

中国工程院重大咨询项目“国家公共安全科技发展战略研究”
课题6《公共安全政策与管理研究》成果

XIFANGZHUYAOFADAGUOJIA
GONGGONGANQUANZHENGCEYVGUANLI

西方主要发达国家 公共安全政策与管理

李辉 付宏 杜赞 李荣 等编著

兵器工业出版社

中国工程院重大咨询项目“国家公共安全科技发展战略研究”

课题6《公共安全政策与管理研究》成果

西方主要发达国家 公共安全政策与管理

李 辉 付 宏 等编著
杜 贇 李 荣



兵器工业出版社

内容简介

本书较为全面系统地总结了西方主要发达国家公共安全管理发展脉络、公共安全管理共性特点、公共安全政策与管理最新动态、公共安全管理法律体系框架、公共安全管理体制基本架构与运行模式、公共安全管理机制建设、公共安全社会层面政策与管理、重大公共安全事件处置经验等。并在此基础上,分析了对我国构建公共安全治理新格局的启示与借鉴。本书力求体现“9·11”事件以来西方主要发达国家公共安全管理实践经验的升华,深入探讨政府公共安全管理面临的前沿问题,为推进我国重构中国特色的公共安全管理模式和政策体系,全面提高我国公共安全治理能力及应对复杂多变公共安全形势的能力,提供国际经验和对策建议。

图书在版编目(CIP)数据

西方主要发达国家公共安全政策与管理 / 李辉等编
著. — 北京: 兵器工业出版社, 2015.9
ISBN 978-7-5181-0114-6

I. ①西… II. ①李… III. ①公共安全—方针政策—研究—西方国家②公共安全—安全管理—研究—西方国家
IV. ①D523.3

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第216340号

出版发行: 兵器工业出版社
发行电话: 010-68962596, 68962591
邮 编: 100089
社 址: 北京市海淀区车道沟10号
经 销: 各地新华书店
印 刷: 北京集特印刷有限公司
版 次: 2015年9月第1版第1次印刷

责任编辑: 朱 婧
封面设计: 理想设计
责任校对: 郭 芳
责任印制: 王京华
开 本: 787×1092 1/16
印 张: 11.75
字 数: 210千字
定 价: 35.00元

(版权所有 翻印必究 印装有误 负责调换)

本书编委会

顾 问：闪淳昌

专家委员会：

张小明 陆铭琦 卞杰成 李程伟 钟开斌

吴晨生 朱 伟

编委会：

主 编：李 辉 付 宏 杜 贇 李 荣 等

编撰成员（按姓氏拼音排序）：

丛 琳 董 洁 侯元元 靳晓宏 黎晓东 刘 如

刘彦君 鲁 啸 吕华侨 吕志坚 孟 捷 牟 晴

申峥峥 孙艳艳 王 康 王 强 王小迪 魏 晨

筱 雪 杨北北 于怡鑫 张惠娜 张 敏 张 炜

张兴隆 赵 昆

序

“关乎天文以察时变，关乎人文以化成天下。”自古以来，安全就是人类追求的首要价值和发展的基本目标。但自从人类通过工业革命和科技革命迈上发展的快车道，就已经踏进了风险世界的门槛。当前，随着全人类逐渐迈入高风险社会，自然的、社会的、政治的、经济的等各类突发事件不断发生，且关联性越来越强，相互影响、相互转化、相互蔓延、相互叠加耦合，往往形成“系统性风险”，甚至产生复合型链式巨灾。有时致灾因子本身是局地性的，但灾害和影响是大范围的，甚至是全球性的。所以，加强公共安全与应急管理，维护国家安全和社会稳定，保障公众的生命财产安全，促进经济社会全面、协调、可持续发展，已经成为世界各国共同面临的重要任务。

