

# 東南大學

## 硕士学位论文

我国突发自然灾害公共危机管理研究

专 业 名 称： 公共管理

研究生姓名： 贾少罡

导 师 姓 名： 肖媛

# **STUDY ON THE MANAGEMENT OF PUBLIC CRISIS CAUSED BY SUDDEN NATURAL DISASTERS IN CHINA**

A Thesis Submitted to  
Southeast University  
For the Professional Degree of MPA

By  
Jia Shao-gang

Supervised by  
Prof. Xiao Yuan

School of Humanities  
Southeast University

January 2019



## 摘 要

从历史上看，人类社会的发展和进步总是伴随着各种各样灾难的发生。我国地大物博，区域内地理环境差异较大，各种自然灾害频频发生，特别是随着我国经济转型的快速发展，人与自然的矛盾日益突出，以大气污染等为代表的公共危机进入高发期，在极大地影响人民群众日常生活的时候，也给国民经济发展和社会带来了巨大的损失和破坏，如何实现对自然灾害引发的公共危机的治理一直是政府部门及学术界重点关注的议题之一。

对自然灾害引发的公共危机的处理是政府的重要职责，政府部门面对公共危机要在自然灾害发生后快速响应，在一定期限内最大限度地降低损害。而我国，对于公共危机管理理论研究相对较迟，缺乏应对自然灾害的危机管理实践经验，开展公共危机管理研究具有一定的必要性和紧迫性。

本文以突发自然灾害公共危机为研究对象，以公共危机管理相关学科理论为基础，在前期学者研究基础上，采用文献分析法、案例分析法、比较分析法等研究方法。首先，在明确界定自然灾害和公共危机相关概念的基础上，明确提出本文的研究问题、研究内容、研究方法以及拟采用的技术路线。然后，结合危机管理理论和政府职能理论等相关理论，回顾了国内外有关自然灾害引发的公共危机管理的文献资料，提出现有研究的不足。进一步，结合国内自然灾害公共危机管理中有关灾害防治方面的成熟体制，以及政府其应对公共危机的成功经验，总结分析我国自然灾害中政府公共危机管理的现状，探析政府应对自然灾害事件时存在的问题，指出我国突发性自然灾害危机管理中的短板及原因。随后，对 2017 年四川九寨沟地震突发时政府对公共危机管理的实践展开分析，总结“一案三制”响应机制的成功应用。同时，深入研究美国突发自然灾害公共危机管理的现状，借鉴其在防灾减灾方面的先进经验。最后，基于上述现状识别、理论回顾和实践经验借鉴的基础上，本文从政府在应对突发自然灾害公共危机管理中预案、体制、机制和法律建设方面提出可操作的对策与政策建议。

**关键词：**自然灾害；危机管理；九寨沟地震；一案三制

## **Abstract**

Historically, the development and progress of human society are always accompanied by various disasters. China, as a country that possesses a vast territory, is facing a vast majority of natural disasters including earthquakes, floods, tsunamis, hail, typhoons and other public crises across the whole country. Nowadays, especially with the rapid development and transformation of China's economy, the contradiction between man and nature has become increasingly prominent, and the public crises caused by natural disasters such as air pollution have frequently happened in many areas in China. All these public crises not only greatly affect people's daily life, but also bring enormous losses and destruction to the national economic development and society. How to realize the effective governance of public crisis caused by natural disasters has been one of the key issues for government departments and academia as well.

It is an important responsibility of the government to deal with the public crisis caused by natural disasters. How to respond quickly to natural disasters and minimize the damage within a certain period of time is a severe requirement of the government's ability to deal with public crisis. The theoretical research of public crisis management in China is relatively backward, and the practical experience of crisis management is limited. Therefore, it is necessary and urgent to carry out the research of public crisis management.

The central theme of this research is the public crisis of natural disasters in China. Based on the relevant theories of public crisis management, this research adopts the methods including comparative analysis, literature analysis and case study to carry out the research on the basis of fully drawing on the research results of previous scholars. First, on the basis of defining the concepts of natural disasters and public crises, the characteristics and classification of natural disasters are further divided. Based on the research background and significance of this paper, key research issues, main contents and research routes and methods are also proposed. Second, it reviews the relevant literature of government function theory and public governance theory. It also summarizes the relevant literature both at home and

abroad, and puts forward the gap in existing research. Third, based on the mature system of disaster prevention and control practices in China, we continue to summarize and analyze the current situation of the government's public crisis management in natural disaster in China, probe into the problems existing in the government's response to natural disaster events, and point out the shortcomings and causes of the sudden natural disaster crisis management in China. Fourth, we carry out the case study of the government's practice in public crisis management during the 2017 Jiuzhaigou earthquake in Sichuan Province and elaborate the successful application of “one plan and three mechanisms” in the disaster and crisis management. Fifth, The present situation of public crisis management of sudden natural disasters in the United States is studied in depth, for using its advanced experience in disaster prevention and reduction to guide ours. Finally, based on the identification of the state-of-art management of the public crisis, theoretical review and practical experience as well, this paper puts forward operational suggestions and policy recommendations including public crisis management plan, system, mechanism and legal construction for the government in response to the public crisis caused by natural disasters.

**Key words:** Natural disaster; crisis management; Jiuzhaigou earthquake; one plan and three mechanisms

# 目 录

摘 要.....	I
Abstract.....	II
绪 论.....	1
一、研究背景和意义.....	1
二、国内外研究综述.....	2
三、本文的研究问题和主要内容.....	4
四、拟采用的技术路线和方法.....	5
第一章 突发自然灾害与公共危机管理相关理论.....	8
第一节 基本概念界定.....	8
一、灾害及自然灾害相关概念.....	8
二、自然灾害的特点和类别.....	8
三、危机与公共危机的概念.....	10
四、自然灾害类公共危机事件概述.....	11
第二节 相关理论回顾.....	13
一、政府职能理论.....	13
二、危机管理理论.....	14
第二章 我国突发自然灾害公共危机管理现状和不足分析.....	16
第一节 我国突发性自然灾害公共危机管理预案体系.....	16
一、预案体系的现状.....	16
二、预案体系存在的不足.....	17
第二节 我国突发性自然灾害公共危机管理体制.....	18
一、危机管理体制的现状.....	18
二、危机管理体制存在的不足.....	20
第三节 我国突发性自然灾害公共危机管理机制.....	21
一、危机管理机制的现状.....	21
二、危机管理机制存在的不足.....	22
第四节 我国突发性自然灾害公共危机管理法制.....	23
一、危机管理法制的现状.....	23
二、危机管理法制存在的不足.....	25

<b>第三章 四川九寨沟地震政府灾害管理实践研究</b> .....	27
第一节 四川省应对地震灾害事件的组织体系.....	27
一、四川九寨沟地震概述.....	27
二、领导指挥机构及职责.....	27
三、指挥机构成员单位及职责.....	28
四、九寨沟地震中的领导指挥系统.....	28
第二节 九寨沟地震灾害管理过程.....	28
一、灾害应急响应.....	28
二、协调组织多方力量开展灾害救援.....	29
三、受灾人员安置抚恤.....	30
四、灾后恢复重建.....	30
第三节 政府应对九寨沟地震的不足.....	31
一、道路交通不够完善.....	31
二、应急教育有待提高.....	31
三、电力通讯需要加强.....	32
第四节 政府应对九寨沟地震中的进步.....	32
一、抢险队员专业化.....	32
二、救灾设备先进化.....	33
三、救灾过程科学化.....	33
第五节 “一案三制”在九寨沟地震成功应用.....	33
<b>第四章 美国突发自然灾害公共危机管理的经验</b> .....	35
第一节 美国突发自然灾害公共危机管理预案的现状.....	35
一、政策走向与“预案”体系演变.....	35
二、总体预案的结构.....	35
第二节 美国突发自然灾害公共危机管理体制的现状.....	36
一、建立了由总统直接管理的赈灾组织.....	36
二、地方政府应急救助机构.....	36
三、救援组织分工专业管理.....	37
第三节 美国突发自然灾害公共危机管理机制的现状.....	38
一、政府运作规范.....	38
二、各阶层广泛参与.....	38
三、信息传递和分享迅速.....	38



第四节 美国突发自然灾害公共危机管理法制的现状.....	39
一、美国应急法制的主要立法.....	39
二、美国重要的危机反应机构.....	39
第五节 美国突发自然灾害公共危机管理对我国的启示.....	40
一、统一指挥系统.....	40
二、落实应急预案.....	40
三、增强防范意识.....	41
四、提升社会力量和军队作用.....	41
第五章 完善我国自然灾害公共危机管理的对策与建议.....	42
第一节 加强政府自然灾害公共危机管理预案建设.....	42
一、细化各级应急预案.....	42
二、强化预案内容的针对性和可操作性.....	42
三、加强宣传教育工作.....	43
四、加强应急培训和演练.....	44
第二节 健全我国自然灾害公共危机管理体制建设.....	45
一、建立危机管理联动协同体制.....	45
二、建立分级响应和属地管理相结合的体制.....	45
三、完备灾情信息公开制度.....	46
四、健全灾后恢复与重建制度.....	46
第三节 健全我国公共危机管理机制建设.....	47
一、加大政府对非政府组织支持力度.....	47
二、发挥各类志愿者和志愿者组织的作用.....	48
三、组织以社区为基础的公共危机管理.....	48
四、整合分散在社会和企业内的资源.....	49
第四节 健全我国公共危机管理法建设.....	50
一、建立操作性强的立法体系.....	50
二、补充更新空白和现有法规.....	50
三、加强我国灾害应急法制的执行力.....	51
结语和展望.....	52
参考文献.....	54
致 谢.....	56

## 绪 论

### 一、研究背景和意义

根据中华人民共和国地震局的数据,北京时间 2008 年 5 月 12 日 14 时 28 分 04 秒,四川汶川发生了里氏震级 8.0 级地震,地震烈度达到 11 度。新中国成立后,5·12 汶川地震是国内破坏性最大、波及范围最广、总伤亡人数最多的地震<sup>1</sup>。从历史来看,自然灾害一直伴随着人类社会的发展,部分严重自然灾害显著危及社会公众的公共安全和公共秩序,引发公共危机。

迄今为止,人类在与自然灾害展开顽强斗争的过程中建立了一些行之有效的预防、预备、反应和恢复等机制,提高了社会对灾害的认识,帮助人们实现对自然灾害类公共危机的妥善处理,为未来自然灾害的预防和应急管理措施的采取提供了重要的借鉴。对各个国家来说,处理自然灾害引发的公共危机是政府的重要职责,如何在自然灾害发生后快速响应,在一定期限内最合理地调动最优资源,最大限度地降低损害,是对政府部门处理公共危机管理能力的严峻考验。

我国地理环境差异大,地震、洪水、冰雹、台风等各种自然灾害频发,特别是随着我国经济转型的快速发展,人与自然的矛盾日益突出,以地震等为代表的公共危机进入高发期,极大影响人民群众日常生活的同时,也给国民经济发展和社会带来了巨大的损失和破坏,如何实现对自然灾害引发的公共危机的治理一直是政府部门及学术界重点关注的议题之一<sup>2</sup>。

与其他国家相比,我国自然灾害类公共危机管理无论从研究还是实践方面都存在一定的差距。从理论研究方面来看,我国对自然灾害类公共危机管理的研究发展相对较迟,对自然灾害引发的公共危机管理的研究还不是很多,针对如何加强灾害危机管理的应对措施等研究非常不完善。在实践层面,我国政府在危机管理应对预案方面有效措施不足,其中在危机管理方法的选择、社会公众恐慌的安抚等方面也存在显著缺陷。在危机频发的时代背景下,如何形成完善的公共危机管理体制并在出现危机后采取有效措施进行应对,显著提高社会灾害危机管理水平,对于维护社会稳定、促进社会有序发展具有一定

<sup>1</sup> 胡锦涛.在全国抗震救灾总结表彰大会上的讲话[N].新华月报·记录,2008-11

<sup>2</sup> 李宁.自然灾害应急管理导论[M].北京大学出版社,2011

的必要性和紧迫性。

## 二、国内外研究综述

### （一）国外研究综述

西方国家对危机管理的研究先于我国，例如罗森塔尔的《危机管理应对灾害、暴乱与恐怖主义》就是一部比较早研究灾害危机的专著<sup>1</sup>。劳伦斯·巴顿的《组织危机管理》中主要是对社会公共灾害危机进行了研究管理，其中特别是对自然灾害中的危机进行了深入的研究，该书指出，自然灾害在社会中是不可避免的，加强灾害危机管理是有效应对自然灾害的有效方法，而且对应对灾害管理的方法与措施进行了深入的研究，其认为只有加强自然灾害的危机管理才能够减少自然灾害带来的损失<sup>2</sup>。罗伯特·希斯的《危机管理》指出要形成以政府为主导，各个部门为辅以及全社会参与的危机管理方法，这样能够有效的集中全社会的力量来应对危机，这样还能够提高危机管理的效果，减少危机带来的损失<sup>3</sup>。这些学者从不同的方面对危机进行了有效的研究，为以后危机管理奠定了良好的基础。

虽然，西方学者对危机管理进行了深入的研究，但是不同的学者对危机的认识是不同的，赫尔曼认为危机管理是灾害发生时对灾害有效的应对措施。卡普兰认为危机管理是在面临突发自然灾害或者生命群体受到威胁时不能回避也不能逃避，必须要应对的处理方法。二者对危机的认识主要体现为危机是一种状态，这种状态是人们不愿意看到的，但是又不能回避的。

在西方学者理论的指导下，很多学者对危机管理的实践进行了深入的研究。查尔斯·赫尔曼对澳大利亚的自然灾害进行了深入的研究，而且指出了澳大利亚应对自然灾害的管理方法，主要是政府与各级政府相互协作，社会群体广泛参与的应对方法<sup>4</sup>。美国公共管理专家罗伯特·希斯对美国的自然灾害以及应急管理进行了深入的研究，其指出美国自然灾害比较多，美国很重视自然灾害的应急管理，美国在进行应急管理过程中都

---

<sup>1</sup> Modelling the benefits of flood emergency management measures in reducing damages: a case study on Sondrio, Italy[J]. D. Molinari, F. Ballio, S. Menoni. Natural Hazards and Earth System Science, 2013(8):317-318

<sup>2</sup> Understanding what can be accomplished through interorganizational innovations[J]. Myrna P. Mandell, Toddi A. Steelman. Public Management Review, 2010(2), 115-117

<sup>3</sup> 沈荣. 华国外防灾救灾应急管理体制[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2010, 201-203

<sup>4</sup> Ames, Buchanan. The Theory of Public Choice [J]. Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1999, 19(1):86-99

是有严格制度的,针对不同的灾害启动不同的应急预案措施,这样能够提高灾害管理的效果。斯蒂芬对日本的自然灾害进行了深入的研究分析,其指出,日本把灾害上升到了国家发展的战略层面,而且对灾害建立了非常完善的自然灾害管理体系,积累了丰富的经验<sup>1</sup>。

## （二）国内研究综述

我国公共危机管理研究起步晚,但是研究成果也是比较丰富。比如我国 2003 年的非典、2008 年的汶川地震,以及近年的九寨沟地震都对我国经济社会造成了非常严重的影响。虽然,我国政府在第一时间启动了最高级别的应急救援体系,但是灾害还是造成了非常巨大的损失<sup>2</sup>。因此,我国学者开始不断加强危机管理方面的研究,薛澜(2013)

《危机管理一转型期中国面临的挑战》书中指出,在如今这个经济不断发展的社会,中国面临的不仅有来自自然灾害方面的危机,而且有来自恐怖份子方面的危机,特别是新疆、西藏方面的恐怖份子尤为突出,对我国社会安定和谐产生了非常严重的威胁,政府要加强对恐怖份子的打击力度,促进社会的和谐与稳定<sup>3</sup>。肖鹏军(2012)《公共危机导论》主要是采取理论与案例结合的方法对危机管理理论进行了深入的研究分析,而且对国外的危机管理案例也进行了研究。该书指出,我国在加强危机管理研究方面要积极借鉴西方国家应对自然灾害危机管理方面的经验,提高危机的管理水平。同时,我国自然灾害爆发频繁,加强公共危机管理能力可以减少自然灾害带来的损失。赵成根在《国外大城市危机管理模式研究》指出,国外在治理自然灾害方面的经验比较丰富,特别是日本的经验值得我国城市危机管理的学习,日本是岛国,其首都东京是世界级别的大型城市,其城市公共危机也是不断增加,比如城市内涝以及恶劣的台风等自然灾害对日本的影响是比较大的,所以日本建立了比较完善的城市公共危机管理应对措施来预防城市公共危机。

