



中国科学院研究生院教材

Textbooks of Graduate University of Chinese Academy of Sciences

突发事件 应急管理

计雷 池宏 陈安

陈建明 赵红 王亚慧 李建平

编著

Emergency Management



高等教育出版社
Higher Education Press



中国科学院研究生院教材

Textbooks of Graduate University of Chinese Academy of Sciences

突发事件 应急管理

计雷池宏陈安

编著

陈建明 赵红 王亚慧 李建平

Emergency Management



高等教育出版社
Higher Education Press

内 容 提 要

本书重点讨论突发事件的基本概念与发生机理,以及应急管理体系构建与应急处置的相关问题。主要内容包括:突发事件的机理、应急管理的机制与体系框架、突发事件的分类分级方法、应急管理的动态博弈网络技术、预案管理、应急管理信息系统的设计与开发以及突发事件应急管理案例分析等。

本书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,同时还可作为政府管理部门相关人员进行本行业领域应急管理的参考书。

图书在版编目(CIP)数据

突发事件应急管理/计雷等编著. —北京:高等教育出版社, 2006.3

ISBN 7-04-018746-9

I. 突... II. 计... III. 紧急事件-处理-高等学校-教材 IV. C936

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 140949 号

策划编辑 刘 英 责任编辑 刘 英
封面设计 王凌波 责任印制 杨 明

出版发行 高等教育出版社
社 址 北京市西城区德外大街 4 号
邮政编码 100011
总 机 010-58581000

经 销 蓝色畅想图书发行有限公司
印 刷 煤炭工业出版社印刷厂

开 本 787×1092 1/16
印 张 13.25
字 数 250 000

购书热线 010-58581118
免费咨询 800-810-0598
网 址 <http://www.hep.edu.cn>
<http://www.hep.com.cn>
网上订购 <http://www.landaco.com>
<http://www.landaco.com.cn>
畅想教育 <http://www.widedu.com>

版 次 2006 年 3 月第 1 版
印 次 2006 年 3 月第 1 次印刷
定 价 25.00 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

物料号 18746-00

总 序

在中国科学院研究生院和高等教育出版社的共同努力下，凝聚着中国科学院新老科学家、研究生导师们多年心血和汗水的中国科学院研究生院教材面世了。这套教材的出版，将为丰富我院研究生教育资源，提高研究生教育质量，培养更多高素质的科技人才起到积极的推动作用。

作为科技国家队，中国科学院肩负着面向国家战略需求，面向世界科学前沿，为国家作出基础性、战略性和前瞻性的重大科技创新贡献和培养高级科技人才的使命。中国科学院研究生教育是我国高等教育的重要组成部分，在新的历史时期，中国科学院研究生教育不仅要为我院知识创新工程提供人力资源保障，还担负着落实科教兴国战略和人才强国战略，为创新型国家建设培养一大批高素质人才的重要使命。

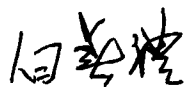
集成中国科学院的教学资源、科技资源和智力资源，中国科学院研究生院坚持教育与科研紧密结合的“两段式”培养模式，在突出科学教育和创新能力培养的同时，重视全面素质教育，倡导文理交融、理工结合，培养的研究生具有宽厚扎实的基础知识、敏锐的科学探索意识、活跃的创新思维和唯实、求真、协力、创新的良好素质。

研究生教材建设是研究生教育中重要的基础性工作。由一批活跃在科学前沿，同时又具有丰富教学经验的科学家编写的中国科

学院研究生院教材,适合在校研究生学习使用,也可作为高校教师和专业研究人员的参考书。这套研究生教材内容力求科学性、系统性、基础性和前沿性的统一,使学习者不仅能获得比较系统的科学基础知识,也能体会蕴于其中的科学精神、科学思想、科学方法,为进入科学研究的学术殿堂奠定良好的基础;不但是体现教学内容和教学方法的知识载体、开展教学的基本条件和手段,也是深化教学改革、提高教育质量、促进科学教育与人文教育结合的重要保证。

