



通向大国之路的  
中国策

# 大国策

为中国策

为国是谋

全球视野中的公共安全

主 编 高全喜  
执行主编 谈火生 袁贺

人民日报出版社

大國之道 在明明德 在親民  
強國之鑒 在止于至善



通向大国之路的  
中国策

# 大国策

为中国策

为国是谋

## 全球视野中的公共安全

主 编 高全喜  
执行主编 谈火生 袁贺

人民日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

大国策：通向大国之路的中国策 全球视野中的公共安全/高全喜主编. —北京：人民日报出版社，2009.6

ISBN 978-7-80208-914-3

I. 大… II. 高… III. ①社会主义建设模式-研究-中国 ②国家安全-管理-研究-中国 IV. D616 D631.43

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 108194 号

书 名：大国策：通向大国之路的中国策 全球视野中的公共安全

---

出 版 人：董 伟

主 编：高全喜

责任编辑：钟秋菊

---

出版发行：人民日報出版社

社 址：北京金台西路2号

邮政编码：100733

发行热线：(010) 65369527 65369512 65369509 65369510

邮购热线：(010) 65369530

编辑热线：(010) 65369525

网 址：www.peopledailypress.com

经 销：新华书店

印 刷：北京嘉业印刷厂

---

开 本：16

字 数：290千字

印 张：18

印 次：2009年7月第1版 2009年7月第1次印刷

---

书 号：ISBN 978-7-80208-914-3

定 价：49.80元

# 法治成就大国

——《大国策》系列丛书导言

高全喜

《大国策》丛书，旨在为处于转型时期的中国读者提供一份思想的盛宴，为治国理政者提供一份决策参考。丛书共四十多册，荟萃学者五六百人，其主题集中于大国之路和强国之鉴。我曾经主编《大国》学术丛刊，对于现代国家的法政建设有自己办刊的思考，今受嘱谈点感想，权且作为导言。

中国历来就是一个大国，这没有什么可争议的，上下五千年，纵横八千里，无论从历史还是从现实来看，我们的自然禀赋、人口规模、社会结构，乃至意识形态、人文风情，等等，都注定了我国是一个大国。但是，大国不等于强国，更不等于优良的法治之国。对于现代中国人来说，如何从内政上厘清一个大国与强国之间的本质性不同，在外交上构建一种国与国之间的责任关系，需要我们有一双“法眼”。

我们所处的时代已经不同于古代，古代王朝政治的国家治理经验，例如被某些学者所褒扬的“德治”、“峻法”，以及“朝贡体系”，等等，在当今世界，已经失去了原初的功能和效用，现代社会迫使我们建设一个新型的国家，即法治国。一个社会犹如一个活的生命体，法治是其中的骨骼和精髓，其他的所谓国之“大”者，不过是一堆肉泥而已。一个国家如果没有法治，尤其是正义的法律之治，它的国土再大，人口再多，资源再丰，历史有多辉煌，文化有多灿烂，人民有多勤劳，这一切的一切，不

过是人家或列强口中的尤物。

中国的近现代史,从某种意义上来说,就是一部寻求法治国的挫折史。我们知道,鸦片战争以来,中国这个老大的帝国逐步崩溃了,但如何重新建设一个共和国,却是歧路复歧路。我们有康梁变法、孙中山革命、“五四运动”和马克思列宁主义,有对于“德先生”、“赛先生”的呼吁,有实业救国、科学救国的梦想,直到今天,我们才意识到要建设社会主义的“法治国家”。我认为,强国梦的关键在于法治,只有法治国才能成就一个真正的大国,一个在当今全球化时代的强国。

建设一个强大的国家,必须有凝聚力,有支撑一个国家的法律和政治制度。从人类历史的经验来看,凡是真正的持续强大的国家,而不是消耗型的短暂的所谓一时之强国,必定是一个法治国,法治不但可以维护和保障一个社会秩序的稳定,树立国家的权威,而且可以使人民自由和幸福。法治与自由并不矛盾,恰恰相反,只有法律才能防范他人或政府的恣意侵犯,为人民自由地从事经济活动提供规则与秩序。法治是一个国家经济繁荣的基础,凡是法治优良的国家,人民追求财富的合法欲望不会受到压抑,私人财产受到严格保护,市场经济和市民社会在有效法律的调节之下健康而有序地发育和成长,经济和贸易必定繁荣兴旺,充满活力。

