

总 编◎徐鸿武 张占斌

中外政府管理比较丛书

中外政府 应急管理比较

ZHONGWAI ZHENGFU
YING JI
GUANLI BIJIAO

钟开斌 著



国家行政学院出版社

013025367

D523

39

中外政府应急管理比较

钟开斌 著



国家行政学院出版社



北航

C1632857

D523
39

176750610

图书在版编目(CIP)数据

中外政府应急管理比较/钟开斌著. —北京:国家行政学院出版社, 2012. 5
ISBN 978-7-5150-0199-9

I. ①中… II. ①钟… III. ①国家行政机关—紧急事件—公共管理—对比
研究—中国、国外 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 108082 号

书 名 中外政府应急管理比较
作 者 钟开斌
责任编辑 吴蔚然
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)68928764
经 销 新华书店
印 刷 北京金秋豪印刷有限责任公司
版 次 2012 年 12 月北京第 1 版
印 次 2012 年 12 月北京第 1 次印刷
开 本 650 毫米×980 毫米 16 开
印 张 27.75
字 数 427 千字
书 号 ISBN 978-7-5150-0199-9/D·0179
定 价 69.00 元

本书如有印装质量问题,可随时调换。联系电话:(010)68929022

《中外政府管理比较丛书》总序

国家行政学院原常务副院长

魏礼群

《中外政府管理比较丛书》(以下简称《丛书》)经过作者们的长期学术积累和勤奋努力,今天和读者见面了。这是一项重要的研究成果,值得称道和庆贺。

邓小平曾经指出:“社会主义要赢得与资本主义相比较的优势,就必须大胆吸收和借鉴人类社会创造的一切文明成果,吸收和借鉴当今世界各国包括资本主义发达国家的一切反映现代化生产规律的先进经营方式、管理方法。”(《邓小平文选》第三卷第373页)该《丛书》以中外政府管理的视角,从比较中精选,从实践中探求规律,为提高我国政府管理水平提供智力支持,这无疑是行政理论研究者的一项重要任务。

该《丛书》具有以下优点和特点:

第一,视野开阔,资料新颖。该《丛书》放眼世界,追踪研究外国尤其发达国家的新做法、新动向、新趋势,研究吸收外国政府管理的文明成果,为我国加强和创新政府管理提供有益启示。

第二,探索规律,着眼未来。该《丛书》研究政府管理一般规律,致力于解决面临的共同矛盾和问题,体现前沿性、前瞻性,既服务于现实问题的解决,又放眼于未来的发展。

第三,简明生动,可读性强。该《丛书》文字简明,通俗易懂,突出典型案例,突出量化数据,以增强可读性、可信度和说服力。

该《丛书》选题符合国家行政学院的性质与任务,对促进教学、科研、咨询三位一体的全面发展,建设国际一流的行政学院,将会发挥积极

作用。

中外政府管理内容十分广泛,此次出版内容仅是这一重大课题研究成果的一部分,也仅是一个阶段性成果。希望作者以坚强的毅力把这方面研究继续下去,以期取得更好更多的成果,为深化我国行政体制改革,建设现代化政府作出更大的贡献。

前 言

FOREWORD

人类社会发展到今天,逐渐进入了一个“风险社会”的发展时期,各类突发事件发生概率更高、破坏力更大、影响力更强。当前,我国正处于“经济体制深刻变革,社会结构深刻变动,利益格局深刻调整,思想观念深刻变化”的时期,伴随工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化的深入发展,各种传统的和非传统的、自然的和社会的风险与矛盾交织并存,公共安全和应急管理工作面临的形势更加严峻。为此,党的十六大报告明确提出,要增强忧患意识,居安思危,清醒地看到前进道路上的困难和风险。党的十七大报告再次强调,要“完善突发事件应急管理机制”,“保障人民生命财产安全”。“十二五”规划纲要明确指出:“坚持预防与应急并重、常态与非常态结合的原则,建立健全统一指挥、结构合理、反应灵敏、保障有力、运转高效的国家突发事件应急体系,提高危机管理和风险管理能力。”

