



公共行政核心课程系列教材

面向公共危机与突发事件的 政府应急管理

应急者，紧急状态之应对也。紧急、风险、打破常规乃应急管理之特征。当今时代，不论是自然界还是人类社会，层出不穷的突发性事件考验着政府，也考验着社会。非常态下应急管理水平是政府综合管理能力和社会管理水平之重要体现。应急管理既是始于非常态因素监测预警，经过预控、处置而止于恢复常态的动态政府管理过程，又是政府主导下全社会协同参与的社会管理工程。“防微杜渐”、“未雨绸缪”乃应急管理之要义、人本思想的主导、科学精神与责任态度的支撑，将使我们逐步认识应急管理之客观规律，不断战胜曲折，走向和谐。

◎ 王骚 李如霞 主编



 天津大学出版社
TIANJIN UNIVERSITY PRESS

Government Management to Public Crisis and Emergency

013031086

D035
479

公共行政核心课程系列教材

面向公共危机与突发事件的 政府应急管理

◎ 王骚 李如霞 主编



北航

C1639020



天津大学出版社

TIANJIN UNIVERSITY PRESS

Government Management to Public Crisis and Emergency

D035
479

内容提要

本书通过将社会状态划分为常态和非常态的应急状态,从而引出政府的应急管理,分章节阐述和论证了政府应急管理的基本理论与历史发展、政府应急管理法制、政府应急管理对象、政府应急管理过程、政府应急预案、政府应急管理系统、应急管理中的非政府因素、应急心理救援、政府应急能力等内容。这些内容充分呈现了政府应急管理的“全景”。每章后的思考题指明了书中学习思考的重点与难点所在,为学习者提供了思考的脉络。每章后列举的参考文献则透视出了相关理论研究的概况,为读者进行延伸阅读提供了检索帮助。

图书在版编目(CIP)数据

面向公共危机与突发事件的政府应急管理/王骚,李如霞主编. —天津:天津大学出版社,2013. 1

公共行政核心课程系列教材

ISBN 978-7-5618-4595-0

I. ①面… II. ①王… ②李… III. ①突发事件—公共管理—教材 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 016565 号

出版发行 天津大学出版社
出 版 人 杨欢
地 址 天津市卫津路 92 号天津大学内(邮编:300072)
电 话 发行部:022-27403647
网 址 publish.tju.edu.cn
印 刷 廊坊市长虹印刷有限公司
经 销 全国各地新华书店
开 本 185mm × 260mm
印 张 23.5
字 数 586 千
版 次 2013 年 2 月第 1 版
印 次 2013 年 2 月第 1 次
定 价 47.00 元

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页等质量问题,烦请向我社发行部门联系调换

版权所有 侵权必究

前 言

应急管理,也可称作危机管理,作为一门应用性、实践性很强的学科已经引起了世界各国的广泛关注。在理论和知识体系方面,这一学科从早期集中于自然灾害领域的研究,已经逐步扩展到政治、经济和社会各领域,并形成了企业应急管理(个人危机管理)和政府应急管理(公共危机管理)这两个既独立发展又相互融合的学科体系。在实践方面,世界各国都在应对国内和国际的突发事件和应急管理中积累了大量的宝贵经验。在中国,“居安思危”、“未雨绸缪”的思想虽然古已有之,但是关于政府应急管理或称公共危机管理的理论研究却正式起步于2003年“非典型性肺炎”的突发及其所引发的社会恐慌和应急处置。实际上,进入21世纪以来,随着改革开放的不断深化、国民经济的高速发展及社会转型,社会发展的不和谐因素越来越多,各种矛盾凸显,公共性突发事件频频发生并带来巨大的经济损失和不可估量的社会损失。鉴于此,应急管理已经成为中国政府面临的一项重要历史任务和全新的实践领域,应当如何进一步完善政府应急管理的相关理论体系,从而更好地指导我国应急管理实践也成为当务之急。高等院校作为知识理论体系探索的前沿,应该对此高度关注,加大此领域的研究和人才培养的力度。

与其他传统学科一样,深入探索这一领域,应该从基本概念入手。从概念释义看来,政府应急管理就是通过对突发事件产生的原因或条件、发展过程以及后果的科学分析,有效集成社会各方面的资源,进行的一系列有计划、有组织的管理活动,以达到事前积极预防、事中有效处置、事后快速恢复的目的。政府应急管理的主体是“政府”,缘由是出现了“突发事件”,因此明确突发事件、应急管理等基本概念的内涵,对深刻理解政府应急管理有着重要的意义。

根据2007年颁布的《中华人民共和国突发事件应对法》^①中对突发事件的定义,所谓“突发事件”是指突然发生的,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。很明显,根据此概念释义,“突然发生”、“严重危害”、“需要采取应急措施应对”则是突发事件的基本特征。此外,在学术界的讨论中,还存在着与“突发事件”相关的两个概念,即“危机事件”和“紧急事件”。不同学者对“危机”和“危机事件”给出不同的定义,美国学者罗森塔尔和皮恩伯格(Rosenthal and Pijnenburg)认为,广泛的一般性危机概念是指“具有严重威胁、不确定性和有

