

图书在版编目(CIP)数据

国外大城市危机管理模式研究/赵成根主编. —北京:北京大学出版社, 2006.2

ISBN 7 - 301 - 10558 - 4

I. 国... II. 赵... III. 城市 - 紧急事件 - 处理 - 研究 - 西方国家 IV. X4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 010990 号

书 名: 国外大城市危机管理模式研究

著作责任者: 赵成根 主编

责任编辑: 都 娟

标准书号: ISBN 7 - 301 - 10558 - 4/D · 1461

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://cbs.pku.edu.cn> 电子信箱: [ss@pup.pku.edu.cn](mailto:ss@pup.pku.edu.cn)

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62753121

排 版 者: 北京高新特打字服务社 82350640

印 刷 者:

经 销 者: 新华书店

650 毫米 × 980 毫米 16 开本 23 印张 352 千字

2006 年 2 月第 1 版 2006 年 2 月第 1 次印刷

定 价: 36.00 元

---

未经许可, 不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有, 翻版必究

## 前 言

灾害和危机事件一直伴随着人类文明发展的脚步。自古以来,人类文明一直遭遇着形态多样的灾害事件的冲击,天灾人祸不知毁灭了多少人的生命,多少家庭的幸福,又不知有多少人类文明的成果毁坏在灾难之中。但是,灾难毁坏文明,灾难也锻造文明,面对汹涌而来的众多灾难的挑战,人类文明不但没有灭绝,反而不断地发展。灾难刺激了人类科技的进步,灾难推动管理创新和管理发展。西方发达国家大城市的危机管理系统正是在抗御大量自然灾害、技术事故和人为灾难的过程中,不断发展起来的。从近代西方国家的城市政府介入灾害应急管理起,经过长期的变迁和发展,西方国家的大城市在20世纪中后期,已经逐渐建立了综合性的全政府、全社会型危机管理系统,达到了很高的水平。

本书综合分析了西方发达国家大城市全政府、全社会型综合危机管理系统的基本结构和运行状况,并分别描述分析了美国的纽约市、华盛顿市、波士顿市、洛杉矶市,加拿大多伦多市,日本的东京市和横滨市,德国的柏林市和英国的伦敦市等发达国家大城市危机管理组织机制及其运行情况。在此基础上,以案例分析的方式研究了在应对“9·11”恐怖袭击事件、北美地区大停电、阪神·淡路大地震、东京地铁沙林毒气事件、伦敦地铁爆炸案等典型危机事件过程中,各国大城市危机应急机制的运行状况和经验教训。这是国内第一次系统地研究西方国家大城市的危机管理机制及其运行状况,对于我国处于初创阶段的城市应急机制建设,具有重要的参考借鉴价值。

本书的研究缘起于一项应急管理的科研项目。2004年春季,中国行政管理学会受国务院华建敏秘书长的委托,承担重大科研项目“中央和大城市应急机制研究”,该项目由中国行政管理学会郭济会长亲自主持,邀请了北京大学、清华大学、中国人民大学、中国社会科学院等一批高校和研究机构的研究人员,以及国家发展改革委员会、公安部等相关部委和地方省市行政学会的研究人员共同研究。本人应邀主持其中两项专题研究:“发达国家大城市政府应急管理模式研

究”和“我国大城市政府应急管理模式研究”。在课题研究过程中,深感受发达国家大城市在危机管理组织系统和应急机制建设方面取得的成就,对此有必要进行细致的研究分析,这对于我国处于初创阶段的城市应急机制建设,将有重要的借鉴价值。国内学术界对于西方国家大城市危机管理体制和相应的应急机制,尚缺乏深入的研究和了解,急需填充这一空白。正是基于这一考虑,在中国行政管理学会课题结项,提交了相关研究报告之后,课题组并没有解散,而是继续进行研究。目前奉献于读者面前的这部专著,就是我们的研究成果。

本书是集体合作研究的结果。作为科研项目主持人和本书主编,我主要负责从课题的设计、课题组的组成、个案城市的选定,到研究、写作和修改整个过程的组织工作。本书各章具体分工如下:

第一章 赵成根(北京大学政府管理学院副教授、副院长)

第二章 尹海涛(美国宾夕法尼亚大学沃顿商学院博士候选人)、王峰(美国南加州大学政策、规划和发展学院博士候选人)

第三章 余韶华(美国阿尔巴尼纽约州立大学刑事司法学院博士研究生)

第四章 阎小骏(美国哈佛大学政府系博士研究生)

第五章 湛学勇(美国南加州大学政策、规划与发展学院博士研究生)

第六章 金杨(美国宾夕法尼亚大学沃顿医学院博士候选人)、尹海涛

第七章 顾林生(清华大学公共管理学院访问学者、原联合国区域发展研究中心研究员)

第八章 顾林生

第九章 沈荣华(中国行政管理学会研究中心主任)、葛清芳(北京师范大学行政管理学系研究生)、洪毅(中国人民大学公共管理学院行政管理系研究生)

第十章 伊夫·科尔斯(英国考文垂大学博士)、肖恩·麦高夫(英国伯明翰大学教师)、余琦景(北京大学政府管理学院硕士研究生,承担本章翻译工作)、赵成根(承担本章编译和校对工作)

第十一章 于秀明(北京大学政府管理学院硕士研究生,负责编写纽约“9·11”事件案例)

第十二章 尹海涛、王峰

第十三章 刘增(北京大学政府管理学院本科生)、王雄军(北京大学政府管理学院博士生)

第十四章 刘红岩(北京大学政府管理学院硕士研究生)

第十五章 曾嘉坤(北京大学政府管理学院硕士研究生)

衷心感谢中国行政管理学会郭济会长、龚禄根副会长、高小平副会长、《中国行政管理》杂志鲍静主编和中国行政管理学会公共管理研究所沈荣华所长等在科研项目立项和研究过程中给予的鼎力支持,沈荣华先生还欣然惠赐他有关德国柏林危机管理系统的研究成果。在美国沃顿商学院学习的中国留学生尹海涛博士候选人在组织北美各大城市研究的过程中,做了大量的工作;清华大学公共管理学院顾林生博士承担日本东京和横滨两个城市危机管理系统的写作;英国考文垂大学伊夫·科尔斯博士和伯明翰大学肖恩·麦高夫博士专门为本书撰写了英国伦敦危机管理系统的最新发展一章;北京大学出版社张黎明总编、耿协峰主任、本书责任编辑都娟女士为本书的顺利出版做了大量艰苦细致的工作,在此一并表示诚挚的谢意。由于本书编著者水平有限,问题在所难免,热诚欢迎广大读者批评指正。

赵成根

2005年夏于燕园

第一章 国外大城市危机管理模式综合分析	1
一、城市化和现代大城市危机管理所面临的新挑战	1
二、国外大城市的全政府型综合危机管理系统	7
三、国外大城市的全社会型危机管理网络系统	15
四、完善的危机应急系统	25
五、危机反应机制	27
第二章 美国纽约市危机管理体系	30
一、纽约市危机事态的种类	31
二、纽约市政府危机管理组织系统	36
三、纽约市的危机准备项目	40
四、纽约市的危机反应项目	47
五、纽约市的危机恢复项目	55
第三章 美国华盛顿特区危机管理	60
一、美国危机管理的一般模式	60
二、华盛顿特区的基本状况	68
三、华盛顿特区危机管理组织体系	72
四、华盛顿特区危机管理的准备措施	77
五、特区危机反应计划的实施	81
第四章 美国波士顿市危机防范与处理系统	87
一、波士顿的城市特点和危机处理工作的困难	87

二、三级危机处理机制	89
三、全方位的危机应对系统	90
四、波士顿危机处理系统的显著特点	93
第五章 美国洛杉矶市危机管理体系	96
一、洛杉矶市危机管理体系的宏观背景	98
二、洛杉矶市危机管理体系的发展与现状	104
三、洛杉矶市危机管理体系的管理与运作	107
四、洛杉矶市危机管理体系的启示	117
第六章 加拿大多伦多市的危机管理体系	121
一、多伦多市危机管理的组织体系	122
二、多伦多市对城市居民在危机准备方面的要求	125
三、多伦多市危机应对系统	128
四、多伦多市危机应对行动过程	134
第七章 日本东京市危机管理体系	139
一、东京市危机管理的总体背景情况	139
二、东京危机管理组织网络体系	147
三、危机管理法律框架、规划体系以及实施保障体系	152
四、东京都危机应急机制	160
五、东京都信息管理与技术支撑系统	170
六、东京各部门的专项危机管理的特点和协调体系	176
七、东京都区政府的危机管理体系	179
八、防灾、危机管理与社会参与	181
九、首都功能的安全保障与区域合作	187
十、国际大都市与危机管理	190
十一、案例分析	193
十二、东京都防灾和危机管理的经验和启示	197
第八章 日本横滨市危机管理与应急处置	209
一、城市总体背景与危机环境	209

二、危机管理基本方针和职责	217
三、横滨市危机管理的组织体制	220
四、横滨市恐怖事件应急预案	228
第九章 英国伦敦市应急管理系统	240
一、英国政府危机管理系统的发展	242
二、英国应急规划的法律体系	246
三、英格兰和威尔士的应急规划机制	251
四、伦敦的应急规划机制	255
五、结论	263
第十章 德国柏林市的危机管理体系	266
一、德国的监测和预警系统	266
二、德国的民事应急计划	269
三、德国紧急计划信息系统	271
四、柏林市危机应急机制	276
第十一章 案例研究:从“9·11”事件看美国应急管理体制	281
一、“9·11”事件回放——祸从天降	281
二、事件应对之经验分析	283
三、结论	298
第十二章 案例研究:“北美大停电事件”与纽约市的危机处理	301
一、北美大停电事件	301
二、纽约市成功应对危机事件	302
三、北美大停电事件危机处理的经验教训	303
第十三章 案例研究:日本阪神·淡路大地震的危机应对	308
一、阪神·淡路大地震简要回眸	309
二、阪神·淡路大地震的危机应对	310
三、危机应对过程中暴露的问题与缺陷	315
四、阪神·淡路大地震之后日本危机管理体系	

的改进	322
五、小结	328
第十四章 案例研究:东京地铁沙林毒气事件	
的危机处理	329
一、东京地铁沙林毒气事件经过	329
二、东京都和日本政府的危机应对	331
三、经验教训	341
第十五章 案例研究:英国伦敦地铁爆炸事件及其	
危机处理	345
一、英国伦敦地铁爆炸事件经过	346
二、英国中央政府和伦敦政府成功克服危机	347
三、伦敦地铁爆炸危机管理中出现的两个问题	356

# 第一章 国外大城市危机管理模式综合分析

现代城市的发展,极大地提升了人类的社会生活质量,城市化也成为衡量一个国家现代化水平的重要标志。但是,现代城市人口集中,高楼林立,地下、地面甚至空中交通线路纵横交错,水、电、煤气、通讯网络等各种基础设施密布,城市还不同程度地履行着经济、金融、社会、政治等多种功能。所有这些都对城市管理能力提出了严峻的挑战。各种自然灾害、突发事件对城市居民的生命和财产安全、社会的经济政治秩序、甚至国家安全都可能造成巨大的影响。建立规范化的城市应急管理机制,快速、全面、正确地应对各种灾害事件,最大限度地减少危机的消极影响,创建可持续的稳定发展的城市环境,就成为城市战略管理中亟待解决的一个核心课题。

西方发达国家的城市化较早,在长期的城市管理实践中,已经逐步建立了一整套危机管理体制,这是我国建立现代大城市应急管理机制可资借鉴的宝贵财富。这里主要通过纽约、华盛顿、多伦多、东京、横滨、伦敦、柏林等国际大都市应急管理系统及其运作状况的研究,试图解读国外大城市危机管理的基本模式。

## 一、城市化和现代大城市危机管理所面临的新挑战

城市是人类社会文明的一种主要表现形式,城市化也是人类文明发展的一个主要标志。城市作为区域性的政治、经济、文化和军事中心,在人类历史上存在已久。城市产生于人类文明的早期阶段,在人类社会从原始社会向现代文明演进过程中,“用石墙、城楼、雉堞围绕着石造或砖造房屋的城市,已经成为部落联盟的中心”<sup>①</sup>。城市首先出现于古代东方。根据学者的研究,在公元前7000年前的西亚,就

---

<sup>①</sup> 《马克思恩格斯选集》第4卷,人民出版社1995年版,第159页。

已经出现规模较小的早期城市。在公元前 4000 年到公元前 2000 年,在美索不达米亚、尼罗河流域、印度河流域、中国黄河流域以及西半球的墨西哥和秘鲁,都出现了一批城市。<sup>①</sup>在整个中世纪,随着社会生产力的发展,尤其是工商业和贸易的发展,人类的城市文明一直在不断发展之中,在古代中国,还曾经创造了非常灿烂的古代城市文明。

但是,在人类文明发展历程中,真正具有重要影响价值的是工业革命后的城市化运动。以蒸汽机动力为标志的第一次工业革命和以电力为标志的第二次工业革命,从根本上改变了人类延续了几千年的社会生产方式,工业革命标志着人类从农业文明向工业文明的转型,随着工业化和工业化基础上社会生产力的巨大发展,工业化国家的社会结构发生了相应的转型。作为工业化的一个重要社会后果,伴随着工业化的一个社会发展趋势就是城市化。现代大规模的工厂组织的发展,工业生产的聚集,产生了巨大的聚集效应,大城市随之而迅速发展。而城市综合经济效益的提高,又进一步产生强大的磁力,吸引着更多的工商业资本。工业的集中,造成人口和财富向城市的集中,新兴工业城市不断地涌现。

城市化是乡村人口向城市转移,乡村生产生活方式向城市生产生活方式转型的社会演进过程,是伴随工业化必然出现的社会发展趋势。19 世纪中后期,随着资本主义市场经济在西方发达国家的迅速发展,城市化成为各国现代化的共同趋向。在工业革命的策源地英国,城市化发展最为迅速。1800 年英国的城镇人口已超过 20%,1851 年英国成为世界上第一个城市化国家(城市人口比例超过 50%),19 世纪末更达到 75%。1900 年还只有英、奥、德三国进入城市化国家行列,到 1920 年,美国经过近半个世纪的发展,也成为城市化国家。20 世纪以来,随着现代市场经济在世界各国的普遍发展,一系列新兴工业国家的兴起,加上全球化、现代科学技术、现代交通的发展等一系列因素的综合影响,城市化的进程不断加快。根据《亚洲周刊》的报道,到 1994 年,已经进入城市化的国家主要有英国,城镇人口已占全国人口的 89%,其次是德国 86%,澳大利亚 86%,新西兰 85%,加拿大 78%,日本 77%,巴西 77%,俄罗斯 76%,美国 75%,法

<sup>①</sup> 谢本书:《东方城市的历史发展》,载《云南教育学院学报》1995 年 6 月,第 11 卷第 3 期。

国 74% , 韩国 74% , 墨西哥 73% , 意大利 69% , 伊朗 58% 等。<sup>①</sup> 在西方发达国家 , 城市已经成为人类文明的一个主要载体 , 同时 , 与 19 世纪以前的城市相比 , 现代城市的性质和功能也已经发生了革命性的变化 , 从而对城市管理能力包括危机管理能力提出了严峻的挑战。

城市灾害的发生 , 是自从城市产生之时起就已经存在的现象。远古以来的众多城市文明 , 在各种自然的和人为的灾害和危机的冲击下毁于一旦 , 而更多的城市文明则在成功应对灾害和危机的进程中不断发展和趋于成熟。人类城市文明和城市管理系统的变迁和发展 , 就是在应对不断变化和发展着的城市灾害的过程中实现的。现代大城市的危机应急事件是由多种多样的灾害事件所构成的一个危机系统。现代城市所可能发生的危机、灾害事件 , 随着社会生产方式和生活方式的变迁 , 在全球化、信息化、市场化等一系列因素的影响下 , 也在不断地显露出新的特点和发展趋势。

首先 , 随着生产力的发展和科学技术的进步 , 在现代社会城市化的历史进程中 , 现代城市危机事态的种类不断增加。导致现代城市危机事态不断增加的因素是多种多样的 , 主要包括 :

(1) 在现代城市化进程中 , 人类运用自己的智慧 , 建立了发达的供水系统、供电系统、供气系统、供热系统、污水排放系统、通讯系统、四通八达的城市道路系统和地铁系统等城市基础设施系统 , 发展了高度发达的现代城市服务业。这些城市生命线系统的发展 , 解决了现代城市发展和城市运行的过程中 , 曾经出现过的一系列城市问题 , 满足了城市居民不断增长的社会生活需求 , 是现代灿烂的城市文明的重要组成部分。但是 , 现代城市文明的发展 , 彻底改变了传统农业社会中人们之间“鸡犬之声相闻 , 老死不相往来”的局面 , 人们的社会生活从来没有像今天这样如此紧密地联系在一起。现代城市居民对高度发达的城市生命线基础设施系统和城市服务业的高度依赖 , 就使城市在各种灾害面前变得非常脆弱 , 往往城市系统的某一环节出现问题 , 就会带来全局的瘫痪 , 导致巨大的损失。

(2) 现代科学技术的发展 , 使城市居民享受了科技成果所带来的各种丰厚的回报。但是 , 也潜伏着相应的危机隐患。第二次世界大战结束以后 , 尤其是 20 世纪 90 年代以来的信息化浪潮 , 一方面极大

<sup>①</sup> 《亚洲周刊》, 1994 年 4 月 20 日 , 转引自《光明日报》, 1994 年 5 月 15 日。

地方便了人们的生产和生活,推动了城市经济建设、城市规划和城市管理现代化的步伐,在21世纪初,高度信息化和网络化的新型“智慧城市”、“数字城市”正在迅速崛起,城市社会生活的各个领域都在迅速地适应信息化浪潮的冲击,而发生相应的转型。例如,对城市和近郊的干线公路、地铁、铁路、供电、供气、供热、供排水、污水处理等城市基础设施和市政服务系统,通过引入计算机操作系统,大大提高了城市系统的运转效率。但是,城市生产和生活的信息化程度提高,又带来了新的城市危机。各个领域的现代科技成果的运用,都是一把双刃剑,都可能造成新的城市灾害。与现代科技相伴而来的生物病毒、有害化学物质污染、核辐射、电脑网络病毒等各种形式的灾害,随时都在威胁社会的公共安全。

(3) 由于人类对大自然的过度开发和掠夺破坏加剧,城市自然灾害的种类也在不断增加。例如,由于全球变暖和环境污染的加剧,导致温室效应、臭氧层破坏、酸雨污染、大气污染等自然灾害增多;由于气候变暖有利于多种病、虫、鼠、草害的滋生和繁殖,导致生物灾害不断增多;由于长期干旱、过量开采地下水、开矿等导致地壳形变、地下水水位降低、地面沉降、地裂和地面塌陷等突发性自然灾害等等。

(4) 自古以来,城市就是动乱、政变、起义和革命的策源地,现代城市更成为各种社会矛盾和冲突的聚集点。一方面,大量流动人口的进入、城市不断加剧的两极分化,以及城市运转过程中不断衍生的各种城市社会问题,都可能周期性引发城市内部的矛盾和冲突;另一方面,城市作为一定区域的甚至是国家的政治、经济中心,城市也是区域内部甚至整个国家内部社会矛盾的聚集点,各种社会矛盾和冲突,都可能在城市爆发,引发不同规模的静坐、游行示威、动乱,甚至政变、起义和革命。随着现代恐怖主义的滋生和泛滥,城市还成为国内和全球范围内的恐怖分子发动恐怖袭击的首选地。

实际上,伴随着城市化和现代城市文明的发展,各种严重威胁城市公共安全和城市居民生命财产安全的危机事件,一直在不断地增加。许多学者都对现代城市所可能发生的灾害事件进行了分类。我国城市灾害研究者金磊将妨害城市可持续发展的致灾要素归纳为:地震灾害、洪灾与水灾、气象灾害、火灾与爆炸、地质灾害、公害致灾、“建设性”破坏致灾、高新技术事故、城市噪声危害、住宅建筑“综合症”、古建筑防灾、城市流行病及趋势、城市交通事故、工程质量事故

致灾等 14 类。<sup>①</sup> 而邹其嘉则认为：“城市灾害通常被分为三类：自然灾害、技术灾害和社会灾害。强烈的破坏性自然事件称为自然灾害，例如地震、洪水、龙卷风；由于人们认识和掌握技术的不完备或管理失误给人类生存造成的巨大破坏性影响，称为技术灾害，最常见的技术灾害是火灾和爆炸，其他的还有交通事故、核电站事故等；而人类的故意行为则归于社会灾害的范畴，主要有战争、骚乱、凶杀、恐怖主义等。”他还系统地描述分析了现代城市可能发生的主要灾种，如城市地震灾害、城市洪水灾害、城市气象灾害、城市地质灾害、重大传染病、火灾与爆炸、城市生命线系统事故、重大工业事故、城市环境污染公害、恐怖袭击、信息安全灾害等的具体情况。<sup>②</sup> 根据美国纽约市危机管理办公室对纽约市可能发生的危机事态的界定，从建筑物的坍塌或爆炸、一氧化碳中毒、海岸飓风、传染性疾病爆发、地震、炎热酷暑天气、严寒天气、诸如龙卷风和雷电以及暴风雨等恶劣天气、火灾、有毒或者化学物质泄漏、公用设施故障，到社会秩序动荡、恐怖袭击等，可以发现，随时可能爆发的威胁人们的生命和财产安全的突发性事件，几乎涵盖了纽约城市居民生活的每一个层面。

第二，随着现代城市的发展和城市在国家政治经济生活中的地位的提升，城市灾害的规模也不断增大，对城市以至整个国家的经济政治秩序和人民生命财产所可能造成的损失不断增加，城市灾害的爆发呈现群发性和整体联动性的新特征。现代城市是人口和财富等各种社会要素高度聚集、社会功能高度发展的复杂的社会政治经济系统。20 世纪以来，随着社会经济的迅速发展，大量农村人口流入城市，导致城市人口激增。目前全世界城市和工业的占地面积只有地球陆地面积的 0.3%，但人口却占世界总人口的 40% 左右，而且这一比例还有进一步发展的趋势。1950 年全世界 500 万人口以上的超级大城市只有 6 个，100 万人口以上的特大城市只有 71 个，到 1982 年分别达到 25 个和 207 个。纽约、东京、北京、上海等都是人口超过千万的城市。同时，城市的经济密度越来越高，在有限的土地面积上，集中建设的摩天大楼和工商业设施中，集中了全球最大工商业公司的总部、银行和保险公司，现代社会经济发展所创造出的巨大财富，

<sup>①</sup> 参见金磊：《城市灾害学原理》，气象出版社 1997 年版。

<sup>②</sup> 邹其嘉：《城市灾害应急管理综述》，载丁石孙主编：《城市灾害管理》，群言出版社 2004 年版，第 21—50 页。

越来越集中于少数国际型大都市中。许多大中型城市是一定地域范围甚至是一个民族国家的政治、经济、金融和文化中心。现代城市的聚集性特征,使它同时也成为各种人为灾害和自然灾害极易爆发的地方,一旦发生灾害,不仅容易造成城市本身巨大的人员伤亡和财产损失,而且往往还会影响到与其相联系的整个地域的经济、政治和社会秩序。现代城市尤其是大城市,是作为一个复杂的巨系统而不停地运转着,一旦系统的任何一个环节出现问题,都可能导致全局的瘫痪。越是发达的文明,在灾害的冲击面前,越是脆弱。

现代城市的聚集性,使城市灾害具有多样性、时空耦合和链状分布等群发性<sup>①</sup>和整体联动性的新特征。以城市地震为例,现代大城市一旦遭遇地震的突然袭击,就可能使长期建设的城市变成一片废墟,造成惨重的人员伤亡和巨大的财产损失。同时,地震还可能严重破坏城市生命线系统。地震致使城区道路开裂、立交桥倒塌、铁路扭曲、机场损坏,毁坏城市的电力系统、通讯网络、上下水道、煤气管道等,使整个城市陷入混乱之中。地震灾害还可能引发一系列次生灾害,引发不同程度的水灾和火灾,各种危险品、易燃品、易爆品的爆炸,各种传染病的流行,城市社会秩序的严重混乱状态等。1995年日本阪神大地震、2001年美国纽约市所遭遇的“9·11”恐怖袭击事件、2003年8月北美地区大停电事件等一系列现代大城市的危机灾害事件,都充分地展示了现代大城市危机事件的群发性和牵一发而动全身的整体联动性的特征。

第三,现代城市灾害波及和影响的范围不断扩大。现代城市化是和全球化并驾齐驱的,第二次世界大战以后,尤其是20世纪70年代以来,随着现代市场经济的发展和交通、通讯技术的发展,全球化逐渐成为影响和塑造现代经济和社会结构的一种主要因素。全球化的世界,是一个高度开放和相互依存的世界,各种市场和社会要素冲破了传统文明所设置的种种壁垒,在一个自由开放的秩序中自由流动。全球化在带来全球范围的整体开放和相互依存程度提升的同时,也推动了民族国家内部和民族国家之间的区域性的开放和相互依存。人类文明的这一新的发展趋势,也致使一个地区、一个城市爆

<sup>①</sup> 高汝熹、罗守贵:《大城市灾害事故综合管理模式研究》,载《中国软科学》2002年第3期,第110页。

发的危机灾害,所可能冲击和影响的范围不断扩大。发生在任何一个地方的危机,都可能迅速扩散,冲击其他国家和地区,蔓延到整个区域甚至整个世界。近年来爆发的亚洲金融危机、伊拉克战争、朝鲜核危机等社会危机事件,疯牛病、口蹄疫、SARS 疫情、禽流感疫情等急性传染性疾病自然灾害,都波及到众多国家和地区,对世界各国的政治、经济都产生了严重的影响。

## 二、国外大城市的全政府型综合危机管理系统

人类文明发展史就是不断遭遇各种自然灾害和人为灾害冲击的历史,人类文明就是在不断回应危机挑战的基础上发展起来的。为了应对灾害事件的冲击,防止和减轻各种城市灾害的危害,现代各国都逐渐建立了城市灾害应急管理体制。在西方现代城市文明发展历程中,西方发达国家城市危机管理体制经历了一个发展历程。<sup>①</sup>

近百年来,各国的主要城市一般都是根据本城市可能发生的灾害特点,以主要灾害为基础,成立相应的危机管理部门,构成部门型、地方型危机管理体制。20世纪80年代中后期以来,随着现代城市文明的发展,城市灾害事态出现一系列新的趋势,传统的单灾种、部门型危机管理体制的弊端凸显出来。一些发达国家根据现代城市综合防灾的需求,逐渐建立了综合灾害应急管理体制。日本的危机管理体系,大致经历了三个发展阶段。1961年,日本政府在1959年爆发伊势湾台风灾害,造成巨大人员伤亡后,总结了传统的单项灾种管理的弊端和教训,制定了《灾害对策基本法》,形成了日本的多项灾害综合立法和规划、防灾减灾全过程综合策划和实施、政府和民间各种防灾主体综合成统一体系、防灾专业规划和国土规划综合起来的多灾种“综合防灾管理体系”,实现了日本灾害应急管理体制的一次重大变革。美国的综合应急管理体制是在20世纪70年代建立和发展起来的。1977年,美国国防部资助的一个研究小组,在对美国政府的防灾体制进行研究之后认为:“缺少一个综合性的全国紧急政策及将联邦的责任分散在许许多多的联邦机构中,妨碍了各州对灾害情况的

<sup>①</sup> 邹其嘉:《城市灾害应急管理综述》,载丁石孙主编:《城市灾害管理》,群言出版社2004年版,第53—56页。

管理”。1979年,卡特总统发布总统令,建立联邦紧急事务管理局(FEMA),将分散在整个联邦行政系统中的灾害应急计划、机构和人员集中起来,美国的综合应急管理体制由此建立。在西方各主要发达国家陆续建立综合危机应急体制的基础上,联合国减灾十年计划向世界各国介绍推广这一体制,目前世界上大约120个国家成立了国家级的国际减灾十年委员会,委员会由各国与灾害相关的多部门领导组成,各国的灾害应急管理由此向现代的综合性应急管理体制迈进了一大步。总体来看,国外大城市的全政府型综合管理系统的主要特点,可以概括为以下几个方面:

第一,强化危机应急管理的领导权威,构成强有力的指挥协调中枢。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,这就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。

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。从国外著名的国际大都市的危机管理系统的实践来看,纽约、华盛顿、洛杉矶、东京、伦敦、柏林等城市都无一例外地构建了适应这一关键需求的有效的指挥系统。各大城市的市长,都是该城市危机管理的最高领导人,负责危机管理全方位的领导。无论是正常状态下的危机规划、危机监控、危机信息沟通,还是危机发生后,快速、正确的危机应对、危机恢复等,都是在市长的直接领导下进行的;市长同时也是各种常设和非常设的危机管理机构的最高领导人。国外大城市危机管理系统中的市长负责制,大大提升了城市应对突发事件挑战的危机决策能力、统一调配各种应急资源的协调和整合能

力、快速反应能力和行动能力,是综合型危机管理系统的關鍵设置。

第二,设置直属市长领导的综合性危机管理机构,辅助市长进行危机的全面管理。在近代西方国家的城市政府介入城市危机事件管理以来,曾经长期实行分灾种、部门型危机管理体制。在西方城市管理和城市发展的实践中,这一危机管理体制在应对和管理不断增多的大规模城市灾害事件中,其弊端暴露无遗:(1)单灾种、部门型危机管理体系难以适应应对群发性城市灾害的需要。恰如前面所言,灾害的群发性是现代城市灾害突发事件的一个核心特征,一方面,一个城市可能爆发的灾害多种多样,几乎涵盖了城市社会生活的方方面面;另一方面,一个灾害的爆发,往往会产生相应的衍生效应,引发一系列的次生灾害,形成漫长的灾害链。一项灾害的应对和治理,也需要多个政府部门的参与和协调一致的行动。由此,灾害的群发性和部门型危机管理模式之间,就构成了一对基本的矛盾。在传统的部门型危机管理体制下,由于没有统一的危机管理系统,从危机规划、危机准备到危机信息交流、危机预报和预警,直到危机应急处理过程,都是各部门各行其是,难以形成各部门、各方面协调统一的行动;部门型危机管理体制往往导致部门分割,部门之间壁垒森严,沟通和协调十分困难;还容易出现部门之间职能划分不细,部门职责不明晰,部门之间权责模糊,互相推诿的现象;在大规模的危机处理过程中,还容易出现多头管理,各个部门间指令互相冲突的问题。(2)现代城市灾害应对和处理,需要专业化的指挥系统和科学的调度,传统的单个危机管理部门难以承担这样的功能。(3)影响危机应急资源的配置和运用效率。在部门型危机管理体制下,各部门根据本部门所管辖的灾种应急需要储备资源,一方面导致各部门之间资源重复配置,严重影响资源的配置效率。危机事件尤其是大规模的危机事件的爆发,毕竟是小概率事件,各部门、各地方分别储备资源,容易导致大量资源闲置,导致资源的浪费。另一方面,分部门储备和调配资源的应急模式,还容易在危机爆发时形成一个部门资源闲置浪费,另一个部门资源紧缺的怪现象,无法产生协同作用。(4)影响现代科技手段的运用效率。在现代城市管理包括城市危机管理中,高科技手段的运用是一个基本现象。越来越多的城市使用了GIS、GPS等先进的网络系统管理手段。在部门型危机管理体制下,既可能因为重复建设而导致资源浪费,也可能因为没有形成统一的网络系统,而在实

践中产生混乱,例如,我国110、119、122、120紧急救助通讯系统和供水、供电、供气、城管、环保等专业应急系统之间的矛盾就是如此。

正是鉴于部门型危机管理模式所存在的问题,西方各国大城市在危机管理的实践中,都逐渐建立了直属市长领导的、跨部门的、综合型危机管理机构,对城市可能发生的各项危机灾害事件,在市长的统一领导下,进行全方位、综合性的管理。以东京市为例,东京的危机管理体系,是在二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,建立一个面对各种危机全政府机构统一应对的体制。危机管理总监主要职责是:(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。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。

再以纽约市为例,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”事件这样的灾难,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。具体来说,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。

第三 ,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借鉴。东京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、指定公共机关和指定地方公共机关 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 ,邀请学识丰富并有经验的人担任。委员会下设干事会和部会。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。

第四 ,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。更进一步看,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,应当各自由哪些机构负责,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、储存和洗消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 ,并协调向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、除了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、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、照片等信息收集和记录、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：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、其他的卫生保健等。

第五 加强政府间的相互援助和良好合作，形成政府间危机管理联动系统。在城市危机管理过程中，城市政府既是相对独立的危机处理主体，同时又是一个开放的、相互依存的政府系统中的一个子系统。无论从现代城市危机爆发、蔓延和传播的规律来看，还是从提升应对危机能力的需要来看，在加强危机研究、危机预防和危机处理过程中，政府间的良好合作和相互援助，都是一件非常重要的工作。西方国家的城市政府积累了可供借鉴的合作、联动模式：

(1) 美国、日本等国都以政府系统为基础，构建了多层次的城市危机管理体系。各个层次的政府之间层次清楚，危机管理职能分工明确，权责分明，在危机管理中互相配合，形成一个以城市政府为基础，多层面、全方位的城市危机管理系统。在具体的危机应对过程中，根据有关城市危机突发事件发生的地点、范围、规模和严重程度，确定危机的等级，并以此为依据，确定城市的各个层次上级政府介入的方式和程度，从而形成整体联动的危机应对系统。

(2) 构建了区域政府间的互相援助和合作机制。在现代各国公共治理过程中，一定区域内的地方政府之间，在经济发展、环境保护、社会治安、反走私等各领域管理中的区域合作，已经成为一个基本的事实，并由此形成了各种区域合作组织和机制。<sup>①</sup> 同样，在现代大城市危机治理过程中，区域政府间的合作和相互援助机制也逐渐建立

<sup>①</sup> 参见孙柏瑛：《当代地方治理：面向21世纪的挑战》，中国人民大学出版社2004年版。

和发展起来,从而大大提高了大城市应对危机的能力,节约了危机防治成本。以日本东京为例,为了强化东京都的灾害应急能力,东京都与其他地方政府签订了相互援助合作协定。在协定中,对于救灾物资的提供和调拨,公务员的派遣(主要指医疗、技术和技能系统的人员),救援车辆和船只的供应,医疗机构接受伤员,教育机构接受儿童和学生,火葬场、下水道设施的使用等,都进行了详细的规定。一旦东京发生灾难,发出援助请求,附近的7个都市县都应该按照相互救援合同的规定,前来救援。如果灾害使东京整个系统瘫痪,而无法与外界联系时,根据协定,其他大城市在没有得到东京的求援时,可以自主出动救援。除了首都圈之外,东京还与更大范围的大城市政府签订了灾害相互救援协定。<sup>①</sup>这种建立在法律契约基础上的相互救援机制,确保了“一方有难,八方支援”,大大提高了大城市应对灾害的能力。

### 三、国外大城市的全社会型危机管理网络系统

在现代西方国家公共治理过程中,各种社会组织和普通公民的高度参与,社会多中心的自主治理和社会自治,政府之外的各种社会组织和机制的发展,治理主体和治理模式的多元化,已经成为一个核心的事实和主要趋势。<sup>②</sup>在国外大城市危机管理实践中,各大城市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,构建了全社会型危机管理系统。

在城市危机管理过程中,城市市民和各种社会组织、工商企业组织,既是危机管理的直接受众,同时,也是至关重要的管理主体。充分开发社会危机管理资源,对于提高城市危机管理能力,具有重要的价值。在危机管理的实践中,西方发达国家的城市政府在高度分化和多元化的城市社会的基础上,依托城市政府之外发达的社会组织

<sup>①</sup> 参见李斌、黄放:《东京经验:一座城市的自卫方略》,载《新闻周刊》2004年第4期。

<sup>②</sup> 参见埃莉诺·奥斯特罗姆:《公共事物的治理之道》,余逊达等译,上海三联书店2000年版;迈克尔·麦金尼斯:《多中心治道与发展》,毛寿龙译,上海三联书店2000年版;孙柏瑛:《当代地方治理:面向21世纪的挑战》,中国人民大学出版社2004年版。

系统,逐渐建立了一整套社会参与机制,形成了城市危机应急管理过程中全社会型危机应对网络系统,成为西方国家民主治理的一个重要组成部分,在应对现代大城市不断爆发的各种危机事件的过程中,发挥了重要的功能。

第一,塑造发达的城市应急文化。运用各种渠道和机制,进行危机应急知识的宣传和应急能力的教育培训和演习,不断提高城市居民的危机意识和危机应对能力,塑造发达的城市应急文化。提高普通市民和其他各种社会主体的安全意识和安全能力,可以大大减少危机事件爆发的可能性。现代城市运转过程中频繁爆发的众多危机事态,可以大致分为自然灾害、技术事故和人为灾难三种类别。如果说地震、洪水、风灾、炎热天气、暴风雪、山体塌陷等自然灾害事件的爆发是难以避免的话,大量爆发的技术事故和人为灾难,例如火灾、停电、爆炸、重大工业事故、废弃物污染、传染病爆发和传播、恐怖袭击等,则是可以预防和避免其爆发的。很多技术事故和人为灾难的爆发,都与市民和各种社会组织的安全意识和安全防范能力薄弱有关。因此,提高市民和各种社会组织的安全意识和安全能力,就可以在很大程度上减少人为灾难和技术事故爆发的频率。进一步看,当各项城市灾害爆发后,市民良好的安全意识和危机应对能力,还有助于极大地减少危机所带来的人员和财产损失,减少危机所可能带来的混乱无序状态。

从“9·11”恐怖袭击、北美地区大停电,到SARS疫情、印度洋海啸、伦敦地铁爆炸案等大量危机事件爆发后以及应对过程中的情况来看,良好的市民危机应急素质,直接影响着危机过程中的损失状况和危机处理的效率。在2003年韩国大邱地铁纵火案中,导致200多人死亡的惨剧,一个重要的原因,就是从地铁的调度员、火车司机,直到地铁的乘客,在突如其来的灾害面前惊慌失措,反应失当。<sup>①</sup>而在2003年的北美地区大停电事件中,纽约市民则表现了良好的精神风貌。2003年8月14日下午下班高峰期首先从纽约中心街区爆发,影响到美加9300平方公里区域多个大城市的罕见的大面积停电,使整个纽约顿时陷入黑暗之中,美国东北部和加拿大的陆路交通顿时瘫痪,地铁、电梯、火车、电车都停止了运行。大停电发生时,纽约曼哈

<sup>①</sup> 《韩国大邱地铁火灾初期应对不当酿成大祸》,载《长城在线》2003年2月19日。

顿林立的摩天大楼中有数万人正在上班,35万多人被困在纽约各区的电梯和地铁内。许多人被困在黑暗闷热的电梯里长达19个小时。突如其来的停电还迫使纽约附近的肯尼迪及拉瓜迪亚机场、克利夫兰国际机场和多伦多国际机场等6个机场临时停止运营。由于停电事件发生在“9·11”事件之后,在灯光熄灭、机器停顿、城市瘫痪的瞬间,“9·11”重演的恐惧穿过众人脑海,电力瘫痪对社会带来的冲击不亚于世界贸易中心遭遇恐怖袭击,受影响地区的5000万美国和加拿大人亲历了一场类似“9·11”的危机。但是,纽约市民在危机面前显示的更多的是沉着和从容。多数市民并未惊慌失措,即使是被困在电梯和地铁内的数十万名乘客,也都耐心地等待救援,因此在疏散过程中未发生任何拥挤践踏事件,没有导致连锁灾难的发生。许多写字楼、商店等建筑内的人都在公共广播系统的指导下,有序地进行了疏散。许多市民在发生交通堵塞后,自发地指挥交通,在路口担任临时指挥,交通秩序逐步恢复,大多数开车者互相礼让,也不拒绝要求搭车的人,人们主动去看望年老或者有残疾的邻居。美国红十字会的义务工作人员则迅速来到纽约街头,免费向行人发送矿泉水等。社会秩序保持正常。在停电后约30个小时里,纽约发生近70起火灾,但全都波及及时扑灭。除停电当晚发生了一些零星的入室盗窃事件,据统计,在这次停电事故期间,全纽约只有850人因各种罪行被拘留,比平时平均每天950人被拘留的数字还低些。在整个停电事件处理的过程中,纽约市民良好的应急素质,最大限度地减少了危机可能造成的混乱和损失。<sup>①</sup>

正是因为如此,发达国家的大城市一直把塑造发达的城市应急文化,提高市民和各种社会组织的应急意识和应急能力,作为城市危机管理系统建设的一项基础工程。纽约市紧急事务办公室专门在其网站上公布了该市平时可能遭遇到的包括飓风、雷暴和恐怖袭击在内的灾害,说明应采取的应对措施,告知从住宅、地铁、高楼等地撤离时应注意的事项。美国纽约、华盛顿、洛杉矶等大城市政府通过政府各部门、社区志愿者、学区、红十字会、计算机网络等大量的渠道和机制,以及编制《市民安全应急指南》、《工商企业安全应急指南》等,为

<sup>①</sup> 参见宇晨:《纽约如何化解停电危机》,载新华网2003年9月10日;李娜:《纽约停电带给大都市的警示》,载人民网2003年8月20日。

市民和工商企业等提供危机应对知识,提供众多的求生技巧和安全生产培训内容,其内容包括市民城市社会生活中所可能遭遇的各种危险及其应对技巧,塑造了发达的城市应急文化。政府还努力和市民建立良好的合作关系,共同应对日常生活中的各种大大小小的危机。所有这些,就使良好的安全意识和危机应对能力成为城市每一个成员的基本素质,使每一个市民充分认识到,危机预防和危机应对是城市每一个成员的基本责任和义务。

第二 城市社区组织的危机治理机制。现代城市的社区自治组织是城市公共治理系统的末梢,社区自治组织的健全发展,以及它在危机管理全过程中功能的发挥,直接延伸和扩展着城市政府的危机管理能力。社区自治组织在社区的危机宣传、教育培训、危机预防、危机监控和相应的危机应急过程中,都能够发挥重要的辅助甚至主导作用。

社区组织是在现代工业化和城市化的进程中,适应解决一系列新的城市问题(如在新的城市社会结构中出现的冷漠、孤独、无助、贫困、犯罪率上升等)的需要而最早在欧美国家城市中发展起来的。西方城市的社区建设经历了18—19世纪中后期的社区救助和20世纪的社区组织和社区发展,到20世纪80年代后进入社区建设迅速发展的新时期。社区组织的发展、社区功能的不断扩展,以及社区在城市治理中地位和作用的提升,成为西方国家城市治理的一道风景线。在现代西方国家城市危机应对系统中,社区同样具有重要的位置。

1. 社区睦邻组织运动。这是由教会及一些慈善组织、基金会发起的社区互助运动,发起人是英国东伦敦教区的牧师巴涅特。该教区是伦敦最贫困的教区之一,脏、乱、差,居民生活十分困苦。他和夫人为了改善教区面貌和居民生活,搬到教区内生活,并动员在牛津和剑桥大学读书的贵族子弟到他的教区为贫民服务。他还在该社区建立了社区睦邻服务中心。该运动是让社会工作者广泛、深入地参与社区生活,尽量调动并利用社区内各种社会资源,组织居民改善自己的环境,培养居民的自助与互助精神。这一运动所倡导的服务精神和所取得的成就,给当时面临众多棘手城市社会问题的世界各国提供了一条出路,因此短期内迅速在欧洲大部分国家推广开来,并很快

传到亚洲和美国。<sup>①</sup>

2. 邻里守望(neighbour watch)制度。这是20世纪70年代在北欧的丹麦等国逐渐普及开来,它是社区、警方和全体居民共同实施的一项社区治安计划,是丹麦社区保持长治久安的一项经典性措施。邻里守望打破了社区里“鸡犬之声相闻,老死不相往来”的状态,每个居民都为邻居多长一双眼睛,多留一个心眼,多添一份关怀,互相监护,其目的是为了防止攻击性事件和盗窃事件的发生,共保社区安全。美国政府“9·11”事件之后,为了打击恐怖主义,宣布推广这一计划。这一项目的内容包括:进行宣传广播以鼓励民众参与反恐,散发名为《团结起来让美国更强大:民众行动指南》的小册子。据悉,该指南主要是帮助美国人辨认恐怖袭击发生前的异常现象,提出及时警告。指南写到:“了解你的邻居,保持警惕,注意可疑活动。”恰如该计划的一位官员罗宾逊说:“我们想造就这样一种气氛,每个人都为他人的安全着想。”目前美国大约有7500个社区实施了这一计划。

3. 社区危机反应团队。这是美国一种辅助性的社区救援组织,是关于灾难准备、社区互助、救灾安全,以为多数人的最大利益服务为目的的机构,是一种对灾难环境的积极而现实的解决方式。它将自发的未经训练的自愿的市民组织起来,收集灾难情报以协助专业救援人员配置救灾资源,为其所在区域的遇难者提供第一时间的救助。在灾难中市民亲身投入到救灾过程中,可以最大限度地提高抗御灾害的整体能力。通过有系统的训练,有关的市民能够扑灭小型火灾,能够通过打开呼吸道、控制流血和治疗休克,对付三种灾难所需要的医疗救助,能够安全地搜寻并营救遇难者。1985年,洛杉矶消防局在一次大地震之后认识到,一场大型灾难发生后,由于受难者人数众多、通讯联络中断和道路阻隔,使救灾工作变得十分困难,人们不得不依赖互相帮助以满足救灾的瞬时需要。于是提出了这一概念并付诸实施。1993年开始,社区救灾反应团队训练计划在美国全国推广,“9·11”事件以后,美国民众对这一社区救灾反应团队日益高度重视,机构不断趋于完善。

4. 街区守护者。街区守护者项目训练社区居民,使他们掌握基本的技巧,充当警察局的耳目。志愿参加街区守护者队伍的社区居

<sup>①</sup> 参见隋玉杰:《社区工作——理论、方法与实务》,中国社会科学出版社1996年版。

民,被给予一些旨在提高其观察能力的培训,这些培训一般由犯罪控制中心和老年人服务办公室提供。主要包括:应当对社区中哪些情况保持警觉;如何描述所观察到的紧急情况;应当向什么机构报告紧急情况等等。这些志愿者在经过培训之后,就会得到一个保密的街区守护者编号。当发现犯罪行为或者其他危机情形的时候,这些志愿者有责任向警察局及时进行报告,在报告的时候,他们要说明自己的编号,以便识别。大多数街区守护者都是老年人或者残疾人,服务于自己所居住的社区。

街区守护者的身份严格保密,犯罪控制中心的指挥人员负责管理街区守护者的档案,只有他们知道街区守护者的身份。被派往现场的工作人员通常也不会被告知是谁提供了有关犯罪行为或者其他紧急情形的报告。所有程序的设计都充分地考虑到如何保护街区守护者的身份以及他们的安全。

5. 辅助警察。辅助警察由自愿协助当地治安部门工作的志愿者组成。他们由警察局录用、训练、装备,并在他们所属的社区中着装巡逻。他们的职业背景各不相同,包括计算机程序员、机械工程师、商人、护士、保安、老师和学生等。

辅助警察的作用主要是协助警察进行着装巡逻,并将观察的紧急情况及时报告给警察局。在可能的情况下,他们也会协助正规警察执行一些非强制性、无伤害性的任务。辅助警察具体的职责范围包括:住宅区、商业区和公园巡逻;在社区有节日庆典、游行、音乐会、或者赶集等活动时,协助巡逻,维持秩序;在地铁站入口和投币电话亭附近进行巡逻;在宗教礼拜场所周围进行巡逻;协助开展犯罪预防活动,协助指挥交通。

第三,志愿者组织的危机应急功能。志愿者服务是公民参与社会生活的一种非常重要的方式,是公民社会和公民社会组织的精髓。志愿精神是一种自愿的、不为报酬和收入而参与推动人类发展、促进社会进步和完善社区工作的精神;志愿者是指那些具有志愿精神,能够主动承担社会责任而不计报酬的人;志愿者服务则指任何人自愿贡献个人时间和精力,在不为物质报酬的前提下,为推动人类发展、社会进步和社会福利事业而提供的服务。<sup>①</sup>西方发达国家的志愿者

<sup>①</sup> 丁元竹:《社区志愿者的火种定能燎原》,载《社区》2005年第4期。

服务起源于19世纪初宗教性的慈善服务。当时英国为了协调政府与民间各种慈善组织的活动,在伦敦成立了慈善组织会社,这就是最早的志愿者组织。到19世纪末20世纪初,随着欧美国家现代福利制度的发展,除了需要大批具有职业献身精神的社会工作者之外,还需要动员和征募大量的志愿人员投身于各项服务工作之中,志愿组织由此得到迅速发展。在现代国家公共治理过程中,志愿组织与私人工商企业一起,共同构成政府之外的主要治理部门,志愿组织以及活跃在各种志愿组织中的大量志愿者,已经成为政府之外的一个重要的公共治理主体。

志愿组织传统的最重要和最直接的功能是慈善活动和社会福利事业,随着现代社会的发展,在越来越多社会领域里,志愿组织成为广泛的社会服务的重要提供者。从危机管理的视角来看,一些传统的志愿组织,如国际红十字会,一直活跃在战争和灾难救助的第一线。在现代西方国家大城市危机应对过程中,大量的志愿组织参与其中,成为抗击危机的一支重要辅助力量,参与危机救援工作也成为志愿组织一项越来越重要的新功能。例如美国大量存在的公共健康志愿组织在推动政府采取措施防治传染病、开展健康教育宣传、动员民众关注健康、进行社会调查,以及在洛杉矶大地震、“9·11”恐怖袭击、SARS疫情这样的危机事件的受难者救助过程中,都发挥了重要的作用。<sup>①</sup>

在西方国家城市危机管理过程中,城市政府以社会和社区为基础,还推动成立了大量专项危机管理志愿组织。以色列国民自卫队是以色列最大的民间志愿组织。由于以色列特殊的历史发展背景,一直深受恐怖主义侵害之苦。出于国家安全的考虑,以色列政府早在20世纪70年代中期就建立了协助警察反恐怖犯罪的志愿组织——以色列国民自卫队。今天,国民自卫队遍布以色列各大城市和社区,成为协助警察维护社会秩序,预防和抗击犯罪、恐怖活动的不可或缺的得力助手。<sup>②</sup>

<sup>①</sup> 参见宋云伟:《美国公共健康志愿组织的兴起和作用》,载《武汉大学学报》(哲学社会科学版)2004年第4期;徐富海:《志愿者服务在美国社会中的作用》,载《中国减灾》;杨恕、续建宜:《美国志愿者运动述评》,载《国际论坛》2002年第1期。

<sup>②</sup> 江水编译:《以色列国民自卫队——反恐怖犯罪的志愿组织》,载《轻兵器》2001年第8期。

日本东京都在 1995 年阪神大地震后 ,特别加强防灾市民组织的建设。东京都政府认为 ,要防止灾害的发生和减少灾害损失 ,必须建设一个抗御灾害能力强的社会和社区。防灾市民组织是地区或社区组织和居民自主结成的团体 ,主要作用和任务有 : (1) 彻底地普及防灾知识和防止火灾 ; (2) 实施各种关于初期灭火、救出、救助、应急救援、避难等各种训练 ; (3) 准备和保养好各种灭火、救助和做饭等器材以及储备应急食品 ; (4) 掌握和检查地区内的危险地方并让地区居民都知道 ; (5) 努力掌握地区内发生灾害时需要救援的行动不方便的居民 ,完善灾害时的支援机制 ; (6) 研究讨论与地区内的企业、单位进行合作的事项 ; (7) 研究讨论与行政进行合作的事项。都政府对市民防灾组织给予必要的支持 ,区市町村政府作为培育主体 ,对市民防灾组织进行积极的指导和建议 ,给这些组织创造好的活动环境和在防灾器材等设备上给予资助。

美国纽约市在“9·11”恐怖袭击事件之后 ,为了充分利用美国公民的市民精神 ,发挥志愿者组织的危机救援和服务功能 ,使市民、邻里和社区做好更充分的准备 ,应对犯罪、自然灾害和恐怖袭击的威胁 ,根据布什总统倡导提议的联邦项目“市民梯队”行动计划 ,在纽约市危机管理办公室的协调之下 ,设立了市民梯队行动委员会。市民梯队行动计划开展了社区危机反应团队、医疗预备队、街区守护者、辅助警察等二十多个志愿者服务项目 ,其目的是帮助纽约市市民做好准备 ,一旦危机爆发 ,就可以迅速动员起来 ,投入应急救援之中。例如医疗预备队是一个由医疗卫生和健康服务界的志愿者组成的志愿者队伍 ,包括医生、药剂师、牙医、护士、医师助理、危机医疗技术人员等医疗专业人士。在纽约市爆发危机时 ,该项目可以保证有一支专业医疗队伍 ,能够迅速被动员起来 ,协助纽约市健康与心理卫生局进行危机救助。尤其是当爆发严重威胁公共健康的公共卫生危机事件时 ,纽约市就会需要成千上万的医疗专业人士 ,与其他危机应对人员通力合作 ,医疗预备队中的志愿者就可能被安排去做各种不同的工作 ,指导危机应对工作。

成立各种危机应急的志愿者组织 ,并经过定期的训练和演习 ,既可以在危机爆发以后辅助专业应急救援队伍的救援工作 ,补充专业救援队伍的不足 ,大大提高危机应急的专业化水平 ,减少因为应对不当所带来的人员和财产损失 ,还有助于提高所有市民的危机应急能

力和对公共事务的参与程度。志愿者组织在危机监控、危机情报提供、应急救援、受灾地区、单位和受难者的社会援助等方面都发挥着重要的作用,成为城市危机处理过程中一支生力军。

第四,政府和社会组织在危机管理中的伙伴合作关系。各类社会组织尤其是工商企业组织在城市危机管理中的广泛参与,建立政府与社会组织的伙伴合作关系,是西方国家全社会型危机管理网络的一个基本特色。从城市灾害事件发生的情况来看,大量的灾害事件就是在一定的社会组织内爆发的,有许多灾害事件,即使不是在一定的组织内爆发,也可能直接冲击到这些组织,作为受灾主体,它们理所当然要参与到危机应对过程中,与政府一起共同化解危机。对于那些大规模的危机事件的应对,政府在调动所掌管的各种公共物资和资源进行突发性危机管理活动时,有可能还得动用各种营利组织的资源,支持政府危机管理活动的需要。<sup>①</sup>因此,在城市危机管理中引入社会组织的参与,既有利于塑造这些组织的应急组织文化,提高其自我救助能力,也可以在危机预防、危机处理和灾后恢复的过程中,提高城市政府的危机应对能力,城市政府还可以通过建立社会组织所拥有资源在危机状态下的调配机制,提高整个城市的应急物资的储备水平和调动能力。以美国纽约市和日本东京市为例,这两大都市政府非常重视建立和社会组织的伙伴协作关系,加强危机管理中公共部门与私人部门之间的通力合作,以共同应对城市可能发生的各种危机事态。

城市危机管理中的公私合作,首先在于共同推动提高私人工商企业组织自身的危机应对能力。对于东京和纽约这样的大都市来说,城市的繁荣是以城市工商业和金融业的繁荣为基础的,建立私人工商业组织的完备的危机应对机制,使其在危机爆发后能够有效地作出反应,并能够在最短的时间内恢复正常运作,是保持城市繁荣的重要条件,这两大都市因此都非常重视私人工商业组织危机应对能力建设。东京都政府要求企业加强本身防灾体系的建设,为了担负社会责任,有必要制定防灾规划和应急手册,有效地利用自己的组织力量,不断采取措施和开展活动,保证企业内外的安全;完善储备防

<sup>①</sup> 参见薛澜、张强、钟开斌著:《危机管理——转型期中国面临的挑战》,清华大学出版社2003年版,第138—143页。

灾器材和设备、水、粮食等救灾紧急用品,确保职员和顾客的安全。<sup>①</sup> 纽约市危机管理办公室则一直重视开展公私合作应对危机,目前正努力通过与工商业界的积极互动,发展出多种具体的公私合作项目,如帮助工商业机构规划和发 展一套有效的危机应对方案,帮助它们建立良好的危机信息交流机制和危机监控系统,鼓励它们采取一切措施,如购买保险,以最大限度减少危机可能造成的负面影响;在大规模的危机发生后,允许工商业组织进入危机现场,抢救那些对它们的业务开展具有决定性影响的资料和设备;吸纳主要的私人工商业组织代表进入危机指挥中心;承诺支持受危机影响的工商业主,通过不懈努力,恢复正常业务运作,实现经济复苏等。<sup>②</sup>

在城市危机过程中,从危机准备到危机应对和灾害恢复的各个阶段,城市政府和相关社会组织都建立了良好的公私伙伴合作关系。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。但是,对于一个城市政府来说,过度的应急资源储备,容易导致资金和物资、人力的不必要的积压和浪费,应该通过科学的评估,尽量减少专项储备。保障危机应对过程中的物资供应,关键是了解各种政府系统内和社会组织所拥有的可用于危机应急资源的分布信息,并建立一定的机制,确保在危机爆发后,危机指挥中心能够迅速有效地调配这些资源。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月份正式开通使用。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,以方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。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,也是公私合作的典范。城市应急资源管理体系包括了整个纽约市政府各部门的资源信息,

① 参见本书第七章,《日本东京城市危机管理体系》。

② 参见本书第二章,《美国纽约市危机管理体系》。

以及州政府和联邦政府的有关资源信息,也包括了各种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。

日本东京在构建公私合作机制方面,另有一套成功的做法。为了保证灾害发生时企业和事业单位等民间团体参与救援和相互合作,东京采取了灾前合同制的形式。通过与有关的事业单位、企业和行会、协会签订灾害救援合作协定,形成了法制化的公私灾害救援合作关系。东京都与民间团体的协定一共有34个,构成了一个部门齐全的防灾应急网络,有效地保证了市场经济条件下应急资源的整合。东京市政府通过与这些民间团体签订协议,委托它们在灾害发生时进行协作和救援,并明确征用物资的程序、费用负担和保险责任。例如,与东京汽车协会签订的协议规定:在发生灾害时,协会除因特殊原因外必须提供汽车车辆,都政府马上交付车辆使用请求书等,在汽车公司提出费用支付请求后,都政府必须在30天内支付;由于汽车公司的责任给第三者带来损失时,该公司负责;如果不是汽车公司的司机责任而发生事故时,按照补偿条例对该司机进行补偿。这样,有关的民间团体按照这些协定的规定,帮助政府储备或者提供救援物资,既能减轻灾害发生时的政府负担,同时又能使政府按照协定迅速调配和整合应急资源,就确保了应急救援的物资、人员和设备的供应,使各种民间团体在平时和应急时都能够积极参与应急防灾活动。

#### 四、完善的危机应急系统

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,又可以有系统地管理,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。

第一,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。

第二,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,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,以方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。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。

除了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了州政府、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。

第三,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,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。

## 五、危机反应机制

当危机突如其来地袭来时,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,以下简要地分析其中几种关键的危机反应机制:

第一,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。

第二 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,担当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。

第三 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。从东京、纽约等大城市处理类似地铁沙林毒气事件、“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。

### 参 考 文 献

1. Mike Seymour and Simon Moore, *Effective Crisis Management: Worldwide Principles and Practice*, Cassell, 2000.
2. Sandra K. Schneider, *Flirting with Disaster: Public Management in Crisis Situations*, M. E. Sharpe Inc., 1995.
3. Kathleen Fearn-Banks, *Crisis Communications: A Casebook Approach*, Larence Erlbaum Associates Inc., 1996.
4. 丁石孙:《城市灾害管理》群言出版社2004年版。
5. 吴开松:《比较城市管理》科学出版社2004年版。
6. 薛澜、张强、钟开斌:《危机管理——转型期中国面临的挑战》,清华大学出版

社 2003 年版。

7. 黄志宏 :《西方城市发展时期简析》,载《泉州师专学报》(自然科学版)2003 年第 2 期。
8. 吴建华、潘光伟 :《论西方城市化的历史经验教训》,载《西南师范大学学报》(哲学社会科学版)1998 年第 6 期。
9. 谢守红 :《当代西方国家城市化的特点与趋势》,载《山西师范大学学报》(自然科学版)2003 年第 4 期。
10. 马传栋 :《21 世纪城市发展的三大趋势》,载《经济工作导刊》2003 年第 11 期。
11. 杜正艾 :《当代突发事件发展态势刍议》,载《云南行政学院学报》2004 年第 5 期。
12. 高汝熹、罗守贵 :《大城市灾害事故综合管理模式研究》,载《中国软科学》2002 年第 3 期。
13. 北京国际城市发展研究院战略研究部课题组 :《城市减灾 :走出“单灾种”管理模式建立综合减灾体系》,载《领导决策信息》2004 年第 29 期。
14. 麦肯锡管理咨询公司 :《提高纽约市消防局应急准备能力》(连载),载《城市与减灾》2002 年第 6 期—2003 年第 6 期。
15. 顾林生 :《日本大城市防灾应急管理体系及其政府能力建设》,载《城市与减灾》2004 年第 8 期。
16. 王迎军 :《加强社区消防工作预防城市居民火灾》,载《广西师范学院学报》(哲学社会科学版)2004 年增刊第 1 期。
17. 郭晓来 :《美国危机管理系统的发展及启示》,载《国家行政学院学报》2003 年第 1 期。

## 第二章 美国纽约市危机管理体系

纽约市(New York City)是美国第一大都市和第一大商港,位于纽约州东南哈得孙河口,濒临大西洋。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,包括郊区在内的大纽约市人口 1800 万。

纽约不仅是美国的金融中心,也是全世界金融中心之一。美国最大的 500 家公司中,有三分之一以上把总部设在纽约的核心——曼哈顿区。7 家大银行中的 6 家以及各大垄断组织的总部都设立在这里。这里还集中了世界金融、证券、期货及保险等行业的精华。著名的纽约证券交易所和美国证券交易所均设于此。纽约也是美国的工业中心之一,服装、印刷、化妆品等行业均居全国首位,机器制造、军火生产、石油加工和食品加工也占有重要地位。纽约虽然不是美国的首都城市,但却因为是联合国总部的所在地,而成为国际政治活动的中心之一。因政治、种族、伦理等原因而引发的抗议活动,在纽约经年不息。

纽约也是世界上摩天大楼最多的城市。代表性的建筑有帝国大厦、克莱斯勒大厦、洛克菲勒中心以及世界贸易中心(2001 年 9 月 11 日,世贸大楼遭恐怖分子袭击而倒塌)等。帝国大厦和世界贸易中心大楼均有 100 多层,克莱斯勒大厦 77 层,华尔街 60 段塔 76 层,曼哈顿银行 71 层,洛克菲勒中心 RCA 大厦 70 层。纽约也因此有了“站着的城市”之称。纽约也是铁路交通重要枢纽。纽约的地下铁道全长 1000 多公里,是目前世界上最长、最快捷的地铁交通系统。纽约有 3 个国际机场,其中著名的肯尼迪国际机场承担着全国 50% 的进出口货物空运业务和 35% 的国际客运业务。

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:(1) 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。许多在其他小城市看来是极其少见和严重的危机事态,在纽约市而

言,却是家常便饭。纽约市每一天都会发生两起有毒物质污染事故和一起绑架事件。除此之外,交通、通讯和其他基础设施的中断也是非常常见的(Sylves 和 Pavlak, 1996)。(2) 纽约是美国乃至全世界的经济、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,而且危机事件的影响很快就会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。(3) 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。(4) 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,所有这些都给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中,诸如 2001 年的“9·11”恐怖袭击、2003 年的停电事件,纽约市的危机管理体系都显示了它在危机处理方面的种种优势。对这一体系进行系统的研究,对推动我国大城市危机管理体系的发展和完善,具有重要的借鉴意义。

## 一、纽约市危机事态的种类

纽约市危机管理办公室所定义的危机事态几乎涵盖了所有可能对人们的生命和财产安全造成威胁的突发性事件,包括建筑物的崩塌或爆炸、一氧化碳中毒、海岸飓风、传染性疾病爆发、地震、炎热酷暑天气、严寒天气、龙卷风、雷电、暴风雨、火灾、有毒或者化学物质泄漏、放射性物质泄漏、公用设施故障、社会秩序动荡、恐怖袭击等等。对每一种危机事态,危机管理办公室都有一套针对性的应急方案。下面我们对其中一部分危机事态进行重点介绍。

### 1. 公用设施故障

公用设施的故障,比如大规模停电、自来水和天然气供给故障以

及通讯服务中断,虽然并不是特别频繁,但在纽约市也时有发生。2003年8月14日到15日,一场大面积的停电事故席卷了从密歇根到纽约的八个州,并波及到加拿大。在这场事故中,5000万人不得不在黑暗中度过了难熬的29个小时。在纽约城,因为生产中断和产品腐蚀所造成的损失,达到10亿美元。在停电最初的几个小时之内,地铁服务完全中断,很多人被困在地铁里,交通一片混乱。

在此之前,纽约市在1965年和1977年发生了两次全市规模的停电事故,造成了相当大的社会混乱,财产损失超过3亿美元。在1999年7月的酷暑天气中,20万北曼哈顿地区的居民遭遇停电危机,这次停电达19个小时之久,地铁服务在交通高峰期被迫中止。无独有偶,2002年7月,联合爱迪生公司的一个工厂发生火灾事故,导致其对在下曼哈顿西区的6万用户停止电力供应。这次停电事故持续了7个小时,六条线路的地铁服务陷于瘫痪。

除了大规模的停电事故之外,其他公共设施的故障也不断对纽约市的危机管理能力提出挑战。1998年1月,曼哈顿夫莱蒂闰区一个直径48英寸的自来水管破裂,数十万加仑的水喷涌而出,冲垮了附近的街道,中断了电力供应,交通陷入一片混乱。这次自来水管道的破裂还造成了天然气管道的泄漏,泄漏的天然气被点燃,产生的火焰有两层楼那么高。纽约市环境保护局每年报告的自来水管破裂事件达600多起,当然,大部分破裂造成的损失并不那么大。

除此之外,自来水污染、干旱、天然气泄露和电话服务中断,也常常考验着纽约市应对危机的能力。虽然由公共服务设施故障所引发的危机事件,与其他种类的危机事件同样危险,但是如果措施得当,这些危机事件所造成的负面影响是能够得到有效减轻的,这些事件本身也是可以避免的。

## 2. 恶劣天气:暴风雨、雷电、洪水和龙卷风

和其他地区一样,纽约市也同样经受着暴风雨、洪水、雷电和龙卷风等自然灾害的侵袭。人们可能会因为对这些恶劣天气的习以为常而变得漫不经心。这是完全错误的。恶劣的天气同样会造成人员的伤亡,破坏住宅和工厂的设备,打乱正常的社会生活秩序。纽约市危机管理部门提醒市民应当严肃对待各种各样恶劣天气的影响。

在全美范围内,90%左右的灾害都是由恶劣天气引起的。这些

灾害每年夺去 500 条生命,并造成 140 亿美元的财产损失。每一年,美国人要经受 1 万场暴风雨、2500 次洪水和 1000 次龙卷风的考验。

暴风雨经常与雷电、急速的洪水、冰雹和破坏性的强风相伴相随。在 1959 年和 2002 年之间,纽约州有 132 人死于雷击。2002 年 8 月,两个纽约市居民在一场猛烈的暴风雨中被雷电击中,其中一人死亡,一人重伤。猛烈的暴风雨甚至能发展成龙卷风,损毁电力运输设备、折断树木,所到之处,几乎是一片废墟。虽然并不经常,龙卷风在纽约市也不是史无前例。1990 年 8 月,一场 F0 级的龙卷风袭击斯得藤岛,造成三人受伤。5 年之后,1995 年 10 月,一场 F1 级的龙卷风再次光顾斯得藤岛,但这一次只是造成了一些财产损失,并没有人员的伤亡。

虽然气象部门随时监测着纽约城区,这些恶劣的天气还是会在没有任何预兆的情况下发生。由于这些天气状况可能会造成严重的损失,纽约市危机管理办公室要求市民做好各种各样应对的准备。

### 3. 酷暑炎热天气

在夏天的几个月里,纽约居民经常受到炎热天气的困扰。一般来说,城市里的温度要比周围邻近地区的温度高十度左右。城市里的高层建筑多由沥青、混凝土和金属建成,这些材料比较吸热,这是造成城市高温的原因,通常被称为“城市热岛效应”。

城市高温一旦使人体的正常温度超过一定的限度,就会对居民的健康造成严重的影响。在正常的情况下,人体内部的自动调温系统会通过排汗,将人体保持在一个正常的温度。但是,在极度高温和潮湿的环境下,汗的蒸发受到阻碍,人体温度很难保持在一个正常的状态。

城市热浪对小孩、年老的和体弱多病的居民尤其危险。在法国,2003 年 8 月,城市高温夺去了 15000 人的生命,其中大多数都是老年人。1995 年 7 月,芝加哥长达两星期的高温,最高的时候达到了华氏 119 度,造成 465 人死亡。其中半数以上都是超过 75 岁的老年人。根据疾病控制中心的研究,与社会其他人群缺乏接触以及没有能力照顾自己的居民,受炎热天气影响的可能性比较大。

城市高温持续时间的长短,与人们受影响的程度直接相关。研究表明,如果过热的天气连续持续两天,与炎热有关的疾病爆发的可

能性就会大大增加。每天呆在有空调的屋子里超过两个小时,可以有效地减少受炎热天气影响的程度。

在纽约,如果气温连续两天超过华氏 100 度,或者国家气象服务部门发布高温警报,危机管理部门就认为城市高温天气已经出现。在这种情况下,危机管理办公室就会做好应对危机的准备,鼓励纽约市民去看望自己的邻居,尤其是年老的和体弱多病的居民,并在紧急情况下提供必要的协助。为了帮助居民做好准备,纽约市危机管理办公室散发了以各种语言印制的宣传册,指导人们怎样做好防暑准备。

#### 4. 恐怖袭击

“9·11”事件之后,对恐怖袭击的预防和应对被提到了一个前所未有的重要地位。人们不再认为这是遥远的事情,而是可能随时随地发生的。纽约市危机管理办公室在对恐怖袭击进行充分准备的同时,也提醒市民,恐怖分子的主要目标是要造成恐慌。所以,在听到恐怖袭击消息的时候,应当保持冷静:(1) 弄确切当时的情势,并作出冷静的判断。对听到的消息,要通过一些可信赖的途径比如政府和媒体,加以证实。(2) 不要散布谣言。纽约市危机管理办公室还提醒市民,有些恐怖袭击就像人们所熟悉的危机事件,一些常见的危机事件比如 2003 年纽约市的大停电,看起来也像恐怖袭击。因此,不要将一些危机事件带上恐怖袭击的帽子,引发恐慌的情绪。从危机应对上来看,对一些恐怖袭击的反应,完全可以利用平时针对其他危机事件发展起来的应对策略,而不要因为它可能是恐怖事件而有所不同。

这些恐怖事件包括:(1) 爆炸和建筑物崩塌;(2) 生物袭击(类似于流行疾病爆发);(3) 化学武器袭击(类似于化学或者有毒物品泄漏);(4) 放射性武器袭击(类似于放射性物质泄漏)。

对其他一些恐怖袭击,危机管理办公室给市民提供指导,帮助他们避免受到恐怖袭击的伤害。比如,针对一些恐怖分子通过邮寄有毒物质所实施的恐怖行为。危机管理办公室提供了如下指导细则:(1) 具备一个或者多个如下特征的信件和包裹,可以被认为是可疑的:手写的或者打印不规则的地址;称呼不正确或者只有姓名没有称呼;常用词的拼写错误;寄给一个已经离开你的组织的人,或者没有特定的接收者;信件退还地址非常奇怪,或者干脆没有退还地址;邮

费过多,信封上有“私人信件”、“机密信件”或者“不要用 X 光照射”等字样;信封外面有粉末状物质,重量比较奇怪,形状歪歪扭扭;有过多的胶带;有异样的气味,褪色或者有油渍。(2) 如果你接收到了一个可疑的信件或者包裹:把它放下,最好是放在一个比较平的表面上;把它放在一个密封的器皿或者塑料袋中;拨打 911 电话,并通知你所在的建筑物的保安人员;向其他接触过这个信件或包裹的人提出警告,通知人员撤离有关的区域;如果你已经处理过这个包裹的话,用水和肥皂仔细清洗你的手;列出一个所有接触过这个信件或包裹的人的名单,并把它交给有关的政府机构;如果你认为你已经受到了有毒物质的侵害,不要离开你所在的地区。

#### 5. 传染疾病的爆发和生物事件

许多疾病和生物事件都是可以得到有效控制和处理的。纽约市与州和联邦政府的有关机构合作,已经对潜在的传染疾病和生物事件的爆发,制定了一系列的应对计划。

纽约市的“综合监测”系统是美国最早建立的疾病监测系统之一,一直以来都是其他地区学习的样板。纽约市健康与心理卫生局有技术一流的、全天候疾病监测系统。该系统对急诊室的候诊情况、救护车的救护情况,以及药品的销售情况进行监测,以便尽早发现疾病或者生物事件的爆发,并发出预警通告。

纽约市还向一些高危人群发放药品或者疫苗。这类行动是根据各种疾病的特征而进行的。为了方便发放药品和疫苗,并进行及时的治疗,纽约市政府在必要的地点建立发放站。当发放站系统被激活之后,纽约市市民可以通过当地的媒体,或者通过拨打 311 和上网查询办法,找到距离自己最近的发放站。

#### 6. 社会秩序动荡

对纽约市而言,社会秩序失控主要有两个原因:大型公众集会和雇员罢工。纽约市是美国的文化、娱乐和人口中心,许多大型的公众集会都选择在纽约举行。比如众所周知的时代广场新年前夜的庆典、MACY 感恩节游行、派垂克(Patrick)游行等等。这些活动每年都会吸引大批的游客,这对纽约市维持社会秩序和提供应急医疗服务提出严峻的挑战。除了这些一年一度的庆典活动之外,许多规模

很大的政治集会、摇滚音乐会、体育赛事也选择在纽约举行。大批的人群从四面八方涌进纽约,很有可能造成社会秩序的混乱。在这些活动举行之前,纽约市应急管理局的决策者们都要进行长期的筹划,准备大量的人力物力应对可能发生的危机事态。象派垂克游行这样的公众活动,纽约市往往要动员全市的警察,以及其他相关机构的力量,来保证活动能够在可控的范围内有序地进行。

很多城市都不把城市雇员的罢工作为一种危机事态进行管理,但是对纽约市而言,公共机构雇员的罢工可能会造成严重威胁公众健康和安全的危机事态,不仅如此,这些罢工还会造成相当大的政治影响。20世纪90年代初,纽约市负责桥梁操作的工人因为工资报酬的问题举行罢工。这些工人将可起降式桥梁高高升起,然后带着有关机器的钥匙离开工作岗位。这使得纽约市的公路和铁路交通陷入一片混乱。这些罢工对社会秩序和公共福利造成的损失,绝不亚于严重的自然灾害。纽约市危机管理办公室对罢工事件的应对方案对公众保密。但是,其中一项可能的措施是预备一些工作人员,能随时充实到那些因为罢工所造成的岗位空缺上去。比如,当1988年冬天和90年代初期应急医疗服务人员进行罢工的时候,应急管理局迅速寻找了一批具有医师或者护士资格的警察,充实到这些岗位上去。当罢工雇员返回工作岗位之后,这些警察则又回到他们最初的工作岗位。这些类似的举措行之有效,但在政治上,却是存在严重争议的。

## 二、纽约市政府危机管理组织系统

纽约市危机管理办公室是纽约市进行危机管理的常设机构。但是,对各种危机事态的有效应对,并不是危机管理办公室所能独立完成的,而是依赖于以危机管理办公室为核心的一个组织网络的保障。更为准确地说,危机管理办公室是纽约市进行危机管理的最高指挥协调机构。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电力公司,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和居民生活能够在各种可能的危机中尽快恢复正常。

下面集中介绍纽约市危机管理办公室的机构设置和工作职责,而不打算对所有在危机处理过程中发挥作用的各级政府机构作面面俱到的介绍(对于各个机构在危机处理中的基本职责和相互关系,请参见第四部分)。纽约市危机管理办公室是纽约市应对和处理危机事态的组织网络的“大纲”,把握了这个大纲,就把握了危机管理的主线。

### 1. 纽约市危机管理办公室的历史和使命

危机管理办公室的前身可以追溯到第二次世界大战期间。1941年,罗斯福总统成立联邦市民防御办公室,并委任纽约市当时的市长兰瓜蒂为该办公室的主任。与联邦市民防御办公室相对应,纽约市成立了纽约市市民防御办公室。“冷战”开始之后,它演变成为组织市民逃避空袭,在受到原子武器攻击时减少生命财产损失,并在必要的时候帮助政府进行防御的机构。几经演变,1984年该机构正式更名为纽约市危机管理办公室,受纽约市警察局的直接管辖。1996年,危机管理办公室成为一个市长直属的机构,该机构负责人直接向纽约市市长汇报工作。在2001年底举行的纽约市全民公决中,压倒多数的选民赞成将危机管理办公室由一个市长直属的工作机构,升格为一个正式的职能部门。

纽约市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。无论是自来水管的破裂还是像“9·11”这样的灾难,危机管理办公室都要确保各个职能机构在危机爆发之前、过程之中和平息之后进行有效的合作。具体来说,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)寻求基金和其他支持,帮助纽约市为可能来临的危机做好准备。

为了完成这些使命,危机管理办公室共雇用了100多名员工,包括危机现场的指挥协调人员、危机处理的规划人员、危机事态的监测

人员、行政和支持人员等等,这些人员训练有素,负责发现各种各样的危机,并对其作出快速有效地反应。

## 2. 危机管理办公室下属的工作单元

纽约市危机管理办公室下属以下几个工作单元,这些工作单元是根据工作职能的不同来设计的:

(1) 健康和医疗科。健康和医疗科的主要职责是,对影响到纽约市市民生命和健康的各种危机事态进行充分的准备。这些职能既包括组织应对生物恐怖袭击的演习,也包括在酷暑到来的时候实施纽约市的防暑计划。

在危机管理办公室,对各种危机事态进行准备的一个重要工具是地理信息系统(Geographic Information Systems, GIS)。地理信息系统是一个非常有力的地理分析工具。该系统可以帮助危机管理办公室对各种危机事件在不同地区的潜在影响进行快速准确的分析。地理信息系统现在已经成为危机管理办公室对各种自然和技术灾害进行预测、分析和准备的不可或缺的工具。

(2) 人道服务科。人道服务科,与其他政府部门和非营利机构通力合作,为危机事件中的受害者提供人道主义服务。人道服务科负责以下事项:① 为受危机事件影响的人群提供看护服务(比如,提供救护所和食品供应),管理对受害者的民间捐助和政府的财政救济;② 制定有害动物控制方案;③ 组织志愿者的行动,协调各种志愿机构的活动。除此之外,危机管理办公室还要确保在危机爆发的时候,高危人群能够及时得到他们所需要的援助。

(3) 危机复苏和控制科。危机复苏和控制科负责与危机复苏相关的事务,比如废墟处理、损失评估以及基础设施的重建等。在危机控制方面,危机复苏和控制科通过回顾性和前瞻性的研究,寻求有助于在将来减少危机事态影响的方法。它与其他政府机构一块,共同采取措施,尽量避免危机事态对工厂和其他设施所可能造成的损坏。

(4) 国土安全委员会。“9·11”事件之后,危机管理办公室从警察局和消防局抽调一些负责人员,组成国土安全委员会,以协调市政府、州政府和联邦政府在国土防卫和反恐怖等方面的计划和行动。

### 3. 危机管理办公室的日常运作

纽约市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。危机监控中心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,时刻注视着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,从而确保能够及时地动员起足够的资源应对危机。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。

从 2002 年 1 月 1 日到 2002 年 6 月 21 日不到半年的时间里,危机管理办公室共对 210 起危机事件作出反应。这些事件包括火灾、建筑物崩塌、爆炸、自来水管破裂和有毒物质泄漏。危机管理办公室还负责协调管理一个联邦危机管理署城市搜索和救援队。在联邦范围内,有 28 个这样的队伍。

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(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。1996 年之后,危机指挥中心被启动的次数超过 50 次,所处理危机的情形包括:“9·11”世贸大厦被袭击、冬季严寒天气、炎夏酷暑天气、海岸风暴、电力中断、和劳工集会。

(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,告诉他们这些危机事态怎样可能影响到市民的生命财产安全,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,纽约市的居民可以通过网络,查找到他们家附近的安全区域,得到详细的指示怎样到达并利用这些安全区域。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,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的信息。危机管理办公室在各种危机事态(比如酷暑炎热天气)爆发时,通常会开通服务热线,向公众提供信息咨询。

### 三、纽约市的危机准备项目

充分的准备能够有效地减小危机事件对城市正常的社会、经济和生活秩序的冲击。为了能够出色地应对各种各样的危机事件,纽约市设计、开展了很多帮助城市市民和工商业界“做好准备”的项目。

#### 1. 针对社区的危机准备项目

帮助市民做好准备不仅可以减小危机事件对市民的直接影响,更重要的是,它可以在短时间内迅速动员起市民的力量,帮助政府机构处理危机事件。纽约市政府设计、开展了很多帮助市民“做好准备”的项目。其中最重要的是“邮件警示”(OEM E-Mail Alerts)和“市民梯队”(Citizen Corps)项目。在“邮件警示”项目中,危机管理办公室通

过电子邮件的形式向订阅者定期提供一系列与危机准备和危机处理相关的信息。纽约市民在经过简单的注册之后,就可以选择接收以下四个方面的邮件:(1)危机准备、通告和警示——向市民通告纽约市正在发生的危机事态和潜在的危机事态,并告诉人们如何采取有效的保护措施,避免危机的影响;(2)危机管理办公室新闻——对新近发生在纽约市的危机事件、进行过的演习、将要进行的培训项目和社区教育活动进行及时的报道;(3)危机管理办公室危机预备指南——提供新出版或者修订的危机预备指南,告诉人们如何为应对各种各样的危机事件做好准备;(4)社区危机反应团队——通告有关社区危机反应团队的新闻和信息,这是布什总统所倡导的“市民梯队”行动计划的一部分。下面我们对“市民梯队”项目做比较详细的介绍。

“市民梯队”行动计划是在布什总统的倡导提议下开展的联邦项目。该项目的目标是充分利用美国公民的市民精神,通过教育、培训项目和志愿者服务项目,使市民、邻里和社区做好更充分的准备,应对犯罪、自然灾害和恐怖袭击的威胁。在联邦一级,设有市民梯队行动委员会,以协调州和地方一级“市民梯队”项目的开展。在危机管理办公室的协调之下,纽约市设有市民梯队行动委员会。该委员会从执法、消防、危机医疗服务、危机管理等公共部门、志愿者组织、私营部门以及地方选举产生的官员中,选拔人员,通过公共教育项目和志愿者项目,帮助市民对可能发生的各种危机“做好准备”。在纽约市,在“市民梯队”行动计划之下开展了二十多个子项目,其中最主要的有四个子项目:

(1) 社区危机反应团队(Community Emergency Response Teams, CERT)。社区危机反应团队项目的目的是为市民提供基本的训练,使他们能够在他们所属的当地社区中,对潜在的危机做好准备,并在危机发生时及时地进行自我救助。具体来说,该项目的任务:  
① 查明当地社区中所有受过危机应对训练的专业人士和机构;  
② 协调这些专业人士和机构,与当地接受过基本训练的志愿者通力合作,形成一个危机应对的团队;  
③ 当危机发生时,该团队的成员在保证自己安全的同时,尽最大努力帮助当地社区减少损失。

社区危机反应团队是一个以邻舍和社区为基础的志愿者队伍。所有该团队的成员都要经过 25 小时集中的训练项目,掌握基本的危

机反应技巧,比如轻度的搜索和救援、火灾控制和医疗救助等。当然,专业的危机服务人员通常受过最好的训练、拥有最好的装备,因此也是应对危机事件的最优秀的队伍。但是,当灾难性的危机事件爆发之后,这些专业的危机服务人员,由于各种各样的原因,比如通讯中断、道路阻塞、需要危机服务的社区比较多等,不能对所有的社区提供及时有效的救援。在这种情况下,当地社区必须在一定时段内,依靠自己的力量,进行有效的自救,保护生命和财产免受损失。社区危机反应团队设立的目的就是帮助社区最好地实现自我救助。

在平时,社区危机反应团队参与当地社区的危机准备工作,通过各种宣传手段,教育社区居民和工商业主,使他们对各种可能发生的危机有充分的思想认识,并知道怎样做好应对危机的准备。纽约市的五个区都拥有自己的社区反应团队。

(2) 医疗预备队(Medical Reserve Corps)。医疗预备队是一个由医疗卫生和健康服务界的志愿者组成的志愿者队伍。在危机爆发时,该项目可以保证有一支专业医疗队伍,能够迅速被动员起来,协助纽约市健康与心理卫生局进行危机救助。这在需要启动医疗药品和医疗服务提供点的时候尤为重要。

医疗预备队包括各个方面的医疗专业人士——医生、药剂师、牙医、护士、医师助理、危机医疗技术人员等。这些人员能够在对公共健康造成威胁的危机事件中,包括像散播天花病菌的生物恐怖袭击,提供非常重要的帮助。当这些危机事件爆发时,纽约市需要成千上万的医疗专业人士,与其他危机应对人员通力合作。医疗预备队项目为了满足这种需要而设立,它保证在需要的时候,能够动员起足够的医疗专业人士。

医疗预备队中的志愿者在危机发生时,可能被安排去做各种不同的工作,包括:医疗救助、监控和通报、医疗诊断、教育、免疫服务或者散发药品。医疗预备队被动员的一种情形是当天花爆发时。纽约市健康与心理卫生局在全市范围内设立了很多天花疫苗接种站,一旦天花爆发,危机管理办公室协调组织医疗预备队和其他医疗专业人士,充实到这些接种站中。在天花爆发的前几天,接种站需要全天候工作,如果必要,接种站将会开放到所有纽约市民都接种疫苗为止。

(3) 街区守护者(Blockwatchers)。街区守护者项目训练社区居民,使他们掌握基本的技巧,充当警察局的耳目。志愿参加街区守护

者队伍的社区居民,被给予一些旨在提高其观察能力的培训,培训之后,这些志愿者会得到一个保密的街区守护者编号。当发现犯罪行为或者其他的危机情形的时候,这些志愿者有责任向警察局及时进行报告,在报告的时候,他们要说明自己的编号,以便识别。大多数街区守护者都是年老的或者行动不便的残障人士,他们服务于自己所居住的社区。

街区守护者的身份是严格保密的。犯罪控制中心的指挥人员负责管理街区守护者的档案。在平时,只有他们知道街区守护者的身份,被派往现场的工作人员通常也不会被告知是谁提供了有关犯罪行为或者其他紧急情形的报告。所有程序的设计都充分地考虑到如何保护街区守护者的身份和他们的安全。

街区守护者所受的培训由犯罪控制中心和老年人服务办公室提供。主要内容包括:应当对社区中什么样的情形保持警觉;如何描述所观察到的紧急情况;应当向什么机构报告紧急情况等。

(4) 辅助警察(Auxiliary Police)。辅助警察由自愿协助当地治安部门工作的志愿者组成。他们由警察局录用、训练、装备,并在他们所属的社区中着装巡逻。他们的职业背景各不相同,包括计算机程序员、机械工程师、商人、护士、保安、老师和学生等。

辅助警察的作用主要是协助警察进行着装巡逻,并将观察的紧急情况及时报告给警察局。在可能的情况下,他们也会协助正规警察执行一些非强制性、无伤害性的任务。辅助警察具体的职责范围包括:住宅区、商业区和公园巡逻;在社区有节日庆典、游行、音乐会、或者赶集等活动时,协助巡逻,维持秩序;在地铁站入口和投币电话亭附近进行巡逻;在宗教礼拜场所周围进行巡逻,协助开展犯罪预防活动,协助指挥交通。

除了这些帮助市民在危机发生前提前做好准备、在危机发生时快速作出反应的项目之外,危机管理办公室还鼓励市民采取行动,努力减小危机所可能造成的负面影响。对于个人和家庭而言,一个重要的措施是购买适当的保险。政府鼓励市民购买适当的生命和财产保险,以确保将危机所可能造成的损失最小化。不仅如此,政府还自己提供一些险种。比如国家洪水保险就是在联邦危机管理署管理之下的一个保险项目。购买这个保险项目的纽约市民在洪水暴发的时候,就可以获得相应的赔偿。危机管理办公室,与州危机管理办公室

和联邦危机管理署通力合作,试图发现所有可能有助于减小危机负面影响的机会,并以各种方式鼓励市民充分利用这些机会。

## 2. 针对商业界的危机准备项目

纽约市的繁荣是以其商业的繁荣为基础的。当危机事态爆发时,商业和金融市场快速地对其作出反应,并恢复正常运作,是维持纽约市经济活力的重要保证。因此,政府有责任帮助私营部门为危机事件做好准备。

2000年,危机管理办公室组织开展“公私合作应对危机项目”(Public-private Emergency Planning Initiative, PEPI),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,以提高整个城市处理危机事件的能力。通过这个项目,私营商业部门从政府机构那里得到帮助,制定自己在各种情形下的商业复苏方案。他们参与政府部门组织的演习,并接受基本的危机管理培训。该项目还建立起公共部门和私营部门之间的信息共享机制。在“9·11”事件的过程中以及“9·11”事件之后,该项目都显示出巨大的成功。正是由于这种成功,危机管理办公室正努力通过与商业界的积极互动,发展出多种子项目,更好地服务于帮助商业部门减少或者免受危机事件冲击的目标。目前正在开展的主要子项目包括:(1)信息服务项目;(2)信息共享项目;(3)危机现场准入项目;(4)危机协调中心项目。这里主要对前两个子项目做简要的介绍,后两个项目将在本章第四部分予以介绍:

(1) 信息服务项目。在“9·11”事件以前,对大多数工商业主而言,进行危机应对方面的准备并不是什么重要的事情。但是今天,人们似乎取得一致的共识,认为对潜在的危机事件所可能造成的挑战做好准备是非常必要的。纽约市危机管理办公室认为,所有的工商企业,不管规模大小,不论业务种类,对纽约市的经济繁荣都是同等重要的,所以都应当有一套危机应对的方案。为此,危机管理办公室提供各种信息服务,帮助工商业主能够根据自己的情况发展有效的危机应对方案。概括地讲,它所提供的信息包括以下几个类别:①帮助工商企业规划危机应对方案。包括联邦危机管理署提供的危机规划指南,国家消防协会提供的火灾应对和撤离指引,国家化学物质研究院提供的如何在工作场所建立庇护所的指南等。②帮助企业保护

自己的工厂设施。这方面的信息包括美国建筑师联盟提供的如何在建筑设计中充分考虑安全因素的指南,美国化学工程师联合会为化学工业提供的如何进行安全隐患分析的指南等。③ 针对小企业危机应对的信息,包括如何寻找低息贷款投资于旨在减小危机影响的措施,如何寻找低息贷款加速危机过后的复苏,还包括美国职业安全和健康部专门为小企业、低危害企业和零售业设计的危机应对指南和电子工具。

联邦危机管理署的危机规划指南,为各种规模的组织如何针对各种可能发生的危机做好准备,如何在危机中进行从容应对,以及如何从危机中尽快恢复过来,提供了细致的指引。这一危机规划指南适用于各种类型的组织:制造工厂、公司办公场所、零售商等。它的目标是使不具备很深的危机管理专业知识的人员,能够按照该指南中提供的步骤,设计出行之有效的危机应对方案。这一指南分为四个部分:第一部分介绍危机应对方案规划的基本步骤,包括怎样组建危机应对方案的规划团队,怎样进行危机隐患分析,怎样发展危机应对方案,以及怎样实施危机应对方案;第二部分主要讨论如何提高应对危机的能力,包括如何减小生命财产的损失,如何维护畅通的通讯,以及怎样与社区进行有效的沟通;第三部分针对企业所可能面临的危机提供各种技术信息;第四部分介绍企业如何寻求更多的信息和其他方面的帮助。

(2) 信息共享项目。纽约市危机管理办公室向工商业界提供 CorpNet 信息服务。这一服务的目标是向工商企业提供及时、准确的信息,帮助他们对危机事件保持警觉,并对可能对自己的业务造成影响的危机提前做好应对的准备。

CorpNet 信息服务通过它的监测命令系统(这是一个一天 24 小时工作的情报中心),监控公共安全广播和信息网络、新闻媒体、商业的和私用的气象系统。一旦监测到已经发生或者正在形成的危机事件,它就会通过危机管理办公室的信息呼叫系统将信息传递给所有 CorpNet 信息服务的订阅者。

当某种危机情形超过了一定的警戒线,危机管理办公室就会派遣一个工作人员去现场,更深入地了解情况,并协调现场各个部门的工作。这大大提高了 CorpNet 信息服务的准确性。CorpNet 信息服务的订阅者一般都是公司里负责危机管理、业务可持续性发展以及安

全事务的执行官,他们接受信息,但是否作出相应的反应,则完全取决于危机事件对他们业务的实际影响。

在 CorpNet 信息服务通报范围内的危机事件包括:三级以上的火警或在敏感地点发生的火警;建筑物倒塌或建筑事故;自来水管道路破裂;使相当数量人口或者商业受到影响的停电事故;爆炸;恶劣的天气,如洪水、强风等;主要的交通事故,如飞机坠毁、火车出轨等;有害物质泄漏等。

与针对市民和社区的危机准备相类似,危机管理办公室除了帮助商业机构在危机发生前提前做好准备、在危机发生时快速作出反应之外,还鼓励这些私营机构采取一切措施,努力减小危机所可能造成的负面影响。购买保险是其中的一个选择。除此之外,美国小企业联盟还提供贷款项目,帮助小企业采取保护措施,以减小危机事态对他们的影响。这个贷款项目向小企业提供很低的、固定利率的贷款,鼓励小企业采取一切可能的措施保护其免受潜在的危机事件的冲击。

### 3. 训练和演习

为了更好的应对可能发生的危机事件,纽约市危机管理办公室针对各种危机事态的情形,设计并开展了很多的训练和演习,培养能够对危机事件作出快速反应的专业人士。这些训练和演习项目往往和许多联邦、州和地方政府机构合作开展。从2002年5月到2004年5月之间两年的时间里,纽约市危机管理办公室共组织实施了8项演习,其中既包括针对大规模杀伤性武器袭击的“冬日暖阳行动”(Operation Winter Sun),也包括针对化学武器袭击的“春树行动”(Operation Spring Tree)。下面我们对最近进行的一次演习——安全交通行动(Operation Transit Safe),进行简要的介绍。

2004年5月16日清晨,纽约市危机管理办公室组织进行了名为安全交通行动的危机应对演习。2004年3月马德里爆炸事件之后,针对公共交通的恐怖活动受到普遍关注。这次演习就是在此背景下组织的,这是纽约市第一次多机构合作进行的以地铁服务为主要标的的演习,其主要目标是测试纽约市处理针对地铁系统的恐怖袭击的能力。在美国国土安全部境内事务司的支持下,该次演习活动动员了超过500名危机反应人员,还有400名警察和实习消防员。

演习情景:两个模拟炸弹在两列地铁中爆炸。消防人员、警察和

其他救援人员被迅速布置到爆炸地点,展开救援和其他危机应对工作。最早到场的人员在一列地铁列车上发现另外一个没有爆炸的炸弹装置,纽约市警察局爆破小组需要被迅速派遣到该地点拆除这枚炸弹。同时,大批的乘客需要被转移到安全的地方,受伤人员要得到有效的救治,搜寻和救援工作要继续进行,现场的安全秩序要得到较好的控制,如此等等。

演习 这次演习的参与人员来自 60 个不同的组织机构,包括纽约市警察局、纽约市消防局、纽约市危机管理办公室、纽约市信息技术和通讯局、纽约市环保局、纽约市红十字会等。这次演习主要是检测纽约市在救援、伤员救治、犯罪现场调查、环境保护、法律实施、后勤服务、相互协助、通讯等方面处理针对地铁系统的恐怖袭击活动的的能力。演习的参与机构和人员要接受以下几个方面的评估:地铁系统操作人员与当地危机反应人员之间的互动,包括内部危机反应人员与外部专业危机反应人员之间的互动;从各个不同的机构调集、整合资源的程序和能力;各个机构的工作人员相互协作的能力;在大规模的伤亡事故中,援救伤者并提供及时治疗的能力;保护公众免受大规模破坏性杀伤武器袭击影响的能力;确保周围地区安全、保护犯罪现场的程序和能力。

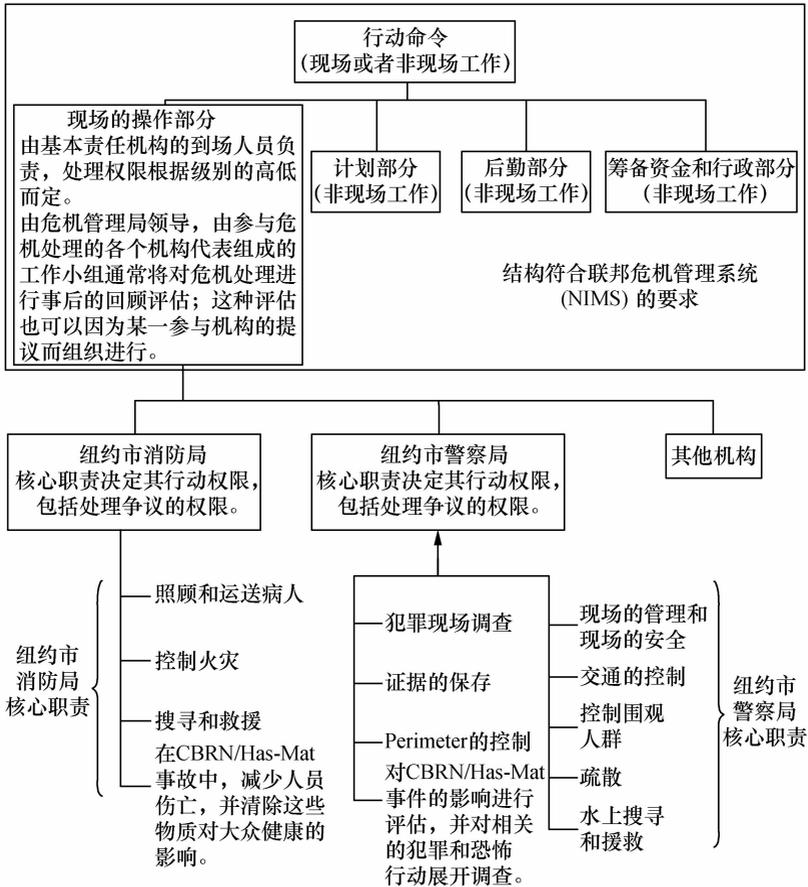
#### 四、纽约市的危机反应项目

一旦危机爆发,快速的反应就成为减少生命财产损失的关键。纽约市危机管理办公室通过一系列的项目,为在危机发生时作出快速有效的反应提供了信息、人员和组织上的充分保证。主要的项目包括:城市危机管理系统(Citywide Incident Management System, CIMS)、城市应急资源管理体系(Citywide Assets and Logistics Management System, CALMS)、911 危机呼救和反应系统(911 Systems)、移动数据中心(Mobile Data Center, MDC),以及城市搜索和救援(Urban Search & Rescue)。