发展是硬道理,稳定是硬任务;发展是第一要务,安全是第一责任。胡锦涛在庆祝中国共产党成立 90 周年大会上讲话强调:“全党必须清醒地看到,在世情、国情、党情发生深刻变化的新形势下,提高党的领导水平和执政水平、提高拒腐防变和抵御风险能力,加强党的执政能力建设和先进性建设,面临许多前所未有的新情况新问题新挑战,执政考验、改革开放考验、市场经济考验、外部环境考验是长期的、复杂的、严峻的。精神懈怠的危险,能力不足的危险,脱离群众的危险,消极腐败的危险,更加尖锐地摆在全党面前,落实党要管党、从严治党的任务比以往任何时候都更为繁重、更为紧迫。”必须坚持以人为本,把保障公众健康和生命财产安全作为首要任务,把加强应急管理作为全面履行政府职能的重要方面,把应急管理水平作为检验政府行政能力的重要标志。

应急管理是各级领导干部必须掌握的本领。开展应急管理科研咨询和教育培训,建设高素质应急管理干部队伍,是有效应对突发事件的重要内容。胡锦涛 2008 年在汶川特大地震抗震救灾座谈会上指出,要在抗震救灾第一线考验考察干部,把干部在这场斗争中的实际表现作为使用干部的重要依据。2012 年中共中央办公厅印发的《2009—2013 年全国党政领导班子建设规划纲要》要求,“坚持在完成重大任务、应对重大事件中培养锻炼干部”。2009 年 7 月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》(中办发〔2009〕25 号)明确提出:“对群体性、突发性事件处置失当,导致事态恶化,造成恶劣影响的”要实行问责。

党的十六大以来,特别是在 2003 年取得抗击“非典”斗争的重大胜利后,党中央国务院在深刻总结历史经验、科学分析公共安全形势的基础上,以制定修订应急预案为抓手,健全应急管理体制为基础,完善应急管理机制为关键,强化应急管理法制为保障,全面建设以“一案三制”(应急预案,应急管理体制、机制和法制)为基本框架的中国特色应急管理体系,把我国突发事件应对能力提升到了一个新阶段。几年来,我国有效应对了南方部分地区低温雨雪冰冻灾害、四川汶川特大地震、甲型 H1N1 流感、青海玉树强烈地震、甘肃舟曲特大山洪泥石流等重特大突发事件,圆满完成了 2008 年北京奥运会、2010 年上海世博会及广州亚运会等大型活动的安保工作。同时,必须清醒地看到,当前,我国应急管理工作与有效应对复杂多变的公共安全严峻形势还不完全适应,与经济社会快速发展的形势还不完全适应,与最大限度地保障人民群众生命财产安全的要求还有差距。面对复杂严峻的公共安全形势,必须正视应急管理工作存在的薄弱环节和突出问题,切实提高对应急管理工作重要性的认识,进一步完善中国特色应急管理体系,全面推进应急管理各项工作。

“他山之石,可以攻玉。”近年来,面对不断增加的突发事件诱发因素、显著增大的突发事件危害和影响,世界各国都把突发事件应对作为重要的政府职能予以加强,建立健全适应各自国情、政情、民情,以及历史文化传统的各具特色的应急管理体系。这包括:逐步完善突发应对的强力综合协调机构,强化对各级各类突发事件的综合防范和应急处置,注重发挥法律法规对非常态下应急行为的规范作用,把应急预案作为突发事件应

对的重要手段,完善信息报告、指挥决策、协调联动、区域合作、调查问责等应急管理机制,重视突发事件预防、应急准备以及风险评估、监测预警的重要作用,建设拥有相当规模和技术装备优势的专业应急力量,广泛动员和储备社会动员力量。特别是美国、日本、俄罗斯、德国、新加坡等国,在应急管理实践工作的基础上,结合本国突发事件的形势特点和国际应急管理的发展态势,建立了符合自身特殊国情、政情和社情的应急管理体系,有效地应对了各级各类突发事件。

2008年10月,胡锦涛在全国抗震救灾总结表彰大会上讲话指出,要“积极借鉴国外防灾减灾的成功做法和经验,建立健全同有关国际机构和各国政府在防灾减灾领域的合作机制”。本书选择美国、日本、俄罗斯、德国、新加坡和中国进行观察和比较研究,按照中国应急管理体系建设的“一案三制”基本框架,比较系统地总结国外应急管理的做法和经验,深入探讨政府应急管理的前沿问题,发现对中国应急管理工作的启示。希望本书能为推进我国应急管理体系建设、提高政府应急管理能力、更好地维护社会稳定和经济发展,提供有益借鉴。

