

夏保成 ○ 编著

# 美国公共安全 管理导论

INTRODUCTION  
TO EMERGENCY

MANAGEMENT IN USA



当代中国出版社  
Contemporary China Publishing House

夏保成 ○ 编著

# 美国公共安全 管理导论

INTRODUCTION

TO EMERGENCY

MANAGEMENT IN USA



当代中国出版社  
Contemporary China Publishing House

## 图书在版编目(CIP)数据

美国公共安全管理导论/夏保成编著. —北京: 当代  
中国出版社, 2006. 6  
ISBN 7-80170-483-5

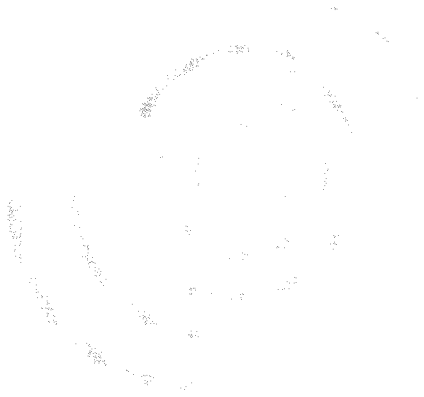
I. 美… II. 夏… III. 国家安全—管理—研究—美国  
IV. D771. 235

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 038601 号

出版人 周一  
责任编辑 关丽娟 陶宇辰  
装帧设计 北京华子图文设计公司  
出版发行 当代中国出版社  
地 址 北京市地安门西大街旌勇里 8 号  
网 址 <http://www.ddzg.net> 邮箱: [ddzgcbs@sina.com](mailto:ddzgcbs@sina.com)  
邮政编码 100009  
编辑部 (010)66572152 66572154 66572155  
市场部 (010)66572157 66572281 66111785  
印 刷 北京振兴华印刷厂  
开 本 787×1092 毫米 1/16  
印 张 16.5 印张 2 插页 240 千字  
版 次 2006 年 6 月第 1 版  
印 次 2006 年 6 月第 1 次印刷  
定 价 32.00 元

---

版权所有, 翻版必究; 如有印装质量问题, 请与出版部联系(010)66572159



## 内 容 简 介

美国的公共安全管理体制发展时间不长,但受美国法治制度的影响,从形成时起,就有坚实的法律基础。雄厚的财政实力,打造了应对各种灾难的强大物质力量。发达的科技,丰富的研究和人力资源,提升了应对各种灾难的能力和水平。现代政治制度下人民对政府的影响力,突出了公共安全在政府行政中的地位。而地域广大、各种灾难频发的国土,则为美国出色的公共安全管理提供了充足的实验机会和场所。所以美国的学者称赞他们的公共安全管理体制在各个方面“都是世界一流的”。

美国的公共安全管理体制得到了广泛的认可,被西方诸多国家采纳和模仿。可以说,美国的公共安全管理体制代表了世界公共安全管理的主流和较高水平。

本书以翔实的第一手资料,介绍了美国公共安全管理的基本理论和概念、管理组织、管理系统和管理阶段,特别是分析了正在变革中的美国联邦层次的公共安全管理模式,读者从中可以了解美国公共安全管理的全貌和发展趋势。

我国正处在社会转型期,各类公共安全问题频发。研究和借鉴其他国家的相关管理体制和经验教训,对提升我国的公共安全管理水平、建设和谐社会,无疑具有重要的现实意义。

## 作者简介

夏保成,1958年生,河南温县人,美国宾夕法尼亚州印第安纳大学人文硕士,吉林大学法学博士,河南理工大学教授,公共安全研究所所长,河南省省管优秀专家。曾出版《国家安全论》、《欧洲一体化与欧洲安全》、《当代中国面临的挑战与对策》、《西方公共安全管理》等多部专著,发表论文60多篇,主持三项教育部和欧盟项目,获省部级奖励两项。现从事公共安全管理方面的研究和教学工作。

## 前 言

---

每一天，全世界都在发生着各种各样的灾难，对人们的生命、精神、财产、社会秩序乃至自然环境带来重大的负面影响，危及着公共安全。一个国家不管有多么强大，如果没有充分的安全准备和良好的安全组织与管理，在自然灾害和人为灾难面前，都将遭受惨重的损失。美国作为世界上首屈一指的强国也不例外：2001年的“9·11”事件和2005年的卡特里那飓风，在给美国沉重打击的同时，也深刻改变着美国社会，改变了它对公共安全管理的态度和制度。

