

# 中国突发事件预警管理存在的主要问题与对策分析<sup>①</sup>

Analysis of the main problems and countermeasures of the management  
of emergencies warning in china.

张维平

ZHANGWEIPING

(浙江财经学院财政与公共管理学院, 浙江 杭州 310012 )

School of Finance and Public Administration, Zhejiang University

of Finance and Economics, Hangzhou 310012, China

**[内容提要]**目前, 中国突发事件预警管理取得了一系列成就, 但与发达国家相比, 还存在一些问题。突发事件的预警机制, 地震预测和《防震减灾法》都有些不尽人意的地方。因此, 中国政府要适时调整突发事件预警管理对策, 完善突发事件预警组织管理; 构建预警法理框架, 建立突发事件报告和信总保证机制。对可能引起突发事件的各种要素及其征兆进行严密监测, 对其发展趋势和可能发生的类型和危害程度作出科学估计, 及时、准确地向有关部门发出警报, 以便及早采取有效措施, 达到及早控制突发事件爆发和扩散的目的。

**[Abstract]**At present, the realization of a series of early-warning management of unexpected events in China, but compared with developed countries, there are some problems. Early-warning mechanism of emergency, earthquake prediction and the 《Earthquake Prevention and Disaster Reduction Law》Some are not satisfied with the place. Therefore, the adjustment of the management of emergency early warning measures to improve the organization and management of early warning of emergency situations in our government; to establish a legal framework, the establishment of early warning, the establishment of mechanisms to ensure that emergency reports and information. May result in damage to the incident and its symptoms of the various factors keeping a close watch on its development trends and the possible types and degrees of scientific estimates, timely and accurate warnings to the authorities in order to take effective measures as soon as possible to the early realization of the purpose of control the outbreak and spread of emergency.

**关键词:** 突发事件 预警管理 问题 对策

**Keywords :** Emergency; Early Warning Management; Problem; Countermeasures

中图分类号:D631

文献标识码:A

文章编号:

## 一、引言

突发事件管理, 是指组织对所有类型的突发事件发生因素的预测、分析、化解、防范等等, 而采取的行动。包括组织面临的政治、经济、法律、技术、自然、文化、环境和不可确定的所有与突发事件相关因素的管理。这是一种有组织和计划、持续动态的管理过程; 是政府针对潜在或暴发的突发事件, 在其发展的不同阶段采取一系列控制措施, 以期有效地预防、处理和消弭突发事件。

---

<sup>①</sup>收稿日期:

作者简介: 张维平(1955--), 男, 湖北宜昌人, 浙江财经学院财政与公共管理学院教授, 硕士生导师, 多年来致力于经济社会学方面的研究。

突发事件预警管理，是将收集到的一切警告信息和事先确定的预警阈值<sup>②</sup>，分门别类地进行整理并加以综合分析，通过信息处理系统，及时、准确上报，并且接收决策部门的反馈信息，以便采取有效应急措施，及早控制或防止扩散。这主要包括：建立突发事件预警组织；建立完整、准确、全面、及时的信息收集、报告、分析、研究体系和灵敏、准确的信息监测系统，将捕捉、收集的相关信息列出可能导致突发事件的因素；确立突发事件发生的指标体系，实施重点监控；建立并完善突发事件预警机制。在全球化、信息化以及高新技术的迅猛发展的趋势的影响下，在牵一发动全身的当代社会，突发事件预警管理越来越引起社会和政府的高度关注。

突发事件预警管理目的在于：为了提前发现潜在的突发事件风险，进行突发事件风险识别、确认和评估，进而排除潜在的突发事件风险，从而预防、规避突发事件，阻止突发事件的发生；而对于那些没有排除的潜在突发事件风险，进行监测、预测、预警和预控，构建突发事件预警管理机制，并进行预警评估，从而将突发事件控制在萌芽状态或者尽量使损失减少到最小。重点在于：突发事件信息的获取和预警；突发事件的准备与预防；突发事件的控制与回应；突发事件后的恢复与重建；持续不断的学习与创新。突发事件管理包括事前管理阶段、实时管理阶段、事后管理阶段三个阶段。在突发事件事前管理阶段，需要建立一套规范、全面的突发事件管理预警体系，进行预警机制的设计并构建突发事件预警指标体系。

突发事件预警管理，必须遵循预防为主、常备不懈的方针，这是减少和有效应对突发事件的前提。建立和完善突发事件预警机制，提高及时获取、准确分析、按需监控和适时发布信息的能力，是突发事件管理的核心内容。这对于正确判断、全面掌控局势，特别是处理突发事件和应对复杂局面，进而维护国家安全和社会稳定具有十分重要的意义。

如今，在美国、欧洲、俄罗斯、以及亚洲的韩国、日本等发达国家，突发事件预警的理论研究已经达到量化的水平，并建立了多种科学计算为基础的突发事件处理模型和仿真系统。突发事件预警管理走向了制度化。<sup>[1]</sup>尤其是“9.11”事件引起了对美国及澳大利亚、韩国、日本等有代表性的突发事件预警管理机构、运作机制的关注。在研究内容方面，除了占据主要部分的企业预警管理之外，目前还涉及到了一些领域跨学科的联动攻关，这都有助于解决各种突发事件提出的复杂难题，为构建中国的突发事件预警管理体系提供了全面、有力的理论支持。

## 二、中国突发事件预警管理存在的主要问题分析

目前，中国在突发事件预警管理上取得了一系列的成就，但与发达国家比较，中国的突发事件预警还存在着一些不尽人意的地方。

### （一）危机管理中预警机制存在缺陷

1、政府缺乏有效的预警管理机制。虽然，中国政府目前已经提高了突发事件对社会严重影响和危害性的认识，高度重视对突发事件的管理。但是，由于中国还没有形成一套科学有效的预警机制，导致其处理突发事件明显有些被动。同时，目前中国政府在突发事件的处理上，根据余廉等专家的国家社科课题“中国突发事件政府预警管理模式研究”，2003年10月到2005年2月对重庆等部分大中城市相关部门进行的问卷调查与访谈的结果来看，73%的人认为，存在着“轻防重救”的倾向<sup>[2]</sup>。

2、政府预警管理机构高度分散，浪费惊人。预警管理机构，虽然符合行业分工、专业

<sup>②</sup> 即现代科技用语，如红外探测器防盗装置。被动红外入侵探测器在有微风、空调风、脉冲信号等干扰因素时，容易发生误报现象，红外探测器在工作时，具有一个报警的界限，叫做报警“阈值”。

技术特点的需要,但各部门分别组建自成系统的监测、预测、预报网络,也造成了网点重复建设、设备重复购买、浪费现象十分突出。以中国气象局与水利部各自组建的监测雨量站为例:中国气象局所属监测网共有地面气象站 2490 个,有测雨站 957 个;水利部所属水文监测网 3172 个,有雨量站 15368 个。这是两家都要测雨、自建测雨站网的结果。再以中国监测地下水为例,水利部在全国布设 13648 眼井,构成地下水监测网;地质部和铁道部也在全国设立 19000 个地下水监测点。重复布点的数字可谓惊人。<sup>[3]</sup>