目 录

CONTENTS

绪论	1
一、应急管理:世界各国共同面临的严峻挑战	1
二、“一案三制”:中外应急管理比较的基本框架	4
三、典型国家:比较对象的选择	9
第一章 应急管理的发展历程	13
第一节 美国应急管理发展历程	13
一、第一阶段(20 世纪 50 年代以前):天灾为主,相对分散	16
二、第二阶段(20 世纪 50 年代至 70 年代末):突出民防, 强化制度	18
三、第三阶段(20 世纪 70 年代末至 2001 年):FEMA 综合 协调,分级管理	19
四、第四阶段(2001 年以后):FEMA 被并入国土安全部	22
第二节 日本应急管理发展历程	23
一、第一阶段(第二次世界大战后至 20 世纪 50 年代末): 单灾种管理	23
二、第二阶段(20 世纪 50 年代末至 1995 年): 多灾种综合管理	25
三、第三阶段(1995 年以来):国家应急管理体系	26
第三节 俄罗斯应急管理发展历程	29
一、第一阶段(1991~1993 年):关注国家安全	29
二、第二阶段(1994~2004 年):紧急情况部统筹协调	30

三、第三阶段(2005 年至今):加大反恐力度	31
第四节 德国应急管理发展历程	33
一、第一阶段(1946~1956 年):开始起步	33
二、第二阶段(1957~2001 年):以民防为主	34
三、第三阶段(2001 年至今):民防和应急整合	35
第五节 新加坡应急管理发展历程	36
一、第一阶段(1946~1983 年):建立防卫力量	36
二、第二阶段(1984~2001 年):全面防卫	36
三、第三阶段(2001 年至今):加强反恐	37
第六节 中国应急管理发展历程	38
一、第一阶段(2003 年以前):以单灾种管理为主	38
二、第二阶段(2003~2007 年):以“一案三制”为基本 框架	40
三、第三阶段(2008 年至今):深化应急管理体系建设	42
第七节 小结	43
 第二章 应急管理体制	46
第一节 美国应急管理体制	46
一、应急管理组织体系	46
二、综合协调机构:联邦应急管理署(FEMA)	55
第二节 日本应急管理体制	60
一、应急管理组织体系	60
二、综合协调机构	65
第三节 俄罗斯应急管理体制	69
一、应急管理组织体系	70
二、综合协调机构:紧急情况部	74
第四节 德国应急管理体制	80
一、应急管理组织体系	80
二、综合协调机构:内政部	84
第五节 新加坡应急管理体制	92
一、应急管理组织体系	93

二、综合协调机构:内政部民防部队	96
第六节 中国应急管理体制	102
一、应急管理组织体系	102
二、综合协调机构:国务院应急管理办公室	108
第七节 小结	110
 第三章 应急管理机制:预防与应急准备	113
第一节 美国预防与应急准备	113
一、宣教演练	113
二、应急准备	117
三、应急保障	119
四、风险评估	123
第二节 日本预防与应急准备	127
一、宣教演练	127
二、应急准备	130
三、应急保障	131
四、风险评估	135
第三节 俄罗斯预防与应急准备	137
一、宣教演练	137
二、应急准备	139
三、应急保障	140
四、风险评估	144
第四节 德国预防与应急准备	145
一、宣教演练	145
二、应急准备	148
三、应急保障	150
四、风险评估	152
第五节 新加坡预防与应急准备	154
一、宣教演练	154
二、应急准备	157
三、应急保障	159

四、风险评估	162
第六节 中国预防与应急准备	163
一、宣教演练	163
二、应急准备	166
三、应急保障	168
四、风险评估	173
第七节 小结	176
 第四章 应急管理机制:监测与预警	179
第一节 美国监测与预警	179
一、信息监测	179
二、事件预警	181
第二节 日本监测与预警	184
一、危险源监测	184
二、事件预警	187
第三节 俄罗斯监测与预警	190
一、信息监测	190
二、事件预警	192
第四节 德国监测与预警	193
一、信息监测	193
二、事件预警	196
第五节 新加坡监测与预警	198
一、信息监测	198
二、事件预警	198
第六节 中国监测与预警	199
一、信息监测	199
二、事件预警	202
第七节 小结	205
 第五章 应急管理机制:应急处置与救援	208
第一节 美国应急处置与救援	208

一、信息报告	208
二、决策指挥	210
三、危机沟通	214
四、社会动员	219
第二节 日本应急处置与救援	224
一、信息报告	224
二、决策指挥	228
三、危机沟通	233
四、社会动员	237
第三节 俄罗斯应急处置与救援	239
一、信息报告	239
二、决策指挥	240
三、危机沟通	242
四、社会动员	245
第四节 德国应急处置与救援	247
一、信息报告	247
二、决策指挥	249
三、危机沟通	256
四、社会动员	257
第五节 新加坡应急处置与救援	259
一、信息报告	259
二、决策指挥	260
三、危机沟通	262
四、社会动员	266
第六节 中国应急处置与救援	268
一、信息报告	268
二、决策指挥	273
三、危机沟通	283
四、社会动员	287
第七节 小结	288

