

GONGGONG ANQUAN

Yingji Guanli Jiaocheng

公共安全

应急管理教程

张爱军 著



中国矿业大学出版社

China University of Mining and Technology Press

公共安全应急管理教程

张爱军 著

中国矿业大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共安全应急管理教程/张爱军著. —徐州:中国矿业大学出版社, 2016. 4

ISBN 978 - 7 - 5646 - 3066 - 9

I. ①公… II. ①张… III. ①公共安全—安全管理—教材 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第069002号

书 名 公共安全应急管理教程
著 者 张爱军
责任编辑 杨 廷 李 敬
出版发行 中国矿业大学出版社有限责任公司
(江苏省徐州市解放南路 邮编 221008)
营销热线 (0516)83885307 83884995
出版服务 (0516)83885767 83884920
网 址 <http://www.cumtp.com> E-mail: cumtpvip@cumtp.com
印 刷 徐州中矿大印发科技有限公司
开 本 787×1092 1/16 印张 16.75 字数 310 千字
版次印次 2016年4月第1版 2016年4月第1次印刷
定 价 50.00 元

(图书出现印装质量问题,本社负责调换)

出版说明

加强突发事件应急管理,是关系国家经济社会发展全局和人民群众生命财产安全的大事,是全面落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的重要内容,是各级党委、政府坚持以人为本、执政为民、全面履行政府职能的重要体现。

积极开展应急管理培训,普及应急管理的知识,揭示突发事件的管理特点,提高各级领导干部应急指挥和处置能力,可以预防和减少突发事件的发生,控制、减轻和消除突发事件引起的严重社会危害,规范突发事件应对活动,保护人民生命财产安全,维护国家安全、公共安全、环境安全和社会秩序。

张爱军同志先后在基层乡镇及地级市的业务部门与综合部门担任主要领导,具有丰富的突发事件应急管理经验,并具有较高的理论功底,他将理论与实践相结合著作的《公共安全应急管理教程》因此也具有理论高度与实践厚度,对我国当前提高突发事件应急管理水平具有积极而重要的意义。

《公共安全应急管理教程》的相关内容和实际应用等问题,内容全面系统,汇集了最新理论成果、法律法规和应对突发事件需掌握的相关知识,具有较强的指导性和可操作性,特别是总结了国内外突发事件应急管理典型案例,具有较高的参考借鉴价值。

2016年4月

目 录

第一讲	应急管理的概念	1
第二讲	应急管理的演进	21
第三讲	应急管理的体制	41
第四讲	突发事件的预防管理	58
第五讲	突发事件的事中管理	83
第六讲	突发事件的善后管理	104
第七讲	突发事件的资源管理	123
第八讲	突发事件的信息管理	144
第九讲	突发事件的舆情管理	168
第十讲	中国应急管理体系分析	189
第十一讲	西方大国应急管理比较	206
第十二讲	信息时代的应急管理	218
附件一	中华人民共和国突发事件应对法	237
附件二	国家突发公共事件总体应急预案	249
附件三	突发事件应急预案管理办法	256
后记		262

第一讲

应急管理的概念

近年来,各类突发事件呈增多趋势。重大突发事件如 2001 年美国“9·11”事件、2003 年的 SARS 危机、2004 年底印度洋地震海啸、2005 年 8 月美国卡特里娜飓风等对灾害发生国产生了巨大破坏,并严重影响了该国的社会经济发展,甚至对世界其他国家在经济、地缘政治等方面产生了连锁反应。

如何预防与应对突发事件带来的危机?对这一问题,从不同的角度有不同的认识。欧洲国家和日本多使用“危机管理”(crisis management),而美国、新西兰、澳大利亚则倾向于使用“应急管理”(emergency management)。我国采用应急管理这一提法,2007 年全国人民代表大会常务委员会通过了《中华人民共和国突发事件应对法》(以下简称《突发事件应对法》),该法律共七章 70 条。2013 年国务院颁发《突发事件应急预案管理办法》,应急管理走上了规范化发展道路。

一、应急管理的内涵

应急由两部分组成:作为动词的“应”,一方面指人受到刺激而发生的活动和变化,也指对待的意思,如应付、应对;“急”是指迫切、紧急、重要的事情,是一个相对的概念。根据对“应”和“急”的解析,可将“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应对措施。^①

目前对应急管理还未有统一的定义,不同机构或个人有大同小异的认识。

(一) 相关机构对应急管理的定义

美国联邦紧急事务管理署的定义:应急管理是通过组织分析、规划决策和

^① 计雷,池宏,陈安,等.突发事件应急管理[M].北京:高等教育出版社,2006.

