

# 利用城市公交车报复社会事件应急管理研究

## ——基于 10 起典型案例的分析

卢文刚 黄小珍 (暨南大学 应急管理系, 广东 广州 510632)

**【摘要】**公交车是城市最重要的公共交通工具之一,也是普通市民出行的主要代步交通工具,城市公交安全与众多市民的日常工作、生活息息相关。但是近年城市公交安全事件发生率不断上升,对市民的出行安全带来巨大威胁。这些威胁有来自人为的和自然的因素,其中以城市公交为作案对象的报复社会性安全事件引起了社会的广泛关注。通过对近 10 年 10 起典型利用城市公交报复社会性突发事件进行分析,基于危机生命周期理论,对此类事件危机前、危机中和危机后应急管理中存在的主要问题进行分析,提出改善此类突发事件应急管理的对策建议,以切实提高城市公交公共安全治理能力和公交安全性,切实保障民众的生命和财产安全。

**【关键词】**城市安全;应急管理;公交安全;报复社会性事件;危机生命周期理论

**【中图分类号】**U491.17 **【文献标识码】**A

### 0 引言

近年来,随着城市公共交通事业的发展,作为一种经济又便捷的公共交通工具,公交车已经成为我国大多数市民的出行工具选择。据统计,全国大中城市中有超过 85% 的市民首选的交通工具就是公交车<sup>[1]</sup>。由于不断膨胀的客流量,甚至是超出了公交系统的承受能力,使得城市交通系统变得愈发脆弱,一旦发生突发事件,整个系统便面临极大风险,使民众的生命和财产安全受到巨大威胁,公交车的安全隐患日益成为一个严重的问题。2014 年 7 月 5 日、11 日和 15 日,杭州、长沙和广州三地连续发生了公交车燃烧事件,经过调查发现都是人为纵

火所致,三起案件的连续发生引起了强烈的社会反响,城市公交公共安全再次成为社会关注的焦点。在 2014 年 2 月和 5 月就已经相继发生了贵阳“2·27”公交燃烧事故和宜宾“5·12”公交爆炸事故,事后调查发现两起事件也都是人为所致。据不完全统计,从 2005 年到 2013 年,我国先后发生了 5 起典型的利用公交车报复社会性事件,如:2005 年的福州公交车爆炸事件、2008 年昆明“7·21”公交连环爆炸案、2009 年成都“6·5”公交车纵火案、2010 年长沙机场大巴纵火案、2013 年厦门“6·7”公交车纵火案,这些案件一共造成了 78 人死亡,192 人受伤。本文简要总结了近 10 年发生的利用公交车作案,而造成重大人员伤亡,以此达到报复社会目的的恶性公交突发事件,具体见表 1。

从这些事件来看,公交车已经成为犯罪分子破坏和袭击的重要利用目标之一,而且造成的后果往往非常严重。由于犯罪人员的行为具有主观刻意报复性,而且是面向社会整体,事发造成重大的人员伤亡和损失,对社会造成巨大的负面影响。因此,城市公交公共安全管理成为了城市社会管理的重要内容,研究如何预防此类事件的发生以及在事件发生后有效地应急处置,对保障民众的生命和财产安全、构建和谐社会具有重要的现实意义。

基金项目:国家社科基金项目“快速城市化进程中的城市轨道交通突发事件应急能力评价体系及其实证研究”(12BGL108);国家安监总局 2014 年安全生产重大事故防治关键技术科技项目“面向城市快速公交(BRT)重大生产事故防治关键技术及其应用研究”;广东省哲学社会科学“十一五”规划项目“安全生产应急能力评价指标体系研究”(GD10YGL03);广东省科技计划项目“优先发展城市公共交通战略下广东城市公共交通安全突发事件监测预警体系研究(2012B031500010);广东省安全生产专项资金项目计划“广州市公共交通安全突发事件监测预警体系”(粤安监(2012)112 号—147)阶段研究成果

