

广东省“211工程”三期重点学科建设项目

应急管理理论与实务丛书

P reventing D rilling S elf-help

应急管理 预防、演练与自救

沈远平 江晓黎 杨思思 编著



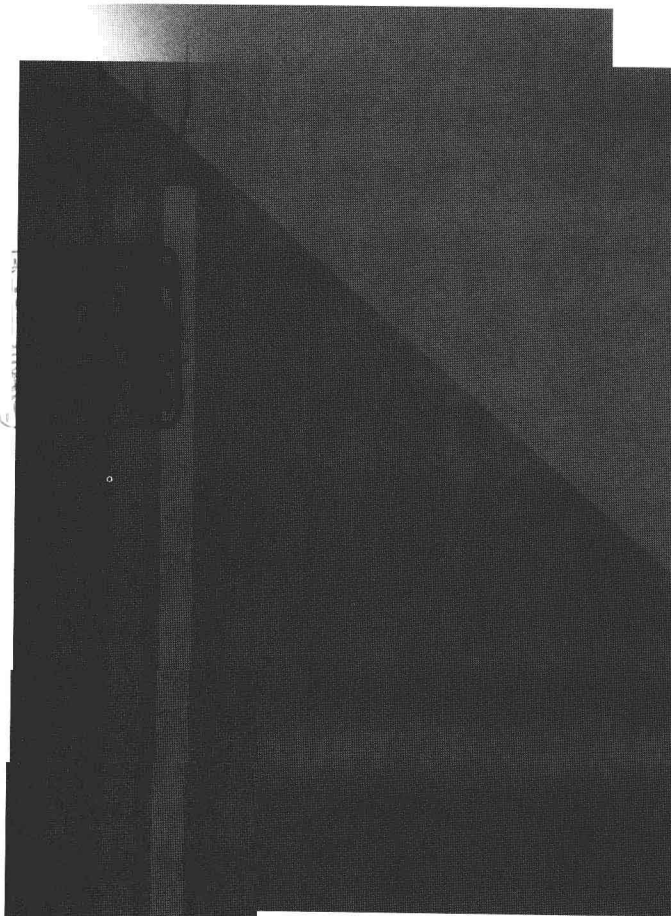
暨南大学出版社
JINAN UNIVERSITY PRESS

本书获广东省“211工程”三期重点学科建设项目“应急管理理论与实务”基金资助

应急管理理论与实务丛书

应急管理 预防、演练与自救

沈远平 江晓黎 杨思思 编著



暨南大学出版社
JINAN UNIVERSITY PRESS

中国·广州

图书在版编目 (CIP) 数据

应急管理预防、演练与自救/沈远平, 江晓黎, 杨思思编著. —广州: 暨南大学出版社, 2011. 8

(应急管理理论与实务丛书)

ISBN 978 - 7 - 81135 - 938 - 1

I. ①应… II. ①沈… ②江… ③杨… III. ①突发事件—公共管理 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 159381 号

出版发行: 暨南大学出版社

地 址: 中国广州暨南大学

电 话: 总编室 (8620) 85221601

营销部 (8620) 85225284 85228291 85228292 (邮购)

传 真: (8620) 85221583 (办公室) 85223774 (营销部)

邮 编: 510630

网 址: <http://www.jnupress.com> <http://press.jnu.edu.cn>

排 版: 广州市天河星辰文化发展部照排中心

印 刷: 佛山市浩文彩色印刷有限公司

开 本: 787mm × 960mm 1/16

印 张: 13.625

字 数: 266 千

版 次: 2011 年 8 月第 1 版

印 次: 2011 年 8 月第 1 次

印 数: 1—2000 册

定 价: 30.00 元

(暨大版图书如有印装质量问题, 请与出版社总编室联系调换)

