

Study on public safety and security management:
response to non routine emergencies

公共安全管理研究： 非常规突发事件及其应对

王宏伟 著

责任编辑：曹 春

封面设计：木 辛

责任校对：张红霞

图书在版编目（CIP）数据

公共安全管理研究：非常规突发事件及其应对 / 王宏伟 著 .

— 北京：人民出版社，2013.10

ISBN 978-7-01-012570-1

I. ①公… II. ①王… III. ①突发事件—公共管理—研究—中国
IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2013）第 220460 号



王宏伟 著

人民出版社 出版发行
(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

环球印刷（北京）有限公司印刷 新华书店经销

2013 年 10 月第 1 版 2013 年 10 月北京第 1 次印刷

开本：710 毫米 × 1000 毫米 1/16 印张：20.25

字数：274 千字

ISBN 978-7-01-012570-1 定价：47.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号
人民东方图书销售中心 电话（010）65250042 65289539

版权所有 · 侵权必究

凡购买本社图书，如有印制质量问题，我社负责调换。

服务电话：（010）65250042

前 言

2003年，我国发生“非典”疫情；5年后，我国发生“5·12”汶川特大地震；10年后，我国发生雅安芦山地震。如果说这些突发事件有什么共性，那就是不确定性。它们都是具有高度不确定性的非常规突发事件，对我国的公共安全管理提出了严峻的挑战和全新的课题。

公共安全管理与应急管理可以被认为是内涵与外延大致相同的两个概念，因为应急管理的最终目标是确保公共安全，现代应急管理活动也不局限于事后的响应与恢复。进入后工业化社会后，人类所面对的风险大都具有不确定性、复合性与复杂性。它们所引致的突发事件是非常规性的。非常规突发事件对公众的生命、健康与财产安全构成特别严重的威胁。应对非常规突发事件必须打破常规，以非常规的管理手段应对非常规的事件。唯有如此，才能确保公共安全。

2013年4月20日，雅安芦山发生7.0级强烈地震。多灾多难的四川继“5·12”汶川地震之后再次成为世界瞩目的焦点。巨灾发生后，在党中央、国务院的统一领导和部署下，全国上下紧急行动，军民齐心协力，各部门协调联动，打破军地、部门、条块、地域的界限，展开了一场气壮山河的生死大救援。

雅安芦山地震是一次特别重大的非常规突发事件。它不仅震级高，而且震源深度浅，仅为13公里，属于破坏性很强的浅源型地震。尽管芦山地震从震级、烈度、波及范围等方面赶不上汶川地震，但是，雅安曾是“5·12”汶川地震的重灾区。相对于7.0级地震这样的自然致灾

因子而言，雅安无疑具有极强的脆弱性。芦山地震造成房屋大面积垮塌，公众伤亡过万人，电力、通信、道路交通、供水等关键基础设施严重损毁。

雅安芦山地震救援具有极高的难度，主要表现在：第一，地震导致供电、通信、道路交通等关键基础设施瘫痪，产生系统性危机，灾区内外沟通不畅，救援人员、物资、装备运输受阻；第二，灾区为山区，气候特殊，地形复杂，道路崎岖，物资空投、人员机降或伞降困难极大；第三，灾区群众居住分散，有组织的自救意识与能力相对最薄弱，只能孤军待援，甚至身处“孤岛”、传递不出救援需求信息。

一方面，改革开放 30 多年来的雄厚国力为我们应对巨灾奠定了坚实的基础，全国人民为驰援灾区摩拳擦掌；另一方面，灾区道路逼仄，交通受阻，加之信息不畅、空中救援受限，灾区内部的需求与灾区外部的供给之间不能实现有效的对接。这决定了此次应急救援不能搞人海战术，而必须科学施救、精准救援。“科学施救”恰恰成为雅安芦山地震救援的主要特点。

在灾后的第一时间，党和国家领导人就强调要抓紧时间查清灾情，科学施救。查灾、核灾是科学决策、科学施救的基础和前提。在对灾情进行快速、准确评估的基础上，党中央、国务院英明决策，迅速调集解放军和武警官兵以及各种救援力量投入救灾，形成了协同应急的巨大合力，充分体现了我国集中力量办大事的体制优势。与五年前的汶川地震相比，此次芦山地震应急救援体现了我国应急管理事业取得了巨大的进步，表现在：

