

## 参考资料

# 构建和完善涉外突发事件应急管理模式研究

随着全球化的深入发展，涉外机构国际交流与合作的形式更加多样，涉外突发事件频繁发生。涉外突发事件因其严重程度不一、涉及人员复杂、参与机构众多、现场处置困难、产生影响广泛而成为外事工作人员共同面临的挑战。在国际交流已经成为常态的今天，建立健全涉外突发事件应急反应机制，尤其是探讨和制定具有普遍性、科学性、可操作性的应急管理模式有助于外事工作人员提升认识、加强预警、整合资源、妥善处置，具有重要的现实意义。

## 一、涉外突发事件的特殊性

根据《中华人民共和国突发事件应对法》，突发事件是指“突然发生，造成或者可能造成严重社会危害，需要采取应急处置措施予以应对的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件”。涉外突发事件即指含有涉外因素的突发事件，按事件对象可分为两类：（1）涉及外国机构、人员在境内的突发事件；（2）涉及本国人员在境外发生的突发事件。

涉外突发性事件处置事关我在外公民和机构、外国在华人员和机构的生命财产安全和合法权益，事关我国对外开放环境的建设，与一般的突发事件相比较，具有国际性、敏感性等特殊性和

处置难度更大。

全球化时代，随着高科技和即时讯息的快速发展，应急突发事件的影响、处置乃至发生根源越来越具有国际性的特征。事件发生后，往往会成为社会乃至全世界舆论关注的焦点；一些国家和地区爆发的突发事件很容易波及到别国，甚至导致连锁事件；各国共同关注的危机领域也越来越多，特别是在公共卫生以及环境气候领域。涉外突发事件能否得到迅速、妥善处理，不仅影响本国的安全稳定，而且影响该国同其他国家的外交关系及国家的对外形象。能否处理好涉外突发事件也成为衡量一个国家适应国际环境、应对国际问题的能力，乃至国家综合实力的重要指标。

随着中国经济迅速发展，国际地位不断提升，国际社会对我国的关注度越来越高。涉外突发事件呈现出高度敏感性，极易产生“连锁效应”和“放大效应”，预防和处置的难度更大。尤其是，高科技和新媒体的迅猛发展使突发事件容易成为社会乃至全世界舆论关注的焦点，更容易成为一些西方媒体大肆炒作的对象，如果处置不当，事件的负面效应会成倍地放大，将严重损坏政府和国家的国际形象以及影响我国与相关国家的关系。

## 二、涉外突发事件应急管理原则

在涉外突发事件的管理过程中，要坚持“以人为本”的第一原则，始终把人的生命安全作为处理突发事件各个环节的出发点和落脚点；同时要遵循“统一领导、分级负责、属地管理、预防为主、依法处置”等原则，保证涉外突发事件处置的成效。具

体如下：

**（一）以人为本，力保安全。**保卫国家利益、保护人民群众生命财产安全是处置涉外突发事件各项工作的首要任务。力求最大限度地维护境外我国公民和机构、外国驻我国机构和人员、外国其他在华人员的生命财产安全和合法权益，避免或减少损失，力求最大限度地避免和减少在外事突发事件中的人员伤亡、财产损失和政治、外交影响。

**（二）统一领导，分级负责。**根据《国家涉外突发事件应急预案》，制定涉外突发事件应急管理预案，建立健全涉外突发事件应急领导机制，对涉外突发事件实行统一组织、协调和指挥，同时根据涉外突发事件的性质、规模和影响，按照职责分工和属地管理的原则实行分级负责、协同处置。

**（三）预防为主，平战结合。**坚持预防为主、防救结合。增强忧患意识，强化宣传教育，开展培训演练，加强队伍建设，做好应对涉外突发事件的思想准备、预案准备、组织准备及物资准备。

**（四）信息共享，快速反应。**及时向上级有关部门上报信息，保持与有关单位、有关境外机构通信联络畅通，做到信息共享。

**（五）依法办事，保守秘密。**对涉外突发事件应依法决策和处置，遵守国家法律、法规、国际条约，同时参照事发国或地区法律、法规的相关规定。在应急过程中，须严格遵守国家保密规定和外事纪律，严格保守国家机密、商业秘密。

### 三、涉外突发事件应急管理体系

为及时有效地处置涉外突发事件，各地区、各单位应预先成立“涉外突发事件应急领导小组”（以下称“领导小组”），一般由单位一把手任组长，分管外事的领导任副组长，外事及相关领导任小组成员。

