

最新 政府应急管理机制建设

与应急演练及应急救援预案编制

实用手册

Z

HENGFUYINGJI
GUANLIJIZHIJIAN SHE



中国管理出版社



中国应用统计案例

与统计案例及统计软件应用案例

第二卷

Z

中国应用统计案例

第二卷

最新政府应急管理机制建设与
应急演习及应急救援预案编制
实用手册

第三卷

中国管理出版社

第一章 发达国家和大城市政府
应急管理的特点和经验

第七篇

国内外政府应急管理借鉴

第一章 发达国家大城市政府 应急管理的特征和经验

一、发达国家大城市危机管理体制的核心特点

危机事件的管理，与政府其他各项管理一样，需要动员和统一调配各方面力量，统一调配各种资源，尤其是重大灾害和危机事件管理，反应的速度和力度要求非常之强，尤其要求决策和指挥的权威性，要求有效的综合协调能力和快速的行动能力。这就要求突破和超越政府各部门之间、各地方之间、公私部门之间、政府和社会之间由于组织分化和社会分化所形成的不一致，组建统一的指挥系统，有效地整合、动员和调配全政府、全社会的力量和资源，最大限度地减少危机发生的可能性，并在危机发生之后，快速、有效地应对危机，最大限度地减少危机所可能造成的损失。西方发达国家大城市在实践中，形成了一套指挥统一、运转协调、综合调配、行动迅速的多层次、全方位的危机管理系统。

(一) 成立由市长直接领导的、综合性的危机管理机构，构成强有力的指挥协调中枢

在危机管理实践中，如何有效地协调政府各部门、各地方的行动，消除条块分割，各自为政现象，建立一个富有权威的、统一的指挥中心，对危机管理进行综合的、全方位的领导和管理，是危机管理的关键所在。纽约、华盛顿、东京等城市都无一例外地形成了适应这一关键需求的有效指挥系统：市长负责危机管理全方位的领导；成立直属市长的危机管理机构，在市长的直接领导下，进行危机规划，通过最先进的信息网络，收集、传递和处理政府有关各部门和社会各方面的危机信息，建立有效的危机信息管理，使各种危机事件处于有效的监控之下；与公众之间保持良好的信息沟通；在危机发生后，有效协调各机构之间的行动。

在华盛顿市的危机管理体系中，权力结构配置简单而明了：市危机管理工作的最高指挥官是华盛顿市的市长，市长有权任命所有临时的负责人，宏观地分配管理任务。华盛顿特区危机管理局是危机管理的总控室，在一般情况下，由市长授权特区危机管理局统一调配应急管理的人员、行动和物资；如果在联邦政府参与的情形下，则由联邦危机管理局根据总统的命令负责联邦部分的工作；为了更好地进行协调，联邦和华盛顿市各设一名联络人员以协同联邦和地区的危机管理工作。

纽约市危机管理的综合管理机构是由市长直接领导的危机管理办公室。危机管理办

公室的主要目标是使纽约市市民充分认识潜在的危机事态，并对其做好最充分的准备。无论是自来水管破裂、纽约市大停电，还是像“9.11”这样的灾难，危机管理办公室都要确保政府各职能机构在危机爆发之前、过程之中以及平息之后进行有效的合作。具体说来，危机管理办公室的使命包括：（1）为潜在的可能发生的危机事态做好准备，减轻危机可能造成的损失；（2）教育公众，使其充分认识潜在的危机事态，并做好最充分的准备；（3）支持和协调各种有利于城市在危机之后，尽快恢复正常运作的努力；（4）收集并传播重要的信息；（5）寻求基金和其他的支持，帮助纽约市为可能来临的危机做好准备。

东京的危机管理体系，是在第二次世界大战以后发展起来的发达的防灾管理体系上建立起来的。目前，东京都建立了知事直管型危机管理体制。改变了过去以防灾部门和健康主管部门等为主的部门管理方式，采取了整个政府统一行动的一元化管理体制。该体制主要设置局长级的“危机管理总监”，改组灾害对策部，成立综合防灾部，建立一个面对各种各样的危机全政府机构统一应对的体制。危机管理总监的主要职责是：（1）发生紧急事件时直接辅助知事；（2）强化协调各局的功能；（3）使向相关机构请求救援的决策和行动快速化。当灾害危机发生时，危机管理总监直接辅助知事，在知事的指挥下综合和协调各局的应急活动。东京都认为从危机事态发生后的初次启动到恢复阶段，协调各局的活动，能够综合采取对策，这样的角色是非常重要的。自卫队、警视厅、消防厅各自派遣干部职员 2 人直接置于危机管理总监的管理之下。这些干部职员平时与所派遣的机构加强联系，发生灾害等紧急事态时，直接与所派遣的机构联系和收集信息、加快请求救援和前往救援的应对。尤其像恐怖袭击、NBC 事件等本来是自卫队和警察所管的事情，但是，都政府在有效发挥这些机构的专业应对危机的功能的同时，调动自卫队、警察、消防干部到都政府集中办公，有利于加强合作和综合管理。