一是应急响应更加迅速。地震发生后，习近平总书记作出重要指示，李克强总理当日抵达灾区。四川省委、省政府主要领导在震后率领消防、安监、卫生和省军区应急救援队伍迅速赶赴现场。尽管地震发生在周六，军队、武警、消防、矿山救援、医疗救援等队伍在短时间内纷纷向灾区集结，迅速开展救援，与死神展开赛跑。在黄金 72 小时内，大量遇险人员得到营救、伤者得到救治，供电、通信、供水等基础

设施大部分恢复，道路交通基本恢复。中国救灾的速度令国际社会广为称赞。

二是应急指挥更加放权。2013年4月20日晚，李克强总理在抗震救灾工作会议上明确，下一步工作由四川省委省政府全面负责，国务院有关部门和各有关方面根据灾区需要提供支持和帮助。作为属地的四川省更了解灾区情况和救灾需求。在面临不能单独解决的问题时，四川省可向国务院和有关部门请求支持与帮助。芦山地震应急指挥更加放权，一改中央一统到底的做法，有利于应急救援效率的提升，体现了科学、务实与灵活的原则。

三是应急救援更加强调有序。应急救援，有序才能有力、有效。在芦山地震灾区，由于道路狭窄、崎岖，保障救援队伍顺利通行至关重要。交通部门要求社会车辆避让救援车辆，并在一些路段实施交通管制。四川省要求所有救援物资都由华丰物流公司转运，呼吁志愿者不要自行赶往灾区。这些措施都说明，中国式救灾更加注重秩序和实效，正在改变“人多力量大”的思维定式。

四是社会动员更加理性。由于灾区作业面狭窄、道路交通不畅，政府在进行社会动员的过程中更加理性。许多地方与部门动员了大批的救援力量作为储备，只根据灾区实际需要派遣了“先遣队”；民政部门要求救灾捐赠以现金为主；媒体更加客观、平实，不炒作、不煽情；公众心态更加平和、成熟，积极响应政府号召，提出“守望也是相助”。

五是救灾信息更加透明。在芦山地震救援的过程中，四川省及时召开新闻发布会，以持续的信息发布，全面、真实、准确地向媒体及社会公众发布灾情及救灾信息。全国各主要媒体以权威发布占领信息高地，不给谣言以可乘之机。值得关注的是，经过多年筹备的国家应急广播也在雅安开播。除传统媒体外，新媒体也在传播救灾信息、释放正能量方面发挥着不可替代的作用，如许多网站都开设了寻亲栏目，在一定程度上缓解了交通拥堵。

自2003年“非典”以来，我国各级政府大力推动应急管理体系建设，

取得了不容否定的巨大成就。特别是汶川地震发生后，我国政府认真总结经验教训，不断完善应急管理体制、机制，防灾减灾能力大幅度提升。芦山地震应急救援上述进步的取得与这一事实是分不开的。

但是，从芦山地震救援中，我们也看到，我国应急管理还存在着一个问题：以常规突发事件应对为擅长，而不是以非常规突发事件应对为导向。我国现有的应急体制与机制更适合应对经常发生、可预测、有规律可循的常规突发事件，不太适合应对不常发生、无法预测、无规律可循的非常规突发事件。

非常规突发事件的发生具有极强的扩散性。但是，我国现有的应急管理体系建设多以城市为背景展开，脆弱性较强的农村，特别是山区农村应急能力薄弱。在广大农村，公共安全教育、应急组织与制度建设比应急技术更重要。例如，农村灾害预警不能依靠我国广为开展的高技术应急信息平台建设，而必须依靠鸣锣、吹哨、高音喇叭、奔走相告等“土办法”。

非常规突发事件往往导致关键基础设施崩溃，需要全社会有强大的自救互救、孤军待援的能力。但是，我国应急资源配置呈现出“倒金字塔”结构，越到基层，应急资源越稀缺。在芦山地震中，陷入“孤岛”状态的村落如果有可以维系 72 小时的应急资源，所蒙受的损失无疑会更小。