^① 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。

危机感的情景”^①。张晓明等给出较为具体的释义,危机事件是指“对一个社会系统的基本价值和行为准则架构产生严重威胁,并在时间压力、有关信息不充分和事态发展不确定性极高的情况下必须对其做出关键性决策的事件”^②。所谓“紧急事件”,强调的是处理时间的紧急性。面对紧急事件,要求立即采取行动,若处理不及时或处理不当,则会造成严重损失。“突发事件、危机事件、紧急事件”这三个概念既有联系又有区别。其联系体现在这三者都具有紧急性和不确定性的特征;而区别在于,突发事件强调事件的突发性,危机事件强调事件的影响程度,紧急事件更侧重于强调处置事件的时间上的紧迫性。但是,在事件处理的过程中,三者之间可能相互转化。对此,学者们的观点并不一致。有的学者认为,在一定的外界条件下,突发事件可能进一步发展成危机,因而突发事件往往成为危机的先兆,或充当引发危机的原因,即危机必定是突发事件所导致,而突发事件未必就就能形成危机^③。有的学者则持相反观点,认为当没有及时干预或干预强度不够时,危机状态可能快速恶化,造成事实上的损害时,危机状态便成为突发事件,即突发事件必定是从危机状态演变而成,然而危机未必就一定形成突发事件^④。究竟是突发事件引发危机,还是潜在危机导致突发事件?这两者之间的关系既是值得深入研究的理论问题,也是重要的实践问题。管理超前,细致入微,时刻紧张着,现实中的这种做法实际上体现着一种“潜在危机导致突发事件”的思想观点,力求消除或减缓潜在危机,防止突发事件发生;而致力于突发事件的预防和事后处置,防止不良后果的蔓延,则体现着“突发事件导致危机”的思想观点,力求通过突发事件的有效预防和处置,避免危机状态的产生。不论坚持哪一种观点,“危机”与“突发事件”之间的紧密联系及其在政府应急管理中的重要意义,应该是分析这些观点的立足点。

由于在现实中突发事件的内容多样,因此根据突发事件的特征进行分类是应急管理实践工作的基础,只有认真研究与合理确定突发性事件的类别,才能掌握管理对象。做好这一点,对于明确责任、制定预案、整合资源、展开对应措施具有重要意义,这是做好突发性事件应对和处置的基础性工作。所有公务人员都应该清楚地认识到自己职责范围内突发性事件发生的各种可能性,以利于积极地预防和有效地处置。

要准确理解“政府应急管理”的内涵,在充分理解“突发事件”这一概念的基础上,还要继续辨析“应急管理”与“危机管理”这两个概念。危机管理与应急管理的区别在学术研究成果中界定并不是很明确,在实践的表述中也经常相互替代和混用。考察国外的情况,“危机管理”(Crisis Management)的使用要比“应急管理”(Emergency Management)早一些。危机管理最早主要盛行于企业界,一般用来描述企业的债务、产品信誉、社会承诺等方面遇到危机的情况。随着社会的发展,危机管理开始在公共部门出现,主要局限于军事和外交领域,也即政治危机、军事危机和外交危机的描述、处理和应对。因此,所谓危机管理主要关注于潜在风险的识别,以及风险转化为危机事件以后应对的全过程。而应急管理的重点则是危机出现后的危害消除,是治标的过程,它更多的是在实务或操作层面上使用。“应急管

① (澳)罗伯特·希斯:《危机管理》,王成,译,18页,北京,中信出版社,2001。

② 张晓明:《公共部门危机管理》,1页,北京,中国人民大学出版社,2006。

③ 参阅李欧:《政府如何防止突发公共事件演变成公共危机?》,博客正文,人民网,2008-04-27。http://blog.people.com.cn/open/articleFine.do?articleId=1318829806782。

④ 参阅《从“SARS危机”引发的突发性公共卫生事件看政策问题的认定过程》,豆丁书房,http://www.docin.com/p-32246760.html#documentinfo,2012-08-15。

理”虽然有其独特的研究对象和范围,但是从理论上讲,它实际上是危机管理理论在政府管理中的应用,应当属于“危机管理”知识领域中的一个部分。

对于现代应急管理来说,人类认识的第一个比较重要的阶段性标志就是美国联邦应急计划署(Federal Emergency Management Agency, FEMA)的成立。在美国,“应急管理”的概念同时包含“风险管理”(Risk Management)、“危险要素管理”(Hazard Management)及“灾害管理”(Disaster Management)三个方面的含义。风险管理侧重减小危险发生的概率,危险要素管理侧重限制危险发生的条件,灾害管理侧重减轻危险造成的影响和后果。

在实践中,中国政府部门更倾向于使用“应急管理”这一概念。因为,一方面“应急”本来就是管理部门应对突发或紧急事件的一个专门词汇;另一方面,“危机”一词习惯上用来表示重大的、影响生死存亡的事件或状态。因此,本书采用“应急管理”这一概念。