“十年树木,百年树人”。我相信,经过若干年的努力,中国科学院研究生院一定能建设起多学科、多类型、多品种、多层次配套的研究生教材体系,为我国研究生教育百花园增添一支新的奇葩,为我国高级科技人才的培养作出新的贡献。

中国科学院常务副院长
中国科学院研究生院院长
中国科学院 院士



二〇〇六年二月二十八日

序 言

《突发事件应急管理》的作者让我为他们即将出版的专著写个序言,我感到诚惶诚恐。但盛情难却,作者们都是我的同事和朋友,我也是这个研究群体从选定“突发事件应急管理”研究方向,到开展理论、教学与应用研究,以至写出本书整个过程的见证人。如果我能介绍一下本书的研究和写作经过,也许有助于读者更好地理解本书的背景。

国内学界对突发事件应急管理关注并开始进行系统性地研究始于2003年的SARS事件,计雷、池宏二位研究员首先提出以SARS为背景,对更为宽泛的突发事件开展应急管理研究的建议。在中国科学院科技政策与管理研究所和中国科学院研究生院的大力支持下,成立了突发事件应急管理科研与教学联合小组,本书的作者们都是小组的骨干。随着研究的逐步深入,联合小组逐渐发展为来自6个单位20多人的课题组,这一选题得到了中国科学院科技政策与管理科学研究所“前沿领域研究所所长基金”的支持,随后又获得了“中国科学院研究生院教材基金”的支持。

计雷研究员早在20世纪60年代起就跟随华罗庚教授到全国推广优选法和统筹法,是华老的二名主要助手之一,协助华老进行了我国第一个项目管理应用试点和其后的的大范围推广应用,取得了许多具有重大经济效益和社会效益的成果。池宏、陈建明二位研究员从20世纪80年代起也是华罗庚团队的成员,都是我国早期从事项目管理研究与应用的专家。

课题组通过各种可能的途径,调查了国内外大量的有关资料。由于突发事件具有明显的一次性,课题组首先界定了突发事件应急管理应该属于项目管理的内容。但是现有项目管理的理论基础又远不能解决问题,因此需要研究新的理论框架和新的方法。经过深入钻研,逐渐形成了自己独有的一套突发事件应急管理基本内容框架。课题组采纳了计雷提出的工作原则,“边研究、边教学、边实践应用”,在理论研究的同时,为中国科学院研究生院两届项目管理研究生班学员开设了突发事件应急管理的讨论班。课题组成员与培训班学员们按不同专题分成若干小组进行研讨与教学,来自不同行业和领域的学员们根据自己单位的实际案例进行了课程结业设计,效果非常好;学员们的设计反过来又丰富了课程的内容。与此同时,课题组分别针对公共卫生、城市消防、某行业的安全保障、危险品运输等领域的突发事件应急管理作了深入研究和实践,积累了比较丰富的应对突发事件的理论和实践工具。

课题组到一些政府部门和许多企业作过专题介绍,深受欢迎。各界人士迫

切希望他们尽快正式出版著作,以更广泛地宣传这一新的学科。课题组考虑再三,最后改变了原来要等到理论较完善、应用成果较丰富才发表专著的想法,将二年多的积累反复修订,最终形成了这本名为《突发事件应急管理》的书稿。

本书从突发事件以及应急管理基本概念的界定出发,对这门学科的知识体系进行了论述,是一本从一般性概念和理论出发的著作。除了构建了一个初步的理论体系之外,他们还将自己在突发事件分类分级、动态博弈网络技术上独具特色的研究成果奉献出来。由于所涉及问题具有很强的应用背景,理论性的阐述都和实践紧密相关,本书还对多个行业和领域突发事件应急管理实践作了总结和提升,体现了管理科学理论来源于实践,归宿于实践的特征。

诚然,这本书还只是课题组关于突发事件应急管理的理论与应用研究的初步总结。不久前,由计雷等人发起,在中国优选法统筹法与经济数学研究会下建立了“突发事件应急管理专业委员会”,已经得到中国科学技术协会的批准。这一全国性的民间社团组织必将能团结广大有志之士,齐心协力尽快地发展和完善这门新学科。

期盼在不久的将来,我们能看到更多有关突发事件应急管理的好书!

