

现代应急管理

曹杰 朱莉 编著



科学出版社

现代应急管理

曹 杰 朱 莉 编著

科 学 出 版 社

北 京

内 容 简 介

本书针对风险管理理论、协调管理理论、危机管理理论与应急管理之间错综复杂的相互关联关系,将整个应急管理体系的主要内容划分成三个部分,即应急管理基础、应急管理实务、现代应急管理方法。首先本书在阐述应急管理体系中体制、机制和法制的基础上,将应急管理中的科学问题归纳为战略研究、监测预警、资源管理以及模拟仿真等八大核心内容;其次围绕应急计划、应急组织、运行机制和管理策略等方面进行介绍;最后选用广义应急管理的视角,将风险管理、协调管理和危机管理等理论中的科学方法应用到应急管理中,并且特别介绍了气象灾害应急管理知识。

本书有助于读者了解应急管理相关学术前沿、构架应急管理教学和科研桥梁,可作为高等院校管理类学科的本科高年级教材,也可作为管理科学与工程、行政管理及公共管理等专业的研究生教学参考书,同时还可作为政府、企业管理部门相关人员开展本行业或相关领域应急管理的参考书。

图书在版编目(CIP)数据

现代应急管理 / 曹杰, 朱莉编著. —北京: 科学出版社, 2011

ISBN 978-7-03-032683-6

I. ①现… II. ①曹… ②朱… III. ①紧急事件—公共管理—高等学校—教材 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 225723 号

责任编辑: 伍宏发 雷 旻 / 责任校对: 邹慧卿

责任印制: 赵 博 / 封面设计: 王 浩

科 学 出 版 社 出 版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

源海印刷有限责任公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2011 年 11 月第 一 版 开本: 787×1092 1/16

2011 年 11 月第一次印刷 印张: 21 3/4

印数: 1—2 000 字数: 497 000

定价: 58.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换)

前 言

人类社会的发展一直伴随着灾难的发生。自然力量带来的种种灾害是人类社会面临的首要灾难，各国政府对于自然灾害的应对与救援给予了高度重视。进入 21 世纪以来，全球范围内发生了一系列重大危机、灾难事件。这些事件一方面来自传统领域，如印度洋地震引发的海啸；另一方面来自非传统领域，如“9·11”事件。来自非传统领域的危机事件给政府管理带来了极大的挑战，各国政府、学者、民众普遍认识到应对灾难、危机必须采取科学的理论和正确的方法，应急管理因而获得了前所未有的重视。

我国幅员辽阔的国土孕育了多样的自然地理条件，导致灾害种类繁多，自然灾害频繁发生，给经济、社会发展带来了巨大损失。20 世纪 80 年代末，我国政府成立了“中国‘国际减灾十年’委员会”，并随后正式成立了“国家减灾委员会”。随着经济发展，我国正逐步迈向粗具规模的现代工业社会，人民群众生活水平不断提升，然而，社会转型也孕育了社会风险。2003 年的“SARS 疫情”让我们付出了惨重的代价，同时也提醒我们，政府应急管理体系和机制有待进一步完善。2005 年 7 月全国应急管理工作会议上提出“加强应急管理工作，是维护国家安全、社会稳定和人民群众利益的重要保障，是履行政府社会管理和公共服务职能的重要内容”。构建坚实的应急管理体系是人民安居乐业的基本需求，也是贯彻落实科学发展观、维护社会和谐稳定的必然要求。突发公共事件，如自然灾害、事故灾难、社会安全事件、公共卫生事件，是当前政府应急管理的重点，也给研究者提出了大量亟待探索的科学与工程问题。

本书编写的主要目的是基于上述重大社会、学术需求，而更直接的初衷是为本科生应急管理课程提供一本基础而内容丰富的入门教材。本书的编写人员很早即开始应急管理领域的科学与工程研究，也较早地开始人才培养、教学实践方面的思考与探索。本书最初作为经济、管理类专业的本科生选修课，随后推广到全校范围。考虑学生专业、兴趣的不同，课程包罗了应急管理领域诸多方向的内容。我们充分吸收相关教材、参考资料的精髓，结合学生反馈，进一步将课程讲义内容汇编成书。本书在内容组织上保持基础性和通用性，使其具有入门工具书的性质，同时也力争突出一定的特色，其中也融入了我们对应急管理领域学术前沿的理解与归纳，力图拓宽学生思维。

