

第一章

基本概念和框架

在当今世界，各种各样的突发事件常以人们意想不到的时间和方式发生，突发事件发生的频率、速率和影响不断增加。如何有效应对突发事件，尽可能地预防和减少突发事件，尽可能地减轻和避免突发事件带来的危害，是现代各国政府普遍面临的一项重大挑战。

本章阐述了突发事件和政府应急管理的涵义，分析了现代应急管理的框架内容和主要国家的实践经验，提出了加强我国应急管理框架体系建设，全面提高应对突发事件能力的思路 and 选择。

一、突发事件和政府应急管理的界定

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众生命财产、社会秩序和公共安全，需要政府立即采取应对措施加以处理的公共事件。在概念使用上，突发事件更侧重于强调事件的突发性、偶然性，紧急事件更侧重于强调处置事件的紧迫性、时间性，危机事件更侧重于强调事件的规模和影响程度，人们往往根据需要加以采用。有些重大突发事件就构成了危机，有些突发事件则可能引发或演变为危机，所以，必须及时有效地处理各种突发事件。

突发事件往往具有以下共同特征：

1. 不确定性

即事件发生的时间、形态和后果往往无规则，难以准确预测。许多灾害和风险，如各种事故、火灾等，人们还难以准确预见其在什么时候，在什么地方，以什么样的形式发生；有些灾害和风险，如地震、台风、旱灾、水灾、疫情等虽能做出一定的预报，但对这些灾害风险发生的具体形式及其所造成的影响或后果，还难以完全准确预见。

2. 紧急性

即事件的发生突如其来或者只有短时预兆，必须立即采取紧急措施加以处置和控制，否则将会造成更大的危害和损失，如化学品泄漏、爆炸等事故发生后可能已造成人员财产损失，如不能立即采取紧急救助，人员财产损失将会不断扩大。

3. 威胁性

即事件的发生威胁到公众的生命财产、社会秩序和公共安全，具有公共危害性。在社会生活中，一般性的、针对个体的突发性事件，如工伤事故、交通事故、疾病突然发作，打架斗殴等情况每时每刻都可能发生，如果没有对公共安全或公共秩序构成威胁，就不属于这里所说的突发事件的范畴。当然，在实践中如何区分还需要具体分析。

从不同的角度出发，人们可以将突发事件划分为许多种类型。按照突发事件是否与人的行为有关，突发事件分为自然灾害和人为灾害两大类。

按照突发事件的起因，可将突发事件分为三种类型：一是自然灾害，如地震、火山爆发、水灾、风灾、森林火灾等灾害都是由自然原因引起的；二是重大事故，又称技术发展型灾害，如交通事故、生产事故、危险化学品泄漏、爆炸、火灾等，通常技术发展和应用直接相关，在现代社会有日益增多的态势；三是重大社会事件，又称社会秩序型灾害，如社会骚乱、非法聚集、恐怖袭击、外敌攻击等，主要是由人为原因引起的。当然，这种划分类型的方法也是相对而言的，

有些突发事件很难说是自然原因引起的，还是人为的，或者还是其他原因造成的，而且不同类型之间可以相互转换。按照对突发事件实施应急管理的工作性质，可将突发事件作进一步的细分。

按照突发事件涉及的领域，可将突发事件分为单一性突发事件和复合性突发事件，前者如单纯的火灾事故、食物中毒、化学物污染等突发事件，后者如“9·11”事件、非典事件等涉及到社会、经济、政治等多个领域。

按照突发事件的规模影响，可将突发事件分为国家级、省（州）级和地方级的突发事件；或者按照一定的标准，分为不同等级的突发事件。

突发事件通常对经济社会有很大的负面影响，如给人民生命财产造成巨大损失，对生态和人类生存环境产生破坏，对正常的社会秩序和公共安全形成不良影响等，乃至引发社会和政治的不稳定。而且，随着城市化、全球化、科技运用、社会矛盾和环境气候等诸多因素的变化和影响，突发事件的种类形式、发生概率和影响程度日益扩大。另一方面，面对危机，如果善于总结反思，正视并解决突发事件所反映出来的问题，可以使危机转化为促成革新的动力，化危机为转机。如非典事件给我国经济社会造成了巨大损失，但通过这一危机暴露出来的问题，引发了政府和社会对经济社会协调发展的重视，对加强应急管理体系建设的重视，促成了多方面的革新。

