

刘怡君 / 主编

社会物理学系列 第7号

社会物理学 应急管理

王光辉 王红兵 等 编著
李倩倩 马 宁



科学出版社

刘怡君 / 主编

社会物理学系列 第7号

社会物理学 应急管理

王光辉 王红兵
李倩倩 马 宁 等 编著

科学出版社

北京

内 容 简 介

本书是社会物理学系列丛书的第7号,在国际社会物理学研究前沿(第1号)、国内社会物理学理论与应用(第2号)、社会物理学——社会动力学(第3号)、社会物理学——社会管理学(第4号)、社会物理学——社会治理(第5号)、社会物理学——网络舆情安全(第6号)基础上,本书从社会物理学与应急管理研究的视角,邀请相关领域知名专家撰稿,旨在对应急管理领域的相关最新概念方法、系统应用、实证分析等进行深入介绍。

作为自然与社会充分交叉的学科,本书具有重要的理论价值和应用前景,可为从事管理学、社会学、政策学和战略学等的科研人员和高校师生提供借鉴和参考。

图书在版编目(CIP)数据

社会物理学:应急管理 / 王光辉等编著. —北京:科学出版社, 2019. 1

(社会物理学系列 / 刘怡君主编; 第7号)

ISBN 978-7-03-059292-7

I. ①社… II. ①王… III. ①社会管理学—研究 IV. ①C912.3

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第244235号

责任编辑:李 敏 杨逢渤 / 责任校对:张怡君

责任印制:张 伟 / 封面设计:李姗姗

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>

北京建宏印刷有限公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2019年1月第 一 版 开本:787×1092 1/16

2019年1月第一次印刷 印张:11 3/4 插页:2

字数:300 000

定价:128.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

中国科学院发展规划局战略研究专项资助

序 言

十九大报告高度重视国家安全体系建设，明确指出国家安全是安邦定国的重要基石，维护国家安全是全国各族人民根本利益所在，要完善国家安全战略和国家安全政策，坚决维护国家政治安全，健全国家安全体系，有效维护国家安全。党中央一直高度重视国家安全工作，《中华人民共和国反间谍法》《中华人民共和国国家安全法》《中华人民共和国反恐怖主义法》《中华人民共和国网络安全法》等国家安全立法取得重要进展，防范、制止、打击危害我国国家安全和利益的各项违法犯罪活动取得显著成效。

党的十八大以来，随着中央国家安全委员会的成立，总体国家安全观的思想不断完善，逐渐形成了当前“12+4”的总体国家安全体系，其中“12”为政治安全、国土安全、军事安全、经济安全、文化安全、社会安全、科技安全、网络安全、生态安全、资源安全、核安全和海外利益安全，“4”为深空安全、深海安全、深地安全、深蓝安全。总体国家安全观是以习近平同志为核心的党中央治国理政新理念、新思想、新战略的重要组成部分，也是落实安全发展理念的重要指导思想。

十九届三中全会关于深化党和国家机构改革的决定提出，加强、优化、统筹国家应急能力建设，构建国家应急能力体系，维护公共安全，确保社会稳定。此次国务院机构改革整合优化应急力量和资源，组建国家应急管理部，健全公共安全体系。《社会物理学：应急管理》（第7号），审时度势地从科学和系统的角度，探讨与研究了线上线下社会耦合作用下的公共突发事件应急管理。

社会物理学系列专著是已故国务院参事、中国科学院科技战略咨询研究院牛文元研究员创办的品牌系列丛书，至今已经成功出版了第1号至第6号。承前启后、继往开来，为了持续推动社会物理学的学科发展，研究团队一直以牛文元先生的话作为激励和指导，在此分享，以飨所有有志于从事社会物理学、社会稳定、社会和谐和社会治理等领域的有志青年，“科学是全人类的财富，更是全社会的公器，一向具有无私和共享的品格，只有在科学的海洋中洗涤和徜徉，才不仅仅只是为了幸福着别人，从根本上去说也是在幸福着自己”。

刘怡君
2018.10.29

目 录

CONTENTS

总结经验 与时俱进——纪念汶川地震十周年·····	1
美国应急管理的顶层设计·····	5
基于核心数词比较的语言学量化关系研究·····	16
城市公共安全应急管理：以澳门抗击“天鸽”台风为例·····	30
体系与体系工程·····	36
恐怖袭击事件的规则学习模型·····	55
网络舆情治理研究综述·····	66
社交媒体中突发事件舆情话题传播规模预测·····	80
农村突发事件及应急管理的研究与实践·····	88
基于风险分析的社区应急物资及装备储备规划和管理研究·····	103
公众风险认知视角下的城市综合风险分类方法研究·····	115
基于情景模拟的应急管理培训课程设计·····	128
基于大数据的决策支持平台基础架构研究·····	141
基于多种网络模型的舆论领袖识别研究进展·····	149
基于社会燃烧理论的突发事件舆论放大效应研究·····	161
复杂网络理论及其在应急管理中的应用研究综述·····	172