（二）形成由各方代表共同组成的委员会，就危机事项应对进行决策和沟通协调

东京和伦敦的经验值得我们借鉴。东京市设立了东京都防灾会议，作为东京都防灾行政的最高决策机构。该机构直属知事，知事任会长，由国家的地方行政机关、公共机构、地方公共机构、都以及区市町村等的职员或代表组成的。现有委员会成员 62 人，分别是指定地方行政机构 14 人、陆上自卫队 1 人、都教育委员会 1 人、警视厅 1 人、知事的各部门 21 人、消防机构及区市町村 5 人、指定公共机关和地方公共机关 19 人。委员会的主要目的是制定或修改东京都地区防灾规划和推进规划的实施。根据有关防灾方面的专业调研需要，设立专业委员，邀请学识渊博并有丰富经验的人担任。委员会下设于事会和部会。干事会现有 61 人，主要是各部门的实际业务操作者。部会有地震部会、火山部会、风水灾部会。

伦敦市应急管理的核心机构是伦敦应急服务联络小组（LESLP），该小组成立于 1973 年，其成员为来自城市治安服务部、伦敦消防总队、伦敦市警察局、英国交通警察署、伦敦急救中心等部门以及伦敦市下辖各级地方政府的代表。伦敦应急服务联络小组的责任是为伦敦市区提供最好的有准备的应急服务，它是一个促进政府部门间有效合

作，对突发事件作出快速反应的模式，其作用已经在英国全国范围内获得了认可。联络小组成员在城市警署理事会主席的召集下每三个月召开一次例会，目的主要是确保伦敦市区无论面临恐怖事件还是突发自然灾害之类的重大事故，各个相关部门能够密切配合，对事件作出反应。除此之外，自1996年10月以来，联络小组还运用了另外一种沟通机制，即每两年一次的LESLP论坛。参与论坛的是各个部门的主要官员和首席长官。论坛的宗旨在于制定LESLP的战略方向，并从领导层给予一定的支持和指导。

(三) 以现有政府组织机构为依托，通过重新界定现有政府组织职能，重塑现有政府组织职能结构，增加危机管理职能，来构建全政府型危机管理系统

在各国政府组织系统中，都有以管理各种危机事件为主要职责的机构，如警一察局、消防局、救灾部门、安全部门等。但是，一方面，许多危机事件远远超出了这些传统的危机管理机构的职责、权限和能力范围，而如果随着新的危机事件的爆发，不断构建新的危机处理机构，往往又容易造成资源的极大浪费，导致政府机构的膨胀，还容易加重危机管理过程中，直至整个政府管理中的职责不清、互相推诿。另一方面，实际上，可能发生的危机事件，涉及社会生活的方方面面，涉及政府管理的各个领域，政府公共管理活动的一个重要层面，就是解决各种社会问题，危机管理是政府管理的一种基本职能。

因此，在明确细致地界定可能发生的各种危机事项的基础上，重新评估一下现有各政府部门的职能，把各种危机事项的管理，归入相应的一个或多个政府部门之中，明确各部门的危机管理角色和职责，以及有关各部门与传统的危机管理机构之间的关系，塑造全政府型危机管理系统，是大城市直至整个国家政府危机管理的一个重要问题。

纽约市的危机管理系统富有特色，该系统以美国国家危机命令指挥系统为模板组建，对各个政府机构在危机处理中的角色和责任进行清晰的界定，明确规定各种不同类型的危机事项，各自应当由哪些机构负责，有些危机由一个机构独立负责，有些危机则需要由多个机构协同负责。承担相应危机管理职能的机构被称为基本责任机构。

华盛顿特区的危机反应计划划分了15项危机管理支持职能，分别由一个具体的部门负责。在一般时期，政府的各部门承担各自的日常管理职能；而到了危机时期，几乎所有的部门都归类到特定的危机管理支持职能之下，承担危机的支持任务，同时听命于所属支持职能的主管机构。所有支持职能部门又依照特区危机管理局执行中心的命令接受任务，采取行动，从而通过现有行政系统的职能扩展，高效率地实现了危机事项的有效管理。