政府作为公共事务的管理者，公共秩序的维护者，对各种突发公共事件实施应急管理是政府的一项重要职能，也是政府的责任。政府应急管理，就是指政府为了应对突发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事件，最大限度地减少突发事件的负面影响。由于应对突发事件需要政府采取与常态管理不同紧急措施和程序，超出了常态管理的范畴，所以政府应急管理又是一种

特殊的政府管理形态。

政府因其责任、地位和能力之所在，在应对危机事件中必然要担当主要角色，发挥主导作用。在应急管理过程中，政府不仅要组织动员各种力量和资源共同参与，而且要对各种组织机构和人员进行统一指挥、协调、调度，有秩序地处置各项应急事务。在这个意义上说，应急管理主要是政府应急管理。政府应急管理能力的强弱，决定着应对突发事件的成效和社会的安危，至关重要。因此，不断探索总结政府应急管理的经验教训，提高政府应对突发事件的能力，成为现代各国政府和社会普遍关注的问题，重要性日益凸现。

政府虽然在应对突发事件中发挥着主导作用，但并不意味着由政府唱独角戏，政府也不可能包揽所有的应急事务，还应当有全社会的参与、支持和配合，各种社会组织、团体、企业和公民都可以发挥各自的作用。在应急管理中政府必须与全社会相互支持、相互配合，才能成功地应对危机的挑战。我国在防治非典斗争中实行群防群治的成功经验，充分说明各种社会组织、社区组织、医疗机构、学校、企业、新闻媒介和公民都是应对危机的主体，都可以在应急管理中发挥十分重要的作用。

在突发事件发生的种类、规模、频率和影响持续增强的时代背景下，各国政府应急管理的任务更趋艰巨而复杂，政府应急管理的涵义和外延也在不断更新变化。从历史角度看，传统上的应急管理注重对危机事件的即时反应和指挥控制，带有较大的被动性和局限性。从 20 世纪 70 年代后期起，一种更加全面更具综合性的现代应急管理理论逐步形成，并在许多国家的实践中取得了重大成功。^① 无论从应急理论看，还是从一些国家实践看，现代应急管理的框架模式，一是有充分整合各种应

参见新西兰惠灵顿管理部尼尔 R. 布立顿：“新千年应急管理”一文，
<http://www.chinajz.gov.cn>。

急要素和资源的一体化应急管理体系；二是有由预防（风险）、准备、回应和恢复组成的综合性应急管理。

二、政府应急管理体系

应对突发事件，特别是重大突发事件，需要广泛动员各种组织和力量参与，需要统一指挥、统一行动，需要各个方面相互协作、快速联动，需要有技术、物质、资金、舆论的支持和保障，需要有法律 and 政策的依据。政府应急管理体系就是通过组织整合、资源整合、行动整合等应急要素整合而形成的一体化系统。从世界上一些主要国家的做法和经验看，现代政府应急管理体系一般具有以下特征：

1. 有政府和社会共同组成的应急组织系统

在现代国家，应急组织系统通常由政府部门和各种社会主体共同组成，包括政府机构、非政府公共组织、新闻媒体、工商企业、公民社会等主体，其核心部分是警方、消防、紧急救助、环境保护、救灾减灾和新闻等部门。例如，德国的国家灾难管理系统由警方、消防部门、紧急医疗救助中心、军队（包括 55 个空军救援基地）、100 多个民间志愿者组织等部门组成，所有组织的成员都要经过紧急救助的特殊培训。^① 美国的都市应急组织系统包括警察、消防、911 中心、医疗救助、有关政府机构、社会服务团体、新闻媒体、工商企业等部门，政府在制定应急计划、确定分工、提供资助和组织培训等方面都要将这些部门考虑在内。^②