总结经验 与时俱进

——纪念汶川地震十周年

闪淳昌

2008

年是我国防灾减灾救灾史上极不寻常的一年，我们战胜了两大巨灾——南方低温雨雪冰冻灾害和“5·12”汶川特大地震。低温雨雪冰冻灾害是渐进式的灾难，导致大面积停电、交通中断、旅客滞留等一系列次生衍生灾害，发生在我国中东部较发达地区。汶川特大地震是突发式的灾难，造成房屋倒塌、滑坡、泥石流、堰塞湖等一系列次生衍生灾害，8.7万人失踪，30多万人受伤，直接经济损失8451亿元，发生在我国西部欠发达地区和少数民族地区，抗震救灾难度特别大。在这场巨灾面前，党中央国务院最高层的果断决策，灾区人民最快速的反应和自救互救，全社会最广泛的动员和行动，人民解放军、全国各族人民和海外最有力的支援，我国开放透明的态度，最及时的《汶川地震灾后恢复重建条例》等，赢得了国内外高度赞叹。美国有线电视新闻网（CNN）有一段评论，“没有抢劫，没有抱怨，只有在毁灭性灾难发生时人与人的互助。你还能在世界别的地方找到这样的13亿人吗？”。在应对两大巨灾的同时，中国还向世界成功兑现了举办一届高水平、有特色的奥运会和平安奥运的郑重承诺。国际奥委会主席罗格赞叹说：“第29届北京奥运会是一届无与伦比的奥运会。”2008年战胜两大巨灾和成功举办奥运会的实践，充分展现了全心全意为人民服务的中国共产党的伟大力量，充分展现了人民军队的伟大力量，充分展现了13亿中国人民的伟大力量，充分展现了改革开放的伟大成就，充分展现了中国特色社会主义的伟大力量。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央深刻总结历史经验，在科学分析公共安全形势的基础上，着力建立源头治理、动态监管与应急处置相结合的长效机制。全力构建全方位、立体化的公共安全网，在应对各类突发事件中更加依法、有力、有序、有度和有效。汶川地震灾区恢复重建与可持续发展融合，使汶川灾区在毁灭性灾难中重生，房屋重建、产业振兴、民生改善、文化发展，经济社会发展水平提升了三十年。中国交出了让人民满意、世界惊叹的“汶川答

卷”。2017年，四川省经济总量跃升为全国第六，是2007年的3.52倍，人均GDP是2007年的3.44倍，人均收入约7000美元，四川省将与全国同步进入小康社会。汶川、北川和青川三县的地区生产总值分别是2007年的2倍、3.8倍和2.6倍。水磨镇被联合国人居署视为“全球灾后重建最佳范例”，美丽的羌藏村寨被赞为“世界灾后重建的灯塔”。加拿大原总督感慨，“四川树立了世界灾后重建的典范，你们宝贵的经验可以在世界推广”。

2018年春节前夕，习近平总书记专程到汶川特大地震震中——汶川县映秀镇，看到百姓生活幸福安康，他说：“我很牵挂这个地方，十年了，这里的变化我很欣慰。”2018年5月12日是我国第十个全国防灾减灾日。习近平总书记指出：“今年是汶川地震十周年。在中国共产党坚强领导下，汶川地震灾区恢复重建工作取得举世瞩目成就，为国际社会开展灾后恢复重建提供了有益经验和启示。”

恩格斯说：“一个聪明的民族，她会从灾难中学到比平时多得多的东西。没有哪一次巨大的历史灾难，不是以历史的进步为补偿的。”我们战胜一系列灾难的实践，充分显示了我国社会主义制度能够集中力量办大事的政治优势，证明了人民是推动中国社会发展的真正动力，证明了人民军队是保卫人民的钢铁长城，证明了中国共产党是能够应对各种风险、驾驭各种复杂局面、具有强大战斗力的马克思主义政党。

与“十一五”相比，“十二五”期间全国自然灾害造成的因灾死亡失踪人数和直接经济损失分别下降92.6%和21.8%；生产安全事故起数和死亡人数分别下降30.9%和25.0%；公共卫生事件发生起数和报告病例分别下降48.46%和68.05%；我国食品安全形势总体平稳，人均期望寿命从2009年的74.8岁提高到2015年76.3岁，居民主要健康指标总体上优于中高收入国家平均水平；群体性事件发生起数下降25.9%。特别是成功应对了地震、洪涝等灾害和青岛“11·22”、天津“8·12”等特重大事故，有效防控了禽流感、埃博拉疫情，妥善处置了“10·28”“3·01”“5·22”等暴恐事件。正像十九大报告中所述，“社会治理体系更加完善，社会大局保持稳定，国家安全全面加强”。