3、政府决策中公众和媒体意见参考不足。由于没有突发事件预警综合系统,缺乏与全体民众直接沟通,直接联动的信息交流平台。在过去的决策中,各部门和专家是在发挥充分的作用,但是否可以考虑群众的意见和媒体评论,这确实值得考虑。因为群众是受突发事件影响和破坏的最直接的受害者,感受最深,对某些现象或某些信息了解的最直接、最迅速。没有广大公民的直接参与,突发事件预警的灵敏度和效率,就会大大降低。

4、应急预案可操作性不强,机构临时组建。政府对突发事件的处理虽然有了一些应急预案,但现在出现的问题很多。根据 2008 年南方雪灾的情况来看,目前的应急预案可操作性不强。一些地方的应急预案多、乱、不够系统。应急预案宣传不够,没有及时更新,很多应急预案与实际脱节,而且多是分领域、分部门的散乱状态。缺乏一个整体、系统、统一的应急预案,不利于统一协调管理。

5、政府风险和信息管理建设亟待提高。中国目前的风险管理,还主要集中在灾害、事故、卫生、治安等传统的领域,对由新科技(如基因、纳米和信息技术)发展带来的新型风险,以及社会发展所带来的社会风险(如社会保障、社会公平)关注不足。<sup>[4]</sup> 风险管理工作更多侧重于风险发生后的应急管理和灾害恢复,在风险评估和预警机制方面的管理水平尚待提高。由此导致中央和地方各级政府没有建立起有效的突发事件预警机制,从而难以对近期或远期可能发生的突发事件作出宏观上的分析,对日常生活中可能对社会活动造成潜在威胁的事件缺乏详细的预警分析,结果往往是突发事件发生后政府只能采取应急、被动、撞击式的反应模式去处理。同时,中国各级政府对应急信息报告的标准、程序、时限和责任还不明确、不规范。各级政府没有设立专门的突发事件信息收集机构,也没有规定明确的报告方式;各信息系统之间相互分割,缺乏互通互联和信息资源共享。有些地方甚至出于对自己政绩的考虑,刻意隐瞒信息,只有在突发事件范围扩大甚至造成重大损失难以隐瞒的情况下,才不得不向上级有关部门报告;在突发事件管理中有着重要作用的媒体管理,又存在着“喉舌”功能有余,“耳目”功能不足的问题。

当然,还有些突发事件往往是由官僚主义和权力腐败因素所引致的。由于篇幅之限,在此恕不赘述。

## (二) 灾害预警中地震预测存在缺陷

1、汶川地震预测一度成为焦点话题之一。据课题组调查:汶川地震在震前监测、预警等方面,由于没有专家的预警,在“5.12”当天就成为众矢之的。并在汶川地震最初 2 个月内,“地震预测”一直是焦点话题之一,地震专业机构也处于风口浪尖之上。例如,在汶川地震发生的当天下午 6 点多钟,有报道说,有的专家 5 年前曾在相关论文中就指出,四川地区近年会有 7 级地震。<sup>③</sup> 次日即 13 日下午有报道说,地震某科学家 2006 年提出中期预报,反映阿坝地区近年将发生 7 级以上地震。2008 年 4 月下旬,地震某科学家根据强磁暴组合,

---

<sup>③</sup> 专家论文 5 年前指出 四川地区近年会 7 级地震(2008 年 5 月 12 日)。  
<http://news.sohu.com/20080512/n256807001.shtml>

明确提出“阿坝地区7级以上地震的危险点在5月8日（前后10天以内）”。但这位退休的地震科学家的话没有起到应有的作用。<sup>④</sup>

2、蟾蜍迁徙等现象尚未得到合理解释。《华西都市报》2008年5月10日报道：四川绵竹市西南镇檀木村<sup>⑤</sup>出现大规模蟾蜍迁徙，数十万蟾蜍走上马路。但绵竹市林业局接报赶到现场后解释说，这是因为蟾蜍繁殖季节，爆发大量幼蟾上岸迁移，与天灾无关；5月4日，江苏江都市武坚镇新楼村约数百万只蟾蜍在该村刘垛闸附近集会；5月9日，江苏泰州市市区的东风大桥上突然出现数万只小蟾蜍迁徙；5月11日，江苏常熟古里镇珠泾苑数万小蟾蜍迁徙；还有200年4月26日早上7时，湖北恩施市白果乡下村坝村常年不干的观音塘约8万立方米的水面，突然出现漩涡并伴有轰鸣声，5小时内全部消失。<sup>⑥</sup>

3、阿坝州和北川等地曾有地震预感。5月13日有报道说四川省阿坝州早前流传要大地震。那是5月3日晚8时，阿坝州防震减灾局接到群众咨询电话，求证马尔康县梭磨乡马塘村将要发生大地震是否属实。接到电话后，阿坝州防震减灾局立即要求马尔康县防震减灾局采取措施，查找谣源。接到情况通报后，马尔康县防震减灾局立即联系事发地梭磨乡人民政府，通报相关情况。经查，此次谣传发生是由于马尔康县在传达全省地质灾害防治工作电视电话会议时，村干部将“地质灾害”误听为“地震灾害”而造成。<sup>⑦</sup>5月21日，有报道说“北川中学幸存的一位何姓女老师告诉记者，由于北川处在龙门山地震带上，大地经常‘打摆子成了家常便饭。一般情况是，地皮抖的时候，老师和同学就凝神注意一会儿，然后继续上课。2008年就读北川中学高三的陆小龙告诉记者，由于他对地震特别敏感，几个月前考数学时，他突然感到地在动，随即喊了一声‘地震’，便站了起来，结果大地只是晃了几下就停住了。这次大震发生前30秒，他正在五楼的教室里写作业，突然感觉笔不听使唤，‘啪’！他又下意识的猛拍一下桌子站起来高喊：‘地震了！’正上物理课的老师与同学一下子安静下来，盯着他看，他不好意思地又坐了下来。接着，他又感到从未有过的恐慌，抓住身边两个好朋友的手冲了出来。”<sup>⑧</sup>

4、未测出和发布震前预警，地震局被质疑。由于没有预测出和发布震前预警，地震局等处于民众的普遍质疑之中。主要集中在：一是地震局对汶川地震没有预测出来的问题。地震局明确答复，由于中国地震预报技术远不成熟，而且地震预报是世界性难题，这次汶川地震没有任何预兆，即没有前震，也没有出现典型的短期和临震异常，所以没有预测出来；动物异常的因素太复杂，不一定必然是预报地震。二是地震预测结果是否被瞒报问题。5月14日中国地震局新闻发言人驳斥瞒报地震预测结果的说法。5月20日~21日，中国地震局监测预报某司副司长和中国地球物理学会天灾预测专业委员会某顾问都说过，这次地震前，中国地震局没有作出短临预报，同时也没有收到任何单位、个人或团体提交的有关这次地震的短临预报意见。三是学术论文能否作为地震预报的依据问题。地震局认为学术论文不能作地震预报的依据，但可以作为地震预报研究的依据，公众和媒体对地震预报方面的认识存在大量误区等。

