

地方政府 突发公共事件 应急管理

——以四川为例

● 郑辉 杨恒雨 赵延敏 著

DIFANG ZHENGFU
TUFA GONGGONG SHIJIAN
YINGJI GUANLI

.....

.....



SCPG

四川出版集团 四川人民出版社

SICHUAN CHUBAN JITUAN SICHUAN RENMIN CHUBANSHE

地方政府 突发公共事件 应急管理 ——以四川为例

○ 郑辉 杨恒雨 赵延敏 著

四川出版集团 四川人民出版社

SICHUAN CHUBAN JITUAN SICHUAN RENMIN CHUBANSHE

图书在版编目(CIP)数据

地方政府突发公共事件应急管理——以四川为例/郑辉,杨恒雨,赵延敏著. —成都:四川人民出版社,2008.5
ISBN 978-7-220-07596-4

I. 地… II. ①郑…②杨…③赵… III. 地方政府—
紧急事件—公共管理—研究—四川省 IV. D677.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 058170 号

DIFANG ZHENGFU TUFAGONGGONGSHIJIAN YINGJIGUANLI
YI SICHUAN WEILI

地方政府突发公共事件应急管理——以四川为例
郑 辉 杨恒雨 赵延敏 著

责任编辑
封面设计
技术设计
责任校对
责任印制

徐 英
解建华
古 蓉
叶 勇
李 剑 孔凌凌

出版发行
网 址

四川出版集团(成都槐树街2号)
四川人民出版社
<http://www.scpph.com>
<http://www.booksss.com.cn>
E-mail: scrmcbf@mail.sc.cninfo.net

发行部业务电话
防盗版举报电话

(028)86259459 86259455
(028)86259524

照 排
印 刷

成都华宇电子制印有限公司
四川嘉创印务有限责任公司

成品尺寸

160mm×230mm

印 张

17.5

字 数

266 千

版 次

2008 年 5 月第 1 版

印 次

2008 年 5 月第 1 次印刷

书 号

ISBN 978-7-220-07596-4

定 价

27.00 元

■ 版权所有·侵权必究

本书若出现印装质量问题,请与我社发行部联系调换
电话:(028)86259624

中共四川省委党校 四川行政学院
2006年重大理论和现实问题研究课题

课题组组长： 郑 辉（研究员）

课题组成员： 杨恒雨 赵延敏

前 言

当前，我国正处于经济转轨和社会转型的过程中，处于突发公共事件的多发期和高发期，而且在未来相当长一段时间里，我们将遭遇突发公共事件频发带来的严峻考验。因此，加强政府应急管理工作，尤其是应急管理问题研究，对贯彻落实科学发展观、全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会，对维护国家安全、社会稳定和人民群众的根本利益，对坚持“以人为本、执政为民”和全面履行政府职能都具有十分重要的意义。

《地方政府突发公共事件应急管理》，是于2006年5月经四川省委领导同意，由中共四川省委党校、四川行政学院通过公开招标、专家评审确定的重大理论和现实问题研究课题。这项研究课题是在《国家突发公共事件总体应急预案》已经颁布，《中华人民共和国突发事件应对法》（草案）已由国务院提交全国人大常委会审议，地方各级人民政府正在贯彻落实党和国家的应急管理工作部署，进一步落实和完善应急预案体系，完善应急管理体制、机制和法制的背景下展开的。

本课题研究的指导思想和目的，是以邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观为指导，按照党的十六届三中、四中、五中、六中全会关于“建立健全各种预警和应急机制”、“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”的总体要求，切实提高政府特别是地方政府依法应对和处置突发公共事件和风险的能力，推进“和谐四川”建设，促进四川经济社会全面、协调、可持续发展。

本课题坚持理论和实践相结合、比较研究与实地调研相结合、综

合论述与典型案例相结合的方法。课题研究历时1年,经历了资料搜集筛选、实地调研、座谈走访、梳理汇总、撰写报告等阶段。其中,实地调研是课题研究的主要方法和资料来源。2006年7—9月,我们用近3个月的时间先后赴省政府办公厅、省政法委、省公安厅、省民政厅、省卫生厅、省人事厅、省地震局、省安监局以及省应急办、省救灾办、省维稳办、省编办等10多个厅局单位和成都、甘孜、自贡、南充、宜宾、广安等市州以及郫县、泸定县等有关部门单位,召开座谈会、情况介绍会,实地观摩应急管理指挥平台,搜集有关预案、资料和典型案例。在掌握了大量第一手资料和鲜活的研究素材的基础上,课题组经过多次集中讨论,反复研究,数易其稿,形成了最终的研究成果。