2. 有统一指挥、分工协作的应急管理体制

① 德国应急管理专家弗里斯多夫教授：“德国灾难管制”，2003 年 12 月 4—5 日“中国首届政府应急管理国际论坛”中外专家主题发言资料汇编。

② 美国公共行政学会执行副主席唐纳德蒙佐教授：“美国应急管理的问题与挑战”，2003 年 12 月 4—5 日“中国首届政府应急管理国际论坛”中外专家主题发言资料汇编。

应急管理体制是指应急体系的机构设置、职责分工、相互关系和作用方式。从主要发达国家情况看，现代应急管理体制具有分工明确、统一指挥、相互协作等特征。例如：

美国是一个联邦制国家，有联邦政府，50 个州政府和 8.7 万个地方政府，州政府和地方政府具有高度自治权。在应对危机事件过程中，各级政府之间形成了一种分工协作、相互配合的关系；在同一层面上，形成了统一指挥、协同行动的关系。

在城市和地方层面，一般都设有政府应急管理中心或 911 中心。中心大多设在警署，其核心组成部门包括警方、消防和紧急医疗救助机构，其他政府部门在该中心设有固定席位，一遇紧急事件即可进驻，以便统一协调行动。在紧急事件发生后，一般由地方政府的警察、消防和公共卫生机构赶到现场进行应急处置，在处置复杂危机事件时通常要设立一线指挥部。至于恐怖事件，应该由哪些机构首先赶到现场，怎样协调部门间行动，现在仍是一个研究中的问题。

在州层面，州政府设有紧急事务管理机构，负责处理州级危机事件，指导地方应急工作，协调联邦与地方之间的关系。在应对危机时，州政府主要通过动用国民卫队来帮助应对危机事件。当地方政府遇到无法应付的危机事件时，州政府有责任和义务给予帮助，如在发生洪水灾害、社会动荡的情况下，州长可以迅速的集结国民卫队，派遣他们到危机发生地，指挥他们处理危机。

在国家层面上，美国 1979 年建立了联邦紧急事务管理署。“9·11”事件后，于 2003 年组建了一个超级危机管理机构——国土安全部。该部是仅次于国防部、医疗服务部之后的第三大联邦政府机构，负责协调 22 个联邦机构的应急事务，其中包括联邦紧急事务管理署，预算为 400 亿美元，有 17 万名雇员。国土安全部有三个基本任务：第一，预防美国国内可能遭受的恐怖袭击。第二，减少美国遭受恐怖袭击的可能性。第三，最大程度减小可能的恐怖主义袭击和自然灾害带来的损

失。至于这个新的超级部能否使危机管理更加有效，能否协调好内部纷争和组织文化并有效地运作起来，目前在美国还是一个众说纷纭的问题。在纵向关系上，联邦政府主要通过提供技术和资金援助，来帮助州和地方应付危机和灾害。发生危机时，州长可以要求美国总统宣布该州进入了紧急状态，然后由总统要求国会拨资金来帮助该州。

德国也是一个联邦制国家，在应急管理体制上，实行国家、州和地方分层管理。一般的灾害由各个地方政府直接负责处理。如出现无法对付的灾难，就请州政府来管理；德国共有16个州，各个州政府采取的应急措施都必须遵循本州的法律；州政府应付不了灾难，就由联邦政府直接管理。德国在面积和人口方面属于中等规模，因而由国家直接管理的灾难事件占有很大比重。

日本是一个单一制国家，其应急管理体制以内阁首相为最高指挥官，由内阁官层（相当于政府办公厅、负责协调各省厅之间的关系）来负责总体协调联络，通过安全保障会议、阁僚会议、内阁会议、中央防灾会议等决策机构制定应对危机对策，由警察厅、防卫厅、海上保卫厅等各省厅和部门根据具体情况予以配合实施。应对的危机种类不同，启动的管理部门也不同。