美国“9·11”事件后，面对不断增加的突发事件和风险挑战，面对显著增大的突发事件危害和影响，美、日、俄、德、英等国都在重新思考如何有效应对突发事件的问题，并不断加强公共安全与应急管理工作。他们根据本国公共安全形势与突发事件特点，结合国际应急管理的发展态势，不断健全符合自身国情、政情和社情的各具特色的公共安全和应急管理体系，包括：以全过程管理为主线，以风险防控为核心，推进公共安全管理战略转型；倡导“大安全观”，推进公共安全与国家安全融合，逐步完善突发事件应对的强力综合协调机构；以制度化响应提升突发事件应对效能，通过立法明确公共安全管理主体职能，规范应急行为，强化对各级各类突发事件的综合防范和应急处置，把应急预案作为突发事件应对的重

要手段；完善预防预警、风险评估、信息报告、信息发布、科学指挥决策、跨界合作、专业应急力量建设、全社会动员、善后恢复等公共安全管理机制；制定公共安全科技发展战略，加快遥感、地理信息系统、全球定位系统、网络通信技术、云计算、物联网、大数据等新技术应用以及高技术成果综合集成转化等。国家实验室、一流大学、著名研发机构、大型企业和地方社团组织等全过程参与，公共安全技术联盟，未来城市安全创新集群等，在推进公共安全关键技术研发方面发挥了重要作用，且倡导民防与国防技术互相融合、互为利用。2015年3月，继2005年“兵库行动框架”后，第三届世界减灾大会通过了新的国际行动方针——“2015—2030年仙台减少灾害风险框架”，这是联合国首次提出具体项目和期限的全球性防灾减灾目标，包括大幅降低全球灾害死亡率，大幅减少受影响的民众人数等，不仅确定了未来十五年国际防灾减灾举措，更意味着全球战略性应对突发事件及加强公共安全治理能力再次被提升至全新高度。

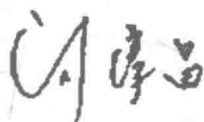
党的十六大以来，特别是在取得抗击非典斗争重大胜利后，党中央、国务院在深刻总结历史经验、科学分析公共安全形势的基础上，以制定修订应急预案为抓手，健全应急管理体制为基础，完善应急管理机制为关键，强化应急管理法制为保障，全面加强以“一案三制”（应急预案，应急管理体制、机制和法制）为主要内容的中国特色应急管理体系建设，不断健全公共安全体系，把我国应对危机与风险的能力提升到了一个新阶段，并有效应对了一系列重大突发事件，保障了人民群众生命财产安全和社会安全稳定。公共安全与应急管理的重要性和紧迫性也越来越深入人心。但是，我们也必须清醒地看到，我国公共安全与应急管理工作基础仍然比较薄弱，应急体制、机制、法制尚不完善，监测、预警和处置突发事件的能力有待提高，与发达国家还有较大差距，与严峻的公共安全形势和广大人民群众不断增长的物质文化需求相比还有很大差距。特

别是昨天（2015年5月29日），中共中央政治局就健全公共安全体系进行了第二十三次集体学习，习近平总书记在主持学习时强调，公共安全连着千家万户，确保公共安全事关人民群众生命财产安全，事关改革发展稳定大局。要牢固树立安全发展理念，自觉把维护公共安全放在维护最广大人民根本利益中来认识，扎实做好公共安全工作，努力为人民安居乐业、社会安定有序、国家长治久安编织全方位、立体化的公共安全网。

