尸体检验地，以保管与尸体一起运来的财物和表格，财物保管组的数量应与尸体检验地的数量相同。

分组完毕后，各个小组任命一个小组长，领导小组的工作，同时负责向总指挥汇报工作、反映工作中出现的问题，总指挥通过小组长统一领导各个小组的工作，在各个阶段主题工作结束后，总指挥要及时召集各个小组长开会总结。

(二) 装备设施的准备

1. 检验装备。

表 6.3 - 1 需要准备的装备

类别	主要内容
记录类 采集检材类 解剖工具类	放大镜、手电、标签、笔、记录纸、照相机、录音机 试管、塑料袋、注射器以及针头、容器、拉链式塑料袋 手术刀柄以及刀片、组织钳、探针、止血钳、持针器、缝针、线、拉钩、剪刀
其他	工作服、橡皮手套、药棉、绷带、尸体袋、细绳、电池、胶卷

注：1. 对于消耗性用品，比如电池、胶卷、橡皮手套等要携带充分，以避免影响工作效率。2. 一次性塑料针管以 10 毫升容量的为宜，以抽取心血，进行 DNA 检验等。

2. 尸体检验地准备。凡是有利于尸体存放和下一步检验的场所，都可以作为停尸场所，如医院的太平间、殡仪馆等。一旦确定为尸体检验地，应该有其他警种配合，给予一定的警戒，以保证尸体、财物的安全以及工作人员的安全。尸体检验地的数量在有利于尸体存放和检验的前提下，应尽可能少设立，因为过多地设立尸体检验地将给检验、辨认，以及移交阶段的工作造成很大的不便，也不利于统一指挥。另外，对尸体检验地要定期防疫，因为将有大量的尸体在这里进行保存和检验，对尸体检验地和尸体进行相应防疫处理对工作人员以及其他来此地的人员是有益的。这部分工作可以委托相关部门进行。

(三) 表格准备

在组织阶段应进行遇难者识别表和家属调查表准备，遇难者识别表和家属调查表的设计和准备对个体识别是非常重要的，其中的各个项目必须结合我国当前国情

和法医学科技现状。其他表格的设计有各自的用途，警方调查表由幸存者或事件目击者或知情者填写，其主要目的是为了初步了解事件发生过程，查明事件原因，同时也为遇难者个体识别提供帮助；尸体一览表和尸块一览表由现场小组和机动组填写，其目的是为了便于统计，便于鉴别整理，减少疏漏，各个表格用纸应在颜色上有所区别，家属调查表用黄颜色的纸，遇难者识别表用粉红色的纸，其余均用普通白纸。以下为组织阶段应准备的表格：

1. 遇难者识别表。由现场小组和机动组填写，如表 6.3 - 2 所示，有关遇难者尸体的情况共分为 11 个部分，即 I 遇难者基本情况；II 衣着和鞋；III 个人财物；IV 身份证明；V 尸体一般情况；VI 体表特殊标记；VII 损伤情况；VIII 牙齿情况；IX 指纹提取；X 标本提取；XI 解剖所见。表格用粉红色作为底色。

表 6.3 - 2 遇难者识别表

尸体编号				辨认结果			
性 别				检验者			
姓 名				复检者			
I 基本情况							
灾难性质				灾难地点			
灾难日期				尸体发现时间			
尸体所处位置				尸体状态			
II 衣着和鞋							
项 目 名 称	质 地	颜 色	式 样	商 标	尺 寸	备 注	
III 个人财物（包括表、眼镜、珠宝等）							
项 目 名 称	质 地	颜 色	式 样	商 标	上刻文字	佩戴位置	备 注
IV 身份证明（包括护照、驾驶证、信用卡、身份证、支票等）							

V 尸体一般情况				
估计年龄		体重 kg		
身长 cm		种族		
体形		体毛		
VI 体表特殊标记				
标记名称	部 位	形 态	尺 寸	备 注
疤 痕				
文 身				
畸 形				
截 肢				
体表手术				
胎 记				
其 他				
其 他				
VII 损伤情况				
部 位	描 述			
VIII 牙齿情况 (颜色、排列、假牙、龋齿等)				
IX 指纹提取				
指纹提取者签名	鉴定结果		鉴定者签名	
X 标本提取				
编 号	提取部位	目 的	结 果	备 注
XI 解剖所见				
死亡原因推断				

表格填写人签名：

复核人签名：

2. 调查表。

(1) 家属调查表。由遇难者家属填写, 如表 6.3 - 3 所示, 其内容基本与遇难者识别表相对照。表格用米黄色作为底色, 以便与遇难者识别表进行区分。

表 6.3 - 3 遇难者调查表 (家属填写)

编 号		辨认结果					
失踪人姓名		检 验 者					
性 别		复 检 者					
I 失踪人和报失人基本情况							
失踪人工作单位		住 址					
报失人姓名		住 址					
报失人联系方式		与失踪人关系					
有无生前照片		报失依据					
II 失踪时衣着和鞋情况							
项 目 名 称	质 地	颜 色	式 样	商 标	尺 寸	备 注	
III 个人财物 (包括表、眼镜、珠宝等)							
项 目 名 称	质 地	颜 色	式 样	商 标	上刻文字	佩戴位置	备 注
IV 身份证明 (包括护照、驾驶证、信用卡、身份证、支票等)							
表格填写人签名:				复核人签名:			
V 一般情况							
年 龄			体 重		kg		
身 长			种 族				
cm			体 毛				
体 形							

VI 体表特殊标记				
标记名称	部 位	形 态	尺 寸	备 注
疤 痕				
文 身				
畸 形				
截 肢				
体表手术				
胎 记				
其 他				
其 他				
其 他				
VII 牙齿情况 (颜色、排列、假牙、龋齿等)				
VIII 指纹记录				
生前在何处留过指纹	鉴 定 结 果		鉴 定 人 签 名	
IX 提取 DNA 血样				
编 号	被提取人姓名	与失踪人亲缘关系	结 果	备 注
表格填写人签名：		复核人签名：		

(2) 警方调查表。由幸存者或事件目击者或知情者填写, 如表 6.3 - 4 所示, 设计这个表格的目的主要是通过幸存者或事件目击者或知情者的描述, 对事件的真相和死亡人数等情况进行了解。

表 6.3 - 4 警方调查表

I 一般情况	
灾难性质	
灾难地点	
灾难日期	

(续表)

II 幸存者或目击者一般情况	
工作单位	住 址
电 话	是否有亲属在事件中失踪
III 幸存者或目击者叙述	
调查人签名：	

3. 尸体检验一览表。

由现场小组和机动组填写，其中包括：

①尸体一览表，如表 6.3 - 5 所示，主要项目包括尸块的检验情况、检材提取、性别推断以及 DNA 检验情况等。②尸块一览表，如表 6.3 - 6 所示，设计此表格的目的主要是为了便于统计、汇总和向上级部门汇报。

表 6.3 - 5 遇难者尸体检验一览表

编号	性别	衣着及遗物	尸体检验	提取检材	检验结果	死 因	备 注
1							
2							
3							
4							

表 6.3 - 6 遇难者尸块检验一览表

编 号	检验情况	提取检材	性别推断	DNA 检验结果
1				
2				
3				
4				

(四) 编码用品准备

1. 编码用品制作要求。编号应该统一制定, 以避免出现重复, 号码不规则、不清晰等本来可以避免的失误, 避免给整个事件处理制造人为的麻烦。

2. 编码用品分类。

(1) 尸体编码。完整或比较完整的尸体用阿拉伯数字 001、002、003……010、011……111、112……表示, 与尸体有关的个人财物编码以及提取检材的编码也应该与对应尸体相同, 这样可以避免混乱。

(2) 尸块编码。尸块的编码用阿拉伯数字前加上 P 表示。例如, P001、P002……表示, 与尸块有关的个人财物编码以及提取检材的编码也应该与对应尸块相同。

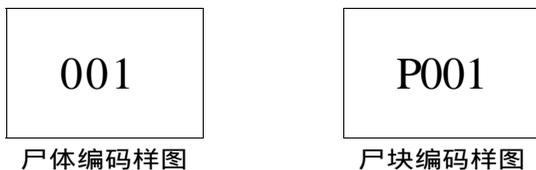


图 6.3 - 2 尸体尸块编码样图

(3) 尸体编号的规格、数量及用途。①用于尸体编号的编码需要三个, 规格为 20cm × 15cm, 制作好以后用塑封机塑封, 或用拉链式塑料袋封口, 以避免在使用过程中水浸或毁坏。此三个编码, 一个系于尸体脖颈; 另一个供尸体衣着财物拍照, 使用后系于尸体腰部; 第三个系于尸体袋上。②用于尸体衣着和其他物证的编码 2~4 个, 对应尸体编码, 规格为 10cm × 7.5cm, 分别用于死者衣物以及贵重物品的编码。③用于注射器编号的标签一张, 对应尸体编码, 规格为 2cm × 1cm。④用于标本盒编号的标签一张, 对应尸体编码, 规格为 2cm × 1cm。

(4) 尸块编码的规格、数量及用途。①用于尸块编号的编码需要两个, 规格为 20cm × 15cm, 制作方法同尸体编码, 一个供尸体衣着财物拍照使用后与尸块一同放入盛装袋, 另一个贴在袋外; ②用于尸体衣着和其他物证的编码四个, 对应尸体编码, 规格为 10cm × 7.5cm, 分别用于死者衣物以及贵重物品的编码; ③用于标本盒编号的标签一张, 对应尸体编码, 规格为 2cm × 1cm。

(五) 现场尸体检验包和尸块检查包的准备

为了快速、高效地进行现场尸体、尸块的收集、编号、盛装以及转运工作, 尽可能地避免现场尸体检验编号、物品的编号出现混乱, 这里建议对现场勘查所用物品准备齐全以后, 将有关检验物品进行组装成套, 每一套物品均用塑料袋盛装。外面写明编号。

表 6.3 - 7 现场尸体检验包清单

准备物品	用途
封口有拉链或提手的塑料袋一个, 规格为 70cm × 60cm × 20cm, 外贴编号	盛装死者衣物
注射器以及针头各一支, 外贴编号	提取血液, 做血型 and DNA 检验
用于尸体编号三个, 规格为 20cm × 15cm。制作好以后用塑封机塑封, 或用拉链式塑料袋封口, 以避免在使用过程中水浸或毁坏	一个用于系于尸体脖颈, 一个供尸体衣着财物拍照使用后系于尸体腰部, 一个用于尸体袋
透明拉链式塑料袋两个, 内放编号	盛装贵重物品以及身份证件等
遇难者识别表一份, 编号与上述编号相同	现场尸检记录
尸体袋一个外附编号	尸体盛装
标本盒一个外贴编号	提取肌肉组织, 用于 DNA 检验

表 6.3 - 8 尸块检查包清单

准备物品	用途
封口有拉链或提手的塑料袋一个, 规格为 40cm × 30cm × 15cm, 外贴编号	盛装尸块上附衣物
标本盒一个外贴编号	提取肌肉组织 DNA 检验
封口有拉链或提手的塑料袋一个, 规格为 40cm × 30cm × 15cm, 外贴编号	盛装尸块
透明拉链式塑料袋两个, 内放编号	盛装贵重物品以及身份证件等

(六) 人员培训

1. 培训对象。培训对象为全体参与事件法医学处理的工作人员, 包括法医、物证人员、照相人员等。

2. 培训内容。(1) 所涉及的具体群体性死亡的特点。各种群体性死亡有各自不同的特点, 如空难事故死亡率高、尸体损伤严重, 火灾事故尸体焚毁严重, 海难事故尸体有可能无法找到等, 各种群体性死亡的具体处理也各有不同, 全体参与事件法医学处理的工作人员不但要熟悉各种群体性死亡事件的特点, 而且还应该初步了解将要处理的事件的具体情况。(2) 争取时间。因为群体性死亡事件社会影响大, 应急处置的工作量不仅巨大, 而且造成很严重的社会影响。在新闻媒体传播途径日益增多的情况下, 处置工作的质量与水平会时时处于社会的监督之下, 如果因为应急处置工作的效率低, 处理时间过长而使损失扩大, 则不仅会使政府面临很大的舆论压力, 而且会增加潜在的社会不稳定因素。而现场阶段是整个处理工作的重点, 工作效率直接影响到以后的工作程序。而整个事件的处理一环紧扣一环, 如果一环出现问题, 就会影响到下一步的工作, 因此各相关部门的相互配合是至关重要的。(3) 工作中容易出现的问题。参与事件处理的所有工作人员, 必须认真细致。

因为群体性死亡，顾名思义，就是有多人死亡，尸检量巨大，时间要求紧迫，很难进行重复检验，一旦出现纰漏，将给下一阶段的工作造成很大的困难，所以所有的法医工作要尽可能作到一步到位，不能有任何的漏洞影响工作效率。（4）个体识别的原则。个体识别是群体性死亡处理的重要任务之一，对遇难者个体识别无论是从人道主义方面还是宗教和法律方面都是有必要的。从法律角度来看，死者的个体识别对于遗嘱的执行，保险金的发放，以及死者遗产的处理都是非常重要的。如果遇难者的身份无法确定，那么只能按群体性死亡事件中失踪人员处理。关于失踪人法律上确定死亡的期限各国各不相同，瑞士和德国为一年，日本和泰国为三年，法国没有明确的法律规定，应为四年。我国法律明确规定为两年，也就是说在这段时间内，不能认为失踪人已死亡，但这将会给遇难者家属带来许多麻烦，比如赔偿问题，保险、婚姻问题，继承问题等。随着我国法律体制的不断健全，个体识别在整个事件的处理过程中的作用也越来越重要。个体识别的主体工作在辨认阶段进行，但事实上，在现场阶段已经涉及此方面的工作，对尸体、尸块定位、编号、拍照工作都是在第一阶段进行，而且个体识别或多或少地穿插于这几个阶段。（5）照相人员应该注意的问题。尸体检验的照片要编号清晰：每一张照片内都要有号码，而且号码要求清晰，否则，一旦照片分离则可能丢失。拍照人员应当注意，每次拍照没有号码不得拍照。另外，注意避免以下问题：写的号字太小了，拍摄方向不好，或写的号被污染。此外，对涉及外国人遇难的事件，外国人尸体要多注意检查，要多拍几张照片，因为涉外交涉的需要，照片用得也多。照片冲洗要及时，原则上胶卷用完后应立即送往指定地点进行冲洗，冲洗套数应在4套以上以做到有备无患。（6）涉外问题。随着我国改革开放和旅游业的迅速发展，涉及外国人的群体性死亡事件越来越多，由于各国法律和宗教种族各不相同，因此对外国人的尸体处理应该慎重，原则上应该参照国际标准处理，即按照《国际刑警组织个体识别手册》规定的方法，应用国际刑警组织制定的表格填写。对于外国人的尸体，原则上在所属国驻中国使馆或领事馆人员在场的情况下进行解剖。（7）工作人员个人防护问题。因为死者生前可能患有传染性疾病，同时如果尸体已经腐败，没有防护措施，会对工作人员的身体造成一定的伤害，因此，工作人员要有一定的防护措施，要戴手套，穿隔离衣，有条件的还应戴上防护面罩，工作后要及时消毒清洗。（8）标本提取注意事项。因为DNA方法是敏感性非常高的个体识别方法，因此在标本提取时，应尽量避免交叉污染，影响鉴定结果，尤其是尸块的DNA取材，在取材时稍不注意，就会污染上其他人的DNA，取材人员在取材之前必须更换手套，仔细清洗取材工具；取材应尽可能地取未受污染的深部肌肉组织。（9）死亡时间推断问题。因此在群体性死亡事件中，可能有一家人在同一灾难性事件中死亡的情况出现，法医学需要解决的问题中就可能包括解决他们的生存时间问题，因为生存时间的长短会影响到遗产的分配，尤其是对于那些以前均有子女的再婚夫妇来说。因此在检验阶段应注意检查、描述尸体现象，以推断死亡时间。

三、现场勘查及相关调查

现场勘查的主要工作是现场尸体、尸块的定位、编号、拍照以及盛装、运输以及保存，生物检材的提取编号盛装，个人财物的编号盛装和运送保存等。勘查阶段是对尸体进行个体识别的第一步，其工作的好坏会影响到以后所有工作的进行，因此，也是各个阶段中最为重要的一个阶段。这个阶段的工作需要考虑以下因素。现场勘查阶段工作见图 6.3-3。

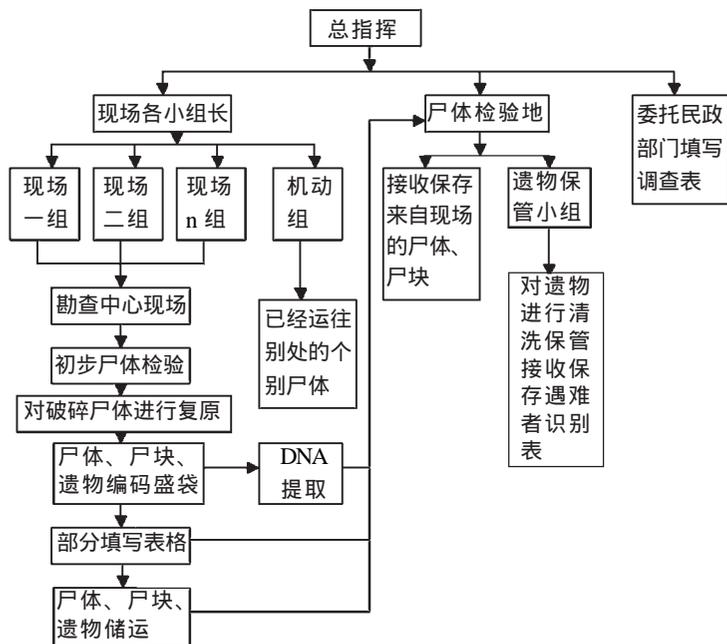


图 6.3-3 现场勘查阶段工作示意图

(一) 估计用时

在勘查阶段的主要工作是尸体、尸块的定位、编号、拍照以及盛装，生物检材的提取编号盛装，个人财物的编号盛装和运送保存等，因此，1 个小时处理一具尸体应该是可行的，按一个现场小组处理 10 具尸体的工作量，也就是说一天时间各组能够完成各组的目标任务。在一天内完成现场勘查是非常有意义的，假如在气温比较高的情况下，尸体在 12 个小时之内就会开始腐败，这会以后的工作造成很大的阻碍，因此在 12 个小时之内完成尸体的初检和储藏，既有利于复检也有利于将来家属辨认尸体，还有利于整个善后工作的进行。这里建议现场勘查过程应在白天进行，在晚上进行应该有充足的光源。

(二) 所需装备

1. 现场组所需装备。主要为用于尸体、尸块以及相关物证（包裹生物物证）的收集、编号、运输以及储存所需装备，包括物证提取所需的现场尸体检验包（在准备阶段已经整理成套），以及照相录像装备、运输车辆、存储装备等。

2. 财物保管组所需装备，主要是清洗以及妥善保管物证所需的物证袋，物证袋上注明的编号要与原始编号相同。

3. 停尸场所所需装备。要有尸体冷藏库，有利于尸体存放和下一步检验的场所。停尸场所应该有其他警种配合，给予一定的警戒，以保证尸体和其他工作人员的安全。

（三）具体工作安排

1. 指挥人员与职责。（1）统一指挥现场工作，做到现场有问题有人可以请示，有困难有人可解决。（2）与民政部门取得联系，委托民政部门建立遇难者家属接待站，把遇难者调查表发下去，让家属填写，为尸体的辨认工作做准备。进行采集死者家属血液的工作时，抽血顺序应该按照有父母的先抽取父母，其次是配偶和子女，如果前两者都不行的再选择单亲，采集家属的血液的目的是准备进行 DNA 检验，以与死者的 DNA 进行比对，而目前运用的 PCR—STR 技术所需的检材量非常少，采集家属一滴血即可，因此没有必要大量抽血，取家属指尖血一滴，取干净滤纸一张，将血液滴于滤纸上，等血液完全渗入滤纸后，折叠滤纸，装入牛皮纸物证袋中，袋上要注明失踪人员姓名及被采集血样人姓名，与失踪人员的关系等。血样采集完毕后由民政部门统一收集储存，连同表格一同送设在尸体检验地财物保管，以备在辨认阶段使用。（3）委托警方填写警方调查表。（4）总指挥还有责任及时向上级领导部门汇报现场情况，以前处理事件的经验表明，及时准确的信息对整个事件处理是非常有帮助的。（5）总指挥在勘查阶段结束后还要决定，把有必要做 DNA 鉴定的尸块上提取的检材送往哪里做 DNA 检验。无论检材送往哪个 DNA 实验室，这个 DNA 实验室首先应具备能对大批检材进行快速处理的能力。

我国目前 DNA 检验技术飞速发展，许多市一级公安局的刑科所已经添置了 DNA 检验设备，但电泳设备的水平参差不齐，凝胶电泳、310 型、3100 型以及 3700 型同时并存。凝胶电泳只适用于少数检材的一次比对，不能做胶板间的交叉比对，因此根本无法处理大批检材；而 310 型遗传分析仪处理 96 个检材至少需要 3 天的时间；3100 型遗传分析仪处理 96 个检材只需要半天的时间。因此，接收检材的 DNA 实验室应该有一台 3100 型遗传分析仪。关于这方面的工作可以由省一级公安部门进行协调。

2. 现场小组与职责。（1）勘查中心现场。中心现场是指群体性死亡案发现场，因为现场小组不但担负着尸体检验，而且还要对事件的性质给出意见，所以对于中心现场的确定和勘查也是非常重要的，另外中心现场通常也是尸体最为集中的地方，通过现场勘查，对大概死亡人数也可有初步的了解。应该注意，事件发生时，由于抢救需要，一些遇难者可能在运往医院途中或在医院抢救后死亡，因此在中心现场统计的死亡人数只是最低死亡人数，现场小组应该考虑到这方面的因素，以避免疏漏。另外，有一些性质的群体性死亡事件，现场小组并不一定能够到达第一现场（比如尚存在安全隐患的现场、一些地域跨度比较大的现场），需要其他警种或部队、专业人员等的帮助，在这种情况下，应该委托这些人员进行尸体原始位置拍

照，以了解遇难者的原始情况。(2) 初步尸体检验。其目的是确定被检查对象是否死亡，观察尸体所处方位、推测死亡时间，初步检查有无暴力致死的迹象，发现并收集各种与尸体有关的物证和检材，以获取对死因、案件性质的大致印象，同时为遇难者的身份认定工作做准备。(3) 对破碎尸体进行复原。对无明显致命伤的受检者进行检验后，对明显属于同一人的破碎尸体进行复原，这个工作必须由具有专业知识的医疗人员或法医去完成，以避免出现错误，不能认定为同一人的破碎尸体应该按尸块来处理。(4) 进行尸体编码。对较为完整的尸体，进行编码后，进行原始状态拍照，注意一旦尸体编号确定，以后与这具尸体有关的所有物品检材都必须与尸体编码一致。由于群体性死亡事件死亡人数多，稍不注意，容易出现混淆，因此要求所有的照片都应该有编号。(5) 遗物编号装袋，也就是对尸体衣着服饰的检查。检查衣着服饰可按照由“静”到“动”、从外向内、自上而下的顺序进行。检查衣着特征（衣服件数、式样、类型、颜色、质地、厂名牌号以及新旧程度等）、服饰特征（检查是否戴耳环、项链、手镯、戒指、胸花、领带、围巾等）以及衣着服饰附着物（证件、信函、票据、钱币、卡片、照片等）进行编码、拍照并装入物证袋，与尸体同时转运储存。对于生物检材（心血、肌肉等）也要提取编号送物证室进行血型、DNA 检验，必要时可以添加检验项目，比如因火灾死亡者可以做一氧化碳含量测定等，必要时也可做毒化实验，因此，提取的生物检材的量要充足。(6) 尸块编号盛装。对不能复原的破碎尸体要分别进行编号盛装，对尸块上的附着物品也要进行编码，每一尸块都要提取检材，编号后先送财物保管小组统一保管，待尸块收集完毕后，由总指挥决定送往哪个 DNA 检验部门进行 DNA 检验，以做同一认定。(7) 尸体、尸块、遗物运储。对于已经检查完毕，物证收集完毕的尸体和尸块，及时装袋，尸体和尸块和生物物证送往尸体检验地妥善保存，防止腐败，其他物证送往财物保管组。(8) 部分填写表格。在现场勘查阶段填写遇难者识别表的第一页和第三页生物物证提取部分，也即基本情况、尸体状态、性别、衣着、个人财物、身份证件等。填写尸体、尸块一览表。

3. 机动组具体工作。对已经运往其他地方的尸体的检验程序与现场小组相同。

4. 财物保管组具体工作。(1) 对由现场取得的物证，即衣着（衣服件数、式样、类型、颜色、质地、厂名牌号以及新旧程度等）、服饰（耳环、项链、手镯、戒指、胸花、领带、围巾等）以及其他附着物（证件、信函、票据、钱币、卡片、照片等），进行整理保管，校对表格相关部分。(2) 对与尸体一起运到的遇难者识别表进行整理保管，检查财物识别表上的财物清单是否与实物相符，确认后签字接收。(3) 对已经冲洗出来的照片进行整理保管。(4) 对尸体、尸块的 DNA 检材进行保管。勘查阶段一天的工作结束后，由总指挥决定把尸块的 DNA 检材送往哪个 DNA 实验室进行检验。

5. 主体工作后的总结。当勘查阶段的主体工作结束后，总指挥应召集各个小组的小组长参加第一次会议，以总结勘查阶段的工作，各个小组长对本组所填表格进行检查、审核，发现遗漏及时补救。审核后要及时汇总出总的尸体一览表和尸块

一览表，复制后人手一份，同时一份或多份做上报材料。总指挥还要布置检验阶段的工作，各组进行检验阶段的具体分工。总结汇编材料，及时让上级部门了解事件的处理进程。

四、尸体检验及相关物证检验

当现场尸体处理完毕后，现场勘验任务也基本完成，法医学处理程序进入下一阶段，即检验阶段。在这一阶段现场小组改变身份，成为检验小组，在此阶段检验的主体工作是仔细检验尸体，完成遇难者识别表的填写和整理，同时，对死者的死因进行判断。检验阶段的工作流程见图 6.3 - 4。

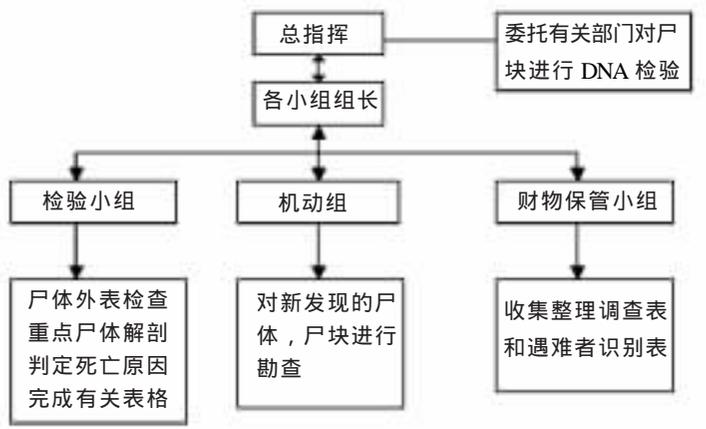


图 6.3 - 4 检验阶段工作流程图

(一) 需要考虑的问题

1. 人员安排。分组基本上同现场分组相同。现场小组改变身份，成为检验小组，另外，因为当现场小组对已经发现的尸体检验完毕以后，还可能发现在现场勘查阶段未被发现的尸体被陆续发现，应让机动组继续留守现场，负责以后的现场工作，这样可以避免影响整个工作进程。

2. 估计用时。检验阶段的主要任务是尸体的法医学外表检验和尸体解剖，由于群体性死亡法医学处理的目的是个体识别，所以对大部分尸体只进行法医学外表检查，有时为了查明事件原因，可能需要对一些重点尸体进行解剖。而对尸体进行法医学外表检查大概每检查一具尸体需要 1 个小时，解剖一具尸体需要 1.5 个小时，因此，理论上计算，每一个检验小组用一个工作日的时间内可以完成对 10 具尸体的检验，也就是说检验的主体工作应该能在一天之内完成。

3. 工作地点。检验小组到尸体检验地对尸体进行法医学外表检验和尸体解剖。机动组继续留守现场，负责以后的现场工作。

4. 所需装备。解剖工具类（手术刀柄以及刀片、组织钳、探针、止血钳、持针器、缝针、线、拉钩、剪刀等）以及其他（工作服、橡皮手套、药棉、绷带、尸体袋、细绳、电池、胶卷、记录用品）等。为了拍照需要对尸体进行清洗的还需要

清洗用品。

(二) 具体工作安排

1. 检验小组。原则上,检验小组所要检验的尸体最好与其在勘查阶段检验的尸体相对应,因为检验小组在勘查阶段已经对这些尸体有了初步的认识了解,这对检验工作的顺利开展是非常有利的。

(1) 仔细检查尸体。①一般情况:详细检查记录死者种族、估计年龄、发育及营养情况、身高、估计体重,对尸体全身拍照以及拍摄面部特写照片。②个人特征:疤痕、文身、畸形、截肢、体表手术、胎记等对死者的身份认定是非常有帮助的,应仔细检查,详细描述。③损伤情况:对尸体外表的损伤,要检验损伤的部位、数目、形态特征及失血情况。多处损伤除应分别检验外,还需判断何处伤为致命伤。这对于死亡鉴定书的出具是非常有帮助的。④牙齿情况:检查记录牙齿的特异形状、数目、排列情况以及磨损程度,有无义齿、龋齿等。⑤指纹提取:提取后编号,与尸体编号相同,资料输入指纹库,网上进行比对查询。⑥照相人员用完的胶卷应该由总指挥协调送往指定的冲洗地点进行冲洗。对于面部特写照片应冲洗成7寸,这样有利于辨认。

(2) 重点尸体解剖。对查明事件原因有帮助的尸体,要进行解剖,以确定死亡原因、死亡时间,推断致伤物,推断死亡性质。

(3) 判定死亡原因。对所有死者的死亡原因应该进行认真的判定,以完成死亡鉴定书的填写。因为牵涉到遗产和保险金的继承问题,还要进行死亡时间的判定。

(4) 填写和完成有关表格。包括:①遇难者识别表;完成遇难者识别表的填写。②尸体一览表。③尸块一览表。

(5) 尸体处理。对检验过的尸体,出于人道主义,应该对尸体进行适当的处理,既对尸体进行清洗、化妆、穿寿衣,这部分工作可以委托民政部门进行,做这一部分工作时要注意尸体上的编号不能随意摘掉,以免造成混淆。

2. 机动组。对新发现的尸体、尸块进行现场检验,其工作要求与勘查阶段相同。

3. 财物收集小组。收集整理遇难者识别表和遇难者调查表,在检查阶段,检查小组对遇难者识别表已基本填写完毕,委托民政部门填写的遇难者调查表经过两天的填写,也应该有一部分填写完毕,由总指挥负责协调,收集后交财物保管小组进行整理。财物小组把遇难者识别表和遇难者调查表按性别和年龄分别分组后,统一交由总指挥保管,具体分组标准如下:

性 别	男 女
年 龄	15 岁以下
	15 ~ 65 岁
	65 岁以上

财物小组用这样的分组方法分别把遇难者识别表和遇难者调查表分为6组,交由总指挥保管,这样对辨认阶段的比对工作是非常有利的。

当检验阶段的主体工作结束后,总指挥召集各个小组的小组长第二次开会,以

总结检验阶段的工作。对没有容貌辨认条件的尸体的 DNA 检材送往 DNA 检验部门进行 DNA 检验。对已经分成 6 组的表格和尸体一览表和尸块一览表进行复印, 保证总指挥和每一个小组以及家属接待站都有一套完整的表格。总指挥还要部署辨认阶段的工作。

五、个体识别及尸体辨认

辨认阶段的主要任务是进行遇难者个体识别, 因为我国主要应用的个体识别方法为容貌辨认、个人财物识别和身体特殊标记及 DNA 方法, 并且容貌辨认等要求遇难者家属参与, 所以辨认阶段的工作程序也与国际刑警组织的程序有很大的区别。辨认阶段的工作流程见图 6.3-5。

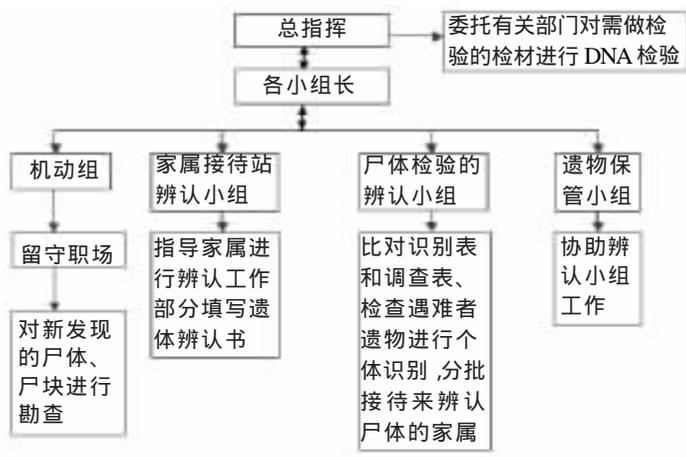


图 6.3-5 辨认阶段工作流程图

(一) 需要考虑的问题

1. 估计用时。由于这一阶段的工作要靠家属等多方面的配合和协调, 以及生物检材的检验, 影响这一阶段的客观原因很多。例如, 一些遇难者尸体尚未找到, 遇难者家属尚未赶到或尚未填写调查表, DNA 检验也需要耗费一定的时间等。辨认小组的法医对遇难者调查表和识别表的比对也是一件非常艰巨细致的工作, 而且这一阶段的工作必须十分谨慎, 因此, 用时也要相对长一些, 估计需要 5 天。

2. 人员安排。分组情况不变, 检验小组的职能转变为辨认小组, 完成辨认阶段的主体工作, 即尸体的个体识别工作; 机动组仍然留守现场; 财物保管小组协助辨认小组工作。从原来的每一组检验小组各抽调一名法医, 组成家属辨认小组, 携带复制的整套识别表和调查表, 进驻家属接待站, 指导家属进行照片辨认, 填写遗体辨认表。

3. 表格准备。(1) 遗体辨认书 (如表 6.3-9 所示)。(2) 死亡鉴定书简表 (如表 6.3-10 所示)。

表 6.3 - 9 遗体辨认书

遗 体		尸体编号
灾难性质		性 别
灾难地点		估计年龄
灾难时间	年 月 日	
失踪人员		
姓 名		调查表编号
出生日期		男 女
遇难者遗体与失踪人员情况进行比较		
容貌辨认、结论	理由：	
可能是		
很可能是		
确定是	辨认人签字	法医签字
个人财物、身体特征辨认	理由：	
可能是		
很可能是		
确定是	辨认人签字	法医签字
DNA 结论	理由：	
可能是		
很可能是	鉴定单位	
确定是	(附检验报告复印件)	

表 6.3 - 10 死亡鉴定书

尸体编号：			
姓 名			
出生年月			
性 别		国 籍	
证件号码			
死亡时间			
死亡地点			
死亡原因			
鉴定意见	(鉴定人签名并加盖公章)		
鉴定时间			
备 注			

（二）具体工作

1. 辨认前期阶段。工作估计用时两天，前两天的具体工作安排如下：复制遇难者识别表和遇难者识别表以及尸体一览表等，保证每一个尸体检验地和家属接待站都有一套完整的表格。派辨认小组进驻家属接待站对家属的辨认进行指导。其他检验小组留守尸体检验地。接待并指导进行遗体辨认的家属进行辨认工作，还负责由现场送来的新发现尸体的检验工作。同时开始根据尸体检查情况填写死亡鉴定书。

在家属接待站，把有容貌辨认价值的尸体的面部特写照片，附带尸体衣着以及财物照片在家属接待站公布。建议家属接待站设置灵堂，把照片张贴于灵堂四周墙壁上，让家属有序地进行辨认，这样既便于家属识别遗体照片，也体现出人道主义精神，在一定程度上还可起到稳定家属情绪的作用。由家属进行初步辨认，然后再由驻家属接待站的辨认小组的法医进行核实后，初步填写遗体辨认书。同时与尸体检验地联系，安排已经遗体照片辨认确认遗体的遇难者家属分批到尸体检验地进行遗体辨认。

在尸体检验地的辨认小组，检查已经从尸体身上取下的证件，以对尸体进行个体识别；对尸体身上的特殊标记与调查表上描述的特征进行比对，能够得出结论的识别，出具遗体辨认书。同时还要负责由机动组在现场新发现的尸体的检验工作。

两天的主题工作结束后，即通过容貌辨认、个人财物辨认，以及身体特征辨认这些个体识别方法进行个体识别基本完成后，及时召集所有的辨认小组组长开会进行汇总，把未辨认的遇难者识别表以及未找到遇难者照片的亲属调查表、已辨认的遇难者识别表以及亲属调查表分开整理，重新整理尸体一览表，把通过容貌辨认、个人财物辨认，以及身体特征辨认方法未能辨认出遇难者的亲属的血样进行查找整理，送往预先指定的 DNA 检验部门，及时进行 DNA 检测。

2. 辨认后期阶段。因为这一阶段的工作需要家属以及其他相关部门的相互协作，同时，一些材料的出具也是相当耗时的，DNA 检验结果也要需要时间，因此后期阶段的主体工作估计用时 3 天，具体工作安排如下：

因辨认阶段的照片辨认和个人财物辨认工作已在前两天基本完成，因此各辨认小组可以在执行上一阶段工作的同时，在尸体检验地开始分批指导家属进行遗体辨认，遗体经家属辨认后，辨认小组完成遗体辨认书和死亡鉴定书。

在辨认阶段后期，尸块 DNA，辨认初期阶段通过容貌辨认、个人财物辨认，以及身体特征辨认方法未确认出遇难者的亲属的 DNA，不能通过容貌辨认和个人财物辨认以及身体特征辨认方法识别的尸体的 DNA 的 STR 分型结果也已基本出来。这三者之间的 DNA 比对工作以及尸块间的 DNA 比对工作由 DNA 检验部门完成。比对结果出具后应附带表格送往尸体检验地，由辨认小组出具遗体辨认书和死亡鉴定书。尸块 DNA 比对结果出来以后，要及时合并属于同一遇难者的尸块的表格和财物等。

六、尸体及其遗物的移交

（一）估计用时

移交工作包括尸体、个人财物以及相关文件等的移交。移交尸体、移交遗物及

其他相关工作也相当繁杂，另外还有一部分辨认阶段的工作尚未全部完成。因此用时上很难估计，但主体工作应在一周内完成。

（二）人员安排

机动组继续留守现场，对新发现的尸体进行处理。派驻到家属接待站的辨认小组继续留守家属接待站对新赶到的遇难者家属进行辨认指导。其他辨认小组和财物保管小组在其他部门如民政部门的协助下，对尸体和遗物进行移交工作。

（三）工作地点

主体工作在尸体检验地进行，移交过程应该由公证部门进行公证。

（四）具体工作

1. 死亡鉴定书的移交：对已经确定身份的死者出具死亡鉴定书后交家属；家属凭死者的尸体辨认书和死亡鉴定书，办理尸体移交和遇难者遗物移交手续。

2. 尸体移交：辨认小组根据遗体辨认书进行尸体的移交工作。需要火化的应协助家属进行火化处理。

3. 遗物移交：财物保管小组负责遇难者遗物的移交，因为此时财物保管小组工作量增大，所以其他辨认小组应在移交阶段协助财物保管小组开展工作，遗物移交时需填写遗物移交书，如表 6.3 - 11 所示。

表 6.3 - 11 遗物移交书

财物名称			
财物编码			
财物所有人		尸体编号	
死亡时间			
死亡地点			
财物交接人			
姓名			
与财物所有人关系			
住址			
有效证件号			签名
公方代表	（签名并加盖公章）		
交接时间			
备注			

对没有人辨认出的尸体，应该按无名尸体处理，而对在群体性死亡事件中失踪但又没有找到尸体的失踪人员家属，也应该由相关部门出具证明，公证部门进行公证，以便解决相关的法律问题，比如宣告失踪、宣告死亡等。这样，整个事件的法医学处理程序就算完成了。

群体性死亡事件的法医学处理程序是参照国际刑警组织和西方发达国家群体性死亡事件的处理程序，总结我国法医工作者处理群体性死亡事件的经验教训，结合我国法医体制，根据我国现阶段的国情而设计的程序。此程序的设计为准确快速处理群体性死亡事件提供了很好的借鉴，同时也填补了我国研究本领域的空白，为国际间的合作和沟通提供了链接。

此程序的设计充分考虑了我国当前国情，发挥了我国法医体制的优越性，主要选择容貌辨认、身体证据、个人财物和 DNA 分析等辨认方法，尤其在使用容貌辨认这种识别方法时，也让遇难者家属参与到个体识别过程中来，充分发挥人的能动性，从而使群体性死亡事件得到成功迅速的处理，把事件对社会的影响降低到最低程度。

此程序参照国际刑警组织的表格设计出适合中国当前国情的遇难者识别表和失踪人员调查表。这样也有利于对群体性死亡事件迅速成功的处理。此外还给出了各个阶段的时间参考，这样既保证了对事件的快速处理，又避免了工作人员出现过度疲劳，使事件得到迅速科学的处理。

第七章

灾难性事故与事件应急处置过程对新闻媒介与信息的管理

第一节 灾难性事件与新闻传播

一、灾难性事件的新闻价值

在 2003 年国内外所发生的所有重大灾难性事件当中,2003 年 12 月 23 日晚位于重庆开县高桥镇境内中国石油天然气集团公司川北天然气矿发生的造成 234 人中毒死亡、一万多人住院治疗的井喷事故,被《人民日报》编辑部列为 2003 年国内十大新闻之一;^①2003 年 11 月 3 日湖南省衡阳市发生的一起造成 20 名消防官兵在灭火抢险过程中英勇牺牲的特大火灾坍塌事故,被《半月谈》杂志列为 2003 年国内十大新闻之一;^②美国哥伦比亚号航天飞机在返回地球时意外坠毁的事件,伊朗克尔曼省巴母古城地区的强烈地震,全球性的“非典”危机,以及多个国家发生的恐怖袭击事件,也被多家媒体评为 2003 年的十大新闻。2005 年 11 月 13 日发生的吉林石化公司双苯厂爆炸事故以及由其引发的松花江水污染事件,同时被国内多家媒体列为 2005 年的十大新闻之一。据英国内政部的官方文件报道,1988 年美国泛美航空公司在英国苏格兰洛克比镇发生空难事件时,在不到 12 小时的时间内,至少有 500 名来自地方、国家与国际新闻机构的新闻采访人员到现场收集新闻资料,其中包括 17 家电视台的工作人员和大量的器材装备。我国北方航空公司 2002 年在大连发生“5·7”空难之后,据新华社记者贺劲松等人事后整理出版的“5·7”

^① 《人民日报》,2003 年 12 月 31 日第 2 版。

^② 《半月谈》,2003 年第 24 期。

空难搜救调查纪实《惊天海上大空难》介绍，在5月8日凌晨3点多他们随国务院调查组人员到达大连机场时，大连港务局的会议室里已经聚集了大批的记者，主流与非主流媒体之间的竞争表现得非常明显。2004年2月5日晚北京市密云县在元宵灯展活动中发生死亡37人的踩踏事件之后，在京的各家媒体与新闻机构连夜出动，进行连续的现场采访与报道，并利用各种形式，如专家访谈、专题评论等进行关注。这些现象说明，灾难性事故与事件作为一种典型的公共安全危机事件，由于具有突发性、灾难性等特点，往往会被社会广泛关注，有较高的新闻价值，无论是国内外的新闻媒体，还是普通的社会公众，在对待灾难性事故与事件问题上的敏感程度、重视程度具有高度的一致性。在信息传播手段高度发达的现代社会，这种现实的情况无疑对灾难性事故与事件的应急处置提出了挑战，即如何对新闻媒体与有关的信息进行管理才能更有利于应急处置工作的顺利进行，政府的应急管理机构如何与新闻媒体进行更好的合作，产生良性的互动关系，使灾难性事故与事件的应急处置工作达到最好的社会效果。

二、灾难性事件对社会的双重影响

在现代社会，由于社会的发展与人们生活水平的不断提高，使得社会公众对有关安全的问题，包括环境安全与危及安全的重要事件变得日益敏感。特别是随着传播媒介的日益普及，使社会公众获取各种信息的渠道越来越多，而且成本越来越低。尽管对个人来说亲眼目睹或亲身经历灾难性事件的概率与机会非常有限，然而由于电子传播媒介的作用，会使灾难性事故与事件的信息经常不断地对每个人产生刺激，影响着社会公众对灾难性事件的态度、观念与行为。因此，对于灾难性事故与事件应急处置过程的管理工作，应充分考虑到新闻媒介的传播作用对社会产生的各个方面的影响。

从总体上来说，灾难性事故与事件对社会的影响具有双重性，既有积极的一面，也有消极的一面。但是由于灾难性事故与事件本身所具有的消极属性，因此，在应急处置过程中如果对新闻媒体的管理不当，或不重视对新闻媒介的管理，则可能加剧其消极作用和影响；如果对新闻媒介的管理科学、合理，也可能通过媒体的作用抵消或减少其消极的作用与影响。灾难性事故与事件的消极影响是由其消极属性造成的。英国学者奥托尔与温费尔的研究发现，灾难性事故与事件的消极属性主要体现在：（1）对灾难性事件的后果缺乏人为的控制；（2）灾难发生的概率与后果的不确定性；（3）人们对灾难性事件缺乏经验；（4）推测灾难发生之后的困难；（5）灾难披露后产生的遗传效应；（6）人们的隐形利益受损；（7）灾难是由人的差错而不是由自然原因引起的；（8）利益趋向他人。如果用一句简单的话来概括，那就是灾难性事故与事件的消极属性在于它所造成的危害直接或间接地破坏着人类的生存环境、物质世界以及精神世界，无论这种危害的影响是长期的还是短暂的。而灾难性事故与事件对社会产生的消极影响在于其所释放出来的各种信息与自然灾害、环境破坏、违法犯罪、社会丑恶现象一样，有悖于人类社会的发展过程中人们所追求的目标、方向以及共同的价值取向，会使社会公众产生过度的紧张心理。尽管不同的阶级、阶层、利益集团、文化传

统等对灾难性事故与事件的消极属性与消极影响有不同的认识与体会，但客观事实的存在会使绝大多数的社会公众对此形成共识。

无论是讨论灾难性事故与事件的消极属性还是消极影响，其主要目的在于媒体的传播与信息的管理更好地配合应急处置的管理者的工作，以顺利地应对危机。实践当中如果做不到这一点，就可能加剧消极影响的扩大，特别是媒体对所发生的一些灾难性事件过度地进行炒作，还可能使政府或应急处置的管理部门面临巨大的政治压力。如2000年7月22日发生在台湾地区嘉义县的八掌溪事件，4名正在作业的工人在众多群众、受困家属与新闻记者的眼皮底下被山洪卷走的消息被媒体报道之后，台湾地区的社会舆论一片哗然。舆论的矛头直指政府，认为台湾当局无能、指挥协调混乱、救难机制不力、轻视民众的生命安全。在强大的舆论压力之下，台湾“行政院”副院长、“警政署”署长、“内政部”政务次长等4人提出辞职。舆论的焦点集中在警政署的直升机没有出动。对此事件所造成的后果，台湾“警察大学”杨永年教授认为：“其实如果直升机及时到达救灾现场，很可能也无法顺利救灾，只是社会大众与媒体所关注的都是直升机的问题。”^①可见，在对一些灾难性事故与事件的报道中，有的媒体已很难做到客观与公正。一些媒体虽然以客观、公正的面目出现，但在新闻报道上有很强的选择性与倾向性，甚至不负责任地散布一些虚假的信息。英国学者Brain Toft与Simon Reynolds在论述对灾难性事件应急管理中媒体的作用时也认为：“不幸的是，这种信息扩散的方式更多的是关心新闻的卖点与如何得到观众的欢迎，而不是对所发生的事情进行不带偏见的披露。”^②对新闻自由的理解变成了自由的新闻，而自由的，没有管理的新闻必然带来认识上的混乱。

强调灾难性事故与事件消极属性的目的在于使社会更加重视人的安全环境，使社会的价值观念更能体现以人为本的精神。作为既成事实的灾难性事件，虽然本身不具有任何积极的属性，但和其他的公共危机事件一样，给人类社会带来灾难的同时也孕育着机遇。如利用典型的案例与事实对社会公众进行风险意识的教育，使社会公众提高对灾难性事故与事件的防范与预警意识，完善政府与社会的应急机制与管理能力，为政府提供制定相关公共政策的窗口，树立政府与组织的形象，增强社会在危急时刻到来时的凝聚力等。这些方面也是国外通常的做法。

三、新闻媒介与信息管理的主要作用

关于在灾难性事故与事件的应急处置过程中对新闻媒介与信息管理的作用，在管理者与新闻工作者之间可能存在不同的甚至相互冲突的认识，这主要是由于不同的职业意识与工作所追求目标的差异所决定的。从应急处置管理的角度分析，对新闻媒介与信息的管理应遵循有利于应急处置工作顺利进行的原则，有利于社会秩序稳定的原则，有利于对受害人的精神与心理安抚与善后处理的原则，以及保持信息渠道畅通，

① 杨永年：《建立以地方政府为主体之救灾组织体系》，载《“中央警察大学”学报》第32卷第3期。

② Learning from Disasters—a management approach, Brian Toft and Simon Reynolds, Perpetuity Press, 1997, UK.