<sup>④</sup> 地震科学家耿庆国欲哭无泪：今次地震早已2006预报

<http://bbs.tecn.cn/viewthread.php?tid=275157>

<sup>⑤</sup> 绵竹离汶川只有几十公里。绵竹在此次地震中心范围之内。

<sup>⑥⑦</sup> “媒体时评：大地震前课题组成员对诸多预兆是否太大意”

<http://news.sohu.com/20080513/n256825928.shtml>;

<sup>⑦</sup> “四川地震发生前已有征兆？网民问责地震局未预警”

<http://news.163.com/08/0513/14/4BR49D0L000120GU.html>;

<sup>⑧</sup> 庞山岚等：“北川幸存师生：大地震前几个月大地经常晃”；

纵观网民对地震局及其工作人员抨击的内容与着力点来看,对地震专业机构的责难还停留在反应式的声讨之中,没有如何考虑从制度、科学技术的支撑上,来推进预警环节的进步,这是一个缺乏长视角的致命性缺陷。

### (三) 紧急救援中《防震减灾法》存在缺陷

《中华人民共和国防震减灾法》于1997年12月29日由国家主席令第九十四号公布。可以说,突发事件管理在应对自然灾害方面,对抗震救灾、防震减灾这方面的法律制度,是相对健全的。<sup>⑨</sup>但是,汶川地震对该法的作用提出了严峻考验,更是对该法的一次全面检验和洗礼。“5.12”汶川地震发生后,中国政府迅速启动国家一级应急预案,救灾迅速,赢得国内外好评。但随着救灾过渡到重建,大量法律问题逐渐暴露。如震前的预防、检测、预报制度;应急和重建机制等,该法在这场灾难面前,凸显出一些不足。

1、立法背景和适时灵活性的缺陷。《防震减灾法》立法工作于1994年启动,1997年通过。该法制定和出台的时期,正好赶上中国境内地震活动相对较稳定的情形。所以,许多制度的设计总体显得比较粗糙,没有全面地反映防震减灾工作的要求<sup>⑩</sup>。社会是不断变化的,为协调法律的稳定性与社会发展的变动性之间的矛盾,必须坚持稳定性与适时性相统一的原则。《防震减灾法》颁布十年已过,不管是地理板块活动还是地壳运动,不管是国家经济发展水平还是政府预警机制等方面都已经发生了巨大变化。然而该法仍旧抱残守缺,而没有随社会经济政治的发展变化而变化<sup>11</sup>。

2、预报制度过于刚性。该法第三条明确规定,防震减灾工作,实行预防为主、防御与救助相结合的方针。对于预防,最重要的是地震预报的快和准,其关键在于节省时间,提高效率,减少损失。但该法对地震的预报传递,层级上报和反馈机制没有做出明确规定。如怎样评定预报的准确性,预报上报在什么时间内完成,什么时间内必须反馈和做出批复。对于什么样的预报可以发布,哪种情况下可以采取紧急发布或者待批发布等规定不具体。

从全文内容来看,第二章地震监测预报彰显的是官方和权威,注重对地震监测台网的建设,对地震监测设施和地震监测环境的保护,而忽视了对民间的地震预测信息的关注和重视,更忽视了民间科研力量和民众熟悉的地震来临地理自然现象的了解和知悉等。该法第十六条明文规定,国家对地震预报实行统一发布制度。地震短期预报和临震预报,由省、自治区、直辖市人民政府按照国务院规定的程序发布。对于地震预报这种涉及面广,影响重大的工作,为保证其准确性,“官方和权威”无可非议,但在专家发言频频被质疑,权威发布屡屡被否定的时候,来自实践的感性认识显然比纯理论更具可靠性。我们固然要防止带有不可告人目的擅自向社会扩散的“谣言”,但同样需要在官方和民众之间架起一座沟通和交流畅通的桥梁,避免地震来临前,民众透过自然现象而对可能发生地震灾害的感知,被看成“官方成功辟谣”的不和谐音符。

3、价值取向和责任规定有待完善。从该法的第十七条、十八条以及第二十条规定来看,对一些重大建设工程和其他一些特别的建筑物和构筑物固然要采取防震及抗震加固措施,如三峡大坝等。但诸如学校、车站、集贸市场等人流聚集地,如何保证工程质量,如何采取特别防震措施等鲜有提及<sup>12</sup>。第二十六条和第二十八条规定的破坏性地震应急预案是否都有备

<sup>⑨</sup> 唐银亮:从四川大地震看《防震减灾法》的不足,来源:资源网发布时间:2008.07.03;

<sup>⑩</sup> 2008年6月8日国务院已经颁布实施了《汶川地震灾后恢复重建条例》,该条例的实施暂时弥补了地震灾区法律适用不足的问题,同时其实施的经验总结也将为推迟的《防震减灾法》的修订工作提供实践经验和教训的借鉴,这也反映了国家立法理念的进步。

<sup>11</sup> 全国人大法律委员会已经把《防震减灾法》修订工作确定为2008年下半年重点工作。

<sup>12</sup> 当然,这对于1997年的立法无疑是一种苛责,但这将为以后修改该法提供宝贵经验。而2008年6月8

案，是否都有公开让民众知悉，特别是第二十九条，破坏性地震预报发生后，政府和民众该怎么办，预案的可行性如何，这些都没有追问和究责机制。<sup>13</sup>

纵观《防震减灾法》全文，对于与防灾密切相关的建筑物抗震设计标准，地震灾害保险、预报发布渠道等；与减灾救灾密切相关的如救灾所用的器具研发、储备和分发；救灾物资如帐篷等物资的贮备和调集、发放；各部门的各自职责和相关配合；军方和医疗等专业救援队伍的调集和安排；民间非政府组织等后续救援力量的安排都少有涉及。总体看来，《防震减灾法》已经初具雏形，框架结构已经具备，但经历了十年之后震痛考验，其具体内容的欠缺尚待完善。

### 三、中国突发事件预警管理主要对策措施分析

预警对策是根据预警分析结果，对突发事件预警管理活动中的逆境现象之征兆进行早期控制与矫正的管理活动。预警对策系统的功能是事先准备好在各种风险条件下的应急对策或思路，一旦发出风险预报，则根据预警信息类型、性质和警报的程度采取相应对策。预警对策系统中的对策大多是思路、提示性的，目的是警报发出时，指导公众按照预警对策系统的提示去寻求更具体的实施方案。

#### （一）完善突发事件预警组织管理

进行突发事件预警，必须建立实行突发事件预警的组织体系，这样预警才有现实的基础，才有最根本的组织保证。在预警主体中，政府应该起主导作用。同样，预警组织的建立和运行，各级政府也要发挥其核心作用。

