

公共安全系列图书

西方公共安全管理

夏保成 编著



化学工业出版社
安全科学与工程出版中心

公共安全系列图书

西方公共安全管理

夏保成 编著



化学工业出版社
安全科学与工程出版中心

·北京·

图书在版编目 (CIP) 数据

西方公共安全管理/夏保成编著. —北京: 化学工业出版社, 2006. 4

(公共安全管理系列图书)

ISBN 7-5025-8598-2

I. 西… II. 夏… III. 国家安全-管理-西方国家
IV. D750. 35

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 040781 号

公共安全管理系列图书

西方公共安全管理

夏保成 编著

责任编辑: 朱亚威 郭乃铎

责任校对: 周梦华

封面设计: 于 兵

*

化学工业出版社
安全科学与工程出版中心 出版发行

(北京市朝阳区惠新里 3 号 邮政编码 100029)

购书咨询: (010)64982530

(010)64918013

购书传真: (010)64982630

<http://www.cip.com.cn>

*

新华书店北京发行所经销

北京云浩印刷有限责任公司印装

开本 720mm×1000mm 1/16 印张 16½ 字数 320 千字

2006 年 6 月第 1 版 2006 年 6 月北京第 1 次印刷

ISBN 7-5025-8598-2

定 价: 35.00 元

版权所有 违者必究

该书如有缺页、倒页、脱页者, 本社发行部负责退换

《公共安全管理系列图书》编写委员会

主 任 夏保成

委 员 (按姓氏笔画排列)

邓奇根 杜 文 杨桂英 肖淑敏

张付领 张晓辉 战俊红 夏保成

景国勋 曾 琼 谢定均

出版者的话

公共安全是人们正常的生活和生产秩序状态，是由政府及社会提供的预防各种重大事件、事故和灾害的发生，保护人民生命财产安全、减少社会危害和经济损失的基础保障，是政府加强社会管理和公共服务的重要内容。公共安全管理是对这种秩序状态的维护与保持，对打乱该秩序状态的各类事件的应对，以及事件后果的消除、对秩序状态的恢复的全过程。公共安全管理的实质是政府公权用于对公共安全的保持、保护和恢复。

我国目前正处于经济和社会的转型期，公共安全保障基础相对薄弱，与经济高速发展的矛盾越来越突出，影响了国民经济全面、协调、可持续发展。近年来公共安全事故突发，形势严峻。造成公共安全如此局面的重要原因是我国公共安全管理体制、机制、法制还不健全，缺乏统一协调的国家公共安全保障体系，公共安全科技落后，不能为保障国家公共安全提供有效支撑。同时，公众安全意识薄弱、安全素质较低。无论在理论上还是实践上，都还没有形成系统的公共安全管理体制。未来二十年是我国经济发展的重要战略机遇期，城市化、新型工业化及全球化进程进一步加快，建设小康社会每前进一步都会对公共安全提出更新、更高的要求。

鉴于此，我国新一届国家政府按照以人为本、执政为民的理念，已把公共安全摆在重要位置，正在制定和落实相关法律法规和措施。近年来相继发布了《突发公共卫生应急条例》、《国家突发公共事件总体应急预案》等公共安全法规，全国应急预案框架体系初步形成。处置突发公共事件的能力，已经成为各级政府执政能力大小的直接体现，成为企事业单位处置危机的必备素质。

在西方发达国家，许多高等院校中设置了公共安全管理专业，培养专职的公共安全管理人才。河南理工大学借鉴国外发达国家公共安全管理人才专业教育的先进经验，结合中国目前对公共安全管理人才的需求，率先在国内设置了第一个公共安全管理专业。

为了帮助各级政府人员更好地执行各自的公共安全管理职责，建立各自管辖范围内有效的公共安全管理体制，指导企事业单位的各级管理者应对突发危机，有效规避或减缓突发事件造成的损失，我们邀请河南理工大学公共安全管理研究所的研究团队组织编写一系列的公共安全管理图书，以期对我国的公共安全管理体制建设及实际工作提供必要的指导。