有利于满足公众对灾难性事故与事件的知情权，方便受害人与社会公众对有关信息咨询的原则。如果在实践中能够坚持这些原则，则新闻就可以成为一种建设性的力量，只要它与政府形成一种良好的互动，就能产生巨大的、正面的社会影响。在具体的管理工作中，通过新闻媒体应起到以下积极作用：

（一）舆论监督

在我国，新闻是对党和政府的管理工作进行监督的重要途径之一。早在 1996 年中国共产党第十四届中央委员会第六次全体会议通过的《中共中央关于加强社会主义精神文明建设的决议》中就指出：“新闻宣传必须坚持党性原则，坚持实事求是，坚持团结稳定鼓劲、正面宣传为主，牢牢把握正确的舆论导向。党报、党刊、国家通讯社和电台电视台要发挥主导作用，要加强热点问题引导与舆论监督，帮助党和政府改进工作，密切党和政府同人民群众的联系，增强人民群众建设社会主义现代化的信心和热情。”党的十六大也提出要加强组织监督和民主监督，发挥舆论监督的作用。我国目前所发生的灾难性事故与事件，在很大程度上是由于管理人员对工作不负责任、玩忽职守，或违反国家的政策、法律、法规造成的。在一些灾难性事故与事件的直接原因背后还可能隐藏着权钱交易、贪赃枉法的现象。正因为如此，一些部门与单位的管理人员、政府负责人极力掩盖事实的真相就成为一种本能的反应，媒体不介入正是这些人所期盼的。特别是 2001 年国务院发布实施《关于特大安全事故行政责任追究规定》之后，由于加大了对责任者查处与惩治的力度，为逃避责任而隐瞒、遮盖事件真相的现象屡见不鲜。从危机事件管理的全过程来看，如果对这些现象不通过新闻媒介进行揭露，则应急处置工作就很难进行，受害人的合法权益也无从保障，社会公正与正义也就无从谈起，政府在公众中的诚信与形象也必然受到影响。事实上一些灾难性事故与事件正是由于经过新闻界的努力，使事件的真相在媒体上曝光之后，才引起中央和国务院的重视，使灾难的应急管理，包括善后工作走上正轨。来自媒体的监督，由于其自身所特有的开放性与触角的广泛性，为我国的监督体系注入了新的活力，在促进社会公正、遏制与揭露违法腐败方面发挥了积极作用。如果媒体在灾难性事故与事件的应急管理过程中缺位，一方面应急处置工作的科学性、有效性难以评价，人们甚至对灾难产生的原因都不会作认真分析；另一方面，如果在应急处置过程中政府与有关部门不按照国家的法律、法规、政策办事，伤害人民群众的利益，也会缺乏监督的保障，如受害人的二次被害问题、受害人的合法权益保障等。从此意义上说，在灾难性事故与事件的应急处置过程中，通过新闻媒介的介入而起到监督作用不是可有可无，而是必需的，并亟须在国家的法律制度与有关政策的层面上加以完善与保证。

（二）警示教育

2003 年 12 月 23 日重庆开县高桥镇发生的天然气井喷事故，暴露了我国在公共安全危机事件管理方面存在的诸多问题，其中重要的问题之一就是公民的风险意识与安全防范素质。在灾难性事件的应急管理过程中，无论是应急的参与者，还是事件的直

接与潜在的受害人，都需要具备基本的自我保护意识以及必需的知识与素质。不知道潜在的危险在哪里，可能是最大的危险。据媒体报道，天然气矿井周围的一些居民在得知发生井喷事故后，不仅没有急于逃生，反而跑到现场去看热闹。一些媒体事后甚至评论说，周边居民对钻井可能产生的潜在危险以及高硫化氢的危害几乎一无所知。这种现象在我国并非个别。安全素质整体偏低是一个日益显露出的社会问题。这一方面说明我国公众普遍对现代工业社会的风险认识不足，另一方面也说明政府对群众的风险教育投入严重不足。在现代工业社会或后现代工业社会，由于各种导致危险发生的因素大量存在，因此安全意识与安全素质是每一个人必须具备的基本条件，对广大社会公众的安全教育与训练也必须成为政府对社会公共事务进行管理的重要方面，否则每一个人都可能成为灾难性事件的受害者。在灾难性事件发生前与发生后的应急处置过程中，利用各种传播媒体的辐射与影响，不仅可在更广泛的范围内向社会公众进行预警教育与报道应急处置的进程，分析事件发生的原因，在一定程度上满足公众的知情权，而且对广大的社会公众也是一种知识传播与警示教育的过程，同时还是保护公众健康和安全的的一项重要措施。可以说，新闻媒体的警示教育作用对于普及相关的安全知识，培育安全文化氛围，培养公众的自救能力，避免因无知而引发不必要的损失，具有重要的意义。当然，发挥警示教育作用并不意味着媒体只是向公众传播政府授权发布的各种信息，而且还应当通过自身的工作特点，发现处于未然状态的各种危险因素，并进行甄别、判断，及时向政府与公众提出预警。

（三）社会沟通

在灾难性事故与事件的应急处置过程中不仅需要媒体向社会、向应急管理决策机构提供大量的信息，而且需要媒体在政府与社会公众之间、专家与社会公众之间起到沟通的作用。由沟通达到理解，由理解达成共识，是缓解与度过任何危机必不可少的途径。沟通的范围应包括：对灾难性事故与事件观念态度上的沟通，对应急处置目标期望值的沟通，以及针对善后或恢复过程中有关政策、措施的沟通。之所以需要这种沟通，是由于历史、文化、教育、世界观等各种因素的影响，社会公众对发生的灾难性事件会持有不同的观念态度和认识，如有的人认为是天灾，而有的人认为是人祸；有的人认为灾难性事故与事件从根本上违背了个人的自由与生活方式，因而对事件持更多的责备态度，而有的人认为高风险的社会在某种程度上也会带来技术与经济发展的机会；有的人对发生频率较低的灾难的危害性估计过高，而有的人对发生频率较高的灾难的危害性估计过低。凡此种种不同的观念和认识，有些是正确的，有些是错误的，反映了不同的人对社会认知的不同态度。另外，政府对灾难性事件应急处置的态度，对应急管理的努力程度，所采取的措施，专家的态度和意见等，都需要得到社会公众的认可，并得到公众的理解支持或参与。因此通过媒体的作用在政府与公众之间、专家与公众之间建立沟通渠道并交换各种信息，不仅可以增进政府与公众之间、专家和公众之间的相互理解，而且可以减少或避免由于认识冲突而引起可能的社会冲突，同时也有利于避免由于社会公众不了解真实的原因与实情而发表一些偏激的看法与言论，或由于对造成的损失不满而发泄对政府、对灾难发生单位的不满。

（四）引导激励

坚持正确的舆论导向不仅在应急管理过程中发挥着重要的作用，同时也是新闻媒体的重要职责之一。其直接目的就是新闻舆论来影响与支配公众舆论，使社会舆论向着有利于社会稳定、有利于社会秩序的恢复、有利于应急处置的方向发展，避免各种不确切的、消息、信息、观念在社会公众中流传。同时，处于灾难性事件情景中的各种人员，包括受害人与应急参与者，甚至在精神与心理上受到不同程度冲击的社会公众，都可能会产生过度悲伤、失去生活信心、恐惧、紧张等不同的心理障碍问题。通过媒体的传播作用，不仅可以激励处于灾难影响之中的社会公众、受害人以及应急管理组织与人员度过危机，而且可以将“组织及其利益相关者乃至更大的社会系统联结在一起”^①。特别是在面临重大公共危机的情况之下，往往需要政府、社会公众以及各种组织团结一致、万众一心度过灾难，来自媒体的激励与引导的作用实际上也是思想工作的一种方式与过程。

（五）信息传播

灾难性事故与事件之所以受到社会的广泛关注，媒体的传播起到了关键的作用。政府对灾难性事故与事件应急处置是否能够得到社会的认同与支持，也需要媒体发挥重要的作用。从此意义上讲，无论发生什么灾难性的事件，其固有的各种信息，以及围绕应急处置工作所释放出来的具有新闻价值的信息（如已经造成的危害与潜在的危险，政府采取的措施，以及需要社会进行的配合，应急处置工作的进展，恢复的程度等）必须及时地传播给社会以及其他的利益相关者，以使社会成员对灾难性事件的原因、性质以及采取的措施形成共识。只有这样，人们的认识、判断与行为才会有共同的基础，对政府应急处置的目标以及采取的措施才可能最大程度地认可，社会也才能作为一个整体向着一个目标发展下去。显然，公共媒体对各种相关信息的传播与解释是一个重要的前提条件。在国务院发布实施的《国家突发公共事件总体应急预案》中也规定：“突发公共事件的信息发布应当及时、准确、客观、全面。事件发生的第一时间要向社会发布简要信息，随后发布初步核实情况、政府应对措施和公众防范措施等，并根据事件处置情况做好后续发布工作。”它对社会公众正确认识和理解灾难性事故与事件的真相，对社会与政府的应急处置工作产生良性互动行为起到了潜移默化的作用。

四、我国目前存在的问题

我国是一个灾难性事故与事件多发的国家，几乎每天通过新闻媒体都会听到或看到灾难性事故与事件的报道与评论。在国家的民主与法制建设日益进步的形势下，社会公众对社会公共事务的知情权受到越来越多的重视，新闻媒介介入灾难性事故与事件的程度也越来越高。但不可忽视的是，在灾难性事故与事件的应急处置过程中，由于各种各样复杂的社会、政治原因，在实践中仍然存在着一些问题，而

^① 胡百精著：《危机传播管理》，中国传媒大学出版社 2005 年 6 月版。

有些问题带有一定的普遍性。

(一) 有的地方政府与部门恶意隐瞒灾难性事故与事件的真相, 新闻采访与报道受阻

最近几年以来, 最典型的例子是 2001 年 7 月 17 日发生在广西南丹的矿难事故。这起共造成 81 人死亡的特大透水事故发生后, 矿主与地区行署以及南丹县的一些政府官员出于共同利益的驱使, 相互勾结起来, 隐瞒、封锁消息达半月之久。矿主黎东明在得知事故发生后一方面准备了现金 350 万元, 对死难者进行赔偿, 一方面与南丹县的有关领导订立攻守同盟。该县原副县长韦学光对黎东明说: “上面的事我们摆平, 下面的事你摆平。”《人民日报》驻南宁记者站的记者冲破地方的重重封锁, 从铁板一块的围城中挖掘出这一重大新闻, 并于 8 月 1 日以“任桂瞻”的笔名在人民网上发表了第一篇原创性的报道后, 才使这起重大的灾难性事故得见天日。从这起灾难性的事故案例中也可以看出, 如果媒体在灾难性事故与事件的应急处置过程中缺席, 或者说媒体保持沉默, 则对事件的处理很可能是另外一种结局, 众多的责任者可能就会逃脱法律的制裁。

同样的事情也发生在 2002 年 6 月 22 日山西繁峙特大爆炸事故的处置过程中。2002 年 6 月 22 日, 山西省繁峙县义兴寨一金矿井下发生爆炸, 致使 38 名矿工遇难。灾难发生后, 该金矿的矿主一方面用贿赂的手段与个别县里的领导、主管部门的管理人员相互勾结, 对上隐瞒事故真相, 一方面指使其手下工作人员对矿工的尸体采取抛弃、焚烧与藏匿等恶劣手段, 企图毁灭证据。让社会感到更为震惊的是, 有 11 名记者在采访事故的过程中收受当地有关负责人及矿主贿送的现金和金元宝。^① 这起由企业主、地方政府官员与媒体记者相互勾结的例子虽说并不普遍, 但在社会上产生了非常恶劣的影响。这种现象同时也说明媒体在灾难性事故与事件处置过程中的作用是何等重要。

另据 2002 年 1 月 9 日《北京青年报》报道, 2001 年 12 月 30 日江西万载攀达公司发生特大烟花爆竹爆炸事故后, 有关部门在应急处置过程中采取闪电行动, 派出大批工作人员, 将事故现场“铁壁合围”, 与来自全国的几十家新闻单位的记者展开了一场持久的“蘑菇大战”。1 月 4 日,《中国青年报》记者在现场被人打倒在地, 湖南都市频道的记者被当地警方开车追出几十公里。当地许多老百姓自发行动, 组织起来保护记者采访。

对以上存在的这些现象, 有评论认为, 几乎在每一起灾难性事件的报道中, 都存在采访与反采访的斗争。其深层次的原因: 一是责任人为了逃避管理与领导责任; 二是为了隐瞒灾难性事件背后掩盖的更严重的腐败问题。

不对真实情况进行报道有时也有另外的原因。从政府的角度分析, 有时是为了防止引起社会公众的心理恐慌, 进而引发社会秩序的混乱。但在传播媒介高度发达的信

^① 新华网, 2003 年 9 月 15 日。

息时代，这种传统的思维方式不仅不会达到预期的效果，而且还会引起更为严重的负面效应。2003年的“非典”危机是这样，2005年11月的松花江水污染事件也是这样。水污染危机发生之后，哈尔滨市政府为了避免市民产生不安情绪，说停水的原因只是为了进行例行的维修，引起市民对真正原因的质疑。有些海外媒体，如香港《明报》评论说：“处理重大公共危机时企图隐瞒真相，非但不能达到维护社会稳定的目的，反而会加深民众的恐慌。”在2003年严重急性呼吸道症候群（SARS）危机中吃的隐瞒真相的大苦头非常值得我们在以后处置重大公共危机时回味。

（二）口径不一致，存在多种版本，使公众对发布的信息与报道的情况产生质疑

如在江西省发生的上述案例中，有的媒体向外界报道，事故至少造成21人死亡，而有关方面发布消息称共有14人死亡。由于发布的信息与报道的口径不一致，因此想探究真实情况的媒体就会对此提出质疑。2001年12月1日，广东东莞市厚街镇发生塌楼事故，在关于伤亡人数的报道上，各媒体及因特网上出现了多个不同的版本，死亡人数从7人到十几人不等，有的说100人被埋，也有的称200多人被活埋。一些媒体的记者为澄清事实真相赶到现场采访，结果被无理阻挠、围攻，不让拍照、不让采访，而围攻者竟是村治安队员。口径不一致的问题不仅表现在人员伤亡的数字方面，在事件的原因、性质等需要经过充分调查才可认定的问题上往往不同的媒体也有不同的报道。

（三）对新闻媒介的管理没有引起足够重视

一起灾难性事件的发生，必然会在各个层面上产生多方面的问题，出于各种需求而急于了解事件真相的部门和民众也大量存在。他们希望知道灾难性事件是如何发生的，造成了什么危害，哪些人受到了影响，自己的亲属与朋友是否受到伤害，事故处置的进展情况，应该吸取什么样的教训等。这些信息应当在适当的时间和场合通过新闻媒介的渠道及时通报给社会，以满足社会公众的知情权。这样做既是政府的责任，也是在应急过程中必须重视的重要环节。从另一方面来看，灾难性事件的发生无论其性质如何，对政府或某个组织而言都是一种危机，因此应急管理必须具有危机情况下的公共关系意识。“应该主动地寻求与媒体的合作，建立与媒体之间畅通的交流通道，及时向公众发布信息”^①，而不是把媒体排斥在应急管理之外。英国内政部在有关灾难性事件处置的文件中也明确提出，在应急管理的计划中必须重视新闻媒介的管理工作，要安排专门的机构或人员像处理公共关系一样处理与媒体之间的关系。美国警学专家查理斯·斯文森认为：“不管是传统媒体，还是电子媒体，都有可能成为警察部门有力的合作伙伴或极具破坏性的对手。”^②很明显，媒体所扮演的双重角色不仅对于警察部门是这样，对其他的灾难性事故与事件的所有应急管理部门，乃至对所有的突发性公共事件的应急处置部门也是一样的。如果管理部门没有完善的应对媒体计

① 薛澜、张强：《SARS事件与中国危机管理体系建设》，载《清华大学学报》（哲学社会科学版）2003年第4期。

② 公安部第四研究所编：《国外新闻媒体报道警务活动的有关规定》，2000年7月。

划，不能合理地采取有关的措施，在主流媒体与非主流媒体都涌向现场的情况下可能带来的后果是：（1）新闻采访人员干扰和影响现场的应急处置工作，如破坏证据，影响正常工作的开展。（2）由于新闻人员，特别是非主流媒体的新闻人员感到自己受到不公正的待遇而对事件进行不利于应急处置工作进行或不负责任的报道，甚至出现不利于树立政府形象的报道，将使政府处于非常被动与尴尬的境地。（3）出现不一致的报道口径。出现报道口径不一致的现象是最常见的，其原因往往是由于信息渠道不畅通，或信息的来源渠道较多，但缺乏统一的要求。

正确地应对媒体主要是要求政府或有关部门与社会组织，特别是对灾难性事故与事件负有管理责任的部门，一方面要正确地对待媒体的舆论监督，尊重媒体舆论监督的权力；另一方面要增强公共关系意识，主动加强沟通，争取理解和支持。尽管媒体与应急管理部门在对待灾难性事件的态度上有不同的思路，也有不同的责任，但在总体目标相容的前提下，要尽量减少或避免冲突，取得一致。在公共传播媒介高度发达与普及的情况下，还需要针对网络媒体受众广泛、互动性强的特点，注重与网络媒体的沟通，以便有效引导社会舆论。

第二节 应急处置现场媒体管理的主要措施

在灾难性事故与事件的应急处置过程中，管理者一方面要主动地寻求媒体的帮助，发挥媒体在舆论引导、信息提供和稳定社会方面的积极功能，同时也要采取有效措施对新闻媒体进行必要的管理与控制，以避免由于管理缺位或管理措施不当而带来的消极影响。

应急处置过程对新闻信息的管理涉及许多方面，需要在不同层次上进行规范。从政府应对危机的管理过程来看，需要从法律上、制度上加以完善，即需要明确在紧急情况下和在不同的危机类型与危机情景中，对新闻媒介管理的主体，政府对新闻媒介管制的合法途径与手段，新闻媒体采访权的保护，社会公众对灾难性事故与事件的知情权的保护，对于大众传播媒体不负责任的报道以及公众不负责任的言论，特别是传播流言与谣言的行为的管制与处罚等。从应急处置的过程来看，对新闻媒介的管理责任最终要落实到现场负责应急处置的人员身上，因此在国家现有的法律、政策、制度框架下，应急管理应根据实际情况，采取灵活有效的管理措施。根据英国灾害处置专家的观点，应用媒体的关键步骤与环节：一是确认谁是媒体；二是准备举办新闻发布会的设施；三是每日或定期举行新闻发布会；四是自始至终指定一个新闻发言人；五是使用新闻公报；六是保证使每一个人知道谁是新闻发言人；七是直接处理有关报告灾难性事故与事件情况的报告或保证明确报告的途径。^① 据此并综合了国内外的应急处置实践，现场对新闻媒介与信息管理的主要措施应包括：

^① Peter E. Hodgkinson and Michael Stewart, *Coping with Catastrophe: A Handbook of Disaster Management*, Chapter 3, 1991. UK.

一、设立新闻联络点

在灾难性事故与事件的应急处置现场警戒线外围设立新闻联络点是各国通行的，也是有效的做法。如果灾难性事故与事件现场范围过大，在现场设有双层警戒线的情况下，新闻联络点的位置一定要设在外围警戒线之外。

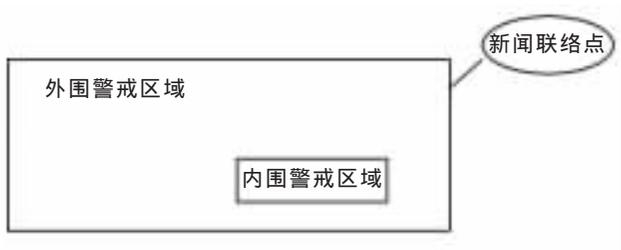


图 7.2 - 1 灾难性事故与事件现场新闻联络点设立示意图

新闻联络点的作用在于：(1) 接待新闻人员，防止众多的媒体人员涌入现场而对应急处置工作造成不必要的干扰与影响。在重庆开县的井喷事故中，尽管在应急过程中设置了三层警戒线，但有些媒体的记者还是设法采取绕道等其他方式进入事故的核心区域进行采访。(2) 保护新闻采访人员的安全。由于有些灾难性事故与事件在应急处置过程中还有蔓延扩大的可能，因此保护在现场的每一个参与应急处置人员，包括媒体工作人员在内的人员的安全，是应急管理人员必须要考虑的问题。新闻采访人员由于可能对现场的潜在危险认识不足，或由于不知道现场还存在一定危险而不加选择地到处乱走动的情况不仅会增加自身的危险，也会对应急处置工作增加新的难度。(3) 确认媒体的人员。在紧急情况下，现场极有可能是一片混乱，谁是媒体记者，哪些是热衷于打听小道消息的人，有时难以区别。这种现象也是灾害应急管理专家为什么在论及对媒体管理应用的七个关键步骤与环节时认为第一个关键步骤是“确认谁是媒体”的原因。进一步说，应急组织的新闻媒介管理机构应当保证它知道国家和地方的媒体以及主要的记者和关键的编辑人员的识别标志和联络方式。只有在确认媒体的情况下，才能进行有效的管理。

二、设立信息中心

新闻媒介与信息的管理作用不仅在于通过媒体向社会发布各种信息，同时还需要收集灾难性事故与事件发生后所产生的一系列事关管理决策的信息。因此对于重大的、情况复杂的事件，需要根据具体情况设立信息中心。信息中心应当作为发布公共信息的首要权力拥有者，其作用包括协调公共信息，收集来自各个方面有关应急处置的信息，向决策管理机构提供准确的信息，向个人、家庭、企业和直接与间接的受灾性事件影响的部门、单位以及向新闻发言人提供媒体所需要的各种有关反应与恢复的信息，纠正正在新闻媒体的报道中出现的错误信息。信息中心设立的位置应选择新闻媒体可能集中的地方。如果应急处置的决策指挥机构距离现场较远，则需要处理好信息中心与现场媒体管理之间的关系。

三、推荐新闻发言人，确定新闻媒介的管理人员与机构

新闻发言人的推荐和确定以及它所发挥的作用，在新闻媒介的管理过程以及应急处置过程中都是非常重要的。通过新闻发言人，可以在应急管理组织机构与新闻采访人员之间建立起沟通信息的渠道，把危机事件的最新情况通报给社会公众。新闻发言人应自始至终由一个人来承担，以避免出现不同的观点和口径。

除了推荐与确定新闻发言人之外，还需要确定现场的新闻管理人员或机构，其职责应当包括处理与媒体之间的公共关系，在应急处置的不同阶段安排新闻采访，监视新闻媒体的采访过程，确定被采访对象，安排新闻发布会的所有事宜。

四、举行新闻发布会

新闻发布会的举行与新闻发言人的推荐、确定是紧密联系的工作安排。在灾难性事故与事件发生后信息严重不足的情况之下，及时地举行新闻发布会，把准确的、最新的信息传递给新闻媒体，可以最大程度地避免社会公众的各种猜测，并避免各种未经证实的小道消息的传播，有效地掌握正确的舆论导向。2002年5月7日我国北方航空公司在大连发生空难后，国务院“5·7”空难处理小组于5月8日下午16时就在大连市委召开首次新闻发布会上，通报了应急救援与善后工作的有关情况。在场的新华社记者在事后作出过这样的评价：“对于我们这些追在处理小组后面抢新闻的记者来讲，这个发布会实在太及时、太重要了。要知道，我们的背后还有编辑追着要稿子，编辑身后则是亿万读者期盼的目光。”^①

在一些举国或举世瞩目的灾难性事故与事件的应急过程中，社会公众或受害人正是通过新闻发布会的渠道了解灾难性事件的真相，了解政府在应急过程中的努力，从而增强了对政府应对危机的信任和度过危机的信心。无论是举行新闻发布会，还是新闻发言人以其他方式向媒体、社会公众公开事件的信息，在实践中必须要引起注意的问题是：

第一，不应该把有分歧的，或未经证实的见解自由地散布或传播出去。特别是涉及灾难性事故与事件的性质、原因、责任以及可能造成的危害后果等需要经过认真细致的调查研究、分析、评估之后才可作出结论的问题，要在有充分证据并形成共识，或作出结论的情况下才可正式向社会公布。

第二，信息的发布要与采取的相应措施结合起来。有些灾难性事件与事故可能会涉及一定区域内的潜在的受害者，如核电站发生的核泄漏事故，有毒物质的泄漏事故，森林火灾，以及大部分的自然灾害。这些灾难性的事件具有持续时间较长，危害范围较大的特点，涉及的直接受害者与潜在的受害者数量也相应较多。对于此类灾难性事故与事件新闻信息的发布，要充分考虑到公众由于恐惧而引起的社会秩序混乱的现象。以1986年发生在前苏联的切尔诺贝利核泄漏事故为例，在灾难发

^① 贺劲松等著：《惊天海上大空难——亲历“5·7”空难救援调查纪实》，中国时代出版社2002年7月版。

生后第二天举行的普里皮亚特（Pripyat）市党委会上，为了不使周围的居民产生恐慌，当地官员决定电台、电视台不广播任何紧急通知，而是并不张扬地采取一些基本的安全措施，如用洒水车清洗城市街道，从城市的街道上驱散商业摊点，给学校的学生发放碘制剂，积极准备人员的疏散与撤离等。虽然核电站周围的 10 多万名居民稍后也知道了此事，但没有出现由于心理恐慌而造成混乱的局面，也为下一步的疏散工作奠定了较好的基础。

第三，新闻信息的发布应当在应急管理领导机构的统一组织之下，有计划地发布。在灾难性事故与事件发生的情况下，所释放出来的信息是多方面的，而向新闻媒介与社会公众发布有关的信息，应视为属于使用公共权力的一个方面，不是任何人以任何形式都可以行使此项权力。新闻信息的发布作为应急管理的一个重要方面，应当根据应急处置的总体部署，选择适合的时间、地点与内容进行发布，不宜随意进行。在任何一种灾难性事故与事件中，都有一些不宜公开的新闻信息。对不应公开的内容，一般应由应急处置管理部门严格控制。如在涉及放射性物质的恐怖事件中，下列信息就不宜进行公开：涉及恐怖分子的情报或情况的信息；对应急响应力量所采取的安全措施的有效性或无效性；应急的计划安排或推迟，或取消的应急行动的细节；可能揭示应急力量的具体位置的细节、图像与照片等。^①

第四，需要考虑灾难性事件现场的具体情况。灾难性事故与事件有时是由于犯罪活动或恐怖活动造成的。从媒体传播的角度来讲，它们会要求进行全面报道，而应急管理人员则必须考虑到事后的调查以及对一些情况特别是证据的保密，而这正是媒体与应急管理机构相互之间容易产生冲突的地方。需要新闻媒体的工作人员服从大局的要求，在应急处置指挥人员的协调下与现场的管理人员或执法人员进行很好的沟通与合作。

五、签发采访许可证

如果在灾难性事故与事件的应急处置过程中现场从事新闻媒体的人员过多，或现场的条件不允许过多的采访人员存在，或为了避免对应急处置工作带来影响，或需要权威媒体进入应急处置的核心区域，就需要考虑以签发采访许可证的方式来加以控制，这一管理措施在发达国家也是普遍采取的。英国内政部在关于灾难性事件处置的官方文件中专门就此问题作为一条（Accreditation of Media Personnel）规定。我国在应急处置过程中实际上也在使用类似的措施。如在处理大连空难的过程中，由于在事故的打捞现场不可能允许大量的新闻人员出现，因此只能允许中央新闻单位的记者随应急领导小组的人员到海上打捞现场拍照或采访，而且规定有关此次事件的报道都以新华社的通稿为准。

六、开设公众咨询电话

开设公众咨询电话的目的在于满足受害人的家属、亲友、同事以及其他由于各

^① 《涉及放射性物质的恐怖事件管理》，原子能出版社 2002 年 9 月版。

种原因关注灾难性事故与事件情况的人对事件情况的了解与咨询。新闻媒介是社会公众了解事件情况的一条重要的渠道，但不是唯一的渠道，而且在应急处置过程中新闻媒介不可能对任何事件的细节都进行报道，有时受害人的家属需要与应急处理管理部门直接进行单独沟通。新闻媒体有时也通过电话采访事故发生的单位或应急管理部门。特别是在灾难性事件发生的最初阶段，许多情况还来不及通过新闻媒体向社会公布，或能够提供的信息非常有限，而受害人家属与亲友又急于了解事件的情况，特别是人员伤亡的情况，这就需要有一个沟通的渠道，开设咨询电话、向社会公开咨询电话号码应该是最好的途径之一。2002年4月15日中国国际航空公司在韩国的釜山发生空难后，国航对外公布了值班电话，以回答家属、新闻媒体和其他人员提出的各种问题。咨询的主要内容与类型集中在以下几个方面：（1）亲属询问伤亡情况以及如何前往北京；（2）媒体询问飞机失事的原因、赔偿的方式以及是否影响国航股票上市；（3）保险公司询问需要提供赔偿的名单；（4）SOS救援组织询问是否需要提供帮助等。由此可见，咨询的范围是比较广泛的，设立咨询电话的作用也是新闻媒体不可取代的。

第三节 对谣言与流言的控制

一、谣言与流言的产生与传播

谣言与流言有共同之处，即都属于没有事实根据的消息或话，而且都可对社会产生不利的影 响。它们之间的区别在于，谣言是人们故意编造的，有特定的目的，如出于对别人进行污蔑、毁谤的目的，或出于扰乱社会秩序的目的；而流言有可能是人们出于对一些事物的猜测，在人与人之间相互传播过程中，经过不断的加工、完善，从而产生变异，其目的有时可能不是恶意的。

在灾难性事件或其他公共危机发生的情况下，由于人们对灾难认识的观念，以及信息的不对称现象，加之一些别有用心的人故意传播等因素，会使谣言或流言迅速传播开来，对社会秩序与社会心理的稳定造成极大的影响。2003年中国发生“非典”期间，无论在广东，还是在北京，甚至在全国大部分地方，都发生过流言与谣言传播的情况。有关喝绿豆汤可治“非典”的流言在几天之内就传遍了十几个省市，传播速度之快令人难以置信。在北京甚至出现了要封城与飞机播撒消毒药品的谣传，导致发生市民排队抢购粮食、蔬菜、日用品的现象。正如有的学者所说，当真理还在穿鞋的时候，谣言已经走到千里之外。2003年11月24日重庆开县发生井喷事故之后，重庆市公安局在因特网上也发现了上百条与事故有关的谣言与流言，在社会上产生了不良影响。

根据我国一些学者的研究，谣言与流言的产生与传播有两个条件：第一是社会公众对所传播的事件未知，即没有人能够证明或确定所传播事件的真伪。人们怀着猜测、宁可信其有不可信其无，甚至幸灾乐祸等复杂的心情来接受与传递这些未经证实

的消息。第二是反常的事情，即越是与一个人一贯的行为习惯相悖，或是与事物正常发展的规律不同的事情，越能够引起传播者与接受者的兴趣。无论是人的反常性行为，还是社会现象与自然现象的反常性表现，人们的好奇心是谣言与流言传播的主要推动力。^① 这种反常的事情有时是与人类社会所追求的、创造的、尽善尽美的社会发展趋势相悖的。在谣言与流言的传播过程中，越是重要的事情，或越是不确定的事情，越容易形成传播的市场。从第一个条件来看，由于灾难性事件与事故在发生的初期，各种准确的信息来不及传播，或是权威信息的传播渠道不畅通，而人们又急于想了解真相，就容易为谣言与流言的传播创造市场。如在“非典”期间，尽管大众媒介是大部分人获得信息的主要渠道，但仍有约 20% 的人把短信息作为获取信息的途径。这就为谣言的传播提供了条件。从第二个方面的条件来看，灾难性事故与事件所产生的严重人员伤亡与财产损毁的现实，与文明社会中人们所追求的安全、和谐的生活、工作环境与条件完全是背道而驰的，是社会生活中的一种非正常事件，因此也容易引起社会公众的关注，容易形成流言与谣言产生、传播的条件。

谣言或流言的传播一般会经历以下几个阶段：首先是有谣言或流言的编造者，这是产生的源头，这些人或是精心策划，或是在宿命论等错误观念的支配下企图依赖于超自然的力量度过灾难；其次是由编造者向周围的人传播，其中如果有人对这些谣言与流言作肯定性的理解，就会将其继续传播转移给其他人，在转移过程中有人会不断地进行再加工，使产生于源头的谣言与流言异化。

这种传播过程主要是以人与人之间的口头传播方式进行的。从上述过程可以看出，任何流言或谣言都有发源的地方，编造者利用人们急于想了解某事，或对某事的好奇心理，在一定的危机事件背景之下，编造出不符合客观实际，或纯属无中生有的事情；编造的目的在于传播并引起一定的社会效应，于是就选择倾听者进行散布；听到谣言的人再在周围的人群中进行传播、转移，再加上一些人的渲染，于是这种不确切的消息就会以几何级数的速度到处蔓延。

除了人际间的口头传播以外，一些新闻媒体有时也在扮演传播的角色，成为传播谣言的工具。新闻媒体在传播过程中，有的是无意的，对消息的来源没有进行认真的核实，有些是出于搞“哗众取宠、耸人听闻”之类的新闻，而有的则是出于扰乱秩序、制造恐怖气氛，或其他目的有意编造的。1986 年切尔诺贝利核泄漏事故发生之后，美、意电视网广泛传播的所谓核电站现场情况，实际上是一个意大利人把一个水泥厂着火的录像与一个医院接收病人的录像拼凑而成的，结果被意大利观众识破后揭露。西方的一些媒体也在公开报道中夹带有攻击性的言论和谣言。如美国某媒体在事故发生后不久就报道伤亡 2000 多人，美国五角大楼也认定这一数字是准确的，美国的所有电视节目都把它作为头条新闻进行了报道。后追查其来源，是出自基辅市的一位妇女之口，这位妇女说事故发生后有 80 人即刻死亡，2000 人在送往医院途中死亡。

^① 胡钰著：《新闻与舆论》，中国广播电视出版社，2001 年 9 月版。

英国《每日邮报》头条新闻的标题是“2000人死于原子恐怖”。《纽约邮报》还登载了一条古怪的标题新闻：“15000人死于集体冢内”。而实际上在事故发生过程与应急过程中，只有32人由于受到急性放射性损伤和烧伤而死亡，其他后来公布的死亡人数都是在事故发生后因受到辐射污染而逐步累计的结果。

二、谣言与流言的社会危害

谣言与流言是一种精神污染，更是一种社会病毒。灾难性事故与事件发生之后产生的谣言与流言的危害在某些特定的情况之下是比较严重的。首先，谣言与流言可以引发局部的社会动荡，影响社会秩序的稳定。在切尔诺贝利核泄漏事故发生之后，由于谣言与不确切的消息共存，有的又互相矛盾，引发了人们的许多疑虑。加之又流传说某领导人的孙子已离开基辅，政府高官乘坐的黑色小轿车一辆接一辆地直接驶向飞机场等，于是导致基辅市秩序大乱。下面是一个心理学家对当时情景的描述：

“大量的人群争购火车票和飞机票，在火车和飞机售票处、火车站、长途汽车站、飞机场都有大量的人群。许多人整夜守候在售票处等候翌晨售票。在火车站，男人和抱着孩子的妇女涌进货车，无票离开基辅。开往莫斯科的货车厢里挤满了人，大部分人站着，给孩子腾出地方。”“大量人群保卫储蓄银行，有几个银行在开门后两小时准备的现金就已被提空。”“离开基辅的公路上，特别是通往南方方向的道路上，挤满了轻型汽车，车里挤满了抱着孩子的人们。”^①

这种情景足以说明，在人们本来就对核辐射恐惧的基础上，不确切的消息与谣言又起到了推波助澜的作用。人们已没有足够的能力来承受威胁生命安全的 uncertain 情况。社会秩序的混乱局面已经形成。在我国，虽然没有发生过如此严重的问题，但类似的情况还是屡有发生，特别是人们对地震的恐惧，更易发生这种情况。1999年9月21日我国台湾南投地区发生7.6级大地震之后，9月26日下午，移居香港的福建莆田江口星光电子厂老板从香港打回电话说，海外有消息，当天晚上8点至12点福建沿海，尤其是莆田一带会发生6级地震，台湾也会再次发生8.3级地震，命令工厂停工，职工外出避震。消息一传出，首先是福建沿海的各级政府部门、地震部门，以及各新闻单位的咨询电话迅速成为热线。“自26日晚6时后，福州、莆田、泉州、漳州等地，无论是城市还是农村，人们纷纷扶老携幼，带上细软和铺盖，惊魂未定地聚集在街心公园、体育场、广场等宽阔的安全地带，等待接受地震灾难的‘洗礼’。而其中的多数人连为什么跑出来都搞不清楚。大部分的城市居民至27日子夜才陆续回到了各自的住所，乡镇居民和广大村民则是27日的凌晨3时许才各自散开，少数人一直守到天亮。”^②

其次，人们对政府应对危机的能力，甚至对政府的诚信产生怀疑。无论是对公共安全危机事件的预防，还是事后的应急处置，都离不开政府、社会，甚至国际社会的合作与努力，离不开社会公众对政府的信任与对政府管理目标的认同。其中媒

① 国家核事故应急委员会办公室：《核事故对公众的社会心理影响与对策》，1993年。

② 吴玉祥：《地震谣言平息后的思考》，载《灾害学》2000年第1期。

体起着非常重要的作用。如果新闻媒体不能及时起到应有的作用，或与公众沟通的渠道不畅通，或者隐瞒真相、提供虚假的信息，不仅会造成带有极大煽动性的谣言与流言的扩散，更重要的是使社会公众失去对政府的信任，进一步加剧危机事件的危害，为政府进一步采取应对危机的措施造成更大的障碍。在切尔诺贝利核泄漏事故发生后，由于一些地方的居民担心核污染，而听到的消息又互相矛盾，相互矛盾的消息又促使人们想得到更多的、能够相互印证的消息。于是许多人收听西方广播，甚至跑到更远的地方去收听，以避开政府的干扰；有的人还把收听到的广播记录下来，相互传播；在基辅大学，有人甚至张贴大字报，警告人们不要相信当局的信息和保证。这种局面大约持续了1周时间。

发生在我国的松花江水污染事件本来对位于松花江边的哈尔滨市就是一场严重的灾难，900万人口的城市面临着水资源的危机。由于人们对水污染的恐惧，再加上政府没有及时发布正确的信息，导致社会公众对政府的不信任感及恐慌情绪开始蔓延。而在同时出现的将要发生地震的谣言，无异于在人们恐惧的心理上又笼罩了一层阴影，人们不仅纷纷购买食物和瓶装水，一些市民还购票准备到外地避难，在火车站人们排起长队购票，有人形容其情景像中国春运期间的拥挤状况。有人公开表示不相信政府能提供准确的信息。在2004年2月5日北京密云发生踩踏事故之后，也有人散布谣言说有的医院存在不交钱不给看病的现象，在北京市政府组织新闻发布会之后，才澄清事实的真相。^①可见，如果对出现的谣言不能及时澄清的话，会对政府的公信力产生严重的威胁。

三、谣言与流言的控制

从客观现象分析，在一个正常的社会中，只要有突然发生的重大事件，而且这种事件带有令人惊奇的特点，带有一定的刺激性，社会公众就会有获取相关信息的需求；如果所发生的事件与自身的安全与利益相关性越大，则人们获取信息的欲望越强烈，这在客观上为谣言与流言的传播预留了空间并创造了条件。在传播媒介不发达的情况下，谣言与流言的传播一是途径少，二是速度慢，三是影响波及面小，四是容易利用行政手段控制。在传播媒介日益发达的时代，谣言与流言一旦传播，则其传播的途径、速度、影响范围就会很多、很快、很广，而且靠政府的行政手段控制也变得很困难，但由于谣言与流言对社会的危害又不得不给予足够的重视。因此，无论是发生哪种类型的灾难性事故与事件，在应急处置过程中必须对谣言与流言的控制予以足够的重视。有的学者甚至建议，为了避免谣言的传播，成立谣言控制中心，“由政府的管理职能部门组成，如单位的宣传部、政府的办公厅、公安局、主要传播媒介及与事件有关的职能部门。职能是在第一时间内通过政府渠道了解突发事件的真相，协调传播媒介，及时将正确的信息向社会公布，以预防和抑制传闻和谣言的流传”^②。具体做法包括：

^① 北京市哲学社会科学研究所：《中国城市危机管理研究报告》，同心出版社2005年版。

^② 朱力：《突发性事件中的信息控制》，载《江苏警官学院学报》2003年第3期。

（一）辟谣

辟谣是一种补救的措施。利用政府掌握的主流新闻传播媒介，公开澄清一些不确切的传闻。随着对客观事实真相的报道，谣言就会失去市场从而自然消失，或虽有传播，但人们对传播的信息会持否定的态度。

（二）惩处

有的谣言与流言属于攻击、毁谤性质的，带有相当的主观恶性。对这些故意造谣滋事、唯恐社会秩序不乱或有其他图谋的人，在事实调查清楚的基础上，可以依法进行必要的惩处。我国在防治“非典”期间制定、公布的《突发公共卫生事件应急条例》中规定：“在突发事件发生期间，散布谣言，哄抬物价，欺骗消费者，扰乱社会秩序、市场秩序的，由公安机关或者工商行政管理部门依法给予行政处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。”公共安全危机事件的应急处置虽然还没有制定专门的规定，但遵循这一途径是必须的。

（三）信息源的控制

这是最主要的措施与途径。在信息渠道多元化的时代，政府要想对所发生的事件进行隐瞒已经成为事实上的不可能，而对全国每天发生的无数具有新闻价值的事件都进行报道也是不现实的。但灾难性事故与事件是人命关天的大事，对社会的政治、经济、道德、文化观念等都会产生影响，也会对社会公众的安全感产生较大的影响与冲击，因此最有权力掌握重大事件信息源的政府应急管理部门，应很好地进行控制。一方面要尊重公众的知情权，及时发布权威性的、可靠的信息，最大程度地拓宽信息发布的渠道，堵塞谣言传播的渠道；另一方面对灾难性事件与事故的知情者、当事人或信息涉及人也要进行教育、控制，以防止这些人进行不负责任的传播。

第四节 新闻媒介与信息管理应注意的问题

灾难性事故与事件应急处置过程对新闻媒介的管理是否成功，一方面取决于管理者本身，同时也取决于新闻媒介工作人员的积极配合。根据国内外专家的观点与应急处置工作实践的经验总结，在新闻媒介与信息管理方面应该注意的问题有以下几个方面：

一、避免刺激受众的心理

灾难性事故与事件的后果要么造成大量的人员伤亡，要么造成巨大的经济损失，要么在社会上引起强烈的反响。在一个文明、祥和的社会中，人们对安全的追求具有较强烈的意识，这就决定了灾难性事件会对社会公众产生强烈的刺激性。特别是对受害人的家属、亲友，其心理状态已非常脆弱，容易受到刺激，很可能由于新闻传播中一句敏感的话、一个敏感的画面而引起强烈的心理反应，进而在心理上留下终生难以抹去的阴影。从此意义上说，新闻传播的过程既是对社会心理进行安抚的过程，也是思想工作的一个方面，要尊重和研究受众的心理和特点。从传播学

的理论分析,受众在接受传播者传播内容的过程中会经过选择性注意、选择性理解、选择性记忆、选择性行动四个阶段。这就需要在有关公共安全危机事件报道的过程中,在尊重客观事实的前提下,尽量不要使用刺激受众、特别是受害人心理的语言和画面,以受众可以接受的最佳方式来整理与形成传播的内容。在现实的报道过程中,有些媒体在语言的选择上就欠妥当。如有的报纸在对江西省一所小学发生的一起爆炸事故报道中说:“有一具尸体仅找到一副肠子、一只手和一些零碎的肉块和内脏。”某网站对2000年10月31日发生在台北的新航空难报道时引用一位应急人员的话说:“停放在灵堂的79具遗体比起大园空难的那一次是好看多了。编号第79号的遗体只有3块,是小孩子的双脚和一只手。”类似的报道如果被受害人的亲属看过心理上会产生何种感受呢?特别是在电视画面的报道中,现场那种惨不忍睹的场面,如残缺不全的尸体与尸块,火灾中完全碳化、面目全非的尸体等实物与照片,可以作为资料保存下来,但却不适宜在大众媒体上向社会公众播放。美国发生“9·11”恐怖袭击事件之后,几乎所有的媒体在报道人员的伤亡情况时,除报道死亡人数外,其他未确定的伤亡情况要么是以失踪报道,要么对公众解释死亡与失踪人数还未最后确定。实际上,那些报道中的所谓失踪的人员大部分已经在高温燃烧过程中蒸发,或燃烧后所剩余的残骸混杂在废墟中,已经没有继续找到的可能,之所以这么报道,主要原因就是为了不使媒体受众的心理受到过大的刺激。

二、保护受害人的隐私

在对灾难性事故与事件的新闻报道过程中,如果有的记者一味地追求满足公众寻求刺激、猎奇的心理,则可能会或多或少地侵害受害人的隐私,或把受害人复杂的感情问题简单化。鉴于这种实践中经常出现的现象,有的学者认为在对受害人进行采访或进行对外报道时,“要在服从于新闻的真实性,对灾难所具有的同情心,以及受害人的个人隐私不受侵犯的可能性三个方面求得平衡”。同时指出,“媒体应在采访被害人经历的过程中扮演心理治疗的角色”^①。一些灾难中的幸存者也往往对个人隐私的被侵犯感到生气。媒体侵犯受害人隐私的表现一般情况下有:(1)对受害人不愿谈论的话题抓住不放。如在死亡人员的尸体辨认过程中需要亲属配合进行DNA检验时,有的家属因有个人私生活方面的隐情不愿被人知道而不愿做或不愿公开,而有的媒体却对此颇感兴趣,千方百计要追寻原因;(2)有的受害人亲属(特别是配偶)在失去亲人之后悲痛欲绝,有的媒体通过各种渠道采访报道当事人的感情体会。在灾难发生的情况下,受害人的感情本来就非常脆弱,如果媒体的报道不注意保护受害人的隐私,会不利于受害人精神方面的恢复。

三、鼓舞应急处置人员的士气

新闻媒体对灾难性事故与事件的报道,要有利于整个应急处置过程的顺利进行,有利于政府、单位组织、受害人以及其他相关人员顺利地度过危机。通过媒体

^① Coping with catastrophe : A Handbook of Disaster Management , Peter E. Hodgkinson and Michael Stewart.

的作用鼓舞应急参与人员乃至社会公众的士气，既是媒体重要的职责之一，也是鼓舞应急参与人员士气的重要途径之一。美国“9·11”恐怖袭击事件发生之后，《洛杉矶时报》报道：“即便是曼哈顿浓烟滚滚，华盛顿尘土飞扬，我们这个强国也只是在大风中摇了一下。建筑物虽然倒塌，民主依然站立。”“虽然美国人民经常意见不统一，但是一旦面临压力，美国人民就会十分团结，你打一个美国人，就等于打了十个美国人。”^①显然，其用意在于鼓励美国人民和政府一道战胜危机。从此意义上讲，新闻媒介一定要站在全局的角度，通过采访、评论等途径，让社会坚信政府能够战胜危机。在具体方法上要注意：

（一）对被采访的受害人、目击者要进行选择

采访灾难性事故与事件的当事人是媒体的必然选择，对应急管理人员来讲，有时是不可回避的事实，有时需要作出这种安排。无论属于哪种情况，也无论是在事件现场采访目击者，还是在医院采访幸存者，或后期采访其他受事件影响的直接或间接受害人，一定要选择那些精神状态、心理状态较好的人，因为有些人可能会由于震惊、恐惧或压抑而对接受采访有较大的压力。被采访人良好的精神状态会减轻关注事故与事件的公众的心理压力，从而有利于社会心理的恢复，收到积极的、正面的社会效果。

（二）注意对应急参与人员进行鼓励

灾难性事故与事件的应急处置过程充满艰辛，应急参与人员无疑在生理和心理方面都面临着考验。长时间繁重的体力劳作，如清理废墟、拉网式的搜索；直面灾难性事件现场的情景，如残缺不全的尸体，悲痛欲绝的受害人及其亲属；应急处置过程的各种危险与风险，如火灾的蔓延、有毒气体的扩散、建筑物的倒塌。这些都会或多或少地使应急处置的参与人员产生压力感、烦躁、紧张或其他的不适应反应。因此新闻媒介有责任通过报道来增强应急处置参与人员的工作信心、勇气与积极性。

（三）安排好重要人物对应急处置现场的视察与访问

重要人物到灾难性事故与事件现场进行视察、访问是应急过程中经常遇到的情况，虽然在理论上领导或重要人物不一定要出现在现场，但实际上重要人物与领导到达现场可以让受害人和应急人员感受更多的关心。因此，除个别主管部门或政府的领导到现场是对应急处置工作给予指导或协调外，大部分领导或者重要人物到现场一是为了满足社会公众心理上的需要，认为领导在关注事件，二是为了工作上的需要，如需要实地考察情况或为了向更高层的领导人汇报工作，三是为了鼓舞受害者与应急处置人员的士气。在英国内政部的灾难应急计划中，将重要人物到现场的访问、视察工作安排计划放置在媒体管理部分，其用意就是要通过媒体的传播作用，使重要人物到现场的访问、视察的第三方面的意义充分体现出来。因为从应急处置过程的要求来讲，如果应急救援活动或其他处置工作正在进行的时候，一般是

^① 薛澜等著：《危机管理》，清华大学出版社2003年版。

不宜安排重要人物访问现场的，原因是到现场的人如果很多或往来次数频繁，将会造成应急处置工作中断或使应急工作受到干扰，反而造成负面影响。根据英国内政部的介绍，在洛克比空难的应急处置过程中，到现场的重要人物除政府的领导之外，还有皇室的成员、爵士、宗教界领袖、地方议会的成员、被公众推选出的各界代表、受害人所在国的大使与其他重要人物。为了做好重要人物的访问时间的安排，现场负责新闻宣传的人员应与负责应急处置的人员共同协商。

四、注意掌握不同阶段的报道重点

根据应急处置的不同阶段，新闻媒介对灾难性事故与事件的报道一般分为前期、中期与后期，每一个阶段的报道重点应有所侧重。在应急处置的初始阶段，媒体应集中报道发生了什么事情，对事件的情况了解到什么程度，对现场情况的客观评价。如果要进行采访，则尽量安排事件的目击者和应急处置工作的亲自参与者。在伤亡人员的详细情况还未得到证实和其亲属还未被通知的时候，此方面的消息一般不应公开，而应当解释说还需要一个较长的时间来对被害人进行鉴定。信息公开的程度以避免出现偏见、误解为准则。在应急处置的中期阶段，随着灾难性事故与事件应急处置过程的发展，新闻媒介关注的焦点就会转移到医疗救护部门或避难场所，以采访受害人的情况。而在灾难性事故与事件的处置后期，一般为善后或恢复阶段。作为新闻报道的一个连续过程，在这个阶段主要应从正面进行报道恢复的进程、社会公众对事件应急过程的评价，以及恢复阶段遇到的困难，以获得社会的支持。

关于灾难性事故与事件应急处置过程现场对媒介的管理应由哪一个参与部门负责，是一个值得探讨的问题。有些国家在官方的文件中明确规定由警察来负责协调和监视整个应急过程的媒介管理，而且警察往往还扮演着相当于公共关系管理者的角色，注意发展和处理与新闻媒介的关系，主动地提供重要人物访问的合适时机，确定被新闻媒体采访的对象等。而在我国一般由党委或政府的宣传部门来全权负责。由警察负责的优点在于：第一，在灾难性事故与事件的应急处置过程中，新闻媒介的管理与社会秩序的稳定以及现场秩序的维护相联系，而警察对这两个方面都负有责任。无论是处理与媒体之间的公共关系，还是对外发布信息，由警察管理可以更好地权衡与把握。第二，无论何种类型的灾难性事故与事件，警察机构往往既是第一反应者，也是主要的参与部门之一。从初期的处置到后期的恢复，警察都无一例外地从始至终参与，而且有条件掌握最具体、最权威的信息与情况。第三，应急处置现场的新闻媒介管理过程也是向应急处置的决策部门不断提供精确的、最新的、有用的信息的过程，在某些特定的情况下，应急处置的决策部门就是警察或与警察并肩作战的消防部门，因此，警察参与对新闻媒介的管理会更有利于收集和反馈这些信息。第四，在对新闻媒介的管理过程中，有时需要对那些被新闻媒体过度关注的人采取保护措施，显然，警察是扮演此角色的最好选择。当然，无论是以警察为主管理，还是以其他部门管理为主，都应该遵循应急管理统一指挥决策的原则，在应急管理领导机构的统一协调下进行工作。

第八章

灾难性事故与事件受害人心理干预与救助

第一节 受害人心理干预与救助的理论研究

一、灾难性事故与事件的受害人的含义与范围

所谓的灾难性事故与事件的受害人，是指由于灾难性事故与事件而受到生理、心理、经济损失以及相关的法律关系遭到破坏的有关直接的受害和间接的受害人。就其范围而言，大体上有四类人：事故与事件的幸存者、事故与事件的目击者、事故与事件当事人的亲人和应急处置参与人员。

按不同的标准划分，受害人有不同的分类。按灾难性事故与事件的范围可以分为：火灾事故的受害人、爆炸事故的受害人、恐怖袭击事件的受害人、有毒物质泄漏事故的受害人、空难受害人、海难受害人、矿难受害人和其他受害人；按受害人的性别可以分为：男性受害人，女性受害人；按受害人的年龄可以分为：儿童受害人、青少年受害人、成年受害人、老年受害人；按受损害的程度可以分为：无损害的受害人、损害很轻的受害人、轻度损害的受害人、中等损害的受害人、显著损害的受害人、严重损害的受害人；按经历过程来分类，可以分为：顺利度过危机并学会了处理危机的方法策略提高了心理健康水平的受害人，度过了危机但留下心理创伤影响今后对社会适应的受害人，经不住强烈的刺激而自伤自毁的受害人，未能度过危机而出现严重心理障碍的受害人。

在灾难性事故与事件中已经失去生命的受害人，他们的痛苦随着生命的完结而永远地消逝了。而在事件中幸存的受害人、事件的目击者、当事人的亲人，以及应急救援人员在身心上会受到什么样的创伤和伤痛，是否还会像以前一样对生活、工

作和人际充满希望？对于大部分的人来说，危机反应无论在程度上还是时间方面，都不会带来生活上永久或者是极端的影响。他们需要的只是有时间去恢复对现状和生活的信心，加上亲友间的心理安慰和支持，能逐步得到恢复。如果心理危机状况过于严重，持续时间过长，则会降低人体的免疫力，出现非常时期的非理性行为。对某些人而言，轻则危害个人健康，增加患病的可能，重则出现攻击性和精神损害，其结果不仅增加了有效防御和控制灾害的困难，还在无形之中给自己和别人制造新的恐慌源，以至于给整个社会带来隐患。

二、受害人的基本特征

灾难性事故与事件的受害人群体往往具有一些共同的基本特征，主要体现在生理、心理和社会三个方面。^①

（一）生理方面

就直接受害人而言，由于他们是灾难性事故与事件的亲历者，有的直接在灾难性事故与事件中失去了生命，有的身体受到伤害，造成不同程度的损害，主要分为轻微损害、轻损害、重损害。所谓重损害是指使人肢体残废、毁人容貌、丧失听觉与视觉、丧失其他器官功能或者其他对于人身健康有重大伤害的损害；所谓轻损害是指物理、化学及生物等各种外界因素作用于人体，造成组织、器官结构一定程度的损害或者部分功能障碍，尚未构成重损害又不属轻微伤害的损害；所谓轻微损害是指造成人体局部组织器官结构的轻微损害或短暂的功能障碍。鉴定损害程度，应该以外界因素对人体直接造成的原发性损害及后果为依据，包括损害当时的伤情、损害后引起的并发症和后遗症等全面分析，综合评定。

对间接受害人而言，他们虽然不是灾难性事故与事件的亲历者，但他们往往会经历丧失亲人的痛苦，这种痛苦往往会对其生理造成巨大的冲击，使其出现麻木、肌肉紧张、睡眠困难等症状。

（二）心理方面

心理学研究表明，人们的思想感情和行为，一方面受社会及他人的影响，另一方面也对社会及他人发生影响。实践证明，任何灾难性事故与事件，均可引起人们不同程度的心理反应。

灾难性事故与事件的直接受害人在情感反应上往往会出现震惊、失去信心、困惑无助、失控、易激惹、焦虑、绝望、恐惧和悲伤等反应，往往以思维、梦境、错觉、闪回或反复出现的表象的形式再次体验灾难发生时的情境，同时明显回避唤起对灾害回忆的刺激；在认知上，常出现注意力不集中、缺乏自信、无法作决定、健忘、效能降低、不能把思想从危机事件上转移等表现；在行为方面，灾难性事故与事件发生后，被害人往往表现出无助和日常行为及工作混乱的状态；在情绪方面，

^① [美] Tammi D. Kolski, Michael Avriette, Arthur E. Jongsma, Jr. 著，梁军译：《危机干预与创伤治疗方案》，中国轻工业出版社 2004 版，第 41 页。

常出现害怕、焦虑、恐惧、怀疑、不信任、沮丧、忧郁、悲伤、易怒、绝望、无助、麻木、否认、孤独、紧张、不安、愤怒、烦躁、自责、过分敏感或警觉、无法放松、持续担忧、担心家人安全、恐惧死亡等。

对于灾难性事故与事件中的间接受害人，失去亲人的痛苦对其心理的冲击也是十分巨大的。间接受害人心理反应的特点与强烈程度是不一样的，它与多种因素有关。如间接受害人的文化价值观、与死者的关系、年龄和生理条件、人格特征和心理健康状况等。但总体而言，间接受害人的心理反应往往要经过以下几个阶段：震惊、发泄、抑郁、内疚、恼怒以及接受现实。

总体而言，受害人对灾难的心理反应，具有一定的规律性，大体上可以分为威胁、预警、冲击、消减及冲击终止等阶段，每个阶段的心理反应特点不同。经历一次重大灾难后，受害人极有可能长期保留灾难中的种种痛苦记忆，造成心理创伤后应急紊乱。

（三）社会方面

灾难性事故与事件发生后无论是直接受害人还是间接受害人，其生活中的最重要的场所——家庭往往遭到破坏；人的社会化正式场所——学校往往也无法正常运转；整个社会结构往往也受到灾难性事故与事件的重大冲击。

就直接受害人而言，在灾难性事故与事件中失去生命的，留下大量的无法恢复的问题；而间接的受害人，由于失去亲人，往往导致缺失家庭的出现，社会关系遭到破坏，这就需要受害人对社会进行再适应。但是，原来生活环境的改变是如此的巨大，以至于受害人对社会的适应往往会出现障碍。在行为方面，往往出现社交退缩、逃避与疏离、不敢出门、容易自责或怪罪他人、不易信任他人，对新的人际关系往往出现不适应，进而引发一系列更为严重的社会问题。

更为严重的是，灾难性事故与事件往往还导致人口的无序迁移，破坏了正常的社会秩序和社会运行机制；灾难后的社会重建工作也会留下很多的后续问题，如社区的恢复、城市功能的恢复等；此外灾难性事故与事件有可能导致国与国之间关系的紧张。