##### 1. 城市危机管理系统(CIMS)

2004 年 5 月,纽约市长布鲁姆博格和纽约市危机管理办公室宣布纽约市危机管理系统正式开始运作。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了清晰的界定(参见图 2-1),明确规定各种不同类型的危机应当各自由哪些机构负责,有些危机需要多个机构协同负责(参见表 2-1),有些危机则只需要一个机构独立负责(参见表 2-2),这些机构通常被称为基本责任机构。



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,就像以上的结构图表所描述的。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。

图 2-1 纽约市各机构危机处理权限

表 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
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

\* 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。

\*\* 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。

纽约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,有序地进行危机处理工作(参见图 2-2)。

表 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
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
水中/冰下营救	纽约市警察局

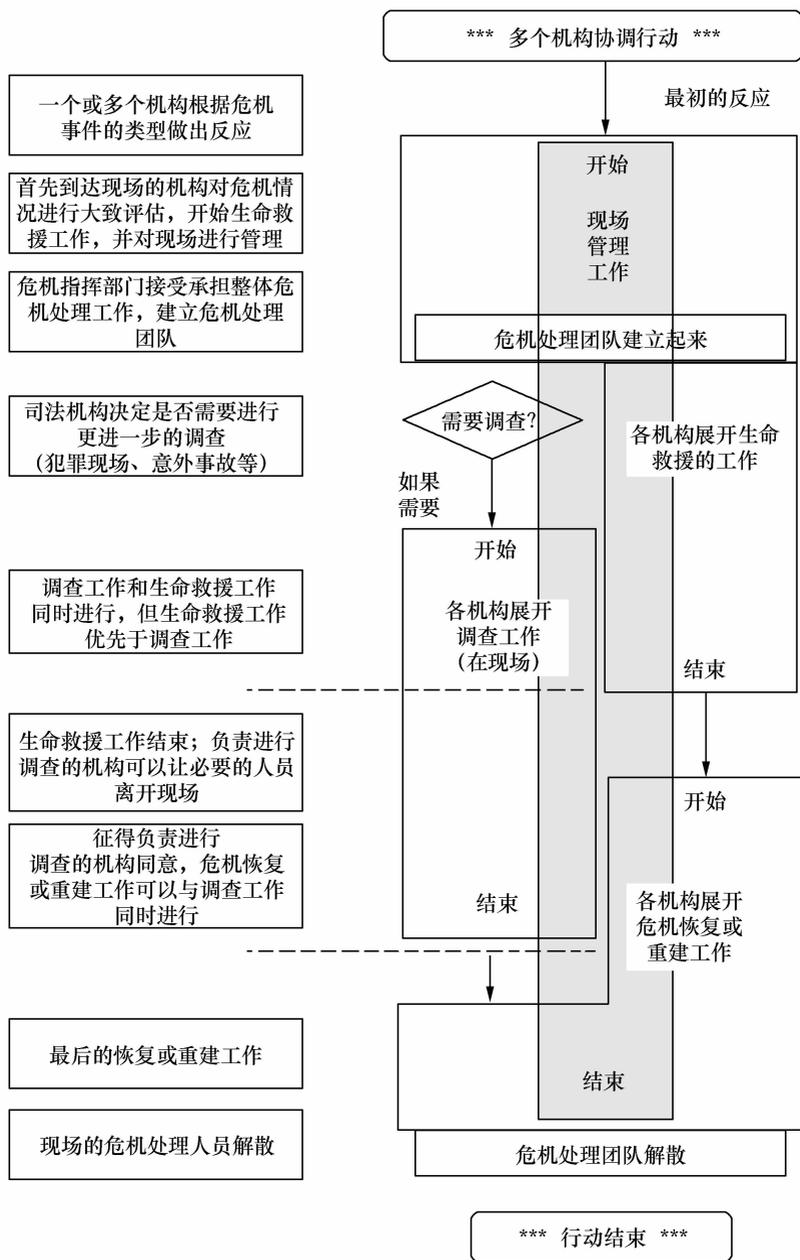


图 2-2 纽约市危机处理程序

## 2. 城市应急资源管理体系(CALMS)

城市应急资源管理体系是一个以计算机网络为平台的信息系统。该系统于2003年12月份正式开通使用。通过该系统,危机管理办公室或其他危机应对机构可以对在危机处理中可调动的各种物质和人力资源,进行准确的定位,以迅速地调动这些资源,减少危机所造成的生命财产损失,并进一步帮助危机后的恢复重建工作。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。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。

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(DCAS)、纽约市环境保护局(DEP)、纽约市能源局(DOE)、纽约市健康与心理卫生局(DOHMH)、纽约市交通局(DOT)、纽约市卫生防疫局(DSNY)、纽约市消防局(FDNY)、纽约市医院联合会(GNYHA)、纽约市健康和医院联盟(HHC)、法律事务部(the Law Department)、市长办公室(the Mayor's Office of Operations)、纽约市警察局(NYPD)、纽约市管理和预算办公室(OMB)、纽约州危机管理办公室(SEMO)等等。从2003年8月到12月,来自这些机构的代表每周举行一次例行会议,讨论、起草并修改该信息体系。讨论的议题包括:如何改进信息沟通、如何优化操作流程、如何进行信息系统维护、如何进行政府采购、如何储备应急物质、如何进行物资运输和调配、如何整合州和联邦的资源,以及其他一些专门的议题比如如何加强对燃料、可移动式发电设备和便携式照明设备的管理等。

除了纽约市政府部门的资源信息之外,城市应急资源管理体系还包括了州政府、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。它使可以被动员起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,以保证迅速满足危机处理的资源需求。

### 3. 911 危机呼救和反应系统(911 Systems)

911 危机呼救和反应系统不是纽约市特有的项目,而是一个全国性的危机反应项目。美国境内的任何一个居民都可以在紧急事态发生时,通过拨打 911 获得及时的帮助。根据美国国家紧急电话号码联盟(National Emergency Number Association, NENA)的数据,2000 年,911 号码共被拨打一亿五千万次。

1968 年之前,美国并没有一个统一的紧急电话号码。1967 年,美国联邦通信委员会与 AT&T 电话公司进行磋商,决定设立一个统一的电话号码,以帮助处于危机事态的居民获得及时的救助。之所以选定 911 这个号码是因为这个号码很短,并且容易记忆,更为重要的是,这个号码从来没有被用作任何官方号码、地区区号或者服务号码,因此不可能在使用中引起混淆。随后,美国国会同意将 911 作为全国性的应急电话号码,并通过立法,将 911 确立为在任何危机事态中,进行危机呼救的统一的和唯一的号码。AT&T 电话公司设立一个专门办公室,负责发展 911 电话系统所需要的基础设施建设。自 1968 年之后,911 危机呼救服务迅速拓展,到 1979 年为止,26% 的美国居民可以使用 911 危机呼救服务,1987 年这一数字达到 50%,到 1999 年,911 危机呼救服务覆盖了全美 93% 的人口。

911 危机呼救服务分为两种类型:基本的 911 服务和具有定位功能的 911 服务。基本的 911 服务保证,任何人通过任何电话,不论是居民住宅电话还是公共付费电话,都可以拨通当地的公共安全服务中心(Public Safety Answering Point, PSAP),及时获得所需要的帮助。顾名思义,定位功能的 911 服务增加了定位功能,它可以使接听应急电话的工作人员,知道拨打电话的人的电话号码和地址。定位功能的 911 服务在推广过程中遇到的一个突出困难在于,很多紧急呼救电话都是移动电话打来的。根据美国国家紧急电话号码联盟(National Emergency Number Association, NENA)的数据,2000 年,在一亿五千万个拨打 911 号码的电话中,四千五百万个电话是移动电话打来的。针对这种情况,美国联邦通讯委员会要求所有的移动电话服务的提供者在 2001 年 10 月之前,必须在移动电话上安装全球定位系统(GPS)的接收装置。具体来说,分为两个阶段:第一阶段,美国联邦通讯委员会要求在 2000 年 4 月之前,所有拨打 911 服务的电话号码

都要显示出来,这样,在通话中断的时候,公共安全服务中心的电话接听人员可以迅速把电话打回去;第二阶段,移动电话服务的提供者被要求在移动电话上安装全球定位系统(GPS)的接收装置,这样可以使电话接听人员清楚地知道拨打电话人所处的经度和纬度。与此同时,公共安全服务中心的设备也会被升级换代。该阶段完成之后,拨打911的移动电话会被定位在一个半径91米的区域之内。

#### 4. 移动数据中心(Mobile Data Center, MDC)

在几起大规模的危机事件,包括1999年尼罗河病毒传播和2002年587型飞机坠毁事件之后,危机管理办公室认识到野外绘图和数据收集能力的重要性。2002年,危机管理办公室争取到一笔联邦资金,购买了纽约市第一个移动数据中心。该数据中心根据危机管理办公室的实际需要量身制作,装备有及时更新的地理信息系统,能够进行数据收集和分析。

移动数据中心在2003年初投入使用。历经2003年5月百特福得—斯蒂文森特(Bedford-Stuyvesant)的自来水管破裂事件和2003年10月华盛顿高地(Washington Heights)的自来水管破裂事件,已经被证明是一个非常有效、非常有价值的危机处理工具。利用移动数据中心的地图定位绘制功能和信息收集处理功能,移动数据中心的工作人员能够迅速描摹受危机影响地区的信息,提供给危机现场的救援人员和公共信息机构。



移动数据中心经常被派出策应一些特别的公众事件,比如2003年在衍基(Yankee)体育馆进行的世界棒球比赛。在那里,移动数据中心被用来绘制有关图示和进行安全警戒。自从它投入使用之后,它还参与了一系列危机管理办公室组织的演习,包括冬日暖阳行动和联合反应行动。移动数据中心内建有可以容纳八个人的会议室,

可以在危机处理中充当多机构协调行动的会议场所。

### 5. 城市搜索和救援(Urban Search & Rescue)

城市搜索和救援系统是在联邦危机管理署的组织协调下建立的。该系统拥有 28 支装备先进的城市搜索和救援队伍,这些队伍被有策略地布置在全国各地,受当地危机管理部门或者消防部门的日常管理。这些队伍的主要用武之地,是那些包括有重型钢筋混凝土建筑物坍塌的灾难性危机事件。受纽约市危机管理办公室管辖的城市搜索和救援队伍通常被称为城市搜索和救援一队。该队拥有 210 名成员,这些成员主要来自纽约市警察局和消防局。

组建先进的城市搜索和救援队伍的主要推动力,来自 20 世纪 80 年代在加利福尼亚、墨西哥和世界其他地方发生的一系列严重的地震。这些地震造成了建筑物的大面积坍塌。尽管大多数城市的消防部门能够负担一些建筑物坍塌的救援工作,但是他们只能应付一些轻型或者中型建筑物的坍塌。城市搜索和救援队先进的装备和特殊的训练,使它们在较大规模的坍塌事件,尤其是包含有重型建筑物坍塌的事件中,也能游刃有余。联邦危机管理署要求任何一支城市搜索和救援队伍都必须在接到通知后的六个小时之内,做好一切准备。一旦被启动,城市搜索和救援队伍必须能够在没有任何当地政府协助的情况下,自我维持并工作 72 个小时。

虽然城市搜索和救援队建立的初衷是为了应对自然灾害,但在实践中,他们的职责范围要远为宽泛。最早两次动用城市搜索和救援队是因为 1992 年的安德鲁飓风和 1994 年加利福尼亚州发生的地震。在 1995 年欧克候玛(Oklahoma)城炸弹袭击事件和 2001 年 9 月 11 日针对世贸大厦和五角大楼的恐怖袭击事件中,城市搜索和救援队也被调往现场。其中“9·11”事件是迄今为止城市搜索和救援队最大规模的行动。除此之外,联邦危机管理署还在亚特兰大和盐湖城奥林匹克运动会期间,以及 1997 和 2001 年总统就职仪式中,调动城市搜索和救援队,以策万全。

## 五、纽约市的危机恢复项目

纽约市危机管理最后的一个重要环节,就是帮助受危机影响的

个人、企业和社区尽快地复原。这个阶段从危机情况基本稳定,一直延续到所有的体系回归正常或者几乎回归正常为止。危机过后的恢复工作在短期和长期有不同的工作重点。在短期,复原工作的重点是尽快使关系到国计民生的设施(包括电力、自来水、卫生防疫和通讯)恢复运转,交通基础设施的使用恢复正常,废墟得到清理,并对危机造成的损失进行评估。在局势基本稳定之后,复原工作的长期目标就成为使所有公共机构和基础设施的运作完全恢复到正常状态。

### 1. 针对公共机构的危机恢复项目

公共机构可以从联邦政府那里得到各种形式的资助,以帮助其尽快地恢复正常的运作。其中最重要的是公共协助项目(Public Assistance Program)。公共协助项目向公共机构和一些非营利组织提供资金,帮助他们尽快地摆脱危机或者灾难事件造成的影响,恢复正常工作。对于那些符合标准的“紧急性应对工作”和“永久性修复工作”,联邦至少会提供75%的资金。其余的资金则由州政府和申请机构分担。

可以从公共协助项目中得到资金支持的工作必须是与灾难事件或者危机事件有关联的,必须发生在受危机事件影响的特定区域之内,申请者必须具备一切法定的资格条件。申请者必须满足的资格条件包括:(1)申请者必须是州政府、地方政府、印第安部落或者某些私营的非营利性组织(Private Non-Profit, PNP);(2)合格的私营非营利性组织必须对公众开放,必须提供公共性质的服务。具体来说,这些组织包括:医疗机构,比如医院、康复机构;监护机构,比如对日常行动不便或其他需要日常看护的人员进行照料的机构;教育机构,比如初级中学、高级中学、学院以及综合性大学;应急服务机构,比如火灾预防机构、救护车服务等;公共设施,比如自来水输送、下水道系统、电力供给网络、博物馆、动物园、社区活动中心、图书馆、流浪人员收容所、老年人活动中心等提供公共健康或者安全服务的机构。

可以从公共协助项目中得到资金支持的工作包括“紧急性应对工作”和“永久性修复工作”:

(1) 紧急性应对工作,包括:① 公共道路的废墟清理工作。该项目也对一些私人场所的废墟清理工作提供资助,但这些清理工作必须被确认符合公共利益,而不是仅仅是服务于私人的利益。② 以消

除或者减小危机事件的生命财产威胁为目的各种保护性措施,包括搜索和援救、拆除高危建筑等。

(2) 永久性修复工作:永久性修复工作是指那些帮助具有法定资格的公共机构恢复到危机前状态的工作,既可以是很小的修理工作,也可以是设施的重新翻修和设备的重新更换。具体来说,这些永久性修复工作包括:道路、桥梁及其附属设施,比如街沟、路灯、路标等;水体控制设施,包括下水道系统、抽水设备和大坝的紧急修复(洪水控制系统的永久性修复工作是美国工程兵系统和国家自然资源保护机构的职责);建筑物,包括其中的设备和工作场所;公共设施,比如自来水处理和派送系统、发电和电力配送系统以及污水处理系统;公共公园、娱乐场所和其他设施,包括运动场地、游泳池和墓地等。

## 2. 针对商业界的危机恢复项目

(1) 危机现场准入项目(Corporate Emergency Access System)。当大规模自然的或者人为的灾难性事件发生时,有关机构往往不得不发布禁令,进行交通管制,禁止非危机救援人员进入受危机影响的区域。但是,受影响的工商企业组织却往往需要尽快进入危机现场,抢救那些对自己业务开展具有决定性影响的资料和设备。这些抢救工作需要那些熟悉公司情况和业务的雇员直接进行,他们需要尽快进入那些有进入限制的区域。

纽约市政府认为纽约市的繁荣是以工商业的繁荣为基础的,纽约市危机复苏的程度是与工商业复苏的速度直接相关的。所以在危机事件之后,纽约市应当采取一切可能的措施,减小危机事件对工商业界的冲击,从而使它们尽快恢复正常的商业运作。在这种指导方针之下,政府和私营工商业机构共同努力发展实施了危机现场准入项目。该项目的主要目标:① 在市政府权限允许的范围内,发展一个帮助工商企业尽快复苏的措施,将危机事件对工商业的冲击最小化;② 各个工商企业确定对其业务维持和恢复具有关键性作用的雇员,这些雇员经过政府机关的确认,可以以最快的速度进入存在准入限制的区域;③ 建立一套指导性程序,那些可以进入危机现场的公司雇员,必须在遵循这套程序的前提下进行工作。

危机现场准入项目是一个在纽约市工商业界支持下发展出来的

地方性项目,该项目的实施由危机管理办公室或者具有相当权限的机构负责。事先被认可的人员,也不是在任何时候都可以进入那些对公众封锁的地区。只有在当危机处理机构判断这些场所不会在对他们的安全造成威胁时,他们才被允许进入。进入危机现场之后,这些人员可以做以下事情:①抢救现金、支票、证券、银行票证、商业票据、信用卡以及其他有价值的资产;②抢救合同、发票、客户申请、客户档案、电话目录、法律文件、保险文档、税务记录、许可证等;③抢救笔记本电脑、服务器、传真机、电话系统和其他关键设备。

(2) 危机指挥中心项目(Emergency Operations Center Program)。危机指挥中心是在严重的危机事件之中,或者面临严重的危机威胁的时候,进行危机处理的核心枢纽。它是指挥各个政府机构、调动各种资源进行危机处理的命令中心。该机构在必要时由纽约市市长直接领导。危机指挥中心将工商业界的需要融合进自己的项目设计之中。在危机爆发的时候,它吸纳私营企业界的代表进入危机指挥中心,从而成为在危机处理过程中,沟通公共部门和私营部门之间的桥梁。

危机指挥中心不能容纳来自所有公司的代表。它在私营部门的代表从主要的商业团体中选取。这些商业团体代表了纽约市的主要工商行业,是与单个公司进行信息沟通的纽带。他们负责在危机中向在其所代表的公司,根据事先约定的程序,传达最即时的信息。这些商业团体的成员也可以通过他们在危机指挥中心的代表,传递自己的要求。目前在危机指挥中心的商业团体包括:①证券行业:证券工业联盟;②银行业:纽约市票据交易所;③房地产和建筑管理行业:建筑物业主和管理者协会;④房地产和建筑管理行业:纽约市房地产理事会;⑤中型或者大型工商企业:纽约市经济发展联盟;⑥小型工商企业:纽约市小企业服务中心;⑦保险行业:纽约州保险局。

(3) 经济复苏贷款(Economic Injury Disaster Loans, EID)。纽约市危机管理办公室和美国小企业联盟承诺支持受危机影响的工商业主,通过长期的努力,实现商业复苏。美国小企业联盟,为那些在危机之后努力恢复正常业务运作的工商业主,提供财政的支持——经济复苏贷款。如果你是一个小工商业主,在发生危机事件的地域从事工商业活动,所经营的业务在危机中受到严重经济打击(不管是不

是有形的损失),都可以从美国小企业联盟那里申请以恢复业务运作为目的的财政贷款。小规模农产品公司,如果在美国农业部所确认的农业生产灾难中,受到严重的经济打击,也可以申请美国小企业联盟提供的经济复苏贷款。在这里,“严重的经济打击”指的是小工商业主或者小的农产品公司没有能力履行其财政义务,没有能力支付维持其正常运作所必需的开支。

经济复苏贷款可以帮助小工商业主履行其在没有危机发生的状态下,理应履行的财政义务。这可以帮助他们减轻由危机直接造成的经济打击,使它们在危机过后能够保持一个正常的商业运作状态。

经济复苏贷款项目只给那些在其他地方无法得到财政帮助的企业提供贷款。贷款的最高限额是150万美元。具体的贷款金额根据实际的经济损失和财政需要而定。贷款的年利率不得超过4%,贷款期限不得超过30年,具体条款根据企业偿还贷款的能力而定。

### 参 考 文 献

Thomas E. Drabek and Gerard J. Hoetmer, eds., *Emergency Management: Principles and Practice for Local Government*, Washington, D. C. International City Management Association, 1991.

New York City Emergency Response Task Force, “Enhancing New York City’s Emergency Preparedness: A Report to Mayor Michael R. Bloomberg”, [http://www.ci.nyc.ny.us/html/ops/downloads/pdf/emergency\\_response\\_taskforce/emergency\\_response\\_taskforce.pdf](http://www.ci.nyc.ny.us/html/ops/downloads/pdf/emergency_response_taskforce/emergency_response_taskforce.pdf).

Richard T. Sylves and William L. Waugh, eds., *Disaster Management in the U. S. and Canada: the Politics, Policymaking, Administration and Analysis of Emergency Management*, Charles C. Thomas, Publisher, 1996.

宇晨:《纽约如何化解停电危机》2003年9月10日,[http://news.xinhuanet.com/world/2003-09/10/content\\_1072981.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2003-09/10/content_1072981.htm)。

纽约市危机管理办公室官方网站,<http://www.nyc.gov/html/oem/>。

## 第三章 美国华盛顿特区危机管理

在任何社会都不可避免地会遭受各种各样的灾难,灾难的发生破坏了长久以来形成的社会生活平衡,从而引发公共危机。危机不仅会造成人民生命、财产的巨大损失,而且也给经济发展和基础设施带来重创,更严重的会引起环境恶化和民众情绪恐慌,从而阻碍社会的稳定和可持续性发展。为了应对各种危机,一个政府或社会最重要的战略选择应是建立一套比较完善的公共危机管理体制,并在此基础上不断增强政府以及社会各方面的危机管理能力。

美国危机管理体制的学术研究和实践经验的丰富是对无数次灾难的思考所得,对于如何建立一个完善的危机管理体制,其基本的指导思想是将危机管理深植于现代美国经济社会的可持续发展中,改变人们不合理的生产方式、生活方式和行为方式,尽量减少那些可能引发灾难和危机的因素;并且,强化政府在整个危机管理过程中的中心地位,建立统一领导、分工协作的组织体制。借鉴美国危机管理体制的模式和具体措施,对于加强我国社会危机应对能力具有深远意义。本章将研究分析美国政治中心华盛顿特区的危机管理体制,在进入华盛顿特区的个案研究之前,先对美国危机管理的一般模式进行分析,以为华盛顿特区危机管理体制分析提供一个基础。

### 一、美国危机管理的一般模式

#### 1. 美国危机管理的四个阶段

一般来说,美国的危机管理过程可以分成四个特定阶段:准备阶段、反应阶段、恢复阶段以及综合防治阶段。这四个阶段互为基础,各个阶段的工作内容也会有部分交叉,认真完成每一个阶段的具体工作对于危机防治和减少灾害损失都有着重要意义。四个阶段的相互关系见图 3-1。

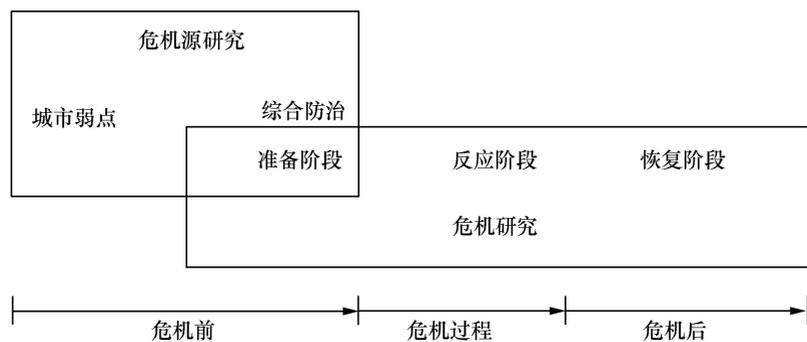


图 3-1

(1) 准备阶段。准备阶段是确保危机发生时人们能够做出迅速、有效反应的关键。该阶段的主要目的在于增强社会各单元对抗危机的能力,以保证在应对危机时,人们可以采取最佳反应方式,各项救灾资源也能最迅速地分配到受灾地区,从而减少各种灾难带来的危害和损失。准备阶段各项工作的有序开展有赖于对当地多发灾难和城市弱点的分析,并在此基础上采取各项切实可行的措施,在措施的制定中要求涵盖范围广泛,充分考虑细节问题。举例来说,城市危机管理的准备阶段包括以下各项措施:

- ① 培养主要负责人员和一般市民的危机反应能力;
- ② 发展各个主要公共职能部门对抗意外事件的能力;
- ③ 提高灾难发生时和灾难发生后各政府及社会单位合作的协调性;
- ④ 设计民众撤离灾区的路线;
- ⑤ 鼓励市民储备应付灾难的必备物资,如手电、电池、应急食物和饮用水等。

美国联邦危机管理局制定的《灾难应急计划手册》为各级政府提供了发展自身应急计划的蓝本和指导,各级政府应该制定详细的应急计划以备不时之需。计划中的内容应包括:明确不同任务的具体负责单位,说明赋予应急措施权力的法律依据等。此外,各级政府还可以通过应对灾难的模拟演习和加强市民教育等措施来完善当地的应急准备。

根据美国学术界诸多学者对准备阶段进行的研究,在过去,大部分的准备工作的都着眼于应对自然灾害,而近些年另一种趋势正日益

明显,即如何为一些人为的危机提供有效的准备,这些非自然灾害的紧急情况包括日趋严重的恐怖袭击,以及可能出现的化学、生物、核灾难等。对美国大城市而言,这些范围更广的灾害应对准备十分必要,同时这也反映出现代城市易发灾难的新特征——从传统的自然因素垄断型向技术因素伴随型转变。

准备阶段的主要措施包括计划、训练、储备等,由不同层次的社会单位——家庭、社区、商业单位、政府部门、特定行政区划乃至整个国家和社会共同承担。本章主要以城市为单位分析美国首都华盛顿特区的相关应急准备措施。

(2) 反应阶段。危机管理的第二个阶段是危机反应阶段。危机反应由灾难发生后人们采取的一系列抗灾行动构成,主要目的在于减轻灾难危害,安置受灾人员,防止衍生伴随性灾难。由于高科技手段可以对大部分自然灾害进行预警,因此许多危机反应行动在灾难发生前就可以采取,但是一些特定的灾难,如地震等,由于其难以预见性,一般要到发生后才来得及采取措施。危机反应的具体行动包括“人员保护措施”(population protection),如警告、撤离、搜索、救援,以及提供避难所和医疗救助;危机反应措施还穿插于危机综合治理(expedient hazard mitigation)的过程中,如安装临时飓风安全门、在有决堤危险的地方堆放沙袋,以及防范二级灾难等。

早在1981年的一项研究中表明,为了使每一项反应行动都能最有效地对抗灾难以及整个反应系统能够协调运作,危机反应措施不仅要根据各种灾难的需要设计,还要研究反应措施自身的特点。基于此点考虑,反应措施还可以进一步分为危机评估和事件评估。所谓危机评估,是指评估正在发生的灾难的种类、危害程度以及造成的有形或无形的影响,事件评估则包括评估各组织的动员情况,组织内部和组织间的协调情况,以及各级政府在危机应对中的互动关系。危机评估和事件评估是对灾害和救灾双方的具体考量,这两项工作的完成有助于实施高效的反应行动。

目前,在危机反应的理论和实践中,组织与政府层面的许多问题亟待解决。面对正在发生或即将来临的灾难,各级组织和政府部门都应行动起来,互相合作,将危害降低到最小限度,但是这些行动都是在紧急、不确定并且难以控制的情况下进行的,缺乏事先的协作计划,因此常常造成各组织和政府部门倾向于采取以本单位为中心的

非合作行为方式,即“各自为政”的工作态度,这种倾向便是目前危机管理所面临的主要挑战之一。如何消除危机中各部门的“独立”、“自主”倾向,促成部门间的合作关系,确保危机管理第二阶段的成功进行,本章在分析华盛顿特区危机管理反应阶段时将涉及这个问题。

(3) 危机恢复。危机管理的第三个阶段是危机恢复阶段。灾难过后,损害已经造成,各项善后工作必须尽快开展,以恢复正常的城市功能和市民生活,例如修复被毁坏的公路、铁路、桥梁,恢复水电供应,帮助市民重建家园,恢复社区面貌等。

学者在对危机管理的研究中发现,多种因素影响恢复的速度和效率,其中一些因素同灾害本身的性质密切相关,比如灾害的规模 and 危害程度;另一些因素则与现实条件有联系,比如灾难发生后各种救灾资源是否到位。实践中的恢复阶段依然面临很多难题,主要是“择时两难”和“执行两难”的问题。所谓“择时两难”,是指由于救灾时紧迫的时间条件,行动的决策者往往在制定行动方案时一味求快,这使得社区安全和发展的长期目标大打折扣,一些耗时的计划,如调整土地使用、翻新受损建筑、开辟新的开阔地等不得不暂时搁置,为将来的危机防治埋下了隐患。“执行两难”问题是由彼得·梅(Peter May)提出的,简而言之,是指联邦灾难防治机构为了更好地控制灾情,在危机缓解和准备措施上投入充足的资金,而相应减少了恢复工作的资金储备;另一方面,由于联邦政府并非恢复工作的实际操作者,并且恢复行为的目的是为了能够更好地恢复灾后局面,不在乎救灾资金和资源的过度消耗,因此作为资金和资源的直接分配者和接受人——灾区的地方政府,在运用和分配救灾物资时,一方面要面对联邦或州政府的压力,另一方面又要尽量满足受灾市民和商业机构的需求。

第二次全美自然灾害评估报告显示,1975年初至1994年底各种自然灾害共造成2.4万人死亡,10万人受伤。在此阶段内,美国为灾后的恢复工作共支出5000亿美元,其中只有17%由商业保险机构承担,这说明绝大部分的支出要由公共机构来负担,而地方政府是这项工作的重中之重。因此如何更好地发挥地方政府(在本章主要指市政府)在危机恢复阶段的职能,是城市危机管理体系成功与否的一个关键。

(4) 危机综合防治。危机管理的第四个阶段,也是最重要的一个

阶段称为危机综合防治。综合防治是危机管理的根本,它由一系列持续性的活动构成,目的在于减少和消除灾难对生命财产造成的长期风险。例如,不在诸如洪区、土质松软的地震区等危险地区建设住房;贯彻建筑条例,使建筑可以抵抗地面震动和飓风强力;地震区内各种陈设如电脑、书架都应固定,以防倾倒和坠落;在飓风易发地区安装安全窗和安全门;在野火易发区的住房附近开辟防御带等等。

近十年来的灾害发生和救助的经验教训,使美国政府更加重视综合防治的作用,虽然灾难不可避免,但未雨绸缪,化被动为主动,可以最大限度地减轻灾难对生命和财产带来的损害。在美国,灾难的防治涉及方方面面,措施也是多种多样,这里简单介绍以下几种灾害综合防治措施:

① 地理信息系统的应用。在制定危机管理政策时,决策者必须首先明确可能的受灾地理范围以及每一范围内的受损风险,对症下药。利用地理信息系统可以绘制直观的灾难地图,为决策者提供灾难情况的全局性视野。

十几年来,俄勒冈州的波特兰市将地理信息系统应用于大城市的地区危机管理中,取得了许多实践上的进展,其中包括运用该系统设计危机发生时城市的交通路线、补给路线;绘制城市受灾风险程度的地图,以决定救灾物资的分配;还可以根据该系统的分析,了解各种灾害的发展趋势和走向,帮助制定防治灾害的策略。该市市政府还与俄勒冈地质局合作,用地理信息系统完善市区范围内的地质地图,了解该市土地的倾斜度、稳定性以及潜在的地质运动。

② 土地使用计划。不合理的土地使用会大大增加遇灾风险,相反,根据事先的科学分析来规划和使用土地则可以在这一层面上减少灾难带来的损失。出于这种考虑,美国制定了相应的土地使用规则,成为灾难综合防治的重要组成部分。土地使用规则可以限制人们在洪区、震区以及易塌陷地基上建造过多的房屋,同时保护必要的湿地不被破坏,用以种植树木,巩固土层,从而抵抗洪水。实践证明,合理的土地使用还可以优化环境,为人们提供更多绿树葱茏的公园、野营地等休闲娱乐场所。

美国地方政府(州和州以下政府)在规划土地使用方面扮演着重要角色,政府可以借助法令允许或禁止在特定土地上建造房屋、修筑公路、铺设天然气管道和电缆;为具体的土地使用者提供安全建议和

技术支持,同时,执行联邦政府的土地政策。地方政府还可以根据本地的特殊需要,如美化环境、保存历史遗址,对特定地区的土地使用做具体要求,易发灾难地区的土地使用也可以通过类似的立法进行规划。例如马里兰州在1997年制定了限制社区过度扩张的法律,以保护下列四种敏感地区:河流及其缓冲地带、百年历史的冲积平原、珍稀野生动物栖息地以及陡坡等。

合理使用城市的土地资源同样极为重要。在现代城市发展的初级阶段,城市面积的扩张及人口数量的增加,加重了土地使用负担,加之缺少具有前瞻性的规划,很多城市由于土地使用不当给灾难的发生埋下了隐患。综合防治就是着眼于这样的症结,通过科学评估以及灾难的经验教训重新规划城市建设。

③ 建筑条例。除了土地使用规范外,合理的建筑条例也可以减少灾难的危害。在一份保险公司的调查中,专家估计,如果严格执行建筑条例,1993年安德鲁飓风造成的损失可以减少30%到40%,另一项研究甚至认为可以减少55%,可见建筑条例对于城市危机的综合防治具有事半功倍的作用。

美国大部分的州,包括华盛顿特区都制定了自己的建筑条例,为建筑商提供了统一的建筑标准,以免问题发生时出现无所适从的情况。但是也有人认为,统一的条例侵犯了地方政府的权力,而且划一的标准会抹煞不同地区的建筑风格,有时地方政府更了解当地情况,完全可以制定出更加合理的建筑条例。正因如此,美国有26个州(包括华盛顿特区)允许地方政府制定自己的建筑条例,并规定如果地方条例更为严格,则以地方的条例为准。

整个20世纪90年代和21世纪初是各种灾难频发时期,每五年美国就要发生需要由总统宣布级别的灾难300多起,造成巨大的生命和财产损失,其他相对小范围的灾难也给地方财政和社会稳定造成了不同程度的负面影响。1996年,美国前总统克林顿授予联邦危机管理局局长詹姆斯·维特内阁成员的地位,此举目的在于强调危机管理在整个国家安全防御中的重要性,以及彰显危机管理对于保护人民生命财产的举足轻重的作用,这也表明了联邦政府对危机综合防治的支持和重视。作为回应,联邦危机管理局出台了《国家危机综合防治战略》,该战略旨在培养和加强公众的灾难风险意识,让公众认识到综合防治是对抗灾难的最有效、最可持续以及最有利于保护

环境的战略性措施。

为了完善这一战略,联邦危机管理局经常会同国会成员、政府官员进行商讨,搜集民间意见,并在全美范围内资助了11个危机综合防治论坛,以鼓励更多的社会机构参与到危机管理的事务中来。该战略的两个主要目标是:到2010年,公众的危机风险意识有实质性提高;显著减少危机对生命和财产造成的损失以及对自然资源和文化遗产带来的破坏。实现这两个目标的具体措施为:

① 危机定位与风险评估。危机定位与风险评估是综合防治战略的两个重要前提。危机定位措施包括确定可能发生危机的地区,绘制地图,以使危机防治有的放矢;风险评估则包括获取危机信息,了解特定地区发生危机的风险级别,估计损失程度。

② 应用研究与技术转换。这项措施的目的在于加强危机管理的研究和技术开发,并将研究成果和最新技术应用于危机防治的实践之中。

③ 公众危机培训及教育。对公众进行培训和教育是为了使人们能够对危机防治有更加充分的认识,自觉按照防治的要求选择居所,对于突发灾害也能采取有效的自救行为。

④ 领导与合作。各级政府机构、私人商业机构以及普通市民在危机综合治理中都扮演着各自的角色,其中联邦政府对战略的实施起指导性作用,负责调配资源以支持其他部门和个人的工作。当然,整个防治战略仅靠联邦政府是不够的,要让危机防治措施得以全面实施还必须依靠各级社会单位的协作。而如何真正地做到统一协作,是目前发展危机治理战略面临的重要问题,因为无论是个人还是组织,其行为的动因往往都是出于对自身利益最大化的考虑,所以协调一致显得十分困难。正因为如此,该战略将完善领导与合作机制作为一个重要的次级发展目标,以期望在未来的危机防治中,能够形成协调一致的行动和良好的合作。

## 2. 政府的角色

以上简单介绍了美国危机管理的四个阶段,在这四个相辅相成的阶段中,政府都占据了重要位置,其决策、指导功能的发挥直接关系到整个危机管理的成效。因此,政府工作如何更加贴近危机管理的需要,适应灾害防治中复杂多变的客观条件,成为政府角色转换的

关键。

近十年来,各种危机和灾难的频繁发生,使公众更加关注危机管理政策的制定和实施,人们普遍期望危机发生时能有一套行之有效、组织良好的反应和恢复措施,同时期望各级政府、各商业机构和非营利性组织能够真正地协同起来,联合应对危机。在危机应对过程中,各级政府发挥着关键作用,他们的主要任务是制定各种危机管理的指导性政策,为可能出现的危机做好各项防范准备,同时也负责制定与周边其他行政区的危机管理互助协议。一般来说,危机发生时地方政府首先进行应对。当地方政府用尽一切资源仍然无法控制危机时,可以要求州政府援助。如果州政府不可能靠其力量应对危机时,州长可以向联邦危机管理局甚至总统提出援助请求,要求宣布为重大灾难。

最高级别的灾难宣布称为总统级灾难宣布,如果灾难确实非常严重,以至联合州政府和地方政府的所有力量都不足以应对时,州长就可以请求总统发出灾难宣告,请求的同时应该提供地方资源支出的相关信息。在向总统提出请求之前,州和地方的危机管理官员应该进行如下工作:(1)视察发生危机的地区,如果可能的话由联邦危机管理局的人员陪同,调查损害的规模和程度;(2)确定需要何种类别的联邦援助;(3)同联邦危机管理局的地方主管讨论该危机是否具备总统宣布的资格;(4)联邦危机管理局的地方主管对州或地方政府的申请做出评判,并向联邦危机管理局局长提交地方申请;(5)如果申请获得批准,联邦危机管理局将临时安排一位特定的联邦政府官员作为“联邦合作官员”;(6)州或地方政府长官相应地安排一位合作官员协同联邦合作官员进行危机管理。

在危机管理中,联邦的行为权限由《斯塔福德法案》规定,该法案不仅设定了相应条款赋予总统宣布重大灾难的权力,同时还规定了联邦灾难援助的三种类别:第一类称为个人援助,其对象是个人、家庭和业主,采取联邦和地方分担的援助模式,其中联邦负担75%,州和地方政府负责25%。援助项目包括临时的住房援助、对个人的贷款,符合条件的受灾人可以拨打免费电话申请援助。第二类称为基础设施或公众援助,对象主要是灾区受损的基础设施,同样是联邦75%、地方政府25%的分担模式。联邦从资金和技术上支持地方政府清理废墟,恢复基础设施和交通通讯。国家交通部也将援助地方

修复联邦公路、国家森林公路、国家公园等。第三类称为灾难综合防治援助,这项援助着眼于未来灾难的防范工作,一般以一年为单位进行支付。

关于联邦政府的危机管理政策,还需要强调以下几点:(1)如果市长认为需要外来援助,可以请求总统宣布为主要灾难或危机,从而获得联邦政府的援助;从联邦方面来看,通过调查证明确实存在极端严重的灾难,可以依据《斯塔福德减灾和紧急援助法》,即《灾难缓解和危机援助法案》相关条款,由总统宣布灾难,签署援助命令。(2)《斯塔福德法案》规定,在总统没有宣布为严重灾难以前,联邦政府无权提供援助,但是可以将联邦的援助资源移至受灾的地区,以等待总统的命令。(3)请求总统宣布不总是以获得联邦援助为前提条件。一些特殊的部门由于其特有的权限可以向受灾地区提供技术上和资金上的援助;而且在联邦多部门反应计划的条款之下,一些在“国家意外事件计划”以及“联邦反射物危机反应计划”涵盖范围内的危机也可以不经总统宣布获得联邦援助。

从以上的介绍可以看出,根据危机的不同规模 and 不同阶段,美国联邦政府、州政府和地方政府扮演着轻重不同的角色。而无论什么情况,政府在危机管理中都起着领导、协调的作用,是连接整个危机管理过程的枢纽,也是发动社会各单元应对危机的中坚力量。

## 二、华盛顿特区的基本状况

### 1. 城市概况

华盛顿市是美利坚合众国的首都,全称华盛顿哥伦比亚特区,是美国国家最高权力机构所在地,承担着重要的政治职能。

华盛顿位于美国东部,阿巴拉契亚山脉东侧,距离大西洋 160 公里,平均海拔 49 米,地跨马里兰州和弗吉尼亚两州。整个城市沿着河岸绵延于山丘之上,南北方向最长距离有十九公里,市区总面积约 179 平方公里。波多马克河的支流岩溪(Rock Creek)纵向流过市中心,形成一个苍翠的小河谷。整个哥伦比亚特区面积 6094 平方公里,由马里兰州境内的费尔法克斯市、福尔斯教区、亚力山德里亚市以及弗吉尼亚州境内的乔治城、华盛顿县、华盛顿市区以及另外两个小县组成。

华盛顿特区处于北纬 38 度 51 分,是美国东部大西洋沿岸平原的一部分。7 月是华盛顿全年最热的一个月,月平均温度为 30 摄氏度。夏天虽然较热,但酷热之日较少,不过,在 7 月里常有 10 余天相当湿热,令人有盛暑难当之感。华盛顿历史上最高的温度纪录为 41.1 摄氏度,最低温度纪录是零下 26.1 摄氏度。这座城市雨水丰沛,夏季各日平均降水 100 毫米左右,冬季也达 70 毫米上下,年平均降雨量为 1050 毫米。

华盛顿市区人口约 58 万,整个哥伦比亚特区约有 500 万人。市区人口中,非洲裔美国人占 73%,其余为白人和其他人种。哥伦比亚特区人口中,白人占 59%,非洲裔美国人占 40.5%,其他人种占 0.5%。

在城市规划中,华盛顿街道和建筑的严密规整是世界少见的。整座城市以国会大厦为中心,以北国会街、东国会街和大草坪林荫大道为边界线,将全市划分为西北区、东北区、西南区和东南区 4 个扇形区。西北区是华盛顿的心脏,白宫和主要的博物馆、美术馆,以及各国大使馆大都坐落于此。华盛顿街道布局采取棋盘式和辐射式相结合的方法,将国会大厦作为各条街道编号的基准。在国会大厦以西和以东,凡是南北走向的街道,都以阿拉伯数字命名,如第 1 街、第 2 街、第 3 街等等。在国会大厦以南和以北,只要是东西走向的街,都以英文字母排列顺序确定街名,如 D 街、E 街、F 街等等,其余向四面八方呈辐射状延伸出去,交织于各街之间的斜向大街,则以最先加入联邦的 13 州州名命名,如宾夕法尼亚大街、康涅狄格大街等。由于本该称南 B 街的大街已被命名为“独立大街”,本该称做北 B 街的道路也在很早就叫作“宪法大街”,所以国会大厦的南北两端都没有 B 街。街道交汇处和十字路口,形成了许多圆形的小广场。华盛顿市开阔平稳,有众多的国家公园,很多居民都住公寓,因此整个城市既不必向高空发展,也不至于蔓延到东面的海边。

从交通状况来看,华盛顿市通过地铁、公路与临近的弗吉尼亚州、马里兰州紧密相连。华盛顿市区的地铁于 1976 年启用,全长 7.4 公里,连接了市中心大部分景点,路线分为红、蓝、橙三种颜色。为了防止交通阻塞,市区内大部分地方都禁止停车,华盛顿市政府还鼓励多人使用同一辆汽车出行,以减少车流量和降低空气污染。不管是 495 首都环城公路还是从弗吉尼亚州通向市区的 395 高速公路,都有

供载二人以上汽车行驶的专用快车道。一般多人专用快车道设在公路的里侧,395公路上的快车道则在道路的中间,车道两侧有移动栏杆控制入口,上午高峰时段供进城的车辆使用,下午高峰时段则供出城的车辆使用。

无论从面积还是人口来看,华盛顿都不属于一个大规模城市,它主要是作为美国的政治中心存在,不像纽约、东京、北京等城市集多种功能于一身。这样单纯的城市功能,也使得华盛顿市的各项政策措施相对结构简单、分工明了、内容清晰。华盛顿危机管理体制同样具有这样的特点,因此,华盛顿市的危机管理经验可以为一些地位特殊的城市所借鉴。

## 2. 易发灾难

在气候特征上,华盛顿市属于海洋性气候,每年入秋时节常受飓风侵扰。据统计,近十年来对该地区造成威胁的飓风主要有:1994年8月的Beryl飓风、1995年8月的Erin飓风、1996年7月的Bertha飓风、1997年7月的Danny飓风、1998年8月的Bonnie飓风、1999年9月的Dennis飓风、2001年8月的Hunter飓风以及2003年9月的Isabel飓风。季候性飓风对华盛顿市区及其郊区的危机管理提出了严格要求,由于灾难不可避免,政府每年都要投入巨大的人力物力减轻飓风带来的危害。

由飓风和降雨引发的洪水也是华盛顿面临的主要自然灾害之一,由于华盛顿的地势较低,洪水的泛滥常给市民生活带来严重威胁。美国城市的居民大都居住在郊区,如果缺乏对自然灾害的认识,建造房屋时选址不当,往往会成为洪水的受害者,同时也增加了救援难度。

虽然华盛顿市的纬度不高,但也经常受到暴风雪的袭击。2003年2月16日,美国东部地区遭遇特大暴风雪,据称,这也是7年来华盛顿地区遭遇的最大暴风雪。该地区当天的积雪厚达1至2英尺(1英尺相当于0.3048米),公路上车辆稀少,街道上行人寥寥。华盛顿的里根国内机场和巴尔的摩—华盛顿国际机场已关闭,另一个主要机场杜勒斯机场也只有一个跑道可供飞机起降。由于恶劣天气使直升机无法正常起降,在马里兰州戴维营度周末的布什总统被迫花两个半小时改乘汽车回到白宫。

除自然灾害外,城市大火、交通事故等都市常发危机也对市民的生命安全造成威胁。这些危机或直接造成损害,或引起城市的混乱、市民的恐慌,间接影响城市的正常功能和人们生活。

此外,由于华盛顿特区的特殊政治地位,近年来它成为恐怖分子针对美国进行打击的首选对象。为了提高应对这些危机的能力,华盛顿政府发展出了一套行之有效的危机管理措施,来最大限度降低危机带来的伤害。

### 3. 政府机构

华盛顿市政府的三大主要职能——议事、行政、司法,分别由市议会、政府和法院承担。

市议会是华盛顿市的唯一立法机构,共有13名议员。市议会的工作内容,主要是负责通过特区每年的财政预算方案,并据此确定税收额度;负责监督所有政府部门的计划和行动,并指导执行机构的分支和任务重组;负责决定市区的土地使用计划,根据十年一度的人口普查重新划分行政区域;指派人员到特定的部门和委员会。具体到危机管理的问题,地方上有关危机管理的法律都由市议会制定,危机管理各阶段需要的预算和财政支出也需提交市议会通过。议会也有责任将危机管理的具体措施最大范围地介绍给民众,并监督这些措施的执行是否得当。

特区行政由市政府承担,华盛顿市市长是市政府最高行政长官,由选举产生。市长的下级内阁成员包括政府主管、总顾问、第一副市长、总检察长和财长;第一副市长之下还设有四个副市长,分管经济发展、家庭社会、公共安全和司法执行。市政府有大大小小120多个分支机构,与危机管理直接相关的部门有危机管理局、市消防局、市警察局等,但事实上由于危机管理涉及方方面面,仅仅靠这几个部门是不够的。在危机应对过程中,危机管理局和消防局等负责主要任务,同时也需要其他政府部门积极配合,从财政、交通、城市管理、公共事务等各方面予以支持。进一步讲,由于危机防治是一项长期任务,就更需要城市管理各部门、各方面齐抓共管,方能从根本上减轻危机的损害。

司法职能由法院承担。最低级别的法院是市审判法院,其次是市高级法院,市高级法院是华盛顿特区最高级别的法院。在华盛顿

市还设有联邦法院,但不属于市政府的分支机构,只负责处理与联邦有关系的案件。法院可以说是危机管理体制的“监督者”,在华盛顿特区危机管理过程中,其主要职责是防止政府在应急计划启动时可能出现的不法行为。例如,对于在执行中政府及其雇员出现的懈怠或滥用权力情况,市民有权利向法院提起行政诉讼。

一个成功的危机管理体制必须要做到充分的事前准备和高效的协调实施。在科学技术成功地帮助人们对于灾难防患于未然的同时,各种案例和学者的研究成果都表明,如果各组织和政府部门缺乏事先协作计划,倾向于以本单位为中心的行为方式,就可能造成危机应对速度迟缓、效率低下。因此,如何协调政府各部门的行动,消除各自为政现象,建构一套合理的权限框架、配合方式和命令体系,依然是大城市危机管理面临的难题。在这个方面,华盛顿特区的危机管理政策和应急管理经验给我们提供了很好的借鉴。

### 三、华盛顿特区危机管理组织体系

#### 1. 华盛顿特区政府危机管理机构

华盛顿特区危机管理局(Emergency Management Agency, EMA)是华盛顿市负责危机管理的主要机构,危机管理局的前身是危机准备办公室,1998年更名为危机管理局,名称的变化同时也反映了该机构工作中心的变化:从简单的确保华盛顿市作好应付危机的准备工作,发展到对危机进行综合的治理。

危机管理局全年365天,每天24小时不间断地工作,在各政府部门中是极为少见的。管理局的操作人员连续不断地监控城市的各项活动,包括天气状况、火情和其他紧急情况;负责监控一年一度的庆典,以及游行、集会、抗议等活动;协调城市对灾难、危机、极端天气状况的反应行动也是危机管理局的主要任务。在大多数情况下,危机管理局并不孤立地行动,而是与首都警察局、哥伦比亚特区消防局、紧急医疗服务机构以及主要的能源公司和红十字会、救援部队等其他危机反应机构密切合作。通过各种计划和措施,危机管理局能够帮助减低市民和商业机构面临灾难的风险。

危机管理局执行中心是特区危机管理局最重要的分支机构,同

样是一周七天全天候的工作。在危机发生期间,执行中心是负责各项事务具体操作和信息交流的主要部门,该中心利用最新的信息系统软件监控警察局、消防局和医疗服务机构的通信系统,并且通过电报交换机同国家气象局、华盛顿地区警报系统和国家警报系统保持联系。执行中心承担四项主要职能:(1)作为应对地方和国家危机、灾难以及地方特殊事件的主要执行机构;(2)在危机期间,收集、分析、记录和发布用于决策的主要信息;(3)为地区和联邦机构,包括哥伦比亚特区国民警卫队、特区军队、联邦危机管理局、市议会等提供信息交流的平台;(4)指派人员指导危机管理活动,确保危机期间最大限度利用各种资源。

在危机期间,执行中心是情报汇集处和资源调配中心。特区、联邦的职员以及私人机构都要向执行中心汇报工作,并作为联络人协同危机管理局解决危机所带来的种种问题。执行中心还有责任确保市内大型活动的安全进行,如社区节日、参观访问等,现场观察员和联络人具体负责监控这些活动,以便执行中心随时获取活动信息,了解可能发生的情况。

特区危机管理局的另一个重要分支机构是计划培训部,其主要职能是组织培训研讨会、工作组和相关会议;提供到国家危机管理学院培训的机会;协助实行应急计划;促进独立研究项目;进行危机预防的大众教育;推进危机应急计划,协调各种形式的危机反应行动;确定灾难易发地区,并着手减轻潜在的威胁;发展和检验保护生命财产的计划,确定必要的避难所和撤离路线。计划培训部的培训面向各级政府、代表处、商业机构、非营利组织的危机管理服务人员。培训的通知在全市范围内分发,培训日期和地点根据注册人员的具体情况决定。

## 2. 华盛顿特区危机管理支持系统

华盛顿危机反应计划确定了15个领域的责任,称作危机管理支持职能(Emergency Support Functions, ESFs)。这15项职能分为两部分,一是最急需的支持,如大众关注、健康医疗服务等;二是维持反应行动的支持,如交通、通信等。每个职能都由华盛顿特区一个相关政府部门负责,一般同该部门日常工作内容相一致,其他有类似职能的组织和部门配合主要部门的工作,在危机管理中共同承担角色。具

体如下：

ESF1	交 通	特区交通局(主要负责部门,下同)
ESF2	通 信	特区技术办公室
EFS3	公共工程	特区公共建设工程局
EFS4	消 防	特区消防及紧急医疗服务局
EFS5	信息计划	特区危机管理局
ESF6	大众关注	特区公共事业局
ESF7	资源支持	特区承包与采购办公室
ESF8	卫生医疗	特区卫生局
ESF9	搜索救援	特区消防及紧急医疗服务局
ESF10	危险物质	特区消防及紧急医疗服务局
ESF11	食 品	特区公共事业局
ESF12	能 源	特区能源办公室
ESF13	法律执行	特区警察局
ESF14	社区联系	特区市长执行办公室
ESF15	志愿捐助	特区危机管理局

各项支持职能在危机反应计划中有自己特定的位置,各相关政府职能部门各司其职,并在执行中心领导下形成了一种伙伴关系,各个层级间的信息发布和决策执行呈树状结构,如图 3-2 所示。

特区危机反应行动根据不同需要,要利用到这 15 项职能的部分或全部职能。另外,其中部分职能还对应于特定的联邦政府部门,当需要联邦援助时,根据联邦危机反应计划实施危机管理的支持措施。虽然特区危机反应计划中的第 13、14、15 项支持职能未被纳入联邦危机反应计划中,但是如若现实需要,联邦可以派遣特别人员和部门辅助这三项职能的实施。

各项职能应当相互合作,以使各自的效用得以最大限度地发挥。为了防止这 15 项职能无法完全涵盖现实的需要,特区政府可以利用联邦的资源,通过特区合作办公室向联邦合作办公室请求联邦政府的协助。

### 3. 华盛顿特区各部门和组织的权利义务分配

在特区危机反应计划下,特定的组织和部门有明确的任务与职能,所有的组织和部门都按照支持危机管理的 15 项职能分门别类,以

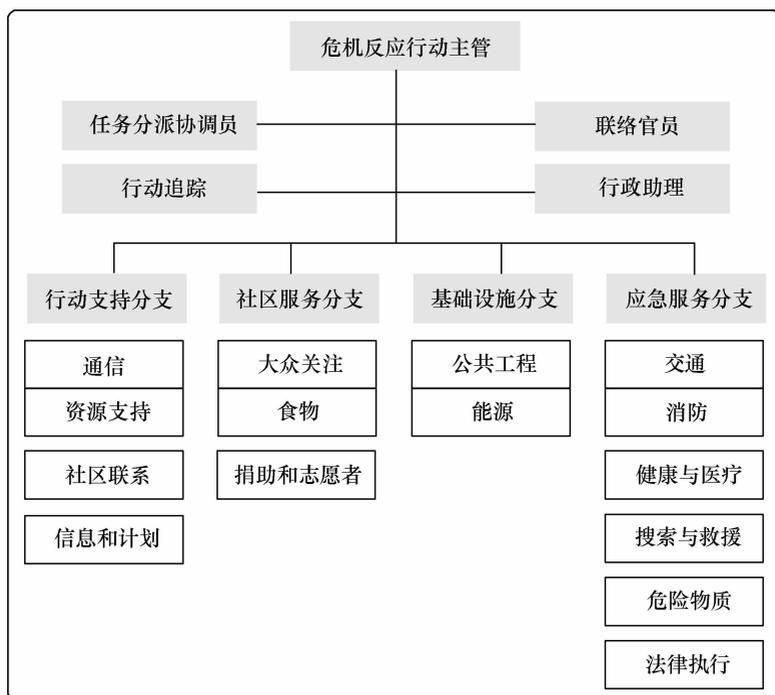


图 3-2 危机管理执行中心行动部门组织

确定危机来临时所应承担的具体责任。当各个组织和部门的联络人在危机管理局执行中心集合之后,根据工作性质的相同与否,原有的 15 项支持职能被集成四大部分,如图 3-3 所示:执行部、信息计划部、后勤部与财政管理部,共同组成危机后果管理部队,由管理部队的主管统一领导。该主管可以是特区市长或者市长任命的人,通常是特区危机管理局局长。

当特区危机反应计划开始实施,危机后果管理部队也已经组成的时候,各组织和部门的长官仍然要对其职责内的日常工作负责,同时兼顾管理部队指派的有关危机管理任务。危机后果管理部队的主管主要负责指导和管理整个部队的协作与行动,决定各项行动的优先顺序,以及随时改进行动计划。

以下的个人及部门无论在平常还是危机反应中都有应急责任:

(1) 市长行政办公室。市长负责特区所有的危机防备工作。作为首席执行官,市长在危机管理中扮演着领导和指导的角色。当

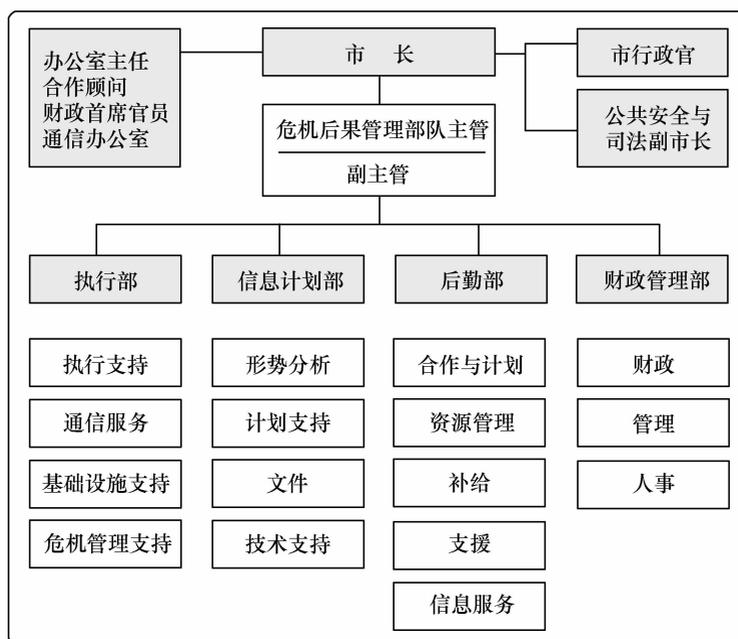


图 3-3 危机后果管理部队示意图

公共危机发生时,市长及其手下职员要亲临危机现场,根据危机的现实状况和行动需要,决定反应行动的等级。市长可以作为危机后果管理部队的主管与执行中心直接合作,也可以指派其他官员直接指导管理部队,市长还可以进行官方的严重灾难宣告。市长和办公室的主要执行职员应该在特区危机反应计划的框架下进行危机管理的指导工作,如果形势需要,市长还应该积极与联邦政府联系,请求联邦支援以应对超出特区承受能力的重大危机。当然,市长也有权不经过联邦危机管理局而直接向总统提出援助请求。

(2) 城市行政官。城市行政官负责监控和协助特区各政府部门运送特区范围内的资源。危机管理期间,当市长职位出现空缺时,拟由城市行政官代行市长之职,也可充任危机后果管理部队的主管。

(3) 公共安全和司法副市长。公共安全和司法副市长主管城市所有的公共安全和司法部门,包括市警察局、特区消防局、紧急医疗服务机构、医疗检查办公室、犯罪校正处以及危机管理局。在危机管理中,公共安全和司法副市长就成为危机管理服务组的主席,同时和城市行政官共同领导危机管理准备委员会。公共危机一旦发生,公

共安全和司法副市长则要承担从指挥市警察局到协助市长行动的多重任务。

#### 四、华盛顿特区危机管理的准备措施

##### 1. 特区警报

为了将危机警报最迅速、最直接地传达到单位和个人,作好应对危机的准备,华盛顿特区主要采用三种危机警报系统。

(1) 文字警报。文字警报通过可显示文字的设备,如手机、电子邮件、寻呼机、传真和掌上电脑等,向市民发布有关危机信息的警报。为了工作人员可以将警报及时发出,市民必须到政府的官方网站(alert. dc. gov)上注册,注明自己所拥有的文字设备以及相关地址、号码。

(2) 声音警报。声音警报使危机管理人员可以通过电话告知市民具体地区已经发生或迫近的灾难,并建议市民采取一些应急措施(撤离、躲避等)。危机管理人员可以精确地进行地理定位,并用电话警告该范围内的居民,提供应急指导。私人家庭以及大多数商业机构的电话线路都被自动注册为声音警报的对象,华盛顿市还计划将手机号码纳入该系统警报的范围。声音警报可以采用多种语言并辅以助听设备,适应市民的多种需要。

(3) 危机警报系统(Emergency Alert System,简称EAS)。危机管理机构与地方媒体合作,通过媒体设备向市民广播危机警报。特区正在安装和测试几个地区的广播站和电视台的新系统,准备将其纳入EAS。设立EAS的目的在于使危机管理人员能够将具体的危机信息及时发布出去,一旦电台发送了危机警报,电视台将接收到消息,再次向观众发出警报,同时告知民众特区政府将要采取的反应措施,个人也将获得实质性的应急建议。2004年,特区政府增设的警报设备涵盖了十四个电台频率,以及两个电视频道。特区危机管理局还拟在国家气象局增设设备,以便特区的电台系统可以及时播报国家海洋和大气管理局发布的天气警报。新的EAS系统使所有地方电台可以同时收到国家海洋和大气管理局的信息,改变了过去只能由一个电台接收再逐个传递的局面,因此危机警报更具效率。

## 2. 恐怖威胁等级系统

鉴于“9·11”事件的危害和华盛顿市的特殊地位,特区对于恐怖威胁的准备措施逐渐加强。危机管理局拥有一套类似国土安全部的恐怖威胁等级系统,同全美的系统一样通过颜色的区分代表不同级别的恐怖威胁等级,易于记忆,但是特区恐怖威胁警告系统具有对特区居民和商业机构的实际指导作用,可使市民采取最佳的应急措施。特区恐怖威胁级别的变化受联邦政府决定的影响,并根据特区官员命令做出调整,恐怖威胁警告通过各种警报系统向全体市民发布。

(1) 红色——严重威胁——紧迫的危险 恐怖袭击已经发生或者有可靠依据表明即将发生。此种威胁警告通常针对具体的场所和地区发布。在这种情况下,对市民有以下建议:

- ① 报告可疑的活动并且拨打9-1-1 请求即时的反应;
- ② 可能出现滞留,搜索可疑箱包,禁止进入公共建筑;
- ③ 可能出现交通管制;
- ④ 市民应当准备好应急物品(药品、医疗设备、眼镜、通讯设备以及重要的法律财产文件)随时准备撤离,同时还应准备应急补给(毯子、不易腐化的食品和饮用水)可能在避难所用到;
- ⑤ 警惕自身成为犯罪和袭击的受害者;
- ⑥ 避免在拥挤的公共场合出现,如体育比赛、演唱会等,但可前往应付公共危机的群众集中地,包括医院、避难所等,因为这些地方往往有严密的安全措施;
- ⑦ 不要前往已经受到恐怖袭击的地区或恐怖袭击可能发生地;
- ⑧ 随身携带应急物资,保证汽车油量充足;
- ⑨ 准备随时接受政府下达的撤离或避难命令;
- ⑩ 对携带相机拍摄重要设施、过分询问安全措施细节,以及着装不合时宜的人保持高度警惕,并及时向执法部门报告;
- ⑪ 密切关注新闻报道和电台广播;
- ⑫ 帮助需要帮助的邻居;
- ⑬ 保证宠物可以随时同主人撤离;
- ⑭ 不准传播小道消息和制造谣言;
- ⑮ 准备好实施家庭应急计划。

(2) 橙色——高度威胁——高度危险:有可靠证据显示当地高度存在恐怖袭击的危险,但不能确定具体的袭击目标。在这种情况下,对市民提出以下建议:

① 可继续正常的活动,但要可能对出现的对于高危公共建筑和设施的排查及管制做好心理准备;

② 继续关注世界及地方新闻,以及政府的恐怖袭击警告;

③ 拨打9-1-1向地方执法部门报告在重要公共建筑和设施周围存在的可疑活动;

④ 准备应急物资,并同家人测试家庭应急计划,重新评估发生恐怖袭击后家庭成员的集结地点;

⑤ 考虑采取合理的个人应急计划,对周围环境保持警惕,以免置身于险境,家长应该监控孩子的行动;

⑥ 保持同家人、邻居的联系,确保他们的人身安全和情绪稳定。

同时,在这种状况下,对商业机构提出以下建议:

① 通知雇员恐怖威胁的程度,并说明可能面临的情况;

② 确保危机反应队伍处于待命状态;

③ 与地方法律执行机构和危机管理官员保持联络;

④ 关注新闻,将可靠的恐怖威胁信息通知给关键的工作人员;

⑤ 保证各项安全设备就位并处于可工作的状态;

⑥ 指示雇员报告可疑的行动、物品和人;

⑦ 如有可能,让所有人带齐个人箱包、物品通过安检门;

⑧ 检查所有的照明设备、安全门和锁;

⑨ 检查所有的邮件、包裹;

⑩ 执行不同的安全措施。

(3) 黄色——威胁提升——危险提升:恐怖袭击威胁有升高的迹象,但是目标地区无法确定。在这种状态下,对市民提出以下建议:

① 日常活动,但随时向地方法律执行机构报告可疑的活动;

② 同家人、邻居、社区保持联系,以便袭击一旦发生可以互助;

③ 了解重要设施所在地,报告周围的可疑情况;

④ 联络地方官员,了解自己所在社区是否有特别的潜在威胁;

⑤ 关注媒体的相关报道。

在这种状态下,对商业机构提出以下建议:

- ① 员工通告威胁级别；
- ② 检查自身防恐的弱点并改善；
- ③ 关注地方政府发布的危机信息；
- ④ 发展同其他组织部门的危机互助协议；
- ⑤ 建立和监控更加积极的安全措施；
- ⑥ 检查员工接受的安全训练(炸弹威胁、报告可疑人或物) 检查

通讯设备。

(4) 蓝色——一般威胁——一般危险 :不存在可信的恐怖袭击消息。在这种状态下 ,对市民提出如下建议 :

- ① 继续日常活动 ,但应警惕可疑行为 ,并向地方执法部门报告；
- ② 检查家庭应急计划；
- ③ 不要让无人看管的箱包留在公共场所；
- ④ 购买应急物资 ,接受训练 ,为袭击做准备；
- ⑤ 关注有关恐怖活动的新闻。

在这种状态下 ,对商业机构提出以下建议 :

① 保证公司的主要领导熟悉危机应急计划和防止商业意外事件的计划；

- ② 回顾、更新和检验公司的应急计划；
- ③ 回顾、更新应急反应队的名单；
- ④ 发展同其他部门 ,包括地方政府应对危机的互助协议；
- ⑤ 检查日常的安全警报系统；

⑥ 确认是否所有员工都有带照片的身份证件 ;是否可以控制所有的高级安全地区 ;是否所有的安全钥匙都有“不可复制”的标记 ;监视摄像机是否正常工作 ;后备电源是否充足以及警报系统是否正常。

(5) 绿色——低威胁——低危险 :恐怖威胁的风险不大 ,安全措

施用以防止日常的治安犯罪。在这种状态下 ,对市民提出如下建议 :

- ① 继续享受正常的生活 ,可以自由地旅游、工作和娱乐；
- ② 为一般的自然灾害和家庭紧急情况做好准备；
- ③ 发展家庭应急计划；
- ④ 注意日常防疫；
- ⑤ 掌握如何关闭家中电、煤气和水的供应；
- ⑥ 了解应该储存的抗灾物品 ,清除不需要的化学品；

- ⑦ 支持当地危机管理部门的工作；
- ⑧ 了解自己所居住地区易发的自然和人为灾害；
- ⑨ 志愿协助社区发展应急计划；
- ⑩ 积极参与地区治安防治工作。

在这种状态下,对商业机构提出如下建议:

- ① 发展危机操控计划和商业意外对应计划；
- ② 鼓励和帮助员工为灾难和危机作准备；
- ③ 为员工提供危机防范的培训；
- ④ 为安全措施拨出必要预算。

### 3. 市民教育与特殊训练

公众的参与是整个危机管理体制的基础。通过公共信息的传播、教育以及多学科的职业训练等方式,增强公众的危机管理意识与能力,是提高危机管理体制实施效果的有效途径。为了达到全民危机教育的目的,华盛顿特区危机管理局为公务员和全体市民提供了危机管理的训练课程,所有的市民都可以申请参加,训练课程的安排根据申请和注册人员的具体情况做出调整,以保证特区公务员和普通市民能够最广泛地参与。

培训的课程名目繁多,涉及危机管理准备的方方面面,一般以一门课一个星期为周期。以2004年为例,危机管理培训的主要课程有:“针对大规模杀伤性武器的紧急医疗救助和行动”、“恐怖炸弹袭击的即时反应”、“医院危机管理:大规模杀伤性武器袭击事件的概念和应对措施”、“公共工程建设:计划与应对恐怖袭击”、“公共安全事件反应指导方针和相关技术”、“生化武器袭击事件反应”、“危机管理联络官员训练”、“社区危机反应部队训练”等等。可以看出,由于2001年的恐怖袭击事件,特区政府已经将危机防范的重点放在了一些人为的、技术性的危机上,在人们对自然灾害的防治有普遍认识的基础上,加强应对恐怖袭击事件的教育和培训。

## 五、特区危机反应计划的实施

### 1. 基本情况

一旦危机发生,特区警察、消防和紧急医疗部门首先进行常规处

理,随着危机状况上升到要求更全面支持的情况,特区内的其他政府部门、组织都应该参与其中,即动用本市的所有资源对抗危机。如果情况十分严重或进一步恶化,以至用尽特区所有资源,超出本市的承受能力,特区政府必须求助邻接的管辖区在原有互助协议的基础上提供适当的帮助。当然,特区政府也可以直接请求联邦政府提供本市缺乏的各种物资和援助。

特区的危机反应计划采用既定的国家突发事件管理系统和命令系统(ICS)的原则(ICS的运行模型还运用于国家消防部门的活动中),这些原则可以应用于不同规模和种类的危机,控制反应人员、设施和装备。ICS的原则包括:统一的术语和定义;模式化的组织;有效的通信;统一的命令结构、行动计划;易管理的控制措施;事先指派的人员和设施;以及完善的资源管理。ICS基本的运行模式可以扩展或压缩,以适应各种事件处理的需要。特区危机后果管理队(Consequence Management Team, CMT)的组织结构正是依据ICS系统,并按照其统一命令的原则,在协同危机执行中心EOC处理危机时解决平行和层级权力的关系。特区市长在特区危机反应计划中是最重要的领导者,承担核心任务,负责指导和管理所有参与到危机反应中的部门和人员。

特区危机反应计划主要有以下基本措施:(1)除非市长有例外的指令和通知,要求所有政府部门和组织参与危机管理的命令不得因任何事件更改;(2)任一政府部门或组织的主管有权对自己的部门或组织下达命令;(3)运用互助协议协同对抗危机;(4)危机期间,频道必须最大范围和最大程度地使用,以确保正常通讯,在商用通讯系统中断、饱和或失效的情况下,危机通讯系统必须保证能够完全正常地运作;(5)特区政府部门必须保持工作的连续性,在危机期间,根据特殊时期的工作计划保证所有主要的服务持续进行;(6)在危机期间,如果日常的工作已经不能满足处理危机的需要,必须延长工作时间,努力达到解决危机的目标。

## 2. 危机反应的行动等级

特区政府划分了四个危机应对的行动等级:一般行动等级、行动等级1、行动等级2、行动等级3,不同程度的危机采用对应级别的行动措施。

危机管理局首先确定危机反应的行动等级,随着进一步危机信息的搜集以及对危机状况的了解,管理局会相应地调整行动级别。

(1) 一般行动等级。一般行动等级的行动包括了管理局的日常工作内容,即使没有灾难的威胁,也应该做好日常防范工作。在一般行动等级的持续期间内,管理局主要负责危机管理的准备、训练和演习,并不断回顾和完善行动计划,检查各项设备的使用情况,确保各种硬件设施始终处于准备就绪的状态。

(2) 行动等级 1。如果有发生危机的可能,行动等级便上升为等级 1。危机管理局应该通知相关部门(包括承担危机管理支持职能的 15 个部门)承担它们各自应当承担的责任,还应向特区执行中心派遣人员。等级 1 的行动大都还处于监控阶段,不涉及直接的行动。

(3) 行动等级 2。当危机或灾难极有可能发生并对生命财产造成潜在威胁的时候,危机反应行动上升成第 2 等级。等级 2 的行动包括:将危机后果管理部队部分动员起来,通知所有承担危机管理支持职能的部门,危机管理局和危机管理支持职能部门都要向执行中心派驻人员。

(4) 行动等级 3。当严重的危机或灾害已经发生或者正在迫近,危机反应的行动上升到第 3 个等级,即最高等级。在此等级中,危机后果管理部队完全行动起来,所有主要的危机管理和支持机构都应得到确切通知,执行中心 24 小时不间断地采取具体的危机反应行动。

### 3. 特区危机反应计划与其他危机反应计划的关系

由于危机反应中时间紧迫,特区危机反应计划应该作为唯一的行动计划来遵循,即使有其他的行动计划,也应该与特区计划保持一致。以下内容具体说明特区危机反应计划应当如何实施:

(1) 特区危机反应计划的唯一性。特区危机反应计划的组织架构和行动内容已经为特区各部门所谙熟,并始终处于就绪状态。当公共危机发生时,特区危机反应计划有一整套成形的实施细则,以此规定各个职能部门如何配合危机管理局的反应行动,这些细则明确了执行中心和其他协助部门的主次关系,协调了人员分配,在总统进行灾难宣布前是特区危机反应行动最高、最有效的计划。

(2) 特区危机反应计划和其他联邦计划。即使没有总统级的灾难宣布,特区危机反应计划也应该适当地同其他联邦计划结合起来。

例如,“联邦石油及危险物质污染事故计划”、“联邦放射物质危机反应计划”规定:无需总统宣布,一旦危险物质泄漏或放射性物质泄漏这样的危机发生,上述两个计划分别自动生效。在这样的情况下,特区必须将自己的危机反应行动计划同联邦计划结合起来,并且协助联邦的高级官员,保证行动计划有效实施。

另外,在一些特定情况下,联邦政府部门依据法定的权利和义务可以直接采取反应行动,而无需事先征得特区地方政府的同意,但是行动开始之后,有关的联邦政府部门必须尽快同特区危机管理局取得联系,并且寻求特区的协作。

(3) 特区危机反应计划和联邦危机反应计划。由于制定特区危机反应计划的前提同联邦危机反应计划是一致的,因此它们的原则都大体相似。它们的关系正如法律规范中一般法同特殊法的关系,特区危机反应计划是联邦危机反应计划的具体化和细节化。联邦计划在特区危机反应行动中处于辅助地位,如果危机上升到总统级别宣告的程度,联邦政府部门则依据联邦危机反应计划对特区进行援助。

(4) 特区危机反应计划和首都地区反应计划。如果恐怖袭击发生在“首都地区”,联邦危机管理局和联邦政府可以动用国家级别的危机反应队开展危机反应行动。“首都地区”包括:哥伦比亚特区、马里兰州蒙哥马利县、普林斯乔治县、弗吉尼亚州的阿林顿县、怀尔福克斯县、卢顿县、普林斯威廉县以及上述县所涵盖的所有地区。

#### 4. 灾民救援工作及其援助资金

灾后恢复工作是危机管理过程中很重要的一环,虽然损失已经造成,危害不可逆转,但是良好而有效的恢复工作依然可以减少进一步的损失,尽快恢复城市正常功能和市民日常生活。在灾后恢复工作中,最重要的莫过于对灾民的安置和救援。

(1) 灾民援助机构和组织。为了动员各种社会力量参与到危机处理过程中,华盛顿特区成立了各种形式的灾民援助机构和组织:

① 灾难恢复中心(Disaster Recovery Center)。灾难过后,为了对已经申请援助的市民提供更多、更详细的救灾资讯,特区和联邦的危机管理局将一同在受灾地区设立灾难恢复中心。市民可以到灾难恢复中心与特区或联邦官员面对面的交谈,提出更具体的要求,排疑

解惑。

② 城市与联邦协同组(City/Federal Team)。设立 CFT 的目的在于为市民提供救灾咨询和登记受灾记录,消除市民对恢复行动的疑问。如要申请援助,市民首先应拨打联邦危机管理委员会设立的特定免费电话,电话持续大约 20 分钟,工作人员将询问市民一些基本的信息,包括个人的收入状况、撤离过程中住房的花费、个人购买的保险种类和赔偿范围,以及在灾难过程中的各项损失等等。为了使 CFT 的工作更具效率,申请援助的市民在拨打电话之前最好准备好回答以下细节性的问题:申请者的姓名、申请者的社会安全保障号、目前的联系电话、目前的和灾前的住址、保险号码和保险公司的名称、居住证明以及损失的简单说明。申请者还应当尽快通知自己投保的保险公司,根据保险公司的工作程序获得保险赔偿。即使灾民有个人商业保险也可以同时向联邦危机管理局申请援助,以补偿保险未涵盖的损失。登记申请后,申请者依然可以拨打该免费电话查询申请的处理状态,询问援助程序和具体金额。

③ 志愿者服务队伍。除了专业救灾人员和灾民自身外,每次灾难发生后都会有人数不等的志愿者投身于灾难恢复工作。志愿者往往都在救灾的最前线,运送物资、提供服务,在整个救灾过程中起到了重要作用。大部分志愿者来自非营利组织,如红十字会、地方教会等,很多人都接受过危机管理课程的培训,熟悉救灾的工作事项。另外一些志愿者队伍是由市民自发组成的,应对灾民的一些特殊需要,如有建筑经验的人可以帮助灾民修缮房屋,年轻力壮的市民可以帮助政府救灾队搬运沙袋,有一定医疗知识的市民可以帮助灾民处理轻微的擦伤、碰伤等问题。从特区的历次救灾工作来看,志愿者的作用不可低估,他们不仅用自己的切实行动抢险救灾,而且营造出互帮互助的良好气氛,使灾民紧张的心理得以缓解。

(2) 灾民资金援助计划。为了帮助灾民成功地应对危机,度过难关,特区制定了一系列灾民援助计划。

① 紧急食品计划(Emergency Food Stamp Assistance)。紧急食品计划由美国农业部批准,通过特区公共事业部和收入维持管理局(Income Maintenance Administration)具体操作援助细则,一般维持一周,根据灾情的实际需要可以延长。援助资金视灾情而定,分发给已经领取到食品援助凭证的市民,这些市民大多在灾难中失去了食品来

源。对于低收入的市民,该计划不要求其事先领取食物援助凭证,可以凭低收入证明直接获得援助食品。持有食品援助凭证或者低收入证明的灾民应该到市区设立的公共事业部的7个服务中心之一领取所需救济金,一般一次性可以自动领取凭证上所载的相当于一个半月食品的救助资金。那些在灾难中有很大收入损失或者急需资金购买救急物资的市民应当申请特殊的额外援助资金,用以单独购买食品。

② 灾难失业援助(Disaster Unemployment Assistance)。灾难失业援助是联邦资助的项目,由特区就业服务局负责实施,帮助那些因灾难失业,不符合一般失业救济资格的市民。需要领取灾难失业援助的市民应当到特定的办公地点亲自填写申请表格,申请的同时应该提供上年度的收入证明。

③ 住宿补偿(Lodging Reimbursements)。许多灾难的发生都导致灾民流离失所,只有在临时避难所或其他安全的地方暂时居住,对这部分住宿花费,特区的危机管理政策规定可以在灾后全部或部分补偿给灾民,作为危机管理恢复工作的一部分。要获得该项援助,需要具备以下条件:撤离灾区后住宿在旅舍或汽车旅馆的市民;住房受灾难威胁而需加固或建立临时庇护所的市民;申请者必须保存好住宿的收据,并提供给危机管理局。申请的过程同样是拨打危机管理局设立的特定免费电话,由工作人员进行申请登记。

纵观华盛顿特区的危机管理体制,有两个显著特点:绝对的权力集中和高效的信息交流,也是通过这两个手段最大程度地避免了政府各部门“各自为政”的弊病,使应急反应各事项可以协调进行。作为危机管理工作中的最高指挥官和总控室,市长及危机管理局要提高危机决策能力,在日常的政策管理、项目管理、资源管理中,全面实行危机风险管理。

各职能部门要在其指导下,开展各项危机管理工作。联邦政府是地方政府应对危机时的最后依靠,在不干涉地方政府实施正当权力的同时,协助解决危机。只有明确了危机管理的目标、危机管理的权力中心、危机管理的资源调配决策者、危机管理的各项职能分工,才能充分发挥社会各方面的能力,共同抵抗危机。

## 第四章 美国波士顿市危机防范 与处理系统

位于美国东北部海岸的波士顿是马萨诸塞州(麻省)的首府,也是享誉世界的美国历史文化名城。它是17世纪欧洲清教徒移民在美国建立的第一座主要城市(1625年),也是美国独立革命的发源地(1775—1783年),更拥有哈佛大学<sup>①</sup>等世界著名的高等院校。波士顿是新英格兰地区的政治、经济、教育中心,也是重要的交通枢纽。正是由于波士顿在美国的重要地位,它成为各级政府减灾、防灾和危机处理工作的重中之重。经过多年的努力,目前马萨诸塞州和波士顿市两级政府为波士顿建立起了一套较为有效的综合危机防范和处理系统。

### 一、波士顿的城市特点和危机处理工作的困难

波士顿位于麻省东部,人口约60万左右,占据波士顿港东部,是马萨诸塞海湾的入口,也是查尔斯河的出海口。波士顿的洛根国际机场是美国最繁忙的机场之一。因其毗邻美国经济中心纽约市和政治中心华盛顿特区,也屡受恐怖分子觊觎。在2001年的“9·11”事件中,撞上纽约世界贸易中心大楼的两架飞机都是从波士顿机场起飞的。同年12月,法国巴黎飞往美国迈阿密的美航63次航班上发现了鞋子里藏有炸弹的恐怖犯罪嫌疑人理查德·雷德后,飞机也是紧急备降在波士顿机场。2004年7月,宣布提名约翰·克里为美国总统候选人的民主党全国代表大会之前,波士顿市更是接到了多宗恐怖袭击的警情。然而,在“9·11”事件之后如此紧迫的安全环境下,位于反恐风口浪尖的波士顿市却一直没有发生引起群死群伤的重大事故,保持了良好的危机处理纪录,这与波士顿市多年以来逐步建立起来的综合应急处理机制是密不可分的。但是从各方面看,波

---

<sup>①</sup> 哈佛大学医学院、牙医学院、公共卫生学院和商学院位于波士顿市。

士顿市的危机处理工作所面临的困难是比较大的：

第一 历史古老,城市交通和设施不佳。波士顿市历史悠久,是英国殖民者在三百多年前自然聚居而成的老城区。因此与首都华盛顿特区或者很多其他美国城市不同,波士顿并不是由设计师规范设计出来的城市,而是由几个世纪的社会生活自然形成。因此老城区非常拥挤、狭窄,道路很不规则,交通状况复杂。同时由于年代久远,很多城市基础设施,比如供水、下水道、地下铁等,也比较陈旧,从某种意义上增加了城市危机爆发的可能。

第二 重要机构林立,情况复杂。作为美国的文化中心和重要的政治、金融城市,波士顿市内高等院校、著名历史遗迹、重要政府机构、市中心高层建筑较多,客观上给城市应急处理带来很大的挑战。波士顿地区由于驻有哈佛大学、麻省理工学院、美国科学院、联邦第一巡回上诉法院、联邦政府驻波士顿的各分支机构、各国总领事馆、普天寿大厦(Prudential Hall)、肯尼迪总统图书馆等一大批影响很大的政治、文化、经济机构,在当前的国际安全形势下,也比较容易成为恐怖分子攻击的目标。同时,由于波士顿市的地位,在该市举行的有大量人员聚集的重大节庆和政治活动也比较多。最著名的是每年7月4日美国独立日在查尔斯河上燃放号称美国最盛大的焰火,并在岸边举行露天音乐会,往往会吸引无数的居民和来自世界各地的游客前往观看。2004年7月,美国大选年的民主党全国代表大会也选择在波士顿召开。经常性的大规模群众活动的确给波士顿市的城市应急反应系统带来了不小的压力。

第三 交通、气候、人口状况均比较复杂。波士顿是美国东海岸,特别是新英格兰地区的水陆空交通枢纽。波士顿市内拥有波士顿港、洛根国际机场,有多条州际高速公路跨城而过。同时,波士顿的地下铁路和城市铁路系统有一百多年的历史,铁路构造复杂,设施老化。任何交通系统发生故障,都很容易引起较大规模的连锁城市危机。波士顿冬天严寒,特别是常有暴风雪,也给城市运行带来很大压力。波士顿和周边城镇政府每年都要在如何处理特大暴风雪所引起的城市问题上花费很大精力。另外,波士顿是美国东部的大城市,流动人口很多,特别是由于高等学校和高科技产业公司林立,外国人多。人口流动性大、成分复杂也是波士顿城市应急系统所要面临的重要问题。

第四 地方自治 权力分散。政府管制权力的分散也使波士顿城市应急体系面临很大挑战。美国宪法给各州赋予了相当广泛的权力,而联邦只能在限定的法律范畴内行使权力。马萨诸塞州实行地方自治制度。救灾、应急方面很大的权力集中在基层政府。而各基层政府都由当地选民选举产生,它们既不对州政府负责,也不互相统属,处于各自为战的状态。在处理城市危机的过程中,州政府如何统筹协调救灾工作,而波士顿市又如何能在紧急状态发生时,取得邻近城市的配合援助,都是需要解决的重要课题。

## 二、三级危机处理机制

针对波士顿的客观条件,多年以来,马萨诸塞州和波士顿市建立了联邦—州—地方三级城市紧急状态的处理机制。这一机制有三个比较显著的特点:第一,层次清楚,权责分明;第二,以防范为中心,确保快速反应;第三,以地方政府为基础,规划多层面、全方位的城市危机防范和应对机制。

### 1. 联邦机构的地位与职责

根据美国宪法和相关法律,美国联邦政府和州政府是严格分权的。防灾减灾这样属于地方民政的事务,基本上是划归州政府管辖处置的。但是,三方面的原因决定了联邦机构仍然比较多地参与地方的防范和化解城市危机的工作。第一,根据宪法和联邦立法,很多与处理城市危机相关的关键权力和执行这些权力的行政部门是掌握在联邦机构手中的。包括外交、海关、边防和移民部门、情报部门、重大的跨州犯罪的调查部门、反洗钱部门等等。这些部门均在波士顿设有办事机构。在处理城市危机的过程中,驻波士顿的联邦分支机构往往发挥必不可少的作用。第二,联邦掌握着武装部队。在应对城市危机的时候,州、市政府往往要请求联邦政府调动部队参加到救灾工作中。第三,在处理比较严重的城市危机时,联邦机构往往还可以提供一定程度的财政支持。但总的来看,美国联邦机构在城市危机防范和处理的過程中,发挥的作用往往是被动的,而且介入的部门比较繁杂,缺乏一个统一的指挥协调者。2002年国土安全部成立后,在一定程度上集中了事权,但由于其工作时间还不长,其政治绩效尚

待考察。

## 2. 州政府的危机处理部门

州是城市危机防范和处理的主要协调层次。马萨诸塞州的危机处理部门是马萨诸塞州紧急状态署(MEMA)。这是一个州政府的办事机构,由一名州政府高级官员领导,职能是“综合协调全州资源来应对和消除由自然或人为灾害带来的影响”。紧急状态署负责拟定和实施《马萨诸塞州综合危机处理计划》(CEMP)。这个计划的目的在于“使各级政府对于紧急状态的反应和救灾行动可以得到有效的、综合性的协调”。同时,也负责指导协调不同的政府机构以及非政府组织在大规模的灾害之后的救灾行动。紧急状态署把处理紧急状态的全部工作划分为16个方面,包括:交通、通讯、公共工程、消防、情报和调度、群众安抚、后勤资源、健康和医疗、搜索和救援、环境保护与高危险材料、食品和用水、能源、部队支持、公共宣传、志愿者和捐赠、执法和安全以及灾后重建。当紧急状态发生后,政府即按这16个方面的工作组织工作组,在紧急状态署的指挥下统一进行工作。

## 3. 波士顿市政府的危机处理部门

波士顿市的危机处理协调机构是设于波士顿消防局的紧急状态处。这个处成立于1996年,取代原来的波士顿消防局特勤处。这个处是波士顿市根据城市应急工作的需要,根据联邦和马萨诸塞州的有关法令要求而决定成立。在处理城市危机过程中,波士顿市政府的各个机构,包括警察、工程、停车管理、医疗等,都在各自职权范围内配合紧急状态署,进行危机的处理和应对工作。当宣布暴风雪紧急状态时,波士顿政府还开设暴风雪紧急状态中心。

# 三、全方位的危机应对系统

## 1. 紧急状态等级系统

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者危机的地点、范围、规模和严重等级,并以此为根据统一协调救灾行动。为了这一目的,马萨诸塞州和波士顿市规定了

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。

紧急状态等级系统的实施,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。

## 2. 日常安全警告系统

作为防范和处置城市危机的综合系统,应当以防范为中心。因

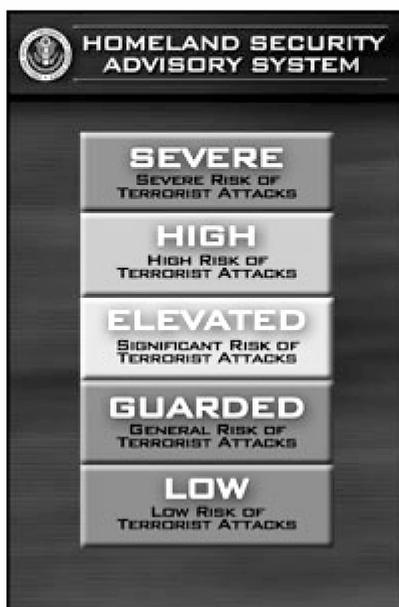


图 4-1 美国国土安全警示系统

此在 2001 年“9·11”事件发生以后,马萨诸塞州也实行了与联邦国土安全部一致的五色日常安全警告信号系统,以标明当前州和市的安全状态,并作为防范恐怖袭击、保证城市安全的行动等级信号。这一信号系统设有红、橙、黄、蓝、绿五个等级的状态。绿色(低)表示恐怖袭击威胁较低;蓝色(保护中)表示威胁处于一般层面并受到控制;黄色(升级)表示存在相当程度的恐怖威胁;橙色(高)表示目前存在高度的恐怖威胁;红色(严重)是最高等级,表示恐怖袭击的威胁已达到十分严重的程度。安全警告的标识被广泛公布在电视、报纸和政府网站上,让政府、群众和社会团体对于应对恐怖威胁做到心中有数。执法机关也根据这个系统,决策部署防范恐怖袭击的行动规模和力度。

### 3. 多职能的救灾行动系统

马萨诸塞州也规定了明确的救灾行动系统。这个系统根据不同职能,划分为 16 个子系统,每个子系统都有相应的负责机构。这些子系统和相应的负责机构如下:

(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以及医疗物品 ;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、储存和洗消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 ,并协调向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。在应对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。

#### 四、波士顿危机处理系统的显著特点

虽然建立的时间不久 ,但从实践效果来说 ,马萨诸塞州和波士顿

市的危机处理机制还是比较有效的。在处理 2003 年冬天的特大暴风雪袭击,以及防范 2002 年以来多次明确的恐怖袭击威胁的过程中,马萨诸塞州和波士顿市的防控系统都经受了考验。马萨诸塞州和波士顿的危机处理体系有四个方面的显著特点:

第一,层级清晰,权责明确,专兼结合。马萨诸塞州和波士顿市的危机防范和处理体制实行明确的联邦—州—地方三级负责制度。联邦一般不干预具体的救灾行动,只在必要时应邀提供支援。州政府是处理紧急状态的决策枢纽,根据灾情规模逐步介入到救灾组织中。而波士顿市则是最主要的实际执行者。同时,在应急体制之中,各部门的分工十分清楚。在处理紧急状态时,即可以按照计划和领导机关的指令,尽快的启动救灾工作,各司其职,各负其责。同时,专业部门和其他部门在救灾工作中也有明确的职能归属,互相配合协作,组成体系比较完备的综合性危机处理机制。

第二,以防范为中心,“平战”结合,保证应急反应的速度和质量。马萨诸塞州和波士顿市的危机处理系统的一个重要特征就是以防范为中心。为此目的,州和市政府采取多种措施,保证公众知晓安全态势,接受安全教育,提高防范自觉性。同时,州和市的政府部门也强调“平战”结合。在平时,在州和市两级都做好周密的应急反应预案,建立专门机构并设置负责官员,设立和检查疏散、避难标识,保持避难场所的良好工作状态,注重救灾物资储备。通过这些工作以保证一旦发生灾害或其他城市危机,整个应急系统可以比较有效和高质量的进行反应和救援。

第三,重视跨部门协作,制定跨部门的综合应急计划。高质量的救灾工作需要跨部门的合作。正如“木桶定律”所说,木桶的容量取决于桶壁上最短的那块木板。救灾行动,作为综合的系统性工程,其质量也取决于参与工作的各部门的工作质量的高低。因此,从部门层面来讲,每个参与救灾活动的政府部门都应该有切实的工作预案和计划,以及人员和物资储备,才能保证本部门在救灾活动中高质量完成任务;从系统的层面讲,负有领导责任的机关也应该制定周密翔实的跨部门的协作方案,明确各部门在救灾行动中的权限、责任和位置,并规定跨部门合作的方式、方法和途径,只有这样,才能保证一个协作程度高、整合力强、比较成功的救灾活动。马萨诸塞和波士顿市的救灾体制在这方面做得比较好。

第四,以人为本,重视发挥基层政府、社会组织 and 公共服务企业的作用。应急和救灾作为一项政府工作,其本质是在特殊条件下的公众服务。马萨诸塞州和波士顿市的救灾系统,比较注意以“公民”为中心,以服务为基础安排全部的救灾活动。在救灾系统的部门分工中,民众安抚、避难、医疗、搜救以及恢复和保证必需的公共服务等方面的工作居于重要地位,强调以人为本。同时,救灾作为系统性的工程,除政府机构外,还需要全社会各行各业的协同作战。因此在马萨诸塞州的应急计划中,比较注意发挥公司和企业(如供水、供电、医疗等)、社会团体(如红十字会、志愿者组织等)的作用,强调发挥全社会的合力完成救灾或者危机处理的工作。

## 第五章 美国洛杉矶市危机管理体系<sup>①</sup>

洛杉矶市位于美国西海岸加利福尼亚州南部,是仅次于纽约的美国第二大城市。<sup>②</sup>它西临太平洋,北靠圣加布尔山,现有人口360万,面积1200多平方公里,是美国重要的文化、娱乐、金融和商业中心,石化、航天工业的重要基地,也是美国西部最大的交通枢纽和工业中心,是美国与亚洲和太平洋地区进行贸易与交流的重要窗口。洛杉矶市还是世界上少有的举办过两届夏季奥运会的城市。

洛杉矶市作为一个独立的市,属于洛杉矶郡(The County of Los Angeles)的一部分。洛杉矶郡是广泛意义上的“大洛杉矶地区”(The Greater Los Angeles Area),包括洛杉矶市、好莱坞、帕萨迪纳(Pasadena)、长滩(Long Beach)等88个大小城市,总面积一万多平方公里,人口超过一千万。

洛杉矶市的发展始于19世纪,它是一个在沙漠地带上建设起来的城市,光照时间长,常年气候干燥,雨水集中在特定月份。这些地理与气候特征使得城市建筑和野外森林容易遭受火灾和水灾的袭击。洛杉矶还处于南加利福尼亚地震活跃带,容易遭受地震的袭击。此外,作为一个移民众多、文化多元和经济繁荣的城市,种族矛盾和黑帮犯罪等现象在洛杉矶市也比较突出。表5-1列出了20世纪90年代洛杉矶市所经历的主要危机事件及其影响。我们可以看到,在2001年“9·11”恐怖袭击事件发生以前,洛杉矶市面临的主要危机事件来自于自然灾害,包括地震、山林大火、水灾等,种族骚乱也曾经在洛杉矶市引起重大的危机状态。

作为美国最容易遭遇危机事件的城市之一,洛杉矶市在美国的大城市中最早创立了危机管理体系,并且该体系被推广到全美许多城市。目前,洛杉矶市危机管理体系是在依托联邦政府危机管理体

---

<sup>①</sup> 本研究主要资料来源是洛杉矶市政府、加利福尼亚州政府以及美国联邦危机管理署的关于危机管理的官方材料,本文在综合这些材料的基础上分析与编写而成。

<sup>②</sup> 本文所指的洛杉矶市是 the City of Los Angeles,而非更广泛意义上的 the County of Los Angeles。

系和州政府危机管理体系的前提下,通过多部门多层次的协调合作来实现洛杉矶市的危机管理的。这一章将首先分析洛杉矶市危机管理体系的宏观背景,即美国联邦政府和加利福尼亚州的危机管理体制,然后具体分析洛杉矶市危机管理体系的组织和管理方式,并在此基础上探讨其对我国大城市危机管理体系建设的参考价值。

