



当代应急管理系列丛书

公共安全管理概论

夏保成 张平吾 著



当代中国出版社
Contemporary China Publishing House

当代应急管理系列丛书

公共安全管理概论

夏保成 张平吾 著



当代中国出版社
Contemporary China Publishing House

图书在版编目(CIP)数据

公共安全管理概论/夏保成,张平吾著.—北京:
当代中国出版社,2011.2

ISBN 978-7-80170-959-2

I. ①公… II. ①夏… ②张… III. ①突发事件—公共管理—
研究 IV. ①D035.34

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 025641 号

出版人 周五一
策划编辑 何琳
责任编辑 彭理文
责任校对 王小芸
责任印制 郭晓亮
装帧设计 姚洁
出版发行 当代中国出版社
地 址 北京市地安门西大街旌勇里 8 号
网 址 <http://www.ddzg.net> 邮箱:ddzgcs@sina.com
邮政编码 100009
编辑部 (010)66572154 66572264 66572132
市场部 (010)66572281 或 66572155/56/57/58/59 转
印 刷 北京振兴华印刷厂
开 本 787×1092 毫米 1/16
印 张 20.25 印张 2 插页 278 千字
版 次 2011 年 3 月第 1 版
印 次 2011 年 3 月第 1 次印刷
定 价 45.00 元

版权所有,翻版必究;如有印装质量问题,请拨打(010)66572159 转出版部。

序一

公共安全管理作为一种行业和学科的建立，是社会进步及人的价值不断提升的结果。每一次重大灾害，给民众造成巨大损失的同时，也引起了严重的社会动荡和不安，不可避免地对政府的管理形成压力，迫使政府更多地关注人民的安全；在人民对政府的影响力日益加强的情况下，政府主动采取应对各种灾害的行动，也增加了人民的福祉。

从20世纪80年代开始，公共安全管理在西方国家成为一种行业的同时，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基本理论和方法，从政府、组织、个人的各个层面，到法律、制度和机制建设，开始了日益宽泛的研究。今天，美国从事公共安全方面研究和教学的人员有上千人，有160多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层次公共安全管理人才，对成人培训则颁发专业资格证书。并且，美国的联邦应急管理总署（FEMA）还拥有自己的专属学院——应急管理学院（Emergency Management Institute）。

公共安全是社会的秩序和平衡状态；公共安全管理是对这种秩序和平衡状态的维护与保持，对打乱这种秩序和平衡状态之事件的应对和处置，以及对秩序和平衡状态的恢复的全过程。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害，减小或减少一切不可避免的灾害的影响和后果，以及尽快从灾害的影响和后果中恢复。然而，在生产相对落后的时代，人们对各种灾害的认识比较浅显，对其发生前的征兆、发生后的规模和影响都很难把握，将其称作“突发事件”，只能被动接受，或出于本能应对。在科学技术相对发展的一个时期，虽然人们的抗灾能力大大增强了，但对灾害的社会意识和政治意识比较淡薄，认为应对灾害主要是受灾害影响的个人的事情，不是政府的责任，只有在发生大规模的重大灾害的时候，政府才采取一些临时性救助措施，没有建立应对灾害的制度。20世纪70年代，以FEMA的成立为标志，美国

建立了应对灾害的管理制度，开始将抗灾当作政府的责任来看待，并逐步完善了对灾害的过程管理和成分管理，使之成为政府、尤其是地方政府的主要责任。

公共安全管理是行政公权在公共安全领域的适用过程。因而，公共安全管理应该是政府的责任。这不仅是因为各国的宪法精神所要求的，而且是面对不断发生的各类公共安全事件的性质、规模所需要的。任何事件，只要危及公共安全，一般都具有规模大、危险性强、后果严重、影响深远的特征。应对它们，个人、家庭和社区是力所不能及的，需要社会的力量。作为社会力量的总代表和协调、组织者，政府能够动员广泛的人力、物力和财力资源，甚至国际资源，确保克服灾害及其后果。此外，由于灾害的发生是经常性的，政府需要建立一个专门应对灾害的常设制度或体系，为此要实施相关的立法，成立一整套自上而下的组织或机构。可以说，公共安全管理体系的建立和发展，是各国人民大众遭受了无数次灾害、付出重大代价的结果，是公众需要推动公共行政进化的典型体现。