2018年，党中央做出组建应急管理部的重大决策，加强、优化、统筹国家应急能力建设，构建统一领导、权责一致、权威高效的国家应急能力体系，提高保障生产安全、维护公共安全、防灾减灾救灾等方面能力。我国应急管理事业进入了新的历史发展时期。

回顾这十年的历程，我国防灾减灾救灾与应急管理工作不断实践、与时俱进，发生了重大转变：

- 从举国救灾向举国减灾转变；
- 从单纯减灾向减灾与可持续发展相结合转变；
- 从应对单一灾种向综合减灾转变；
- 从应急资源分散向统筹协调转变；
- 由一个地方（部门）向加强区域合作、协调联动，直至加强国际合作转变；

——由政府包揽向党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法制保障转变。

抗击“非典”以来，以“一案三制”为核心内容的中国特色应急管理体系建设不断深化。全国基本建成了横向到边、纵向到底的应急预案体系；统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、属地管理为主的应急管理体制基本建立；统一指挥、功能齐全、反应灵敏、运转高效的应急机制不断健全；以《中华人民共和国突发事件应对法》等法律法规为标志的应急管理法制建设不断完善。全党全军全国为人民安居乐业、社会安定有序、国家长治久安编织的全方位、立体化的公共安全网不断健全，形成了中国特色应急管理的宝贵经验：①党中央、国务院的英明决策和坚强领导；各级党委、政府认真负责，靠前指挥；广大党员、干部的先锋模范作用。②始终把保护人民生命财产安全，维护国家安全、公共安全和社会稳定作为应急管理的初衷。坚持以人为本，依靠法制，依靠科学，依靠群众。③充分发挥社会主义制度的优越性和我们的政治优势、组织优势。④实行预防为主、预防与应急相结合的方针。⑤军地协同、军民合作，发挥三支队伍的作用。人民解放军、武警、公安部队是突击力量；专业应急救援队伍是骨干力量；企事业单位职工和农村、社区的民众，包括志愿者是辅助力量。⑥坚持改革开放，加强国际合作。

我国是世界上自然灾害最严重的国家之一，灾害种类多、频度高、分布广、损失重。特别是随着工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化快速推进，各种变革调整速度之快、范围之广、影响之深前所未有，公共安全也面临着一些突出矛盾和问题。我国正处在公共安全事件易发、频发、多发期，维护公共安全任务重要而艰巨。面对新形势、新挑战，我们必须做到以下几个方面：

1) 认真学习和实践习近平新时代中国特色社会主义思想，牢固树立“四个意识”，坚定“四个自信”。特别是要深入学习、坚决贯彻“总体国家安全观”“人民中心论”“民生为本论”“安全发展论”“科技强国论”“底线思维论”。

2) 树立新时期防灾减灾和应急管理的新理念。坚持总体国家安全观；坚持以人民为中心；坚持以人为本，安全发展；坚持以防为主、防抗救相结合，坚持常态减灾和非常态救灾相统一，努力实现从注重灾后救助向注重灾前预防转变，从应对单一灾种向综合减灾转变，从减少灾害损失向减轻灾害风险转变；坚持底线思维，立足应对大灾、巨灾和危机；坚持军民融合，加快形成全要素、多领域、高效益的军民融合深度发展格局。

3) 贯彻落实国家突发事件应急体系建设“十三五”规划和国家综合防灾减灾规划（2016—2020年）等相关规划，编织全方位立体化的公共安全网。做好应急准备，提升应急能力。补短板、织底网、强核心、促协同。加强基层基础工作。坚持党委领导，政府负责，社会协同，公众参与，法制保障。注重风险管理，坚持预防为主；注重综合减灾，统筹应急资源；注重分级负责，属地管理为主；注重发挥市场机制和社会力量的作用。

4) 依靠科技进步，提升应急管理能力。其重点是加强以风险治理为核心的

应急管理基础能力建设,加强监测预警能力建设,加强信息与指挥系统能力建设,加强应急救援队伍能力建设,加强物资保障能力建设,加强紧急运输能力建设,加强通讯保障能力建设,加强恢复重建能力建设,加强科技与产业支撑能力建设,加强应急管理科普宣教能力建设等。