领导小组主要职责包括：

- （1） 统一组织、指挥、协调涉外突发事件的应急处置工作。
- （2） 确定各部门应急时的具体职责与分工。
- （3） 分析、研究涉外突发事件的信息判断、事件形势及事态发展走向。
- （4） 决定涉外事件信息发布、舆论引导、记者采访等重大事宜。
- （5） 及时向上级领导和主管部门报告应急处置工作进展情况。

发生涉外突发事件时，应由涉外突发事件应急领导小组立即启动相应的涉外突发事件应急预案，统一领导和指挥涉外突发事件处置工作，并根据突发事件的特点设立情报信息组、行动处置组、新闻宣传组以及国际合作组等突发事件应急处置工作组。

### 四、涉外突发事件预防和预警

本着预防为主的原则，各单位应建立和完善突发事件预防机制，加强对信息的监测和预警分析，主要包括培养涉外突发事件

的预警意识、建立涉外突发事件的预警机制、完善涉外突发事件应急网络等三个方面。

**（一）培养涉外突发事件的预警意识。**在日常工作中，必须加强对涉外工作人员的危机意识教育与法制教育，增强忧患意识、坚持居安思危。例如通过涉外突发事件处置的专题讲座、课题研究、情景模拟等帮助涉外工作人员树立正确的突发事件应对观念，提升涉外突发事件的处置能力。涉外工作人员要对涉外敏感问题有清晰的认识，在工作过程中遇到可能引发突发事件的因素时冷静思考、及时汇报，掌握危机处置的主动权。

**（二）建立涉外突发事件应急网络。**注重涉外突发事件应急网络的建立。日常工作中与上级主管部门，外事相关部门，以及我国驻外使馆、外国驻华使领馆等机构加强信息沟通和共享，保证联系渠道畅通，确保突发事件出现时能与相关部门和工作人员尽快取得联系，并及时有效开展协调处理工作，做到早发现、早报告、早准备、早控制。

**（三）完善涉外突发事件的预警机制。**各单位应逐步建立和完善涉外突发事件预警信息的收集、评估和预防制度。外事主管部门应加强国际形势调查研究和国际舆情监测；业务部门应注意收集主管业务范围内可能发生涉外突发事件的各种信息，重点加强负面信息监测。领导层能及时根据获取的信息，预判可能形成的突发事件，评估事件性质和严重程度、影响范围和发展势态，确定应急体系目标任务，并适时启动应急管理程序。

## 五、涉外突发事件的现场处置

突发事件现场往往十分混乱，具有事态复杂性、损失破坏严重性、处置任务重等特点。科学有效地构建涉外突发事件现场处置程序，有助于迅速地采取正确的应对措施、及时控制事态演变并降低事件造成的损失。涉外突发事件的现场处置是指针对正在或者业已发生的涉外突发事件，在现场的相关组织机构或者个人迅速开展一系列旨在控制事态局面、减少损失的阶段性的、多样性的应急活动。有效的现场处置应包括以下三方面的内容：

**（一）及时报案，协助调查。**在突发事件发生后必须第一时间报告公安、消防、保险等相关部门，报案时要将事件发生的时间、地点、伤亡情况等叙述清楚，在警察到达后，要详细告知事件发生的起因、经过，同时协助警察确认涉事人员，协助开展事件调查。

**（二）保护现场，开展救助。**在报警的同时拨打当地急救电话，第一时间抢救伤者。确认伤者伤情后，应尽最大努力采取紧急抢救措施，包括止血、包扎、固定、心肺复苏等。同时专人看护现场散落的财务，防止盗窃或哄抢。在警察到达现场前，应尽力保护现场的原始状态，包括车辆、人员及遗留的痕迹等，如果为抢救伤者必须移动现场物体，应在其原始位置作好标记，尽量减少对现场的破坏，并做好防火防爆措施。

**（三）维护秩序，积极善后。**当发生社会安全类公共事件，特别是涉及外交关系的事件时，对现场非涉事群众，应根据事实

进行解释和疏导，并设法将参与其中的人员劝离现场，尽量降低负面影响，防止事态扩大或被人利用。当发生公共卫生、社会治安、交通安全、重大疾病或死亡事件时，应注意选择和控制外籍第三方目击证人。必要时请第三方人员出面确认抢救措施的及时和尽力。