概括说来,“政府应急管理”是相对于“企业(个人)应急管理”而言所出现的概念,是针对管理对象和管理行为主体不同所概括的又一管理类别。鉴于一些突发事件涉及范围广,一旦发生可能波及多个相对独立的行政区域或是整个国家,所以应急管理通常不是一个政府部门或某一个地方政府系统的操作就能够有效完成,它需要集合突发事件所波及的所有地区和部门的力量。在多元治理理论视角下,各级政府不是唯一的公共权力中心,公共服务的供给不仅仅局限于传统的各级政府机构,各种非政府公共机构和私人机构只要其行使的权力得到了公众的认可,就都有可能成为各个不同领域的非政府公共权力中心。在规制明确的前提下,这些公共权力中心可以成为政府实施公共管理的补充力量和助手。这些权力中心依靠交换资源、谈判及整合共同目标、建立新的游戏规则来形成相互制约与依赖的权力,实现网络式的自主自治。而政府应急管理的有效进行正是需要这些非政府公共组织、社区组织、志愿者、学术组织、社会公众、军队、专业应急救援力量、媒体、国际组织等多元主体的共同参与。虽然参与主体是多元的,但是政府应该始终是应急管理的权力核心,在应急管理中起主导性作用。因此,研究“应急管理”或公共突发事件的处置,一方面要抓住政府这一主导因素和主体因素,同时也要抓住非政府社会公共组织,要研究其在政府应急管理中的特征与作用。

二

在公共管理(行政管理)领域内引入应急管理这一概念,实际上是对公共管理(行政管理)进行一次种类的划分。政府应急管理的概念是相对于稳定的、正常的社会秩序下政府的常态管理概念而提出的。因而,从本质上说来,应急管理是政府对国家和社会实施的一种非常态管理,其管理对象是指由不确定因素而引发的,严重危害广大民众的利益,造成社会民众心理极度恐慌,干扰社会正常运行秩序,须由政府出面加以控制和解决的一类突发性事件。

从应急管理(公共危机管理)的历史发展来看,西方学术界对应急管理(公共危机管理)的研究早期主要关注的是自然灾害的产生与防治,而后逐步转向对象更为广泛的社会性和技术性的公共突发事件。一般观点认为,应急管理作为一门政府非常态管理的科学则是在第二次世界大战后的美国开始萌芽,其发端可以说始于1962年“古巴导弹危机”。作为西方政治学与行政学研究的传统课题,应急管理理论早期主要分析的是政治应急状态,包括政治制度变迁、政权与政府的变更、政治冲突和战争等。严格地说,这一时期科学的应急管理理论体系还未形成。尽管已经关注到了“古巴导弹危机”这样的世界性战争与政治危机事

件,但是在自然灾害学理论的影响下,应急管理理论与实践主要关注的还是自然灾害的防治。

从20世纪60年代开始,一些学者关注频繁发生的社会性的应急事件,比如,三里岛(Three Mile Island)核电站核泄漏事件^①、强生公司(Johnson & Johnson)的泰勒诺(Tylenol)胶囊中毒事件^②、切尔诺贝利(Chernobyl)核电站核泄漏事件^③、埃克森公司(Exxon Corporation)石油泄漏事件^④等。20世纪60至80年代,西方应急管理的研究出现了一次高潮。在这一时代,应急管理的研究从政治领域向经济、社会领域扩展,从自然灾害领域向公共应急管理领域扩展,使得应急管理成为一门独立的学科,由此也就形成了企业应急管理和公共应急管理两个既独立发展又相互融合的学科分支。同时,这一时期应急管理研究的角度也扩展到行政管理和公共关系领域,受到各国政府的重视,并出现了专门的研究机构。例如,美国行政管理学会(The Administrative Management Society)的应急管理分会、瑞典国防大学应急管理研究中心(CRISMART)等,都是这一时期的产物。这些机构的研究人员针对实践中的应急管理活动进行研究总结,并出版了大量的研究著作。在这一时期,应急管理也成为大学教育中的学科和专业,并成为一种社会职业。与此同时,政府应急管理的相关理论基础和分析工具也逐渐成熟。应急管理这一理论体系虽然产生的时间不长,但是由于其与人类生存和社会能否保持常态发展密切相关,所以自其产生之日起就体现出巨大的生命力。

关于政府应急管理理论的研究,国外的理论研究成果主要有应急(危机)形成理论、应急管理的生命周期理论等,国内的理论研究主要有制度论、公共关系论、经验论、全面整合论等。

(一) 应急(危机)形成理论^⑤

应急(危机)形成理论包括以下几种。第一,全球化理论。这种理论认为,生产要素在全球运动,世界各国经济相互依赖,相互联合。生产要素流动在促进世界经济发展的同时,也将引发更激烈的资源与市场竞争、挑战国家主权、两极分化,必然导致矛盾与危机进而形成社会性突发事件。第二,社会冲突理论。这种理论认为,个人、集团、国家利益冲突与协调推动社会进程,稳定与变动是社会存在的两种基本形态。冲突引发动荡、变迁,导致矛盾与危机。第三,灾害成因理论。自然界的客观运动与人类社会的相互作用,形成诸多的灾害,并由此引发危机。第四,高科技的副作用理论。该理论认为科技作为第一生产力,既促进人类社会的发展,同时又会带来灾害。这种灾害体现在两方面,一是盲目发展科技,二是个人使用高科技手段破坏,由此产生高科技的副作用而引发危机。