对可用资源的分配,以实施对灾难减除、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。^① 澳大利亚紧急事态管理署提出,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

(二) 国内外学者对应急管理的定义

美国佐治亚州州立大学著名应急管理学家威廉·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,并应对环境或技术危险要素所导致的灾害。应急管理可简单定义为一门处理风险和防止风险的学科。^③ 詹姆士·米切尔认为,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。^④ 计雷等认为,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。^⑤ 曹杰、朱莉认为,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。^⑥

总体看来,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,保障公共生命财产安全,促进社会和谐健康发展的有关活动。它涵盖四类活动:预防、减少突发事件的发生;响应、应对突发事件;控制、减轻突发事件的社会危害;清理、消除突发事件的影响。

1. 事前——预防与应急准备阶段

应急管理要贯彻“预防为主”方针。在预防与应急准备阶段,要注意在日常工作中采取措施,着力降低社会应对突发事件的脆弱性,为应对突发事件做好充分准备。同时,要经常对所在区域进行风险、隐患排查,对危险源进行持续、动态的监测,并开展有效的风险评估,在风险评估的基础上,进行风险处置。对于即将演变为突发事件的风险、隐患,及时预警使社会公众在突发事件发生前

^① 美国宾夕法尼亚州紧急事务管理局. 应急管理协调人员手册[M]. 赵勇, 苗崇刚, 侯建盛, 译. 北京:地震出版社, 2007.

^② 王湛. 突发公共事件应急管理过程及能力评价研究[D]. 武汉:武汉理工大学, 2008.

^③ GEORGE D HADDOW, JANE A BULLOCK, DAMON P COPPOLA. 应急管理概论[M]. 龚晶, 等, 译. 第三版. 北京:知识产权出版社, 2012: 1.

^④ 李学举, 杨衍银, 袁曙宏. 灾害应急管理[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2005.

^⑤ 计雷, 池宏, 陈安, 等. 突发事件应急管理[M]. 北京: 高等教育出版社, 2006.

^⑥ 曹杰, 朱莉. 现代应急管理[M]. 北京: 科学出版社, 2011.

采取避险行动,尽量减少突发事件所带来的损失。

2. 事中——处置与应急救援阶段

应急处置是指应急管理者在时间、资源的约束条件下,控制突发事件的后果。即突发事件发生后,要尽可能详细地掌握事件情况,迅速按照应急预案的要求,采取有效救援措施,防止突发事件扩大、升级。处置过程需要大量的非常规决策。应急管理需要在极短的时间和巨大的心理压力下,进行创新性决策,要遵照预案,但又不能固守预案。

3. 事后——评估与恢复重建阶段

突发事件处置工作完成后,应急管理必须清理现场,尽快恢复生产生活秩序,并据此组织各种力量,消除突发事件对社会、经济、环境以及人的心理的影响。

二、应急管理的客体

应急管理是对突发性事件事前、事发、事中、事后发生发展全过程管理,是突发性事件事前、事后的管理与事发、事中的应急的有机统一。换句话说,应急管理的对象是突发事件。

(一) 突发事件的内涵

广义上,突发事件可被理解为突然发生的事情:第一层的含义是事件发生、发展的速度很快,出乎意料;第二层的含义是事件难以应对,必须采取非常规方法来处理。狭义上,突发事件就是意外地突然发生的重大或敏感事件,简言之,就是天灾人祸。“天灾”即自然灾害,“人祸”如恐怖事件、社会冲突、丑闻包括大量谣言等,专家也称其为“危机”。根据2007年11月1日起施行的《突发事件应对法》的规定,突发事件是指突然发生,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。

(二) 突发事件的类别

突发事件的种类纷繁复杂,可以从不同的维度对其进行划分。2006年1月8日,我国国务院发布《国家突发公共事件总体应急预案》,将突发公共事件分为自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件四类。

1. 自然灾害

自然灾害是人类依赖的自然界中所发生的异常现象,且对人类社会造成了危害的现象和事件。它们之中既有地震、火山爆发、泥石流、海啸、台风、龙卷风、洪水等突发性灾害,也有地面沉降、土地沙漠化、干旱、海岸线变化等在较长时间中才能逐渐显现的渐变性灾害,还有臭氧层变化、水体污染、水土流失、酸