徐伟宣

2005年11月12日

前 言

突发事件应急管理的研究是近几年的事情,这是在世界各地不断频发灾难性事件的情况下出现的一个新的研究领域,它一出现就因为面向实际问题、面向当前世界上的热点问题而备受瞩目,短短的几年时间内,就在理论、方法、技术、应用和实践等多个方面有了较大的进展。

在应急管理理论方面,出现了多种研究趋势,或从宏观政府及政府间协作的角度出发研究,或从中观管理层面出发研究一些形式上适合突发事件应对的一些管理策略,或从微观层面研究怎样在突发事件出现时进行资源的组织调配、技术的支撑和信息的传递等。应该说,研究内容各有特点,精彩纷呈。

在实践领域,当前从事应急管理的部门或机构对如何快速有效应对具备本领域特点的突发事件积累了相当多的经验,而且从其他国家和地区相应事件的应对措施中寻找了有价值的借鉴,此外,也不断跟踪目前理论研究的前沿,把研究成果应用到自身的实践中,并取得了一定的成效。

本书把近期国内外对突发事件研究和应用实践的情况进行了归纳总结,并把本书作者近几年在突发事件应急管理方面的研究进展和参与应用实践的情况体现在本书中,希望能够对必将获得政府和管理界进一步重视的应急管理提供一些启发,并推动这一具有鲜明应用特色的学科快速发展。

本书内容分为八章。第一章引论主要介绍了突发事件应急管理出现的社会背景以及学界对突发事件的研究进展状况;第二章对突发事件应急管理的定义、特征、内容等进行了详细的介绍,并提出了应急管理的知识体系;第三章主要介绍突发事件的发生发展机理,并提出了以5个系统为主要组成部分的突发事件应急管理体系,对每个系统的功能、作用、运作模式进行了描述,然后对应急处置机制的重要组成部分——应急法制——的建设与完善提出了一些初步的想法;第四章主要针对应急管理过程中经常要进行的分类分级提出了一些方法和思路;第五章是本书的重要部分,我们提出了一种动态博弈网络技术,希望给应急管理提供一个新思路;第六章对预案管理的一些基本流程和内容进行了归纳总结,并给出了一个预案示例;第七章提出了一个应急管理信息系统的设计框架,并对相关关键技术进行了分析;第八章针对两个不同类型的突发事件应急管理案例进行了针对性的分析,能够对未来的应急管理体系的构建提供参考。

参与本书撰写的均是最近参与突发事件应急管理领域研究或相关行业部门应急预案设计的人员。以计雷为主的研究小组从2003年开始进入突发事件应急管理领域,开始采用讨论班的形式,连续进行了一年多时间的研讨,之后是具

体行业和领域的应急管理实践。应该说,本书的撰写者从对突发事件这一新领域的关注开始到本书的撰写完成,经历了为时两年多的不间断的研究、讨论和设计过程,期间撰写过很多论文、报告、预案及案例。因此,本书内容不仅经历过理论上的研究,也经历了实践上的推敲和考验,具有较坚实的理论和实践基础。本书同时也是多位作者共同努力的成果,几乎每一章每一节都经历了多位作者的多次讨论、修改,其中,计雷在整体策划、布局、结构、内容等方面进行了一些开创性的指导工作,并全程参与本书的修改和定稿过程。具体而言,第一章及第三章的二、三、四节由陈安为主撰写,池宏、汪亮、唐锡鹏、张帆、王亚慧、祁明亮等参与了前期的一些研究以及后期的修改工作;第二章的撰写以池宏和祁明亮为主,许保光等参与了部分撰写工作;第三章的第一节主要由赵红撰写,康大臣、汪亮参与了一些前期的工作;第四章主要由陈建明、李建平、杨静等撰写,刘佳、祁明亮等参与了一些前期及后期的修改等工作;第五章主要由池宏负责撰写,姚杰、林则夫参与了前期的一些工作,孙颖、贾传亮、祁明亮参与了后期的一些工作;第六章主要由李建平负责撰写,池宏和祁明亮等参与了一些后期的修改工作;第七章主要由王亚慧和张亚峰撰写,陈安参与了后期的主要修改工作;第八章案例分析是多人合作的结果,其中,王亚慧参与了主要的修改修订工作,孙黎莹等参与了一些前期的研讨和初稿的撰写等工作。最后,全书由池宏、陈安统稿。