化学工业出版社

2006年6月

前 言

每一天，全世界都在发生着各种各样的灾难，对人们的生命、精神、财产、社会秩序乃至自然环境带来重大的负面影响，危及着公共安全。为了应对这种灾难，产生了公共安全管理的专业和学科。

公共安全是人们正常的生活和生产秩序状态。公共安全管理是对这种秩序状态的维护与保持，对打乱该秩序状态各类事件的应对，以及事件后果的消除、对秩序状态的恢复的全过程。公共安全管理的实质是政府公权用于对公共安全的保持、保护和恢复。

公共安全是人类最重要的社会需求。自从人类社会出现以来，各种自然的和人为的灾难就始终伴随着人类的历史。人们不得不动用个人的和社会的力量同它们作斗争。国家从形成时起就具备组织人民、抵御灾难的职责。从这点讲，公共安全管理是政府的一个古老的任務。

但是，由于生产力的相对落后和政府性质的原因，历史上的公共安全管理，主要是对各种灾难的应对，加上部分准备和预防工作，比如修建排洪工程、储备灾害和战争所需的物资。而全方位的公共安全管理，即国家有完善的立法，政府成立专门的机构，自上而下有一整套工作程序和制度，并且有成型的指导性的理论体系，在西方还是近年的事。

公共安全管理的目标是建设一个相对安全的社会。相对安全的含义是，通过个人和社会的力量，避免一切可以避免的各种灾难，减小或减少一切不可避免的灾难的影响和后果，以及尽快从灾难的影响和后果中恢复。

从20世纪80年代开始，公共安全管理在西方国家成为一项职业的同时，逐渐成为一门学科，越来越多的专家和学者开始研究公共安全管理的理论和方法，从政府、组织、个人的各个层面，到法律、制度等机制建设，开始了日益广泛的研究。今天，美国从事公共安全方面研究和教学的人员数千人，有129所大专院校开设了公共安全管理的相关专业或成人培训项目，培养从学士到博士的各个层次公共安全管理人才，对成人培训则颁发专业资格证书。

由于公共安全管理是一项专业性很强的职业，西方国家的公共安全管理人員一般都是出自大学“科班”，拥有专业学位，而且还要不断接受继续教育。警察、消防、防疫、海关等相关部门的工作人员，除了自己的专业之外，还要接受应对各种灾难的协同训练，参加各类演习，提高业务技能。公共安全管理已经成为西方社会的一种技术性职业。

西方国家的公共安全管理体制以美国最为完备。虽然发展时间不长，但受美国法治社会制度的影响，从形成时起，就有坚实的法律基础。若干必要的议会立

法和总统行政命令，一整套自上而下的政府专职部门，众多的社会组织和志愿者组织，无数积极参与的私有企业，加之制度的和习惯的行动规范，共同铸就了美国完备的公共安全管理体制。雄厚的财政基础，打造了应对各种灾难的强大物质力量。发达的科技，丰富的研究和人类资源，提升了应对各种灾难的能力和水平。地域广大、各种灾难频发的国土，则为美国出色的公共安全管理提供了充足的实验机会。美国的公共安全管理体制得到广泛认可的主要标志是得到了诸多国家的模仿。澳大利亚由于具有与美国相类似的联邦制和广大的国土，基本移植了美国的公共安全管理体制。新西兰则建立了一套适合其国情的民防制度，来实施全国的公共安全管理工作。而其他西方国家，在公共安全管理方面没有进入主流状态，故此本书没有涉及。

有鉴于此，本书也以美国的公共安全管理为主要讲述对象，兼顾其他国家的特点。

依据公共安全管理的进程和内容，全书分为4篇12章。第一篇讲述公共安全的基本理论和历史，作为介绍公共安全管理学科的入门；第二篇讲述公共安全的管理组织，从不同的政府层次到民间组织，是为公共安全管理的实施者；第三篇讲公共安全的系统管理，是公共安全管理垂直的功能组织系统内容；第四篇讲公共安全的阶段管理，是公共安全管理的进程内容。设计这种结构的目的是，主要是便于读者从不同的侧面了解西方国家的公共安全管理体制。

