

Theory and Practice of Environmental  
Emergency Management

# 环境应急管理 理论与实践

陈静 华娟 常卫民◎主编

东南大学出版社

# 环境应急管理理论与实践

总 顾 问 胡和林  
主 编 陈 静 华 娟 常卫民  
编写人员 陈 静 华 娟 常卫民 孙书华  
王建秋 蔡 燕 马 倩 吴昌子  
刘益浩 唐 征 谢 白 王 立  
李 程 吴桂芳

东南大学出版社  
·南京·

## 内 容 提 要

环境应急管理是应急管理工作的重要组成部分。本书是环境应急理论与实践总结的集成,作者结合工作实践,梳理了环境应急管理理论体系,初步理清了环境应急管理工作思路,总结了环境应急管理工作的常态化、全过程性、系统性等特点,探索研究了风险防范、应急准备、应急响应和事后恢复等重要环节工作的开展,总结了各类环境突发事件的应对措施与处置经验,探索了公共危机管理在环境应急管理领域的运用和发展,尤其是对全民参与的社会化应急管理体系建设有很好的定位与思考。

本书具有良好的科学性、实用性和前瞻性,能够给环境应急管理工作者释疑解惑,可供全国环境应急管理从业者借鉴和参考。

### 图书在版编目(CIP)数据

环境应急管理理论与实践/陈静,华娟,常卫民主编. —南京:东南大学出版社,2011.6

ISBN 978-7-5641-2746-6

I. ①环… II. ①陈…②华…③常… III. ①环境污染事故—应急对策 IV. ①X507

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 088171 号

### 环境应急管理理论与实践

---

出版发行:东南大学出版社

社 址:南京市四牌楼 2 号 邮编:210096

出 版 人:江建中

网 址:<http://www.seupress.com>

经 销:全国各地新华书店

印 刷:南京新洲印刷有限公司

开 本:787mm×1092mm 1/16

印 张:18.5

字 数:485 千字

版 次:2011 年 6 月第 1 版

印 次:2011 年 6 月第 1 次印刷

定 价:56.00 元

---

本社图书若有印装质量问题,请直接与读者服务部联系。电话(传真):025-83792328

# 序 一

恩格斯在《自然辩证法》一书中指出：“我们对自然的胜利，自然界都报复了我们。”事实确实验证了这一点。近年来，环境污染的加剧、环境污染事故的频发，已经严重影响到人类社会的生存、发展和稳定。环境问题，继政治问题和社会问题后，成为全球关注的又一热点。环境危机成为公共危机事件的一种主要类别，在全球范围内不断重复上演，给人类带来巨大的灾难和不容忽视的影响。

环境应急管理应运而生，成为公共危机管理在环境保护领域的深入发展，成为集风险控制、应急防范、应急准备、应急响应和评估修复于一体的全过程管理体系，并逐步显示出其在环境保护领域的特殊保底性，在公共应急管理领域的不可或缺性，在经济发展和社会进步中的不可忽视性。但发展起步晚、理论基础薄弱等现实情况，在一定程度上制约了环境应急管理工作的深入。尤其是对于从事环境应急管理的一线同志而言，系统理论指导的缺乏，应急实践经验的缺失，已经在很大程度上制约了环境应急防范工作的开展。

因此，当前形势下研究环境应急管理理论，探讨环境应急管理工作思路与定位已经成为一项非常急迫和突出的课题。这次，《环境应急管理理论与实践》一书的正式刊印，堪称全国环境应急管理理论研究的先锋之举。书中，笔者结合工作实践初步理清了环境应急管理工作思路，总结了环境应急管理工作的常态性、全过程性、系统性等特点，探索研究了风险防范、应急准备、应急响应和事后恢复等重要环节工作的开展，尤其是对全民参与的社会化应急管理体系建设有了很好的定位与思考，我觉得这将给全国环境应急管理从业者带来较好的指导与借鉴意义，能够帮助全国的环境应急管理工作者答疑解惑。

最后，我也借此机会向全国从事这项光荣而艰巨任务的同志们致以衷心的问候！希望全国环境应急管理理论研究能够蓬勃发展、欣欣向荣！希望环境应急管理工作能够成为当前我国建设生态文明的一个重要内涵！