随着我国公共危机的频繁发生,我国不断增加对关于公共危机管理的实践和关于公共管理实践的研究。李晨琛以武汉城市内涝为案例对政府应对自然灾害危机管理进行了分析,指出了我国政府在应对突发自然灾害时候存在的问题,并且针对存在的问题提出

---

<sup>1</sup> Alexander, Gerschenkron. Economic Backwardness in Historical Perspective: a book of essays [C]. Harvard University Press, 2005

<sup>2</sup> 张成福. 公共危机管理[M]. 中国人民大学出版社, 2015

<sup>3</sup> 薛澜. 危机管理[M]. 清华大学出版社, 2013

了解决方案<sup>1</sup>。朱丽娅以云南鲁甸地震为研究对象,对地方政府应对地震自然灾害进行研究,指出了地方政府在应对自然灾害方面的积极性与主动性,但是由于各个方面的存在的问题,导致了地方政府应对自然灾害方面能力的不足。因此,如何有效的提高地方政府在应对地震以及其它方面的自然灾害具有积极的意义<sup>2</sup>。魏一鸣的《自然灾害复杂性研究》中主要是对我国自然灾害的复杂性进行了研究,涉及到泥石流、水土流失、洪灾以及地震等方面的自然灾害,而且对各个自然灾害的应对措施进行了针对性的分析,对我国地方政府应对这些自然灾害提供了借鉴意义<sup>3</sup>。李学举的《中国自然灾害与灾害管理》也对自然灾害的等级以及评估进行了深入的研究,对我国按照等级应对自然灾害具有积极的意义<sup>4</sup>。

### （三）研究述评

从现有研究来看,国内外的学者都突出肯定了政府在公共危机管理中的无法代替的作用,同时也提出了高效的管理机制在自然灾害危机管理中的重要性。学者们分别从不同的研究视角,综合利用案例对比等方法提出了优化公共危机管理的建议。但是,同样值得注意的是,现有研究较为分散,系统性有待进一步提升。同时,学者们多从公共危机线性管理的环节入手,探究自然灾害危机管理的优化设计,缺乏从法律建设等角度的阐述。本文将在上述研究成果的基础上,结合我国和国外相关自然灾害危机管理经验借鉴,从危机管理预警建设、体系建设、机制建设和法律建设四个维度系统提出优化思路和可操作的政策建议。

## 三、本文的研究问题和主要内容

### （一）本文拟解决的主要问题

鉴于我国自然灾害类公共危机管理研究和实践的不足,通过以上分析,本文拟解决的研究问题如下:

中国自然灾害类公共危机管理的现状和不足如何? 如何从管理预警、体系、机制和

---

<sup>1</sup> 张秀琴. 突发公共卫生事件应急管理策略探讨[J]. 健康之路, 2017(06)

<sup>2</sup> 张野. 电视安全播出应急管理的现状分析及建议[J]. 电视指南, 2017(20)

<sup>3</sup> 魏一鸣. 自然灾害复杂性研究[M]. 中国人民大学出版社, 2014

<sup>4</sup> 李学举. 中国的自然灾害与灾害管理[J]. 北京交通大学学报, 2015(8)

法律等方面进一步提升我国自然灾害类公共危机管理的有效性？本文希望在充分借鉴前期学者研究成果和对国内外对相关自然灾害类公共危机管理实践的基础上，深度剖析突发性自然灾害的预案体系、管理体制、管理机制和法律体系存在的缺陷和不足，提出对以上研究问题的可操作的政策建议。

## （二）文章框架结构

第一部分：绪论。对研究的背景意义、相关概念界定、研究的主要内容及研究路线和方法进行概述。

第二部分：文献回顾。对危机管理、公共治理和应急管理等理论进行分析，并对国内外有关自然灾害危机管理相关研究进行回顾。

第三部分：现状和不足。研究了突发性自然灾害的预案体系、管理体制、管理机制和法律体系的现状，并深度剖析这些方面存在的缺陷和不足。

第四部分：实践研究。对国内九寨沟地震中政府灾害管理实践进行分析，主要概述了九寨沟地震发生的情况和四川政府应对地震灾害事件管理，此外还分析研究了九寨沟地震灾害管理过程，“一案三制”在这次地震中的成功应用。

第五部分：国外经验。深入研究美国突发自然灾害公共危机管理中预案、体制、机制和法律建设方面的现状，借鉴其在防灾减灾方面的先进经验。

第六部分：政策建议。提出改善我国政府应对自然灾害危机管理的可操作性建议。

第七部分：总结和展望。对全文进行总结和归纳，提出本文研究中不足以及未来的研究方向。

## 四、拟采用的技术路线和方法

### （一）技术路线

首先，本文阐明了突发自然灾害以及公共危机管理的概念，区分了公共危机的类型，总结了自然灾害公共危机的特点，并对国内外研究中相关理论和现有研究成果进行了回顾。随后，在实践对比和经验借鉴的基础上，全面探析我国自然灾害危机管理的现状和存在的不足。进一步，通过国内自然灾害公共危机管理实践的剖析，即我国九寨沟地震进行案例分析。同时，深入研究美国突发自然灾害公共危机管理的现状，借鉴其在防灾

减灾方面的先进经验。最后本文从加强政府公共危机管理的预警、体制、机制、法律建设方面提出对策与建议。本文的研究思路为：

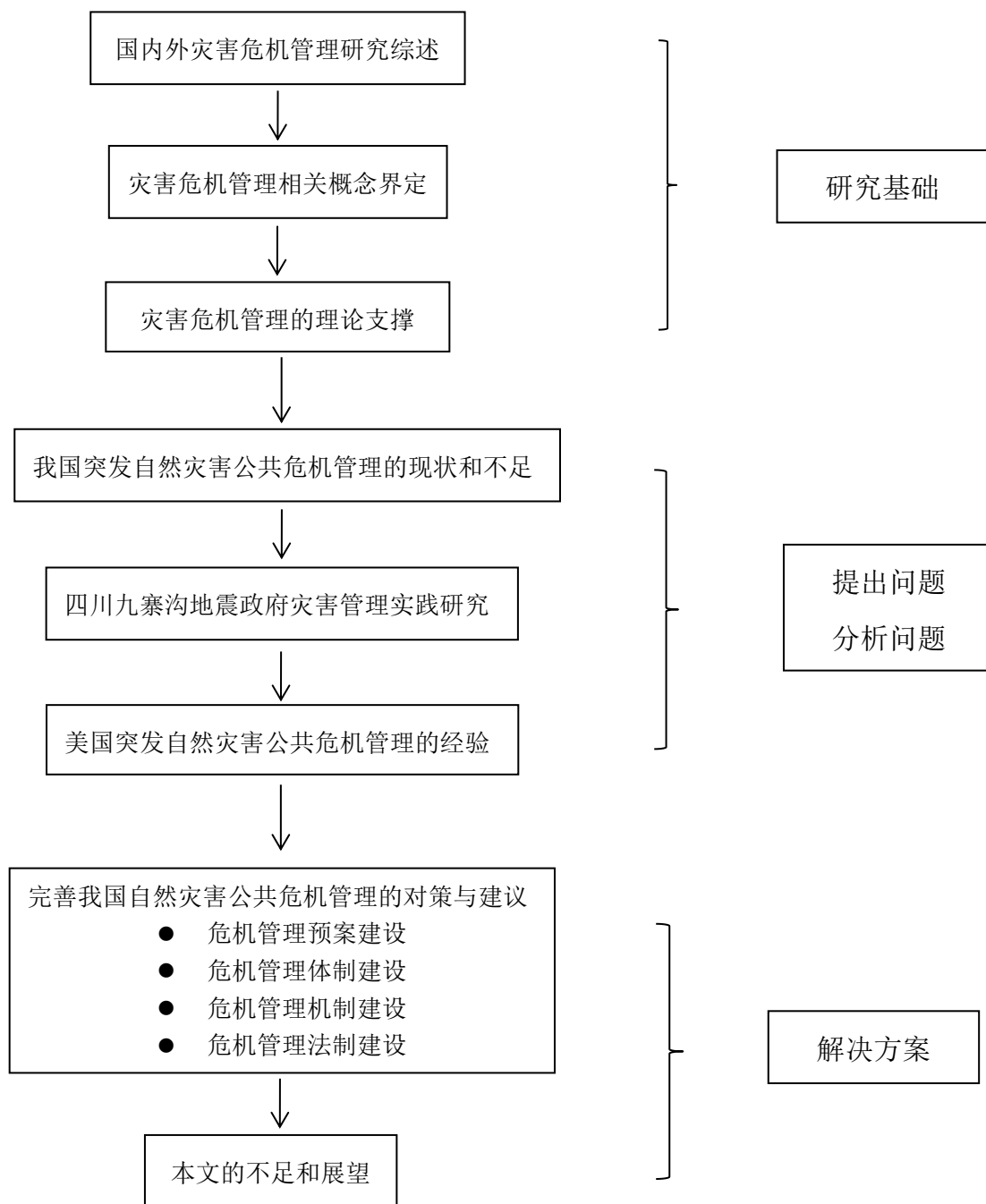


图 0-1 我国突发自然灾害公共危机管理研究思路图

## (二) 研究方法

本文主要的研究方法为：

文献分析法。在对突发自然灾害的研究当中，有众多专家学者提出了很有见地的观点和理论，丰富了这项课题的研究。通过对自然灾害危机管理以及公共危机管理方面的资料进行总结归纳、学习前人的研究经验，为本文的写作提供了丰富的理论来源和研究资料，为下一步开展研究提供深厚的理论基础。

案例分析法。对我国突发自然灾害公共危机管理进行研究必然要有相应的案例来进行支撑，因为通过分析相关的案例可以很好地展示如何应对与处理社会灾害危机，同时暴露其中的短板与不足。本文在研究分析的过程中分析四川九寨沟地震的公共危机相关案例，使得本文的研究更加饱满，加深了研究深度。

比较分析法。通过采用比较可以更好的认识一个事务，加深对其特征的理解。在对突发自然灾害公共危机管理的研究当中，本文通过对中国处理突发自然灾害的预案、体制、机制和法制等方面进行比较，反应出了中国在这些方面的缺失和不足，为下一步的改进指明方向。



# 第一章 突发自然灾害与公共危机管理相关理论

## 第一节 基本概念界定

### 一、灾害及自然灾害相关概念

在中国文化中，“灾”字的传统书写为“𡇗”或“災”，水火都是灾难的源头。早在《说文解字》中有“天火曰𡇗”，《周礼·大祝》中有“国有大故天𡇗”。这里的“𡇗”就是古人所说的灾，意思是指自然灾害<sup>1</sup>。根据《新华字典》中对灾害的解释，灾害即“天灾人祸造成的损害”。与灾害相对应的英语词语是“disaster”，指一事件或状况能够对生命与价值（包括生命、生存、物质利益、生存、物质利益、生存环境）构成威胁。

灾害主要分为两类，包括自然灾害和社会灾害。自然灾害指因为自然环境或者自然气候条件导致的灾害。地球各圈层的变异活动持续不断，很多自然变异活动达到危及人类生存环境的程度，自然灾害一直都是人类无法避免的最为严峻的挑战之一<sup>2</sup>。

### 二、自然灾害的特点和类别

自然灾害具有以下几个主要特点：

（一）灾害种类多。我国比较常见的自然灾害主要有台风灾害、洪水灾害以及地震灾害等。气象灾害主要是雨雪天气、台风等灾害对我国的影响。水旱灾害主要是以洪水、干旱等为主，地质灾害主要是以地震、泥石流为主。近年来，地球地壳活动频繁，我国地震灾害爆发也较多。具体来看，自然灾害的分类如表 1-1 所示。

<sup>1</sup> 孟昭华.中国灾荒史[M].中国社会出版社,1999,1,3-4

<sup>2</sup> 范宝俊.中国自然灾害与灾害管理[M].哈尔滨:黑龙江教育出版社,1998,1-7

表 1-1 自然灾害分类

自然灾害类别	名称
水旱灾害	洪水、洪涝、垮坝、干旱等
气象灾害	暴雨、冰雹、寒潮、龙卷风等
地质灾害	山体滑坡、地裂、地震、塌崩、泥石流等
海洋灾害	风暴潮、巨浪、海啸、赤潮等
生物灾害	蝗灾与鼠害、农作物病虫害、生物入侵等

（二）分布地域广泛。虽然自然灾害的发生随地区的不同呈现差异化，但自然灾害是广泛存在的。中国疆域面积较大，不同地区的地质结构复杂，从东到西，从南到北都有自然灾害的发生。例如我国东部沿海地区会出现海洋方面的自然灾害；南方地势恶劣，如四川、贵州等地多为山地，容易出现泥石流等；西部地区主要是沙漠或者盐碱地，会有沙尘暴等灾害的侵袭；而北方气候恶劣，容易出现冰冻雨雪等灾害。除了自然地质结构差异造成的灾害，随着人类自然活动对地域的改造，也会出现自然灾害与人类活动结合而造成的灾害叠加，比如武汉、西安等城市，在快速发展的城市化进程中，破坏了下垫面，土壤硬化的问题越来越严重，很多路面透水性降低，极大的增加了城市不透水面积，这样不仅少了雨水下渗量，还增加了径流系数，不利于地面进行截留作用，减少了地面径流的汇流时间，从而造成了城市内涝的产生<sup>1</sup>。

（三）灾害频率高。季风对中国气候的影响程度非常大，导致中国在气象方面的灾害发生频率很高。以东部沿海地区为例，一年当中大约有七个热带气旋会“造访”该地区。中国的地理位置处在三大板块的交汇地带（亚欧板块、太平洋板块以及印度洋板块），这一区域的地质活动非常活跃，地震时有发生。全球陆地破坏性地震的 30%都发生在中国，我国是受到地震灾害影响最大的国家。除此之外，森林火灾和草原火灾也是中国要重点防范的灾害现象。

（四）损失严重。很多自然灾害非常难预测，出现自然灾害后往往会造成严重的损失，如造成大面积的人员伤亡和经济财产损失。即使是可预测的自然灾害，如台风、海

<sup>1</sup> 杨钉.基层政府自然灾害应急管理研究——基于云南鲁甸地震的调查分析[J].城市地理,2016(24)

啸等气候灾害也会给人们的生活和经济带来极大的损失。根据统计显示, 仅在 2017 年, 全国 1.4 亿人次受到自然灾害的威胁, 2800 万公顷农作物受灾, 造成人口失踪和死亡达 979 人, 造成的农作物受灾面积达 18478.1 千公顷, 造成的直接经济损失在 3018.7 亿元以上<sup>1</sup>。

### 三、危机与公共危机的概念

危机的概念起源于医学, 在出现的早期属于医学方面术语。后来, 其内涵不断丰富, 其意义也从医学拓展到人类经济生活的其他领域<sup>2</sup>。从字面上理解, 危机是由于一系列的其它原因或者意外事件引起自身处于危险的状态。在管理学研究中, 学者们从不同的角度对管理学领域危机的内涵进行了定义, 定义的内容也不尽相同。赫尔曼提出, 危机是一种意料之外的情境, 并且对主体的整体产生非常严重的威胁。罗森塔尔认为, 危机是对社会世界观与行为价值的一种威胁, 要在短时间以及不确定性的情况下对其进行有效的应对, 避免危机的扩展, 造成更大的社会危害<sup>3</sup>。巴顿认为危机是一种社会性的大事件, 对社会会造成非常大的负面影响, 而且负面影响具有很大的不确定性。因此, 一旦发生危机就要对危机进行有效的控制与管理<sup>4</sup>。我国学者薛澜在对西方关于危机研究的基础上对危机进行了总结, 其认为危机是一种情境, 在这种情境中危机对社会产生了不同程度的威胁, 为了减少危机产生的危害就要对危机进行有效的应对措施<sup>5</sup>。可以看出, 国内外学者们对危机研究主要从两个方面展开, 一方面是从危机事件本身的角度出发, 探究危机对社会产生的潜在影响; 另一方面是从过程出发, 强调危机发生后对危机事件的处理和危机管理的机制等。

