

政府治理丛书

中央和大城市政府 应急机制建设

◎ 主 编 郭 济
◎ 副主编 高小平 沈荣华

 中国人民大学出版社

政府治理丛书

中央和大城市政府 应急机制建设

◎ 主 编 郭 济

◎ 副主编 高小平 沈荣华



中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中央和大城市政府应急机制建设/郭济主编.

北京: 中国人民大学出版社, 2005

(政府治理丛书)

ISBN 7-300-06482-5

I. 中…

II. 郭…

III. 紧急事件-公共管理-研究-中国

IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 046928 号

政府治理丛书

中央和大城市政府应急机制建设

主 编 郭 济

副主编 高小平 沈荣华

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号 邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室) 010-62511239 (出版部)

010-82501766 (邮购部) 010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司) 010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 涿州市星河印刷有限公司

开 本 787×965 毫米 1/16 版 次 2005 年 6 月第 1 版

印 张 23.5 插页 2 印 次 2005 年 6 月第 1 次印刷

字 数 429 000 定 价 36.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换



目 录

第一章 当代重大突发事件概述	1
一、国外突发事件的类型和风险因素	2
二、国外突发事件的总体影响	16
三、我国突发事件的特点、成因和影响	27
第二章 发达国家中央政府应急管理的机构和经验	37
一、发达国家中央政府应急管理的机构和职能	37
二、发达国家中央政府应急管理的基本经验	44
第三章 我国中央政府应急机制	53
一、政府应急机制的分析框架	54
二、政府应急管理的现状分析	56
三、建立健全中央政府应急机制的设想和建议	60
第四章 我国政府应急管理的主要经验	68
一、以人为本的指导思想	68
二、应对突发事件的主要经验	71

第五章 危机预警机制	83
一、预警是危机管理的重要阶段	83
二、国外预警体系介绍	87
三、中国预警体系现状及建设	99
第六章 危机决策机制	104
一、危机决策与危机决策机制	104
二、中国政府危机决策机制的转型特点分析	109
三、中国政府危机决策机制未来改进的具体设想	114
第七章 应急动员和保障机制	118
一、有关概念的界定	118
二、政府应急动员和保障机制现状	120
三、建立政府应急动员和保障机制的建议	128
第八章 应急信息系统	135
一、必要性和总体目标	135
二、应急管理系统指挥中心组织结构	138
三、应急信息系统的架构	145
第九章 公安应急处置机制	155
一、公安应急处置机制的概念	155
二、我国公安机关应急处置模式的现状分析	156
三、公安应急处置机制的构建	165
四、我国三种公安应急处置模式及其启示	173
五、加强公安应急处置机制建设的建议	176
第十章 应急科技支撑体系	181
一、政府在应急管理中的职责	181
二、国家应急管理的科技支撑体系	182
三、国外应急管理科技支撑体系的建设	183
四、关于建立我国应急管理科技支撑体系的思考	185

第十一章 应急法律体系	192
一、应急法律体系的法律特征	192
二、国外应急法律体系的构成及特征	194
三、我国应急法律体系的构成及特征	199
四、健全我国应急法律体系的构想	203
第十二章 发达国家大城市政府应急管理的特征和经验	208
一、发达国家大城市危机管理体制的核心特点	209
二、美国纽约市危机管理体系	217
三、美国华盛顿特区危机管理	227
四、美国波士顿市的危机防范与处理系统	233
五、英国伦敦城市危机管理系统	240
六、日本东京城市危机管理体系	246
第十三章 我国大城市政府应急机制概述	258
一、城市公共安全面临着严峻挑战	258
二、城市应急机制建设的进展、趋势和问题	260
三、建立健全大城市应急机制的建议	264
四、城市应急机制建设需要注意的几个问题	266
第十四章 上海市政府应急机制	270
一、上海市政府应急机制的现状和存在的问题	270
二、上海市政府应急机制设计的指导思想	273
三、上海市政府应急机制的设计	275
四、进一步完善上海市政府应急机制的思考	290
第十五章 重庆市政府应急机制	292
一、重庆市政府应急机制的主要防范对象	292
二、重庆市政府应急机制应当解决的主要问题	294
三、重庆市政府应急管理结构的构建	299
第十六章 广州市、深圳市政府危机管理体制	303
一、研究的意义和目的	303

