

突发事件应急管理导论

武汉理工大学 宋英华

第一章 绪论

2008 年是一个十分不平凡的年份。当我国人民正在满心鼓舞地迎接奥运会的到来时,我国南方一场大面积的低温雨雪冰冻灾害和一次建国以来最大规模的四川汶川特大地震等重大突发事件却不期而至。1月中旬至2月初,我国华东、华中、华南、西南等地区遭受了历史罕见的低温雨雪冰冻灾害,大雪从西到东覆盖了中国南方大部分地区。持续低温不但造成城乡居民取暖困难,而且输电线路结冰和冻雨雪压垮高压输电铁塔,还导致大范围断电事故和南北交通大动脉的公路、铁路运输中断,成千上万的旅客被迫滞留在车站和雨雪交加的道路上,而此时恰值每年人流最多的春运高峰时期。在受灾最严重的湖南、贵州等地区,大面积停电甚至停水接连发生,数以百万计的民众缺乏饮用水和御寒设施,处于饥寒交迫之中。根据国务院统计,这次灾害中受灾省份达到 19 个,基本覆盖整个南中国,受灾人数在 1 亿人以上,直接经济损失在 500 亿元以上。在一片白色的低温雨雪冰冻灾害“红色警报”中,我国突发事件应急管理再次面临严峻的考验。



尽管,近年来,特别是 2003 年“非典”危机后,随着我国社会发展与经济建设进入高速发展的轨道,各类威胁国民人身安全、经济运行、社会稳定的突发事件发生频数呈逐年快速递增趋势,甚至一次造成死亡人数众多和财产损失巨大的特别重大和重大突发事件也屡有发生,给国家和人民带来了巨大的经济损失和人员伤亡,同时也引起了国家各级政府和有关职能部门的高度重视。为了积极应对和处理突发事件,加强对突发事件的应急管理,我国在突发事件应急管理的总

体思想上提出了“一案三制”（即应急管理的预案、法制、体制、机制）的基本思路。2005 年以来，相继成立了相关的突发事件应急管理组织机构，加快了突发事件应急管理体系的建设，突出了突发事件应急管理的法制、机制，建立与完善并颁布了一系列有关突发事件应急管理的法律、法规与规章；同时，正在组织开展对突发事件应急管理的信息平台等管理硬件系统的建设。这些工作的快速进展已经取得了良好的初步效果，在进一步提高各级政府保障公共安全和处置突发事件的能力，加快政府职能转变的步伐，提升政府职能运作效能，促进经济社会全面、协调、可持续发展中，发挥了十分重要的作用。



我国南方这次大范围的罕见降雪，产生如此重大的灾情，再次反映了我国公共危机应急管理还存在诸多不足和缺陷，先前建立的应急管理体系仍需不断完善。（1）公共服务部门应对灾害危机的准备不足。在雪灾中，南方许多电厂电煤告急，供电形势异常严峻，说明我国煤炭应急储备体系和电力应急体系仍未科学完善。我国华中电网、华东电网和南方电网三大电网在雪灾中遭受重创，部分地区电网骨干线路覆冰总长度达数千公里，很多线路平均覆冰厚度达 40-60 毫米，进而引发断线跳闸事件，诸多铁塔也因不堪重负而倒塌，导致铁路运输受阻，大量旅客滞留。这说明铁路系统的各种类型的机车配置不尽合理，并需要进一步加强与地方供电部门的协调配合。（2）公共服务部门应对灾害危机的反应和应对措施相对滞后。据相关资料所示，各省遭遇冰雪灾害天气以来，有关部门在初期重视程度不够，抗灾救灾往往停留在单兵作战阶段。在暴雪持续发生灾情不断蔓延扩大的中后期，中央及地方部门才启动系统性的应急措施，应急响应能力偏慢。有些地方发生旅客拥堵滞留情况后，往往要等省、市乃至区有关部门层层召开会议后才能拿出相关方案延误了宝贵时间。有的地区交通瘫痪后一味采取封路措

施，未能及时采取警车带路引流的办法，替代运输线启用程度不够。这样在经历持续凝冻天气后，一些地区物价飞涨，大米、食用油、蔬菜等生活必需品一时间奇货可居，地方政府没有能够及时采取紧急措施稳定市场物价。(3) 公共服务部门灾情信息披露不够及时，一定程度上存在报喜不报忧的现象。在这次大范围雨雪中，往往一个地方的高速公路在清理冰雪后开放，而相邻地区恰好关闭，很多车辆也因此堵在高速上，不知何时能离开，也不知前方公路是否仍在封闭中。(4) 公共服务部门对应急预案的意识和认识不到位，预案质量不高。在这场跨地区、跨部门的大范围雪灾的应急中我国缺少特别专项的、具体的应急方案，应急机制并没有深化下去。同时，国内应急体系的建立和运作缺乏情报学基础，缺乏系统性、可操作性和协调性，存在各自为政的现象，应急预案未能发挥应有的效能。

南方冰冻雪灾刚刚过去，2008年5月12日14时28分，我国发生了震惊世界的四川汶川特大地震灾害，受灾地区的人民生命财产和社会发展蒙受了巨大损失。四川汶川特大地震是新中国成立以来破坏性最强、波及范围最广、救灾难度最大的一次地震，震级达里氏8级，最大烈度达11度，余震3万多次，涉及四川、甘肃、陕西、重庆等10个省区市417个县(市、区)、4667个乡镇、48810个村庄。灾区总面积约50万平方公里，受灾群众4625万多人，其中极重灾区、重灾区面积13万平方公里，造成69227人遇难，17923人失踪，374643人受伤，需要紧急转移安置受灾群众1510万人，房屋大量倒塌损坏，基础设施大面积损毁，工农业生产遭受重大损失，生态环境遭到严重破坏，直接经济损失8451亿美元。同时，汶川特大地震引发的崩塌、滑坡、泥石流、堰塞湖等次生灾害举世罕见。初步统计，地质灾害多达12000多处，潜在隐患点近8700处，有危险的堰塞湖30多座。并且特大地震后的余震不断，截止9月累计监测到余震31222次，其中监测到较大余震397次。



地震前后的汶川



地震前后的北川县城



地震前后的汶川映秀镇

面对如此巨灾，我国政府组织开展了中国历史上救援速度最快、动员范围最广、投入力量最大的抗震救灾斗争，最大限度地挽救了受灾群众生命，最大限度地减低了灾害造成的损失。从中央到地方各级党委和政府坚强领导、科学指挥、总揽全局、审时度势，在震后第一时间就把抗震救灾确定为全党全国最重要最紧迫的任务，成立国务院抗震救灾总指挥部，周密组织、科学调度，建立上下贯通、军地协调、全民动员、区域协作的工作机制，迅速组织各方救援力量赶赴灾区，紧急调集大批救灾物资运往灾区，精心部署受灾群众的安置工作，及时推动灾后恢复重建，举全国之力抗震救灾。一是始终坚持把抢救人的生命摆在第一位，尽百倍努力，从废墟中抢救出 84017 名群众，使 149 万名被困群众得到解救，430 多万名伤病员得到及时救治，其中 1 万多名重伤员被快速转送到全国 20 个省区市 375 家医院。二是千方百计安置受灾群众生活，妥善安排好 1510 万名紧急转移安置的受灾群众的基本生活，881 万名灾区困难群众得到救助，中小学校在新学期开始前全面复课开学，采取有效措施确保大灾之后无大疫，做到了让灾区人民有饭吃、有衣穿、有干净水喝、有住处、有病能及时得到医治。三是全力抢修交通、电力、通信、广电、水利、供水、供气等基础设施，及时处理和化解堰塞湖等次生灾害，切实做好余震监测、气象服务、科技支撑、煤电油运保障各项工作，及时准确公布灾情，为抗震救灾和灾后恢复重建创造了有利条件。四是大力发扬全国一盘棋思想，一方有难、八方支援，一切为了灾区，全力支援灾区，在调集人员、支援物资、收治伤员、安置移民、建造临时和过渡住所等方面做了大量工作。承担对口支援任务的 19 个省市党委和政府积极落实中央部署，义不容辞地支援灾区恢复重建。



北川中学救援现场



汶川唐家山堰塞湖和被泥石流淹没的村庄

灾害造成的损失及紧急救灾的投入是惊人的。统计资料表明，灾后需要修复受损农田 10.05 万公顷、恢复重建农业生产大棚 2880 万平方米、畜禽圈舍 2211 万平方米、养殖池塘 1.23 万公顷、机电提灌站 9982 座、机耕道 18392 公里；亟须治理的重大地质灾害隐患点有 8693 处、需要搬迁避让的有 4694 处；公路受损里程累计 53295 公里；四川、甘肃、陕西因灾受损商业网点(含个体工商户)总计 138960 家。在抗震救灾中，各级政府共投入抗震救灾资金 809.36 亿元，中央财政投入 734.57 亿元，其中应急抢险救灾资金 331.32 亿元，灾后恢复重建资金 403.25 亿元，地方财政投入 74.79 亿元；同时接收国内外社会各界捐赠款物总计 594.68 亿元；向灾区调运的救灾帐篷 157.97 万顶、被子 486.69 万床、衣物 1410.13 万件、燃油 414.6 万吨、煤炭 885.8 万吨，向灾区调运的中央储备救灾粮 481942 吨、食用油 12168 吨；安装地震灾区过渡安置房 677131 套。

此次我国南方低温冰冻雨雪灾害所暴露出的问题，以及“5.12”汶川特大地震的抗震救灾经验教训表明，我国目前的突发事件应急管理体系仍需进一步健全。基于此，笔者编写本书，对突发事件应急管理进行科学全面的研究，为我国健全完善政府突发事件应急管理体系建设提供理论支持和实践指导。

本章首先从突发事件的基本内涵与特征分析出发,试图给出突发事件应急管理的基本轮廓,以及当前突发事件应急管理的现状、存在的主要问题、与国外的差距等,提出在借鉴美国、日本等发达国家经验的基础上,开展以科学发展观为指导,以构建社会主义和谐社会为目标,以现代科学技术为手段,以科学管理为支撑的突发事件全面应急管理研究与实践的重要性和现实意义。

第一节 突发事件的内涵和特征

(一) 突发事件的内涵

“突发事件”一词比较有代表性的相关定义是欧洲人权法院对“公共紧急状态”的解释,即“一种特别的、迫在眉睫的危机或危险局势,影响全体公民,并对整个社会的正常生活构成威胁”。国务院于2006年1月8日发布的《国家突发公共事件总体应急预案》中对突发事件的定义是:突然发生,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。综合当今人们对突发事件的认知,依据《中华人民共和国突发事件应对法》,本书的界定是:社会生活中事前难以预测、影响范围广泛且对社会公共领域造成严重威胁和危害的公共紧急事件称为突发事件。对于政府面对的突发事件通常是指突然发生,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等,有重大社会影响的关系公共安全的紧急事件。

(二) 突发事件的主要特征

现实生活中，突发事件形态各异，变化诡谲，但纵观各种突发事件，大都具有爆发突然、起因复杂、蔓延迅速、危害严重、影响广泛的特点，而且相互交织，处置不好会产生连锁反应。具体来讲突发事件有以下几个共同特征：

1、突发性。按照事物发展规律，任何事件的形成通常都有一个由量变到质变的萌生、形成和发展的过程，应该说具有可知性的必然趋势。但突发性事件由量变到质变的过程具有特殊性，这种特殊性集中体现在它的突发性。突发事件的突发性是指对于突发事件能否发生，于什么时间、在什么地点、以什么样的方式爆发，以及爆发的程度等情况，人们都始料未及，难以准确地把握；突发事件的起因、规模、事态的变化、发展趋势以及事件影响的深度和广度也不能事先描述和确定，是难以预测的。这就反映了突发事件具有极大的偶然性和随机性，正是由于突发事件的突发性，使它在较短的时间内迅速成为社会关注的焦点和热点，并产生巨大的震撼力和影响力。一般来说，人们对突发事件的突发性感知来源于三个方面的因素：其一，有些突发事件是由人们难以控制的客观因素引发的，如地震、洪水等自然灾害的突然爆发；其二，有些突发事件爆发于人们的知觉盲区；其三，有些突发事件爆发于人们熟视无睹的细微之处，或者人们费尽心机加以掩盖的隐患一朝大曝于天下，类似的例子有美国前总统尼克松的“水门事件”。

2、复杂性。首先，造成突发事件的原因相当复杂。有纯自然因素造成的突发事件，如地震、台风、沙暴、暴风雪等；有人为因素造成的突发事件，如政治事件、经济事件、军事事件、重大交通事件、恶性疾病流行、恐怖事件等；还有自然因素和人为因素共同影响而造成的突发事件，如1998年的大洪水，既与当时影响全球的厄尔尼诺气候有关，又与人类乱砍滥伐、没有保护好长江上游的植被和水土有关。其次，突发事件的后果是复杂的。突发事件影响的地域比较广，涉及的人员比较多，还容易引起“多米诺骨牌”效应和涟漪效应，此行业、此地区的突发事件可能影响到彼行业、彼地区；地方性的突发事件可能演变为区域性的突发事件，甚至演变为国际性的突发事件；非政治性的事件可能演变为政治性的事件；自然性的突发事件可能演变为社会性的突发事件，特别是在当今全球化和信息化的世界里尤其如此。这种连锁反应带来的一个直接后果就是突发事件变得复杂化，已经超出纯粹的经济、纯粹的政治和纯粹的文化话题，变成了一种含有多项内容的综合性社会危机，突发事件的这种特点增加了应对、处置的难度。

3、破坏性。从某种意义上说，突发事件以人员伤亡、财产损失为标志。不论什么性质和规模的突发事件，都会不同程度地给国家和人民造成政治、经济上的损失或精神上的伤害，都会影响政治局面的稳定，破坏经济建设，危及正常的工作和生活秩序，甚至威胁人类的生存。突发事件造成的损害有直接损害和间接损害，这种损害性不仅体现在人员的伤亡、组织的消失、财产的损失和环境的破

坏上，而且还体现在突发事件对社会心理和个人心理所造成的破坏性冲击，并进而渗透到社会生活的各个层面。突发事件越是严重，其危害范围和破坏力就越大，所造成的损失也就越严重。

4、不确定性和多变性。不确定性表现在原因、变化方向、影响因素、后果等各方面都无规则，事件瞬息万变，难以准确预测和把握。不确定性和人类理性思维的有限性使得人们在事件面前往往无所适从，更增强了恐慌感并扩大了不安全感。

5、信息的有限性。由于突发性事件的随机性和不确定性，很多信息是随着事态的发展而演变的，而时间的紧迫性，使得决策者掌握的信息有可能不全面，得到的信息有可能不及时，并且在信息的反馈和处理过程中，信息的准确性和有效性也难以保证，导致信息失真。这是对决策者最严峻的考验。

6、持续性。对突发事件的持续性可以作两个方面理解：其一，就整个人类的文明进程而言，突发事件就从来没有停止过。自地球上有人类以来，突发事件就一直伴随着人类，还将永远伴随着人类。无论国度如何、人种如何、意识形态如何、经济与社会发展程度如何，要想完全避免这种现象的发生是不可能的，至少是非常困难的。当然，这并不是说人类无法控制和预防突发事件，在突发事件面前无能为力，而是说在每一件突发事件的背后都存在某种必然性的东西。人类只有通过共同的努力来最大限度地降低突发事件发生的频率和次数，减轻突发事件的危害程度以及对人类造成的负面影响；其二，就单个的突发事件而言，任何突发事件不会像它突然来临一样而突然消失，突发事件一旦爆发，总会持续一段过程，一般表现为潜伏期、爆发期、高潮期、缓解期、消退期五个阶段。这就像急刹车一样，从司机意识到要紧急停车到汽车完全停住，就有一个过程，不是说停就能停，总会有一个惯性，这符合事物发展的规律，不以人们的主观意志和美好愿望为转移。

7、可控性。随着现代科技的发展，人类对自然性突发事件的控制和利用能力及程度不断提高，同等规模和破坏性的自然灾害对人类带来的损失越来越小。从表面上看，人类抵御自然性突发事件的能力有所提高，人类能够把自然性突发事件带来的损失控制到最低点。其实，换一个角度看，这些自然性突发事件在一定程度上莫不是在人类的掌握、控制之中。社会性突发事件主要是人为因素引起的，作为突发事件的策划者、组织者、参与者而言，他们可以控制突发事件是否发生，发生规模的大小，持续时间的长短，危害和损失的程度及带来的负面影响程度等；作为突发事件的管理者、应对者、受害者而言，他们可以阻止突发事件的发生、缩短突发事件的进程、减轻突发事件的危害、降低或消除突发事件带来的负面影响。

8、机遇性。突发事件中同时孕育着机遇。2003年南京大学社会学系和南京市舆情调查中心对当年SARS事件进行了主题为“SARS流行的公众反应与社会后果”的调查，其中，回答SARS事件虽然是灾难性事件但还存在积极一面的被访问者认为：SARS流行促使人们对人类自身的某些生活行为方式进行深刻的反省，还有助于推动公共政策的完善，有利于公民意识的提高、政府形象的改善，为政治体制改革提供了契机，也促成了新闻媒体改革步伐的加快。突发事件的确存在机遇或机会，但是这些机遇或机会不会凭空掉下来，也不会自动到来，更不是一种恩赐。何况，突发事件毕竟是人们不愿看到、不愿接受的事情。因此，不应过分强调其机遇性，否则容易使人们忽视对突发事件的警惕，从而疏于对突发事件的防范。是机遇，也需要有忧患意识。当今世界还很不安宁，可能发生的危机点还很多，而且在国际反恐的新形势下，世界面临的非传统安全压力也日益增大。因此应该居安思危，增强忧患意识。突发事件的管理与应对必须做到未雨绸缪、预先准备，及时准确地获取深层次、预警性的信息是掌握处置突发事件主动权的前提。为此，加强对全局性、区域性各种可能引发突发事件的资讯情况的预测和判断，及时准确地掌握重点地区、敏感时节的情况动态，特别是做到对不同类型的突发事件有相应的应对措施，并且根据形势和情况的变化，制定出相对完善的应对突发事件的行动方案，是非常必要的。

9、公共性。突发事件一般都涉及到公共领域，影响社会民众的生活，对民众的生命和财产安全构成威胁，也即对公共利益造成损害；突发事件发生后迅速传播而引起社会大众的关注，使之成为社会的焦点；同时，突发事件要动用大量的人员和社会资源进行有序的公共组织力量协调并在公众心理状态和公共评价体系中消除不良影响才能妥善予以解决。

（三）突发事件的危害

不论什么性质和规模的突发事件，都必然不同程度地给社会造成破坏、混乱和恐慌，而且由于决策的时间以及信息有限，容易导致决策失误，造成无可估量的损失和社会危害。而且突发事件往往具有连带效应，可能引发次生或衍生事故，导致更大的损失和危机。1986年发生的苏联切尔诺贝利核电站的核燃料泄漏事故，其造成的危害直至现在仍未消除，有关专家预测该事故的影响将延续100年。美国“9·11”事件使2797人丧生，直接损失3000亿美元，间接损失达5000亿美元，联合国有关机构测算，这一事件使当年世界经济增长率减少1个百分点。2004年12月26日，印度尼西亚苏门答腊岛附近海域发生强烈地震并引发海啸，影响到印度尼西亚、泰国、印度、斯里兰卡、马尔代夫、索马里等东南亚、南亚和东非国家，造成重大人员伤亡和财产损失。据世界货币基金组织和世界银行于2005年1月22日公布的对印度洋地震海啸的调查显示，灾难所造成的死亡

和失踪人数约 30 万，损失总额超过 64 亿美元。在社会领域，任何一个突发事件都有可能把潜在的社会矛盾引发出来，威胁整个社会的稳定。突发事件是公共安全的最大威胁，它给人类带来的灾难是沉重的。

从当代的现实情况来看：由于人口增长、全球气候变化、环境破坏和恶化、科技发展的负面作用和影响、贫穷与社会发展的不公正、恐怖主义、国际化与城市化的发展以及社会压力和冲突的增加等复杂因素的存在和相互作用使得各种灾害和危机发生的可能性及导致的损失都大大增加。突发事件的危害突出地表现在：公众生命受到威胁，经济遭受重大损失，正常生产和生活秩序遭到破坏，造成社会的局部动荡和混乱。此外，突发事件还会给人们心理造成无法用量化指标衡量的负面效应。例如重庆开县井喷事故，虽然问题早已查清，责任人被绳之以法，但事故阴影却依然存在。234 个鲜活的生命已经离开这个世界，对于身处其中的人们来说，失去亲人的记忆，家庭的破碎，遭受灾难的惊惶，目睹死亡的恐惧，永远难以抹去。

具体分析突发事件的危害有以下几点：

第一，社会财富与生命的损失。突发事件会直接造成人们的生命和财产的损失，破坏基础设施，由于破坏正常的生产和服务以及增加产品和服务的成本，而导致生产和服务提供的损失，间接的损失包括增加债务的负担、增加财政的支出、减少储蓄。在当代社会，危机给社会造成的损失是巨大的。根据全球灾害统计所提供的数据，在过去十几年中，仅自然灾害所引起的各种危机，每年所影响的人数达 211 百万。据国家安全生产监督总局介绍，我国现正处于第五次安全事故频发高峰期，每年平均直接损失在 1000 亿元，加上间接损失要超过 2000 亿元，而各种事故造成平均每天死亡 200 人。

第二，破坏经济环境。短时间不断出现的各种突发事件，以及时间持续较长的危机都会对投资产生负面影响。投资者需要一个相对稳定和确定性程度较高的投资气候和环境以降低投资风险，而突发事件发生后所产生的危机会引起失业、抑制消费需求、导致经济滞胀等，这些都增加了投资环境的不确定性。由此导致的结果是经济增长的速度降低和社会正常发展计划的延缓和打断，使发展的资源从所计划的领域转移到危机的回应和重建方面，从而使发展从长期的考虑转到满足近期的需要。

第三，社会的不稳定。突发事件的出现无疑是对国家政治和政府治理的挑战，可能引发“多米诺骨牌效应”，导致一系列危机，譬如东南亚不少国家就是由 1998 年金融危机引发了全国经济大危机，最终导致了政治危机和社会危机。不适当的政府政策、政府管理的失误、政府对危机缺乏有效的回应、政府和民众之间缺乏有效的沟通、政府责任的丧失等等皆会造成政府与社会大众之间的紧张关系，引

发政府的信任危机，从而对政治的稳定产生负面的影响。例如有一些突发性公共事件是由于管理不当、玩忽职守所引发，在处理过程中当地政府又存在“捂盖子”的行为，如广西南丹县的矿井事故。当此类事件尘埃落定，真相大白之后，政府的公信力会遭受严重损伤。总而言之，这类损失虽然是软性的、不可量化的，但其伤害和长远的影响甚至可能超过直接损失。

第四，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。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，从而降低公众对政府的信任度。

第五，对社会心理的危害。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。

第二节 突发事件应急管理的涵义

（一）突发事件应急管理的涵义

“突发事件应急管理”这个术语的内容非常丰富，这是由“突发事件”的特征所决定的。一般说来，包括 **Emergency**（紧急事态）、**Crisis**（危机）以及 **Risk**（风险）等表述危险状态或者紧急事态的情形。本书所探讨的突发事件应急管理是以 **Emergency**（紧急事态）这一部分为主要对象的。**Emergency** 是指构成社会体制的人力、物力、信息、能源等要素，由于某种没有或者无法预期的情况发生，而直面遭受重大损害的威胁或者已经遭受重大损害，要求立即予以支援及救助等即时应对的全部紧急事态或者非常事态，如大规模地震、特大洪水等突发事件导致的需要即时支援及救助的状态等。因此，与 **Emergency Management** 相对应的突发事件管理主要是指中央政府及地方各级政府等行政组织介入的，应对诸如自然灾害、技术灾害、传染性疾病、经济性恐慌、恐怖事件、暴动等国内各类突发

事件导致需要支援及救助的状态等。所谓突发事件应急管理，是指有关组织、国家乃至国际机构为避免或者减轻突发事件或者紧急事态所带来的严重威胁、重大冲击和损害，而有计划、有组织地学习、制定和实施一系列管理措施和应对策略，包括对组织面临的政治、经济、法律、技术、自然、人为、管理、文化、环境等相关因素的管理，还包括对突发事件的准备、突发事件的应对、突发事件的解决与突发事件解决后的复兴等不断学习和适应的动态过程。这一定义可以认为相当于突发事件应急管理的基本内涵。在某种意义上，任何防止突发事件发生的措施、任何消除突发事件产生的风险与疑惑的努力都是突发事件应急管理。而上述定义强调了突发事件应急管理的有组织性，从平时就有组织地进行突发事件预防，直至突发事件解决、恢复正常这样一个不断学习和适应的连续过程。由此可见，突发事件应急管理的目的主要有两个：其一是通过对可能导致突发事件的原因进行限制，以达到避免突发事件的目的；其二是建立和完善突发事件应急管理的组织及制度，以应对未来可能发生的突发事件，在有限的时间等严格制约的条件下，使事态恢复正常。

总之，突发事件应急管理就是公共管理机构通过建立必要的应对机制，采取一系列必要措施，防范、化解危机，恢复社会秩序，保障人们正常的生产和生活活动，维护社会稳定，促进社会和谐健康发展。

突发事件应急管理是公共管理的一种特殊、非常态的状态和形式。这集中反映在以下方面：

1、突发事件应急管理的主体是政府及其他公共机构，这与一般公共管理的主体是一致的。政府和其他公共机构除了常规管理之外，还要居安思危，积极应对各种可能出现的应急情况，从这个意义上看，突发事件应急管理也是公共管理的一项重要内容，只是由于其发生的机会较少，所以常常不被人们重视。突发事件应急管理机构主要是政府，同时还有行使公共管理职能的其他公共机构，例如，非政府组织(NGO)、第三部门等，这是对传统行政管理的发展。突发事件应急管理是通过建立必要的应对机制来防范和化解危机的，这又决定了它不同于一般的公共管理。常规的公共管理机制不足以处理突发的、不确定的、易变的、破坏性强的突发事件，需要通过特殊的机制，采取特殊的应对手段，才能实现公共管理的目的。要有效实现这种特殊的管理功能，就需要事先建立一套完整严密的管理机制，其中包括必要的常设机构。

2、突发事件应急管理的功能是防范、化解危机，它不仅要管理已经发生的突发事件，采取有效措施，减少由于突发事件而造成的损失，同时还要在日常工作中未雨绸缪，做好防范工作，把可能发生的突发事件消灭在萌芽状态。突发事件应急管理的主要工作是发现问题、研究问题、解决问题。从防范、化解突发事

件到恢复社会秩序，说明突发事件应急管理是全方位的、全过程的管理，是一个完整的系统工程。

3、突发事件应急管理的目的是恢复社会秩序，保障人们正常的生产和生活，维护社会稳定，促进社会和谐健康发展。有序、安全、稳定是突发事件应急管理追求的目标，而这些目标则是公共管理中的一部分内容。

（二）突发事件应急管理的管理体系结构

对于突发事件而言，其涉及的内在结构体系并非单纯的线性逻辑抑或平面关联，而是一个包含决策、信息、执行、保障系统的四位一体的构架体系。

首先，决策系统是突发事件应急管理结构体系的核心。决策系统的主要任务是制订突发事件处理预案，构建预案储备库；对突发事件的性质、程度、潜在范围和影响进行预先判断，并在此基础上根据预案或紧急处理导则启动危机处理过程；进而导入对事件处理的意志，不断调整细化对事件的判断；从而对事件的处理作出敏捷的、具有针对性和可执行性的决策；根据决策执行调整或重新制订决策以及总结突发事件运作绩效等内容。由于突发事件发生突然，其现场抢救、控制和转运救治、中长期监控、原因调查和善后处理往往涉及多系统多部门，必须倚仗多重政府部门的综合协调处理。因此，突发事件应急管理的决策体系不但涉及某一部门内部的治理结构问题，还涉及多部门的整合与协调问题。从国外的一般经验来看，分级管理、各负其责的从属性原则是各国突发事件应急管理的普遍原则。决策系统的重要作用就是在尽可能短的时间内、在不完备信息的情况下，迅速做出反应，启动相应规模和层次的处理机制，既要屏蔽危害，又要减少对突发事件处理所产生的负面影响。

其次，信息系统是突发事件应急管理结构体系各个系统关联衔接的重要通道。信息系统的任务在于适时、适度地发布警情和公示，让居民获取有益、可信、清晰、及时、有权威和具有安定效力的信息。同时，其任务还突出表现在三个方面：其一，对突发事件的事前宣传，只有通过良好的宣传才能在突发事件产生时降低恐慌和其他的不利影响，掌握基本应急措施的居民在第一时间内的正确反应，是防止和控制突发事件恶性结果爆发、蔓延的核心要旨之一，良好的宣传体系和信息发布制度可以有效地降低人们的恐慌。其二，信息系统还必须肩负多部门、多层次、多主体之间的信息传递任务，在对警情总结和统计中，实现信息低损耗的、敏捷的传递是制订正确决策的基础，也是执行的首要保障；这其中，应当特别强调各种突发事件直接管理部门内部的信息共享，这一点对我国健全和完善突发事件处理机制也具有十分重要的作用。其三，信息系统还必须具有强化监控与即时反应突发事件特征性指标变化的功能，定期公布突发事件的现时状况，预测发生、发展及流行趋势，并向政府提出政策建议。

接着，执行系统是突发事件应急管理结构体系中最直观的表征。执行系统的任务在于对决策进行敏捷的、全面的贯彻。具体来看，执行系统必须保障能够迅速启动预案，对于首次出现的情况应能够迅速转化采取近似处理方案；即时反馈执行结果，并通过信息系统向决策系统进行执行反馈；对执行决策需要的资源进行细化和整合，保障在较小的投入下能够完备地实现对突发事件的处理，对执行中的短缺资源进行评估，并及时反馈至决策系统，采取替代或加大投入的方法来保障执行的绩效。对执行系统而言，最为重要的方面是执行的敏捷化程度，而这一点又与信息系统的完备和信息渠道的顺畅息息相关。在执行过程中，还必须明确保障部门职责，密切部门配合。

最后，保障系统是突发事件应急管理结构体系的支撑。前面所提到的三个系统建设，并非空中楼阁，而是需要诸多方面的支撑，而保障系统就是人、财、物、智、时、空、信息等诸元素的集成。对于保障系统而言，其主要作用集中于以下三个方面：其一为应对突发事件提供物质资源保障；其二为应对突发事件提供非物质资源保障，如信息库、数据库、人才库等等；其三为绩效评估系统提供有效的物质载体。

（三）突发事件应急管理的功能体系

根据突发事件的发展特征，突发事件应急管理的功能体系相应的可以分为预防、准备、反应、恢复、总结五个重要方面。必须明确的是，功能体系的某一点并非对应于结构体系的某一元，而是与四位一体的结构体系发生诸多的联系。

根据突发事件的发展特征，突发事件应急管理的功能体系相应的可以分为预防（prevention）、准备(preparedness)、反应(responsiveness)、恢复(recovery)、总结(conclusion)五个重要方面。

第一，预防。预防是突发事件应急管理最为重要的功能要求，是重中之重，也是各个国家突发事件处理中最为关注的焦点。一般认为，贯彻“预防为主”的原则主要从四个方面执行：（1）宣传教育；（2）准备预案；（3）构建预警机制，推行公示措施；（4）加强网络建设和管理，使官、产、学、民、媒之间的信息传递通畅。

第二，准备。就总体而言，准备包括根据预案制订应急防范方案，落实应急防范的组织措施和技术措施，从组织队伍、人员培训、应急演练、通讯装备、器材物资、检测仪器、交通工具等方面加以落实，做到有备无患。一旦发生各类有可能危及公众，造成社会影响的中毒、污染、事故、疫情等突发事件即能迅速及时地组织力量，有效的处置，最大限度地快速处理、控制和减少危害面。准备包括三个层次，即平时准备、“战时”转换、“战时”准备。特别需要注意的是“平”、“战”结合与“平”、“战”转换的问题。能否迅速实现“平”、“战”转换，并尽

快形成“战时”积累能力，是各个城市应对突发事件的关键所在。

第三，反应。反应是处理突发事件的主要“舞台”。反应的要旨在认清级别的基础上，实施快速反应。对于突发事件而言，能够实现快速反应是降低危害程度的最重要方面。坚持快速反应，就必须把握“快、准、齐、实”四个要点。“快”就是信息完整、准确和快捷，在此基础上，迅速召集突发事件处理队伍进行快速反应，赶赴现场处理。“准”就是接到报告后，特别是到达现场后，对突发事件的发生、发展和事态现状进行综合分析，做出准确判断，拟定强有力的针对性措施。“齐”就是对突发事件的调查处理要做到统一领导、统一方案、统一发布信息。“实”就是调查处理方案确定之后，分工负责，狠抓落实，并且进行督促检查，督办到位。对于反应而言，留有足够的“预备队”是十分关键而又往往容易被忽视的环节。

第四，恢复。在突发事件影响逐步消除的过程中，另一个功能是实现社会经济生活的全面恢复。这一功能的实现包含四个方面的内容：（1）恢复生产、生活；（2）应对突发事件周期性特征中的下降、回复阶段，进行全面的宣传，通过包含媒体、政界等多方、多重的影响，提升居民预期，改变和提升外界对地方的预期；（3）坚决避免事件“死灰复燃”现象的发生，强化扫尾工作；（4）逐步实现突发事件相关资源和“生产”能力，从“战时”向“平时”的转化。

第五，总结。对突发事件的处理还必须十分关注对突发事件处理的总结。这里所指的总结，并非单一强调对经验教训的总结，而是把总结提升为突发事件应急管理的一个功能单元，把突发事件应急管理的理念拓展到城市和区域管理的层面中去，使非常态的应急管理与常态的公共管理相互衔接，实现优化管理。

第三节 突发事件应急管理现状

（一）我国突发事件应急管理的现状

历史不会忘记 2003 年的那个春天——突如其来的非典型肺炎疫情，严重威胁着人民的健康和生命安全。疫情初发阶段，应急准备不充分，信息渠道不畅通，暴露出我国在处置重大突发事件方面机制的缺陷。面对疫情，党中央、国务院采取果断措施，紧急出台《突发公共卫生事件应急条例》，带领全国人民沉着、冷静、科学应对，防治非典的被动局面逐步得到扭转。

——2003 年 10 月，党的十六届三中全会提出：提高公共卫生服务水平和突发性公共卫生事件应急能力。党的十六届四中全会进一步明确提出：要建立健全社会预警体系，形成统一指挥、功能齐全、反应灵敏、运转高效的应急机制，提高保障公共安全和处置突发事件的能力。按照党中央、国务院的决策部署，全国的突

发事件应急预案编制工作有条不紊的展开：

——国务院在安排 2004 年工作时，把加快建立健全突发事件应急机制，提高政府应对公共危机的能力，作为全面履行政府职能的一项重要任务作出了部署；

——2003 年 12 月，国务院办公厅成立应急预案工作小组；

——2004 年 1 月，召开了国务院各部门、各单位制定和完善突发事件应急预案工作会议；

——2005 年 1 月，《国家突发公共事件总体应急预案》经国务院常务会议讨论通过；

——2005 年 2 月，中央政治局常委会听取并原则同意国务院关于国家突发公共事件应急预案编制工作的报告；

——2005 年 2 月底，国务院向全国人大常委会报告突发公共事件应急预案编制工作情况；

——2005 年 4 月，国务院作出关于实施国家突发公共事件总体应急预案的决定；

——2005 年 5 月至 6 月，国务院印发四大类 25 件专项应急预案，80 件部门预案和省级总体应急预案也相继发布；

——2006 年 1 月 8 日，国务院发布了《国家突发公共事件总体应急预案》。

……

至此，我国应急预案框架体系初步形成并逐步得到完善，使以人为本、科学决策的科学发展观理念在处置各种突发事件的实践活动中得到了充分运用，党和政府应急管理能力得到了不断提高。

针对煤矿重特大安全事故多发的严峻局面，党中央、国务院领导同志多次作出重要指示，国务院常务会议和专题会议多次研究，部署了一系列政策措施，提出必须坚持标本兼治——要从健全法律法规、改革体制机制、完善经济政策、增加安全投入、严格责任管理着眼，建立源头治本、政策治本的长效机制。2005 年 9 月 3 日，国务院及时颁布了《国务院关于预防煤矿生产安全事故的特别规定》，并要求严查矿难背后的腐败问题。2005 年 11 月 26 日，国务院总理温家宝来到哈尔滨察看松花江水体污染情况，他反复强调和要求，沿江地方各级政府和国家有关部门对松花江水体污染事件一定要高度重视，周密细致地做好工作，切实做好水污染的善后工作，对污水流过的地方要进行环境质量评估，采取措施彻底清除污染物，不留隐患，要及早研究解决水体污染可能对江水造成的影响，研究治污的根本之策。

凡事预则立，不预则废。近几年来，中央和地方各级政府狠抓应急管理，整合各类应急救援力量和资源，事故抢险救灾等突发事件应急管理工作取得了明显成效。

2004年11月16日，大连海运公司所属客船“辽海”轮在驶往大连港途中失火，船上340名旅客船员的生命受到严重威胁。交通部中国海上搜救中心接到报告后，立即启动海上应急预案，一方面组织协调有关船舶参与援救，另一方面运用中国海事电视监控系统、海事卫星系统等高科技手段，有效实施应急预案，组织指挥现场救助工作，不仅及时撤离了遇险船上的所有旅客、船员，而且还采取封舱、喷射泡沫等措施灭火，保住了船舶，避免了沉船事故的发生。

2005年秋冬，高致病性禽流感疫情再次降临。相比2004年开春那场禽流感，这一次事态更严重、情况更紧急。短短一个月时间，内蒙古、安徽、湖南、辽宁和湖北等地先后发生H5N1亚型高致病性禽流感疫情；更为严重的是，在部分地区出现人感染高致病性禽流感H5N1的病例。在党中央、国务院的领导下，我国及时公布实施了《重大动物疫情应急条例》，建立起“信息畅通、反应快捷、指挥有力、控制有效”的应急管理机制，严格执行重大动物疫情报告制度，加强新型高效疫苗研制工作，努力控制禽流感疫情扩散范围，把严防禽流感对人的传播作为防控工作的重点。同时农业、卫生等部门建立和完善了合作机制，相关地区应急机制纷纷启动，在各方面共同努力下，高致病性禽流感的防控取得了可喜的成效，在不长的时间内，31个疫区相继解除了封锁，恢复了正常的社会生活秩序。

同时，还积极开展应急管理的国际合作，如在印度洋海啸、南亚大地震后，启动了对外人道主义紧急救援应急机制，派出国际救援队，为受灾国家提供人道主义紧急救援工作，使我国政府应对各类突发事件的经验日臻成熟。

（二）我国突发事件应急管理面临的严峻形势

1、我国公共安全面临的严峻形势

我国目前正处于经济和社会的转型期，公共安全保障基础相对薄弱，与经济高速发展的矛盾越来越突出，公共安全形势严峻。同时，随着经济社会快速发展，我国公共安全还面临诸多新的挑战。

第一，重大自然灾害频发，且分布广、损失大。中国是世界上自然灾害最为严重的国家之一，重大突发性灾害频发，70%以上人口，80%以上工农业和城市，受到各种灾害严重威胁，全国22个省会城市和2/3的百万以上人口的大城市均位于地震高危险区。全国有2/3的国土面积不同程度受到洪水威胁，特别是长江、黄河、淮河等七大江河中下游地区，集中了全国1/2的人口，3/4的工农业产值，洪涝灾害的威胁更为严重。崩塌、滑坡、泥石流等地质灾害，在我国各地均有分布，随着人类活动的加速和气候变化等因素的影响，地质灾害的发生频度、密度以及范围都呈增长趋势。

第二，安全事故总量居高不下，重大、特大和特别重大事故时有发生。1990

年—2002年，中国安全事故总量年均增长6.28%，最高时增长达22%。近几年每年因各类事故造成13万多人死亡，70多万人受伤，平均每天各类事故夺走300人生命，直接和间接经济损失约2500亿元。在安全生产领域，我国的煤矿安全问题尤显突出，2003年我国的煤炭产量约占全球的35%，事故死亡人数则占近80%。2003年我国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。

第三，公共卫生形势依然比较严峻。多种传染病尚未得到有效遏制，据统计，全球新发的30余种传染病已有半数在我国发现，有些还造成了严重后果；化学品泄漏和食品安全隐患大增，事件接连不断；外来生物入侵也严重影响了人民的生命安全和经济发展。

第四，从社会安全方面来看，近年来一些地方爆炸、投毒、杀人、绑架等恶性暴力犯罪发案率上升，犯罪形势向动态化、组织化、职业化和智能化的趋势发展。转型期社会问题引发的群体性事件持续增多，呈现出跨区域串联和连锁反应特点，甚至引发局部地区社会的不稳定。群众上访居高不下，信访总量仍呈上升趋势。

第五，国际形势依然复杂，地区冲突不断，台独、民族分裂和东突等恐怖势力猖獗等。据专家估算，上述公共安全问题每年给中国造成经济损失计6500亿元人民币，约占GDP总量的6%。按2003年国际劳工组织的方法测算，仅工矿企业事故损失就约占GDP的4%。

此外，随着经济社会快速发展，我国公共安全还面临诸多新的挑战。比如，正在兴建的一批重大建设工程，有的处于自然灾害频发地区，重大突发性自然灾害对这些工程构成潜在威胁，而且存在诱发次生灾害的可能；高技术 and 信息产业的高速发展，在为国家和个人提供全新发展机遇和生活空间的同时，也带来了新的安全威胁。

2、当前我国突发事件的主要特点

(1) 突发事件的种类越来越多，涉及的领域多元化。

我国不仅自然灾害频繁，随着社会的转型，政治、经济、社会等各个领域的突发事件也日益增多。首先，人类生产生活活动领域不断扩大，人类对自然界的掠夺破坏不断加剧，自然灾害的种类在增加。其次，随着科学技术的发展和国际交往的扩大，我们也面临着来自生物因素、有毒化学物质、核辐射、电脑病毒等的潜在威胁。第三，由于全球化，不恰当的现代医疗活动，城市化、环境变化、社会行为模式和生活方式的变化等使得我们所要面对的疾病威胁增多。第四，经济快速发展，转型期出现的制度漏洞和真空，一些大规模的生产事故和人为灾害时有发生。第五，社会转型中出现的一些新问题所引发的社会冲突日益增多。

(2) 突发事件频次高，规模大，危害性呈增长态势。

我国自然灾害的发生频率远远高于世界平均水平；安全生产事故居高不下；公共卫生事件时有发生；群体性突发社会事件的发生次数、参与人数呈上升扩展态势。随着突发事件扩散力、传染力的增强，突发事件波及范围不断扩大，给社会带来的危害也越来越大。这种危害的增大不仅表现在直接的生命、财产损失，也表现在引发社会恐慌心理，影响人们的正常生产生活秩序，产生社会的混乱和不稳定。

(3) 诱发突发事件的社会性因素不断增多，群体性社会突发事件呈上升、扩大的态势。

我国正处于经济转轨和社会转型的关键时期，许多深层次的矛盾和问题逐渐显现，诱发突发事件的社会性因素不断增多。有资料表明，近年来，我国劳资关系、劳企关系紧张，纠纷、冲突呈上升趋势；社会秩序受到破坏，各类犯罪、治安事件日益突出；各类交通、火灾、工伤、建筑事故频频发生；腐败案件不断增加，大案要案比例越来越高；社会不稳定因素增多，社会突发事件影响范围越来越大，涉及人群越来越多，参与主体多元化；多种矛盾和问题相互交织，社会突发事件性质复杂，持续时间长。

(4) 突发事件的信息扩散速度加快，波动方式多元化，震动频度增大。

随着现代信息技术的广泛运用和迅速普及，交通设施和工具的现代化，信息传播的快捷方便使得突发事件的扩散性增强，一些突发事件特别是群体性社会事件的组织程度增强，影响范围和震动频度扩大，波动方式多元，处理难度加大。

(5) 突发事件波及的范围越来越广，国际化程度加大。

社会的复杂性和关联度日益提高，突发事件内在扩张性大大增强，诱发一系列的衍生和次生灾害和事故，形成灾害和事故链。随着经济全球化和对外开放的扩大，我国与世界的联系越来越紧密，一些突发事件在空间上波及的范围越来越广。如 2003 年发生的非典疫情、2004 年的禽流感，其波及范围涉及众多国家和地区。

第四节 突发事件应急管理存在的问题与差距

（一）西方发达国家突发事件应急管理经验

世界各国对突发事件的管理(有的国家称为危机管理)，都经过了从对突发事件的随机零散管理到对突发事件的集中有序管理；从事后应急到事前预防；从重点为自然灾害救助到重点为国家安全保障的发展过程。

1、美国的危机管理经历了三个不同的发展阶段，即从建立并完善突发事件管理法律体系到成立联邦突发事件管理署集中管理，再到成立国土安全部下设突发事件准备局，把突发事件管理与国家安全保障相结合。1979年，美国州长联合会强烈要求改变突发事件的多头管理体制，当时的美国总统卡特签署命令成立联邦突发事件管理署(FEMA)。2001年“9.11事件”后，为了防止恐怖主义袭击，布什总统合并了20多个政府机构，成立了一个新的国土安全部，FEMA被并入

该部成为“突发事件准备局(BPR)”。迄今该体系不仅面对自然灾害也面对工业化环境和复杂社会结构所产生的突发事件。对突发事件管理的认识则是一个从事后赈灾转变到事前防灾而且不断深化的渐进过程。在这一过程中产生了一个“完善法律、预防在先、适度集中”的危机管理机制，其城市应急组织系统包括警察、消防、911中心、医疗救助、有关政府机构、社会服务团体、新闻媒体、工商企业等部门，政府在制定应急计划、确定分工、提供资助和组织培训等方面都将这些部门考虑在内。

2、日本是一个自然灾害频发的岛国，加之近年来发生的一系列人为突发事件，给日本的经济社会带来了严重影响。为了把“天灾人祸”的损失降到最低程度，日本政府自20世纪90年代以来，建立起了一套从中央到地方的、较有特色也较为成功的应对突发事件的快速反应机制。在日本突发事件应急管理机制中，消防、警察、医师会、医疗机构协会、电话、铁道、电力、煤气、供水等市政服务公司，以及有关政府机构，都按照各自的危机管理实施要领和与特定类型突发事件的相关牵头部门进行相互配合。

3、西方国家突发事件应急管理的经验

综合起来，西方国家突发事件应急管理主要有四点经验：

(1)完善的法律体系。重视法律在突发事件应急管理中的作用是西方国家突发事件应急管理的典型经验。美国FEMA危机管理体系，制定了内容超过300页，涉及27个不同的联邦部门和机构在各种不同的灾难情况下所负的责任的计划书。计划书将危机反应分为12个领域，并给每一个领域指派了一个领导机构。建立了从城镇—郡—州—国家卫生局的信息链。并以CDC为核心，构筑了强大的城市危机管理网。在非政府组织(NGO)层面，以市民和社会组织按照法律参与突发事件应急管理。

(2)比较高的透明度。让公众知道危机的事实和真相，是西方国家处理突发事件中的一个共同点。在危机中，法律规定政府有责任向媒体公布危机真相，而媒体也有义务向公众传达准确的信息，媒体有独立的权力参与突发事件应急管理的整个进程，并就某些公众感兴趣的问题进一步的调查，所以西方国家把媒体称为“第四权”。事实上，政府不仅不会对媒体隐瞒危机真相，而且努力通过媒体改善和沟通与民众的关系，提高政府形象，并赢得权力。媒体为了提高知名度和收视率，也会加强对政府危机管理的跟踪工作，这包括正面的和负面的。所以，危机管理中加强与媒体的合作本身就是政府危机管理的一个内容。

(3)共担的责任机制。在突发事件应急管理中，不仅政府积极参与，市民也通过NGO等组织介入管理，形成政府、NGO、市民责任共担的城市危机管理体系。政府的责任是提供法律和协调，指导突发事件应急管理，为危机社会提供秩

序和法律，市民则在国家公民责任的范围内参与，这个责任主要是危机中的守法，而不是乘机制造混乱，同时通过各种 NGO 渠道组成自救、赈灾等组织，担当一个公民参与公共事务并发挥作用的责任。

(4) 重视危机研究。西方国家十分重视对突发事件应急管理的研究，而且已经建立比较严密的研究体系。日本是较早研究突发事件应急管理的国家，在阪神大地震前，突发事件应急管理研究还是处于一种以研究机构独立的方式进行的碎片状研究，现在日本在这个方面的研究，不仅系统化，而且已经不限于研究国内城市，研究的领域和能力不断拓展，处于问题研究的世界前列。CDC 不仅在亚特兰大总部有一支庞大的研究队伍并在美国几乎每个城市都有相应的分支机构。总之，西方国家的突发事件应急管理研究呈现研究力量强大、资金充裕、前瞻性的特点。

(二) 我国突发事件应急管理存在的问题

从非典疫情到禽流感，从开县井喷到北京密云游园踩踏事件，从吉林中百商厦特大火灾到阜阳劣质奶粉，从东航包头空难到辽宁孙家湾特大矿难等等，在这些突发事件的发生及处理过程中，已经暴露出我国在突发事件应急管理中存在诸多问题。

1、思想意识跟不上形势需要

政府的危机意识不强，政府对公共突发事件危机管理体系建设缺乏长远，系统、全面的规划和组织，没有将其纳入到国民经济和社会发展规划；突发事件的管理及应对在政府的职能设置上没有形成综合协调的平台或日常的工作机制。一些部门对突发事件认识不足，对事件产生的后果存在侥幸心理，所制定的预案只限于一般性部署，缺乏科学论证和可操作性的防范性措施，没有研究应急性的对策机制；一些部门对于在突发事件中应当承担的职责模糊不清。而且许多领导认识不到突发事件可能还会带来连锁反应，比如经济崩溃、政府信任危机等等。强化预防、增强对突发事件的管理意识是处理好突发事件的重要条件；广大干部还缺乏公民权利保障意识。在突发性事件面前，有的部门、单位的领导麻木不仁，欺上瞒下、失职、渎职，压制媒体舆论监督作用等现象，除了体制方面的缺陷，不少干部对公民的各项具体权利如公民的生命权和知情权等缺乏认真保护意识；在突发事件预防处理上，在旧体制下形成的重救轻防的旧观念，导致在防灾减灾的物资投入上长期不协调，这使得有限的防灾减灾投入难以充分发挥作用，又弱化了社会灾害应急管理能力的建设，使社会在应对突发事件打击时更加脆弱。

此外，我国对公众的危机教育不足，防灾应急教育还没有纳入教学体系中。社会的警觉性较差，市民缺乏自救、救护的防灾意识和能力，对可能发生的各种灾害，缺乏基本了解、必要防范和自我保护能力，心理承受能力较差。在这一方

面，我国与发达国家的差距十分明显。

2、管理体制不健全

缺乏高效统一的公共突发性事件危机管理综合协调指挥机构。大部分城市各部门基本成立有各类公共突发事件危机管理机构大多为虚设的领导(协调)小组，下设办公室挂靠某个部门，虽然这种临时机构能够起到一定的作用，但是其缺点非常明显：一是平时对公共突发事件的动态分析和预警缺位，无人对潜在危机作分析预警；二是工作不具有延续性，经验不能有效保留；三是需要处理政府各部门的合作，大量时间浪费在部门间的协调上；四是工作人员都是抽调的，往往不能很快进入角色，影响工作效率；五是由于事先没有专业人员研究政策和组织进行专家预警和预测，领导小组很难在短期内获取所需信息。在这种体制下的突发性事件处理容易形成多中心，多环节，不利于统一指挥。

3、原有应急工作基础薄弱

首先，缺少处理重大突发事件的基本法律。应对突发事件是一项十分复杂的系统工程，为了减轻突发事件造成的损失，除了加强预报、预防、应急行动和救护工作外，还要用法律手段调整和协调国家、企事业单位、社会团体及个人在减灾工作中的关系，明确各级政府及主管部门在减灾工作中的职能、权限、责任和义务，统一规范人们的行为和活动，限制人们的不安全行为，把突发事件应急管理工作纳入法制的轨道。虽然此前我国已经颁布了一系列与处理突发事件有关的法律、法规，但同国外发达国家相比差距仍然很大，许多法律法规需要进一步统一和完善。例如应对骚乱的《戒严法》，应对自然灾害的《防震减灾法》、《防洪法》等，应对安全生产事故的《安全生产法》等、应对公共卫生的《传染病防治法》等。各地方根据这些法律、法规，又颁布了适用于本行政区域的地方立法。但是仅仅针对不同类型的突发性事件分别立法，相对分散、不够统一，难免出现法律规范之间的冲突。而且各部门都针对自己所负责的事项立法，“各扫门前雪”，缺乏沟通和协作。同时，受地方保护主义的影响，一些地方立法“以邻为壑”大大削弱了处理突发性事件的协作与合力。

其次，信息管理系统落后。信息管理系统对突发事件的处理起着非常重要的作用。一则为决策者提供及时和准确的信息；二则为民众传递适当的信息，避免民众情绪失控，促进民众沟通。目前，我国发生灾害及各类突发事件时，都是以部门为单位逐级汇报，缺乏快捷、有效的沟通渠道。信息量并不是不够大，也不一定不及时，最大的问题在于信息分散和部门垄断，无法在危难时刻统一调集，迅速汇总。

同样，我国公共服务体系薄弱，很难应对公共突发事件的冲击。其一，对社会变动和市场经济波动起抗衡和缓冲作用的综合社会保障体系在我国还没有建

立，社会保障覆盖面较低。劳动和社会保障部发布的数据显示，截至 2004 年底，全国参加基本养老保险的人数为 16342 万人，参加失业保险的人数为 10584 万人，参加医疗保险的人数为 12386 万人，而我国就业人员总数高达 7 亿多人。其二，我国公共卫生服务的覆盖面还很低。据 2003 年第三次国家卫生服务调查结果显示，目前我国 44.8% 的城镇人口和 79.1% 的农村人口没有任何医疗保障，基本上靠自费看病。

4、运行机制不健全

缺乏良好的预警机制。良好的预警机制可以起到“用少量的钱预防，而不是用大量的钱治疗”的作用，现在各城市的相关部门虽然有一些信息收集的制度和措施，但是由于缺乏全市统一的信息收集网络，无法实现信息共享，而且由于没有专门的机构对信息进行分析处理，没有转化为预报，无法发挥应有的作用。

缺乏综合性的危机决策机制。不仅缺乏其核心作用的协调机构和辅助性的研究机构，而且缺乏辅助决策所需的专家库和突发性事件案例库。

缺乏有效的奖惩机制。由于缺乏有效的激励和惩罚机制，使得有些部门和单位选择“报喜不报忧”，或者是在事件发生后相互推诿责任。

缺乏有效的经验积累机制。由于缺乏一个稳定的机构，每次事件处置就成立“救火式”的临时指挥部，事件处置完，指挥部也解散了，经验没有得到总结保存。

缺乏良好的公共沟通机制。在以往发生公共突发事件时没有注意处理好与公共媒体的沟通，关键时候缺乏权威的、主流的声音，造成公众对事件性质，程度等的猜疑。

缺乏突发事件后处理机制。如何治疗各种突发事件后遗症，抚平受害民众的心理创伤，尽快恢复其生理和心理健康；对原有工作机制和体制进行反思和检讨，发现问题，加以修正。

缺乏具有第三方性质的独立调查制度。每一次突发事件后，有的没有认真加以调查，有的只是在行政机关内的调查，没有形成一个独立于行政之外的独立调查制度，以确保调查的客观公正，真正查找出事件原因，避免类似事件发生。

5、救援力量不足

目前，虽然大部分城市形成了以公安、消防、武警、卫生为主体及各职能部门为补充的应急救援队伍，这支队伍处置一般突发事件尚能应付，但是在处置重大突发事件时则显得力量不足；对于一些特殊种类的突发事件，缺乏处置事件所需的专业知识和技能，存在处置力量盲区；一些非专业救援力量如预备役部队，基层民兵组织等由于缺少应付突发事件所需专业的救援知识，无法发挥其应有的作用。

此外，各部门联动的统一性相对缺乏，效能不高。处置各类重大突发性事件的部门比较多，但大都各自为政，各管一摊，在各自的职责范围内履行职责。重大突发性事件发生后，各部门如何各司其职又密切配合等，尚未形成有效的具有约束力的规范和机制，影响了处置工作的时效，有的地方虽然成立由政府牵头、公安机关负责、各有关力量参加的公共抢险救援组织，并组建了指挥、通信、消防、救护、治安、抢险等专门小组，但由于缺少必要的协同训练和演练，指挥部和各救援队伍之间缺乏协调能力及信息沟通渠道，一旦发生重大突发性事件也难以形成工作合力。

6、紧急状态下的社会动员能力不足

过去计划经济条件下我们主要依靠政治优势和组织保证，一呼百应，确保了紧急状态下的社会动员，现阶段市场经济条件下，随着国有企业改制，基层组织建设也面临种种问题，进行社会动员的难度加大，政府对各类非政府组织，基层单位，私营组织和民众个人的动员能力明显下降。城区反映，以前紧急状况下征用国有企业的车辆、物资，企业二话不说，非常配合；现在改制为民营企业后，需要征用车辆、物资时，民营企业往往以影响生产等理由拒绝。

突发事件的应对，需要的不仅仅是完备的突发事件应对计划和高效的核心机构，还需要志愿者组织、私人机构、国际援助等资源。尽管具有传统的应对各类突发事件的政治优势和组织保证，但目前各类非政府组织、社区、各种私营组织以及民众个人都往往缺乏敏感的危机意识和良好的应对技能。上述情况的存在往往导致在突发事件发生后无法充分动员全社会的力量参与抗击。

7、基础设施建设不牢

城市各部门的各套应急指挥系统技术建设水平普遍不高，新的技术没有应用到工作中来。除 110，122，120 外，其他系统设施简陋，功能有限，缺乏一个统一的指挥调度平台，不能保障政府统一管理，统一指挥，各救助系统互不隶属，机制不同，网络不能互通互连，资源不能共享，不利于应对突发事件、大型灾难。同时，缺乏一个完整的公用的综合数据地理信息系统，不利于直观地获取突发事件发生区域的地理信息。

8、财力投入不足

突发事件应急管理机制的建立与完善在很大程度上依赖于资金投入的保证程度。从目前我国现有的政府财政支付能力和财政体制看，集中应对少数突发事件的力量是具备的。但从全方位防范、常规性防范、现代化防范的广度和深度的要求看，资金的来源和保证性尤显不足。从一定意义上说，资金制约是当前完善我国公共安全危机管理机制的一个最大的“瓶颈”。处于经济体制转轨的客观实际使我国的财政职能与成熟的市场经济国家的公共财政存在明显的差别。在长期

的经济和社会转轨过程中，我国的财政政策历来是重视生产性投入，而对公共支出的认识不足，特别是对公共服务支出的认识不足，因而导致在投入体制上出现或者投入不足，或者根本就没有这方面的体制安排。在应对一些突发性公共事件方面主要是靠临时性政策应对，还缺少专门的制度上的安排。

9、缺乏相应的专业人才培养与人才信息系统

事实上，突发事件应急管理体系的建设的一个大障碍是来自知识瓶颈引发风险的担心。在高度紧急的情况下，指挥人员要能够对报警等突发事件、重要案件迅速地做出正确决策，需要掌握大量的事件专业知识和背景知识，如专业、地理、交通、法律法规、警力部署等，但是这些大量的知识对指挥人员来说单靠记忆是无法实现的。我国现有的突发事件应急管理体系，虽然有一些针对专门事件的非常机构，但缺乏专业人员及应急运作规范，更谈不上相应的专业人才培养与人才信息系统的建立，缺乏跨部门协调能力。职能与体制上的缺位往往会导致在突发事件发生的前期缺乏紧急应对机制。

（三）突发事件应急管理问题的产生原因

1、思想观念落后，管理主体责任意识不强

在应对突发事件时，政府部分职能部门之间存在相互推脱、互不配合的情况。相当一部分人受计划经济的影响根深蒂固，思想观念没有转变，难免在现实面前发生心理错位。同时受计划经济体制的影响和“政府权力部门化、部门权力个人化、个人权利利益化”的倾向，某些政府职能部门把人民赋予的权力当作“自留地”，只有部门意识，缺乏全局观念，自己不越别人雷池一步，也不允许别人越雷池一步。所以造成在需要多个职能部门协作的突发事件应急管理过程中，往往配合不默契或者相互推诿。更为严重的是，受这种思想观念的影响，有关职能部门将自己的公共信息资源也当作“私有财产”，让其他部门共享就感到心理不平衡，以种种借口百般推脱，导致突发事件应急管理所需要的综合信息面临信息不完整、信息不准确、信息时效性差等问题的发生。

胡锦涛总书记指出：“群众利益无小事”。突发事件应急管理直接关系到人们的生命安全和财产安全，作为负责任的政府，没有任何理由不把它放在首要位置。但种种现实表明，目前政府中有部分人的责任意识不强，责任观念淡漠，主要表现在：一是对重大责任事故的发生，一些领导当时信誓旦旦，下定决心整治、总结教训，但随后不了了之，导致同类恶性事件频繁发生，而且对同种突发事件的应急管理依然失效，损失惨重；二是职业道德缺乏，这在思想上表现为对突发事件轻视、漠视和麻木，在行动上，对突发事件的准备、预警等应急管理工作，不是积极主动，而是敷衍塞责，能拖就拖，习惯于抱着“多一事不如少一事，最好永远不做事”的消极管理思想，这种思想和意识是导致突发事件应急管理失效的

根本原因。

2、应急管理信息系统缺失影响信息互动

完善的应急管理信息系统是政府有效管理突发事件的必要条件。政府通过主动公开方式，将掌握的信息全面、真实、准确、及时地展现给公众，人们可以根据政府的信息适时安排自己的生活，并可以将政府的行为置于监督之下，这有利于提高政府的威信和公信度。无论是突发事件的预防、准备、回应或者是重建，任何的应急管理活动都必须建立在准确、全面的信息收集的基础上，而现实中，政府应急管理信息系统缺乏，信息收集渠道过窄，信息发布不力，媒体部门作用弱化，政府部门间信息沟通严重不足等缺陷，往往会在突发公共危机时暴露出来。2001 年底，广东、京津地区发生“艾滋病扎针”事件后，社会上出现好几种对此事件原因的解释，面对如此突发事件，当地公安部门、卫生部门都表示：“还不到透露此事的时候”。以致造成小道消息横飞，结果给广大群众造成巨大的心理恐慌，也给政府带来工作上的被动。

3、突发事件管理制度保障不全

一是突发事件管理的预警制度缺失。尽管突发事件具有突发性等特征，但事实上许多突发事件的发生都是有预兆的，及时准确地预警，能够扩展宝贵的突发事件判断和决策时间，大大降低突发事件应急管理的难度。只有提供及时、准确的预警，突发事件管理才能做到临危不惧，处理突发事件得心应手。而我国的突发事件应急管理在“预”上的工作比较欠缺，预警体系不够健全，缺乏对突发事件应急管理的教育、培训和演练，也缺乏相关预测的专门研究。政府在突发事件应急管理中往往是头痛医头，脚痛医脚，临时抱佛脚，疲于应对。如吉林“2·15”特大火灾和“非典”事件都突出地体现出这一特点。

二是突发事件应急管理的物资保障制度缺失。目前，尽管各级政府在应对危机时，大部分都基本能确保物资的到位，但是这种物资保障是建立在非常规的制度保障的基础上的，是在政府预算之外的，它只是政府在危机时期一种迫不得已的选择，具有很大的应急色彩，缺乏制度性保障，保障制度还没有健全。

三是突发事件应急管理责任追究制度缺失。权力天然具有私人性和膨胀性，权力导致腐败，孟德斯鸠曾对此作了经典论述：“一切有权力的人都容易滥用权力，这是万古不易的一条经验”。长期以来，我国各级政府把自己视作管理者，把民众视为被管理者，这种理念必然造成责任追究制度的缺失。这就客观上使一些领导干部或公共管理人员养成了“事不关己，高高挂起”的工作作风，更有甚者，造成了一些人滥用权力的事情发生。在突发事件时期，管理的非常规性更容易导致权力的滥用，寻租行为的产生，从而把突发事件应急管理时期的“特别权力”变成一些人谋取私利的“合法”权力，也正因为如此，在突发事件时期，

就更昭显了突发事件应急管理责任追究制度的重要性，但目前，我国还没有建立起一整套完善的突发事件应急管理责任追究制度，这就给权力滥用以及行政不作为提供了机会。

四是综合性协调机构缺失，政府部门配合不力。我国的突发事件应急管理中的管理主体依赖于政府的现有行政机构，出现突发事件时所成立的指挥部或领导小组，具有浓厚的临时色彩，因此，在进行跨部门协调时，工作量很大，效果也不明显，如“非典”事件的应急管理就突出的体现出这一特点。另一方面，我国的突发事件管理机构分属不同的管理部门，政府部门之间职能划分不够清晰，许多事项管理的权力、责任存在着严重的条块分割、部门封锁现象，我国这种分散管理体制造成突发事件发生时各机构间信息沟通不畅，无法协调统一，步调一致，对需要多个部门协同运作的复合型突发事件的应急管理就更显得效率低下。

五是突发事件恢复机制缺乏，社会恢复工作缺位。在突发事件的事后处理阶段，政府应该努力做好社会的恢复工作：一方面要妥善处理有关政治影响、经济损失等问题；另一方面还需及时地进行社会救援和社会大众心理治疗工作。而现阶段，由于从事公共管理的人员认识不到位，再加上政府人力、物力、财力受限，使得突发事件的恢复工作完全处于相对“缺位”的状态。因此，正是由于突发事件恢复机制的缺乏，导致了在突发事件发生后，一方面不能对突发事件所带来的损失及时弥补；另一方面使其总结经验和下一步预案研究完善工作受阻。而对突发事件的总结和研究是改进政府应急管理工作的基础，也是有效管理和应对新的突发事件的有益依据。因此，对突发事件的应急管理进行反思和研究，意义重大。但现实中，各级政府在这一方面的工作虽然有所涉及，但离突发事件应急管理的一般要求还相距甚远。

第五节 突发事件应急管理的研究意义

政府是公共利益的代表和保护者，做好突发事件应急管理工作利国利民，是政府不可推卸的责任。从社会可持续发展能力建设角度出发，搞好突发事件应急管理工作，有利于不断提高国家和社会的综合竞争力，意义重大而深远。

（一）突发事件应急管理是政府必须提供的公共产品和服务。

近年来，西方发达国家根据新公共管理理论，大力推进政府职能的转变，取得了明显的成效。由政府提供各种公共产品和服务是新公共管理理论的核心思想之一，该理论指出：有些有益于社会整体的公共产品对个人而言是很难根据其使用的数量而付费的，一旦将它提供给某个人，就等于是向整个社会提供。这些公共产品和服务包括国防、道路桥梁、交通救援、防洪、以及其他基础设施和服务等，其中许多项目因其广泛的应用性、不分割性以及非排他性而被界定为公共产品和服务。而突发事件应急管理具有可分割性、非竞争性和非排他性，理应是一

种特殊的公共产品和服务，必须由政府提供。在我国的许多地方，各级政府和有关部门往往十分关注招商引资、GDP 增长，而忽视了必须提供和调整的诸如教育、民政、社会保障和突发事件应急管理公共产品和服务；其实，经济发展也有赖于政府提供更多、更完善的公共产品和服务。因此，将突发事件应急管理提升到应有的高度，是对建立法治政府、有限政府和服务政府的必然要求。

（二）建立突发事件应急管理体系是提高国家、社会综合竞争力的重要内容。

可持续发展能力建设是联合国《21 世纪议程》的中心内容之一，也是世界各国实施可持续发展战略着力培育的基础动力。如果认为可持续发展能力是一个系统在特定时刻的数量表征与质量表征的总和水平，那么可持续发展的能力建设则是获得此种总和的动因来源和促进未来继续增长的潜在准备。没有可持续发展的能力建设，就不可能产生并维系可持续发展的能力。早在《2002 年中国可持续发展战略报告》中就曾系统地分析了中国的能力建设情况，并明确提出：社会系统抵抗和缓解外部(如自然灾害等)和内部(如人为灾害、社会动乱等)的干扰和冲击的能力是我国社会发展能力建设的重要方面。近几年，可持续发展理论已成为各级政府及其部门的共识，并且随着经济全球化、全球信息化的加速发展，社会可持续发展能力建设日显重要。因为可持续发展能力建设是提高国家、社会综合竞争力的有效手段。不妨设想一下，在同样的市场经济条件下，安全稳定的环境必然倍受投资者的青睐。当前，一个地区的社会综合竞争力更多体现在这个区域功能的内涵挖掘和全方位公共服务上，建立突发事件应急管理体系，提高突发事件应急管理水平和，必将有助于提高社会综合竞争力，促进区域经济的发展，进而达到一种良性互动。

（三）建立突发事件应急管理体系是构建和谐社会的现实需要

和谐社会是我国为实现全面建设小康社会的宏伟目标而提出的新理念，其内涵十分丰富，包括民主政治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处。任何社会都不可能是无差别、无矛盾、无问题的社会，构建和谐社会就是要建立一系列解决矛盾和化解冲突的机制，实现社会组织机构健全、社会管理完善、社会秩序良好、人民群众安居乐业、社会安定团结，其中很重要的就是公共安全的社会保障机制。只有建立了公共安全的社会保障机制，才能够保持社会安定有序，这是构建和谐社会的前提。有效地应对突发事件，是建立公共安全社会保障机制的关键，如果各级政府不能有效应对突发事件，就不可能保持安定有序的社会秩序，也就谈不上建立和谐社会。因此，建立突发事件应急管理体系，加强突发事件应急管理，提高建设和谐社会的能力，是政府工作的一项重要内容。

第二章 突发事件的类型

第一节 突发事件分类、分级概述

根据突发事件的成因和分类标准的不同,国内的专家学者对突发事件的分类已有多重表述,其中具有一定代表性的论述可以归纳成以下几种。

张成福教授认为:人们一般把突发危机事件划分为自然的和人为的危机事件,而区分自然的或者人为的主要标准在于导致某种灾难或者危机事件发生的直接原因是否可以确认是人的行为。李泽洲也持同样的观点,但是他认为区分自然的或者人为的主要标准应该有三个方面的原因:一是自然界不可抗力原因;二是人为制造的事件,但要区分为主观的故意和行为的过失两种情况;三是不可抗力和人为因素共同作用的结果。

刘建军将突发事件大体划分为两大类:一类是自然性突发事件,即由不可抗力造成的人们难以预料的天灾人祸;另一类是社会性突发事件,在社会生活中突然发生的严重危及社会秩序、给社会局部或整体造成重大损失的事件。

薛澜等人认为:从基本动因的角度出发,突发事件可以分为两大类:其一是针对有自然灾害和人为因素而引起的突发性事件;其二是社会中有对抗的统一体引发社会冲突行为而导致的社会失衡和混乱。因此,他们将突发事件大致分为自然灾害、事故灾难、突发公共卫生事件和突发社会安全事件。同时,由于近年来生态灾害的加剧,还有学者将生态灾害单独作为突发事件中的一类。

闪淳昌也认为:根据突发事件的成因,可以将突发事件分为四类,即自然灾害、事故灾难、突发公共卫生事件和突发社会安全事件。但由于各类突发事件之间相互联系、相互影响和相互渗透,往往发生次生、衍生事件,或几个突发事件同时发生,因此他建议将突发事件分为可控突发事件以及不可控突发事件。其中,可控突发事件是具有一定可控性的,人们对该类突发事件发生的规律性有基本认识,管理主体有一定的应对经验累积和总结,可提供可行性高的预案,对其进行有效的预防及处置工作,能阻止其演化成危机或灾害,并且通过一系列准确及时的控制手段,将其所带来的损害降到最低程度。而不可控突发事件主要是人们对其规律性尚未掌握,在预防控制方面缺乏相关经验,无法提供有效预案,及时准确地响应的一类突发事件;并且如果不可控性突发事件的有效应对措施始终无法实施,事件将最终导致危机或灾害的产生,造成极大的损失。他同时又指出:需要注意的是可控事件和不可控事件的区分并不是恒定的,而是动态变化的,随着管理主体经验的不断丰富,不可控突发事件也能处理得当,而避免其朝着无序的方向发展,最终使其得到有效控制,演化为可控的突发事件。以“非典”事件为

例，在“非典”前期，当疫情于2003年1月下旬在广州市蔓延时，广东省政府面对疫情发生，由于在初期缺乏有效的控制措施，导致了广州市的“非典”型肺炎在2月份全面爆发；而在“非典”中后期，由于各级政府对其病理、治愈方法基本掌握，同时相关管理体系逐渐建立，“非典”疫情逐步得到控制，并且正因为此事件的发生而推进了公共卫生类突发事件应急预案的快速建立与完善；使得最初的不可控“非典”事件演变成了可控的。

不管是何种分类方法，其目的是为了总结并掌握突发事件发生、发展的规律性，准确制定与完善突发事件的应急预案，增强应急决策的科学性、时效性和规范性，从而有助于提升突发事件应急管理水平。

《国家突发公共事件总体应急预案》根据突发事件的发生过程、性质和机理将突发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)，依次用红色、橙色、黄色和蓝色进行预警和分级管理。根据“重心下移”的分级管理原则，特别严重、严重、较严重和一般严重突发事件，分别由发生地省级、市级和县级政府统一领导和协调应急处置工作。

1)一般严重(IV级)突发事件，表示其影响局限在社区和基层范围之内，可被县级政府所控制。

2)较严重(III级)突发事件，表示后果严重，影响范围大，发生在一个县以内或是波及两个县以上，超出县级政府应对能力，需要动用市有关部门力量方可控制。

3)严重(II级)突发事件，表示其规模大，后果特别严重，发生在一个市以内或是波及两个市以上，需要动用省级有关部门力量方可控制。

4)特别严重(I级)突发事件，表示其规模极大，后果极其严重，其影响超出本省范围，需要动用全省的力量甚至请求中央政府增援和协助方可控制，其应急处置工作由发生地省级政府统一领导和协调，必要时(超出地方处理能力范围或者影响全国的)由国务院统一领导和协调应急处置工作。

第二节 自然灾害事件

(一) 自然灾害的概念

自然灾害是由于自然现象的异常变化作用于人类社会，从而造成人员伤亡、财产损失、社会秩序混乱，影响和阻碍社会经济发展的事件。以自然灾害发生的主导因素（地理属性）为依据，可把自然灾害分为四大类：气象气候灾害、地质地貌灾害、水文海洋灾害、生物灾害。此外，宇宙空间和太阳系的一些天体的特殊运动现象也会对地球和人类社会构成不同程度危害，这就是天文灾害（星灾）。不同类型的自然灾害其形成原因和特点又各不相同，给人们造成的影响和危害在范围、程度上也不相同，应当采取适当的措施加以应对。自然灾害作为突发事件的一类，常常会给人们带来生命和财产损失，应当采取措施积极应对，以尽可能降低其造成的危害。

(二) 自然灾害的特点

自然灾害的特点是普遍性广，突发性强，影响大，种类全，韵律性，可控制和预防性低。

普遍性。自然灾害不但在空间上日益趋于普遍化，而且在时间上也愈见普遍。空间上普遍化的结果，形成了灾害发生有逐渐扩大的趋势，但有着极端不均匀性的分布，有些小范围地域受灾损失占据总损失的大部分，这种高度危险点称之为“高危点”；时间上普遍化的结果，形成了百年无灾的现象，但也存在极端不均匀性的展布，有些时段受灾损失占据总时段损失的大部分，这种现象称之为“群发期”。自然灾害是造成贫困的主要原因之一。

突发性。许多自然灾害带有猝不及防的特点，其爆发迅速、涉及面广、危害性极强，如地震、暴雨、热带风暴、北上台风、森林火灾、风暴潮、滑坡、泥石流等；但也有一些灾害是逐渐显露其严重性的，如旱灾、病虫害、地面沉降等。

影响大。严重自然灾害会造成人员、房屋和财产的极大损失，对一个社区甚至国家的影响可达几十年之久。在旧中国，战争持续，经济萧条，灾害频繁，动辄数十万甚至上千万人死亡，导致国力衰竭；而现在，我国每年的自然灾害都要影响上亿人的生活和生产，经济损失高达数千亿元人民币。再如，1992年南部非洲出现严重干旱，粮食生产减少了一半，10个国家1800万人受到直接影响。

种类全。中国大陆大部分地区也是行星风系的西风带和信风带季节性进退地区，又处在世界最大的季风区—东亚季风区内，受极地大陆气团和热带海洋气团交互控制，加之地势、地形的影响，因此天气气候现象及与其有关的水文现象复杂异常。中国地质灾害受到地质构造的控制，明显分布在二、三级阶地之间，即中国的中部地区。其他地区也有发生。中国海岸线长达18000公里，南北天气气候的分异，广阔的大陆架和复杂的海岸带，导致近海海洋环境的较大分异。所以

海洋现象也是类型多样的。与上述诸环境因素复杂性相关，我国的动物现象、植物现象以及与环境密切关系的疾病和人体异常现象更是多种多样的。1989年，国家科委社会发展科技司组织国家地震局、国家气象局、国家海洋局、水利部、地矿部、农业部、林业部的数十位专家对严重危害我国的地震、气象、海洋、洪涝、地质、农业及森林等重大自然灾害的灾情、特点、规律、对策进行了综合的、系统的、全面的调查研究，并在此基础上成立了国家科委国家计委国家经贸委自然灾害综合研究组。历经10年，该小组按着由单类而综合的思路，组织多部门、多学科的专家，对我国7大类25种自然灾害进行了大规模调查和资料整理、分析、综合、研究，编写出版了《中国重大自然灾害及减灾对策（总论）》、《中国重大自然灾害及减灾对策（分论）》、《中国重大自然灾害及减灾对策（年表）》及全国性挂图7幅。

韵律性。自然灾害的发生是有准韵律性，气候上可分多雨期（或称雨期）和少雨期（或称旱期），高温期和低温期，地震上可分地震期和平静期，植物病虫害也有暴发期和平静期。重大自然灾害在几十年或一二百年连续发生，称之为自然灾害群发期；在自然灾害群发期中，还有一二十年内灾害相对集中发生的时段，称之为灾害群发幕；在灾害群发幕内还有二、三年内集中的灾害群发，称之为群发节；几个月内的灾害群发，称之为群发丛。自然灾害在时间过程中表现多种时间尺度的群发性总称为灾害的时间有序性或韵律性或准周期性，如能充分认识其中的规律对于解释灾害成因和灾害预报是很重要的。

可控制性和可预防性。人类对灾害的预测能力还较低，预测手段还较少，对自然灾害发生的时间、地点、强度的预测准确率还较低。人类不断扩大对自然灾害的观测场地，如深入地下、海域、进入空间（遥感）；发展多波段观测手段，如超声、次生、红外等方法；提高计算机计算速度；提升通讯设施，如采用IT技术等。还有在防灾减灾上加强防灾工程建设，制定减灾法律法规，加强减灾宣传教育等。提高综合减灾减轻自然灾害的损失。新中国成立初期，我国每年因灾伤亡数万人，灾害损失与国内生产总值之比为10%至20%，而到2000年时每年的人员伤亡仅数千人，灾害损失与国内生产总值之比为3%至5%。

除此之外，自然灾害还有以下特点——

人为因素：自然灾害的人为性。致灾因子中人为因素比自然因素明显。例如，气温骤降、路面结冰，暴风雪，大雾等天气变化容易发生交通事故。如果没有自然因素参与，只是汽车相撞或刮碰，则属于事故，而不是自然灾害。还例如，西南地区的宝成铁路修成后，地质灾害发生的次数比修成前多了一倍；香港地区的滑坡几乎都与人工边坡有关；地面沉降即使是构造沉降占较大比重的西安市，量化分析表明在沉降中心部位，构造重力扩展引起的沉降量只占总沉降量的10%~

15.5%，而人为物质流(抽水)导致沉降占85%以上。在这些灾害中，既有重力、构造原因产生的，更多的原因是人类开发自然、利用自然资源造成的。

灾害的群发性：自然灾害具有群发性质。由西汉刘向《说苑·权谋》、元代高明《琵琶记·糟糠自厌》转化而来的“福无双至，祸不单行”。中国历史上的天灾具有群发性。各种灾害，本来有相互的关联，如大旱之后常有蝗灾、水旱灾之后常有疫病等。旧创未复，新祸又起（参见“灾害链”），这已成为中国历史上极常见的事实。《中国古代自然灾异相关性年表总汇》是中国古代灾异链研究专集，整理筛选出地震-山崩、大水-泥石流、地震-地生毛等11个地象年表，地震-霖雨、地震-干旱、地陷裂-出火等15个气象年表，地震-河湖溢、地震-井泉涌、大雨-出蛟、山崩-壅江、干旱-潮枯、风潮、地震-海啸等25个水象年表，旱蝗、地震-虫灾、天敌等22个动物象年表，暖冬-重花、地震-重花等11个植物象年表，旱-疫、水-疫、虫灾-疫、鼠灾-疫等15个人体象年表。一些重大自然灾害及其有关的自然异常现象常在一定的时间范围内接连发生，使灾害叠加，对社会造成十分严重的影响。（参见“灾害群发期”）

灾害的祸福观：自然灾害具有两重性，它不纯粹是坏事，在一定的条件下也可以转化为好事。《老子》说的“祸兮福所倚，福兮祸所伏”是祸福转化。例如，大风可以吹毁庄稼，吹倒广告牌，它也能荡涤城市的空气污染，每当大风过后，城市里的空气变得格外清新。森林火灾烧毁森林，草地火灾烧掉草原，它也可以促使某些动植物的生长和繁衍，如美国东南部和中西部的大草原、地中海地区的常绿灌木丛等，它们的形成就是得益于大火。又如，火山爆发是一种严重的自然灾害，生态环境遭受严重破坏，但火山灰是很好的肥料，里面含有丰富的矿物质，有利于作物的生长。在精神层面，灾害发生可以激励人民的斗志，如98抗洪弘扬万众一心、众志成城，不怕困难、顽强拼搏，坚韧不拔、敢于胜利的伟大抗洪精神。著名的英国历史学家汤因比在谈到黄河下游古代中国文明的起源时这样说过：“人类在这里所要应付的自然环境的挑战要比两河流域和尼罗河的挑战严重得多，人们把他变成古代中国文明摇篮地方的这一片原野，除了有沼泽、丛林和洪水的灾难之外，还有更大得多的气候上的灾难，它不断地在夏季的酷热和冬季的严寒之间变换”，正是这样一种极其严酷的自然环境，恰恰成为刺激中国文明生长、绵延的极其重要的积极力量。

