

社科文献论丛

YU JING HE YING JI

预警和应急

——建立和完善突发事件预警和应急机制研究

张维平 著

线装书局

财经学院学术专著（2010年度）资金资助
财经学院行政管理学省重点学科资金资助

社科文献论丛



YU JING HE YING JI

预警和应急

——建立和完善突发事件预警和应急机制研究

张维平 著

线装书局

图书在版编目 (CIP) 数据

预警和应急: 建立和完善突发事件预警和应急机制研究 /
张维平著. — 北京: 线装书局, 2011. 4
(社科文献论丛第 29 辑)
ISBN 978-7-5120-0352-1

I. ①预… II. ①张… III. ①突发事件—预警系统—
研究②突发事件—应急对策—研究 IV. ①X4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 062822 号

预警和应急: 建立和完善突发事件预警和应急机制研究

著 者: 张维平

责任编辑: 崔建伟 孙嘉镇

排版设计: 秋 水

出版发行: 线装书局

地 址: 北京鼓楼西大街 41 号(100009)

电 话: 010-64045283 64041012

网 址: www.xzhbc.com

经 销: 新华书店

印 刷: 北京天正元印务有限公司

开 本: 710mm × 1000mm 1/16

印 张: 16.5

字 数: 297 千字

版 次: 2011 年 4 月北京第 1 版 2011 年 4 月第 1 次印刷

总 定 价: 296.00 元

序

21世纪以来，全球出现了一系列突发事件。从美国“9·11”事件到韩国大邱地铁火灾，从SARS暴发到禽流感流行；从印度洋地震海啸到袭击美国的“卡特里娜”和“丽塔”飓风；从发生在印度尼西亚苏门答腊岛附近海域强地震到发生在2008年四川汶川8级大地震等。突发事件在给人类带来了巨大灾难和无比恐惧的同时，也给人类提出了一个重要课题：如何尽可能避免人类灾难，或尽可能将人类灾难所造成的损失降到最低限度？特别是对于我们这样一个人口众多、正在进行社会转型、处于社会主义初级阶段的国家来讲，意义更为重大。

一、国内外对突发事件系统理论研究的基本现状

早期西方学术界对突发事件的研究主要集中在对自然灾害的研究上，突发事件研究还没有成为一个独立的学科，这种研究也处在一种不自觉的状态。对突发事件的研究，在20世纪60年代到80年代兴旺起来。其原因：客观上冷战时期国际关系的危险性，促使学者把突发事件作为独立的研究对象来看待。因此，国际关系领域对突发事件的研究作出了巨大贡献。当前，对突发事件的研究，西方发达国家走在全球前列，目前已形成一套较完整的理论研究体系，主要包括：突发事件的成因研究；突发事件的阶段性及其特征分析；个体在突发事件中的心理反应等。这个时期，突发事件研究的主要特色表现在：大国关系成为继自然灾害之后第二个突发事件研究的领域。时至今日，美国仍有大量的突发事件研究人员把核危机作为主要课题进行研究。

中国突发事件方面的系统研究开展比较晚，主要是基于灾害学方面的研究，例如中国科学院马宗晋院士1998年主编的《中国灾害研究丛书》中对中国灾害的分类、灾害经济学、灾害管理学等方面的研究，但还未系统开展对灾害预警及灾变紧急救援的研究。武汉理工大学余廉教授等人对公路、铁路、航空、水运交通等灾害预警系统方面的研究，已初步探讨了旨在对交通灾害的预警

管理机理问题。国内还有其他学者对减灾系统工程和减灾系统管理方面进行了研究,包括提出建立一支政府指挥的通用性常备专业救援队伍。近年来,在预警和应急管理工作方面的研究,在预案体系建设、应急平台建设、应急规划编制以及应急演练等方面的研究,取得了长足的进步。