二、广州市与深圳市政府危机管理建设的成效	305
三、危机管理存在问题及原因分析	313
四、大城市危机管理体制建设的指导思想、原则和目标	316
五、完善大城市政府危机管理的思路与对策	317
第十七章 成都市政府应急机制	324
一、完善政府应急机制是成都市的必然选择	324
二、成都市建立健全政府应急机制的主要做法	326
三、成都市政府应急机制建设的基本经验	328
四、完善成都市政府应急机制的对策建议	331
第十八章 南宁市应急联动中心	334
一、南宁市城市应急联动系统简介	334
二、应急联动中心的运作	337
三、南宁市城市应急联动系统的运行成效	339
四、问题和建议	341
第十九章 长春市政府应急管理机制	343
一、长春市应急管理的机构、运行机制和保障机制	344
二、长春市应急管理机制的日常管理	355
三、长春市应急管理机制的特点	358
四、长春市应急管理机制建设中应注意的几个问题	360
后 记	364



第一章

当代重大突发事件概述^{*}

在国外，很多学科和领域都在从不同的角度关注重大突发事件的研究，主要是：从国际结构、国际体系以及国际政治等角度进行的国际关系研究，从政治稳定角度进行社会 and 个人的冲突研究，包括自然灾害和人为灾害在内的灾害研究，把重点放在避免风险的企业经营的危机管理研究，从企业的风险管理扩大到政府的危机管理的公共管理研究。此外，还有从法律角度对紧急状态和紧急事件的研究。最近几年出现了一些新的变化，灾害学研究从注重一般防灾减灾的技术性部门管理向防灾与管理协调相结合的综合性的危机管理过渡。与此相对应，以公共管理理论为基础的政府危机管理，特别在“9·11”事件后，也趋向于研究包括各种灾害等在内的所有突发性事件。作为辅助政府危机管理的法律基础，与突发事件有关的立法研究，即关于紧急状态法的研究，最近也比较受重视。

^{*} 本章作者：第一节、第二节撰稿人：顾林生，清华大学公共管理学院研究员，日本名古屋大学博士；刘静坤，西南政法大学硕士研究生；第三节撰稿人：沈荣华，中国行政管理学会公共管理研究中心主任，研究员。

一、国外突发事件的类型和风险因素

(一) 主要类型

1. 灾害角度对重大突发事件类型的界定

根据英联邦《灾难处理手册》(第三版)中的定义,重大突发事件是指任何导致和可能导致人员死伤、社会动荡、财产损失或者环境影响的(可能存在/不存在预兆)事件和情况,其规模超出常规的紧急处置机构、地方当局和其他组织正常工作能力所能处置的范围。^①重大突发事件一直以来被划分为三个主要范畴:重大政治危机(包括国际武装冲突、恐怖主义袭击、暴乱以及叛乱),重大经济危机如严重经济衰退,以及自然灾害和技术性事故。^②

但是,根据各国的法律体系和行政管理制度的不同,有的国家把国内的重大突发事件和国外的重大突发事件分开,也有的国家把政治性的重大突发事件与非政治性的突发事件分开考虑,还有的国家把常规状态的突发事件(一般应急事件)与紧急状态下的突发事件(或紧急状态事件)分开考虑。

