

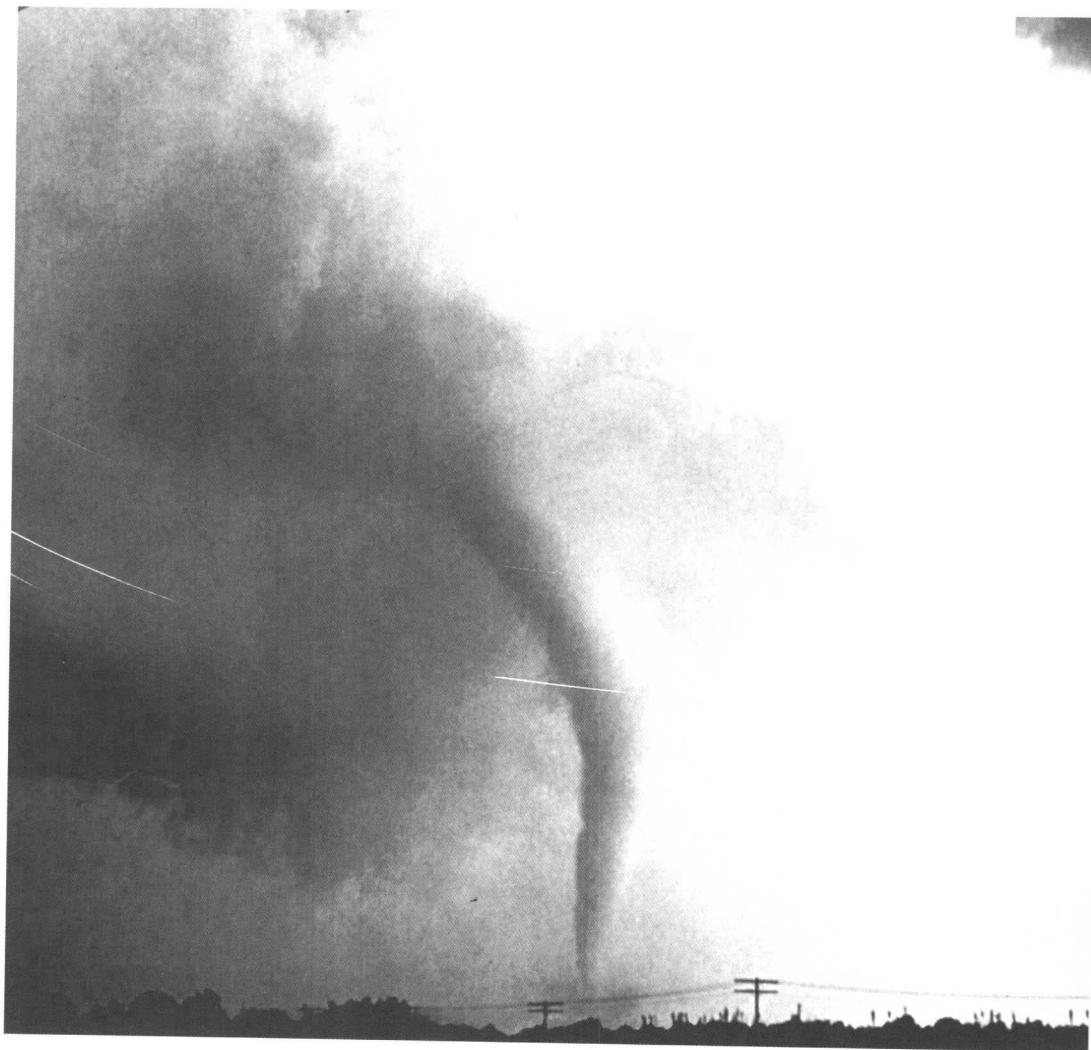
Selected Emergency Acts of the U.S., Canada and the U.K.