公共危机是危机的一类, 是影响范围可以达到全体社会公众的危机, 全体社会公众的整体生活都会被公共危机事件危害到, 全体公众的共同利益都会受到损害。自然灾害类公共危机事件的发生一般都会危害人民群众的生命安全和财产安全, 严重干扰社会正常经济秩序, 有的甚至会严重危害国家的安全。政府是公共管理的主体, 政府的性质和职能要求其必须依法行使职权, 充分管理公共事务, 积极承担相应的职责。在自然灾害

<sup>1</sup> “2017 年全国自然灾害基本情况”, 国家减灾网, <http://www.jianzai.gov.cn/zqtj/1148.jhtml>

<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. 国际危机治理概论[M]. 北京: 时事出版社, 2003, 1-2

<sup>3</sup> Hermann, Charles F. International Crises: Insights from Behavioral Research. [M]. New York: Free Press, 1972

<sup>4</sup> Rosenthal Uriel, Charles Michael T. Coping with Crises: The Management of Disasters, Riots and Terrorism. Springfield [M]. Charles C. Thomas, 1989

<sup>5</sup> 罗伯特·希斯, 王成, 宋炳辉, 金瑛译. 危机管理[M]. 北京: 中信出版社, 2013

公共危机发生后,政府如何才能积极、高效地履行社会管理和公共服务的职能?芬克提出对危机的管理即对危机过程中各个环节的有效管理,通过各个环节的突破和有效连接,减少危机发生造成的损失,提高危机管理水平等<sup>1</sup>。

在公共危机管理过程中,要求政府在应对突发自然灾害时,要在科学的理念指导下,对危机的信息进行研究分析,根据信息采取有效的应对措施,从而化解危机,处理好善后工作,尽可能降低损失,控制危机朝着坏的方向发展,保护人民群众的利益,维护国家安全。根据以上对公共危机管理的现有研究的分析,我们认为,自然灾害公共危机管理即指政府及相关组织等部门在应对突发性的自然灾害的过程时,通过建立科学的应急管理体系对公共危机进行管理,从而提高危机的应对能力。自然灾害公共危机管理机制是自然灾害公共危机管理体制的发展,是人们为有效的预防和处置自然灾害,而建立起来的带有国家强制性的应急工作的制度。

#### 四、自然灾害类公共危机事件概述

##### (一) 自然灾害类公共危机事件的主要特点

1、突发性。自然灾害类公共危机事件,有的会出现预兆,可以进行防御,但受到人类现有技术的限制,更多的是无法进行预测的,发生的时间、地点、影响和破坏等呈现显著的不可预测性。例如,2008年5月12日发生的汶川地震就具有很强的不可预测性,而且造成了非常严重的损失,虽然汶川地震的应急管理非常及时,但是由于破坏强度大,损失还是非常严重,对当地和国家政府的危机处理提出了严峻的挑战<sup>2</sup>。

2、时间紧。自然灾害类公共危机事件的发生,会造成公民生命财产的严重损失。以生命为例,不同的灾害发生,都会有不同的最佳救援时间,大多数情况下,黄金救援时间为72小时,即在没有水和没有实物的情况下,被困者原地等候救援的救援时间。以合适的渠道越早介入公共危机的管理,越能够降低灾害对生命及经济的影响。因此,如果能够依据危机的大小和事态的严重程度不同,实现对救援时机的准确把握,果断的判断,制定决策,快速采取行动,就能在很大程度上增强应急管理的有效性。

3、次生性。除了自然灾害类公共危机事件本身的无法预测性,公共危机事件发生后,还可能会导致一系列灾害的发生。如地震灾害发生之后,很大地概率会发生火灾、

---

<sup>1</sup> 张乃平,夏东海.自然灾害应急管理[M].北京:中国经济出版社,2009,27

<sup>2</sup> 杨伟超,陈伟哲.汶川地震志愿者的角色分析[J].防灾科技学院学报,2008(03)

山体滑坡、有害物质泄漏、甚至海啸等一系列的次生灾害。

4、破坏性。突发自然灾害类公共危机事件发生后，往往影响范围大，涉及人员多，导致的人员伤亡、财产损失大。2017年8月8日四川省阿坝藏族羌族自治州九寨沟县7.0级地震，不仅造成生态环境不可逆地严重破坏，也造成大量的经济损失。

5、资源贫乏。一般来说自然灾害公共危机事件的发生，使社会资源遭到严重破坏，大量医疗器具，食品，水等应急物资来救助受灾人群，也需要大量的人员进行救助和灾后安抚工作。特别是一旦交通系统受到影响，将对物资的送达及救援人员的介入增加极大的困难。

## （二）公共危机事件分级

自然灾害公共危机事件一般分为四个响应等级，I级（特别重大）、II级（重大）、III级（较大）、IV级（一般）。通过对公共危机事件的分级，能够进一步落实公共危机管理的责任，以及提高应急处置的效率和能力，针对不同等级的危机事件提出不同的处理方式。根据自然灾害危害的各种因素，国家的应急响应划分包括特别重大（I级）、重大（II级）、较大（III级）、一般（IV级）四个等级。其中第一点是按照人员伤亡的数量划分不同响应等级，I级自然灾害响应由国家减灾委主任启动，如512汶川大地震等；II级自然灾害响应由国家减灾委副主任启动，如“8·8”九寨沟地震等；III级自然灾害响应由国家减灾委秘书长启动；IV级自然灾害响应由国家减灾委办公室启动。具体如下表1-2所示。

表 1-2 我国自然灾害响应分级表

级别	启动人员	判定标准
I级（特别重大）	国家减灾委主任	死亡人数 200 以上人
II级（重大）	国家减灾委副主任	死亡人数 100-200 人
III级（较大）	国家减灾委秘书长	死亡人数 50-100 人
IV级（一般）	国家减灾委办公室	死亡人数 20-50 人

资料来源：2016年国务院办公厅印发《国家自然灾害救助应急预案》

## 第二节 相关理论回顾

### 一、政府职能理论

在公共管理的过程中，政府既是公共事务的管理者，同时也承担着政策制定者的角色，同时还是公共权力的行使者，集多重角色于一身。政府职能的行使就是角色的集中体现，即在社会活动中，为实现国家目的而做的政府活动<sup>1</sup>。根据 Anderson 的政府角色理论，政府职能的行使主要为以下六种：

第一，提供制度基础。政府作为国民的守护者，为了确保国家各项工作的正常开展，需要提供必要的制度、规则和安排，同时也要通过制定各项法律来为其实施提供强制力。而对灾害的处理体现着政府的执政能力和执政水平，只有完善的制度基础，才能够有效地应对各种突发的自然灾害，切实发挥政府职能。

第二，提供公共物品和服务。公共物品拥有非竞争性和排他性的特征，包括国防、道路基本设施等的公共物品需要交由政府负担。个人很难应对突发的自然灾害，各种设施、物品的提供仍然依赖于政府的所作所为。

第三，解决与协调团体冲突。社会交往当中，社会冲突屡有发生，若是涉及范围广的冲突会对社会稳定带来不利的影响，因此政府存在的合理性基础之一就是能够有效地缓解和应对这些社会团体冲突。

第四，保护自然资源。人类发展的过程当中依赖于各种自然资源的有效供给，而人与资源之间的矛盾问题是一直存在的，特别是为了实现人类的永续发展需要对当前的自然资源进行有效保护和利用，给子孙后代留下可发展的余地。政府在资源保护方面需要做出合理规划，承担起保护自然资源的主体责任。

第五，保障公民生存基本条件。对处在困境中的公民提供帮助和救援不是政府对公民的施舍，而是政府应该主动承担的责任。所以，政府应该通过完善社会保障制度等措施，主动为困难群体提供帮助，同时发展和丰富各项福利待遇，提升公民生活水平。

第六，保持经济稳定。经济发展具有周期性，政府应采取有效的经济政策与财政政策来缓解这种波动性，保持国民经济的稳定增长。

政府对促进国家经济发展和社会的全面发展上责任重大，是其基本职能的体现。而

---

<sup>1</sup> 周德红,李文,冯豪,王浩然.地震应急管理行为模式及其绩效评估[J].灾害学, 2017(01)

经济和社会的发展有赖于稳定的社会环境的创造。各种自然灾害和突发事件的发生给政府的执政能力带来了挑战，体现了政府的治理与管理水平。在常态化的管理中政府效能体现明显，而对危机管理的应对更体现了政府执政水平的高低和完善与否。在突发的危机面前，政府需要果断应对、采取措施，降低风险，为遭受灾害的民众提供最大限度的帮助与支持，保障国民财产的安全。在灾害发生之后，更要从中总结经验和教训，为之后的灾害处理工作积累经验教训。政府的本质属性决定了其在公共危机管理当中的主体责任地位，借助于其他社会机构与群体的配合，通过采取及时的措施、制定完善的制度来稳定社会，助力于国家的安定与和谐发展。

## 二、危机管理理论

危机管理理论主要是对危机的预防、危机的发生以及危机的应对进行了详细的概述，危机管理理论是公共管理理论的一个部分，其主要目的是对危机进行有效的防范。危机管理要求对危机管理理论有深刻的把握，特别是在灾害发生时能够对危机进行有效的应对与处理，提高应对自然灾害的科学性与可行性，能够把危机带来的损失减少到最低。危机管理理论指出，在危机管理过程中要发挥政府的积极作用。与其他社会力量相比，政府的主导作用是无法代替的，由政府统筹安排、各个部门参与的协作应对预案机制，能够提高危机管理的有效性和时效性<sup>1</sup>。自然灾害类公共危机的管理是指在自然灾害发生以后，在政府以及相关部门的带领下对危机进行管理与应对的过程，在对危机管理过程中要明确危机管理的流程，提高危机管理水平，减少危机带来的损失。我国在应对自然灾害的过程中也要以危机管理理论为依据，要加强自然灾害危机管理的时效性，提高危机管理水平，显著减少危机给社会经济发展带来的损失。

危机管理的主要原则有：

第一，综合性原则。当自然灾害发生后，综合对危机进行统筹考虑，在应对方面也必须综合考虑危机产生的各种后果，只有综合考虑各个方面的因素才能够有效的制定出危机管理的对策，提高危机管理的有效性。

第二，预见性原则。一般来讲，灾害发生之前都有不同程度的征兆，政府相关技术部门要对自然灾害发生的征兆进行有效的预测，比如自然灾害会在什么时间内发生，灾

<sup>1</sup> 诺曼·R·奥古斯丁[美].危机管理[M].中国人民大学出版社, 2001

害可能发生的等级是多少，这些都需要进行有效的预测，根据预测的结果制定有效的应对方案。这样，在灾害发生的第一时间就能够进行有效的应对，提高自然灾害应对能力。从目前来讲，我国很多地方的自然灾害预测性不够，一旦发生危机就没有办法进行应对或者应对能力不足，这影响到危机管理的效果。

第三，科技性原则。在现代社会中科技性具有非常重要的作用，在灾害管理中也是如此，加强科技性在公共危机管理中的应用能够提高危机管理的水平，比如在地震搜救过程中生命探测仪的使用对搜救生命起到了积极的作用，生命探测仪能够对地底下生命进行有效的探测，能够方便搜救人员对生命进行搜救，不仅提高了地震救援的能力，而且提高了生命挽救的概率。从这个角度来讲，科技性在公共危机管理中的作用是非常突出的，是其它方法不能替代的。

第四，就近调度原则。在发生自然灾害时需要大量的物资对灾区的居民进行安置，而且必须第一时间调集大量的物资，这就要进行物资调度。一般来讲，物资调度原则要就近进行，这样能够最快的调集到需要的物资，第一时间给灾民送去。所以，就近原则就显得比较重要。



## 第二章 我国突发自然灾害公共危机管理现状和不足分析

### 第一节 我国突发性自然灾害公共危机管理预案体系

#### 一、预案体系的现状

预案是政府公共危机管理体系建设的龙头，是政府部门开展相关工作中的指导文件。在 2003 年防治“非典”全国工作会议中，胡锦涛总书记对我国应对突发自然灾害的机制提出并不健全和管理能力不足等一系列问题。一年后，党的十六届四中全会进一步提出要建设社会预警体系，我国突发自然灾害应急预案编制工作就此展开。国务院在 2005 年颁布《国家突发公共事件总体应急预案》后，又相继推出省级和各部门总体预案 80 余件，专项预案 20 多件，至此，我国突发自然灾害应急预案体系框架已经初步形成。

在我国将预案体系按照各责任主体分为国家总体、专项、部门、地方和企事业应急预案五个层次。2005 年民政部根据我国突发自然灾害的实际情况组织编制了《国家自然灾害救助应急预案》；2011 年为了提高预案的针对性、实用性以及可操作性，对《国家自然灾害救助应急预案》进行了第一次修订；2016 年认真总结历次发生的突发自然灾害，为进一步规范和完善中央层面自然灾害救助工作，从应急工作经验方法等方面对《国家自然灾害救助应急预案》进行最新的修订。而后，部门、地方政府、企事业单位应急预案相继出台。《国家自然灾害救助应急预案》是我国安全应急管理中的一个重要部分。该预案体系对各种各样的自然灾害进行了分类，突发公共事件应急预案已经在 32 个省市里颁布了，也都已全面完成，并且最重要的是，这些应急预案的内容还针对性的与当地的一些特殊情况相结合，按照不同的情况去实施不同的方案。由于我国每个地区的自然灾害发生的情况不同，因此，每个省份都要按照各自省份发生自然灾害的情况制定有效的灾害预案体系。自然灾害预案体系在预防自然灾害发生的过程中具有非常重要的作用，其不仅能够对自然灾害进行有效的预防，而且对灾害发生时还能够对指导救灾发挥积极的作用。

## 二、预案体系存在的不足

我国各地方政府和企业高度重视突发自然灾害的预案制定工作，近两年相继出台突发自然灾害应急预案的法律法规，基本完成突发自然灾害应急预案的编制工作。近两年，我国突发自然灾害发生后，从各级政府及时启动应急预案的情况来看，我国各级政府的风险防范意识已经有所提高，但从自然灾害发生时相关部门的应急管理中暴露出缺少思想准备、缺乏应急物资、应急技术水平低和应对灾害责任不清等诸多问题，充分说明我国在自然灾害的应急预案建设中仍然存在很多不足之处，并未起到“救急”作用，经总结归纳为以下几点问题。

### （一）应急预案内容片面

据了解，在省、市各级政府中已发布的应急预案很多是一份政府文件，内容上只是对救援的相关法律责任和机构职责做了规定，而很多的核心内容未反应，甚至以部门文件将应急与应急预案规章条例混淆，突发自然灾害应急预案编制的内容直接影响实施效果。目前，相当一部分部门存在侥幸心理，在制定预案的觉得预案作用不大抱着无所谓的态度，只是单纯为应付监管部门检查而发的一份几页纸文件，更有甚者，某些地方和部门制定应急预案根本不按照地域因地制宜，就只是复制国家预案的内容，应付监管部门检查，检查后预案文件就抛掷脑后，这才导致自然灾害发生时候相关部门措手不及，让本可以预防和控制灾害难以控制。

### （二）应急预案的针对性和可操作性差

目前，我国应急预案的针对性和操作性受到技术知识、专业水平、人员能力等多种因素的限制。灾害救援是一个协同作战的统一行动，把救援效率提高到最高程度的过程，而有些应急预案内容、方案和处理程序繁琐不易懂，职责分工模糊，预案中各级部门和单位衔接性差，导致救援实施过程中出现多头领导、职责不清、效率降低和互相推诿等情况，导致救援效率低下，严重影响救援效果。甚至，一些地方政府和部门制定的应急预案缺乏法律依据，导致无法操作。

### （三）应急宣传教育培训缺乏广度和深度

部分省、市等各级政府部门不够重视突发自然灾害应急宣传教育，没有系统的对相关人员和群众进行教育培训，因而全民安全意识淡薄，对教育培训认识不到位，单位的预案只有部分人员知道，相关工作人员和群众根本不知道，然而当突发自然灾害发生时，

相关人员缺乏组织领导能力甚至没有基本的自救和现场逃生能力，救援知识普及度低。其次，受到的教育内容不系统，专业程度低，不能有效的进行科学系统的救援工作，救援工作效率低。