英联邦内阁办公室就没有将国际武装冲突、暴乱以及叛乱和经济危机纳入国内重大突发事件(civil contingencies)的范畴,而是主要分为四大类:自然灾害,包括水资源缺乏、气象事故、能源和电源供应危机、燃料供应危机和洪灾事故;技术性事故,包括航空事件、核事故、化学事故、火灾事故、火车碰撞事故、旅行事故和网络安全危机;生物危机,包括化学、生物、放射性或者核事故、流行性疾病、食品安全危机;国内紧急状态和恐怖主义。^③

这种细化的分类方式有助于明确管理职责和义务,避免宏观规定导致的模糊性问题。此外,特定种类的重大突发事件由专门机构负责,有利于处置工作实现专业化,提高应对工作的水平。同时,对于特定种类的突发事件由多个机构联合负责,有利于充分利用各机构的有效资源,保证处置工作的有效性。

2. 各国紧急状态法中有关重大突发事件类型的规定

紧急状态是现代民主宪政制度的一个重要课题,也是20世纪下半叶以来世

① Dealing with disaster, Revised Third Edition. www.homeoffice.gov.uk.

② Study of the Implication for Human Rights of Recent Developments Concerning Situations Known as States of Siege or Emergency, U. N. Commission on Human Rights, 35th Sess., Agenda Item10. at 8-9.

③ www.uk.resilience.info.

界各国处理紧急危险局势所采用的最主要的应急措施^①。从紧急状态立法的动因来看,重大突发事件无疑是推动紧急状态立法的主要因素。因此,考察各国紧急状态法中有关紧急状态的规定,有助于了解各国紧急状态的类型,从中把握各国对重大突发事件种类的划分。

英国

英国政府于2004年1月7日通过了《国内紧急状态法案》,该法案第1条规定的“紧急状态”的定义,是指可能给下列带来严重损害的事件或情况:(1)英联邦境内人民的福利;(2)英联邦境内的环境;(3)英联邦境内的安全。其中:第(1)项规定中可能给人民福利带来的损害有:1)失去性命;2)人类疾病或损伤;3)无家可归;4)对财产造成损害;5)对财产、食物、水源、能源、燃料的供应造成破坏;6)对交通设施造成破坏;7)对卫生设施造成破坏。第(2)项规定中可能给环境带来威胁的损害有:1)因下列物质对土壤、水源或空气造成的污染,包括有害的生物、化学或放射性物质,或燃油;2)洪水;3)对活体动植物造成破坏或毁灭。第(3)项规定可能给安全带来的损害有:1)战争或武装冲突;2)构成2000年《反恐法》第1节规定含义的恐怖主义。

俄罗斯

俄罗斯2001年制定的《联邦紧急状态法》第3条规定“紧急状态”的种类分为:(1)政治原因;(2)自然原因和技术原因。前者包括:企图以暴力改变俄罗斯联邦的宪法制度、夺取或掌握政权,进行武装暴动、大规模骚乱和恐怖行动,封锁或占领特别重要的设施或个别地区,筹建非法武装部队并开展活动,伴有暴力行动、对公民的生命和安全、国家政权机关和地方自治机关的正常活动造成直接威胁的族际、宗教间和地区间冲突。后者是指:出现由于自然原因或技术原因形成的紧急状况、紧急生态状况,包括人、畜流行病。这些状态的发生是由于失事、有害自然现象、灾难、自然灾害以及其他灾害引起的。它们可能导致人员死亡、损害人体健康,破坏周围环境,造成巨大的物资损失,破坏居民的生活条件,需要针对其做大规模的事故救援工作和其他急救工作。

美国

美国政府实施紧急状态的原因主要分为以下几种情况:(1)当受到外敌入侵时;(2)不管何时,所发生的事件或即将发生的事件的性质为阻碍食品、水、燃料或电的供应和散发,或者阻碍人口的正常流动,或者是剥夺居民或绝大部分居民的生活必需品之时;(3)遭到入侵、发生战争和外敌支持下的内部暴乱的情况