雨等人类活动导致的环境灾害。这些自然灾害和环境破坏之间又有着复杂的相互联系。自然灾害形成必须具备两个条件：一是要有人类破坏自然，导致自然异变作为诱因；二是要有受到损害的人、财产、资源作为承受灾害的客体。自然灾害形成的过程有长有短，有缓有急。自然灾害发生之后，破坏了人类生存的和谐条件，由此还可以衍生出一系列其他灾害，这些灾害泛称为衍生灾害。当然，灾害的过程往往是很复杂的，有时候一种灾害可由几种灾因引起，或者一种灾因会同时引起好几种不同的灾害。这时，灾害类型的确定就要根据起主导作用的灾因和其主要表现形式而定。

2. 事故灾难

事故灾难是指由于事故的行为人出于故意或过失的行为，违反治安管理条例和有关安全管理的规章制度，造成物质损失或者人员伤亡，并在一定程度上对社会或内部单位，或居民社区的治安秩序和公共安全造成危害的事故。主要包括工矿商贸等企业的各类安全事故、交通运输事故、公共设施和设备事故、环境污染和生态破坏事故等。如，爆炸事故指由于人为、环境或管理等原因，物质发生急剧的物理、化学变化，瞬间释放出大量能量，并伴有强烈的冲击波、高温高压和地震效应等，造成财产损失、物体破坏或人身伤亡等的事故；道路交通事故指车辆在道路上因过错或者意外造成的人身伤亡或者财产损失的事件；安全生产事故指生产经营单位在生产经营活动（包括与生产经营活动有关的活动）中突然发生的，伤害人身安全和健康，或者损坏设备设施，或者造成经济损失的，导致原生产经营活动（包括与生产经营活动有关的活动）暂时中止或永远终止的意外事件。

3. 公共卫生事件

根据我国 2003 年颁布的《突发公共卫生事件应急条例》，突发公共卫生事件是指突然发生，造成或者可能造成社会公众健康严重损害的重大传染病疫情、群体性不明原因疾病、重大食物和职业中毒以及其他严重影响公众健康的事件。公共卫生事件一般具有以下特点：① 成因的多样性。引起公共卫生事件的因素多种多样，比如生物因素、自然灾害、食品药品安全事件、各种事故灾难等。② 分布的差异性。首先表现在时间分布差异上，不同的季节，传染病的发病率也会不同，比如 SARS 往往发生在冬、春季节，肠道传染病则多发生在夏季。分布差异性还表现在空间分布差异上，即传染病的区域分布不一样，像我们国家南方和北方的传染病就不一样，此外还有人群的分布差异等。③ 传播的广泛性。传染病一旦具备了三个基本流通环节，即传染源、传播途径以及易感人群，它就可能在毫无国界的情况下广泛传播，在全球化的时代，某一种疾病可以通过现代交通工具跨国流动，而一旦造成传播，就会成为全球性的传播。

4. 社会安全事件

突发社会安全事件是指因人民内部矛盾而引发,或因人民内部矛盾处理不当而积累、激发,由部分公众参与,有一定组织和目的,采取围堵党政机关、静坐请愿、阻塞交通、集会、聚众闹事、群体上访等行为,并对政府管理和社会秩序造成影响甚至使社会在一定范围内陷入一定强度对峙状态的群体性事件。^① 社会安全是衡量一个国家或地区构成社会安全四个基本方面的综合性指数,包括社会治安(用每万人刑事犯罪率衡量)、交通安全(用每百万人交通事故死亡率衡量)、生活安全(用每百万人火灾事故死亡率衡量)和生产安全(用每百万人工伤事故死亡率衡量)。涉及恐怖袭击事件、经济安全事件、民族宗教事件、涉外突发事件、重大刑事案件、群体性事件等。

(三) 突发事件的级别

按照社会危害程度、影响范围、突发事件性质和可控性等因素将自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件分为四级,即特别重大、重大、较大和一般。除法律、行政法规或国务院另有规定的以外,我国国务院《特别重大、重大突发公共事件分级标准》具体分级如下:

(1) 自然灾害类包括水旱灾害、气象灾害、地震灾害、地质灾害、海洋灾害、生物灾害、森林草原火灾。以水旱灾害为例,特别重大水旱灾害包括:一个流域发生特大洪水,或多个流域同时发生大水;大江大河干流重要河段堤防发生决口;重点大型水库发生垮堤;洪水造成铁路繁忙干线、国家高速公路网和主要航道中断,48小时无法恢复通行;多个省(区、市)发生特大干旱;多个大城市发生极度干旱。重大水旱灾害包括:一个流域或其部分区域发生大洪水;大江大河干流一般河段及主要支流堤防发生决口或出现重大险情;数省(区、市)多个市(地)发生严重洪涝灾害;一般大中型水库发生垮坝或出现对下游安全造成直接影响的重大险情;洪水造成铁路干线、国家高速公路网和航道通行中断,24小时无法恢复通行;数省(区、市)多个市(地)发生严重干旱,或一省(区、市)发生特大干旱;多个大城市发生严重干旱,或大中城市发生极度干旱。

(2) 事故灾难类包括安全事故以及环境污染和生态破坏事故。以安全事故为例,重大安全事故包括:造成10人以上、30人以下死亡(含失踪),或危及10人以上、30人以下生命安全,或直接经济损失5000万元以上、1亿元以下的安全事故,或50人以上、100人以下中毒(重伤),或需紧急转移安置5万人以上、10万人以下事故;国内外民用运输航空器在我国境内,或我国民用运输航空器在境外发生重大飞行事故;危及10人以上、30人以下生命安全的水上突发事件或水

^① 全国干部培训教材编审指导委员会. 公共危机管理[M]. 北京:党建读物出版社,2006.

上保安事件;3 000 吨以上、10 000 吨以下的非客船、非危险化学品船发生碰撞、触礁、火灾等对船舶及人员生命安全造成威胁的水上突发事件;铁路繁忙干线、国家高速公路网线路遭受破坏,或因灾严重损毁,造成通行中断,经抢修 24 小时内无法恢复通车;重要港口遭受严重损坏,长江干线或黑龙江界河等重要航道断航 12 小时以上、24 小时以内;造成跨区电网或区域电网减供负荷达到事故前总负荷的 10%以上、30%以下,或造成重要政治、经济中心城市减供负荷达到事故前总负荷的 20%以上、50%以下;造成重大影响和损失的通信、信息网络、特种设备事故和城市轨道、道路交通、大中城市供水、燃气设施供应中断,或造成 3 万户以上居民停水、停气 24 小时以上的事故;大型集会和游园等群体性活动中,因拥挤、踩踏等造成 10 人以上、30 人以下死亡的事故;其他一些无法量化但性质严重,对社会稳定、对经济建设造成重大影响事故。

(3) 公共卫生事件类包括公共卫生事件和动物疫情。以公共卫生事件为例,特别重大公共卫生事件包括:肺鼠疫、肺炭疽在大、中城市发生,疫情有扩散趋势;或肺鼠疫、肺炭疽疫情波及 2 个以上的省份,并有进一步扩散趋势;发生传染性非典型肺炎、人感染高致病性禽流感病例,疫情有扩散趋势;涉及多个省份的群体性不明原因疾病,并有扩散趋势;发生新传染病,或我国尚未发现的传染病发生或传入,并有扩散趋势;或发现我国已消灭传染病重新流行;发生烈性病菌株、毒株、致病因子等丢失事件;对 2 个以上省(区、市)造成严重威胁,并有进一步扩散趋势的特别重大食品安全事故;周边以及与我国通航的国家和地区发生特大传染病疫情,并出现输入性病例,严重危及我国公共卫生安全的事件;发生跨地区(香港、澳门、台湾)、跨国食品安全事故,造成特别严重社会影响的;其他危害特别严重的突发公共卫生事件。

(4) 社会安全事件类包括群体性事件、金融突发事件、涉外突发事件、影响市场稳定的突发事件、恐怖袭击事件、刑事案件。以群体性事件为例,特别重大群体性事件包括:一次参与人数 5 000 人以上,严重影响社会稳定的事件;冲击、围攻县级以上党政军机关和要害部门,打、砸、抢、烧乡镇以上党政军机关事件;参与人员对抗性特征突出,已发生大规模的打、砸、抢、烧等违法犯罪行为;阻断铁路繁忙干线、国道、高速公路和重要交通枢纽、城市交通 8 小时停运,或阻挠、妨碍国家重点建设工程施工,造成 24 小时以上停工事件;造成 10 人以上死亡或 30 人以上受伤,严重危害社会稳定的事件;高校内聚集事件失控,并未经批准走出校门进行大规模游行、集会、绝食、静坐、请愿等行为,引发不同地区连锁反应,严重影响社会稳定;参与人数 500 人以上,或造成重大人员伤亡的群体性械斗、冲突事件;参与人数在 10 人以上的暴狱事件;出现全国范围或跨省(区、市),或跨行业的严重影响社会稳定的互动性连锁反应;其他视情况需要作为特