公共安全管理的元素包括公共安全管理的制度（法律、规章）、依照这一制度实施权力行为的组织（政府）、这些组织的行为内容以及接受这些行为的社会单元（社区）和个人。本书共分为十六章，分别介绍西方国家公共安全管理的基本概念、管理组织、管理系统、管理阶段以及中国大陆和中国台湾的公共安全管理现状，读者从中可以了解公共安全管理发展的趋势和方向。

最后，需要特别指出的是，本书由台湾铭传大学安全管理学系张平吾主任与本人合作撰写，由于我们都是这个专业的新兵，自身水平有限，呈现在大家面前的教材显得稚嫩，有许多不足和缺陷，恳请同仁和读者指教。

夏保成

序于河南理工大学

2010年9月

序二

随着全球化时代及风险社会的来临，地球极端气候的持续出现及严重恶化，自然灾害及人为破坏与时俱增，使得意外及灾难无时无刻不在威胁着人类的生存与发展，且对我们的生命、精神、财产、社会秩序及自然环境带来严重及难以逆转的伤害。

从二十世纪六七十年代起，美国、澳大利亚及新西兰等西方国家面对此问题，纷纷立法规范及成立相关应急管理机构，专责处理突发事件的联系机制；特别是“911”恐怖攻击事件及“非典”疫情等灾害接连发生之后，如何处理自然灾害、意外事故、公共卫生及社会安全事件等，已然成为各国迫切关注的焦点。

中国大陆及台湾地区同样面临上述问题的威胁，中国大陆为了“提高政府保障公共安全和处置突发公共事件的能力，最大程度地预防和减少突发公共事件及其造成的损害，保障公众的生命财产安全，维护国家安全和社会稳定，促进经济社会全面、协调、可持续发展”于2006年编制及发布了“国家突发公共事件总体应急预案”，将突发公共事件加以分类，提出应急预案体系的组织、工作职责、领导、办事及工作机构，彼此如何运作、应急保障及各项监督机制等，将应急事态的管理机制加以完善整合，为求这一机制能顺利运作，中央及地方多次举办论坛及座谈会，彼此交换心得、经验与技术，各大学（如广东暨南大学、河南理工大学等）也同时成立“应急管理学院”，积极培训专业人才。

中国台湾地区“为提升公共安全管理效能，建立良好的灾害预防与应变机制”，于2003年研订“公共安全管理白皮书”，公布施政目标、策略与措施，以降低重大公共安全事故发生风险及对社会的冲击，对民众生命与财产提供更为妥善的保障；并加强推动教育倡导、法规增修、管理督考、预防整备、健全体制等工作，进而保障人民生命与财产安全，为社会永续发展奠定良好基础。

安全管理是安全科学技术体系中最重要且具应用性的学科，研究范畴包括国土

安全、信息安全、消防安全、社会安全、风险管理、突发事件管理、私领域安全（如企业经营、保全业务）、物品安全及人身安全等。安全管理学研究课题是针对导致人的不安全行为和物的不安全状态，进而导致事故发生原因的探讨；换言之，它是一门研究机构安全问题、管理者及组织成员的安全作为、管理系统缺陷及其相关防控措施的专业学科。

公共安全是人类最基本的生活及生存发展需求，公共安全管理则是对这一需求的维护与保障。因此，如何进行灾害预防、减灾、准备、应变及重建等，正挑战及考验着政府机构及民间组织的应变能力，也是公共安全管理学研究的主要核心课题。