夏保成

2006年6月

目 录

第一篇 公共安全管理概述

第一章 公共安全管理的历史进程	3
第一节 前公共安全管理时期	3
第二节 民防时期	5
一、民防的公共安全管理职能	5
二、民防的开端	6
三、民防的成熟期	8
四、民防与公共安全管理	10
第三节 美国公共安全管理模式的演变	12
一、新政的作用	12
二、走向公共安全管理的机构与立法	12
三、从紧急事态管理局到国土安全部	14
第二章 公共安全管理的概念与原则	18
第一节 公共安全管理的概念	18
一、紧急事态与紧急事态管理	18
二、危险、风险、脆弱性与紧急事态风险管理	23
第二节 公共安全管理的理论与原则	28
一、全危险方法	29
二、综合紧急事态管理系统	30
三、紧急事态管理的生命周期或四个阶段理论	32
四、有准备的社区理论	33

第二篇 公共安全的管理组织

第三章 政府组织	39
第一节 美国的政府组织	39
一、联邦政府组织	39
二、州的政府组织	52
三、县政府组织	62
第二节 澳大利亚的政府组织	64
一、联邦政府组织	64
二、州和地方政府组织	72

第三节	新西兰的政府组织	74
一、	国家序列的民防紧急事态管理组织	75
二、	地方序列的民防紧急事态管理组织	79
第四章	非政府组织	81
第一节	人道主义组织：红十字会	81
一、	红十字国际委员会	82
二、	美国红十字会	86
第二节	教会组织：救世军	89
一、	救世军的起源	89
二、	救世军的组织与使命	89
第三节	志愿者组织	90
一、	志愿服务澳大利亚	91
二、	全国抗灾志愿者组织	92

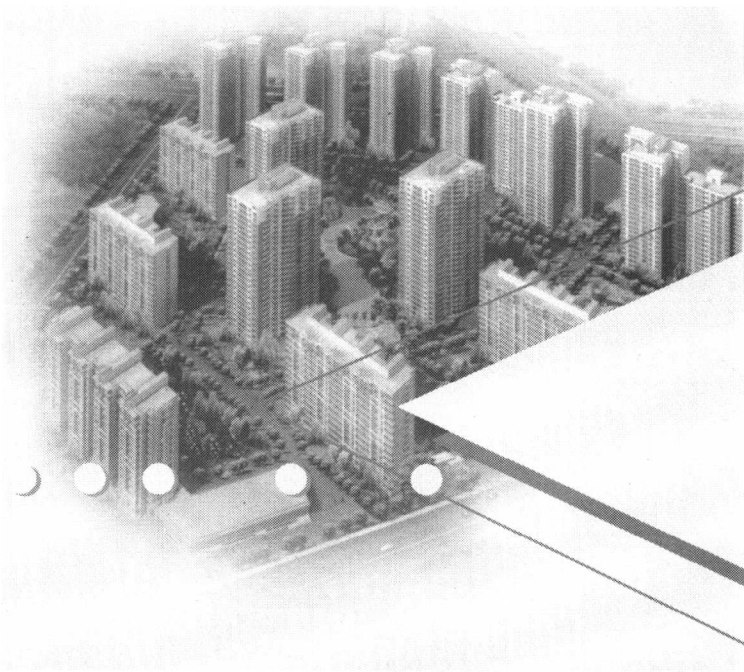
第三篇 公共安全的系统管理

第五章	指挥系统管理	97
第一节	指挥系统理论概述	97
一、	突发事件指挥系统的起源与发展	97
二、	ICS 的概念与原则	98
三、	ICS 的管理特征	99
第二节	突发事件指挥系统的组织与行动	102
一、	ICS 的指挥人员与指挥模式	102
二、	ICS 的部门结构及职责	107
第三节	区域指挥	110
一、	适用范畴和责任	110
二、	组织领导	111
三、	机构设置注意事项与报告链	112
第四节	多部门协调指挥	113
一、	基本概念	113
二、	组织结构	113
第五节	国土安全部的指挥职责	115
一、	DHS/EPR/FEMA 的指挥责任	115
二、	DHS/EPR/FEMA 的指挥行动	118
第六章	通讯与情报信息系统管理	121
第一节	联邦通讯系统的组织与责任	121
一、	联邦紧急事态通讯系统及其组织	122
二、	联邦紧急事态通讯系统的行动职责	124