本书从广义应急管理的视角，采用定性与定量分析相结合、静态与动态研究相结合，以及多学科理论融合分析的方法，将整个现代应急管理体系划分成三个部分介绍，即应急管理基础、应急管理实务、现代应急管理方法，全面展示在应急管理学科中的重要基础知识和科学问题。尤其融合了“应急管理”与“风险管理”、“协调管理”和“危机管理”等交叉学科之间的相互关联，将这些相关学科理论中的有效方法应用于应急管理中，有助于科学认识应急决策过程，有助于应急管理全面有效的实施，对于帮助读者了解学术前沿、培养学生创新思维都有重要作用。

本书的主要内容如下:

第一部分(第 1~2 章): 应急管理基础, 包括阐述重要的基本概念、应急管理研究中的相关科学问题, 以及整个应急管理体系的架构。其中应急管理体系的架构需要有体制、机理、机制和法制的相关保障。

第二部分(第 3~6 章): 应急管理实务, 介绍应急管理的主体工作, 包括应急计划的制订、应急组织的架构、应急运行机制的设计, 以及应急管理策略的实施。其中制订应急计划和架构应急组织都属于应急预案管理的范畴, 而在运行机制和管理策略执行的过程中, 要注意合理的分类分级。

第三部分(第 7~10 章): 现代应急管理方法, 介绍在应急管理研究中的一些现代管理方法。例如, 风险管理、协调管理和危机管理的思想, 这些思想可有效贯穿于整个应急管理过程, 对提高应急管理实施的效果有着积极推动作用。

《现代应急管理》的推广有助于普及应急管理知识体系、提高全社会应急管理意识、促进交叉领域合作创新思维的培养, 在知识传播方面具有良好的社会效益, 可降低突发事件所造成的损失, 从而起到间接提高经济效益的作用。另外, 本书还以气象行业中应急管理理论的应用为例, 为科学管理方法在各专业行业或相关领域的合理应用提供借鉴。

本书作者在编写过程中参考了大量相关教材、文献资料, 在此向这些教材和文献的作者们表示感谢! 由于编写人员的学识和能力有限, 本书难免有遗漏和不足之处, 我们热诚希望应急管理的专家学者、从事具体工作的应急管理人员及广大读者提出批评和意见, 大家宝贵的建议将驱使我们不断努力完善本教材。

本书在写作过程中, 得到很多老师和同学的帮助。在此感谢李一啸博士、朱晓东讲师, 他们在百忙之中抽出时间仔细阅读本书的初稿, 并提出有价值的宝贵意见; 感谢蔡玫讲师、李琰讲师、朱慧云讲师、张丽杰讲师、陈理飞副教授、顾和军副教授、王娓娓副教授以及姚天祥副研究员等, 他们帮助校对本书部分章节的文字, 并绘制部分章节图表。同时本书的撰写陆续得到“973”计划课题(2007CB307101)、国家行业专项(GYHY201106019)、国家软科学研究计划项目(2010GXS5B147)和江苏省教育厅高等学校哲学社会科学研究重大项目(09SJB630006)以及江苏高校优势学科建设工程资助项目(环境管理技术及政策研究)等的资助, 在此表示衷心的感谢。