(三)自然灾害的致灾因素

自然灾害强调的对象是人和物资资源的损失，如果自然力的破坏发生在无人区，则不构成自然灾害，称自然异常或自然变异。

中国历来以农事为主，灾害中以水患为主，旱、涝年年为害，是古人认知灾害之源。地震伤亡惨烈，几乎遍及全国。殷商时期，甲骨文中已有“灾”字，用

三条多邹纹线条，表示殷人对洪水波涛的描述和恐惧。《左传·宣公十六年（公元前812年）》：“凡火，人火曰火，天火曰灾。”推想来自穴居坑火，火灾频繁。东汉许慎编《说文解字》时，灾字已演化成“災”，恐为水、火之合，泛指水、火、荒旱等各类灾害之意。“灾”另指祸害。《书·舜典》：“眚灾肆赦。”孔传：“灾，害。”，后以灾泛指疾病、损伤、死亡等祸事。古代历来把“疫”视为天灾，近代医学成体之后，“疫”已长入医学范畴。古人称“天灾人祸”，已经简明扼要地把灾害分为两大类，即自然灾害和人为灾害。所谓“天灾”，是指自然原因造成的灾害；人祸是人为原因造成的灾害，当然人祸的涵义更为广泛些。天灾还有一层含义是，夏商时代，人们称至上神为帝或上帝。西周初，则用“天”代替“帝”，这里“天”的涵义与“帝”已有很大不同。自西周以来，智人对“天”的认识逐渐明朗化为“自然的天”，而非“神”。

自然灾害系统是由孕灾环境、致灾因子和承灾体共同组成的复杂系统。致灾因子分类和承灾体分类见表。

表 2-1 致灾因子分类表

气海变动	大	旱、涝、洪
	气	风、尘、雾
	海	冻、热
地壳变动	洋	潮、浪
	深	冰
	层	地震
农林受害	浅	火山、放气
	表	升、降、海侵
	病	崩、滑、流
	动物	沉陷、地裂
	植物	虫、鼠、兽
		天火、人火

表 2-2 承灾体分类表

固定类	房屋、厂矿、交通、电讯、生命线
可动类	人、畜、渔、可动产、信息网
植被类	森林、农作、草场

自然灾害又可分成原生灾害、次生灾害和衍生灾害。原生灾害是致灾因子直接造成某类承灾体的破坏与伤亡，如地震、洪水，这些起主导作用的灾害称为原生灾害或直接灾害；次生灾害或间接灾害是由原生灾害所诱导出来的灾害，如地震引起房屋倒塌，由此引起间接发生的火灾，再由火灾造成的灾害。衍生灾害是致灾因素破坏了社会的结构物、功能，物资流和信息流，造成了人群和组织的伤

亡和瓦解，都会直接或间接造成社会生产、经济活动的停顿，由此造成的经济损失；如大地震的发生使社会秩序混乱，出现烧、杀、抢等犯罪行为，使人民生命财产再度遭受损失；再如大旱之后，地表与浅部淡水极度匮乏，迫使人们饮用深层含氟量较高的地下水，从而导致了氟病等。次生灾害与衍生灾害有时比原生灾害的危害还大。因此，防止次生灾害与衍生灾害的发生与蔓延也是减灾的重要内容之一。

自然灾害的双重属性。自然灾害是自然致灾因素作用于社会承灾体，引起其破坏或损失才构成灾害，即灾害具有自然的和社会的双重属性。以东巴文字“地震”一例说明，东巴人是纳西族中用独立的象形文字表述的一支。1933年方国瑜在北京大学求学时应刘半农先生要求，回到家乡丽江作了大量的调查，编撰成《纳西象形文字谱》一书。与后来出版的《东巴象形文常用字词译注》上都有“地震”一词。前一词表示地震波的传播，后一词用缺了一角的房屋表示。这说明同一个词，可以分别表示地震的自然属性和社会属性。社会构成的主体是人和人所创造的社会结构及其功能，而且人类的社会活动和社会意识也会直接或间接地影响到减灾意识。

(四) 自然灾害的评价方法

自然灾害评价的方法主要有灾害风险评价。利用自然灾害评价就能够了解灾害的发生规律，在生产建设和人居环境上避开不利地区，减少自然灾害的影响程度。

灾害风险 灾害风险评价的目的是要反映区域自然灾害总体风险水平与地区差异，为防灾减灾提供科学依据。灾害风险包括3个方面：

危险性分析——通过对历史自然灾害活动程度以及对自然灾害各种活动条件的综合分析，评价自然灾害活动的危险程度，确定自然灾害活动的密度、强度(规模)、发生概率(发展速率)以及可能造成的危害区的位置、范围。

易损性分析——通过对评价区内各类受灾体数量、价值和不同种类、不同强度自然灾害的抗御能力进行综合分析，以及防治工程、减灾能力分析，评价承灾区易损性，确定可能遭受自然灾害危害的人口、工程、财产以及国土资源的数量(或密度)及其破坏损失率。90年代初，国际上逐渐形成了自然灾害风险评价的数学关系式： $风险度 = 危险度 \times 易损度$ 。Mastery 将易损性定义为“由于极端事件导致损失的可能性”；Tobin 和 Mints 定义易损性为“潜在的损失”；Doyle 等认为易损性是指“人类居住地对自然灾害影响的敏感性”；Paisa 将易损性解释为“在给定地区存在的所有人和物由于自然灾害而趋于损失的总价值”；联合国1992年公布了易损性的定义：“潜在损害现象可能造成的损失程度”。刘希林将易损性定义为“在给定地区和给定时段内，由于潜在自然灾害而可能导致的潜在

总损失”。

期望损失分析——在危险性分析和易损性分析的基础上，计算评价自然灾害的期望损失(未来一定时期内地质灾害可能造成的人口伤亡与经济损失的平均值、资源环境破坏程度)与损失极值(未来一定时期内可能造成的人口伤亡与经济损失的最高值)。

(五) 自然灾害应急管理意义

自然灾害除了具有一般突发事件的突发性、公共性、危害性等特点外，还具有其不同于其他突发事件的一些特性。在形成原因、影响范围、时间、传播形式等多方面，自然灾害区别于其他突发事件，在应对时要充分考虑这些特性，采取适当的应对措施和救助手段。

自然灾害是突发事件的一类，自然灾害的应急管理应当遵循突发事件应急管理的原则。所谓应急管理，就是通过一系列有效管理行为来预防和处理突发事件，以使公共组织及其成员摆脱危机状态的行为过程。应急管理是为应对突发事件而在事前进行的有效预防和事中处置以及事后恢复，尽可能避免突发事件的发生和减少其带来的损失。自然灾害的应急管理按照发生的时间顺序也可以分为事前、事中和事后的管理这三部分。在自然灾害发生前，应当采取积极的措施以尽可能预防和避免自然灾害的发生；一旦自然灾害发生了，则应当立刻采取相应的措施，按照预案并结合实际情况尽快防止灾害的扩大和发展，同时展开救援工作。当自然灾害结束之后则应当做好灾后重建工作，尽快恢复人们正常的生产和生活。

应加强对自然灾害的预警、监测，做好自然灾害的预测工作，在获得其征兆时就采取相应的措施，尽可能地避免自然灾害的危害。但是，在目前的科学技术水平和自然条件下，还有很多自然灾害是不能事前预测、监测到的，无法避免其发生。对于已经发生的自然灾害应当采取积极的措施去应对，控制灾害的扩大，阻止其进一步的发展，尽可能地减少其危害程度。因此，自然灾害应急管理对于避免自然灾害的发生和减少灾害造成的损失是至关重要的。

(六) 加强自然灾害应急管理的措施

为了更好地应对自然灾害，尽可能避免自然灾害的发生和减少其带来的损失，加强自然灾害应急管理应当做好以下几个方面。

1、进一步提高防灾、减灾意识

要有效地应对自然灾害，应当进一步提高对自然灾害的认识，增强防灾、减灾的意识。平时应进行关于应对自然灾害知识的宣传教育并开展多种形式的培训以提高人们的防灾减灾意识。应当加强科普宣传教育工作，提高全民的防灾、减灾意识，通过各种途径积极开展防灾、减灾的宣传、普及教育，提高公众的环境保护意识和减灾意识，调动全社会的力量，开展和做好“以人为本、预防为主、

群策群力、防治结合”的防灾、减灾工作。自然灾害在目前虽然不可能完全避免，但是应当树立防灾意识，尽量避免自然灾害的发生；一旦发生，则积极应对。可以通过培训提高人们的防灾、减灾意识，增强人们对自然灾害应急管理的能力和应对自然灾害的能力及水平。

2、加强自然灾害应急预案建设

应急预案又称应急计划，是针对可能的重大事故（件）或灾害，为保证迅速、有序、有效地开展应急与救援行动、降低事故损失而预先制定的有关计划或方案。自然灾害应急预案是自然灾害应急管理的重要内容，对于自然灾害应急管理而言是不可缺少的重要环节。由于自然灾害具有突发性、不确定性、危害性等特点，在平时加强对自然灾害的监测非常重要，但是在当前的科学技术水平下，对于某些自然灾害还是无法准确地进行预测，不能避免其发生，那么就必须采取积极措施应对。如果自然灾害一旦发生，有关部门则可以根据预案并结合实际情况采取相应的措施对自然灾害进行处置。因此，应当加强自然灾害应急预案建设，以提高自然灾害应急管理能力。

3、做好自然灾害应急管理的准备工作

自然灾害一旦发生，要进行应急管理，在短时间内可能就需要大量的人员、救灾物资和资金，在灾害发生前就需要进行储备，否则在短时间内难以满足救灾工作的需要。因此为了做好自然灾害的应急管理工作，就必须在平时做好准备，包括人员、物资和资金等几方面的储备工作。自然灾害一旦发生，其应急抢险离不开救灾人员，应对突发事件需要大量的人力资源。自然灾害的应对不仅需要大量高素质的专业人员来应急抢险，也需要各相关部门的专业人员的参与。比如为应对洪涝灾害除了救灾专业人员外还需要医护人员，对受灾人员进行救护和防治灾后疫情等。因此，在平时就要作好人力资源准备，积极应对自然灾害。

在自然灾害应急管理的准备工作中，要进行物资储备。中央级救灾物资储备制度明确要求中央和地方以及经常发生自然灾害的地区都要储备一定的救灾物资，以应对突发自然灾害。为应对自然灾害，在资金方面要在平时就作好准备工作，当自然灾害一旦发生，救灾资金在短时间内就必须筹措到位，以保障资金的供给。因此，平时在资金方面要作好储备工作，确保救灾资金的来源，以保障救灾资金的及时到位。

4、完善自然灾害应急管理机制建设

自然灾害的发生通常有一定的征兆，这种征兆可能会被人们通过科学的监测手段获得，采取措施，避免灾害的发生。对于已经发生的自然灾害，则应当尽早采取措施进行应对，控制灾害，防止灾害的进一步扩大、蔓延，以尽可能降低灾害造成的损失。因此，一旦自然灾害发生了，就应当对自然灾害进行积极迅速的

应急处置。突发事件社会应急机制由预防和准备子机制、管理和反应子机制、恢复和重建子机制三部分有机构成。在自然灾害尚未发生时要采取措施，尽量避免灾害的发生；对于已经发生的灾害尽早发现，及早应对。对于自然灾害科学研究工作应当继续加强，作好自然灾害的监测和预报，进一步完善预警机制，尽可能准确预测自然灾害的发生征兆，采取措施避免其发生。目前，人们还不能完全准确地预测自然灾害，避免其发生，也不能够完全控制已经发生的自然灾害。因而，应当进一步完善自然灾害快速反应机制，自然灾害一旦发生，在短时间内立刻采取积极的应急处置措施，科学合理应对自然灾害，尽可能减少其造成的损失。另外，灾后重建工作也是自然灾害应急管理的重要部分，自然灾害发生后应当积极进行恢复和重建。当自然灾害已经基本得到控制之后，应当采取措施尽可能减少其带来的损失，帮助受灾群众尽快恢复正常的生产、生活。因此，应当进一步完善自然灾害的预警机制和快速反应机制，尽量避免自然灾害的发生和减少自然灾害带来的损失，并加强灾后恢复、重建工作。

第三节 事故灾害事件

(一) 事故灾害事件的界定

1、典型的事故灾害定义

Berckhoff 在《生产和防止事故》一书中，定义事故为：“事故是人——个人或集体——为了实现某一意图而采取的行动过程中，突然发生了与人的意志相反的情况，迫使这种行动暂时地或永久地停止的事件。”显然，事件的范围比事故的范围要大得多。

《职业安全健康卫生管理体系标准》对事故的定义：“造成死亡、职业相关病症、伤害、财产损失或其他损失的意外事件。”“事件包括事故，无职业相关病症、伤害、财产损失或其他损失的事件还可称为‘未遂过失’，事件包括未遂过失。”

上述定义强调了事故对个人和企业的危害，突出了“事故就是不幸，事故就是伤害”的结果，而忽视了“没有造成伤害”的结果。事实上，没有造成伤害的险肇事故在实践过程中是相当大的。美国工程师 H. W. Heinrich 调查大量的伤害事故后发现，在发生的 330 起不安全行为中，其中的 300 起没有造成伤害，29 起引起轻微伤害，只有一起造成了严重伤害。这说明每次在发生的伤害事件之间，已经出现了大量的险肇，但由于没有造成任何或轻微伤害或损失，因而，没有引起管理者和当事人的重视而已。因此，类似事件一再发生，直至发生伤害或损失事件，才导致管理者和当事人的认识，但对受害者而言，为时已晚。

我国学者陆庆武通过研究提出：“事故是一连串事件中通过许多原因的组合而发生的意外事件，导致对人体的损伤(伤害或疾病)，对财产造成物质和其他经济损失或综合后果”。他还定义了“一般事故”的概念，“降低工作效率的意外事件，可以使人们遭受时间、效率以及经济方面的损失，但对人身不一定造成伤害，故又称非伤亡事故”。这个定义，较之前面的定义，又有进步，主要考虑了事故发生的原因和结果，这对提出预防事故的途径和防止可能出现的事故后果具有重要的意义。

美国的查尔斯·佩罗认为“事故是子系统或整个系统的损坏，它中止了系统的预期产出或其影响足以使系统必须立即停止其产出”。他将系统分为四层，把对第一层(一个零件)、第二层(一个组件)造成的破坏称为事件，把对第三层(子系统)、第四层(系统)造成的破坏称为事故。他还定义了“组元事故是一个或多个组元(零件、组件或子系统)的故障这些故障之间的顺序是可以预期的。系统事故时对冲故障已不可预期的方式相互作用。”佩罗从系统角度定义事故，把握了事故概念的全局，可谓高屋建瓴；而且从程度上把事故分层是值得借鉴的，但没有把事故发生的机制概括出来。

事故是系统演化发生突变，可能造成意外伤害或(和)损失的事件。这个定义对于研究事故发生的机理具有重要的意义，揭示了事故的动态特性。

综上所述，可以看出人们在以下方面达成了共识：事故的结果是造成重大财产损失或人身伤亡；事故是系统的损坏或突变。但对事件有种观点：一种认为事件包含事故(多数学者的观点)，另一种认为事件是系统浅层次的损坏，而事故是系统深层次的损坏(佩罗为代表)。

2、对事件与事故灾害的定义及其含义

定义事故的概念应从系统的角度反映事故发生的机理及其导致的后果。把事件和事故区别开来，这样，有利于人们重视事件的发生、发展规律，防止人的不安全行为、物的不安全状态、环境的不安全条件、信息的不完备等因素的进一步发展，而导致更危险的事故发生。事实上，系统与其环境，以及系统内部子系统在系统演化期间的相互作用，可以分为两个大的方面：总体和谐的积极作用和不协调的消极作用。前者是系统向着有利于系统发展进步的方向演化，而后者向着系统崩溃的方向恶化，最终导致系统的突变(损坏)。因此，可以对事故的定义如下：事故是系统及其环境中的人流、物流和信息流在交换过程中对系统的消极作用所导致的突变。而事件可以定义为：系统及其环境中的人流、物流和信息流在交换过程中对系统产生的作用。

实际上，任何实践活动都是人流、物流和信息流的相互作用，三者缺一不可，若三者之间的作用是协调的、积极的，则系统正常发挥其功能，并使系统进一步得到发展；反之，系统中元件、组件、子系统、系统等任何一个层次都可能受损。其中：劳动力构成人流，生产资料、劳动资料和资金构成物流，组织、计划、指导、协调、控制、管理承诺、相关政策、标准、知识、技能、培训、传统习惯、态度、对风险的认可程度等信息构成信息流。

这个定义包含的含义及其意义：

第一，从系统角度出发定义事故，有助于扩大人们研究事故和防治事故的视野。目前人们研究事故和防治事故大部分是从事故本身导致的直接结果和原因入手的。没有从系统的宏观角度，进行动态的研究和预防事故。

第二，指出了导致事故的原因是系统内部和外部的人流、物流和信息流之间在系统运动过程中的消极影响导致的，是一个过程。人流的原因包括人本身的缺陷、知识和技能的和管理的缺陷，物流的原因包括生产资料和劳动资料以及作业环境和自然环境等方面的缺陷，信息流的原因包括知识、技能、技术、法律及法规、管理制度、文件及其交流等的缺陷。有利于人们在指导安全生产的实践过程中，全方位地提出解决安全问题的途径和方法，使解决安全问题的措施和手段更全面更细致。

第三，指出了事故是一种系统内部和外部元素或子系统之间消极作用导致的结果。这样把管理和防范的视野聚焦在这种“消极作用”的预防上，而不是只关注事故的结果。有利于提高人们对事故的正确认识，加强防范这种“消极作用”的自觉性、主动性。对贯彻“安全第一，预防为主”的安全生产方针具有基础性的作用。

第四，事故导致后果的范围更广，凡是导致系统暂时或永久性中断的现象，均可称之为事故，纳入事故管理中，避免了事故管理只针对伤亡事故的现象使事故管理有事可做，进一步扩大了事故管理的范围。为指导生产实践提供了正确的方法论。

(二)事故灾害的基本特征

事故灾害有以下几个基本特征：

1、事故发生的因果性。正所谓事出有因，任何的事故背后都隐藏着一个或几个原因，不过是这些原因对事故发生直接还是间接的问题。表现在煤矿事故中，人员操作、机械故障、地质结构等等是直接原因，而管理不善、安全投入不足是间接原因，制度、科技、社会等因素的影响则是深层次的本质原因。

2、事故发生的随机性。事故是由于某种的客观存在的不安全因素存在，随时间进程产生某些意外情况而显现出的一种往往难以预知的现象。因此，它就成为在不同条件下有可能发生有可能不发生的随机事件。也正是由于这种随机性，成为了煤矿生产者降低安全成本、忽视安全管理的一个重要原因。

3、事故发生的必然性。人们往往是只看到了事故发生的随机性而轻信事故不会发生，却忽视了当达到一定条件具备后事故就会发生的必然性。如果某种隐患存在，随着时间的进程，达到一定条件，事故就必然会发生，这就是事故发生的必然性。

4、事故发生的规律性。虽然各类具体事故灾害事件的发生其随机性和必然性，但不同种类的事故各有其发生的规律性。例如煤矿事故而言，瓦斯爆炸、顶板、水灾都有其可掌握的规律；另外季节性、假日性等也是煤矿事故发生规律性的体现。

5、事故发生的预测性。掌握了事故发生的规律性，我们就可以比较容易地预测事故的发生条件和发生时间，就可以有效地预防并避免事故的发生。一般预测的越准确，采取的措施越具体、有效，越能够控制事故的发生。

6、事故发生的高损害性。这是我们应对安全事故的根本目的所在。每一起事故都会造成一定的损失，有的甚至会造成重大人员伤亡。给社会和国家带来了巨大的损失，对社会和稳定与发展带来了不利影响。

(三)事故灾害致因理论的演进

随着科学技术和生产方式的发展，事故发生的本质规律不断变化，人们对事

故原因的认识也在不断深入，也因此先后出现了多种具有代表性的事故致因理论和事故致因模型，从 20 世纪初至今，世界各国的许多专家根据众多的事故现象，研究总结的事故致因理论多达十余种，从复杂程度上大体可分为三个阶段：

第一阶段，单因素理论。这是 20 世纪初期也是最早的事故致因理论。主要论点是“有事故倾向的工人”的理论和“心理动力”的理论。前一种理论认为事故频发倾向者的存在是事故发生的主要原因，也就是说，有事故倾向的人有较高的事故率，而与工作任务、生活环境及经历等无关。如果企业中减少了事故频发倾向者就可以减少事故，因此人员选择就成了预防事故的重要措施。“心理动力”理论者认为：受伤害人员的刺激心是事故的原因，事故是一种无意识愿望的结果，而这种愿望是通过事故象征性地得到满足。这种论点实质上是讲事故是受害者所希望的，要想避免事故，就是要改变愿望满足的方式，寻求不出事故的出路或通过心理分析完全消除那种破坏性的愿望。

第二阶段，双因素理论。该理论的代表性论点为科尔在 1957 年提出的社会—环境模型。该理论认为导致事故有两个因素：个人和工作环境。一个具有工作灵活性的工人在工作中比较机警，而有机会避免事故；缺乏工作灵活性会导致低质量的工作效能，低质量的工作效能会产生事故。科尔的基本观点是：一个有益的工作环境能增进安全，一个具有工作灵活性和机警的工人可以避免事故，反之就容易发生事故。美国的海因里希也是双因素事故致因理论的持有者。他根据当时工业安全实践总结出的工业安全理论认为：事故常常起因于人的不安全行为和物的不安全状态。他把造成这种状况的主要原因归结为四个方面的问题：不正确的态度，技术、知识不足，身体不适，不良的工作环境。针对这四个方面的原因，海因里希提出了四种对策：工程技术方面的改进，说服教育，人事调整，惩戒。

第三阶段，三因素理论。早在 1949 年葛登就用流行病学方法论述了事故与疾病的相似性。该理论认为事故的发生和易感性，可以像结核菌素、小儿麻痹症等的发生和易感性同样的方式去理解。也就是说，事故形成的主要因素要考虑到三个特性：当事人的特性(人的因素)，环境的特性(环境的因素)，媒介的特性(物和机的因素)。我国事故致因理论的研究和发展，大体上与国外走着基本相同的历程。即：早期的单因素理论，认为事故是由于人的过失造成的，到后来的双因素理论，认为事故的形成是由于人的不安全行为和物的不安全状态在同一时空相遇而促成的；至现在的三因素理论，认为事故是由于人的不安全行为和物的不安全状况及环境的不良影响和干扰等叠加在一起而造成的。

从总的趋势看，对事故致因理论的研究越来越活跃，研究涉及的内容越来越全面，包括从简单的单因素理论到不断增多的复杂因素的系统理论，出现了许多值得研究的新理论、新观点。

(四) 事故灾害因果连锁理论

事故灾害因果连锁理论是事故致因理论中最活跃的一支,也称为多米诺骨牌理论,最早是由海因利希于 1936 年提出来的,后经学者不断完善发展,先后经历了博德事故因果连锁理论、亚当斯事故因果连锁理论、北川彻三事故因果连锁理论,最终形成了对安全生产事故治理起到有效指导的事故因果连锁理论。

其基本思想是:一种可防止的伤亡事故的发生是一系列事件顺序发生的结果。它引用了多米诺效应的基本含义,认为事故的发生,犹如一连串垂直放置的骨牌,前一个倒下,导致后面的一个个倒下,当最后一个倒下,就使人体受到了事故伤害,也就是发生了人身伤亡事故。海因利希提出的五因素依次是:遗传及社会环境,人的缺点,人的不安全行为和物的不安全状态(即造成事故的直接原因),事故,伤害。

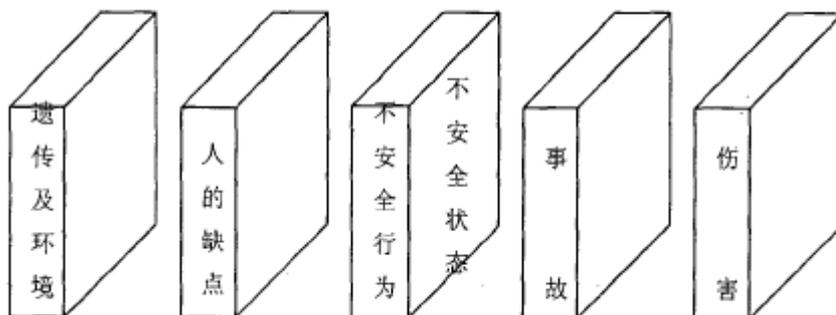
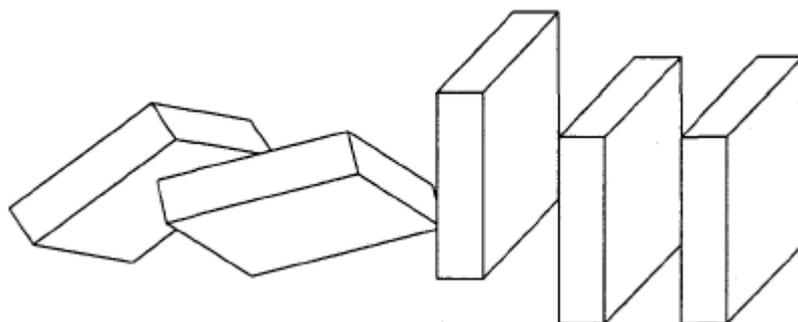


图 2-1 伤亡事故五因素

海因利希认为,如果移去因果连锁中的任一块骨牌,则连锁被破坏,事故过程即被中止,从而达到控制事故的目的(见图 2-1, 2-2)。企业安全工作的中心就是要移去中间的骨牌,即防止人的不安全行为和物的不安全状态,从而中断事故进程,避免伤害发生。

图 2-2 移去中央因素使连锁中断,使前面因素失去作用



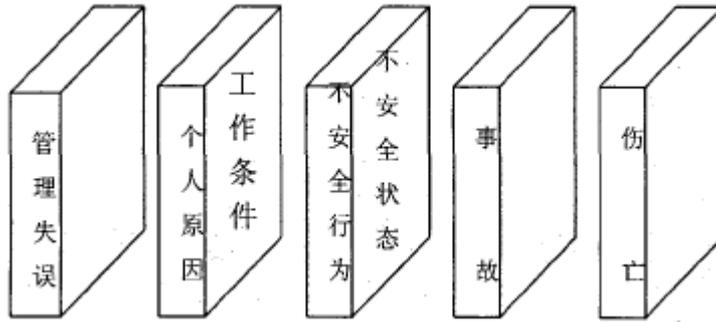


图 2-3 博德事故因果连锁

多米诺骨牌理论形象地描述了事故的因果连锁关系，清楚地揭示了事故原因的层次性和继承性，其最大的意义在于提出了人的不安全行为和物的不安全状态是导致事故发生的直接原因这个工业安全中最重要的也是最基本的问题，但是其明显的不足是对事故致因连锁关系描述过于简单化、绝对化，也过多地考虑了人的因素，更多地把事故责任归因于人的缺点，表现出某种局限性。后来，博德、亚当斯等人都在此基础上进行了进一步的修改和完善，使因果连锁的思想得到了更好的应用。

在海因利希事故因果连锁的基础上，博德提出了反映现代安全观点的事故因果连锁(见图 2-3)。

博德论述了安全管理对于工业企业实现安全生产的重要性，指出了完全依靠工程技术措施预防事故既不经济也不安全。只能通过完善企业安全管理工作才能防止事故发生。其最具特色的是把事故的根本原因归结于管理失误，管理失误导致对于事故的各种原因因素控制不足。

亚当斯提出以表格形式表述的事故因果连锁模型，与博德类似，其突出的是对管理失误进行了细化并且将管理体系的设计缺陷视为管理失误背后的原因(见表 2-3)。

表 2-3 亚当斯事故因果连锁模型

管理系统	管理失误		现场失误	事故	伤害或损坏
目标	领导者在下述方面 决策失误或没作决策方针	安技人员在下述方面 管理失误或疏忽	不安全行为 不安全状态	伤亡事故 损坏事故 无伤害事故	对人 对物
组织	政策、目标、规范、责任 职级、考核、权限授予	行为、责任、权限范围、规 则、指导、主动性、积极性、 业务活动			
机能					

上述理论的缺陷在于都仅仅将事故原因的考察范围限定在企业内部，实际上，企业伤亡事故的发生原因是很复杂的，作为一个国家或地区的政治、经济、文化、教育以及科技水平等等都会对事故的预防和发生产生重要的影响，因此，日本的北川彻三对海因利希理论进行了进一步修正，提出了更全面的事故因果连

锁论。(见表 2-4)。

表 2-4 北川彻三事故因果连锁理论

基本原因	间接原因	直接原因	结果
学校教育的原因 社会的原因 历史的原因	技术的原因 教育的原因 身体的原因 精神的原因 管理的原因	不安全行为 不安全状态	事故

第四节 突发公共卫生事件

(一) 突发公共卫生事件的基本内涵

1、公共卫生的基本内涵

在我们突然遭到 SARS 袭击的时候,社会和公众突然对公共卫生给予了最大的关注,一时间,电视、网络、报刊杂志上频频出现了“公共卫生”、“公共卫生体系”、“公共卫生医疗系统”、“卫生防疫体系”等等名词。那么究竟什么是公共卫生呢?公共卫生(public health)通常称为大众健康,现在更引申为生态大众健康。早在 1920 年, Winslow 给公共卫生下了一个堪称经典的定义:公共卫生是防治疾病、延长寿命、改善身体健康和机能的科学和实践。公共卫生通过有组织的社会努力改善环境卫生、控制地区性的疾病、教育人们关于个人卫生的知识、组织医护力量对疾病做出早期诊断和预防治疗,并建立一套社会体制,保障社会中的每一个成员都能够享有、能够维持身体健康的生活水准。1986 年第一届国际健康促进大会,确定了新公共卫生(大众健康)的主要精神——渥太华宣言,即健全和完善健康政策、开创有利健康的物质和社会环境、鼓励民众团体积极参与、提高民众的健康知识和技能水平、改革医疗保健服务结构,使其适应人们健康需求。1997 年澳大利亚国家公共卫生理解备忘录确立的公共卫生的定义是:公共卫生是有组织的社会反应,这些社会反应的目的是促进人群的身体和心理健康,预防疾病、伤害和残疾。公共卫生的工作起点是整个人群或亚人群,从该人群或亚人群出发确定公共卫生问题和需要首要解决的问题,设计并实行干预措施。

世界卫生组织健康促进与教育部部长 IonaKickbusch 将公共卫生(大众健康 public health)定义为:公共卫生具有多学科及跨部门合作的特点,它的目标在于通过群体组织共同的努力以提高社会的健康水平,它的基本结构应反映跨学科的共同努力,并对公正、社会参与、持续发展及避免战争做出承诺。

总之,公共卫生是预防疾病、延长寿命,促进身心健康和体能的科学和艺术。其活动范围包括:通过有组织的社会活动来净化环境,控制传染病,进行个人教育,组织医护人员对疾病进行早期诊断和治疗,发展社会体制,保证每个人都享有足以维持健康的生活水平,促进身心健康。公共卫生是针对疾病作群体防护,如传染病暴发流行时,医院重点是治疗,公共卫生则是寻找病源、确定流行因素、控制传播渠道。因此,治疗仅是针对一个人,而预防是针对一片人,公共卫生就是政府应提供给每个人的福祉。

2、公共卫生的性质

公共卫生最根本的性质就是它的公共性。公共卫生的公共性既是衡量政府关注公众健康共同利益活动的性质或对国民整体健康基本价值的分析工具,也是评价公共卫生发展目标、公共财政投入以及公共卫生政策对于保障公众共同健康利

益的完整性和完全性的标准。构成公共卫生的公共性包含着一个广泛的概念，它涉及到公共卫生的外部性、公共卫生领域的普遍性以及人类社会的共有性等。

A、公共卫生的外部性。公共卫生是社会抵御疾病风险，保障公众生命健康的重要组成部分。公共卫生功能弱化则必然成为公共卫生突发性事件和灾难发生的直接原因。公共卫生是一个投入成本高、社会效益高的行业，短期投入和长期效益使其具有后效应；所适用的公共卫生服务对象是全体公众，使其性质具有公共性。公共卫生服务及其产品是典型的公共产品，因此，公共卫生具有公共产品的性质，既非排他性和非竞争性。正是公共卫生的这种非排他性和非竞争性，使其具有明显的外部性。公共卫生产品的边际生产成本和边际拥挤成本并不成比例，任何消费者对其都无需付费消费，也不会影响其他消费者的利益。如呼吸清洁的空气无需付费，也不会因为你呼吸清洁空气而排斥他人呼吸清洁空气。这样，维护空气清洁、保持河水清洁等公共卫生服务产品就变得无利可图了。

B、公共卫生领域的普遍性。公共卫生领域的存在极为广阔：其一，它几乎涉及到了人们生活、生产、学习、工作以及休闲娱乐等相关环境条件的一切卫生问题，包括环境卫生、食品卫生、职业卫生、学校卫生、放射卫生以及传染病、慢性病、地方病的预防和控制等诸多领域；其二，事关个人、集体的生活和生产的公共卫生活动涉及范围也是广泛的，作为个体的人在出生前后有体质是否健康的问题，人在生活和社会活动中存在着如何增进体质，有足够的体能抵抗疾病和保持健康的问题，如何控制和消除威胁人类生存环境质量和生命质量的危害因素，提高全民健康水平等方面；其三，公众共同受益面极为广泛，即使是单体公共卫生工程项目所生产的社会效益也具有普遍意义，如苏州吴中区政府每年30万元专款用于预防和治理环境，重点防治血吸虫病的流行，为防止钉螺(血吸虫的中间宿主)随湖、河水流动而四处蔓延，采取了深挖沟、筑高堤和投药灭螺等措施，有效地阻挡了钉螺向堤岸内的迁移，切断了血吸虫病的传播链，保护该地区所有居民不受血吸虫侵袭的威胁，而如此浩大的公共卫生工程是由政府的公共卫生政策和公共财政拨款支撑，享用此项公共卫生工程庇护的所有居民是集体进行、共同消费的，其效用却不可能在居民之间进行分割而需要他们为此付出费用，其中，每个居民享受该工程好处的同时也并不妨碍他人对此效用的消费。这是由于公共卫生产品效应所存在的足够的外部性，是难以通过单纯的定价手段确定其价格计算费用，而且不付或拒付该项费用照样可以享用工程的好处。

C、人类社会的共有性。国家对公共卫生事务处理中所反映的价值取向，决定了公共卫生所达到的公正性、公平性程度，以及所形成的制度化权威。一般地认为“公共性”凝聚了人类社会活动的精华，成为一切超越私人事务的普遍属性和关系的合。随着国家及其附属物即政府公共部门的出现，就产生了公共卫生

部门与社会公众健康利益之间的关系，产生了公共卫生领域与公共卫生事务，有了公共卫生服务与公共卫生产品。在人们眼里，生命权、身体权、健康权是人与生俱来的基本权利，而用于增进人体健康、预防疾病，改善和创造合乎生理要求的环境、生活条件所采取的个人和社会措施的公共卫生，是帮助人们获得身体健康和维护基本人权目的的必要措施。公众对健康与生命的共同愿望就构成了公共卫生丰富的社会资源，赋予了公共卫生重要的社会地位与发展的动力。

3、突发公共卫生事件的涵义

美国对公共卫生突发事件的定义是：一个疾病或一个卫生状况的发生或即将发生，这种疾病或卫生状况由生物恐怖主义、传染病、新致命传染因子或生物毒素造成的，构成重大威胁，导致重大人员死亡或永久、长期的伤残，这种疾病或卫生状况可能导致国家的灾难，也可能超出国家范围。根据我国《突发公共卫生事件应急条例》，我国突发公共卫生事件的定义是指突然发生、造成或者可能造成社会公众健康严重损害的重大传染病疫情、群体不明原因疾病、重大食物和职业中毒以及其他严重影响公众健康的事件。

（二）突发公共卫生事件的特点

1、突发性。指事情发生突然，出乎人们的意料。它包含两层意思：一是突发公共卫生事件的爆发偶然因素更大一些，一般不具备一般事物发生前的征兆；二是突发公共卫生事件发生后要求人们必须在极短的时间内做出分析、判断。非典作为一种新型传染病，骤然而至并迅速扩散，打乱了人们的正常生活秩序，使人们措手不及。

2、全球性。疾病传播不像战争那样有地域、疆界之分，它是通过人与人之间的交叉接触实现的。人作为载体，从一个地方到另一个地方就会造成疾病的传播，特别是现代交通工具的发达，更给疾病的快速传播带来了便利条件，使疾病能够跨越洲际、国际和疆域，不分民族、种族和社会群体，跨越不同的文化和社会制度，无视国家、地区的贫富差异，常常引发“多米诺骨牌”效应。非典首发病例 2002 年 11 月在广东佛山市出现，到 2003 年 2 月，已呈全球流行态势，世界上 32 个国家和地区先后出现感染病例。

3、非常规性。人类每次面临突发的灾难，都有许多无法预知的因素。正如非典的爆发，尽管目前得到了控制，但至今人类还无法破解其中奥秘，缺乏特异性、针对性的预防和治疗措施。

4、危险性。任何突发公共卫生突发事件不论是对当事者还是防治人员，都有一定程度的危险性。当事者可能造成伤残、死亡，救治人员也面临同样的危险，非典就击倒了一批批冲在一线的医护人员，广州在疫情高峰期，医护人员的发病人数占总病例数的 32.7%。这表明，突发公共卫生事件具有很大的危险性。

（三）突发性公共卫生事件的分类

1、按突发公共卫生事件引发原因分类：

病原微生物所致的疾病：如由病毒、细菌、寄生虫等病原微生物导致的传染病区域性暴发、流行；预防接种出现的群体性异常反应；群体性医院内感染等。

食物中毒：人体经不同途径摄入了含有生物性、化学性有毒有害物后或把有毒有害物质当作食物误食后引发的急性或亚急性疾病。

不明原因引起的群体性疾病：指在短时间内，某个相对集中的区域内同时或者相继出现具有共同临床表现的多位患者，且病例不断增加，范围不断扩大，又暂时不能明确原因的疾病。

有毒有害因素污染造成的群体性中毒：由于各种环境污染所致，如水体、大气、放射性污染等，波及范围较广。(据统计，全世界每分钟有 28 人死于环境污染，每年约有 1472 万人因此丧命。)

职业中毒：职业性危害因素造成的人数众多或者伤亡较重的中毒事件。如高温、低压、有毒气体、粉尘等职业暴露因素引发的各类群体性急性职业病。

自然灾害疾病：主要指地震、洪涝、干旱、暴风雪等自然灾害造成的人员伤亡及疾病流行等。

恐怖事件疾病：指生物、化学、核和辐射恐怖事件引发的疾病。

其他：如菌、毒种(株)丢失，放射源丢失，剧毒物质(药品)丢失等，以及各类社会犯罪和刑事案件引发的事件等。

2、按突发公共卫生事件表现形式分类

飓风型：如多数食物中毒事件、毒气泄漏事件(印度博帕尔农药厂毒气泄漏事件)等，表现为来得快去得也快，呈一过性。

蓄积型：如一些职业病(矽肺、尘肺)和职业中毒(铅、砷、汞中毒)事件、某些医院内感染事件等，表现为酝酿时间较长，然后突然暴发。辐射型：如前苏联切尔诺贝利核电站核泄漏事件等，表现为突然暴发，但影响时间很长。

迁延型：如某些环境污染事件，表现为来得慢去得也慢。

3、按突发公共卫生事件造成或可能造成的社会危害大小可分为：

特别严重突发公共卫生事件(I级)：红色预警，由国务院依法处置。

严重突发公共卫生事件(II级)：橙色预警，由省级人民政府依法处置。

较重突发公共卫生事件(III级)：黄色预警，由地(市)级人民政府依法处置。

一般突发公共卫生事件(IV级)：蓝色预警，由县级人民政府依法处置。

这种分类方法是为了应急管理方便而人为划分的，这也是公共卫生突发事件处理的分级管理原则的体现。

(四) 突发公共卫生事件的成因分析

在突发公共卫生事件中，除一些人为因素(如投毒、制假贩假)造成事件发生，

很大的比例是传染病的发生。历史上传染病的流行曾给人们带来了巨大灾难。人类在同传染病长期斗争的过程中，积累了丰富的经验，并取得了很大的成就。如天花的消灭，鼠疫、霍乱等急性传染病的控制等。但是当历史进入 20 世纪以后，由于种种因素的影响，人类在传染病方面出现了许多新情况：一方面是一些已被控制的传染病死灰复燃、卷土重来，重新对人类构成威胁；另一方面是一系列新传染病相继出现或被发现，新旧两类传染病对人类构成了双重威胁。从国内近些年发生的突发性公共卫生事件分析，原因是多方面的：一是公众和社会的事故预防意识淡薄，缺乏识别和避免危害的基本知识和救生技能；二是在经济转轨时期，不可避免地出现了一些法律真空和社会管理薄弱环节，政府执法管理力度不适应快速发展的经济建设需要，给违法者有了可乘之机；三是缺少有针对性的预警和应急管理网络体系及其运行机制，信息与应急资源不畅，社会或社区配合政府处理突发性公共卫生事件的能力薄弱等。

诚然，最直接的原因主要有以下几个方面：

一是不良的饮食习惯和方式。物质生活水平的提高导致人们的生活习惯和方式发生了很大的改变，某些地方的人习惯于吃野生动物，而且越是稀奇的野生动物越要吃。甚至某些人将吃珍稀野生动物与财富、地位联系起来而加以炫耀。还有人盲目认为吃什么补什么，毫无科学依据地夸大功效，实际上，野生动物的价格之所以昂贵是由于“物以稀为贵”，从营养价值上来看和常见的家畜并无太大差异。有关研究表明，2003 年非典的流行就和人们食用果子狸有关。

二是人类的畸形需求和市场经济制度的某些缺陷导致生态环境的破坏。当前一些发达国家甚至有些发展中国家都提倡所谓的“高消费”，盲目追求高投入、高速度、高消费、高享受，尽管在一定程度上刺激了经济的发展，但却是一种不可持续的生产、消费模式，它是以消耗大量自然资源为代价的，导致环境状况急剧恶化，自然资源锐减。同样道理，市场经济作为一种自由竞争的经济制度，它能够有效地配置资源。当某些急功近利、贪婪追求利润者为追求利益最大化的时候，往往采用杀鸡取卵的方法过分地向大自然攫取财富，从而造成生态环境的破坏。因而造成大气污染、水土污染、森林资源的破坏、生物物种多样性的破坏，使得人类长期生活在一个大垃圾场中，为病毒病原体的孳生创造了条件。

在这个背景下，公共卫生事业本应得到更快的发展，但结果却不尽如人意。世界卫生组织 2000 年对全球 191 个成员国的卫生总体绩效进行了排序，中国被排在 144 位，比埃及(63)、印度尼西亚(92)、伊拉克(103)、印度(112)、巴基斯坦(122)、苏丹(134)、海地(138)还要低，而据世界银行《2002 年度世界发展报告》估算，这些国家的人均 GDP 都没有中国高。“非典”事件的发生实实在在地给我们敲响了警钟，然而市场经济体制的建立，使得卫生事业也逐步被推向市场化，

医疗机构改革的重点是调整医疗服务价格体系，医疗机构为了生存，把盈利作为头等大事来抓；因而医疗卫生工作的重点悄然从农村转向城市、从“重预防”转向“重医疗”，从低成本转向高科技、高成本。因此，一些不能带来直接经济效益的疾病预防、检测等项目的经费就显得捉襟见肘，许多时候是不到疾病蔓延就没有财力上的投入。公共卫生属于一种公共产品，在公共产品的提供上，政府具有不容推卸的责任。发展市场经济既要靠市场这只“有形的手”发挥调节作用，又要靠政府这只“无形的手”加以严格管理，才能使经济有序地进行。由于过分依赖市场的调节作用，政府没有充分发挥制约作用，导致公共卫生体系的破坏，以至于在突发危机实际突然来临时显得被动和无力。

（五）突发公共卫生事件的危害

人类的发展史也是人类同疾病抗争的历史。近年来，重大公共卫生事件在我国时有发生，一次次重大公共卫生事件的发生，给人类的健康、社会稳定和经济发展造成了一定程度的影响。

1、威胁生命安全。世界卫生组织、各国政府及其卫生部门曾经一度将疾病防治工作的重心转向慢性非传染性疾病，如心脑血管疾病、肿瘤、糖尿病等，而减少了对传染病的预防和关注，削弱了传染病防治队伍基础设施和能力建设。直到一些销声匿迹的古老传染病复苏、新发传染病流行，人们才意识到传染病依然是威胁人类健康的杀手。突发公共卫生事件往往又是在人们毫无防范的情况下突然发生，有的甚至骤然而至，迅速扩散，一些新的病种还没有有效的治疗手段，因此无论是中毒、安全事故还是传染病、群体不明原因的疾病，都具有极大的危险性，都会对人类的健康和生命安全构成威胁并造成极大的损害。

2、危及社会稳定。突发事件造成的最大危害在于社会正常秩序遭到破坏并由此带来社会心理的脆弱。突发公共卫生事件由于发生突然和它的不确定性，使得事件发生以后对人们的心理迅速产生影响，并由此引发人们行为的失控，从而导致盲目行为，打乱正常的社会生活秩序，使社会生活处于无序的状态。非典在广州地区发现以后，广州在很短的时间内就出现了抢购食醋、板蓝根的风潮，随着非典疫情的蔓延，抢购风潮也迅速蔓延，一时间，口罩、消毒液、板蓝根、中药甚至食品都成了抢购的对象，北京有的超市甚至出现了货架空空的局面。在海口市，本来只有5元左右一包的板蓝根价格竟然涨到100多元一包。往年热闹的“五一”黄金周也出现了萧条的局面，人们不敢出门，不敢上街，国内的各旅游景点人员稀少，酒店、宾馆、交通运输业大多处于半停业状态，导致人们对未来预期减弱，社会有效需求下降，减缓了社会经济的发展，甚至公众对政府管理社会的能力产生怀疑。

（六）中国持续面临突发公共卫生事件的威胁

突发公共卫生事件所造成的直接后果主要体现在对公众健康的影响。突发性公共卫生事件不可避免，古今中外概莫能外。这次“非典”危机的突发性、危害性、紧急性、不可预知性以及舆论关注性，再一次给我国正在发展中的公共卫生事业敲响了警钟，尽快建立突发公共卫生事件应急机制刻不容缓。

“非典”的暴发、流行是无数次生物性灾难中最新的一次。人们不难忆起仿佛是在昨天刚刚发生的一次次公共卫生领域的突发事件：2003年4月辽宁海城学生豆奶中毒、2002年南京汤山投毒、1998年山西朔州毒酒事件、1988年上海甲肝流行。此外，有毒化学物质和核辐射这类非生物因素，一旦出现大范围严重污染，同样可使波及区域蒙受灭顶之灾。突发事件对人类健康和生命安全构成的威胁，对经济、社会和人们心理的严重冲击不可低估。

我国和一些发达国家同样面临着来自生物因素、有毒化学物质、核辐射等形式和多波次的突发事件的潜在威胁，防控任务十分艰巨。仅就疾病而言即承受双重负担：一是过去30年中，世界上发现的40多种新的病原微生物对我国的潜在威胁，如“非典”、“艾滋病”、“军团病”等已在我国出现，埃博拉病毒感染、疯牛病、西尼罗病毒等对我们的威胁亦不容忽视；二是在广大边远、农村地区，一些原已被控制的传染病，如结核、麻疹、鼠疫、性病等又死灰复燃，慢性非传染性疾病的发病、死亡率也在不断上升。同时，由于化学物质大量生产和广泛使用，环境中化学性污染日趋严重。位于人口稠密地区的核电站，其安全并非万无一失。战争、自然灾害、恐怖活动，以及人为疏忽而引发的突发公共卫生事件接连不断，使各国政府和人民措手不及，防不胜防。

我国城市由于人口高度聚集、人员交往频繁、易感人群增多、社会矛盾集中，发生突发事件的突然性增大、危害性增强，成为突发事件的高危地区。而广大农村仍然比较贫困，农民没有基本医疗保障，缺乏基本的疾病防治知识和手段，一旦暴发疫情，极可能酿成大的灾难。

突发公共卫生事件的发生虽然诡谲莫测，但人类能够做到的、最有效的办法，就是灾害降临之前，构筑一道坚固的公共卫生防御屏障，建立起健全快速的应急反应体系，预防和减少疾病的发生和流行。“整个公共卫生的形势是严峻的”，中国疾病预防控制中心的专家说，“国际上生物恐怖和有毒化学物质、放射性物质等以政治性为目的的事件正在威胁着人类。从全球形势来看，突发公共卫生事件的发生几乎是不可避免的，我们必须做的就是加强事件发生后的应急反应能力。”一旦出现危机，就能迅速做出反应，使损失降到最低。即使是遇到病因不明的重大疫情，一时又缺乏高技术支撑手段，仍可按照流行病学原理，确定并隔离传染源，切断传播途径，依托这一体系，就能有效地控制传染病流行，尽快起稳定社会、减小影响的作用。

第五节 社会安全事件

(一) 社会安全事件的定义

2006 年制定的《国家突发公共事件总体应急预案》根据突发事件的发生过程、性质和机理，将突发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。

本节主要讲的是第四类社会安全事件。突发公共安全事件指的是对社会和国家的稳定与发展造成巨大影响的，涉及经济方面、政治方面、社会生活方面的各种突发事件。

(二) 社会安全事件的分类

该类突发事件是以恐怖袭击事件为代表的各类社会安全事件。主要包括恐怖袭击事件、人为的违法犯罪行为、社会群体性事件和其他破坏性事件等。

1、恐怖袭击事件

恐怖主义现已成为全球社会日益重视的人类公害和共同挑战，“9.11”事件对美国及全世界的人们所带来的影响也已不用多言。“中国本身也是恐怖主义的受害者”，恐怖主义已经成为中国公共安全的一个重大隐患。正如中国公安部反恐局副局长赵永深所说的那样，由于中国正处于社会转型时期，诱发犯罪的各种消极因素增多，恐怖主义的示范效应的危险性不可低估。他还说，从近 10 年的情况看，中国面临的恐怖主义威胁主要来自境内外的“东突”恐怖势力和国际恐怖组织、恐怖分子等进行的各种恐怖活动。例如，“东突”恐怖组织已经成为国际恐怖势力的组成部分，与塔利班、“乌兹别克斯坦运动”、“基地”组织等极端主义和恐怖主义组织的关系非常密切。早在 20 世纪 90 年代，在中亚、南亚活动的“东突”恐怖组织就得到了本·拉登在经费、物资上的大力支持。“基地”组织提供给“东突”组织的资金主要用在培训恐怖分子和在中国新疆搞恐怖活动方面。来自公安部的数字显示，最近十几年来，新疆地区的恐怖主义、分裂主义和极端主义势力在中国境内外共制造了 260 多起恐怖事件，造成包括维吾尔族在内的无辜群众、基层干部和宗教人士等 160 多人丧生，440 多人受伤。虽然这些恐怖活动在警方的严厉打击和严密防范下均告失败，如新疆公安机关于 2007 年 1 月 5 日在新疆南部帕米尔高原山区摧毁一个“东突伊斯兰运动”（简称“东伊运”）

恐怖分子训练基地，但是这些恐怖活动给我国的安全稳定、民族团结、西部大开发以及和谐社会的建设的确带来了重大的隐患。

2、人为的违法犯罪行为

人为的危害公共安全的违法犯罪行为主要表现为一种突发的事件，特别是在目前我国这种转型时期内，由于贫富差距的不断扩大和其他的一些原因，这一问题已经相当严重。目前在国内所发生的这种事件当中，约有一半的违法犯罪活动是以爆炸的方式进行的，甚至在全世界范围内也是如此。另外，还有犯罪分子利用投毒、纵火等等方式来实施犯罪，对公共安全的危害也是非常大。以爆炸这种方式为例，危害公共安全的爆炸事件既有因个人恩怨和发泄不满等报复他人、报复社会实施爆炸的，也有利用爆炸进行敲诈勒索的；爆炸对象既有为富不仁的个体和一些党政机关、国家干部，也有大型商场、车站、电影院、公共汽车和居民住宅区等人员密集的公共场所和无辜群众，社会影响和危害都十分严重。如 2001 年 3 月 16 日的河北省石家庄市楼房被炸事件，罪犯靳如超仅仅是因为婚姻上所遭遇的挫折，就迁怒于他人，进而实施了丧心病狂的爆炸行为。这是一起典型的以报私仇、泄私愤为动机的人为事件。很显然，这种犯罪行为危害到了国家的公共安全，制造了极度的恐怖气氛并引起了广大公众的恐慌。值得注意的是，特别是对社会不满的犯罪分子为了扩大影响，犯罪地点一般选择在人群密集的繁华市区、车站码头等公共场所和党政要害部门，目的就是造成不安全的感，让更多的人处于一种恐慌的状态。

3、社会群体性事件

(1) 社会群体性事件的含义

社会群体性事件是指由某些社会矛盾引发，特定群体或不特定多数人聚合临时形成的偶合群体，以人民内部矛盾的形式，通过没有合法依据的规模性聚集、对社会造成负面影响的群体活动、发生多数人之间语言行为或肢体行为上的冲突等群体行为的方式，或表达诉求和主张，或直接争取和维护自身利益，或发泄不满、制造影响，因而对社会秩序和社会稳定造成重大负面影响的各种事件。

(2) 社会群体性事件的表现形式

① 从自发性逐渐发展成富有组织性，从零散性逐步发展到规模性。以前段时间发生的博白计生事件为例，每次冲击乡镇政府都有组织者、策划者或起带头作用的骨干分子，他们充当群众“代言人”，直接组织或在幕后策划、煽动不明真相的群众群起闹事，往往给政府和公安机关造成工作上的被动局面。根据信访部门统计，近年来发生的群体性事件，特别是较大规模的群体性事件，绝大多数都有幕后策划者和组织者。当然，有些事件的发生，也与有些基层干部工作方法

简单粗暴、不注意深入群众做细致的思想工作有关，有些工作方式甚至直接成了群体性事件发生的导火索。

② 涉及面日益复杂，对抗色彩日益强烈。群体性事件的复杂性表现有，一是主体成份的复杂性，有下岗工人，农民，个体工商业者等，按照年龄段来看，年轻和年长者都有。二是涉及因素广，主要有整地拆迁、工程建设、社会保障、生态环境、村级财务等方面。三是参与者原因诸多，合理要求和不法行为交织在一起。四是同一问题的反复发作性。如反映的问题得不到解决，事件会重复发生，甚至愈演愈烈，容易形成与地方党委政府、公安机关对抗的局面。近年来，群体性事件参与者越来越多地采取更加极端的方式发泄不满情绪，动辄集体冲击党政机关，阻塞、阻断交通、砸坏办公用品和交通工具，甚至暴力抗法、打伤执勤民警，对抗性日趋激烈。例如，前年某地由于工程建设征地问题，数千村民围攻镇政府，打砸政府办公设备和车辆，甚至打伤民警，具有典型的对抗性。

③ 绝大多数都具有公开性和很大的危害性。公开性是群体性事件的明显特征。群体性事件的组织、参与者为达到一定的目的，必然选择对其有利的时间和地点。群体性事件多发生在白天和公众场合，目的是造成较大的声势、压力和社会影响，希望得到更快地解决问题。这就决定了群体性事件一旦发生，往往规模大，涉及面广，行为方式激烈，容易引起群众围观起哄，造成一定的社会秩序的混乱，如得不到及时的处置，就会影响到当地正常的生产、生活和社会秩序，甚至影响到经济建设的顺利进行，对当地的投资环境也会造成不良影响。

④ 事件的发生具有突发性。群体性事件的初期是隐蔽的，不容易被发现，但随着矛盾的积累和激化，就会突然爆发。

⑤ 具有集中表现性和可化解性。群体性事件是社会政治、经济、文化、历史等诸多因素相互交织在一起的综合反映，是社会各类矛盾达到临界状态突然爆发的结果，具有事物内在本质特征反映的因果性、必然性和规律性。针对近年来的群体性事件来分析，原因主要集中在土地征用、劳资纠纷等。所以群体性事件基本上都属于人民内部矛盾的范围内，大多数参与者都是在被鼓动、被逼迫的情形下参与的，因此是可以化解的。

（3）社会群体性事件的起因

① 政策制定和执行的不科学是引起群体性事件的客观因素

在推进城市化进程和促进经济发展的过程中，作为开发建设的主导者在制定具体政策措施时，缺少全面缜密的考虑和比较，只考虑了开发建设所能带来的经济效益，而忽略了群众的利益，导致制定的政策缺乏群众基础和纰漏，制定政策不透明，制定后又不做宣传，造成群众对政策了解不多，认为政府存在暗箱操作问题，容易被少数人利用来引发矛盾，扩大事态，最终导致群体性事件的发生。

有些甚至在执行政策时，把必要的程序简单化，一经推行，导致群众不满而引发突发性的群体事件。而一旦激化矛盾，为了防止事态的扩大，达到平息事端的目的，又随意地降低条件，变更政策，满足部分群众的眼前利益，导致群众越闹，政策越变，群众越闹的恶性循环，致使矛盾进一步恶化，群体性事件频频发生，开发建设屡屡受阻。

② 利益驱动是引发群体性事件的主导因素

经济利益始终是诱发群体性事件主要因素，突出表现在土地征用、房屋拆迁、补偿安置、工程建设等方面。当双方立场各异，目的不同，难以达成一致的意见，特别是当经济补偿没有达到满足程度时，从而采取过激行为，阻碍征地、拆迁和施工。

③ 法制观念淡薄是引发群体性事件的主观因素

一些群众受认知水平限制，对国家的有关政策、法律法规理解十分肤浅，只看重眼前利益，一旦利益受损，在少数人的煽动或者在那些单凭热情和情绪行事的“个人英雄主义”激励下，极易情绪失控，有组织的或者自发性的参与到群体性事件中去。

4、其他破坏性事件。其他破坏性事件是指除了恐怖袭击事件、人为的违法犯罪行为、社会群体性事件之外的社会公共安全事件。

（三）我国社会公共安全问题的诱因分析

近几年来，我国接连发生各种影响公共安全的事件，这里有世界范围的共性原因。根据世界发展的规律和国际经验，在国家和地区人均 GDP 处于 500 美元至 3000 美元的发展阶段，往往对应着人口、资源、环境、效率、公平等社会矛盾的瓶颈约束最严重的时期，也往往是“经济容易失调、社会容易失序、心理容易失衡、社会伦理需要调整重建”的关键时期，在该发展阶段，社会面临着“高度风险”，再加上经济、政治和社会等方面的改革又是一个漫长的过程，所以导致了社会上的种种矛盾日益突出，许多人的社会行为在一定程度上处于一种心态失衡和无序的状态。而且，从国际关系和国家安全的角度来看，我国是当今世界多种基本矛盾的交汇点。单极与多极的矛盾、南北矛盾、民族宗教矛盾、新东西矛盾、两制矛盾都涉及到我国，使我国安全环境中的不确定因素大大增加，进一步改善的回旋余地较小，也就是说，目前对我国总体有利的安全环境又有较大的脆弱性。由于社会生活中的不稳定、不确定和不安定因素的大量增加，各种安全事件和公共危机的发生与存在就成为客观的、必然的。中国已经进入了一个“事件易发期”。在这种变革过程中，必然产生以下问题：

(1)利益和权力将在不同的主体之间进行重新分配、转移，导致不同阶层、不同地区之间贫富差距扩大。经济体制改革的核心内容就是利益的重新分配与调

整，并伴随着产业结构、就业结构的转变。在打破原有计划经济格局的情况下，由于不同地区自然条件环境和发展水平差异以及社会不同阶层在劳动分工上的差异性必然导致不同地区、不同阶层贫富差距扩大。

(2)导致社会转型过程中受益不足的社会群体心态上的失衡，进而产生行为上的变异。这些受益不足的社会群体主要指的是城镇下岗失业群体。特别是在转型过程中的腐败现象的烘托下，这些受益不足的群体更容易产生不平衡心理，从而诱发变异行为。

(3)出现的各种管理制度上的漏洞和真空，使得各种灾害的不断发生，对各级政府的日常运作也造成了很大的冲击。

(4)由社会转型导致的社会变迁也使人们在社会评价标准上发生深刻的变化，即由过去的身份地位标准为主转向现在的金钱财富标准为主。在这种价值标准的作用下，社会中的一部分人就会为获取金钱而不择手段。

(5)社会转型还导致了社会成员价值追求的多元化。转型期社会成员在价值追求上正由一元化走向多元化。在这些多元化的价值中冲斥着大量非常态的价值，社会中的一部分人在非常态的价值观念作用下容易制造社会危机事件。

(6)由于全球化和不恰当的现代医疗活动以及城市发展、环境变化等，使得新型的疾病也对人类社会安全产生了威胁，如“非典”的发生。

以上几点共同作用，必然导致我国在现阶段社会危机事件的频繁发生。可以说，频繁发生的大量危机事件是社会转型的客观结果。政府不能回避和掩盖危机，而应该正视危机，认识其客观必然性，建立现代危机管理体系，采取正确的手段、方法去努力预防危机、管理危机，为社会转型提供良好的条件与保证。

除了以上所提到了体制方面的原因，人与自然的和谐也日益成为增长的瓶颈和社会不稳定的基础稳定物质。我国是处于发展阶段的大国，面临着巨大的人口生存压力，已经探明的资源储量贫乏，生态环境污染严重，加大了原有不均衡经济发展过程中的结构性张力，也是公共危机发生的重要原因。

另外，危机频发的原因还包括：国际格局的一些新的变化，文明之间的冲突也使得国际间的冲突出现了新的特点，影响了我们日常生活的方方面面。

第三章 突发事件应急预案

第一节 突发事件应急预案概述

（一）突发事件应急预案的涵义

对于应急预案，国内外学者多是从危机管理、突发事件管理、或灾害管理的角度进行定义的。Steiner 等认为，应急预案是一个过程，该过程需要确定目标，制定发展策略、管理办法和详尽的 implementation 计划，并成立或指定具体机构去实施该过程，还包括对预案自身的评价和完善。刘铁民认为，应急预案是针对可能的重大事故或灾害，为保证迅速、有序、有效地开展救援行动、降低事故损失而预先制定的有关计划。WHO 认为，应急计划是一整套关于如何应对和从应急事件中恢复的协议或安排，它描述了责任、管理机构、战略以及资源。

上述三种不同观点分别从不同角度对预案下了定义。第一种观点侧重过程，但忽略了前期信息要素；第二种观点侧重计划，忽略了事后的评价；第三种观点过于宏观缺乏可操作性。本书认为预案是在搜集相关信息、分析其后果以及应急能力的基础上，针对可能发生的突发事件而提前制定的计划。

（二）突发事件应急预案的特点

规范的突发事件应急预案应具备以下特点：

1. 科学性：突发事件应急预案的制定必须建立在科学研究的基础之上。
2. 全面性：应包括所有潜在的突发事件，即使是发生概率很低的突发事件，应涉及到突发公共卫生事件处理的所有利益关系者，应跨越突发事件管理的整个过程，包括事前、事中和事后。
3. 简洁性：语言简洁，容易理解。
4. 详尽性：突发事件应急预案内容应尽量具体，各项职责应具体到“谁来做、做什么、如何做”的程度。
5. 权威性：实时更新，必要时还可对其进行较大改动。
6. 适用性和可操作性：这是编制突发事件应急预案的关键。
7. 预案与其他计划类文种不同的特点：具体任务明确，内容详细系统，措施行之有效。

因此，上述预案的特点也可以笼统归纳为突发事件应急预案的预见性、应急性、系统性、可操作性。

（三）突发事件应急预案的分类

突发事件应急预案的分类有多种方法，如：按行政区域，可划分为国家级、省级、市级、区（县）预案；按时间特征，可划分为常备预案和临时预案（如偶尔组织的大型集会等）；按事故灾害或紧急情况类型，可划分为自然灾害、事

故灾难、突发公共卫生事件和突发社会安全事件等预案。而最适合城市组织预案文件体系的分类方法，是按预案的适用对象范围进行分类，可将城市的应急预案划分为综合预案、专项预案和现场预案。

（四）突发事件应急预案的体系

突发事件应急预案的体系是指由不同层级、不同类型预案组成的、相互联系的、全方位的、多层次的预案群，也就是“纵向到底，横向到边”的预案体系。预案体系包括国家总体应急预案、国家专项应急预案、部门应急预案、地方应急预案(包括省级人民政府的突发事件总体应急预案、专项应急预案和部门应急预案、市地县人民政府及基层政权组织的突发事件应急预案)、企事业单位根据有关法律法规和单位实际情况制定的应急预案。此外，从广义上说还可加上单项应急预案和操作规程。

1、国家总体应急预案。它是由国务院制定的应对各类危机的综合性预案。主要特点：纲领性、准则性、指南性和指导性。

2、国家专项应急预案。它是由政府有关部门制定，经国务院批准的应对某类具有重大影响的危机事件或者为发挥某项重要功能制定的。主要特点：

(1)应对的危机社会影响大；

(2)突发危机事件造成的生命和财产损失大；

(3)应对工作涉及面广、动用的资源多，需要几个职能部门共同参与处置或需要政府主要领导组织、指挥处置；

(4)具有重要的辅助性，主要还是协助事件发生地政府做好应急工作。

3、部门预案。它是由政府相关部门和单位根据部门职能为应对某一方面突发危机事件制定并报本级政府备案的应急预案。主要特点：

(1)突发危机事件造成的生命财产损失和社会影响相对较小；

(2)具有明显的辅助性，主要是协助事件发生地政府做好某一方面的应急工作；

(3)动用的社会资源相对较少，一般情况下，基本由制定应急预案的职能部门自行承担协助地方政府处置任务。

4、地方应急预案。主要特点：

(1)由地方上多层次的预案组成；

(2)由地方上不同类型的预案组成；

(3)具有地方特色和针对性。

5、企事业单位的应急预案。主要特点：

(1)应对的突发危机事件与本单位的工作任务相关；

(2)应对的突发危机事件比较单一。

6、单项应急预案。它是由某个部门或几个部门联合制定的，为应对大型活动或者重要设施(项目)突发事件准备的应急预案。主要特点：

- (1)目标具有单一性。主要是指向某一活动、某一设施(项目)；
- (2)预案的内容相对比较简单；
- (3)动用的社会资源相对较少。

7、操作规程。它是规定相关应急人员职责、工作程序、通讯方式等内容的便携式简明读本。主要特点：

- (1)具有简洁明了、工作目标和工作职责明确的特点；
- (2)具有易记易掌握易操作的特点；
- (3)具有重点突出、实用性强的特点。

第二节 突发事件应急预案制定的基本原则

凡事预则立。突发事件应急预案可以减少应急管理中出现的不合理行为和缺乏全局观念的行为，使得应急管理与应对更加科学化、合理化。应急预案的制定是一种进攻性的行为，它规定了行动的具体目标，以及为实现这些目标所做的所有工作安排。它要求制定者不仅要预见到事发现场的各种可能，而且要针对这些可能拿出具体可行的解决措施，达到预定的目的。近几年，国内许多政府机构相继制定了突发事件应急预案，体现了各级政府对突发事件应急管理的充分重视。这些预案的制定成功借鉴了国外制定应急预案的一些经验，总结了以往一些应对突发事件的经验和教训，具有明显的可行性与创新性，但是目前部分地方行政机构与公共组织制定的一些应急预案还或多或少存在一些需要改进和完善的地方，例如：关于在法律、法规层面上对应急预案的重要性与强制性的说明、机构与部门内处理危机的组织体系构成、应对突发事件的专门人员的培训及其相应职责的规定等。

(一) 立法原则

所谓立法原则是指突发事件的应急预案需要通过立法的形式来确定其重要性和强制性，对于没有立法权的公共组织也要将本组织的应急预案制度化，使其融入组织的发展战略之中，也是应急预案所具有的战略性的、系统性、长期性、强制性的要求。

重特大的突发事件是影响全局和社会公众根本利益的严重事件，直接影响政府施政目标的实现，涉及社会范围的根本利益，所以应该从战略高度看待应急预案的制定。由此地方政府机构或公共组织应将其列入地方性法规或组织基本制度以保证其战略地位的实现，这是应急预案战略性的体现。

区域性应急预案是影响该地方社会的统一行为，应该由政府权威部门出面组织制定区域总体应急预案，并要求所有涉及社会公众利益或对社会整体有影响的部门、机构、组织、影响国计民生的重要企业根据地方政府总体预案的要求制定各自的子预案。这一点也需要以立法形式做出规定，以期构成有效的上下呼应层层落实的区域性应急预案系统。这是应急预案系统性的体现。

社会中非稳定因素的存在是一个长期的现象，自然灾害、技术事故又具有多发性和长期性，这决定了制定与修改应急预案是政府机构与公共组织的长期行为，不是一时一事的临时措施，必须保证其长期有效性，所以应该以立法形式做出规定。

突发事件的处置会在一定程度上涉及到某些部门、组织机构、公众的利益，甚至在事态紧急的情况下要牺牲一部分组织或社会成员的切身利益，这就需要通过法律“授权”来保障此类举措的合法性，同时也要通过立法赋予指挥机构协调、

调动各种资源、统一指挥的权力。应急预案要明确应急状态下各级组织的权限，防止权责不对等与不当使用权力而过分侵害社会公众利益。为防止重大突发事件发生为目的的重建规制，决不能成为公共权力对社会经济生活和公民个人生活重新干预的理由。在防范突发事件发生的同时，协调处理好政府公共应急管理权限与公民、组织权利的关系。应急状态下也要强调合法性，所以必须以立法形式做出规定。美国一贯重视通过立法来界定政府机构在紧急情况下的职责和权限，理顺各方关系。据统计，美国先后制订了上百部专门针对自然灾害和其他紧急事件的法律法规，且经常根据情况变化进行修订。这些都为应急体系的制度化和规范化奠定了重要基础。

突发事件应急预案是为应对突发事件而制定出来的防范、处理、管理和恢复的一套完整体系，具有强制性和权威性，各种组织和社会公众都必须遵守，所以必须以立法形式做出规定。

建立应急管理预案的立法过程也是动员、协调相关部门和教育民众的过程，同时使各级行政人员进一步明确应急状态下各自的目标和责任。对于一般公共组织，制定应急预案立法原则的延伸，就是在组织内部建立相应的规章制度的过程，并且在这一过程中不断明确各部门各岗位的责任与权限。

(二) 建立统一应急反应系统和设立统一指挥中心的原则

突发事件应急预案要对处理突发事件的组织机构做出具体明确的规定，建立统一的突发事件应对系统与指挥中心，以统一指挥应急管理的全过程。这样可以保证应急反应系统的高效协同与快速反应。

突发事件具有紧急性和突发性，而必将面临巨大的时间压力是应急决策的主要特征之一。这就要求高度的集中指挥，以便实现快速反应。危机的处理越早越好，防止危机的扩散和升级，减少其造成的危害和损失。单一的组织结构避免了浪费在多系统指挥的各个指挥系统之间横向沟通协调的时间，能够快速有效地做出反应。

突发事件的应对需要调用大量的资源，而资源的绝对匮乏是应急决策面临的又一主要特征。这也要求必须强化统一指挥原则，以提高资源使用效率，统一指挥资源的调动，避免不同部门或局部之间争夺资源的冲突和局部过激反应造成资源使用的浪费。为了有条不紊地解决突发事件，就要从全局的层面上抓住关键环节与分清轻重缓急，避免分散指挥可能造成的各自为中心，只见局部不顾全局的局面，可以集中优势资源抓住关键环节、解决最紧急的问题。应急状态下必须要有一个强有力的统一指挥的组织机构来协调和决策。统一的指挥系统针对突发事件具有全权决策的权力，通过明确划分权利与责任，规定不同组织层次和部门、岗位其相应的工作与职责，有助于分工明确、责权到位，有利于事件的处理环环

相扣，流程顺畅，同时也避免了出现问题时相互之间推诿，逃避责任。

（三）突发事件分级原则

根据突发事件的类型与影响程度的差别，需要采取不同方式的处置办法和反应力度，同时也需要由不同层级、类型的指挥机构来统一指挥和为其设定相应的动员权限，这些都应该在地方政府应急预案中做出明确的界定，这种界定的方法就是在预案中对突发事件进行分级的原则。

突发事件应急管理涉及到多方面利益，其应对决策也是一种复杂的多目标决策，通常会有多种利益或多目标间的矛盾与冲突。应急决策就不可避免的需要多个目标多种利益中进行选择，出现确保主要目标、舍弃次要目标的局面。为实现快速反应与准确决策，在应急预案中需要针对可能涉及的多种利益与目标实现做出明确的排序，对政府和社会所确认的核心价值做出明确的界定，并制定出确保核心价值的措施。现代公共管理的根本目的是有效地管理社会，使社会运行更协调，它强调社会的公共利益。核心价值是由政府的基本宗旨所确定的。作为政府来讲，政府代表着最广大人民群众的利益与权力，在突发事件的处理过程中应将群众利益放在首位，这既是政府工作的宗旨，也是处理突发事件的原则。而群众利益中最重要、最根本的就是公民的生命安全，人民的生存权是最基本的权力，公民的生命价值是最大价值。突发事件应急管理和运作机制正是一种在社会非正常状态，即紧急状态下保障人民生存权力的体制，是国家安全和社会稳定不可或缺的制度安排，也是政府不可推卸的责任。所以政府和公共组织在处理突发事件时必须把保护公众的生命安全确立为其核心价值，优先得到保护。在应急预案中，除了确保民众生命安全的原则以外还应该处理好稳定与发展、当前利益与长远利益、局部与全局、生活与生产等多方面的关系，以保证最大程度上保护最广大人民群众的根本利益。

（四）建立专业化的应急队伍和适度动员原则

随着危机的复杂性日益提高，应对突发事件所需要的技术化与专业化问题越发重要，专业化的应急队伍建设必不可少。应急预案中必须明确专业化应急人员队伍的组成、培训、演练的相关内容，并将应急任务与平时的业务职能结合起来。由于应对影响范围较大的危机常常需要动员部分相关民众撤离、配合与参与，而且在应对大规模灾害、技术事故时，政府通常也需要在紧急状态下动员与征用部分民间的设备、物质资源。根据突发事件的类型与危害确定适度的动员范围、时机和程度也是突发事件应对预案所要涉及的内容。这些就构成了应急预案的专业化与适时、适度动员的原则。

突发事件发生的情景多种多样，作为处理突发事件的专门队伍，必须具备相应的专业技术知识，清楚处理危机时所肩负的责任，通过专门的培训和演习累积

处置危机的经验，才能够在真正的危机到来之时应付自如。建立专业化应急队伍并非一定全都是设立专职化队伍，而多数是在城市的治安、消防、交通、急救、工程抢险等职能队伍的基础上结合民兵、志愿者组织的配合，在他们平时的业务职能上增加应对危机事件的职责，并加以培训和演练而成。这需要应急预案明确相关队伍的职责和制定培训演练的标准。

随着社会的发展，突发事件的复杂性大幅提高，应对事件所需要的技术和设备也越来越专业化，美国的很多政府机构和商家、娱乐场所等人群集中的地方都制定了内部应急计划，并为工作人员提供相关培训，以便他们在紧急情况下能安全地疏散人员。

突发事件的性质、涉及到的范围以及影响和危害的程度决定了在某些情况下应对突发事件必须动员社会民众的配合、参与和征用民间资源。结合应急预案分级原则所界定的危机等级，何种情况下应该动员部分民众，何种情况下可以征用民间资源，要根据政府组织和当地社会的实际情况在应急预案中事先设定。

（五）突发事件应急预案制定中的其它原则

除以上分析的五个主要原则之外，还有一些其它的原则在制定危机应急预案时也应给予充分的重视：

1、快速反应原则

突发事件演变迅速，无论是产生的原因、事态发展的结果，还是事件变化的影响因素都具有高度的不确定性，突发事件应急管理者往往要面对各种信息不完全，信息不准确或是信息不及时的情况。因此，在整个突发事件的发生过程中都充满了风险性、震撼性、爆炸性的特征，突发事件的独特性使得在紧急状态下政府部门无法照章办事，突发事件急需快速做出决策，突发事件的这些特点决定了突发事件能够越早发现，越早反应，其处理会变得越简单，其造成的破坏也越小，而且能够有效防止“涟漪效应”的出现。所以在处理突发事件时要强调一个“快”字，对延误处理危机最佳时间的人和行为要明确其应该承担的责任。这一点应在应急预案的制定中做出详细的说明。

2、尽早恢复正常组织运作与重建社会秩序原则

突发事件从发生到启动应急程序，到成功地控制住突发事件的发展、保护了公众的生命财产安全之后，就应该及时转入恢复重建阶段，缩短应急管理的周期，减少资源消耗，有利于安定民心，有助于恢复重建工作的展开。突发事件对社会或组织生存和稳定的破坏力大大超出了正常的水平，造成组织或社会整体或某一局部的失衡和混乱，一定范围内的人群失去了和谐安定的社会环境，生活在高度的不稳定之中。特别是一些由自然灾害造成的突发事件和因工业的技术性灾害而造成的突发事件，在造成人员伤亡和财产损失的同时，它们往往更容易造成社会重要基础的破坏，使得正常的生产生活无法进行。因此，政府和其他组织要尽快

帮助受灾群众进行生产自救，以便尽快推动社会正常的企业生产和商业经营秩序。

3、成本控制原则

突发事件应急预案的制定也要考虑到可操作性、预案的实施在经济上是否可行以及如何才能更有效的节约人力物力等等问题。同时，即使在应急状态下，决策者也要保持理性决策，减少损失。突发事件应急管理的本质就是一种管理损失，如果应急反应不当会造成新的损失，也就是加重了突发事件的危害程度。突发事件对社会正常生产、生活秩序造成严重破坏，应急预案是针对突发事件而制定的应对准备计划，一份计划的执行必然需要大量人力、物力的投入，这些都要计入政府或组织的管理成本。所以，在制定应急预案时要对其可行性和经济性进行科学的分析和评估。“花最少的钱办最多的事情”，这是成本管理的核心，本着实事求是的态度，本着对人民生命财产安全负责的态度，制定符合政府和组织自身实际需要的应急预案，这是每一个预案制定者必须遵循的原则。

突发事件应急决策是一个非常复杂的过程。应急状态下，突发事件的高度不确定性使得突发事件事态的发展往往处于转折关头，即时决策效能成为一个关键性，甚至是决定性的力量，这就要求决策者具有较高的素质和非凡的决策能力。如果决策者不能时刻保持清醒头脑，不能理性决策，可能直接或者间接加重突发事件带来的破坏。

4、信息公开原则

向社会提供真实、可靠的公共信息是政府的社会责任。在突发事件的处理过程中，政府应本着实事求是的态度，公布事实的真相。应急管理专家帕金森认为：突发事件中传播失误所造成的真空，会很快被颠倒黑白、胡说八道的流言所占据，“无可奉告”的答案尤其会产生此类问题；过时的消息也会引起公众猜疑，并导致不正确的报道，使公众怀疑社会组织对某些信息采取了掩盖手段。因此，有效的传播管理是有效应急管理控制和处理的基础。信息公开，如实公布与突发事件相关信息既有助于建立政府公信力，又可以消除民众的恐慌情绪和从众效应，尊重了民众的知情权，方便了突发事件的处理，维护了社会稳定。这一点也应在应急预案中做出明确的规定。

第三节 突发事件应急预案的编制

(一) 突发事件应急预案的编制内容

一个完整的应急预案框架通常应该主要包括如下六大要素：

(1) 总则

规定应急预案的指导思想、编制目的、工作原则、编制依据、适用范围。

(2) 组织指挥体系及职责

组织指挥体系具体规定了应急反应组织机构、参加单位、人员及其作用；应急反应总负责人，以及每一具体行动的负责人；本区域以外能提供援助的有关机构；政府和其他相关组织在事故应急中各自的职责。对组织指挥体系及其职责进行规定的基本原则，是要在统一的应急管理体系下，对分散的部门资源进行重新组合和优化，把体制建设与激励机制、责任机制、公私合作机制以及观念更新相结合，从而为政府应急管理提供组织保证。从组织层次来看，可以把应急管理的机构分为领导机构、执行机构、办事机构三大类，它们共同构成一个科学的组织指挥体系。从组织网络来看，应急管理的组织指挥体系涉及纵向机构和横向机构的设置。

(3) 管理流程

突发事件通常遵循一个特定的生命周期。每一个级别的突发事件，都有发生、发展和减缓的阶段，需要采取不同的应急措施。因此需要按照社会危害的发生过程将每一个等级的突发事件进行阶段性分期，以此作为政府采取应急措施的重要依据(若有必要，可再将每一个阶段期划分为若干等级)。应急管理流程设计正是基于突发事件的生命周期而对突发事件进行分期管理的，旨在建立一个全面整合的政府应急管理模式。

根据突发事件的社会危害可能造成危害和威胁、实际危害已经发生、危害逐步减弱和恢复三个阶段，可将突发事件总体上划分为预防预警、应急响应和后期处置三个阶段。

① 预防预警

主要措施包括信息监测与报告、预警预防行动、预警支持系统、预警级别及发布等，旨在防范和阻止突发事件的发生，或把突发事件控制在特定类型或特定区域内。

② 应急响应

主要措施包括分级响应程序、信息共享与处理、通讯、指挥和协调、紧急处理、应急人员与群众安全防护、社会参与、事件调查分析、检测与后果评估、新闻报道、应急结束等，旨在通过快速反应及时控制突发事件并防止其蔓延。

③ 后期处置

主要措施包括善后恢复、社会救助、保险、事件调查报告与总结改进，旨在尽快减低应急措施的强度，尽快恢复正常秩序并从事件中学习。政府应急管理的目的，是通过提高政府对突发事件的预见能力、救治能力以及学习能力，及时有效地化解危急状态，尽快恢复正常的生活秩序。

(4) 保障措施

随着突发事件的综合性、跨地域属性日趋明显，应急管理涉及从交通、通讯、消防、信息、医疗卫生、救援、安全、环境到军事、能源等部门。这就要求相关部门协同运作，快速有序采取措施，尽快控制事态发展，从而对财力支持、物资保障、人力资源保障、法制保障、科研保障和社会动员与舆论支持方面提出了要求。在各应急部门之间的职责分配方面，可以运用职能方法，对最可能需要的各类援助进行分组，每项职能由一个主要机构领导牵头负责，其他职能部门提供支持。通过职能细分，明确应急管理过程中各环节的主管部门与协作部门，每一项职能分别对应若干各主要的牵头机构和辅助机构，并制定各机构的具体责任范围和相应的应急程序。通过以应急准备及保障机构为支线，明确各参与部门的职责，这就形成了有法可依、有章可循的部门协同运作的整体制度框架。

同时，除了通信信息、支援与装备(现场救援工程抢修、人员队伍、交通运输、医疗卫生、治安、物资、经费、社会动员、避难场所等)、技术支撑等实际部门的协同运作之外，应急预案还需要做好日常的宣传培训演习、监督检查等工作，这样才能使得政府应急预案基于制度、成于规范，在实践中根据不断变化的新情况、新问题而不断发展和完善。

(5) 附则

包括专业术语、预案管理与更新、跨区域沟通与协作、奖励与责任、制定与解释权、实施或生效时间等。

(6)附录

主要包括各种规范化格式文本、相关机构和人员通讯录等。

这六个方面共同构成了政府应急预案的要件，它们之间相互联系、互为支撑，共同构成了一个完整的应急预案框架。其中，组织指挥体系及职责、管理流程设计、保障措施规划是应急预案的重点内容，也是整个预案编制和管理的难点所在。

(二) 突发事件应急预案的编制程序

应急预案的编制程序主要包括：

- 1、成立应急预案编制小组。编制小组应尽可能囊括与突发事件应对相关的利益关系人，同时必须包括应急工作人员、管理人员和技术人员 3 类人员。小组成员应具备较强的工作能力、具备一定的突发事件应急管理专业知识。此外，为保证编制小组高效工作，小组成员规模不宜过大。涉及相关人员较多时，可在保