国家环保部环境应急与事故调查中心主任



2011年5月28日

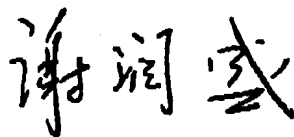
## 序 二

人类社会发展的历史，是一部应对挑战、战胜灾难、不断前进的历史。进入 21 世纪以来，世界范围内接连发生美国“9·11”恐怖袭击事件、印度洋海啸灾害、“非典”疫情等，突发事件发生频率更高、破坏力更强、影响力更大。我国正处在经济社会转型、体制机制转轨的关键时期，各种传统的、非传统的，自然的和社会的安全风险交织并存，公共安全面临的形势十分严峻。2003 年成功抗击“非典”后，在深刻总结历史经验、科学分析公共安全形势的基础上，党中央、国务院作出了全面加强应急管理工作的重大决策部署，各级党委、政府积极推进应急预案和应急管理体制、机制、法制建设，构建具有中国特色的应急管理工作格局。经过汶川、玉树抗震救灾、应对雨雪冰冻灾害、防控甲型 H1N1 流感等重大突发事件的考验，各级各部门应对处置各类突发事件的能力得到大幅度提升，应急管理工作也从被动的应急处置发展到涵盖突发事件预防与准备、监测预警、应急处置救援、事后恢复与重建等活动，实行全过程、全方位综合管理的新阶段。

环境应急管理是应急管理工作的重要组成部分。江苏作为东部沿海经济发展较快的省份，环境风险源面广量大，承受的环境风险比较突出，加强环境应急管理工作势在必行。结合实际开展理论研究，是做好环境应急管理工作的基础。《环境应急管理理论与实践》梳理了环境应急管理理论体系，总结了各类环境突发事件的应对措施与处置经验，探索了公共危机管理在环境应急管理领域的运用和发展，是环境应急理论研究与实践总结的集成，具有很好的科学性、实用性和前瞻性。

我相信，本书的出版发行，不仅会对提高环境应急管理研究水平和环境突发事件应对处置水平有帮助，也将为其他各类突发事件的应对处置提供有益的参考和借鉴。希望我们共同努力，始终牢记忧患在心、准备在先，居安思危、防患未然，不断提升应急管理工作水平，全力避免和减轻各类突发事件发生及其带来的损失，为维护人民群众生命财产安全、促进经济社会又好又快发展作出新的更大的贡献！

江苏省政府办公厅副主任、省应急办主任



2011 年 5 月 30 日

# 前 言

近年来,随着各类突发环境事件的频繁发生,环境应急管理工作的压力与意义凸显。做好环境应急管理工作,切实维护环境安全,成为企业、政府和公众的共同责任与愿望。但由于环境应急管理在客观上还是一个新兴领域,什么是环境应急管理工作?如何形成中国特色的企业为主、部门引导、公众参与的环境应急管理工作体系等系列问题尚处于探索阶段。

笔者结合工作实践,将自己对于环境应急管理工作的理解进行了总结,并将环境应急管理内容划分为常态管理和非常态响应两大部分进行阐述。常态管理部分从环境风险识别、风险防范以及应急准备三个方面来阐述,贯穿了摸清家底、有的放矢、有备无患三个层面的思想;非常态响应部分则从突发环境事件处理处置的角度,阐述了信息接报与报告、应急启动、应急处置、响应中止与责任认定以及事后评估五个关键步骤的具体操作与注意事项。最后对国内外的一些典型案例进行了剖析与点评。

由于环境应急管理学科特有的综合性、复杂性与发展性,本书提出的观点难免有疏漏或错误之处,加之编写时间较短、作者水平有限,不当之处请各位读者不吝赐教!