波士顿市则根据不同的救灾职能，将整个救灾行动系统划分为16个子系统，每个子系统都有相应的负责机构，从而构建了明确的救灾组织系统：(1) 交通子系统：负责修缮在灾害中损毁的交通设施，并负责为其他子系统运送必需的物资。交通子系统的负责单位是州高速公路局。(2) 通讯子系统：负责为参与应对和救灾行动的组织机构提供紧急通讯服务；同时也尽量为私营机构的重建提供通讯支持。通讯子系统的负责单位是州紧急状态署。(3) 公共工程子系统：负责清除废墟残骸，提供紧急发电机，用水和水

处理设施与服务，并协助恢复公共工程系统。负责单位是州城市区划委员会。(4) 消防子系统：负责探查和扑灭野火、农村和城镇火灾。协调事故处理队依照命令提供支援并监控有关行动。负责单位是州消防局。(5) 情报和调度子系统：负责为安排有效的反应和救援行动，搜集、分析、协调和散发关于灾害影响的重要情报。负责单位是州紧急状态署。(6) 群众安抚子系统：管理和协调为受灾群众提供避难所、食物、急救等事宜。负责单位为美国红十字会。(7) 后勤资源子系统；负责保证物资供应并对物资进行划拨。负责部门是行动支持处。(8) 健康和医疗子系统；负责在各避难所提供受过专业训练的健康与医护人员与医疗物品；为临时医疗点提供人员和物品，防疫。负责单位是州公共卫生署。(9) 搜救子系统；负责协调城市和非城市的搜索、救援支持，包括寻找和救助被废墟围困的群众；并在丛林、水域和其他区域提供搜救服务。负责单位是州警察署和消防署（消防署只负责需要专业技术支持的救援）。(10) 高危险材料子系统：负责检查、储存和清洗在紧急状态中泼洒的高危物资。负责单位是环境保护行政办公室。(11) 食物和用水子系统；与群众安抚子系统合作，负责核定受灾群众的食物和用水需求，并保证供应。负责单位是州教育署。(12) 能源子系统：负责与私营企业以及公共工程子系统合作，提供紧急电力和油料供应，并协助恢复供电、供油。负责单位是州能源资源处。(13) 军事支持子系统：负责支持快速反应部队并在需要时为国民警卫队提供支持。负责单位是马萨诸塞国民警卫队，(14) 公共信息子系统：负责建立和管理联合信息中心；并协调问媒体与公众通报所有与灾害相关的信息。负责单位是州紧急状态署。(15) 志愿者和捐赠子系统：负责根据要求接受和分发捐献物资。负责单位是州志愿者组织。(16) 执法与安全子系统：负责在需要时为处置紧急状态的工作人员与车辆提供武装警卫，为救灾设施提供安全保护，协助执法工作。负责单位是州警察署。当灾害和危机发生时，这些职能各异的工作系统均在很短时间内行动起来，既分工明确，又相互协作。在处置紧急状态发生的过程中，它们根据灾害规模在州紧急状态署或者州长领导下开展工作，形成一个职责较为全面的综合性灾害处理和应对系统。

而东京都政府根据地区防灾规划以及应急手册等，对其下属 23 个局、厅、室规定了应急时的任务。如总务局负责 7 项任务：本部长室的办公业务、与自卫队以及相关防灾机构的联络协调、与区市町村的联络和指导、收集被害信息等和对通信联络的统管、本部职员的动员和工资管理、本部通信设施的维修保全、以上工作之外的灾害对策综合协调。财务局的任务有：灾害对策预算、车辆的调度、紧急通行车辆的确认标志、政府大楼的防灾和维持管理、野外征用设施的建设工程、以上任务之外的有关财务。生活文化局的任务有：关于灾害的宣传和听取居民意见、照片等信息收集和纪录、粮食以及压缩饼干的保证和调配、与在住的外国人团体等信息联系和协调、支持灾害志愿者的综合协调。教育局的任务有：受灾儿童和学生的救护和应急教育、发送受灾儿童和学生的学习用品、对文教设施的检查、改善和维修、对避难场所的开设和管理的协作。健康局的任务：医疗以及防疫、婴儿及孕产妇的救护、遗体检验和采取必要的措施、其他卫生保健等。

(四) 努力实现政府和社会、公共部门和私人部门之间的良好合作，实

现普通公民、社会组织、工商企业组织在危机管理中的高度参与，构建全社会型危机管理系统

美国联邦政府在布什总统的倡导提议下，启动了“市民梯队”行动计划，其目标是充分利用美国公民的志愿者精神，使美国市民、邻里和社区与政府一起共同应对犯罪、灾害和恐怖袭击的威胁。纽约市在危机管理办公室的协调之下，设有市民梯队行动委员会，开展了社区危机反应团队（以邻里和社区为基础的志愿者服务队伍）、医疗预备队（由医疗卫生和健康服务界的志愿者组成的志愿者队伍）、街区守护者（志愿参加街区守护的社区居民，充当警察局的耳目）、辅助警察（由自愿协助当地治安部门工作的志愿者组成）等 20 多个子项目。纽约危机管理办公室还启动了“公私部门合作应对危机项目”，力图加强危机管理中公共部门与私营部门之间的通力合作，以提高整个城市的危机处理能力，发展了一系列公私合作项目。

