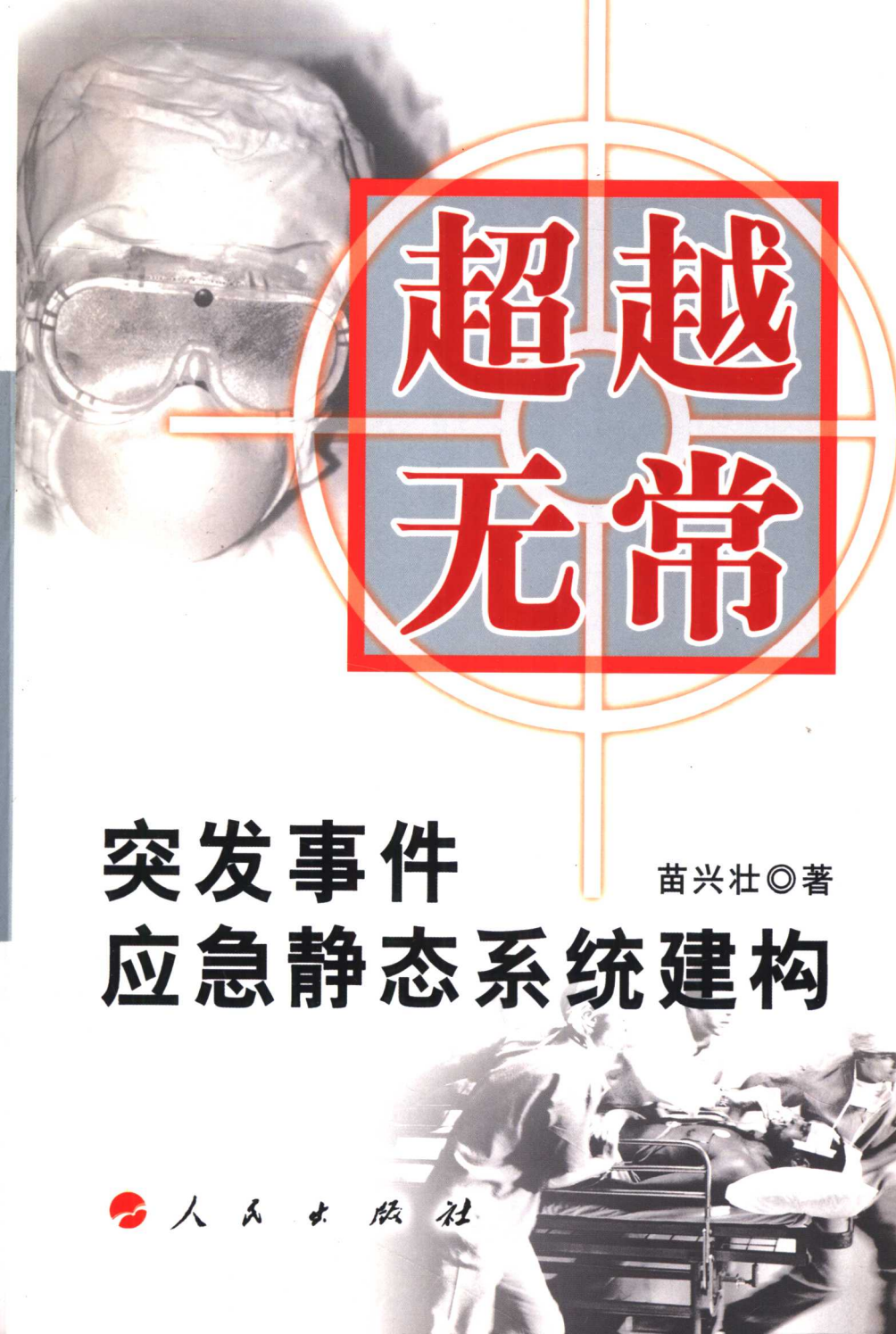


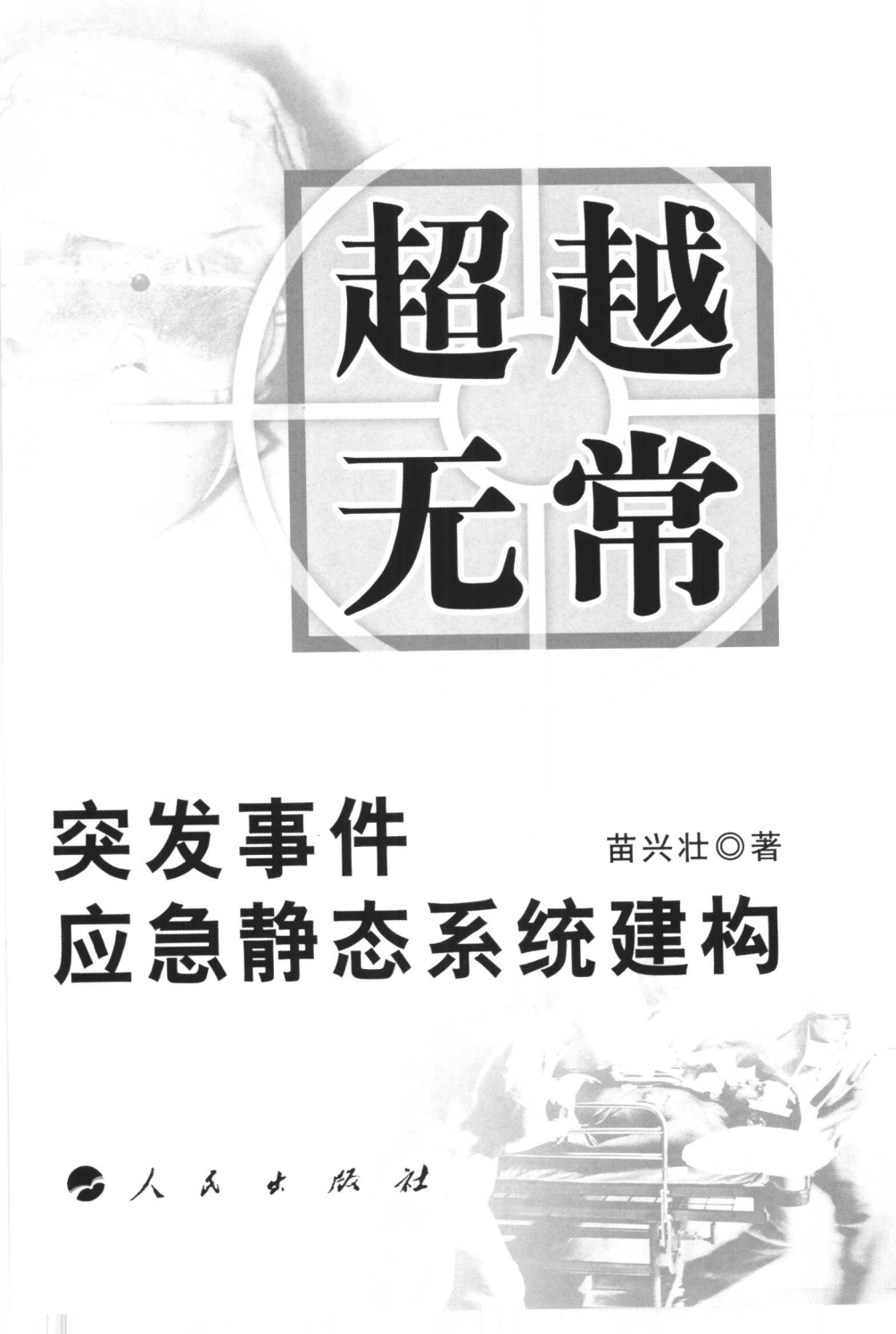


# 超越 无常

## 突发事件 应急静态系统建构

苗兴壮◎著

 人民出版社



# 超越 无常

## 突发事件 应急静态系统建构

苗兴壮◎著

 人民出版社

责任编辑:柏裕江

封面设计:肖 辉

版式设计:程凤琴

### 图书在版编目(CIP)数据

超越无常:突发事件应急静态系统建构/苗兴壮著.