本书旨在介绍公共安全管理的基本概念，西方国家针对公共安全事件的应急管理变迁过程，公共安全管理的原则、基础理论、方法论及组织结构的探讨，最后则针对中国大陆及台湾地区面临各类灾害事件的状态及安全管理加以整理，使读者能了解各种灾害与危险情形，政府与民间组织如何预防和应对各类突发公共事件，如何制定具体有效且可行的灾害减除和应变措施，以保护人民生命财产安全和国家经济建设的发展。

此外，希望借由本书的出版，能建立及深化两岸间应急管理的学术合作交流平台，“以人为本”、“求同化异”、“共创双赢”。如共同成立“海峡两岸应急管理交流协会”，出版应急管理学报及学术著作、双方轮流举办研讨会，加强推动两岸学分、学历及学位的互认，建立两岸间彼此的联系通道与协调合作机制，并根据第六届“两岸经贸文化论坛”结论，建议两岸开展应对极端气候的防灾、救灾合作；开展灾害监测、预警与应急响应的交流平台；通报灾害预警，建立定期交流与灾害联防机制；联合举行应对重大环境威胁的演练；建立重大自然灾害相互救援时的联系机制等。是为序。

张平吾

序于桃园龟山铭传大学

2010年9月

目 录

第一编 导论

第一章 公共安全管理概念	(2)
第一节 管理及管理学的概念	(2)
第二节 安全及安全管理的概念	(5)
第三节 公共安全管理的概念	(7)
第二章 公共安全管理的历史沿革	(21)
第一节 前言	(21)
第二节 前公共安全管理时期	(21)
第三节 民防时期	(23)
第四节 美国公共安全管理模式的演变	(28)
第三章 公共安全管理的理论基础	(32)
第一节 前言	(32)
第二节 全危险方法	(32)
第三节 整合应急事态管理系统	(34)
第四节 应急事态管理的生命周期理论	(35)
第五节 有准备的社区理论	(36)

第二编 公共安全的管理组织

第四章 政府组织	(40)
-----------------------	------

第一节	前言	(40)
第二节	美国的政府组织	(40)
第三节	澳大利亚的政府组织	(46)
第四节	新西兰的政府组织	(51)
第五章	非政府组织	(54)
第一节	前言	(54)
第二节	人道主义组织：红十字会	(54)
第三节	教会组织：救世军	(61)
第四节	志愿者组织	(63)

第三编 公共安全的系统管理

第六章	指挥系统管理	(70)
第一节	前言	(70)
第二节	指挥系统的概念	(71)
第三节	突发事件指挥系统的组织与行动	(76)
第四节	区域指挥	(85)
第五节	多部门协调指挥	(87)
第六节	国土安全部的指挥职责	(89)
第七章	通讯与情报信息系统管理	(96)
第一节	前言	(96)
第二节	联邦通讯系统的组织与责任	(97)
第三节	通讯与信息系统的管理	(104)
第四节	公共信息管理	(107)
第八章	资源系统管理	(115)
第一节	前言	(115)
第二节	资源管理的原则和内容	(115)

第三节	资源分类系统的管理	(120)
第四节	应急事态中的资源支持	(125)
第九章	后勤系统管理	(130)
第一节	前言	(130)
第二节	后勤部门的组织结构及职责	(130)
第三节	后勤系统管理	(133)
第四节	新西兰的后勤系统管理	(139)
 第四编 公共安全的阶段管理 		
第十章	灾害减除	(144)
第一节	前言	(144)
第二节	灾害减除的基本概念	(145)
第三节	危险评估与脆弱性分析	(152)
第四节	灾害减除的战略与手段	(159)
第十一章	防灾准备	(167)
第一节	前言	(167)
第二节	防灾准备的概念与内容	(167)
第三节	规划应急事态行动预案	(170)
第四节	防灾准备的行动	(174)
第五节	美国国家防灾准备	(179)
第十二章	灾害应急	(184)
第一节	前言	(184)
第二节	灾害应急的概念和原则	(184)
第三节	灾害应急的程序和内容	(188)
第四节	“国家灾害应急预案”的启动	(195)