(二) 应急管理的生命周期理论^⑥

应急管理的生命周期理论也称应急管理阶段理论。这一理论将应急管理按照自始至终

① 三里岛核电站位于美国宾夕法尼亚州,于1979年3月28日发生了美国历史上最严重的核泄漏事故。

② 美国强生公司(Johnson & Johnson),全世界最大的、也是品种最齐全的医药保健产品制造集团。1982年10月的一天,美国某城市有五人因服用强生公司生产的泰勒诺胶囊而中毒死亡。

③ 1986年4月26日,苏联白俄罗斯—乌克兰大森林地带东部的切尔诺贝利核电站发生灾难性事故,不仅影响苏联大片地区,还波及瑞典、芬兰、波兰等国。

④ 1989年3月23日,美国埃克森石油公司的“埃克森—瓦尔迪斯”号油轮满载原油从阿拉斯加瓦尔迪斯石油口岸向南经由威廉王子海峡时,因触礁而泄漏石油3000万加仑,波及1900千米海岸线。

⑤ 李经中:《政府危机管理》,13~23页,北京,中国城市出版社,2003。

⑥ 张小明:《公共部门危机管理》,76~82页,北京,中国人民大学出版社,2006。

的过程划分为若干阶段,由此可以从一个视角体现应急管理的特征。在众多政府应急管理阶段的划分方法中,史蒂文·芬克(Steven Fink)在1986年提出的生命周期理论(芬克模型)最为权威,影响最为广泛。该模型将危机管理分为以下四个阶段。第一个阶段是危机征兆期(preparatory crisis stage)。这个阶段是危机处理最容易的时期,但是却最不易为人所知。第二个阶段是危机突发期(acute crisis stage)。这是四个阶段中时间最短但感觉最长的阶段,此阶段的特征是事件的急速发展和严峻态势的出现。第三个阶段是危机延续期(chronic crisis stage)。这是四个阶段中时间较长的一个阶段,但是如果危机管理得力,将会大大缩短这一时间。此阶段主要是纠正危机突发期所造成的损害。第四个阶段是危机痊愈期(crisis resolution stage)。此时,政府或组织从危机影响中完全解脱出来,但是仍要保持高度警惕,因为危机仍会“死灰复燃”,去而复来。

芬克模型在应急管理的理论与实践产生了很大的影响。受到这种观点的影响,为表述和把握其特征,应急管理被划分为不同的阶段。例如,美国联邦安全管理委员会将应急管理各个阶段划分为预防减缓(mitigation)、应对准备(preparation)、应对处置(response)和恢复正常(recovery)四个阶段。而美国学者杰弗里·R.卡波尼格罗在《危机顾问:有效预防、控制与企业危机管理》中,针对企业危机的预防与控制提出五个工作环节:一是防范危机的发生;二是制订危机处置计划;三是研究危机内在规律;四是危机期间和危机之后进行沟通;五是对危机处理过程进行监控、评价并做出调整。

与西方发达国家相比,中国现代公共危机管理的研究起步较晚。目前,国内该领域的理论研究成果主要有下面几种理论。第一,制度论。制度论者认为,机制不全、制度缺陷是影响政府应急管理能力的的主要因素。完善应急管理应该借助制度经济学、组织管理学等学科理论,着眼于制度改良。第二,公共关系论。该理论认为,在政府应急管理中,应当注重科学地运用公共关系学的原理、方法去应对危机。首先是满足民众的知情权,从而获得民众支持;其次是政府运用公共关系艺术,协调好政府应急管理的外部环境,形成基于目标中心的合力,达到减少政府“交易成本”的目的。第三,经验论。该理论从感性主义出发,强调重视经验的作用,通过全面地对国内外应急管理案例的精选和分析,帮助政府组织正确地处理突发事件。第四,全面整合论。该理论认为,现代突发事件具有多样性和复杂性,政府对于突发事件的解决已经不能依靠某一项资源、模式和策略。简言之,政府应急管理能力的大小取决于各种各样的因素及其相互作用。这一点正如中国人民大学张成福教授所指出,所谓全面整合的应急管理体系,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,在各种资源系统的支持下,通过整合的组织和社会协作,通过全程的应急管理,提升政府的应急管理能力,以有效地预防、回应、化解和消弭各种危机,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^①。

从实践角度来考察,目前我国对应急管理体系的研究主要集中于“一案三制”的研究,即应急预案以及应急管理的法制、体制和机制的建设,并取得了重大成就。首先是各级、各类的应急预案编制。据统计,自2006年1月8日《国家突发公共事件总体应急预案》发布后,截至2007年11月,不到两年的时间,全国已制定各级各类应急预案130多万件,所有的省一级政府、97.9%的市级政府、92.8%的县级政府都已经编制了总体应急预案,同时还因