^① 参见莫纪宏、徐高:《外国紧急状态法律制度》,768页,北京,法律出版社,1994。

下；(4) 发生自然灾害、流行病等紧急事件。^①

此外，美国诸多单行法中也对突发事件进行了规定，如美国《州紧急卫生权力标准条例》第 104 款有关突发公共卫生事件的定义：“突发公共卫生事件”（public health emergency）是指具有如下特征的疾病或者卫生状况发生或迫近：（1）被认为是由下列因素导致的：1）生物恐怖主义^②；2）出现的新型或者以前已经得到控制或者消除的传染性物质或者生物毒素；3）一种自然灾害；4）一种化学侵蚀或者意外泄漏；5）一种核物质侵袭或者事故。（2）很可能带来下列危害：1）在遭到感染的人群中造成大量的死亡；2）在遭到感染的人群中造成大量的严重或长期的伤残；3）与传染性或有毒物质大量的接触导致遭到感染的人群中的大部分人会面临来自自身产生器质损害的重大风险。

关于恐怖主义的活动，美国政府在《国土安全法》中指出包括下列举动：（1）对人类生命产生威胁或对重要基础设施或关键资源存在潜在的破坏性；（2）违反了美国或美国州及其他下级行政区划的刑事法律。并且表露出如下意图：1）胁迫（intimidate）或威胁（coerce）平民；2）通过胁迫或威胁影响政府政策；3）通过大规模破坏（destruction）、暗杀（assassination）或绑架（kidnapping）影响政府行为。

加拿大

加拿大在 1988 年制定的《紧急状态法》对全国性紧急状态进行了界定，然后分别规定了四种类型紧急状态。“全国性紧急状态”系指一种临时性的紧急的和危急的局势：（1）严重危及加拿大人的生命、健康和安全，且其所涉领土或情事超出一省的应对能力与权力；（2）严重威胁到加拿大政府保持本国主权、安全和领土完整的能力；并且加拿大其他法律都难以有效应对。“全国性紧急状态”再分为“公共福利紧急状态”、“公共秩序紧急状态”、“国际紧急状态”和“战争紧急状态”。“公共福利紧急状态”系指一种由已存在的或将要发生的下列事件所引起之紧急状态：（1）火灾、洪水、干旱、暴风、地震或其他自然灾害；（2）人类、动物和植物中传播之疾病；（3）意外事件或污染，并且导致或可能导致对生

① 参见莫纪宏、徐高：《外国紧急状态法律制度》，792 页。

② “生物恐怖主义”（bioterrorism）是指故意地使用各种微生物（microorganism）、病毒（virus）、传染性物质或者可能为生物工艺学（biotechnology）研制出的生物产品，或者任何由这些微生物、病毒、传染性物质或者生物制品自然生成的或由生物工程（bioengineered）加工后的成分（component），导致人体、动物、植物或者其他生命有机体（living organism）死亡、产生疾病或者其他的生物性功能障碍（biological malfunction），从而达到影响政府的行为或者对公众（civilian population）进行恐吓或者胁迫的目的。

命或财产的威胁、社会分裂或必需的物品、服务或资源的短缺，这一情况是如此严重以至于被视为一种全国性的紧急状态。“公共秩序紧急状态”系指严重危及加拿大安全的紧急事件。“国际紧急状态”系指在加拿大或其他一个或多个国家中出现的威胁或强迫行为，或已经到来或即将到来的严重的军事或暴力行为，这一情况很严重，以至于被视为一种全国性的紧急状态。“战争紧急状态”系指涉及加拿大或其盟友的已经发生的或即将来临的战争或其他武装冲突，这一情况是如此严重以至于被视为一种全国性的紧急状态。