第十三章 灾后重建	(201)
第一节 前言	(201)
第二节 灾后重建的概念和原则	(201)
第三节 重建的过程	(205)
第四节 “国家应急预案”与长期重建	(212)

第五编 灾害类型与安全管理

第十四章 大陆地区各类灾害与安全管理	(220)
第一节 前言	(220)
第二节 自然灾害与安全管理	(221)
第三节 事故灾害与安全管理	(233)
第四节 公共卫生事件与安全管理	(245)
第五节 社会安全事件与安全管理	(252)
第六节 大陆地区应急管理制度的变迁	(264)

第十五章 台湾地区各类灾害与安全管理	(271)
第一节 前言	(271)
第二节 台湾地区的安全管理	(272)
第三节 台湾地区应急管理制度的变迁	(281)
第四节 台湾地区应急管理体系简介	(285)
第五节 台湾地区安全管理缺失与对策	(292)

第十六章 安全科技与安全管理	(294)
第一节 前言	(294)
第二节 智能型录像监控系统与安全管理	(296)
第三节 区域安全管理的相关理论基础	(301)
第四节 智能型录像监控系统在安全管理的应用	(304)

参考文献	(309)
-------------------	-------



第一编

导论

导论

本书共分两编。第一编为导论，主要介绍应急管理的基本概念、原则和体系。第二编为应急管理实务，主要介绍应急管理的具体操作和流程。

本书可作为应急管理专业及相关专业的教材，也可供从事应急管理工作的相关人员参考。

第一章 公共安全管理概念

关键词

管理 计划 组织 领导 控制 管理职能 管理学 安全管理
公共安全管理 应急管理 国家安全 危机管理 风险社会

第一节 管理及管理学的概念

一、前言

意外及灾难如影随形般，无时无刻不在威胁着人类的生存与发展，且对我们的生命、精神、财产、社会秩序及自然环境带来严重及难以逆转的伤害。为了应付及避免这一灾难事故的再次发生，于是产生了公共安全管理领域的相关行业及学科。

公共安全是人们最基本的生存需求，也是维持社会生活秩序得以正常运转的保障。本质上，公共安全是社会的秩序和平衡状态。公共安全管理是指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及事件后果的消除，以恢复原有秩序状态的所有过程（战俊红，张晓辉，2007）。

二、管理与管理学

（一）管理的概念

随着社会变迁及管理形态的发展，管理的概念不仅有广义和狭义的区别，而且还因时代、社会制度和专业的不同，产生不同的定义与解释，使管理概念存在着多样化。一般而言，管理（management）是指一个组织的各级管理者或全体成员在执行计划（planning）、组织（organization）、领导（leading）、指挥（commanding）、协调（coordinating）、控制（controlling）和创新（innovation）等基本职能的过程中，

通过优化配置和协调,使用以人为中心的各种可能资源与活动,从而有效地实现组织目标的活动或过程。

以企业为例,任何企业都有特定的企业目标,也有一定的资源分配和使用问题;因此,也就有管理问题与管理活动的存在。随着市场经济的自由化及发展,与企业管理的迫切需求,管理在企业生存及发展的经营活动中扮演着关键角色。

在20世纪50年代,有部分学者(如Peter Drucker等人)开始以用人(staffing)和领导(leading)来代替指挥和协调。近几年来,更有学者(如Robbins, S. P. and Coulter, M.等人)将管理职能简化到只有四种:即计划、组织、领导和控制。将几位学者对“管理”一词的解释整理如下(泰罗,1999:104;罗宾斯,2006:7-8):