东京都则根据都民“自己的城市和社区自己保护”、“自己的生命自己保护”的原则，特别强调市民自主防灾组织的建设，成立了大量的市民自主防灾组织，都政府为这些组织配备必要的器材、场所和其他设施，给予积极支持。东京都的企业和事业单位也透过各种方式参与到危机管理中。为了保证发生灾害时民间团体、兄弟省市、志愿者的有效参与和合作，东京都采用灾前合同制的形式，制定了许多规则，签订了许多合同，以此来保证在乎常状态下相互信息交流，在应急时相互支援。目前，东京都与众多民间团体的协定一共有 34 个，形成了一个严密的防灾应急网络，有效地保证了应急资源的整合，确保应急救援的物资、人员、设施和设备的供应，以及迅速进行灾后恢复重建，既减轻了灾害发生时政府的负担，同时又使政府能够按照协定迅速调配和整合物资，使各个民间团体在平时和应急时期都能积极参与防灾应急活动。

（五）完善的危机准备系统

危机的发生，一个基本的特点在于它的突发性、不确定性。但是，从宏观的、中长期的视角来看，危机的发生，又有其内在的必然性。危机的应对和处理，在总结人类处理危机经验教训的基础上，又可以有系统的管理。通过科学的危机规划和资源储备，反复的演习和专业训练，使政府管理者和危机所涉及的社会组织和人群，在危机突然爆发时，能够在充分准备的前提下，按照既定的程序有条不紊地应对，危而不乱，临阵有序，最大限度地减少危机所可能造成的损失，最快地化解危机，是危机管理的关键环节。西方发达国家大城市危机管理在这一方面是非常成功的。

1. 危机规划和应急预案

纽约市政府在明确地界定纽约市可能遭遇的各种危机事项的基础上，针对各种危机的处理，纽约市危机管理办公室与纽约市警察局、消防局医疗卫生服务机构等政府部门通力合作，共同设计了各种危机事项处理的应急预案；东京都各部门一共制定了各类规划、手册和预案 52 个。

2. 应急物资供应的保障和城市应急资源管理系统

储备充足的应急物资，以便在危机袭来时，确保相应的物资供应，是成功地应对危

机的一个重要条件。东京都根据国家《灾害救助法》规定，在地方税收中抽出一部分作为灾害救助基金进行累积，并根据地区防灾规划，购买和储备了各种应急救援物资。

但是，过度的应急物资储备，容易导致资金和物资的不必要的积压和浪费。保障危机应对过程中的物资供应，关键是建立一定的机制，了解各种应急物资的分布信息，一旦危机发生后，能够迅速有效地调配，应该通过科学的评估，尽量减少专项储备。纽约市的城市应急资源管理体系是一个可资借鉴的良好做法。这是一个以网络为平台的信息系统，于2003年12月正式开通使用。通过该系统，纽约市危机管理办公室或其他危机应对机构，可以对那些与危机处理有关的各种物质和人力资源，进行准确的定位，以便迅速地调动这些资源，减少危机所造成的生命财产损失，并帮助危机后的重建恢复工作。该信息系统所涉及的应急资源包括机动车队、重型机械装备、医院、应急供应等等。该系统还包括城市人力资源方面的信息。这些信息能够帮助危机指挥人员迅速地从城市雇员中锁定那些具备一些特殊技能的人员，充实到危机救援队伍中去。

纽约市的城市应急资源管理体系是许多政府机构通力合作的杰作。城市应急资源来自许多不同的部门，包括纽约市行政服务局、纽约市环境保护局、纽约市能源局、纽约市健康与心理卫生局、纽约市交通局、纽约市卫生防疫局、纽约市消防局、纽约市医院联合会、纽约市健康和医院联盟、法律事务部、市长办公室、纽约市警察局、纽约市管理和预算办公室和纽约州危机管理办公室等等。

除整个纽约市的资源信息之外，城市应急资源管理体系还包括州政府、联邦政府、非营利机构和私营部门的资源信息。城市应急资源管理体系是纽约市唯一一个整合多个部门、多种资源的信息管理系统。它使可以被动员来进行危机处理的资源更加清晰明确，从而大大优化危机管理办公室或者其他危机处理机构的决策程序，以保证迅速地满足危机处理的资源需求。