2006年1月8日,国务院发布了《国家突发事件总体应急预案》,为提高政府保障公共安全和处置突发事件的能力,最大限度地预防和减少突发事件及其造成的损害,保障公众的生命财产安全,维护国家安全和社会稳定,促进经济社会全面、协调、可持续发展,提供了法律支持。为贯彻落实国务院《研究加强突发事件预警工作专题会议纪要》精神,做好自然灾害可能引发安全生产事故灾害预警工作,经中国地震局与国家安全生产监督管理总局共同协商,建立了应急联动工作机制,并于2009年2月5日正式签署了相关协议。^[1]

二、突发事件预警与应急研究在国内的主要问题

一是理论上的建树不够。目前,中国突发事件预警与应急管理,能立足于国内具体突发事件作调查研究的不多,泛泛而谈的不少,因而其针对性和可操作性不强。在具体的突发事件预警与应急管理策略层面上,尽管学术界在不少方面已经达成了共识,但在如何做的层面上缺乏深入研究和可行性见解。

二是跨学科的研究不够。突发事件形态的多样性与复杂性,决定了该领域的研究必须运用政治学、经济学、管理学、系统学、决策学、行政学、社会学与生态(人类)学及心理学等多学科理论与方法。而目前中国的研究,主要局限于社会学与管理学等领域,从而在相当程度上导致了研究视角的褊狭,制约了新领域的拓展与学者研究的创新。

三是预警机制研究不够。一方面,预案中忽视预警机制。目前的预案侧重于处理突发事件本身,而缺乏涉及突发事件引发的突发事件的应急处理;过多地强调对责任领导和责任部门的约束,而缺乏配套的法律、法规以及应急保障资源的规划、建设和综合管理机制;侧重突发事件出现后就事件本身的应急处理方案,而缺乏预警机制和突发事件过后的恢复机制。例如中国目前三峡库区航运部门、公安部门、水利枢纽部门针对突发事件制定了一系列预案且在不断完善中,但预案中无预警机制或轻视预警机制是三峡库区公共安全管理的一大通病。另一方面,多头指挥联动失灵。例如,目前中国三峡库区尚无较为完善处理突发事件的社会联动系统,海事、消防、公安、卫生、民政、武警等部门基本上各自为政、条块分割、军地有别。对突发事件处理横向上是分散管理,即按照突发事件的类型安排对口部门进行专门管理;在纵向上是进行集中管理,由上级集中统一指挥,下级予以配合,看起来有很多部门在负责,实际上

缺乏一个统一的、强有力的综合协调机构。

四是《突发事件应对法》需完善。该法规定了突发事件应对实行预防为主、预防与应急相结合的原则，目的是通过应对工作重心的前移，有效地减少突发事件的发生或减轻突发事件的影响。但是，目前有关预防、准备、预警等规定不够细致，缺乏硬性约束，导致预防为主的原则在实际中无法落实，这主要表现在：首先，预案制定、修订、演练等要求规定得不够明确，导致实践中预案抄袭重复、缺乏可操作性情况严重。而且，绝大部分的预案都是参照上级预案来制定，并未考虑当地的实际情况，制定过程中也缺乏模拟演练，导致预案严重脱离实际情况。其次，财力保障规定不够细致，缺乏约束力。目前，地方政府有关突发事件应对的经费主要是从财政预备费中拨付，但预备费经常被零散的用于各种开支，如平衡预算、小学危房改造、支持下岗工人再就业、奖励计划生育扶助对象等，一旦发生突发事件，实际可动用的资金难以应对突发事件的需要。第三，物资储备的方式缺乏规范，导致实践中难以落实。第四，预警制度存在较大缺陷。一方面，预警信息发布的职责分散在各个部门，造成预警信息不一致；另一方面，预警与采取预控措施之间缺乏衔接，承担应对职责的政府往往对预警信息反应滞后。^[2]

当然，还有关于推进应急体系的整合、完善社会力量参与应急的制度、建立重大自然灾害的应急体系、建立突发事件应急工作评价制度等方面的问题。本著作将在“突发事件应急机制实务研究”中的“进一步完善《突发事件应对法》”一节中作具体阐述。为解决这些问题，学者们应加强对细化预防、准备、预警等内容和落实预防为主原则的研究，以进一步完善《突发事件应对法》。