应急管理理论与实务丛书编委会

主 任：胡 军

副主任：林如鹏 宋献中

委 员(以姓氏笔画为序)：

卫海英 王声湧 王元林 左小德 卢文刚

白 锐 李伟权 沈远平 陈玉梅 林爱珺

林毓铭 周云帆 庞素琳 胡涤非 洪 凯

龚 晶 梁明珠 董建新 董晓梅 曾 红

项目负责人与丛书策划：林毓铭

总 序

我国正处在社会转型与体制转轨、机遇与风险并存的社会高风险期，加上各种自然灾害与人为事故纠结在一起，在社会急速变化的过程中，各类公共危机问题被迅速地集中和放大，蕴涵着不可忽视的各类风险。金融、环境、信息、流行疾病、民族分裂主义、自然灾害等非传统安全因素已成为威胁国家安全的组成部分，这些非传统安全危机深刻地考验着中国政府的执政能力。面对非传统安全危机，加强执政能力建设，趋利避害，化解风险，已成为中国政府长期面临的重要课题。从2006年1月国务院颁布《国家突发公共事件总体应急预案》起，就意味着战略性地应对公共危机已被擢升至国家高度。

“突发公共事件”是指突然发生，造成或者可能造成重大人员伤亡、财产损失、生态环境破坏和严重社会危害，危及公共安全的紧急事件。随着各国社会经济的快速发展，各类突发公共事件的危害日益突显。突发公共事件主要分为自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件四类；按照其性质、严重程度、可控性和影响范围等因素分成四级，特别重大的是Ⅰ级，重大的是Ⅱ级，较大的是Ⅲ级，一般的是Ⅳ级。一国政府应对突发公共事件的能力已经成为评价其执政、施政能力的重要绩效标准。

北京大学丁元竹教授曾把中国社会的风险归结为十个方面：就业、“三农”、金融、贫富差距、生态与资源、台湾、全球化、国内治理危机、信心和诚信、艾滋病和公共卫生。

这是当代后发展国家现代化、城市化荆棘之路的共性，也是正在进行追赶型、跨越式发展的中国社会不得不面对与思考的问题。能源安全、环境安全、生态安全、金融安全、网络安全、信息安全、卫生安全、文化安全等涉及社会生活的多个领域，具有隐蔽性、危险性、突发性和非确定性的特点。进入21世纪以来，各种自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件等频频发生，往往使国家遭受严重损失。研究社会转型期各类重大的突发公共事件和社会经济风险与自然条件状态下的各种自然灾害及次生灾害所带来的应急管理问题，提高突发公共事件应急管理能力成为政府不可回避且具有刻不容缓意义的现实课题。

中央综治办主任陈冀平曾指出,从目前的社会形势看,新的社会矛盾将不断产生,原有的一些社会矛盾可能随之凸显,并呈现出经济领域的新矛盾与其他领域的矛盾相互影响、相互作用的局面,主要表现为涉及农村土地征用、城镇房屋拆迁、国有企业改革、部分军队退役人员等方面的信访问题仍然十分突出,非法集资、股市房市受损、高校毕业生就业、医疗、养老、环境污染、城市公共服务与管理等诱发群体性事件的因素也正在增多。由经济纠纷引发的暴力讨债、绑架、哄抢等“民转刑”案件可能更加突出,流动人口犯罪、多发性侵权犯罪和非法集资等涉众型经济犯罪可能更加突出,城市社会治安问题向农村蔓延扩散的趋势可能更加突出,尤其是个人极端事件有可能进一步增多,治安问题的敏感性将会进一步增强,一起普通的刑事案件或治安案件有可能转变为社会热点问题,甚至诱发其他矛盾和问题。

近50年来,世界经济发展步伐加快,在石化能源体系支撑下的高碳工业,形成了火电、石化、钢铁、建材、有色金属等工业,并由此衍生出汽车、船舶、航空、机械、电子、化工、建筑等行业。气候变化主要是由人为活动排放的二氧化碳、甲烷、氧化亚氮等温室气体造成的。全球变暖的后果是冰川融化、海平面上升、生态系统退化和自然灾害频发。从企业应急管理和长远视角来看,企业外部市场变幻莫测,内部管理与控制日趋复杂。外部风险包括市场风险、竞争风险;内部风险则包括品牌风险、战略风险、文化风险、团队风险、领导人风险、财税风险、舆论风险、法律风险和技术风险等。