^① 许文惠,张成福:《危机状态下的政府管理》,北京,中国人民大学出版社,1998。

地制宜地编制了大量专项及部门的预案。其次是法制建设。政府应急管理法律制度是“依法治国,建设社会主义法治国家”这一基本治国方略必不可少的重要组成部分。完善应急管理法律制度,将突发事件应对工作纳入法治轨道,实现危机管理的法治化,做到有法可依,依法行政。再次是体制与机制建设。应急管理的体制和机制是相互联系的两个概念。体制多指静态的组织结构,包括机构设置、组织关系等,而机制则侧重于动态的运行过程。从理论上讲,体制和机制都可以看做政府组织为达成某种目标而做的一种制度设计,所不同的是它们各自反映了政府组织在实现其任务过程中的不同规则,即体制设定了框架结构和功能,机制规定了运行方式。体制和机制是相互依存的。一方面,体制是机制形成和发挥作用的基础,没有体制支撑,机制就失去了存在的意义;另一方面,机制是体制功能发挥的载体,没有机制的运作,体制价值的实现也就没有了保障^①。

中国在政府应急管理“一案三制”的建设中虽然取得了很大的成绩,但是还存在很多问题,需要不断地建设与完善。现实中,人为或自然因素引发的突发事件一直在困扰着我们。在突发事件的防治上,我们真的无能为力吗?各级各类应急预案制定的规范性是什么?应急预案的实践操作性如何体现?应急预案实施的有效保障机制是什么?应急管理法制化的标准是什么?体制科学与机制健全有效的标志又是什么?如何处置政府应急管理与常态管理的关系?如何处理应急管理中政府主导与社会参与的关系?这些理论与实践问题的探索都为我们提出了挑战性的任务,为我们的继续研究留下了大量的空间。

三

中国地域辽阔,国土范围横跨多个经纬度,气候类型多样、地形地貌各异;且由于全球生态环境日益恶化,极端气候频发,从而引发各种严重的自然灾害。再加上中国目前正处于经济转轨、社会转型、利益结构重新调整、社会结构剧烈变动的时期,受国际政治、经济、军事、文化、宗教等各个方面的影响,各种不确定、不安全、不稳定的因素在增加。在这种情况下,自然的和人为的各种矛盾因素相互交织,极易引发各种突发性事件。突发事件具有发生时间和性质类型不确定、影响扩散范围不确定、处置应对的资源需求不确定等特点。突发性事件的这些诸多不确定性使政府的管理面临巨大挑战,这就需要我国不断完善政府应急管理相关理论的研究,提高政府及全社会面对突发性事件的应急管理能力。

在大学本科相关专业的教育中,开展应急管理的系统教育是从根本上提高政府及全社会应急管理能力的有效途径之一。从目前的情况来看,以“危机管理”、“应急管理”为名目的著作很多,但是这些著作基本上是针对专业学位研究生和实践工作者的特点所编写,能够适应大学本科教学的教材却很少。因此,针对本科教学撰写适用的基础理论教材,并使之能够作为研究生及实践工作者的参考书成为一项重要的任务。鉴于这种情况,我们组织了本书的撰写。

本书撰写的主导思想,一方面是为了满足大学本科及以上应急管理基础理论的教学科研需要,总结当前政府应急管理的相关理论,以展开规律性的探索;另一方面对于完善应急管理实践体系也要起到促进作用,期望能对应急管理的实践提供可资借鉴的思想与方法。

本书的基本内容分为十章,通过这些章节对政府应急管理进行“全景”性的展示。本书将社会状态划分为常态和非常态的应急状态,从而引出政府的应急管理。接着围绕我国应

^① 华建敏:《我国应急管理工作的几个问题》,载《人民日报》,2007-12-27(6)。

应急管理的历史发展,应急管理对象,应急预案,应急管理法制、体制、机制等内容进行阐述和论证,希望能对中国的政府应急管理体系有一个系统而深入的展示。

第一章:政府与政府应急管理。本章将政府管理分为常态下的政府常态管理和非常态下的政府应急管理,虽然政府应急管理与常态管理有着诸多区别,但是这两者之间又具有高度的相互联系性,这种相互联系集中体现在两种管理在主体上的同一性、两种管理的互为条件性、两种管理对象的叠合性和双重环境的变动性等方面。本书的研究焦点和出发点是非常态下的政府应急管理。

第二章:政府应急管理的历史发展。本章主要介绍了国内外关于政府应急管理的理论研究和国内外应急管理的实践发展。国外的理论研究成果主要包括危机形成的理论、危机管理过程与阶段理论、有关政府应急管理必要性的理论。虽然国内关于危机的思想古而有之,但是我国现代公共危机管理的研究起步晚,主要包括制度论、公共关系论、经验论和全面整合理论。本书通过对以往理论成果的研究,分析得出目前公共危机管理理论研究的新特点。对国内外应急管理实践的研究主要是介绍国外几个重点国家的应对经验,并分析我国应急管理发展中的问题与特点。