三、本著作研究的指导思想和基本范畴

本著作是在国家社会科学基金资助项目（05BSH007）的基础上修改而成的。

随着中国现代化建设步伐的加快，国家发展所面临的风险和突发事件出现的可能性也在不断增加。频繁的突发事件造成的灾变已经成为社会生活不可避免的重大挑战，突发事件预警和应急管理也就成为各国和各级政府都必须认真对待的重大问题，它甚至比任何常规管理都更能考验政府的治理结构和能力。在监测、预测的基础上进行风险预警将对减小损失、降低影响有巨大的作用，特别是在预警理念、理论、技术和现代科技的支撑下构建突发事件风险预警系统（平台），将主动和广泛地服务于人民群众、社会组织和政府，进而减少突发事件发生的频率和减小损失、降低影响。因此，明确完善突发事件预警和应

急管理体系，建立和完善突发事件预警和应急机制，是加强突发事件预警和应急管理的重要内容，对于国家成功避免和驾驭各种风险，保障国家安全，促进经济社会的健康发展，都具有十分重要的现实意义。

本著作以科学发展观为指导，紧紧围绕全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会的要求，坚持以人为本和全面协调可持续发展；遵循预防为主、常备不懈的方针；贯彻统一领导、分级负责、反应及时、措施果断、依靠科学、加强合作的原则；保障人民群众生命财产安全，保持社会稳定；重点支持促进中国公共安全和防灾减灾事业发展，规范和强化突发事件预警和应急工作；促进形成高起点、高标准、前瞻性、操作性，与中国国情相适应的综合有力、统一指挥、规范有序、科学高效的预警和应急机制；为解决突发事件预警和应急机制建设中的现实问题，提供理论支持；并为突发事件预警和应急机制的全面建设和有效运行，提供科学理论依据。

为了揭示突发事件发生的规律，为政府有效地防范和化解各种突发事件提供理论支持，笔者在抽样调查、“SPSS14.0”数量化和实证分析的基础上，充分运用互联网的优势，掌握最新材料，广泛征求各个专家、学者的意见，切实展开学术切磋，集思广益。在方法上，笔者采用了实地调查、案例分析、分类研究、统计抽样和逻辑分析^①等方法，结合中国的实际，运用系统学、决策学、经济学、社会学、行政学、法学、预警和应急管理理论和管理学等原理以及最新有关信息，开展了多学科的交叉研究，并将预警和应急机制的建立和完善模型化、框图化、实证化和数量化。并将国际社会，特别是发达国家的预警和应急管理的经验和理论本土化，有历史、事实、数据、比较、思想和对策，统筹规划、控制规模、突出问题，目标明确，具有创新性和应用性，是本著作研究的突出特色。

① 研究过程中，作者参考了大量学者在这一领域中的各种原始文献，在著作正文中说明了所引用的各种观念的提出者，并且在尾注的“参考资料”中标明了这些观念的原始出处；在脚注中对文中某一特定内容需要进一步解释或补充说明的部分都进行了详细的注释，旨在为读者研究查阅这些原始文献提供依据。

目 录

CONTENTS

序	1
第一章 国内外突发事件预警和应急管理	1
第一节 国内突发事件预警和应急管理的现状	/ 1
第二节 国外突发事件预警和应急管理的状况	/ 4
第三节 外国突发事件预警和应急管理的模式	/ 8
第二章 突发事件的理论研究与实证分析	11
第一节 突发事件内涵的分析	/ 11
第二节 突发事件的分类与实证分析	/ 19
第三节 突发事件在中国的特点分析	/ 26
第四节 中国突发事件产生的主要原因分析	/ 27
第三章 突发事件预警机制的理论研究与实证分析	80
第一节 突发事件预警机制概述	/ 80
第二节 国外突发事件预警机制的现状分析	/ 92
第三节 国外预警机制对中国的启示	/ 98
第四节 中国预警管理存在的问题和原因分析	/ 102
第四章 突发事件预警机制的构建设计和运作流程	111
第一节 突发事件预警机制的构建基础分析	/ 111
第二节 突发事件的预警指标体系分析	/ 116
第三节 突发事件预警指标的设计、问卷和结果	/ 120

