

广东省“211工程”三期重点学科建设项目

应急管理理论与实务丛书

Emergency Management

the Perspective of Political Science

政治学视角下的 应急管理

白锐 等 著



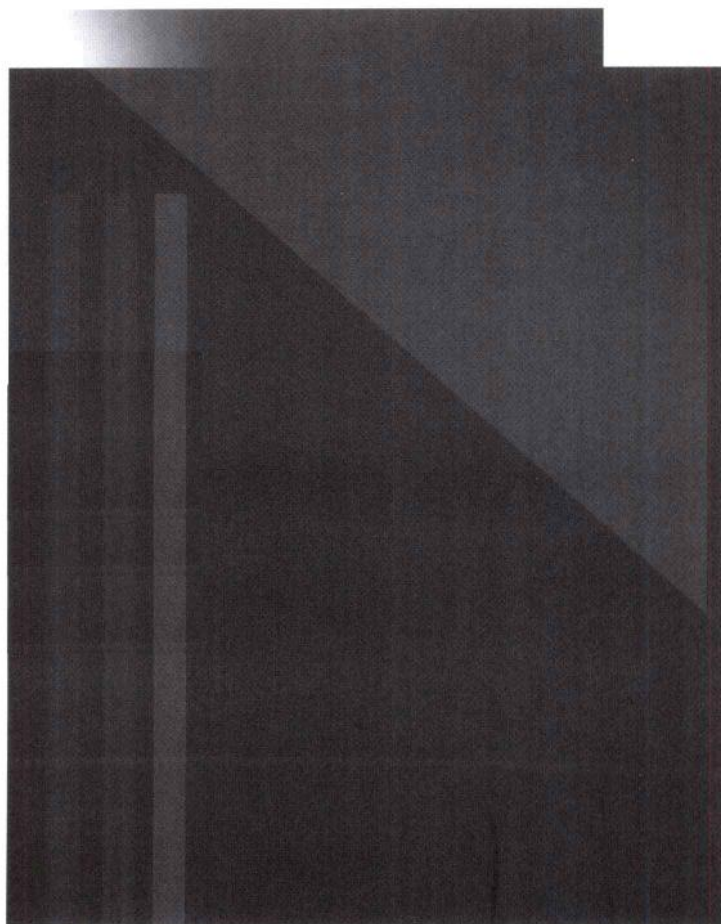
暨南大学出版社
JINAN UNIVERSITY PRESS

本书获广东省“211工程”三期重点学科建设项目“应急管理理论与实务”基金资助

应急管理理论与实务丛书

政治学视角下的 应急管理

白锐 等 著



暨南大学出版社
JINAN UNIVERSITY PRESS

中国·广州

图书在版编目 (CIP) 数据

政治学视角下的应急管理/白锐等著. —广州:暨南大学出版社, 2012. 6
(应急管理理论与实务丛书)
ISBN 978 - 7 - 5668 - 0132 - 6

I. ①政… II. ①白… III. ①紧急事件—公共管理—研究 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 033903 号

出版发行: 暨南大学出版社

地 址: 中国广州暨南大学
电 话: 总编室 (8620) 85221601
营销部 (8620) 85225284 85228291 85228292 (邮购)
传 真: (8620) 85221583 (办公室) 85223774 (营销部)
邮 编: 510630
网 址: <http://www.jnupress.com> <http://press.jnu.edu.cn>

排 版: 广州广海照排设计中心
印 刷: 佛山市浩文彩色印刷有限公司

开 本: 787mm × 960mm 1/16
印 张: 10.875
字 数: 221 千
版 次: 2012 年 6 月第 1 版
印 次: 2012 年 6 月第 1 次
印 数: 1—2000 册

定 价: 27.00 元

(暨大版图书如有印装质量问题, 请与出版社总编室联系调换)

总 序

我国正处在社会转型与体制转轨、机遇与风险并存的社会高风险期，加上各种自然灾害与人为事故纠缠在一起，在社会急速变化的过程中，各类公共危机问题被迅速地集中和放大，蕴涵着不可忽视的各类风险。金融、环境、信息、流行疾病、民族分裂主义、自然灾害等非传统安全因素已成为威胁国家安全的组成部分，这些非传统安全危机深刻地考验着中国政府的执政能力。面对非传统安全危机，加强执政能力建设，趋利避害，化解风险，已成为中国政府长期面临的重要课题。从2006年1月国务院颁布《国家突发公共事件总体应急预案》起，就意味着战略性地应对公共危机已被擢升至国家高度。