目 录

前言

第一部分 应急管理基础

第 1 章 应急管理概述	3
1.1 应急和应急管理	3
1.1.1 应急的概念	3
1.1.2 应急管理的内涵和对象	4
1.1.3 应急管理的特征及流程	6
1.2 应急管理的发展过程	8
1.2.1 应急管理体系的演进	8
1.2.2 应急管理理论的发展	10
1.2.3 应急管理学科的知识体系	10
1.3 应急管理中的科学问题	12
1.3.1 应急管理的重大需求	13
1.3.2 应急管理的科学价值	15
1.3.3 应急管理研究的重要问题	16
1.4 应急管理体系架构	23
1.4.1 应急管理体系的组成要素	24
1.4.2 应急管理体系的运行	25
1.4.3 现代应急管理的内容	26
参考文献	30
第 2 章 应急管理体系	33
2.1 应急管理的体制设计	33
2.1.1 应急管理体制的组成	33
2.1.2 行政责任与社会责任系统	35
2.1.3 事件响应与评估恢复系统	36
2.1.4 资源支持与技术保障系统	37
2.1.5 防御避难与救护援助系统	39
2.2 应急管理的机理和机制	40
2.2.1 突发事件的机理特征	41
2.2.2 应急管理的机理分析	42
2.2.3 突发事件应急管理机制	43
2.3 应急管理的法制建设	46
2.3.1 应急法律法规体系概述	46

2.3.2 应急法律法规体系特征	47
2.3.3 我国的应急法律法规情况	48
2.3.4 应急法制的发展借鉴与重构	51
2.4 应急管理体系的内容	53
2.4.1 应急管理体系的原则和目标	53
2.4.2 指挥协调系统	55
2.4.3 处置实施系统	60
2.4.4 资源保障系统	61
2.4.5 信息管理系统	64
2.4.6 决策辅助系统	65
参考文献	66

第二部分 应急管理实务

第3章 应急计划管理	69
3.1 应急计划管理的过程	69
3.1.1 计划管理概述	69
3.1.2 应急计划的制订	71
3.1.3 应急计划的实施	73
3.1.4 应急计划的评价	74
3.2 专用应急规划	77
3.2.1 医疗应急规划	77
3.2.2 学校应急规划	79
3.2.3 工业应急规划	81
3.2.4 旅游业应急规划	83
3.2.5 人群疏散应急规划	86
3.3 应急计划管理的方法和工具	88
3.3.1 集中规划与分散规划	88
3.3.2 基于情景的计划管理	91
3.3.3 基于能力的计划管理	93
参考文献	97
第4章 应急组织管理	99
4.1 应急组织结构	99
4.1.1 基本组织结构	99
4.1.2 应急组织的架构	103
4.1.3 组织层次与管理幅度	105
4.2 应急组织设计	108
4.2.1 设计原则和步骤	109
4.2.2 组织设计方案	111
4.3 基于现代管理理念的应急组织管理	115
4.3.1 组织流程再造	115

4.3.2 数字集群通信管理方式	118
参考文献	122
第 5 章 应急运行机制	123
5.1 应急运行机制概述	123
5.1.1 应急运行机制的特点	123
5.1.2 应急运行机制的分类	124
5.1.3 应急运行机制的构建	126
5.2 事件管理机制	129
5.2.1 事件分类分级机制	129
5.2.2 事件信息披露机制	133
5.3 过程管理机制	135
5.3.1 预防机制	135
5.3.2 预警机制	137
5.3.3 事件处置机制	139
5.3.4 应急决策机制	141
5.3.5 信息沟通机制	143
5.4 资源管理机制	145
5.4.1 人力资源管理机制	145
5.4.2 资金资源管理机制	148
5.4.3 物资资源管理机制	150
5.5 监控管理机制	152
5.5.1 监督审查机制	152
5.5.2 奖惩责任机制	154
5.6 合作参与机制	156
5.6.1 周边合作互助机制	157
5.6.2 社会参与机制	159
参考文献	161
第 6 章 应急管理策略	162
6.1 应急预防策略	162
6.1.1 预防的主要环节	162
6.1.2 预防的重要策略	163
6.1.3 预防的措施和途径	166
6.2 应急准备策略	168
6.2.1 应急队伍建设	168
6.2.2 应急预案建设	169
6.2.3 应急保障体系建设	172
6.3 应急响应策略	174
6.3.1 响应的关键环节	174
6.3.2 响应的重要策略	176
6.3.3 分类分级的应急响应	179
6.4 恢复重建策略	180