三、对受害人进行心理干预与救助的意义

灾难性事故与事件如果不能很快得到有效控制和及时缓解，就会导致人们在认知、情感和行为上出现功能失调以及造成社会的混乱。因此，对受害人的心理干预与救助便成为人类处理灾难性事故与事件，给受害人提供有效帮助和支持的一种必然的应对策略，具有十分重要的意义。美国在发生“9·11”恐怖袭击事件之后，有的媒体曾经报道指出，美国的精神病患者人数会迅速增加，并提请社会关注危机之后的社会心理健康问题。为了缓解引起的社会心理问题，美国在事件发生之后立即成立了心理创伤救治小组，对受害人以及其他相关人员进行跟踪式的心理疏导。通过对受害人以及更大范围的社会公众进行的心理干预与救助，可以帮助受害人尽快地适应社会，重新融入到社会生活中来，也可以有效地使社会心理恢复到正常状

态，最终有利于社会的和谐与稳定。社会是由个人组成的，人是社会的最基本的单位。人也是社会生活的开拓者、社会关系的承担者和社会进程的推动者，人与人之间的频繁和正常的互动是社会连接的纽带，是社会和谐稳定并充满生气与活力的基础。灾难性事故与事件的发生，极大地破坏了原本正常的生活环境与人际关系，正常的社会互动无法进行，社会的稳定与和谐也就无从谈起。因此，通过对受害人的干预与救助，帮助其恢复已遭到破坏的家园，尽快恢复正常的社会生活，有助于正常社会互动的再次展开，从而有利于社会的和谐与稳定。

就群体而言，灾难性事故与事件往往会使受害人原来所属的群体遭到破坏，受害人与原来所属群体的联系丧失。通过对受害人的干预与救助，可以帮助受害人尽快恢复与原来所属群体的联系，尽快建立归属感。亚里士多德在其著作《政治学》一书中说过：“人在本质上是社会性的动物，……不能过社会生活的个体，或者自以为不需要因而不参与社会生活的个体，不是兽类就是上帝。”社会生活不是一个人而是以群体的形式出现的。在人与人的互动中形成了群体。通过群体的活动，个人获得了其满足自身所需要的全部物质需要和大部分的心理需要。我国古代著名思想家荀子也曾经断言：“人生不能无群。”社会群体既是人们生活的基本单位，又是社会重要的结构要素，是社会和个人相连接的纽带。经历灾难性事故与事件后，尽快恢复受害人所属的群体，有利于受害人尽快恢复正常的的生活。

就受害人个人而言，对受害人进行干预和救助主要是对其进行心理危机的干预。对那些比较严重的受害者进行早期的心理干预能够阻止或减轻长期心理伤害和心理障碍的发生几率，对已经出现长期心理障碍的受害者进行心理治疗可以减轻他们的痛苦，帮助他们适应社会和工作环境。在灾难发生后，如果社会心理干预措施及时而且得当，则可以防止受害者在灾难后发生进一步的社会功能减退和更严重的精神障碍。

第二节 灾难性事故与事件受害人的评估

一、受害人影响的风险评估

“风险”既是一个通俗的日常用语，也是一个重要的科学术语。尽管目前在国际上对“风险”没有统一严格的定义，但各种定义的核心是一致的。按韦伯字典的解释，风险是“面临着伤害或损失的可能性”。根据上述关于风险的定义，所谓受害人的风险评估就是指灾难性事故与事件对受害人造成的伤害或损失的可能性及严重程度的估计。

我国是灾难性事故与事件的多发国家，开展对灾难性事故与事件的受害人风险评估，无疑具有十分重要的意义。首先，灾难性事故与事件不仅仅给受害人带来了生存环境的破坏，带来了许多身体创伤性疾病，会引发大规模的传染性疾病，而且更为重要的是灾难所导致的财产损毁、亲人死亡等对于灾难性事故与事件的受害人来说是一个非常巨大的无法承受的社会心理应激源。实践证明，无论是自然灾害还

是人为灾难，面对灾难性事故与事件，绝大多数受害人会出现情绪麻木、无助、绝望、抑郁、内疚、胆小害怕、睡觉不踏实或整夜不眠等痛苦的体验以及出现急性应激障碍、创伤后应激障碍、抑郁症、自杀或诱发其他严重的精神疾病等严重的精神卫生问题，这些问题需要通过心理干预而得到解决。

其次，一些研究结果告诉我们，一个人终身遭遇灾难性事件的风险概率是比较高的。灾难后的幸存者反应包括了因可怕的恐惧、无助与亲人丧失而出现的情绪、思维、行为等一系列应激反应。虽然各个反应阶段持续的时间并不固定，但总的来说，这是个逐渐发展的过程。这个过程中幸存者最开始常表现为恐惧、无助、怀疑、困惑、麻木、注意力不集中以及否认眼前所发生的事实，以此作为主要的心理防御手段，在焦虑和恐惧之后最终将表现出不同程度的抑郁和悲伤，生理上的反应（如心率加快和血压升高），睡眠的改变等。如果在这一阶段出现继发的或后续的应激事件，有可能加剧受害人的应激反应以至于出现各种严重的精神病理症状，包括各种不同程度的抑郁、焦虑、自杀、急性应激障碍（ASD）、创伤后应激障碍（PTSD）。许多受害人还出现了酒精和药物依赖以及人格障碍。所以灾难性事件后的紧急救援（物资和精神）可以尽可能地使后续的应激减小，从而减轻受害人急性和慢性应激反应，减少后期严重精神障碍的发生率。此外，灾难性事件的类型和冲击强度、受害的范围、紧急救援的速度以及心理精神救援等因素也影响着受害人对灾难的反应方式。

通过以上分析不难看出，在灾难性事故与事件爆发到缓解或解决的整个过程中，对受害人心理危机状况进行评估是非常必要和有意义的。2005年11月14日山西省沁源县发生造成20名学生与1名教师不幸身亡的特大交通事故。这起损失惨重、国内外影响巨大的事件发生之后，一些心理专家赶赴事发现场，对惨遭不幸的沁源二中的学生进行了心理干预。心理专家通过心理测试发现，在20位幸存的学生中，患重度抑郁症的有10个，极度抑郁的有4个；有孤独感的16个，有恐惧感的15个，有敌对情绪的3个，有内疚感的3个。专家指出：“类似事件发生后很多人都可以自愈，但仍有20%~30%的人可能会留下创伤后遗症，甚至将创伤性的情绪带入他们的性格之中，这是最令人担心的。”^①如果没有这种评估，就不可能准确地了解受害人心理创伤的实际情况，也就无从采取有针对性的干预对策。

对受害人进行风险评估可以从心理伤害严重程度、情绪状态、生理损害严重程度、自杀危险性、受害人社会设置和社会结构与秩序遭破坏的程度等几个方面来考虑。^②

（一）心理伤害严重程度评估

受害人心理伤害的严重程度是我们首要关注的问题，它是其他一切工作的前提

^① 《中国教育报》，2005年12月29日，第4版。

^② [美] B. E. Gilland, B. K. Jamas 著，萧水源等译：《危机干预策略》（上册），中国轻工业出版社2000年版，第97~99页。

和基础，并且要在状况紧急和条件有限的情况下迅速加以完成。伤害严重程度的评估主要通过三个方面即受害人的情感、认知和行为方面进行。

1. 情感受影响的严重程度^①。(1) 无损害，主要表现为受害人情绪状态稳定，对日常活动情感表达透彻。(2) 损害很轻，主要表现为受害人的情感对环境反应適切，对环境变化只有短暂的负性情感流露，不强烈，情绪完全能由受害人自控。(3) 轻度损害，主要表现为受害人的情感对环境反应適切，但对环境变化有较长时间的负性情感流露，受害人能意识到需要自我控制。(4) 中等损害，主要表现为受害人的情感对环境反应有脱节，常表现出负性情感。对环境的变化有较强烈的情感波动。情感状态虽然比较稳定，但需要努力控制情绪。(5) 显著损害，主要表现为受害人的负性情感体验明显超出环境的影响，情感与环境明显不协调，心境波动明显，受害人意识到负性情感，但不能控制。(6) 严重损害，主要表现为受害人完全失控或极度悲伤。

2. 受害人的认知损害程度。(1) 无损害，主要表现为受害人注意力集中，解决问题和做决定的能力正常。受害人对危机事件的认识和感知与实际情况相符。(2) 损害很轻，主要表现为受害人的思维集中在危机事件上，但思想受意志力控制。问题解决和做决定的能力轻微受损。对危机事件的认识和感知基本与事实相符。(3) 轻度损害，主要表现为受害人注意力偶尔不集中，感到较难控制对危机事件的思考；解决问题和做决定的能力降低。对危机事件的认识和感知与现实情况所预计的某些方面有偏差。(4) 中等损害，主要表现为受害人注意力时常不能集中。较多地考虑危机事件而难以自拔。解决问题和做决定的能力因为强迫思维、自我怀疑、犹豫而受到影响。对危机事件的认识和感知与现实情况可能有明显的不同。(5) 显著损害，主要表现为受害人沉湎于对危机事件的思虑，因为强迫自我怀疑和犹豫而明显地影响了受害人解决问题和做决定的能力。对危机事件的认识和感知可能与现实情况有实质性的差别。(6) 严重损害，主要表现为受害人除了危机事件外，不能集中注意力。因为受强迫、自我怀疑和犹豫的影响，丧失了解决问题和做决定的能力。因为对危机事件的认识和感知与现实情况明显有差异，从而影响了其日常生活。

3. 受害人行为损害的严重程度。(1) 无损害，主要表现为受害人对危机事件的应付行为恰当，能保持必要的日常功能。(2) 损害很轻，主要表现为受害人偶尔有不恰当的应付行为，能保持正常必要的日常活动，但需要努力。(3) 轻度损害，主要表现为受害人偶尔出现不恰当的应付行为，有时有日常功能的减退，表现为效率的降低。(4) 显著损害，主要表现为受害人的应付行为明显超出危机事件的反应，日常功能反映明显受影响。(5) 严重损害，主要表现为受害人行为异常，难以预料，并且对自己或他人有伤害的危险。

通过对受害人心理伤害严重程度的评估，我们要了解受害人对危机的认识，把

^① 《心理科学进展》第11卷第4期。

握其某些脱离现实或模糊的想法；了解受害人是否表现出过度的情绪化、非理性化和失控；严重的退缩和孤立即不愿与人交往，人际关系萎缩、社会交往显著减少等；情绪反应与危机环境是否相协调；是否出现情感否认或情感回避（所谓情感回避，一般是指在灾难性事故与事件发生后受害人对灾难过程中所经历的惊慌恐惧以及失去亲人的悲痛等消极的情感所表现出的退缩、掩藏以及不愿与人交流的情感状况）的现象等；同时要更多地注意受害人的行动状况，了解其所采取的行动步骤、行为或其他任何精神活动，把握其某些被动依赖性以及消极应对等问题。

（二）情绪状态评估

评估的第二个重点是检查受害人目前的情绪状态，主要包括受害人的情绪危机的性质和受害人情绪承受应付能力两个方面。

1. 情绪危机的性质。首先要了解的就是受害人情绪危机的性质：一次性的还是继发性的。所谓的一次性的，就是指受害人的情绪危机状况是暂时的，一般而言在一个较短的时期内就可以消除，对于一次性的急性或境遇性危机，通过直接的干预，受害人能较快恢复到危机前的平衡状态，通常能够应用正常的应对机制和利用有效资源，并独立地处理问题。所谓的继发性的，就是指受害人的情绪危机状况具有反复性和持续性，需要在一个较长的时期内对这些复发性慢性危机的受害者，进行较长时间的干预，重新确立应对策略以摆脱危机。

2. 受害人的情绪承受和应付能力。评估情绪状态还要了解受害人的情绪承受和应付能力，由于个人的经历和心理、生理、身体的状况不同，他们的情绪承受和应付能力也各不相同。有的受害人可能表现出严重的无助感和绝望感，这说明受害人的心理承受能力处于较低水平，需要引起特别的重视，并采取相应策略，加大干预力度；有的则可能程度较轻，说明其有较强的心理承受能力。^①

（三）生理损害程度

在灾难性事故与事件中受害人的生理往往也会受到不同程度的损害。有的直接在灾难性事故与事件中丧失了生命；有的身体受到伤害，造成不同程度的损害。这种伤害主要可以分为轻微损害、轻损害、重损害。此外，在灾难性事故与事件中，受害人可能产生一系列的生理反应，如疲劳、失眠、头痛、做恶梦等现象。

（四）自杀危险性评估

自杀危险性的评估也是危机干预中的重要评估内容，主要包括两个方面：应付资源评估和自杀可能性风险评估。

1. 应付资源评估。所谓的应付资源，即是指灾难性事故与事件的受害人可以借助其得以度过危机的各种有利的物质和精神条件，包括个人心理素质、政府的救助、亲友的帮助与支持等。应付资源直接与自杀的危险性相关，应付资源丰富的受害人，

^① [美] Tammi D. Kolski, Michael Avriette, Arthur E. Jongsma, Jr. 著，梁军译：《危机干预与创伤治疗方案》，中国轻工业出版社2004年版。

其自杀的可能性就相对要小；反之，应付资源匮乏的受害人其自杀的可能性就相对要大。每个受害人其应付资源的拥有状况不同，因此其自杀的危险性也就相应的不同。

2. 自杀可能性风险评估。每一个严重受害人都有自杀的可能性，所以作为对受害人的救助，我们必须了解这种可能性。绝大多数受害人在准备结束自己生命的时候，往往都会表现出确定的自杀表现，并迫切寻求帮助，但是一般的亲友常常忽略这些。例如，大部分企图自杀的受害人会表现出以下的反应：行为反应，表现为激越、攻击、肌紧张、抓住死者的物品不放以及社会退缩；震惊反应，表现为否认、困惑、注意力不集中、不能决策、出汗、颤抖或虚弱；情感反应，表现为哭喊、歇斯底里、怀疑或发怒；躯体反应，表现为虚弱、气短、胸痛、胸闷、头痛、恶心或腹泻。

（五）社会设置遭受破坏程度的评估

这里所谓的社会设置主要是从社会学的意义上说的。“社会学研究的社会设置，既不是某个单一的规则或办事程序，也不是针对全社会总体的社会根本设置，而是特定的社会活动、经济生活等具体的活动领域中，支配人们行动的规范系统。”^① 社会设置遭受破坏程度的评估也主要从以下三个方面展开：

1. 家庭设置遭受破坏程度的评估。家庭是人的社会化的第一个场所，是个人和社会相连接的纽带，家庭环境因素对一个人的观念、心理和行为习惯会产生潜移默化的深刻影响。尤其重要的是，家庭在对儿童感情和爱的培养方面发挥着不可替代的作用。灾难性事故与事件发生后，一方面家庭可能遭到毁坏，许多人流离失所，但这不是主要的方面；更为重要的是，家庭成员生命的失去，破坏了原本完整的家庭结构，对其他家庭成员尤其是儿童造成的负面影响有可能贯穿其一生，进而又可能引发一系列严重的社会问题。

2. 学校设置遭受破坏程度的评估。学校是专门的学习机构，在这个特定的学习环境中，给学生提供了系统化的有目的受教育的各种条件。学校是人们学习各种技能接受规范束缚的第一个正式场所，是人们未来走向适应社会的必不可少的中介。灾难性事故与事件发生后，学校设置的运转往往遭到了破坏，无法正常运转。如不能尽快恢复，将会给个人的社会化带来突出影响，对个人的负面影响也将是十分巨大的。

3. 社会结构与社会秩序受破坏程度的评估。在灾难性事故与事件中，由于社会基本设置遭到破坏，而社会设置是组成大的社会结构的基本单位，所以社会结构也遭到不同程度的损害。正常合理的社会结构是社会良性运行的前提和基础，一旦社会结构遭到破坏，社会就无法良性运行，这就必然破坏正常的社会秩序。

二、受害人影响的过程评估

灾难性事故与事件对受害人的影响可以分为灾难前、灾难中和灾难后。

灾难前的评估主要与受害人的心理素质和是否有预防心理有关。人的行为是受心理支配的，人的心理又是客观现实的反应。人的心理素质是在遗传的生理因素的

^① 郑杭生主编：《社会学概论新修》，中国人民大学出版社1998年版。

基础上，经过后天生活环境的熏陶、教育、训练、培养，以及在工作实践锻炼中发展起来的。有的人心理素质较高，又有较好的预防心理，往往在灾难性事故与事件发生后能够处变不惊，甚至能够事先使自己避免卷入灾难性事故与事件。

在灾难性事故与事件发生过程中，根据社会学家、心理学家、精神病学家们的研究，对个体的心理反应按灾难发生、发展的过程可以分为以下几个时期：威胁期、预警期、冲击期、消减期及冲击终止期。

(1) 威胁期。人们对行将发生的灾难可能造成的危害程度反应不一，有的可能反应过于强烈，有的可能过于平静。在此期间，有关的政府部门应进行威胁评估，并将结果准确及时地告知公众。威胁评估是在综合分析多种因素的基础上，识别和评估各种威胁，包括危害的程度及可能性的过程。

(2) 预警期。所谓预警，就是指通过对引发灾难性事故与事件的各种成因进行监测、度量、分析，发现灾难性事故与事件的预兆，并及时发出警报。当有关当局对人们发出灾难警告后，有些人仍不在意，有些人过度紧张，提前撤离。因此，预警的关键因素是人们必须得到确实可靠的消息，证实灾难即将来临，生命将受到威胁，这样群众才会按要求行动起来。

(3) 冲击期。灾难的出现通常带有很大的突然性，面对灾难人们往往不知所措。在此时期，人们的情绪反应不一，多数人以避免打击、设法逃避的情绪反应为主；只有少数人能够保持镇静，作出正确的行为选择；也有少数人精神失常，不能自理。在此期间，最主要的是如何有效地组织，使人们尽快脱离险境。

(4) 消减期。在此时期，遭遇灾难的绝大多数人恢复了理智，但情绪仍不是十分稳定，易波动，并渴望知道事情的真相；开始设法重建家园，了解自己的财产住房受损情况，开始筹划今后的生活和出路。在此期间，相关部门应尽快采取措施，帮助遭灾的人群尽快恢复家园。

(5) 冲击终止期。当灾难过去，受害人会有一种不分彼此、共建家园的心情，但并不持久，很快便转入对自己家人和朋友的关心与怀念之中。灾难虽然已经过去，但灾难中的种种可怕的经历则有可能会挥之不去。家园虽可重建，但失去亲人和朋友的经历却有可能永远萦绕于心。因此灾难过后很多人都会出现一系列的心理危机，这是我们必须予以充分关注的。

在这里必须强调的是，无论在哪个时期，无论是国家、社会还是个人，对灾难性事故与事件的反应既不能过于强烈，也不能漠视其存在。反应过于强烈，一方面会造成不必要的人力、物力、财力的巨大浪费，另一方面往往会引起不必要的恐慌，进而危害整个社会的稳定；若过于轻视，则可能对其危害性准备不足，造成巨大的损害。因此，必须实事求是，客观地看待灾难性事故与事件。

三、受害人影响的结果评估

灾难性事故与事件受害人的结果评估涉及受害人的生理、心理、物质损害等方面。

灾难性事故与事件对受害人的生理损害，有的导致其在灾难性事故与事件中丧失了生命；有的身体受到伤害，造成不同程度的损害，一般分为轻微损害、轻损

害、重损害三种。同时，灾难性事故与事件往往会引起受害人的一系列生理反应，如灾难性事故与事件的受害人往往有肾上腺机能增高而引起的搏斗或逃跑反应，感觉过敏、心率加快和（或）过度换气；在躯体反应上，往往会出现睡眠和适应障碍、疲乏、脱水和（或）排泄模式变化等症状；如果受害人是儿童，往往会出现依赖、假装或攻击与退缩行为。

灾难性事故与事件对受害人的物质损害，一方面摧毁了受害人的家园及其原来的生存环境，使大量的人流离失所，生活无所依托；另一方面，与灾难性事故与事件相应的损害还涉及财产损失、现金丢失、医疗花费及其他各类经济损失、医疗费用以及误工时间等。

灾难性事故与事件除了给受害人带来心理的损害外，还会造成当事人思维方式、情感表达、价值取向、生活信念以及对生命价值的看法等许多人格上的远期变化，严重的还会表现出精神卫生问题，如急性应激障碍和创伤后应激障碍。据世界卫生组织 1996 年的统计数据估计，中国创伤后应激障碍（PTSD）发生率是 115/10 万人（130.8 万人），患病率 279/10 万人（316.7 万人）。

创伤后应激障碍（PTSD）最先由美国精神病协会于 1980 年进行首次定义。美国精神病协会（DSMIV, American Psychiatric Association, 1994）对此的定义是：“经历过严重的创伤事件并具有以下的特征性症状持续 1 个月以上者：重新体验创伤事件；回避与事件有关的任何刺激并出现广泛的麻木反应；多种形式的情绪性及生理性唤起（各种形式的睡眠障碍最常见，也表现为作业困难，易激惹及紧张；灾难性事件的滞后和/或延长反应导致稳态失衡和心身障碍）。”^① 创伤后应激障碍常见于残酷的战争、灾难事故、暴力伤害的亲历者或目击者，表现的症状为反复出现创伤体验，持续地警觉性增高或回避，也可表现为普遍性的反应麻木。从创伤后应激障碍的定义可以得出其特点：长时间不能从创伤中恢复；部分混乱的感官印象和凌乱片段的回忆，表现为反复“闪回”；分离症状以及躯体化。

创伤后应激障碍（PTSD）的核心症状有三组，即闯入性症状、回避症状和警觉性增高症状。成人大多重现与创伤有关的噩梦、梦魇；儿童因为大脑语言表达、词汇等功能发育尚不成熟等因素的限制常常无法叙述清噩梦的内容，时常从噩梦中惊醒、在梦中尖叫。威尔富瑞德（Wilfred）经研究指出：儿童重复玩某种游戏是回闪或闯入性思维的表现之一。创伤后应激障碍的主要临床症状有：（1）持续地重新体验到这种创伤事件。如反复闯入性地痛苦地回忆起这些事件，包括印象、思想或知觉；反复而痛苦地梦及此事件。（2）对创伤伴有的刺激作持久的回避，及对一般事物的反应显得麻木。如努力避免有关此创伤的思想、感受或谈话；努力避免会促使回忆起此创伤的活动、地点或人物；不能回忆此创伤的重要方面；明显地很少参加有意义的活动或没有兴趣参加；有脱离他人或觉得他人很陌生的感受；情感范围

^① 中华医学会精神科学会、南京医科大学脑科医院：《中国精神疾病分类方案与诊断标准》（第 2 版修订本）（CCMD-2-R），东南大学出版社 1995 年版，第 87~88 页。

有所限制（如不能表示爱恋）。（3）警觉性增高的症状。如难以入睡或睡得不深；易激惹或易发怒；难以集中注意力。

总之，灾难性事故与事件对受害人所造成的结果是多方面的。生理和物质的损害有可能很快恢复，但心理的损害有可能会伴其一生。

四、对社会影响的评价

灾难性事故与事件对社会的影响是多方面的，对其进行评价是一个综合性质的问题，有待于形成一个全面的系统。从目前来看，其主要影响有以下三个方面：一是灾难性事故与事件危害公共安全和社会稳定；二是灾难性事故与事件影响国家的经济文化建设；三是灾难性事故与事件引起公众对政府的信任危机。由于对社会的危害在第一章已有所论述，因此不再赘述。

第三节 受害人干预的基本方法与程序^①

一、干预的原则

对受害人进行干预必须在一定的原则指导下进行。干预的原则是对整个干预工作具有指导性作用的基本准则，它贯穿于干预工作的始终，是整个干预工作的核心。

（一）根本原则

坚持以人为本，将受害人的生命安全放在第一位。以人为本，就是要把人民的利益作为一切工作的出发点和落脚点，把人民群众作为推动历史前进的主体，不断满足人的多方面需要和实现人的全面发展。以人为本具有十分丰富的内涵。具体到在灾难性事故与事件对被害人的救助中，就是要把被害人的利益放在第一位。在生命、身体、财产的价值序列中，将生命放在第一位。

（二）基本原则

1. 使受害人得到及时有效的帮助。灾难性事故与事件中的受害人一方面在生理上会受到不同程度的损害，必须对其进行及时的医疗救助和各种社会援助；另一方面会陷入心理危机而不能自拔。长期埋藏在心底的情绪积蓄起来，消耗当事人的心理能量，妨碍当事人以现实的态度对待灾难性事故与事件。因此，对受害人的干预要了解受害人的内心感受，保护其自尊，让受害人知道这些不良的情绪反应是正常的，尽快地让受害人正视灾难，通过及时有效的帮助使受害人恢复到正常状态。

2. 帮助受害人正确地对待灾难。首先，帮助受害人扩展认识灾难性事故与事件的内涵，认识到灾难中所蕴含的积极因素，使其感受到在应付灾难性事故与事件的过程中，自己是能有所作为的。其次，要帮助受害人认识到，灾难对受害人来讲是一场危机，为了度过危机，自己必须调适，并且这种改变需要当事者一点一滴地去做，鼓励当事者付诸实际行动。

^① [美] B. E. Gilliland, B. K. James 著，萧水源等译：《危机干预策略》，中国轻工业出版社 2000 年版。

3. 向受害人提供真实信息。灾难性事故与事件受害人往往会产生一种矛盾心理，既渴望了解事实真相，又惧怕面对现实。有的被害人则容易把情况往更坏的一面去想，想象并夸大问题的严重性，经历不必要的折磨。因此需要让受害人了解灾难的真实信息与真实情况。受害人只有敢于直面现实生活，才会有勇气面对灾难性事故与事件；只有使其能够直面人生，才是最终解决问题的关键。此外，调动受害人的个人资源，对受害人在困境中看到希望亦可起到一定的作用。当然，这种希望是要有一定现实基础的，避免给予虚假安慰。澄清事实直面人生在某种意义上讲也可以理解为是在帮助受害人接纳残酷的事实。干预者应该清楚这样的事实：人常常不是被残酷的现实所击倒，而是被对现实的恐惧和无意义感所摧毁。正如尼采所说：知道自己为何而活的人能够承受生命中的一切苦难。

4. 鼓励受害人承担责任。灾难性事故与事件受害人的一个主要特征是对困境缺乏控制感和把握感。只有个体开始为自己承担责任，并开始付诸行动，才能破除对失控感的恐惧，才有力量面对灾难性事故与事件。干预的中心应该是个体的自我调整 and 改变，以改善个体与环境不协调的关系。在经历灾难性事故与事件之后，受害人往往抱怨自己的运气，抱怨牵连自己的人，抱怨政府措施不力等，这在某种程度上可发泄愤怒，减轻痛苦，但干预者不要鼓励这种行为，因为最终是需要受害人自己面对自身的处境，承担责任和后果。干预者不要附和受害人对环境或他人的责备，尽管这样可以在一定程度上缓解受害人的情绪，但从长远看，将会妨碍受害人从灾难性事故与事件的悲痛中解脱出来。因为，一旦受害人产生责怪他人的情绪，就很难采取积极主动的行为应对灾难性事故与事件，从而加重了失控感。

（三）其他应注意的问题

要认识到每个受害人的境遇都是独特的，因此，任何一种干预方法倘若采取刻板、先入为主和试图解决全部问题的方式都是错误的，干预者必须进行自我分析，任何时候干预工作者都必须全面、实际地认识到自己的价值观、不足、躯体与情绪状态，客观地面对受害人；保证受害人的安全；考虑可替代的应付策略，在多数情况下，可替代的应付方法是多种多样的，应用开放式提问，启发受害人找出多种选择，然后将可能的应付方式加到受害人的选择之中；在干预过程中，干预工作者应该协助受害人制定短期计划帮助其克服目前的困难以及能适用于长期的应付方法，包括受害人自身的应付机制和周围环境能够提供帮助的资源。

二、干预的基本方法与技术手段

（一）干预的基本方法

干预的基本的方法可以分为两个层次：干预的模式和干预的具体方法。

1. 干预的模式。灾难性事故与事件的受害人其生理、心理都会受到不同程度的损害，财产也会有一定损失，必须进行干预。对其生理损害、财产损失的干预相对简单，而对其心理的危机干预则比较复杂。对受害人的危机干预是我们必须予以重点强调的。

针对受害人生理损害、财产损失的干预有两种基本的模式：

(1) 医疗模式。在灾难性事故与事件发生后，针对生理损害情况，及时派遣专业的医疗队伍对受害人进行医疗救助；同时对遭受灾难的地区进行疾病防御，避免发生大的疫情以及其他疾病。

(2) 社会救助模式。主要针对财产损失的情况，组织社会各界对受害人及受害地区进行无偿援助，帮助受害人恢复家园，恢复正常的生活秩序。

针对受害人的心理损害，危机干预有三种基本的干预模式，即平衡模式、认知模式和心理转变模式。

(1) 平衡模式。危机中的人会处于一种心理或情绪的失衡状态，在这种状态下，原有的应付机制和解决问题的方法不能满足他们的需要。平衡模式的目的在于帮助人们重新获得危机前的平衡状态。该模式最适合于早期干预，这时人们失去了对自己的控制，分不清解决问题的方向且不能作出适当的选择。除非个人再获得一些应付能力，否则主要精力应集中于情绪和心理方面。在重新达到某种程度的稳定之前，不能采取也不应采取其他措施。

(2) 认知模式。认知模式基于这样一种认识，即危机植根于对事件和围绕事件的境遇的错误思维，而不是事件本身或与事件和境遇有关的事实。该模式的基本原则是，通过改变思维方式，尤其是通过认识其认知中的非理性和自我否定部分，通过获得理性和强化思维中的理性和自强的成分，使人们获得对自己危机的控制。这就要通过练习和实践新的自我说服，使个体的思想变得更为积极、更为主动。

(3) 心理转变模式。该模式认为，人是遗传天赋和从特别的社会环境中学习的产物。因为人们总是在不断地变化、发展和成长，他们所处的社会环境和社会影响也总是在不断地变化。干预的目的在于与求助者合作，以测定与其有关的外部 and 内部环境对个人产生的各种困难，以帮助他们选择替代他们现有行为态度和使用环境资源的方法，结合适当的内部应付方式、社会支持和环境资源，帮助他们获得对自己生活的自主控制。

2. 干预的具体方法。

(1) 危机干预六步法。危机干预可遵循下述六个步骤：①明确问题。从受害人角度确定心理危机问题，这一步特别需要使用倾听技术。②保证受害人安全。把受害人对自己和他人的生理和心理伤害降低到最小。③强调与受害人进行沟通与交流的重要性，积极、无条件地接纳受害人。④提出并验证应对危机的变通方式。大多数受害人会认为已经无路可走，干预人员要帮助受害人了解更多解决问题的方式和途径，充分利用环境资源，采用各种积极应对方式，使用建设性的思维方式，最终选择确定能处理其境遇的适当方式。⑤制定计划。在制定计划时，要充分考虑到受害人的自控能力和自主性，与受害人共同制定行动计划以克服其情绪失衡状态。⑥获得承诺。回顾有关计划和行动方案，并从受害人那里得到诚实、直接的承诺，以

便受害人能够坚持实施为其制定的危机干预方案^①。

(2) 关键事件应激报告法 (CISD)。关键事件应激报告法首先由密特切尔 (Mitchell) 提出,最初是为维护危机事件应急工作者身心健康的干预措施,后被多次修改完善并推广使用,现已经开始用来干预遭受各种创伤的个人,其方法分为正式援助和非正式援助两种类型。非正式援助型由受过训练的专业人员在现场进行急性应激干预,整个过程大概需要 1 小时。而正式援助型的干预则分为七个阶段进行,通常在伤害事件发生的 24 小时内进行,一般需要 2~3 小时,具体步骤包括:①介绍小组成员和干预过程,与受害人建立相互信任;②要求所有受害人从自己的观察角度出发,提供危机事件中发生的一些具体事实;③鼓励受害人揭示出自己有关事件的最初和最痛苦的想法,让情绪表露出来;④挖掘受害人在危机事件中最痛苦的一部分经历,鼓励他们承认并表达各自的情感;⑤要求小组成员回顾各自在事件中的情感、行为、认知和躯体体验,以便对事件产生更深刻的认识;⑥要求受害人认识到,他们的应激反应是在非常压力之下正常、可理解的行为,并为他们提供一些如何促进整体健康的知识和技能;⑦总结、修改有关应对策略和计划。

(3) 灾难后心理卫生工作策略。危机灾难后心理卫生工作策略是一种团体危机干预方法,可分为三个阶段实施:①执行任务前。制定应对危机的组织预案,通过演习明确各成员的任务,减轻预期的焦虑感,建立团队自信心;负责人员应给予参加任务者充分的信任,并分担责任。②执行任务之中,尽可能使每位救助人员都有同伴,通过共同承担工作量、解决问题和相互交流,以减轻心理压力。限制工作时间,最长不超过 12 个小时,包含休息和活动时间,避免每个应急人员过多摄入咖啡和酒精;保证应急人员在间歇时间与家人交流一两次,配置专业心理咨询师共同执行任务,间歇利用各种缓解压力的技术,帮助救护人员适时减轻心理压力,一天应急任务结束后,安排每个人接受一次消融疗法。③任务结束后。该阶段给每位参加任务的人员时间放松一两周,尽快使他们的精神从紧张性任务中解脱出来,如个别人仍觉得乏力、消沉,负责人应安排其作适当的调整,预防创伤后应激障碍 (PTSD) 症状的发生。

(二) 干预的技术手段

危机干预的目标是在心理上帮助灾难性事故与事件的受害人解决危机,使其功能水平至少恢复到危机前的水平,最高目标是提高受害人的心理平衡能力,使其高于危机前的水平状态。因此,围绕这一目标,可根据受害人的不同具体情况,采取相应的治疗技术,包括认知治疗、行为治疗、表达—支持治疗,甚至使用患者中心疗法、家庭治疗等;有时也可以使用一些镇静药。这里主要介绍两类技术。

1. 支持技术。支持技术的目的在于尽可能地解决受害人面临的情绪危机,使受害人的情绪得以稳定;可以使用诱导表达内心积郁的方法,让受害人发泄,并在

^① 程灵芝、李川云、刘晓红等:《急性应激干预的原则和方法》,载《中国临床康复》,2003 年第 7 期,第 474~475 页。

此基础上给予同情、解释、保证等。对有自杀倾向的受害人，应集中在使他们放弃自杀观念，而不是对自杀的原因作反复的分析和解释。

2. 干预技术。干预技术也是解决问题的技术，危机干预的目标之一是提高受害人的适应水平。歌德费尔德（Goldfried，1995）提出，干预人员应让受害人按以下步骤进行思考：（1）明确存在的问题和困难；（2）提出各种可供选择的解决问题的方案；（3）罗列并澄清各种方案的利弊及可行性；（4）选择最可取的方案；（5）确定方案的具体步骤，执行方案；（6）检查方案的执行结果。

危机干预是咨询、支持和助人的一种途径，它浓缩了一系列的心理治疗技术、方法以及基本模式。心理危机干预主要涉及的领域包括创伤后应激障碍、自杀、性暴力、家庭暴力、药物成瘾以及丧失亲人等诸多方面，在这些危机干预领域，干预人员掌握干预技术的熟练程度在危机干预中具有十分重要的作用。干预人员在干预过程中的作用在于：帮助受害人正视危机，并给予一定的保证，让他们树立信心；帮助受害人了解可以采用的应对方式；帮助受害人获得新的信息或知识；在可能的范围内，帮助他们安排日常生活；帮助他们调动和利用社会支持系统；帮助他们回避应激情境。

需要强调的是，要想使危机干预的方法与技术手段能真正发挥作用，其核心要素就是需要专业人员的参与，因此心理咨询师应当成为心理干预的专业队伍。他们不仅应具备该职业的基本素质，如道德素质、反省能力和诚实品质，而且还应具备特殊的专业素质，如生活经验、镇静心态、灵活性、充沛精力、快速反应能力和换位思考能力等。当然，除去日常专业训练所养成的各种素质以外，心理咨询师也要掌握有关心理危机干预技术，如关注、倾听、评估以及某些具体的危机干预措施。

三、干预的基本程序

当被害人处于心理危机状态时，常常会感到自己不能有效地控制局面，处于孤立无援的境地，由此会产生恐惧、焦虑、自责、内疚、无助、无望等负面情绪。而压在心底的情绪会产生破坏性的作用，它干扰当事人调动自己已有的资源，妨碍冷静、有效地处理危机。因此，在危机干预中干预人员要始终及时有效地给予受害人以情感支持，使受害人看到自己的长处，感到有人与自己站在一起，从而有勇气面对危机。而在危机干预过程中要做到及时有效，就必须遵守一定的程序，程序的适当是危机干预顺利进行的重要保障。

（一）干预的基本程度

干预的基本程序主要包括6个方面：设计访谈、倾听、评估、确定治疗目标、实施影响、结束关系。心理危机干预的具体方法是很灵活的，针对不同受害人所处的不同处境和不同性格，可以采取不同的方法，如对于依赖性格的受害人，可以多给予照顾，尽可能满足其要求；对于固执的受害人，可以详细告知诊疗过程，承认受害人的感受等。

1. 设计访谈。干预的第一步就是要设计访谈。访谈的设计在整个干预程序中具有至关重要的地位，是干预的其他环节得以展开的基础。访谈的设计依据具体情

况的不同而有所不同，如访谈对象的具体情况、问题的性质、访谈要达到的目的、访谈所要积累的材料等。

2. 倾听。帮助受害人表达、处理自己复杂的情绪，尤其要帮助他们宣泄那些可能“自我毁灭”的负面情绪，如愤怒、憎恨、恐惧、沮丧、忧郁等。通过处理复杂的情绪，受害人将会获得更多的心理能量，客观地看待危机，并实施建设性的解决办法，从而彻底摆脱危机。

这里需要注意的是，干预者无须过分追究导致事件的原因，而应该关注受害人的感受，即使受害人在表达时过于激愤或方式不合理，干预者也不要轻易表态，相反还要鼓励受害人相信“你的感受是很自然的，我们可以理解”。这种理解和尊重往往会起到帮助受害人吐露强烈的情绪反应，从而渐渐地开始考虑自己表达的合理性与处理的恰当选择等建设性的方法。给受害人提供宣泄的机会，可帮助疏导负性情感，如愤怒、恐惧、憎恨、沮丧等。当受害人表达时，要注意倾听，适时地表示理解。要选择恰当时机给予希望、传递乐观精神，在受害人的心理负担完全暴露以前，给受害人以乐观或希望，否则，等于逃避或否认这种负担。在这之前，一定要鼓励受害人把内心深处所有的心理问题讲出来。对受害人保持兴趣，使受害人感到自己被关注。要向受害人传递一种信息，使他感到受到重视并希望了解他的想法。

在倾听的过程中，受害人可能会讲很多所见、所闻所思与内心的感受，对此并不需要都作出反应。针对有意义的内容，可有所反应，如重复受害人所说的积极的言语表示肯定；当受害人一味地怨天尤人时，就不能频频点头，要有意识地保持沉默，不要忙于否认、驳斥。受害人所有情绪和想法的产生有其原因，对此要充分理解。

倾听在危机干预中必不可少，但并非仅仅使用耳朵，更需要用心去听，去设身处地地感受。倾听技能应包括观察受害人的非言语行为，如姿势、表情、举动、语调等；理解受害人言语所传达的信息；注意叙述的前后连接；并与其生活的社会环境相关联等。咨询师可以通过澄清、释义、情感反映和归纳总结等倾听技术，加深对受害人的了解与认识。澄清是受害人发出模棱两可的信息后，咨询师就有关信息向受害人提问，以鼓励受害人更详细地叙述、检查内容的准确性；释义是将受害人给出的信息中与情境、事件、人物和想法有关的内容进行重新编排，实际上是对受害人信息内容的再解释，以帮助受害人注意到自己表达信息的内容，甚至可以促使问题的实质显现出来；情感反映是对受害人的感受或受害人表达信息中的情感内容重新组织、编排，以鼓励受害人更多地倾诉其内心感受，帮助受害人支配、认识和管理自己的情绪；归纳总结是释义和情感反映两个过程的进一步延伸，将信息的不同内容或多个不同信息加以连接，并重新编排，以帮助受害人连接多个元素，确定共同的主题，回顾整个过程。

3. 评估。在与受害人交谈过程中，干预者要注意搜集有关信息，并在以下几个方面作出评估，从而为解决后续问题奠定基础：受害人正在经历哪种危机，目前处于危机的哪个阶段？受害人已经采取了哪些措施，效果如何？受害人既往处理危机的习惯？受害人目前的精神状态如何，有无自杀的念头？受害人的社会支持体系

如何？在评估过程中，如前所述，首先需要评估受害人心理伤害的严重程度，并且要在十分紧急和资料有限的条件下迅速加以完成。伤害严重程度的评估一般通过受害人的认知、情感和行为3个功能入手。比如，了解受害人对危机的认识、解释，把握其某些不合理或模糊的想法；了解受害人是否表现出过度的情绪化和失控，或严重的退缩和孤立，情绪反应与危机环境是否协调一致，是否出现情感否认或情感回避的现象等；同时要更多地注意受害人的所作所为，了解其所采取的行动步骤、行为或其他任何精神活动，把握其某些被动依赖性以及消极应对等特点。

其次是检查受害人目前的情绪状态。要了解受害人情绪危机是一次性的还是复发性的，以及其情绪承受或应付能力。对于一次性的急性或境遇性危机，通过直接的干预，受害人能较快恢复到危机前的平衡状态，通常能够应用正常的应对机制和利用有效资源，并独立地处理问题；对于那些复发性慢性危机的受害人，则往往需要较长时间的干预，重新确立应对策略，以摆脱目前的危机。如果受害人具有严重无助感和绝望感，则说明受害人的心理承受能力处于较低水平，需要引起特别的重视，并采取相应策略和加大干预力度。

受害人应付资源及自杀危险性的评估也是危机干预中的重要评估内容。因为有些受害人会出现自杀的可能性，对于从事危机干预的心理咨询师，要经常性地了解这种可能性。绝大多数受害人在准备结束自己生命的时候，往往都会表现出确定的自杀线索，并迫切寻求帮助，必须对这些自杀前的征兆予以充分的关注。

4. 确定治疗目标。危机干预中的目标是具体而现实的，即应以受害人的需要为基础，紧密围绕受害人的痛苦和所表现的症状。干预者要明确提出，一旦商定的治疗目标达到，治疗即告结束。干预者还可以通过这个机会使受害人了解到解决问题战胜困难的新技巧。干预者和受害人应该就治疗中的合作达成一个协议，其目的在于促进相互理解，明确各自的职责，确定为之努力的共同目标。

5. 实施影响。干预者要根据所掌握的材料，分析认知和行为上的特征与模式，进而在治疗过程中敏锐捕捉再度出现特征的思维方式和行为方式，对积极的方面予以强化，对适应不良的方面加以指出，引起受害人的注意。干预者要按照先易后难、循序渐进的原则，鼓励受害人提出问题，帮助受害人分析、讨论、解决可能出现的后果和风险，分析探讨未来的后果。一般来讲，作心理治疗时，避免劝告或直接建议。但当危机中的受害人茫然不知所措时，帮助分析情况，建议具体行为步骤还是可行的，使受害人一步一步地接近危机的成功解决。受害人在完成这些任务时，不断学习新的应对技巧，从而看到自己的进步，增强成功解决危机的信心。在危机干预的过程中要充分发挥社会支持系统的作用，尽量邀请与受害人关系密切的人参与协助。有的受害人应激反应较强烈，或者有精神障碍史，治疗中会出现明显的精神症状，这时，就需要精神科医师会诊，应用药物进行治疗。

6. 危机干预的结束。在危机干预结束的时候，受害人可能会有情绪的反应，甚至有些受害人会视为一种新的丧失，由此勾起过去经历丧失的感受。这就需要干预者帮助受害人认识到这是一种自然的心理反应。一般认为，如果受害人出现以下

任何一种改变，即表示危机已经得到缓解：受害人已经为自己不远的将来制定了切实可行的计划；对危机事件有了准确的认知评价，并显示出建设性的处理情绪；愿意在适当的时候接受别人的帮助；摆脱了强烈的情绪反应；受害人能够理解处理眼前的危机有助于他应对未来的危机。

（二）其他需注意的问题

除了上述基本程序外，在具体的危机干预过程中，还必须注意以下问题：

1. 确定问题。从受害人的角度确定和理解其所认识的问题。如果干预人员所认识的危机境遇并非受害人所认同的，那么帮助的干预策略和付出的努力可能会失去重点，甚至对受害人而言没有任何价值。这也是设计访谈和倾听技术使用的基础。

2. 保证受害人安全。在危机干预过程中，将受害人安全作为首要目标，这是非常必要的。简单来说就是将对自我和对他人的生理和心理危险性降到最小。在整个危机干预过程中都应该将保证受害人安全作为首要的考虑。要把保证受害人安全作为贯穿整个危机干预过程的中心思想。

3. 给予支持。强调与受害人的沟通与交流，不要去评价受害人的经历与感受是否值得称赞或批评，而是提供这样一种机会，让受害人相信“这里有一个确实很关心你”。干预人员必须无条件地以积极的方式接纳所有的求助者，不在乎回报。这是干预者能够按照程序正确进行干预所必须具备的思想。

4. 提出并验证可变通的应对方式。应该从多种不同途径思考变通的方式来帮助受害人，而非死路一条。如环境支持——这是提供帮助的最佳资源，让受害人知道有哪些人现在或过去能关心自己；应对机制——即受害人可以用来战胜目前危机的行动、行为或环境资源；积极的、建设性的思维方式——可用来改变自己对问题的看法并减轻应激与焦虑水平。如果能从这三方面客观地评价各种可变通的应对方式，就能给感到绝望和走投无路的企图自杀者以极大的支持。

5. 与受害人合作制定计划。计划的制定应该与受害人合作，让其感到这是他自己的计划，这一点很重要。应该根据受害人的应对能力，制定切实可行和系统解决问题的计划，如使用放松技术消除其紧张、焦虑的情绪。

6. 得到承诺。多数情况下，这一步比较简单，即让受害人复述合作计划。如“现在我们已经商讨了你计划要做什么，下一步将看你如何表达自己的愤怒或抑郁情绪。请跟我讲一下你将采取哪些行动，以保证你不发脾气或不再绝望”。在结束危机干预前，干预人员应该从受害人那里得到诚实、直接和适当的承诺。

一般经过4~6周的危机干预，绝大多数的受害人会渡过危机，情绪症状得以缓和，此时应及时中断干预性治疗，以减少依赖性。在结束阶段，应该注意强化新的应对技巧，鼓励受害人在今后面临或遭遇类似应激或挫折时，能够主动地应用这些技巧。

归纳起来说，危机干预实际上是在起着“一根拐杖”的作用，即帮助和支持那些心理失衡的受害人，一旦他们能学会自我解决和处理问题的技能，并能举一反三地来调整心理失衡状态，提高自我的心理适应和承受能力，就能够独立面对生活。

第四节 受害人的救助

一、受害人救助概述

受害人救助是指在灾难发生之后，受害人因各种原因导致其正常生活难以维持时，由国家和社会按照一定的程序给予接济和服务，以使其生活能够恢复正常状态的一种救援和帮助的行为。及时地对受害人作出救助，对于稳定社会秩序，保持社会治安的稳定，乃至建设和谐社会目标的实现都具有重要的现实意义。在受害人的救助过程中存在三类不同的主体，即国家、社会、个人。主体不同，承担责任的方式也不同。

目前，在责任的承担方式上，主要有“国家责任说”、“社会责任说”和“个人责任说”，这主要是根据责任主体的不同而作的划分。“国家责任说”即主张以国家为责任主体的学说，而“社会责任说”和“个人责任说”则分别主张以社会和个人为主体。在对受害人的救助中，应始终坚持一条基本的原则：要始终有生物—心理—社会模式干预的思想，要着眼于国家、社会（群体）、个人三个本体，坚持国家责任、社会责任和个人责任相结合的原则。

我国是社会主义国家，国家利益、社会利益和个人利益是紧密结合在一起的。同时我国又是发展中国家，经济还不是很发达，因此对灾难性事故与事件的被害人的救助必须采取国家责任、社会责任和个人责任相结合的原则。对受害人的救助必须坚持综合治理，即在各级党委和政府的统一领导下，组织和依靠各个部门和人民团体，依靠全社会的力量，发动和组织亿万群众关心和参与对受害人的救助工作，运用多种手段对受害人的生理、心理等各个方面进行全面系统的救助。通过救助，使灾难性事故与事件的受害人尽快恢复正常的生活。

二、受害人救助的实施

对受害人的救助则可以分为灾难前救助、灾难中救助、灾难后救助三种。

（一）灾难前救助

灾难前救助即灾难前预防，是依据灾难发生的自养过程而提出的一种预防方法。从预防效果的意义和价值上讲，是最主动、最积极、最理想的。其基本内容是针对引起和影响灾难性事故与事件的各种直接、间接原因，相关因素和条件，通过采取各种措施和对策，化解与消除各种隐患，以避免灾难性事故与事件发生或缩减其造成的灾难性后果与损失。

1. 国家在灾难前的救助中应发挥主体性的作用，健全对灾难性事故与事件的反应机制。我国现行的行政管理体制，存在一些弊端，不利于政府面对灾难性事故与事件时迅速作出反应。有人把我国行政管理体制上的一些弊端概括为：政府权力部门化、部门权力利益化、获利途径审批化、审批方式复杂化。在这种体制下，当一级政府遇到灾难性事故与事件时，会在一定程度上失去对某些部门的有效控制力，而某些部门则将部门利益与权力的行使纠缠在一起，导致在处理方式上习惯于层层审批，工

作效率低下，一旦遇到灾难性的事故与事件，就暴露出缺乏有效及时的快速反应机制的缺陷。另一个弊端是，由于政府职能划分得不清楚，造成了条块分割的局面，当灾难性事故与事件发生后，各部门之间很难协调一致，互相配合，统一行动。

由此，政府要增强应急能力，必须做好以下两个转变：首先是政府职责的转变。政府要把主要职责放在管理社会公共事务、提供有效的公共服务方面上才能使社会发展与经济发展同步进行，有效应对各类灾难性事故与事件。其次是从条块分割的行政体制向统一、协调的行政体制转变，建立统一、协调的行政体制是政府及时应对灾难性事故与事件的重要保障。建立统一、协调的行政体制，最重要的是明确划分中央与地方在公共服务方面的职权范围。

同时，政府部门要增强处理灾难性事故与事件的能力，协调各方及时准确地处理，减少引起的损失和负面影响，避免发生相关的社会矛盾和社会事件。

2. 社会要在各个社区或区域内形成支持系统。社区就是一个小社会，是社会的基本的组成单位。要建立和完善从中央到地方社区的机构健全、人员责任明确的应急救助体系。社区也要建立相关的责任人员，加强人员培训，完善队伍建设。在各个社区内要建立相应的预警机制；通过对引发灾难性事故与事件的各种成因进行监测、度量、分析，发现灾难性事故与事件的预兆，并及时作出警报。各级政府主管要切实担负起统一领导、统一指挥的职责。

3. 个人要进行相关的心理、技能、反应等方面的培训。灾难性事故与事件发生后，一般人都有一些常规的本能反应：（1）惊慌失措。在发生灾难性事故与事件时，多数人内心十分紧张，心率、血压、内分泌等生理功能产生一系列的应激反应变化，出现身体肌肉紧张，活动困难，张口结舌说不出话来等一系列行动失控反映。神经系统紧张，造成人的感知能力下降，注意范围变得狭窄，记忆力暂时丧失，有关知识和规章无意识地忘记，原来娴熟的操作技能水平也可能忽然降低，动作笨拙缓慢，轻重快慢节奏出现无序现象，思维暂时停顿，失去判断力，甚至作出莫名其妙的选择。（2）逃离行为。当灾难性事故与事件发生时，人们处于极端惊恐的氛围中。安全这时成了人们的第一需要，成了人们关注的焦点。为了安全，人们的首选反应就是逃离危险的现场。逃离的方向一般总是远离危险的中心，向危险源相反的方向逃离。例如，如果在建筑物或矿井内，人们会寻找出口，大量人流拥向出入口，很容易造成挤压、踩伤等次生灾害。

通过对个人进行相关的心理、反应等方面的培训，可以增强个体的应变能力，在面对灾难性事故与事件时，使其能够尽可能地从容应对，减少不必要的恐慌，避免不必要的损失；通过相关的技能培训，使其能够掌握一定的应对灾难性事故与事件的技巧，如逃生训练和紧急救助方面的训练。

（二）灾难中救助

灾难中救助是指对处于灾难中的受害人采取干预性措施，使灾难造成的损失减少到最低限度，防止灾难性事故与事件不断发展、危害不断蔓延扩大。其主要措施与内容包括：

1. 启动应急机制，及时从生命、心理、物质等各个方面进行紧急救助与支持。

在灾难性事故与事件应急过程中，救助的对象主要是三类群体：（1）妇女。她们是家务的主要承担者，是一个急需重点帮助的群体，要通过帮助使她们尽快承担起照顾家人的职责和重新开始生活的勇气。（2）在灾难中失去家园和基本生活条件而变得无家可归的人。他们会在漫长的等待政府重建计划中逐渐变得消沉。在这些人中出现可明确诊断的病理症状的患者明显增多，需引起专业人员的重视。如果精神卫生专业人员没有经过良好的有关灾难问题引起的精神卫生问题的培训，则有可能忽略、误诊、误治，那些严重的急性应急反应、创伤后应激障碍、焦虑抑郁综合症等在急性期有可能逐渐加重。（3）参与灾难性事故与事件发生后救援的所有工作人员，包括警察、消防队员、救护车司机、志愿者以及精神卫生专业人员等。他们的工作性质决定了他们会最大限度地耳闻目睹各种最悲惨的场面，因此即使他们做好了最充分的思想准备，但日常工作的性质会使他们感受到各种痛苦体验。当这种体验在救助成千上万的灾民中重复出现后，对实施救助的专业人员的身心打击将是巨大的。没有人能对这种体验所带来的破坏性影响有充分的准备或者对这种冲击有天然的免疫力。此外，还应当理解为什么许多人员在工作中无私奉献，甚至极度疲惫也不愿意离开他们的工作岗位，甚至是进行短暂的休息。当他们接到命令要求停止工作时，会表现出愤怒。对这些救援人员进行心理干预的基本内容包括：任务报告、紧急事件识别，帮助他们从全局的角度审视面临的形势，补充工作人员的体力以及增强他们的技能。其具体的循序渐进的实施程序如下：①向工作人员接受正式的、有时间进度表的、有计划的任务；②让应急救援人员说出他们的感受，并认真地倾听；③就应急救援人员彼此的认知、情绪、生理反应进行相互的交流；④解释、承认、理解救援人员所出现的各种反应；⑤用认知和教育的方式甄别出应对反应的各种方法；⑥必要时让有关人员停止工作，并对其进行进一步的心理干预。

