



## 一些国家应急管理做法

赵燕 李季梅(2008.6)

近年来，全球突发事件频发，中国近期5月12日发生的汶川8级地震、“2008雪灾”、2003年的烈性传染病SARS，美国的“9·11”和“卡特里娜飓风”，印度洋的海啸??这些灾害对人类的生命财产造成了巨大损失，使社会稳定和经济发展受到了严重阻碍和影响，也使得突发事件的应急管理（Emergency Management，简称为EM）日益引起各国政府的高度重视。

所谓应急管理，是为了降低突发灾难性事件的危害，基于对造成突发事件的原因、突发事件发生和发展过程以及所产生的负面影响的科学分析，有效集成社会各方面的资源，对突发事件进行有效地应对、控制和处理的一整套理论、方法和技术体系。

应急管理并不是一个新生事物，因为人类自古以来就面临着各种自然灾害和社会灾难的挑战。但是，近百年来，灾害种类变得更多，成因更复杂，影响范围更广，受灾程度更深，因此需要集成更多的资源和技术，建立更加完善的现代应急管理体系。

国外发达国家的应急管理起步比较早，尤其是那些饱尝了灾害困扰的国家，如地震多发的日本，更是如此。了解国外典型国家应急管理的特点和做法，进一步完善中国的应急机制是十分必要的。

### 逐步完善的美国应急管理

美国是世界上应急管理体系建设比较完备的国家之一，不断完善的体制及法制建设使其应对突发事件的能力越来越强。美国的具体做法包括：

1、完善组织结构。1979年，卡特总统发布12127号行政命令，将原来分散的紧急事态管理机构集中起来，成立了联邦应急管理局（Federal Emergency Management Agency, FEMA），负责突发事件应急管理及其过程中的机构协调工作，其局长直接对总统负责，自此，美国的现代应急管理机制正式建立。

2001年，“9·11”事件引起了美国各界对国家公共安全体制的深刻反思，政府饱受各方指责：多头管理带来的管理不力，情报工作失误，反恐技术和手段落后??为了解决这些问题，布什政府于2003年3月1日组建了国土安全部，将22个联邦部门并入，FEMA成为紧急事态准备与应对司下属的第三级机构。两年后，美国南部墨西哥湾沿岸遭受“卡特里娜飓风”袭击，由于组织协调不力，致使新奥尔良市沦为“人间地狱”，之后国土安全部汲取教训，进行了功能的重新设计，在2007年10月加州发生的森林大火应对中获得重生。美国的应急管理组织体系在经验和教训中不断成熟，逐渐走向完善。

美国的专业应急组织如疾病预防与控制中心（CDC），在应急管理中也发挥着重要作用，目前，他们已经拥有一支强有力的机动队伍和运行高效的规程，在突发公共事件中即可采取及时有效的措施。

2、健全应急法制体系。1976年实施的美国《紧急状态管理法》详细规定了全国紧急状态的过程、期限以及紧急状态下总统的权力，并对政府和其他公共部门如警察、消防、气象、医疗和军方等的职责做了具体的规范。此后，又推出了针对不同行业不同领域的应对突发事件的专项实施细则，其中包括了地震、洪灾、建筑物安全等相关问题。1959年的《灾害救济法》几经修改后确立了

联邦政府的救援范围及减灾、预防、应急管理和恢复重建的相关问题。“9·11”事件之后，美国对紧急状态应对的相关法规做了更加细致而周密的修订，陆续出台了《使用军事力量授权法》、《航空运输安全法》、《国土安全法》等，从而形成了一个全方位、立体化、多层次的突发事件应急法制体系。

现在美国已形成了以国土安全部为中心，下分联邦、州、县、市、社区五个层次的应急和响应机构，通过实行统一管理、属地为主、分级响应、标准运行的机制，有效地应对各类突发的灾害事件。

### 较为完善的日本应急管理

日本地处欧亚板块、菲律宾板块、太平洋板块交接处，处于太平洋环火山带，台风、地震、海啸、暴雨等各种灾害极为常见，是世界上易于遭受自然灾害的国家之一。在长期与灾难的对抗中，日本已形成了一套较为完善的综合性防灾减灾对策机制。