三、联邦管理部门的责任	126
第二节 通讯与信息系统的管理	131
一、通讯与信息系统的组织	132
二、通讯与信息管理的	134
第三节 公共信息管理	137
一、公共信息管理的目标与要点	137
二、各个阶段的公共信息管理	139
三、与媒体合作实现公共信息管理	141
第七章 资源系统管理	144
第一节 资源管理的原则和内容	144
一、资源管理部门及其任务	144
二、资源管理的概念和原则	145
三、资源管理的内容	146
第二节 资源分类系统的管理	149
一、分类规章及其原则	149
二、资源分类应用	151
第三节 紧急事态中的资源支持	152
一、GSA 的目标与职责	152
二、资源支持行动	153
三、支持部门的资源支持责任	155
第八章 后勤系统管理	157
第一节 后勤部门的组织结构及职责	157
一、后勤部门的组织结构	157
二、后勤部门的基本职责	157
第二节 后勤系统管理	160
一、后勤系统的管理职责	160
二、后勤系统的管理内容	161
三、后勤行动管理	163
四、资源实现周期	165
第三节 新西兰的后勤系统管理	166
一、管理原则	166
二、管理责任	167
三、管理程序	168
第四篇 公共安全的阶段管理	
第九章 灾害减除	173
第一节 灾害减除的基本概念	173

一、灾害减除的内涵	174
二、灾害减除与公共安全管理	175
第二节 危险评估与脆弱性分析	181
一、危险评估	181
二、脆弱性分析	183
第三节 灾害减除的战略与手段	187
一、确立灾害减除的目标	187
二、确定灾害减除的行动和顺序	189
三、制定实施战略	192
四、将灾害减除的方案编制的程序形成文件	193
第十章 准备	194
第一节 准备的概念与内容	194
一、为什么要准备	194
二、准备的概念	195
三、准备的内容	195
四、准备的周期	196
第二节 制定紧急事态行动预案	196
一、紧急事态行动预案的实质和内容	197
二、紧急事态行动预案的制定	199
第三节 准备的行动	202
一、紧急事态行动预案演习	202
二、人员与资源准备	203
三、家庭准备	206
第四节 美国的国家准备	207
一、美国国家准备序列的确立	207
二、美国国家准备的内容	208
第十一章 应对	212
第一节 应对的概念和原则	212
一、应对的概念	212
二、应对的原则	213
第二节 应对的程序和内容	215
一、应对的步骤	215
二、应对的层次	217
三、形势快速评估与初步损失评估	219
四、激活紧急事态行动中心	220
第三节 美国《国家应对预案》的激活	222
一、重大事件报告与评估	222

二、《国家应对预案》的激活	225
第十二章 恢复	228
第一节 恢复的概念和原则	228
一、恢复的概念与责任	228
二、恢复的原则	231
第二节 恢复的过程	232
一、恢复的阶段和内容	232
二、恢复的组织和领导	235
三、家庭和企业恢复	236
第三节 美国《全国应对预案》与长期恢复	238
一、第 14 号紧急事态支持功能的组织与职责	238
二、第 14 号紧急事态支持功能的行动	240
附录 缩略语、术语英汉对照表	243
参考文献	248



第一篇 公共安全管理概述

公共安全是人们正常的生活和生产秩序状态。公共安全学科分为公共安全技术和公共安全管理两个层面^①。公共安全管理是对这种秩序状态的维护与保持，对打乱该秩序状态各类事件的应对，以及对事件后果的消除、对秩序状态的恢复的全过程。公共安全管理的实质是政府公权用于对公共安全的保持、保护和恢复。