作者

2011年5月28日

## 目 录

## 第一篇 概 述

第一章 环境应急管理概述 .....	(3)
第一节 应急管理概念 .....	(3)
一、危机与危机管理 .....	(3)
二、风险管理 .....	(5)
三、应急管理 .....	(6)
第二节 环境应急管理的概念 .....	(8)
一、我国环境应急管理的起步 .....	(8)
二、环境应急管理的涵义 .....	(9)
三、环境应急管理工作的意义 .....	(11)
第三节 环境应急管理体系 .....	(12)
一、环境应急管理体系的涵义 .....	(12)
二、我国环境应急管理体系 .....	(13)
三、我国环境应急管理体系存在的问题 .....	(14)
第二章 我国环境安全形势分析 .....	(16)
第一节 环境安全的概念 .....	(16)
一、安全与安全科学 .....	(16)
二、环境安全的定义 .....	(16)
三、环境安全的内涵 .....	(17)
第二节 我国环境安全形势现状 .....	(18)
一、环境自身安全现状 .....	(18)
二、敏感区域环境安全现状 .....	(20)
三、突发环境事件发生情况 .....	(21)
第三节 影响我国环境安全的因素分析 .....	(23)
一、粗放型经济发展模式的影响 .....	(23)
二、我国社会发展现阶段的特有影响 .....	(24)
三、全球性公共危机影响的辐射 .....	(27)
第三章 我国环境应急管理发展 .....	(29)
第一节 我国环境应急管理现状 .....	(29)
一、环境应急管理机构与队伍建设现状 .....	(29)

二、环境应急管理机制现状 .....	(31)
三、环境应急政策法规 .....	(33)
四、环境应急管理理论及相关技术研究 .....	(37)
五、环境应急宣传、教育与培训 .....	(38)
<b>第二节 国外环境应急管理经验借鉴 .....</b>	<b>(39)</b>
一、美国环境应急管理经验 .....	(39)
二、其他国家环境应急管理经验 .....	(42)
三、国外环境应急管理经验总结 .....	(43)
<b>第三节 我国环境应急管理体系发展 .....</b>	<b>(45)</b>
一、环境应急管理认识的发展 .....	(46)
二、环境应急管理手段的发展 .....	(48)
三、环境应急管理体系的发展 .....	(51)

## 第二篇 环境应急常态管理

<b>第四章 环境风险与环境风险评价 .....</b>	<b>(55)</b>
第一节 环境风险的概念 .....	(55)
一、风险与环境风险的概念 .....	(55)
二、环境风险相关理论 .....	(61)
第二节 环境风险评价 .....	(63)
一、环境风险评价的概念 .....	(63)
二、环境风险评价的内容与程序 .....	(67)
三、环境风险评价常用方法 .....	(70)
四、环境风险评价的难点 .....	(71)
第三节 我国环境风险评价现状及常用环境风险评估技术介绍 .....	(72)
一、我国环境风险评价现状 .....	(72)
二、化工项目环境风险评估与运用 .....	(74)
三、区域环境风险评价与运用 .....	(77)
<b>第五章 环境风险管理 .....</b>	<b>(80)</b>
第一节 环境风险源管理 .....	(80)
一、环境风险源的分类分级 .....	(80)
二、风险源的排查 .....	(83)
三、环境风险源的日常管理 .....	(85)
四、常见类别环境风险源管理要点 .....	(87)
第二节 环境风险控制机制及其应用 .....	(91)
一、环境风险控制机制概述 .....	(91)
二、预警机制 .....	(91)
三、监控拦截预论证机制 .....	(94)
第三节 环境风险受体保护 .....	(96)