“突发公共事件”是指突然发生，造成或者可能造成重大人员伤亡、财产损失、生态环境破坏和严重社会危害，危及公共安全的紧急事件。随着各国社会经济的快速发展，各类突发公共事件的危害日益突显。突发公共事件主要分为自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件四类；按照其性质、严重程度、可控性和影响范围等因素分成四级，特别重大的是Ⅰ级，重大的是Ⅱ级，较大的是Ⅲ级，一般的是Ⅳ级。一国政府应对突发公共事件的能力已经成为评价其执政、施政能力的重要绩效标准。

北京大学丁元竹教授曾把中国社会的风险归结为十个方面：就业、“三农”、金融、贫富差距、生态与资源、台湾、全球化、国内治理危机、信心和诚信、艾滋病和公共卫生。

这是当代后发展国家现代化、城市化荆棘之路的共性，也是正在进行追赶型、跨越式发展的中国社会不得不面对与思考的问题。能源安全、环境安全、生态安全、金融安全、网络安全、信息安全、卫生安全、文化安全等涉及社会生活的多个领域，具有隐蔽性、危险性、突发性和非确定性的特点。进入21世纪以来，各种自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件等频频发生，往往使国家遭受严重损失。研究社会转型期各类重大的突发公共事件和社会经济风险与自然条件状态下的各种自然灾害及次生灾害所带来的应急管理问题，提高突发公共事件应急管理能力成为政府不可避免且具有刻不容缓意义的现实课题。

中央综治办主任陈冀平曾指出,从目前的社会形势看,新的社会矛盾将不断产生,原有的一些社会矛盾可能随之凸显,并呈现出经济领域的新矛盾与其他领域的矛盾相互影响、相互作用的局面,主要表现为涉及农村土地征用、城镇房屋拆迁、国有企业改革、部分军队退役人员等方面的信访问题仍然十分突出,非法集资、股市房市受损、高校毕业生就业、医疗、养老、环境污染、城市公共服务与管理等诱发群体性事件的因素也正在增多。由经济纠纷引发的暴力讨债、绑架、哄抢等“民转刑”案件可能更加突出,流动人口犯罪、多发性侵权犯罪和非法集资等涉众型经济犯罪可能更加突出,城市社会治安问题向农村蔓延扩散的趋势可能更加突出,尤其是个人极端事件有可能进一步增多,治安问题的敏感性将会进一步增强,一起普通的刑事案件或治安案件有可能转变为社会热点问题,甚至诱发其他矛盾和问题。

近50年来,世界经济发展步伐加快,在石化能源体系支撑下的高碳工业,形成了火电、石化、钢铁、建材、有色金属等工业,并由此衍生出汽车、船舶、航空、机械、电子、化工、建筑等行业。气候变化主要是由人为活动排放的二氧化碳、甲烷、氧化亚氮等温室气体造成的。全球变暖的后果是冰川融化、海平面上升、生态系统退化和自然灾害频发。从企业应急管理和长远视角来看,企业外部市场变幻莫测,内部管理与控制日趋复杂。外部风险包括市场风险、竞争风险;内部风险则包括品牌风险、战略风险、文化风险、团队风险、领导人风险、财税风险、舆论风险、法律风险和技术风险等。