证公正性和代表性的前提下选择部分人员参加编制小组。明确规定编制小组的任务、工作程序和期限。在编制小组内部，还要根据相关人员的特点，指定小组负责人，明确小组成员分工。

2、明确应急预案的目的、适用对象、适用范围和编制的前提条件。

3、查阅与突发事件相关的法律、条例、管理办法和上一级预案。

4、对突发事件的现有预案和既往应对工作进行分析，获取有用信息。

5、编制应急预案。预案的编制可采用4种编写结构：（1）树型结构；（2）条文式结构；（3）分部式结构；（4）顺序式结构。

6、预案的审核和发布。应急预案编制工作完成后，编制小组应组织内部审核，确保语句通畅、应急计划的完整性、准确性。内部审核完成后，应修订预案并组织外部审核。外部审核可分为上级主管部门审核、专家审核和实际工作人员审核。外部审核侧重预案的科学性、可行性、权威性等方面。此阶段还可采用实地演习的手段对应急预案进行评估。编制小组应制定获取外部评审意见及对其回复的管理程序。将通过内、外部审核的应急预案上报当地政府部门，由当地政府最高行政官员签署发布，并报送上级政府部门备案。

7、应急预案的维护、演练、更新和变更。一方面，只有通过演练才能有条不紊的做出应急响应。另一方面，可以通过演练验证预案的有效性。

（三）突发事件应急预案的落实与完善

1、应急预案之间的相互衔接

由于我国原来所制订和发布的各项应急预案部门色彩浓厚，随着我国应急预案框架体系的初步建立，不同预案之间势必存在一些不协调甚至相互矛盾的地方。一方面，已经制订修订的各部门应急预案之间、各专项预案之间、部门应急预案和专项预案之间都需要进行协调，特别是要加强主管部门与配合部门之间的协调和衔接。另一方面，相关法律需要修改，一些新法律急需出台。在应急预案编制中，出现了现有法律不完善或没有法律的问题，一些预案暂时代替了法律的空白。

2、各地区、各部门之间协调与平衡

当前，我国各地区、各部门之间在预案的编制、执行和管理方面很不协调与平衡，工作相对比较落后的地区，由于存在更多的风险和隐患，因此特别需要加强应急管理和编制预案。为此，应急预案框架体系建设下一步一定要完善各类应急预案，从而最终形成一个“横向到边、纵向到底”的预案体系。

3、预案的执行和管理

应急预案不是万能的，应急管理也不能以不变的预案应万变的突发事件，因此需要加强应急预案的指导性、科学性和可操作性。一方面，应急规划及预案只

能适用特定的情境，不能随意普适化；另一方面，规划及预案本身并不能自动发挥作用，要受制于其制定水平和执行能力高低的影响。为此，应急预案需要在实践中落实，在实践中检验，并在实践中不断完善。一方面，要在平时做好培训、演练、队伍建设、宣传教育和应急信息平台、指挥平台建设等准备工作，不断提高指挥和救援人员应急管理水平和专业技能，提高预案的执行力。另一方面，抓好以预防、避险、自救、互救、减灾等为主要内容的面向全社会的宣传、教育和培训工作，不断增强公众的突发事件防范意识和应急管理技能。

第四节 突发事件应急预案演练的组织与实施

突发事件应急预案编制发布后，并不能保证个人、企业和政府主管部门有效地对实际发生的紧急事件做出响应。要使预案在应急行动中得到有效的运用，充分发挥其指导作用，还必须对组织内员工和所有相关人员进行宣传和培训，对应急预案进行演练，让他们掌握应急知识和技能。如果不进行培训和演练，就如同只给战士发枪，而不去给他们弹药和教给他们使用方法，这样只有武器是不能够作战的。

应急培训与应急预案演练的基本任务如下：

- ① 锻炼和提高队伍在突发事件情况下的快速抢险堵源能力
- ② 提高及时营救伤员的能力
- ③ 正确指导和帮助群众防护或撤离
- ④ 有效消除危害后果
- ⑤ 开展现场急救和伤员转送等应急救援技能和应急反应综合素质的培训
- ⑥ 有效降低事故危害，减少事故损失

（一）应急培训

公共管理组织应让所有有关的应急人员接受应急救援知识的培训，掌握必要的防灾和应急知识，以减少事故的损失。通过培训，可以发现应急救援预案的不足和缺陷，并在实践中加以补充和改进；通过培训，可以使事故涉及到的人员包括应急队员、事故当事人等都能了解一旦发生事故，他们应该做什么，能够做什么，如何去做以及如何协调各应急部门人员的工作等。组织应急管理小组在培训之前应充分分析应急培训需求、制定培训方案、建立培训程序以及评价培训效果。

（二）应急演练

应急演练是指来自多个机构、组织或群体的人员针对假设事件，执行实际紧急事件发生时各自职责和任务的排练活动，是检测重大事故应急管理工作的最好度量标准，是评价应急预案准确性的关键措施，演练的过程也是参演和参观人员的学习和提高自己的过程。

应急演练的目的是：验证应急救援预案的整体或关键性局部是否可能有效的付诸实施；验证预案在应对可能出现的各种紧急事件方面所具备的适应性；找出预案可能需要进一步完善和修正的地方；确保建立和保持可靠的通讯联络渠道；检查所有有关组织是否已经熟悉并履行了他们的职责；检查并提高应急救援的启动能力。应急准备是一个长期的持续性过程，在此过程中，应急演练可以发挥如下作用：

- ① 评估组织应急准备状态，发现并及时修改应急预案、执行程序、行动核查表中的缺陷和不足；

② 评估组织重大事故应急能力，识别资源需求，澄清相关机构、组织和人员的职责，改善不同机构、组织和人员之间的协调问题；

③ 检验应急响应人员对应急预案、执行程序的了解程度和实际操作技能，评估应急培训效果，分析培训需求；同时，作为一种培训手段，通过调整演练难度，进一步提高应急响应人员的业务素质和能力；

④ 促进公众、媒体对应急预案的理解，争取他们对应急工作的支持。通过演练，可以具体检验如下项目：

A、在紧急事件期间通讯是否正常

B、人员是否安全撤离

C、应急服务机构能否及时参与事故救援

D、配置的器材和人员数目是否与紧急事件规模匹配

E、救援装备能否满足要求

F、一旦有意外情况，是否具有灵活性；现实情况是否与预案制定时相符

（三）演练实施的基本过程

由于应急演练是由许多机构和组织共同参与的一系列行为和活动，因此应急演练的组织与实施是一项非常复杂的任务，应急演练过程可以划分为演练准备、演练实施和演练总结三个阶段。各阶段基本任务见图 2.12。

组织应建立应急演练策划小组，由其完成应急准备阶段，包括编写演练方案、制定现场规则等在内的各项任务。

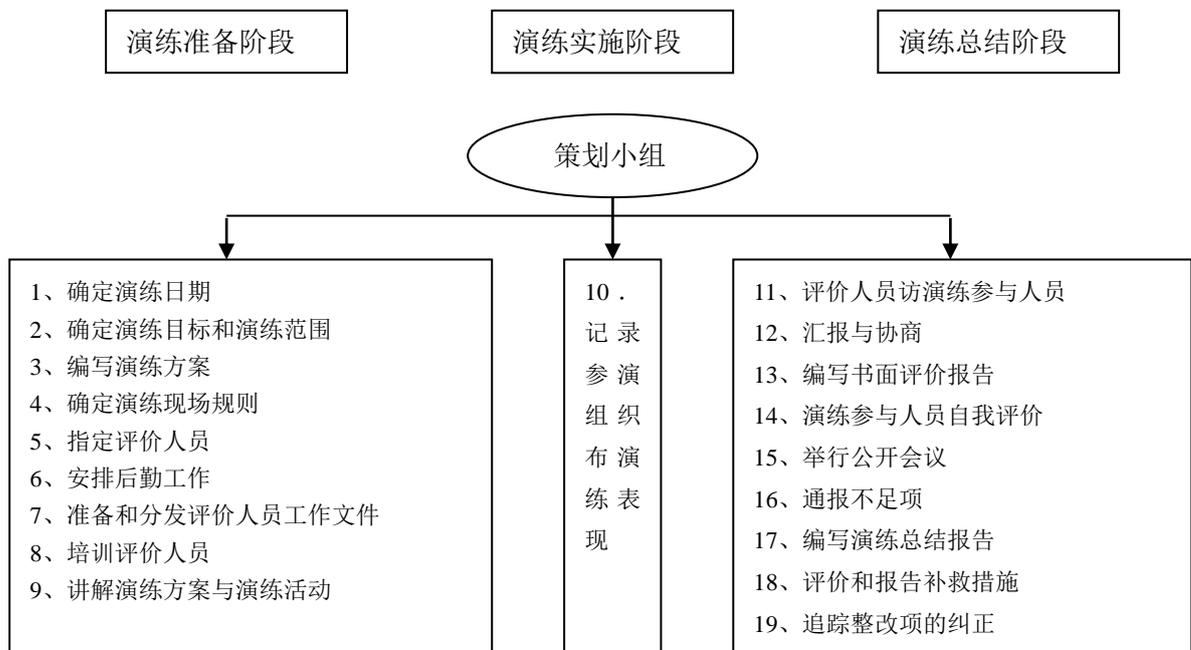


图 2-1 应急演练实施基本过程

（四）演练结果的评价

演练结束后，进行总结与讲评是全面评价演练是否达到演练目标、应急准备水平及是否需要改进的一个重要步骤，也是演练人员进行自我评价的机会。演练总结与讲评可以通过访谈、汇报、协商、自我评价、公开会议和通报等形式完成。

策划小组负责人应在演练结束规定期限内，根据评价人员演练过程中收集和整理的资料，以及演练人员和公开会议中获得的信息，编写演练报告并提交给有关管理部门。

追踪是指策划小组在演练总结与讲评过程结束之后，安排人员督促相关应急组织继续解决其中尚待解决的问题或事项的活动。为确保参演应急组织能从演练中取得最大收益处，策划小组应对演练发现进行充分研究，确定导致该问题的根本原因、纠正方法、纠正措施及完成时间，并指定专人负责对演练中发现的不足项和整改项的纠正过程实施追踪，监督检查纠正措施的进展情况。

第四章 突发事件应急管理系统

第一节 突发事件应急管理系统的内涵

(一) 突发事件应急管理系统的定义

对于什么是突发事件应急管理系统，不同国家、不同地区、甚至是不同学科人员都有其各自的理解。

在澳大利亚，突发事件应急管理系统被理解为一个用于减少澳大利亚社区危险、突发事件和灾难的计划、流程、资源、人员及其相互关系的集合。我国学者王文俊认为，突发事件应急管理系统是一个以突发事件应急响应全过程为主线，涵盖各类突发事件监测监控、预测预警、报警、接警、处置、结束、善后和灾后重建等环节的系统工程，包含应急管理业务体系与技术系统两部分，应急管理业务体系通常指一案三制，即上述引文中的“应急预案”、“应急工作体制、运行机制、法制”，技术系统即上述引文中的“应急信息系统”。同时他也对应急管理系统和应急指挥系统做了区分：应急管理系统涵盖监测监控、预测预警、应急准备/规划/保障、应急响应(指挥)、恢复/评估/分析五个过程；而应急指挥系统只涵盖其中的第四阶段，有报警、接警、处警(调度)和指挥、现场处置、处置结束等环节，预案以及针对某一单位制定的预定方案是应急指挥的基础和核心。通常110、119、120指挥调度系统是应急指挥系统，政府应急系统是涵盖全过程的应急管理系统。各个应急指挥系统是政府应急系统的构建基础之一。由于突发事件应急管理系统处理对象是全社会的突发事件，结合我们对突发事件应急管理内涵的研究，我们认为突发事件应急管理系统是一个涵盖突发事件整个生命周期，包括监测监控、预测预警、应急准备/规划/保障、应急响应(指挥)、恢复/评估/分析等一系列业务过程与技术手段，以期有效的预防和处理突发事件，减少损失，恢复社会稳定和公众对政府信任的动态系统。

(二) 突发事件应急管理系统的特点

突发事件本身的特点及其发生的环境决定了突发事件应急管理系统的系统性和复杂性。通过研究我们发现，突发事件应急管理系统具有以下特点：

(1) 系统与外部环境关系复杂。作为突发事件的总体应对系统，突发事件应急管理系统与其他省、市、国家甚至全球都存在着能量、物质、信息的交换，其具体表现为物资、人员、信息的流动，政策的调整，城市与城市、国家之间的互助等，具有极为复杂、不确定、动态连续的环境状态。

(2) 系统的结构层次众多，子系统种类繁多。如波士顿市根据不同的应急职能，将整个应急响应系统划分为交通子系统、通讯子系统、公共工程子系统、消防子系统、情报和调度子系统、后勤资源子系统、健康和医疗子系统、搜救子系统等16个子系统。而这些子系统又有各自的子系统和组件，它们之间存在着相互联

系，构成了多层次的庞大网络系统。

(3) 系统的子系统之间有各种方式的通讯。由于系统中的多级子系统、肩负不同功能、执行不同角色，它们之间通过多种交互模式进行通讯的。比如应急响应系统各子系统之间通过有线 PSTN、卫星、网络、PDA、数字 800 兆集群无线电话等进行信息的交换和决策的传达。

由此可见突发事件应急管理系统具有开放的复杂巨系统相关特性。而开放的复杂巨系统理论研究方法需要把科学理论和经验知识结合起来，按照系统的思想，将多门学科结合起来研究，根据突发事件应急管理系统的层次结构，从突发事件的发生、发展规律，到应急管理的整个过程；从系统的宏观研究，到微观研究；采用综合集成的管理方法和研究思路，对城市应急管理系统进行定性到定量的研究。

(三) 突发事件应急管理系统的总体结构

突发事件应急管理是各级政府、各个政府职能部门的职责和责任。把应急管理的职能整合到各级政府和各个政府的职能体系之中，整合到各级政府和各个政府部门的日常工作之中是非常重要的。根据现代管理学原理，管理层次与管理幅度成反比，部门的逐步单一管理和地方的分散管理必然造成实际救援机构管理幅度狭小，不利于应对重大的跨部门、跨地区的灾害事故(哈罗德·孔茨，1990)。由此可见，突发事件应急管理的工作不应该是简单的分部门指派，而需要统一指

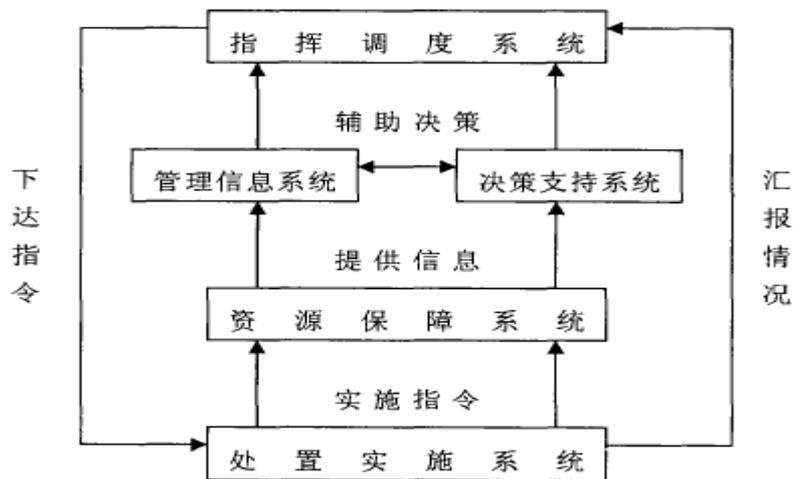


图 4-1 突发事件应急管理系统的总体组织结构图

挥，统一领导，需要整合各种力量和资源，需要常态与非常态管理战略、政策、机制的结合。因此，建立一个统一领导、分工协调，富有弹性的、适应性很强的组织系统以应对各类突发事件是十分必要的。

突发事件应急管理系统的组织系统是一个全方位、立体化、多层次和综合性的应急管理网络，是一个能动员城市各级政府力量的多维度、多领域和多层级

的协作型系统。本书构建出突发事件应急管理系统(见图 4-1)的总体组织结构,其分系统包括:指挥调度系统、处置实施系统、资源保障系统、管理信息系统、决策支持系统。

在 5 个系统中,突发事件应急管理指挥调度系统处于整个公共危机管理系统的核心地位,负责对其他系统的指挥调度工作,当危机发生时,立即做出有效决策;突发事件应急管理处置实施系统是具体行动实施部门,保障指挥调度的准确和迅速实施;突发事件应急管理资源保障系统主要从人财物三个方面进行配置,保证整个系统的正常运行以及当危机发生时的使用;突发事件应急管理管理信息系统通过收集分析物资、人力资源、环境、财力以及事件本身的具体情况为指挥调度系统和处置实施系统提供信息支持;突发事件应急管理决策支持系统通过建立数据库、案例库、预案库、模型库和方法库对指挥调度系统和处置实施系统提供决策支持。

第二节 突发事件应急管理指挥协调系统

（一）突发事件应急管理指挥中心体系

突发事件应急管理指挥中心担负着系统操作、管理和领导参谋的综合职责，不应是一个虚拟的机构，而应该在行政上予以落实。其组织结构如下：

1. 决策指挥中心值班室

值班室负责信息系统的日常操作，通过与各级决策指挥中心和政府所辖职能部门的信息交流，掌握城市的运转情况，在监测到重要情况或收到上级的重要指示、下级的重要汇报后，及时通报决策室。除此之外，值班室还将承担以下行政管理和政府日常办公保障任务：

- （1）负责政府日常值班工作；
- （2）负责政府领导同志调研和赴其他省市参观考察的组织协调工作；
- （3）协助安排政府领导同志的内事活动；
- （4）完成领导同志交办的其他工作。

2. 决策指挥中心决策室

指挥决策室在遇到重要指挥决策任务时，利用信息系统的有关功能，在值班室的配合下，辅助领导进行指挥、控制、调度与决策。有关任务及所参与的指挥决策包括：

- （1）协助政府领导处理由政府直接处理的紧急突发事件和事故；
- （2）参与大型活动组织协调工作；
- （3）协助安排一些大的公务活动；
- （4）经济建设决策，商业贸易、金融税务、产业结构、区域经济等方面的规划与决策；
- （5）人民生活有关决策，人口管理、文化教育、医疗卫生等方面关系人民生活水平规划与决策；
- （6）应急指挥，组织指挥公安、消防、防灾、救援、抢险等各部门联合行动，提高政府对突发事件的处理能力；
- （7）环境保护决策，关于市政建设、城市绿化、环境监测等有关方面的决策和管理；
- （8）建设规划，包括基础建设、市政规划、开发区、产业布局等有关规划或决策。

3. 应急指挥中心的下属机构

政府作为高级管理机构，有关信息的获取、有关指示的执行和信息的反馈等需要所辖各级执行部门和机构予以落实。相应地，政府指挥中心不可能孤立地存在，而应在行政上与各部门的指挥中心形成一个有机的整体，才能充分发挥整

体效应。突发事件应急管理指挥协调中心体系如图 4-2 所示。

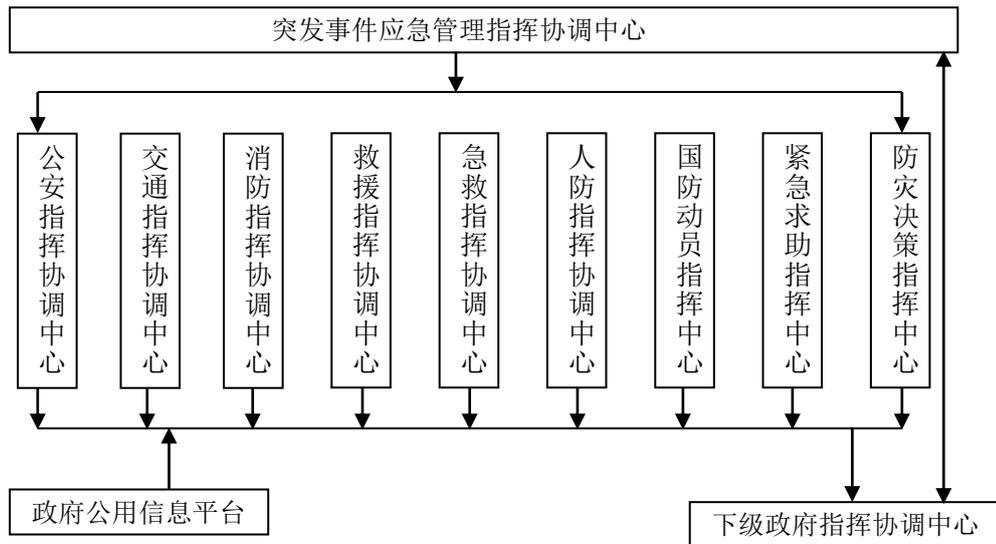


图 4-2 突发事件应急管理指挥协调中心

(二) 突发事件应急指挥协调系统的组织设计

1 应急业务模型

(1) 应急指挥协调的一般流程

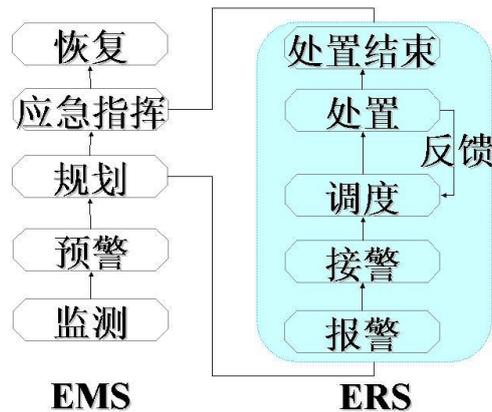


图 4-3 突发事件管理与应急指挥系统的流程

为叙述方便，先引入应急指挥系统的两个基本概念：

◇ 突发事件管理系统 EMS (Emergency Management System)，即完整的危机管理过程，包含五个阶段：

- 突发事件的监测
- 突发事件的预警
- 突发事件处置的规划决策
- 突发事件的应急指挥
- 突发事件的恢复，重建秩序，以便个人、企业、政府能恢复正常的

秩序，预报将来的危险。

◇ 应急指挥系统 ERS (Emergency Response System)，只有 EMS 中的规划和应急指挥两种阶段，特指突发事件发生后，有组织地采取一系列应急措施抢救生命和财产的过程。包括以下几个阶段：

- 报警的受理，确定突发事件的真伪、发生位置、现场初步状况等
- 调度，进行处置力量的调派，是一个循环过程，直至突发事件处置完毕
- 处置
- 处置结束

(2) 报警的几个途径

A、电话报警。通过报警电话向综合应急中心报警，一期工程可以使用现存的 110、119、120、122 等各报警号码报警。待条件成熟时，使用一个报警号码实施报警。

B、上级交办。上级机构或领导交办。

C、相互通报。相关单位通过各种渠道获取情报信息，分析判断后，向应急指挥决策中心通报。

D、其它手段的报警，包括技防专业网络的报警、email 报警、短信报警等其它手段。

(3) 突发事件的分级

为了有效处置各类突发事件和应急求助，需要对突发事件和应急求助进行科学分级，我们建议的分级如下：

A、特大突发事件。指事态非常复杂，对较大范围的公共安全和社会秩序造成严重危害或威胁，已经或可能造成重大人员伤亡或财产损失，需统一组织、调度全市相关公共资源和力量进行应急处置。需要上报省一级和市一级的决策指挥中心。

B、重大突发事件。指事态复杂，对一定范围的公共安全和社会秩序造成较大危害或威胁，已经或可能造成一定的人员伤亡或财产损失，需要调度多方面的力量和资源进行应急处置的事件。需要上报市委市政府的决策指挥中心。

C、一般突发事件。指事态较为复杂，对较小范围的公共安全和社会秩序造

成一定危害或威胁，需要调度几方面的力量和资源进行应急处置的事件。通报各联动单位即可。

D、一般求助。指事态简明，对公共安全和秩序影响不大，调度某一方面的力量和资源即可实施应急处置的事件。

(4) 综合应急指挥的业务流程

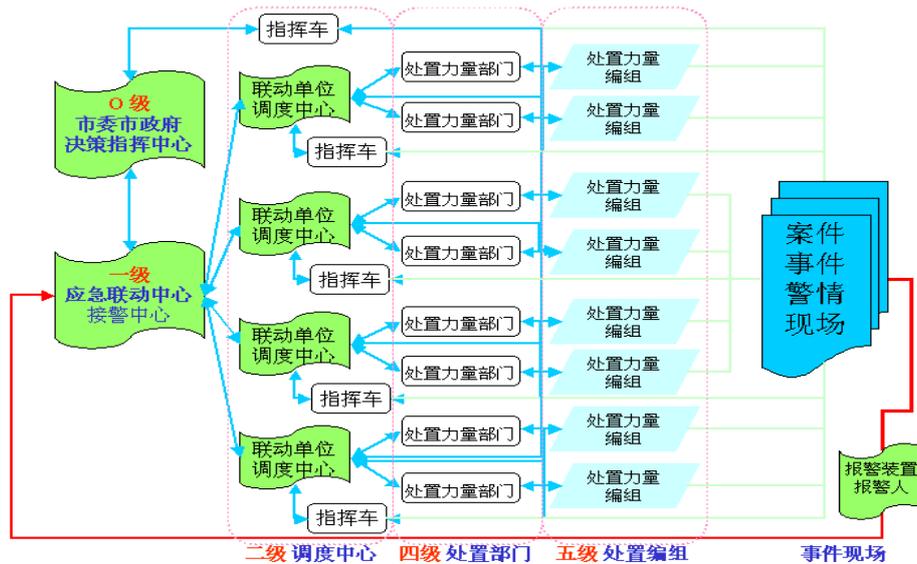


图 4-4 ERS 的业务流程示意图

警情监测：有两类报警方式，一是人工报警，人们发现突发事件，通过有线或无线公网将警情报告到应急指挥中心，或通过 email、短信等多种手段；二是技防报警，由某些装置（如自动定点火灾报警装置）自动进行警情监测，并通过有/无线公网，或专网将警情报告到应急指挥中心。固定电话和移动电话报警仍是主要的报警方式。

警情报警：应急事件发生时，人们通过有/无线通讯网络向联动中心报警，或由自动报警装置通过专线向综合应急中心报警，或其它方式报警。

接警：系统自动将警情送到综合应急中心空闲的接警席，系统自动识别报警人位置等信息，接警员与报警人通话，获取事件发生时间、地点和警情，并根据事件类型将事件分派到不同联动单位调度中心调度席处置；若涉及跨警种/跨区域事件或重大事件，将同时分派到综合应急中心的综合调度席。

调度、反馈与监控：系统将事件记录送到相应的联动单位调度中心调度席。调度员根据书面应急预案、或应急处置原则与惯例，以及事件及现场状况、应急处置资源的实时状态，制定事件处置方案，并根据处置方案向处置力量部门发出指令派遣处置力量编组到现场，并根据现场反馈信息，决定是否增援或归队；同时将事件及其处置的实时信息汇报综合应急中心。

如属于跨警种/跨区域事件或重大事件，综合调度员根据预案、事件及处置信息(由各联动单位实时提供)等制定方案，向各联动单位调度中心发出协调与调度指令，重大事件的信息实时汇报给决策指挥中心。

如属于重大应急事件，或特殊的事件，则启用决策指挥中心的指挥席，由首长进行统一指挥。

警情汇总移交：事件处置后，将事件及处理情况汇总汇报或移交给相关部门，应急事件处置过程到此结束。

(三) 突发事件智能决策应急指挥系统简介

突发事件信息化智能决策应急指挥系统的技术框架模型包括五层：网络通讯层、信息资源中心、应用支撑平台、业务应用平台和综合信息门户，以及四大保障：法律法规、标准规范、体制机制与系统安全。

1、网络通讯层

网络通讯层是应急信息传输的平台，是整个智能决策应急指挥系统的基础。它的组成部分主要分为：有线通讯系统、无线通讯系统和计算机网络系统。

(1) 计算机网络系统

计算机网络系统在智能决策应急指挥中是完成辅助指挥调度、信息传递、信息共享、智能决策等功能的基础。其具体建设思路主要是依托现有的电子政务的基础网络设施，在保证与现有部分局域网互联互通的同时，要兼顾网络技术未来的发展，建设一个安全、可靠、先进、实用、规范以及具有良好接入性、开放性和扩展性的计算机网络系统。

(2) 通讯系统

通讯系统由有线通讯和无线通讯网组成。在进行通讯组网时应考虑将不同通讯系统通过标准的软硬件接口及通讯协议互联，以实现不同通讯系统中用户终端互联。特别是在无线通讯中应注重数字集群的应用，以及模拟集群向数字集群的转化和二者在一定时期内互相通讯。

2、信息资源中心

突发事件应急管理中的各类人员必须要及时准确的获得全面的应急信息，这信息都是以各种客观实在的数据为基础加工而成的，在智能决策应急指挥系统技术框架模型中，信息资源中心构建于网络通讯之上，为上层应用支撑平台层提供各种信息资源，并应用先进的网络技术、元数据目录技术等，实现对应急信息系统中分布、异构的信息资源的共享和集成。

(1) 基础信息资源

基础信息资源主要是指各应急组织在业务处理过程中均需使用到的基础性、战略性和公用的信息资源，包括空间地理信息数据库、物资资源信息数据库、人

口基础信息库、法人单位基础信息库、宏观经济基础信息数据库、建筑物现状数据库、综合管线数据库等。

(2) 业务信息资源

业务信息资源主要是指其他应急组织在业务处理过程中需要用到的信息资源，这类信息能够为跨领域、跨部门的应用系统提供数据支撑，包括事件报告数据、事件特征数据、行业业务数据、行业情报数据、办公业务数据等。

(3) 综合信息资源

综合信息资源主要是指在各应急组织业务信息资源的基础上，经过分析、整合之后形成的综合性信息资源，包括模型库、方法库、预案库、知识库、统计库、评估库等。

3、应用支撑平台层

应用支撑平台层在整个技术框架中承担着承上启下的关键作用，处于业务应用层和信息资源中心之间。根据城市智能决策应急指挥系统的具体需求，应用支撑平台层为业务应用平台层提供了各类支撑服务以实现其业务功能。

4、业务应用平台层

业务应用层是在应用支撑平台层的基础上实现智能决策应急指挥各项业务的应用系统，按照应急管理的业务过程，主要分成四大业务应用：应急准备、监测预警、应急响应和应急恢复(恢复/评估/分析)。

5、综合信息门户

综合信息门户是整个智能决策应急指挥系统面向最终用户的入口，是各类用户进行获取各类应急辅助服务的主要入口和交互界面，用户可以通过手机、电话、互联网、信息亭、电视、PDA 等多种渠道，在任何时间、任何地点进行参与到应急活动中。

6、法律法规

进行信息资源相关法律的立法调研与起草工作，建立信息资源的立法体系。在符合各项国家大法规范、约束的前提下，在信息资源立法体系的指导下，明确各类应急信息的采集、存储、加工、传递、检索、分析等应用过程的法律地位。以法律法规的形式解决应急信息资源的开发、利用问题主管部门的认定和相关部门职责分工；信息公开与保密的标准界定；信息官制度、信息公开登记制度、内网平台共享交换制度；拒绝信息共享的听证审批制度；对公开与共享工作的行政监督、社会监督机制等等。

7、标准规范

应急信息系统的建设，需要进行大量的数据、服务、流程和应用门户集成，并且随着信息技术的不断发展，为了适应系统未来功能升级的要求，使系统具有

开放性、兼容性、扩展性，系统的建设和实施都应遵循一定的标准。

8、体制机制

体制机制主要是指应急信息系统建设和使用相关的管理体制和机制。

(9)、系统安全

信息安全是整个系统安全的基本要求。为了确保应急信息和应用系统之间的保密性、完整性、可用性、可控制性和不可否认性等，需要建立相应的信息安全保障体系，根据应急管理业务过程的信息流向，将信息系统划分成不同的区域，并按照不同的等级进行安全防护。

第三节 突发事件应急管理决策支持系统

(一) 突发事件应急管理决策支持系统的基本理论

1、突发事件应急管理决策支持系统的定义

突发事件应急管理决策支持系统(Decision Support System, 简称 DSS)是辅助决策者通过数据、模型和知识,以人机交互方式进行半结构化或非结构化决策的计算机应用系统。它是管理信息系统(MIS)向更高一级发展而产生的先进信息管理系统。它为决策者提供分析问题、建立模型、模拟决策过程和方案的环境,调用各种信息资源和分析工具,帮助决策者提高决策水平和质量。

2、突发事件应急管理决策支持系统的功能

- ① 管理并随时提供与决策问题有关的组织内部信息。
- ② 收集、管理并提供与决策问题有关的组织外部信息。
- ③ 收集、管理并提供各项决策方案执行情况的反馈信息。
- ④ 能以一定的方式存储和管理与决策问题有关的各种数学模型。
- ⑤ 能够存储并提供常用的数学方法及算法。
- ⑥ 上述数据、模型与方法能容易地修改和添加。
- ⑦ 能灵活地运用模型与方法对数据进行加工、汇总、分析、预测,得出所需的综合信息与预测信息。
- ⑧ 具有方便的人机对话和图像输出功能,能满足随机的数据查询要求,回答“如果……则……”之类的问题。
- ⑨ 提供良好的数据通信功能,以保证及时收集所需数据并将加工结果传送给使用者。
- ⑩ 具有使用者能忍受的加工速度与响应时间,不影响使用者的情绪。

3、突发事件应急管理决策支持系统的基本特征

- ① 对准上层管理人员经常面临的结构化程度不高、说明不够充分的问题;
- ② 把模型或分析技术与传统的数据存取技术及检索技术结合起来;
- ③ 易于为非计算机专业人员以交互会话的方式使用;
- ④ 强调对环境及用户决策方法改变的灵活性及适应性;
- ⑤ 支持但不是代替高层决策者制定决策。

(二) 突发事件应急管理决策支持系统模式

突发事件应急管理决策支持系统的主要功能包括机理分析、预警预报、资源优化、综合评价和决策建议。一个完整的突发事件应急管理决策支持系统模式(见图 4-5),可以表示为决策支持系统本身以及它与指挥调度系统、外部环境和内部环境的关系。

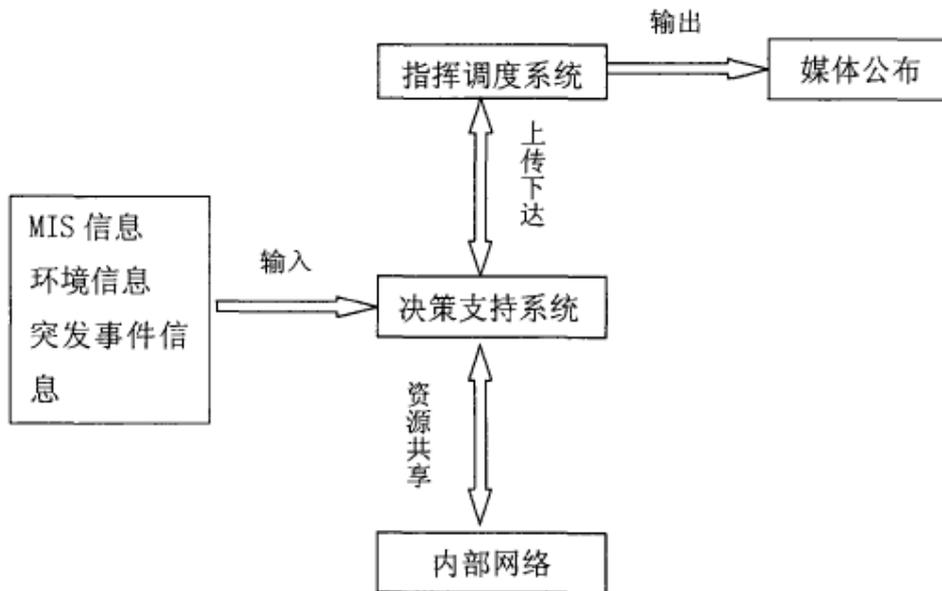


图 4-5 突发事件应急管理决策支持系统模式

突发事件应急管理决策支持系统利用自身的技术，分析来自管理信息系统的信息、内外环境的信息以及危机事件本身的特征信息，向指挥调度系统上传响应结果。决策者运用自己的知识和经验，结合突发事件应急管理决策支持系统响应的输出，对突发事件进行决策。

突发事件应急管理决策支持系统应尽力寻找生命财产、公民权利、社会安全、经济建设等重大目标之间的平衡点，并将突发事件的状况以及处置进展通过媒体及时向大众公布，最大限度的让民众获得有益、可靠、清晰、权威的信息。公共危机事件处置离不开媒体的参与，媒体在引导舆论方面发挥着重要的作用。新闻媒体对事件的关注和对民众的影响程度，有时甚至超过危机事件本身的发展。因此，要正视媒体，积极参与其沟通交流，发挥媒体的桥梁纽带作用。

公众也可以利用 Web 方式、电话或移动设备获取和了解危机事件信息。利用 Web 方式时，可以查询访问到公众网上发布的事件现状：包括地图分布(如救援点分布、受灾地区分布等)和统计数据(包括事件发展状况、救援状况等)。

突发事件应急管理决策支持系统中的信息资源内部网都可随时共享。内部工作人员了解人员资料，熟悉案例、预案的内容，并对数据库中的各种信息学习。提高整体员工的意识，当危机事件爆发时，员工能高效的应对。工作人员按照系统设置的权限，根据本部门环境和人员的变化情况，可对相应的数据进行修改，保证数据的准确性。

(三) 突发事件应急管理决策支持系统结构

突发事件应急管理决策支持系统是由数据库子系统、预案库子系统、案例库子系统、模型库子系统、方法库子系统和对话子系统组成(见图 4-6)。其主要功

能包括机理分析、预警预报、资源优化、综合评价和决策建议。一个完整的突发事件应急管理决策支持系统模式可以表示为决策支持系统本身以及它与指挥调度系统、外部环境和内部环境的关系。

1、数据库子系统

数据或信息是减少决策问题不确定性的要素，是分析判断的依据。决策支持系统面向半结构化和非结构化的决策问题，其特点是数据面广且具有概括性，除了组织内部的数据外，更多的是组织外部数据。数据库子系统是存储、管理、提供与维护用于决策支持数据的决策支持系统基本部件，是支撑模型库子系统及方法库子系统的基础。

数据库子系统包含数据库和数据库管理系统。数据库子系统的功能包括对数据的存储、检索、处理和维护，并能进行数据析取，从来自多种渠道的各类信息资源中析取出决策支持系统需要的数据。

数据库分为基础数据库、专项数据库及历史公共危机事件数据库。其中基础数据库主要包括地理空间数据库、人力资源数据库、物资资源数据库、资金资源数据库等。根据公共危机事件的分类，每类公共危机事件都有专项数据库。历史公共危机事件数据库主要存储已经发生事件的统计数据。

2、预案库子系统

预案即预先制定的行动方案，它明确了在公共危机事件发生前、发生过程中以及结束后，谁或哪个机构负责做什么，何时做，如何做，以及相应的策略和资源准备等。预案库存储着各种预案，当公共危机事件爆发时，根据预案进行相应的救援。

预案库子系统包括预案库和预案库管理系统。预案库是用来存储预案，预案库管理系统主要负责预案的维护、预案的更新以及预案的评估。

3、案例库子系统

对发生过的突发事件进行总结，把经验和教训以案例的形式记录下来，并经过一定形式的组织形成案例。案例库中既包括过去发生的各种危机事件处理过程的全记录，也包括危机过后总结得出的成功经验和失败教训。案例库子系统包括案例库和案例库管理系统。案例库存储案例、经验及教训；案例库管理系统则支持建立案例、维护案例，当公共危机爆发时，迅速查找类似案例，或运用方法库中的方法，根据案例，推导出解决方案。

4、模型库子系统

模型库子系统是建立和管理模型的计算机软件系统，它是决策支持系统中最复杂与最难实现的部分。决策支持系统用户是依靠模型库中的模型进行决策的。

模型库子系统的主要作用是方便决策者利用模型库中各种模型支持决策，引

导系统建立、修改和运行模型。它是由模型库和模型库管理系统组成，模型库用来存放模型，模型库管理系统则支持建立模型、维护模型。模型库中存放的模型包括两类，一类是标准模型，是事前利用程序设计语言编好的程序；另一类是由用户具体应用而建立的模型。应用模型获得的输出结果有三种作用：直接用于制定决策、对决策的制定提出建议和用来估计决策实施后可能产生的后果。

模型库子系统与数据库子系统的交互可获得各种模型所需的数据，实现模型输入、输出和中间结果存取自动化；与方法库子系统的交互可实现目标搜索、灵敏分析分析和仿真运行自动化等；与对话子系统之间的交互，模型的使用与维护实质上是用户通过人机对话子系统予以控制与操作的。

应用模型进行计算或实验，以便研究公共危机事件的行为过程。建立模型的目的是为了用模型来描述事情，而分析的过程既检验了模型，又通过模型求解获得对公共危机事件的充分理解。

5、方法库子系统

方法库子系统是存储、管理、调用及维护决策支持系统各部件要用到的通用算法、标准函数等方法的部件，方法库中的方法一般用程序方式存储。

决策支持系统要完成它的各项工作，除了案例、预案、模型、数据的支持外，还要方法的支撑。如层次分析法、综合模糊评价法等可辅助完成预警预报、综合评价的功能；案例推理、推理机等可帮助建模和模型分析；动态博弈网络的运用，则帮助整体进行资源优化。

方法库子系统是由方法库和方法库管理系统组成。方法库存储各种方法，方法库管理系统则负责维护方法、增加方法、以及方法的选择和应用。

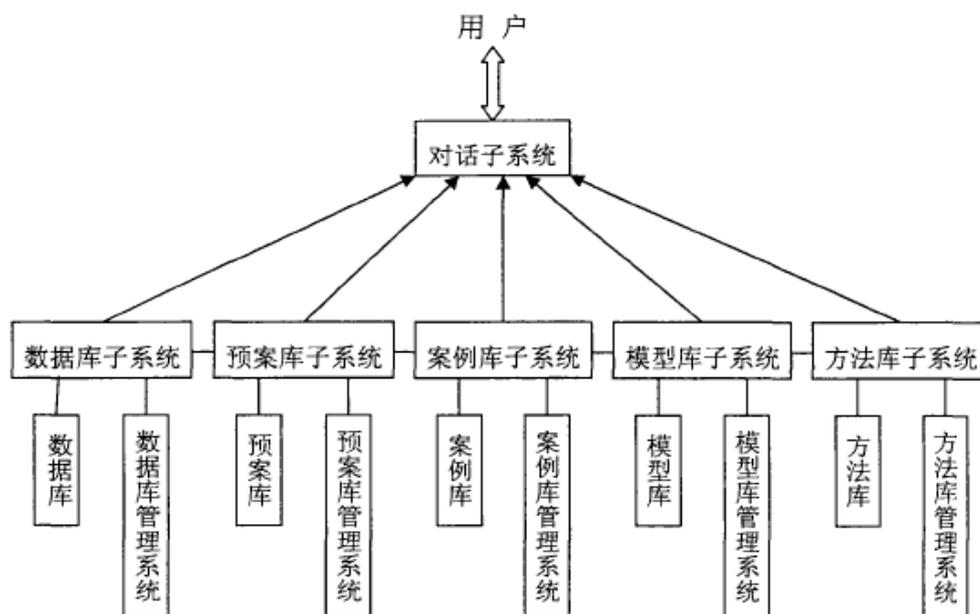


图 4-6 突发事件应急管理决策支持系统结构

6、对话子系统

对话子系统是决策支持系统人机接口界面，决策者作为决策支持系统的用户通过该子系统提出信息查询的请求和决策的支持，它负责接受和检验用户的请求、用户要求，并对接收到的请求作检验，形成命令，为信息查询的请求进行数据库操作，提取信息，取得信息传送给用户。对决策支持的请求将识别问题与构建模型，从方法库中选择算法，从数据库读取数据，运行模型库中的模型，运行结果通过对话子系统传送给用户或暂存数据库待用。

突发事件应急管理决策支持系统的对话子系统是为指挥调度系统、内部网络用户提供信息收集、问题识别以及模型构造、使用、改进、分析和计算等功能。利用对话子系统的人机对话功能，指挥调度系统、内部网络用户以及大众都能够主动通过决策支持系统的各种支持功能，反复学习分析，探索各种决策方案，了解公共危机事件的发展动向以及管理机构的处置进度和程度。

第四节 突发事件应急管理信息系统

（一）突发事件应急管理信息系统的定义

突发事件应急管理信息系统以信息共享交互系统为平台，若干信息子系统集成的完整的系统体系。从技术的角度，突发事件应急管理信息系统就是为危机管理者收集、处理和传递信息的系统。因此，理想的危机管理信息系统能够识别各类用户的信息需求，在海量信息中进行搜索，为零散的信息附加价值并进行组合，提供有价值的整体信息，从而有效地开展突发事件应急管理。从管理的角度，突发事件应急管理信息系统是由国家层级的信息中枢为核心，整合各相关信息子系统的有机结合体，并以突发事件的全流程信息管理为基础，以危机的信息通讯为途径，以危机信息管理机制为平台，再综合其它相关要素，构成全面整合的政府突发事件应急管理信息系统。

突发事件信息管理的实质是在公共危机的全过程中提供有效的危机信息。国际上通常将政府突发事件应急管理的过程分为危机前的全面舒缓工作和有针对性的预防准备，突发事件应急爆发时的应对，危机后的重建，形成循环周期。管理信息系统的目标是在突发事件应急管理的整个过程中，应用信息技术，实现大面积的、跨专业和部门的信息资源、处理资源和通讯资源的实时调度，使应急指挥过程更加科学化和可视化。通过科学分析各方面的信息，得到结论，辅助管理者做出准确科学的决策。

（二）突发事件应急管理信息系统的总体框架

应急管理是对有重要影响的突发事件而言的。应急系统包括应急通讯，应急分析，应急决策，应急指挥，应急处置和应急环境等；应急信息系统包括突发事件监测系统，应急响应系统和应急演练系统等。应急环境首先是有关应急反应的法律和条例等。应急信息系统框架大至包括纵横两个方向。纵向包括国家应急办公室、省（自治区）应急办公室、市应急联动中心和县（市）应急办公室四级系统。横向包括五大平台、五大数据库、四个中心、重点信息工程和保证体系等（如图 4-7 所示）。

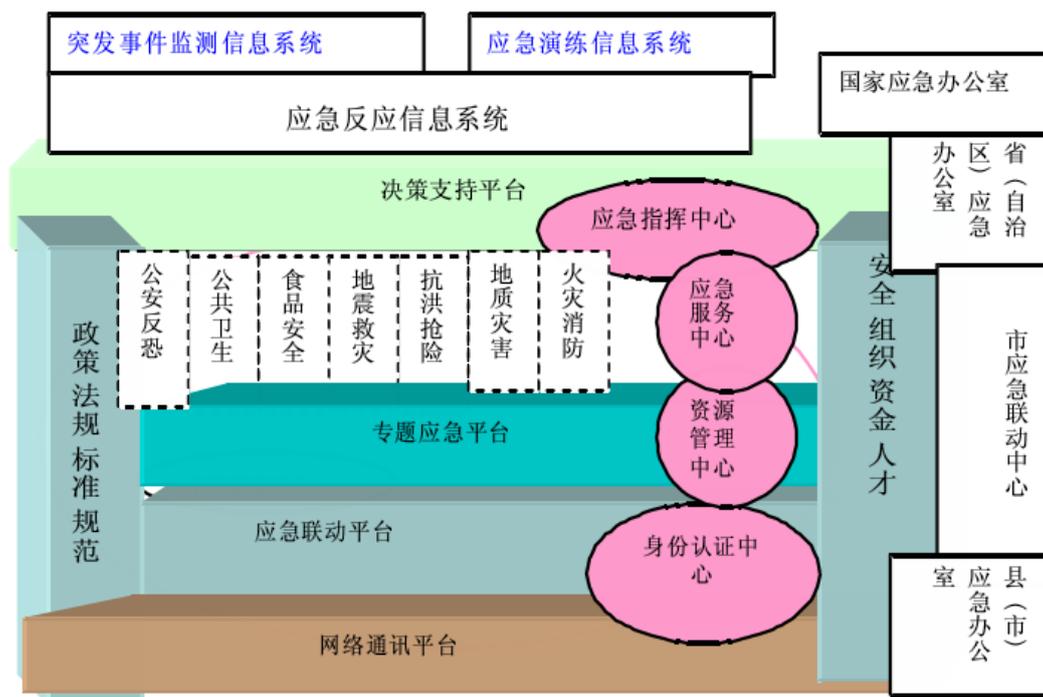


图 4-7 “突发事件应急管理信息系统” 总体框架

这个框架中，国家级和城市的应急联动十分重要，公安反恐应急信息工程、突发公共卫生事件应急信息工程和自然灾害应急信息工程等最为常用。五大平台有网络通讯平台、应急联动平台、专题应急平台、空间信息平台 and 决策支持平台。五大基础数据库是突发事件数据库、应急预案数据库、应急资源数据库、应急体系数据库和应急队伍数据库等；链接数据库包括基础地理数据库、公共设施数据库、单位数据库、人口数据库等。四个中心包括身份认证中心、资源管理中心、应急服务中心和应急指挥中心等。重点信息工程包括公安反恐应急信息工程（包括反恐和刑事案件，有时动用军队）、突发公共卫生事件应急信息工程、食品安全应急信息工程、地震救灾应急信息工程、抗洪抢险应急信息工程、地质灾害应急信息工程、核安全应急信息工程、火灾消防应急信息工程、森林火灾应急信息工程、交通安全应急信息工程、安全生产应急信息工程、城市公用设施突发事件应急信息工程、化学安全应急信息工程、生物安全应急信息工程和环境安全应急信息工程等。两大保证体系包括政策、法规、标准、规范体系和安全、组织、资金、人才体系等。

1、突发事件应急管理信息系统的子平台

① 网络通讯平台

网络通讯平台是信息传输平台，是整个系统的基础。其重要部分有有线通讯系统、无线通讯系统、计算机网络系统，天地结合，发挥光缆、通讯卫星、气象卫星、海洋卫星、侦察卫星、资源卫星的优势，尽量高速、融合、安全、方便，

提高信息传输速度，实现不同网络的互联互通，实现语音、数字和视频业务的融合。应急信息系统网络通讯平台建设可以采用“优化存量、共建增量”的原则。由国家政策引导，电信运营商建设，把电信、广电、联通、移动等公司的线路资源，按适当的机制加以整合并补充、延伸、扩展和提高；把自主研发与引进相结合，与服务提供商、内容提供商结合、互动多赢、共同发展。

② 应急联动平台

应急联动平台是应急管理系统的枢纽，是各种专用系统互连互通的信管，既避免分散、重复，又提供应急联动，快速反应。应急联动平台是一个统一的应急响应平台，广泛为政府和社会各界服务；平台依托网络通讯平台，各方联合共建，超越部门所有，具有对各种网络互联互通的开放性，亲善性和非排他性；积极创造条件，促进专、公结合，最大限度地利用现有资源。

③ 空间信息平台

空间信息平台提供空间数据的采集、处理、存储、显示、应用和管理功能，包括 GIS/GPS/RS。空间基础数据包括基础地理数据和基础地质数据。基础地理数据包括：基本控制数据、数字线划图（DLG）、数字栅格地图(DRG)、数字高程模型(DEM)、数字正射影像图（DOM）、三维城市模型数据、综合管线数据等；基础地质数据包括：地层数据、地质构造数据、水文地质数据、地震地质数据、环境地质数据和地质资源数据等。专题空间数据包括城市和区域的各种分布图、影像图及其属性，如交通图、危险品分布图、突发事件点位图、疫病高危区，危险区和隔离区等。

④ 专题应急系统

各个应急领域都是高度专业的，有许多专门数据、设备、材料和方法，形成专题应急系统。他们与应急联动平台紧密配合，又有众多的独立活动。各个专题应急系统依托应急联动平台，运用虚拟子网技术，形成网上“虚拟世界”。他们包括公安反恐、突发公共卫生事件、地震救灾、抗洪抢险、地质灾害、核安全、火灾消防、森林火灾、交通安全、安全生产、城市公用设施突发事件、化学安全、生物安全和环境安全等方面。专题应急系统建设实行统一规划，分散实施；需求主导，急用先上。

⑤ 决策支持平台

决策支持平台是开展决策的平台，是领导与专家沟通的空间，通过感知、会话、共享信息等方式与有关专家讨论，集思广益，形成决策，支持指挥。决策支持平台是应急信息系统的高级平台，在其他平台的基础上运行。它从数据库中抽取数据，运用数学模型，生成所需的决策，帮助决策者利用数据和数学模型解决问题。数据仓库、联机分析和数据挖掘是三大决策支持技术，相互独立又相互关联。

2、突发事件应急管理信息系统的子中心

子中心是“应急信息系统”的中枢，主要有四个。

身份认证中心就是 CA 中心是证书授权(Certificate Authority)中心，负责发行数字证书。这是一个经证书授权中心数字签名的包含公开密钥拥有者信息及公开密钥的文件，可以用来在网上识别身份。

资源管理中心的主要职责是研究、建设和利用应急资源，实现应急资源的管理、共享、交换和整合；集中调度重要应急资源，支持应急管理的指挥和行动。应急服务中心依托五大平台、五大数据库、其他中心，开展多种应急服务，包括出动应急队伍，紧急应急处置等。

应急指挥中心是整个应急系统的司令部，在决策支持平台的帮助下，综合分析，形成决策，调动资源，派遣队伍，下达指令，督促检查，验收改进。

3、突发事件应急管理信息系统的体系

应急信息系统建立统一的、法定的技术规范、数据标准、数据交换格式，制定相应的制度和管理办法；打破部门、地区间的信息壁垒，促进社会、企业、政府间的信息共享，解决“信息荒岛”和“信息孤岛”，面向社会，支持领导，服务人民。“应急信息系统”的建设方针是“统筹规划，资源共享；条块结合，互动共赢；突出重点，各具特色；平战结合，紧急响应；安全可靠，务求高效”。

（三）突发事件应急管理信息系统的主要功能

1、平时状态和警戒状态下管理信息系统的主要功能

在平时状态，管理信息系统是为危机爆发后的应急处理做好充分的信息准备工作。将历史上类似事件信息及其对应信息、应急处理相关法律法规信息、专家名录信息、专家知识信息进行整理、一序化并分类存储，以及时提供查阅、借鉴。对各种资源进行信息管理。对大量后备资源的种类、数量、分类、特点、使用状态进行监控和信息记录。应急处理中，应急指挥需要知道突发现场的地理、地貌、建筑、道路、交通、人口分布情况以及周围可供调配的救急资源。因此，需要将所辖范围的空间地理分布数据进行存储、维护和更新。

突发事件应急管理系统需要一支拥有一定数量的专家、工程技术人员和必要装备器材、技术手段的预警监测队伍，他们广泛收集自然和社会环境中危机事件的征兆信息，发现各种隐患并监测跟踪事态发展走势。管理信息系统需要对他们监测到的信息进行记录。

2、战时状态下管理信息系统的主要功能

突发事件一旦爆发，公共危机管理系统处于实战状态，此时，会有大量的图形、文字、数字、音频、视频信息涌入公共危机管理系统，管理信息系统需要实时地处理、传递、分析、挖掘这些信息。对现场信息的管理，需要利用电视图像

监控、大屏幕和电视墙显示系统。电视图像监控子系统集计算机、网络摄像、信息接收、传送、数字图像处理及遥控技术于一体，可对案发现场进行实时、全方位、全天候远程监视和智能化管理。

3、恢复状态下管理信息系统的主要功能

充实突发事件应急管理系统的信息资源。要补充突发事件的历史资料信息、专家知识信息，要修改预案信息、应急教育信息、相关法律法规信息。

第五节 突发事件应急管理处理实施系统

处置实施系统是对指挥调度系统形成的预案和发出的指令进行具体实施的系统。在突发事件应急管理所处的不同状态，处置实施系统有不同的功能：

（一）平时状态下处置实施系统的主要功能

1、执行培训和演练计划

根据预案和技术培训大纲，组织系统工作人员参加学习和培训；对公众进行安全知识的培训，全面提高人民群众的危机意识和防范意识，提高民众的识别能力和应变处理能力。通过培训，组成具有一定自救、互救知识和技能的志愿者队伍，并且要积极参与系统内预案和其他安全工作计划的演练。

2、实施安全检查

对整个系统，进行例行的检查和维护，保证具体工作的正常运行，当危机发生时，能较好的预测和处置。

（二）警戒状态下处置实施系统的主要功能

1、检查，消除隐患

按照指挥调度系统的指令，对危机事件的征兆进行检查，排除隐患；针对预警信息，调动资源，提前做好防范工作，并启动防范性预案。

2、根据要求，配置资源

根据危机事件的发展情况和指挥调度系统的要求，保证各部门管理人员的恰当配置，并做好相关物资和资金的储备工作。

（三）战时状态下处置实施系统的主要功能

1、实施预案

随时向指挥调度中心报告危机发展情况，根据分析结果启动相应的预案，并根据预案的处置效果，及时调整预案。

2、信息反馈

保持与指挥调度系统的实时联系，及时反馈危机的发展和预案的实施情况，若发现预案无效或资源缺乏，在采取紧急措施的同时，向指挥调度系统提出支援请求，还要注意与其他系统的沟通与配合。

3、调配临时资源

在处置过程中，若发现储备资源不能满足需求，应立即向指挥调度系统提出资源调配请求。指挥调度系统有权临时调用人力、财力，物力等。

（四）恢复状态下处置实施系统的主要功能

1、辅助事件调查和评估

危机过后，应对组织的内外信息环境进行分析，分析出引发危机的根源并进行解决，尽快制定解决方案并加以实施，以防止其再次引发危机，并对此次管理

水平进行评估。

2、调整预案和资源配置

要对危机预警和预控系统进行修改，并根据需要调整预案，调整后的预案扩充到预案库中；重新配置各种资源，并根据有关规定，对临时调用的资源进行归还和补偿，恢复系统的正常运行。

第六节 突发事件应急管理资源保障系统

对各类资源进行标准化分类，并采用数据库系统进行管理，对资源的生产、储备、运输、流通等环节进行管理，掌握资源的情况，为应对公共危机事件提供资源保障。

（一）突发事件应急管理物资资源保障子系统

1、物资准备

应对各种公共危机事件，除了要有预案和相应的救援体系，平时要有一定的训练和演习，还要做好必要的物资准备，做到有备无患。

2、扩建物资储备网络

物资资源保障子系统在负责储备必要物资以外，还应适当增加储备物资总量和品种，扩建物资储备网络。构建网络应考虑到资源调用的有效利用原则和区域就近原则。

3、利用市场资源

在组织救援力量建设方面，应考虑利用市场资源吸引民间资本建立专业的应急救援服务企业，开拓我国应急救援服务市场。

（二）突发事件应急管理人力资源保障子系统

人力资源保障子系统对整个公共危机管理系统提供智力支持和组织保证，各个子系统、各个部门都离不开人的参与和操作。因此，该系统是保障整个系统正常运行的子系统。

（三）突发事件应急管理资金资源保障子系统

资金和物资一样，都是保证整个公共危机管理系统正常运行的必备条件。

1、资金来源

资金来源于政府财政、社会团体与民间的捐赠、国际援助。

2、资金管理

由于危机管理涉及的部门较多、领域较广，资金分散在各相关部门，资金管理十分困难和复杂。公共危机管理系统的建立，使得资金的管理过程透明化。

3、资金使用

资金的使用必须坚持“专款专用，重点使用”的原则。保证系统在四个状态下的正常使用，尤其是在战时状态，资金仅限于解决灾民临时生活的困难，紧急抢救、转移和安置灾民，倒房重建、危房修缮、恢复生产时的专项补助以及抢险救灾等。

第五章 突发事件应急管理体制

第一节 突发事件应急管理体制的内涵、外延与特征

1 突发事件应急管理体制的内涵

当前我国正处于构建和谐社会的关键阶段。构建和谐社会是一个长期渐进的过程，政府作为构建和谐社会的主体，承担着主要的责任。2004年震惊全球的印度洋海啸灾难再一次提醒我们，经济与社会的高速发展仍然难以避免突发事件的出现。在公共安全事故频发的今天，是否具有很强的事故应急管理能力是衡量一个政府能否构建起和谐社会的重要标准。然而，当前我国政府突发事件应急管理体制还存在诸多缺陷。因此，必须加强对突发事件应急管理体制的理论研究，完善公共安全应急法制体系与组织体系，建立良好的应急管理信息交流机制，以确保突发事件应急管理能力的全面提高，从而为构建和谐社会奠定坚实的基础。

从形式逻辑上讲，由于突发事件管理体制是体制的下属概念，因而，揭示突发事件管理体制的基本内涵必须从“体制”这个基本概念的内涵入手。

何为体制？根据《辞海》的定义，它是国家机关、企事业单位在机构设置、领导隶属关系和管理权限划分等方面的体系、制度、方法、形式等几个方面的总称。而《现代汉语词典》的定义则是“国家机关、企业、事业单位等的组织制度。”据此，体制是特定主体内部的组织制度。因此，根据突发事件管理体制的上述两种概念的基本含义，可将其界定为由应急性机关、应急性权力和应急性机制所组织的制度体系。这三个要素即是突发事件应急管理体制的基本构造。

2 突发事件应急管理体制的外延

从突发事件应急管理体制的内涵可以看出，它由三个部分构成：应急性机关、应急性权力和应急性机制。

应急性机关指具有行政主体资格，根据国家宪法、法律、法规或规章处置突发事件，行使应急性权力的政府机构，主要指中央和地方政府及其职能部门。应急性权力是指应急性机关在应对各类突发事件中，依法享有并行使的各类抽象的或具体的职权和职责，如发布紧急命令、制定应急性法规或实施应急行政征用或征收等。应急性运行机制是指应急性机关能够依法、高效行使应急性权力以便处置突发事件，从而恢复社会正常秩序的机理，如应急响应机制、预警机制、信息公开机制等等。

这三个基本要素在突发事件管理体制中都具有相对独立的功能或地位，相互之间不能代替。应急性机关是享有并行使应急性权力的载体，是区别应急性行政管理体制与常态下的行政管理体制的形式要件。如果应急性机关设置不科学，例如，应急性机关臃肿或重叠，则必然造成人浮于事、应急处置效率低下等的负面效果；再如，应急性机关缺失，则将错失处置突发事件的良好时机，造成应急处

置的被动局面，从而都将影响应急管理体制整体功能的有效发挥。SARS 事件已经给我们提供了恰当的例证。应急性权力是应急性机关处置突发事件、保障国家、社会和公民利益以及恢复正常社会秩序的手段，是体现应急性行政管理体制的实质要件。如果应急性机关没有被授予足够强大的应急性权力，或者只行使常态下的行政权力，那么应急性行政管理体制根本就无法发挥其应有功能，也就无所谓有效应对突发事件。应急性运行机制是应急性行政管理体制启动、运作和结束的标杆。通过应急性运行机制，应急管理体制的各个环节才能够被有机的联结起来，应急性机关才能有效实施各类应急性行政权力。如果应急性运行机制缺损，那么突发事件应急管理体制的各个环节就会断裂。由此可见，只有突发事件应急管理体制的三个基本要素正常运作，作为整体的体制才能发挥其应有功能，缺乏上述三个要素之一，突发事件应急管理体制要么名不符实、要么陷入瘫痪状态。

3 突发事件应急管理体制的特征

在与政府常态管理体制的比较中，突发事件应急管理体现出如下一些特点：

(1) 行政机关为主导：由于突发事件是一类事先难以预料的公共事件，突发事件的发生，会对整个社会公民安全造成极大的威胁，给社会稳定、健康发展造成极大损失，更严重地，它可能给政府在社会、民众中的影响和形象造成极大的损伤，因此，突发事件应急管理体制的建立，必须运用政府行政权力，以政府主导、社会其他力量为辅。

(2) 旨在应对突发事件：突发事件应急管理体制的建立具有强烈的针对性，应急管理系统的建立和运用，必须以全面预防、及时将突发事件造成的损失降到最低限度为主，因此，突发事件应急管理体制的建立，须以应对突发事件为宗旨。

(3) 应急性行政权力所需要遵循的程序简化：由于突发事件的发生具有难以预料性的特征，我们往往不能在事先将其的发生扼杀，因此，一个突发事件应急管理系统快速反应能力的强弱，就直接反映了政府和社会在应对突发事件时的能力。因此，相比其他社会问题和公共事件，就要求在应对突发事件时，应急系统必须具备快速反应能力，并能够在此基础上极大地减少损失，因此这意味着在一般事件处理中的程序，在应急系统中会起降低效率的作用，必须将应急性行政权力的行使程序简化。

(4) 公民权利适度消减：当突发事件发生时，必须举全社会之力，万众一心，应对危机。因此，在此时我们必须以社会利益为重，将危机造成的损失降到最低，因而难免会使公民权利在一定程度上得到弱化。

(5) 存续时间具有暂时性：由于突发事件的发生具有极大的偶然性、不可持续性，且大部分突发事件为自然灾害、人为造成的事故，因而也就决定了虽然有些突发事件造成的社会影响恶劣、损失大，但是其存续时间具有天然的暂时性。

第二节 突发事件应急管理体制的结构框架

我国目前正处于“经济转轨、社会转型”的关键时期，社会转型期由于新旧体制胶着，利益分化显露，价值取向日趋复杂，文化碰撞加剧，各类矛盾和问题诱发的突发事件发生的频率变快，危机概率增大。为了有效地应对突发事件，提升政府的治理能力，维护社会的稳定、健康、有序，加快小康社会建设的步伐，建立一种法制化、科学化和制度化的现代政府危机管理体系已成为当务之急。一般来讲，突发事件应急管理体制的结构框架主要包括：（一）缓解机制；（二）准备机制；（三）反应机制；（四）恢复机制。

（一）缓解机制

缓解是指减轻或减少任何特定情形的影响。具体来说就是为了减轻或减少某一不确定的突发事件可能造成的破坏和损失而采取的一切行动和措施。譬如，为了防止疾病传播对社会公众健康可能构成的威胁，政府卫生部门可以纳入全民疫苗接种计划进行预防；为了减轻地震造成的危害，政府可以将城市、工厂、学校规划到远离地震多发地区。对于任何有效的应急管理而言，缓解机制是其核心，因为采取有效的预防措施和行动，无疑可以大大减少突发事件的发生机率，最大限度地避免生命财产损失，以及对社会正常秩序所造成的破坏。

建立缓解机制，意味着在政府管理中融入一种风险管理观。政府必须经常性地评估所在地区可能会发生的突发事件，可能会出现的风险、威胁和危害，这被称作风险评估。如果有足够的时间和充裕的资源，政府就能够对可能发生的突发事件做出预报，并由此对这些突发事件进行缓解管理。然而，时间和资源总是稀缺的，所以我们要建立某种形式的优先注意权。这种优先注意权通常是对各种突发事件可能产生的风险、威胁和危害的大小及发生机率估量后决定的。这个过程被称作风险评价。一旦我们已确认事件产生的全部风险、威胁和危害，或者已经排列了优先顺序，我们就可以考虑如何管理各种风险来源。这个过程就是风险管理。

常见的风险管理策略包括预防、排减、转移和做好准备等。强调风险管理意味着突发事件的预防、缓解和事故管理并重，这样就能最大限度减少突发事件的负面效应。

（二）准备机制

1、应急管理组织体系及运行机制的建立。近年来，在应急管理实践中，各国政府都形成了一套行之有效的措施与对策，并纷纷建立了相应的应急管理体系。例如，美国建立了从中央的联邦危机管理局（简称 FEMA）到各州的标准化应急管理系统，各州也建立了相应的地方应急操作中心；日本政府设置了经常性的部一级的危机管理中心；印度政府专门设有中央“危机管理小组”。目前，我国

尚未在全国范围内建立起一个专门性的应急管理机构，从中央到地方尚未形成一个统一的应对各类突发事件的应急管理组织体系。现在各地建立的 119、110、120、122 等应急指挥中心，基本上是分散调度所属资源，缺乏强有力的协调运作机制和主管部门，作为突发事件紧急救助的主要力量的警察、卫生、消防等人力和装备严重不足，缺乏综合救援能力。

2、预警系统的建立。预警系统是应急管理系统的重要组成部分。它们监视一个特定的环境，对监视范围内每个细小环节的变化都会做出反应，并发出信号通知其它系统或项目负责人。其主要功能包括：突发事件始发反应（异常变化被注意到并传递出去）、保护人和财产（发出撤离信息和开通收容系统）、激活反应系统。预警系统的建立主要依靠各种现代科学技术手段，以自动化的信息管理系统为平台。良好的预警系统可以有效的防范和减少灾害损失，反之，预警系统的缺失则会酿成巨大的灾难。

3、培训、训练和演习。现有的救灾、应急管理部门一般都缺乏应急管理方面的培训和训练，没有或者少有专门培训这种人员的教育机构，公众社会警觉性差并缺乏自救、救护等应急处理能力。鉴于此，政府各级部门应尽快制订各类可能突发事件的应急处置培训计划，定期举行各类突发事件的模拟训练和演习，达到实战要求。充分利用各种报刊、广播、电视、培训班等公共教育手段普及各种突发事件应急处理技术，培养公众警觉和参与意识。

（三）反应机制

1、应急管理程序的启动。完善的缓解和准备机制可以使突发事件的发生机率降低，然而许多突发事件仍然是难以准确预测的，因而事后的迅速反应救济十分重要。其中应急管理程序能否迅速启动是关键。美国“9.11”事件发生后，虽然事前原有的应急管理系统缓解和预警机制不够及时有效，但其后的处理过程中，救援的开展，各部门的协作还是充分体现了其原有应急管理程序的完备性。当局在很短的时间里实现对现场局势的勘察与控制，并采取相关的配套措施，如交通管制、股市停盘、政府各级官员适时的公开露面、财政军事上的应对措施及时到位等。由于原来制定有详尽的应急管理计划，而且通过法律形式加以确认，何时启动什么程度的应急管理程序，参众议院如何授权，决策机制如何形成，部门之间如何协调都有章可循，于是应急管理程序启动后各种反应和恢复行动井然有序，权责分明。美国著名的危机管理专家罗伯特·西斯指出，“什么时候政府处理突发事件，不是看负责领导是否到场，而去依靠应急管理程序的启动才是政府的真正进步。”

2、媒体管理。媒体管理是政府应急管理过程中的一个重要因素。突发事件往往伴随着社会公众的普遍恐慌，各种公共媒体无疑会成为公众了解事实真相的

主要渠道和手段。有效的媒体管理可以增进公众对突发事件事实真相的了解，缓解突发事件在公众中引起的惊恐和不安，有利于社会秩序的稳定和恢复。因此面对突发事件，政府应时刻注意保持与公共媒体的沟通交流，权威、主流媒体应尽可能在最短的时间里对事件做出坦率、真实、恰当的报道，同时力求注意对公众和社会舆论的导向作用。

3、沟通和合作机制的建立。突发事件在本质上具有多重管辖的特性，没有必要的沟通和外部有力的援助，任何组织要想取得抗击突发事件的胜利几乎是不可能的。在对突发事件的应急反应过程中，政府沟通及应急组织间的沟通、协调、互助是不可或缺的。具体过程包括：信息情报的交换、沟通机制的建立、协调机制的完善以及互助组织的建立（如志愿服务组织）等。

合作机制是处理突发事件的有效组织模式。这种合作机制的形式可以是政府间的，可以是公私合营的，也可以是国际性的。特别是随着突发事件全球性和越来越复杂的趋势，建立良好的国际合作机制显得更加必要。例如对全球防治“非典”取得的进展，世界卫生组织归功于它新创立的国际合作机制。它在报告中指出，迄今人们对“非典”认识的显著进步，说明了国际合作的價值。由此，我们可以相信，通过全球合作，人类完全可以战胜类似“非典”的全球性灾难。

4、政府形象管理。政府形象管理是指政府在应对突发事件期间维护其权威和公众形象的一系列措施和活动。应当意识到，政府应急管理一个优先考虑的目标是维持政府的基本职能和维护政府的合法性和公信力。由于突发事件应急管理过程中不可避免要触及某些利益群体，政府在突发事件应急管理过程中的某些不当处置必然要招致这些利益集团的审视。政府应当密切注意到公众和这些利益集团的现有看法，采取的施救和恢复措施应尽可能考虑到他们的利益和情绪，以求得认同和一致性。应当明确，“在危机时刻，政府与公众的对立，既不利于救援的施展，更使得公众对政府的不良印象刻骨铭心”。在对突发事件的处理过程中，政府更容易重塑一种积极进取的形象。

(四) 恢复机制

应急管理工作一个常见的错误就是过分强调应急反应阶段的投入，而没有给予恢复工作足够的重视，从而往往使反应阶段的努力大打折扣。实际上，当应急反应工作进行之时恢复工作就已经迅速开始，一旦反应工作结束应急工作就全面进入恢复阶段。完善的恢复机制可以使恢复工作迅速有序的展开，安抚公众的心理情绪，维护社会的稳定和保证社会生活的连续性。

1、探寻事件根源，全面评估事件影响，制定恢复计划。突发事件发生后，对社会和公众心理影响巨大的主要原因在于突发事件根源的不确定或不明确性。探寻突发事件根源一方面可以暂时安抚公众的情绪，保持社会稳定；另一方面是

进一步采取措施的前提。政府要设立专门的评估机构或专门小组，对突发事件的根源、影响等作全面的分析、评价，根据评估情况制定恢复计划。

2、稳定社会，进行心理救治。对社会来说，突发事件造成的最大危害在于社会秩序遭到破坏并由此带来的社会心理的脆弱。所以保持稳定的社会秩序，保持原有的运行轨道是政府首要的选择。首先政府要尽可能保证社会公共生活的照常，避免进一步造成更大的公众心理脆弱。突发事件期间，公众的心理恐慌、情绪波动，他们需要坚强有力的政府。如果这个时候政府形象遭到削弱或流言已经出现，政府就更有必要加强形象管理，适时恰当地开展公关活动，尤其注意做好媒体工作。

3、动员社会参与，启动恢复计划。在一个开放、分权和多中心治理的社会，没有社会力量的参与是不可想象的。社会力量的参与一方面可以缓解突发事件在公众中产生的副作用，使公众了解真相，消除危机制造者希望在突发事件中产生的流言、恐惧等，起到稳定社会、恢复秩序的作用；另一方面可以降低政府应对突发事件的成本，提高政府的应对和行动能力。由于社会力量的参与，信息渠道不再堵塞，政府决策的可信度和可行度大大提高，在很大程度上降低政府的执行成本。例如，美国“9·11”事件后政府的许多重建计划就是大量采取公私合营的方式。

4、总结经验，做好准备。每经历一次突发事件的处置后，政府必须回过头来总结其中的主要经验教训。在任何应急管理过程中，都必须重视客观的记录，这有利于事后的分析总结。通过经验教训的总结，有助于政府制订下一步应急管理计划，推广经验，防止犯同样的错误。

第三节 国外政府突发事件应急管理体制

1 美国应急管理体系

为应对重大突发事件，及时向市民提供紧急救助，美国从上世纪六十年代就开始了以 911 为统一报警号码的紧急救援服务系统建设，并在此基础上逐步形成了比较完善的应急管理体系，构建覆盖全美国的应急救援网络。

美国联邦、州、郡、市都设有紧急救援组织，有的是一个职能部门，有的是由同级议会授权的社会组织机构，它们共同组成美国减灾防灾、应对突发事件的组织指挥系统。由于美国实行联邦与地方分权制，各地在应急管理的机构设置上与联邦并不完全一致，应急处置机制也不尽相同。多数突发事件，直接由地方紧急救援机构就地解决，当突发事件的破坏程度，超出了地方政府的救援能力时，再逐级向上申请援助。联邦应急管理署（简称 FEMA）成立于 1979 年，是联邦政府负责处理重大突发事件的职能部门。应急管理署的长官列入内阁成员，直接对总统负责。应急管理署是在吸收、合并联邦保险办公室、国家防火办公室、国家气象服务局、联邦救灾办公室及国防部下的民防署等机构的基础上成立的，把原来分散于各部门的职能集中统一起来。FEMA 常设职能部门和机构有地区紧急事务管理办公室、紧急救援指挥中心、重大灾害救援小组、紧急救援队伍、反应和恢复部、联邦保险和减灾部、消防部、对外事务联络部、信息技术服务部、救援计划管理部及联邦协调员部。其中联邦协调员部的成员主要是代表总统到受灾地区实施救援计划。FEMA 的主要任务是：依据灾害发生周期，针对减灾阶段、准备阶段、响应阶段和恢复阶段，对如地震、洪水、飓风、辐射意外、恐怖事件等天然和人为灾害进行应急管理，统筹支援全美灾难事宜，推动全面整合危机管理计划，通过减灾、备灾、应变及复建，减少生命财产的损失。

在美国，根据突发事件的严重程度，联邦、州及地方的应急组织分别启动不同等级的应急系统。应急系统通常被分为三至五个等级。联邦政府使用的是五等级法，用绿、蓝、黄、橙、红五种不同颜色表示从低到高的五个不同警级。美国于 1967 年规划建设了覆盖全美的 911 紧急救助服务系统，实现了统一接警。突发事件发生时，由一线监控人员或自愿者向应急处理中心报警，中心负责人直接向地方行政长官报告，地方行政长官（县、市长）作为处理突发事件的最高指挥官，首先进入地方紧急救援指挥中心，并根据事态的严重程度，决定是否宣布进入紧急状态。如果灾害程度超出地方的应急能力，地方长官（市长、郡长）可向州长申请援助，同时将有关情况向州紧急事件处理办公室报告州长，接到援助要求后，一方面宣布州进入紧急状态，同时派遣协调官到灾害现场，成立现场办公室，领导指挥救助和恢复工作，灾害现场办公室有紧急救援队支持工作。如果灾害程度超过州应急处理能力，州长还可以向总统提出援助申请，总统接到申请后，

决定是否启动联邦援助计划。通常在四种情况下需要启动联邦救援计划：一是预测将要发生的事件很严重（如飓风），需要联邦政府援助的；二是对已发生的事件，如地震、台风或其它需要联邦政府提供灾害紧急援助的；三是当受灾害影响地区的州长向联邦政府总统提出要求援助的；四是当联邦政府总统宣布该事件为重要灾害或重要事件的。联邦救援计划一旦启动，总统要任命联邦协调官员奔赴事发地点，在州协调官员的参与下，建立现场受灾办公室，迅速调动必要的资源，在第一时间内进行支援工作，将损失减少到最低程度。

美国减灾防灾、应急管理的法律法规体系相对健全。不仅有以《国家安全法》、《全国紧急状态法》和《反恐怖主义法》为核心的安全法律体系，而且还有减灾防灾的基本法律法规。通过立法，严格规定了突发事件的处理程序，有效地规范了各方面的权利与义务，赋予了政府足够的指挥处理权，使应急管理有法可依，规范有序。如1988年通过的《罗伯特·T·斯坦福救灾及紧急救援法》，对灾害的定义、发现、预报、预防、公告以及灾害发生后的紧急援助、救灾活动及其管理做出了详细的规定，对各级政府有关部门、社会团体、救灾组织的责任、权限提出了明确的要求。该法还对紧急救援的资金安排提供了必要的保障，规定防灾经费列入政府财政预算，专款专用。

美国各联邦、州、郡、市都有自己的紧急救援队伍，它们是紧急事务处理中实施灾害救援的主要力量。紧急救援队队伍为了适应各类灾害救援的需要，又被分成若干功能组，各功能组相互配合、相互衔接，共同完成救援工作。联邦紧急救援队伍被分成十二个功能组，每组通常由一个主要机构牵头，负责完成某一方面的任务。它们分别是：（1）运输组，由交通部负责，主要提供民用和军用运输支持；（2）联络组，由国家通讯委员会负责，提供通讯支持；（3）公共设施和公共工程组，由国防部和工程兵共同牵头，负责恢复基本的公众服务和设施；（4）消防组，由林业局和农业部共同牵头，负责侦察及扑灭荒地、乡村和城市火灾；（5）信息计划组，由联邦紧急事务管理署牵头，负责收集、分析和传播消息，制定计划，帮助整个联邦紧急救援和恢复行动；（6）民众管理组，由美国红十字牵头，负责管理受灾民众，分配食品、临时收容所、救援物资等事项；（7）资源、人力组，由公众服务署牵头，为联邦各个机构提供设备、材料、必需品和人员；（8）健康、医疗服务组，由卫生部负责，为公众健康和医疗需要提供帮助；（9）城市搜索和救援组，由联邦紧急事务管理署牵头，负责找到并救出陷在倒塌建筑物中的人员；（10）危险性物品组，由美国环境保护署负责，支援联邦对石油渗漏或可能发生的渗漏及危险性材料做出反应；（11）食品组，由食物消费者协会和农业部共同牵头，负责确认食物的需求量，保证食物能到达受灾地区；（12）能源组，由能源部负责，恢复电力系统和燃料供给。各州、郡、市救援队也有自

己的功能组，负责地区救援工作。参加功能组的人员必须经过严格培训，持证上岗。专业人员的培训通常达几百个小时，甚至更长；培训内容因职位的不同而各异。专业人员还要参加各种演习，提高实战能力。通过各类培训，专业人员基本上都掌握了一种甚至多种救援技能。同时，他们还负责指导基层组织、自愿者组织的救援培训，使其掌握一定的救援技能。

2 日本应急管理体系

日本的危机管理体系是二战以后在总结历次大的灾害事故经验教训的基础上逐步建立起来的。从 50 年代以部门为主的单灾种管理，到 60 年代的综合灾害管理，再到 20 世纪 90 年代中后期开始的综合危机管理，管理体制历经两次转换，形成了特点鲜明的三个发展阶段，建立了相对完善的中央到地方的危机管理体系。“阪神大地震”（1995 年 1 月）、东京地铁沙林毒气事件（1995 年 3 月）伤亡惨重，日本开始反思过去以部门为主、以防范自然灾害为主的灾害管理体制弊端。1996 年开始，日本建立国家危机管理体系，以内阁首相为最高指挥官，由内阁官房负责各省厅之间的综合协调、联络，开始了由灾害管理向综合危机管理的转变。

一是建立了规格较高的危机管理机构。设立内阁危机管理监，直属内阁官房，专门负责处理政府有关危机管理事务。危机管理监下设内阁危机管理中心，位于首相官邸地下一层，危机管理中心直接对应中央各省厅的危机管理部门，同时与地方政府、民众及企业保持联系，根据需要成立灾害对策本部，必要时首相亲任本部长坐镇指挥。

二是提升原有灾害管理机构的地位。1998 年，将设在国土厅的“中央防灾会议”改设在内阁，由首相担任会长，负责应对全国的自然灾害。“中央防灾会议”的成员除首相和负责国土交通的大臣外，还有其他内阁成员以及公共机构的负责人。在内阁中新增设一名负责防灾工作的“防灾担当大臣”，强化灾害的管理、防范工作。

三是提高政府的综合危机管理能力。修改和完善法律法规，强化政府综合行政管理权力，规范部门协作规则，提高政府综合行政能力和现场指挥水平。高度重视包括恐怖袭击在内的人为灾害的安全防范，由安全保障会议承担国家安全危机管理的职责，下设专门对策委员会，为决策提供建议。设立紧急召集对策小组，防止出现指挥人员不到位的混乱局面。

