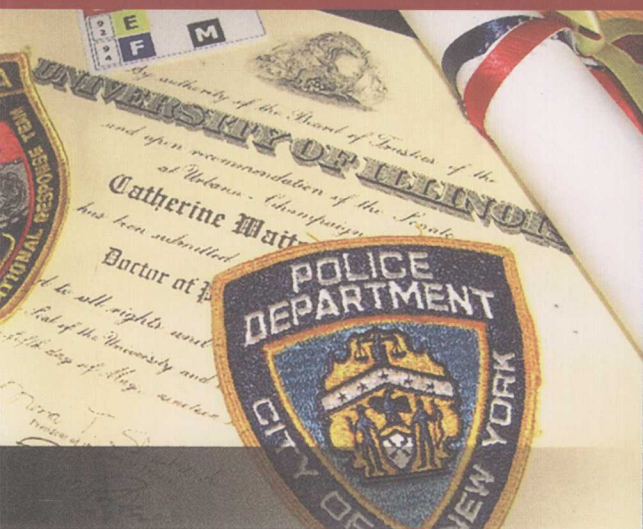


·应急管理译丛·

EMERGENCY MANAGEMENT
& TACTICAL RESPONSE OPERATIONS
BRIDGING HTE GAP



应急管理操作实务

【美】托马斯·D.费伦博士◎著

林毓铭 陈玉梅◎等译 陈玉梅 马海军◎校译



知识产权出版社
全国百佳图书出版单位

应急管理译丛策划 林毓铭 龚 晶 陈玉梅

本译著由广东省第三期 211 工程重大项目《应急管理理论与实务》提供资助

应急管理操作实务

[美] 托马斯·D. 费伦博士 著

林毓铭 陈玉梅 等译

陈玉梅 马海军 校译

内容提要

本书论述了应急管理和应急处置之间的联系和区别,尤其是如何消除两者之间的“真空”或误会。通过对应急管理和应急处置从理论到实践的系统阐述,并着重区分了两者不同的教育模式和教育内容,令我们能清晰地地区分出两者的不同,同时又理解两者相互协同相互支持的关系。主要的目的在于说明应急管理者需要具备管理的概念和原理基础,而大学教育课程对于应急管理者而言非常重要和必要。

应急管理理论是由一套独特概念和原理组成的,它与应急处置当中运用的各类专业技能完全不同。应急管理者更多的是进行概念、原理,以及管理实践的学习,但在涉及具体的各种应急处置的技能时,还需要专门的、针对性的培训。

应急管理和应急处置在应急管理的四个阶段——准备、响应和恢复、减缓当中都起着关键性的作用。应急管理通过预测预警、沟通、协调、策划、后勤、财务、管理、专家咨询和信息保障等手段来支持灾害发生期间的应急处置活动,同时还要做好灾前减缓和准备工作以及灾后的恢复和重建工作。

本书剖析了作者亲身经历的三个案例,包括“9·11”恐怖袭击事件、印度洋海啸,以及卡特里娜飓风和丽塔飓风。书中每章都包括了学习目标和问题讨论,便于读者进行研究或教学。

责任编辑:贺小霞

图书在版编目(CIP)数据

应急管理操作实务/(美)托马斯·D. 费伦(Phelan, T. D.)著;
林毓铭,陈玉梅等译. —北京:知识产权出版社,2011.9

书名原文:Emergency Management and Tactical
Response Operations

ISBN 978-7-5130-0680-4

I. ①应… II. ①费… ②林… III. ①突发事件—公
共管理 IV. ①D035

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第133897号

This edition of Emergency Management and Tactical Response Operations by Thomas Phelan is published by arrangement with Elsevier INC of 30 Corporate Drive, 4th Floor, and Burlington, MA 01803, USA