马凯在《求是》杂志中撰文指出:我国正处于工业化、城镇化快速发展时期,各种传统的和非传统的、自然的和社会的风险、矛盾交织并存,公共安全和应急管理工作面临的形势更加严峻。归纳起来,应急管理面临的态势包括四个方面:一是自然灾害处于频发期。我国是世界上自然灾害最为严重的国家之一,灾害往往具有种类多、分布地域广、发生频率高、造成的损失重等特点。特别是近年来,极端气候事件频发,中、强地震呈活跃态势,自然灾害及其衍生、次生灾害的突发性和危害性进一步加重、加大。二是安全生产形势严峻。我国经济发展较快,能源、资源、运输供给长期偏紧,再加上安全生产基础薄弱,一些地方和企业责任不落实、监管不到位,生产安全事故发生率居高不下,重、特大事故时有发生。三是公共卫生事件防控难度增大。公共卫生事件的诱因和影响都呈较强的国际性特点,全球新发的三十多种传染病已有半数在我国出现,重、特大疫情和群体性不明原因疾病时有发生。随着人口流动量的加大和流动速度的加快,疾病的防控难度加大,造成的损失更加严重。而在食品、药品生产经营中市场秩序混

乱、源头污染严重、监管力量薄弱等问题尚未得到根本解决。四是社会安全面临新的挑战。

我国改革发展进入关键阶段,各种利益关系错综复杂,国家安全面临的形势更加复杂严峻,维护社会稳定的任务更加艰巨。对当前国际金融危机造成的重大影响和可能引发的各类突发公共事件,我们要有充分的准备。2008年3月14日,少数不法分子在西藏拉萨制造了打砸抢烧暴力事件,烧死或杀死藏汉群众18人,给当地人民群众生命和财产安全造成重大损失。之后,2009年乌鲁木齐“7·5”打砸抢烧严重暴力犯罪事件又造成197人死亡,其中绝大多数是无辜群众。这场打砸抢烧暴力事件的发生,是由以热比娅为首的境外敌对势力和境内极少数人极力炒作广东韶关旭日玩具厂群殴事件,把一个一般的治安案件说成民族事件,从而极力煽动民族仇恨所致的。虎年春节期間,山西省的晋中、太原、吕梁、长治、晋城、阳泉等地区,到处都是地震将发的议论,一场大规模的群众恐慌在山西蔓延。2010年2月20日晚至21日凌晨,许多山西人离家,躲避在广场、公园等地,夜不归宿,甚至开车逃往外乡。造谣人利用网络传播大地震谣言,而政府机构最初也处于一片迷乱中,直到21日早晨,山西省政府及各地区地震部门通过媒体及移动通信转达了政府公告,称群众这次避震行动是为谣言所惑,要广大群众安心。诸如此类的民生事件,实则是2007年哈尔滨水污染事件中短信传播哈尔滨要大地震的翻版,对于非常事件与突发事件,应该由民调机构和覆盖面广的大众媒体联合发布官方信息,以正视听。

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,以保障公众生命和财产安全,促进社会和谐、健康发展的有关活动。佐治亚州立大学著名应急管理学家威廉·L·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、技术危险要素所导致的灾害。”应急管理是对突发公共事件的全过程管理,根据突发公共事件的预警、发生、缓解和善后四个发展阶段,应急管理可分为预测预警、识别控制、紧急处置和善后管理四个环节。应急管理又是一个动态管理,包括预防、准备、响应和恢复四个阶段,均体现在管理突发公共事件的各个阶段。

应急管理是一个完整的系统工程,可以概括为“一案三制”,即突发公共事件应急预案,应急机制、体制和法制。以政府应急管理为主线,围绕政府应急管理决策层次、技术管理层次、社会动员与响应机制等层次展开研究,达到在紧急状态下各行为主体凝聚人心、从容应对、缓解危机、减少缺失的效果。政府危机

管理即政府在公共危机事件发生之前、发展过程之中和后危机时期,为减少和消除危机造成的危害和损失,根据危机管理计划和程序而对危机直接采取的对策及管理措施。政府应急管理是在政府常态型危机管理基础上的紧急状态的管理,各种信息资源、物质资源、人力资源如何高效配置与有效运筹,如何防止灾害的蔓延与次生灾害的扩大等,均是政府应急管理在紧急状态下需要解决的关键问题。我国正处于经济体制和经济增长方式双重转轨的特殊时期,存在着诱发公共危机的潜在的制度及非制度因素。高度重视公共危机管理、建立公共危机的预警机制和政府干预公共危机体系尤为必要。应急管理的基础是常规性政府危机管理,只有基础性工作常抓不懈,才能在紧急状态下临危不乱。