本课题以四川省为例进行研究,同时也兼顾了对地方政府应急管理的普遍性研究。在论述方法上力求宏观与微观、价值与技术、定性与定量相结合,努力使研究成果更具实践性、针对性、应用性和前瞻性,更具普遍指导意义。

本课题研究的特色是试图建立起一个比较完整的地方政府突发公共事件应急管理分析框架。立足基层、夯实基础、重在落实。我们在简要论述应急管理的基本概念、基本理论和总结借鉴国际应急管理经验的基础上,通过对地方政府突发公共事件应急管理的现状、存在问题的分析,在“预防及应急准备”、四类突发公共事件“应急处置”、“一案三制”的落实、“应急保障及基础设施建设”、“应急信息系统建设”、“社会力量的动员和参与”等六个方面提出一系列思路、措施和方法。为地方政府加强应急管理工作、提高依法处置突发公共事件的能力提供理论依据和对策选择。

现在,全国人民高度关注的《中华人民共和国突发事件应对法》于2007年8月出台,标志着我国应对突发公共事件已经步入法治轨道,无论政府机构、社会组织、企事业单位,还是公民个人,均应该遵守这部法律,无论是在日常工作生活中,还是处于应急状态时,均应该接受这部法律的调整。

2007年10月,胡锦涛同志在党的十七大上的报告中指出,“全党同志要全面把握科学发展观的科学内涵和精神实质,增强贯彻落实科学发展观的自觉性和坚定性,着力转变不适应不符合科学发展观的思

想观念，着力解决影响和制约科学发展的突出问题，把全社会的发展积极性引导到科学发展上来，把科学发展观贯彻落实到经济社会发展各个方面”。“必须在经济发展的基础上，更加注重社会建设，着力保障和改善民生，推进社会体制改革，扩大公共服务，完善社会管理，促进社会公平正义，努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居，推动建设和谐社会”。同时强调要“完善社会管理，维护社会安定团结。社会稳定是人民群众的共同心愿，是改革发展的重要前提。要健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局，健全基层社会管理体制。最大限度激发社会创造活力，最大限度增加和谐因素，最大限度减少不和谐因素。妥善处理人民内部矛盾，完善信访制度，健全党和政府主导的维护群众权益机制。重视社会组织建设和管理。加强流动人口服务和管理。坚持安全发展，强化安全生产管理和监督，有效遏制重特大安全事故。完善突发事件应急管理机制。健全社会治安防控体系，加强社会治安综合治理，深入开展平安创建活动，改革和加强城乡社区警务工作，依法防范和打击违法犯罪活动，保障人民生命财产安全。完善国家安全战略，健全国家安全体制，高度警惕和坚决防范各种分裂、渗透、颠覆活动，切实维护国家安全”。在成书过程中，我们按照党的十七大精神，在原课题研究的基础上，进一步作了修改和完善。

本课题研究由郑辉研究员主持，负责课题的提纲拟定、组织调研、框架设计和统稿定稿等工作。杨恒雨编辑负责执笔撰写第一章至第四章；赵延敏硕士负责执笔撰写第五章至第九章。

本课题在立项和调研过程中，我们得到了四川省委、省政府领导同志和有关专家学者的关心和指导；得到了省级有关部门单位和市、州、县、乡有关领导和同志们的大力支持和帮助；得到了中共四川省委党校、四川行政学院领导和科研处的同志们的大力支持。在课题研究撰写过程中，我们参考和借鉴了大量的文献资料和有关专家学者的著述。在此，一并表示诚挚的感谢！

2007年12月31日

目 录

前 言	(1)
-----------	-------

第一章 突发公共事件应急管理的理论概述

一、突发公共事件应急管理的基本概念	(1)
二、突发公共事件应急管理的相关理论	(3)
三、突发公共事件应急管理的研究现状	(8)
四、突发公共事件的特点与类型	(13)
五、突发公共事件的分级、分期	(18)
六、突发公共事件应急管理的特点与指导原则	(20)