1、完善的应急管理法律体系。日本作为全球较早制定灾害管理基本法的国家，它的防灾减灾法律体系相当庞大。以《灾害对策基本法》为龙头，在其中明确规定了国家、中央政府、社会团体、全体公民等不同群体的防灾责任，下设各类防灾减灾法50多部，建立了围绕灾害周期而设置的法律体系，即基本法、灾害预防和防灾规划相关法、灾害应急法、灾后重建与恢复法、灾害管理组织法五个部分，使日本在应对自然灾害类突发事件时有法可依。

2、良好的应急教育和防灾演练。日本政府和国民极为重视应急教育工作，从中小学教育抓起，培养公民的防灾意识；将每年的9月1日定为“灾害管理日”，8月30日到9月5日定为“灾害管理周”，通过各种方式进行防灾宣传活动；政府和相关灾害管理组织机构协同进行全国范围内的大规模灾害演练，检验决策人员和组织的应急能力，使公众能训练有素的应对各类突发事件。

3、巨灾风险管理体系。日本经济发达，频发的地震又极易造成大规模经济损失。为了有效应对灾害，转移风险，日本建立了由政府主导和财政支持的巨灾风险管理体系，政府为地震保险提供后备金和政府再保险。巨灾保险制度在应急管理中起到了重要作用，为灾民正常的生产生活和灾后恢复重建提供了保障。

4、严密的灾害救援体系。日本已建成了由消防、警察、自卫队和医疗机构组成的较为完善的灾害救援体系。消防机构是灾害救援的主要机构，同时负责收集、整理、发布灾害信息；警察的应对体制由情报应对体系和灾区现场活动两部分组成，主要包括灾区情报收集、传递、各种救灾抢险、灾区治安维持等等；日本的自卫队属于国家行政机关，根据《灾害对策基本法》和《自卫队法》的规定，灾害发生时，自卫队长官可以根据实际情况向灾区派遣灾害救援部队，参与抗险救灾。

近年来，日本的人为事故灾害也在不断增加，如东京地铁沙林毒气事件，当场造成10人死亡，75人重伤，4700人受到不同程度的影响。因此，如何完善应急管理机制，提高应急管理能力，迎接新形势下的新的危机和挑战，也成为日本应急管理工作中一项新的任务。

### 特色鲜明的澳大利亚应急管理

澳大利亚地广人稀，人口主要集中在中心城市和沿海地区。过去几十年里，澳大利亚在战略上一直是一个处于低威胁的国家，其应急管理主要针对自然灾害，如洪水，暴雨，热带风暴，森林大火等，其应急管理也带有自己的鲜明特色。

1、层次分明的应急管理体系。澳大利亚设立了一套三个层面、承担不同职责的政府应急管理体系：联邦政府层面，隶属于澳大利亚国防部的应急管理署（EMA）是联邦政府主要的应急管理部门，负责全国性的紧急事件管理；州和地区政府层面，六个州和两个地区通过立法、建立委员会机构以及

提升警务、消防、救护、应急服务、健康福利机构等各方面的能力来保护生命、财产和环境安全；社区层面，澳大利亚全国范围内约有700个社区，它们虽然不直接控制灾害响应机构，但必须在灾难预防、缓解以及为救灾计划进行协调等方面承担责任。

2、森林火灾防治。澳大利亚地处热带和亚热带地区，在干旱季节，气温高、湿度小、风大，森林植被以桉树为主，桉树含油脂多，特别易燃，一旦发生火灾，极易形成狂燃大火，并产生飞火，很难扑救，森林损失十分严重。针对这些情况，澳大利亚经多年试验研制出了以火灭火的办法，采取计划火烧措施防治森林火灾。并采用气象遥感、图像信息传输和计算机处理等技术，实现了实时、快速、准确地预测预报森林火灾。此外，社会民众还成立了森林防火站、“火灾管理委员会”（AFAC）等民间组织来应对火灾。

3、以志愿者为特色的广泛社会参与。在澳大利亚，应急响应志愿者是抗灾的生力军，他们来自于社区，服务于社区，积极参与社区的减灾和备灾活动。州应急服务中心是志愿者抗灾组织中比较普遍的一种形式，帮助社区处理洪灾和暴雨等灾害，而且志愿者并不是业余的，他们都经过培训且达到职业标准，并能熟练操作各种复杂的救灾设备。