应急管理操作实务

YINGJI GUANLI CAOZUO SHIWU

[美] 托马斯·D. 费伦博士 著

林毓铭 陈玉梅 等译 陈玉梅 马海军 校译

出版发行: 知识产权出版社

社 址: 北京市海淀区马甸南村1号

网 址: <http://www.ipph.cn>

发行电话: 010-82000860 转 8101/8102

责编电话: 010-82000860 转 8129

印 刷: 知识产权出版社电子制印中心

开 本: 787mm×1092mm 1/16

版 次: 2012年1月第1版

字 数: 340千字

京权图字: 01-2011-3843

ISBN 978-7-5130-0680-4/D·1264 (3582)

邮 编: 100088

邮 箱: bjb@cnipr.com

传 真: 010-82005070/82000893

责编邮箱: HeXiaoXia@cnipr.com

经 销: 新华书店及相关销售网点

印 张: 14.5

印 次: 2012年1月第1次印刷

定 价: 48.00元

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题,本社负责调换。

献词

谨以此书献给我的妻子——凯瑟琳·韦特·费伦。

我妻子给予我写作和编辑专业知识的帮助，并专心照顾我的起居饮食，我方能远离坐器，顺利完成此书的编写工作。

《应急管理理论与实务》丛书

编委会主任委员：胡 军

副主任委员：林如鹏 宋献中

编委会成员（以姓氏笔画为序）：

卫海英 王声湧 王元林 白 锐 卢文刚

左小德 李伟权 沈远平 陈玉梅 林毓铭

林爱珺 庞素琳 周云帆 洪 凯 胡涤非

梁明珠 龚 晶 曾 红 董建新 董晓梅

项目负责人与丛书总策划：林毓铭

《应急管理操作实务》翻译人员

前 言 第一章 刘大唯 第二章 第三章 申若茜
第四章 林毓铭 第五章 朱岸青 第六章 第九章 陈余婷
第七章 第八章 附录 D 索 引 陈玉梅
第十章 第十一章 郭 嘉 第十二章 陈玉梅 王承娟
附录 A 附录 B 附录 C 温晓燕

《应急管理理论与实务》丛书总序

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、自然灾害等诸多非传统安全因素，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，各类突发公共事件危害日益凸显，突发公共事件主要分自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件4类；按照其性质、严重程度、可控性和影响范围等因素分成4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。一国政府应对突发危机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：就业问题、三农问题、金融问题、贫富差距、生态与资源问题、台湾问题、全球化问题、国内治理危机、信心和诚信问题、艾滋病和公共卫生问题。

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、社会安全事件等发生频率高、灾害损失严重。研究社会转型期各类重大的公共突发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，加强公共突发事件应急管理成为政府不可回避的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、涉法涉诉、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,在化石能源体系的支撑下的高碳工业,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、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,应急面临的势态包括:一是自然灾害处于多发频发期。我国是世界上自然灾害最为严重的国家之一,灾害种类多、分布地域广、发生频率高、造成的损失重。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,生产安全事故总量居高不下,重特大事故时有发生。三是公共卫生事件防控难度增大。公共卫生事件诱因和影响都呈较强的国际性特点,全球新发的30多种传染病已有半数在我国发现。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。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,维护社会稳定的任务艰巨。国家安全面临的形势更加复杂严峻。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财产造成重大损失。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。7月5日乌鲁木齐打砸抢烧严重暴力事件的发生,是以热比娅为首的境外敌对势力和境内极少数坏人极力炒作广东韶关旭日玩具厂群殴事件,把一个本来只是一般的治安案件说成民族事件、极力煽动民族仇恨所致的。虎年春节期間,一场大规模群众恐慌在山西蔓延。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。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,而政府机构起始也处于一片迷乱,2月20日晚至21日凌晨,许多山西人在户外度过了一个不眠之夜。直到21日早晨,山西

