

教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目成果

公共危机与风险治理丛书

政府危机管理能力评估

——知识框架与指标体系研究

张成福 唐钧/著

 中国人民大学出版社

教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目成果

公共危机与风险治理丛书

政府危机管理能力评估

——知识框架与指标体系研究

张成福 唐钧/著

中国人民大学出版社
北京

图书在版编目 (CIP) 数据

政府危机管理能力评估: 知识框架与指标体系研究/张成福, 唐钧著.

北京: 中国人民大学出版社, 2009

(公共危机与风险治理丛书)

ISBN 978-7-300-11328-9

I. 政…

II. ①张…②唐…

III. 国家行政机关-紧急事件-公共管理-评估-中国

IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 183471 号

公共危机与风险治理丛书

教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目成果

政府危机管理能力评估

——知识框架与指标体系研究

张成福 唐 钧 著

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511398 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
刷 印	北京东君印刷有限公司		
规 格	170 mm×228 mm 16 开本	版 次	2009 年 11 月第 1 版
印 张	15.25 插页 1	印 次	2009 年 11 月第 1 次印刷
字 数	276 000	定 价	33.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

“公共危机与风险治理丛书”总序

在漫漫的历史长河中，危机的出现与人类长相伴随，人类的发展与危机紧密相关。随着现代化程度的提升，人类逐渐享受到繁荣和文明带来的成果，战胜危机的能力也显著增强；但与此同时，人们却更加强烈甚至前所未有地感受到危机所带来的冲击和影响，遭受到危机所产生的威胁和损害。其原因是多元而复杂的，它涉及人类政治、经济、社会、科技、环境等各个方面、各个领域；既有外界客观因素的作用，也有人的主观认知的影响。但无论如何，危机都已成为当今人类社会共同面临的重大挑战，加强对危机的研究和应对是世界范围内各国政府和人民的理性选择。

危机的本质是风险，危机是风险的极端表现形式。当今时代，人们讨论危机问题一个不可脱离的大背景便是风险社会的日渐形成。在这一真实化的语境下，越来越多的人认识到，要想有效地预防、化解和消弭危机，不仅要更好地理解和管理危机，还要更好地理解和管理风险。与显性、非常态的危机相比，从隐性、常态的风险着手，能够找出各种可能导致危机的风险源，并提前介入干预风险，以将危机遏制于萌芽状态。从这个意义上讲，对风险的管理是实现危机管理目标和价值的最佳路径；也唯有从风险入手方可能解决目前和未来我们所面临的风险社会的悖论与困境。

进入新世纪以来，中国开始意识到危机对经济社会发展乃至国家战略的重要意义，并将危机管理摆到重点加强建设的突出位置上来。我国的危机管理开始步入快速发展的良性轨道，在理念、体制、机制、法制、资源保障等各个方面均取得了长足进展和巨大成就。但在取得成绩的同时，我们亦面临着一系列问题和挑战，如如何将危机管理的重点从危机准备转移至日常舒缓和预防上来；如何将危机管理的重心下沉到地方和基层；如何加强市场化和社会化力量的参与；等等。这些都是我们下一步在巩固应急管理成果并将应急管理引向深入的过程中必须思考和予以解决的问题。需要指出的是，这些问题在很大程度上超越了应急管理的范畴，而涉及更深层次、更为复杂的问题。从根本上说，它是一个如何对危机与风险进行治理的问题，需要长期化、常态化、制度化的努力，而非一味催生式的

短期行为过程。

强调对危机与风险的治理，就是要广泛地考量同危机与风险有关的所有因素，有效地协调受到危机与风险影响的各方关系，合理地分配现代社会的力量体系及其权责。具体而言，就需要进一步提高政府和全社会的危机与风险意识、知识和应对能力，需要建立和优化相关的体制机制法制等制度设计，需要政府管制和市场诱导相结合的治理方式，需要公民自治和社会共治相交融的治理格局，需要先进科技的运用与支撑，需要全球与区域间的交流与合作。一言以蔽之，通过这种改善后的制度安排，能够有机地整合所有相关的知识、技术、立场、力量和资源，实现对危机与风险的有效治理，从而更好地应对风险社会带来的变革与挑战。在风险社会，对危机与风险的善治无疑应当成为追求整个社会的善治中所不可缺少和越来越重要的组成部分。