美国、加拿大和英国 突发事件应急管理法选编

万鹏飞 ◎主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



美国、加拿大和英国 突发事件应急管理法选编

万鹏飞 ◎主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

美国、加拿大和英国突发事件应急管理法选编/万鹏飞主编. —北京:
北京大学出版社, 2006. 4

ISBN 7-301-10650-5

I. 美… II. 万… III. ①紧急事件-处理-法律-汇编-美国
②紧急事件-处理-法律-汇编-加拿大 ③紧急事件-处理-法律
-汇编-英国 IV. D912.109

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 037447 号

书 名: 美国、加拿大和英国突发事件应急管理法选编

著作责任者: 万鹏飞 主编

责任编辑: 李燕芬

标准书号: ISBN 7-301-10650-5/D·1485

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://cbs.pku.edu.cn>

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752027

电子信箱: law@pup.pku.edu.cn

排 版 者: 北京高新特打字服务社 82350640

印 刷 者: 三河新世纪印务有限公司

经 销 者: 新华书店

650 毫米×980 毫米 16 开本 15.75 印张 248 千字

2006 年 4 月第 1 版 2006 年 4 月第 1 次印刷

定 价: 30.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024; 电子邮箱:fd@pup.pku.edu.cn

创新我国城市的应急管理体系： 理念、体制与对策(代序)*

万鹏飞 于秀明**

改革开放以来,中国城市发展迅速。但是城市的快速发展也带来了危险要素的高度集中。城市各种突发事件的种类和数量不断增多,各类突发灾害造成的损失和带来的影响也越来越严重。而非典型性肺炎等突发事件的出现更是暴露了城市预警和应急救援机制的缺失。可以说,我国城市应对突发事件的能力还是相当脆弱的。有研究表明,“十一五”时期,我国将进入一个“突发事件高发期”,尤以城市公共安全最为突出。因此,将城市作为中心和重点,不断增强城市防御灾害和减轻灾害的能力,建立“反应迅速、组织科学、运转高效”的城市应急管理体系已显得格外重要。

一、创新我国城市应急管理体系的必要性

1. 创新城市应急管理体系是城市发展和现代化的重要内容

没有城市应急管理体系的现代化,就没有城市的现代化。城市的防灾减灾能力是维护城市发展的重要因素。1994年的联合国世界减灾大会强调,当今衡量国家、社会进步与发展的标志,已不再单纯是经济的增长,而必须体现在综合国力多项指标特别是安全减灾的能力上。

* 本序系作者根据北京市社会科学联合会课题报告——北京市突发事件应急管理体制研究改编而成,原文曾以《北京市突发事件应急管理体系的现状与对策分析》为题,发表于《公共管理评论》第4卷(清华大学公共管理学院主编)。

** 项目课题组成员,北京大学政府管理学院2003级硕士研究生。

城市地区由于危险要素的高度集中,成为最易发生公共危机的地区。^①近年来,我国城市的突发事件频频发生。有统计表明,20 世纪最后十年,中国的各类危机损失几乎占到全球损失的 1/4,其中有近 80% 的危机损失发生在城市及社区中。^②种种迹象表明,我国城市将进入一个“突发事件高发期”。建立和完善现代化的城市应急管理体系,不可避免地成为亟待思考和解决的问题。^③

2. 城市存在大量突发事件的风险

城市通常是一个区域的政治和文化中心。高度的城市化,使得城市的生产和生活对基础设施的依赖愈来愈大,城市里有大量地下管线和高楼,一旦发生危机,将会出现连环的巨大损失。此外,我国城市中环境污染、交通事故、公共设施事故及城市火灾等环境公害和人为事故也变得越来越频繁,造成的损失越来越严重。因而非常有必要建立起综合的、能对付各种突发事件的应急管理体系,以便有效地预防和抵御突发事件。

3. 突发事件的特性决定了须建立有效的防范机制

突发事件的不可预测性和结果的不确定性提高了对城市应急管理的要求。突发事件是城市安全受威胁的主要成因,它们既可以独立生成威胁城市安全的危机事件,也可以通过共同、交互作用,对城市安全造成更大的威胁。危机事件往往不是独立的,初级事故和事件可以诱发次级危机。现代大城市构成其生命线系统的路网、水网、管线网错综交织,一旦发生事故,牵一发而动全身。各种危机事件之间具有的相关性和连锁性,使得减灾防灾的难度加大。建立成熟的应急管理体系,有助于及早发现和确认突发事件,实施全局预警和采取措施,以此将城市的整体损失降到最低。

二、我国城市传统应急管理体系的问题

新旧体制的转型并不等于新建了几个机构或颁布了几部法规和规

① 参考韩杰、郑玉冰等:“北京西城区城市防灾指挥系统构成研究”,西城区科学技术委员会,1998 年 12 月。

② “从城市安全经营的角度看防灾规划设计”,中国地震科普网 www.dizhen.ac.cn/uw/uw_disp.exe/dizhen/world/。

③ 参考苏刚、王希志、吴新叶:“关于常州城市公共安全应急管理体系建设的思考”,载《中国科技信息》2005 年第 1 期。

划。城市新的突发性事件管理体制的形成更有赖于人们思维方式的转变。支撑传统突发事件管理体制的那些理念并不是一夜之间就能改变的。我国城市传统的分散单一的危机处理体制建立在四个理念之上:

1. 传统体制建立在危机处理而不是危机管理概念之上

危机处理主要着眼于突发事件发生之后的应对,是一种传统的抗灾救灾观念。其过程更多地放在从危机发生到结果的处理上,其体制特征是消极被动的反应。一场典型的突发性公共事件发生后的程序是:媒体曝光——领导人视察、批示和慰问受害者、不惜一切代价救人——对伤亡者进行抚恤、处理责任人——要求吸取教训、防止类似事件再度发生。这种思维方式着眼于结果的处理,政府好像救火队。事实证明,这种思维方式下的体制往往不能避免重蹈覆辙。

危机管理则是一种积极地、主动地、有意识地采取的对危机实行事前、事中和事后有计划的、连续的动态管理过程,力求在一个更广阔的范围内将危机所造成的损失减至最低限度或消弭危机于萌芽状态。其体制特征是重在预防。这种思维方式的特征是要追根溯源,标本兼治,以本为主。

2. 传统体制建立在政府独揽而不是政府和社会共治的基础上

在这种理念下,政府被视为危机处理的唯一主体。危机处理服务作为一项公共服务,其供应方只有政府,而社会民众只是被动的接受方。在很多人的心目中,危机的应对和处理只是政府的事情。人们事事等待政府,事事依赖政府。政府努力到什么程度,危机处理就到什么程度。建立在这种社会心理基础之上的危机应对机制往往造成政府不堪重负,疲于奔命,反应迟钝。而普通民众则防灾减灾意识较低。一旦遇到突发危机事件,很容易出现心理恐慌和社会失序。SARS 时期谣言满天飞、抢购必需生活品就说明了这一点。

同时,这种体制阻碍了决策的科学化与民主化。只靠政府本身就是对政府不现实的预期假定。政府的能力有限已是现代公共管理的一条基本常识。社会越发展,越复杂,政府能力的有限性就越明显。正因为如此,在国外的公共危机管理中,政府之外的非政府组织非常活跃,它们不仅组成志愿者,实际参与到防灾减灾中来,而且就危机管理中的重大问题展开研究,向政府提供咨询,向普通民众发布基本的危机信息和自救互救常识。工商企业、学校、社区也都被要求制定相应的危机应急预案。家庭和个人也要对各种危机有所准备。因此,这样的政府危

机管理是建立在科学化与民主化基础之上的。相比较而言,我国的差距还很大。我国的非政府组织几乎没有,即使有影响也极其有限。虽然有专家顾问团的存在,但我国的政府咨询制度还很不完善。对涉及危机管理的一些重大问题缺乏研究。至今还没有建立起有效的危机管理信息系统。一些先进的科学手段还没得到应用。

3. 传统体制建立在动员行政而不是法治行政基础上

所谓的动员行政,就是指在突发事件发生后,政府成立临时指挥部或办公室,通过行政手段调动各方面资源,全社会齐动员,搞人海战术。尽管这种体制从表面看有收效快和效率高的特点,但是背后付出的代价却是巨大的。

首先,这种动员体制往往是以打乱正常的政治和社会秩序为前提的。SARS 时期,学校提前放假,基层政府撤下其他工作,全部出动,严防死守,很多中央国家单位仅留少数人值班,就是例证。

其次,这种动员体制的很多做法往往缺乏法律依据,依法行政在危机时期成为一句空话,违法行政倒似乎成了一种常态。其实,危机时期是一种非常时期,非常时期采取非常手段合乎逻辑、理所当然。但问题的关键是,这种非常时期和非常手段必须要有法律加以界定,唯其如此,危机时期的行政才是一种法治行政,政府自身才能避免有可能发生的违法行为。例如,SARS 时期,一些地方政府曾经征地、征用民房或其他单位用房用于抗击非典,一定区域或单位的民众还被隔离。这里其实涉及重大的法律问题。非常时期由谁来宣布,非常权力由谁行使,非常时期何时结束,非常权力何时停止。只有明确了这些规定,政府才有可能免于法律的责任。在我国越来越强调依法行政的今天,广大民众的法律意识也不断增强,现行的动员体制再也不能继续下去了。