从西方近代资本主义的发展史中,我们可以看到,即便是一个政治上专制的国家,但只要它的法律制度是独立的、公正的和有权威的,也仍然可能成为一个强国,例如英国和法国的有限君主专制时期就是如此。当然,如果能够继承自己的政治文化传统,建设一个自由、民主、共和的法治国家,那么,一个自然禀赋上具备了大国条件的国家,就必定是一个强国,而且是一个自由的强国,人民在这样的国家里充分享受了作为大国国民的自由、福祉和荣耀。因此,他们发自内心地把这个国家视为自己的祖国,可以奋不顾身地为自己的祖国牺牲,这就是哈贝马斯等人所说的“宪法爱国主义”,或公民爱国主义。其实,这种爱国主义可

以追溯到古代罗马共和国,正像西塞罗所指出的,罗马人民对于国家的热爱,与其说是对于它的国土,不如说是对于它的法律,对于共和国的政体制度。这种宪法爱国主义与近代日耳曼国家的基于民族精神的爱国主义是大不相同的。

今天在中国的语境下重新思考建设自己的强大的国家,我认为,法治国以及与此相关的法律意义上的爱国主义更具有本质性的积极意义。在近二百年的中国近代历史中,我们的国家建设屡屡受挫,虽然其中的原因是多方面的,但法治不彰显然是一个根本性的原因。要说,我们不缺乏奋斗的勇气、革命的精神和爱国的激情,也不缺乏建国方略、五年纲要和十年规划之类的一系列政治、经济和文化的方针政策,但令人遗憾的是,我们少有法治主义的保守和审慎精神,少有法治国的恒久的建设目标。

因此,建设一个法治国便成为首要的国家主题。法治昌明,政体稳定,人民才有追求财富的欲望和恒心,国家的税收才源源不断,公民美德才得以光大。对此,休谟曾经有精辟的论述,他说:“在所有杰出的留有难忘成就的人物中,首要荣誉看来应属于立法者和国家缔造者,因为他们为保障后代的安宁、幸福和自由,留下了法律制度和政治体制。”

在当今国际社会,人们经常谈到大国责任,做一个负责任的大国,这是大国或超级大国对于今日世界的基本承诺。随着中国的崛起,把中国视为理所当然的大国,并要求其承担必要的大国责任,这似乎已经成为国际社会的一致吁求。

我们看到,无论是从内政还是从外交来说,国家责任都是我国目前面临的一个中心课题,而这一切又都必须依靠法治,法治国是实现国家责任的基础。在国内政治领域,作为国家的治理者和领导者,它的权力是人民赋予的,有责任保障人民的权利不受侵犯,有义务维护政治、经济和社会秩序的稳定、和平与安宁,有责任和义务惩治腐败,建立廉洁、高效的法治政府。在对外关系方面,随着中国的日益强大,关于中国威

胁的论调甚嚣尘上,对此,我们虽然提出了和平发展与和平崛起的方略,但国际社会的担心并没有太大的改观。这是为什么呢?在我看来,关键是法治还没有落实到位,也就是说,由于怀疑我们还不是一个法治国,所以对于我们的承诺,国际社会还大多视为政治上的修辞。

其实,建设社会主义的法治国家,对于我们不仅具有内政的意义,而且还具有深远的国际意义。在当今世界,所谓大国责任,最基本的是意味着法律上的责任,即一个国家在法律制度上要承担的国际责任。它首先要求的是一个法治政府的存在,一个遵循法治的国家,才可能是负责任的,否则无论如何表白,都具有权宜之计的性质。因此,和平发展也好,和平崛起也罢,关键在于要切实地建设一个法治国家。就近代世界历史来看,到目前为止,还没有出现过两个民主法治的国家开战的事件,所以,所谓民主和平论就成为了当今和平论的一个主流理论。无论从近期的国家事务还是长远的民族未来来看,世界和平对于中国来说都是非常必要的,因此,我们有理由把法治国的建设置入国际环境的大背景来考虑。