马凯在《求是》杂志中撰文指出:我国正处于工业化、城镇化快速发展时期,各种传统的和非传统的、自然的和社会的风险、矛盾交织并存,公共安全和应急管理工作面临的形势更加严峻。归纳起来,应急管理面临的态势包括三个方面:一是自然灾害处于频发期。我国是世界上自然灾害最为严重的国家之一,灾害往往具有种类多、分布地域广、发生频率高、造成的损失重等特点。特别是近年来,极端气候事件频发,中、强地震呈活跃态势,自然灾害及其衍生、次生灾害的突发性和危害性进一步加重、加大。二是安全生产形势严峻。我国经济发展较快,能源、资源、运输供给长期偏紧,再加上安全生产基础薄弱,一些地方和企业责任不落实、监管不到位,生产安全事故发生率居高不下,重、特大事故时有发生。三是公共卫生事件防控难度增大。公共卫生事件的诱因和影响都呈较强的国际性特点,全球新发的三十多种传染病已有半数在我国出现,重、特大疫情和群体性不明原因疾病时有发生。随着人口流动量的加大和流动速度的加快,疾病的防控难度加大,造成的损失更加严重。而在食品、药品生产经营中市场秩序混

乱、源头污染严重、监管力量薄弱等问题尚未得到根本解决。四是社会安全面临新的挑战。

我国改革发展进入关键阶段,各种利益关系错综复杂,国家安全面临的形势更加复杂严峻,维护社会稳定的任务更加艰巨。对当前国际金融危机造成的重大影响和可能引发的各类突发公共事件,我们要有充分的准备。2008年3月14日,少数不法分子在西藏拉萨制造了打砸抢烧暴力事件,烧死或杀死藏汉群众18人,给当地人民群众生命和财产安全造成重大损失。之后,2009年乌鲁木齐“7·5”打砸抢烧严重暴力犯罪事件又造成197人死亡,其中绝大多数是无辜群众。这场打砸抢烧暴力事件的发生,是由以热比娅为首的境外敌对势力和境内极少数人极力炒作广东韶关旭日玩具厂群殴事件,把一个一般的治安案件说成民族事件,从而极力煽动民族仇恨所致的。虎年春节期间,山西省的晋中、太原、吕梁、长治、晋城、阳泉等地区,到处都是地震将发的议论,一场大规模的群众恐慌在山西蔓延。2010年2月20日晚至21日凌晨,许多山西人离家,躲避在广场、公园等地,夜不归宿,甚至开车逃往外乡。造谣人利用网络传播大地震谣言,而政府机构最初也处于一片迷乱中,直到21日早晨,山西省政府及各地区地震部门通过媒体及移动通信转达了政府公告,称群众这次避震行动是为谣言所惑,要广大群众安心。诸如此类的民生事件,实则是2007年哈尔滨水污染事件中短信传播哈尔滨要大地震的翻版,对于非常事件与突发事件,应该由民调机构和覆盖面广的大众媒体联合发布官方信息,以正视听。

应急管理是指政府及其他公共机构在突发公共事件的事前预防、事发应对、事中处置和善后管理过程中,通过建立必要的应急机制,采取一系列必要措施,以保障公众生命和财产安全,促进社会和谐、健康发展的有关活动。佐治亚州立大学著名应急管理学家威廉·L·沃认为:“应急管理就是对风险进行管理,以使社会能够与环境或技术危险要素共存,并应对环境、技术危险要素所导致的灾害。”应急管理是对突发公共事件的全过程管理,根据突发公共事件的预警、发生、缓解和善后四个发展阶段,应急管理可分为预测预警、识别控制、紧急处置和善后管理四个环节。应急管理又是一个动态管理,包括预防、准备、响应和恢复四个阶段,均体现在管理突发公共事件的各个阶段。

应急管理是一个完整的系统工程,可以概括为“一案三制”,即突发公共事件应急预案,应急机制、体制和法制。以政府应急管理为主线,围绕政府应急管理决策层次、技术管理层次、社会动员与响应机制等层次展开研究,达到在紧急状态下各行为主体凝聚人心、从容应对、缓解危机、减少缺失的效果。政府危机

管理即政府在公共危机事件发生之前、发展过程之中和后危机时期，为减少和消除危机造成的危害和损失，根据危机管理计划和程序而对危机直接采取的对策及管理措施。政府应急管理是在政府常态型危机管理基础上的紧急状态的管理，各种信息资源、物质资源、人力资源如何高效配置与有效运筹，如何防止灾害的蔓延与次生灾害的扩大等，均是政府应急管理在紧急状态下需要解决的关键问题。我国正处于经济体制和经济增长方式双重转轨的特殊时期，存在着诱发公共危机的潜在的制度及非制度因素。高度重视公共危机管理、建立公共危机的预警机制和政府干预公共危机体系尤为必要。应急管理的基础是常规性政府危机管理，只有基础性工作常抓不懈，才能在紧急状态下临危不乱。