第三节 突发事件预警管理体系的运作流程分析	/ 124
第五章 突发事件预警机制的基本运行分析	138
第一节 突发事件预警管理基本方法分析	/ 138
第二节 突发事件预警基本程序、对策和服务	/ 142
第三节 突发事件预警主要信息管理分析	/ 152
第六章 突发事件应急机制概述与实证	162
第一节 突发事件应急机制概述	/ 162
第二节 国外应急机制的实证分析	/ 171
第三节 国外应急机制对中国的启示	/ 182
第四节 中国应急机制存在的问题分析	/ 185
第七章 突发事件应急管理与紧急救援方案探析	191
第一节 突发事件中媒体的主要作用分析	/ 191
第二节 政府与媒体关系的原则、模式和机制	/ 195
第三节 突发事件中媒体的应对策略分析	/ 200
第八章 突发事件应急管理与紧急救援方案探析	204
第一节 加强政府突发事件应急管理能力建设探析	/ 204
第二节 突发事件紧急救援指挥响应方案理论分析	/ 223
第三节 突发事件紧急救援指挥响应方案实践探讨	/ 231
结 语	238
主要参考文献	245

第一章

国内外突发事件预警和应急管理

近年来突发事件频繁发生。2001年美国的“9·11”事件和2008年中国的拉萨“3·14”打砸抢烧事件是人为造成的社会安全事件；2003年发生在中国并蔓延多个国家和地区的SARS事件则是由于当时未知的一种病菌病毒引发的公共卫生事件；2003年8月的美加大面积停电事故是人为造成的、影响巨大的事故灾难；2004年末的印度洋海啸给东南亚国家带来的灾难性后果，2008年的中国汶川8.0级大地震和2010年的玉树7.6级的大地震，则属于自然灾害的范畴，以上这些都属于事先很难预知的突发性事件，给人类造成了惨痛的灾难。因此，突发事件预警和应急管理对于任何国家都显得特别重要。

第一节 国内突发事件预警和应急管理的现状

面对各种突发事件，最重要的战略选择应是建立一套比较完善的预警和应急机制，并在此基础上不断增强政府以及整个社会的预警与应急能力。

一、国家层面的安全战略问题部署的基本情况

近年来，中国已开始国家层面的安全战略问题研究，主要研究对象与内容是国家层面的宏观安全战略框架。同时在操作层面，开始建立行业性应急救灾体系。如民政部2000年制定的救灾预案和救灾物资储备体系；建设部2001年5月颁布的破坏性地震应急预案；气象局2002年9月建立的核应急数字预报系统；公安部2003年提出建立的城市紧急突发事件应急体制等。然而，这些体系构建主要是基于行业领域需求，主要针对系统风险的事后控制策略。^[3]

中国政府一直在为提高保障公共安全和处置突发事件的能力作不懈努力。

SARS 之后，党中央、国务院提出了加快突发事件应急机制建设的重大课题。党的十六届三中、四中全会明确提出，要建立健全社会预警体系，提高保障公共安全和处置突发事件的能力。2003 年 5 月 7 日，国务院第 7 次常务会议审议通过了《突发公共卫生事件应急条例》；^[4]2005 年，紧急状态法草案列入全国人大常委会当年立法计划；2005 年 1 月 26 日，国务院第 79 次常务会议通过了《国家突发事件总体应急预案》；2005 年 7 月下旬，国务院召开全国应急管理工作会议，对建立健全社会预警体系和应急机制，提高政府应对突发事件的能力提出了明确要求。

