

吴大明. 美国应急管理“连续性”政策分析与启示[J]. 灾害学, 2021, 36(2): 134–138. [WU Daming. The emergency management “Continuity” Policy Analysis and Enlightenment of the USA [J]. Journal of Catastrophology, 2021, 36(2): 134–138. doi: 10.3969/j.issn.1000-811X.2021.02.023.]

美国应急管理“连续性”政策分析与启示*

吴大明

(应急管理部信息研究院, 北京 100029)

摘要:通过对美国应急管理“连续性”政策发展历程、法律规定及“连续性”政策主要内容的分析,总结美国应急管理“连续性”政策对于支撑各类紧急情况下应急工作持续开展的重要作用及特点。结合美国经验及我国应急管理发展趋势,从完善我国应急管理“连续性”政策建设、构建国家应急管理“连续性”政策框架、夯实应急管理基础体系、创新我国特色应急管理“连续性”工作、营造全民应急“连续性”氛围等五个方面,提出了完善发展我国应急管理“连续性”工作的建议。

关键词:应急管理;连续性;应急预案;突发事件

中图分类号: X43; X915.5 **文献标志码:** A **文章编号:** 1000-811X(2021)02-0134-05

doi: 10.3969/j.issn.1000-811X.2021.02.023

近年来,全球各类事故灾害频繁发生,给人类社会安全带来了极大的威胁。2019年,联合国减少灾害风险办公室发布的《减少灾害风险全球评估报告(2019)》指出,事故灾害易发多发频发成为新常态、灾害风险非线性耦合和经济社会发展影响防灾减灾投入等已成为当下应急工作面临的重要挑战^[1]。因此,以创新驱动应急管理体系完善将是应对未来挑战及发展的必由之路。作为应急管理的重要组成部分,应急预案在应急工作中起到至关重要的作用,而其中的应急管理“连续性”预案及其相关政策的建设发展也已逐步成为国内外应急研究与实践的重要方向^[2-5]。在国内,专家学者就“业务连续性”管理理念的应用和实践作了大量深入的研究,探讨了其对各行业领域企业业务连续和应急管理工作开展的积极意义^[6-11];在国外,自“业务连续性”管理理念提出以来,其在各行业领域应用取得了较好的效果,有效的保障了社会各界生产经营活动的持续开展^[12-13]。然而,目前来看,相关研究更多集中在企业生产经营活动的“业务连续性”,较为缺少对应急管理工作“连续性”的探讨,更缺乏从法制、体制和机制的综合应用视角对应急管理“连续性”研究。因此,为了了解和掌握应急管理工作“连续性”概念及从综合社会视角来探索和应用应急管理“连续性”理念,本文从美国联邦政府应急管理“连续性”政策发展历程着手,分析其主要内容及特点,为国家“大安全、大应急”应急管理体系构建及应急工作创新发展提供参考和借鉴。

1 美国应急管理“连续性”政策发展历程^[14]

1.1 应急管理“连续性”起源与发展

美国应急管理“连续性”理念起源于1783年,当时,费城议会大厅被数百名民兵包围,要求议员发放拖欠的薪酬,使政府首次意识到了威胁行政安全的隐患。1793年,费城黄热病流行,迫使联邦政府工作人员迁离首都办公,再次敲响政府行政“连续性”警钟。进入20世纪,特别是冷战时期,在核安全威胁下,美国联邦政府加快了政府职能“连续性”工作的推进,如制定了遭受核打击后的领导人继任与避险预案,并在多地山区构筑了地下避难办公场所。1990年代,“连续性”预案的范围进一步扩大到了自然灾害和恐怖袭击。1998年,《总统决策令67号》(PDD-67)的签署实施更是将各类风险均纳入了政府“连续性”工作范畴^[15]。

21世纪以来,在吸取“9·11事件”和“卡特里娜”飓风经验教训的基础上,2007年5月,联邦政府颁布实施了《国土安全总统令20号/国家安全总统令51号》(HSPD-20/NSPD-51)^[16]。同年7月,国土安全委员会发布了《国家连续性政策实施计划》,用以指导各级政府、企业和社会机构开展应急连续性工作的开展。至此,较为系统的美国

* 收稿日期: 2020-08-07 修回日期: 2020-11-11

基金项目: 北京市科技新星计划项目(xx2018073)

作者简介: 吴大明(1982-),男,汉族,辽宁营口人,高级工程师,主要从事国内外应急管理、安全生产和职业健康基础理论与政策研究。E-mail: wdm804@163.com