表1 2005年~2014年典型的利用公交车报复社会性事件<sup>[2-7]</sup>

编号	事件	时间	地点	犯罪原因	犯罪方式	造成后果
1	福州“8·8”公交车纵火案	2005年8月8日下午2时30分	福州市东街口公交车	生活不顺,悲观厌世而迁怒报复社会	引爆自制炸弹	2人死亡,30人受伤
2	昆明“7·21”公交车连环爆炸案	2008年7月21日上午7时左右	昆明市54路公交车	心理扭曲,为泄愤而报复社会	引爆自制炸弹	2人死亡,14人受伤
3	成都“6·5”公交车纵火案	2009年6月5日上午8时左右	成都市9路公交车	生活不顺,缺乏关心,心理失衡而迁怒报复社会	汽油纵火	27人死亡,74人受伤
4	长沙“7·21”机场大巴纵火案	2010年7月21日下午4时左右	长沙机场大巴	因生意受挫归因于社会不公,遂伺机报复社会	汽油纵火	2人死亡,3人受重伤,11人轻伤或轻微伤
5	厦门“6·7”公交车纵火案	2013年6月7日下午6时22分	福建省厦门市闽D-Y7396公交车	生活不如意,悲观厌世,申请低保未遂而泄愤纵火	汽油纵火	47人死亡,34人因伤住院
6	贵阳“2·27”公交车纵火案	2014年2月27日12时37分	贵阳市白云区237路公交车	因怀疑其妻有婚外情而将不满情绪迁怒报复社会	汽油纵火	6人死亡,35人受伤
7	杭州“7·5”公交车纵火案	2014年7月5日下午5时	杭州市7路公交车	性格孤僻,曾有效仿别人制造恶性事件的念头,报复社会	利用疑似“香蕉水”、“松香水”易燃液体在车内纵火	无人员死亡,32人不同程度受伤
8	长沙“7·11”公交车纵火案	2014年7月11日早上5点30分	长沙市7路公交车	为坐牢蹭饭吃而在公交车上纵火	用易燃液体在公交车内纵火	无人员死亡,2名乘客受轻伤
9	广州市“7·15”公交车爆炸案	2014年7月15日19时46分	广州301路公交车	因个人赌博输钱、心生不忿,继而实施人为纵火。	乘客带有违禁物品上车	至少2人死亡,33人受伤(21人重伤)
10	山东龙口“8·20”公交车纵火案	2014年8月20日8时35分	264省道龙口市新嘉街道大川公司附近	因上访未果而起报复之心,故意纵火报复社会	疑为在车上点燃汽油故意纵火	1名女性死亡,19人受伤(4人伤势危重)

## 1 利用城市公交车报复社会突发事件的含义、危机生命周期理论框架

### 1.1 利用城市公交车报复社会事件的含义

因报复之心而引发犯罪行为的案件并不少见,典型的如马加爵杀人案和周克华连环杀人案广为人知。这些事件的起因或是因很小的争执或是长期积累的矛盾,同时往往和报复人的心理问题也有很大的关系。报复性犯罪通常是指经不起挫折的个体由于民事纠纷、婚恋挫折、工作不顺、人格缺陷等原因引发报复动机,进而对利害关系方或冲突方实施的攻击行为<sup>[8]</sup>。

报复社会性突发事件是指行为人由于生活不如意、邻里或民事纠纷、工作不顺、婚恋失败、人格缺陷、缺乏关爱等个人问题长期得不到解决,问题日益积累从而导致心理上的失衡,却又错误地将自

己的不幸和不满迁怒于社会,经过谋划后对社会采取报复行为,从而引起社会关注或是宣泄个人心中的愤怒。这类行为没有明确的行为对象,他们指向社会整体,并且采取的报复手段残忍,造成的伤亡和损失严重,不仅对城市公共安全造成极大损害,也在道德底限上挑战着人们的神经。

### 1.2 危机生命周期理论框架

简言之,生命周期就是指一事物从出现到消失的整个过程。生命周期的概念被应用于多个领域,例如政治、经济、社会、环境等。近年来,生命周期理论被运用到对突发危机事件的分析当中,管理学者斯蒂文·芬克针对危机生命周期的划分方式,提出了企业危机生命周期理论<sup>[9]</sup>。