从正常的常态管理，到对危机的非常态管理，再到对风险的常态管理的回归，这体现的是管理理念和管理形态的超越与提升，体现的是将常态管理与非常态管理相融合、在常态中管理非常态的更高层次的管理境界。在当今这一急剧变革的历史条件下，紧密联系和适应与传统社会已大不同的管理情境与时代背景，加强对公共危机与风险治理的研究，是中国公共管理学所必须肩负的历史使命，也是中国公共管理学扩大学科知识增量、反馈国家社会建设的重要契机。

正是在此思想指导之下，我们与中国人民大学出版社合作，组织出版了这套“公共危机与风险治理丛书”。希望通过我们的研究努力，能够较为全面和深入地反映公共危机与风险治理领域的现状、问题与趋势，使这一领域在未来得到更好更快的发展，更好地服务于国家、社会和人民。

张成福
2009年5月

序 言

近年来,全世界范围内人为灾难与公共危机频繁发生,昭示着风险社会愈演愈烈的现实。从印尼海啸到中国冰雪灾害,从新奥尔良飓风到“5·12”大地震,从“9·11”事件到国内频发的矿难事故,似乎都表明我们正处在一个危机四伏的时代。尽管公共危机的成因是复杂多样的,危机的发生也有一些不可抗拒的因素,但是,从社会发展的趋势来看,科学技术的进步、经济实力的提升、民主政治的健全、法律法规的完善、市场经济的成熟,都为更有效的危机管理奠定了良好的基础。政府对公共危机管理负有重要责任,如何科学、有效地评估政府危机管理能力,以此促进政府的危机管理能力建设,也是当前危机管理所面临的重要问题之一。

本书旨在全面、系统地建构政府危机管理能力评估的知识框架与指标体系。按照危机管理的全过程,即危机预警、危机准备、危机舒缓、危机应对、危机重建,我们构建了政府危机管理能力的五大知识体系,共计39项二级指标。最后一章全面介绍了危机管理评估的能力指标体系,共计13项二级指标。

本书不仅系统梳理了政府危机管理能力评估的知识框架,而且尝试开发通用的、成体系的、适合中国国情的政府危机管理能力评估体系,其作用与价值在于:第一,建立政府危机管理能力评估指标体系,以此作为政府危机管理能力评价的基础。没有知识框架和指标体系,将无从评价政府的危机管理能力的高低,也无从知道政府危机管理能力的状况、现有水平及存在的问题和差距。只有构建了知识框架和指标体系,才能发现政府缺少哪些危机管理能力,才能明了政府与有效应对危机之间的差距。第二,建立政府危机管理能力评估的知识框架,将其作为构建政府危机管理能力建设的依据。衡量政府危机管理工作的好坏、成败与得失,需要一个衡量标准,这一衡量标准的基础就是政府危机管理能力评估的知识框架和指标体系。

本书的定位是:为我国政府实务界、危机管理者、研究危机管理的学者提供有关政府危机管理能力评估的知识框架与指标体系。适用面比较广,一是适用于政府公共部门,既满足危机管理第一线人员要求,也适合全面管理工作“一把

手”的需要。二是适合科学研究之需要，既丰富了危机管理的理论研究，提供了危机管理知识体系与能力指标体系的基础框架，又补充了危机管理的知识读本，可供公共管理专业的研究生（博士生、硕士生、MPA 学生）、本科生阅读。我们期望本书能反映危机管理的知识发展概况，亦能提供实务界的最新发展趋势。作为一门较新近的学科和知识领域，政府危机管理正处在飞速的变化和发展之中，我们期望这本书能引导读者与我們一起去思考政府危机管理的最新理论和实践的最新问题。