当然,中国在国际事务做负责任的大国,并不意味着要与美国一致,也不意味着非要与美国对抗。关键在于要做一个具有独立主体意识的国家,而这个国家意识不是某个人或某个集团的一己之私,而是国家利益,是法治下的国家人格,体现的是人民的意志。就目前的情况来看,我认为我们要警惕两种极端的态度,一种是民粹主义的极端情绪,另一种是极端的亲美主义。在我看来,这两种态度都是盲目的、幼稚和非理性的。政治是一种审慎的技艺,需要政治上的实践理性和一个民族的政治成熟。

我们有理由相信,只要我国坚定不移地走法治国家的建设道路,我们就有可能建立国家的自主性,从贫弱的大国走向富强的大国,走向对内对外都负责任的自由的大国。

# 目录

## CONTENTS

### 法治成就大国

|                     |           |
|---------------------|-----------|
| ——《大国策》系列丛书导言 ..... | 高全喜 / 001 |
|---------------------|-----------|

### 公共危机与政府再造

21 世纪以来,发生了两起比较大的全球性公共安全事件:一个是 2003 年的 SARS 危机,一个是 2009 年的 H1N1 危机,一个起源于中国,一个起源于墨西哥。这两场疫情迅速在全球扩散,各国政府调集各种资源严阵以待。在应对突发性公共危机方面,中国政府进步神速,反应快,上下联动。近几年频发的公共危机,客观上成为政府再造的重要驱动因素。

|                              |           |
|------------------------------|-----------|
| 公共危机管理:全面整合的模式与中国的战略选择 ..... | 张成福 / 002 |
|------------------------------|-----------|

#### 国家应急管理体系建设战略转变:以制度建设为中心

|       |           |
|-------|-----------|
| ..... | 钟开斌 / 013 |
|-------|-----------|

|                 |           |
|-----------------|-----------|
| 公共危机全球化趋势 ..... | 王晓成 / 025 |
|-----------------|-----------|

|                        |           |
|------------------------|-----------|
| 公共危机管理:国际趋势与前沿动态 ..... | 唐 钧 / 033 |
|------------------------|-----------|

#### 危机管理的国际借鉴:美国突发公共卫生事件应对体系

|       |             |
|-------|-------------|
| ..... | 薛澜 朱琴 / 042 |
|-------|-------------|

## 越不知情,越恐慌

基于一贯的思维——对外披露公共安全信息,会引发公众恐慌,并危害社会稳定,所以政府和媒体对公共安全事件总是遮遮掩掩、吞吞吐吐。SARS 危机之后,有一个可喜变化,媒体在信息披露上更加积极务实,无论是汶川地震,还是 H1N1 危机,媒体扮演了相当正面的角色。在突发性公共危机面前,保证民众的知情权,不仅是民众的权利,更是应对灾难的必要手段。

### 突发公共事件分类、分级与分期

..... 薛澜 钟开斌 / 054

### 重大事故应急预案分级、分类体系

..... 吴宗之 刘茂 / 064

大型公共活动风险控制 ..... 王起全 金龙哲 向衍荪 / 071

### 突发公共安全事件的风险沟通难题

..... 梁哲 许洁虹 李纾 孙彦 刘长江 叶先宝 / 084

关于城市事故应急救援预案 ..... 陈庚 李丽芬 刘茂 / 092

## 生态安全与国家安全

国家安全不仅仅是国防和军事安全,随着全球一体化和信息化时代的到来,国家安全的外延迅速被拓宽。生态安全、金融安全、货币安全、粮食安全、食品安全、网络安全等成为国家安全的新领域。生态安全之所以重要,基于两个因素:其一,生态环境退化,会妨碍经济的可持续发展;其二,环境破坏和资源短缺,将引发民众的不满,特别是环境难民,可能导致国家的动荡。

