

· 政府治理丛书 ·

重大突发事件 应急机制研究

王宏伟 著

GOVERNMENT
GOVERNANCE SERIES

中国人民大学出版社

· 政府治理丛书 ·

重大突发事件 应急机制研究

王宏伟 著

GOVERNMENT
GOVERNANCE SERIES

中国人民大学出版社
· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

重大突发事件应急机制研究/王宏伟著.

北京: 中国人民大学出版社, 2010

(政府治理丛书)

ISBN 978-7-300-11864-2

I. ①重…

II. ①王…

III. ①紧急事件—公共管理—研究

IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 042443 号

北京市社会科学理论著作出版基金资助

政府治理丛书

重大突发事件应急机制研究

王宏伟 著

Zhongda Tufa Shijian Yingji Jizhi Yanjiu

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511239 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京东方圣雅印刷有限公司

规 格 170 mm×228 mm 16 开本

版 次 2010 年 5 月第 1 版

印 张 17.75 插页 1

印 次 2010 年 5 月第 1 次印刷

字 数 307 000

定 价 36.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换



目 录

第一章 导论	1
第一节 重大突发事件的定义与特征	2
第二节 重大突发事件应急机制的含义与构成	7
第三节 重大突发事件应急机制的构建意义与原则	14
第二章 重大突发事件的预防准备机制	18
第一节 预防的基本手段	18
第二节 公共安全教育	22
第三节 应急预案建设	25
第四节 应急管理的保障体系建设	28
第三章 重大突发事件的预测预警机制	37
第一节 预测预警的内涵与功能	37
第二节 预测预警系统	41
第三节 预测预警的发展趋势	49
第四节 我国重大突发事件的预测预警机制	57
第四章 重大突发事件的信息沟通机制	62
第一节 突发事件信息沟通概述	62
第二节 突发事件的信息报送	64
第三节 突发事件的信息发布	76
第四节 我国信息发布的问题与对策	85



第五章 重大突发事件的决策处置机制	92
第一节 突发事件的决策	92
第二节 突发事件处置的流程	95
第三节 突发事件的处置措施	100
第四节 突发事件处置中的重要问题	105
第六章 重大突发事件的社会动员机制	110
第一节 社会动员的含义与类型	110
第二节 重大突发事件应急社会动员的意义与原则	115
第三节 社会动员的国内外经验	119
第四节 重大突发事件应急社会动员机制的建设	133
第七章 重大突发事件的恢复重建机制	142
第一节 恢复重建的含义与过程	142
第二节 恢复重建的意义与原则	148
第三节 恢复重建的关键性问题	153
第四节 构建我国重大突发事件的恢复重建机制	160
第八章 重大突发事件的调查评估机制	165
第一节 调查评估的内涵与意义	165
第二节 调查评估的原则、方法与流程	168
第三节 调查评估的内容框架	177
第四节 应急管理的绩效评估	182
第九章 重大突发事件的平战结合机制	195
第一节 平战结合的含义与维度	196
第二节 平战结合的必要性	199
第三节 平战结合的可能性	202
第四节 国外应急管理中军队的参与：以美国为例	207
第五节 我国重大突发事件平战结合的形式	212



第十章 重大突发事件的国际合作机制	218
第一节 经济全球化与重大突发事件	218
第二节 国际合作机制的必要性	223
第三节 重大突发事件应急管理的国际合作	231
第十一章 我国重大突发事件应急管理案例解析	240
第一节 南方暴风雪	240
第二节 5·12 汶川地震的应急救援与恢复重建	254
结束语：对我国重大突发事件应急机制建设的展望	265
附录一：中国应急管理发展大事记	268
附录二：应急管理研究的学术资源	274
参考文献	277
后 记	279