应对非常规突发事件必须开展社会动员、实现多元参与。但是，我国应急管理体系应为社会力量的参与预留足够的空间。芦山地震救援不是不需要志愿者，而是不需要无专业技能的志愿者。志愿者必须有所为有所不为。只有政府平时在应急体系建设过程中将志愿者作为合作伙伴，他们才能在灾时扮演正确的角色，做到“帮忙而不添堵”。

从芦山地震救援中，我们可以看出：我国应急管理的侧重点应转向巨灾情境下的极端事件应对，将科学、有序作为重要的目标，增强非常规突发事件的应对能力。在此次救灾中，社会车辆阻塞救援通道、灾区公众哄抢救援物资等现象时有发生。这说明，我国的非常规突发事件应

急机制仍存在许多需要改进的余地。例如，我们可以在灾区外设立物资分拣站，剔除无用的物资；应急指挥部颁发临时通行证，救援车辆渐次放行；对于回乡寻亲人员集中拼车或摆渡通行。

应急管理十年来的发展昭示我们，以常规的思维和方式应对非常规突发事件是行不通的。追根溯源，我国应急管理的发展与演进深受安全生产管理模式的影响。在工业化时代，企业安全生产管理所面对的是经常发生、有规律可循、机理简单的内部事故。这种安全生产管理模式被平移 to 应急管理之中，就体现出明显的缺憾：遵循既定模式与程序，以简单应对复杂、以确定性消弭不确定性。这在后工业化时代非常规突发事件的应对中是难以行得通的。

与常规突发事件相比，非常规突发事件发生的概率相对较低，但其影响范围广、破坏力大。由于全球化、工业化、城市化的发展，现代社会日益耦合成复杂的系统，非常规突发事件发生的概率增大。这是今天公共安全与应急管理重中之重。

政府设立的应急服务组织具有官僚色彩，按照规范、标准、程序运行，适合应对常规突发事件。但是，非常规突发事件的应对需要应急系统具有较高的情境意识、适应与扩张能力，动态采集、分析信息，调动、整合全社会资源，进行灵活的分散化决策。因此，以官僚模式应对非常规突发事件难以奏效。

应对非常规突发事件必须广泛开展“治理型”动员，政府、企业与社会力量之间形成以应急为导向的准备网络。这个网络具有一定的扩张与吸纳能力，可以在突发事件发生后接受自发型志愿者的广泛参与。

由于非常规突发事件具有不可预测性，以威胁假设为基础的应急规划难以充分发挥作用；相反，弹性塑造却能够增强社会系统抵御风险并从突发事件中恢复的能力。非常规突发事件的应对不能以不变应万变，而是应该以变应变、以动制动。

我国应急管理以等级制为特征，采取指挥—控制模式，不能有效应对非常规突发事件。从整体设计而言，现有的应急管理体系强化了政府

部门职责、忽略了多元主体之间的协调，强化了自上而下的管制、忽略了自下而上的灵活，僵化有余，弹性不足模式，难以高效应对复杂、不确定性的风险。

常规应急管理是非常规应急管理的基础，但取代不了非常规应急管理。非常规突发事件应急效率的高低取决于常规应急模式向非常规应急模式的转变。变革是提升我国应对非常规突发事件能力的有效途径。变革的关键点是改变社会动员模式，调动企业与社会力量参与的主动性，实现多元主体的有序、协调参与。

应急管理作为公共管理学科的子领域，其研究起步较晚。在我国应急管理研究的勃兴肇始于“非典”之后，理论性、学术性尚不能称之为强。对于非常规突发事件及其管理的研究更是一种前沿性的探索。随着高新技术的发展以及人类生活方式的转变，不安全、不确定、不稳定的因素增多，非常规突发事件发生的概率增大。政府主导下的传统应急模式难以有效应对非常规突发事件。我国必须以提升非常规突发事件应对能力为目标进行变革，实现应急管理的转型与升级。