事实上，美国的公共安全管理制度一直被西方世界奉为楷模，它的安全管理制度的历史虽然不是最悠久的，却是最完善的，而且各种理论构建得最充分，整个公共安全的队伍最具专业化水准，公共安全管理的教育体系也最完备。特别是“9·11”事件以来，公共安全管理正处在革命性的变革之中。因而，选择美国作为研究和解剖西方公共安全管理的对象，具有典型性和广泛性的双重意义。

虽然新西兰自认为是世界上在公共安全管理方面做得最好的国家，在1965年制定了《重大灾难中政府的行动》的预案，最早确定了由政府承担在重大灾难中的管理责任，但作为西方公共安全管理的样板的美国，更愿意将其公共安全管理的起点追溯到1803年的议会法案，<sup>①</sup>尽管它的专职公共安全管理机构成立还不到30年的时间。

1978年6月19日，美国总统卡特向国会递交了组建专门的联邦紧急事态管理局（Federal Emergency Management Agency, FEMA）的方案，将商业部的全国火灾预防控制司（National Fire Prevention Control Administration）、住房与城市发展部的联邦保险司（Federal Insurance Administration）和联邦灾难救助司（Federal Disaster Assistant Administration）、总统行政办公室的联邦广播系统（Federal Broadcast System）、国防部的民防准备局（Defense Civil Preparedness Agency）以及联邦准备局（Federal Preparedness Agency）并入其中，除了承担这些机构原有的职责之外，

---

<sup>①</sup> 1803年，美国议会通过法案，对遭受重大火灾的新罕布什尔城提供联邦政府援助。

还负责监督科学与技术政策办公室的地震风险减轻计划 (Earthquake Hazard Reduction Program)、协调该办公室的大坝安全问题、帮助社区为重大气候灾难准备预案、协调自然与核灾难预警系统、协调减轻重大恐怖主义事件后果的准备与预案编制等。

国会批准该方案之后, 1979年3月31日, 卡特发布12127号行政命令, 正式组建联邦紧急事态管理局。美国学者认为, 联邦紧急事态管理局的组建, 将几个基本的组织原则联系了起来:

第一, 联邦政府部门对国内重大紧急事态的预测、准备和应对应该由一个直接对总统负责的机构统管, 而其他最高层官员应予以充分的关注;

第二, 一个有效的民防体系要求对所有可利用资源的最有效的利用;

第三, 在任何时候, 管理紧急事态的责任都可能扩展到联邦机构;

第四, 联邦的风险减除行动应该同紧急事态准备和应对职责紧密相连。<sup>①</sup>

联邦紧急事态管理局的建立, 标志着美国具有专职机构、专职人员、从事专门的公共安全管理的新行业的诞生。同时, 伴随着该局职责的履行以及日益完善和系统化, 公共安全管理的学科也出现了。因此可以说, 系统的公共安全管理是一个年轻的行业, 也是一个年轻的学科。

公共安全管理作为一种行业和学科的建立, 是伴随着社会的进步所带来的人的价值不断提升的结果。因为每一次重大灾害, 在给民众造成巨大损失的同时, 也引起了严重的社会动荡和不安, 不可避免地对政府的统治形成压力, 迫使政府不能不更多地关注民众的安全; 同时, 在人民对政府的影响力日益加大的情况下, 政府也不得不或者主动采取应对各种灾害的行动, 反过来也推进了人民的福祉。

从20世纪80年代开始, 公共安全管理在西方国家成为一种行业的同时, 逐渐成为一门学科, 越来越多的专家和学者开始研究公共安全管理的基本理论和方法, 从政府、组织和个人的各个层面, 以及法律、制度等机制建设, 开始了日益广泛的研究。今天, 美国从事公共安全方面研究和教学的人员有上千人, 有129所大专院校开设了公共安全管理的相关专业或成人培训项目, 培养从学士到博士的各个层次公共安全管理人才, 对成人培训则颁发专业资格证书。并且, 美国的联邦紧急事态管理局还拥有自己的专属学院。

<sup>①</sup> George D. Haddow, Jane A. Bullock, *Introduction to Emergency Management*, Elsevier Science, USA, 2003, p6.