发达国家十分重视突发公共事件应急管理的研究,其研究范围覆盖了灾害或危机产生、发展、消亡的整个过程。日本是较早开展城市应急管理研究的国家,研究的领域和能力不断拓展,研究的水平处于世界前列。美国也在“9·11”事件发生后,组建了部级的美国国土安全部(DHS),标志着美国国家级突发公共事件应急管理体系从“综合应急管理”提升到“国家安全应急管理”的高度。相关国际组织也非常重视突发公共事件应急管理。联合国第二届世界减灾大会发表的《兵库宣言》要求各国将防灾减灾、保障国民生命和财产安全“作为国家的第一责任”,并将“确保减灾成为各国政府部门的工作重心之一”列为《兵库行动框架》(2005—2015年)提出的五个行动重点之一。世界各国的政府部门、学术团体和专门机构已经开始从事各种针对突发事件的预防、监测、预报、识别、测定、控制、应急预案制定、事发时的快速反应及救灾、灾后的快速评估与重建的研究。

美国的乔治·华盛顿大学、马里兰大学、北达科他州立大学和加拿大的尼加拉瓜学院等国外大学,在一些领域均有较为系统的研究,包括危机与应急管理,流行病及预防医学,危机和应急管理中的信息技术、自然、技术危害以及恐怖袭击之风险管理,大规模恐怖行动的预防和反应,危机管理、灾后重建以及组织持续,减灾管理,健康与医疗应急管理。上述研究系统地对政府层面与技术层面的公共危机与应急管理技术提供了强有力的理论指导。

公共危机与突发事件已成为构建和谐社会和可持续发展的重要隐患,越来越引起社会各界对如何有效应对突发事件、妥善预防和处理危机的高度重视。2006年1月国务院颁布《国家突发公共事件总体应急预案》象征着从战略上应对公共危机已被提升至国家高度。中央进一步明确提出,要建立健全社会预警体系,提高保障公共安全和处置突发事件的能力。2007年8月,全国人大常委会通过

了《中华人民共和国突发事件应对法》。汪永清、莫于川、韩大元等学者对该法进行了解释。一些学者则比较研究了国外紧急状态下的法律制度，如徐高、莫纪宏等。目前，我国的研究基本上处于介绍国外经验，对我国应急管理存在的问题及对策等事实进行描述和提出对策措施的以研究为主的阶段，而上升到法理以及制度比较的研究尚欠深入，难以为应急管理的依法行政提供充分的理论支持。另外，对危机处理研究较多，对事后重建和救济研究较少，不利于依法规范政府行政行为，实现缓解公众利益和私人利益的矛盾、维护社会稳定的目的。

关于灾害及突发公共事件应急工程的研究国内外已经积累了大量的研究成果。从第一个应急管理国际组织——国际应急管理工程协会诞生之日起，各类研究成果层出不穷。这些成果几乎囊括了火灾、地震灾害、矿井塌陷、核泄漏事故灾难等具体灾害/危机的各领域。我国从 20 世纪 80 年代末开始创建许多研究学报和学术期刊，如《自然灾害学报》、《环境污染与防治》、《环境卫生工程》、《中国环境管理》、《中国减灾》等，针对我国自然灾害以及事故灾难的防灾减灾研究已经较为深入，目前国内较为集中的研究主要体现在城市灾害应急与管理，区域应急管理实务预案、演练及绩效，突发事件应急管理，现代城市公共安全应急管理，领导干部预防和处置突发公共事件实用指南与案例分析，公共危机与管理，国家与政府的危机管理，灾难性事故与事件应急处置，城市安全学，政府应急管理实务，中央和大城市政府应急机制建设，灾害应急处置与综合减灾，地震应急等研究领域。

政府应急管理和企业应急管理均需要建立应急管理综合平台和预案建设，运筹帷幄，才能在非常态情景下保持临危不乱，但是无论国内还是国外，对于突发公共事件的研究普遍侧重于技术和具体方法应用的应急工程研究，并形成了一类特殊管理理论与方法——应急管理，而蕴涵其中的基础科学问题研究还没有得到广泛关注。这样，构成了面向突发公共事件的应急管理和应急工程两个紧密结合、相辅相成的研究层面。其中，应急管理中的科学问题研究是应急工程问题研究的基础，而后者又是在前者指导下的实践。