危机生命周期与关键点的一般模型是描述危机事件在危机前、危机中和危机后的时间与风险损失或威胁之间关系的动态变化(图1)。

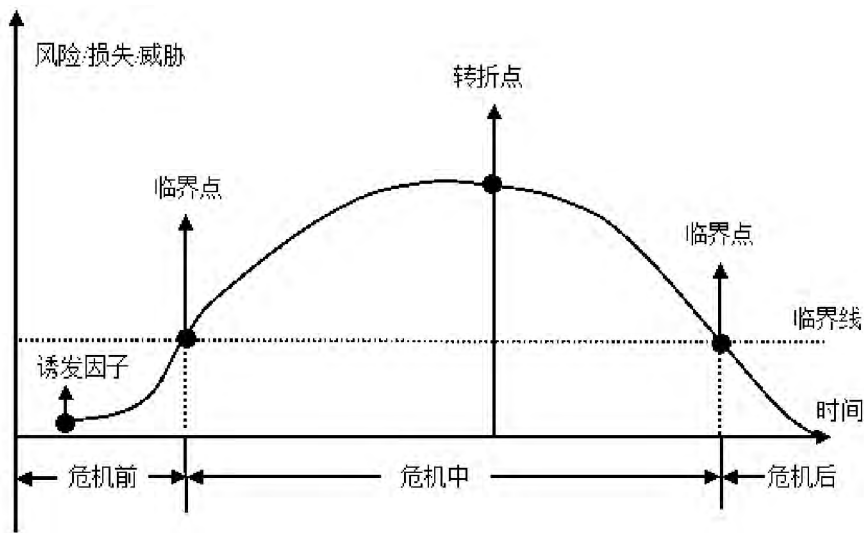


图1 危机生命周期与关键点一般模型简图

**危机前阶段:** 一般情况下,此阶段会出现危机征兆,但这些征兆往往不易被人发现,也较难进行识别和预测。危机前阶段是一些诱发危机事件发生的诱发因子积聚的过程。这些诱发因子相互交织和作用,积聚到一定的程度就会爆发危机事件,而这个时间点则为危机的触发点。

**危机中阶段:** 当危机前阶段的诱发因子因为不被及时发现或消除,危机就会从危机前阶段进入危机中阶段。危机中阶段往往会对经济、社会造成一定的威胁或损失,当危机得到有效的应急处置时,危机得到管理,风险损失或威胁下降;否则危机恶化,风险损失或威胁增加。这个时间关键点则为危机的转折点。

**危机后阶段:** 这个阶段危机已基本被消除,由危机爆炸所引起的明显问题基本得到解决,是危机后总结经验、处置当局检讨自身的过程。

城市公交突发事件应急管理过程基本上也是遵循这样的三个基本阶段。

## 2 利用城市公交车报复社会性突发事件应急管理中存在的问题

从危机生命周期三阶段理论的每个阶段分析来看,近几年发生的典型的利用城市公交车报复社会的突发事件中,相关部门在此类事件的应急管理中还存在明显不足。

### 2.1 危机前阶段:事前预防准备存在的不足

#### 2.1.1 政府相关部门事前预防中的不足

防范胜于救灾,但目前城市公交应急管理与其他应急管理一样,“重救轻防”的意识仍占主流。城市公交车是人员流动极大的公共场所,而公交车一般都是全封闭的结构,加上目前公交车还缺乏在安检监督上的工作机制,事发极易造成严重的人员伤亡和财产损失,使得公交车在发展的过程中逐渐成为了犯罪分子的犯罪袭击目标。但是由于此类事件是在近年才频繁发生并造成伤亡和社会反响越来越严重,目前相关部门才逐渐对此类事件给予了真正的重视。而在这些事件接连发生前,相关政府部门和公交公司明显缺乏对此类城市公交事件的风险评估,没能有效预防此类事件的发生和控制其带来的危害。且相关部门在城市公交系统上的危机意识跟不上时代的发展,没有对公交突发事件安全管理给予足够的重视和支持,在处置突发事件中缺乏对此类事件的针对性的应急管理预案。另外,虽然在经过杭州和广州等地的公交燃爆事件之后,目前我国多个城市都举行了公交车突发事件应急演练,但是由于种种限制条件,这些应急演练开展的还非常少,演练质量也堪忧,这与相关部门的重视不够以及对公交安全管理的投资力度不足、专业性缺乏不无关系。

#### 2.1.2 社会公众事前预防中的不足

民众(乘客)的参与配合是公交应急预防成败的关键。但目前,一方面,社会公众的防范意识不足。在2014年7月5日杭州公交纵火案发生时,有乘客闻到车内有异味,但是并没有给予重视,而这

些异味正是作案人包来旭携带的用来纵火的疑似“香蕉水”、“松香水”的液体的味道。而且部分民众在发现身边出现可疑人员和可疑行为的时候,也没有给予应有重视或是向相关部门举报以及及时向其他人通告;另一方面,民众对公共交通应急逃生知识技能忽视,对有关部门开展的公交车安全以及应急逃生的知识技能没能给予足够的重视,缺乏主动学习此类应急知识技能的动力,导致在事发时惊慌失措,错失逃生机会。