再次,临时指挥或领导机构的临时性不但不符合依法行政原则,而且使防灾减灾工作缺乏连续性和持续性。

4. 传统体制建立在分散的而不是综合的管理基础之上

在我国传统体制中,危机的管理是分灾种、按部门进行的,这种体制设计有其一定的合理性,因为各种危机有着很强的专业性,因此设立相应的职能部门也是世界各国的通行做法。但是,接下来的问题在于如何协调各部门之间减灾抗灾工作,尤其是当一种危机引发其他危机时,这种条条式的管理体制就显出局限性。如一位学者所指出,危机袭击城市并不是按照条块来的。因此,现代各国危机管理的一个主要特

点是专业分工和综合协调同时兼顾。而且由于危机管理属于一种非常态的管理,各国的危机管理体制趋向集中统一。设置一个专门的协调性综合防灾减灾部门成为各国通行的做法。

在上述四个理念的指导下,我国城市传统的危机处理体制就不可避免的存在下列问题:首先,难以对危机做系统的研究与计划,以北京市为例,危机统计信息非常分散,在统计年鉴中只有交通事故和火灾统计信息,其他危机信息则没有。其次,防灾减灾资源分散,难以做有效的整合。再次,协调成本大,有可能导致反应迟缓。还是北京市的例子,2004年7月20日的那场暴雨就突显了各部门各行其是、缺乏协调的弊端。因此,每次突发事件发生时都要成立由城市领导负责的临时指挥机构。好在我国许多城市已经意识到成立统一应急管理机构的必要性,但新的机构如何有效运作仍值得研究。

三、创新我国城市应急管理体系的构想

以威胁城市安全的危机(事故、事件)发生过程为主线,应急管理的过程包括减灾(mitigation)、预防(preparedness)、应急(response)和恢复(recovery)四个环节(如附件1所示)。^①这四个环节循环往复,以达到有效避免危机发生和将危机损失减小到最低限度的目的。为了实现这些目标,在“危机生命周期”的每一个阶段,应急管理系统都要进行必要的指挥与支持。^②(附件2对“危机生命周期”四个环节的内容进行了描述,并且列举了部分任务示例,可以对我们有所启发。)

围绕着危机管理的四个过程,城市应急管理体系的完善应从指挥系统、信息系统和保障系统等方面展开。此三个系统都在应急管理体系中具有不可替代的重要作用。

(一) 城市应急管理指挥系统

指挥系统作为整个应急管理体系的“神经中枢”,它在应急管理体系中起着核心的作用。指挥系统构建是否科学和成功,在一定程度上

^① 应急管理四阶段模型于20世纪70年代末由National Governors' Association Study提出。

^② 参考湛学勇:“美国洛杉矶市危机管理体系简介”,载《国外大城市危机管理模式研究》,北京大学出版社2006年版,第6页。

决定着整个应急体系作用的发挥。如前所说,城市的应急管理体系构建应该避免分工有余而协调统一不足的缺陷。联系我国城市的实际情况和国外的经验,我们特别提出以下体系设想:实行专业化分工和综合管理相结合,在危机管理中贯彻属地原则,建立起由市、区、各具体职能部门组成的有分工又有合作的、同时有非政府组织参与的城市应急管理指挥系统。

城市应急指挥系统的组织构成可以分为三个层次,第一为决策层,即市长领导下的应急管理委员会;第二为指挥层,即应急指挥中心;第三为实施层,即各有关的专业队伍及职能部门。

城市应急管理指挥系统是一个多层次的网络体系(如附件3所示)。市长、应急管理委员会、应急指挥中心、各职能部门是网络体系中的核心机构。其中市长是应急管理体系的最高领导人、应急管理委员会是应急管理体系的最高权力机构,各专门委员会是政府进行应急管理的常设部门并负责应急管理体系的日常运转,应急指挥中心是应急管理体系的指挥中心,专家委员会是应急管理体系的决策辅助机构。

在正常状态时,该系统通过应急指挥中心进行全市城市安全状况监视,收集整理该地区各方面的安全动态信息,特别是来自公安部、国家地震局、中国气象局、民政部、国家安全局以及本市各职能局发布的地区危机预测信息和周边地区危机动态报告。督促相关职能部门检查安全事故隐患、组织全市重大应急预案演练活动,开展全民安全素质教育等。