5) 提高各级干部应对危机与风险的能力。各级干部应当勇于负责、敢于担当,提高研判力、决策力、掌控力、协调力和舆论引导力。

习近平总书记在“7·26”讲话中指出:“我们强调重视形势分析,对形势做出科学判断,是为制定方针、描绘蓝图提供依据,也是为了使全党同志特别是各级领导干部增强忧患意识,做到居安思危、知危图安。分析国际国内形势,既要看到成绩和机遇,更要看到短板和不足、困难和挑战,看到形势发展变化给我们带来的风险,从最坏处着眼,做最充分的准备,朝好的方向努力,争取最好的结果。”

展望未来,我们坚信,在以习近平同志为核心的党中央领导下,坚持习近平新时代中国特色社会主义思想,中国特色的应急管理体系建设和公共安全事业一定能够不断前进。



作者简介

闪淳昌 男,教授,现为国家减灾委专家委副主任,国务院应急管理专家组组长,中央党校、国家行政学院、中国浦东干部管理学院、清华大学、国防大学等兼职教授。北京、陕西、广东等省份应急委顾问,国家应急广播特聘专家,中国保监会重大决策专家咨询委员会委员,北方工业大学新兴风险研究院院长和特聘教授,上海开放大学城市管理学院名誉院长兼首席教授,原国家安全生产监督管理局副局长,国务院参事。

闪淳昌是《中华人民共和国安全生产法》和《国家突发公共事件总体应急预案》及多项安全法规标准的主要起草人,主持过大连“5·7”空难、烟台“11·24”海难等多起特大事故的调查处理工作,在公共安全领域具有丰富的理论知识和实践经验。2003~2005年,担任国务院办公厅应急预案工作小组副组长,在国务院领导的直接领导下,负责完成了国家突发公共事件总体应急预案、25件专项预案和80件部门预案的编制审核工作,有力地推动了全国应急体系“一案三制”的建设。

闪淳昌为2008北京奥运、2010上海世博会、广州亚运会和中国-亚欧博览会的安全工作做出了重要贡献,被授予“北京奥运会特别荣誉奖”“中国管理科学特殊贡献奖”。多次应邀在中央党校、国家行政学院、国防大学、中国浦东干部管理学院和各地党委、政府进行公共安全与应急管理专题讲座,受到好评。担任国务院参事以来,多次深入基层、深入灾区调查研究,向国务院提交了多份有价值的意见和建议,得到了国务院领导的充分肯定。他热心公共安全与应急管理的科普宣教工作,著有《应急管理:中国特色的运行模式与实践》《应急管理概论——理论与实践》等多部著作,为中国公共安全与应急管理事业做出了宝贵贡献。

美国应急管理的顶层设计

夏保成

摘要

顶层设计是一个国家应急管理系统规划的最高层级。美国的应急管理，经过了无设计、联邦政府层面的顶层设计和全国层面的顶层设计三个阶段，最终通过建立一套突发事件管理系统，克服了联邦制对应急管理权力运行的障碍，建立了能够把各级政府和社会力量组织起来、有效应对各种突发事件的应急管理系统，实现了顶层设计的目标。

应急管理从“兵来将挡、水来土掩”的就事论事方式，到未雨绸缪、预先设计一套完整、高效处理所有问题的体系，是其成熟的主要标志。美国的应急管理，经过数十年的探索和建设，较好地完成了顶层设计，建立了一套符合美国国情、能够有效处置各类突发事件的应急管理系统。梳理美国应急管理顶层设计的过程和方法，有助于我们全面认识超级大国的战略思维，提升我国应急管理的宏观管理水平。

1 美国应急管理顶层设计的目标与任务

1.1 应急管理的顶层设计

顶层设计就是“战略管理”。战略一词的核心意思就是整体性、全局性、长远性、重大性目标的设定。战略管理这一概念则包含三个内涵：一是战略目标的规划与设计；二是战略过程的组织与控制；三是战略执行与实施。

顶层设计是针对一个工程或项目的核心目标（战略目标），站在最高决策者的角度，设计一个长久高效的系统，确保该工程或项目按照设计的路径，准确无误地达成。顶层设计的基本思路是：有确定的目标——熟悉空间环境和预后趋势——长远的一揽子解决方案——具体可行的工作流程和操作步骤。相反，非顶层设计的思路就是：无明确目标，不知道会发生什么，遇事说事，零敲碎打。

应急管理的顶层设计,就是要针对应急管理的终极目标,设计一套符合本国国情、能够有效预防和处置所有类型突发事件的体系;制定出科学、可行的路线图,以及行之有效的实现措施。