本书所涉及的研究工作得到了中国科学院研究生院工程教育学院以及中国科学院科技政策与管理科学研究所的支持,工程教育学院院长黄钧教授为本书的一些前期研究提供了重要的支持,颜晓维先生为本书的撰写做了大量的组织工作。此外,需要特别指出的是,本书的主要内容已经在中国科学院研究生院项目管理工程硕士研究生班课堂上进行了多轮试用,取得了较好的教学效果。

作者

2005年10月10日

郑 重 声 明

高等教育出版社依法对本书享有专有出版权。任何未经许可的复制、销售行为均违反《中华人民共和国著作权法》，其行为人将承担相应的民事责任和行政责任，构成犯罪的，将被依法追究刑事责任。为了维护市场秩序，保护读者的合法权益，避免读者误用盗版书造成不良后果，我社将配合行政执法部门和司法机关对违法犯罪的单位和个人给予严厉打击。社会各界人士如发现上述侵权行为，希望及时举报，本社将奖励举报有功人员。

反盗版举报电话：(010) 58581897/58581896/58581879

传 真：(010) 82086060

E - mail：dd@hep.com.cn

通信地址：北京市西城区德外大街 4 号

高等教育出版社打击盗版办公室

邮 编：100011

购书请拨打电话：(010)58581118

目 录

第一章 引言	(1)
参考文献	(7)
本章思考题	(7)
第二章 突发事件应急管理概述	(8)
2.1 相关概念	(8)
2.1.1 突发事件的概念	(9)
2.1.2 应急管理的概念	(9)
2.1.3 应急管理的社会作用	(11)
2.2 应急管理学科的知识构架	(12)
2.3 突发事件应急管理体系概述	(13)
2.3.1 建立应急管理体系的必要性	(13)
2.3.2 应急管理体系框架	(16)
2.3.3 应急管理体系的运行	(17)
2.4 应急管理的主要内容	(18)
2.5 结束语	(21)
参考文献	(21)
本章思考题	(21)
第三章 突发事件应急管理体系	(22)
3.1 突发事件应急管理的机理特征	(23)
3.1.1 突发事件的机理特征	(23)
3.1.2 应急管理的机理分析	(25)
3.1.3 突发事件应急管理机制	(26)
3.2 构建应急管理体系的目标与原则	(29)
3.2.1 突发事件应对的基本出发点	(29)
3.2.2 应急管理体系建设需要遵从的原则	(31)
3.2.3 构筑应急管理体系的目标	(32)
3.2.4 应急管理保障体系在不同运行状态下的作用	(33)
3.3 应急管理体系的结构与内容	(37)
3.3.1 应急管理保障体系的框架和构成	(38)
3.3.2 指挥调度系统	(43)
3.3.3 处置实施系统	(48)
3.3.4 资源保障系统	(50)
3.3.5 信息管理系统	(52)
3.3.6 决策辅助系统	(55)