澳大利亚

澳大利亚建立了以州为主体的紧急事务管理体系。紧急事务管理分为三个层次，即联邦政府、州和地方政府。联邦政府主要的紧急事务管理部门是隶属于澳大利亚国防部的联邦应急管理署（EMA），作为澳大利亚紧急事务管理的实体机构，EMA 负责全国性的紧急事件管理事务。此外，各州均有自己的紧急事务管理部门。通过判断紧急事件的性质和可能影响的范围来启动不同层次的应急计划。州为处理紧急事件的主体。根据澳大利亚首府地区的 1999 年《紧急事件管理法》，紧急事件（emergency）指已经发生或即将来临的、需要做出重大的、协调一致的反应的事件，包括火灾、洪灾、暴风雨雪、地震、旱灾、爆炸、意外事故、电力短缺、煤气或水供应问题、传染病或动物疾病。类似地，1989 年新南威尔士州的《州紧急事件与援救管理法》中也是这样规定的，危机是指：现实的或极可能出现的（诸如火灾、洪水、暴风雨、地震、爆炸、意外事件、疫病或者战争行为）：（1）危及或可能危及本州人员的人身安全和健康；（2）对本州的财产造成或可能造成损害的事件。

从上述各国法律有关紧急状态（突发事件）的规定中，可以看出，对紧急状态（突发事件）的界定一般都包括内涵和外延两个部分，外延部分介绍紧急状态（突发事件）的类型，内涵部分界定紧急状态（突发事件）的属性。从总体上看，紧急状态与重大突发事件具有某种程度上的一致性，只不过重大突发事件是否构成或上升到紧急状态，需要各国政府根据紧急状态法律和制度进行判断。

3. 最近国外发生的重大突发事件回顾

最近几年，世界各地频繁发生各种各样的重大突发事件。下面，主要回顾一下最近几年国外发生的重大突发事件。

亚洲金融危机

1997 年，国际投机者大量抛空泰铢，引起泰国金融体系波动。7 月 2 日，泰国将固定汇率改为浮动汇率，引起货币大幅度贬值，东南亚其他国家相继受到冲

击，货币相继贬值。10月以后，金融危机蔓延到韩国和日本，导致货币贬值、股市暴跌和大公司纷纷破产。1998年，亚洲金融危机继续蔓延和深化，并波及俄罗斯和拉美等国家和地区，引发全球汇市和股市大波动和一些国家的政局动荡。亚洲金融危机暴露了东亚一些国家经济高速增长中隐含的结构性问题、宏观政策的失误和金融体制的缺陷，同时也表明了国际金融体制和国际金融市场安全的问题。

“9·11”事件

2001年9月11日，美国的世贸中心和五角大楼遭遇恐怖袭击，导致近3000人丧生。它不仅给纽约带来近千亿美元的损失，也对美国的航空、保险、旅游等行业造成严重的冲击。这是迄今人类历史上规模空前的一次恐怖主义事件。据统计，事件发生后，美国各大航空公司的客运量锐减20%，美国航空公司在事件发生后的一个多星期中，宣布裁员总数近7万人。美国第七大航空公司因资不抵债宣布申请破产保护，成为“9·11”事件后第一家宣布破产的大航空公司。与此同时，美国的保险公司所承担的赔偿在350亿~700亿美元之间。据世界旅行和旅游理事会统计，由于“9·11”事件对航空公司和旅游业的沉重打击，2001年整个旅游业的消费将比2000年下降7.4%，全世界损失了近1000万个就业机会，世界航空保险也承担了40亿~50亿美元的巨额赔偿。

“9·11”事件后，布什政府强调反恐是压倒一切的任务。2001年底，美国国会参众两院批准了首批400亿美元的反恐拨款；2002年5月又批准为2002年财政年度后半年提供290亿美元资金，用于阿富汗战争、国内重建和反恐。2003财政年度预算时，把国土安全预算增加近一倍，达380亿美元。为了防止美国再次遭到恐怖袭击，2003年6月，布什向国会提议成立一个新的内阁机构——国土安全部，协调联邦政府各机构间的反恐行动，征召5万多名国民警卫队和预备役人员加入保卫本土安全的行列。“9·11”事件后，美国修订的国防和外交战略使得美国的军费开支大幅度增加。2003年财政年度军费开支为3554亿美元，比2002年财政年度增加了350亿美元，是美国20年来军费开支增幅最大的一次。