西方国家的公共安全管理起源较早，但作为一个成熟的政府管理领域和学科，也不过三四十年时间。但是，其规范化和制度化过程进展很快，迅速形成了一套制度和相应的理论。本篇主要讲述西方国家的公共安全管理的起源、发展历程以及基本理论，包括概念、原则等。

^① 公共安全管理是我国自己采用的学科名称。2004年5、6月份，中国工程院受国务院委托，在讨论制定我国12年的科技发展规划的会议上，将所有学科分为20个门类，公共安全列第9类。其研究内容包括六个方面：自然灾害、事故灾难、反恐反恐、基础设施保护、公共卫生和社会安全。2006年2月10日公布的《国家中长期科学和技术发展规划纲要》（2006~2020年），将公共安全列为“重点领域”的第10项。

第一章 公共安全管理的历史进程

公共安全管理是以政府设立专门的相关管理机构，或者对原有的政府机构明确公共安全管理责任为开端的。在此之前，政府也存在公共安全管理行为，但都是孤立的、临时性的，因而，我们将这一时期的公共安全管理称为前公共安全管理时期。从第一次世界大战开始，西方国家多数都介入了两次世界大战，出于对敌方轰炸和间谍破坏行为的担心，参战国都先后成立了民防组织，就战争对平民的可能打击实施预防性、应对性管理，公共安全管理进入了雏形期。这一阶段一直延续到冷战高潮期。而处在冷战边缘的新西兰，这一阶段到20世纪60年代初就结束了，美国和澳大利亚，则到20世纪70年代才结束。进入规范的公共安全管理阶段以后，各个国家都经历了制度完善、原则确立、理论成熟的过程。可以说，西方国家的公共安全管理机制，是在与各种灾难的斗争过程中成长起来的。

第一节 前公共安全管理时期

这一时期是指具有专门的公共安全管理职能的政府机构成立之前或者对原政府机构明确公共安全管理责任之前的时期。其特点是，政府或立法机关对某一具体灾难实施行政或立法行为予以管理，但没有形成针对此后发生的灾难的持久性、普遍性管理责任和义务。简言之，是一事一管，一事一议，不涉及以后其他新发生的公共安全事件。

尽管这些行政和立法行为没能形成一种制度，但它们的反复出现在人们的心目中逐步形成了政府具有公共安全管理的责任观念，这一约定俗成的过程，为后来的公共安全管理奠定了广泛的社会认识基础。

各种各样的灾难是时常发生的。如果是人为的侵权性责任事故，司法部门介入是理所当然的。但更多的是自然的、非侵权性的天灾人祸，政府究竟有没有责任介入？这取决于政府的目的或政权的性质。美国宪法开宗明义指出，政府的目标是“保障国内安宁，规划共同防务，促进公共福利”，自然包含有管理公共安全责任的寓意。不过，宪法很难将这种寓意具体化，那是行政实践的过程。

美国最早的公共安全管理行为出现在1803年。那年，新罕布什尔城发生火灾，损失惨重，烧掉了半个城镇。如果失火的是一个家庭，依靠亲戚朋友、街坊邻居的帮忙救助可能就行了，但现在，灾民数量较大，他们不能自救，也无力互

救。而对一个城镇来说，如此巨大的损失也超过了它提供帮助的力所能及的限度。有人把这个问题提到了美国政府。如果联邦政府无动于衷，就会动摇人们对政府的希冀和信任；如果政府采取救助行动，就要开创行政先例，需要立法许可。

于是，美国国会通过法案，由联邦政府对遭受火灾的新罕布什尔城提供财政援助。这是美国建国以后首次通过的灾难立法。其意义在于：

第一，政府有责任帮助遭受大规模灾难的个人与社区；

第二，联邦可以对地方灾难实施援助；

第三，联邦的援助只是个案，而不是制度，且是通过法案授权的形式实施的，而不是通常的行政行为实现的。

在此以后直到1950年的《灾难救济法》(Disaster Relief Act)通过一个多世纪的时间，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。这些法案都是循1803年法案的先例，具有相同的特点。