2. 各区域协作部门及社区组织要有专门的救援协调组织和单位，将有关的应急处置工作落实到实处，以形成社会联动反应机制。各救援组织之间的协调以及社会应急联动反应机制的形成，必须建立顺畅的信息网络体系，改善信息传播和处理系统，使各部门之间能够互通有无。要建立一个快捷、顺畅、准确、及时的信息传递网络，建立良好的信息披露机制，完善各种公共信息沟通制度，积极引导舆论导向。

3. 个人要能够响应社会的应急呼吁，争取自救并协助救助他人。灾难性事故与事件往往具有突发性，个人很难应对，同时处于灾难性事故与事件中的当事人往往处于惊慌失措的状态，很难作出正确的行为选择，所以个人要积极响应社会的相应救援措施，与有关的应急救援组织配合，在自己的能力范围内进行自救并协助救助他人。

（三）灾难后救助

灾难后救助，是指在灾难发生以后，尽快采取措施，使受害人重新过上安定的生活，同时使受害人的心态向积极方面发展。在灾难发生后，如果社会心理干预措施及时而且得当，则可以防止受害人在灾难后远期发生进一步的社会功能减退和更

严重的精神障碍。

(1) 国家要紧急启动应急体系，并求助于国际相关组织给予相关的支持。经济、文化的全球化是时代发展的必然趋势，目前各国关系是你中有我，我中有你，许多灾难性事故与事件往往都是一些全球性的问题，需要国际间的相互合作与支持。目前，世界各类国际性组织的数量已近3万个，涉及政治、经济、环境、卫生及疾病预防等人类生活各个领域。在灾难发生以后，求助于国际相关组织，要求给予相关的支持是十分必要的一项措施。例如，SARS病源学的查找就得益于全球性合作。全球10个国家的13个实验室进行了一个多月的精诚合作，成功地分离出了SARS病毒。寻求国际相关组织给予相关的支持是解决灾难性事故与事件的有效方式。

(2) 各区域及有关的社区要响应国家的统一部署，将总体措施落到实处。我国是社会主义国家，具有协调一致办大事的能力。一方面，各区域及有关的社区要听从中央的统一部署，真正将中央的各项措施落到实处；另一方面，各区域及有关的社区，也要根据自己的具体情况，在听从中央统一领导的前提下，积极发挥自己的主观能动性，适时地去解决一些实际问题，如根据国家的救援物资和有关的救助措施，将救助计划具体落实。

(3) 个人应从生理、心理等方面争取恢复到灾难前的水平，对自身存在的困难和问题要及时反馈给有关部门，争取得到相应的社会支持。

三、完善我国受害人心理干预与救助的途径

在一些发达国家，对受害人的救助已经形成了一套比较完整的体制，无论是物质救援还是心理干预，都有一套比较系统的体系：法律、法规系统完备；情报系统严格高效；政府与媒体良性互动，信息透明；忧患意识深入人心。我国由于多种原因，对灾难性事故与事件受害人的救助，往往仅限于物质救助，而对灾难性事故与事件受害人的心理干预却长期被人们所忽视，这种状况与建设社会主义和谐社会的目标显然是不一致的，应逐步加强与完善对受害人心理干预与救助的工作。

首先是完善受害人心理干预的管理制度。随着国家突发公共事件总体应急预案的发布实施与对应急管理工作研究的逐步深入，社会对受害人的心理干预在理论与实践方面将会日益引起重视。在一些重大的灾难性事故与事件的应急处置与善后恢复过程中，从事心理干预的专业工作者正在越来越多地介入。一些地方在制定应急预案时特别增加了公共心理干预的内容。但从总体上看，对心理干预的重视程度还不够，心理干预的社会基础还非常薄弱，需要从制度上加以规范和要求。

其次是加强对社会的宣传教育与知识普及。我国对受害人的心理干预工作存在差距的原因之一是受害人对心理干预的需求受主客观因素的影响还存在偏差，对灾难后应急认识上与观念上存在着问题。如一些人已经有明显的症状，但由于认识不到其严重性而不主动求助于心理干预的专业人员。国外对一些应急参与人员的调查研究发现，一些应急参与人员已经有严重的心理障碍，但担心别人耻笑自己懦弱而不愿接受心理干预。再加上一些单位与应急管理部门对心理干预的重要性认识不够，在应急预案中没有考虑到制定相应的计划，更加淡化了对受害人的心理干预。

因此，应对我国的社会公众进行宣传教育与知识普及，这样既有利于心理干预获得社会的认同，也有利于面对灾难时社会心理能够保持正常。

再次是培养专业性的或由志愿者组成的心理干预组织与人员。我国各种突发性的灾难性事故与事件经常发生，受其影响的受害人也非常多。尽管在地震、水灾、人为事故等重大事件发生后也逐步开展了心理干预，但很不普及。社会公众对其重要性的认识一旦转化为实践需要，则训练有素的人力资源在数量上就非常有限。因此，应在培养专业性的心理干预人员方面，包括培养志愿人员的工作予以足够的关注和重视，以最大程度地满足灾难性事故与事件应急处置工作的需要。

第九章

国外灾难性事故与事件应急处置研究

对灾难性事故与事件理论上的研究与实践中的重视程度，反映了一个国家和地区对安全管理含义的理解和需求程度，也是一个国家综合实力与国民综合素质的标志。而且任何一个国家与地区应急处置的能力和水平与其社会发展的水平相适应。从此意义上说，发达国家无论是在经验总结还是在教训吸取方面均比我国先行一步，他们的理论探讨与实践总结对全面提高我国的应急处置能力有重要的参考价值。为此，我们在掌握原始资料的基础上各有侧重地对一些国家在灾难性事故与事件应急处置方面的情况进行了研究，以便学习与借鉴。

第一节 英国对灾难性事件的应急处置

英国有关灾难性事故与事件应急处置的原则性指导计划由内政部统一制定，而有关方面的具体预案与实施细则由各有关部门组织制定。本文是在研究英国内政部的灾难应急处置计划的基础之上形成的综合性研究报告。英国是一个做事态度认真、严谨的国家，体现在灾难性事件的应急处置方面，其应急计划的特点一是详细，二是具体，侧重于实际应用。

一、关于灾难性事故与事件的含义

本书的研究思路与方法受英国内政部的影响与启发。在英国，需要各级政府的应急处置机构统一做出反应的事件统一被称为灾难，即 Disaster，规模更大的称为 Catastrophe，相当于 Great Disaster。无论是人为的事故，还是恐怖袭击事件，或自然灾害，一般均包括在内。在其含义的解释方面，一般可从两个方面分析：第一个方面是从后果上分析，认为灾难性事故与事件是危害公共安全（包括人身安全），

可能造成财产或环境破坏,或使居民社区受损,而地方政府与地方紧急事件应急处置部门又不可能按照日常工作进行处置的事件;第二个方面是从需要参与应急处置的力量组织方面进行分析,认为灾难是指需要由一个或多个紧急事件应急服务机构、国家医疗卫生部门,以及地方当局做出特殊安排的紧急事件。特殊安排包括:初期处置,包括抢救和运送受到伤害的人员;安排大量来自民间和新闻机构的人员在现场对警察和其他应急人员所进行的咨询采访活动;动员和组织紧急救援队伍,对死亡、受伤以及无家可归的人员做出安排;协调和组织各级、各地的紧急事件救援部门参加应急处置工作。

从以上含义可以看出,虽然英国对灾难性事件的范围界定既包括由人为原因引发的事故(包括恐怖事件,认为恐怖事件的应急处置与其他事件是类似的),也包括由于自然力的原因所引发的自然灾害,但是从其应急处置计划的内容、采取的措施以及形成的历史资料分析,主要是针对那些在相对固定的地方储存的化学危险品发生的事故、核泄漏事故、交通工具事故(包括空难、海难事故)等。在有关恐怖袭击事件方面,以前仅对炸弹威胁事件处置程序有一简要说明:如在警察设置警戒线之前,把人群疏散到600米远距离之外,确认爆炸装置是否存在,设置警戒线并疏散人群,安全地进行处置,收集法庭所需证据,恢复秩序。但在“9·11”恐怖袭击事件之后,恐怖袭击成为需要应对的重要灾难性事件之一,因此在一系列的国家应急计划中,均突出了应对恐怖事件的内容。

二、关于对制定灾难应急计划必要性的认识

对于制定应急处置计划必要性的认识,政府与学术界的观点都认为,首先是为了减少或避免在灾难发生之后的紧急情况下,由于决策错误而带来的损失,其次是为了使应急处置工作能适应不同的情况,因为各种灾难的类型很多,其发生的环境条件各不相同,因而需要处置和救援的力量和方式也不同,这就需要根据不同的情况制定出周密详尽的安排计划。在英国内政部制定的应急计划中明确指出:“从来不可能有一个计划能适用于每一起灾难性的事件,也没有哪一个组织的计划可以满足每一次处置的需要。做出有效处置与救援的关键在于应用合理的基本原则去处理具体问题。”再次是为了进行有效的组织与协调。灾难性事件受环境与社会的影响较大,在既没有一个代表国家的应急处置力量,又没有一个单一的机构具备所有的技能和需要的人力资源的情况下,只有各部门和地区之间进行协作和联合行动,才能有效地组织起人力资源和所需要的各种专家。内政部对以上三方面必要性解释时所列举的例子为1988年发生在英国北部的洛克比空难。在那次灾难中,飞机上的259名乘客和机组人员全部丧生。参加应急处置联合反应的机构和人员包括紧急事件处置中心、地方消防队、格拉斯哥警察局、皇家医务所、苏格兰场的反恐怖组织,300名皇家海军和空军,来自四个军营的400名士兵。此外,40多个志愿者组织参加了应急救援行动,如红十字会组织、妇女皇家服务组织、教会与慈善组织、无线电爱好者组织等。如此众多的组织和人员参加灾难处置,必须对联合行动进行有效的组织与管理,而制定应急处置计划是前提。

三、关于应急处置的联合反应行动计划

对灾难性事件进行有效处置的重要标志是联合行动的效果。在英国内政部制定的联合行动计划中,对有关问题进行了详细的计划与说明。首先是对应急处置目标的原则规定,认为对灾难性事故与事件的应急处置应主要集中在处置效果上,而不是寻找灾难发生的原因。

其次是按照危机管理的模式,提出了应急反应不同阶段的任务与内容:(1)评估。对社区或单位所面临的各种风险以及可能造成的严重后果等方面的评估。(2)预防。预防是危机管理的重要环节,也是灾难性事件处置必须考虑的前期措施,包括对各种不同类型与不同危险等级的危险源进行详尽的登记,专门的人员和机构进行监测等措施。(3)准备。准备工作主要体现保险的方针,即立足于万一发生灾难性事故或事件时,保证联合行动能够有效地实施,如制定应急计划、确定报警程序、人力资源注册登记、物质方面的准备。(4)反应。根据英国内政部的规定,对灾难性事故与事件做出最初反应的应当是当地的紧急事件服务部门和机构,如果有必要,可由地方当局和义务应急救援组织参加协作和支援,包括涉及的工业和商业组织、武装力量,直至中央政府。反应的基本目标是拯救生命,防止灾害蔓延,保护财产并减少损失,有利于对死亡人员进行鉴定和必要的司法调查,有利于最后的恢复。(5)恢复。在恢复阶段主要致力于使那些受到灾难影响的人、社区尽快恢复到正常的状态。在上述五个环节中,评估是于20世纪90年代后期加进去的,其意义在于使应急管理更加科学和全面。

联合反应计划的第三个方面是各部门与组织的分工。在英国内政部的应急计划中,列举出以下应急处置的参与部门。首先考虑的应急组织是警察,警察是应急的主要力量。对警察的职责规定包括:对现场采取处置与保护措施(强调除非灾难是明显地由气候等自然现象引起,否则必须把灾难现场像犯罪现场一样进行保护),协调所有的处置工作,监视调查过程,协助卫生、交通和其他有关部门对灾难性事件进行的咨询工作,处理有关人员伤亡的信息,负责安排对死亡人员的鉴定与转移,处理灾难现场的新闻信息管理问题。其次是消防部门与救护车部门。在英国,消防部门不属于警察部门,是一个社会服务机构。在灾难的应急处置过程中,消防部门的职责是抢救受害者,同时防止危害的进一步扩大,清除残余的火灾,处理由于灾难性事故与事件而扩散的化学危险品和其他污染源,保证现场的安全。而救护车部门的工作与医疗卫生人员的工作联系在一起,主要任务是用救护车和其他运输工具把受害者送往医院救治。第三个部门是海岸警卫队。英国是一个岛国,无论发生空难、海难事故,还是核电站泄漏事故与化学品等灾难性事故与事件,都会波及海域。因此,在灾难的应急处置过程中,海岸警卫队扮演着重要的角色,其主要职责是进行海上救援与搜索,包括动员、组织和派遣人力资源救助在海上遇难的,或在悬崖和海岸处于危险状态的人们。

志愿者组织是英国最有特色的应急处置、救援力量之一。英国的志愿者组织大致有四种类型,一是类似于红十字会、救护车队、军队和妇女皇家志愿服务的组

织；二是能提供专家技术的组织，如海上和高山救援组织；三是对受害者及其家属提供感情、心理方面劝慰的组织；四是有特殊技术的个人。在对志愿者的管理方面，英国采取了以下措施：一是对每一个地区可用的志愿者组织和人员都记录在案；二是对志愿者提供合法服务的能力进行资格审查，并出具相应证明；三是地方应急管理部门和志愿者之间达成协议，一旦发生灾难性事件，志愿者要按照已经达成的协议，做出相应的行动；四是按照志愿者的服务范围，确定相应的法定部门和机构与志愿者保持正常的联系与接触，并定期对志愿者进行有关的专业训练，以保证他们的应急处置能力。在发生灾难性事故与事件之后，有些未经登记注册的人员和组织也往往希望伸出救援之手，参与应急处置的工作。在这种情况下，地方当局或公安部门通常会在远离现场的地方设立一个临时接受点，根据志愿者的具体情况统一安排这些人的工作。

关于各级政府部门在应急过程中扮演的角色与作用，在内政部的计划中也有具体的规定。英国各地方都有紧急事件管理服务部门，因此，在灾难性事件发生之后，地方政府的主要工作是对紧急事件服务部门提供援助，如帮助组织人力资源和进行协调工作，在应急处置的后期则主要是恢复社区的秩序与环境。如果地方一级的应急机构认为他们的能力和资源就灾难的规模来讲相差甚远，则通常的做法是依靠周边地区的应急组织提供帮助。如果有的灾难性事故与事件的重要信息源掌握在中央政府的有关部门手中，那么地方应急组织需要通过中央政府寻求专家的帮助或建议，需要与议会、新闻媒介、公共咨询机构进行沟通，则中央政府会进行协调。至于中央政府的哪一个部门参与灾难的应急处置，一般根据灾难的性质、信息的传播渠道、应急设备的可用程度等因素，由内阁来决定。无论哪级政府或哪个政府部门参与应急处置，即使是中央政府，也不能影响应急处置的基本原则与业已形成的基本程序。其基本的作用是：协调中央政府与其他部门在应急处置中的职责，保证每个部门能够履行各自的职责；协调有关灾难性事件应急处置信息的收集，向国家级的新闻媒介提供信息，将应急处置的情况通知议会；负责安排有关部门的检查与视察工作。与世界各国一样，在重大灾难的应急处置过程中，检查与视察是必不可少的，如代表皇家警察的视察，皇家消防队的视察，卫生与安全执行部门的视察等。在一些特殊的灾难中，有时还会有首相或国王的视察。

军队在灾难的应急处置中的主要作用是提供帮助，其性质可被视为对政府民政事务的支持。军队是否参与，主要考虑是否对军队有特殊的需要。一般情况下，当需要付出紧张的体力劳动或特殊技术与装备的支援时，才考虑军队的使用。城市的公用事业单位，工业和商业组织，文艺团体等也会考虑参与。

联合应急反应行动中的另一个重要方面是现场的安排，英国的灾难应急计划一般把现场分为单一现场与复杂现场两种。单一现场一般指范围较小的现场，复杂现场一般为自然灾害引起的大范围受到影响的现场。无论哪一种现场，其应急处置的原则是一致的。由于灾难现场会受到各种破坏，进而会引起混乱，因此认为应急机构到达现场后的首要任务是迅速做出控制现场的安排，而做出合理的控制安排的前

提是收到准确、完整的信息。基于这种认识理念，应急处置人员到达现场之后的任务不是立即投入抢救工作，而是尽快地对现场的基本情况作出评价，如灾难性事故与事件的性质与所发生的位置，死亡、受伤与未受伤的人数，实际造成的危害与潜在的危险，进入现场的位置以及应急队伍的可能集结点，需要提供的应急救援工作等。这些信息必须尽快地报告给应急处置中心，指挥协调部门一旦得到这些信息，就可以按照计划启动应急力量，使应急处置工作尽快运转起来。

在英国内政部的计划中，要求在灾难现场做出的安排包括：（1）指定应急救援组织中的某个机构从事控制现场的工作，特别是涉及水、电、气方面的安全，要有专业的公司人员负责其安全。（2）设置内部的警戒线以保护现场，并对应急处置人员的安全采取保护措施。这种由警戒线构成的圈子从表面上看是虚设的，但对参与应急的人员来说在心理上有一种安全的感觉，因而是必不可少的。（3）提供救护车的停车位置，幸存者在未被送到接受中心之前的收集位置与对伤亡人员进行清理的位置。（4）确定志愿者与其他非正式的应急救援人员在现场的集结位置。（5）确定现场内部的交通线路与其他车辆的集结位置。（6）尸体收集的位置。（7）新闻联络点的位置。在做出初期安排要求的同时，又提出两个需要注意的问题：一是如果现场范围很大时，可以考虑沿着现场设置两层警戒线，以控制现场的出入口；二是对现场的飞行进行必要的限制，这主要是因为直升机造成的向下气流和噪音不但会干扰应急工作的进行，特别是现场的灭火行动，而且对应急人员也可能造成危险，对调查工作来讲，还可能造成证据的破坏。

四、关于对受害人的护理与处置

护理与处置灾难中的受害人被认为是应急处置工作的核心，其对象不仅包括直接受害者，而且也包括他们的亲属、朋友，以及可能受到灾难不同程度影响的参与应急处置的人员。这点与当前被害人学的理论研究是一致的。

对在灾难中死亡的人员要进行死亡鉴定，这项工作一般由公安部门安排下属的鉴定委员会负责实施，具体由负责的警官安排法医去完成并进行必要的监视。鉴定委员会的工作包括编辑鉴定证据，与卫生部门的验尸官取得联系，并对停尸体的场所进行管理。当鉴定工作有结论时，由警察亲自通知死亡者的家属。在对受害者的处置过程中，一般要成立一个由警察负责的伤亡人员调查机构，以便为那些寻求和提供信息的人们提供一个联络中心，该调查机构的电话号码通过新闻媒介向群众公开，以便接待群众的询问和接受群众提供的有关信息。此外如果有的人确信他们的亲属和朋友被卷入灾难，则这些人就会到现场询问情况，这一般也需要由警察负责设立一个专门接待的地方，并由专人负责提供信息和咨询工作。之所以由警察负责，主要考虑的是提供的信息要与调查机构的信息相一致，避免出现相互矛盾的信息。

对灾难中的潜在受害者需要考虑疏散问题，有时人员的疏散会成为一个核心的工作。决定是否需要疏散的因素有：灾难是否可能对群众的生命和健康造成危害，如是否有可能释放出放射性物质或其他有害物质，是否有火灾的扩散，是否有环境的污染等。在一般情况下，警察在考虑消防部门、医疗救护部门与政府当局的意见

之后，对是否疏散或哪个地区需要疏散要提出最后意见，但没有权力强迫人们离开自己的家园，只能做一些说服的工作。特别是一些饲养宠物的家庭，在安排疏散时，要考虑到安排好他们的宠物。在决定要疏散之后的具体执行过程中，需要注意的问题是对群众的护理工作必须要跟上去，不能让人们认为还不如呆在家里更安全、更能受到保护。在有危险物质释放的情况下这个问题显得尤为重要。

在对伤亡人员的护理与处置中，英国政府提出的另一个重要问题涉及民族与宗教问题。在内政部的应急计划中多次强调，无论是紧急事件应急部门，还是参与灾难应急处置的其他部门，都应当意识到在受害者中可能有因民族、宗教不同而带来的语言问题、卫生问题、饮食问题和祈祷的方式问题。如果不重视这方面的问题，这些受害人，包括外国人就可能成为受害人中的弱势群体而使危害扩大。该应急计划的提出要根据受害人的不同民族与宗教的习俗，尽可能满足他们的需求。如在洛克比空难的应急处置过程中，在为死亡人员祈祷的场地、悼念活动的时间与方式的选择等方面都做了比较好的安排。

对灾难中的幸存者，护理的要点是了解他们最初的需求，如食物、饮料、日常生活条件、与家庭和亲友取得联系的渠道，解决回家的交通问题以及相应的经费。对幸存者除组织人员做好安慰工作外，还需要把慰问品及时送到他们手中。

五、关于应急处置过程对新闻与信息的管理

在英国，一旦发生灾难性的事故与事件，在应急处置过程中就特别重视对新闻与信息的管理，把其作为公共危机管理的一个重要方面，而且有较详细的指导性计划。灾难现场应急处置对新闻与信息的管理工作通常由警察负责。对新闻与信息的管理首先要做好的工作是：控制现场的出入口，保证应急处置工作能正常进行；保证可能的犯罪现场证据不被破坏；在现场的外围警戒线设立新闻联络点，以接待新闻人员，必要时可以考虑在现场对新闻采访人员签发特别许可证；推荐新闻发言人，以减轻新闻人员因到处采访而给现场应急处置工作带来的压力。

其次是考虑在不同的阶段新闻媒介报道的重点。在应急处置的初期阶段，管理工作应掌握的重点是：集中报道发生了什么事情，对事情的基本情况了解到什么程度，对现场情况的评价；如果要采访，尽量安排采访灾难性事件的目击者和应急处置的亲自参与者；在伤亡人员的详细情况还未经证实和其亲属还未被通知之前，详细信息不应当公开；信息开放的程度以避免出现偏见、误解为准则。在应急处置的初期阶段过后，媒体的焦点会转移到医院和其他善后部门，在此期间仍然要进行必要的管理，特别要选择精神与心理状态都比较好的人作为被采访对象，因为一些人可能会由于震惊和压抑而对采访有较大的压力，而被采访者的精神状态往往通过媒体能够影响关注灾难的人群的心理压力。

在新闻与信息的管理工作中，强调无论是警察部门，还是其他参与应急处置的部门与组织，要特别注意发展与处理好与媒介之间的关系。在这方面容易出现的问题是由于媒体对任何不平等的新闻约束均感到敏感，所以当认为自己被无理对待或不公正对待时，就可能试图对采访工作自行做出安排，而这样又可能会影响应急处

置工作。因此，内政部认为在规模较大的灾难应急处置过程中，应随着应急处置工作的发展，成立一个兼具公共关系处理角色的媒介管理机构，以全面配合应急处置工作。同时要注意及时向政府部门提供精确的、最新的、有用的信息，对那些被媒体过度关注的人采取保护性措施，对现场的新闻活动进行安排、监视与特许等。

英国把应急处置过程中重要人物（VIP）对现场的视察与访问纳入媒体与信息的管理过程之中。认为重要人物的访问不仅仅是为了满足社会公众心理上的需要，而且也是为了向议会和更重要的人物汇报情况。在客观上也可以提高受害者和参与应急救援人员的士气。可能到现场访问与视察的人员除了政府的领导之外，还可能有皇室的成员、爵士、宗教界领袖、地方议会的成员、由公众推选出来的各界代表；如果有外国人被卷入灾难，则其所属国的大使或其他显赫人物也可能会到现场。重要人物的访问与视察的时机由负责新闻的政府官员和在现场负责新闻与信息管理的警察共同协商。时机一般不选择在应急处置工作正在实施的过程之中，特别是不应该选择在还有伤亡人员没有被解救出来的时候。原因是避免干扰和影响应急处置工作。对此，警察一般会主动地提供访问与视察的合适时间。

六、关于应急处置的联合训练与演习

英国政府认为，联合反应的基础是准备工作以及每一个参与应急处置机构组织的专业化水平，而联合行动的效果取决于各参与组织之间的合作程度，这就需要在计划和准备阶段进行联合训练与演习。训练与演习被认为是应急计划整体的一部分，而不是独立的。对于警察与消防部门、医疗救护部门等应急处置的核心部门来说，参加灾难性事故与事件应急处置工作可以被认为是其正常工作的组成部分，而对于其他的机构和人员，如地方政府、工业商业组织、志愿者组织与军队等来说，就不涉及其日常工作。因此不断地组织联合训练演习的目的之一是使参与应急处置的所有部门与组织都能认识到自身的使命和在实际应急过程中如何进行相互的协作。每一次演习与训练之后，都必须进行评价，以修正应急计划。

联合训练和演习的内容包括：（1）风险意识。对报警的训练需要考虑的问题是灾难性事件的影响范围，受害人以及受灾难影响的人的数量。这些人应该了解在什么情况之下会受到危险的威胁，以及政府应急的基本措施，提高风险意识，适应规模较大和程度复杂的联合行动。（2）联络与协调。无论是在计划阶段还是在应急过程中发出命令，联络与协调都是非常重要的，有助于提高联合反应的效果。（3）通讯。在通讯方面的要求是熟悉参加联合行动的其他组织的形式、使用的术语、沟通信息的渠道和必要的信息技术。（4）应对媒体。这包括如何进行安排采访、召开新闻发布会，以及现场新闻管理的必要准备工作。（5）社会心理调查。灾难发生之后的社会心理以及相应的社会心理干预一般也作为联合行动的一部分而予以重点训练。

训练与演习的方式可谓多种多样。有实地的联合演习（Live Exercise），也有专业性的训练，有用计算机进行的模拟，也有在桌面上用道具进行的演习（Table Top Exercise）。实地演习虽然困难较多，但对于检验应急程序、联络过程，以及是否能进行有效的协作，的确是一种有效的途径。在组织联合演习的准备阶段，一般会成立一个

对联合演习效果进行综合评价的组织，这个组织能够监视、控制和报告有关联合行动的各方面的实际情况，并对整个演习过程做出综合评价。联合演习过程出现的失误和不足，以及需要改进的地方，无疑是评价的重点。比较专业性的应急训练一般在专门的训练单位进行，如英国的 The Emergency Planning College, The Police Staff College, The Fire Service College 等就是专业的训练机构，训练的方式包括讨论、授课与座谈，而且储存有大量的有关灾难性事故与事件应急处置方面的文字资料和计算机软件、中央政府的信息管理部门协助地方政府与紧急事件应急管理部门信息管理与控制方面的内容。国家的卫生与安全部门、紧急护理协会，以及有救护能力的基层医疗单位，都可以开设医疗服务训练方面的课程；社会上的学术机构与组织也在社区、单位等开设相应的专业训练课程，全社会形成了一个相对完整且系统的训练体系。在桌面上进行演习的优点是能够设计用于整体的联合行动的指挥与控制系统，也便于讨论提出的问题和评价涉及的问题，但缺点是在调度和通讯方面不能有效地进行演习。计算机模拟的优点是有利于管理者和实际参与者能够对灾难发生的环境有一个实际的体验和感受，同时也可以显示在应急救援方面未来可能实现的先进技术。

无论哪种演习，均需要进行详细的检查，其检查项目有：（1）演习的书面计划、目的、内容；（2）集中多个部门各自领域的演习计划，统一演习目标；（3）简要列出演习的主要项目与时间表；（4）明确外部机构参与的可靠性，如媒体与志愿者；（5）列出所需的设施与装备，以及其使用的可靠性，如交通工具等；（6）确认演习所使用的通讯工具是否可靠；（7）检查确定演习的每一个阶段的仲裁人；（8）保证现场能够确认演习的指导人员，使其有独立的控制演习的通讯工具；（9）如果演习涉及许多彼此相关的活动与功能，要事先让各部门各自做好检查；（10）保证所有的参与人员得到相应的指示；（11）保证所有的人都意识到演习过程的所有程序都是连续的；（12）如果演习有观众参与，包括媒介，要保证他们能够被识别，而且要让他们知道演习的过程，并保证安全；（13）如果长时间演习，要安排伙食与其他的卫生设施；（14）如果参与演习的外部机构人员发生意外，要保证得到赔偿；（15）热情对待媒体、紧急事件控制部门以及可能受到演习影响的和临近的单位，给出演习正在进行的标志；（16）保证高层管理、指导人员，以及仲裁人员和重要的参与者意识到他们所在的位置、时间，计算演习时间；（17）准备一份详细、统一的介绍演习的材料，每一份均应配有具体行动的地址和时间；（18）准备一份清晰而简洁的演习总结报告给所有参与演习的组织；（19）与高级管理人员讨论演习的成果，并对未来的演习计划取得一致意见；（20）对所有参与的人员和外部机构表示感谢。

英国是灾难发生较少的国家，但英国政府对灾难性事故与事件的应急处置从理论研究到实际运作都是比较重视的。值得我国借鉴与学习的方面有：首先是重视理论研究对实践的指导作用，在内政部的应急计划中大量地运用了系统理论、协同理论、大众传播学理论、被害人学的理论、社会心理学以及管理学的理论。由于理论研究的基础比较深厚，因而应急处置的计划也比较全面。其次是应急计划比较详

细，充分体现了人性化的特点。如在人员的疏散计划中，疏散标志、年老体弱者的常用药品、扬声器的准备等细节都写入计划。再次是重视应急计划的不断完善与修改。由于接受了1987年伦敦地铁火灾应急处置的教训，英国政府通过不断地组织应急训练与演习，检验各个部门的协作配合，检验原有的应急计划是否能适应变化了的情况，并在此基础上不断地修订应急计划。最后是重视培训的作用。笔者曾访问过英国内政部所属的紧急事件应急管理学院的，即 The Emergency Planning College，那里汇集了全国有关方面的专家与学者，定期对应急处置管理人员进行培训，对实际工作起到了较大的指导作用。

第二节 美国对灾难性事件的应急管理

美国作为世界上最发达的国家，在灾难性事件的管理方面经过多年的建设，实践经验的总结，特别是经过不断的理论探讨与创新，已发展到一个较高的阶段。了解、学习与借鉴美国的情况，对于完善我国的应急管理工作，无疑有重要的价值与意义。

一、对灾难性事件范围的界定

美国对灾难性事件的界定有一个发展演变的过程，而且在不同的历史阶段与国内国际形势下有不同的侧重点。从对公共安全危机事件的概念分析，危机事件、灾难性事件、紧急事件等都可以表示一定范围内的公共安全危机事件。就如危机管理专家罗伯特·希思所说，虽然这几个术语各有所侧重，但涵盖了同样的观点与概念，在很多情况下可以互换使用。由于在公共安全危机事件的分类方法上不以起因为标准，因此一般情况下，从应急管理的角度讲，公共安全危机事件既包括自然灾害，也包括各种人为的灾难。凡是涉及危及国家安全，危害公共安全和社会秩序，威胁公民生命财产安全，需要各级应急管理机构作出联合反应的，均属灾难性事件。除了各种自然灾害以外，人为的灾难囊括了火灾，爆炸事故，有害物质泄漏，核泄漏事故，铁路、水运、航空、道路交通等由于交通工具与交通设施发生的灾难性事故，建筑物倒塌、公共设施故障引起的连带反应，恐怖袭击事件等各种事件。最近的研究成果表明，工作场所发生的暴力事件与民间的骚乱也属于公共安全危机事件的组成部分。由于公共安全危机事件的规模与所要求的应急资源级别不同，因而也就出现了联邦政府、州政府与地方政府的不同界定标准。如在美国的合众国法典中，将灾难性事件（或公共安全危机、紧急事件）定义为：“总统决定的，需要联邦政府援助以增强州和地方的能力来挽救生命，保护财产、公共健康和安，或减轻与转移来自合众国的任何地方、任何场合的灾难与威胁。”州与地方政府对公共安全危机事件的界定可以以此类推。

二、美国联邦政府对灾难性事件应急管理的发展进程

美国联邦政府的第一个应急管理计划是针对洪水与民防事务的处置。1950年制定的《灾难救援法案》授予总统签署在发生灾难的救援计划时联邦政府机构对州和

地方政府提供协助的权力。这项法律的通过不仅开创了国家对于灾难性事件的救援计划，而且确定了联邦政府在灾难救援和减少灾害与灾难方面的责任。同时，在二战时期为保护民众不受侵袭的“空袭救援报警和紧急庇护系统”的基础上，1950年还通过了《联邦民防法案》，创立了全国范围内的民防机构。在前苏联原子弹爆炸试验成功之后，联邦政府的民防计划重点又转向保护民众免受核攻击。由于20世纪50年代冷战的加剧，以及敌对的双方都拥有破坏对方的能力，因而民防机构几乎在所有的城镇都建立起来，而且在政府机构和其他企事业单位、组织内部成为一项经常性的工作。每一个社区都草拟了自己的应急计划，修建地方庇护所，甚至个人和家庭也在重建二战后废弃的庇护设施。

20世纪60年代以来，尽管冷战的威胁在偶然因素的影响下时有加剧，如1962年10月发生的古巴导弹危机，但是公众的注意力在60年代和70年代却转向了其他影响公共安全的事件，如地震、飓风和人为的各种灾难性事故。政治气候也迫使联邦政府把应急处置的重点从战争因素转向自然与人为的灾难性事件上来。在1969年和1974年经过两次修订出台的《灾难救援法案》进一步确定和扩展了联邦政府对州政府与地方政府、对家庭和个人，以及州政府和地方政府对家庭和个人提供援助的责任。也就是说，在20世纪70年代的中期和后期，联邦政府的责任已经包括了民防、发生灾难时对州和地方政府的援助、对个人和家庭的援助，以及对警察、消防人员的训练、对部队以及社会公众的疏散撤离训练等。但在另一方面，联邦政府对如此范围广泛的公共安全危机事件的管理工作和责任却仍分散在国防部、商业部、城市发展部以及一般的服务管理部门之间，应急计划的分散导致对此类危机事件的准备与反应系统的管理成为一个严重的问题，有人甚至认为是一个严重的政治问题，因为责任的分散使联邦政府的行政控制弱化，进而对应急反应的协调显得非常困难。受害人也常常抱怨总统反应迟钝，而且效率低下。有评论认为，这种现象在一定程度上反映了社会公众反对军事化的情绪，引起一些人对由国防部实施应急管理计划信任程度的质疑，当国防部官员与各州以及与地方政府官员之间在政策和计划实施的优先权方面冲突加剧的时候，这个问题就愈显严重。谋求这些问题的途径直接导致了美国联邦紧急事务管理机构（即FEMA）的产生。

1976年，吉米·卡特总统宣誓就职后，做出了一系列的努力，以澄清各应急机构的责任，并保证对应急处置过程的行政控制。在美国州长协会的要求之下，1978年出台了《民事服务改革法案》，并着手对联邦的应急准备计划进行重组，成立了FEMA。FEMA被指定负责承担协调联邦、州和地方当局应对危机的职责，而且成为全国对紧急事件管理的领导机构。其职责包括：（1）原国防部的民防准备计划；（2）原国家房屋建设与城市发展部的水灾控制计划；（3）原国家商业部的火灾预防控制与对国家消防学院的管理；（4）水坝的安全计划、地震减灾、总统办公室的恐怖与国家紧急状态报警系统；（5）原商业部和国家气象部门负责的社区应急准备计划。但FEMA的成立并未使美国对公共安全危机事件的应急反应满足公众的要求和适应政治上的需要。由于存在政治上与组织上等诸多方面的问题，特别是由于

FEMA 得到了民防方面的优先权而常被非难，在涉及自然灾害费用的使用和其他计划费用的使用、与私人企业签订合同等方面，人们怀疑有错误使用经费的问题和与私人企业保持不正当关系等问题。最后导致美国议会的科技委员会、司法部与一个高级陪审团介入调查，迫使 FEMA 的第一任领导下台。

对 FEMA 的批评一直持续到 20 世纪 90 年代，而且变得日益尖锐，其中包含了一些州的官员和议会成员把对灾难性事件反应不力的问题嫁祸于 FEMA 的因素。特别是 1992 年安德鲁飓风的应急救援工作，使 FEMA 的形象降到了第二个低谷，以至于老布什在总统大选中失去了佛罗里达州的关键性的选票。对 FEMA 的批评促使美国国会委托政府的审计办公室进行评价与考察，并委托国家公共管理学院（NAPA）评价整个国家的应急管理系统。美国参议院也举行了听证会，讨论在什么情况下可以授权 FEMA 使用应急基金的问题。国家公共管理学院在题为“灾难处置：建立一个满足人民在面临灾难时需要的应急管理体制”的评价报告中，指出了 FEMA 内部存在的政治问题，并且提出了由政府指定有限工作人员的建议，即 FEMA 的首脑由总统指定，其他官员则由参议院确定。政府审计办公室的考察报告大量地集中在内部的管理问题方面，即如何处理 FEMA 与州以及地方政府的应急机构之间关系的问题。

由于在老布什总统时期就意识到了 FEMA 存在的问题，因而克林顿政府在 1993 年指定前任阿肯色州应急管理机构的负责人、同时也是地方政府的官员 James Lee Witt 为 FEMA 的负责人，以加强联邦政府与州和地方政府之间的关系，弥合 FEMA 内部在应急处置过程中曾存在的政治分歧。在克林顿政府的努力之下，FEMA 的工作得到了极大的改善，而且成为在行政管理方面获得成功的一个重要标志。FEMA 在与州和地方政府的关系处理方面，在与其他应急服务机构关系的建立方面，在提高实际的工作效率方面，在提高公众的防灾意识和采取自救措施方面都极大地改善了形象。社会公众也切身感受到了政府在预防与减少危害计划方面所做出的努力。FEMA 更为突出的成绩在于通过行政手段把民防计划与其他灾难性事件的反应计划整合在一起，以充分利用各种资源，并减少军事方面、自然灾害方面、人为的技术灾难等管理机构之间的互相冲突。有评论认为：“这种变化并不是装饰性的，而是反映了 FEMA 存在价值的根本性变化，FEMA 的改善途径就是更多地致力于合作与协作，而且考虑了联邦政府系统内部的各种政治与法律问题。”

FEMA 是一个约有 2400 名雇员的机构，但在紧急情况时可以动员大约 7000 名临时人员协助参与应急反应工作。其主要的职能是围绕公共安全危机管理全过程的四个方面开展工作：（1）缩减；（2）准备；（3）反应；（4）恢复。全国分为 10 个区域办公机构，以协调各州和地方政府，以及各种营利或非营利机构。FEMA 还管理一个专门的国家应急训练中心（设在马里兰州），下设国家消防学院和应急管理学院。

FEMA 的主要任务是减少财产和生命的损失，领导和支持全国性的、综合的工作。其战略目标具体包括 3 个方面：（1）保护生命并预防所有的灾难造成的损失；到 2007 年年底，使各种灾难造成的人员伤亡减少 10%，使经济破坏的损失减少 15%。初期用 5 年的时间用于缩减和准备，以提供达到上述目标的评估基础。（2）

减少灾难发生后受害人的痛苦，以加快恢复进程。具体目标是：使人们经受灾难的影响和痛苦减少 25%，用于公共服务的设施储备增长 20%，在 2007 年之前使其增长的速度基本达到个人、公司单位和公共部门能实现灾后的恢复。用 5 年的时间用于反应和恢复的战略性研究，以提供达到此目标的评估资料。（3）保证社会公众能及时地以有效的方式享受到灾后服务。使 FEMA 所提供的应急服务效率提高 20%，享受 FEMA 应急服务的人员的满意程度达到 90%。在其战略计划中，也基本确定了与州、地方政府、工商业企业、红十字会、志愿者组织以及其他非营利组织保持密切联系与工作磋商的责任。

尽管 FEMA 经过一系列的改革后工作有了很大的改观，如在“9·11”恐怖袭击事件的应急反应中，良好的管理体制，较充分的应急资源，高效的指挥体系，新闻媒体对信息的适当发布与控制，以及种类齐全的专业救援队伍保证了对那场灾难性危机的处置效率与质量。但从对危机管理的全过程分析，存在的深层次问题并未消除，如在情报的沟通与协调方面的缺陷。因此，美国在发生“9·11”恐怖袭击事件之后，增强了各级政府与政府各部门的危机意识。美国政府在加强打击、防范意识、避免本土再次发生恐怖袭击事件的同时，为了协调情报部门的反恐合作，加强国内的预防工作，采取了包括机构重组、情报系统改革和加强应急处置机制建设等一系列措施，设立了国土安全部。FEMA 和海关、移民规划（归化）署、海岸警卫队等 100 多个部门被整合在一起。同时，现任美国总统小布什于 2003 年 2 月 28 日发布第 5 号国土安全总统令《公共事件应急管理》，指示国土安全部制定《国家应急管理系统》和《国家应急反应计划》，其范围包括了恐怖袭击、火灾、水灾、有害物质泄漏、核事故、空难、地震、飓风、战争等事件，为各级政府之间密切配合、有效预防、处置与善后恢复工作提供标准统一的全国性规范。一系列的应急准备、反应计划以及国家重要基础设施的保护计划的出台，表明美国已建立起比较完善的应急处置机制。国土安全部的成立虽然以协调各部门的情报和行动为目的，但仍未摆脱传统危机管理或解决问题的模式。也就是说，对灾难性事件的应急管理的一系列工作框架仍以危机管理的理论模式为依据。

三、美国州和地方政府的应急管理

美国的国家应急管理体系设计为：地方政府的应急反应机构（包括警察、消防、医疗卫生、应急管理机构、公共设施、环境保护等部门）一般是各种灾难性事件的第一反应者，其责任是提供最初的反应，并且保护生命和财产，直到州和联邦政府的应急资源可被利用。当地方政府的应急能力和资源不足时，州一级政府向地方政府提供支持；州一级政府的应急能力和资源不足时，由联邦政府提供支持。动用联邦政府的应急资源，需要总统作出宣告。所有要求总统作出宣告的请求必须由灾难性事件所波及的州的州长提出。总统代表联邦政府宣布对灾难性事件进行应急救援既是一个政治决定，同时也是行政管理的一个方面。总统一旦做出宣告，就意味着要启动对个人和社会公众的应急救援程序。对个人的救援主要针对居民和商业设施中个人财产损失的救助，一般包括：提供临时住所；对财产损失提供低息贷款；对无力偿还贷款的人的

经费问题作出许可；对社会安全与利益范围内的其他事项提供合法的援助和协助。而对公共救助主要针对公共设施的恢复和废墟清理。从此意义上说，FEMA 尽管有一些反应能力，但不是一个反应机构，而是一个协调机构。

作为一个实践层次的问题，地方官员对灾难性事件的反应有初期的责任。州一级的应急反应机构的责任是对包括缩减、准备、反应和恢复在内的所有危机管理的过程负责，其责任范围涉及协调本州的应急反应工作，以及当州政府的应急能力不足时呼吁联邦政府支持，协调州一级的反应机构和地方政府反应机构之间的关系，协助州长行使应急反应的权力。保证州应急反应计划的实施，确定在紧急状态下各部门的责任，指导州和地方一级的应急反应工作，向联邦政府提供总统发布灾难应急命令所需要的由灾难引发的各种损失情况的文件等。这种角色在一定程度上已接近于州长办公室的角色，如果在紧急状态下做出的反应在效率与质量方面都不能使公众满意，则政府官员所付出的政治代价将是很高的。州长的责任以及州、地方政府机构的责任由州法律来规定，州长负责宣布紧急状态的开始和结束。

四、灾难性事件应急过程中非政府资源的组织

对公共安全危机事件的应急过程不仅需要政府的应急机构进行组织，而且也需要许多社会组织，如从事环境监测的，减灾的，对受害人提供救助的，劝慰受害人及其家庭的，疏通各种涉及公共卫生和安全的规定来满足从食物到民航运输等各种需求的，增进应急管理领域职业化的等，也可能会涉及宗教组织、市民自治组织、环境组织、大学研究机构和训练中心、商业协会、职业计划协会、有技术的个人、具有特殊应急专门知识的私人公司、专门从事安慰的公司和个人、乐善好施的组织（Good Samaritans）、社会中介组织等赢利与非赢利组织。如常见的一些社会中介组织有：（1）国家应急管理协会——在很大程度上代表州应急管理机构和人员；（2）国际应急管理协会——很大程度上代表美国地方应急管理机构，也代表其他国家；（3）美国有关紧急事件和危机管理的公共管理部门协会——功能是把应急管理人员、研究人员和咨询人员凝聚在一起；（4）美国心理协会的灾害反应网络——提供心理方面的支持；（5）美国关于应急管理的公共工作协会委员会——代表应急响应过程中负有从事公共工作责任的职业人员。

其他对灾难性事件或表示关注，或有兴趣的人，如工程师、建筑师、飞行员、保险工作人员、消防官员和队员、风险管理人、地方政府官员，以及其他各种管理人员和专家也可通过其职业协会组织起来。

志愿者组织，如红十字会和各种救援和救捞组织，是最基本的反应和恢复组织，政府经常和此类组织签约以提供服务，对于较小的灾难，政府有时完全依赖于地方红十字会提供的援助。美国的红十字会有一个全国性的工作网络，致力于用他们自己的组织与其他相关组织为志愿者提供训练。当灾难发生时，他们会自动地组织紧急医疗队、提供食物与庇护场所，以满足社区和受害人的需要。

一些地方的慈善团体和宗教团体，有时也提供关键性的服务，但他们的资源是有限的。一些难以名传的、看似毫无组织的松散的志愿者有时也可能组织成为一个

比较规范的应急组织体系。但如果组织不力，或不能有效地使用，也有可能干扰应急反应的工作部署。

志愿者和其他非营利组织、营利组织之间、个人和政府之间的协调行动是一项复杂的、困难的任务，公共官员一般不愿意过分地依赖志愿人员和非政府组织。除了有协调方面的原因之外，公共官员还对志愿者的服务热情、拥有的技能和资源缺乏足够的信任，担心志愿者的行为会带来法律方面的后果，或行为危及他们自己和其他人。这种担心也并非没有道理，因为一些志愿者可能缺乏高尚的宗旨，对一些军事性组织和激进组织来说，志愿者参与灾难性事件的应急服务是极其普通的事情。这些志愿者组织有储存食物的地窖，有军用的帐篷，有其他用于避难的庇护设施，有所有的地面交通工具，所需要的仅是他们的责任心而已。他们志愿从事应急工作在于他们愿意表明对公众事务的关切和招募新的成员，在于他们把这种参与的经历看作是对未来战争和自然灾害的一种训练。当然也不排除有其他的目的。无论他们的意图如何，他们的行为是否和官方的政策以及公众的利益一致都是不能确定的，因此，他们的参与或许会使政府官员感到尴尬，并且可能让人想到对官方行为的约束。当然这些只是一种分析，事实上，多数人认为，志愿者的参与是满怀热情的，几乎没有其他想法，他们缺少的可能只是有用的、在灾难救援中的技能和能力，而且他们可能成为自身或其他应急反应救援机构的负担。因为参与应急处置工作通常需要有较好的体力和心理承受能力。

尽管有以上针对志愿者和非政府组织参与应急处置的讨论，但多数人还是认为把这些组织、人员组织接纳进来还是利大于弊。为了防止业已出现的一些医务人员为避免被诉讼而宁可选择不帮助灾难性事件中的受害者的现象，一些州在考虑通过立法来保护那些志愿提供帮助的人，以使这些志愿参与人员承担法律责任的风险降到最低，使社区最大程度地承担自身的公共安全管理责任，同时使应急反应人员受到伤害时的医疗保险问题得到妥善解决。

五、灾难性事件的全过程管理

有关灾难性事件全过程的管理模式早在 20 世纪 70 年代初期就由美国的全国州长协会确定，而且在 FEMA 成立之后被采用。这种模式按照公共危机管理的理论框架与模式，把应急管理活动、政策和计划贯穿到四个基本的领域，即缩减、准备、反应和恢复（MPRR）。地方政府、州和联邦政府可以把制定的一般原则用于不同的环境条件，如疏散群众的计划能够被用于洪水、山火、有害物质泄漏，甚至核攻击时的人员疏散。临时性的避难所计划也能用于人们在社区或家庭受到严重破坏的时候。所制定的计划能够被灵活地运用于各种突然发生的灾难一直是联邦政府的期望。因为在实践中发现，一些人认为用于庇护核攻击的措施就是应付核战争，因而许多社区拒绝制定疏散群众的计划。

在以上的四个过程中，缩减和准备是灾难发生之前的行为，反应是灾难发生过程中的行为，而恢复则是灾后的活动。在某种程度上，各阶段的工作会有交叉，如在某次灾难后的恢复过程中，采取的措施就应当考虑到下一次的灾难性事件的准备

和减少损失的影响，这就产生了交叉。缩减的活动在于预防和减少灾难的损失，如在设计建筑物时要考虑恐怖分子发动袭击的可能等；准备阶段在于设计反应阶段如何应急，更有效地提升反应能力。其中包括对应急人员和公众的训练计划、报警系统、通信系统和偶发事件的计划。反应是对灾难作出的立即行动，包括群众撤离疏散、构筑沙袋和其他设施、保证应急食品和水源的安全、提供应急医疗服务、搜索救援、灭火、防止产生掠夺现象并维护公共秩序。恢复是善后处理的一部分，包括提供临时住所、恢复电力供应、小额商业贷款、清理废墟等。

作为一种新的理念，FEMA 近年来一直致力于发展社会的自救能力，以全面提高社会抵御各种灾难的能力，如在社区的医疗、社会的服务、公众的教育以及其他应对危机的能力。特别是从 1993 年以来，FEMA 在贯彻整体的应急管理计划（IEMS）模式中，着重履行下列功能：（1）危险因素分析，包括对各种危险的识别，灾难发生可能性的分析，潜在的危险评价，可能处于危险之中的个人、财产和地域，根据灾难的等级和潜在的损失确定应急机构工作的优先顺序；（2）应急能力的评估，包括评价现有的组织机构和应急计划，报警系统，通讯系统，可用的庇护设施，疏散计划，应急医疗服务，应急处置人员的教育训练等；（3）保证应急机构与应急官员之间的协调；（4）通过不断地贯彻应急计划和对人员的教育训练，保持应急能力；（5）检查应急计划的可操作性，调整意外情况的出现，评价反应过程与恢复的程度，特别是对生命支持系统的恢复。

以上这些理念都是积极的，但在实践中，有效地实施却有一定的障碍。有评论认为，灾难性事件是一种公共安全危机事件，对公共安全危机的应急管理过程是一个特点不突出的政治问题，由于政府官员与社会公众往往会忘记以往曾有过的灾难教训，而应急机构只有在灾难发生时才能显示出它的公共管理职能，因而常常会犯重复的错误。这种错误往往就成为有效地进行应急管理的障碍：（1）应急反应计划一般没有强大的政治选民来支持以使其行为有效，或得到较多的预算。对危机管理的全过程来讲，前期的缩减计划很少能得到公众的支持。在没有相应的统计数据做支撑的情况下，还常常遭到公众的强烈反对。（2）由于在政治上没有选民的支持，应急管理往往被排斥在政府行政管理的主流之外，他们常常被看作是没有明显技术专长和行政管理能力的人。（3）除非不断有灾难性事件发生，否则应急管理的政策和计划的有效性维持较难。（4）应急处置管理计划的复杂性使应急官员向公众解释预算与计划的有效性变得困难。（5）联邦政府横向和纵向分割的体制所产生的管辖权不清导致协调产生问题。（6）由于财政、行政以及政策制定能力的不同，经常导致在联邦政府和州、地方政府机构之间达成良好的工作协调关系变得困难，特别是没有经费用于制定新的计划。

除了客观上存在的障碍以外，应急管理中的公共政策对公共安全危机全过程的管理也存在一定的影响。从普遍意义上讲，在一定的体制下的产品反映了一定的社会文化价值观，要改变这种价值观念，需要付出一定的代价。反映在应急管理体制方面也是如此，美国的国家应急反应体制的构建与政策的制定受到社会、政治、经济甚至文

化等多种因素的影响,改变这种体制的动力无疑是灾难性事件所带来的政治、经济和社会的代价。这就涉及如何设计一个有效的政策和计划的问题。为使应急反应的政策和计划有效,政策的制定者与计划的管理者需要有广阔视野,政策与计划的实施需要各级政府、公共与私人部门、营利与非营利组织之间的合作。第一,地方政府对于自然灾害或是人为灾难都是第一反应者,但在一般情况之下,可用的资源并不多。因此,尽管一些地方政府有应急处置经验,但在大多数重大的灾难面前还是需要外援,如果巨大的灾难使地方或社区在资源和能力方面不堪重负,外来的支援又不及时,就可能引起长期的社会与经济问题,灾难会在各个层面上带来较高的社会与经济代价。第二,在应急反应过程中,得到个人、社区、私人公司、非营利组织的支持是一种真正的需要。一个地区或一个社区在应急反应方面的能力建设是多方面的,如果他们能够更多地了解自己的可用资源,假设在发生灾难性事件、与外界又中断联系的情况下,依靠社区的能力实行自救,既可以减轻灾难的损失,也可使政府的计划富于弹性。第三,由于应急反应的资源有限,因此要作出适当的优先安排。第四,各种资源和机构、组织的合作不仅仅是一个行政和政治问题,合作的程序有利于促进应急能力的提升、协调机制的建设与各个层次更有效的决策。