第二章 突发公共事件应急管理的国际经验

一、发达国家突发公共事件应急管理的一般情况	(31)
二、发达国家政府应急管理机制的特点	(34)
三、发达国家应对突发公共事件典型案例及典型 体制举隅	(37)
四、发达国家政府应急管理对我们的启示	(46)

第三章 地方政府应急管理的现状分析

一、地方行政管理体制现状	(53)
二、突发公共事件应急管理体制现状	(58)
三、四川省突发公共事件情况分析	(64)
四、地方政府应急管理的基本做法与成功经验	(69)

五、地方政府应急管理工作存在的问题和不足	(76)
----------------------------	--------

第四章 地方政府突发公共事件的预防及应急准备

一、统筹协调各方面利益关系，妥善处理社会矛盾	(86)
二、实施预测、排查、预报、预警，加强先期安全防范工作	(90)
三、加强应急管理培训，提高防范意识和应急处置能力 ...	(99)

第五章 地方政府突发公共事件“一案三制”的完善和落实

一、落实“一案三制”的指导思想和工作目标	(110)
二、目前应急管理体系建设上存在的薄弱环节	(111)
三、加强应急预案体系建设，增强预案的针对性、操作性和实用性	(113)
四、加强地方政府应急管理体制和机制建设	(114)

第六章 地方政府突发公共事件的应急处置

一、自然灾害应急管理	(122)
二、事故灾难应急管理	(130)
三、公共卫生事件应急管理	(138)
四、社会安全事件应急管理	(149)

第七章 地方政府突发公共事件的应急保障和应急基础设施建设

一、加强应急后勤保障建设	(161)
二、加强应急基础设施建设	(163)
三、加强公共安全应急管理科学技术的攻关和应用	(167)
四、加强基层应急救援能力建设	(171)

第八章 地方政府突发公共事件的应急信息系统建设

一、应急信息系统的建设目标和功能需求分析	(173)
二、应急信息系统与其他信息系统的关系	(177)
三、应急信息系统建设存在的不足	(179)

四、优化、整合各类信息资源，建立完善高效的 地方政府信息系统	(182)
五、构建应急指挥系统要从信息资源上下工夫	(188)

第九章 地方政府突发公共事件应急管理社会力量的 动员和参与

一、社会力量在应急管理中的作用	(190)
二、发挥非政府公共组织在应急管理中的作用	(196)
三、突发公共事件应急管理中的社区参与	(203)
四、发挥新闻媒体的舆论引导作用	(209)

附 录：

附录一 中华人民共和国突发事件应对法	(219)
附录二 国家突发公共事件总体应急预案	(233)
附录三 四川省突发公共事件总体应急预案	(241)
附录四 四川省特别重大、重大突发公共事件分级标准 (试行)	(250)
本课题评审专家意见 (摘录)	(263)
主要参考文献	(266)

第一章

突发公共事件应急管理的理论概述

一、突发公共事件应急管理的基本概念

(一) 突发公共事件

1. 突发事件

突发事件，常常又称紧急事件或危机事件，一般是指突然发生并危及公共生命财产、社会秩序和公共安全，需要政府立即采取应急措施加以处理的公共事件。

提到“突发事件”，大家并不陌生，但可能知之不详。在一些国家，“突发事件”是指那些突然发生的紧急状态或重大事件，且把是否发生突发事件以及突发事件的多少作为衡量社会安全的指标之一来研究。前些年我国一些有关社会治安方面的文章、论著中，也使用了“突发事件”或“突发性事件”这一概念，其内涵与外延也不尽相同。有时用来指事先不易觉察而迅即发生的示威、游行、骚乱、闹事等已呈群体性参与状态的各种治安事件，有时也包括单个或两人以上共同实施的持枪杀人、抢劫、劫机、劫船等严重犯罪案件。从1989年以来，这些危及公共安全和社会管理秩序、突然发生、需要采取果断措施紧急处置的治安事件，我国公安机关已开始统称“治安紧急事件”。

1997年亚洲金融危机、1998年夏天我国南北特大洪水、2001年美国发生“9·11”事件，特别是2003年春天我国发生SARS事件，学术界开始使用“危机”和“公共危机”的概念，“危机管理”与“公共危机管理”的概念也开始出现了。国际上研究危机管理的学者把