### 以雪为令的加拿大应急管理

加拿大大部分地区属于寒带，冬季时间长，40%的陆地为冰封冻土地区，蒙特利尔冬季的温度可至零下30多度，主要的自然灾害是冬季的暴风雪，以下是加拿大的雪灾应急管理。

1、重视地方部门作用的应急管理体系。加拿大自1948年成立联邦民防组织，到1966年，其工作范围已延伸到平时的应急救灾。1974年，加拿大将民防和应急行动的优先程序倒过来。1988年，加拿大成立应急准备局，使之成为一个独立的公共服务部门，执行和实施应急管理法。加拿大的应急管理体制分为联邦、省和市镇三级，实行分级管理。政府要求，任何紧急事件首先应由当地官方进行处置，如果需要协助，可再向省或地区紧急事件管理组织请求，如果事件不断升级以致超出了省或地区的资源能力，可再向加拿大政府寻求帮助。

2、应对雪灾的全国协作机制。加拿大冬天漫长多雪，各地政府积累了丰富经验，形成了一套较为高效和系统的应急对策。在加拿大，清雪部门是常设机构，及时清理积雪，保障道路畅通，责任主要在各省市政府。其中，省政府负责辖区内高速路，市政府负责市内道路。据统计，加拿大全国每年清雪费用高达10亿加元，各级政府也都有专门的年度清雪预算。加拿大清雪基本是机械化，每个城市都配有系统的清雪设备，为把暴风雪的影响降到最低，加拿大各省市特别注重调动全社会的配合和参与。加拿大环境部网站不仅每天分时段公布各地市详细的天气预报，还提供未来一周的每日天气预报，并及时发布暴风雪等极端天气警报；各省市设有免费的实时路况信息热线；电台和电视台一般是每隔半小时播报一次当地天气和路况情况；各省市也都把清雪的预算、作业程序和标准以及投诉电话等公布在其官方网站上，供公众监督。加拿大各省市还常常通过多种方式向公众介绍防范冰雪天气的知识和技巧，提高公众应对暴风雪的能力。

### 中国应急管理的发展

近年来，中国各类突发事件频繁发生，不仅给人民群众带来了生命财产损失，也严重影响了社会稳定。2003年SARS事件以后，国家提高了对突发公共事件应对工作的重视程度，党中央、国务院提出了加快突发公共事件应急机制建设的要求。经过几年的努力，中国在应急管理制度建设和理论研究方面都取得了重大进展。

2005年12月，国务院办公厅设置国务院应急管理办公室（国务院总值班室），承担国务院应急管理的日常工作和国务院总值班工作，履行值守应急、信息汇总和综合协调职能，发挥运转枢纽作用。此后，中国地方各级政府陆续成立突发公共事件管理机构，截至2006年底，全国所有省份都成立了应急管理领导机构，政府应急管理机构基本模式已形成。在法制建设方面，国务院于2006年1月

颁布了《国家突发公共事件总体应急预案》，2007年8月30日通过了《中华人民共和国突发事件应对法》，并于2007年11月1日起施行。

在理论研究方面，国内各界学者也展开了很多工作。中国科学院政策与管理所的“应急管理研究组”做了很多基础性的研究工作，他们创办了电子专业期刊《应急管理汇刊》，在突发事件的机理体系以及更适合现实应急管理需求的“可挽救性、可恢复性、可减缓性”度量评价方法等多个问题上有很新的创见。清华大学、北京师范大学等单位也有多个应急管理科研团队，在公共安全、危机管理等方面有所建树。另外，一些学者也在不同专业领域应急管理方面有了很多的研究，如建筑防灾中的人群管理和应急管理，出现紧急事态时的高层建筑人员疏散模型研究等。

在现实生活中，尽管有些突发事件我们无法预防，却可以采取有效的措施、合理的组织体系建设和完善的法律建设来进行有效应对。在日前中国发生的汶川地震中，以国务院总理温家宝为总指挥的灾害行政责任系统及时反应，高效调度所有可资利用的资源，在第一时间将灾害及救援进展情况告知全世界，在赢得了国际关注和同情的同时，也为救灾和事后的全面恢复筹集了远超以往的资金和物资，此举必将成为中国高效应急响应的典型范例。

在未来的日子里，继续深入研究突发事件的发生，发展及应对机理，学习和借鉴海外应对突发事件的先进经验，构建符合中国国情的应急管理体系，最终减少突发事件对人民群众和社会发展的影响是我们不懈努力的方向。

（第一作者单位：中国科学院研究生院；第二作者单位：山东大学管理学院）

（《当代世界》2008年第6期）