3. 有相互协作、反应快速的应急机制

现代政府应急机制以相互协作、密切配合、反应快速为特征。主要包括：通过计算机联网和明确信息报告责任形成的信息资源共享机制；通过设定危机类别和等级进行风险提示的预警机制；通过明确分工，制定应急计划，建立统一指挥中心形成的分工协作、应急联动、快速反应机制；通过与民间组织、工商企业、社区组织、专业技术人员乃至国际组织签订协议形

中国现代国际关系所危机管理与对策研究中心编著：《国际危机管理概论》，时事出版社2003年版

成的广泛参与和协作机制等。

例如，美国休斯顿市应急管理中心是全美现代化水平最高、规模最大的应急中心之一。该中心警署、消防部门和紧急医疗救助中心集中安排在一起，并与公共安全局、建设局等市政府机构共同组成了一个应急联动机制，最大限度地利用各种组织和资源，通过收集、分析和传递应急信息，进行早期预警。该中心办公设施实行无节假日 24 小时全天候值班，直接受理处置各种应急事务。中心可以直接调用警察和各方面力量，以避免通过其他机构而浪费时间；可以要求其他市政府机构提供信息；在应急管理过程中可以使用联邦政府设在该市的设备设施；应急管理中心负责人直接向市长报告工作，在发生重大危机事件时市长将亲临该中心，坐镇指挥，统一协调各方行动。

再如，“9·11”事件和炭疽病毒攻击事件后，美国着手从 6 个方面完善其应对突发公共卫生事件的应急管理机制：一是通过加强国家、地区 / 州、地方之间的沟通和协作，提高公共卫生领域的危机准备和预警能力。二是建立疾病监测报告系统、加强流行病监测培训、与科研机构进行合作，以加强疾病监测跟踪能力。三是开展广泛的科学研究和实验，为有效应对生化武器、传染病和其他威胁公众健康的突发事件提供必要的知识、技术和设备供给，在全国范围建立多级实验室反应网络。四是利用 IP 技术和网络技术，建立有效的紧急状态沟通渠道，加强对资料和信息系统的保护从而构建安全的公共卫生信息传递系统，发展全信息技术支撑。五是改善指挥的沟通观

① 美国休斯顿市应急管理中心设计者、高级顾问贺林斯任斯：“休斯顿市应急系统纵览”，2003 年 12 月 4—5 日 “中国首届政府应急管理国际论坛”中外专家主题发言汇编。

② 美国休斯顿市应急管理中心设计者、高级顾问贺林斯任斯：“休斯顿市应急系统纵览”，2003 年 12 月 4—5 日 “中国首届政府应急管理国际论坛”中外专家主题发言汇编。

念，在应急小组内建立快速无障碍的联系，同时利用新闻发言人制度向外界提供权威信息，建立任务报告和评价系统，并确保在第一时间将公共卫生突发事件通知媒体和公众。六是动员各相关领域专家广泛参与到应急系统中，同时将教育、培训融合到以上五个领域中。

4. 有现代化的应急信息系统

及时准确地收集、分析和发布应急管理信息是政府科学决策和早期预警的前提。现代国家都把利用最新信息通信技术，建立信息共享、反应灵敏的应急信息系统作为应急体系建设的核心部分，有些发达国家的应急信息系统还得到计算机系统、数据库系统、地理信息系统、卫星定位系统、遥感系统和视频系统的支持。我国广西南宁市借鉴发达国家经验，在国内外信息技术公司的合作下，2002 年建立了现代化的城市应急信息系统。该系统由计算机骨干网络、数据库、计算机辅助调度系统、地理信息系统、无线调度通信系统、无线联动数据传输系统及应用软件、监控及大屏幕显示系统、卫星现场图像实时传送系统、无人值守机房集中监控系统等 14 个子系统组成，并在对上述系统进行高度集成的基础上，建立了统一的信息接收和处理平台，实现了信息资源和通讯手段的共享，形成了应急联动的“南宁模式”^①