第三章:政府应急管理法制建设。本章内容主要包括政府应急管理法的概念与特征、基本原则和作用以及国内外应急管理法的现状,提出我国应急管理法律制度进一步完善和改进的建议。本章的目的在于揭示出两个方面的内容。第一,政府应急管理虽然是非常态下的管理行为,充满了不确定性和随机性,但是也要遵循法制原则,与常态管理一样,政府应急管理同样也应该是高度合法化的管理行为。第二,在法制建设和应急管理的历史发展进程中,国内外历史经验给我们提出了多方面的借鉴,对于中国政府应急管理法制化建设具有重要的意义。

第四章:应急管理对象的类别分析。本章主要阐述了政府应急管理所面对的突发性事件的类别划分。与其他自然与社会现象的分析认识一样,分类对于突发性事件的认识是必要的,不同的分类角度会衍生出不同的分类结果。根据发生的不同动因,可以将突发性事件分为自然因素引发的事件、人为因素引发的事件;根据不同性质,可以将突发性事件分成自然灾害、事故灾害、突发性公共卫生事件、突发性社会安全事件、经济危机等;根据发生的不同领域,可以将突发性事件分为政治性突发事件、突发性经济危机、突发性公共卫生事件等;根据地域范围和影响范围的不同,又可以将突发性事件分为全球性突发事件、全国性突发事件以及地区性突发事件三类;根据危机情景中的主体态度,可以将突发性公共事件划分为一致性突发事件和冲突性突发事件两种;根据《国家突发公共事件总体应急预案》的规定,我国政府将突发事件划分为自然灾害、事故灾害、公共卫生事件和社会安全事件四大类。在明确各种分类后,就各种灾害的成因、后果分别进行深入阐述,从而具体而深入地把握突发性事件。

第五章:政府应急管理过程。政府应急管理是一个由不同阶段和各种应对措施组成的多环节连接的管理过程。本书参照目前世界普遍适用的划分原则,根据突发公共事件的预警、发生、处理和善后四个发展阶段,将政府应急管理分为监测预警、预防预控、应急处置和评估恢复四个环节。监测预警环节的核心要素是建立应急预警系统。本章阐述了应急预警系统的组成、国外经验和系统效用。预防预控环节主要阐述了预控演练的作用和预控演练的具体过程。应急处置环节重点强调了突发事件发生后,政府在应急处置中的作用及工作

环节。评估恢复环节重点阐述了评估的主客体、灾难与危机恢复的主要内容及实施步骤,包括社会秩序恢复、经济生产的恢复、精神心理的恢复等。

第六章:政府应急预案。目前,我国已经基本建立起了“纵向到底、横向到边”的应急预案体系。该体系确定了总体应急预案、专项应急预案、部门应急预案、地方应急预案、企事业单位应急预案和特定事件应急预案共六个层次的应急预案。本章分别阐述了六个层次预案的概念特点、分类、意义与作用;同时还总结归纳了政府应急预案所涉及的内容,包括总则、机构及人员、预测预警、应急响应、后期处置、保障措施、监督与管理、附则,以及应急预案的形成过程和政府应急预案有效实施的条件。各类应急预案是政府实施应急管理的法律政策依据和管理行为准则。因此,掌握应急预案是实施应急管理的基础性的环节。

第七章:政府应急管理系统。本章在政府应急管理系统基本概念界定、构成要素分析的基础上,重点阐述了政府应急管理机构的设置,通过对美国、俄罗斯、日本等几个国家应急管理机构设置及运行状况的总结归纳,分析我国机构设置的现状、存在的问题,进而提出政策建议。此外,本章还阐述了在不同程度的突发事件发生时,政府在进行常态管理与应急管理过程中,应急管理机构的运作过程,以期使政府应急管理机构的实际运行能够动态化地呈现。

第八章:应急管理中的非政府因素。由于公共危机与生俱来的突发性、不确定性及其对社会影响的广泛性,使得其不仅对作为治理主体的政府提出了挑战,而且对社会整体能力提出了综合考验。现代政府应急管理要充分发挥非政府公共组织、企业、公众、媒体等社会力量在应急管理中的作用,强调参与主体的多元性,最大限度地吸纳各种社会力量,调动各种社会资源共同应对突发性事件可能导致的危机,形成社会整体的应急应对网络。例如,美国国家灾害应急网络由联邦政府、地方政府、民间团体、自愿组织、私人部门等共同组成。本章分别介绍了非政府公共组织、企业、公民和媒体参与应急管理的理论必要性、现实需要性和在参与过程中发挥的作用。