-北京:人民出版社,2006.5

ISBN 7-01-005512-2

I. 超… II. 苗… III. ①紧急事件-公共管理-研究

-中国 ②紧急事件-对策-研究-中国 IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 032501 号

### 超越无常:突发事件应急静态系统建构

CHAUYUE WUCHANG;

TUFA SHIJIAN YINGJI JINGTAI XITONG JIANGOU

苗兴壮 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京建筑工业印刷厂印刷 新华书店经销

2006 年 5 月第 1 版 2006 年 5 月北京第 1 次印刷

开本:850 毫米×1168 毫米 1/32 印张:11.125

字数:226 千字 印数:0,001-3,000 册

ISBN 7-01-005512-2 定价:22.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

## 前 言

当今世界可谓危机四伏,除了由来已久的战争、瘟疫和自然灾害等,现代社会还面临着由于科技发展的负面效应带来的各种潜在的危机,如环境生态灾难、重大技术事故、高技术装备下的恐怖袭击等。社会现代化程度的提高没有降低突发事件出现的几率,反而增加了其发生的可能性。无论是传统的灾害,还是与现代科技有关的重大突发事件,一旦发生都必然给人的生命、社会秩序和经济发展造成严重的威胁。

为了应对各种可能的突发事件,很多国家建立了统一的紧急情况应对系统,包括与紧急状态有关的法律体系、组织机构、公众支持网络等。如美国、俄罗斯等国家的政府都设立了专门应对突发事件的管理机构,美国已经形成了比较成熟的公众支持网络。有的国家虽然没有专门的紧急事务管理机构,但制定了专门的法律来应对危机,如以色列制定了紧急状态法,以法律的方式协调各种社会资源应对紧急情况。这些国家的危机管理机制在应对各类突发事件中发挥了决定性的作用,他们的实践经验对我们

有一定的借鉴价值。

目前我国无论在政府管理机构设置方面还是在法律、法规体系建设方面,都还没有形成一个统一的应对紧急情况系统,对某些突发事件的应对职责通常仅局限在某个特定的部门,缺乏有效的整体协调机制,因此应对的效率必然受到制约。由于没有统一的紧急状态法,在采取紧急行动时常常会出现缺乏法律依据的情况,因而有时不得不临时出台一些法规或条例,来弥补法律的不足。公众支持体系的缺乏和应急资金保障系统的不完备,也使突发事件紧急应对行动的效率和效果受到影响。

本书是2004年度国家社会科学基金项目“突发事件的预警和应急机制研究”的最终成果,其研究目的在于,通过对突发事件特点的分析,借鉴其他国家的突发事件应急体系建设的经验,为建立适合我国社会特点的突发事件预警及应急机制提供参考。从以往的有关研究情况来看,对突发事件的防范、预备、应对、恢复等动态过程的研究相对比较充分,而对公共突发事件应急的法律体系、危机管理机构、公众支持体系、应急资金保障系统等静态系统的研究相对比较薄弱,因此本书的研究重点放在突发事件应急的静态系统研究上。

# 目 录

|                              |              |
|------------------------------|--------------|
| 前言 .....                     | ( 1 )        |
| <b>一、人类探索突发事件的历程 .....</b>   | <b>( 1 )</b> |
| (一)国外有关突发事件的研究 .....         | ( 2 )        |
| 1. 国外对公共突发事件的研究 .....        | ( 2 )        |
| 2. 国外对企业危机管理的研究 .....        | (11)         |
| (二)国内对突发事件的研究 .....          | (16)         |
| 1. 国内对公共突发事件的研究 .....        | (17)         |
| 2. 国内对企业危机管理的研究 .....        | (25)         |
| (三)突发事件的研究框架及本书的重点 .....     | (30)         |
| 1. 突发事件危机管理的动态过程 .....       | (31)         |
| 2. 突发事件危机管理的静态系统 .....       | (32)         |
| 3. 本书的研究重点和框架 .....          | (33)         |
| <b>二、突发事件的概念、类型及特点 .....</b> | <b>(35)</b>  |
| (一)突发事件的概念 .....             | (35)         |
| 1. 国外学者的定义 .....             | (36)         |
| 2. 国内学者的定义 .....             | (37)         |