当前，国际形势风云变幻，国内改革发展任务艰巨繁重。习近平总书记指出：“现在我们国家处于工业化、城镇化、信息化的转型、转轨、转变时期、快速发展期和矛盾凸显期，这个时候事情很多，我们国家又是自然灾害多发的国家，我们在‘几化’过程中遇到的突发事件很多，怎么把它管控好，把这些突发安全问题对我们的冲击和损害降到最低的限度，这是我们要积极应对的。”“发展中国特色社会主义是一项长期的艰巨的历史任务，必须准备进行具有许多新的历史特点的伟大斗争。”作为国家治理体系的重要组成部分，新时期的公共安全与应急管理工作也必须与时俱进，以推进国家治理体系和治理能力现代化。坚持改革开放，加强国际合作是中国特色应急管理的主要经验之一。“他山之石，可以攻玉。”学习借鉴发达国家在公共安全与应急管理方面的先进理念、科学技术、制度规范、体制、机制、法制及其重大灾害的处置经验以及之后的反思等，对于改进和完善我国的公共安全与应急管理顶层架构，健全体制、机制、法制，夯实基层基础、提升能力和水平等具有重要意义。

当然，学习借鉴国外的先进经验，必须与我国的实际相结合。开拓国际视野，是为了站得更高、看得更远，更好地“顶天立地”。中国特色社会主义道路，中国特色社会主义理论体系和中国特色社会主义制度为中国特色的应急管理工作指明了方向并提供了根本保证。我们应当有这种道路自信、理论自信和制度自信，以科学发展

观为指导，以服务全面建成小康社会为宗旨，以保障人民生命财产安全为根本，以做好预防与应急准备为主线，以提高应对突发事件的能力和效率为核心，为不断健全完善以人为本，依法应对，科技支撑，全灾种、全过程、全方位、全社会的，具有中国特色和时代特征的公共安全与应急管理体系而努力。



国家减灾委专家委副主任、
国务院应急管理专家组组长、
原国家安监局副局长、国务院参事

2015年5月30日

前 言

面对更加多元化的威胁环境，立足国情，充分借鉴国际成功经验，是世界各国公共安全管理工作的做法，也是我国提高公共安全治理能力的必由之路。相对于我国来说，以美国、日本和欧洲为代表的西方发达国家公共安全管理体系建设起步较早，在应对突发事件的实践中积累了比较成功的经验。自2001年“9·11”恐怖袭击事件发生以来，西方主要发达国家更是加大了对公共安全关注和治理力度。面对严峻的安全形势和任务，无论从理念、政策法规、体制、机制、技术和措施上都有了或正在发生着一些新的变化，值得我们借鉴和学习。

《西方主要发达国家公共安全政策与管理》一书是我们参与的中国工程院重大咨询项目“国家公共安全科技发展战略研究”之课题6《公共安全政策与管理研究》的最终研究成果之一。本书力求体现“9·11”事件以来西方主要发达国家公共安全管理实践经验的升华，深入探讨政府公共安全管理面临的前沿问题，为提高我国政府公共安全管理能力，更好地维护社会稳定和经济发展，提供国际经验和对策建议。

本书共分九个部分，较为全面系统地总结了西方主要发达国家公共安全管理发展脉络、公共安全管理共性特点、公共安全政策与管理最新动态、公共安全管理法律体系框架、公共安全管理体制基本架构与运行模式、公共安全管理机制建设、公共安全社会层面政策与管理、重大公共安全事件处置经验等。并在此基础上，分析了我国构建公共安全治理新格局的启示与借鉴。

本书由北京市科学技术情报研究所李辉、付宏、杜赞、李荣等编著。其中，李辉负责制定框架、统稿及撰写前言、西方主要发达国家公共安全管理发展脉络、公共安全管理共性特点、公共安全政策与管理最新动态、我国公共安全管理重大问题关键点及对我国的工作启示部分；刘彦君、侯元元、刘如负责撰写公共安全管理法律体系框架部分；付宏、牟晴、魏晨、靳晓宏负责撰写公共安全管理体制基本架构与运行模式部分；杜赞、张炜、张敏负责撰写公共安全管理机制建设部分；李荣、吕华侨、申峥峥、于怡鑫负责撰写公共安全社会层面政策与管理部分；付宏、杜赞、张炜、鲁啸负责撰写重大公共安全事件处置经验部分；王强负责撰写我国公共安全形势的基本判断部分；吕志坚、筱雪、丛琳、董洁、孟捷、孙艳艳、王康、王小迪、杨北北、张兴隆、赵昆、张惠娜负责美日英德法俄外文文献资料、网上外文信息翻译及相关资料收集整理等支撑工作。国家减灾委专家委副主任、国务院应急管理专家组组长、原国家安监局副局长、国务院参事闪淳昌教授，国家行政学院应急管理中心（中欧应急管理学院）张小明教授，原北京市政府办公厅副主任陆铭琦，北京市政府办公厅副主任卞杰成，中国政法大学李程伟教授，国家行政学院钟开斌副教授，北京市科学技术情报研究所吴晨生研究员，北京城市系统工程研究中心朱伟副研究员对本书编著给予了关心、支持，并提供了重要指导。