第一章 导 论

随着经济全球化进程的快速发展,各种影响国家安全、公共安全、环境安全与社会秩序的不确定、不稳定因素日益增多,自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件发生的频率高、危害的程度大,“风险社会”的特征越发明显。特别是,重大突发事件的不断发生不仅对社会公众的生命、健康和财产安全构成严重的威胁,而且对政府的合法性提出严峻的挑战。世界主要国家都在积极探讨如何建立各种机制,以有效地应对重大突发事件。

同时,我国正处于社会转型时期,经济发展不均衡,社会矛盾积聚,各类危害公共安全的重大突发事件屡屡发生,影响了社会主义和谐社会的构建。自2003年“非典”爆发以来,重大突发事件的应急管理受到了我国各级政府的高度重视,对应急机制建设的探索不断深入。

简单地说,机制就是制度化、程序化的方法与措施。作为紧急情况下的非常态管理,突发事件应急管理,特别是重大突发事件的应急管理必须具有一套行之有效的机制,能够迅速、有效地调动一切人力、物力和财力,化解、应对、处置风险和危机,确保社会公众的生命与财产安全。因此,在当前的国际、国内形势下,重大突发事件的应急机制研究是一个具有很高理论价值和应用价值的课题。

我国的突发事件应急管理体系建设是围绕“一案三制”展开的:“一案”,是指应急管理预案;“三制”,是指应急管理的体制、机制与法制。其中,应急管理的体制具有一定刚性,应急管理的法制建设需要特定的立法程序,而应急机制的建设却体现出很强的弹性,创新空间巨大。



在实践中,各级政府的应急管理部门对重大突发事件应急机制建设开展了一系列积极、有益的探索。然而,在理论上,人们对于重大突发事件、应急机制等基本概念缺少清晰的界定,对重大突发事件应急机制的构成、作用与建设原则等基本问题缺乏系统的总结和归纳,而这些正是本书研究的起点和基础。

第一节 重大突发事件的定义与特征

一、突发事件的概念

我国2007年颁布实施的《中华人民共和国突发事件应对法》(简称《突发事件应对法》)是这样界定“突发事件”的:“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。”

在我国,突发事件因发生原因、机理、过程、性质 and 危害对象不同而被分为四大类:

一是自然灾害,主要包括干旱、洪涝、台风、冰雹、沙尘暴等气象灾害,地震、山体滑坡、泥石流等地质灾害,风暴潮、海啸、赤潮等海洋灾害,农作物病虫害等生物灾害和森林草原火灾五小类。

二是事故灾难,主要包括铁路、公路、民航、水运等交通运输事故,工矿商贸等企业的安全生产事故,城市水、电、气、热等公共设施、设备事故,核与辐射事故,环境污染与生态破坏事件等。

三是公共卫生事件,主要包括传染病疫情、群体性不明原因疾病、食物与职业中毒、动物疫情及其他严重影响公众健康和生命安全的事件。

四是社会安全事件,主要包括恐怖袭击事件、经济安全事件、民族宗教事件、涉外突发事件、重大刑事案件、群体性事件等。

突发事件对公共安全提出挑战。“公共安全”一词在英文中的表述有两种:“public safety”和“public security”。前者主要用来描述物理上的远离危险的状态



态,而后者主要用来形容象征意义上的远离危险的状态;前者如城市居民免受危险化学品泄漏的威胁,后者如城市居民免遭恐怖分子袭击的恫吓。可见,我们应对突发事件的目的是为了实现物理安全(public safety)和社会安全(public security)。

一般而言,突发事件具有以下三个基本特点:

第一,突发性和紧迫性。突发事件往往是平时积累起来的问题、矛盾、冲突因长期不能得到有效解决、在突破一定的临界点后的突然迸发,它需要应急管理人员在巨大的时间和心理压力之下迅速调动可以掌控的人力、物力和财力,进行有效的应对,控制事态发展,消除不利的后果与影响。