四是修改完善了相关法律。《灾害对策基本法》于 1961 年 10 月 31 日颁布实施，迄今已经达 23 次修改，现成为包括总则、防灾相关组织、防灾规划、灾害预防、灾害应急对策、灾后修复、财政金融措施、灾害紧急事态、综合事项等 10 章 117 条法律条款的较为完整有效的防灾减灾基本国家大法。它既是与所有

灾害有关法律法规相关的根本大法，又保留了原有灾害对策的完整性，并对综合减灾意义与原有法律的不足予以必要补充，有机地调整了各法律法规的相互关系。《灾害对策基本法》的修改完善使得涉及灾害预防、灾害紧急应对、灾后重建等各种防灾活动都有了法律依据，同时明确了机关团体、个人必须承担的义务和责任。

3 俄罗斯应急管理体系

为确保政治、经济和其他民主改革有和平稳定的环境，更好地应对各种突发灾难，1994年，俄罗斯原总统叶利钦下令成立了俄罗斯联邦民防事务、应急情况和救灾部，又叫紧急救灾部。它是处理应急情况、抗击各种灾害的政府职能部门，其主要任务就是负责民防、消防安全以及在发生自然灾害和人为事故时保护居民和国土安全工作。俄罗斯应急体系的突出特点是在原民防部门的基础上，主要依靠专业部队的力量，构建起了一个全国性的应急网络。

紧急救灾部是俄罗斯“五大部”之一，其他四个部为国防部、外交部、反情报组织和对外情报组织。该部由人口与领土保护司、灾难预防司、民防部队训练司、国际合作司、科学与技术和管理司等9个部门组成。该部还下辖若干委员会来协调某些防灾减灾任务，像联邦森林灭火机构委员会、联邦抗洪救灾委员会、海洋及河流盆地水下救灾协调委员会、联邦营救执照管理委员会等。一旦需要，经总理同意，紧急救灾部还可请内务部、国防部或者内卫部队给予协助救助。紧急救灾部还有若干内部设施和机构。一是地区性中心，分散在莫斯科、圣彼得堡、叶卡塔琳娜堡等8个地方，其辖区范围大致和其军区一致，负责89个联邦主体的救灾活动，协调国家管理机关、民防机关和军事指挥机关的民防活动。二是指挥控制中心，设在莫斯科和各共和国等联邦主体，是紧急情况部的分支机构，共有5-6人组成，下辖中央搜索80小分队，分队约有200名队员组成。三是民防和应急司令部，大都设在有化学工厂的城镇，因此许多地区、省、自治区、县和镇都设有民防和应急司令部。四是训练教育设施及辅助设施，包括培养救援人员和领导干部的民防学院、若干训练与方法中心、全俄罗斯民防科学研究院、全俄罗斯监控与实验控制中心等。五是专职的救援队伍，救灾部有自己的搜索部队、民防部队、消防部队，战时没有任务，主要在和平时期抢险救灾。这种专业的救援力量分为部队军人组织和非军人组织两种形式。部队在编制上编为独立机械化旅、团、营，机动兵团，独立专业营、工程技术营和其它营，驻扎在全国各地。这些部队划分为中央属和地区属两种，可以独立执行任务。非军人民防组织在市区和工程项目中组建，主要是进行救援和灾后恢复、进行救灾的相关保障工作等，有时也与部队一起在国际救援、国内反恐怖和抵御各种突发事件中发挥着重要的作用。应急反应对速度和质量有特殊要求，紧急救灾部救援队伍的装备精良，大

部分是从国外进口，它拥有各种类别的航空、工程、通信、交通、核子、生物和化学保护以及后方服务的设备。

俄紧急救灾部主要的职责有为共和国、州等联邦主体提出相关建议，在联邦范围内管理民防、搜索和营救，为灾害管理系统制定职责，为应对大规模灾难、突发灾祸和其他应急活动的活动提供业务指导，进行特别的水底或海底活动监管，抗灾费用的使用，组织人员的培训，指导灾害管理机构和部队紧急救灾工作，组织国际合作，已经与德国、意大利、法国、瑞士、波兰、白俄罗斯、格鲁吉亚和哈萨克斯坦签订有合作的协定等等。

大体说来，紧急情况部之所以能在灾害面前做到从容不迫，是因为有相对健全的工作机制。一是统一接警。2002年，全俄罗斯的紧急情况呼叫电话统一改为“01”，居民遇到任何紧急情况都可以拨这个电话。救灾部以此为基础建立了全俄罗斯和地区的紧急情况监督和预测中心。二是充分准备。紧急救灾部未雨绸缪，经常就应对各种灾害进行演习，并充分借鉴其他国家处理类似事件的经验丰富各种预案。三是快速反应。紧急救灾部除继续录用原民防部2.3万名民防人员外，又招募了1.6万名新的民防人员，服务人员实行合同制，大大提高了工作效率。

4 加拿大应急管理体系

加拿大把对国家、公众利益和居民人身安全造成损害或威胁的一切已发生或即将发生的事件，统称为紧急事件。为更好地应对突如其来的紧急事件，加拿大从上世纪六、七十年代着手建立应急管理机构，经过长时间的探索和实践的考验，他们已形成了一套相对完善、行之有效的应急体系。

加拿大的应急事务管理体制分为联邦、省和市镇（社区）三级，实行分级管理。在联邦一级，专门设置了紧急事务办公室，隶属于国防部。省和市镇两级管理机构的设置因地制宜，单独或合并视情而定。各级应急事务机构负责紧急事件的处理、负责减灾管理和救灾指挥协调工作，监督并检查各部门的应急方案，组织训练并实施救援。各级应急事务管理部门下设有紧急事件管理中心。这是一个协调机构，是指令机构实施指挥的场所，而不是权力机构。根据紧急事件的种类不同，中心可隶属于任何一个部门，在该部门的组织下负责协调应急救援工作，如发生火灾由消防部门负责，发生交通事故由交管部门负责。这些机构每年都要编制年度计划，包括物资器材的准备、制订修订应急方案、组织训练等。对于法律上没有明确的特殊重大事件，各部门之间通过协调机制处理。

加拿大应对紧急事件的工作机制比较顺畅。第一，统一接警。“911”是全国统一的紧急事件接警电话，其网络覆盖全国各地，平时由警察负责管理，各地的紧急事件管理中心都与“911”接警中心相连通。当有人拨打“911”电话时，电

话会自动接转到距报警位置最近的“911”接警中心。接到报警后，警车、消防车、救护车从各自的值班位置同时出动去现场，由最先到达现场的人员负责指挥事件处理。当现场指挥认为事件严重，超出了他们的处理能力时，便会报告紧急事件管理中心，请求上级协助处置或支援。第二，分级管理。《联邦政府紧急事件法案》把紧急事件分为四类：一为公共安全事件，指危及公众安全的严重自然灾害或大型意外事故；二为公共秩序事件，指严重威胁国家或地区正常秩序的人为事件；三为国际事件；四为战争事件。由于加拿大的资源主要掌握在各省，所以前两类事件一般由各省、市负责处理，必要时联邦政府予以协助后两类事件，由联邦政府负责处理，各省配合支持。省、市紧急事件管理部门有一个由政府官员和专家组成的事件评估小组，负责对紧急事件的危害程度做出评估，提出建议，按预先计划处置、报上一级政府或者宣布本地区进入紧急状态。进入紧急状态后，除向上级政府报告情况外，对于短期事件，要制定24小时、48小时处置计划；对于延续时间较长的紧急事件，要拟制更长时间的计划。各个家庭也有义务在72小时内做好自救工作，并强调受灾人员之间的互援。为此，一般家庭都普遍安装了火灾烟感（温感）报警器和小型灭火器，预设了逃生路线，储备了必要的急救和救生物资。第三，协同配合。在处理紧急事件过程中，进入紧急事件管理中心（部门）工作的官员数量，由中心主管根据事件危害的严重程度来确定。对于一般事件，由几个与所发生事件主要相关政府部门的官员一起协调解决；如事件严重，危害较大，所有相关政府部门负责紧急事件的官员，都集中到紧急事件管理中心，集中讨论决定如何处置。第四，及时发布信息。加拿大政府认为，在发生紧急情况时政府有责任向公众提供真实灾情。如安大略省紧急情况管理署专门设立了联合信息中心，负责向媒体、公众发布相关灾害信息。这样做既消除公众中产生的某些不必要的恐慌，又制止谣言在社会上的扩散，减少媒体对灾情的不实报道，公众还能及时、不间断地获得灾害的各种信息，为把各类灾害造成的损失降至最低限度争取到宝贵时间。

加拿大有完善的紧急事件管理（应急救援）法律体系。在联邦范围内，《联邦政府紧急事件法案》和《联邦政府紧急救援手册》对应急管理事务做出了明确规定。各级政府还根据实际情况，制定了各自的减灾管理法规。通过立法的形式，建立专门机构、健全各类法规、培训救援队伍、划拨必要经费，以此来保证应急减灾工作的正常开展。

加拿大组建有专门的应急救援人员队伍，他们属于国家公务员编制。救援人员专业划分很细，涉及消防救援、水（冰）上救援、建筑物倒塌救援、狭窄空间救援、高空救援及生化救援等。各级政府投入巨资，购置了先进的救灾设备和救援人员防护装备。各类专业救援人员除实际救援训练外，必须学习相关的理论课

程并通过考试。每类救援人员的资格都有严格的规定，如生化救援人员要同时获取水（冰）上救援、狭窄空间救援、高空救援及生化救援四种资格证书，而且每年训练时间要在 150 小时以上。此外，随着全社会减灾意识的增强，加拿大还建立了一支庞大的志愿者队伍，在应急事件的处理中发挥着重要的基础性作用。如安大略省共有 525 支消防队，其中 69%的消防队全部由志愿者组成。

第四节 我国政府突发事件应急管理体制现状

1 南宁城市突发事件应急管理体制

1998 年底,南宁市开始着手进行建设市政府应急联动中心的准备工作。2000 年 3 月,南宁市政府社会应急联动中心正式成立。中心为正局级事业单位,直接受市委、市政府领导。联动中心采用集中接警,一级处警模式,利用集成的数字化、网络化技术,将 110、119、120、122 纳入统一指挥调度系统,市民只要拨打其中任何一个号码就能得到所需要的紧急救助服务。中心接警席接到报警后立即转到处警席,处警席按刑事治安、交通事故、消防火灾、医疗急救等事件性质直接向有关单位下达出警指令。在接处警过程中,与事件有关的通话均被数字录音设备记录下来。在处警席后面设 1 个值班主任席,负责协调各处警台共同处置某一重大突发事件。联动中心定编为 169 人,现有 108 人。人员分别由市里选调、社会招聘或原单位派驻,其中主任、副主任由市里直接任命,接警人员采取社会招聘,由中心直接管理,处警人员主要从公安、交通、消防、急救等联动部门派驻,以派驻单位为主,实行双重管理。

2 上海城市突发事件应急管理体制

2000 年,上海市成立了由分管副市长担任组长的减灾领导小组,统一领导全市减灾工作。减灾领导小组办公室挂靠在市民防办,作为其日常办事机构,日常主要负责宣传教育、编制预案、信息的分析整理等工作。减灾领导小组下设减灾专家委员会,平时负责提供决策咨询和工作建议,紧急状态时参与灾害事故紧急处置指挥部或现场指挥部的工作。目前作为过渡,减灾领导小组下设的抗震、防汛、防火等委员会作为相关灾种协调管理机构,分别设在相应职能部门,今后逐步归并,实现综合减灾一元化领导。各区(县)的工作体制和机制也按市级模式建立。为了提高政府处置突发事件的应急指挥能力,2001 年 11 月,上海市委、市政府决定建立市应急联动中心,设在市公安局。应急联动中心依托 110 指挥中心,对灾害事故统一接警,先期使用 110、119、120 等号码,逐步过渡到 110 单一号码。应急联动中心在市委、市政府以及具有处置突发事件职能的领导机构——上海市减灾领导小组的领导下,对全市范围内的突发事件按照统一指挥、分级管理的要求实施先期应急处置。应急联动中心对各联动单位开放,各联动单位可以进驻应急联动中心进行协助指挥。

3 成都城市突发事件应急管理体制

成都市应急联动系统以公安为龙头,以信息网络为基础,各系统实行有机互动,应急联动系统将治安、消防、卫生急救、交通事故等应急指挥与调度集成在一个管理体系中,通过共享指挥平台和基础信息,实现统一接警、统一指挥、联合行动、快速反应,为市民提供更加便捷的紧急救援服务,为政府处置包括治安、

消防、交警、急救、防洪、防震、防灾（重大灾害性天气）、有害物质大面积泄露污染、安全生产事故等各种突发事件提供技术支持，为城市公共安全提供技术保障。成都应急联动系统的基本框架：一是建立统一的应急指挥和通信系统，整合现有的公安 110 指挥中心、119 消防指挥中心、122 交警指挥中心和 120 医疗急救指挥中心，并逐步将防洪、防震、严重气象灾害、市政设施抢修等紧急或非紧急事件处理纳入其中。二是整合现有的 110、119、120、122 四个特服号码资源，公众拨打其中的任何一个号码，就可以得到所需要的救助服务。在国家明确统一的特服号码后，实现统一报警救助服务电话号码。三是整合并完善应急信息资源和通信资源，采用先进的计算机辅助调度技术，使联动指挥中心的接警、处警、资源管理、指挥调度、协同等过程更加科学、准确，最大程度提高反应速度。四是建立统一的报警记录数据库，生成各种分析报告，充实和完善预案数据库，为应急处理、指挥调度和决策分析提供支撑，建立科学化管理体系。

4 广州城市突发事件应急管理体制

1998 年，广州市成立了市社会联合行动服务小组，以 110 指挥中心为龙头，由供水、供电、医疗、环卫、环保、工商、民政等 23 个政府职能部门共同组成，统一领导全市的应急求助和突发事件处置工作。社会联合行动服务小组组长由市长担任。领导小组下设办公室和社会联动中心，挂靠在公安局，负责处理应急联动日常事务，并对各责任单位的应急工作进行日常督导和定期考核检查。市社会联动中心与广州市公安局指挥中心两块牌子、一套班子。根据市政府授权，广州市社会联动中心有权指挥协调、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。遇有重大灾害事故和重大突发事件，广州市委、市政府可在联动中心实施决策指挥。同时，广州市公安系统还建立了交通、火警应急处置机制，市民通过拨打 122、110 特服号码求助，有关部门可迅速做出反应。

第五节 我国政府突发事件应急管理体制发展对策

目前,我国大多数城市没有建立相应的应急管理体制,应急响应过程一般都存在几个指挥中心,如“110”指挥中心、“119”指挥中心、“120”救护中心等,不同的中心隶属不同的主管部门,不同行业、部门各管各的事,由于权力和利益等方面的问题,造成联动作战效率较低,地方政府协调难度较大。借鉴国外一些国家在应急管理方面的经验,将来我国突发事件应急管理体制的构建必须遵循如下原则,并以下列原则为方向发展。

1 以人为本,以防为主

这是突发事件应急工作宗旨的体现。灾害的本质属性是其对象性,即凡是灾害都会给人类社会带来危害,造成损失。突发事件应急工作的重点在于减少和降低灾害对人类生命和财产造成的威胁,尤其是对生命的危害。因此突发事件应急管理体制的构建,必须坚持以人为本,也是任何一个负责任的政府必然要遵循的原则。

突发事件的产生和发展是一个动态的因果过程,针对突发事件的不同阶段,由于突发事件应急工作的目的和效益所决定,预防应当处于整个应急体制的首要位置,同时突发事件应急体制的构建,必须将各环节联系起来,作为一个动态过程系统展开,只有将各环节统一考虑才能形成合力,实现突发事件应急管理效益的最优。

2 立法先行,依法管理

我国目前在应急管理方面的立法,大多只是在宏观层面的法规,如《中华人民共和国安全生产法》、《中华人民共和国消防法》等的某一条款中提到,但总体上,目前的应急管理立法主要分散在不同的灾害专门法中,如果从应付一些常见的灾害应急工作来说是可以的,但是,对于那些不常见的灾害应急工作或者是当出现了灾害并发的情况时,如何来开展应急工作,至少在目前是缺少充分的法律依据,尚没有建立起独立的应急管理的法规标准体系。因此,必须将应急机制的建设纳入法制化的轨道,通过出台相应的法律、法规来界定政府在危急情况下的职责和权限,理顺各方面、各部门的关系。只有这样,才既能保证突发事件应急机制的作用,又可以避免政府相关部门在处理应急灾害时可能发生的冲突和矛盾,采取没有法律依据甚至同法律抵触的措施,从而保证公民的合法权益不受损害。

3 分级管理,专群结合

分级管理具有两层含义,一方面突发事件是有等级区分的,根据灾害事故的严重性可分为一般、较重、严重、特别严重四个等级,不同等级的应急处置措施和方法也有所差异;另一方面,突发事件作为一种自然和社会地理现象,具有区

域性的特点，从防范和快速反应的要求考虑，必须遵从“区域减灾”的原则，即地方政府对所辖区域发生的突发事件，负有组织应急处置的义务和权利。

专群结合主要指针对突发事件应急工作的专业性和社会性，要求以专业性的部门和队伍为基础，在此基础上组建和完善群众性兼职队伍和互助志愿组织，逐步形成专业救援为主、群众救助为辅的突发事件应急管理体制。

4 专业化的发展方向

应急管理作为安全管理的一个分支，当前其发展趋向是专业化。事实上，专业化是实现一体化、规范化和科学化的重要保证，而所谓专业化是指整个突发事件应急管理体制具有一套一体化的体系结构，规范化的运作方式和科学的决策支持保障体系，同时在提供特定服务方面具有独一无二的权限，可以摒除外部干涉来控制并实施自己的职能，实现应急管理的自治和垄断，具有无可替代性。

为了顺应国际上应急管理发展专业化的趋势，当前我国突发事件应急管理体制的构建，首要任务就是在建立专门的应急管理机构的基础上，赋予其特定的职能和遵循特定的运作方式，并赋予其在紧急状态下特定的不受干涉的法定权力，加强在应急管理中的决策支持保障体系。

第六章 突发事件应急管理机制

第一节 突发事件应急管理机制概述

（一）突发事件应急管理机制的含义

“机制”，原指机器的构造和工作原理。《现代汉语规范用法大词典》对其解释为“有机体的构造、功能和相互关系；泛指一个复杂的工作关系及其内部的结构、规律等。”《古今汉语词典》说“机制一是有有机体的构造、功能特征和相互关系等；二是泛指一个工作系统的组织和部分之间的相互作用和方式。”这些表述不尽相同，但含义相同。一般地认为：机制就是一个工作系统的组织及其内部关系或相互作用方式，是事务运动内在的规律性的东西。由此可见，机制一般由两个方面的要素组成：一是工作系统的组织要素，二是内部关系或相互作用关系要素。前者属硬件要素，后者为软件要素，两者相互依存的，缺一不可。突发事件应急管理机制是突发事件应急管理系统中的组织及其内部相互作用关系，是适用于各种具体突发事件应急管理而又凌驾于具体突发事件应急管理的普遍方法。

（二）突发事件应急管理机制的构建原则

1、信息整合能力最大化原则

从管理学的理论认为：突发事件的显著特征是突发性和信息的非对称性、时间的有限性等，如何在最短的时间内获取最多的信息并且整合为相关信息是正确决策的关键，因而该原则是突发事件应急管理的专业性要求。政府建立突发事件应急管理机制从某种意义上讲就是建立信息收集、整合及互动能力最大化的机制。

2、“权威、统一”原则

在突发事件应急管理中，一方面需要体现突发事件管理机理中对决策强力执行的要求，另一方面需要体现突发事件应急管理中与信息获取的要求，同时还有便于公众参与的要求。因此，突发事件应急管理中需要保持权威和统一的相辅相成。“统一”是前提，是“权威”的保证，反过来，“权威”又促进“统一”。决策者具有权威性，就能快速支配突发事件应急管理所需要的各种资源；同时综合管理机构的统一，既便于决策者集中掌握决策信息，又便于执行者执行，也便于公众参与。

3、平战结合原则

平战结合、多主体参与的治理结构是改善突发事件管理现状的根本途径。平战结合原则是指政府突发事件响应机构既负责日常一般突发事件管理，又作为重特大突发事件的基础力量或重要组成力量。这里的“战”是相对于一般突发事件而言的。平战结合、多主体参与既能使重大突发事件的管理有良好的基础，又能

使一般突发事件得到充实；同时，政府用于突发事件应急管理的运行成本和交易成本也大大降低。

4、整合优化原则

这一原则是针对我国突发事件应急管理中的突出问题而提出的。目前，政府突发事件力量分散，“单灾种”的应急“版本”多，综合性的少；处置各类重特大突发事件的部门较多，但大都各自为政。优化整合原则，既对国外合理的经验兼收并蓄、博采众长，又立足现实、充分利用现有资源，无疑是建立符合我国国情与我国经济基础现状相适应的突发事件应急管理机制的有效途径。

（三）突发事件的全面应急管理机制

突发事件的全面应急管理是一种有组织、有计划、持续动态的全过程管理，针对潜在的或者当前的突发事件，在突发事件发展的不同阶段采取一系列的控制行动，以期有效的预防、处理和消弭突发事件的风险。突发事件应急管理的重点在于：突发事件信息的获取和预警；突发事件的准备与预防；突发事件的控制与回应；突发事件事后的恢复与重建；应急管理的持续创新。在现实社会中，政府面临的以及需要回应的突发事件是多种多样的；有效的应急管理需要政治的承诺和支持；有效的应急管理需要全社会的共识和应急管理意识；有效的应急管理需要整合各级政府、各种组织乃至整个社会的力量；有效的应急管理需要政府动员和调动各种资源；有效的应急管理需要政府各种各样的政策、制度、法律的支持；在全球化的时代，有效的应急管理需要地区、区域和国际间的协作等等。一句话，突发事件应急管理能力的大小取决于各种各样的因素及其相互的作用。因此，从国际社会和应急管理先进国家的经验出发，建立一个全面整合的突发事件应急管理机制是十分重要的。

突发事件全面应急管理是指在高层政治领导者的直接领导和参与下，通过法律、制度、政策的作用，在各种资源支持系统的支持下，通过整合的组织和社会协作，通过全过程的突发事件应急管理，提升应急管理的能力，以有效的预防、回应、化解和消除各种突发事件，从而保障公共利益以及人民的生命、财产安全，实现社会的正常运转和可持续发展。突发事件全面应急管理代表着一种应急管理的哲学和新理念；代表着一种应急管理的基本制度安排；代表着一种应急管理的整合流程；代表着一套突发事件应急管理的科学方法。

从另一方面而言，突发事件全面应急管理是一种综合的突发事件应急管理。政府和社会所面临的突发事件是各种各样的，人们一般把造成突发事件的原因划分为自然的和人为的，而区分自然的或者人为的突发事件的主要标准在于导致某种灾难或者突发事件的直接原因是否在于可以确认为人的行为，所以要一一列举各种危机可能需要很长的清单，但是，有几种类型的突发事件由于其对人类的危害程度较大而引起人们的普遍关注，如地质和气候因素所引起的突发事件，典型

的包括地震、海啸、洪水、热带风暴、火山爆发、山体滑坡等；环境因素所引起的突发事件，典型的包括旱灾、饥荒、环境的恶化、沙漠化、害虫灾害等；工业和技术系统的失败所引起的灾害和危机；局部战争和冲突引发的突发事件，如暴动、恐怖主义等；大规模的传染病所引起的公共卫生事件。尽管每一种灾变和危机的成因不同、特点不同，但是从突发事件管理的角度都是相同的。此外，各种突发事件之间也有相互的关联性，突发事件之间的相互关联使得某一种单一的事件会转化为复杂性事件。因此，突发事件应急管理要从单一事件处理的方式转化为综合管理的方式，这包括了制定统一的战略、统一的政策、统一的应急管理计划、统一的组织安排、统一的资源支持系统等等，以有助于利用有限的资源达到最大的效果。

传统上，人们把突发事件应急管理的重点放在突发事件后的救济。从 20 世纪 80 年代之后，人们普遍地认识到：突发事件的发生和发展有其生命的周期，突发事件应急管理也是一个系统的过程和循环。一个完整的突发事件应急管理过程包括三个基本的阶段：事前管理、事中管理、事后管理。所谓事前管理，它包括了消除或者减少灾难出现的机会或者影响的一切活动；其基本的出发点在于一个社会即使不能预防灾难，但是可以通过各种努力减少灾难的损失；另外还包括事前的应急管理预案的管理，以确定在突发事件出现的时候能有效地应对突发事件，它包括突发事件管理规划、突发事件训练、突发事件应急管理的资源准备和储备等。所谓事中管理，是指突发事件出现以后，向突发事件的受害者通过突发事件援助和各种反应措施，控制和降低危机的损害；它包括了许多重要环节，如警示、隔离与移民、搜寻与援救、灾难评价、紧急救助、基本设施的提供、沟通和信息管理、安全保障等等。所谓事后管理是指通过各种措施，恢复正常的社会运作和秩序。显然，突发事件管理的三个基本的阶段是相互联系和不断循环的。

突发事件全面应急管理是政府的重要职责之一，各级政府在突发事件应急管理中扮演着十分重要的角色。但是，有效的突发事件应急管理需要政府、公民、社会、企业、国际社会和国际组织之间的协作伙伴关系，其原因在于突发事件是没有边界的；受影响的是各种利害关系人；突发事件的应对需要调动各种资源。因此突发事件应急管理强调的是一种统一领导、分工协作、利益共享、责任共担的全面应急管理机制。

突发事件全面应急管理系统是建立在各种资源的支持系统的基础之上的。如果突发事件应急管理缺乏必要、充分的资源支持，无异于空中楼阁。一个现代化的突发事件应急管理的资源支持系统应包括：突发事件应急管理的信息系统和知识系统；突发事件应急管理的人力资源系统和教育与培训系统；突发事件应急管理的财政资源系统；突发事件应急管理的物质资源系统；突发事件应急管理的政

策资源系统等等。上述各种资源的产生、分配、共享，以及各种资源的有效配置和使用，直接影响着政府和社会的突发事件应急管理能力。

突发事件全面应急管理强调的是以绩效为基础的管理，也就是说，为了实现有效的突发事件应急管理，政府必须设计和确定突发事件应急管理的绩效指标。正如联合国所强调的那样，政府突发事件应急管理的指标必须具有可持续性(能够持续较长的时间)、可衡量性(明确界定成功的标准)、能够实现(在政府确定的时间范围内能够达成)、相关性(能够满足各种危机和灾变管理的要求)和及时性(满足近期和长远的需要)。此外突发事件应急管理的绩效指标还必须明确、具有弹性和有机的与政府其他管理工作相结合、能够被政府部门和社会接受、能够反映国际社会的经验等。当然，仅有突发事件应急管理的绩效指标是不够的，还要进行绩效的管理与考评，这包括绩效的衡量、绩效的监控、以及持续不断的绩效改进等。

(四) 全面的突发事件应急管理机制的要素构成

应急管理机制是一定范围内社会各种组织、群体和个人对各种紧急状态采取应急反应的过程。紧急状态是一种特别的、迫在眉睫的危机或危险局势，它影响全体公民并对整个社会的正常生活构成威胁。应急管理机制包涵了应急管理各种活动的内容、功能及其相互关系。由于紧急状态具有突发性和不确定性，应急机制的重点在于快速、灵活地协调各部门、组织、资源、行动之间的关系。

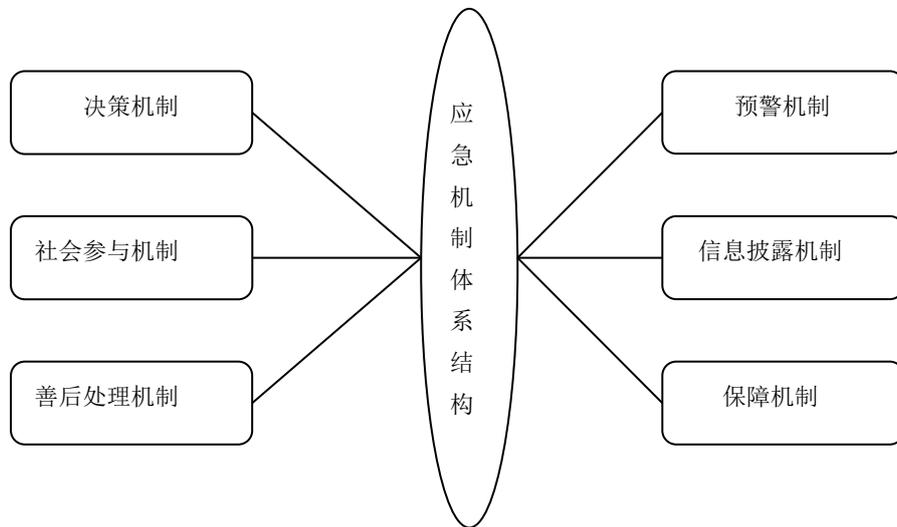


图 6-1 突发事件应急管理的应急机制体系结构图

当前，各种传统和非传统安全因素对国家安全和社会稳定的影响日益显现。加强应急管理工作，建立健全公共安全应急管理机制，提高国家保障公共安全和处置突发事件的能力，预防和减少自然灾害、事故灾难、公共卫生和社会安全事件及其造成的损失，是坚持执政为民的重要体现。突发事件应急管理机制指在法律规定的框架内动员社会力量协作参与，征调一切可用的人力、物力、财力，以

有效应对突发事件的一系列制度化体系的有机构成。建立信息畅通、反应快捷、指挥有力、责任明确的应急机制，是应对突发事件的关键措施之一。本书认为突发事件应急管理机制的体系应由决策机制、信息披露机制、预警机制、社会参与机制、善后处理机制、保障机制六部分有机构成（如图 6-1 所示）。

第二节 突发事件应急管理的决策机制

（一）突发事件应急管理决策与决策机制

1、常规决策与突发事件应急管理决策

从决策的内容划分，公共决策可以分为平时（或日常）决策和突发事件应急管理决策两种，同时根据决策的常规性与否可以分为常规决策与非常规决策。两个视角相结合就会出现四种组合，见表 6-1。平常时期的决策一般表现为常规的程序性和确定性决策，只是在遇到一些新的情况时，尽管时间不够紧急，但因为有一些不确定性，已有的决策方法和程序不能解决问题，新的决策程序也不可能立即建立，所以也会有一些非常规决策。所谓突发事件应急管理决策，一般要求组织（决策单位和人员）在高度逆境中（有限的时间、资源、人力等约束条件下）完成应对突发事件的具体措施，即在一旦出现某些预料之外的紧急情况下，为防止错失良机，而通常需要打破常规程序和方法，以尽快做出的非常规程序的应急性决策。

表 6-1 公共决策的一种逻辑分类

分类视角	平常时期	危机时刻
常规性 (程序性、确定性)	(1) 常规平常决策	(3) 常规突发事件应急管理决策
非常规性 (非程序性、不确定性)	(2) 非常规平常决策	(4) 非常规突发事件应急管理决策

表中（4）非常规危机决策其实是典型的突发事件应急管理决策，表中（1）常规平常决策则是常规决策的典型形态。它们面临着各不相同的决策问题，处于不同的决策环境，因此它们在价值取向、约束条件、程序规范以及产生后果等方面都存在巨大的差异，表 6-2 罗列了两者的典型特征对比。

突发事件应急管理决策一般是一种特殊类型的决策，具有显而易见的不可逆转性，它要求在相当有限的时间里和相当有限的资源约束下做出重大决策和快速反应。决策者认定的重大安全利益和核心价值观念受到严重威胁或挑战，突发事件的突发性、紧急性及其所造成的不确定前景，给决策者带来了高度的紧张和压力，为使组织在突发事件中得以生存，并将突发事件所造成的损害限制在最低限度内，决策者必须尽快做出相对满意的重要决策和应急反应。一般而言，突发事件应急管理决策的构成一般需要具备三个要素：第一，决策问题的发生、发展具有突然性、急剧性，需要决策者当机立断；第二，可供决策者利用的时间和信息等资源非常有限；第三，事态的发展危及决策所涉主体、决策者的根本利益，并且决策的后果很难预料。

需要说明的是，虽然常规决策和突发事件应急管理决策一般来说分别属于程

序化决策和非程序化决策两种不同的决策类型，但是，它们并非是截然不同的两种决策。澳大利亚突发事件应急管理问题专家罗伯特·希斯曾从突发事件发生过程的角度并在更为广泛的意义上直接把突发事件应急管理决策划分为两种模式——危机事前决策模式和危机事中决策模式，其实质是从突发事件应急管理决策过程角度对两种决策的内在延续性做了描述。

表 6-2 政府组织的突发事件应急管理决策和常规决策的典型特征对比

类型		突发事件应急管理决策	常规决策
内容			
目标取向		迅速控制危机事态的蔓延；保护民众的生命和财产等安全	解决一些常见的公共问题，实现公共利益
约束条件	时间	时间紧迫，即时决策	时间充足，反复决策
	信息	信息有限：信息不完全；信息不及时；信息不准确	信息比较完全：经过详细分析获得全面而深刻的信息
	人力	缺乏：决策者自身素质和专业技术都严重匮乏	丰富：经由日常的培训、训练、教育等措施提高决策者的素质
	技术	危机发生后，一般的专业技术设备往往也告失灵，特别需要一些高精尖的技术及设备	技术手段比较成熟，能基本实现自动化
决策程序		快速决策：决策权力高度集中，决策者主要依靠自己的智慧和胆略审时度势，当机立断，同时也需要聘请相关专家介入决策过程	民主科学决策：遵循特定的例行程序和标准化的操作规程；决策权力分散，经民主协商定夺最后方案
决策效果		模糊决策和非预期决策，结果往往很难预料，风险极大	可控可调可预期：局部检验和大规模修正；预测和监控执行过程

突发事件应急管理决策和常规决策之间这种紧密的内在关联度也可以在现实中经常观察得到，两者之间的互动关系主要表现为以下两个方面：其一，突发事件应急管理决策这种非常规例行活动的根源在于日常程序化的常规决策的具体运作的效果。突发事件应急管理决策中所涉及的社会危机性突发事件很多是由于日常的常规决策中的不公正、不民主、不及时等对社会公民的潜在影响所造成的。其二，突发事件应急管理可以完善常规决策，常规决策中的制度构建也必须从突发事件以及突发事件应急管理决策过程中吸取有益的经验与教训。因此，在日常的公共决策中，应以常规决策为主，以突发事件应急管理决策为辅，要采取科学民主的决策方式，在源头降低突发事件发生的可能；要在应急的非常规决策中制定行之有效、有的放矢的危机应对计划，并及时总结，以修正和调整常规决策，做到标本兼治。

2、突发事件应急管理决策机制

要想明确定义决策机制的概念，必须首先将其分为“决策”和“机制”两个

部分来看，其中“机制”一词是核心词。

人们通常认为，政策是通过一系列的步骤被制定出来的。例如林德布洛姆认为决策的步骤一般包括：（1）对问题的初步分析或探究；（2）确认目标或目的；（3）选择或决定；（4）详细审查可能取得这些目标的政策。同时他也认为，决策是一个“非常复杂的分析和处理过程，这一过程既无开端，也无结尾，其界限极不确定。一些复杂的，我们称之为决策的力量，由于某种原因结合在一起，产生了被叫做‘政策’的这种结果”。

决策是一个“过程”，是由一系列的步骤组合而成的有机体。这一系列的步骤究竟是如何组合在一起的，这就是“机制”的问题了。机制泛指一个工作系统的组织或部分之间相互作用的过程和方式。“机制”其实质是“过程和方式”。进一步把“决策”和“机制”二者结合起来可知，“决策机制”指的就是有关决策流程和方式的制度化或潜制度化的组合方式。

决策机制与决策体制既相互联系又彼此有别。决策体制一般是指有关决策组织模式和决策主体之间的相互权力关系的正式制度建构，而决策机制是在一定的决策体制当中有关决策组织或主体进行实际决策的具体运作流程和运作方式如何组合、搭配和衔接方面的正式或非正式的规则设计。决策机制通常是决策体制的具体、表现形式之一，受决策体制的制约，为决策体制服务。

根据上述定义，突发事件应急管理决策机制就是有关突发事件决策流程和运作方式组合方面的正式或非正式规则（见图 6-1）。我们接下来探讨一下突发事件应急管理决策机制的具体内容特点、评估要点和类型划分。

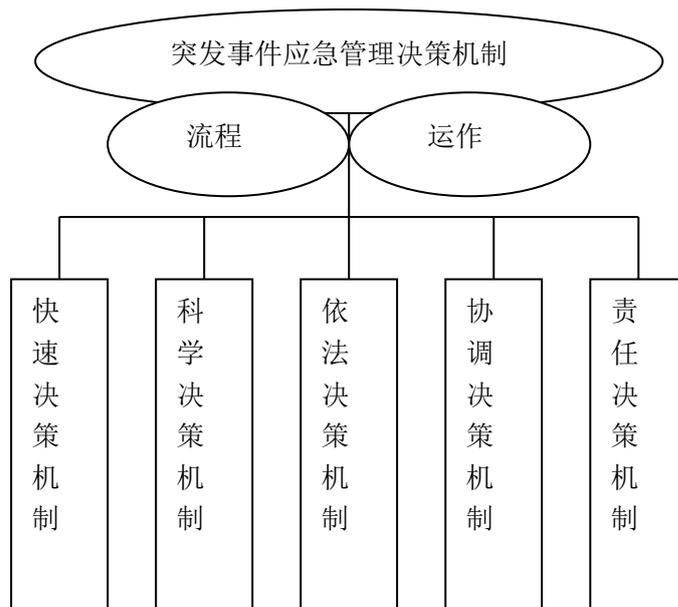


图 6-1 突发事件应急管理决策机制

(1) 突发事件应急管理决策机制的内容特点：

第一，运作流程：紧迫、快速、有时渐进。尽管其过程也与常规决策一样会包括以下步骤：问题的察觉与认定；决策目标的确立；决策方案的拟订；决策方案的评估；抉择，实施与调整等。但突发事件应急管理决策毕竟是时间紧迫，因而常常属于快速决策，并通常难以进行充分的问题认定和方案分析。并且突发事件应急管理决策因为信息等条件约束很强，有时不会一次完成，可能要随着信息的逐步充分和情况的逐渐明朗，而由一连串逐步修正的决策构成，从而也呈现渐进决策的特点。

第二，运作方式：小规模、多数制或个人决断制。突发事件应急管理决策的运作方式分广义和狭义两种：广义指突发事件应急管理决策实际所有的方式，包括决策组织方式、决策表决方式等；狭义则是对于一个突发事件应急管理决策的表决方式。突发事件应急管理决策的运作方式，从决策组织方式来看，由于时间紧迫而需要快速决策，因此通常都不会采纳大规模组织决策方式，而采用小团体决策模式，如英国等国家的战时小内阁式决策就是如此。从决策表决方式来看，突发事件应急管理决策通常很难采用全体一致规则，而比较多的采用多数制，有时甚至会采用个人决断或首长负责制。

(2) 突发事件应急管理决策机制的评估要点与类型划分：理想的突发事件应急管理决策机制应该能适应危机管理和决策的实际需要，做到迅速有效、精准科学、规范灵活、协调统一、责任明确等。

迅速、及时是突发事件应急管理决策的第一要求，突发事件情景时间紧迫，容不得官僚主义和久拖不决，有关决策主体必须快速决策应对，机不可失，时不再来。在此基础上的有效应对则是最核心的追求。所谓有效就是要以最小的成本避免危机发生或扩大，把危机的负面影响降低到最小，把危机带来的机遇效应放到最大。

精确科学是理性决策的要求。危机往往具有相当的不确定性，加上时间紧迫，很难真正完成或实现科学决策，但决策的最终效率不能依靠运气，还必须要尽可能地通过一定程度的科学分析和准确判断。突发事件应急管理决策往往又是小团体决策，这种决策的最大问题是决策者的智力资源有限，科学决策的水平不够，因而需要依靠有关专家的及时参与。也就是说，突发事件应急管理决策如果超出决策者理性判断能力范围，只要时间允许，就应及时咨询有关专家的意见。

规范灵活要求突发事件应急管理决策通常要依法规范进行，也要能够灵活处置。突发事件应急管理决策毕竟是公共决策，通常必须纳入法制轨道，以确保公共利益的实现。同时每个突发事件往往都有自身的独特性，一般都需要有一定的灵活抉择空间。因此，突发事件应急管理决策既要体现法治的精神，在一定的法

制框架下进行，同时有关突发事件应急管理决策的相关法律制度也要为突发事件应急管理决策者预留灵活处置的制度、空间，以便他们能灵活有效地应对特征各异的危机局面。

协调统一要求突发事件应急管理决策相关主体不能各自为战，而必须协调一致，相互支持与配合，形成应对危机的强大统一体。协调统一的具体内容主要涉及决策权力、决策信息、决策资源、决策目标及手段等的协调统一。

责任明确要求突发事件应急管理决策要体现权责一致性和责任明晰性。突发事件应急管理决策者的权力往往很大，责任也相应较大，并且这种责任必须是明晰的和可追究的。这种责任追究往往不仅体现法治要求，更体现民主精神。突发事件应急管理决策因为往往具有规模小，事前和事中的民主性不强等特点，因此主要依靠事后的责任追究来体现民主制约性。

基于上述分析，突发事件应急管理决策机制应该具体主要包括：快速决策机制、科学决策机制、依法决策机制、协调决策机制和责任决策机制等。

（二）突发事件应急管理中的政府决策过程

突发事件应急管理决策是由一系列相关行为组成的一个过程，可将其概括为以下几个环节：

第一，危机问题的界定。应该划定危机问题范围，重点研究突发事件应急管理决策中包括哪些需要解决的问题。一般说来，研究危机问题的要求越高，需要解决的问题就越多，原因就越复杂。在对问题确定基础上，即可对危机决策问题的性质和条件进行分析。包括：界定危机的性质和种类，是“天灾”还是“人祸”，是对抗性危机还是非对抗性危机等；界定危机的时空范围：预测危机可能危及的区域和可能持续的时间等；界定危机的发展阶段：目前是处于前兆阶段，还是处于紧急阶段、持续阶段或善后阶段等等。

第二，决策目标的制定。决策者应根据对危机发展阶段的判断，按照“产出价值优先”原则确定决策的目标顺序。确认目标必须坚持“总体性原则”和“具体性原则”。“总体性原则”：要求决策者着眼于决策的总体目标而无条件放弃局部利益；“具体性原则”：由于决策者所感知到的目标往往是目标的某一层级，决策者必须清楚当前目标层次的内涵，并且在资源既定情况下，选取一个最优的具体目标。争取尽快突破，为实现总体目标服务。而总体目标统帅具体目标，具体目标则服从和服务于总体目标。

第三，方案的拟定。目标确定后，应尽快设计解决方案。在设计方案时我们必须把所有各种可能备选方案尽可能都枚举出来，然后选取最优的决策方案；同时，方案之间应互相排斥，不允许某一方案包含于另一方案中，也不能两个方案一起采用。只有这样的决策才是果断有效和科学的。方案拟定必须果断，不能无休止的讨论，否则会延误时机。另一方面，由于危机发展的难以预料性，决策方

案的设计要根据危机的发展情况不断完善。同时，必须有相应的备用方案。一旦所制定的方案无法适应情况变化的需要，要及时调整方案，争取处理上的主动权。

第四，方案的评选。方案拟定后，即可对每种备选方案在危机状态下的后果进行预测，并着手方案评价排序。方案的评价和选择密切相关，决策者要用系统分析方法来排列各种方案的优先次序。这就需要适当的评价指标。方案评价需要设置明确的评价指标，进行有效的判断。危机决策是风险决策，在抉择方案时应采用“损益平均值法”来进行选择，一般来说，损益值大的方案为满意方案，方案的最终抉择要在听取咨询人员建议的前提下，由政府负责危机管理的行政领导最终做出。

（三）我国突发事件应急管理决策体系的现状

目前在我国突发事件应急管理决策体系中，主要有以下问题存在：

（1）突发事件应急管理决策意识不强。危机决策主要包括事前决策和事中决策，这就要求我们不但要重视对危机发生后的决策，也要重视政府日常运作中的常规决策。然而在我国政府公共危机管理决策活动中，不仅政府很少能在高度紧张和压力之下，在有限的时间内快速做出危机决策，控制危机事件的蔓延。而且政府决策者也很少在危机事件中吸取教训，致使政府在危机情况下不能充分调动可供支配的财力、物力、人力、信息等各种资源，严重影响和制约了决策系统功能的正常发挥。

（2）突发事件应急管理决策机构存在缺陷。目前，我国缺乏专门的专业化、规范化、制度化、高效的危机管理决策核心机构。受传统计划经济体制的影响，权力和利益的部门化，也造成了决策的部门化，把危机决策变成了维护本部门权力和利益的手段，严重制约了决策功效的发挥。此外，由于我国各种类型的政策咨询机构和专家机构缺乏科学系统的理论和方法，对决策权力机构依附过重，也就不能有效发挥他们在危机决策中应有的作用和功能。

（3）突发事件应急管理决策的公开性和执行性较差。我国政府危机管理各部门之间不但缺乏核心协调机构，在行政规定公布程序上也没有统一有效的法律规则。这就导致我国突发事件应急管理决策的透明度和公开化程度不够，影响突发事件应急管理管理机构决策的效能。

此外突发事件应急管理决策缺少统一权威的信息流通媒体支持系统，致使突发事件发生后各种报道和流言纷飞，媒体报道的情况和政府的公布有很大出入。突发事件应急管理决策执行性较差主要表现在决策的执行效果上，“上有政策，下有对策”，上级政府出台的很多政策往往下级不能真正贯彻执行，导致危机频频发生。这就必然影响人们的行为选择和资源的合理配置与流动，引起社会混乱，降低政策绩效。

(4) 突发事件应急管理决策人员素质有待提高。危机决策是一个非常复杂的过程，危机情境下高度的不确定性使得决策效能成为一个解决危机的主要因素，这就要求决策者具有较高的个人素质和非凡的决策能力。而我国目前有很多决策人员的素质较低，主要表现在以下三个方面：①一部分决策者从未接受过基本的危机技能培训，缺少简单的突发事件应急管理决策知识；②在日常的常规决策中，不能从危机事件中吸取教训，导致类似危机事件重复发生；③突发事件应急管理决策者结构单一、知识片面，缺少综合型、复合型、高技能的危机决策人才。特别是全球化进程的加速发展，需要我们培养大量懂得国际经济、政治、法律和文化的人才。

(5) 突发事件应急管理决策缺乏科学的手段和技术。在我国许多部门特别是基层政府及部门，凭经验和主观臆测决策的现象比比皆是，其结果往往导致决策的混乱或决策的失误。由于依赖传统的经验决策方式，一些地方及部门领导人忽视吸收与社会同步发展的科学决策理论和技术，不愿意学习和运用先进的现代决策理论(如运筹学、系统论、控制论、信息论)、决策手段(如数据统计、模型分析、问卷调查)和决策技术(如计算机信息技术)，造成其决策方法简单，决策手段贫乏。有的地方政府在行政管理的技术手段(主要是行政管理中所需的设备、工具等技术手段)投入不足，以至于科学技术方法在行政决策中得不到有效发挥，阻碍和影响了决策科学化水平的提升。

(四) 突发事件应急管理决策机制的建设

要尽快改变我国突发事件应急管理决策机制主要依赖于政府行政领导的个人能力和经验判断的现状，尽快形成科学的、系统的突发事件应急管理决策机制：

第一、不断提高突发事件应急管理决策者整体素质

在危机情境下，由于危机本身的特性以及决策者个人或群体的素质制约，因此政府决策受到多方面的挑战。在突发事件应急管理决策过程中，决策者个人的素质十分重要。必须具备统筹全局的宏观调控能力，勇于开拓的创新能力，及时迅速的果断反应能力，多谋善听的沟通能力，临危不乱的心理能力和科学决策的预见能力等等。而就决策群体而言，除了每个决策者必备的能力外，还必须有一个强有力的领导核心，并强调突发事件应急管理决策群体内的知识结构、年龄结构、能力结构等，并相互配合和协调一致，发挥整体效益。同时，必须提高危机决策意识和心理承受能力，增强突发事件应急管理决策群体对危机的感知、适应和对抗能力，从而提高突发事件应急管理决策的质量。突发事件应急管理决策机制的改进有赖于决策者观念的更新。在突发事件应急管理决策时，要求决策者必须具有如下的观念：“事前决策观念”，“科技创新观念”，“时间第一观念”，“效率优先观念”和“快速沟通观念”等，以不断提高决策者的个体素质和决策层的

整体水平。

第二、构建统一的常设性的突发事件应急管理决策核心机构

首先应建立全国统一的常设性突发事件应急管理决策核心指挥机构。我国现有的突发事件应急管理决策中枢指挥系统都是在危机发生后临时组建和启用的，难于发挥组织协调作用和核心决策作用。这种临时性的指挥系统，由于组成人员和所在部门间相对封闭，往往造成突发事件应急管理决策的高成本和低效率。必须尽快建立专门的危机决策机构，就当前现状而言，该机构应该由国务院总理担任最高决策核心，相关部委最高行政首长负责专项决策，专家负责决策咨询的中央决策机构。而地方则应建立以地方最高行政首长为核心的决策机构，其隶属于中央政府领导，统一口径，相互配合。

其次应提高中枢突发事件应急管理决策系统的综合协调能力。要打破部门间的利益界限和条块分割，综合协调突发事件应急管理决策系统中各相关部门，整合有限的资源，发挥整体优势，形成一个纵向统一领导，横向分工合作的指挥体系，从而提高决策系统的决策效率。

第三、构建突发事件应急管理决策监控系统

适时和适当的突发事件应急管理决策过程监控，对于保持政府与社会公众之间关于危机的良性沟通，保证危机事件中公共部门采取行动的合法性和合理性，引导突发事件向着政策目标方向发展等都起着至关重要的作用。公共危机决策监控系统的功能在于，保证突发事件应急管理决策在形式和内容两方面的合法性，保证突发事件应急管理决策执行的目标导向。

突发事件应急管理决策监控系统的建构包括：突发事件应急管理决策监控主体：体制内的专门监控机构，国家权力机关，以及媒体和公众等社会监控力量；突发事件应急管理决策监控标准：宪法，相关的法律法规的规定，以及党的路线、方针、政策等；突发事件应急管理决策监控依据：法律，法规对监控主体的相关界定，包括独立地位、权威和对监控客体的影响力等；突发事件应急管理决策监控沟通：通过监控主客体之间的有效沟通，及时掌握突发事件应急管理决策系统的运行情况，减少由于信息不对称造成的决策错位和权力滥用等。

第四、充分运用科学先进的决策方法

突发事件应急管理决策的科学化不仅要求突发事件应急管理决策内容本身要遵循其所涉及领域的科学理论，还要求制定和执行突发事件应急管理决策都必须在科学的理论指导下，遵循科学的理论和方法进行操作。突发事件应急管理决策应该是权变的、满意的、追踪的决策。

首先，危机是非常态的，突发事件应急管理决策就是一种非程序化的决策，因此，必须针对突发事件情境的多样性、危机的不同性质、规模和可控性程度，

选择不同的突发事件应急管理决策模式，进行危机“权变决策”；其次，时间的紧迫性、信息的匮乏性和决策者理性的有限性决定了在危机的情境中不可能奢望“最佳决策”，只能追求“满意决策”效果；最后，在不断变化的危机环境中，随着初始决策的实施，需要对初始决策做出调整和修正，以适应变化后的情境。因此，在危机状态下，公共部门需要在执行初始决策的过程中，注意信息的反馈，检查决策的正确性和有效性。因此公共部门必须充分运用科学、先进的决策方法进行“追踪决策”。

第五、加强突发事件应急管理决策理论研究

突发事件应急管理决策的关键就是把非程序性的决策转化为程序性的决策，找出各种突发事件决策中的规律性，并总结成为原则，为以后的突发事件应急管理决策提供一个蓝本，甚至成为国家有关突发事件应急管理决策的准则和指导思想。这就需要加深突发事件应急管理决策理论研究，掌握突发事件应急管理决策的科学规律，为有效的进行突发事件应急管理决策提供理论准备。

第六、加大财政资金支持力度

突发事件应急管理决策机制的建立与完善在很大程度上依赖于资金投入的保证程度。从目前我国现有的政府财政支付能力和财政体制看，集中应对少数突发事件的力量是具备的。但从全方位防范、常规性防范、现代化防范的广度和深度的要求看，资金的来源和保证性尤显不足。从一定意义上说，资金制约是当前完善我国突发事件应急管理决策机制的一个最大的“瓶颈”。解决资金问题的基本思路是：

首先要明确政府的主体责任。必须在逐步转变政府职能的过程中，提升各级政府社会管理和公共服务职能的观念和能力，扩大财政在公共卫生、公共安全建设等方面的投入。在常规投入的同时，建立以政府投入为主、社会投入为辅的公共安全应急防范基金，对基金的管理和使用进行严格的监控。

其次，在危机时刻，为最大限度地筹集社会资金，政府亦可通过税费减免、国家荣誉授予等措施鼓励社会各界捐资捐款。此外，还应鼓励商业保险机构开发多种国民安全保障险种，引导公民进行长期自我保障投资，提高其自我保护的能力和水平。在发挥政府主体作用的同时，还应充分发挥社会中介组织等非政府组织的社会力量，并应在相关重点行业和部门中建立起训练有素的志愿者队伍，以期在突发事件防范中发挥作用。

第三节 突发事件应急管理的信息披露机制

政府应急处理中，有一种潜在的、看不见的危机酝酿，其对社会的经济、政治稳定的破坏性和杀伤力是不可低估的，这就是因缺乏正规的信息发布而产生的谣言和恐慌。突发事件发生后，人们在震惊和恐慌的同时，会千方百计的寻找与事件有关的任何消息，包括小道消息、各种传闻等。他们的这种行为其实是一种本能的反应。如果正常的信息被捂着、盖着，公众得到的信息肯定是失真、至少是不对称的，可能谣言满天飞，恐慌进一步加剧，导致恐慌性的经济行为发生，衍生出影响社会稳定的事件。

政府对突发事件的处理存在的信息发布问题，主要体现在两方面：一是对事关公共利益的信息，是应当隐瞒，还是及时公开？这是摆在政府官员面前最难和最现实的选择。二是对事关公共利益的信息，由谁来公开？即公开信息的内容由谁把关、谁来发布？这个问题需要用体制来解决，例如，建立日常应急管理机构 and 建立日常新闻发言人制度等。

奥尔伯特与波斯特曼在《流言的心理学》一书中提出了一个关于解决流言传播的基本法则，即把“流言的强度和流布量”设定为 R ，流言主题对个人的“重要度”设定为 I ，其论旨的“暧昧度”设定为 A 。结果导出以下的公式： $R(\text{流布量、强度})=I(\text{重要度})\times A(\text{暧昧度})$ 。重要度是指事件对人们的影响力，通常与事件等紧急情况有关，而暧昧度通常是指信息不足、意味不明确。通过这个公式可以看出，在流言传播中，主题越是重要，流言也就越容易传播。主题的信息越是暧昧，流言也越容易传播，而且重要度与暧昧度的影响方式不是“和”的形式，而是以乘积的方式出现。奥尔伯特与波斯特曼提出的基本法则，对我们解决信息发布难点具有借鉴意义。即：不管是多么重要的突发事件主题，只要暧昧度是(即信息的及时、透明)零，流言就不会生起。因此，突发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。

根据应急管理不同阶段，新闻媒体对事件的报道一般应分为前期、中期与后期，每一阶段的报道重点应有所侧重。在初始阶段，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。在中期，随着事件应急处置过程的发展，新闻媒体关注

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。而在后期，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。

第四节 突发事件应急管理的预警机制

（一）突发事件应急管理预警机制的含义和特点

预警机制是突发事件应急管理的第一道防线。突发事件的预警，是指公共事件管理的主体根据有关事件现象过去和现在的数据、情报和资料，运用逻辑推理和科学预测的方法技术，对某些突发事件出现的约束条件、未来发展趋势和演变规律等做出科学的估计与推断，并发出确切的警示信号，使政府和民众提前了解事件发展的状态，以便及时采取相应策略，防止或消除不利后果的活动。建立预警机制就是要对可能发生的各种突发事件有一个充分的估计，提前做好应急准备，选择一个最佳应对方案，最大限度地减少损失。

突发事件预警机制最主要的目标是对所有突发事件发生因素进行准确预测和有利应付，而要实现这一目标，就必须保证突发事件预警机制具备以下特征：

1) 科学研究正规化

要有专门研究机构、研究人员、专项研究经费，政府和社会的研究机构要精诚合作、信息沟通、取长补短，确保各项工作顺利实施。

2) 组织结构动态化

政府预警组织应设在公共管理有关常设部门和各行各业有关组织结构中，履行平战兼容、一举两得的管理职能，这些部门和机构在进行日常管理的同时，兼管突发事件预警预设的有关事宜。

3) 法规体系周延化

政府应建立健全预防和处置突发事件的各类法律、法规和规章制度，各种法规之间形成相辅相成、相得益彰的融合联系。

4) 技术装备信息化

突发事件处理部门需运用信息技术建立突发事件爆发前的危机管理知识系统、信息系统综合分析、评估系统。

（二）突发事件应急管理预警机制的作用

预警机制就是利用现代化的技术检测手段，对公共卫生、气象、地震、安全生产等专业部门的各种隐患进行数字化实时监测和分析，制定综合预警体系建设的技术标准，建立健全对各种突发事件的预警指数和等级标准，并根据情况向不同范围内的组织、媒体及公众进行通告。突发事件虽然表现出很大的偶然性和随机性，但在本质上是可以预测和预防的。导致突发事件爆发的因素可能是人为因素，也可能是自然因素，但一般以人为因素居多。即使在印度洋海啸这样的自然灾害中，造成如此重大伤亡在很大程度上也是由于人为的原因。此次海啸之后，建立海啸预警机制成为全球关注的热点。强化专业预警预报信息系统建设，科学准确的预测预报可以为有关部门的决策和应急提供突发事件的动态信息。预警机

制的核心部分是应急联动中心，应急联动中心应逐步整合各类紧急报警服务号码，负责接受全市范围内各种监测信息，经过电脑分析处理后即时分发给 110、119 等子系统。一旦发生突发事件，尤其是出现跨区域、大面积和可能发展为严重危害的态势时，根据预案进行统筹处理。

（三）突发事件应急管理预警机制的构成

突发事件应急管理预警机制建设应包括以下四个方面：

1、建立信息管理系统

从技术的角度，突发事件信息管理系统就是为危机管理者收集、处理和传递信息的系统。因此，理想的突发事件信息管理系统能够识别各类用户的信息需求，在海量信息中进行搜索，为零散的信息附加价值，并进行组合，提供有价值的整体信息，从而有效地开展危机管理。从管理的角度，突发事件信息管理系统是由国家层级的信息中枢为核心，整合各相关信息子系统的有机结合体，并以突发事件的全流程信息管理为基础，以危机的信息通讯为途径，以突发事件管理机制为平台，再综合其它相关要素，构成全面整合的政府突发事件信息管理系统。借鉴国际经验，完善的国家突发事件信息管理系统，一般具备以下框架。

1) 国家突发事件信息系统

国际上一般由国务院层级的危机管理委员会牵头，整合中央政府各个危机管理职能的部委办的信息系统为突发事件管理信息系统，突破“数据孤岛”的弊病。该系统在国家层级上统一指挥和协调具有危机管理职能的部门执行任务和开展日常管理。突发事件管理信息系统由信息化的硬件和支持软件、信息通讯系统、应用软件构成。运行时，有权进入数据库和分析功能库的管理员将有效地进行部署和决策。系统运用标准化的管理结构规定了通用的数据格式、标准化的系统操作界面等，以易于学习、使用、维护、升级和运用。在发展过程中，突发事件管理信息系统可以整合更新的技术和能力，包括：数据库供授权用户获取资料；数据仓库用于支持决策，形成执行汇报系统；网上的参考图书馆，加速系统内部的知识传递；用于分析地理信息和提供地理支持的 GIS 能力；图像储存和检索系统，用于保存通讯中的图像信息，供公民查证信息，支持灾难调查报告；工作流程管理，用于追踪应用软件和文件的执行情况，答复质询，跟踪财政法案的执行；电子签名，使得财政控制得以流水作业；交互式语音回应系统，用于便捷地回答公民的请求和询问。

在层级上，国家危机管理信息系统处于国家的最高层级，是掌握核心和重要信息资源的综合性信息中枢。但鉴于公共危机管理的专业性很强，在该系统之外还需要设置专门的专业化信息系统，并保持资源共享，互联互通。

2) 地理信息系统

地理信息系统的主要用途在于将多种数据来源汇集，通过交互分析，能够支持危机的事态评估。例如：地理信息系统的地图分析中心在台风着陆之前就执行了危害评估，评定了损害级别，辅助决策所需应对的范围；台风着陆后，中心通过整合遥感数据进行毁坏情况评估，协助回应的部署；中心再将具体的灾害协助应用数据与遥感数据重合起来，进行更全面和复杂的灾害影响评估。

地图分析中心通过内部网，可提供用户可视化的动态地图和数据。例如：将地理信息系统地图与建筑物位置信息，与风速和风向传感器的数据相结合，在放射性或有毒气体等泄漏时，提供准确的逃生路线。整合的地理信息系统编码数据，能够提供事件所在地的车辆、船只、人员、救灾供给等，便于地方制定撤离方案，做出回应和进行灾后的重建。目前地理信息系统由于各子系统应用的软件种类比较多，存在数据格式不统一的问题，需要转换成统一的地理信息系统的数据库，争取向高质量数据格式的方向发展。

3) 财政管理信息系统

财政管理信息系统是突发事件管理过程中进行财政管理的核心，将扩展和应用用于所有具备危机管理职能的部门，主要用于：改善公共危机管理方面的财政管理系统；确保财政管理的责任和可控；妥善管理灾难救济金。

4) 资产和后勤信息管理系统

资产和后勤信息管理系统是整个公共危机管理系统的资产管理和后勤信息管理支持系统。该系统在结构上要与国家危机管理信息系统紧密配合，支持整个公共危机管理机构与财产和后勤相关的所有职能，并做好监管。资产管理包括：新项目、资产转移、借贷、地方资产管理、资产管理的行政方面、预存重要物资、库存量调整、资产处理、成套设备管理、按计划运输等；后勤信息管理系统包括财产维护、资源追踪、添置资产、目录管理和贮备管理以及安全、欺诈、浪费和滥用的监管等。

5) 人力资源信息系统

危机的应对和灾后的重建实际上是人力资源方面的高强度活动。不仅需要大量的志愿者，而且需要具备领导、规划、操作、命令、控制、沟通、搜索、救援、法律执行、教育、运输、医疗、建模、仿真、救火等专业技能的人员。人力资源信息系统储备具有专项危机管理能力的人力资源信息、就绪状况、受训水准情况等，储备志愿者的信息等，为危机管理提供人力支持。人力资源信息系统应配备有安全的准入控制和保密设置，其信息将与财政管理数据整合成为更复杂的资源信息数据库和管理汇报系统。人力资源信息系统的下一步发展趋势将是：信息自动更新，工作流程管理，自动需求分析，自动跟踪人员的活动等更加智能化的资源管理。

6) 知识系统

突发事件管理的复杂性决定了危机管理对于知识的需求量极大。广义的知识系统涵盖了突发事件的所有信息和知识，包括：突发事件的常识，突发事件的就绪状况，突发事件相关的机构、职能、预案、能力等状况，国内外的经验教训，国内外的经典案例，专家信息等。从外在的表现来看，一般以突发事件管理的决策支持系统的形式出现，并以公共危机管理的案例库和专家库为核心支持。公共危机管理的知识系统，将极大地推进危机管理的能力建设，保持可持续发展。

2、依托通信及网络技术，建立突发事件的预警、告警系统

建立一套基于先进信息技术、通信技术和应急信息资源的突发事件预警、告警平台，是应对突发事件的重要手段。完善的应急系统应具备风险评价、监测监控、预测预警等功能。它由突发事件的信息获取子系统、应急智能子系统和决策指挥子系统构成，其中，应急智能子系统包括数据库、模型库、预案库和决策库。数据库包括基础地理信息数据库和公共安全信息数据库；模型库包括信息识别与提取模型、事件发展与影响后果模型、人群疏散与预警分级等模型；预案库包括针对可能发生的事故灾害预先制定的应急预案或方案；决策库则是支持决策活动的具有智能作用的人机系统。

突发事件应急系统的功能模块如图 6-2 所示：

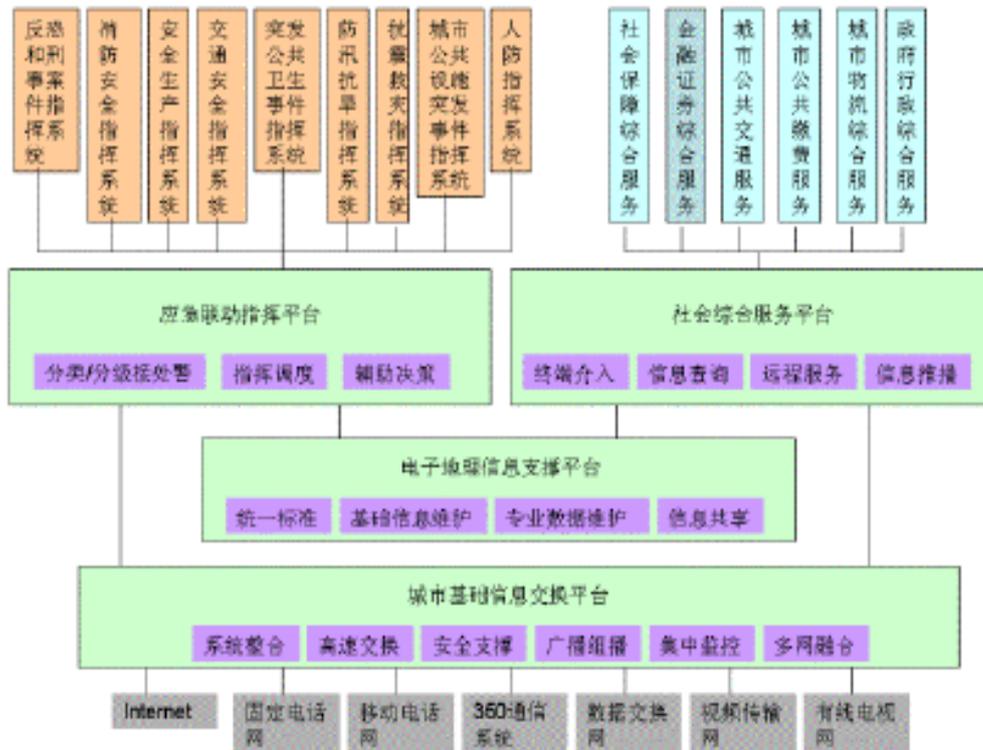


图 6-2 突发事件应急系统的功能模块图

由于突发事件种类较多，本书仅以公共卫生事件预警系统为例进行说明：

基本设想:

本系统利用城市信息化基础设施——电子政务网络,以突发事件监测数据为核心,把城市的卫生行政部门、疾病预防控制机构、监测点和医院连接成一个整体,形成实时的突发事件监测报告预警系统。利用地理信息系统的空间分析技术和流行病学研究成果,对疫情等公共卫生事件发展情况进行监测、预警和分析研究,提供可视化的疫情分析与显示,为疾病预防控制提供信息支持,并为卫生行政部门和应急反应机构做出科学的决策和合理的选择提供信息支持。

应用技术:

系统在 J2EE 框架上构造,采用 MVC 的模式,实现客户逻辑、业务逻辑和系统控制逻辑的分离,框架可以适用于多种操作系统 (Unix、Windows NT、Linux),可以支持在无需更改软件的情况下的服务器的扩充、迁移,以适应用户系统的发展。采用 GIS 组件技术实现与其它各种计算机技术与体系的无缝结合。采用 PDA 将作为数据采集的工具应用在系统中,支持在移动环境下完成坐标定位、数据录入、查询等功能,以便于实现在疾病/卫生监测工作中的室外数据采集。系统采用 B/S 体系,用户在浏览器模式下运行,采用 Web GIS 的方式实现对数据的分析、管理与查询工作。

系统内容:

- 1) 监测系统。基于城市卫生信息专网的法定传染病报告、重点传染病症状监测、食品卫生、环境卫生、学校卫生、放射卫生和计划免疫监测、专题调查和流行病等调查数据录入和管理系统,实现医院、监测单位和疾病预防控制机构对日常监测数据和各类突发事件监测数据的实时采集。
- 2) 数据分析系统。即对收集的数据进行各种分析。利用地理信息系统 (GIS) 独特的地理空间分析和空间统计技术,结合日常业务,对上述各类监测数据进行分类汇总和统计分析,并以可视化的方式加以表示,有助于对疾病监测数据和有关环境因素进行综合处理,进行空间聚集性和相关性的分析。根据报告、个案调查、专题调查等数据信息,利用电子地图进行流行病学追踪,并对可能波及的区域进行预测,同时,根据多年的监测数据,建立统计学模型。及时发现潜在的暴发流行和可能的突发事件,为突发事件的发现和预案启动评估提供科学的依据。
- 3) 资源查询与预警报告系统。建立基于电子地图和宽带网络的资源查询系统,整合各类疾病控制资源,结合数据分析结果,以文字、图表、电子地图等多种表现方式,利用地理信息系统的路径规划、区域分析等手段,提供 CDC 人工查询分析工具,为卫生行政部门向公众发布信息、科学决策和指挥协调提供辅助决策依据,使得疾控中心能有效地组织人力物力资源,迅速选择并实施有针对性的预防控制措施,有效控制疫(灾)情的发展。为临床第一线人员及时在线提供当前

本市和周边地区传染病疫情信息，以使临床一线人员对当前重点防制的传染病具有适当的敏感性，做到适度反应，不漏诊，也不过度诊断。

预警有两种形式，针对突发事件的预警和针对监测数据的预警。针对突发事件的预警视突发事件影响的人数、严重程度、危险性等因素确定是否发出预警；针对监测数据的预警视当前监测数据与标准数据的标准差分布决定是否发出预警。

数据库建立：

信息资源开发的最重要基础工作就是把原始数据显性化。这些原始数据包含在各个业务环节中包括各种疾病报告/监测数据，包括各类卫生监测数据，包括计划免疫数据、病媒生物数据，其他各类疾病数据，具有多种载体多种显性特征（如时间、空间位置、类型、数量、频次等），还包括监测对象的基本资料，各类人员的资料，化验样品、分析设备、分析试剂等，还包括各种构成重要参考的同业情报、技术信息、外部经验等等。中心数据库由疫情监测数据库、卫生监测数据库、电子地图数据库、卫生资源数据库、资料库组成：

- 1) 疫情监测数据库：由法定传染病报告数据和 CDC 的各类监测、专题调查、流行病学调查构成。其中各类监测数据为系统的基础数据，按照法定传染病报告要求和市 CDC 各业务专线的监测表、有关流行病学调查和国家有关规范设计数据项目，主要由各有关监测机构、医院和区 CDC 有关执行单位填写，各类报表和分析结果都由此而产生。
- 2) 卫生监测数据库：根据卫生监测的业务，分类汇总各种不同的卫生监测类型的监测资料，记录整理业务专线的监测表，符合有关的国家规范设计的数据项目。
- 3) 电子地图数据库：由城市所辖区域的地形图构成，且应细化至镇和行政街道一级的边界、街道、主要城市建筑物等基础地理数据，与疾病控制和卫生监测有关的专题地理数据。

各类突发事件的处理，都需要多个部门的横向合作，对信息资源进行充分的整合、联动，才能够发挥出最大的效力，图 6-3 是在现有通信及网络技术基础上建立的突发事件应急管理系统模型：

依托联动平台多渠道收集信息，并通过短信、网络等技术手段将告警内容进行传送，从而提高政府部门处理突发事件的能力。

3. 完善信息披露通道

由于信息报道不及时公开，我国在处理突发事件上，付出了极大的代价，造成了很大的损失：在“非典”事件中，由于信息的不及时公开、不透明，使得我们许多民众没有及时投入防范与治理“非典”中去，从而错过许多战机；在吉林化工厂爆炸事件后，哈尔滨因为水污染而停水但不真正公布原因，市井上传言为

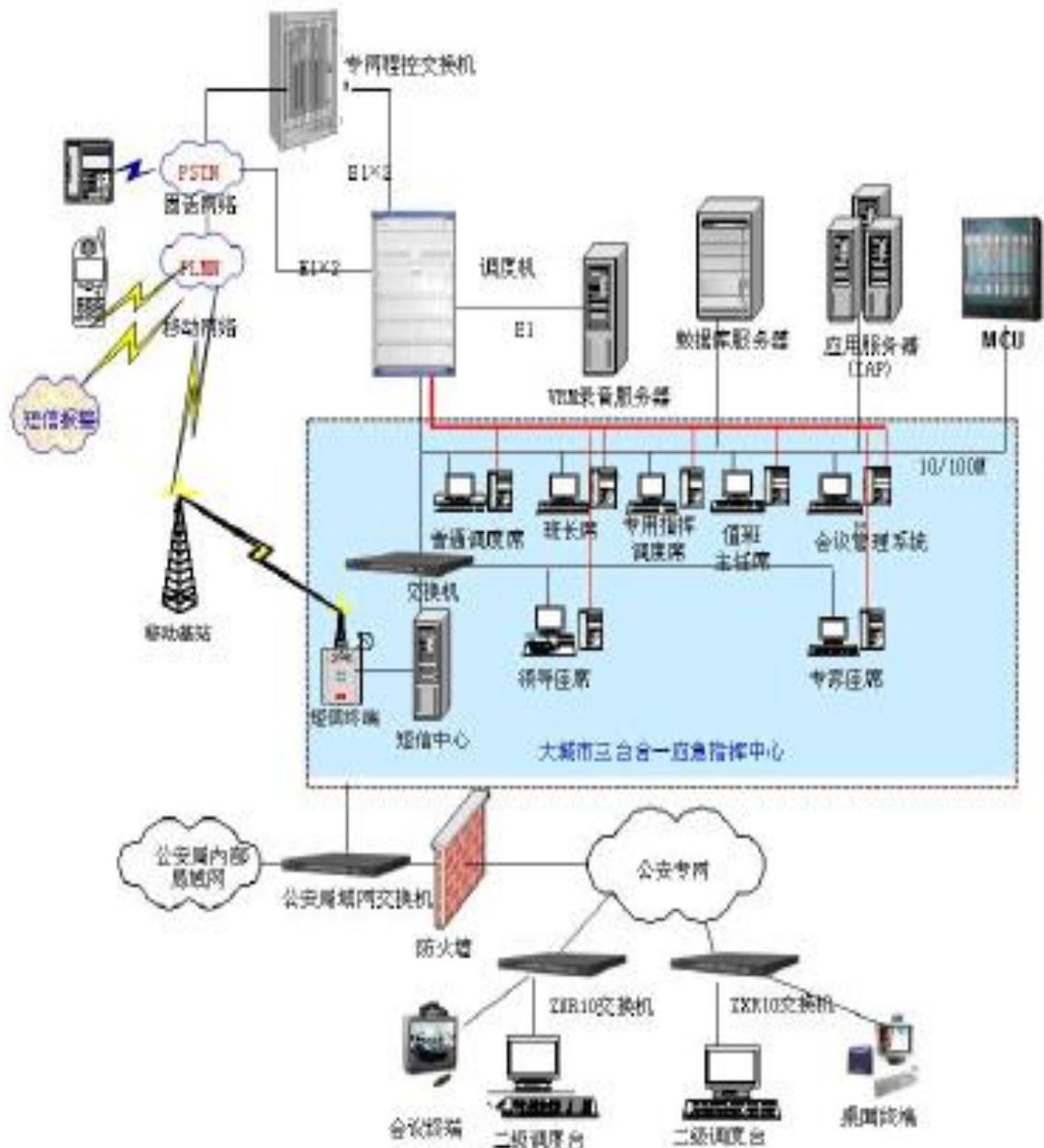


图 6-3 突发事件应急管理系统模型

地震，引发市民恐慌，社会一度产生秩序混乱。

处置突发事件关键在于信息及时公开，突发事件的信息发布应当及时、准确、客观、全面。要在事件发生的第一时间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。突发事件处理部门，应从以下方面加强信息披露方面的建设工作：

首先，建立健全组织内部的信息沟通渠道。组织内部通常有常规的信息传递渠道，但常规渠道对于危机信息的而言，无法承担庞大的信息量和对于速度的要求。因此，组织还需要建立健全内部的危机信息的传递渠道。组织首先需要合理

界定本部门的职能和目标，并且提前就要考虑组织的透明程度和信息接收者的状况。

其次，建设传递信息的协调结构。突发事件管理部门的各司其职往往导致在信息传递方面缺乏协调的结构。但是，不论现在的状况任何，突发事件管理部门都需要以协调的结构为目标，建设信息传递系统。此方面的国际经验是：明晰各具体部门的职能和责任；召开协调会议，将容易发生纠纷、经常争执的问题在会议上解决；参考国际标准，借鉴最佳经验，实行“标杆管理”。

第三，通过媒体传递信息。实践表明，媒体在传递危机预警信息和危机实况报导的过程中起到了很大的作用。对于大众而言，媒体是最快捷和覆盖面最广的危机信息传递工具之一。但是，媒体在传递危机信息的格式方面，可能会受到其行业特点的影响，即在缺乏客观和权威信息的情况下，采用描述、讲述、引用等媒体通讯稿的方式主观地报导危机状况，有可能导致信息的失真和引起不必要的恐慌。应对的方法之一是危机管理部门保持与几家权威媒体的紧密联系，将最新的危机准确信息交由该权威媒体传递；方法之二是强化媒体管理人员的工作能力，通过培训掌握监管媒体信息发布的技巧。

第四，通过全球互联网传递信息。随着个人电脑和网络的普及，全球互联网日益成为大众传递信息的又一大主要途径。而且与媒体不一样的是，媒体由少数信息发布者和撰稿者掌握主动；而在网络上，大众除了被动地接收信息，还能够主动地与危机管理部门、新闻发布部门、个体进行信息互动和交流。通过全球互联网传递危机信息的瓶颈之一是电脑和网络等硬件设施的配备，在很多边远或贫困地区，这些硬件设施极其薄弱。在管理方面，全球互联网的具有匿名性的特点，这也为传播谣言留下了空间。因此，加强这方面的监管也势在必行。

4. 构建政府和社会共治的应急管理网络

为了快速、正确地应对随时可能爆发的各种城市灾害事件，我们应尝试以社会和社区为基础，把普通的城市居民和各种社会组织充分地组织和动员起来，参与到城市危机管理之中，塑造各种社会主体之间、政府和社会之间横向携手合作，相互援助的全社会型防灾和救灾网络，从而提升城市的危机应对能力。

目前我国城市的社区制度已日趋成熟，可以以此为基础建立政府和社会共治的应急管理网络体系：

- 1) 社区睦邻组织。让社会工作者广泛、深入地参与社区生活，尽量调动并利用社区内各种社会资源，组织居民改善自己的环境，培养居民的自助与互助精神。
- 2) 邻里守望制度。这是社区、警方和全体居民共同实施的一项社区治安计划，是丹麦社区保持长治久安的一项经典性措施。邻里守望打破了社区里“鸡犬之声相闻，老死不相往来”的状态，每个居民都为邻居多长一双眼睛，多留一个心眼，

多添一份关怀，互相监护，其目的是为了防止攻击性事件和盗窃事件的发生，共保社区安全。

3) 社区危机反应团队。这是一种辅助性的社区救援组织，是关于灾难准备、社区互助、救灾安全，并以为多数人的最大利益服务为目的的机构，是一种对灾难环境的积极而现实的解决方式。可将自发的未经训练的自愿的市民组织起来，收集灾难情报以协助专业救援人员配置救灾资源，为其所在区域的遇难者提供第一时间的救助。在灾难中市民亲身投入到救灾过程中，可以最大限度地提高抗御灾害的整体能力。通过有系统的训练，有关的市民能够应对部分突发事件，降低公众的损失。

4) 街区守护者。街区守护者负责训练社区居民，使他们掌握基本的技巧，作为公安部门的眼睛和耳朵。志愿参加街区守护者队伍的社区居民，被给予一些旨在提高其观察能力的培训，这些培训一般由犯罪控制中心和老年人服务办公室提供。主要内容包括：应当对社区中哪些情况保持警觉；如何描述所观察到的紧急情况；应当向什么机构报告紧急情况等等。志愿者在经过培训之后，得到一个保密的街区守护者编号。当发现犯罪行为或者其他的危机情形的时候，这些志愿者有责任向警察局及时进行报告，在报告的时候，他们要说明自己的编号，以便识别。街区守护者的身份应严格保密，犯罪控制中心的指挥人员负责管理街区守护者的档案，只有他们知道街区守护者的身份。被派往现场的工作人员通常也不会被告知是谁提供了有关犯罪行为或者其他紧急情形的报告。所有程序的设计都应充分地考虑到如何保护街区守护者的身份以及他们的安全。

5) 辅助警察。辅助警察可由社会保安人员组成，协助当地治安部门工作。他们由公安部门录用、训练、装备，并在他们所属的社区中着装巡逻。辅助警察的作用主要是协助警察进行着装巡逻，并将观察的紧急情况及时报告给警察局。在可能的情况下，他们也会协助正规警察执行一些非强制性、无伤害性的任务。辅助警察具体的职责范围应包括：住宅区、商业区和公园巡逻；在社区有节日庆典、游行、音乐会、或者赶集等活动时，协助巡逻，维持秩序；在公交车站和地下通道入口附近进行巡逻；协助开展犯罪预防活动；协助指挥交通。

第五节 突发事件应急管理社会参与机制

突发事件应急管理工作也应该成为广大人民群众参与社会建设的重要形式之一。毫无疑问，政府在突发事件的预警、反应和灾后重建的过程中，发挥着最主要的作用，但仅仅依靠政府的力量并不能做到真正意义上的突发事件应急管理。因此，我们在强调政府部门突发事件应急管理的快速反应性、责任性、透明性等原则的同时，也要运用公共治理理论，实现政府突发事件应急管理系统参与主体的多元性，最大可能地吸纳社会各种力量、调动各种社会资源共同应对危机，通过明确各自的责任、制定相关政策等手段构成统一的突发事件应急管理系统参与机制。本书所讲的突发事件应急管理社会参与机制包括以下几方面的内容。

（一）突发事件应急管理社会参与主体构成

1、非政府组织

作为社会的自发组织体系，非政府组织(NGO)具有众多促进社会发展的功能：推动政策制定的公正性，协助弱势群体及普通大众，落实及促进社会公共利益，监督政府公共政策的实施；整合民间社会资源，倡导社会改革运动，推动公益事业；推动公民参与，唤醒公民意识及塑造公民文化；促进社会整合，满足人类的高级需求等。每一项都和整个社会以及人民群众的切身利益紧密相关，某种意义上，充当了人民大众代言人和公仆的重要角色，由此可见，非政府组织在政府和民众之间起到了协调各方利益、积极促进社会和谐的桥梁作用。