3.4 应急法制建设与完善	(59)
3.4.1 应急法制的基本功能	(60)
3.4.2 应急法制的主要特征	(60)
3.4.3 我国应急法制的主要情况	(60)
3.4.4 应急法制的发展趋势	(61)
3.5 结束语	(63)
参考文献	(63)
本章思考题	(64)
第四章 突发事件应急管理中的分类分级	(65)
4.1 分类分级的作用与特点	(66)
4.1.1 分类分级的特点	(66)
4.1.2 分类分级的作用	(68)
4.1.3 分类分级的过程	(68)
4.2 突发事件的分类分级	(70)
4.2.1 突发事件的分类	(70)
4.2.2 事件分级的典型例子	(71)
4.2.3 分级的一般步骤	(71)
4.2.4 分级示例	(73)
4.3 机构保障能力的分类分级	(75)
4.3.1 机构静态保障能力分类分级	(76)
4.3.2 机构综合保障能力分类分级	(79)
4.4 结束语	(84)
参考文献	(85)
本章思考题	(85)
第五章 动态博弈网络技术与资源优化配置	(86)
5.1 动态博弈网络技术的产生	(87)
5.1.1 动态博弈网络技术是项目管理理论的新发展	(87)
5.1.2 动态博弈网络技术在突发事件应急管理中的适应性	(88)
5.2 动态博弈网络技术	(90)
5.2.1 动态博弈网络技术的概念与特征	(91)
5.2.2 动态博弈网络技术	(94)
5.2.3 动态博弈网络技术的应用	(98)
5.3 资源优化配置	(106)
5.3.1 资源布局	(107)
5.3.2 资源调度	(110)
5.4 结束语	(115)
参考文献	(116)
本章思考题	(117)
第六章 预案管理	(118)

6.1 预案管理概述	(118)
6.1.1 预案和预案管理的基本概念	(118)
6.1.2 预案的意义	(119)
6.1.3 目前预案编制过程中存在的问题	(120)
6.1.4 预案的要素及完备预案的设计准则	(121)
6.2 预案的基本结构和内容	(123)
6.2.1 预案的类型	(123)
6.2.2 预案的基本结构	(124)
6.2.3 预案的基本内容	(125)
6.3 预案的编制	(127)
6.4 预案的演练与评估	(130)
6.4.1 预案的演练	(130)
6.4.2 预案的评估	(131)
6.5 预案示例	(132)
6.6 结束语	(135)
参考文献	(135)
本章思考题	(136)
第七章 应急管理信息系统	(137)
7.1 应急管理信息系统概述	(137)
7.1.1 数据、信息的概念及其特征	(137)
7.1.2 应急管理信息系统及特征	(139)
7.1.3 应急管理平台技术	(143)
7.1.4 信息系统开发新技术	(145)
7.2 国内外设计与开发的 EMIS 系统简介	(147)
7.2.1 美国联邦应急信息管理系统 FEMIS	(148)
7.2.2 国内应急管理信息系统发展状况	(150)
7.3 应急管理信息系统 EMIS 的设计与建设	(154)
7.3.1 应急管理信息系统设计思路	(155)
7.3.2 标准应急管理信息系统	(157)
7.3.3 应急信息管理系统开发过程管理	(159)
7.4 城市安全规划及应急地理信息系统	(161)
7.5 结束语	(165)
参考文献	(166)
本章思考题	(166)
第八章 危险货物运输突发事件应急管理案例	(167)
8.1 背景	(167)
8.2 案例	(170)
8.3 案例的机理分析	(173)
8.4 分类分级	(179)

8.4.1 危险性质分类	(179)
8.4.2 事故分级	(180)
8.4.3 应急管理分级	(180)
8.5 应急管理体系的研究	(181)
8.5.1 强化法制管理	(181)
8.5.2 建立应急管理机制	(184)
8.6 预案的建立	(187)
8.6.1 预案建立的目的、原则和范围	(187)
8.6.2 预案生成和建立	(188)
8.6.3 预案的基本框架	(189)
8.7 危险货物运输泄漏现场救援预案应用	(191)