第六章 应急管理机制:恢复与重建	292
第一节 美国恢复与重建	292
一、调查评估	292
二、恢复重建	295
第二节 日本恢复与重建	302
一、调查评估	302
二、恢复重建	304
第三节 俄罗斯恢复与重建	309
一、调查评估	309
二、恢复重建	311
第四节 德国恢复与重建	313
一、调查评估	313
二、恢复重建	317
第五节 新加坡恢复与重建	319
一、调查评估	319
二、恢复重建	320
第六节 中国恢复与重建	322
一、调查评估	322
二、恢复重建	327
第七节 小结	332
 第七章 应急管理法制	335
第一节 美国应急管理法制	335
一、应急管理法律体系	335
二、典型的应急管理法律	341
第二节 日本应急管理法制	344
一、应急管理法律体系	344
二、典型的应急管理法律	350
第三节 俄罗斯应急管理法制	355
一、应急管理法律体系	355
二、典型的应急管理法律	357

第四节 德国应急管理法制	361
一、应急管理法律体系	361
二、典型的应急管理法律:《民事保护法》	362
第五节 新加坡应急管理法制	363
一、应急管理法律体系	363
二、典型的应急管理法律	364
第六节 中国应急管理法制	365
一、应急管理法律体系	365
二、典型的应急管理法律:《突发事件应对法》	369
第七节 小结	373
 第八章 应急预案	376
第一节 美国应急预案	376
一、应急预案体系	376
二、《国家应急框架》(NRF)	379
第二节 日本应急预案	382
一、应急预案体系	382
二、应急预案的管理	388
第三节 俄罗斯应急预案	390
一、应急预案体系	390
二、应急预案的管理	391
第四节 德国应急预案	392
一、应急预案体系	392
二、应急预案的管理	395
第五节 新加坡应急预案	396
一、应急预案体系	396
二、应急预案的管理	397
第六节 中国应急预案	399
一、应急预案编制过程	399
二、应急预案体系	403
三、应急预案的管理	406

第七节 小结	408
第九章 结论与展望	411
一、国际应急管理的发展趋势	411
二、非常规突发事件：当前应急管理面临的新挑战	414
参考文献	416
后记	423

绪 论

一、应急管理：世界各国共同面临的严峻挑战

目前,全球已经逐渐进入了一个“风险社会”的发展时期,应急管理成为各国共同面临的严峻挑战。^①无论是在军事外交等传统安全领域,还是在技术事故、新发传染病等社会经济生活的非传统安全领域,各级各类突发事件高频次、大规模地发生,影响范围越来越广,后果越来越严重,成为世界各国普遍关注的一个严峻问题。例如,经济合作与发展组织(OECD,以下简称经合组织)2003年所发布的一项研究表明,1950~2000年的50年间,全球各种自然灾害和技术事故给人类造成的损失呈明显上升的趋势。^②世界第二大再保险公司瑞士再保险公司(Swiss Re Group)近几年发布的报告同样表明,在过去短短的几年时间里,全球发生的自然灾害、技术事故以及世界保险业赔付损失的总额都大大增加了。^③

现代社会的运行逻辑表明:现代化社会同时也是高风险社会。“现代性的全球化也是一个不断创造新风险的过程,不断改变人们的既有生活

① 1986年,德国社会学家贝克(Ulrich Beck)提出了“风险社会”的概念,将后现代社会诠释为风险社会,其主要特征在于:人类面临着威胁其生存的由社会所制造的风险。见 Ulrich Beck, *Risk Society: Towards a New Modernity*, London: Sage Publications, 1992.

② 经合组织(OECD)在2003年提出了“系统性风险”(systemic risks)的概念,认为卫生、服务、运输、能源、食品和供水、信息和电信产业领域的要害系统有可能因遭受单一或一连串灾害事件的严重破坏而导致整个系统处于瘫痪状态。见 OECD(Organization of Economic Cooperation and Development), *Emerging Risks in the 21st Century: An Agenda for Action*, Paris: OECD Publications Service, 2003, pp. 1~45.

③ 《去年全球灾害达1230亿美元30多万人死亡》,新华网2005年3月2日。