3. 训练和演习

根据危机规划和应急预案，进行各种危机应对演习，以检验、评估和提升指挥机构的指挥和调度、整合能力，各种危机处理机构和人员的行动能力和互动能力，危机处理程序的科学合理程度等等，是纽约、东京、伦敦等大城市危机准备工作的一个重要环节。这些大城市还提供多种渠道和机制，培训普通公民和各种公私机构的应急能力和应急意识。

（六）快速、正确的危机反应机制

当危机突如其来，人民的生命和财产安全，社会、经济秩序处于危急状态，快速、全面、正确地作出反应，迅速化解危机，是对政府危机管理机制和能力的综合考验。西方发达国家大城市建构了一整套危机反应机制，下面简要地分析其中几种危机反应机制：

1. 确定危机的性质和严重等级，建立分级危机应对系统

当发生城市紧急状态或者突如其来的灾害时，当务之急就是尽快确定灾害或危机的地点、范围、规模和严重等级，并以此为根据统一协调救灾行动。许多国外大城市都规

定了城市紧急状态等级系统。这一系统的实施，为政府在处理城市危机的第一阶段确定危机的规模、层面和损失程度，并据此决定救援行动的内容、形式和规模，提供了比较有效的标准。特别是系统本身就构成了宏观层面上救灾行动的战略计划，可以使灾害来临时，救灾工作忙而不乱，有条不紊地进行。例如，美国波士顿市规定了四个等级的紧急状态，依次为：(1) 第一等级：日常紧急状态。地方当局有足够能力应付局面，不需要任何援助，州政府监控形势发展。(2) 第二等级：小规模紧急状态。局势在第一等级基础上复杂化。救灾工作需要某些方面的援助。应向州公共安全行政办公室和州长办公室报告。(3) 第三等级：严重紧急状态。地方当局没有足够能力处理此类危机。局势发展要求州级的反应和支援。也可能需要联邦支援。州政府启用紧急状态行动中心。州长依法宣布进入紧急状态。(4) 第四等级：灾难性紧急状态。存在着对公共安全的大规模威胁。大规模的州和联邦的反应和救灾行动成为必要。

2. 成立应急指挥中心或指挥部

当危机发生时，立即成立相应的指挥中心，成为处理危机的指挥中枢，迅速指挥调动各方面力量和资源，投入危机处理之中，是一关键举措。以纽约市为例，当危机发生时，三种类型的指挥中心将被建立起来。第一种是城市有关机构如纽约市警察局、纽约市消防局、纽约市健康与心理卫生局、纽约市健康和医院联盟等建立起来的策略性的指挥中心，这些指挥中心用来协调本机构的工作；第二种指挥中心是危机管理办公室危机指挥中心，它收集和传递信息，协调各个机构的行动；第三种指挥中心是由市长和其他高级决策人员组成的命令中心，这是最高的领导决策机构。三种指挥中心共同担负危机处理的指挥工作。

3. 根据危机的性质、种类和严重程度，迅速启动相应的应急预案，调动应急力量，应对危机

从纽约、东京等大城市处理类似于“9·11”恐怖袭击、2003年北美地区大停电等大规模危机事件的经验来看，在危机应对过程中，以下几方面工作是尤其值得注意的：(1) 及时发布危机信息，由总统、市长等政府主要领导人权威发布，并经由危机管理办公室等机构，通过多种信息传播渠道，随时发布危机和危机应对的最新信息，使市民及时了解危机发展和危机处理的状况，稳定民心；(2) 确保危机状态下的良好通讯系统；(3) 尽可能保证危机状态下的城市交通系统的运作；(4) 良好的城市搜索和救援系统，(5) 良好的危机恢复系统。

