

# 英国应急管理： 体系、方法与借鉴

Emergency Management  
in United Kingdom:

System, Methodology and Implication

---

李雪峰

国家行政学院出版社

# 英国应急管理： 体系、方法与借鉴

Emergency Management  
in United Kingdom:

System, Methodology and Implication

---

李雪峰

国家行政学院出版社

087 0529

## 图书在版编目(CIP)数据

英国应急管理:体系、方法与借鉴/李雪峰著.

—北京:国家行政学院出版社,2010.6

ISBN 978-7-80140-896-9

I. ①英… II. ①李… III. ①紧急事件—公共管理—概况—英国

IV. ①D756.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 112539 号

书 名 英国应急管理:体系、方法与借鉴

作 者 李雪峰

责任编辑 阴松生 张 婉

出版发行 国家行政学院出版社

(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)

(010)68920640 68929037

<http://cbs.nsa.gov.cn>

编 辑 部 (010)68929095

经 销 新华书店

印 刷 北京金秋豪印刷有限责任公司

版 次 2010 年 6 月北京第 1 版

印 次 2010 年 12 月北京第 2 次印刷

开 本 787 毫米×1092 毫米 16 开

印 张 18.25

字 数 284 千字

书 号 ISBN 978-7-80140-896-9/D·469

定 价 36.00 元

---

本书如有印装质量问题,可随时调换。联系电话:(010)68929022

## 前言

开卷有益。英国的应急管理至少在如下方面是值得广大应急管理实践者和学习研究者了解的:

第一,英国应急管理有着独特的精神气质。“系统抗灾力”一个词概括了英国应急管理的根本着眼点,是解开英国应急管理“达芬奇密码”的神奇路线图的起点。为了保障“系统抗灾力”,英国应急管理实践中处处渗透着一切以服务为导向的精神、寓应急管理于常态化管理的精神、追求法治与规范化精神。

第二,英国应急管理是一个成熟的全过程、全方位体系。具体说:其综合应急管理体系包括准备、响应、恢复三大阶段的预见、评估、预防、准备、响应、恢复六类活动;中央政府各部门、地方各一类响应者、二类响应者和其他协作机构各负其责;各类抗灾论坛和协调小组机制有效地开展了组织与协调工作;支撑各类应急管理活动的法律、法规、规程体系健全。

第三,英国应急管理注重能力发展,是一个能够有效地自我发展的体系。英国人把应急管理作为一个研究、学习、

科学化的过程来推动。表现在：应急计划工作在本质上是一项工作研究；重视经验的学习、总结、反思，重视好实践的传播；注重开展各种工作研究项目等等。

本书主要以英国《民事紧急事务法》和相关的法律、法规、规程为依据，充分利用英国应急规划学院的课程资料，广泛借鉴英国应急管理高级官员和专家学者的观点，力图系统为广大读者展示英国应急管理的体系与方法，并对中国应急管理实践领域借鉴英国经验提出原则性参考意见。

全书共分为十章，分别讨论如下课题：

(1) 英国应急管理的背景、基本特征，以及对这些特征的理论分析；

(2) 英国应急管理的概念、基石与原则，包括核心概念、法律基础和应急管理原则；

(3) 英国应急管理体制，包括国家级、大区级、地方级应急管理体制和一类响应者内部分工；

(4) 英国应急管理机制，包括中央和地方的应急准备、响应、恢复的机制；

(5) 英国应急准备，包括应急准备的总体框架、风险评估、应急计划、业务持续性管理、合作与信息分享、与公众沟通、对社会组织的支持、应急准备工作的监督与强化等；

(6) 英国应急响应，包括应急响应的基本方式，与公众沟通，群众疏散，人道主义援助，与媒体合作，科技、资金、记录、通信保障等基础性工作；

(7) 英国灾后恢复，包括恢复的概念原则与行动指南、恢复阶段的管理与协调、恢复的资金支持、响应评估与经验学习；

(8)英国应急能力建设,包括应急管理培训、应急演练、中央政府能力改进项目;