为应对各种突发事件，中国已出台了相应多的法律和法规。如：应对国家安全的《国防法》，应对社会动乱的《戒严法》；预防地震等自然灾害的《地震法》、《地质灾害法》、《防洪法》、《森林防火法》等；预防危害人体健康和生命安全的《食品卫生法》、《药品管理法》、《动植物检验检疫法》等；预防生产安全事故的《安全生产法》、《产品质量法》、《建筑法》、《消防法》、《道路交通安全法》等；预防社会治安事故的《警察法》、《刑事诉讼法》、《治安处罚条例》等；预防环境污染的《环境保护法》等；预防各种疾病的《传染病防治法》、《职业病防治法》、《地方病防治法》、《突发公共卫生事件应急条例》等。2006 年 1 月 8 日国务院发布了《国家突发事件总体应急预案》^①。《中华人民共和国突发事件应对法》已由第十届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议于 2007 年 8 月 30 日通过，自 2007 年 11 月 1 日起施行。

应该说，这些法律法规的相继出台，为我们预防各类灾害和应急处理各种灾害事故，提供了法律基础和执法依据。但是，我们还必须看到，健全中国的国家应急管理法律体系依然任重道远，有些法律虽已出台，但针对性、实用性不强，缺少保证监督机制，执行不力；有些法律法规不配套不完善，单摆浮搁，有待进一步完善。

二、突发事件预警与应急机制方面的主要研究

在突发事件预警与应急机制研究方面，中国政府的研究开展相对比较晚，

① 总体预案明确规定，突发事件的信息发布应当及时、准确、客观、全面。要在事件发生的第一时间向社会发布简要信息，随后发布初步核实情况、政府应对措施和公众防范措施等，并根据事件处置情况做好后续发布工作。信息发布形式主要包括授权发布、散发新闻稿、组织报道、接受记者采访、举行新闻发布会等。这意味着社会公众有了获得权威信息的渠道。

而且多是局部、行业性的，没有形成系统的预警管理理论。因此，如何在宏观行政管理层面建立一套快速有效的综合专业性的事先预警预控、事中的系统紧急救援以及事后安置的预警与应急机制，广泛调动各种社会资源，有效防范突发事件，使其损失最小，已成为重要课题。中国在新的时代背景下，一方面强调增强忧患意识；另一方面，对突发事件预警与应急管理展开了广泛研究。在研究方法上，主要采用了比较研究和案例研究方法。

近年来，中国预警和应急管理工作在预案体系建设、应急平台建设、应急规划编制以及应急演练等方面取得了长足的进步，预警和应急能力得到了进一步提高，而进一步完善突发事件预警和应急机制，是党的十七大再次强调的重要任务。国内近几年的研究中，余廉（1992）首次提出的企业预警管理理论，创立了企业预警管理体系。朱怀意等人（2002）以核心能力战略突发事件为研究对象，将人工神经网络引入了突发事件预警系统。任华和徐绪松（2003）认为预警系统主要包括资料搜集、对数据的分析和判断以及对警情通报等3个方面的内容，并构建了突发事件预警指标体系、引用了模糊优先原理和BP神经网络。刘恒江和陈继祥（2003）结合企业环境构建了突发事件预警机制。阎耀军的“社会稳定的计量及预警预控管理系统的构建”（2004），构建了社会稳定监测、预警、预控管理系统。何杰和丁智慧（2005）指出了企业突发事件的几个征兆，并为建立突发事件预警机制提供了一些建议。类似的研究还有其他很多学者。^①

三、突发事件预警和应急机制理论研究的进展

近年，中国关于建立和完善突发事件预警和应急机制研究，在不断丰富的过程中初见端倪。根据中国期刊网相关内容统计，从1994~2001年，非经济领域的突发事件预警与应急管理研究只占总量的7.3%，主要研究集中在经济领域，尤其是企业突发事件方面。从2002年开始，中国逐渐重视了公共领域的突发事件预警与应急管理，研究比例增加到36.6%；到2004年上半年，则增长到70%之多。在纵向上，刊发文章的总量呈现上升趋势，表明研究的脚步在步步延伸；在横向分布上，2003年以前，对于非公共领域的突发事件研究一直处于主要地位，进而社会各个领域，都相应地掀起了研究突发事件预警