发达国家十分重视突发公共事件应急管理的研究，其研究范围覆盖了灾害或危机产生、发展、消亡的整个过程。日本是较早开展城市应急管理研究的国家，研究的领域和能力不断拓展，研究的水平处于世界前列。美国也在“9·11”事件发生后，组建了部级的美国国土安全部（DHS），标志着美国国家级突发公共事件应急管理体系从“综合应急管理”提升到“国家安全应急管理”的高度。相关国际组织也非常重视突发公共事件应急管理。联合国第二届世界减灾大会发表的《兵库宣言》要求各国将防灾减灾、保障国民生命和财产安全“作为国家的第一责任”，并将“确保减灾成为各国政府部门的工作重心之一”列为《兵库行动框架》（2005—2015年）提出的五个行动重点之一。世界各国的政府部门、学术团体和专门机构已经开始从事各种针对突发事件的预防、监测、预报、识别、测定、控制、应急预案制定、事发时的快速反应及救灾、灾后的快速评估与重建的研究。

美国的乔治·华盛顿大学、马里兰大学、北达科塔州立大学和加拿大的尼加拉瓜学院等国外大学，在一些领域均有较为系统的研究，包括危机与应急管理，流行病及预防医学，危机和应急管理中的信息技术、自然、技术危害以及恐怖袭击之风险管理，大规模恐怖行动的预防和反应，危机管理、灾后重建以及组织持续，减灾管理，健康与医疗应急管理。上述研究系统地政府对政府层面与技术层面的公共危机与应急管理技术提供了强有力的理论指导。

公共危机与突发事件已成为构建和谐社会和可持续发展的重要隐患，越来越引起社会各界对如何有效应对突发事件、妥善预防和处理危机的高度重视。2006年1月国务院颁布《国家突发公共事件总体应急预案》象征着从战略上应对公共危机已被提升至国家高度。中央进一步明确提出，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。2007年8月，全国人大常委会通过

了《中华人民共和国突发事件应对法》。汪永清、莫于川、韩大元等学者对该法进行了解释。一些学者则比较研究了国外紧急状态下的法律制度，如徐高、莫纪宏等。目前，我国的研究基本上处于介绍国外经验，对我国应急管理存在的问题及对策等事实进行描述和提出对策措施的以研究为主的阶段，而上升到法理以及制度比较的研究尚欠深入，难以为应急管理的依法行政提供充分的理论支持。另外，对危机处理研究较多，对事后重建和救济研究较少，不利于依法规范政府行政行为，实现缓解公众利益和私人利益的矛盾、维护社会稳定的目的。

关于灾害及突发公共事件应急工程的研究国内外已经积累了大量的研究成果。从第一个应急管理国际组织——国际应急管理工程协会诞生之日起，各类研究成果层出不穷。这些成果几乎囊括了火灾、地震灾害、矿井塌陷、核泄漏事故灾难等具体灾害/危机的各领域。我国从20世纪80年代末开始创建许多研究学报和学术期刊，如《自然灾害学报》、《环境污染与防治》、《环境卫生工程》、《中国环境管理》、《中国减灾》等，针对我国自然灾害以及事故灾难的防灾减灾研究已经较为深入，目前国内较为集中的研究主要体现在城市灾害应急与管理，区域应急管理实务预案、演练及绩效，突发事件应急管理，现代城市公共安全应急管理，领导干部预防和处置突发公共事件实用指南与案例分析，公共危机与管理，国家与政府的危机管理，灾难性事故与事件应急处置，城市安全学，政府应急管理实务，中央和大城市政府应急机制建设，灾害应急处置与综合减灾，地震应急等研究领域。