5. 有广泛的应急支持保障系统

现代应急管理体系必须有技术、物资、资金、培训等方面的支持保障。通过物资储备、财政预算、与工商交通运输企业签订协议等方式，为应对危机提供物力财力的保障；通过组织人员培训和教育，不断提高应急管理和社会公众的应急处置能力、协作能力和自我保护能力；通过借助新闻媒体的渠道和影响提高全社会的危机意识和防护能力；通过

冠有观：“国家应急信息系统总体框架研究”，《办公自动化》，2003 年第 8 期。

专业技术机构和人员的参与合作为应急管理提供技术智力支持等，都是许多国家的流行做法，并为政府应急管理提供有力的支持保障。

6. 有健全的应急管理法律法规

应急管理虽然需要政府采取特殊的应对措施，但也必须有法律依据，依法实施应急措施。在应急管理方面，发达国家一般都制定有紧急状态管理和防灾减灾救灾的法律法规，政府制定的应急管理计划也具有法律效力。这些法律法规对紧急状态下政府管理权限、应急处置措施和程序、政府责任、公民权利和义务等方面都有明确的法律界定，为政府实施应急处置提供了具有可操作性的法律依据，同时可以起到限制滥用行政权力的作用。

三、政府应急管理过程

现代危机管理理论主张对突发事件实施综合性应急管理，并在许多国家的政府应急实践中取得明显成效。重大突发事件往往具有潜伏期、形成期、爆发相持期和消退期。与此相适应，无论在理论上还是在实践上，现代应急管理以综合性应急管理为特征。具体而言，一是将政府应急管理作为由预防、准备、回应和恢复四个阶段组成的完整过程；二是政府在各个不同阶段应当采取相应的应对措施。

1. 预防

又称缓解、减少，是指在危机发生之前，政府为了消除突发事件出现的机会或者为了减轻危机的损害所做的各种预防性工作。突发事件多种多样，有些是可以预防的，有些是无法避免的，但可以通过各种预防性措施减轻其危害。通常可以采取的预防措施有：加强土地、建筑规划标准管理，使建筑物能够达到防震、防火、防飓风等灾害的要求；组织水利工程建设，以便防洪泄洪；检查排除事故、灾难、疫情隐患等项工

作。经验表明，在这个阶段尤其要注重风险评估工作，尽可能预测和事先考虑到在哪些地方会出现哪些风险，并采取相应的预防措施以减少风险，防患于未然，避免盲目自信、麻痹大意。

2. 准备

是指政府针对特定的或者潜在的突发事件所做的各种应对准备工作。有备才能无患，充分准备是应急管理的一项主要原则。主要措施有：利用现代通讯信息技术建立信息收集网络，加强信息分析整理，依靠专家、技术和知识提高风险信息分析能力，以争取早期预警和正确决策；组织制定应急预案，并根据情况变化随时对预案加以修改完善；就应急预案组织模拟演习和人员培训；建立设立风险类别和等级，预警系统；与各个政府部门、社会救援组织和工商企业等部门订立应急合作计划，以落实应急处置时的场地设施使用、技术支持、物资设备供应、救援人员等事项，为应对突发事件做好准备。准备得越充分，应对危机就会越有成效。

3. 回应

是指政府在危机发生发展过程中所进行的各种紧急处置和救援工作。及时应对是应急管理的又一项主要原则。主要措施包括：进行预警提示，启动应急计划，提供紧急救援，实施控制隔离，紧急疏散居民，评估灾难程度，向公众报告危机状况以及政府采取的应对措施，提供基本的公共设施和安全保障等一系列工作。这是应对危机的关键阶段、实战阶段，考验政府应急处置能力，尤其需要解决好以下几个问题：一是要提高快速反应能力。反应速度越快，意味着越能减少损害。经验表明，建立统一的指挥中心将有助于提高快速反应能力。如澳大利亚在举办 2000 年悉尼奥运会时，借鉴 1996 年美国亚特兰大奥运会应急处置的成功经验，建立了单点指挥（统一指挥）的机制，要求遇到危机事件向单一指挥中心报告，应急处置由单一指挥中心发布命令，以确保尽快反应，这个经验同样也适用