本书的相关科研工作从 2004 年至今，历时 5 年，整合了各方面的研究力量，包括美国公共危机与公共安全研究方面的许多专家和重要组织，如蓝志勇、Danny M. Peterson 教授等，合作单位包括中央编办、国家发改委等。主要研究人员包括张成福、唐钧、杨兴坤、谢一帆、毕东升、刘国立、徐永辉、孙丹、齐巍、李泉、闫志刚、柳朴方、张乐、石慧、曹建平、刘甜甜、张传力、李丹婷、刘承丞、王伟杰、付蓉、冯彦、张融、王丽平、易丽丽、焦宝莹、林怀明、陈兵、陆美霖、韩丹、姜茜、夏艳、蔡昊等。

该项研究获得教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“国家公共危机安全管理系统研究”（项目批准号 03JZD0021）的支持，是课题研究成果之一。该项研究同时获得中国人民大学“985 工程”二期建设项目“社会发展与公共政策研究哲学社会科学创新基地——转型时期公共政策与公共管理的能力建设”中“国家公共危机管理能力体系与认证体系”项目的支持。

由于知识有限与时间仓促，本书错误和疏漏之处在所难免，我们真诚希望各方不吝赐教。

最后，在此对所有参与该项研究和对研究提供过帮助的人表示衷心的感谢。特别感谢中国人民大学出版社刘晶女士，她为本书的出版给予了极大的支持，感谢本书的责任编辑田芳为本书的校订付出了大量的心血和辛勤的劳动。

张成福

2009 年 5 月 20 日于中国人民大学 宜园

目 录

C O N T E N T S

第一章 危机预警评估的知识体系	1
导 言	1
第一节 危机预警系统的构成分析	1
第二节 危机预警的制度体系	7
第三节 危机预警的知识管理	13
第四节 薄弱环节的脆弱性分析	20
第五节 公共危机的风险评估	23
第六节 公共危机的监测	28
第七节 预警信息的传播和反馈	32
第八节 公众对危机预警的反应能力	39
第九节 预警方面的危机意识和安全知识	40
第二章 危机准备评估的知识体系	49
导 言	49
第一节 突发公共事件制度准备	49
第二节 突发公共事件的公共关系	52
第三节 突发公共事件宣传教育准备	54
第四节 突发公共事件人力资源准备	55
第五节 突发公共事件财政资金准备	57
第六节 突发公共事件物资准备	58

第七节	突发公共事件基础设施准备	60
第八节	突发公共事件人员疏散准备	61
第九节	突发公共事件演习与训练准备	63
第三章	危机舒缓评估的知识体系	76
导 言		76
第一节	危机舒缓的主要内容和要素	76
第二节	建立管辖范围基础信息数据库	78
第三节	建立管辖范围内潜在危机信息数据库	84
第四节	危机舒缓计划编制预备	89
第五节	危机舒缓计划编制	92
第六节	危机舒缓计划的执行与评估	98
第四章	危机应对评估的知识体系	120
导 言		120
第一节	危机应对的原则	121
第二节	指挥机制	123
第三节	决策机制	125
第四节	协调机制	129
第五节	通信机制	132
第六节	启动应急预案	136
第七节	开展应急疏散	137
第八节	提供紧急救援	140
第九节	及时控制危机	144
第十节	维护城市生命线	145
第五章	危机重建评估的知识体系	157
导 言		157
第一节	恢复重建专门机构的设立	158
第二节	损失评估	158
第三节	短期恢复	160
第四节	长期重建	164
第五节	其他相关工作	169