省政府及各地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为谣言所惑，要广大群众安心。类似此类民生事件，又是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，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，保障公众生命财产安全，促进社会和谐健康发展的有关活动。佐治亚州州立大学著名应急管理学家威廉·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过程。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，达到在危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，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，研究水平处于世界前列。美国也在“9·11”事件后，组建了部级的美国国土安全局（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的安全“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、北达科塔州立大学，加拿大的尼加拉瓜学院等国外大学，在以下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、危机与应急管理、健康与医疗应急管理、流行病及预防医学、危机和应急管理中的信息技术、大规模恐怖行动的预防和反应。上述研究系统地政府对政府层面与技术层面的公共危机与应急管理技术提供强有力的理论指导。

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、妥善预防和处置危机的高度重视。2006年1月国务院颁布《国家突发公共事件总体应急预案》起,就象征着从战略上应对公共危机已被上升至国家高度。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。一些学者比较研究了国外紧急状态法律制度,如徐高、莫纪宏等。目前的研究基本上处于国外经验介绍,我国危机应急管理存在的问题及对策等事实描述和对策措施研究为主的阶段,而上升到法理以及制度比较研究尚欠充分和深入,难以对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(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以下领域,包括: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理论、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临危不乱,但是无论国内还是国外,关于突发公共事件普遍侧重于技术和具体方法应用的应急工程研究,而蕴涵其中的基础科学问题研究还没有得到广泛关注,并形成了一类特殊管理理论与方法——应急管理。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年广东省第三期211工程重大项目《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,一直得到了广东省政府、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,第三期211工程重大项目共设置了26

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、应急管理平台等多个领域进行研究，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。

我们也计划陆续翻译出版一批国外优秀的应急管理专著和教材，期待更多的读者了解国外应急管理理论知识与实务操作。

暨南大学应急管理研究中心 暨南大学应急管理学院
211 重大工程项目《应急管理理论与实务》丛书编辑委员会
2011 年 1 月

前言

汤姆博士给我打来电话，问我是否可以回答他学生的几个问题。其实我一直很期待能够就我关于全球性灾难应对的经验与一些小的团体进行交流，回答他们三四个不痛不痒的问题。然而实际情况是，我要和一个班的学生交流，教室里坐满了学生，我必须用麦克风才行。这些学生对细节问题都很感兴趣，他们想知道是哪个部门发挥了作用，哪个环节出了问题，有哪些因素会导致情绪紧张以及一些政治焦点、社会挑战和可能达到效果程度等。学生们情绪高涨，以至于我们的讨论持续不断，远远超出了预定时间。汤姆博士有目的地引导他的学生不仅仅停留在教科书的标准上，因为他知道针对现实世界的危机形势必须采取专业的解决方案，而这些方案必须是从良好的实践经验中总结而来的。会谈结束后，我跟汤姆谈及与他的学生交流让我感到非常愉快，并且我也期待能与汤姆分享他在与世界各地的应急管理者和应急顾问和学生们交流过程中所获得的实践知识和第一手资料。随后，汤姆提醒我为他的书写序，因为我之前已经答应了。

汤姆认为，应急管理者和应急救援者的专业技能都非常重要，这是确定无疑的。很简单，仅仅靠观看 CPR（心肺复苏手术）的视频并不能成为一个合格的护理员。要成为一个合格的护理员，你必须花上数百个小时的时间去课堂学习和去现场实践，而这些现场的实践包括与专业护理员一起去应对紧急救护。你必须通过一系列严格的考试和专业认证，而且还要持续不断地提高你的技能才行。法律规定，只有通过认证的人，才能作为合格护理员被指派任务。

想要成为一个城市、国家或联邦的一名合格的应急管理者，同样需要去接受相应的教育，积累实地经验，并接受一定的专业认证考试。当一个不合格的人员成为应急管理者时，他只有很少的甚至是没有任何经验，如果让他来做关键性决策，那后果将是灾难性的。这一点在卡特里娜飓风事件中充分暴露了出来。一些政府高层应急管理负责人，我们原来对他们都寄予厚望，但是在危机当中却表现得决策无效，未能很好地履行自己的职责。