生态安全与突发生态公共事件应急管理 ..... 高小平 / 100

我国生态安全的现状与法律保障 ..... 李艳芳 / 108

国家生态环境安全法律问题 ..... 周珂 王权典 / 117

中国自然灾害应急救助管理 ..... 王振耀 田小红 / 130

## 油价悬念

石油是能源的核心,油价波动牵一发而动全身。无论国际能源机构,还是国内能源机构,对油价的预测,从来就没有正确过。2008年7月份,当石油价格高居150美元/桶的时候,谁能预测5个月之后会暴跌至37美元/桶?油价波动已远远超出市场因素和供求关系,还有政治因素、地缘因素,以及大国之间错综复杂的权力格局。

|                          |               |
|--------------------------|---------------|
| 世界能源格局与中国的能源安全 .....     | 张宇燕 管清友 / 141 |
| 国家资源安全及其系统分析 .....       | 谷树忠 姚予龙 / 160 |
| 中国能源安全中的马六甲因素 .....      | 张 洁 / 174     |
| 相互依赖与中国的石油供应安全 .....     | 查道炯 / 186     |
| 中国未来人口发展的粮食安全与耕地保障 ..... | 封志明 / 197     |

## 民以食为天

2004年安徽发生了“劣质奶粉事件”,5年之后,河北“三鹿奶粉事件”又闹得沸沸扬扬,食品安全问题日益受到公众关注。民以食为天,食以安为先,老百姓一旦对食品产生恐惧,将导致社会情绪低落和失控,甚至会危及社会稳定。食品安全形势日趋严峻,政府忧心如焚,到底是什么原因导致了商业诚信的大幅滑坡?

|                            |               |
|----------------------------|---------------|
| 人口要素对我国食品安全的影响现状与趋势 .....  | 陆杰华 王 烨 / 219 |
| 中国粮食“政策型”波动及政策转型 .....     | 褚保金 许 晖 / 229 |
| 我国水污染加剧及水生态破坏致食品安全堪忧 ..... | 彭亚拉 张睿梅 / 240 |
| 中国食品安全行政管理 .....           | 肖平辉 阎志刚 / 247 |
| 食品安全管制中的政府责任及策略 .....      | 吕亚荣 / 261     |
| 美国食品召回制度及对我国食品安全的启示 .....  | 程言清 黄祖辉 / 272 |

## 公共危机与政府再造

21 世纪以来,发生了两起比较大的全球性公共安全事件:一个是 2003 年的 SARS 危机,一个是 2009 年的 H1N1 危机,一个起源于中国,一个起源于墨西哥。这两场疫情迅速在全球扩散,各国政府调集各种资源严阵以待。在应对突发性公共危机方面,中国政府进步神速,反应快,上下联动。近几年频发的公共危机,客观上成为政府再造的重要驱动因素。

# 公共危机管理:全面整合的模式 与中国的战略选择

张成福

## 公共危机管理:政府管理面临的严峻挑战

自从有文字记载的历史以来,人类社会始终面临着各种各样的危机,可以这样讲,人类文明的发展过程便是回应各种危机的挑战的过程。所谓危机,它是这样一种紧急事件或者紧急状态,它的出现和爆发严重影响社会的正常运作,对生命、财产、环境等造成威胁、损害,超出了政府和社会常态的管理能力,要求政府和社会采取特殊的措施加以应对。

一般而言,危机有几个比较明显的特征:(1)威胁性。危机的出现会威胁到一个社会或者组织的基本价值或者目标,当然其威胁程度视决策者的认知程度而定。(2)不确定性。由于环境的不确定性、人类的有限理性以及信息的不对称,危机往往产生不确定性,这种不确定性主要表现为状态的不确定性、影响的不确定性和危机回应的不确定性。(3)时间的有限性。决策者对危机情形的处理,在决策上只有有限的反应时间,决策者面临着巨大的压力和不确定性。(4)危机的双重效果性。危机会带来各种损失,但危机也是机会和转机,如果决策者直面危机,危机可以促进制度的革新和环境的变革。

在当代社会,危机给社会造成的损失是巨大的。根据全球灾害统计(Global disaster statistic)所提供的数据,1996~2000年,各种灾害危机所造成的直接经济损失高达2350亿美元,并且使425000人死亡。在过去10年中,仅自然灾害所引起的各种危机,每年所影响的人数达2.11亿。在发展中国家,因各种灾难和危机死亡的人数占死亡人口的95%。在过去30年中,世界上半