第二,不确定性。突发事件从始至终都处于不断变化的过程之中,人们很难根据经验对其发展方向做出常识性的判断。特别是在经济全球化背景下,各种因素交织、互动,前所未有的新型突发事件不断出现,更加剧了突发事件的不确定性。突发事件一旦得不到有效的遏制,就有可能产生“涟漪效应”,产生次生、衍生灾害。

第三,危害性。突发事件可能会使公众的健康、生命和财产遭受重大的损失,干扰、破坏社会正常运行的秩序,甚至使政府的合法性面临挑战。其影响对象是社会公众群体,往往带有很强的社会性。

为了阐明“突发事件”的真正含义,必须对与之密切相关的一系列概念进行辨析。

一是“风险”与“突发事件”的关系。从本质上看,风险是产生损失的可能性,它是危险要素与脆弱性共同作用的结果,用一个公式来表示: $\text{Risk (风险)} = \text{Hazards (危险要素)} \times \text{Vulnerability (脆弱性)}$ 。所谓的“危险要素”,就是指“可能对人、财产和特定地方的自然环境产生影响的危险源或极端事件”^①。危险要素可以分为自然危险要素(natural hazards)、人为危险要素(man-made hazards)、技术危险要素(technological hazards)和环境危险要素(environment hazards)四类。而所谓的“脆弱性”,就是指一个系统对危险要素产生影响的承受力。

风险的大小不仅取决于风险要素影响程度,也取决于脆弱性的强弱。例如,

^① Michael K. Lindell & Carla S. Prater & Ronald W. Perry, *Introduction to Emergency Management*, John Wiley & Sons, Inc., 2007, p. 2.



一个城市系统出现罕见的局部地区强降雨等危险要素，这并不意味着该城市系统所面临的风险巨大。如果该城市系统有着完善的排水系统，脆弱性小，防洪与泄洪能力强，则它所面临的风险就小。

当风险超出一个系统的承受能力时，灾害或灾难（disaster）就发生了。这时，风险演化为突发事件。

二是“危机”（crisis）与“突发事件”的关系。荷兰著名的危机管理专家乌里埃尔·罗森塔尔认为，危机是指“一个系统的基本结构或基本价值和规范所受到的严重威胁”，“由于受到时间压力和处于高度不确定状态，这种威胁要求人们做出关键性的决策”^①。由此，我们可以推断“危机”是一种情境，在这种情境之下，某个系统整体受到根本性的挑战。

在汉语中，“事件”指“历史上或社会上发生的不平常的大事情”^②。“突发”二字意味着时间上的紧迫性和后果的严重性。我们所说的突发事件更接近于“紧急事件”（emergency）。台湾学者詹中原认为：“‘紧急事件’是指突然、意外发生、必须立刻处理的事件，强调带给人相当大的惊讶及事先无预警性，是危机的一环，多隐喻危机的爆发期。”^③因此，突发事件往往是可能诱发危机的大事，是一个“点”，而危机则指某个系统的情境或状态。

但是，“危机”与“突发事件”往往相互交织在一起：一个系统内蛰伏的危机因素积聚到一定的程度后，可能会引爆某个突发事件，突发事件成为危机开始的标志。在这种情况下，危机因素如果能够被遏制，突发事件就不会发生。与此同时，一个突发事件也可能会引发一场危机，这时，突发事件是危机开始的诱因。在这种情况下，突发事件如果能得到有效的控制，危机也不会爆发。一场危机中可能会出现多个突发事件，突发事件也可能会起到对危机推波助澜的作用。

三是“突发事件”与“紧急状态”的关系。社会状态可分为常态与非常态，而非常态又可以分为应急状态和紧急状态。所谓的“紧急状态”，是指“突发性的现实危机或者预期可能发生的危机，在较大事件范围或者较长时间内威胁到公民生命、健康、财产安全，影响国家政权正常行使权力，必须采取特殊的应急措

^① U. Rosenthal, Crisis Decision Making in The Netherlands, *Netherlands' Journal of Sociology*, 1986 (22), pp. 103—129.