表 5-1 20 世纪 90 年代洛杉矶市部分危机事件简介<sup>①</sup>

时间	事件	发生地点	损失
1990 年 2 月	阿普兰地震 (Upland Earthquake) 5.5 级	Los Angeles, San Bernardino	无死亡,38 人受伤,总损失约 1203 万美元。
1990 年 5 月	墨西哥果蝇 (Mexican Fruit Fly)	Los Angeles, San Diego	灾害被避免了。
1990 年 5 月	山林大火	Los Angeles, Santa Barbara, Riverside, San Bernardino	3 人死亡(包括 1 名市民和 2 名消防队员) 89 人受伤(包括 46 名市民和 43 名消防队员),总损失约 3 亿美元。
1992 年 2 月	冬季暴雨洪水和泥石流	Los Angeles 等地	5 人死亡,总损失约 1.23 亿美元。
1992 年 4 月	洛杉矶市市民骚乱	Los Angeles	53 人死亡,2383 人受伤,1400 多栋建筑被毁坏,总损失约 8 亿美元。
1994 年 1 月	北岭地震(Northridge Earthquake)6.7 级	Los Angeles, Orange	57 人死亡,11846 人受伤,总损失约 400 亿美元。
1996 年 10 月	南加利福尼亚大火	Los Angeles, Orange, San Diego counties	5 人受伤,344 栋建筑被毁坏,总损失约 4000 万美元。

<sup>①</sup> 资料来源:美国加利福尼亚州州长危机服务办公室网站([www.ca.gov](http://www.ca.gov)) 2004 年。

## 一、洛杉矶市危机管理体系的宏观背景

美国是一个联邦制国家,联邦政府、州政府与地方政府在公共事务管理上各有分工。从城市危机管理角度来看,洛杉矶市依据该市宪章有独立行使危机管理的权力,但是也离不开联邦政府与州政府的协助。在洛杉矶市政府无法独立处理危机事件或者危机程度超出其应对能力的情况下,该市将依法请求州政府乃至联邦政府的介入。作为国家紧急事件管理系统(The National Incident Management System)的一个重要组成部分,洛杉矶市危机管理体系的日常运作离不开联邦政府与州政府在财政、技术、信息等方面的支持与配合。从洛杉矶市危机管理体系的宏观背景来看,联邦政府提出的“灾害生命周期”理念与加州政府提出的“标准危机指挥系统”,对于洛杉矶市危机管理体系的实际运作有着重要的影响。

### 1. 美国联邦政府危机管理体制的发展历程

美国危机管理体制经历了一个长期而复杂的过程。从演变方向来看,经历了从单项危机应对体制到综合危机管理体系的过渡。在单项危机应对体制下,政府着眼于自然灾害,主要工作围绕救灾和灾后重建展开;而在综合危机管理体系下,政府关注所有可能的灾害方式,并且从整体上考虑国土安全目标的实现。其具体演变过程如下<sup>①</sup>:

(1) 第一阶段(1803—1979):美国危机管理体系的演变最初可以追溯到1803年的关于危机立法的一条宪法法案,依据该法案,联邦政府对新罕士维尔州(New Hampshire)的一次严重火灾进行了援助。此后,国会通过了多项针对各种危机事件的法案,众多联邦机构参与了灾害管理,与此同时,在州政府和地方政府(郡/市)也同时存在相应的项目与政策。

(2) 第二阶段(1979—2001):由于一百多个联邦机构都具有危机管理的部分职能并出现了交叉重合,从而增大了危机管理的复杂性和部门之间协调合作的难度。此外,由于在州政府和地方政府也

<sup>①</sup> 资料来源:美国联邦危机管理署网站([www.fema.gov](http://www.fema.gov)) 2004年。

存在对应机构,联邦危机管理体系的条块分割越来越严重,其危机管理的能力也受到了多方批评。1979年,卡特总统颁布命令,合并了诸多部门的职能,成立了联邦危机管理署(The Federal Emergency Management Agency, FEMA),集中领导和协调政府危机管理。20世纪90年代以来,随着“冷战”的结束,联邦危机管理署的主要任务逐渐从民防系统转向了灾害救助。

(3) 第三阶段(2001—2005) 2001年9月11日,美国本土遭遇前所未有的恐怖袭击。“9·11”恐怖袭击事件对美国联邦危机管理体系的冲击是空前的,来自民众和媒体的批评不断。“9·11”恐怖袭击事件也促使美国联邦政府和国会反思美国危机管理体系及其能力,并考虑全面重建联邦危机管理体系。

## 2. 联邦危机管理署与“灾难生命周期”理念

2002年11月,美国成立国土安全部(Department of Homeland Security),全面协调美国危机管理与国土安全事务。2003年3月,联邦危机管理署成为国土安全部的四大机构之一,重心转向国土安全,但其组织目标依然没有改变:领导美国对可能发生的各种灾害进行预备和预防,并且在灾害发生后有效地应对并恢复。2003年2月28日,白宫发布了国土《安全总统指示令》(Homeland Security Presidential Directive 5-2003)。该总统指示令旨在通过建立一套统一、全面的国家紧急事件管理系统(the National Incident Management System),进一步形成针对主要紧急事件的标准管理途径。国家紧急事件管理系统将提供一套全国性的管理方法使得联邦政府、州政府和当地政府机构能够有效协作,共同预备和应对国内紧急事件,并从中迅速恢复。联邦危机管理署提出了“灾难生命周期”的理念(如图5-1所示)。根据这一理念,危机管理是一个循环的过程。在这一“灾难生命周期”的每一个阶段,联邦危机管理署对国家危机管理系统进行必要的指挥与支持,具体的定义如下:

- (1) 危机管理者对可能发生的危机和灾难进行预备;
- (2) 一旦危机发生则积极应对;
- (3) 帮助人民和组织从灾难中恢复过来;
- (4) 减轻危机和灾难的后果;
- (5) 降低危机带来的损失;

(6) 预防灾害的发生。

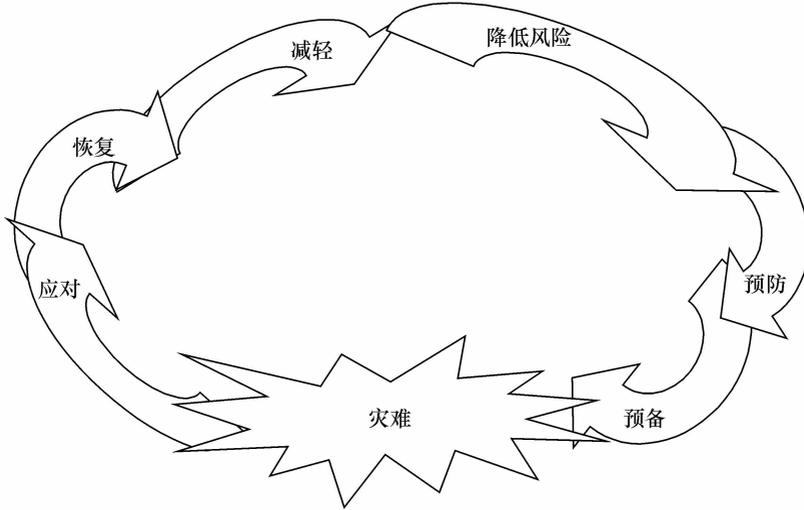


图 5-1 “灾难生命周期”

表 5-2 “灾难生命周期”的定义和运作

灾难生命周期	内容描述	任务实例
预备阶段	在危机发生前采取相应措施发展和提高危机应对与运作能力	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 准备全面计划</li> <li>■ 实施人员培训</li> <li>■ 设计可能的撤退路线</li> <li>■ 进行演习</li> </ul>
应对阶段	在危机发生时采取行动抢救人员,避免财产损失和人员伤亡	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 向国民发出灾难警告</li> <li>■ 实施撤退</li> <li>■ 提供食物和暂居地</li> <li>■ 进行搜寻和援救</li> </ul>
恢复阶段	恢复生活支持体系和基础设施服务系统	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 清除废墟</li> <li>■ 搭建临时房屋</li> <li>■ 重建公共设施和家庭住宅</li> </ul>
灾害缓解阶段	采取措施降低未来灾难的影响,减轻灾难的后果,预防未来灾难的发生	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 实施建筑标准</li> <li>■ 安装预警装置</li> <li>■ 在可能发生洪灾的地区提高建筑水平</li> </ul>

“灾难生命周期”的理念已经完整地贯彻到美国城市危机管理的实践中去。本章将在后面的分析中具体描述洛杉矶城市危机管理体

系是如何实现这一理念的。

### 3. 加州危机管理体制与“标准危机管理系统”

标准危机管理系统(Standardized Emergency Management System)构成了加利福尼亚州危机管理体制的基础和核心。在1991年发生的东湾山区大火(East Bay Hills fire)之后,州参议员尼古拉斯·彼得里(Nicolas Petris)提案建议在加州引入标准危机管理系统并获得通过。自1996年12月1日起该提案生效,加州州政府各机构及加州下属市、郡政府机构均被要求使用该系统。标准危机管理系统是在危机事件指挥系统(Incident Command System)基础上形成的一套标准化的危机管理方法(图5-2),主要用于管理和协调州内各层级机构的危机应对行动,加速各组织内部以及各组织层级之间的信息和资源流通。2003年2月,白宫也发布了《国土安全总统指示》,明确将建立单一国家危机事件指挥系统(National Incident Command System)制度化,成为国家应对计划(National Response Plan)的一部分。<sup>①</sup>

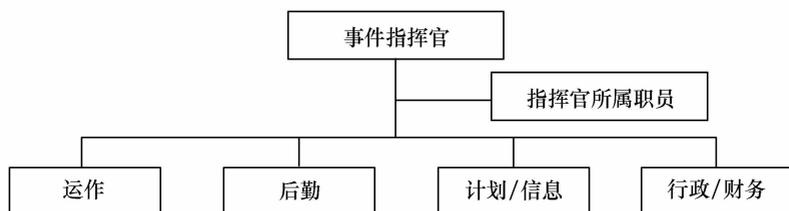


图 5-2 危机事件指挥系统

资料来源:兰德公司:《保护危机应对者》,2004年,洛杉矶市政府网站(www.lacity.info)。

标准危机管理系统由五大理念、五种功能和五层组织级别构成。其中危机事件指挥系统、多机构协调机制、互助共援协定、运作区划和危机信息沟通五大理念构成了加州危机管理体制的基础和框架(表5-3),管理、运作、计划/信息、后勤、财务/行政涵盖了处理各类危机时的基本任务(表5-4),标准危机管理系统整合了五层组织级别,确保来自所有层级组织的资源能够得到迅速配置以支持危机处理运作(表5-5)。

<sup>①</sup> 兰德公司:《保护危机应对者》2004年。

表 5-3 标准危机管理系统的五大理念

危机事件指挥系统	由加州消防局创始并被其他机构采用和推广的一种管理工具,主要用于危机事件现场的应对
多机构协调机制	受危机影响的各级政府和各个组织相互合作、共同努力以协调和优化资源配置以及危机应对行动安排
互助共援协定	实现组织之间的资源共享和互助,当某一当地政府的资源不足以处理特定危机事件时,其他市、郡及州政府应提供相应援助,包括设备、人员等
运作区划	协调郡内资源、负责危机应对和管理信息的实体,包括郡及其下属所有行政区划
危机信息沟通	由危机应对信息管理系统(RIMS)和运作区划卫星信息系统(OASIS)构成的信息网络,确保危机事件期间各级政府之间的有效沟通

表 5-4 标准危机管理系统的五种功能

管理	提供危机应对和配置优化的整体政策导向和协调
运作	基于管理功能所决定的优先权完成危机应对的各项任务
计划/信息	收集、评估和传播信息。维护文档并评估新信息,以测定不久的将来的可能状况
后勤	提供设施、服务、人员、器材和原料以支持运作
财务/行政	监控运作成本,确立买卖合同,保留支出纪录

表 5-5 标准危机管理系统的五层组织级别

州	负责全州的资源配置,并与联邦机构相结合
地区	管理和协调区域内的信息和资源(根据面积和地理位置,全州划分为六个互助区域;根据加州危机管理办公室的行政规划,全州分为三个管理区域)
运作区域	包括郡及其下属所有行政区划,管理运作区域内的信息和资源,并作为地区与地区之间协作和沟通的联络者
地方	包括市、郡及具体地方,负责管理和协调地方危机应对及灾后恢复
现场	直接掌握资源并在灾难现场履行危机应对职能的机构、组织或团体

#### 4. 加州危机管理组织体系

《加利福尼亚州危机服务法案》(The California Emergency Services Act, 1970)是加州危机管理体系的法律基础。加州危机管理组织体系由以下层级和要素构成:(1)州长;(2)加州危机委员会,是州长在

危机预备事务方面的官方顾问团 ;(3) 加州危机服务办公室(OES) , 负责协调加州的危机预备、应对、恢复和缓和行动 ;(4) 州政府机构 ;(5) OES 管理地区 ,全州被划分为沿海、内陆及南部三个地区 ;(6) 运作区域 ,包括郡及其下属所有行政区划 ;(7) 当地政府 ,包括市、郡及危机发生的具体地方 ;(8) 现场应对者 ,包括执法机构、消防局及公共事务部门 ;(9) 私有部门 ,包括工商业及独立团体 ;(10) 联邦政府 ,当发生与农业和经济相关的灾害或被总统宣布为紧急事件或主要灾害时 ,联邦政府将加入加州的危机管理行动。

加州危机服务办公室是加州危机管理组织体系的核心领导机构 ,其前身是加州民防办公室(The State Office of Civil Defense)。加州危机服务办公室的宗旨是 :确保加州在威胁生命、财产和环境的危机发生前采取有效措施减少可能的损失 ,对危机的发生进行充分的准备 ,在危机发生时能够迅速有效的应对并能尽快从危机的影响中恢复过来 ,协调加州危机计划相关机构的行动 ;减少州政府与地方政府在危机事务处理方面的重复和混乱 ,实现效果的最大化 ;将联邦政府的资源整合用于州及地方政府的危机应对和恢复行动。根据“灾难生命周期”理念 ,加州危机服务办公室的具体职能如表 5-6 :

表 5-6 加州危机服务办公室的职能

预备阶段	协助州政府机构和地方政府制定危机计划 ,为州政府机构、地方政府、社区组织、工商企业和志愿者提供相关人员培训
应对阶段	协调州政府对主要危机事件的应对 ,以支持地方政府 ;组织动员州内资源 ,争取联邦资源 ;监督州内互助系统
恢复阶段	管理全州的灾后恢复行动 ,为受灾的当地政府及个人提供援助 ;作为地方、州、联邦机构、立法者、志愿者和非营利机构之间的联络者
灾害缓解阶段	执行联邦灾害缓解项目 ;负责加州灾害缓解计划的发展和执行

同时 ,加州危机服务办公室也为以下理事会及委员会提供支持 :加州危机委员会、危机运作执行委员会、加州地震预测评估委员会、化学危机计划编制和应对委员会、公民顾问委员会、加州公用事业危机委员会、OES 火灾和救援顾问委员会、城区搜寻和救援顾问委员会。

## 二、洛杉矶市危机管理体系的发展与现状

根据《洛杉矶市行政法案》(Los Angeles Administrative Code)的规定,洛杉矶市的危机管理体系主要针对“地方危机”,即凡是超过了洛杉矶市政府所属的单个部门的控制能力(服务、人员、装备和设施)的公共事件。洛杉矶市危机管理体系的最高领导人是市长,也是唯一有权决定并宣布洛杉矶市是否进入紧急状态的决策者。该体系通过市政府相关部门的协调以及社会公众的参与,来共同应对危机事件。在危机的程度超过洛杉矶市政府控制能力的情况下,洛杉矶市政府可以提请州政府乃至联邦政府介入。

### 1. 洛杉矶市危机管理体系的演变过程

洛杉矶市危机管理体系的形成最早可以追溯到1980年。1980年以前,洛杉矶市政府主要依赖于传统的政府职能部门(例如警察局、消防局、水电局等)来应对危机事件,各个部门的独立运作导致协调性差、危机处理能力不高,特别是在面对大规模灾难时政府诸多部门难以协同运作。1980年,当时的市长与市议会<sup>①</sup>(City Council)决定设立洛杉矶市危机处理组织(the Emergency Operations Organization)来集中指挥和控制地方危机的预备、应对与恢复。与此同时,还成立了洛杉矶市危机处理理事会(the Emergency Operations Board),由与危机处理相关的政府部门领导组成,并由市警察局局长担任常任主席。洛杉矶市政府政务官担任危机处理组织的协调员,负责领导有关人员来协调危机处理理事会和危机处理组织的日常运作与职能。洛杉矶市危机处理组织是美国最早出现的城市危机处理组织,此后其模式被推广到全美各地。

作为一个跨部门的协调性机构,洛杉矶市危机处理组织在成立初期面临的最大问题就是组织之间的协调困难。由于该组织一百多名成员来自政府的各个部门,并且缺乏常设的全职员工,其危机处理的能力受到了限制。在1992年洛杉矶黑人骚乱期间,洛杉矶市危机处理组织的反应迟缓和应对失当受到了多方批评,关于设立一个独

<sup>①</sup> 市议会是洛杉矶市的城市管理实体,类似于中国的市政府,其领导人是市长。

立运作的危机处理部门的提议也开始出现。市议会出于预算的考虑,对于设立新的政府机构一直持谨慎态度。尽管此后逐步任命了数名全职的危机处理规划与培训官员(分别来自警察局、消防局、水电局、公共设施局、通用服务局、信息技术署等),但是出于预算的考虑,市议会对于设立独立的政府部门一直持以谨慎的态度。1994年,洛杉矶市危机管理体系采取了加州政府推行的标准危机管理系统理念,并且建立了洛杉矶市危机处理中心(the City's Emergency Operations Center),由洛杉矶市警察局主管,作为危机出现时政府的指挥中心。

1999年,洛杉矶市通过了新的《市宪章》(City Chart),赋予市长直接处理危机预备的权力。2000年7月,在该宪章生效之后,市长与市议会协作,成立了一个新的危机预备局(Emergency Preparedness Department),并任命助理市政官斯坦利(Ellis M. Stanley)为该局局长和洛杉矶市危机处理组织协调员。从此,作为一个独立的政府部门,洛杉矶市危机预备局开始运作该市的危机管理体系。

## 2. 洛杉矶市危机管理体系的组织结构

洛杉矶市危机管理体系是一个多层次的网络体系。主要由洛杉矶市市长、洛杉矶市危机处理理事会、洛杉矶市危机处理组织、洛杉矶市危机预备局、洛杉矶市危机处理中心、洛杉矶市危机管理委员会组成。其中洛杉矶市市长是危机管理体系的最高领导人,洛杉矶市危机处理理事会是危机管理体系的最高权力机构,洛杉矶市危机处理组织是一个跨部门的协调性机构,洛杉矶市危机预备局是政府进行危机管理的常设部门并负责危机管理体系的日常运转,洛杉矶市危机处理中心是危机管理体系的指挥中心,洛杉矶市危机管理委员会是危机管理体系的决策辅助机构。洛杉矶市危机管理体系的组成体系如下(表5-7):

表 5-7 洛杉矶市危机管理体系的组成

	职能、权力与领导	组成人员	运作特点
洛杉矶市市长	洛杉矶市危机管理体系的最高领导人。根据法律规定宣布危机状态的开始和结束,且在危机状态期间全权指挥危机管理体系的运作。	洛杉矶市市长。	洛杉矶危机管理体系的最高负责人。

(续表)

	职能、权力与领导	组成人员	运作特点
洛杉矶市危机处理理事会 (EOB)	<p>该理事会接受洛杉矶市市长的领导,是洛杉矶市危机管理体系的最高领导机构,负责指导洛杉矶市危机处理组织的危机预备、应对与恢复工作。</p> <p>洛杉矶市警察局长为该理事会常任主席,消防局长为常任副主席,危机预备局长负责协调该理事会活动,市政府律师为该理事会提供法律咨询。</p>	<p>来自于以下部门的领导人员:洛杉矶市警察局、消防局、空港局、建筑安全局、交通局、水电局、市政官、信息技术署、通用服务局、娱乐与公园局、危机预备局、人事局、公用设施委员、首席法律分析师。</p>	<p>类似领导联席会议,是危机管理体系的最高权力机构,不是一个独立的政府机构。</p> <p>在非危机时期,每年例会六次。一旦危机出现,必须快速反应,频繁运作。</p>
洛杉矶市危机处理组织 (EOO)	<p>该组织接受洛杉矶市市长的指导,是洛杉矶市危机管理体系的运作机构,在业务上接受洛杉矶市危机处理理事会的指导,集中指挥和控制危机预备、应对、恢复工作的规划、协调和管理。</p> <p>该组织的领导为洛杉矶市市长。</p>	<p>洛杉矶市政府的任何政府机构及其工作人员都有可能被召入该组织服务。主要的分支有14家:洛杉矶市警察局、消防局、公用设施局、空港局、港口局、建筑安全局、交通局、水电局、动物管理局、信息技术署、通用服务局、娱乐与公园局、危机预备局、人事局。</p>	<p>跨部门协调机构,作为一个虚拟组织,它虽然也被看做市政府的一个下属部门,但不是一个独立的政府机构,而被看做一个“没有墙的部门”。在危急状态到来时,该组织的功能类似于一个虚拟的专门处理危机事件的政府。</p>
洛杉矶市危机预备局 (EPD)	<p>该部门负责协调洛杉矶市危机处理组织和洛杉矶市政府所有部门之间的危机预备、规划、培训和恢复活动,并且负责与其他城市、郡政府、州政府、联邦政府、私人部门、危机教育、社区预备有关的协调工作。</p>	<p>常设的全职员,分别具有警察局、消防局、水电局、公共设施局、通用服务局、信息技术署等部门的工作经验。</p>	<p>独立的政府常设机构,主要负责危机管理体系的协调工作和日常运作。</p>
洛杉矶市危机处理中心 (EOC)	<p>危机产生时的洛杉矶市危机管理体系的信息与指挥中心。其领导方式视情况而定:如果危机与犯罪或者骚乱有关,则由警察局领导;如果与火灾有关,则由消防局领导。</p>	<p>运作协调员由警察局或者消防局领导担任;规划/情报收集协调员由警察局或者消防局领导担任;后勤协调员由通用服务局领导担任;财务/行政协调员由市政官担任;信息/公共事务协调员由市长担任;联络协调员由危机预备局官员担任。</p>	<p>不是一个独立的政府机构,在非危机状态处于休眠状态。危机一旦发生,该中心被启动,成为危机管理体系的运作中心,但是该中心不承担决策任务,主要是负责协调与分配信息以及管理资源。</p>
洛杉矶市危机管理委员会 (EMC)	<p>为洛杉矶市危机处理理事会提供决策建议和工作支持。下设多个分委员会,推动与危机处理有关的计划、项目和培训工作的进展,提高洛杉矶市的危机反应和恢复能力。</p>	<p>成员来自于洛杉矶市三十多家政府机构和有关民间组织。</p>	<p>决策辅助机构,每月一次例会,向所有政府机构、民间组织以及市民开放。</p>

### 三、洛杉矶市危机管理体系的管理与运作

#### 1. 洛杉矶市的危机管理方式

洛杉矶市的危机管理主要依靠上节所述的危机管理体系。在实践中,一旦危机出现,则根据加州政府和州长危机服务办公室所颁布的标准危机管理系统理念进行运作。

恰如前面所分析的那样,标准危机管理系统整合了五层组织级别,洛杉矶市危机管理体系则负责其中最低的两个层次:地方和现场所发生的危机事件。除此之外,运作区域层次由洛杉矶郡负责,而区域和州层次则由州政府负责。通过明确的责任分工,标准危机管理系统保证了一旦危机发生,各种信息能够快速传递、部门之间能够有效协调,从而充分利用所有资源来平息危机。

根据《洛杉矶市危机处理组织手册》,洛杉矶市的危机管理方式如图 5-3 所示。

#### 2. 洛杉矶市的危机预备

危机预备是危机管理的重要一环,有效的危机预备将大幅度减小危机发生的可能性和降低损失的程度。洛杉矶市的危机预备可以分为政府危机预备和民间危机预备两部分。从政府的危机预备来看,主要强调洛杉矶危机处理组织的计划、洛杉矶市危机预备局的协调以及其他部门的部门应急计划的制定和实施。从民间危机预备来看,主要通过企业、社区和个人培训与准备来实施,媒体也发挥了巨大的信息传播作用。此外,危机事件一旦发生,作为市民与政府沟通最直接有效的桥梁,911 中心电话系统也在危机预备管理中扮演了独特的角色,并且直接引发洛杉矶市危机处理中心的启动。

(1) 洛杉矶市政府的危机计划和危机预备。洛杉矶市危机处理组织是洛杉矶市政府负责制定危机计划的主要部门,其危机计划可

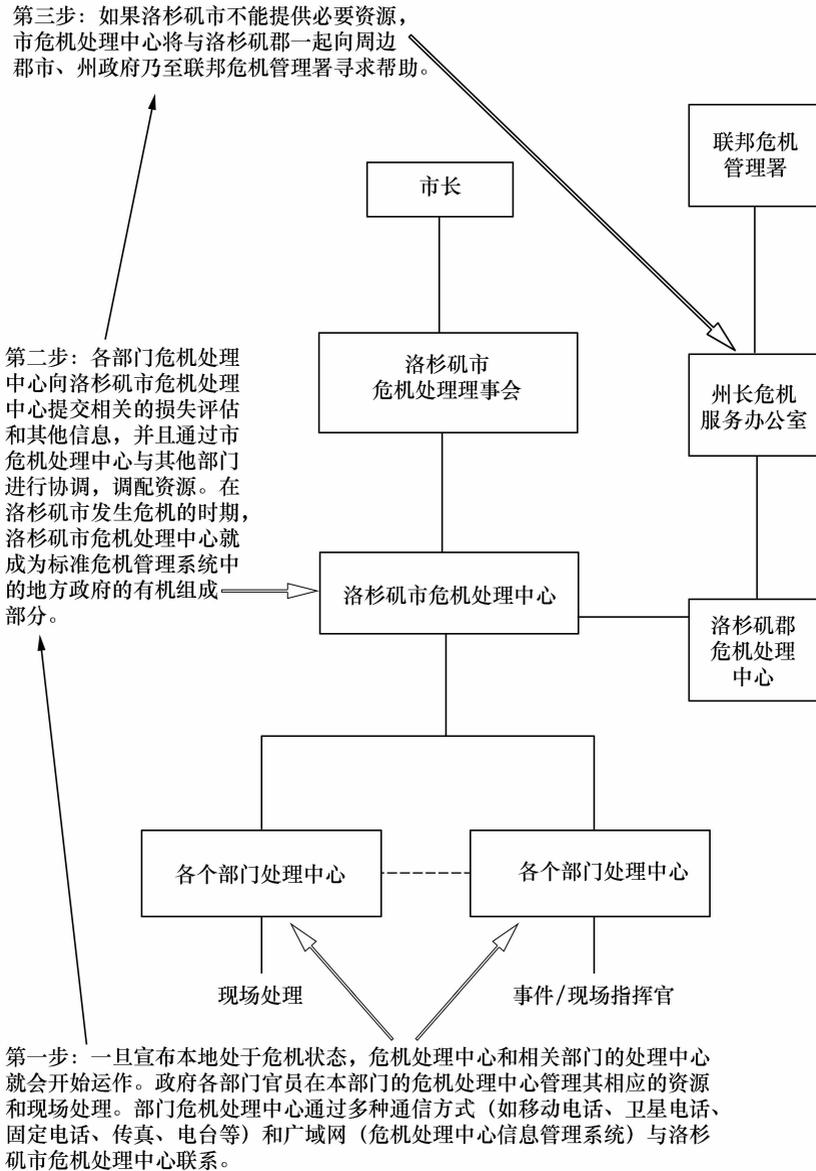


图 5-3 洛杉矶市的危机管理方式<sup>①</sup>  
(标准危机管理系统)

① 资料来源：《洛杉矶市危机处理组织手册》。

以分为四个层次<sup>①</sup> ① 洛杉矶市危机处理组织总体计划与程序。该计划是洛杉矶市危机处理组织的组织规划,主要针对处理大型危机事件时如何进行跨部门协作。它是危机管理体系的危机应对总体计划。② 附加总体计划。该计划针对 11 种特定的紧急事件(民事骚乱、地震、大雨雪、有毒物质泄漏、航空器坠毁、大火、空气污染、恢复与重建、供热紧急事件、灾害评估、未经宣布的危机事件等),详细规定了这些事件发生时如何进行跨部门协作。③ 部门危机事件计划。该计划是部门级别的危机事件应对计划,详细规定了在危机事件出现时有关部门的危机应对、恢复计划与责任。④ 特别事件计划。该计划主要针对在洛杉矶市即将发生的可能引发危机状态的重大公众事件,如 1984 年洛杉矶奥运会、1994 年世界杯足球赛、洛杉矶市年度马拉松比赛、洛杉矶市一级方程式赛车比赛等。对于特别事件的计划可能要准备数年之久,例如洛杉矶就曾花了四年的时间来准备 1984 年奥运会的危机应对计划。

洛杉矶市危机预备局是一个独立的政府常设机构,它主要负责协调洛杉矶市危机处理组织和洛杉矶市政府所有部门之间的危机预备、规划、培训和恢复活动,并且负责与其他政府和社区公众预备有关的协调工作。根据《洛杉矶市行政法案》的规定,该局主要承担以下的责任:① 在洛杉矶市政府其他部门的协助下,准备全市范围内的危机应对计划并且开展危机预备活动;② 与洛杉矶市政府之外的公立或者私立部门的官员合作,开展危机预备工作;③ 准备、协调并且管理本市公务人员和公众的危机预备培训;④ 开展公民危机预备教育。

此外,根据《洛杉矶市长指示 2000-8》(Mayor's Executive Directive 2000-8)规定,洛杉矶市政府的所有部门领导都必须明确自己在危机预备、危机应对与危机恢复过程中的权限和责任。根据洛杉矶市危机处理组织的分析,对洛杉矶市存在潜在威胁的因素包括所有的自然与技术灾害,以及不恰当的规划培训与救灾行为,具体可以分解如表 5-8 所示。

<sup>①</sup> 资料来源:《洛杉矶市危机处理组织手册》。

表 5-8 潜在威胁分析<sup>①</sup>

潜在威胁因素	灾害方式
自然灾害	大火/野外火灾 地震 暴风雪 海啸 泥石流/山体滑坡
技术灾害	大型飞机失事 危险物质泄漏 基础设施破坏(水电/通讯系统)
犯罪活动	市民骚乱 恐怖袭击或威胁
非结构性破坏	雇员安全 设备可靠性
部门准备	规划需求 替代工作场所 危急事件压力 危机管理服务 培训需求 装备需求
消费者/生产者准备	合同服务 购物方便性
公共卫生	公共卫生威胁与环境灾害

根据洛杉矶市危机处理组织《危机计划指导》的要求,洛杉矶市政府每个部门都必须根据洛杉矶市危机处理组织的潜在威胁分析制定部门应急计划,也就是说,必须识别和分析可能关联到该部门危机准备计划的威胁因素,并且提出应对和恢复计划。危机事件一旦出现,该部门必须向洛杉矶市危机处理中心上报信息,启动洛杉矶市危机处理中心的运行,并提供应对计划。

(2) 洛杉矶市民间危机准备。洛杉矶市的民间危机准备工作是在市政府相关部门的指导与帮助下,通过社区组织和居民的共同参与来实现的。

首先,市政府相关部门提供了大量的信息和资源,为市民提供危

<sup>①</sup> 资料来源:洛杉矶市危机处理组织:《危机计划指导》2001年11月。

机应对的知识和培训。洛杉矶市危机预备局通过网络为企业、个人提供了诸多的求生技巧与安全培训内容。<sup>①</sup>以个人危机预备培训为例,其培训内容包括个人在家中、在工作时、在开车时候如何面对危机,以及如何照顾那些更需要帮助的对象,如老人、儿童、残疾人士、不会说英语的人士、宠物等。例如,由于残疾人士在危机应对上具有更多的不便,洛杉矶市残障人士事务局(Department on Disability)也为具有不同的身体不便(听力、视力、行动、语言等)提供危机应对培训,包括食物储备、药品使用、对外通讯、求生技巧等。与此同时,政府还通过与红十字会、洛杉矶市学区(School District)、社区志愿者等为市民提供危机预备的知识和培训。

其次,与危机管理体系相关的诸多政府部门也会提供相应的危机预备知识和培训服务。以洛杉矶市警察局为例,该局通过网络和传统媒体定期发布社区治安状况信息,发布治安警报,提高市民的危机预防意识。通过举办社区警察学院,培训社区治安维护的力量,促进社区居民与警方的合作关系,通过建立社区警察顾问委员会,充分吸收社区居民对警方工作的建议,通过建立邻里观察项目,有效地预防和防止了犯罪的发生。此外,警方还针对青少年举办了多种教育和培训项目,提高他们的危机预防意识,预防他们受到毒品、枪支、黑帮等不良因素的影响。洛杉矶市消防局、水电局等也为市民提供了大量的危机预备培训。

在洛杉矶市的危机准备工作中,媒体也发挥了非常重要的作用。当犯罪事件或者灾害事件发生的时候,电视台和广播电台的记者往往有可能比警方或者政府有关工作人员更早到达现场,通过电视转播车或者直升飞机直接向广大公众发布相关新闻。在洛杉矶的电视节目上,经常可以看到现场直播的突发性事件新闻,如枪击案现场、交通事故、警方在高速公路上追嫌犯、洪水、泥石流等。在危机事件特别重大的时候,媒体更是会长篇累牍地报道,密度非常高。在这种情况下,信息被及时、完整甚至过度地披露,使得公众及时获得信息,从而避免了更大的公共损失或者流言和恐慌的产生。

(3) 洛杉矶市 911 中心。<sup>②</sup> 911 是美国通用的紧急事件电话号

<sup>①</sup> 资料来源:洛杉矶市危机预备局网站, [www.lacity.info/epd](http://www.lacity.info/epd)。

<sup>②</sup> 资料来源:洛杉矶市警察局网站, [www.lapdonline.org](http://www.lapdonline.org)。

码。市民一旦拨打 911 ,就必须保持在线状态 ,即使拨错也应该等候话务员的确认 ,如果立即挂断有可能导致该中心认为有犯罪或者其他危机事件致使电话中断 ,从而导致警察立即上门察看。在 911 中心接受到市民的电话之后 ,将确认电话拨打人的地址 ,并识别该事件的四个特征 地点、事件、人物和时间 ,并判断该事件是否是紧急事件。如果一旦被确认为紧急事件 ,911 中心会立即将信息立即转发给相关的部门(如警察局、消防局、医院等)进行后续处理。根据加州法律规定 ,如果不是因为报告紧急事件而拨打 911 将构成轻罪。如果因为 911 中心的处理失误导致救援不及时而引起被救援对象的死亡 ,有关的政府工作人员将构成重罪。洛杉矶市 911 中心每年接到约 330 万次电话 ,但是其中只有 50% 与紧急事件有关。其他的往往与交通、水电等有关。

依据交通法律规定 ,在洛杉矶市以及其他美国大小城市 红色的救火车具有绝对的道路优先使用权。任何其他在公路上行驶的车辆或者行人 ,一旦听到救火车的鸣笛声 ,必须马上进行避让 ,在让出行驶通道后停止运动 ,直到救火车(队)通过之后方可行动 ,否则就会构成违法行为 ,将有可能受到巨额罚款乃至更严厉的处罚。警车在执行紧急任务时(鸣警笛) ,也享有道路优先使用权。

### 3. 洛杉矶市危机处理中心的启动

在危机事件出现后 ,洛杉矶市的危机管理体系是通过启动洛杉矶市危机处理中心来运行的。同时洛杉矶市政府各个部门也要制定相应的应急计划 ,并承担启动危机处理中心的任务。根据危机的性质 ,洛杉矶市危机处理中心可以在三个层次上被启动(一级、二级、三级)来提供相应的危机管理 ,从而避免不必要的大规模应急反应 ,洛杉矶市的危机事件的分级以及其应对行动如表 5-9 所示。

洛杉矶市危机处理中心可以被市长、市议会议长、洛杉矶市危机处理理事会的任何一名成员、洛杉矶市危机处理组织的任何一个部门或者洛杉矶市政府的任何一个部门启动。即使洛杉矶市没有宣布进入危机状态 ,只要事件(包括可能出现的事件)的危机程度超出了政府某一部门的处理能力 ,就可以启动洛杉矶市危机处理中心。洛杉矶市危机处理中心一旦启动 ,则由洛杉矶市消防局运作控制来处理初期的运行工作。洛杉矶市危机处理中心启动程序如图 5-4

所示。

表 5-9 洛杉矶市的危机事件的应对级别表

事件案例和性质	威胁评价	应对级别	应对行动
地震预测(小规模)。 恶劣的天气。 小型事故,需要两个或者两个以上部门的协同处理。 危机通常持续时间较短,4—12个小时。	低风险	一级	一级应对措施,参与者包括所有危机处理中心协调员、状况评估部、地理信息系统、任何必要的部门和人员。
地震预测(中等或者大规模)。 已经发生,并且影响到城市运行的地震。 大型火灾、狂风或者暴雨雪。 两个或者两个以上大规模事件,需要两个或者两个以上政府部门的协同。 危机将持续较长时间,两天或者更长。	中等风险	二级	二级应对措施,参与者包括危机处理中心的协调员、中心所有部门、任何必要的部门和人员。 如果必要的话,启动恢复和重建部门。 通知洛杉矶市危机处理组织所有下属部门。
大规模城市和区域性危机。 三个或者更多的政府部门参与,并且难以应付。 部门之间的互助资源难以维持24小时以上。 危机持续时间超过几天乃至几个星期。	高风险	三级	三级应对措施,危机处理中心启动全面应对措施。 参与者包括任何必要的政府部门和人员。 全日运作,每12小时轮换一次。 启动恢复和重建部门。 通知洛杉矶市危机处理组织所有下属部门。

#### 4. 洛杉矶市危机处理中心的运作

在洛杉矶市发生危机的时期,洛杉矶市危机处理中心是危机管理体系的信息和指挥中心,具有至关重要的地位。在洛杉矶市危机处理中心启动之后,洛杉矶市危机处理理事会为该中心提供管理层面的协调工作(即协调主要部门领导)。

洛杉矶市危机处理中心的组织架构和管理方式均以加州政府和州长危机服务办公室所颁布的标准危机管理系统理念为基础。危机处理中心由七大部分构成:主管、运作部、规划/情报部、后勤部、财务/行政部分别对应标准危机管理系统的五种功能,其他两部分为信息/公共事务部和联络部。一旦危机发生,各部门可根据危机性质和程度的要求再细分为功能单元。危机处理中心为来自其他机构的支持人员和代表也预留了空间。

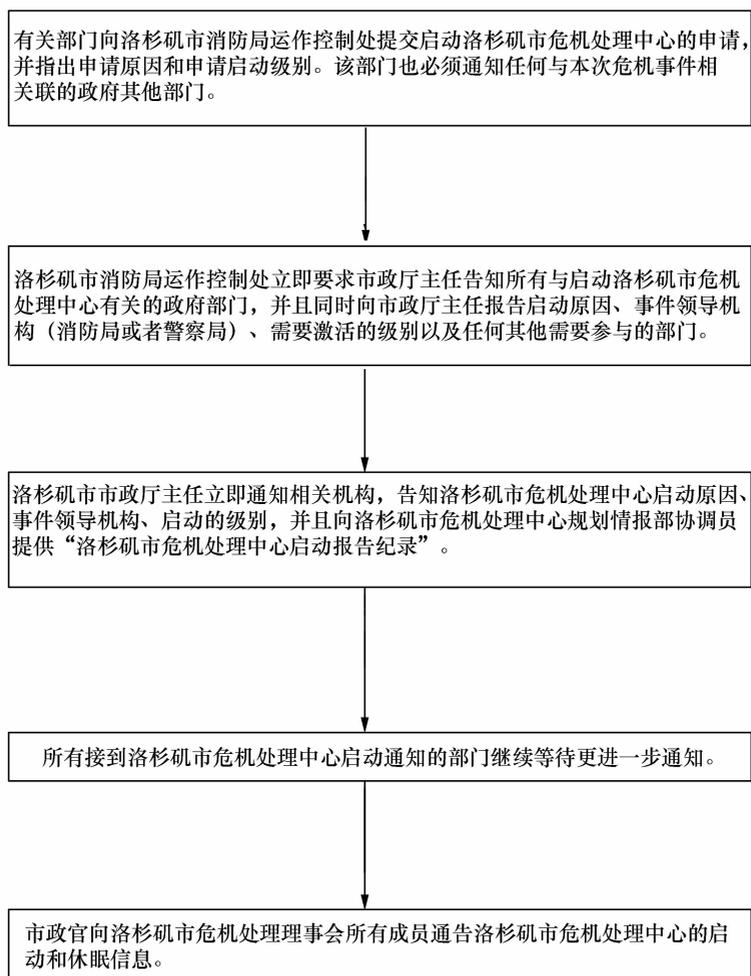


图 5-4 洛杉矶市危机处理中心启动程序

洛杉矶市危机处理中心通过以下三个独立程序来实现标准危机管理系统所倡导的多机构协调机制：(1) 危机处理中心常设人员(各部门协调员)负责确保各政府机构与部门之间的必要协调；在处理特殊事件时，如有必要，将成立由来自不同机构和部门人员所组成的特别任务小组。(2) 危机处理中心主管负责定期召开规划会议，所有常设人员必须出席，如有必要，其他人员和机构代表也要求出席。(3) 危机处理理事会负责危机期间管理层次的多机构协调工作。

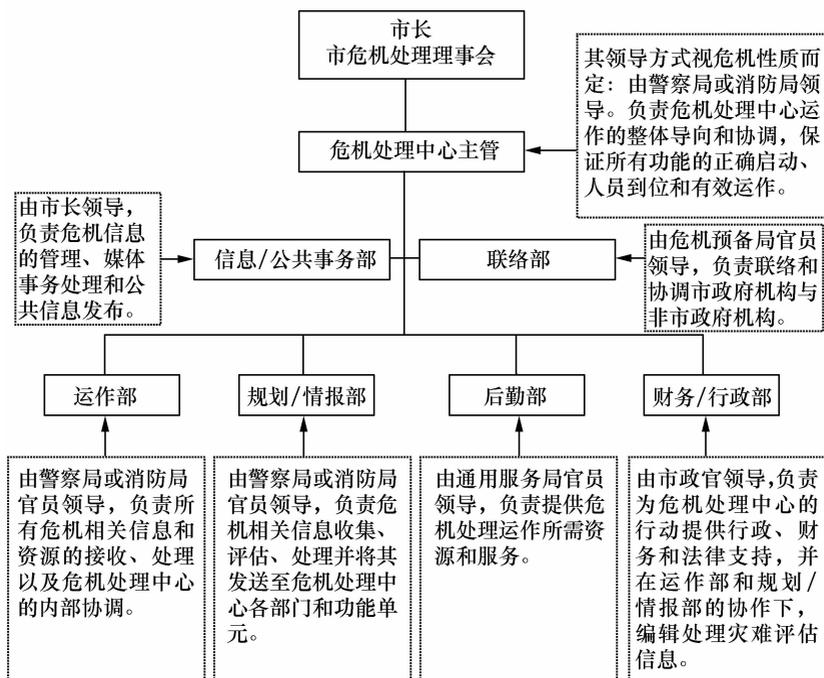


图 5-5 洛杉矶市危机处理中心的组织架构与管理职能

此外，洛杉矶市危机处理中心还设立了移动危机处理中心（Mobile Emergency Operations Center），它主要作为前者的后备选择或支持危机处理的补充设施。该移动中心装备了两辆大型卡车，每辆车设有 16 名工作人员，自带通讯设施、发电机、休息室。它既可以作为洛杉矶市危机处理中心的移动办公地点，也可以在洛杉矶市危机处理中心不能正常运转的情况下作为洛杉矶市危机处理中心的替代工作站。

### 5. 公众与非营利或非政府组织的参与

公众参与和非营利或非政府组织在洛杉矶市的危机管理体系中有着不可忽视的作用。洛杉矶市危机管理委员会为洛杉矶市危机处理理事会提供决策建议和工作支持，其成员来自洛杉矶市三十多家政府机构和有关民间组织。洛杉矶市危机管理委员会是决策辅助机构，每月一次例会，向所有政府机构、民间组织以及市民开放。

以美国红十字会为例,该会在危机状态下,将提供诸多免费的服务<sup>①</sup>:为灾难受害者提供临时住处和食物;为救灾工作人员提供食物(如果他们没有其他食物来源);为灾难受害者提供衣物、家具、药品、住房维修等;为灾难受害者和救灾工作人员提供医疗和精神卫生服务;为无法联系上灾区亲人的人们提供信息服务;为医院提供血液和血液制品等等。

此外,众多的社区志愿者也在危机事件处理过程中发挥着巨大的作用。洛杉矶市政府的诸多部门(如警察局、消防局等)均有长期运作的志愿者征召与培训项目,在危机到来时,这些在政府注册备案的志愿者与政府工作人员一起直接参与到救援工作中去。在危机事件发生时,洛杉矶市危机运作组织(EOO)还将征集大量的临时志愿者,参与救援工作。此外,学校、医院、宗教团体等非营利组织也会提供大量志愿者,并积极参与危机处理。洛杉矶市的非营利或者非政府组织对于发生在世界上其他角落的危机事件也具有快速的反应能力。2004年12月26日,印度洋9级地震引起的大海啸造成南亚诸国十多万人丧生以及数百万人无家可归,在灾害发生之后一天,洛杉矶市的非政府组织、慈善团体和宗教组织就已经开展募捐活动,并且有志愿者飞往灾区参与援救工作。由于洛杉矶是一个文化多元的城市,该市有相当数量的亚裔移民和宗教、社区团体。这些移民和团体与亚洲各国有着非常密集的联系,因此有效及时地向外界传达了非常详实的灾情信息,并且推动整个洛杉矶市乃至美国社会向南亚灾区提供了相当数量的援助。

## 6. 洛杉矶市危机状态的宣布与结束

根据《洛杉矶市行政法案》的规定,洛杉矶市市长是唯一被授权宣布该市危机状态发生的人。一旦出现由单个政府部门难以控制的灾难性事件,并且其程度的扩大化可能威胁到社会安全,洛杉矶市市长就有权宣布危机状态的开始,并且必须以书面的方式宣布进入危机状态。洛杉矶市市长也可以依据美国总统或者加利福尼亚州长发布的危机事件宣布洛杉矶市进入危机状态。根据规定,在市长因故

<sup>①</sup> 资料来源:洛杉矶市危机处理组织:《危机运作领导计划和程序指南》,1996年3月。

不能履行其职责的时候,也可以由议会领导人或者其他临时领导人担任。

洛杉矶市行政法案也规定洛杉矶市议会有权决定洛杉矶市危机状态的结束。市长在宣布洛杉矶市进入危机状态之后,必须充分告知市议会关于危机状态的进展。市议会将根据事态的发展尽早宣布洛杉矶市危机状态的结束。该命令一经宣布,所有在危机状态期间发布的行政命令和管制条款将立即失效。

#### 四、洛杉矶市危机管理体系的启示

世界各大城市之间,在政治体制、城市功能、规划布局、潜在威胁等方面有着诸多不同,许多在洛杉矶行之有效的危机管理模式,在其他大城市可能未必完全适用。但是作为举世瞩目的大城市,各大城市一般都具有巨大的政治、经济和文化影响,各大城市危机管理体制变迁和发展,又有一定的内在相似性。洛杉矶市危机管理体系对世界其他国家的大城市建立全面有效的危机管理体系,具有诸多启示:

第一,依法进行科学的危机管理。法律的保障是洛杉矶市危机管理体系有效运行的前提,科学的管理则是该体系有效运行的根本保证。首先,危机管理必须有明确的法律基础。从美国联邦政府的危机管理功能来看,联邦政府要对某一地区发生的危机事件进行干预,必须有宪法上的依据。作为根本大法,宪法的权威保证了联邦政府在国家危机管理体系中的地位、作用以及所受到的限制。加州政府引入标准危机管理系统,也是在提案变成了法律之后。法律先行,保障了危机管理工作的权威性,避免了政府行为的随意性。从洛杉矶来看,洛杉矶市宪章赋予了洛杉矶市长建立与领导洛杉矶市危机管理体系的根本权力。此外,《加州危机服务法案》(The Emergency Services Act)、《加州灾难救助法案》(California Disaster Assistance Act)等法律法规都为洛杉矶市危机管理体系的运作提供了强有力的法律依据。由于有法律的支持,洛杉矶市危机管理体系的组织、人力、资源等多方面有了强有力的保障。其次,危机管理必须保证科学性与可操作性。“灾难生命周期”理念与标准危机管理系统的引入,使得洛杉矶市危机管理体系建立了规范有效的预防机制与协调机制,进一步防止了危机事件的发生和扩大,降低了危机管理的成本。

明确的法律有助于界定明确的危机领导人和机构及其权力和责任,使之对即将发生、正在进行和可能到来的危机进行有效地预防、应对与恢复。这一点在作为中国首都的北京市尤其重要。如何界定北京市危机管理体系的最高指挥官?应该赋予该指挥官多大权力?在危机发生到何种程度的时候应该请求或者避免中央政府的介入和兄弟省市的援助?这些问题都值得进一步研究。

第二,协调工作至关重要。城市危机管理体系是政府多个部门的协同作战,同时还有诸多非政府组织和社区团体、公民的参与。洛杉矶市危机管理体系的组织结构确保了该体系的有效协调运转。作为洛杉矶市危机管理体系的最高领导人,洛杉矶市长能够随时了解和控制整个体系的运作。洛杉矶市危机处理理事会作为一个高层领导的联席会议,确保了洛杉矶市危机管理体系在高层领导之间的有效沟通与协调。洛杉矶市危机处理组织作为一个虚拟的、跨部门的协调性网络,将所有的政府机构全部连接到危机管理体系之中来,保证了洛杉矶市危机管理体系不仅能够紧密连接关键部门领导,而且还能连接到政府各部门以及中层干部;洛杉矶市危机预备局作为危机管理的常设部门,对危机管理体系的日常运转起到了组织保障的作用,并且通过多种社区培训计划和危机信息的披露引导公众进行危机预防与救助;洛杉矶市危机处理中心作为危机管理体系的“战时指挥中心”,形成了危机处理的神经中枢;洛杉矶市危机管理委员会则为危机管理体系提供决策辅助,通过政府各部门以及公民和社区的参与使得政府的危机管理决策更加迅速、有效、可靠。危机处理的协调工作既需要制度性的保障,也需要长期经验的积累。在建设危机管理体系的过程,北京市有必要加强对协调功能的关注。

第三,重视危机预防与干预。对于危机预防的较小投资,就可能避免危机带来的巨大损失。充分重视危机的预防,积极干预危机生命周期的每一个环节,是值得北京市借鉴的一条经验。从洛杉矶市的经验来看,主要有以下几点:加强危机信息处理中心建设、加强重点设施保安措施、提高建筑抗灾标准(地震/防火)、加强灾害预防工作、加大求生培训力度等。

洛杉矶市政府对危机的预防与干预离不开功能强大的信息中心。从信息的接收来看,911中心作为单一并且通用的紧急事件电话号码,为广大社会公众所知,这一渠道使得政府有效地与公众保持了

联系,使得政府能够及时掌握危机事件的发生与进展。从发布消息和命令来看,洛杉矶市危机处理中心在危机发生时就会被启动,成为危机管理体系的运作中心来协调各个部门的运作,并且向媒体发布危机状态的进展消息。这两个中心的建设值得借鉴。目前中国尚没有统一紧急事件电话号码,如119、122等分别针对不同的紧急事件。笔者认为单一的紧急事件电话号码更容易为公众所熟悉,而且更有利于政府快速有效地处理紧急事件和调配资源,并且避免因为条块分割导致的信息堵塞、应对失当或者资源浪费。

此外,值得一提的是对恐怖袭击的预防与干预工作。自从2001年9月11日美国遭受恐怖袭击以来,反恐已经成为美国国家安全政策体系的核心命题,从洛杉矶市的实践来看,对重要的交通、政府和商业设施的保护标准和防空投资也提高到了史无前例的高度。2004年春天,笔者曾经与朋友在洛杉矶市市区中心的富国银行广场(Wells Fargo Plaza)前准备合影(在国内可能是很普通的事情),但被保安人员禁止,虽然是一次不愉快的经验,但是也能够体会到美国社会反恐意识的深入。恐怖袭击对于中国社会仿佛是很遥远的事情,但是随着中国经济与社会的迅速发展,中国的周边政治、军事矛盾有可能升级,国内的民族与社会问题也有可能在特定情况下激化,这些因素并不是不可能引发恐怖事件袭击中国。恐怖事件的重要影响在于其突发性、灾害的巨大性。哪怕只发生一次,其后果的破坏性和持续性也是难以想象与承受的。作为中国的政治、经济、文化中心的北京,应该成为中国危机应对体系建设与反恐工作的重中之重。只有不断地提高政府的危机应对能力以及公民的危机意识,才有可能防患于未然,避免重大恐怖事件的爆发,从而有效地保障公民的人身和财产安全和社会的和谐发展。

从更广泛的角度来讲,危机的预防与干预还需要包括城市规划、经济发展、政治改革等方面的长期努力,在此就不详述了。

第四,全社会积极参与。危机处理是一个包括全体市民在内的系统工程。从洛杉矶市的经验来看,包括美国红十字会、社区预备组织在内的众多非营利组织和非政府组织对洛杉矶市危机管理体系的有效运转发挥了巨大的作用。在非危机时期,非政府组织和市民有渠道参与危机管理的有关决策,许多社区组织还与政府合作提供求生训练、危机演习。在危机发生的时候,学校、医院、宗教团体、社区

组织等往往会召集众多志愿者积极参加救助工作,从而减轻了政府工作的压力,提高了危机恢复的绩效与速度。无论是慈善资金募集还是志愿人员召集,非营利组织和非政府组织都可以发挥与政府相比毫不逊色的作用。

目前,非营利组织和非政府组织在中国尚处于萌芽状态,其规模和影响与西方社会的同类组织相比有较大差距,而且中国政府对该类组织的管理体系也尚在完善之中。非营利组织和非政府组织完全可以成为中国城市危机管理体系的重要组成部分和政府危机管理的有力助手。非营利组织和非政府组织在中国危机管理体系的作用有待于进一步发挥,其组织的发展和能力的建设更需要从中央到地方各级政府的有力指导与扶持。

#### 参 考 文 献

1. Los Angeles Administrative Code.
2. City of Los Angeles, the Emergency Operation Organization (2003), Handbook of Emergency Operation Organization.
3. City of Los Angeles, the Emergency Operation Organization (2001).
4. City of Los Angeles, the Emergency Operation Organization (1996), Emergency Operations Master Plan and Procedure Manual, March 1996.
5. City of Los Angeles, the Department on Disability (2001), Emergency Preparedness for People with Disability, April 2001.
6. Governor's Office of Emergency Services (2003), Emergency Management in California, October 2003.
7. Rand Corporation (2004), Protecting Emergency Responders.
8. 洛杉矶市政府网站, [www.lacity.info](http://www.lacity.info).
9. 洛杉矶市警察局网站, [www.lapdonline.org](http://www.lapdonline.org).
10. 美国联邦危机管理署网站, [www.fema.gov](http://www.fema.gov).
11. 加利福尼亚州政府网站, [www.ca.gov](http://www.ca.gov).

## 第六章 加拿大多伦多市的危机管理体系

多伦多市是加拿大安大略省首府。多伦多市于 1998 年 1 月由原多伦多、约克、东约克、北约克、士嘉堡及伊陶碧谷六市合并组成,面积 632 平方公里,人口 250 万,是北美第五大城市,加拿大第一大城市。

多伦多市是加拿大经济、金融、制造业、商业和教育卫生中心,1996 年在美国《幸福》杂志的评比中荣膺全球最佳商业城市,该杂志评选的全球 500 家大公司中的加拿大公司有一半在多伦多市;在加拿大的外国银行 90% 设于该市;按交易额计算,多伦多证券交易所是北美第三大交易所。多伦多旅游业发达,是加拿大国内和国外旅游者首选目的地,尼亚加拉大瀑布和多伦多电视塔均是举世闻名的旅游胜地。全市共有 7800 家各类餐馆,32000 间旅馆客房,每年游客 3000 万人次。多伦多还是加拿大新闻、文化和体育中心,这里有 4 家英语日报,发行 400 多种刊物和 79 种文字的少数民族语言报刊,共有 26 家广播电台、7 家电视台,其中 CBC 和 CTV 均为全国性的电视台。有冰球、篮球、垒球、足球四个专业体育队。

与其他城市一样,多伦多市的城市管理也受到各种各样危机事态的挑战。危机事态或是源于一个已经存在的危险,或是源于一个即将到来的事件,它会损害社区公民的人身和财产安全。它不同于常规的操作,比如说:警察出警、消防队救火或是医院的紧急救护。它需要一个运作良好的反应机制,来整合政府部门、私营部门甚至城市居民个人的资源。

下面是四种可能对多伦多市构成威胁的危机事件的种类:(1)自然灾害:恶劣的天气、洪涝灾害、暴风雪、龙卷风、食物或公共健康危机;(2)人为造成的事件和偶然发生的事件:会危害到公共安全、打乱城市秩序、引发战争风险的事件,炸弹或其他爆炸性、放射性以及辐射性物品的威胁;(3)技术性和基础设施运作上的故障:危害物的处理失当、职能设施如电力设备的故障、供水中断、交通运输事故、飞机失事、建筑物倒塌、关键物品供应短缺,或是计算机相关的事故;



(4) 原子能污染。虽然核电站的建设和操作都在严格的控制和管制之下,但核电站出现事故也不是绝对不可能的。因核电站事故所产生的核辐射对人体的伤害极大。如果核事故发生,城市居民应以最快的速度转移到安全地带。

为了应对这些危机事态对城市管理的挑战,多伦多市发展出了一套完备有效的危机管理体系。对这一体系进行系统的研究,对推动我国大城市危机管理体系的发展和完善,具有重要的借鉴意义。下面将重点研究多伦多市危机管理的组织体系;多伦多市在危机准备方面所做的工作;多伦多市在危机准备方面对城市居民的要求;最后,将对多伦多市的危机应对计划进行详细的介绍。<sup>①</sup>

## 一、多伦多市危机管理的组织体系

多伦多市的危机管理组织体系主要有两个部分组成,一是多伦多市应急管理项目委员会,二是多伦多市危机管理办公室。多伦多市应急管理项目委员会是多伦多市危机管理的最高机构,负责拟定城市危机应对的方案,并在危机事态出现的时候,作为最高的综合性指挥机构协调各个部门的工作,充分利用城市资源,最大限度地减少危机事件的影响。

多伦多市危机管理办公室是多伦多市危机管理体系中的日常协调机构。危机管理办公室把它的主要工作划分为五个部分:危机确

<sup>①</sup> 本章主要资料来源是加拿大多伦多市市政府在危机管理方面公开的官方材料,本文在综合这些材料的基础上分析与编写而成。

认、危机预防、危机准备、危机应对和危机复苏。在围绕这五个部分工作时,它与城市其他职能部门密切协作,组织实施多伦多的危机准备、应对和善后工作。这些职能部门主要包括多伦多市消防局、多伦多市紧急医疗服务中心、多伦多市警察局、多伦多市公共卫生局、社区服务中心、多伦多市公交公司,甚至圣约翰救护车服务中心等。具体来说,危机管理办公室的主要职责包括:(1)与其他政府机构合作,提高多伦多市预防和应对危机事件的能力;(2)在危机事件中,与最先到达现场的危机反应人员通力合作,减小危机事件的影响;(3)协调多伦多市的危机复苏计划,帮助城市居民尽快从危机事件的影响中走出来,恢复到正常的工作和生活状态。

由于前面对纽约市危机管理体系的研究中,已经详细介绍了纽约市危机管理办公室的组成和职责。这里着重介绍多伦多市应急管理项目委员会的组成及其职责。

### 1. 多伦多市应急管理项目委员会的人员构成

多伦多市《市政法》第59章规定了多伦多应急管理项目委员会的人员组成。根据该项法案,多伦多应急管理项目委员会应由市政当局以及下属各相关职能部门、相关的或指定的城市各委员会及其他各组织的代表组成。

在危机事态中,多伦多应急管理项目委员会的有关成员组成应急指挥部,负责管理和协调危机应对行动,并且负责提供人力和物力的帮助以减少危机对市政职能的影响。根据危机事态的不同,委员会可以额外增加其他组织或机构的代表。

多伦多市应急管理项目委员会应急指挥部由以下人员构成:多伦多市市长,工作和应急服务中心负责人,经济发展、文化和旅游促进会负责人,社区服务中心负责人,公司服务中心负责人,多伦多市消防局局长,多伦多市紧急医疗服务中心负责人,多伦多市警察局局长,多伦多市公共卫生局局长,多伦多市公交公司总经理,多伦多市应急管理办公室负责人。

多伦多市应急管理委员会还有以下参加单位和人员:多伦多市财政局局长、社区服务中心负责人、城市发展中心负责人、多伦多市检察院检察长、多伦多地区自然资源管理委员会负责人、公共交通公司代表、多伦多市水电委员会代表、煤气公司代表、电话公司代表、加

拿大保险局代表、多伦多市公共卫生委员会代表、安大略省医院协会代表、医疗救护中心代表、多伦多市中小学校议事会代表、多伦多市天主教学校议事会代表、多伦多海关代表、多伦多市供暖公司代表等。另外,根据危机的性质,多伦多市的其他部门或机构会被要求派代表加入委员会(比如说机场或铁路管理人员),来进一步协调危机应对工作。

## 2. 危机项目管理委员会的宗旨

正如危机应对行动管理法案所述,多伦多应急管理委员会不仅为多伦多市提供了一个能够有效制定和实施综合性的危机应对计划的平台,还能切实有效地组织协调各种危机应对行动。这能够确保减轻灾难程度,加强危机准备、反应和恢复,现场支持危机应对行动,危机应对行动的总体协调指挥,识别风险并保护重要设施,对危机的迅速有效反应,动员所有市政人员、志愿者以及其他的相关机构,防止进一步的人员伤亡和财产损失,维护被疏散人员的秩序,建立公共信息及新闻中心,获得必需物资,恢复必要设备的运行和基本的公共服务,彻底的恢复过程。

## 3. 危机项目管理委员会的职责

(1) 应急项目管理委员会的职责。多伦多应急项目管理委员会负责多伦多市的危机应对。它的主要职责是提供行政领导和对各种基于应急管理法案的危机应对行动进行支持。委员会在城市议会的领导下总体上负责起草、整合及协调各相关部门的行动方案。

多伦多应急管理项目委员会的常规角色是督促各种危机应对行动的准备工作的。在危机应对过程中,委员会在整体上负责危机应对工作的指导和协调工作,目的是抢救更多的生命,减少灾难对市民影响的程度,维持市民的健康状况和与困难作斗争的士气,尽量减小财产损失,保持和恢复基本市政服务设施。总而言之,就是降低灾难的影响并开展有效的重建行动。

(2) 委员会应急指挥部的职责。委员会应急指挥部的职责可以概括为:召集并动员危机应对相关部门人员及设备;协调和指导危机应对行动并确保任何在法律容许范围内能减轻灾害影响的措施都被实施;向市长提出是否应宣布紧急状态的建议;通过提供设备、人

员和其他资源来确保援助能抵达需要的地点 ;调配从那些不属于市政管辖的机构提供的服务和设施 ,比如说私人公司或志愿者 ;确保向职员和媒体提供及时可靠的信息 ;联络各级政府机构 ,沟通有无并提供协助 ;确定是否需要建立顾问组、工作组或是下属委员会 ;决定与救灾相关的花费 ;记录各个组织机构的决策及行动 ;参加通气会并在灾难事件之后做报告。

当紧急事件当事人确定某个事件是一个相关机构常规操作所无法解决的 ,或这一事件的后果会威胁到整个社会的安全 ,指挥部会得到多伦多市警察局通讯中心的通知并被激活。在危机应对中 ,根据多伦多市《市政法》第 59 章的规定 ,指挥部有能力和职责来激活、协调和指挥一切与危机应对行动相关的机构 ,违反者将被追究法律责任。

(3) 委员会中各部门成员的职责。在危机事态中 ,不同的委员会成员要承担起不同的职责 ,如表 6-1 所示。

表 6-1 委员会中各部门成员的职责

职 位	职 责
工作和应急服务中心负责人	交通、供水、垃圾处理和消防
社区服务中心负责人	联络社会服务部门(如红十字会、社会救助中心等)
公司服务中心负责人	公司联络、人力资源及法律事务
城市发展中心负责人	建筑物审查
经济发展、文化和旅游促进会	公园及娱乐场所
最高财政官员	采购及会计

除了城市危机应对中心之外 ,还有大量的部门或机构的行动中心。这些中心各自协调本身专门的行动并为危机应对中心提供财力、物力、人力和信息的支持。

## 二、多伦多市对城市居民在危机准备方面的要求

由于本书的其他章节已经对以政府为主体、以社区和商业界为对象的危机准备项目进行了详细的介绍 ,本部分我们将侧重于介绍多伦多市在危机准备方面对城市居民的要求。要求市民做好充分自救的准备是多伦多市危机管理体系的一个重要特色。多伦多市认

为,对各种各样可能发生的危机事件做好应对准备是每个有行为能力的成年人应尽的责任。没有人可以准确地预见危机事件的爆发,城市居民针对各种各样的情形做好应对危机的准备是保护其自身及其家人安全的最有效的方式。多伦多市对城市居民在危机准备方面提出了以下具体要求:

(1) 立即将紧急呼救电话贴在家中显眼的位置。告诉孩子如何拨打,以及在什么情况下拨打紧急呼救电话。在多伦多市,911是用来呼叫警察服务、消防服务以及救护车服务的紧急呼救电话号码。当你拨打911电话时,要准确简明地说明发生了什么危机事件,需要什么危机应对服务,你的准确方位和相关的个人信息。不要自己挂断电话,要通过电话接收相关的指示。

(2) 除非绝对必要的情形,在危机事件之中或者刚刚结束的时候,不要使用电话。电话线路的负荷能力是有限的。在这些情形下,要优先保障危机应对方面的通讯需要。

(3) 当发生火灾或者其他危机事件时,你或许被要求立即离开自己的房屋。要事先准备一条在紧急情形下撤离的路线,并组织家庭成员进行演练。

(4) 在危机事件,尤其是自然灾害发生的时候,家中的一些日常物件都可能会对你的人身造成伤害。要警惕任何容易移动、容易跌落、容易破碎或者容易被点燃的物品,并采取必要的措施。比如固定书架,把比较重、体积比较大的物件放在较低的位置,把镜子和像框挂在距离床比较远的地方,不要将易燃物品放在温度高的地方,确保各种电器线路的正确使用,清理并修复烟囱、燃料管道等等。

(5) 学习一些急救的基本知识。红十字会、圣约翰救护车服务中心和其他一些社区机构开设了相关的课程。

(6) 为家庭每一个成员准备一个急救包,放在离出口比较近的容易拿到的地方。急救包中应当有下列物品:

- 急救药品和其他日常服用的必需药物
- 备用眼镜
- 蜡烛、火柴或者打火机
- 不易腐坏的营养丰富的即食食物
- 饮用水,每人每天至少一升
- 一个毛毯或者睡袋

- 换洗衣服和鞋
- 雨具
- 闪光灯、使用电池的收音机 ,以及备用电池
- 备用钥匙和现金
- 重要文件的复制件、重要电话和家人的近照
- 手纸和其他私人物品
- 手动的开瓶器和开罐器
- 其他装备 ,比如刀具、一次性餐具等等
- 哨子
- 扑克

(7) 急救包应当能够支持一个人三天的使用。急救包应当是容易携带的 ,比如背包。要定期检查急救包中的物品 ,保证所有的物品都在有效期之内。

(8) 在比较严重的危机事件中 ,你可能会被要求离开你所居住的房屋。在这种情形下 ,穿上保护性的衣服和鞋子 ,锁好你的家门 ,带着急救包立即离开。通过收音机和电视广播确定紧急避难所的方位 ,严格遵照当地危机应对工作人员的指示 ,尤其是关于撤退路线的指示。

(9) 事先约定一个见面地点 ,比如临近社区的亲人或者朋友家 ,以防止家人失散。到达紧急避难所后 ,要进行登记 ,这样可以帮助你的亲人尽快和你团聚。

(10) 在任何时候 ,都要保证汽车中有至少半缸油。这样可以防止紧急撤离时 ,没有汽油的情况发生。

(11) 在家中的每一个交通工具上 ,存放一个应急箱。应急箱中应当包括下列物品 :

- 清除冰的刷子等工具
- 铲子
- 装有一些沙子的垃圾罐
- 毛毯
- 蜡烛和一个比较深的可以用来燃烧蜡烛的罐子
- 火柴
- 拖车的链子
- 警示灯

- 闪光灯和电池
- 保暖的帽子和鞋子
- 汽车电池没电时,借助其他车辆打火所用的电线
- 急救药品
- 地图
- 输油管上的除冰设备
- 灭火器

(12) 在危机事件中,警告、最新情况的通报等信息主要通过当地的广播电台和电视台传播。有关的指示也可能通过危机应对工作人员和自动拨号电话的方式下达。因此,要携带收音机并带上足够的电池,这在停电和大规模撤离的情形下尤其重要。

### 三、多伦多市危机应对系统

多伦多市制订了详细的危机应对计划。制订危机应对计划的目的是为危机应对工作提供一个框架,确保各个可能参与处理危机事件的部门在危机处理过程中始终意识到自身的职责和角色,有效调配和利用所有的应急措施和资源,切实保证在危机事态中城市居民的人身和财产安全。此外,危机应对计划也通过订立规则的方式,确保对危机事件在第一时间做出反应,优化配置城市的人力物力资源并判断额外援助的需要。通过该计划形成的危机应对系统试图有效地整合各个城市职能部门,努力减少危机事件带来的负面影响。

但是,危机应对计划以及以此为基础形成的危机应对系统本身并不能确保对危机迅速有效的反应。相反,它只能被用来作为一个建立在相关政府部门人员准确迅速反应基础之上的辅助性工具。这个系统必须有足够的灵活性才能够应付形形色色的危机,并且还要有以下的支持:(1)充足的人员、设备以及专业技能;(2)参与部门的人员对此系统足够熟练;(3)系统的训练和反复的练习;(4)掌握私有部门及邻近城市的可用资源并签订在危机时互相支持的互惠协议;(5)经常性地测试本系统;(6)系统实施后要检讨得失。

#### 1. 多伦多市危机应对系统的法律依据

多伦多市危机应对计划及其危机应对系统的法律依据主要是:

多伦多市《市政法》第 59 章和《危机应对行动管理法》。

(1) 多伦多市《市政法》第 59 章。多伦多市危机应对系统的建立是基于多伦多市《市政法》的第 59 章,并被第 353 号法案采纳。《危机应对行动管理法》的第三部分第一节要求一个市政当局必须制定危机应对管理系统来统一管理、协调在危机中各个部门的危机应对工作。多伦多市《市政法》第 59 章的条款是危机应对系统的重要组成部分。

(2) 《危机应对行动管理法》。此法案的第二款第一条要求市政当局制定并实施危机应对系统。根据此法案,一个危机应对系统必须包括以下内容:一个切实可行的危机应对行动方案,危机应对行动与重建工作参与人员的训练计划和演习方案,公共安全知识和意识的公众教育及普及,任何其他的危机应对系统所需的元素,可以由社区安全和救济部来指定。

在制定危机应对系统的过程中,市政当局必须识别和评估不同种类的可能对公共安全造成威胁并可能形成危机事态的危险因素,以及在危机事态中有可能被危及的公共服务设施或是其他元素。

危机应对系统的法案是强制性的。每个市政当局必须执行训练和演习方案,来确保危机应对行动的参与人员在真正执行任务时能准备充分。每个市政当局必须每年审核并在必要的情况下修改危机应对系统。社区安全和救济部有权建立危机应对行动方案制定和实施的标准。

## 2. 危机应对系统的假设前提

多伦多市危机应急系统的建立和运作是建立在一系列假设前提的基础上的。这些假设前提概括起来主要有以下几方面:

(1) 城市职能部门能够处理常规行动或程度轻微的危机事态,只需要极少量的地区性或联邦当局的帮助。危机应对系统是处理那种要超出城市正常反应能力之外且需要大量外来帮助的危机事态。一个大灾难需要源源不断的地区甚至联邦当局的帮助。

(2) 危机事态可能在几乎没有预警的情况下发生,并以超出相关部门常规反应的速度恶化。

(3) 危机事态能够导致人员的伤亡、财产的损失,并可能中止正常支持系统的工作。大量的人员伤亡、大规模城市基础设施的损毁,

以及基本公共服务系统的中止可能会超出城市市政当局的反应能力。

(4) 培养并保持城市居民以及社区对危机事态的有效准备能够减少它们对危机反应组织的依赖。公共危机意识的普及和教育能够确保居民在危机到来时,尤其是最初的72小时,采取正确的行动来减少自己受到的伤害。

(5) 市政当局在要求省级或联邦援助前,应该采用能够支配的一切资源来对危机做出反应。在城市的反应能力不足以应付时,额外的援助可以从本省或联邦当局得到,也可以从邻近的城市根据互惠协议得到。

(6) 危机应对行动中心在行动和人员配置上应该受控于多伦多应急管理项目委员会和应急管理办公室。

(7) 多伦多应急管理项目委员会的成员应该在有限的时间内提供适时且有效的援助。在制定危机应对方案时,要充分认识到危机事态发生时,在资源供给上可能发生的短缺。

(8) 每个部门和志愿者应该记录在危机应对行动中适当的开销,并会相应地得到补偿。

(9) 每个部门都应参加危机应对行动方案的制定,享有充足的受训机会,通过演习保持对危机事态的最佳反应状态。

### 3. 危机应对行动的基本界定

警察局、消防局和急救中心是处理日常危机事件的主要职能机构,他们每天都会处理大量各种类型的危机事件。当危机事件的影响比较大,超过传统的这些职能部门所能负担的时候,多伦多市其他的政府职能机构就会加入到危机处理的队伍中来。当危机的影响进一步扩大,超过城市资源和危机处理能力的负荷时,多伦多市会根据预定的有关协议,向邻近的一些城市请求援助。在必要的时候,多伦多市政府还会向上一级的省政府请求支援,以弥补其在财政和物力资源上,危机处理能力的不足。

多伦多的危机应对计划是在现有的危机应对管理系统的基础上发展起来的。危机应对管理系统可以在任意种类、任意规模的危机事件中,被运用于管理参与危机应对的人员、机构和设备。危机应对计划坚持和发展了危机应对管理系统所坚持的一些原则,包括使用统一的术语、建立统一的通讯系统、建立统一的命令系统、制定行

动规划、建立系统的应急物资管理体系、预先确定可以参与危机应对的组织和可以被动员来处理危机的设备、确定适当的管理幅度等。

对危机事件的处理按照预先设立的危机应对计划进行。主要包括以下几个方面：

(1) 各个政府部门的首长对其所领导部门的危机应对工作负责。

(2) 与其他毗邻的政治实体建立互惠性的互助协定。危机管理办公室负责商谈和执行这些协定。

(3) 日常的通信和报告渠道在危机事件发生时,要尽其所能地保持运作。应急通讯系统要保证,在这些日常的通信系统陷入瘫痪或者达到饱和的情况下,承担起必需的信息传递功能。

(4) 城市政府应当尽可能保证正常公共服务的提供。

(5) 对危机应对没有直接帮助的政府职能,在危机期间,可以暂时中断。用于维持这些职能运作的人力和物力资源应当最大程度地用于处理危机事件。

#### 4. 危机应对行动的三个工作等级

多伦多市危机管理办公室确定了危机应对的三个工作等级,确定其在不同情况下的职能和活动:日常运作、密切监控、启动危机应对程序。



图 6-1 危机应对行动的三个工作等级

危机征兆出现之后,多伦多危机管理办公室的值班人员会做出最初的决定,确定一个恰当的工作等级。随着信息的增多和对危机事态了解程度的加深,工作状态的等级会做相应的调整。

(1) 日常运作。日常运作是危机管理办公室在没有危机事件出现情况下的日常工作状态。其所有工作的目的在于保证多伦多市处于良好的备战状态,一旦危机事件爆发,危机应对程序能迅速启动,危机应对人员和设备能迅速到位。其主要的工作内容包括:进行危机应对训练,组织实战演习等。

(2) 密切监控。进入密切监控状态,意味着一些危机征兆的出现。一旦出现这些可能威胁市民生命财产安全以及自然环境的危机

事件的征兆,危机管理办公室会进入密切监控状态。危机处理中心也会被启动,危机管理办公室的有关人员、危机管理项目委员会的有关委员会被召集到危机处理中心,以策应随时出现的紧急状况。在情况严重的情况下,危机管理项目委员会的所有成员都会被动员起来。

(3) 启动危机应对程序。启动危机应对程序意味着危机事件近在眼前或者已经发生,危机处理中心需要立即启动,投入工作。多伦多市危机管理项目委员会的所有成员都会被动员起来。根据危机的严重程度,危机处理中心会被部分启动,或者全部启动。危机处理中心的工作人员来自危机管理办公室、有关的职能部门和其他的利害相关者。危机处理中心要等到危机事件减弱或者结束之后,才由指挥部决定是否中止行使其职能。

## 5. 危机应对工作的内容

(1) 通报。危机应对计划应当对有关的通报工作进行详细的规定,确定应当按照什么样的程序,对危机管理项目委员会的哪些成员通报有关的情况。一旦发现各种危机事件的征兆,危机管理办公室按照这些程序,负责实施通报工作。

(2) 危机处理中心。危机应对计划应当对危机处理中心的职能和工作程序进行规定。危机处理中心的作用在于支持危机处理现场的工作,它是市政府领导协调危机应对工作的指挥部。

(3) 危机反应管理系统(Incident Management System, IMS)。危机反应管理系统的目的是理顺各个职能部门在危机处理中的职责,确保它们能够通过一个集中的命令和控制系统,协调有序地工作,以达到保护生命健康、财产安全和生态环境,加速城市复原的目的。

(4) 危机信息的传播。有效地通过媒体和社区传播信息,可以帮助市民尽快从危机事件的冲击中恢复到正常状态。这项工作需要的时候,要负责协助市政府有关部门收集和传播信息,负责在危机事件之中和危机事件结束之后,收集关键的信息,并将其传递给媒体、城市工作人员、工商业界以及城市居民。

(5) 废墟管理。多伦多市与一系列私营部门发展出良好的公私合作关系,在危机事件结束之后,以安全、经济的方式提供废墟处理

服务。

(6) 损失评估。首先,对受危机事件影响的地区和因为危机而中断的服务进行评估,可以帮助减小城市的脆弱性,帮助城市增强抵抗危机冲击的能力。其次,收集更多的危机受害者的需要方面的信息,可以在将来的危机应对中,提高危机救济的迅速性和有效性。最后,清楚地了解城市居民、商业界和公共设施受到损害的程度,以更好地组织城市复原工作。

(7) 转移受危机事件影响的人员。在危机事件中,如果危机事件对相关地区公众的影响很严重的话,这些公众会被组织转移出受影响的地区。虽然转移的具体路线和方式要根据危机事件的具体情形而定,但是转移的程序、参与组织转移的各个机构的职能和角色,都要在危机应对计划中进行事先的规定。

(8) 交通。交通部门的职能在于确保动员足够的地面交通能力,保障城市在危机事件中以处理危机为目的的交通需要。当然,他们还要负责采取措施,尽快恢复交通基础设施的正常运作。

(9) 救助服务。该项工作旨在向受危机影响的公众提供各种必要的服务。这些服务包括:提供庇护所、食物、医疗救助等等。除此之外,该项工作还负责:① 建立和维护一个有效的配送系统,向受危机影响的人群以及危机反应人员,提供各种救援物资;② 建立和维护一个信息传播系统,及时通报受危机影响的人群的状况。

(10) 捐赠物品管理。危机应对计划应当勾勒出城市在捐赠物品管理方面的职能和工作程序。捐赠物品管理不仅是在大规模的、引起社会普遍关注的危机事件时必需的,在一些小规模危机事件中,也是必不可少的。危机应对计划对在危机事件中,如何管理金钱的和实物的捐赠,进行了具体的说明。

(11) 志愿者管理。危机应对计划应当勾勒出城市在志愿者管理方面的职能和工作程序。该部分确定如何在危机情形出现的时候,发展出一个有效的框架协调众多的志愿者组织的行动,以充分发挥他们在危机应对中的作用。

(12) 危机中受伤人员的救助。该项工作的主要目的在于协调政府各个部门的工作,有效地向在危机事件中受伤的人员提供健康和医疗救助。要做到既能够向危机中的受伤人员提供充足的服务,又能够尽量减小危机中医疗救助对日常健康和医疗工作的冲击。

(13) 危机中死亡人员的后事处理。该项工作的主要目的在于协调城市殡葬部门和其他部门在危机结束后的工作,及时查明死亡人员的身份,收集有关的证据,并向死亡人员的亲人通报有关的情况。

(14) 心理咨询服务。这项服务主要针对危机反应人员。他们在维护公共安全、处理各种灾难性事件,以及提供其他医疗救助的时候,通常会受到各种各样的精神上的刺激。这项服务的目的在于帮助他们从处理危机的紧张情绪和心理刺激中解脱出来,避免处理危机事件对他们心理健康造成负面的影响。

(15) 如果在危机事件中需要转移受影响人群的话,有很多随之而来的问题都要加以考虑。其中一项就是如何处理“转移人群”饲养的宠物。危机应对计划应当设定专门的部分,确定可以收容这些宠物的场所,并教育公众在转移过程中如何正确处理他们的宠物。

## 四、多伦多市危机应对行动过程

### 1. 危机事件的确认和评估

危机管理办公室对各种可能威胁公共安全的危机事件进行分类整理,并进行相应的评估分析。不仅如此,它们还查明了各种容易被这些危机事件影响到的公共设施,出台相应的保护措施。

危机管理办公室将各种可能威胁公共安全的危机事件,划分为以下三类:(1)自然灾害事件,主要包括恶劣天气、洪水、暴风雨、龙卷风,以及涉及食物或人类健康危机事件。(2)由人为原因造成的危机事件,主要指对公共安全造成威胁的事件,比如城市骚动、战争、爆炸装置和扩散装置。化学物质、生物物质、放射性物质以及原子物质既可能单独出现构成威胁,也可以出现在爆炸装置和扩散装置之中。(3)技术设备和基础设施中断,这些事件包括电力供给中断、交通事故或者交通设施故障、飞机碰撞或者坠毁、自来水供应中断、建筑物倒塌、重要物资短缺以及与计算机和网络有关的故障。

多伦多市发展了一套办法,对这些危机事件的危害性和严重性进行评估。主要包括两个评估要素:一是危机事件发生的概率,二是危机事件一旦发生造成的负面影响。评估的基本框架如图 6-2 所示。

危机严重性 = 危机发生的概率 × 危机的影响

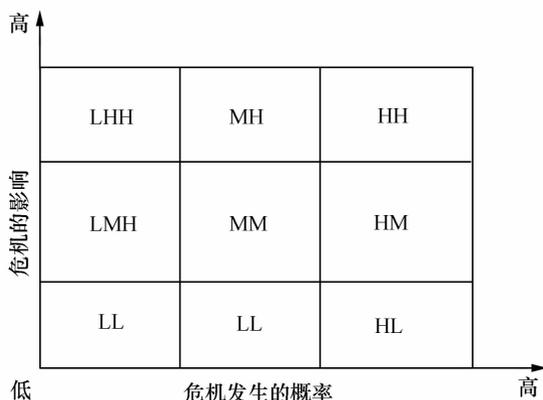


图 6-2 评估的基本框架

这种的评估虽然简单,但提供了一个基本的分析框架,帮助危机管理办公室发展出适当的办法,减小各种危机事件的影响。对任何一种潜在的危机事件,其对社会的危害可以通过两种途径得到有效的控制:一是减小危机事件发生的概率,二是降低危机事件造成的负面影响。

## 2. 危机应对行动

危机管理办公室在对各种危机事件进行评估分析的基础上,制定针对性的行动策略,这些行动策略主要包括以下几个方面:

(1) 涉及有害有毒物质的联合行动:该行动主要应对有关有害有毒物质在大多伦多的泄漏所引发的危机事件。主要的危机应对行动包括:控制这些有害有毒物质的传播;查明有关物质的性质,并对它们的影响进行评估;监控这些物质的扩散;采取行动减小这些物质对环境的影响。该部分明确了在有害物质的泄漏地点,有关危机反应各方的具体职责。

(2) 涉及化学、生物、放射性物质、原子物质的联合行动:这些行动计划被发展起来,以对可能涉及到下列物质的危机事件进行有效的应对:化学物质、生物物质、放射性物质,以及原子物质。这些计划确定了在涉及化学、生物、放射性、原子物质的恐怖事件中,参与应对各方的具体职责。它应当包含针对各个参与机构的特定的内部反应程序和行动指南。

(3) 城市搜索和救援联合行动 城市搜索和救援团队负责在涉及建筑物坍塌的危机事件中,提供专业化的生命救助工作。其具体的工作职能包括:在坍塌的建筑物中进行搜索和救援;对受害者提供紧急的医疗救助;对天然气、输电设备和线路,以及其他有害物质进行评估和控制;对仍有人员受困其中的受损建筑物的情况进行评估,稳固这些建筑物以避免继续的损失。

(4) 酷暑、严寒和恶劣天气应对措施:该部分说明如何在急剧的气温变化和恶劣天气的情况下,采取有效的应对措施,减小这些危机事件的影响。

### 3. 危机应对行动准备程序

危机应对行动准备程序所指的并不是危机发生前的准备工作,而是指对危机应对计划的管理程序。这套管理程序包括四个环节:计划、操作实施、评估、改进。多伦多市危机管理项目委员会参与该准备程序全部四个环节的工作,以确保危机应对计划与多伦多市现有的法律政策、组织结构和治理途径相一致,避免互相冲突的现象发生。

在危机应对计划之下,危机管理办公室负责总体上的规划协调工作,包括评估和修改危机应对计划,以及相关的行动策略。职能部门负责在其职责范围之内,牵头准备其在危机应对中所需要采取的

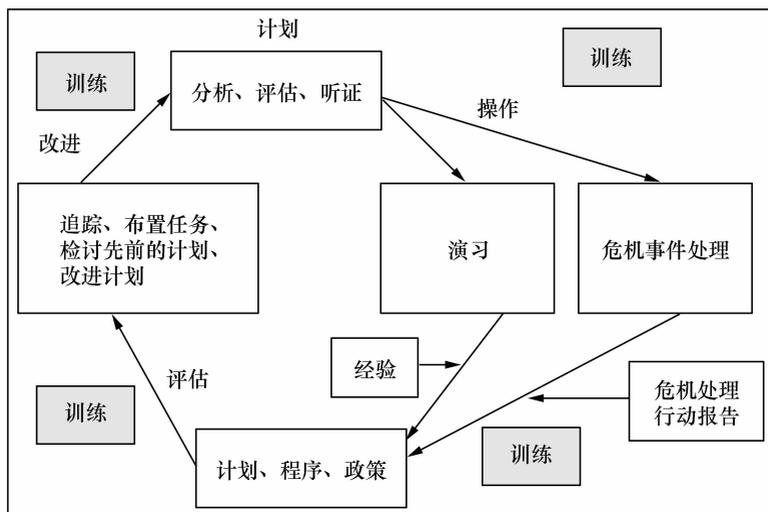


图 6-3 危机应对行动准备程序

行动,以充分发挥其在危机应对中所应当发挥的作用。多伦多市危机管理项目委员会则负责规划和协调在危机中提供协助的工作。

#### 4. 危机应对行动操作程序

多伦多市制定了一整套危机应对行动操作程序,以更好地对各种危机事件做出反应,并尽快恢复正常的秩序。下面我们将对这些危机应对行动操作程序,从最初的危机通告到危机事件结束后的行动,进行简要的介绍。这些危机应对行动可能是同时进行的,而不一定按照如下顺序。

##### (1) 危机通告

一旦发现各种危机事件的征兆,危机管理办公室将会按照危机应对计划中所确定的程序,通知关键的管理人员和工作部门。根据危机事件的种类和严重程度,有关人员将会被告知一些足以对危机事件的性质和范围形成准确了解的信息。一旦危机事件达到一定的严重程度,多伦多市危机管理项目委员会的成员可能会被召集到危机处理中心,以指挥和协调危机处理工作。

##### (2) 启动应急程序

① 在危机管理办公室基于其对危机事件的监控观察,决定启动应急程序之后,将会通知多伦多市危机管理项目委员会的成员,告知它们在指定的时间到危机处理中心集合;

② 有关职能部门在接到通知之后,启动它们的危机处理程序,承担它们在危机处理中指定的职能;

③ 有关职能部门可以激活它们各自的危机处理中心,以为他们在危机现场的工作提供有效的指导和协助;

④ 多伦多市危机管理项目委员会对危机的情况进行评估,收集有关危机所造成的损失的信息,决定进行危机处理所需要的资源;

⑤ 多伦多市危机管理项目委员会的有关成员,向市长或者经市长授权的官员报告对危机情况的评估,这些信息将会被用来决定是否有必要向公众进行危机事态的宣告;

⑥ 根据危机管理法案的规定,当一个危机事件已经存在,但还没有向公众宣布之前,城市雇员根据危机应对计划的程序,采取行动保护多伦多市市民的生命财产安全。

### (3) 有关危机事件的宣告

市长或经市长授权的官员在认为必要并且不与有关法律冲突的情况下,为了有效地保护多伦多市市民的生命健康和财产安全,可以宣布在多伦多市全市或者某一部分存在危机事件,并采取适当的行动;市长或经市长授权的官员,可以宣布多伦多市危机事件的结束。

### (4) 后续行动

多伦多市危机管理项目委员会的控制团队设在危机操作中心,负责确定危机应对的需要和优先次序,协调各种危机反应行动;控制团队在其他有关委员会成员的协助下,负责涉及城市资源调拨和分配的政策层面和管理层面的工作;通讯团队根据有关的要求,指示媒体和有关工作人员通告危机事件的情况和处理工作;一旦危机处理任务或者生命抢救任务结束,危机处理团队将被解散,工作的重点将从危机应对转移到危机后的复苏工作上。

### (5) 危机复原行动

危机结束之后,如果一个集中协调机构的存在已经不再必要时,多伦多危机管理项目委员会负责领导危机反应结束后的后续行动。有关集中起来的权限和职责,将会重新被划回归各个职能机构。危机复原阶段的监控工作主要由各个机构分头承担。

## 第七章 日本东京市危机管理体系

东京是世界级的综合性现代化国际大都市,不仅在日本和日本首都圈,而且在国际社会经济中,都具有非常重要的地位。东京都的危机应急管理能力建设直接反映了日本现代城市乃至全国的政府应急管理能力。为了适应建设国际大都市的城市发展需求,同时也为了满足市民<sup>①</sup>对安全的需求、行政改革、公共服务多样化的需要,以及为了改善现有防灾应急管理体系等方面的要求,东京于2003年4月确立了“知事直管型危机管理体制”,设置局长级的“危机管理总监”,改组灾害对策部和成立综合防灾部,建立了一个面对各种各样的危机全政府机构统一应对体制。东京与日本全国各地一样,积累了二战以后五十多年的防灾应急经验,无论是基础设施建设,还是政府的危机管理机制和能力,甚至市民的危机意识,都发展到相当高的水平。地铁沙林事件、防止NBC恐怖袭击、世界杯足球赛的危机管理对应过程等,充分显示了东京城市危机管理在制度建设、机构建设、技术支撑等各个方面的成熟与先进程度。

### 一、东京市危机管理的总体背景情况

#### 1. 日本国家危机管理体制

(1) 日本国家危机管理体制的发展过程:单项灾害防灾—综合灾害管理—危机管理对策。日本是一个容易受灾害影响的国家。<sup>②</sup>现在的日本危机管理体系,是在过去发达的防灾应急管理体系上建立

---

<sup>①</sup> 在东京,把所有的居民称为都民。本稿为方便,通称为市民。根据日本的行政体制,东京都是属于省级政府,下设23个区、26个市、4个町、1个村,这里把东京都政府简称为东京。

<sup>②</sup> 根据日本内阁府的资料,在1994—2003年世界发生的960次6级以上地震中,在日本发生的地震有220次,占22.9%。1972—2001年全世界的灾害死亡人数和损失金额为198.5万人和9597亿美金。其中日本分别为9千人和1489亿美金,占0.5%和16.0%。资料来源:日本内阁府防灾主管:《政府的灾害先期应急机制》,“中日大城市危机应急管理国际研讨会”2004年10月12日。

起来的,其发展过程可概括为三个阶段:

第一阶段(20世纪50年代前后),以单项灾种管理为主进行防灾减灾管理,主要制定了《灾害救助法》(1947年)、《消防组织法》(1947年)、《国土综合开发法》(1950年)和其他关于治山治水、防洪、防火、防震等单项灾种的法律和规划。<sup>①</sup>

第二阶段(60年代初),从单项灾种的防灾管理体系转向多项灾种的“综合防灾管理体系”,这是日本防灾史上的第一大转折点。这是因为1959年发生了伊势湾台风灾害(死亡5040人)。这是日本自1923年关东大地震(死亡142807人)以来受损于自然灾害最多的一次。灾后,日本总结了单项灾种管理的弊端和教训,于1961年制定了《灾害对策基本法》,使防灾体制发生了根本的变化,具体表现为:(1)把地震和火山、台风与水灾、雪灾等各种主要灾害的对策综合起来进行立法和编制基本规划;(2)把“预防—应急—恢复重建”防灾减灾的每个过程的相关政策和规划综合起来进行策划和实施;(3)把中央和地方政府、民间、家庭的各防灾主体组织起来,明确责任和合作机制;(4)把防灾专业规划与国土规划综合起来,纳入1962年的《第一次全国综合开发规划》中。

第三阶段(1995年阪神大地震后),日本的防灾管理出现了第二大转折点,从“综合防灾管理体系”转向“国家危机管理体系”。由于国际政治环境发生了很大的变化,危机种类、范围和诱发危机的手段也发生了变化,以及像1995年1月17日发生的阪神大地震等国内重大危机事件和政府危机管理应对能力不足等问题,迫使日本政府进行制度改革,建立以加强内阁功能为主的新型管理体系——危机管理体系。<sup>②</sup>

(2) 国家危机管理体制的特点和最新变化。日本的国家危机管理体制经过几年的中央机构改革和调整,修改了《内阁法》和《灾害对

---

<sup>①</sup> 顾林生:《从防灾减灾走向危机管理的日本》,北京市地震局:《城市与减灾》,2003(4)。

<sup>②</sup> 在20世纪90年代发生的重大危机事件中,1995年1月17日发生的阪神大地震尤其严重,死亡及去向不明者达6433名,倒塌房屋104900户,给整个社会经济带来了严重的打击和损失。同年3月东京发生了地铁沙林放毒事件(死亡者11名,受伤者5000多人)和1996年12月17日发生了秘鲁日本大使馆人质事件,震撼世界。1995年12月核物质泄漏事故。1996年5月O-157大肠菌集体中毒事件、1997年1月俄罗斯油轮在日本海触礁发生的海洋污染事件。

策基本法》等相关法律,加强了首相的危机管理指挥权和内阁官房的综合协调权,提高了危机管理机构和中央防灾减灾机构的地位及功能,形成了“防灾减灾—危机管理—国家安全保障”三位一体的系统。<sup>①</sup>这三者既分工明确,又相互关联,合成一体。其中,危机管理在国家安全保障与防灾减灾中间起着以内阁行政为主导的综合协调作用。

1996年2月,成立了“内阁官房危机管理小组”,由内政审议室等内阁官房(相当于我国国务院办公厅)的6室派遣10人,在紧急时期配合正副官房长官采取对策。5月,建立“内阁信息汇总中心”,并在新首相官邸地下一楼设立了危机管理中心,收集和汇总信息,实行24小时5班制。<sup>②</sup>1998年4月1日,在内阁官房里设立相当于副大臣的“内阁危机管理总监”。2003年进行了调整和完善,现在的国家危机管理机构为“内阁危机管理总监”,下设内阁副官房长官助理(安全保障和危机管理主管),其下设危机管理审议官和有事法律主管内阁审议官(2人)。危机管理审议官下属相对应的危机管理内阁参事官(4人)、安全保障内阁参事官(3人)和信息安全内阁参事官(1人)。内阁危机管理总监的职责为:在突发事件发生时期,(1)分析事件形势,做出判断;(2)迅速与有关部委联络进行综合协调,发布最初的应急措施;(3)辅助首相和官房长官采取相应对策。在平常,站在内阁的立场上,研究和制定政府的各种危机管理对策,检查和改善各个部委的危机管理体制。从信息、预案和实施对策以及部门协调等方面加强中央的危机管理能力。

与此相应,在专业的和平时的防灾行政上,为了提高内阁府的防灾决策能力和首相的指挥权,把原来设在国土厅的主持防灾减灾工作的行政事务机构国土厅防灾局和最高决策机构“中央防灾会议”设在内阁府,在内阁成员中新设了1名防灾担当大臣。在内阁府,防灾担当大臣的下面有主管防灾的政策主统管官和审议官进行具体的防

<sup>①</sup> 阪神大地震显示出了《灾害对策基本法》的缺陷和问题:包括首相决策在内的国家应急处置机制、在灾害现场的自卫队官员的权限、地方政府的大区域合作、志愿者和海外援助的应对、老年人和残疾人等救护救援、受灾信息的收集和传达等问题。

<sup>②</sup> 2002年4月1日,内阁信息汇总中心和危机管理中心直接设在新首相官邸的地下一楼。内阁信息调查室的职员24小时收集各部委和媒体报道的信息并进行汇总分析,发生突发公共事件时立刻向首相报告。内阁官房安全保障和危机管理主管:《内阁的防灾信息活用》2003年10月。

灾行政管理工作,定员编制由原来的36人增到50人。“中央防灾会议”由首相任会长,防灾担当大臣以及其他所有大臣为委员。该机构主要负责制定地震、火山、台风与洪水、海啸等自然灾害、危险物引发的灾害、火灾等人为灾害的国家和大区的防灾基本规划,并且促进该规划实施,对首相和防灾担当大臣进行审议和提出建议、劝告。“中央防灾会议”下设干事会,“内阁危机管理总监”任干事会的顾问。