## 2.2 危机中阶段:事中应急处置救援中存在的不足

### 2.2.1 缺乏应急指挥及救援技术

由于城市公交突发事件具有突发性、时间紧迫性和信息不对称性等特点,人们进行应急救援往往只有十几秒的时间,这对应急救援和应急处置能力的要求非常高。应急指挥和救援技术是突发事件应急处置的关键,决定着应急响应的效力。但是由于有关部门缺乏对应急管理理论的认识和学习,以及相关救援人员在应急救援常识和技巧上的不熟悉和使用的不熟练,导致城市公交车在发生突发事件时,进行的应急处置往往比较被动,未能够及时掌控事态的发展方向。从以往的突发事件应急管理来看,政府部门在应急处置中处于主导地位,但公交车公司则显得较为被动和作为不够<sup>[9]</sup>。

### 2.2.2 应急响应处置速度有待提高

城市公交突发事件应急救援的时间往往只有十几秒的时间,能否把握住这十几秒的最佳救援时间至关重要。应急响应的处置和救援速度的快慢,直接体现了相关部门能否在最短的时间内将突发事件的损失和影响控制在最小的程度和范围,同时也是考验相关部门的应急管理能力的关键指标。由于公交车本身就带有易燃的气体或汽油,一旦发生爆炸,火灾势必会在短时间内引起快速剧烈的燃烧甚至爆炸,火势会迅速蔓延,留给乘客逃生和相关部门应急处置救援的时间极短。2013年厦门公交车纵火案中,由于正处交通高峰期,道路交通拥堵,消防车只能在路上缓慢前行,严重耽误了处置救援时间。

### 2.2.3 缺乏多方联动机制

城市公交安全系统是一个开放的大系统,涉及到的社会主体和单位部门众多,需要通过社会各个部门来共同合作协同治理。但是,目前我国整体的应急管理处于分散管理的状态,统一的突发事件应

急管理中枢机构还没有建成,不同领域的应急事务由各自的部门分管,管理层级设置不明确,政出多门,统一指挥的资源调动难度大,力量分散且不足以应对越来越复杂的各种危机事件<sup>[10]</sup>。公交车突发事件中的应急管理活动主要涉及到政府有关部门、交警部门、消防部门和医院等,要实现快速应急响应处置,就需要在这些部门之间建立一个有效的协调机制,在事发第一时间使这些主要的应急部门快速联动起来。但目前在这方面的联动机制建设还很不健全,需要尽快建立一个完善的多部门应急联动机制。

### 2.2.4 信息处理和发布能力不足

当发生此类公交突发事件时,受害人的家属以及社会公众都能够在第一时间了解事件的态势和最新进展。如果这些信息不能够及时向外发布,一方面会增加受害人家属的焦虑感,另一方面也为谣言的产生制造了机会。如2008年昆明市公交车爆炸案中,昆明公安局原定在事发当天召开的新闻发布会一拖再拖,最后又临时取消,云南电视台对爆炸现场进行了20多分钟现场直播后,又临时被有关部门叫停了,不久后就出现了“有50名恐怖分子潜入昆明”等引起市民恐慌的谣言<sup>[11]</sup>。2014年的贵阳公交车纵火案中,相关部门也是在事发22小时后才召开新闻发布会,线上线下也流传出“听司机说一车人只跑出来十几个”、“听说司机不顾乘客安危独自逃离”等谣言<sup>[12]</sup>。

总体来看,从被救人员数量和比例、财产保全度等来衡量过往此类公交应急管理和处置的效果都是令人遗憾的。

## 2.3 危机后阶段:事后恢复中存在的不足

### 2.3.1 缺乏事后评估机制

突发事件事后的评估主要是对应急预防、处置的过程中取得的效果以及不足之处进行评价反馈,通过分析总结经验,改善突发事件应急管理方式。但是,目前一些应急管理部门往往缺乏对突发事件发生之后的评价机制,对突发性事件的防范工作、预警制度、处置能力和善后恢复的评价指标缺失<sup>[13]</sup>。在利用公交车报复社会性事件中,不仅相关的公交车公司缺乏事后评价机制,政府有关部门也缺乏对此类事件发生后的反馈评价机制,没有认真及时吸取其他城市的教训,改进自身城市公交应急管理工作,导致此类事件接连发生并造成重大的人