第一章

引言

在中国,尤其是近代和现代,一直存在着“人定胜天”和“天意难违”两种几乎完全冲突的观念。在漫长的中国封建社会,几乎一切决策都会依赖于“天意”来进行,或者至少也要假借“天意”来进行,比如那些对于突发“天象”或灾难的反应或借用,其精神实质就是把人类暂时无法理解和解释的现象作为与人类无关但有启示性的东西来看。这样的现象用大家常见到的那句著名的话说,就是“忽略了人类用于改造世界的主观能动性的发挥”。

在过去不久的一些哲学理论里,一度对于“人定胜天”这一理念阐述很多,而且很有系统性,虽然不断强调了客观规律是不依人类意识而转移的,但是仍然把人完全可以改造好自然当成一件很显然的事情,于是,在一些理论的指引下,就有了“亩产百万斤”这样的笑话。这样的笑话甚至成了嘲笑“人定胜天”的一个无可辩驳的证据。之后的“荒山变良田”→“封山造林”→“退耕还林”→“退耕还草”体现了这样的尴尬。

近些年来,对于这个问题的探讨再度成为热点,包括目前正在热烈讨论着的“是否应在怒江修建电站”以及“圆明园要不要铺防渗膜”等问题,都成为一个个“人到底怎么和自然相处最好”的论辩的战场。

实事求是地说,人和自然相处的问题还是相对简单的,因为一方是无意识而另外一方是有意识的。而如果无法达到和谐的双方都是人类,在这样的情况下又将如何达到和谐的境界?这是一个更难回答的问题。最典型的例子是出乎美国人意料之外的“911事件”。

那么,人到底如何和自然相处?又如何和另一部分暂时无法达成共识的人相处呢?如果因为这样那样的原因发生了未曾预料到的灾难性事件,何以应对?生存还是毁灭?这是一个问题,一个摆在大家面前的哈姆雷特般的需要人类给予明确回答的问题。

我们来看一下近年来发生的如下一些事实。

(1) 2001 年的“911”事件

这是一个完全由人类的一方对另一方的猝不及防的袭击,尽管不断有人宣称可以在之前的许多资料里找到这场袭击的蛛丝马迹,但是它的出现仍然是一个无法预知的事件。该事件的发生完全是没有能够预料到的,只能按照它发生后的现状去考虑应对策略。而且,糟糕的是,这样的事情不是仅仅使用科学的力量就可以阻止的,甚至,加强安全检查或者不让更多的人入境都不是彻底的解决办法。

(2) 2003 年在中国发端却影响了全世界的“SARS 事件”

这是一件根本无从预料同时后果却又严重到威胁人类生存的大事。甚至到了今天,我们依然无法知道究竟是人之过还是自然对人类的无意识的恐吓。不过,从另外一个角度来说,对于“SARS”,我们处理它的办法已经被证明是有效的,那就是使用科学的力量,在全世界范围内动用优秀的科研机构和科学家的智慧去寻找治疗方案和防治办法。

(3) 2004 年底的印度洋海啸

这是一个和以上两件事情完全不同的事件,它的突然发生在几小时内就给人类带来了极大的灾难,四处狼奔豕突,受灾地区被毁灭的情形宛如世界末日。而人类对于这样的事件,可以用各种技术手段知道它的发生和兴起以及发展的途径和规律,甚至可以从某种意义上进行预报,但是还是没有比较快捷的反应能力来预防,即便在出现的同时就通告了受灾地区和国家,也很难在短短几个小时内做出准确反应。因此,对于印度洋海啸这样的灾难,目前还只有望洋兴叹、收拾残局的份!