以上的灾难和危机发生在亚洲。结果亚洲是世界上各种灾害多发的地区,占世界灾难受影响人口的 80%,占死亡人数的 40%,占经济损失的 46%。

从发展的角度来看,危机给整个社会发展所造成的影响是巨大的。概括起来,危机给社会发展所造成的负面影响在于:(1)造成资源的损失。危机会直接造成人们的生命和财产的损失;破坏基础设施;由于破坏正常的生产和服务以及增加产品和服务的成本而导致生产和服务提供的损失;间接的损失包括增加债务的负担、增加财政的支出、减少储蓄。由此导致的结果是经济增长的速度降低和发展计划的延缓。(2)发展计划的打断。危机打断了政府和社会正常的发展计划,使发展的资源从所计划的领域转移到危机的回应和重建方面,从而使发展从长期的考虑转到满足近期的需要。(3)影响投资的气候和环境。危机,特别是在短时间不断出现的危机,以及时间持续较长的危机都会对投资产生负面的影响。投资者需要一个相对稳定和确定性程度较高的投资气候和环境以降低投资的风险,而危机会引起失业、抑制消费的需求、导致经济的滞胀等,这些都增加了投资环境的不确定性。(4)政治的不稳定。危机的出现无疑是对国家政治和政府治理的挑战,不适当的政府政策、政府管理的失误、政府对危机缺乏有效的回应、政府和民众之间缺乏有效的沟通、政府责任的丧失等等皆会造成政府与社会大众之间的紧张关系,引发政府的信任危机,从而对政治的稳定产生负面的影响。

当然,从发展的角度来看,危机的发生也隐喻着新的发展机会。无论从历史上还是从现实的情况来看,如果政府和社会理性的话,危机出现所产生的社会经济影响和政治压力往往会转化为变革的推动力和催化剂;导致危机出现的因素和发展的薄弱环节往往会受到政府和社会的关注,从而成为新的发展领域。从公共管理的意义上而言,危机的出现具有发现公共问题、推动公共问题进入政府议程、促使政府制定有效的公共政策、解决公共问题的功能;危机的出现会促使政府重新评估其制度、政策和行为,起到改进政府管理之缺失的作用。一言以蔽之,危机既是灾难和痛苦,但也是发展和创新的机会。问题的关键在于,一个社会、一个政府是否具有学习的意愿、学习的文化、学习的能力以及改正错误的勇气。

从当代的现实情况来看,几个方面因素的存在以及相互的作用使得各种灾害和危机发生的可能性大大增加:(1)人口的增长和人口密度的增加;(2)全球气候的变化;(3)环境的破坏和恶化;(4)科技发展所带来的负面作用和影

响;(5)恐怖主义;(6)社会压力和冲突的增加。

从实际情况看,一方面发生各种危机和灾变的可能性增加,但另一方面,社会和政府的回应机制似乎并不那么有效。更重要的是,由于以下因素,危机和灾变所造成的损失的可能性也大大增加。这些因素包括:(1)国际化的发展;(2)城市化的发展;(3)交通的发展和广泛的人口流动;(4)各种社会的冲突和压力的增加;(5)社会有效治理能力的缺乏;(6)社会缺乏有效的危机预防和权变管理的能力;(7)不发达地区整个社会服务的基础设施的薄弱;(8)贫穷与社会发展的不公正。

任何国家和政府都不可能免于各种各样的危机,但是政府危机管理能力有强有弱;危机固然具有突发性,但是危机也是可以预防的;危机固然有不确定性,但是危机的不确定性是可以降低的;有些危机是无法避免的,但是人们可以减缓危机的强度,缩小和控制危机的范围;危机固然会造成危害和损失,但是危机管理可以把危机造成的损失尽可能的减少到最低限度;危机固然会产生风险,但是,危机也是机会,是改善和发展的机会。危机的预防、准备、回应、重建与学习创新是危机管理的生命周期和过程。