从 2008 年暨南大学获教育部批准在全国率先招收应急管理本科生并成立全国首家应急管理学院，到 2009 年广东省“211 工程”三期重点学科建设项目“应急管理理论与实务”正式立项，再到暨南大学应急管理研究中心成立并成为广东省高校重点人文社科研究基地，得到了广东省政府、省政府应急办的大力支持和社会各界的广泛关注，我们深感责任的重大与使命的神圣。应急管理属于新型交叉管理学科，“211 工程”三期重点学科建设项目共设置了二十余个选题，

从政治、经济、管理、公共卫生、新闻处置、社区与区域合作、应急管理史、应急管理平台等领域进行研究，试图对完善中国应急管理理论作出富有成效的尝试，也期盼对中国应急管理工作有所指导与借鉴。丛书的出版难免存在这样或那样的疏漏，期待读者给予批评指正。

暨南大学应急管理研究中心 暨南大学应急管理学院
广东省“211 工程”三期重点学科建设项目
应急管理理论与实务丛书编辑委员会
2011 年 1 月

目 录

总 序	/ 1
第一章	应急管理理论与实践 / 1
	第一节 应急管理的历史与研究 / 2
	第二节 应急管理的基本问题 / 10
第二章	国际国内环境与应急管理 / 15
	第一节 国际环境与应急管理 / 15
	第二节 国内环境与应急管理 / 23
第三章	应急管理主体 / 29
	第一节 政府 / 29
	第二节 非政府组织 / 39
	第三节 国际组织 / 47
第四章	应急管理的政策分析 / 51
	第一节 应急政策的议程设置 / 52
	第二节 应急政策的制定 / 54
	第三节 应急管理的政策执行 / 61
	第四节 应急政策的评估 / 68
第五章	应急管理中组织的内外传播 / 72
	第一节 概述 / 72
	第二节 应急管理中组织传播效果的影响因素 / 77
	第三节 应急管理中组织内外传播策略 / 82

	第四节 新媒体环境下应急管理的组织传播 / 88
第六章	应急管理中的伦理问题 / 95
	第一节 概论 / 95
	第二节 女性主义视角下的应急管理 / 103
第七章	应急管理案例：汶川地震救援 / 119
	第一节 汶川地震基本情况 / 119
	第二节 应急管理主体在地震后采取的主要措施 / 121
	第三节 对汶川地震应急管理工作的思考 / 129
第八章	应急管理案例：菲律宾劫持香港人质事件 / 142
	第一节 人质事件全程回顾 / 142
	第二节 人质事件发生和悲剧落幕的原因探讨 / 144
	第三节 突发事件中新闻媒体的价值冲突与平衡 / 151
	第四节 人质事件的善后处理分析 / 152
	第五节 事件回顾与启示 / 154
参考文献	/ 159
后 记	/ 166

第一章 应急管理理论与实践

对中国应急管理来说,2003 年的“非典”事件被如何强调都不为过。“非典”由广东蔓延到全国乃至世界的那一年,成为中国社会以及知识界普遍地意识到“应急管理”的存在及其重要性的标志性年份。无论是 2003 年的“非典”事件,还是 2008 年的汶川地震,都让我们看到了自然原因以及社会原因导致的突发事件对社会、政治、经济以及人们心理的巨大影响。扼腕叹息之余,社会在呼唤人们对这些事件进行深入的了解、分析与研究。应急管理作为一个学科随之应运而生。进入 21 世纪,中国社会与中国学术界(不仅仅是社会科学界)认识到,我们的社会已经进入高风险的历史发展阶段,学术研究至此必须将应急管理纳入到研究视野当中。目前学者所作的应急管理的研究,已经不能满足应急管理的现实需要,这是本书成书的最大动因。本章主要从应急管理的基本理论问题入手,对应急管理的历史与理论作粗线条的梳理,以期为进一步的应急管理系统研究打下基础。