在危机状态下,市应急指挥中心成为应急管理委员会进行应急指挥作业的场所。根据公共危机事件等级大小,启动相应应急预案,协调指挥当地各企事业单位、在驻部队、市职能部门和相关区县应急救援行动。^①

该应急指挥体系中各主要组成部分的职能必须明确具体(其职能、组成与运作特点参考附件4。)

借鉴美国联邦应急计划中的设置^②并参考城市自身的情况,城市各专门委员会根据职能可以划分为几大类,包括交通委员会、通讯委员

^① 引自金磊、吴正华等:《北京城市公共危机综合应急管理体系建设调研报告》,北京减灾协会2003年。

^② Department of Homeland Security. (December, 2004). National Response Plan, pp. 105—107.

会、公共工程和设计委员会、消防委员会、信息和计划委员会、抗震救灾委员会、资源支持委员会、卫生和医疗服务委员会、城市搜寻救助委员会、危险材料委员会、食品委员会、能源委员会等。如附件5所示,这些专门的委员会都由相关的职能部门构成。^①其中,在每个专门委员会系统中要指定一个主要部门(用☆表示),其他的相关单位则为支持部门(用○表示)。主要部门负责协调紧急援助职能,支持部门则负责支持主要部门。这些职能部门的应急职能也应该是确定并具有不可替代性的。根据平战结合的原则,政府中大部分职能部门除了日常职能外,都应具有紧急状态所需的功能。

(二) 城市应急管理信息系统

提供准确、及时、全面的应急管理信息是预警和科学决策的前提。突发事件管理信息网络不是指单个的中央数据库、电话网络或计算机网络,而是一个涉及突发事件各相关方面信息的综合活动。^②由于各种突发性危机之间有着有机的联系,因而突发事件信息系统的建设应该在继续完善各单项信息系统的基础上,逐步向全市性的综合信息网络方向发展。如附件6所示,根据应急管理减灾、预防、应急和恢复四个环节的要求,信息保障系统要体现四个方面的功能,即危机预警、灾情追踪、危机评估和对策建议。在整个应急管理基本框架中,把与减灾、预防、应急和恢复四个环节相关的信息资源提供给综合应急管理系统,最终被应急管理的决策者所使用。信息可以有许多不同的处理系统,包括:地理信息系统(附件7)、信息资源数据库(附件8)、遥感系统和全球卫星定位系统等。但是,所有的信息都进入一个机构,即应急指挥中心。该系统与应急指挥中心互动并且从环境中收集数据,或者直接从数据库和使用者收集数据。^③附件6表示虽然不明确,但是是一个信息管理系统应该是应急指挥中心和不同信息处理模型之间的互动。

① 引自沈荣芳、张显东,“城市防灾救灾组织机构设置的研究”,载《危机学》1995年第1期。

② National Research Council, Board on Natural Disasters. (2003) “Reducing Disaster Losses Through Better Information”, 2003 *National Academy of Sciences*, Washington, D. C. : National Academy Press, p. 11.

③ Michael W. Hurley, William A. Wallace. (1986), *Expert Systems as Decision Aids for Public Managers: An Assessment of the Technology and Prototyping as a Design Strategy*, Rensselaer Polytechnic Institute, Special Issue, p. 564.

相应地,各模型之间也是互动的。

(三) 城市应急管理保障系统

如前文所述,应急管理保障系统也是具体实施防灾、抗灾、救灾、重建等工作的过程,该系统的建立不是一劳永逸的过程,而是必须不断完善的。当前来看,城市要建立起“反应迅速、组织科学、运转高效”的城市应急管理体系,需要考虑多方面的因素。不仅要考虑到城市独特的自然地理、历史文化、人口规模、政治地位等因素,还要考虑现行体制的改革与转型,尤其考虑到如何从理念和思维方式层面赋予未来的应急管理体制以新的面貌。当然,我们还要借鉴国外一些国家有益的经验 and 做法,不断完善我们的应急管理体制。基于以上认识,我国城市在应急管理保障系统的构建方面应该有以下几个方面的突破。