由于公共安全管理是一种专业性很强的行业，美国的公共安全管理人員一般都出自大学“科班”，拥有专业学位，而且还要不断地接受继续教育。警察、消防、防疫、海关等相关部门的工作人员，除了有自己的专业之外，还要接受应对各种灾难的协同训练，参加各类演习，提高业务技能。公共安全管理已经成为美国的一种技术性行业。

鉴于公共安全与每一个人的日常生活密切相关，因而培养公民的公共安全意识、提高自我救援和自我保护的技术与技能，已成为西方国家公共安全管理部門的重要职责。美国的联邦紧急事态管理局出版了大量的普及性读物，针对成人、儿童和各种特定人群，就各种灾难的预防、预警、应对、救助和恢复的基本方法，做了浅显易懂的介绍。其中《你准备好了吗？》，更是这方面的样板之作。可以说，它是公民和家庭必备的应对各种灾难的实务指导。此外，美国通过大学和专门的培训中心开展成人短训，紧急事态管理学院通过互联网，开设免费的远程教育，颁发资格证书，提高全民的公共安全意识和技能。

公共安全管理的目标是建设一个相对安全的社会。相对安全的含义是，通过个人和社会的力量，避免一切可以避免的各种灾难，减小或减少一切不可避免的灾难的影响和后果，以及尽快地从灾难的影响和后果中恢复。然而，人们并非从一开始就认识到公共安全的全部含义。在生产力相对落后的时代，人们对各种灾难的认识比较浅显，对其发生前的征兆、发生后的规模和影响都很难把握，因而将其称做“突发事件”，对其只能被动接受，出于本能地应对。在科学技术相对发达的一个时期，虽然人们的抗灾能力增强了，但对灾害的社会意识和政治意识比较淡薄，认为应对灾难的主要是受影响的个人的事情，不是政府的责任。只有在发生大规模的重大灾难的时候，政府才采取一些临时性救助措施，而没有建立应对灾难的制度。20世纪70年代，美国建立了应对灾害的管理制度，开始将抗灾当做政府的责任来看待，并逐步完善了对灾难的过程管理和成分管理，使之成为政府、尤其是地方政府的主要责任。

美国的公共安全管理体制发展的时间不长，但受美国法治社会制度的影响，从形成时起，就有坚实的法律基础。如若干必要的议会立法和总统行政命令，一整套自上而下的政府专职部門，众多的社会组织和志愿者组织，无数积极参与的私有企业，加之制度的和习惯的行动规范，共同铸就了美国完备的公共安全管理体制。雄厚的财政基础，打造了应对各种灾难的强大物质力量。发达的科技，广泛而深入的研究和人类资源，提升了应对各种灾难的能力和水平。在现在国家制度下，人民对政府的影响力，人的价值的重要性，突出了公共安全在政府行政中



的地位。而地域广大、各种灾难频发的国土，更为美国出色的公共安全管理提供了充足的实验机会。难怪美国的学者称赞他们的公共安全管理制度是“得到最广泛承认、装备最好、经济基础最雄厚的紧急事态管理制度，从各个方面来说，都是世界一流的”。<sup>①</sup>

美国的公共安全管理制度得到广泛认可的主要标志是被诸多国家所模仿。澳大利亚由于具有与美国相类似的联邦制和广大的国土，基本移植了美国的公共安全管理制度。其他国家也借鉴美国的管理模式，甚至直接引进美国的管理理论。可以说，美国的公共安全管理体制代表了世界公共安全管理的主流和水平。

公共安全管理是行政公权在公共安全领域的适用过程。<sup>②</sup>因而，公共安全管理主要是政府的责任。因为这不仅是各国的宪法精神所要求的，而且是面对不断发生的各类公共安全事件的性质、规模所需要的。任何事件，只要危及到公共安全，一般都具有规模大、危险性强、后果严重、影响深远的特征。要应对它们，个人、家庭和社区是力所不及的，而需要社会的力量。作为社会力量的总代表和协调、组织者，政府能够动员广泛的人力、物力和财力资源，甚至国际资源，确保克服灾难及其后果。此外，由于灾难的发生是经常性的，政府需要建立一个专门应对灾难的常设制度或体系，为此要实施相关的立法，成立一整套自上而下的组织或机构。可以说，公共安全管理体系的建立和发展，是各国民众遭受了无数次灾难、付出了重大代价的结果，也是公众的需要推动公共行政进化的典型。