总之,中央政府在组织机构调整、部门综合协调、信息收集、危机管理对策研究等方面发生了变化,同时对地方的城市危机管理也带来了很大的影响。

(3) 日本行政体制和地方自治制度。日本行政体系由中央、地方47个都道府县(相当于我国的省一级)和3246个市村町(相当于我国的县一级)组成的三级行政(图7-1)。根据《地方自治法》,国家不能干涉地方行政,只能在法定范围内按照事权和财权与地方政府进行分工。除了政令指定城市(相当于我国的计划单列城市)外,市村町都是平等的。全国分10个大区域:北海道、东北、关东、北陆、中部、近畿、中国、九州、四国、冲绳。这些地区类似于我国的东北、华北、西北和华南地区等。中央(或部委)在各大区域设立派驻机构。但是,这些中央机构只对中央或各部委在该地的项目进行的管理,并不与这些地区的地方行政机构有上下级的关系,独立行使各自的管理职能。

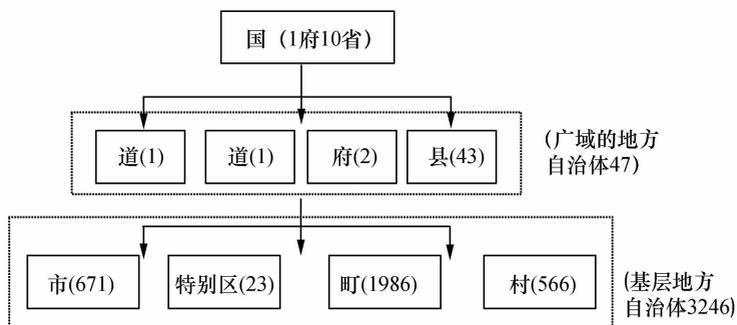


图 7-1 日本的三级行政

根据国家危机管理体制的构建以及地方紧急事态处理的需求,日本地方政府在最近一二年纷纷建立了新的危机管理体制,设立了

带有危机管理名称的组织。这种组织形式有三种:第一种是设立相当于副知县级别的专职行政职务“防灾总监”,直属知县和辅助知县全盘进行危机管理;第二种是设立相当于厅长级别的“危机管理总监”或“防灾总监”或“危机管理室长”,统管防灾和危机管理部门;第三种是在规划部门或办公厅或环境部门设立副职的“危机管理总监”或“防灾总监”或“危机管理主管”,辅助正职局厅长和统管防灾的危机管理部门。<sup>①</sup>这种机构调整和整合都是在原有成熟的地方综合防灾管理基础上进行的。同时,地方城市政府以及农村的村町政府也一样建立了危机管理体系和危机管理综合协调部门。

## 2. 东京市的人口与经济发展

东京都不仅在日本和首都圈,而且在世界经济中都具有非常重要的地位。包括东京在内1都7县的首都圈虽然面积只有36888 km<sup>2</sup>,占全国的9.8%。但是,人口在2000年为4132.1万人,占全国人口的32.56%。其中东京都的人口是1206.4万人,分别占全国和首都圈人口的9.5%和29.2%(表7-1)。东京都和23个区的市区的人口密度分别是5517人/km<sup>2</sup>和13093人/km<sup>2</sup>,人口密集和聚集程度非常高。65岁以上的老龄人口为191万。2001年外国人居住者有318996人。

表7-1 日本三大都市圈的主要社会经济指标

	全国	首都圈	东京都	东京23区	近畿圈	中部圈
面积 km <sup>2</sup>	377873	36888 (9.8%)	2186.9	621.3	37276 (9.9%)	59533 (15.8%)
人口 (2000年)	126925843	41321833 (32.56%)	12064101 (9.50%)	8135000 (6.41%)	23541868 (18.54%)	21464504 (16.91%)
GDP(百万日元) (1998年)	498016898	182954891 (36.74%)	84680861 (17.00%)	—	92065674 (18.49%)	86795299 (17.42%)
人均所得 (百万日元) (1998年) (2003年)	311.2	351.6	423.0	—	312	320

资料来源:国土交通省国土计划局监修、社团法人:《大都市圈的整備》,2002年8月。

从1998年的国内生产总值来看,首都圈是182954891百万日元,

<sup>①</sup> 自治体危机管理研究会:《自治体职员の危机管理读本》,2002年10月。

占全国的 36.74%。其中东京都是 84680861 百万日元,占全国的 17.00%。按美元折算,东京都的地区生产总值是 7698.26 亿美元,相当于 1998 年中国国内生产总值的 82.8%<sup>①</sup>,基本上等同于加拿大一国的国内生产总值。

### 3. 东京的自然条件

东京都位于日本的中部和日本最大的平原关东平原的南部,东部市区的东南部面临东京湾,与市区相连接的西部的多摩地区是山地、丘陵和高地。此外,东京湾南部一直到西太平洋地区分散着很多火山岛屿。市区和多摩地区东西长 88 公里,南北宽 44 公里。东京都的地形由 300—2000 米的山地、100—300 米的丘陵、20—300 米的高地、20 米以下的冲积平原以及岛屿构成的。特别是市区,几乎是冲积层构成的。都总面积有 2187.05 km<sup>2</sup>,设立区政府的 23 个区的面积有 621.45 km<sup>2</sup>、设市的面积有 783.94 km<sup>2</sup>、町村的面积 781.68 km<sup>2</sup>。其中,町村的面积中,郡部面积(陆地)有 375.96 km<sup>2</sup>、岛屿面积有 405.72 km<sup>2</sup>(占都总面积的 1/5)。多摩川、偶田川、荒川、江户川流经市区。气候情况是 3—5 月是梅雨季节,6—8 月受台风影响比较多,冬季下大雪。年平均降水量为 1467 mm,平均气温为 15.7 度。<sup>②</sup>

日本是个多地震的国家,东京的南关东地区更是地震多发地区,是欧亚大陆板块、北美板块、菲律宾板块、太平洋板块交叉相碰撞的地区。现在,根据专家的研究和预测,影响东京的地震有震源在相模海沟的海沟型大地震“关东地震”、震源在东京的大城市直下型地震“南关东地震”、震源在骏河海沟的 8 级海沟型大地震“东海地震”。<sup>③</sup>

东京市区和多摩地区有 23 个区、26 个市、4 个町、1 个村;岛屿地区跨东经 136—154 度、北纬 20—35 度有 2 个町和 7 个村。2003 年,平均每天处理交通事故 242.5 起,110 报警电话 4802.1 个,消防和医疗急救电话 2921.4 个,急救出动 1725.7 次,火灾 18.3 起,确定的刑事犯罪事件 827.2 件,处理垃圾 12785 吨(2001 年度)。<sup>④</sup>

<sup>①</sup> 1998 年中国国内生产总值 76967.1 亿元,按照美元汇率(1 美元 = 8.2791 元)计算为 9296.55 亿美元。

<sup>②</sup> 东京都厅总务局统计, <http://www.metro.tokyo.jp> ;东京都:《东京都区域防灾规划 火山/风水灾编》2002 年。

<sup>③</sup> 东京都总务局灾害对策部:《防灾手册》,1998 年 8 月。

<sup>④</sup> 东京都厅总务局统计, <http://www.metro.tokyo.jp>。

#### 4. 东京危机事态的种类及最近发生的危机事态

根据 2003 年 4 月的东京都危机管理机制建设方针,东京都把危机事态大致分为自然灾害和人为灾害两种。<sup>①</sup>前者包括是地震、火山爆发、风灾和水灾等;后者包括 NBC 灾害(核恐怖、生物恐怖、化学恐怖)、大规模的火灾和爆炸、大规模的事故等。与国家的危机管理机制建设相对应,东京都为了保护市民的安全,必须考虑所有的危机事态。

阪神大地震后,最近几年在东京发生或有关的危机事态见表 7-2:

表 7-2 东京都的危机事件

	时间	事件内容
1	1995 年 3 月 20 日	日本国家行政机构集中地区的霞关车站的丸内线、日比谷线、千代田线三条地铁线 5 趟地铁车辆发生了沙林散布事件,有 12 人死亡,约 5500 人受不同程度的伤害
2	1996 年 8 月	冈山县小学校出现集体中毒事件,肠管出血性大肠菌 O-157
3	1997 年 7 月 2 日	东京湾靠横滨海面发出油轮触礁漏油事件
4	1998 年 8 月—1999 年 11 月	奥姆真理教丰岛区道场设置事件,居民开展抗议活动,要求撤离
5	2000 年 3 月 8 日	地铁日比谷线低速脱轨事件
6	2000 年 6 月 26 日	三宅岛火山地震和火山爆发、全体岛民避难
7	2000 年 6 月 27 日	雪印乳业公司的牛奶中毒事件,东京都对该公司所在分公司进行检查
8	2001 年 9 月 9—12 日	15 号特大台风,水位创战后最高纪录,羽田机场隧道被淹没
9	2001 年 9 月 11 日	美国“9·11”事件后,采取了 NBC 恐怖灾害对策措施,修改了健康危机管理对策预案
10	2001 年 9 月 20 日	千叶县的肉类加工厂发现疯牛病(BSE),东京都采取应急措施
11	2002 年 1 月 16 日	医院院内感染事件(7 人死亡),采取预防措施
12	2002 年 5 月 9 日	日本铁路京叶线新木场站的男性喷射催泪气体事件,动用 NBC 恐怖灾害对策措施
13	2002 年 5 月	世界足球杯赛的健康危机管理,防止足球流氓和 NBC 恐怖
14	2003 年 4 月	SARS 健康危机管理
15	2003 年 12 月—2004 年 4 月	时隔 79 年发生的日本国内禽流感

资料来源:根据自治体危机管理研究会:《自治体职员的危机管理读本》(2002 年 10 月)以及东京都提供的资料进行整理的。

<sup>①</sup> 东京都危机管理总监中村正彦:《关于东京都的危机管理对策》,《21 世纪亚洲大都市网络第一次亚洲危机管理会议的报告书》,2003 年 9 月 1—3 日。

## 5. 危机管理的需求

东京都的危机管理需求可以概括为:建设国际大都市的城市发展的需求、市民的需求、行政改革的需求、公共服务多样化的需求、改善现有防灾管理体系的需求等方面。

在建设国际大都市的城市发展需求方面,东京都分别在2000年12月和2001年10月公布了社会经济综合发展规划《东京构想2000——建设千客万来的世界城市》和城市总体发展规划《东京新城市建设展望——走向都市再生的道路》。在综合发展规划中,其定位是“作为名副其实的首都,东京是一个在跨越国界的经济全球化中发挥高度集中的城市功能,在越来越激烈的城市竞争中取胜,并强有力地牵引日本经济的发展,成为世界之巅的国际都市,也是世界各国的人、物、信息等交往频繁的都市——经济活动和文化活动活跃、充满活力和魅力并且吸引世界各国人民的世界城市”。为了实现这个宗旨,东京都制定了三个基本目标:(1)谁都能发挥创造力的东京;(2)市民能够安心生活的东京;(3)谁都能发出先驱型的信息的东京。在城市总体规划中,提出了“创造领导世界、具有魅力和活力的国际都市”。为此,城市建设的理念是:(1)维持和发展具备国际竞争力的城市活力;(2)与支撑可持续性的社会经济繁荣的环境共存;(3)创造独特的都市文化并发出这样的信息;(4)创造安全、健康、高质量的生活环境;(5)促进市民、企业、非营利组织等多种主体参与和相互合作。

市民对都政府在安全的城市建设和生活环境中,提出了很多要求,主要表现在:(1)增强城市防震防灾能力、减少木结构建筑物和危险地区;(2)加强防范犯罪活动和减少交通事故,创造安全的生活环境;(3)尽早采取对策,防止洪水和台风带来的危害;(4)取缔柴油机卡车和车辆噪音,保护市民的健康生活环境,推广低公害车的使用;(5)减少环境负荷,实现可持续发展;(6)加强食品安全管理,防止中毒事件。针对生物化学恐怖等,加强急救医疗体制的改革。<sup>①</sup>此外,针对《东京构想2000》的16项政策目标,在2002年都进行了市民民

<sup>①</sup> 2000年9月8日东京都对1598名市民进行调查。东京都:《东京构想2000——建设千客万来的世界城市》2000年12月;东京都健康局:《东京都健康保健医疗计划》(2002年修改)。

意调查。其结果表明,目标7“减少地区的危险程度,建设安全的城市”为市民最关心的事项。<sup>①</sup>

20世纪90年代后半期,日本各级政府进行了行政改革,实施了行政绩效评估。东京也进行了改革,比如2002年的行政绩效评估项目中就有关于“急救体制的建设”、“应急体制的建设”、“防火管理者的培养”、“紧急通报装置项目”等。<sup>②</sup>通过这样的行政绩效评估,东京都越来越重视行政事务的有效性和全面性。

随着阪神大地震、东京地铁沙林事件、美国的“9·11”事件,市民对政府的危机管理的要求越来越高,要求政府从一般的防灾减灾到生物化学恐怖活动的应对,从面向一般市民的公共服务到针对老年人的突发事件的应急等都要采取措施和加大力度。针对市民的这些迫切需求,都政府认识到对于恐怖活动、NBC灾害、SARS等突发性事件,原来的以应对自然灾害为主的灾害对策机制以及按照原因分类进行的部门管理体制出现了局限性,需要进行更高层次的、具有综合功能的危机管理,在组织和业务上也需要进行重新统合。<sup>③</sup>

## 二、东京危机管理组织网络体系

### 1. 东京危机管理的理念和原则

东京都的危机管理理念和原则可以概括为:重视市民的生命和财产,政府全体行动进行一元化管理,同时作为行政改革的一环为市民提供安心、安全、安定的生活环境和社会环境,不断改进,进行循环型危机管理。东京在2003年度政府重点发展项目计划中指出:“构建新的危机管理体制,在自然灾害、NBC灾害等重大事件和事故中保护市民的生命、财产和首都的功能。”<sup>④</sup>

2002年东京都提出了“建设面对各种各样的危机、迅速并且正确地应对的全都体制”战略,改变了过去以防灾部门和健康主管部门等

① 东京都市民的声音调查:《东京都构想2000的政策目标的重要度》2002年。

② 东京都:《2002年东京都行政评价结果(政策评价和行政事务项目评价)》。

③ 东京都危机管理总监中村正彦:《关于东京都的危机管理对策》,《21世纪亚洲大都市网络第一次亚洲危机管理会议的报告书》,2003年9月1—3日。

④ 知事本部企划调整部企划调整课:《关于制定重点措施和2003年重点项目——为推进结构改革的战略指南》,2002年11月15日。

为主的部门管理方式,采取了整个政府一起行动的一元化管理体制。同时,在2003年,也作为推进东京都的行政改革的一环,在制度和组织上进行调整,使整个政府能够迅速正确地应对危机事态。

东京都危机管理主管参事金重凯之,根据美国联邦紧急事务管理署(FEMA)的危机应对机制并结合日本的经验,提出了“循环型危机管理”方式,强调危机管理只有准备加准备、改善再改善,追求更好的对策,不断反复进行,才能达到循环发展。<sup>①</sup>这包括事前对策、危机发生时的应急措施、事后对策。等到危机等全部处理完后,再进入更高层次的事前对策阶段。危机管理的具体措施和对策,就像生命周期一样循环,使之不断成熟、完善。

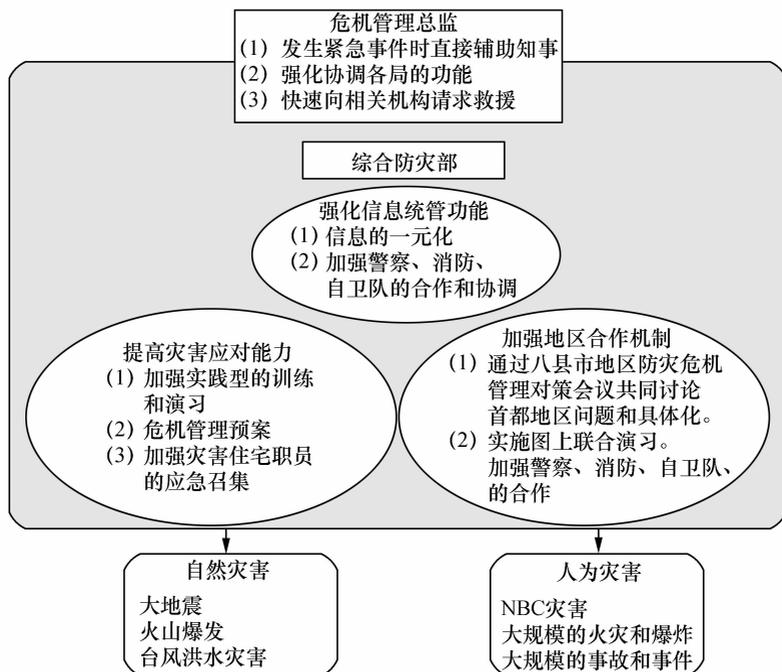


图 7-2 东京都新的危机管理体制

资料来源:东京都危机管理总监中村正彦:《关于东京都的危机管理对策》,《21世纪亚洲大都市网络第一次亚洲危机管理会议的报告书》,2003年9月1—3日。

① 自治体危机管理研究会:《自治体职员的危机管理读本》,2002年10月。

## 2. 建立危机管理新体制

2003年4月,东京都建立了知事直管型危机管理体制(图2)。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)快速做出向相关机构请求救援的决策和行动。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协调各局的应急活动。东京都认为从危机事态发生后的先期启动到恢复阶段,协调各局的活动和综合采取对策,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工2人直接置于危机管理总监的管理之下。<sup>①</sup>这些干部职工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。这里特别强调的是,像恐怖、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,直接调动自卫队、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。

原来的灾害对策部是根据《灾害对策基本法》和《都地区防灾对策基本规划》设立的,主要负责应对自然灾害、大规模的事故、火灾等。取代灾害对策部而新成立的综合防灾部,增加了对NBC灾害等人为灾害和社会安全突发事件的应急管理,直接辅助危机管理总监,在组织制度上强调三项功能:强化信息统管功能、提高危机事态和灾害应对能力、加强首都圈大范围的区域合作。关于强化信息统管功能,主要指采取信息的一元化和加强警察、消防厅、自卫队的合作措施,把过去分散在各部门的信息综合起来,就危机处于何种状态、如何应对等,向危机管理总监报告。关于提高灾害应对能力,主要是充实实践型的训练危机管理预案和加强居住在灾害应急住宅的职员的紧急召集。东京都除了进行应对大规模的地震和台风洪水的演习之外,增加了至今没有进行过的演习,比如NBC灾害演习等。2003年进行了NBC灾害图上演习和应对SARS的演习。东京都在都政府附

<sup>①</sup> 根据2003年11月31日笔者在东京都综合防灾部的调研。

近建设了能使 200 名职员居住的灾害应急住宅,加强在灾害发生之后的紧急召集联系和先期应急启动的能力。这有助于提高这些职员的防灾意识,同时还便于实施紧急召集启动训练。

东京都认为发生大规模的灾害时,光靠东京都很难单独应对,必须与首都圈以及周围的其他地方政府进行合作。2002 年 11 月东京与邻接 3 县 3 市召开行政首脑会议,成立“广域防灾危机管理对策会议”,后增加 1 市,变成 8 县市地区防灾危机管理对策会议。通过这样的组织,明确首都圈在防灾和危机管理上的共同问题,进行研究讨论,并具体化。此外通过实施图上联合演习,加强区域合作。2003 年 1 月,针对大规模地震,与国家和其他 7 县市进行大规模的室内图上演习。2004 年 9 月进行了联合演习。

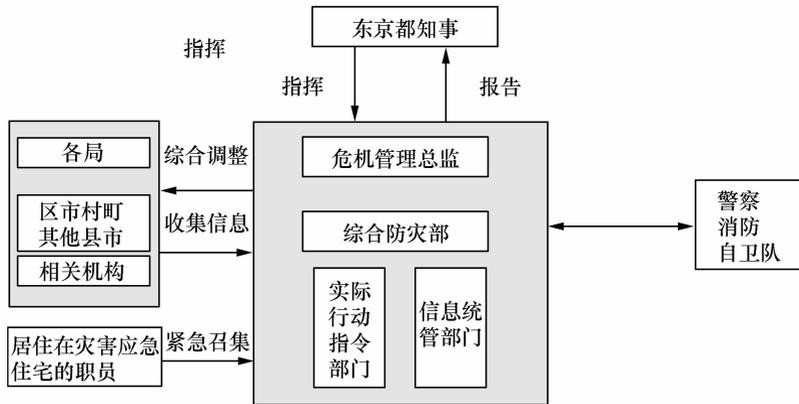


图 7-3 东京都危机管理体制

资料来源:同图 7-2。

如图 7-3 所示,综合防灾部由信息统管部门和实际行动指令部门组成。信息统管部门主要负责信息收集、信息分析、战略判断。实际行动指令部门主要负责灾害发生时的指挥调整。这两个部门置于危机管理总监的管理下,像两个车轮一样,在危机管理总监的指挥下,与有关各局进行协调,进行全政府型的危机管理。信息统管部门是一个新设的职位,从发现有灾害发生的可能性的阶段就开始进行与有关部门接触,收集信息,研究灾害预备的对策方针。当灾害发生时,除了实际行动指令部门汇集各级信息之外,警视厅、消防厅、自卫队派遣过来的干部职员通过本部门的渠道收集和汇总信息,掌握事

态的发展动向,策划应对方针,最后向危机管理总监陈述建议。

综合防灾部共有 78 人,危机管理总监、综合防灾部长、信息统管主管部长各 1 名,防灾管理课 23 人、防灾对策课 25 人、防灾通信课 19 人,信息统管主管科课长(警察、消防、自卫队)和副参事(信息统管主管)共 6 人、副参事(震灾对策主管)和副参事(地区合作主管)各 1 人。

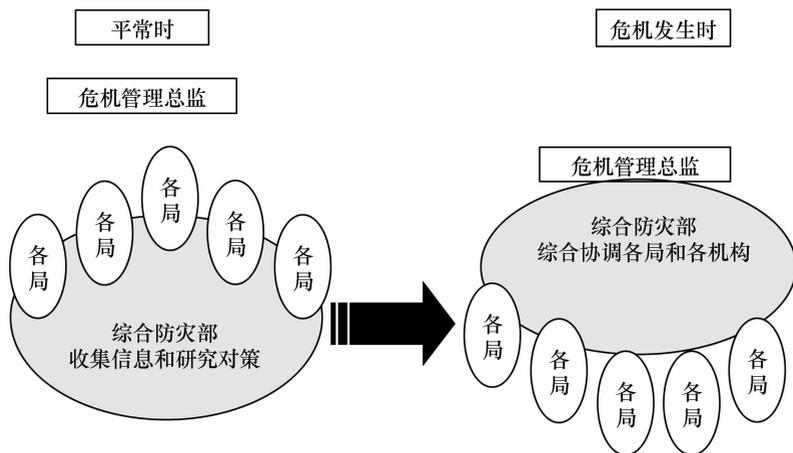


图 7-4 东京都危机管理协调机制

资料来源:东京都总局综合防灾部防灾对策课长斋藤和弥:《都防灾计划和任务》,“中日大城市危机应急管理国际研讨会”,2004 年 10 月 12 日。

### 3. 东京都防灾会议

根据国家《灾害对策基本法》第 14 条和《东京都防灾会议条例》,设立东京都防灾会议(常设机构),作为东京都防灾减灾和危机管理的行政最高决策机构。该机构直属知事,知事任会长,由国家的地方派驻机关、公共机构、地方公共机构、都政府以及区市町村等的职员或代表组成的。现在的委员会成员有 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、知事管辖的各部门 21 人、消防机构及区市町村 5 人、指定公共机关和指定地方公共机关 19 人。委员会的主要职责是制定或修改东京都地区的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,邀请学识经验丰富的专家担任。委员会下设干事会和部

会。干事会现有 61 人,是一个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。

### 三、危机管理法律框架、规划体系 以及实施保障体系

#### 1. 法律体系

东京都的防灾与危机管理主要是根据国家法律进行的。国家法律有母法(基本法):《灾害对策基本法》(1961年)、《大规模地震对策特别措施法》(1981年)、《关于推进东南海和南海地震的地震防灾对策》(2002年)、《原子能灾害对策特别措施法》(1999年)、《关于防止海洋污染和海上灾害的法律》(1970年)、《消防法》(1948年)、《关于石油化学基地等灾害防止法》(1975年)、《关于感染症的预防和对患者医疗法律》(1998年)、《地方自治法》(1947年)。此外,在组织法方面,有《消防组织法》(1947年)、《警察法》(1954年)等。灾害预防方面,有《地震防灾对策特别措施法》(1995年)、《活火山对策特别措施法》(1983年)、《台风常袭击地带的防灾特别措施法》(1958年)、《关于促进密集市区建设防灾街区的法律》(1997年)、《促进建筑物耐震加固的法律》(1995年)、《防洪法》(1949年)、《海岸法》(1956年)、《城市公园法》(1956年)、《城市绿地保护法》(1973年)。在灾害应急对策上,有《灾害救助》(1947年)等。

东京都的地方法规相当完善,在国家制定法律后,马上制定相应的条例和实施规则或细则,当然还包括根据东京都本身需要而制定的条例和规则。这些地方法规包括消防、火灾预防、危险物管理、急救、灾害对策和灾害救助、政府信息公开、防止公害和环境污染、治山治水、公共卫生和健康保健、城市安全和防震抗灾、食品卫生、药物管理、动植物防疫、水源和自来水管理等(参见本章附属资料:《东京都有关公共安全、卫生健康、防灾和危机管理等地方法规目录》)。其中,防灾对策方面具体有:《东京都防灾会议条例》、《东京都灾害对策本部条例》、《东京都灾害对策本部条例实施规则》、《东京都地震灾害警戒本部条例》、《东京震灾对策条例》、《东京震灾对策条例实施规则》、《震灾时避难场所的指定》、《震灾时避难道路的指定》、《东京都震灾

恢复本部设置条例》、《东京都震灾恢复本部设置条例实施规则》、《关于东京都震灾恢复本部设置条例及实施规则的施行》。《灾害救助法施行细则》、《灾害时从事应急措置业务人员的损害补偿条例》、《灾害时应急措置业务人员的损害补偿条例实施规则》、《东京都受灾者职业资金贷款规则》、《东京都使用灾害救助基金事前购买发放物品的手续等规则》、《水难救援法处理手续》,还有最近制定的《东京都安全和安心街区建设条例》(2003年7月)等。

2000年,都政府将1971年制定的《震灾预防条例》全部修改成《东京都震灾对策条例》。修订该条例的目的是:关于地震灾害的预防、应急和恢复重建,明确市民、企事业单位和东京都政府的责任,建立必要的体制,同时确定有关预防、应急和恢复重建的措施的基本事项,综合地有计划地推进震灾对策,以此在现在和将来发生震灾时保护市民的生命和财产。

该条例明确规定了知事的责任:通过实施防震等措施保护市民的生命和财产安全,对重新恢复市民生活及城市的振兴,要做出最大的努力,制定有关的规划和确定项目,以知事的名义实施。《条例》也同样明确了市民、企事业单位及政府各部门的责任,它们在知事的领导下“各司其职”。

根据调研,东京都在2004年3月31日制定了《食品安全条例》,以防止食品中毒和疯牛病等。虽然东京都制定的条例比较少,但是,东京都一般根据国家的法律直接制定实施规划和手册等。

关于食品中毒事件,1975年都制定了《中毒事件等调查处理纲领》。大肠菌O-157全国中毒事件发生后,在1997年制定了《东京都食物中毒对策纲领》,2000年重新进行了修改。2004年8月制定和实施《东京都食品安全条例》。

## 2. 地方规则和合同

为了保证灾害发生时民间团体、兄弟省市、志愿者的相互救援和合作,东京都采取灾前合同制形式,制定了许多规则和签订了很多合同。这样,可以做到在平常时相互进行信息交流,在应急时相互救援、临阵有序。<sup>①</sup>

<sup>①</sup> 东京都防灾会议:《东京都地区防灾规划·震灾篇》2003年7月。

鉴于在阪神大地震中全国甚至世界各地的志愿者发挥了很大的作用,东京都制定了《东京都防灾志愿者纲要》,设立防灾志愿者登记制度,根据下级政府的请求派遣防灾志愿者,并规定由下级政府负担差旅费等和由都政府负责事故损失补偿等。

为了确保应急信息的畅通和正确,东京都与新闻媒介签订《关于东京都请求报社媒体报道灾害信息的协定》。《协定》规定东京都知事(甲)或东京都公安委员会(乙),在根据《都地区防灾基本规划》成立灾害对策指挥部后,向新闻报社等媒体机构(丙)发出要求报道宣传的请求。内容包括警报的发布、传递、地震预报信息的传递、避难的劝告、消防和防洪的应急措施、受灾者的救援和保护、受灾儿童的应急教育、公共设施和设备的应急修建、卫生保健、交通管制和紧急输送道路等信息。但是,媒体机构在报道采访时,不可阻碍紧急运输车辆。

根据法律规定,日本红十字会东京都支部、社团法人东京都医师会、社团法人东京都牙科医生会、日本广播协会、各民间电视台机构、东京都卡车协会、东京都厅运输事业协会、财团法人东京汽车协会、日本通运东京分店被东京都指定为公益防灾机构。东京都通过与这些机构签订协议,在灾害发生时,委托这些机构进行协作和救援,并明确征用物资的程序、费用负担和保险责任。比如,与东京汽车协会签订的协定规定:在发生灾害时,协会除非特殊原因外必须提供汽车车辆,都政府马上交付车辆使用请求书等;在汽车公司提出费用支付请求后,都必须在30天内支付;由于汽车公司的责任给第三者带来损失的时候,该公司负责;如果不是汽车公司的司机责任而发生事故时,按照都补偿条例对该司机进行补偿。

东京都与其他地方政府签订了相互救援合作协定,一旦东京发生灾难,附近的7个都市县都会“挺身而出”。这些协定有《全国都道府县在灾害时的广域救援协定》、《震灾时相互救援协定》(关东地区1都9县)、《7都县市灾害时救援协定》(首都圈7都县市)、《全国13大城市灾害时相互救援协定》、《12大城市自来水局关于灾害时相互援助的备忘录》、《东京都自来水局与千叶县自来水局之间的灾害相互援助协定》、《消防救援协定》。在协定中,对于救灾物资的提供、调拨,公务员的派遣(主要指医疗、技术和技能系统的人员),救援车辆、船只的供应,医疗机构接受伤员,教育机构接受儿童和学生以及火葬

场、自来水设施的修复和供应、垃圾和下水处理设施的提供、救援负担和财务处理等方面,都作了详细的说明。一旦东京发出援助请求,这7个都市县都要及时提供救援。如果灾害使东京整个系统瘫痪,而无法与外界取得联系的时候,根据协定,其他大城市在没有得到东京的求援时,可以自主出动救援。<sup>①</sup>

与民间团体的协定一共有34个,形成了一个部门齐全的防灾应急网络,有效地保证在市场经济体制下应急资源的整合。这些团体包括东京建筑协会、闸门制造公司、排水机房建设公司、东京药品批发协会、大东京牙科用品商业协会、日本医疗气体协会、东京医科器械商业协会、日本卫生材料工业联合会、东京患者搬送事业单位协会、东京水泥建材协会、东京公园协会、日本灾害急救犬协会、财团法人东京港运协会、东京港湾运送事业协会、日本填拓疏浚协会、关东客船协会、日本船主协会、日本外航客船协会、东京都生活协同组合联合会、东京都警备行业协会、下水道维修管理协会、东京下水道设备协会、日本下水道处理设施管理行业协会、财团法人日本急救医疗财团、日本快餐食品工业协会、东京都宅地房屋交易协会、全日本不动产协会东京总部等。通过这些协定,确保应急救援所需的物资、人员、设施和设备以及迅速进行恢复重建。这样做,既能减轻灾害发生时政府的负担,同时又能使政府按照协定迅速调配和整合物资,使民间团体在平时和应急时都能积极参与防灾活动和应急活动。

### 3. 规划和计划体系

东京都的危机管理规划体系,基本上以原有的防灾规划为基础,包括:综合防灾规划;健康保健等专项部门规划;各部门规划中的防灾、安全、应急的规划等。

根据国家《灾害对策基本法》第40条第1项,东京都政府召开“东京都防灾会议”制定地方防灾规划,每年必须讨论规划内容,在必要的时候进行修改。规划的目的是:都政府、区市町村、指定地方行政机构、指定公共机关、指定地方公共机关等防灾机构发挥各自拥有的全部功能,通过进行对都地区发生的震灾、风水灾等灾害的预防、实施应急对策和进行灾后恢复重建,以保护居民的生命和财产安全。

<sup>①</sup> 李斌、黄放:《东京经验:一座城市的自卫方略》,载《新闻周刊》2004(4)。

都防灾规划在 1963 年制定,分为《震灾篇》和《火山与风灾水灾等灾害篇》。《火山和风灾水灾等灾害篇》不断被补充和细化,现在有《风灾水灾等自然灾害对策规划》、《火山灾害对策规划》、《大规模事故等对策规划》、《原子能灾害对策规划》。《大规模事故等对策规划》包括船舶事故、飞机事故、铁路事故、煤气事故、NBC 恐怖事故、森林火灾以及危险品事故(石油类、高压气体、火药类、剧毒品、放射线物质、油类泄漏等)。

《震灾篇》是在 1973 年 8 月从《火山与风灾水灾等灾害篇》中分离出来的,到 2004 年 7 月经过了 13 次修改。2003 年的修改重点主要是:(1) 作为促进携手合作和市民共同行动的措施,增添了确保志愿者活动基地的内容;(2) 为了促进区域合作,在临海地区建设“主干防灾基地”以及明确有效的使用方法;(3) 完善危机管理和强化先期应急出动的机制,新增了包括设置危机管理总监、强化信息统管部门等在内的综合防灾部的改组内容。<sup>①</sup> 2003 年 12 月,增加了第 6 部“东南海和南海地震防灾对策促进计划”,加强预防和防止海啸,保护沿岸和海上的居民和游客。

2002 年《火山与风灾水灾等灾害篇》的修改重点是:(1) 新增对地下空间进水的应对措施和市型水灾对策的内容;(2) 关于大规模事故等,修改原油泄漏事故应对措施和增加 NBC 恐怖应对措施;(3) 增加原子能灾害应对措施。

《大规模事故等对策规划》由总则、灾前预防、灾害应急和灾后恢复三部分构成的。总则有规划的方针、市区等的概况、危险物设施的概况、交通等的现状;灾害预防规划包括明确火灾预防措施、危险品事故预防措施、大规模事故预防措施、演习以及普及防灾知识和提高市民等防灾行动能力建设;灾害应急和灾后恢复包括应急活动体制、信息的收集和传递、灾害救助法的适用、相互协作和派遣的请求救援、消防活动、危险品事故的应急对策、大规模事故的应急对策、警备和交通管制、避难计划、救助和急救计划、救援和救护计划、安定民生的紧急计划、城市设施的恢复计划。

根据地区防灾基本规划,东京都还制定了具体落实行政业务和公共投资项目的计划——“东京都震灾对策事业 3 年计划”。该计划

<sup>①</sup> 东京都总局综合防灾部:《事务事业便览》,2003 年 8 月。

是2002年制定的,其目的是为了实现在《东京构想2000》中明确指出的基本目标“建设使市民能安心居住的城市”,保护市民以及聚集在东京的人们的生命和财产,明确都政府必须实施的防震抗灾对策的整体布局和各项政策措施的具体目标以及方向。规划制定的基本方针是:(1)吸取向阪神大地震那样的城市直下型地震的教训,综合总结至今为止的防灾对策、科技信息发展以及社会经济的变化,与《东京构想2000》相整合;(2)把危机管理作为重点,在警察、消防、自卫队等防灾机构的携手合作下,加强和完善政府先期应急出动机制;(3)通过8都县市的区域合作促进相互支援体制的建设,把首都圈作为整体去努力提高其防灾应对能力;(4)根据紧急程度,重要性和实效性,明确项目实施的年度目标,成为一个更富有实践性的规划。

部门规划有东京都健康医疗计划。在计划中,提出了要加强健康危机管理体制,主要是:确保食品和饮用水的安全;对医药品等的监视和指导以及健康食品对策;防止乱用药物对策和推进药品的适当使用;感染症对策;健康危机发生时的应对。<sup>①</sup>

#### 4. 各部门的防灾和危机管理指南、手册和应急预案制定情况

到2003年7月为止,东京都各部门一共制定了各类规划、手册、预案53个(具体如表7-3)。为了预先准备好震后恢复对策,东京都在1997年制定了《城市恢复指南》和《生活恢复指南》。2003年3月,为了更明确地显示市民在灾后应该采取的行动指南、选择和判断标准,东京都把这两个指南合在一起,再分成两部分,一部分是面向市民的“恢复程序篇”,另一部分是面向行政职员的“恢复措施篇”。

表7-3 东京都各局的灾害活动预案、指南

局名/指南等名称	主要内容	制定年月
知事本部		
1 灾害时期职员的行动指南	规定灾害时期职员的行动纲领	2002年4月
2 灾害时期的报道指南	规定灾害时期都的报道机制	
总务局		
3 总务局震灾时期首次出动应对指南	规定灾害时期职员的行动纲领	1999年12月
4 东京都震灾恢复手册	规定各恢复领域的具体措施、恢复整体面貌和过程	2003年3月

<sup>①</sup> 东京都健康局:《东京都健康保健医疗计划》(2002年修改)。

(续表)

局名/指南等名称	主要内容	制定年月
职员互助工会		
5 震灾对策手册	规定灾害时期职员的行动纲领	1997年12月
收入局		
6 收入局灾害时期召集手册	规定灾害时期职员的行动纲领	1999年3月
文化生活局		
7 灾害对策手册	规定灾害时期职员的行动纲领	1999年3月
8 灾害时期东京都支援市民活动的手册	为了有效地支援灾害时期的市民活动,规定职员的行动纲领、区市町村和支援者团体等的协作	1999年3月
9 东京都防灾(语言)志愿者手册	为东京都防灾(语言)志愿者的指南	2001年3月
10 外国人灾害信息中心运行指南	规定在住外国人部(外国人灾害信息中心)启动时的职员行动纲领	2002年9月
11 东京都生活文化局志愿者部的灾害发生时的应对指南	规定在启动志愿者部时的志愿行动纲领	2003年3月
都市规划局		
12 东京都判断受灾建筑物应急危险程度的业务手册	规定指导和协助危险程度判断者的内容	2002年4月
13 受灾宅地危险程度判断者的危险程度判定手册	为危险程度判断者进行判断而准备的手册	2002年4月
福利局		
14 福利局灾害对策指南	规定在灾害时期的职员行动纲领	2001年4月
15 福利局职员灾害时初次出动应对心得		2001年12月
16 避难所管理运行指针(面向区市町村)	规定为了使区市町村在灾害时期顺利地进行避难所的管理和运行的参考指南	2000年3月
17 社会福利设施的地震防灾手册	规定社会福利设施的地震防灾对策的活动方针	1997年3月
18 关于在灾害时期需要救护的市民的防灾行动手册的指针	规定在灾害时期需要救护的市民从平时到恢复的一系列防灾活动的指南	2000年1月
19 为促进对在灾害时期需要救护的市民的灾害对策方针(面向区市町村)	规定为了使区市町村在灾害时期系统地需要对救护的市民实施灾害对策,顺利开展业务的参考指南	2000年1月
健康局		
20 卫生局灾害活动手册	规定在灾害时期的职员行动纲领	1998年8月
21 健康危机管理手册	规定为确立联络体系的程序等	2002年4月
22 灾害时期的保健所活动手册	规定保健所在大规模灾害时期的标准活动纲领	1998年5月
23 灾害时期的医疗救援活动手册	规定在灾害时期关于医疗救援活动的医疗救援班及后方医疗设施的标准活动指南	1996年3月
24 灾害时期的医疗救援活动手册(面向区市町村)	规定在灾害时期关于医疗救援活动的区市町村保健卫生主管部门的标准活动指南	1996年3月
25 灾害时期的医疗活动和首先救援方案	规定在一时出现大量病伤者的情况下需要有选择地优先安排医疗的标准活动纲领	1996年9月
26 灾害时期的牙科医疗救援活动手册	规定在灾害时期关于牙科医疗救援班的活动等的标准纲领	1997年3月
27 灾害时期的药剂师班活动手册	规定药剂师班的标准纲领	2001年2月

(续表)

局名/指南等名称	主要内容	制定年月
28 灾害时期的避难所等的卫生管理手册	规定为了确保在避难所或自宅的市民得到适当的保健卫生服务而都和区市町村应该采取的活动纲领	1997年5月
29 医院的防灾训练手册	规定医院的标准的训练事项	1996年8月
30 NBC恐怖灾害应对处置预案	规定NBC应急处置的各局统一行动和协调的程序	2004年3月
31 后续		

资料来源:东京都2003年、2004年。

健康局2000年3月和2001年4月分别制定了《感染症调查和危机管理手册》和《感染症调查和危机管理手册2》,将霍乱、肠管出血性大肠菌感染者症等11种感染症的症状、感染途径、具体治疗方法等归纳在一起。此外2000年4月1日起实施《食物中毒紧急应对指南》。

#### 5. 危机管理财政预算和重点项目

在2003年财政年度中,都政府把“建立从各种各样的危机中保护市民的新机制”作为重要任务,由财政重点支持和落实两大重点项目。第一大项目是“建立对应各种各样危机的危机管理机制”,预算为1亿日元,具体子项目有:(1)建立新危机管理组织的运行机制,制定全政府机构危机管理手册和进行实践性图上训练;(2)强化灾害损失预测系统;(3)首都圈防灾和危机管理的相互合作。第二大项目是“都政府独自建立确保食品安全和安心管理的体系”,预算为0.5亿日元,主要有:(1)设立食品安全信息评估委员会;(2)创立食品卫生自主管理认证制度;(3)为市民提供食品产地信息项目;(4)重新建立和改善检查和监视机制;(5)建立综合食品安全行政体制等。这些项目由总务局、知事本部、健康局、生活文化局、产业劳动局、中央批发市场等共同实施。

2004年度都政府提出了七大发展战略任务,其中第六大任务是:提高大城市的安全、建设能使居民安心的街区。主要在三大领域:(1)加强防灾对策,(2)完善灾害时的急救医疗体制,(3)防止外国人、儿童和街道犯罪的紧急治安对策。预算分别为0.8亿日元、0.4亿日元、30亿日元。在加强防灾对策方面,主要有三个项目:(1)建设灾害发生时先期应急处置需要的信息基础(市政生命线的设施受灾信息收集网络化项目和编制防灾电子图等);(2)扶持和培养灾后

恢复重建市民组织 加强参与 ;(3) 建立在震灾等灾害紧急的时候大范围的水管相互连接机制 ,主要连接东京都与埼玉县的自来水管。完善灾害时的急救医疗体制主要包括组织东京灾害急救医疗队 (DMAT) ,从救灾定点医院派遣人员 ,加强灾害现场的急救。<sup>①</sup> 都政府认为从长期的观点出发 ,必须努力做到 : (1) 从灾害发生到恢复重建的每个阶段 ,根据自救和共救的原则 ,以居民为主体的活动是不可缺少的 ,应与下面的区市町村政府一起完善支援措施 ;(2) 为了形成一个“抗御灾害能力强的城市结构” ,必须扎扎实实地完善市政设施、城市基础设施以及更新街区。

#### 四、东京都危机应急机制

##### 1. 灾害和危机管理对策指挥部启动和指挥协调

根据国家法律和地方条例等 ,东京都可以设立应急对策本部、灾害对策本部、地震灾害警戒本部和震灾恢复本部这四种指挥部(表 7-4)。应急对策本部主要在发生暴风雨、大雨、海啸、高潮、洪水警报等灾害时设立的。当在东京都范围内发生大规模灾害或有发生灾害的危险情况下 ,根据国家《灾害对策基本法》第 23 条和《东京都灾害对策本部条例》以及实施规则 ,设立东京都灾害对策本部(总指挥部) ,进行灾害对策活动。地震灾害警戒本部是在日本认为唯一可以预测的东海大地震将要发生时和发生后设立的。

当属于东京都本部成员的某局局长或者地方队长 ,认为需要设立部局级别本部的时候 ,必须向危机管理总监提出申请 ,危机管理总监再向知事申请。当本部设立后 ,本部长立刻通知有关各局长和地方队长以及消防厅等国家机构。必要的时候 ,通报各区市町村、指定地方行政机关、指定公共机关、指定地方公共机关的负责人或代表、陆上自卫队第 1 师团长、海上自卫队横须贺地方总监、航空自卫队港空总队司令官、首相、防灾主管大臣、邻近县知县、媒介报道机构。

<sup>①</sup> 东京都 :《2004 年度政府重点事业项目》2003 年 11 月。

表 7-4 东京都设立应急对策总指挥部的对应表

法律依据	灾害对策本部 国家《灾害对策基本法》第 23 条 《东京都灾害对策本部条例》	应急对策本部 《东京都地区防灾规划》(火山和风水灾 等篇)	震灾恢复本部 《东京都震灾恢复本部设置条例》、《东 京都灾害对策本部条例》、《东京都震灾 恢复本部指南》	地震灾害警戒本部 国家《大规模地震对策特别措施法》第 16 条、《东京都地震灾害警戒本部条例》
目的 或概 要	当都范围内发生大规模灾害或有发生灾 害的危险情况下设立,促进灾害对策活 动的开展	在灾害对策本部设立之前或没有设立的 情况下,对下属某一项,在知事认为必要 的时候设立。所管局长向危机管理总监 申请,危机管理总监再向知事申请。 1. 发出暴风、大雨、海啸、高潮、洪水 警报的时候 2. 发出利根川、荒川或多摩川的洪水警 报的时候 3. 发出结合防水警报的时候 4. 发出注意暴风雨、大雨、海啸、高潮、 洪水警报等,有可能发生灾害的时候 5. 发生局部地区灾害的时候	当东京受到地震灾害时,迅速和有计划 地实施有关恢复城市功能和安定市民生 活和重建城市的各种事业	当内閣总理大臣发布地震灾害警戒宣言 时,知事设立本部,根据为预防地震发生 而事先准备的防震防灾规划,实施地震 应急对策
组织	本部长:知事 副部长:副知事、出纳长、警戒总监 部员:有关各局长、危机管理总监、陆上 自卫队、指定公共团体等 机构:现场灾害对策本部	本部长:知事 副部长:副知事、出纳长 部员:有关各局长、警戒厅和教育厅代表 机构:本部和会议和干事会	本部长:知事 副部长:副知事、出纳长 部员:有关各局长、消防厅和教育厅代表 机构:恢复本部会议、恢复复兴讨论会议 (本部长咨询机构)	本部长:知事 副部长:副知事、出纳长、警戒总监 部员:有关各局长、危机管理总监、陆上 自卫队、指定公共团体等 机构:现场本部

(续表)

	灾害对策本部	应急对策本部	震灾恢复本部	地震灾害警戒本部
主管 业务	<p>灾害对策本部</p> <p>本部的紧急配备状态</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 收集和传达灾害的重要信息</li> <li>2. 发出避难的建议和指示</li> <li>3. 确定灾害救助法的应用</li> <li>4. 确定区市町村的相互救援</li> <li>5. 向局长、地方队长、区市町村长进行事务委托</li> <li>6. 向自卫队提出灾害派遣救援请求</li> <li>7. 向政府机构、其他府县、公共机构以及驻留美军提出救援请求</li> <li>8. 负责公费负担</li> <li>9. 确定经费处理方式</li> <li>10. 其他</li> </ol>	<p>应急对策本部</p> <p>灾害信息的收集和传递;实施灾害应急对策;调整区市町村实施的应急对策;适用《灾害救助法》</p>	<p>震灾恢复本部</p> <p>恢复城市功能,安定市民生活和重建城市的各种事业</p>	<p>地震灾害警戒本部</p> <p>本部的紧急配备状态</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 收集和传达重要的地震防灾信息</li> <li>2. 发出避难的劝告和指示</li> <li>3. 请求区市町村的相互救援</li> <li>4. 对局长、地方队长、当地地震灾害警戒本部长、区市町村长进行行政事务委托</li> <li>5. 向设在内阁府的地震灾害警戒本部提出派遣自卫队灾害救援的请求</li> <li>6. 向政府机构、其他府县、公共机构以及驻留美军提出救援请求</li> <li>7. 负责公费负担</li> <li>8. 确定经费处理方式</li> <li>9. 其他</li> </ol>
职员 配备 状态	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 第一紧急配备状态:灾害发生</li> <li>2. 第二紧急配备状态:局部地区灾害</li> <li>3. 第三紧急配备状态:多数区市町村受灾</li> <li>4. 第四紧急配备状态:灾害扩大等</li> <li>5. 第五紧急配备状态:更严重、地震烈度6弱以上</li> <li>6. 立川地区防灾中心紧急配备状态:多摩地区发生灾害</li> <li>7. 特别紧急配备状态:在夜间或节假日等上班时间以外发生的烈度6弱以上的地震</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>8. 信息联络状态:信息收集活动,各局所定</li> <li>9. 应急配备状态:加强信息联系状态工作,在灾害发生时实施应急对策,各局所定</li> </ol>		

(续表)

	灾害对策本部	应急对策本部	震灾恢复本部	地震灾害警戒本部
设立 情况	台风 4 号(1966 年 6 月) 台风 26 号(1966 年 9 月) 台风 34 号(1967 年 10 月) 台风 23 号(1971 年 8 月) 台风 14 号(1974 年 8 月) 台风 16 号(1974 年 9 月) 台风 20 号(1979 年 10 月) 三宅岛火山爆发活动(1983 年 10 月) 伊豆大岛火山爆发活动(1986 年 11 月) 千年虫(1999 年 12 月) 三宅岛火山活动(2000 年 6 月)	台风 10 号(1982 年 8 月) 台风 18 号(1982 年 9 月) 台风 6 号(1985 年 7 月) 东京湾油轮原油泄漏事件(1997 年 7 月) 三宅岛火山活动(2000 年 6 月)	没有	没有

资料来源:根据东京都总务局综合防灾部:《事务事业便览》(2003 年 8 月)整理。

本部长由知事本人,副部长由副知事、出纳长、警视总监担任。成员由危机管理总监和有关各局长担任。在必要的时候,本部长可以要求区市町村、指定地方行政机关、指定公共机关、指定地方公共机关、陆上自卫队、海上自卫队、航空自卫队的负责人派遣职员到本部长室协助工作。本部长室的职责有:判断本部的紧急配备状态;收集和传达关于灾害的重要信息;发出避难的劝告和指示;确定灾害救助法的适用;区市町村的相互救援;向局长、地方队长、区市町村长进行事务委托;向自卫队提出灾害派遣救援的请求;向政府机构、其他府县、公共机构以及驻留军提出救援请求;负责公费负担;确定经费处理方式;其他。根据组织体系,危机管理总监进行协调。

当灾害对策本部设立后,在危机管理总监的领导下,平时在综合防灾部工作的职员马上进行编制,组成信息综合班、指令班、协调班、信息班、机动班、宣传班和支援班,主要任务集中在信息的收集和分析、应急措施的制定和决策、结构协调、对媒体和公众的宣传等(图7-5)。

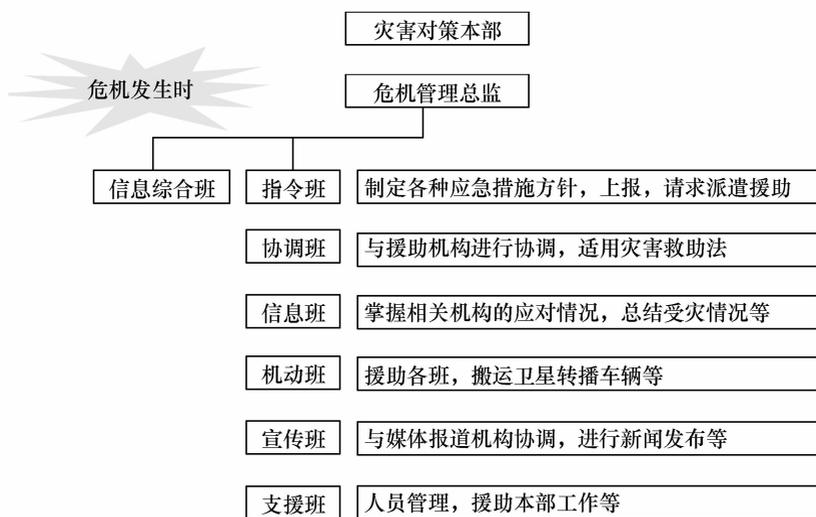


图7-5 东京都灾害对策本部危机管理应急处置机制

资料来源:东京都总局综合防灾部防灾对策课长斋藤和弥:《都防灾计划》,“中日大城市危机应急管理国际研讨会”2004年10月12日。

关于灾害发生时的第一时间启动(先期处置)到应急、恢复活动的安排,以地震为例进行如下说明。

(1) 灾害发生之前的主要工作是:发布和传递灾害预报,收集和

传递海啸信息；

(2) 灾害发生的3小时之内:召集职员,设立灾害对策本部,收集受害损失信息,向市民通报和披露信息,请求媒体播放和报道,请求自卫队派遣救援,进行消防活动,对危险物设施等采取应急措施,防水,引导居民避难,实施保安警备,实施交通限制和管制,进行救助和急救,收集和传达医疗信息;

(3) 灾后3—6小时之间:设立避难场所,派遣医疗救护班,确保药品和医疗器材;

(4) 灾后6—12小时之间:请求兄弟地方政府和有关机构进行救援,清除紧急运输道路上的障碍物,确保运送车辆,运送受伤者,开展保健活动;

(5) 灾后12—24小时之间:判断和实施《灾害救助法》,对市政生命线设施采取应急和恢复措施,对公共设施采取应急和恢复对策;

(6) 灾后24—48小时之间:供应储备物品,调配运送回家困难者的替代交通工具;

(7) 灾后48—72小时之间:供应生活必需品,开设受灾者生活咨询窗口;

(8) 灾后72小时之后:准备伙食,处理遗体,处理垃圾、粪尿、废墟,采取应急住宅措施,发放灾害慰问金和灾害救援资金贷款,分配捐款和捐物,确定灾害类型为严重灾害。<sup>①</sup>

## 2. 政府各部门的应急时期分管业务

根据地区防灾规划以及应急手册等,都政府对下属23个局、厅、室规定了应急时的任务。比如,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,收集受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养,除了以上工作之外的灾害对策综合协调。财务局的任务有:准备灾害对策预算,进行车辆的调度,准备紧急通行车辆的确认标志,负责政府大楼的防灾和维持管理,安排野外征用设施的建设工程以及其他有关的财务事务。生活文化局的任务有:进行灾害的宣传和听取居民意见,收集和记录照片等信息,

<sup>①</sup> 东京都防灾会议:《东京都地区防灾规划·震灾篇》2003年7月。

保证和调配粮食以及压缩饼干,与在住的外国人团体等进行信息联系和协调,支持灾害志愿者的综合协调。教育局的任务有:对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,开设避难场所并进行管理。健康局的任务:进行医疗以及防疫,婴儿及孕产妇的救护,遗体检验和采取必要的措施,其他的卫生保健等。

### 3. 紧急出动机制:职员召集制度和职员人员紧急配备制度

东京都规定成立灾害对策本部后,根据灾情,发出第1级到第5级的紧急配备状态的应对命令,动员各局、地方队长以及本部的职员出动。根据表7-5,东京都规定5种紧急配备状态,每种状态配备人员不同。最紧急的状态为第5紧急配备状态,即在第4紧急配备状态不能应对的时候或烈度6弱以上的地震发生时,本部长发令动员东京都所有职员(128522名)进入灾害应急状态。

表7-5 东京都灾害时的紧急配备状态

种类	发令时期	紧急状态	配备职员
第1紧急配备状态	根据灾害发生以及状况,本部长认为必要的时候	除了加强防御灾害发生措施和开始为救助及防止灾害扩大而进行必要的准备之外,主要以收集信息为主的状态	5784 (907)
第2紧急配备状态	1. 局部地区灾害发生的时候 2. 收到国家的“大地震判定会召集联络通报”的时候 3. 根据其他情况,本部长认为必要的时候	加强第1紧急配备状态,进入能够马上应对局部地区灾害的状态,并且能够防止社会混乱、收集信息和联络、开展宣传活动	12177 (2237)
第3紧急配备状态	1. 数个区市町村地区发生灾害,并预测灾害要发生的时候 2. 根据其他情况,本部长认为必要的时候	进入立刻应对数个区市町村地区发生的灾害的状态	20343 (4361)
第4紧急配备状态	1. 灾害扩大,第3紧急配备状态不能应对的时候 2. 根据其他情况,本部长认为必要的时候	进入本部整体组织应对状态	30248 (7252)
第5紧急配备状态	1. 第4紧急配备状态不能应对的时候 2. 烈度6弱以上的地震发生的时候 3. 根据其他情况,本部长认为必要的时候	进入由全体职员能够进行灾害应急对策活动的状态	128522 (25371)
立川地区防灾中心紧急配备状态	根据多摩地区发生灾害以及其他情况,本部长认为必要的时候	不管第1—5紧急配备状态,要求在立川地区工作的各所职员汇集到立川地区防灾中心,进入灾害应急对策活动状态	235 (72)

资料来源:东京都防灾会议:《东京都地区防灾规划·震災篇》,2003年7月。

为了应对在晚上或节假日等下班时间内发生的灾害,东京都设立了夜间防灾联络室和安排了东京都灾害应急职员住宅,确保应急机制正常运转。夜间防灾联络室的主要职责是:(1)收集灾害等有关信息和联络;(2)收集气象信息和联络;(3)向综合防灾部职员通报灾害信息等;(4)向东京消防厅发出运送急救患者的请求和有关情况;(5)在综合防灾部长赶到防灾中心这段时间内,准备设置灾害对策本部办公业务和向灾害对策本部成员联络、对相关防灾机构发出请求;(6)向居住在灾害对策职员住宅的灾害对策联络员通报灾害信息等;(7)综合灾害部长指示的其他业务。<sup>①</sup>

居住在东京防灾中心周围和立川地区防灾中心的灾害应急职员住宅的灾害对策联络员的职责,是在灾害发生时进行信息收集和做好设立本部等准备工作。当收到夜间防灾联络室要求汇集的联络的时候,或在夜间或节假日进入特别配备状态的情况下,他们立刻赶到东京防灾中心和立川地区防灾中心,接受综合防灾部长的指挥。当发生地震或有影响的海啸时,立刻收集信息。当出现地震损失或烈度5度以上的地震或有海啸警报时,立刻赶到都防灾中心,采取必要的应急措施。

#### 4. 应急储备物资的供应

根据国家的《灾害救助法》第37条,东京都必须每年按照在本年度的前三年的地方普通税收额的平均值的50%作为灾害救助基金进行累积。2002年累计积累有110亿2629万7495日元,其中存放在国家财务省资金运用部和银行的存款有60亿7071万9353日元,事先购买储备物资有49亿5557万8142日元。表7-6是都政府储备的应急救援物资。除了都政府之外,各区市町村政府也进行储备。比如压缩饼干,都储备80万份,区储备328万份,市町村储备127万份,合计535万份。容易消化的大米,都、区、市町村分别为100万份、368万份、191万份,共659万份。快餐方便面只有都准备100万份。其他食品,区和市町村分别准备262万份、72万份。各种食品共计1628万份。毛毯,分别储备了89.6万条、135.8万条、37.8万条,共263.2

<sup>①</sup> 东京都防灾会议:《东京都地区防灾规划·震灾篇》2003年7月。

万条。

根据地区防灾规划,在发生地震灾害时,饮用水供水标准是每人每天3公升。到2002年底为止,市区建有1500立方米的应急供水槽47座、100立方米的应急供水槽17座。粮食等主食的供应,是根据规定的标准,在区市町村开设的避难所进行的。基本上计划在开始清除道路障碍3天后,可以开锅做饭,在这以前发放由都以及区市町村储备和调拨的食品。

此外,到2003年4月1日为止,建简易厕所371805个,设在学校的救灾物资储备仓库有1516个,设在社区的防灾储备仓库610个,其他为144个,共2271个,面积达121009平方米。

表 7-6 都政府使用灾害救助基金的灾害应急储备物资状况

	区分	都政府的整体储备计划(不包括区市町村的)		实际储备情况(2003年3月31日)	
		储备数量	储备标准	现有储备数量	金额(日元)
福 利 局	压缩饼干	800000 份	对区市町村不足部分进行补充的部分	517908 份	45070515
	容易消化的方便大米	1000000 份	作为压缩饼干的补充部分	1040000 份	157568125
	快餐方便面	1000000 份	作为压缩饼干的补充部分	1000000 份	129150000
	软罐头食品	200000 份			
	毛毯	1000000 张	211 万张×0.5 约 1000000 张	896053 张	2345896076
	塑料布/地毯	1000000 张	211 万张×0.5 约 1000000 张	95700 张	959623208
	内衣	360000 套	即刻应对的数量	293727 套	198284768
	安全蜡烛	92000 根	在受灾家庭中,除去区市町村储备和个人储备	91004 根	104063286
	木炭	24000 袋	受灾者煮饭和取暖用	26800 袋	112660430
	小炉子	24000 个	受灾者煮饭和取暖用	20650 袋	49425580
	锅			24000 个	58833600
	水壶(烧水用)			8000 个	23714720
	简易浴室			30 套	89939600
	大帐篷			21 个	34824300
	家庭用帐篷			1000 个	29983300
	简易厕所			9800 个	16648500
	折叠式两轮行李车			100 个	9888000
	装水机			5 台	44805000
	小计				4410380008

(续表)

	区分	都政府的整体储备计划(不包括区市町村的)		实际储备情况(2003年3月31日)	
		储备数量	储备标准	现有储备数量	金额(日元)
健康局	医药品等	153500 份	新7件一套 25套 12500份 自救用 134套 67000份 紧急补充用 74000份 现场携带 60套 合计 153500份	123602 份	283158330
	新鲜冷冻血浆	4000 单位	重伤者数(估计市区 10452人,多摩地区 2957人,共 13000人)	4000 支	88614408
	血清制剂	8760 单位		8760 支	
	喂奶瓶	32000 个	{211万人+1.2倍(供餐者数)×0.0127(1岁半未半比)}=32000个	32000 个	14784000
	混合奶粉		{211万人+1.2倍(供餐者数)×0.0127×1.50g(1日必需量)×4日}×3.50g(1罐容量)=55000罐	55461 罐	17154582
	小计				403711320
产业劳动局	副食品	咸梅干	211万人—2.68万人(1岁半未半人口) 2日间×2份=834万份	8340000 份	39915600
		萝卜干			32972940
		酱油豆			27688088
	调料	酱	211万人—2.68万人(1岁半未半人口) 2日间×1份=417万份	4170000 份	16130520
		酱油			2408962
		小计			141486814
合计				4955578142	

资料来源 根据东京都总务局综合防灾部:《事务事业便览》(2003年8月)整理。

### 5. 行政机构、公益团体和市政公司等灾害应急和危机管理对策指挥部

根据法律和防灾规划,都政府指定的各种防灾机构也必须成立灾害对策本部,协助政府进行救灾。比如东京至横滨的民间铁道公司“京滨快速铁路公司”成立铁道部门灾害对策本部,下设总管班、运行车辆班和设施班3个班。其中运行车辆班的应急任务主要有:确认公司职员的安危;策划临时运行计划,根据情况,阶段性地延长运行区间;调配替代的汽车;向乘客通知不通区间、运行区间、恢复计划;对受灾者进行救援和准备医药品;详细调查车辆的受损情况;恢复和撤离脱轨车辆;修理车辆;调查车辆检查区和车辆管理区的设备和工厂设施等的受害情况;制定临时恢复计划;按照临时运行计划,调配

车辆。

除了地方机构之外,国家驻东京地区的行政机构也要成立灾害对策本部,协助都政府采取应急对策,同时,代表国家对管辖的国家设施和财产进行应急管理。在东京都地区防灾规划中明确设立灾害对策本部的组织机构有东京粮食事务所、关东森林管理局东京分局、关东通商产业局、关东运输局、气象厅、关东地方建设局、东日本电信电话公司东京分店等。

## 五、东京都信息管理与技术支撑系统

### 1. 东京都防灾中心

东京都防灾中心建在东京都政府第一办公大楼的8、9层,同时也位于知县办公室的下面,便于知县直接掌握信息和赶到中心指挥。中心的功能是在地震、风水灾害发生时保护市民的生命和财产,维持城市功能的中枢设施,确保以都政府为核心的防灾机构之间的信息联络、信息分析以及对灾害对策的审议、决定、指示。中心配有防灾行政无线、数据通信系统、图像通信信息系统。<sup>①</sup> 中心的具体功能有:(1)信息的收集、储存、处理、传递功能:对灾害信息进行收集、传达、处理和分析;(2)审议、决定和协调功能:对灾害对策进行审议、决定和协调;(3)指挥、命令和联络功能:向各防灾机构发出各种指示和请求。中心有8个室组成,分别是灾害对策本部室、指令信息室、通讯室、夜间防灾联络室、防灾机关室、通信室、警视厅联络室、东京消防厅联络室,还有屋顶直升飞机坪。各室的功能分别是进行灾害对策活动的审议和决策,进行关于灾害对策的信息处理和对策规划等、与区市町村等防灾机构进行信息沟通和联络,在都各局以及防灾机构之间进行协调和信息沟通与联络,与警视厅总部等进行信息联系,与消防厅总部等进行信息联系。

### 2. 信息联络系统

根据《灾害对策基本法》第8条第2项第4款、《东京都震灾对策

<sup>①</sup> 东京都防灾会议:《东京都地区防灾规划·震灾篇》2003年7月。

条例》第 45 条、《东京都防灾行政无线基本规划》和《东京都防灾行政无线局的管理和运转纲领》的规定,除了有线系统之外,为了防止在灾害发生后出现有线通信被中断的问题,东京都建立了防灾行政无线通信系统。这套系统包括国家主管的消防防灾无线系统和东京都防灾行政无线系统。消防防灾无线系统是总务省消防厅与都道府县之间为收集大地震等灾害的信息而建设的,1979 年开始在电话系统的基础上,装设了传真系统。

东京都防灾行政无线系统由三套子系统组成:固定式无线系统、移动式无线系统、地区卫星通信网络。固定式无线系统以都政府大楼为中心,在各区市町村防灾机构、都派出机构之间,于 1993 年全部建成运行(图 7-6)。从 2003 年开始的 4 年计划中,对陈旧的无线系统进行了更新。移动式无线系统主要为了直接把握灾害情况,也是吸取阪神大地震的教训,在都政府大楼、都派出机构与灾害现场观察车辆、携带式的无线手机之间进行信息收集和传递。另外,为了能够通过图像等的传送来了解灾害现场的现状,都政府配备了卫星中转车和多重移动无线车。

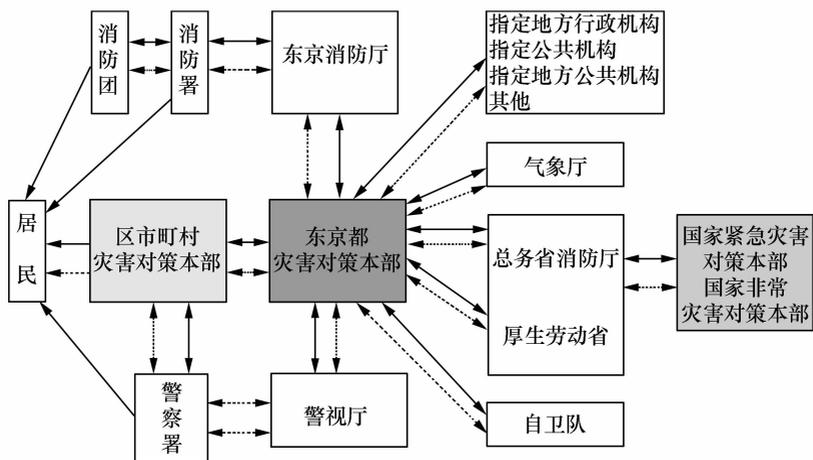


图 7-6 东京都灾害联络系统图

注:有线传递或口头传递———;无线传递-----。

资料来源:东京都防灾会议:《东京都地区防灾规划·震灾篇》,2003 年 7 月。

1991 年 12 月,日本成立了财团法人地方自治体卫星通信机构,其运行目的为:(1)把各个都道府县自营的防灾无线有机地结合在一

起,使各个都道府县的防灾信息通信网网络化;(2)作为一般行政使用和地区信息传播的手段,促进系统多功能地有效使用。(3)作为消防防灾无线系统的补充线路使用。东京都也可以有效利用这一系统。

### 3. 受害信息收集系统

根据规定,以区市町村为首,各有关防灾机构在灾害发生后,迅速地掌握所管辖的地区或业务范围内的受害信息,通过事先规定的传递系统,向都本部报告。下面具体介绍以地震灾害为例的灾害信息收集系统。

受害信息内容包括:居民人员伤害和住房的损坏情况,工商业和农林水产业的受灾情况,防沙、港湾、海岸等公共基础设施受灾情况,自来水和下水道设施的受灾情况,教育机构受灾情况,职员在被召集途中以及事务所周边地区等的受灾情况,都有财产的受损情况,电、煤气、通信、铁路等部门所管辖的设施和所主管的业务受损情况,有关旅客的人员伤害,建筑的损坏,道路状况,火灾发生情况等,医疗机构的受损情况等。这些信息由警视厅、东京消防厅、各区市町村的灾害对策本部、都产业劳动局、建设局、港湾局、自来水局、排污局、教育厅、大学管理本部、生活文化局、有关防灾机构、都旅客协会、健康局等各部门和地方政府通过下属机构和人员收集所管辖地区和部门的受灾情况,然后向都灾害对策本部汇报。都灾害对策本部再向国家的总务省和消防厅报告。当然,各区市町村的灾害对策本部也同时向国家的总务省和消防厅报告。

### 4. 宣传、信息披露和媒介应对系统

根据规定,灾害发生后,宣传和信息披露活动分为宣传报道、听取居民的反应和请求媒体报道。区市町村在其行政范围内或所管辖的设施内发生灾害后,或有发生灾害危险的情况下,立刻与警察署、消防署以及其他的机构携手合作,进行必要的宣传报道活动。

比如发生大地震的时候,都政府必须对以下的内容进行披露。震灾发生后马上需要进行宣传和报道的有:(1)地震的规模、海啸和气象情况;(2)呼吁要防止混乱;(3)注意防止电、煤气、汽油炉等引起的火灾;(4)避难和避难时的联系方式等;(5)道路情况、交通管

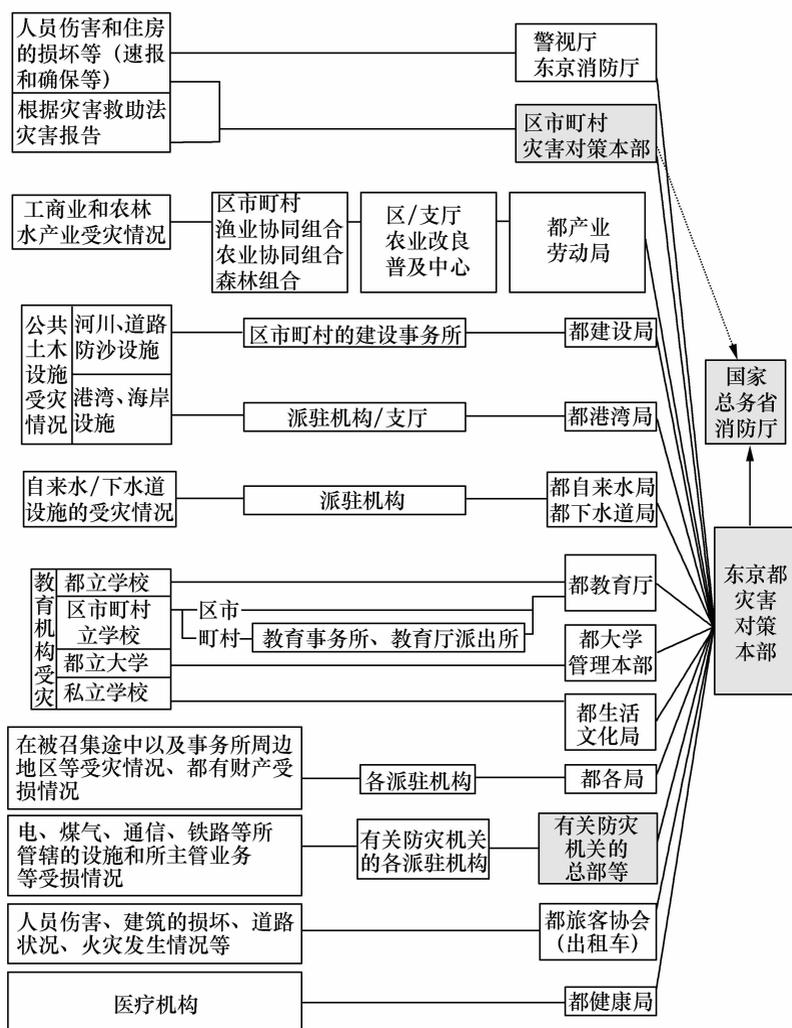


图 7-7 东京都灾情收集、汇报和传递系统

资料来源 东京都防灾会议：《东京都地区防灾规划·震灾篇》2003 年 7 月。

制、交通工具的运行情况；(6) 学校等的措施；(7) 都以及区市町村采取的体制和措施情况。对灾民的宣传和报道有：(1) 受灾情况；(2) 避难所开设的情况；(3) 食品和生活物资等供应情况；(4) 医疗机构的诊疗情况；(5) 电、煤气、自来水、电话等生命线的受损和恢复的情况；(6) 道路情况、交通管制、交通工具的受损和恢复情况；

(7) 防疫、保健卫生措施 ;(8) 学校的听课和开课等措施 ;(9) 都政府与区市町村政府采取的措施等情况。

都政府的披露手段有几种。都政府文化生活局根据情况 ,选择互联网、电视和公共场所的媒体的文字播放、临时报刊等方式进行。都的新闻节目尽可能更改内容 ,播放与灾害有关的信息。根据灾害的情况 ,也要考虑编制特别的节目。有效地使用都的主页 ,在灾害时把该主页切换成灾害对策专用主页 ,向市民提供以上的灾害信息。都知事本部 ,根据灾害对策本部的需要等情况 ,向媒体报道机构发表新闻信息。此外 ,最近与电话公司合作 ,利用手机开设灾害信息栏。

除此之外 ,都设置“外国人灾害时信息中心” ,向区市町村提供外语的灾害信息和向避难所派遣懂外语的防灾志愿者 ,并与大使馆等海外派驻机构进行联系和协调。

除了都代表政府进行总体信息公开之外 ,警视厅、东京消防厅、都水道局和下水道局等也必须就道路、消防、供水、排污等进行部门信息的披露和公开。

对于与市政等有关的单位 ,根据防灾规划和与都签订的防灾合作协议 ,必须进行宣传和信息披露。这些机构有邮政公社东京支社、东京电力、NTT 东京日本、NTT 信息交流、NTT 移动电话公司、东京煤气、日本铁路东日本、日本高速道路公团、首都高速道路公团、日本银行、KDDI(国际电话公司)。比如 ,邮政公社东京支社根据规定 ,当发生大地震等灾害时 ,通过都内的 1514 个邮局窗口或门口 ,进行宣传和告示。其内容有 : (1) 对受灾者免费提供明信片 ;(2) 免收受灾者送出的邮件的邮费 ;(3) 免收送往灾区的救助邮件的邮费 ;(4) 免收寄给受灾者的捐款汇款手续费 ;(5) 紧急处理外汇储蓄业务 ;(6) 开设灾害志愿者账号 ;(7) 紧急处理简易保险业务。

根据《灾害时请求报道的协定》,东京都在灾害应急的时候 ,要求媒体机构在灾害时进行新闻播放和信息传播。当然 ,这并不是说媒体机构处于简单地答应东京都的请求而进行应急的状态 ,而是根据东京都防灾基本规划以及地方法规等 ,作为东京都指定的防灾公益机构 ,也需要进行自身的应急和为市民的应急工作。自身的应急工作首先是系统的预防 ,主要有 :对播送设施和电台等采取防灾措施 ,常备消耗品和器材等和准备好应急用品和粮食 ,确保机构自身的发电设备和燃料来保证供电 ,设置好备用发信场所和发信装置以及备

用的演出舞台装置,建设好送信系统的双系统化和线路的两套化,把电源的接送系统进行双系统化;利用紧急无线通信,明确紧急时的人员配备和联络系统,明确紧急携带出去的器材和文书。

下面举出属于政府公益机构的NHK和民间电台在发生灾害时的各自应急措施。NHK的应急措施是在灾害发生时刻,如果NHK的播放机构受到损坏,马上迁移到预先准备好的避难场所,继续进行播放。根据灾害的应急程度,采取不同的措施:马上打开和运用应急用的播放装置,马上搬出、维护和保管紧急用的器材和文书,借用和调集必要的器材,确保联络系统和紧急无线通信,增援现场采访,采取对设施的应急对策等。此外,还有对播放的设施、建筑、居民的接受天线等进行应急恢复作业。采取各种手段使受灾者知道政府的对策,在避难场所等出租和设置天线。东京放送公司根据灾情,采取在电视台以外确保转播基地的功能以及替代设备,通过出租车的防灾雷达收集灾害发生后的受灾信息,迅速播放和提供给东京都等防灾机构。

关于灾害播放内容,NHK采取三种方式:(1)灾害警报的传播。根据有关法规和与气象厅的协议,NHK收到气象厅发送过来的预报、注意、警报等通知,马上播放。(2)紧急警报播放。在下述场合进行播放:关于大地震发生的警戒令、海啸警报以及《灾害对策基本法》第57条规定的内容。(3)编制与灾害相关的节目。包括:与灾害有关的警报、信息和注意;与灾害有关的新闻和公告事项;协助为防灾和灾害对策的解说和动员节目;电、煤气、自来水等市政生命线和避难所以及交通信息等生活信息的播放;大地震或大灾害发生时,大规模安全信息的播放。东京放送公司注重东京地方市民的安全,制定了应急播放节目的程序和内容,先速报,然后开始特别节目,特别节目重点在传递警报、次生灾害防止对策、灾害信息、交通和生命线的信息,同时努力防止混乱和惊恐,安定受灾地区和周边居民的人心等。

#### 5. 立川地区防灾中心(备用中心)

该中心在东京都防灾中心的指挥下,作为多摩地区防灾活动的基地,具有收集信息和联系协调、储备和发送救灾物资和作为临时避难所的功能,同时与国家的立川地区防灾中心一样对东京都具有备用中心的功能。中心除了灾害对策室、信息通信室之外,还有储备紧

急用的粮食、毛毯等紧急物资的仓库,旁边还有灾害对策职员住宅。灾害发生时,居住在该住宅的职员立刻行动,自动进行编制,分指挥成员和业务成员;其中,业务成员再被分编成通信班、系统班、移动通信班、录像班等。该中心在平常时,与当地的市町村、防灾机构和国家的立川地区防灾中心加强联系和合作,进行各种防灾活动。

## 六、东京各部门的专项危机管理的特点和协调体系

### 1. 东京市民健康危机管理体系以及东京 NBC 恐怖事件应急对策

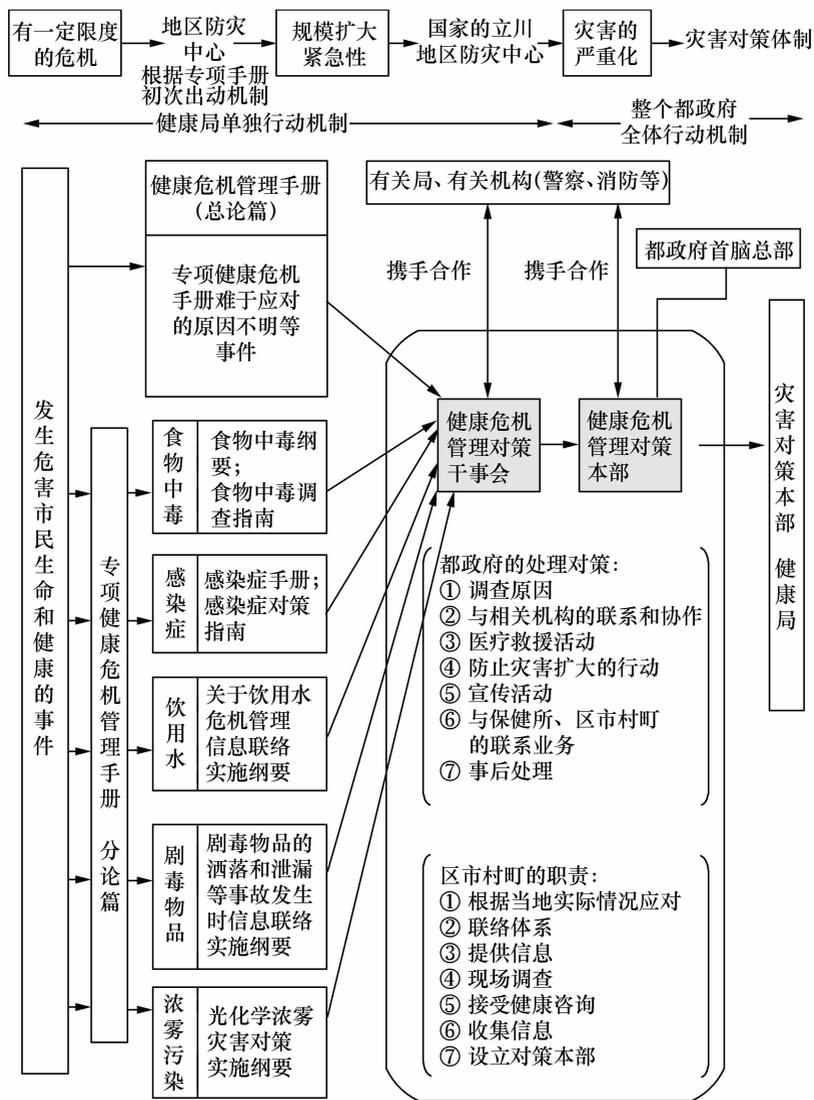
自 1995 年 4 月东京发生了地铁沙林放毒事件后,东京都认为按照原来的健康保健标准很难去应对,需要进行健康危机管理,强调“强化健康危机管理体制,以便能够做好准备去应对食物中毒、感染症、剧毒物品以及其他原因给市民生命和健康带来危害的事态(健康危机)的发生,防止健康损害的发生,进行治疗,防止事态扩大”。同时,也要加强和完善综合健康危机管理体系。当原因不明的危害健康事件发生时,能够迅速并灵活地应对。对于 NBC(核能、生物、化学武器)也要建立这样的体制。

为此,东京都根据厚生劳动省健康危机管理基本方针,在 1999 年 5 月制定了《东京都卫生局健康危机管理对策基本指南》,明确了都的健康危机管理基本思路。2000 年 4 月,根据厚生劳动省的“关于地方健康危机管理指南”,制定了《健康危机管理手册》,对现有的各项病源等难于对付的事件,规定了信息收集方式、与相关机构合作的应对方法及建立整个政府行动的健康危机管理体系的程序。

2001 年“9·11”恐怖袭击事件发生后,东京都马上采取措施,建立起应对 NBC 灾害的综合危机管理体制。为此,召开了“东京都灾害医疗管理联络会议”,研究讨论了根据《健康危机管理手册》迅速建立应急启动机制、确立了有关明确物质来源和治疗方法的信息提供系统、医疗机构的医药品供给系统、NBC 发生后的紧急联络系统,要求加强能促使感染症对策和消灭感染措施彻底实施的体制建设。还有,2001 年 12 月,在多摩立川保健所,假设发生炭疽菌感染者事件,与当地的警察署、消防署以及市政府进行了联合演练。此外,都警视

厅重新配备了化学防护部队和 NBC 恐怖搜查队,在东京消防厅也配备了化学机动中队和能对应 NBC 恐怖灾害的救助机动部队。

根据 2001 年 3 月第 4 次修改的《医疗法》等法律,东京都健康局在 2002 年重新修改了《东京都保健医疗规划》(图 7-8)。在第 2 部第



2 章第 2 节专门设了“敏捷地应对多样化的健康危机”一节,来规定都的健康危机管理体制。该节包括“完善健康危机管理机制”和“生活环境保健对策”两方面内容。该规划的特点是把涉及市民生活环境的大气、水、化学物质的污染等作为健康危机管理的领域来考虑,这是相当进步的思维方式。“完善健康危机管理体制”包括确保食品和生活用水的安全,对医药品等的监视、指导和健康食品的管理,制定防止药物乱用的对策和促进药物的合理使用,制定防止结核病等传染症状的对策以及健康危机发生时的对策等。

该规划从 2002 年开始至 2005 年的任务,主要有两个方面:“完善健康危机管理体制”和“加强保健所的危机管理能力”。前者的主要任务是完善包括 NBC 恐怖灾害对策在内的综合性健康危机管理机制:(1) 假设 NBC 恐怖灾害发生,完善相对应的健康危机管理机制。修改包括 NBC 灾害对策在内的《健康危机管理手册》,在东京都灾害医疗管理联络会上讨论灾害发生后的关于健康危机管理的医疗对策。(2) 加快制定因食物中毒、感染症、饮用水、剧毒物品而引起的健康受害事件的专项处理手册,加强这些手册所规定的各种体系建设。(3) 除了进行局内职员的培训和有关科室(所)室内桌上训练之外,定期进行模拟训练。从 2002 年开始,把对付 NBC 恐怖活动也放在每年举行的综合防灾演练中。

关于加强保健所的危机管理能力,在都保健所设置由市村町和医师会等相关团体组成的“健康危机管理对策协议会”,在平时掌握地区的保健和卫生状况,以防危机发生。保健所除了进行定期训练外,要制定包括各相关机构的分工和健康危机发生后的应对准则在内的“健康危机管理规划”。此外,在都范围内提高和加强关于健康危机的跟踪监督功能,积极地收集和分析健康管理信息。有些措施已经开始实施和完善。

2004 年 3 月,东京都制定了 NBC 灾害应急处置预案,主要目的在于加强各局的联系和迅速采取手段进行应急处置。

## 2. 食品卫生安全体系

正如前面所提到的,鉴于 O-157 大肠菌中毒事件、雪印乳业公司的牛奶中毒事件和牛肉伪装标识事件等,东京都在 2002 年加强了食品安全体系的建设(具体见图 7-9)。

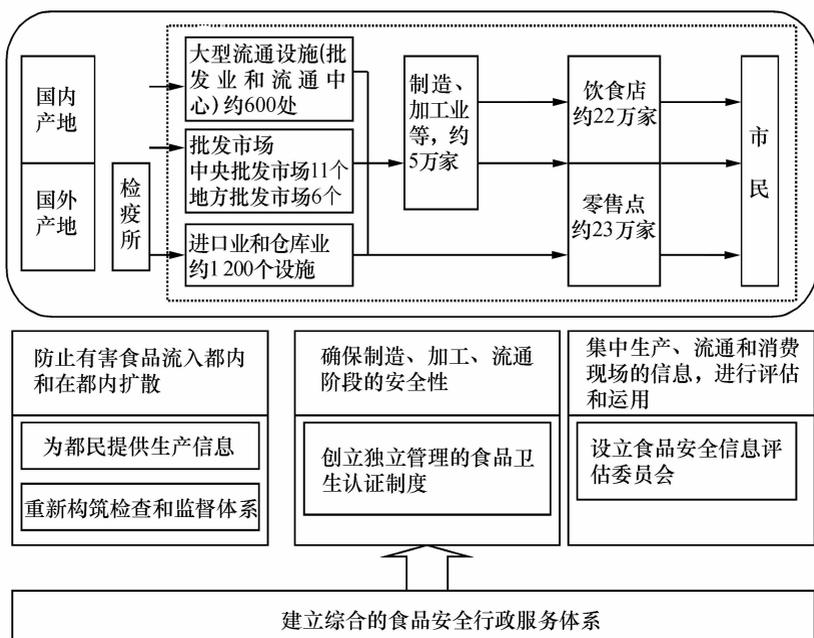


图 7-9 东京都食品安全监管体系和流程

资料来源 :同图 7-7。

## 七、东京都区政府的危机管理体系

### 1. 区政府与都政府的协调关系

根据基本法和都防灾基本规划,都与区市町村政府有明确分工和协调机制。区市町村政府在防灾活动中必须处理的事项有:(1)关于区市町村的防灾会议以及灾害对策本部的事项;(2)有关灾害对策的联络和协调的事项;(3)关于所掌管的灾害预防、灾害应急对策以及灾害恢复重建的事项;(4)关于与相关防灾机构的联络和协调;(5)指导居民等进行防灾对策的事项。

简单地说,区市町村政府是最接近居民的,所以在防灾中站在第一线是非常重要的。当区市町村政府在应急处置中感到有困难的时候,及时向周围行政单位、都政府甚至国家发出救援请求。比如在医疗救护活动中,区市町村政府首先在自己的公共医疗机构进行医疗

活动,然后,根据需要向地区医师会、地区牙科医师会、地区药剂师会请求派遣医疗救护班、牙科医疗救护班、药剂师班。此外,根据需要,除了向邻近区市町村发出救援请求之外,还可以向都政府请求救援。当收到区市町村的请求后,都政府认为必要的时候,组织和派遣医疗救护班。都政府也根据需要,向都医师会、日本红十字会东京支部、国家的关东信越厚生局要求派遣医疗救护班,向都牙科医师会要求派遣牙科医疗救护班,向都药剂师会请求派遣药剂师班等。

## 2. 新宿区政府的危机管理新体系

东京都新宿区是东京都政府所在地,也是东京都的副都心。新宿区以2001年9月1日歌舞伎町的大楼发生大火为起因,对区的防灾体系进行了改革,在原来的防灾对策上增加了危机管理的综合协调和对策的行政业务。改革的主要内容是机构改革和机制更新以及对职员意识教育。2003年4月开始,在原来的防灾课的基础上,设立了危机管理课室。该室的职责只是收集和分析信息,编制危机管理手册和联络体系,对职员等进行危机管理意识教育,实施危机管理的演练,与原来的机制有所不同(表7-7)。<sup>①</sup>

表7-7 东京都新宿区政府的危机管理新旧体系比较

新体系		旧体系
危机管理室		防灾课
危机管理科		主查
(1) 危机管理的综合协调及对策		(1) 关于灾害预防对策和灾害应急对策
(2) 关于灾害对策本部的事务		(2) 关于防灾对策本部的事务
(3) 关于防灾会议的事务		(3) 关于制定地区防灾规划
(4) 关于制定地区防灾规划及其他规划等		(4) 关于培养防灾区民组织
(5) 关于对消防团运行委员会及消防团的补助		(5) 关于装备应对灾害需要的器材
(6) 关于灾害等的警戒和待命	⇒	(6) 关于防灾知识的普及和启发
(7) 与相关防灾机构进行联络和协调		(7) 关于对消防团的补助
(8) 关于民间合作机制的事务		(8) 关于防灾会议及消防团运行委员会的事务
(9) 属于危机管理室的,但不属于其他股的事项		(9) 关于防灾行政无线
		(10) 关于灾害等的警戒和待命
		(11) 关于防灾中心的运行

<sup>①</sup> 前东京都总局灾害对策部长冈部恒雄:《其他自治体》,自治体危机管理研究会:《自治体职员的危机管理读本》2002年10月。

(续表)

新体系	旧体系
危机管理室	防灾课
事业推进科 (1) 关于灾害预防对策和灾害应急对策 (2) 关于防灾训练的事项 (3) 关于培养防灾区民组织 (4) 关于装备应对灾害需要的器材 (5) 关于防灾知识的普及和启发 (6) 关于灾害信息支持系统和防灾无线 (7) 关于防灾中心的运行	

资料来源:自治体危机管理研究会:《自治体职员的危机管理读本》,2002年10月。

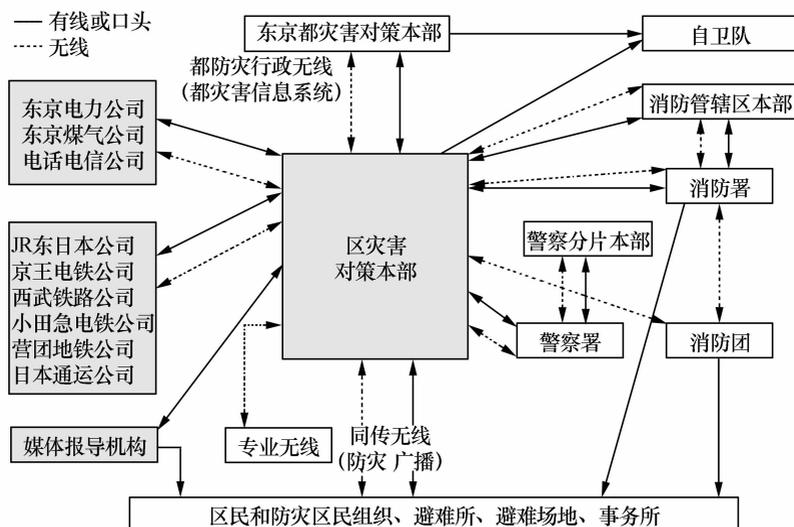


图 7-10 新宿区灾害应急信息沟通机制

资料:新宿区 2004 年。

## 八、防灾、危机管理与社会参与

东京都认为要防止灾害的发生和减少灾害损失,必须建设一个抗御灾害能力强的社会和社区。为此,都政府在防灾和危机管理中,通过法规和规划明确规定市民、防灾市民组织、事业单位等的具体责任,加强地区、社区和单位等的防灾对策和危机管理功能,把促进行

政、企业、市民等横向合作作为目的,促进抗御灾害能力强的社会和社区的建设。都政府的基本思路是这样的:把市民和单位“自己的生命自己保护”、“自己的城市 and 市区自己保护”作为防灾的基本理念,在不断加强准备的同时,促进行政、企业、地区和社区(居民)以及志愿者团体等的携手合作和相互支援,建立一个在灾害发生时携手相互帮助的社会体系。

### 1. 市民的责任和市民自主防灾组织

根据“自己的生命自己保护”的理论,市民有必要采取以下措施:(1)在平常注意防火;(2)准备灭火器和防灾用品;(3)想办法防止家具等的倒塌和窗子玻璃等落下来;(4)考虑住宅外部的安全对策,检查和修缮院墙等;(5)准备好水、粮食、医药品、携带式收音机等紧急外出用品;(6)预先确定在发生地震等灾害时的家属成员的分工、避难和联络方法等;(7)积极参加都、区市町村主办的防灾训练和防灾事务;(8)协作町会和自治会等建立地区和社区的相互合作机制;(9)在灾害时有需要救援的家庭成员,在方便的前提下事先向居民组织或消防署及警察岗亭等通知。

阪神大地震后,东京都特别加强防灾市民组织的建设。防灾市民组织是地区或社区组织和居民自主结成的团体,都政府给以必要的支持。该组织的作用和任务是:(1)全面普及防灾知识和防止火灾;(2)实施各种关于初期灭火、救出、救助、应急救援、避难等训练;(3)准备和保养好各种灭火、救助和做饭等器材以及储备应急食品;(4)掌握和检查地区内的危险地方并让地区居民都知道;(5)努力掌握地区内灾害时需要救援的行动不方便的居民,完善灾害时的支援机制;(6)研究讨论与地区内的企业、单位进行合作的事项;(7)研究讨论与行政进行合作的事项。

区市町村政府作为培育主体,对市民防灾组织进行积极的指导和建议,给这些组织创造好的活动环境,在防灾器材等设备上给以资助。在2002年,都内的组织率不断提高,平均达到79.4%,其中市区有4437个组织,组织率达到92.1%,市町村有2431个组织,组织率达到54.3%。都和区市町村为这些组织提供必要的器材、场所和消防用水设施等,具体如表7-8所示。

表 7-8 市民防灾组织拥有的防灾器材和设备(2002 年 4 月)

区分	急救箱	晶体管喇叭筒	行李车	绳索(米)	救援车	担架	可搬式水泵	消防用水设施(未满 40 吨)
区	8142	8894	1703	291815	813	6832	2963	1786
市	609	1280	320	14806	0	1099	149	776
多摩町村	40	80	0	0	0	31	0	90
岛屿町村	0	5	0	0	0	53	12	70
合计	8791	10259	2023	307960	813	8015	3124	2722

资料来源:东京都,2002。

## 2. 企业的参与

东京都的企业或事业单位参与防灾等方式有:企业本身防灾体系的建设、通过行会和协会的参与、作为公共或公益团体被指定为防灾机构的参与、组织自卫消防队等。

企业或单位,为了担负社会的责任,有必要有效地利用自己的组织力量采取如下对策:(1)不断采取对策和开展活动,保证企业内外的安全,制定防灾规划和应急手册;(2)完善储备防灾器材和设备、水、粮食等紧急用品,确保职员和顾客的安全对策;(3)有效发挥组织的力量,积极参加地区和社区活动,与防灾市民组织等进行合作,建立解决灾害时难于回家者的问题,以此提高地区的安全对策。

企业以及行会和协会在物资储备方面通过事先与政府签订合作协议,帮助政府进行储备或提供救援物资。比如,大米 6836550 份,面粉 1823800 份,奶粉 54328 份,提供车辆 2082 台等。

都政府为了促进行政、企业、市民等合作机制的构建,提倡建设横向携手合作的社会,确立扎根于地区的防灾协作机制以及支持建立地区相互援助网络。关于建设横向携手合作的社会,必须改变原来的行政、企业、市民、社区、志愿者等各自行动的现状,形成一个从平时开始就相互合作的网络,具体措施为:(1)设立可以讨论都、区市町村、企业以及地区之间相互援助的场所;(2)加强自治体之间的相互支援机制;(3)制定关于行政、企业、市民、社区之间合作的基本方针和手册等,并进行启发教育;(4)召开各种关于建设抗御地震等灾害强的社区的研讨会和讲演会;(5)收集地区、企业、区市町村等各种有趣的案例、安排宣传和意见交换的场所,制定表彰制度等。关于确

立扎根于地区的防灾协作机制,主要有:(1)完善地区(防灾市民组织)、单位、志愿者之间的相互合作的机制,比如,成立协议会,确保信息联系机制等;(2)有效利用町会和自治会等地区的社区组织;(3)实施联合演练等。

### 3. 训练演习

在东京都主要有都综合防灾训练、区市町村的防灾训练和其他防灾机构的防灾训练。都综合防灾训练共有三种。第一种是综合防灾演习,设定烈度6度弱以上的大地震发生的情景,以此加强各机构的紧密合作、促进对地区防灾规划的理解和提高防灾意识。参加机构有都各部局、区市町村、指定的地方行政机构、自卫队、居民。演习项目有紧急召集演习、信息联络演习、总指挥部运作演习、现场指挥演习。时间在防灾日或防灾周(8月30日—9月5日)。第二种是图上演习,都政府在相关防灾机构的协作下进行演习,主要目的是培养演习参加者的判断能力和行动能力以及对地区防灾规划的熟悉能力。第三种是首都圈8都市县的联合演习,主要是为了促进首都圈内的区域合作。

区市町村的防灾训练主要是作为最基层的防灾单位,为了使防灾对策活动顺利进行,制定训练规划,在平时抓住机会进行训练和演习。参加单位有区市町、地区居民和企业、都政府以及防灾机构。演习项目有总指挥部的运作、紧急召集和现场实地训练。最多的是其他防灾机构的专项性训练演习,具体见表7-9。这些专项演习可以确保都政府在危机决策中的技术支撑和业务支撑。

表7-9 东京都其他防灾机构的专业性训练演习

参加机构	训练演习项目	实施日期及场所等
1. 紧急无线通信训练(关东地区紧急无线通信协议会)		
都各部局 区市町村 关东地区紧急无线通信 协议会	根据相关机构的协议所制定的计划,进行模拟紧急电报的发送	原则上,在防灾日以灾害危险区为中心,以整个都为对象实施

(续表)

参加机构	训练演习项目	实施日期及场所等
2. 灭火、救出救助、应急救护训练(东京消防厅)		
消防团	(1) 信息活动训练:召集(信息收集)及首次出动措施(灾害应对)训练;信息整理及通信运用训练 (2) 部队编制训练 (3) 灭火、救出和救护训练 (4) 与消防署合作训练 (5) 与灾害时前来支援的志愿者等各种团体的合作训练 (6) 与地区居民一起共同灭火,救出和救护训练	除了制定和实施年度教育训练计划外,通过防灾周等活动,与町居委会、自治会等进行综合实施
灾害时的支援志愿者	(1) 应急救援训练 (2) 提供灾害信息的训练 (3) 灭火训练 (4) 救出和救护训练 (5) 其他	通过火灾预防周、防灾周以及志愿者周等,积极地举办各种学习班和实施综合训练等
居民	(1) 防止出火训练 (2) 初期灭火训练 (3) 救出和救护训练 (4) 应急救援训练 (5) 通报联络训练 (6) 身体防护训练 (7) 避难训练 (8) 其他训练	基本训练,除了制定和实施年度教育训练计划外,通过火灾预防周、防灾周以及志愿者周等,随时实施。综合训练每年1次以上
单位	(1) 防止出火训练 (2) 防护训练 (3) 灭火训练 (4) 救出和救护训练 (5) 应急救援训练 (6) 避难训练 (7) 收集信息训练	根据消防计划,制定和实施单位训练计划。用其中一项进行综合训练
医疗机构	(1) 设立和运作现场救援所等训练 (2) 根据病伤患者的紧急程度进行筛选分类医疗的训练	除了在防灾周进行综合防灾训练外,在火灾预防周等与有关部门进行合作训练
有合作协议的民间团体	(1) 搬运消防用水器具以及支援消防活动的训练 (2) 支援消防部队输送物资的训练 (3) 使用急救犬援助救援活动的训练 (4) 搬运和灵活使用紧急救援物资的训练	除了在防灾周进行综合防灾训练外,在火灾预防周等与有关部门进行合作训练

(续表)

参加机构	训练演习项目	实施日期及场所等
3. 医疗应急训练(都健康局)		
都 区町村 医师会(都及地区医师会) 牙科医师会 药剂师会 日本红十字会东京支部 献血供应事业团 警视厅 东京消防厅 陆海空自卫队 (国家)关东信越厚生局 东京都医药品批发协会 灾害定点医院 日本医疗救援机构 AMDA(国际医疗情报中心) 灾害救援志愿者促进委员会 居民等	(1) 把握医疗机构的受害情况 (2) 发出指示召集医疗救护班 (3) 设立医疗救护所 (4) 进行救援筛选分类,根据受伤者的受伤和病重的程度进行合理的搬运和治疗 (5) 向后方医院进行搬运和收容 (6) 使用直升飞机进行医院之间的搬运 (7) 供应医药品和血液等 (8) 牙科医疗救援 (9) 检视、检验以及确认身份的训练 (10) 接受大地区医疗救护班 (11) 通讯训练 (12) 对健康咨询所等运作 (13) 防疫活动 (14) 供水训练 (15) 与医疗志愿者救护班的联系协作 (16) NBC 灾害应对训练	配合防灾日的综合训练一起实施
4. 综合训练(警视厅)		
都 防灾机构 防灾市民组织 地区居民 单位等	(1) 召集警备人员和编制队伍的训练 (2) 收集和传达信息的训练 (3) 设立各级警备指挥部的训练 (4) 交通对策的训练 (5) 引导避难的训练 (6) 通知和宣传的训练 (7) 救出和救援的训练 (8) 应对海啸的训练 (9) 通讯传达的训练 (10) 操作装备器材的训练	除了进行9月1日震灾警备训练、晚上值班时间带的紧急出动训练等外,一年当中与区市町村以及地区居民合作,随时进行
5. 关于恢复污水处理设施等的训练(都下水道局)		
都下水道局	(1) 受灾现场、各管理办事处、政府总局之间的信息联系 (2) 紧急检查和采取应急措施的训练 (3) 与民间企业合作一起进行应急恢复重建的训练 (4) 关于相互救援的信息联系训练等	每年9月1日,在政府大楼和各管理办事处进行
都 国土交通省 政令指定城市	大都市之间信息联系的训练 (1) 受害信息的联络训练 (2) 请求支援的联络训练 (3) 支援内容的联络训练	每年1月设定一个受灾城市,轮流进行
6. 指定公共机构等的训练		
各铁路公司	(1) 车辆脱轨恢复训练 (2) 旅客的急救措施训练 (3) 信息传递训练 (4) 避难引导训练	

(续表)

参加机构	训练演习项目	实施日期及场所等
各电台广播公司	(1) 信息联络和组织联络训练 (2) 播放设施的保养和运用等 (3) 为在灾害时制作特别节目的训练 (4) 检查非常时的无线和器材等	
其他机构	(1) 紧急召集 (2) 信息联络训练 (3) 引导避难训练 (4) 设施的应急恢复训练	

资料来源:《东京都地区防灾计划·震灾篇》第78—81页。

## 九、首都功能的安全保障与区域合作

### 1. 首都功能安全保障后援方案

2001年,东京都为了确保首都功能的安全保障,提出了《首都功能安全保障后援方案》。该方案认为:后援首都的功能是不仅在发生大地震或恐怖事件、突发事件的时候,能够维持国家的中枢功能,并对维持日本政治和经济的稳定作出贡献,而且,协助国家设立灾害对策总指挥部,派遣救援队伍,调集灾后恢复重建物资,有效适用灾后恢复重建的法律和制定特殊法律并使这些手续能够顺利地执行,这也利于整个首都圈的居民。<sup>①</sup>

关于首都功能,东京都把它分为立法功能、行政功能和司法功能。东京都设想,如果发生地震,那么从启动阶段到应急恢复阶段、恢复阶段、复兴重建阶段这四个阶段所需要的时间分别为地震发生后3日以内、1周、1个月和1个月以上。根据这样的时间设定,东京都认为在地震发生后3日以内不可缺少的是国家非常灾害对策本部的功能、各部委防灾应对功能和防卫功能。一部分必须发挥的功能是紧急时期的立法功能、外交功能和金融与经济功能。应急恢复阶段也需要这样的功能。同时,支撑这些功能的基础功能是信息通讯功能、生命线功能、运输功能。

为此,国家应该实施防灾措施,以此提高首都功能,其中包括提高国家防灾性能和确定紧急召集中央部委的职员机制(表7-10)。

<sup>①</sup> <http://www.chijihon.metro.tokyo.jp/>.