^① 目前，研究“预警指标”相关问题的主要学者有：余廉、赵晓兰、王占科、王慧敏、赵黎明、罗帆、陈仲常、李蔚、杨鹏、张红、张维平等。

与应急管理的波澜。^[5]近些年来,一些学者和专家在突发事件预警和应急机制的系统研究问题上,进行了大量的有益探索。诸如,2001年1月,北京中信出版社出版的第1版(美)罗伯特·希斯著的《危机管理》;王德迅在《世界经济与政治》2004年3期发表的“日本突发事件预警与应急管理研究”;王强在《武警学院学报》2005年21卷4期发表的“美国突发事件预警与应急管理对中国的启示”;刘铁民等在《中国安全生产科学技术》2005年1卷5期发表的“突发事件应急信息系统平战结合”;徐绍史在《信息化建设》2005年12期发表的“认清形势科学规划扎实推进突发事件应急信息系统建设和应用”;闪淳昌在《信息化建设》2004年11期发表的“加快建立健全应急救援体系,提高中国应对突发事件和风险的能力”;薛澜、钟开斌在《中国行政管理》2005年第2期发表的“突发事件分类、分级与分期应急体制的管理基础”;张维平在《中国人民公安大学学报》2008年第6期上发表的“突发事件预警指标选择偏好与权重赋值阈值研究”等。以上这些专家的研究成果,为本文的研究提供了很好的思路和方法。

国内一些城市加快了应急系统的建设:南宁市2002年5月1日率先启动由15个子系统组成的城市应急系统;北京大学和天津大学已经成立了应急系统(IEM S)研究小组,北京大学的王文俊博士建立了与IEM S主题相关的网站;在应急平台的研究上,清华大学在火灾仿真的基础上研究应急平台;北京大学从信息系统的角度研究应急平台,并在突发事件应急智能决策支持系统中基于语义网的临时决策研究上有了初步成果。

第二节 国外突发事件预警和应急管理的状况

近几年,国外对突发事件预警与应急管理规律和问题的研究日趋深入,其预警和应急管理的经验很值得我们借鉴。例如,日本有对地质、气象等自然灾害所进行的灾害预防与救援计划的研究;建立了应对震灾的大都市体系,制定了防灾紧急对策五年规划。^[6]又如,美国有对疫情、核扩散、骚乱、恐怖事件等社会灾变的研究,并且开展了灾害救援系统及医疗救护等方面的研究;美国兰德公司曾发表关于恐怖主义演变和美国当局对策的长期研究成果。国外发达国家的政府体系中建有针对突发事件的专业主管部,例如美国的联邦紧急救援署;德国的隶属于内政部的紧急救援局;法国的隶属于内政部的民事安全与保护总局以及荷兰的消防与灾害反应司等。^[7]从国外的实践经验看,美国、欧

盟、日本、澳大利亚等国家在应急救援法规、应急管理机构、应急指挥系统、应急资源保障、应急预案和公民知情权等方面，形成了比较完善的应急救援体系及支持系统。

一、国外突发事件预警和应急管理的基本现状

国外突发事件预警和应急管理的基本现状，一般表现在以下几个方面：

（一）政府行政首脑的核心作用

1. 突发事件预警和应急管理机构法定负责人。绝大多数国家的宪法规定，行政首脑直接负责外交、情报和国防事务，对突发事件具有顶级处理权。

2. 重要人员任免权。突发事件预警和应急管理机构常务负责人（如国家安全事务顾问、俄安全会议秘书等），以及下属机构主要负责人要由行政首脑任命。法国国防秘书处和对外安全总局虽在名义上分别隶属于总理办公室和国防部，但两部门的首长任命须经总统批准。

3. 最高决策权。突发事件预警和应急管理机构提出的任何解决方案和决议，最后均须行政首脑同意方能生效。

（二）安全决策部门的中枢功能

国家安全决策部门是突发事件预警和应急管理的最高咨询和办事机构，负责审查、协调和监督突发事件预警和应急管理政策及其执行情况，并协调国家安全战略，对威胁本国安全利益的各种因素作出决策反应。在突发事件发生前后，这些部门就会成为突发事件预警和应急管理的核心，评估形势，提出对策建议，执行行政首脑的命令。其主要成员为国家和部委领导人，而且在大多数国家的安全决策部门中，还设有一些跨部委员会或机构，管理相应问题。这种部门和人员建制，实际上涵盖了突发事件预警和应急管理流程中的主要环节，有利于听取并协调各方意见，便于发挥合力，具体落实突发事件预警和应急管理的大政方针。