员伤亡和财产损失。

### 2.3.2 善后恢复工作的不足

城市公交突发事件发生后,通常会造造成道路交通的阻塞,影响市民的正常出行。因此,相关部门在事发后,要尽快完成事发现场的救援处置工作,以便以最快的速度恢复现场的交通秩序,不能因为处置事发现场而长时间封锁交通,给市民的出行带来次生影响。对于事故中伤亡人员的家属要尽快采取有效措施安抚以及对其进行赔偿商谈,尽快恢复他们的正常生活。但过往家属的赔偿工作主要是由公交车公司负责,大多数情况下由公交车公司给出一个统一的赔偿额,没有具体考虑部分受害家庭的实际情况适当调整赔偿额,而且一些地方政府部门也未能为受影响严重的家庭提供长远的救济帮助,为新的不满埋下了隐患。

## 3 改善利用城市公交车报复社会性突发事件应急管理的对策建议

### 3.1 危机前:加强对利用公交报复社会事件的事前预防监测

突发性事件监测和防范,主要是从宏观和微观上对一些可能出现的自然界和社会中的意外事件作出监测、分析、预测,制定切实可行的防范计划、方案,采取周密、详细的防范措施,将可能发生的突发性事件解决在萌芽状态,降低事件发生的概率,从而实现从源头上对突发事件进行管理和控制。其基础性工作是加强城市公交系统脆弱性评估,分析城市致灾因子、危险源,以及社会、经济、自然与环境系统的相互作用及其对公交突发事件的驱动力、抑制机制和响应能力<sup>[14]</sup>。

#### 3.1.1 政府部门的责任

首先,政府要在大力发展经济的同时,不断完善收入分配制度,消除分配不公现象或抑制分配不公的扩大,建立真正人人平等和谐的社会,同时,构建畅通、多样、便民的民意表达渠道,是政府和民众进行沟通的保证,也是政府了解民情,解决群众困难,改善政府与群众关系的关键。对于社会弱势群体以及问题人群,政府要加强对这类人群的心理疏导,给予更多的关心和帮助;其次,政府部门要发挥城市公共安全的主导作用,建立健全一个包括多个部门的应对利用城市公交报复社会事件的应急管理预案,加强对这方面的研究,提出更好的预防和

解决办法,提高公交应急管理成效;第三,加强公交车运输规范检查。交警部门每天要做好公交超载的检查工作,特别是在上下班高峰时段,公众对公交车的需求迅猛增大,一是公交车司机为了实现公交车的最大利用效率,二是公众可能为了争取时间不顾安全的往公交车上挤,都很容易造成公交超载现象,交警部门应在高峰时段加派人员对拥挤路段的公交车进行控制乘客上车的执法以防止超载,为安全防范和减少突发事件的损失做好准备;最后,相关部门要进一步加强城市公交系统的安全保卫工作,制定应急响应预案,加强对重要的人员密集的交通枢纽点、公交场站、基础设施等的安全保障工作,增派警力提高交通系统的监测预警,加大对危险品的检测排查力度,全面提高城市公交系统安全。

#### 3.1.2 公交公司的责任

公交公司最为重要的就是要提高对利用城市公交车报复社会事件的防范意识,思想上重视,才会采取积极的行动防止此类事件的发生。首先,公交公司要工作关口前移,加强对公交车周围的安全监督和检测力度,发现问题及时采取制止措施,加强公交车的安全;其次要提高公交车安全装置的应急能力,如有专家提出在车上安装危险品检测器,防止犯罪分子将危险品带上车,或是增加车内的安全报警系统,一旦出现险情及时发出警报并向公安、交警部门及时发出求救信号等;第三,公交公司应定期向政府部门上报有关公交车安全形势和安全质量的安全报告,政府部门通过对数据的分析整理筛选出重点关注的公交线路和车辆,交警部门日常监管工作就可以以这一类公交车为主要对象进行跟踪观察;最后,公交公司要加强对每位公交车司机的突发事件应急处置能力培训,提高其应对各类突发事件的能力,改善对乘客的安全教育渠道和方式,以及提高乘客对应急逃生知识和逃生工具的使用掌握程度,经常组织公交车司机、乘客及各救援部门参与到公交车突发事件应急演练中,提高各方面的应急管理能力。

#### 3.1.3 社会公众的责任

城市公交安全管理和应急能力的改善不能仅依靠政府、公交公司和公安部门,公共交通安全和应急管理离不开广大公众的参与。社会公众首先要提高自身的安全防范意识,加强对突发事件自

救、他救和互救相关知识技能的学习,积极主动参与应对突发事件的应急演练以及宣传活动,提高自身的应急能力。掌握一定的安全和应急知识技能,就是为自己的生命上一把“安全锁”,关键时刻,不仅能保护自己,还能够帮助别人逃生,并且事故现场民众的应急意识在一定程度上也决定了应急救援行动是否能够顺利进行<sup>[15]</sup>。另外在发现危险情形时,要及时向有关部门反映,协助有关部门和他人共同应对突发事件,尽到一名公民应尽的责任。