“公共危机”定义为对一个社会系统的基本价值和行为准则产生严重威胁，并且在有时间压力和不确定因素极高的情况下，必须对其做出关键决策的事件。

与此同时，国内不少学术文章及政府文件中不断使用“突发事件”、“政府危机管理”、“公共突发性事件”的概念。

2. 突发公共事件

根据学术研究和实际工作的需要，必须对上述提法加以归纳，形成一致的权威的说法。2004年《国务院办公厅关于印发〈省（区、市）人民政府突发公共事件总体应急预案框架指南〉的函》中明确称为“突发公共事件”。在其“附件”中定义如下：

“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、重大财产损失、重大生态环境破坏，影响和威胁本地区甚至全国经济社会稳定和政治安定局面的，有重大社会影响的涉及公共安全的紧急事件。”

国务院2006年1月8日发布的《国家突发公共事件总体应急预案》进一步明确：“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。”

（二）政府应急管理

政府应急管理是指政府为了应对突发公共事件而进行的一系列有计划有组织的管理过程，主要任务是如何有效地预防和处置各种突发公共事件，最大限度地减少其负面影响。政府应急管理作为政府为减少突发公共事件所造成的损害而采取的应急预防、事件识别、紧急反应、应急决策、应急处置以及应对评估等的管理行为，不仅是公共管理的一种特殊形式，而且是一个重要组成部分。随着我国经济社会的快速发展以及国际形势的深刻变化，政府应急管理已不断演化为责任重大的常态管理形式，专业化要求很高，处置起来十分艰难复杂。因此，政府应急管理直接反映政府的执政能力以及管理和服务水平。

应急管理的主体与机构、功能与目标都有自己的独特之处。与常规的公共管理不同，政府突发公共事件应急管理是指政府组织为了预防突发公共事件的发生，减轻事件发生所造成的损害，尽早恢复生产、

生活和社会治安秩序,针对可能发生的突发公共事件和对已发生的突发事件采取的政府应急状态下的管理行为。它需要考虑和处理的是非常态的环境和突发事件,政治影响大,决策风险高,管理难度大,管理要求高。各级政府必须形成“一岗双责”的危机意识,广大公务员必须具备处置突发公共事件的知识 and 能力。

应急管理目标,从实质上讲是为社会提供公共产品,即维护社会秩序,保障公共安全,维护国家长治久安。社会是由不同单位、组织构成的,突发公共事件发生时,全社会具有共同的利益,并且是非竞争性的,甚至是相互配合的,这有利于政府的组织动员。但应急管理需要行使公共权力。由于应急管理是应对紧急的、危害性大的公共事件,因此,强制性公共权力就显得更为重要。突发公共事件应急管理必须以法律和行政手段为主,辅之以经济等其他手段。政府应急管理必须在有法制保障的情况下,依法行政,履行政府职能,同时,也要接受公众监督。

二、突发公共事件应急管理的相关理论

分析和研究地方政府突发公共事件应急管理问题,现阶段主要研究理论有:管理学领域中的新公共管理理论、危机管理理论;社会学领域中的社会冲突理论、风险社会理论;灾害学理论等。

(一) 新公共管理理论

突发公共事件应急管理是公共管理的一个分支,需要公共管理理论做指导。特别是当前流行的新公共管理理论对开展突发公共事件的应急管理工作具有重要的指导意义。自20世纪70年代以来,西方各国的公共行政一直处于积极改革和发展之中。虽然改革的具体动因、规模、措施及力度等有诸多差异,但它们都有一个基本相同的价值取向,即以解决政府和其他公共部门管理问题为核心目标,使政府走出财政危机、管理危机和信任危机的困境,提升国家竞争力。这场改革浪潮被看做是新公共管理运动,新公共管理成为当代西方政府改革的新模式。

根据经济合作与发展组织关于西方政府改革的研究报告,新公共

管理的核心内容有：(1) 更加关心服务效率、效果和质量。(2) 高度集权、等级制的组织结构为分权的管理环境所取代，在分权的环境中，资源配置和服务提供的决策更加接近第一线，并且为顾客和其他利益集团反馈提供更多的余地。(3) 灵活地选择成本更低、效益更好的方法，如选择市场的方法，来替代政府直接提供服务和管制。(4) 更加关心公共部门直接提供的服务的效率，包括生产力目标的设定、在公共部门组织之间建立竞争性的环境。(5) 强化国家核心战略能力，引导国家变得能够自动、灵活、低成本地对外界的变化以及不同利益要求作出反应。