(9)英国应急管理的综合分析,包括服务、常态、规范化的精神,全程、全面、体系化的管理,研究、学习、科学化的过程,以及英国应急管理体系不足之处的分析。

除了以上内容,本书在每章最后都专辟“思考与借鉴”一节,讨论英国经验对我们的启示。

### 本书的结构

概况:

第一章 导论

基础:

第二章 英国应急管理的概念、基石与原则

体系:

第三章 英国应急管理体制

第四章 英国应急管理机制

方法:

第五、六章 英国应急准备

第七章 英国应急响应

第八章 英国灾后恢复

支撑:

第九章 英国应急能力建设

总结:

第十章 英国应急管理的综合分析

## **SUMMARY OF THE BOOK**

This book tried to summarizing the British resilience system and methodology; exploring the unique features and key success factors in the UK resilience system; and systematically analysing the path to restructuring the Chinese emergency management system, in light of the British one.

The book was divided into ten chapters.

As an introduction, Chapter 1 introduced the background of emergency management in UK, the basic characteristics of emergency management in UK, and the theoretic analysis on the UK experiences.

Chapter 2 tried to set up an infrastructural framework for the understanding of the UK resilience system. This chapter discussed the core concepts for dealing with crisis; introduced the legal basement of the Civil Contingencies Act 2004 and related regulations; and introduced 8 principles for emergency management.

Chapter 3 aimed to give a clear picture of the arrangements of public emergency management structure at central level, regional level and local level. The chapter also discussed the command system of Category 1 responders.

Chapter 4 tried to summarise the emergency management mechanisms of emergency management in UK, which includes: emergency preparedness mechanism; emergency responds at local level, regional level and central level; and recovery mechanism.



Chapter 5 and Chapter 6 introduced the emergency preparedness in UK. After describing the general framework of the 7 civil protection duties, Chapter 5 focused on the events oriented duties of risk assessment, emergency planning and business continuity management. Chapter 6 focused on the objects oriented duties of co-operation and information sharing between responders, communicating with the public, and advice and assistance to business and voluntary organisations. At last, the chapter discussed the monitoring and enforcement to the emergency preparedness.

Chapter 7 summarized the arrangements of emergency responds in UK. The following issues were discussed: basic issues in emergency response; communicating with the public and mass evacuation; humanitarian assistance; working with the media; science, funding and records and reports; and resilient communication.

Chapter 8 discussed the arrangement of recovery in UK, which includes: concepts, principles and guidance of recovery; management and co-ordination in recovery; funding for recovery; evaluation and experience learning of recovery.

Chapter 9 discussed 3 capability building issues in UK resilience. They are: emergency management training, especially on the Emergency Planning College; emergency exercises arrangements; and the UK government Capability Workflow Programmes.

The last chapter, Chapter 10, tried to analyse the UK emergency management more comprehensively and deeply. The three general key aspects are: the spirits of service, normalisation and standardisation; the management arrangements of whole process, whole dimension and systematisation; and the process of studying, learning and rationalisation. The chapter then roughly analysed the shortcomings of UK emergency management system.

To show evidences of the UK resilience efforts, the book cited a lot of information from the Cabinet Office documents and many other sources from both English and Chinese sides. To help



readers to understand issues better, the book also exhibited cases and some detailed information all around in the book.

As the book was written for the Chinese readers, the author commented related issues in China and expressed policy suggestions for the Chinese policy makers at the last sections of Chapter 2-10, with the titles of “What Can Be Learnt”.

The book aims to serve the following purposes; the first one is to provide the senior officials trained in the Chinese Academy of Governance a reference book on the British good practice; and the second one is to provide the Chinese researchers a reference book in their study of emergency management.