(1) 管理是必须确切知道要别人去做什么,并注意他们如何以最经济及有效率的方法去做。

(2) 管理是一种实践,其本质不在于知而在于行,其验证不在于逻辑,而在于成果;其唯一权威就是成就。

(3) 管理就是一个过程:运用一种系统方式,履行所需的职能,以期达到组织的目标。

(4) 管理就是设计和保持一种良好环境,使人在团体中有效率地实现目标。

(5) 管理就是由一个或更多的人来协调他人活动,以便收到个人单独活动所不能收到的效果而进行的活动。

(6) 管理是所有的人类组织(不论是家庭、企业或政府)都有的一种活动,这种活动由五项要素组成:计划、组织、领导(指挥)协调和控制;管理就是实行这五项要素的过程。

表 1.1 管理的基本概念与内容

概念	具体内容
管理目标	有效实现目标,即所有管理行为,都是为实现目标而服务
实现目标的手段	计划、组织、领导(指挥)、协调、控制与创新
管理的本质	协调、追求效率及效益
管理的项目	以人为中心的各种可能资源与活动,包括人、事、物等

由此可知,任何一项管理活动都必须具备以下四个基本要素:

(1) 管理主体:谁是管理者?管理者的工作范畴是什么?管理者在什么地方工作?管理者与其他职员的区别是什么?

(2) 管理客体:要管理什么?

(3) 组织目的：为什么要管理？

(4) 组织环境或条件：在什么情境下管理？

管理者的概念是负责与他人一起，并通过他人，企图有效地和以高效率及高效益的方法，达到组织所拟订的目标。所谓效率（efficiency）是指以最少的资源达到预期目标；效益（effectiveness）就是针对实现预期目标的程度加以衡量。管理者成功与否，取决于管理者本身的职能（management functions）、管理者角色（management roles）和管理技能（managerial skills）等。

“职能”是指在各部门或各专业中的实际职责及其工作性质；“角色”是人们在团体或组织的地位上被期望的固定行为模式；管理技能则包括技术性技能（technical skills）、人际关系技能（human relations skills）和概念化技能（conceptual skills）等三种；技术性技能是企业中一个专门领域内的知识和能力，人际关系技能是指了解他人、与人共事和激励士气的能力，概念化技能是指对组织活动和利益进行协调和综合的能力。而影响工作效益的环境因素包括以下几项（罗宾斯，2006：7-8）：

- (1) 上级或管理者；
- (2) 职场同事；
- (3) 其他部门的人；
- (4) 工作任务；
- (5) 所在的企业组织结构（structure）与文化（culture）；
- (6) 机构外部的压力：如政府、其他企业；
- (7) 个人因素：如个人对人处世的态度（attitudes）、信念（beliefs）、价值准则（values）和过去经验等。

（二）管理的功能

一般将管理的功能（management function）分为以下几项（罗宾斯，2006）：

- (1) 计划——指拟定管理目标、策略与行动计划，建立组织的发展和未来方向，找出组织可行性目标，制定完成计划的期限，如短期、中期及长期计划，并循序渐进地执行。
- (2) 组织——指如何建立团队及团队运作的模式。
- (3) 领导——指如何带领部属完成既定目标。
- (4) 控制——指检查是否已经达成既定目标，并评估实际完成的工作是否与组织的计划有落差？落实自我评鉴及改善机制，以期顺利达成管理目标。

计划是管理的首要职能，是组织、领导和控制职能的依据；组织、领导和控制职能是有效管理的重要环节，是计划及其目标得以顺利实施的保障。组织有了管理，才能进行正常且有效率的活动，因此，管理对组织的重要性主要有以下两点：

- (1) 管理使组织发挥正常功能；
- (2) 组织唯有通过管理，才能有效实现组织的目标。

(三) 管理学

管理学 (Management Science) 是一门研究人类社会管理活动中各种现象及规律的学科，主要阐述社会各种组织内管理活动的规律，包括管理的概念，管理者的职能，组织环境，管理的原理原则、理论、方法、技术，管理的领导与控制，管理科学的发展及管理实践的技巧等内容。

换言之，管理学是一门有理论、有方法及有系统地研究人类行为管理活动中各种现象与基本规则的一门结合自然科学与社会科学的综合性学科。

管理学上有“如何进行计划”、“如何组织团队成员”、“如何用人与留人”、“如何领导和激励员工”和“如何有效进行绩效控制”等五大功能。

第二节 安全及安全管理的概念

人类从生老病死到衣食住行，无不潜藏着各行各业的安全风险。特别是2003年爆发的非典疫情，充分表露了人类对类似灾害应急能力的手足无措，同时也暴露了各国政府在应急管理机制上的缺陷。