6.4.1 恢复重建的过程	181
6.4.2 经济的恢复重建	182
6.4.3 灾害的损失补偿	184
6.4.4 适当的心理干预	186
参考文献	187

第三部分 现代应急管理方法

第7章 应急风险管理	191
7.1 风险与风险管理	191
7.1.1 风险的构成和分类	191
7.1.2 风险管理的内涵和流程	194
7.2 风险识别	198
7.2.1 风险识别的要点	198
7.2.2 风险识别的方法	199
7.3 风险分析	203
7.3.1 风险衡量技术	203
7.3.2 风险评价方法	211
7.4 风险管理决策	215
7.4.1 风险规避	215
7.4.2 风险控制	216
7.4.3 风险转移	219
7.5 应急物流风险管理实例	221
7.5.1 应急物流风险识别	221
7.5.2 应急物流风险分析	222
7.5.3 应急物流风险管理决策	226
参考文献	227
第8章 应急协调管理	229
8.1 应急资源储备协调	229
8.1.1 应急资源	229
8.1.2 应急资源储备模式	232
8.1.3 应急资源协调储备模式	235
8.2 应急资源调配协调	239
8.2.1 应急资源调配	239
8.2.2 应急资源调配模型	241
8.2.3 应急资源协调调配模型	245
8.3 应急信息协调	250
8.3.1 应急管理信息	250
8.3.2 应急管理信息平台	252
8.3.3 协同应急管理系统	257
8.4 应急契约协调	259

8.4.1 契约协调理论	259
8.4.2 “横向”应急契约	264
8.4.3 “纵向”应急契约	267
参考文献	270
第 9 章 应急危机管理	273
9.1 危机与危机管理	273
9.1.1 危机的性质和分类	273
9.1.2 危机管理	276
9.2 危机管理流程	279
9.2.1 危机准备	279
9.2.2 危机识别	281
9.2.3 危机处理	283
9.2.4 危机善后	285
9.3 危机管理体系	287
9.3.1 政府效能	288
9.3.2 媒体作用	290
9.3.3 社会力量	292
9.3.4 法制保障	293
9.4 危机管理决策	295
9.4.1 危机决策的特点	295
9.4.2 危机决策系统	297
9.4.3 危机决策的方法	300
参考文献	305
第 10 章 应急灾害管理	306
10.1 气象灾害概述	306
10.1.1 自然灾害系统	306
10.1.2 气象灾害的类别	308
10.1.3 气象灾害的特点	312
10.2 气象灾害的监测与评估	315
10.2.1 气象灾害监测	315
10.2.2 气象灾害评估	317
10.3 气象灾害的预警与防御	320
10.3.1 气象灾害预警	320
10.3.2 气象灾害防御	323
10.4 应急灾害管理的国际借鉴	326
10.4.1 美国应急灾害管理	326
10.4.2 英国应急灾害管理	328
10.4.3 日本应急灾害管理	331
10.4.4 中国应急灾害管理	333
参考文献	336

第一部分 应急管理基础

第 1 章 应急管理概述

近年来,国内外各类突发事件频繁发生,严重影响了社会稳定和人民生命财产安全,提高面向突发事件的应急应对能力已成为全世界关心的热点问题。因此,组织社会多方面资源有效防范和控制各类突发事件的发生及蔓延、全面开展科学的应急管理研究是当前社会发展的迫切需要。

1.1 应急和应急管理

应急管理的根本任务就是提出合理方案应对突发事件,且要求应对方案具有可操作性、准确性和经济性。在架构合理的应急管理体系之前,有必要清楚应急和应急管理的相关概念、特征及流程。

1.1.1 应急的概念

“应急”由两部分组成:① 作为动词的“应”一方面指人受到刺激而发生的活动和变化。例如,当墨西哥发现传染性极强的甲型 H1N1 流感疫情时,各国政府迅速通过媒体向公众告知疫情状况,并在第一时间研制相关疫苗,同时,对流动人员进行监控,对已发病患者进行隔离治疗。“应”的另一方面指对待的意思,如应付、应对。例如,古时黄河中游有一座龙门山,它堵塞了河水的去路,把河道挤得十分狭窄。奔腾东去的河水受到龙门山的阻挡,常常溢出河道导致水灾。禹到了那里,观察好地形,带领人们开凿龙门,把这座大山凿开了一个大缺口。这样,河水就畅通无阻了。② “急”是指迫切、紧急、重要的事情,是一个相对概念,对于不同大小、类型、复杂程度的组织,“急”的内容有很大差异。