应急“连续性”政策体系已初步形成。

1.2 各时期应急“连续性”政策内容及特点

在发展过程中，美国联邦政府在不同时期对应急“连续性”的理解及实施内容均有一定的变化，先后提出和实施过运转连续性(COOP)、政府连续性(COG)及持久宪政管理(ECG)等概念，其内容分别为：

- (1) 运转连续性是单个行政部门的内部政策，以确保其基本职能在各类紧急情况下继续执行；
- (2) 政府连续性是指立法、行政、司法等各机关内部(如联邦政府行政部门内部)的协调努力，以确保在紧急情况下继续支撑国家基本职能；
- (3) 持久宪政管理是指在总统协调下，立法、行政和司法等机关部门之间合作履行宪法责任，以便履行紧急情况下的国家基本职能。

虽然各种“连续性”政策均有其特色，但经历多次事故灾害的教训之后，美国政府逐步意识到分散的“连续性”政策不利于整体工作开展及合力形成。例如，应急相关工作的开展需要立法部门提供法律依据，而对于一些行动的开展更需要关键企业公司的支持配合。因此，联邦政府从“运转连续性”、“政府连续性”和“持久宪政管理”结合的角度，重新构建了新的应急“连续性”(图1)理念、

内容和程序，即基于政府及重要社会力量共同合作的应急“连续性”政策，用于指导全国范围内的应急“连续性”工作开展。

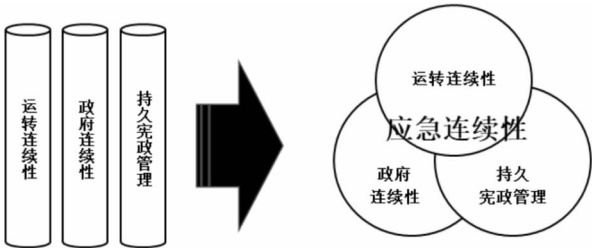


图1 应急“连续性”政策的演变整合

2 美国应急“连续性”政策相关法律

应急“连续性”工作的发展离不开相关法律法规的制定实施，多年来，联邦政府制定实施了大量与应急“连续性”相关的法律法规(表1)，有效的推动了应急“连续性”工作的发展^[17]。从法律层级来看，与应急“连续性”相关的法律法规上至《宪法》、下至部门行政规章，分别从权力继任、组织机构及制度建设、各方力量职责权限等作了较为细致的规定，为与之相关的各项工作推进提供了有力法律依据。

表1 应急“连续性”相关的主要法律法规

名称	实施时间/(年·月)	主要内容
《宪法》第二十五修正案	1967. 2	对总统、副总统职位空缺继任作了规定。
《总统继承法(1947)》	1948. 6	制定了总统办公室和副总统办公室的继任程序。
《国防生产法》	1950. 9	明确相关权限，以确保及时获得与国防、民事等应急准备与响应相关的资源。
《行政令 12472 号》 ^[18]	1984. 4	明确与国家安全相关的通信应急准备。
《斯坦福法》 ^[19]	1988	为联邦政府向各方提供应急援助提供依据。
《行政令 12656 号》 ^[20]	1988. 11	明确联邦各部门的国家安全和应急准备职责。
《国家安全总统令 1 号》 (NSPD-1) ^[21]	2001. 2	明确国家安全委员会的组织结构。
《国土安全总统令 3 号》 (HSPD-3) ^[22]	2002. 3	构建国土安全咨询体系，以向政府和公众传达恐怖主义相关情报信息。
《国家国土安全战略》	2002. 7	动员和组织力量以保护美国免受恐怖袭击。
《国家网络安全战略》	2003. 2	赋予相关人员维护网络空间安全的权力。
《国土安全总统令 12 号》 (HSPD-12) ^[23]	2004. 8	为联邦雇员和承包商制定通用识别标准政策。
《国家基础设施保护计划》 (NIPP)	2006	为联邦、州、地方、部落和私营部门安全合作伙伴的关键基础结构和关键资源(CI/KR)保护角色和职责提供协调的方法。
《国家响应预案》	2006. 5	用于协调联邦对地方政府事件管理者的支持，以及行使相关职责的结构和机制。
《国家安全战略》	2006. 3	明确应对各类事件的应急工作方向。
《国土安全总统令 20 号/国家安全总统令 51 号》 (HSPD-20/NSPD-51)	2007. 5	建立有关联邦政府部门运转连续性的综合性国家政策。
《连续性指南通函(2018)》	2018. 2	各界开展连续性工作的指南。

