

# 完善应急联动系统建设 有效应对突发公共事件

突发公共事件是指突然发生,造成或可能造成重大经济和财产损失、重大环境和生态破坏、重大人员伤亡、重大社会动荡,危及公共安全的事件。为有效应对突发公共事件,各地都加快了应急联动系统建设的步伐,一部分地区已经建设完成,一部分地区正在建设之中,还有很多地区正在进行规划。本文在分析突发公共事件特点的基础上,对应急联动系统的建设内容进行了探讨。

■ 周治新

## 突发公共事件的特点

### 1. 事件种类和产生原因的多样性

突发公共事件的种类繁多,常见的有以下一些类型:①重特大自然灾害事件,如洪水泛滥、地震、海啸、台风、冰雹、泥石流、地陷、潮汐、大雾、暴雨、暴雪、沙尘暴、强寒流等自然因素引起的重特大灾难;②生产、生活中的事故灾难,如水、陆、空交通运输中的重特重大事故,矿产勘探开采中瓦斯爆炸、井喷、塌方等,剧毒化学物资储存、运输过程中的泄漏或爆炸,放射性物资的丢失或泄漏,工农业生产中剧毒气、液、固体污染物的排放,烟花、爆竹、弹药等易燃易爆物品生产、运输过程中的起火爆炸,大面积突然断电,城市、乡村、草原、森林火灾,煤气泄漏,自来水污染等;③突发公共卫生事件,如非典型性肺炎等重特大传染病疫情,禽流感等重特大动植物疫情,集体食物中毒、危害健康的食品大量流

入市场等食品安全类事件;④信息网络安全类事件,如恶性病毒、黑客入侵等导致大面积网络的阻塞、瘫痪和通讯中断等等;⑤重特大社会治安和刑事案件,如重特大群体性事件,重特大刑事案件,爆炸、劫持、核生化袭击等恐怖事件;⑥战争、边境冲突等危及国家安全类事件。对于某一特定的地区或城市而言,尽管情况各不相同,但上述的绝大多数或是全部的危害事件都有发生的可能性。突发公共事件产生的原因多种多样,既有自然因素,也有人为因素;既有国内原因,也有国际原因;既可能是人员疏忽所致,也可能是有意为之。

### 2. 事件发生的突然性

尽管很多突发公共事件有许多先兆,但往往会由于人为的疏忽或其他原因而不能及时觉察;一部分已经觉察的突发公共事件,也可能会由于技术或其他方面的原因,而对其破坏力

和影响力估计不足。很多突发事件的发生则完全是由于偶然因素引起,没有一点先兆。当这些事件真正发生时,人们往往毫无思想准备。

### 3. 事件所造成破坏的巨大性

突发公共事件一旦发生,极有可能会造成重大经济和财产损失、重大环境和生态破坏、重大人员伤亡、重大社会动荡等等,多年的建设成就有可能毁于一旦。

### 4. 事件影响范围的广泛性

突发公共事件的影响范围可能是一个局部区域,也可能是整个城市,也可能是一个省(区),甚至可能影响到整个国家或是更广的区域。突发公共事件有可能对所在地区乃至全国的政治、经济工作,人民的日常生活、心理和社会稳定等各方面造成巨大影响,甚至可能会在国际上给国家造成不利影响。

### 5. 事件发生的偶然性

随着我国政治、经济和社会形势的发展,尽管突发公共事件发生的频率总体上具有逐年升高的趋势,但突发公共事件仍属于小概率事件,其发生具有偶然性。对于一个特定的地区而言,可能一年内发生几次,甚至同一时间发生多起突发事件,但也可能几年甚至是几十年也不发生一次。对于某一种特定类型的突发公共事件,其发生的频率就更低。

## 应急联动系统的建设内容

鉴于突发公共事件的以上特点,为有效应对突发公共事件,需要建立完善的应急联动系统。

突发公共事件的多样性决定了施救对象的广泛性,受其影响的对象不只是人员,还有可能包括财产、物资、生态环境等等多方面。突发公共事件的多样性特点也决定了应急救援参与单位的多样性,如公安、消防、交管、医疗急救、环保、民政、环卫、工商、新闻部门、防洪、防震、防空、气象台、