|                                   |             |
|-----------------------------------|-------------|
| (二)突发事件的类型 .....                  | (39)        |
| 1. 按起因分类 .....                    | (39)        |
| 2. 按可预知程度分类 .....                 | (40)        |
| 3. 按可避免性分类 .....                  | (40)        |
| 4. 按影响范围分类 .....                  | (41)        |
| 5. 按复杂程度分类 .....                  | (42)        |
| 6. 按发生顺序分类 .....                  | (42)        |
| 7. 按发展速度分类 .....                  | (43)        |
| 8. 按来源分类 .....                    | (43)        |
| 9. 按所涉及人群的倾向分类 .....              | (44)        |
| 10. 按发生的具体领域分类 .....              | (45)        |
| (三)公共突发事件的特点与应急机制 .....           | (46)        |
| 1. 发生难以预测 .....                   | (46)        |
| 2. 影响广泛、破坏力大 .....                | (47)        |
| 3. 影响迅速 .....                     | (48)        |
| 4. 结果不确定 .....                    | (49)        |
| <b>三、建立突发事件应急机制的必要性与可行性 .....</b> | <b>(51)</b> |
| (一)建立突发事件应急机制的必要性 .....           | (51)        |
| 1. 社会转型增加了社会危机爆发的可能性 .....        | (52)        |
| 2. 高速流动使危机得以快速蔓延 .....            | (53)        |
| 3. 高度的技术依赖增加了突发事件出现的几率 .....      | (53)        |
| 4. 人为破坏力增大 .....                  | (54)        |
| 5. 生态系统比以往更加脆弱 .....              | (55)        |
| 6. 人口高度密集使风险增加 .....              | (56)        |

|                               |              |
|-------------------------------|--------------|
| 7. 经济全球化带来新的风险 .....          | (57)         |
| (二) 建立突发事件应急机制的可行性 .....      | (58)         |
| 1. 理论层面的可行性 .....             | (58)         |
| 2. 操作层面的可行性 .....             | (59)         |
| <b>四、国际借鉴:其他国家的应急系统 .....</b> | <b>(61)</b>  |
| (一) 突发事件应急的法律体系 .....         | (61)         |
| 1. 美国突发事件应急的法律体系 .....        | (61)         |
| 2. 俄罗斯突发事件应急的法律体系 .....       | (73)         |
| (二) 突发事件应急的组织机构 .....         | (77)         |
| 1. 美国突发事件应急的组织机构 .....        | (77)         |
| 2. 俄罗斯突发事件应急的组织机构 .....       | (97)         |
| (三) 突发事件应急的资金保障 .....         | (103)        |
| 1. 美国突发事件应急的资金保障 .....        | (103)        |
| 2. 俄罗斯突发事件应急的资金保障 .....       | (112)        |
| (四) 突发事件应急的公众支持系统 .....       | (117)        |
| 1. 美国突发事件应急的公众支持系统 .....      | (117)        |
| 2. 俄罗斯突发事件应急的公众支持体系 .....     | (123)        |
| <b>五、中国突发事件应急系统状况 .....</b>   | <b>(129)</b> |
| (一) 公共突发事件应急的立法现状 .....       | (129)        |
| 1. 与突发事件应对相关的法律概况 .....       | (129)        |
| 2. 突发事件应急立法的不足 .....          | (136)        |
| (二) 突发事件应急的组织系统 .....         | (139)        |
| 1. 洪水灾害的应急组织系统 .....          | (140)        |
| 2. 火灾紧急应对组织系统 .....           | (146)        |