目前来说，非政府组织参与推动社会发展的策略和方式主要有：组织公益活动、呼吁公众参与、倡导社会议题、发动宣传教育等。其参与公共政策的过程主要有：政策倡导、游说、舆论、自立救济(互助)、策略联盟等。

当然，政府与非政府组织本身性质存在着较大的差异：政府是公共权力的代表机构，具有高度权威性，而非政府组织却是以非政府性、非营利性和奉献性为典型特征。因此，在具体参与危机管理的目标、资源调动、决策过程、危机管理权限等许多方面都存在较大差异(参见图 6-4)。

从下表的比较结果可以看出，在具体的某一突发事件应急管理过程中，政府和非政府组织由于拥有各自不同的资源、组织和社会优势，参与危机事件应急管理的目标、身份、地点、方式、运行程序等都存在不同特点。因此，作为两类各具特色的社会组织，政府与非政府组织之间应当互相配合、取长补短、加强沟通、协同运作。

图 6-4 政府与非政府组织参与应急管理的异同一览

比较内容	政府组织	非政府组织
应急目标	保障公民的生命财产安全 维护法纪 维护社会秩序 若为冲突事故，则可能包括维护国家安全	保障受灾人群的基本权利
中立性	如果政府为其中的冲突一方，则政府参与应急管理不具备中立性	一般而言中立(不分种族、国际、宗教、性别、政治面貌等)并按实际需要提供援助
工作地点	管辖区域	一般比政府小的多，按本身网络、资源、政策等而定
行政决策过程	视中央和地方权责划分而定	在问责和效率之间取平衡，强调独立志愿人员的参与
资源调动	从政府财政支出	部分机构有储备资源可做周转，但一般也需要尽快筹集、募捐专项资金
应急手段	若为暴力性或特别重大的事件，政府可能动用军队、警察等暴力机器	人员派遣 物资援助 募集资金 心理援助

2、各种营利性组织

在西方发达国家，政府非常重视各类社会组织特别是营利性组织在突发公共应急管理体系中的参与作用：一方面它是突发事件潜在的危害对象；另一方面，对于那些大规模的突发事件的应对，政府在调动所掌管的各种公共物资和资源进行突发性危机管理活动时，有可能还得动用各种营利组织的资源，支持政府危机管理活动的需要。营利性组织是除非政府公共组织、社会大众外社会的重要组成力量，相对于非政府公共组织，营利性组织具备更为强大的经济实力和物资储备，人际资源上接触的范围和对象要广于这些公共组织；相对于人民大众，营利性组织又具备更为严密的组织体系和严谨的规章制度。在和政府的互动上，通过日常有关政府部门的指导和监督，可以帮助这些组织建立起良好的应急组织文化氛围，既提高了他们自身抵御危机的能力，也加快了灾后整个社会的恢复重建进度；同时，还实现了通过在物资调配、人员调动等方面与政府部门的良性互动，提高政府和整个社会的危机应对能力的目的。因此，政府应努力开创条件，提供让营利组织广泛参与到危机管理活动中来的机会，发挥他们的优势和特殊作用，通过寻求科学的互动政策、建立良好的合作关系、明确各自危机应对职责的方式达成统一的社会协作体系。

3、普通公众

突发事件不仅是对政府能力的挑战，更是对社会整体能力的综合考验。在通常情况下，社会公众是危机事件直接威胁的对象，也可以称他们为直接的“受灾体”。此时，公众的生命和财产安全便成为政府危机管理最为重要的内容，而公众自身的危机意识、危机预防能力和危机应对水平便成为决定政府危机管理质量的重要因素。

第一、加强危机意识教育

危机造成的一个主要不良影响就是市民的心理恐慌。因此，加强国民的危机意识必须首先要使他们在危机出现时有良好的心理承受能力。与此同时，政府的危机管理体系功能的发挥，也必须有广大民众的参与和积极配合，因此建立政府危机管理体系也应加强民众的危机意识教育。危机意识教育不是简单地列举可能存在的危机，更重要的是在于民众应对危机的基本常识和做法。除了引导人们正确认识危机，塑造理性平和、自信向上的和谐心理之外，还应教会人们掌握基本的应对危机的方法和措施，学会自救和互救。只要政府和人民一条心，就没有战胜不了的灾难。

第二、普及危机模拟训练

作为政府危机管理的一项重要内容，在统一社会价值观念，增强社会管理能力，提高社会抗逆水平，健全社会道德约束的同时，政府要更积极有效地通过社会宣传、社会演习等各种方法和手段，最大限度的给民众提供熟悉和学习危机应对知识的机会和平台，从而吸收更多的公众参与到危机管理活动中来，从源头上提高社会整体的危机应对能力。

（二）突发事件应急管理的专职应急机动队伍

突发事件需要训练有素的人去应对。人既是组织的主体，又是资源的主体，任何先进的救援仪器都是由人来操纵和支配的。要通过配备各类先进的救援器材和装备，提高应急装备和技术水平，制定应急处置专业技术方案，提高组织协同和各专业保障单位的能力，提高快速反应和执行任务的能力。各级政府应花费一定的成本对应急决策、应急执行等系统的骨干成员开展有目的、有计划、有系统的实用技术培训和模拟实战演练，使他们能够掌握应对各类应急突发事件的扎实功底，以便在将来可能发生的重大突发事件面前处变不惊、指挥若定。平时也应做好相应的物资储备，做到有备无患。

（三）突发事件社会动员机制

突发事件社会动员指应对突发事件时，各级政府、社会团体、企事业单位在政治、经济、科技、教育等方面统一组织的动员准备、实施和恢复活动。政府依

据突发事件的危险程度、涉及范围、人员伤亡等情况，确定社会动员等级，报请上级部门批准。相关应急部门负责属地社会动员工作，包括宣传教育、制定社会动员方案、组织实施和协调各部门开展工作，在启动属地区域应急处置预案时发布社会动员令，向社会公众发布灾害信息，实施现场动员，提供有关保障，组织人员疏散、隐蔽和隔离等。政府是参与突发事件应急处置的主力军，但考虑到我国的国情以及应急工作的实际需要，可以大胆探索市场经济体制下拓宽应急思路的可行方法。根据外国经验，可以充分发动民间力量参与应急事务的处置，政府可以通过政策引导、经费资助、规范指导等多种途径使民间应急力量得到发展壮大，成为政府应急力量的重要补充。同时，应特别重视基层和各项基础工作，做好社区、农村、学校、医院、企事业等基层单位应急管理工作，提高基层应对突发事件的处置能力。广泛宣传 and 普及公共安全知识、应急管理知识、灾害知识、防灾救灾和自救知识，提高公众参与应急管理能力和自救能力。

（四）突发事件应急管理的传媒环境

正确的思想舆论导向在实现和谐社会的事业中起着旗帜指引的作用。在现代信息社会中，大众传媒在塑造公众价值观念、强化公众意识、反映和引导社会舆论等诸多方面都发挥着巨大的作用。可以毫不夸张的说，媒体的社会传播效果直接影响着政府管理的能力和绩效，直接影响着一个社会的风气和政治稳定。

随着科技的进步，媒体的类型越来越呈现出多样化发展趋势，既有报纸、杂志等纸介媒体，又有广播、电视等电子媒体，还有互联网、手机等网络媒体。在危机事件肆虐的现代社会，公众的心理是十分脆弱的，他们需要强大的政府。如果此时社会流言已经出现，政府就有必要通过媒体告知一些必要的内幕，以维护政府在危机处理中的形象。通过媒体的正确宣传，才能降低社会恐慌，安抚民众。

1、建立由政府宣传教育部门、媒体和社会相关培训教育组织共同参与的多层次传媒网络。在危机事件报道上，政府应允许媒体、社会相关培训组织等参与到其中，用法规、政策性文件等形式规定各部门在舆论引导上应承担的责任和义务，这样既可以最大限度地调动社会的力量营造和谐传媒环境，完善危机应对机制中的媒体网络，又可以加大政府相关部门对这些组织的监督管理力度，真正使他们发挥应尽的作用。

2、继续完善信息公开制度，变“堵”为“疏”，实行积极的新闻约束。新闻发言人、新闻发布会等信息公开制度一方面是政府控制新闻传播的手段，另一方面也是政府和新闻界，并通过新闻界和公众进行沟通的方式。新闻发言人制度是政府从自身立场出发，根据社会的需要、公众的需要以及危机管理进程的需要，设定政策议程以此对传媒议程和公众议程进行引导的一种有效手段。

3、牢牢掌握主流媒体，进行正确的舆论引导。主流媒体具有巨大的社会影响

力，是新闻界的领头羊。在对主流媒体的行为进行约束时，必须强调加强对危机管理活动的正面报道，通过主流媒体的声音，树立政府的形象并鼓励公众在政府的领导下信心百倍地迎接挑战。

4、通过媒体加大社会危机意识教育，增强社会抗逆水平。

提高全社会的危机应对水平，首要的是必须在全社会树立正确的危机意识，未雨绸缪，这就有赖于充分发挥媒体的信息传播和社会扩散功能。每一次危机爆发后，都要号召公众认真总结经验教训，最大限度地杜绝和减少危机的再次发生。同时，运用现代先进媒体技术支撑，通过学校教育、公务员培训、社会公益宣传等，提高社会整体的危机应对能力和灾害恢复能力。

（五）突发事件应急管理的区域合作机制

电子信息和通讯技术以及交通事业的迅猛发展将不同区域的人们紧密的联系起来，随着危机事件波及地理空间的多元化，加强区域间的沟通与协作已是大势所趋。这不仅是资源得到优化整合的良好契机，也是增强区域竞争能力、加快区域建设的重要举措。

1、开通城际间(特别是临近城市、省份)反危机专线，及时发送危机通报，警醒他人作好防范潜在危机的准备工作，并及时得到他人提供的物质和技术上的支持，为有效控制危机的蔓延和恶化争取宝贵的时间。

2、创办城际间、国际间危机交流网站，运用现代通讯技术及时向外界发布危机信息和背景资料，加强技术上的交流和合作，可以创建共享的危机信息数据库，任何城市和地区的先进经验和做法都可以在网上公布，为受灾地区和人民出谋划策，提供建设性的意见和建议。

3、定期邀请各个城市和国家的有关专家和学者，也可以是危机管理的职能部门，开展学术讨论和经验交流会，不断更新国际危机管理的指导思想和管理理念，调整和改革落后的危机管理的制度和体系，为各个国家和地区创造互相学习和交流的机会。

第六节 突发事件应急管理的善后处理机制

突发事件应急管理的善后处理是指突发事件应急管理的恢复和重建工作。突发事件应急管理的恢复和重建机制指突发事件已经得到根本控制，需要采取措施缩减突发事件的破坏程度，尽力把情状恢复到突发事件发生之前。在突发事件的缓解衰退期和解除消失期，恢复和重建子机制发挥着重大作用，主要作用于秩序恢复、设施重建、人员安置、心理平复、独立调查和组织变革等方面。

政府应当立足于现实情况，明确突发事件发生后组织工作的目标取向和政策导向。为此，政府需要很好地了解、确定和解决两个重要任务：

第一，圆满处理危机善后，即政府以突发事件的解决为中心和契机，配套地解决和控制一些与突发事件相关的、可能导致突发事件局势再度发生的各种社会问题，巩固应急管理的成果。

第二，从突发事件中获益，变危险为机遇，即政府通过对突发事件发生原因、应急管理过程的细致分析，总结经验教训，提出在技术、管理、组织机构及运作程序上的改进意见，进而进行必要的组织变革。综合起来就是做好对人的管理和物资及系统的恢复两大工作。

对人的管理工作首先要明确区分危机情境中的人。危机情境的参与者包括受害者、反应者和旁观者。受害者是指在突发事件中直接或间接地受到突发事件影响的人，包括生理和心理的创伤。反应者是指从事与突发事件应急管理有关联工作的人，包括那些身处突发事件现场但是未曾受过专门训练的旁观者和受害者、参与突发事件应急救援的专业救援人员和志愿者。旁观者是指经历了突发事件但并未遭受实际损失的人，包括身处事发现场的真正旁观者和通过一定途径看到事发情况的虚拟旁观者。这些危机情境的参与者在经历突发事件之后都会在一定程度上遭受压力，并面临着各种不确定性而身心不安，因此要注重使这些受突发事件影响的人尽快恢复，尤其是心理恢复。

物资和系统的恢复工作要考虑以期望恢复的速度和实际造成的损失来确定部署。政府和指挥决策者决定期望恢复的速度，然后根据突发事件的规模以及由突发事件造成的损失数目的大小进行调整；实际造成的损失可以由突发事件发生时反应和管理所耗用的资源数量来计算。恢复的速度主要取决于以下几个关键因素：1、可以调配的资金；2、有效资源的补给；3、重获物资及劳动力的途径；4、遭受损失的多少及影响范围，包括直接的和间接的；5、突发事件发生前恢复计划的准备；6、信息沟通程度。

突发事件往往会引起经济失序、政治失序或社会失序，社会出现一种高度不稳定的紧张、失衡状态，这种状态可能会持续较长的一段时间；而且一些突发事

件还可能引发涟漪效应，在另一个领域引发出一场新的危机。因此，恢复和重建过程应当是在突发事件的缓解衰退期和解除消失期做好跟踪、反馈工作，同时投入人力、物力、财力，从尽快恢复重建灾后人民基本生活秩序入手，再进一步更新、建造设施和系统，从而确保突发事件得以根本妥善解决。

第七节 突发事件应急管理的保障机制

完善的突发事件应急管理保障机制是突发事件应急管理顺利进行的基本条件。应急反应需要法律、技术、资金、物资、人员等方面的广泛支持保障。由于突发事件是一种非常态事件，如何保证各种保障的可靠性(即在紧急状况下能够有效发挥其作用的可能性)就成为一个值得注意的问题。理论上讲，应急保障最简单的模式就是储备足够数量的各种应急资源以备不时之需，例如我们为了扑救火灾而建立的社会消防网。但这种模式在实践中却可能由于使用效率、有效期限等方面的问题而无法实施。特别是在一段较长的时间内没有发生突发事件的时候，无论是公众还是政府都会认为这种储备是一种资源浪费而更倾向于将其削弱甚至取消。为此，建立“一物多用、平战两用”的保障机制具有更高的效率和社会可接受度。突发事件应急管理的保障机制并不仅仅是大量救援物资的储备，而是通过物资储备、财政预算、与相关部门签订协议等方式为突发事件应急管理提供各种保障。

(一) 突发事件应急管理的信息保障

准确及时的信息是进行指挥决策的必要基础，而突发事件的突发性和不确定性，导致了应急处置工作中信息的不充分，因此突发事件应急管理的信息保障机制就显得十分重要。信息保障机制一般以应急联动中心为基础，成立信息综合管理平台，形成以信息监测、信息报告、信息共享、信息分析、信息发布为主要构件的信息保障机制。对相关突发事件的信息进行收集、分析和处理，按照早发现、早报告、早处置的原则，预测可能发生的情况，及时上报应急指挥中心，并按照预案的规定组织有关单位、职能部门和专家拟写新闻统发稿、专家评论或灾情公告，以适当的方式向媒体和市民发布相关信息。各突发事件专项指挥部应逐步建立和完善应急指挥基础信息数据库，包括各类事故隐患和危险源监控数据库、统一规范的专业数据库、基于空间位置的应急预案库、应急决策咨询专家库、辅助决策知识库以及危机管理信息资源目录体系，并进行及时的维护更新，确保数据质量。

(二) 突发事件应急管理的物资保障

突发事件会严重影响受灾区的反应能力，在极端的条件下甚至会影响周边地区的反应能力，必须保证各种应急物资如水、临时帐篷、被单、食品、发电机等的必要供给。美国的联邦反应计划(FRP, Federal Response Plan)规定：处于高危险地区的居民和个人应对灾害有所准备，并保证至少 72 小时内能自给自足。地

方志愿者机构应尽可能提供最大限度的食品、住所和灾害急救服务，制定在灾后 72 小时无外援的情况下照常提供上述服务的计划。应急处置一方面要满足受害者的安置，另一方面要开展及时的搜救和恢复重建工作。特别是在建筑物倒塌的情况下，会有大量受害者需要援救和医治。在受困 72 小时后，受害者的死亡率会急剧提高，所以搜寻和营救行动必须及时开展。为确保救灾所需的物资器材和生活用品的应急供应，必须建立健全救灾物资储存、调拨和紧急配送系统，积极培育和发展经济动员能力。在保证一定数量的必需救灾物资储存的基础上，积极探索由实物储备向生产潜力信息储备的过渡，通过建立应急生产启动运行机制，实现救灾物资动态储备。对储备物资的管理要积极防止储备物资被盗用、挪用、流散和失效，一旦出现上述情况，要及时予以补充和更新。相邻地区可以建立物资调剂供应的渠道，以便在紧急情况出现时，迅速从其它地区调入救灾物资。此外，应急的物质资源也可依据有关法律、规定，及时动员和征用社会物资。

(三) 突发事件应急管理的资金保障

突发事件应急管理机制的运行有赖于及时、充足的资金保障，必须建立突发事件应急基金监管、民间援助和社会救济等方面的制度，把应对突发事件所需经费纳入年度财政预算。对灾害事故紧急处置工作所必需的专项资金，世界各国对突发事件应急管理的资金保障都有专门的立法，而我国在《中华人民共和国预算法》中已经对应急管理专门资金有了明确的规定，应根据《中华人民共和国预算法》有关条款，每年按照财政支出额的适当比例安排政府预备费，作为公共财政应急储备资金。在一般支出预算中增设突发事件应急专项准备资金，并根据公共安全应急管理的需求，逐步提高资金提取比例。发生突发事件后，一方面应根据实际情况调整部门预算内部结构，削减部门支出预算，集中财力应对突发事件；另一方面经政府批准启动应急专项准备资金，必要时动用公共财政应急储备资金。按照“急事急办”原则，简化工作环节，确保应急处置工作的顺利进行。此外还可以在资金保障机制中利用风险转移，鼓励自然灾害多发地区的公民、法人单位和其他组织购买财产和人身意外伤害保险。从事高风险活动的企业应当购买财产保险，并为其员工购买人身意外伤害保险。也可以根据有关规定接受各方面的资金援助如赠款、贷款、直接支付等。

(四) 突发事件应急管理的队伍保障

公安、消防、交管、医疗急救、市政等队伍是基本的抢险救援队伍，武警和民兵预备役部队是抢险救援的后备力量，人防、地震、防汛、森林消防、矿山、建筑工程等专业救灾队伍是突发事件应急行动的骨干力量。各专业部门要落实先期处置队伍和增援队伍的组织保障方案。进一步优化、强化以消防等专业队伍为

主体、群众性队伍为辅助的应急抢险救援队伍网络。各类抢险救援队伍要合理部署并配置各类先进的救援装备、器材及通信和交通工具，制订各类应急处置专业技术方案，并积极开展专业技能培训和演练；全市定期组织跨部门、跨行业的综合性减灾演练，以加强组织协同和各专业保障，提高队伍快速反应和协同作战能力，确保队伍遂行和完成抢险救援任务。

社区和志愿者应急队伍是专业应急队伍的必要补充，要健全社会动员机制，发挥机关、企事业单位、城市社区、公益团体等社会力量的作用，组建具有一定救援知识和技能的志愿者队伍，以在第一时间减少突发事件的损失。各类应急处置队伍要结合本单位的工作和生产，积极开展专业技能培训和演练。市应急委员会办公室应定期组织全市跨部门、跨行业的应对突发事件的演练，检验应急队伍的快速反应能力，提高各部门之间协调配合和现场处置能力，实现对突发事件管理的规范化和程序化。

(五) 突发事件应急管理的医疗救护保障

应急医疗救护工作必须坚持“救死扶伤、以人为本”的原则。发生灾害事故后，必须快速组织医疗救护人员对伤员进行应急救治，尽最大可能减少伤亡。根据“分级救治”原则，按照现场抢救、院前急救、专科医疗救护的不同环节和需要组织实施救护。发生重特大灾害后，医疗救护队伍要迅速进入救灾现场，对伤员实施包扎、止血、固定等初步急救措施，稳定伤情、运出危险区后，转入各医院抢救和治疗。化学事故、放射性污染事故的伤员应先安排进入相应的专业医院救治。要根据灾害事故的特性和需要，做好疾病控制和卫生防疫准备，并严密组织实施。

(六) 突发事件应急管理的工程设施保障

突发事件应急管理的工程设施保障涉及抗震、防汛、民防、防护林等防护工程的建设和应急维护，城市紧急疏散避难场所和相关工程的建设、维护和管理，煤、水、电等生命线工程在非正常状况下的运行与维护等方面的内容。工程保障是提高城市的备灾抗毁和生存防护能力的重要基础。2005年8月由于卡特里娜飓风造成新奥尔良市防水堤多处决口，整个城市成为一座“潮湿的坟墓”，反映了该市在应急工程保障方面存在严重的缺陷。飓风过后，大量无家可归的人聚集在体育场、会议中心等避难场所中，又由于避难所的设计和管理等问题引发卫生、治安等方面的问题。我国的一些地方已经开始建造类似的避难场所，但对进入避难所的人员数量、进入方式、滞留时间、治安问题等都缺乏科学的预测评估。重庆天元化工厂发生泄漏事件后，近万名被疏散出来的群众只能在大街上过夜。此外，很多城市的生命线系统即使在正常状况下也是整个城市的“软肋”，紧急状

况下不仅要保证城市居民的正常生活，而且要保证应急工作的各种需要，其要求之高，难度之大，可想而知。应急管理部门必须根据应急救援业务需求，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，保障各种相关灾害事件的抢险和救援。同时，应注重城市应急工程建设，组织实施注重形成各有关职能部门要加强防护工程、生命线工程的管理和维修，对陈旧老化的工程和设施应有计划地加以改造。

此外，突发事件可能会造成现场交通设施的破坏，为保证处置的正常进行一般都需要在现场及相关场所实行交通管制，必须根据需求和可能开设应急救援“绿色通道”，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。必要时可紧急动员和征用其他部门及社会的交通设施装备，为紧急处置工作提供快速、高效、顺畅的道路设施、设备工具、运行秩序等交通保障条件。根据各城市的发展状况和需要，应考虑购置和配备应急专用直升机。

(七) 突发事件应急管理的社会治安保障

突发事件发生后，由属地公安部门和基层政府负责治安保障，立即在突发事件处置现场周围设立警戒区和警戒哨，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。严惩趁火打劫和制造事端的犯罪行为，加强对重点地区、重点场所、重点人群、重要物资设备的防范保护，确保紧急处置工作有序进行，救灾物资、装备免受人为破坏，社会秩序保持正常。如现场有起火、存有易燃易爆危险品、漏电、漏水、漏气等情况发生，现场先期处置人员要立即通知有关主管部门实施灭火、排爆、断电、断水、断气等措施，清除现场危险品，避免次生危害的出现。

第七章 突发事件应急管理的法律体系

突发事件应急管理法律体系是指调整公共紧急状态下各种法律关系的法律规范的总和，它规定社会和国家的紧急状态及其权限。它由不同的立法主体依照不同的程序制定的、效力等级不同的规范性文件共同构成，包括宪法、基本法、一般法律、行政法规、地方性法规、行政规章等。

第一节 突发事件应急管理法律体系的法律特征

突发事件应急管理法律规范是一个国家法律规范体系中的重要组成部分。应急管理法律规范是与非应急管理法律规范相对应的。应急管理法律规范与非应急管理法律规范相比，主要有以下几个特征：一是应急管理法律规范主要是调整应急时期国家机关如何行使紧急权力的，相对于非应急管理法律规范来说，应急管理法律规范一般赋予国家机关，特别是行使紧急权力的国家机关以较大的自由裁量权；二是应急管理法律规范在保护公民权利方面更注重对社会公共利益的保护，因此，应急管理法律规范一般对公民个人的权利都会作出一定的限制，并且规定公民个人在应急时期应当承担的应急法律义务；三是应急管理法律规范具有较强的时效性，一般仅仅适用于应急时期，一旦应急时期终止，应急管理法律规范也就不能再予以适用；四是应急管理法律规范一般都具有强制性，法律规范调整的对象，不论是行使紧急权力的国家机关，还是一般的公民，都必须无条件地服从应急规范的规定，而不能像平常时期那样可以享有法律上的某些自由选择权；五是应急管理法律规范具有高于非应急管理法律规范的法律效力，具有适用上的优先性等等。正因为应急管理法律规范具有以上重要的规范特征，所以，在一个国家的法律体系中，凡是具有上述应急管理法律规范特征的法律规范就构成了一个独立的法律规范体系，即应急管理法律体系。

应急管理法律体系与一个国家的法律体系的基本结构是一致的，既包括应急管理法律规范的法律形式体系(见图 7-1)，也包括应急管理法律规范的内容体系。从法律形式体系来看，应急管理法律规范可以通过一个国家的各种具有法律效力的法律形式表现出来，包括宪法对应急管理法律规范的规定，议会制定的法律对应急管理法律规范的规定，行政机关制定的行政法规和行政规章对应急管理法律规范的规定以及地方性的立法机关制定的地方性法规对应急管理法律规范的规定。

应急管理法律规范从制定和发布的时间来看，可以分为平常时期通过正常立法程序制定的应急管理法律规范和应急时期通过紧急程序制定的应急法律规范。从合法性的原则来看，在应急时期通过紧急程序制定的应急法律规范必须符合平常时期通过正常立法程序制定的法律规范（见图 7-2）。

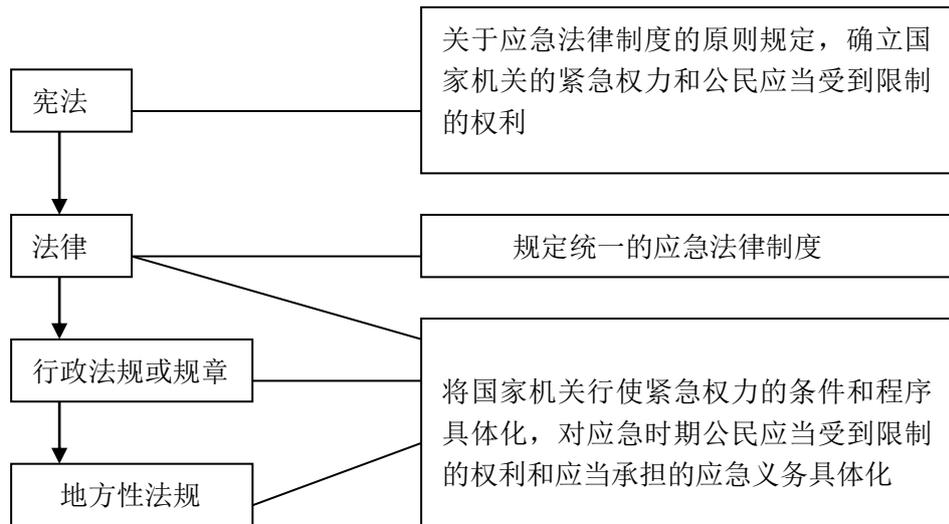


图 7-1 突发事件应急法律规范的法律形式体系

从应急管理法律规范调整的对象来看，应急管理法律规范主要包括应急权力规范和应急权利规范、应急义务规范三种类型；从应急管理法律规范所调整的社会关系领域可以发现，应急管理法律规范涉及战争法律规范、紧急状态法律规范、灾害法律规范、公共安全法律规范等。

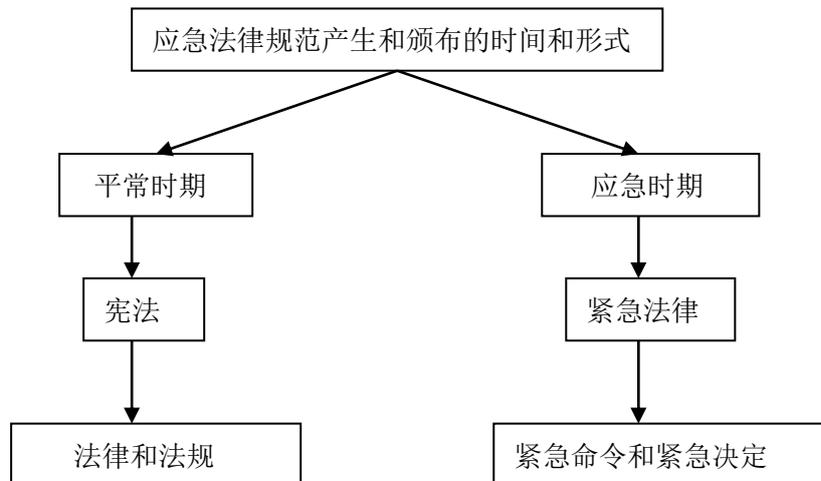


图 7-2 平常时期和应急时期的应急法律规范产生程序

总之，应急管理法律规范所构成的应急管理法律体系是多角度的、多层次的，这些法律规范都具有应急管理法律规范一般规范功能和法律特征，它们与非应急管理法律规范一起共同构成了一个国家统一的法律体系的重要组成部分。

第二节 国外突发事件应急管理法律体系状况及启示

(一)、国外突发事件应急管理法律体系状况

1、美国(联邦)突发事件应急管理法律体系

美国一贯重视通过立法来保障政府进行有效的危机管理,具有比较完备的突发事件应急管理法律体系。虽然美国宪法并没有对紧急状态作出规定,但是,由联邦国会制定的一系列突发事件应急管理法律规范较好地适应了美国联邦国家机关突发事件应急管理特别是应急活动的需要。有学者整理了美国联邦应急立法和应急计划,见下表 7-1:

表 7-1 美国联邦应急立法、应急计划

应 急 立 法	国家紧急状态法(The National Emergencies Act) 反恐怖主义行政草案(Administrations Draft Anti-Terrorism Act of 2001) 灾害恢复紧急救援计划法案(Disaster Relief Emergency Assistance Programs Act) 国土安全法案(Homeland Security Act) 国际紧急状态经济权力法(International Emergency Economic Power Act) 紧急事件管理与救援法案(Emergency Management and Assistance Act) 联邦公民防御法案(Federal Civil Defense Act of 1950) 紧急机构信息法案(Critical Infrastructure Information Act of 2002) 联邦储备条例(Federal Reserve Act) 国家防御授权法案(National Defense Authorization Act) 紧急状态医疗服务法案(Vital Emergency Medical services Act of 2001) 紧急计划与公民知情权法案(Emergency Planning and Community Right and Community Right-to-Know Act) 战时特别封锁法(Special Quarantine Powers in time of war)
应 急 计 划	联邦应急计划(Federal Response Plan) 应对国内恐怖主义的运作纲要(The United States Government Interagency Domestic Terrorism Concept of Operation Plan) 联邦放射性危机事件应急计划(FRRERP)
应 急 机 构	联邦紧急事务管理局(FEMA) 全球灾难信息网络(GDIN) 美国反恐怖活动中心(ACCESS) 联邦调查局(FBI) 中央情报局(CIA) 国家安全委员会(NSC)

(资料来源:莫纪宏:《应急法律体系》,载于郭济主编:《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6月,第197页。)

本书认为美国的突发事件应急管理立法主要规范灾害应急处理、紧急状态和反

恐这三方面，建立了以《灾害救助和紧急状态援助法》(2000年修订)、《国家紧急状态法》(1976)与《国土安全法》(2002)为核心的突发事件应急管理法律体系。1950年制定的《灾害救助和紧急状态援助法》是美国第一部与应对突发事件有关的法律，主要授权联邦政府权力，规定联邦资源动员，规范联邦政府在突发事件发生时对地方政府和州政府的支持。该法经罗伯特·斯坦福德提议制定，故又称《斯坦福德法案》，曾于1966年、1969年、1970年、1974年多次修改，现在实施的是2000年10月30日的修订本。该法分别规定了突发事件发生时的援助程序和进入紧急状态时的援助程序。总统对“重大灾害”和“紧急状态”的宣布，目的在于协助地方和州政府以弥补其在应对重大灾害和紧急状态时的不足，协调地方政府、州政府和联邦政府在应对突发事件时的权力运作。根据该法第102条，重大灾害是指在美国的任何地方发生的任何自然灾害(包括飓风、龙卷风、风暴、高水位、风浪、海浪、海啸、地震、火山喷发、山崩、泥石流、暴风雪或干旱)，或因任何原因引起的洪水、火灾及爆炸等，需要总统根据损害的严重性和广泛性，决定启动本法重大灾害援助以补充、协助各州和地方政府及救灾组织减轻损害、损失及人民痛苦的情况。关于重大灾害的宣布程序，该法第401条规定：要求总统宣布重大灾害的请求必须由受影响的州行政长官作出，该请求建立在事态的严重性和广泛性、有效的反应已经超出了州和受影响的地方政府的能力、需要联邦援助的基础上。并且作为请求的一部分，作为本法重大灾害援助适用的前提条件，行政长官已经依照州法律和州紧急反应计划采取了适当的行为。行政长官将提供州和地方政府减轻灾害的工作与资源的信息，并证明其职责和支出符合本法所有关于费用负担的规定。根据该法第102条，紧急状态是指任何需要总统作出如下决定的场合与情况，即需要联邦援助州和地方政府进行挽救生命、保护财产、公众健康和安全，或者减轻、转移灾害威胁的场合与情况。关于紧急状态的宣布程序，该法第501条(a)款规定与第401条基本相同，即要求总统宣布紧急状态的请求必须由受影响的州行政长官作出；该法第501条(b)款规定了联邦负有主要责任的紧急状态，即不基于请求，当总统认为一个紧急状态存在时，他可以行使同样的权力对紧急状态作出反应。该款规定，如果可行的话，在决定一个紧急状态是否存在时，总统将咨询任何受影响的州行政长官。

从以上内容来看，本书认为《灾害救助和紧急状态援助法》中的“重大灾害”是指重大自然灾害，“紧急状态”则是指除重大自然灾害之外的其他危机，这容易与本书讨论的紧急状态法中的紧急状态概念相混淆。由此可以认为该法实则是一部应对各种危机的综合性法律。

除此之外，美国还有针对各类灾害的立法，如：

《洪水保险法》(1968)；

《洪水灾害防御法》(1973);
《国家地震灾害减轻法》(1977);
《国家地震灾害减轻计划法》(1990);
《美国油污法》(1990)等。

1976年制定的《国家紧急状态法》是影响最大的应对危机的法律，是一部专门规范紧急状态的、统一的紧急状态法。该法对紧急状态的宣布程序、实施过程、终止方式、紧急状态期限以及紧急状态期间的总统权力作了详细规定。一方面，该法授权总统紧急状态下的权力。如总统有权宣布全国进入紧急状态；在紧急状态期间，总统可以为行使特别权力颁布一些法规。一旦紧急状态终止，这些法规将随之失效；紧急状态期间，因国家安全、社会经济生活以及外交政策的执行受到外国威胁时，总统可以对外汇进行管制，还可以对国际支付以及货币、证券和财产的转让或转移行使特别权力。另一方面，该法限制了总统紧急权力的滥用。如总统宣布紧急状态有效期限最多为2年；总统宣布的全国紧急状态，国会可以由两院通过联合决议取消，总统不得对此决议否决，也可由总统依决议宣布终止紧急状态；总统宣布全国处于紧急状态后，每6个月国会需要考虑是否终止；任何全国紧急状态在宣布一年后自动终止，除非在到期90天内总统宣布继续延长；规定总统要向国会详细说明在紧急状态时期内为采取行动而需要使用的立法权力。此外，总统和联邦政府各部门要保持并向国会提供在紧急状态或战争状态时期发布的所有法规和管制条例，包括应急行动的开支费用的档案报告等。

2002年11月25日出台的《国土安全法》是美国“9.11”后应对恐怖主义的最重要的法律。该法规定设立国土安全部，这使总统拥有了更大和更广泛的权力。国土安全部主要有三个政策目标：阻止恐怖分子在美国境内发动袭击；减少国家受到恐怖分子袭击的可能性；一旦发生恐怖袭击后，将损害减至最小和加速复原能力。现行美国联邦部门中的22个机构包括海岸警卫队、海关、边防警察、联邦紧急事务管理属、秘密勤务局、运输安全署以及移民局等都调整进入国土安全部。农业部下属的动物疾病中心、国防部的国家通信系统以及联邦调查局的国家基础建设防卫中心等单位也合并到国土安全部。全部人员将超过17万，初期预算约为374亿美元，是一个超级大部。这是自1947年杜鲁门政府成立国防部以来，美国联邦政府最重大的一次调整。

此外，应对恐怖主义的法律还有：

2001年9月18日《2001年紧急补充拨款法》；
2001年9月18日《使用军事力量授权法》；
2001年9月22日《空中运输安全和体系动员法》；
2001年10月26日《爱国者法》；

2001年11月18日《航空运输安全法》；
2002年5月14日《提高边境安全和完善入境签证法》；
2002年6月12日《公共卫生安全和生物恐怖威胁防止和应急法》；
2002年11月26日《恐怖主义风险保险法》等。

2、法国突发事件应急管理立法特征

目前国内对法国突发事件应急管理法律的研究比较少，因此可获资料十分有限，加之第一手资料更是难以获得，所以本书难以描述其突发事件应急管理法律体系的基本内容。但是，法国突发事件应急管理立法有一个显著特征，既有宪法中紧急状态的相关条款，又有统一的《紧急状态法》，这是许多国家的突发事件应急管理立法所不具备的。1958年10月4日，法国(第五共和国)宪法颁布实施，宪法中规定了紧急状态条款，为政府及时有效地采取各种措施提供了宪法依据。如：该宪法第16条规定：“当共和国体制、国家独立、领土完整或国际义务的履行受到严重和直接的威胁时，以及依据宪法产生的公共权力机构正常行使职能被中断时，共和国总统在同总理、议会两院议长和宪法委员会主席正式磋商后，根据形势采取必要的措施，总统用咨文把情况通告全国。这些措施的目的应该是为了保证依据宪法产生的公共权力机构在最短期间拥有完成其任务的手段。对于这些措施的主要内容，应同宪法委员会磋商。议会自行举行会议。在行使特别权力期间，国民议会不得被解散。”

第35条规定：“宣战需经议会授权。”第36条规定：“戒严令由部长会议发布。只有得到议会授权，才能把戒严延续到12天以上。”

此外，该宪法还规定了在紧急情况下，可以缩短日常国家权力行使的期限。第61条规定：“宪法委员会应在一个月的期限内，对各项组织法在颁布以前、议会两院的内部规章在执行以前或者各项法律在颁布以前的审查作出裁决，但在紧急情况下，经政府要求，期限缩减为8天”。

在1958年宪法制定以前的第四共和国时期，法国就已经出台了一部紧急状态法，该《紧急状态法》于1955年4月3日由国民议会通过并由总统颁布实施，之后曾于1955年8月、1960年4月被部分修改。该法第1条规定：“在因公共秩序受到严重侵害而导致发生迫在眉睫的危急情况时，或发生具有严重性的社会灾难事件时，可以由部长联席会议以政令宣布法国本土的全部或其部分区域、或是其海外省份进入紧急状态。”

该法主要规定了紧急状态的期限和政府的紧急权力，如第5条规定：“中央政府做出这样的决定后，省长作为国家在地方的代表，如果其所在省的全部或部分区域被宣布处于紧急状态，他将有权采取下列措施：(1)发布命令规定禁止人或车辆通过的区域和禁行的时间；(2)发布命令设立保护或者安全区域，所有在此类区域生活的人们应服从规定；(3)禁止任何试图以各种方式妨碍政府当局行

动的人在全省或其部分区域逗留。”第8条规定：“在全国处于紧急状态的情况下，内政部长可以下令临时关闭国内所有的剧场、酒馆以及各种性质的集会场所。在宣布紧急状态的政令中所涉及省份的省长则可以在其所管辖的省内命令采取同样措施。”第11条规定：“宣布紧急状态的政令或者延长紧急状态时限的法律可以明确规定，授权内政部长或者省长在政令所确定的区域内下令入户搜查，不管是在白天还是在黑夜；并采取各种措施以保证对报刊、各种性质的出版物以及广播、电影和戏剧的监督。”

该法还规定了公民权利的救济途径，如第7条规定，“被宣布软禁的人或者前面所提到的被禁止‘在全省或其部分区域逗留’的人可以就此类决定向一个由省议会指定代表组成的咨询委员会提出撤销请求，还可以向行政法庭提起越权之诉。行政法庭应在起诉当月做出判决。如当事人上诉，国家行政法院须在三个月内裁决。如果行政法庭或国家行政法院未在规定的期限内裁决，则上述措施将停止实行”。

3、日本突发事件应急管理法律体系

日本是世界上突发事件(灾害)频发的国家之一，在应对危机的过程中逐渐建立并完善了其突发事件应急管理法律体系。有学者整理了日本突发事件应急管理法律体系的主要内容，见下表7-2：

日本虽然既没有宪法性紧急状态条款，也没有专门的紧急状态法，只在有关的单行法中分散地规定了紧急状态条款，如《警察法》、《自卫队法》等。但其立法仍具值得称道之处，即日本根据突发事件的不同阶段特征，制定了与灾害预防、灾害应急、灾后重建等各阶段相关的法律，很好地体现了一阶段一法的立法模式。

有学者将日本的突发事件应急管理法律体系分成基本法类、灾害预防和防灾规划法类、灾害应急法类、灾后重建和复兴法类、灾害管理组织法类五大类型。这种分类方式实质上就是一阶段一法模式的体现，按照此种分类，基本法类主要是《灾害对策基本法》(1961)；

预防与应急法类主要是各类危机法或称灾害法，除了表3—2中的法律，还有《地陷等防止法》(1958)、《治山治水紧急措施法》(1960)、《地震保险法》(1966)、《活动火山对策特别措施法》(1973)、《石油基地等灾害防止法》(1975)、《土沙灾害防止对策法》(2000)等。《灾害救助法》(1947)既适用于危机应急阶段，也适用于危机痊愈阶段，因而既属于应急法类，也属于灾后重建和复兴法类；

表 7-2 日本应急法律体系的主要内容

基本法地 震应急	灾害对策基本法	1961年
	灾害对策基本法实施令	1962年
	灾害对策基本法实施细则	1962年
	大地震对策特别措施法	1978年

	大地震对策特别措施法实施令 大地震对策特别措施法实施细则 根据大地震对策特别措施法第三条第一项规定的关于东海大地震的地震防灾对策加强地区	1978年 1979年 2002年
原子能灾害应急	原子能灾害对策特别措施法 原子能灾害对策特别措施法实施令 原子能灾害对策特别措施法实施细则	1999年 2000年 2000年
海洋污染应急	关于防止海洋污染和海上火灾的法律 关于防止海洋污染和海上火灾的法律实施令 关于防止海洋污染和海上火灾的法律实施细则	1970年 1971年 1971年
公共卫生紧急事态应对方针和预案	厚生劳动省健康危机管理基本方针 医药品等危机管理实施要领 食物中毒危机管理实施要领 感染症健康危机管理实施要领 饮料水健康危机管理实施要领 国立医院等健康危机管理实施要领 国立感染症研究所健康危机管理实施要领 关于地方健康危机管理—地方健康危机管理指南	1997年
急救	急救业务等的条例 急救业务等的条例实施细则 东京消防厅急救业务等规程	1973年 1973年 1992年
灾害救助	灾害救助法 灾害救助法实施令 灾害救助法实施细则 灾害时实施应急措施人员的损害赔偿条例 灾害时实施应急措施人员的损害赔偿条例实施细则 水难救援法处理手续	1947年 1947年 1947年 1963年 1963年 1900年
原子能辐射救援	原子能辐射救援法的实施细则 原子能辐射救援法的条例 原子能辐射救援法的条例实施细则	1995年 1975年 1975年

（资料来源：莫纪宏：《应急法律体系》，载于郭济主编：《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6月，第198页。）

灾后重建和复兴法类除《灾害救助法》之外，还有《农林水产业设施灾害复旧事业费国库补助的暂定措施法》(1950)、《公共土木设施灾害重建工程费国库负担法》(1951)、《公立学校设施灾害复旧费国库负担法》(1953)、《关于应对重大灾害的特别财政援助法》(1962)、《关于拨发灾害抚恤金等的法律》(1973)、《受灾者生活重建援助法》(1998)等；

灾害管理组织法类有《消防组织法》、《警察法》、《海上保安厅法》、《自卫队法》、《水害预防组织法》、《日本红十字会法》等。

《灾害对策基本法》于 1961 年 10 月 31 日颁布实施后，在吸取了多次灾害应对时获得的宝贵经验教训基础上被多次不同程度地修改，该法既是所有与灾害有关法律法规的根本大法，具有基本法的性质，又对原来法律的不足部分作了必要的补充，有机地调整了各法律法规的相互关系。现行《灾害对策基本法》是经过第 23 次修改，共有 10 章 117 条法律条款和历次修改后用以说明的附则在内的较为完善的救灾基本法。其主要内容包括：

(1) 总则：阐述本法的立法目的，解释本法的专用名词以及中央到地方的防灾机构的设置和防灾计划。

(2) 防灾相关组织：规定中央防灾会议、地方防灾会议、非常灾害对策本部、紧急灾害对策本部的设置及其任务，并对灾害发生时工作人员的派遣及义务提出明确要求。

(3) 防灾计划：明确规定中央防灾基本计划、防灾业务计划及都道府县地区防灾基本计划、地方防灾业务计划的制定、修改、公布的程序。

(4) 灾害预防：明确规定各级政府有关灾害预防的组织、训练、物资储备以及责任义务。

(5) 灾害应急对策：明确规定各级政府实施灾害应急对策的内容。包括信息的收集和报告、警报和避难指示的发出以及应急措施等。

(6) 灾后恢复重建：明确规定各级政府的责任以及重建工作所需费用的支出和筹措。

(7) 财政金融措施：规定各级政府对灾后重建费用的负担、补助的范围以及金融机构融资的措施。

(8) 灾害紧急状态：规定政府认可、宣布以及撤销灾害紧急事态的程序。

(9) 杂则：关于表彰防灾有功人员的规定。

(10) 罚则：规定违法的种类及处罚办法。

可见日本不仅具有突发事件各阶段的相应立法，而且作为基本法的《灾害对策基本法》也是按一阶段一法模式立法的，有效地整合、协调各方资源，这使得日本在应对突发事件并发方面更胜一筹。

(二) 国外突发事件应急管理立法经验对中国的启示

美国模式：虽然宪法并未明确规定紧急状态条款，但有统一的《国家紧急状态法》。对于突发事件应对的具体工作，不仅有《灾害救助和紧急状态援助法》提供法律支持，还有针对各种危机的单行法，如《洪水灾害防御法》、《国家地震灾害减轻法》、《国家地震灾害减轻计划法》、《美国油污法》等。美国模式是分散立法模式和统一立法模式相结合的典型。

法国模式：既在宪法中规定了相关的紧急状态条款，又有统一的《紧急状态法》。作为与法国同属大陆法系的中国，在目前 2004 宪法修正案只对紧急状态作

简要规定的情况下，采用法国模式是再合适不过的。

日本模式：虽然既没有宪法性紧急状态条款，也没有统一的紧急状态法，只在有关单行法中对紧急状态作了分散规定。但应对突发事件的各阶段都具备相应的法律，同时这些法律都在《灾害对策基本法》的框架之下，当然还有各种类型的突发事件单行法。因此，日本模式是一事一法模式和一阶段一法模式相结合的成功实践，是一种更科学、更先进、更合理同时也是立法技术要求更高的立法模式。

第三节 我国突发事件应急管理法律制度建设现状及问题

（一）国内危机管理法律制度建设的现状

我国从 1954 年首次规定戒严制度至今，已经颁布了一系列与处理突发事件有关的法律、法规，各地方根据这些法律、法规又颁布了适用于本行政区域的地

方立法，从而初步构建了一个从中央到地方的突发事件应急处理法律规范体系。这主要包括：

(1) 战争状态法律规范。例如《国防交通条例》、《民用运力国防动员条例》、《兵役法》、《预备役军官法》和《人民防空法》。

(2) 一般的紧急情况法律规范。涉及到某些单行的紧急状态法律规范，如《突发公共事件应对法》、《对外合作开采海洋石油资源条例》第 26 条、《公安机关人民警察内务条令》第 21 条、《戒严法》第 2 条、《专利法》第 52 条等等。此外在我国批准和签署的国际条约、协议中，涉及到一般紧急状态法的多达 20 余个。

(3) 恐怖性突发事件法律规范。恐怖性突发事件在一般紧急情况中危险度最高，但我国至今尚无国内法意义上的专门的反恐怖法律出台。除了最高人民法院、最高人民检察院、公安部 2001 年联合发布的《关于依法严厉打击恐怖犯罪活动的通知》以外，反恐怖机制主要体现于我国参加或缔结的国际条约、协议。

(4) 骚乱性突发事件(群体性突发事件)法律规范。我国现阶段应对骚乱的主要法律是《戒严法》，还有《公安机关人民警察内务条令》第 13 条、《民兵战备工作规定》第 39 条等等。

(5) 灾害性突发事件法律规范。目前我国的灾害性突发事件法主要包括以下方面：

- ①地震灾害法律；
- ②洪灾法律；
- ③环境灾害法律；
- ④地质灾害法律。

(6) 事故性突发事件法律规范。我国关于事故防治的立法范围非常广泛，立法形式涉及法律、行政法规、地方性法规和规章。主要的法律包括：

- ①交通事故法律；
- ②核事故法律；
- ③公共卫生事故法律；
- ④火灾事故法律；
- ⑤生产安全事故法律。

(7) 公民权利救济法律规范。涉及到公民、法人和其它组织的合法权益由于公共危机的行政应急措施受到损害之后的补救机制，包括行政复议、行政诉讼、国家赔偿和补偿方面的法律规范。

(二) 国内危机管理法律制度建设中存在的问题

从总体上说我国已经在构建突发事件应急法律体系方面具有一定基础，这主要表现在现行宪法、法律、法规中已有一些关于应急法律规范。这为应对突发事

件带来的社会危机，依法实施有效的危机管理，提供了一定的法律保障。但是，相对分散、不够统一的应急法制还存很多问题和不足。这些法律、法规和规章的针对性强、行业特点突出，但这些法律本身的部门管理色彩太浓，缺乏政府各部门之间、政府和社会之间的协调与合作，缺乏对突发事件共同规律的总结，不具有普遍的指导性（2007年颁布的《突发事件应对法》已在这方面作了较全面的规定）。特别是各职能部门针对单一的事件做出的应对措施，约束效力级别低，缺乏对连带发生事件的应对处理，还不足以担当建立现代应急管理制度的完整功能；在应对现代出现的高频度、多领域的紧急事件时，往往显得力不从心。同时还存在其他公共应急法制不健全与不完善等问题，以公共卫生紧急法律制度为例。我国《传染病防治法》第3条规定，国务院和国务院卫生行政部门可以根据情况增加传染病病种并予以公布。但是，哪些情况下必须或可以增加，通过何种程序(例如应否经过公开听证)来增加，如果必须增加而有关部门不作为或拖延作为时应承担何种责任等等，有关法律却未作出明确规定，给重大突发事件的政府应急管理实践和责任的追究造成困难；我国公共应急法制的执行也不到位。主要表现为有法不依、执法不严、行政不作为、难获救济等等。例如，《传染病防治法》第22、23条规定，各级政府有关主管人员和从事传染病的医疗保健、卫生防疫、监督管理的人员，不得隐瞒、谎报或者授意他人隐瞒、谎报疫情，国务院卫生行政部门应及时地如实通报和公布疫情，并可授权省级政府卫生行政部门及时地如实通报和公布本行政区域的疫情，而在应对“非典”时却不能按照有关规定执行；许多突发事件应急处理立法的可操作性不强。表现为在内容上较为原则、抽象，缺乏具体的实施细则、办法相配合，尤其是紧急行政程序法律规范严重不足。多数突发事件应对处理立法在给应急机构配置紧急处置权力的同时却忽视了权力控制和对紧急权力造成的伤害后果的救济途径，忽视机构之间的横向协调与监督关系，忽视程序性约束机制，忽视发挥下级机关和非官方机构的积极性、自主性和创造性；公共应急法制的实施环境有待改善。从实践效果来看，公共应急法制的社会基础条件，如公共应急法制的公众知晓度、认同度、适应度和配合度以及社会心理状况等等，有待进一步改善。这也是造成已有的公共应急法律规范未能充分发挥出应有保障作用的重要原因之一。

第四节 构建我国突发事件应急管理法律体系的必要性

制度是用于规范人的行为，保证方针、政策得以实施，实现组织有序运行的约束性规则。制度是准绳、是保障，只有建立科学完善的制度，才能在突发事件应对处理中做到有法可依、有章可循，才能保证政府公共管理的长期战略地位。

国家公共应急系统要高效稳定运行，发挥应有的作用，还必须以完善相关的法律法规作为保障。法律制度是各种制度中最强硬的一种，它是社会发展过程中不可或缺的一种稀缺资源，同样地，法制建设也是应急管理体系建设中关键的一环。没有完善的公共应急法律，突发事件就不可能及时、高效地得到处理。历观政府处理各类突发事件的情况，我们都会发现，政府在每一次处理事件时大多显得被动，之所以出现这样一个局面，很大程度上是源于法律制度的缺失。

目前，在全国范围内，由于我国刚刚出台《突发事件应对法》，一些配套的法律法规还在制定过程中，而《戒严法》、《防洪法》、《国防法》、《防震减灾法》、《传染病防治法》等，这些单行的法律只能适用于一种紧急状态，一旦紧急状态产生的原因复杂，就很难有一个统一的紧急状态下的指挥机制。因此，无论是中央政府，还是地方各级政府，都应建立起比较完整、统一的应急管理法律制度。在国外，不少地区和国家已经制定了比较完整的一系列应急管理法律，如美国的《国家紧急状态法》、法国的《紧急状态法》、前苏联的《紧急状态制度法》等，对应急管理机构的设置及其权力义务、管理机构各职能部门的权力义务、组织运行程序、政府紧急权授予的规定、社会各阶层和公众的责任和义务、紧急管制措施规定、政府社会动员和征调规定、公民权利保障规定、政府信息通报规定、危机处理绩效考核、奖励机制及责任追究等问题作出明确的法律界定和相应的操作执行法规等。有了法律作为保障，政府就能够依法实施应急管理，主动有序地对突发事件给予及时有效的控制，为解决处置赢得宝贵的时间，从而摆脱被动局面。“善弈者谋势，不善弈者谋子”，因此重视立法是政府在应对突发事件时高屋建瓴的明智之举。毋庸置疑，法律已经成为防治和应对突发事件的最佳制度性“处方”。

第五节 我国突发事件应急管理法制建设与完善

（一）我国未来突发事件应急管理立法模式选择

1、一事一法模式与一阶段一法模式相结合

我国未来采用一事一法与一阶段一法相结合的立法模式不仅是必要的，而且是

可行的。单纯的一事一法模式是与行政体制的条块分割现象严重紧密相联的，不同种类危机的管理部门相互独立，协调不足，导致我国的危机管理法律独立性强，部门管理色彩严重，这就势必难以产生具有综合协调性的法律。但是目前我国国家突发事件应急预案体系已初具规模，特别是建立了应急的组织体系，即国务院是突发事件应急管理工作的最高行政领导机构；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；国务院有关部门是工作机构，负责相关类别突发事件的应急管理工作；还有地方机构和专家组。在这样的背景下，笔者认为整合危机管理各阶段的措施，加强危机管理各部门之间的协作，采取一事一法与一阶段一法相结合的立法模式是切实可行的。

当然，目前一事一法模式的立法也存在一些明显的不足，即某些“事”的法律体系不完备，甚至还是立法空白。以地质灾害为例，据中国地震局统计，2003年全国共发生地震21次，直接经济损失466040万元。据国土资源部统计，2003年全国共发生地质灾害15459次，直接经济损失504325万元。但是目前除了地震立法比较完备之外，关于其它地质灾害的立法还很欠缺。2004年3月1日实施的《地质灾害防治条例》暂时弥补了这一立法空白，但这只是行政法规，尚需人大立法。再比如海洋灾害和公共设施事故等立法仍几乎是空白。因此，我国突发事件应急管理的一事一法模式仍需进一步完善。

2、宪法保留模式与法律保留模式相结合

(1) 严格按照《立法法》和《行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、经济特区法规备案审查工作程序》(简称《法规备案审查工作程序》)的规定，对现有涉及紧急状态的行政法规进行清理，废除或修改违反《立法法》的有关限制人身自由的强制措施和处罚的条款。另外，制定统一的紧急状态法，规定紧急状态下的公民义务，将紧急状态下对公民权利的限制进行法律保留。

(2) 在宪法中明确紧急状态下公民基本权利应当受到限制，同时明确紧急状态下的公民基本权利最低保障标准，即哪些权利即使在紧急状态下也是不能被限制的，实行宪法保留模式。其目的是防止立法机关立法限制这些公民权利，从而防范立法权对公民权利的侵犯。但是关于紧急状态下公民基本权利最低保障标准的范围无论是三大国际人权公约还是各国国内法对此规定有较大差异，有的还出现了相反的情况。有学者总结了世界各国紧急状态立法以及有关国际法的规定，认为一般来说紧急状态下公民基本权利最低标准包括：

- A、人格、人身自由和尊严不受侵犯；
- B、不受非法驱逐出境和流放；
- C、公民资格不得取消；

- D、宗教信仰自由应得到尊重；
- E、语言使用权不受侵犯；
- F、个人生活和家庭生活得到尊重；
- G、允许思想自由；
- H、受教育的权利不受侵犯；
- I、契约自由不受侵犯；
- J、不得实行“有罪推定”和两次审判同一犯罪事实，等等。

但是该范围还是过于宽泛，紧急状态下公民基本权利最低保障的范围并非越宽泛越好，这些过于宽泛的权利往往与国家应对紧急情况的现实需要并无直接联系。其范围应当严格限制在那些与人类的基本尊严直接相联系和与国家权力扩大行使直接相关的基本权利上，比如生命权(死刑和合法战争导致的死亡除外)、人格权、不受虐待或酷刑的权利、不受奴役的权利、受到公正审判的权利等。最后需要指出的是，宪法中明确紧急状态下公民基本权利的最低保障标准是为防止国家滥用紧急权力侵害公民权利，而不是列出具体的情况来对公民权利的限制进行正当化的证明。

实行此种宪法保留模式与法律保留模式相结合的双重保护立法模式是非常理想的模式，但其能否在规范国家权力与保障公民权利方面真正发挥作用，还有赖于是否具有实效性的违宪审查制度和宪法诉讼制度。但是，我国目前的违宪审查制度仍处于起步阶段，如前所述，目前在形式上已有法规违宪审查，但是法律的合宪性审查仍被排除在违宪审查之外。虽然宪法第 5 条规定，“一切法律、行政法规和地方性法规都不得同宪法相抵触”，但是宪法和法律并没有对法律违宪审查的规定，而只有对法规违宪审查的规定。如现行宪法第 67 条规定，“全国人大常委会有权监督国务院、中央军委、最高人民法院和最高人民检察院的工作；撤销国务院制定的同宪法、法律相抵触的行政法规、决定和命令；撤销省、自治区、直辖市国家权力机关制定的同宪法、法律和行政法规相抵触的地方性法规和决议。”第 62 条规定，“全国人大有权改变撤销全国人大常委会不适当的决定。”再如《全国人大组织法》第 37 条规定，“各专门委员会审议全国人大常委会交付的被认为同宪法、法律相抵触的国务院的行政法规、决定和命令，国务院各部委的命令、指示和规章，省、自治区、直辖市的人大及其常委会的地方性法规和决议，以及省、自治区、直辖市的人民政府的决定、命令和规章，提出报告。”对此，韩大元教授指出，“关于违宪审查制度的建立，我国宪法学界目前比较一致的观点是全国人大常委会应成立专门的宪法委员会，至少要和全国人大的专门委员会平行，选派权威法学专家、资深法官、资深律师进入专门委员会担任审查委员。由它直接审查法律法规是否违宪违法，再直接向全国人大常委会汇报，然后

启动审查程序，这种做法比较符合我国的国情”。

我国目前也没有宪法诉讼制度，笔者认为法院应该可以在行政诉讼中直接适用宪法以控制行政权的滥用，这对于紧急状态下保障公民权利更具有实际意义。否则，即使宪法中规定了紧急状态下公民权利最低保障标准，一旦该权利被公民权力侵害，公民也没有任何法律救济途径。

因此，本书认为宪法保留模式可以视为较远未来的立法模式选择。而在现实条件下，完善法律保留模式是关键，公民基本权利最低保障标准可以暂时在紧急状态法中加以规定。

（3）分散立法模式与统一立法模式相结合

规范法律法规中危机管理专业术语，修改现有法律法规中与应急和紧急状态有关的条款，使之统一、协调。

结合国家各专项应急预案和国务院各部门应急预案的实践经验和相关立法经验，制定各种危机应急法，如《自然灾害应急法》、《城市重大技术事故应急法》、《公共卫生应急法》、《反恐怖法》等。

因为紧急状态是一种非常宪法状态，它的法律标志是宪法规定的国家民主决策体制的运行发生严重障碍，公民的基本宪法权利受到严重限制和剥夺，这种情况在我国发生的几率较小。现在的突出问题是局部的、不至于达到紧急状态的突发事件频繁发生，对我国国家和人民的利益造成严重损害，这些频繁发生的、局部的危机对法律需求最大。因此，从目前的现实需要和立法技术来看，优先制定各种危机应急法是切实可行的。这些危机应急法既适用于一般危机应急，又可以规定部分紧急状态条款，适用于紧急状态下的应急，使其与未来将要制定的《紧急状态法》形成特殊和一般的关系。

制定统一的《紧急状态法》，作为我国紧急状态法体系中的基本法，采取统一立法模式。

《紧急状态法》已列入十届全国人大立法规划，但是将于今年6月由国务院提交全国人大常委会审议的是《突发事件应对法》。制定《紧急状态法》演变成制定《突发事件应对法》，对此，国务院法制办公室委托的“紧急状态法立法研究项目”负责人于安说，“对于统一的应急立法，早期是进行《紧急状态法》的制定，其中包括极端形式的紧急状态和普通形式的应急管理。现在的《突发事件应对法》已经不再考虑紧急状态，而是集中规范普通的应急管理”。

但从长远看，我国仍须制定统一的《紧急状态法》，而且该法不应包括普通形式的应急管理，而应专门对紧急状态的各项作规定。笔者认为，与其将自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件四大类危机全部包括在内制定一部《突发事件应对法》，还不如在现有各类危机立法和应急预案基础上针对现有

立法薄弱环节制定四大类危机应急法，即《自然灾害应急法》、《城市重大技术事故应急法》、《公共卫生应急法》和《反恐怖法》。这既可使立法更具体，操作性更强，又可使其与《紧急状态法》相得益彰。

（二）我国突发事件应急管理法律体系构建与完善

突发事件应急管理法律体系是一个国家现行的全部危机管理法律规范按照不同的法律部门分类组合而形成的一个呈体系化的有机联系的统一整体。目前，虽然研究突发事件应急管理文章和著作非常多，但专门研究突发事件应急管理法律体系构建的还很少。本书认为其中比较权威、完善的论述是中国社会科学院法学所研究员莫纪宏《应急法律体系》一文，下面将作简要评述。

该文在“健全我国应急法律体系的构想”中提出我国的应急法律体系可以分为一般危机管理法和紧急状态法，并且应当在一般危机管理法与紧急状态法之间建立相互协调、相互衔接和相互配套的关系，实行“一般突发事件应急管理法优先适用”的原则。该文还建构了我国应急法律体系的结构图(参见图 7-3)

本书认为该法律体系的基本框架层次清晰，但内容仍不够完善，具体有以下几点：

第一，结合我国现行法律制度，我国宪法区分了“紧急状态”与“战争状态”，因此，该法律体系仅包括一般突发事件应急管理法体系与紧急状态法体系是欠完善的，还应包括战争状态法体系。

第二，一般突发事件应急管理传体系仅体现了一事一法模式，没有顺应世界各国的立法趋势，没有采用更高技术、更为科学合理的立法模式即一阶段一法模式。

第三，紧急状态法体系中明确“紧急状态法”作为宪法性法律的地位，即作为整个紧急状态法律制度的基本法，其地位明显高于相关的“其他法律”。

第四，现行宪法将“紧急状态”取代“戒严”之后，戒严法与紧急状态法的法律关系在该框架中不能一目了然，该文也没有具体论述，只是指出注意协调两者的法律关系。

因此，本节中国突发事件应急管理法律体系构建将分一般突发事件应急管理法律体系、紧急状态法体系和战争状态法体系三部分论述。

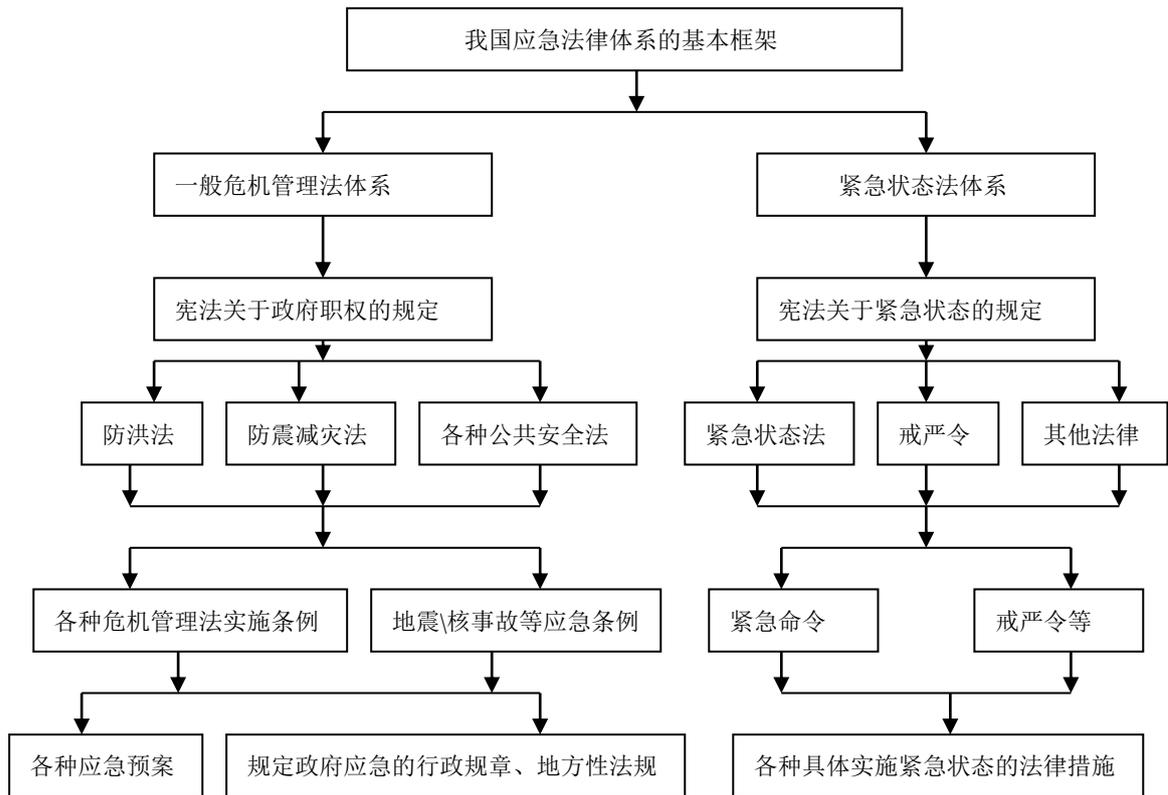


图 7-3 我国应急法律体系的基本框架

资料来源：莫纪宏：《应急法律体系》，载于郭济主编：《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6月，第206页。

1、我国一般突发事件应急管理法体系

一般突发事件应急管理法体系应当以各种专门的防灾减灾法、各种专门的突发事件应急法与灾害救助法构成，危机的每个阶段都要有法可依，向一阶段一法模式发展。

防灾减灾法应当以发挥各级人民政府在日常突发事件应急管理中的组织、协调作用为主，突出政府各部门在突发事件应急管理中的相互协作。

突发事件应急法的部分条款适用于非紧急状态下的一般应急，部分条款适用于紧急状态，因此也是紧急状态法体系的一部分。

灾害救助法用于规范突发事件发生后的各种救助工作。国务院发布的《国家突发公共事件总体应急预案》中“财力保障”第一款规定，“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。要对突发事件财政应急保障资金的使用和效果进行监管和评估。”第二款规定，“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。”关于第一款规定的法律依据目前分散于部分危机管理法中，

如《防洪法》第六章、《防震减灾法》第 33 条，但像《传染病防治法》与《突发公共卫生事件应急条例》都没有任何相关规定。本书认为制定《灾害救助法》，对各救助事项作统一规定，既能使救助工作有序进行，提高救助效率，又能规范救助工作，便于公众监督。

2、我国紧急状态法体系

处理紧急状态法体系与一般危机管理法体系的关系应实行“一般突发事件应急管理法优先适用”的原则。也就是说，除非是发生了宪法所规定的正常的国家权力运行体制无法加以有效控制的高度危险的紧急局势，否则应当依据一般的突发事件应急管理的法律规定来对付各种危机事件，而依据紧急状态法的规定采取各种紧急措施必须遵循严格的法定程序。

紧急状态法体系应呈现金字塔形，塔尖是宪法关于紧急状态的规定，其次是紧急状态基本法，再次是各种专门的危机应急法，最后是分散于一般突发事件应急管理法中的紧急状态条款(参见图 7-4)。。由于该体系内容较多又尤为重要，本书将另设一节论述。

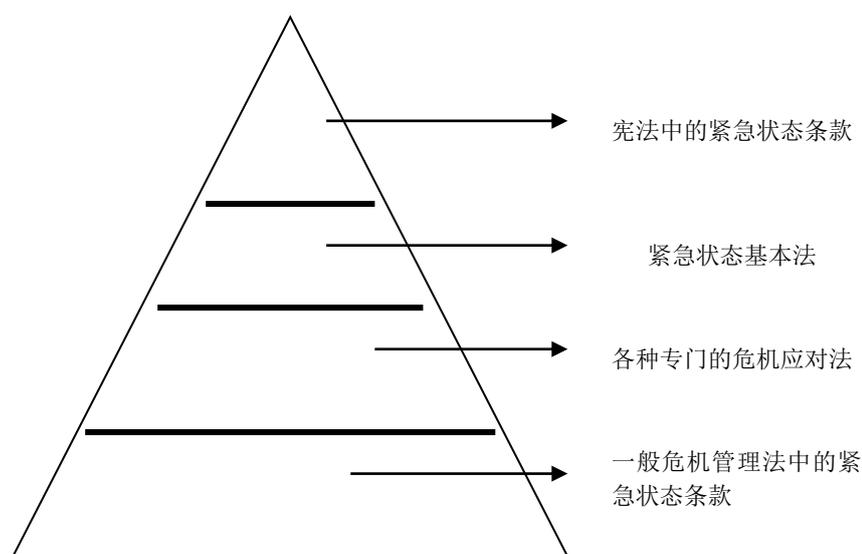


图 7-4 紧急状态法体系层级图

3、我国战争状态法体系

(1) 关于战争状态的宪法规定

宪法第 62(十四)条规定，全国人民代表大会决定战争和和平的问题；第 67(十八)条规定，全国人民代表大会常务委员会在全国人民代表大会闭会期间，如果遇到国家遭受武装侵犯或者必须履行国际间共同防止侵略的条约的情况，决定战争状态的宣布；第 67(十九)条规定，全国人民代表大会常务委员会决定全国总动员或者局部动员；第 80 条规定，中华人民共和国主席根据全国人民代表大会的

决定和全国人民代表大会常务委员会的决定宣布战争状态，发布动员令。

（2）国防法

《中华人民共和国国防法》第8章专章规定“国防动员和战争状态”，根据该法第49条规定：国家依照宪法规定宣布战争状态，采取各种措施集中人力、物力和财力，领导全体公民保卫祖国，抵抗侵略。

（3）戒严法

戒严法过去的立法依据是宪法中的戒严条款，在宪法修正案中以“紧急状态”取代“戒严”之后，应给戒严法重新定位并作修改，协调戒严法和未来将要制定的紧急状态法的关系。

修改后的宪法确认了“紧急状态”与“战争状态”两种非常状态，那么戒严应是一种特别措施，而不再是与“战争状态”相对的一种非常状态。既然如此，那么戒严这一特别严厉的措施应适用于紧急状态还是战争状态或是两者都能适用，即戒严法属于紧急状态法体系还是战争状态法体系或是两者都属于呢？

从世界各国的通例来看，戒严的突出标志是军队的介入，行政权、司法权归于军方或优先归于军方行使；而一般的紧急状态没有军队的介入，突出标志是行政权强化，但司法权仍然独立，行政权力还受到民意机关的有力制约。因此，无论是从维护法治角度，还是从制约政府权力、保障公民权利的角度，都宜将戒严法与紧急状态法划开一道界限。再从世界各国的法律规定来看，大多数国家规定戒严适用于战争状态。如《土耳其共和国宪法》第122条规定：“如发生旨在破坏宪法规定的自由民主制度或基本权利和自由，比需要宣布紧急状态更严重的大规模暴力行动，或发生战争、战争危机、暴动、反对祖国和共和国的武装叛乱或从内部或外部威胁国家和民族完整的大规模暴力行动等情况时，内阁在总统的主持召集下，经征询国家委员会的意见后，可以宣布在国家的的一个或一个以上的地区或全国范围内实施不超过六个月的戒严。”法国规定，“只有在受到外敌威胁、发生武装叛乱等极为严重危险事态时方能实行戒严，而公共秩序遭受严重破坏、发生具有社会灾难性事件时只能宣布紧急状态。”因此，笔者认为戒严法应主要属于战争状态法体系，同时在紧急状态法体系也占有一小片空间，即在一般的紧急状态措施仍不足以恢复社会正常秩序又不够宣布战争状态的情况，主要是社会安全类事件，不主张适用于其它三类危机。

现行《戒严法》第2条规定：“在发生严重危及国家的统一、安全或者社会公共安全的动乱、暴乱或者严重骚乱，不采取非常措施不足以维护社会秩序、保护人民的生命和财产安全的紧急状态时，国家可以决定实行戒严。”第8条规定：“戒严任务由人民警察、人民武装警察执行；必要时，国务院可以向中央军事委员会提出，由中央军事委员会决定派出人民解放军协助执行戒严任务。”可见现

行《戒严法》并不适用于战争状态，而且规定了行政机关为主要的戒严实施机关，警察是主要的力量，而军队只有在必要时才会参与。此种定位使戒严法既不能解决类似“非典”这样的社会危机，也无法有效解决大规模国内冲突或战争危机。因此，在制定紧急状态法的同时，应按戒严法主要属于战争状态法体系的定位予以必要的修改。

（4）国家总动员法

我国目前尚无形式完备的动员法，也没有动员法法典，动员体制的内容只是零星地分散在宪法、法律、法规等法律形式中。

宪法。《中华人民共和国宪法》第 67 条第十九款和第 80 条，具体内容上文已有阐述。

法律。《中华人民共和国预备役军官法》第 1 条就规定：“为了健全预备役军官制度，完善国家武装力量动员体制，加强国防后备力量建设，根据宪法和兵役法，制定本法。”第 3 条第二款规定：“军官预备役按照平时管理和战时动员的需要，分为两类。在预备役部队任职的和预编到现役部队的预备役军官为第一类军官预备役；其他预备役军官为第二类军官预备役。”《人民防空法》第 2 条规定：“人民防空是国防的组成部分。国家根据国防需要，动员和组织群众采取防护措施，防范和减轻空袭危害。人民防空实行长期准备、重点建设、平战结合的方针，贯彻与经济建设协调发展、与城市建设相结合的原则。”《中华人民共和国兵役法》第九章专门规定了“战时兵员动员”，该法第 47 条规定：“为了对付敌人的突然袭击，抵抗侵略，各级人民政府、各级军事机关，在平时必须做好战时兵员动员的准备工作。”第 48 条又详细规定了战时动员的主要事项：即在国家发布动员令以后，各级人民政府、各级军事机关，必须迅速实施动员；a 现役军人停止退出现役，休假、探亲的军人必须立即归队；b 预备役人员随时准备应召服现役，在接到通知后，必须准时到指定的地点报到；c 机关、团体、企业事业单位和乡、民族乡、镇的人民政府负责人，必须组织本单位被征召的预备役人员，按照规定的时间、地点报到；d 交通运输部门要优先运送应召的预备役人员和返回部队的现役军人。

行政法规及军事法规。《国防交通条例》第六章专门规定了“运力动员和运力征用”，该条例第 30 条规定：“本条例所称运力动员，是指战时国家发布动员令，对任何单位和个人所拥有的运载工具、设备以及操作人员，进行统一组织和调用的活动。”

军事规章。《中国人民解放军内务条令》第 122 条规定：“国家发布动员令或部队紧急战备需要召回时，一切请假、休假的人员均应立即返回部队。”我国目前的动员法制分散，动员作为一项法律制度在法律、法规中含义比较模糊，没有

统一的动员法法典，致使对动员体制的法律表述出现相互交叉重叠的现象。因此，可以制定《国家总动员法》等来强化战争状态法律制度。

4、我国紧急状态法体系

(1) 紧急状态基本法

紧急状态法将依据修改后的宪法所确立的紧急状态条款而制定，是紧急状态制度内容最重要的展现形式，居于金字塔的第二层。该法的定位应当是紧急状态法体系中的“宪法”，属于紧急状态法律制度的基本法，是构建整个紧急状态法体系的基础，相关的紧急状态法律的制定必须符合紧急状态法规定的宗旨和原则。基于以上对紧急状态法的基本定位，本书认为完备的紧急状态法应当包括紧急状态法的立法宗旨、立法原则、紧急状态的定义、构成紧急状态的实体要件和程序要件即确认、宣布、期限、延期和终止程序、紧急状态的组织管理机构 and 职责、紧急权力和应急措施、紧急状态下的公民义务和权利保障、对紧急状态的审查和监督及法律责任等。由于《国家突发公共事件总体应急预案》和各专项应急预案对紧急状态的组织管理机构 and 职责、紧急权力和应急措施、紧急状态下的公民义务和权利保障、对紧急状态的审查和监督及法律责任等已有所涉及，故本书着重从以下几个方面提出立法建议：

A、紧急状态法的立法宗旨

为了有效控制紧急状态，维护国家生存，规范国家紧急权力的行使，保障公民的宪法基本权利，迅速恢复社会和经济的正常状态，根据宪法，制定本法。

B、紧急状态的定义

本法所称的紧急状态是指在一定范围和时间内发生了威胁到人民生命财产安全、公共秩序、国家生存的紧急情况并符合法定实体条件时，国家依法定程序宣布的一种关于规范国家紧急权力与保障公民权利的临时性的非常宪法状态。

前款规定的紧急情况包括：

- ① 特别重大或重大的自然灾害
- ② 特别重大或重大的事故灾难
- ③ 特别重大或重大的公共卫生事件
- ④ 特别重大或重大的社会安全事件

C、紧急状态法的立法原则

- ① 法治原则。在紧急状态下，政府和公务人员必须按照法律规定依法行使职权，不得滥用职权，否则依法追究其法律责任。
- ② 比例原则。在紧急状态下，国家所采取的措施要符合公共利益，采取的措施应有助于减轻紧急状态造成的损失。如有多种措施能够同样地减轻紧急状态造成的损失，应首先选择对公民权益损害最少的措施，采取的措施所造成的损害不得

与紧急状态造成的损失显示均衡。

③ 基本权利保障原则。在紧急状态下，国家可以采取限制或中止公民的部分基本权利的行使，但限制的程度和中止的范围要以应对紧急状态的基本需要为限。公民的生命权(死刑和合法战争导致的死亡除外)、人格权、不受虐待或酷刑的权利、不受奴役的权利、受到公正审判等权利不得限制或中止。

D、紧急状态的实体要件

- ① 必须出现特别重大或重大的紧急情况；
- ② 紧急情况必须是现实的或即将发生的；
- ③ 紧急状态的宣布必须是最终手段；
- ④ 紧急状态必须是一种临时性的应对措施。

E、紧急状态的确认与宣布

宪法只规定了全国或者个别省、自治区、直辖市的紧急状态的决定机关(全国人民代表大会常务委员会)和宣布机关(国家主席)，没有规定请求机关。对于省、自治区、直辖市的范围内部分地区的紧急状态，宪法只规定了决定机关(国务院)，没有规定请求机关和宣布机关，更没有规定批准机关。紧急状态的确定按决定机关的不同，分为最高国家权力机关及其常设机关的决定与行政机关或国家元首的决定两种。对于后一种情况，大部分国家的宪法中规定行政机关或国家元首所作出的实施紧急状态的确定都要经过议会的事后批准。像我国宪法规定国务院有权决定省、自治区、直辖市的范围内部分地区进入紧急状态为终局性的确定，该确定权并不受全国人大及其常委会的事先监督或制约。因此，本书认为紧急状态法有必要根据宪法的紧急状态条款进一步作出以下明确规定：

全国或者个别省、自治区、直辖市的紧急状态，由全国人民代表大会常务委员会确定或由国务院提请全国人民代表大会常务委员会确定。中华人民共和国主席根据全国人民代表大会常务委员会的确定，宣布进入紧急状态。

省、自治区、直辖市的范围内部分地区的紧急状态，由国务院确定或由省、自治区、直辖市人民政府提请国务院确定，国务院总理根据国务院的确定，宣布进入紧急状态。

宣布必须以公告的形式，公告必须载明实施紧急状态的原因、法律依据、实施紧急状态的区域范围、期限和采取的临时性必要措施等。宣布进入紧急状态的公告自发布之日起生效。

由国务院确定紧急状态的，应在 24 小时内向全国人民代表大会常务委员会请求审查、批准该确定。如果审查机关未批准该确定，则撤销该紧急状态。国务院必须立即以公告的形式宣布该撤销确定，公告自发布之日起生效。

F、紧急状态的期限和延期

在宣布紧急状态时，一般都要对紧急状态的期限作出明确规定。因为在紧急状态期间，国家权力扩大，公民权利受限制，没有对该期限的明确规定无异于专制政府。由于危机的不确定性，在宣布紧急状态的期限内可能无法完全恢复社会正常状态，因此各国宪法和法律大多规定了紧急状态的延期。但是对于期限和延期的时间限制，各国规定不一样，见下所示：

美国《全国紧急状态法》规定，当出现联邦法规规定的可宣布紧急状态的情况时，总统有权宣布全国紧急状态。在总统宣布紧急状态后 6 个月以内的期限内，以及此后每 6 个月为一期的期限内，国会两院应就是否宣布终止紧急状态进行投票表决，并发布联合决议。

总统依法宣布紧急状态后，如果紧急状态未终止而且在宣布该紧急状态的周年日前的 90 天内，总统没有在联邦公报上发表或向国会送交紧急状态在该周年日后继续有效的声明，那么，紧急状态即在该周年日自动终止。

英国 1920 年《紧急状态权力法》规定，关于发布的普通紧急状态公告必须在一个月有效期结束前重新发布才能继续有效。公告一经发布必须立即报告议会，议会必须在 5 天内讨论这一公告。公告发布后，只要议会没有否决便为有效。

法国 1958 年宪法第 36 条规定：非经议会批准，戒严不得超过 12 天。

1955 年《紧急状态法》第 2 条规定：非经法律批准，紧急状态不得超过 12 天。第 3 条规定：批准紧急状态超过 12 天的法律，确定紧急状态的最后期限。第 4 条规定：从政府辞职或国会议会解散之日起整 15 天之后，批准延长紧急状态的法律失效。