口岸、火车站、机场、港口、地铁、公交、供水、供电、供气等等政府职能部门或公司。因而,完善的应急联动系统需要全社会各方面力量的共同参与。

很多城市或地区在进行应急联动系统建设时,往往把注意力集中在突发公共事件接处警和应急救援中心的建设上,而忽略了其他方面的工作。其实应急联动系统建设工作是一项复杂的系统工程,应急联动系统的建设内容应包含构建突发公共事件的宣传体系,建立突发公共事件的预防预警机制,编制突发公共事件应急处置预案并进行模拟演练,建设突发公共事件的接处警和应急救援指挥系统,拟定突发公共事件的善后处理对策,建立应对突发公共事件的区域协作机制,理顺应急联动系统的管理体制和运行机制,制定相关的法律法规等多方面的内容。

### 1. 构建突发公共事件的宣传体系

突发公共事件的偶发性,使普通民众及政府相关部门容易产生麻痹心

理。在各类已发生的突发公共事件中,除了一部分是由于自然的不可抗拒的原因引起外,大部分都是由于人为原因引起的。通过构建突发公共事件的宣传体系,加强对各类突发公共事件的宣传,增长人们的安全常识,提高人们的安全意识、防范意识和防范能力,从而降低突发公共事件的发生概率,减少突发公共事件所带来的损失。

我国现已进入全面建设小康社会的新阶段,随着人民生活水平的不断提高,公众对公共安全的心里期望值日益上升,而对灾害的心理承受能力则呈下降趋势。同时,随着新闻传媒的发展,特别是互联网技术的普及,突发公共事件带给人们的心里恐慌会大大加剧。通过宣传,有针对性地对本地区可能发生的突发公共事件进行宣传,能提高公众心理承受能力和沉着应对能力。

### 2. 建立突发公共事件的预防预警机制

应坚持“预防为主”的思想,加强安全规划,将安全规划作为辖区总体规划的重要组成部分。应加强公共安全的基础性工作,对突发公共事件可能的发生源进行深入细致的调查,及时整改,排除隐患,防患于未然。对于现存的重大危险源进行有效处理,因客观原因实在无法处理的,应加强实时监控和检查,力避这类人为原因引起的突发公共事件;同时对于重大危险源的影响范围和影响程度进行全面调查,以便一旦发生事故时,能有效应对。应指导各行各业制订相关安全操作规范,并加强检查,督促落实。

对于海啸、地震、洪水等人类无





法抗拒的自然灾害类突发公共事件，应加强实时监控，建立有效的预报、预警机制，以减少这类事件所造成的危害。

### 3. 编制突发公共事件应急处置预案并进行模拟演练

应认真研究本区域突发公共事件的特点和规律，认真总结和借鉴国内外已发生的典型事件的教训和处置经验，探讨适合本地的有效应对突发公共事件的方法。根据突发公共事件的类型和破坏的影响力进行分级，分别编制相应的应急处置预案并进行模拟演练。各类突发公共事件的处置都需要有相关的专业救援力量，包括专业指挥人员、专业救援队伍、专用救援物资、专用救援装备等。有些突发公共事件的处置、救援工作需要某个专业部门来处理，有些则需要多个专业部门来协同处理，有些则需要所有专业部门的参与和配合，这就对各类专业救援力量的建设提出了很高要求。应建立各专业的应急救援专家库，加强专业救援队伍的组织、培训和演练，加强各种相关应急救援物资的储备和基础信息建设。还应加强网络和通信等基础设施建设，促进各专业救援力量资源和信息的充分整合与共享，提高各专业救援力量的协同作战能力。

### 4. 建设突发公共事件的接处警和应急救援指挥系统

由于突发公共事件发生的突然性、破坏的巨大性和影响的广泛性，当发生突发公共事件后，要求报警便捷，接警及时，指挥有力，反应快速，处置得当。这就需要建设一个权威、运转高效，协调一致的突发公共事件接处警和应急救援指挥中心。因而，在应急联

动系统建设的各项内容中，核心部分应是突发公共事件接处警和应急救援指挥系统（应急联动指挥中心）建设。

对于一个城市或一个地区而言，每天都会发生大量的求助性事件，如刑事、治安案件，火灾，交通事故，突发疾病，水、电、气、通讯等设备的损坏报修，顾客的投诉、市民情况反映等等，在建设应急联动系统之前，这些事件的报告和处置工作都是由相应职能



部门的事件处置指挥调度系统来处理的。突发公共事件其实就隐藏在这些一般性事件中，如何快速地从各职能部门所接到的大量一般性事件中及时识别出来突发公共事件，并迅速展开应急救援工作，这就需要建立一个高效的突发公共事件接处警和应急救援指挥中心。由于突发公共事件具有偶发性，单独成立一个专门用于处理突发公共事件的接处警和应急救援指挥中心肯定是一种资源浪费；另一方面，如果将大量一般性的非紧急求助也统统纳入应急联动系统的建设范围，则会大大增加应急联动系统的复杂程度，也很容易延误突发公共事件的报警和