政府应急管理和企业应急管理均需要建立应急管理综合平台和预案建设，运筹帷幄，才能在非常态情景下保持临危不乱，但是无论国内还是国外，对于突发公共事件的研究普遍侧重于技术和具体方法应用的应急工程研究，并形成了一类特殊管理理论与方法——应急管理，而蕴涵其中的基础科学问题研究还没有得到广泛关注。这样，构成了面向突发公共事件的应急管理和应急工程两个紧密结合、相辅相成的研究层面。其中，应急管理中的科学问题研究是应急工程问题研究的基础，而后者又是在前者指导下的实践。

从2008年暨南大学获教育部批准在全国率先招收应急管理本科生并成立全国首家应急管理学院，到2009年广东省“211工程”三期重点学科建设项目“应急管理理论与实务”正式立项，再到暨南大学应急管理研究中心成立并成为广东省高校重点人文社科研究基地，得到了广东省政府、省政府应急办的大力支持和社会各界的广泛关注，我们深感责任的重大与使命的神圣。应急管理属于新型交叉管理学科，“211工程”三期重点学科建设项目共设置了二十余个选题，

从政治、经济、管理、公共卫生、新闻处置、社区与区域合作、应急管理史、应急管理平台等领域进行研究，试图对完善中国应急管理理论作出富有成效的尝试，也期盼对中国应急管理工作有所指导与借鉴。丛书的出版难免存在这样或那样的疏漏，期待读者给予批评指正。

暨南大学应急管理研究中心 暨南大学应急管理学院
广东省“211工程”三期重点学科建设项目
应急管理理论与实务丛书编辑委员会
2011年4月

前 言

自 2003 年我国抗击 SARS 取得成功之后，应急管理作为一个新兴的管理研究领域迅速发展起来。近年来，我国应对各种危机事件的能力不断提高，深得国内外的关注和赞扬。在不断取得进步的同时，我们也看到仍有许多值得改进的地方。总结以往的应急管理经验和教训，在应急管理的整个过程中，我们大多数应对措施普遍集中在事后的应急反应和处理方面，而在预防、预警、演练、培训、自救互助等事前管理方面存在着许多的不足。遵照《中华人民共和国突发事件应对法》中提出的“突发事件应对工作实行预防为主、预防与应急相结合”的原则，我们组织编写了这本《应急管理预防、演练与自救》，着重讨论、研究有关应急管理的事前管理工作。

本书共分八章，第一章是对应急管理的概述，主要阐述应急管理的基本概念，了解和掌握突发事件应急管理体系及应急管理的发展与现状；第二章研究应急预案管理，探讨各级组织如何编写、评估检验、修改和实施应急预案，以改变各级组织应急预案千篇一律的现象；第三、四章探讨应急预警机制及应急响应机制的建设与运作；第五、六、七、八章分别探讨应急演练的组织与实施、心理救援与心理干预、应急自救与互助及应急信息传播管理。本书在理论阐述的基础上注重应急管理的实际操作和实践，旨在提高应急管理的事前管理能力，使政府在突发事件发生时能够迅速反应和处理，将突发事件带来的损失降到最低水平。

本书是广东省“211 工程”三期重点学科建设项目“应急管理理论与实务”的研究成果之一，由暨南大学应急管理学院、应急管理研究中心沈远平教授组织调研编写。沈远平教授负责设计全书的框架体系，编写了提纲和第七、八章，最后对全书进行审稿和定稿；江晓黎编写了第一、二、三章，杨思思编写了第四、五、六章。

由于本书内容仍在探讨研究之中，书中难免存在疏漏和不足之处，恳请读者批评指正。

编 者

2011 年 5 月于暨南园

目 录

总 序	/1
前 言	/1
第一章	应急管理概述/1
	第一节 应急管理的基本概念/1
	第二节 突发事件应急管理体系/17
	第三节 应急管理的发展与现状/26
第二章	应急预案管理/37
	第一节 应急预案管理的概述/37
	第二节 应急预案的编写/47
	第三节 应急预案评估与演练/57
第三章	应急预警机制/70
	第一节 预警机制概述/70
	第二节 预警信息系统/74
	第三节 预警机制的实施过程/79
	第四节 国外预警体系/85
第四章	应急响应机制/90
	第一节 应急响应机制概述/90
	第二节 应急响应机制的构成和运行/94
	第三节 应急响应的指挥与监督机制/104
	第四节 应急响应的终止/108