别重大群体性事件对待的事件。

需要注意的是,对一些比较敏感或发生在敏感地区、敏感时间,或可能演化为特别重大、重大突发公共事件的信息报送和分级处理,不受该标准的限制。

三、应急管理的主体

应急管理是一项重要的公共事务,既是政府的行政管理职能,也是社会公众的法定义务。同时,应急管理活动又有法律的约束,具有与其他行政活动不同的特点。应急管理的主体是政府、企业和其他公共组织,其中的责任主体是政府,政府起主导性作用。

(一) 政府部门主导

政府主导性体现在两个方面:① 政府主导性是由法律规定的。《突发事件应对法》规定,县级人民政府对本行政区域内突发事件的应对工作负责,涉及两个以上行政区域的,由有关行政区域共同的上一级人民政府负责,或者由各有行政区域的上一级人民政府共同负责,从法律上明确界定了政府的责任。② 政府主导性是由政府的行政管理职能决定的。政府掌管行政资源和大量的社会资源,拥有组织严密的行政组织体系,具有庞大的社会动员能力,这是任何非政府组织和个人无法比拟的行政优势,只有由政府主导,才能动员各种资源和各方面力量开展应急管理。政府在应急管理中,需要动员一切必要的社会资源应对突发公共事件;保护包括经济安全、生态安全、能源安全等在内的国家安全;维护社会稳定和公众利益;公开应急管理信息,保证公众的知情权;降低社会危害、开展危机教育,体现政府人文关怀。

在美国,当发生洪水、地震或飓风等灾难时,一线应对人员通常是当地警察、消防人员以及应急医护人员,他们的工作包括营救并照顾伤员、灭火、维护和保障灾区安全、着手恢复秩序。如果灾难事件的规模超出地方应急人员的能力范围,造成的损失超出了当地政府的承受能力,那么市长或县长将会求助于州长和州政府来帮助应对事故及恢复社区。州长则会要求州应急管理机构或州国民自卫队和其他州应急资源来提供帮助。如果州长基于地方和州政府官员所传递的信息判定灾难事件的规模超出了州所能应对的能力范围,他就会向总统发出正式请求,请求总统发布一个重大灾难声明。一旦总统发布了重大灾难声明,联邦应急管理署就会启动国家应急预案,并指挥包括美国红十字会在内的 32 个联邦部门和机构援助州和地方的灾难应对和恢复。^①

^① GEORGE D HADDOW, JANE A BULLOCK, DAMON P COPPOLA. 应急管理概论[M]. 龚晶,等,译. 第三版. 北京:知识产权出版社,2012:83.

（二）社会组织支撑

政府在应急管理中的核心地位,并不意味着只能由政府唱独角戏。由于政府在人力、财力和物力方面的限制,仅依靠政府既不可能也不现实。所以,大力培育和发展具有志愿性和公益精神的社会组织具有重要的作用。应急管理目标的实现,需要社会中人与人之间的理解和合作,在危机时刻人们能否互相理解与合作呢?社群主义思想为合作治理的实现提供了可能。社群主义思想由于关注公共利益、注重公民资格、重视公民美德、倡导公民参与,为公共危机复合合作治理提供了理论上的支撑。复合合作治理中政府、企业、社会组织、国际组织乃至公民个人之所以能够进行合作,形成一个坚强的实体,社群的力量是其推动力。通过作为社群一种的社区的活动,能够对其作用窥其一面。例如在谈及美国西部社会的形成过程中有人认为:“无论哪种情况,西部社区总是先于政府而存在。是社区的存在与发展规模推动了镇、市、州政府的建立,也由社区自己决定地名和选举各级政府官员。总之,政府是自下而上地建立的。居民为了自己社区的繁荣昌盛,为了吸引更多的移民,争取更多的投资,为了成为政府的所在地,真可谓不遗余力地摇旗呐喊、捐钱捐物,个人利益和公共利益在此已融为一体。”^①人们之所以走到一起结合成各种社群,是因为他们拥有共同的需要。人类的生存与繁荣需要他们的共同努力,而社群为其成员提供利益的方式,直接体现了人类的各种不同的社会制度。