在现代社会,各种各样的自然灾害、人为灾难使得政府领导人的机遇与挑战并存。危机可能使政府的技术行政管理能力受到指责,资源的耗竭、灾后的操劳等所付出的政治代价很大程度上取决于结果的成功与否。可以说,没有任何一起自然的或人为的灾难能压倒政府,但公众总是能找到政府在应急准备过程中的各种不足。灾难性事件有不期而遇的特征,有效的应急反应需要管理上的灵活性,这也就决定了每一次的灾难都有随之而来的教训可吸取,以使下一次的工作得以改善。换句话说,政府想避免责任是困难的,而从另一方面来看,对危机发生之前的管理活动却很少被政府官员、媒体或公众关注。但作为一种突发的事情,用公共政策的话说,它为政府提供了必不可少的行动的理由,为政府创立了一种政策窗口,以满足受害人的各种需要,但往往也会吸引公众和媒体对公共资源使用的注意力。这就导致两种结果:如果应急处置的工作效果不好,则可能付出政治上的代价,如选票的损失,法律方面的诉讼,或公众的羞辱;如果应急处置获得成功,就会得到巨大的政治资本。

由于新闻媒体的传播作用,政府官员获得社会在政治上或经济上支持的一个重要途径是决不可表现出对灾难受害者的处境反应迟钝。即使有足够的理由表明灾难是由于受害人的愚笨造成的,或是自己使自己陷于困境,政府官员也要对受害人的悲伤和痛苦给予极大关注,理智地为社会提供缩减危险的措施和采取让受害人充满希望的行为。不过,对应急反应管理的政府官员来说,影响获得成功的最大问题还不是能否获得政治和经济方面的支持,而是技术支撑的缺少。在此层面上,研究基金与技术发展基金可以弥补一些不足,但核心的政治问题是这些基金的使用是否代表了对社会的风险投资,即使能代表,社会公众又能在多大的程度上表示认同或激发他们的各种积极性。

六、对于重大政策问题的讨论

(一) 关于社区对风险的投入问题

应急管理是一个严肃的政治舞台。在这个舞台上，出现的问题包括社区或地区能承受多大的风险，能投入多少经费用于减少风险，哪些类型的计划应当重点保证。对这些问题的解决，第一是要让所有的社会公众都认识到，从来也不存在完全安全的环境，即使没有地震或其他灾难，也会存在有害物质泄漏与扩散，也会有流行病扩散或空难等灾难。即使是其他星球的异常活动，也应当充分考虑他们可能对地球造成的物理风险与气象风险以致引发的灾难，特别是灾难对于交通和通讯系统的影响，有可能因其脆弱性而造成毁灭和破坏，或造成其他潜在的影响。在对危险性进行评价时，要考虑在一个社区范围内存在什么潜在危险，什么类型的危险会来自于周边地区或其他远距离的地方。一旦完成这种评价，就应当决定危机是否足够大，是否需要投入经费以减少危险的威胁。第二是要区别可接受的风险。可接受风险的提出是对自然灾害与人为灾难不可能完全消灭的一种承认。处于可接受水平的风险，一方面对公众的生命财产安全的威胁并不大，另一方面对公众进行投资的要求也不高。在公共政策的执行方面，对特殊危险的威胁与可接受的风险将决定资源使用的优先权。当然，对可接受风险的确认可能引起争论，因为不同的个人和社区对能够接受多少风险有不同的感受。年轻人可能比老年人能接受更多的风险，有孩子的家庭可能更不愿接受对家庭产生威胁的风险，财产拥有者可能比那些需要租房住的人和流浪者更不愿承担风险。此外，对灾难没有任何经历的人可能极少关心潜在危险，而选择居住在危险区域的人则说明其愿意接受生活中的风险。应急管理人员与政府官员应当对这些危险区域的人员给予更多的帮助，因为他们可能会有更多的不幸。使可接受的风险和政策的调整一致起来，既是一个方法问题，也是一个政治问题，对那些不采取措施减轻灾难威胁的人，应急机构也应考虑如何限制给予他们协助的数量。

(二) 军队的使用与管辖权的问题

由于随着灾难性事件的范围越来越大，美国联邦政府对灾难性事件应急反应的范围已从一般的自然灾害、人为灾难性事故扩展到战争、恐怖活动和某些犯罪活动，如炸弹威胁、绑架、银行抢劫、针对民航客机的袭击等。这就不可避免地在理论与实践上提出一个问题，即在什么情况下可以动用军队参与应急反应工作。美国的法律对在国内发生危机的情况下使用军事力量和军事情报部门有较严格的限制，如地方武装力量法案就限制联邦军队被用于实施民事方面的事务，军事人员只可支持民事官员训练他们的机构和人员。这种情况随着实际情况的变化与需要正在发生变化。实践中常发生的情况是，在没有足够的时间请示上级部门，而为了拯救生命、防止遭受巨大的财产损失需要调动救援力量时，地方指挥人员能够在应急反应机构的领导之下组织军事资源提供援助。另一方面，根据《斯坦福法案》于1988年对1974年的《灾难救援法案》进行了修订，FEMA可以组织与发动包括国防部

在内的适当的联邦机构的资源。在总统宣布灾难性事件的声明之后，在一些较小的应急反应过程中，军事资源的使用不超过 10 天。如在 1995 年的俄克拉何马城爆炸案的应急反应过程中，这种情况在宪法中并无规定，特别是在没有总统对灾难性事件进行宣告的情况下，应急指挥人员就必须非常谨慎地行事。

联邦政府对灾难性事件应急反应范围的扩大所带来的第二个问题是管辖权的分配和内部机构之间的协调。国防部最初被作为联邦政府应急管理的一个领导机构，但一些涉及武器的危机事件的管理责任，于 1998 年转移给了 FBI，协调反恐怖的工作则赋予了国内准备办公室（National Domestic Preparedness Office），而对后果的管理领导责任则又归属于 FEMA，把主要的应急救援工作任务分配给卫生与人道服务部门，以保证公共卫生服务和其他医疗资源的准备和使用。国防部的责任是提供包括清除毒气污染的技术支持，向州和地方政府输送多余的装备，同时也对其他联邦机构提供支持。这种状态一直持续到 2000 年。在此期间，虽然反恐怖的计划中也涉及了训练州和地方的应急反应人员和官员，但工作开展的规模远远小于其他灾难性事件，因为反恐怖的工作是一个封闭的系统，而其他灾难性事件则是一个开放的系统。

（三）组织指挥模式问题

从美国的历史上看，由于国家的结构导致应急管理的权威性和责任都是不完整的。政府之间复杂的关系导致第一反应者往往是资源最少的部门。从能力上看，各地方政府之间也不平衡。有些地方机构有较多的技术和经验，但有些连解决最简单问题的能力也不具备。还有些不甘心做“第二参与者”的地方政府，正在为提高他们自身的能力而做出努力。

在组织指挥机构方面第一个考虑的问题是应该组建一个指挥—控制型的组织，还是建立一个协调型的组织。在实际的运作过程中，由于所赋予的职责与权力往往含糊不清，因而其趋势是发挥协调作用，即管理机构应提供一种协调应急反应和恢复组织之间的机制，组织提供通讯技术、决策支持、共享信息的论坛等。不过，美国最常用的组织指挥结构是对事件的控制体制（ICS），ICS 体制在 20 世纪 70 年代初在加州发展起来，起因是森林火灾发生之后，许多机构由于管辖权的问题而产生冲突，促使议会研究解决多个部门之间协调的问题。在应急管理体制问题上，下列原则是公认的，也是比较重要的：（1）无论是单个机构，还是多个机构，也无论是一种管辖权，还是多种管辖权，要使其运行得更加便利和有效；（2）适用的灾难性事件范围比较广泛；（3）适应新技术的发展；（4）适应不同规模的灾难性事件；（5）使用普通的结构、术语和程序；（6）具有可操作性，学习、使用、维护简单。

而在组织指挥系统的问题上，认为应当基于以下管理理念：（1）机构自治。保证指挥系统不损害和干扰单个机构的管辖责任。（2）通过目标管理保证有一套清晰的、现实的可操作性目标，而且所有的机构都知道。（3）保证系统的机构、单位和个人保持一致，以便更有效地保证工作时间和有效地传递信息。（4）职责清楚。保证任务是清楚的。

ICS 的指挥构成包括指挥员和负责信息、联络与安全的官员。其支持系统包括：

(1) 负责落实命令、制定管理决策、适应性计划运作等部门；(2) 负责保存记录、管理经费的部门；(3) 负责保证必要的人力与物质资源安全的后勤部门；(4) 负责监督各种资源的状态并发展战略计划以达到目标的计划部门。ICS 结构在一般情况下不涉及多个部门间管辖权的问题，当参与的机构涉及较多管辖权的问题时，就必须产生统一的指挥结构。在统一指挥结构之下，ICS 组织就会扩展为更多的部分或单元，但每一个部分仍保留较大的自主权。统一指挥小组由每一个有管辖责任和权威的机构派代表参加，人员一般为 6~8 人，其他部门的人员则要整合到管理或操作层。ICS 结构在 1995 年的俄克拉何马城的爆炸事件反应过程中得到成功的运用。俄市的消防与公安部门先成立一个事件控制指挥部，而且设置了相应的指挥岗位以观察爆炸后的救援处置情况。在爆炸发生后的数小时后，FEMA 派遣了一个支持小组评价情况。根据当时的实际情况，FEMA 成立了协调中心，组织了 11 个城市的搜索和救援机动队以及联邦的其他机构，承担了长达 13 天的协调工作。由于爆炸袭击的是联邦办公大楼，受害人数多数也是联邦工作人员，因此 FBI 成为参与协调指挥的成员之一，而俄市成立的事件控制指挥部实际上成了一个操作层面上的领导机构。

对于 ICS 体制也并非没有批评和建议，尽管 ICS 应用了管理的理念和理论，但是在倡导应急反应灵活性和创造性的时代，严格的等级和行政控制越来越受到挑战，认为它是传统的官僚模式的产物，不能适应灾难性事件所具有的不确定性的特征。为了保证应急反应有足够的灵活性，公共部门、私人部门以及非营利组织倾向于：(1) 不固定的结构体系，特别是对完成特定任务的特定结构；(2) 更大的组织灵活性，雇员在知识、技能方面有互补性，有足够的完成任务的队伍；(3) 减少层次等级，或不要等级，给予工作小组更大的自主权，分配的工作职责在于根据组织所具有的特定技能和个性特征，而不是根据组织的等级；(4) 更多的参与并取得一致意见，鼓励公开交流，共同决策，实行非指令性的领导。

指挥控制模式考虑的第二个问题是应急反应参与者之间的交流。这个问题与管辖权的问题又联系在一起。在组织文化与组织结构方面的一些差异常常使得相互之间的交流复杂化，且使合作更加困难。不同的组织机构之间存在不同的技术语言，这些不同的语言足可造成迷惑或危险。警察与消防队使用的语言可能比较接近，但军队使用的缩写字母就可能成为处置民间灾难性事件过程中的一个重大问题。这些问题可通过合成演习解决。对于较大的灾难性事件，由于管辖权的问题会因为政治问题变得复杂，因此由政治模式所提供的机制必须使参与应急处置的组织机构和受害者在社会、政治、经济方面的利益一致起来。ICS 结构可能产生的问题在于：首先，当灾难性的事件跨越政治边界时，协调就变得更为困难；其次，当应急反应涉及的组织和个人不是政府机构时，协调就变得更为困难，尤其是当指挥员没有任何权威的时候，整合非政府机构的努力会成为更大的问题。这些问题实际上是地盘之争的问题。在 20 世纪 80 年代，FEMA 常常把注意力集中在潜在的恐怖活动方面，建议国会制定计划，以保证有可能遭到恐怖袭击的目标的安全。当 FEMA 考虑针对核设施的安全制定反恐计划时，管辖权的问题就开始出现了，核安全管理委员会认为采取的措施会干扰正常的

运行。1996年亚特兰大奥运会期间所采取的反恐怖计划与措施的主体包括了地方政府、州和联邦机构的代表，但是由于奥运公园的爆炸事件属于炸弹，因此对事件的处置就给了FBI很大的权威。1997年关于处置大规模杀伤性武器的62号总统令最初授予国防部（DOD）对后果进行管理的领导责任，后来又由FBI取代了DOD。根据美国的《斯坦福法案》，FEMA能够号召其他联邦机构在联邦反应计划指导之下进行应急反应，但是在实践中机构的合作机制，多个组织反应的机制仍处于试验性的阶段，联合演习、协调谈判、各机构代表之间的个人接触、处置经验总结等成为解决管辖权冲突的基本途径。在1995年的俄市爆炸事件和其他事件的处置过程中，执法机构的官员被认为已经干扰了应急过程的医疗工作，因为执法者要保存证据、封闭现场，而应急反应人员却急于安置受害人。对此，在以后的应急计划中已注意解决执法机构的行为不能加剧对受害人的危害的问题。

（四）社会心理问题

灾难之后的恢复不仅有重大的经济问题，而且更大的问题可能是经历过灾难的受害人和其他应急反应参与人员的心理压力问题。体力的紧张和长时间的疲劳、艰苦的工作、不良的生活条件，使受害人和处置人员都得经受心理压力。对受害人来讲，灾难发生之前和期间的不确定性、身体的伤害和威胁、个人经济方面的损失都可能引起心理、生理和身体方面的痛苦。依赖固定收入的受害人，没有保险，从一个安全的生活环境到另一个陌生的环境，可能遭受的经济损失，以及未来可能遭受的悲惨生活等，都是产生心理问题的重要原因。

对应急人员来讲，生理方面的压力主要来自长时间的劳动和艰苦的工作条件，而心理方面的压力来自于工作的性质，包括处理尸体、受伤的人员，目击灾难对个人和家庭的破坏，缺少资源的挫折以及在帮助他人方面无所作为等。有的应急反应人员会因为直接面对受害者而移情。更为可怕的是，应急反应人员中负责公共安全的人员常常不会想到自己有心理安慰的需要，或选择不参与；一些人对心理压力的症状认识不清；一些人由于受到其他人的问题困扰而无暇顾及自身的需求。特别是男性应急工作者可能会认为寻求心理帮助是懦弱的表现，害怕受到别人的嘲笑。一些应急反应机构的组织文化也不鼓励工作人员寻求这种帮助，即使他们非常之需要。

长时间的压力会引起生理与心理的变化。应急反应人员可能出现的症状是：悲伤、压抑、生气、焦急、紧张、感情痛苦、憎恶、睡眠紊乱、物质滥用、幻想性行为、产生无助的感觉。如果不能减轻压力，一些反应人员就可能会有创伤后应激障碍（PTSD）症状。应急人员与受害人可以用自己的方式来减轻压力，比如，说一些幽默的话来放松，互相谈论有关灾难事件的事情，劝慰别人向好的方面理解灾难，在人员的疏散过程中尽量把一家人安排在一起，让家庭成员之间互相劝慰，让受害人尽快回到自己家中，寻求保证受害人安全的途径等。处理心理压力问题的正式方式是进行重大事件压力咨询（CISD），包括正式的心理干预，鼓励受害人和应急人员谈他们自己的经历，通过谈论他们个人的感情，就可以理解他们的行为是适当的。CISD一般安排在事件发生之后的24~72小时之内进行，包括：（1）复述灾

灾难性事件的事实及其影响；(2) 观察心理咨询的过程，强调自信和期望参与的价值；(3) 参与人对事件反应的时间，集中于感受与感情方面；(4) 讨论参与人的经历特征；(5) 在总结阶段应让参与人知道他们的反应行为是正常的；(6) 在结论部分，参与人可要求提出问题和澄清疑问，劝慰人员可提供其他方面的帮助。

其他方面讨论的问题有：(1) 社区是否应该被要求在危险的缩减方面进行投资，或者说这种投资行为是否为州与联邦政府向社区提供协助的一种条件。(2) 军事技术，如卫星图像技术是否应该被用于民间的灾害危机管理，特别是通过秘密调查渠道收集的用于国家安全的信息可否用于灾难性事件的管理。(3) 主动承担责任的军队是否应当在灾难性事件的反应过程中使用，军队的指挥员在他们能够有效地预防和减少生命财产损失的情况下是否具有自由裁量权？军队参与灾难性事件应急时在什么情况之下要让位于对国际危机的反应？(4) 灾难应急和危机管理的技术如何转移到第三世界，并对无力做出反应的第三世界国家提供人道主义援助。

美国对灾难性事件的应急管理无论在理论探讨的层面，还是在实践运作的层面，还在不断地发展与完善。特别是在“9·11”恐怖袭击事件之后，美国一方面面临国际恐怖主义的威胁，一方面面临新信息技术对应急管理产生的冲击，再加上一次次人为灾难与重大自然灾害的教训以及随之产生的严重社会心理问题，使得美国政府在涉及公共安全危机事件的应急管理问题上丝毫不敢怠慢。不过，美国毕竟已经有几十年的经验积累与理论的探索，他们走过的路，遇到的问题，可能就是我们将要认真面对的现实。

第三节 日本对灾难性事故与事件应急处置的特点

本节研究的重点不在于介绍日本的应急体制以及具体的应急计划，因为这方面国内已有若干论著进行介绍。本研究通过分析日本的应急处置理论与实践的特点，总结值得我国学习与借鉴的几个方面。与英国相比，日本虽然也是一个岛国，但由于其所处的特殊地理位置，因而其灾难性事件，特别是自然灾害发生的频率和强度远远超过英国，其中日本东京是世界上灾害风险性最高的城市。^①正因为日本是一个灾难频发的国家，因此在客观上造就了日本政府与人民较强的危机意识与比较全面的灾难应急体制。其应急管理的特点体现在：

一、强化和完善灾难性事故与事件处置中的政府职能

由于受传统文化的影响，日本政府历来主动承担灾害管理的责任，而且一直致力于国家的减灾工作，公民个人也在政府的组织之下形成了强烈的团队精神，对政府抱有较高的期望值，希望政府在灾害管理方面对个人负责，即使是政府的工作措

^① 慕尼黑再保险公司：《大都市和大风险：对保险和风险管理的挑战的趋向（2005年）》，<http://www.munichre.com>

施不当而使个人蒙受损失，一般也不会有人去控告政府。日本政府的这种责任的积极态度充分体现在有关的法律规定之中，通过法律来规范与完善政府的职能。如《日本灾害对策基本法》第3条规定：“鉴于国家有保护国土及国民的生命、人生、财产免受灾害的使命，因此，国家负有全面提高组织和机能，对防灾采取万全措施的责任。”第8条关于国家及地方公共团体的实施事项中又规定：“不论国家及地方公共团体所采取的措施是直接的还是间接的，都必须立足于为使国土或国民的生命、人身及财产免受灾害做出贡献。”“灾害发生时，国家及地方公共团体必须迅速组织恢复设施和救护受害者的工作，努力实现灾后的恢复。”不仅中央政府承担应急的管理责任，而且对都道府、市町村等各级政府也规定了相应的责任，要求各级政府及其有关部门着眼于对灾难性事故与事件的全过程管理，制定、完善与实施灾难的预防、应急与恢复计划，进而强化和完善灾难性事故和事件处置的职能。政府职能具体表现在以下两个方面：

（一）设置灾难性事故与事件处置的“强力”政府决策机构

日本政府对灾难性事故与事件处置，可依平时与灾时加以区分。在中央一级，平时由内阁总理大臣召集相关部门以及公共机关（如日本银行总裁、红十字会会长、日本电信电话株式会社社长、日本放送协会会长等）共同参与中央防灾会议，制定防灾基本计划与防灾业务计划；灾难发生时则在中央设置“非常灾害对策本部”。在地方一级，都（道、府、县）与市（町、村）的地方首长和相关人士共同参与地区性的防灾会议，并制定地区性防灾计划；灾时则立即设置“灾害对策本部”为对口机关。同时，为了规范政府对灾难性事故和事件的应急处置行为，日本政府还于1961年整合多项单一法规，制定了《灾害对策基本法》，其后制定了《灾害救助法》、《建筑基准法》、《大规模地震对策特别措置法》、《地震保险法》等重要法令。1995年阪神大地震发生后，经过总结，又陆续制定了《受灾者生活再建支持法》、《受灾市街地复兴特别措置法》等法令。

日本政府灾难性事故与事件处置的决策运作过程是采用中央——都（道、府、县）——市（町、村）三级制，各层级在平时都定期召开防灾会议，制定防灾计划并贯彻执行。每当重大灾害发生时，由内阁总理大臣征询中央防灾会议的意见，并经内阁会议通过后，内阁设置“非常灾害对策本部”进行统筹调度。另外在灾区设立“非常灾害现地对策本部”以便就近管理指挥；都道府县与市、町、村层级也设置“灾害对策本部”，方便其在各自所管辖的区域行使职责。1995年阪神大地震发生后，有的日本专家仍认为自身中央集权形态的防灾体系不如美国，具体表现在地方过度依赖中央防灾，致使地方政府在防灾应变的组织与能力上出现不足。另外，呆板地执行中央至地方三级体制的响应方式，致使回报的信息未能在紧急应变时刻成为正确决策的参考，反而成为救灾的阻碍。由于在面临重大灾害时，内阁必须首先征询中央防灾会议的意见，再召开内阁会议决议，因此延误救灾的“黄金时间”这一问题现已经引起了日本行政当局的高度重视。目前，在日本的很多城市都有专门的危机管理室，直接隶属该市的最高行政长官，全权负责各种灾难性事件和

事故的处理。

（二）注重灾难性事故与事件处置的政府规划

除了有各基层政府制定完善的地区防灾计划外，日本政府还针对特定重大灾难设计出一套决策流程，从平时的防范、预测、反应，到灾难出现时的紧急措施等阶段，各层级政府应采取的决策运作过程都有详细的规划，诸如救灾时可动员的专家人数、机具数量、食品种类数量、避难场所数量、收容人数等内容，都有详细的规划以便执行。因此一旦地方发生重大灾害，地方政府便可依据防灾计划所规范的事项进行救灾工作。当然，无论地区防灾计划内容多么详尽，也不可能面面俱到。例如，当灾民与救灾人员全力以赴实施搜救与抢修工作时，却不时发生偷窃和抢劫事件，因此灾区的市（町、村）政府便与灾民共同成立了“自警团”，以“警民合作”的方式共同维持治安。另外，为防止不法商人趁机哄抬物价，市（町、村）政府也与“生活协同组合”（即消费合作社）达成协议，由地方政府派出物价调查团调查物价变动，“生活协同组合”则适时以平时价格正常供应物资。在灾区重建方面，中央政府往往会制定特别规定以减轻受灾的地方政府在财政上的负担；而灾区政府在灾后设置“生活重建本部”，邀请许多民间团体参与，并以长远的立场来为灾区设想，制定明确的“复兴计划”。

二、突出紧急消防援助队在灾难性事故和事件处置中的作用

为了协助市、町、村（包含东京都特别区），日本总务省消防厅专门设置了灾难性事故与事件处置的综合化、专业化应急队伍——紧急消防援助队。^① 紧急消防援助队由指挥支持部队、救助部队、紧急医疗部队、灭火部队以及后方支持部队^② 共同组成，在国内发生大规模灾害时（大规模灾害是指都道府县内所属的市、町、村发生灾害时，其消防力量无法应对处理的灾害），根据消防厅长官的派遣而出动，在受灾地市町村长的指挥下，大规模灾害发生时，负责利用直升机等迅速赶赴现场，收集灾害规模、现场消防本部的活动状况、并联络有出动支持必要的消防厅，以及相关的都道府县知事；携带装备器材急速前往受灾地，以及担任配合救人的活动；通过邻近都道府县区域的救援部队，迅速担负灭火等工作；进行灾区紧急消防援助队必要的补给活动。紧急消防援助队的具体单位可分为指挥支持部队，都道府县队（大队）、部队（中队）、队（小队），而各个指挥支持部队的负责人，则为各单位的都道府县队长、部队长、队长。

^① 参照平成八年四月十二日（1995年4月12日）颁布的消防政第179号《紧急消防援助队调整担当的指定について》，http://www.fdma.go.jp/neuter/topics/fieldList5_5.html。

^② 其中指挥支持部队，依照灾害发生地，分为8个区域，并且事先指定其地域之区分为该区域的部队负责人及队员所属消防本部，在大规模灾害发生时，所属消防本部，至少有4名以上的队员进行编组；都道府县队一般是在当地都道府县区域内之市、町、村所设置的救助部队、急救部队、灭火部队以及后方支持部队等组成，在消防厅长官认为必要时，可在编队时，加入梯组队、照明队等从事特殊消防业务的消防队；救助部队在各都道府县中从特别救助队（由曾接受救人的专门训练的队员组成，至少由5人组成）中，一般选定2队以上（如东京都等都市则为4队），并把消防本部的队数在消防厅登记以便管理。

紧急消防援助队成立后，在日本的灾难性事故和事件处置中被赋予了重要职责。大规模灾害发生时，首先由隶属于当地的指挥支持部队通过直升机先行调查灾区状况，随后赶赴灾区，将灾害的状况、当地消防本部的活动情形、必要的救援部队的规模等事项，与消防厅及灾区相关的都道府县联络、共享。另外，灾区的灾害情报搜集途径并不限于以上方式，其情报是消防厅指挥官判断是否应请求紧急消防援助队出动的关键因素。一般而言，紧急消防援助队出动必要的情报，在消防厅、都道府县以及市、町、村的消防机关之间都能够畅通传送。

实际当中，特别是消防厅长官在出动紧急消防援助队时，为使其迅速、适切地开展救援活动，一般会事先制定出动计划。在计划制定后，会经常收集灾害情报，以及进行出动的相关准备。此外，各都道府县队中，通常会事先制定规定预定出动方面情况下集合地点的实施计划。而且在大规模灾害发生时，依照事先制定的出动计划，预定出动的消防机关会尽速从事紧急消防援助队出动的准备。当地消防本部的消防队及紧急医疗救护队也会依照相互支持协议开始行动。应消防厅长官的邀请，从邻近不同地区出动的紧急消防援助队，也会密切配合当地消防本部与灾区邻近消防机构进行救援活动。同时，为了使紧急消防援助队可以迅速地开展工作，通常会设置紧急消防援助队的联络会议，各指挥支持部队长所属的消防部本部，则设置紧急消防援助队的专门人员，负责联络、沟通和协调。

三、注重消防、警察、自卫队间的紧密协调和分工合作

日本政府为了应对大规模灾害，并使相互协助的必要事项更明确，日本消防厅与防卫厅于1996年1月17日签订了《大规模灾害时消防及自卫队相互协助的协议》，日本警察厅和防卫厅则签订了《大规模灾害时警察以及自卫队相互协助协议》。这也结合了以前基于《日本消防组织法》第24条^①之规定，促使消防与警察作为灾害紧急对策中直接处于第一线的实际处置部队能够在灾难性事故和事件中共同相互支援，并且将消防、警察及自卫队的相互协调的体制明确化。基本确立的合作范围有以下三个方面：

首先，互相提供有关灾难性事故与事件的情报信息，并开展日常协同演练。除有关大规模灾难的情报与关于救援活动的情况外，也含有各种有利于共同协同完成任务的情报信息。为了在灾难发生时各方进行有效的相互配合，消防方面负责人（都道府县的消防主管部长以及代表消防机关）和自卫队方面负责人（管辖该都道府县的师团长等）之间平时保持密切的联络，并进行有关情报信息的交换。开展协同演练的目的也是为了在灾难发生时能够进行很好的协同工作。

其次，协调在灾区附近的机构以及灾害现场工作。比如，在灾区附近的警察署和消防署为了使受灾地区的应急救援活动取得更好的成效，协调现场的机构和组织人员，可以设置专门的联络人员，以及时协调和补充担负的职责和新任务。

^① 《日本消防组织法》，http://www.fdma.go.jp/neuter/topics/fieldList3_1.html。

再次，为向运送救援部队提供帮助而开展的合作。如通过自卫队，将警察部队及消防部队空运，以及通过警察部门确保紧急通路以及作为紧急通行车辆的先导。特别是在灾害发生初期，由于需要以救出、救助的应急活动为优先安排，因此开辟紧急交通路线、排除障碍车辆是需要警察经常采取的措施。此外，依据 1995 年 9 月 1 日修订的《灾害对策基本法》，为确保紧急车辆的通行，警察有权命令驾驶人采取必要措施，以及在不得已时行使有限度越权的处置权利（如警察不在现场时，自卫队、消防队员可替代警察行使此权）。

四、重视灾难现场医疗应急处置的规范性和现实性

（一）强调分类治疗，依据轻重缓急抢救治疗伤亡人员

通常，紧急消防援助队中的救助部队和急救部队，会与有紧急医疗经验的医师、护士等救护小组，利用直升机及急救车，出动前往灾难现场，并在救助现场确立进行联合活动的机制。一般来说，医疗救护小组由医师 1 名、护士 2 名和事务职员 1 名所构成。对于在灾难现场救出的伤员，由救助队员、急救队员或附近的居民等负责，转移至灾难现场附近的广场帐篷内。在这里，由医疗救护人员快速地诊断受伤者的严重性和紧急性，进行检伤分类。一般分为重症级（用红色符号表示，即表现出必须直接处理的症状，在搬送途中进行紧急处理）、中等症级（用黄色符号表示，即使稍微延迟一些时间，也不会危及生命的症状）、轻症级（用绿色符号表示，不会马上危及生命，一般不需要救护车进行搬送）、死亡者级（用黑色符号表示，一般被判定死亡者）等四类。在初期由急救队担任，在医疗救护小组到达后，则由急救队员配合医生担当。实施检伤分类时，一般会事先掌握灾情的整体态势及附近医疗机构的应变能力。

（二）重视紧急救护时与灾难现场附近居民的合作

组织发动与使用民间力量参与灾害的管理，是发达国家具有特色的基本措施之一，而且有的国家将之写进了相关的法律与应急计划中，日本就是其中之一。其目的一方面在于提高公民的社会责任感，完善管理的功能，另一方面也在于使社区与单位的民间应急力量能够作为第一反应者在尽可能短的时间内参与救援，以减少灾难造成的损失。如《日本灾害对策基本法》第 6 条规定：“地方公共团体的居民必须为防灾工作做出贡献。”同时，为了鼓励公民参与灾害的预防，灾害对策基本法对灾害的预防、应急反应与恢复过程中有重要贡献的人的奖励办法也有明确的规定。特别是在大规模灾难发生时，面对大量的伤亡人员，强调自我救护是非常重要的，可以有效地减少伤亡的数量。因为在对灾难性事故与事件应急处置的初期阶段，如果仅依赖消防部队等专业队伍进行紧急救助是不够的。而且对于急救队伍与医疗机构而言，在紧急情况之下通常也难以维持平时的救护水准和基本条件。因此，当有大量伤员出现时，需要灾难发生社区的居民与邻近社区居民之间的相互紧急救护。例如，在日本的阪神地震中，多数的受伤者都来到消防署，虽然救护队所有的车辆全部出动，但医疗救护能力仍难以满足大量人员伤亡的救助需要。社区居

民的相互合作有效地缓解了政府的压力。

（三）重视应急过程中的信息沟通和协调

在发生大规模灾害时，因通信中断，通常会造成信息不充分、紧急救助的人员与车辆不足、交通阻塞、关于医院状况的情报欠缺以及医疗从业者不足，或有造成运送伤员的障碍等情况。因此，为使灾难发生地区的应急部队正确和恰当地开展工作，应急部队的指挥官除需要掌握灾难性事件的规模和态势外，还需进入建立的广域灾害紧急医疗情报系统，掌握需要处理和搬运伤亡人员的情报信息，以及可收容伤亡人员的医疗机构的相关信息。

五、按照危机管理全过程加强预防工作

现代危机管理的模式注重全过程的管理，也就是说，不仅重视危机事件发生之后的应急反应与恢复，而且也重视危机事件发生之前的预防和准备阶段的工作，因为反应、恢复的效率再高，也不如不发生危机事件。对公共安全危机事件更是如此，如果不重视事件发生之前的预防工作，那么危机事件一旦发生就不可避免地会带来严重的损失。这一指导思想在《日本灾害对策基本法》中也体现得比较明显，《日本灾害对策基本法》中对预防的内容及其实施的责任做了详细的说明，规定了有关防灾组织的义务以及必要的物资储备的义务。如第 47 条规定：“指定行政机关首长及指定地方行政机关首长、地方公共团体首长以及其他的执行机关、指定公共机关及指定地方公共机关、公共团体和防灾重要设施的管理者必须根据法令和防灾计划的规定，就各自所掌握的事务或业务进行灾害预测、预报或配备迅速传达有关灾害情报所需的必要组织，同时不断加以改正。”

六、开展针对国外大规模灾难性事故和事件的应急处置和救援

由于日本地震及台风等自然灾害较多，又具备对各种灾难应急处置的丰富经验、先进器材、人力资源等条件，因而针对海外地区或发展中国家发生的大规模灾难，日本政府一般会应受灾国或国际组织的请求，开展国际紧急救援活动。其援助的具体形式包括人员的援助、物资的援助与资金的援助等方面。人员的援助通过派遣国际紧急救援队（Japan Disaster Relief Team，简称“救援队”），并依照 1987 年 9 月 16 日公布实行的《国际紧急救援队派遣相关法律》执行；人员的救助及物资的援助则是依据不同部门的外务大臣的派遣命令和物资供给指示，由日本国际协力事业机构（Japan International Cooperation Agency，简称 JICA）在实施过程中执行；资金援助部分则由外务省负责实施。值得关注的是，从 20 世纪 80 年代以来日本的国际紧急救援活动开展得非常活跃。2005 年以来，JICA 也积极与中国国家地震局等相关单位开展针对亚洲地区应急救援的合作项目。

救援队由救助队、紧急医疗队、专家学者队组成，其目的就是响应受灾地向国际组织的邀请，迅速派遣必要的人员，开展国际紧急救援活动。但是在发生灾难性事件后响应受灾国的请求时，不论是哪一种救援队伍，也无论是以单独或是附属的形式所组成，都需要通过 JICA 进行派遣。救助队的主要任务是搜寻、发掘、救出、

紧急处置、移送受灾者至安全处以及相关活动。救援队的成员一般由警察厅、消防厅、海上保安厅的救助队员组成，这些救助队员受过完整的救助、救出训练，具有丰富的经验；紧急医疗队的活动以对受灾者的医疗、诊疗上的技术建议（包含防疫活动）及有关活动为目的，在 JICA 内，建立了包括国家公务员、民间诊所、护士、协调员等在内的事前登录制度，因此，紧急医疗队的成员一般由这些事先登录者所组成；在灾难发生或者有发生之虞时，为防止灾难性事件发生或危害扩大，也会采取相关紧急应变对策和医疗救助准备活动。另外，专家学者队的派遣，则依据灾难的种类和范围，由相关省厅专家学者所组成。

同时，为满足救援队应受灾国的请求，实现迅速到达受灾地的目的，日本外务省、JICA 及相关省厅，针对更加具体的紧急请求事项，正在逐步建立相关的制度和联动机制。此外，根据修正后的国际紧急救援队派遣的相关法令，当灾难的规模为巨大，且有必要执行大规模救助任务时，有必要在受灾地或受灾国进行自给自足的活动时，外务大臣与防卫厅长官还可以达成协议，向海外派遣自卫队。

灾难性事故与事件典型案例研究

第一节 日本东京地铁“九五”沙林毒气袭击事件的应急处置

奥姆真理教（Aum Shinrikyo 或 Aum Supreme Truth）对国人而言，不再是一个生疏的字眼，该组织及其对社会所发动的一系列恐怖袭击已经给研究“邪教”及“反恐”的学者留下了深刻印象，更给普通民众带来强烈震撼。关于该组织的发展、演变、道德信仰、活动内容的著作如雨后春笋般问世，相关的分析、评述亦连篇累牍，不绝于耳。但若对这些著述做一概括，则发现，其对该邪教组织及其反社会反人类行为的谴责过多，而极少就政府应急处置方面的失误进行反思。下面拟对“九五”沙林毒气袭击事件重新回顾，并分析日本政府在灾难性事件应急救援机制方面存在的弊端，从而为我国政府对类似的危机管理提供有益借鉴。

一、“九五”沙林毒气袭击东京地铁经过^①

1995年3月20日上午7点30分至40分之间，5名奥姆真理教教徒分别从日比古、丸之内等三条地铁线上的不同站点乘上地铁，朝五个不同方向进发。自7点40分起，每一名教徒都将盛放沙林毒气的袋子捅破，然后迅速逃离。接近8点时，五部列车于东京的中心汇集。结果，造成12人死亡，成千上万的人中毒、受伤或遭遇到不同程度的惊吓。

所幸组织者们策划的这次灾难性袭击实际上未取得成功。在东京，有30多条

^① 关于该事件，国内外媒体、著作已做过广泛而详尽的报道、记述，此处仅就与本文题目相关者做一梗概。

公共或私营铁路运输线路，若将地下与地面轨道相加，其绵延长度达 400 英里，每天乘坐地铁的旅客超过 900 万人，当时又值上班高峰时期，因此这次袭击极有可能导致大规模死伤和极度的混乱。^① 然而，这次袭击所使用的沙林毒气与 1994 年 6 月袭击松本县公寓时使用的相同（但此次恐怖袭击并未引起当局注意），纯度只有 30%，故绝大部分乘客能幸免于难。纯净的沙林是无色无味的，只要有一滴落在皮肤上，就足以致死。

同时，简单的携带方式也阻碍了更大灾难的发生。奥姆真理教的科学家们尚未掌握喷雾式运输技术。在该次袭击中，恐怖分子所能做到的不过是将沙林灌入塑料袋中，再用纸包住，放在地上，然后用伞尖刺破。这样，绝大部分沙林便无法与空气接触并形成可以吸入的水雾，否则大量的沙林毒气将随着空气进入乘客肺部或附着于其皮肤表面而导致大规模的死伤。由于只是将塑料袋刺穿，故只有那些直接靠近释放点或已重复中毒的乘客遭受到严重外伤或死亡。

尽管该次袭击事件使用的仅为纯度较低沙林和简单的携带方式，却仍波及数千名乘客。袭击事件发生不久，地铁站被迫疏散全体乘客，许多人窒息、呕吐、失明。他们沿着楼梯逃奔，最后瘫倒在街上。虽然大批消防、警察和急救人员赶来救助，但绝大部分未带防护装置。现场惨状很快被电视、广播报道，使得东京和整个世界第一次见识了以大规模杀伤性武器发动的恐怖袭击。

二、灾难发生后当局之改进措施

（一）对一线应急反应人员(First Responder)进行关于大规模杀伤性武器的培训

地铁沙林毒气袭击中的第一应急反应人员（首赴现场人员）包括运输员工、紧急医务人员、消防人员以及医生。但其中有许多人在识别污染环境及如何在这种环境里开展工作等方面未受过基本训练。惨重的代价使日本当局认识到，救援人员应当接受大规模杀伤性武器的专项培训。

沙林毒气袭击之后，国民自卫队（SDF）开始向警方和媒体提供危险性化学物质的相关信息。按一名高级军官的说法：“东京地铁事件以来，神经物质被公认为恐怖袭击的手段。所以，相关信息日益解密，并被编辑成册，在从事紧急医护服务的人员中发行。”^② 除了在物质鉴别方面提供信息服务外，国民自卫队还定期对警察与消防人员进行基础训练。东京市区消防局则与东京大学就应变预案的设计进行合作。而大批的志愿人员也在接受如何应对生化武器袭击的培训。这种培训极为必要，因为正如地铁沙林毒气袭击所揭示的，志愿者和专业救援人员在无防护装备的情况下，不应冲进现场救助，否则，随时会遭受二级感染。这种认识看似与救援人员扶危救难的职业信条相背，但这种理念与做法是科学的。

此外，当局还模拟各种灾难环境，以增强培训效果。

^① Reader Religious violence p. 23.

^② Okumura of al“ the Tokyo subway sarin attack : disaster management part 1 :National and International Response,” Academic Emergency Medicine 5(6)(1998) p626.

尽管在培训和演练方面有极大的进步，但总体而言，各个救援机构依然各行其是。一名高级军官声称，与地铁沙林毒气袭击事件前相比，国民自卫队已与警方和其他国家机构之间建立了更为密切和稳定的工作关系，但各类机构间的合作并没有成为制度。

（二）决策层面的变革举措

1. 制定计划。在这个层面上，最重要的变化是政府官员们对恐怖主义有了新的认识，从而将之纳入灾难救援的范畴。他们从更广泛的意义上理解恐怖主义的威胁，不再将反恐预案局限于“左翼”激进活动和劫持人质行为。而根据日本本土新“危机分类方法”^①，以大规模杀伤性武器发动的恐怖袭击已与劫机行为并列，成为“严重的事件”。1999年，日本当局举办首届防止生物武器恐怖袭击会议，国民自卫队则于同年获得防止生物性恐怖袭击的第一笔财政拨款。

地铁袭击事件发生之时，日本法律尚无关于设立统一的、协调性的灾难控制中心的具体条款。自1995年以来，中央政府不仅努力提高其应变能力，也致力于制定一个总揽全局的应变救援计划。目前，一项正式的应变计划已获通过。^②

2. 强化应急机构间的合作。为了弥补沙林毒气袭击事件中暴露的各机构间各行其是的缺陷，日本当局首先在中央层面做了必要的调整与革新。其中心目标有四：首先，疏理信息交流渠道，建立直达首相的通讯链；其次，为首相、各厅、各局之间的信息传递提供技术与设备；再次，细化在首相官邸召开应急会议的程序；最后，设立一名主管危机控制的内阁副秘书长。

设立内阁副秘书长的举措于1998年4月出台，其职责是就政府应变进行初步决策，全面协调相关厅、局的行动，针对各种可能事变制定预案，并就相关厅、局之应对计划进行统一协调。为协助内阁副秘书长工作，当局又在内阁秘书处内设置“危机控制办公室”。总之，这两个实体的首要职能是就中央各部门、机构在处理危机中的行动进行必要准备与统一协调。当局这种旨在增进机构间合作的努力代表了战后日本国家行政权力的一种新的运行方式，想要打破长期以来各部门间相互牵制、竞争的传统，这种努力多多益善。

近两年，日本当局还成立了反NBC恐怖主义委员会，以处理与“反恐”有关的各类问题。该委员会主席为主管“危机控制”的内阁副秘书长，成员是警察、防卫、消防、外事、科技、卫生、经贸、海岸警卫队等部门或机构的长官。至2002年，该委员会已举行过两次会议。^③2001年的会议上，各机构就应对沙林毒气袭击可能采取的措施做了汇报，并就如何增进应对和救援效果进行了更深层的磋商。总之，这些会议的目的在于加强中央层面反恐机构的沟通，以形成一个保障有力的全国性应对计划。这样，至少就中央层面而言，日本当局在弥合部门或机构间的裂痕

① 全称为“the Crisis Classifications for Preparing Response Plans”。

② 详细内容可参阅日本全国安全与危机控制办公室编定的图表。

③ 时间分别是2000年8月与2001年4月。

方面，已经或正在做出努力，并取得了一定成效。

然而，以上努力或新的应对计划并不能解决危机管理的所有问题，尽管这些问题在地铁沙林毒气袭击救援过程中已彻底显露。保守的政治机制仍为救援水平提高的最大障碍。首先，日本的政治设计旨在追求谨慎或小心行事的模式。二战后，民主力量占据上风，鉴于军阀专制主义造成的危害，他们将国家权力做了单元式分割，以便国家机构间形成相互制约、平衡却又统一的态势。^① 此种弱化的权力贯以臃肿的官僚机构，造成了冗长的决策过程，固然有助于防止专制政治，但对处理危机局面而言，却未必有利。

其次，日本当时的救援计划呈现了自上而下的结构形式。这种架构意味着中央层面的机构负责协调立即采取的灾难救援行动。然而，无论是恐怖袭击，还是自然灾害，地方或基层当局几乎无一例外地作为第一反应者。这不仅因为它们接近灾难现场，也由于其经常应对灾难而在经验、技术和设备方面占据优势。因此，在新的救援计划中，中央机构似不应无视现存环境，而对救援内容指手画脚。

最后，该救援计划在设计上仅针对中央机构。根据国家安全与危机管理办公室提供的信息，各县或各地方当局并非都制定有相应的救援计划。而且，现有的地方计划多倾向于适用的普遍性，即适用于各类自然或人为灾难，没有按灾难的性质，如自然或人为、过失或故意、生化或放射类等进行有特殊针对性的设计。^② 目前，日本内阁正鼓励各县效仿中央模式，将恐怖主义袭击当做极具潜在力的灾难而制定特别的应对计划。不过，地方或基层救援人员总是在中央机构之前到达现场，故准备相应预案首先属于各地方或基层当局的职责范畴，非仅限于中央层面。同时，中央计划的制定也应基于地方预案，或至少与之保持协调。

（三）对执法和司法权的法律调整

沙林毒气袭击也推动了几项法案的通过。其中一些着眼于扩大秘密警察权，因而对警察人员及其职权有广泛影响。

地铁沙林毒气袭击事件发生不到一个月，国会即通过“防止沙林及类似物质伤害人身法”，(Law Related to the Prevention of Bodily Harm Caused by Sarin and Similar Substances)，以禁止制造、拥有和使用沙林及类似物质的行为。保障宗教自由的法律也因这次袭击而修订。1995年12月8日，国会通过宗教法人法 (the Religious Corporations Law) 修正案，使当局在监控有潜在危险性的宗教社团方面有更大的活动余地。此外，日本政府又对限制警察行为的法律、反恐政策、灾难救援计划进行了评估。1996年6月，国会修订警察法，允许各县警察机关在对付跨区的有组织性犯罪时，依自身判断与责任越界行使职权。^③ 最后，日本当局于1999年颁行团体管理法 (the

^① Shunichi Furukawa, An Institutional Framework for Japanese Crisis Management, Journal of Contingencies and crisis Management March 2000 p5

^② 当然，由于日本处在地震带，各地一般备有应对这种灾难的预案。

^③ 相关内容可访问 <http://www.npa.go.jp/keibi2/it8.htm>.

Group Regulation Act), 以加强对犯有滥杀无辜罪行团体的监控。该项法律虽非直接针对奥姆真理教, 但警方依其授权, 可对奥姆真理教施以三年以下的监视。

尽管以上法律均系对沙林毒气袭击的直接回应, 但其措辞仍很节制, 对限制公民自由手段的使用也明确划定了范围。期间, 一些政府官员建议在奥姆真理教问题上援用 1952 年反颠覆法 (the Anti - subversive Activities Law)。如果援用这项法律, 奥姆真理教将被禁止招募新人、筹集资金, 也不得培训信徒及出版宣扬其信仰的资料, 另外, 警方还将被允许对该组织施以不间断的监视。援用该项法律的条件很严格, 如中央警察署须用尽所有其他法律手段, 证明该团体所犯暴行系基于政治因素, 并且很有可能继续作乱。当局最终决定放弃对该项法律的援用, 这不仅是因为其他法律救济手段尚未用尽, 也由于当局认为, 奥姆真理教未来不会构成威胁。而且, 虽然当局在袭击发生后采取的举措获得广泛的政治与民意支持, 但绝大多数民众并不赞同援用反颠覆法, 因为在他们看来, 这项法律会危及言论及其他公民自由。

对日本当局于沙林毒气袭击之后通过的法律, 一位专家曾做如下评价:“(其所起的作用) 介于反颠覆法的猛烈激进和无所事事之间。^① 该认识虽带有主观色彩, 但那些法律举措所具有的特殊针对性意味着, 如果日本再发生一次化学或生物武器袭击, 其仅是一纸空文, 不起任何作用。另一方面, 日本司法中的烦琐程序也可随时为恐怖分子用作保护伞, 逃避法律责任。”^②

看来, 在没有突发事变的情况下, 唤起立法者的注意是很难的, 但不管怎样, 在另一场灾难降临前, 与恐怖主义相关的法律应得以颁行。

三、日本灾难应急救援机制

日本官方对恐怖主义所持的保守心态和理解在这两次沙林毒气袭击事件中表现得淋漓尽致。这种惰性态度非但迟滞了反应速度, 还严重阻碍了救援机制效果的发挥。救援机制由一系列降低灾难影响、改善相关条件的措施和服务组成。就自然或人为的非故意引起的灾难而言, 救援项目一般包括消防、搜救、医疗、交通疏散、执法、心理帮助、加固建筑物以及提供干净的水与食物。但若涉及以大规模杀伤性武器发动的恐怖侵袭, 则救援内容除以上所列, 尚应增加特定的针对大规模杀伤性事件的医疗举措 (比如伤员分类、疾病预防)、排除污染、隔离或疏散、环境监测、公众信息的发布以及特别的心理救助。

(一) 应急机制中的主要议题

东京地铁沙林毒气袭击事件使全世界第一次全面感受到以大规模杀伤性武器发

^① Naofumi Miyasaka, *Terrorism and Antiterrorism in Japan: Aum Shinrikyo and After*, prepared for the Japan society Roundtable on Terrorism: Prevention and Preparedness, October 2000, p7.