#### （四）应急预案缺乏演练

我国很多相关部门对突发自然灾害应急管理预案演练走过场，流于形式。各级政府和部门制定突发自然灾害应急预案只为应付检查，更有相当一部分政府部门和企业为节省经费开支和成本，应急预案制定后并未经过演练或者不认真组织演练。因此达不到预案的效果，导致在灾害发生时候根本无从下手，并不能够按照预案进行救援。面对如此现状，只能通过强调演练的重要性，强制规定预案制定后必须演练和评估，从制定预案杜绝简单拷贝和抄袭，脱离地域特点进行预案制定，把演练预案作立案的根本，号召组织者和群众参与，踏踏实实认认真真做好预案制定、演练和评估工作。

## 第二节 我国突发性自然灾害公共危机管理体制

### 一、危机管理体制的现状

我国突发性自然灾害公共危机管理体制大致经历了三个阶段：第一阶段是从建国到改革开放时期，由专门部门处理单一灾种的政府应急管理体制；第二阶段是从改革开放到 2004 年的时候，由议事协调机构以及联席会议制度一同构建的应急体制；第三阶段是从 2004 年发展至今，是政府相关组织综合协调的应急管理体制。这些年来，我国政府突发自然灾害危机管理体制应对的危机范围和覆盖面逐渐扩大；应对风险的方式也从被动变为主动，由原来的危机处理变为现在从前期预防到评估危机；突发自然灾害的应急部门由原来的专门部门变为综合协调小组，自然灾害公共危机管理体制的新体制初步确立，并在实践中不断完善。

政府统一领导主要是基于公共危机管理体制这样特殊管理的需要。公共危机管理体制是应对一些突发自然灾害，这样的事件无法通过我们正常的、日常的行政管理体制、政治管理体制或者社会治理机制来完成它。而且很多时候，突发自然灾害是跨部门、跨区域、跨单位的，它牵涉了很多的部门、地方和地域。这时需要对所有牵涉的部门、单位、地域有一个统一的管理。从另外一个角度说，即使在同一个单位里，或者是在同一

个部门和区域里，日常事务也是分工管理，但是公共危机发生时候，管理时往往需要很多部门的联合行动，这就需要有一个权威性的领导或者是权威性的机构对所有的力量进行统一领导。我国是单一制体制，这种单一制的体制下，“统一领导”是日常管理的基本要求。从横向来说，公共危机管理应该统一到党委为主要领导，在我国政治架构里，真正能调动各方力量、各方资源一个最有权威的主体就是党委。除了党委之外，政府也好，其他的领导主体也好，它很难统一所有的资源。因为我们国家单一制体制，所以从纵向上说，公共危机管理应该统一在最高层级的政府，也就是国务院。

“部门分工负责”，它需要一个绝对的权威对所有的资源和力量进行综合协调。目前，我国把它赋予了各级应急管理办公室。国务院应急办按照相关法律的规定对职责进行明确。首先是对各类信息进行汇总，还有一个综合协调，包括对各类应急指挥机构、人员、资源、队伍等各方面的协调，实际上都包括在这里，这是我们法律规定的，也就是首先是对国务院应急办作出的规定。实际上作为单一体制下，它对各级应急办都是这样的要求，省应急办，到市应急办，都是负责本区域的所谓的值守应急、信息汇总和综合协调三项职责。

“灾害分级管理”，主要是基于自然灾害发生的严重性和它的影响范围的大小。我国是分为特别重大、重大、较大和一般这四个级别。每个级别的应急管理主体是不同的，一般来讲，特别重大的自然灾害由中央政府组织管理，比如 2008 年的四川汶川大地震就属于特别重大的自然灾害，中央政府第一时间组织了救援抢险，体现了政府对救灾的高度重视。至于一般性的或者是较大性的，一般是属地来进行应对，比如县级政府和市级政府应对。重大的（事件）可能因为影响面比较大，属地政府的公共危机管理能力或者是资源的调控力不足以应对的情况下，会上升到上一个机关，或者是市或者是省。

“属地管理为主”，对于一般或者是较大，根据有关规定，是由发生地的地区政府，主要是以县级政府为主。属地主要负责当地发生的事，除了当地发生的事，当地县级政府不能应对的时候，可以向上级汇报，由上级出面进行统一领导，这个统一领导与属地的指挥权之间不是一个概念。上级政府可以调动资源，可以调动人力，可以调动技术人员的力量，帮助属地政府进行突发事件的应对。但作为事件发生现场的指挥人员，应该以属地的领导为主，这就是为什么在分级负责下，又加进一些属地为主的原因，分级负责并不影响属地管理为主。

## 二、危机管理体制存在的不足

### （一）管理联动协调不健全

目前，我国的联动机制没有很好的建立起来。部门与部门之间的联动，不同区域政府之间的联动，还有条块之间联动，行政管理体制有以条为主的管理，地方有以块为主的管理以及党委和政府之间的联动。目前我国这些联动之间都缺乏完善的联动，还需要进一步改进。除了统一领导，联动还应该包括信息、资源、设备、人员的联动，这些也要进一步改进。我国应急综合协调目前规定放在了应急办，但实际上，现在的应急办无法承担综合协调的作用和职责，所以我国缺少一个综合的应急机构。例如美国，原来是联邦应急管理总署，现在由国土安全负责综合管理和协调；再例如俄罗斯也有紧急事务部；日本等一些国家都有综合协调的责任机构，这些机构统一协调突发事件发生后的综合事务，比如人员调配、资源分配等等，相比这些国家，我国应急办目前不具备这样的职能。

### （二）分级属地管理不明确

在应急管理体制中，有两个，一个叫分级负责，一个是属地为主。分级负责政府处理一般的事故，较大的如果处理不过来上报给上级政府，如果这个事件是跨区域跨两个县的，那应该报跨两个县的上级政府统一领导，这个这个需要协调好统一领导和属地管理。报送上级政府后，县级到了交给县级，市级到了交给市级，一般由上级政府领导做统一领导，但是属地政府是最了解、熟悉当地人文地理等各方面的情况，由属地政府指挥，比上级领导介入指挥效果更好，上级领导应该应该提供人力、物力、技术等各方面的支持，而不一定要直接指挥救灾工作。而且根据对很多突发事件的调研，以及当地属地政府的调研，发现属地政府领导也非常无奈，高位领导的到来，真正的属地领导没有支配权，而他是最了解当地人文、社会、地理、自然等各个方面的情况，。但是，随着高位领导进入，他已经失去指挥权了。这个是属地管理中最重要内容，我们没有真正贯彻执行。

### （三）灾情信息公开制度不完备

在现代信息化社会里，政府自由裁量权和自行其是的行为被约束，信息透明化使群众及时了解政府行为，避免造成社会群众混乱，在灾情发生后影响救援效率。信息公开的目的是在突发自然灾害的危机管理中，民众对突发自然灾害危机程度与危害有直观的

认知，使群众了解政府为解决灾害做出的各种不懈努力，避免群众情绪失控，由不稳定引发其他社会混乱，使决策者面临更大的压力。信息的不对称会引起群众误解，曲解政府救援情况，引发群众负面情绪造成慌乱心理，产生更为严重的后果。所以救援需要保证信息透明，及时做好灾情报道工作，让社会各界了解到灾难的真实情况，提高公众的理解程度和配合程度，从而提高救援效率。

#### （四）灾后恢复与重建制度不完善

目前很多地方政府应对突发自然灾害管理仍是以单一部门为主的单一灾种管理体制，缺乏各部门单位整体的协调组织，使得自然灾害恢复重建工作效率低下、系统性差、资源共享程度低、工作相对被动。部分省、市各部门没有专门应对突发自然灾害的法律法规，相关规章制度中有一部分规定不系统、可操作性差，在灾后重建工作时部分相关部门具体职责和任务分工紊乱，重建方式基本是一些补救措施，缺少可持续发展。为培养其自救能力，所以灾后重建要注重“造血”能力的培养，在灾后恢复工作中，政府部门和社会各界需要进一步加强，比如基础设施建设、经济劳动生产、心理健康恢复，以及灾后重建资金的监督等。

### 第三节 我国突发性自然灾害公共危机管理机制

#### 一、危机管理机制的现状

公共危机管理机制指突发自然灾害发生的前、中、后整个过程中，采取一系列制度化、程序化的危机管理方法。党的十六届三中全会中明确提出，要加快建立健全预警和应急机制，提升政府应对自然灾害危机的能力；之后在党的十六届四中和六中全会中更进一步强调健全突发自然灾害公共危机管理机制；四川汶川地震发生后，党和政府改进信息披露和公众参与方面的缺失，在灾难发生后注重发挥信息披露机制和志愿者运用机制的重要作用，主动向社会报道灾情报告，做好信息公开，说明我国公共危机管理机制正逐步改进。

##### （一）准备机制

应急资源保障机制。主要包括各种灾害救援过程中的物资需求以及各个方面的应急保障措施，比如救援过程中的技术指导，救援所需要的人才，救援过程中的粮食、帐篷

等方面的需求等。危机事件教育培训机制，培训民众应对危机的能力，让他们即使在面对危机发生时，也能够冷静应对，减少不必要的人员伤亡。组织民众学习安全知识，培训他们的抗灾能力，共同促进政府危机管理的发展进步。

### （二）快速反应机制

有效决策指挥机制。主要是建立灾害管理指挥中心，中心领导以党委政府为一把手，各个部门成员参与的协同治理机制，这样能够提高灾害管理的能力。

灾害信息反馈系统。灾害管理主要是根据对灾害掌握的信息程度来进行管理的，所以，灾害信息反馈系统对灾害管理与指挥就非常重要。灾害信息反馈系统主要包括信息收集、分析、处理以及传递等几个方面。

应急联动机制。应急联动机制主要是形成以政府为主导，其它部门都参与的应急管理指挥中心，所有部门在政府的指挥下共同应对灾害，提高灾害管理效率与效果。

### （三）善后处理和恢复重建机制

明确责任机制。灾害一旦发生就要制定有效的救灾体系，首先就是要建立各个方面的灾害救助小组，把救灾责任落实到各个领导小组中。对未尽自己的职责有过失的部门或个人进行惩罚，这是用制度去约束管理者，让他们履行自己的职责。

灾后善后处理恢复机制。应急危机管理分为事前、事中、事后三个过程，当自然灾害得到控制后，我们就要进入最后的善后处理恢复阶段，重建被摧毁的房屋和基础社区，让受灾的群众尽快恢复正常生活轨迹，促进社会秩序稳定。这里面不是单纯的对客观因素进行恢复就行，也要对受灾群众进行心理疏导，受灾管理者也要总结此次事件的经验教训，完善灾害管理制度。

灾后总结评估机制。灾后总结评估是非常重要的一个环节，用于反馈灾害管理信息，有利于我们吸取经验教训，提高我们的灾害管理水平。一个高效的灾害管理者要对整个灾害发生进展后续进行分析，研究灾害发生的原因，进行有效的防御和应对，减轻灾害的影响。

## 二、危机管理机制存在的不足

我国民政部在 2015 年出台了《关于支持引导社会力量参与救灾工作的指导意见》，意见中明确提出，要积极引导非政府组织参与突发自然灾害救助工作。2016 年国务院出

台《关于推进防灾减灾救灾体制机制改革的意见》，要求积极完善非政府组织等社会力量的参与机制。2017年国务院办公厅颁布了《国家突发事件应急体系建设“十三五”规划》，明确提出要给予社会各界组织应急力量大力支持，激发社会力量参与应急救援的积极性。政府在灾害救助中处于至关重要的地位，起到核心作用，它是唯一能全部承担灾害救助责任和风险代价的主要力量。但是完全由政府承担这一职责会使政府负担太大的压力，而且仅仅依靠政府的力量很难做到灾害救助的高效、快速、协调、灵活。而非政府组织作为重要的社会力量，主张公益精神和利他主义，不仅能够起到维系社会关系的作用，还能够弥补政府的职能缺失，在自然灾害救助中表现出灵活、平等、高效的优势。公民参与自然灾害危机管理能够提高危机管理水平，减少救灾的消耗成本。建立全社会的危机管理是危机管理体系不可或缺的主要组成部分之一。在公民参与的时候，能够达到一种互利共赢的作用：因为政府获取公共危机管理的合理性、避免政策失败、加强管理绩效、减少管理成本、达到公民公共治理的民主化，因此公民的积极参与是有助于公共危机管理。

社会力量参与不足是我国突发性自然灾害公共危机管理机制最主要、最急需解决的问题。我国计划体制下全能型政府模式抑制了社会力量与公民力量的参与程度，社会群众力量空间被不断减少，反之政府权力却被不断增大。这导致社会缺乏组织能力，只依赖政府解决问题和安排命令，致使没有建立社会力量参与突发自然灾害危机管理，社会应对灾难能力弱，群众参与能力弱。虽然在危机管理方面，政府掌握资源较多，可以占主导地位管理灾情，但是也存在一定的局限性，如果能结合民间社会力量，将提高突发自然灾害危机处理效率。

## 第四节 我国突发性自然灾害公共危机管理法制

### 一、危机管理法制的现状

目前，我国颁布了系列减灾法律法规来处理突发自然灾害危机，在“一案三制”中，法制是基本，1995年国务院颁布《破坏性地震应急条例》；1998年国务院颁布《中华人民共和国防震减灾法》；2004年国务院颁布《全面推进依法行政实施纲要》，把“提高政府应对突发事件和风险的能力，建立健全各种预警和应急机制。”作为改革的一项



重要工作;2006 年国务院发布了国家突发事件和自然灾害救助总体应急预案以及我国经济社会发展十一五规划纲要等文件,强调出我国自然灾害应急建设的规划;2007 年颁布的突发事件应对法是突发自然灾害危机管理领域的一部基本法律,也是法制化的标志;2008 年施行了《中华人民共和国政府信息公开条例》,国务院宣布“全国政府应急管理体系基本建立”等,这些法律法规的制定与修改体现了我国应急管理体制的基本形成。

表 3-1 我国现有自然灾害类法律法规

法律法规	施行时间
中华人民共和国突发事件应对法	2007 年 11 月 1 日
水法	2002 年 10 月 1 日
防汛条例	2005 年 7 月 15 日
蓄滞洪区运用补偿暂行办法	2000 年 5 月 27 日
防沙治沙法	2002 年 1 月 1 日
军队参加抢险救灾条例	2005 年 7 月 1 日
防震减灾法	1998 年 3 月 1 日
破坏性地震应急条例	1995 年 4 月 1 日
森林法	1985 年 1 月 1 日
森林防火条例	1988 年 3 月 15 日
森林法实施条例	2000 年 1 月 29 日
森林病虫害防治条例	1989 年 12 月 18 日
草原防火条例	1993 年 10 月 5 日
自然保护区条例	1994 年 12 月 1 日
地质灾害防治条例	2004 年 3 月 1 日
海洋石油勘探开发环境保护管理条例	1983 年 12 月 29 日

资料来源：“自然灾害类法律法规”，中华人民共和国中央人民政府网，  
[http://www.gov.cn/yjgl/flfg\\_zrzh.htm](http://www.gov.cn/yjgl/flfg_zrzh.htm)

## 二、危机管理法制存在的不足

### (一)灾害危机管理法制的框架体系尚不完善

我国突发自然灾害危机管理法制应该遵循常态法制以宪法为母法的规律。完整的法律体系需要其他应急法律法规和规章制度以宪法为根本来建立。近年来,我国以突发自然灾害应急法制的法治化为重点目标,突发自然灾害应急法制的建设取得突破性的进步,突发自然灾害应急法制的系统性得以初见成效。由于目前我国突发自然灾害应急预案没有法律地位,所以各省、市各级政府制定的突发自然灾害应急预案只是构成应急法律体系的一个组成部分,所以总结我国应对突发自然灾害法制的系统性存在以下问题:第一,在应急法制体系中无法完全体现宪法作为母法的根本法功能。目前公民对突发自然灾害知情权的规定界限尚不明晰,以致群众的知情权有所缺失,在很多突发自然灾害事件中被忽略甚至隐瞒,这不利于灾情的解决和群众情绪的抒发。第二,部分突发自然灾害的法律法规未被纳入宪法的调整范围,政府处理紧急情况确定、宣布、时限、结束等关键环节在基本法律权限中规定并没有明确规定。