目 录

前 言	1
第一章 常规突发事件的特征与风险	1
第一节 非常规突发事件的界定与特征	2
一、突发事件：常规与非常规的区别.....	2
二、非常规突发事件的基本特征.....	10
第二节 非常规突发事件风险的演变	15
一、全球化、工业化与城市化.....	15
二、风险形成的机理.....	17
三、复杂性风险.....	20
第三节 复杂性系统的事故与可靠性：西方学者的争鸣	23
一、争论的开端.....	23
二、复杂性与紧密耦合性.....	28
三、可靠性增强战略.....	30
四、评价.....	31
第二章 非常规应急管理：官僚模式的局限与改革	34
第一节 非常规应急管理的特殊性	36

一、应急管理与灾害管理.....	36
二、非常规应急管理活动.....	38
三、非常规应急的特殊需求.....	41
第二节 非常规突发事件与官僚规范	45
一、官僚应急管理模式的特征.....	46
二、官僚规范与紧急规范.....	49
第三节 政府应对的失灵与改革	53
一、非常规突发事件应对的官僚制失灵.....	53
二、官僚应急管理模式的改革.....	57
 第三章 非常规应急管理中的经济和社会组织	61
 第一节 经济组织的非常规应急管理	62
一、安全生产事故与非常规突发事件.....	63
二、高技术企业事故的人为因素.....	65
三、高风险企业的安全与应急管理：以核电站安全为例.....	68
四、关键基础设施的安全.....	71
第二节 社区的非常规应急管理：以美国社区反恐为例	76
一、社区反恐战略的出台.....	77
二、强化社区反恐的措施.....	80
三、社区反恐的基础：信任.....	82
四、评价.....	83
第三节 NGO 与非常规应急管理.....	84
一、NGO 的作用空间	84
二、NGO 作用的独特性	86
三、NGO 与政府的协调问题.....	87
第四节 NGO 参与的案例分析.....	88
一、NGO 的作用	89

二、主要问题.....	92
三、教训.....	100
第四章 非常规突发事件应急准备网络	102
第一节 应急准备网络的构成与运行	103
一、应急准备网络的构成.....	104
二、应急准备网络的运行.....	108
三、应急准备网络的适应能力.....	111
第二节 非常规突发事件中自发型志愿者管理	112
一、自发型志愿者的动机.....	113
二、自发型志愿者参与的作用与问题.....	115
三、我国非常规突发事件中的自发型志愿者.....	119
四、自发型志愿者管理的关键.....	120
五、加强自发型志愿者管理的措施.....	122
第三节 救灾捐赠物资管理的问题	125
一、救灾捐赠物资管理的挑战.....	126
二、我国救灾捐赠物资的管理问题.....	127
三、救灾捐赠物资的管理措施.....	130
第四节 美国“全社区”应急管理模式的	136
一、“全社区”应急管理模式的背景.....	136
二、“全社区”应急管理模式的提出.....	138
三、“全社区”应急管理模式的核心.....	141
四、评价.....	143
第五章 非常规视角下的应急规划与弹性塑造	146
第一节 应急预案与应急规划	146

一、预案与规划的关系.....	147
二、应急规划的局限.....	148
三、应急规划的协调.....	150
第二节 应急规划的完善	151
一、应急规划的两个模式.....	151
二、应急规划的原则.....	154
三、应急规划的完善措施.....	156
第三节 塑造弹性	158
一、弹性的内涵.....	158
二、弹性与预期.....	162
三、非常规突发事件应对中弹性的意义.....	165
第四节 案例分析：应对孤狼恐怖主义	168
一、何为真正的“孤狼”.....	168
二、孤狼恐怖主义日益加剧的威胁.....	171
三、孤狼恐怖主义的动因.....	174
四、官僚模式应对的困境.....	177
五、弹性构建：孤狼恐怖主义的应对之道.....	179
 第六章 非常规应急响应决策与协调	 182
第一节 响应组织网络与应急模式	182
一、应急响应组织网络.....	184
二、应急响应模式.....	186
第二节 非常规应急决策	192
一、决策的约束.....	192
二、非常规应急决策的背景因素.....	197
三、应急决策能力的提升.....	199
第三节 非常规应急协调	202