^② 至 2004 年 2 月 27 日被判处死刑时止, 奥姆真理教教主麻原彰晃 (原名松本智津夫, 48 岁) 被指制造地铁、松本两起沙林毒气袭击事件, 杀害坂本堤律师一家等 13 起案件, 总共造成 27 人死亡。检察机关以杀人罪为由要求判处其死刑。法院认定被告人其对全部案件负有刑事责任。自 1996 年 4 月 24 日对麻原彰晃开始公审至一审判死刑的 7 年 10 个月中, 共公审了 257 次, 此案至今仍在诉讼过程中。

动的恐怖袭击及其造成的危害。为降低损害程度，日本各方做了全面的努力。就如何应对这类恐怖活动，减少其负面影响而论，东京地铁沙林毒气袭击事件可以向我们提供许多有益的启示。

紧急救援与处置可分为目前、近期、长期三个阶段。不同阶段采取的措施可以有某种程度的重合，但在特殊场合，只能采取特定措施。东京地铁沙林毒气袭击事件发生后，日本各方采取了哪些救援行动？救援预案又因此发生了哪些变化？以下几点值得关注：

1. 问题识别 (Problem Recognition)。问题识别，即汇集各类信息，做出概括说明，然后逐级汇报，是目前和近期阶段采取的行动。汇集信息的任务由首先到达现场的人员 (first responders) 完成，因为他们受过专业训练，所处位置也接近现场，在接到紧急报告后，能迅速前往救援。在这次地铁沙林毒气袭击事件中，运输部门的员工因与事发点接近而成为首先到达现场的应急处置人员。

但令人遗憾的是，在这次沙林毒气袭击事件中，问题识别工作发生了严重迟延。以东东京地铁事件发生过程的时间表为例：接近上午 8 点时，位于不同站点车厢中的沙林袋相继被刺穿，很快有乘客有中毒反应。8 点 10 分时，Hibiyo 线上的员工发现情况异常，遂通告“有乘客不适”、“在 Tsukiya 发生爆炸”、“疏散、疏散、疏散”等讯息。伴随这些警告讯息，紧急救援人员陆续拥入站内，但 Hibiya 线的这列机车，仅在 Tsukiya 呆了 7 分钟，即驶向 Kasumegaseki。而在接下来的几分钟内，地铁管理层并没有命令乘客离开车站，而是继续运营。

与此同时，Chiyoda 线上的列车员工反映有不明液体正由两个袋子流向车厢地板，但车站员工仅以报纸和裸露的双手擦去污物后就让列车驶向下一站。由于严重暴露于毒气中，两名员工很快死亡。不久，车站员工意识到形势的严重，遂在站外做出手势，表明有恐怖袭击，车站关闭。

最令人忧虑的是 Marunouchi 线，因为直到 9 点 27 分，即恐怖袭击发生一个半小时后，其运营才趋停止，而其他线路早已关闭，这使得整条线路受到沙林污染，进而威胁到更多的车站和无数的乘客、员工。

运输部门员工无法判断当时的情势不足为奇。事实上，他们从未受过识别或应对生化武器的培训，而且整个地铁网络没有建立控制各个车站骚乱的中央系统。因此，绝大部分车站的员工一般都会认为不适乘客或化学毒物已被隔离或清除。

与运输员工相比，警方和紧急医务人员有较完善的装备，可以识别和应对危机。然而，尽管袭击刚刚发生市区警察局就接到报告，但直到 8 点 44 分，中央警察署才认定目前“大概有麻烦”，需要紧急救援。接近 9 点时，中央警察署怀疑某种化学武器为致乱元凶，遂打电话给国民自卫队 (SDF)，要求派两名化学武器专家协助处理危机。不过，即使各级警察机构均相信有危机发生，地铁运营仍持续到 9 点 27 分，此时距市警察局收到第一份袭击报告已过去了一个半小时。

多数受害者与救援人员直到事件发生几个小时后才知害物质的名字及其预防办法。之前，即恐怖袭击发生将近两个小时时，警察与军方已认定害物系沙林

毒气，但一个多小时后，才与其他救援机构沟通相关信息，医院方面则从未收到关于致害物质系沙林毒气的正式通知。

停止地铁运营与疏散乘客工作被延迟有以下几个方面的原因。首先，有关各方从没想过会发生这种袭击，对各级公务人员而言，这次袭击是全新挑战，根本没有处置预案或受过相应培训，从而无法对大规模杀伤性武器袭击有所准备。

其次，运输部门员工及其他首赴现场人员并不知道这次袭击带有精心策划的多目标性。每个车站的员工都认为其所面临的乘客不适情况是孤立的个案。而当乘客反映有不明液体从袋子（盛沙林的塑料袋）里流出时，车站员工只是将之擦净，并不认为不明液体与乘客不适之间有什么联系。袭击发生后的头一个小时内，警方紧急控制中心也没有接到充分报告以致足以认定这些孤立现象之间有特殊的联系。

再次，军事部门以外的各方没有应对大规模杀伤性袭击的预案。即使那些救援人员已了解到事件性质，也不知从何入手。

最后，官僚主义机制阻碍了对事件的迅速确认和反应。日本政府偏重各个机构独立作用的发挥，致使各部门之间的工作缺少协调配合，反而尽是竞争或割据。这样，即使各个部门能正常运行，却因相互间无必要的信息沟通与合作，而形成“单元”式的政府架构。这种架构当然不会产生有效的反应与救援机制。这一官僚化倾向已在1995年关西地震（the kobe Hanshin earthquake of 1995）中有所体现，在本次地铁沙林毒气袭击事件，尤其是在对沙林识别过程中更加暴露无遗。

2. 应急机构之间的协调。在任何灾难性事件的环境中，制控工作始终居于优先位置。东京地铁遇袭50分钟后，即上午8点44分，中央警察署确认发生危机，需要慎重应对，遂电话要求国民自卫队派遣两名化学武器专家援助，接着中央警察署与国民自卫队组建了军警联合调查小组，同时，协调警察、消防、救援、医疗等机构的组织亦迅速成立。但统筹和运作机制中的缺憾仍使得运输部门员工和公共安全官员们反应迟缓，对突发事件的管理亦因此而缺乏力度。

首先，在识别问题方面的迟缓意味着对突发事件的控制自始即缺乏必要的系统。这次袭击的多地点性最初即被忽视，因而，对各个受污染地区的救援没有进行任何协调。8点零9分，东京市区消防局接到第一个救援电话，在接下来的一个小时内又接到来自15个不同站点的救急电话。但是，该局并没有马上意识到其中所包含的某种联系。

协调与系统的缺乏也表现在应急资源的配置上。消防局刚收到第一个救援电话，即将绝大部分人员派赴事发点，几乎未留下备勤资源，以致当其他站点的救急电话打入时，消防局再也派不出应急人员。

其次，各救援机构缺乏必要的联系与合作，亦阻碍了对突发事件的有效控制。地铁受袭后，担负医治任务的圣·鲁克国际医院（St·Luke's International hospital）的医生们称“灾难期间，有关机构各自为政，几乎无沟通可言”。事实上，东京市政府所辖的警视厅、消防局和卫生局于袭击事件发生后，几乎同步运转，却没有任何协调环节。

这一问题在不同性质、级别的政府机构间的合作上，表现得尤为典型。例如，松本沙林毒气袭击事件后的几个月中，国民自卫队一直不愿与警方合作。根据日本法律，警察局对控制危机负有首要责任，在必要时（发生重大灾难的场合），有权要求国民自卫队协助。然而，在东京地铁灾难的早期阶段，国民自卫队的防袭排险能力竟无用武之地。其症结即在于这些人为化的形式主义的东西。考虑到国民自卫队比警方有更充分的对付生化武器（CBW，Chemical and Biological Weapons）和排除污染能力的事实，这不能不说是日本政府和人民的不幸。

警方与国民自卫队间协调、合作的缺乏（有时甚至是尖锐对立），与日本忽视合作的政府文化有极密切的关系。形势发展的结果是，一些专家不得不选择离开国民自卫队，以便被警方雇佣调查现场。

3. 信息传递与沟通。信息的沟通在任何灾难性事件的应急救援过程中都是很重要的，沙林毒气袭击事件也不例外。对袭击事件刚发生之后的那段时间而言，尤其如此。因为畅通的信息渠道可以保证救援资源的合理配置、应急预案的逐步落实以及指挥系统的迅速建立。政府与公众的沟通还有助于减少恐慌、顺利疏散或隔离、向受害者和其他人传授减灾防灾知识等。

不幸的是，地铁袭击事件刚刚发生，各应急机构间的信息渠道即因技术与文化上的惰性而产生阻塞。以技术层面论，东京市区救护车控制中心（the Tokyo Metropolitan Ambulance Control Center, TMACC）之所以不能对紧急医护人员做有效分派，相当程度上是因为有关信息超过了其掌握能力而导致“系统超载”。这样，紧急医护人员即失去与TMACC的无线联络，也不能获得施行更复杂医疗的许可。于是，病人们的医疗被严重耽误——除一人外，所有的患者不得不继续等待，直到被送入医院，接受进一步治疗。

信息系统超载的另一个结果是，紧急医护人员得不到相关的医院信息，而不得不通过公用电话询问哪些医院有适当的病床，或者直接将患者送到最近或最大的医院。这种方式使得统计病人人数、就医地点、病理状况的工作变得几乎不可能进行。

沟通上的困难并不限于医疗领域，也并不都是技术层面上的：政府各个部门之间与各级政府之间的通讯设备与信息沟通机制也是极不健全的。地方灾难救援人员、运输人员与医疗人员之间的沟通渠道近乎为零。至上午11时，警方获悉沙林是这次事件中的罪魁祸首，但医院与消防局方面从未得到正式通知。相关人员中，有些通过看新闻或通过看新闻的患者得知这一消息，有些则是从曾参与松本县沙林毒气袭击事件救援的医生口中知悉的，而这些医生之所以确认有害物质系沙林，也不过是通过媒体对症状的描述做出的一种推断，并不确切知道事实或现场真相。

当然，各机构间沟通的延伸涉及与其他国家同类机构的合作，因为这些机构有足够的理由关心“沙林毒气袭击”之类的灾变。但就这两次沙林毒气袭击而言，日本与国际社会的交流少得可怜。一些境内有奥姆真理教活动的国家急切地希望得到相关信息，却不能及时收到日本官方的简报，只好通过电视、广播了解袭击经过及随后的调查。奥姆真理教在俄罗斯和美国均有信徒，一些信徒还造访澳大利亚，并

以牲畜为活体进行生化武器试验。美国特别担心会成为奥姆真理教发动袭击的目标，因为该教教义一直充满反西方的味道。但东京地铁事件发生后相当长的时期内，美国政府未采取任何动作。其主要原因是，联邦调查局与其他相关机构得不到日本政府方面的合作与信息交流。一名联邦官员抱怨，晨报都比日本官方简报提供的信息充实。

官方与公众暨受害者的沟通亦有同样重要的意义。因为，公开和透明至少可以使公众迅速了解关于疏散、运送与治疗方面的信息。但在这次地铁沙林毒气袭击事件中，日本官方并未做到信息的公开和透明。之所以如此，首先，政府方面未能及时对形势做出恰当判断，也没有适宜的应对方案；其次，在其应对大规模杀伤性恐怖袭击的预案中，从未将信息公开与透明作为策略内容考虑。于是，错误的讯息加剧了受害者与救援人员的混乱，另一方面，媒体对受害者痛苦、徘徊与无助的状态过度渲染，无疑使得受害者及相关群体更为沮丧，也令秩序更为混乱不堪。

从处理事件的整个过程看，如果说在事件刚刚发生后，政府与普通民众尚存在某种沟通，那么，随着救援的展开，这种沟通却变得越来越少。按一些专家的话讲，奥姆真理教已成众矢之的，政府却仍意图蒙骗公众。袭击刚刚发生，多数政府机构保持沉默，竟然持续了好几天。这在一般民众和受害者中间引起恐慌，他们相信，造孽者们仍逍遥法外，并有能力发动新一轮袭击。由于官方保持沉默，因此奥姆真理教又能轻松地赢得宣传战的胜利，以致出现相当一批少年甚至将奥姆真理教中那些臭名昭著的成员当成崇拜偶像，将其像章别在胸前的事情。

4. 人员保护和污染清除。对进入污染环境的人员进行保护及对相关地点洗消是救援工作中非常迫切的任务。在这次沙林毒气袭击事件中，直接感染夺去 10 名乘客和两名运输员工的性命。间接感染则使许多救援人员的健康受到严重损害。由于沙林效力的自然分解以及纯度偏低，本次伤亡规模远未达到袭击者的目标。但另一方面，如果奥姆真理教极端分子们使用了高纯度沙林或先进的携带技术，或者这次袭击中使用的系生物武器，快速消毒技术与设施的缺乏无疑会雪上加霜。

因接近袭击地点，这次事件的首赴现场人员是那些地铁员工。但他们不知道致病根源，虽然目标明确——救人，但直接用手搀扶患病乘客或清除沙林残液，结果是导致两名员工因清除残液时吸入过量沙林而很快死亡。

第二批赶到的是消防、警察及紧急医务人员。上午 8 点 20 分，东京紧急事件管理中心接到反映 Hibiya 线 Kamigacho 站有恶臭气体的电话。8 点 33 分有电话向消防局应急中队报告，在 Marunouchi 线 Nakano sakaue 站，6 名乘客不省人事。应急人员未穿戴防护装置即投入抢救重伤员的工作。许多人因直接接触沙林毒气而晕倒。在现场的紧急医护人员则被伤员感染：在参与救援的 1364 名医护人员中，有 135 人因出现剧烈症状而需要医治。另有一部分人员则在运送受害者去医院的途中感染。目击间接感染的可怕后，警方命令救援人员穿戴防护面具。9 点整，警方决定封锁通往地铁的道路，此前运输局官员却一直犹疑不定。

在以上传统应急救援力量进入地铁及周边区域的同时，医院员工也投入到这次

救援中，由于在开始的几个小时内并不清楚事件是由有毒气体所致，医院方面未对病人采取排毒与消毒措施。在圣·鲁克国际医院接触感染病人的 472 名人员中，又有 23 名出现程度不等的中毒症状。

后来，圣·鲁克国际医院认识到受害者系被一种“神秘”毒气所伤，遂通过淋浴、换掉衣服的方式对病人进行消毒。但在医院方面缺乏足够的消毒设施，医务人员未受过相应培训的情况下，这种近乎原始的消毒手段收效甚微。

当时，全日本能够对受过生化武器侵袭的某个区域进行消毒的机构只有一家，即国民自卫队。当日下午 4 点 50 分至 9 点 20 分之间（距袭击发生已经过了 8 个多小时），国民自卫队特别行动小组对列车车厢及外围进行消毒。之后，地铁恢复运营。但国民自卫队未对收治医院提供相应的帮助。

5. 医务应急能力。医务应急能力是指医疗系统收治超过正常承载量的病人的能力，涉及医生水平、护士质量、医院员工规模、医药、床位、装备、通讯等多个方面。

医务应急能力的第一项很重要的内容是在现场判断病人的基本需要：即通过确定哪些病人需要立即治疗、哪些可以稍作等待、哪些已无力回天，来分配应急医疗资源。作为这项能力的补充，医务能力范围应能伸能缩，以保证病人的需要一直在安全的医护范围内。

地铁遇袭大约一小时后，东京市区消防局（TMFD）在事发站点组建应急行动指挥中心，并向地区医疗协会求助。47 名医生、23 名护士和 3 名杂工随即参与救援。此外，距事发地最近的医务机构——圣·鲁克国际医院也派出 8 名医生、3 名护士。但沙林症状的迅速显现、蔓延意味着应对中心的成立是在重症病人已受到护理之后，而当增援人员到达时，那些最需要照料的病人早已被送往医院。具有讽刺意味的是，当医院将主力人员投入现场时，其内部实力已呈抽空之势。因此，医务系统尽管有“伸缩”，却选错了时间和方向。

医务应急能力的第二项内容是通过运输将病人与运作正常的医疗单位或设施恰当结合。地铁沙林毒气袭击事件发生于上午 8 点前后，至当日深夜，总共有 1364 名应急医务人员和 131 辆救护车参与了对处于 15 个地铁站点的病人的救治，应急医务系统和医疗运输被迫超负荷运转。日间，救护车共运送 688 名沙林受害者。处于灾难现场外围的医院表示愿对圣·鲁克国际医院等早已人满为患的医院进行协助，却因缺乏适当的运力而作罢。

地方医院的接诊能力也在这次袭击中经受着考验。在事发日及随后的几天内，大约 5500 人前往 280 家医疗单位就诊，总共有 1046 名患者被 98 家医院收治。收诊数字最详细，也最有代表性的是圣·鲁克国际医院。上午 8 时 40 分，第一批病人涌入该院，不到一个小时，病人数量即达到 150 人，该院全天总计接诊 641 次，在接下来的两周内，又有 1400 名患者入住。与市区和郊区的其他医院相比，该院被巨大的患者群淹没了。上午 9 时 20 分，圣·鲁克国际医院宣布进入应急状态，取消常规手术和门诊服务，包括礼拜堂和门厅在内的所有医院设施均用来收治沙林患者。

医院通讯系统的老化、落后的状况亦在这次救援过程中彻底暴露。圣·鲁克国际医院抱怨，挤塞的线路切断了科、室之间的正常联络，致使医院员工不得不依靠高喊或“寻猎”的方式联系同僚。

医务系统超载还有一个原因，就是庞大的“没病找病”群体的存在。这些人中，有一部分曾与沙林毒气有轻度接触，但无症状反应，更多的人则无任何接触，却担心已受到毒气侵袭，因而寻求医助。其中的一些人根本未到现场，只是因为道听途说而担心自身的健康问题，也有一些人则纯系臆想，认为健康已受到威胁，更多的人是将自身以前就有的不适症状，如眼痛、恶心等与沙林毒气胡乱地联系在一起。

在这 5000 多名因沙林毒气袭击而到医院就诊的患者中，需要重症监护的病人不足 20 名。事发当日，到圣·鲁克国际医院就诊的 641 名患者中，仅有 5 名患者被诊断为重症，其他绝大部分则不必到医院就诊。那些没有感染症状而到医院就诊的人^①，即属于“没病找病”或“忧虑过度”的过度反应群体，这个庞大的群体阻塞了医院系统，拖延了对重症病人的治疗。而救援开始阶段，有害物质及其引发病状鲜为人知，这无疑又给医生们区分患者，即甄别哪些人已感染需要医治，哪些人属于“忧虑过度”的医疗工作增加了难度。

6. 法治保障。东京地铁沙林毒气袭击事件及其救援工作对日本的法治系统也提出质疑和要求，这主要涉及两个方面：一是侦查、拘留嫌疑人和审判；二是制颁相关法律，以使对犯罪人的审判和处罚顺利进行，并预防再犯。

袭击发生的几天内，有 2000 多名警官被动员参与对沙林毒气袭击事件的侦查和调查工作。3 月 22 日，即袭击事件发生两天后，当局突击搜查了奥姆真理教总部和位于全国的 25 个办公机构、建筑群落。然而，警方穿戴严密防护装置对奥姆真理教的活动中心进行突击搜查，却仍拒绝公开承认沙林毒气袭击与该教派有任何关联。不久，当局才透露发现一个奥姆真理教隐藏武器和致命化学毒物的处所。到 4 月份第一周结束时，警方已搜集到足够证据，认定奥姆真理教成员有犯罪嫌疑。至 4 月底，该教派有 150 多名成员被逮捕，但没有一宗逮捕系因沙林毒气袭击事件。随着调查的深入，警方掌握的相关证据日渐充分。至 1996 年 6 月，总共有 400 多名奥姆真理教成员因涉嫌绑架、制造毒品及参与沙林毒气袭击事件而遭到逮捕。

1995 年 10 月 30 日，东京地区法院指令撤销奥姆真理教的宗教法人资格。奥姆真理教上诉未果，其宗教团体身份最终于当年 12 月 19 日消灭。但就法律效果而言，这并不妨碍该教派成员传播其信仰或在各地从事商务活动，因为，该教派失去的只是宗教团体享受的，包括税收豁免在内的法律特惠，作为普通社团其仍可以得到法律的支持和保障。

7. 损害赔偿。沙林毒气袭击事件发生之后，日本国内的损害赔偿制度亦暴露出严重缺陷，因为大部分长期复原费用仍要由受害者自己支付。

^① 根据圣·鲁克国际医院的统计数字，其至少占患者总数的一半以上。

灾难救援中的损害赔偿实际上由近期与远期两个阶段组成。事件之后，18名遇难或严重受伤者的家庭共收到42.4万美元的赔偿金，平均每个家庭得到2.3万美元多一点。其他受害者中也有许多人能够提出工伤赔偿请求（在日本，人们在上下班途中受到的伤害视为工伤）。至1995年9月，已有4000多名沙林毒气袭击的受害者向相关部门提出工伤赔偿请求。在这些要求中，几乎全部被认定为工伤。这样，劳工部应支付的赔偿金已达260万美元。遗憾的是，许多受害者的赔偿要求仍未得到兑现。

根据日本劳工赔偿法律，国家向第三方偿付保险利益后，有权向致害方提出赔偿要求。在这起沙林毒气袭击事件中，政府拒绝偿付受害者的医疗或其他费用，声称奥姆真理教应对此负主要责任。基于此种主张，卫生与福利部既未向受害者提供任何后续治疗款项，也没有直接提供后续治疗服务的计划。然而奥姆真理教解散时的资产仅10亿日元上下，而受害者登记在册的赔偿要求已达50亿日元。此外，该教在解散前夕已宣告破产。因此，向奥姆真理教提出的赔偿要求至少有80%无法兑现。

8. 心理干预。大多数直接或间接受到地铁沙林毒气袭击事件冲击的人已成功摆脱身体与情感上的创伤。这起震惊世界的恐怖主义袭击事件的第一个周年纪念日，在简短仪式与受害家庭的微弱哀思中悄然收场，以后的周年气氛更是一年不如一年。大部分受害者的身体也已逐渐复原，但对这些受害者及其家庭而言，心理上的困扰则是长期的。

袭击事件发生6个月后，有研究机构对一些住院者进行了心理跟踪。结果显示，26%的病人患有“创伤后应激障碍”（post traumatic stress disorder, PTSD）。该机构得出结论说，受到中度伤害以上的病人中，有20~25%会受到“创伤后应激障碍”的干扰。两年后的另一宗调查显示，“创后后应激障碍”为一种顽症，患者康复的几率很低。这次沙林毒气袭击事件仅给少数人的身体健康带来长期损害，但不特定多数人受到的心理创伤则是严重的，乃至无法估量，从而使今后的灾难救援不得不面临一个较为陌生，同时又很棘手的领域——心理干预。

四、沙林毒气袭击事件的应急处置对政府危机管理的启示

日本多自然灾害，经常遭遇台风、地震、火山爆发的侵袭。在这样的背景下，日本已形成较为完整、确定、系统化的灾难救援体系。1995年1月关西大地震后，日本政府对其灾难应对方案做了许多修订，使得这一体系更具现实性与针对性。加之有强大的经济实力，这套灾难应急救援系统非但在环太平洋地区，即使在全球范围内也位居先进行列。不过，东京地铁沙林毒气袭击事件深深刺痛了日本当局。他们认识到，恐怖主义活动与自然灾害一样，也能带来巨大灾难。所以，开始重新审视已有的灾难救援计划，将反恐怖袭击和应对大规模杀伤性武器的内容纳入其中。针对在沙林毒气袭击事件应急救援中暴露出的问题，日本当局在多个方面做了改进：协调政府间、部门间、机构间的关系，以减少竞争，增加合作；从技术、设备和制度上拓展信息沟通渠道并提高通讯能力；加强对应急救援人员的人身保护、细化消毒程序；提高医务应急能力；修订法律，拓展执法与司法人员监控与打击恐怖

主义的活动空间；对国家赔偿体系做局部修正，提高心理干预的水平和能力等。然而，受体制及文化因素的限制，日本所做的诸多努力并不彻底，随着国内经济发展速度的渐缓、宗教政策的调整及国际恐怖主义组织的渗透，其反恐对策与预案仍将面临新的考验。

与作为发达资本主义国家的日本比较，中国为发展中的社会主义国家，二者在政治、文化、经济形态方面均存在很大差异。但密切的历史联系、共通的文化传统、相似的国家机构又决定了二者拥有广泛的相互借鉴的空间。随着改革开放的深入，中国已全面融入到国际社会之中，在取得巨大成就的同时，也面临着国内与国际恐怖主义的威胁。因此，东京地铁沙林毒气袭击事件及其应急救援在多个方面都值得中国反思。这样，我们不但可以加深对反恐形势的认识，更能够发现自身政策上的不足，从而及时补救、提高反恐对策和处置类似灾难性事件预案的适用性。

根据前文分析，东京地铁沙林毒气袭击事件及其应急救援工作至少在以下几个方面值得我们汲取教训：

（一）直接与间接感染可以令救援效果大打折扣

洗消不仅是灾难性事件现场应开展的工作，在紧急输送、医院救护及其他工作环节中均应注意这一问题，以防止感染范围的扩大。而相应的机构及设备必须具备辨识感染与感染源、完成消毒程序和在被污染环境中作业的能力。在东京地铁沙林毒气袭击事件的应急救援过程中，国民自卫队是掌握洗消技术的唯一机构，但受国家运作机制所限，这一功能远未正常发挥，仅限于现场应急救援结束后对列车车厢的清洗。

（二）医务应急能力是应对大规模杀伤性袭击事件的必要条件

医务应急能力中的一项主要内容就是具备足够的医务人员，以应付不断上升的伤亡人员数量。以这次事件为例，由于存在互助协议，大批医生和护士赶赴现场，但重症病人已送至医院。这些医生、护士只好照料现场那些普通患者，而这类工作由消防局下属的紧急医护人员（EMTS）即可完成。与此同时，医院却饱受人手不足之苦！所以，对重大灾难性事件而言，局部的互助协定无非是将资源从某一需要的地方，调往另一同样需要甚至不太需要的地方，其非但不能达到救助目的，在某种程度上，反而影响应急救援效果的充分发挥。故政府在构思应变计划时，除考虑储备充足的医务应急资源外，还应将合理配置这些资源的问题列入其间。

（三）协调各个应急部门的工作关系是应急救援获得成功的重要前提

针对地铁沙林毒气袭击事件中机构间的掣肘给应急救援造成的阻碍，日本当局采取了多项措施，以弥合机构间的裂痕。但正如其采取的其他步骤，这些措施的重心在于中央政府及其各个部门而非地方或基层政府。须知，基层或地方当局无论在自然灾害或是恐怖袭击事件中，几乎无一例外地是最先做出反应者和最后的“扫尾”者。后者不但接近现场，也经常应对灾难，故应有较完善的装备和法律赋予的先行权。日本当局修订的应变或救援计划，尽管在促进中央政府各个部门合作的同时，也强调地方机构之间的协调，但其忽视了地方或基层政府所应扮演的主要角色。中国作为疆域广

衰的国家，各地也经常面临各种自然的或人为的灾难侵袭，目前尚无学者专门研究中国的灾难性事件应急救援中地方政府所应扮演的角色，但在中央集权制的悠久传统与强大的现实面前，我们在理论上很难回避灾难应急救援中地方政府缩手缩脚的问题。因而，我们今后制定灾难应急救援对策计划，尤其是制定应对大规模杀伤性恐怖袭击的预案时，在保障中央政府及其部门指导作用的基础上，要注意充分发挥各级地方政府的主导作用，以充分利用地方资源，提高救援效果。

从日本当局灾难救援的举措看，非但部门间的沟通是必要的，各级政府间的沟通也是建立良好工作关系不可或缺的部分。这种沟通，一方面，可以保障中央与上级地方政府正确地进行指导，另一方面，也让他们及时了解基层应急救援的实际需要，从而促进应急救援资源的充分流动，达到合理配置的目的。另外，军方在应对自然或人为灾变，尤其是各类大规模杀伤性袭击事件方面，有“得天独厚”的技术、设备及人员优势，所以，民事救援一线机构应与之建立必要的联系与合作机制。其中很重要的一项内容是二者应通过一系列的演习，形成真正的互动，以便大规模袭击事件发生时，军方能扮演既符合宪法，又与社会期望相吻合的角色。

（四）法治保障是灾难性事件应急救援工作中至关重要却经常被忽视的环节

东京地铁沙林毒气袭击事件发生后，日本政府通过了多项法案，以便为解决奥姆真理教及以后类似的问题确立法律根据。我们尽管不否认其法律内容的合理价值，但这种举措却造成法律追溯既往之势，而与宪政或法治精神相悖。因此，充分的立法实为防灾抗变工作的重要组成部分，不但使侦查及其他司法或执法权范围合理化与明确化，更直接为司法部门调查和起诉那些拥有或意图使用危险的生化类、放射类物质或武器而尚未违法的人提供法律保障。

（五）及时而恰当的心理干预是应对一切灾变，提高和巩固应急救援效果的最后保障

对近些年世界上发生的重大灾难或恐怖活动的调查显示，在面临沙林毒气袭击之类的突发灾难时，多数民众尽管能理智地选择自己的行为，却往往陷入极度恐慌、心理受创的状态，甚至长期为“创伤后应激障碍”（PTSD）这样的心理顽症所困。因此，建立和加强适应各种突发性灾变的心理干预机制极为必要。应当说，在地铁沙林毒气袭击事件的救援中，日本当局关于心理干预的努力并未取得成效，不仅因为缺乏专门款项、干预不够及时，也由于当局缺乏心理干预的意识和充裕的专门人才。^①在将心理干预纳入灾难救援方面，我国更属起步和实验阶段，远不能适应抗灾防变形势与国民生活现代化的需要。故我们制定应变计划时，应对心理干预的地位和作用有充分的认识，考虑设立突发灾难心理咨询热线和精神创伤治疗中心的问题，当务之急则是筹措专门款项，培训足够的心理治疗人才。

^① 近几年，日本政府为培训心理治疗人员，采取了一系列举措，如卫生部于2000年举办“创后紧张失调症”的讲座，以加强救援人员认识和治疗这一顽疾的能力。自第二年始，该训练项目的训练时间由一天延长为三天。这样，至2002年初，已有2000多人接受了对付“创后紧张失调症”的培训。

东京地铁沙林毒气袭击事件的应急救援过程表明,应急救援工作绝大部分是由当地警察、消防及卫生部门实施的,他们是应急处置工作的核心力量,在袭击事件发生后的初期反应阶段尤其如此。上级和中央政府的指导、帮助是必要的,但它们不应该也不可能在恐怖袭击发生后的头几分钟甚至几小时内起主导作用。因此,地方与基层救援机构应做好充分准备,随时应对大规模杀伤性攻袭事件与其他灾难性的事件。上级与中央政府的协调、指导亦为题中应有之意,因为,只有在这个层面上,多种机构与各级政府才能共同参与到灾难救援的努力之中,而包括人员、技术、培训、设备等在各类应急救援资源才能真正流动起来,达到“按需配置”的状态。另外,各种、各级应急救援力量只有通过平时经常的模拟演练,才能在现实的灾难性事件现场实现协同,从而有效地展开应急救援工作,减少灾难造成的损失。

第二节 河南省洛阳市东都商厦“12·25”特大火灾应急处置及善后处理

一、河南省洛阳市东都商厦“12·25”火灾基本情况

(一) 东都商厦基本情况

东都商厦原名老城商场(1992年4月改为现名),位于河南省洛阳市老城区中州东路339号,占地3200平方米,建筑面积18900平方米,为洛阳市第一商业局下属全民所有制企业。该商厦共六层,地上四层、地下二层,职工1082人,固定资产5200万元,企业法人代表李志坚(男,44岁)。商厦一期工程始于1988年12月,1990年12月4日开业,二期工程(靠南两个楼梯间外墙,从一层到三层部分)始建于1990年12月,1991年10月投入使用,耐火等级为二级。东都商厦与“丹尼斯”量贩合作前,负一层、负二层经营家具;一层经营化妆品、百货、副食、首饰、五金、家电等;二层经营床上用品、内衣、鞋帽等;三层经营服装;四层为商厦办公区和歌舞厅。

东都商厦南邻东大街,北邻中州东路,东西两侧与住宅区相邻。北门前为停车场,停车场和商厦西侧消防通道被违章搭建的铁皮门面房占用。商厦四个角设有四部楼梯,可从负二层直达四层,其中东北、西北两部楼梯可直达楼顶。负二层四个角楼梯口处和东南、西南两部楼梯三层半处均设有铁栅栏门。负二层至负一层中部的楼梯,被洛阳“丹尼斯”量贩东都分店用钢板封死。在负一层、一层、二层、三层楼梯口平台进入各楼层处设有防火门。

(二) 起火原因及扑救过程

经省、市公安消防部门火因调查人员现场勘查和侦查人员的调查取证,并经公安部专家组勘验复审,查明“12·25”火灾是因该商厦负一层“丹尼斯”量贩非法施工、电焊工违章作业、电焊火花溅落到负二层家具商场的可燃物上造成的。大火扑灭后,公安消防、刑事侦查人员及技术专家在起火点上部的铁板处查获电焊机、电焊枪、电焊条,并在起火点提取了电焊后形成的熔渣。

2000年12月25日晚19时许,洛阳“丹尼斯”东都分店业务经理赵宇、养护科负责人来登阁安排该店生鲜部员工韩浩峰、宋龙将一小型电焊机从东都商厦四楼抬到负一层大厅中间通往负二层的楼梯口处,由该店养护科员工王成太(男,49岁,无焊工工资质证)持焊枪,焊接负一层、负二层之间的楼梯遮盖钢板(楼梯通道已封死,在楼梯扶手处有一小方孔),作业中没有采取任何防护措施,电焊火花顺着方孔溅入负二层,引燃负二层家具商场存放的木质家具、海绵床垫和沙发等物品,产生大量一氧化碳、二氧化碳、含氰化合物和其他有毒、有害气体。王成太等人发现后,用消防水龙头从钢板上的方孔向负二层浇水,难以奏效后既未报警也没有通知楼上人员就逃离现场。在现场为开业准备商品的“丹尼斯”和东都商厦员工见势迅速撤离,但无人及时报警。随后火势蔓延,烟雾在充满负二层后,随东北、西北角楼梯上窜,地上一层至三层东北、西北角楼梯与商场有防火门分隔,楼梯间形成强烈的烟囱效应,大量有毒高温烟雾通过楼梯通道聚集至四楼,在四楼歌舞厅开门的瞬间,急速扩散到整个舞厅。四楼歌舞厅本有东北角和西南角两个紧急出口,但东北角出口被烟雾和大火封堵,无法通行,西南角吧台处的出口在烟雾充扩后难以发现,仅有少数人员从此通道逃到三楼楼梯平台处获救,在该歌舞厅狂欢娱乐的人发现火灾后惊慌失措,加之有毒高温烟雾使人在极短时间内窒息昏迷,以致最后造成309人死亡、7人受伤。

火灾发生当晚21时35分、21时38分,洛阳市消防支队119和洛阳市公安局110相继接到东都商厦发生火灾的报警。洛阳市公安局立即调集800余名公安民警和消防官兵、30余台消防车辆进行扑救。洛阳市委、市政府接报后,在洛阳市的党政主要领导立即赶赴火灾现场,实施现场指挥并迅速组织市内8家医院200余名医务人员、20余辆救护车抢救伤员。经过一个多小时紧张的扑救,22时50分,火势得到有效控制,26日凌晨零时37分,大火被完全扑灭,成功地解救出被烟雾围困逃到门窗、楼梯、平台上的106名群众。这起火灾既有地下室火灾的特点,又有楼层火灾的特性,扑救难度较大,在整个应急处置过程中,公安、消防部门坚持救人第一、救人与灭火同时进行的指导思想,采取内外夹攻、上下合击、强攻近战的战术方法和措施,将大火控制在负二层、负一层和一层局部,有效防止了火势蔓延,将火灾损失和人员伤亡降低到了最低限度。在救人和灭火过程中,消防官兵和公安民警先后有30多人受伤或中毒。

(三) 火灾造成惨重伤亡的主要原因

“12·25”火灾伤亡如此惨重,主要原因是“丹尼斯”量贩违法施工,事故直接责任人王成太没有焊工工资质证书,明知商厦负二层家具商场存有大量易燃物,却在不采取任何防护措施的情况下违规施工,冒险作业。特别是在违章作业引发火灾后,既不报警,又不通知四楼歌舞厅内人员撤离,不顾他人生命安全,逃离现场,导致歌舞厅内人员丧失逃生机会。火灾形成的烟雾充满负二层后,没有其他扩散通道,顺楼梯迅速形成烟囱效应,大量高温有毒气体在极短时间内聚集四楼歌舞厅,致歌舞厅内人员昏迷、窒息死亡。此外,东都商厦和歌舞厅老板违法经营,逃避检

查，置公安消防部门责令停业整改的通知于不顾，消防安全不符合条件，灭火系统、应急照明、疏散标志等违反规定要求，擅自用铁栅栏封闭楼道及东都歌舞厅无证营业，超定员纳客等也是酿成人员死亡之惨重后果的重要因素。

二、事故应急处置情况

（一）应急处置经过

2000年12月25日21时40分，洛阳市市委接到洛阳市公安局报告：老城区东都商厦发生火灾，歌舞厅内多人被困，具体人数不详。洛阳市市委副书记、市长刘典立等6名主要负责同志于22时相继到现场坐镇指挥，组织各方应急力量开展抢救工作。大火扑灭后，随着抢救工作的紧张进行，发现的现场伤亡人员的数量不断攀升，凌晨4时许，在现场发现有近百人死亡。市委、市政府立即在现场成立了“12·25”火灾事故处置指挥部，刘典立任指挥长，下设6个专门小组处理善后工作。

“12·25”特大火灾发生后，河南省省委、省政府严重关切，高度重视。当晚23时40分，李克强省长接到“洛阳发生火灾，有人被困，人数不详”的报告后，当即电话指示：“（1）告省公安厅领导同志，要动用一切力量，以抢救被困人员为主，确保人民群众生命安全；（2）通知医疗单位，千方百计抢救受伤人员；（3）在确保被困群众生命安全的前提下，尽快控制火势，确保国家财产安全；（4）请省公安厅领导同志到现场指导扑救工作，必要时调动周围市地的消防力量增援。”随后即派省政府张以祥副省长带领省经贸委、消防总队负责同志赶赴现场指挥，省公安厅副厅长何云岐连夜带领有关人员急赴火灾现场。26日凌晨5时，正在湖北参加全国公安厅局长会议的公安厅长张程锋接到报告后，当即作出四条指示，并陪同公安部副部长杨焕宁同志于当日下午赶到洛阳。26日上午，正在河南调查漳河水事纠纷事宜的公安部三局副局长吴明山在省公安厅副厅长刘国庆陪同下赶到洛阳。

26日凌晨4时30分，省委书记陈奎元在得知火灾已造成近百人死亡后，立即召开省委紧急常委会议，研究人员抢救、事故处理及善后工作，决定成立以省长李克强为组长，省委副书记范钦臣、副省长李志斌和张以祥为副组长的河南省处理洛阳特大火灾工作领导小组（以下简称“省领导小组”）。会后，李克强省长带领省直有关部门的负责同志迅速赶赴洛阳，到现场后立即投入应急处置的指挥协调工作，并到医院看望了受伤群众，指示医护人员全力救治。26日上午8时，李克强省长在现场召集洛阳市及省直等部门负责同志会议，对善后工作、火因调查等作出具体安排。会议决定成立事故专案组、事故责任调查组、善后处理组、社会稳定组、宣传组和秘书组等6个小组按照分工立即开展工作。

江泽民、朱镕基等党和国家领导人就“12·25”火灾作出了重要的指示与批示，先后赶到洛阳的公安部副部长杨焕宁、国家经贸委安全生产局闪淳昌、监察部执法监察室副主任王先文、全国总工会书记处书记纪明波、公安部消防局副局长李世雄等有关部委领导和技术专家组成事故调查处理领导小组（以下简称“国家调查组”），迅速开展工作。

26日下午，省委副书记李成玉在郑州主持召开全省安全生产及安全生产工作紧急电视电话会议，省委书记陈奎元亲自到会讲话，对全省安全生产及消防工作提出明确要求，作出紧急部署。省委、省政府办公厅及时发出《关于洛阳“12·25”特大火灾事故的通报》和《加强安全生产暨安全工作的紧急通知》，要求全省各地、各部门吸取教训，引以为戒，加大对安全生产及消防安全工作的检查整改力度，严防和杜绝此类事故再次发生。

26日11时30分，王明义副省长直接到火灾现场和专家一起查看现场后，主持召开由公安、消防等有关部门负责同志参加的会议，听取火灾事故调查及善后处理情况汇报。当日21时30分，李克强省长在洛阳市省领导小组驻地主持会议，研究善后处理工作。国家经贸委石万鹏副主任、全国总工会书记处纪明波书记、公安部杨焕宁副部长，张以祥副省长、王明义副省长出席了会议，洛阳市市长刘典立汇报了关于火灾的有关情况。会议研究确定了事故处理和善后工作的重要事项，石万鹏副主任根据中央领导同志批示精神和国务院有关规定，明确国家调查组由杨焕宁同志牵头，主要任务是指导、督促、协调事故调查处理工作。

27日，在多方调查、询问分析的基础上，基本确定了起火原因。当晚，在北京参加完会议的李志斌副省长连夜乘火车赶回，次日赶到洛阳。

28日，省委书记陈奎元，省委常委、省委政法委书记李清林，省委常委、省委秘书长李柏栓相继到达洛阳，查看事故现场，听取事故善后工作情况汇报。陈奎元书记对做好火灾事故善后处理工作提出了明确要求，强调要务必做好善后处理和维持社会稳定工作，全力支持国家调查组搞好事故查处工作。当日下午，李志斌副省长主持召开了省领导小组会议，听取工作进展情况汇报，研究部署下一步工作，进一步明确了各小组具体分工，要求各组按照分工，尽职尽责，全面开展各项工作。

29日晚，刘典立就“12·25”特大火灾事故发表电视讲话，向遇难人员表示沉痛哀悼，向遇难者家属致以亲切慰问，同时要求全市各级各部门及广大干部、职工要以大局为重，做好工作，确保洛阳社会稳定。李志斌副省长委托省公安厅刘国庆副厅长，与“丹尼斯”董事长王任生会面，就如何配合案件调查、做好有关善后工作等问题进行对话。

30日，杨焕宁、李志斌及洛阳市市长刘典立、省公安厅厅长张程锋分别主持召开国家调查组碰头会、河南省领导小组碰头会，洛阳市有关领导同志会议和公安机关负责同志会议，分析研究可能出现的问题，研究制定了相应的工作措施：一是加强有关社会心理反应的情报信息工作，密切关注遇难者家属思想动态和社会舆论动向，及早发现苗头性、动向性问题，及时疏导化解矛盾，全力维护社会稳定。二是从思想、人员、装备等方面做好处置群体性突发事件的准备。三是在洛阳“丹尼斯”量贩周围部署必要的警力，严密掌握动向，严防发生不测。四是由洛阳市委、市政府牵头，派工作组进驻东都商厦，做好内部职工、商户和周边群众的稳定工作。五是加强市内党政机关和金融、油、气、水、电等要害部位的安全防范和安全检查工作，严防发生新的连带反应。

31日，李志斌副省长在驻地召开火灾事故责任查处工作汇报会，听取省专案组和检察院工作汇报。当夜，李志斌、刘国庆暗访洛阳市城区面上情况，并到“丹尼斯”量贩向员工了解情况，要求他们痛定思痛，吸取教训，切实把安全工作做好。随后，到唐宫路派出所看望并慰问执勤民警。

2001年1月3日上午，李志斌副省长委托省公安厅刘国庆副厅长主持召开省领导小组会议，听取各组工作进展情况的汇报。之后，事故责任调查组成员向国家调查组汇报了有关情况。1月5日上午，省委政法委领导同志主持召开洛阳“12·25”火灾事故专案协调会，就服从事故处理大局，加快办案进度，确保办案质量问题进行了研究。下午，李志斌副省长在驻地主持召开洛阳“12·25”火灾事故调查协调会，听取事故查处、善后处理及责任调查工作的情况汇报，对下一步的工作提出了明确要求。

（二）死亡人员的尸体处理情况

火灾发生后，省公安厅从省、市公安机关紧急抽调包括83名法医在内的200余名刑事技术人员，按照存尸医院所在区分成8个组，从尸体编号、尸表勘验、刑事照相、勘验报告等方面展开工作。之后，按照尸检程序，对309具遇难者尸体进行“五像”拍照，统一编号，填写勘验表。在30个小时内完成了309具尸体的检验、拍照、建档工作。洛阳市市委、市政府组织有关方面和单位，通过公告等形式，把尸体认领办法公示。12月27日，专案组将尸检勘验报告、死者照片、编号上交市政府，并协助开展遇难者尸体认领工作。

在国家、省领导小组的具体指导下，洛阳市委、市政府四大班子齐心协力，全员上阵，并从市直机关抽调近300名得力干部，采取“几包一、责任到人”的办法，做遇难者家属的工作。为确保火化及善后工作进行顺利，洛阳市还从驻洛部队抽调92名战士，公安局出动270名民警，在殡仪馆及周边执勤；市民政局抽调42名干部，协助殡仪馆做好遗体处理工作；市卫生局出动19辆救护车、防疫车和80余名医护人员，保证对遗体停放点每天消毒两次，并做好紧急救治因过度悲伤而出现意外的遇难者家属的准备工作；市公证部门抽调10名公证员现场办理尸体确认公证手续，市公安局抽调10名法医协助工作；市人大、市政协、市直机关工委等单位，各抽调10人，由主要领导带队，协助遇难者家属办理辨认、确认和火化手续，做好劝慰和思想工作；市政府在殡仪馆安装10台饮水机，保证24小时供应开水。由于准备充分，部署周密，工作扎实，遇难者遗体确认、公证、火化工作平稳有序，有条不紊。到12月30日，在短短两天时间内，309具遇难者尸体中就有296具被确认，226具尸体火化或土葬；2001年1月1日，309具尸体身份已全部确认；到1月12日止，遇难者尸体已全部妥善处理完毕，其间，除28日20多名遇难者家属因对尸体认领环节不理解出现不满情绪，经做工作及及时化解外，没有发生其他问题。

（三）救助、抚恤及赔付工作情况

在做好遇难者家属工作、确保遇难者遗体及时妥善安置的同时，洛阳市市委、

市政府按照国家、省领导组的要求，从维护社会稳定的大局出发，通过政府拨款、社会募捐和依法向肇事单位索赔等多种形式，对遇难者家属实施救助。政府救济每个遇难者家庭 1 万元，并免收火化等费用，补给每个回族遇难者家庭土葬费 800 元；从社会捐助部分发给每个遇难者家庭 1 万元；在职的 159 名遇难者家属由所在单位按国家政策进行抚恤，每名遇难者家属获抚恤金 6700 元；对于没有单位的 149 名遇难者（东都歌舞厅业主张建国不予赔偿），从社会捐助部分发给每个遇难者家庭 5000 元。政府救助、社会捐助和抚恤资金三项相加，每名遇难者家属获陪金额不低于 25000 元。事故责任单位“丹尼斯”量贩赔付遇难者家属和受伤人员的款项共计 1550 万元，按照遇难者每人 5 万元、受伤者每人 3000 元一次性发放。此外，“丹尼斯”以预交 5 年房租的形式赔付东都商厦 660 万元。

（四）善后处理中出现的问题与采取的对策

由于“12·25”火灾事故死难人员多、涉及面宽、社会影响大，善后处理过程中也出现了一些问题。如在 2001 年 1 月 17 日上午 9 时许，在个别人的蓄意煽动下，死难者家属 20 余户、50 多人到洛阳市市政府上访，围堵市政府大门，提出一些要求，主要是解决住房；为亲属安排、调动工作；在东都商厦火灾现场建警示碑，建立公墓；救助、赔付金不能平分，具体数额视死难者家庭具体情况而定；明确政府在这场事故中应负的责任。个别遇难者家属情绪比较激动，向政府施压。经洛阳市市政府领导耐心做工作，上访人员先后离去。

由于洛阳市市委、市政府始终把做好死难者家属的思想工作作为善后处理的重中之重，措施得力，因此多数遇难者家属比较满意，情绪稳定，保证了洛阳市的社会稳定。

鉴于这起事故的特殊性，已出现过上访情况，加之当时春节临近，可能出现影响社会稳定的情况，因此洛阳市市委、市政府十分注意维护社会稳定的工作。当时明确提出：一是要求各级要进一步提高认识，加强领导，把这项工作作为当时的一项重要工作抓实抓好，坚决把各项措施落实到位；二是继续做好死难者家属的思想工作，防止出现反复，要设立专门的接待咨询机构，信访部门要介入工作，积极配合；三是要针对不同家庭的情况逐户逐人做工作，对家属提出的要求，尽量解决，无法解决的要动之以情，晓之以理；四是对于极个别借机煽动闹事者，要批评教育和进行警示性谈话，不听劝阻的要及时采取措施，防止引发影响社会稳定的问题；五是加强社会面控制和情报信息工作，及时收集掌握深层次、内幕性、预警性信息，防止串联闹事，确保不出现群体性事件。

为进一步做好善后处理和社会稳定工作，李志斌副省长在听取了洛阳市善后处理工作情况汇报后，对善后工作提出了新的要求：一是要提高思想认识，充分认识善后工作的重要性。二是要进一步细化我们的工作措施，把各项善后工作做得更深、更细、更好。三是要密切掌握遇难者亲属的思想动向和情绪变化。一旦出现异常情况，要及时采取针对性措施，把问题处理在萌芽状态。四是要加强宣传教育工作。要注意发挥进家入户的工作人员的作用，对死难者家属做好宣传教育工作。五

是从最坏处着想，向最好处努力，要做出分析，做出预案。事实证明，在善后阶段所采取的这些措施都是积极的，有效保证了社会的稳定。

三、涉案人员查处情况

在省委、省政府的领导和国家调查组的指导下，省领导小组组织省、市公安局、消防、纪检、监察、检察等有关部门，按照《国务院特别重大事故调查程序暂行规定》，就起火原因、火灾性质及有关责任者的责任依法进行了调查。在河南洛阳东都商厦“12·25”特大火灾事故中，除对有关直接责任者追究刑事责任外，有25人受到了党纪政纪处分，其中省级干部3人。

四、“12·25”特大火灾应当吸取的教训

洛阳东都商厦“12·25”特大火灾后果严重，是我国近年来发生的最严重的灾难性事件之一。从火灾发生的原因到应急处置与善后处理，均有深刻教训。

从公共安全危机管理的角度分析，首先是预防工作存在漏洞，对人员聚集的公共场所风险认识不足，导致政府和事故发生的单位对安全生产和预防工作认识不到位。一些地方和部门没有把预防工作当作大事摆上议事日程，没有把安全生产和消防工作与其他工作同部署、同检查、同落实。具体体现在：（1）行业行政管理存在突出问题。“12·25”火灾暴露出文化、工商、城管、公安消防管理等政府职能部门日常管理上的漏洞，经常性地监督管理存在空当和死角，在整改重大火灾隐患问题上既缺乏有效对策，也反映出有关职能部门个别工作人员滥用职权、监督不力、玩忽职守等问题。（2）政府有关部门不能依法管理外资企业。台资企业“丹尼斯”量贩属台商投资的商业企业，此类企业的开办必须有外经贸部的批文和验资报告，也必须经卫生、消防部门审核，加之2000年11月13日，原外经贸部等部门下发了关于立即停止审批外商商业性企业的特急电报，尽管洛阳市工商部门没有给洛阳市“丹尼斯”量贩东都分店核发工商营业执照，消防、卫生部门也未对其审核，但洛阳市个别领导置有关文件规定于不顾，多方施加影响，为其开办大开绿灯。因此，“丹尼斯”量贩东都分店属于非法经营。（3）一些部门作风浮漂，工作不扎实。安全生产和消防安全问题，中央三令五申，省委、省政府也多次做出部署，但一些部门抱有侥幸心理，满足于层层开会部署，在抓落实、求实效上下工夫不够，甚至睁一只眼闭一只眼，给违法经营者以可乘之机，留下重大安全隐患。

其次是缺乏应对灾难性事件的必要准备。面临改革开放的新形势，政府主管部门对娱乐场所、公共复杂场所的安全管理缺乏一套行之有效的办法。东都商厦属于人员密集的公共场所，存在发生灾难性事件的风险。但无论是东都商厦，还是政府有关部门，都没有制定相应的应急处置预案，没有物资器材方面的准备，也没有开展应急处置方面的训练演习。因此在紧急情况下单位的工作人员缺乏进行初期处置的能力，自身没有形成应有的应急管理体系，导致火灾发生时工作人员没有及时准确地引导与组织疏散群众。

再次，从应急反应的阶段分析，在事故发生的初期阶段，对事故可能造成的危

害后果缺乏正确、客观的估计，单位没有及时向公安、消防部门报警，自身又缺乏控制能力，处置措施不当，相关人员逃离现场，导致火灾蔓延扩大，失去了最佳的防止灾害蔓延扩大和疏散人员的有利时机，造成了不必要的人员伤亡。在火灾产生的烟雾扩散到四楼歌舞厅时，舞厅的工作人员对后果同样估计不足，没有及时组织、引导群众疏散。公安、消防人员在到达火灾现场后，本应首先获取现场基本情况的有效信息，初步判断可能产生的直接危害与潜在后果，从而做出正确的处置方案，但对现场歌厅内的被困人数估计不准，对现场可供使用的疏散条件不清楚，对群众的疏散与自救能力缺乏正确的估计。再加上平时缺乏防范和自救方面的教育，群众的安全素质较低，绝大多数群众缺乏紧急情况下安全自救逃生的必要知识和技能，遇到紧急情况惊慌失措、束手无策，有的甚至作出非理智的选择，导致本来可以避免的伤亡出现。

最后，在善后恢复的过程中，尽管政府采取了大量的有效措施，做了大量深入细致的工作，有效保证了洛阳市的社会稳定，但是没有认识到在如此重大的灾难发生的情况下，受害人以及社会公众出现精神和心理方面问题的必然性，对社会心理进行积极的、正面的心理干预，对受害人及其家属积极地进行心理安抚与心理干预，导致了部分受害人的家属进行上访、请愿等现象的发生，有的甚至酿成社会冲突，产生了负面的社会影响。如果在应急处置过程中就认识到对受害人进行必要的心理干预的重要性，安排专业的心理安抚人员开展心理干预工作，把其作为应急管理的重要组成部分，则一些社会冲突的现象就可能避免。

第三节 重庆开县“12·23”特大井喷事故分析

2003年12月23日夜，位于重庆市开县高桥镇的中石油川东北气矿罗家16号井发生特大井喷事故，造成243人死亡，4000多人中毒就医，6万多人被紧急疏散（其中由政府组织疏散的有4万多人，自发撤离现场的有2万多人，另有媒体报道疏散人数多达10万），开县高桥镇一度处于瘫痪与混乱状态，在国内外产生了很大的影响。

一、井喷事故基本情况

发生井喷事故的中石油川东北天然气矿16号天然气井由四川石油管理局川钻12队承钻，位于重庆市开县高桥镇晓阳村境内。2003年12月23日14时29分，钻至井深4049.68米。23日21时55分，在起钻作业中，突然发生井底溢流，值班人员抢接回压阀和顶驱都没有成功，关防喷器又没有控制住，终于造成井喷失控，大量剧毒硫化氢（一种强烈的神经毒物，它首先对黏膜有强烈的刺激作用，能刺伤眼球直至失明，高浓度时可直接抑制呼吸中枢，引起迅速窒息而死亡）气体喷涌而出，沿着高桥镇、正坝镇、麻柳乡的峡谷地带迅速蔓延。钻井队在对井喷处置无效的情况下，没有及时通知附近的居民逃生，也未向当地政府报告，而是向自己的上

级单位进行了报告。12月23日23时左右，重庆市人民政府值班室接到市安监局关于井喷的报告，重庆市政府于23时30分通知开县人民政府，开县人民政府立即通知高桥镇党委和政府，组织群众向安全地带疏散转移，并电告附近的正坝镇、麻柳乡，从人力、车辆方面进行支援。接到报警的开县消防中队立即奔赴现场，万州区消防支队派两辆消防车、20余名官兵前往支援。在灾难发生后两小时，开始了由政府组织的救援工作。政府动员村干部和民兵以及积极分子等力量组织村民撤离。此前，许多村民已经开始自发逃离。约5个小时后，12月24日凌晨2时10分，县政府领导率领的包括公安民警、消防官兵、医务人员、抢险队员在内的先遣队伍50余人赶赴事故现场，开始制定方案，组织疏散，凡是能够用的车辆都被征用（有不少是车主自发加入到救援中来的）来疏散群众。

24日10时31分，开县公安局向重庆市公安局报告了井喷事件。市公安局当即指派副局长朱新仁率领消防、武警等部门有关领导赶赴现场，并成立了一线公安突发事件应急处置总指挥部，全力进行抢救疏散群众工作。24日16时，中石油进行放喷点火，空气中的硫化氢浓度逐渐降低。抢险指挥部决定抽调4辆消防车、100套防毒面具，组成20个搜救组，于次日天亮展开搜救。12月25日10时，搜救组进入高桥镇。13时，搜救组发现中毒伤亡人数增加。为了保障抢险救灾现场的通讯畅通，市公安局调集4辆通信指挥车（其中大型卫星通信指挥车1辆）赴开县组建350兆无线应急指挥网。25日朱明国局长赶赴现场指挥，并把一线公安突发事件应急处置总指挥部改名为公安现场搜救警戒指挥部，朱明国局长亲任总指挥指挥现场搜救警戒工作。现场采取了以下措施：一是对现场方圆两公里内的范围进行了封锁，设立了警戒线；二是搞好安置点的治安秩序，加强灾区及安置点的治安巡逻；三是维护好现场周边沿线的交通秩序，保证救灾车辆、人员和物资的顺利输送；四是配合气矿做好40吨成品油罐的防爆工作（40吨成品油罐距着火点仅35米），做好油罐的降温及灭火工作准备；五是全面展开搜救工作，派出120名警力在村社干部的配合下对划定的重点地区进行分片逐户搜寻；六是组织警力连夜开展灾区清场工作，以保证气矿压井工作的顺利开展，同时做好压井时井口万一着火的扑救工作准备，制定更大范围疏散群众、扩展封锁线及群众稳定工作等处置预案。同时，连夜排查失踪人员及核实死亡人员身份，掌握灾民的思想动态，沟通信息，并积极配合川东北气矿和开县县委、政府做好灾区宣传及善后工作。指挥部决定：将现场半径5公里的范围划为特别危险村社、危险较大村社、危险性相对较大村社3种类型（共26个村，4万余人），组织公安、消防、武警等2000多人展开拉网式搜救。26日，公安、武警等搜救力量对井喷现场进行了压井前的人员清场。27日2时许，搜救组将全部生还者带到安全地带，全部参勤人员安全撤出现场。7时30分，30多名消防官兵进入压井现场。公安部消防局局长郭铁男、战训处副处长吴志强、市局消防总队总队长王沁林现场督战。9时30分实施压井。10时20分压井成功。下午，“12·23”井喷事故善后处理指挥部成立，市公安局副局长唐昌勤任总指挥，工作重点转移至善后处置：保留警戒点，防止群众进入危险区；继续开展搜救工

作，弄清遇难人数；配合政府做好生产自救、环境监测、学校复课等工作；维护现场治安秩序，严防趁火打劫；迅速开展调查取证工作；在全市范围内开展安全大检查，发现隐患，坚决整改。井喷事故发生后，党中央和国务院高度重视，国务委员、国务院秘书长华建敏率领的工作组于 26 日凌晨 1 时 15 分到达开县，负责对井喷事件的调查处理。之前在 25 日晚 19 时 10 分左右，国家安全生产监督管理局组成的调查组就已经抵达开县。