第二章 美国纽约市危机管理体系

纽约市是美国第一大都市和第一大商港。它由五个区组成：曼哈顿、布鲁克林、布朗克斯、昆斯和里士满。面积 828.8 平方公里，市区人口 700 多万，包括郊区在内的整个纽约市人口 1800 万。纽约独特的经济、政治和历史地位对它的危机管理提出了严峻的挑战：第一，纽约拥有众多的高层建筑，拥有世界上最复杂的地下交通系统，同时也是工业生产的中心之一，所有这些都大大增加了高楼坍塌、公共交通混乱、化学物品泄漏污染等危机事态发生的可能性。第二，纽约是美国也是全世界的经济、金融和贸易中心，一旦发生危机事件，所造成的经济损失是难以估量的。危机事件的影响也会很快通过经济的链条传播到全世界，对整个世界的经济造成冲击。为了减小危机事件对经济的冲击，纽约市危机管理机构与商业界合作，发展了众多行之有效的危机应对项目。第三，纽约市在经济和政治上的重要地位，使其成为恐怖分子进行恐怖袭击的首选目标。1993 年在世界贸易中心发生的爆炸事件，以及 2001 年恐怖分子利用飞机对世界贸易中心的袭击，都是典型的事例。第四，纽约市是各种政治、经济或种族团体进行抗议活动的中心，许多大型的公益或者娱乐集会也在纽约进行，这些抗议和集会很容易演变成社会骚动。不仅如此，纽约工会的实力也颇为强大，他们的罢工和集会对正常城市生活所形成的冲击非常巨大。所有这些都对纽约市的危机管理提出了相当大的挑战。为了应对这些危机事态对城市管理的挑战，纽约市政府在过去半个多世纪的时间里，发展出了一套完备有效的危机管理体系。在新近发生的一系列事件，诸如 2001 年的“9.11”恐怖袭击、2003 年的大停电事件，纽约市的危机管理体系都显示了出色的危机反应能力。

一、纽约市危机管理体系有一个强有力的指挥协调机构为中枢

影响比较大的危机事件往往需要多机构的协调运作，才能得到有效的控制和处理。建立一个强有力的指挥协调机构，可以在危机处理中，最有效地调动所有可能的资源，协调各个机构有序地各尽其责，将危机的影响最小化。危机管理办公室是纽约市进行危机管理最高的指挥协调机构。首先，危机管理办公室与纽约市警察局、纽约市消防局，以及纽约市医疗服务机构通力合作，共同设计并组织实施对各种危机事态的应急方案。其次，纽约市危机管理办公室与许多州和联邦一级的政府机构，有日常的合作关系。这些机构包括纽约州危机管理办公室、联邦危机管理署（FEMA）、国家气象服务中心（NWS）、公平和正义部（DOJ）以及能源部（DOE）。危机管理办公室与这些机构互通信息、协调彼此的规划方案、共同进行培训和演习活动，等等。最后，危机管理办公室还与私营部门如爱迪生公司，以及非营利机构如美国红十字会通力合作，以保证纽约市的商业活动能够在各种可能的危机中尽快复苏。

危机管理办公室的主要目标是使纽约市市民充分认识潜在的危机事态，对其做好最充分的准备，并确保各个职能机构在危机爆发之前、过程之中、平息之后进行有效的合作。危机管理办公室日常的工作内容主要包括以下三个方面：

1. 危机监控

危机监控是危机管理办公室的信息枢纽。危机监控中心一天 24 小时有人值班。危机监控人员通过广播和计算机支持的网络，时刻关注涉及公共安全的众多机构所接收到的信息。并负责将这些信息传递到市政府、邻近的县、州政府、联邦政府的有关机构、有关的非营利组织、公共设施的经营方，以及医院等医疗机构。危机监控人员的目标是将监测到的与危机事态有关的信息通知给各个职能机构，从而确保及时动员足够的资源来应对危机。除此之外，危机监控人员还负责监测天气状况，以及时地发现可能对纽约市造成灾害性影响的恶劣天气。

2. 危机处理

危机管理办公室负责在危机或者灾害事件爆发时，通过以下方式协调各个机构之间的活动，在第一时间赶到发生危机事件的地点；对危机事件的情形进行评估；调配资源，协调满足各个方面的需求；充当危机处理指挥员的角色，作为协调参与处理危机的各个机构之间的联系中介。

当小规模危机发生时，危机处理室（the situation room）被启动使用。在那里，危机管理办公室的决策人员和执行人员通过一系列的工具，对危机发展的情形进行评估，听取现场危机处理人员的报告，并负责调配资源以更好地处理危机。当比较大规模的危机爆发时，危机指挥中心（the emergency operations center, EOC）被启动。当危机指挥中心被启动的时候，纽约市的高层官员，以及州、联邦和私营机构的有关人员会齐聚在指挥中心，协调危机处理工作。危机指挥中心装备有最先进的通讯设备和危机控制系统。

3. 与公众进行信息沟通

危机管理办公室与公众之间的信息沟通包括两个方面：一是在危机发生之前教育公众，帮助他们为可能出现的危机事态做好准备，从而使得他们在危机发生的时候从容应对，减少损失；二是在危机发生的时候，向公众传递重要的信息。

危机管理办公室充分利用它的网站提高公众对当前和潜在的各种危机事态的认识，告诉公众这些危机事态怎样可能影响到其生命、财产安全，怎样才能减小这些危机事件的影响。为了这个目的，危机管理办公室发展了危机管理在线定位系统（Emergency Management Online Locator System, EMOLS）。利用这个系统，纽约市的居民可以网络，查找到自己家附近的安全区域，并得到详细的路径指示到达这些安全区域。另外，危机管理办公室开展了许多活动，比如散发用多种语言印制的宣传册、张贴海报等等，以引起纽约市民对各种危机的注意和警觉。