##### 1、突发事件政府预警组织机构设置

（1）应建立分权式的组织结构。突发事件预警组织机构，其组成应包括突发事件预警的专业人才、办公场所和经费、交通工具、通讯设施、收集和处突发事件信息等各种技术及设备等。但是，建立综合性的突发事件预警组织体系，并不是组建几个突发事件预警组织机构就能了事的，它需要构建由不同类型和层次的机构组成的纵横沟通顺畅、组织网络完备、职责分工明确的公共管理系统。要紧的是建立分权式的组织结构。面对越来越多的决策，分权式组织结构可以让“下面”或“外面”做出更多的决定，减轻政府做决定的负担，有利于信息的收集与传递，以提高突发事件预警效率。一方面，可以充分利用政府自身自上而下的行政组织系统，在各省、市、县、乡镇（街道办事处）都设置专职专业人员负责各种与突发事件有关的信息的收集、加工、分析和传播；另一方面，要充分利用社会的力量，吸收各类社会组织尤其是基层自治组织（包括居民委员会、村民委员会和社管会）的参与。通过这两方面的结合，形成一个上下联动、内外协调的突发事件应对组织网络。<sup>[5]</sup>

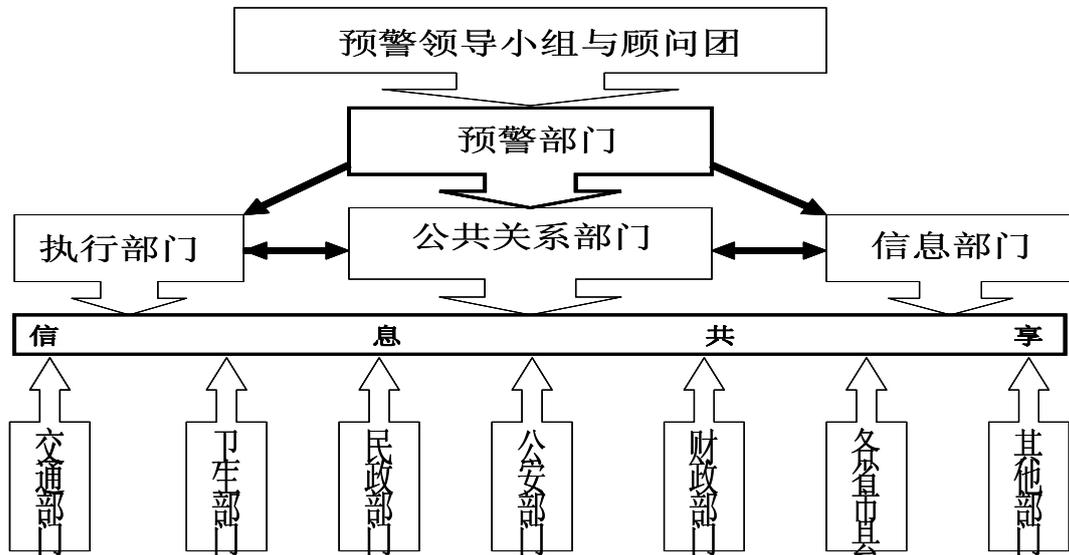
（2）建立具有会商决策功能的综合体系。目前，中国不同政府部门组织牵头建立的突发事件的预警机构，其存在组织健全状况和预警水平各不相同。一些政府机构，如消防、卫生、水利、卫生和农业等部门已建立了相应的突发事件的预警组织体系，但是，与西方发达国家相比，我们国家在突发事件的预警组织体系方面还比较落后。大量有可能引发突发事件的，日常生活领域还没有建立相应的预警组织体系，即使那些已建立突发事件预警组织体系也还存在着很多缺陷。这主要表现为各预警组织体系缺乏相互之间的经常的、制度性的沟通和联

---

日起实施的《汶川地震灾后恢复重建条例》很好地吸取了教训，对地震灾后的过渡性安置在交通、用地、基础设施以及文化生活等方面都提出了相应要求，突显人文关怀。

<sup>13</sup> 与此相反，2008年6月8日起实施的《汶川地震灾后恢复重建条例》则具体规定了“款物分配，接受监督；违法违纪，应当公布；截留款物，通报批评；偷工减料，追究责任；工程损毁，将究刑责；”等一系列的责任追究制度，确保了权责一致。

系。因此，在实际运作中，应该在国家层面上尽快建立具有会商决策功能的综合体系和常设性突发事件预警的综合协调部门，协同各方面专家对各类突发事件进行划分总结，在国家安全的高度上制定长期应对突发事件的战略和计划，以便加强各地区、各部门以及各级政府之间的协同能力。在地方各级层面上也应相应地设立相关部门，至于具体组织形式及职能安排要根据各地不同的实际情况因地制宜地设置。



图~1 突发事件预警组织架构及信息流程图

图~1 表示的是比较简单的组织架构，却是完整的。对于相应的突发事件，涉及的部门及可能的层级都是不同的，他们之间的沟通模式更加复杂，需要与此相关的沟通技巧和一些特殊的收集信息的方式等。所以，对于具体的组织都要做相应的深入研究，才能制定合理的组织架构和流程。并按照政府的机构及需要有所调整。

图~1 是按照国家级的突发事件预警组织架构及信息流程来设计的，部门没有全部列出来，因为政府机构各个层级的相似性，可以基本上按照此思路构建各级政府组织机构和建立信息流程。

图中箭头的方向表示信息的传导方向。例如，对于汶川大地震，国家和各级政府以及国内相关企业与其他有关组织都成立了抗震救灾领导小组，有负责人和相应的政府组织机构以及相应的行动计划(包括赈灾计划、治疗计划、奖励与惩罚计划、财政计划等)。

## 2、突发事件预警组织职责权利调整

任何管理，在目标确定的情况下，首先要设立组织架构；其次必须理顺各级组织和相关的组织之间的各种流程；最后，应研究可能出现的危及组织的事物并给予一定的处理方式。

基于图~1 来分析各部门和新设立部门的职能、责任、权利以及其利益，当然，与原来政府部门不同的是设立了几个独立的职能部门以及为原来的部门增加预警职能来实现预警。新增加的部门是预警部门、预警信息收集部门、预警措施实施部门、公共关系部门以及预警领导小组。同时，其他的部门也都应该设立相应的预警部门或增加预警职能，需要专门人员或兼职人员负责信息收集与汇总、决策、计划的制定以及计划的实施与监控反馈等。

需要指出的是，突发事件政府预警组织体系的建立，是在原来部门的基础上的。原来的部门承担着政府全部工作，所以在原来的部门中增加预警职能或加强和完善既有的预警职能，使它们在完成本职工作的同时承担本部门的预警工作，而且要加强与相关组织或部门的联系。设立的原则可以根据本部门的情况确定人员和组织方式，挑选有经验的人员进行培训

和训练；在组织内建立预警功能后，根据本部门的特点，每个部门在制定应急预案的同时，要制订演习的提纲和规划，按照一定的时间计划具体演练，以提高应对突发事件的能力。<sup>[6]</sup>

### 3、完善政府突发事件层级管理预警体系

该体系由扁平化、分权化的行政系统组成，并重点加强统一领导和总体协调能力。行政系统在整个突发事件预警体系中居于主导地位，在应对突发事件中，拥有强力手段管理社会的行政机构必然成为首选。整个社会、经济、政治和技术变化的日益动荡、快速和复杂，使一个体系不能对自身环境条件作出比较准确的预测，甚至呈现出越来越多的长期不可预测的现象。同时，行政系统中的中间层，对突发事件中各种信息的中转，在很大程度上贻误了信息的处理，延误了突发事件处理的最佳时机，降低了上层管理突发事件处理的灵敏度。因而，统一性和适应性成为突发事件预警组织体系生存与发展的一个重要能力。如何增强突发事件预警组织体系的统一性和适应性，控制论和系统理论的应用，正好满足了突发事件预警对这些问题的回答。当代管理学发展的一个趋势，就是将组织管理作为一个复杂系统的管理来研究，利用复杂性系统理论的成果，探讨复杂环境条件下组织管理的原理与方法。<sup>[7]</sup> 其实实现途径主要有：