当然，参与公共安全管理的不仅仅是政府，还有民间组织，比如红十字会、救世军、教会、志愿者组织等。这些组织在政府实施公共安全管理之前，在救灾活动中扮演着主角。但由于其实力有限，面对灾害的肆虐，只能对灾民提供急救、临时食宿等最基本的救济，根本无力实施其他主要的抗灾工作。故此，还不能说这些组织的工作是公共安全管理。当这些民间组织被政府组织进了整体的灾难应对行动中，才开始具有公共安全管理的含义。但是，这些组织参与的管理，依然有公共行政权力行使的影子。

公共安全管理的元素包括公共安全管理的制度（法律、规章）、依照这一制

① George D. Haddow, Jane A. Bullock, *Introduction to Emergency Management*, Elsevier Science, USA, 2003, p1.

② 美国学者对公共行政权力在公共安全管理中的行使有一整套成型的理论，见：William L. Waugh, Jr., *Public Administration and Emergency Management*, EMERGENCY MANAGEMENT INSTITUTE, March 2000; Richard T. Sylves, *The Political and Policy Basis of Emergency Management*, EMERGENCY MANAGEMENT INSTITUTE, July, 1998.

度实施权力行为的组织（政府）、这些组织的行为内容以及接受这些行为的社会单元（社区）和个人。依据公共安全管理的过程和内容，全书分为十章，分别介绍美国公共安全管理的基本概况、管理组织、管理系统和管理阶段，对正在变革中的美国联邦层次的公共安全管理模式给予特别关注，读者从中可以追寻美国公共安全管理发展的趋势和方向。

本书写作所使用的资料，绝大部分是美国政府的文件、美国紧急事态管理学院的教科书，具有官方的权威性。同时，需要指出的是，为了忠实原意，作者不得不在涉及政府职责和运行机制时，大量引用了政府文件，特别是《国家应对预案》和《全国紧急事态管理系统》，在此特别予以说明。

最后，对几十年来始终不渝地支持我工作的妻子高淑兰表示深深的谢意，对全力支持我开展公共安全管理研究的河南理工大学邹友峰校长表示诚挚的感谢。

# 目 录

前 言 .....	( 1 )
<b>第一章 公共安全管理概述 .....</b>	<b>( 1 )</b>
第一节 公共安全管理的历史 .....	( 1 )
一、前公共安全管理时期 .....	( 2 )
二、现代公共安全管理制度的确立 .....	( 6 )
第二节 公共安全管理的概念与原则 .....	( 11 )
一、公共安全管理概念 .....	( 11 )
二、公共安全管理的理论与原则 .....	( 20 )
<b>第二章 公共安全的管理组织 .....</b>	<b>( 26 )</b>
第一节 政府组织 .....	( 26 )
一、联邦政府组织 .....	( 27 )
二、州政府组织 .....	( 42 )
三、县政府组织 .....	( 52 )
第二节 非政府组织 .....	( 54 )
一、红十字会 .....	( 55 )
二、教会组织：救世军 .....	( 64 )
三、志愿者组织 .....	( 65 )
<b>第三章 公共安全的系统管理：指挥系统 .....</b>	<b>( 68 )</b>
第一节 指挥系统理论概述 .....	( 69 )
一、突发事件指挥系统的起源与发展 .....	( 69 )
二、ICS 的概念与原则 .....	( 70 )
三、ICS 的管理特征 .....	( 72 )

第二节	突发事件指挥系统的组织与行动 .....	(75)
一、	ICS 的指挥人员与指挥模式 .....	(75)
二、	ICS 的部门结构及职责 .....	(82)
第三节	区域指挥 .....	(87)
一、	适用范畴和责任 .....	(87)
二、	组织领导 .....	(89)
三、	机构设置注意事项与报告链 .....	(90)
第四节	多部门协调指挥 .....	(90)
一、	基本概念 .....	(91)
二、	组织结构 .....	(91)
第五节	国土安全部的指挥职责 .....	(93)
一、	DHS/EPR/FEMA 的指挥责任 .....	(93)
二、	DHS/EPR/FEMA 的指挥行动 .....	(97)
<b>第四章</b>	<b>公共安全的系统管理：通讯与情报信息系统 .....</b>	<b>(101)</b>
第一节	联邦通讯系统的组织与责任 .....	(101)
一、	联邦紧急事态通讯系统及其组织 .....	(102)
二、	联邦紧急事态通讯系统的行动职责 .....	(104)
三、	联邦管理部门的责任 .....	(107)
第二节	通讯与信息系统的管理 .....	(113)
一、	通讯与信息系统的组织 .....	(114)
二、	通讯与信息的管理 .....	(117)
第三节	公共信息管理 .....	(120)
一、	公共信息管理的目标与要点 .....	(120)
二、	各个阶段的公共信息管理 .....	(123)
三、	与媒体合作实现公共信息管理 .....	(126)
<b>第五章</b>	<b>公共安全的系统管理：资源系统 .....</b>	<b>(129)</b>
第一节	资源管理的原则和内容 .....	(129)
一、	资源管理部门与任务 .....	(129)
二、	资源管理的概念和原则 .....	(130)
三、	资源管理的内容 .....	(132)