一、国外学者关于应急协调的基本理论.....	205
二、组织间响应系统的适应性.....	206
三、动态情境下的组织协调.....	208
四、应急协调中的领导.....	210
第七章 非常规突发事件中的救灾捐赠管理	213
第一节 救灾捐赠的基本问题	213
一、救灾捐赠的内涵.....	214
二、慈善捐赠与救灾捐赠.....	215
三、救灾捐赠中政府与 NGO 的角色.....	216
第二节 救灾捐赠管理的基本问题	219
一、救灾捐赠管理的意义.....	219
二、救灾捐赠管理的特点.....	221
三、救灾捐赠管理的难点.....	223
第三节 国外救灾捐赠管理的经验	224
一、救灾捐赠管理战略.....	225
二、救灾捐赠管理体系的建设.....	229
三、公众的信任.....	233
四、慈善组织的自律.....	234
五、慈善评估机构的作用.....	235
六、信息披露.....	236
七、救灾捐赠教育.....	237
第四节 我国救灾捐赠与管理模式：从汶川到玉树	238
一、汶川地震灾害与捐赠管理的模式.....	239
二、青海玉树地震的救灾捐赠管理模式.....	244
三、我国救灾捐赠中政府与社会组织的关系.....	251

第八章 我国应急管理变革：以非常规突发事件应对为导向 255

第一节 我国应急管理的问题	255
一、应急管理体系.....	256
二、应急管理制度.....	258
三、应急活动.....	260
第二节 应急模式的变革：以蓬莱 19—3 溢油为例	261
一、应急管理理念：从常规到非常规.....	262
二、非常规突发事件的防范：从预案到弹性.....	264
三、应灾主体：从分散化到网络化.....	267
四、应急沟通：从消极到积极.....	268
第三节 应急社会动员的转型：从命令到治理	271
一、“命令型”社会动员模式的失灵.....	271
二、“命令型”社会动员模式失灵的原因.....	274
三、“治理型”社会动员模式的选择.....	276
四、应急社会动员转型的初步构想.....	279
第四节 救灾捐赠动员网络的设计	281
一、明确政府与社会组织的关系.....	281
二、加强社会组织自身的能力建设.....	285
三、发挥媒体的正确舆论导向作用.....	287
第五节 救灾捐赠管理的制度建设	288
一、法律制度.....	289
二、监督制度.....	290
三、进入—激励—退出制度.....	291
四、信息沟通制度.....	292
五、资源配置制度.....	293
六、慈善文化建设.....	294

第六节 救灾捐赠动员网络的运行	295
一、救灾捐赠的劝募.....	295
二、救灾捐赠的接收.....	297
三、捐赠物资的统计.....	298
四、救灾捐赠的使用.....	299
五、救灾捐赠信息的反馈.....	301
六、救灾捐赠的监督.....	302
参考文献.....	303
后 记.....	308

第一章

常规突发事件的特征与风险

我们生活在不确定的时代。今天，我们唯一能够确定的就是不确定性，这是公共安全管理面临的巨大挑战。自人类进入新世纪以来，世界各地的重大自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件频繁发生，对公众的生命、健康和财产安全构成了严重的威胁，也挑战着各国政府的执政能力。加强突发事件应急管理是政府履行社会管理和公共服务职能的必然要求。

自 2003 年 SARS 以来，我国各级政府以“一案三制”为核心，加强了应急管理建设。学术界轰轰烈烈地开展了突发事件应急管理的研究。然而，我们的应急管理建设和研究主要以常规突发事件为重点，忽视了对非常规突发事件的研究。在风险社会中，非常规突发事件才是人类公共安全的主要威胁，如“9·11”事件、北美大停电、“卡特里娜”飓风、南方暴风雪、汶川地震、“3·11”东日本大地震、“7·23”甬温线撞车事故、美国“桑迪”飓风等。

与周期性发生、有规律可循的常规突发事件不同，非常规突发事件是在复杂环境下发生的，具有极强的不确定性和不可预测性，对社会经济运行秩序造成的破坏特别严重。政府往往不能用自己擅长的常规手段进行有效的应对。目前，我国应急管理应对常规突发事件的能力较强，甚至有时反应过度。但是，对于非常规突发事件，我国学者却研究不足，实践部门应对起来也捉襟见肘。