社会组织包括非政府组织、公民的志愿性社团、协会、社区组织、利益团体和公民自发组织起来的运动等,它们又称为介于政府与企业之间的社会组织。虽然社会组织具有“自愿组织”、“非营利组织”、“非政府组织”、“公民社会”、“社团”等不同的名称,但它们都具有以下特征:① 正规性。社会组织有自己的章程和组织机构,具有根据国家法律注册的正式身份,是一个法人;而那些临时聚集起来的人不能算作社会组织。② 私立性。它既不是政府机构的一部分,也不是由政府官员主导的董事会领导。③ 非营利性。它不把获取利润当作生存的主要目标,而通常把提供公益和公共服务当作主要目标,虽然在一定时期它也吸取一定的费用,但这样做是为了组织的存在和正常的运作。④ 自我治理性。它不受外界力量的控制,自主地开展活动。⑤ 自愿性。即其成员的吸纳和活动的开展均建立在自愿而非强制的基础之上。⑥ 公益性。即这些组织的存在不是仅仅为了满足参加者的利益,而是服务于公共目的和为公众奉献。

在公共应急管理过程中,社会组织的作用主要表现在以下几个方面:首先,社会组织在危机之后的救援工作中能够发挥重要的作用,尤其是危机之后混乱

^① 高小平,周晓丽. 应急管理中多主体社会责任的理论依据与现实对策[J]. 中国应急管理,2009(12):16-21.

不堪、交通不畅、外援力量不能及时赶赴现场的情况下,当地的非政府组织发动的救援行动对控制和减少人员的伤亡具有重要的作用。特别是在一些政府威信低、应急能力弱的国家,当政府对灾难束手无策时,社会组织通过各种网络,动员民间社会自发力量代替政府的角色,更显得重要。其次,社会组织在危机之后的灾难重建工作中能够发挥重要的作用。危机的突发可能只需要短短的几秒,但灾后的重建、人们心理的恢复,不但时间长,而且耗资巨大。如果由政府单独承担,将对公共财政造成相当大的压力。社会组织筹集的资源则有助于舒缓压力。最后,除了救援、灾后重建等功能,社会组织在危机中也能发挥反映民意和监督政府的政治功能。公民自发组织的网络有助于形成讨论社会问题的公共空间,就潜在的社会问题作出控告,就如社会的报警系统一般。危机过后如果政府反应缓慢,或处理危机不力,社会的声音有助于政府作出改善。^①

《突发事件应对法》规定,公民、法人和其他组织有义务参与突发事件应对工作,从法律上规定了应急管理的全社会义务。尽管政府是应急管理的责任主体,但是没有全社会的共同参与,突发事件应对不可能取得好的效果。近年来,随着中国社会组织的发展与壮大,社会组织开始在应急管理中发挥作用。例如:2008年汶川大地震后,大量社会组织和志愿者参加抗震救灾,发挥了非常重要的作用。对此,有学者评介:“民间组织与政府可以很好地合作,也应当很好地合作。在这次抗震救灾中,绝大多数民间组织与政府积极合作,主动配合政府的救灾工作,成为真正的伙伴。甚至海外的不少民间组织也积极参与抗震救灾。这也再一次表明,绝大多数民间组织是社会的积极建设者而不是破坏者,是政府的合作者而不是反对者。”^②

(三) 公民个人参与

在当代社会中,要使公共危机的治理顺利运转,没有公民参与就如同空中楼阁。然而要使公民积极参与公共危机的治理,就需要公民具有公民道德和公民意识。公民责任要求处于核心圈内的每个人,以公民身份承担着自己的职务责任;公民责任还要求处于核心圈外的每个人、社会机构,以公民价值观和道德准则承担社会责任即公民责任。虽然政府在应急管理中具有主导性,但是我们所处的时代是一个前所未有的自然灾害频发的阶段,光靠政府的力量来应对自然灾害基本是不可能的。我们必须积极鼓励公众参与到自然灾害的应急管理中,为公众提供参与的路径,协调与公众的行动,才能有效地应对自然灾害,减少损失。

① 高小平,周晓丽,《应急管理中多主体社会责任的理论依据与现实对策[J]》,《中国应急管理》,2009(12):16-21.