本书在写作过程中，编写成员参考了大量期刊论文、专著、研究报告、调研考察报告等，引用了部分专家和学者的研究成果，详见书后主要参考文献。值此书编写完成之际，谨向这些专家和学者一并表示衷心的感谢！

我们衷心希望此书的出版能够进一步启发和凝聚公共安全决策者的智慧，使政策与管理更加契合公共安全发展形势，体现公共安全发展规律；我们更希望此书的面世能为推进我国重构中国特色的

公共安全管理模式和政策体系，全面提高我国公共安全治理能力及应对复杂多变公共安全形势的能力，提供有益借鉴及做出更大的贡献。

编者

2015 年 5 月于北京

目 录

第一章 公共安全管理发展脉络：从分散管理到融合管理	1
一、美国公共安全管理发展脉络	1
二、日本公共安全管理发展脉络	3
三、英国公共安全管理发展脉络	6
四、德国公共安全管理发展脉络	9
五、俄罗斯公共安全管理发展脉络	11
第二章 公共安全管理共同特点：一般规律和特殊规律的综合反映	14
一、对象上：有机融合、综合管理	14
二、主体上：网络结构、社会参与	15
三、过程上：全程管理、科学有序	16
四、方式上：多方协同、跨界合作	17
五、保障上：制度保障、依法应对	17
六、支撑上：科技支撑、标准运行	18
第三章 公共安全政策与管理最新动态：新政策、新机制、新技术	20
一、新政策	20
二、新机制	22
三、新技术	23
第四章 公共安全管理法律体系框架：实现公共安全社会管理状态合法 转移，以制度化响应提升公共安全事件应对效能	29
一、美国公共安全管理法律体系框架	29

二、日本公共安全管理法律体系框架	32
三、德国公共安全管理法律体系框架	33
四、俄国公共安全管理法律体系框架	33
五、主要发达国家公共安全管理立法特点	35
第五章 公共安全管理体制基本架构与运行模式：行政一元化、 机构常设化、风险分散化	
一、美国模式：总统领导，中央协调，地方负责，扁平化管理	37
二、日本模式：首相指挥，内阁官房为中枢，地方实施， 一元化管理	43
三、俄罗斯模式：总统率领，决策和执行机构综合处理， 地方为主力，垂直化管理	48
四、主要发达国家公共安全管理体制主要特点	52
第六章 公共安全管理机制建设：基于制度，成于规范	
一、预防与监测预警机制	54
二、信息报告与发布机制	56
三、科学指挥与决策机制	57
四、跨界合作机制	59
五、全社会动员机制	61
六、善后恢复机制	62
第七章 公共安全社会层面政策与管理：构建全社会型公共安全 管理网络	
一、“两多”、“两化”，为公共安全教育培训保驾护航	65
二、文化驱动、社区撬动、能力带动，合力下的全民参与	68
三、新技术、新理念，成就风险沟通新局面	70
四、风险共担，政社协作，市场资本主导下的巨灾保险	73
五、征用补偿机制——尊重权益下的补偿利益最大化	76
六、第一响应人制：由医疗急救推向全面救灾	78