面对各种各样的危机,对于政府而言,如何建立起一个全面的整合的危机管理的体系,不断提升政府和社会的危机管理能力,可以说是公共危机管理的最大挑战。

## 公共危机管理:全面整合的模式

鉴于危机给人民的生命、财产、安全所造成的巨大损失;鉴于危机会阻碍发展、导致贫困;鉴于危机会引发社会和政治的不稳定,因此,危机管理成为当代整个国际社会关注的主题,也成为公共管理理论和实务界所一直重视的一个领域。所谓的危机管理是一种有组织、有计划、持续动态的管理过程,政府针对潜在的或者当前的危机,在危机发展的不同阶段采取一系列的控制行动,以期有效地预防、处理和消弭危机。危机管理的重点在于:危机信息的获取和预警;危机的准备与预防;危机的控制与回应;危机后的恢复与重建;持续不断地学习与创新。

在现实社会中,政府面临的以及需要回应的危机是多种多样的;有效的危机管理需要政治的承诺和支持;有效的危机管理需要全社会的共识和危机管

理意识;有效的危机管理需要政府整合各级政府、各种组织乃至整个社会的力量;有效的危机管理需要政府动员和调动各种资源;有效的危机管理需要政府各种各样的政策、制度、法律的支持;在全球化的时代,有效的危机管理需要地区、区域和国际间的协作等等。一句话,政府危机管理能力的大小取决于各种各样的因素及其相互的作用。因此,从国际社会和危机管理先进国家的经验出发,建立一个全面整合的危机管理体系(Comprehensive and integrated emergency management system)是十分重要的。

所谓全面整合的政府危机管理体系,它是指在高层政治领导者的直接领导和参与下,通过法律、制度、政策的作用,在各种资源支持系统的支持下,通过整合的组织和社会协作,通过全程的危机管理,提升政府危机管理的能力,以有效地预防、回应、化解和消弭各种危机,从而保障公共利益以及人民的生命、财产安全,实现社会的正常运转和可持续发展。全面整合的危机管理体系,代表着一种危机管理的哲学和理念;代表着一种危机管理的基本制度安排;代表着一种危机管理的整合流程;代表着一套危机管理的科学方法。具体而言,全面整合的政府危机管理体系的基本特征和主要构成因素在于以下几个方面:

### 1. 政治承诺、政治领导与政治支持 (political commitment, leadership and support)

全面整合的危机管理认为,有效地预防、准备、回应和化解危机,保障人民的生命、财产和安全,使人民免于危机的侵害和恐惧,保障社会的秩序和正常运转乃是政府的基本职能,也是政府的基本政治责任之一。作为一个负责任的政府、负责任的领导者、负责任的公共管理者,应该有这样的强烈的使命感、政治的承诺和政治责任感。政治领导者和高层公共管理者应该有强烈的危机意识、忧患意识,所谓的“安而不忘危,存而不忘亡,治而不忘乱”;他们应该创造一种危机管理的文化和环境;他们应该积极地领导变革,通过制度、政策和管理创新来预防和回应危机;他们应该积极地支持各种危机管理的计划和项目,并确立优先发展的次序;在危机爆发时,他们做出快速准确的决断,透过政治动员的力量,整合和调动各种资源回应危机;他们应该通过自己的行为,加强与人民的沟通,获取民众的信赖,展现公信力。

### 2. 全危机的管理(all types of disasters management)

政府和社会所面临的危机是各种各样的。人们一般把危机划分为自然的

和人为的危机(nature disaster and human-made disaster)。区分自然的或者人为的危机的主要标准在于,视导致某种灾难或者危机的直接原因是否在于可以确认的人的行为(identifiable human actions)。要一一列举各种危机可能需要很长的清单,但是,有几种类型的危机由于其对人类的危害程度较大而引起人们的普遍关注,如地质和气候因素所引起的危机(geological and climatic hazards),典型者包括地震、海啸、洪水、热带风暴、火山爆发、山体滑坡等;环境因素所引起的危机(environmental hazards),典型者包括旱灾、饥荒、环境的恶化、沙漠化、害虫灾害等;工业和技术系统的失败所引起的灾害和危机;战争和冲突引发的危机(war and civil strife),如军事入侵、暴动、恐怖主义等;大规模的传染病所引起的公共卫生危机。尽管每一种灾变和危机的成因不同,特点不同,但是,从危机管理的角度都是相同的。此外,各种危机之间也有相互的关联性,危机之间的相互关联使得某一种单一的灾变和危机会转化为复杂性危机(compound and complex emergency)。因此,危机管理要从单一危机处理的方式转化为全危机管理的方式,这包括了制定统一的战略、统一的政策、统一的危机管理计划、统一的组织安排、统一的资源支持系统,等等。全危机管理有助于利用有限的资源达到最大的效果。