日本 1954 年《警察法》规定，内阁总理大臣从发布紧急事态布告起的 20 日内，必须请求国会认可。若国会不予认可或通过废除该布告的决议时，内阁总理大臣必须迅速废除该布告。此外，日本 1954 年《自卫队法》第 78 条规定，如果内阁总理大臣在紧急事态中发布动用自卫队的命令后，必须在 20 天之内将有关事项提交国会讨论并请求国会批准。在国会闭幕期间或众议院被解散时，必须在以后第一次召开的国会上迅速请求追认。当国会对内阁总理大臣命令自卫队出动执行治安任务作出不认可的决议，认为动用自卫队的必要性已消失时，内阁总理大臣必须迅命令自卫队撤回。

本书建议紧急状态法规定实行紧急状态的期限不得超过 60 日，宣布延长一次紧急状态的期限不得超过 30 日，总期限不得超过六个月。

G、紧急状态的终止

法律上所确定的紧急状态终止原因或条件主要包括以下几个方面：

- ① 重大或特别重大的紧急情况消失；
- ② 紧急状态期限届满；

③ 宣布紧急状态的法律或命令被撤销。笔者上述立法建议中审查机关未批准国务院的紧急状态决定，则撤销该决定即属于此种情况的紧急状态终止。

本书建议紧急状态法规定：

紧急状态期限届满，紧急状态终止，在紧急状态期间颁布的命令和措施自该期限届满之日起失效。

在全国或者个别省、自治区、直辖市的紧急状态期限届满之前，国务院有权根据实际情况提请全国人民代表大会常务委员会或全国人民代表大会常务委员会根据实际情况决定撤销紧急状态。中华人民共和国主席根据全国人民代表大会常务委员会的决定，宣布撤销紧急状态。

省、自治区、直辖市的范围内部分地区的紧急状态期限届满之前，省、自治区、直辖市人民政府有权根据实际情况提请国务院或国务院根据实际情况决定撤销紧急状态。国务院总理根据国务院的决定，宣布撤销紧急状态。

宣布撤销紧急状态必须以公告的形式。宣布撤销紧急状态的公告自发布之日起生效。在紧急状态期间颁布的命令和措施自该公告发布之日起失效。

（2）各种专门的危机应急法

紧急状态法就紧急状态的一般问题作规定，属于基本法。依据宪法和紧急状态法制定各种专门的危机应急法，增强法律的针对性和适用性，在不同的领域建立、完善我国的紧急状态法体系。这些专门的危机应急法作为我国紧急状态法体系的第三层次，应包括以下法律：

A、自然灾害应急法

目前我国自然灾害类法律是典型的一事一法模式，一种类型立一部法，难以应对灾害并发的紧急情况。因此，我国应当在《国家自然灾害救助应急预案》的基础上，借鉴国外危机立法的经验，如美国《灾害救助和紧急状态援助法》、日本《灾害对策基本法》，及时制定一部《自然灾害应急法》。

B、城市重大技术事故应急法

城市尤其是大城市在国家中的地位越来越重要，但是城市却显得越来越“脆弱”。一旦发生重大技术事故，有可能整座城市陷入瘫痪，甚至会对一个国家的政治经济和文化事业造成严重影响。但是在我国众多事故灾难类法律中，关于城市地铁、供气、供水、供电等方面的法律还是空白。因此，我国应在《国家处置城市地铁事故灾难应急预案》和《国家处置电网大面积停电事件应急预案》的基础上，及时制定一部《城市重大技术事故应急法》。

C、公共卫生应急法

突如其来的“非典”暴露了我国公共卫生应急立法的严重不足，虽然《突发公共卫生事件应急条例》的迅速出台为“非典”危机应急提供了法律依据，为战

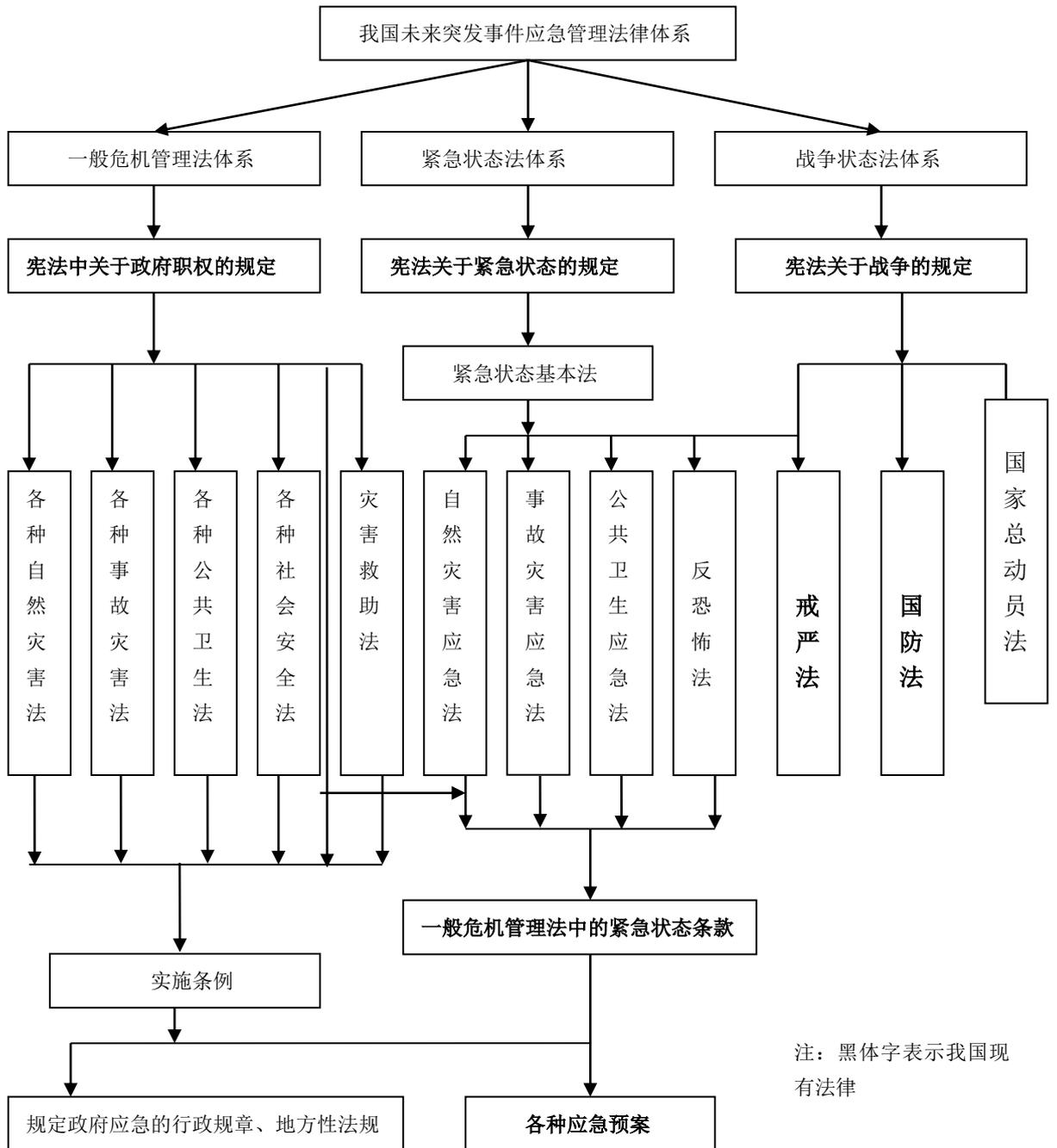


图 7-5 我未来突发事件应急管理法律体系结构图

胜“非典”奠定了基础，但是公共卫生应急立法不能总是“应急”。本书认为应在进一步修改该条例并协调与《传染病防治法》、《食品卫生法》、《职业病防治法》、《动物防疫法》等的关系、避免有关规定相互冲突的基础上，及时制定一部《公共卫生应急法》。

D、反恐怖法

恐怖主义正在威胁着每一个国家，为有效打击恐怖主义、保障国民生命财产安全，许多国家已制定了单行的反恐怖法。如美国 2002 年通过的《国土安全法》

就是专门针对恐怖主义的，还有其他一些单行法，本文 3.1 美国危机管理法律体系中已有论述。我国也不可忽视恐怖主义的威胁，应尽快立法，将“反恐”纳入法治的轨道。反恐怖法应当对恐怖主义活动、反恐机构、针对疑似恐怖分子可采取的强制措施、针对恐怖分子的拘留逮捕程序及遭遇恐怖袭击时国家可采取的特别措施等内容作出特别规定。

（3）一般突发事件应急管理法中的紧急状态条款

将一般突发事件应急管理法中有关紧急状态的条款包括在内，整个紧急状态法体系将更趋完善。应当修改，增加、协调和完善一般危机管理法中的紧急状态条款，使其彼此之间以及与紧急状态法和各危机应急法保持协调一致，维护紧急状态法体系的统一性。

最后，本书以结构图的形式总结本节我国突发事件应急管理法律体系构建的内容。见图 7-5。

第八章 突发事件应急救援

第一节 突发事件应急救援概述

（一）突发事件应急救援的概念

人们对于“应急救援”这个概念存在多种理解，但主要的有两种：一种是“搜索与营救”，简称为“搜救”，英文是 search and rescue；另一种是“紧急的或急需的帮助”，英文是 emergency assistance。我国对 search and rescue 的理解是在灾害发生后为拯救生命而进行的“搜索与营救”行动，而对于 emergency assistance 只是一般地译为“应急救援”，事实上，“急难救助”能够准确地表达“急需的帮助”的含义。除上述两种理解外，还有一种对应急救援的理解是 disaster relief，比如，日本救援队就采用了这种名称，可能是由于 relief 有“减轻”和“救济”的含义，因此，主要在执行国际援助任务时采用。

另外，我国有时也将灾难事救的急救医疗作为“应急救援”来看待。但严格地说，国外对于灾难事故的急救医疗是比较规范的理解，即急救医疗（emergency medical service,简称 EMS）。事实上，无论对救援采用哪种理解，都需要 EMS 的支援。

从以上的分析来看，应急救援和搜索与营救都应该是救援体系的组成部分。本书所讲的突发事件应急救援是指国家或某一地区在发生自然灾害、人为灾害、技术灾害以及敌对方使用大规模杀伤性武器造成重大社会破坏后，政府组织动员全社会救援力量开展的救援行动。

（二）突发事件应急救援的原则

突发事件应急救援工作应遵循“预防为主、统一指挥、分级负责、区域为主、单位自救和社会救援相结合”的原则。由于参与应急救援的人员和力量来自各个方面，包括交通、通信、消防、信息、搜救、食品、公共设施、公众救护、物资支持、医疗服务和政府其他部门的人员，因此应急救援中统一指挥特别重要。突发事件的不可回避性以及突发事件应急管理的紧迫性要求政府在事件发生后，实现不同职能管理部门之间的协同运作，明晰政府职能部门与机构的相关职能，优化整合各种社会资源，充分发挥整体功效，最大限度地减少事故与灾害损失。

在应急救援中，抢救生命与保障人们的基本生存条件是救援工作的首要任务。因此，必须以确保受害和受灾人员的安全为基本前提。同时，还应该最大限度地保护那些参与处置突发事件应急人员的生命安全。当然，在保证人员生命安全的基础上，还应该尽力保障国家和人民群众的财产安全。

（三）突发事件应急救援资源

突发事件应急救援资源包括行政资源、装备资源、信息资源、技术资源和管

理资源。突发事件的应急救援中依靠应急系统综合各种应急服务资源，带动公安、消防、救护、卫生、环保、质检、安监、交通、民政、公共事业抢修、防洪救灾等众多部门实现统一接警、统一指挥、统一协调，各部门分别调警、处警，保证警令自上而下迅速传达，并得到及时有效的贯彻，为居民提供相应的紧急救援服务，为社会的公共安全提供强有力的保障。

1、行政资源

(1) 各级政府 在突发事件发生时，由政府统一指挥、组织协调。由政府制定突发事件应急救援预案，明确责任，依据救难、医疗、运输等任务需求进行编组及任务分配，并根据作业流程实施操作演练，遇有灾害，立即进行灾情搜集与研究判断，下达各项救灾命令。

(2) 气象部门 在发生突发事件时，及时将灾害的发生以及未来状况提供给灾区民众及救援人员。

(3) 公安消防部门 在灾害或事故发生时 110、112、119 出警，进行第一时间的搜救工作，对事故现场或灾区进行通讯、治安维护、实施交通与道路管制。

(4) 医疗部门 建立紧急医疗救护系统，将伤者及时地转送医疗院所，并对灾区进行防疫工作。

(5) 军队 将受过各种特种训练的官兵投入第一线救灾工作，投入通讯交通资源，打通灾区的对外联系通道，就地救助伤者，争取救治时效，迅速安顿灾民。

(6) 其他 包括公共事业抢修、防洪救灾等部门。

2、装备资源

装备资源是突发事件应急救援的保证，只有依靠精良的装备才能有效发挥应急救援能力。由于资金缺乏，许多城市的救援装备普遍存在数量不足、技术落后等问题，从而导致抢险手段原始、落后，很难有效发挥应急救援能力。

3、信息资源

安全信息是在实现安全规划、应急指挥、事故分析模拟等过程中所必需的数据，这些数据一般是与地理信息相关联的，主要包括空间数据与属性数据。空间数据主要有消防安全设施、危险源、重点防护保卫的目标、应急救援力量等的空间分布，供水、供电、供气的管道分布及闸门开关位置的分布等等；属性数据包括救援设施、装备、物资、药品等的使用情况。在城市化公共安全应急管理中，应突出安全信息的收集、整理和共享，建立应急指挥信息系统，以减少突发事件造成的损失，提高突发事件的应急处置效率。

4、技术资源

科学技术的发展为突发事件的应急救援提供了有效手段，随着卫星遥测、卫星通信和高精度对地观测技术的发展，以及计算机功能的日益增强，利用地理信

息技术、全球定位系统可以迅速获得突发事件信息，并启动突发事件应急管理程序，通过预定措施实施应急救援。因此，在社会的城市化建设过程中，要加强科技开发与转换能力，利用现有的成熟技术进行技术积淀，扩充技术资源，为社会公共安全的科学化管理提供技术保障。

建立统一的应急救援指挥体制，通过统一的指挥网络系统将各个职能部门联系在一起，整合社会的综合力量，实现应急救援资源的高效共享，保障在日常工作中有效防范突发事件，在突发事件到来前可以有效预报，突发事件发生时能够尽早报告、预警，大规模突发事件发生时能够科学指挥、并快速完成应急救援任务。

第二节 突发事件应急救援系统

突发事件应急救援系统是一个多维多层次的体系，既涉及到应急救援的组织机构，又涉及应急救援的支持保障；既包含救援系统的核心要素，又需要响应程序来实现其功能等。

（一）突发事件应急救援系统的要素

系统是指由若干相互联系、相互作用、相互依赖和相互制约的若干事物和过程所组成的一个具有整体功能的综合行为的统一体。突发事件应急救援系统是指负责紧急事件预测和报警接收、应急救援预案的编制、应急救援行动的开展、应急救援培训和演练、恢复工作等事务，控制和消除紧急事件，使紧急事件造成的损失程度降低到最小程度，是由若干相互联系、相互作用的应急要素组成的一个有机体。从安全系统的动态特性出发，人类的安全系统是人、社会、环境、技术、经济、信息等因素构成的大协调系统。突发事件应急救援系统是安全系统的子系统，也应是由人、社会、环境、技术、经济、信息等因素构成的协调系统。突发事件应急救援的总目标是通过预先设计和应急措施，利用一切可以利用的力量，在突发事件发生后迅速控制其发展，保护现场工人和附近居民的健康与安全，并将突发事件对环境和财产造成的损失降至最小程度，突发事件应急救援系统的规模随突发事件类型的影响范围而异，借鉴国外成功的突发事件应急救援系统，结合我国的实际情况，一个高效的突发事件应急救援系统应该由如下要素组成：

（1）突发事件应急救援预案

突发事件应急救援预案是突发事件应急救援系统的重要组成部分，针对各种不同的突发事件制定有效的应急救援预案不仅可以指导应急人员的日常培养教育、培训和演练，保证各种应急资源处于良好的备战状态，而且可以指导应急行动有序进行，防止救援不力而贻误战机。

（2）突发事件应急组织机构

建立坚强有力的应急组织是落实应急救援预案，实施应急管理的关键，健全的应急组织包括应急管理小组、专业和资源救护队伍、应急专家咨询系统、医疗以及后勤、保卫等其他必要的机构。小规模组织的应急组织机构可由组织其他部门担任，但是系统的各个机构要权责明确，整个应急组织应训练有素，保证突发事件出现后招之即来，来之能战，战之能胜。

（3）突发事件应急信息系统

突发事件应急信息系统包括：通讯联系、报警、信息发布等。通讯联系在突发事件应急系统中是一个决定性因素。企业应建立可靠的通讯联络与报警系统，确保一旦现场发生警报，就能立即通知应急服务机构，同时必须将突发事件的性

质、正在采取的行动以及控制后果的措施等信息及时向有关人员和公众提供。

(4) 突发事件应急器材与设施

主要包括信息处理设施、应急动力装备、通讯设备、消防器材、紧急照明设备、个人防护用品、疏散通道、安全门、急救器材与设备等。

(5) 外部援助系统

外部援助系统包括上级指挥中心，特殊专业人员（如分析化学家、气象学家等），突发事件应急处理数据库、实验室、消防队、公安部门、应急专家咨询机构、军事或民防机构，公共卫生机构、医院、交通部门、电力部门、通讯部门、市政部门、民政部门、物资供应企业等。

(6) 突发事件应急预警系统

突发事件应急预警系统的建立，有助于应急管理小组及时地收集与评判有关突发事件的各种信息，提前发出预报。

(二) 突发事件应急救援系统的组织机构

突发事件应急救援系统包括多个运作中心，主要有应急指挥中心、现场指挥中心、支持保障中心、媒体中心和信息管理中心。系统内的各中心都有各自的功

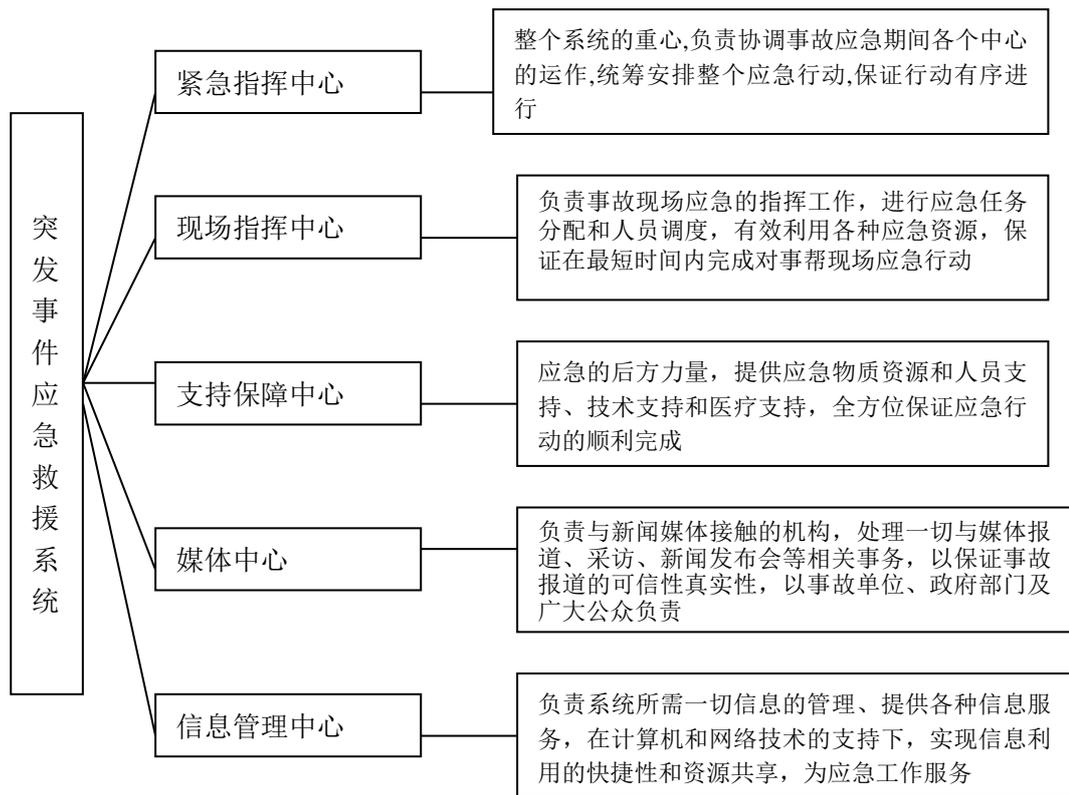


图 8-1 突发事件应急救援系统组织机构图

能职责及构建特点，每个中心都是相对独立的工作机构，但在执行任务时相互联系、相互协调，呈现系统性的运作状态。突发事件应急救援系统组织机构见图

(1) 应急指挥中心

应急指挥中心在突发事件应急救援系统中主要进行突发事件应急行动中的信息协调，提供应急对策、处理应急后方支持及其他管理职责，是进行应急行动全面统筹的中心，能保证整个应急救援行动有条不紊地进行，减少因救援不及时或救援组织工作紊乱而造成的额外人员伤亡或财产损失。应急指挥中心的建立见图 8-2

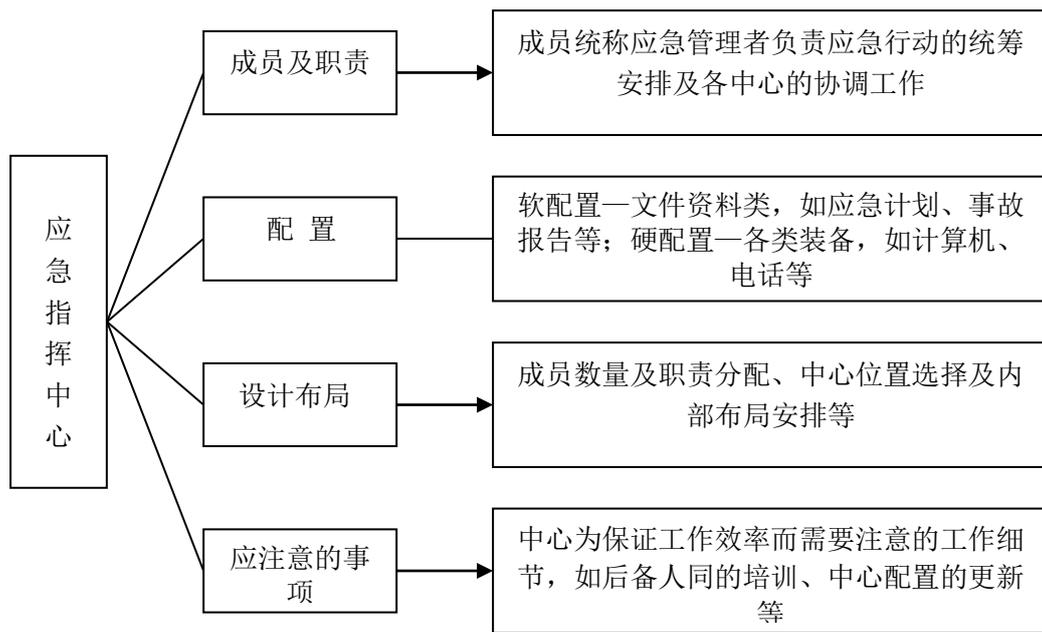


图 8-2 突发事件应急指挥中心的建立

(2) 现场指挥中心

现场指挥中心是应急救援系统中与应急指挥中心相对应的现场指挥机构,该中心与应急指挥中心的不同之处在于它偏重于突发事件现场的应急救援指挥和管理工作,它的职责主要是在突发事件应急中负责在现场制定和实施正确、有效的现场应急对策，确保应急救援任务的顺利完成。现场指挥中心是整个现场应急救援工作的指挥者和管理者。现场指挥中心的建立见图 8-3

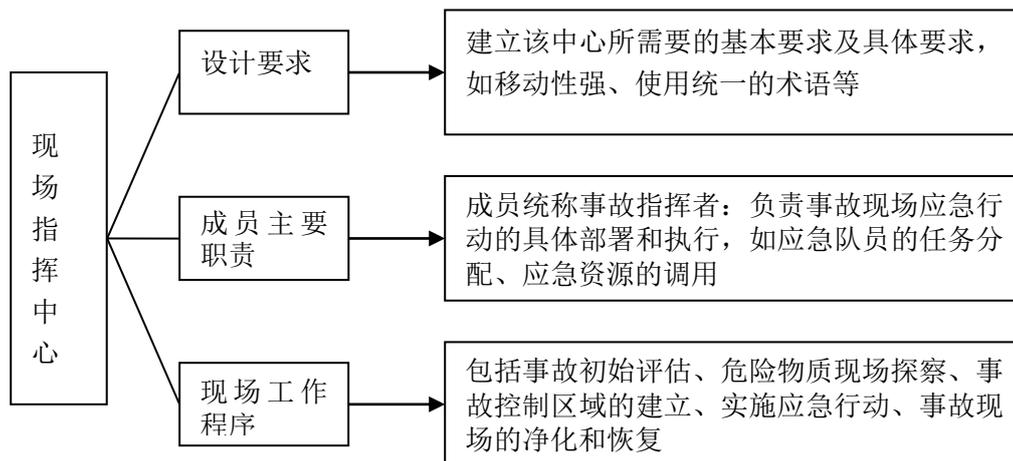


图 8-3 突发事件应急管理现场指挥中心的建立

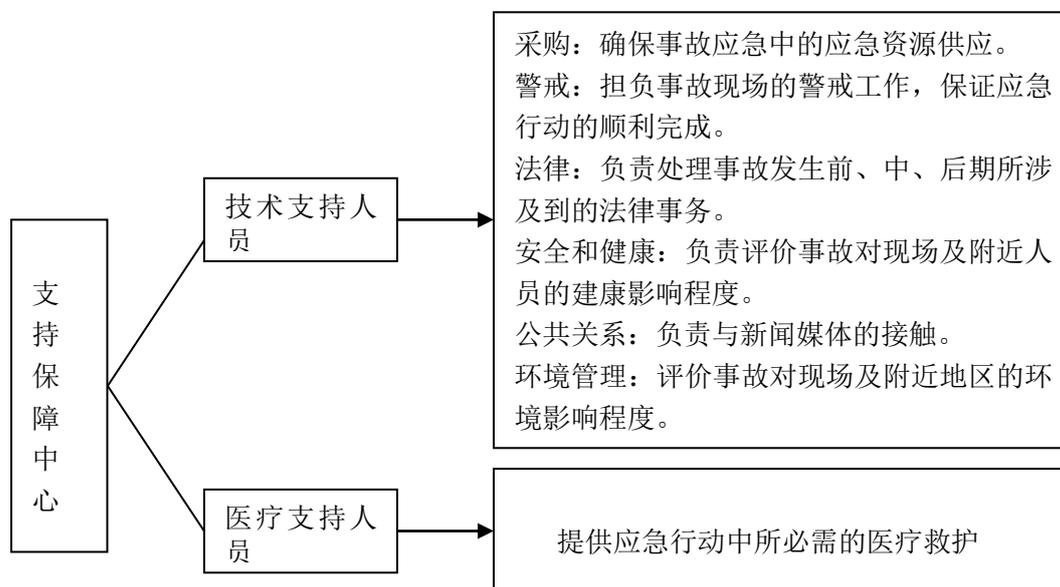


图 8-4 突发事件应急管理支持保障中心的建立

(3) 支持保障中心

支持保障中心在整个应急救援系统中起到应急后方力量支持保障的作用，为突发事件应急救援的完成提供所需的物质和人力资源。支持保障中心的建立如图 8-4

(4) 媒体中心

媒体中心在突发事件应急救援系统中安排突发事件应急救援过程中媒体报道、采访和新闻发布。任何一次突发事件的发生都可能引起媒体的关注。如果突发事件发生没有专门的机构来处理与媒体的关系，则可能导致媒体报道失真，影响应急救援行动，破坏事发组织在公众中的形象，甚至引起公众的恐慌。媒体中心的建立见图 8-5

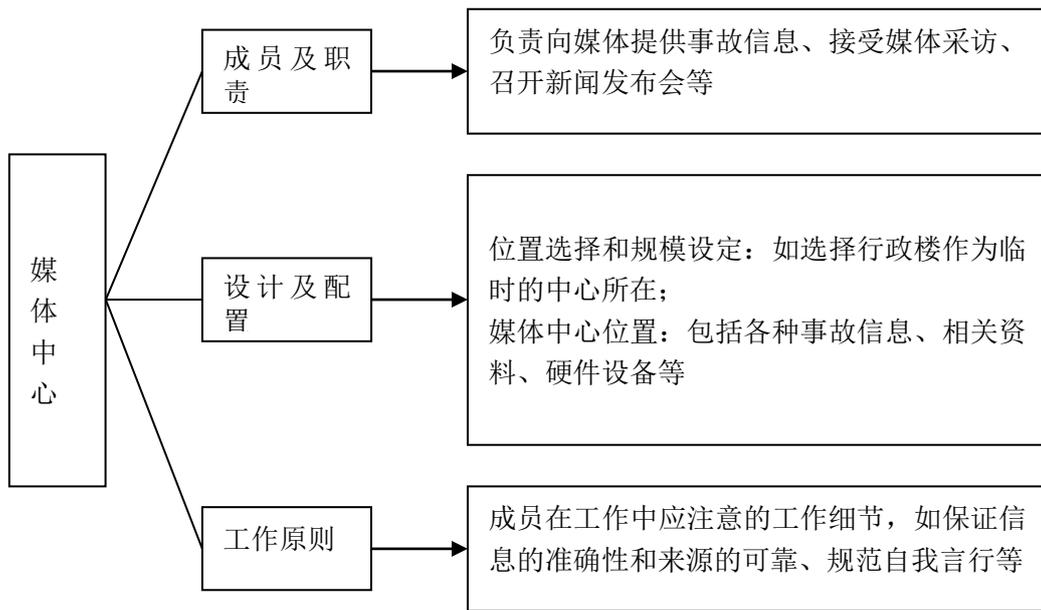


图 8-5 突发事件应急管理媒体中心的建立

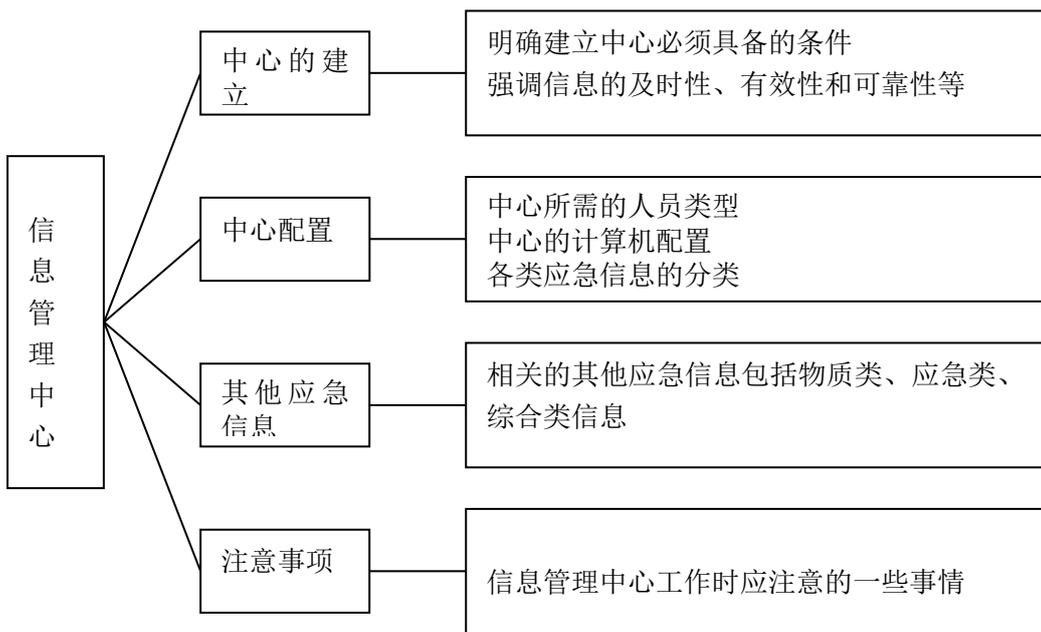


图 8-6 突发事件应急管理信息管理中心建立

(5) 信息管理中心

信息管理中心在应急救援系统中的主要任务是信息管理和信息服务。在当今社会，整个社会逐渐进入信息化时代，信息的高效利用能极大的节约原有应急所花费的时间，有效地保护人民生命财产的安全。信息管理中心的建立见图 8-6

第三节 国内外突发事件应急救援体系管理的现状

（一）国外突发事件应急救援体系管理的现状及成功经验

现代意义上的救援起源于欧洲的山地救援，而真正使用现代化的搜索装备并接受专门的训练进行救援活动，则从 1945 年开始。救援力量的组成经历了从军队、消防等部门，到现在的以职业救援队伍为主、志愿者为辅的演变过程。救援任务也从单纯的山地救援，逐渐细分为水上救援、高空救援、狭窄场地的救援、沟渠救援、有害物质泄漏救援、丛林失火救援、山地救援、冰雪救援和建筑物倒塌救援（或称重型救援）等。救援任务也从人员失踪的搜索与救援，演变为参与处理各种灾害事件，有的国家还明确将恐怖主义事件作为救援力量的主要任务。到现在为止，很多国家已经形成了国家、地方和民间等完整的救援体系，世界上很多经济较发达国家很早就拥有了国际救援组织，美国在 20 世纪 70 年代就组建了救援组织，现在拥有此类组织是经济发展到一定水平的标志。为了保证救援行动的实施，这些国家也建立了相关的法律和行政法规、技术标准、培训等完整的体系。联合国有关机构也正着手建立突发事件国际搜索与救援体系，其中既包括法律框架，即国际搜索与救援公约，也包括与救援技术有关的标准和救援程序等。但是，目前联合国所建立的体系仅侧重于国际救援力量的部署和协调，远期目标则是制定《国际灾害法》。

世界上大部分经济发达国家的紧急救援管理体制，都设立专门机构对自然灾害、技术灾害和民防事务实行统一指挥与协调。

俄罗斯：俄罗斯的紧急救援管理机构是民防、应急与减灾部（简称“紧急状态部”），成立于 1990 年，主要职能是在继续防护大规模战时攻击的同时，加强水灾、火灾和地震等自然灾害以及灾难性工业事故等人为灾害的紧急救援工作。紧急状态部内设人口与领土保护司、灾难预防司、部队司、国际合作司、放射物及其他灾害救助司、科学技术管理司等职能部门，以及森林灭火委员会、抗洪救灾委员会、海洋河流盆地水下救灾委员会和营救执照管理委员会等协调机构。紧急状态部下辖联邦紧急状态行动指挥中心，该中心内设民防与灾害管理研究所和救援培训中心，即“179 部队”，并在莫斯科、圣彼得堡、顿河罗斯托夫、萨马拉、叶卡塔琳娜堡、诺瓦西比斯克、契塔和卡巴洛夫斯克分设 8 个区域紧急状态行动指挥中心及 8 支专业救援队伍。地方的紧急救援管理机构按行政区划分逐级分设。救援队伍建设实现了救援力量主体的专职化、专业化和军事化，如 179 部队救援培训中心、空降和防御部队，以及生化防御、生命保障、扫雷、警卫、医疗救援、警犬等 11 个专业分队和 3 个汽车分队。

美国：美国的紧急救援管理体系分为联邦与州两级。联邦政府制定国家减灾计划、联邦政府灾害响应计划和联邦政府灾害援助计划，国会于 1998 年专门制定了一部关于授权和规定联邦政府提供灾害救援的《斯塔福特救灾与紧急援助法

案》。美国紧急救援管理的最高行政机构是美国联邦紧急事务管理局（FEMA），成立于 1979 年，由国家消防管理局、联邦洪水保险管理局、民防管理局、联邦灾害救济管理局和联防防备局等机构合并而成，主要负责联邦政府对大型灾害的预防、监测、响应、救援和恢复工作。紧急事务管理局在全国常设 10 个区域办公室和 2 个地区办公室，每个区域办公室针对几个州，直接帮助各州开展救灾计划和减灾工作。紧急事务管理局组织建立和管理 28 支城市搜索与救援队，分布在美国 16 个州和华盛顿特区，其中有 2 支国际救援队。“9.11”事件后，美国政府建立了国土安全部，将海岸警卫队、海关、移民局、交通安全管理局及联邦紧急事务管理局等 22 个联邦机构纳入这个内阁部中，以保证对紧急情况迅速有效地做出反应。政府实现“4R”思路，即：减轻、就绪、响应、恢复。

新西兰、澳大利亚和新加坡：新西兰、澳大利亚和新加坡三国的紧急救援管理在 1982—1983 年间均有立法，形成了统一、综合的紧急救援管理体制，并随着经济和社会的发展，对紧急救援的资源进行了有效整合，正在形成横向与纵向一体化的紧急救援管理体系。如新西兰紧急救援管理体系有三个层次：国家层次为民防与应急管理部，地区和市层次为应急管理委员会。三个层次的机构均隶属相应各级政府。在处理灾害时，各级政府的灾害协调小组（由消防、警察、医疗救护、总理办公室、民防等部门负责人组成）到民防与应急管理部（委员会）联合办公。澳大利亚紧急救援管理体系有两个层次，国家层次的管理是提供指导，开展部门协调并制定技术标准；州（地区）以下层次是在国家应急部门指导下，编制规划、计划等具体应急方案并负责实施。新加坡政府提出了“居安思危、全民防卫、人人有责”的减灾口号，在内政部下成立民防部队，承担各种自然灾害、人为灾害的紧急救援工作，其指挥通信系统可监控全国所有重要场所，其民防学院培训设施和水平堪称世界一流。

瑞士、荷兰、德国、法国：这几个欧洲国家的紧急救援管理，均设有国家紧急救援的职能部门，统一负责、综合管理国家紧急救援工作。国家紧急救援职能部门除瑞士设在外交部外，其他几个国家都设在内政部，如瑞士外交部的发展与合作司，荷兰内政部的消防与灾害反应司，德国联邦内政部的组织管理、信息技术、地方政府工作及民防司，法国内政部的民事安全与保护总局等。这些国家的救援法律、法规体系完善，如法国颁布了《法国地震救援法》、《自然灾害处置预案》等法律、法规。欧洲各国紧急救援指挥协调体系健全，各国均建立了国家级紧急救援指挥中心，在全国设有多个区域紧急救援指挥中心，地方按行政领导体制逐级分设。欧洲各国专业救援队伍的设置是按照可控制区域、行政区的救援能力来考虑的，救援队多数建在军队或消防队中。紧急救援实行专业组织和志愿者相结合，如法国有 10 支国家级救援队伍，并有可以随时应召的几十万人救援

志愿者队伍；德国全国设有 66 个紧急救援局派出机构，负责组织当地以志愿者为主的紧急救援队，其中有 2 支承担国际救援任务。欧洲国家的紧急救援教育与培训已形成完整体系，各国均设立了国家紧急救援训练基地或培训中心，承担突发事件紧急救援处理和救援培训任务；建有专门的高等学府和研究中心，培养高层次救援管理人才和专业人才。

近期国际紧急救援的发展趋势，是对于大规模自然灾害和各种突发事件采取国际人道主义的联合救援行动。联合国人道主义事务协调办公室（OCHA）成立了 3 个组织：国际搜索与救援顾问组、联合国灾害评估与协调队和军事与民防队。世界上有 20 多支政府或非政府的搜索与救援队伍注册参加了国际搜索与救援顾问组，全球现有 133 名专家为联合国灾害评估与协调队成员。国际救援行动遵循的是《国际搜索与救援公约》，以在救援现场有效地协调各国救援队协同行动。

（二）我国突发事件应急救援体系管理现状

我国的突发事件应急救援管理为行业管理模式，由各部门分别管理本行业的灾害救援工作，并协调相关部门进行支援。对于需要多个部门参与的紧急救援，则由主管部门牵头，相关部门与军队参加，组成部际协调机构。对于大规模灾难的救援，需由国务院组成领导机构进行统一指挥。主要的灾害救援事务包括：洪水救援、地震救援、生产事故救援、消防救援和医疗救援等。

1、洪水救援

我国曾先后制定颁布了《中华人民共和国水法》、《蓄滞洪区安全建设指导纲要》、《中华人民共和国河道管理条例》、《水库大坝安全条例》、《中华人民共和国防汛条例》等法律、法规，特别是《中华人民共和国防洪法》（简称《防洪法》）于 1998 年 1 月 1 日起正式实施，标志着我国的防洪抗洪事业进入了依法治理的新阶段。

根据《防洪法》的规定，国务院设立国家防汛指挥机构，负责领导组织全国的防汛抗洪工作。其办事机构设在水利部，负责掌握全国汛情、旱情、灾情和各地防汛抗旱工作情况，提出防汛抗旱措施和工作部署意见，组织编制大江大河的防御洪水方案，根据汛情、旱情提出重要工程的调度意见并组织实施。地方层次上则根据需要建立防汛组织机构，例如，黄河下游设立了黄河防汛总指挥部，长江流域成立了长江防汛总指挥部，有关行业和部门也设立了专业性能超群防汛指挥机构。

《防洪法》中规定，有防汛抗洪任务的县级以上地方人民政府根据流域总体规划、防洪工程实际状况和国家规定的防洪标准，制定防御洪水方案。从 20 世纪 80 年代初期工始，各类防汛调度和抗洪抢险预案逐步得到重视并不断完善。1985 年国务院以国发 79 号文件正式批准了水利电力部关于黄河、长江、淮河、

永定河防御特大洪水的方案。国家防汛抗旱总指挥部相继组织制定和完善了永定河洪水调度方案，大清河洪水调度方案，漳卫南运河洪水调度方案，海河流域北三河洪水调度方案，淮河、沂沭泗、滁河、太湖洪水调度方案，以及北江、西江防御特大调度方案等。地方各级防汛指挥部、各级水利枢纽工程管理部门也组织制定了本地区、本部门、本单位的防汛预案。

《防洪法》还规定，中国人民解放军、中国人民武装警察部队和民兵应当执行国家赋予的抗洪抢险任务。发生洪灾后，主要由水利部各河道管理机构迅速组成防汛抢险队伍到达第一线，同时调集解放军抗洪抢险专业应急部队，运用专业技术和装备器材，完成险情探查、护坡抢险、封堵决口，以及水上救护、爆破分洪等急、难、险、重任务；地方政府组织群众性的防汛队伍协助抗洪工作。

2、地震救援

我国在 30 多年防震实践的基础上，从 20 世纪 90 年代初期开始了防震减灾法规的建设，取得了长足的进步。近年来出台了一系列的法规，有《地震监测设施和地震观测环境保护条例》、《破坏性地震应急条例》、《中华人民共和国防震减灾法》、《地震预报管理条例》。

国务院设立抗震救灾指挥部，由国家地震局承担抗震救灾指挥部办事机构的职责，负责全国的抗震救灾工作，其主要职责是拟定国家防震减灾工作的发展战略、方针政策、法律、法规和地震行业标准并组织实施，拟定国家破坏性地震应急预案等。

《中华人民共和国防震减灾法》中规定，国务院有关部门应当根据国家破坏性地震应急预案，制定本部门的破坏性地震应急预案；可能发生破坏性地震的地区、县级以上地方政府负责管理地震工作的部门或者机构，应当会同相关部门制定本行政区域的破坏性地震应急预案。到目前为止，国务院各个部门及 31 个省、自治区、直辖市都制定了预案；33 个大城市制定了预案；主要的石油、化工、通讯等行业的大型企业制定了预案。

地震灾害的救援任务一般是由当地或上级政府调集军队、武警、消防、企业的抢险救灾队伍共同执行的。在 2001 年以前还没有一支专业的地震灾害救援队伍。为了适应国内外大地震灾害现场紧急救助的需要，根据党中央和国务院的有关精神，于 2001 年 4 月 27 日在北京正式建立了一支反应迅速、机动性高、突击力强、能随时执行地震紧急救援任务的国家地震灾害紧急救援队，并为救援队配备了地震灾害救援设施和装备。这支救援队可以对地震引起的建筑物、构筑物破坏，地震引发的次生灾害和其他原因引起的建筑物倒塌等事件进行救援。另外，救援队还具有对全国范围内较大规模的工业意外事件、山体滑坡和塌方、矿井事故、化工企业事故等进行救援的能力。

按据《中华人民共和国防震减灾法》的规定，在国务院的领导下，国务院地震行政主管部门、经济综合主管部门、建设行政主管部门、民政部门以及其他有关部门，应按照职责分工，各负其责，密切配合，共同做好防震减灾工作。

3、生产事故救援

2002年6月29日第九届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议审议通过了《中华人民共和国安全生产法》（简称《安全生产法》）。该法确立了7项法律制度，其中事故应急救援和处理制度，包括事故应急预案的制定、事故应急体系的建立、事故报告、调查处理的原则和程序、事故责任的追究、事故信息发布等，为我国严峻的安全生产形势提供了强有力的法律依据。

国务院成立安全生产委员会领导全国的安全生产工作，具体工作由国家安全生产监督管理局综合管理，组织协调重大、特大事故的调查处理，组织、指导和协调煤矿救护、化学事故应急救援等工作。

《安全生产法》规定，县级以上各级人民政府应当组织有关部门制定本行政区内特大生产安全事故应急救援预案。按照这个要求，各行业制定了《煤矿安全规程》、《冶金矿山安全规程》、《化学矿山安全规程》、《建材矿山安全规程》等。

《安全生产法》还规定，危险物品的生产、经营、储存单位以及矿山、建筑施工企业应当建立应急救援组织；生产经营规模较小，可以不建立应急救援组织的，应当指定兼职的应急救援人员。为应对矿井灾害，我国较早成立了多支矿山救护队，专门执行此类灾害的救援工作。这支队伍的职责是：矿山救灾抢险、安全预防、检查监督、安全救护培训、仪器仪表维修和配件、瓦斯和粉尘监测、技术指导、地面消防等。我国现有煤矿矿山救护队120多支，救护人员2.1万余人；矿山救护队实行军事化管理和队衔制，救护队员是井下一线特种作业人员，实行服役合同制。矿山救护队编制有5级，分别是国家矿山救护总队、省市矿山救护支队、区域矿山救护大队、矿山救护中队和矿山救护小队。

4、医疗救援

1995年4月27日卫生部第39号令颁布了《灾害事故医疗救援工作管理办法》。根据其规定，卫生部成立了“卫生部灾害事故医疗救援工作领导小组”，由卫生部部长任组长，主管副部长、医政司司长任副组长，办公厅、疾病控制司、计财司、药政局、爱委会、监督司和外事司等有关领导为成员。各省、自治区、直辖市政府卫生行政部门成立与“卫生部灾害事故医疗救援工作领导小组”相应的组织。灾害事故多发地区的县级以上政府卫生行政部门，根据需要也可以设立相应的领导协调组织。

《灾害事故医疗救援工作管理办法》中规定，各级政府卫生行政部门要制定医疗救援预案；要建立数支救灾医疗队，并配备一定数量的急救药械。如各种注

射用药、口服药、外用药、固定夹板器械、手术包、卫生防疫器械、抢救受害者专用设备、生活用品等。另外，地方政府也可结合实际情况，发挥自身优势，建立地方救援力量和社区救援组织，以充实我国的灾害救援队伍，提高整体救援水平。

我国的社区是通过居民委员会这个基层组织来实现居民自治的。该组织具有“自我管理、自我服务、自我教育”的功能。从灾害的角度看，社区的人口、住宅比较集中，最易受到灾害的影响，而我国社区建设的内容中并没有社区灾害管理和灾害应急的部分。在这一点上，美国、日本、新加坡、我国台湾地区等地已有些成功的经验，形成了比较完整的法律与行政法规和管理的体系，基本形成了社区地震应急自我管理、自我完善的机制。例如，美国建立了“社区紧急应变队”，日本有“社区防灾组织”、我国台湾地区建立了“睦邻救援队”。这些都是社区居民自发组织用来应付突发灾害的自救团队。

对于我国社区应急救援建设而言，参照国外的经验并结合我国社区的具体情况，社区救援的政策、管理机制、防灾组织和场所的建设与管理、自救互救、训练和演习等工作理应成为今后社区应急救援建设的重点。

（三）我国突发事件应急救援存在的问题

目前我国突发事件应急救援工作存在着许多问题，与救灾过程中产生的实际需要还有很大差距，具体表现在以下几个方面：

1、缺乏一个强有力的综合应急救援领导机构

在目前的灾害管理体制下，我国突发事件的应急救援工作是由各个部门分工负责的。例如，环境保护部门负责环境的监测治理，卫生部门负责受灾人员的救治，消防部门负责火灾事故的处理等，但任何一个部门都没有能力承担起综合指挥与协调的职责。当发生重大事故时，政府只能召集各部门领导，成立临时的应急性机构，这必然使得资源和信息的整合在短时间内无法实现，从而贻误了救援的黄金时机。

2、应急救援资源的利用率低下

长期以来，我国的突发事件应急救援最初较多地强调中国人民解放军在灾后救援中的主力军作用，并未强调灾前的准备和演练，因此，在多次灾害救援中，由于缺少装备和专门的训练，致使救援效率不高，使战士遭受不必要的创伤。在制定《中华人民共和国防震减灾法》后，救援力量的组建、救援装备的研究和储备人才得以起步。另外，根据《中华人民共和国消防法》和《中华人民共和国安全生产法》的规定，其他救援力量也在迅速地组建之中。但是，由于管理体制的原因，我国目前仍未建立统一的救援体系，过去长期形成的灾害管理体制基本上是按类别、分地区、分部门的单一管理模式。这种模式体现在灾害救援方面的弊

端是：一方面，从一些部门拥有自己的应急管理的全局来看造成了严重浪费；另一方面，发生灾害后，需要统一使用救援力量时，各部门自行其是，步伐不一，资源只是简单的相加而无法顺利地实现整合，难以产生协同，不可避免地造成救援不得力的局势。

3、各专业救援队伍的装备整体水平比较落后

救援装备是救援人员使灾民远离死亡线、国家和人民的财产得以保全的利器，装备水平的高低在很大程度上决定了救援的效果和质量。由于各地区的经济实力不同，对灾害应急的认识水平也各有差异，对于硬件设施的投入也就相应有所不同，从而影响了救援工作的最终效果。

第四节 强化我国突发事件应急救援能力建设的途径

（一）我国突发事件应急救援能力建设目标设想

建立和完善国家突发事件应急救援体系。我国目前的应急反应和救援具有行业的特点。《中华人民共和国消防法》、《中华人民共和国安全生产法》等法律法规对应急救援进行了规定，但目前仍是分散的，兼职的状况并未彻底改变。建立全国统一的包括救援行动指挥、管理体系专业的救援机构，救援行动支援与保障体系等在内的完整的突发事件应急救援体系具有重要的现实意义。

突发事件应急救援是政府在自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件发生后，为了保障社会的稳定与发展，确保受灾者的人身安全和财产安全而进行救援活动。目前，我国对自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件的应急救援没有统一的机构进行管理和指挥调度，导致了应急救援力量的分散、相互牵制和资源的浪费，不利于发挥救援行动的效能和展示政府的形象。因此，建立一种机制将分散的、各自为政的应急救援体系逐步过渡到国家统一的突发事件应急救援体系上来，是极为必要的。

不断地研究开发新技术和新装备，保证救援能使用更先进的技术和装备，以更低的成本拯救生命。救援装备和技术的研究与开发是保障和提升救援力量的能力，降低救援成本，改变目前以使用通用设备和人海战术为主的低水平救援方式的重要措施。目前部分机构对救援装备的研究与开发给予了重视，由于国家缺乏支持此项工作的政策，因此，并未形成市场规模。从2000年开始，我国开始关注救援装备技术的研究与开发工作，但迄今尚未形成完整的研究与开发体系，也未有值得信赖的产品和技术问世。

不断提高职业化的程度，建立教育和训练体制，提高应急救援能力，达到国际社会公认的救援能力标准。应急救援专业教育和训练是提高应急救援人员素质、储备救援力量的重要措施，而职业化的救援力量比其他救援力量具有更多的经验、更高的素质和更强的救援能力。我国目前没有救援教育和训练的专门机构，也没有专用教材和专业指导人员。这种状况对救援力量的发展、经验的积累、人员能力和素质的提高和人才的储备极为不利。因此，应当建立从兼职到专职、从专职到职业的多层次教育和训练体制，以使我国救援组织的能力达到或超过国际社会的标准。

积极参与国际救援体系的建设和国际人道主义的救援行动。由联合国牵头，国际社会正在积极建立国际救援体系。积极参加国际救援体系的建设和积极参与国际救援行动，对于显示大国形象，支持外交工作有重要的意义，也对应急救援组织之间相互交流和提高有重要作用。

（二）突发事件应急救援能力建设目标实现的组织保障

建立全国范围内统一指挥和调度应急救援力量的机构。应急救援组织体系是保证各种应急救援力量相互配合、协同一致以发挥其最大能力，高效有序地完成应急救援行动的保障。我们应建立全国范围内统一指挥的调度救援力量的机构，加强灾害救援力量的指挥与管理，强化国家突发事件应急救援组织的能力，建立掌握先进救援技术和装备的国家突发事件应急救援机构。应急救援组织体系的建设应当突出重点，以保证高效地利用资源。在全国不同地区建立区域性的应急救援组织，在大城市建立和完善救援力量，充分发挥社区自主防灾和救援的作用，除满足大城市本身的救援需求外，还可发挥大城市对周边地区的辐射和支援作用。

建立应急救援合作机制和统一管理、协调的组织体系。突发事件的应急救援需要各个方面的支援与合作，强化各个救援力量之间的支援与合作机制，建立各专业救援组织如地震、消防、石油、化工、核工、煤矿、军队等应急救援组织之间的相互支援与合作的机制是应急救援组织体系的重要组成部分。另外，由于现代社会对突发事件的影响极为敏感，而突发事件的应急救援与处置需要有统一的管理与协调机构，建立具有相当权限的、统一的、独立的机构，是处置突发事件并及时进行救援的组织保障。

建立应急救援装备和技术组织体系。随着社会的发展，救援任务趋于多样化和复杂化，不断开发新的应急救援装备与技术是保障应急救援力量适应不断变化的形势，提高应急救援能力的重要措施。建立应急救援装备与技术的研究、开发和评价组织体系，是保证救援力量使用最先进的技术和装备，以更低的风险、更低的成本拯救生命的重要保障措施。

建立应急救援教育与训练的组织体系。应急救援的职业化是提高并保持救援能力的重要措施，将兼职、半专业和分散的应急救援力量转变为专业，进而转变为职业应急救援力量，有利于救援经验的积累，提高并保持应急救援组织的能力。无论是专业化还是职业化都需要建立多层次教育与培训组织，以满足其需求。因此，必须建立并完善救援教育与训练的组织体系。

建立应急救援志愿者组织体系。应急救援任务须多样化和复杂化，得到各方面的支持，应当充分发挥民间救援组织在其优势专业方面的作用，鼓励其参与应急救援行动，充分发挥其积极性，使其成为应急救援组织体系的重要组成部分。因此，建立并完善应急救援志愿者组织体系使其成为重要的支撑力量，是保障应急救援行动成功的重要组织措施。

（三）突发事件应急救援能力建设目标的支撑条件

要想实现上述目标，就要综合运用法律、行政、计划、财政、金融等手段，发挥科技、教育的作用，加强和改善宏观调控，为保障突发事件应急救援的实施

提供良好的支撑条件。必须建立法律与行政法规体系，建立并完善应急救援技术和装备的标准和技术规范体系，建立应急救援技术专家储备、征召机制，建立国家、地区和城市的应急救援装备的储备制度，建立统一的救援职业教育和培训体系，建立救援人员和救援犬的训练和评价制度。

要按照应用主导、面向市场、资源共享、技术创新和竞争开放的思路，努力实现我国救援技术与装备的发展，提高我国应急救援技术与装备的产业化水平，建立鼓励进行应急救援技术与装备的研究与开发的机制。

应当适应社会主义市场经济发展的要求，创新管理体制，切实转变政府职能，使其正确履行职责，为国家应急救援体系的组织和实施创造良好的体制、政策环境；建立在国务院领导下的统一管理国家应急救援工作的管理部门，并建立与其他部门支援、合作的体制。

第九章 突发事件应急管理的应急资源配置

第一节 突发事件应急资源储备

（一）应急资源的概念及其在突发事件应急管理中的作用

目前，我国和其他国家一样面临着随时可能发生的各种突发事件的潜在危机，防控任务和各种灾害的应急管理十分艰巨。突发事件应急管理是一项涉及多因素、多方面内容的系统工程。突发事件应急资源也是一个包含内容广泛的概念，它既包括防灾、救灾、恢复等环节所需要的各种物质资源，也包括突发事件应急救援的技术和人才等资源。

实践证明，搞好突发事件应急资源的储备，是提高应急综合水平的关键，特别是对提高突发事件应急救援能力具有十分重要的意义。

1、突发事件应急资源储备是突发事件应急管理工作的基础

常言道：“兵马未动，粮草先行”，合理储备突发事件应急资源是保障突发事件应急管理的重要环节。一个地区的整体应急管理能力是由该地区减灾的硬件、软件及其相互关系决定的，它不仅包括统一、高效、权威的指挥体系，而且包括可靠灵敏的通讯网络、牢固实用的防灾救灾设备与设施、快速精干的应急救援队伍，以及技术知识精湛的专家咨询队伍等多种应急资源的状况和水平。因此，加强突发事件应急资源储备，是提高突发事件应急管理水平的基礎。

2、加强应急资源储备是由突发事件自身的物性决定的

突发事件不仅具有涉及面广、破坏力大的特点，而且具有不确定、突发性强的明显特征。一般情况下，突发事件很难预测会出现什么情况，因此，事先做好各种抗灾救灾的综合应变措施、加强各种资源的储备至关重要。为了最大限度地降低突发事件给人民群众造成的损失，保障灾民的生命和财产安全，建立各级应急资源储备体系，一方面可以通过及时预防，消除许多突发事件的发生；另一方面可以保证当突发事件发生时及时地控制灾害发展的势头。实践证明，突发事件应急资源的准备工作越充分，防灾、抗灾、救灾的效果就越好，把握性就越大。

3、加强突发事件应急资源储备是为了保证受灾地区应急救助的需要

一般情况下，灾民遇到普通突发事件时，都能在当地政府的领导下，通过生产自救得到解决。但是，在遇到重特大突发事件时，部分自救能力差的灾民就需要得到政府救灾物资或款项的及时救助，特别是对一些会出现大量人员伤亡的洪涝、地震、强台风、突发性公共卫生危机事件等灾害，更需要建立救灾储备体系，保障及时提供抗灾的技术、人力和物资支持，从而提高抵抗大灾的应急救助水平。

（二）突发事件应急资源储备的基本内容

突发事件应急资源的储备，是实施紧急救助、安置灾民的基础和保障。它主要包括救灾物资储备、应急设备储备与设施储备、预防突发事件的技术储备和救

灾人才储备等内容。

1、救灾物资储备。为了切实保障突发事件发生时救灾物资的供应投放，在常态下应建立若干救灾物资储备中心。简言之，就是救灾物资仓库，即储存专项用于紧急抢救、转移、安置灾民和安排灾民生活的各类物资。救灾物资储备的基本内容如下：

(1)、编制救灾物资的分类目录。救灾物资一般分为两类：一类是简单的救生类，包括救生舟、救生船、救生艇、救生圈、救生衣、探生仪器、破拆工具、顶升设备、小型起重设备等；另一类为生活类，包括衣被、方便食品、救灾帐篷、净水器械、净水剂等。

(2)、做好救灾物资的储存管理。救灾物资要保质保量供应，做好物资的购置、入库、保管、出库、维护等方面的管理工作。要按照“分类管理、管理科学、进出规范”的原则，引入现代化管理手段，把救灾物资管好管实。一是要建立救灾储备物资管理制度；二是严格救灾物资储备仓库建设和管理标准；三是规范救灾储备物资的入库、出库、存放管理的要求。

(3)、把好救灾物资的调拨利用关。救灾物资，是灾民的救命物资，关系到人民的生命安全。因此，必须严格按照有关制度、程序，做好救灾储备物资的调拨管理，严防意外以及贪污挪用现象的发生。一是建立救灾储备物资使用审批程序；二是明确救灾储备物资调运接收要求；三是加强管理检查。

(4)、管好救灾物资的使用和回收。救灾物资，有一部分属长期反复使用的应急物资，可回收继续使用。为提高物资的使用效率，节约成本费用，加强对救灾物资的使用和回收工作，显得尤为重要。一是明确救灾储备物资发放使用要求，做到发放救灾物资时，民主评议、登记造册、张榜公布、公开发放；二是要订立回收物资合同，明确责任；三是确定救灾储备物资使用回收期限以及报废处理办法，报废物资及时处理，不能把过期或有问题的物资发放给灾民，避免造成不良影响。

2、应急设备与设施储备。应急设备与设施储备是开展应急救援工作必不可少的条件。为保障应急工作的有效实施，各地区和应急部门都应制定应急救援设备的配备标准。平时做好装置的保管工作，保证装备处于良好的使用状态，一旦发生灾害就能立即投入使用。应急旧装备的配备应根据不同的应急救援任务和要求选配。选择装备要根据实用性、功能性、耐用性和安全性以及客观条件配置。灾害应急装备可分为两大类：基本装备和专用救援装备。

(1)、基本装备。一般指应急救援工作所需的通讯装备、交通工具、照明装备和防护装备等。通讯装备。目前，我国应急救援所用的通讯装备一般分为有线和无线两类，在救援工作中，常采用无线和有线两套装备配合使用。移动电话和固定电话是通讯中常用的工具，由于使用方便，拨打迅速，在社会救援中已经成为常

用的工具。在近距离的通讯联系中也可使用对讲机。另外，传真机的应用缩短了空间的距离，它把救援工作所需要的有关资料及时传送到灾害现场。交通工具。良好的交通工具是实施快速救援的可靠保证，在应急救援行动中常用汽车和飞机作为主要的运输工具。国外，直升机和救援专用飞机已经成为应急救援中心的常用运输工具，在救援行动中配合使用，提高救援行动的快速机动能力。目前，我国的救援队伍主要以汽车为交通工具，在远距离的救援行动中，借助民航和铁路运输。照明装备。重大灾害现场情况较为复杂，在实施救援时需要良好的照明。因此，需要对救援队伍配备必要的照明工具，有利救援工作的顺利进行。照明装备的种类较多，在配备照明工具时除了应考虑照明的亮度外，还应该根据事件现场的特点，注意其安全性能。工程救援所用的电筒应选择防爆型电筒。防护装备。有效地保护自己，才能取得救援工作的成效。在应急救援行动中对各类救援人员均需配备个人防护装备。个人防护装备可分为防毒面具和防护服。救援指挥人员、医务人员和其他不进入污染区域的救援人员应配备密闭型防毒面罩，目前常用正压式空气呼吸器。

(2)、专用救援装备。主要指各专业救援队伍所用的专用工具或物品。各专业救援队在救援装备的配备上，除了本着实用、耐用和安全的原则外，还应及时总结经验自己动手研制一些简易可行的救援工具进行储备。特别是在工程救援方面，一些简易可行的救援工具，往往会产生意想不到的好效果。侦检装备。这类装备应具备快速准确的特点。现在多采用检测管和专用气体检测仪，优点是快速、安全、操作容易、携带方便，缺点是具有一定的局限性。国外采用专用检测车，车上除配有取样器、检测仪器外，还装备了计算机处理系统，能及时对水源、空气、土壤等样品就地实行分析处理，及时检测出毒物和毒物的浓度，并计算出扩散范围等救援所需要的各种救援数据。医疗急救器械和急救药品。其选配应根据需要，有针对性地加以配置。应急药品，特别是特殊、解毒药品的配备，应根据化学毒物的种类备好一定的数量。为便于紧急调用，需编制突发事件医疗急救器械和急救药品配备标准，以便按标准合理配置。在现场紧急情况下需要使用大的应急设备与资源，如果没有足够的设备与物质保障(例如消防设备、个人防护设备、清扫泄漏物的设备)或设备选择不当，将导致对应急人员或附近的居民造成严重的伤害，即使受过很好训练的应急人员也无法减缓突发事件的程度。一般事件救援现场所需要的常用应急设备和工具有：消防设备(输水装置、软管喷头、自用呼吸器、便携式灭火器等)；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)；个人防护设备(防护服、手套、靴子、呼吸保护装置等)；通讯联络设备(对讲机、移动电话、电话、传真机、电报等)；医疗支持设备(主要是救护车、担架、夹板、氧气、急救箱等)；应急电力设备(主要是备

用的发电机等)；重型设备(翻卸车、推土机、起重机、叉车、破拆设备等)等。

(3)、技术储备。技术储备主要是指技术人员和技术方案的储备。加强对各种突发事件成因的科学研究。各种突发事件的发生和发展均有其复杂的背景和内在的联系。因此，对各种不同突发事件的内在规律、机理、群发和伴生特性以及它们在时间和空间上的变化规律等方面的研究，是防治灾害的基础性研究。加强灾害的监测观测网络技术的研究。现代航天技术、通讯技术、遥感技术、信息处理技术均为一些灾害的监测、预测、预报和警报的发展奠定了基础，在此基础上应该进一步采用各种先进的技术手段，对各类突发事件的发生、发展、移动和消亡，以及影响它们的各种因素进行连续的观测和监视。加强对各种突发事件的应对及救援技术方案的研究。随着自然、社会的发展变化，突发事件的发生在所难免，甚至会有一些新型突发事件不断发生，如何应对这些突发事件，如何通过各种现代技术手段降低各种突发事件的损失，也是我们应该着重研究的问题。

(4)、人才储备。主要是指两个方面：进行各种突发事件研究的人才储备；进行突发事件应急救援人才队伍的储备。提高应急救援人力储备与动员水平，一要通过调查切实掌握各类突发事件救援技术人员的现状及可能的发展，为拟制应急救援动员计划和实施可靠的动员提供依据。世界上许多国家都建有医务及现场救援等技术人力资源数据库，作为国家人力资源数据库的分支系统，极大方便了平时的管理、核查和灾时调用。二是重点加强基层救援技术专业队伍的建设。基层救援技术专业队伍的建设，要突出基层救援技术专业的知识训练和快速动员训练，并学习必要的现场救护和防护等知识。三要不断提高社会群防群救能力。平时应在基层和群众中有组织、有计划地培训各类突发事件紧急救援人员，形成一定规模的群众救援队伍，并在群众中普及互救自救知识，以减少事发时社会人员的伤亡。在城市突发事件紧急救援人力资源建设方面，一方面，应有效整合政府的救援力量，如军队、武警、消防等，形成分工明确、协调有力的应急反应机制；另一方面，可以通过政策引导和扶持，借鉴国外经验，吸引民间资本建立专业的紧急救援服务企业，同时以城市社区为依托，通过培训，组成具有一定自救、互救知识和技能的社区志愿者队伍。

(三) 突发事件应急物资储备体系的构建

为了建立健全救灾物资储备体系，提高紧急救助的综合水平，应该做好长远规划。

1、建立中央级突发事件应急物资储备纵横体系。根据民政部的要求，应急物资储备体系必须覆盖全国各个地区，同时为各个地区重特大突发事件应急工作服务。因此，建立纵横交错、覆盖全面的物资供应体系十分关键。为预防和救助城市灾害，目前民政部已建立了较为完善的救灾物资储备网络。其中，中央级物资储备库共有 8 个，分布在沈阳、天津、郑州、西安、成都、武汉、长沙、广州。

这些中央库存储有单棉帐篷、衣被、冲锋艇、净化水器等应急物资，在 2003 年新疆地震中这批物资起到了极大的作用。目前，民政部还将在救灾物资储备方面结合城市救灾、反恐和国际合作的需要，扩充北京、南京、合肥、哈尔滨、乌鲁木齐、拉萨中央库，并适当增加储备物资总量和品种。这样，就保障了全国无论哪里发生突发事件，都能及时保障救灾物资的供应。

2、建设省市地区级物资储备基地。储备仓库是应急物资的基地。目前，许多省市正在规划建设应急物资仓库，同时，建立全省市应急物资计算机联网管理系统以及应急物资样本仓库，并设立指挥部，负责全省市应急物资的管理、调拨、监控等工作，为本地区和周边地区的突发事件的应急管理提供了坚实的物质保障。

3、遵循“化整为零、分级代储、保障供给”原则，搞好物资储备网络建设。应急物资，是一种应急性的救命物资，时效性强。如何降低储备成本和风险，保证应急物资的质量，保障供应及时，显得尤其重要。各级储备部门在筹建应急物资储备体系时，针对应急物资的特点，应遵循“化整为零、分级代储、保障供给”的原则，把生活食品类的应急物资分散到各生产厂家或供应商代储，救生类的救灾物资采取分级就近代储的办法，既降低了应急物资储备成本，又保障了物资的质量。

4、加强应急资源储备体系建设以应对突发事件。突发事件是一种小概率事件，既有传播的全球性又有事件的地方化特点；既有事件发生的不确定性又有事件先兆的可监测性特点；既有对生命健康直接危害又有对人群心理震荡和对社会负面冲击的特点。对中国而言，应从加强应对突发事件的资源储备体系建设、加大科研投入、加快人才培养等多方面尽快建设起突发事件应对机制。

(1)、建设符合我国国情的应对各种突发事件的资源储备体系，建立应急资源管理综合协调机制。应对突发事件的资源储备体系的首要目标是预防突发事件的发生，这一体系必须符合本国国情，使其成为实现我国经济和社会同步发展的一个重要部分。同时区域突发事件应急联动指挥中心要承担综合协调职能，解决过去突发事件应急管理工作中较为普遍存在的部门间协调性较差、信息沟通较少、应急处置工作多头宣传等问题，整合应急资源，增强应急工作的针对性，提高应急工作的效率和资源的使用效益，使我国突发事件应急管理工作逐步迈向专业化、规范化的轨道。

(2)、建立突发事件应急物资仓储网络。首先，要优化储备结构，完善国家物资储备体系，使成品储备、能力储备和技术储备有机地结合起来。其次，资源储备要合理布局。国家、地方、部门和企业根据储备特点，做到各有侧重、相互配合、形成合力，使区域整体应急资源储备体系适应应急需要。最后，要加强储备物资的管理，建立科学完善的管理制度，采用现代化的管理手段，使储备物资处于可

随时调用状态，提高应急保障能力。各地特别是经常发生自然灾害的地区都应该积极落实救灾储备制度，配备救灾物资仓储设施，加强储备救灾物资。同时要建立和完善救灾物资储备管理制度，使其在紧急救援和安排灾区群众生活方面发挥作用。

(3)、加强突发事件应急处置的资金管理。各级政府应加强突发事件应急款的使用管理，明确突发事件应急资金的使用范围，制定资金“专款专用、重点使用”和各种捐赠款物“专款专用、集中使用、统一制定分配方案、分头组织实施”的原则，规范应急款物基层发放程序，做到发放应急捐赠款物时政策公开、数额公开、程序公开和结果公开。

(4)、建立动态升级的突发事件应急科技储备体系。突发事件应急管理领域是人才密集和技术密集型领域，各个部门及其活动的每一个环节，都离不开科学技术的有力支撑。因此，有效应对突发事件必须建立在依靠科学技术的基础上，科学技术研究工作的水平与效率直接关系到应对突发事件工作的成效。

(5)、加速人才培养。数量合理、训练有素的突发事件应急救援专业人员，是制定针对突发事件的有效预防控制对策的基础，也是执行措施的保证。目前，我国突发事件应急处置人员培养中仍存在专业技术人员数量不足、质量不高、结构及分布不合理，人力资源没有得到充分合理利用，人才培育手段落后等问题，不能满足应对突发事件的需要。为加速建立应对突发事件的人才队伍，应及时建立专家数据库及不同层级和地区的专业人才库；充分合理利用现有人力资源，制定出严格的岗位职责要求和准入标准；推进人力资源开发，将人力规划、人力培训和人力的适用与管理视为一体；加强专业机构的建设，增加经费投入，提高师资水平，改革教学内容，改进教学手段，使培训和教学内容符合突发事件应急处置实际工作的需要。

第二节 突发事件应急资源配置模式

(一) 突发公共应急管理资源配置网络化模型

突发事件应急管理能力的提高不仅取决于该地区拥有核心资源的数量，而且更多地取决于该区域协调所需核心资源的能力。随着区域交通大动脉的畅通，都市圈的资源共享能力进一步加强，从而提高了区域资源的协调能力。由于社会安全管理工作的复杂性，因此，必须将资源共享与信息共有的区域应急管理模式有机地集成在一起，形成以信息化和资源化为特征的纵横交错的区域应急联动资源配置网络结构。(如图 9-1 所示)

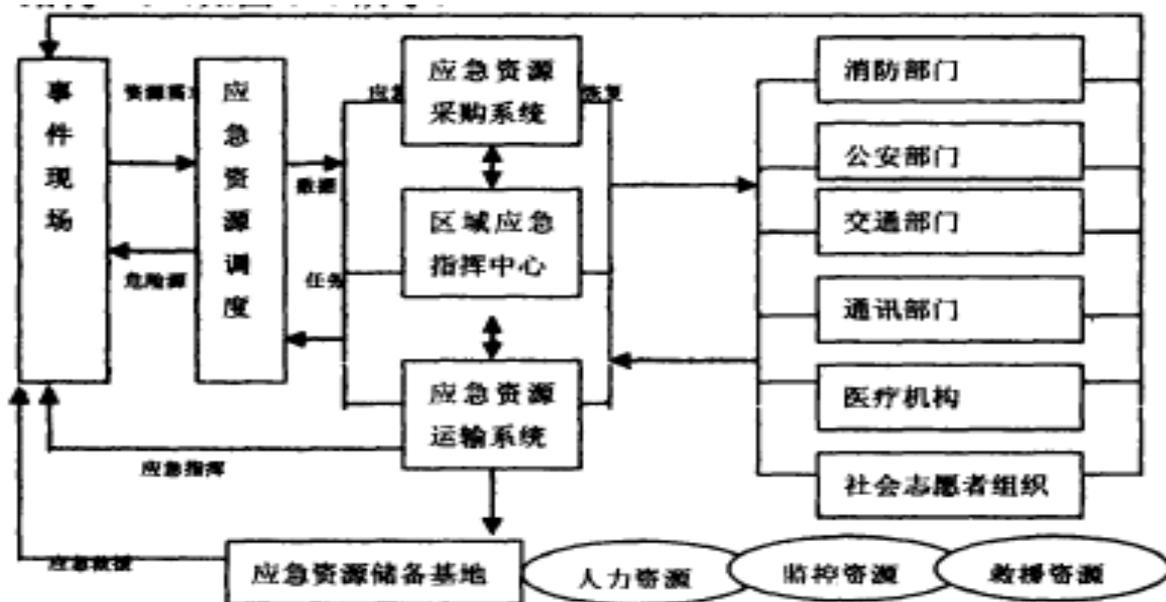


图 9-1 突发事件应急资源网络化模型

围绕着突发事件应急资源的管理，应急联动中心借助共享的信息平台，不仅能够实现应急资源的网络化协调，而且能够实现这些资源的快速调度和应急响应，增强了应急系统的实时性和效率。应急资源管理模式构建为网络式，可以提高安全管理资源的利用率，能够更加经济地利用资源集聚效应，增强安全管理的辐射力度，甚至增强了区域内都市之间的资源协调能力。

在图 9-1 中描述了一个信息和资源共享的区域应急资源网络化模型，该模型具有以下几个特点：

- 1、以信息和资源共享为特征。网络化的应急管理将信息和资源共享的思想融于突发事件管理之中，利用信息技术强化信息的收集、传递与综合处理，以及社会资源的维护与合理使用，从而实现了应急管理中信息流与资源流的双向性与交叉性，突出了信息和资源的共享能力和需求。
- 2、强调应急管理主体之间的合作与协调。网络化的应急管理重视各环节和各个主体之间的连接，强调联动组织之间，联动组织与应急资源生产企业之间的合作与交流，通过提高协调性的方式增加应急管理资源的利用率，提高应急管理的成功率，从而提升整个区域的安全度。

3、应用不断循环发展的管理模式。网络化的应急管理贯穿于区域突发事件管理工作的全过程，以危险源的日常管理，即危险源的辨识、评估、监控与预防为起点，经突发事件发生时的应急救援与事后的恢复重建再回到安全状态下的危险源日常管理工作，形成了一个以预防和控制、应急救援和恢复为主要内容的不断循环发展的管理模式，突出体现了应急体系的长期性。

4、快速的联动系统。信息和资源的合理配置，不仅通过资源集聚增强了资源的利用率，而且通过资源辐射增强了资源的投入效率，从而形成了一个快速的联动系统，快速地应对复杂区域系统内的各类突发事件。

5、资源优化配置。在信息高度共享的前提下，分散在区域安全管理主体的资源实现了透明化，能够在长期的实践中形成资源优化配置的网络结构，提高资源调度的效率。

6、增强区域内都市圈之间的资源协调能力。区域应急管理网络资源，不仅能够提高一个区域面对突发事件的应急处理能力，而且作为共享资源，能够协调区域内各片提高应急处理能力，从而实现整个区域的信息和资源共享。

（二）突发事件应急资源储备最优量分析

在应急资源网络化模型中，应急资源储备基地里储备的资源并非越多越好，因为突发事件的发生是随机的，应急资源的需求也就是随机的，储备资源过多，将会造成浪费。但如果储备资源不足，一旦发生突发事件就会因资源匮乏而降低应急处置效果。因此存在一个最佳储备量问题。

每一次突发事件发生所需的应急资源是个随机变量设为 r ，假设每一单位量的物资如出售可赚 k 元，过多储备每一单位量造成浪费损失为 h 元。突发事件发生的概率为 $P(r)$ ，储备量为 Q ，当 $Q \geq r$ 时，资源浪费 $h(Q - r)$ 元；当 $Q \leq r$ 时，储备资源的机会成本为 $k(r - Q)$ 元。

由于 r 是离散的，故储备 Q 量的资源的期望损失为：

$$C(Q) = h \sum_{r=Q}^{\infty} (Q - r)P(r) + k \sum_{r=1}^{Q-1} (r - Q)P(r)$$

使期望损失最小的最佳订购量 Q^* 必须满足如下两个条件：

$$(1) \quad C(Q^*) \leq C(Q^* + 1)$$

$$(2) \quad C(Q^*) \leq C(Q^* - 1)$$

由 (1) 有

$$\begin{aligned} & h \sum_{r=0}^{Q^*} (Q^* - r)P(r) + k \sum_{r=Q^*+1}^{\infty} (r - Q^*)P(r) \\ & \leq h \sum_{r=0}^{Q^*-1} (Q^* + 1 - r)P(r) + k \sum_{r=Q^*+2}^{\infty} (r - Q^* - 1)P(r) \end{aligned}$$

简化得
$$h \sum_{r=0}^{Q^*} P(r) - k \sum_{r=Q^*+1}^{\infty} P(r) \geq 0$$

即
$$\sum_{r=0}^{Q^*} P(r) \geq \frac{k}{k+h}$$

由 (2) 有

$$\begin{aligned} & h \sum_{r=0}^{Q^*} (Q^* - r)P(r) + k \sum_{r=Q^*+1}^{\infty} (r - Q^*)P(r) \\ & \leq h \sum_{r=0}^{Q^*-1} (Q^* - 1 - r)P(r) + k \sum_{r=Q^*}^{\infty} (r - Q^* + 1)P(r) \end{aligned}$$

即
$$\sum_{r=0}^{Q^*-1} P(r) \leq \frac{k}{k+h}$$

因此，最佳储备量应满足下列不等式：

$$\sum_{r=0}^{Q^*-1} P(r) \leq \frac{k}{k+h} \leq \sum_{r=0}^{Q^*} P(r)$$

(三) 突发公共应急资源缺口的采购、运输

当重特大突发事件或某类特殊的突发事件发生时，储备的应急资源就有可能出现缺口，这时就存在应急采购和运输的问题。

如图 9-2 所示，区域应急联动中心下设采购、运输保障和应急物资调度中心等部门，并通过应急物资信息平台进行协调指挥。应急联动中心控制和管理各部门的作业，中心向各部门发送指令信息，同时各部门实时回馈信息，各部门之间实现信息的双向传递。物资的采购业务主要由采购部门负责，物资的在途运输由运输部门负责，物资在调度中心的分拣、加工和包装有调度中心管理部门负责，物资的配送由管理部门和运输部门共同负责。

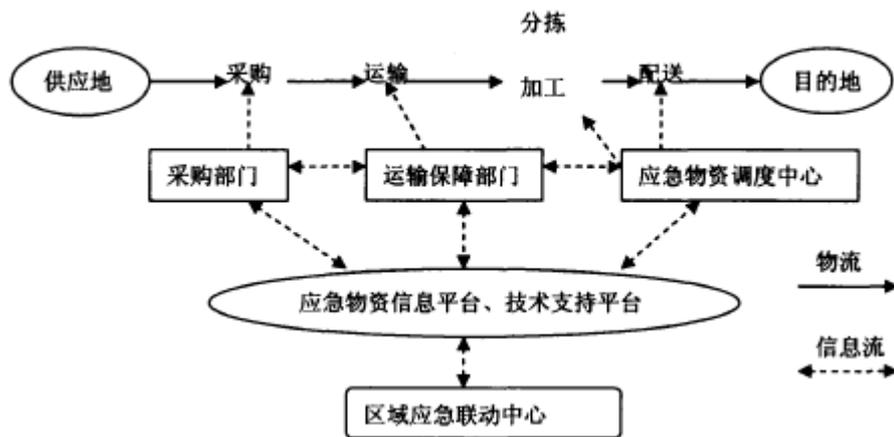


图 9-2 突发事件应急资源调度图

突发事件一般扩展比较迅速，通常是区域性的。为了使各类物资能够在最短的时间送达事发现场和救援机构中去，应该充分做好物资的有效调配工作。因此，合理设置应急物资调度中心就显得尤为必要，在调度中心可以将物资进行分拣、包装，甚至简单的加工，可以使得救灾物资有效的分类，在最短的时间内配送到目的地。

应急物资调度中心具有相当的特殊性，专门建设应急物资调度中心将占用大量的成本，一般地，各级政府应当根据实际情况制定所辖地区的一些物流中心作为备用应急物资调度中心，在突发事件发生时，或者预知其将要发生时，可以将一些大型的区域物流中心暂时作为应急物资调度中心进行物资的中转。

在应急物资的调度中还要注意以下三个方面的问题：

1、突发事件应急款项的调拨和筹集。应急款项的筹集是应急物资采购等应急物资调度关键环节的前提条件。事件发生前，各级政府应当制定相关应急款项的筹集和调拨办法，并储备一定的资金以备突发事件发生时使用。事件发生时应当动用一切力量，通过各种途径筹集救灾款项；同时，应当成立专门的监督部门，督察应急款的使用情况，保障款项用到实处。应急款主要来自政府的直接拨款，也可以通过企业捐助和个人捐款的方式筹集。

2、应急物资的采购。当储备的物资出现缺口时，就需要进行采购。应急物资一般用于防止突发事件的蔓延和善后重建工作，也包括当地民众基本生活物资的及时补充。它的采购量一般相当大，时间上要求比较高。在进行应急物资的采购时，应当开辟多种渠道，主要面向国内企业，必要时通过海外市场采购，保证物资的质量。