(1) 强化协调能力。这是为了保证地方政府或基层应急机构与资源有较高的工作自主性和积极性。一些发达国家的经验证明，无论是地方政府还是中央政府，预警机构的主要工作是协调而不是控制。特别是战略层次的预警管理，目前的发展趋势是建立一个协调型组织，而不是指挥控制型机构。即机构的名称、级别、形式可以灵活，但机构的职责、经费和人员必须要明确并保持一致，以便有效地保证工作时间和有效地传递信息。

(2) 国家设立突发事件预警管理委员会。要使政府突发事件预警管理权威、高效、快捷地进行，需要在国务院建立常设领导机构，发挥决策和协调作用。有了政府突发事件预警管理核心，突发事件预警管理才有组织保证。这个部门能够会同各方专家，对各类突发事件信息进行预测和总结研究，在国家安全的高度上制定有效的预控方案；同时，因地制宜，在相关领域和地方设立管理部门，在突发事件预测和预控过程中发挥中央的权威作用，及时调动地方力量全权负责突发事件预警。

(3) 以应对能力为主要依据，建立常设突发事件预警机构。中国政府突发事件层级管理预警体系应设立全国预警管理机构、省级预警管理机构和基层预警管理机构，各级机构之间是业务指导和业务监管关系，并根据事发地政府是否有足够的应付能力，来确定应急相应行动的级别和程序。如果省级政府有能力对突发事件预警和预控，就应当由其负责，中央部门可予以技术、资金、物资等方面的援助，强化属地管理责任。

(4) 社会力量的共同参与。突发事件不仅是对政府能力的挑战，更是对社会整体能力的综合考验。特别是在市场、政府和公民社会形成的三足鼎立的时期，政府管理已由过去的单一治理模式转向共同治理模式。

突发事件预警，不纯粹是政府的职责，而应当让全社会成员积极参与到预防和救治工作中来。在一个开放、分权和多中心治理的社会，没有社会力量的参与是不可想象的，仅仅依靠政府的力量很难做到突发事件应对的高效、快速、协调、灵活，而各类非政府组织、社区、红十字会以及公众自身的突发事件风险意识、预防能力和应对水平成为决定政府突发事件管理质量的重要因素。由于社会力量的参与，信息通道不再堵塞，政府决策的可信度和可行度得到了提高，降低了政府政策的制定和执行成本。同时，社会力量可以通过自有运作体系，提供力所能及的帮助。<sup>[8]</sup>

总之，政府的常规管理与突发事件管理并不是截然相分的，两者往往互相依赖、相互影

响，我们所提倡建构的网络状的政府突发事件层级管理预警体系，就是要求各预警职能部门通过各自的组织和信息优势，形成一套嵌入政府各个层面并能作出快速反应的突发事件决策系统，各突发事件预警职能部门之间能够破除信息隔离和不对称现象，彼此信息共享，在自己的优势范围内尽力协作。这无疑在很大程度上保证了突发事件预警的及时性、有效性，减少了信息在传递过程中的损耗并保持其真实性，从而提高政府的预警能力，而且在很大程度上降低了突发事件处理的成本。

## （二）构建突发事件预警法理框架

对于立法而言，这是一个复杂的综合、权衡、选择，并不断加以调整的过程。不过，无论立法塑造出何种模式的预警机制，其组成结构却是大致相似的，基本上都要体现大致相同的法理框架。<sup>[9]</sup>

### 1、明确政府预警管理的制度法律和法规重点

（1）区分预警与应急机制以及预警硬件与软件。严格区分由常规行政所主导的预警机制，以及由紧急行政所主导的应急处理机制，这基本上是各国立法的一个通例，中国的《传染病预警法》、《消防法》、《防震减灾法》等也大体采用这种模式。预警机制应该对所有被纳入预警视野的突发事件都要积极防范、全力应对；但对于不同类型的突发事件，由于政府预警对于降低发生概率的影响程度不同、预警机制与应急处理机制之间的可替代性不同、预警机制的成本~收益比例不同等原因，决定了相关立法不仅要严格区别预警机制与应急机制，而且在分配政府资源与社会资源时，或者侧重于预警，或者侧重于应急。预警机制在资源配置上，进而通过立法来配置行政权与相对方权利时，并非千篇一律，而要具体问题具体分析。

同时，严格区分预警机制的硬件与软件，也是相关立法的一个通例。预警机制硬件，主要是指专门用来预警突发事件的人、财、物，例如专项预警资金、救灾抢险物资、专业技术人员、专用器械设备、专用预警设施。包括横向系统的五大信息平台 and 五大中心，用于应急通信的网络通信平台；作为实现各种专用系统互连互通渠道的应急联动平台；提供空间数据的采集、处理、存储、显示、应用和管理功能的空间信息平台；提供公安反恐、突发公共卫生事件、地震救灾、抗洪抢险等各种类型专题应急系统平台；以及用于支持决策指挥的决策支持平台。<sup>[10]</sup>预警机制的软件，主要是指专门用来预警突发事件的各种规章制度、专业技术、相关研究等等，包括信息披露规则、职业道德素养、行政管理保障、社会心理条件、预警指标体系、紧急行为方式、公共应急法制、公共秩序、公共安全等要素。对于有效预警突发事件而言，硬件与软件都是不可或缺的，立法只有在兼顾二者的基础上，视具体情况适当地分配预警资源，才能取得最佳预警效果。

（2）建立政府突发事件预警管理指挥中心。突发事件管理控制指挥中心是预警管理的核心部分，其职能是对各种潜在突发事件进行预测，为突发事件的处理制定有关策略和步骤，突发事件发生后，指挥中心立即做出反应，负责指挥突发事件的处理。在美国，突发事件管理的决策中枢由总统、副总统、国家安全委员会成员、国务卿、国防部长等组成。俄罗斯的决策指挥中心由总统、国家安全秘书、紧急情况部长、内务部长、国防部长等组成。与国际社会相比，中国没有一个独立和常设的突发事件管理协调中心，灾害发生后，一般都是临时成立工作组应付突发事件，这种工作组不能保证突发事件管理工作的及时性和连续性，缺乏对突发事件处理的经验教训进行有效总结、分析、保留和借鉴。在今天这样一个高突发事件的社会里，只有成立常设规范的突发事件管理中心，才能将政府的突发事件管理纳入到科学、规范、有序的轨道。