第八章 重大公共安全事件处置案例分析：经验与反思	80
一、“3·11”东日本大地震	80
二、美国波士顿马拉松爆炸事件	85
三、埃博拉疫情	88
四、墨西哥湾漏油事件	92
第九章 对我国的启示与借鉴：完善架构，构建公共安全治理新格局	97
一、我国公共安全形势的基本判断	97
二、我国公共安全管理重大问题关键点	104
三、工作启示与借鉴	108
附录	
附件1 日本防灾减灾主要法律法规汇总	116
附件2 德国“公共安全研究”计划（译文）	118
附件3 欧盟公共安全政策与管理统一措施	125
附件4 欧盟公共安全管理政策梳理（时间轴展示与政策解析） ...	136
附件5 欧洲民事保护模块（17项）通用要求（译文）	150
附件6 《联合国减灾仙台框架2015—2030》优先行动事项与措施 ...	159
参考文献	169

第一章 公共安全管理发展脉络： 从分散管理到融合管理

总体来看，西方主要发达国家公共安全管理源于早期对洪灾、森林火灾等各种自然灾害的应对。在“冷战”时期，其管理主要服从于“冷战”对抗的需要，民防成为管理重点。自 20 世纪 70 年代末期以来，国外公共安全管理逐步经历了一个从民防到应急管理，从自然灾害到综合性公共安全管理的过程。美国、日本、德国、俄罗斯的公共安全管理是资本主义世界的典范，分别走过了以下几个管理阶段，可从中窥豹一斑。

一、美国公共安全管理发展脉络

美国的公共安全管理是从应对城市火灾和森林火灾起步的，其历史最早可追溯到 1803 年的一份国会法案，被视为第一部防灾救灾法案。在随后的两个世纪里，特别是在第二次世界大战结束后，美国的公共安全管理体系在处理各级各类公共安全事件的实践中不断发展改进，几经变化，逐步得到强化和完善（见图 1-1）。

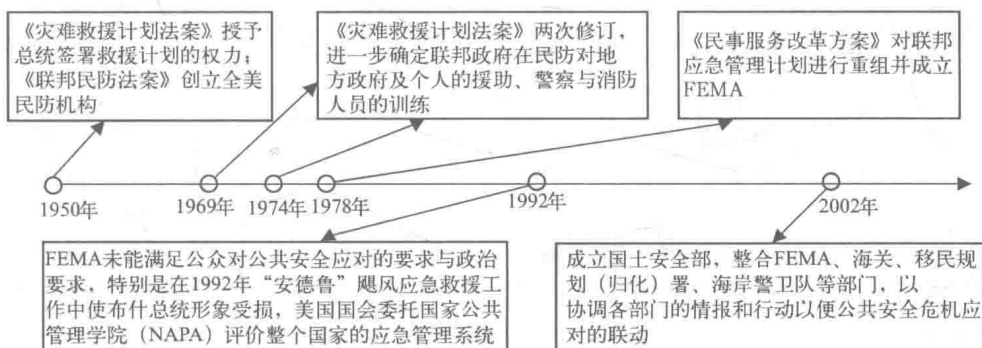


图 1-1 美国联邦政府公共安全管理发展时间图谱

1. 第一阶段（20 世纪 50 年代以前）：救灾为主，碎片化管理

20 世纪 50 年代以前，美国应急管理重点是自然灾害尤其是洪灾的应对。1803 ~ 1950 年，联邦政府对各州及地方发生的洪水、地震和火灾等灾害实施了 100 多次救助。在此阶段，美国的应急救助主要由各类慈善组织、宗教组织及红十字会等各种社会力量承担，政府介入不多。总的来看，该阶段美国公共安全管理有三个典型特点：一是管理对象主要侧重自然灾害，对技术事故、突发公共卫生事件等其他方面的突发事件涉及不多。二是相对分散，全国缺乏统一的综合协调机构，导致各联邦机构之间相互协调存在困难。三是非制度化，整个联邦管理的运作制度化和程序性不强。