### (二)现有法规的缺失

我国突发自然灾害危机管理预案的前瞻性不足,现有的危机管理预案基本为单一灾害的突发事件预案,综合性缺失。突发自然灾害发生大多会带来次生灾害,比如衍生灾害,对城市的交通、水电、食物、经济、文化等都会带来叠加伤害,如不综合考虑预案,会导致伤害再次影响灾区群众。突发自然灾害的单一法制对突发自然灾害的覆盖面不够全面,需要全面考虑单一灾害可能发生的衍生危害,如果能在预案制定时候多考虑全面,可以减少灾难给灾区群众带来的灾害,更好的执行救助工作,需要提高综合性的突发自然灾害预案提上立法议程,让各部门重视综合预案重要性。

### (三)我国灾害应急法制的执行力不到位

我国存在的应急法律法规不是很完善,主要有行政主体不作为、不依照法律做事、执行法律不严格等现象。在2003年“非典”期间,政府官方公布的病人数量和发布会上公布的数字相差较大,已经引起了群众对政府的不信任。事实上,对于数据的统计已有法律法规规定了统计口径,所以数据不能统计准确,是地方政府和部门有法不依、执法不严、按照经验处理事务。主要有以下几点原因:首先,缺乏问责联系制度,在我国很多问责是根据后果大小来决定的,如果后果不严重,责任就不追究了,问责应该是规

范的，与制度联系是最合理的；其次，官方数字缺乏公信力，事件发生后，政府投入多少人力物力，全凭政府发言人自己说，没有正规的数据都是“糊涂账”；最后，对事件的评估也是杂乱的，比如遇到较大的地震或者海啸，我国很多领导习惯用“两百年一遇的地震”、“三百年一遇的海啸”等语言作为官方回答，而这些表达非常缺乏科学和公信力。

## 第三章 四川九寨沟地震政府灾害管理实践研究

### 第一节 四川省应对地震灾害事件的组织体系

#### 一、四川九寨沟地震概述

北京时间 2017 年 8 月 8 日 21 时 19 分,在我国四川省九寨沟发生了里氏震级 7.0 级地震,此次的灾难造成了 25 人死亡(包含本地居民、外地游客),525 人不同程度的受到了地震的伤害,7 万多间房屋不同程度受损,包括了四川阿坝州九寨沟、若尔盖、松潘、红原等四个县城五十三个乡(镇)三百零九个村(社区),其中四川省绵阳市平武县有十一个乡(镇)遭到不同程度地震的灾害<sup>1</sup>。此次九寨沟重大地震灾害是 512 汶川地震、420 芦山地震之后,四川地区遭遇的又一次特大地震,九寨沟地震的震源深度是 20KM,地震烈度达到 9 度。这次九寨沟地震四川省政府紧急安置受灾群众八万余人,灾难除了四川省还波及了甘肃省部分市县。这一次四川省地震让九寨沟景区一些核心资源受到了很大的损伤,不同程度的损害到景区的核心资源,很多代表性经典的损失难以估量,首先位置是属于世界自然遗产地,其次 10 年两次地震的强烈叠加破坏,让四川灾区的生态环境破坏更为严重,生态环境发生了极为严重的危害,一些稀有动物濒临灭绝,多样性的保护严重受到地震的威胁,灾后四川旅游业受到重创,经济收入预算也严重下降。

#### 二、领导指挥机构及职责

此次九寨沟地震应急处置工作的行政领导机构是由四川省人民政府,统筹整体安排四川九寨沟地震应急处置的各项工作。

抗震救灾指挥部是灾难发生后四川省地震应急处置工作的指挥机构,由政府各部门组成并开展救灾,地震灾害的综合应急处置工作的部署工作由政府统一领导的指挥部主要负责。此次抗震救灾由分管抗震的副省长担任指挥长,副指挥长分别由四川省副秘书长、宣传部副部长、省军区副司令员、地震局局长、民政厅副厅长和公安厅副厅长担任,抗震救灾指挥中心领导组成后,协力合作积极领导组织抗争救灾工作。

---

<sup>1</sup> 李志强,李亦纲,林均岐.四川九寨沟 7.0 级地震灾害特点分析[J].中国应急救援,2017(05)

### 三、指挥机构成员单位及职责

四川省抗震救灾指挥部成员单位包括政府各个部门，主要有四川省宣传部、发展改革委、财政厅、地震局和旅游局等。在四川省地震局设立四川省抗震救灾指挥办公室，在地震应急期间，负责抗震值守、信息汇总和协调等日常工作，在遇到重大灾害时，还负责搭建和运行省级应急指挥平台工作随时接受指挥部委托宣布启动相应的地震应急响应。除了以上协调日常工作的部门，抗震救灾指挥部可根据应急灾情实际需要，设立以下工作组：秘书、综合协调、紧急救援、受灾群众安置、医疗防疫、治安维护、新闻宣传等工作组。各工作组组长由省抗震救灾指挥部从相关单位抽调专人担任。

### 四、九寨沟地震中的领导指挥系统

在抗震救灾过程中四川省政府根据地震实际工作情况，根据需要可以对指挥部的人员进行临时调整，应对紧急问题。四川省委书记和省长担任本次抗震救灾工作的指挥长，为确保抗震救灾工作的及时性，特安排相关人员进行 24 小时值班，救灾抗震指挥部下设立总值班室负责调度人员；医疗保障组保障灾后医护人员和医疗用品的调度；交通保障组主要保障地震现场和进灾区救援队伍的畅通；救灾物资组调度全省和周边省市的物资；通信电力保障组灾区的信号能够实时传到灾区外；宣传报道组向群众报道灾区的情况并组织动员更多的人帮助受灾群众。

## 第二节 九寨沟地震灾害管理过程

### 一、灾害应急响应

此次九寨沟地震发生后的第一时间，省、市、县、乡镇各级政府有条不紊的组织各部门人员迅速进行抗震救灾工作，立即启动应急响应机制。8 日晚，政府立即下令启动 I 级应急响应。根据灾情的实时跟踪、综合分析，国务院指挥部在 9 日 0 时将应急响应改为 II 级的，随后四川省立即启用 II 级应急响应预案进行抗震救灾。地震响应预案的级别取决于灾难的实际情况，采用的应急响应级别越高，调动的资源也就越多，应急救援必须不断跟踪灾情情况进行定级调整，如果救援定级定高会导致救灾资源不必要的浪费，如果定制级别偏低则不利于灾后救助工作，根据灾难情况应及时调整，是一种积极

主动使应急决策更加科学的应急响应。

任何灾难发生后的第一要务是抢救生命以及疏散安置受灾人员，与其他灾难不同的是九寨沟震区是旅游景区，有近 5 万名旅游人员在景区的灾区，四川旅游发展委员会在 8 月 9 日凌晨召开紧急会议，会议立即落实救灾措施，安排全天候值班值守制度，第一时间成立抗震救灾工作小组全面进行救灾工作，通过各种渠道，比如与酒店和旅行社建立微信与 QQ 群，迅速搜集和整合游客信息，协调组织各单位通过旅行社、酒店和涉旅企业核查游客伤亡、失踪和受灾情况，并及时上报受灾信息，密切联系关联当地政府有关部门做好在九寨沟旅游人员的疏散指导和灾后安置，立即联系附近相邻市县地旅游部门，积极主动为途经的游客提供帮助与支持，及时解决受灾游客的困难。各部门全力做好抗震救灾工作，切实保障游客的救灾和安全。于此同时联系当地的旅行社和旅游网站的游客进行提示，这段时间暂停进入九寨就灾区进行旅游，并请旅游部门协助要求旅行社停止组团或者带团前往四川省或者周边相关地震灾区。同时，及时通知已经出发在路上的旅游团组和散客，需要立即停止或变更旅游行程。应急小组的这些救灾决策措施有效缓解了游客的恐惧和焦虑心理，也为在灾区游客的快速转移打下了坚实的基础。

## 二、协调组织多方力量开展灾害救援

为确保救灾顺利进行，国家发改委立即研究预算六千万用于救灾应急，主要保证灾区基础设置的迅速恢复和正常使用。与此同时，为做好受灾群众的基本救助工作，中央财政补助自然灾害资金 1 亿元，主要用于安排受灾群众安置转移、基本生活救助和重建倒损民房以及向遇难人员和部分家属发放慰问金<sup>1</sup>。四川省通信管理局和各个基础电信企业及当地通信行业联合启动灾后应急预案，确保通信工作通畅，启动应急通讯预案。交通运输部深入了解抢险救灾工作进展情况，协同四川省交通厅与参与抢险救灾的部门、部队密切协作，做好公路抢通，确保在余震不断的情况下保证救灾畅通无阻，确保做好信息采集、报送工作，确保人员、设备和在建工程安全。商务部保障地震灾区灾民的生活必需品供应，受灾期间确保灾区日常用品市场平稳并供应充足。首先通过市场监测全面掌握受灾地区生活必需品供应是否充足等需求的总体情况，其次随时做好调运准备，利用商务部的应急商品管理平台实时掌握灾区周边城市所需商品的库存情况。国家

<sup>1</sup> 侯冲.四川九寨沟 7.0 级地震抗震救灾工作情况[J].中国应急管理,2017(08)

卫生计生委组织安排周边省卫生应急队伍、心理专家、全国专家级医务人员随时准备接受调用，随时待命做好应急队伍救援准备。与此同时，中国红十字会总会 8 月 8 日晚 11 点紧急启动应急措施——“天使之旅-九寨行动”，立即派专人前往灾区评估灾情发展情况同时配套应急资金支持。应急指挥所部队 8 月 8 日 23 点准备了 11 架直升机随时待命，同时提供 33 人和一系列通信设备赶赴地震灾区，进行救灾工作，省公安消防总队也立即启动应急响应机制，为地震灾害救助工作做好准备，消防总队一共调派了 6 个支队官兵和搜救犬携专业装备抵达灾区，对地震灾区的受灾群众进行搜救<sup>1</sup>。

### 三、受灾人员安置抚恤

在自然灾害后很可能会再次爆发公共卫生次生灾情，因为灾区环境恶劣，如果不及处理因灾死亡人员的遗体 and 动物的尸体，很容易引发传染病，所以灾后需要对受灾地区的公共卫生进行检测和预警工作，进行卫生事件的风险评估，以免发在流行性传染病、食物中毒和饮用水污染等卫生问题，要对灾区进行防疫消毒工作，做好卫生防疫工作是控制灾情恶化的重要工作。为此，民政部门应急处理紧急调拨救灾物资，保证灾区的公共卫生安全，此次地震灾害并没有爆发公共卫生事件，很好的抑制了传染病的发生。应急救灾后，很多受灾群众关心生存问题，针对这一问题民政部举办专场招聘会，积极与外省市对接，提供 7900 多条就业信息给失业受灾群众。与此同时，全力动员受灾群众参与灾后救助的队伍里面，比如参与乡村道路建设、应急抢险以及治理灾害工作中去，想尽办法拓宽受灾群众的就业增收渠道。与此同时，民政、财政等部门及时出台过渡期相关政策，选派心理医生和相关社会工作者以及党员干部进入灾区开展思想教育、矛盾排查和专业的震后心理咨询辅导等一系列人员安置工作。

### 四、灾后恢复重建

制定未来三年恢复重建计划，在今年年底完成城乡房屋、交通、通信和电力等基础设施受损的恢复的基础上，2018 年底前完成灾区的住房重建，加强公共服务设施灾后重建工作，做到重建工程必须开工，地质应急处置和灾害排查工作需要基本完成；2019 年底前对公共服务设施的重建工作和重点区域地质灾害的治理工作全部完成；在 2020

<sup>1</sup> 张璐晶,宋杰.九寨沟 7.0 级地震各方救援在行动[J].中国经济周刊,2017(32)

年底争取全面完成安全评估工作，达成九寨沟旅游景区实现对外开放，九寨沟重点景点区域生态环境修复和完善。

在财政方面，对于无房和有房需加固等给予不同程度的分类和划分档次进行补助，对于轻微和严重的给予不同程度的补助，轻微的给予 1000-3000 元/户不等的救助款、中度的给予 3000-5000 元/户、迫害严重的给予 5000-8000 元/户补助款；在税务方面，对于不同程度给予减免税收的政策，遇到地震灾害迫害严重的，导致纳税确有困难的，可以申请免征房产税和城镇土地使用税；个人所得来源于受灾地区的所得，遭到灾难严重损失的个人减征七成个人所得税。推出多种金融惠民政策，鼓励在震灾区域设立小额贷款公司，支持受灾地区企业直接融资。

### 第三节 政府应对九寨沟地震的不足

从汶川地震到后来的雅安地震，最后再到这次的九寨沟地震，在抗灾救助的过程中有很多值得总结的经验，于此同时也有很多需要反思和改进的做法。九寨沟这次 8 月 8 日地震的应急救灾中，总结有进一步改进以下三个方面：

#### 一、道路交通不够完善

四川省的自然环境比较差，山区连通性弱，很多区域只有一条道路通畅，通行能力差，当发生自然灾害，比如泥石流或者地震等特大灾害时，导致救援不能及时到达灾区，道路不通给救灾带来了很大的困难障碍，不能够第一时间到达现场，使得灾区群众无法转移，物资无法进入灾区，所以增加交通网联通是救援很重要的因素，需要保证在交通只有一条通道的地方至少要有两条道路通畅，增强四川应急救灾交通的效率。

#### 二、应急教育有待提高

在灾后救援的情况来看，很多的伤亡是因为群众的减灾意识薄弱，灾难发生时惊慌失措，不知如何反应。大部分群众一生可能都不会遇到特大灾难，平时很容易忽视应急安全教育，在灾难发生时自救不及时或者应急反应不科学，遇到灾难不能识别哪里是最近的安全区域，最终不能及时躲避灾难地震坠落物体砸伤或者砸死，无法降低灾难死亡的概率。平时群众的应急安全教育需要进入社区，让每个群众都拥有应对突发灾难的应



急的意识和能力，这是在灾难日来临前，日常常态下重要准备工作。所以，笔者建议将灾难应急教育纳入国民教育计划之中，从日常做起，对全国群众进行安全教育和应急知识培训，增强全民的防灾意识和提高自救能力。

### 三、电力通讯需要加强

在此次四川省九寨沟地震灾区产生了通信障碍，地震后在很多地区通信不畅，虽然通信系统未遭到摧毁性的破坏，没有出现长时间大面积的电力通信中断，震后恢复相对容易。比较之前的汶川地震，如遇到如此强震级的地震，目前的电力通讯保障现状得相当薄弱。所以首先要加强基础设施抗破坏能力，强化电力通信应急保障能力，其次发展多元化通信方式，建立应急电力通信系统，除了有线通信，同时发展无线 WIFI，卫星通信等多种移动网络通信方式。

## 第四节 政府应对九寨沟地震中的进步

当灾难发生后的抢险救灾是突发的重大事项，灾后救援更是一项系统综合工程，在不断地探索努力中，四川省委省政府的统一领导，社会组织以及人民群众全力配合参与，抗震救灾中应急团队也更加专业高效。

### 一、抢险队员专业化

在此次四川九寨沟 8·8 地震的救援工作中，救援队专业性发挥了及其重要的作用，在灾难发生后的第一时间，救援队立即疏通抢救通道，迅速搜救受灾人员，为受灾群众提供医疗服务，为了把握好黄金救援 72 小时拯救更多的生命，为受灾群众争取更多的救助时间，救援的专业性相比以前有很大的进步<sup>1</sup>。在九年前的 512 汶川地震灾害救援过程中，也有很多社会组织参与到救援的队伍中，在当时大多数民间社会组织属于“没装备、没经验、没技术”，有的社会组织和个人因为不懂救援技巧，甚至还会给震区的救援工作带来困扰，反而降低救援效率。而如今在此次救援过程中，民间救援组织团队

<sup>1</sup> 陈旭,盛丹萍.从九寨沟地震应对看四川抢险救灾的进步[J].四川行政学院学报,2017(05)

不仅数量变多了，还能够第一时间提供专业的救援，正是由于民间团队的思想意识和意识提升很大，还包括经验、技术、装备都提高很多，使得社会组织的民间震灾救援队在能力和水平整体综合素质得到专业化的提升。

## 二、救灾设备先进化

相比之前发生的汶川地震，这几年，九寨沟地震救灾的装备更加先进，救援设备不仅有陆地搜救部队，还有一系列无人机侦查等通信救灾应急保障手段，让我们能及时收到地震发生后受灾群众在网上发出的平安信息，让我们在第一时间了解震区受灾情况，极大提高了救灾的效率。