# 目 录

第一章 导论 .....	1
第一节 英国应急管理的背景 .....	1
第二节 英国应急管理的基本特征 .....	5
第三节 英国应急管理的理论分析 .....	13
第四节 思考与借鉴 .....	16
第二章 英国应急管理的概念、基石与原则 .....	18
第一节 应对危机的基本概念 .....	18
第二节 《民事紧急事务法》及相关法律 .....	24
第三节 应急管理的原则 .....	27
第四节 思考与借鉴 .....	33
第三章 英国应急管理体制 .....	35
第一节 国家级应急管理体制 .....	36
第二节 应急管理体制:大区级 .....	41
第三节 应急管理体制:地方级 .....	44
第四节 一类响应者的内部分工 .....	55
第五节 思考与借鉴 .....	56



第四章 英国应急管理机制 .....	58
第一节 应急准备机制 .....	58
第二节 应急响应机制：地方级 .....	67
第三节 应急响应机制：大区级 .....	72
第四节 应急响应机制：中央级 .....	75
第五节 灾后恢复机制 .....	84
第六节 思考与借鉴 .....	86
第五章 英国应急准备：事件导向 .....	88
第一节 总体框架 .....	88
第二节 风险评估 .....	90
第三节 应急计划的制定 .....	105
第四节 业务持续性管理 .....	117
第五节 思考与借鉴 .....	125
第六章 英国应急准备：对象导向 .....	126
第一节 响应者之间合作和信息共享 .....	126
第二节 与公众沟通 .....	134
第三节 对企业和志愿者组织的支持 .....	139
第四节 监督与评估 .....	149
第五节 思考与借鉴 .....	154
第七章 英国应急响应 .....	157
第一节 应急响应的基本方式 .....	157
第二节 与公众沟通和群众疏散 .....	162
第三节 人道主义援助 .....	169
第四节 与媒体合作 .....	174
第五节 科技、资金支持与记录报告工作 .....	180
第六节 电信保障 .....	183

第七节 思考与借鉴 .....	187
<b>第八章 英国灾后恢复 .....</b>	<b>189</b>
第一节 恢复的概念、原则与行动指南 .....	189
第二节 恢复阶段的管理及协调 .....	194
第三节 恢复的资金支持 .....	197
第四节 响应评估及经验学习 .....	200
第五节 思考与借鉴 .....	201
<b>第九章 英国应急能力建设 .....</b>	<b>203</b>
第一节 应急管理培训 .....	203
第二节 应急演练 .....	211
第三节 中央政府能力改进项目 .....	224
第四节 思考与借鉴 .....	228
<b>第十章 英国应急管理的综合分析 .....</b>	<b>230</b>
第一节 服务、常态、规范化的精神 .....	230
第二节 全程、全面、体系化的管理 .....	235
第三节 研究、学习、科学化的过程 .....	239
第四节 英国应急管理体系的不足 .....	242
第五节 思考与借鉴 .....	243
<b>附录 《2004 年民事紧急事务法》(摘录) .....</b>	<b>244</b>
<b>主要参考文献 .....</b>	<b>269</b>
<b>后记 .....</b>	<b>271</b>

# **CONTENTS**

## **CHAPTER ONE**

### **INTRODUCTION 1**

- Section 1 Background of Emergency Management in UK 1
- Section 2 Basic Characteristics of Emergency Management in UK 5
- Section 3 Theoretical Analysis on the UK Experience 13
- Section 4 What Can Be Learnt 16

## **CHAPTER TWO**

### **EMERGENCY MANAGEMENT CONCEPTS, BASES AND PRINCIPLES IN UK 18**

- Section 1 Core Concepts for Dealing with Crisis 18
- Section 2 The Civil Contingencies Act and Related Regulations 24
- Section 3 Principles for Emergency Management 27
- Section 4 What Can Be Learnt 33

## **CHAPTER THREE**

### **STRUCTURE OF EMERGENCY MANAGEMENT IN UK 35**

- Section 1 Emergency Management Structure at Central Level 36



Section 2 Emergency Management Structure at Regional Level	41
Section 3 Emergency Management Structure at Local Level	44
Section 4 Command Structure of Category 1 Responders	55
Section 5 What Can Be Learnt	56

## **CHAPTER FOUR**

### **MECHANISM OF EMERGENCY MANAGEMENT**

<b>IN UK</b>	<b>58</b>
Section 1 Emergency Preparedness Mechanism	58
Section 2 Emergency Responds at Local Level	67
Section 3 Emergency Responds at Regional Level	72
Section 4 Emergency Responds at Central Level	75
Section 5 Recovery Mechanism	84
Section 6 What Can Be Learnt	86