于各种自然灾害、社会动荡方面的应急管理。^① 二是应对危机，特别是重大危机，需要政府具有较强的组织动员能力和协调能力，使各方面的力量都参与进来，相互协作，共同应对危机。三是要依法进行紧急处置，避免滥用职权。四是要为一线反应人员配备必要的装备设施，以提高危险状态下的应急处置能力，并保护好一线应急人员。五是要采取有效方法管理非理性行为，因为人们在灾难和危机情况下通常会不听从指挥，不服从管理，不遵守法律，如发生火灾时人们总是不顾一切地挤向一二个出口，最终可能都无法脱离风险。

4. 恢复

是指在危机事件得到有效控制之后，政府为了恢复正常的状态和秩序所进行的各种善后工作。主要措施包括：启动恢复计划，提供灾后救济救助，重建被毁设施，尽快恢复正常的社会生产秩序，进行灾害和管理评估等善后工作。这个阶段的工作重点，一是要强化市政、民政、医疗、保险、财政等部门的介入，尽快做好灾后重建恢复；二是要进行客观的灾后评估，分析总结应急管理的经验教训，这不仅可以为今后应对类似危机奠定新的基础，而且也有助于促进制度和管理革新，化危机为转机。

四、提高政府全面应对突发事件的能力

中国是一个发展中的大国，国内生产总值增长多年来一直平均保持在 8% 的速度，同时中国也是世界上发生灾害较多的国家。各种突发事件频频发生，不仅给人民生命财产、经济社会发展造成巨大损失，而且对社会秩序和公共安全造成威胁。

澳大利亚联邦总署助理总警监、2002 年悉尼奥运会安全保卫现场总指挥杰克逊：“悉尼奥运会的应急管理经验”，2003 年 12 月 4-5 日“中国首届政府应急管理国际论坛”中外专家主题发言汇编。

特别是我国正处于社会转型阶段，城市化、全球化进程的加快，人口增长、聚集和流动的增加，生态环境的恶化，生物技术、能源技术、新型材料技术、核技术等高新技术的应用，体制转轨、利益分配、社会结构的剧烈变动等方面因素的变化，突发事件日趋势常态化、多样化、复合化，突发事件的形式规模、传播速率和影响程度也有所升级扩大，近两年发生的非典疫情、禽流感疫情等重大突发公共事件在一定程度上反映了这种态势。

从实际情况看，我国经常发生的突发事件主要有 5 种类型。

(1) 自然灾害。我国是世界上自然灾害最为严重的国家之一。据统计，我国 70% 以上人口，80% 以上工农业和城市受到各种灾害严重威胁，2/3 百万人以上大城市位于地震高危险区，在台风、洪水、滑坡、泥石流等灾害中丧生的人数每年都有上万人^①，其中各类地质灾害平均每年造成上千人死亡，经济损失上百亿元，已有 40 多个大中城市出现较为严重的地面塌陷灾害，每年造成的直接损失达几十亿元。^②

(2) 重大安全生产事故。近十多年来，我国安全生产事故居高不下，重特大事故屡屡发生。安全事故总量平均年增长 6.28%，最高时增长达 22%。2002 年发生的 107 万余起各类事故，导致 14 万人丧生，其中因瓦斯爆炸、矿井坍塌等恶性事故造成的死亡人数近 7000 人。近年来，全国平均每天发生 7.2 起一次死亡 3~9 人的重大事故，每周发生 2.5 起一次死亡 10 人以上特大事故，每月发生 1.2 起死亡 30 人以上特别重大事故。平均每年安全生产事故引发的经济损失约 2500 亿元。