## 三、救灾过程科学化

这次九寨沟地震发生以后，在迅速派出专业救援队伍赶赴现场的同时，使用科学研究方法判断灾难现场情况，立即分析灾情防止次生灾害；在确保当地人民的安全同时又协调了游客的安置工作；不仅考虑到了实地救援，同时安排了心理医生进行专业的心理重建；政府的统筹指挥和社会救援力量参与的规范性。地震发生后，除了专业救援队伍的救援，在灾难发生地区的游客中也涌现很多自愿者，根据情况主动帮助救援队伍维护现场秩序，根据自身情况做些许分发物资、查看伤员、统计人数和协调联络等力所能及的抗震救灾工作，体现了我国全民的抗震救援能力不断增强，民间组织和群众救援力量的参与度明显提高。整个救灾过程政府、社会组织和群众分工明确，井然有序，包括救灾信息的实时共享、资源的统筹调配都体现出救援队伍的高效和专业<sup>1</sup>。

## 第五节 “一案三制”在九寨沟地震成功应用

首先是救灾预案，此次九寨沟地震发生后的第一时间，政府立即下令启动Ⅰ级应急响应，随后根据灾情改为Ⅱ级应急响应预案，进行抗震救灾，对九寨沟地震及时作出响应和处置。第二是救灾体制，为确保救灾顺利进行，四川省各政府部门统筹协调、紧密配合、有效联动。体制保障就是统一领导，运转高效。第三是救灾机制，各方面的社会

<sup>1</sup> 曹仇晨.地震应急管理中存在的问题及建议[J].新西部(理论版),2016(24)

力量，从信息传递到专业队伍救援，都积极的参与。而且，这次地震发生后，并没有出现芦山地震中大量志愿者盲目涌入灾区的问题。同时信息机制、联动机制、协调机制和物资保障机制等都做得很好。最后是相关的法制，四川省在有关法规、制度、规章方面做了努力，包括事前的风险识别、风险评估以及事中的应急处置，尤其是应急处置方面的人防、物防、技防都有很大提高。并配合一些相关的制度，比如景区的安全制度，也全面提高在公共安全方面的制度建设。

## 第四章 美国突发自然灾害公共危机管理的经验

### 第一节 美国突发自然灾害公共危机管理预案的现状

#### 一、政策走向与“预案”体系演变

1992年，美国联邦政府发布了FRP（联邦响应预案）。1988年，美国国会通过《国家灾难恢复与紧急救助法》，该预案在1999年进行了修订<sup>1</sup>。随着该法案的进一步推进，能够在灾地方政府应急处理无法处理时候提供帮助及时启动政府响应机制，

2004年，美国联邦政府发布了“全国响应预案”（National Response Plan，简称NRP）。“9·11”事件后，美国各级政府普遍认为应该增强国家“联合应对”的能力。于是2002年，美国国土安全部（DHS）应运而生。这是应急管理系统的重大改革。2004年，DHS根据第5号国土安全政策法令启动了“全国突发事件管理系统”（National Incident Management system，简称NIMS）。正是在这种更集中的系统和更标准化的机制的前提下，出台了引导国家响应的NRP。

2008年，美国联邦政府发布了“全国响应框架”（National Response Framework，简称NRF）。作为第一个国家预案，NRP还算成熟<sup>2</sup>。2005年，卡特里娜飓风事件重创了美国人，美国政府在吸取经验教训后政府修订了该预案。然而，关于它的意见仍然被听到，所以在2008年，联邦政府将该预案修改为NRF。从“预案”到“框架”，变革是根本。框架的定位是包含并且高于预案的。它不再是在紧急情况下才启动，而是一直在工作着。

#### 二、总体预案的结构

从1992年的联邦响应预案（FRP），到2004年的全国响应预案（NRP），再到2008年的全国响应框架（NRF），虽然名称有所改变，但它们都是美国唯一的总体预案性质的文件。预案的文本都采用“一主三附”的结构。各级政府也按这种结构制定了相应级

---

<sup>1</sup> 孙亚红.公共危机管理中的思想政治工作及其机制结构[D].东北财经大学,2011

<sup>2</sup> 李雪峰.美国国家应急预案体系建构及其启示[J].中国应急管理,2012

别的应急预案。“一个主体”是“核心文件”，它规定了相关理论、应对部门和应对职责等。“三个附件”包括：紧急支持功能附件，支持附件和紧急附件。紧急支持功能附件和支持附件中相关任务都是由多组织相互协作共同完成的。每个紧急支持功能附件和支持附件其实质都是一个小的跨部门协作预案。紧急附件是针对特定类型的紧急情况的响应预案，其实质是一个小的专项预案。随着经验的积累和对应急管理规则认识的深入，这些附件的数量不断增加，内容随着预案系统的每次变化而变得丰富。

## 第二节 美国突发自然灾害公共危机管理体制的现状

### 一、建立了由总统直接管理的赈灾组织

1979年3月，美国三里岛核电站发生了最严重的核事故，在令人震惊的三里岛事件发生之后，美国政府成立了联邦应急管理署(FEMA)，是由总统直接管理自然灾害和各种突发事件处理的专门机构，国家紧急事务管理局总部设在华盛顿特区，内设七个组织，即：应急准备部和康复部，设有应急办公室、康复办公室和行政办公室；联邦保险与灾害局、灾害区定位局、工程技术局、减灾方案与传输局、规划财产局、风险信息转移局、理赔理解与保险运营局；外部事物管理部：下设政府事务办公室、公共事务办公室、国际事务办公室组成的外事局；资讯科技服务部，设有资讯及资源管理局、企业营运处及系统策划及发展局；管理和资源规划部；区域协调部，主要负责协调几个区域办事处的工作。

### 二、地方政府应急救助机构

联邦政府已分成10个政府应急管理部門，危机援助中心和FEMA培训组织。年度预算为30亿美元，拥有2500多职员和4500多名备用职员。FEMA是负责直接向总统报告灾害的政府应急管理机构，它主要负责联邦政府对重大灾难的预防，监测，应对，救援，恢复和重建，以减少各类灾难造成的生命财产损失。其次。还负责根据灾害情况制订具体的措施和相应的实施细则作为应急响应的指导性方向，使所有政府相关部门能够根据指示协调工作。FEMA需根据其法定权力管理和协调州和地方政府的事务。为了更好的应对突发自然灾害，美国联邦紧急事务管理局和其他许多相关部门齐聚该部门，

试图解决上述重大国家安全问题。FEMA 负责应对重大和重大紧急情况，而城市应急中心负责指导，协调和应对一般紧急情况。

### 三、救援组织分工专业管理

美国联邦、州、县和市都有自己的应急教育和援助专业团队，他们是应急救援中心的主要救灾力量。为了满足救灾需要，应急救援队分为几个职能小组，相互配合，相互联系，完成教学和救助工作。救援队分为国家、州、郡和县紧急救援队。

联邦紧急救援队。联邦应急响应小组分为 12 个职能小组，每个小组通常由负责执行特定任务的主要机构领导。分别是：运输部门，主要负责提供民用和军用运输供需；通信联络部门，由国家通信部领导的联络小组提供通信服务；公共服务部门，由国防部和工程兵共同领导的公共设施 and 公共工程小组负责恢复基本的公共服务和设施；消防部门，由林业局和农业部共同领导的消防控制小组负责荒地、农村和城市火灾的侦察，灭绝荒地和城市火灾；计划信息部门，由美国应急管理机构领导的信息规划小组协助整个行动；公共管理部门，由美国红十字会领导的公共管理小组负责管理向受影响公众分发食品、临时住所、救济物资和其他事项；人力资源组由公共服务办公室领导的资源和人力资源小组向联邦机构提供设备、材料、用品和人员；医疗部门，以卫生部为首的保健和医疗服务部门为公共卫生和医疗需求提供援助；紧急搜救部门，由联邦应急管理机构领导的搜救队负责寻找和营救被困倒塌建筑物的人。由美国环境保护机构领导的危险材料部门支持联邦对石油泄漏或潜在泄漏和有害物质的反应；食品管理部门，由食品小组负责统计食品需求和确保受灾地区的食品需求；能源部门，负责恢复受灾地区电力系统和燃料供应需求。

各个州，县和市拥有本级别的职能队伍，主要负责管理区域地区的救援工作。职能小组的参加者必须接受严格的培训并获得证书。正规人员的培养通常持续数百小时甚至更长的事件，具体内容因职位不同而各异。例如，搜救训练师必须通过书面和口头检查搜索和救援策略，命令和命令技能熟练掌握，搜救训练师和其他技术来获得证书一样，必须由当地学校认证，并且此类技术资格认证不是一劳永逸的，还包括技术的本地化、再培训和重新认证等相关流程。除此以外，专业人士还需要参加各种练习，以提高他们的生活和战斗能力。

### 第三节 美国突发自然灾害公共危机管理机制的现状

美国由古到今上出现了许多次突发危机事件，特别是“9.11”事故和卡特里娜飓风事件。虽然危机频繁出现，但是，在美国政府有效的应急管理体制下，可以大大减少危机造成的损失，并迅速恢复正常的生活和工作条件。为了应对各种紧急情况，美国建立了从中央到地方的综合指挥控制系统，以联邦政府的应急管理机构为中心，整合政府、军队、警察、消防、医疗、民间组织和公民，并动员所有资源进行消除和治疗管理。其特点是：

#### 一、政府运作规范

美国政府的应急管理系统主要通过规范政府、非政府和信息工作来实现政府的应急管理。从中提供法律和协调应急管理主体之间的关系作用。在政府的统一指挥下所有资源的有效协调，尽可能减少损失和损害。美国的应急管理法定义政府的为指挥系统职能，处理应急事故管理和全员动员工作。

#### 二、各阶层广泛参与

在美国，非政府组织应急管理社会网络已经完全成型。这些组织通常可以有效地协助政府处理紧急状态下的紧急情况。此外，美国政府经常组织紧急情况下的自我教育，包括建立具有更好培训设备的紧急自我教育团队，以及每年的军事演习，以使全员参与，让全员熟悉各种突发自然灾害等紧急情况，为他们提供基本的应急知识，帮助家庭设计应急计划，指导他们购买适当的灾害保险，并呼吁援助老人、弱者、病人和在紧急情况下被禁用；在社会层面，建立完善的筹资制度，有效收集救灾资源，及时向受害者提供救灾物资，最有效地统筹和分配救灾资源。

#### 三、信息传递和分享迅速

美国在灾害收集、灾害研究和评估、教育和援助指挥以及亲朋好友的安全和其他信息系统方面做出了具体规定。由于紧急情况往往伴随着信息系统的错误，所以 FEMA 和联合作战总部达成了一项特殊协议，协议全套电子波音 747 设备作为空中指挥和通信中心；同时，开发不仅可以评估和预测灾难性损失的相关电脑软件，还可以起到积极使用

信息网络等最新技术。除此之外，美国政府还十分重视紧急情况下媒体信息传播的作用。从以上三个方面的描述可以看出，美国政府的应急管理系统是一个具有广泛参与，信息传递和各级操作规范共享的整体系统，具有可操作性强的优点，快速响应和有效的资源整合。

## 第四节 美国突发自然灾害公共危机管理法制的现状

在应急响应预案的立法方面，美国模式是世界公认的健全和完整的法律体系的典范。其应急法律制度的宪法基础包括与紧急状态申报，紧急状态下的民权、戒严令以及国会对执行机关的授权有关的权力分配。目前，美国的应急法律制度主要包括基本应急制度，应急法律制度的主要立法，重要的危机应对机构及其职能和权力，美国的紧急法律基本应对系统包括一般紧急情况的处理。

### 一、美国应急法制的主要立法

包括：《斯坦福法案》（1950年版及1974年修正案版）、国家保险洪水计划(NFIP)和《国家保险洪水管理法案》（1968年）、《国家灾害（洪水）防御法案》（1973年）、《国家突发自然灾害救援和紧急救助法案》（1974年）、《国家突发紧急事件管理法案》（1976年）、《国家地震灾害治理法》（1977年）、《联邦应急管理计划法》(1992年)等反对恐怖主义的立法。

### 二、美国重要的危机反应机构

它们包括：FEMA（Federal Emergency Management Agency 联邦应急管理署的中心）、DHS（Department of Homeland Security 美国国土安全部）、USACE（Army corps of engineers 美国陆军工程师团）、FBI（Federal Bureau of Investigation 美国联邦调查局）、CIA（Central Intelligence Agency 美国中央情报局）、NSC（National Safety Council 国家安全委员会）、CDC（Centers for Disease Control and Prevention 美国疾病控制与预防中心）等。除美国州和地方应急响应机构外，他们还执行了一系列专业职责，其任务也各有特色。



## 第五节 美国突发自然灾害公共危机管理对我国的启示

中国政府公共危机管理是基于中国自身的特点,与美国政府公共危机管理相比,它有各自的优缺点。中国应急响应体制框架还不够全面、完善。刚开始我国突发自然灾害应急管理实践主要为战争和国内政治安全领域。对于突发自然灾害方面,尤其是突发性灾害方面仍存在一些问题,政府应对突发自然灾害的能力还有待进一步提高。美国系统完善的政府应急管理机制对于我国政府应急管理体系的建设和完善具有重要的借鉴意义。

### 一、统一指挥系统

当代社会正在迅速而复杂地变化,任何部门,有时甚至是一级政府,都难以独立应对大规模的突发自然灾害。将突发自然灾害的决策纳入专业轨道,建立专门的独立组织,公开查明突发自然灾害的成因,建立突发自然灾害案例库,为突发自然灾害的决策和管理提供新的方法。并且有必要建立“统分结合”的机制。也就是说,要充分发挥和平时期各部门的职能和责任;在灾害发生时,做到资源的统一调配。因此,省政府和大中城市有必要与国家减灾委员会合作,建立突发自然灾害应急指挥中心,统一资源配置,协调各种关系,提高应对效率。

### 二、落实应急预案

通过各种有效的方式,将预案文本转化为人的积极责任感,是一个重要的环节。自2006年以来,中国基本完成了各地方应急预案的制定,这是应急工作的方案文件,也是应急工作的基础。通过宣传和教育,让预案被群众所了解,防止一旦预案通过,被“束之高阁”或“临阵磨枪”的情况。另外,由于预案在形式上的静态书面文本<sup>1</sup>,而紧急情况的发展往往变化很快,因此很难详细预见一切,具有一定的时滞性。而且,预案系统复杂,难以快速全面地掌握。因此,有必要进一步加强,深化研究,逐步完善,同时对其进行区分和简化。

<sup>1</sup> 潘捷军.美国公共危机应急机制及对我们的启示[J].浙江公安高等专科学校学报,2005

### 三、增强防范意识

当突发自然灾害发生后，美国政府采取的一系列应急措施得到全民配合，只有全民救灾意识提高，才能形成真正有效的社会应急机制，除了完善法制外，人民还应具有强烈的预防意识，才能够在灾害面前服从政府的统一指挥。如果政府的防灾科学普及工作做得好，人们就会明白灾害发生时可能发生的事情，逃生的基本要素，急救知识等等。灾难发生时，他们不会匆忙。特别是在汶川地震等大规模突发自然灾害中，政府、军队乃至国际社会的力量有限，救援速度也有所延迟。因此，提高公众自身的突发自然灾害自救能力显得非常重要。

### 四、提升社会力量和军队作用

只是单纯的依靠中央政府来救灾是不现实的。要建立合作机制，充分发挥各级社会组织的力量，如政府，社会保险，慈善事业等，以增进各行各业的参与。在美国，有一支专门抢险救灾的部队，在发生灾难时，可以直接动员这支部队。而中国有一个忠诚的政党和敢于在关键时刻努力奋斗的军队。但是，军队与地方之间的差异使得转移程序繁琐，而且他们之间的合作缺乏经验。我们可以考虑根据该地区设立救援部队。在平时时期，我们应该根据该地区的灾害特点加强专业救援培训。在发生灾害时，政府应急管理机构可以直接动员和管理，这可以大大增强中国救援和救灾的力度。