### 3.1.4 建立多方信息共享平台

应急处置救援能否快速实施的重要保证是看应急信息是否能够顺畅流通,政府部门、公交运营单位和医院作为公交应急管理的核心单位,如果三方间只是简单的组合沟通,而没有强化内部信息交流,应急效率势必受影响,严重影响应急救援时间。相反,建立一个政府应急部门、公交部门、医院、社区和社会组织多方共通的应急信息共享平台,可以将三方紧密地联系在一起,提高应急响应速度,为应急救援争取尽可能多的时间。

信息共享平台共享的信息是由多方平时各自收集的有关公交车突发事件的信息,如公交车上安装有监控录像,而且公交司机往往也是公交事件的发现者,他们向信息平台上传的是有关公交突发事件发生的情况,医院则是将其救护力量出勤救援的状况上传,而政府有关部门则是向信息平台发布相关的交通状况、在哪里发生事故等信息,社会组织多是依托基层社区或特定群体,更清楚应急需求,便于第一时间进行自救互救,由社区组织、志愿者或公民就近开展自救互救,可以起到事半功倍的作用<sup>[16]</sup>。多方信息合理的沟通可以快速提高应急救援速度和效果。

首先,可在公交车的驾驶台上安装一个紧急报警按钮,当公交车司机发现公交事故时,可以免去寻找电话和拨打求救电话的时间,公交车司机只要按下按钮,政府部门和医院在信息共享平台上便接收到报警信息,报警之后公交车司机边能更迅速地投入到乘客的安全疏散救援上,政府应急部门和医院也可以通过这个快速报警的信息定位事故发生地并第一时间启动应急响应,快速实施应急救援。同时公交车上的监控录像也是十分重要的信息,它不但可以记录公交车内部的整体情况还可以记录一些外部状况,把公交车监控录像的信息实时上传

到信息共享平台,不但可以作为事后事件调查的依据,而且在公交突发事件发生后,政府和医院便能够通过视频快速分析了解事件的严重程度,实施相应等级的应急响应。如医院可以通过共享信息决定派出多少辆救护车满足现场救援需要,而政府应急部门通过共享信息便可立刻联系公安、交警部门出动维护救援通道和现场救援。因此保证三方间信息传递的顺畅是实现快速处置公交突发事件的基础。在共享平台上的信息还可作为总结评估应急工作的依据,提高事后总结的效率和科学性。

### 3.2 危机中:提高应对利用城市公交报复社会事件的应急响应处置能力

突发事件快速应急响应处置机制和能力在突发事件发生后,能迅速调集人力、物力、财力,采取紧急有效的应急处置和救援措施将突发事件造成的损失减小到最低限度,确保人员安全和减少财产损失。

#### 3.2.1 提高应急指挥和救援能力

在突发事件应急管理中,现场指挥官到事发现场进行指挥,不仅能够起到统一指挥协调现场求援工作的作用,还能够起到安抚人心的效果。应急救援能力是应急响应的关键,救援处置能力的高低直接影响救援工作的质量以及事件造成的伤害。有关部门要通过应急管理理论知识的学习以及从实践中积累的经验教训,提高事发时应急指挥和救援能力。

#### 3.2.2 提高应急响应处置速度

利用城市公交车报复社会事件事态往往发展迅速,造成伤害严重。这需要相关部门在发现事件时第一时间启动应急响应,迅速了解事态,及时赶赴事发现场进行救援。特别是消防部门和交警部门要以最快的速度赶往现场,因为这类事件常常会引入公交车燃烧,而且公交车燃烧的速度非常快,这就需要交警部门协助消防部门及时到达现场灭火。以往的案件中,常常是当消防部队赶往事发现场时,公交车已经燃烧的只剩下空壳了,这就警示相关部门要在最短时间内对事件的发展趋势做出最好的研判,果断采取行之有效的能最快速度降低损失的响应措施,调集社会各方力量,以最快速度掌控事发现场的局势,尽快完成救援行动和恢复事发现场的秩序。一个基本的改善措施就是规划建设畅通的应急救援通道。应急救援通道是否通畅

直接决定着应急救援工作是否高效,不单单是公交纵火、燃爆事故,很多突发事件都是因为应急救援通道不顺畅而导致严重的后果,因为救援队伍无法及时到达灾害现场,进而不能进行有效的应急处置救援行动。