1. 加强对突发事件管理的立法

新的防灾减灾机构必须有明确的法律依据。在考虑自身独特性前提下,广泛借鉴国外立法经验。我国城市危机法律体系应该由以下几个部分构成:(1) 国家层面的法律、法规和规定;(2) 城市突发事件管理法规和规章;(3) 国家和地方的司法解释。这里的重点是作为地方防灾减灾母法性质的城市突发事件管理法规。对这部法规所规定的突发性公事件做出明确的界定,对组成城市突发性公共管理体制的各政府机构及职能、对城市范围内紧急状态宣布条件和程序、对市和各区县突发性事件管理的职责分工、对突发性事件管理中城市政府与中央有关部门的关系、对用于抗灾减灾的资金拨付、使用和监督、对紧急状态下其他人力和物力资源的调配权限的使用等作出明确的规定。城市可以成立一个由多个领域专家组成的危机立法小组,收集和 research 国外和我国港台地区的相应法律法规,以资借鉴。

2. 重视减灾和预防

如前文所述,“危机生命周期”理论已经为世界许多国家和地区所采用,成为危机管理规范化、专业化和标准化的基础。其中,减灾和预防为突发事件管理的事前环节,应急和恢复分别为事中和事后的管理环节。很明显,应急管理并不是在突发事件发生之后才展开的。国外危机管理的一个很重要的趋势是,越来越重视危机或突发事件前的减灾和预防工作。防范为主,准备在先,是新的应急管理新模式与传统危机管理模式的根本区别。联合国十年减灾行动、国外的可持续发展理论、

精明成长理念(Smart Growth)和我国新近提出的科学发展观,都可以看成人们在减灾方面所做出的战略思考与努力。而各种防灾预案的制定、应急演练、个人生存知识和技巧的培训则视为人们在危机预防环节所做出的努力。

我国城市在构建新型的应急管理体制过程中,决策者应在观念上实现从“灾后反应文化”向“危机预防文化”的转变,要特别关注危机管理中的减灾和预防阶段,加强制度建设,这是解决问题之本,是解决问题之源。减灾和预防有许多工作可做,其中的重中之重当属减灾教育和城市规划。

3. 构建政府和社会共治的应急管理网络

应急管理是一项公共性很强的管理活动。如果把它看成一项公共服务的话,则政府不应被视为唯一供应者和生产者。企业、非政府组织和个人在防灾减灾工作中扮演着重要角色,应被视为合作供应者或生产者(Co-Providers or Co-Producers)。唯有如此,应急管理才能取得预期的效果。我国城市应急管理体系的构建也要发挥以下三大力量的作用。应急管理体系建设应“坚持社会广泛参与的原则。调动全社会各方面的积极性,把社会、民众的参与同政府管理有效地结合起来,形成政府、企事业单位和志愿者队伍相结合的突发公共事件应对体制,实现突发公共事件应对的社会化。”^①

4. 加强政府间的横向和纵向互助合作

一旦危机发生后,作为危机管理最重要主体的政府需要根据危机发生的严重程度、影响范围、损失大小决定资源的调拨。有时危机造成的严重后果已经远远超出一个地方政府所能承受的能力,正因为如此,许多国家都十分重视危机发生时政府间的横向和纵向互助合作,并将这种合作以法律的形式固定下来,以便在必要时快捷、有序调动各方面的资源,拯救人的生命,减少财产损失,恢复正常秩序,重建家园。真正做到一方有难,八方支援。

日本东京都就与周边八个都县市签订了相互救援的区域合作协定。^② 美国在这方面的制度更为完善,其危机管理的政府间合作可分

^① 引自《北京市人民政府关于实施北京市突发公共事件总体应急预案的决定》,北京市人民政府,京政发[2005]17号,2005年9月5日。

^② 引自顾林生:“日本大城市防灾应急管理体系及其政府能力建设”,载《城市与减灾》2004年第6期,第7—8页。

为横向和纵向两大类,前者又可分为三个层面:(1) 州内地方政府之间的合作,如美国密歇根州突发事件治理法案第 410 款就规定,自治市和县可以与其他县、自治市、公共代理机构、民族国家联盟,或者私人部门代理,或者其他所有实体达成相互救援或者互惠救援协议;^①(2) 州际之间的合作。美国联邦灾难救济和突发事件救助法第 611 款规定,联邦应急管理总署署长对州际突发事件防御公约负有鼓励、审查和协调的责任;(3) 州与邻国之间的合作,美国联邦灾难救济和突发事件救助法第 612 款规定,联邦应急管理总署署长应当向州提供所有可行的救助,用于该州签订与邻国(即墨西哥和加拿大)的突发事件防御互助协定。就纵向而言,美国政府间的合作有两种:(1) 州政府和地方政府之间;(2) 联邦、州和地方政府之间。各州和联邦的突发事件应急管理法的一个中心目标就是如何在必要时倾全州或全国之力应对不测事件。