卡特里娜飓风事件中领导层决策失效的原因，归咎于选任应急管理者的时候，仅仅是倚仗权威做出政治委任或者指定某个人去担任关键领导职位，却没有考虑到其是否具备一个合格的应急管理者所必须具备的条件（如教育程度、资质以及真实的实践经验等）。这里再举几个正面的例子，可以较好地指导我们领导者如何做出正确的选任。在美国，任命卫生局局长时，一定要求被任命的人员必须是经验丰富的医学博士。而在通过了常规测评之后，卫生局局长的首要职责是关注公众的健康，医学上的学位就像是医生对病人做出医

嘱时的必需品。上述经验，同样可以应用到任命应急管理者的过程中。当做出了一个错误的判断时，不仅不会减轻灾难影响，能最大限度地做好应急响应工作和加快灾后恢复重建，反而会造成更多的人员伤亡，增大灾难的破坏程度。政治委任是我们民主进程的关键组成部分，但是，我们不能不切实际地期待这些被委派者都能胜任他们被委任的工作。

应急管理中的另一个挑战在于如何说服企业家、政府官员和普通民众将其时间、精力和金钱投入到灾难发生前的风险评估和减灾活动当中。我们都很清楚，在开车时系好安全带和有气囊装置的车能够帮助我们在发生车祸时挽救自己的生命，我们也知道疾病预防可以带给我们更长的寿命和更高质量的生活。而绝大部分的人都知道这样一句广为人知的俗语：“一盎司的预防相当于一磅的治疗。”美国国会在多种灾害减灾委员会的指导下对灾前减灾性质的投资收益做了一番研究，研究结果显示：每花1美元用于结构性（如增强体质）和非结构性（如提高教育程度、知识技能和参与社区计划）的减灾投资，将得到4美元或以上的社会收益。可见，4:1的投资回报率对我们而言应该是一个不错的投资。遗憾的是，美国政府或者各个州政府对于这个灾前减灾领域几乎没做任何投资。

国际乐施会是一个重要的致力于人道主义救济活动的非营利组织，他们发布的题为《气候警钟》的调查报告显示：

在过去的20年里，自然灾害增长了4倍，从19世纪80年代早期的平均每年120起，增加到了现在多达每年500起。而各类灾害的受灾人数也从1985年至1994年之间平均每年1 740 000人，增加到1995年至2004年之间平均每年2 540 000人。

我们知道，自然灾害的数量、规模以及自然灾害的影响因素都在持续增加。因此，我们需要找到更好的方法来引导和激励政界、商业和社区增加灾前的减灾投资。

汤姆博士多年来直接参与并致力于创立相关的知识、技能体系和应急管理及其应急响应领域的专业知识。同时，他还从亲身经历过的应急管理中所获取的第一手材料中总结出经验，并成功地运用到他的教学和写作当中。汤姆曾发表过关于备灾的演说，致力于全球应急管理系统的开发，目前该系统已经成功地在17个国家得到了应用。我也非常高兴能与汤姆在多起危机事件中共同工作，包括美国世贸中心“9·11”恐怖袭击事件、印度洋海啸事件以及卡特里娜飓风事件等。通过汤姆的帮助，作为个人不难发现，在应急管理的职业发展生涯当中，他们有很大机会可以成为本行业的专家。