表 7-10 地震发生后的首都各项功能的必要程度

	启动 (地震发生后 3 日以内)	应急恢复 (1 周)	恢复 (1 个月)	重建 (1 个月以上)
立法(政治)功能				
紧急时期的功能	○	○	◎	◎
平常时期的功能	—	—	○	◎
行政功能				
非常灾害对策本部功能	◎	◎	◎	◎
各部委防灾应对功能	◎	◎	◎	◎
金融与经济功能	○	○	◎	◎
外交功能	○	○	◎	◎
防卫功能	◎	◎	◎	◎
其他日常业务功能	—	—	○	◎
司法功能				
紧急时期的功能	—	—	—	—
平常时期的功能	—	—	—	○

注解：◎有必要完全发挥功能；○部分发挥功能；—希望发挥功能，但不是不可缺少的。

资料来源：东京都《首都功能安全保障后援方案》。

表 7-11 《首都功能安全保障后援方案》的纲要

<p>2-1 国家应该实施的提高首都功能的防灾性能的措施</p> <p>(1) 提高国家防灾性能</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 尽快重建建筑年代比较老的政府设施</li> <li>● 有效利用和发挥准备在灾害时期迁移行政机构的地方政府的作用</li> <li>● 建设信息数据后备中心</li> </ul> <p>(2) 确定紧急召集中央部委的职员机制</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 通过改建轻轨山手线内的国家公务员宿舍，来确保灾害紧急应对人员</li> <li>● 讨论如何确保中央部委的职员等的移动手段</li> </ul> <p>2-2 首都功能后援方案</p> <p>(1) 立法功能的后援</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 考虑确保国会大楼的替代设施</li> <li>● 考虑确保国会审议和运行的有关人员的移动手段</li> </ul> <p>(2) 行政功能的后援</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 讨论没有改建计划或者抗震加固计划的中央部委设施的替代设施</li> <li>● 确保连接霞关(中央办公地点)与临时替代设施之间的运送路线</li> <li>● 考虑对中央部委的综合支援</li> </ul> <p>(3) 建立国家与首都圈八都县市成为一体的首都功能恢复重建机制</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 确立有效利用首都地铁网的防灾基地网络</li> <li>● 国家与八都县市的防灾信息的共享</li> <li>● 制定国家与八都县市共用的首都功能后援手册，确立有效利用首都圈防灾基地的首都功能恢复重建机制</li> </ul> <p>2-3 八都县市的首都功能后援的具体措施</p>
--

与此相对,东京都根据《首都功能安全保障后援方案》,对立法功能、外交功能和金融与经济功能采取措施。比如,在立法功能的后援上,考虑确保国会大楼的替代设施、确保国会审议和运行的有关人员的移动手段;在行政功能的后援方面,讨论那些没有改建计划或者抗震加固计划的中央部委设施的替代设施,考虑对中央部委的综合支援;建立国家与首都圈八都县市成为一体的首都功能恢复重建机制,具体确立有效利用首都地铁网的防灾基地网络,共享国家与八都县市的防灾信息,制定国家与八都县市共用的首都功能后援手册,确立有效利用首都防灾基地的首都功能恢复重建体系等。

## 2. 首都圈八都县市应急救援协作机制

为了加强首都圈在灾害应急时期相互协作关系,1996年5月15日,东京都、千叶县、埼玉县、神奈川县、横滨市、川崎市、千叶市的7个知县和市长签订了《7都县市灾害时期相互救援协定》。后来,埼玉市也加入协定,成为8个都县市的协定。协定的目的是:在8都县市域发生地震时,一个受灾都县市单独难于采取周到的应急措施时,其他都县市本着友好的精神,相互协作进行救援,使受灾都县市的应急对策和恢复重建对策能够顺利地实施。

救援活动主要有六项。第一项是提供和调拨物资等以及人员的派遣,主要包括:(1)粮食、饮用水、生活必需品以及供给这些物品需要的器材和设备等;(2)受灾者的救援、救助、医疗、防疫、设施的恢复重建等需要的器材和物资;(3)收集信息,准备救援活动需要的车辆、直升飞机、船艇等;(4)救助和应急恢复重建需要的人员。第二项是接受和安排病伤灾民住入医疗机构。第三项是提供和安排临时设施和收容受灾者。第四项是接受和安排受灾儿童和学生在教育机构入学。第五项是提供和安排救援物资等的装卸场地、临时住宅用地、火葬场、垃圾和粪等处理设施。第六项是相互使用避难场所、共同开辟紧急运送道路等,在灾区附近的都县市边界所必须采取的措施。

为了促进对受灾都县市的有效援助和防止其他7个都县市一齐救援而造成的混乱,事先规定救援协调都县市。比如,东京受灾的话,第一救援协调都县市是埼玉县,第二救援协调都县市是千叶县。

### 3. 首都圈八都县市联合应急演习 :内容和预案

直到 2003 年 ,首都圈八都县市联合应急演习已经是 24 次了。2003 年的主要目的在于加强八都县市合作机制 ,促进八都县市与国家和其他地方政府以及防灾机构的协调和合作 ,提高八都县市 3300 万居民的防灾意识和防灾行动能力 ,有助于解决八都县市在防灾领域面临的共同问题。<sup>①</sup> 这次联合演习还特别强调大都市型灾害的应对方式 ,唤醒人们不要淡忘阪神大地震的教训 ,加强大都市圈的广域合作和灾害应对能力以及根据各地区的特性的自主防灾能力。

联合演习内容主要分两种。一种是假设发生南关东地区地震的灾害发生应对型演习 ,另一种是假设发生(可以预测到)东海地震的预测和灾害发生应对型演习。前者有广域救援训练、灾害对策本部训练、信息传递和披露训练、避难和救护训练、防御火灾训练、交通对策训练、防止混乱训练、生命线应急恢复训练等。后者有地震灾害警戒本部和灾害对策本部训练、信息传递和披露训练、交通对策训练、防止混乱训练。比如 ,灾害发生应对型演习中的灾害对策本部训练的目的 ,就是为了迅速和正确地实施应急措施 ,马上设置本部 ,以此强化防灾机制和促进业务的完成。这项演习又包括职员紧急召集训练、成立本部训练、信息收集和披露训练、本部措施审议训练、成立现场灾害对策本部训练、所管业务训练等。

## 十、国际大都市与危机管理

### 1. 东京国际化与对外国人的危机管理

根据统计 ,2000 年在东京登记的外国人有 30.6 万人 ,占总人口的 2.5%。此外 ,到东京观光的外国人一年达 277 万。如果东京发生大规模灾害 ,对于语言不通、不懂东京地理和灾害性质的外国人来说 ,要得到去安全场所进行避难等信息是非常困难的。为此 ,东京都在《东京都地区防灾规划》中规定 :作为在灾害期间帮助受灾外国人应对灾害的一环 ,设立“外国人灾害期间信息中心”(简称外国人信息

<sup>①</sup> 《第 24 次八都县市联合防灾训练实施大纲》。

中心),收集都内受灾外国人的信息和提供救灾服务。<sup>①</sup>2001年,都政府的促进地区国际化研讨委员会成立了由都各局和下面的市町村等的相关处长组成的“促进地区国际化联席会”,讨论该中心的运行事宜。规定中心是应对灾害的临时机构,在东京发生灾害或者出现有发生灾害危险的情况下才设立,同时作为灾害对策本部的一个内部机构,地点在生活文化局文化振兴部里。中心的基本职责是为了促使外国人在灾害时期能够迅速和正确地把握信息,采取合理的防灾行动,给外国人、市町村、非政府组织(NGO)等相关团体在信息上的援助。

该中心和相关组织的功能各自明确。比如,总务局灾害对策部,从灾害对策本部收集汇总到的信息中,向生活文化局文化振兴部提供有关外国人的信息。知县本部秘书部从各国驻东京使馆中收集在东京的各国国民的受灾情况和对本国国民支援活动等有关信息。生活文化局私学部收集有关在东京的外国人学校等的外国人避难信息。产业劳动局观光部从有关旅游协会或团体那里收集外国游客的受灾情况。与外国人信息中心相配合,生活文化局开设外国人咨询窗口,接受外国人的咨询和提供外语志愿者的帮助。同时生活文化部的支援者部也向信息中心派遣语言志愿者。福利局、卫生局、产业劳动局、住宅局、东京消防厅、警视厅等各个部门也开设有关咨询窗口。

## 2. 21世纪亚洲大都市网络的亚洲危机管理会议

2000年8月,印度的新德里、马来西亚的吉隆坡、韩国的首尔和日本的东京四个大都市呼吁成立了“21世纪亚洲大都市网络”(the Asian Network of Major Cities 21, ANMC21)。<sup>②</sup>2001年10月北京、曼谷、河内、雅加达、新加坡、台北响应,在东京召开了年会。该组织的主要目的是在振兴文化艺术和旅游观光、共同开发新技术和新产品、解决城市问题和环境问题等领域进行合作。<sup>③</sup>鉴于“9·11”事件,年会上进行了“关于大都市危机管理的紧急建议”,要求成立“危机管理网络”。2002年11月的新德里年会上,构建“危机管理网络”作为共

① 东京都:《东京都外国人灾害期间信息中心运作计划》。

② ANMC21 东京办公室提供的资料。

③ 东京都:《东京构想2000——面向千客万来的世界都市》2000年。

同项目被采纳。其目的是作为成员的各都市相互协作,应对地震、水灾等自然和恐怖危机,相互交换和运用各自拥有的经验和技能,同时不断积累经验,培养各国的危机管理人才,以此提高各都市的危机管理能力。<sup>①</sup>作为第一项目,在2003年3月之前建立全加盟城市的紧急联络系统。

2003年,SARS严重影响亚洲各国。在这样的情况下,2003年9月1—3日,北京、曼谷、河内、雅加达、新加坡、台北、首尔、新德里8大城市的官员汇集在东京,召开了“第一次亚洲危机管理会议”,就反NBC恐怖对策、SARS对策、各城市的危机管理交换意见,观摩了东京都的NBC灾害联合演习。会议除了介绍东京都的危机管理体制的改革外,分设三个主题。反NBC恐怖对策的主题主要介绍了东京都以地铁沙林放毒事件为教训的反NBC恐怖对策和新加坡的案例。关于SARS的应对,北京、河内、台北和东京的官员分别介绍各自的经验和教训。关于城市的危机管理,曼谷、新德里、雅加达、首尔和新加坡的官员分别发言。特别是关于应对SARS的合作,会议同意有效地发挥加盟城市的紧急联络系统,做到(1)通报各个加盟城市的SARS发生后的事实、受害和应对情况,(2)提供SARS发生后有关对策的信息和根据受灾情况进行咨询和建议,(3)发生SARS的城市表明是否需要支援和救援,(4)其他城市提出进行救援和支援。

“第二次亚洲危机管理会议”是2004年9月19—20日在台北召开的,由雅加达、新加坡、台北、首尔、东京5大城市参加,就强化首都圈和大城市的危机管理体制进行了交流。东京都做了关于首都警察的震灾应对、从紧急消防援助队来看大区域加强合作的重要性的报告。雅加达做了关于雅加达特别市的灾害管理事前应对措施的报告。新加坡介绍了防止恐怖活动的区域合作与互动的成就。首尔介绍了首尔应急指挥中心和运行。台北市灾害急救委员会做了台北市的危机管理系统和运行的报告等。<sup>②</sup>

在这次会议上,参加的各城市对危机管理达成了以下几点共识:(1)各城市通过交换各自具有的在自然灾害、疾病的蔓延、NBC恐怖活动等各种各样的灾害发生时的信息和技术,加强在人才培养和技

<sup>①</sup> 东京都:《21世纪亚洲大都市网络第一次亚洲危机管理会议报告书》,2003年9月。

<sup>②</sup> ANMC21东京办公室提供的资料。

术合作方面的相互援助,来提高亚洲地区的危机管理总体能力。(2)从自助、互助和公助的观点,推进市民和民间组织、国家、地方等所有各阶层和主体的广泛合作是非常必要的。此外,通过警察、消防、医疗机构等合作,维持首都和大城市的功能,争取把灾害损失减少到最小程度和促进灾后早日恢复也是非常重要的。(3)今后各城市发挥作用,推进综合危机管理对策的实施。

## 十一、案例分析

### 1. 地铁沙林事件及防止 NBC 恐怖对策

1995年3月20日早上8点左右,位于日本国家行政机构集中地区的霞关车站的丸内线、日比谷线、千代田线三条地铁线5趟地铁车辆发生了沙林散布事件,早上上班的人员和车站工作人员受到袭击,有12人死亡,约5500人受不同程度的伤害。这是无选择性的恐怖事件,事发3小时后,日本警方马上发布这是沙林放毒恐怖事件。

事件发生后,地铁公司“帝都高速交通营团”、警视厅、东京消防厅、医院立刻采取应急措施,对受害者进行救援活动。防卫厅负责清洗车辆,除去污染。

4月21日,日本政府马上制定了《关于防止沙林等侵害人身的法律》,禁止沙林等有毒物质的制造、拥有和转让,并对有嫌疑或被确认有散布行为的人,根据《警察法》、《消防法》、《道路交通法》、《海上保安法》等给警察官、海上保安官、消防官紧急处理权限。1999年12月又制定了《关于限制进行无选择性的大量杀人行为的团体的法律》。

东京都总务局重视作为事先对应的应急预案编制、职员的教育以及平时图纸上的训练,强调在灾害发生时都政府组织内部以及相关机构之间信息传递和共享的重要性,以便迅速采取对策。现在,东京都正在制定防止生化恐怖预案,并进行图上训练。

地铁公司作为应对恐怖活动的事前措施,在全部车站装设防犯摄像机,并制定了有毒气体应急处置预案。在灾害发生后,要求职员做到迅速引导乘客进行避难和迅速向警察和消防厅汇报。为了迅速应急,把地铁划成16地区,建立地区防灾网络,跨越职业种类进行横向救援活动。与乘客一起,进行模拟训练和演习。

东京消防厅加强配备探测沙林等有毒气体的高性能仪器、防毒面罩、除污设备。2002年4月成立高度专业部队,由对NBC恐怖灾害具有高水平的知识和技能的队员和特种车辆以及机器人构成。有增压式防护服、剧毒物防护服、放射物质防护服。向陆上自卫队化学学校等专门机构派遣队员学习,提高职员的专业技能。要求队员在制定NBC灾害消防活动指南的同时,使用实际的放射性物质场所进行实践型培训。设立NBC处理顾问制度,把出动到现场的专业部队收集到信息现场直接通过图像等传给各NBC专家顾问,接受指导。

东京警视厅加强现场搜查员和现场指挥官对NBC的知识和紧急

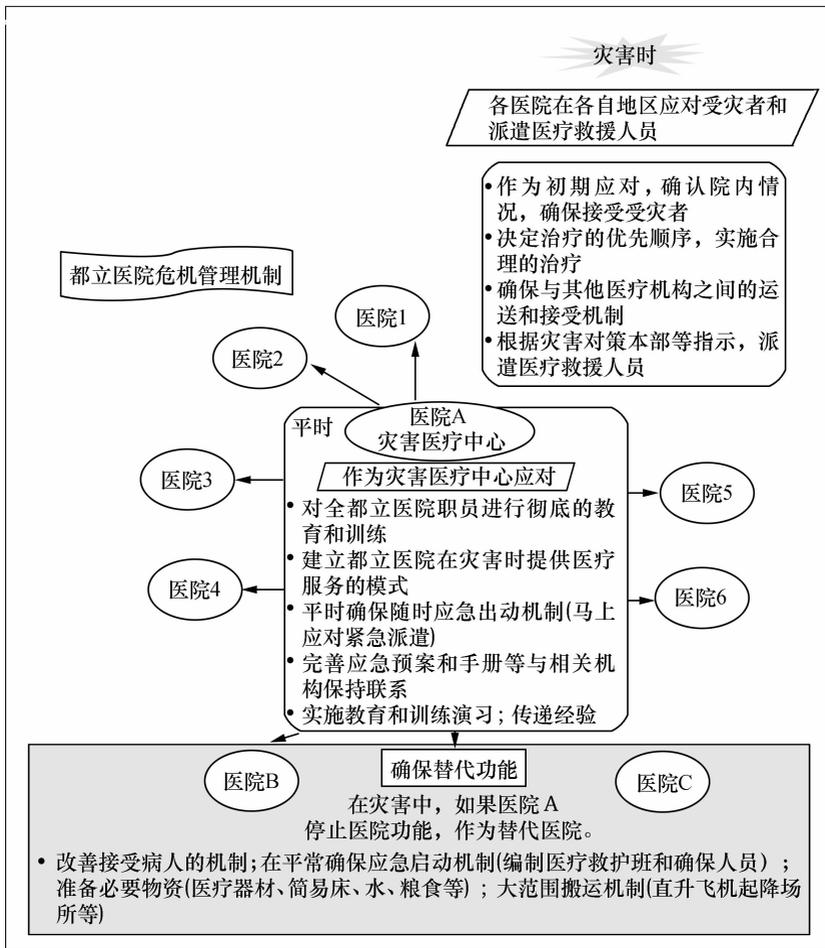


图 7-11 东京都医疗危机管理机制

出动搜查的注意点等方面的教育,进行演习,研究恐怖可能性。新设立“科学搜查官”、“NBC恐怖搜查队”、“爆炸物处理和化学防护队”。

健康局也特别重视事前对策,加强与相关机构的信息沟通,改善灾害定点医院,设立与地区防灾机构等的联络协议会和共同演习、训练。当发生恐怖事件时,成立以健康局长为主任的健康危机管理对策本部。建立首都圈9都县市的保健卫生主管部门协作机制,对医疗从业者进行启蒙和实施训练。在紧急医疗救援筛选分类指南中,增加NBC灾害时的筛选分类救援方式,同时加强灾害定点医院之间的信息联系机制。

医院经营本部认为作为事前对策,制定灾害应急医疗预案、医院内的除污工作、病人分类治疗制度、配备必要的器材等是重要的。完善作为灾害急救医疗中心的定点医院的建设,建立都立医院危机管理网络。

## 2. 世界杯足球赛东京都危机管理应对过程

2002年5月31日至6月30日,日韩两国共同举办了世界杯足球赛(FIFA),32支球队进行了64场比赛。但根据日本国立感染症研究所感染症信息中心的报告,从感染症对策的观点来看,对于在短期内全世界各地这么多的人集中在特定的地区进行大型体育活动,必须考虑一般感染症、进口感染症或者有意散布病原体的危险。还有,2000年因伊斯兰教信徒巡礼而脑膜炎菌型脑膜炎W135传播世界各国;在马来西亚举办的国际铁人三项运动中,麻风症在世界大范围地感染;此外,自在美国发生的劫机和炭疽菌恐怖活动以来,像世界杯足球赛很容易成为生物型恐怖活动的目标。因此,为了保护选手、观众和国民不受感染,需要进行危机管理,强化现有的全国感染症监视跟踪系统。但是,这个系统有时很难对付原因不明的感染和少见的进口感染症。为此,在世界杯召开期间,一边加强和重新确认对原来的感染症的监视,一边在厚生劳动省、主办单位的地方政府和东京都的协作下,分别按综合症分类,对感染症发生动向进行监视跟踪。

东京都虽然不是世界杯足球赛的比赛承办城市,但是,东京是日本出入境的窗口,世界各地球迷聚集在上野、新宿、池袋等主要车站,而且,东京球场是沙特阿拉伯的训练和选手住宿场地。因此,应对世界杯足球赛在东京可能发生突发事件等的危机管理是非常重要的。

2000年4月15日,东京都召开了“世界杯足球赛有关各局危机管理主管者联席会议”,开始了以健康局为中心的政府危机管理工作。<sup>①</sup>

健康局在制定防预案时,从地方政府的角度主要设定了三大项内容:(1)应对足球流氓,(2)应对NBC等恐怖活动,(3)一般游客和观众的健康危机管理。关于治安和警备等,全部由警视厅负责。负责这项协调工作的健康局灾害急救医疗课经过研究,认为这次危机管理的主要思路是:(1)与防止灾害和事件发生相比,健康危机事件发生后迅速进行应急更为重要;(2)作为事先对策,必须建立假设以上灾害和事件发生时的相关机构等协作机制。5月10日召集都内的灾害医疗相关机构的代表,召开了“灾害医疗运作联席会”,介绍了世界杯足球赛比赛期间的应急急救医疗对策,请求合作。该对策主要分6个方面的措施。

第一,建立与警视厅、消防厅、自卫队、医师会等相关机构紧密联系的信息联络网。把平常的紧急联络机制修改上升到为世界杯足球赛做准备,并把这项变动贯彻到内外有关者中去。为了使灾害急救医疗课的职员迅速掌握第一手信息,有效利用手机的作用,建立了24小时都能对应的联系机制。此外,考虑到球迷闹事和酒后出事等,安排2人进行夜班值班。

第二,加强与医疗机构的协作。向都内61家灾害定点医院发出请求,希望派遣医疗救护班、接受受伤患者、报告与足球流氓肇事和NBC恐怖灾害有关的患者的情况等,保证在东京都不管在那个地区发生大的事件都能应对的机制。

第三,向外国人患者提供医疗服务信息。让外国人知道东京都保健医疗信息中心的“向日葵”急救翻译服务。同时也把这种翻译服务和产业劳动局的24小时翻译服务的利用信息贯彻到医疗定点医院。这种翻译服务使得打到东京消防厅的119的通话马上转到“向日葵”急救翻译服务系统,三者可以通话。

第四,制定应对NBC恐怖活动的措施。对备有用来除去患者身上的污染的帐篷的医疗机构实施现场演习训练。按照厚生劳动省的指示,在感染症定点医院进行临时感染症流行病学调查,建立监视流行病学动态和随时可以接受患者的机制。

<sup>①</sup> 东京都健康局医疗政策部长奥田匠:《医疗与健康管理》。

第五 加强平时的危机管理机制,对剧毒物品的保管进行指导,对食物中毒进行监测,确保药品和血液等的供应。

第六 建立与周围的地方政府合作的机制。与埼玉县、横滨市、次城县等比赛主办城市合作,建立运送和接受患者的机制。此外,还与千叶县、千叶市、神奈川县、川崎市等建立信息联系网。

经过以上的准备和机制建设,以及国家的危机管理机制,东京都没有发生大的事件和危机。

## 十二、东京都防灾和危机管理的经验和启示<sup>①</sup>

东京与日本全国一样,积累了战后五十多年的防灾减灾的经验,无论是基础设施的建设,还是政府的危机管理机制和能力,甚至市民的意识,都发展到相当高的水平。从战后日本危机管理体系发展的阶段来看,它已经从单项灾种的防灾管理体系转向多项灾种的“综合防灾管理体系”,继而又从“综合防灾管理体系”转向“国家危机管理体系”,而与东京的危机管理机制相比较,北京的危机机制还处于一个发展中阶段,主要是以单项防灾为主,无论是制度建设,还是机构建设,都需要进行跨越式的改革和发展。可以说东京有很多地方是值得北京等我国城市进行借鉴的。但是,从东京的发展历史、自然地理环境、人文环境等来看,还是有很多是我们做不到的。

东京、纽约和新加坡三个城市在城市危机管理中具有以下共性,概括起来说主要有以下几个方面:

1. 它们都十分强调在其危机管理体制中突出危机应对主体的多级配套、互动与网络化结构。政府内部多层次配合,从中央政府到各级地方政府。同时,政府与非政府组织、企业组织、到家庭,在整个社会的宏观层面到微观层面,都织就了一张层层配合、环环相扣的危机防范的多级立体交叉网络。

2. 对紧急状态下的指挥命令服从链条及其各关结点组织、部门、个人的任务与目标,十分的明确、具体,简捷易懂,方便记忆,而且大多有替代方案,包括明确的谁向谁报告,通过什么方式联系,到什么

---

<sup>①</sup> 此节的完成得到了刘霞博士帮助,在此表示感谢。把纽约、新加坡和东京放在一起进行比较,并对北京的危机管理体系建立提出建议。

地方集结,在什么地方进行等等。从官方到平民,每个人都知道自己该干的是什么。并且每年必操练演习,提升熟悉度、应对能力和实战经验。

3. 它们还都格外重视立法进程的全力推进,危机应对中几乎所有的程序都有明确的相关法律框架做依据,同时有清楚了、可操作性强的法律法规明文授权于危机管理体制所涉及的组织机构。

4. 重在相关政策法规的程序化落实,更重在各项政策法规之间的相互配套,法律位阶的清晰与组织机构的任务及目标定位能够给任何层级、任何界别的人士以十分清晰的关于危机过程中本组织、本部门甚至是本人该做什么的一个概念框架。

5. 既有大局观,又从细节上考虑应对周详。大局观是,直接就把危机管理体系纳入整个国民经济与社会综合可持续发展的宏观体系中,而不是单一地就危机而应对危机,或是把危机的应对体系孤立于整个社会经济发展的整体系统之外,作为一种偶发状态来处理。细节上考虑周详,表现更是令我们感到我们的体系在大局上不够完备之外,也更加在细节上有许多必须向这些先进管理体系学习的地方,比如日本连萝卜干的现有贮备数量和紧急状态下该供应多少比例都有确切的数据统计。应急就是应急,不是平时过日子,它们对于人体保全生命而且符合国民生活习性的物资贮备物的清单还体现了全方位的人性化设计。

6. 重在战略和规划,同时深入研究战术相配套,既有系统性的战略管理,同时又有技战术的具体演练,平战结合。特别强调信息在不同组织机构纵向之间、横向之间和交叉点以及社会不同组织之间的快速有效的沟通,各部门与机构之间的无条件协作,而这些是生长在共同使命感的组织文化与社会文化氛围之中的。

通过对东京、纽约、新加坡状况比较和对三者共通经验的总结,我们可以至少获得以下几个方面的启示:

第一,建立一个市长负责制的全政府型危机管理机制。东京都通过建立知事直管型危机管理机制,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,建立了一个面对各种各样的危机全政府机构统一应对的体制。这是一种在成熟的综合防灾减灾机制的基础上建立起来的新机制,也可以说是基础很扎实的危机管理机制,这也是一种成熟发展下的资源整合方式。

对于还处于以单项灾种和部门分割管理为中心的灾害管理和公共应急体制下的北京来说,现在只能在基础薄弱的条件下进行资源整合。北京是否实行跨越式的以市长负责制直接干预的危机管理机制,这是很关键的。这种机制主要是取决于对涉及城市危机管理的组织和行政业务以及信息的一体化管理和必要的改革。危机管理意味制度的改革和资源的重新整合。

第二,确保首都安全功能,建立首都圈的应急合作体系。东京都很重视首都功能安全保障后援体系的建设和首都圈区域应急合作,强调站在地方政府的角度与首都圈周围其他地方政府签订相互救援合作协定,进行区域应急合作,共同维持首都安全和区域的安全。

第三,构建城市危机管理的社会整体联动系统,重视社区抗御灾害和应急的能力建设。东京的危机管理体系格外强调配合与协作,重视层层联络、环环相扣的以政府为中心但同时居民、企业、非政府组织均发挥积极作用的社会联系网络。建设一个抗御灾害能力强的社会和社区是政府的危机管理机制的基础。就我国城市的情况而言,危机管理体系中的多元组织协作系统还仅仅是处于起步阶段,广大的社会组织以及公民还只是处于被动的执行与实施地位。因此,加快普及市民的危机预防知识和明确规定市民、市民防灾组织、企事业单位等具体责任,加强地区、社区和单位等的防灾对策和危机管理功能,把行政、企业、都民等横向合作作为目的,促进抗御灾害能力强的社会和社区的建设,像日本倡导的理念那样,让每个市民确立“自己的生命自己保护”、“自己的城区自己保护”的理念,并以此作为全民防灾的基本要旨。更重要的是在制度层面上,促进行政、企业、地区和社区(居民)以及志愿者团体等的携手合作和相互支援,建立一个在灾害发生时携手相互帮助的社会体系。

第四,强化信息管理与技术支撑系统,建设城市信息共享平台。东京改组综合防灾部,新设信息统管部门,专门、统一、全面地负责信息收集、信息分析、战略判断。可以清楚地看到,这种机制的关键,就是对信息高度一体化的管理,一切以信息的畅通为核心要旨,打破部门界线及不同部门的信息垄断边界,形成共享信息平台。

第五,重视应急管理中的事项型合作协定制度,搞好城市应急基金的法定积累和管理。为了减轻在灾害等突发事件中的政府负担和

有效地分散政府的风险,同时为了使民间部门和团体在平时和应急时都能积极参与防灾活动和应急活动,东京都采取了与民间部门和团体在平时签订合作协定,以此确保迅速调配和整合应急物资。东京的灾害救助基金积累也为政府提供了有力的财政保障。

第六,完善和健全城市公共应急地方法规体系。日本国家的《灾害对策基本法》等综合法给东京的防灾与危机管理提供了保障。东京都的地方法规相当完善,在国家制定法律后,马上制定相应的条例和实施规则或细则,当然还包括根据东京都本身需要而制定的条例和规则。这些地方法规包括消防、火灾预防、危险物管理、急救、灾害对策和灾害救助、政府信息公开、防止公害和环境污染、治山治水、公共卫生和健康保健、城市安全和防震抗灾、食品卫生、药物管理、动植物防疫、水源和自来水管理等,形成一个综合体系。

第七,处理好危机状态下的危机管理和常态管理中的危机管理关系,提倡“循环型危机管理”模式,实现可持续发展。东京的危机管理机制主要是通过危机管理的法律框架、规划体系来实现日常的危机管理。东京都提倡“循环型危机管理”方式,强调危机管理的反复进行和不断改善,达到循环发展。城市的公共危机管理体系要充分体现在城市可持续发展规划、城市总体规划中去,以提高整个城市管理水平。

第八,强化城市社会共同应对危机的理念,培育长期稳定的城市社会的危机学习机制。走出热衷于建立应急系统和机制、预案的误区,重视最基础的防灾减灾工作和安全标准以及市民的危机意识的教育;走出技术和系统至上的误区,防止片面追求现代化的信息系统等技术,而忽视人的基本技能和必要的知识。只有搞好市民和政府的城市防灾和安全保障基础,才能达到更高境界的危机管理水平。

加快危机管理人才培养,为高水平的教学、持续不断的训练和技战术演习培养好研究人员和教练员。

尽快建立危机管理专家库,确立公共危机管理体系的智囊机制,特别是多险种专家知识整合为基础的智囊团队,强调并真正充分发挥其在危机事件中不可或缺的决策咨询等辅助决策的作用。

表 7-12 东京、纽约、新加坡与北京的危机管理机制的比较

	东京	纽约	新加坡	北京
发展阶段	单项防灾→综合防灾→危机管理 渐循型发展、均质型发展	单项防灾→综合防灾→危机管理 渐循型发展、均质型发展		以单项防灾为主→危机管理 跨越式发展、非均质型发展(原始的 与最现代的都有)
法规	部门法规→基本条例和综合条例		以危机管理为中心的单项法律法规 条例构成的法律体系	以单项灾种为主的部门条例
组织机构	1. 注重协调的危机管理机构;综合防 灾部 2. 专业水平相当高的各个部门	1. 专业部门分工明确 2. 综合协调的核心指挥部门;紧急事 态管理办公室	1. 强调现有政府机构的协调、合作 2. 综合性协调部门;全社会性紧急状 况系统(国家紧急系统)、国家安 全的战略系统(安全与政策评 审委员会)	以管理单项灾种为主的各个部门
管理模式	原因型管理→结果型管理、循环型危 机管理	原因型管理→结果型管理	原因型管理→结果型管理	原因型管理
规划和计划	发展和防灾兼顾,以人为本 防灾规划与经济发展规划的结合	发展和防灾兼顾	发展和防灾兼顾	发展第一
参与主体	1. 政府+社区(居民、企业、NGO、 NPO等) 2. 站在国民的角度;以民为本 3. 自救→共救→公救	1. 政府+公众+私人企业+志愿者 + NGO+媒体 2. 站在市民的角度 3. 共救、公救	1. 政府+社会团体+私人部门+志 愿者+媒体 2. 自救、共救、公救	1. 政府主角,市民和企业参与少 2. 站在政府的角度
信息沟通和披露	以政府为主的信息公开和透明;多元 化和交叉型	公开、透明、及时、便民;多渠道、多层 次、多方面	以政府为主的信息沟通与披露;公 开、及时	条块分割、政府管制、部门和地区 封锁

(续表)

	东京	纽约	新加坡	北京
责任追究/评估	都有财产管理、评估政府绩效考核、行政改革			全政府负责型,责任不明
部门协调	跨部门的协调、部门中的内部协调	部门内、部门外协调	部门内外综合协调	条块分割
财政·金融	1. 法定灾害救助基金 2. 财政预算、金融和税收措施规范化 3. 完善的社会保障制度		1. 法定灾害救助基金 2. 私人部门自身危机管理体系建立资金 3. 政府、商界、工业界联合“经济防卫” 4. 社会募捐	1. 基金积累少 2. 财政预算、金融和税收措施不规范,光有政策,没有兑现 3. 社会保障制度不完善,特别是对农村和弱势群体保障制度不完善
技术支撑系统	信息联络系统+受害信息采集系统+宣传、信息披露和媒介应对系统	信息技术:地理信息系统+OEM 监控指挥室	紧急公共信息中心	缺乏整体联动的技术支撑系统,部门信息条块分割
区域合作	应急救援协作机制完善,区域合作应急能力强,整体联动性高:首都圈八都县市联合应急	地方、州、联邦整体联动	多位一体、全面防范	机制不健全,区域合作能动性弱

注:此表由刘霞博士根据顾林生的“东京与北京的危机管理机制的比较表”,增加了纽约和新加坡的内容并进行比较总结的。

## 附属资料

东京都有关公共安全、卫生健康、防灾和危机管理等的地方法规目录<sup>①</sup>

组织	关于设置东京消防厅等的条例	1963 年 7 月 25 日
	关于东京消防厅组织等的条例	1963 年 7 月 25 日
	东京都消防训练所条例	1953 年 3 月 31 日
消防 警防	东京消防厅与东久留米市的消防相互救援协定	1965 年 7 月 23 日
	东京消防厅与稻城市消防相互救援协定	1970 年 5 月 25 日
	东京消防厅与东京都大岛町消防相互救援协定	1953 年 3 月 31 日
	东京消防厅与东京都利岛町消防相互救援协定	1988 年 6 月 9 日
	东京消防厅与东京都新岛村消防相互救援协定	2000 年 6 月 17 日
	东京消防厅与东京都神津岛村消防相互救援协定	2000 年 4 月 5 日
	东京消防厅与东京都三宅村消防相互救援协定	2000 年 6 月 17 日
	东京消防厅与东京都御藏岛村消防相互救援协定	2000 年 6 月 17 日
	东京消防厅与东京都八长町消防相互救援协定	2000 年 6 月 17 日
	东京消防厅与东京都青之岛村消防相互救援协定	2000 年 6 月 17 日
	东京消防厅与相模原市的消防相互救援协定	1964 年 12 月 22 日
	东京消防厅与三乡市的消防相互救援协定	1965 年 1 月 28 日
	东京消防厅与所泽市的消防相互救援协定	1970 年 4 月 1 日
	东京消防厅与八潮市的消防相互救援协定	1966 年 3 月 31 日
	东京消防厅与川崎市的消防相互救援协定	1968 年 8 月 10 日
	东京消防厅与草加市的消防相互救援协定	1967 年 2 月 10 日
	东京消防厅与市川市的消防相互救援协定	1967 年 3 月 14 日
	东京消防厅与松户市的消防相互救援协定	1967 年 10 月 21 日
	东京消防厅与川口市的消防相互救援协定	1967 年 11 月 28 日
	东京消防厅与浦安市的消防相互救援协定	1968 年 5 月 4 日
	东京消防厅与横滨市的消防相互救援协定	1976 年 7 月 8 日
	东京湾消防相互救援协定	2000 年 6 月 20 日
	东京湾海海上保安部与东京消防厅的业务协定	1969 年 9 月 11 日
	中央高速公路富士吉田线消防相互救援协定	1969 年 9 月 11 日
	东京消防厅与津久井郡广域行政组合的消防相互救援协定	1974 年 1 月 12 日
	东京消防厅与秩父广域行政组合的消防相互救援协定	1991 年 3 月 2 日
	东京消防厅与埼玉西部广域事务组合的消防相互救援协定	1997 年 4 月 11 日
	东京消防厅与大阪市消防局的航空消防相互救援协定	1978 年 4 月 19 日
	东京消防厅与大和市的消防相互救援协定	1979 年 1 月 31 日
	东京消防厅与户田市的消防相互救援协定	1979 年 3 月 2 日
	东京消防厅与鸠之谷市的消防相互救援协定	1979 年 3 月 2 日
	东京消防厅与入间市的消防相互救援协定	1979 年 4 月 14 日
	东京消防厅与大月市的消防相互救援协定	1996 年 7 月 12 日
东京消防厅与东山梨消防组合的消防相互救援协定	1995 年 8 月 25 日	
东京消防厅与横滨市、川崎市、千叶市的消防相互救援协定	1995 年 4 月 21 日	
东京消防厅与仙台市的消防相互救援协定	1996 年 2 月 19 日	
东京消防厅与名古屋市的消防相互救援协定	1996 年 2 月 19 日	
东京消防厅与神户市的消防相互救援协定	1997 年 3 月 6 日	
东京消防厅与朝霞地区一部事务组合的消防相互救援协定	1998 年 10 月 7 日	
预防	火灾预防条例	1962 年 3 月 31 日
	火灾预防条例实施细则	1962 年 6 月 26 日
危险物	东京都管制危险物品的规则	1960 年 12 月 7 日

① 根据《东京都法令集》进行整理。

(续表)

	防灾急救	特别区的消防团设立条例 特别区的消防团组织等规则 特别区的消防团等公务灾补偿条例	1963 年 7 月 25 日 1951 年 9 月 18 日 1966 年 7 月 11 日
	急救	急救业务等的条例 急救业务等的条例实施细则 东京消防厅急救业务等规程	1973 年 3 月 31 日 1973 年 3 月 31 日 1992 年 6 月 1 日
警 察	公安委员会	东京都公安委员会运营规则	1954 年 6 月 30 日
	总务	警视厅设置条例	1954 年 6 月 30 日
		警视厅组织规则	1972 年 4 月 1 日
		警视厅警察署协议会设置条例	2001 年 3 月 30 日
		警视厅警察署协议会规则 关于东京都公安委员会实施公开事务的规则	2001 年 4 月 16 日 2001 年 9 月 3 日
	交通	东京都道路交通规则 东京都水上管制条例	1971 年 11 月 30 日 1948 年 7 月 31 日
警备	集会、集体行军和集体运动的条例 限制扩音机的喧嚣音的条例	1950 年 7 月 3 日 1992 年 10 月 12 日	
防犯	东京都安全和安心街区建设条例 东京都安全和安心街区建设条例实施细则 关于防止明显给公众带来麻烦的暴力性不良行为的条例	2003 年 7 月 16 日 2003 年 10 月 1 日 1963 年 10 月 11 日	
总 务	岗位、职务 权限	东京都组织条例 东京都知识本部运营规则	1970 年 7 月 2 日 2001 年 3 月 13 日
	灾害对策	东京都防灾会议条例	1962 年 10 月 16 日
		东京都灾害对策本部条例	1962 年 10 月 16 日
		东京都灾害对策本部条例实施细则	1963 年 1 月 31 日
		东京都地震灾害警戒本部条例	2002 年 10 月 21 日
		东京震灾对策条例	2000 年 12 月 22 日
		东京震灾对策条例实施细则	2001 年 3 月 30 日
		震灾时的避难场所的指定	2002 年 12 月 26 日
		震灾时的避难道路的指定	2002 年 12 月 26 日
	东京都震灾恢复本部设置条例	1998 年 6 月 24 日	
东京都震灾恢复本部设置条例实施细则	1998 年 12 月 17 日		
关于东京都震灾恢复本部设置条例及实施细则的施行	1998 年 12 月 17 日		
灾害救助	灾害救助法施行细则	1963 年 10 月 5 日	
	灾害时从事应急措置业务人员的损害赔偿条例	1963 年 7 月 16 日	
	灾害时从事应急措置业务人员的损害赔偿条例实施细则	1963 年 10 月 5 日	
	东京都受灾者职业资金贷款规则	1954 年 8 月 14 日	
	东京都使用灾害救助基金事前购买发放物品的手续等规则 水难救援法处理手续	1965 年 11 月 11 日 1900 年 11 月 19 日	
政 府 信 息 公 开	东京都信息公开条例	1999 年 3 月 19 日	
	东京都信息公开条例实施细则	1999 年 12 月 1 日	
	东京都信息公开审查会规则	1999 年 12 月 1 日	
	东京都信息公开和个人信息保护审议会规则	1999 年 12 月 1 日	
个 人 信 息 保 护	东京都保护个人信息条例	1990 年 12 月 21 日	
	东京都保护个人信息条例实施细则	1991 年 3 月 25 日	
	东京都个人信息保护审查会规则	1991 年 3 月 25 日	

(续表)

环 境 保 护	通则	东京都环境基本条例	1994年7月20日
	公害	关于确保市民的健康和安全的环境条例	2000年12月22日
		关于确保市民的健康和安全的环境条例实施细则	2001年3月9日
		东京都环境审议会规则	1994年7月29日
		东京都环境保护推进委员会规则	1994年10月17日
		东京都公害纠纷处理条例	1970年10月22日
	东京都交通安全对策会议条例	1970年10月22日	
	规则标准	根据防止大气污染法的规定对氧化硫化合物总量限制标准	1976年7月10日
		根据噪音限制法地区的制定	1999年3月11日
		关于噪音的环境标准的地区类型的指定	1999年3月11日
东京都化学物质合理管理指针		2001年9月28日	
环境 影响 评估	制定东京都土壤污染对策指针	2003年2月14日	
	东京都环境影响评估条例	1980年10月20日	
产业保安	东京都环境影响评估条例实施条例	1981年8月11日	
	东京都火药类取缔法实施细则	1961年4月22日	
城 市 规 划	城市规划	与高压气体保安法有关的手续费条例	2000年3月31日
		与武器等制造法有关的手续费条例	2000年3月31日
	国土利用 规划	东京都关于促进建筑物耐震加固维修法的实施细则	1997年1月13日
建 设	河流	东京都建筑标准法实施细则	1950年11月28日
		东京都国土利用开发审议会条例	1999年12月24日
管 理	管理	东京都土地利用审查会条例	1974年10月16日
		东京都河川法实施细则	1965年3月31日
管 理	管理	东京都河川管理设施操作规则	1973年4月8日
		对具有在河流发大水时被淹没危险的地区居民基地的加高进行资金贷款的规则	1972年3月30日
管 理	管理	对防止陡坡滑坡工程费用补助规程	1983年4月1日
		东京都水防条例	1949年8月11日
管 理	管理	东京都防沙治沙指定地区等的管理条例	2003年3月14日
		东京都防沙治沙指定地区等的管理条例的实施细则	2003年3月14日
管 理	管理	东京都立公园条例	1956年12月27日
		东京都立公园条例实施细则	1957年4月1日
保 健	保健所	关于设立保健所等条例	1948年10月1日
		保健所使用条例	1946年8月31日
保 健	保健所	保健所运营协议会条例	1953年10月20日
		健康安全 研究中心	东京都健康安全研究中心业务规程
保 健	母子保健	母体保护法实施细则	1952年11月6日
		母子保健发 展	母子保健发实施细则
保 健	医疗补助	东京都关于访问在家的重症身心残疾儿工作规则	2000年3月3日
		对因大气污染而健康障碍者进行医疗费补助的条例	1976年10月26日
保 健	医疗补助	对东京都光化学烟雾的健康障碍者进行医疗费补助条例	2000年3月30日
		东京都难病患者医疗费补助条例	2000年3月30日

(续表)

卫生	东京都生活卫生审议会条例	2000年3月31日
	关于娱乐场所的结构设备和卫生措施的标准的条例	1984年7月20日
	旅馆业法实施条例	1957年10月22日
	公共浴场法实施细则	1964年9月8日
	关于公共浴场的设置、场所的安排和卫生措施的标准的条例	1964年8月1日
	温泉法实施细则	1996年3月21日
	游泳池等严格管理条例	1975年3月12日
关于确保小规模蓄水槽自来水的卫生和安全的饮用水的条例	2002年12月25日	
食品卫生	食品卫生法实施条例	2000年3月31日
	食品卫生法实施细则	1948年9月16日
	东京都食品卫生调查会条例	1953年3月31日
	食品制造业等管理条例	1953年10月20日
	食品制造业等管理条例实施细则	1953年11月1日
	厨师法实施细则	1959年9月28日
	东京都管制河豚处理条例	1986年3月31日
	健康增进法实施细则	2003年5月1日
	营养师法实施细则	1951年5月24日
点心制造卫生师法实施细则	1967年4月22日	
医务	医疗法实施细则	1955年6月2日
	医师法实施细则	1960年12月28日
	牙科医师法实施细则	1960年12月28日
	东京都身心残疾者口腔保健中心条例	1984年3月31日
	诊疗放射线技师法实施细则	1969年1月14日
	原子弹受辐射者救援法的实施细则	1995年6月30日
	原子弹受辐射者救援法的条例	1975年10月20日
原子弹受辐射者救援法的条例实施细则	1975年10月27日	
东京都监察医务规程	1950年5月27日	
	东京都立小儿病院条例	1963年3月20日
	东京都立精神病院条例	1961年3月31日
	东京都肢体不自由设施条例	1962年3月31日
	东京都立重症严重身心残疾者设施条例	1968年3月30日
感染预防	感染症预防及对感染症患者医疗的法的实施细则	1999年4月1日
	东京都感染症预防对策审议会条例	1953年3月31日
	东京都感染症诊查协议会条例	1999年3月19日
	结核病预防法实施细则	1975年3月30日
药物	药剂师法实施细则	1961年5月9日
	药事法实施细则	1961年5月2日
毒物和烈性药	毒物和烈性药严格管理法实施细则	1965年5月22日
	毒物和烈性药处理者资格考试规则	1951年2月24日
麻药	兴奋剂取缔法实施细则	1972年3月31日
	根据麻药及精神振奋药物取缔法第54条第二项规定向麻药取缔员出借麻药取缔员证的规则	2003年9月10日
狂犬病预防	狂犬病预防法实施细则	1968年10月1日

(续表)

	食用肉卫生	屠畜场法实施条例 屠畜场法实施细则 东京都食用肉卫生检查所是事务规程 屠畜场号码的制定 关于食用鸟处理行业的管理和食用鸟检查法实施细则	2003年3月14日 1954年2月23日 1957年4月15日 1968年3月5日 1991年6月1日
	清扫	东京都废弃物条例 东京都废弃物规则	1992年6月24日 1993年3月19日
教 育	福利	东京都教育委员会安全卫生管理者设置规程 东京都教育委员会安全卫生委员会设置规程 东京都教育委员会劳动安全卫生保护器具措施规程 东京都立学校劳动安全卫生保护器具措施规程 东京都立学校支援健康管理规则 东京都立学校安全卫生组织等设置规程 东京都立教职员健康咨询员设置规则	1977年9月22日 1977年9月22日 1983年3月31日 1994年3月17日 1991年10月7日 1991年10月7日 1970年4月1日
	公务灾害 补偿等	都立学校的校医、校牙科医以及校药剂师的公务灾害补偿 条例 都立学校的校医、校牙科医以及校药剂师的公务灾害补偿 条例实施细则	1962年6月30日 1962年6月30日
	学校教育	学校教育法实施细则 东京都立学校设置条例 东京都立学校设置条例细则 东京都学校保健审议会条例	1960年4月1日 1964年3月31日 1964年3月31日 1953年3月31日
	青少年	东京都青少年健康培养条例 东京都青少年健康培养条例实施细则 东京都青少年问题协议会条例	1964年8月1日 1986年5月1日 1953年10月20日
		防除病虫害	东京都植物防疫设施条例 农药管理法实施细则 东京都病虫害防除所管理规程
经 济	农业灾害 补偿	东京都农业互助团体等事务费及设施费的补助金支付规程	1953年3月7日
	畜牧业、兽 医、狩猎等	防止家禽传染病蔓延规则 东京都家禽保健卫生所条例 东京都饲料检查条例 家禽排泄物管理的合理化和促进利用法实施细则 东京都动物用生物学制剂使用许可手续的规则 东京都动物用药品销售业申请手续等的规则	1992年9月18日 1949年11月1日 1976年12月27日 2001年8月6日 2000年3月31日 2000年3月31日
	林业	东京都保安林的指定和解除规则 森林病虫害等防除法实施细则	2000年3月31日 1950年8月8日
	水产	海洋生物资源保护和管理法实施细则	1998年12月28日
	市场	东京都中央批发市场条例 东京都中央批发市场条例实施细则 东京都中央批发市场审议会条例 东京都地方批发市场条例 东京都中央批发市场条例实施细则	1971年12月1日 1971年12月27日 1971年12月27日 1971年12月27日 1971年12月27日

(续表)

经济	信用	东京信用保证协会检查规则	1955年10月4日
	消费生活	消费生活协同组合法实施细则 东京都消费生活条例	1997年4月1日 1994年10月6日
住宅	通则	地震、洪水、暴风雨等受灾者住宅建设和维修以及河崖整修所需资金贷款条例 促进东京都密集市区的防灾街区建设法实施细则	1959年8月25日 1999年6月2日
财产	公有财产	东京都公有资产规则	1964年3月31日
上下水	自来水水源	小河内水库管理规程	1978年2月15日
		东京都水道局村山和山口水库管理规程	1971年12月4日
		东京都水道局小作取水闸及羽村取水闸管理规程	1980年8月30日
		东京都水道局调布防潮闸管理规程	1966年10月4日
供水	东京都供水条例	1958年4月1日	
	东京都工业用水条例	1963年10月10日	
污水处理	东京都下水道条例	1959年12月28日	

## 第八章 日本横滨市危机管理与应急处置

横滨市是日本第二大城市,也是世界上最重要的国际港口城市之一,肩负着日本首都圈的国际贸易的重任。在城市综合防灾规划和危机管理上,横滨也具有丰富的经验。2002年5月,横滨市进行机构改革,成立了“危机管理对策室”,并于2004年5月在日本各大城市中率先制定了《城市危机管理指南》和《突发事件应急处置计划》,完善了作为国际港口大都市的危机管理体系。本章主要从城市综合防灾和突发性公共事件应急处置相结合的视角,描述和分析横滨市的城市危机管理与应急处置机制及其最新发展的动态趋势。<sup>①</sup>

### 一、城市总体背景与危机环境

#### 1. 横滨市城市发展历史

横滨市,在日本江户时代末期,在欧美列强的压力下,作为外国人居住地和贸易港口,被迫向列强开放。从此以后,作为日本接触和引进西方文明和技术的窗口和中心,横滨市发挥了很大的作用。<sup>②</sup>1889年设市,当时人口只有11.6万人。

第二次世界大战结束后,日本的城市制度发生了巨大变革,横滨市在20世纪50年代提出了把横滨港建设为国际港口城市的战略,与首都圈整体发展紧密衔接。1950年日本政府公布了《港湾法》,横滨港从原来的国营港口转变为横滨市独立管理的港口。同年,国家制

---

<sup>①</sup> 为了编制好北京市城市总体规划中的城市综合防灾规划和北京市减灾防灾十一五计划,笔者协助北京市减灾协会组织“北京市大城市防灾应急规划与管理考察团”,在2004年10月访问了日本东京和横滨等各大城市。本章资料主要来自横滨市危机管理室,在此深表谢意!

<sup>②</sup> 顾林生:《中外国际港口大都市发展战略和国土规划的国际比较研究——中国天津市与日本横滨市的比较研究》,国土资源部新一轮国土规划编制试点工作天津市国土规划委托项目,中国科学院地理科学与资源研究所,2003年12月。

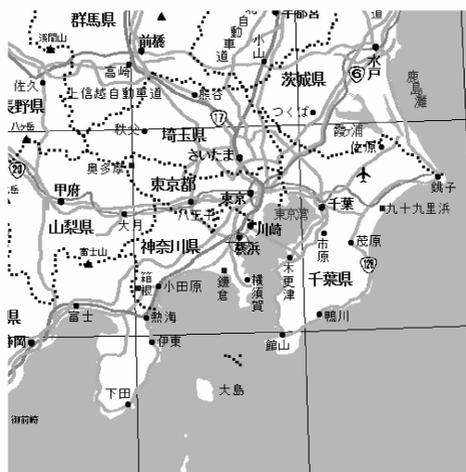


图 8-1 位于日本首都圈的横滨市

定了《横滨国际港口建设法》,在政策上支持横滨市建设国际港口。根据 1956 年制定的“第一次横滨港湾规划”和 1957 年制定的“国际港口城市建设综合基本规划”,以及国家制定的“第一次首都圈整体规划”的要求,横滨市重点建设了临海工业区和外围的 14 个卫星城。

在城市发展前期(1958—1977 年),横滨市把开港以来优先推行的工业化政策转向重视市民健康福利和生活环境的政策。1960 年,发表了《城市建设将来规划的构思》,积极推进工业化战略,加强产业基础设施建设。1965 年,针对高速增长带来的各种深刻的城市问题,横滨市制定了《横滨国际港口都市建设综合规划(1965—1975)》,采取了一些应急措施。其中,横滨市政府在 1972 年把垃圾、道路交通、环境破坏、水资源以及公共用地等问题,看做为市政府必须对之宣战的重大问题,提出了“5 大战争”的理念。1973 年,横滨市政府制定了《横滨市基本构想》,确定市民是城市建设主力军的基本方针,制定以“将横滨建设成一个重视生活环境、以市民为主体、作为大都市圈中的核心的国际和平城市”为城市发展目标。根据这个构思,重新修改了《横滨国际港口都市建设综合规划》,制定了《横滨市综合规划 1985》,在原来的“港口城市”、“工业城市”、“住宅城市”等的城市功能基础上,加上“国际文化管理”的功能,把横滨建设成为一个综合性城市。

在城市成长后期(1978—1989 年),横滨市的社会经济跟全国一

样,从高速增长期转向稳定发展期,发生了质的变化。根据国家第三次全国综合计划提出的“定居范围构想”,横滨市1981年制定了“横滨21世纪规划”,明确了城市发展方针和奔向21世纪的16个目标,其中包括老龄化社会的对策、地区社会的形成、城市文化的形成、将横滨市建设成为首都圈范围内的核心城市等。但是,由于80年代中期的日元升值以及高度信息化的进展,人口和经济活动还是过渡集中在首都圈和东京。改变向东京一极集中的现象,建设和发展周边的商务办公城市,成为国家和首都圈的主要任务。根据1987年的第四次全国综合开发规划强调的“形成多极分散型国土”构思,1989年市政府修改了“横滨21世纪规划”,提出了新的城市定位和建设“向国际开放、富有人情味的城市”的目标。

1994年,横滨市制定了“梦港2010规划”,提出了从20世纪90年代至2010年之间,横滨市从成长型城市向成熟型城市转型的规划和发展战略。规划的基本理念是“涉及市民生活的全部领域,创造富裕、宽裕、充裕”的社会生活环境。根据这个理念,市政府追求的城市形象是:(1)建设一个充满活力的城市;(2)建设一个使人感到安全安心的城市;(3)建设一个富有个性的城市;(4)建设一个以市民为本、支撑市民生活的城市。

与日本整个社会一样,鉴于老龄化社会的到来、20世纪90年代后半期开始的经济不景气以及政府财政不足等问题,横滨市在2001年制定了《2002—2006年的第三次5年规划》,也称《中期政策规划——为了横滨的明天而继续下去和进行挑战》。与《中期财政计划》和《新时代行政计划》合起来,称做“横滨复兴三计划”,作为市政的基本方针。《中期政策规划》中,市政府为了提高每个市民的都市生活质量,提出了三个城市形象:(1)依靠市民的力量创造生活充实型都市;(2)创造从地区向全球扩展的环境行动型都市;(3)追求横滨的发展可能性,创造发挥个性型都市。

## 2. 横滨市社会经济发展状况

根据2004年11月1日的推测,横滨市人口是3557366人,家庭1487885户,仅次于具有市区人口8395710人的东京,为日本第二大

城市。<sup>①</sup> 面积为 434.98 km<sup>2</sup>, 人口密度非常高, 每平方公里 8178 人 (表 8-1)。登记的外国居民有 67693 人。

表 8-1 日本各大城市人口比较(2004 年 11 月 1 日)

城市名称	面积 (km <sup>2</sup> )	户数	人口			男女比 (女 100 人比男)	平均每户人口	人口密度 (人/km <sup>2</sup> )
			总人口	男	女			
札幌市	1121.12	845906	1869435	886411	983024	90.2	2.21	1667
仙台市	788.09	440997	1025723	501019	524704	95.5	2.33	1302
崎市	168.33	429687	1066052	536231	529821	101.2	2.48	6333
千叶市	272.08	375266	918628	461391	457237	100.9	2.45	3376
东京都市区	621.49	4058766	8395710	4165480	4230230	98.5	2.07	13509
东京都全市	2187.09	5781999	12459115	6207101	6252014	99.3	2.15	5697
川崎市	144.35	588100	1306845	676247	630598	107.2	2.22	9053
横滨市	434.98	1487885	3557366	1793135	1764231	101.6	2.39	8178
名古屋市	326.45	946358	2203331	1093498	1109833	98.5	2.33	6749
京都市	610.22	646128	1464326	699111	765215	91.4	2.27	2400
大阪市	221.96	1229646	2634121	1285996	1348125	95.4	2.14	11868
神户市	551.40	645075	1520581	722975	797606	90.6	2.36	2758
广岛市	742.03	481496	1145071	554935	590136	94.0	2.38	1543
北九州市	485.55	422716	1000076	471663	528413	89.3	2.37	2064
福冈市	340.60	643320	1392437	669496	722941	92.6	2.16	4088

资料来源 横滨市总务局行政部统计解析课。

横滨市现在是一个进入老龄化的社会发展成熟的城市。2002 年衡量每名妇女平均生育子女数量的“特殊生育率”为 1.16 人, 低于全国平均值 1.32 人。人口自然增长率为 3.30。从年龄结构分析, 到 2004 年 1 月 1 日为止, 人口 3532691 人中, 年少人口(0—14 岁)为 482521 人, 劳动人口(15—64 岁)为 2482226 人, 老年人口(65 岁以上)为 556153 人, 分别占总人口的 13.7%、70.3% 和 15.7%。虽然劳动人口比例略高于全国平均水平 66.9%, 老年人口比例低于全国的 19.1%, 但是, 在横滨市的统计历史上, 老年人口比例增加, 达到战后最高水平, 劳动人口比例也处于二十年来最低水平。此外, 根据该市的都市经营局的预测, 2005 年劳动人口到达高峰, 以后逐年下降。到 2025 年, 三类人口占总人口的比重分别是 9.3%、64.7% 和 26.0%。<sup>②</sup> 所以, 横滨与日本全国各大城市也是一样, 老龄化社会问题成为政府

<sup>①</sup> 横滨市总务局行政部统计解析课:《横滨市统计书 WEB 版》, 2004 年, <http://www.city.yokohama.jp/me/stat/>。

<sup>②</sup> 横滨市都市经营局:《横滨市未来人口推测》, 横滨市总务局行政部统计解析课, <http://www.city.yokohama.jp/me/stat/>。

管理的一个潜在危机和挑战。

横滨市在行政上属于神奈川县,同时也是日本国家政令指定城市(相当于中国的计划单列城市)。内设 18 个区,分别为鹤见区、神奈川区、西区、中区、南区、港南区、保土谷区、旭区、矶子区、金泽区、港北区、绿区、青叶区、都筑区、户冢区、荣区、泉区、濑谷区(图 8-2)。



图 8-2 横滨市市区行政图

资料来源 横滨市市民局市民信息课:《市政概要 2003 年》2003 年 2 月。

横滨是一个经济发达、生活水平很高的国际大都市。2001年全市地区生产总值达到12兆8489亿1700万日元,相当于1168亿833万美元(按照1美元等于110日元计算)。<sup>①</sup>户主上班的工薪家庭平均每月收入为555728万日元(5052美元)。人均全市民所得(包括工资所得、财产所得和企业所得)2001年为325.2万日元(29564美元),人均国民所得为289.2万日元。第一、第二、第三产业的比例分别为0.1%、21.6%、78.4%。第三产业是横滨市的支柱产业。

横滨市是西日本地区进入首都的交通要塞和门口。不仅有连接东京和大阪的新干线通过横滨,而且每天市内交通非常繁忙。2002年公共汽车、地铁、日本铁路7条线(JR)、当地民营铁路7条线分别运输17217.1万人、15887.8万人、52151.3万人、60324.9万人,平均每天分别为47.17万人、43.53万人、142.53万人、185.27万人,每天交通流量总计为398.85万人,超过了市总人口349.69万人(2002年度)。特别是横滨车站,乘客日流量超过了200万人。2002年全市拥有车辆为1458076台。横滨到东京站只需轻轨30—40分钟,到东京成田国际机场直达90分钟,到羽田机场只需20分钟。横滨市每天交通流量非常大,所以,保持交通安全是该市危机管理的一个重要方面。

一般大城市白天人口超过晚上人口,但是,由于受东京影响,横滨市正好相反。根据2000年全国人口普查,横滨市白天人口是309万人,与晚上常住人口341万人相比,向外净流动人口为31万人,其中到东京市区等地上班有29万人。所以,如果东京市区发生地震等灾害的话,如何保证让他们回到家里也是危机管理的一个重要事项。

横滨港是代表日本的国际贸易港,也是世界上重要的国际港口之一。2002年入港船只为43148艘,平均每天118艘,其中外国船只超过了1万艘次,为10409艘次;货物的进出口分别为4167.5万吨和3067.5万吨,贸易的进出口额分别为2兆8726.27万日元和5兆8131.20万日元,为日本各大港口之首位,交易对象达150个国家和地区。主要的交易项目包括,在出口方面有汽车和机械,在进口方面有原油、日用品、食料品等。姐妹港是奥克兰、温哥华、汉堡;友好港是上海、大连。港口相关产业含边际效益约占横滨经济总量的30%

<sup>①</sup> 关于国民经济统计,日本每年3月公布前2年的统计。在2004年3月至2005年2月只能知道2001年的统计。

左右。此外,该港是日本最大的集装箱码头,定期航线的集装箱化率达88%,2002年整个港口全年集装箱交易量是230.1248万标箱(TEU),上下货物约3587.5万吨,居日本国内首位。<sup>①</sup>南本牧码头水深15—16米,拥有日本最大的集装箱泊位。所以,确保港口的安全,又是横滨市危机管理的一个重要方面。

横滨市的生命线设施发达,其中自来水、污水、电、城市管道煤气和电话的普及率分别为100%、97.5%、100%、83.7%和100%。发达的城市生命线系统,为横滨市城市功能的履行、城市居民高质量的社会生活,都提供了重要的基础条件。但是,这也导致城市对生命线系统高度依赖,容易爆发因为生命线系统而发生的危机事件。

### 3. 横滨市的地理条件和应急救灾情况

(1) 横滨市的地理条件。横滨市位于东京都的西南,中间由川崎市相隔,与东京市区只有29公里,东西从139度28分4秒至139度43分42秒,南北从北纬35度18分33秒至35度35分22秒。东边面临东京湾,南靠世界文化遗产的古都镰仓市和美军基地的横须贺市。

横滨市跟东京一样,位于关东地区地震活动活期地带,也属于被预测将要发生的8级“东海地震”和预测的7.9级“南关东大地震”的影响范围内。烈度3以上的有感地震平均每年20—50次,特别是2000年为202次,2002年为34次。

横滨市受太平洋季风影响,每年遭受台风袭击,年降水量在1400—2300mm之间,一年中日降水量超过30mm的天数有10—23天不等。在1980—2002年中间,一天最大降雨量达244mm(1994年8月21日);最大风速为22.2m/s(1996年9月22日)。强风10m/s的天数一年大约有20—40天左右。

(2) 历史上危机事件和灾害情况。1923年9月1日的关东大地震,曾经使整个横滨市化成火海,有6万多户人家全毁,死亡人数达2万多人。灾后的恢复重建工作很艰巨,一直到1929年才恢复到原样。

至于台风和洪水灾害,1958年9月25日22号台风袭击全市,死

<sup>①</sup> 大都市统计协议会:《大都市比较统计年表(平成14年)》, <http://www.city.yokohama.jp/me/stat/daitoshi/new/index.html#VIII>。

亡人数 61 名,全毁房屋 403 栋,半毁房屋 595 栋,进水房屋 24036 栋(包括地板地下)。1967 年 6 月 28 日 4 号台风的损失是死亡人数 32 名,全毁房屋 110 栋,半毁房屋 140 栋,进水房屋 45757 栋。1982 年 9 月 10—12 日 18 号台风的损失是,死亡人数 1 名,全毁房屋 25 栋,半毁房屋 28 栋,进水房屋 7763 栋。<sup>①</sup> 1999 年 8 月 13—14 日日本关东地区下暴雨,神奈川县山北町的玄仓川河滩中搭帐篷野营的 18 人被卷入洪水中,其中 13 人死亡,震动全国。

1997 年 7 月 2 日,14.7 万吨的巴拿马籍油轮在东京湾触礁,1555 吨石油污染海面,造成日本最大石油污染海面的危机事件。此外,神户大地震、东海村核物质临界事故、三宅岛火山爆发、美国“9·11”事件、韩国地铁火灾、SARS、BSE 等国内外危机事件,虽然没有直接发生在横滨,但是,这些危机对横滨市来说,也都是横滨市危机管理的重要教训。

(3) 应急救灾情况。根据横滨市消防局警防部的统计,2002 年,共有消防署 80 个,消防公务员 3326 名,发生的火灾有 1157 件,交通事故 24612 件,犯罪案件 72094 件。<sup>②</sup>

2004 年急救车共急救运送人员 134499 人,平均每天急救运送 368 人。其中,最多的是急病、一般受伤、交通事故、转院,分别为 80568 人、18939 人、19007 人、9873 人,其他是运送加害者 2002 人、自我伤害行为者 1188 人、运动比赛受伤者 1602 人、劳动受灾者 1068 人、火灾受伤者 229 人、水中遇难者 22 人、自然灾害受灾者 5 人以及其他 46 人。

在 2002 年发生的 1157 件火灾中,建筑火灾 641 件,车辆火灾 168 件,船舶火灾 3 件,杂草火灾 96 件以及其他火灾 249 件。火灾烧毁房屋 818 栋,其中全部烧毁为 90 栋,受灾家庭 717 户,全部损失的有 127 户,受灾人员 1619 名,其中死亡 33 人,烧伤 244 名。火灾损失共计 24 亿 3998 万日元(相当于 2218 万美元),其中建筑屋和里面的财产损失为 23 亿 38 万日元,车辆为 4210 万日元。

2002 年急救(人员救助)出动次数为 2190 次,其中火灾 486 次、交通事故 781 次、水难事故 63 次、自然灾害 0 次、机械事故 2 次、物件

<sup>①</sup> 横滨市总局局危机管理对策室:《预备万一的时候》(市民危机管理手册),2004 年 6 月。

<sup>②</sup> 所有关于横滨应急处置的统计都出自横滨市消防局警防部。

等引起的事故 23 次、煤气或缺氧事故 1 次、爆炸破裂事故 0 次、其他 34 次。可以看出,在横滨市的急救出动中,火灾和交通事故占大多数,而属于生产安全事故等的急救却很少。

关于 2002 年的社区消防团活动,全市共有 122 个社区消防团和 8185 名消防团员,负责 453.7 平方公里和 350.31 万人。2002 年消防出动的次数和人员,按种类统计分别为:火灾出动 780 次和 8066 人次,防灾水灾出动 84 次和 2716 人次,预警警戒出动 1326 次和 17355 人次,演习和训练 3747 次和 51058 人次,其他出动是 4594 次和 37968 人次。

## 二、危机管理基本方针和职责

为了确定横滨市危机管理的基本原则,综合地、有计划地推进有关危机管理政策的实施,并以此确保市民的生命和财产的安全,2004 年 3 月,横滨市制定了《危机管理方针》,规定了危机和危机管理的定义和范围,政府、企事业单位和市民各自的职责以及三者之间的协作方式,危机的事前对策、应急措施和事后处置的危机管理基本原则,规划编制以及市危机管理推动会议等组织机制。<sup>①</sup>

### 1. 危机和危机管理的界定和危机管理理念

根据该方针,横滨市把危机界定为“是指对市民的生命、身体健康以及财产带来严重损害的事态或有可能发生的事态”,具体分为“灾害”、“受武力攻击事态等”、“事件等紧急事态”三种类型的危机。

(1) 灾害 根据《灾害对策基本法》(1961 年法律第 233 号)第 2 条第 1 款规定的“暴风、暴雨、大雪、洪水、大海潮、地震、海啸、火山喷火以及其他异常的自然现象或大规模的火灾或爆炸,以及其他在所引起的受害程度上类似于由中央政府法规规定的原因而产生的受害”。

(2) 受武力攻击事态等 根据《在受武力攻击事态等情况下确保我国和平与独立以及确保国家和国民安全的法律》(2003 年法律第 79 号)第 2 条第 2 款及第 3 款所规定的“受武力攻击事态”及“受武力攻击预测事态”等。(3) 事件等紧急事态:是指恐怖、感染症、环境污染等

<sup>①</sup> 横滨市:《横滨市危机管理方针》2004 年 4 月。

灾害和受武力攻击事态等以外的危机。

关于危机管理,横滨市也进行了明确的界定。所谓危机管理,其目的是从“灾害”、“受武力攻击事态等”、“事件等紧急事态”这些危机中确保市民的生命、身体健康以及财产的安全,防止危机的发生,并在危机发生后为减轻损失等而迅速应对危机,以此使市民的生活恢复到平常。

## 2. 危机管理过程中各方的职责

在危机管理过程中,市政府的基本职责是“为了确保市民的生命、身体以及财产的安全,在发挥市政府所有功能的同时,与国家、其他地方政府以及相关机构携手合作,共同促进与危机有关的对策和措施的实施”。

政府职员的责任是努力学习和掌握有关危机管理的知识和技术,在危机发生时立刻进行先期应急处置工作,采取对策,确保市民的生命、身体以及财产的安全。

至于市民的责任,政府要求市民对市政府的危机管理进行合作。比如,在平时,为了防备各种各样的危机发生,要求市民应该努力学习和掌握有关危机管理的知识和技术,同时采取手段自己提高住宅等建筑的安全性能,储备危机应对的必需品和进行其他必要的防备;市民应该努力通过参加危机应急训练演习等活动,使得在危机发生时能够开展自发的应对活动等。在危机发生后和进行危机管理的应急阶段中,政府希望市民相互携手合作,积极地配合市政府进行危机管理。

关于各种社会组织单位,《危机管理方针》规定:(1)各单位应该努力控制在所管理的设施和组织中发生危机,同时,根据各自的社会责任,积极地发挥各自的能力参与市政府的危机管理;(2)在危机管理中,各单位作为地区社会的一个组成成员,也应该积极地与市民、地区防灾组织等相互携手合作。

## 3. 危机管理各阶段的基本措施

(1)事前对策。在事前对策中,横滨市主要通过以下7项努力,来保证在正常状态下,竭尽全力估定各种危机,同时为紧急处置和事后处理做好准备,以最大限度地做好危机预防和准备工作:

① 确定危机管理负责人的责任。危机管理负责人努力在平常收集有关危机的信息,成为市民、各企事业单位、相关机构等的窗口,以此促进横向联系,在市政府各局和各区危机管理中担任推动者的重任。危机管理负责人由市政府各局和区区的总务主管部长(相当于各局和区区的办公室主任)充当。

② 加强危机的调查和研究。各局和各区在平时必须进行和推动关于危机发生的原因、危险程度、损失估算等的调查和研究,并将此体现在危机预防和减轻灾害等对策中。

③ 不断进行检查和确认。各局和各区在努力对所管辖的业务、信息联络系统和紧急应急机制进行检查和确认的同时,合理有效地管理这些重要的设施和设备、器材,使之在应急处置时能够有效地活用。

④ 重视演习和培训。政府策划和制定假设危机发生的演习训练和掌握有关危机知识和技术的培训等,并积极地实施下去。还有,在演习和培训中,把与市民、各企事业单位以及相关机构的携手合作作为重点,同时,进行演习后的检查评估并能够使之有效地发挥效果。

⑤ 加强与相关机构的协调合作。为了在危机发生初期迅速并正确地实施先期应急处置对策,政府努力在平时与相关机构保持密切的合作关系,加强和推动协调合作的机制。

⑥ 建立和完善与志愿者团体合作的机制。建设好在危机发生初期,志愿者容易开展活动的环境。同时,建立好与志愿者团体等的信赖关系,推动协作机制建设。

⑦ 向市民提供信息。鉴于市民与行政形成一体做好准备应对危机是很重要的,所以不仅提供关于危机管理的知识和技术,而且也积极地提供关于危机的调查和研究成果等信息,与市民共享信息。

(2) 应急措施。在危机发生时,为了将受害损失和影响控制在最小限度,市政府竭尽全力,实施应急措施,并最大限度地动用市内各组织团体的力量,把确保市民的生命和安全作为最优先的任务,迅速地处置危机事态。下面是横滨市政府在危机发生后的应急处置的基本方针:

① 立刻启动危机发生初期的组织机制。在危机刚发生后,有关各局和各区马上根据规定采取成立对策本部(指挥部)等的必要措施,进行机动灵活的、横向联系的应对。在危机的规模和受害损失扩

大时,如果需要市政府整体应对时,根据情况迅速过渡到成立“市对策本部”。

② 决定活动方针。在危机发生时,对策本部等组织,迅速收集和分析必要的信息,根据分析结果决定恰当的应急处置活动方针。此外,把活动方针贯彻到底,保证应急措施确实地被实施下去。

③ 与相关机构等携手合作实施紧急处置对策。在危机发生时,为了把受害损失和影响控制到最小限度,与市民、企事业单位、相关机构等携手合作,实施人命救助、医疗急救和消防活动等应急措施,迅速收拾事态。

④ 请求自卫队救援。在危机发生时,根据危机的规模和受害情况,在认为必要的时候,通过所规定的程序,努力争取得到自卫队和其他地方政府等的迅速救援。

⑤ 向市民及时提供信息。在危机发生时,采取各种宣传手段,把市民认为必要的关于危机的信息和受害信息迅速而且正确地提供给市民。此外,努力保证信息内容尽可能容易理解,并站在市民立场上提供信息。

(3) 事后对策。在事后对策中,为了在危机结束后使市民的生活尽快得到恢复,必须实施各种支援市民的措施。同时,为了防止危机的再次爆发,减轻灾后损失,改善应急措施,必须进行综合检验评估,以努力提高城市危机管理的整体水平:

① 安定市民生活,做好恢复重建工作。在危机收拾结束后,市政府及相关机构等努力相互携手合作,对受灾者的生活和地区经济的恢复重建进行援助,促进市民早日恢复生活和提高市民自我恢复重建的能力。

② 进行检验评估。在危机收拾结束后,对危机管理整体情况进行综合检查和评估,明确改善预防和减轻受害损失等有关措施,并把检查和评估的结果反应在总计划和详细计划中。

### 三、横滨市危机管理的组织体制

#### 1. 横滨市危机管理机构的最新进展

根据1961年日本国家的《灾害对策基本法》,横滨市在1963年

制定了《横滨市防灾规划》,对地震、台风和洪水等自然和城市灾害等采取了很多措施,重点抓好灾害防御的城市建设工作,使市民能够安心地生活,并建立了城市综合防灾体系。在日本各大城市中,横滨的城市综合防灾尤其出色。但是,美国“9·11”事件等国内外危机和突发事件,使得横滨市认识到在应对恐怖活动等人为危机中,仅仅依靠原来的城市自然灾害应对机制和措施是不够的,需要建构灵活机动的、跨部门的危机应对机制。

2002年5月,横滨市进行了城市危机管理机构改革,把原来的“灾害对策室”改为“危机管理对策室”。这次机构改革的重点是:(1)建立灵活机动地、跨部门地应对包括恐怖活动等城市新灾害在内的城市灾害和突发事件的新机制;(2)加强市政府整体的指挥命令和联系协调机制,提高全市政府型的危机管理水平。过去,横滨市一向重视防灾减灾,把灾害对策室放在总务局(市办公厅)下面,是一个直接管理的处级单位。这次机构改革后,危机管理对策室放在有副市长主管的总务局下面,与市长室和国际室以及人事部相并列。<sup>①</sup>在2004年6月新一轮横滨市政府机构改革中,危机管理对策室还是在市办公厅下,与行政部、国际室、组织改革推进部、人事部、IT活用推进部、公共事业调查部等市政府认为重要的部门放在一起。危机管理对策市下设防灾课、紧急对策课、信息与技术课。

## 2. 危机管理推进会议

2001年美国“9·11”事件发生后,从确保市民的安全和安心的观点出发,为了检查和强化整个市政府的危机管理机制,通过各局的合作,正确和迅速地进行应急处置,横滨市在现有的“市防灾对策推进会议”中设立了“紧急危机管理对策会议”<sup>②</sup>。10月15日,召开了第一次紧急危机管理对策会议,讨论卫生局负责的应对炭疽菌等感染的措施和储备应对化学物质的解毒剂,检查和确认消防局负责的化学防护服和防毒口罩等应对特殊灾害的物资和器材,加强自来水局负责的关于应对水源水质污染的危机管理机制。同时,讨论了规划局负责的关于举办世界杯足球赛的危机管理问题以及卫生局主管的

<sup>①</sup> 自治体危机管理研究会:《危机管理读本》2002年10月,第310页。

<sup>②</sup> 在日本作为非行政编制的各种委员会、联系会议组织或咨询委员会一般称做会议。

疯牛病问题。

2004年4月1日,横滨市废除了“防灾对策推进会议”,取而代之成立了“危机管理推进会议”,作为该市的危机管理的最高决策机构,旨在加强灾害和危机管理机制。根据推进会议条例规定,该机构的主要目的是“为了通过危机管理来确保市民的生命、身体以及财产的安全,防止危机的发生,并在危机发生后致力减轻损失和尽早收拾危机,使市民的生活早日得到恢复,不断完善危机管理的措施和加强实施机制”。该机构的职责是对以下事项进行审议:

- (1) 关于危机管理的基本方针;
- (2) 关于应对灾害的基本而且综合的规划和计划;
- (3) 关于采取保护市民和防备受武力攻击等事态的措施的有关计划;
- (4) 关于应对事件等紧急事态的规划和计划。

该机构由议长、副议长以及委员组成。议长由市长、副议长由副市长和财务长、委员由局长、区长以及市长指定的职员担任。议长负责该机构的事务,并担任该会议的主持人。副议长辅助议长。在议长缺席或发生事故的时候,根据议长的事先规定,由副议长代理议长的职务。

该机构下设干事会,负责审议“推进会议”的各种指示和调整递交“推进会议”的各项审议事项。干事长由总务局危机管理对策室室长担任;干事由各局的职员和议长指定的职员担任。这样能够确保市政府各个部门都参与。

“推进会议”下设专业部会(相当于专业委员会),议长任命职员担任部会长,并指定职员组成。在必要的时候,议长、干事或部会长在推进会议、干事会或专业部会召开的会议上可以要求有经验的专家或与防灾有关的机构的职员等出席会议,听取意见或有关说明。日常办公事务,由总务局危机管理对策室处理。

从以上可以看出,横滨市的危机管理推进会议是对市政府危机管理的重大决策进行总协调的机构,主要任务在平常促进和强化整个市政府的危机管理能力和机制运行,对市政府各局进行综合协调。

### 3. 危机管理对策室

2002年5月,横滨市改组成立了“危机管理对策室”,加强了紧急

应对部门的能力。这样的改组主要是通过加强整个政府的指挥命令和横向联系协调的机制,灵活机动地应对恐怖等城市的新的有人为灾害或事故。根据该市行政事务分工规则,改组后的危机管理对策室是由防灾规划处、紧急对策处和信息技术处三处组成。防灾规划处主管关于编制和实施防灾对策和危机管理对策的规划的综合协调、有关横滨市防灾会议的办公事务、地区防灾规划和防灾意识的教育等;紧急对策处负责灾害应急措施(不包括其他处所管的事务)、紧急危机管理对策的事务、防灾演习和训练、避难对策、与灾害对策有关的机构等进行联络协调等;信息技术处主要负责与防灾对策有关的技术调查、研究和规划,协调有关防灾的应急工程,地震观测网点等以及进行维持管理,完善防灾信息的通信联系。<sup>①</sup>

除了以上的特点之外,这次改组在人员上也进行了调整,把消防局的消防人员和警察署的警察直接编制在内,加强了危机管理对策室与消防和警察部门的横向联系和应急处理能力。

#### 4. 应急组织体制——危机应对指挥部

根据事件的紧急状况以及规模和受害情况,横滨市采取“警戒”、“紧急事态警戒本部(指挥部)”和“紧急事态对策本部”三个阶段对危机应急进行分级处置<sup>②</sup>:

(1) 警戒。启动警戒机制的标准是,各有关局和各区接到根据市规定的有关在该市内有可能或已经发生的紧急事件的通报时,立刻进入警戒状态。各局的警戒主管作为危机管理责任者,根据该局的处置原则和事件等紧急事态的种类和发生场所,指定相关局和区参与。各局的危机管理责任者统管该局,指定有关职员采取行动。各区的主管者由副区长或区总务科长担任。

进入警戒状态时的主要任务:<sup>①</sup>收集和传递有关事件等紧急事态的信息;<sup>②</sup>确保热线电话系统与相关局和区以及有关机构进行联系的通信系统;<sup>③</sup>与相关职员联系;<sup>④</sup>根据事件的种类等情况,采取其他措施。

关于职员的配备和动员,在上班时间内,危机管理对策室和相关

<sup>①</sup> 自治体危机管理研究会:《危机管理读本》,2002年10月,第311页;http://www.city.yokohama.jp/me/reiki/honbun/g2020080001.html。

<sup>②</sup> 横滨市:《横滨市紧急事态等应对计划》,2004年7月。

区局指定和配备从事信息联系等的职员。在上班时间以外的时间内,危机管理对策室和相关区局指定和动员职员。

(2) 紧急事态警戒本部(指挥部)。紧急事态警戒本部(指挥部)分为市警戒指挥部和区警戒指挥部。市警戒指挥部的设置标准是当市内发生或预测有可能有相当大损害的紧急事态,但达不到设立“紧急事态对策本部”的标准时,设立“市紧急事态警戒本部”。区警戒指挥部的设置标准是当区内发生或预测有可能有相当大损害的紧急事态,但还没有设立“紧急事态对策本部”的必要性的时候,设立“区紧急事态警戒本部”。此外,当市设立“市紧急事态警戒本部”时,相关区必须设立区“紧急事态对策本部”。

“市紧急事态警戒本部”的本部长由市总务局长担任,除了危机管理应急规划中规定之外,根据需要由市长指定有关部局。本部的成员由各有关局的危机管理负责人组成。本部设在市政府5层的危机管理对策室。一旦本部成立,必须立刻通知有关各局和各级政府以及有关机构,并请媒体进行报道。

关于本部会议的召开,警戒本部长为了决定行动方针和协商应急对策,根据需要可以召集成员参加会议。本部的职员由各局和各区派遣,进行关于紧急对策的协商、联系协调和收集信息。根据需要,可以要求与事件等紧急事态有关的人员出席,以便听取有关开展紧急活动的专家意见。

市警戒本部的的主要职责:①收集和传递有关事件等紧急事态和损失的信息;②掌握市警戒本部各成员局和区警戒本部的职员配备情况;③根据其他事件的紧急状态采取必要的措施;④对区警戒本部做出指示。

与市警戒本部相比,区警戒本部的性质和职能基本上相同。但也有不同的地方,在区内的消防地区警戒本部长和市政府各局的地区办公室(地区队)根据区警戒本部长的请求或认为需要的时候,可以派遣职员到区警戒本部进行信息收集。

消防地区警戒本部长和市政府各局的地区主要应对措施是:做好本部门所负责的紧急工作的同时,响应区警戒本部长的紧急对策的指示。但是,为了执行所管局长的命令,出现不能响应区警戒本部长的指示或请求的情况,必须向区警戒本部长通报。

在应急处置过程中,明确市警戒本部与区警戒本部的关系是非

常重要的。横滨市规定 :市警戒本部成立后 ,事件等紧急事态发生的区和市警戒本部长指定的区要设立区警戒本部 ,区长根据事件等紧急事态的严重程度 ,不拘泥市政府的应急体制 ,可以在区一级对应急组织进行升级 ,成立“区对策本部”。此时 ,必须向市警戒本部长报告 ;市警戒本部长可以对区警戒本部下指示 ,要求建立必要的应急处置组织。

(3) 紧急事态对策本部。紧急事态对策本部的设立是横滨市政府危机管理中有关应急处置的最高级别。设立对策本部的标准是 :发生受害严重的大规模的紧急事件 ;发生或有可能发生几个局和区需要同时应对的大规模的应急事件并对社会带来严重影响的事件 ;其他市长认为必要的时候。本部的成员局原则上根据事先的规定参加 ,在必要的时候 ,市长可以增加成员局。各区长根据本区的事态紧急情况或当市政府设立市对策本部的时候 ,马上设立区对策本部。

市本部长根据紧急事件的规模和事态的变化 ,当认为有必要在现场促进紧急措施的实施时 ,可以成立现场指挥部 ,指定市对策本部副部长担任现场本部长。但是 ,现场本部长根据市对策本部长的指示 ,必须与事件发生所在地的区本部以及相关机构协调合作 ,执行市政府所负责的事项 ,具体工作有把握受害等的信息、应对和支援的情况和恢复重建的情况 ,与市对策本部、国家、县以及有关机构等进行联系协调 ,实施需要进行应急的紧急应对措施等。

关于各本部活动权责以及各级别指挥部的关系 ,横滨市也进行了明确的规定(表 8-2)。

表 8-2 横滨市各级应急组织和相关人员的责任分工

市 对 策 本 部	市本部长	统管市本部的事务 ,在实施紧急措施的时候 ,对市副本部长、各部部长和现场部长进行必要的指挥和发出命令 ,同时根据需要向应急协议缔结机构和相关机构发出救援的请求。
	市副本部长	辅佐市本部长 ,当市本部长遇到事故或缺席的时候 ,代理其职务。
	各部部长	在接受本部的命令和执行本部的事务的同时 ,在实施所管辖内的紧急措施的时候 ,对各部所管的职员进行必要的指示。
	各部副部长	辅佐市部长 ,当部长遇到事故或缺席的时候 ,代理其职务。
	各班班长	接受部长的命令 ,在实施所管辖内的紧急措施的时候 ,对班员进行必要的指示。
	班员	服从班长的指示 ,做好所负责的应急处置工作。

(续表)

区 对 策 本 部	区本部长	统管区本部的事务,在实施紧急措施的时候,对区副本部长(副区长、福利保健中心主任以及福利保健中心主管部长)和区本部各班组长进行必要的指挥和发出必要的命令,同时对市政府的各地区队长(市政府派驻各区的办公室)和消防地区本部发出必要应急指示或请求实施必要的应急措施。还有,根据需要向区内的应急协议缔结机构和相关机构发出救援的请求。
	各地区队长 以及消防地 区本部长	在做好所管辖的应急工作的同时,响应区本部长的应急对策指示或请求。但是,各地区队长以及消防地区本部长为了接受市政府各部长的命令和实施应急措施时,出现不能响应区本部长的指示或请求的情况,必须向区本部长通报。
	区副本部长	辅佐区部长,当区本部长遇到事故或缺席的时候,代理其职务。
	各班组长	接受区本部长的命令,在实施所管辖内的紧急措施的时候,对班员进行必要的指示。
	班员	服从班长的指示,做好所负责的应急处置工作。
现 场 对 策 本 部	现场本部长	接受市本部长的命令,负责现场本部的事务,与当地的区本部长协调合作,采取响应的应急对策。
	现场本部员	服从现场本部长的指示,做好所负责的应急处置工作。

资料来源 横滨市:《横滨市紧急事态等应对计划》,2004年7月。

市对策本部运作程序和职责具体分为本部会议、市本部办公室、对策会议、职位代理和裁决代理。根据规定,市本部长在成立本部的时候,为了决定应急处置对策的基本方针,召开本部会议。市副本部长和各部长立刻集中到市本部室,向市本部长汇报各部的配备机制和各项紧急措施。根据需要,要求自卫队、神奈川县警察和横滨海上保安部等有关机构的负责人出席。

市本部办公室设在总局危机管理对策室。办公室的人员由危机管理对策室的职员和相关部门派遣的职员。各部派遣1名以上的信息收集联络员。各相关的局职员负责传达各局的活动情况和市对策会议的信息等,发挥好本局与市对策本部之间的信息联系作用。