首先,什么是应急管理呢?目前存在的应急管理概念名目繁多,研究文献呈井喷态势,要找到一个统一的定义实非易事。维基百科认为应急管理是“处置与规避风险的学科,这个学科包括了灾前准备,灾后响应(例如紧急疏散、隔离、大面积消毒等)以及在自然及人为灾害发生后维持与重建社会的各项活动”。^① 美国应急管理研究专家与实践者同样将应急管理定义为“风险处置与风险规避”^②,本书采用这样的定义。要特别强调的是,定义中的“风险”与“灾害”,不仅仅用来指涉自然原因引起的,同时也指涉社会原因及人为原因引起的社会危机。应急管理更多涉及的是灾害事件发生以后的预后处置,对于预防、预测等具体的技术性工作,不在应急管理研究的主要范围之内。

① Emergency Management, http://en.wikipedia.org/wiki/Emergency_management, 2010-08-14.

② George D. Haddow et al., *Introduction to Emergency Management*, Elsevier, 2008, p. 2.

第一节 应急管理的历史与研究

一、应急管理历史

只要有人类历史的存在,就会有因为自然及社会原因而引起的突发事件,因而也会有相应的应急管理活动。中国是一个自然灾害频繁发生的国家,相应的应急管理实践存在于中国漫长而久远的历史时期。最初人们只是“看天吃饭”,在灾害面前较为被动。随着社会经济的发展,中国人民开始主动地进行防灾减灾的组织工作。根据统计,中国古代旱灾经常性地发生,并且有越来越频繁的特点。例如,从公元前206年西汉建立到1936年,我国共发生旱灾1035次,平均每两年就发生一次。如果把界定旱灾的标准降低,那么这个数字就显得非常保守了。此外,中国古代时代越晚,旱灾发生的次数越多。邓云特曾以世纪为单位做过统计:在公元前3世纪以前文献记载的旱灾共有39次;公元前2世纪到公元2世纪的400年间有78次,3—6世纪共发生了161次,7—10世纪共有185次,11—14世纪共有237次,15—18世纪共有291次,19世纪则共有73次。^①中国古代的统治者与中国百姓饱受各种自然及人类活动带来的突发性灾害事件的折磨,因而开始寻求解决问题的方法,有些方法至今仍然在惠及普通民众和社会,著名的三大水利工程即是如此。以秦国蜀郡太守李冰及其子率众于公元前256年左右修建的都江堰为例,它被称为“世界水利文化的鼻祖”,是世界上最久、唯一留存、以无坝引水为特征的宏大水利工程,成为中国应急管理史上的骄傲。

中国上古与中古时期,曾经创造了灿烂的文明,这些文明同样反映在中国政治与行政生活中,应急管理的巨大成就即是其一。但是元明以后的中国社会政治功能渐趋弱化,应急管理水平也较为低下。无论如何,中国古代社会应急管理的基本模式没有改变,这个模式就是由统治者主导的被动地进行灾害响应,因此中国古代社会的风险无论是自然原因造成的还是社会人文原因造成的,应急管理无论是成功的还是失败的,这个模式基本不变。事实上被动形态是应急管理的一大特点,但现代社会由于科技的发展与信息的全面化,管理手段多样化了,同时再也不是单一由政府主导了。

1949年以后到21世纪以前,由于中国国家能力与政府效能的增强,应急管

^① 刘伟. 中国古代旱灾的特点、社会影响与应对措施. 光明日报, 2010-04-18.

理出现了与以前极为不同的特点。首先,风险已经不再主要来自自然的威胁,国际政治中的不确定性因素也成为风险之一;其次,应急管理不再被动地受风险支配,而主动地进行事前的准备工作。1950年以后建立起来的人民防空体系即是一个例子。1950年,中华人民共和国政务院颁布了《关于建立人民防空工作的决定》,并且于次年在中央成立了人民防空委员会。早在1953年,我国即召开了第一次全国人民防空会议,确定建立人民防空领导机构,构筑人民防空工程设施,建设人民防空警报系统,从制度、硬件以及具体技术层面,建立起初步的人民防空体系。1984年,国务院、中央军委颁发了《中华人民共和国人民防空条例》,它对人民防空工程的维护管理作了明确规定。1996年,国家主席江泽民签署命令,颁布了《中华人民共和国人民防空法》,这部法律明确规定:“人民防空是国防的组成部分。国家根据国防需要,动员和组织群众采取防护措施,防范和减轻空袭危害。”作为整个国家应急管理体系重要组成部分的人民防空体系,其意义是非常明显的。21世纪,中国人民防空体系建设引入了信息化与法规化的新型管理模式。上述种种实践活动,可以看作是我国应急管理实践在某些专业领域的实际运作,这在当时的历史政治背景下,是顺理成章的事情。