(4) 2005 年的美国新奥尔良飓风

刚刚发作了的给新奥尔良造成成百上千人死亡的飓风突发事件,给已经对这类事件有充分准备的美国以迎头打击,即便美国已经拥有了一个完善的应对系统以及应急处理体系,仍然没有能够发挥人们希望的作用,这是一个应该被牢记的教训,不为突发性的灾难本身,而为着美国早在 1979 年就拥有的世界上最为全面和完善的紧急事务处理机构——联邦紧急事务管理局(FEMA)。尽管如此,一切还是发生了,除了灾难性的损失外,还有打砸抢等一些本来可以通过及时采取措施避免的事情。此事还没有过去,FEMA 的局长就辞去了职务,他饱为人们所诟病的就是协调不力,应急措施采取不力。

联邦紧急事务管理局是政府实施联邦应急计划的主要职能部门,它的主要作用在于实施灾害初期的应急措施、判断是否发布总统公告、收集信息以及与有关部局及州之间的联系协调等。该机构包括总局(办公室及 6 个分局)、10 个地方局及训练中心,有固定职员 2 500 名(含地方局)、非固定人员 4 000 名。其业务包括对灾害的预防准备、实施应急措施及灾后的恢复,还包括实施洪水保险制

度、消防队员的训练等。除 FEMA 外,还有 26 个联邦政府的部局(包括内政部、农业部、国防部等)机构按联邦应急计划的规定负有紧急支援职责,其职能分为 12 类。一旦启动联邦应急计划,各有关机构即根据各自的职责范围开始行动。

2005 年发生的伦敦地铁和公交车上的爆炸、印度尼西亚发生的全国性停电的恶性事件,以及追溯到 2003 年 8 月的美加大面积停电事故以及 2004 年的“3.11 事件”,这些几乎是在不断重复的突发事件就是人类很难控制的一些自然的或人类活动带来的结果,而这些结果往往是恶性的,也许,它们的不断出现是在提醒人类,面对时刻存在着的潜在威胁和突然就会在人类猝不及防的某一刻发作的事件,应该建立起一个全面和系统的应对机制,使得在这样的突发事件面前,人们的第一反应不再是惊呆,而是立刻想到去启动一个可以减少或消弭灾难的相应的应急管理系统。

这些事件过后,每个深受其害的国家和政府机构都在进行认真思考,在考虑建设一个比较全面的处理这类突发事件的应急机制,而且已经取得了不少成果,美国人现在也许可以说,“如果再发生个类似 911 的事件,即便有飞机撞上了大楼,也绝对不会出现这么惨烈的结果。”我们中国人也可以说,“如果再来一场类似于 SARS 的传染性疾病,我们就知道该怎么办了。”而对于特大海啸,孟加拉国其实早就成立过“灾害管理部”,就是由于该国各种灾害频繁,以往最严重的一次发生在 1970 年,一次热带风暴致使 30 万人死亡。“灾害管理部”这类部门的成立即便不能改变灾难来临时的无措,至少可以在救灾中进行更加有效的行动。

当然,对付这类突发事件,“救”怎么说都是事后才能采取的一种必须但却无奈的行动,相对于“救”,“减”是目前可以做到的稍微积极一点的行动,目前我国也在不断提及“减灾”这个概念,就是因为科学和技术的发展已经达到了可以通过一些手段来减少灾难带来的部分损失。当然,面对灾难,“免”应该是最境界,但这却是我们目前所无法达到的目标。所以,我们今天应对突发事件主要还是以“减”为可行目标。

应该说,到了新千年,我们所面对的突发事件显得比以往更加频繁、其影响越来越广泛、灾害后果越来越严重,除了受到影响的各国在以行动进行“减灾”的同时,一些还没有面临过类似突发事件的国家也在考虑应对策略。可以说,在突发事件愈发普遍的今天,世界各国政府都在迅速采取行动,寻求对策,王昂生在 2005 的《海啸大灾难与中国综合减灾应急系统》中提到,不少国家已经建立了比较成熟的政府级危机管理机构。

(1) 美国:政府在 20 年前就根据一系列的自然灾害及各种突发事件设立了总统直接领导的“联邦紧急事务管理局”(FEMA)。规模为 2 600 人,在全国设了 10 个分区,以加强国家对灾害和突发事件的高效管理。2001 年 9 月 11 日“911”事件后,各大城市基本都建立了“911”系统以应对突发事件;此外,还设有“311”系统处理非突发事件。美国政府在 2002 年成立了“国土安全部”,把