城市应该在粮食、蔬菜、能源、水等方面寻求与周边省市的密切合作。可以在资源、设施和服务等领域与这些省市签订突发事件救援互助协议。同时,在城市内部应鼓励市内各相邻区县之间签订性质类似的协议。就纵向而言,城市要特别处理好市政府和省政府乃至中央政府及其各部门之间的合作关系。2004 年 11 月出台的《北京市突发公共事件总体应急预案》明确了应急管理中坚持属地为主的原则。即实行属地管理,专业处置,由地方政府统一指挥协调所辖地区的中央机关、企事业单位。当突发事件超出北京市控制范围时,提请党中央、国务院批准成立“首都突发公共事件应急委员会”。这是一个良好的开端,但还需要从法律上作进一步的规范,如在何种情形下、通过何种程序请求中央政府的介入。

5. 构建专家系统,加强减灾科研

防灾减灾工作既是一项公共性很强的管理活动,也是专业性很强的具体工作。专业化是当今危机管理的一个重要特点。许多国家都建立了各方面的减灾科研系统。例如在澳大利亚,联邦政府的主要危机管理部门是联邦应急管理署,属国防部管辖,负责全国性的危机管理事务。该署设有全国危机应急管理学院,主要从事研究和培训工作,并承担全国危机计划的制订。

^① 参考《美国密歇根州突发事件处理法(1976 年第 390 号法案)》第 410 款第 10 部分第 2 条。

美国联邦灾难救济和突发事件救助法第 306 款规定,联邦政府在突发性事件的管理中可以聘用专家和顾问。^① 美国联邦应急管理总署(FEMA)还建立了与高校合作的应急管理研究项目。同时,美国还以大学和学院为基础建立了危机和应急管理研究、训练和信息中心。

城市应建立由减灾协会、科研单位、大专院校等多领域或单位专家学者组成的应急管理专家委员会作为专家支持系统,展开各种突发事件的研究。在研究过程中既应注重国外的优秀成果,也要总结我们自身的经验教训。应将重大典型的自然和人为危机的应对和处理编写成危机管理案例,建立案例库,并编制年度减灾白皮书,出版危机统计年鉴,作为科研、教育和培训之用。同时,也应加快开发紧急指挥决策支持系统软硬件技术,以提升危机事故紧急处置指挥能力。

6. 及时向公众发布防灾信息

有效地通过媒体和社区传播信息,可以帮助市民尽快从危机事件的冲击中恢复到正常状态。因此,防灾信息的发布必须是及时有效的,保证公众可以通过多种方式获得危机信息。常用的信息公布方式有:通过警察、应急人员、电话系统联系或者通过大喇叭广播来发布预警信息^②;通过媒体提醒公众;建立公共安全网站;将个人持有的手机作为信息终端。

7. 设立危机风险防御基金

改变目前的财政专项拨款制度,设立城市危机风险防御基金,并以法的形式加以明确和规定。防御基金由四个方面构成:一是本市的年度财政专项拨款;二是上级政府支持本市防灾减灾的划拨款项;三是本市为危机风险防御所筹得的捐款、赠品、遗赠;四是基金投资国债和有稳定回报的其他债券所得。

8. 重视保险在减灾中的作用

危机保险在欧美和日本等发达国家的防灾减灾中越来越受到重视,成为应急管理研究的一个重要领域。保险的功效不仅在于危机发生后的货币补偿,更重要的是围绕这种补偿所延伸出来的其他社会

① 《美国联邦(Robert T. Stafford)灾难救济和突发事件救助法(根据公法第 106-390 款修订,2000 年 10 月)》,在第 306 款“服务的执行”中规定“依照《合众国法典》第 3109 条的规定雇佣专家和顾问。”

② Lindell, M. & Perry, R. W. (1991). *Behavioral Foundations of Emergency Planning*. New York: Hemisphere Books.