新西兰虽然是个地域狭小的国家，也同样遭受着各种自然灾害的侵袭，尤其是飓风、地震和洪水。在独立之前，自治领政府就采取过公共安全管理行动。1931年，霍克湾发生强烈地震并引发火灾，纳皮尔(Napier)和哈斯丁斯(Hastings)两个城市遭到毁灭性破坏，260人死亡，绝大多数居民失去了家园。在当时人们的心目中，对付灾难主要是家庭、社区，最多是地方政府的事，而它们根本就没有对付重大灾难的能力。虽然组织了公民委员会，负责协调救援和安抚行动，但他们缺乏权威和支持，困难重重。地方政府显然没有救助能力。自治领政府在没有法律授权的情况下，毅然介入，很快提供了各种形式的帮助。

针对这种状况，加上当时风靡全球的经济危机在奥克兰引起的社会动乱，1932年，自治领议会通过了公共安全保持法(Public Safety Conservation Act)。该法案授权政府，在任何时候，在所辖国土的任何地方，当“公共安全或公共秩序正在受到或者可能受到危害”时，宣布实施紧急状态。在自治领政府的控制恢复之前，现场的高级警官应该发布任何必要的指令，以“维护生命，保护财产，维持秩序^①”。从内容上看来，虽然法案对事件现场的管理责任明确授给了警察，但该法案更注重社会治安性灾难，没有就无论是自治领的还是地方的抗灾组织做任何规定。这样，由于该法案对自然灾害的救助行动没有授权，它还不能成为新西兰公共安全管理的制度性立法。再遇到类似霍克湾同类的事件，只能由地方机构采取自觉行动。

日本是个自然灾害频发的国家。由于可耕地面积小，人口众多，明治维新之前，经常发生灾荒，即使在丰收年景，每年也要饿死数万人。故此，日本历史上的农民起义，一般都采取“米骚动”的形式。德川幕府的将军经常发布敕令号召人民备荒。明治维新以后，抗灾荒仍然是政府关切的目标，1880年，政府颁布

① Public Safety Conservation Act, 20 Apr 1932, NZ Statutes, 1932-33.

了《备荒储备法》，是日本最早的防灾法律。该法的目的是储备粮食和物资，以备遇到灾害和饥荒时所需。到发动第二次世界大战时，日本先后颁布了《河流法》（1896年）、《防砂法》（1897年）、《森林法》（1897年）、《灾害准备金特别会计法》（1899年）、《水灾预防组合法》（1908年）、《治水费资金特别会计法》（1911年）等法律[●]。

第二节 民防时期

战争是每个国家政府最重视的事情。应对战争的各项工作毫无疑问是政府的事情。正是借助战争的需要，西方国家建立了民防组织，成为公共安全管理的基础组织，为后来建立正式的公共安全管理体制开创了先河。而新西兰的民防组织，演化成了民防部，一直承担着国家公共安全管理的全部领导责任。

一、民防的公共安全管理职能

1949年的《日内瓦公约》的1977年的附加议定书中如下规定。

“民防”的意思是履行下述人道主义任务的一些或全部，旨在保护平民对抗危险，帮助其从敌对行动或者灾难的即时影响中恢复，并提供必要的生存条件。这些任务是：

- ① 警告；
- ② 疏散；
- ③ 临时收容所的管理；
- ④ 灯火管制措施的管理；
- ⑤ 救援；
- ⑥ 医疗服务，包括急救和宗教授助；
- ⑦ 消防；
- ⑧ 危险地区的检测和标识；
- ⑨ 消除放射性污染和类似保护性措施；
- ⑩ 紧急膳食和供给的提供；
- ⑪ 在混乱地区秩序的恢复和保持的紧急援助；
- ⑫ 必不可少的公共事业设施的紧急修理；
- ⑬ 死亡的紧急处置；
- ⑭ 帮助保存生存必不可少的物品；
- ⑮ 完成以上提到的任何任务所必需的补充行动，包括但不限于计划和组织。

根据这个定义，民防的功能可以被总结为：

- ① 保护平民对付敌对行动或者灾害的影响；

● 滕五晓、加藤孝明、小出治：《日本灾害对策体制》，中国建筑工业出版社，2003年，第32页。