二、事故发生的原因分析

（一）井喷的直接原因

根据国务院事故调查专家组《关于川东钻探公司“12·23”井喷特大事故原因的专家鉴定报告》分析：“12月21日下钻的钻具组合中，有关人员去掉回压阀，违反了《罗家16号井钻开油气层现场办公要求》的明文规定，是导致井喷失控的直接原因。”《关于川东钻探公司“12·23”井喷特大事故调查组技术报告》中对井喷事故原因的分析也指出：卸掉回压阀“致使起钻发生井喷时钻杆内无法控制，使井喷演变为井喷失控”。

2003年12月20日，在16号井现场，定向井中心现场组地面监测系统接收不到位于井下的测斜仪发出的信号，王建东（四川石油管理局钻采工艺研究院定向井中心工程师，被警方认定为开县罗家16号井现场组负责人）认为测斜仪可能损坏。21日下午，王建东和同事将650MWD测斜仪拆下后，发现确实损坏，准备换上QDT测斜仪，并称QDT测斜仪不需要安装回压阀，要把钻具内的回压阀卸下。而钻井二公司12队技术员宋涛未提出异议。王建东等人就换装QDT测斜仪。当晚19时30分左右，宋涛对当晚20点接班的工人下达拆卸回压阀的指令。21时左右，王建东到钻台上检查钻具时，发现回压阀仍未取下，遂质问宋涛，宋涛称已安排工人拆卸回压阀。王建东返回钻台命令当班的副司钻陈兵卸下回压阀，陈兵就安排工人刘彬和乐华将回压阀卸下。但是，早在2003年9月28日召开的现场会上做出的规定中，第一条即要求：从钻开油气层前到完钻作业结束必须始终在钻具上安装内防喷（包括钻具内回压阀和钻杆上下旋塞）。如果钻具组合中有回压阀，井喷时井内液体、气体就不会从钻杆水眼中喷出。打开放喷管线，关闭防喷器，可以正常放喷。正是因为王建东、宋涛等人违反规定，将回压阀从钻具中卸下，导致起钻发生井喷时钻杆内无法控制，使井喷演变为井喷失控。

（二）导致井喷的主要因素

事故专家组的鉴定报告认为，“起钻过程中存在违章操作，钻井液灌注不符合规定”是造成溢流并导致井喷的主要因素。在罗家16号井起钻过程中，川东钻探公司钻井二公司12队副司钻向一明和工人们每起6柱才灌注钻井液一次，导致井内液压力下降。而该企业的规定是每起3至5柱灌注钻井液一次，对于罗家16号这样的高含硫天然气井则必须每3柱灌注一次。但是事故发生当晚18时40分至19时40分，记录已经显示有9柱钻井液未灌注泥浆的严重违章行为。

（三）井喷的深层次原因

导致井喷发生的深层次原因是对安全缺乏监督，有关单位及其职工安全生产意识淡薄。众所周知，我国的油气开采是由中国石油天然气集团公司、中国石油化工集团公司和中国海洋石油总公司三大巨型国有企业所垄断。三大国有石油公司对自身的“条条”监督，已经超越了地方政府安全监督部门的“块”的监督。根据《重庆市安全生产监督管理规定（试行）》第30条规定，中央在渝企业及市属重点企业的安全生产监督管理，由市安全生产综合监督管理部门负责。虽然矿井在开县地面上，但开县安监部门对于其安全生产情况基本插不上手。即使偶尔去检查，采气部门也常常以“我们是垂直管理”等理由相回应，并且由于县和镇安监部门对采气作业安全缺乏必要的设备以及技术能力，这种监督更多的只是一种形式上的监督。而负责开采的单位虽然也有安全生产的制度规定，但由于缺乏相应的监督，导致职工的安全生产意识低下，在实际的生产过程中常常不能够认真地贯彻执行规章制度。如前文已经提及的卸下回压阀和违反规定灌注钻井液，以及钻井12队队长吴斌从班报表记录中发现钻具组合中回压阀已被卸下的情况后，在明知回压阀卸下属严重违章，并可能引发井喷事故的情况下，既未及时向上级部门汇报，也未采取任何补救措施，致使事故隐患未得到及时消除。由于缺乏监督而导致油气开采部门及其职工安全生产意识淡薄的突出表现是，罗家16号井的钻采没有制定相应的应急预案。石油天然气开采是高风险、高隐蔽性的行业，正因为它的危险性，才更加凸显安全防范的重要性。制定合适的预案对于处置突发事件，减少伤亡和损失是十分必要的。然而，当地中石油公司人员在讲述事故气井抢险的过程中，“预案”这两个字却从来没有出现过，甚至没有出现在抢险情况的汇报材料上。参与事故调查的一位专家透露了两个关键性细节：每口气井都应备有作业指导书，上面应有详细的作业记录和应急条例，但是发生井喷的川东北气矿16号井的相关计划资料只记录到2003年9月15日，以后就是空白；此外，按照规定，为防止事故发生，当班的班组必须要进行事故演习，但没有见到任何记录，证明从未预演过。由此可知，罗家16号井的钻采并没有制定相应的预案。正是因为没有相应的预案，导致井喷发生后在场的钻采工人不知道该怎么处理和应对。钻采工人虽然在初期的处置中表现出英勇与无畏的精神，但无组织的、不科学的应急抢险显然是无效的。更为关键的是，在应急处置的初期没有抓住井喷后现场天然气的浓度还未达到天然气空气混合比和硫化氢空气混合比的爆炸极限的有利时机组织点火，以有效制止含高浓度硫化氢的天然气扩散。而身为事故现场应急决策、指挥者的吴华（川东钻探公司副经理、总工程师，公司应急指挥中心主任）也没有能够抓住有利时机组织放喷点火。此后由于罗家16号井副队长崔龙的意外发现，才组织放喷点火。然而，点火时距事故发生已经18个小时。因此，国务院专家调查组的事故鉴定报告认为：“川东钻探公司及有关决策人员对本井是否应采取点火措施制止硫化氢气体扩散问题，未能尽快做出果断决策和明确的指令，是事故扩大的原因。”

（四）井喷的根本原因

综合分析开县井喷事件，不难发现，与众多的私营小煤窑频频发生安全事故的原因一样，为了追求利益的最大化，尽可能地减少安全生产的投入是井喷和伤亡巨大的根本原因。罗家 16 号井处于高桥镇的一个山坳之中，在周围 1 平方公里的山坡上，散落居住着高桥镇晓阳村和高旺村的 2400 多人，距离井口最近的村民住户还不到 50 米。国家安全生产监督管理局安全科学技术研究中心主任刘铁民介绍，天然气开采这种高危行业的工作，应该进行事先的安全和环保评估。按理说，生产部门应该划出一个至少 500 米的安全距离，并对生产进行危险评价、划定伤害半径。这样的天然气井附近，在 1 公里之内不应有常住居民。刘铁民说，“对罗家 16 号井这样的一口井来说，这样的评估需要投入大约 200 万 ~ 300 万元。看来这次没有做。”开县高桥镇政府干部周厚轩告诉记者，由于相邻的四川宣汉县曾发生过井喷事件，钻井队来到高桥时，镇政府曾有过移民的要求，但最后由于在移民费用上未能谈妥而没有成功。很显然，中石油为了节约开采的成本，并没有做安全和环保评估，而且也拒绝了当地政府的移民要求。而钻采单位在作业的过程中，为了节约成本更是肆意违反安全生产的各种规章制度。如王建东为了维护钻具的安全而坚持要取下回压阀；钻井公司在起钻过程中，每起 6 柱才灌注钻井液一次，导致井内液压力下降。再如，作为预防井喷而应该配备的一些救生设备如防护服等现场竟然都没有。导致事故发生时工人不知所措四散逃命，两名工人殉职。而作为事故现场应急决策、指挥者的吴华在审讯中为自己辩护说，到了高桥镇没能够马上进入事故现场，是因为当时一套防护服都没有，而硫化氢浓度相当高，进去以后凶多吉少。事后据有关方面的调查，钻采单位迟迟无法下定决心放喷点火减少硫化氢的浓度，也是因为考虑到一旦点火引起爆炸会把价值昂贵的钻井设备和气井全部毁掉，造成巨大的经济损失。

三、事故的教训

（一）对于油气开采加工等高危行业的工作，应该事先进行安全和环保评估

与煤矿发生灾难事故相比，油气行业一旦发生灾难事故，对周围的居民和环境造成的危害要大得多。因此，有关行业和部门在油气的开采加工之前，必须要进行安全和环保评估。通过安全和环保评估，对生产过程的危险性进行分析，指出潜在的危险以及危害的对象与危害程度，划定其伤害半径。对于处在伤害半径内的居民和企事业单位，该搬迁的必须要搬迁，不能因为考虑到生产的成本就降低安全生产的投入。因为在石油天然气开发中倾注对公众安全的关注，是国际社会的共同标准。而中石油在罗家 16 号井的开采中恰恰没有遵循这一标准，既未进行安全和环保评估，也拒绝了当地政府移民的合理要求。

（二）建立合理的监督体系和监督机制，是保证安全生产的重要前提

我国的安全生产监督管理体系分为横向和纵向两种，国家安全生产监督管理局及其下设机构负责各省市的安全生产监督，属于横向管理。同时一些重点行业有自

己的安全监察体系——煤炭行业有煤矿安全监察局，属于纵向管理。中石油、中石化和中海油3家石油公司作为中国石油行业的“巨无霸”，自成立之日起便担负起行业监管的部分职能。而能源部于1993年撤销之后，这3家公司更是全面“接管”石油天然气行业。在安全生产领域，这就意味着国家安全生产监督管理局把对石油天然气行业的安全监督管理的职责，平移给了这几个身为企业的集团公司。因此中石油等商业化运营的企业在安全生产等业务方面，自己扮演起了以前政府扮演的角色，也就是说，自己在监管自己。而作为地方的安全监督管理部门，在对中石油等进行监督的时候，常常处在一个比较尴尬的境地，自己是政府的分支机构，中石油是国家授权投资的控股公司，两者同在一个政府之下，当对其进行监管时，就会存在职责的冲突，往往会留三分薄面。而且，国家有关的安全监管部门特别是基层的安全监管部门，在对其进行监督之时常常也是有心无力，没有专门的人才和技术设备等，导致监督流于形式。因此，建立起合理的监督体系和监督机制，对于保证安全生产意义十分重大。事实上，我国目前的安全监督体系分为横向和纵向的监督是比较合理和可行的。问题在于纵向的监督往往代表的是行业利益，在监督之时囿于行业利益而无法实施真正的监督；而横向的监督由于人才和技术设备等方面的差距，常常造成监督缺位。因而，如何使目前的监督机制具体可行就成了问题的关键。要使目前的监督机制具体可行，必须从以下几方面着手。第一，横向的监督必须明确其监督的职责、范围，并赋予其相应的权限，使权责统一。政府应该也必须在人才、技术和物质装备方面等进行大力支持，使监管部门不但有职有权，也有相应的能力去完成其监督的职责。第二，纵向的监督。纵向的监督就是行业内部的监督。纵向监督的实现，关键要落实各种安全生产的责任制，特别是各级领导的责任制，更要进行明确的规定。对于各级领导因不责任和失职而导致的各种安全事故，一定要进行认真的查处。第三，第三方的监督。现实生活中常常有横向和纵向监督都缺位的情况，因此在横向和纵向监督之外还需要有第三方的监督。第三方的监督可以考虑由人民代表大会这个权力部门来进行。因为，在横向和纵向监督都缺位的情况下，常常是由一些知情者进行检举揭发，而人民代表大会可以依法实施监督职能，启动监督程序，对违反安全生产的单位和安全监管部门实施监督，督促其进行整改。此外，还应积极发挥舆论监督与群众监督的作用。只有这几种监督职能相互配合、互为补充，才会产生积极的、实际的效果，避免在监督中出现空白。

（三）制定应急预案是有效制止和减小危害的重要基础

完全杜绝事故的发生是不可能的，但是，通过制定完善的应急预案，对发生的灾难性事故进行有针对性的应急处置则可以有效制止和减小危害。开县井喷事故之所以没能得到及时控制，造成重大伤亡后果，一个很重要的原因就是没有应急预案，没有进行合理的有序的前期处置，导致事故发生时现场一片混乱。因此，对于高危行业，必须要制定各种应急预案。要充分考虑到各种可能发生的事故，对每一种情况都要进行认真研究，从报警的程序到初期措施的采取，从处置的技术方法到相关当事人的职责权限，都必须有明确的规定。制定了应急预案后还应该经常性地地进行演习，使每个

人都知道自己在事故发生时应该做什么，处置事故的每一阶段应该怎样做。在制定应急预案时，必须要将“生命第一”确立为事故处置的第一原则，不能因为要保护设备等财产而让生命受到损失。危险品的生产、储存单位一定要和地方政府建立起联系沟通的制度，发生事故要及时通知当地政府，组织抢险救灾。

（四）建立应急救援体系是处置大规模灾害事故的组织保障

开县井喷事故是一次特大井喷事故，9.3万人受灾，6万多人被疏散。而最先赶到现场进行处置的开县警方只有民警330多人，占开县总人口的万分之二，而且装备十分落后，特别是处理化学事故的装备基本上没有。因而无法在第一时间进行有效救援，无法开展大规模紧急疏散，无法进入灾害事故核心区域进行搜救，致使初期抢险形不成合力，影响了救灾的效果。因此，处置大规模的灾害事故，必须要建立应急救援体系和指挥中心。而这个应急救援体系和指挥中心必须在平时就建立起来，对辖区内现有的矿山安全救护队、公安消防机构以及其他各类救护机构进行资源的优化整合，实行119、110、120、122联动，形成责任明确、指挥顺畅、配合有序、反应灵敏、抢救及时、科学合理的应急救援联动体系。“应急救援指挥中心”应该装备现代化的多功能抢险救灾车及配套装备，以便快速、高效地实施对煤矿、危险化学品、消防、交通和其他类型灾难性事故的抢险救灾，最大限度地减少财产损失和人员伤亡。事实证明，重庆市公安局在万州区成立的负责三峡库区突发事件处置的“万州处置突发事件分中心”和临时紧急组建的350兆无线应急指挥网在协调处置井喷事故中起到了很好的作用。另外，值得一提的是，在应对化学危险品引起的灾害和野外抢险的后勤保障方面，地方的抢险救援力量与军队相比有明显差距。但是，在开县井喷事故发生后的第三天，驻渝某集团军防化兵营才被调至事故现场。因此，在加强地方应急处置力量的技术、装备、组织化程度等方面的建设之外，研究在什么情况下把军队用于灾难性事故与事件的抢险救灾具有重要的现实意义。

（五）充足的物质装备是及时处置大规模灾害事故的基础

开县井喷事故的处置，凸显出我国目前在处置大规模灾害事故中缺乏充足的物质装备。没有充足的物质装备，仅仅依靠血肉之躯，依靠发扬大无畏的精神去处置大规模的化学品灾害事故，不但不能够有效地处置灾害事故，反而会增加无谓的牺牲。在开县井喷事故中，由于农村取消了有线广播，使得无法通过广播这一既经济又实用的传播方式快速通知在睡梦中的群众逃生，导致大量群众死在睡梦中。抢险救灾初期，由于缺乏防护服等救护装置，无法及时进入事故核心区域进行搜救和观察，使得放喷点火降低硫化氢浓度的救灾最佳时机错过，增加了人员的伤亡数量。由于当地通讯条件太差，政府部门的物质装备又奇缺，使得在抢险救灾初期无法协调统一指挥，只是在重庆市公安局紧急调运4辆通讯指挥车到达现场组建起350兆无线应急指挥网后情况才得以改观。因此，充足的物质装备在抢险救灾中发挥着人力不可替代的作用。按照危机管理理论，准备是一个非常关键的环节，在类似重庆开县这样的危险品的生产储存区，在制定应急处置预案的同时，一定要准备好充足的抢险救灾物质装备，保障

交通、通讯等设备正常运转，确保抢险救灾的顺利进行。

（六）对事故的处置和查处一定要精心组织实施

灾害事故一旦发生，对社会的危害和影响是十分巨大的。因此，精心组织实施处置事故和查处事故显得尤其重要。只有精心组织实施处置事故和查处事故，才能够对事故进行准确处置，减少损失和避免不必要的伤亡。在查处事故时才能够作出科学的分析和判断，得出客观公正的调查结果，并对受灾群众进行合理的适当的赔偿以及对事故责任人依法进行处理。在开县的井喷事故的应急处置过程中，抢险指挥部在灾区的硫化氢浓度较高和没有防护器具的情况下，并没有盲目地命令搜救队伍进入灾区进行搜救，而是在放喷点火后硫化氢浓度下降和有了防毒面具、硫化氢探测器的情况下，才组织搜救队进入灾区现场进行搜救，避免了不必要的伤亡。从现代公共安全危机事件应急处置的理念来看，这种做法是非常明智的。在对死亡人员的处理方面，警方对每一个死者都进行了鉴别，从而发现了一起父母趁乱毒杀多年瘫痪在床的儿子企图骗取赔偿金的案件。在事后的井喷事件的查处方面，调查组依靠专家组进行调查取证，进行科学的分析，得出比较客观公正的调查结果。应该承认，开县地方政府在事故的处置过程中做了大量有效的工作。但是，由于开县政府对硫化氢的危害不是十分了解，加之安全监督部门没有制定处置预案，导致在处置的初期显得有些混乱。如开县政府部门在划定警戒区域时，从最初的距事发地3公里改为5公里，到最后的7公里，反映出开县地方政府对硫化氢的危害和井喷事故知识的缺乏。

（七）受灾群众的工作一定要做细做好，并进行适当的心理干预

在开县井喷事故的善后处理过程中，并没有组织心理治疗工作者对受灾群众进行心理干预，事实上由于受灾群众多达6万之众，也不可能对这么多的群众逐个进行心理干预。但是，考虑到受灾群众基本上都被集中安置在灾民安置点，完全可以组织心理治疗工作者到安置点进行心理干预。虽然没有专业的心理干预，但是开县当地政府还是非常重视灾民的思想工作。对每一个死难者的家属，都指定了专人负责进行工作，照顾他们的衣食住行，及时进行安慰和疏导，并对群众提出的赔偿等问题进行解答，搜集群众对井喷事件的反映，在一定程度上起到了心理抚慰和安定人心的作用，减轻了受灾群众的心理压力和悲痛心情，为妥善处理善后事宜，保持社会秩序的稳定起到了重要的作用。

（八）事故应急处置过程中对媒体的管理一定要认真

现代社会是一个传媒高度发达的社会，传媒之间的生存竞争也非常激烈。传媒的商业性决定了其不断追求轰动消息的本性。只要有轰动新闻的地方，就会有新闻媒体的出现。像开县井喷事故这样的典型灾难性事故，由于具有重大的新闻价值，更成为新闻媒体追逐的对象。然而，灾害事故现场由于需要较好的秩序进行抢险救灾、搜集证据以及可能还存在一定的危险性，因此，现场往往禁止媒体的进入。但是，组织抢险救灾的机构又需要媒体来发布正面消息，以安抚受灾群众，稳定民

心。所以，灾害事故的处置需要对媒体进行一定程度的管理。应该说，在开县井喷事故的处置过程中对媒体的管理是比较好的。12月23日夜里发生灾难，第二天晚上中央媒体即进行了报道，紧接着国内外的媒体都进行了相应的报道。但是值得深思的是，作为事发地的重庆媒体却是在25日才开始进行报道，不仅在时间上晚于中央媒体，而且报道的分量也轻于中央媒体。另外，在公安机关为了防止非抢险救援人员进入现场发生危险而设置警戒线后，依然有少数媒体的记者违反规定私闯警戒线进入现场进行拍照采访。

（九）开展安全防范教育，普及安全知识，提高防范意识是防灾和减灾的重要措施

随着我国经济建设的发展，社会中存在的安全隐患越来越多。特别是城市里由于危险品的使用越来越多，人为制造的环境越来越复杂，因而发生各种灾难的可能性越来越大。如现在天然气和煤气作为燃气使用越来越广泛，我国已经多次发生因天然气和煤气管道泄漏而紧急疏散群众的案例。与安全隐患越来越多形成反差的是群众的安全防范意识和具有的相关知识的现状让人十分担忧。在开县的井喷事故中很多群众因为不了解天然气的危害而不愿意撤离，或者撤离后以为没事又返回家中而造成伤亡；很多群众因为不知道用湿毛巾捂住嘴鼻的常识而无法从灾害事故现场逃生。因此，在社会中广泛开展安全防范教育，普及安全知识，提高防范意识和应急能力是有效防灾和减灾的重要措施。特别是对那些生活居住在危险源周边的群众，更是要加强这方面的教育，训练他们发现危险的能力和在紧急情况下逃生、自救的能力。只有通过长期的坚持不懈的宣传教育、普及安全文化，才能够不断地提高群众的安全素质，从而从根本上提高全社会的防范能力和水平。

第四节 印度洋大海啸的应急管理

一、罕见的海啸灾难

北京时间2004年12月26日8时58分，印度尼西亚苏门答腊岛西北近海（北纬3.9度、东经95.9度）发生8.7级地震，震中距海岸约30公里。12时21分，印度尼科巴群岛西南海域（北纬6.8度、东经92.8度）又发生7.5级地震。两次地震发生海域相距约450公里。地震位于印度洋板块和欧亚板块的边界地带，历史上这里曾多次发生大地震，但这次地震的强度和造成的伤亡是该海域有记录以来最大的，也是百年来全球所罕见的。地震引起了巨大的海啸，东南亚和南亚多个国家受到波及，造成重大人员伤亡。美国科罗拉多州的美地质勘探局的专家称，本次地震是自20世纪初以来，全球发生的5次最大地震之一。国内有专家也指出，当年唐山大地震的震级是里氏7.8级，以它为参照物，一个9.0级的地震相当于33个唐山大地震的能量。

并不是每一次地震都会引发致命的海啸。此次海啸为何会突如其来？原因是它采

取了“隐蔽”手段。在此次灾难中，全球最早得到地震警报的是位于美国夏威夷的太平洋海啸预警中心，它也是全球公认的水平最高的海啸灾害研究机构。当地时间 25 日下午 14 时 59 分，该中心专家通过 BP 机收到地震讯息，显示苏门答腊岛附近海域发生了里氏 8 级地震。之后，专家最终将地震确定为 9 级，不过，他们并没有意识到 9 级地震将会产生致命的海啸。在全球其他地方，也没有任何一个地震研究机构发出类似的海啸预警。直至新闻播报后，科学家们才意识到究竟发生了什么。

的确，此次地震产生的海啸“隐蔽”得非常巧妙：尽管它能以每小时数百公里的速度在海平面上前进，但它的实际高度不过几厘米左右，行驶在上面的船只根本感觉不到。然而，一旦遭遇地势起伏不平的海岸线、浅滩或相对狭窄的港口，它的狰狞面目就会显现出来。最重要的是，由于印度洋地区缺乏海啸预警系统，当海啸袭来时，人类的脆弱在狂暴的大自然面前便一览无余。

英国地质调查局专家戴维·布思指出，这场强烈地震引发的灾难性后果相当于由数十亿吨水组成的巨大水柱，在海底以每小时 800 公里的速度移动。他认为，“这是一种非同一般的波动，仅需两个小时便可从震中波及至斯里兰卡。”布思说，他在苏格兰爱丁堡的实验室中，也通过仪器侦测到源自这场地震的震颤，但由于比较微弱，普通人不易察觉。意大利国家地质研究所主管恩佐·博斯基在接受媒体采访时表示：“这场地震的能量可与二战期间美国在日本广岛投下的原子弹相比，震动异常强烈，甚至扰乱了地球磁场。”

二、海啸造成的巨大损失

这次印度洋海啸波及东南亚及非洲东海岸，不仅造成了巨大的人员伤亡和财产损失，而且由此引发的其他方面的损失和影响也不可低估，灾难性事件的连带性特征表现得非常明显。其中共有 12 个国家受到此次印度洋海啸的直接影响，有 39 个国家的公民在海啸中丧生。据法新社 2 月 4 日的报道，印度洋海啸遇难者总人数已经超过 29.2 万人。主要受灾国是印尼、斯里兰卡、印度和泰国，其中印尼受灾最为严重。据印尼卫生部称，该国共有 238945 人死亡或失踪，已经确认死亡的人数有 111171 人，失踪人数为 127774 人；斯里兰卡遭受的损失仅次于印尼，其遇难总人数为 30957 人，失踪者人数为 5637 人；印度官方确认的死亡人数是 10749 人，失踪人数为 5640 人；泰国确认遇难者总人数为 5393 人；遥远的非洲东海岸也有人员在海啸中遇难，其中索马里死亡 298 人，坦桑尼亚死亡 10 人，肯尼亚死亡 1 人。^①

由于重灾区是旅游胜地，在这次海啸中，有不少外国人遇难。根据美联社 1 月 30 日的报道，在这次印度洋海啸中确认死亡的外国人有 532 人，失踪的有 2367 人。几乎所有的欧洲国家都未能幸免，但受害最深的是瑞典、挪威、德国、意大利和法国。海啸发生时，正在当地度假的瑞典人有 3 万左右，法国有 5000 多人，英国则有 1 万人，德国和意大利各有 8000 多人。

^① 该统计数字包括印尼 127774 名失踪人员及印度 5640 名失踪人员，为避免重复计算，该数字没有包括泰国的 3071 名失踪人员，斯里兰卡的 5637 名失踪人员也没有计算在内。

海啸事件对经济的影响主要体现在旅游业方面。它对东南亚各国的旅游业是一个重大打击，其中尤以印尼和泰国所受影响更大。泰国所受损失主要集中在南部度假区，其面临的巨大威胁是，游客认为泰国是一个“不安全的目的地”。

另外，亚洲开发银行发表报告说，此次海啸事件可能导致受灾地区贫困人口增加 200 万。报告指出，仅在印度尼西亚，海啸产生的后续破坏性影响将导致 100 万人成为贫困人口；印度的贫困人口可能因此增加 64.5 万；斯里兰卡则可能增加 25 万；马尔代夫全国约一半房屋受灾，一半以上的人口可能陷入绝对贫困。

除此之外，环境专家还指出，海啸破坏了海岸，毁坏了珊瑚礁，污染了地下水，把一些物种推向灭绝的危险境地，改变了陆地和河流的轮廓，并使不少农田变得没有利用价值。印尼一个主要的环境团体“瓦利”的主管代理里达·萨利赫说：“（海啸所导致的）环境危害已经十分巨大，从沿海区域的明显的和可见的破坏，到某些物种灭绝的可能。”

三、应急救援行动

面对突发的海啸灾难，泰国总理他信紧急下令撤出泰国南部 3 个府遭受海啸袭击地区的受灾人员，他信随后紧急中断了泰北之行，飞赴泰南著名度假胜地普吉岛，坐镇指挥应急救援。泰国海军出动了航空母舰出海实施搜救。泰国卫生部组织了 100 支救助队，紧急派往灾区展开救援工作。由于正值圣诞假期，普吉、甲比、攀牙湾等泰国南部著名海滨度假胜地沿海聚集了大量外国游客，普吉的披披岛上有 3000~4000 人被围困，泰国内政部、外交部与旅游体育部立即联合设立外国游客救助中心，为外国游客提供救助服务。泰国外交部为一些国家驻泰外交机构准备专机前往灾区，协助调查处理，泰航也应政府要求开通临时航空，转送灾区外国游客。鉴于普吉岛受灾最惨重，泰国教育部也下令该岛临时停课。泰国海军动用 9 架直升机从各岛向内地运送伤员，并出动两艘军舰和 5 架直升机进行搜救。当地电视台和电台不断地播放求援电话和捐献账号。建立在泰国南部普吉府中心的普吉市政厅内的救助中心，为受难者供应水果、水和衣物，人们可以免费各取所需。泰国移民局在这里现场办公，为游客免费提供签证服务。许多学生也加入了志愿者的队伍，从事一些辅助性的工作。

印尼总统苏西洛在得知 26 日早上发生的强烈地震后，迅速指示有关政府部门作出紧急反应，要求副总统卡拉、相关内阁部长和印尼国民军司令、印尼国家警察总长等采取有力措施，尽力对受灾地区进行援救，全力援助灾民，并指定北苏门答腊省会棉兰为临时救援中心。苏西洛当晚宣布苏门答腊附近海域发生的强烈地震为国难，并对在地震及其引发的海啸中的死难者表示哀悼。印尼副总统卡拉当晚也在官邸同部分内阁部长和相关部门高级官员举行紧急闭门会议，商讨赈灾事宜。

斯里兰卡政府 26 日宣布该国进入“灾难状态”。总统库马拉通加夫人缩短了她在伦敦的休假，回国主持灾难救援，并向国际社会寻求紧急援助，请求一些国家派遣直升机参与该国的救灾行动。她同时指示总理拉贾帕克萨和相关部长立即向受灾者提供紧急援助。海啸发生后不久，斯里兰卡政府总理拉贾帕克萨乘坐空军直升机

巡视了南部灾区，并指示当地官员采取一切措施进行救灾，全国动员全面救灾的行动迅速展开。斯里兰卡总理办公室成立了指挥部，协调全国的救灾工作。该指挥部由总统秘书、三军将领、警察总监和其他相关部门的高级官员组成。拉贾帕克萨总理 26 日晚在国防部主持召开了由部分内阁官员、总统府官员参加的会议，评估此次海啸的损失情况，并部署下一步救灾工作。斯里兰卡国家电视台在当晚的电视节目中公布了捐献热线，号召全国民众踊跃向灾民捐款捐物。护士工会要求其所有成员志愿向灾民提供服务。同时，宗教领袖也呼吁公众向灾民捐款。

印尼和斯里兰卡的救援难度非常大，因为这两个国家本身就处于内战中，对它们而言，将救援物资送到所需地区非常困难。地震的震中位于印尼亚齐省附近，而亚齐省是穆斯林分离主义分子活动猖獗的地区；同样，在斯里兰卡，东部沿海的居民主要是泰米尔人，他们也一直在与中央政府闹分裂。

海啸发生后，印度政府立刻举行紧急会议，商讨救援行动。印度总理曼莫汉·辛格在电视讲话中呼吁民众保持镇静，并对死者家属表示哀悼。辛格还下令要求石油部长和通信部长带队前往受灾地区，监督救援和赈灾工作。印度海军也紧急出动，除了协助本国救灾外，还向邻国斯里兰卡提供帮助。印度空军在灾区空投了大量的食品、药品和发电机等物资设备。此外，当局还尽快疏散、撤离了各国的游客，以免这些游客遭遇意外之灾。

四、惨痛的经验教训

此次印度洋海啸之所以造成巨大的人员伤亡，无疑与以下三点客观因素密切相关。首先是灾难的规模巨大，为近百年来所罕见。其次是灾难发生异常突然。在地震约半个小时后，以每秒 200 米速度传播的海底波动就到达了苏门答腊岛亚齐省海岸，约 1 个小时后就在泰国普吉岛登陆，两个半小时后殃及印尼和斯里兰卡，最后甚至冲到东非索马里。第三是受灾地区人员密集。有报道指出，幸亏海啸发生在早晨，大多数游客还在房间里睡觉，否则死亡人数还可能增加。尽管这些客观因素无法避免，但有些人因为因素却值得我们深思。

（一）缺乏预警系统

印度洋由于历史上很少发生海啸，近百年来又没有发生过海啸，所以没有国家加入海啸预警系统，根本没有海啸预警网络。此次海啸造成的重大伤亡与没有及时预警关系很大。印尼官员就曾坦言，他们根本不知道大地震会引发海啸，也不知道这种自然灾害到底有多恐怖。此次大地震发生 15 分钟后太平洋海啸预警中心就从檀香山分部向参与联合预警系统的 26 个国家发布了预警信息。如果印度洋也有预警系统，也许人们就可以更好地利用从震后到海啸登陆印度洋沿岸的宝贵的 90 分钟。预警早一分钟就可以挽救成千上万人的生命，可以说海啸预警是在与死神抢时间。

美国地质调查局信息中心的专家帕森指出，如果印度洋有海啸预警机制并提供防护教育，这次灾难也许不会夺去这么多人的生命。目前，在太平洋沿岸，仅美国就在夏威夷和阿拉斯加建立了两个海啸预警中心。但在印度洋沿岸，竟然没有一个

预警中心。帕森认为，这显然是因为印度洋很少出现海啸，这让印度洋沿岸的国家降低了防范意识。同时，政府也没有给予国民相应的指导。帕森说，政府应指导居住在海边的人如何在地震时离开海边。由于震中在海底，波动传到海岸一般要 20 分钟到两个小时，如果组织得力，这段时间足够人们逃生了。

（二）信息传播渠道不畅

库马尔是印度一个研究基金组织的科研人员，海啸发生当天正在新加坡从事科学研究，就在洪水吞噬印度尼西亚沿海渔村和乡镇时，库马尔立即意识到一场旷世天灾正降临到人类头上，他及时给家乡父老打了个越洋报警电话，让生活在重灾区一个渔村里的男女老少幸运地逃出了这场岁末天灾的魔掌，而村子所在的本地治里中央直辖区大约有 500 人被这场突如其来的天灾掳走了宝贵的生命。库马尔的越洋电话让我们反思，如果有一套行之有效的信息沟通机制是不是会比这样一个电话能挽救更多的生命，最大限度地降低灾难造成的损失呢？

2004 年 12 月 27 日《曼谷邮报》指出，虽然地震很难预测，但地震引发的海啸却具有可预测性。“气象局有 1 个小时的时间发布紧急信息，但他们没有这样做。”气象厅首席天气预报员称，气象厅在 26 日上午 9 时通过电视和广播发出泰国南部海域可能发生大浪的预报。但这一警报来得太晚，此时第一波海啸已经席卷了泰国南部安达曼海沿岸地区。而当天最早出现在网上的海啸预报竟是在事发 3 个小时后。由于印度洋沿岸国家没有预警机制，更造成了这些国家与其他国家在分享信息时渠道不畅。以本次海啸为例，美国地质调查局在检测到地震后试图通知印度洋沿岸各国准备，可竟然无法找到与这些国家沟通的途径。美国国家海洋和大气管理局夏威夷中心主任查尔斯·麦克里里说：“地震引起的海啸经过一个半小时才到达斯里兰卡，到泰国和马来西亚西海岸也有一个小时。而人们只要 15 分钟就能走到内陆安全区。”他说：“我们尽了最大努力，但我们无法同那个地方的任何人取得联系。”因此美国地质调查局信息中心的专家帕森就表示：“我们只能通过媒体知道发生了什么。”

（三）危机意识薄弱

不知道潜在的危险是什么，其本身就是最大的危险。此次海啸中许多人之所以遇难，是因为对海底大地震后可能发生海啸这一规律一无所知，对凶险的海啸毫无防范避险意识而被其吞噬的。如果灾区的人们能够及早树立危机意识，这次海啸绝不会造成这么大的人员伤亡。

五、亟须的防灾应急机制

海啸带来的灾害是毁灭性的，它既唤醒了人们的警觉，更显出了应对灾难性事件的重要性和紧迫性。我们应当看到，许多灾难性事件的发生，往往极其突然，事先难以预料，而且，越是小概率的事件，越容易造成严重的灾难。因此，对可能发生的灾难建立一套预警和应急机制，防患于未然，是应对灾难性事件首先要考虑的问题。透过此次印度洋海啸，可以在以下几个方面予以重点关注：

（一）灾前预防机制

灾难性事件发生之前的预防机制包括：

1. 预警机制。海啸威力如此之大，所以提前预警非常重要，这样才能赢得提前撤离的时间，减少人员伤亡和财产损失。由于地震波沿地壳传播的速度远比地震海啸波运行速度快，所以海啸是可以提前预报的。例如，发生在智利的海啸，需要经过 13 个小时才能传到夏威夷，约 20 个小时后才能到达日本沿岸，如果利用海啸监测网获取的地震波记录，在短时间内就能做出海啸警报，可以为该地区赢得时间。

目前世界上遭受海啸威胁比较严重的国家除了日本就是美国，美国北部的阿拉斯加州和西海岸的华盛顿州、俄勒冈州和加利福尼亚州都属于受海啸威胁的地区。1964 年，阿拉斯加州发生地震和海啸，导致 132 人死亡，其中 122 人直接死于海啸。此后，美国迅速建立了海啸预警机制。美国海啸预警机制由国家海洋和大气管理局为主力，下属两大海啸预警中心，一个是太平洋海啸预警中心，另一个是阿拉斯加海啸预警中心。这一体系所拥有的探测设备，包括太空中的海洋观测卫星、部署在大洋底和岛屿上以及岸边的地震波探测站、大洋中的海潮监测站等，织就了一张从太空到海底的完备监测网。美国大西洋灾害中心负责人吉姆·邦卡先生说：“设在夏威夷的太平洋海啸预警中心在太平洋上有近百个监测站，可以随时监视海面波动、海啸的发生和强度。它们通过卫星、电缆和预警系统相连，而预警中心又和巨大的地震监测网相连，能在第一时间内观测到那些有可能造成海啸的地震，从而及时发出警报。”

2. 防灾教育机制。在灾难面前，一个国家、一个地区会很快消失，人类共同体甚至是整个地球，在自然面前都是微不足道的。这次灾难性事件再一次提醒了我们，像我们这样一个灾害意识还不够强的国家，一定要居安思危。因此在海啸尚未发生前，人们就应学会该如何撤离逃生。太平洋地区发生灾难性海啸的情况比较普遍，相关国家对预警系统的价值认识比较深。在某些地区的海滩上，有些警示牌提醒：如果发现海水急速退潮，就应立即撤离，因为那可能是海啸的先兆。美国的海啸中心每天 24 小时有人值班，还在每周五下午向公众开放，宣传海啸的知识和海啸时的求助与自助方法，告诉公众海啸发生前后应当做些什么，往哪些地方疏散。

3. 演习训练机制。为了提高相关应急处置机构和人员以及社会公众对灾难性事件的反应能力和素质，需要进行模拟演练。在指导社会公众应急方面，美国的做法是政府和民间协作。在受海啸威胁较大的地区，地方政府的应急机制必须在接到警报后的 15 分钟内启动，并开始向安全地区疏散群众，相关的政府官员都要接受专门的训练。国家海洋和大气管理局还倡导“海啸防备”计划，对地方政府或机构提出海啸应急反应的一系列量化指标，目前已有 15 个地方或机构达标。此外，政府还资助民间的海啸避险训练学校或课程，让公众接受避险训练。而日本每年都要举行海啸演习，人们对海啸来临时的撤离路线都很清楚。

（二）灵敏的反应机制

1. 信息沟通机制。成功的预警系统不仅仅是依靠先进设备探测到地震和海啸，同时也包括及时把消息发布给公众；指导公众正确地躲避灾难；通过国际合作加强预警灵敏度。在警报发布方面，美国提倡“多渠道”，力求让最多的公众在最短的

时间内得到警报。如果太平洋海啸预警中心或阿拉斯加海啸预警中心监测到了海啸，警报会发布给有关各国、美国各州和各地方以及各家媒体，也会通过国家海洋和大气管理局的甚高频天气广播系统直接向公众发布，还会通过美国海岸警卫队的中波和甚高频电台向拥有海上电台的机构和公众发布，紧急的时候还可以使用国防部的军用通信手段。

日本的海啸警报机制非常发达和成熟。1983年日本海临近北海道海域发生海啸，地震发生7分钟后震中震级被确定，14分钟后海啸警报发出。只要拿起电话，电话局首先要你听海啸警报，然后才能拨出电话。电视、广播都中断节目，反复播放警报，得到通知的沿岸人口得以迅速撤离到高地，没有造成人员伤亡。

2. 媒体管理机制。灾难性事件由于具有突发性、灾难性等特点，往往会被社会广泛关注，具有较高的新闻价值。无论是国内外的新闻媒体，还是普通的社会公众，在对待灾难性事件问题上的敏感程度、重视程度都具有高度的一致性。在信息传播手段高度发达的现代社会，社会公众获取各种信息的渠道越来越多，而且成本越来越低，这种现实状况在一定程度上对灾难性事件的应急处置提出了挑战，即对新闻及有关信息如何进行管理才能更有利于应急处置工作的顺利进行，政府的应急管理机构如何与新闻媒介进行更好的合作，产生良性互动关系，才能使应急处置工作达到最佳的社会效果。^①比如海啸后一张名为《海啸灾区》的影碟在灾区热销。该影碟分为两大部分，第一部分是一组关于海啸的静态画面，画面内容包括巨浪吞没人群的场面和在不同地点的遇难者尸体；第二部分是当地业余摄影师在海啸袭来时拍摄的一段录像，这段录像并没有在电视台播放。这张影碟中的惨状比比皆是，令人不忍卒观。这张影碟就引起了海啸幸存者的强烈不满，他们谴责这种逐利行为是在幸存者们的伤口上撒盐。泰国卫生部分管心理健康的发言人塔威信·威逊尤廷博士说：“这些图像将在人们的脑海中反复出现，这会导致焦虑、失眠和精神紊乱。家长们应该确保小孩不要看到这样的图像。”

（三）灾后妥善恢复机制

1. 心理干预机制。灾后应激障碍心理干预的意义在于指导受灾者进行充分的心理重建。灾后社会心理干预已成为许多国家灾难应急救援中必不可少的工作内容。进行有效的灾后心理干预，可帮助幸存者和遇难者家属积极应对灾难和经历痛苦，防止或减轻灾害后的不良社会心理反应和精神疾病发生，促进灾后的适应和心理康复，尽快完成善后事宜，提高善后工作的效率。应该看到，人皆担心“天有不测风云”，对于许多幸存者来说，海啸给他们带来的精神创伤可能很长时间都难以抚平。据泰国公共卫生部部长素达拉·革育拉攀说，海啸灾难过后，至少有800名泰国幸存者患上了后海啸恐惧症。一名运输公司的职员摩哈米德就说：“当我看到海啸时，我的心中只剩下了恐惧。”而且，灾区以外国家的居民出于类似心理，

^① 郭太生：《论公共安全危机事件应急处置过程对新闻与信息的管理》，载《中国人民公安大学学报》，2004年第3期，第1页。

也对前往受灾地旅游心存疑虑。

2. 儿童救济保护机制。儿童代表着未来，在海啸中受到伤害最深的就是儿童，因为他们还不具备保护自我的能力。海啸不但造成许多儿童的死亡，还使很多幸存的儿童成为孤儿。在灾后最耸人听闻的人祸可能就是为难民营里毫无防备能力的孩子们施以性侵害。海啸发生后曾出现了多起针对儿童的性侵害案件，包括强奸、性虐待等。而且还有些昧着良心的人打着收养孤儿的旗号，干着贩卖儿童的勾当。斯里兰卡全国儿童保护机构负责人哈兰德拉·德西尔瓦指出：“我现已通知所有西方国家驻斯里兰卡大使不要批准游客收养斯里兰卡孤儿。”在海啸灾难之后，有许多恋童癖者来到难民营寻找孤儿准备作为自己的性虐待对象。

六、必要的国际合作

印度洋海啸的应急管理中的协调机制扩展到了国家与国家的层面，突显了在重大灾难面前进行国际合作的必要性。在灾难发生后的一个多月时间里，国际社会相继举行了一系列相关会议。从雅加达东盟地震和海啸灾后问题领导人特别会议到毛里求斯的小岛屿发展中国家可持续发展国际会议，从日本神户的联合国世界减灾会议到北京的中国—东盟地震海啸预警研讨会，再到泰国普吉的海啸预警安排区域合作部长级会议，国际社会和受灾国家希望尽快抚平灾难创伤、走出阴影的心情可见一斑。

（一）预警国际化

发生于大洋的海啸通常是国际性灾难，必须通过国际合作提高预警机制的灵敏度。现有的国际海啸预警系统是1965年启动的，此前的1964年，阿拉斯加一带海域发生了里氏9.2级地震，地震引起的巨大海啸袭击了大半个阿拉斯加。海啸发生后，美国国家海洋和大气局启动这一研究。后来，太平洋地震带的一些北美、亚洲、南美国家，太平洋上的一些岛屿国家、澳大利亚、新西兰，以及法国和俄罗斯等国都先后加入。据介绍，国际海啸预警系统一般是把参与国家的地震监测网络的各种地震信息汇总，然后通过计算机进行分析，并设计成电脑模式，大致判断出哪些地方会形成海啸，其规模和破坏性有多大。基本数据形成后，系统会迅速向有关成员国传达相关警报。而一旦海啸形成，该系统分布在海洋上的数个水文监测站会及时更新海啸信息。

要建立有效的海啸预警区域机制，离不开合作与协调，也离不开能力建设。国际社会应加强扶贫、基础设施建设、教育培训、人力资源开发等合作，从根本上增强发展中国家的能力。在不久前举行的第二届世界减灾会议上，专家们在讨论中指出，有效的预警系统不仅依赖于地震观测台和海浪监测装置等，还需要印度洋地区国家在其他方面采取行动，其中包括：通过各种媒介对民众进行海啸知识教育；识别出海啸高危地区，编制海啸危险图，并将相关信息和疏散地点等告诉公众；快速发布海啸预警，尽可能利用现有通信渠道，确保海啸预警信息能够传递给公众。当然，建设印度洋海啸预警系统也存在着一些问题，比如预警系统建设究竟该由谁主

导等。^① 因为一个地区性的预警系统中心需要整合各国、各区域的相关资源，实现信息共享。这涉及资金安排、技术模式选择甚至一些国家在本地区的外交考虑，需要各方不断协调。泰国普吉海啸预警安排区域合作部长级会议后达成的《普吉宣言》称，各国将在充分利用和加强各国和国际组织现有灾难警报系统的基础上，建立一个多层次的预警系统，以实现信息的及时共享。这一系统可以包括各自国家的预警中心和次区域预警中心，并通过建立最终的地区预警中心进行协调。这一预警系统从地区的实际情况出发，符合相关国家的不同要求。同时，联合国机构应该发挥主要的协调作用，以确保充分调动和整合各方面的应急资源。

（二）救援国际化

对于海啸这种天灾来说，仅仅依靠本国、本地区的力量进行救援是完全不够的，因此必须依赖于国际社会的帮助。而且西方国家、国际红十字会和救援组织在处理地震以及灾后重建方面很有经验。他们熟悉赈灾的先后顺序，能够迅速派遣训练有素的救援人员，储存必要的物资，使救援工作变得有条不紊。

此次灾难引起了国际社会的高度关切，世界各国、国际组织、团体和个人纷纷投入到救灾行动中，体现了人道主义和国际合作精神。灾难发生后，联合国向遭地震和海啸袭击的印度尼西亚等亚洲国家派遣了灾害评估和救灾协调工作组，以帮助各国开展救援工作。欧盟委员会人道主义援助办公室立即根据特别重大应急程序启动紧急救灾机制。欧盟派遣应急小分队与灾区工作人员保持密切联系，以确定最需要援助的地区和提供援助的最有效方式。同时，欧盟与包括红十字国际委员会、红新月会和非政府组织在内的合作伙伴也保持密切联系，保证欧盟的援助能够快速提供给受灾地区。救援组织在受灾各地建立了野外医院和卫星诊所。日本政府在斯里兰卡的请求下派遣了一个约 20 人组成的医疗队赴遭受海啸袭击的灾区，并向灾区派遣了包括海上自卫队舰艇在内的国际紧急援助队。这支紧急援助队包括“雾岛”号宙斯盾级驱逐舰等 3 艘舰艇，以及一支由 20 名医生、护士组成的医疗队和一支由 50 名海上保安厅、警察厅、消防厅职员组成的搜索救助队，在抵达灾区海域后，通过舰载直升机开展救援工作。俄罗斯也立即派遣了两架伊尔-76 运输机，向受灾国家提供帐篷等急需物资，俄救援人员也同机前往灾区参与救助。我国外交部及驻有关国家使领馆在灾难发生后立即启动应急机制，不仅向受灾国家提供了物质与经费方面的援助，而且派出了医疗队和其他救援组织。为便于公众查询在受灾地区的中国籍亲友的情况，我国外交部领事司还特别设立了热线电话。可以说对这次灾难性事件的应急救援行动是有史以来规模最大的人道主义救援行动。国际社会对受灾各国进行了各种形式的物质援助，其总额超过了 40 亿美元。虽然大海啸夺走了几十万人的生命，但它也十分难得地把各个国家、各个民族拉到了一起。法国电视台

^① 这里主要涉及的就是灾害应急管理中的协调问题。对此，中国人民公安大学的郭太生教授有专门论述。详见：郭太生、寇丽平：《论公共安全危机事件应急处置的运行机制》，载《中国人民公安大学学报》，2004 年第 5 期，第 13~16 页。

每天都在滚动播出号召捐助灾区人民的公益广告。捐款源源流向各人道主义机构，仅一个叫“人民救助”的网站3天内就收到近7万欧元。在欧洲，法国已经成为救灾物资的中转站，有近1800吨欧洲物资经这里运往灾区。

发生在印度洋的这场跨越国界的灾难性事件到今天，已经不仅仅是一场简单的天灾，因为在天灾之后国际社会的共同救助和关心，给这次浩劫赋予了更多的意义。一方面，多达39个国家的遇难者，使得我们可以毫不犹豫地说，这是人类进入21世纪之后迄今为止最大的国际性灾难性事件；另一方面，在这场灾难发生之后的国际合作救援和人道主义关怀，将会给今后人类的历史增添新的铁肩道义。

第五节 吉林石化爆炸事故应急分析

2005年11月13日，位于吉林省吉林市的中国石油吉林石化公司双苯厂发生爆炸事故。爆炸不仅引起人员伤亡和巨大的经济损失，更为严重的是该事件引起松花江水污染，致使拥有几百万人口的哈尔滨市出现水污染危机。作为一起典型的灾难性事故或公共安全危机事件，以及由此引发的连带反应，不仅对社会产生了巨大的影响，而且留下了许多值得从公共危机的视角进行理论分析的素材。本案例从危机管理的角度，对该事件的基本情况以及应急的过程做一全面系统的分析，并希望这次爆炸事件成为向社会进行警示教育的典型，以达到维护公共安全和人民群众生命财产安全的目的。

一、吉林石化双苯厂爆炸事故的基本情况

2005年11月13日下午13时45分左右，中国石油吉林石化公司双苯厂发生爆炸火灾事故，事发地点位于吉林省吉林市东北方向的龙潭区。这次事故造成6名工人死亡或失踪，70多人受伤，紧急疏散1.2万名大学在校学生与3万名居民。

事故发生后，吉林石化公司迅速启动本单位的应急预案，切断各生产装置之间的物料供应，管线里的用料开始按相关操作程序向外撤卸，防止引起连锁反应。吉林化公司的消防支队全员出动。在此次应急救援过程中，吉林市公安机关发挥了主力军的作用，公安消防支队出动11个中队，57辆各种消防车辆，287名消防官兵。由于燃烧物大多为化工原料，因此灭火主要使用泡沫灭火设备，扑灭工作历经断料、冷却装置、进攻灭火等步骤。经过消防官兵的“三退四进”，火势被控制并最终被扑灭。与此同时，吉林市交警支队船营大队共出动70余名警力，动用20余辆警车维持秩序，500名交警上岗执勤。一方面向警戒线外疏散围观群众和居民，一方面在哈龙桥南侧进行调流和封闭，在清源大桥北侧进行分流，同时严防非特种车辆及无关人员进出现场危险地带。

二、事故原因分析

据调查结果反映，吉林石化的连续7次大爆炸的直接原因是由于工人操作不当，进料系统长时间温度超高引起爆裂，随后空气被抽入负压操作的T101塔，引

起 T101 塔、T102 塔发生爆炸，致使与 T101、T102 塔相连的两台硝基苯储罐及附属设备相继爆炸，同时还引发了装置区内的两台硝酸储罐爆炸，导致与该车间相邻的 55 号灌区内的一台硝基苯储罐、两台苯储罐发生爆炸。但透过事故的直接原因，可以看出在管理上存在的一系列漏洞。

（一）企业安全意识薄弱

化工生产行业本身具有高危险、高污染性，哪怕一次小小的事故都会带来巨大的威胁和严重的后果。可是从 2001 年开始吉林石化公司大大小小的事故就接连不断。2001 年 10 月，吉林石化公司双苯厂发生过一起爆炸事故；2004 年 4 月 20 日，吉化集团中部基地一个容器爆炸起火，两死两伤；2004 年 12 月 30 日，吉林石化公司 102 厂合成气车间又发生爆炸，3 人死亡，3 人受伤。值得庆幸的是，以上几起事故都没有引起大规模的连续爆炸，但是想象一下：双苯厂、染料厂、助剂厂、农药厂、化肥厂、铸厂、有机合成厂，吉林市江北地区化工厂密集，大大小小有几十家，整个化工区内输送化工原料的管线纵横交错，一旦发生着火、爆炸事故后措施不得力就容易造成连锁反应，后果不堪设想，不仅江北会被夷为平地，吉林市恐怕也难保全。既然曾经有过那么多次爆炸，对于一个大型化工企业来说，为什么还会引发这次爆炸事故呢？这足以说明该企业的安全意识不强，安全管理工作没有得到应有的重视。

（二）企业职工专业素质偏低为事故发生埋下祸根

对于化工这样一个高危行业来说，没有高素质的职工，不用说生产质量，就连最基本的安全都无法保证。据吉化工人反映，吉林石化前几年，把有工作经验的老职工工龄买断，有多年经验的岗位工人纷纷下岗，一些空缺的岗位由临时工担任。这些临时工没有技术经验，没有通过安全培训，如何能保证一个石油化工企业的生产安全？

（三）安全文化流于形式，过多强调文明生产而忽视安全生产

对于一个企业来说，文明生产很重要，它代表了一个企业的文化和形象。在吉林石化，可以看到干净的厂区，工人排队上班。但是对于一个高危行业来说，在接二连三发生安全生产事故的时候不整顿，而把精力用在强调有好的企业形象上，这与安全生产的目标和要求是背道而驰的。吉林石化曾流传过一个顺口溜：“装置可以爆炸，衣服不能穿差；管道可以漏油，不能不拣烟头；仪表可以全停，不戴胸卡不行；工作可以不会，条例必须会背；设备可以出事，走路必须排队。”企业应当文明生产，但更应该强调安全生产。

（四）应急预案不完善

在吉林石化发生爆炸后，虽然预案启动及时，但是在紧急救援实施过程中暴露出预案不完善的地方。比如，在制定预案时没有考虑到一旦出现爆炸，苯原料该转移到哪里；由于没有预先设计导流池，导致爆炸发生后，多辆泡沫车、水车灭火后的残留物和 100 吨苯直接排入松花江，对环境造成了严重污染。然而就在 11 月 9