1.2 美国应急管理的顶层设计的目标与任务

对于任何国家来说,应急管理的终极目标都是最大限度地避免或减少突发事件造成的损失。要实现这一目标,需要一套反应迅速、指挥灵活、动员彻底、强大有力的社会系统。我国的“一案三制一保障”的应急管理体系,是基于单一制国家结构形式,全国一盘棋,指挥和动员能够从中央到地方一竿子插到底,在处置重大突发事件中有显著的优势。

美国是联邦制国家,号称“合众国”,州权十分强大。联邦政府只是在国防、军事和跨州事务上有主导权,对州和地方政府没有管辖权,不能干预各州的事务。因而各州和地方发生重大突发事件时,它们只能自扫门前雪,不能指望联邦政府主动救助。如果灾难过大,超出了州的应对能力,要想获得联邦的援助,在1979年以前需要漫长的时间等待联邦的拨款;1979~2002年,则要走一系列烦琐的程序,请求总统宣布该州处于紧急事态或灾难状态,之后联邦才能提供一定的救灾帮助。这种程序对于十万火急的突发事件来说,是远水救不了近火。所以,我们可以认为,在美国联邦制政体之下,如果不建立一套能够动员联邦和州及地方政府的力量,统一指挥和协调应对突发事件的系统,美国就不能实现应急管理的终极目标。这个系统需要解决的核心问题或基本任务是克服联邦制的分权形式,实现从联邦到州和地方政府的统一指挥或者联动。虽然不是一竿子插到底,但是却能迅速动员联邦和州及地方政府的力量,在统一的指挥调度下实现对突发事件的有效应对。

2 美国无设计的应急管理(1979年以前)

1979年以前,是美国无设计的应急管理时期。其基本特征是:1950年以前,对于各地发生的突发事件,联邦政府在管与不管之间徘徊;1950年以后,联邦政府多个部门介入各种灾害的应对,但是散乱而无序,没有统一的专门负责应对各类突发事件的机构。

美国联邦层面最早的应急管理行为出现在1803年。1802年12月26日,新罕布什尔州的海港朴次茅斯城发生火灾,烧掉了半个城镇,许多商户的资产损失殆尽,商业活动停滞,甚至影响了美国北半部的经济。有人把这个问题提呈美国政府。如果联邦政府无动于衷,就会动摇民众对政府的信任;如果政府采取救助行动,就要开创行政先例,需要立法许可。美国国会经过19天的辩论之后通过法案,由联邦政府对遭受火灾的商户实行债券缓付。这是美国建国以后首次通过的灾难立法。

在此以后直到1950年《灾难救济法》(Disaster Relief Act)通过的一个多世

纪中,美国国会就遭受飓风、地震、洪水和其他自然灾害的地区的援助问题,先后通过了128个法案。这些法案都是依循1803年法案的先例,联邦政府给予的援助都是象征性的。

1950年,国会通过了《灾难救济法》,首次授权总统可以宣布灾难状态,授权联邦政府对受灾的州和地方政府提供直接援助,是美国应急管理的制度性立法,具有里程碑式的意义。该法限定的灾难包括“洪水、干旱、火灾、飓风、地震、暴风雪或其他灾难”^①。不过,联邦政府的援助,只是用来把受损的公共设施和建筑修复到灾前的标准,而不是对受灾的个人和社区的援助。

20世纪60年代,美国自然灾害频频发生。1960年、1961年、1962年、1965年和1969年发生了5次飓风灾害,1960年蒙大拿州和1964年阿拉斯加州发生强烈地震(强度达里氏9.2级),都造成了巨大损失。美国政府于1961年设立的专门应对自然灾害的紧急事态准备办公室,可以说是美国应急管理的雏形组织。不过,每次遭受自然灾害后,联邦政府只对公共设施拨款援助,受灾民众常常难以承受巨大的损失和恢复的负担。为了解决这一问题,1968年,美国国会通过了《全国洪水保险法》(National Flood Insurance Act),据此创立了全国洪水保险计划(National Flood Insurance Program, NFIP),将保险引进救灾领域。如果社区参加保险计划,将享受联邦的补贴,这样,居民可以以很低的价格获得财产保险;同时,该法限制在易涝的低洼地修建住宅区。它旨在减少政府对受灾地区的财政援助支出,将未来的洪灾救助转移到保险公司。另一方面,美国住房与城市发展部成立了联邦灾害援助署(Federal Disaster Assistance Administration),开始为幸存者提供住房或其他形式的帮助,这是联邦政府直接帮助灾民个人的开端。

1970年,美国新修订了《灾难救济法》,扩展了联邦对灾难的援助范围,授权对受灾的个人提供联邦贷款和税收优惠,联邦政府开始投资建设减灾工程。尼克松总统认为,联邦政府与州政府和地方政府应该是应对灾难的伙伴。