新公共管理特别强调企业经营技巧和市场导向，注意从私人部门管理中借鉴理论和技术，强调市场经济中的企业经营技巧和市场导向的行为激励机制。作为一种新型的实践模式与理论思潮，新公共管理反映了新形势下传统公共行政模式的信任危机，并提出了许多对策性措施。当代各国行政改革和新公共管理运动都还在发展当中，大家对于“什么是新公共管理”、“如何进行公共管理”等问题的认识存在许多分歧。

(二) 危机管理理论

美国学者诺曼·R. 奥古斯丁认为，企业危机的发生像潮水的涨落一样有规律，而且往往没有任何征兆，也不是由于企业的直接管理失误造成的。他认为，每一次危机本身既包含导致失败的根源，也孕育着成功的种子。奥古斯丁进而将危机管理划分为六个不同的阶段：第一阶段是危机避免，即把所有可能会对商业活动造成麻烦的事件列举出来，考虑可能的后果，并且估计预防所需的花费，以竭力减少风险；第二阶段是危机管理的准备，即为预防工作万一不奏效做准备，也就是为灾害真的来临后可能引发的不良后果做些应急计划，如行动计划、通信计划及重要关系的建立等；第三阶段是危机的确认，即确认发生了什么样的危机；第四阶段是危机的控制，在这个阶段需要根据不同情况确认工作的先后次序，首先是要停止大量损失，其次是在危机现场要派出高级负责人，最后让专职人员从事危机控制工作，其他人继续从事正常工作；第五阶段是危机的解决，就是要采取极快的行动解决危机；第六阶段是从危机中获利，这可以提供至少能弥

补部分损失和纠正造成的错误的机会。虽然诺曼·R. 奥古斯丁的理论是针对企业危机管理而言的,但对于应对突发公共事件也有重要的指导作用。我国经济学家厉无畏教授认为,通常可将危机管理分为两大部分,即危机爆发前的预计、预防管理和危机爆发后的应急善后管理。危机爆发前预计、预防管理包括三个重要环节:一是居安思危,分析预计可能发生的危机情境;二是要超前决策,争取主动,尽可能将危机消除于潜伏期中;三是作为组织准备,进行必要的预案演练和员工培训,包括培养危机意识和临危不乱的应变提防能力。危机爆发后的应急善后管理包括三个环节:一是隔离危机,二是启动和实施应急预案,三是随机应变。

(三) 社会冲突理论

社会冲突理论是从19世纪中后期逐步发展起来的一门社会学分支,主要奠基人有乔治·齐美尔、马克斯·韦伯等。西方社会冲突理论在其发展过程中形成诸多流派,各派研究的视角和侧重点不尽相同。齐美尔认为社会冲突不仅是利益的反映,而且是敌对本能的反映,社会冲突具有促进社会有机体团结和统一的作用。韦伯则从多维度的社会不平等来说明社会冲突的起源,认为社会冲突起源于三种条件:“权力、财富和威望存在着高度相关的情况”、“在酬赏分配方面有惹人注目的断裂性”与“低水平的社会流动”。

20世纪50年代,现代社会冲突理论在现实的需要下开始发展起来,主要代表人物有拉尔夫·达伦多夫、刘易斯·科塞和哈贝马斯等人。现代社会冲突理论在吸收前人成果的基础上对社会冲突的起因、制约因素、控制方式等进行了系统的分析。(1)在冲突的起因方面,达伦多夫认为社会冲突的根源在于对“权力”和“权威”等稀缺资源的争夺,同时,他还认为“不仅冲突引起社会的结构变迁,而且结构变迁也同样可以引起冲突”。科塞则把社会冲突的起因归结为两类:第一类是物质性原因,即权力、地位和资源的分配不均;第二类是非物质性原因,即价值观不一致。(2)在社会冲突的制约因素方面,西方冲突论学者认为组织化程度、追求目标的现实性、社会上层与下层之间的流动性、社会结构的变迁程度、社会成员的剥夺感等是影响社会冲突激烈与否的重要因素。(3)在社会冲突的功能方面,除意识到冲