## 第五章 完善我国自然灾害公共危机管理的对策与建议

根据我国国情，全面解析我国突发自然灾害公共危机管理的优势和不足，提出符合我国实际的公共危机管理的建议。

### 第一节 加强政府自然灾害公共危机管理预案建设

#### 一、细化各级应急预案

自然灾害应急预案不仅是法制的基础也是危机管理的开始，危机具体情况需要通过应急预案来完善规范。目前，省、市地方政府及各级部门单位基本上都有应急预案，总数已经累计达到数万件。我国现有的专业技术无法规避自然灾害的发生和预判，但是在经验中探寻灾害发生后控制灾难发展规律，减少衍生灾害对于制定预案具有重要意义，所以必须提高领导和群众对预案建设问题的重视程度。从预案体系来说，首先要做到内容覆盖全面，对各类型突然自然灾害有专门预案；其次要落实到位，省市各部门单位、乡镇街道、公司企业等强化执行力，确保应急预案层层落实。从队伍建设来说，需要建设专家团队，各领域专家学者能够为相关部门提供业务咨询，比如对受灾地区的人口、地域、自然、经济和社会背景进行数据整理；对受灾现场进行人员、财产损失评估；救灾行动进行合理管理；帮助政府做好受灾群众的转移和救助工作等应急措施。

#### 二、强化预案内容的针对性和可操作性

我国应急预案已经基本形成。技术上，目前存在的问题是应急基础信息库没有完全建立，没有一个信息共享平台，平台应包括资源信息，人员信息，设备信息等由当地政府应急办统一管理，掌握当地应急资源、设备、人员、专家等。当地政府形成应急平台后与上一级政府联网，形成信息互通，最终形成全国性基础应急信息综合平台，在全国范围最优调配资源并且加强预案演练工作。内容上，需要加强内容针对性，各省、市各级部门要有针对结合当地突发自然灾害的特点和情况，对当地整个情况进行分析，在预案中增加灾害发生后的具体措施，可以组建专家团，实现各地域突发自然灾害预案内容的针对性和可操作性。为强化预案的可操作性，在预案的制定中要明确灾害发生后应急

危机处理临时负责人各工作小组职能，从而避免多头领导，使得预案贴近实际，具有可操作性。除了纵向沟通，保持上下级沟通的可操作性，也要保持横向统一性，灾害应急救援需要多部门协作，相关部门之间分工不可以有冲突和矛盾，保证协调统一最大化提高救助效率。

### 三、加强宣传教育工作

要加强公民对危机管理的认识，并建立起系统的安全教育体制，丰富公共危机意识的教育形式和途径。首先丰富教育形式与途径，将教育形式进行细化；其次，从幼儿的启蒙阶段就开始进行公共灾害危机教育。

（一）学校教育。学校在开展公共危机管理教育的同时要培养学生相互帮助和志愿者无私精神。在学校期间加强学生教育，尽早对人力资源进行储备，并且教育部门可以结合课外活动定期组织学生观摩公共危机管理部门的一些专业训练或者演习；在高等教育阶段，公共危机管理这门课程可以专门设立专业学科，培养专门人才进行公共危机管理的深入研究，这对于公共危机管理意识与培养有着更加深远的意义。具体可以采取以下方法：

第一，在幼、小学阶段通过讲故事、玩游戏等多样的形式方法锻炼幼小儿童面对灾难的危机意识和危机面前的心理承受能力。同时进行启蒙教育阶段的我国国情教育，让幼小儿童认识到我国在发展过程中面临的环境、能源、道德等方面的危机。

第二，在中学阶段利用渗透式教育法对公共危机意识进行培养，在学习自然学科的学习中，通过教育引导让学生了解自然，把我国自然环境现状和危机管理结合起来，正视自然危机，增强公共危机意识。文科类课程的教学应结合发生的公共危机实例进行危机感教育，将爱国主义情怀与危机意识培养结合起来。

第三，大学的公共危机教育应强化培养学生面对公共危机能力，专门开设相关课程。系统教育面对危机的心理承受和处理公共危机的具体处理方法，对学生学习危机处理素质进行全面考核，将应对危机的能力作为课程检测目标。

（二）社区教育。社区教育可以提高居民安全防范意识。这种教育主要是利用社区这个小的区域，通过政府和社区居委会在社区宣传栏里做一些危机宣传和社区管理内容，做一些宣传画报，自救演练知识，定期组织公共危机培训演练，让居民生活的更加

安全，住的更加快乐。

（三）网络媒体教育。网络媒体大概是传播最广泛、最有效的宣传方式，用网络媒体去宣传我们的公共危机意识教育是极好的。政府现在主要是用有行政色彩的宣传和主流媒体来宣传安全隐患事迹，来增强我们的公共危机意识。随着科技的进步，越来越多的新兴媒体出现在我们的生活中，比如微博、微信等社交媒体，主要以手机为媒介的宣传载体，政府可以充分利用好新兴媒体，通过手机短信、微博、微信等告诉群众如何做好危机应对，做好宣传工作。

（四）纪念日灾害教育。日本是第一个有三大防灾日地震纪念日的国家。第一是 1923 年关东大地震之后指定 9 月 1 号的防灾日，我国 512 防灾减灾日也是如此指定的。第二是神户大地震，神户大地震是日本志愿者元年，而所在的这一周为防灾志愿者周，以此纪念地震发生的人和事，后来我国汶川地震的一个志愿者活动也是由此而来。第三是日本 311 地震海啸之后，联合国大会通过了日本提议的把 11 月 5 日定为“世界海啸日”。我国也要设定一些相关灾害的纪念日，并在纪念日做些针对的教育。

#### 四、加强应急培训和演练

没有危机意识就是我国存在最大的公共危机。唯有居安思危，提高危机意识，未雨绸缪，提早为公共危机做好防范，才能有效地减少公共灾难降临时带来的损失和伤害，实现公共危机发生后早化解和平复，继而最大限度地降低伤害。因此，加强灾害管理方面的培训与演练能够提高危机管理的效率，减少灾害带来的损失。

培训和演练的方法有很多种。一般来讲，可以分为专业培训与非专业培训，专业培训主要是对救灾专业人员的培训，非专业培训主要是对社会公众进行的培训，主要目的就是不断提高专业人员与非专业人员的灾害救援能力。培训之外，还要不断加强实际救灾的演练，这样在灾害发生过程中就能够不断提高实际救援的能力。除此之外，政府相关工作的官员与领导也是重要的培训和演练对象，遇到公共灾难时需要冷静、高效的统一领导，只有指挥得当才能使面临公共危机时达到最佳效果。对其他部门的官员和领导的重点培训应该包括如何实施心里承受能力应急管理的有关知识，可以采取定期举行公共危机管理研讨班、讲座等形式，也可以邀请处理过灾难的相关单位部门介绍经验。任何单位与部门不应该忽视培训和演练的重要性，应该得到政府部门的高度重视，有关部

门应该在师资、教育、经费、时间等方面给予重视与支持，安排培训演练工作能够制度化、常态化的开展。

## 第二节 健全我国自然灾害公共危机管理体制建设

### 一、建立危机管理联动协同体制

我国需要建立突发自然灾害公共危机管理整合协同体系，通过加强各部门地区的统筹规划、联动整合使所有资源能够最大化利用配合，避免资源浪费。强化各级应急管理办公室的综合协调能力，我国综合协调的部门是应急办，但是目前应急办并不能胜任，应急办的力量相对来说太薄弱了，人员配备非常有限。很显然，只能做到平时的职守应急，很难发挥综合协调。另外应急办的规格不高，很难协调同级别的其它部门。所以有相当一部分的省已经提高应急办的规格，有的提到副厅级，有的甚至提到正厅级，就是为了把综合协调的作用发挥出来。如果想要各级应急管理办公室都真正发挥综合协调作用的话，首先编制要扩编，要让他有能力完成协调职责。例如美国国土安全部，负责美国所有应急管理的综合协调、统一指挥。另外，要把应急管理办升格，要法定化。例如，国务院应急办至少应该是部级规格，地方省政府的应急办至少是厅、局这样的规格。如果我们真的让它发挥综合协调的作用的话，必须要进行一个探索，至少目前这样的设置很难承担这样的作用。

尽快建立全国统一的应急资源平台。实际上，应急的综合信息平台是我们必须着手做的一个基础性的工作。各级地方政府都应该建立地方的综合性信息平台，有多少应急资源，有多少应急专家，有多少应急队伍，有多少设备等等。地方发生突发自然灾害之后，现场指挥才可以调配这些资源、设备、人员。南方雨雪冰冻灾害，跨越很多省份，像这样的应急，需要更高一级的政府来协调统筹，因此需要尽快建立全国统一的应急资源平台。如果我们不建立这样一个综合应急资源平台，我们的综合协调作用发挥不了。

### 二、建立分级响应和属地管理相结合的体制

目前，就我国情况来看，最适合应对突发自然灾害危机的体制是分级响应体制和属地管理体制，结合的管理体制能有效解决资源统一的问题，除此之外还需要有一个牵头

部门承担主要责任、其他部门予以配合，跨部门、跨地区重大突发自然灾害的危机管理处置由上级领导机构来统一组织协调的新型应急体制。首先，跨行政区域、跨行政层级、跨部门的突发自然灾害危机管理，需要由上级领导机构来组织协调；其次，属地管理原则是一项基础性原则，处理任何突发自然灾害都应该遵守此项原则，要充分尊重所在政府领导。统一应急处置，建立分级响应和属地管理相结合的体制是提高抗灾效率的一种组织机制。

### 三、完备灾情信息公开制度

完善灾情信息公开制度是公共危机管理中的重要环节，由于公共危机对社会造成的影响大，社会公众对其产生了严重的恐慌，这对危机管理产生了一定的难度，加强信息公开制度建设能够让公众清楚危机管理的过程，减少对危机的恐慌。不断完善灾情信息公开制度主要做到以下几个方面：第一，建立完善的灾情信息通报体制。在灾情发生后要第一时间把灾情的发展情况、处理情况及时的向公众披露，这样社会公众对灾情进行了解，不会产生社会恐慌。而且在进行信息通告过程中不得瞒报、漏报以及谎报等，如果出现这种情况要进行严厉的处罚。第二，加强对灾害危机管理的行政监督，加强对危机管理过程中的行政监督能够提高危机的管理效果，也能够提高信息通告的正确性与准确性。第三，加强媒体的监督，在信息发达的今天，媒体监督在危机过程中的作用也是不容忽视的，要最大限度的发挥媒体的监督作用，提高信息通告的准确性与及时性。而且媒体监督在社会经济管理中的作用不断显现出来。

### 四、健全灾后恢复与重建制度

突发自然灾害的灾后恢复坚持中央统筹指导，协同受灾地方进行灾后恢复建设。灾后重建工作是一项大工程，想要做好恢复与重建必须科学合理的做好重建机制的政策研究和制定。健全灾后恢复重建工作制度，恢复和重建首先要尽快恢复受灾地区人民的正常生活秩序，同时要对灾害造成的损失进行评估，总结经验教训。很多国家都很重视这一个机制的作用，比如说美国，9.11 事件对美国人了巨大的伤害，不仅是心理上的伤害也包括人员的巨大的损失，事件发生之后，美国人就对事件进行各方面的评估。首先委托了麦克锡公司向纽约警察局提交了一分报告，这个报告里面没有过多总结经验、感人

事件或是优秀的事迹等等，相反他评估出了 20 处亟待改进的措施。评估的意义是全面总结经验，提高救灾效率。

可以通过以下途径来做政策研究制定工作：首先，健全政策制定，保证内容可操作性。恢复重建是需要多方努力的，要结合各方面以及制定恰当的短、中、后期政策，要求内容覆盖全面并且突出重点，能够借鉴国际经验并且结合我国情况进行制定。其次，完善政策实施，增强实施效果。科学、合理的政策内容能否得到顺利和有效的实施需要物力、财力和人力及一系列保障措施，并且政府要完善领导机制来保障政策实施。最后，要建立政策信息服务的公开透明机制，邀请社会监督。从中央结合地方的灾情和经济情况，规划相关制定中央补助资金规模和灾后重建规划，地方政府坚决执行中央政策要求，强化重建工作组织、完备监管体系、调动群众积极性、对接社会资源、组织社会力量等有序进行灾后重建工作。

### 第三节 健全我国公共危机管理机制建设

目前健全我国突发性自然灾害公共危机管理机制的核心就是健全社会力量参与机制。通过对我国社会力量参与自然灾害救助的分析，拟从以下几个方面提出对策。

#### 一、加大政府对非政府组织支持力度

社会组织是公民有序的实现在公共危机管理中参与的作用的理想载体。政府要加强对社会组织在自然灾害救助中的重视，在必要的时候政府可以提供一定的资金支持，西方国家政府提供民间组织 30% 以上的资金支持，这一点对我国具有借鉴意义。只有通过帮助民间的非政府组织，解决了资金不足的困扰，这样才能够担负和履行许多危机爆发状态下政府难以做好以及无法下手的事情，以此实现广大群众的目标。其次，民间组织要加强自身能力建设。面对人力资源缺乏的问题，在参与公共危机管理的过程当中可以通过两方面的措施来解决这个问题，一方面可以通过吸收志愿者的方式来弥补人力资源的不足，在面对危机的时候，很多民众具有参与的热情，可是不能掌握有效的途径，此时就可以广泛参与民间组织所成立的志愿性组织积极参与公共危机管理，从而发挥应有的作用。另一方面可以通过培训提高志愿者的能力。



## 二、发挥各类志愿者和志愿者组织的作用

各种类型的志愿者在公共灾害管理过程中具有非常重要的作用，志愿者参与到灾害管理过程中来可以有效的降低灾害救援过程中各种成本，从而提高救援的效率。而且，志愿者在救灾过程中的作用对社会公众参与到救灾体系中也具有积极的作用，通过志愿者的行为让社会公众感受到救灾的重要性与志愿者的无私性，这样能够提高让更多的人参与到灾害救援体系中来，提高救援的有效率。

由于广大的志愿者是流动的随意的，每一个志愿者都怀揣着不同目的，因而如何将各位志愿者有效地组织起来才是核心问题。加强志愿者的组织管理是提高自然灾害管理的重要途径之一。比如汶川大地震民间服务组织就发挥了非常重要的价值。因为他们不仅是在现场救灾中发挥重要作用，而且在灾后重建中也发挥了非常重要的作用与价值。除了公民个体之外，很多社会组织，它的作用可能比个体的力量更强大，首先因为它是一个组织，它有一定量的人员，而且这些人员往往是拥有专业知识和专业设备的人员。这些专业知识和专业设备可能在某类突发事件中可以发挥作用。这是一点。更重要的一点是作为志愿者来说，之所以他志愿参与这个服务中，是因为他们有爱心、有热情，他们愿意自发救助。我们就要充分发挥他们的作用，为这样的组织提供一些政策和法律上的支持以及环境上的支持。

## 三、组织以社区为基础的公共危机管理

除了专业志愿性社团和公民个体之外，我们还提出要发挥社区的力量。因为我们绝大多数人都是生活在社区中。如果社区有强大的救援能力，可能你在这个社区里更加安全。相反，如果这个社区没有任何的救援、应急反应能力或者救助资源，那么公民的生命和财产的安全度会大大降低。如何提高以社区为组织的它的救援能力，本文在这里提出这样几个建议：

第一，要建立邻里守望制度。所谓邻里守望就是邻居和邻里之间要互相帮助，并且要经常互相关心地去看对方的一些家里出现的信息，不包括个人隐私的东西。像这样的制度，在美国要求各个市区都要建立，最早的时候是基于反恐的需要。把你认为的可能存在的一些疑虑可以向相关部门反应，警察根据这些最初的信息，加大对这个地方的监控，或者是巡逻等等。当然，作为我们国家实行邻里的守望实际上主要是邻里之间相互

帮助，发现一些异常情况，比如，是不是有火灾隐患，是不是有煤气泄露等等。如果有异常的情况，我们把这些信息及时地反应给有关的部门，然后采取有效的应对措施，这样能够减少灾害的发生。

第二，要成立社区的反应团队。我们在这个社区里生活的人是否愿意参加危机反应团队，比如，医生、消防员或者懂护理基本常识等等，如果他生活在我们这个社区，如果他愿意加入危机反应团队，那么可以将他的信息搜集危机反应团队里。以社区单位，如果组成了危机反应团队，在专业的救援队伍来之前，救援可能已经展开，整个救援效果可以大大提高。