（3）建立突发事件预警管理风险评估机制。突发事件预警管理的一项重要工作就是要对

各种潜在风险随时进行评估。首先评估政府可能遇到的各种突发事件，把握其数量、种类、性质、特点及其规律，对突发事件的形态进行分类，并根据其不同性质，对其划分等级；其次，为每一类别或级别的突发事件制定具体的处理战略和战术，一旦发生，可根据突发事件应急预案处理。如美国在“9.11”事件后成立了国土安全部，该部直属总统领导，专门处理美国国内突发事件，将美国的安全分为5个等级，并相应做出不同的防御措施；再次，监控突发事件的发生，注意搜集与其有关的各种信息，通过对信息的整合、处理、判断和数据的分析，掌握突发事件的各种变化和最新信息，监测其发生的概率和趋势，分析突发事件可能产生的负面影响，对其作出科学的预测和判断。

## 2、明确突发事件监控系统与预警范围和等级

突发事件监控系统是指为了能尽早地发现突发事件的来临，建立一套能感应突发事件来临的信号，并判断这些信号与突发事件之间关系的系统，通过对突发事件风险源、征兆进行不断地监测，从而在各种信号显示突发事件来临时及时向有关组织或个人发出警报，提醒组织或个人采取行动。突发事件监控系统的建立对突发事件的预警具有重要的作用。

(1) 明确建立突发事件监控系统的主体。建立突发事件监控系统必须明确监控主体。监控主体是通过掌握预警主体提供的信息，全面分析情况，并随时作出反应的机构。因此，它主要由政府和专业机构组成。针对不同的情况和不同的部门，可以建立不同类型的突发事件监控机构。像商务部就根据自身的情况对共计456类重点敏感商品进出口异常情况建立了预警监测分析系统；气象部门则建立了高温预警体系监控高温状况。不同类型的突发事件，可以针对各自具体情况建立监控主体和监控系统。还可以针对各地区不同情况，设立地区统一的突发事件监控机构，将资源进行有效配置，使其效益达到最大化。

(2) 规定突发事件监控系统的标准。建立突发事件监控系统必须符合以下要求：①突发事件监控系统要能采集到突发事件预警所需要的信息；②突发事件监控系统能准确地预警突发事件，既不会对没有突发事件发生的信号发出错误的预警，也不会忽视突发事件发生的征兆；③突发事件警报系统所发信息能被应该接受警报的人接收到，并能被警报的接受者正确地理解；④各种突发事件预警信息之间不会相互干扰而影响警报的接收；⑤突发事件监控系统的建立和使用要经济、合理；⑥突发事件监控系统必须有一个量化的标准。建立量化的标准有助于衡量突发事件状态，也有助于事后评估。

(3) 规范突发事件监控系统的建立过程。根据突发事件监控系统的要求，突发事件监控系统建立过程需要明确的事项有：①确定政府需要对哪些突发事件建立监控系统；②评估突发事件风险源、突发事件征兆、突发事件征兆与突发事件发生之间的关系，这时需要政府组织各路专家和受突发事件影响的部门成员一起参与评估；③根据评估结果确定突发事件监测的内容和指标，并确定突发事件预警的临界点；④确定建立什么样的突发事件监控系统，采用什么样的技术、设备、程序，需要为突发事件监控系统配备哪些资源；⑤评估突发事件监控系统的性能，了解系统的特性，如系统的误差、系统的准确性、系统的可信度、系统的稳定性、系统需要的维护措施、系统的连续性、系统可能受到什么样的干扰等；⑥为突发事件监控系统的使用和维护配备人员，并制定相应的规章制度，确定使用和维护人员的责任、权利和义务；⑦进行突发事件警报演习，使人们掌握如何对突发事件警报做出正确的反应。

(4) 建立突发事件监控系统的诊断制度。突发事件监控系统还必须建立一个有效的诊断制度，以不同层面、不同角度对突发事件监控系统的运作情况进行检查、剖析和评价，以保证监控系统的高效、安全运行。诊断制度包括自身诊断和外界诊断，自身诊断主要是监控系统内部必须有一套程序化的诊断和复查机制，能够及时对现有的预警监控系统的运作情况进

行复查；外界诊断主要是由监控机构外的相关的政府机构、中介组织、专业技术机构、媒体等，可以确定一定数量的外部组织对监控系统进行定时、定量的诊断。另外，应建立发现监控系统问题的及时反馈系统，监控机构必须有专门的部门和人员来对外界诊断提出的问题做出处理。通过自身诊断和外界诊断方式，从不同层面对现有的监控系统的运作情况进行检查、剖析和评价，找出薄弱环节，并采取有效的对策，以防止监控系统的错误和失误，最终提高突发事件监控的质量。

### 3、完善突发事件预警相关的法律和法规体系

现在，中国已经制定颁布了《戒严法》、《国防法》、《防洪法》、《防震减灾法》和《传染病防治法》等具体的法律。2007年11月1日中国又颁布了《突发事件应对法》，此法旨在预防和减少突发事件的发生，控制、减轻和消除突发事件引起的严重社会危害，规范突发事件应对活动。可见，中国在紧急状态下是有法可依的。同时，我们更要注重突发事件预警制度法律和法规的研究。

(1) 建立突发事件预警管理制度。目的是为了有效预警和避免突发事件的发生。由于突发事件具有高度的不确定性，政府有必要建立科学的预警机制和常设管理机构，以搜集分散的各类信息，同时负责整个突发事件的处理。通过及时收集和处理各种潜在的突发事件信息，准确估计和衡量其发生的可能性，争取将突发事件控制在萌芽状态。为此，政府除了需要具备突发事件风险意识外，必须加强突发事件的预警监测。定期、定点对可能的突发事件范围进行科学预测，并采取相应防范措施进行避害或将危害的发生减底到最小范围。建立公共风险的预警指标和分析体系，全面监测各个领域公共风险的走向和程度。同时，更要加强政府部门的“科研能力”和“组织资源”建设。

(2) 设立突发事件诱因甄别制度。目的是为了公正甄别突发事件的诱因。把应对突发事件所需经费纳入年度财政预算，保障平时和突发事件时期的经费投入。建立突发事件应对基金监管、物资储备、民间援助和社会救济等方面的制度。<sup>[11]</sup>明确规定紧急状态下的政府应急机构和机制，明确公民、志愿者、专业团体、社会组织等肩负特定职责人群的权利和义务，保障相关政府工作人员在紧急状态时期能够充分履行法律职责，在应对与处理突发事件中发挥其应有的重要作用。

预警各类制度应明确规定，对参加突发事件应急处理的人员，给予适当补助和保健津贴；对参加突发事件应急处理做出贡献的人员，给予表彰和奖励；对因参与应急处理工作致病、致残、死亡的人员，按照国家有关规定，给予相应的补助和抚恤；对突发事件预警和处理过程中，出现的各种失职和违法行为进行从严查处。更好地用制度来调整紧急状态下的社会关系。

(3) 做好相关法规的配套工作和信息公开。如修改《宪法》，设立专门的紧急状态条款，规定政府在经济状态时期的行政紧急权利；修改《戒严法》的适用范围。这样，通过法律及各项政策法规，对突发事件预警机制建立和完善的经费投入、队伍建设、物资供应等基础工作给予法律保障；对紧急状态下的授权，机构和个人应承担的责任、违法的处罚等做出制度化的详细规定；同时规范各级主体的行为，明确责任，加强日常突发事件预警和防范。同时，要建立完善政府信息公开立法，保障公民知情权。将警情通报制度以法律、法规的形式予以固定。其方式可以有两种：其一，尽快加快《政府信息公开法》的立法步伐，在该法中直接明确公安机关是向社会通报警情的义务主体之一；规定警情通报的内容和形式；警情通报权利主体的权利范围、权利保障及救济；义务主体的义务和未履行警情通报义务应该承担的法律责任等等。其二，采取委任立法的形式，由公安部在《政府信息公开法》授予的权限范围