## **CHAPTER FIVE**

### **EMERGENCY PREPAREDNESS IN UK:**

<b>EVENTS ORIENTED</b>	<b>88</b>
Section 1 General Framework	88
Section 2 Risk Assessment	90
Section 3 Emergency Planning	105
Section 4 Business Continuity Management	117
Section 5 What Can Be Learnt	125

## **CHAPTER SIX**

### **EMERGENCY PREPAREDNESS IN UK:**

<b>OBJECTS ORIENTED</b>	<b>126</b>
Section 1 Co-operation and Information Sharing between Responders	126

Section 2 Communicating with the Public	134
Section 3 Advice and Assistance to Business and Voluntary Organisations	139
Section 4 Monitoring and Enforcement	149
Section 5 What Can Be Learnt	154

## CHAPTER SEVEN

<b>EMERGENCY RESPONSE IN UK</b>	<b>157</b>
Section 1 Basic Issues in Emergency Response	157
Section 2 Communicating with the Public and Mass Evacuation	162
Section 3 Humanitarian Assistance	169
Section 4 Working with the Media	174
Section 5 Science, Funding and Records and Reports	180
Section 6 Resilient Communication	183
Section 7 What Can Be Learnt	187

## CHAPTER EIGHT

<b>EMERGENCY RECOVERY IN UK</b>	<b>189</b>
Section 1 Concepts, Principles and Guidance of Recovery	189
Section 2 Management and Co-ordination in Recovery	194
Section 3 Funding for Recovery	197
Section 4 Evaluation and Experience Learning of Recovery	200
Section 5 What Can Be Learnt	201

## CHAPTER NINE

<b>EMERGENCY CAPABILITY BUILDING IN UK</b>	<b>203</b>
Section 1 Emergency Management Training	203

Section 2 Emergency Exercises	211
Section 3 Capability Workflow Programmes	224
Section 4 What Can Be Learnt	228
 <b>CHAPTER TEN</b>	
<b>COMPROHENSIVE ANALYSIS OF UK</b>	
<b>EMERGENCY MANAGEMENT</b>	230
Section 1 Spirits of Service, Normalisation and Standardisation	230
Section 2 Management of Whole Process,	
Whole Dimension and Systemasation	235
Section 3 Process of Studying, Learning and Rationalisation	239
Section 4 Shortcomings of UK Emergency Management System	242
Section 5 What Can Be Learnt	243
 <b>APPENDIX: CIVIL CONTINGENCIES ACT 2004</b>	244
<b>REFERENCES</b>	269
<b>POSTSCRIPT</b>	271



## 导 论

## 第一节 英国应急管理的背景

英国全称大不列颠及北爱尔兰联合王国(The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland),位于欧洲大陆西北面,国土面积24.41万平方公里,人口近6140万(参见图1-1)<sup>①</sup>。其灾害突发事件的特点与政府应急管理的历史演变使得今天的英国应急管理与其他国家有着极大不同的背景。

一、环境与突发事件<sup>②</sup>

一个国家的自然、经济、政治、社会环境决定了其突发事件的特点。英国作为一个大西洋东岸的岛国,作为世界上第一个实现工业化的西方发达国家,其自然、经济、政治、社会环境与其他国家有很大不同,所面临的突发事件的威胁也不同。具体说有如下特点:

## 1. 以气象灾害为主的自然灾害不断

在自然环境方面,英国国土由大不列颠岛、爱尔兰岛东北部和众多小岛组成。英国气候温和,地质条件较好,发生的自然灾害主要有

<sup>①</sup> 引自外交部网站 <http://www.fmprc.gov.cn/chn/gxh/tyb/>。

<sup>②</sup> 本节自此以下内容中的数据综合引自英国抗灾网 <http://www.cabinetoffice.gov.uk/ukresilience.aspx> 上的有关资料和国务院办公厅:《“公共安全管理能力培训团”英国应急管理考察报告》等中文文献资料。