根据对“应”和“急”的解析,现将应急的内涵定义为:人类面对正在发生或预测到的紧急状况时所采取的活动和应对措施^[1]。

1. 应急的主体

应急的主体,即个人、组织和社会。根据主体的不同,应急可以分为以下四类。

(1) 组织机构应急,即影响单个组织单位的客观紧急事件。如某贸易公司负责向日本出口荔枝,但经销商反映荔枝已经发生霉变,贸易公司为了保持对日本荔枝市场的占有率,需要紧急处理这一事件。这一事件会对该贸易公司产生至关重要的影响,但对其他组织的影响却较小,因此属于组织机构应急范畴。

(2) 行业应急,即影响整个行业的客观紧急事件。如 2007 年 5 月,以广东芳村茶叶市场为代表的南方茶市上的普洱茶价格开始大幅跳水,成交量迅速萎缩,从而导致北方

市场包括一直兴旺的北京马连道茶业市场上的普洱茶的价格开始下滑,并迅速波及全国,整个普洱茶市场风雨飘摇。这一事件需要普洱茶行业共同应对,因此属于行业应急范畴。

(3) 区域应急,即影响某一区域的客观紧急事件。例如,火灾、内涝、台风灾害等会影响某个区域,应对这些紧急事件需要调动区域中社会各方面的力量,因此属于区域应急范畴。

(4) 国家应急,即影响到国家的客观紧急事件。如甲型 H1N1 流感、SARS 事件,以及 2008 年年初影响南方诸多省市的低温雨雪灾害等,这类事件影响到国家的各个方面,需要整合国家或世界的力量进行应对,因此属于国家应急范畴。

2. 应急的客体

应急的客体,即客观发生或可能发生的紧急状况。根据应急客体的影响程度不同,主要分为以下两类:

(1) 常规应急,即某类事件足以影响主体的利益,但主体可根据经验或事先的准备进行应对处理,使生产生活恢复到正常情况。典型的常规应急主要包括火灾、爆炸、交通事故等,这些事件发生的具体细节可能不尽相同,但训练有素的应急人员通常能够提供结构化的解决方案,知道什么时候该做什么、该如何去做,从而达到将损失降低到最低程度的目的。

(2) 非常规应急,即某类事件足以影响主体的利益,但主体无法根据经验或事先的准备进行处理,只能借鉴其他紧急状况的处理方式,根据信息反馈及时调整处理方案。这类事件的应急结果有可能会将损失降到较低程度,也有可能由于决策失误而造成更大的损失。

1.1.2 应急管理的内涵和对象

应急管理是近年来管理领域中出现的一门新兴学科,是一个综合了运筹学、战略管理、信息技术以及各种专业知识的交叉学科,它以专门研究突发公共事件现象及其发展规律为基础,旨在以最合理、最经济的方式减小紧急状况带来的损失。

1. 应急管理的内涵

目前,学界对应急管理内涵的界定还未统一,国内外相关机构和学术领域对其有多个不同角度的阐释。

1) 相关机构对应急管理的定义

相关机构对应急管理的定义中较具代表性的有美国联邦紧急事态管理局的定义^[2]:应急管理,是通过组织分析、规划决策和对可用资源的分配,以实施对灾难影响的减除、准备、应对和恢复,其目标是拯救生命、防止伤亡、保护财产和环境。

澳大利亚紧急事态管理署提出应急管理的内涵^[3]:应急管理,是一个处理因紧急事件引起社会风险的过程,是识别、分析、评估和治理紧急事态的系统性方法,其五个主要行动包括建立背景、识别风险、分析风险、评估风险和治理风险。

2) 国内外学者对应急管理的定义

詹姆士·米切尔认为^[4],应急管理,是指为应对即将出现或已经出现的灾害而采取

的救援措施,不仅包括紧急灾害期间的行动,还包括灾前的备灾措施和灾后的救灾工作。

计雷等认为^[1],应急管理,是基于对突发事件的原因、过程及后果进行分析,有效集成社会各方面相关资源,对突发事件进行有效预警、控制和处理的过程。

万鹏飞认为^[5],应急管理由预防、应对、恢复、减灾四个环节构成,具体内容如表1-1所示。

表 1-1 应急管理的四个环节^[5]