## 六、涉外突发事件的沟通与协调

涉外突发事件发生后应注意做好三个层面的沟通与协调：第一是向上级主管部门和相关地方部门汇报，确保上情下达、下情上报的及时；第二是及时通知外国驻华使领馆及我驻外机构，取得其支持和帮助；第三是加强内部信息沟通与协调，保障应对执行的高效有序。

**（一）同上级主管和业务部门的协调沟通。**突发事件发生后，应在第一时间把事件相关情况和下一步处理建议及时向上级主管部门和相关业务主管部门（如外办、出入境管理局、公安机关等）提交书面报告。报告的内容一般包括：事件发生的时间、地点、简要经过、对事件性质的初步判断、死亡受伤人员姓名、人数、状况、国籍、财产损失等基本情况，所采取的措施，对外影响等。听取上级主管部门和相关业务主管部门的处置要求、对外口径和执行意见。突发事件处置的进展情况和结果，应及时向业务相关主管部门报告（情况紧急或影响较大的应坚持一天一报制）。

**（二）同驻华使领馆及我驻外机构的协调。**根据《维也纳领

事关系公约》及双边领事条约，遇涉外突发事件造成人员伤亡的或遇外国人涉案的，应及时通知人员国驻华使领馆。外国人在华正常死亡，由接待单位通知外国驻华使、领馆；外国人在华非正常死亡，由当地公安机关负责通知；外国人在灾难性事故中死亡，由当事部门负责通知；外国人员涉案，由公检法机构按法律程序通知。通知时间不应超过7天。应注意做好通知情况的相关记录，做到日后有据可查，避免造成工作被动。此外，还应及时同我驻外机构联系，通过他们同国外相关机构沟通协调，必要时对有关人员和家属进行慰问，做好安抚工作，稳定人员情绪。同时密切跟踪事态发展，及时掌握最新信息。

**（三）机构内部的协调与沟通。**涉外突发事件发生后应及时根据机构内部预先设置的工作预案迅速成立事件应急管理小组。组长一般由机构最高领导担任，相关职能部门负责人、外事部门负责人、事件当事人员均应参与事件应急管理。应急管理小组应通过会议、电话、邮件等方式保持信息畅通，使各管理人员均对事件的发展有及时、准确、全面的认识，防止“信息孤岛”和“信息错位”，避免臆想猜测造成不必要的恐慌和动荡。内部充分沟通还能短时间内集聚人力、物力、财力等要素资源，充分调动各方面的积极性，确保有条不紊、高效有序地开展工作。

## **七、涉外突发事件的信息发布**

在科学技术日新月异的今天，信息传播的速度和广度空前提高，人们获取信息的途径越来越便捷，越来越多元化。如果按照

传统的做法，“只处理，不报道”或“先处理，后报道”，或者试图“封堵”消息，既不符合党和政府的要求，实际上也难以做到。主动及时发布信息、引导舆论，是正确的做法。

### **（一）信息发布的管理和审批**

对一般、较大涉外突发事件的新闻报道，由新闻媒体按有关规定程序报批；特别重大、重大涉外突发事件，或涉及复杂、热点、敏感问题的涉外突发事件的新闻报道，由相关业务主管单位、地方政府外办、地方政府新闻办或其他相关单位核实，经报地方政府批准后发布。

### **（二）信息发布的渠道和方法**

涉外突发事件发生后，可通知记者到现场采访，召开新闻发布会并根据事态进展准备新闻素材稿发给媒体，进行持续的信息传播。事件后及时的信息告知不仅可以争取传播和管理的主动，还可以避免不必要的谣言和次生危害的发生。同时，应监测跟踪网络和其他媒体上关于此次突发事件的报道，分析舆情，做到心中有数，在随后的信息发布中掌握主动权。

### **（三）信息发布的原则和重点**

涉外突发事件的信息发布，要坚持“实事求是、及时准确、客观全面、把握适度、内外有别、遵守纪律”的原则，以正面宣传为主。要重点介绍事件的情况，采取的措施以及落实情况，不纠缠那些仍在调查中尚不清楚的细节。如果遇到某些媒体故意炒作或出现偏离事实的报道，在向该媒体提出交涉、抗议，要求道

歉和更正的同时，应尽快通过其他熟悉的媒体来对谣言给予反击和澄清。

加强和完善涉外突发事件应急管理工作只有进行时，没有完成时。外事工作人员应认真分析总结涉外突发事件管理中产生的各类问题，完善管理机制、提升管理能力，实现应急理念“更新换代”，应急素质“转型升级”，应急水平“换档提速”。

中国浦东干部学院对外交流与培训开发部课题项目组

二〇一四年十一月一日