（三）情报信息资源的保障效用

突发事件是国家安全所面临的特殊挑战。在突发事件过程中，形势瞬息万变，因此，情报在突发事件预警和应急管理以及国家安全决策中起着非常关键的作用。各类情报机构的主要职能是向行政首脑和国家安全决策部门提供有关突发事件的情报和对策建议，协助相关部门处理突发事件。

（四）临时性机构的辅助性作用

为管理某些突发事件，往往需要根据情况设立一些专门的临时管理机构，

以便更加快捷有效地作出决策与反应。如2005年7月的伦敦爆炸案，英国政府立即召开联邦安全会议，并成立一个临时的特别小组，负责管理此次突发事件。美国对于不同突发事件事态成立了各种突发事件决策特别小组，由总统直接主持，并根据具体情况决定小组的构成形式和参与人选。在处理突发事件时，法国总统也可根据实际情况，召集或成立与国防委员会类似的临时性会议或委员会，如1960年2月成立的阿尔及利亚事务委员会、海湾战争爆发后成立的突发事件小组等。这些临时性突发事件预警和应急管理机构的特点是规模小、层次高、决策快、保密性强。

二、国外突发事件预警和应急管理的重要发展

国外突发事件预警和应急管理的重要发展，一般体现在以下几个方面：

（一）突发事件预警和应急管理理念逐步转化

一些西方发达国家政府意识到，与其花费大量的资金在损失后的救助，不如把钱花在事前的预防上，这样避免损失，花的钱总是少于损失加上损失补偿及救助所需的支出。对突发事件预警和应急管理工作，重点由灾害救助和灾后恢复转向灾前准备和减轻灾害影响，从对突发事件进行应急管理转变为向政府部门和公众进行经常性的预防服务。这些国家政府还通过对国民的突发事件预警和应急管理教育、应对灾难的培训和实地演习等素质教育，提高公民的突发事件预警和应急管理意识和应对能力。例如，美国FEMA，建立了从国家到地方的一系列机构，制定了一系列措施，形成了一个培训教育体系，着力于防范和减少损失。在以色列，学者们在大学课堂里讲授政治意义上的恐怖主义范畴和特性等方面的课程，并向社会各界人士开放。学校教育还开设有关恐怖事件发生后如何进行救护方面的课程，讲授如何包扎、人工呼吸等急救知识，并当场作示范演习。学校的专家也经常到社会各部门介绍应对突发事件的知识。

（二）突发事件应急有专门性机构

为了提高资源利用效率，各主要国家大都设立了专门性应急机构，统一应对重大突发事件。这些常设的应急管理机构的工作一般可分为两类，一是负责日常的应急管理工作，二是紧急状态下的具体协调工作。概括地讲就是全面负责紧急事件的准备、阻止、回应、重建和舒缓。从功能上看，这些中央应急管理机构是协调机构，协调相关的中央机构和资源，依一定的程序向地方提供帮助。这些组织存在的重要性在于它的灾难预防能力和整体协调能力。有些灾害的发生是不可避免的，特别是一些自然灾害，但是有了统一应对机构就可以最

大限度地减轻它的损失。

(三) 强调跨部门和地区联动效应

鉴于突发事件的无边界和不确定的特征，发达国家的应急管理是依靠多方的协作。每当突发事件所需的资源超出地方政府的能力范围时，就要求上一级政府，直至中央政府的支持，甚至争取联合国、世界卫生组织等国际组织的援助。无论是应急管理的核心部门，还是边缘机构，都要参与从情报信息的搜集传递，应急处理中的多方协助配合，到突发事件结束后的善后工作。这不是一个或几个部门的工作，而是涉及多个部门和机构，需要各阶层和全体民众的支持。因此，在发达国家，社区、公民团体、志愿者组织等 NGO 组织和团体，乃至家庭都是应急管理的重要力量。