四个环节	内容描述
预防环节 (preparedness)	在危机发生前采取相应措施发展和提高危机应对与运作能力
应对环节 (response)	在危机发生时采取行动抢救人员,避免财产损失和人员伤亡
恢复环节 (recovery)	恢复生活支持体系和基础设施服务系统
减灾环节 (mitigation)	采取措施降低未来危机的影响,减轻危机的后果,预防未来危机的发生

借鉴对管理内涵的表述,应急管理是指应用管理学的知识对应急行为人和事务进行管理,即在紧急状况发生或预测发生时,确切知道要针对性地去做什么,并注意采用最好最经济的管理方法去应对。这里所说的紧急状况有可能正在发生,如高速公路上突降大雾,对行车造成了极大的安全隐患,需要紧急关闭高速公路;也有可能预测将要发生,如台风登陆前,预测到台风登陆地点,需要通过紧急搬迁来确保居民的安全。在紧急状况发生或预测发生时,由于时间紧迫,需要明确各类人员的职责,避免出现混乱和无序,这增加了指挥协调的难度,同时也需要监督、控制各类人员的行为,提高整体和全局效益。

需要注意的是,灾害发生后,应急行为可以减少个人、组织和社会的损失,它的出发点和目的都是符合人类需要的,但同其他社会行为一样,我们需要考察这一行为的效益。特别是在日益复杂的法制化社会中,应急行为的效益更加重要,不能因为需要应对紧急事件而制造出更多的紧急事件,也不能不计成本地减少当前紧急事件带来的损失。所以在应对紧急事件时,需要提高应急行为的效益,全面提升应急管理水平。

2. 应急管理的对象

有效地进行应急管理,需要明确具体的管理对象。应急管理对象是指引发应急管理行为的状况。与应急的客体类似,根据状况发生的特点和类型,可将应急管理对象分为两类^[1]:一类是突发事件、自然灾害和技术灾害,另一类是社会和经济风险。

1) 突发事件、自然灾害和技术灾害

国务院《国家突发公共事件总体应急预案》中将突发公共事件界定为突然发生、造成或者可能造成重大人员伤亡、财产损失、生态环境破坏、严重社会危害和危及公共安全的紧急事件。从政府层面将突发事件进行界定,有“自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件”等类别。本书所指的突发事件包括公共事件也包括非公共事件,如可能对企业造成损失的停电事件,对企业来讲就属于突发事件。

在《国家突发公共事件总体应急预案》中,将自然灾害归入突发公共事件,在此单

独列出,旨在强调自然灾害的重要性。每年自然灾害都会给我国的社会和经济造成严重的危害,重大突发性自然灾害包括旱灾、洪涝、台风、风暴潮、冻害、雹灾、海啸、地震、火山、滑坡、泥石流、森林火灾、农林病虫害等。自然灾害一般具有区域特征,有的自然灾害也可能影响到我国的大部分地区,如2008年年初的冰冻雨雪灾害。自然灾害也可能会衍生出其他灾害,如大雪阻断交通导致城市居民的日常供给受到影响,如果不能及时解决有可能会造成重大人员伤亡。

现代科学技术对工农业发展产生了极大的推动作用。然而,由于人们在应用科学技术中出现行为失当和管理失误而造成的各种工业事故,特别是重特大工业事故,常带来巨大的人员伤亡和经济损失。例如,印度博帕尔市生产化学农药的公司将清洗设备的水混入原料储槽引起了化学反应,槽内温度达到200℃发生爆炸,5万lb^①毒气逸出。事故发生后数以千计的人发生了神经性中毒症状,死亡人数达1万余人,还有10万人受到不同程度的伤害。