内，具体规定警情通报制度。

(4) 明确规定权力监督与权利救济问题。一是要明确规定行政机关及其工作人员在突发事件预警过程中越权行政、滥用职权、不履行或者拖延履行预警职责等所应承担的法律责任<sup>14</sup>。二是要规定周密的权力监督机制，不仅强化诸如立法监督、行政层级监督、专门行政监督、司法审查等法律监督，还要规定各种社会监督，诸如新闻、公众等监督。三是要设定各种权利救济机制，不仅要规定国家应当依法补偿个人或组织因合法的行政强制、行政征用与行政规制而致的直接经济损失，而且还要赋予组织与个人认为政府的预警行为、尤其是紧急行政行为违法或者不合理时，可以依法提起行政复议、司法审查与国家赔偿请求的权利。

一方面，如果突发事件预警不能做到令行禁止，那就不可能确保政府预警的有效性。而且，不乏别有用心者或者无事生非者故意制造假新闻、发布虚假信息，造谣惑众、扰乱民心，妨碍正常的预警秩序。因此立法自然要明确规定个人与组织拒绝配合、甚至对抗政府预警措施，以及造谣惑众所应承担的法律责任。但另一方面，在突发事件预警过程中，当行政权的单方性、强制性、自由裁量性、主动性得到充分彰显时，公民权利在预警机制面前往往显得尤为脆弱而不确定，很容易因行政权、尤其是紧急行政权的滥用、误用与不作为，而遭到非正当的减损。

因此，无论是统一的突发事件应对法，还是专门用来规范传染病预警、防震减灾、防洪减灾、消防、重大安全生产事故的单行法，首先要加以明确的就是创设预警机制的意旨，即通过对行政权与公民权利的恰当配置，以对私人利益与公民自由最低限度减损的方式，来最大限度地保障公共利益、公共秩序与公共安全。其次，需要明确预警机制的功能，即在小心防范以便降低突发事件概率的基础上，积极应对各种突发事件，从而维护公共秩序、公共安全与公共财产，捍卫公共利益，增进公众福祉。

### (三) 建立突发事件报告制度和信息保证机制

现阶段，中国比较稳定可靠的信息来源主要有三个渠道：一是历史案例信息。通过历史案例信息的收集整理分析，掌握过去一个时期内突发事件发生的时间、地点、范围、突发事件级别、造成的损失等情况，借用历史资料的分析掌握未来基本趋势；二是预警预测工作部署及落实情况信息。抓与不抓、抓的力度大小，直接左右着预警预测的工作效果。通过掌握各地预警预测工作的部署及落实情况，发现薄弱环节，明确工作重点和方向；三是群防群测和反馈上报的信息。一般情况下，群防群测和反馈上报所反映的问题，往往是问题比较集中、相对突出的问题。通过群防群测和反馈上报信息的分析，可以发现苗头性、倾向性问题，这也是预警信息的一个重要来源渠道。

#### 1、应明确突发事件预警网络“终端”

作为“终端”，其覆盖面必须要遍及整个社会各个角落，只有这样捕捉的信息才能全面。预警的前提就是要及时、准确、灵敏地获取信息。因此，这个“终端”应定位在机关、医院、工地、学校、社区、村庄等基础的社会单元。及时获取、准确分析、按需监控和适时发布信息的能力。对于正确判断、全面掌控局势；规范预警信息的收集、整理、报告、反馈等工作；确保信息报送渠道快捷、畅通，保证突发事件发生后，能够迅速将有关情况向公众通报。<sup>[12]</sup>

<sup>14</sup>例如，《国务院关于特大安全事故行政责任追究的规定》(2001)第2条第一款规定：“地方公众政府主要领导和政府有关部门正职负责人对于下列特大安全事故的防范、发生，依照法律、行政法规和本规定的规定有失职、渎职情形或者负有领导责任的，依照本规定给予行政处分；构成玩忽职守罪或者其他罪的，依法追究刑事责任：(一)特大火灾事故；(二)特大交通安全事故；(三)特大建筑质量安全事故；(四)民用爆炸物品和化学危险品特大安全事故；(五)煤矿和其他矿山特大安全事故；(六)锅炉、压力容器、压力管道和特种设备特大安全事故；(七)其他特大安全事故。”

各级各有关部门应抽调专门力量组建预警管理机构，配备必要的监督监测设备，指定专人负责预警信息的收集、整理、报送工作，形成健全的覆盖各类突发事件预警信息网络。根据突发事件的类别，科学指定监测计划，突出监测重点，科学分析、综合评价预警信息，对潜在隐患以及可能引发突发事件的倾向性、苗头性问题力争早发现、早报告、早处置。

## 2、及时披露有关突发事件的预警信息

对公众知情权的侵害，不仅损害了公众权益，更重要的是放大了突发事件，加剧了公众的恐慌心理。本来一个国家发生突发事件是很正常的，要让公众和政府一同抵御灾害，重在信息沟通，否则，小小蚁穴很可能造成千里之堤崩溃。

实际上，一旦政府及时、公开、透明地披露信息，就可以大大降低公众获取信息的成本，稳定社会公众的心理，增强公众对政府的信心。对突发事件的有关信息还应做到及时、准确地通报应急协调机构和有关政府部门，以便有关职能部门提前研究应急处置预案，迅速动员、整合应急资源，提前采取有效措施，防止突发事件的进一步扩散。应急协调机构负责对本部门、区域内突发事件应急处理工作的领导和指挥，按照应急预案，及时组织有关部门落实各项应急措施。<sup>[13]</sup>

同时责任单位还要及时跟踪报告事态进展、发生原因、处置措施和处置结果。如何评价包括媒体预警在内的所有预警行为的价值并及时反馈，也是关系到这项工作能否持久、高效运转的一个重要方面。各部门各单位主要领导是预警管理第一责任人，对发生迟报、漏报、瞒报现象的进行通报批评，造成严重后果的追究有关单位领导和责任人的责任。对重大预警信息，媒体相关人员如知情瞒报、缓报或故意谎报的，应给予惩罚。

## 3、整合和协调突发事件预警管理行动

在突发事件预警管理的整个过程中，信息发挥着十分重要的作用。及时收集、传递和共享信息，能够舒缓突发事件，降低突发事件的损害。更重要的是，一旦出现灾难和突发事件，信息沟通和交换可以保证政府及时和准确决策，协调应对突发事件的行动。

在现行体制下，地方媒体的“内参”稿件报送范围受到级别限制，是导致预警体系呆滞、低效的一个重要原因。由于预警管理的价值在于未雨绸缪、防患未然、减少损失，其效应不像直接创造财富那样显著，也不像突发事件发生后的应急举措那样引人注目，其功效多以隐性方式表现。媒体发挥预警职能，并不只是向公众传播政府有关机构授权发布的预警信息，而是强化、提升“耳目”功能，通过自身的信息触角，发现处于“未然态”的各种突发事件因素，有效甄别，科学判断，冷静对待可能出现的问题，妥善及时地拉响“社会警报器”。