日，吉林市消防支队在吉化厂区还展开了一次大型消防演习。预案的演习目的就是为了让人们熟悉预案，发现预案中的不足并加以完善。可是这个演习仅仅像是在完成任务，无论消防部门还是政府部门与企业本身，事后都没有对预案进行认真分析，致使演练没有达到发现问题、解决问题的目的。

三、吉林石化爆炸事件产生的连带反应

危机事件之所以称为危机，即当危机发生之后，很难预测可能带来的后果。况且事物之间的联系呈现多元化、复杂化，加之应急资源的有限性，致使一个危机事件形成系列的“连带反应”，引发更大的危机，造成更严重的后果。吉林石化的危机事件引起的连带反应是一个很典型的例子。吉林石化的现场救援平息了，工厂生产恢复了，人们的生活也相继稳定下来，但是它所带来的后果远没有结束，对于松花江沿岸的省市来说影响是不可估量的。尤其对于黑龙江省来说，由于松花江的水体被污染，致使该省面临建国以来最大的一次水危机。由此产生的一系列社会问题引起了社会的极大关注。

（一）给政府的管理工作带来严峻的挑战

哈尔滨位于吉林石化爆炸事故发生地下游 400 公里处，该市目前所有的 3 个水源地中，其中第一、第二水源地均是从松花江取水，供水量占全市总供水量的 80%。由于吉林石化爆炸事故导致松花江水体污染，哈尔滨政府为了保证人们的生产生活用水安全不得不做出“哈尔滨市全部供水网络停止供水四天”的决定。居民饮用水能否保证及时供应？生活用水能不能满足？城市的下水道如何及时地疏通？污水处理系统如何运转？如何解决由于停水带来的人们上厕所难的问题？公共场所的卫生状况能否保证？与人民群众性命攸关的医院能不能正常运转？重点要害单位能否保证正常工作？能否保证哈尔滨市的供暖？……由于停水所引起的这些问题都是政府不得不面对的“黑洞”。对于这个城市来说，4 天的停水是历史上的第一次，哈尔滨市政府以及全市的居民都经受了严峻的考验。

（二）影响正常的生产生活秩序

1. 市民产生心理恐慌。当哈尔滨市政府得知松花江水体受到污染后，为了不引起人们的恐慌，发布了“哈尔滨市人民政府关于对市区市政供水管网设施进行全面检修临时停水 4 天”的公告，以给大家足够时间来储备用水。但是，这个公告的真实性遭到公众的质疑。为什么供水管网检修不分区和分时段实施？加之地震谣言的传播，引起了人们心理上的极度恐慌。此时政府及时地公布了真实信息——“中石油吉化公司双苯厂爆炸后可能造成松花江水体污染，停止供水 4 天”。人们的恐惧感虽然减轻了，但是潜在的恐慌感仍然存在。俗话说：“一朝被蛇咬，十年怕井绳。”人们对危险的处境产生了负面情绪，焦虑、恐惧，致使更多的市民开始担心供水之后的水质是不是安全，是不是还会引起中毒等问题。

2. 出现抢购狂潮。在接到政府发布的中石油吉化公司双苯厂爆炸后可能造成松花江水体污染的通告后，人们的紧张情绪在地震和水污染的双重担忧下开始储存

水、面包、湿纸巾等生活用品。超市货架上的饮用水、面包等食物包括库存的啤酒全部被一抢而空。各个商店超市都挤满了购物的顾客。在某一个超市，竟然有一个顾客买了5000元的矿泉水。在利益驱动下，有的商家趁机哄抬货价，一瓶12元的水竟然涨到20元。即便是这样，超市的货架上已经所剩无几。购物潮之后就是购药潮。VC、B12、叶酸等可以预防苯中毒的传言在市民中不胫而走，各大药店的VC、B12、叶酸这3种药品突然紧俏，很多市民排队在药店疯狂抢购预防中毒的药品。在此期间，这3种药的销售量是平常的3倍，而且有的药已经出现断货。

3. 中小学校停课，学生疏于管理。水体污染造成学生在校的餐饮、卫生无法得到保证，政府教育管理部门向全市城区内中小学校发布停课一周的通知。但是由于没有考虑到学生停课后可采取的管理措施，因此造成很多学生由于没有老师和家长的监督而无法保证学习进度。特别是对于即将面临升学的学生，在最关键的复习时期停课一周，无论在思想上还是学习成绩上对学生都造成了一定的影响。

4. 给群众的出行带来不便。由于受水污染的影响，部分市民离开哈尔滨以躲避此次停水危机。由于铁路公路等相关部门没有事先准备，致使火车站、长途汽车站排起了长长的购票和进站乘车队伍，拥挤场面绝不亚于春运期间。急需出行的人们因为买不到车票滞留在车站，严重影响了客运秩序。

（三）造成严重的经济损失

为了保证哈尔滨市市民的生活用水，政府对6122家特种行业进行监管，封停了洗浴场所1964家、洗车行599家、美容院1315家、娱乐场所579家。由于停水使得哈尔滨市129家重点企业停产或半停产。粗略计算，在停水的4天内，哈尔滨的经济损失已达5亿元人民币。

1. 水体污染事件殃及餐饮业。松花江的水体污染使哈尔滨大大小小的餐厅饭馆门庭冷落。以哈尔滨市一个中等规模的饭店为例，由于停水没有顾客来消费，服务员工资、交税、房租、电费及雇人拉水等费用合计起来，一天就要损失1000元。即使恢复供水后，人们也担心饭店的水是否能达到饮用标准，饭店的卫生是否达标。这些心理恐惧都成为影响人们在外就餐的重要因素，餐饮业客源急剧减少，给餐饮业带来巨大冲击。

2. 旅游业市场低迷。冬季是哈尔滨市的旅游旺季，由于受到松花江水体污染的影响，本该热闹红火的旅游旺季却显得格外冷清，旅游市场萧条。各地为了安全起见，所有前往哈尔滨的旅游团基本叫停或者改线。人们越来越多地关心哈尔滨一年一度的冰雪节能否如期举行？即使按期举行的话，冰雪节的制冰用水是否安全？哈尔滨的住宿饮食卫生能否达标？一系列的问题给哈尔滨的旅游市场带来严重的打击，旅游业的损失不可估量。

3. 水体污染重创了水产养殖业。当污水流经松花江的时候，由于水中有毒污染物严重超标，导致很多生物中毒死亡。以养殖水产为主的水产业产量锐减。再者，由于松花江江水被苯和硝基苯污染，而硝基苯又具有聚积作用，可能会富集在鱼的体内，如果人们食用的话，很可能引起中毒。从安全角度来讲，松花江沿岸的

市民在相当一段时间不会消费水产品，这样就会使得水产品市场低迷，给哈尔滨的水产业带来严重的经济损失。

（四）环境风险增大

尽管随着江水的稀释、沉降、吸附等物理、化学作用，加之苯自身可以挥发的特性，松花江中苯、硝基苯等污染物的浓度已经降低，但是哈尔滨冬季气温比较低，严重影响了苯和硝基苯的挥发速度，同时在有毒的苯类污染物和其他有毒物质污染带随松花江顺流而下时，由于气候原因松花江水流速度十分缓慢，河边的土地会吸收这些化学物质或者污染物，对河岸上的农作物的生长是一种影响。硝基苯、苯等这些化学物质可能沉淀在河床的淤泥中，成为长时间的污染源。一旦江中的水生物吞下这些化学品，它们的身体里就会聚积有毒物质，那么松花江沿岸的食物链就会受到破坏，进而引发一连串的生态环境问题，增加了环境被破坏的风险。

（五）引起国际关注

松花江在流经哈尔滨市、佳木斯等地后，在黑龙江省同江镇河口汇入黑龙江，之后进入俄罗斯境内。由于水的流动性，此时松花江的水体污染已不再是一个国家的危机，其影响范围将波及到国外。针对这次水污染危机，俄罗斯的哈巴罗夫斯克、共青城、阿穆尔斯克 3 个城市的 151 所中小学、136 个幼儿园与学前班将全部关闭，536 家食品加工企业也暂停营业。居民也纷纷上街抢购瓶装饮用水，商店里的库存水已经售罄，水价迅速上涨。哈巴罗夫斯克市饮用水的销量高出平时数倍。当污染水流经该市时，政府如果做出停止供水的决定，将严重威胁到居民的供暖系统。

联合国有关部门对这次污染事件也表现出了极大的关注，派出专家组到哈尔滨开展调查工作。如果处置不善，中国在国际上的形象就会受到严重损害，也会影响到中俄两国的关系。

四、哈尔滨水污染事件应急处置

2005 年 11 月 19 日，吉林省有关部门正式知会黑龙江省，吉林市双苯厂爆炸火灾事故造成了松花江水质污染，污染团正向松花江黑龙江段移动。早在 11 月 14 日，即吉林双苯厂爆炸火灾发生后，黑龙江水利部门就开始了对于取水口上游水质的监测。因为哈尔滨市全市供水的 80% 取自松花江，一旦松花江水受到有害化学品的污染，哈尔滨全市将陷入停水的危机中。客观形势要求政府立即做出决策。

（一）层层启动预案，政府积极应对

中石化吉林公司双苯厂的爆炸火灾事故发生后，造成的危害不仅仅是对生产设备的损毁和人员的伤亡，更严重的危害是排放污染物造成了松花江水的重度污染，造成哈尔滨市陷入前所未有的停水危机。面对危机，从哈尔滨市政府、黑龙江省政府、吉林省政府到国家水利部层层启动应急预案，协作配合，应急处置工作全面展开。

（1）国家环保总局掌控全局。爆炸事件发生后，国家环保总局立即启动应急预案，协调吉林、黑龙江两省的应急处置工作，确保信息及时准确地传递、上报，并派出由多名专家组成的工作组前往黑龙江省，指导水污染处置工作。

2005年11月24日，哈尔滨停水进入第二天，国家环保总局的领导通过国务院组织的新闻发布会，向社会发布了哈尔滨停水事件的相关情况以及采取的应急措施。这一具有相当权威性的消息的发布，表明了国家对这一危机事件的重视程度，同时稳定了社会舆论和民心。

同时，由于被污染的松花江水经下游支流将最终流入黑龙江进入俄罗斯境内，国家环保总局通过外交部将这一信息知会俄罗斯国家有关部门及黑龙江流经的哈巴洛夫斯克市有关部门，并表示争取在我国境内将污染降低到最小，承诺在松花江水污染事件处理中给予必要的协助。

(2) 2005年11月19日，吉林省正式确认了松花江水质被苯和硝基苯所污染的消息并正式知会黑龙江省有关部门。吉林省立即采取应急措施，关闭双苯厂的排污口，同时加大上游丰满水库的放水量，希望借此降低污染物的浓度。吉林省也对松花江吉林段进行定点监测，向黑龙江省通报监测的数据情况。对于给下游哈尔滨市造成的灾难性后果，吉林省政府向哈尔滨市市民表示歉意，并由吉林省副省长带领送水队前往哈尔滨市进行慰问支援，在物质上和精神上支持危机应对工作。

(3) 黑龙江省政府和哈尔滨市政府临危不乱，果断决策。2005年11月14日，即爆炸发生的第二天，哈尔滨水利部门就发出了密切关注松花江水质的通知。在正式接到吉林省的通报之后，黑龙江省政府和哈尔滨市政府迅速启动应急预案，成立领导小组。在我们国家，几百万人口的大城市面临严重的水源污染的情况前所未有，应对过程也处处体现出挑战。为了保证市民的用水安全，必须做出停水的决定。然而停几天？如何向市民公布消息？对此必须立即做出科学的决策。在巨大的压力下，领导小组勇于为人民承担责任，在专家组对污染团进行分析和污染带在哈尔滨段停留时间的推测基础上，当即作出停水4天的决定。一个几百万人口的城市停水4天，人们的吃、住、行都无法保证，医疗、教育、环卫、餐饮、服务行业可能出现瘫痪，做出这样的决定本身就是一个巨大的风险。而将危机的原因向社会公布又是一次高风险的选择。11月21日上午，哈尔滨市政府以全市供水网维修的理由宣布了停水4天的消息，引起了市民的恐慌，显然维修供水网的理由不足以导致停水4天这样严重的后果。当天下午，领导小组意识到问题的严重性，为了避免市民的恐慌引起更严重的混乱，哈尔滨市政府出台了第二份停水通知，将松花江水污染的实际情况向哈尔滨市民公布。

停水通知发布后，黑龙江省政府和哈尔滨市政府在污水团靠近哈尔滨前从两方面着手应对停水危机：一方面是组织全市的企事业单位制定停水期间的应急方案，全面启动备用水源，并开始打新井、进行水质化验等一系列工作，最大限度地保障公共应急用水，如供暖、消防、排水系统的正常运作。加大对群众的发动和宣传，确保把停水通知通报到户，特别是哈尔滨郊县的500多万乡镇村居民，号召群众进行自救，在停水前尽量储备充足的生活用水，政府基层工作人员到户走访，督促、帮助群众出谋划策，共度停水难关；另一方面，加紧研究4天后恢复供水的可行性和可能性，政府做出承诺4天后恢复供水，一旦水质无法达标，政府失信于民，那

么引起的问题将不是简单的停水问题，而是群众对政府的信任危机导致的恐慌甚至动乱，危机开始前期的出逃等现象会愈演愈烈。因此确保恢复供水成为摆在哈尔滨市政府面前的另一项紧要工作，领导小组的领导与专家组、工作组的专家一同在哈尔滨市自来水三厂昼夜奋战，进行检测、分析，设计方案、评估，经过紧张的讨论、研究，领导小组当场拍板决定采取活性炭净水技术，并立即开始更换自来水厂净化池滤料的工作。

(4) 积极寻求外界帮助。为了满足全市的用水需求，哈尔滨市政府紧急从牡丹江、大庆、佳木斯等地调集桶装水和纯净水，哈尔滨市内的大型超市还从其他城市调来各种饮用水产品和食品，满足哈尔滨市场的需求，北京、吉林也派出了送水队支援哈尔滨市民。在确定了采用活性炭净水技术后，黑龙江省政府向兄弟省份寻求帮助，从河北唐山和山西太原调集了 1000 吨活性炭紧急运送至哈尔滨。国家发改委、交通厅为保证活性炭及时运送到位，开辟了京哈高速公路“绿色通道”，让运输货车免费快速通过。11 月 25 日晚，1000 吨活性炭运抵哈尔滨，为 27 日恢复供水提供了必要条件。

(5) 对社会弱势群体的特殊关爱。停水通知发布后，政府街道的工作人员比往常更加忙碌，他们除了要走到所有的居民住户家中进行走访，询问储备水的情况外，更重要的是他们要帮助孤寡老人以及存在困难的住户准备停水期间的生活用水，送水上门，保证每户居民安全度过停水期。对于近 2.6 万名饮用松花江水的居住在沿江村落中的居民，政府工作人员更是加强宣传教育工作，指导居民安全用水，并且组织居住在松花江边的村民进行有序的疏散，以防造成居民中毒。

(二) 充分利用媒体的正面宣传功能

在应对危机的过程中，媒体与政府实现了良性互动，发挥了积极的配合作用，成为政府与社会公众沟通的桥梁。

(1) 利用媒体向社会公布水污染的真实情况，辟除地震谣言，为社会提供准确信息。由于哈尔滨市政府在处理松花江水污染事件问题上，开始时希望通过以检修供水管线为理由发布停水 4 天的通知，平稳度过停水期，但是由于此前社会上流传着哈尔滨市要发生地震的谣言，这一停水 4 天的通知反而让人们认为地震消息是真实的，于是哈尔滨市民开始出现了出逃、抢购等混乱现象。哈尔滨市政府及时纠正错误决策，出台第二份停水通知，哈尔滨市地震局局长在电视上正式辟谣，称哈尔滨近期不会发生地震。同时各大媒体也纷纷报道了松花江江水被污染的起因、事实，得知真相的市民逐渐平静下来，使混乱的局面得到有效控制。

(2) 利用媒体引导与激励社会公众共同度过危机的信心。当哈尔滨的市民接受了停水 4 天的事实后，各大超市、商场、便利店存放水、饮料、乳品和饼干的货架就被储备水和食品的人们一扫而空，而空空的货架又让市民开始心慌。在危机处置的关键时刻，哈尔滨市市长杜新宇亲自来到哈尔滨最大的沃尔玛超市发表现场讲话，代表市政府向市民承诺让市民随时买到水，保证饮用水、饮料和食品满足大家的需求。媒体对这一现场讲话的实况进行了转播，传递给了每一位市民，抢购风潮

在无声无息中平息了下去。在恢复供水的第一天，各大媒体登载黑龙江省省长张左己带头喝下供水后的第一杯水。2005年11月28日，各大新闻网站的主页都在显著位置登载了张左己省长在哈尔滨市民家中饮下恢复供水后第一杯水的照片。省长的这一举动，比任何宣布供水可以安全饮用的报道都更具有震撼人心的效果和说服力。虽然当时松花江水污染事件的应急处置工作没有结束，但媒体报道对社会心理的恢复，消除对水污染的恐惧心理，无疑具有积极的作用。

(3) 每天召开两次新闻发布会，防止了谣言的再度泛滥。哈尔滨市松花江水污染事件应急预案启动后，处置领导小组每天召开两次新闻发布会，向媒体记者通报对松花江水质监测的最新动态和事件处置的进展情况。通过媒体时时通报最新的信息，同时保证了新闻信息的统一性和权威性，使哈尔滨市民以最快的速度通过媒体获得有关水污染事件处置的信息，使影响社会稳定的谣言不攻自破。

(三) 公安机关采取八项措施，保障了危机事件期间的社会安定

根据哈尔滨市政府的统一部署，哈尔滨市公安局召开紧急会议，为在非常时期做好维护社会治安稳定的控制工作，出台了8项措施：一是广泛收集情报信息，派出4000余名警力深入企事业单位、宾馆、旅店、餐饮等公众聚集场所及各大超市，密切关注动态；二是维护社会秩序的稳定，保证日均2000名警力上街巡逻，确保社会面的治安稳定；三是重点部位的控制，对大专院校、水、电、油、气等重点要害部位以及娱乐场所、酒店等特种行业加强控制力度，防止出现现实危害；四是加快快速反应能力，充分发挥110指挥中心的作用；五是关注弱势群体，对辖区内的特困户进行帮扶；六是监所安全，全力做好在押犯人的稳控工作；七是打击违法犯罪，保持对刑事犯罪活动的严打高压态势；八是全力维护交通秩序，确保紧急时刻的道路通畅。在这8项措施的有力保障制之下，哈尔滨全市公安民警以非常的精神状态、高度的责任感和紧迫感，全力以赴投入危机的应急管理工作，保证了哈尔滨市社会治安秩序稳定，也保证了应急管理工作的整体顺利进行。

(四) 发挥社会公众的自我应急能力

对于这场突如其来的危机，挑战不仅仅是对政府的应急处置，还包括社会的自我应急反应能力。在此次哈尔滨松花江水污染事件的处置过程中，哈尔滨市民表现出了主动、积极的态度。在危机的应对过程中，包含了社会的共同参与和努力。

(1) 哈尔滨市高校学生表现出了应对危机的良好素质。停水期间，按照政府的应急处置预案，哈尔滨市的中小学生停课放假，而高校学生正常上课。由于高校学生之间的联系更为密切、广泛，因此影响力较一般的社会成员更大，一旦高校的学生中发生了恐慌甚至混乱，那么波及的范围将不只是哈尔滨市的高校，还可能会引起整个城市甚至周边城市社会秩序的动荡。因此，高校学生的稳定是关乎社会稳定的重要因素之一。由于各级管理组织的措施有力，哈尔滨高校学生表现出了良好的素质，以镇静的态度和有条不紊的秩序应对危机，起到了良好的表率作用和积极的影响。各高校迅速启动备用水源，保障停水期间学校食堂、开水房的供水，学生们

调动一切可利用的资源，用脸盆、塑料桶、瓶子甚至大塑料袋储备日常用水。

(2) 居民积极存水，邻里互助，共渡难关。哈尔滨市民在此次危机事件的处置过程中，表现出了良好的心理素质。面对危机，市民表现出的不是手足无措或者消极悲观，人们都能够迅速采取自救行为，储备饮用水和食品，并计划好停水4天内生活用水的使用。在邻里之间、同事之间，人们更是发扬互助精神，在物质上和情感上彼此支撑，更加强了人们共度难关的信念。在危机事件的处置过程中，社会公众之间的心理安抚和鼓舞比来自国家和政府的鼓励动员更有效，同样的身份使彼此拉近了心理上的距离，更容易产生意识上的共鸣，乐观的情绪也更容易彼此感染。社会的自我应急能力，建立的基础就是社会成员之间和谐的关系，也就是社会的凝聚力。哈尔滨市民的应急反应体现了哈尔滨市较和谐的社会关系，在城市陷入无法正常运转的困境时，表现出了较高的社会自我应急能力。

(3) 各部门与单位积极应对，保证了社会基本职能的正常运行。社会的自我应急能力体现在社会基本职能是否正常运行，比如交通、医疗、供暖、消防、行政办公等。停水通知发布后，哈尔滨市企事业单位纷纷启动应急预案，通过多种渠道解决用水问题，保证了本单位与部门基本功能正常运行。

五、经验总结

(一) 牺牲环保换经济效益的恶果

分析此次由中石化吉林石化公司双苯厂发生火灾爆炸事故导致松花江水污染，又继而引发哈尔滨市停水危机事件的原因，最根本的是牺牲环保换取经济效益的发展模式和长久以来少人问津的松花江污染问题。

发达国家中已经出现了由于发展过度破坏环境所引发的种种可怕后果，因此，在发达国家已经开始了重视环保的补救行为，然而前车之鉴在我国并未得到足够的重视。在改革开放后的二十几年内我国的几大主要河流都受到了不同程度的严重污染。黄河、淮河、松花江、太湖成为被污染的重灾户。

松花江水污染的元凶就是中石化吉林石化公司，厂区就建在吉林市松花江边，几个化工厂的排污口就直接与松花江相连，污水和化工生产的废料就这样连续不断地排进松花江。黑龙江省环境保护科学研究院副院长马健、翟平阳介绍，自从20世纪50年代吉化建厂后，几十年间向松花江排放的汞已经高达150多吨，造成沿岸居民出现汞中毒的水俣病，而沉积在江中的汞治理耗时10余年。尽管污染已经存在了几十年，但污染依在继续，治理工作无法深入下去。吉林石化公司拥有作为全国最大的苯胺生产基地，是地方和国家的纳税大户，作为一个支柱型企业，在每年盈利的外表下掩盖了很多问题。对这样的一个明星企业，地方环保部门的态度自然不可能像对待小炼油厂、小化工厂一样铁面无私，迁址或者强制关闭都不是轻易之举。因此对松花江的治理工作只能是治标不治本，有所改善却无法阻止污染的继续。

一位业内专家表示，目前国内至少有2000家化工企业处在居民区包围中或者城市饮用水源的上游。一个常规性的化工事故处理稍有不慎，就会放大为对一个城

市安全的威胁。如果我们只把眼光放在 GDP 增长上,那么环境保护问题就会为了这个目的而让步,环境治理工作就无法从根本上得到解决。哈尔滨松花江水污染悲剧的发生从某种程度上讲不是偶然,而是对环境破坏所付出的代价。

(二) 准确的信息和政府的公信力在处理危机事件中至关重要

发布准确的信息和保持政府对社会的公信力在任何危机事件的应急处置过程中都非常重要。在此次危机事件的处置过程中,应急处置的领导小组通过每天召开两次新闻发布会,向全部媒体记者公布最新的监测数据和消息,通过提供最具有权威性的消息控制了全部媒体,防止了不同信息的出现,完全掌握了在信息发布中的主动权。也正因为出现在媒体中的信息保持了一致性,所以公众认可通过媒体作为获取信息的主要途径,政府就可以通过媒体起到稳定社会情绪的作用。

政府的公信力既表现在前后决策的一致性,也表现为决策与行动的一致性。在危机事件发生的过程中,如果政府朝令夕改或者不付诸行动都会被认为是缺乏应对能力的表现。一旦社会失去对政府的信任,那么必然会转向寻求其他的途径,社会公众将失去一致性和凝聚力,出现失控的状态。因此,在危机事件的处置过程中,每一个决策都是一个挑战,而政府要做的就是兑现承诺,表现出让公众信服的应对能力,得到公众的认可和支持。只有这样,才能保证危机应急处置中的政府决策在社会公众间顺利执行。

(三) 重视危机恢复期的社会心理安抚

哈尔滨停水事件在中国乃至世界城市发展史上都是绝无仅有的,把这次突发的危机事件称之为城市的灾难也不为过。面对危机,人们产生恐惧感是正常的反应,但是过度的恐惧不仅会影响人们的正常心理、生活,长期的紧张和恐惧还会对人们的身体造成损伤。因此,在危机的恢复期最重要的工作不仅仅是社会功能和生活秩序的恢复,还有社会心理的恢复。松花江水污染事件过后,无论是直接的用水,还是与之相关的蔬菜、粮食、鱼类产品都会是人们心存恐惧的对象。哈尔滨市政府充分重视市民的心理健康的恢复,11月24日起开通哈尔滨市突发事件心理干预热线,一方面通过培养市民乐观、自信、平和的心态以战胜危机,另一方面通过科学的手段消除人们内心对污染的恐惧。对人们心理的干预在另一个层面也有利于城市消费经济的恢复,从以人为本的角度出发,只有作为社会的主体的人从根本上恢复了常态,社会才能真正从危机中恢复过来。在哈尔滨松花江水污染事件的应急处置中,对社会心理的干预是全方位的,包括开通心理干预热线,省长带头喝下恢复供水后的第一杯水,主流媒体对事件处置的总结、连续报道,各方面专家对事件后果的分析,这些无疑可以给人们充足的信息,有助于社会心理的恢复。

(四) 对危机事件处置的连续性,直到危机影响完全消除

纵观整个危机事件的处置过程,从11月13日中石化吉林石化公司双苯厂发生爆炸火灾,继而扩散到哈尔滨水源污染导致停水危机,污染物质还在继续沿着松花江流向哈尔滨下游城市,直到汇入黑龙江将危害扩大到俄罗斯。由于危机事件的连

带性的特征，就要求在危机应急处置过程中考虑到可能造成的连带影响。在爆炸火灾发生后的第六天，吉林省才知会黑龙江省松花江水污染的问题，如果哈尔滨市距离吉林市的距离再接近一些，也许在6天时间内污染已经造成了哈尔滨市民的中毒，那么灾难性的后果将无法预料。总结整个危机事件处置的经验，对每一个危机的处置都应该保持连续性。哈尔滨的水源污染事件说明，对吉林石化的爆炸事故的处置出现了空缺地带，对火灾爆炸事故的应急处置措施中没有对防止松花江水污染采取任何措施，危机还没有消除，应急行动却已经停止，这是忽略危机连带性而导致的严重后果。

每一次危机事件带给人们的教训都是深刻的，经历了这样一次危机的洗礼，无论是对于吉林石化、吉林省政府还是黑龙江省政府，都应该从更深的层面上对此次危机出现的原因进行反思。而对于其他存在相似情况的省市来说，这次危机事件更大意义上是一个警示。对于危机事件应急处置而言，最好的处置就是在危机的潜伏期内将其消除或者控制，也就是说做好日常的预防工作要比在危机事件应急处置中的表现更为重要。

国家突发公共事件总体应急预案

(2005年1月26日国务院第79次常务会议通过,2006年1月发布)

1 总则

1.1 编制目的

提高政府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,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。

1.2 编制依据

依据宪法及有关法律、行政法规,制定本预案。

1.3 分类分级

本预案所称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。

根据突发公共事件的发生过程、性质和机理,突发公共事件主要分为以下四类:

(1) 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等。

(2) 事故灾难。主要包括工矿商贸等企业的各类安全事故,交通运输事故,公共设施和设备事故,环境污染和生态破坏事件等。

(3) 公共卫生事件。主要包括传染病疫情,群体性不明原因疾病,食品安全和职业危害,动物疫情,以及其他严重影响公众健康和生命安全的事件。

(4) 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。

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,一般分为四级:Ⅰ级(特别重大)、Ⅱ级(重大)、Ⅲ级(较大)和Ⅳ级(一般)。

1.4 适用范围

本预案适用于涉及跨省级行政区划的,或超出事发地省级人民政府处置能力的特别重大突发

公共事件应对工作。

本预案指导全国的突发公共事件应对工作。

1.5 工作原则

(1) 以人为本，减少危害。切实履行政府的社会管理和公共服务职能，把保障公众健康和生命财产安全作为首要任务，最大程度地减少突发公共事件及其造成的人员伤亡和危害。

(2) 居安思危，预防为主。高度重视公共安全工作，常抓不懈，防患于未然。增强忧患意识，坚持预防与应急相结合，常态与非常态相结合，做好应对突发公共事件的各项准备工作。

(3) 统一领导，分级负责。在党中央、国务院的统一领导下，建立健全分类管理、分级负责，条块结合、属地管理为主的应急管理体制，在各级党委领导下，实行行政领导责任制，充分发挥专业应急指挥机构的作用。

(4) 依法规范，加强管理。依据有关法律和行政法规，加强应急管理，维护公众的合法权益，使应对突发公共事件的工作规范化、制度化、法制化。

(5) 快速反应，协同应对。加强以属地管理为主的应急处置队伍建设，建立联动协调制度，充分动员和发挥乡镇、社区、企事业单位、社会团体和志愿者队伍的作用，依靠公众力量，形成统一指挥、反应灵敏、功能齐全、协调有序、运转高效的应急管理机制。

(6) 依靠科技，提高素质。加强公共安全科学研究和技术开发，采用先进的监测、预测、预警、预防和应急处置技术及设施，充分发挥专家队伍和专业人员的作用，提高应对突发公共事件的科技水平和指挥能力，避免发生次生、衍生事件；加强宣传和培训教育工作，提高公众自救、互救和应对各类突发公共事件的综合素质。

1.6 应急预案体系

全国突发公共事件应急预案体系包括：

(1) 突发公共事件总体应急预案。总体应急预案是全国应急预案体系的总纲，是国务院应对特别重大突发公共事件的规范性文件。

(2) 突发公共事件专项应急预案。专项应急预案主要是国务院及其有关部门为应对某一类型或某几种类型突发公共事件而制定的应急预案。

(3) 突发公共事件部门应急预案。部门应急预案是国务院有关部门根据总体应急预案、专项应急预案和部门职责为应对突发公共事件制定的预案。

(4) 突发公共事件地方应急预案。具体包括：省级人民政府的突发公共事件总体应急预案、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突发公共事件应急预案。上述预案在省级人民政府的领导下，按照分类管理、分级负责的原则，由地方人民政府及其有关部门分别制定。

(5) 企事业单位根据有关法律法规制定的应急预案。

(6) 举办大型会展和文化体育等重大活动，主办单位应当制定应急预案。

各类预案将根据实际情况变化不断补充、完善。

2 组织体系

2.1 领导机构

国务院是突发公共事件应急管理工作的最高行政领导机构。在国务院总理领导下，由国务院

常务会议和国家相关突发公共事件应急指挥机构（以下简称相关应急指挥机构）负责突发公共事件的应急管理工作；必要时，派出国务院工作组指导有关工作。

2.2 办事机构

国务院办公厅设国务院应急管理办公室，履行值守应急、信息汇总和综合协调职责，发挥运转枢纽作用。

2.3 工作机构

国务院有关部门依据有关法律、行政法规和各自的职责，负责相关类别突发公共事件的应急管理工作。具体负责相关类别的突发公共事件专项和部门应急预案的起草与实施，贯彻落实国务院有关决定事项。

2.4 地方机构

地方各级人民政府是本行政区域突发公共事件应急管理工作的行政领导机构，负责本行政区域各类突发公共事件的应对工作。

2.5 专家组

国务院和各应急管理机构建立各类专业人才库，可以根据实际需要聘请有关专家组成专家组，为应急管理提供决策建议，必要时参加突发公共事件的应急处置工作。

3 运行机制

3.1 预测与预警

各地区、各部门要针对各种可能发生的突发公共事件，完善预测预警机制，建立预测预警系统，开展风险分析，做到早发现、早报告、早处置。

3.1.1 预警级别和发布

根据预测分析结果，对可能发生和可以预警的突发公共事件进行预警。预警级别依据突发公共事件可能造成的危害程度、紧急程度和发展势态，一般划分为四级：Ⅰ级（特别严重）、Ⅱ级（严重）、Ⅲ级（较重）和Ⅳ级（一般），依次用红色、橙色、黄色和蓝色表示。

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。

3.2 应急处置

3.2.1 信息报告

特别重大或者重大突发公共事件发生后，各地区、各部门要立即报告，最迟不得超过4小时，同时通报有关地区和部门。应急处置过程中，要及时续报有关情况。

3.2.2 先期处置

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。

在境外发生涉及中国公民和机构的突发事件，我驻外使领馆、国务院有关部门和有关地方人

民政府要采取措施控制事态发展，组织开展应急救援工作。

3.2.3 应急响应

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，要及时启动相关预案，由国务院相关应急指挥机构或国务院工作组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。

3.2.4 应急结束

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。

3.3 恢复与重建

3.3.1 善后处置

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。

3.3.2 调查与评估

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。

3.3.3 恢复重建

根据受灾地区恢复重建计划组织实施恢复重建工作。

3.4 信息发布

突发公共事件的信息发布应当及时、准确、客观、全面。事件发生的第一时间要向社会发布简要信息，随后发布初步核实情况、政府应对措施和公众防范措施等，并根据事件处置情况做好后续发布工作。

信息发布形式主要包括授权发布、散发新闻稿、组织报道、接受记者采访、举行新闻发布会等。

4 应急保障

各有关部门要按照职责分工和相关预案做好突发公共事件的应对工作，同时根据总体预案切实做好应对突发公共事件的人力、物力、财力、交通运输、医疗卫生及通信保障等工作，保证应急救援工作的需要和灾区群众的基本生活，以及恢复重建工作的顺利进行。

4.1 人力资源

公安（消防）、医疗卫生、地震救援、海上搜救、矿山救护、森林消防、防洪抢险、核与辐射、环境监控、危险化学品事故救援、铁路事故、民航事故、基础信息网络和重要信息系统事故处置，以及水、电、油、气等工程抢险救援队伍是应急救援的专业队伍和骨干力量。地方各级人民政府和有关部门、单位要加强应急救援队伍的业务培训和应急演练，建立联动协调机制，提高装备水平；动员社会团体、企事业单位以及志愿者等各种社会力量参与应急救援工作；增进国际

间的交流与合作。要加强以乡镇和社区为单位的公众应急能力建设，发挥其在应对突发公共事件中的重要作用。

中国人民解放军和中国人民武装警察部队是处置突发公共事件的骨干和突击力量，按照有关规定参加应急处置工作。

4.2 财力保障

要保证所需突发公共事件应急准备和救援工作资金。对受突发公共事件影响较大的行业、企事业单位和个人要及时研究提出相应的补偿或救助政策。要对突发公共事件财政应急保障资金的使用和效果进行监管和评估。

鼓励自然人、法人或者其他组织（包括国际组织）按照《中华人民共和国公益事业捐赠法》等有关法律、法规的规定进行捐赠和援助。

4.3 物资保障

要建立健全应急物资监测网络、预警体系和应急物资生产、储备、调拨及紧急配送体系，完善应急工作程序，确保应急所需物资和生活用品的及时供应，并加强对物资储备的监督管理，及时予以补充和更新。

地方各级人民政府应根据有关法律、法规和应急预案的规定，做好物资储备工作。

4.4 基本生活保障

要做好受灾群众的基本生活保障工作，确保灾区群众有饭吃、有水喝、有衣穿、有住处、有病能得到及时医治。

4.5 医疗卫生保障

卫生部门负责组建医疗卫生应急专业技术队伍，根据需要及时赴现场开展医疗救治、疾病预防控制等卫生应急工作。及时为受灾地区提供药品、器械等卫生和医疗设备。必要时，组织动员红十字会等社会卫生力量参与医疗卫生救助工作。

4.6 交通运输保障

要保证紧急情况下应急交通工具的优先安排、优先调度、优先放行，确保运输安全畅通；要依法建立紧急情况社会交通运输工具的征用程序，确保抢险救灾物资和人员能够及时、安全送达。

根据应急处置需要，对现场及相关通道实行交通管制，开设应急救援“绿色通道”，保证应急救援工作的顺利开展。

4.7 治安维护

要加强对重点地区、重点场所、重点人群、重要物资和设备的安全保护，依法严厉打击违法犯罪活动。必要时，依法采取有效管制措施，控制事态，维护社会秩序。

4.8 人员防护

要指定或建立与人口密度、城市规模相适应的应急避险场所，完善紧急疏散管理办法和程序，明确各级责任人，确保在紧急情况下公众安全、有序的转移或疏散。

要采取必要的防护措施，严格按照程序开展应急救援工作，确保人员安全。

4.9 通信保障

建立健全应急通信、应急广播电视保障工作体系，完善公用通信网，建立有线和无线相结合、基础电信网络与移动通信系统相配套的应急通信系统，确保通信畅通。

4.10 公共设施

有关部门要按照职责分工，分别负责煤、电、油、气、水的供给，以及废水、废气、固体废弃物等有害物质的监测和处理。

4.11 科技支撑

要积极开展公共安全领域的科学研究；加大公共安全监测、预测、预警、预防和应急处置技术研发的投入，不断改进技术装备，建立健全公共安全应急技术平台，提高我国公共安全科技水平；注意发挥企业在公共安全领域的研发作用。

5 监督管理

5.1 预案演练

各地区、各部门要结合实际，有计划、有重点地组织有关部门对相关预案进行演练。

5.2 宣传和培训

宣传、教育、文化、广电、新闻出版等有关部门要通过图书、报刊、音像制品和电子出版物、广播、电视、网络等，广泛宣传应急法律法规和预防、避险、自救、互救、减灾等常识，增强公众的忧患意识、社会责任意识和自救、互救能力。各有关方面要有计划地对应急救援和管理人员进行培训，提高其专业技能。

5.3 责任与奖惩

突发公共事件应急处置工作实行责任追究制。

对突发公共事件应急管理中做出突出贡献的先进集体和个人要给予表彰和奖励。

对迟报、谎报、瞒报和漏报突发公共事件重要情况或者应急管理工作中有其他失职、渎职行为的，依法对有关责任人给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

6 附则

6.1 预案管理

根据实际情况的变化，及时修订本预案。

本预案自发布之日起实施。

参考文献目录

- [1] 公安部办公厅、公安部外事局编译：《美国紧急事件处置资料汇编》，2002 年
- [2] 国家安全生产监督管理局：《国家安全生产科技发展规划》（2004 ~ 2010），2003 年
- [3] 国家核事故应急委员会办公室：《核应急专题报告：核事故对公众的社会心理影响与对策》，1993 年
- [4] 国家经贸委安全生产局编：《特别重大事故案例汇编》（1997 ~ 2000），2001 年
- [5] 薛澜、张强、钟开斌：《危机管理》，清华大学出版社 2003 年版
- [6] 宋光积：《实用消防管理学》，中国人民公安大学出版社 2001 年版
- [7] 任波：《食品安全脆弱的神经》，载《财经》（总 85 期）2003. 6
- [8] 班永宽：《航空事故与人为因素》，中国民航出版社 2002 年版
- [9] 张军：《走出黑洞：当代中国失范现象批判》，中国经济出版社 2000 年版
- [10] 毛海峰：《现代安全管理理论与实务》，首都经济贸易大学出版社 1999 年版
- [11] 高厚满：《外国军警处置突发事件》，解放军出版社 1992 年版
- [12] 郭太生：《事故对策学》，中国人民公安大学出版社 2002 年版
- [13] 秦立强：《公安指挥学》，中国人民公安大学出版社 2004 年版
- [14] 李经中：《政府危机管理》，中国城市出版社 2003 年版
- [15] 吴宗之、刘茂：《重大事故应急救援系统及预案导论》，冶金工业出版社 2003 年版
- [16] 腾五晓等：《日本灾害对策体制》，中国建筑工业出版社 2003 年版
- [17] 阎梁、翟昆：《社会危机事件处理的理论与实践》，中共中央党校出版社 2003 年版
- [18] 郭济：《中央和大城市政府应急机制建设》，中国人民大学出版社 2005 年版
- [19] 聂国丽：《现代警务保障》，中国人民公安大学出版社 2003 年版
- [20] 罗云、樊运晓、马晓春：《风险分析与安全评价》，化学工业出版社 2004 年版
- [21] 钟继荣：《法医学尸体指纹的捺印》，载《刑事技术》，1996. 4
- [22] 蒋兆飞、赵传清、蔡昌春：《空难的法医学处理》，载《刑事技术》，2000. 5
- [23] 李建仓：《洛阳特大火灾事故的法医学检查》，载《首界全国人类学学术交流会议论文集》
- [24] 贾春明、闵建雄：《飞机失事遇难者的损伤鉴定及分析》，载《刑事技术》，1993. 4
- [25] 陈仲芝：《飞机失事及法医学检验》，载《刑事技术》，1983. 2
- [26] 刘建伟：《海难事故的法医检验鉴定》，载《首界全国人类学学术交流会议论文集》
- [27] 李红伟：《云阳特大交通事故的法医学检验分析》，载《首界全国人类学学术交流会议论文集》
- [28] 张继宗：《广西南丹特重大事故遇难者尸体的法医学检验》，载《中国法医学杂志》，2002. 17
- [29] 董慧琦、闵建雄、胡兰、张春良：《第 13 届国际刑警组织群体性死亡事件遇害者个体识别会议概述》，载《刑事技术》，2000. 5
- [30] 闵建雄：《法医损伤学》，中国人民公安大学出版社 2001 年版
- [31] 陈康颐、麻永昌：《应用法医学各论》，上海医科大学出版社 1999 年版

- [32] 伍新尧：《高级法医学》，郑州大学出版社 2002 年版
- [33] 陈世贤：《法齿学概论》，北京大学出版社 1992 年版
- [34] 祝家镇：《法医病理学》，人民卫生出版社 2001 年版
- [35] 李万水、陈松等：《2003 年爆炸案遇难者身源 DNA 鉴定》，载《刑事技术》，2004. 3
- [36] 邓军虎：《西安空难的法医学鉴定》，载《刑事技术》，1996. 3
- [37] 张孝华：《物证鉴定在侦破武汉长江大桥特大爆炸案中的作用》，载《首界法医 DNA 检验技术研讨会论文集》
- [38] 胡家伟、袁金海：《2001 年群体性死亡案件的法医学检验程序》，载《刑事技术》，2001
- [39] 萧开平：《毒物检验与航空事故调查》，载《台湾航空医学会会刊》，1995. 9
- [40] 萧开平：《航空灾难中法医师所扮演的角色》，载《台湾航空医学会会刊》，1995. 9
- [41] 陈松：《贵州解救被拐卖儿童案及焦作火灾案进行 DNA 检验的启示》，载《首届全国法医 DNA 检验技术讨论会论文集》
- [42] 邓利平：《负面新闻信息传播的多维视野》，新华出版社 2001 年版
- [43] 贺劲松等：《惊天海上大空难——亲历“5·7”空难搜救调查纪实》，时代经济出版社 2002 年版
- [44] 胡钰：《新闻与舆论》，中国广播电视出版社 2001 年版
- [45] 潘自强等译：《涉及放射性物质的恐怖事件管理》，原子能出版社 2002 年版
- [46] 陈曦：《帝国噩梦——“9·11”美国惊世恐怖事件纪实》，中国社会科学出版社 2001 年版
- [47] 郑力：《SARS 与突发公共卫生事件应对策略》，科学出版社 2003 年版
- [48] 郑杭生：《社会学概论新修》，中国人民大学出版社 1998 年版
- [49] 北京大学法学百科全书编委会：《北京大学法学百科全书——刑法学、犯罪学、监狱学》，北京大学出版社 2003 年版
- [50] 罗大华、刘邦惠：《犯罪心理学新编》，群众出版社 2002 年版
- [51] 《精神障碍的处理》，上海科学技术出版社 2002 年版
- [52] 刘长敏：《危机应付的全球视角》，中国政法大学出版社 2003 年版
- [53] 谭松林、孔思孟：《反对邪教，保障人权》，群众出版社 2001 年版
- [54] Dennis s. mileti. 美国国家科学基金会：《第二次国家自然灾害评估报告：人为的灾害》，谭徐明等译，湖北人民出版社 2003 年版
- [55] 郭济：《政府应急管理实务》，中共中央党校出版社 2004 年版
- [56] 刘艺林、费国忠：《突发灾祸现场急救》，同济大学出版社 2003 年版
- [57] 《“9·11”委员会报告——美国遭受恐怖袭击国家委员会最终报告》，中国人民刑事法律科学研究中心译，中国人民公安大学出版社 2004 年版
- [58] 孙玉红、王勇、周卫民：《直面危机——世界经典案例剖析》，中信出版社 2004 年版
- [59] 陈佳贵：《危机管理：面对突发事件的抉择》，广东经济出版社 2002 年版
- [60] 韩大元、莫于川：《应急法制论——突发事件应对机制的法律问题研究》，法律出版社 2005 年版
- [61] 胡百精：《危机传播管理》，中国传媒大学出版社 2005 年 6 月版

- [62] 秦启文：《突发事件的管理与应对》，新华出版社 2004 年 9 月版
- [63] 郭太生：《美国公共安全危机事件应急管理研究》，载《中国人民公安大学学报》，2003 年
- [64] 郭太生：《论公安机关人民警察在灾难性事故与事件应急处置中的职责》，载《公安研究》，2003 年
- [65] 闵建雄：《飞机失事及其法医学处理》，载《刑事技术》，1998. 3
- [66] 陈世贤：《客机失事的法医鉴定》，载《中国法医学杂志》，1986. 2
- [67] 黄群：《牙齿形态图像在重大群体性死亡事件性案件中的应用》，载《影像材料》，2003. 4
- [68] 陈少恒、李路平等：《DNA 技术在法医学中的应用与进展》，载《首届全国法医 DNA 检验技术研讨会论文集》
- [69] 俞卫东、冯燕：《PCR 技术在法医学中的应用及其发展》，载《首届全国法医 DNA 检验技术研讨会论文集》
- [70] 杨燕绥：《国家公共安全和公民知情权——“非典”事件引起的法律思考》，载《清华大学学报》（哲学社会科学版），2003（4）
- [71] 彭宗超、钟开斌：《“非典”危机中的民众脆弱性分析》，载《清华大学学报》（哲学社会科学版），2003（4）
- [72] 杨永年：《建立以地方政府为主体之救灾组织体系》，载《台湾“中央警察大学”警学丛刊》，第 32 卷第 3 期
- [73] 《21 世纪美国应急管理三大主题》，载上海民防网，2003 年 4 月 19 日
- [74] 邹勇杰等：《从“9·11”事件看美国的应急救援行动》，载上海民防网，2003 年 4 月 19 日
- [75] 杨雪冬：《从反恐国家回到正常国家：“9·11”前后美国的危机管理》，载《经济社会体制比较》，2002（6）
- [76] 陈枫：《美国应急处置工作机制综述》，载《公安理论研究动态》，2005（9）
- [77] [美] 诺曼·R·奥古斯丁：《危机管理》，中国人民大学出版社 2001 年版
- [78] [英] 吉登斯：《社会学》，赵旭东等译，北京大学出版社 2004 年版
- [79] [美] B. E. Gilland ,B. K. Jamas :《危机干预策略》（上下册），萧水源等译，中国轻工业出版社 2000 年版
- [80] [美] Phillip L. Rice :《压力与健康》，石林等译，中国轻工业出版社 2000 年版
- [81] [美] Tammi D. Kolski ,Michael Avriette ,Authur E. Jongsma ,Jr :《危机干预与创伤治疗方案》，梁军译，中国轻工业出版社 2004 年版
- [82] [美] 吴量福：《运作、决策、信息与应急管理——美国地方政府管理实例研究》，天津人民出版社 2004 年版
- [83] Home Office , U. K. Dealing with Disaster. Third edition
- [84] Peter E. Hodgkinson and Michael Stewart. Coping with catastrophe : A handbook of disaster management. U. K.
- [85] H. Soomer ,H. Ranta ,A. Penttil. Identification of victims from the M/S Estonia. Int J Legal Med , 2001 ,114 : 259 - 262
- [86] Aurora Valenzuela , Tomas Marques , Nicomedes Exposito , Lt. , Stella Mart las Heras. Comparative

- Study of Efficiency of Dental Methods for Identification of Burn Victims in Two Bus Accidents in Spain. *The American Journal of Forensic Medicine and Pathology*, 2002 23(4) 390 - 393
- [87] C. M. Hsu ,N. E. Huang ,L. C. Tsai ,L. G. Kao ,H. Chao ,A. Linacre ,J. C. - I. Lee . Identification of victims of the 1998 Taoyuan Airbus crash accident using DNA analysis. *Int J Legal Med* ,1999 ,113 :43 - 46
- [88] Martin - de las Heras S , Valenzuela A , Villanueva E , Marques T , Exposito N , Bohoyo JM. Methods for identification of 28 burn victims following a 1996 bus accident in Spain. *J Forensic Sci* , 1999 44 (2) :428 - 431
- [89] Carlo P. Campobasso , Rosa Falamingo , and Francesco Vinci. Investigation of Italy Deadliest Building Collapse : Forensic Aspects of a Mass Disaster. *J Forensic Sci* , 2003 , 48(3) 242 - 483
- [90] T. M. Clayton , J. P. Whitaker , D. L. Fisher. Further validation of a quadruples STR DNA typing system a collaborative effort to identify victims of a mass disaster. *Forensic Science International* , 1995 76 :17 - 25
- [91] Morlang WM. Jonestown tragedy revisited : the role of dentistry , *J Forensic Sci* 2002 47(1) 3 - 7
- [92] Pretty IA , Webb DA , Sweet D. Dental participants in mass disasters - a retrospective study with future implications. *J Forensic Sci* 2002 47(1) :117 - 120
- [93] Goodman NR , Edelson LB. The efficiency of an X - ray screening system at a mass disaster. *J Forensic Sci* 2002 , 47(1) :127 - 130
- [94] Robert B. Brannon , and William M. Morlang. The Crash of LOT Flight 007 : Dental Identification . *J Forensic Sci* , 2002 , 47(6) 83 - 476
- [95] Meyer H. J. The Kaprun cable car fire disaster——aspects of forensic organisation following a mass fatality with 155 victims . *Forensic Science International* 2003 , 138(13) :1 - 7
- [96] Brannon R. B. , Morlang W. M. , Smith B. C. The Gander disaster : dental identification in a military tragedy . *Journal of Forensic Sciences* 2003 , 48(6) :1331 - 1335
- [97] Cowell R. G. , Mostad P. A clustering algorithm using DNA marker information for sub - pedigree reconstruction. *Journal of Forensic Sciences* , 2003 48(6) :1239 - 1248
- [98] Lunetta P. , Ranta H. , Cattaneo C. , Piccinini A. , Niskanen R. , Sajantila A. , Penttila , An international collaboration in mass disasters involving foreign nationals within the EU. Medico - legal investigation of Finnish victims of the Milan Linate airport SAS SK 686 aircraft accident on 8 October 2001 . *International Journal of Legal Medicine* 2003 , 117(4) 204 - 210
- [99] Ozaslan A. , Iscan M. Y. , Ozaslan I. , Tugcu H. , Koc S. Estimation of stature from body parts. *Forensic Science International* , 2003 132(1) :40 - 45
- [100] Muhlemann H. R. , Steiner E. , Brandestini M. Identification of mass disaster victims : the Swiss identification system. *Journal of Forensic Sciences* , 1979 24(1) :173 - 181.
- [101] International criminal police organization disaster victim identification guide Campobasso , C. P. , Falamingo R. , Vinci F. Investigation of Italy's deadliest building collapse : forensic aspects of a mass disaster. *Journal of Forensic Sciences* 2003 48(3) 635 - 639

- [102] Lewis ,C. ,Leventhal J. Locator System Versus WinID2 : identifying disaster victims from dental remains. *Journal of Forensic Identification* ,2003 53(3) 272 - 295
- [103] Calacal ,G. C. ,De Ungria ,M. C. A. ,Delfin ,F. C. ,Lara ,M. C. ,Magtanong ,D. L. ,Fortun ,R. dR. Identification of Two Fire Victims by Comparative Nuclear DNA Typing of Skeletal Remains and Stored Umbilical Tissues .*The American Journal of Forensic Medicine and Pathology* ,2003 , 24(2) :148 - 152
- [104] T. Kahana , J. A. Ravioli. Radiographic Identification of Fragmentary Human Remains from a Mass Disaster. *The American Journal of Forensic Medicine and Pathology* 1997 , 18(1) #0 - 44
- [105] Bernard Knight *Forensic Pathology* 1996 by Arnold in Great Britain Jeffrey Salomone ,Anton P. Sohn ,Roger Ritzlin ,*Correlations of Injury , and Cause of Death to Galaxy Flight 203 Crash Site* , *Journal of Forensic Sciences* ,1987 , 32(5) :1403 - 1415
- [106] Tierney Kathleen J. *Facing the Unexpected : Disaster Preparedness and Response in the United States*. U. S. A. 2001.
- [107] Schneid. Thomas D. *Disaster Management and Preparedness*. U. S. A. 2001.
- [108] Willian L. Waugh ,Jr. *Living with Disaster ,Dealing with Disaster : An Introduction to Emergency Management*. U. S. A. 2000.
- [109] Shirley Harrison. *Monograph. Disaster and the Media : Managing Crisis Communications*. England. 1999.
- [110] Taylor Francis. *Consequence management in the 1995 sarin attacks on the Japanese Subway System. studies in conflict & terrorism* 第 25 卷. 2002.
- [111] Naolumi Miyasaka ,*Terrorism and Antiterrorism in Japan :Aum Shinrikyo and After* ,prepared for the Japan society Roundtable on Terrorism Prevention and Preparedness ,October 2000.
- [112] Okumura of al“ the Tokyo subway sarin attack : disaster management ,part 1 :National and International Response ,” *Academic Emergency Medicine* 5(6)(1998) ,p626.
- [113] Shunichi Furukawa ,*An Institutional Framework for Japanese Crisis Management* , *Journal of Contingencies and crisis Management* March 2000 p5