第六章 危机管理评估的能力指标体系	173
导 言	173
第一节 法律和权威的能力指标	173
第二节 危险识别和风险评估的能力指标	179
第三节 危险舒缓的能力指标	181
第四节 资源管理的能力指标	183
第五节 危机管理计划的能力指标	188
第六节 指挥、控制和协调的能力指标	201
第七节 通信和预警的能力指标	204
第八节 程序和执行的能力指标	205
第九节 后勤和设施的能力指标	214
第十节 培训的能力指标	217
第十一节 演练、评估和矫正的能力指标	221
第十二节 危机沟通和公众教育的能力指标	223
第十三节 应急财政的能力指标	226
主要参考文献	231

第一章 危机预警评估的知识体系

导 言

危机预警是危机管理的第一步，也是危机管理的最关键内容所在。公共危机预警是指政府依靠先进的信息技术和高效的组织体系，对危机态势进行动态监测，及时评估各种危机，做出前瞻性分析和判断，制定针对性预防政策，实现政府危机管理的高效率和科学性。政府危机预警具有时效性、全方位、立体化、层级性等特征。

完善的危机预警机制是政府危机管理的基础，也是政府危机管理的关键所在。危机预警是政府危机管理的第一步，对公共危机具有预见、警示、延缓、化解的功能，其最主要的作用在于提前反馈、及时布置、防范风险于未然。

危机预警机制具有巨大的经济效益和社会效益。首先，危机预警是一项具有很高经济效益的活动。根据第三届国际预警大会的资料显示：预警机制的收益大约是投入的2~4倍。如果人们在20世纪90年代投资400亿美元用于危机预警，那么全球因自然灾害造成的经济损失将减少2800亿美元；中国在20世纪后40年用于防洪预警工作的投资约31.5亿美元，挽回了约120亿美元的损失。此外，危机预警也有很好的社会效益。高效的预警机制不仅能减少人员伤亡和财产损失，还能够集中展现政府的治理能力，推动社会成员的团结互助，从而将“危机”转化为“机遇”，增强政府的合法性和社会的凝聚力。



第一节 危机预警系统的构成分析

一、危机预警系统的基本要求

危机预警机制主要通过危机预警系统发挥作用。公共危机预警系统是指公共组织监测、发现危机征兆，分析危机的风险性，并及时向社会发布预警信息的有

机体系。有效的危机预警系统应该具备以下几点基本要求：

1. 有效的预警系统要坚持“以人为本”的价值导向^①，建立以人为核心的预警系统（people-centered early warning systems）。^②

我国《国家突发公共事件总体应急预案》规定，我国突发公共事件应急管理工作的基本原则之一便是以人为本，减少危害。有效的预警系统不仅仅是由科学技术构成的，还必须是以人为本的，预警系统的出发点和归宿都在于使公民不受或少受伤害，保障公民的生命权和财产权。预警系统的基本目标是保证公民在遭遇危机的时候有充分的反应时间，并能够采取及时而有效的措施，保证生命和财产的安全，最大限度地减少损失。

2. 有效的预警系统应该有法律和政策的支持。

21 世纪是人类逐步进入风险社会的时代，为了回应各种危机和挑战，危机预警工作应该形成一种常态的制度安排。政府要把预警计划作为政府政策的重要组成部分，实现危机预警工作的制度化、规范化、法治化。

3. 有效的预警系统应该采用复合风险管理方法（multi-hazard approach）。

危机预警系统要考虑到所有可能面临的危机，考虑到各种危机的相互作用，对风险进行综合监测，制定综合性的应对措施。在各种具体风险管理的基础上，建立通用的预警框架。还要尽可能考虑使用者的需求，使得预警系统更加经济高效，有更强的实用性。

4. 有效的预警系统应该是社会化的预警体系。

这要求社会组织和公众广泛参与危机预警活动。政府要与社会紧密配合，发挥各自的优势，建立政府与社会相互合作的预警管理体制。

5. 有效的预警系统要保证危机预警的及时、准确。

预警系统要在第一时间监测到危机征兆，运用科学的方法对危机进行分析、评估，及时向政府和受到潜在影响的公众发布预警信息，使政府和公众有比较充分的反应时间，从而避免损失或将损失减少到最低限度。