关于对策会议,总务长为了讨论实施本部长的指示的具体措施等,召开由实际事务操作的各有关处长等参加的对策会议。

市本部对策部长、副本部长、部长、班长(队长)等不在的时候,根据规定的职位顺序和方法采取职位代理和裁决代理措施进行应对。

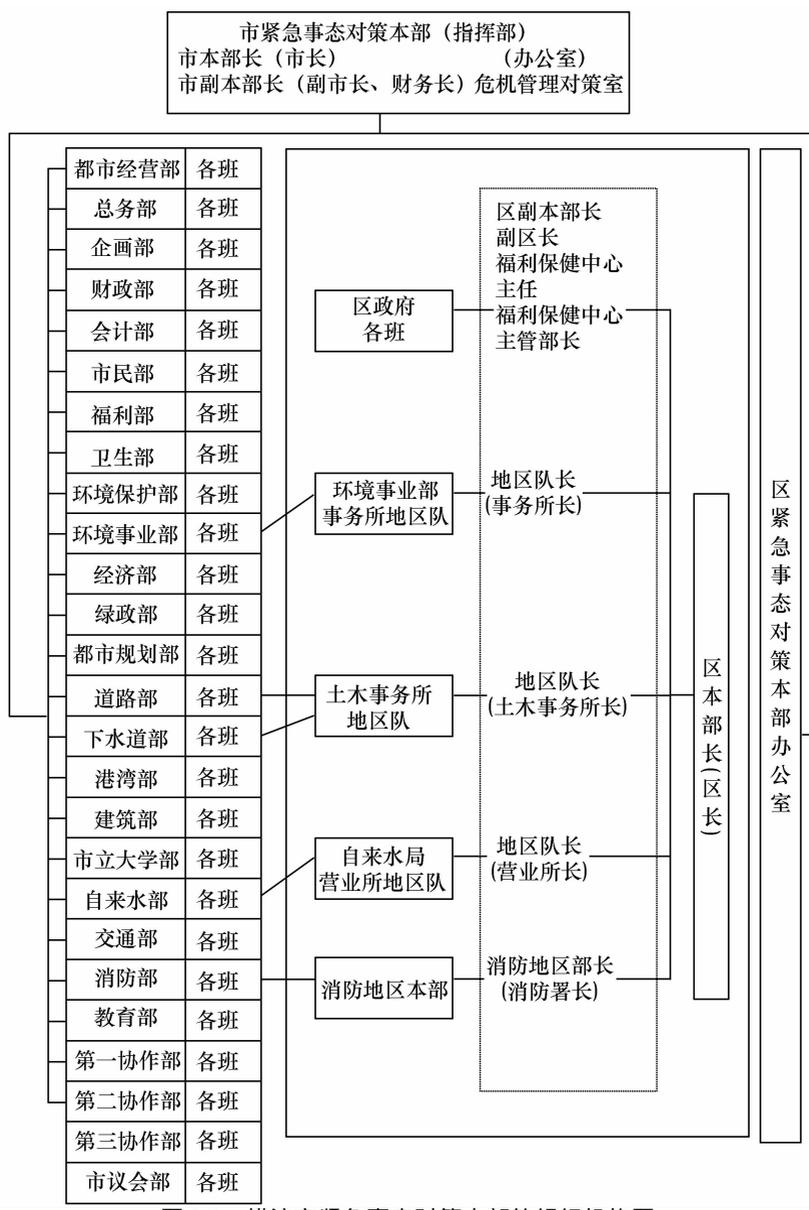


图 8-3 横滨市紧急事态对策本部的组织机构图

注：(1) 根据事件等紧急事态的种类以及规模，市长指定所有局或区的对策本部成员单位。

(2) 第一协作部：选举委员会办公室；第二协作部：人事委员会办公室；第三协作部：监察办公室。

资料来源：横滨市：《横滨市紧急事态等应对计划》2004年7月。

表 8-3 事件等紧急事态的通报联络标准和设置警戒本部的标准

区分	种类	主要成员局和区	通报联络标准	警戒本部设置标准
恐怖事件对策	恐怖事件对策	都市经营局、总务局、福利局、卫生局、环境保护局、道路局、港湾局、市立大学事务局、消防局、教育委员会事务局、交通局、自来水局、其他市长指定的局和区	觉察到出现可能与恐怖事件有关的紧急事态的时候。	1. 出现人员伤亡,预计到受害将扩大; 2. 发生恐怖事件,周围居民需要避难的时候; 3. 其他市长认为必要的时候。
感染症对策	SARS 对策	所有局和区	确认在国内出现 SARS 确诊患者的时候。	在国内出现 SARS 确诊患者的时候。
家禽传染病对策	禽流感对策	都市经营局、总务局、市民局、福利局、卫生局、环境事业局、经济局、绿政局、消防局、市立大学事务局、教育委员会事务局、其他市长指定的局和区	确认到对鸡类等的感染发病和对人的感染的时候。	对鸡类等的感染 在神奈川县内发生的时候。 对人的感染 在国内被确定出现禽流感患者的时候
其他对策	大规模地区断水对策	总务局、卫生局、消防局、自来水局、其他市长指定的局和区	接到大规模的断水事故的通报	根据情况,市长认为必要的时候
	大规模地区断电对策	都市经营局、总务局、卫生局、消防局、其他市长指定的局和区	接到大规模的断电事故的通报	根据发生大规模地区停电的情况和时间段等,还达不到成立市和区对策本部的情况下。

资料来源 横滨市:《横滨市紧急事态等应对计划》2004年7月。

#### 四、横滨市恐怖事件应急预案

在东京地铁沙林放毒事件和美国“9·11”事件之后,横滨市总结有关恐怖危机事件爆发的经验教训,制定了横滨市预防和应对恐怖事件的基本规划。<sup>①</sup>在该规划中,横滨市政府将恐怖事件主要分为以下5类:使用爆炸物的恐怖事件;与放射性物质有关的恐怖事件;使用生物剂的恐怖事件;使用化学剂的恐怖事件;通过防火行为而进行的恐怖事件等。在此基础上,制定了相应的恐怖事件应急预案。

<sup>①</sup> 根据横滨市的《事件等紧急事态分类应对计划》进行编译和整理。

## 1. 事前对策

(1) 完善信息联系机制 :各局和各区 ,为了在恐怖事件发生后能够迅速和正确地开展初期应急活动 ,必须完善与有关机构等保持联络畅通的信息保障机制。

(2) 加强医药品等储备工作 :为了保证迅速地对受害者进行治疗 ,卫生局必须储备能够应对所预测的恐怖事件的医药品。

(3) 准备好各种物资和器材 :为了确保在恐怖事件发生后能够进行安全的应急处置活动 ,有关局和区要准备好防护服和防毒口罩等物资和器材。

(4) 准备好文献等资料 :为了预防人员方面的受害和防止受害的扩大 ,并根据受害者的症状迅速进行治疗 ,必须准备好大量有关杀伤性恐怖事件的参考文献等资料。

## 2. 设施的戒备防范

(1) 设施管理人员等的戒备防范措施 :市政府各局和各区政府办公楼管理人、铁路管理人、地下街道和百货大楼等不确定的多数人员聚集的设施管理人 ,必须按如下规定进行戒备防范(表 8-4)。

表 8-4 设施管理人员的戒备防范措施

设施的巡逻防范	1. 加强职员和保安委托机构对设施的巡逻防范 2. 彻底检查厕所和垃圾箱 3. 特别注意自动投币存包箱、楼梯下面、自动销售机后面等死角地方 4. 对清洁工彻底贯彻发现可疑物时的应对方法
对利用者的宣传	通过媒体设备和宣传栏等进行宣传 1. 发现可疑物时 ,必须报告 2. 不要轻易打开或触摸可疑物 3. 确认避难路线和避难出口 4. 在避难的时候 ,不要惊慌 ,听从职员等的指示

(2) 各局和各区根据如下市政府应急计划所规定的行政事务 ,负责对恐怖事件采取必要的戒备防范工作(参见表 8-5)。

表 8-5 横滨市恐怖事件应对事务分工

有关局和区	分管事务
都市经营局	应对媒体报道
总务局	1. 向各局和各区传递信息 2. 收集、传递和汇总戒备防范活动的信息 3. 与县警察、自卫队保持联络的机制
市民局	1. 实施确保在市民使用的设施里进行避难的安全措施 2. 确保在避难场所接受市民避难的机制
福利局	1. 收集、传递和汇总所管设施的信息 2. 加强联络机制
卫生局	1. 把握市立医院等的药品等的库存量 2. 加强联络机制
环境保护局	1. 建立试验检查机制 2. 加强联络机制
道路局	1. 发现可疑物 对职员彻底贯彻处理可疑物的要领 2. 限制和禁止使用垃圾箱和自动投币存包箱 3. 向乘客和车站使用者宣传
港湾局	1. 收集、传递和汇总有关港湾设施的信息 2. 加强港湾设施内的巡逻防备等保安机制 3. 确认与海上保安部等有关机构的信息交换和联络机制
市立大学事务局	1. 把握附属医院以及附属市民综合医疗中心的药品等的库存量 2. 加强联络机制
消防局	1. 在多数人聚集的地方进行巡逻防范 2. 检查和完备防护服和防毒衣等物资器材
教育委员会事务局	对儿童和学生进行安全指导
交通局(与市营地铁有关)	1. 发现可疑物 对职员彻底贯彻处理可疑物的要领 2. 限制和禁止使用垃圾箱和自动投币存包箱 3. 向乘客和车站使用者宣传
自来水局	1. 加强水源地区、净水厂和供水池等戒备 2. 发现可疑物 对职员彻底贯彻处理可疑物的要领
其他局和区	1. 加强政府办公楼的防备和呼吁来往政府的人员加以注意 2. 与有关设施和企业进行联络和要求协作以及呼吁加以注意

### 3. 先期应急处置

在市民等经常进出和聚集的场所,横滨市政府规定应对恐怖事

件的先期应急处置对策。凡是市政府各局和各区政府办公楼的管理者、铁路管理者、地下街道和百货大楼等设施的管理者,在发生紧急事态的时候,立刻向119或100报警,并按以下规定做好应急处置工作(表8-6)。此外,如果事件发生在市政府各局和各区政府办公楼里,同时也向总务局的危机管理对策室通报。

表8-6 横滨市政府应对恐怖事件的先期应急处置对策

通报和联络事项	<p>通报以下事项:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 事件发生的日期、场所和概要</li> <li>2. 受害的人数</li> <li>3. 受害者的症状             <ul style="list-style-type: none"> <li>● 倒下的、发抖的</li> <li>● 呕吐的、流鼻血</li> <li>● 咳嗽严重</li> <li>● 其他症状</li> </ul> </li> <li>4. 引导避难的人数</li> <li>5. 其他必要的事项</li> </ol>
避难引导等	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 限制其他人进入被认为危险的地区范围内,引导设施的使用者和职员等避难到安全的空地上</li> <li>2. 在认为必要的时候,禁止设施的使用</li> <li>3. 一旦沉静下来,使用设施里面的广播设备等呼吁避难</li> </ol>
可疑物的处理	使用设施里面的广播设备等呼吁大家不要碰触可疑物、液体或烟雾等

#### 4. 设立紧急事态对策本部(指挥部)

(1) 紧急事态发生的报警。各局和各区在觉察到与恐怖事件相似的紧急事件时,向总务局的危机管理对策室紧急对策课通报。

(2) 根据恐怖事件的情况,进入横滨市警戒阶段。总务长根据国内外的形势,担心在市内可能发生恐怖事件或接到上述报警时,立刻通知有关各局,启动警备体制。

(3) 根据恐怖事件的情况,设立横滨市紧急事态对策警戒本部(指挥部)。在市内发生恐怖事件,但还达不到设立紧急事态对策本部的情况下,立刻成立横滨市紧急事态对策警戒本部。成立本部的标准是:①出现人员的受害,并估计受害将扩大;②因恐怖事件的发生,认为需要周围居民避难的时候;③市长认为必要的时候。本部的成员是都市经营局、总务局、市民局、福利局、卫生局、环境保护局、道

路局、港湾局、市立大学事务局、消防局、教育委员会事务局、交通局、自来水局和其他市长指定的局或区。区警戒本部的设立,由区长根据紧急事态情况认为必要的时候或市警戒本部成立后决定设立。

(4) 根据恐怖事件的情况,设立横滨市紧急事态对策本部。市本部和区本部根据《市紧急事态应对规划》的第3部第4节成立。

(5) 恐怖事件发生的有关格局和区的分工。警戒本部等的成员分工,根据分管事务表进行。

### 5. 救援、急救和避难

当发生恐怖事件的时候,消防局进行如下应急工作:

#### (1) 收集和传递信息。

① 接受紧急事态发生的信息和报警。与火灾和一般的急救事故一样,除了掌握事件的发生场所和有无受伤者以及受伤程度等信息之外,如有以下的受伤和现场的信息传来的时候,要马上联想到恐怖事件所引发的紧急事态的严重性,根据情况让必要的消防队等出动(表8-7)。

表8-7 横滨市政府恐怖事件发生的判断标准

判断标准	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 申报有以下症状的人很多的时候             <ul style="list-style-type: none"> <li>● 心情不好</li> <li>● 眼睛发干</li> <li>● 喉咙疼</li> </ul> </li> <li>2. 在附近飘浮有色的气体</li> <li>3. 不知道原因,但是很多人倒下或蹲下</li> </ol>
------	--

② 向总务局长通报。消防局长察觉到恐怖事件的时候,迅速向总务局长就已经明确的紧急事态的内容等逐一汇报。

(2) 救援、急救活动和引导避难。紧急事态发生时,进行《横滨市防灾规划城市灾害对策篇》规定的救援、急救活动和引导避难工作(表8-8)。但是,当怀疑可能利用生物剂或化学剂的恐怖的紧急事态时候,特别要注意以下事项。

(3) 汇总救援人数和搬运人数等。根据现场指挥本部的信息,消防局进行逐一汇总。汇总的主要信息包括察觉日期和事件、发生的场所、受害的程度(人员的受害情况)、消防活动队(出动消防队的队数和人员等)、搬送受伤者的人数和接受受伤者的医疗机构。

表 8-8 《横滨市防灾规划城市灾害对策篇》对救援、急救活动和引导避难的规定

救援工作	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 确保替换队员,特殊灾害应对队穿上化学防护服和带上空气呼吸器;救援队穿上防毒衣和带上空气呼吸器,进行人员搜索和救援活动</li> <li>2. 活动范围的基本原则是,危险程度高的,由特殊灾害应对负责,危险程度低的,由救援队负责</li> <li>3. 在受伤者的救出过程中,灵活使用简单呼吸器</li> </ol>
医疗急救工作	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 利用空气帐篷,设置临时急救所,在确保急救功能的同时,保护受伤者的隐私权</li> <li>2. 临时急救所向指挥本部报告受伤者的症状和有关询问的事项等</li> <li>3. 把救出来的受伤者进行筛选,把受伤程度严重的伤者送到医疗机构</li> <li>4. 在搬送途中,注意更换急救车内的空气</li> </ol>
引导避难	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 根据受伤者的发现和救出的场所判断灾害的扩大情况和范围,决定呼吁避难的范围</li> <li>2. 用装在车上的喇叭或手提扩音机等呼吁避难,同时请求当地的警察协作</li> </ol>

(4) 设定消防警戒区等。根据察觉工作、受伤者出生的位置、消防队员活动的情况等,设定消防警戒区。

(5) 进行除污消毒工作。当确定有毒物质种类和需要进行除污消毒工作时,有效利用消防队预备的或其他机构提供的中和或消毒剂等,采取必要的措施。

#### 6. 有害物质的调查

在县警察和其他有关机构的合作下,为了明确治疗受伤的方法,按如下规定对有害物质进行调查。<sup>①</sup>

(1) 环境保护局的应对。当在现场可以进行有毒物质的检测时,根据警察本部和消防局等的请求,由市检查机构进行现场测定。根据需要,请求民间检查机构进行检测;在警察和消防队员等设置的警戒区域,与消防局合作进行检测;必须迅速把检测结果通报给总局局长、卫生局长、消防局长和其他有关机构;事件发生后,根据需要在一定期间继续对现场周围的有害物质进行检测,把检测结果通报给总局局长、卫生局长、消防局长和其他有关机构;与(财团法人)日本中毒中心等保持关于有毒物质调查的联络机制,收集信息。环境保护局内部的应对分工为如表 8-9。

<sup>①</sup> 根据法律规定,日本地方政府在都道府县(相当于我国的省级)负责管理警察。

表 8-9 环境保护局内部的应对分工

总务课	与总务局危机管理对策室、消防局、福利保健中心等进行联系和协调
环境管理课 大气噪音课 环境监视中心	测定有毒物质
环境科学研究所	检查有毒物质

环境保护局与以下民间机构保持良好协作关系,如表 8-10 所示。

表 8-10 环境保护局与民间机构保持良好协作关系

神奈川县环境计量协议会	市政府请求检查有毒物质
东京煤气公司 煤气等 24 公司	出现煤气味和不同寻常的气味时,向市政府报告有关情况

(2) 卫生局的应对。为了尽快确定治疗患者的方法,从环境保护局和消防局等收集信息的同时,根据患者的症状等,参考医疗文献和网页等的信息,确定有毒物质的种类;卫生研究所对特定的原因物质进行检查。

(3) 有关区政府的应对。区的福利保健中心与环境保护局和卫生局等进行协调,并根据需要进行现场调查。

(4) 消防局的应对。特殊灾害应对队和救援队利用检测仪器,对有毒物质进行调查,测定有毒物质的散布范围和浓度,掌握危险程度。根据检测工作结果,一旦判明危险性质,立刻通知各救援队,同时向市民通告。在有有毒物质不明确的时候,请求卫生局调查。

(5) 总务局的应对。汇总和分析从环境保护局、卫生局以及消防局报告的有关有毒物质的信息,在必要的时候从县警察署和自卫队那里收集信息。

## 7. 医疗救护工作

卫生局长和区长根据以下规定分别在市立医院和区福利保健中心等布置医疗救援活动:

(1) 完善接受患者的机制。市立医院在医院内成立对策本部,建立接受患者的急救组织机制;对策本部密切地与卫生局联系,收集信息,讨论应对紧急事态的治疗方针;在接受患者的时候,先进行外来

门诊急救,然后根据患者的状态,决定暂时观察、住院治疗、集中治疗等,提供确切的治疗服务;出现多数的患者时,利用外来门诊室和等人休息室等,尽力收容患者。根据患者的收容情况,与卫生局联系,请求其他医疗机构协作接受患者。

(2) 设置临时救护所。在出现大量的受伤者并认为必要的时候,区长决定设置临时救护所。此时,区长向卫生局长请求派遣医疗救护班;卫生局长在临时救护所被设置后得到区长的请求时,应该派遣由市立医院的医生和护士等组成的医疗救护班;医疗救护班在临时救护所与消防队和急救队合作,进行患者轻重筛选和应急医疗。

(3) 汇总各医疗机构的信息。卫生局长和区长与消防队合作,汇总有关信息并向总局(危机管理对策室)通报。有关信息包括收容情况(收容的医院和人数)、各种程度(重症、中等症状、轻症)的受害人数、确定死亡人数、关于患者的信息(姓名、住所等)、关于医疗的信息和健康咨询的开展情况。

## 8. 健康咨询

福利保健中心根据卫生局的信息,准备应对市民的健康咨询,同时根据症状,劝告市民去就诊。卫生局利用文献和因特网等调查和收集有关有毒物质的信息,从环境保护局和消防局那里收集信息,向福利保健中心提供。这些信息包括可以想象到的原因物质、污染范围、患者的症状以及可以治疗的医疗机构。

## 9. 根据城市灾害对策篇进行应对

在市内即使发生恐怖事件,但是在先期处置期间,很难明确区别城市灾害和恐怖事件的时候,在判明是恐怖事件之前,必须根据城市灾害对策篇进行应急处置。比如:爆炸物和防火等,根据大规模火灾对策等进行应对;可疑邮件,根据危险物等灾害对策(有毒物质泄漏灾害对策)应对;与自来水有关的恐怖,根据市政生命线等灾害对策等应对;与铁路和汽车有关的恐怖,根据铁路灾害对策和道路灾害对策等应对。

## 附录 1

### 以横滨市为县府的神奈川县的区域发展规划与防灾减灾

在日本,根据《国土综合开发法》47个都道府县必须制定地方的国土规划,一般被称为地方综合发展规划。规划体系与大都市圈大体相同,也分为基本目标或者长期展望(一般15—25年)、10年规划、具体项目事业实施的5年计划、地区规划(10年)。这级规划的主要内容是都道府县配合国家,负责本级政府所负责的行政。

以横滨市为县府的神奈川县的《新综合规划21》分三部分。第一部分是1997年至2015年的将来展望,主要指明该县的将来发展形象和政策的基本方向。第二部分是到2006年的10年实施规划,根据发展目标,明确实施的方向和主要措施。第三部是到2001年度的项目事业5年计划,即上述主要措施的具体项目的目标和内容。第四部分是到2006年地区实施规划,主要确定县内每个地区的将来形象以及具体实现的地区项目。

首先在时代背景的认识中,把防灾看做地球环境问题的一部分,重新认识自然的威胁,并指出“阪神大地震给人类的教训是,高度发达的现代化城市是很脆弱的和需要进行很灵活对应自然威胁的都市建设”。在第一部分,规划对21世纪初期的神奈川进行展望,提出了三项基本目标:(1)建设一个明快、长寿的福利社会;(2)创造个性丰富的文化型社会;(3)实现充满活力新的区域经济。为了实现这三个目标,需要确定新的国土(县土)总体框架和形成参与型社会体系。政策展开的基本方向有7个:追求和建设健康福利社会、丰富多彩的生活、与环境共生、安全并且具有魅力的都市、充满活力的区域经济、和平的地球市民社会、共存参加型社会。

在第二部分,对于建设“安全并且有魅力的都市”的主要措施是把生态环境、防灾减灾、基础设施建设与有规划的、综合性的都市建设相互结合起来,具体分6大部分:有规划的、综合型城市建设,灾害抗御性能强的安全的街区建设,通过交流和协作具有活力的城市建设,支撑舒畅明快生活的街区建设,人与自然和谐的街区建设,能够安心生活的地区社会。在城市综合建设方面,提出了成熟社会下的都市规划和建设重点是“活力”、“安全”、“环境”、“魅力”。

在灾害抗御性能强的安全的街区建设,鉴于该县处于东海大地

震和南关东大地震的交界处,提出了强化城市安全性能的目标,主要措施有5项。

第1项是推进地震等防灾对策有关的研究,具体项目有:(1)加强地震观测和调查研究机制,(2)为修改和完善地区防灾规划而进行的活断层调查,(3)地震灾害事先评估调查。

第2项是为了建设抗灾能力强的城市设施,必须有计划地、综合地促进都市灾害信息系统建设,规范和引导土地的利用,建设和完善避难区和避难路等防灾基础设施和形成安全的防灾街区,具体项目有:(1)城市防灾,(2)确定防火地区,(3)人口密集市区的调整和开发,(4)确保具有防灾功能的绿地和防灾公园的建设,(5)用于防灾决策等地区环境信息管理系统的建设。

第3项是紧急输送道路的建设和改善,主要有:(1)建设紧急输送道路,电线杆在地下埋设,替代农业用道路的修建,(2)修建作为紧急输送道路的桥梁,(3)建设和完善与紧急输送道路相连接的港口。

第4项是提高建筑物的安全性能,主要是对县管理住宅进行抗震加固,对民间住宅的耐震诊断和抗震加固进行补助等。

第5项是加强石油化工基地的防灾对策。

在建设抗灾能力强的城市目标中,提出的主要措施是:加强治水对策,促进水边设施保护和改善,建设和完善海岸保护设施,以此进行综合治水,防止海啸和大潮水的海岸带灾害,以及防止泥石流、地崩、滑坡等地质子灾害。在建立灾害应急救援活动体制方面的主要措施有8项。

第1项是建立信息的收集和传递系统。主要项目有重新确立灾害信息传达机制,购买直升飞机电视图像传送系统,强化为灾害对策本部决策的信息系统,加强防洪信息网的运作和降雨等防灾信息提供的功能,完善灾害发生后的医疗救援活动支撑体系。

第2项是强化灾害对策本部的技能。主要项目有县政府办公楼的加固,建设综合防灾中心的第二控制功能,使得综合防灾中心二元化。

第3项是对市村町抗震防灾的综合支援。主要项目是购买防灾直升飞机,支援市村町抗震防灾的能力建设,消防人员培训设施建设,防灾组织的建设和人才培养等。

第4项是加强灾害用紧急物质的贮备。

第5项是促进广域救援体制。主要项目有对紧急消防救援队的培训,当地驻留日美军的相互协作等。

第6项是应急救援活动前对策。主要项目是饮用水的供应,残疾人和老年人等避难,危房信息的掌握等。

第7项是确保人才的措施。主要项目是扩大政府支援救灾待命用的宿舍,扶持县民的自主防灾组织建设,培养和支持救灾志愿者。

第8项措施是大规模灾害发生后的恢复重建对策。主要项目有受灾者重返工作等支援信息系统,灾后废弃物的处理机制,城市灾后恢复重建的系统等。

## 附录2

### 横滨市的气象灾害等预警等级标准

#### 气象预报和警报的种类

注意报	在大雨等可能发生灾害的情况下,为了预先唤起市民注意,发表注意预报 注意预报有风雪、强风、大雨、大雪、雷、干燥、浓雾、霜、高潮、波浪、洪水等
警报	在可能发生重大灾害的情况下,为了做好防灾准备和促使进行严格的警戒,发表警报 警报有暴风、暴风雨、大雨、大雪、高潮、波浪、洪水等

#### 横滨市内的主要注意和警报的发布标准

注意报·警报	标准事项	注意报标准值	警报标准值
强风(暴风)	平均风速	12 m/s	25 m/s
波浪	波高	东京湾 1.5 m 相模湾 2.5 m	东京湾 3.0 m 相模湾 5.0 m
高潮	潮位	1.4 m	1.8 m
大雨	1小时降水量	20 mm	40 mm
	3小时降水量	30 mm	80 mm
	24小时降水量	60 mm	150 mm
洪水	1小时降水量	30 mm	40 mm
	3小时降水量	40 mm	80 mm
	24小时降水量	80 mm	150 mm
大雪	24小时降雪深度	5 cm	20 cm

## 台风分级

## 大小的分级

级别	风速 15 m/s 以上的半径
大型	500 km 以上—800 km 未滿
超大型	800 km 以上

## 强度的分级

级别	最大风速
强台风	33 m/s 以上—44 m/s 未滿
非常强的台风	44 m/s 以上—54 m/s 未滿
猛烈的台风	54 m/s 以上

## 第九章 英国伦敦市应急管理系统

伦敦是英国的政治、经济、文化和交通中心,最大海港和首要工业城市,世界十大都市之一。它位于英格兰东南部,跨泰晤士河下游两岸,距河口 88 公里。大伦敦大体呈四个圈层的同心圆,包括伦敦城、内伦敦(伦敦城外的 12 个市区)、外伦敦(内伦敦以外的 20 个市区)。依据城市特点,大伦敦又可分为伦敦城、西伦敦、东伦敦、南区、港口区和郊区等几部分。

伦敦一向有雾都之称,除了夏天以外,天气总是阴阴冷冷的,也时常下雨,不过持续时间并不长,变化相当大。伦敦的交通很发达,是英国的铁路中心,十几条铁路干线从这里伸向大不列颠岛上各主要城镇。伦敦还是世界上最大的国际港口和航运市场,世界上主要航运、造船和租船公司,都在这里设有代表机构。世界上最早的地铁是在伦敦铺设的。1863 年,第一条地铁建成通车,成为当时轰动全球的大新闻。1890 年,电气机车取代了蒸汽机车。如今的伦敦已建成总长 420 公里的地铁网,其中 160 公里在地下,共设车站 270 多个。在主要市区,步行不出 10 分钟,就可以遇到地铁车站。高峰时,列车间隔不到两分钟。近年来,市东又出现了一种新型轻轨铁路,叫港区轻型铁路(docklands light railway),它的行驶全靠电脑控制,司机只需监督。

自古以来,伦敦就是重要的港口,年吞吐量约在五六千万吨之间。塔桥附近的老码头如今因为不能停泊远洋巨轮已经全部关闭,现在主要港区已转移到离塔桥 25 公里以外的蒂尔伯里港区,更远的地方建有油轮码头。

作为英国的经济中心和多功能的国际性大都市,伦敦经济中第三产业极为突出,占就业人口的五分之四,第二产业只占五分之一。仅金融保险业的就业人数就比所有工业部门职工的总和还要多。但伦敦是一个老牌大工业城市,它的机械制造、汽车、飞机、电子、石油化工和印刷等工业都达到很高水平,在国际上享有一定声誉。许多名列前茅的大公司,如壳牌、英国石油、尤尼莱弗、帝国化工、英美烟草、通用电气、英国宇航,都把总部设在伦敦,运筹帷幄,遥控远及世



是中央政府的所在地,面临更大的威胁,尤其是恐怖主义、生化武器和核武器袭击的威胁,因此有一个与众不同的应急规划机制。伦敦的特殊地位造就了首都有着五百多年历史、根深蒂固的权力金字塔,白金汉宫(Whitehall)占有绝对的优势。尽管应急规划的职能和责任属于地方,33个行政区地方政府与伦敦危机管理机构组成了大伦敦区域。实际上,一旦发生重大事故或者像“9·11”那样的突发事件,协调处理的工作毫无疑问将落到中央政府身上。本章将重点研究和分析伦敦应急管理系统及其运行机制。在考察伦敦市危机管理系统之前,将首先分析英国危机管理系统的整体状况,以及它在“9·11”恐怖袭击事件之后的最新发展,以帮助大家更准确地了解伦敦市应急规划工作的核心特征。

## 一、英国政府危机管理系统的发展

危机管理目前已经成为英国应急服务体系的中心。危机管理是“通过系统和分析的过程识别会造成财产、个人、组织受损的威胁发生的可能性,采取行动降低该威胁发生的概率,减轻该威胁发生后带来的损害”<sup>①</sup>。尽管英国政府已经逐渐意识到有必要提高各部门处理危机的能力,但实际上处理危机的核心过程仍然是政府决策系统中一个相对较新的机制。

危机管理如今已成为所有政府部门制定和调整政策的一个关键因素。但是危机评估和危机控制最先出现在商业领域,尤其是在保险购买和抵御衍生金融风险方面。1956年一篇哈佛的商业论文曾经在控制商业损失时提到危机管理,危机管理的倡导者们将危机管理与概率论紧密联系在一起。

20世纪70年代,迅速全球化的国际经济体系带来了日益多元的发展,危机管理作为一种调节机制发挥着重要的作用。各大公司都建立了负责危机管理的部门,而且世界经济的全球化,意味着国际企业的未来发展框架同时需要经济和政治的危机管理。然而,当时的危机管理甚至在随后的20年里,对政府决策结构及其所提供的服务

<sup>①</sup> Decker R (2001), Key Elements of a Risk Management Approach, Testimony to US Subcommittee of National Security. GAO-02-150T, 1.

都影响甚微。危机管理实践“似乎局限于特殊的行业,如大型工业和基础设施建设行业、能源、核工业、运输业,或者特定的工程项目,如石油勘探”<sup>①</sup>。诸如1979年伊朗伊斯兰革命以后发生的超过10亿美元公司资产被强行占有,大量的国际投资损失的事件,都推动了从经济和政治上对风险进行评估的危机管理机制的发展,但危机管理仍然主要应用于金融管理领域。尽管危机评估和控制程序在现代经济决策体系中变得越来越重要,但在危机重重的社会和政治领域的应用仍然十分有限。

20世纪90年代,各国政府都面临更新观念的时代需求,如何在实际运作中完善各个领域的决策,成为政府运行中的核心问题。本世纪初,各国政府普遍接受这样的观点,“必须为决策者提供足够做出合理资源配置决策的信息,同时项目负责人拥有的资料可以不断完善政策的执行,强化责任”<sup>②</sup>。自然灾害、暴乱、恐怖主义袭击及其他形式的一切灾难和突发事件都可能影响世界上最安全、最现代化的政府的稳定。很显然,如果针对任何形式突发事件的应急准备处于最佳水平,危机管理就是控制财政、经济和社会损失最有效的方法。

对英国政府来说,危机处理正在成为其各个领域管理的一个重要模块。英国财政部在《桔皮书》(The Orange Book)里列举了成功的危机管理包含的基本元素。良好的危机管理可以使组织:(1)拥有更强的信心实现既定目标;(2)有效地将危险控制在可承受的范围;(3)更合理地利用资源。<sup>③</sup>在应急服务体系中危机分析的发展,建立在政府对危机管理价值认同度不断增强的背景之下。恰如布莱尔首相所言,危机管理的发展意味着“在内阁决策过程中融入危机理念;在成功的政策执行过程中融入危机理念,动员社会公众管理危机,领导和文化的变迁,运用伙伴合作关系来管理危机”<sup>④</sup>。

各级政府职能的履行,都需要快捷有效的危机管理。在这一过程中,决策者的行动计划,主要包含十个环节:

(1)科学的政策分析,以确保总的政策方向能够满足真正的需

① Hunt B (2000), "Mastering Risk", Financial Times June 27th, 2.

② Yim R (2002), National Preparedness, Testimony to the US sub-committee on Economic Development. GAO-2-621T, 3.

③ HM Treasury (2004), The Orange Book, Stationary Office London, 7.

④ HM Treasury (2004), The Risk Progress, Stationary Office London, 2.

要,并能够赢取支持;

(2) 形成明确的支配和充分集中的领导,以保证顺畅的执行;

(3) 界定成功的有效指标,为政策执行和理解政策重点提供明确的方向;

(4) 适当考虑外部环境,以便政策具备足够的弹性应对外部环境的变化;

(5) 确定现实的政策执行目标和方法,以确保政策执行者有一个可操作的计划;

(6) 保障受危机影响的群体以及基层危机处理者的资源,为政策的成功执行赢取充分的认同和支持;

(7) 制定科学合理的执行计划,以确保或形成成功执行所需要的执行能力;

(8) 识别、分析和管理危机,制定适当的应急措施,以便使政策具备应对危机的适应性,并具有成功进行政策创新的可能性;

(9) 建立有效的绩效控制和绩效评估机制,以便及时采取行动解决问题,达到预期效果;

(10) 对政策执行过程本身实行健全的、专业化的管理,以便决策者可以充分相信所掌握的信息。<sup>①</sup>

由此可见,从“战略性的组织风险政策的发展,到具体工程或项目的管理”,危机管理塑造着政府所有各项职能。<sup>②</sup>它的应用不仅是线性过程的一部分,“如果危机管理能够有效地发挥作用”,它更是“众多相互影响相互作用而又必须维持平衡的因素的调节器”<sup>③</sup>。在国内应急规划制度安排中,中央政府的危机分析方法清晰地体现了一种复原力的概念。所谓复原力(resilience),是指这样一种能力,“在任何相关层次上,都能发现、预防、直至处理可能引起系统瘫痪的挑战,并从危机状态中得到恢复”<sup>④</sup>。

与在危机管理战略中构建复原力同样重要的是,将相应的程序、战略和政策融入既定的制度文化中。内阁民政办公室(The Home Office)宣布,他们“正在把危机整合到自己的工作文化中”,内阁办公厅

① HM Treasury (2004), *The Risk Progress*, Stationary Office London, 2.

② HM Treasury (2004), *The Orange Book*, Stationary Office London, 10.

③ Ibid., 13.

④ HM Cabinet Office (2002), *Dealing with Disaster*, 1.

也主张“发展更具危机意识的文化”<sup>①</sup>。危机管理的整个过程因此不仅要求政府组织的运行方式,而且在所有政策领域里与相关合作者建立和改善关系等方面都要实现转型。

“风险计划”(the risk programme)涉及到一系列必须迅速采取行动的问题,要求高层管理者和国务大臣们支持和推动危机管理,鼓励他们监督和审计危机管理措施的有效性,支持创新。<sup>②</sup>各个部门必须一开始就制定一套明确的危机战略和相应的危机政策,并贯彻到各部门核心任务的边界之外。各个部门必须设立“危机工作室”(risk workshops)以便识别、评估和制定处理危机的行动计划,并在此基础上任命专门的内部人员或成立专门小组负责管理“危机网络”(risk network)。<sup>③</sup>危机网络要与其他合作伙伴建立联系,形成跨部门的战略,加深政府部门与相关利益主体对合作关系、职能和责任的理解。

当然,政府部门也要考虑危机管理是否的确有助于实现既定目标。各部门已经提交了危机管理改善政策执行和实现目标的证据,恰如内阁办公厅所说的那样,“主要的危机已经被及时界定,并得到了有效的控制”<sup>④</sup>。国防部也宣布“有许多事例可以说明,工程危机和项目危机得到了有效处理,获得了良好的效果”<sup>⑤</sup>。另外,危机管理也是推动变革的一个核心要素,不仅增加了经济产出,还令相关利益主体积极地去实现利益。<sup>⑥</sup>英国政府已经充分意识到在口蹄疫危机等各种突发事故面前,政府有可能会失灵。“9·11”事件、SARS病毒,以及最近爆发的印度洋海啸所导致的灾难性后果,也充分表明全球范围内各种难以预测的灾难事件所可能带来的潜在的危险。

这里需要指出的是,灾难包括各种各样的事件,围绕“灾难”这一概念的争论同样复杂。在英国,灾难事件被应急服务和救援组织称为“重大事故”(major incident)<sup>⑦</sup>。同时,“危机管理”(emergency man-

① HM, Treasury (2004), The Risk Programme, 5.

② Ibid., 11—12.

③ Ibid., 11—18.

④ Ibid., 38.

⑤ Ibid., 39.

⑥ Ibid., 40—43.

⑦ Home Office (1997), Dealing with Disaster (3rd Edition), Brodie Publishing, Liverpool, 3rd Edition, 1.

agement)一词在英国并不常用。<sup>①</sup> 形容这一工作更常用的词是“应急规划”(emergency planning)。在此还需澄清的另外一点是,在英国,“民防”(civil defence)与平时时期的“应急规划”在概念上有所区别。民防是指当外敌入侵时对全体国民的保护。平时时期的应急规划是指对可能发生的诸如爆炸、火车相撞、建筑物倒塌之类的重大事故或突发事件做出反应。地方政府有义务制定民防规划,并从1948年开始就受到英国议会一项法案的约束。然而尽管20世纪80年代以来灾难事件层出不穷,一项关于平时时期应急规划的新法案也将于2005年4月付诸实施,但平时时期的应急规划仍然不是地方政府的一项义务。

英国的应急规划主要是在地方政府层次上,由地方政府负责实施的。但是,并没有专门承担这一职能、从事该项工作的政府机构。Norman & Coles (2002)提出,要理解地方政府应急规划工作是如何运转的,必须首先了解英格兰和威尔士的地方政府结构;其次,必须了解有关应急规划的法律法规的发展情况。

## 二、英国应急规划的法律体系

了解英国议会有关应急规划的法律法规至关重要,这有助于厘清伦敦乃至整个英国应急规划的具体情况。目前(2005年4月为止),英国国会的许多法案和条例,规定着地方政府的民防和危机/灾难应急规划的具体模式。下面首先介绍第二次世界大战之后英国应急规划法律框架的发展状况,然后重点分析在2001年美国“9·11”恐怖袭击事件爆发之后,英国应急规划法律法规的最新进展情况,介绍《资源条例》和《国内应急法》所塑造的英国应急规划机制。

### 1. 英国应急规划的法律框架

构建英格兰和威尔士应急规划机制的法律框架由众多法律拼凑而成,最初的一部法律是1948年英国议会发布的《民防法》,在过去50年时间里,陆续增加了一系列补充条例,逐渐形成了有关这两个地

<sup>①</sup> Lindell, M. K., Perry, R. W., (1992), Behavioural Foundations of Community Emergency Planning, Hemisphere Publishing Corporation, USA, 2.

方政府的危机应急法律框架。但是,1920年颁布的《紧急权力法》,这样一部赋予政府在进行工业危机时宣布“紧急状态”权力的法律,在“9·11”事件后,尤其是考虑到不断增加的恐怖主义、生化武器以及核武器袭击的威胁,重新受到重视。<sup>①</sup>

1948年的《民防法》形成了一种授权机制,它赋予民政大臣(the Home Secretary)有权制定影响地方政府职能和它们处理保卫民众有关事务能力的法规,以“抵御任何形式外来入侵”<sup>②</sup>。该法律还规定,中央政府对地方政府民防活动,实行专项拨款。在此之后,英国议会出台了一系列相关法律法规,包括1972年的《地方政府法》,该法授权地方政府动用财力“避免、减轻或彻底清除”灾难所造成的后果<sup>③</sup>;1986年的《国内和平时期警戒法》(the Civil Protection in Peacetime Act),该法是20世纪80年代一系列灾难事件的直接后果,它进一步授权地方政府“动用民防资源”(如民防拨款),来应对“和平时期的紧急事件”,即英国面临的与任何敌意威胁无关的各种危机<sup>④</sup>;1987年的《民防(拨款)条例》,该法提高了“用以支付地方政府应急规划团队成员薪水以及其他相关费用的拨款标准,由75%提高至100%”<sup>⑤</sup>;1993年的《地方政府一般民防职责条例》,该法规定大城市的郡有义务“制定、检查和修改计划,进行测试,培训人员,做好准备工作并执行那些计划”(Hartman 2002)。同样,1984年的欧洲法律《重大工业事故控制法案》,也要求从事危险工业生产的企业,要制定处理重大事故的现场应急方案,还要求当地政府制定相应的应急方案,在发生重大事故时保护当地居民。1999年,《重大事故控制法》取代了《重大工业事故控制法》。另外,还有一些相关法律法规,例如有关石油输送管道(PSR,1998)的法律,有关核危机(REPPPIR,2001)的法律等等。

上述大部分法律(除了《重大事故控制法》)都将被2004年11月通过并定于2005年4月实施的《国内应急法》(Civil Contingencies Act 2004, CCA)所取代。这部新的法案,第一次规定地方政府承担制定

① Turney S (2002), Personal Communication.

② Tucker W R (1999), “Disasters and Emergencies: Managing the Response”, The Institution of Fire Engineers, Leicester.

③ Turney S (2002), Personal Communication.

④ Tucker W R (1999), “Disasters and Emergencies: Managing the Response”, The Institution of Fire Engineers, Leicester, 10.

⑤ Ibid.

和平时期应急规划的法律义务,下面将讨论这一问题。

## 2. 《资源条例》

英国目前正在发展中的应急规划政策议程,集中体现在《资源条例》(Capabilities Programme)和《2004年国内应急法》这两部法律之中。

作为“9·11”恐怖袭击事件之后生效的首批法律之一,《资源条例》可以视作发展以应急能力为重点的战略的一次尝试。只有它的效力覆盖整个英国,包括行政高度分权的苏格兰和北爱尔兰政府机构,而且被当作是英国政府寻求在全国范围内建立应急规划的核心体系的一部分。但是,这也使部门内部以及部门之间的职责范围和界限更加复杂,更加模糊不清。理论上更像一个例证,使部门之间原本就十分复杂的相互联系、相互依赖、相互影响的关系结构,变得更加复杂。

“资源”(capability)一词是一个军事术语,主要指人事、装备、培训以及诸如计划、原则和理念的运用之类的东西。从本质上看,该条例是对现有基础设施和资源的监控,范围已经扩大到英国对21世纪前十年可能发生的应急事件所做出的一切反应,其目标是确保一个稳定的危机应对结构,可以迅速有效地处理国内突发事件和各种分裂破坏活动造成的大范围灾难(CCS,2003)。

该条例共有17项资源责任流(workstreams),可分为以下三类(见图9-2):

- 三项基本结构性的,分别对应中央(国家)、地区和地方的应急能力。
- 五项关于基础物资的,涉及食品、水、燃料、运输、保健、财政物资等。
- 九项规定职能的,内容涉及危机及其后果的评估、生化核武器(CBRN)的应对、人类疫情、动植物疫情、大规模伤亡、大规模撤离、现场清理以及公众预警和信息通报。

每一项规定都对应中央政府某一领导部门的职责,这也是英国政府体制的独特之处。各部门都有一位高级官员主管该项工作,其具体内容由国务大臣们通过的执行计划规定。国内应急秘书处是内阁办公厅的组成部分,主要负责协调工作。内阁办公厅里一位高级

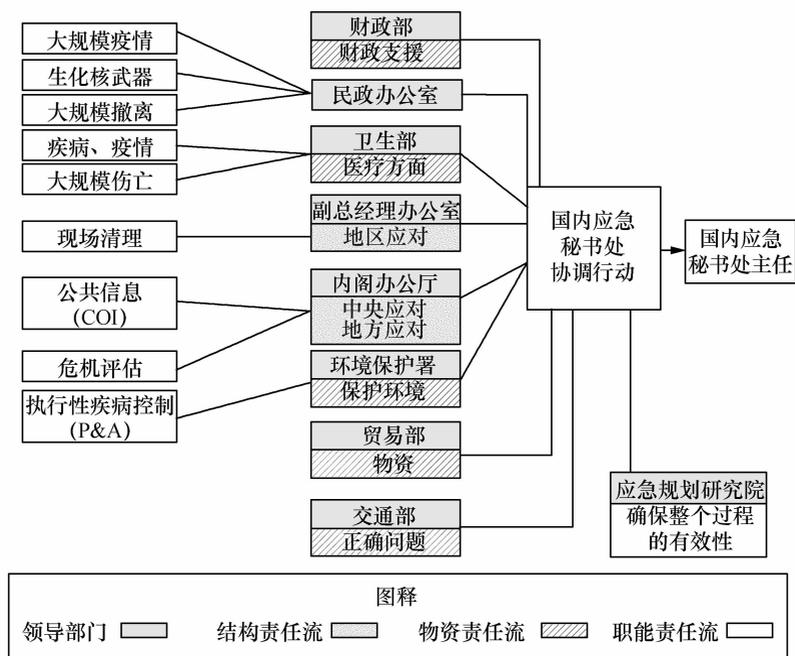


图9-2 资源条例及其领导部门

(Capabilities Programme &amp; Lead Departments)

主任作为安全和信息协调员负责掌控全局,并向国内应急秘书处主任汇报。

该条例的汇报结构包括责任流的负责人(条例管理小组)每月的例会和向预防恐怖主义委员会及向安全信息协调主任领导的应对委员会提交的月度进展报告。由民政大臣领导的国防及海外政策管理委员会(处理国际恐怖主义的专门委员会)、英国应急工作组负责监督。

九个职能性责任流的负责人有义务促进国家级应对能力的发展。各地区政府办公室(the Government Offices for the Regions, GORs)新设立的地区应变小组(鉴于美国“9·11”事件后伦敦应变小组的成功经验)负责当地范围(地方政府或警察)行动的协调,以及两个层次的沟通,一是与中央一级责任流负责人的沟通,一是地方政府与现场处理者的沟通。

为了取得更好的效果,以英格兰为基地的地区应变小组每一位

高级协调主任都享有九项职能性责任流其中之一领导权。对于苏格兰、威尔士和北爱尔兰的特殊责任流,由当地的自治政府行使领导权。自治政府的代表由于都有相应的职务,因此在预防恐怖主义委员会中只能获得观察员的身份。资源条例负责人每三个月与自治政府代表进行一次会谈,以此来保持全国范围内的一致。由此可见复杂的协调和沟通已经开始简化。地方一级的职责将通过《国内应急法》的条款正式确立。

国内应急秘书处承认到目前为止,该条例还没有明确的终点和效果。然而一切良好的危机管理机制必须是可持续和循环的,强调不断的监督、评估、咨询以及沟通(如澳大利亚的应急危机管理机制)。国内应急秘书处考虑终点的事实很令人担忧。此外缺乏明确的可操作指导也会为实施该机制造成困扰。国内应急秘书处(2003)曾经指出,该项工作初期的一个重要部分是掌握责任流框架下各方面现有的应变能力。这有助于国务大臣们明确预期所要提高的应变能力水平,并据此进行规划,考虑是否有必要为了实现应变能力水平的预期提高而追加资源投入。危机评估还包括持续的测试和检验环节。中央应急能力责任流的内容之一是发展跨政府的执行和训练计划,可以从某种程度上帮助解决面临燃料危机或者口蹄疫危机时政府的危机管理难题。这就提出一个重要问题:应变能力的最佳状态由谁定义以及如何维持?<sup>①</sup>

### 3. 《2004年国内应急法》

新的《国内应急法》的颁布标志着决策者们认为英国现行的危机管理法律体系已经不能满足时代的需要,该法律本质上是一部执行法,是围绕着有关《民防法》和《国内和平时期警戒法》的现行法律以及20世纪20年代的《紧急权力法》而制定的,废弃了现行法律的大部分内容。与该法相配套的有关规章和操作指南,目前还是草案,尚处于公众听证程序中。这一法律的内容包括:

- (1) 应急事件的操作定义;
- (2) 有关危机确认和社区危机管理发展的条文;

---

<sup>①</sup> Coles E (2004), A Resilient United Kingdom: A Systems Perspective on the Policy Agenda to Reduce United Kingdom National Vulnerability Proceedings of the 2nd International Conference Post-Disaster Reconstruction: Planning for Reconstruction.

- (3) 国内应急规划的职责；
- (4) 危机处理者信息共享的职责；
- (5) 危机处理者的分类；
- (6) 一线危机处理者制订现场计划的职责；
- (7) 有关社区建议和援助的规定；
- (8) 有关宣布地区级紧急状态的规定；
- (9) 有关公众预警和信息发布的规定；
- (10) 有关任命地区协调者的规定；
- (11) 有关首相制定处理危机的行政法规的规定。

这部新法律获得了英国有关危机管理部门的广泛认同。但是，也有一些反对意见，尤其是因为它主要关注地方一级危机处理者，从而忽视了地方与地区和中央的紧密联系；可能无端加重地方行政管理和资金方面的负担；忽略了军事部门对地方政府的支援；结构设计得并不十分合理，而且相当复杂；忽略了“政府领导部门，免去了中央政府制定计划和划分应急权力的有关职责”<sup>①</sup>。

因此，该法律的有关配套法规草案，对《国内应急法》中所忽略的各种职责进行了细致的规定，该法律的操作指南则提供相应的框架。

### 三、英格兰和威尔士的应急规划机制

#### 1. 英格兰和威尔士地方政府结构

大不列颠联合王国由英格兰、威尔士、苏格兰和北爱尔兰四个部分构成。限于本章的主题，同时苏格兰和北爱尔兰经英国议会授权，都有高度分权的地方议会，这里仅讨论英格兰和威尔士的地方政府结构。在充分分析英格兰和威尔士地区复杂的应急规划机制的基础上，将重点探讨伦敦市的应急规划机制。需要强调的是，与美国、加拿大和澳大利亚等联邦制国家不同，英国是中央集权的单一制国家。这就意味着中央政府制定所有的政策和措施，在英国议会的法律法规中也同样贯彻着这一法则，因此地方政府能够做什么，不能做什么，也是由英国议会确定的，例如，在应急规划领域就是如此。此外，

<sup>①</sup> Broderick J (2003), Appendix 4 Note to the Joint Committee on the Draft Civil Contingencies Bill, The Stationary Office, London.

英国地方政府的结构也相当复杂,如此复杂的局面要归因于1973年政府机构的全局调整,以及1986年和20世纪90年代的两次局部调整。在大都市地区,伦敦、西米德兰(West Midlands)、大曼彻斯特(Greater Manchester)、墨西塞德郡(Merseyside)、南约克郡(South Yorkshire)、西约克郡(West Yorkshire)以及泰因威尔地区(Tyne & Wear)等主要城区的各项服务,都由一个层级结构简单的议会负责。在伦敦这一机构被称为伦敦自治议会(London Borough Councils),其他地区类似的机构被称为市议会(Metropolitan District Councils)。而且为了维持这些地区的正常秩序,与已有的地区服务保持一致,各地方政府的派出代表组成联合机构共同履行消防、治安和公共交通等职能。

20世纪90年代,流行的观点是郊区县议会(County Councils)和地区议会(District Councils)提供服务的二元模式缺乏效率,职责不清,而且郊区县议会与其服务对象相距甚远。因此有人提出撤销县议会,将职责转移给地区议会,同时合并一些规模较小的地区议会。苏格兰和威尔士就采用了这一建议。而在英格兰,经过地方协商和听证过程,一些地方支持并采用了一元模式,但更多地方则反对这种模式。在采用一元议会模式的地方,这种模式被称为“一元制政府”(unitary authorities)。

这次机构调整之后,英格兰和威尔士的行政单位(Principal Authorities)总数为34个县议会、238个区议会、32个伦敦自治区、1个自治机构(Corporation of London)、1个西利群岛议会(Isles of Scilly Council)、36个城区议会、46个英格兰一元制政府以及22个威尔士一元制政府。

## 2. 英格兰和威尔士的应急规划机制

英国应对危机的制度与其所要应对的危机一样复杂,包括地方、地区和中央三个层次的结构。图9-3说明了目前这一体系的组织框架。2001年7月,在最近一个工作报告的听证阶段中,国内应急秘书处提出了“提高英国应对各种重大危机挑战的应急能力”<sup>①</sup>的目标,在国内应急秘书处的推动下,应急规划职责从民政办公室转移到了内

<sup>①</sup> Home Office (2001), The CCS: What it Means, England, 1.

阁办公厅。

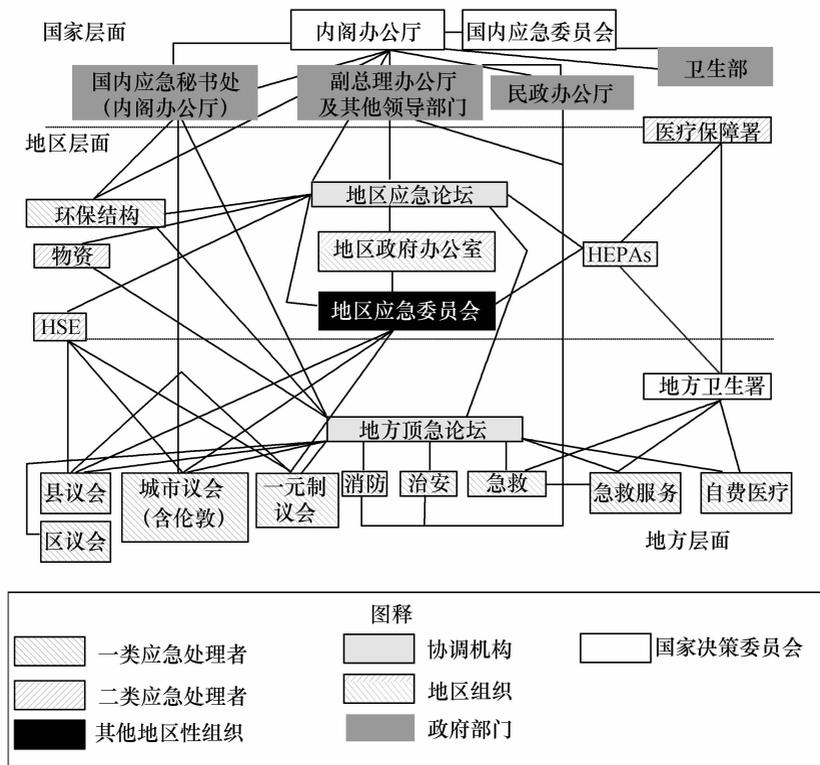


图 9-3 英格兰和威尔士的应急规划机制

(1) 地方层面的应急规划机制。国内应急秘书处(2005 :7)即将出版的《危机应对手册》建议：“地方一级危机处理者是应对危机的基石。”警察、消防、医疗机构(包括地方卫生署、急救服务机构、医疗保障机构以及救护车服务机构等)、地方政府和环境组织(含沿海地区的海岸护卫队)等,是提供危机应对<sup>①</sup>的主要部门,都属于《国内应急法》规定的一线危机处理者。其他一些组织和机构为应急服务和当地政府提供援助,如志愿者队伍、工商业机构、卫生安全机构和军队等。每个一线危机处理者直接对某一政府部门负责,如警署对民政

<sup>①</sup> 处理危机通常涉及国家规定的三种应对执行层次:微观操作层、中观管理层和全局控制层。通常由参与危机处理的组织确定,是参与其中的一切组织的共同框架。设立全局控制协调小组处理资源分配、需求的优先次序以及后续规划等问题,以便尽快渡过危机恢复正常(Home Office, 1997 :16)。

办公室负责,消防局对副总理办公室负责等。如果发生核危机一类事故,为了采取适当的措施,地方政府可以通过国内应急秘书处或指定的政府领导部门请示中央政府的意见。

地方应急论坛(The Local Resilience Forum, LTR)是地方应对危机的协调机构,负责监督 the Community Risk Register 遵守《国内应急法》。地方卫生署对参与处理危机的医疗机构也具备同样的职能。

(2) 地区层面的应急规划机制。尽管在地区一级设立了“地区政府办公室”,但它在危机处理中的职能和作用至今仍十分模糊。2000年燃料危机和2001年口蹄疫疫情传播事件很清楚地说明了这一点。但总的来说,英格兰和威尔士地区政府充当了联结地方政府和中央政府部门的纽带。它们是地方政府寻求处理危机意见的第一站,并负责将中央政府的信息传达给地方政府。

地区应急论坛(The Regional Resilience Forums, RRFs)和地区应急委员会(Regional Civil Contingencies Committees, RCCC)都肩负着地区一级应急规划的相关职责。但地区应急论坛不必参与危机应对,它只是由多个机构组成的实体,负责“推动地区内应急规划的协调和发展”。而地区应急委员会在危机应对中要发挥一定的作用。它也是多组织参与的团体,一般由政府地区长官领导,视情况也可以按规定任命专门的负责人。它负责协调地方政府应对能力有限的大规模危机,“主要但不完全集中于危机后果的控制以及灾后恢复阶段”<sup>①</sup>。

(3) 国家层面的应急规划机制。由于英国大部分的危机都是由地方一级处理的,中央政府通常没有必要介入。但是,当需要国家做出反应的大规模的、复杂的危机(如类似于“9·11”事件的恐怖袭击、燃料危机和口蹄疫)爆发时,中央政府就要履行相应的职责,提供宏观指导,动员国家资源,命令军队支援,制定安全措施,确定管理公共信息策略,处理国际和外交事务,以及根据应急权力做出决策等。

国内应急秘书处是内阁办公厅所属机构。该机构成立于2001年7月,通过安全和信息协调主任和内阁办公厅常任秘书对国务大臣负责。设立该机构是为了与其他机构一起,在危机预测、危机分析、危

<sup>①</sup> Civil Contingencies Secretariat (2005), Responding to Emergencies: Draft Guidance on Response to and Recovering from Emergencies: the Proposed Replacement for “Dealing with Disaster” <http://www.ukresilience.info/ccact/responding.pdf>, accessed 19/01/2005.

机预防、应急准备、危机应对和危机恢复等方面,提高英国应对重大危机的能力,是一个危机处理的协调机构。

国内应急秘书处也参与英国地方政府的应急规划,而且目标十分明确:宏观控制,协助形成协调一致的危机应对,与其他组织和国家开展合作,分享和学习先进的经验,指导政府和其他公共部门致力于提高应急能力的实践,包括支持国务大臣的应急决策。这些实践也包括基本原则的确立和发展,以保障政府在危机处理期间继续履行职能和提供公共服务,增强各级政府、公共部门、私人组织和志愿者组织预防、应对处理潜在危机的能力。

中央一级有两个决策机构,民政大臣主管的全国应急委员会(the Civil Contingencies Committee, CCC),以及首相、民政大臣或被任命的内阁大臣主管的内阁办公厅简令下达室(the Cabinet Office Briefing Room, COBR)。上述两个委员会对重大危机也要提供宏观指导。

遇到需要政府援助或协调的时候,政府的特定领导部门就会开始运作,如苏格兰、威尔士以及北爱尔兰的自治政府。理论上讲,他们负责全面危机管理,但实际上地区一级机构也履行这样的职能。<sup>①</sup>

(4) 医疗救护。从组织结构的角度看,卫生部基本上是一个独立的实体。无论在中央政府一级还是地区一级都有所体现,而在地方则是对地方卫生署和医疗服务机构的支持。卫生部下属的“应急规划合作小组”(Emergency Planning Coordination Unit, EPCU)负责制定预防危机的政策,指导全国的危机预防事务,提供全国医疗协作,必要的时候参与处理重大事故。<sup>②</sup> 医疗保障署(The Health Protection Agency)在医疗应急规划专家的协助下,提供“地区级”的协作支持,主要任务是确保解决方案适用于参与处理危机的各方,且不违背国家方针。<sup>③</sup>

#### 四、伦敦的应急规划机制

伦敦的应急规划机制的基本框架,本质上与国家的应急规划机

① <http://www.ukresilience.info/ccact/responding.pdf>.

② National Health Service (NHS) Executive (1998), Planning for Major Incidents, NHS Executive, England, 12.

③ Ibid.

制是一样的,一线危机处理者的角色和职责都相同。但是,由于伦敦在英国政治、经济、金融和社会等各方面的特殊地位,伦敦的应急规划机制又有许多独有的特点,设立了许多专门的组织机构,来应对伦敦范围内所可能发生的各种紧急事件。伦敦主要有以下应急管理机构:伦敦应急服务联合会(London Emergency Services Liaison Panel, LESLP)、伦敦消防应急规划署(London Fire and Emergency Planning Authority)、伦敦应急小组(The London Resilience Team)、伦敦市长办公室(the Office of the Mayor of London)、大伦敦政府(the Greater London Authority)、伦敦市政府及议会办公室(the Government Office for London and the London Assembly)。这里需要说明的是,其中一些组织在危机处理中的功能和职责仍然存在一些模糊不清的地方,在以下的分析过程中,将对此进行梳理。

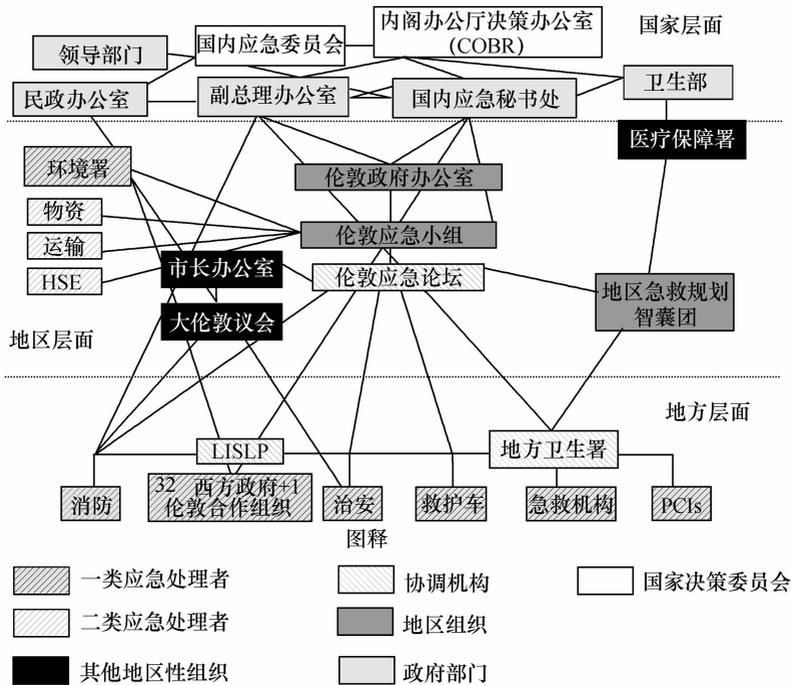


图 9-4 伦敦应急规划机制

### 1. 地方层面的应急规划机制

伦敦 33 个区政府都有自己独立的应急规划职能,也都是亚地区

联合委员会的成员(sub-regional liaison panels,如西北伦敦、东南伦敦等。已经存在了一段时期并涵盖伦敦全市范围的组织也很多,它们在处理重大事故的规划中也起着积极的作用。

(1) 伦敦应急服务联合会。该机构最早成立于1973年,一直以来都致力于建设跨机构的应急规划体系。尽管从某种程度上讲它应该算一个地区性的组织,其行动却是集中于地方一级。该联合委员会的成员包括应急服务组织和地方政府的代表(类似LTRs),主要是来自以下各部门的代表: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、伦敦急救中心以及伦敦市各级地方政府。实际上伦敦市的应急管理主要依靠警署、消防总队和急救中心构成的铁三角。

该机构的宗旨是“确保各有关机构在规划、应对任何重大事故时的伙伴关系”<sup>①</sup>。该委员会还编写了《重大事故处理手册》,描述了“受到认可的有效合作程序和机制”<sup>②</sup>。伦敦应急服务联合会(LESLP)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LESLP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。

LESLP的责任是为伦敦市区提供最好的、有准备的应急服务,是一个有效的合作模型,促进政府部门间的合作,对突发事件作出快速的反应,其作用已经在英国全国范围内获得了认可。

(2) 伦敦消防应急规划署。该机构是另一个有关地方应急规划组织。该组织脱胎于早先的消防民防署,直接对大伦敦议会和市长办公室负责。它的消防职能由副总理办公厅管理。它的内部应急规划小组有义务协助地方政府进行人员培训,执行计划。同时也要为伦敦履行地方政府控制重大事故的职能,执行预防核危机计划(REP-

<sup>①</sup> <http://www.LESLP.gov.uk>.

<sup>②</sup> Norman, S. A. (2002), Co-ordination of Emergency Management Strategies between first responders in London and Central Government: A Critical Assessment, Unpublished MSc by Research Thesis, Coventry University, Coventry, 7.

PIR)和保护石油输送管道计划(PSR)。它“还要资助、组织、推动跨机构的合作,将公共部门、私营部门和志愿者组织团结起来,提高危机预防意识,并帮助这些组织明确各自在预防危机中所肩负的责任”<sup>①</sup>。

(3) 地方卫生署。该组织是亚地区组织,与伦敦地方政府职责范围有很多交叉。它负责地方的救护车服务、急救服务(事故急救医院)以及基本医疗保障。基本医疗保障在公共卫生危机中负有特定的应急规划职能。

## 2. 地区层面的应急规划机制

伦敦应急机制在地区一级的结构,除了额外附加一级管理所带来的复杂性,与国家应急机制大同小异。市长办公室与大伦敦议会的加入,使已有的复杂体系带来了一些混乱,尤其因为它们处理重大事故时的角色和职责在《国内应急法》以及它的配套执行方案的草案中没有明文规定,越发显得模糊。“9·11”恐怖袭击事件之后,人们认为伦敦面对恐怖主义袭击时也会不堪一击,因此大力地发展地区层面的危机预防。

(1) 伦敦应急小组。该组织是伦敦市政府办公厅内部的机构,也是与伦敦地区应急委员会(RCCC)一样的泛伦敦组织(pan-London group)。它是2001年美国纽约世贸中心被袭后设立的第一个地区性应急组织。最初该组织只是一个临时的下属委员会,负责调查首都应急管理机制应急能力的状况。如今已成为一个常设性的组织,主要由来自代表伦敦应急论坛各个机构的二把手构成,其职责在于保证伦敦做好各种“灾难”事件的应急准备工作。<sup>②</sup>

可以认为“灾难”事件包括现阶段尚未发生过的意外事故。许多伦敦组织机构都派出自己的二把手参加伦敦应急小组,进行危机管理调研,具体涉及在伦敦范围内对个人、部门、组织的问卷调查和访谈。调研结果已经编入2002年3月的一份报告,提出了142条改进建议,但考虑到其敏感性,伦敦应急小组将其归为“机密文件”。只有调研的参与者以及经过筛选的组织才能看到这份报告,直到2005年

<sup>①</sup> [http://www.london-fire.gov.uk/az/emergency\\_planning.asp](http://www.london-fire.gov.uk/az/emergency_planning.asp).

<sup>②</sup> Kowczyk Z (2002), Personal Communication, 16.

仍然如此。

伦敦应急小组已经对伦敦的危机管理体系提出了很多总体改进建议。建议设立更规范的指挥管理中心结构,包括设立“钻石”级的“灾难”事件。<sup>①</sup>宏观战略管理的新体制也正在逐步形成,包括伦敦常规应急计划,以及应对“灾难”事件时各组织权责的明确规定<sup>②</sup>,并进一步建议各组织提高它们在未来履行各自危机管理职责的绩效。<sup>③</sup>

(2) 伦敦应急论坛。该机构主要是监督伦敦应急小组的工作,其成员都是代表主要应急机构和关键合作部门的高级官员。英国内阁主管伦敦应急工作的内务大臣担任主席,伦敦市长担任副主席。该机构对中央政府负责,下设许多分会和工作组,致力于伦敦具体各方面的应急准备措施。

(3) 市长办公室和大伦敦议会是2002年才在伦敦新设立的地区层级政府。“市长、伦敦议会与大伦敦政府构成了一个新的独一无二的伦敦全市范围的政府战略结构形式。”<sup>④</sup>市长负责处理伦敦的战略管理问题,协调全伦敦范围内的行动。尽管市长有权向监督伦敦消防应急规划署(LFEPA)的机构派遣官员并制定其预算,但目前灾难发生时的应急规划中,市长尚无法定职责。大伦敦议会在危机预防和危机应对中同样没有正式的职责,只是通过伦敦政府协会为伦敦地方政府提供援助。<sup>⑤</sup>

(4) 伦敦政府办公室。该机构主管伦敦应急小组,职能与其他的地方政府办公室相同,同时还要协助另外一些政府部门。

### 3. 国家层面的应急规划机制

作为中央政府的所在地,伦敦的地位非常特殊,面临的危机风险更大。因此,在英国内阁中,设立了专门的伦敦应急事务大臣(担任该职位的官员同时兼任地方政府事务大臣),监督伦敦重大危机事项的准备工作和危机应对工作。该大臣的办公室设在副总理办公厅,作为内阁成员的副首相主管伦敦地区应急事务。在此基础上,适用

① Kowczyk Z (2002), Personal Communication, 16.

② Ibid.

③ Ibid.

④ Government Office of London (GOL), London Government, <http://www.london.gov.uk/> accessed 14/01/2002.

⑤ <http://www.london.gov.uk/gla/fire.jsp>.

于英国其他地区的国家危机处理机制仍然适用于伦敦(尽管存在着前面所讨论过的地区间的差异)。

#### 4. 伦敦市区应急管理系统运作的特点

伦敦市健全而复杂的应急管理系统,对于保障伦敦城市社会的正常运转和伦敦人民生产生活的基本秩序,发挥了重要的作用。而针对可能爆发和已经爆发的各种自然灾害、技术事故或者人为灾害事件,伦敦市应急管理系统有条不紊的运作,也有自己的特点。概括起来说,主要有以下一些特征:

(1) 对应急事件有明确的界定。伦敦市应急规划主要针对发生在市区内的重大事故,主要包括五类:生化危机(含核辐射泄漏)、铁路事故、航空事故、泰晤士河运事故以及洪灾。LESLP对重大事故的定义如下:重大事故是指一种紧急情况(含恐怖主义活动),需要动用一种或多种应急服务的特殊安排。重大事故通常会直接或间接地影响到一定数量的人群,如抢救和运送大量的伤员;大规模动用警察、消防和救护车服务,动员和组织应急服务及其他援助,比如地方政府需要保障大量人员的人身安全以及居所;解答公众和媒体通常针对警队提出的大量咨询。任何一个认为某种状况与以上标准吻合的应急服务官员都可以宣布爆发了重大事故。

大多数的重大事故,应急反应工作可以分为四个阶段:初期反应、稳定状态、重建阶段以及恢复正常状态。同时,贯穿整个过程的是对事故原因的调查以及当事人的听证会。

(2) 以救援为主要宗旨,各部门职责明确。LESLP提供的应急服务主要是救援。由伦敦消防总队负责救助事故的幸存者;伦敦急救中心负责护理从现场救出的伤员并将他们运送到医院接受治疗;而警队将与地方政府及其他机构一起协助顺利实施以上的救援活动。各部门对自身的一般职责都有非常清晰的了解。

警队的主要职责包括:与其他应急机构一起抢救幸存者的生命;在事故现场与其他机构一起提供支援;通过设置警戒线保护事故现场,疏散围观者,疏导交通;调查事故原因;收集并发布伤亡的信息;代表法医确认死亡,防止犯罪活动;采取一切适当行动之后运用一些临时措施恢复正常秩序。

消防总队的职责主要是:搜索和救援幸存者;消除和预防火患;

提供人道主义服务,处理危险品并保护环境;控制获救和遭到破坏的财物,警戒线内的安全管理。

急救中心则负责与其他机构一起抢救生命;为现场的伤者提供治疗、安抚和照顾;提供适当的运输及医疗人员、设备以及资源;运用恰当的治疗分类法,确定伤者的优先撤离顺序;为国家卫生署及其他医疗机构提供事故的焦点;为国家卫生署提供现场通讯设备,使医院、其他控制机构能够直接与电台联系;从官方推荐的医院名单中指定接收伤者的医院,并提前通知这些医院;运送事故医疗主任、流动医疗救护队及其装备到现场;为伤者安排到达接受医院最合适的运送措施;在最短的时间内恢复急救中心辖区内的应急服务的正常状态。

这些只是 LELSP 对各部门职责的一般性规定,他们在从初期应急到恢复正常四个阶段对各应急部门所要履行的具体职责,还有进一步地细化。

事故发生初期,到达事故现场的第一位警员不能擅自行动,首先要做的是评估现场的状况并立即向控制中心汇报。汇报的内容可以概括为“CHALET”:包括人员伤亡情况(casualties)、目前和潜在的危险(hazards)、到达事故现场最便捷的路径(access)、事故现场的准确位置(location)、已有的应急措施(emergency)和还需要增加的应急措施、简要汇报事故的类型(type)以及牵涉其中的交通工具和建筑物的数量等。控制中心根据所汇报的信息判断是否为重大事故。同时,在担任现场的临时指挥直到更高级别的指挥官到达前,最重要的是要与控制中心保持联系。消防总队的现场指挥官则必须在到达现场前根据控制中心掌握的信息预先设计有效的救援方式;根据消防总队主要危险登记的信息判断事故位置可能引起的连锁危害;制定可以即时修正的行动方案;确认需要追加的资源;有效地指挥行动;保持警戒区内防火和救援活动的操作指令;评估现状作出预测,为警队和急救中心的高级官员提供参考;尽快联络其他部门的现场指挥官,提供安全简报。首批到达现场的救护人员必须向中央救护中心汇报已经到达现场;确认事故为重大事故;联络事故处理主任;为中央救护中心提供详细的情况报告(同样要包括上述的CHALET);请求进一步的救护援助。

对于事故现场的管理,LESLP 主要通过设置警戒线来实现。警戒

线分为三种:核心警戒区、外围警戒区以及交通警戒区。对重大事故的管理和控制被分为四种:初步控制、全局控制、现场控制和操作性控制。在事故发生初期,某个应急机构会自觉承担起其他机构应负的职责,但随着各机构人员的就位,就应该各司其职。各部门的事故处理最高长官要对全局进行掌控,决定各部门资源的调配。但具体的策略交给现场指挥官决定,由他们指挥现场的救援活动,他们不用亲自实施救援,但必须与实施救援的一线人员保持紧密联系。一线的救援人员则要根据指挥官的指示分配救援物资,开展救援活动。整个救援过程都会受到监督。在应急管理整个过程中,这是最重要的一环,随后的稳定和重建都建立在最初的顺利救援之上。

(3) 强调部门间的配合。伦敦市应急管理系统由消防总队、警署和急救中心的指挥车共同组成一个联合应急服务控制中心,各部门的现场指挥官通过这一控制中心发号施令。不论是负责统揽全局的高级官员还是现场指挥官和一线救援人员,都非常强调各部门的协调,以期收到更好的效果。

在强调部门间配合的同时,对部门间的沟通方式也有特别的偏好,就是对无线电通讯的运用。参与应急服务的各部门,包括伦敦城市警署、交警大队、伦敦消防队、急救中心、信息中心都有独立的电台通讯系统,通过国家频道计划规定的电台频道进行相互之间的联络,通常是69和70频道,而且这是专门供现场指挥官之间互相联络沟通使用的,不包括更广泛的部门间合作。地方政府有时也提供当地的电台网络用于联络,尽管可能与应急部门的电台并不兼容。英国电信在这方面的协助作用非常重要,他们将提供无线寻呼、移动通讯等多种通讯设备,二至六条伦敦市内大多数交换站的后备线路。只是在提供这些协助时英国电信保留收费的权利。此外还有全国无线电爱好者联盟(RAYNET)的电台援助。RAYNET是一个全国范围的志愿者组织,他们拥有政府许可的无线电设备,必要时能够为应急部门提供通讯服务。

(4) 信息的公开透明。不论发生了什么样的应急事件,媒体都会持续关注并报道事件的进展情况。伦敦市应急管理系统将事故发生后第一时间的发言权交给了警署新闻办公室,由它与其他部门的新闻机构沟通,统一观点,并向社会发布。但也有例外的情况,比如对恐怖活动的报道未经反恐部门的同意就不能随便泄漏。事故伤亡人

员的数字也由警署发言人咨询各应急部门后发布,可以有规律的更新,但不能在同一时间出现多个不同的数据。对事故原因的调查结果也要通过媒体向公众宣布。

## 五、结 论

英国处理重大突发事件的应急管理系统正在迅速的发展之中。2000年和2001年的洪灾、2002年的燃料危机和口蹄疫危机,是推动应急管理系统发展的直接原因,尤其是美国纽约爆发的“9·11”恐怖主义袭击事件,使人们进一步清楚地认识到原有应急管理系统的不足。在此基础上,英国中央政府和地方各级政府的应急管理机制进行了相应的改革。新的应急规划机制要等到2006年4月《国内应急法》的有关各项条款全部付诸实施之后,才能完全确立。

改革的必要性毋庸置疑,1998年以来进行了多年的研究表明,伦敦地方应急管理的每一个领域,有关的地方应急管理机构,从志愿组织到应急服务机构,相互之间都建立了规范化的合作关系。<sup>①</sup>与志愿者组织之间的频繁合作起到了良好的作用,同时也反映了地方政府在志愿者组织及其运转中的参与程度。在2002年,地区政府和中央政府在应急管理过程中的权力关系仍然很混乱。目前,《国内应急法》推动的改革措施已经开始发挥作用,地区政府和中央政府的应急管理职能和责任变得明确了。2004年的《国内应急法》以及随后一系列相关配套法规的颁布和实施,必将大大地推动英国各级政府包括伦敦市政府应急管理能力的提升。

## 参 考 文 献

Broderick J (2003), Appendix 4 Note to the Joint Committee on the Draft Civil Contingencies Bill, The Stationary Office, London.

Decker R (2001), Key Elements of a Risk Management Approach, Testimony to US Sub-Committee of National Security. GAO-02-150T.

Cabinet Office (2001), “The Future of Emergency Planning in England and

<sup>①</sup> Norman, S. A., Coles, E., (2002) “Order out of Chaos: A Critical Review of Co-ordination Strategies between the London Boroughs and Central Government”, Paper presented at 15th World Congress of Sociology, Brisbane, Australia, July 7—13.

Wales” , Emergency Planning Review , London.

Cabinet Office (2003) , The Capabilities Programme , <http://www.ukresilience.info/contingencies/capabilities.htm> , accessed 02/04/2004.

Civil Contingencies Secretariat , “ The Civil Contingencies Secretariat ” , <http://www.ukresilience.info/role.htm> , accessed 19/01/2005.

Civil Contingencies Secretariat (2005) , ( Draft ) The Civil Contingencies Act 2004 ( Contingency Planning ) Regulations 2005 , Cabinet Office , London.

Civil Contingencies Secretariat (2005) , Responding to Emergencies : Draft Guidance on Response to and Recovering from Emergencies : the Proposed Replacement for “ Dealing with Disaster ” <http://www.ukresilience.info/ccact/responding.pdf> , accessed 19/01/2005.

Government Office of London ( GOL ) , London Government , <http://www.london.gov.uk/> accessed 14/01/2002.

Coles , E. (1998) , “ What Price Emergency Planning ? Local Authority Civil Protection in the UK ” , Public Money and Management , Vol. 18 , No. 4 , pp. 27—32.

Norman , S. & Coles , E. (2002) , “ Order out of Chaos ? A Critical Review of the Roles of Central , Regional and Local Government in Emergency Planning in London ” , International Journal of Mass Emergencies and Disasters , pp. 347—367.

Coles , E. (2004) , A Resilient United Kingdom : A Systems Perspective on the Policy Agenda to Reduce United Kingdom National Vulnerability Proceedings of the 2nd International Conference Post-Disaster Reconstruction : Planning for Reconstruction.

Greater London Authority , Fire and Emergency Planning , <http://www.london.gov.uk/gla/fire.jsp> , accessed on 21/01/2005.

HM Government (2004) , Civil Contingencies Act 2004 , The Stationary Office Limited , London.

HM Treasury (2004) , The Risk Progress , Stationary Office London.

HM Treasury (2004) , The Orange Book , Stationary Office London.

Home Office (1997) , Dealing with Disaster (3rd edition) , Brodie Publishing , Liverpool.

Home Office (2001) , The CCS : What it Means , England.

Hunt , B. (2000) , “ Mastering Risk ” , Financial Times , June 27th.

Kowalczyk , Z. (2002) , Personal Communication.

Lindell , M. K. , Perry , R. W. , (1992) , Behavioural Foundations of Community Emergency Planning , Hemisphere Publishing Corporation , USA.

London Emergency Services Liaison Panel ( LESLP ) (1999) , 1999—2000 Major

Incident Procedure Manual , Metropolitan Police Service , London , 5th Edition.

London Emergency Services Liaison Panel ( LESLP ) , “ About Us ” , <http://www.LESLP.gov.uk> , accessed 18/01/2005.

London Fire and Emergency Planning Authority Emergency Planning , [http://www.london-fire.gov.uk/az/emergency\\_planning.asp](http://www.london-fire.gov.uk/az/emergency_planning.asp) , accessed 18/01/2005.

Mitchell , J. K. , ( ed. ) ( 1999 ) *Crucibles of Hazards : Mega-Cities and Disasters in Transition* , United Nations University Press , Japan.

National Health Service ( NHS ) Executive ( 1998 ) , *Planning for Major Incidents* , NHS Executive , England.

Norman , S. A. , Coles , E. , ( 2002 ) “ Order out of Chaos : A Critical Review of Co-ordination Strategies between the London Boroughs and Central Government ” , Paper presented at 15th World Congress of Sociology , Brisbane , Australia , July 7—13.

Norman , S. A. ( 2002 ) , *Co-ordination of Emergency Management Strategies between first responders in London and Central Government : A Critical Assessment* , Unpublished MSc by Research Thesis , Coventry University , Coventry.

Tucker , W. R. ( 1999 ) , “ Disasters and Emergencies : Managing the Response ” , The Institution of Fire Engineers , Leicester.

Turney , S. ( 1990 ) , “ The New FCDA Powers : Constraints and Possibilities in Disaster Planning for the 1990s ” , London Emergency Planning Information Centre.

Turney , S. ( 2002 ) , Personal Communication.

London Prepared , London Resilience , <http://www.ukresilience.info/london-prepared/resilienceteam/index.htm> , accessed 19/01/2005.

Yim , R. ( 2002 ) , *National Preparedness* , Testimony to the US sub-committee on Economic Development. GAO-2-621T.

## 第十章 德国柏林市的危机管理体系

维护公共安全与秩序是政府最重要的任务之一。在德国,这一任务是由联邦各州和地方政府共同来执行的。各州政府主要管辖灾难控制和民事保护方面;而联邦政府只在德国基本法规定的某些领域(如领空监视、空袭警报、放射性监测和辐射微尘警报)承担相应的职责,城市政府主要负责紧急救援和处置。本章重点分析德国柏林市的危机管理体系,为了帮助大家更全面地了解德国柏林的危机管理系统,将首先分析德国的预警和监测系统、民事应急计划和紧急计划信息系统。

### 一、德国的监测和预警系统

#### 1. 监测系统

(1) 领空监视和空袭警报。联邦政府、联邦管理办公室及防空中心采用防空系统中的领空监视系统来监测飞机和火箭。这是一个包含了地面支持、移动和机载雷达传感器的复合系统,该系统可在一定领空范围内记录所有飞行情况。防空中心负责识别和追逐监测到的目标。德国民防中心还建立了三个永久的民防联络组,其中包括综合空中运行中心。建立民防联络组的原因在于,由于监视器上显示的不仅是关于空中状况的信息,所以它主要负责接受并评估危险情形下的其他额外信息,其中心任务是探明在危机中的危险军事发展状况。民防联络组在收集到的所有信息的基础上决定是否发出警报,一旦决定,它将会使用卫星警报系统向广播电台发布公共空袭警报。

(2) 核监测系统/辐射微尘警报。联邦辐射保护办公室管理着由2150个测量站组成的监测网络,该网络完全覆盖了德国各州的区域。每个测量站之间的平均空间距离为11到15千米,它们的任务是监测周围环境的辐射及射线剂量率的波动情况。另外,联邦、地区级和城

市政府也有很多测量工具来识别和抑制放射性核素。德国气象服务中心也有大量的空气取样站来监测  $\alpha$  和  $\beta$  放射情况。德国气象局负责记录基本气流数据和有效的顺风讯息来进行辐射微尘预测的计算,以此来作为发出辐射微尘警报的基础。这些测量网络能够提供环境中存在的放射性核素的日常数据,使得德国在任何时候都能决定总体的辐射状况。德国国家警报中心负责发布初次辐射微尘警报和辐射微尘警告。

(3) 生物系统。德国卫生部门负责控制生物突发事件,但联邦政府没有具体的生物监测系统。

(4) 化学系统。在德国主要由环境部和各州环境部门负责控制化学事件,联邦政府没有设置具体的化学监测系统。州、县、市、镇和自治区则在它们的职责范围内执行对化学灾难的控制。

(5) 军事指挥和形势中心联系方式。德国已在联邦、各州和县级控制站建立了民用军事联络小组。地方一级负责监测和警告,各县和社区负责监测地方性常规攻击和化学、生物的影响,民事保护机构、消防队和警察的任务则是执行对受攻击地区的侦察、分析和发布初次警报。

## 2. 预警系统

冷战时期,德意志联邦共和国和德国民主共和国的民防组织建立了综合系统进行公众警报和警告。这些警报及警告系统最重要的两个组成部分是警报器和无线电广播,前者用来发出警报,而后者则用来发布警告和紧急事件的信息。由于国际关系的缓和,那些昂贵的警报系统后来被停止使用并最终在 1993 年后关闭。目前仍然被留下来使用的系统则是通过无线广播给人们报警,在险情多发地区,则通过地方灾情控制组织使用扩音器、地方火灾警报器和其他地方报警系统报警。

(1) 警报器。民防警报系统被停止使用后,在 1993 年约有 39000 个警报器被转移到有关市政当局。它们的使用情况如下: 24000 个警报器仅被用来向消防队员而不是民众发出警报。它们只发出火警信号,警报的声音持续 1 分钟,有两次间隔;15000 个警报器既用来向消防队员发出警报,同时也向危险地区的民众发出警报,警报声清晰,持续 1 分钟。

目前的火警系统适合用来作为全国范围内的主要警报系统,同时也可以补充其他报警系统(尤其是室内报警系统),他们可被危险地区所使用(如核电站和化学工业领域)。但是,其突出的缺点在于对主要城市和人口密集地区的覆盖不足,缺少系统的一致性和对电力系统的依赖性。针对以上的问题人们提出了各种传统的报警解决方案,例如对现存的火灾报警设备进行升级,安装新的电子报警设备,在全国建立报警网络等,然而由于各种现实的原因,尤其是成本较高的缘故使得传统的方案几乎都难以实施。

(2) 广播系统。在和平及战争时期,德国使用国家及私人广播电台和电视台来向公众发出警报。目前,通过广播电台和电视台向公众发出的警报包括“危险情况官方公报”,发出该公报的机构必须通过广播电台进行逐字逐句的播放。在电视上,报警通知通常和无线广播内容相伴出现。广播电台和相关负责发布警报信息的机构是通过一个卫星广域网来进行信息传递的,这个网络被称为卫星警报系统,其中系统所使用的商用卫星数据发布被新闻机构(如德国新闻社和法国新闻社)用来进行新闻报道。在从民防联络处、国家警报中心和各州的形势中心向广播电台直接并同步发布的警报、警告和信息中,这种信息传递的方式占据主导地位。原因在于在12到20秒的很短时间内,广播电台就能把警报信息广播出来。一般情况下,只有在接受器接通的情况下,广播和电视台才能被用来发布警报,所以这就强调了发布提前警报信息的特殊重要性,就像一个实例信息传达的那样“危险情况——听广播——跟随官方指令”。

(3) 其他信息传递方式。在卫星警报系统失灵的情况下,一个附加的全国集成固定警察通讯网络(高级别全体警察网络)将被启用以保证发布警报的机构和各州的形势中心与广播电台之间的联系。高级别全体警察网络系统是德国各州民用事务的网络,它用一个声音、文本和数据传输的等级结构来连接德国各州。

### 3. 未来警报系统

1998年,德国联邦内政部就“早期公众警报技术选择”研究项目进行了公开招标。该项目的主要意图是发现具有警报潜力的新技术,使其能被一个综合警报系统所采用以发挥其警报、警告、告知和交流的功能。其焦点在于以警报来吸引公众对接下来的警告及信息

的注意力。

通过研究,得出的肯定结果表明:建立一个包含协作使用子系统的新的综合警报系统是可取的。未来警报系统的最重要的功能,就是向公众发布一个指向性强的警报来迅速把握他们的注意力。基于以上的情形,研究者们通过对可能适用的技术及系统的研究,已经基本上证明四个具有警报功能的系统可以被共同用于未来的警报系统中:(1)移动通信或者通用移动通信小区广播或者短信服务功能;(2)具有额外警报功能的报时信号发射机 DCF77 高频计时广播;(3)具有警报和警告功能的国际互连网络;(4)调频广播电台无线电数据系统。

此外还有人提出将现存的火警报警器纳入系统,这从技术上来说是可行的,但是由于各种原因,这种做法实际上并没有益处,报警器只适合向危险地区发出地方警报。目前虽然还无法得知调频接受器如果使用广播数据系统通过单个的收音机来发出警报、警告或提供信息的特殊用途是什么,但是肯定的一点是这容易在比较低的成本下进行开发和生产。德国应急管理部门认为应当对报时信号发射机 DCF77 给予关注,它可能会对未来的警报系统产生重要影响,因为它能够更好更快地渗透市场,并且可以和日常生活中使用的许多设备相结合。

## 二、德国的民事应急计划

德国是一个联邦制共和国。政府包括联邦总理和州长。内阁由总统任命并由总理批准。两院制的国会包含代表人民的国会会议——联邦大会和代表各州的议会。德国有 16 个州,每州都有自己的议会和政府并享有高度的自治权。每州都有自己的宪法,可以制定法律,尤其是关于教育、警察和地方行政管理的法律。另外,它们在执行联邦法律上拥有广泛的行政管理权力,如在贸易、工业 and 环境保护领域,以及在代表联邦修建高速公路上对联邦法律的执行。各州从工资和个人所得税、公司税和增值税获得财政收入。每州被分成三至七个行政区,每个区被分成行政县和城镇。地方自治政府管理地方交通和公路建设、供电、供水和煤气供应,以及城镇规划。

德国民事和军事紧急事件的管理职责是在四个不同政府级别之

间分配的 联邦各州、立宪各州、乡和县及自治地方政府。区别在于联邦在战争时期负责民事保护,在和平时期则负责紧急事件的管理和计划。这样就产生了两个独立的法律和行政管理领域:(1)和平时期的应急计划——立宪各州的职责;(2)战争时期的“扩展的”应急计划——联邦各州的职责。

### 1. 民事应急计划的任务和目标

德国民事应急计划的总体目标是为了保护各州和公民。在紧急情况下,由立宪各州代表联邦政府来执行民众保护的职责。联邦对在战争期间或逼近的战争威胁所做的准备,被认为是“增加的”民事应急计划和联邦的职责。

### 2. 民事应急计划的组织结构

法定意义上,德国仅对处于联邦一级的一类紧急事件负责,如防御紧张状况。联邦对民事紧急事件的计划包括,采取措施保证在紧急事件下,使社会各种运转功能继续进行,这些职能包括政府职能的连续性、民事保护、商品和服务的供给、对军队的支持。

在发生军事危机的情况下,十三个不同的政府部门负责它们各自范围内的民事应急计划,内务部负责综合协调,而没有设立特别的危机处理机构,因为和平时期的行政管理,也适用于危机及紧急事件出现的情况。

联邦管理办公室设有民事保护中心。该中心主要负责战争时期的民防问题,但也支持所有处理民事保护的部门,举行国际欧盟论坛并且组织培训人员等。

民事紧急计划是每一个州的责任。每个州都有各自的广泛法律,并且每个州政府有关当局负责控制紧急事件。这些法律的共同点是地方当局负责提供医疗救援服务和技术支持。由于在和平时期各立法州应急计划的职责,与在战争时期联邦各州“扩展”应急计划职责的不同,产生了两个独立的法律和管理领域。这两个级别之间的合作是由各州内务部来协调的。各州的内务部部长在一个固定的委员会共同执行该项任务。在地方一级政府里,每个自治市的一个部门负责应急计划。这些单位包括警察代表、火灾保护机构和非政府组织,由市长负责协调。

私人救援服务也是自治式民事紧急计划的一部分,但他们不单独承担紧急计划。另外,地区和地方当局可以在和平时利用联邦民防资源。

### 3. 民用军事合作

民事紧急计划和军事防御是德国国防两个重要的基石。两者互相依存不可分割。根据宪法,民事紧急计划和军事防御计划在战争时期和在平时拥有相同的地位,并且每一个对他们自己范围内的事务负责,因此转让或专擅这种权力都是不可能的。

地区和地方当局可以利用联邦民防资源来进行紧急事件的管理和灾难控制。这些资源包括技术设备、财务支持、教育和在联邦应急计划和民事保护学院接受培训等。至于各自的职责,首先在军事和民事警报计划中都已明确了双方在战争和紧急情况中各自所必须采取的措施,另外如有需要,民用和军事双方当局还会在民用和军事合作的架构下举行会议,共同商讨。

### 4. 法律形式

在德国是由各州来负责民事紧急计划的,每州有自己的应急法律,相应地,这些法律根据每州的情况不同也各有不同。

德国宪法规范联邦政府在民防中的职责,在和平时期的危机和紧急情况下实施的民众保护是各州独有的责任并由美伊州的法律体制来规范。

民事紧急计划的职责在联邦政府和州政府之间共同分担。联邦政府负责预测和控制恶意行为,州政府负责预测、管理和计划和平时期的紧急事件。因此,就出现了在紧急情况下关于公交保护的配套法律体制。目前,德国正在试图将两者结合。

## 三、德国紧急计划信息系统

德国紧急计划信息系统也称为 deNIS,它是一套在大规模灾难发生的情况下,为危机的妥善处理提供大量信息的系统。这类信息包括:(1)危险的性质;(2)抵御方法;(3)提供有效帮助所需的人员和可用设备的数量。对于一个有效的计划而言,协助操作的落实和控

制需要有一个信息系统,并且该系统必须可以兼容、整合并提供所需的所有信息。

从联邦政府、州政府和市政府到所有参与的非政府组织,如健康组织都有可供其自由使用的大量有价值的信息,而且可以证明这些信息在发生大规模灾难时是至关重要的。还有大量的网页上有治理大规模灾难的有趣信息、报道及其他文献。然而这些信息分散在无数不同的组织、机构和各种不同的网页。这样在发生大灾害的情况下,由于其信息分布极为广泛,要实现数据的收集、整合并整理成可供决策者使用的信息,其过程是非常繁琐而耗时的。并且我们的经验也已表明:当灾难发生后,许多宝贵的时间都被浪费在筛选、编辑关于如何处理此类灾难的相关数据上了。所以非常有必要构建一个统一有效的紧急计划信息系统。

欧盟也正在尝试为非军事危机和自然灾害建立一套协调机制。为了实现这个设想,就有必要建立一个允许欧盟成员实现网上共享的数据银行。而建立此数据银行的一个前提是在国家水平上集中获得大量准确信息。此外,欧盟还在计划建立一个数据库,用来收集和融合其成员国所掌握的关于大量破坏性武器和国家防御能力的信息。

由于公众和决策者(如健康组织)对紧急计划信息系统有不同的要求,因此德国国防中心决定建立两套不同的信息系统:deNIS I和deNIS II。deNIS I是德国灾难预防信息系统的第一个版本。人们可以登陆一个主数据银行获得关于自然灾害的预防、国防及紧急预警的重要信息。建立deNIS I的目的是在网上提供一个开放的信息平台以统一网上已有的可用信息。网络使用者可以找到关于自然灾害和人为灾害的背景资料,还有来自国防中心的关于规避风险的预防措施的建议。目前这个信息系统大约可以找到2400个网址。与主要为使用者提供大量网址的deNIS I相比,第二版的deNIS II是将所有的相关数据整合在一个中央服务器上,并在地理信息系统中以互动形势图的形式提供必要的空间信息,而且这种信息只提供给权威的决策者。下面分别介绍deNIS I和deNIS II的有关内容。

在deNIS I系统中,网站主页的顶端有一个所谓的“主信息集”,在左边还有一菜单按钮可以链接到其他网页或是其他功能上。它所提供的信息基本上被分为以下几类:

第一 国家的具体数据。这个主信息集包括关于联邦德国和其他国家的许多数据和信息 ,对治理大规模灾难具有非常重要的作用。同时还可能包括关于人口、政治、基础结构、潜在支持和保健等方面的信息以及地质和地理数据信息。

第二 组织和后勤。这部分数据包括 :联邦级的国内保护和灾难控制 ;德国联邦政府的危机管理 ;不同运输系统的数据运行。

第三 资源信息。主要包括员工、设备及基建能力等方面的信息。这部分是关于潜在支持力的信息 ,可以用来预防大规模灾难或在灾难发生的过程中作为促进和改善其处理结果的方法。

第四 可能发生的自然灾害的类型。这个信息集的数据描述了不同自然灾害如洪水、风暴、地震等灾难的起因、顺序及结果等信息。

第五 其他类型的灾难。这部分的设计和展示方式与“自然灾害”部分基本类似 ,但自然灾害部分的信息只包括了纯粹的自然灾害 ,这部分信息则是关于由技术或人为因素导致的灾难 ,如化学泄漏、飞机失事、火车事故、爆炸或大型火灾等。

第六 对以前事件和案例研究的经验总结。这部分信息包括了从以前发生的事件或灾难中获得的经验和来自任务报告、任务评估及大众报道的信息。

除了主信息集提供的数据外 ,deNIS I 门户网站的使用者还有各种自由选择权去搜索所需信息。例如 ,“Suchen” (搜索)功能提供了搜索所需信息时键入短语或关键字的选择权。这个系统还将以网络链接或文件的形式显示相关信息。然而 ,不但网址可以从网络平台上找到 ,即使包含来自国防中心信息的文件也可通过鼠标点击获得 (可能会对信息的保密性构成威胁)。

deNIS II 是 deNIS I 实施的第二阶段 ,它作为一种信息和交流系统 ,其升级的目的是帮助联邦州政府的决策者在发生灾难或技术事故时更好地协调疏散队伍和救援队伍。与其他的援救队伍和州政府的灾难处理系统形成对比的是 ,deNIS II 的目的在于在异常危险发生时提供处理支持和信息流并且可以协调联邦政府边界之外的灾难处理。所以 ,对于援救队伍和州政府已有的信息系统而言 ,deNIS II 并非作为一个竞争性的系统而存在的。况且 ,deNIS II 中整合的数据体系并未包含细节性的信息 ,如不同的地方信息系统(如援救队伍)。