1974年,《灾难救济法》再次被修订,确定了美国总统宣布灾难状态的程序,给予总统依据自身判断直接为受灾的州和地方政府提供援助的权力。然而,在联邦层面上虽然有了这些相关法律和具有救助职能的机构,但没有一个统领的部门或机构。在几次重大灾难的救助过程中,各个机构之间的权限不明,相互争权扯皮,造成了救灾工作的诸多不便。住房与城市发展部通过它下设的联邦保险署和联邦灾害援助署,掌握着抗灾的最大权力,军方的民防准备局、美国工程兵也介入其中,总共有100多个联邦部门在灾难、危险和紧急事态应对的某些方面承担责任,他们各行其是,实施相互矛盾的平行政策,让下面无所适从。为了改变这种局面,若干州的民防主任联合起来,通过全国州长联合会,要求联邦政府整合与应急相关的管理机构。

^① The Federal Emergency Management Agency. 2010. The Federal Emergency Management Agency Publication 1. Washington, DC.

佐治亚州州长吉米·卡特对这一混乱局面深有感触,他当选美国总统后决心从组织上强化和整合联邦的应急管理职责。1978年6月19日,卡特向国会递交了组建专门的联邦紧急事态管理局(Federal Emergency Management Agency, FEMA)的方案,将商业部的消防管理局、住房与城市发展部的联邦保险司和联邦灾害救助署、总统行政办公室的联邦广播系统、国防部的民防准备局以及联邦准备局并入其中,除了承担这些机构原有的职责之外,还负责监督科学与技术政策办公室的地震风险减轻计划(Earthquake Hazard Reduction Program),协调该办公室的大坝安全问题,帮助社区为重大气候灾难准备预案,协调自然与核灾难预警系统,协调减轻重大恐怖主义事件后果的准备与预案编制等。

该方案经国会批准之后,1979年3月31日,卡特发布12127号行政命令,正式组建联邦紧急事态管理局,其局长直接对总统负责。FEMA的建立,标志着美国具有专职机构、专职人员、从事专门的应急管理的新行业的诞生。美国进入了在联邦层面设计应急管理的时期。

3 美国联邦层面应急管理的顶层设计(1979~2001)

从FEMA成立时起,美国拥有了一个专门管理各种灾难的应急管理机构。它只是联邦政府层面的统一的应急管理机构,而不是全国的应急管理机构。它要解决的是联邦政府层面应急管理的统一运作的问题。

由于民防准备局的并入,FEMA早期的工作重心在战争准备与各种灾难应对之间摇摆。20世纪80年代的两任局长刘易斯·吉福里达(Louis Guiffrida)和朱留斯·伯克顿(Julius Becton)关注所谓的国家安全问题,把应对苏联的核打击作为主要工作,各种自然灾害的应对置于无足轻重的地位,引起了国会中关于联邦紧急事态管理局职责的争议,立法部门明显倾向于将它作为应对各种灾难的机构。

这样,就需要对FEMA的职责和地位做个明确清晰的定位。1988年,国会通过了对罗伯特·斯塔夫灾难救济与应急援助法(Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act)的修订,其最大的亮点是授予了FEMA在向受灾州提供援助中对各联邦机构的协调责任,确立了它在联邦层面应急管理权力运作的中心地位。此外,法案还规定了从州长到总统宣布重大灾难和紧急事态的依据和程序,依此对受灾州提供财政和物资援助;确定了受灾州获得联邦援助的条件是自己已经耗尽了全部应对能力;强调了减灾、准备和预警工作的重要性。该法案把重大灾难限定为任何自然灾害或无论什么原因引起的火灾、洪水或爆炸。这是一个使美国的应急管理规范化的法案,可以说,在美国应急管理领域,除了2002年的《国土安全法》,没有哪一个法案能与此法的重要性相匹敌,它解决了联邦层面应急管理的统一运作问题,确立了总统宣布重大灾难状态、通过FEMA统一协调联邦政府各部门应对行动的工作模式。虽然该法案强化了FEMA对各种灾难的应对协调责任,但面对不断发生的自然灾害,它显得反应迟钝、应对不力,引

起国内的广泛批评之声。人们开始怀疑其存在的价值,有的国会议员甚至提出要废除它。

1993年,克林顿任命具有应急管理经验的杰姆斯·李·维特为局长,开始了FEMA全面的正规化的改革。他把工作方向确定为斯塔夫法规定的所有灾难;在内部,重组了机构,提高工作效率;支持在灾难救助、风险评估、减灾防灾、预防预警等工作中采用新技术。在外部,强化了管理局与各州和地方紧急事态管理部门的联系,同国会、各政府部门和新闻媒体建立了良好的工作关系,工作信息对全社会公开。