3、应急物资的运输与配送。应急物资对于物资的流动速度要求比较高，通常选择运输途径时节约运输成本的原则已不重要，有效压缩应急物资的运输时间则是关键。应根据物资的价值、数量和对运输条件的要求，选择合适的运输方式，尽

量实现直达运输和联合运输。在突发事件发生时,可以考虑开辟一定的绿色通道,保证物资的畅通,比如可以简化海关检验检疫的手续和实行优先运输等。如果时间允许,可以采取相关的辅助或优化措施,以节约物流成本。民用应急物资应该给予和军事物资同等的优先待遇,保障应急物流的畅通、高效运作。

第十章 突发事件应急管理评估

第一节 突发事件应急管理能力

(一) 突发事件应急管理能力的含义

“突发事件应急管理能力”这个概念，是随着公共危机应急管理制度的建立和发展而提出的。从解决城市化与灾害损失同步增长这一难题的角度看，区域突发事件应急管理能力在很大程度上取决于该区域的自然状况与成灾条件下的人民与体制的能力。具体说，应急能力建设指的是一个城市区域在人力、科技、组织、机构和资源等方面防灾减灾能力的培养与增强。应急能力建设的基本目标是提高城市对发展模式与防灾减灾政策进行评价、选择的能力，这个提高能力的过程取决于该城市的政府和人民是否对灾害约束与发展需求之间的关系有正确的认识和决策。

对区域突发事件应急管理能力的上述理解，表明它是一个涵盖自然要素与社会要素、硬件条件与软件条件、人力资源与体制资源、工程能力与组织能力等多方面要素的复合概念，是现代社会综合发展能力的重要体现。

(二) 开展区域突发事件应急能力评价的意义

突发的“非典”疫情将强化突发事件应急管理的问题再一次紧迫地摆到了人们面前。“非典”危机不仅全面检验了我国各级政府部门对突发事件的敏感性与紧急调度公共资源的能力，而且也暴露了我们在应对突发事件能力上的诸多薄弱环节。

第一，加强突发事件应急管理能力建设是尽快构建我国危机管理机制的需要。由于现代城市普遍具有规模空前、结构复杂、联系广泛的特点，使各种灾害破坏性影响变得更加难以预测。因此，围绕建立城市危机管理机制这一重大现实问题开展调查研究，研究设计城市灾害应急管理指标体系及评价标准，可以使城市灾害应急管理的工作步入规范化和科学化的轨道，用科学的标准提升城市灾害应急管理水平，从而更实际地为推进城市化发展打造安全屏障。

第二，通过社会评价和自我评价，可以使各个城市明确自己在应对突发事件时具备的优势和劣势，了解自己在发展中面临的危机和挑战，从而为强化灾害应急管理工作注入动力。

第三，20世纪末期以来，人们在关注国防、政治、经济、科技、生态等诸多方面的国家安全时，不同程度地忽视了各种自然因素和人为因素造成的灾害给一国安全构成的巨大威胁。面对身边潜在的各种灾害和随时可能发生的危情，积极加强城市灾害应急管理能力建设，是在新形势下加强国家安全的需要。

第四，这是实现党的十六大提出的加快城市化战略部署的需要。以城镇化带

动工业化，以工业化促进城镇化，是加快全面建设小康社会步伐的重要途径。根据世界各国的经验，城市化进程的加快及其引发的人口和财富的集中，势必加大各种灾害给城市造成的损失。因此，强化城市抵御灾害打击的应急能力，成为我们加快现代化建设不容回避的战略任务。

第二节 区域突发事件应急管理评价的内容

区域突发事件应急管理是庞大的社会系统工程。区域突发事件应急管理能力建设内容的设定，在空间上，必须涵盖区域面临的灾害背景和各种自然与社会的致灾因子，这是灾害应急能力建设内容设定的现实依据和客观基础。在构成要素上，必须涵盖从自然因子到社会因子、从制度设计到公众行为、从组织效能到工程能力等多种要素。区域突发事件应急能力建设内容的这种多层次、多维度的系统结构，是与灾害从孕育到发生的过程以及防灾减灾从测、报、防到抗、救、援各阶段的连续性密切相关的。根据国内外区域突发事件灾害理论和经验，区域突发事件应急管理主要应该包括四个方面，即社会控制子系统、行为反应子系统、工程防御子系统和灾害救援子系统。

(一) 社会控制子系统的功能与内容

社会控制在区域突发事件应急管理中发挥着动员社会力量和配置社会资源的作用，是实现区域突发事件应急管理目标的关键因素。其内容包括：政府在区域突发事件应急管理中的职能和作用；区域突发事件应急管理政策法规的设计；区域突发事件应急管理规划的制定与实施；区域突发事件应急管理资源的配置；区域建设与防灾减灾的协调发展；区域突发事件发生后的社会动员；社会恢复及灾后的社会整合等。

(二) 行为反应子系统的功能与内容

城市区域居民既是灾害合理的对象，又是灾害管理得以发挥作用的主体。居民行为反应子系统的内容主要有：公众在城市灾害管理中的作用与行为准则；公众防灾减灾意识的培养及应急避险技术的培训；灾害发生后居民行为的社会疏导与组织；区域突发事件对居民心理伤害的内容、特点和灾后的心理复建，以及公众在灾害救援中的作用及组织问题等。

(三) 工程防御子系统的功能与内容

工程防御是区域突发事件应急管理得以发挥作用的物质基础，其内容主要包括：区域突发事件应急管理中工程防御的整体能力状况；城市区域房屋建筑、各种人工构成物的防灾抗灾能力状况；区域生命线工程的易损性及防灾抗灾能力状况；区域交通、电讯及网络系统的防灾抗灾能力状况；区域工程抵御次生灾害的能力状况；灾害工程防御投入的经济效益评价；灾害工程防御中的科技创新和高技术应用等。

四、灾害救援子系统的功能与内容

科学、完备的灾害救援体系是区域突发事件应急管理能力的支撑，其构成内容包括：区域突发事件救援体系的建设及作用发挥状况；灾害救援中社会力量的动员与资源配置状况；灾害救援中外部资源的组织与利用能力；区域突发事件救援能力的后勤保障能力、技术支撑与装备水平；区域突发事件紧急救援的政

策设计与完善程度等。

第三节 区域突发事件应急管理评价的目标

上述突发事件应急管理子系统的功能和内容，客观上要求在防灾减灾中将其整合成统一的社会力量，形成综合的区域突发事件应急管理体系。然而，我国在长期的计划经济体制下形成的，至今仍在沿用的分类别、分地区、分部门的单一灾害管理模式，却在很大程度上阻碍了区域突发事件综合管理能力的形成。这种管理模式不仅妨碍了防灾减灾资源的有效配置，造成减灾各个环节与整体过程的不协调，而且还弱化了区域突发事件应急管理能力，使其在抗御具有群发性和链状特点的区域突发事件中难以发挥应有效能。因此，必须设定区域突发事件应急管理能力整合的目标，强化建设并不断优化其功能。

首先，是从构建区域突发事件综合管理模式入手，实现灾害应急管理能力的组织整合。要通过建立由最高决策层直接领导的区域突发事件减灾委员会及其日常办事机构以及非常设的专家咨询机构，在区域突发事件战略管理、减灾立法、减灾经费筹措与使用、协调重大灾害事故救援工作等方面，建立起区域突发事件应急管理的一元化领导体制，整合区域各个专业部门的减灾资源，为强化区域突发事件应急管理能力提供组织保障。

其次，是从强化区域突发事件的全过程管理入手，实现灾害应急管理的过程整合。要突破传统的灾害管理工作主要着眼于“救灾”的模式，从灾害由孕育到发生的全过程出发，依据减灾工作各环节内在的统一性，实现灾害管理在灾前、灾中、灾后各个阶段的整合，优化每一个灾害管理的环节，依靠过程管理创造加倍的减灾效益。

第三，是从优化配置区域减灾资源入手，实现减灾资源的整合。长期以来，由部门分割的单一灾种的区域突发事件管理模式，使区域减灾资源形成重复、分散的低效配置局面。因此，必须从优化区域减灾资源的配置入手，对目前分散的减灾资源进行集中管理和配置，努力实现灾害管理的规模效益。

第四节 评价体系的构建与实施

（一）我国开展突发事件应急能力评价的社会背景

突发事件应急管理在我国尚属比较新的概念，而针对突发事件应急管理能力的研究更是处于起步阶段。已经颁布的《中华人民共和国防震减灾法》、《中华人民共和国消防法》以及《中华人民共和国安全生产法》，是仅适用于部门灾害和生产事故管理的行政法律。我们在突发事件应急管理上与发达国家存在明显差距的现实要求我们尽快进行有关突发事件应急管理政策法规、能力建设、评价体系等方面的研究工作，以推动我国尽快建立科学的灾害应急管理体系，切实强化区域的灾害应急管理能力建设，为我国社会的快速发展提供安全保障。

(二) 评价体系研究需要解决的关键问题

突发事件应急管理是一项具有反馈功能的系统工程。建立突发事件应急管理评价体系及其模型，通过对区域致灾环境要素、易损性要素、灾害管理硬件要素、软件要素以及公众防灾意识等内容的综合评价，科学地反映区域突发事件应急管理能力的优势与不足，将有力地推动区域突发事件应急管理能力的建设。综合近年来人们对区域突发事件应急管理评价指标研究的成果，建立科学的评价指标体系及其模型，主要包括四个方面的工作。

1、研究设计有较高信度和效度的评价指标及其模型结构

内容包括：第一，对区域突发事件应急管理能力的总内容的设定，主要反映：①在区域突发事件应急管理中发挥动员社会力量和配置社会资源作用的社会控制效能的状况；②作为区域突发事件应急管理对象的社会公众行为反应的状况；③作为区域突发事件应急管理物质基础的工程防御体系的状况；④区域突发事件应急救援能力状况。第二，研究设定反映上述内容的评价要素，形成评价指标集。评价指标集是评价体系的主要组成部分，是由一系列有内在联系的、有代表性的、能够概括城市应急管理水平的要素组成的。包括反映区域突发事件危险性的评价要素、反映区域易损性的评价要素、反映区域承载能力的评价要素。第三，研究反映各个评价要素的具体指标，主要有：①反映区域突发事件危险性的评价指标子集，如区域地震烈度、区域年发生台风次数、区域年平均大暴雨天数、区域火灾发生率等；②反映区域易损性的评价指标子集，如区域的人口密度与经济密度、区域交通状况、区域建筑及生命工程状况、区域技术装备水平的状况；③反映区域承载能力的评价指标子集，如区域对灾害的预测能力、区域防灾抗灾能力、区域减灾知识教育普及情况、区域减灾立法完备程度、区域救灾恢复能力等。这些评价指标是评价指标集的基础数据。

2、研究确定区域突发事件应急管理能力的参照标准

这里所说的“参照标准”，是指在确定的评价范围内通过对若干评价对象的评价而形成的统一标准。参照标准的作用在于它可以在一个确定的评价群体中，用统一的评价尺度对评价对象进行比较，并对其做出孰优孰劣的判断。从操作的意义上讲，没有参照标准的评价是没有比较意义的，只有确定了评价的参照标准，

才能找出区域突发事件应急管理中的优势和劣势,评价才能起到推动灾害管理工作的作用。

3、研究构建区域突发事件应急管理综合能力综合评价模型

区域突发事件应急管理综合能力是涵盖自然要素与社会要素、硬件条件与软件条件、人力资源与体制资源、工程能力与组织能力等多方面要素的整体,因而对其评价必然涉及定量分析与定性分析、精确判断与模糊判断等多种方式和数据类型。因此,要首先在总体设计的基础上,对各要素及其指标进行层次区分,根据其各自的分值与基础数据,确定分值的权重作为分析数据的基础,即将多种要素和数据合成一把评价尺子,使不同的评价要素和指标能够在同一尺度下进行比较,避免单一内容评价可能出现的类型偏差,确保评价的科学性和有效性。

4、将区域突发事件应急管理能力的评价功能与开发建设功能有机地结合在一起

对区域突发事件应急能力进行评价的目的,是为了找出灾害管理工作中的优势和差距,以便强化区域应急管理能力建设,因此,评价模型的设计必须将评价功能和开发建设功能有机地结合在一起。从模型设计的角度看,区域突发事件应急管理能力的开发建设可从两个层面上展开:首先对区域突发事件管理中单项要素的开发建设,通过设定灾害管理单项评价要素的参照标准,如区域对各种灾害管理能力综合要素的开发建设,通过设定灾害管理综合要素的参考标准,在将某一评价对象与参照群体的比较中找出灾害管理存在的差距,然后进行防灾减灾工作的综合治理,以达到提高区域总体应急管理能力的目的。总之,评价是手段,开发建设才是目的,区域突发事件应急管理能力的评价模型只有将评价功能与开发建设功能有机地结合在一起,才能真正发挥强化区域应急管理能力的作

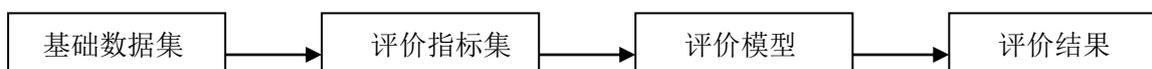
(三) 突发事件应急能力评价的实施路径与方法

突发事件应急管理能力的研究是一项涉及面非常广的系统工程。评价指标体系应从系统的角度,通过对区域致灾环境,人文、经济特征及区域减灾措施的综合分析评价,来系统地反映区域突发事件应急管理中存在的优势与不足。其评价结果可以作为反馈信息,提高区域突发事件应急管理水。因此,评价研究是在对反映区域突发事件应急管理能力的相评价指标集进行基础数据的定量分析基础上,根据一定的评价模型,对区域突发事件应急管理进行全面的、综合的反映和描述。

首先,利用模糊综合评价方法,分别对区域突发事件的危险性评价指标子集和易损性评价指标子集进行分析,按照统一的评价标准,求出从属于各个等级的隶属分布,然后按照隶属度最大的原则,确定突发事件的灾害危险性等级和易损性等级。其次,确定承灾能力评价指标子集中各指标的理想值,再求出各指标值集合与理想值的相对线性距离,并据此构造相应的模糊选择矩阵。然后,利用模

糊相似选择法，确定区域承灾能力评价指标。最后，设计区域突发事件应急管理能力的总评价模型。评价模型是一种量化分析模型，是利用数学模型去描述系统诸要素间的关系，通过一定的演算方法，给出定量的结果。

即：



区域突发事件的应急管理能力与区域的承灾能力成正比，而与区域突发事件的危险性与区域的易损性成反比。因此，综合评价区域突发事件的应急管理能力状况，可以根据这三个要素进行，并参考北京师范大学刘艳等专家设计的我国区域突发事件应急管理评价模型：

$$P_i = a_i / (b_i + c_i)$$

式中： a_i 为区域 i 的承灾能力评价指数； b_i 和 c_i 分别是区域 i 的危险性等级和易损性等级修正系数，对应这两个等级的 1, 2, 3, 4, 5 时， b_i 和 c_i 分别取值 0.60, 0.55, 0.50, 0.45 和 0.40。

第十一章 突发事件应急管理模式

第一节 突发事件应急管理模式的概述

（一）突发事件应急管理模式的概述

本书所讲的突发事件应急管理模式是指为了应对城市公共危机、保障城市的公共安全、实现城市经济与社会的发展而建立起来的一种突发事件应急管理程序与方式。是一种基于一定先进技术平台上的集决策活动、指挥活动、救助活动和处理活动为一体的模型化的管理组织规则或管理体系。可以认为采用某一种危机管理体系就为采纳某种模式创造条件。不同地区的规模、经济实力、管理水平的差异将决定其采用不同的突发事件应急管理模式。

（二）突发事件应急管理模式的分类

根据划分的依据不同，突发事件应急管理模式可以分为下列几种类型：

（1）按政府在管理模式中发挥的作用大小来分：集权型管理模式、分散型管理模式、民众互助型管理模式。集权型管理模式是指政府应对突发事件应急管理的权力集于一个统一机构的一种危机管理模式；分散型管理模式是指政府应对突发事件应急管理的权力不是集于一个统一机构的而是由各个机构分散实施的一种危机管理模式；民众互助型管理模式是指应对突发事件的主要力量来自民众互助，政府协调指导的一种危机管理模式。

（2）按管理模式所要达到的目标高低来分：民主型管理模式、稳定型管理模式、安全型管理模式。民主型管理模式是指为了实现社会民主、和谐和繁荣的目标而构建的一种危机管理模式；稳定型管理模式是指为了实现社会稳定与发展的目标而构建的一种危机管理模式；安全型管理模式是指为了实现社会最基本的安全这一目标而构建的一种危机管理模式，这是一种最基本的危机管理模式。

（3）按管理模式重点应对的灾害种类来分：治安型管理模式、自然灾害型管理模式、社会危机型管理模式。治安型管理模式是指主要应对社会公共治安而构建的一种管理模式；自然灾害型管理模式是指主要应对社会自然灾害而构建的一种管理模式；社会危机型管理模式是指主要应对社会综合性公共危机而构建的一种管理模式。

（4）按突发事件应急管理的思路与方向来分：原因型管理模式、结果型管理模式、循环型管理模式。原因型管理模式是指按突发事件类别、原因分别由对应的行政部门负责的一种突发事件应急管理体系；结果型管理模式是指按公共危机事件造成的结果由对应的行政部门负责的一种突发事件应急管理体系；循环型管理模式是指应对突发事件思路与方向不仅是针对突发事件类别、原因和造成的结果，同时更注重做到灾前预防和灾后迅速恢复的一种突发事件应急管理体系，循

环型管理模式强调突发事件应急管理要不断反复进行和改善，达到循环发展，是一种全过程科学管理模式。

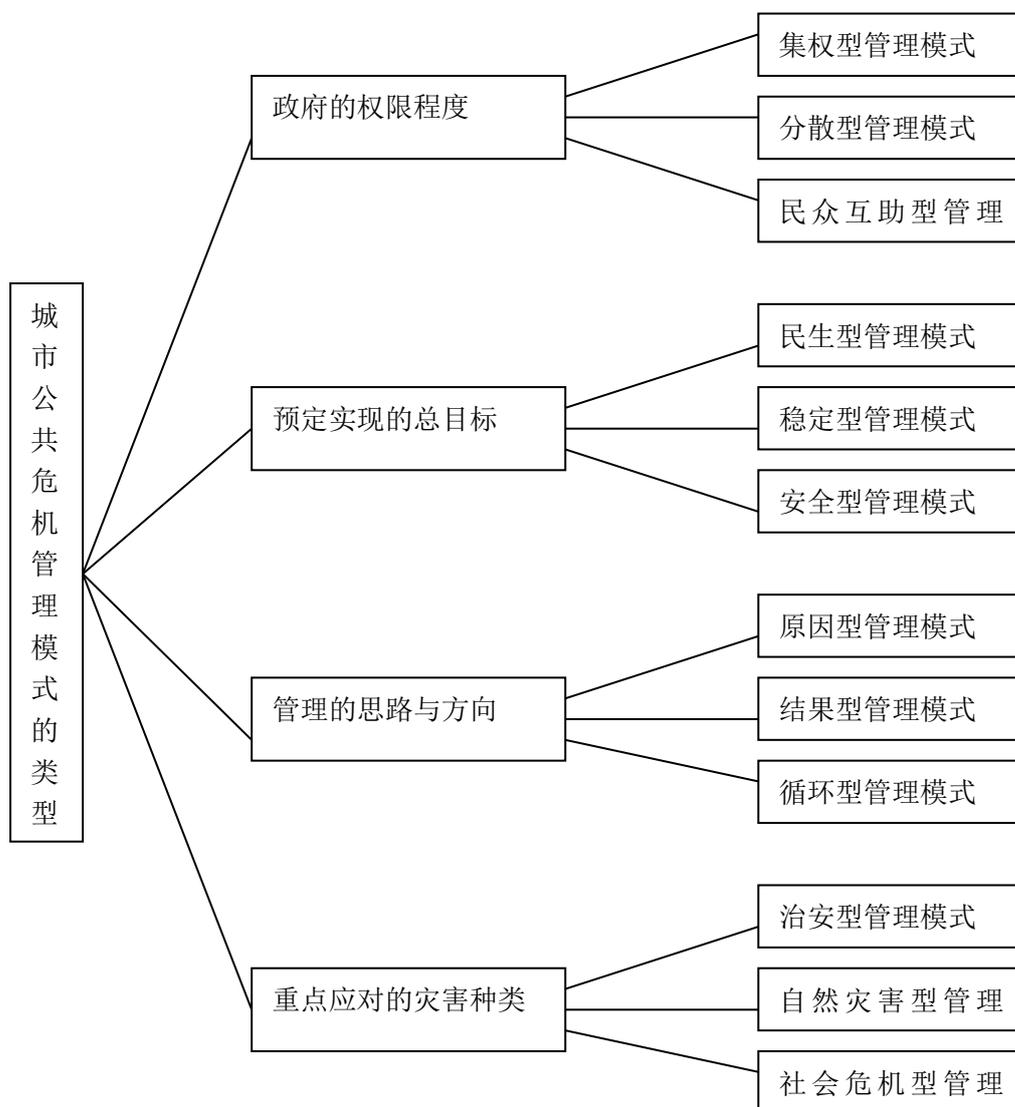


图 11-1 突发事件应急管理模式的类型

第二节 突发事件应急管理体系

（一）突发事件应急管理体系的含义

突发事件应急管理体系是一种复杂巨型系统，由相关专业技术、公共危机管理方法、行为规范、突发事件应急管理实施机构组成的有机结合体，以实施完成各种应对突发事件的方案和措施。在社会面临各类公共安全问题时，该系统建设应满足预防预报、应急救援和灾后重建等全方位的需要。近几来，针对突发事件应急管理体系建设的研究在升温。薛澜等编著的《危机管理转型期中国面临的挑战》从时间序列、组织行为和决策过程三个方面阐述了管理体系的建设。赵红通过对“美国联邦应急计划”的研究，对我国建立应急管理体系提出了三点建议：建立常设的国家、省、地区三级突发事件应对机构；建立突发事件应急资源管理体系；制定法律、法规。这些学者的研究，对我国城市公共危机管理体系的构建有着积极的指导作用。

本书认为，突发事件应急管理体系是突发事件应急管理模式选择的物质技术基础，在选择突发事件应急管理模式时要建立起相对应的突发事件应急管理体系。同时，不同地区的突发事件应急管理体系的基本构成要素是相同的，只是基本构成要素的匹配比例不同，各个地区基于重点应对不同种类的突发事件，而部分强调突发事件应急管理体系的某些要素的职能，从而在应对突发事件过程中体现不同的突发事件应急管理模式。

（二）突发事件应急管理体系的构成

本书认为，按照系统论的思想，突发事件应急管理体系的建设可分为四个方面：突发事件应急管理组织体系、突发事件应急管理机制、突发事件应急管理技术支撑系统、突发事件应急管理法制基础。通过突发事件应急管理体系的运行，实现对突发事件的预防、预警、应急救援和善后处置。

其中突发事件应急管理组织体系、突发事件应急管理技术支撑系统是突发事件应急管理模式的硬件表现形式，而突发事件应急管理运行机制属于突发事件应急管理系统内在能力，突发事件应急管理法制基础是突发事件应急管理的保障力量，当突发事件发生时，上述 4 部分按照社会应急的要求，进行危机处置。

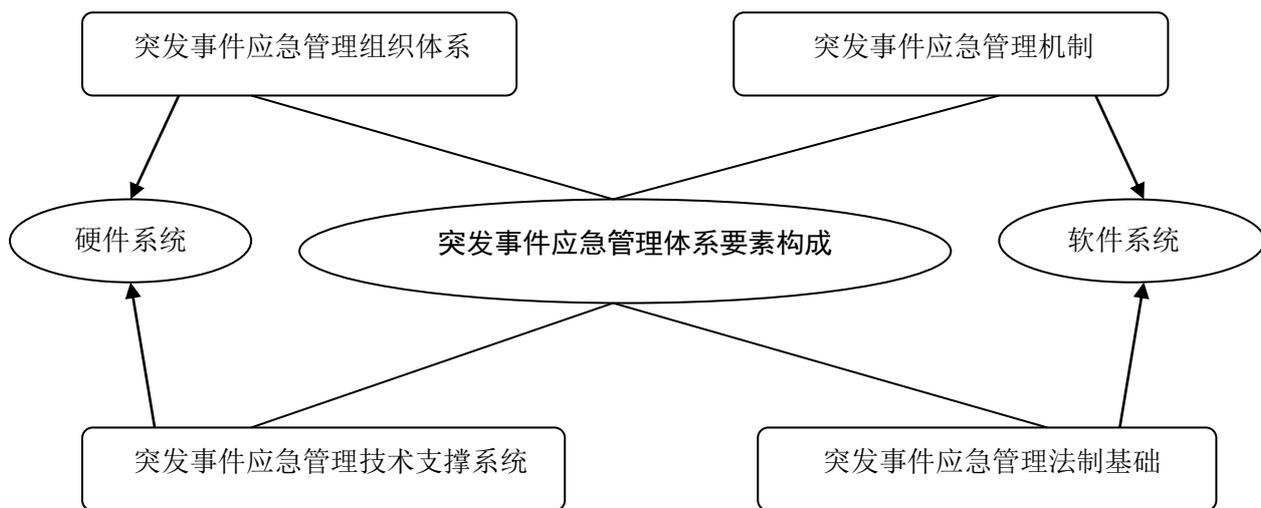


图 11-2 突发事件应急管理体系的要素构成图

1、突发事件应急管理组织体系

突发事件应急管理组织体系是现行制度下公共安全的责任分工和部门定位。突发事件应急管理组织体系应以减少层次与制约、提高效率和节约资源为目标，着重研究在政府机构和社团内安全职能的划分：一方面要使公共安全的需求全面覆盖；另一方面要尽可能避免多重管理的现象发生，防止职能的过分重叠和交叉。突发事件应急管理的提高首先有赖于危机管理组织体系的健全。突发事件应急管理组织体系是危机管理和处置中所依托或调配的应急力量。科学完善的组织体系设置有利于在突发事件情况下社会资源的有效调动和利用。不同的突发事件应急管理组织体系设置反映不同的危机应急能力，从而很大程度上决定了突发事件应急管理模式的类型选择。一般而言，一个完善的突发事件应急管理组织体系是由决策指挥层、综合职能管理层、研究咨询辅助层、专业职能管理层、横向管理执行层五个部分构成的。如图 11-3 所示。

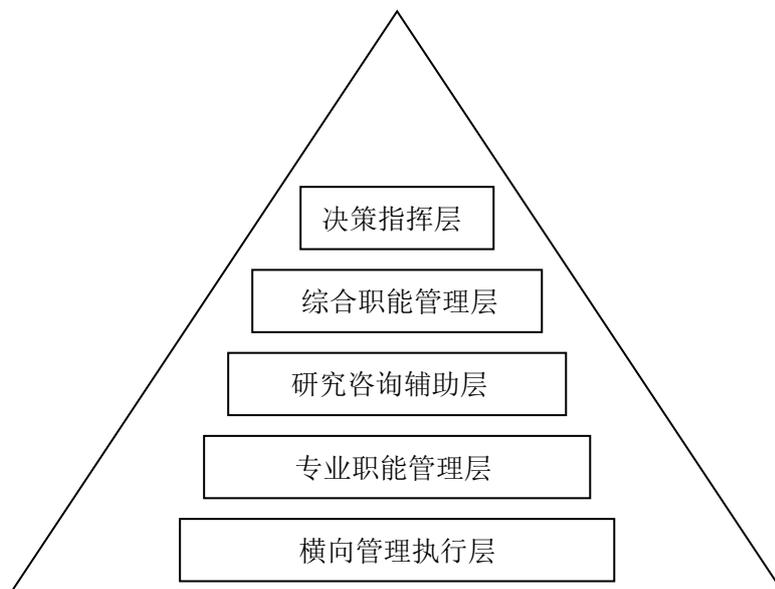


图 11-3 突发事件应急管理组织体系图

①决策指挥层 其职能是：研究决定公共安全战略及总体规划；决定公共安全建设重大问题；协调处理跨地区、跨行业、跨部门重大等级公共安全问题；组织指挥处理重大等级公共危机事件。

②综合职能管理层 其职能是：执行公共安全管理委员会决定事项；制定地区公共安全政策法规；编制地区公共安全总体规划；规划组织地区公共安全基本建设；对公共安全进行职能管理、目标管理、过程管理、项目管理；遇有重大等级危机事件时，保障公共安全管理委员会领导依托应急指挥平台，实施统一决策指挥。

③研究咨询辅助层 根据公共安全建设的需要，围绕地区公共安全重大战略和规划、公共安全体系建设、应急指挥等方面，为安全管理委员会提供决策咨询。

④专业职能管理层 公共安全职能部门均应设立公共安全责任部门，履行日常公共安全业务管理职能，在公共安全应急指挥中心的指挥领导下，根据全地区整体规划部署，承担各自业务范围内监测预报、预警分析、危害评估、应急指挥、工程建设、社会宣传的职责，建立完善突发事件应急处理系统，编制专业处理预案，组建专业救援队伍，配备专业处理装备。

⑤横向管理执行层 城乡基层社会组织、群众团体、驻军或民兵等皆可作为社会群体减灾单元，分地区开展跨部门、跨行业的危机与灾害管理的横向减灾工作，具有军民结合、群防群治的鲜明特色，是政府运行危机及灾害管理系统的坚

强臂膀。

2、突发事件应急管理机制

突发事件应急管理机制就是政府为了更好地应对自然灾害、重大疫情和安全事故等各种突发事件而建立起来的一套行之有效的处置办法和制度安排。突发事件应急管理机制包括：运行机制、预警机制、应急物资储备综合管理机制、社会动员机制、公共危机善后协调与恢复重建机制、与公共媒体的沟通机制等。如图 11-4 所示。

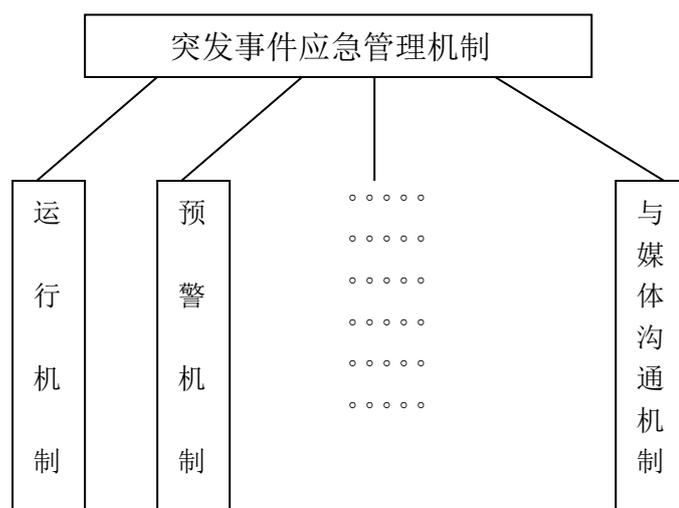


图 11-4 突发事件应急管理机制结构图

总的来说，突发事件应急管理是一个复杂的系统工程，应急管理系统中包含众多种应急管理工作，每种工作都有相应的工作机制。建立与完善突发事件应急管理机制就是建立和完善应急管理系统中应急管理的工作机制。

3、突发事件应急管理的技术支撑体系

技术是当代社会发展进程中最活跃的因素，它对于生产力的巨大推动作用同样会体现在社会公共安全的保障过程中。突发事件应急管理的技术支撑体系是突发事件应急管理系统正常进行危机应对的技术支撑，是影响突发事件应急管理系统的应急能力的重要因素。采用不同的技术体系，对突发事件应急管理系统的应急能力的影响是很明显的，运用先进的技术体系，可以增强突发事件应急管理系统的应急能力，保证高效的应对公共危机，短时间内处理各种突发事件，减少损失；而落后的技术体系将大大影响危机应急的时间，贻误最佳危机应急时机，造成很大的损失，从而造成危机应急能力低下，危机应急管理质量不高。同时，社会公共安全的系统性特点使得社会公共安全保障对技术平台有着极大的依赖性。

公共安全保障的每一个技术环节如果离开技术手段都将导致整个保障体系的重大缺陷，从而无法实现有效保障。社会公共安全体系建设的目标是充分预防、及时预警预报、快速反应和有效控制。足够的人力和物力资源以及先进的技术手段是实现这一目标的重要条件。重大危险源和重点目标的监控是预防的重要内容。视频图像和多参数传感器的配置是预防技术手段。通过对有在生产过程和活动区域实施全方位监控，借助于视频图像、相关数据和基础图层的综合分析，可以实现充分预防。突发事件或灾害发生后，需迅速协调、组织有关单位及人员进行救援，防止事故或灾害进一步扩大与蔓延，对受伤人员及时实施抢救与治疗，保证财产的安全，并在救援结束后进行局部的修复。事故与灾害控制的组织实施需要建立现场与指挥部之间的无缝连接，要求有完备的医疗救助物资与人力，完善的消防物资力量及其他救助物资与人员作为后盾。先进的通讯系统、交通设备及智能决策手段，可以保证事故与灾害的控制及处理更为快捷高效。社会公共安全预警预报存在两个层面的含义：其一是当地区或地区的局部区域有可能面临某种为现实需要根据应急预案设定的预警级别及时预警；其二是当事件、事故和灾害发生时，有关情况应能够迅速报告应急指挥中心。切合实际的应急预案和先进的通讯可以协助公共安全的决策和管理部门全面掌握事态的发展，进行准确判断和正确决策，为采取有关措施赢得时间和空间。

4、突发事件应急管理的法制基础

法制基础是突发事件应急管理体系的核心因素，是开展各项应急活动的依据。一个完整的突发事件应急管理模式的法制基础应有四个层次：一是由立法机关通过的法律，如紧急状态法、公民知情权法和紧急动员法等；二是由中央政府及各地方政府颁布的规章，如公共安全管理条例等；三是包括预案在内的以政府命令形式颁布的政府法令规定；四是与应急管理法规直接有关的标准或管理办法。

第三节 突发事件应急管理模式选择基本原理

(一) 突发事件应急管理模式选择的基本原则

1、以防为主原则

即把突发事件的监测、预警、预控、预防作为政府危机管理的中心环节。

突发事件是可以预防的，无论是由人为原因引起的突发事件，还是由于自然原因引起的突发事件。政府危机管理必须坚持“以防为主”的原则，将可能发生的突发事件扼杀于萌芽状态，将无法控制的突发事件的损失，尤其是对人的生命安全的危害减轻到最低程度。

“以防为主”意味着两层含义：一是通过预测、预警、预控来防止突发事件的发生；二是通过采取预防措施，使无法防止的突发事件带来的损失减轻到最低程度。因而，“以防为主”并不是说一定要将突发事件完全防止，对无法防止的突发事件，采取预防措施使其损失减轻至最低程度，也是属于“防”的内容。因此，这里的“防”是“预防”而不是“防止”的意思。

“以防为主”的原则对由于人为原因引起的突发事件具有特别重要的意义。无论是战争危机、恐怖危机、社会骚乱危机，还是由于人为原因引起的灾害危机，只要我们能够注意从源头上消灭引发这类危机的根源，合理疏导、解决社会生活中出现的种种问题，增强危机意识，强化安全管理责任机制，就能够最大程度地减少各种突发事件。

2、分级管理原则

有两层含义：一是对危机本身的分级管理，即按照战争、恐怖、骚乱、灾害程度不同分为不同等级；二是按照行政管理等级进行划分，有中央和地方政府不同层次的管理。

按照危机对人的生命和财产安全造成的危害程度以及对社会心理造成的影响来分，战争危机应该作为政府危机管理的最高等级(最危险级)。恐怖危机可以作为政府危机管理的第二等级(危险级)。骚乱危机可以作为政府危机管理的第三等级(次危险级)。灾害危机可以作为政府危机管理的第四等级(次次危险级)，因为尽管灾害危机也会给人们的生命和财产安全带来巨大危害，而且，这种危害后果会比恐怖危机和骚乱危机还要严重得多。同时，还应该看到，不同的危险等级所对应的不同的警戒等级也不是绝对的，不同的危险等级可能会对应相同的警戒等级。如战争危机(最危险级)管理中局部动员的警戒等级可能与灾害危机(次次危险级)管理中地区动员的警戒等级是相同的。

按照政府行政管理等级，可将政府危机管理划分为中央政府危机管理及各级地方政府危机管理。一般而言，按照时间的先后顺序，应该是先有地方政府危机

管理，后有中央政府危机管理；先有层次比较低的地方政府危机管理，后有层次比较高的地方政府危机管理。当然，这里有一个前提，那就是前者无法处理，需要后者支援。

3、平战结合原则

即使平时危机管理与战时危机管理相结合，实现平时危机管理与战时危机管理在组织体制、工程建设、应急准备、指挥程序等的有机统一。

平战结合首先是一种理念，是政府危机管理工作的一个基本出发点。它要求人们在考虑平时的政府危机管理工作时，也要未雨绸缪，同时考虑到战争危机管理工作；在设计战争危机管理工作时，也可以兼顾平时危机管理的需要。如设立战争动员机构，以适应平战转换的需要，就是这种理念的具体体现。

其次，平战结合还体现在具体的工程设计上。如主要用于战时防空的各类民防工程也可同时用于满足平时地震危机管理的需要，因为包括民防工程在内的地下工程是地震应急疏散的重要场所，能够有效地保护地震时公民人身和财产的安全；而在建设地下工程，如建设地铁、地下停车场，可以考虑通过加固设计将其建成有防护能力、能够用于战时防空的民防工程；或者，如果考虑到建设成本，也可以不必预先设计，而是在设计中考虑到平战转换时的预留加固。

最后，平战结合还体现在应急指挥体制、队伍、装备与反应能力上。如果平时政府危机管理的体制、队伍、装备就是战时政府危机管理的有机组成部分，就能通过平时的危机管理锻炼来提高战时的组织指挥能力、快速反应能力与应急处置能力，以更好的保护人民生命和财产安全。

4、因地制宜原则

突发事件应急管理模式的选择应在国家一个大统一模式框架内，因地制宜地选择有利于本地区公共安全的具体管理模式，而不是不切本地情况地选择相同的突发事件应急管理模式，这样将不会真正科学的解决本地区的公共危机问题，反而会造成过多的管理资源的浪费却无法根本应对本城市公共危机，确保本地区的稳定与发展。

5、全民参与性原则

突发事件应急管理模式的选择必须遵循全民参与性原则，只有充分发动全民积极应对突发事件，才能更有效、科学地应对突发事件，确保社会的安全与发展；如果只强调政府的主导，却未充分发动全民参与，这样突发事件应急管理的成本将很高，却未能全面、科学地应对突发事件。

（二）突发事件应急管理模式选择的方法和步骤

1、突发事件应急管理模式选择的方法

（1）层次分析法

据影响各类本地区社会公共安全的危害要素，确定评价标准，通过层次分析法，确定各类危害要素的影响大小，以把握重点危害要素，强化对重点危害要素的防范和处理，并将其作为选择依据的一种突发事件应急管理模式选择方法。

（2）平面坐标分析法

以地区规模大小和地区经济实力的强弱作为标准把各类地区分为四类不同的地区：发达地区、新兴发展地区、老工业地区、落后地区，再根据各类地区所处的地理位置、所受的自然灾害的影响程度作为突发事件应急管理模式选择依据的一种选择方法。

2、突发事件应急管理模式选择的步骤

（1）对本地区进行全面科学分析，初步制定突发事件应急管理体系建设规划，并进行全面的可行性研究分析，为突发事件应急管理模式选择打下基础。

（2）根据平面坐标分析法，以地区规模大小和地区经济实力的强弱作为标准来确定所研究地区的类型是发达地区、新兴发展地区、老工业地区还是落后地区，从而确定地区所选的突发事件应急管理模式是政府主导、政府引导还是政府主要协调三种具体形式。

（3）在（1）和（2）的基础上，根据影响各类地区公共安全的危害要素，确定评价标准，构建评价指标体系，通过层次分析法，确定各类地区危害要素的影响大小，把握重点危害要素，从而根据地区构建突发事件应急管理模式所要实现的社会目标来确定地区所选的突发事件应急管理模式是民主型、社会危机型还是稳定型。

（三）层次分析法在突发事件应急管理模式选择中的应用

1、层次分析法的基本原理

层次分析法（AHP）是将与决策总是有关的元素分解成目标、准则、方案等层次，在此基础上进行定性和定量分析的决策方法。该方法是美国运筹学家匹茨堡大学教授萨蒂于上世纪 70 年代初，在为美国国防部研究“根据各个工业部门对国家福利的贡献大小而进行电力分配”课题时，应用网络系统理论和多目标综合评价方法，提出的一种层次权重决策分析方法。这种方法的特点是在对复杂的决策问题的本质、影响因素及其内在关系等进行深入分析的基础上，利用较少的定量信息使决策的思维过程数学化，从而为多目标、多准则或无结构特性的复杂决策问题提供简便的决策方法。尤其适合于对决策结果难于直接准确计量的场合。

层次分析法的基本步骤如下：

①建立层次结构模型。在深入分析实际问题的基础上，将有关的各个因素按照不同属性自上而下地分解成若干层次，同一层的诸因素从属于上一层的因素或

对上层因素有影响,同时又支配下一层的因素或受到下层因素的作用。最上层为目标层,通常只有1个因素,最下层通常为方案或对象层,中间可以有一个或几个层次,通常为准则或指标层。当准则过多时(譬如多于9个)应进一步分解出子准则层。

②构造成对比较阵。从层次结构模型的第2层开始,对于从属于(或影响)上一层每个因素的同一层诸因素,用成对比较法和1—9比较尺度构造成对比较阵,直到最下层。

③计算权向量并做一致性检验。对于每一个成对比较阵计算最大特征根及对应特征向量,利用一致性指标、随机一致性指标和一致性比率做一致性检验。若检验通过,特征向量(归一化后)即为权向量;若不通过,需重新构造成对比较阵。

④计算组合权向量并做组合一致性检验。计算最下层对目标的组合权向量,并根据公式做组合一致性检验,若检验通过,则可按照组合权向量表示的结果进行决策,否则需要重新考虑模型或重新构造那些一致性比率较大的成对比较阵。

2 层次分析法在突发事件应急管理模式选择中的应用

我们可以用层次分析法确定各类影响地区公共安全的危害要素对地区公共安全的影响程度,以把握重点危害要素,强化对重点危害要素的防范和处理,从而选择符合本地区发展的突发事件应急管理模式。下面我们用层次分析法来确定各类地区公共安全的危害要素对本地区公共安全的影响程度,从而为突发事件应急管理模式的选择提供依据。

① 确定地区公共安全影响因素的评价指标体系:

根据客观性、全面性、一致性的原则,通过建立以下几个方面的评价指标,形成了确定地区公共安全影响因素的指标评价体系,如图5-8所示。

自然影响因素(C_1)的主要指标包括:地质灾害程度(C_{11})、气象灾害程度(C_{12})、海洋灾害程度(C_{13})。

公共卫生影响因素(C_2)的主要指标包括:人体卫生安全程度(C_{21})、动物防疫安全程度(C_{22})、水生物防疫安全程度(C_{23})。

社会安全影响因素(C_3)的主要指标包括:刑事安全程度(C_{31})、社会动乱(C_{32})、社会灾难(C_{33})。

事故类影响因素(C_4)的主要指标包括:交通安全事故(C_{41})、安全生产事故(C_{42})、建筑工程事故灾难(C_{43})。

② 地区公共安全影响因素的评价指标权重的确定

确定权重就是确定一级指标 C_i 及其包含的二级指标 C_{ij} 的优先权重。具体的做法是分别聘请一些有经验的专家,以上一级层次的要素为准则进行下一层要素相对重要性的两两比较,建立判断矩阵。重要程度以数量表示,取1、3、5、7、

9 表示。其中，1 表示 C_i 和 C_j 同等重要；3 表示 C_i 比 C_j 稍微；5 表示 C_i 比 C_j 重要；7 表示 C_i 比 C_j 重要得多；9 表示 C_i 比 C_j 特别重要。2、4、6、8 表示上述相

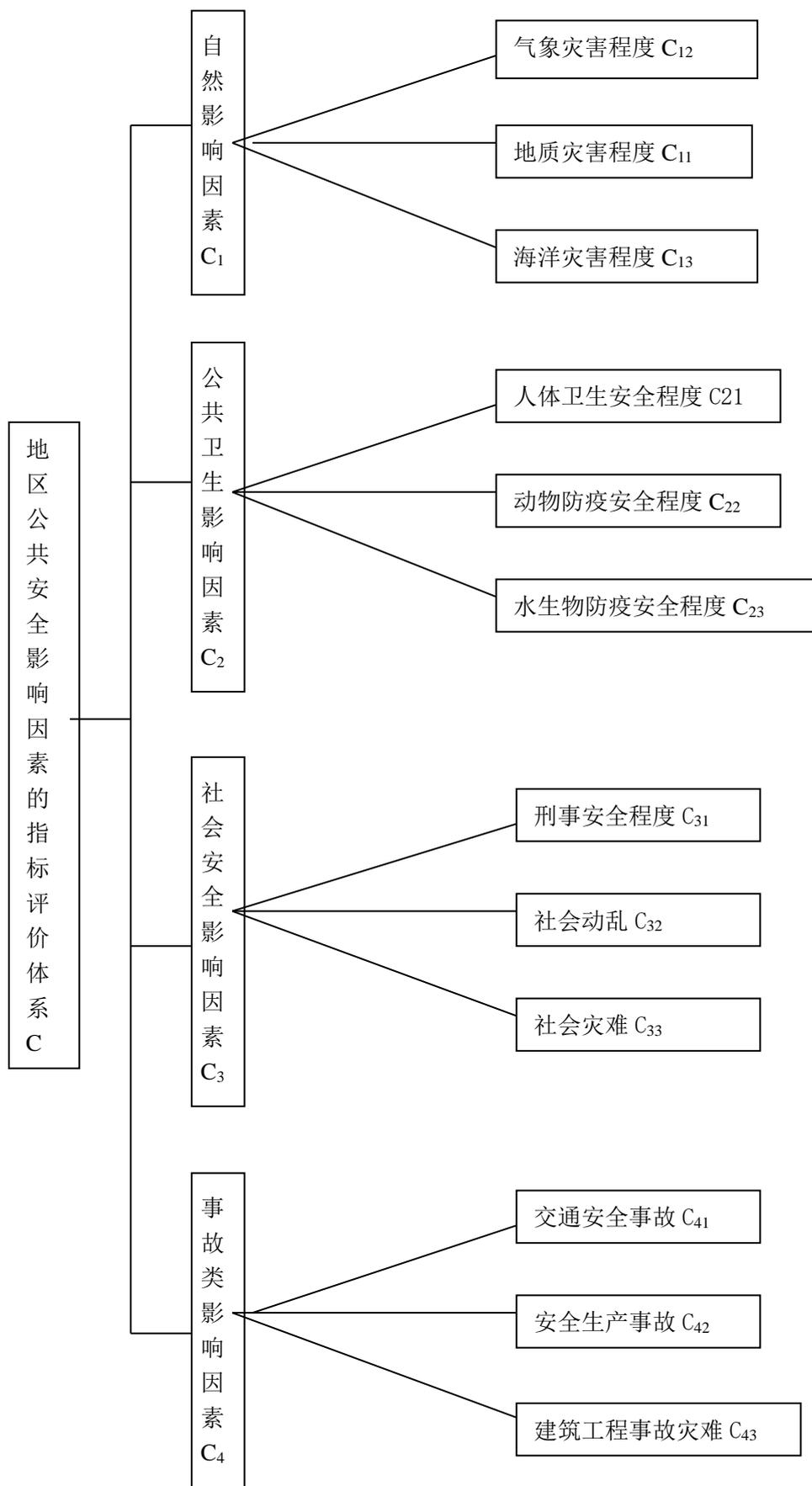


图 11-5 地区公共安全影响因素的指标评价体系

邻判断的中值。反之， C_j 比 C_i 的判断数为 C_i 比 C_j 的判断数的倒数。

A、一级指标 C_i 层判断矩阵。从考察要素 C 角度考虑 C_i 和 C_j 的相对重要程度，从而建立一级指标 C_i 层的判断矩阵 $C = \{C_i \mid i=1-3\} 4 \times 4$ 。

B、二级指标 C_{ij} 层判断矩阵。从考察要素 C_i 角度考虑 C_{ij} 和 C_{ik} 的相对重要程度，从而建立二级指标 C_{ij} 层的判断矩阵 $C_i = \{C_{ij} \mid j=1-3\} 3 \times 3$ 。

指标权重的计算：

第一步：计算判断矩阵每一行元素的乘积 M_i ：
$$M_i = \prod_{j=1}^4 C_{ij} \quad (i=1, 2, 3, 4)$$

第二步：计算 M_i 的 n 次方根 ω_i ：

$$\omega_i = \sqrt[4]{M_i} \quad (i=1, 2, 3, 4)$$

第三步：权重计算。对向量 $\omega = (\omega_1, \omega_2, \omega_3, \omega_4)$ 进行归一化处理，即可得到各指标权重 W_i ：

$$W_i = \frac{\omega_i}{\sum \omega_i}$$

即 $W = (W_1, W_2, W_3, W_4)$ 为所求特征向量，从而确定各个因素对地区公共安全的影响程度，为突发事件应急管理模式的选择提供依据。

第四节 突发事件应急管理模式选择

根据各地区经济实力强弱和地区规模大小，依据平面坐标法，我们可以把我国地区分为发达地区(I)、新兴发展地区(IV)、老工业地区(II)、落后地区(III)，如图 11-6 所示。发达地区在第一象限 (I)，主要是指人口众多，规模庞大，经济实力很强的地区，如广东省等；新兴发展地区在第四象限 (IV)，主要是指人口不多，地区规模不很大，但经济实力很强的新兴发展地区，如四川省等；老工业地区在第二象限 (II)，主要是指人口众多，地区规模很大，但经济实力不强的老工业地区，如吉林省等；落后地区在第三象限 (III)，主要是指人口较少，地区规模较少的地区，如广西省等。由于各地区自身所处的位置、地区的规模、地区面对的主要突发事件种类不同，所以在选择适用突发事件应急管理具体模式时，理应因地制宜，有所侧重，采用科学的突发事件应急管理具体模式。

本书创新思维，依据平面坐标法，从地区经济实力强弱、地区规模大小的角度来研究不同地区的突发事件应急管理模式选择形式。

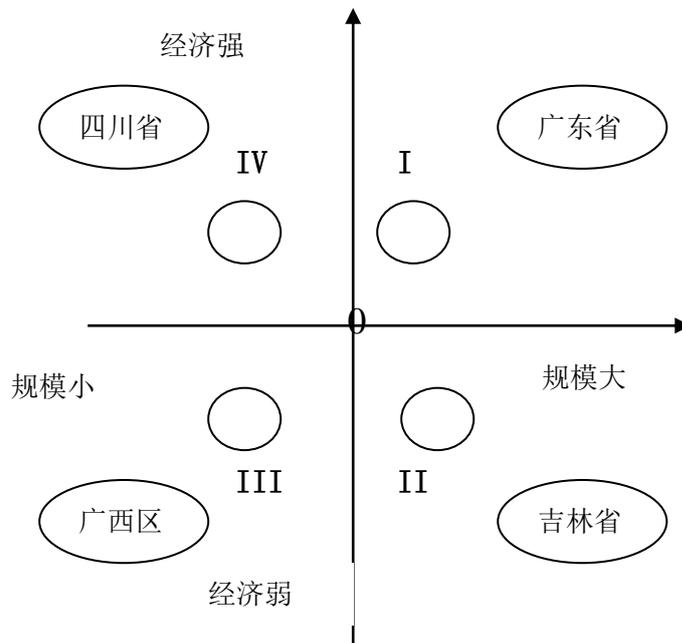


图 11-7 地区分类图

(一) 发达地区的突发事件应急管理模式选择

发达地区的特点：

城市规模大，人口众多，经济发达；民众的公共危机自我保护意识强，参与互助的观念很强；城市财富庞大，政府管理职能转身服务民众；公共危机管理

制度机制健全，应对公共危机的公职人员素质与工作效能高；应对公共危机的设备装置健全，技术发达；根据危害要素轻重的层次分析法，可知，此地区的危害要素的影响大致均等，并没有特别突出的危害影响要素和重点公共危机类型，但人口众多此类因素在所有危害影响要素中比重最大，所以在选择突发事件应急管理的具体形式时，理应建设重点是保护民生，以民为本；强调突发事件应急管理的具体形式整体服务性能的最优化下重点侧重保护民生、民权。

选择突发事件应急管理模式的建议——政府引导的民主型突发事件应急管理模式

如图 11-8 第一象限（I）所示。主要内容：科学发挥政府的服务职能，充分调动民众积极参与突发事件应急管理建设，强化突发事件应急管理模式的社會动员机制建设；以保护民生，以民为本为服务原则，强化突发事件应急管理系统平台技术体系建设，提高应急救助的反应能力；加强突发事件立法建设，以法律形式确保民众应对突发事件的权力和自由。

（二）老工业地区的突发事件应急管理模式选择

老工业地区的特点：

城市规模较大，人口较多，经济实力较弱；民众的公共危机自我保护意识比较强，参与互助的观念也较强；公共危机管理制度机制较健全，应对公共危机的公职人员素质与工作效能较高；应对公共危机的设备装置较健全；根据危害要素轻重的层次分析法，可知，此类地区的危害要素的影响不一样，公共治安犯罪要素和自然灾害要素特别突出，所以在选择突发事件应急管理的具体形式时，理应建设重点是以民为本，防范公共治安犯罪和自然灾害；侧重应对公共治安犯罪和自然灾害的处理和救助工作。

选择突发事件应急管理的具体形式的建议——政府主导的自然保护型突发事件应急管理模式

如图 11-8 第二象限（II）所示。主要内容：强化政府的管理职能，充分调动民众积极参与突发事件应急管理建设，强化突发事件应急管理模式的社會动员机制建设；以民为本为服务原则，强化突发事件应急管理系统平台技术体系建设，提高应急救助的反应能力；加强公共危机立法建设，侧重发挥公共危机管理模式应对公共治安犯罪和自然灾害的处理和救助工作。

（三）新兴发展地区的突发事件应急管理模式选择

新兴发展地区的特点：

城市规模较大，人口较多，经济实力很强；民众的公共危机自我保护意识比较强，参与互助的观念也较强；城市财富很大，政府管理职能转身服务民众；公共危机管理制度机制较健全，应对公共危机的公职人员素质与工作效能较高；

应对公共危机的设备装置健全；根据危害要素轻重的层次分析法，可知，此类地区的危害要素的影响大致均等，并没有特别突出的危害影响要素和重点公共危机类型，所以在选择突发事件应急管理的具体形式时，理应建设重点是，以民为本；强调突发事件应急管理模式的整体服务性能的最优化，而不是侧重应对某种突发事件种类的处理和救助工作。

选择突发事件应急管理模式的建议——政府引导的整体最优型/社会危机型突发事件应急管理模式

如图 11-8 第四象限（IV）所示。主要内容：发挥政府的服务职能，充分调动民众积极参与突发事件应急管理建设，强化突发事件应急管理模式的社动员机制建设；以民为本为服务原则，强化突发事件应急管理系统平台技术体系建设，提高应急救助的反应能力；加强公共危机立法建设，充分发挥突发事件应急管理模式整体性能最优化。

（四）落后地区的突发事件应急管理模式选择

落后地区的特点：

城市规模较小，人口较少，经济欠发达；民众的公共危机自我保护意识较弱，参与互助的观念不强；大多是分布在我国中西部地区，少数民族集居或杂居多，受国内外分裂势力的影响，容易引起各个恐怖活动发生；公共危机管理制度机制比较健全；根据危害要素轻重的层次分析法，可知，此类地区的危害要素的影响不一样，公共治安犯罪、恐怖主义、分裂主义的暴力活动、自然灾害等要素特别突出，所以在选择突发事件应急管理的具体形式时，理应建设重点是以民为本，防范公共治安犯罪、恐怖主义、分裂主义的暴力活动、自然灾害，以民为本；侧重应对公共治安犯罪、恐怖主义、分裂主义的暴力活动的处理和救助工作。

选择突发事件应急管理模式的建议——政府主导的稳定型突发事件应急管理模式

如图 11-8 第三象限（III）所示。主要内容：强化政府的公共安全管理职能，充分调动民众积极参与突发事件应急管理建设，强化突发事件应急管理模式的社动员机制建设；以民为本为服务原则，强化突发事件应急管理系统平台技术体系建设，提高应急救助的反应能力；加强公共危机立法建设，侧重发挥突发事件应急管理模式应对公共治安犯罪、恐怖主义、分裂主义的暴力活动的处理和救助工作。

发达地区（I）、新兴发展地区（IV）、老工业地区（II）、落后地区（III）这四类地区的突发事件应急管理模式选择如图 11-8 所示。

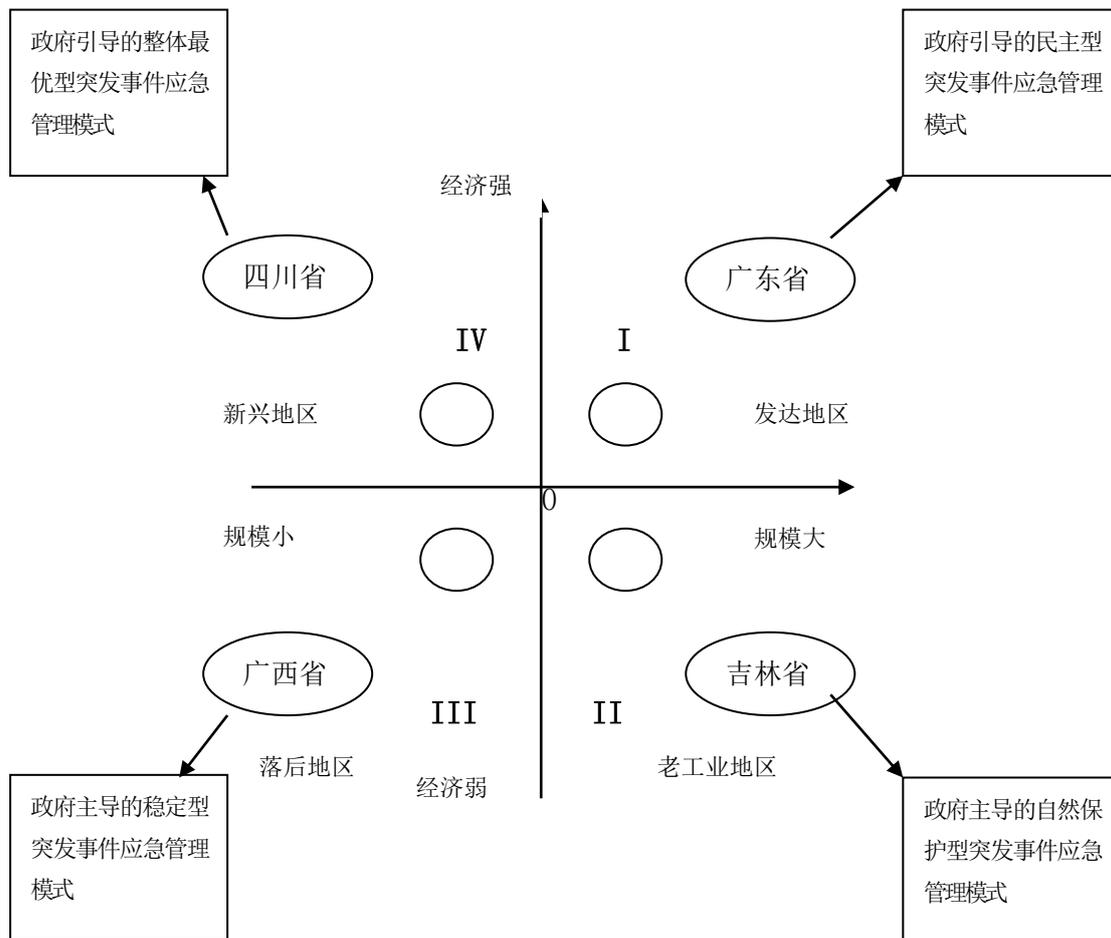


图 11-8 各类地区突发事件应急管理模式选择图

第十二章 突发事件应急管理网格化发展

第一节 突发事件应急管理网格化的概述

(一) 网格化管理的概念与内涵

(1) 网格化管理的核心概念

1、网格

网格(Grid)技术是近年来国际上兴起的一种重要信息技术，其目标是实现网络虚拟环境上的高性能资源共享和协同工作，消除信息孤岛和资源孤岛。网格的作用是将分散在网络上的信息及信息存储、处理能力以合理的方式“粘合”起来，形成有机的整体，以提供比任何单台高性能计算机都强大得多的处理能力，实现信息的高度融合和共享。

互联网主要提供电子邮件、网页浏览等通信功能，网格功能则更强、更全面，能让人们透明地使用计算、存储等其它资源。由此可见，传统互联网实现了计算机硬件的连通，Web 实现了网页的连通，网格则试图实现互联网上所有资源的全面连通。它要把整个互联网整合成一台巨大的超级计算机，实现计算资源、存储资源、通信资源、软件资源、信息资源、知识资源的全面共享。随着网格概念和网格技术的发展，互联网上分散在不同地理位置的电脑可以组织成一台“虚拟的超级计算机”。其中每一台参与的计算机就是一个节点，就像摆放在围棋棋盘上的棋子一样，而棋盘上纵横交错的线条对应于现实世界的网络。在网格上做计算，就像下围棋一样，不是单个棋子完成的，而是所有棋子互相配合形成合力完成的。网格的这种信息资源的全面共享和整合的特点，使得网格将在未来的管理中发挥重要的作用。

2、网格化管理

突发事件网格化管理是借用网格概念的核心思想，对资源的整合以及协同利用，它基于城市应急管理专网和城市基础地理信息系统，运用“3S”(RS、GIS、GPS)技术、地理编码技术和移动信息技术，以数字城市技术为依托，将信息化技术、协同工作模式应用到城市管理中，通过建设网格化城市管理平台，实现市、区、专业工作部门和网格监督员四级联动的管理模式和信息资源共享系统。突发事件网格化管理作为一种新兴的现代公共危机管理模式，由北京市东城区政府所首创。他们运用电子网格地图技术，以万米单元网格作为最基本的城市管理单元，根据属地管理、地理布局、现状管理、方便管理等原则，将北京东城区 25.38 平方公里划分成 1652 个网格状的单元，然后再按照功能区划，将 6 大类 56 种城市部件和 7 大类 33 种城市事件问题都赋予代码，将这些代码标注在相应的电子网格地图中(每个网格对应约万余平米的实体空间)。这样发生在每个管理区居民生活中的各种部件和事件问题，如井盖丢失、公共设施损坏、垃圾渣土堆集、占道

经营、无照游商、小广告等问题，就会通过移动通讯技术由流动巡查员迅速反馈，立即显示在城管指挥中心的电子大屏幕上，而指挥中心则根据编订的程序分类处理，下达到相应的职能部门限时解决。城市网格化管理在北京东城区城市管理获得成功后，国家建设部充分肯定这种管理探索，并于 2005 年 7 月提出推广意见。

网格化管理的基础有：(1) 网格划分的标准化。网格化管理系统构建的第一步是对网格单元的划分，按照一定的网格划分标准，使各网格单元的构建和管理规范化，以便于网格化管理的实施。(2) 网格之间联系信息化。网格之间联系的畅通是保证网格化管理效率的基础。随着现代信息技术的发展，网络水平的提高，组织各部门之间的信息传递变得越来越迅捷。但网格化管理中各网格单元间的信息交流除了日常的事务性交流之外，各单元的资源现状和利用情况也必须随时为整个网格化管理系统所洞悉，这无疑对网格化管理系统的信息网络提出了更高的要求。所以，在网格化管理中需要采用大量的先进的信息技术，保证网格之间信息的畅通互联。(3) 网格资源的协调调度机制。网格化管理的最终目的是为了整合组织资源，提高组织管理效率，因此如何能够动态地调用各网格单元的资源是网格化管理成功的关键。网格化管理所关心的不仅仅是各网格单元间的信息交换，更重要的是对各网格单元资源的直接利用和控制。网格的资源首先是隶属于各个网格单元的，因此各单元对其资源具有管理和控制权限；但另一方面这些资源也是属于整个网格系统的，网格化管理系统对该资源也应有相应的控制和管理权限，但当前的各种组织结构形式缺乏对各部门资源的动态控制和管理的功能，这正是网格化管理的优越性所在。(4) 网格化管理系统的兼容性和开放性。各网格单元的资源形式多样，加上网格单元之间的相对独立性，因此网格化管理系统应对不同网格单元具有一定的兼容性。网格单元的规模有可能随着组织整体规模的扩大而扩大，随着网格规模的增加，网格化管理系统应对新网格单元及其资源具有接纳和消化的功能。

(2) 网格化管理的构成

1、万米网格管理法

根据自然地理布局和行政区划现状，把全区划分为一定数量 100 米×100 米的万米网格单元，从而在空间层次上形成了区、街道、社区和网格单元四个递进的、逐渐细化的管理层面，每个层面都有明确的城市管理责任人。管理范围的相对缩小和固定，大大减少了管理的流动性和盲目性，从根本上改变了游击式、运动式管理方式，实现了由粗放管理到精确管理的转变。

2、社会区域部件管理法

所谓社会区域部件管理法，就是把物化的社会区域管理对象，如井盖、电话亭、消防栓、邮箱等，作为社会区域部件进行管理，运用地理编码技术，将社会

区域部件按照地理坐标定位到万米单元网格地图上，通过信息平台进行分类管理。

3、“双轴化”管理体制

突发事件应急管理监督中心与突发事件应急管理综合委员会，作为监督轴和指挥轴，相互配合，共同构成东城区城管新模式的“双轴化”管理体制。监督中心是在创新模式过程中诞生的一个全新的组织，可以说是全国第一个专门从事应急管理监督的行政机构。东城区城市管理综合委员会不是重新设立的一个机构，而是将原来的市政管理委员会改变调整为城市综合管理委员会，是隶属于东城区人民政府的正处级行政机构。城管委下设一个新成立的正科级事业单位——指挥中心，负责统一指挥、调度、协调分散在城管、市政、公用、房产、规划、环保、园林、市容、环卫等 27 个专业管理部门和 10 个街道的管理资源和执法力量，共同履行城市管理职责，形成城管新格局。

4、信息采集器——“城管通”

这是为突发事件应急管理监督员快速采集与传输现场信息研发的专用工具。监督员可以通过“社管通”，对社会区域部件（事件）发生的问题进行拍照、录音，并将有关信息发往突发事件应急管理监督中心。

5、综合绩效评价体系

依托网格化突发事件应急管理信息平台，从区域评价、部门评价和岗位评价 3 个方面，对评价对象即城市管理监督员、专业管理部门、城市管理监督中心、城市综合管理委员会和四级责任主体，建立了内评价和外评价相结合的监督评价体系。内评价是根据信息平台自动记录的有关数据资料实时生成评价结果，评价对象包括区域、部门和岗位。监督员或者群众上报信息后，监督中心只要予以立案，系统的大屏幕上就会立刻以不同的颜色反映出相应管理区域发生问题的情况；同样，解决、核实了一个问题，也可以在评价图上实时地反映出专业部门处置问题的情况。外评价是对信息平台记录数据不能反映的指标，在征求百姓和有关方面的意见后，进行主观评价。新的评价体系彻底改变了过去专业部门自己评价自己的情况，通过科学设计评价指标和利用系统自动生成的方式得出评价结果。

6、创新突发事件应急管理流程

新模式在管理体制创新、技术创新以及现代信息技术综合应用的基础上，对原有的突发事件应急管理工作程序进行了科学优化和重新设计，建立了面向管理流程的组织、人员和岗位结构，建立了监督与指挥管理系统，实现了在一个系统下的既协同又分离的新型工作流程，极大地提高了突发事件应急管理效率。过去的突发事件应急管理流程主要有两种：一种是专业部门在巡逻过程中发现突发事

件应急管理方面存在的问题，现场进行解决，并登记处理情况；另一种也是比较常见的一种，就是专业部门通过媒体和公众信访、领导指示等渠道被动地得知突发事件应急管理中出现的问题后，到现场进行核实并处理，然后进行登记并给媒体、公众、领导以答复。

（二）网格化管理在政府管理中的应用

1、“社会区域网格”的构想

上海目前在推动“社会区域网格”的构想，把整个上海区域看作一个大的计算平台，通过网格技术，推进信息资源的整合、共享，建立跨部门的信息共享和利用机制。到2005年，上海80%街道将达到社区服务网格化、个性化、自助化与智能化。为了保证这一目标的实现，上海2004年开始重点推进15个街道的政务管理信息化试点工作。2008年初步实现政府全天候为公众和企业提供服务，80%需到政府办理的事项可以通过网格交互办理。上海城市区域信息化的“根”在社区信息化，社区信息化在城市网格化管理中发挥着不可替代的作用。上海市社区管理与公共服务信息化工作调研会上的最新消息表示，进一步加快应急管理推广的《社区管理信息化应用技术规范》明年即将发布。即将发布的规范将在更大程度上提高社区工作效率，方便社区群众。届时民政、劳动、社保等事项的平均办结时间将缩短一半以上，信访处理也将由15天缩短至5天，出国保留党籍等事项办理时间更将缩短5倍以上。在上海市城市总体规划(1999~2020年)、近期建设行动计划中，上海市政府明确提出，到2010年左右，上海要力争成为亚太地区信息枢纽，其中“建设完善信息功能性服务设施，建成上海超级计算中心二期扩建工程和国家863网格主节点，建立异地容灾备份系统”成为一项主要的任务。在未来5年的城市区域规划和管理方面，指出“要加强控制性编制单元规划制定工作。以实现网格化管理为理念，实现编制单元与行政单元、市政社会服务设施单元相统一，把专业规划、行政资源和基础设施有机联系。依据分区规划确定的规划原则，按编制单元进一步分解人口与建筑的控制总量，确定土地使用性质、公共服务、道路交通、市政公用及公共绿地等规划编制的强制性控制要求，以及城市设计、规划策略等指导性原则，为下层次规划编制提供具体的操作原则和设计条件”。

2、“网格化”城区管理

“网格化”城区管理联动机制是在巡警、城管大队、街道环卫署等部门开展“网格化”管理模式基础上形成的，各执法、管理部门联合互动、齐抓共管的现代化市容环境管理新体系。“网格化”城区管理联动机制主要依据“各司其职、优势互补、依法管理、规范运作、快速反应”的原则，将地区各网格内的巡警、城管、环卫、城管协管人员之间的联系、协作、支持等内容以制度的形式固定下来。巡

察人员在网格内进行日常巡察，对涉及治安、交通、市容、卫生等方面的问题，皆有宣传、教育、批评、帮助的义务，对违法违章的现象负有举报、举证的责任。同时，进一步加强各“网格”之间的横向联系，互通有无，相互支援，达到信息资源、执法力量共享的目的。

3、“网格化”巡逻防控管理

北京市公安局通过实施社会全面动态防控网格管理系统对全市参与社会面巡逻防控的多层次、多警种的力量进行统一的组织与整合，使全市形成一个由四个层次(市局、分局、派出所、社区)、七种力量(专业巡警、派出所巡逻民警、交警、武警、联防、保安、协管员)构成的社会动态巡控网络体系，形成网格化巡逻防控模式；同时对全市参与社会面巡逻防控工作的各种力量进行分时间、空间和综合性统计分析，为有效打击罪犯布下了天罗地网。北京市公安局根据时空控制的特点，建设一个将巡逻防控工作专业数据与全市地理信息数据有机融合的软件应用系统。该系统以 GIS 技术为基础，结合电子地图对巡控网络的各类构成要素(包括巡区、巡逻段、巡逻车分布、堵卡点、岗亭、必到点、重点目标、交通枢纽、水电热气、重点、复杂场所、繁华街区等)进行管理，同时对全市巡控网络的构成进行时间、空间以及综合性统计分析,有针对性地加强对高发案地区、高发案时段的巡逻防控工作。

(三) 突发事件应急管理网格化的现实意义

综合我国各大城市政府使用网格化管理解决城市区域管理问题的现状，网格化管理已经成为我国突发事件应急管理的发展方向之一。在这一发展过程中，突发事件的管理最终也将纳入到网格化管理框架中。这为我国区域突发事件管理水平的提升提供了很大的发展空间，具有很重要的现实意义。

建立与健全区域突发事件网格化管理，是现代社会发展的客观要求。随着现代经济的快速发展和城镇化水平的不断提高，应急状态下的区域突发事件应急管理面临着许多新情况和新课题。其中一个比较突出的问题是如何构建区域突发事件应急管理模式，切实保障社会公共安全，为社会的发展提供充分的安全保障。从实际情况来看，当前社会区域的公共安全形势仍然不容乐观。近年来，国内各地已经相继爆发了一些突发事件，虽然这些突发事件都得到了及时的妥善处置，但也暴露出了区域突发事件应急管理模式方面仍然存在的部门分割、协调不足等问题。只有尽快建立与健全科学的区域突发事件应急管理模式，才能为社会的发展提供有效的安全保障，营造良好的发展环境。

建立与健全区域突发事件的网格化管理，是应对社会内潜在的公共危机的需要。社会是一个复杂的管理系统，在这个系统的运行过程中不可避免地会面对各种潜在的危机，所以必须清醒地看到今后可能爆发的、潜在的公共危机。

这些潜在的危机主要可分为以下五类：一是自然灾害危机。比如洪、涝、旱、风、暴等灾害，再加上环境污染和高温成灾。二是传染病类危机。比如非典、禽流感等。三是食品安全危机。食品是关系几百万人民生命健康的大问题，食品安全是公共安全管理中的棘手问题之一。食品市场存在的问题主要是：假冒伪劣、食品源和污染问题，有毒食品、黑作坊屡禁不止，食品危机在凝聚。四是安全生产危机。安全生产潜在危机主要集中在建筑行业、化工园、工矿企业、乡镇企业和煤气、水、电、城市下水道、公共交通等城市基础设施领域。随着工农经济、城市建设的快速发展，由于安全意识差，经费投入少，管理措施不到位，安全生产危机问题突出。五是社会危机。许多城市社会稳定形势严峻，影响社会稳定的一些问题仍没有得到有效遏制，主要表现在：青少年犯罪有向低龄化、团伙化、恶性方向发展趋势；刑事案件仍呈高发状态；反恐打黑除恶仍需加强；流动人口犯罪成为新焦点；由各种人民内部矛盾引发的群体性事件数量集中，成为影响社会稳定的突出问题。所有这些问题如果不及时防范与解决，就会引发危机，这就需要建立与健全科学的区域突发事件应急管理模式，预防与减少公共危机，确保社会公共安全。

建立与健全区域突发事件的网格化管理是提高政府应急管理能力的关键。通过 SARS 事件，揭示了应急管理是政府的一项基本职能，面对各式各样城市灾害和危机，政府理应履行自己的职责，发挥主导作用，在短时间内制定公共政策，调动各种资源，谋求解决各种灾害和危机的方法。但由于我们长期处于和平、安定的社会环境，对可能出现的自然或人为灾害认识不足，准备不足，缺乏超前防范意识，对各种灾害和危机的应对和处理难以适应城市新形势发展的需要，城市的应急网络不健全，应急模式不完善，应急手段比较落后，对应急事件反应迟缓、效率低下。是否具备应急功能，不仅关系到区域本身的发展，关系到城镇化进程，更关系到人民的生命财产安全，还将对整个社会发展产生广泛而持续的影响，因此迫切需要加强区域突发事件应急管理工作，完善区域应急体制，提高政府应急管理能力，以达到有效减少各种灾害和危机、维护社会公共利益和确保社会安全的目的。

第二节 突发事件应急管理网格化的框架构建

（一）突发事件应急管理网格化的流程构建

突发事件应急管理网格化建立在管理体制创新、技术创新以及现代信息技术综合应用的基础上,对原有的突发事件应急管理工作程序进行了科学优化和重新设计,建立了面向管理流程的组织、人员和岗位结构,建立了监督与指挥管理系统,实现了在一个系统下的既协同又分离的新型工作流程,极大地提高了突发事件应急管理效率。过去的突发事件应急管理流程,主要有两种:一种是运动式的管理,由专业部门在巡逻过程中发现城市应急管理方面存在的问题,现场进行解决,并登记处理情况;另一种也是比较常见的被动式的,就是专业部门通过媒体和公众信访、领导指示等渠道被动地得知城市管理中出现的问题后,到现场进行核实并处理,然后进行登记并给媒体、公众、领导以答复。但这两种流程都形成不了及时、全面、系统的反馈和回流,使得政府对突发事件应急管理的整体情况无法进行系统、全面的掌握,而采用网格化应急管理工作流程则可以很好克服这些缺陷。突发事件应急管理网格化的工作流程包括七个环节,即:信息收集、案卷建立、任务派遣、任务处理、处理反馈、核实结案、综合评价。

工作流程的具体程序是:每个社区由监督员负责,借助突发事件应急管理工作手册,对分管区域实行不间断巡视,当发现问题后立即用“社管通”发送图文声信息向监督中心报告情况;同时监督中心也可以通过市民呼叫系统、政府便民热线电话、突发事件应急管理特别服务号以及“数字社会区域网站”获得来自社会公众和媒体的信息;监督中心得到些信息后,甄别后进行立案,并将相关案卷批转到突发事件应急管理委员会的指挥中心;指挥中心对于区属的部件和所有事件问题,立即派遣区属相关专业部门到现场处理,如果市属部件发生问题,交由设施办协调市级部门进行处理;区属专业部门处理完毕后,向指挥中心报告处理结果;指挥中心将结果反馈给监督中心;监督中心即派监督员进行现场核查,并收取核查结果,通过对两方面信息核实一致后进行结案,至此一个完整的工作流程结束。

（二）突发事件应急管理网格化体制构建

突发事件的管理是政府的一项重要职能,而由于政府各职能部门交叉分散、责任不清的现状造成了突发事件管理水平低下,处置不及时。因此,突发事件应急管理网格化体系按照突发事件应急管理的客观规律,针对突发事件应急管理中存在的突出问题,全面整合政府职能,创新突发事件应急管理体制,将管理职能和监督职能分离出来,形成全新的“双轴制”管理体系。

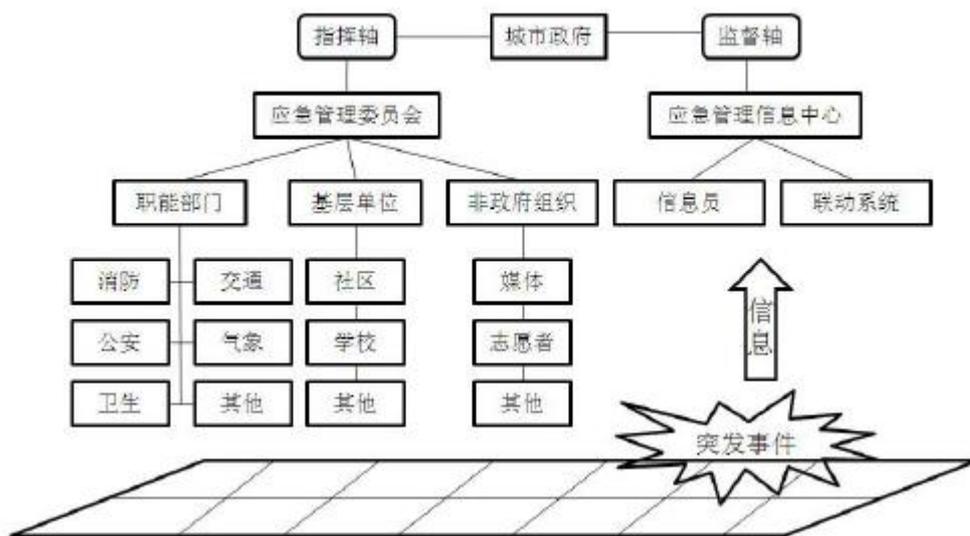


图 10-1 突发事件网格化管理“双轴制”

1、监督轴的功能

应急管理信息中心是监督轴的主体，是突发事件相关信息的集散中心、监控中心和评价中心，负责对突发事件应急管理实施监控。通过直属城市直属信息员的信息传递，随时掌握突发事件应急管理的现状、存在的隐患以及发展趋势。一旦发现突发事件，由应急管理中心将第一手信息传递给应急管理委员会，并且对突发事件进行登记。应急管理委员会或者其常设机构应急管理办公室进行指挥，按照应急预案调动职能部门进行突发事件的应对，并且协调基层单位和非政府组织共同行动。对突发事件实施全时段监控和问题信息实时采集功能。在“两轴”管理体制中，突发事件应急信息中心的主要职责是负责突发事件的实时采集。应急管理信息中心通过社管信息员在自己负责的万米单元网格中不间断的巡视，对社区管理全时段监控。当突发事件发生时，信息员利用移动设备将现场的图像和文字信息传递到信息中心，信息中心对事件信息进行立案处理，然后发送应急管理委员会按照应急预案进行派遣，并指挥协调其它相关部门配合。对突发事件的处置情况进行实时监督。在突发事件中能够提早发现，但及时有效地处置问题才是应急管理的主要任务。在“两轴”体制中，社管信息员对自己负责的网格中发生的突发事件处理进行监督，当专业部门将突发事件处理完成后，信息员对问题处理现场进行核查，当确认问题处置完毕之后，要通过“社管通”将处置现场的图像和文字信息采集后实时传送回呼叫中心。应急管理信息中心实现了对突发事件处置情况的及时反馈和监督，彻底改变了原有体制下，突发事件没人处置没人管，推诿拖延的情况，可以有效提高应急管理的效率。客观评价突发事件应急管理中各个部门的工作。在“两轴”体制中，通过信息化技术的集成应用，信息中心记录下突发事件的处置情况，根据应急管理的绩效评价指标，通过网格化信息

平台自动生成突发事件应对的评价结果。应急管理信息中心对政府各职能部门工作状况和工作水平进行评价，实现了对应急管理工作的有效监督和客观评价。沟通市民群众参与并监督突发事件应急管理的渠道。在原有体制下，市民群众参与突发事件管理的渠道非常单一，因此，群众参与的积极性不高。应急管理信息中心建立之后，可以通过热线电话、网站、手机短信等多种信息技术手段，为群众反映情况提供快速通道，使得普通市民也能够为区域突发事件应急管理做出贡献。