^② 《现代汉语词典（修订本）》，1153页，北京，商务印书馆，1996。

^③ 詹中原：《危机管理：理论架构》，11页，台北，联经出版事业股份有限公司，2004。



施才能恢复正常秩序的特殊状态”^①。当突发事件引发了危机或危机以某种突发事件的形式爆发,如果危机十分严重,影响全局,非一般应急措施可以平息,那么,危机状态就会升级为紧急状态。

我国《突发事件应对法》第六十九条规定: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。这就为危机状态进入紧急状态预留了一个接口。

二、重大突发事件的分级与界定

我国《突发事件应对法》第三条规定: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。对突发事件进行分级的主要目的是为突发事件的监测、预警、信息报送、分级处置奠定基础。在四大类突发事件中,社会安全事件由于自身性质复杂,其演进过程是非线性的,难以进行分级。

突发事件涉及的领域广泛,从技术的角度很难以统一的定量标准进行精确的分级。例如,“《地质灾害防治条例》根据人员伤亡、经济损失大小,将地质灾害分为特大型、大型、中型、小型四个级别;《森林防火条例》将森林大火分为森林火警、一般森林火灾、重大森林火灾、特大森林火灾四级;《地震灾情上报暂行规定》将地震灾情分为一般破坏性、中等破坏性、严重破坏性和特大破坏性四类”^②。其中,地质灾害、森林火灾、地震三种突发事件同属自然灾害,但人们对何为“重大”难以用统一、精确的标准进行规范,更不能彼此进行比较。

因此,本书中用以描述突发事件的“重大”一词是个模糊性的描述词语,并

^① 李飞主编:《《中华人民共和国突发事件应对法》释义及应用指南》,252页,北京,中国民主法制出版社,2007。

^② 汪永清主编:《中华人民共和国突发事件应对法解读》,11~12页,北京,中国法制出版社,2007。



非与突发事件分级一一对应。“重大突发事件”不仅可以涵盖自然灾害、事故灾难、公共卫生事件，而且可以形容社会安全事件；不仅包括分级意义上的重大自然灾害、事故灾难、公共卫生事件，而且包括分级意义上的特别重大的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件。

目前，国内对于“重大突发事件”尚无一个统一、明确的界定。我们判别“重大突发事件”的标准应该包括四个方面，即事件性质、危害程度、影响范围、可控制性。

从事件性质上看，重大突发事件的事态复杂或非常复杂，有可能升级、激化或产生次生、衍生灾害，大规模群体性事件往往是群众的合理诉求与非理性的暴力行为相交织，如有国内外敌对势力的煽动，人民内部矛盾有可能转化为敌我矛盾。

从危害程度上，重大突发事件可能或已经对国家安全、公共安全、环境安全与社会秩序造成严重或非常严重的威胁或危害，可能或已经造成严重人员伤亡、财产损失或生态环境破坏，如重庆开县井喷、山西洪洞瓦斯爆炸等造成群死群伤的矿难。

从影响范围来看，重大突发事件影响波及区域广，具有跨行政区域甚至跨国界的特征，如松花江水污染事件不仅涉及吉林与黑龙江两省，而且还引发了中俄两国之间的纠纷。

从可控制性来看，重大突发事件往往具有很强的不确定性，不容易为人们所驾驭和控制，未来发展趋势扑朔迷离、难以把握，如 SARS 是一种传播路径不明的疾病，可控性很低。

可见，重大突发事件的主要特点是事件性质复杂、危害程度巨大、影响范围广泛、可控制性差。现实状况来看，重大突发事件危害程度大，影响范围广；从未来发展趋势看，重大突发事件可控制性低，事态发展复杂。