一、安全的概念

安全概念的理解与解释非常广泛，包括从生产安全、国家安全及公安（警察）学角度。安全一般泛指持续稳定、完善、不发生事故、不遭受威胁等没有任何危险或风险状况发生。换言之，对于人的安全 (human security)，有三个独立的相对应系统，包括与事故相对的生产安全系统、与违法行为相对的公安（警政）系统，及与自然灾害相对的防灾、抗灾系统（战俊红，张晓辉，2007：15）。

安全是指在自然灾害、意外事故、公共卫生或治安事件发生过程中，能将人员伤亡或财产损失控制在可以接受的状态。如果人员或财产遭受损失的可能性超过可接受状态，即是不安全。许多学者认为安全具有主观与客观二元性，即在主观上不存在恐惧，客观上不存在威胁。安全的主观感觉，是指人们对于自己生命和相关事物的无忧与放心；安全的客观存在，则指具有对抗一切现实或潜在威胁的确切保障（夏保成，1999）。

对于安全的研究对象与范围，不同领域间关注的焦点也会有所不同。就企业安全而言，它们关心的焦点是生产安全，如面对可能的灾害事故应如何预防及应急；就公安（警察）学角度而言，它们关心的重心是大众在从事生产、经营、文化娱乐

及其他社会活动的所有安全，如人身及财务的安全与社会生活秩序，不会遭受违法者的侵害和治安事件的损害；就国家安全而言，它们关注的焦点除了传统的战争之外，也包括威胁国家安全的经济安全、金融安全、环境安全、能源安全、水资源安全、宗教极端主义、恐怖主义、民族分裂、文化安全、武力扩散、信息安全、流行疾病、人口安全、毒品走私、非法移民、洗钱、海盗等问题（陈忠伟，2003；战俊红，张晓辉，2007：14）。

二、安全管理

（一）安全管理的概念

安全管理（Security Management）所涉及的问题与范围非常广泛，就国家安全而言，大至国土安全、战争，小至个人的健康与生命安全都是安全管理研究的课题。就公私领域而言，可分为公领域安全与私领域安全，前者包括政府机关所涉及的各种安全问题；后者则包括私人企业、行号等的安全。但有许多安全问题经常跨足公私领域，如环境安全、信息安全及非法走私等。

就公共安全而言，安全管理就是管理者对自然灾害、意外事故、公共卫生与社会治安事件所进行的计划、组织、领导、协调和控制的一系列活动，以保护人民在此过程中的人身安全与健康、财产不遭到或减少损失的一种安排。

就企业安全而言，安全管理是企业生产管理的重要组成部分，安全管理的对象是生产中一切人、物、环境的状态管理与控制，是一种走动式的动态管理。安全管理主要是组织实施企业安全管理规划、指导、检查和决策，同时，又是保证生产处于最佳安全状态的根本环节。

以工地的施工安全为例，安全管理可分为安全组织管理、场地与设施管理、行为控制和安全技术管理等四个方面，分别对生产中的人、物、环境的行为与状态，进行具体的管理与控制，有效地将生产因素的状态控制好。

（二）安全管理的原则^①

1. 生产与安全并重

安全与生产在实施过程，两者存在着密切的联系，存在着进行共同管理的基础。国务院在“关于加强企业生产中安全工作的几项规定”中明确指出：“各级领导人员在管理生产的同时，必须负责管理安全工作”。此即寓安全于生产之中，并对生产发挥促进与保证的作用。因此，一切与生产有关的组织机构及人员，都必须参与安全

^① 参见 <http://wiki.mbalib.com/w/index.php?title=%E5%AE%89%E5%85%A8%E7%AE%A1%E7%90%86&action=edit§ion=1>。