(四) 突发事件预警和应急管理的法制化

许多国家都有突发事件预警与应急管理方面的专门立法。例如，在美国有《国家安全法》、《全国紧急状态法》和《反恐怖主义法》等；在日本有《武力攻击事态对应法案》、《安全保障会议设置法修正案》和《自卫队法修正案》等。这些法律的名称虽然各异，但其目的和内容却大致相同，就是要保障国家元首及其所代表的政府享有充分的权力，以便尽快处理和解决突发事件，恢复国民信心，将突发事件所带来的各种损失降到最低程度。为了准备在先，各国根据紧急状态法和相关法律，制定了应急处置计划和预案。

三、国外突发事件预警和应急管理的主要特点

国外突发事件预警和应急管理既重视对潜在突发事件的预警，也强调对突发事件发生后的综合治理。虽然世界各国突发事件预警和应急管理机构名称不同，但基本架构多是以国家元首（如美国、俄罗斯、法国等）或政府首脑（如以色列、日本等）为核心，国家安全部门为主体，情报资源为基础，形成了包括外交、军事、情报、财政等部门在内的综合体系。国外突发事件预警和应急管理的运作特点，一般体现在以下五个方面：

(一) 预警与防范是突发事件管理的主要目标

大多数突发事件在发生前都有先兆或一定的潜伏期。情报是突发事件预警和应急管理体制发现苗头的基本依据。重视对情报的搜集与分析，可以在一定程度上防止突发事件的发生。

(二) 高效运作是防止突发事件扩大升级的基本要求

突发事件的突发性，要求突发事件预警和应急管理机构能尽快作出决策，

防止事态的恶化。各国国家安全决策机构除定期召开全体委员会议外，还根据特殊情况随时召开非常会议，审定跨部委员会提出的预警性及突发事件预警和应急管理对策建议，形成突发事件处理决议。

（三）突发事件预警和应急管理是综合性工程

无论是突发事件预警和应急管理的核心部门，还是边缘机构，都要参与突发事件预警和应急管理。从情报信息的搜集传递，突发事件处理中的多方协助配合，到突发事件结束的善后工作，国家安全决策机构下设机构几乎包括了政府所有部门，并且法律规定，各级政府部门必须执行国家安全决策机构下达的命令。

（四）缓解社会心理压力是处理突发事件的重要方面

突发事件不仅对突发事件预警和应急管理决策者构成巨大的心理压力，而且对于民众来说也是如此。提高社会的突发事件心理承受能力，可以对突发事件处理起着事半功倍的效果。

（五）突发事件预警和应急管理机制的外延在不断扩大

随着安全威胁挑战的增多，已由单纯的国防或外交突发事件扩展到包括经济、资源、信息、生态、恐怖活动和有组织犯罪等诸多领域。各国根据国情和国际形势，在扩大突发事件预警和应急管理机制的同时，加强对某类突发事件的防范与应对，强化相应部门。如以色列大部分突发事件源于恐怖活动，专门设立了总理恐怖主义问题顾问。

第三节 外国突发事件预警和应急管理的模式

世界各国对突发事件预警和应急管理，都经过了从对突发事件的随机零散管理，到对突发事件的集中有序管理；从事后应急到事前预防；从重点为自然灾害救助，到重点为国家安全保障的发展过程。下面来看看美国、日本和俄罗斯突发事件预警和应急管理的运行模式。

（一）美国的突发事件预警和应急管理分析

美国的突发事件预警和应急管理经历了三个不同的发展阶段，即从建立并完善突发事件预警和应急管理法律体系，到成立联邦突发事件预警和应急管理署集中管理，再到成立国土安全部下设突发事件准备局，把突发事件预警和应急管理与国家安全保障相结合。1979年，美国州长联合会强烈要求改变突发事件的多头管理体制，当时的美国总统卡特签署命令成立联邦突发事件预警和