对于“重大突发事件”的研究，我们还要注意“三敏感”的原则，即敏感时间、敏感地点、敏感事件。一些突发事件虽然不符合上述标准，但属于在敏感时间或敏感地点发生的敏感事件，为了体现预防为主的原则，也应该以重大突发事件的标准来加以应对、处置。

为了成功地应对重大突发事件，应急管理部门需要调动各方面资源协调应对，涉及与别国关系的应急处置还需要国际合作。因此，重大突发事件就是指突然发生、性质复杂、可控制性差、在大范围内造成或者可能造成严重社会危害、



需要多个部门协调甚至国际合作来加以应对的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件。

第二节 重大突发事件应急机制的含义与构成

一、基本概念辨析

“机制”一词最早源于希腊文。我国学者王逸舟认为,“机制”一词“大概源于医学,原意是:为了保持和促进某种机体(如人体)的健康成长,医生安排规定了一套饮食、锻炼、养生的办法或疗程,这套由各种办法和疗程组成的东西就叫‘regime’”^①。

在汉语中,“机制”有四个含义:一是“机器的构造和工作原理”;二是“有机体的构造、功能和相互关系”;三是“指某些自然现象的物理、化学规律”;四是“泛指一个工作中的组织或部分之间相互作用的过程和方式”^②。

在英语中,与“机制”相对应的词是“regime”,其含义是:“method or system of government or of administration; prevailing system of things”,翻译成汉语就是“政制、政体、制度”^③。

由此,我们认为,“机制”主要具有以下三个方面的含义:首先,机制是一种“游戏规则”,反映的是事物内在的机理、规律以及组成部分之间协调互动的关系;其次,机制是一种工作方法、程序与措施,是经过提炼后形成的相对固定的行为规范;最后,机制是一种权威性、强制性的制度,个体不能以个人偏好、经验为由取而代之。应用到应急管理领域,重大突发事件应急机制就是指人们为及时、有效地预防和处置重大突发事件而建立起来的带有强制性的应急工作制度、规则与程序。我国应急管理的发展是围绕“一案三制”展开的。我们研究重大突发事件应急机制,首先需要探讨三对关系:“机制”与“体制”的关系;“机制”与“法制”的关系;“机制”与“预案”的关系。

① 转引自王杰主编:《国际机制论》,2页,北京,新华出版社,2002。

② 《现代汉语词典(修订本)》,582页。

③ 《牛津现代高级英汉双解词典》,949页,北京,商务出版社,1988。



1. “机制”与“体制”的关系

在汉语中，“体制”的含义是“国家机关、企业、事业单位等的组织制度”^①。我们可以认为，“体制”主要指组织职能、岗位责权设置与调整的方式与规则。

“机制”与“体制”的区别与联系是：首先，相对而言，体制的层面要高于机制的层面，体制对机制具有硬性约束作用，机制要按照体制的要求来运行。换言之，机制要与体制兼容、配套，机制的创新必须在现有的体制框架内展开。其次，体制更具有刚性，一旦形成，便具有相对稳定性，机制则具有动态灵活性。从这个意义上讲，体制创新的难度要大于机制创新的难度。

因此，要研究的重大突发事件应急机制必须以突发事件应对体制为基础。而突发事件应对体制又体现了国家总体行政体制的特征，是由国家的具体国情来决定的。

2006年，党的十六届六中全会明确提出要“建立健全分类管理、分级负责、条块结合、属地为主的应急管理体制”。2007年颁布实施的《突发事件应对法》进一步表述为：“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”。

统一领导，主要是指突发事件应对工作要在各级党委的领导下，统一指挥，统一协调；综合协调，主要是指突发事件的应对工作要打破部门分割、条块分割的界限，统筹调度资源，实现协调联动，降低行政成本，提高快速反应能力；分类管理，主要是指突发事件的应对工作要按照自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件等划分分类负责；分级负责，主要是指不同级别的突发事件要由不同层级的人民政府处置；属地管理为主，主要是指突发事件的应对工作由事发地地方人民政府负主责。这五个方面是我国突发事件包括重大突发事件应对体制的重要特点，我们不能在该体制框架之外构建重大突发事件应急机制。