### 3.2.3 建立完善的多方联动机制

突发事件应急管理是一个复杂的系统工程,除了组织救援、采取各种果断措施外,还必须统筹全局,包括民众的安危、社会的稳定、市场的供给、知识的普及、科学的研究等<sup>[17]</sup>。城市公交突发事件应急管理涉及不同层次和不同领域和部门,需要克服多头管理弊端,整合部门资源,每个部门发挥自身作用的同时也要协调好其他部门共同做好预防和应对工作,这就需要构建一个各方无缝对接、能够最大限度发挥各部门作用的多方联动机制作为支撑。针对目前接连发生的城市公交纵火事件,成立一个完善的协调高效的应急指挥系统时不我待,这将成为城市社会治理的重要组成部分。

### 3.2.4 改善应急信息的处理方式

信息的处理贯穿于整个应急管理过程中,是应对突发事件的关键部分,有关部门要建立起完善的信息沟通机制,要在突发事件应急管理中时刻将信息和舆论的主导权掌握在手里。一个完善的突发事件信息沟通机制在危机管理中发挥着重要的作用:防止谣言的产生;及时启动预警系统,迅速控制事态;处理潜在的危机;为危机的发现、处理和善后提供数据支持<sup>[17]</sup>。因此,相关部门要尽快收集相关的信息资料,充分利用这些信息处理案件,尽快还原案件现场,第一时间动态对外发布官方的权威信息,引导舆论,安抚人心。

### 3.3 危机后:改善应对利用城市公交报复社会事件的事后恢复工作

突发事件的善后处理是在危机事件快速处理以后的后续工作,主要包括政府事后的事件调查工作和评估总结工作,事件调查工作调查的是公交事件的起因和伤亡人员的事后追踪等,而总结工作是从事件处理中的成功与失败方面进行分析,总结经验教训,为以后处理类似突发事件提供有效指导。应急管理的这个环节应树立总体灾害恢复(Holistic Disaster Recovery)理念,除了重视政府自身内部总结工作外还应注重做好对公众的总结工作,公众迫切想知道公交事件的起因以及事件的严

重性如何,为了安抚公众的情绪,更为了提高公众的风险意识,必须向公众发布相关信息。

#### 3.3.1 建立完善的事后评估机制

应急管理事后评估是对整个应急响应过程的总结,通过评估相关部门的应急工作能够对自身的应急管理能力有更清晰的了解。应急救援行动完成后,对救援行动过程中的工作和采取的措施进行认真总结和分析,分析总结出其中的缺陷,总结失败的原因,有助于进一步完善应急预案,提高应急管理能力<sup>[18]</sup>。在城市公交突发事件应急管理中的评估不仅包括政府相关部门,公交经营公司也要对自身公交车的安全指数和经营管理方式进行整体评估。政府部门可与公交公司共同建立统一的应急评估方案,协调一致,提高共同应对此类突发事件的应急管理能力。

#### 3.3.2 加快事后的恢复工作

在完成对利用城市公交报复社会性事件应急响应处置阶段的工作后,建立完善的事后恢复机制,针对近年公交车日益上升的安全风险问题,政府相关部门要尽快优化公共交通防灾减灾机制,提高公众的公共安全意识。有关部门要尽快恢复正常的交通秩序,减少事故对市民带来的不便;对于在事件中受伤的人员,相关部门要督促医院尽最大能力为其治疗,将事件对伤者造成的伤害减到最低;此外要尽快完成对在事件中受伤或是死亡人员特别是孤儿、老人等进行的赔偿和补助事宜,持续关注这些家庭的状况,做好安抚工作,组织心理互动小组,对心理脆弱的民众给予特殊关爱,尽快帮助他们走出事故的阴影;最后,政府相关部门要加强对公众的社会主义核心价值观和人生观的宣传教育,弘扬社会正气,营造良好的社会环境和社会风气;司法机关要发挥预防犯罪的重要力量的作用,通过惩罚、教育和改造等方式遏制犯罪人员的反社会的极端暴力犯罪思想;政府部门还应通过媒体等方式向公众做心理疏导工作,消除公众对乘坐公交车的恐惧心理,维护社会安定。

## 4 结语

公交车作为公共运输工具,与民众日常工作和生活息息相关。城市公交安全管理是每一个城市都必须面对的问题,也是一个永恒的话题,它涉及到千家万户的生命和财产安全,涉及到社会的和谐