布伦特 H. 伍德沃思

致 谢

对于本书而言，实在有太多需要感谢的人。如果没有我的妻子凯瑟琳·韦特·费伦 (Catherine. Waite. Phelan) 做我的编辑助理，没有埃尔迈拉学院 (Elmira College) 的学生以及与我交流思想、激发我创作灵感的同事们的帮助，本书不可能完成。当我花时间去写作时，我的办公室由琳达·穆拉 (Lynda Mura) 帮我管理。我很多的好朋友和伙伴们给我提供了写作灵感，他们是：理查德·阿诺德 (Richard Arnold)、大卫·阿灵顿 (David J. Arrington)、亚历山大·特斯 (Alexander Charters)、艾德·德芙琳 (Ed Devlin)、格伦·弗里德 (Glenn Fried)、朱莉·高顿 (Julie Galdo)、罗杰·汉姆斯 (Roger Hiemstra)、特丽·庞德 (Terri Pond)、斯科特·瑞姆 (Scott Ream)、汤姆·沙皮尔森 (Tom Shepardson)、德瑞·汤尼 (Deidrich Towne)、琼斯 (Jr.) 和布伦特·伍德沃思 (Brent Woodworth)。感谢我在奥内达加社区学院的学生们，国家电网的维多利亚·兰德·格拉夫 (Victoria Ladd-de Graff)。还有我的客户，当我在“9·11”世贸遗址、斯里兰卡或新奥尔良忙碌时，他们都在独自勤奋地工作。另外我作为演讲者参加过的多个会议上所获得的与会人员的反馈也给我提供了很大的帮助，包括《灾后恢复》杂志社、加拿大备灾中心、联邦应急管理署应急管理学院以及美国和新加坡的几个地区性和专业性组织发起的会议。我尤其要感谢爱思唯尔公司巴特沃思·海涅曼出版社的帕特里斯·瑞帕鲁斯 (Patrice Rapalus)，他是最早对本项目感兴趣的人，并自始至终提供了很大的支持。

引言

应急管理理论是由一套独特概念和原理组成的，它与应急救援者们所运用的专业技能完全不同。应急管理者为了能够安全有效地履行他们的职责，当涉及具体的各种应急处置的技能时，还需要专门的、针对性的培训。应急管理者更多的是进行概念、原理，以及管理实践的学习，很少进行实际的现场操作。不论是应急处置还是应急管理，在应急管理活动的准备、响应和恢复等几个阶段中都起着关键性的作用。应急管理通过预测预警、沟通、协调、策划、后勤、财务、管理、专家咨询和信息保障等手段来支持各类应急救援行动。应急管理者的这些工作是非常复杂的，尤其是在灾害发生期间。而且，应急管理人员有责任做好灾前减缓和准备工作，在灾后做好恢复和重建工作。

本书很好地填补了以往应急管理与应急处置之间的“真空”。它的撰写对那些专注于应急管理的专业发展，而忽略了在突发事件或灾难发生时所要承担的责任的人们当中，引发了激烈的讨论。而本书提出的一些观点和问题，也引发了人们对应急管理者与应急救援人员之间如何协同作战的一番讨论与思考。

本书剖析了作者亲身经历的三个案例，包括“9·11”恐怖袭击事件、印度洋海啸，以及卡特里娜飓风和丽塔飓风。书中所提供的参考资料都源自作者独一无二的视角，而非其所服务组织的观点。那些组织提供的资料都有很大的局限性，他们往往只关注应急响应和应急管理的一些表面现象。

本书中每章都包括学习目标和问题讨论，以便引导人们进行应急管理方面的研究或教学。下面是关于各个章节的简短摘要：

■ 第一章：消除应急管理与应急处置之间的误区。本章对应急管理和应急处置分别做了定义，讨论了长久以来存在于两者之间的隔阂或误区，回顾了应急管理传统的职业发展轨迹。讨论了应急管理者角色的转变以及被商业和军队已经普遍认可的管理者可以是来自于高校，而非一定要从基层逐步产生。

■ 第二章：应急处置与应急管理的技能比较。本章对于应急处置和应急管理过程中所需要的独特技能做了详细的阐述，并探索了培训与教育之间的区别。

■ 第三章：应急指挥体系（ICS）中的管理需求。介绍了应急指挥长的概念，以及他如何需要整个指挥体制和所有人员支持的，并描述了各自的角色和职责。但本章并不是要作为应急指挥体系（ICS）的一门专门课程。