另外与普通版本的 deNIS I 是一个大众的门户网站不同 ,deNIS

II 仅允许授权的使用群体进入。这种限制是由于该系统所存储信息的机密特性。在德国得到授权可以进入 deNIS II 的机构有:(1) 联邦机构;(2) 联邦各州内务部(联邦各部);(3) 灾难控制组织;(4) 非政府健康组织;(5) 国际组织(如欧盟和北约)。此外还有最重要的一点是, deNIS II 将与部长协调组织互相联系,该协调组织由联邦政府和联邦州的成员组成,并且在大规模灾难发生时该组织可以立即被激活,投入到危机的协调处理中去。关于存储于 deNIS II 系统中的数据问题,可以区别两种不同的数据群:

1. 静态数据。该类信息通常是一次性被存储在服务器中,只有在需要时偶尔更新,例如:(1) 医院的位置;(2) 车辆或器械的技术数据;(3) 委员会或健康组织的联系人;(4) 提供潜在支持的人员、材料、基建的所有信息等。

2. 动态数据。除了静态信息,该系统还有不同的端口可以实现动态数据在指定时间内的自动更新。动态数据是一种典型数据,例如:(1) 当前的气象数据(观测或测量结果等);(2) 放射性测量网站的读物;(3) 河水和溪流的当前水平;(4) 所有提到的数据资料的预测。

所有提到过的组织和机构都可以通过一个封闭网络与 deNIS II 相互联系,该网络只是局域网而非互联网。进入该系统的路径将受到各种信息的确认和注册系统的保护,以防止有人通过非授权方式接触机密信息。

deNIS II 的核心要素是一个互动的形势地图,它是地理信息系统的一部分。地理信息系统是作为一个客户服务器技术被建立的,那意味着所有已有信息数据组被存放在一个中央服务器中,在这里即指联邦行政办公室。中央服务器将可以存储和显示以前事件的非空间类数据,例如探测定位背景信息(如关于危险物质、领域报告、指标、建议、形式等数据),也可提供空间类数据,如显示建筑物位置的与地理有关的数据组。空间类数据也存储在中央服务器中的地理数据库中。一旦有情况发生,使用者就可以在中央服务器中寻找相关信息,包括辅助的潜在资源和关键数据。反馈信息会出现在一个常规的浏览器中而不需特殊申请,正如客服技术中的顾客反馈一样。如果接收的数据包括有关地理的信息,即为空间数据,则数据会被显示在相关区域的背景地图上。所需数据会以特殊符号的形式出现在

互动形势地图中。

除了前面提到的客户服务技术和具有互动地图的统一地理信息系统外, deNIS II 还拥有像数据记录和接口等所谓的开放系统。接口的基本作用在于将系统内的动态数据自动更新为最新数据。并且新用户可以链接带有接口使用方法的数据。当 deNIS II 中有充足的信息时我们将开始拓展这个封闭的网络吸纳更多的授权使用者进入该系统。

系统的整合存储来自包括国防中心在内的不同组织的所有相关信息, 存储在一个单独的服务器中。这个服务器受到各种现代不同的安全标准的保护, 例如进入确认保护, 用一个红色的圆圈标识。现在, 通过客户服务结构, 链接的用户在右边可以通过一个单独的网络获得服务器的数据, 由蓝色的外部网络云标识。

deNIS II 最重要的特征就是通过地理信息系统中的互动形势地图, 将大规模灾难的处理信息以符号形式显示在互动位图中。deNIS II 不仅是一个信息系统而且是一个交流系统, 由“交流”按钮标识。在这里, 用户可以给一个或所有系统链接使用者发送电子邮件。一旦有紧急情况发生, 快速实现信息交换将是一个非常有用而且重要的功能。通过任务日志, 使用者可以获得备忘录。记录会以提示语或更长文章的形式被自动存储, 并附有日期和时间。

举一个化学事故重建的例子, 其破坏是由有毒云雾排放引起的。事故发生后, 所有组织必须发送事故通知或是任意灾难通知到国防中心的“普通报告和形势中心”(GMLZ)。GMLZ 负责向联邦州和各组织重复信息并进行资源管理。GMLZ 还要通过现代技术搜集整理所有进入的与灾难有关的信息, 并用这些信息来更新 deNIS II 中被称为“事件层”的信息。因此, 通过事件层所有的链接用户都能以独立层符号形式看到该事件。通过黄色三角形标志, 可以看到在事件层背景下 GMLZ 的位置。进入系统后就可以看到相关的灾难信息。GMLZ 将收集所有进入的数据并用它来建立一个唯一的事件层。同时, GMLZ 将把新的当前层放入到系统中, 这样使用者就始终都有一个最新的灾难互动形势图。在模拟事故中, 有毒云雾排放, 其中风向对于预测未来的气象数据和紧急事件的处理起着至关重要的作用。

总之, 通过将分散信息搜集整理到一个单独的地理信息系统中, 并将不同功能统一到一个互动的形势地图中, deNIS II 在支持大规模

灾难管理方面将是一个强有力的工具。

#### 四、柏林市危机应急机制

柏林市作为 1990 年 10 月两德统一后的首都,既年轻又古老。它地处欧洲中心,是东西方的交汇点。柏林的土地面积为 891 平方公里(其中南北长 38 公里,东西长 45 公里),在欧洲仅次于伦敦和罗马,位于第三位。柏林的公园、森林、湖泊和河流约占城市总面积的四分之一,整个城市在森林和草地的环抱之中,宛若一个绿色大岛。据 2001 年的统计,柏林现有人口近 340 万,其中约 43.6 万为来自世界各地 185 个国家的外国人。柏林与汉堡、不来梅三个城市为德国的市州,因此柏林市亦称作柏林州。柏林是德国的主要工业城市和国际交通枢纽。作为这样一个多文化的国际大都市,柏林的城市危机应急处置体制集中反映了德国的危机应急机制和西方比较先进的危机应急模式。柏林市危机应急管理机制主要由城市应急组织机构和应急响应程序两大部分组成。

##### 1. 柏林市应急组织机构

公共安全和秩序厅是柏林市危机管理的主管机构,负责全市危机事件的预防和处置工作。现有职员 31200 名,经费约 13.7 亿欧元,目前具体的物力、人力和投资安排情况如下:警方人员数为 27000 名(包括正在进修的),经费为 1176649300 欧元;消防队人数为 4200 名(包括正在进修的人员),经费为 190900600 欧元。这些警察和消费队员承担着柏林市绝大部分的危机应急任务,在柏林市的危机应急机制中占用不可替代的作用。其内设机构和分工状况具体如下:

(1) 一处。主要负责有关柏林警方和消防队的资源、机构和技术方面的事务,其内设事务部和技术部两个工作部门。

(2) 二处。主要负责有关公共安全和秩序的法律事务以及对监狱的监控和事态中心的管理,其内部分为三个工作部门。

二处第一工作部的主要任务是进行法律监督,监督的范围主要包括以下几项:①在警察法、集会权利法、数据保护法、紧急处置法等法律规范范围内对警察进行法律监督;②在特定的地区范围内,为法律变更做准备并对由此导致的警方职能、职位的空缺进行补充(如设

立负责监督的警察、警方雇员等)。此外该工作部门管理层的法定顾问还可以在警方法律人员培训方面和警务方面的事务具有一定的发言权。

二处第二工作部的任务也是进行监督,但与第一工作部不同的是,其负责监督的对象为刑警和相关任务,且监督范围主要是在以下领域:①暴力冲突、冲突预兆、犯罪预防、国际警方合作四方面的基本事务;②犯罪状况或形势的专业分析。除了以上两方面外,该工作部门还需要负责犯罪领域和与其他机构的合作领域内的一系列重要事项,这些事项虽然都属于犯罪或合作领域,但在柏林市政府危机应急机制中往往被当作单独的或独立的事项进行处理,例如有政治主导的犯罪、柏林涂鸦、家庭暴力、青少年犯罪、有组织的犯罪等方面。

二处第三工作部主要负责公共安全和秩序的基础事件,其中比较典型的如道路交通警察法则等这些基本事务。详细地说,在监督对象方面,第三工作部既要监督保安警察,也要监督负责监视的警察和道路监控的警方雇员。在监督范围方面,第三工作部主要负责以下几个领域:①对治安警察基本业务的专业监督;②加强治安警察在暴力冲突中的作用;③其他事件如游行示威、国务访问、国际会议、交通警务、目标防卫(比如在与犹太机构、以色列机构以及外交机构的防务合作关系中承担的防卫任务)、在政府及议会中的公共安全和秩序的防卫与领导等。除此之外,二处第三工作部还要对事态中心进行事务上和专业技术上的监督(事态中心的主要任务是对涉及到柏林州以及其他联邦州内部安全的现时发生事件的基本信息及时提供给有关部门,以达到以下两个目的:a. 实现信息的交流以便政府应急部门能对紧急事件及时作出政治上或专业技术上的反应;b. 便于职权部门形成文献,保留资料)。

(3) 三处。三处主要负责柏林警方和消防队的教育和继续教育以及考试和工作计划,监督的基本内容就是警察和消防队员的个人问题。按照各自的任务不同该部可以分为以下两个工作部。

三处第一工作部的职责范围基本上为以下6项:①有关广告、选举、个体雇用方面的基本事务;②教育和继续教育的计划性发展,包括教育和考试领域法律和管理规章的准备;③实行高级警官执行任务能力测试;④警察职业生涯规范的基本原则和有关独立事项;⑤对警务执行员在柏林管理和法律高等专科学校的学习培训进行专

业监督 ;⑥ 对预防犯罪计划(通过运动来作为预防青少年和家庭犯罪的有效手段的计划)进行专业监督。此外,还包括在政治性的教育和再教育领域与联邦和各州间的合作,以及在国际警务合作框架内的警务教育和再教育条例方面的计划与协作。

三处第二工作部的任务主要包括以下几项:① 有关公务员法、薪金法、个人代理法和工资法的基本原则和合作的事务;② 职务法领域的法律和相关管理条例的准备;③ 在法律上的统一个体地位及在州立相关委员会面前代表柏林州等。

(4) 四处。四处的主要职责有火警及自然灾害预防、救援、民防和消防队监管。从其职责的描述上以及后面我们所作的介绍上将不难发现四处是与柏林城市危机接触最多的部门,也是处理柏林城市危机、发挥柏林公共安全与秩序部政府应急功能的主要机构,所以四处不仅在公共安全和秩序部中占有重要地位,而且在整个柏林市政府应急机制中也处于核心位置。四处作为负责公共安全秩序的重要部门,其在内部机构组成上由两个工作分部构成,即四处第一工作部和四处第二工作部,而且这两个工作部在议会和参议会事务、法律事务及与联邦和各州的协作关系中发挥着部级的作用。他们各自的职责如下:

四处第一工作部主要负责诸如柏林地区居民保护之类事宜的自然灾害防护和民防合作。在自然灾害防护中,该部除了要负责自然灾害的预防和抵御领域的事项,还要对自然灾害防护部门在提出预防计划和实施方面给以建议和资助。

四处第二工作部的职责在于救护工作和柏林消防队的专业监督。救护工作包括柏林消防队管辖下的紧急呼叫和救护机构管辖下的紧急呼叫以及私人企业和救护机构管辖下的柏林患者接送。据统计,在柏林消防队每年处理的突发事件中,通过紧急呼叫而获得救助的事件占了75%。柏林消防队的专业监督则由包括4200个成员的职业消防队和包括1500个成员、主要从事火灾防护和技术支持的自愿消防队来负责。

## 2. 柏林市应急响应程序

(1) 日常危机事件应急处置。柏林市的日常危机应急处置主要由特定维护机构及警察和消防队来承担,他们的责任是应对危机,排

除危险以维护良好的公共安全和秩序,并且在此范围内为危机状况下的紧急支援和应变做好准备。尤其对于消防队而言,他们主要是应对诸如火灾、爆炸、洪水、事故等类似危机事件以维护公共安全和秩序。但是在有些情况下,例如有关当局尚未到达出事地点或危机事件管辖处理权限不明,即使不在其法定的职权范围内,消防队也需对危机事件的应急处理提供协助。如果危机程度超出了柏林消防队的能力范围,则由处理突发事件的领导者或共同领导小组与其他部门联系合作,共同处理。危机事件共同领导小组的任务是:确定危机应急管理任务和职权;确定在危机应急中需遵循的规章;举行定期的形势讨论;将表决结果记入档案;决定警戒的形式和规模;搜集居民的信息;表决或贯彻批准的公关活动;贯彻实施经投票决定的事项;各相关部门在各自的职权范围内独立负责。

(2) 非常态危机事件应急处置。柏林市的非常态危机事件主要包括以下几种情况:飞机失事、群众集会、危及生命的扰乱、有害物质的扩散、爆炸、交通设施的干扰或瘫痪、光射危险、生化危险、流行病危险、特别恶劣的天气状况、其他重大意外情况等。

非常态危机事件的处理主要由柏林消防队、志愿消防队成员和突击部队负责。另外,以下部门在非常态危机应急处置中也有相关责任:①私人救援组织,包括工会和急救协会、德国生活救援协会、德国红十字会、约翰事故救助以及急救中心;②警察;③柏林州受监督的公共法人。并且如有需要,还可以要求下列机构给予一定的援助:联邦部队和机构,如联邦国防军或联邦科技援助机构;其他州的军队和机构,如其他州的专区、县及自然人和法人等。

(3) 自然防护服务。自然防护服务是一支按照州法律组织负责危险防御和救援的应急管理力量,在《自然防护法》第二条中规定的非常态危机应急事件中发挥作用。自然防护服务的军队和机构在统一的领导下集结人员和物资,以在统一的救援系统中发挥作用。它主要提供下列专业服务:ABC—服务、护理服务、救火服务、通讯服务、救护服务。其责任是在非常态危机事件中战胜、清除危险和灾害,以此来支援自然防护部门。在实践和演习中自然防护军队和机构受自然防护部门的领导,并在其委托下开展行动。

在专业技能上,自然防护服务的成员除了要接受普通的专业服务的教育外,还要在驾车(驾驶证 C1 和 C1E)、汽车技术、机械师、无

线电话、野炊等方面接受专门训练。另一方面,自然防护服务的成员除了要接受理论教育,还必须要在实践中,在各种不同的大型活动中接受训练和考验,如:体育活动(如公路赛车、足球)、文化活动(如流行音乐会和其他音乐会)和其他特殊活动(如游行等)。

(4) 民防。德国柏林民防的主要任务是通过非军事手段,保护居民及其房屋、涉及生命或防御性的公务场所、办公地点、机构、公共设施如文化古迹等免受战争影响,避免或消除其后果。根据《民防法》第1条规定,政府民防措施主要包括居民自救、居民警戒、建筑物保护、规则居留、自然灾害防护、保护健康和文化古迹的措施等,这些任务在联邦民防局解体后,自2001年1月1日起由联邦和各州共同承担。

在以上提到的诸多民防任务中,自然灾害防护具有突出重要的地位。关于柏林市民防的自然灾害防护,《民防法》第11条规定,柏林消防队有义务完成民防中的自然灾害防护与应急处置任务,但是单凭危机防御部门的军队和手段往往是不够的,所以还需要借助第三方的支援。根据《自然灾害防护法》第12条的规定,私人的救护组织如工会和急救协会、德国生活救援协会、德国红十字会、约翰事故救助以及急救中心等也要发挥相应的作用。在特殊情况下,如果柏林市可用的力量和手段无法应付和解决发生的自然灾害危机,还可以向以下机构提出支援请求:联邦或其他州的技术救援部门、联邦国防军、警察、其他联邦州的县、区级公共安全与秩序部门(特别是布莱登堡州)、其他州或联邦的边界护卫队和巡逻警力,属于政府救援范围内的其他管理部门也都可参与柏林市的自然灾害危机应急处置。

#### 参 考 文 献

1. RD 约尔根·舒尔茨(RD Juergen Schulz):《联邦管理局社会治安中心办公室 V A 3 号报告》。
2. 德国民防中心:《德国应急计划信息系统》。
3. <http://www.berlin.de/seninn/sicherheit/index.html>.
4. <http://www.berlin.de/seninn/katastrophenschutz/gefahrenabwehr.html#schaden>.
5. <http://www.berlin.de/seninn/katastrophenschutz/index.html>.
6. <http://www.berlin-china.net/zonglan/shoudu/info/index.php>.

## 第十一章 案例研究 :从“9·11”事件 看美国应急管理体制

突发事件的发生具有不可预测性和结果的不确定性。如果控制不及时、不得力,就会形成星星之火燎原之势,造成比事件本身要严重的后果。必须明确的是,人类总是要不可避免地面对各种各样的突发事件的袭击。因此,应急管理要义在于怎样把形形色色的突发事件所造成的危害缩小到最低的范围。认真研究和分析其他国家和地区的应急管理体制,有助于我们少走弯路,并跨越式地超越它们。

在安定状态下生活久了的人们,容易把安定视为理所当然之事,从而缺乏应对紧急事态的意识以及心理准备。而“9·11”事件的发生则给美国甚至整个世界以当头棒喝。即使是被认为最安全的美国也成了最危险之地,我们被迫承认世界上已经没有“世外桃源”。可以说,正是“9·11”事件的猝不及防让人们更加警醒到突发事件应急管理的重要性,从而揭开了世界性的关注突发事件应急管理的新纪元。

### 一、“9·11”事件<sup>①</sup>回放——祸从天降

2001年9月11日,原本一个平常的日子,却因为一场旷古未有的人道灾难而被载入史册。美国东部时间(以下皆同)8点19分左右,美国航空公司一架由波士顿飞往洛杉矶的波音767飞机遭挟持,机上载有92人。8点46分,该飞机撞上了纽约曼哈顿世界贸易中心北塔楼。飞机飞进了北塔楼的上半部分,大楼第93层到第99层被切

---

<sup>①</sup> 事件描述参考了以下资料的相关内容:赵秉志、王志祥、王文华等译:《“9·11”委员会报告——美国遭受恐怖袭击国家委员会最终报告》,中国人民公安大学出版社2004年版;大卫·雷·格里芬著:《新珍珠港——迷雾重重的“9·11”事件与布什政府》,艾彦、李大强、李斌玉译,东方出版社2004年版;陈曦主编:《帝国噩梦——“9·11”美国惊世恐怖事件纪实》,中国社会科学出版社2001年版;鲍勃·伍德沃德著:《布什的战争》,上海译文出版社2003年版;人民网“9·11”事件报道相关专题;新华网([www.xinhuanet.com](http://www.xinhuanet.com))“9·11”事件专题;新浪网([www.sina.com.cn](http://www.sina.com.cn))“9·11”事件专题。

断。17 分钟后,也就是 9 点 03 分,就在人们惊慌失措的四处逃生之际,第二架由波士顿飞往洛杉矶的小型客机以极快的速度冲向世贸中心南塔楼,飞机上载有 65 人。飞机从大楼的一侧撞入,由另一侧穿出,随后响起巨大爆炸声。



图 11-1 客机撞上了世贸中心南塔引发了猛烈的爆炸

霎时间,滚滚的浓烟吞掉了整个世贸中心,人们尖叫着从楼里冲出来,而待在高层的人们显然已经来不及逃出,纷纷从摩天大楼上跳了下来,就算许多逃出来的人也倒在地上。此时,整个纽约的消防和急救人员已经得到这一消息,匆匆赶来,救难人员进入大楼内抢救,遭撞毁碎片不断掉落街上。然而,令人意想不到的是,10 点 07 分,世界贸易中心南塔楼轰然倒塌,20 分钟之后,北塔楼也倒塌,灰尘和残骸四处飞溅,冲天而起的粉尘加上浓烟使纽约曼哈顿整整十个街区笼罩在黑暗之中。南北塔楼崩塌所落下的数万吨瓦砾覆盖了世贸中心附近的纽约街道。

而在纽约应对恐怖袭击事件的同时,9点37分,位于首都华盛顿中心的美国国防部五角大楼遭到飞机撞击。美国国防部大楼部分建筑顿时陷入一片火海。事后调查得知,一架从华盛顿到洛杉矶的波音757飞机(美洲航空公司77号航班)遭挟持后坠毁在华盛顿五角大楼内。10点10分,五角大楼的一个侧翼楼结构倒塌。然而,噩梦并没有结束。9点28分左右,美国联合航空公司第93次航班(由纽瓦克至旧金山)遭挟持,10点03分该机在宾夕法尼亚州山克斯维尔坠毁于地面。下午16点25分,美国纽约世界贸易中心47层高的7号楼起火,一个小时后倒塌,成为世贸周围一天内倒塌的第三座大楼。

这次空前的灾难造成了极大的人员伤亡和经济损失。根据美国官方2002年1月17日公布的最新数字<sup>①</sup>,纽约世贸中心、华盛顿五角大楼和宾夕法尼亚州三地在“9·11”恐怖袭击中共有3113人死亡或失踪(不包括19名劫持飞机的恐怖分子)。其中,纽约世贸中心就有2889人死亡或失踪,五角大楼有184人死亡或失踪。

非但人员伤亡惨重,直接和间接的经济损失、人才损失也难以估量。据瑞士再保险公司调查,2001年美国的“9·11”恐怖袭击事件造成190亿美元的物质和经营损失,如果加上民事责任和人寿保险,则损失可能高达770亿美元。而联合国欧洲经济委员会发布的秋季报告认为,“9·11”事件给美国造成的经济损失将高达2000亿美元,相当于一场高强度地震造成的损失。

虽然人员伤亡和财产损失极其巨大,但“9·11”事件尤其是纽约市中,疏散人员之众、投入救援力量之多、动员部门之广堪称世界之最。在双塔楼被撞击之后,纽约警察部门、消防部门、卫生部门迅速采取应急措施,一举疏散了2.5万多人。美国全国更是迅速进入战时状态,一小时内飞机净空、三军警戒、总统进入指挥位置,政府紧急出台多项措施应对紧急局面。这有效地减少了灾难损失。

## 二、事件应对之经验分析

在面临国家紧急状态或重大灾难时,美国危机管理体系之所以

---

<sup>①</sup> “美国恐怖事件死亡或失踪人数降为3113人” 新华网 2002年1月19日, <http://www.xinhuanet.com/>。

能够有机协调、高效运作,关键就在于它拥有全面的危机应对网络。该系统网络不仅包括决策者、政府部门,还包括志愿者网络、私人机构、公民个人以及信息通讯等丰富资源。<sup>①</sup>

### 1. 决策者的应急行为

危机发生猝不及防,决策者需在最短的时间内及时有效地做出回应,尽可能减少危机造成的破坏。这时,决策者不是一个分析者,因为危机的紧迫性决定了决策者不可能进行深入而充分的分析,他只能做一个“类型识别者”,即在最短的时间内判断危机类型并做出相应反应。而在危机发生后,处于慌乱和迷茫之中的人们,也不需要决策者问他们该怎么做,而是应由决策者告诉他们怎么做。<sup>②</sup>

在整个“9·11”事件的处理过程中,联邦政府的最高决策者是总统布什和副总统切尼组成的核心,在纽约市的最高决策者则是纽约市市长朱利安尼。他们相对迅速而准确地判断了事件形势,并承担起各自的领导职能,有效地控制了事态的发展,避免了政策失措。

#### (1) 总统的行动

美国总统布什在危机状态下既是美国政府决策中的首脑人物,也是美国民众仰仗的领袖,因此他对事件的第一反应和判断不仅影响到政府对危机的处理,也影响到美国民众的心理和舆论导向。布什在“9·11”事件发生后的第一时间内做出了快速准确的反应,为整个政府的危机处理奠定了良好的基础。

纽约世贸中心南北塔楼遭撞击时,布什总统正在佛罗里达州的一所小学访问。在他得知事件接连发生时,马上意识到这是一次蓄意的攻击事件。他后来向媒体谈到当时的情况时说:“他们已经向我们宣战了,在那个时刻我已下定决心要进行战争。”但布什当时表现得很镇静,并没有把内心的想法表露出来,他继续与教室里的老师和学生交谈了一会儿,才告辞离开。

9点30分,借助这所学校的摄像系统,布什做了第一次电视直播讲话。布什在摄像机前对美国民众郑重承诺:“今天,是我们举国悲

<sup>①</sup> 参考薛澜、张强、钟开斌著:《危机管理——转型期中国面临的挑战》,清华大学出版社2003年版,第226页。

<sup>②</sup> 参考游昌乔:《危机管理对首席危机官的五项素质考验》,商人网,2004年8月5日,http://www.bizman.cn/2004/8-5/72120.html。

痛的一天。两架飞机撞向世贸中心大楼。我们一定会追查到底,挖出肇事者。那些对我们发起攻击的恐怖主义分子必将遭到严惩。”这份简短的声明,是布什和几位助手在那家小学校的一个办公室里匆匆起草的。但就是通过这次讲话,布什在全美国和全世界观众面前对事件做了定性,为后来的反恐行动定下了基调。布什的讲话体现了应急管理中很重要的一个管理思想。就是在危机发生之后探寻其产生的根源。这是因为,危机产生根源的不确定或不明确对社会和公众心理影响巨大,探寻危机根源一方面可以暂时安抚公众心理情绪,保持社会稳定,另一方面则是进一步采取措施的前提。

## (2) 副总统切尼的行动

由于事发当时总统布什不在首都华盛顿,只有切尼和总统国家安全事务助理赖斯留守,所以切尼的作用在最初的一段时间里非常明显。这也是美国政治运作机制中对权力顺序和个人的作用安排比较明确的结果。正是由于事发后切尼在华盛顿坐镇协调指挥,才使得美国在最短时间内对事件做出了恰当的反应,控制了混乱的局面。人们从中可以感受到布什整个班子的成熟与稳健。<sup>①</sup>

在第一架飞机撞向世贸中心大楼后,在华盛顿,白宫特工处的秘密警察冲进副总统切尼的办公室。60岁的切尼和布什一样,对这次事件的细节也是知之甚少。秘密警察们抓住他的胳膊、腿和腰,抬着他穿过150米的走廊,火速乘电梯到白宫地底下的总统紧急作战中心(PEOC)掩体室。

要对付危机,“政府中枢决策系统就必须享有发号施令的权威,并且可以制定和执行带有强制性的政策。”<sup>②</sup>切尼在总统紧急作战中心指挥整个国家的危机应对行动。世贸大楼被撞后,仍有联合航空公司的一架满载乘客的波音757客机被恐怖分子劫持后飞向华盛顿。在这架飞机不断逼近的过程中,军方连续三次询问华盛顿的指挥部是否对其进行拦截,切尼三次都做出肯定地回答。当时,切尼征求布什同意,可以命令空军战斗机向被劫持的客机开火。切尼事后承认,命令战斗机向客机开火是一个很痛苦的决定,但必须坚定地这样做。他说,面对世贸大楼发生的一切,要清醒地认识到一旦飞机被劫持,

<sup>①</sup> 参考中国现代国际关系研究所危机管理与对策研究中心编著:《国际危机管理概论》,时事出版社2003年3月版,第194页。

<sup>②</sup> 参考〔以〕德罗尔:《逆境中的政策制定》,上海远东出版社1992年版,第114页。

它就成了敌人的武器。<sup>①</sup>

在恐怖袭击发生后,切尼认为总统也将会是恐怖分子的袭击目标,因此,他强烈反对总统立即返回华盛顿。布什不得不接受切尼的意见。布什乘坐的“空军一号”自上午9点55分起飞后,直到11点45分才在巴克戴尔降落。

### (3) 纽约市市长的行动

危机发生后,人们体验到的是恐惧和慌乱,感到无助和绝望,在他们的眼里,未来是一片黑暗。作为领导者,应该表现出大无畏的精神,展示乐观的前景,并冷静地号召人们团结起来,去战胜一切困难。“9·11”事件后,当时的纽约市市长朱利安尼因其出色的表现被称为“美国人的市长”,他的言语始终透着鼓舞人心的力量:“我们将重新站起来。我们不仅要重新站起来,还要变得比以前更强壮。”他鼓励人们尽快回到生活中去,尽快回到工作中去,以显示纽约人绝不屈服的勇气。

朱利安尼并没有把指挥中心设在安全地点进行遥控,而是在事件发生后的第一时间即赶到世贸中心现场指挥救援工作,以致一栋大楼倒塌时,他的指挥中心也被灰烬覆盖,他本人也与在场的成千上万市民一样被卷入大楼倒塌后的灰尘中。北塔楼倒塌之后,朱利安尼市长以及警察和消防部门负责人、紧急事务管理办公室负责人迅速向北转移,并在警察学院建立了紧急行动指挥部。

如果不是他亲临现场指挥,面临空前的危机与混乱,参与救援的市政各部门难以协调,灾难的损失必然会更惨重。<sup>②</sup>

## 2. 各级政府部门的应急行动

在具体的危机处理行动中,美国政府采取了强制性的政治干预。因为,在危机状态下,决策者会处于一种非理性状态,或者亢奋,或者保守,同时还会遇到各方面的阻力,其风险性使得任何决策都难以像常规情况下一样容易达成妥协和统一,有时还会出现巨大的分歧。因此,除依靠政治权威、推行强制性的决议之外,别无选择。但是,这种积极干预并不是只有一级政府干预,而是有分权的各级政府同时

<sup>①</sup> 参考中国现代国际关系研究所危机管理与对策研究中心编著:《国际危机管理概论》,时事出版社2003年3月版,第196页。

<sup>②</sup> 同上书,第195页。

干预,并有一个最高一级的政府进行总的组织、协调和指挥。<sup>①</sup>

由于应急管理几乎涉及到所有的政府部门,因此,应对时的协同运作也显得至关重要。在“9·11”事件发生后,美国联邦政府各个部门都迅速有序地采取了不同的应对措施,相互交织却又有机协同,说明美国的危机管理体系的成熟不仅是在于几个关键部门的设置,更为重要的是从政府立法的角度对相关事务形成制度性的设计。为了保证在危机应对时各机构和部门职责明确、行动统一协调,美国政府制定了大量的操作计划。既有总体上的联邦应急计划,又有具体针对特殊性质危机的应对国内恐怖主义的运作纲要。<sup>②</sup>

#### (1) 联邦政府相关机构的行动

《美国联邦应急计划》规定,在遭受灾难性的重大灾害或紧急状态时,灾区的州和地方政府自救能力不足,依据《斯塔福德救灾与紧急事件援助法案》的有关条款,联邦政府及时做出响应,调配联邦资源,采取援助措施,支援州和地方政府。“9·11”事件的性质和应对超出了纽约市乃至纽约州的力量和能力范围。所以,世贸中心北侧大楼遭撞击后,除纽约市政府相关部门,联邦政府相关机构也立即做出了反应。<sup>③</sup>

联邦应急总署(FEMA)立即开启了应急指挥中心。并在华盛顿Anacostia海军基地建立了动员中心,以协调民众的志愿救援工作。同时波士顿、纽约、费城、亚特兰大、芝加哥、旧金山、丹佛等10个城市的FEMA地区应急办公室也紧急启动。随后联邦应急总署调动了12支城市搜索救援队(其中8支派往纽约市、4支派往华盛顿特区),搜索并救援在恐怖袭击事件中被埋在大楼废墟下的幸存者。<sup>④</sup>

在此期间,美国卫生和服务部(DHHS)启动了全国医疗紧急系统,随时准备接受美国联邦应急管理总署的命令。该部派出4支医疗救护队赴纽约、2支前往华盛顿,一艘医疗救护船也从巴尔的摩港驶

<sup>①</sup> 参考叶国文:《预警和救治:从“9·11”事件看政府危机管理》,政治学研究网,2004年4月17日。

<sup>②</sup> 引自薛澜等:《危机管理——转型期中国面临的挑战》,清华大学出版社2003年11月版,第206—207页。

<sup>③</sup> 参考上海市民防信息中心的邹勇杰、陈奕平:《从“9·11”事件看美国的应急救援行动》,载江西省减灾委员会网站, <http://www.weather.org.cn/jzb/anlifix/meiguo.htm>。

<sup>④</sup> 参考薛澜、张强、钟开斌著:《危机管理——转型期中国面临的挑战》,清华大学出版社2003年版,第217页。

往纽约。该部还向联邦调查局、联邦经济情报局和国务院派遣了医疗小组。为了防止可能并发的核、生物及化学袭击,该机构还在全国各地配置了4支队伍,随时准备处理核生化恐怖主义事件。在紧急事件援助职能的支持下,该部紧急调集了静脉器材、通风器材、紧急药物、绷带、敷料以及其他有关器材,并于9月11日当晚将这些物资运到纽约。

此外,还有联邦的其他相关机构和部门参加了“9·11”事件的应急工作中。美国的碎片处理专业工作队被派往倒塌的世贸中心大楼,和州政府及当地政府共同在事故现场开展工作,处理成堆的大楼残骸。美国环境保护署派出特别小组到现场,监测因大楼倒塌导致石棉等有毒物质释放而对空气质量造成的危害,随时向公众汇报由于世贸中心大楼倒塌而引起的空气污染问题。美国国务院承担了国际援助联络处的工作。

## (2) 纽约州政府和纽约市政府的行动

纽约州和纽约市的各相关部门和机构分别在州长和市长的领导下,协同展开应急救援行动。

### ① 纽约市消防局的反应

袭击发生后5秒钟,纽约市消防局就开始作出反应。8点52分左右就已经有消防队抵达北塔楼。消防队长作为现场最高级别的长官,担任了初期的纽约市消防局的现场指挥官。几分钟后,执勤的曼哈顿南区消防总队长来到现场并接替了现场指挥官的任务。两名负责人立即同大楼以前的消防安全主管以及其他工作人员交流北塔楼的整个系统是否仍在正常运行。消防局的负责人也同港务局的警察和市长紧急事件处理委员会的代表进行了交流。<sup>①</sup>

几位负责人讨论后,5分钟之内派出了勘察分队,勘察被撞击区域的情况。按照纽约市消防局高空灭火操作规则,其他的救援队伍并没有立即往楼上爬,因为负责人要在他们登上去之前制订一个计划。这些救援队伍开始在北塔楼大厅里进行集结,并等待行动命令。<sup>②</sup>

与此同时,纽约市消防局的负责人要求港务局警察和大楼工作

<sup>①</sup> 参见 FDNY interview 15, Chief (Jan. 14, 2004)。

<sup>②</sup> 参见 FDNY interview 59, Battalion 2 (Apr. 22, 2004); Jules Naudet and Gedeon Naudet, video footage, Sept. 11, 2001。

人员对南塔楼进行疏散,因为他们判断飞机对北塔楼的撞击会影响到整个建筑群的安全。<sup>①</sup>

而且现场的消防局的负责人认为,应该把重点放在人员疏散上,而不是放在防火上。根据曼哈顿南区的消防总长彼特·海登的说法,“我们非常强烈地感觉到我们可能会失去消防队员,因此我们的麻烦很大,但是我们原来估计大楼上会有2.5万到5万名平民百姓,我们不得不试图救援他们。”<sup>②</sup>

8点55分,急救医疗服务人员在世贸大厦北楼对面的西大街设立了最初的集结地和伤员鉴别分类场地。到9点30分截止,世贸大楼周围地区已经建立了5个分区指挥所。医疗急救队的工作人员被派到世贸中心周围的4个急救站中的一个。一些人进入到大厅里了解具体的伤亡情况。另外,很多来自私立医院的医护人员也迅速集结到世贸中心建筑群周围。<sup>③</sup>在第二架飞机袭击南塔楼后,纽约市消防局局长立即又一次拉响了5级警报。<sup>④</sup>9点15分以前,在路上或在现场的纽约市消防局工作人员的数量远远超过了现场指挥官所要求的人数。

到9月11日下午1点左右,紧急救援资源的配置量达到高峰。这些资源包括:14个地区小组、23个高级急救志愿小组和33%的高级急救小组;51个地方小组、18个初级急救志愿小组和29%的初级急救小组;31位副职指挥官员和队长当中的24位;17位指挥官当中的15位坚守在岗位上;还有无数个互助组、志愿小组和医疗志愿者。

在“9·11”事件的处理过程中,纽约消防局赋予“9·11”事件十分充足的急救医疗服务资源,该局雇佣了11336名消防人员和2908名急救医疗服务人员。并且354辆救护车中有30%左右用在了当天

---

<sup>①</sup> 关于消防局命令大楼工作人员和港务局警察疏散南塔楼,参见FDNY interview 4, Chief (Jan. 8, 2004); FDNY interview 15, Chief (Jan. 14, 2004); PANYNJ interview 13 (Nov. 20, 2003)。

<sup>②</sup> 参见Peter Hayden testimony, May 18, 2004 (videotaped)。

<sup>③</sup> 关于医疗急救站所在区域,参见FDNY interview 47, Chief (Mar. 11, 2004); FDNY interview 44, Chief (Mar. 8, 2004); FDNY interview 33, EMS (Feb. 9, 2004)。关于医疗急救机构的行动,参见Jules Naudet and Gedeon Naudet, video footage, Sept. 11, 2001。关于私人医院的救护行动,参见FDNY interview 35, EMS (Feb. 10, 2004)。

<sup>④</sup> 参见FDNY records, computer-aided dispatch report, alarm box 8087, Sept. 11, 2001, 9:10:02; FDNY interview 45, HQ (Mar. 8, 2004)。

的医疗急救行动之中。<sup>①</sup>

### ② 纽约市警察局的反应

纽约市警察局的许多警察看到了飞机撞击北塔楼而且立即报告该局通讯调度处。<sup>②</sup>

8点58分,当还在路上时,纽约市警察局局长把该局的动员令提高到4级,因此被派往世贸中心的大约有22名副手、100名警长和800名警察,他们来自于整个纽约市。警察局长于9点抵达 Church and Vesey 大街。<sup>③</sup>

9点01分,纽约市警察局巡警动员指挥部移到了西大街和维希大街,以便指挥因更高级别的动员令而派遣来的越来越多的巡警。这些警察将驻守在世贸中心周围指导平民百姓疏散。

9点以前,纽约市警察局飞行大队派遣了三架直升飞机到世贸中心,以了解最新情况,并评估楼顶着陆或者实施特殊救援的可行性。

也是大约9点以前,交通警察关闭了世贸中心周围的地铁站,并疏散了那里的乘客。<sup>④</sup>

纽约市周围,警察封锁了大路,仅供到世贸中心执行救援任务的车辆通行。纽约市警察局和港务局警察署相互配合,关闭了通往曼哈顿的桥梁和隧道。<sup>⑤</sup>

### ③ 纽约市卫生局的反应

纽约市卫生局在袭击发生后立即启动紧急情况运作中心。卫生局在世贸中心周围建立了三个机动紧急诊所,对伤员进行治疗处理。于24小时内展开了一系列评估调查。纽约市卫生局通过与地方、州和联邦政府机构协作,开展的主要工作有:评估现场医疗卫生资源是否充足;统计死亡人数;持续监控空气质量、市政供水安全、餐馆安全;控制啮齿动物以及检测其他环境情况,以确保现场工人和附近居民的健康和安全;通过新闻媒体和电子邮件发送警报,忠告纽约卫生

<sup>①</sup> 参考吴新燕、顾建华、王绍玉编译:《提高纽约消防局的应急准备能力(之二)》,载《城市与减灾》2003年02期。

<sup>②</sup> 参见 NYPD recordings, City Wide1, Special Operations Division, and Divisions 1, 2, and 3 radio channels, Sept. 11, 2001。

<sup>③</sup> 参见赵秉志、王志祥、王文华等译:《“9·11”委员会报告——美国遭受恐怖袭击国家委员会最终报告》,中国人民公安大学出版社2004年9月版,第304页。

<sup>④</sup> 参见 NYPD recording, Transit Division 1 radio channel, Sept. 11, 2001。

<sup>⑤</sup> 参见 NYPD recordings, City Wide1, Special Operations Division, and Divisions 1, 2, and 3 radio channels, Sept. 11, 2001。

保健工作者提高对事件可能带来的后续公共卫生问题的警惕 ;还就公众关注的问题 ,例如倒塌建筑物中的石棉接触和心理健康等问题提供咨询 ;纽约市卫生局学校卫生计划处为红十字避难所提供了护理服务和医生会诊 ;纽约市卫生部门的护士提供护理评估、急救服务 ,需要时还提供医疗服务。

在紧急救援委员会建立之前 ,纽约市卫生局的监测、临床、环境、避难所、实验室、管理情报系统以及援救运作中心已经有序地开展

工作。  
纽约市消防局、警察局和卫生局的行动是救援行动的主力军。如此大规模的救援行动是与他们的应急行动迅速高效所分不开的。从它们的行动中 ,我们至少可以得出两点经验。

首先是现场救援的及时性。救援的及时性、准确性直接关系到人民生命财产安全。“时间就是生命”这一谚语用在突发事件应急管理中再恰当不过。事件发生后 5 秒钟 ,纽约市消防局就已经开始做出反应。十分钟内已有最早的救援力量抵达现场 ,与此同时 ,纽约市警察局、卫生局、紧急事务管理办公室等机构也相应启动应急程序。应急反应的迅速高效为人员疏散和救援赢得了时间。虽然最初没有人能预见到接连两架飞机撞击世贸大楼 ,也没有人预见到双塔楼会在遭撞击后一个小时左右的时间相继倒塌。但无疑 ,救援行动展开的愈快愈早 ,获救的人员愈多。

其次是现场救援的有效性 ,主要体现两个方面。

第一 ,现场决策的正确与否。现场的消防局的负责人应该把重点放在人员疏散上 ,而不是放在灭火上 ,而且他要求港务局警察和大楼工作人员对南塔楼进行疏散 ,因为他们判断飞机对北塔楼的撞击会影响到整个建筑群的安全。事后证明他们的决策是正确的。双塔楼的倒塌的确危害到了周围建筑群的安全 ,如世贸中心 7 号楼的倒塌。另外 ,对南塔楼人员疏散 ,也有效的减小了随后南塔楼在撞击中的伤亡人数。

第二 ,现场救援的有效性 ,还体现在救援活动的规范方面。整个救援行动分工明确 ,现场救援部门的行动相对协调。2001 年 7 月 ,朱利安尼市长修订了一份命令《关于纽约市紧急事件的指导和控制》 ,目的是“消除相关机构之间由于专业技能和责任的部分重叠而潜在的冲突” 。这份命令针对不同类型的紧急事件制定一个合适的机构

作为“紧急事件指挥官”,以寻求完成这个目标。该指挥官将“负责管理纽约水域紧急事件的所有应对措施”。而市长紧急事务管理办公室则“被指定为现场跨机构的协调者”<sup>①</sup>。在世贸大厦遭撞击后,对此作出紧急反应的主要机构是纽约市消防局,由其他相关的地方、联邦、跨州和州的机构给消防局提供支持。有默契的是,纽约市消防局工作人员主要负责疏散那些双塔一层以上的平民百姓(协助他们下楼),而警察局和港务局警察署的工作人员主要负责疏散那些已经到达一层的平民百姓,引导他们离开世贸中心建筑群。同时,警察局通过封锁通往世贸中心的紧急通道(仅供救援单位的车辆通行),大大地帮助了消防局有关的救援单位。<sup>②</sup>

### 3. 信息系统在其中的作用

根据全球突发事件信息网络过渡小组的经验,及时准确的信息网络在应急管理中起到下列作用:通过完善的数据库和信息在突发事件之前、之中、之后提高决策水平;明确用户和他们的需求;提高效率降低成本;使减灾更为便利便捷。<sup>③</sup>在“9·11”事件中,有三大信息网络发挥了重要作用。

#### (1) 911 报警电话

在喷气式飞机撞击北塔楼后,数分钟之内,纽约市的911报警系统接到无数目击者的电话,他们描述了事件的发生情况。大部分打电话者正确认出了袭击的目标。一部分人还认出了用于恐怖袭击的飞机是一次商业航班。<sup>④</sup>911报警系统有着严格的标准处理程序,该程序要求一些有关关键信息的报警电话要被转接到纽约市消防局调度处或者紧急事务管理办公室来处理。<sup>⑤</sup>

911报警系统采用单一的特服号码,保证了紧急情况发生时,市民可以迅速及时地得到所需的帮助,从而使生命或财产得以最大程

① 参见 New York City memo, “Direction and Control of Emergencies in the City of New York,” July 2001 (signed by Mayor Giuliani)。

② 关于纽约市警察局封锁道路,参见 FDNY interview 43, Chief (Mar. 3, 2004)。

③ National Research Council, Board on Natural Disasters. (2003) “Reducing Disaster Losses Through Better Information”, 2003 National Academy of Sciences, Washington, D. C. : NATIONAL ACADEMY PRESS, pp. 30—32.

④ 参见 Commission analysis of 9/11/PAPD calls。

⑤ 同上。

度的保全。

### (2) 政府网站

美国的政府上网工程在“9·11”事件中充分体现了其价值,政府网站在此时起到了信息发布协助救援工作的作用。如美国的政府门户网站([www.firstgov.gov](http://www.firstgov.gov))起到了权威信息发布的作用。该网站设置了美国响应恐怖事件的专题,列出了所有联邦政府机构应对恐怖事件的对策措施的链接,点击后可进入各联邦政府机构关于应对恐怖事件的专题内容。

另外,以联邦应急总署的网站为例,联邦应急总署在事件发生后立即在其网站首页设置了专题栏目,第一时间发布了启动联邦应急响应计划的消息,随后不断发布其组织指挥应急救援工作的动态,不但有联邦应急总署自身组织指挥救援以及城市搜索救援队在现场救援的情况,还包括其他相关政府机构的应急响应行动以及实际的救援行动。同时该专题还提供了有用的指南、链接,主要有美国政府响应恐怖事件的机构和行动列表、联邦应急总署对个人和家庭的援助办法、联邦应急总署对公司团体的援助办法、申请灾难援助的办法、交互式的纽约救灾地图和救灾志愿机构与捐赠机构的列表等;背景资料有联邦响应计划、针对恐怖袭击的跨部门合作计划、恐怖活动的背景资料和处置方法以及城市搜索救援队的介绍等。随着救援工作的不断进行,联邦应急总署每天发布最新的救援情况,并提供 FEMA 的新闻发布稿和联邦应急总署署长及其他高官接受各新闻媒体采访的视音频文件,还提供了大量的 GIS 电子地图,包括灾害事故现场的情况、世贸中心周边地区的情况、交通管制的情况、救援队伍的部署情况、医疗机构分布图、捐赠机构的分布图等极有价值的信息。值得注意的是该专题还有完整的西班牙语版以及包括阿拉伯、中、英、法、德、希腊、希伯来、印地、日、韩、葡萄牙、俄、越 13 种文字的灾难援助宣传文件。<sup>①</sup>

### (3) 媒体的作用

媒体是除了政府之外提供公众各种信息的主要渠道,有时在危机中的公众宁愿相信媒体也不愿信任政府,所以它是通过提供信息

<sup>①</sup> 参考上海市民防信息中心的邹勇杰、陈奕平:《从“9·11”事件看美国的应急救援行动》,载江西省减灾委员会网站, <http://www.weather.org.cn/jzb/anlifx/meiguoh.htm>。

消除各种不安因素的一种有效方式。美国的各种媒体实时跟踪报道恐怖袭击事件和救援的情况,对救援行动宣传和实时信息发布起到了重要作用。其中尤以网络媒体特别突出,各大门户、新闻网站对恐怖袭击事件予以实时关注和报道,使民众迅速了解了事态的进展以及救援的情况,同时有的网站还进行了查找失踪人员、网上募捐、征集志愿者、呼吁献血等有益的活动。有十几家网站开通了寻人服务,并提供幸存者和伤亡人员数据库,供公众更新和查阅。纽约城市指南网的幸存者数据库到12日早上8时30分就已收集到2600条录入。美国知名的网站纷纷设立专页,免费为美国红十字会募捐。例如,亚马逊主页上的慰问和捐款栏目取代了往常的产品介绍和促销广告,到12日上午,已有40423人次捐款,捐款额116万美元。<sup>①</sup>

#### 4. 非政府组织和志愿者的作用

政府在面临灾难时处于主导地位,但非政府组织和志愿者也是应急管理活动中的极重要成员。这是因为,政府的“科层化”决定了其决策的程序性,因而面对非常态性问题的反应难免迟缓,突发事件也常超出政府体系的正常决策范畴;相反非政府组织在反应和处理方面则具有相当的灵活性和时效性。城市应急管理中非政府组织的积极参与,不仅使政府得以脱身于不必要的日常事务从而专心致力于指挥部署,而且还有利于政府意志的全面落实,有利于民情的及时上报,有利于事件快速、平稳地解决,有利于民心的安定。

非政府组织在“9·11”事件应急管理体系中的作用是巨大的。

##### (1) 美国红十字会

美国红十字会在危机状态下,将提供诸多免费的服务<sup>②</sup>:为灾难受害者提供临时住处和食物;为救灾工作人员提供食物(如果他们没有其他食物来源);为灾难受害者提供衣物、家具、药品、住房维修等;为灾难受害者和救灾工作人员提供医疗和精神卫生服务;为无法联系灾区亲人的人们提供信息服务;为医院提供血液和血液制品等。

“9·11”事件发生后,美国红十字会在纽约建立了12个庇护所,其中10个向公众开放,另外2个分别向消防队员和警察的家庭人员

<sup>①</sup> 参考上海市民防信息中心的邹勇杰、陈奕平:《从“9·11”事件看美国的应急救援行动》,载江西省减灾委员会网站, <http://www.weather.org.cn/jzb/anlifx/meiguo.htm>。

<sup>②</sup> 引自洛杉矶市危机处理组织:《危机运作领导计划和程序指南》,1996年3月。

开放 ;在新泽西州建立了 15 个庇护所 ,在阿灵顿设立了 2 个庇护所 ;并建立了家庭援助中心 ,开设咨询电话 ,帮助公众寻找家属下落 ;美国红十字会在纽约和华盛顿两个城市建立了急救小组和运尸小组。此外美国红十字会还提供了大量的救灾物资 ,在 22 个州的机场随时待命运往灾区 ,组织心理医生给救援人员和公众提供咨询和帮助。美国红十字会在东部沿海各城市收集了 6 万品脱的血 ,保证纽约市医院和华盛顿地区医院的输出供应。

美国红十字会还负责为“9·11”事件接受捐款事宜。据《每日电讯》报道 ,自“9·11”事件发生后 ,美国红十字会共筹集捐款 5.47 亿美元。

## (2) 私人机构

虽然政府在应对所有的突发事件过程中负有法定的领导责任 ,“私人机构也是应急管理过程中的重要参与者”。一方面在灾害发生后 ,私人机构需要向社区提供设备、设施和人员。如美国多伦多市就与一系列私营部门发展出良好的公私合作关系 ,在危机事件结束之后 ,以安全、经济的方式提供废墟处理服务。另一方面即使私人机构不参与社区应急活动 ,它们也应该维护员工安全 ,并使自身损失降到最低。

拿美国信息运营公司来说 ,在“9·11”事件发生后 ,许多公司采取措施支援救援活动(表 11-1)。

表 11-1 美国运营公司灾后情况及采取的措施<sup>①</sup>

公司	措施
Cingular	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 在华盛顿启用了 4 个车载基站</li> <li>• 在曼哈顿建设移动基站</li> <li>• 向受袭击地区捐赠 2000 多部电话</li> </ul>
Global Crossing	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 启动新泽西的紧急情况运行中心</li> </ul>
Nextel	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 借给政府、救援组织 2000 部话机</li> <li>• 与摩托罗拉一起向搜寻幸存者行动借出 1 万部电话</li> </ul>
AT&T	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 捐献 6000 部无线话机</li> <li>• 借给宾夕法尼亚州 250 部无线话机和便携蜂窝设施</li> </ul>
Verizon	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 为曼哈顿地区提供了 4000 部免费本地投币电话</li> </ul>

<sup>①</sup> 参考杨然 :《“9·11”事件劫后余生的美国电信网》,载《世界电信》2001 年 10 期。

## 5. 公民个人的作用

在突发事件应急管理中,最早发现事件、最早接近事件发生现场、最早实施救助行为的是民众,训练有素、具有较高灾害应对素质的民众不仅是灾害防治的主体,更是灾害救援的主体。

2001年9月11日8点46分约有16000到18800人在世贸中心建筑群里。事件发生后,他们中最多有2152人死在世贸中心,这其中有1942人,即大约94.64%是处在被撞击区域及以上部位。只有110位死者,是处在被撞击区域以下的楼层。这些数据清楚表明了,被撞击区域以下人员的撤离是成功的。<sup>①</sup>

从世贸大厦中撤离的生还者,几乎人人都在讲述同一个现象,即人们在面对死亡时的相互帮助和让弱者先行。可以说,“9·11事件”中人们的相互帮助和他们自身良好的意识和意志,有效地促进了被撞击区域下的大部分人员的撤离。国外媒体事后都对这种灾难中表现的人类文明不断投以赞许的报道。如果没有这样的人类文明,可能逃生者的数量会大打折扣。

为了培养人们自救和互救的知识和意识,美国有许多应急管理机构为市民提供培训机会和教育机会。例如,美国联邦紧急总署出版了《您准备好了吗?市民应急指南》。公民可以致电联邦应急总署分发中心索取该指南,也可以登陆紧急事故处理总署的网站免费下载。此外,各个城市的应急管理办公室也为市民提供应急指南。如纽约市应急管理办公室有多种灾害应急指南供市民参考,其中大部分指南都可以登陆纽约市应急管理网站获取。市民也可报名参加由纽约市应急管理办公室提供的各种免费培训班或演练。

## 6. 强大的社会恢复功能

根据危机发生的原理与过程,联邦危机管理署提出了“灾难生命周期”的理念。以威胁城市安全的灾害(事故、事件)发生过程为主线,应急管理的过程包括减灾(mitigation)、预防(preparedness)、应急

---

<sup>①</sup> 《“9·11”委员会报告——美国遭受恐怖袭击国家委员会最终报告》,中国人民公安大学出版社2004年版,第328页。

(response)和恢复(recovery)。<sup>①</sup>这四个过程循环往复,以达到有效避免灾害发生和将灾害损失减小到最低限度的目的。其中,减灾和预防为突发事件管理的事前环节,应急和恢复分别为事中和事后的管理环节。很明显,应急管理并不止于应急,危机之后的应急、恢复乃至新一轮的减灾预防都很重要。

美国在“9·11”事件的应对过程中,也遵循了“灾难生命周期”理念。在积极展开救援之外,尤其重视危机发生之后正常社会秩序的恢复。事件发生后,布什总统立即表示采取必要措施保护美国人民的安全。他还不顾安全人员的劝告回到白宫,并于9月12日早上7点就到白宫椭圆形办公室办公,受到恐怖事件影响的政府其他机构也恢复正常工作。媒体停播了进一步刺激公众心理的有关画面。<sup>②</sup>

在纽约市,市长朱利安尼在媒体对事件刚反应过来的时候,就出现在现场直播的屏幕上。他对全市市民说:“让我们回到正常的生活中,和平常一样,外出购物,去教堂做礼拜,带着孩子到公园玩耍。治愈我们精神创伤的办法之一,就是向那些恐怖分子展示我们有多么强大,他们的罪恶行径不会使我们退缩。这个城市的生活还要继续。”

这些措施对于稳定遭受巨大冲击的民众心理,恢复社会正常秩序和民众正常生活,其作用难以估量。<sup>③</sup>

此外,2002年底,针对美国政府和地方有关政府在事件前后的表现,美国联邦政府拨款成立了美国“9·11”事件独立调查委员会,负责对“9·11”事件前后美国的外交、情报、移民、商业飞行以及恐怖组织的资金流动等进行调查。在调查过程中,该委员会有权对包括总统、副总统在内的所有政府官员和相关人士进行质询或访谈。力图寻求事实,分析失误。该报告认为美国政府在想象力、政策、能力和管理方面存在失误,并就防范未来恐怖袭击提出37项建议。突发事件的发生是不以人的意志为转移的,美国完全可以以此为借口来逃避责任。但是他们选择了给美国人民、给政府自身一个交代。以事

<sup>①</sup> 应急管理四阶段模型于20世纪70年代末由全美州长协会(National Governors' Association)提出。

<sup>②</sup> 参考叶国文:《预警和救治:从“9·11”事件看政府危机管理》,政治学研究网,2004年4月17日。

<sup>③</sup> 中国现代国际关系研究所危机管理与对策研究中心编著:《国际危机管理概论》,时事出版社2003年版。

件后调查的方式来正视事实,为以后提供借鉴。

美国采取了“9·11”事件独立调查委员会形式的问责机制,避免将责任归于个人,而是反思制度上的失误。这样一种问责机制与突发事件应对的特点是相适应的。

### 三、结 论

总体而言,美国相对成熟的应急管理体制使“9·11”事件的范围和影响得到了有效控制,并且保证了政府运转和社会生活在遭受剧烈冲击后得以迅速恢复正常。当然不可否认的是,“9·11”事件预警和应对过程也显现了美国应急管理体制的许多不足,如存在事件预警不到位、现场指挥不力、部门协调不足、通讯系统堵塞等问题。“前事不忘,后事之师”,联邦和纽约市政府的各个组成部分在危机处理过程中发挥的作用,以及它们在“9·11”事件中的经验教训也为人类应急管理提供了一笔宝贵的财富。

### 参 考 文 献

1. FDNY interview 15, Chief (Jan. 14, 2004).
2. FDNY interview 59, Battalion 2 (Apr. 22, 2004); Jules Naudet and Gedeon Naudet, video footage, Sept. 11, 2001.
3. FDNY interview 4, Chief (Jan. 8, 2004).
4. PANYNJ interview 13 (Nov. 20, 2003).
5. Peter Hayden testimony, May 18, 2004 (videotaped).
6. FDNY interview 47, Chief (Mar. 11, 2004).
7. FDNY interview 44, Chief (Mar. 8, 2004).
8. FDNY interview 33, EMS (Feb. 9, 2004).
9. Jules Naudet and Gedeon Naudet, video footage, Sept. 11, 2001.
10. FDNY interview 35, EMS (Feb. 10, 2004).
11. FDNY records, computer-aided dispatch report, alarm box 8087, Sept. 11, 2001, 9:10:02.
12. FDNY interview 45, HQ (Mar. 8, 2004).
13. NYPD recordings, City Wide 1, Special Operations Division, and Divisions 1, 2, and 3 radio channels, Sept. 11, 2001.
14. NYPD recording, Transit Division 1 radio channel, Sept. 11, 2001.
15. New York City memo, “Direction and Control of Emergencies in the City of New

- York ,” July 2001 ( signed by Mayor Giuliani ).
16. FDNY interview 43 , Chief ( Mar. 3 , 2004 ).
  17. National Research Council , Board on Natural Disasters. ( 2003 ) “ Reducing Disaster Losses Through Better Information ” , 2003 National Academy of Sciences , Washington , D. C. : National Academy Press , pp. 30—32.
  18. Commission analysis of 9/11/PAPD calls.
  19. 赵秉志、王志祥、王文华 :《“9·11”委员会报告——美国遭受恐怖袭击国家委员会最终报告》,中国人民公安大学出版社 2004 年 9 月版。
  20. 人民网 ( [http://www. people. com. cn/GB/guojj/209/6389/index. html](http://www.people.com.cn/GB/guojj/209/6389/index.html) ) 国际“9·11”事件专题。
  21. 新华网( [www. xinhuanet. com](http://www.xinhuanet.com) )“9·11”事件专题。
  22. 新浪网( [www. sina. com. cn](http://www.sina.com.cn) )“9·11”事件专题。
  23. “美国恐怖事件死亡或失踪人数降为 3113 人” , 新华网 2002 年 1 月 19 日 , [http://www. xinhuanet. com/](http://www.xinhuanet.com/)。
  24. 薛澜、张强、钟开斌著 :《危机管理——转型期中国面临的挑战》,清华大学出版社 2003 年版。
  25. 游昌乔 :《危机管理对首席危机官的五项素质考验》,商人网 , 2004 年 8 月 5 日 , [http://www. bizman. cn/2004/8-5/72120. html](http://www.bizman.cn/2004/8-5/72120.html)。
  26. 中国现代国际关系研究所危机管理与对策研究中心 :《国际危机管理概论》,时事出版社 2003 年版。
  27. [以]德罗尔 :《逆境中的政策制定》,上海远东出版社 1992 年版 , 第 114 页。
  28. 叶国文 :《预警和救治 :从“9·11”事件看政府危机管理》,政治学研究网 , 2004 年 4 月 17 日。
  29. 邹勇杰、陈奕平 :《从“9·11”事件看美国的应急救援行动》,载江西省减灾委员会网站 , [http://www. weather. org. cn/jzb/anlifx/meiguo. htm](http://www.weather.org.cn/jzb/anlifx/meiguo.htm)。
  30. 吴新燕、顾建华、王绍玉 :《提高纽约消防局的应急准备能力(之二)》,载《城市与减灾》2003 年 02 期。
  31. 洛杉矶市危机处理组织 :《危机运作领导计划和程序指南》,1996 年 3 月。
  32. 杨然 :《“9·11”事件劫后余生的美国电信网》,载《世界电信》2001 年第 10 期。
  33. 叶国文 :《预警和救治 :从“9·11”事件看政府危机管理》,政治学研究网 , 2004 年 4 月 17 日。
  34. 美国联邦应急管理署网站( [www. fema. gov](http://www.fema.gov) )“9·11”事件专题。
  35. 美国政府网( [www. firstgov. gov](http://www.firstgov.gov) )“政府机构反恐怖响应”专题。
  36. 新华网( [www. xinhuanet. com](http://www.xinhuanet.com) )“9·11”事件专题。
  37. 新浪网( [www. sina. com. cn](http://www.sina.com.cn) )“9·11”事件专题。

38. 大卫·雷·格里芬著：《新珍珠港——迷雾重重的“9·11”事件与布什政府》，艾彦、李大强、李斌玉译，东方出版社2004年9月版。
39. 陈曦：《帝国噩梦——“9·11”美国惊世恐怖事件纪实》，中国社会科学出版社2001年版。
40. 鲍勃·伍德沃德：《布什的战争》，上海译文出版社2003年版。

## 第十二章 案例研究：“北美大停电事件” 与纽约市的危机处理<sup>①</sup>

### 一、北美大停电事件

美国东部时间8月14日下午4时许(北京时间8月15日凌晨4时)美国纽约市中心街区突然发生罕见的大面积停电,整个纽约顿时陷入黑暗之中。与纽约同时遭遇停电危机的还有地处美国东部的底特律、克利夫兰和波士顿等几大城市,以及与这些城市使用同一个供电网络的加拿大渥太华和多伦多。这次大停电持续了近30个小时,影响了美加东部9300平方公里的区域,成为有史以来对美加东部影响最大的一次停电事故。由于这次停电始于8月14日下午下班高峰,美国东北部和加拿大的陆路交通顿时瘫痪,地铁、电梯、火车、电车都停止了运行。突如其来的停电还迫使纽约附近的肯尼迪及拉瓜迪亚机场、克利夫兰国际机场和多伦多国际机场等6个机场临时停止运营。

停电令美加大量信用卡持有人叫苦不迭。停电期间,人们最依赖的往往是零售业,但越是小型的商业企业,自行配备备用发电机的可能性越小,这导致了许多信奉“一卡在手、走遍全球”的美国人根本无法消费。大停电发生时,纽约曼哈顿林立的摩天大楼中有数万人正在上班,35万多人被困在各区的电梯和地铁内。许多人被困在黑暗闷热的电梯里达19个小时才被救出。大停电造成成千上万的纽约人露宿街头,他们除了要四处寻找食物和饮用水,还遭遇一个更加令人苦恼的问题:没有地方上厕所。

---

<sup>①</sup> 该案例部分主要参考:New York City Emergency Response Task Force,“Enhancing New York City’s Emergency Preparedness: A Report to Mayor Michael R. Bloomberg”,[http://www.ci.nyc.ny.us/html/ops/downloads/pdf/emergency\\_response\\_taskforce/emergency\\_response\\_taskforce.pdf](http://www.ci.nyc.ny.us/html/ops/downloads/pdf/emergency_response_taskforce/emergency_response_taskforce.pdf); 宇晨:《纽约如何化解停电危机》,2003年9月10日,[http://news.xinhuanet.com/world/2003-09/10/content\\_1072981.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2003-09/10/content_1072981.htm)。

## 二、纽约市成功应对危机事件

虽然这次停电事故给纽约市带来了巨大的损失(根据纽约市应急工作团队的估计,这次事故带来的经济损失在7亿到10亿美金之间),但是,纽约市危机管理部门和纽约市民的出色表现,却是值得称道的。纽约市民的沉着心态和良好的道德风貌,再加上纽约市高效的应急系统和出色的危机管理能力,使他们顺利地度过了这场危机,并迅速地恢复了正常的社会和经济秩序。

纽约成功处理停电危机,首先在于及时公布信息,而且信息透明。停电初始,大多数人想到的是恐怖袭击,但纽约市长布鲁姆博格在停电后半个小时就举行了新闻发布会,向市民宣布这是一场事故。此后,市长多次通过电台广播将最新的信息及时传达给黑暗中的纽约市民,这对稳定民心、协调全市救灾起了至关重要的作用。

由于停电导致交通信号灯熄灭,开始纽约路面上一些车辆无视警察的指挥纷纷抢道,造成交通混乱。但很快许多市民自发在路口担任临时指挥,交通秩序逐步恢复,大多数开车者互相礼让,也不拒绝要求搭车的人,人们主动去看望年老或者有残疾的邻居。美国红十字会的义务工作人员则迅速来到纽约街头,免费向行人发送矿泉水等。社会秩序保持正常。在停电后约30个小时里,纽约发生近70起火灾,但全都被及时扑灭。除停电当晚发生了一些零星的入室盗窃事件,据统计,在这次停电事故期间,全纽约只有850人因各种罪行被拘留,比平时平均每天950人被拘留的数字还低些。

危机得以迅速化解,又与纽约警方、消防人员和紧急情况处理人员为应对新的恐怖袭击所作的全面准备密切关系。纽约市自1941年开始设立专门处理紧急事务的机构,其间经历了1967年和1977年的两次大停电以及2001年的“9·11”事件,已经拥有较完备的应急机制,有能力应对恐怖袭击或重大自然灾害。尤其在“9·11”事件后,纽约警方曾就如何疏散困在地铁通道和高楼大厦里的人进行了几个月的训练。此次停电发生后,纽约市危机管理办公室启动了其下属的紧急行动中心,协调警察、消防和医疗等部门进行救灾抢险。停电发生几分钟内纽约市警察局就启动紧急应变计划,增派警力上街巡逻。纽约市3.6万名警察事先都知道要到哪里报到。作为在紧急状

态下民众和政府联系的纽带,纽约市911紧急事务电话系统和311便民电话系统在救援行动过程中始终保持畅通,纽约市警察、消防和卫生部门在14日和15日两天的时间里对15万个求救电话作出了回应。美国的独立专家、联邦官员和停电地区的领导人指出,如果不是州级、市级有关人员在“9·11”事件以来的近两年时间里制定全面细致的应急计划,2003年停电事故造成的损失将会更大。

此外,民众的从容应对则是纽约快速缓解危机的又一保障。纽约市危机管理办公室专门在其网站上公布了该市平常可能遭到的飓风、雷暴、恐怖袭击等各种灾害该采取的应对措施,包括从住宅、地铁、高楼等地撤离时应注意的各种事项等,这些形成了人们应对危机的好心态,提高了他们应对危机的能力。公共和商业机构应对危机的能力也大大提高。他们中的大多数都有完备的业务应急计划,包括安装备用的电力设施,给雇员发放应急物资等。所以,在停电过程中,许多机构都维持了正常的运作,金融市场没有因此歇业。

总之,停电事故发生后,政府、公众和企业救灾过程中密切配合、各尽其责,有条不紊地将整个城市带出了危机。

### 三、北美大停电事件危机处理的经验教训

尽管在这场停电危机中,纽约市政府及其危机管理办公室,因其高效的应急系统和出色的危机管理能力,而得到普遍称赞。纽约市市长布鲁姆博格还是责成有关机构,组成危机应对工作小组(Emergency Response Task Force),检讨纽约市在停电事故中的危机应对工作,提出建议帮助纽约市进一步提高其危机管理能力。

2003年10月,危机应对工作小组提交了名为《改进纽约市的危机准备工作:致布鲁姆博格市长的报告》的研究报告。该报告从以下六个方面对纽约市的危机应对能力进行了检讨,并相应地提出了35项改进建议。

第一,危机反应:调动并协调各个政府机构的资源应对危机。在该方面的主要问题包括:(1)指挥中心的问题。当危机发生时,三种类型的指挥中心会被建立起来。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。与这些指挥中心有关的主要问题有:有些机构不能建立起有效的策略性指挥中心,危机管理办公室危机指挥中心由来自各个机构的人员组成,这些人员理应对他们所属机构的业务非常熟悉,并能作出迅速的决策,在实践中,没有做到这一点,各种指挥中心之间缺乏协调性,所发出的指示不够一致;市政厅不能为由市长和其他高级决策人员组成的命令中心提供有效的支持。(2)没有充分利用不属于日常危机管理队伍的政府雇员。这些雇员人数众多,没有直接在危机处理中发挥作用。该报告认为,他们中的许多人完全具备执行危机处理工作的能力,比如电工和下水道工人,这些人在类似的危机事件中也应当被充分动员起来。

第二,正常业务维持:公共机构和私营机构维持其正常工作的能力。在该方面的主要问题包括:(1)后备发电设施和燃料供应。许多城市机构和私营机构没有足够的后备发电设备。这些机构包括一些非常关键的部门,如纽约市健康与心理卫生局、社区消防所、食品发放机构等。有些用于应对危机事件的后备发电设施不能正常工作。燃料供应虽然在警察的护送下没有发生多大的问题,但是,有关机构应当有足够的燃料储备维持后备发电机的运作。(2)与工商业机构的通讯问题。商业机构需要尽可能多的信息维持运作,并向其雇员发布适当的指示。在电力中断的时间内,商业机构主要依赖公共广播,这些途径得到的信息往往不够及时,不够细致。这个问题对雇用了一半城市私有部门雇员的20万家小企业尤为严重。

第三,市政府作为雇主在危机中保护、调动雇员的能力。城市政府机构疏散雇员的能力,与雇员尤其是那些为维持必需的城市服务所必备的雇员保持通信联系的能力。在该方面的主要问题包括:(1)安全疏散雇员。纽约市政府对其管理下的每一栋建筑物都有相应的危机疏散计划。租用商业用房的政府机构理应与他们的业主一起制定自己的疏散计划。但并不是所有的政府机构都这样做了。即使有疏散计划的机构,他们几乎没有进行过演习,雇员对这些计划也没有足够的了解。(2)应急工具箱和其他必要的供应。有些机构没有贮备充足的应急工具箱和其他应急物质。有应急工具箱的机构,

工具箱中的内容也因机构的不同而各不相同。

第四 通信：在政府机构内部、政府机构之间、政府机构与商业机构之间、政府机构与城市公众之间保持有效通信的能力，重点考察为维持这些通信所必需的基础设施的运作能力和主要决策者获取信息的能力。在该方面的主要问题包括：(1) Verizon 电话公司(美国东岸最大的电话服务公司)中央控制室服务中断。虽然大多数 Verizon 电话公司的中央控制室服务良好，三个中央控制室因为发电设备故障而中断服务。这些中断使布鲁克林区危机医疗服务和消防局丧失了危机反应的能力。在这些中央控制室服务的区域，手机通讯能力大幅度降低，公众丧失了打出和接收电话，甚至是 911 应急电话的能力。(2) 手机服务超载。在停电事故后，手机服务迅速超载。这大大影响了居民、旅游者、还有商业机构获取危机信息、获取危机服务的能力。(3) 911 应急电话超载。尽管 Verizon 电话公司增加了 911 应急电话的端口，还是有很多人没有办法打通 911 应急电话。(4) 危机应对服务因为基础设施的落后而不足。纽约市现在的危机应对服务依赖于一些过时的技术。这些系统很难与先进的设备兼容。结果，危机服务机构派遣危机服务人员到需要服务的地点的能力严重不足。

第五 交通：当各种形式的交通都受到影响时，保持市内交通、城市内外交通通畅的能力。在该方面的主要问题包括：(1) 大面积的交通瘫痪。每个工作日，近二百万人集中在曼哈顿 60 街以下两河之间的区域。停电之后，该地区的交通面临最大的挑战。地铁系统停止运作。地面交通的需要迅速上升。但是，地面交通工具的移动速度也因为十字路口的阻塞和众多的行人而大大减缓。交通拥挤和混乱在最初的三到四个小时之内最为严重，因为人们都急于转移到安全的地点。(2) 十字路口的交通指挥系统瘫痪。城市停电使 11000 个路口的交通指挥系统瘫痪，这造成了严重的交通阻塞，尤其在晚上，形成了严重的交通隐患。虽然纽约市雇佣了几百人在一些关键的地点指挥交通，但这远远不够。所幸的是很多市民志愿者自发地指挥交通，这大大缓解了交通的混乱程度。(3) 缺乏统一的交通信息渠道。纽约市主要有两个公共的交通监控中心提供交通信息——联合交通指挥中心和交通信息网。除此之外，私营的媒体通过收音机和电视台提供大量的交通报道。所有这些信息传递渠道独立工作，在像停电这样大规模的事件中，没有一个统一的信息中心收集和传播

有关的交通信息。

第六,公共健康和安全:获得安全食物、饮用水、庇护所和其他必要的服务的能力。在该方面的主要问题包括:(1)医院和其他健康看护机构备用发电设备。在停电时期,医院和其他健康看护机构的运作依赖于备用的发电设备。虽然州政府和一些认证机构规定有特定的事前检测程序,一些发电设备还是因为各种各样的故障无法正常工作。不仅如此,医院中也只有部分科室配有备用发电设备。(2)高层建筑缺乏饮用水供应。由于停电,抽水机无法运作,饮用水无法送到高层建筑物的高层住户。这对于那些居住在这些高层房屋、行动不便的老年人是一个严重的问题。(3)为那些行动不便的人提供帮助。为行动不便和其他需要帮助的人提供必要的帮助是这场停电事故中的一个重要议题。纽约市残疾人约有100万,其中6万人需要轮椅或其他类似设备的帮助才能行动。另外,还有1.5万名老年人和6.8万名需要城市提供家庭看护服务的人员。(4)学生安全和学校的应急准备。所幸这次事故发生在放假期间。否则,保证学生与其家庭或其他监护人的联系,并使他们能迅速团聚将会是一个重要的挑战。学校一般都有特定的应急计划。但在时间延续比较长的危机事件中,给学生和其他学校工作人员提供足够的食物和躲避场所,仍然是一个需要继续付出努力的问题。

基于对纽约市危机应对能力这六个方面的检讨,应对工作小组相应地提出了35项改进建议,其中最重要的包括:(1)理顺、强化城市的命令指挥系统。(2)建立统一的危机信息传播系统。除非在条件不允许的情况下,市政厅应当成为传播危机信息的中心机构,危机管理办公室则是其重要的信息渠道。(3)建立一个抗危机能力比较强的全市通讯系统。该系统在日常通信渠道因为公共设施瘫痪而无法使用时,能够保证重要的通信联系,尤其是要保证市政府提供危机应对服务的能力不受到影响。(4)建立一个“危机服务技能”检索系统。该系统能够保证危机管理部门在公共机构和私营组织中,迅速发现具备危机服务技能的人员,然后将他们充实到危机救援队伍中去。(5)进行备用发电设备的调查,制定一个备用发电设备的安装计划。(6)加强与商业界之间的危机信息的沟通。尤其是应当建立一套方案,加强与小型工商企业之间的沟通。(7)对工作场所的应急工具箱进行统一的指导。要制定一套指导细则,包括什么东西应当包

括应急工具箱,这些东西多少是合适的等。(8)要仔细检查通讯部门的备用发电系统,确保其能正常运作。(9)制定应急交通计划,并使公众熟悉这些交通计划,知道怎样在危机状态下利用各种交通工具迅速转移。(10)在依赖电子交通讯号指挥交通的地点,制定交通指挥的备用计划,以保证电力中断情况下的交通秩序。

## 第十三章 案例研究 :日本阪神·淡路 大地震的危机应对

自然灾害是威胁人类社会生存与发展的一个重要因素。人类社会的发展历史,也是一部人类同自然不断斗争、不断妥协、不断超越的历史。不管是洪水里飘逝的婴儿、震灾中无助的冤魂,还是大禹治水、修建都江堰,都记录了人类社会遭遇自然灾害和与自然灾害斗争的过程。

地震是自然灾害的一种形式。它的形成是因为地壳和上地幔中的特殊部位发生变异错位,造成地面强烈运动。大地震则是一种破坏性极强的突发性自然灾害。全球每年发生的地震大约有 500 万次,多数不会对人类社会造成严重危害,但其中有 10 次左右的大地震,会给人类社会的生命财产造成了巨大的损失。特别是在城市化高度发达的社会,因为人口和资源的高度集中,社会生态系统尤其复杂和脆弱,大地震对社会生态系统的破坏性更为严重。大地震的发生,往往在极短的时间内释放出巨大的能量,甚至引发地震火灾、地震水灾、地震滑坡、地震塌陷等一系列衍生灾害。由于大地震的致灾速度快,破坏强度大,往往令人猝不及防,给人类的防灾减灾工作带来巨大困难。虽然在地震多发区,无论是中央政府还是地方政府常常会建立一系列的防震减灾措施,但在大地震发生的时候,这些措施是否有效,政府能否根据地震情况及时整合资源,提出有效的应对措施,依然是对政府危机处理能力的巨大考验。1995 年发生在日本的阪神·淡路大地震,就为政府应对大地震等自然灾害所造成的危机提供了沉痛的教训和有益的借鉴。

## 一、阪神·淡路大地震简要回眸<sup>①</sup>

由于特殊的地理位置,岛国日本饱受各种自然灾害的侵袭,地震又是诸多灾害中最常侵袭日本的一种灾害。由于日本列岛位于欧亚和太平洋两大板块边界区,受到北美、菲律宾海和欧亚板块的冲撞挤压,特别是太平洋板块每年以10厘米速度移动,同时日本的部、道、府、县所在地城市下面多数有活断层,因而地震频发,震灾严重。据统计,日本每年平均发生有感地震约1300次。从1994年到1998年,全世界共发生6级以上地震454次,其中日本95次,占20.9%,与其只占全世界0.25%的国土面积相比,日本无疑称得上是“多灾多难”。<sup>②</sup>其中发生于1995年的阪神·淡路大地震,影响之广、破坏之巨、损失之大,堪称人类有史以来地震灾害之最。

1995年1月17日凌晨,日本阪神地区发生7.2级强烈地震。大地震波及日本关西地区京都府、大阪府、福井县、滋贺县、兵库县、歌山县和奈良县等2府5县,极震区在兵库县南部,震中在著名大都市神户东南60公里处的淡路岛(北纬34度36分,东经135度02分)。地震最大垂直振幅10厘米,最大水平振幅18厘米,震动加速度为818厘米/秒,震源深度20公里,震害类型为破坏性最严重的浅源直下型。日本国家气象厅初定地震名称为“平城县南部地震”,后来政府又从震灾规模和破坏程度及震后重建等角度重新定名为“阪神·淡路大地震”(Hanshin-Awaji-Dai-Shinsai)。<sup>③</sup>

地震发生后,几万栋房屋顷刻成了一片废墟,路面开裂,地基变形,铁道弯曲,列车脱轨,港口破坏,拦腰折断的大楼倒下来使道路隔

<sup>①</sup> 因为下文将对日本阪神·淡路大地震作详细分析,所以前言部分仅对此事件作简要描述,进一步详细资料请参见此“阪神·淡路大地震的回眸”部分参考的相关文献:中国现代国际关系研究所危机管理与对策研究中心编著,第二部分第十一章“日本阪神·淡路大震灾”,《国际危机管理概论》,时事出版社2003年版;洪时明、洪时中编译:《震垮了的自信——阪神大震灾反思录(Ⅰ)》,载《城市与减灾》2000年第6期;《震灾后的重建——阪神、淡路大地震》, [http://www.city.kobe.jp/cityoffice/15/020/overviewkobe/cn\\_han/recovering/#01](http://www.city.kobe.jp/cityoffice/15/020/overviewkobe/cn_han/recovering/#01);《日本阪神大地震》, <http://www.nmgrf.gov.cn/fjz/zhal/zhal13.htm>。

<sup>②</sup> 林家彬:《日本国土整治体系考察报告——防灾减灾篇》,国研网,2002年3月13日, [http://www.drcnet.com.cn/new\\_product/drcexpert/showdoc.asp?doc\\_id=198234](http://www.drcnet.com.cn/new_product/drcexpert/showdoc.asp?doc_id=198234)。

<sup>③</sup> 中国现代国际关系研究所危机管理与对策研究中心编著:《日本阪神·淡路大震灾》,《国际危机管理概论》,时事出版社2003年版,第412页。

截,顷刻间一切都面目全非。地震引起的火灾将神户市上空映得一片通红。人们被这突如其来的灾难惊呆了,一些幸存者逃出摇摇欲坠的房屋,在浓烟烈火中呼叫着亲人的名字,从碎石瓦砾中抢救着亲人、同胞,有的望着毁灭的家园号啕大哭。救护车、救火车的警笛声此起彼伏,整座城市笼罩在一片恐怖之中……

地震给靠近震中的神户市、宝冢市、西宫市带来了灭顶之灾。不仅大量房屋倒塌,道路塌陷,而且素以坚固著称为日本人引为自豪的大阪至神户的高速公路的高架地段有10多处发生断裂,至少有8处崩落,粗大的钢筋水泥柱子从根底折断,将长达500多米的路面掀在一旁,令人触目惊心!受灾严重的东海道新干线、山阳新干线铁路不少地段铁轨变形,至少有10辆列车滑出了轨道,几十处桥梁坠下,总长约百公里,估计要4—5个月才能完全恢复通行。除此之外,神户、大阪两大城市的水、电、煤气、电话全部中断,以神户和大阪为中心的工业生产和商业活动均告停业,大中小学宣布停课。

据资料反映,此次地震共死亡5400余人,受伤约2.7万人,无家可归的灾民近30万人,毁坏建筑物约10.8万幢,水电煤气、公路、铁路和港湾都遭到严重破坏。据日本官方公布,这次地震造成的经济损失超过960亿美元,总损失达国民生产总值的1%—1.5%。这次地震死伤人员之多、建筑物破坏之多和经济损失之大,是继本世纪20年代关东大地震后发生在日本的最严重的一次地震,也是迄今为止人类史上损失最严重的一次震灾。

## 二、阪神·淡路大地震的危机应对

阪神·淡路大地震发生以后,依据相关的危机事件处理办法,日本政府及民间社会立即展开了全面的抗灾救灾工作。主要包括以下几个部分:

### 1. 日本中央政府的危机应对

依据日本《灾害对策基本法》的规定,日本的减灾防灾体系分为中央、地方两级,中央政府的灾害决策机构是成立于1962年的“中央防灾会议”,由首相任会长,内阁部长及有学识经验者(主要公共事业公司总裁)为成员。“中央防灾会议”下设干事会,会长由内阁府大臣

政务官担任,干事由各省厅局长担任。“中央防灾会议”发挥的作用:发生广泛并严重的灾害时,在认定属重大灾害后,由首相征询“中央防灾会议”并经内阁会议通过后,在首相府国土厅设立临时的“非常灾害对策本部”,针对该重大灾害发挥指挥和协调统筹的功能。

1995年1月17日,阪神·淡路大地震爆发,因为地震面积广,规模大,中央防灾会议决定设置以国土厅为中心的“非常灾害对策本部”。但受灾比预料的严重。所以,19日又设置了以首相为首的“紧急对策本部”,20日任命了地震对策担当大臣,由他组织灾后的抗灾、重建工作。

这一期间,日本中央政府所采取的抗灾救灾措施主要有:1月17日国土厅成立“非常灾害对策本部”,国土厅长官乘飞机考察灾区;1月18日内阁初次召开全体会议讨论地震救灾工作;1月19日村山首相去灾区视察并成立“紧急对策本部”;1月20日任命小里为临时地震对策相;1月21日国土厅在现场成立恢复重建指挥部;1月24日内阁宣布灾区为特大灾害区;2月10日成立“阪神·淡路复兴委员会”。<sup>①</sup>

## 2. 日本地方政府的危机应对

根据《灾害对策基本法》的规定,发生普通灾害的时候,在各都道府县、市镇村设置“灾害对策本部”,由地方政府自己制定避难、救援恢复计划。防灾救灾工作由地方政府直接负责,中央作为后盾进行指导和协助。各部门和公共事业机关,如建筑、运输、通信、电气、医疗、消防、警察等都由各部门自行管理和进行防灾救灾工作。

根据基本法的设置,在灾害发生的时候,地方政府及政府负责人有义务采取紧急措施,组织抗灾救灾工作。中央根据地方政府的请求给予援助。这种制度设置的前提是地方政府职能在遇到灾害的时候还能维持基本的运转,能处理基本的事务性工作。但是阪神·淡路大地震突破了这个基本前提,政府的行政职能在地震灾害中完全丧失。

以兵库县为例,根据防灾计划,发生5度以上的强震时,县厅的全

<sup>①</sup> 袁一凡、陈永:《日本阪神大震灾在应急救灾上的几点教训》,载《自然灾害学报》1995年11月,第55—56页。

体职员 3200 人应当立即在灾害对策总部集中,投入工作。但是,在地震发生当天,到达对策总部的工作人员只有 20%。早上 7 点“兵库县对策本部”成立,但 20 人中只有 4 人到场。<sup>①</sup>

地震不仅震垮了政府的办公大楼(神户市政府大楼二号馆震垮),而且破坏了防灾信息系统,导致地方政府的防灾抗灾工作更加困难。因为不能及时交换信息,准确掌握灾情,直至 10 点以后,自治体才正式向自卫队提出救援请求。此时距地震发生已经有 4 个小时。<sup>②</sup>

虽然地方政府的行政职能在大震灾中受到严重损坏,但各职能部门及工作人员依然在尽力减少地震造成的灾害。“在通讯中断、道路毁坏的情况下,消防员和警察在人员救助、扑救火灾方面尽了最大的努力,同时他们自己也是受灾者。”<sup>③</sup>

### 3. 媒体在大震灾中的表现

媒体对阪神大震灾的快速反应与政府的迟钝形成了鲜明的对比。仅以大震灾发生当天,NHK(日本广播协会)的报道情况为例:

1995 年 1 月 17 日

5 46 地震发生

5 50 左右 NHK 打出字幕,速报兵库县南部发生强烈地震

6 00 逐次以字幕形式报出各处震度

6 30 中断正常节目,连续 72 小时全部播出有关地震情况的信息

7 00 NHK 和几家较大的民间商业电视台开始播出直升机在神户上空拍摄的震灾实况。

9 00 开始实况转播当地记者的地面采访。

大地震发生以后,因为防灾信息系统基本瘫痪,新闻媒体在传递灾情信息方面发挥了重大作用。日本各电视台对这次震灾报道,采

<sup>①</sup> 参见袁一凡、陈永:《日本阪神大震灾在应急救援上的几点教训》,载《自然灾害学报》1995 年 11 月,第 56 页;洪时明、洪时中编译:《震垮了的自信——阪神大震灾反思录(续一)》,载《城市与减灾》2001 年第 1 期,第 33 页。

<sup>②</sup> 小川内良人:《阪神淡路大地震的概要》,载《中国地质灾害与防治学报》1995 年 6 月,第 80—81 页。

<sup>③</sup> [日]山村武彦著:《阪神灾区行》,张从德译,载《云南消防》1995 年第 4 期,第 18 页。

取了全方位的立体型报道方式。空中、地面一起上,内外反映同时报道。现场直播的场面有:房屋倒塌、道路破坏、大火、居民自救、余震、难民安置、灾民痛苦及不满情绪等情况。从17日上午10点25分开始,几乎每隔1—2小时,就播出一次当地警察局收集报出的伤亡数字及其他灾情统计数字。<sup>①</sup>

新闻媒体对此次地震的迅速、全面的报道,不仅及时传达了信息,而且对防止和减轻因灾害引发的社会混乱起到了很大作用。因为防灾信息系统的破坏和信息传输渠道的设置不合理,中央政府最初对震灾情况的了解主要来自新闻媒体。就连日本首相村山富士,也是在早晨6点的新闻报道中才知道阪神地区发生大地震。<sup>②</sup>在地震发生以后,虽然也有交通拥塞、治安混乱等情况出现,但社会秩序基本安定,没有发生类似关东大地震期间的大规模社会骚乱和滥杀无辜行为,新闻媒介的及时、全面、客观报道就是保障社会秩序安定的一个重要因素。

随着抗灾救灾工作的展开,媒体报道也逐渐深入,NHK等电视台和各大报纸媒体相继报道了美、英、法、韩、菲律宾、中国等国家对此次大地震的新闻报道及评述。特别是美国电视台对日本这次震灾的预测、防范、救助不力的批评,NHK也作了客观的转播。与此同时,日本各大新闻媒介对有关此次震灾发生的原因、造成如此重大伤亡和财产损失的原因、救灾中存在的问题,包括政府及有关部门组织救灾不力等,逐步增加了评论、分析性报道。如各大电视台纷纷邀请各方面专家、社会活动家、评论家乃至政府有关部门的负责人、官员,组织电视座谈会进行直播,从各个角度进行分析、评论,其中对政府采取的对策不乏批评之辞。<sup>③</sup>

媒体的这些综合报道和深入分析,对日本政府的抗灾救灾工作以及灾后的重建复兴工作,提供了重要的参考价值,对防震抗震的经验积累和危机管理体制的改进都有重要的意义。

---

<sup>①</sup> 参见宁新:《日本阪神大地震宇大众传媒的报道情况》,载《新闻传媒》1995年第7期,第46—47页。

<sup>②</sup> 赵萍:《阪神地震再反思》,载《防灾博览》2003年第5期,第20页。

<sup>③</sup> 参见宁新:《日本阪神大地震宇大众传媒的报道情况》,载《新闻传媒》1995年第7期,第46页。

#### 4. 城市市民及非政府组织的危机应对

地震发生以后,日本举国抗灾。自卫队、消防、警察等国家机构作为主力进行救人、灭火等抗灾工作,阪神地区城市市民及非政府组织也积极参与救灾工作。据统计,在地震灾区共有数万人被埋在地下需要救助,专业救援机构救出5000余人,其余的绝大多数由市民自发解救。在灾民解救及灾后避难生活期间,灾民需要较大范围的互相帮助。关东地区及九州四国地区的医疗队携带医疗药品器械,在地震发生以后就集中到灾区,迅速并全面地展开救治震灾受害者工作,使死伤人数降到最低。一些跨地区的各式团体也发挥了重大作用,很多人从远地给饥渴的灾民送来水和食物,提供临时避难所,照看孩子,捐钱捐物等,形成一股直接或间接支撑受灾者的强大力量。<sup>①</sup>据统计,截至2月中旬,志愿者人数已经达到几十万人之多。志愿者中有医生、护士、学生、老人等,协助进行医疗活动、物资运输、配发送、散发免费粮食和水、翻译等工作。<sup>②</sup>

地震发生以后,为市民提供基本生活资料的企业也积极投入抗灾救灾工作。关西电力公司在灾后承诺,兵库县区域灾后5日内恢复供电,重点抢修受损较重的电线杆、电线及发电机车等设施。到23日晚,除建筑物损坏外,基本恢复供电。大阪煤气集团负责2府4县约570万家的水、媒体供给。大地震后,大阪煤气集团组织了6000人,日本煤气协会从全国调集了3700人,全力抢修大阪地区的煤气输送设施。在修复过程中,用移动式煤气装置暂时解决医院、学校、避难所等单位的用气需求。<sup>③</sup>

在整个震后抗灾过程中,城市社会秩序基本良好,城市市民及自愿者、民间非政府组织积极投入抗灾救灾工作,在最大程度上减轻了地震造成的损失,灾后重建工作也迅速展开。大量非政府组织的参与,不仅为防震减灾工作作出巨大贡献,而且培育了市民精神,增长了非政府组织的力量。日本的志愿者组织就是在这一事件中发展壮大

<sup>①</sup> 中国现代国际关系研究所危机管理与对策研究中心:《日本阪神·淡路大地震》,《国际危机管理概论》时事出版社2003年版,第415—417页。

<sup>②</sup> 小川内良人:《阪神淡路大地震的概要》,载《中国地质灾害与防治学报》1995年6月,第81页。

<sup>③</sup> 中国现代国际关系研究所危机管理与对策研究中心:《日本阪神·淡路大地震》,《国际危机管理概论》时事出版社2003年版,第417—418页。

大起来。150 万志愿者在非政府组织的领导下,其行动速度远远超过政府的行为,致使这一年被称为是“日本志愿者活动元年”。<sup>①</sup> 非政府组织的志愿活动唤起整个社会对这个领域的重视,日本的非政府组织研究热潮在大震灾之后迅速升温。

### 5. 国际组织的援助

地震发生以后,世界各国普遍关注。美国、俄罗斯、法国、瑞士、韩国、新加坡、墨西哥等 40 多个国家和地区表示提供人力物力支援。驻日美军向灾民提供物资,韩国向日本空运了矿泉水,泰国送去毛毯。菲律宾总统拉莫斯在电视讲话中说:“虽然我们是穷国,但在日本国民遇到灾难时我们应该伸出援助之手。”中国总理李鹏也于地震当天致电日本首相,表达中国的慰问之情,中国红十字会也及时向日本提供了力所能及的帮助。<sup>②</sup> 虽然因为日本政府对国际组织的援助态度暧昧,最终导致国际组织没能发挥应有的作用,但是这次国际援助给日本及其他国家作了一个良好的示范。2005 年 1 月,为了纪念阪神大震灾,由联合国组织的世界减灾会议特地选在日本神户兵库县召开,日本首相小泉宣布了“日本国际防灾协助”计划,表明日本将通过神户的亚洲防灾中心来推进防灾合作,为推进国际范围内的复兴支援活动努力。

## 三、危机应对过程中暴露的问题与缺陷

阪神·淡路大地震造成巨大的灾难性后果的原因是多方面的。7.2 级的浅源直下型地震是造成灾难性后果的直接原因。但大量事实表明,灾害发生时的日本危机管理体系存在的缺陷是造成地震灾难性后果的主要原因。危机发生前既缺乏有效的防灾规划,危机发生后又缺乏有力的应对措施,导致日本政府在阪神·淡路大地震中未能及时地发挥应有的主导作用。具体而言,在这次地震危机处理过程中,原有危机管理体系暴露出一系列的问题和缺陷。

<sup>①</sup> 姚小远、曾勇明:《日本第三域:保持经济发展和社会稳定的新型组织》,载《上海经济研究》2001 年第 2 期,第 67—73 页。

<sup>②</sup> 中国现代国际关系研究所危机管理与对策研究中心:《国际危机管理概论》,时事出版社 2003 年版,第 415—416 页。

### 1. 防灾心理准备缺陷

日本虽然是个地震多发国家,但一直以来,大家都把关注焦点集中在关东地区。不管是政府官员,还是一般市民,大多缺乏在关西发生大地震的心理准备。在兵库县防灾规划上 20 世纪主要的 10 次大灾害中,7 次是台风和暴雨,2 次是海难,只有 2 次是地震,其中还有 1 次不在神户地区。因此神户市主要关心的灾害是防风防洪,而对地震的危害缺乏防范。神户市政府的樱井课长在地震发生以后说:“神户市过去的防灾没考虑地震,而只想到台风。”<sup>①</sup>另据震后“朝日新闻”社进行的抽样调查,100 人中竟有 97 人没有想到大地震会发生在神户,与一般认为日本国民具有较高防震意识很不协调。<sup>②</sup>

对关西地区发生大地震缺乏心理准备的不仅包括政府官员和普通百姓,还包括专门的研究机构和地震学专家。日本有一个专门负责研究地震预报的组织——地震预知联络会。它由大学教授、气象厅、国土地理院等 30 名地震专家构成。然而,他们自 1965 年以来,把累计达 1200 亿日元的经费和精力全部用在东海地方的地震预报研究上了。琉球大学理学院的木村政昭教授等多位地震学者早已在其著述中指出关西地区可能发生地震的危险及其根据,然而未曾引起任何人的重视。甚至遭到地震研究主流学者的排挤和抵制。<sup>③</sup>

对地震灾害缺乏心理准备的一个直接后果,就是在地震发生的时候,城市管理主体手足无措,不能推出有力的应急措施及时减少地震的危害。地震发生当天,许多官员还是同往常一样照常上班。兵库县知事在地震后在家一直等到天明才走出室外,等到专车来接,八点半才到办公地点。普通市民在大震发生以后,许多人都是不知所措,甚至不知道如何紧急避险。据阪神震灾后的一项调查数据显示,阪神市民甚至缺乏基本的地震危机应对常识(具体数据见表 13-1)。

<sup>①</sup> 洪时明、洪时中编译:《震垮了的自信——阪神大震灾反思录(续一)》,载《城市与减灾》2001 年第 1 期,第 33 页。

<sup>②</sup> 袁一凡、陈永:《日本阪神大震灾在应急救灾上的几点教训》,载《自然灾害学报》1995 年 11 月,第 56 页。

<sup>③</sup> 晓华、秀文:《“阪神大震灾”引起的思考》,载《岛国风情》1997 年第 7 期,第 45—46 页。

表 13-1 地震时人们第一反应行为调查<sup>①</sup>

反应行为	什么都没做	惊慌外逃	披上衣被	躲到桌下	用火时迅速灭之	关闭煤气阀门	其他	无回答
人数百分比 (%)	32.1	15.0	26.4	2.1	3.0	11.0	6.0	4.4

## 2. 防灾规划缺陷

日本在土木建筑方面具有成熟的技术,在建筑的防震抗震设计方面也有丰富的经验。以日本的技术和经验,应该可以将地震造成的危害降低到最小程度。但阪神·淡路大地震造成的危害却空前严重,根本原因是政府及民间社会对阪神地区发生如此高强度的直下型地震缺乏足够的重视,或者说,是因为对既有的城市建筑标准和防范措施过于乐观,从而导致整个防灾规划规格设置太低,而且缺乏具体详细的执行标准。主要体现在以下几个方面:

第一,在神户地区的历史上,曾经发生的最大地震的烈度是5度(日本采用“7阶烈度烈度表”,其5度相当于中国的7至8级)。因此,神户市在1986年制定《地区防灾计划》的时候,就以最大地震烈度为5度的标准制定消防预案,训练和演习也以此为依据。而对于强度超过5度的大地震,基本没有做防灾规划。<sup>②</sup>

第二,低估垂直方向振动对建筑物可能造成的损害。在建筑标准制定的时候,忽略垂直振动对建筑物的影响。建设者在桥梁抗震标准《道路桥示方书》的第4章中,明确写到在设计时不考虑垂直向振动的影响。1966制定的《新干线钢筋混凝土构造建筑物设计要项》中也明确写道:“垂直方向上的地震荷重一般不予考虑。”<sup>③</sup>