安定。接连发生的报复社会性公交纵火燃爆事件,将城市公共交通安全管理问题推到了风口浪尖,城市公交突发事件应急管理成为城市交通安全管理的重要组成部分。但目前的城市公交应急治理尚不完善,亟需相关部门和社会公众共同努力,基于危机生命周期三阶段理论,加强公交纵火事件的应急管理建设,从事前预控、事中应对和事后总结三大方面把应急管理系统建设好,为城市公交安全建起一道安全“防火墙”,共同维护社会的和谐稳定和人民的生命财产安全。△

#### 【参考文献】

- [1] 王君娥. 基于系统安全的公交运营和服务安全管理研究[D]. 山东大学 2012 年硕士论文.
- [2] 龚大中. 福州公交车爆炸案警示我们什么[J]. 创业者, 2005, (18): 36-37.
- [3] 王鸿谅. 昆明公交车连环爆炸案侦破纪实: 元凶报复社会[EB/OL]. [http://news.ifeng.com/mainland/200901/0108\\_17\\_959399.shtml](http://news.ifeng.com/mainland/200901/0108_17_959399.shtml).
- [4] 李海军. 地狱班车成都“6·5”公交车特大纵火案追击[J]. 新安全东方消防, 2009, (7): 39-41.
- [5] 李茁. 长沙警方快速破获“7·21”高速公路大巴放火案[N]. 海南日报, 2010, 7(004).
- [6] 360 百科. 陈水总[EB/OL]. <http://baike.so.com/doc/5581350.html>.
- [7] 网易新闻. 贵阳公交纵火嫌犯为报复社会[EB/OL]. <http://news.163.com/14/0301/01/9M7DEBLV00014AED.html>.
- [8] 胡新桥. PPRR 模式下的公共危机公益广告引导[J]. 青年记
- 者 2014, (2): 20.
- [9] 赵定涛, 李蓓. 企业危机动态管理模式[J]. 管理科学, 2005, 18(3): 8-15.
- [10] 黎昕, 王晓雯. 国外突发事件应急管理模式的比较与启示——以美、日、俄三国为例[J]. 福建行政学院学报, 2010, (5): 17-21.
- [11] 严友良. 中纪委的 2013 与 2014[J]. 21 世纪, 2014, (2): 44-46.
- [12] 白浩. 贵阳公交车燃烧 政府信息迟缓致公众疑问丛生[N]. 中国青年报, 2014, 3(03).
- [13] 卢文刚. 征地群体性事件应急管理研究——以广州市 S 镇为例[J]. 中国行政管理, 2012, (8): 121-123.
- [14] 孙蕾, 石纯. 沿海城市自然灾害脆弱性评估研究进展[J]. 灾害学, 2007, 22(1): 102-105.
- [15] 卢文刚. 风险社会视阈下基于系统脆弱性分析的城市公交应急管理研究——以个人极端暴力事件成都“6·5”公交纵火案为例[J]. 科技管理研究, 2014, (8): 220-226.
- [16] 沈荣华. 非政府组织在应急管理中的作用[J]. 新视野, 2005, (5): 42-44.
- [17] 董典剑. SARS 全球化的城市应急机制发展研究[J]. 城市发展研究, 2003, 10(4): 8-12.
- [18] 毛星. 城市公共交通危机管理研究——以成都 6.5 公交燃烧事件为例[D]. 四川: 西南交通大学, 2011.

作者简介: 卢文刚(1971-), 男, 暨南大学副教授、硕士生导师、应急管理系主任。研究方向: 公共安全与城市应急管理研究。

收稿日期: 2014-08-04

## Research on Using Urban Public Bus to Retaliate Society Incident Emergency Management: Based on the Analysis of Ten Typical Cases

LU Wengang, HUANG Xiaozhen

**【Abstract】**Public bus is not only one of the most important part of urban public transportation, but also the main transport of ordinary citizens. The security status of urban public bus is closely relate to every family. However, in resent years, urban public bus security incidents occurrence frequently, which have bring great threat to many citizens. These threats are from man-made and natural factors, and one the man-made factor—the retaliation for social security incident caused by taking public bus as the object of the crime has aroused widespread concern in society. Based on the life cycle of crisis theory and the analysis of ten typical emergencies of using urban public bus to retaliate social event, this paper has analyzed the main problems of the emergency management in pre-crisis, crisis and post-crisis of such events. Finally the paper proposed several suggestions to deal with those problems. So that, we can surely improve the governance capability of public security and the security of urban public bus to safeguard the people's life and property.

**【Keywords】**Urban Security; Emergency Management; Bus Safety; Retaliating to Society Incident; Life Cycle of Crisis Theory