② 张琳,《公民社会发展与民主政治建设——访中央编译局副局长俞可平[J]》,《理论视野》,2008(6):5-9.

公民在应急管理中应该承担什么责任呢？有学者认为公民个人责任主要是指公民个人基于责任、义务和能力所做的减少危害损失的自觉努力。在应急管理中主要体现在以下几个方面：一是相信政府并主动配合政府；二是及时、客观、真实地报告信息，不迟报、谎报、瞒报、漏报信息，不制造、传播谣言；三是沉着冷静地应对灾难，努力保持积极健康的心态；四是自觉维护正常的经济秩序和社会秩序，不趁火打劫，利用灾难捞取个人好处；五是尽力为抗击灾难提供各种形式的支持，包括对个人财产的必要让渡；六是积极开展自救、互救和公救；七是积极监督政府和各种救灾组织的救灾行为，维护自身的合法权利。要使公民有效履行上述责任，政府必须意识到，每一个公民的力量也许微不足道，但是众多的社会公众齐心协力将会形成巨大的合力。政府必须为公民参与搭建平台，使公众能够联合起来。通过集体的行动，运用大家的智慧，摒弃社会公众在单独行动时造成的混乱。

公民社会和公民参与的成熟为建立应急决策参与机制创造了主观条件。作为社会中最大的全体，公众拥有着最为丰富的社会资源，具备防灾救灾的能力，有效发挥其作用，是自然灾害应急管理中灾害预警、减少危害、维护公共利益的内在保证。公众参与自然灾害应急管理，能够降低政府在整个应急管理中的成本，使得政府应对危机的资源更加高效、有针对性。公众积极主动配合政府实施自然灾害应急管理，响应政府的号召，通过各种方式参与救灾，提高了政府救援工作的效率，也在相当程度上控制了自然灾害的危害。例如在 2008 年的汶川地震中，灾区人民组织的自救和互救，灾区外人民捐款捐物支援灾区，都有效地控制了地震震后灾情的恶化。在灾害过后，公众更应树立危机意识，教育晚辈应对灾害的技巧，向亲友传播减灾防灾的知识等。由此可见，公众参与自然灾害应急管理具有极大的必要性。因此，广大公众是应对突发公共事件的行为主体，应对突发公共事件，必须充分发动群众、坚持依靠群众。要引导群众掌握应急知识，学会保障自身的生命财产安全；要提高群众的自救、互救能力和应急处置能力，最大限度地减少社会灾害损失。更要明确的是，公众在应急管理中，享有宪法和法律规定的基本公民权、知情权、监督权、紧急救助请求权、复议申请或提起行政诉讼权、补偿请求权等权利；有参与和协助政府开展突发公共事件应急处置的义务。

为此，政府应着力培养公众的危机应对能力，吸纳公众的参与，增强公众的危机防范意识，减少危机时刻的盲目从众心理。公民危机防范意识就是公民应对危机状况的思想，预先考虑和预测可能面临的紧急和极度困难的形势，在心理上和物质上做好应对危机或灾难的准备，以防止在危机发生时束手无策，无法积极回应而遭受无法挽回的损失。

四、应急管理的任务

应急管理的首要任务应当是通过有效的行动,包括立即组织营救受害人员,组织撤离或者采取其他措施保护受害区域内的其他人员,尽可能地降低事故的后果,包括人员伤亡、财产损失和环境破坏等。抢救受害人员是应急救援的首要任务。在应急救援行动中,快速、有序、有效地实施现场急救与安全转送伤员,是降低伤亡率、减少事故损失的关键;迅速控制事态,并对事故造成的灾害进行检测、监测,测定事故的受害区域、灾害性质及灾害程度;消除灾害后果,做好现场恢复。针对事故对人体、动植物、土壤、空气等造成的现实灾害和可能的灾害,迅速采取封闭、隔离、洗消、监测等措施,防止对人的继续伤害和对环境的污染。应急管理的任务还包括及时清理废墟和恢复基本设施,将事故现场恢复至相对稳定的状态,并查清事故原因,评估灾害程度。事故发生后应及时调查事故的发生原因和事故性质,评估出事故的灾害范围和风险程度,查明人员伤亡情况,做好事故原因调查,并总结救援工作中的经验和教训。