第五章	应急演练的组织与实施/111
	第一节 应急演练概述/111
	第二节 应急演练的实施过程/117
	第三节 应急演练的评价/120
	第四节 应急培训/123
第六章	心理救援与心理干预/129
	第一节 心理危机的概述/129
	第二节 心理危机救援与干预/137
	第三节 心理危机干预的现状与发展/150
第七章	应急自救与互助/159
	第一节 应急自救与互助概述/159
	第二节 应急自救互助的组织与活动/163
	第三节 应急自救互助常识教育与培训演练/169
第八章	应急信息传播管理/176
	第一节 应急信息传播管理概述/176
	第二节 突发事件信息传播的基本方法/191
	第三节 应急信息传播管理的基本策略/196
参考文献	/205

第一章 应急管理概述

第一节 应急管理的基本概念

一、突发事件与应急管理

(一) 突发事件

1. 突发事件的概念

《中华人民共和国突发事件应对法》对突发事件(emergency)作了这样的界定:突然发生,造成或者可能造成严重社会危害,需要采取应急处置措施予以应对的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件。在我国学术界和法律界,“突发事件”又被称为“突发公共事件”。

突发事件是一种作用范围广泛,且对社会造成严重危害,具有强烈冲击力和影响力的事件,诸如飞机失事、火车脱轨、轮船沉没、毒气泄漏、食物中毒、火灾、爆炸、坍塌、漏水、漏油等恶性事故都属于突发事件。由于它的不可预测性和巨大的破坏性,往往会对社会经济发展和人民生活造成意想不到的灾难,甚至可能引发区域乃至全国、全球性的危机。

突发事件、危机状态、干扰情形都属于风险的范畴,三者的概念和定义存在着不同点。危机状态与突发事件都会给人们带来一定程度的危害,并且都需要紧急处理;干扰情形的危险程度远远低于危机状态,它是指稍稍偏离了原定计划的事件,因而它并没有造成很大的损失,可以通过一定的措施来解决。突发事件的特点是,一旦事件发生,它实际上就已经造成了很大的损失或负面影响。与此相比,危机状态却不一定。危机状态会持续短暂的时间,它对社会的影响不是转瞬即逝的,而突发事件的形成往往会有一个或长或短的过程。以下是风险事件的三种形式的比较:

表 1-1 风险事件的三种形式的比较

	干扰情形	危机状态	突发事件
系统运行	对正常运行构成影响	系统停滞或出现重大问题	已经造成巨大损失
造成损失	未造成损失或损失很小	已经造成一部分损失	不可挽回的重大损失
可觉察性	大多数人很难觉察到	已经可以深刻认识和感受到	人人皆知
负面影响	对心理影响较小	有影响,但未造成心理恐慌	严重影响心理状态

2. 突发事件的特征

(1) 突发性。突发事件的发生虽然有一个量变到质变的过程,但由于事件突如其来,大多数演变迅速,解决问题的机会稍纵即逝,如果不能及时采取应对措施,将会造成更大的危害和损失。

(2) 危害性。不论什么性质和规模的突发事件,都必然会不同程度地给社会造成一定危害,而且危机往往具有连带效应,可能引发次生或衍生事故,导致更大的损失和危机。

(3) 不确定性。突发事件具有高度的不确定性,主要表现为在原因、变化方向、影响因素、后果等方面具有不确定性,突发事件瞬息万变,难以准确预测和把握。

(4) 扩散性。随着时代的发展与社会的进步,地区、地域和全球一体化的进程不断加快,互相之间的联系和依赖更加紧密,因而有许多突发事件的影响具有广泛性、扩散性和跨区域性,如恐怖事件、社会暴动、传染病等。

(5) 社会性。突发事件一旦发生将会对社会系统的基本价值观和行为准则构架产生深远的影响,它所影响的主体是公众而不是社会的个体,如 2008 年的“5·12”汶川大地震,其社会性影响是深远的。

3. 突发事件的危害

突发事件对人类社会的政治、经济、文化和社会心理等方面都有着不同程度的消极影响,主要包括五个方面:对人类生命的威胁;对公共财产造成的损失;对环境产生的各种破坏;对社会秩序造成的紊乱;对公众心理造成的障碍。