二、公共危机预警系统的主体构成

作为社会化的预警体系，公共危机预警系统有广泛的参与主体，主要包括：国际组织（联合国、世界卫生组织、世界粮农组织、世界气象组织等）、中央政

^① 参见第三届国际预警大会资料，见 <http://www.ewc3.org>。

^② 参见 The Third International Conference on Early Warning, *Developing Early Warning Systems: A Checklist*, 见 <http://www.unisdr-earlywarning.org>, 2006-12-17。

府、地方政府、社区和村委会等群众自治组织、非营利部门、公司、科研组织、社会公众等。这些组织和个人都是危机预警的重要参与者，都要承担相应的危机预警责任和义务。

三、公共危机预警系统的要素构成

2006年3月27日召开的第三届国际预警大会提出了以人为本的预警系统的关键要素构成（见表1—1）。

表 1—1 以人为本的预警系统的关键要素

风险知识 系统地收集数据并进行风险评估 灾害和脆弱性是否众所周知？ 这些相互作用的因素（灾害和脆弱性）所造成的风险的类型和风险发展的趋势是什么？ 危机风险图和风险数据可否广泛获得？	监测和警报服务 建立、完善危机监测系统和警报服务 必要的风险因素是否已在监测中？ 预报的制定是否有充分的科学基础？ 能够发布及时而精确的警报吗？
传播和交流 交流风险信息 and 预警信息 警报是否传达给所有可能受到潜在威胁的人们了？ 风险和预警信息是否能够被人们理解？ 预警信息是否清楚且具有实用性？	反应能力 国家和组织的反应能力 预案是否及时更新，并经常得到检验？ 地方的能力和知识得到充分利用了吗？ 人们是否对接到警报后该如何行动有充分的准备？

资料来源：The Third International Conference on Early Warning, *Developing Early Warning Systems: A Checklist*, 见 <http://www.unisdr-earlywarning.org>, 2006-12-17。

我们的研究认为，一套完整、有效的公共危机预警系统应该包括以下八项关键要素：

1. 危机预警的制度体系。

危机预警的制度体系是指通过立法和公共政策等途径建立危机预警的基本制度，使公共危机预警工作实现制度化、规范化和法治化。危机预警的制度设计主要包括危机预警的组织体系、危机预警的法律保障、危机预警的社会化参与体系、危机预警的标准化操作程序、专家咨询制度、国际交流制度、危机预警的科技支撑、危机预警的资金保障等方面。

2. 危机预警的知识管理。

危机预警的知识管理是指通过对危机信息进行收集、整理、分析，将危机知识资源统筹起来，综合利用，从而认识危机的特性、危害，形成危机应对的基本

策略,把危机知识转化为预防危机的行动能力。主要包括危机的分类、危机的等级和相应的预警级别、危机信息数据库、风险图等方面。

3. 薄弱环节的脆弱性分析。

薄弱环节的脆弱性分析是指分析受危机影响的各种要素在受到灾害冲击时的损失程度以及其从灾害中恢复的能力。其中涉及以下几个基本概念:

承灾体:是指受危机影响的各种要素。承灾体大致可以分为三类:一是受危机威胁的人口,如人们的生命、健康、财产;二是经济社会环境,如工作、经济活动、社区、设备、基础设施(供水系统、电力系统、交通系统、通信系统、学校、医院)等;三是自然环境,如森林、草场、湖泊等。

薄弱环节:是指承灾体中容易受到灾害破坏的要素。比如,地震区域的危房、洪泛区的人口和农作物。薄弱环节可分三类:一是人类能力方面,主要指人们对灾害的预期、应对、抵抗和恢复能力的欠缺。二是经济社会环境方面,主要指建筑、服务设施、经济结构、社会结构等容易被危机事件破坏的因素。三是自然环境方面,如地质、气象、生态等比较脆弱的因素。薄弱环节的存在使得灾害破坏性更大。要对薄弱环节进行及时的检查、评估才能做到防患于未然。