在美国,这一任务被称为“减灾”。减灾被定义为一种持续性的行为,它可以减轻或消除灾害给人们生命和财产安全带来的风险。与备灾、应对以及短期恢复相反,减灾更注重长期的减少风险的方法。应急管理的恢复阶段一直都是进行减灾活动的最好时机,这个阶段为减灾活动提供了充足的资金。减灾项目与活动的实施需要更多传统应急管理圈以外的人员参与和支持,包括土地使用规划者、建筑和房屋管理人员、企业拥有者、保险公司、社区领导以及政治家。^①2000年美国国会通过了《减灾法案》,此法案修改了《罗伯特·T.斯塔福灾难救援及应急援助法案》,鼓励在州和地方层面进行减灾规划,规定各州维护减灾计划是获得某些联邦减灾资金和灾难援助项目的前提。^②

另外,预防也成为应急管理的任务。即通过应急管理预防行动和准备行动,建立突发事件源头防控机制,建立健全应急管理体制、制度,有效地控制突发事件的发生,做好突发事件的应对工作准备,并采取传统与科技手段相结合的办法进行预测,将突发事件消除在萌芽状态。一旦发现不可消除的突发事件,及时向社会预警,确保突发事件发生后,能够及时启动应急预案,实施有效的应急救援行动,防止事件的进一步扩大和发展。

当代,对突发事件的预防工作集中体现为应急预案。应急预案应形成体系,针对各级各类可能发生的事故和所有危险源制定专项应急预案和现场应急

^① GEORGE D HADDOW, JANE A BULLOCK, DAMON P COPPOLA. 应急管理概论[M]. 龚晶,等,译. 第三版. 北京:知识产权出版社,2012:64.

^② GEORGE D HADDOW, JANE A BULLOCK, DAMON P COPPOLA. 应急管理概论[M]. 龚晶,等,译. 第三版. 北京:知识产权出版社,2012:70.

处置方案,并明确事前、事中、事后的各个过程中相关部门和有关人员的职责。建立突发事件应急预案体系是指突然发生,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的应急预案整体系统。应急预案制定机关应当根据实际需要和情势变化,适时修订应急预案。我国应急预案的制定、修订程序由国务院规定。生产规模小、危险因素少的生产经营单位,综合应急预案和专项应急预案可以合并编写。

应急预案包括综合与专项预案。综合应急预案是从总体上阐述处理事故的应急方针、政策,应急组织结构及相关应急职责,应急行动、措施和保障等基本要求和程序,是应对各类事故的综合性文件。专项应急预案是针对具体的事故类别(如煤矿瓦斯爆炸、危险化学品泄漏等事故)、危险源和应急保障而制订的计划或方案,是综合应急预案的组成部分,应按照综合应急预案的程序和要求组织制定,并作为综合应急预案的附件。专项应急预案应制定明确的救援程序和具体的应急救援措施。现场处置方案是针对具体的装置、场所或设施、岗位所制定的应急处置措施,应具体、简单、针对性强,且应根据风险评估及危险性控制措施逐一编制,做到事故相关人员应知应会,熟练掌握,并通过应急演练,做到迅速反应、正确处置。在我国,全国性的国家突发事件应急预案体系中由国务院制定国家突发事件总体应急预案,组织制定国家突发事件专项应急预案;国务院有关部门根据各自的职责和国务院相关应急预案,制定国家突发事件部门应急预案。涉及地方各级人民政府和县级以上地方各级人民政府有关部门,都要根据有关法律、法规、规章、上级人民政府及其有关部门的应急预案以及本地区的实际情况,制定相应的突发事件应急预案。《突发事件应对法》规定,应急预案应当根据本法和其他有关法律、法规的规定,针对突发事件的性质、特点和可能造成的社会危害,具体规定突发事件应急管理工作的组织指挥体系与职责和突发事件的预防与预警机制、处置程序、应急保障措施以及事后恢复与重建措施等内容。县级人民政府应当对本行政区域内容易引发自然灾害、事故灾难和公共卫生事件的危险源、危险区域进行调查、登记、风险评估,定期进行检查、监控,并责令有关单位采取安全防范措施。

五、应急管理与危机管理

(一) 危机管理的概念

危机管理(crisis management),也称为危机沟通管理(crisis communication management),一般是指政府、企业或其他组织为应对各种危机情境所进行的规划决策、动态调整、化解处理及员工培训等活动过程,其目的在于消除或降低危