|                               |              |
|-------------------------------|--------------|
| 3. 地震预报与紧急应对组织系统 .....        | (153)        |
| 4. 突发公共卫生事件应急组织系统 .....       | (159)        |
| 5. 核事故应急组织系统 .....            | (164)        |
| 6. 交通紧急应对组织系统 .....           | (170)        |
| (三) 突发事件应急的资金保障情况 .....       | (172)        |
| 1. 突发事件应急的财政资金 .....          | (172)        |
| 2. 来自保险业的资金 .....             | (176)        |
| 3. 来自民间的捐款资金 .....            | (181)        |
| (四) 突发事件应急的公众支持情况 .....       | (184)        |
| 1. 各级慈善机构 .....               | (185)        |
| 2. 志愿者团体和队伍 .....             | (187)        |
| 3. 基层社区的自治组织 .....            | (190)        |
| <b>六、案例分析:非典型肺炎应对全程 .....</b> | <b>(195)</b> |
| (一) 各阶段事件发展过程 .....           | (196)        |
| 1. 最初预警阶段发展过程 .....           | (196)        |
| 2. 初步反应阶段发展过程 .....           | (198)        |
| 3. 全力应对阶段发展过程 .....           | (211)        |
| (二) 各阶段预警及应对机制分析 .....        | (227)        |
| 1. 最初阶段的预警机制分析 .....          | (227)        |
| 2. 初步应对阶段的应急机制分析 .....        | (231)        |
| 3. 全力应对阶段的应急机制分析 .....        | (233)        |
| <b>七、突发事件应急系统的建立与完善 .....</b> | <b>(243)</b> |
| (一) 突发事件应急法律系统的建立 .....       | (243)        |
| 1. 宪法层次的紧急状态的决定和宣布 .....      | (244)        |

|                             |              |
|-----------------------------|--------------|
| 2. 统一的国家紧急状态法 .....         | (246)        |
| 3. 建立健全相关配套法规 .....         | (257)        |
| (二)突发事件应急组织系统的建立 .....      | (258)        |
| 1. 机构的职责与权力 .....           | (260)        |
| 2. 组织机构设置的原则 .....          | (263)        |
| 3. 紧急应对组织系统的构成 .....        | (273)        |
| 4. 突发事件预警系统的建立 .....        | (276)        |
| (三)资金保障机制的建立 .....          | (278)        |
| 1. 财政应急资金 .....             | (278)        |
| 2. 突发事件应急的保险资金 .....        | (281)        |
| 3. 社会捐助资金 .....             | (285)        |
| (四)公众支持系统的建立 .....          | (288)        |
| 1. 政府对公众参与的引导和协调 .....      | (289)        |
| 2. 扶持民间应急组织的发展 .....        | (290)        |
| 3. 完善公共信息网络 .....           | (292)        |
| 4. 公众整体危机应对的素质 .....        | (294)        |
| 5. 公众的危机参与意识 .....          | (295)        |
| <b>附录 突发事件应急相关的法规 .....</b> | <b>(297)</b> |
| 附录一:核电厂核事故应急管理条例 .....      | (297)        |
| 附录二:破坏性地震应急条例 .....         | (308)        |
| 附录三:突发公共卫生事件应急条例 .....      | (316)        |
| 附录四:国家突发公共事件总体应急预案 .....    | (329)        |
| <b>参考文献 .....</b>           | <b>(340)</b> |

## 一、人类探索突发事件的历程

突发事件始终伴随着人类文明的发展,从早期的自然灾害、瘟疫流行、部族攻击、群体暴动等,到近代工业革命后新出现的技术事故、环境灾难以及当今全球化背景下的恐怖袭击,可以说突发事件是人类文明进步的影子,无论未来社会怎样发展,突发事件这个影子都不可能彻底离开,所不同的只是除了传统的威胁依然存在,又增加了因工业化和全球化引发的新型的突发事件。