美国遭遇炭疽热病菌袭击

从2001年9月25日开始，美国全国广播公司（NBC）、美国媒体公司下属的《太阳报》等职员收到了里面装有不明的白色粉末的信件，感染了炭疽热病菌。10月5日，美国自1976年以来的第一例炭疽热病菌感染者死亡。此外，《纽约时报》、美国参议院的多数党领导人达施勒的办公室也都收到了装有炭疽热病菌的信件。

俄罗斯莫斯科州森林火灾

2002年9月4日俄罗斯莫斯科州许多地方的森林起火，有22个区因灾情严重而宣布进入紧急状态。在莫斯科州的森林中发现了147个着火点，过火面积达489公顷。因大火久扑不灭，莫斯科市区和郊区空气质量严重恶化，空气中二氧化碳含量普遍超标，部分地区甚至超标一倍左右。俄罗斯紧急情况部提供的消息说，人为因素是造成莫斯科州乃至整个俄罗斯今年森林火灾频繁的主要原因，而干旱少雨又加剧了灾情。据悉，2002年初以来，俄罗斯境内有150万公顷的森林被大火烧毁，目前全国有600多处森林着火，受火灾威胁的森林面积达20万公顷。

莫斯科人质事件

2002年10月23日，莫斯科发生了人质事件。因车臣问题，恐怖分子把700多名市民作为人质对俄罗斯政府进行挑战，历时60小时。俄罗斯政府采取了武力行动将此事解决。

朝鲜火车碰撞事件

2003年4月22日，发生在平安北道龙川郡火车站的爆炸事故造成54人死亡，1249人不同程度受伤。朝鲜有关方面23日向国际红十字会与红新月会联合会驻朝鲜办事处初步通报了事故造成的损失情况。除人员伤亡外，还有1850幢房屋完全被毁，6350幢房屋部分受损，12座公共建筑物遭到破坏。

美加大停电

2003年8月14日，发生的大停电曾一度使美加两国的5000多万人陷入一片黑暗之中，给美加造成了数十亿美元的经济损失。

伦敦中心停电陷入混乱

2003年8月28日，伦敦中心及东南地区，因全国高压输电线网的问题，在没有任何警告的情况下突然停电，伦敦交通陷入混乱。伦敦地区500~1000列铁路火车、60%地铁交通中断，270个公路交通信号灯停止，引起公路堵车，25万上班族被困在回家的路上，突然一片黑暗的地铁站被迫紧急疏散人群。地铁乘客的大量涌出，又造成公共汽车拥挤不堪和出租车短缺。

飓风“伊莎贝尔”穿越美国

2003年9月21日，飓风“伊莎贝尔”20日穿越美国。美国东海岸至少有29人死于此次飓风，另有近600万户居民的电力供应仍未恢复。据报道，遇难者多死于飓风引起的交通事故，或因被吹倒的树木、电话亭及电线杆击中而丧生。在受灾严重的北卡罗来纳州沿海地区，大量海边别墅倒塌，道路损毁。据保险部门估计，飓风造成的财产损失在5亿~10亿美元，少于40亿美元的预测。

（二）重大突发事件的风险

1. 风险性质变化

重大突发事件的风险被视为两类因素的结合：潜在的危害事件发生的可能性和事件发生带来的潜在影响。近年来的风险大都是系统风险，就是指对社会依赖的诸多系统（如卫生、运输、环境和电讯系统等）产生影响的风险。近年来，重大突发事件风险的性质发生了重要的变化，风险自身的范围以及社会管理风险的能力也发生了如下变化。