但是阪神·淡路大地震的烈度显然超过了防震专家的预先估计。根据建设省现场调查团公布的资料,此次地震垂直方向的最大振动为600至800伽,远超过关东大地震的最大振动估计值300至400伽。在垂直振动方面,日本最高纪录没有超过100伽的,但根据

<sup>①</sup> 杨光、沈繁奎:《日本阪神地震灾害的一些调查统计数据》,载《华南地震》2005年第3期,第86页。

<sup>②</sup> 参见洪时明、洪时中编译:《震垮了的自信——阪神大震灾反思录( I )》,载《城市与减灾》2000年第6期,第42—43页。

<sup>③</sup> 同上注,第41—42页。

神户大学工学部强震仪的记录,此次地震的垂直加速度是 447 伽。或许阪神地区的建筑设计已经能够抵御关东大地震级别的强地震。但 10 万余幢的建筑物在阪神·淡路大地震中被毁坏,说明防震专家们还是太自信了。

同样的,以最大地震烈度为 5 度的标准制定消防预案,在此次大地震面前也陷入瘫痪。因为在 5 度地震的情况下,自来水管不会遭到很大的破坏,消防用水基本可以保证。但是此次地震烈度达到 6—7 度,导致水管被彻底破坏,消防体统彻底瘫痪。仅长田区烧毁的房屋就达到 3700 余栋,地震后该区发生的 10 起火灾中,没有一起是完全靠消防扑灭的。<sup>①</sup>

### 3. 应急决策机制缺陷

地震危机的爆发通常会在短时间内造成巨大的破坏,甚至导致日常行政运行系统陷入瘫痪或者半瘫痪的状态。这就需要依靠政府危机管理中枢决策指挥机构在最短的时间内适应外部环境并做出快速反应和准确判断,统一指挥,弹性地应付急剧变化的危机环境,同时还要发挥统筹协调内部的组织效能,避免由于管理系统失灵所造成的冲突,并整合、调配各种社会资源解决危机。

但是,在阪神地震发生初期,因为信息不畅、原有指挥决策体系僵化等危机管理体制的缺陷,作为最高指挥决策机构的中央防灾会议及内阁没能及时提出对策,在一定程度上耽误了地震初期的救援工作。大地震发生的当日上午,首相及大臣们不是首先进入紧急状态,快速制定应对策略,而是按照预定的程序召开例行的内阁会议。内阁会议结束时,神户市的长田区早已是一片火海。内阁会议通过的、设置在国土厅的“平成七年兵库县南部地震灾害对策总部”,在地震后 6 小时才组织召开第一次对策会议,而由首相挂帅的“政府救灾对策总部”是在地震发生后的第三天才成立的。<sup>②</sup>在危机状态下,决策的首要目标是控制危机事态的蔓延,把危机控制在一定的范围内,最大可能地保护民众的生命和财产安全。这就要求政府危机决策具有快速、高效的特点,也就相应地要求把危机管理权力高度集中

<sup>①</sup> 参见洪时明、洪时中编译:《震垮了的自信——阪神大震灾反思录( I )》,载《城市与减灾》2000 年第 6 期,第 41—44 页。

<sup>②</sup> 淳于森冷:《日本政府危机管理的演变》,载《当代亚太》2004 年第 7 期,第 55 页。

于决策者手中,以便决策者能够随机决断。同时,危机事态的突发性、严峻性也决定了领导者不可能通过自下而上、多部门协调的复杂程序做出决策。决策民主化在事实上受到各种客观条件的很大限制,而且复杂、缓慢的决策只能是拖延时间,削弱政府管理能力。日本政府原有危机管理体系的高度制度化和程序化本应为决策提供便利,但此时却成了束缚政府决策、加剧地震损失的一个重要因素。

1月22日,日本《朝日新闻》发表了社论,题目就是《面对地震的国家管理危机》,言辞强烈地指责了首相领导下的政府面对突发事件处理措施的迟缓,并指出“把灾害降到最小限度的关键在于应对措施的速度,而以首相官邸为中心,各个行政官僚机构,其政治指挥能力并没有真正发挥出来,而危机管理的原则在于,执政领导者和自治体首领在对待危机发生时的正确认识。日本是世界上屈指可数的多地震发生国家,而日本的执政领导和许多政治家们对于大规模地震灾害的防备及应对意识却非常差”<sup>①</sup>。

#### 4. 协调联动机制的缺陷

对于阪神·淡路大地震这类大范围的、具有严重破坏性的自然灾害,地方政府或者某个单独的部门显然没有足够的能力应对危机造成的损害。因此,建立危机应对的联动机制,充分调动各层次、各方面的资源就显得尤为重要。但是,在阪神·淡路大地震中暴露出来的一个重大缺陷就是危机应对过程中信息沟通不畅、协调联动机制不健全。具体表现为以下三个方面:

首先,危机应对过程中中央政府和地方政府之间的层级联动机制不健全。日本的危机管理体制,分为中央和地方两个层级。地方必须制定地区性防灾计划,在灾害发生时,市、町、村长作为综合防灾负责人有义务立即采取应急措施;在大范围灾害发生时,县知事应当负责组织应急措施。中央政府根据地方政府的请求给予援助。<sup>②</sup>

这种危机管理体制的设计,包含了一个基本的前提,就是在发生灾害之后,地方政府还能照常运转,中央和地方之间能实现信息传递和层级联动。但是在阪神·淡路大地震中,这个前提被打破了。因

<sup>①</sup> 赵萍译:《阪神地震再反省》,载《防灾博览》2003年第5期,第20页。

<sup>②</sup> 洪时明、洪时中编译:《震垮了的自信——阪神大震灾反思录(续一)》,载《城市与减灾》2001年第1期,第33页。

为大震灾的影响,地方政府职能以及防灾信息系统陷入瘫痪和半瘫痪状态,中央和地方之间因为信息交流中断而无法形成联动合作。

具体而言,中央不能得到地方政府的消息。地方政府由于防灾信息系统被破坏,政府行政管理职能瘫痪,无法在第一时间向中央提供灾情信息。中央负责收集灾情情报的是国土厅防灾局,但是防灾局没有独立的信息网或地方分支机构,一旦震灾严重,切断了与地方联络的通讯,就难以迅速了解掌握灾情,而且从行政组织构成来看,它也很难对其他部门实行有效的指挥和调度。正是因为信息交流的不畅通,首相、内阁及中央防灾会议无法及时得到准确的灾情信息,导致中央决策缓慢。

而在强震发生以后,地方政府行政管理职能陷入瘫痪。这时中央政府的快速反应和迅速投入就显得非常重要。但是中央政府因为信息缺乏、决策程序复杂等因素限制,迟迟不能做出决定,对震灾初期的抗灾救灾工作造成很大损失。

因为信息沟通不畅、应急决策体制不合理等因素,造成中央与地方之间不能形成有效的联动,给抗灾救灾工作造成了障碍。

其次,区域之间在抗灾救灾工作中的联动机制不健全。区域之间建立联动机制,共同抵御灾害的侵袭,是减轻灾害损失的一个重要途径。日本在1994年的时候,就出版了《消防白皮书》,其中规定了区域联动抵御灾害的机制。“为了防止地震火灾引起的大规模破坏,要建立跨越市、领(町)、村和都、道、府、县的广域援助体制,以及强化使用直升飞机进行广域空中消防援助的措施。”

但是,在此次火灾地震的初期阶段,其他地区的消防援助几乎全无指望。邻近县的援助,最早到达的也已经是午后(震后约7小时)。自治省消防厅在地震后4小时(17日上午10点左右)向其他地区发出第一次援助请求。接到请求的有东京都、名古屋都、广岛市、大阪府。名古屋消防局派出的消防队员在当晚9点以后到达火灾现场。京都市在接到援助请求后派出3台救火车和16名消防队员前往增援,到下午4点才正式投入抢险救灾工作。<sup>①</sup>

再次,政府与自卫队、各职能部门之间的联动机制不健全。阪

<sup>①</sup> 参见洪时明、洪时中编译:《震垮了的自信——阪神大震灾反思录( I )》,载《城市与减灾》2000年第6期,第43页。

神·淡路大地震发生以后,中央缺乏强有力的集中的救灾指挥机构。各部门、各行业自成系统的“纵向分割”防灾体制导致政府与自卫队之间、政府与职能部门之间以及各职能部门之间不能一体,影响了防灾抗灾工作的展开。如日本自卫队的装备和训练有素的队员本来可以在危机管理中发挥救灾抢险的优势,但是由于日本《自卫队法》规定,自卫队参与地方救灾工作,必须得到地方最高长官的请求。虽然灾区附近的自卫队多次联系,但因灾情不明、通讯不畅等原因,震后四小时兵库县知事才提出正式请求。而且开始时投入力量很少,后来才逐渐增加,致使火灾蔓延,灾情扩大,延误了救人的时机。

此外,部门之间也缺乏联动机制,不能形成有效的配合与合作。因为各个职能部门之间缺乏相应的协调性和一致性,在需要相互协助和支援的时候不能发挥系统的整体性功能。如日本最大的直升机机场在神户,兵库县警察局和神户市消防局还有专门用于急救的BK117型直升机。可是这些先进的国有设备是在阪神·淡路大地震后的第三天才投入救灾工作。<sup>①</sup>

### 5. 社会资源整合能力缺陷

在阪神·淡路大地震中,社会各界都积极参与了抗灾救灾工作。政府作为抗灾救灾工作的主导者,应当整合和利用各种社会资源,辅助救灾工作,减轻灾害损失。但是政府在这方面也没有发挥应有的作用。主要体现在媒体的引导和国际援助的利用方面。

首先,政府在信息传达方面没有发挥应有作用,又没有利用媒体的力量解决市民的信息需求问题。日本《灾害对策基本法》规定,在灾害发生时对市民广泛提供信息的工作应当纳入地方政府的防灾计划中,以什么样的形式,向市民传达什么样的信息都由当地政府决定。在兵库县和神户市的防灾计划中,也都设有“信息收集、传达和通报”的项目,但却没有制定具体方法。结果,在地震发生以后的三四天中,各级地方政府还未能对当地居民广泛传达有关信息。<sup>②</sup>

因为基础设施的局限、震灾破坏严重等因素的影响,政府或许不能为市民及时提供有效的信息。政府原本可以借助媒体的力量,来

<sup>①</sup> 淳于森冷:《日本政府危机管理的演变》,载《当代亚太》2004年第7期,第55页。

<sup>②</sup> 洪时明、洪时中编译:《震垮了的自信——阪神大震灾反思录(续一)》,载《城市与减灾》2001年第1期,第35页。

实现信息传输的功能。但是媒体的报道最初都集中在灾情信息方面,后来才转而开始向居民提供生活方面的信息。如果政府能与媒体合作,整合媒体的力量,那么对减轻地震灾害,促进抗灾工作将有重要帮助。

其次,政府没有及时、有效地用好国际援助资源。地震发生后,包括中国在内的愈70个国家和地区、国际组织向日本政府表示愿意提供援助,可日本政府的態度却十分曖昧,令各有关方面极为失望。法国、瑞士的救援队在地震当天即与日本政府联系表示愿意支援,可日本外务省表示同意的答复已是三天后,两救援队抵日是四天后。法国救援队离日前遗憾地说:“(日方)接受工作太迟,以致我们没有取得成果。”同样,美国“救世军”准备了一支250人的医疗队,并将医疗器械与药品运往机场待机,结果一周后他们才获日本政府的入境许可。<sup>①</sup>

如果日本政府能够以一种更开放的心态、更灵活的体制来面对国际援助问题,那么地震期间的国际救援组织将会对此次地震的抗灾减灾工作作出重要贡献。

#### 四、阪神·淡路大地震之后日本危机管理体系的改进

尽管从绝对意义上来说,危机对社会的负面影响远大于其特殊的正面社会功能,但作为社会变革和政治发展的一部分,危机对于一个理性的、有活力的政府而言,却能够成为危机管理体制以及公共管理改进和进一步发展的强大推动力。正如诺曼·R·奥古斯丁所说的危机后的处理阶段可以为组织“提供一个至少能弥补部分损失和纠正混乱的机会”<sup>②</sup>,而且“发现、培育,进而收获潜在的成功机会,就是危机管理的精髓”<sup>③</sup>。

阪神·淡路大地震危机发生之后,1月21日,新成立的“非常对

<sup>①</sup> 晓华、秀文:《“阪神大震灾”引起的思考》,载《岛国风情》1997年第7期,第46—47页。

<sup>②</sup> [美]诺曼·R·奥古斯丁等:《危机管理》,北京新华信商业风险管理有线责任公司译,中国人民大学出版社2001年版,第29页。

<sup>③</sup> 同上书,第5页。

策本部”决定从13个省厅抽调60人组成“现地对策本部”。由国土厅长官担任兵库县南部的对策大臣兼“非常灾害对策本部”部长,直接领导抗震救灾的应急、恢复和重建工作。<sup>①</sup> 神户市自1月26日发表《对赈灾复兴计划的基本考虑》,2月11日提出“阪神·淡路赈灾复兴战略”,重建工作切实开始。但是,更为重要的是,以阪神·淡路大地震为转折点,日本的危机管理体系实现了一系列的变革和进步。

### 1. 加强防灾教育和防灾训练,从根本上做好防灾抗灾的心理准备

1995年阪神·淡路大地震发生以后,日本更加重视在学校开展防灾教育,文部省(现文部科学省)号召各地中小学都要开展防灾教育,并组织编写防灾教材,分发给各个学校。2000年编写了一套面向小学低年级学生的教材,名为《思考我们的生命和安全》。充分发挥社区组织和市民的防灾抗灾能力,提出“自救”、“共救”、“公救”的原则,即灾害发生后首先是居民的“自救”,然后是邻里和社区的“共救”,最后是政府的“公救”。<sup>②</sup> 学术界也开始关注市民的防灾心理问题,如日本地震学会对以往只求学术进展的活动方式进行了反省,开始办宣传刊物,确定了“通过刊物向社会宣传对于地震现象我们已经知道了多少,还有哪些不知道”的办刊方针<sup>③</sup>,借此普及地震知识,提高市民面对地震危机的应对能力。

阪神大震后,日本政府保留了部分震害遗址,社会团体赞助建立了专门纪念馆,在馆内可以观看阪神大震灾的录像和各种地震知识录像。同时政府还开设震灾复兴支援馆,以警示教育后人。现在几乎再也没有人会安心等待有关部门发出地震警报,而是实实在在地注重于以防为主,致力于建设安全的都市。神户、兵库等地的城市建设和发展计划,首要考虑的就是城市的协调机能和防灾能力,城市发展目标强调魅力、安心、活力三者的结合。<sup>④</sup> 通过这一系列的防灾教

<sup>①</sup> 中国现代国际关系研究所危机管理与对策研究中心编著:《日本阪神·淡路大震灾》,《国际危机管理概论》,时事出版社2003年版,第422页。

<sup>②</sup> 林家彬:《日本国土整治体系考察报告——防灾减灾篇》,国研网,2002年3月13日,http://www.drcnet.com.cn/new\_product/drcexpert/showdoc.asp?doc\_id=198234。

<sup>③</sup> 《阪神·淡路大震灾调查特别委员会报告》,载《国际地震动态》1998年第11期,第26页。

<sup>④</sup> 参见朱煌武:《阪神大震后的日本震灾防御——安徽省城市防震减灾代表团赴日考察见闻》,载《地震学刊》1998年第3期,第22页。

育和防灾训练,力图提高人们对于地震灾害的警惕意识和应对能力,从根本上预防大地震可能造成的灾难性后果。

## 2. 做好防灾准备,普遍做好地震防灾计划

阪神地震以后,日本各都、道、府、县、市普遍制定了以1996年为初始年的“地震防灾紧急事业5年计划”。地震防灾计划的最大特点就是对未来城市地震的危险性和震害进行了分析预测,在此基础上详细制定了地震防灾体制机构、情报资料收集、救灾人员派遣、交通管制、消防救火、医疗救护、避难场所、灾民安置、物资储备、供水网点、建筑物抗震鉴定加固和防震减灾宣传等对策,具有很强的针对性和可操作性。<sup>①</sup>

在震灾调查中,阪神地方政府发现凡是1981年颁布新的工程建设抗震设计规范前修建的房屋均遭受到严重破坏,1981年后凡按新规范设计修建的房屋,包括紧靠极震区的高层建筑均大体完好无损,有的连玻璃幕墙都未震落。因此,兵库县在1996年制定新的地震对策计划时,总结这一经验教训,对建筑物防震抗震提出了严格的要求。他们广泛宣传普及《建筑基准法》,使各建设单位、设计施工单位和广大市民知法守法,对一般市民进行建筑抗震防灾的知识宣传和具体咨询指导,对重要的公用建筑物进行抗震性能鉴定和相应的抗震加固并形成制度,对所建工程设施严格依法审批管理。<sup>②</sup>对水、电等城市生命线系统工程的防震抗震能力要求格外严格,多数城市生命线工程都能抗7度(即我国烈度11度以上)地震,建筑物都采用轻型、吸震材料,安装了减震装置,保障大地震发生时,城市生命线系统还能保持基本正常。

## 3. 改进危机应对的决策机制

地震危机的处理需要强有力的、高效的决策机制。但是,在阪神地震的危机应对过程中,日本中央政府和地方政府都暴露出了决策缓慢、指挥涣散等缺陷。

<sup>①</sup> 参见朱煌武:《阪神大震后的日本震灾防御——安徽省城市防震减灾代表团赴日考察见闻》,载《地震学刊》1998年第3期,第20页。

<sup>②</sup> 何熙平:《日本兵库、静冈县的防震减灾对策》,载《华南地震》1998年6月,第86页。

灾后,日本政府重新审视了这种危机应对决策体制,仿照美国的联邦紧急事务管理局(FEMA),改革原有的条块分割、各自为战的危机应对模式,加大内阁首相在危机管理中的权力。阪神·淡路大地震前,日本中央政府的行政事务由各个主管部门的大臣负责,其指挥监督权也分属各个职能部门,内阁首相无权直接干预各部门的具体行政事务。1995年修改后的《灾害对策基本法》规定,作为国家灾害对策本部部长的内阁首相在危机管理中有权直接指挥那些被指定为参与危机管理的行政机关以及对警察厅长、消防厅长、防卫厅长等直接发布命令。另外,在发生大规模灾害或骚乱的紧急状态下,内阁首相有权发布紧急事态布告并暂时管制和指挥警察。<sup>①</sup> 内阁首相权力的调整,解决了权力分散、指挥涣散的缺陷,提升了危机事件的处理能力。

日本政府危机管理的最高决策机构“中央防灾会议”原来设在国土厅,虽然在减灾防灾上可以发挥一定的作用,但作为全国性的危机管理中枢决策协调机构,设置在国土厅显然在行政层次与行政幅度方面有很大的局限性并造成运作困难。为此,阪神·淡路大地震后,“中央防灾会议”改设在内阁府,由内阁首相担任会长,原国土厅所属的防灾事务局也随之调整到内阁府。此外通过“内阁会议”、“安全保障会议”、“金融危机对策会议”等决策机构制定危机对策,并由警察厅、防卫厅、消防厅等部门配合实施。1996年在首相官邸建立了以内阁首相为最高指挥官、常设性的危机管理机构,负责应对包括战争在内的所有危机。<sup>②</sup>

1995年修改后的《灾害对策基本法》规定,作为国家灾害对策本部部长的内阁首相在危机管理中有权直接指挥那些被指定为参与危机管理的行政机关以及对警察厅长、消防厅长、防卫厅长等直接发布命令。另外,在发生大规模灾害或骚乱的紧急状态下,内阁首相有权发布紧急事态布告并暂时管制和指挥警察。1999年修改后的《内阁法》第四条明确规定内阁首相有权针对内阁主要政策的基本方针及其他议案提出自己的意见。这些法规和修正案强化和扩大了内阁首相的权力,有利于处理危机管理中需要超越某种权限、法规的紧急事

<sup>①</sup> 淳于淼冷:《日本政府危机管理的演变》,载《当代亚太》2004年第7期,第57页。

<sup>②</sup> 同上。

件,缓解日常政府行政管理分权化与危机环境中需要集权运作的冲突,确保纵向行政结构功能的发挥。<sup>①</sup>

地方政府也改进了危机应对的决策体制。如兵库县在大地震后,为加强防灾工作的统筹与协调,专门设置了一个政府高级官员职务——防灾监。防灾监的地位在知事、副知事以下,各部门以上。专门负责防灾抗灾工作。同时完善应急体制建设,如制定24小时值班监视和信息收集制度,兴建应急人员住宿公寓,为工作人员配备移动电话等。<sup>②</sup>

通过机构的重新设置和职能的重新调整,日本中央及地方政府提高了面对危机事件时的资源整合及快速决策能力。

#### 4. 完善危机应对过程中的协调联动机制

通过建立联动机制,抵御自然灾害的侵袭,是抗灾减灾的重要手段。但是阪神·淡路大地震暴露了政府在危机应对过程中信息沟通不畅、协调联动机制不健全等缺陷。

阪神震灾以后,日本政府通过修改《灾害对策基本法》等相关的法规,调整了以往必须分部门层层传送的刻板机制,允许下级部门在机能瘫痪的情况下,直接向内阁首相报告,使信息传送机制适用于危机环境。在通信设施方面日本政府也加大了资金和技术投入。1995年年底又建立了中央与地方之间的紧急联络通讯网,进一步强化了中央防灾无线通讯系统。另外还充分利用信息技术,构建了由卫星通讯、移动通讯、固定通讯组成的中央防灾无线网、卫星监控与地面监控并用的消防防灾无线网和省一级的防灾行政无线网、市区级的防灾行政无线网及其防灾相互通信网。这些网络纵横交错,形成了一个整体的、覆盖全国的危机对策专用无线通讯网,为日本政府收集处理信息提供了高科技的硬件支撑。<sup>③</sup>通过信息网络的建设,保障了中央和地方之间快速的信息交流,实现中央和地方在面对危机的时候能够形成有效的联动机制,共同处理危机事件。

<sup>①</sup> 淳于森冷:《日本政府危机管理的演变》,载《当代亚太》2004年第7期,第57页。

<sup>②</sup> 何熙平:《日本兵库、静冈县的防震减灾对策》,载《华南地震》1998年6月,第84—85页。

<sup>③</sup> 参见淳于森冷:《日本政府危机管理的演变》,载《当代亚太》2004年第7期,第58页。

在兵库县、神户县等地方,也都建立了地震应急指挥中心。这些中心都由政府投资建设,配备了先进的软硬件设备,建立了全部电脑化的地震报警系统、利用卫星传送的地震通讯系统、震害预测评估系统和配备直升飞机的紧急救援系统,其地震应急能力和效率已达到相当高的水平。<sup>①</sup> 保证在地震危机发生的时候,能够在最大程度把握灾情及抗灾减灾工作的进展情况。

在区域协调与联动方面,通过统一组织消防训练等方式,促进区域合作。如首都圈的7个地方政府共同签署了《七都县市灾害时相互援助协定》,它们每年要针对如何开展相互支援进行演练。类似地,阪神地区的9个地方政府自1995年大地震发生以后每年都进行联合防灾训练。<sup>②</sup> 达成协定或防灾训练,地方政府之间也形成联动机制。

在政府与部门联动方面,通过成立统一的决策机构,对各职能部门的资源进行统一整合,实现政府与部门之间、部门与部门之间的协调联动。例如,兵库县从警察局抽调3人,消防队抽调1人,自卫队抽调1人到灾害对策本部工作,他们参与对策本部的日常工作,同时负责与派出单位联系。<sup>③</sup> 这样不仅实现了专业分工配合,而且实现了政府与职能部门之间的资源整合,建立联合抗灾机制。

#### 5. 整合社会资源,开展国际合作

大地震发生后,70多个国家及一些国际救援组织都希望能参与或帮助日本展开抗灾减灾工作。但因为日本政府对国际援助持暧昧态度,导致国际援助没能发挥应有作用。事后日本政府的这种做法遭到国际社会及日本市民的广泛批评。之后,日本政府开始转变观念,积极参与世界性的防灾合作。

目前,日本政府部门中有国际合作事业团(JICA)、国际合作银行(JIBIC)及外务省等在国际防灾领域发挥着巨大作用。以日本红十字会为首的民间团体也积极参与世界性的抗灾减灾工作,为灾害地区

<sup>①</sup> 参见朱煌武:《阪神大震后的日本震灾防御——安徽省城市防震减灾代表团赴日考察见闻》,载《地震学刊》1998年第3期,第21页。

<sup>②</sup> 林家彬:《日本国土整治体系考察报告——防灾减灾篇》,国研网,2002年3月13日, [http://www.drcnet.com.cn/new\\_product/drcexpert/showdoc.asp?doc\\_id=198234](http://www.drcnet.com.cn/new_product/drcexpert/showdoc.asp?doc_id=198234)。

<sup>③</sup> 何熙平:《日本兵库、静冈县的防震减灾对策》,载《华南地震》1998年6月,第85页。

提供援助。为推进亚洲地区多边防灾合作,1998年7月,在神户市成立了亚洲防灾中心。而且,日本与美、韩之间在地震、水灾方面的防灾合作也日益加强。日美之间设立了“日美地震防灾政策会议”,确定了两国在防灾合作上的密切关系。日韩之间的防灾合作也进展迅速。<sup>①</sup>

为纪念阪神·淡路大地震十周年,2005年1月18日,联合国“减少灾害问题世界会议”在日本兵库县、神户县举行。会议重申了开展国际合作与防灾减灾及可持续发展、消除贫困等问题之间的内在联系。在防灾减灾的国际合作方面,日本已经在国际上扮演着越来越重要的角色。

## 五、小 结

阪神·淡路大地震对神户地区甚至整个日本的经济都造成了沉重的打击,大地震在暴露日本原有危机管理体制缺陷的同时,也为城市政府及民间社会建构一个更趋合理、有效的危机管理体制提供了契机。从大地震本身来看,日本政府的危机应对是有所欠缺的;但是,从大地震的长远影响来看,日本政府的危机应对是成功的,在大地震的危机处理过程及震灾后的反省和复兴过程中,日本中央政府、地方政府及民间社会获得了大量的地震灾害防治经验,实现了公共治理结构的优化,改进了城市治理的程序和手段,并借此完善了日本的危机管理体制。这可能是阪神·淡路大地震这一灾难性的突发事件所能够赋予全人类的最宝贵的财富。

---

<sup>①</sup> 中国现代国际关系研究所危机管理与对策研究中心:《日本阪神·淡路大地震》,《国际危机管理概论》,时事出版社2003年版,第437—439页。

## 第十四章 案例研究 :东京地铁沙林毒气事件的危机处理

在现代城市的运行过程中,纵横发展、四通八达的地铁系统把一个大都市紧密地联结在一起,为城市居民提供了方便、快捷、高效的交通手段,成为现代城市生命线系统的重要构成部分,也成为现代城市文明发展的重要标志。但是,就是因为地铁系统尤其是其中的中心站点和线路人员流动量大,乘客密集,社会影响大,地铁又难以像机场那样建立严密的安全检查系统,容易得手,它也成为仇视社会的恐怖分子青睐的犯罪场所。从1995年的东京地铁沙林毒气事件、2003年的韩国大邱地铁纵火案,直到2005年英国伦敦地铁爆炸案,各国城市的地铁系统已经成为恐怖犯罪案件的高发区,并造成了严重的损失和广泛而恶劣的社会影响。这里主要对东京地铁沙林事件危机处理过程进行研究分析,希望得出有益于我国大城市处理类似危机事件的经验教训。

### 一、东京地铁沙林毒气事件经过<sup>①</sup>

东京市纵横交错、相对发达的地铁系统,为东京市民提供了一种非常便捷、整洁和安全的出行环境,因此东京市的地铁系统也一直非常繁忙。这种地下铁的繁荣景象是日本市民尤其是东京市民所津津乐道的,他们一直认为,自己的生活环境很安全、治安很好。但是,一次恐怖的无选择性的沙林毒气散布事件沉重地打击了这些安逸的市民的自信心,他们被笼罩在恐慌与不安的迷雾中。

1995年3月20日上午,大雨洗礼后的东京格外清新,人们像往

---

<sup>①</sup> 事件描述参考了以下资料的相关内容:郑祖庆:《东京地铁毒气事件综合报道》,载《城市公用事业》1995(3);汪新斋、霍鲁鹏、王慧敏:《日本东京地铁沙林毒气事件回顾及教训》,载《人民军医》1999(1);《东京地铁“沙林”毒气事件的罪魁祸首——奥姆真理教》,人民网日本版, [http://japan.people.com.cn/2001/08/02/riben20010802\\_9509.html](http://japan.people.com.cn/2001/08/02/riben20010802_9509.html), 2001年08月02日12:41(北京时间);《1995年日本东京地铁沙林毒气案》,中国生物安全信息网, <http://www.biosafety.com.cn/bioterrorism/1995Tokyo-subway-bioterrorism.htm>。

常一样行使在去上班的地铁列车中。8 时左右,开往北千住方向的东京日比谷线地铁在经过六本木车站时,第一节车厢突然被一种强烈刺激的气体所笼罩。受到这种不明气体的刺激,众多乘客出现瞳孔缩小、咳嗽、头晕、呼吸困难等现象,重者则眼前发黑、呕吐、晕倒。同时,人们在车厢内的多处发现用报纸包住的正从中渗漏出挥发性液体的小包、塑料袋和小瓶。此时,地铁指挥所指示工作人员登车检查、排除异物,他们没有想到是有人故意放毒,结果检查人员也发生中毒。有的检查人员把异物带回办公室,也引起办公室人员中毒。中毒者相继被从地铁站出口抬出,有的大口喘气,有的口吐白沫,有的神志不清,一个个痛苦不堪。

同日早上 8 时 10 分,日比谷线的筑地车站也发生了类似的毒气散布事件。当列车正要慢慢地驶进筑地车站而车门尚未开启之时,第三节车厢里的一位女性就挥舞着双手大喊救命。当车门打开时,几名乘客同时从拥挤的列车倒向月台,强烈刺激的气体同时从车厢内溢出,顿时弥漫了整个车站。工作人员高喊让乘客赶快离开月台,列车里的乘客和正在等车的乘客纷纷涌向车站出口,月台上一片混乱。不少人已经抽搐着倒在地上。筑地车站的工作人员一边救助受害乘客,一边拨打 119 紧急电话报警。

东京消防厅在接到筑地车站的报警后,接着报警电话就不断打来。事后证实,从该日上午 8 时至 9 时的一个小时内,东京市中心的 3 条地铁线(日比谷线、千代田线和丸之内线)的 5 辆地铁列车以及 16 个车站(霞关、神谷町、惠比寿、筑地等车站)都遭到了毒气袭击。

由于事件的发生地点在大型地下建筑空间的地铁车站、车厢内,环境相对狭窄封闭,人员疏散不便,而且日比谷线、千代田线和丸之内线这三条地铁线路是穿过东京市中心的交通大动脉,客流量大,再加上事发时间又正值早上人们上班的高峰时刻,因此伤亡惨重。截止到当天下午 3 时止,已有 6 人死亡,1000 多人受害。此时,受害情况正在继续扩大,一些原本以为安然无恙而照常上班的职工相继出现中毒症状。与此同时,参加救援的警视厅、消防厅以及救助自卫队的救助人员中也陆续有人中毒,受害人数迅速增加到 3300 多人。最终的统计结果显示,此次毒气事件造成 12 人死亡,约 5500 人中毒(其中包括 7 名中国人),1036 人住院治疗。

实际上,这次东京毒气散布事件不仅造成了人员伤亡,而且还造

成了社会混乱。日比谷线全线停驶,千代田线和丸之内线部分停止正常运行,26个车站被关闭。救护车及警车的鸣笛声响彻整个东京上空,市中心及附近地区的交通大堵塞。为了防止受害情况继续扩大,有关当局发出通知,要求这16个车站附近的商店和居民最好暂时不要出门。平日的节奏和平静被打破,整个东京陷入了一片混乱。

不仅如此,这次毒气事件还造成了严重的社会恐慌心理。事件发生的第二天(3月21日)东京地铁站的萧条景象充分说明了这一点。尽管日本警方的上万名警察和自卫队的化学防卫部队全副武装地分赴现场对3条线路的5列列车连夜进行消毒,一夜过后,3条线已经全面恢复行驶,但由于3月21日是春分假日,更因为人们对毒气散播的恐惧,平日乘客流量达16万人次之多的霞关中转站乘客稀疏,神谷町、筑地等车站上冷冷清清。

由于事后查明这一事件是日本邪教组织奥姆真理教投放沙林毒气所为,因此该事件又被称为东京地铁的“沙林事件”<sup>①</sup>。东京地铁沙林毒气事件震动了日本社会朝野,也引起了世界各国政府的关注。虽然这次沙林毒气事件给人民生命、财产带来了损失,对经济和社会的基础设施造成了破坏,也引起了社会心理环境的恶化,但由于日本政府和东京都立即作出了积极反应,采取了有效对策,整个危害事件在当天中午的12时左右就得到了实质性的控制,防止和减轻了更为严重的可能性灾害的发生。

## 二、东京都和日本政府的危机应对

根据美国学者罗森豪尔特对危机的定义<sup>②</sup>,公共危机<sup>③</sup>是指对一个社会系统的社会价值、行为准则、社会秩序等产生严重威胁,使社会处于偏离正常轨道的非均衡状态,并且在时间压力和不确定性极高的情况下需要由政府为核心的公共管理系统做出决策并加以解

<sup>①</sup> 参见王冷一:《东京:紧急应对沙林事件》,http://www.nanfangdaily.com.cn/zn/20030220/cs/z/200302200870.asp 2003年02月20日,13-36-39。

<sup>②</sup> 危机是指“对一个社会系统的基本价值和行为准则架构产生严重威胁,并且在时间压力和不确定性极高的情况下必须对其作出关键决策的事件”。

<sup>③</sup> 有关“公共危机”概念同时参考了以下资料:菲克:《危机管理》,韩应宁译,台北,经济与生活出版事业公司1987年版;J.多尔蒂:《争论中的国家关系理论》,世界知识出版社1987年版。

决的事态。因此，“沙林事件”可以被认为是日本政府遭遇的一次严重的公共危机。而日本政府迅速处理危机的能力也使之成为政府应对公共危机的经典案例。“沙林事件”之所以能够在如此之短的时间内得到有效控制，主要得益于东京都和日本政府的一整套相对完善的危机应对机制。该应对机制包括了权威机构、专家系统、救援中心、危机公关、危机应对法律体系、恢复学习机制以及物资供应保障等。

### 1. 权威机构

就公共危机的性质来看，它的非预期性乃至意外性、危险性或威胁性、不确定性和多样性、扩充性（感染性）以及危机处理的紧迫性要求有一个强有力的权威机构集中各种有效资源统筹规划、集中安排，使各机构、各部门协同运作，并且该权威机构的最高指挥中心需要有一个权威人物作为核心，以保证命令的绝对服从和决策的有效执行，减少和减轻危机带来的危害。

权威机构的成立 “沙林事件”发生之时，危机应对的决策权和指挥权迅速上移至日本中央政府（当时为村山内阁）。当天上午10时40分就在警视厅成立了专门的紧急对策本部（权威机构、最高指挥中心），此时离政府机构收到危机警报不过一个多小时，而且其中还经历了地方政府向中央政府“危机处理权限”的转移。<sup>①</sup>该紧急对策本部由一位高级官员负责协调和指挥事件的处理，有紧急调配所需各种资源之权，以保证应急工作的顺利进行。

权威机构的行动 紧急对策部成立之后快速界定了事态的性质，确定了需要转移、缩减危机的来源和范围，并做出了应对决策。首先，紧急对策本部立即向全国公共运输机构发出强行检查危险物品的命令。与此同时，东京地铁系统成为防范的重点。然后，紧急对策部宣布，由于紧急事件的发生，东京地铁服务暂时停止，告示迅速贴满了各个车站。而主要受害地区——中央区的14所小学、6所中学，一律提前放假让师生回家，归途中学生们一人戴一个大口罩。这天上午，除了日本军队派出特种部队以外，日本警视厅和消防厅分别

<sup>①</sup> 参见王冷一：《东京：紧急应对沙林事件》，<http://www.nanfangdaily.com.cn/zn/20030220/cs/z/200302200870.asp>，2003-02-20 13 36 39。

出动了1万名警察和192辆救护车。<sup>①</sup>

**权威人物的行动** 事件发生后,日本首相村山富士和内阁官房长官五十岚立即下令成立一个专门委员会彻底调查毒气杀人事件。<sup>②</sup>当天上午12时左右,村山首相发表了电视讲话,呼吁人们保持镇静,并提供线索揭发罪犯。而且,出事后不久东京警视厅长官及各有关官员就及时赶到现场,采取行动。

紧急对策本部的成立及其决策的出台在总体上控制了事态的发展,同时也在一定程度上稳定了民心,这为进一步的救助及恢复工作奠定了良好的基础。

## 2. 专家系统

一般来说,权威机构的决策者凭借其知识、经验和才智,就可以做出有效的决策。但危机处理过程毕竟是个错综复杂的社会资源整体运行的过程,需要动员多方面的力量。而且更为重要的是,随着现代科学技术和经济的迅速发展,决策过程中的随机因素不断增多,加之制造公共危机的犯罪集团和恐怖分子的犯罪技术的“高智能化”及其集团组织成员的高学历化、高智商化,现代决策者所承担的职责任与他们的知识和能力之间的差距越来越大,而要弥补这个差距,就必须开发社会科学家、自然科学家等各领域专家的智慧,把专家系统引入到危机应对机制中。<sup>③</sup>专家系统的引入不仅能够减少决策失误,快速解除危机状态,还能够缓解社会的恐慌心理。

“沙林事件”发生后不久,日本权威的化学专家、罪犯防治专家、医疗专家等权威专家以及日本自卫队防化部队、东京警视厅、东京消防厅等专门机构的人员立即到位,各司其责。

**专家的行动** 事发后30分钟不到,防化专家就已乘直升飞机赶

<sup>①</sup> 参见平川:《寻找黑暗中的灯光——政府危机管理》,中国企业战略传播网, www.sjl63.com.cn 2005年2月1日。

<sup>②</sup> 参见陈润华、张磊、林发:《奥姆教祖麻原落网记》,《孙子兵法》之《军行篇》解读, www.met.fzu.edu.cn。

<sup>③</sup> 参见张国庆:《行政管理学概论》(第二版),北京大学出版社2000年版,第284页;胡凡:《当代恐怖主义活动五大特点》,http://www.luckup.net/n/ca10650.htm,2002-03-29 11:13:16;《强化国际生物恐怖活动的防备及应对能力》,http://www.xjqi.gov.cn/xjnews/gjzjdt/20041112104247.htm 2004-11-12 10:42:47。

到现场采样。<sup>①</sup> 当日早晨 9 时,日本首相村山富士指示被称为“亚洲第一警”的东京警视厅成立“东京都地铁毒气特别调查本部”,并出动大量调查人员进行严密搜查。<sup>②</sup> 在对搜集到的装毒气的 6 个容器进行分析后,化学专家确认这种毒气为沙林。随即日本权威化学专家和罪犯防治专家向公众宣布此次事件的杀伤性毒气为瓦斯类物质沙林。沙林学名为甲氟磷酸异丙酯,是二战中纳粹德国研制出来的一种剧毒化学武器。

接着医疗专家宣布了沙林中毒的症状。<sup>③</sup> (1) 共性症状:瞳孔缩小、鼻分泌物增多、支气管收缩、分泌亢进、呼吸障碍、痉挛;(2) 眼部症状:眼痛、结膜充血、视野变小、暗感、异物感;(3) 呼吸道症状:呼吸困难、咳嗽、流涕、胸闷、胸部压迫感;(4) 消化道症状:恶心、呕吐、腹泻;(5) 精神症状:个别病例出现谵妄、幻视、不安、失眠、夜间兴奋;(6) 重症者出现全身肌肉痉挛、意识障碍、大小便失禁、呼吸停止;(7) 其他症状:无力感、肌颤。这样,人们就可以自己判断是否已经中毒。同时,医疗专家指出,中毒者初期可能会没什么反应,但一旦出现任何轻微症状就要立即赴医院或急救中心进行诊治。因为沙林毒气侵入到人的中枢神经后,受害者不死也会落得终身残废。

专门机构的行动 作为应急危机、惩治犯罪与防范灾害的专门机构的自卫队防化部队、东京警视厅和东京消防厅,在某种程度上也可以说是应对危机的专家队伍机构。他们在收到危机警报后的第一时间就赶到了出事现场。日本自卫队防化部队人员,身穿防毒衣,头戴防毒面具,带着消毒器材全副武装分赴现场,连夜进行消毒。日本警视厅调集 1 万多名警察维持秩序,并命令全国的警察组织加强对公共交通、公众集会等公共场所的保卫警戒。并于 3 月 22—27 日出动数千名警察,突击搜查了奥姆真理教在全国的几百处据点和租用的仓库,发现有大量化学药品,制造沙林的初始原料、中间体、最终产物、副产物、分解反应催化剂、稀释沙林用的溶剂,还发现俄制侦毒器、防毒面具、防毒服、神经性毒剂解毒药,找到了生产沙林的厂房,

<sup>①</sup> 参见《1995 年日本东京地铁沙林毒气案》,中国生物安全信息网, <http://www.bio-safety.com.cn/bioterrorism/1995Tokyo-subway-bioterrorism.htm>。

<sup>②</sup> 参考郑祖庆:《东京地铁毒气事件综合报道》,载《城市公用事业》,1995(3)。

<sup>③</sup> 参见王新斋、霍鲁鹏、王慧敏:《日本东京地铁沙林毒气事件回顾及教训》,载《人民军医》,1999(1)。

断定奥姆真理教确实生产过沙林。<sup>①</sup> 东京消防厅出动大量救护车将受害乘客紧急送往附近的医院急救。他们的出现不仅控制了毒气的危害,还使案件得到了迅速侦破。

### 3. 救援中心

救援中心是危机应对机制中的一个重要因素。任何危及人身生命安全的灾难性事件都需要救援中心的急救行动。当然,这需要政府和社会的共同努力,需要各个部门的交叉的然而又是协同的运作。

**急救运输工作** 参加“沙林事件”救援工作的救援中心有医疗队、医院工作者、防化人员以及东京消防厅。事发的当天上午,日本自卫队和东京消防厅在接到报警电话后就立即出动参加救援,将受害者送到医院。

**急救治疗**<sup>②</sup> 在这起事件中,中毒者 5500 例,住院治疗 1036 例,分住在 105 家医院,其中严重中毒 37 例,重危 16 例。病员集中,短时间内出现大批量伤员需要医治。为此,医院紧急制定了急救措施,他们的急救治疗方法是:迅速脱去伤员衣服,装入塑料袋。接触沙林液体者,用大量水冲洗;呼吸停止者,立即进行人工呼吸或用呼吸机辅助呼吸;经常吸痰,用阿托品控制气管分泌物;大量输液,出现痉挛时,给予地西洋治疗;用流水冲洗结膜,对瞳孔缩小者给予后马托品和麻黄碱合剂(mydrin2p)或环戊醇胺酯或阿托品点眼;结膜、睫状体充血者用 mydrin2p 或激素类药物点眼;弥漫性表层角膜炎,用抗生素眼膏、激素点眼;视病情轻重适量用药。

**医院药房的行动**<sup>③</sup> 得到中毒消息后,药房立即派人到急救中心和现场了解情况。得知是沙林中毒后,医院药房立即筹备抗毒药,并与药店联系,还派人到病房核查抗毒剂使用情况。由于药房工作主动、措施得力,保证了整个抢救过程中的药品供应,为抢救成功发挥了重要作用。

<sup>①</sup> 参见王新斋、霍鲁鹏、王慧敏:《日本东京地铁沙林毒气事件回顾及教训》,载《人民军医》,1999(1)。

<sup>②</sup> 同上。

<sup>③</sup> 同上。

#### 4. 危机公关

危机公关<sup>①</sup>是公共关系学的一个概念,指政府、企业或社会团体从公共关系的角度对突如其来的危机事件进行有效处理,即通过一系列的活动来获得社会公众的原谅和理解,进而挽回影响的一项工作。在危机发生的国家或地区,该危机事件通常会成为压倒一切的特大新闻,这并不是新闻媒体“唯恐天下不乱”,而是因为人命关天,尤其是涉及人数众多,媒体的关注是理所当然的。而且,一方面,在通常情况下,危机的发生总是伴随着小道消息的传播,小道消息在很大程度上存在失真之处。心理学家发现,在谣言的传播过程中,对事实的歪曲是普遍存在的,一部分人出于私利往往会发布小道消息,片面夸大事实。另一方面,人们面临危机时,对信息的需求快速增加,如果正常传播渠道不能提供足够的信息,小道消息的传播就会增多。但最终会“谣言止于公开”、“谣言止于智者”。<sup>②</sup>流言心理学<sup>③</sup>的研究结果也表明,在流言传播中,主题越是重要,流言也就越容易传播;主题的信息越是暧昧,流言也越容易传播。而流言往往会进一步增大人们的恐慌心理。因此,应对危机之时,把危机公关作为其中的一个重要环节,让民众通过官方渠道了解事态的进展、原因和结果是至关重要的。这也是处理危机的一个前提条件。

新闻发布中心的成立 日本政府在应对“沙林事件”的过程中就充分注意到了危机公关的重要性——紧急对策本部成立的同时也设立了新闻发布中心。该新闻发布中心由专门的新闻官负责发布相关的消息,一方面使媒体有权威的消息来源,保障民众的知情权,另一方面政府可以控制消息的公布。

新闻发布中心的行动 首先,东京各家电视台纷纷中断了正常节目,于当天上午 11 时左右(紧急对策部成立 20 分钟后)对事件进

① 参见《危机公关,最后的“解药”》,“政府与危机公关”专题第 148 期(2003 年 4 月 28 日),<http://www.zhongshan-lib.com.cn/reference/top>。

② 参见路洪卫:《公共危机管理启示》,中国 MPA 社区论坛,“危机管理”专题,<http://www.chinampa.cn/bbs/dispbbs.asp?boardid=4&id=3005>,2003-07-18,21:50:24,转自《中国研究》。

③ 最早由〔美〕奥尔伯特(G. W. Allport)与波斯特曼(L. J. Postman)在其合著的著作《流言的心理学》(1947)中提出。他们在该书中指出,流言的传播量以及强度与主题的重要性与相关信息的暧昧度成正比,而且,重要度与暧昧性的影响方式不是“和”的形式,而是以乘积的方式出现的。

行了全面报道。<sup>①</sup>同时,政府开始出版宣传印刷品。<sup>②</sup>30分钟后,广播系统播出了警视厅的初步判断,即此番事件是人为因素,并且播出了防化警察机动部队出动的消息。紧接着,各电视台播出了村山首相的讲话。中午12时,日本自卫队的特种部队紧急出动并投入戒备行动的镜头出现在电视上。<sup>③</sup>

与此同时,东京都宣布将对这次不幸事件中的死伤者进行适当的政府补偿。在社会各方力量的协助之下,警方侦查的目光迅速瞄准了奥姆真理教。事发后不到48小时,警视厅出动了1000多名警察和100多辆警车,突击搜查了奥姆真理教在富士山的总部,并最终逮捕了奥姆真理教的头目。而在这一案件的侦破过程中,各主要媒体跟随警方做了全方位的报道。<sup>④</sup>

### 5. 危机应对法律体系

制定相关的法律,统一规定政府在处理紧急事务中的职权和职责,确定依法对抗紧急状态的法治原则,使危机应对中有法律法规可依在危机管理中是很重要的。要想在应对危机的过程中使社会秩序井然有序,政府各部门、各机构各司其责、协调运作,就要发挥法律对社会无序状态或是紧急状态的防范和矫正功能,并在保障公民权的基础上保证政府在法律规定的范围内行使危机管理权,还要使这种权力得到社会和公众的有效监督。<sup>⑤</sup>

由于其特殊的地理条件,日本是个自然灾害频繁发生的地方。长期以来,自然灾害一直是日本危机管理的重点,日本从中央政府到地方自治政府都有比较完备的防灾计划,各种相关的对策已经作为重要的行政政策而被广泛执行。自1995年1月阪神大地震后,日本

<sup>①</sup> 参见王冷一:《东京:紧急应对沙林事件》,http://www.nanfangdaily.com.cn/zm/20030220/cs/zl/200302200870.asp,2003-02-20 13 36 39。

<sup>②</sup> 参见《1995年日本东京地铁沙林毒气案》,中国生物安全信息网,http://www.biosafety.com.cn/bioterrorism/1995Tokyo-subway-bioterrorism.htm。

<sup>③</sup> 参见平川:《寻找黑暗中的灯光——政府危机管理》,中国企业战略传播网,www.sjl63.com.cn 2005年2月1日。

<sup>④</sup> 参见王冷一:《东京:紧急应对沙林事件》,http://www.nanfangdaily.com.cn/zm/20030220/cs/zl/200302200870.asp 2003-02-20 13 36 39。

<sup>⑤</sup> 参见薛澜、张强:《直面危机:SARS险局与中国治理转型》,中国MPA社区论坛,“危机管理”专题,http://www.chinampa.cn/bbs/dispbbs.asp?boardid=4&id=3005\_2003-07-18.21 50 24。

更加重视对自然灾害的危机管理,也更加强调对危机的法制管理。因此,日本对恐怖事件的处置、传染病的防治以及自然灾害的防灾抗灾等均有明确的法律规定。<sup>①</sup>

**完备的法律体系** 日本的法律体系是相当完善的。到1995年时,关于危机管理与应对的国家法律有母法(基本法):《灾害对策基本法》(1961年)、《大规模地震对策特别措施法》(1981年)、《关于防止海洋污染和海上灾害的法律》(1970年)、《消防法》(1948年)、《关于石油化学基地等灾害防止法》(1975年)、《关于感染症的预防和对患者医疗法律》(1998年)、《地方自治法》(1947年)。此外,在组织法方面,有《消防组织法》(1947年)、《警察法》(1954年)等。灾害预防方面,有《地震防灾对策特别措施法》(1995年)、《活火山对策特别措施法》(1983年)、《台风常袭击地带的防灾特别措施法》(1958年)、《促进建筑物耐震加固的法律》(1995年)、《防洪法》(1949年)、《海岸法》(1956年)、《城市公园法》(1956年)、《城市绿地保护法》(1973年)。在灾害应急对策上,有《灾害救助》(1947年)等。

东京都的地方法规也相当完善,在国家制定法律后,马上制定相应的条例和实施规则或细则,当然还包括根据东京都本身需要而制定的条例和规则。这些地方法规包括消防、火灾预防、危险物管理、急救、灾害对策和灾害救助、政府信息公开、防止公害和环境污染、治山治水、公共卫生和健康保健、城市安全和防震抗灾、食品卫生、药物管理、动植物防疫、水源和自来水管理等。

**依法处理危机** 在应对“沙林事件”的过程中,东京都和日本政府依据相关的法律、法规、条例和细则等分配职责与权限,实施救助工作。警察官、海上保安官、消防官根据《警察法》、《消防法》、《道路交通法》、《海上保安法》等获得紧急处理权限,奔赴现场参加救援行动。

这些法律法规的存在保证了国家机器、社会系统在危难时刻能够正常运转,为危机管理、灾害排除以及救援工作的顺利有序进行提供了可靠保障。

<sup>①</sup> 参见金磊:《国外的危机管理及立法》,中国MPA社区论坛,“危机管理”专题,<http://www.chinampa.cn/bbs/disppbbs.asp?boardid=4&id=3005>, 2003-07-18. 21 50 24。

## 6. 恢复、学习机制

学者们对危机事件的生命周期有很多种不同的分类。有的将其分为危机预防、危机准备、危机回应与危机恢复四部分组成的循环<sup>①</sup>,有的则将之分为危机潜在期、危机突发期、危机持续期和危机解决期四个阶段。<sup>②</sup> 尽管说法不一,但各种分类所包含的内容是一致的。这里把危机处理的生命周期分为五个阶段:信号侦测阶段——识别警示信号并采取预防措施;探测和预防阶段——力争减少潜在的危机;控制损害阶段——将危机影响降到最低;恢复阶段;学习阶段——回顾、总结经验教训的阶段。很显然,在危机处理的过程中,这五个阶段中的任何一个阶段都是很重要的。恢复与学习阶段当然也要被高度重视。

**社会心理治疗** 上文已述,“沙林事件”本身的危害程度在当天中午12时左右已经得到了实质性的控制,而接下来新闻发布中心宣布的各种官方消息以及通过媒体向公众展示的东京警视厅、消防厅的行动画面尤其是对本次事件的元凶——奥姆真理教的搜查的画面,还有政府对死伤者的补偿都是在对此次事件的社会病痛进行心理治疗。清除危机带来的社会心理病痛,并对之进行有效治疗,对于日本已被破坏的社会政治、经济的恢复及其持续稳定健康发展的作用是不言而喻的。

**消除危机产生的原因**<sup>③</sup> 东京地铁毒气事件发生后,日本警方以涉嫌绑架、非法监禁、非法研制麻醉药物、秘密制造枪支、杀人和杀人未遂等罪名在全国通缉麻原(奥姆真理教教祖)及其亲信,共逮捕嫌疑犯428人。日本检察部门经过调查,断定此事及过去发生的一系列杀人案件都是奥姆真理教所为,并以杀人罪对麻原等180名嫌疑人进行起诉。这些人共涉嫌犯罪案件80起,麻原本人涉嫌包括6起杀人

<sup>①</sup> 参见杨映明、刘建中:《关于建立和完善云南省公共危机管理应急机制建议》,红河科技网, <http://www.hhst.net.cn/main/Detail.asp?id=1119>, 2004-10-30。

<sup>②</sup> 参见高世屹:《媒体在政府危机管理中的作用》,中国MPA社区论坛,“危机管理”专题, <http://www.chinampa.cn/bbs/disppbs.asp?boardid=4&id=3005> 2003-07-18. 21:50:24。

<sup>③</sup> 本部分参考了:《叫嚣武力征服世界的奥姆真理教》, <http://www.mingjing.org.cn/sjddxj/04-4.htm> 郝军、黎文兵:《国际邪教组织——“奥姆真理教”》,万方数据资源系统, [http://www.wanfangdata.com.cn/qikan/periodical\\_Articles/gjzlx/gjz2004/0407/0407ml.htm](http://www.wanfangdata.com.cn/qikan/periodical_Articles/gjzlx/gjz2004/0407/0407ml.htm)。

案在内的 17 起案件。

1995 年 10 月 30 日,东京地方法院根据《宗教法人法》,判决撤销奥姆真理教的宗教法人资格,解散该教,随后封存了该教的资产。1996 年 3 月 28 日,该法院认定该教资产无法抵消对受害者、受害者遗属及债权人的赔偿金,宣布该教破产。为了加快案件的审查速度,1997 年 12 月,检察院将起诉书中涉及的约 3800 名受害人减少为 14 人。经过近 4 年的审理,东京地方法院将逮捕归案的奥姆真理教骨干先后处以死刑、无期和有期徒刑等不同的刑罚。将杀害板本律师一家的主犯判处死刑,这是日本首次对信教者判处死刑。将松本沙林毒气案和东京地铁毒气案的案犯分别判处无期徒刑和 10 年以上的有期徒刑。法庭已对麻原进行了 100 多次公审,审理主要是以让嫌疑人在麻原面前对证的形式进行。几乎所有证人都说麻原是首谋。但是,如何加强对宗教团体尤其是新兴的宗教团体的有效监管,严厉打击各种严重危害社会的邪教组织,仍是一个亟待解决的司法问题。

由于日本政府未取缔奥姆真理教,仅取消了其宗教法人资格,所以该教仍在以其他团体名义大肆进行危害社会的活动。经过短短几年的“冬眠”后,奥姆真理教已逐渐复活,到 1997 年 12 月 1 日已有约 900 名出家信徒和约 1300 名在家信徒。奥姆真理教的死灰复燃引起了日本民众的恐慌和警方的关注。1999 年 11 月 18 日下午,日本众议院以多数赞成通过了针对奥姆真理教的《团体限制法案》和旨在救助受害者的《破产特例法案》,并提交参议院审议。可以预计,在日本公众的强烈要求下,日本立法机关将会进一步完善有关法律,以彻底除去奥姆真理教等毒瘤,拂去笼罩在人们心头的阴影,保障人们平安地生活。

**完善法律法规** 日本政府很善于从危机中总结学习。针对“沙林事件”的发生,1995 年 4 月 21 日,日本政府制定了《关于防止沙林等侵害人身的法律》,禁止沙林等的制造和拥有、转让。同年,日本制定了《灾害对策基本法》,对同属灾害的重大事故处理的法律依据,作出了详细的划分,日本在基本法下,对不同的灾种设立了具体的个别法。例如第 38 条规定处理重油泄漏事故,必须根据《防止海洋污染以及海上灾害法》等。1998 年,日本又制定了《传染病防治法》,该法由 252 条规定构成,其中包括基本方针,有关传染病信息的收集和公布,健康诊断以及就业限制,住院、消毒及其他措施,新型传染病,费

用负担、处罚办法等。1999年12月又制定了《关于限制进行无选择性的大量杀人行为的团体的法律》。2001年,日本针对恐怖事件制定了《恐怖事件对策特别措置法》,为应对生物武器、化学武器恐怖事件危机立了法,对饮用水水道、食品、急救医疗以及医药品的供给、地域的健康危机管理体制、地方自治政府的信息来源等都做了相应的规定。由此,日本的危机管理立法一步步走向成熟和完善。<sup>①</sup>

此外,此次危机应对中的物资供应是及时与充足的,它保证了整个危机应对过程的顺利进行,这是显而易见的事,这里不再赘述。

### 三、经验教训

总之,1995年东京地铁沙林毒气事件的危机处理是历史上政府成功应对危机、进行危机管理的一个经典案例。回顾与总结该危机的来龙去脉,我们可以得到以下有益的启示:

首先,从横向来看,权威机构、专家系统、救援中心、危机公关、危机应对法律体系、恢复学习机制以及物资供应保障等是危机管理系统中的重要因素。即便是在常态的社会情形之下,也要重视这几项因素的健全与完善,以备不时之需。

其次,从纵向来看,危机的应对需要有一个清晰明确的思路,即确认需要转移、缩减的危机的来源、范围 and 影响——定位初始管理——改进对危机冲击的反应管理——完善修复危机带来的灾害与后患。

再次,从总体来看,危机应对中的集权管理是至关重要的。日本危机管理中的集权管理体现在它的危机管理体制上。日本的危机管理体制是以内阁首相为最高指挥官,由内阁官房(负责各省厅间的协调,相当于办公厅)来负责总体协调、联络,通过安全保障会议、阁僚会议、内阁会议、中央防灾会议等决策机构制定危机对策,由警察厅、防卫厅、海上保安厅、消防厅等各省厅、部门根据具体情况予以配合的组织体系。在这一体系中,根据危机种类的不同,启动不尽相同的

<sup>①</sup> 参见金磊:《国外的危机管理及立法》,中国MPA社区论坛,“危机管理”专题,<http://www.chinampa.cn/bbs/dispbbs.asp?boardid=4&id=3005>, 2003-07-18, 21:50:24。

危机管理部门。<sup>①</sup>此次“沙林毒气”事件让我们看到了这一危机管理体制的优势。

这些都是危机管理的宝贵经验。然而同时我们必须承认,日本在这次突发事件的处理中也表现出了自己薄弱的地方。如危机管理应对体制上的经验不足、宣传制度不完备、通讯机能和援助机能发育不充分、危机管理成本过高、事件预警机制失效等都是需要进一步解决的问题。

另外需要补充说明的一点是,在危机对策中,自我救助是第一位,互助是第二位,公助是第三位的。在东京地铁沙林毒气事件中,日本国民在这一点上的表现有些让人失望。所以,平素的训练中也要注意提高国民的危机管理意识和素质,引导他们在危机中进行自我救助。

就我国来讲,城市管理中的公共安全存在明显问题,比如,据有关统计数据显示,我国70%以上的大城市的50%以上的人口聚集在自然灾害易发的地区,639个城市需要防洪,但达到防洪标准的城市只有27%。而且,我国各地区的城市人口密度比较大,是犯罪分子易得手的地方。有的学者指出,风险社会<sup>②</sup>已经到来。因此,我们要及时总结、学习、研究他国的经验教训并付诸实际行动。

### 参 考 文 献

1. [德]乌尔里希·贝克著:《风险社会》,南京大学出版社2004年版。
2. 张国庆主编:《行政管理学概论》(第二版),北京大学出版社2000年版。
3. [美]菲克著:《危机管理》,韩应宁译,台北:经济与生活出版事业公司1987年版。
4. [美]J.多尔蒂著:《争论中的国家关系理论》,世界知识出版社1987年版。
5. 郑祖庆:《东京地铁毒气事件综合报道》,载《城市公用事业》1995年第3期。
6. 王新斋、霍鲁鹏、王慧敏:《日本东京地铁沙林毒气事件回顾及教训》,载《人民军医》1999年第1期。
7. 杜继文:《科学家为什么会参与迷信活动》,载《中国科技信息》1996年第7期。
8. [日]上田宽:《日本犯罪现象的变化和刑事立法》,载《中国青年政治学院学

<sup>①</sup> 参见徐学群、胡继平:《日本的危机管理:决策和协调机制》,中国MPA社区论坛,“危机管理”专题,<http://www.chinampa.cn/bbs/dispbbs.asp?boardid=4&id=3005>,2003-07-18.21-50-24,转自《学习时报》。

<sup>②</sup> 参见[德]乌尔里希·贝克:《风险社会》,南京大学出版社2004年版。

- 报》2003年第9期。
9. 梁莉、王新蓉:《突发公共卫生事件应急机制建设》,载《预防医学情报杂志》2005年第3期。
  10. 景小峰:《城市地铁反恐解决方案》,载《中国安防产品信息》2005年第3期。
  11. 郝军、黎文兵:《国际邪教组织——“奥姆真理教”》,载《国际资料信息》2004年第7期。
  12. 施纯、许林军、方晶晶:《建立化学恐怖袭击和突发化学事故医疗应急救援系统的设想》,载《海军医学杂志》2005年第2期。
  13. 《东京地铁“沙林”毒气事件的罪魁祸首——奥姆真理教》,人民网日本版, [http://japan.people.com.cn/2001/08/02/riben20010802\\_9509.html](http://japan.people.com.cn/2001/08/02/riben20010802_9509.html), 2001年08月02日12:41。
  14. 《1995年日本东京地铁沙林毒气案》,中国生物安全信息网, <http://www.biosafety.com.cn/bioterrorism/1995Tokyo-subway-bioterrorism.htm>。
  15. 王冷一:《东京“紧急应对沙林事件”》, <http://www.nanfangdaily.com.cn/zm/20030220/cs/zt/200302200870.asp>, 2003-02-20 13:36:39。
  16. 胡凡:《当代恐怖主义活动五大特点》, <http://www.luckup.net/n/ca10650.htm>, 2002-03-29 11:13:16, 转自《瞭望新闻周刊》。
  17. 《强化国际生物恐怖活动的防备及应对能力》, <http://www.xjqsi.gov.cn/xjnews/gjzdt/20041112104247.htm>, 2004-11-12 10:42:47。
  18. 《危机公关,最后的“解药”》,“政府与危机公关”专题第148期(2003年4月28日), <http://www.zhongshan-lib.com.cn/reference/top>, 转自《香港凤凰周刊》。
  19. 路洪卫:《公共危机管理启示》,中国MPA社区论坛,“危机管理”专题, <http://www.chinampa.cn/bbs/dispbbs.asp?boardid=4&id=3005>, 2003-07-18.21:50:24, 转自《中国研究》。
  20. 平川:《寻找黑暗中的灯光——政府危机管理》,中国企业战略传播网, [www.sjl63.com.cn](http://www.sjl63.com.cn), 2005年2月1日。
  21. 薛澜、张强:《直面危机:SARS险局与中国治理转型》,中国MPA社区论坛,“危机管理”专题, <http://www.chinampa.cn/bbs/dispbbs.asp?boardid=4&id=3005>, 2003-07-18.21:50:24。
  22. 金磊:《国外的危机管理及立法》,中国MPA社区论坛,“危机管理”专题, <http://www.chinampa.cn/bbs/dispbbs.asp?boardid=4&id=3005>, 2003-07-18.21:50:24。
  23. 杨映明、刘建中:《关于建立和完善云南省公共危机管理应急机制建议》,红河科技网, <http://www.hhst.net.cn/main/Detail.asp?id=1119>, 2004-10-30。
  24. 高世屹:《媒体在政府危机管理中的作用》,中国MPA社区论坛,“危机管理”

专题, <http://www.chinampa.cn/bbs/dispbbs.asp?boardid=4&id=3005>,  
2003-07-18. 21 50 24。

25. 《叫嚣武力征服世界的奥姆真理教》, <http://www.mingjing.org.cn/sjddxj/04-4.htm>。
26. 徐学群、胡继平:《日本的危机管理:决策和协调机制》,中国MPA社区论坛,“危机管理”专题, <http://www.chinampa.cn/bbs/dispbbs.asp?boardid=4&id=3005> 2003-07-18. 21 50 24 转自《学习时报》。

## 第十五章 案例研究 :英国伦敦地铁爆炸事件及其危机处理

地铁作为一种先进的交通工具而受到现代人的青睐,在拥有发达地铁线网的大型城市中,一半以上的市民出行会依赖轨道交通(地铁或城铁)。但是,在地铁给人带来快捷便利的同时,相对封闭的空间、密集的人流也给地铁的救险增加了很大难度,因而往往成为恐怖分子发动袭击的首选场所。从1998年到2003年,全球共发生约181起对火车及相关设施如车站、售票点的恐怖袭击事件(包括地铁系统)。袭击在地球各个角落发生,包括委内瑞拉、哥伦比亚、印度、巴基斯坦和西班牙,共造成了431人死亡和数千人受伤。炸弹是最常用的武器,枪炮和纵火的方式也时被采用。<sup>①</sup>

伦敦地铁开通于1863年,是世界上最古老的地下铁路网络,在400公里的运输线上共坐落着274个地铁站。1987年11月,一支擦着的火柴引燃木质扶梯,造成大火,有31人葬身火海。现在伦敦的地铁因为年久失修,被形象地形容为“管子”,经常发生停运、迟到,还是各项罢工的主要场所之一。伦敦地铁每天要接纳1200万人次的乘客,如此密集的人群显然是恐怖分子垂涎的爆炸对象。

2005年7月7日的英国伦敦地铁爆炸事件就是在上述背景下发生的。至今为止,世界各国尚没有防止地铁危机的有效手段,地铁公共安全问题是城市危机管理必须首先面对的一个棘手难题。另外,自从美国“9·11”事件以来,恐怖主义和全球反恐已经成为最热门的话题,此次伦敦地铁爆炸事件也因为沾有恐怖主义的色彩而引起全世界的瞩目。因而本文所研究的伦敦地铁爆炸事件具有很强的典型性、示范性和广泛性。

伦敦地铁爆炸事件发生之后,英国中央政府和伦敦市政府以及伦敦市民能够非常冷静地面对这一重大突发事件,迅速地展开有效的危机救济和危机恢复工作。英国中央政府和伦敦市政府如何共同

---

<sup>①</sup> 数据引自:《中国新闻周刊》总第236期。

面对和克服这一重大危机事件,在危机应对过程中遇到了哪些问题,采取了怎样的有效措施,其危机管理体系和相关机构如何运作,这些问题都值得研究探讨。

### 一、英国伦敦地铁爆炸事件经过<sup>①</sup>

2005年7月7日上午,英国伦敦地铁发生连串爆炸事件。第一起爆炸于8点51分发生在伦敦市中心金融城的罗素广场地铁站和国王十字路地铁站,紧接着在莫尔门站,艾德门和利物浦街地铁站之间发生爆炸,9点33分左右,艾德维尔路地铁站发生爆炸,之后又接到塔威斯多克广场发生爆炸案的消息。一名在罗素广场的目击者称,他先是听到一声巨大的爆炸声,之后看到一辆双层公交车的车顶被炸塌,车旁的行人被巨大的爆炸震倒在地。爆炸现场很多人受伤严重,满身是血。在两个爆炸现场都发现了爆炸物。另据一名从地铁被疏散的目击者说,他看到列车的一个车厢爆炸,车厢里浓烟滚滚,乘客们用手中的雨伞等物砸碎车厢玻璃逃命。根据伦敦警方公布的数字,爆炸造成至少56人死亡,700多人受伤。<sup>②</sup>

爆炸发生后,伦敦交通一片混乱,到处听到救护车的呼啸声,救护人员紧张地从地铁站和汽车站疏散人员,将伤员送医院救治。一名目击者说,他看到地铁列车的一节车厢爆炸,并看到几具尸体,一些乘客用手中雨伞等物品砸碎车厢玻璃逃命,爆炸现场漆黑一片,十分混乱。对于大多数伦敦人来说,他们最先知道恐怖袭击是他们被挡在地铁站外,或命令他们离开正在进入市中心的公交车时,员工委婉地说出现了“网络紧急情况”,因而关闭地铁。许多人只能靠步行走完剩下的路,他们拿出移动电话,却发现由于网络过载,手机都打不通。爆炸发生后,伦敦无线通讯网络立刻爆满,人们纷纷给亲朋好友打电话报平安,许多商店也挤满了借用公用电话的人群。伦敦公共汽车和13条地铁全线暂时停止运营。爆炸发生后,英国股票指数

<sup>①</sup> 本案例中的事件描述参考了以下资料的相关内容:人民网“伦敦地铁爆炸事件”相关专题,新华网([www.xinhuanet.com](http://www.xinhuanet.com))“伦敦地铁爆炸事件”专题;TOM网([www.tom.com](http://www.tom.com))“伦敦地铁爆炸事件”专题;北方网([www.enorth.com.cn](http://www.enorth.com.cn))“伦敦地铁爆炸事件”系列报道;慧聪网([www.sinobnet.com](http://www.sinobnet.com))“伦敦地铁爆炸事件”系列报道。

<sup>②</sup> 据美联社7月18日报道,由英国警方公布的伤亡数字。

(FTSE)骤降 124.54 点,一度出现大幅下挫。英国首相布莱尔随即离开八国集团峰会紧急返回首都应对这一突发事件。

7月21日,伦敦又发生四起连环爆炸,此次爆炸离7月7日伦敦连环爆炸仅有两周时间。除了地铁站,伦敦26路公交车也发生爆炸。这次爆炸事件与7月7日的爆炸案相比,爆炸规模很小,也不在上班高峰时间,没有造成重大伤亡和设备的损害。上次爆炸的三条地铁线由于损害严重,还没有全线恢复运营。这次则是发生在另外三条地铁线上。而且事发现场的距离较为分散。街上的疏散工作很快,绝大部分人并不紧张。伦敦市3座地铁站(伦敦地铁共有13条线)当天中午在接到发生事故的消息后进行了紧急疏散,其余线路仍正常开通。

7月7日伦敦地铁发生连环爆炸案后,经过几小时全面封闭,当天即实现部分运营。8日早晨伦敦13条地铁线路中有5条已经全部恢复运营,另外4条部分恢复,7日遭到爆炸袭击的4条线路仍然关闭修整。伦敦金融城的交易也很快恢复,秩序井然。7月21日爆炸发生之后,由于吸取了7月7日连环恐怖爆炸的经验,加上准备充分,伦敦反应及时有序,并没有造成进一步的骚动,很快就从危机中恢复过来。

## 二、英国中央政府和伦敦政府成功克服危机

英国中央及地方政府在此次地铁爆炸事件中实施了非常良好的危机预防、危机管理、危机救济和危机恢复工作,通过科学的公共危机防范意识、快速协调的危机应急体系、属地化的危机管理负责制、畅通的危机信息渠道和开放式的危机管理合作机制,成功地克服了地铁爆炸危机。

### 1. 居安思危,未雨绸缪,树立和普及科学的公共危机防范意识

危机管理包括事前的预警、准备,事件发生后的快速反应,事后的评估、学习,而不仅仅是一个应急反应的问题。危机管理尤其贵在平时,即在日常生活中通过教育、培训以及情景训练等,树立正确的危机意识,增强全社会的自学习、自适应能力。危机带来的最终后果在很大程度上取决于对危机的认识。如果没有在全社会及时有效的

树立科学的公共危机防范意识,那么一旦危机爆发,公众肯定措手不及,政府救济工作也会事倍功半。

伦敦爆炸事件在刚发生的时候伦敦城区基本瘫痪了,但它并未造成混乱和恐慌,伦敦市民在人员撤离和救援中也表现出很好的心理素质和实际应对能力。7日上午第二个爆炸地点,是行驶在国王十字车站和罗素广场间的地铁上,当时乘客们一直在想办法自救和互救。救援人员是20分钟后赶到的,最先来的也不是军警,而是地铁工作人员,他们带着乘客进入一条地道,平安回到车站。受伤者浑身血迹斑斑、脸上被烟熏黑,但他们并没有惊慌失措,接过救护人员递来的氧气面罩,熟练地戴上,然后互相搀扶着走向救护车。在受袭地铁里,人们井然有序,走得慢的在右边,走得快的在左边。培养和提高民众在任何时候都具有安全防范意识是至关重要的,在公共场所突发事件中,人们的自救和相互救助两者缺一不可。如果一味地强调自救,可能强者对弱者再次造成伤害,英国民众很好地避免了这种悲剧,即使在黑暗的隧道中也没有发生自相践踏求生的骚乱。

这两次的伦敦恐怖袭击并没有在英国造成如“9·11”之后美国人的那种恐慌,部分原因是因为“9·11”之后,英国人对遭受恐怖袭击已有预期,从而有了一定的心理准备。美国重要的智囊机构兰德公司的反恐专家布鲁斯·霍夫曼(Bruce Hoffman)声称,针对伦敦的恐怖主义行动的预谋过去有过六七起,有一起同这次爆炸案从同一时间、连环爆炸的手段到袭击地铁的目标都如出一辙,但是过去都被情报机构挫败。实际上,伦敦历史上遭受过数不清的袭击,且不说60年前的二战时期,近些年光是反英国政府的爱尔兰共和军在伦敦制造的威胁以及袭击已经数不胜数,仅2001年就发生过四次袭击。这次爆炸的影响比较大是因为目标是公共交通系统,又处在反恐的大背景下。

普及公共危机防范意识很重要的一个途径是经常性的组织有针对性的演习活动,尤其是在危机易发地点。不能简单认为演习就表明形势紧张,经常性的演习可完善预案,通过演习可提高应对各种袭击事件的处置能力,可防范突发事件造成的灾难性后果。此次伦敦爆炸,伦敦市民之所以表现出很高的素质,重要原因之一就在于此次伦敦爆炸之前,英国警方和情报部门早就认定伦敦将成为恐怖袭击的目标,而且早就把防范重点放在伦敦地铁上并多次组织不同规模

的演习活动。2003年9月7日,伦敦举行的美国“9·11”事件以来首次反恐演习,就是针对提高地铁系统受到大规模恐怖袭击后的反应能力。

## 2. 迅速反应,全局调控,有效启动危机应对方案

随着突发事件的综合性和超地域属性日趋明显,应急管理中的处理事务涉及从交通、通讯、消防、信息、医疗卫生、救援、安全、环境到军事、能源等部门,几乎包括了所有政府部门,这就要求相关部门协同运作,快速有序地采取措施,尽快控制事态发展。政府在常态环境中的政策形成过程具有自下而上、各部门充分协调的特点,一项政策形成的过程复杂,所涉及的部门多,可能会比较周全和成熟。但是,如果在危机状态下仍然遵循这样的方式和程序制定对策,那只能是拖延时间,削弱政府的管理能力并造成严重后果。

英国应急体系分工明确,非常重视预防灾难。在提供给全国各机构的灾难处理一般指导原则中,英国政府提出,危机管理包括风险评估、灾难预防、做好应对准备、执行应急措施和灾后恢复五个部分,各部门各司其职,既有分工又有合作。英国为了协调政府各个部门、非政府部门的紧急应变工作和活动,政府于2001年设立了非军事意外事件秘书处,作为内阁办公室的一部分,具体担任协调政府部门、非政府部门和志愿人员的紧急救援活动,通过内阁办公室的安全和情报协调官员向首相汇报情况。另外,英国政府还专门设立了一个非军事意外事件委员会,由内政大臣亲自担任主席,与内阁办公室的意外事件秘书处保持密切的工作关系。值得一提的是,英国还有许多民间的应急组织,例如紧急事件计划协会,是一家参与任何形式的危机、紧急事件或灾难规划和管理人员的专业性机构,拥有来自各个不同行业的1400多名会员,包括各级政府、工业、公共设施、紧急救助服务、志愿者、教育机构、法律和独立咨询等行业的专业人员。

7月7日上午,接获地铁爆炸事件消息后,政府有关职员在第一时间赶往唐宁街10号内阁每星期例会会场报告。由于首相布莱尔正在苏格兰主持八国集团首脑会议,副首相约翰·普雷斯科特立即召集战时内阁——眼镜蛇内阁(应付突发恐怖事件的内阁小组)开会。战时内阁开完会,主要阁员通过秘密通道转移到战时内阁防爆地下掩体内。在那里,汇集了军事情报五处、军事情报六处、警察首脑联

合会负责人以及政府首席科学顾问。自2001年9月11日美国遭遇恐怖袭击后,英国财政大臣戈登·布朗便每年专拨20亿英镑预算用于反恐,伦敦系列爆炸消息传来,唐宁街10号首相府立即作出反应,数分钟后便启动了预算为20亿英镑的反恐预案。同时,英军接到在伦敦街头采取行动的命令,以防首都遭受袭击。警察、消防员、护理人员以及各家医院进入完全戒备状态。由爆炸和法庭科学专家组成的专家小组也应召待命。另外,战时内阁在爆炸后立刻发布地铁电力故障的消息,有意宣布爆炸起因为“用电达到高峰所致”,避免了恐慌的居民涌上街头,为营救和调查赢得了时间。

由此可见,伦敦爆炸事件发生后,英国突破了传统行政管理体制的局限,能够对外界的变化做出快速准确的反应,保证常规状态下行政管理机制的正常运转,同时又建立了能立即启动、适合特定危机环境的快速反应机制,内政部、警察部门、情报部门等主要负责部门以及交通部、文化部、地铁公司等部门根据各自职责,协同应对袭击。在有限的时间和严峻的状态下,采用权变的管理方法发挥非程序化组织机制的效用,实现管理与环境的生态平衡,减少形式主义和官僚主义,这是英国危机管理最成功的地方。

另外值得注意的是,英国政府在应付此次危机事件的时候,自始至终是在立法规定(法律、法规、行政条文)的约束范围内展开工作。包括最开始启动的反恐预案、军队的紧急召集等都是严格按照法律规定进行。爆炸事件之后,议会立即反思相关的法律规定是否合理,并开始着手准备制定新的、更为严厉的反恐法。根据2004年的反恐法,英国不得无限期拘留外籍恐怖嫌疑人,而是通过一系列控制令,对证据不足的英籍和外籍恐怖嫌疑人进行严格管制。此次爆炸事件说明该法规显然已不足以遏制日趋严酷的恐怖活动。英国宪政事务大臣兼上院议长福尔克纳勋爵在接受英国广播公司(BBC)记者采访时说:“我们要吸取教训,这就是为什么我们准备出台这些新法规。”英国政府依法从政、依法管理的观念根深蒂固,即使是突发事件也要纳入法律体系内进行审视,这次危机管理验证了英国立法体系具有非常良好的运转、更新和监控能力,能够从制度上保证危机管理的有效经验不断积累,从而实现转“危”为“机”。

### 3. 属地救济,全民动员,伦敦地方政府全面负责

各种危机事件大都起源于地方,地方理应成为事件的第一反应者。很多国家由于不同层级间政府的权责缺乏明确规定,在危机管理中基层往往过于依赖上级政府,导致上级政府管理部门疲于奔命、应付不及。不少地方性的危机常演变为大范围的、甚至全国性的突发事件,正是由于部门之间的职责交叉、相互掣肘,职能部门常有心无力。英国的危机管理坚持“分级响应、重心下移”的原则,拥有从国家到地方的多级管理机构,分布在不同层次的指挥机构和救援力量。根据灾害的种类、规模、发生的可能性、社会影响程度等因素,实行分级管理,规定相应级别的机构启动指挥系统实施救灾,尤其注重属地救济,提高公共危机“第一反应人”的应急能力,避免条块分割、推诿扯皮,真正做到危机管理中的属地化。

英国中央政府应对具体灾难的一个主要原则是,灾难发生后,一般应由所在地方政府主要负责处理,而不是依赖国家层面的机构。伦敦是世界上最重要的金融中心之一,大约有750万人生活在这里,每天还有50万人要乘坐交通工具赶到这里工作。伦敦7日发生多起爆炸并造成严重伤亡后,伦敦市政府立刻启动了一套完整的、经过检验的紧急应对方案,包括军队在内的相关各部门皆行动起来。警方对事故发生地铁站周围进行了封锁,并及时向伦敦市民发出警告,要求市民尽量不要上街。有标志和没有标志的警车带着特殊装备赶赴各个爆炸现场,200名消防员和40辆消防车也奔赴现场。戴着呼吸装置、身着防护服的消防员深入地铁隧道实施救援。与此同时,伦敦急救部门派出100多辆救护车把伤员送往医院。《泰晤士报》报道,7日第一次爆炸发生后,伦敦医疗系统就进入高级戒备状态。所有参与救助的人员都经过充分的训练。报道引一名事故医疗专家说,所有人都知道袭击迟早会发生,因此大家都做好了准备。伦敦7家医院转入重大事件运行模式,位于市中心的英国伦敦大学附属医院离整个出事地点十分接近,许多受伤者被送往这里进行抢救。对于大部分伤势严重的伤员,医护人员就在街头及地铁站台上进行紧急救护。所有的伦敦医院都拉响了事故警报,而游人也被警告勿前往伦敦旅游。同时警方立刻对此次爆炸加紧调查,并且很快找到了类似爆炸装置的线索。另外,一旦认为恐怖分子使用电话引爆爆炸

装置,关闭通信系统的应急方案则将启动。各个部门在中央和伦敦市政府的统一指挥下,在第一时间作出了有效反应。

除了政府机构以外,伦敦当地的非政府组织也积极地投入到危机救济中,自发开展了对民众的安抚工作。在事故发生的一个地铁站附近,一家慈善机构向公众敞开了大门,为他们提供免费的茶和咖啡及电话使用,收音机也一直开着。在临时的安抚中心内,有深受爆炸事件惊吓的民众,也有因为交通中断而无处可去的人们,在这里他们获得了一定的慰藉。

#### 4. 正确引导,建立畅通、快捷的危机信息传播和获取渠道

危机管理中,信息传递是一个至关重要的因素,特别是在危机紧急阶段,保持畅通无误的信息渠道对于救灾减灾意义重大。首先,决策部门如果得不到信息将无从指挥整个救灾工作,救灾者如果没有信息的引导也很难顺利地展开救灾工作。如此一来,势必会延缓救灾的速度,加大救灾的难度和造成更大的损失。所以快速、准确和全面的信息是制定切实有效的危机对策的前提条件之一。其次,公共危机通常是破坏社会公共生活的正常秩序,除了在生命和财产上带来巨大损失,更为严重的是在社会心理层面引起普遍的恐慌和骚乱,直接威胁到社会的稳定和安全。

一般而言,在集体性的事件发生的时候,身在其中的人们普遍会产生从众心理,而当突发性事件爆发时,人们会比往日更加垂青媒体,依靠他们知道外界发生了什么,自己周围的人们在做什么,媒体的作用被人们前所未有地重视。媒体的宣传引导一旦成为舆论的主流,就会成为危机信息传播渠道的风向标。在7月7日爆炸事件发生后,英国媒体网站的访问量剧增。一家网速监控公司统计,因访问量过大,7日上午,英国广播公司、天空电视台、路透社和《金融时报》网站首页打开速度减慢。天空电视台当天公布,从爆炸发生后至当地时间下午3时15分,电视台网站访问量达170万人次,这相当于平时1个月的访问量。据统计,约40家英国商业网站都出现了访问网速减慢的现象。在访问高峰时期,打开网页所需时间由正常的2秒增至17秒,而且平均每4个试图打开网页的人中就会有1人无法浏览。

英国政府和社会各界非常重视公众信息渠道的维护。据报道,爆炸发生后不久,由于太多的手机用户同时发短信或者打手机,造成

伦敦部分地区手机通话瘫痪。为了保证突发事件应对过程中的通讯顺畅,英国最大的通讯供应商沃达丰启动备用通话带宽,果断关闭英国部分地区的手机用户,尽量保证灾区的通话带宽,保证伦敦灾区的通话顺畅。

政府在信息渠道的营造和引导上扮演了积极的角色。爆炸发生后不久,就有所谓“欧洲基地组织”承认是自己所为,并欢呼爆炸是穆斯林世界的巨大胜利,英国的穆斯林马上就成为一些人发泄的目标。英国穆斯林委员会受到1000多个带有恐吓以及仇恨内容的电子邮件,其中几个提到英国各地都将开始反穆斯林战争。首相布莱尔闻讯,立刻发表声明,指出正派的回教徒是不会搞恐怖的,爆炸事件是由极端和邪恶的意识形态造成的,其根源在于对回教教义的曲解。舆论对首相的讲话给予全面的报道,从而避免国内爆发进一步的民族、种族冲突。伦敦市长利文斯通(Ken Livingstone)通过媒体对公众说,人们对生命的渴望和对自由的追求将战胜爆炸者。他在7月11日早晨上班的高峰时分乘坐地铁,用自己的行为证明自己的誓言:“伦敦不会屈服”,同时鼓励伦敦市民恢复正常的生活。政府的这些正面引导,极大的鼓舞了士气,稳定了民心。通过畅通的信息沟通渠道,英国民众在危机面前很快消除了恐惧感,表现出超常的冷静和团结,不同宗教信仰和文化背景的人们之间没有筑起怀疑和误解的高墙,相反,人们似乎比往常更相互关心。

英国电视、报纸、广播在危机事件中也表现出了很高的素质。爆炸案发生的第二天,英国各媒体几乎都刊登和播报各色人种、各种宗教背景的受害者的头像,有的报纸特意挑选回教徒受害者的照片,告诫人们恐怖袭击者的目的是离间文明社会的和谐共存,让人人自危、彼此怀疑。评论家们则呼吁人们保持冷静,应更好地了解邻居、了解其价值观和期待。也有专栏作家提醒,英国人要避免马德里火车爆炸事件后所出现的社会分裂和政治内讧。回教学者撰文指出,制造恐怖不是回教的信条,和谐生活在一起才是共同的祈愿。《太阳报》称7日的袭击是“56分钟地狱般的经历”,指出他们“绝对不会被击倒”。该报发表社论说:“凭着纽约、华盛顿、巴厘岛、内罗毕、马德里和现在的伦敦的名义,我们应该进行报复并将罪犯绳之以法。”《每日快报》说:“我们英国人决不会被击败。”该报运用35页的篇幅,大幅度地报道了伦敦爆炸案。它还组织了电话民意调查,问题是“恐怖分

子应该被处死吗?”《卫报》说:“同他们的先辈当年面对恐怖的时候一样,当今这一代伦敦人镇定而勇敢地应对最近发生的莫名其妙的邪恶行为。”《每日电讯报》说:“这是黑暗的一天,我们从此变得更加强大,……基地组织把恐怖活动带到了伦敦的中心。”没有人说“报复”或“回击”某个国家和某个宗教团体的话,也没有人提及“文明冲突论”,没有人呼吁制定“报复性立法措施”。英国公民人人觉得自己是潜在的受害者,因此每个人都觉得自己可在反恐过程中扮演积极的角色。

这生动地表明,当危机发生时,恰当的媒体危机报道策略可以在较大程度上帮助政府处理危机。对于公众危机,首要的是信息公开。信息不透明、阻塞,必将引起公众恐慌心理,盲动、骚乱、甚至暴乱等社会群集性行为。显而易见,政府从一开始就要掌握危机传播的主动权。媒体作为同政府、公众共同架构起的互动系统,成为危机管理体系中不可或缺的一部分。当危机爆发时,恰当的媒体危机报道策略可以从很大程度上帮助政府处理危机。

#### 5. 毫不松懈,加紧追捕凶手,防止危机复发

英国侦破专家以其特有的仔细和全面,展开伦敦有史以来最大规模的线索搜寻行动,超过1000名警察奉命加入专案组,英国最为秘密的军事情报机构“特别侦察团”也派人参加缉凶。英国交警在整个铁路网火车站入口处收集将近100万张用过的火车票,希望在一些车票上发现乘火车进入伦敦的凶手指纹。他们下到地铁用棉签搜集爆炸残留物,希望能借此确定炸药的类别,对所有与爆炸现场有关的电视监控录像一一细看,寻找凶手的蛛丝马迹。与此同时,法庭科学鉴定专家对数千件残骸加以“过滤”,寻找哪怕最不起眼的弹片,借此拿出炸弹的精确模型。他们对织物残片也不放过,希望能找到携带炸弹的运动袋或帆布背包。军情系统除了了解国内外相关情况,还重新审视了2000年以来截获的所有通讯纪录。当地铁和被炸巴士车上找到的个人身份证件、银行信用卡与闭路电视录像、炸药残留物、DNA检测结果、举报线索一一比对后,警方很快确认爆炸案是由英国青年制造的,他们首次在英国发动了自杀式炸弹攻击,其中三名是巴基斯坦裔。

7月21日的爆炸虽然被伦敦警方负责人称作“小爆炸”,唯一的

受伤者可能是实施袭击者本人,但恐怖分子的再一次出手,让这个岛国不得不再次加紧本已经快马加鞭的反恐工作。7月21日的爆炸发生后,英国联合恐怖主义分析中心发布了最高级别的恐怖主义威胁警示,以防范进一步可能的袭击。7月28日,又是一个星期四,由于本月的两次伦敦爆炸案都发生在星期四,伦敦地铁站等公交系统进驻了大批武装警察,破案的警方和安全部门人员都在开足马力与恐怖分子赛跑,争取在恐怖分子再下手之前抓获他们。至7月29日4位嫌疑人均被捕后,警方高层仍担心下个星期四(8月4日)是恐怖袭击最可能发生的时间。从过去发生的袭击看,基地组织对同一目标的袭击都有一定规律。他们袭击市贸大楼两次,袭击埃及大使馆两次。伦敦两次爆炸间隔只有两个星期。所以恐怖分子很可能挑下星期四发动第三波袭击。为了防止第三波袭击,伦敦的警力达到了历史最高水平。警方所有的休假全部取消,几百名警官入住在伦敦各大旅馆,6000名荷枪实弹的警察在伦敦昼夜巡逻。

英国大小街道和铁路都加紧全方位的安全工作,尤其在地铁上采取了一系列的安全加固措施,弥补那些易被恐怖分子发掘利用的显著缺陷,包括:修复“障碍系统”上的缺陷,为铁路交通工具周边环境提供更多的控制;改善照明设备,既能阻止恐怖分子,又可以改善交通工具的视野;安放抗爆炸垃圾箱,借以减少在垃圾箱里安放炸弹的可能性,同时保证旅客有地方处理垃圾(安放炸弹的人不太可能在集中起来的垃圾中藏匿爆炸物);安装闭路电视,给安全人员提供更好的、遍及整个交通工具的监控系统;提高对于无主包裹的危险性的警觉,并提高紧急情况下疏散人员的能力。这些高度负责、谨慎、精细的防范措施保证了危机不会再次发生,也极大地安定了民众的情绪,保证社会生活的有序进行。

在追捕凶手的同时,英国政府也积极开展善后工作,促进危机恢复。7月9日,英国政府即指派文化大臣乔威尔负责伦敦炸弹爆炸案的善后工作,并建立一个善后中心向受害者家人提供帮助和感情支持,公布了民众伤亡报告紧急电话,设立了遇难者亲友接待办公室和家庭联络办公室。为了救助受伤人员和遇难者家属,伦敦市政府与英国红十字会共同设立了一项爆炸伤亡救济基金,并号召所有伦敦人向受伤者及遇难者家属伸出救助之手。

## 6. 开放式地联合多方力量开展追击活动

英国有丰富的侦探技术和文化传统,也有对付爱尔兰共和军的反恐经验,但面对伦敦爆炸案,英国人依然以开放的心态对待。伦敦爆炸案发生后,警方立即公布了反恐热线电话,希望公众能将任何可疑线索反映给警方。依靠大众办案,是英国警方惯常使用的方法。英国广播公司每周都与警方合作办一个电视节目,将日常刑事案件模拟出来,提供举报电话。热线电话公布不久,一名回教徒家长举报自己的孩子失踪,为破案提供了有用的线索。

同时,英国警方和情报当局邀请来自欧洲、美国、中东和南亚的情报专家通力合作,提供援助,伦敦爆炸案调查成了二战以来最大规模的国际情报和技术合作。7月10日,在英国警方的邀请下,来自世界上32个国家的100位情报首脑聚首伦敦,共享反恐情报,同时协助英国全力以赴侦破伦敦爆炸案。此次前所未有的全球情报首脑紧急峰会在伦敦大都会警察局举行。出席会议的情报首脑来自法国、意大利、澳大利亚、以色列、美国、捷克、日本、荷兰、土耳其、瑞士和西班牙等32个国家。英国警方对于西班牙情报首脑的与会特别重视,因为他们希望侦破了“3·11”马德里爆炸案的西班牙警方能够提供有针对性的情报,帮助侦破伦敦爆炸案。英国警方一位高级官员说:“我们从马德里同行那里得知,尽早排除混乱,互相交换情报比什么都重要。”去年调查过马德里火车爆炸事件的西班牙情报专家小组,是第一个“带着反恐经验”到达伦敦的外国协助者。

## 三、伦敦地铁爆炸危机管理中出现的两个问题

此次伦敦地铁爆炸事件在英国甚至在世界都造成了很大的震动,英国政府在处理该危机事件过程中反应迅速,表现优异,受到了国内外的一致好评。当然,英国政府在危机管理中也出现了不少问题,比较突出的首先是危机救济成本过高,另外,高强度的危机防范措施也容易犯草木皆兵的错误,这对社会经济发展和民众的正常生活都会带来不利的影

### 1. 过高的危机救济成本

两次爆炸发生后,1000多名警官一周7天每天连续工作12个小时,追捕恐怖元凶。伦敦警察的调查开支高达每日50万英镑。每个星期四,伦敦警察局更是要出动6000名全副武装的警察,到地铁和铁路干线系统进行巡逻,费用更是超过了200万英镑。伦敦警察局的财政主管们不得不考虑动用去年结余的1400万预备金和今年4月内政部拨出的用于反恐行动的1400万英镑经费。伦敦警察局除向政府申请额外的反恐经费外,拟提请政府通过征收伦敦居民的“反恐税”,让民众为额外部署警力埋单,这遭到英国民众的强烈质疑。

除了经济负担,人力亦消耗过大。由于担心恐怖分子再次发动袭击,伦敦的恐怖威胁级别仍旧停留在第二高的位置,警方需要布置大量人力物力加强安全戒备。尽管7月21日爆炸发生后,英国警方已经逮捕了37名嫌疑犯,但是伦敦警方还不得不在伦敦大街上继续保持一定数量的巡逻警察。其中1000名警官一周7天,每天12个小时轮班替换追捕爆炸案的幕后黑手。伦敦警方还不得不从其他部门,比如有组织犯罪侦查部门、大谋杀案调查部门抽调人手来替换早已疲惫不堪的警官们。

### 2. 草木皆兵的危机防范

在对恐怖分子高度戒备的氛围下,一股急躁不安的情绪开始弥漫在伦敦城市。7月22日,一位巴西青年梅内塞斯在斯托克韦尔地铁站惨遭英国警察枪杀。从当天早上9点半,他离开家前往地铁站开始,伦敦警方就已经犯了一个关键性的错误——他们认为梅内塞斯可能是“7·21”未遂爆炸案中一名在逃“人弹”侯赛因·奥斯曼或另一名嫌犯。到了当天早晨10点,警方得到了“予以肯定的身份确认信息”,于是向梅内塞斯头部和上身连开八枪,使其当场毙命。警方事后辩解称,梅内塞斯身穿不合时令的深色棉夹克,肤色可疑,行色匆匆,他们先向梅内塞斯大喊:“我们是警察”,但梅内塞斯听到警告后没有停下来,转身急速跳过检票口,并跑入一辆正好到站的地铁内。为防止他“引爆炸弹”,警方才向他开了枪。但独立电视台获得的图像显示,梅内塞斯当时走路速度很正常,还停下来拿了份免费报纸,并没有跳过检票口。此外,他也没有背背包,身上穿的是粗斜

纹布夹克,而不是警方所称的肥大的冬装。在看到地铁到站后,他开始跑去上车。有目击者证词显示,他坐上地铁列车座位后,一名安全人员将其双手扭在身后将其制服,但警察仍向他开了枪。

误杀事件引起了轩然大波,国内外众多人士对伦敦警方草率的枪击行动予以抨击。道德哲学家达梅·沃诺克对开枪杀人措施表示悲痛,因为他认为应该区别对待战争环境与和平环境下施行开枪杀人的规定。在和平环境下施行这种政策,警察们必须避免出现这种严重的错误。位于格拉斯哥的人权律师安瓦尔表示,开枪杀人措施只有在该杀的人身上才是合理的。但是对任何一个手无寸铁的人,这种政策从来就是不合理的。仅仅说“我们道歉,这是一个悲剧”是不够的,需要对整个事件进行全面的公共质询,不仅仅是对开枪这件事情,还有为什么出现情报失误。其实误杀事件突出反应了当今反恐活动中,安全与自由不可兼得的尴尬处境,如何既执行严密的安全防范措施,又不影响普通民众的人身、交往自由,是摆在城市危机管理者面前的一个很严峻的课题。

伦敦警方误杀巴西青年,折射了蔓延在整个英国社会的一种焦虑。短短几个星期,由于恐怖袭击接连发生,而凶犯至今未能真正归案,部分英国民众不得不开始由爆炸发生时的沉静转化为一种深深的焦虑。当然这种焦虑本身,也折射了当今国际社会反恐的困境。或许可以说,由于伦敦地铁爆炸案蒙上了国际恐怖主义的面纱,这种危机的克服并非英国政府单凭一己之力在短期内轻易就可以实现的。