人们早期对突发事件的研究主要是自然科学家对各类自然灾害的发生和预报的技术方面的研究,如地质学家对地震的发生预报的研究,气象学家对洪水、台风等灾害天气预报的研究,医学家对传染病流行的预防和治疗的研究等。从公共管理角度上对突发事件的预防和应对的思想虽然在国内很早就已经出现,但将其加以系统地研究是在 20 世纪中、后期才开始。

对突发事件的危机管理的研究可以划分为社会公共危机管理和企业危机管理两个领域。公共危机管理主要研究如何控制突发事件对整个社会造成的影响,推动该方面研究的动力主要来自政府;企业危机管理是研究各类突发事件给企业

经营造成的威胁,尽量采取措施减少可能的损失,推动企业危机管理研究的动力主要来自企业。这两个领域对突发事件的研究虽然有着很大的区别,但也存在许多共同之处,并互相影响和渗透。目前国内外有关企业危机管理的理论比有关公共危机管理的理论更加成熟,有关著作、论文等研究文献更加丰富,其中很多研究成果对建立社会公共突发事件预警和应急机制具有很高的借鉴价值,因此这里在重点考察国内外对公共突发事件紧急应对机制研究的同时,也对企业危机管理的研究状况加以介绍。

## (一) 国外有关突发事件的研究

### 1. 国外对公共突发事件的研究

美国等西方发达国家政府在第二次世界大战后开始重视公共突发事件的危机管理方面的研究,最初西方对突发事件的危机管理的研究主要是在国家安全和国际关系等政治领域,包括政治冲突、战争、政权更迭等。同时,此时期也比较重视与灾害有关的一些专业技术领域的研究,如对洪水、飓风、地震、火灾等各类灾害的预防和紧急救援等。20世纪60年代和70年代早期,美国的飓风、地震等各种自然灾害频繁发生,如影响比较大的有1962年的卡拉(Carla)飓风,1964年的阿拉斯加地震以及1971年的南加利福尼亚地震等。为了应对这一系列的突发灾害,美国成立了联邦灾害救助管理局<sup>①</sup>,

---

<sup>①</sup> <http://www.fema.gov/about/history.shtm>.

同时也开始重视从公共管理方面对突发事件进行研究。C. F. 赫尔曼 (C. F. Hermann) 于 1972 年编辑出版了论文集《国际危机: 行为研究视角》<sup>①</sup>, 这是有关公共危机管理研究比较早的著作之一。另外, 此时期政治学等领域的一些研究也与突发事件的危机管理有关, 如对科层制组织结构中决策系统缺少内部完善机制和适应能力的研究<sup>②</sup>等。

1979 年美国通过对联邦各个与突发事件紧急应对有关的政府机构的整合, 成立了联邦紧急事务管理局, 全面负责突发事件的预防及应对, 政府对公共突发事件的危机管理得到加强, 对公共危机管理的研究也给予了更大的支持, 许多大学开设了危机管理专业, 开展学历教育和培训。一些研究机构和协会还开展了危机管理专业人员的资格认证, 这些工作都有力地促进了公共危机管理的研究<sup>③</sup>。可以说 20 世纪 60 年代到 80 年代是西方开展危机管理研究的奠基阶段, 公共危机管理研究方面的主要学者有史蒂芬·菲克 (Steven Fink)、罗森塔尔 (Uriel Rosenthal) 等。

20 世纪 80 年代初期西方国家已经开始重视对恐怖主义威胁的研究, 如理查德·沙尔慈等学者于 1980 年

---

① C. F. Hermann, (Ed.), *International Crisis: Insight from Behavioral Research*, N. Y.: Free Press, 1972.

② Gordon Tullock, *The Politics of Bureaucracy*, Washington, D. C. Public Affairs Press, 1965, p. 167.

③ William L. Waugh, Jr., "Living With Hazards, Dealing With Disasters: An Introduction to Emergency Management", M. E. Sharpe, February, 2000, p. 18.