脆弱性(vulnerability):是指承灾体在受到某一特定灾害影响时的损失程度以及从灾害中恢复的能力。脆弱性可分为高、中、低三个层次(也可以用0~5的不同数值表示,数值越大,脆弱性越高,越容易遭受灾害破坏,从灾害中恢复的能力也越差)。脆弱性主要体现为以下几个方面:物质方面(比如经济能力、地理位置、地质构造、建筑物的结构等)、组织方面(如通信系统、应急预案、救援计划等)和意识方面(如对待危机态度积极与否、警觉性如何等)。

灾害:美国联邦紧急情况管理署对灾害(hazard)的定义是“具有潜在的引起不幸、伤害、财产损失、基础设施损坏、农业损失、环境破坏、经营中断或是其他类型损坏或损失的事件或客观条件”^①。简言之,灾害是指能够对社会生产和生活造成损失的事件。灾害包括人为因素引起的灾害(如战争、人为失误造成的火灾)、自然因素引起的灾害(如海啸、泥石流、暴雨)以及混合因素造成的灾害(如环境恶化)。危险源与承灾体的脆弱性相互作用就形成了灾害。因此,可以说灾害就是危险源与承灾体薄弱环节的函数:

^① Federal Emergency Management Agency, *Multi Hazard Identification and Assessment*, FEMA, Washington, D. C., 1997.

灾害 = 危险源 × 承灾体薄弱环节

4. 公共危机的风险评估。

公共危机的风险评估是指公共危机预警部门针对所有潜在的危机，依靠有效的风险评估体系收集风险信息，并对信息进行整理和分析，从而认识危机的性质、特征和影响，判断危机的发展趋势，制定有针对性的预防和应对方案，以做到对危机的及时警报和有效预防。风险评估主要包括评估计划、评估的组织领导体系或评估的领导团队、风险信息的收集、风险信息的分析和评估、保证风险评估控制措施的完整性、风险评估对预警工作的指导、风险评估的专家咨询委员会制度等方面。

联合国灾害管理培训计划（Disaster Management Training Programme）对风险（risk）进行了界定。^① 简言之，风险是指结果的不确定性。在公共危机管理能力评估中，风险是指在未来某个特定时期内，特定的承灾体受到某种灾害影响时的潜在损失程度。风险有三方面的含义：即灾害发生的概率和可能的后果、承灾体的脆弱性、灾害造成的损失。因此，可以说风险是灾害和承灾体脆弱性的函数（见图 1—1）。可以表达为：

风险 = 灾害(包括灾害发生的概率、规模和破坏程度) × 脆弱性^②



图 1—1 脆弱性、灾害与风险的关系

风险可以用经济损失、人员伤亡、财产破坏程度等指标来衡量。如洪水在未来 30 年内将造成 25 000 人死亡；某一地区 25 年内将约有 75 000 间房屋遭受地震的严重损坏；某一地区在未来 25 年内约有 50% 的农作物将遭受干旱影响。

风险是一个动态的过程，它会随着灾害和承灾体脆弱性的变化而改变（见图 1—2）。

^{①②} 参见 Disaster Management Training Program, *Vulnerability and Risk Assessment* (2nd edition), 1994。

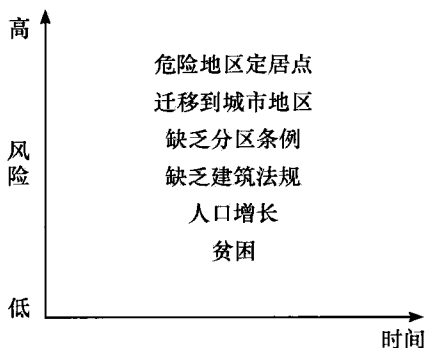


图 1—2 风险的动态变化

资料来源：A. B. Huseby, S. Skogen, Dynamic Risk Analysis; The Dyn-Risk Concept, *International Journal of Project Management*, 1992 (3): 160~164。