西方国家应急管理有着较长的历史,也积累了相当深厚的应急管理知识。美国、澳大利亚、以色列以及日本都是较为典型的例子。本节略举美国为例,以说明应急管理在世界范围内的发展趋势。西方国家的应急管理有两个特点:第一,应急管理的紧迫性,是随着社会经济的发展而日趋突显的;第二,社会科学和自然科学知识的全面发展与积累,为应急管理学科的产生提供了土壤。美国早在1947年就通过了《国家安全法》(*National Security Act of 1947*),同时设立了国家安全资源委员会(National Security Resources Board, NSRB),自此美国应急管理体系建设一直未停止。对于美国应急管理体系的建立与后续建设起了决定性影响的几个因素是冷战及其民防体系的建设、20世纪频繁出现的自然灾害、政府增多的可控制的资源(财政、人员以及电力、运输与通信等)、核战的阴影尤其是后冷战时代的恐怖主义袭击。美国在20世纪50年代成立了联邦民防局(Federal Civil Defense Administration),这个机构为美国应急管理体系建设储备了第一批专门的人才,例如在特别时期如何动员民众,是应急管理中的一大问题,而联邦民防局中就有一群特别的民防动员官员负责在紧急时期进行物资与人员的动员。由于全球变暖等因素的影响,从20世纪60年代起气候在世界范围内出现异常,美国也不例外。在一系列推动作用下,美国通过了1968年的《国家洪水保险法》(*National Flood Insurance Act*),为应急管理的法律体系建设做了早期努力。2001年的“9·11”恐怖袭击,让美国政府随后成立了美国联邦国土安全部(United States Department of Homeland Security, DHS),专门负责国内反恐方面的

应急管理工作。它的主要任务是：第一，预防国内的恐怖分子袭击；第二，提高恐怖主义应对能力；第三，遭袭击后尽可能降低各方面损失。特别值得一提的是2005年的卡特林娜飓风（Hurricane Katrina），它极大地影响了美国应急管理体系的深度建设及管理思维的调整。在卡特林娜飓风后，美国国会在美国社会强大的压力下，通过了六个法案，旨在加强总统的指挥权，重组联邦应急管理署（Federal Emergency Management Agency, FEMA），厘清 FEMA 与上级主管的国土安全部的职、权、责关系。总体上，FEMA 的地位得到提高，应急管理的资源得以增加，组织整合行动的能力得以提高。^①

二、应急管理教育与研究

应急管理首先在西方得到重视，但即使是在澳大利亚和美国这样的国家，将应急管理真正纳入大学课程，特别是作为独立的研究与教学单位，也是非常晚近的事情。欧美多国的应急管理教育与研究，都在20世纪80年代进行了开创性的工作。下面我们以南美国和澳大利亚为例说明应急管理教育与研究在西方的大致发展路径。

美国北得克萨斯大学的公共行政学系在1983年开设了“应急管理与规划”专业，成为美国首个开办应急管理本科专业的院系。^②随后的二十多年里，美国应急管理教育与研究急剧增多，无论是大学学位还是职业证书的发放，都是如此。到2007年，全美有140多所大学具备应急管理的正式教育资格，其中既有职业培训，也有本科课程，甚至包括了博士学位课程。不少学生是在职的应急管理官员，学生的在职经验和教师的学术研究能力形成了有益的互动。^③甚至 FEMA 内部也启动了培训计划，成立了著名的应急管理研究所。以应急管理本科教育为例，根据 FEMA 的统计，有资格进行应急管理本科教育的院校，全美共有26所。^④

表 1-1 美国大学应急管理本科课程

1	American Public University Bachelor of Arts in Emergency and Disaster Management 美利坚公共大学：应急与灾害管理文科学士学位
---	---

① George D. Haddow et al., *Introduction to Emergency Management*, Elsevier, 2008.