一、环境风险受体的概念 .....	(96)
二、集中式饮用水源地保护 .....	(98)
三、以居民集中区为代表的重要生态功能区保护 .....	(100)
<b>第六章 应急准备 .....</b>	<b>(104)</b>
<b>第一节 环境应急预案准备 .....</b>	<b>(104)</b>
一、综述 .....	(104)
二、环境应急预案编制 .....	(107)
附件 1 J 省环境保护部门突发环境事件应急预案编制导则(试行) .....	(112)
附件 2 J 省突发环境事件应急预案编制导则(试行)——工业园区版 .....	(117)
附件 3 环保部《石油化工企业环境应急预案编制指南》 .....	(129)
附件 4 J 省突发环境事件应急预案编制导则(试行)——企业事业单位版 .....	(138)
<b>第二节 环境应急资源准备 .....</b>	<b>(149)</b>
一、综述 .....	(149)
二、资金保障 .....	(150)
三、专家队伍建设 .....	(151)
四、救援队伍建设 .....	(155)
五、物资储备与管理 .....	(161)
六、装备应用 .....	(163)
<b>第三节 环境应急指挥系统建设 .....</b>	<b>(166)</b>
一、应急指挥平台概述 .....	(166)
二、应急指挥平台建设 .....	(168)
<b>第四节 跨区域与跨部门联动平台建设 .....</b>	<b>(171)</b>
一、概述 .....	(171)
二、跨部门联动平台 .....	(172)
三、跨区域联动平台 .....	(174)
<b>第五节 应急宣教与培训 .....</b>	<b>(175)</b>
一、概述 .....	(175)
二、应急宣传教育 .....	(176)
三、应急培训 .....	(177)
<b>第六节 环境应急演练 .....</b>	<b>(179)</b>
一、概述 .....	(179)
二、环境应急演练的组织 .....	(180)
三、环境应急演练的现状与发展 .....	(184)
<b>第七节 应急值守制度建设 .....</b>	<b>(187)</b>
一、应急值守意义 .....	(187)
二、应急值守制度 .....	(187)
三、应急值守内容 .....	(188)

## 第三篇 环境应急非常态响应

<b>第七章 环境应急非常态响应流程</b> .....	(193)
<b>第一节 环境应急非常态响应概述</b> .....	(193)
一、非常态响应的定义 .....	(193)
二、突发环境事件的概念 .....	(194)
三、非常态响应的意义 .....	(197)
<b>第二节 信息接报与信息报告</b> .....	(197)
一、信息收集 .....	(197)
二、信息辨识 .....	(198)
三、信息报告 .....	(199)
四、信息通报 .....	(201)
五、信息发布 .....	(201)
<b>第三节 应急启动</b> .....	(202)
一、启动预案 .....	(202)
二、制订工作方案 .....	(204)
<b>第四节 应急处置</b> .....	(205)
一、应急监测 .....	(206)
二、事故原因调查 .....	(209)
三、控制并消除污染 .....	(210)
四、应急专家指导 .....	(211)
五、安全与防护 .....	(212)
<b>第五节 应急响应终止与责任认定</b> .....	(212)
一、应急响应终止 .....	(212)
二、责任认定 .....	(212)
<b>第六节 事后评估</b> .....	(214)
一、事后评估的涵义 .....	(214)
二、事后评估的内容 .....	(215)
三、事后评估工作流程 .....	(216)
四、事后评估的配套举措 .....	(217)
<b>第八章 常见突发环境事件处置要点及典型案例</b> .....	(219)
<b>第一节 安全生产事故次生类事件</b> .....	(219)
一、安全生产事故次生类事件的特点 .....	(219)
二、安全生产事故次生类事件的处理处置要点 .....	(220)
三、典型案例 .....	(220)
<b>第二节 交通事故次生类事件</b> .....	(227)
一、交通事故次生类事件的危害 .....	(227)
二、处置要点 .....	(227)

三、典型案例 .....	(228)
第三节 人为故意引发的突发环境事件 .....	(230)
一、事件特点 .....	(230)
二、处置要点 .....	(230)
三、典型案例 .....	(231)
第四节 综合因素引发的累积性和群体性事件 .....	(233)
一、土壤污染为代表的累积性事件 .....	(233)
二、综合因素引发的群体性事件 .....	(235)
第五节 饮用水危机事件 .....	(238)
一、事件特征 .....	(238)
二、处置要点 .....	(238)
三、典型案例 .....	(239)
第六节 其他类突发环境事件 .....	(242)
一、自然灾害引发类 .....	(242)
二、其他类——两次淮河水污染事件 .....	(243)

#### 第四篇 附 篇

附件 1 J 省突发环境事件应急预案 .....	(249)
附件 2 N 市突发环境事件应急预案 .....	(254)
附件 3 Y 县突发环境事件应急预案 .....	(265)
参考文献 .....	(274)
后记 .....	(280)