2. “机制”与“法制”的关系

所谓“应急法制”，就是指“一国或地区针对如何应对突发事件及其引起的紧急情况而制定或认可的各种法律规范和原则的总称。简而言之，突发事件应急法制体现的是对突发事件的法律应对，是从法律的角度探讨对突发事件的应对策

^① 《现代汉语词典（修订本）》，1241页。



略和方法”^①。应急法制是一个庞大的系统，包容了众多的法律规范。按照效力等级，它们可以被分为三个层次：宪法，其中包括有关紧急状态的条款；《突发事件应对法》，突发事件应急管理的基本法；部门单行的法律、法规，如《中华人民共和国传染病防治法》、《突发公共卫生事件应急条例》、《中华人民共和国防震减灾法》等。

应急体制、机制、法制三者应该是一个彼此协调、和谐互动的关系。应急法制规定的是应急体制与机制的一般原则，以法律的表现形式提升了应急管理体制与机制建设的原则和要求。应急法制“在静态的应急体制上，配置和协调各级政府之间的紧急权力，并调动与整合各种社会资源；在动态的应急机制上，将应对危机的各个环节置于法律的控制之下，规范危机管理的全过程”^②。也就是说，应急法制为应急管理组织职能、岗位责权的设置、调整提供了法律依据，并在突发事件应对的全过程指导、规范应急管理行为。因此，我们构建重大突发事件应急机制不能突破应急体制的约束，也不能突破应急法制的调整。

3. “机制”与“预案”的关系

“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。它是在辨识和评估潜在的重大危险、事故类型、发生的可能性及发生过程、事故后果及影响严重程度的基础上，对应急机构职责、人员、技术、装备、设施（备）、物资、救援行动及其指挥与协调等方面预先做出的具体安排。”^③ 应急预案是突发事件应对工作的一个更为具体的层面。编制应急预案的目的是：根据宪法、《突发事件应对法》及相关的法律、法规，在现有的应急管理体制下，明确突发事件预防与处置的具体措施，使突发事件的应对规范化、制度化。

应急预案体系由总体、部门、专项应急预案等构成。无论是哪一种预案，都必须符合应急法制，嵌入应急体制内，并具体反映应急管理机制的运行要求。从这个意义上讲，应急预案是应急机制的操作性计划。应急法制、应急体制、应急机制发生变化，应急预案都应因之而调整。

^① 韩大元、莫于川：《应急法制论——突发事件应对机制的法律问题研究》，27页，北京，法律出版社，2005。

^② 同上书，63页。

^③ 刘铁民主编：《应急体系建设和应急预案编制》，13页，北京，企业管理出版社，2004。



二、重大突发事件应急机制的构成

政府存在的根本意义就在于确保社会公众的生命、健康与财产安全。成功地应对突发事件特别是重大突发事件，这是政府最为核心的职能之一。在研究重大突发事件应急机制时必须注意：第一，政府并非是应对重大突发事件的唯一主体，建立有效的重大突发事件应急机制必须依靠全社会的力量，甚至是整合国际社会的力量；第二，重大突发事件的应对并非“撞击—反射”式的，所谓的“应对”绝不是单纯地响应，“响应”只是应对的一个环节；第三，重大突发事件包括自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件四大类，其应对机制要能够全面、综合地控制自然危险因素、人为危险因素、技术危险因素和环境危险因素等。因此，重大突发事件应急机制的构建要凸显整合的思想，借鉴美国“综合性应急管理”（Comprehensive Emergency Management）的模式。