第九章:应急管理中的心理救援。突发性事件,不论是自然事件还是人为事件,其后果除了可能给当事者造成身体上的伤害外,更重要的是会给他们带来难以愈合的心理创伤。在灾难过后重建家园或恢复常态的过程中,除了提供大量的物质救援之外,更重要的是对民众实施有效的心理救援。鉴于此,本章在阐述心理救援基本概念的内涵、特点及意义的基础上,给出了心理危机的定义,阐述了心理危机的常见症状及其不同类别,明确了心理救援的主体,包括志愿者、精神卫生专业人员、心理咨询人员、社会工作者等。同时还阐述了心理救援的技术、基本步骤和救援过程。

第十章:政府应急管理与政府能力。政府能力是国家核心竞争力的综合体现,提高政府能力是当今国际社会的重中之重。近年来我国突发性公共危机事件接连不断地发生,如何及时有效应对和化解各种突发性公共危机事件,尽可能地预防和减轻公共危机事件造成的危害及其负面影响,已经成为当代政府所面临的重大而紧迫的课题,也是对各级政府能力的一项重大挑战。进入21世纪以来,处理各种突发事件的能力,不仅成为一个政府执政能力强弱的集中反映,而且成为政府公信力高低的试金石。本章阐述了政府应急能力的构成要素、影响因素和提升政府应急管理能力的途径。编者认为,政府的应急能力主要包含社会资源汲取能力、社会整合能力、社会平衡能力、公共服务能力、社会控制能力、公共政策制定和执行能力、制度创新能力等。因此,政府完善应急管理与提升政府能力密切相关,这是两个

相互关联的研究范畴和实践环节。

本教材力求突出历史与现实相结合、理论与实践相结合、基础与创新相结合、思考与练习相结合的特点,力求达到教学教材、科研和实践工作参考书的最好效果。第一,内容上选取基本已经稳定的研究成果,对以往的研究成果进行了重新梳理与整合,并适当加入扩展的内容,使之既便于基础性教学,又体现一定的前沿性特征;第二,内容阐述上力求详细、深入,使学习者能够扎扎实实地掌握政府应急管理的基本知识;第三,特别加入了应急管理的心理救援、政府的应急管理能力两章内容,切实结合政府应急管理实践中出现的新问题,给出详细的阐述和解决方案;第四,每一章后的思考练习题包括概念解释、简要解答、分析论述和案例分析多种题型,这些练习资料将为学习者把握、复习章节内容提供思考线索,各章后参考文献为学习者提供进一步思考、深造的资料帮助。

对于学习者来说,学习本教材要达到两个目的:第一,掌握应急管理的基础理论知识;第二,了解世界各国应急管理实践的发展现状,在以后的工作实践中,对应对突发事件提供一些指导。总之,希望本书能够使学习者熟悉一定的应急管理科学知识,对应急管理的现实问题产生一定的兴趣,为学习者的进一步研究探索、开拓奠定基础。本书既适用于行政管理和政治学专业本科生、研究生与公共管理硕士(MPA)专业学位教育的教学,也可作为相关专业和公共部门人员培训、教学研究的教材与参考资料。

本书的内容大体上反映了现阶段国内外政府应急管理研究的认知水平。虽然编写人员都付出了巨大的努力,但总觉得还是留有遗憾,若能再多些时间进行研磨,我们也许还可以做得再好一些。鉴于水平有限,书中可能存在某些不妥、缺点,希望广大读者能予以指正。

作 者

2012年9月

于南开大学滨海学院

目 录

第一章 政府与政府应急管理	1
第一节 政府的管理职能	1
一、政府的概念	1
二、政府职能	2
三、政府职能的发展	4
四、政府的管理职能	5
第二节 常态下的政府管理	6
一、常态下政府管理的含义和特点	6
二、常态下我国政府应有的职能	6
三、常态下政府管理的运行机制	9
第三节 应急状态下的政府管理	13
一、政府应急管理的含义	13
二、应急状态下政府管理的特点	14
三、中国应急管理建设成就	16
四、中国应急管理的现状分析	20
参考文献	24
思考题(一)	25
第二章 政府应急管理的历史发展	29
第一节 政府应急管理的理论研究	29
一、国外研究现状	29
二、国内研究现状	35
第二节 政府应急管理的实践发展	38
一、国外政府应急管理的实践发展	38
二、国外政府危机管理的成功经验	41
三、国内政府应急管理实践已取得的成绩	42
第三节 发展中的问题与焦点	46
一、理论研究中的问题	46
二、以往危机管理存在的误区	47
三、当前危机管理体系存在的问题	48

参考文献	52
思考题(二)	52
第三章 政府应急管理法制建设	58
第一节 政府应急管理法概述	58
一、政府应急管理法的概念与特征	58
二、政府应急管理法的基本原则	61
三、政府应急管理法的作用	66
第二节 国外政府应急管理法制状况分析	68
一、国外政府应急管理法制概况	68
二、国外政府应急管理法制对中国的启示	74
第三节 中国政府应急管理法制状况分析	76
一、新中国成立前政府应急管理法制状况分析	76
二、新中国成立后政府应急管理法制状况分析	79
三、中国政府应急管理立法评析	84
第四节 中国政府应急管理法制的完善	86
一、健全中国政府应急管理法律体系	86
二、改进中国现有政府应急管理法制中的相关具体制度	88
三、加强中国政府应急管理法制的执行力建设	91
参考文献	92
思考题(三)	92
第四章 应急管理对象的类别分析	96
第一节 不同的类别划分标准	96
一、应急管理的对象	96
二、不同类别的划分	98
三、突发事件的成因分析	100
第二节 自然灾害事件	102
一、自然灾害事件的分类	102
二、自然灾害事件的特点	106
三、自然灾害事件的危害	109
第三节 人为灾害事件	112
一、人为灾害事件的分类	112
二、人为灾害事件的特点	119
三、人为灾害事件的危害	120
第四节 交互性突发事件	122
一、交互性突发事件的分类	122
二、交互性突发事件的特征	128
三、交互性突发事件的危害	129
参考文献	130
思考题(四)	131