具有新气象的FEMA经受了一系列灾害的严峻考验。1993年,美国中西部大洪水使9个州宣布进入灾难状态,维特领导FEMA采取了卓有成效的应对措施,并且在灾后恢复时对易涝区灾民实施了房产全部买断和搬迁计划,一劳永逸地解决了居民遭受洪灾问题,深受人们的拥护。次年,加利福尼亚的诺斯里奇发生地震,维特改进了提供救助的方法和技术,大大提高了工作效率。维特将FEMA的工作重心放置在各种灾难、特别是自然灾害上,为FEMA赢回了尊重和名声。美国学者称赞他使FEMA实现了“凤凰涅槃般的新生”,总结了他对美国应急管理体制建设的7大贡献^①:①重建了FEMA在灾难管理中的权威;②任命了具有丰富应急管理经验丰富的人出任高级官员;③重新定义了FEMA的使命和目标;④按照职责的脉络改组了FEMA;⑤重新设计和解释了斯塔夫法并且支持立法;⑥建立了与媒体和政界的有效沟通;⑦制定了灾难应对的前瞻性战略。可以说,维特使FEMA实现了设计的初衷,从此,联邦层面对各州和地方政府的应急援助能够协调有序、效能卓著地进行。

解决联邦层面应对突发事件统一指挥协调问题的另一个重要文件,是1992年4月制定的《联邦应对预案》(Federal Response Plan, FRP),1999年修订公布了第二版。该预案充分展现了联邦政府层面处置各种突发事件的运作模式和工作框架,从中可以概览美国第一阶段应急管理顶层设计的整体风貌。《联邦应对预案》依据1988年的斯塔夫灾难救济与应急援助法,构建了在各州和地方政府在发生重大灾难或紧急事态、自己的救援力量不支时,联邦政府帮助他们拯救生命、保护公共卫生、安全和财产,恢复社区生活的工作模式。一句话,它阐述了联邦政府动员资源、实施救援行动支持州和地方的运行机制。在它的框架下,27个(含美国红十字会)联邦政府机构共同承诺参与救援行动:在总统任命的联邦协调官的组织协调下,及时、有序、有效地按照预案的行动概念和各自承担的功能责任,向受灾州和地方提供所需要的援助。

《联邦应对预案》解决的是联邦政府对州和地方紧急事态援助问题。注意,仅仅是援助,而且是在各州应急处置力所不逮时才能提供,应急处置的主体仍然是各州和地方政府。那么,各州和地方应该怎么办?假如它们不做准备,不

^① Daniels S R, Clark-Daniels C L. 2000 *Transforming Government: The Renewal and Revitalization of the Federal Emergency Management Agency*. Presidential Transition Series; Birmingham, Alabama.

搞应急能力建设、不懂应急处置,在各种灾害面前不堪一击,坐等援助,岂不是把灾害处置的责任甩给了联邦政府?所以,需要各州和地方政府有所动作。

从美国的制度设置上讲,联邦政府不能干预各州和地方政府,但可以提供参考性政策建议。FEMA 就主持制定了一个重要政策文件,推荐给各州和地方政府,这就是 1996 年 9 月发布的《州与地方指南 101:全危险应急行动预案编制指南》(State and Local Guide (SLG) 101: Guide for All-Hazard Emergency Operations Planning)^①。

FEMA 负责准备、训练和演练的副局长凯·高斯在该指南的序言中说:“FEMA 的一个目标是通过与州和地方政府合作,建立综合的、基于风险的、针对全灾种的国家应急管理系统。该系统中最关键的是应急行动预案,它将说明在突发事件前、中、后由谁做什么、什么时间做、用什么资源做、行使什么权限。该指南为应急管理者和其他应急服务人员,提供了按照联邦紧急事态管理局的概念,编制基于风险的、全灾种的应急行动预案的信息。……该指南将帮助州和地方的应急管理机构编制出具有如下作用的行动预案:①能够作为有效应对威胁本辖区任何灾害的基础工具;②促进将减灾整合进响应与恢复行动中;③推进在重大灾害中联邦应对预案启动后与联邦政府的合作。”^② 如果各州和地方政府能够按照该指南的内容和要求去实施,它们的应急能力和水平将会大大提升,这样,在应对一般灾害时,它们都能游刃有余;在应对重大灾害时,也能够抵挡一阵,然后是联邦政府介入,共同完成应急处置和部分恢复。

至此,美国联邦层面上应急管理的顶层设计基本完成了。它解决了联邦政府层面各机构援助州和地方政府的统一协调问题;同时,也对州和地方政府提出了在应急能力方面自我建设、自我强化的建议,体现出应急管理的顶层设计由联邦层面向全国过渡的设想。