第二节 资源分类系统的管理 .....	(135)
一、分类规章及其原则 .....	(135)
二、资源分类应用 .....	(138)
第三节 紧急事态中的资源支持 .....	(140)
一、GSA 的目标与职责 .....	(140)
二、资源支持行动 .....	(141)
三、支持部门的资源支持责任 .....	(143)
<b>第六章 公共安全的系统管理：后勤系统 .....</b>	<b>(146)</b>
第一节 后勤部门的组织结构及职责 .....	(146)
一、后勤部门的组织结构 .....	(146)
二、后勤部门的基本职责 .....	(147)
第二节 后勤系统管理 .....	(149)
一、后勤系统的管理职责 .....	(150)
二、后勤系统的管理内容 .....	(151)
三、后勤行动管理 .....	(154)
四、资源实现周期 .....	(155)
<b>第七章 公共安全的阶段管理：灾害减除 .....</b>	<b>(158)</b>
第一节 灾害减除的基本概念 .....	(159)
一、灾害减除的内涵 .....	(160)
二、灾害减除与公共安全管理 .....	(162)
第二节 危险评估与脆弱性分析 .....	(168)
一、危险评估 .....	(169)
二、脆弱性分析 .....	(172)
第三节 灾害减除的战略与手段 .....	(176)
一、确定灾害减除的目标 .....	(177)
二、确定灾害减除的行动和顺序 .....	(178)
三、制定实施战略 .....	(181)
四、将灾害减除的方案编制成文件 .....	(184)

<b>第八章 公共安全的阶段管理：准备</b> .....	(186)
<b>第一节 准备的概念与内容</b> .....	(186)
一、准备的概念 .....	(187)
二、准备的内容 .....	(187)
三、准备的周期 .....	(188)
<b>第二节 制定紧急事态行动预案</b> .....	(189)
一、紧急事态行动预案的实质和内容 .....	(189)
二、紧急事态行动预案的制定 .....	(193)
<b>第三节 准备的行动</b> .....	(196)
一、紧急事态行动预案演习 .....	(196)
二、人员与资源准备 .....	(198)
三、家庭准备 .....	(201)
<b>第四节 国家准备</b> .....	(202)
一、国家准备序列的确立 .....	(202)
二、国家准备的内容 .....	(204)
<b>第九章 公共安全的阶段管理：应对</b> .....	(208)
<b>第一节 应对的概念和原则</b> .....	(208)
一、应对的概念 .....	(208)
二、应对的原则 .....	(209)
<b>第二节 应对的程序和内容</b> .....	(211)
一、应对阶段 .....	(211)
二、应对层次 .....	(213)
三、形势快速评估与初步损失评估 .....	(216)
四、激活紧急事态行动中心 .....	(217)
<b>第三节 《国家应对预案》的激活</b> .....	(220)
一、重大事件报告与评估 .....	(220)
二、《国家应对预案》的激活 .....	(223)
<b>第十章 公共安全的阶段管理：恢复</b> .....	(227)
<b>第一节 恢复的概念和类别</b> .....	(227)
一、恢复的概念与责任 .....	(227)

二、恢复的类别 .....	(230)
第二节 恢复的过程 .....	(231)
一、恢复的阶段和内容 .....	(231)
二、损失评估 .....	(233)
三、恢复的组织和领导 .....	(235)
四、家庭和企业的恢复 .....	(237)
第三节 《全国应对预案》与长期恢复 .....	(239)
一、第 14 号紧急事态支持功能的组织与职责 .....	(239)
二、第 14 号紧急事态支持功能的行动 .....	(242)
缩略语、术语英汉对照表 .....	(245)
参考书目 .....	(249)