当在整个城市的范围内发生爆发危机事态时，以正确的方式向公众传递准确的信息是非常重要的，这是减小危机事件影响、避免恐慌、方便现场指挥人员工作、实现安全转移的关键。危机发生时，危机管理办公室负责协调与市长办公室和其他职能机构的沟通，以保证各个机构能够以统一的口径向公众传递有关信息。

二、纽约市危机管理体系以相关的其他政府机构及其职能为依托

危机事态种类繁多，有些危机事态所造成的社会影响特别巨大，一个危机管理机构不可能拥有对所有类型的危机事件，尤其是影响巨大的危机事件进行处理的资源和能力。一些传统的政府机构例如警察局、消防局等都具有相当的危机处理能力，如果在专门的危机处理机构中再增设这些职能，不仅会造成资源的巨大浪费，还会造成危机处理过程中职责不清、互相推诿的现象。纽约市危机管理体系就是以众多相关机构的支持为基石的。这些机构包括：纽约市消防局、纽约市警察局、纽约市健康与心理卫生局、纽约市健康和医院联盟、纽约市交通局、纽约市卫生防疫局、纽约市信息技术和通讯局、纽约市环境保护局，等等。纽约市危机管理体系对这些机构在各种危机事态处理中的角色和职责，及其与专门的危机管理机构之间的关系都有非常清楚明确的界定。这些界定在2004年5月正式运作的纽约市城市危机管理系统（Citywide Incident Management System, CIMS）得到进一步明晰。该系统以美国国家危机命令指挥系统为模板组建，对各个政府机构在危机处理中的角色和责任模式化（见图7-2-1），明确规定各利不同类型的危机应当各自由哪些机构负责。有些类型的危机需要多个机构协同负责（见表7-2-1），有些危机则只需要一个机构独立负责（见表7-2-2），这些机构通常被称为基本责任机构。纽约市城市危机管理系统还包括一整套进行危机反应和处理的程序。该程序指导有关机构应当按照怎样的步骤，有序地进行危机管理工作（见图7-2-2）。

表 7-2-1 需要多个机构协同负责的危机事件

危机类型	基本责任机构
空中飞行器事故	纽约市消防局、纽约市警察局、纽约和新泽西港务管理局。
化学、生物、放射性或者原子能（CBRN）/有毒物质（Haz - Mat）造成的危机事件	纽约市警察局、纽约市消防局*
威胁全市的公共卫生和健康的事件	纽约市健康与心理卫生局、纽约市健康和医院联盟、纽约市医院联合会、纽约市警察局、纽约市消防局
爆炸事件	纽约市消防局、纽约市警察局
自然灾害或者与恶劣天气有关的危机事件	危机管理办公室**、纽约市警察局、纽约市消防局、纽约市交通局、纽约市卫生防疫局
停电事件	纽约市警察局、纽约市消防局
火车事故	纽约市消防局、纽约市警察局
危机类型	基本责任机构

危机类型	基本责任机构
通信系统中断	纽约市信息技术和通讯局、纽约市警察局、纽约市消防局
公用设施事故	纽约市消防局、纽约市警察局
自来水管破裂	纽约市环境保护局、纽约市消防局、纽约市警察局

* 在所有的化学、生物、放射性或者原子能 (CBRN) /有毒物质 (Haz - Mat) 造成的危机事件中, 纽约市警察局都是主要的基本责任机构, 主要职责是监控现场, 事件评估和犯罪/恐怖袭击调查, 纽约市消防局的主要责任是减少人身伤亡、清除这些物质对大众健康的影响。

** 危机管理办公室, 作为全市危机管理的协调机构, 参与处理所有需要多机构协调应对的危机事件。其主要责任是从各个支持机构中调集资源, 向纽约市危机指挥中心传递最新消息, 并做好后勤服务工作。

抢救生命、避免人身伤亡是危机处理工作中压倒一切的目标。最早到达现场的有能力进行救援的机构要立即着手进行该项工作。正在进行的生命救援工作不能因为机构之间指挥权的过渡而遭到中断或延缓。