（1）现代灾难的一个重要特征就是其很快在时空领域导致深远的影响。新兴技术行业在生命科学领域的发展将改变人类的生存状况，并将以前所未有的速度改变自然环境。商业、运输业和通讯业的发达使得整个世界的连通性增加。在当今这个互相依赖并且网络化的时代，甚至一个地方事件也能通过其对技术或者金融网络、商业运转、移民、公共卫生或者环境的影响对相隔遥远的地区造成实质性的连带影响。一个大规模的再保险公司指出：“世界上一个大城市和工业中心遭到的灾难性的自然灾害所造成的损害范围可能造成整个国家经济体系的崩溃，从而可能对全球的金融市场产生巨大影响。”^①

（2）政府危机管理的背景发生了变化，危机管理的参与主体多样化了，风险沟通越来越重要。随着国家私有化的进行，非政府组织以及国际组织的影响越来越大，媒体对公众意见的塑造作用在加大。此外，社会对风险所持的态度也是风险问题的重要因素。因此，需要更好地对风险观念予以把握和评估，确立风险管理者与利益攸关者之间的双重沟通渠道，加强与民众在风险管理上的沟通。比如欧美在环境保护和食品安全等方面，加强了政府与地区公众的风险沟通和社区性的沟通。

（3）重大突发事件的风险问题复杂化，风险诱因多样化，传统管理方式不再适应，需要进行新的风险管理。随着人口、货物和设施、资本和信息流动性的加大和高度集中化，重大突发事件的风险问题越来越复杂。重大突发事件风险可能诱因的多样化也使危机管理工作变得更加复杂。传统上，危机和灾难的风险主要来自于自然危险（主要是地球物理学和气象方面的因素）和人为危险（工业技术危害和战争），主要导致对生命和财产的威胁。相应地，指定适当的控制或主要处置机构应对各类危险和危险结果就并非难事了。然而，随着生物和社会政治危机的出现，对可能源于各类危险因素相互作用的更为复杂类型的危机和灾难的识

^① Munich Re (2000), Topics 2000: Natural Catastrophes—The Current Position. Munich Re Group.

别工作变得更加复杂，不大适用针对传统的水灾、火灾或飓风或危险物质泄漏事件的危机应对型的应对管理规划。随着重大突发事件的风险内在条件——气候因素、病原体抵抗力等——发生的改变，基于过去的记录和经验所制定的风险管理政策也将面临着新的挑战。因此，为了有效地应对风险，需要改善风险管理工作，开拓新的管理方法和工具，制定新的应对计划，风险管理的各个阶段都必须适应未来大规模灾难可能带来的影响。

(4) 重大突发事件的风险越来越影响社区的社会和经济秩序。事实上，一些危险可能并不会直接对人类生命和财产产生影响，但是可能严重影响社区的社会和经济秩序，或者导致严重和持续性的商业衰退。

2. 风险因素

正如经济合作与发展组织（OECD）所指出的，整个国际社会逐渐面临重大突发事件的威胁，特别是关键领域，如公共卫生、运输、能源、食品和水源供应、信息和通讯、安全保卫系统等。这些系统是被单一或一连串灾难事件容易破坏的要害系统。总体上看来，人口、环境、技术和社会经济等四个领域的因素对重大突发事件带来的风险性质和处理方式产生了重大的影响。

人口方面的因素

根据联合国人口署最新人口统计的估计，世界人口将在 21 世纪前半个世纪增长 30 亿，在 2050 年将达到 93 亿。这些增长主要发生在发展中国家，尤其是欧洲（12 亿）和亚洲（18 亿）。在这些区域，人口增长以及人均收入的增加，将增加对食品、水源、能源和土地的需求。^① 持续的人口增长所导致的直接问题表现在三个方面：人口老龄化、移民和城市化。

到 2050 年，60 岁以上的人口在发达国家达到 33%，2000 年的比率为 19%。发展中国家也面临着同样的局面，尤其是中国，2050 年的相应比率为 30%，目前的比率为 10%。老龄化将使国民的健康状况恶化。国民的应对各种传染性疾病的脆弱性可能继续加剧。例如，流行性感冒可能在将来成为老年人的致命性疾病。^②

大规模的移民也急剧增加。仅 1996 年，移民人口就已经达 5 000 万人，占全球人口的 1%。移民经常会引发传染性疾病。此外，大规模人口的流动也导致

① United Nations (2001a), *World Population Prospects: The 2000 Revision*, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division.