编辑出版了研究文集《应对恐怖主义威胁:安全与危机管理》<sup>①</sup>,对核设施可能受到的恐怖袭击等进行了分析。除了对国际危机方面的研究,此时对公共危机管理的研究领域有了较大的拓展,如托马斯·盖博对美国处理化学物品突发事件的互助系统进行了研究<sup>②</sup>,分析了当时美国许多地方已经建立的机构间的互助系统模式;凯瑟琳·特爾尼对提高社区应对突发有毒物质泄漏事件的预备水平进行了研究<sup>③</sup>。

在80年代对自然灾害类突发事件的研究中,E. L. 克兰特利(E. L. Quarantelli)的研究值得关注。克兰特利是美国特拉华大学灾害研究中心的主任和社会学教授,他从社会学角度对各类灾害的紧急应对进行了深入的研究,发表有关论文一百多篇。如1980年与其他人合作发表了《大规模灾难中帮助行为研究》<sup>④</sup>,1982年发表了《社区突发事件中的社会与

---

① Richard Shultz, Jr. and Stephen Sloan, ed., *Responding to the Terrorist Threat: Security and Crisis Management*, pp. 134—173. New York: Pergamon Press, 1980.

② Thomas Gabor, "Mutual Aid Systems in the United States for Chemical Emergencies", *Journal of Hazardous Materials* 4, 1981, pp. 343—356.

③ Kathleen J. Tierney, "Developing a Community-Preparedness Capability for Sudden Emergencies Involving Hazardous Materials", in *Safety and Accident Prevention in Chemical Operations, Second edition*, ed. by Howard Fawcett and William S. Wood NY: Wiley, 1982, pp. 759—787.

④ Russell R. Dynes and E. L. Quarantelli, "Helping Behavior in Large Scale Disasters", in *Participation in Social and Political Activities*, ed. by David Horton Smith and Jacqueline Macaulay, San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1980, pp. 339—354.

组织问题》<sup>①</sup>,1983 年发表了《突发灾害医疗服务的传送:来自现场研究的建议》<sup>②</sup>和《灾害社区应对——协作与权威》<sup>③</sup>,1984 年发表了《化学药品引起的突发事件中最初应对者的行为及初始确认》<sup>④</sup>、《市民团体对地震的预备:此类团体的非典型特性及在紧急状态中的情况》<sup>⑤</sup>以及《编制应对灾害的有关组织问题和人力资源的计划:一个社会科学研究视角》<sup>⑥</sup>等。克兰特利在 80 年代中后期的研究涉及大规模疏散过程中的行为模式和社会支持系统、社区灾害紧急应对行动中的市民组织的危机管理、剧毒化学药品突发事件中社区组织的预备和应对行动、突发灾害中社会角色的

- 
- ① E. L. Quarantelli, "Social and Organizational Problems in a Major Community Emergency", in *Emergency Planning Digest* 9, January-March 1982.
  - ② E. L. Quarantelli, "The Delivery of Disaster Emergency Medical Services: Recommendations from Systematic Field Studies", *Disaster Medicine* 1, 1983, pp. 41—44.
  - ③ E. L. Quarantelli, "Disaster Community Response—Coordination and Authority", *Hazard Monthly* 3, February 1983.
  - ④ Jane Gray and E. L. Quarantelli, "The Behavior of First Responders and their Initial Definitions of Acute Chemical Emergencies", *Disaster Management* 4, 1984.
  - ⑤ E. L. Quarantelli, "The Preparation of Citizen Groups for Earthquakes: The Atypical Nature of Such Groups and the Conditions for Their Emergence", *Proceedings of the Eight World Conference on Earthquake Engineering Volume 7*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1984, pp. 901—908.
  - ⑥ E. L. Quarantelli, "Planning for Organizational Problems and Human Resources in Disasters: A Social Science Research Perspective", *Disaster Management*, ed. by B. Raghavulu Naidu, Tirupati, India: Sri Venkateswara University, 1984, pp. 105—118.