处置时间，特别是对于较大规模的城市而言尤其如此。因而，在建设突发公共事件的接处警和应急救援指挥中心时，要注意处理好处置突发公共事件与处置日常的非突发一般性事件的关系，要根据各地的不同特点，合理地确定应急联动指挥中心的系统边界和职能定位，要能有机整合各职能部门的事件处置指挥调度系统资源，做到信息的充分共享和实现统一指挥。

### 5. 拟定突发公共事件的善后处理对策

突发公共事件破坏的巨大性和影响的广泛性，使得突发公共事件所造成的影响的善后处理工作显得相当复杂和重要，需要各方面的参与，因而根据突发公共事件的特点拟定善后处理对策供领导决策时参考，也应是整个应急联动系统建设中很重



要的一环。

#### 6. 建立应对突发公共事件的区域协作机制

一方有难，八方支援。对于很多规模特大或类型特殊的突发公共事件的处置，本地有可能会存在救援力量（专业救援人员、专业救援装备、专业救援物资等）不足，或本地根本就无此救援力量的问题，这就需要邻区乃至全国的支援。这种情况下，快速有效地获取外援的帮助，对于减少突发事件所带来的损失具有重要意义。要想快速有效地获取外援的帮助，至少由两方面因素决定：一是能够以最快的速度检索到相关外援信息，二是联系那些力量最强、针对性最好、到达时间最短的外援前来事件现场参与救援工作。这就需要建立应对突发公共事件的区域协作机制，一方面要建立区域及至全

外援力量实施救助的相关程序和协同作战等相关问题。

此外，很多突发公共事件的发展有可能会波及到邻区，通过建立突发公共事件的区域协作机制，能够使邻区快速地做好有针对性的防范工作，从而避免或降低突发公共事件对邻区的影响。

#### 7. 理顺应急联动系统的管理体制和运行机制

如上所述，应急联动系统建设包含的内容很广，对于构建突发公共事件的宣传体系，建立预防预警机制，编制应急处置预案并进行模拟演练，建设接处警和应急救援指挥系统，拟定善后处理对策，建立区域协作机制等相关工作，都需要分解到政府各个职能部门去执行和落实。由于各相关职能部门的业务性质和业务范围各不相同，每个业务部门都形成了一套自身的业务流程，各职能部门之间也存在着责、权、利的冲突问题。为促进各职能部门既明确分工，又充分合作，保障应急联动系统各项工作的有效落实，必须理顺管理体制。鉴于突发公共事件应急处置工作涉及的部门很多，成立一个隶属于当地党委和政府直接领导的专门组织机构是很有必要的。为了便于统一领导、统筹规划、统一指挥和检查督促各项工作的落实，在组织机构的成员组成上，应涵盖各个主要职能部门。同时还应组建专职队伍，制定相应的职责、权限和 workflows。

#### 8. 制定相关的法律法规

为了确保对突发公共事件进行有效处置，应制定相关的法律法规，对突发公共事件的定义范畴和分类分级方法，处置的指导思想及原则，应急救援



体系的构成，社会资源的调配、整合，相关信息的收集研判，预警的发布，媒体管制，各职能部门及相关成员的责任及追究，以及政府在紧急状态下应对突发公共事件所享有的紧急权力、行使程序及有效监督等等各方面加以明确。据相关报道，“紧急状态法”已列入全国人大常委会2005年立法计划，如果遇到自然灾害、重大疫情等突发公共事件，中国政府将会及时启动一套科学有效的应急机制，确保百姓生命财产安全和社会秩序稳定。各地也应制定适合本地的相关管理规定。

## 结论

为有效应对突发公共事件，需要建立完善的应急联动系统。应急联动系统建设是一项系统工程，完善的应急联动系统需要全社会各方面力量的共同参与，建设内容应包含构建突发公共事件的宣传体系，建立突发公共事件的预防预警机制，编制突发公共事件应急处置预案并进行模拟演练，建设突发公共事件的接处警和应急救援指挥系统，拟定突发公共事件的善后处理对策，建立应对突发公共事件的区域协作机制，理顺应急联动系统的管理体制和运行机制，制定相关的法律法规等各方面的内容。

（作者单位：中国人民武警学院基础部）



国的各类专业救援人员、装备和物资等信息的资源库，并做到实时充分共享；另一方面，要理顺紧急情况下调用