### 3. 发展途径的危机管理(Development approach to emergency management)

整合的危机管理模式认为,从本质上而言,一切危机都是人为的。人们所谓的现许多危机和灾难,严格而言是一种自然现象(nature phenomena),只有当社会不能应对它的时候,才会转变为一种灾难和危机。从另外一个层面上而言,社会出现的许多危机是人类社会不理智的发展方式、不理智和不适当的行为方式和生活方式的结果。所以,一方面,发展途径的危机管理所重视的是整个社会的危机管理能力的建设和发展(capacity building),也就是社会做出有效的规划应对潜在对危机、管理和减弱危机的影响、尽可能地预防危机的出现和重演的能力的提高。更重要的是,发展途径的危机管理强调要从人类和持续发展的角度理解和进行危机的管理。人类社会必须重新思考自己发展的方式、行为的方式和生活的方式,谋求人与自然的和谐;人类社会需要重新思考个体、群体、社会、国家之间的相互关系,通过政治、经济、文化的改革建立一个健康的社会;我们需要重新思考国家的治理,通过改革不断致力于实现善政和善治;我们不仅仅要考虑现世代的发展和公平,更要考虑后世代的发展和公平……

#### 4. 全过程的危机管理(an emergency management lifecycle)

传统上,人们把危机管理的重点放在危机后的救济;在二次大战之后,人们把危机管理的重点放在危机的准备;从 20 世纪 80 年代之后,人们普遍地认识到:危机的发生和发展有其生命的周期,危机管理也是一个系统的过程和循环。一个完整的危机管理过程包括四个基本的阶段,即疏缓(mitigation)、准备(preparedness)、回应(response)和恢复(recovery)。所谓危机的疏缓,它包括了消除或者减少灾难出现的机会或者影响的一切活动。其基本的出发点在于,一个社会即使不能预防灾难,但是可以通过各种努力减少灾难的损失。所谓危机的准备,是指做出计划,以确定在危机出现的时候如何有效地应对危机,它包括危机管理规划、危机训练、危机管理的资源准备和储备等。所谓危机的回应,是指危机出现以后,政府向危机的受害者通过危机援助,通过各种反危机的措施,控制和降低危机的损害。它包括了许多重要环节,如警示(warning)、隔离与移民(evacuation and migration)、搜寻和援救(search and rescue)、灾难评价(disaster assessment)、紧急救助(emergency relief)、基本设施的提供(logistics and supply)、沟通和信息管理(communication and information management)、安全保障(security)等等。所谓危机的恢复,是指通过各种措施,恢复正常的社会运作和秩序。显然,危机管理的四个基本的阶段是相互联系的和不断循环的。

#### 5. 全面风险的危机管理(total risk management of emergency)

当代危机管理的一个重要的趋向在于从单纯的危机管理转向风险的管理。风险是指发生可预期的损失的可能性(probability)。风险管理是指运用系统的方式,确认、分析、评价、处理、监控风险的过程。危机管理的风险管理是这样一种危机管理的主张和行为,即把风险的管理与政府政策管理、计划和项目管理、资源的管理,就是与政府日常的公共管理的方方面面有机地整合在一起。在政府管理的过程中,实施风险的分析和风险的管理,这包括建立风险管理的能动环境;确认主要的风险;分析和评价风险;确认风险管理的能力和资源;发展有效的方法以降低风险;设计和建立有效的管理制度进行风险的管理和控制。危机管理的风险管理的一个基本出发点在于:政府只有在政府政策、规划、资源的管理方面有效地实施了风险的防范与管理,才能有效地预防、疏缓和降低危机所带来的损失。

#### 6. 整合的危机管理(integrated emergency management system)

危机管理是政府的职责,各级政府在危机管理中扮演着十分重要的角色,