突发事件、自然灾害和技术灾害具有以下特点:①这类紧急事件本身容易识别。当灾害发生时,人们通常能借助仪器或自身感知到灾害传递的信息,并能够比较迅速地进行灾害识别。②这类紧急事件的影响能够被观察和分析。人们往往具有处理这类紧急事件的先验知识,在事件发生时能够根据历史经验或类似知识进行处理。③这类事件处理时间具有很强的限制性。如果不能在有限的时间内进行紧急处理,损失将会迅速增加。例如,运输过程中危险化学品发生泄漏,如果不能及时制止泄漏并对泄漏的危险品进行稀释等处理,污染范围将会迅速扩大并造成人员伤亡。又如,地震发生后的72小时是救人的最佳时间,如果被困人员不能被及时救出,将面临生命危险。

2) 社会和经济风险

社会和经济风险是指社会和经济在运行过程中,可能发生的影响社会或经济发展的事件。社会和经济风险在很多时候是不易被察觉的,如2008年的美国次贷危机,在开始时并没有引起人们的警觉,而当事件转变为金融危机时,对其采取应对措施就很难扭转乾坤。

社会和经济风险具有以下特征:①风险不易识别。现代社会信息产生的数量极其庞大,且其传递速度非常之快,实时监控社会中的所有动态情况几乎无法实现,需要有组织地系统识别社会经济风险信息。②风险具有累积效应。很多社会经济事件具有累积效应,刚开始并没有表现出它有害的一面。例如,台湾股市曾经疯狂上涨之后又迅速下跌,在上涨时,社会经济一片繁荣景象,到下跌时,则严重影响台湾的经济。③风险的处理时限是模糊的。此类事件的处理时间并没有严格限制,因为历史本身不可重现,对于同一事件在不同社会环境下应该具有不同的处理方法。不过世界各国的历史和现实提供了很多可供参考的案例,所以理论上可以确定出比较恰当的处理时间。

1.1.3 应急管理的特征及流程

处理突发事件的应急管理行为,需要广泛动员社会各种力量相互协作地参与其中,通常具有以下特征和基本流程。

① 1lb=0.453592kg

1. 应急管理的特征

通过整合组织、资源、行动等各应急要素，所形成的一体化应急管理系统具有以下特征。

(1) 多主体的应急组织体系。应急管理活动所形成的组织体系是一个由政府部门和各种社会机构共同组成的多主体形态，其中社会机构包括诸如新闻媒体、工商企业等。

(2) 统一指挥、分工协作的应急体制。多主体的组织结构在应急管理活动中需要明确的职责分工，且要求统一指挥和相互协作的工作方式。

(3) 快速反应的应急机制。灾害事件的突发性和随机性，决定了应急管理活动必须具有快速反应能力。应急管理多是为应对突发事件，关乎生命、全局，应急管理响应速度的快慢直接决定了突发事件所造成危害的大小。

(4) 高效的应急信息系统。及时准确地收集、分析和发布应急信息是应急管理早期预警和制定决策的前提，利用现代化的信息通信技术，建立信息共享、反应高效的应急信息系统是应急管理体系的重要特征。

(5) 广泛的应急支持保障。应急管理系统必须要有技术、物资、资金等多方面的支持保障：合理物资储备为应对突发事件提供物力财力保障；调动专业机构和技术人员参与应急活动，为应对突发事件提供技术保障。

(6) 健全的应急管理法律法规。应急管理需要决策者采取特殊的应对措施，健全的应急管理法律法规能够为应急活动提供有力的法制支持。

2. 应急管理的基本流程

与一般事件的生命周期相同，突发事件往往也具有潜伏期、形成期、爆发期和消退期。以综合性应对突发事件为目的，应急管理的基本流程可分为预防、准备、应对和恢复四个阶段(图 1-1)。四个阶段构成一个循环，每一阶段都起源于前一阶段，同时又是后一阶段的前提，有时前后两阶段之间会存在交叉和重叠。

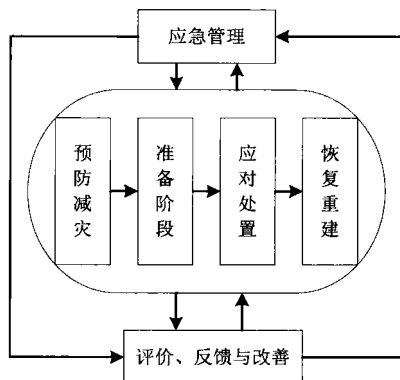


图 1-1 应急管理基本流程图