■ 第四章：应急指挥长：是长官还是管理者？本章描述了传统指挥和控制模式下指挥负责人的形象，并与其在应急管理当中所扮演的角色进行对比和比较。

■ 第五章：大学应该提供怎样的应急管理教育。介绍大学应急管理大学教育课程的增值部分，已有的多种课程以及学生对新教学技术的接受程度。本章进一步探讨了教育和培训之间的不同。

■ 第六章：应急管理者的职业发展轨迹。介绍了不同类型的志愿者经验以及地方、州和国家等各级应急管理机构的各种职位和头衔。同时也指出了应急管理职业发展所需的技能。

■ 第七章：案例分析：“9·11”恐怖袭击事件。本章包含了作者在“9·11”恐怖袭击事件发生后待在纽约市的3个星期里对应急管理方面的观察所得。作者是作为灾难丧葬处置小组后勤支持部门的一名工作人员，而不是作为一名翘首旁观的专家，积极参与了专业应急队伍的实际管理和后勤支持工作，提供的是对应急管理最直接的观察结果。

■ 第八章：案例分析：斯里兰卡在海啸灾害中的应急响应。介绍了位于斯里兰卡首都科伦坡的国家操作中心在海啸发生后的应急响应和灾后恢复工作以及其在战略、协作方面的努力。同时还介绍了信息技术在灾难管理中的应用。

■ 第九章：案例分析：卡特里娜飓风事件——从私营单位和公共部门的视角。内容包括作者分别作为私营单位和公共部门的成员，在参与卡特里娜飓风灾害救援过程中从不同角度观察所得。本章主要是针对作者直接服务的地区而针对所有地区的政府部门做评论。

■ 第十章：应急管理中的“管理者”。本章表明管理学的概念和原理同样适用于应急管理。在第7~9章所提及的3个案例里面，管理者所扮演的角色可以普遍适用于应急管理者，同样也适用于对高管们进行应急管理和应急管理培训。

■ 第十一章：大学教育与实践的脱节。本章指出经过大学教育的应急管理者与实践之间的差距在于他们缺乏实际操作的经验。应急管理大学教育课程的内容主要还是在描述说明应急管理当中的各种角色和职责。

■ 第十二章：携手合作。本章强调了应急管理人员与应急救援人员之间协调合作的必要性。本章实地检验了应急管理人员在灾害救援当中所扮演的角色。指出无论我们如何加强自身教育，自然灾害仍然会持续发生。本章还揭示了即将来临的巨大的挑战以及应对这些挑战既需要专业的管理，也需要优秀的实际操作技能。

我写此书的目的在于向读者们证实管理的概念和原理对应急管理者而言是有价值的，即使是对于那些有多年实际操作经验的人也是如此。而另外一个目的是要说明通过学校的大学教育课程来学习相关的管理概念和原理比起其他方式更好。最后，对那些有志于投身应急管理事业的人而言，新的挑战在于通过更多正式的、可信而专业的应急管理的实践使得自己不断完善进步。也欢迎各位读者一起来迎接这个挑战。

目 录

前 言	(1)
致 谢	(1)
引 言	(1)
第一章 消除应急管理与应急处置之间的误区	(1)
引言	(1)
应急管理者传统的职业发展轨迹	(2)
应急管理者自身要求的转变	(4)
应急响应志愿者组织的削弱	(5)
工商企业对应急管理的影响	(6)
小结	(8)
问题讨论	(8)
参考文献	(8)
第二章 应急处置与应急管理的技能比较	(9)
引言	(9)
应急处置的技能	(10)
应急管理的技能	(14)
技能的获取	(17)
培训与教育比较	(19)
小结	(20)
问题讨论	(20)
参考文献	(21)
第三章 应急指挥体系 (ICS) 的管理需求	(22)
引言	(22)
ICS 指挥人员	(22)
抢险救援负责人的角色	(24)
指挥人员如何支持抢险救援负责人	(26)
指挥人员的角色说明和技能	(28)
小结	(29)
问题讨论	(30)