第三，要建立街区信息员制度。比如，离退休的老人，他常年生活在社区，大部分的时间都生活在社区，因此他对社区相应的人员信息比较了解，比如，小偷，或者有一些攻击性行为，或者精神有问题的人在小区内活动。辅助警察就可以和警方建立一些专门的沟通方式。他只是一个信息搜集者，不需要去处置，不需要上前制止，只需要把一些信息报告给有关的部门。那么，警察根据他提供的一些信息，他可能会加大巡逻的力度，或者到现场观察，这些人是不是可能对社区产生一些伤害。像这样都可以提高整个社区的安全防范的水平，也防止突发事件的发生，降低突发事件的发生机率。所以，这都有利于社区的安全，整个社会都参与到防止突发事件的发生。像这样的制度，美国这样的国家都已经在做了。要保证辅助警察、街区守护者的安全他们身份都是秘密的，警察会对他们进行定期的培训。

#### 四、整合分散在社会和企业内的资源

在处理所有危机的期间，要设立政府为主导，各个部门积极参与的有效领导小组。比如卫生部门要积极准备医疗卫生救援队；公安部门要加强灾害发生时的秩序维护工作，避免灾害发生时出现现场骚乱或者恐慌；武警部队要积极参与到灾害救援过程中，做好现场救援的各种工作，这样才能够有效地整合资源，提高救援能力。

企业在自然灾害管理中的作用也是不容忽视了，从汶川大地震中就可以看出，我国企业纷纷伸出自己的援助之手，帮助汶川大地震度过难关。企业在救灾过程中不仅体现其为灾区捐献大量的资金，更多的企业为灾区捐献了大量的物资，比如棉被、食品等紧缺物资，有效地解决了物资紧缺的情况。因此，政府要重视企业以及社会资源在救灾管

理中的重要作用。政府在紧急情况下有权利征用任何物资，经济上给予一定的补偿。让他愿意参与应急管理中来，进入应急信息库。不仅是人员、资源、设备等，包括企业、志愿者社团、公民自身蕴含的这些技术、设备、人员等，都要通过一定的制度或者机制，把它纳入到我们的应急管理中来构建出政府之外社会参与的应急管理模式。一旦发生重大突发事件，所有的资源可以为我所用，我们可以更好地应对自然灾害。

如果政府作为危机管理的主体，应该为社会公众参与提供一定的条件，想办法让公众和社会参与进来，并且在事件发生后对问题进行回顾总结，让社会公众知道参与的效果与如何改进，如此才能更好地整合分散在社会和企业内的资源。

## 第四节 健全我国公共危机管理法制建设

### 一、建立操作性强的立法体系

我国应对突发自然灾害危机的法律主要有《中华人民共和国突发事件应对法》、《军队参加抢险救灾条例》、《防震减灾法》等。目前，我国还需要细化这方面法律法规，根据具体灾难情况对灾害进行制定法律法规，依据各类突发灾害的相似之处，建立精化的、能够横向连接的立法，只有这样在各类灾难到来时候有法可依，借鉴与其它条件下立法的规律，提高了我国处理突然发生灾害基本能力。如今，许多突发事件应急面对立法的实际实施性是不够的。这在具体内容上表现为较为抽象，缺少更加细化的实施规定、相互配合。同时，也应该更加精准的划分应急法案制定的条规，具体到每一个步骤，组织开展者具有的职责和能力，创造出细化的开展规律、互相配合的方法，增强操作性。因为只有从一个方面都创造出具体而完备的规定，才能够在面临灾害的时候，引领广大群众正确的使用法律法规在面对灾难时候开展救助，才能引导人们有序地使用各自的权利，开展有效救助活动。

### 二、补充更新空白和现有法规

面对突然发生的自然灾害的应急管理，编订法规的过程中应完善特殊性灾害的措施。例如制定《泥石流应对法》《自然灾害救助法》，全面颁布法令有益与人们更加冷静地处理突发性灾害。譬如如果一些灾害发生在法律空缺的盲点，发生灾难之后，有关

部门不能相应快速地作出救助反应，就会造成救助效率降低的问题。应该将缺失的突发自然灾害情况列入其中，法律应给予自然灾害事件开展部门必须的稳定保护，确保应急的工作效率。完善突然发生的自然灾害应急管理措施相关的法律，这其中包含行政程序制度，政府数据公开的方法等。

伴随着不断突然发生的自然灾害，层出不穷的新问题，现有的应急法规早已不能解决突发的灾难，我们应该修改、添加或废除某一些法律法规等。只有通过及时地修正与校对法律法规，才能不断地适应快速发展的社会，抵消法律中的冲突与矛盾，克服处理法律规范之间难以协调的困难点，努力实现各法规和条例协调统一。

### 三、加强我国灾害应急法制的执行力

我国参考其他国家突发自然灾害危机管理的经验，应该实现救灾组织机构专门化和人员专业化。我国应该建立突发自然灾害危机专门管理机构和专业管理人员，在非危机时刻制定危机管理政策规划和风险评估，在危机发生期间负责管理危机监督工作。另外成立危机专业小组面对灾害发生中的专业技术性强的工作由专业队伍完成，在非危机时刻做好专业技能队伍建设的训练，改变灾难发生时候缺乏专业技能和设备影响救援的情况。执行力是保证一切政策和制度落实到实处的手段，之前的经验告诉我们，如果不开开展演练，政策制度再好也会出现“力不从心”的情况，我们的应急队伍需要加强应急演练管理。专业队伍突出重点工作，注重演练实效，及时总结评估安全演练的成效，在演练过程中发现的问题需要及时纠正，这样才能更好地提高灾后救援工作，训练出专业的高效救援队伍。整体提升国家危机管理能力，依赖于政府与群众的突发自然灾害危机管理意识提高，我国需要在各种群体和场合加强危机管理教育和培训，借助各种政府资源和非政府资源对全民进行教育培训，将相关的预案演练普及到每个群众和单位中，将预案演练制定在制度规章中，将预案演练做实做好，切实提高全民防范意识，这样不仅可以在灾难发生时前做好预防，在灾难发生时及时救援，也可以在灾后重建中提高效率，具有积极的重要意义。最后要建立健全问责制度。对在灾害处理中不作为、乱作为的现象实行追责。同时需要加强对制度的执行力度，维护制度的规范性与严肃性。

## 结语和展望

突发性自然灾害管理体系变革的影响范围十分广泛，它不仅与经济社会的安全与可持续发展紧密联系，也与公众的生命财产安全息息相关，同时还与人与自然的和谐发展密不可分，通过完善体制机制来保障国民社会的安稳，是广大人民群众利益的最根本体现。提高政府面对并处理突发危机自然灾害管理系统中的能力，对突发自然灾害实施有效措施并解决管理过程中存在的现状问题，对提高广大公民应对自然灾害的承受能力、保持我国基础经济的平稳运行和社会的可持续发展以及确保公众的生命和财产安全具有十分关键的意义。

多难兴邦，我国作为一个自然灾害频发的国家，在处置应对突发危机方面积累了很多的经验和教训，在处理危机突发情况方面也取得了一定的成效，然而在实际管理过程中依然存在着一些问题，导致政府无法有效承担突发自然灾害管理的责任。而突发性的自然灾害是不可逃避的，每一次重大灾害的发生都在考验着一个政府的处置与协调能力。政府对在灾害中发生损失的民众进行紧急救援和合理安置是其不可推卸的责任，所以政府不断增强在突发情况下处理自然灾害的能力是十分必须和重要的。

为了更好的应对突发自然灾害，政府不仅要加强自然灾害公共危机管理预案建设、培养公民的公共危机意识，还要健全我国公共危机管理体制、机制和法制建设，健全突发自然灾害公共危机管理体系。除此之外，预防机制也是十分必要的，只有把培训功夫在平时做好，政府才能在灾害真正来临的时候做到从容应对与有效处置、才能够在以后的自然灾害管理体系中做到从容应对。同时政府的责任部门要落实好自然灾害管理中每一处的具体责任，在细节方面为百姓提供服务，确保社会的安稳与广大群众的生命财产安全。

本文论述了我国政府在应对突发自然灾害中的现状，对政府的灾害应对机制做了简要的论述，同时也从实际出发指出了我国在突发性自然灾害危机管理体系中的存在短板与不足。通过对九寨沟地震应急管理案例进行分析，具体剖解了政府部门在此次救灾行动中的应对措施与处置方法。通过深入研究美国突发自然灾害公共危机管理的现状，借鉴了其在防灾减灾方面的先进经验。我们可以看到，对此次行动的处置反映出了我国政府在应对突发自然灾害公共危机管理当中存在的进步，但是其中反映出来的不足和问题

才是更加值得我们关注的地方。因为政府处置能力的提升所带来的是下一次处置灾害救援总体能力水平的上升，可以减轻不幸灾难给国民带来的巨大损失和影响。

为了完善我国自然灾害公共危机管理，本文从加强政府应对突发自然灾害公共危机管理的预案、体制、机制、法律建设等方面提出了对策与建议。希望通过政府在这些方面的改进和完善，切实增强政府公共部门应对自然灾害的处置能力和水平，为民众应对突发性的灾害提供一道坚实的制度屏障。因为学术水平有限，本文的分析存在一些不足之处，比如没有通过中外案例对比来衡量我国应对突发自然灾害公共危机管理能力在国际中的水平，以及在应对突发自然灾害公共危机的统筹协调体制和属地管理体制方面还可以进一步进行深入探讨，这些都是本文研究不深入的地方，而这也正是未来可以继续努力和改进的空间。

## 参考文献

### 一、书籍著作类:

- [1] 钟凯斌.风险治理与政府应急管理流程优化[M].北京:北京大学出版社,2011
- [2] 朱恪钧.地方政府应急管理实践研究[M].四川人民出版社,2014
- [3] 张成福.公共危机管理[M].中国人民大学出版社,2015
- [4] 张沛.现代城市公共安全应急管理概论[M].清华大学出版社,2014
- [5] 薛澜.危机管理[M].清华大学出版社,2013
- [6] 胡百精.21 世纪新闻传播学系列教材·传播学系列:危机传播管理(第 3 版)[M].中国人民大学出版社,2014
- [7] (美)埃莉诺·奥斯特罗姆(Elinor Ostrom)著.公共事物的治理之道[M].上海三联书店,2000
- [8] 桂维民.应急决策论[M].中共中央党校出版社,2014
- [9] 许文惠,张成福主编.危机状态下的政府管理[M].中国人民大学出版社,1998
- [10] 马克·法比尼亚.斯坦福大学危机管理课[M].人民出版社,2014
- [11] 唐均.应急管理与危机公关——突发事件处置、媒体舆情应对和信任危机管理[M].中国人民大学出版社,2012
- [12] 谢耕耘.中国社会舆情与危机管理报告(2017)[M].社会科学文献出版社,2017
- [11] 唐均.应急管理与危机公关——突发事件处置、媒体舆情应对和信任危机管理[M].中国人民大学出版社,2012

### 二、期刊论文类:

- [1] 杨建亮,侯汉平.基于自然灾害的大众应急物资快速投送问题研究[J].北京交通大学学报(社会科学版),2017(04)
- [2] 姜淼.城乡重大突发自然灾害下的监管机制建设——以“5·12”汶川地震救灾为例[J].农村经济,2017(07)
- [3] 陈晓松,孙东梅,吕秀飞,罗之谦,程少文.区域性灾害医疗救援的探究——以海南的区域性实践为例[J].临床急诊杂志,2017(07)
- [4] 杨柳蕙.论突发环境事件应对过程中的公众参与[J].广西社会科学,2015(07)
- [5] 李书巧.我国非政府组织参与公共危机管理研究[J].理论月刊,2017(06)
- [6] 乔晚馨.新媒体环境下的政府公共危机管理[J].管理观察,2016(08)
- [7] 朱丽颖.我国政府公共危机管理能力建设研究[J].成都行政学院学报,2016(05)
- [8] 郭皓,陈彩虹,曹轶,丁学仁.自然灾害应急管理中的非政府组织[J].华北地震科学,2011(03)
- [9] 龚启慧.公共危机管理中媒体参与研究[J].荆楚学刊,2016,17(06)
- [10] 徐娟.公共危机管理中政府与媒体关系探析[J].成都行政学院学报,2017(06)
- [11] 朱正威,吴霞.论政府危机管理中公共政策的应对框架与程式[J].中国行政管理,2016(12)
- [12] 志强.公共危机治理多元主体的功能耦合机制探析[J].中国行政管理,2017(05)
- [13] 李嘉悦,赵鹏程.政府公共危机管理应对策略分析——以“天津港爆炸案”为例[J].南京工程学院学报(社会科学版),2016(3)
- [13] 胡扬名,李涛.大数据时代农村公共危机管理信息化建设存在的问题及对策研究[J].科技管理研

- 究,2016,36(12)
- [15] 刘颖,刘咏梅.众包危机管理理论研究——社会公共危机管理新方向[J].探索,2016(2)
- [16] 杨军,李聪.大数据时代我国政府公共危机管理面临的机遇、挑战及对策[J].电子科技大学学报(社科版),2017,19(02)
- [17] D. Molinari. F. Ballio .S. Menoni.Modelling the benefits of flood emergency management measures in reducing damages: a case study on Sondrio,Italy[J]. Natural Hazards and Earth System Science , 2013(8)
- [18] Jiajia Wang,Laijun Zhao,Rongbing Huang. [J].Physica,A. Statistical mechanics and its applications 2014
- [19] Sarah Rogers. Betting on the strong: Local government resource allocation in China's poverty counties[J].Journal of Rural Studies,2014,36
- [20] Laura M.F.Kuijpers,Agnes M.Meershoek.NGO — Business Collaboration in Kenya.Journal of Corporate Citizenship,2013.
- [21] Prosocial Behavior. Cambridge: Cambridge University Press,2011
- [22] Gina Galindo,Rajan Batta.Review of recent developments in OR/MS research in disaster operations management[J]. European Journal of Operational Research ,2013(2)
- [23] Dawei Zhao,Lixiang Li,Haipeng Peng,Qun Luo,Yixian Yang. [J].Physics Letters, A 2014

### 三、学位论文：

- [1] 郑拓.突发性公共事件与政府部门间的协作及其制度困境[D].复旦大学,2015
- [2] 龚玮.突发事件应对的多元协作机制研究[D].华东政法大学,2016
- [3] 陈汉辉.公共危机管理视角下江西省涉警舆情应对研究[D].江西财经大学,2017
- [4] 闫秋实.公共危机治理中的新媒体作用机理研究[D].山东大学,2017
- [5] 段忻忻.新媒体时代政府公共危机管理研究[D].山东师范大学,2017



## 致 谢

岁月匆匆，光阴荏苒，四年的东南大学公共管理硕士学位研读终于完成了，期间充满了艰辛与收获。四年的学习研究对本科地球物理的我来说，充实了自己的知识结构，不仅补充自己公共管理方面的知识，还拓宽了自己的突发自然灾害应急处理的工作思路，对自身调查研究及分析能力有很大的提升。

本论文得以顺利地完成，首先特别感谢我的导师肖媛老师，从课题设计、资料收集、开题、撰写、修改和定稿等各个环节步骤，给予我论文细致而严密地指导。导师兢兢业业的工作作风、严谨的治学态度和渊博的知识都使我受益匪浅。对于导师四年的严格要求和耐心指导，我无以言表，在今后的学习和工作中，会更加努力上进，用更加努力的生活态度来回报。

接着要感谢我的班主任和公共管理专业的授课老师，以及研究生院的曾提供过帮助的老们。感谢你们对学生认真负责的教学态度和严谨的学术研究，让我们在东南大学的学习非常充实，你们的敬业精神深深感染着我，谢谢你们的帮助和关心。

此外，在专业课程学习和论文工作开展期间，还得到很多同学的指点和帮助，在此一并表示真诚的谢意。最后要感谢我的同事，感谢江苏省地震局、宿迁地震台以及盱眙县发改委领导、同事的支持与帮助，在这里要对这四年中帮助我的所有人说声谢谢。

硕士生活就要结束，通过这次论文撰写的过程，让我相信一句话，功夫不负有心人，只要努力就会有收获，这也将激励我以后人生中的每一件事情，继续不断的成长。论文已经完成，但我深知自己的知识水平有限，并且公共危机管理问题是一个广泛、深入的课题，因此本文的有关论述难免有不妥之处，还请各位老师批评指正。