# 第一篇

---

## 概述

本篇分为三章：第一章环境应急管理概述，第二章我国环境安全形势分析，第三章我国环境应急管理发展。主要阐述什么是环境应急管理、当前我国环境应急管理的需求以及今后我国环境应急管理的发展趋势。



# 第一章 环境应急管理概述

突发事件的频繁发生、全球信息的快速传递,使得我们对各类突发事件的关注度越来越高。突发环境事件作为突发事件的一个典型类别,其影响力和被关注度不亚于其他任何类型的突发事件。如何有效预防与应对突发事件,尤其是突发环境事件,对处于转型期的中国而言,直接关系到政府在公民心目中的权威地位和良好形象,直接影响着我国政治稳定 and 经济发展。与之相对应,什么是应急管理、什么是环境应急管理,需要我们的准确理解与定位。

## 第一节 应急管理概念

应急管理古已有之,人类的历史从某种意义上可以说是灾难和灾难应对史。中国在五千年的历史文化中不乏与灾难做斗争的典故,如“大禹治水”、“都江堰”水利工程等。伴随着这些曲折斗争史,“存而不忘亡、安而不忘危、治而不忘乱”等居安思危、预防在先的应急理念与危机意识等思想萌芽逐步得到酝酿。近年来,随着各类突发事件的频繁发生,人类对于危机管理与应急管理的认识日益深刻,尤其是应急管理体系逐步成熟,应急管理成为一个专门的研究领域。但从本质而言,人们对于应急管理的认识是在对危机的认识、危机的应对以及危机应对的反思过程中得到逐步累积和深化的,因此,为了更好地理解应急管理,我们在本节中将分别梳理危机管理、风险管理、应急管理的概念,并剖析它们之间的区别与联系。

### 一、危机与危机管理

#### (一) 危机的概念

##### 1. 危机的定义

“危机”一词源自于希腊的一个用于描述濒临死亡的医学术语,本意是指游离于生死之间的一种状态,其字根“Krisis”原指分离,所以危机原意是指从原有的本体中分离出来,而走向一种不确定的状态。随着危机事件的越来越多,危机逐步成为“令人危险的时刻”、“严重困难的紧要关头”等的代名词,并广泛运用于经济、社会、历史等多个领域。正因为危机是以不同的形式展现在我们面前,而经济、社会、历史等各方面的发展又存在差异,所以从事危机研究的专家和学者对危机的定义并非千篇一律,而是各有侧重。我们简单归类后发现当前对于危机的定义主要有以下几个角度:

(1) 从决策的角度。罗森塔尔认为,危机就是对一个社会系统的基本价值和行为准则架构产生严重威胁,并且在时间压力和不确定性极高的情况下,必须对其作出关键性决策的事件。

(2) 从冲突的角度。潘光等认为,危机是事物发展过程中因若干方面激化而导致的一种打破常规的恶性状态。

(3) 从系统论的角度。许文惠、张成福等认为,从系统论的角度来看,危机是一种改变或破坏平衡状态的现象,也可以视为系统失衡的状态。

(4) 从危机影响的角度。巴顿等认为,危机是会引起潜在负面影响的具有不确定性的重大事件,这种事件及其后果可能对组织及其员工、产品、服务、资产和声誉造成巨大的影响。

我们认为,危机应该是兼具了以上多个特点,兼顾了矛盾、决策、影响控制等整个过程在内的一个系统情景,需要从各个方面、各个角度加以诠释与认识。

## 2. 危机的特点与内涵

(1) 意外性。危机爆发的时间、规模、态势和影响是人们没办法预先估量的。

(2) 聚焦性。一方面表现在事件影响所带来的聚焦性上,另一方面表现在信息时代,危机的信息传播比危机本身发展要快得多,从而导致媒体与社会公众对于危机事件的极度关注。