2. 第二阶段（20 世纪 50 年代至 70 年代末）：突出民防，强化制度

在此期间，受制于“冷战”时期美苏军事对峙的民防工作需要，美国的应急管理重心也逐步向民防倾斜。总的来看，该阶段美国公共安全管理有三个突出特点：一是开始朝规范化、制度化方向发展。联邦政府制定了相关的方案，开始对应急管理 workflow 进行梳理。二是应急管理工作服从于“冷战”时期防范苏联核打击的总体要求，深受国际安全形势特别是美苏关系变化的影响。从机构设置来看，应急管理与民防有分有合，应急管理与民防相比处于从属地位。三是高度分散，责权交叉。到 20 世纪 70 年代中期，美国的应急管理职能被分散于五个不同的联邦部门中，军方还设有负责防范核打击的国防民事准备署和负责洪水控制的美国陆军工程兵团等机构。当与核电站相关的灾害以及类似运送危险物质的灾害都被归入自然灾害中后，救灾防灾和应急管理就涉及超过 100 个联邦机构。很多相似的救灾、防灾的项目和政策同时存在于联邦、州和地方三个层级。

3. 第三阶段（20 世纪 70 年代末至 2001 年）：FEMA 综合协调，分级管理

到 20 世纪 70 年代末期，美国应急管理政出多门，成立一个独立的应急管理机构的呼声日趋高涨。1979 年，美国开始合并诸多分散的灾害处理部门，组成统一的“联邦紧急事态管理局”（The Federal Emergency Management Agency, FEMA），标志着美国“综合性应急管理”的开始。同时，美国开始实

行分级管理、属地负责的应急管理体制，将全国划分为联邦、州、地方三个不同层级的应急管理体系。总的来看，该阶段美国公共安全管理有两个突出特点：一是转向综合应急管理模式，应急管理的对象由单灾种向多灾种转变，即“全危险要素管理”。二是应急管理的过程由过去侧重事中和事后向全过程转变，即“全过程管理”。

4. 第四阶段（2001 年以后）：FEMA 并入国土安全部，融合管理

2001 年“9·11”恐怖袭击之后，美国的公共安全管理理念已经不仅仅局限于自然灾害的管理，它的范围扩展到各种危机的应对和国家安全的保护。“9·11”事件以突然的方式检验了 FEMA 在应对国土安全危机方面的能力。尽管经过 20 多年来的发展，FEMA 已经具有担负国土安全方面所出现的问题的能力，但是由于恐怖主义活动触角涉及安全的各个领域，所以 FEMA 还显得势单力薄。2003 年 3 月，FEMA 同其他 22 个联邦机构一起整合成为国土安全部，国土安全部的成立标志着美国的公共安全管理已经进入到国家安全体系下的全方位的管理阶段。之后，各项改革措施在争论中持续进行。

二、日本公共安全管理发展脉络

日本是一个容易受灾害影响的国家。自 20 世纪 50 年代以来，其现行公共安全管理体系是在过去比较发达的防灾减灾管理体系上建立和发展的，逐渐经历了一个从单项灾害管理到综合灾害管理，最后到全面危机管理的发展过程。

1. 第一阶段（第二次世界大战后至 20 世纪 50 年代末）：单灾种管理

日本是世界上自然灾害最频发的国家之一，历经灾难洗礼的日本积累了大量防灾减灾和抗灾救灾的经验。在第二次世界大战后至 20 世纪 50 年代末，针对各种常见的灾害，日本建立了以单项灾种管理为主进行防灾减灾和救灾的管理体制，重点主要放在灾害发生后的救助和重建上。1946 年，日本发生 8.0 级南海地震，直接促成了 1947 年日本《灾害救助法》和《消防组织法》的颁布。其中，《灾害救助法》明确规定了灾害救助的实施体制、适用标准、救助种类、经费支出以及国库负担比例。针对地震灾害时的救助以及地震火