突对社会结构的破坏作用之外，科塞则更多地强调冲突对社会的整合功能，为此他提出就像锅炉里的蒸汽通过安全阀适时排出而不会导致爆炸一样设立一种社会安全机制。

我国学术界和理论界对改革开放以来的新的社会矛盾和社会问题进行了研究，对社会冲突理论进行扬弃。以胡锦涛为总书记的党中央顺应形势，坚持马克思主义与中国改革开放的实际相结合，依据社会主义原则适时提出了“以人为本”的科学发展观，提出了构建“社会主义和谐社会”的战略任务与构建“和谐世界”的新思维和新战略思想，并出台了一系列方针政策及相关发展规划。

（四）风险社会理论

“风险社会”是德国著名社会学家乌尔里希·贝克首次系统提出来的理解现代性社会的核心概念。贝克认为，风险社会的突出特征有两个：一是具有不断扩散的人为不确定性逻辑；二是导致了现有社会结构、制度以及关系向更加复杂、偶然和分裂状态转变。所以，现在的风险与古代的风险不同，是现代化、现代性本身的结果。风险社会的风险包括经济的、政治的、生态的和技术的，如核技术的、化学的、生物的风险。这些风险是现代化的产物，是人为的风险，这种风险与以前的自然风险明显不同：（1）它们是人类知觉系统感觉不到的，风险的严重程度超出了预警检测和事后处理的能力；（2）它们能够全球传播，甚至传给下一代，并且不分贫富；（3）它们影响风险受害者的赔偿，风险计算无法操作，导致保险失灵；（4）灾难性事件产生的结果多样，使得风险计算使用的计算程序、常规标准等无法把握，它们超出了现代社会的控制能力，风险的排除不再是可能的；（5）它们是理性决策造成的，今天的风险就是昨天的理性决策。从根源上讲，风险是内生的，伴随着人类的决策与行为，是各种社会制度，尤其是工业制度、法律制度、技术和应用科学等正常运行的共同结果；（6）它们是广泛存在的，成为现代社会的基本特征，成为后工业社会的内在品性。

我国学者张义祯认为，风险社会为理解现代社会提供了重要视角，为我们反思当代世界与社会发展提供了重要的理论工具，无疑也是理解与反思高速转型时期中国社会的可借鉴的思想。综观中国社会，近

些年来,随着社会现代化程度的不断提高,市场化进程的不断推进,社会分化日益严重,社会问题层出不穷,社会矛盾日益激化,整个社会已经不再是传统的常态社会,社会风险与日俱增,传统的治理手段无法整合当代社会,社会和谐面临严峻挑战。

当代中国社会面临的风险可以简单地划分为社会性风险与个人性风险。社会性风险主要是指整个社会面临的风险,社会中的每个个体都可能面临的风险。诸如 SARS、毒品泛滥、艾滋病扩散、恐怖活动、社会性冲突等问题。随着中国社会利益不断多元化,贫富差距不断扩大,社会性剥夺显化,集体行动非理性的社会冲突的发生可能性日益提高,整个社会面临的社会性冲突风险日益现实化且呈不断升级的趋势。个人性风险主要是指某些社会个体可能遇到但又不是每个社会个体都可能遇到的生活风险,这类风险与个人的生活经历、生活状态相关而呈现出个体特质。诸如矿难事故、交通事故、飞机失事等,主要是从事相关行业或某种生活状态下个体可能面临的风险,此类风险往往由于人们的忽视而处于控制之外。

(五) 灾害学理论

灾害学是以灾荒和灾害系统为特定研究对象的一门新兴学科。它研究灾害发生的原因,探求灾害形成的规律,通过综合分析方法和预测技术来寻求灾害发生的可能机会,从而指导人们把灾害的不良影响与损失减少到最低程度。灾害科学不仅涉及天文、地理、水文、气象、地质、地震、生物、医学、环境科学、工程技术等众多自然科学,而且涉及政治学、经济学、法律、管理学、教育学、人口学、公共卫生管理等社会科学。

灾害学具有两个特点:(1) 综合性。它既涉及自然科学方面的内容,又涉及社会科学方面的内容;既有理论思维的成分,又有实践方面的设想。(2) 预测性。灾害学研究不仅仅是对灾害成因、发展和结果进行认识,更重要的是要借助于这种认识去预测未来,为各级决策部门提出预警。

从可持续发展角度探讨灾害理论,是当前学术界对灾害学研究的热点。1987 年联合国在发表的《我们的共同未来》中指出:可持续发展是指满足当前需要又不削弱子孙后代满足需要的能力的发展。1993