(3) 破坏性。危机常具有“出其不意,攻其不备”的特点,不论什么性质和规模的危机,都必然不同程度地带来破坏,造成混乱和恐慌。

(4) 紧迫性。危机一旦爆发,其破坏性的能量就会被迅速释放,并呈快速蔓延之势,如果不能及时控制,危机会急剧恶化,因此对于危机的处理必须是快速果断的。

## (二) 危机管理的概念

### 1. 危机管理的定义

前面我们已经提到,由于看待问题的角度不同,对于危机本身的认识是不同的。但作为针对危机而实施的危机管理,我们基本可以将其统一为通过危机监测、危机预警、危机决策和危机处理,达到避免、减少危机产生的危害,总结危机发生、发展的规律,对危机处理科学化、系统化的一种新型管理体系。

### 2. 危机管理的要素

从危机管理的定义中,我们可以清晰地看到危机管理的四大要素,即:危机监测、危机预警、危机决策和危机处理。

(1) 危机监测。在危机没有达到的时候,以强烈的危机意识和危机应变的心理准备,建立一套危机管理机制,发现危机。像我们目前运用较广的地震监测、气候监测都属于对于自然灾害类危机的监测手段,它们在很大程度上起到了发现危机的作用。

(2) 危机预警。许多危机在爆发之前都会出现某些征兆,危机管理关注的不仅是危机爆发后各种危害的处理,更要建立危机警戒线,来预警危机的发生。比如说当气象监测中发现,一旦降水量超过某个极限值就有可能带来洪涝灾害,那么这个极限值就可以被确认为警戒线。合理确定警戒值,建立预警机制,就属于危机预警,有利于提早防范与决策。

(3) 危机决策。危机决策是危机管理的最重要环节,是管理者面对危机的来龙去脉,甚至是在对危机的诱因不甚清楚明了的情况下,在对几种可行方案进行对比优缺点后,选择出最佳方案,使危机的影响最小化。

(4) 危机处理。危机处理包括了危机的确认、危机的控制和危机处理三个方面的内容。确认危机指将危机归类、收集与危机相关信息,确认危机程度以及找出危机产生的原因,辨认危机影响的范围和影响的程度及后果。控制危机是指确认某种危机后,遏止危机的扩散使其不影响其他事物,紧急控制如同救火,刻不容缓。在危机处理中,关键的是速度,及时、有效地将危机决策运用到实际中化解危机,避免危机造成的损失。

### （三）国内外危机管理的发展

#### 1. 国外危机管理的发展

虽然人们对危机并不陌生,但危机管理理论研究被大家认为真正发端于1962年美苏之间爆发的“古巴导弹危机”。当时危机管理的提出是为了防止类似危机发生,是用来预测假设的政治形势,并预测采取措施的价值。之后,有关危机管理理论的研究开始真正受到人们的重视。

第一阶段:20世纪70~80年代。此阶段中危机管理的研究得到长足的发展。泰勒在案例中把危机管理研究从政治领域拓展到商业、企业领域。埃克森石油泄漏事件使危机管理理论广泛应用于商业和企业管理。

第二阶段:20世纪90年代。危机管理的研究进入繁荣期,出现了一批具有代表性的著作,如美国罗伯特·希斯的《危机管理》,认为危机管理包括管理者和主管去考虑如何减少危机情境的发生、如何做好危机管理的准备、如何规划以及如何培训员工应对危机局面、如何从危机中很快复原。还有伦斯·巴顿的《组织危机管理》、英国迈克尔·里杰斯特的《危机公关》等,进一步研究了危机的理论框架体系,详细论述了危机中的危机沟通、危机公关,使得危机管理的理论更具操作性。

目前,在美国、俄罗斯、日本、韩国等发达国家,危机管理已经达到量化的水平,建立了以多种科学计算为基础的危机处理模型和仿真系统,危机管理逐步走向科学化、数字化。

#### 2. 我国危机管理的发展

我国危机管理的研究与国外相比起步较晚,理论相对滞后,其发展历程主要分为三个阶段:

第一阶段:理论研究的朦胧期。因为前期理论基础薄弱、投入较少,研究主要集中在自然灾害应对方面,所以研究的范围相对狭窄,代表作为杜一主编的《灾害和灾害经济》。

第二阶段:理论研究的发展初期。随着改革开放,市场环境的竞争、社会经济体制的转型,对危机管理研究的领域不断拓展到经济、社会、政治方面,主要代表作有刘光清的《危机与出路》,邓伟志主编的《变革社会的政治稳定》和乔晓勤主编的《危机与选择》。