4 美国全国层面应急管理的顶层设计 (2002 年以来)

2001 年发生的“9·11”事件,是美国应急管理的一个分水岭。自 FEMA 成立以来,美国没有经历过战争,特别是冷战的结束,推动美国应急管理重心逐渐从国家安全转向了自然灾害和人为事故,并且在维特的领导下,经历了 1993 年中西部大洪水、1994 年诺斯里奇地震、1995 年俄克拉荷马市联邦大楼的恐怖袭击等重大事件的考验,已经赢得了广泛的赞誉。突然,一场空前的恐怖袭击彻

① 据相关文献介绍,联邦紧急事态管理局在这一时期推荐各州和地方政府的应急预案编制方面的指南性文件还有:① Guide for the Development of State and Local Emergency Operations Plans. 1990. (Civil Preparedness Guide, CPC 1-8) . ② Guide for the Review of State and Local Emergency Operations Plans. 1992 (CPC 1-8A) . ③ Guide for the Development of a State and Local Continuity of Government Capability. 1987. (CPC 1-10) .

② Federal Emergency Management Agency. 1996. State and Local Guide (SLG) 101: Guide for All-Hazard Emergency Operations Planning.

底打痛了美国，这个世界唯一的超级大国开始重新审视自己的主要威胁究竟是什么——答案当然是恐怖主义；目前的 FEMA 能够应对吗？事实证明显然不行。为此，美国需要一个把国际恐怖主义作为主要对象、国土安全作为主要目标的应急管理系统，一个新的顶层设计的时机到来了。

这个顶层设计的目标是反恐，但针对的问题是什么？根据当时对“9·11”事件的初步调查，美国政府就得出了一个可怕的结论：参与袭击的恐怖分子在事件发生之前就已经被相关的政府情报部门所关注。联邦调查局的特工报告本·拉登派遣了若干年轻人进入了美国的民航培训学校，建议调查甄别；国家安全局截获了恐怖分子要在马来西亚开会酝酿一个“重大阴谋”；沙特的情报机构告诉美国中央情报局两个重量级的恐怖分子已经进入美国——这一切最终引起了时任中央情报局反恐安全事务特别顾问的理查德·克拉克的警惕。在 2001 年 1 月 20 日，也就是“9·11”事件发生之前 8 个月，他给小布什总统提交了一篇备忘录，告诫“我们迫切需要对基地组织网络展开最高级别的政策评估，应该把本·拉登视为一级威胁”；8 月 6 日，距“9·11”仅一个月零几天，中央情报局当天呈报小布什的《总统每日简报》的标题就是“本·拉登决心袭击美国”，指出“联邦调查局的情报显示：目前在美国国内出现的一些可疑活动与准备劫机或其他形式的袭击相符”。但所有这些都被忽略了，“9·11”事件如期“上演”了。

归纳起来，以上疏忽与失误，主要归咎于 1995 年美国司法部出台的关于限制情报共享的政策。2004 年 4 月，时任美国司法部长约翰·阿什克罗夫特在“9·11”调查委员会作证时说，“‘9·11’事件中最大最主要的机制性原因就是刑事调查机构与情报机构之间的分离隔绝”。理查德·克拉克也写道，“我们的机构是失败的……失败在没有将正确的情报在正确的时间交给正确的人”。后来逃到俄罗斯的斯诺登也承认，“在 9·11 事发后，情报部门才发现，事发前他们已经获取了足够必要的信息，中情局也都知道恐怖分子是谁，但在所有搜集到的海量机密信息中，他们没能完全理解信息之间的关联，导致没能及时做出决策性判断”。

由一百多个部门共同承担国土安全职责，导致情况不明、责任不清，小布什总统决定组建国土安全部，整合全国行政资源，全力处理好反恐与其他威胁美国公共安全的事件。此外，恐怖袭击可能发生在美国任何一个地方，而反恐的专业性和难度不是哪一个州或地方政府能够胜任的，所以，美国的国土安全必须是从联邦到州和地方政府共同担当的职责。这样，美国应急管理的顶层设计的任务就是：整合联邦政府所有的与国土安全和反恐相关的机构于一体；建立一套包含从联邦到各州和地方政府的举国一致的管理系统。

2002 年 6 月，小布什总统在要求成立国土安全部而致国会的建议书中说，“美国面临的威胁发生了实质性变化，要求一个新的政府结构去应对无形的敌人——他们可能使用广泛的武器发动进攻。现在我们没有一个单一的政府部门把国土安全作为主要职责。事实上，国土安全的责任分散在 100 多个政府组织中。美国需要一个单一的、联合起来的国土安全部门以改进针对当前威胁的保护工