第五章 政府应急管理过程	134
第一节 预防减缓	135
一、预防减缓的定义	135
二、预防减缓的主要措施	135
三、预防减缓的核心要素——建立应急预警系统	136
四、预防减缓的现实意义	142
第二节 预控演练	143
一、预控演练的作用及具体过程	144
二、西方国家的预控演练	144
三、我国政府预控演练的现状	147
四、我国政府预控演练的特点	147
五、我国完善预控演练的措施	148
第三节 应急处理	149
一、我国政府应急处理的组织机构	149
二、政府应急处理的程序设计	152
三、建立快速高效的应急处理机制	154
四、政府在应急处理中的作用	155
第四节 评估恢复	156
一、危机评估	157
二、危机恢复	163
参考文献	165
思考题(五)	166
第六章 政府应急预案	170
第一节 应急预案的意义与作用	170
一、应急预案的概念与特点	170
二、应急预案的分类	172
三、应急预案的意义与作用	175
第二节 政府应急预案的内容	178
一、总则	178
二、组织体系及应急人员职责	181
三、监测预警	183
四、应急响应	185
五、后期处置	185
六、保障措施	187
七、监督与管理	188
八、附则	189
第三节 政府应急预案的形成过程	189
一、应急预案策划	190
二、成立应急预案编制小组	190

三、资料收集	191
四、危险分析	192
五、应急能力评估	196
六、编制应急预案	197
七、应急预案的评审与发布	198
第四节 政府应急预案有效实施的条件	199
一、推动应急预案法制化建设	199
二、培养社会各界的危机意识	200
三、明晰政府的应急管理职责	201
四、加强政府各部门间的协作	202
五、动员非政府力量参与应急	202
六、加快应急管理平台的建设	203
七、注重应急预案的适时修正	204
参考文献	205
思考题(六)	206
第七章 政府应急管理系统	211
第一节 政府应急管理系统的构成因素	211
一、应急管理系统的概念	211
二、应急管理系统的构成要素	212
第二节 政府应急管理机构设置	215
一、应急管理机构设置的国外经验	215
二、我国应急管理的机构设置	218
第三节 政府应急管理机构的运作过程	227
一、政府双重管理的转换	227
二、美国应急管理机构的运作	230
三、中国应急管理机构的运作	232
参考文献	236
思考题(七)	237
第八章 应急管理中的非政府因素	239
第一节 非政府公共组织	239
一、非政府公共组织参与应急管理的理论依据	239
二、非政府公共组织参与应急管理的现实需要	241
三、非政府公共组织在应急管理中的主要作用	243
四、高效发挥非政府公共组织作用的相关措施	245
第二节 企业	250
一、企业参与应急管理的必要性	250
二、企业参与自然灾害应急管理的相关问题	252
三、企业应对危机事件的相关措施	256
第三节 公民	260

一、公民参与应急管理的必要性	260
二、应急管理不同阶段的公民参与	260
三、公共危机管理中公民参与的相关注意事项	264
第四节 媒体	264
一、媒体参与应急管理的必要性	265
二、媒体在应急管理各阶段的功能	266
三、应急管理中政府与媒体之间互动关系的构建	267
四、国外政府在应急管理中与媒体的关系	270
参考文献	271
思考题(八)	272
第九章 应急管理中的心理救援	275
第一节 心理危机与心理救援	275
一、心理危机	275
二、心理救援	279
第二节 心理救援的主体与过程	282
一、心理救援的主体	282
二、心理救援的过程	286
第三节 心理救援的技术和方法	291
一、心理救援技术	291
二、心理救援疗法	295
参考文献	301
思考题(九)	303
第十章 政府应急管理与政府能力	309
第一节 政府能力的理解	309
一、政府能力的内涵	309
二、政府能力的特点	312
三、政府应急能力的内涵	315
第二节 政府应急能力的构成要素	315
一、政府能力的构成要素	316
二、政府应急能力的构成	320
三、政府应急能力的影响因素	322
第三节 政府应急管理能力的提升	324
一、当前我国政府应急能力的现状与不足	324
二、完善我国政府应对公共危机能力的途径及对策	328
参考文献	332
思考题(十)	333
附件1 中华人民共和国突发事件应对法	340
附件2 国家突发公共事件总体应急预案	350
后记	356