第三阶段:理论研究的全面发展期。由于全球化和信息化,国际危机事件对我国的研究产生了深刻的影响,优秀的著作有张成福的《危机状态下的政府管理》,薛澜、张强、钟开斌等编写的《危机管理——转型期中国面临的挑战》等。各类关于危机管理的论文更是如雨后春笋般涌现。

## 二、风险管理

### （一）风险和风险管理的概念

风险最早被理解为“遇到危险”,体现为自然现象或者航海遇到礁石或风暴等事件。经过二百多年的发展,风险一词随着人类活动而逐步被深化,人们对风险的认识加深,风险一词不再是狭义含义,而是“遇到破坏或损失的机会或危险”。伴随着哲学、经济学、社会学、统计学、管理学等各种学科的繁荣,风险也被赋予了更深层次的含义。无论如何定义风险,其基本核心的含义是“未来结果的不确定性或损失”。

风险管理最早起源于美国,在20世纪30年代,为了应对经营上的危机,美国许多大中型企业都在内部设立了保险管理部门,可见当时的风险管理主要依赖保险的手段。1938年



以后,美国企业对风险管理开始采用科学的方法,并逐步积累了丰富的经验。1950年代风险管理发展成为一门学科,风险管理一词才形成。1970年代以后逐渐掀起了全球性的风险管理运动。1970年代以后,随着企业面临的风险复杂多样和风险费用的增加,法国从美国引进了风险管理并在法国国内传播开来。与法国同时,日本也开始了风险管理研究。

美国学者威廉斯和汉斯在《风险管理与保险》中认为,风险管理是通过对风险的识别、衡量和控制,以最少的成本将风险导致的各种不利后果减少到最低的科学管理方法。

台湾学者袁宗慰认为,风险管理是指在对风险的不确定性及可能性等因素进行考察、预测、收集分析的基础上,制定出包括识别风险、衡量风险、积极管理风险、有效处置风险及妥善处理风险所致损失等一整套系统而科学的管理方法。

目前,国内理论界较为一致的看法是:风险管理是研究风险发生规律和风险控制技术的一门新兴管理学科。可以通过风险识别、风险估测、风险评价,优化组合各种风险管理技术,对风险实施有效的控制和妥善处理风险所致损失的后果,期望达到以最少的成本获得最大安全保障和目标。理想的风险管理是一连串排好优先次序的过程,使当中的可以引致最大损失及最可能发生的事情优先处理、而相对风险较低的事情则押后处理。

## (二) 风险管理的目标与组织

### 1. 风险管理的目标

以风险事故的发生为界,风险管理的目标也可分为两部分,即损前目标和损后目标。

(1) 损前目标。损前目标包括经济合理目标和安全系数目标。经济合理目标是指在风险管理过程中要尽量降低成本,即保证风险管理的经济性;安全系数目标,即将风险控制在可承受的范围之内,主要是需要风险主体尽力减少甚至消除风险损失,保障个体乃至社会整体的安全。

(2) 损后目标。针对企业而言,损后目标包括维持生存的目标、正常生产经营的目标、维持收益的目标。针对环境而言,损后目标就是要维持环境安全、减少环境损失等目标。针对不同的风险主体,损后目标是不同的。

### 2. 风险管理的组织

(1) 广义上。风险管理组织是指“风险管理主体为实现风险管理目标而设置的内部管理层次及管理机构,包括有关风险管理组织结构、组织活动及两者之间相互关系的规章制度”。

(2) 狭义上。风险管理组织是指为实现风险管理目标而设置的包括组织机构、管理机制和领导机构在内的组织。

风险管理组织机构的形态设置受到多方面因素的影响。一般情况下,风险越严重、复杂,风险主体的规模越大;风险管理主体层风险管理的意愿越强,风险管理组织机构越健全、完善。

## 三、应急管理

### (一) 应急管理的概念

#### 1. 应急管理的定义

目前应急管理的权威定义是中国行政管理学会课题组提出的“应急管理是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预防和处置各