据统计,20 世纪仅自然灾害给全球带来的损失就极其惨痛,从表 1-2 中我们可以看到:20 世纪因自然灾害死亡的人数有 62 956 545 人,直接造成的经济损失达 9 106.33 亿元,严重地影响了各国经济的发展与人民的正常生活。

表 1-2 20 世纪全球自然灾害因灾死亡人数和经济损失统计

灾害种类	死亡人数 (人)	死亡百分比 (%)	损失 (亿元)	损失百分比 (%)
雪崩	3 684	0.006	0.28	0.003
寒冻	6 326	0.010	161	1.768
台风	1 131 307	1.797	1 368	15.028
干旱	10 235 762	16.259	369.9	4.062
地震	1 850 635	2.940	2 791	30.647
瘟疫	34 461 814	54.739	0.11	0.001
饥荒	7 534 675	11.968	0.89	0.010
洪水	7 451 484	11.836	2 964	32.548
热浪	17 906	0.028	66.58	0.731
滑坡	64 082	0.102	29.4	0.323
风暴	68 160	0.108	1 072.5	11.776
飓风	18 961	0.030	0.82	0.009
火山	109 436	0.174	32.4	0.356
森林大火	2 313	0.004	249.45	2.739
总计	62 956 545	100	9 106.33	100

资料来源：OFOA、CERD 公布的数据。

从表 1-2 中我们可以看出突发事件对人类社会造成的危害极其严重，仅是从生命威胁和财产损失这两个方面就可见一斑。而我们当前生活在一个经济全球化的时代，任何国家的突发事件引起的社会动荡都有可能产生“蝴蝶效应”，进而影响到全世界的各个角落。因而，如何对突发事件进行预防，突发事件发生后如何采取措施来阻止和控制其对人、财、物的继续损害，已经成为当今世界的一大课题与政府工作的重点之一。

（二）应急管理

1. 应急管理的概念与学科架构

现代应急管理 (Modern Emergency Management, MEM) 是指为了降低突发事件的危害，对造成突发事件的原因、过程及后果进行科学分析，有效集成社会各个方面的资源，运用现代技术手段和现代管理方法，对突发事件进行有效的预

警、控制、应对与处理的过程。^①

应急管理是一项复杂的系统工程，需要一个科学合理、协调有序的运行体系，即应急管理体系，以保证应急管理的高效、有序展开。应急管理体系是应急管理的基础。一个完整的应急管理体系应由组织体制、运作机制、法制基础和应急保障系统四部分构成。其中，组织体制包括管理机构、功能部门、应急指挥和救援队伍等方面的安排；运作机制是明确指挥、协调、职责方面的关系的机制；法制基础由一系列与应急管理相关的法律法规组成；应急保障系统则包括信息通信、物资装备、人力资源、资金财务等方面的保障。

作为一个新兴的边缘学科，应急管理涉及许多知识领域，包括管理学、公共安全、灾害学、信息系统、项目管理、运筹学、统计学、计算机科学与技术、通信技术、政治学及社会学等。可以说，现代应急管理集成了多个学科的前沿理论、方法及技术，其支撑学科主要有六方面，如图 1-1 所示。

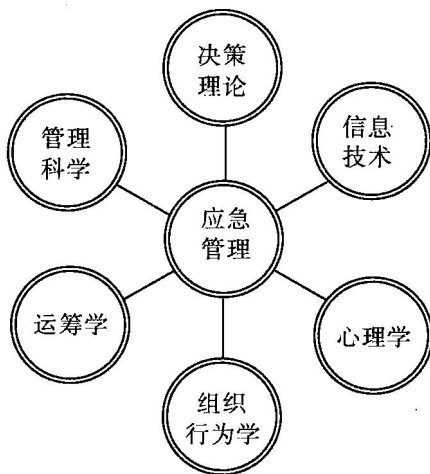


图 1-1 应急管理的学科架构

决策理论就是研究决策者如何在诸多方案中选取一个最优方案以达到预期目标的学科方向。由于突发事件本身具有不断变化及不可预知等复杂性，需要用到很多的决策理论和方法，以选择恰当的方法进行应急管理的决策。只有及时、正确的决策才能保证应急管理体系的有效性和及时性，进而减少突发事件带来的损

^① 陈安，陈宁，倪慧蓉等. 现代应急管理理论与方法 [M]. 北京：科学出版社，2009. 5.