在突发事件的预警上，如何克服信息不完全的问题，将社会上分散的信息在短时间内收集起来，科学地分析并做出准确判断，进而向相关决策部门提供决策方案，对政府来说还是一个严峻的课题。因此，突发事件预警管理，还必须注重建立预警信息快速传送渠道。这包括建立政府公共安全信息平台，对突发事件信息多方位监控与分析研究，突发事件情形的模拟影响评估；必须注重健全突发事件预警管理电子政务。这包括，突发事件预警与应急管理决策分析系统，Avaya<sup>15</sup> 应急呼叫中心集成解决方案<sup>[14]</sup>等。

## 四、结语

预警的目的是要有效预防和避免突发事件的发生和扩散，减轻其后果。它具有预见、警示、延缓、阻止和化解突发事件的功能。目前，中国在突发事件预警管理上取得了一系列的

---

<sup>15</sup> Avaya 应急呼叫中心集成解决方案适用于政府职能部门、各级政府应用或多个政府职能部门联合的应急指挥中心。由于该系统具有职能流程向导和多种预案管理系统，适用于多种专业的职能部门。它是多功能语音前端；

成就，但与发达国家比较，还存在着不少问题，主要是指，政府缺乏有效的预警管理机制；预警管理机构高度分散，浪费惊人；决策中公众和媒体意见参考不足；预案的可操作性不强，机构临时组建。随着救灾过渡到重建阶段，大量的法律问题暴露出来。《防震减灾法》凸显一些不足，主要包括立法背景和适时灵活性的缺陷；预报制度过于刚性；价值取向有待完善和责任规定不够明确等。建立突发事件预警机制，必须确立以政府为主导，由专业技术机构、中介组织、社会公众等参与的立体预警主体系统。应该在国家层面上尽快建立具有会商决策功能的综合体系和常设性的预警综合协调部门，协同各方面专家对各类突发事件进行划分总结，在国家安全的高度上制定长期的应对战略和计划。

政府层级管理预警体系，要求各预警职能部门通过各自的组织和信息优势，形成一套嵌入政府各个层面并能作出快速反应的决策系统，各预警职能部门之间能够破除信息隔离和不对称现象，彼此信息共享，在自己的优势范围内尽力协作。构建突发事件预警法理框架，必须区分预警与应急机制以及预警硬件与软件，明确政府预警管理的制度法律和法规重点、明确突发事件监控系统与预警范围和等级、规划和制定预警管理计划和方案，完善预警相关法律法规和法规体系等。

当本文的结语快要落笔的时候，美国第 44 任总统奥巴马正在华盛顿国会山，面对 200 多万观礼美国人举行就职典礼演说。他提到，美国正处于打击分布广泛的暴力和仇恨势力的战争和危机之中。如今，美国的经济严重衰退，就业减少，商业破产，医疗保健费用过度昂贵，学校质量没有保障；一些危机的迹象和数据统计证明，美国使用能源的方式在助长敌对势力的威风，威胁我们的星球。奥巴马的演说，很值得我们每一位追求幸福、和谐、美好的中国人的高度关注。最后，我们用奥巴马在演说中的一句经典演说辞来作为本文的结尾：“**For the world has changed, and we must change with it.**”<sup>16</sup>。

[1] 丁辉：论突发事件与应急机制[J]《安全(增刊)》2003年第12期，第11-14页；

[2] “课题组共发出问卷240份，回收210份，回收率87.5%，其中有效问卷189份，有效率为90%，调研结果具有一定的可信度。”——余廉、马颖、王超：中国政府突发事件预警管理的现状和完善研究[J]《管理评论》2005年第11期，第35-40页；

[3] 黄顺康：公共危机预警机制研究[J]《西南师范大学学报(人文社会科学版)》2006年11月第115-119页；

[4] 薛澜、张强：《SARS事件与中国突发事件预警和应急管理体系建设[J]《清华大学学报：哲学社会科学版》2003年18卷第4期，第1-6，18页；

[5] 向良云、刘承良：突发事件管理中的政府组织结构创新[J]《领导与科学》2004年第2期，第100-102页；

[6] 张海燕、周进：从典型事件看地方政府在危机预警系统构建中的缺失[J]《湖北社会科学》2005年第10期，第31-33页；

[7] 吴春华、温志强：政府公共突发事件处置的阶段划分与管理对策[J]《北京行政学院学报》2005年第1期，第12-15页；

[8] 薛澜、张强：SARS事件与中国突发事件管理体系建设[J]《清华大学学报(哲学社会科学版)》2003年第4期，第1-6，18页；

[9] 范旭斌：紧急状态下政府行政紧急权力的法律规制[J]《学术界》2004年第6期，第56-62页；

[10] 刘铁民、李湖生、邓云峰：突发事件应急信息系统平战结合[J]《中国安全生产科学技术》2005年1卷第5期，第3-7页；

[11] 闪淳昌：切实加强公共安全工作提高应对突发事件的能力[J]《中国经贸导刊》2005年第12期，第33页；

<sup>16</sup> 奥巴马：“世界已经改变，我们必须与时俱进”《凝聚力量 重塑美国》就职演讲辞，2009年1月22日。

---

[12] 范荣双、张清浦、刘纪平、王亮: 电子政务中的突发事件应急处理空间服务架构[J]《测绘科学》2005年30卷第1期,第83-85页;

[13] 成灵歌: 众多措施应对突发公共卫生事件<突发公共卫生事件应急条例>颁布实施[J]《河南农业》2003年第7期,第4页;

[14] 佚名: Avaya 在全球企业 IP 语音通信市场独领风骚[J]《信息网络》2006年2期,第59页.

#### 作者简介:

张维平(1955——)男,湖北宜昌人,华中师范大学毕业,硕士生导师。(05BSH007)国家社会科学基金资助项目主持人。浙江财经学院财政与公共管理学院教授。中国行政管理学会会员。从1976年至今一直从事教学和科研工作。多年来致力于经济学与管理学方面的研究。在各级报刊杂志上公开发表论文100多篇。

联系电话: 13306812645 联系地址: 杭州市下沙高教园区学源街18号

邮编: 310018 E-mail: zwpl6188@163.com

Zhang Weiping (1955——), male, came from Yichang City, Hubei Province, graduated from Huazhong Normal University with a Bachelor's degree. The leading teacher of the university's master degree student. He is the manager of the (05BSH007) national social science foundation project, and professor of the Finance and Public Administration School of Zhejiang University of Finance & Economics. Academic association member of Chinese administration management. He has engaged in education and research work since 1976, and has been devoted himself to the research work in terms of Economics and Management for many years. He has published over 100 academic thesis on various newspapers and magazines.

Tel Number: 13306812645 Address: No.18 Xueyuan Road, Xiasha higher education area, Hangzhou Postcode: 310018

E-mail:zwpl6188@163.com

文章来源: 作者投稿