② Gensheimer, K. F., K. Fukuda, L. Brammer, N. Cox, P. A. Patriarca and R. A. Strikas (1999), "Preparing for Pandemic Influenza: The Need for Enhanced Surveillance", *Emerging Infectious Diseases*, 5 (2), Center for Disaster Control and Prevention, Atlanta.

卫生部门面临新的传染性疾病的压力。据预测,截至 2050 年,全球变暖对海岸地区的影响将导致中国 3 000 万人口、印度 3 000 万人口、孟加拉 1 500 万人口和埃及 1 400 万人口进行迁移。^① 这种移民可能是灾难后的后续行为,在危机情况下,可能导致严重的公共卫生状况反弹。尤其是在欠发达国家,移民流可能导致大城市健康、卫生状况的恶化,引发地方问题。

在城市化进程中,到 2020 年,城市地区可能占用约总人口的 2/3,城市占地面积可能翻一番。在发展中国家,未来 25 年的人口增长的 95%主要集中在城市地区,而 1950—1970 年间的比率为 40%。人口、工作和资产在大城市的集中可能增加面临自然和技术性事故和传染性疾病的影响。

当然,如果这些区域的建筑工作未能达到相关的安全标准,未能提供令人满意的卫生条件,包含大量的贫困人口,那么将会面临更多的灾难,如洪灾和泥石流等。现阶段,50 个发展最快的城市中心中有 40 个坐落在地震高危区。据统计,20 世纪中期,约有 1/3 的世界总人口将居住在地震或火山高危区。^②

环境方面的因素

在过去的 50 年间,全球环境发生了重大变化。大气成分已经发生显著变化。随着工业时代的到来,大气中二氧化碳排放量日益加大,较前工业时代增加了近 30%。热带雨林的采伐以每年 13 万平方公里的速度进行。1980 年以来,发展中国家的森林面积减少了将近 10%,到 2020 年将再度减少 10%。在农业地区,土壤的生产力和生物多样性大大降低。随着人口增加压力和污染,全球的淡水资源从 1950 年的人均 17 000 立方米下降到 1995 年的人均 7 300 立方米。^③

过度开发、污染和环境退化以及外来物种的引进使得淡水生态系统发生显著变化,导致某些鱼类的灭绝,鱼类总数减少了 20%。1990 年中期,5 200 种动物和 34 000 种植物面临全球性威胁。生物多样性的破坏显著改变了自然灾害的性质。多样性扩展了系统内的潜在相互作用,由此提供了高度的稳定性和恢复力。生物多样性能够决定生态系统对灾难的抵抗力和适应力。生物多样性的减少将导致疾病发病率的增加。

气候的变化可能带来诸多的风险。20 世纪全球气候升高了 0.6 度,随着全

① Myers, N. (1993), "Environmental Refugees in a Globally Warmed World (Consequences of a Sea-Level Rise)", *Bioscience*, 43 (11) .

② Randall, J. B., D. L. Turcotte and W. Klein, eds. (1996), *Reduction & Predictability of Natural Disasters*, Volume XXV of Santa Fe Institute Studies in the Sciences of Complexity, Addison-Wesley.

③ Randall, J. B., D. L. Turcotte and W. Klein, eds. (1996), *Reduction & Predictability of Natural Disasters*, Volume XXV of Santa Fe Institute Studies in the Sciences of Complexity, Addison-Wesley.