简化、突发事件预备计划制定与培训及政策需求、灾难事件中的大众传媒的研究、从社会学角度对突发灾害概念的研究等。

曾参与 1979 年美国三里岛核泄漏事故处理的史蒂芬·菲克于 1986 年出版了《危机管理——对付突发事件的计划》一书,此后该著作曾多次再版<sup>①</sup>。在该著作中,作者结合自己处理突发事件的经验,比较系统地阐述了危机管理的基本理论,同时还对许多案例进行了分析,有很强的实用性。史蒂芬·菲克将突发事件的发展过程划分为四个阶段,分别是“前驱症状”阶段、“急性”阶段、“慢性”阶段和“治愈”阶段,对危机预防、危机应对计划、危机识别、危机隔离、危机处理、危机通讯和危机决策等危机管理各方面的具体内容都进行了比较详细的阐述,形成了危机管理的基本理论体系。其他学者在 80 年代中期的研究还有对从公共卫生角度对核战争的研究<sup>②</sup>,对在规模突发灾害中国家灾害紧急医疗体系的研究<sup>③</sup>,对突发灾害中集体行为的研究<sup>④</sup>等。

以罗森塔尔为首的几位学者于 1989 年编辑出版了研究

---

① Steven Fink, *Crisis Management: Planning for the Inevitable*, Backinprint. com, April, 2000.

② Leaning J. Leaf, “Public Health Aspects of Nuclear War”, *Annual Review of Public Health* 7, 1986, pp. 411—439.

③ Moritsugu KP, Reutershan TP, “The National Disaster Medical System: A Concept in Large-Scale Emergency Medical Care”, *Annals of Emergency Medicine*, 15(12):1496—1498, Dec. 1986.

④ Dennis E. Wenger, “Collective Behavior and Disaster Research”, *Sociology of Disasters*, ed. by R. R. Dynes, B. DeMarchi and C. Pelanda, Milan, Italy: Franco Angeli, 1987, pp. 213—238.



文集《处理危机:灾害、暴乱及恐怖主义管理》<sup>①</sup>一书,该书用了很大的篇幅分析了 14 个突发事件案例,涉及恐怖爆炸、化学毒物、地震灾害、围攻大使馆、火灾、非洲国家的饥荒等。对这些案例的描述都比较详细生动,涉及了很多细节。在该书的第一章概述部分和最后一章讨论部分,作者都对突发事件和危机管理的概念的定义及突发事件的分类进行了讨论。同时,罗森塔尔也对政治性突发事件中不同的参与者的立场和反应进行了分析,指出并不是所有人对一些突发事件都持有相同的态度,显然他的这种观点与 20 世纪 60 年代社会学中冲突论的观点有一定的联系。该书首次对组织结构与危机管理的关系进行了探讨,指出了传统科层制的组织结构在突发事件紧急应对中暴露出的问题,强调了影响危机有效应对的潜在的深层次的社会管理系统问题。其他学者在 80 年代后期对突发事件的研究还有从政治经济学和组织角度对减少突发灾害的研究<sup>②</sup>,对危机管理中领导能力及决策的研究<sup>③</sup>,以古巴导弹危机作为个案对危机管理中的问题的研究<sup>④</sup>等。

---

① Uriel Rosenthal, Michael T. Charles and Paul T. Hart, (ed.), *Coping with Crises: The Management of Disasters, Riots and Terrorism*, Springfield, Ill., Charles C. Thomas Publisher Ltd., 1989.

② Kathleen J. Tierney, "Improving Theory and Research on Hazard Mitigation: Political Economy and Organizational Perspectives", *International Journal of Mass Emergencies and Disasters* 7, 1989, pp. 367—396.

③ Irving L. Janis, *Crucial Decisions: Leadership in Policymaking and Crisis Management*, New York: The Free Press, 1989.

④ Raymond L. Garthoff, *Reflections on the Cuban Missile Crisis*, Washington, D. C.: the Brookings Institution, 1989.