5. 公共危机的监测。

公共危机监测是指综合运用多种科学手段和方法对各种潜在危机进行动态监测、分析趋势、作出判断，并及时向受威胁的公众和有关部门发出警报。公共危机监测在预警体系中处于核心地位，需要强有力的科技体系支持。不同的危机监测、警报部门之间要进行合作，建立综合性的监测网络，实现资源共享。

这一要素主要包括危机监测系统，对危机的有效监测，危机监测信息的备案，危机监测系统的评估，危机监测系统的演练，危机监测的人员、设备和技术保障等方面。

6. 预警信息的传播和反馈。

预警信息的传播和反馈是指预警信息由权威部门发布、传播给受众，再由受众向权威部门进行反馈的过程。有效的预警信息传播具有以下几个特征：其一，预警信息的发布要及时、准确、全面；其二，信息的来源要可靠，具有权威性；其三，还要有完善的信息传播和反馈程序及渠道。

这一要素主要包括：预警信息的基本要求、预警信息传播机制、预警信息的新闻发布制度、预警信息的反馈机制、预警信息传播的社会参与程度、预警信息传播和反馈的通信设施保障、预警信息的传播效果等方面的内容。

7. 公众对危机预警的反应能力。

公众对危机预警的反应能力是指组织和公众在接到预警信息后对危机的应对能力。这里的反应能力包括公众对风险知识的掌握程度、公众对预警信息的理解、公众对预警信息的重视程度、公众接到预警信息后是否明确该采取什么样的应对措施、有没有应急计划等。反应能力的形成和增强是一个需要不断训练和强

化的过程。

8. 预警方面的危机意识和安全知识。

预警方面的危机意识和安全知识是指公众的忧患意识、安全知识以及必要的救助技能。危机意识需要通过危机预警的教育、培训、演练等途径来增强。

危机预警系统各要素之间是相互联系的，它们之间的关系可用图 1—3 表示。

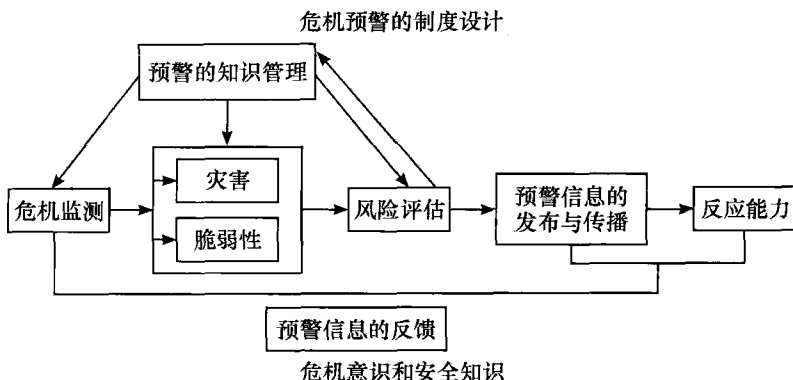


图 1—3 危机预警系统的构成要素关系图



第二节 危机预警的制度体系

一、系统化的预警组织体系

系统化的预警组织体系是指权责明确、沟通顺畅、资源共享的分权化、弹性化的危机预警体系。

1. 系统化的预警组织体系，其设计原则是在各级行政首长的统一领导下实行以分类管理、分级负责、条块结合、属地管理为主的预警管理体制。

2. 预警组织体系是分权化的管理体制。具体表现为以下两个特征：

(1) 分权的前提是保证预警工作的统一，各个地方危机预警部门、专业预警机构要服从上一级危机预警部门和中央的统一指挥。

(2) 充分发挥地方危机预警部门、专业职能部门和专业机构（如地震部门、气象部门、水利部门）的自主性。

3. 危机预警组织体系是完善的机构设置。一般而言，危机预警组织体系应包括以下五类机构：

(1) 领导机构（或是指挥决策机构）。领导机构一般由各级政府的核心成员