功效。

首先,它可以减轻政府的负担,政府不再是唯一的救灾救济主体。由于有危机保险做保障,灾民灾后会很快得到补偿,重建家园,尽快恢复生产和社会秩序。

其次,它可以推进政府和社会的共治。危机保险具有很重要的公共性特征,尤其是那些诸如地震、洪水、飓风等巨灾,政府或政府出资的再保险公司一般会是民营保险公司为危机保险实行再保险的对象。结果,个人或企业、保险公司和政府构成了危机风险共担共治的网络。从利益角度看,保险公司为了自己 and 客户利益必然要对危机进行损失分析,内容包括潜在的危机损失分析、危机风险分析和建立危机数据库。一些保险公司甚至会请有关领域的专家来做这项工作。在此基础上,保险公司会制定一系列防灾措施来减少风险,包括向客户宣传和介绍如何防止危机损失,以此提高人们的防灾减灾意识。因此,保险公司成为减灾的一支重要力量。就政府而言,作为危机保险的一个重要利益相关方(再保险人或强制保险方),它也必须加强对危机问题的研究,采取切实可行的措施,预防和减少危机的发生,降低危机造成的损失。个人作为被保险人,理应遵守国家的法律规定,并履行合同范围内的防灾抗灾措施。因此,危机保险也可以说是防灾减灾的一种制度化安排。

9. 重视灾后的心理抚慰工作

突发事件往往事发突然,而且极易造成重大的人身伤亡和财产损失。事件的突然发生和事故现场的骇人景象通常会给现场人员的心理产生较大的影响。为了防止当事人及相关人员产生心理障碍,帮助他们走出绝望和无助的心态,最大限度地降低社会负面影响,心理专家有组织地介入治疗,是事故善后处理工作中一个不可或缺的内容。

为了做好灾后的心理抚慰工作,城市可以集中部分专家成立心理危机与干预中心。该中心成立后,正常状态下可以提供一般的心理咨询服务,危机状态下可以为本市乃至其他地方的公民提供灾后心理干预和支持。

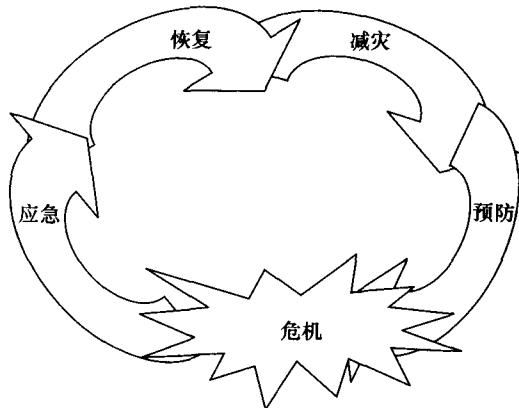
四、小 结

近些年来,我国各种重大灾害和突发事件不断发生,风险因素呈现增长趋势。城市中的突发事件也日益呈现多发、频发、损失严重等特

点,对人民群众的生命财产安全和社会稳定都造成了极大的危害。能否建立起一套运转高效的应急管理体制成为衡量城市政府能力高低的重要指标,提升自身的应急管理能力成为所有城市政府都不能忽视和不敢忽视的战略任务。从一些国家和地区的做法来看,通过建立和完善政府应急管理的体制和机制,强化对突发事件的统一管理、综合管理和全程管理是共同的趋势。但是城市应急管理体制的构建和完善并不能一蹴而就,而是伴随着各种要素共同提升的长期过程。城市中交通布局和城市规划中的不合理因素,大量的流动人口、相当数量的人公共秩序意识差、旧体制的惯性等,这些都不是一夕之间所能解决的。因此,时序性推进与跨越式发展相结合是我们可以预料的的中国城市应急管理体制的发展之路。

五、附 件

附件 1:危机生命周期



附件 2:“危机生命周期”的定义和运作

危机生命周期	内容描述	任务实例
预防阶段	在危机发生前采取相应措施发展和提高危机应对与运作能力	• 准备全面计划 • 实施人员培训 • 设计可能的撤退路线 • 进行演习
应急阶段	在危机发生时采取行动抢救人员,避免财产损失和人员伤亡	• 向市民发出危机警告 • 实施撤退 • 提供食物和暂居地 • 进行搜寻和救援
恢复阶段	恢复生活支持体系和基础设施服务系统	• 清除废墟 • 搭建临时房屋 • 重建公共设施和家庭住宅
减灾阶段	采取措施降低未来危机的影响,减轻危机的后果,预防未来危机的发生	• 实施建筑标准 • 安装预警装置 • 在可能发生洪灾的地区提升建筑水平