2、指挥轴的功能

应急管理委员会是应急管理指挥协调的最高权力机构，一般是由行政首长负责，其日常机构是地方政府的应急办公室。应急管理委员会的职责是对应急管理进行统一指挥，统筹协调调度各政府职能部门，指挥各专业管理部门，发布突发事件权威信息，统一指挥、调度专业管理部门处理突发事件。在现有管理体制中，专业管理部门职能交叉、多头管理和职责不到位的问题十分突出，这是造成突发事件应急管理力量分散、条块分割、管理水平低下的重要原因。在“两轴”体系中，不对原有的专业管理部门机构进行大的调整，而是利用网格信息系统的技术支持，将应急管理中的指挥职能全部整合到应急管理委员会中，形成强有力的“指挥轴”。应急管理委员会根据应急管理信息中心发送的突发事件信息，将问题派遣给相关的专业部门进行应对。对于涉及多个部门共同应对的突发事件，应急管理委员需要承担协调职责，这有利于解决以往城市应急管理中由于职责不清而造成的推诿扯皮的难点问题。现代应急管理强调对突发事件提前做好预防和准备工作，特别是社会现代化发展达到了较高的水平，社会对突发事件预防能力已经大大提高，更需要进行统一决策和规划部署。原有的管理体系过分强调了突发事件的专业化管理，由此带来各个专业部门分工越来越细，进而形成了管理职能分散、各自为政的现象，降低了突发事件应急管理的实际效能。“双轴”体系下，应急管理委员会可以根据应急管理信息中心提供的应急管理信息，根据实际需要统一部署突发事件应急管理的发展规划，对突发事件应急管理中的重大问题进行统一的决策。这一功能的充实与强化，形成了全区域、系统性、信息化、高效率的现代应急管理体系。

（三）突发事件应急管理网格化的主要机制构建

突发事件应急管理网格化的管理机制是新的应急管理流程和管理体制能够正常、高效运行的保证，所以构建新的突发事件网格化管理机制也是新模式构建的重要内容。具体来说新模式的主要机制包括：

（1）突发事件的常态管理机制

现代应急管理已经逐渐地成为一种常态管理，虽然突发事件的发生是一种非

正常状态，但是应对突发事件主要是依靠日常管理的专业部门，而关键在于如何有效的整合这些日常管理部门。网格化管理主张不同部门之间的合作采取“物理分离、逻辑集中、信息共享”的方式运行，就是指在除了建立独立的应急管理信息中心以外，现有的社会城市区域管理机构的各自隶属部门、工作人员等不变，但这些不位于一地的分系统都通过信息通信系统实现集中式、一体化指挥，指挥中心也能够实时掌握各系统的动态和静态信息，实现统一指挥和部门联动。这种方式既可以解决重复建设、资源浪费的问题，又可以保证平时的单独运作和危机时的统一协调。

（2）突发事件的预警预防机制

及时发现社区突发事件应急管理中的问题，提高社会区域突发事件的解决速度。由于数字化网格化管理实现了社会区域突发事件中所发现的问题、指挥处置命令和监督检查信息传输的即时化，解决问题的指挥处置方案实现了预设的程序化，大大缩短了解决问题的时间跨度。例如，北京市东城区数字化网格化问题的平均处理时间为 13.5 小时；上海市长宁区对于多数市政问题的处置时间要求是 30 分钟内赶到现场，可以现场采取措施的问题要求 2 小时内处置完毕，对于需要工程性措施的一般不超过 3 天，对于需要研究并采取综合性措施的要求 7 周解决，短期无法解决的，建立管理档案。

（3）突发事件的统一指挥机制

权威统一是突发事件应急管理体制能够发挥作用的关键所在，一般来讲，突发事件应急管理指挥中心要直接对区域的最高党政领导负责，整合各部门的资源，以确保其权威性。在传统的权力界限清晰、各自为治的行政体制之下，要聚拢分散于各个部门的职权，以特定情况下的特定“集权”提高应对城市突发事件的效率与能力，并非一桩易事。在过去的突发事件应急体制建设中，各部门各自独立建立了许多应急系统，彼此互不关联，只有在高度的权威下才能对现有资源进行整合。另外，突发事件应急体制作用的发挥是依靠整合不同部门资源而成的，而不同的突发事件，其特点、处置方式存在很大的差别，相关部门也都是相对独立地运作，存在于不同的地理位置，其工作方式、人员配置、权力地位、知识储备也都存在很大的差别，所以也要充分发挥各专业部门的灵活性，突出不同部门在突发事件应急管理体制中的独特性。

（4）突发事件的基层管理机制

应急管理强调市政府的责任和政府的反应能力，但就突发事件的管理来说，它所考验的是整个社会的整体应对能力。政府在突发事件处理中发挥着主导作用，可以凭借庞大的行政组织体系和强力的行政手段，动用行政资源应对突发事件。政府有效地动员人、财、物和信息等资源，对其权限范围内出现的紧急情况

制定公共政策，动员一切力量共同努力，力求摆脱危机，即使付出了很大的成本也在所不惜。但仅仅依靠政府的力量是很难做到突发事件应对的及时、有效，各种非政府组织、企业以及公众自身的危机应对能力和水平便成为政府应急管理质量的重要因素。企业组织、非政府组织、社会公民等社会力量的共同参与，与政府实现优势互补。所以在城市应急管理体制中，必须注重社会应急网络的建设。要充分发挥政府的主导和引导作用，在一个开放、分权和多中心治理的社会，社会力量的参与一方面可以缓解危机在公众中产生的副作用，起到稳定社会、恢复秩序的作用；另一方面可以降低政府救治危机的成本。要充分动员各种社会组织和公民的参与，防止政府在应急管理中唱“独角戏”。

（5）突发事件的现场管理机制

数字化网格化系统运行以后，原有市政管理部门都负有根据预设工作方案限时解决城市突发事件的责任，解决程度需通过监督员现场确认方可结案，同时监督中心、指挥中心掌握着各部门解决问题情况的直观显示。在此情况下，城市突发事件的管理现场就可以发挥其重要的作用。

第三节 实现突发事件应急管理网格化的对策

（一）推进突发事件应急管理思维方式向网格化转变

突发事件应急管理作为政府的职能对我国政府来说还是一项新事物，应急管理的各个部门管理人员的思维方式对所采取的管理方式有着重要的影响。在传统思维方式下，应急管理中存在着部门分割、条块分割的问题，而在新的管理方式下要避免原有的问题就需要管理者的思维方式进行转变。突发事件应急管理网格化的构建本身就是一项结合信息技术的创新和管理思维的创新的结果。因此，在思维方式上有意识地将信息技术的使用和政府应急管理的实际问题结合起来。首先，政府应急管理部的领导和管理者要接受网格化思维，即将管理方式从原有的粗放化、孤立化向精细化和一体化方向推进。其次，在使用大量信息技术的过程中，重视不同信息技术的有效利用，通过高度整合各种信息技术，使得各个应急管理部的信息平台的设计与规划能够统一。再次，重视发挥基层应急管理单位的重要作用。网格化的基础是对管理组织单元的网格化划分，划分后的网格单元是网格化管理的直接管理者。突发事件应急管理中包括社区、街道等都是突发事件应急管理网格化的重要组成基础。所以要重视这些基层单位的作用。

（二）推动原有突发事件应急管理体系向网格化转变

突发事件应急管理网格化和原有突发事件应急管理体系是两种相向而行而路径取向不同的管理。一方面，原有的应急管理体系，试图从对突发事件的专业化分类和分级管理来提高应急管理水平，这是与政府应急管理的总体要求是一致的，这一取向的推进应该能够不断地主动提高应急管理水平，不断提高应急管理的专业化水平。另一方面，社会区域数字化网格化管理从解决应急管理的整体问题入手加强应急管理，更加体现出了现代应急管理整体化的理念，其针对问题处理的不断上溯，将自然地整合原有管理体系在法律法规体系、政府职能、管理专业化等方面的能力。这种相向而行的趋向也决定了两种管理投入相互成为机会成本。就目前而言，突发事件应急管理网格化和原有应急管理体系既要有合理的边界，又要有合理的补充：一方面，突发事件应急管理网格化的效果已经证明了他对政府管理体系的意义，另一方面，突发事件应急管理网格化中诸如应急管理相关法规空白、带有体制机制的问题、失管失养问题等，都还需要原有管理体系提供支撑。从长远发展看，数字化网格化管理与原有的应急管理体系存在先天的矛盾：数字化网格化管理的发展与深化，必然要求其对部件事件的处置的预设更加趋于完整，这势必需要更多地集成原有体系的管理成效，更多地将原有的管理体系纳入社会数字化网格化的管理模块；而随着法制化进程、突发事件应急管理效率的提高，原有管理模式上将更加高效，重点突发事件的发生率将得到有效遏制。所以

原有政府管理体系的改革对新的突发事件应急管理网格化的完善起到重要的推动作用。

（三）推动应急信息规范化管理程度的提高

对信息资源的有效管理和整合是突发事件应急管理网格化的重点，信息资源的规范程度决定了突发事件应急管理的管理效果。提高应急信息的管理程度，可以从以下两个层面进行：

在制度法律层面，目前，我国关于应急管理信息化方面尚无专门的法律和法规，仅有的可以作为指导性规范的还是中共中央办公厅和国务院办公厅的“信息公开条例”。但这一“条例”并不是针对应急管理这一特定的、带有“刚性”目标的信息化领域的。随着政府应急管理实践的不断深入，对应急管理中信息的收集、使用、发布越来越多。特别是在网格化条件下，应急管理工作都要需要依靠准确、权威的信息来展开。应急管理从来就是一项信息密集的管理工作，没有对信息资源最大限度的充分利用，就不可能保障应急管理体系的高效运转。专门针对应急管理领域也好，还是借助应急管理体系的信息化建设订立一个应急管理方面的上位法也好，总之，我们需要一个具有足够的指导性和强制性的法规，来一揽子解决应急管理所需要的信息资源建设、利用和维护问题。

在技术方法层面，应急管理过程中使用到的信息涉及各个政府部门，甚至是非政府组织。但是各个政府部门的信息管理方式是各自独立、不能互通的。要在技术方法层面提高信息规范化程度，必须引入应急信息管理的顶层设计。由中央政府设计一套能够普遍使用的标准化应急信息管理规范。在统一的框架下促进不同政府部门之间的信息互通。

（四）推动突发事件应急管理联动系统的完善

突发事件应急管理的联动机制，简而言之就是一个通信系统与信息系统集成的平台。目前政府各个专业职能部门的应急管理系统已经建立，在实际运用的过程中也取得了良好的效果，目前缺少的是能够将这些系统联系起来的联动系统。建立应急管理联动系统可以统一协调公安、消防、急救、交警、公共事业、民防等政府部门，为市民提供快速、及时的各种救助和相应的服务。统一报警、统一指挥、快速反应、联合行动是应急联动系统的几大显著特色。

要建立联动系统，可以借助网格技术和网格化管理思想。在突发事件事前管理阶段，可以将现有的 110、120、119 等公安、医疗和消防等热线整合为统一的热线电话，便于能够通过各种途径接收应急信息，并且任何一个途径接收的应急信息能够传递到相应的政府职能部门。在突发事件事中管理阶段，借助网格技术建立统一的应急指挥系统，在统一的应急指挥系统的统一指挥下，各个政府部门能够相互协同工作。

附件一：

《中华人民共和国突发事件应对法》

附件二：

《国家突发公共事件总体应急预案》

附件三：

《湖北省突发公共事件总体应急预案》

附件四：

《全面应急管理模式》

附件一：

中华人民共和国突发事件应对法

（2007年8月30日第十届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过）

目 录

第一章	总 则
第二章	预防与应急准备
第三章	监测与预警
第四章	应急处置与救援
第五章	事后恢复与重建
第六章	法律责任
第七章	附 则

第一章 总 则

第一条 为了预防和减少突发事件的发生，控制、减轻和消除突发事件引起的严重社会危害，规范突发事件应对活动，保护人民生命财产安全，维护国家安全、公共安全、环境安全和社会秩序，制定本法。

第二条 突发事件的预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建等应对活动，适用本法。

第三条 本法所称突发事件，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。

按照社会危害程度、影响范围等因素，自然灾害、事故灾难、公共卫生事件分为特别重大、重大、较大和一般四级。法律、行政法规或者国务院另有规定的，从其规定。

突发事件的分级标准由国务院或者国务院确定的部门制定。

第四条 国家建立统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、属地管理为主的应急管理体制。

第五条 突发事件应对工作实行预防为主、预防与应急相结合的原则。国家建立重大突发事件风险评估体系，对可能发生的突发事件进行综合性评估，减少重大突发事件的发生，最大限度地减轻重大突发事件的影响。

第六条 国家建立有效的社会动员机制，增强全民的公共安全和防范风险的意识，提高全社会的避险救助能力。

第七条 县级人民政府对本行政区域内突发事件的应对工作负责；涉及两个以上行政区域的，由有关行政区域共同的上一级人民政府负责，或者由各有关行政区域的上一级人民政府共同负责。

突发事件发生后，发生地县级人民政府应当立即采取措施控制事态发展，组织开展应急救援和处置工作，并立即向上一级人民政府报告，必要时可以越级上报。

突发事件发生地县级人民政府不能消除或者不能有效控制突发事件引起的严重社会危害的，应当及时向上级人民政府报告。上级人民政府应当及时采取措施，统一领导应急处置工作。

法律、行政法规规定由国务院有关部门对突发事件的应对工作负责的，从其规定；地方人民政府应当积极配合并提供必要的支持。

第八条 国务院在总理领导下研究、决定和部署特别重大突发事件的应对工作；根据实际需要，设立国家突发事件应急指挥机构，负责突发事件应对工作；必要时，国务院可以派出工作组指导有关工作。

县级以上地方各级人民政府设立由本级人民政府主要负责人、相关部门负责人、驻当地中国人民解放军和中国人民武装警察部队有关负责人组成的突发事件应急指挥机构，统一领导、协调本级人民政府各有关部门和下级人民政府开展突发事件应对工作；根据实际需要，设立相关类别突发事件应急指挥机构，组织、协调、指挥突发事件应对工作。

上级人民政府主管部门应当在各自职责范围内，指导、协助下级人民政府及其相应部门做好有关突发事件的应对工作。

第九条 国务院和县级以上地方各级人民政府是突发事件应对工作的行政领导机关，其办事机构及具体职责由国务院规定。

第十条 有关人民政府及其部门作出的应对突发事件的决定、命令，应当及时公布。

第十一条 有关人民政府及其部门采取的应对突发事件的措施，应当与突发事件可能造成的社会危害的性质、程度和范围相适应；有多种措施可供选择的，应当选择有利于最大程度地保护公民、法人和其他组织权益的措施。

公民、法人和其他组织有义务参与突发事件应对工作。

第十二条 有关人民政府及其部门为应对突发事件，可以征用单位和个人的财产。被征用的财产在使用完毕或者突发事件应急处置工作结束后，应当及时返还。财产被征用或者征用后毁损、灭失的，应当给予补偿。

第十三条 因采取突发事件应对措施，诉讼、行政复议、仲裁活动不能正常进行的，适用有关时效中止和程序中止的规定，但法律另有规定的除外。

第十四条 中国人民解放军、中国人民武装警察部队和民兵组织依照本法和其他有关法律、行政法规、军事法规的规定以及国务院、中央军事委员会的命令，参加突发事件的应急救援和处置工作。

第十五条 中华人民共和国政府在突发事件的预防、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建等方面，同外国政府和有关国际组织开展合作与交流。

第十六条 县级以上人民政府作出应对突发事件的决定、命令，应当报本级人民代表大会常务委员会备案；突发事件应急处置工作结束后，应当向本级人民代表大会常务委员会作出专项工作报告。

第二章 预防与应急准备

第十七条 国家建立健全突发事件应急预案体系。

国务院制定国家突发事件总体应急预案，组织制定国家突发事件专项应急预案；国务院有关部门根据各自的职责和国务院相关应急预案，制定国家突发事件部门应急预案。

地方各级人民政府和县级以上地方各级人民政府有关部门根据有关法律、法规、规章、上级人民政府及其有关部门的应急预案以及本地区的实际情况，制定相应的突发事件应急预案。

应急预案制定机关应当根据实际需要和情势变化，适时修订应急预案。应急预案的制定、修订程序由国务院规定。

第十八条 应急预案应当根据本法和其他有关法律、法规的规定，针对突发事件的性质、特点和可能造成的社会危害，具体规定突发事件应急管理工作的组织指挥体系与职责和突发事件的预防与预警机制、处置程序、应急保障措施以及事后恢复与重建措施等内容。

第十九条 城乡规划应当符合预防、处置突发事件的需要，统筹安排应对突发事件所必需的设备和基础设施建设，合理确定应急避难场所。

第二十条 县级人民政府应当对本行政区域内容易引发自然灾害、事故灾难和公共卫生事件的危险源、危险区域进行调查、登记、风险评估，定期进行检查、监控，并责令有关单位采取安全防范措施。

省级和设区的市级人民政府应当对本行政区域内容易引发特别重大、重大突发事件的危险源、危险区域进行调查、登记、风险评估，组织进行检查、监控，并责令有关单位采取安全防范措施。

县级以上地方各级人民政府按照本法规定登记的危险源、危险区域，应当按照国家规定及时向社会公布。

第二十一条 县级人民政府及其有关部门、乡级人民政府、街道办事处、居民委员会、村民委员会应当及时调解处理可能引发社会安全事件的矛盾纠纷。

第二十二条 所有单位应当建立健全安全管理制度，定期检查本单位各项安全防范措施的落实情况，及时消除事故隐患；掌握并及时处理本单位存在的可能引发社会安全事件的问题，防止矛盾激化和事态扩大；对本单位可能发生的突发事件和采取安全防范措施的情况，应当按照规定及时向所在地人民政府或者人民政府有关部门报告。

第二十三条 矿山、建筑施工单位和易燃易爆物品、危险化学品、放射性物品等危险物品的生产、经营、储运、使用单位，应当制定具体应急预案，并对生产经营场所、有危险物品的建筑物、构筑物及周边环境开展隐患排查，及时采取措施消除隐患，防止发生突发事件。

第二十四条 公共交通工具、公共场所和其他人员密集场所的经营单位或者管理单位应当制定具体应急预案，为交通工具和有关场所配备报警装置和必要的应急救援设备、设施，注明其使用方法，并显著标明安全撤离的通道、路线，保证安全通道、出口的畅通。

有关单位应当定期检测、维护其报警装置和应急救援设备、设施，使其处于良好状态，确保正常使用。

第二十五条 县级以上人民政府应当建立健全突发事件应急管理培训制度，对人民政府及其有关部门负有处置突发事件职责的工作人员定期进行培训。

第二十六条 县级以上人民政府应当整合应急资源，建立或者确定综合性应急救援队伍。人民政府有关部门可以根据实际需要设立专业应急救援队伍。

县级以上人民政府及其有关部门可以建立由成年志愿者组成的应急救援队伍。单位应当建立由本单位职工组成的专职或者兼职应急救援队伍。

县级以上人民政府应当加强专业应急救援队伍与非专业应急救援队伍的合作，联合培训、联合演练，提高合成应急、协同应急的能力。

第二十七条 国务院有关部门、县级以上地方各级人民政府及其有关部门、有关单位应当为专业应急救援人员购买人身意外伤害保险，配备必要的防护装备和器材，减少应急救援人员的人身风险。

第二十八条 中国人民解放军、中国人民武装警察部队和民兵组织应当有计划地组织开展应急救援的专门训练。

第二十九条 县级人民政府及其有关部门、乡级人民政府、街道办事处应当组织开展应急知识的宣传普及活动和必要的应急演练。

居民委员会、村民委员会、企业事业单位应当根据所在地人民政府的要

求，结合各自的实际情况，开展有关突发事件应急知识的宣传普及活动和必要的应急演练。

新闻媒体应当无偿开展突发事件预防与应急、自救与互救知识的公益宣传。

第三十条 各级各类学校应当把应急知识教育纳入教学内容，对学生进行应急知识教育，培养学生的安全意识和自救与互救能力。

教育主管部门应当对学校开展应急知识教育进行指导和监督。

第三十一条 国务院和县级以上地方各级人民政府应当采取财政措施，保障突发事件应对工作所需经费。

第三十二条 国家建立健全应急物资储备保障制度，完善重要应急物资的监管、生产、储备、调拨和紧急配送体系。

设区的市级以上人民政府和突发事件易发、多发地区的县级人民政府应当建立应急救援物资、生活必需品和应急处置装备的储备制度。

县级以上地方各级人民政府应当根据本地区的实际情况，与有关企业签订协议，保障应急救援物资、生活必需品和应急处置装备的生产、供给。

第三十三条 国家建立健全应急通信保障体系，完善公用通信网，建立有线与无线相结合、基础电信网络与移动通信系统相配套的应急通信系统，确保突发事件应对工作的通信畅通。

第三十四条 国家鼓励公民、法人和其他组织为人民政府应对突发事件工作提供物资、资金、技术支持和捐赠。

第三十五条 国家发展保险事业，建立国家财政支持的巨灾风险保险体系，并鼓励单位和公民参加保险。

第三十六条 国家鼓励、扶持具备相应条件的教学科研机构培养应急管理专门人才，鼓励、扶持教学科研机构和有关企业研究开发用于突发事件预防、监测、预警、应急处置与救援的新技术、新设备和新工具。

第三章 监测与预警

第三十七条 国务院建立全国统一的突发事件信息系统。

县级以上地方各级人民政府应当建立或者确定本地区统一的突发事件信息系统，汇集、储存、分析、传输有关突发事件的信息，并与上级人民政府及其有关部门、下级人民政府及其有关部门、专业机构和监测网点的突发事件信息系统实现互联互通，加强跨部门、跨地区的信息交流与情报合作。

第三十八条 县级以上人民政府及其有关部门、专业机构应当通过多种途径收集突发事件信息。

县级人民政府应当在居民委员会、村民委员会和有关单位建立专职或者兼职信息报告员制度。

获悉突发事件信息的公民、法人或者其他组织，应当立即向所在地人民政府、有关主管部门或者指定的专业机构报告。

第三十九条 地方各级人民政府应当按照国家有关规定向上级人民政府报送突发事件信息。县级以上人民政府有关主管部门应当向本级人民政府相关部门通报突发事件信息。专业机构、监测网点和信息报告员应当及时向所在地人民政府及其有关主管部门报告突发事件信息。

有关单位和人员报送、报告突发事件信息，应当做到及时、客观、真实，不得迟报、谎报、瞒报、漏报。

第四十条 县级以上地方各级人民政府应当及时汇总分析突发事件隐患和预警信息，必要时组织相关部门、专业技术人员、专家学者进行会商，对发生突发事件的可能性及其可能造成的影响进行评估；认为可能发生重大或者特别重大突发事件的，应当立即向上级人民政府报告，并向上级人民政府有关部门、当地驻军和可能受到危害的毗邻或者相关地区的人民政府通报。

第四十一条 国家建立健全突发事件监测制度。

县级以上人民政府及其有关部门应当根据自然灾害、事故灾难和公共卫生事件的种类和特点，建立健全基础信息数据库，完善监测网络，划分监测区域，确定监测点，明确监测项目，提供必要的设备、设施，配备专职或者兼职人员，对可能发生的突发事件进行监测。

第四十二条 国家建立健全突发事件预警制度。

可以预警的自然灾害、事故灾难和公共卫生事件的预警级别，按照突发事件发生的紧急程度、发展势态和可能造成的危害程度分为一级、二级、三级和四级，分别用红色、橙色、黄色和蓝色标示，一级为最高级别。

预警级别的划分标准由国务院或者国务院确定的部门制定。

第四十三条 可以预警的自然灾害、事故灾难或者公共卫生事件即将发生或者发生的可能性增大时，县级以上地方各级人民政府应当根据有关法律、行政法规和国务院规定的权限和程序，发布相应级别的警报，决定并宣布有关地区进入预警期，同时向上一级人民政府报告，必要时可以越级上报，并向当地驻军和可能受到危害的毗邻或者相关地区的人民政府通报。

第四十四条 发布三级、四级警报，宣布进入预警期后，县级以上地方各级人民政府应当根据即将发生的突发事件的特点和可能造成的危害，采取下列措施：

（一）启动应急预案；

(二) 责令有关部门、专业机构、监测网点和负有特定职责的人员及时收集、报告有关信息，向社会公布反映突发事件信息的渠道，加强对突发事件发生、发展情况的监测、预报和预警工作；

(三) 组织有关部门和机构、专业技术人员、有关专家学者，随时对突发事件信息进行分析评估，预测发生突发事件可能性的大小、影响范围和强度以及可能发生的突发事件的级别；

(四) 定时向社会发布与公众有关的突发事件预测信息和分析评估结果，并对相关信息的报道工作进行管理；

(五) 及时按照有关规定向社会发布可能受到突发事件危害的警告，宣传避免、减轻危害的常识，公布咨询电话。

第四十五条 发布一级、二级警报，宣布进入预警期后，县级以上地方各级人民政府除采取本法第四十四条规定的措施外，还应当针对即将发生的突发事件的特点和可能造成的危害，采取下列一项或者多项措施：

(一) 责令应急救援队伍、负有特定职责的人员进入待命状态，并动员后备人员做好参加应急救援和处置工作的准备；

(二) 调集应急救援所需物资、设备、工具，准备应急设施和避难场所，并确保其处于良好状态、随时可以投入正常使用；

(三) 加强对重点单位、重要部位和重要基础设施的安全保卫，维护社会治安秩序；

(四) 采取必要措施，确保交通、通信、供水、排水、供电、供气、供热等公共设施的安全和正常运行；

(五) 及时向社会发布有关采取特定措施避免或者减轻危害的建议、劝告；

(六) 转移、疏散或者撤离易受突发事件危害的人员并予以妥善安置，转移重要财产；

(七) 关闭或者限制使用易受突发事件危害的场所，控制或者限制容易导致危害扩大的公共场所的活动；

(八) 法律、法规、规章规定的其他必要的防范性、保护性措施。

第四十六条 对即将发生或者已经发生的社会安全事件，县级以上地方各级人民政府及其有关主管部门应当按照规定向上一级人民政府及其有关主管部门报告，必要时可以越级上报。

第四十七条 发布突发事件警报的人民政府应当根据事态的发展，按照有关规定适时调整预警级别并重新发布。

有事实证明不可能发生突发事件或者危险已经解除的，发布警报的人民政府应当立即宣布解除警报，终止预警期，并解除已经采取的有关措施。

第四章 应急处置与救援

第四十八条 突发事件发生后，履行统一领导职责或者组织处置突发事件的人民政府应当针对其性质、特点和危害程度，立即组织有关部门，调动应急救援队伍和社会力量，依照本章的规定和有关法律、法规、规章的规定采取应急处置措施。

第四十九条 自然灾害、事故灾难或者公共卫生事件发生后，履行统一领导职责的人民政府可以采取下列一项或者多项应急处置措施：

（一）组织营救和救治受害人员，疏散、撤离并妥善安置受到威胁的人员以及采取其他救助措施；

（二）迅速控制危险源，标明危险区域，封锁危险场所，划定警戒区，实行交通管制以及其他控制措施；

（三）立即抢修被损坏的交通、通信、供水、排水、供电、供气、供热等公共设施，向受到危害的人员提供避难场所和生活必需品，实施医疗救护和卫生防疫以及其他保障措施；

（四）禁止或者限制使用有关设备、设施，关闭或者限制使用有关场所，中止人员密集的活动或者可能导致危害扩大的生产经营活动以及采取其他保护措施；

（五）启用本级人民政府设置的财政预备费和储备的应急救援物资，必要时调用其他急需物资、设备、设施、工具；

（六）组织公民参加应急救援和处置工作，要求具有特定专长的人员提供服务；

（七）保障食品、饮用水、燃料等基本生活必需品的供应；

（八）依法从严惩处囤积居奇、哄抬物价、制假售假等扰乱市场秩序的行为，稳定市场价格，维护市场秩序；

（九）依法从严惩处哄抢财物、干扰破坏应急处置工作等扰乱社会秩序的行为，维护社会治安；

（十）采取防止发生次生、衍生事件的必要措施。

第五十条 社会安全事件发生后，组织处置工作的人民政府应当立即组织有关部门并由公安机关针对事件的性质和特点，依照有关法律、行政法规和国家其他有关规定，采取下列一项或者多项应急处置措施：

（一）强制隔离使用器械相互对抗或者以暴力行为参与冲突的当事人，

妥善解决现场纠纷和争端，控制事态发展；

（二）对特定区域内的建筑物、交通工具、设备、设施以及燃料、燃气、电力、水的供应进行控制；

（三）封锁有关场所、道路，查验现场人员的身份证件，限制有关公共场所内的活动；

（四）加强对易受冲击的核心机关和单位的警卫，在国家机关、军事机关、国家通讯社、广播电台、电视台、外国驻华使领馆等单位附近设置临时警戒线；

（五）法律、行政法规和国务院规定的其他必要措施。

严重危害社会治安秩序的事件发生时，公安机关应当立即依法出动警力，根据现场情况依法采取相应的强制性措施，尽快使社会秩序恢复正常。

第五十一条 发生突发事件，严重影响国民经济正常运行时，国务院或者国务院授权的有关主管部门可以采取保障、控制等必要的应急措施，保障人民群众的基本生活需要，最大限度地减轻突发事件的影响。

第五十二条 履行统一领导职责或者组织处置突发事件的人民政府，必要时可以向单位和个人征用应急救援所需设备、设施、场地、交通工具和其他物资，请求其他地方人民政府提供人力、物力、财力或者技术支援，要求生产、供应生活必需品和应急救援物资的企业组织生产、保证供给，要求提供医疗、交通等公共服务的组织提供相应的服务。

履行统一领导职责或者组织处置突发事件的人民政府，应当组织协调运输经营单位，优先运送处置突发事件所需物资、设备、工具、应急救援人员和受到突发事件危害的人员。

第五十三条 履行统一领导职责或者组织处置突发事件的人民政府，应当按照有关规定统一、准确、及时发布有关突发事件事态发展和应急处置工作的信息。

第五十四条 任何单位和个人不得编造、传播有关突发事件事态发展或者应急处置工作的虚假信息。

第五十五条 突发事件发生地的居民委员会、村民委员会和其他组织应当按照当地人民政府的决定、命令，进行宣传动员，组织群众开展自救和互救，协助维护社会秩序。

第五十六条 受到自然灾害危害或者发生事故灾难、公共卫生事件的单位，应当立即组织本单位应急救援队伍和工作人员营救受害人员，疏散、撤离、安置受到威胁的人员，控制危险源，标明危险区域，封锁危险场所，并采取其他防止危害扩大的必要措施，同时向所在地县级人民政府报告；对因本单位的问题

引发的或者主体是本单位人员的社会安全事件，有关单位应当按照规定上报情况，并迅速派出负责人赶赴现场开展劝解、疏导工作。

突发事件发生地的其他单位应当服从人民政府发布的决定、命令，配合人民政府采取的应急处置措施，做好本单位的应急救援工作，并积极组织人员参加所在地的应急救援和处置工作。

第五十七条 突发事件发生地的公民应当服从人民政府、居民委员会、村民委员会或者所属单位的指挥和安排，配合人民政府采取的应急处置措施，积极参加应急救援工作，协助维护社会秩序。

第五章 事后恢复与重建

第五十八条 突发事件的威胁和危害得到控制或者消除后，履行统一领导职责或者组织处置突发事件的人民政府应当停止执行依照本法规定采取的应急处置措施，同时采取或者继续实施必要措施，防止发生自然灾害、事故灾难、公共卫生事件的次生、衍生事件或者重新引发社会安全事件。

第五十九条 突发事件应急处置工作结束后，履行统一领导职责的人民政府应当立即组织对突发事件造成的损失进行评估，组织受影响地区尽快恢复生产、生活、工作和社会秩序，制定恢复重建计划，并向上一级人民政府报告。

受突发事件影响地区的人民政府应当及时组织和协调公安、交通、铁路、民航、邮电、建设等有关部门恢复社会治安秩序，尽快修复被损坏的交通、通信、供水、排水、供电、供气、供热等公共设施。

第六十条 受突发事件影响地区的人民政府开展恢复重建工作需要上一级人民政府支持的，可以向上一级人民政府提出请求。上一级人民政府应当根据受影响地区遭受的损失和实际情况，提供资金、物资支持和技术指导，组织其他地区提供资金、物资和人力支援。

第六十一条 国务院根据受突发事件影响地区遭受损失的情况，制定扶持该地区有关行业发展的优惠政策。

受突发事件影响地区的人民政府应当根据本地区遭受损失的情况，制定救助、补偿、抚慰、抚恤、安置等善后工作计划并组织实施，妥善解决因处置突发事件引发的矛盾和纠纷。

公民参加应急救援工作或者协助维护社会秩序期间，其在本单位的工资待遇和福利不变；表现突出、成绩显著的，由县级以上人民政府给予表彰或者奖励。

县级以上人民政府对在应急救援工作中伤亡的人员依法给予抚恤。

第六十二条 履行统一领导职责的人民政府应当及时查明突发事件的

发生经过和原因，总结突发事件应急处置工作的经验教训，制定改进措施，并向上一级人民政府提出报告。

第六章 法律责任

第六十三条 地方各级人民政府和县级以上各级人民政府有关部门违反本法规定，不履行法定职责的，由其上级行政机关或者监察机关责令改正；有下列情形之一的，根据情节对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分：

（一）未按规定采取预防措施，导致发生突发事件，或者未采取必要的防范措施，导致发生次生、衍生事件的；

（二）迟报、谎报、瞒报、漏报有关突发事件的信息，或者通报、报送、公布虚假信息，造成后果的；

（三）未按规定及时发布突发事件警报、采取预警期的措施，导致损害发生的；

（四）未按规定及时采取措施处置突发事件或者处置不当，造成后果的；

（五）不服从上级人民政府对突发事件应急处置工作的统一领导、指挥和协调的；

（六）未及时组织开展生产自救、恢复重建等善后工作的；

（七）截留、挪用、私分或者变相私分应急救援资金、物资的；

（八）不及时归还征用的单位和个人的财产，或者对被征用财产的单位和个人不按规定给予补偿的。

第六十四条 有关单位有下列情形之一的，由所在地履行统一领导职责的人民政府责令停产停业，暂扣或者吊销许可证或者营业执照，并处五万元以上二十万元以下的罚款；构成违反治安管理行为的，由公安机关依法给予处罚：

（一）未按规定采取预防措施，导致发生严重突发事件的；

（二）未及时消除已发现的可能引发突发事件的隐患，导致发生严重突发事件的；

（三）未做好应急设备、设施日常维护、检测工作，导致发生严重突发事件或者突发事件危害扩大的；

（四）突发事件发生后，不及时组织开展应急救援工作，造成严重后果的。

前款规定的行为，其他法律、行政法规规定由人民政府有关部门依法决定处罚的，从其规定。

第六十五条 违反本法规定，编造并传播有关突发事件事态发展或者应

急处置工作的虚假信息，或者明知是有关突发事件事态发展或者应急处置工作的虚假信息而进行传播的，责令改正，给予警告；造成严重后果的，依法暂停其业务活动或者吊销其执业许可证；负有直接责任的人员是国家工作人员的，还应当对其依法给予处分；构成违反治安管理行为的，由公安机关依法给予处罚。

第六十六条 单位或者个人违反本法规定，不服从所在地人民政府及其有关部门发布的决定、命令或者不配合其依法采取的措施，构成违反治安管理行为的，由公安机关依法给予处罚。

第六十七条 单位或者个人违反本法规定，导致突发事件发生或者危害扩大，给他人人身、财产造成损害的，应当依法承担民事责任。

第六十八条 违反本法规定，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第七章 附 则

第六十九条 发生特别重大突发事件，对人民生命财产安全、国家安全、公共安全、环境安全或者社会秩序构成重大威胁，采取本法和其他有关法律、法规、规章规定的应急处置措施不能消除或者有效控制、减轻其严重社会危害，需要进入紧急状态的，由全国人民代表大会常务委员会或者国务院依照宪法和其他有关法律规定的权限和程序决定。

紧急状态期间采取的非常措施，依照有关法律规定执行或者由全国人民代表大会常务委员会另行规定。

第七十条 本法自 2007 年 11 月 1 日起施行。

附件二：

国家突发公共事件总体应急预案

(2006年1月8日)

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类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規制定的应急预案。

(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工作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。

附件三：

湖北省突发公共事件总体应急预案

总则

1.1 编制目的

建立健全我省应急管理体制和工作机制，明确各级政府和政府有关部门预防和处置突发公共事件工作职责，进一步提高我省应对突发公共事件的能力，保障人民群众的生命财产安全，维护公共安全和社会稳定，促进我省经济社会全面、协调、可持续发展。

1.2 编制依据

根据宪法和有关法律、法规、《国家突发公共事件总体应急预案》，结合我省实际，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。

(1) 突发公共事件分类。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四类：

自然灾害：主要包括水旱灾害，山体崩塌、滑坡、泥石流等地质灾害，暴雨（雪）、雷电、冰雹、大雾、龙卷风等气象灾害，地震灾害，森林火灾和生物灾害等。

事故灾难：主要包括公路、水运、铁路、民航等交通运输事故，工矿商贸企业、公共场所等发生的各类安全事故，供水、供电、供油、供气等事故，通信、信息网络、建设工程、民爆物品、特种设备等安全事故，重大生物、化学事故，环境污染和生态破坏事故等。

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。

社会安全事件：主要包括恐怖袭击事件、经济安全事件、涉外突发事件等。

(2) 突发公共事件分级。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），作为突发公共事件信息报送和分级处置的依据。

1.4 适用范围

本预案是省政府组织、指导、协调和管理全省应急工作的总纲，适用于我省行政区域内特别重大、重大突发公共事件以及跨市（州）或超出事发地市（州）政府处置能力的突发公共事件的应对工作。

1.5 工作原则

(1) 以人为本，减少危害。一切从人民的根本利益出发，把保障人民群众的生命财产安全作为应急工作的出发点和落脚点，最大限度地减少突发公共事件及其造成的人员伤亡、财产损失和社会危害。

(2) 居安思危，预防为主。抓好突发公共事件预测、预警工作，做好应对突发公共事件的各项保障准备，增强全社会的公共安全和公众的自我防护意识。

(3) 统一领导，分级负责。在省委、省政府统一领导下，对突发公共事件实行分类管理、分级负责、条块结合、属地管理为主的应急管理体制。省政府负责全省特别重大、重大突发公共事件以及跨市（州）和超出事发地市（州）政府处置能力的突发公共事件（以下简称需要由省政府负责组织处置的突发公共事件）的组织领导工作；各市（州）、县（市、区）政府负责本辖区内各类突发公共事件处置工作。政府有关部门按照职责分工做好突发公共事件应急处置的有关工作。

(4) 依法规范，加强管理。坚持依法行政，使突发公共事件的应急管理工作规范化、制度化、法制化。

(5) 快速反应，协同应对。充分整合、利用现有资源，加强以属地管理为主的应急处置队伍建设，调动社会各方面力量，建立统一指挥、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。充分运用国内外公共安全科研成果，利用我省科技力量进行应急技术开发，采用先进的监测、预测、预警、预防和应急处置技术及设施，充分发挥应急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，避免应急不足、应急不当与应急过度；加强应急知识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素质。

1.6 应急预案

全省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。总体应急预案作为全省应急预案体系的

总纲，是省政府应对特别重大、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省政府和省政府有关部门为应对某一类型或某几类类型突发公共事件而制定的涉及数个部门职责的应急预案。

(3) 突发公共事件部门应急预案。部门应急预案是省政府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。省以下突发公共事件应急预案按照分类管理、分级负责的原则，由市（州）、县（市、区）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，主办单位制定并报当地政府和政府有关部门备案的应急预案。各类预案应当根据实际情况变化和预演、实施的经验教训，由制定单位及时修订、补充和完善。

2 组织体系

2.1 领导机构

省政府是负责全省突发公共事件应急管理工作的行政领导机关，设湖北省突发公共事件应急委员会（以下简称“省应急委”）。

经省政府同意设立的省级各类突发公共事件专项应急指挥部（含省安全生产委员会等），是省应急委处置专项突发公共事件的专门应急指挥机构或综合组织、协调机构。

属国家有关部门垂直管辖的应急事项，省政府设相应的突发公共事件应急领导小组，负责有关突发公共事件的应急协调工作，领导小组下设指挥部，负责相关应急处置的专业指挥。

2.2 办事机构

省应急委下设应急管理办公室（以下简称“省政府应急办”），设在省政府办公厅。省政府应急办履行值守应急、信息汇总和综合协调职责，发挥应急信息运转枢纽作用；指导、协调突发公共事件的预防预警、应急演练、应急处置、调查评估、信息发布、应急保障和宣传培训等工作。

2.3 工作机构

省政府有关部门依据有关法律、法规、规章和其他规范性文件，负责相关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，贯彻落实省委、省政府和上级主管部门有关决定事项；指导和协助市（州）政府及其有关主管部门做好突发公共事件的预防、应急准备、应急处置和恢复重建等工作。

2.4 市县机构

省以下各级政府是各自行政区域突发公共事件应急管理工作的行政领导机构，负责各行政区域突发公共事件的应对工作。

2.5 专家组

省政府应急办和各地、各相关部门负责建立应急专业人才库，根据实际需要聘请有关专家组成专家组。专家组的主要职责是为应急管理、指挥提供决策咨询和建议，必要时参与突发公共事件的现场应急处置工作。

3 运行机制

各级政府及政府有关部门应当建立应对突发公共事件的预测预警、信息报告、先期处置、应急响应、恢复重建、调查评估机制，整合有关方面资源，建立健全快速反应系统，提高应急处置能力和指挥水平。各市（州）政府应当加强城市应急中心建设，建立统一接报、分级分类处置的应急平台，充分发挥其在应急救援工作中的骨干作用，协助周边城乡及时有效开展应急救援工作；各级政府应当加强农村应对突发公共事件能力建设，发挥农村基层组织在应急救援中的基础性作用，增强农民群众在突发公共事件中自我防范、自救互救的意识和技能。

3.1 预测与预警

3.1.1 预测

建立突发公共事件预测机制。各级政府应急办和政府有关部门依据各自职责分工负责有关突发公共事件预测工作，建立健全信息网络，及时采集相关信息，分析突发公共事件发生的可能性、级别、趋势和危害程度，向同级政府和上级主管部门提出预测报告和应对建议。

3.1.2 预警级别及发布

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。

（1）根据突发公共事件可能造成的危害程度、紧急程度、发展势态、区域范围，突发公共事件的预警从高到低可划分为Ⅰ级（特别严重）、Ⅱ级（严重）、Ⅲ级（较重）和Ⅳ级（一般）四个级别，依次用红色、橙色、黄色和蓝色予以表示。各类突发公共事件预警级别的界定，由省级各专项预案按照国家标准予以规定。

（2）Ⅰ级（特别严重）、Ⅱ级（严重）突发公共事件预警，经省政府批准后，以省政府或省政府有关部门名义发布预警公告；Ⅲ级（较重）和Ⅳ级（一般）突发公共事件的预警由市（州）、县（市、区）政府或政府有关部门视情况发布预警公告。

（3）预警公告内容包括突发公共事件类别、预警级别、预警区域或场所、预警期起始时间、警示事项、影响估计及应采取的措施、发布机关等。预警公告发布后，预警内容需变更或解除的，应当及时发布变更公告或解除公告。

（4）预警公告的发布、调整 and 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多种途径和方式进行，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。在政府或政府有关部门预警公告发布后，突发公共事件可能发生地的所有单位应及时向广大群众传递预警信息。

(5) 预警区域内的县级以上政府或政府有关部门应当根据预警级别采取相应的措施，做好启动相关应急预案的准备。

3.1.3 预测预警系统

建立全省统一的突发公共事件预测预警系统。各级政府应急办和政府有关部门负责建立突发公共事件预测预警数据库，并按照有关规定实行相互链接、资源共享。

3.2 应急处置

3.2.1 报告制度报告

责任主体：突发公共事件发生所在地有关单位和个人应当及时将有关情况向当地或上级政府、有关部门报告。各级政府和政府有关部门、单位是受理报告和向上级报告突发公共事件的责任主体。

报告时限和程序：特别重大和重大突发公共事件发生后，事发地政府和政府有关部门应立即核实并在 1 小时内向上一级政府和政府有关部门报告，逐级上报到省政府的时间距事件发生不得超过 3 小时，不得迟报、谎报、瞒报和漏报。特殊情况下，可越级上报，但越级上报的政府和政府有关部门必须同时报告上一级政府和政府有关部门、单位。

报告内容：突发公共事件发生的时间、地点、性质、起因、影响及涉及人员等情况和采取的应急措施，并根据事态发展和处置情况及时续报。

3.2.2 先期处置

发生或确认即将发生突发公共事件，事发地政府和政府有关部门、有关单位在向上级报告的同时，必须立即启动相关应急预案，采取措施控制事态发展，组织开展先期应急处置工作。

发生或确认即将发生特别重大、重大突发公共事件，事发地市（州）、县（市、区）政府主要领导必须迅速赶赴现场、成立现场应急指挥机构，组织、协调、动员当地有关专业应急力量和人民群众进行先期处置，及时对事件的性质、类别、危害程度、影响范围、防护措施、发展趋势等进行评估上报。

3.2.3 应急响应

省政府应急办、省政府有关部门接到突发公共事件报告后，必须在一小时内，核实突发公共事件的性质、类别、危害程度、范围、等级和可控情况等，确认属于特别重大、重大突发公共事件的，立即提出启动相关预案的应急响应建议，经

省应急委领导批准实施。

较大、一般突发公共事件应急响应由市（州）、县（市、区）应急预案作出规定。

3.2.4 指挥与协调

需要省政府组织处置的突发公共事件，由省应急委或省政府有关应急指挥部统一指挥或指导有关地区、部门开展应急处置工作。

3.2.5 应急结束

现场应急指挥机构或事发地政府在现场应急处置工作结束并确认危害因素消除后，向批准预案启动的政府或政府有关部门提出结束现场应急的报告。接到报告的政府或政府有关部门综合各方面情况和建议，作出终止执行相关应急预案的决定，宣布应急状态解除。

3.3 恢复与重建

3.3.1 善后处置

（1）事发地政府和政府有关部门要及时组织力量做好突发公共事件后期的善后处置工作，尽快恢复正常的生产生活秩序，做好疫病防治和环境污染消除工作。

（2）事发地政府和政府有关部门按照国家有关规定，组织有关单位深入细致地开展突发公共事件损害核定工作，对突发公共事件中的伤亡人员、应急处置工作人员依法给予相应的抚恤和补助。事发地政府依法对征用的民用场所、设备、设施和其他物资予以恢复或适当补偿。保险监管机构应当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）事发地政府和政府有关部门应当采取有效措施，确保受灾群众的正常生活。

3.3.2 社会援助各级政府应当建立健全突发公共事件社会援助制度，鼓励和动员社会各界进行援助。工会、共青团、妇联、红十字会及慈善团体要积极开展捐赠、心理疏导等社会援助活动。政府和政府有关部门要加强对社会捐赠资金和物资的分配、调拨、使用情况的监督检查。

3.3.3 调查和评估

（1）突发公共事件应急结束后，事发地政府和政府有关部门要及时对应急处置工作进行总结，提出加强和改进同类事件应急工作的意见和建议，在善后处置工作结束后 15 天内，以书面形式报上级政府或政府有关部门。

（2）省政府或省政府有关主管部门会同事发地市（州）政府组成调查组，及时对特别重大、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规划等问题进行调查评估，并提出防范和改进措施。属于责任事件的，应

当对负有责任的单位和个人提出处理意见。

(3) 市(州)政府和省政府有关部门于每年一月份对上年度发生的突发公共事件进行全面总结、分析和评估,向省政府报告。

3.3.4 恢复重建

特别重大和重大突发公共事件的恢复重建工作由省政府统筹安排。较大和一般突发公共事件的恢复重建工作由市(州)、县(市、区)政府负责。

3.4 信息发布

突发公共事件的信息发布应当遵循依法、及时、准确、客观、全面的原则,在突发公共事件发生的第一时间向社会发布简要信息,随后适时发布初步核实情况、事态进展、政府应对措施、处置情况和公众安全防范措施等。

省政府或省政府有关部门负责组织处置的突发公共事件的信息发布,由省政府应急办或省政府有关部门会同新闻宣传主管部门负责。其他突发公共事件的信息发布分别由事发地市(州)、县(市、区)政府负责。

信息发布形式按《湖北省突发公共事件新闻发布应急预案》执行。

4 应急保障

各级政府和政府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,切实做好应对突发公共事件的人力、物力、财力、交通运输、医疗卫生及通信等保障工作,保证应急救援工作的需要、灾区群众的基本生活以及恢复重建工作的顺利进行。

4.1 人力保障

各级政府和政府有关部门、单位要根据本地、本部门、本单位易发生的各类突发事件,建立健全相应的应急救援专业队伍和预备队伍,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。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。

充分发挥解放军、武警、预备役部队和民兵在处置突发公共事件的骨干和突击作用。

4.2 财力保障

各级政府和政府有关部门按照现行事权、财权划分和分级负担原则,安排应急工作预备费和一定数量的日常工作经费,保障应急支出的需要。

各级财政和审计部门要对突发公共事件财政应急保障资金的使用及其效果进行监督管理和评估。

4.3 物资保障

省政府有关部门按照职责分工,做好应急物资和生活必须品的储备管理,确

保应急所需物资和生活用品的及时供应，并根据新材料、新设备的应用情况，及时调整储备物资品种，提高科技含量。省发改委会同经委、民政厅、商务厅等部门负责应急物资储存、调拨和供应的协调工作。

各级政府和政府有关部门应根据应急预案的规定，做好相关物资储备工作。

4.4 基本生活保障

省民政厅等有关部门会同事发地政府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

省卫生厅负责组建省级医疗卫生应急专业救援队伍，根据需要及时赶赴现场开展医疗救治和疾病预防控制，并做好后续救治工作。

省政府有关部门要根据实际情况和事发地政府的请求，及时为受灾地区组织提供药品、器械等卫生医疗设备。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。

逐步整合省、市、县三级医疗卫生急救网络，根据区域特点和辐射半径，合理布设和建立急救站（中心），确保有效、及时地实施医疗救治和疾病预防控制。

4.6 交通运输保障

交通、铁路、民航等有关部门和单位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，确保运输安全和畅通。交通设施受损时，有关部门、单位或当地政府应当迅速组织力量进行抢修。事发地应急指挥机构要按照紧急情况下社会交通运输工具征用程序的规定，征用必要的交通工具，确保灾区受伤人员、抢险救灾人员和物资能够及时、安全运送。

根据应急处置需要，事发地政府有关部门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

各地公安部门、武警部队依照有关规定参与应急处置和治安、交通秩序维护工作。依法打击违法犯罪活动，必要时依法采取有效管制措施，确保社会治安稳定、交通畅通。事发地相关单位和个人必须积极主动配合做好治安维护工作。

4.8 人员防护

各级政府要结合城市、农村人口密度，指定和建设一批公共设施，作为群众应急疏散的避险场所。要建立和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。

政府有关部门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

省通信、信息产业、广播电视等有关部门组织、指导、协调全省突发公共事件应急通信、应急广播电视保障工作，负责建立健全应急通信、应急广播电视保障体系，建立有线和无线相结合、基础网络与机动系统相配套的应急通信、广播电视系统，确保通信和广播电视畅通。

4.10 公共设施保障

电力、石油、燃气、煤炭、自来水等供应单位要按照相关应急预案要求，确保应急状态下事发地居民和重要用户用电、用油、用气、用煤、用水的基本需求。环保等部门和单位要加强对废水、废气、固体废弃物等有害物质的监测和处理。

4.11 科技支撑

依托现有的政务信息网络，利用技术平台，构建统一的应急信息收集、决策、管理、指挥系统。运用国内外公共安全监测、预测、预警、预防和应急开发的先进科研成果，不断改进应急技术装备，提高公共安全领域的科技水平。

科技部门、高等院校和科研机构要积极开展突发公共事件应急处置的科学研究工作，加强应急技术装备等方面的研究开发，将应急科学研究工作纳入全省科技发展计划，逐步提高应急处置工作的科技水平。

4.12 法制保障

省政府法制部门要组织制定应对突发公共事件必需的地方性法规和规章草案，并按立法程序提请审议和发布实施，为应急管理工作提供法制保障。各级司法行政部门负责应急法律服务和法制宣传，及时为受灾地区群众提供法律服务和法律援助。

4.13 气象水文信息服务

各地气象部门要加强灾害性天气监测、预测和预报，及时提供气象分析资料，为应急处置提供气象信息服务。

水利水文部门要及时提供江河、湖泊、水库水情的实报和预报，为应急处置提供水文资料和信息服

5 监督管理

5.1 预案演练

省政府应急办会同省政府有关部门制订应急演练计划，定期组织跨部门、跨行业的应对突发公共事件的演习。各地和各有关部门要根据预案和工作需要，定期或不定期组织专业性、综合性和群众性的应急技能训练，并依据专项应急预案进行针对性演习。

5.2 宣传和培训

省政府应急办会同省政府有关部门制定应对突发公共事件宣传教育、培训规划，编制应对突发公共事件通俗读本，加强对应急指挥人员、应急管理人员和各

类应急救援人员的应急管理、专业知识和技能的培训。

机关、社会团体、企事业单位、居委会和村委会负责对本单位、本地区的人员进行应急法律法规和预防、避险、自救、互救等常识的宣传教育 and 技能培训。各级教育主管部门和学校应当将应急基础知识作为教学的重要内容，设置应急教育课程，普及应急常识，增强师生的应急意识和基本技能。广播、电视、报纸、互联网等新闻媒体，要采取多种形式普及公共安全知识、应急管理知识、灾害知识、防灾救灾和自救知识，提高公众应急救助能力，增强全民安全防范意识。

5.3 检查和表彰

省政府应急办会同省政府有关部门定期组织对《湖北省突发公共事件总体应急预案》和各专项应急预案执行情况进行检查，督促有关地方和单位对应急工作中存在的问题进行整改。建立完善突发公共事件应急工作的考核体系，将突发公共事件应急工作纳入政府工作目标考核的重要内容。

各级政府和政府有关部门应当对在突发公共事件应急处置工作中做出突出贡献的单位和个人给予表彰和奖励。

5.4 责任追究

建立突发公共事件责任追究制度，对突发公共事件中的有关责任单位和责任人员依法予以处理。行政机关领导及其工作人员有下列情形之一的，由行政监察机关或其上级行政机关责令改正；情节严重或者造成严重后果的，依法给予行政处分；构成犯罪的，由司法机关依法追究刑事责任：（1）不按规定开展突发公共事件预防工作、应急准备工作，造成严重后果的。（2）不按规定报送和公布有关突发公共事件信息或者瞒报、谎报、迟报、漏报的。（3）不服从上级行政机关对突发公共事件应急处置工作统一领导和组织管理的。（4）不及时采取措施处置突发公共事件，或者处置不力导致事态扩大的。（5）截留、挪用、私分或者贪污应急资金或者物资的。（6）恢复重建工作不力的。（7）其他需要追究的。

6 附则

6.1 预案管理

本预案由省政府制定，由省政府办公厅负责解释并组织实施。省政府有关部门和市、州政府按照本预案的规定履行职责，并制定相应的应急预案。

省政府根据实际情况的变化，及时修订本预案。

6.2 发布实施

本预案自印发之日起实施。

附件四：

突发事件“全面应急管理(TEM)模式”

一、模式提出的背景

(一) 现实背景

1. 繁荣背后的隐忧

随着工业化进程的迅猛发展，社会经济生活日益繁荣。然而，繁荣背后的潜在事故隐患越来越多，我们面临的不安全因素也越来越多。

(1) 2001 年的“911”事件

这是一个完全由人类的一方对另一方的猝不及防的袭击，尽管不断有人宣称可以在之前的许多资料里找到这场袭击的蛛丝马迹，但该事件的发生完全是没有能够预料到的，只能按照它发生后的现状去考虑应对策略。而且，这样的事情不是仅仅使用科学的力量就可以阻止的，加强安全检查等措施都只是权益之计。

(2) 2003 年的“SARS 风暴”

这是一件根本无从预料同时后果却又严重到威胁人类生存的大事。甚至三年后的今天，我们依然无法确定究竟是人之过还是自然对人类的无意识的恐吓。不过，从另外一个角度来说，对于“SARS”，我们处理它的办法已经被证明是有效的，那就是使用科学的力量，在全世界范围内动用优秀的科研机构和科学家的智慧去寻找治疗方案和防治办法。

(3) 2004 年底的印度洋海啸

这是一个和以上两件事情完全不同的事件，它的突然发生在几小时内就给人类带来了极大的灾难，四处狼奔豕突，受灾地区被毁灭的情形宛如世界末日。而人类对于这样的事件，可以用各种技术手段知道它的发生和兴起以及发展的途径和规律，甚至可以从某种意义上进行预报，但是还是没有比较快捷的反应能力来预防，即便在出现的同时就通告了受灾地区和国家，也很难在短短几个小时内做出准确反应。因此，对于印度洋海啸这样的灾难，目前人类基本上还束手无策。

(4) 2005 年的美国新奥尔良飓风

发作于 2005 年，造成成百上千人死亡的美国新奥尔良飓风突发事件，给已经对这类事件有充分准备的美国以迎头打击，即便美国已经拥有了一个完善的应对系统以及应急处理体系，仍然没有能够发挥人们希望的作用，这是一个应该被牢记的教训，不为突发性的灾难本身，而为着美国早在 1979 年就拥有的世界上最为全面和完善的紧急事务处理机构——联邦紧急事务管理局（FEMA）。尽管如此，一切还是发生了，除了灾难性的损失外，还有打砸抢等一些本来可以通过及时采取措施避免的次生事件。此事还没有过去，FEMA 的局长就辞去了职务，他

饱为人们所诟病的就是协调不力，应急不当。

2. 应急管理——各国政府关注的焦点

在突发事件愈发普遍的今天，世界各国政府都在迅速采取行动，寻求对策，如：

(1) 美国：政府在 20 年前就根据一系列的自然灾害及各种突发事件设立了总统直接领导的“联邦紧急事务管理局”（FEMA）。规模为 2 600 人，在全国设了 10 个分区，以加强国家对灾害和突发事件的高效管理。2001 年 9 月 11 日“911”事件后，各大城市基本都建立了“911”系统以应对突发事件；此外，还设有“311”系统处理非突发事件。美国政府在 2002 年成立了“国土安全部”，把 FEMA 及许多相关部门聚集在此部下，力求解决国家的重大国土安全问题。

(2) 俄罗斯：政府根据灾害及各种突发事件的发生状况，专门成立了“紧急事务和消除自然灾害后果部”，这个部门是俄罗斯的几大强力部门之一，在这次反恐行动及重大减灾活动中表现突出，成为俄罗斯安全减灾应急的主要部门。

(3) 日本：成立了“防灾省”，任命了防灾大臣。建立了从中央到地方的防灾减灾信息系统及应急反应系统，注重现代科学技术在安全减灾中的应用。一旦国家发生重大灾难事件，日本政府首相将担任总指挥。

(4) 法国：专门有一个内务部下辖的民事防务和公共安全局，管辖全国 24 万消防队员及有关机构，有先进的信息系统及应对灾害和突发事件的装备。该局 365 天 24 小时值班，管理全国重大安全减灾及突发事件。

(5) 韩国：在韩国总理府大楼内，有一层楼为专门的防灾本部所用。它代表总理府处理国家突发事件及灾害，机构内有相应的技术系统及管理人员。

(6) 中国：经历过 2003 年的“SARS”这一大规模的公共卫生突发事件以及后来的台风“麦莎”、“泰利”等危害较大的突发事件后，加上受其他国家突发事件的影响和启发，对于救灾减灾的重视已经提到各级政府的议事日程，不少城市相继建立了城市应急管理体系，比较有代表性的有：

- 深圳紧急事务管理体系；
- 广州 110 社会联动系统；
- 上海城市综合减灾体系；
- 乌鲁木齐 110 和 120 社会联动；
- 武汉城市应急管理联动；
- 南宁市社会应急联动系统。

(二) 理论背景

1. 宏观领域的研究现状

宏观领域就是指将应急管理的指导思想、原则以及管理体系的建设等作为主

要研究对象的研究领域。对应急管理体系的研究主要包括应急管理的主体是哪些机构或组织？这些机构的职责是什么？它们之间的关系是什么？这个管理体系又是如何运行的？将现有的文献分为两大类，一类就是机理层面的研究，一类是机制层面的研究。机理和机制的研究都是为了建立一个有效的应急管理体系服务的。机理是应急管理的基础，机制是保障应急管理顺利进行的保障。

机理有两层含义，一是指突发事件的发生、发展、消亡的演变规律；二是指应急管理的规律。目前关于机理的研究主要集中在突发事件的分类分级的研究；也有文献对应急管理者和决策行为的研究以及突发事件原因分析、分类是为了便于对突发事件进行研究和管理的。

机制是指在应急管理这样一种系统工程中，各机构的职责以及它们之间的联系，以及用来协调和规范各管理层面工作的规则、法律、法规、政策等。管理机制的研究大致可以分为应急管理体系中的机构设置及法律、法规、标准的制定两大类。

总的来讲，宏观领域中的研究现状可以总结如下，从研究突发事件的机理出发，结合应急管理的目的，进行相应的机制的研究，进而建立应急管理体系。总结现有的研究成果，主要有：第一，应急管理不单单是政府的行为，政府在应急管理中起主导作用，仍然需要其他非政府机构的协作，包括个人的配合。应急管理是一个系统工程，需要各行各业的通力协作。总结起来就是应急管理应当坚持“统一指挥，分工协作”。第二，实现统一指挥，分工协作必须建立一个应急管理体系，在这个应急管理体系下，进行有序的突发事件应对工作。第三，做好预防对应急管理十分重要。

2. 微观技术领域的研究

与宏观研究的广泛适用性相比，目前微观技术研究仍分散于不同的领域，例如，警察、消防、医疗急救、抗灾救灾、森林火灾、核事故、交通事故、危险化学品的运输问题等等。不同行业领域的研究重点又各不同，但是正如前面所讲，应急管理已经逐渐成为不同行业同心协力才能做好的一项系统工程，综合现有的文献，应急管理中需要面对的研究问题，一般有资源管理问题、人员撤离问题、应急预案编制、应急处置中在线决策支持、教育培训问题等。

对资源管理与人员撤离的研究是预案编制的基础工作之一，因为应急预案一般应当包括资源的调度与人员撤离计划。应急预案又是战时决策的预先准备，教育培训是对所有应急管理的参与者基本管理技能如沟通、协作等的训练。总体上讲，这五个方面的问题基本上涵盖了微观层面的“怎么管？”的主要内容。

（三）背景述评

1. 现实需要

十六大以来，我国各级政府高度重视突发事件应急工作，全面加强了应急预案体系、应急体制、机制和法制的建设，为应急体系建设提供了前所未有的发展机遇。

同时，根据发展经济学理论和国际经验，人均国内生产总值在 1000—3000 美元的区间，是突发事件的多发期，而我国的经济正处在这个区间。工业化、城市化进程的不断加快与突发事件应急管理体系的相对薄弱之间的矛盾将越发突出，社会应急能力面临严峻考验。

2. 现行应急体系的弊端

尽管我们已经做了许多有益的尝试，但已经建立起的一些城市或行业部门“应急管理体系”还有待继续完善，主要存在如下缺陷：

(1) 系统分立，服务单一，不利于联合行动，不能提供综合服务

现有应急体系各职能部门的信息系统自成体系、各自为阵，相互封闭，形成所谓的“信息孤岛”，无法实现信息共享和联动应急。当今突发事件越来越朝着多因性、系统性和不可预期性发展，分散的管理机制很难适应现代突发事件系统化、跨学科、跨部门和全球化的管理需要。从国家甚至国际合作的角度建立应急管理体系，实施全局统一的指挥调度，人力和物资资源的全局调配和保障，建立完善的信息管理系统和专家决策系统，构建从突发事件应急管理体系平时状态、警戒状态、运作过程和事后处置的一整套解决方案，将能使突发事件得到长效的解决。

(2) 重应急，轻预警，缺乏全过程管理

现有的应急体系主要着眼于突发事件发生后的应对和恢复，重视事后的补救性措施，而缺乏对突发事件的全过程管理。应急管理应该是一个有机的整体，包括突发事件内在规律的研究、预案的编制、突发事件的评估和预警、突发事件的应对和灾害恢复及应急管理保障体系自身的循环完善。仅仅着眼于事后的“救灾”只能陷自己于被动挨打的地位。

(3) 应急手段落后，应急响应迟缓

现有应急体系没有保障政府领导统一协调、联动指挥的平台，不利于政府领导应对突发事件、重、特大和紧急灾难。除 110、122、119 和 120 外，其它系统设施简陋、功能有限，如有的系统还采用人工电话接警、手工记录、口传指令，容易丢失、误解信息，不便于信息的统计、分析、查询和快速决策。

(4) 社会宣传不够，社会动员乏力

应急管理，尤其是面向大众安全的应急管理，是一个系统工程，需要各行各业的通力协作。然而，现行应急体系一是应急知识的普及和宣传教育不够，公众的危机意识不强、自救互救能力不高；二是随着国有企业改制，应急管理的基层

组织建设也面临种种困难，进行社会动员的难度加大，加上社会动员机制建设滞后于社会实际发展需要，政府对各类非政府组织、基层单位、私营组织和社会公众的动员能力明显不足。

3. 现行理论研究的缺陷及趋势

根据文献调研以及实际观察，应急管理是一门应用科学，时刻关注现实生活中的突发事件的问题才是应急管理研究的根本所在，面向实践、面向问题的研究才会有旺盛的生命力。

随着应急管理实践的深入，越来越多的人已经认识到，由于突发事件的综合性，其预防、处置、后处理等工作都需要不同学科领域、不同组织的通力合作才能完成，所以应急管理应当回答如何将突发事件消灭在萌芽中？如何应对突发事件，使人们的生命财产损失降到最低？如何用最短的时间恢复社会秩序？如何将已有的分散在各领域的应急力量综合到统一的应急管理体系中来？

应急管理的研究内容，就是为做好以上各项工作提供科学的方法。从宏观上讲，要研究突发事件的发生、发展、消亡的演变规律；要研究如何建立统一的应急管理体系；从微观上讲，要研究资源管理问题、预案管理、教育培训问题、人员撤离问题以及在线决策辅助的方法与模型。

展望应急管理的未来发展，宏观层面上讲，应急管理不单单是政府部门的职责，而是社会各种力量的有机结合体，未来的研究工作应当致力于消除这些部门之间的不和谐因素。目前我国正在致力于建立一个完善的应急管理体系，但是现有的理论研究仍然停留在不断提出原则和指导思想的层面，还没有一个真正能够指导应急管理体系建设的思路和方法。因此，应急管理体系建设的思路与方法将成为将来应急管理研究的重点之一。

从微观层面来讲，应急管理中的决策辅助模型的研究与应用在我国还处于相对薄弱的状况。随着中国不断加快的城市化进程，城市的容量的不断加大，对应急管理的需求将也越来越迫切。所以从微观技术层面来讲，国内要加大对资源布局问题、资源调度、人员撤离的方法和模型的研究工作以及软件的开发力度。因此，结合实际需要建立易用的决策辅助模型也将是未来应急管理研究的重点之一。

二、全面应急管理（TEM）模式的内涵

我国对突发事件的应急管理提出了“一案三制”（即应急管理的预案、法制、体制、机制）的设想、颁发了《国家突发公共事件总体应急预案》、正在编写《突发事件应急体系建设规划》并在一些地区建立了“突发事件应急管理系统”，取得了较好的效果。为了进一步提高政府保障公共安全和处置突发事件的能力，加快政府职能转变的步伐，促进经济社会全面、协调、可持续发展，在借鉴美国、

日本等发达国家经验的基础上，我们提出在我国开展突发事件“全面应急管理”（TEM: Total Emergency Management）。

突发事件“全面应急管理”是指以科学发展观为指导，以构建社会主义和谐社会为目标，以现代科学技术为手段，以科学管理为支撑，前瞻我国国民经济和社会发展的长远需求，以人为本，更新观念，全方位思考，系统规划，分布建设实施，完善应急管理制度，对突发事件实施“六全”管理模式。

1. 全过程管理

突发事件“全面应急管理”是对突发事件的全过程管理。狭义的应急管理主要是指应急处置这一个环节，即为了应对突发事件而实施的一系列的计划、组织、指挥、协调、控制的过程。其主要任务是及时有效地处置各种突发事件，最大限度地减少突发事件的不良影响。突发事件“全面应急管理”则是在突发事件的爆发前、爆发后、消亡后的整个时期内，用科学的方法对其加以干预和控制，使其造成的损失达到最小的全过程管理。它要求我们克服“重应急，轻预警”的传统观念，科学分析突发事件的形成与演变机理，对突发事件实施动态监测、风险评估和预警管理，并编制科学的预案，对突发事件的应急处置、善后处理进行系统设计，通过评估及时发现问题，改善应急管理全过程。

2. 全系统管理

突发事件“全面应急管理”是对突发事件的全系统管理。“突发事件全系统管理”是以“统一指挥、分工协作、预防为主、平战结合、及时灵活、科学有效”为原则，建设集预警预报、指挥调度、处置实施、信息管理、决策辅助、资源保障、通讯保障等多功能于一体的“突发事件全面应急管理系统”。其中，指挥调度子系统是全系统管理体系中的最高决策机构，其它子系统分别对指挥调度提供不同功能的支持，以保证指挥调度子系统做出及时有效的决策，同时它们之间也存在相互协作、相互支持的关系。

3. 全方位管理

突发事件“全面应急管理”是对突发事件的全方位管理。它要求以规划为先导，加强应急项目和应急系统的建设，科学编制突发事件的应急预案，重点解决处置突发事件的基本程序和责任分工问题，统筹考虑关键项目的布局和建设问题，强化应急响应中的薄弱环节。应急项目和应急系统是全面应急管理的落脚点，重点是建设应急平台。要进一步深化应急预案体系建设，不断增强预案的针对性、操作性和实用性。科学编制和实施应急体系建设规划，实现应急资源优化配置。加快推进应急平台建设，提高应急处置效率和水平。

4. 全面应急响应

突发事件“全面应急管理”是对突发事件的全面应急响应。它包括对突发事

件实施分类分级管理和应急联动管理,对重大突发事件实施国际间协调和全球合作管理。在对突发事件进行分类分级的同时,要对处置机构进行分类分级,使其和突发事件的分类分级相对应、相匹配,建立重大突发事件的直接响应模式和快速垂直联动指挥机制。全面应急响应就是要打破原有多个应急指挥中心条块分割、各自为政的传统管理方式,综合各种应急服务资源,统一指挥,联合行动,为社会公众提供快捷的紧急救援服务,为国家公共安全提供强有力的保障。随着全球化趋势的加快,突发事件的应急管理也逐渐走向国际合作。在应对突发事件问题上我们应致力于寻求全球合作管理,尤其要借助于各相关领域国际组织的力量,以形成最有效的管理。

5. 全手段管理

突发事件“全面应急管理”是对突发事件的全手段管理。它要求综合应用行政手段、法律手段、经济手段和技术手段进行突发事件的管理。全手段管理强调各种手段齐抓共管,尤其是发挥经济杠杆在全过程应急管理中对方经济利益的调节、约束、补偿等功能,以及高新技术在全系统应急管理中的技术支撑作用,达到标本兼治的效果。

6. 全社会管理

突发事件“全面应急管理”是对突发事件的全社会管理。它要求建立全员参与、群防群治机制,加大宣传力度,充分依靠群众,实施全员培训,强化应急演练,动员社会各方面力量积极有序地参与突发事件应对工作,提高社会应急能力。利用社会资源和智力,大力培养应急管理专业人才,组建全面应急响应的职业队伍和志愿者群体、团队,尽快适应当前社会管理与服务的需要。

三、基于 TEM 模式的应急管理系统

为了实现 TEM 模式的思想,我们进行了全面应急管理的系统设计。

(一) 系统设计的目标

1. 总体目标

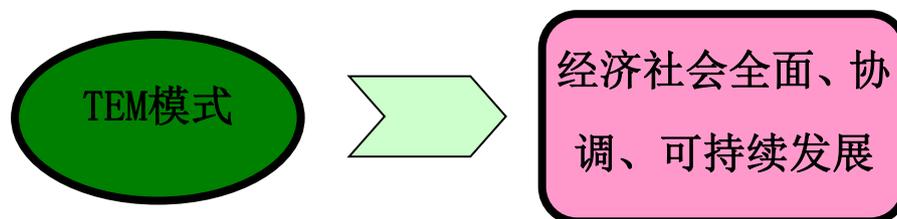


图 1 TEM 模式下应急体系总体目标

通过打造 TEM 模式,促进经济社会全面、协调、可持续发展。

2. 具体目标

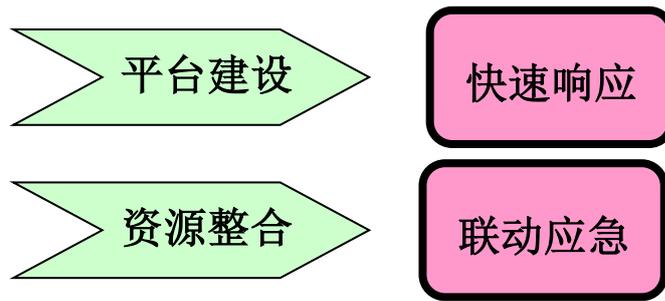


图 2 TEM 模式下应急体系具体目标

通过应急平台的建设达到快速响应的目的,通过应急资源的整合达到联动应急的目的。

(二) 系统体系结构

该系统上半部是应急预警事件及其对应的应急联动部门。系统核心为 ODS 和 EAI,即可操作数据系统和用户应用集成。系统将提供优秀和成熟的以 ODS + EAI 为基础的 CAM (计算机辅助管理) 体系结构,非常适合于我国以应急预案为核心的公共安全指挥系统常态和非常态的需求。系统不仅可以解决实时响应、即时调度、及时救助的目标,同时保护原有系统的投资和独立、增加新系统的灵活性、降低事实风险,充分实现应急资源的信息融合和集成,真正地使应急指挥中心成为应急联动资源的网络连接中心、数据交换中心、命令转达中心、数据备份中心、数据支持中心、实时决策中心、监督和预警中心、数据格式统一中心。

(三) 系统层级结构

联动层提供各种人机界面接口,提供多渠道和系统平台应用层交互。

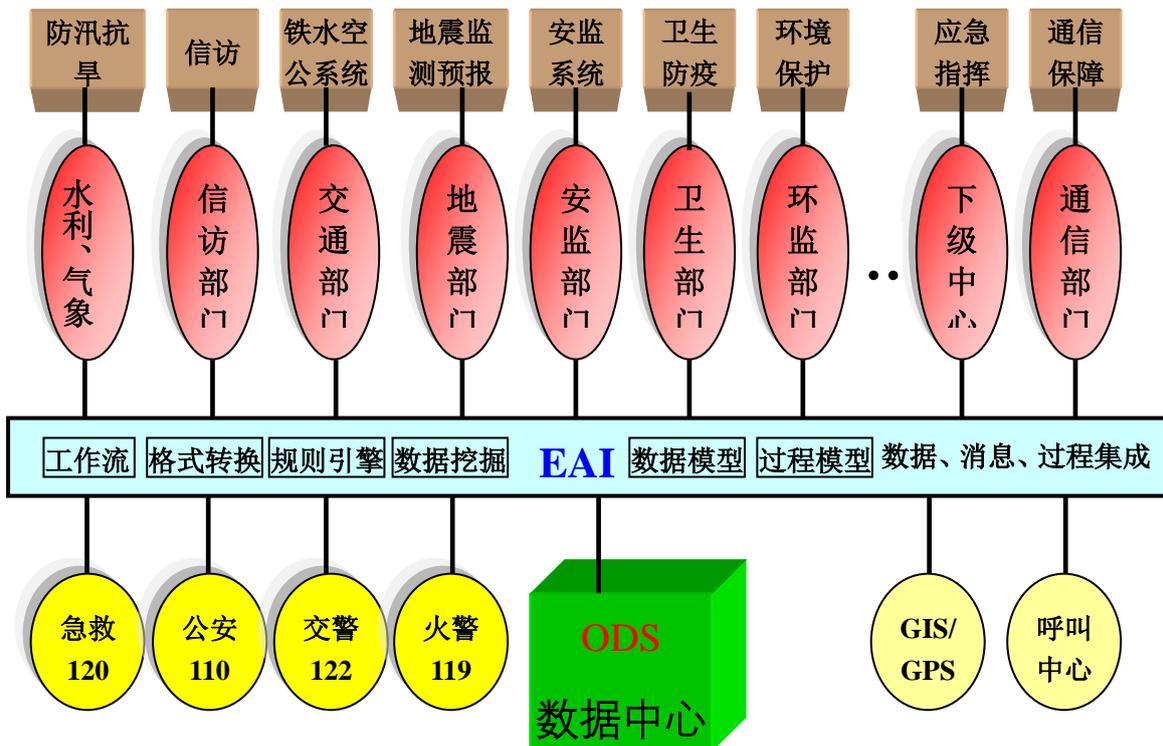


图 3 应急联动系统体系结构

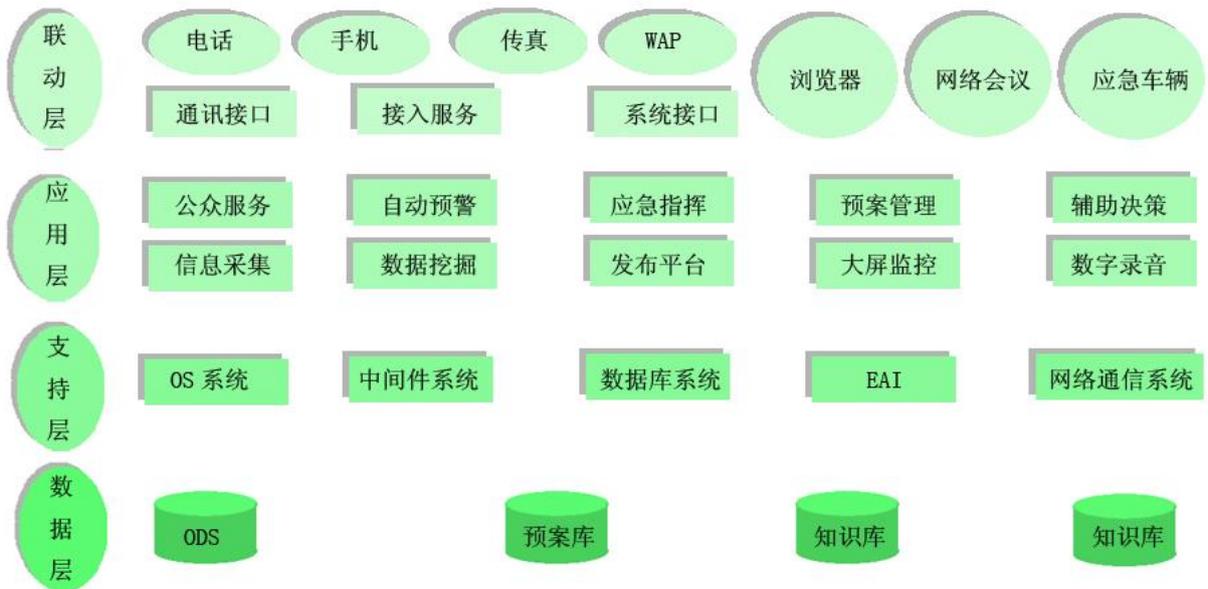


图4 应急联动系统层级结构

应用层实现系统平台公众服务、自动预警、应用指挥、信息采集和发布功能。

支持层是系统平台的核心，为系统平台的各种应用提供物理保障。

数据层负责系统平台数据的安全存储。

(四) 系统组织结构

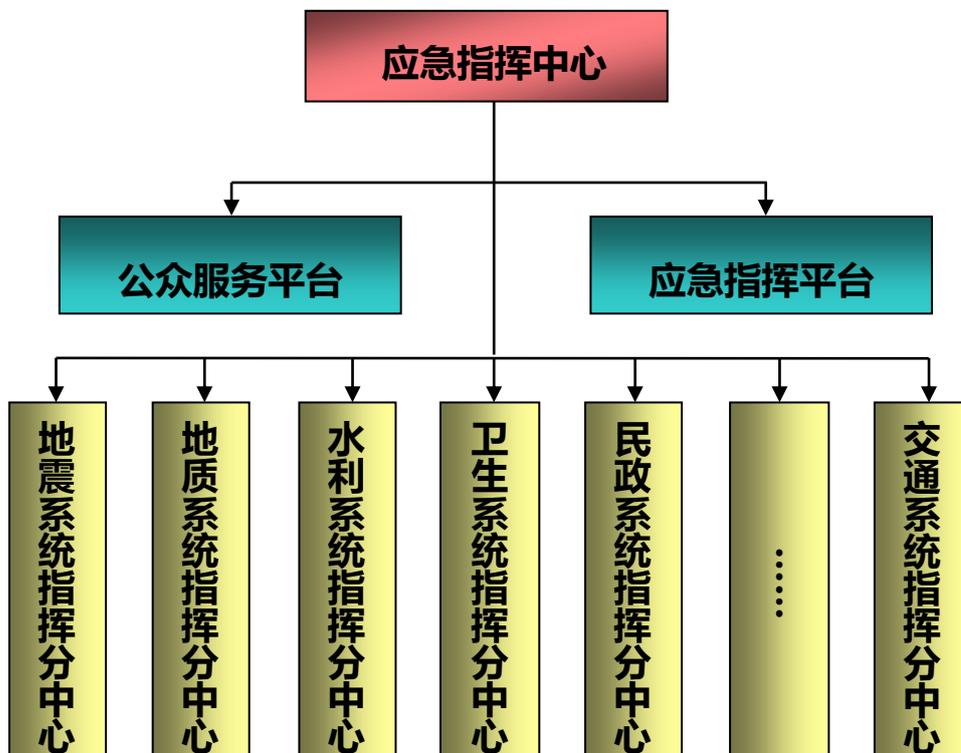


图5 应急联动系统组织结构

TEM体系由国家或区域突发事件应急指挥中心统一指挥，下设两个重要的平台：公众服务平台和应急指挥平台。

公众服务平台主要执行非紧急救助服务功能，通过整合后的 110 报警系统，负责接受公众在水、电、气、市政、城管、环境、医疗救助等具有公共服务性质的各种求助，通过指挥中心的信息分检系统，借助计算机网络系统，向相应的职能部门、行业管理部门、企业等下达服务指令信息，并通过建立“一事一档、三级（用户、行业管理部门、应急指挥中心）考核、百分之百回访”的管理和考核机制，监督服务质量。

应急指挥平台是为保障各种预案的实施而建立的包括监测预警系统、应急指挥调度系统、决策辅助系统在内的系统平台。监测预警系统收集各种公共事件状态的数据，或接受公众关于突发事件的报警，通过风险评估，判断风险状态，自动或人机结合判断应急处置的级别，并启动相应级别的应急预案；应急指挥调度系统是借助大屏幕显示系统、视频会议系统和计算机指挥系统把握突发事件现场状态，调度各种应急资源，对突发事件进行应急处理的计算机、通信与网络系统；决策辅助系统包括 GPS、GIS、RS、应急基础数据库等数据系统和专家系统，为指挥调度决策提供支撑。

突发事件“全面应急管理”要求各级领导更新观念，建立 TEM 思维模式。政府未发生突发事件时的常态管理中，在处理好经济发展和社会稳定关系的同时，提高对公共安全问题的预警管理意识，居安思危；一旦发生突发事件，则政府的主要负责人——决策者要快速转换处理问题的思维方法，按 TEM 的基本思想和方法科学地处理与应对各类危机与灾害。

突发事件“全面应急管理”要以形成应急管理的动态评价与完善机制为抓手，以建立专门的监察机构定期进行 TEM 能力评价为突破口，及时发现突发事件应急管理的问题和不足，逐步完善应急管理系统，不断提高政府保障公共安全和处置突发事件的能力。