# 第一章 公共安全管理概述

---

## 第一节 公共安全管理的历史

公共安全是人们正常的生活和生产秩序状态。公共安全学科分为公共安全技术和公共安全管理两个层面。<sup>①</sup>公共安全管理是对这种秩序状态的维护与保持,对打乱该秩序状态各类事件的应对,以及事件后果的消除、对秩序状态的恢复的全过程。公共安全管理的实质是政府公权用于对公共安全的保持、保护和恢复。

公共安全是人类最重要的社会需求。自从人类社会出现以来,各种自然的、人为的和技术的灾难就始终伴随着人类。人们不得不动用个人的和社会的力量同灾难作斗争。国家从形成时起就具有组织人民、抵御灾难的职责。从这点讲,公共安全管理是政府的一个古老的职责。

但是,由于生产力的相对落后和政府性质的原因,历史上的公共安全管理主要是对各种灾难的应对,多少加上一些准备和预防工作,比如,修建排洪工程、储备灾害和战争所需的物资等。而全方位的公共安全管理,即国家有完善的立法,政府成立专门的机构,自上而下一整套工作程序和制度,并且有成型的指导性的理论体系,在西方国家还是最近以来的事。因而,我们将政府设立的专门的相关管理机构,或者对原有的政府机构中明确了公共安全管理责任视为公共安全管理的开端。在此之前,政府也存在公共安全管理行为,但都是孤立的、临时性的,所以那时的公共安全管理称为前公共安全管理时期。从20世纪70年代以后,公共安全管理进入规范的阶段,美国经历了制度完善、原则确立、理论成熟的过程。可以说,美国的公共安全管理机制是在与各种灾难的斗争过程中成长起来的。

---

① 公共安全管理是我们自己采用的学科名称。2004年5~6月份,中国工程院受国务院委托,在讨论制定我国12年的科技发展规划的会议上,将所有学科分为20个门类,公共安全列第九类。其研究内容包括六个方面:自然灾害、事故灾难、防恐反恐、基础设施保护、公共卫生和社会安全。



## 一、前公共安全管理时期

### 1. 早期的公共安全管理行为

这一时期是指在专门的公共安全管理职能的政府机构成立之前，或者对原政府机构明确了公共安全管理责任之前的时期。其特点是政府或立法机关对某一具体灾难实施行政或立法行为予以管理，但没有形成针对此后发生灾难的持久性、普遍性的管理责任和义务。简言之就是一事一管，一事一议，不涉及以后其他新发生的公共安全事件。

尽管这些行政的和立法行为没能形成一种制度，但在人们的心目中逐步形成了政府具有公共安全管理责任的观念，这一约定俗成的过程，为后来的公共安全管理奠定了广泛的社会认识基础。

各种各样的灾难是时常发生的。如果是人为的侵权性责任事故，司法部门介入是理所当然的。但更多的是自然的、非侵权性的天灾人祸，政府究竟有没有责任介入？这取决于政府的目的或政权的性质。美国宪法开宗明义地指出，政府的目标是“保障国内安宁，规划共同防务，促进公共福利”，自然包含有管理公共安全的责任的寓意。不过，宪法很难将这种寓意具体化，那是行政实践的过程。

美国最早的公共安全管理行为出现在 1803 年。当年，新罕布什尔城发生火灾，损失惨重，烧掉了半个城镇。如果失火的是一个家庭，依靠亲戚朋友、街坊邻居的帮忙救助可能就行了，但现在，灾民数量较大，他们不能自救，也无力互救。而对一个城镇来说，如此巨大的损失也超过了它提供帮助的力所能及的限度。有人把这个问题提到了联邦政府。如果联邦政府无动于衷，就会动摇人们对政府的希冀和信任；如果政府采取救助行动，就要开创行政先例，需要立法许可。

于是，美国国会通过法案，由联邦政府对遭受火灾的新罕布什尔城提供财政援助。这是美国建国以后首次通过的灾难立法。其意义在于：

第一，政府有责任帮助遭受大规模灾难的个人与社区；

第二，联邦可以对地方灾难实施援助；

第三，联邦的援助只是个案，而不是制度，且是通过法案授权的形式实施的，而不是以行政行为实现的。

在此以后直到 1950 年的《灾难救济法》（*Disaster Relief Act*）通过的一个多世纪中，美国国会就遭受飓风、地震、洪水和其他自然灾害地区的援助问题，先后