各个机构都有其核心的职责, 就像以上结构图表所描述的。在行动中, 各个机构有权力指挥跟它们的核心职责相关的工作, 包括要求其他机构配合其工作的权力。

表 7-2-2 需要一个机构独立负责的危机事件

危机类型	基本责任机构
汽车事故	纽约市警察局/纽约市消防局 (谁先到, 谁负责)
船只事故	纽约市警察局
全市范围内的网络事故	纽约市警察局或者纽约市信息技术和通讯局
市民骚动	纽约市警察局
有限空间中的营救工作	纽约市消防局
因公共设施服务调整而引起的混乱	纽约市纠错调整局 (Department of Correction)
树木倾倒	纽约市园林局
电梯事故	纽约市消防局
情绪激动者造成的混乱	纽约市警察局
个人行动被困	纽约市消防局
炸弹恐吓	纽约市警察局
火灾	纽约市消防局
人质绑架	纽约市警察局
狙击手伤人	纽约市警察局
特殊集会	纽约市警察局
建筑物倒塌	纽约市消防局
可疑包裹	纽约市警察局
水下/冰下营救	纽约市警察局

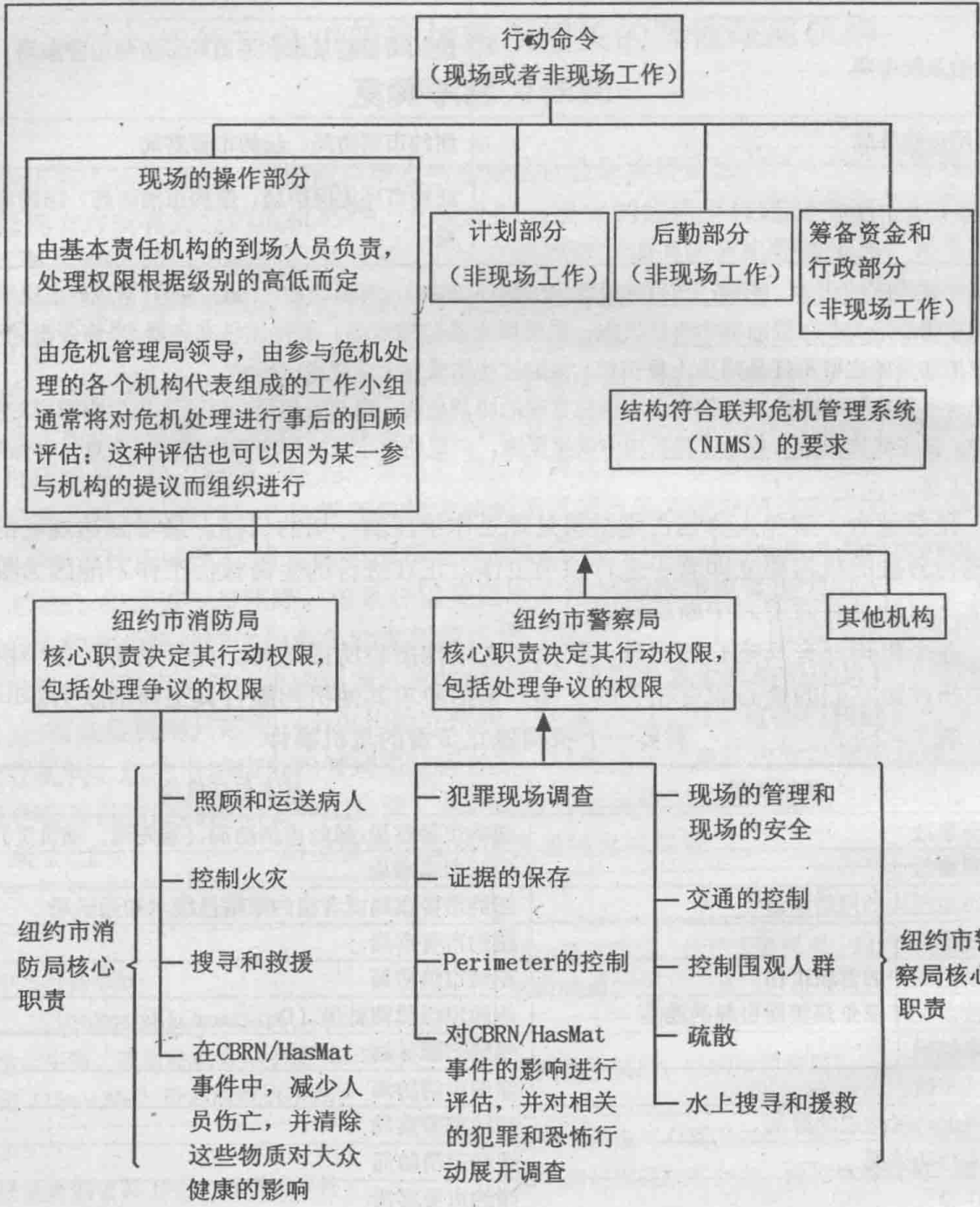


图 7-2-1 纽约市各机构危机处理权限