浦树柔：“公共安全”，《瞭望新闻周刊》2004 年 2 月 23 日第 8 期。

② 参见《北京青年报》2004 年 2 月 27 日报道。

③ 浦树柔：“公共安全”，《瞭望新闻周刊》2004 年 2 月 23 日第 8 期。

(3) 突发公共安全事件。从广义上说，突发公共安全事件的外延可包括各类突发事件，因为多数突发事件都会直接或间接涉及到公共安全问题。从狭义上说，突发公共安全事件常用来指人为的、直接威胁公共安全和社会秩序的重大治安事件、刑事案件、恐怖事件。从后一种理解出发，近年来全国公安机关立案的刑事案件年平均上升幅度为 24%，刑事案件总量每年达 300 万起以上。各种社会治安事件造成的损失每年约 1500 亿元，其中除了一般性治安管理事件外，相当部分是具有组织化、职业化、乃至具有黑社会性质的突发公共安全事件，对公共安全构成了直接的威胁和挑战。

(4) 突发公共卫生事件。建国以来，我国公共卫生事业取得重大成就，许多长期危害生命健康的常见传染病得到有效控制。近些年来，有些已得到控制的传染病有所抬头，一些新的传染病开始发现，污染中毒事件、食品中毒事件、有毒化学品造成的职业中毒事件、各种灾害带来的疫情风险、生物侵害事件等有所增加、防不胜防，对人民群众的健康和生命安全造成威胁，有的甚至引起一定的恐慌，防治突发公共卫生事件的任务仍然艰巨。

(5) 突发群体性事件。突发群体性事件通常是指因人民内部矛盾和纠纷引起的，有部分公众参与并对社会秩序和稳定造成一定影响的突发事件，如群体上访、静坐请愿、聚众集会、阻塞交通、围堵党政机关等事件。在社会转型阶段，由于体制转轨、利益关系、社会变革、社会矛盾等因素的变动变化，突发群体性事件发生的机率、规模和形式有所扩大，成为目前影响社会稳定的一个突出问题。

面对各种突发事件带来的挑战，我国政府一再强调要居安思危，增强忧患意识，危机意识，并在加强政府应急管理，建立健全应急管理体系建设方面取得了很大进展，初步形成了一

套预防和处置各种突发事件的有效方法和程序，成功应对了许多的危机和挑战，在应急管理方面也积累了丰富经验。

同时也应当看到，目前我国的应急管理框架体系建设还存在着以下缺陷和不足：在战略上缺乏对应急管理的整体规划和资源整合，综合性的应急管理过程仍不到位，传统式的应急方式占有较大比重，政府应急管理体系建设还存在着诸多的问题，特别是在突发事件趋向常态化、多样化、复合化的背景下，以上缺陷和不足日益凸现，难以适应应对重大突发事件的需要。

国内外经验表明，提高政府全面应对突发事件的能力，应当树立现代应急管理理念，从传统的即时反应、被动应对转向综合性的应急管理，从类别管理、部门管理转向全面整合的应急管理，从随机性的、就事论事的应急管理转向依靠健全的应急体系和规范进行应急管理。一句话，就是加强应急管理框架体系建设，进一步提高全面应对能力。我们认为，从我国国情出发，借鉴国外有益经验，加强应急管理能力建设应从以下几个方面入手。

1. 统筹规划政府应急管理

应对突发事件需要组织动员大量的人力、物力、财力，需要提供政策、体制、法律方面的支持，需要整合利用各种资源。因此，在发展战略上，应当对政府应急管理进行统筹规划、资源整合，将应急管理纳入到国民经济和社会发展的整体发展规划之中，整合到各级政府的发展规划和政策措施制定之中。在政府管理上，应当将应急管理与常态管理结合起来，统筹考虑常态与应急的政府职能和工作方式，处理好常态体制与应急体制的相互关系，做到统筹兼顾、平急结合，以适应常态与应急的双重需要，全面提高政府管理能力。在支持保障上，应当全面考虑应急管理的组织动员、财政资金、基础设施、技术支持、物资装备、人员培训等资源要素，加强综合协调、统一规划，理顺关系，建立起能够覆盖各类危机管理、具有全面