② 北德大学公共行政学系介绍，<http://pacs.unl.edu/public-administration/>，2010-12-10.

③ 参见 Thomas D. Phelan, *Emergency Management*, Elsevier, 2008, Chapter 5.

④ Emergency Management Programs (Bachelor Degrees), <http://training.fema.gov/EMIWeb/edu/college/embadegree/>，2010-12-01.

(续上表)

2	Arizona State University—Bachelor of Applied Science Degree in Emergency Management 亚利桑那州立大学：应急管理应用科学学士学位
3	Arkansas Tech University—Bachelor of Science Degree in Emergency Administration and Management 阿肯色科技大学：应急管理科学学士学位
4	Grand Canyon University—Bachelor of Science in Emergency Management Program 大峡谷大学：应急管理科学学士学位
5	Jacksonville State University—Bachelor of Science in Emergency Management 杰克逊维尔州立大学：应急管理科学学士学位
6	Massachusetts Maritime Academy—Bachelor of Science Degree in Emergency Management 麻省海事学院：应急管理科学学士学位
7	North Dakota State University—Bachelor of Science Degree in Emergency Management 北达科他州立大学：应急管理科学学士学位
8	Ohio Christian University—Bachelor of Arts in Disaster Management and Relief Program 俄亥俄基督教大学：灾害管理与减灾文科学士学位
9	Savannah State University—Homeland Security and Emergency Management Bachelor of Arts Degree 萨凡纳州立大学：国土案件与应急管理文科学士学位
10	SUNY Canton—Bachelor of Technology in Emergency and Disaster Management 纽约州立大学（坎顿）：应急管理与灾害管理科学士学位
11	Thomas Edison State College—Associate and Baccalaureate Degrees 托马斯·爱迪生州立大学：副学士及学士学位
12	Trine University—Bachelor of Science with a Major in Emergency Management 三一大学：应急管理主修专业学科学士学位
13	TUI University (formerly Tuoro University International) —Bachelor of Science in Health Sciences with a Specialization in Emergency and Disaster Management/Undergraduate Certificate in Emergency and Disaster Management 托罗国际大学：应急与灾害管理卫生科学学士学位/应急管理与灾害管理本科学历
14	University of Akron—Bachelor of Science Degree in Emergency Management 阿克农大学：应急管理科学学士学位

(续上表)

15	University of Central Missouri—Bachelor of Science Degree in Crisis and Disaster Management 中密苏里大学：危机与灾害管理科学学士学位
16	University of Maryland University College—Bachelor of Science in Emergency Management and Minor in Emergency Management 马里兰大学大学学院：应急管理科学学士学位与应急管理辅修学位
17	University of North Texas—Bachelor of Science Degree in Emergency Management 北得克萨斯大学：应急管理科学学士学位
18	University of Richmond—Bachelor, Associate Degrees/Undergraduate and Graduate Certificates and Concentrations 里士满大学：学士学位，副学位/本科及研究生文凭
19	University of Richmond—Online Bachelor of Applied Studies in Emergency Services Management 里士满大学：应急服务管理应用研究远程教育学士学位
20	University of Wisconsin Oshkosh—Bachelor of Applied Studies in Fire and Emergency Response Management 威斯康星（俄什可什）：火灾与应急管理应用研究学士学位
21	Utah Valley University—Bachelor of Science in Emergency Services Administration—Emergency Management 犹他山谷大学：应急管理学士学位
22	Upper Iowa University—Bachelor of Science in Emergency & Disaster Management 上依阿华大学：应急管理与灾害管理科学学士学位
23	Virginia Commonwealth University—Bachelor of Arts in Homeland Security and Emergency Preparedness 弗吉尼亚联邦大学：国土案例与应急准备文科学士学位
24	Western Carolina University—Online Bachelor of Science Degree in Emergency Management 西卡罗来纳大学：应急管理远程教育科学学士学位
25	Western Illinois University—Bachelor of Science Degree in Emergency Management 西伊利诺伊大学：应急管理科学学士学位
26	West Texas A&M University—Emergency Management Administration Bachelor of Applied Arts and Science 西得克萨斯 A&M 大学：应急管理应用文科与科学学士学位