美国幅员辽阔，地处世界自然灾害三大频发地带之一的太平洋沿岸，历史上多次遭受地震、飓风、龙卷风等重大自然灾害的侵袭。同时，美国又是经济与技术发展迅速、社会矛盾错综复杂的发达资本主义国家，严重的人为事件、环境灾难与技术事故也时有发生。在处理各种自然、人为、环境与技术成因的重大突发事件实践中，美国形成了独具特色、行之有效的应急管理模式——“综合性应急管理”。

从整体上看，“综合性应急管理”有三重含义：第一，就应急管理的主体来说，它包括政府、军队、非政府组织、企业和个人等，体现了全社会共同参与的原则；第二，就应急管理的客体来说，它包括自然风险、技术风险与人为风险，体现了“全风险”的原则；第三，就应急管理的过程来说，它包括减缓、准备、响应、恢复四个步骤，体现了“全阶段”的原则。简言之，“综合性应急管理”的特点就是全参与、全风险、全过程。

首先，应急管理所提供的是一种公共产品即公共安全，具有效用的不可分割性和受益的非排他性。美国宪法开宗明义地指出，政府的目标是：保障国内安宁，规划共同防务，促进公共福利。所以，应急管理是美国各级政府包括联邦政府、州政府和地方政府的职责。

美国在应急管理中特别强调要调动全社会的人力、物力和财力，构成一个应急管理的网络，实现全民共同参与，形成自救、互救与公救并存的局面。美国学者指出：“我们拥有一个由公共机构、非营利组织和私人企业组成的全国性网络，



它可以在自然和技术灾害发生的事前、事中和事后提供各种服务。这个网络包括美国联邦应急管理署 (Federal Emergency Management Agency, FEMA) 及其在各州和地方的相应机构, 应急响应部门 (如消防、应急医疗服务、搜救单位等), 美国红十字会及其他非营利组织, 地区及地方的慈善机构和公民组织, 可以提供从应急规划、废墟清理到心理咨询等各种服务的企业……现役或预备役军队及国民警卫队能够提供医疗救护、临时住宅和食品, 展开心理咨询。各级国民警卫队和执法部门帮助灾民进行疏散, 维持治安。”^①

在政府再造的过程中, 随着政府的管理方式由“统治”向“治理”的转变, 美国应急管理逐渐改变了自上而下的“指挥—控制”模式, 权力分散化、组织扁平化的特征更加突出。尽管 FEMA 位居美国应急管理体系的核心, 但其主要职责是“为国家的风险减缓或响应行动进行协调、动员和指导”^②。克林顿执政后, FEMA 的长官詹姆斯·李·维特对应急管理进行了大刀阔斧的改革, 其中最重要的举措就是打破各级政府和公私部门的界限, 密切了与小企业局、运输部等联邦部门的合作关系, 建立了许多由政府与企业组成的公私伙伴关系。

在美国, FEMA 曾推出一个以社区为基础的全新灾害减缓计划, 即“影响工程: 建设抵御灾害的社区”。它要求建立包括各利益相关者在内的伙伴关系, 识别并减少风险。商业部门首次被融入伙伴关系的范畴之内, 体现了全民参与的思想。这个计划的目的是: 把风险及风险规避决策纳入到社区日常决策中来, 促进社区经济的可持续发展, 保护自然资源, 确保公民的生活质量。这个计划受到了社区的欢迎, 也得到了国会的认可, 并取得了良好的减灾与防灾效果。

其次, “综合性应急管理”是一种“全阶段”管理。也就是说, 无论应对何种重大突发事件, 美国政府都要调动全社会的力量, 经过减缓、准备、响应与恢复四个阶段, 完成对风险的应对与处置 (见图 1—1)。



图 1—1 综合性应急管理全过程

① William L. Waugh, Jr., Terrorism, Homeland Security and the National Emergency Management Network, *Public Organization Review: A Global Journal*, 2003 (3), p. 376.

② Sandra K. Schneider, Reinventing Public Administration: A Case Study of the Federal Emergency Management Agency, *Public Administration Quarterly*, Spring 1998, p. 40.