应对功能的支持保障体系，避免出现重复建设、资源浪费，以及头疼医头、脚疼医脚等问题。

2. 实施综合性应急管理

在应急工作流程和措施方面，我国应急职能部门和协调机构已经初步形成一套应对突发事件的规范，但综合性应急管理并不到位，如危机前的风险评估、隐患排查、早期预警、预案制定和演练培训，危机中的统一指挥和快速反应，危机后的责任追究、评估反思都有所不足，或有所缺失，尚未建立起一整套统一高效的应急管理规范。因此，有必要借鉴现代应急管理理论和经验，在应对重大突发事件方面实施更具综合性的应急管理。从我国实际出发，实施综合性应急管理应当着眼于以下工作：

在预防阶段，要有危机意识、责任意识。尤其是应当建立公共安全责任制，强化风险评估和隐患排查工作，主动地、深入地检查突发事件易发多发的部位和环节，消除隐患，预防在先，尽可能地预防或减少各种灾害的发生及损害。

在准备阶段，要着眼于有备无患，为应对危机做好充分准备。工作重点为加强应急信息的收集分析和信息共享；制定应急预案并根据情况变化不断加以完善，或者组织有针对性的实际演练，以测试应急预案的有效性；设定危机和风险的预警种类、等级和发布渠道，以便及时准确地预警，同时避免不必要的恐慌；加强救灾抢险的装备器材建设和专业技术培训，着眼于提高危险情况下救援处置的能力，有效保护一线应急人员的生命安全；进行宣传和教育，使应急人员和公众了解危机和正确应对危机等。

在回应阶段，要强化时间第一的观念，重点增强快速反应能力和组织协调能力。应对重大突发事件需要及时反应、协同运作，但政府部门之间、政府与社会之间、各种制度之间的相互分割、各自为政，对各国政府来说，都是一个挑战。可供选择措施包括：通过建立严格的信息报告制度做到早期预警；预

警后立即启动应急预案，有关应急处置人员和应急措施应当按时到位；建立强有力的指挥协调中心，统一指挥、统一行动、统一调度；借助新闻媒体的力量，进行组织动员、信息沟通和协同运作等。

在恢复阶段，主要是做好救济、重建等善后工作，尤其需要实事求是地做好灾后评估总结，既要挖掘寻找事件发生的原因和暴露出来的问题，采取措施避免同类事件的再次发生，化危机为转机，也要客观评估应对措施的得当与否，总结经验教训，为今后应对突发事件提供借鉴。

在以上着眼点的基础上，通过制定应急法律法规，研究制定应急预案，加强应急管理培训等措施，形成覆盖应急管理全过程的一整套规范和程序，将综合性应急管理落在实处。

3. 建立责任明确、统一指挥、协同运作的应急体制

为了解决现行政府应急管理中的部门分割、条块分割、管理分散等体制弊端，似有必要按照条块结合、以块为主、分级管理的原则，调整各级政府和不同政府部门的相互关系，建立强有力的指挥协调机构，构建起一个责任明确、统一指挥、分工合作的应急管理体制。可供选择的建议包括：

（1）在中央和省级层面，明确政府及有关部门的主要职责是制定应急管理政策规划，建立预警和信息报告制度，对地方应急管理提供指导和帮助，直接处置全国或全省范围的重大突发事件；同时，也可以考虑将已设各种临时性的协调机构整合为一个常设的指挥协调机构，建立统一指挥、分工负责的管理体制，不断提高政府统一指挥、组织协调和资源整合的能力。

（2）在地方层面，应当明确地方政府负有直接处置本地突发事件的责任，并赋予其统一实施应急处置的权限，当然有关突发事件的信息和处置情况应当及时如实上报，上级政府可以视情况需要提供支持帮助或者加以督促检查，即实行条块结合、以块为主的管理体制，在遇到无法应对的危机时，可以由上级政府直接管理。