3 美国应急管理“连续性”工作主要内容及特点

3.1 应急“连续性”工作主要内容^[24]

美国联邦政府应急管理“连续性”的理念是基于各方力量的职责职能持续运转的基础上,来实现紧急情况下国家整体功能正常运行的目标。总的来说,其主要内容如下。

(1) 工作对象

开展应急“连续性”工作的主体包括联邦政府机关各部门(包括立法、行政和司法等机关部门)、地方政府及私营关键基础设施所有者和运营商。

(2) 各方职责

联邦层面上,由国家“连续性”协调员负责制定和协调“连续性”政策的实施,由国土安全部部长负责协调各行政部门的应急“连续性”工作实施和评估等工作,由各行政部门负责人开展本部门的应急连续性工作。此外,各部门还应与相关地方政府及私营企业合作,以制定与其合作相关的应急“连续性”预案。地方层面上,各地方政府部门负责制定与本地公众生产生活密切相关的应急“连续性”预案;关键基础设施所有者和运营商层面上,各企业应制定其业务连续运营的应急预案。

(3) 工作目标

1) 建立并确保国家优先事项的“连续性”

在整体安全观下,应急管理各项工作开展的最终目的是确保国家整体的安全。因此,美国政府将与国家整体安全相关的事宜作为优先考虑事项,并将其归纳为八个方面,分别是:

- ①确保“三权分立”的宪政制度得以持续;
- ②确保政府领导的延续;
- ③抵御各种敌对势力,保护社会及公众生命财产安全;
- ④维护和促进国际关系;
- ⑤防止恐怖主义袭击;
- ⑥对各类事件进行快速有效的响应,并及时恢复;
- ⑦保障国家经济及金融体系的稳定;
- ⑧确保为公众基本生活及健康提供基本服务。

在此基础上,联邦各行政部门结合其职责职能,明确其部门与应急相关的任务基本职能及主要任务基本职能,进而制定其应急“连续性”预案。

2) 明确应急“连续性”预案制定程序和内容

在各行政部门明确应急“连续性”目标的基础上,其开展应急“连续性”预案制定的程序和内容可分为八个步骤,分别为:

- ①建立行政部门的领导力延续机制;
- ②识别并保护部门的重要资源,包括人员、设备、数据资料及相关资产;

③识别部门任务职能持续运转的影响因素、内容和要求;

④制定紧急情况下资源获取保障的制度;

⑤识别和保障主要办公场所、备用办公场所和关键移动通信的可用性和冗余性;

⑥评估部门恢复至正常职责职能的能力;

⑦明确人员培训及备用场所办公搬迁的程序;

⑧建立警报和信息共享机制。

3) 明确应急通信“连续性”的协调与兼容性

通信保障是应急“连续性”工作开展的重要组成部分,因此,为了确保应急“连续性”工作的顺利开展,政府从三个层次上明确了应急通信“连续性”工作开展的目标,即:

①联邦政府各部门之间要保持通信的连续性 & 兼容性;

②联邦政府与各地方政府之间要保持通信的连续性 & 兼容性;

③关键基础设施所有者和运营商与政府之间要保持通信的连续性和兼容性。

通过确保各方应急通信的连续稳定,来实现“横向到边、纵向到底”的立体式应急通信保障。

3.2 美国应急管理“连续性”工作的主要特点

从美国联邦应急管理“连续性”工作的对象、职责和主要内容等可以看出,应急“连续性”工作的开展能够有效支撑各类事件发生后的政府职责职能快速恢复运转,进而保障应急各项工作正常开展,其特点可总结为以下四点:

①强调国家整体安全观。美国政府从“大安全、大应急”的角度出发,提出了各类事件发生后的政府及关键设施运营商的连续性运转理念,体现了国家整体安全的工作思路。一方面,它指出了“三权分立”国家政体、国际关系及金融体系等要在各类事件的影响下持续运转;另一方面,它更强调国家各部门职责职能的发挥是实现国家整体安全的重要支柱,并最终实现保障社会及公众生命财产安全。

②凸显预案之“预案”的理念。一般来说,应急预案是事先制定好的、保障应急响应及应急各项工作开展的提前计划,当事件发生之后,快速启动预案,能够有效的指导应急各项工作的开展^[25-26]。而应急管理“连续性”概念及政策的提出与实施,保证了与应急预案实施相关的人员指挥、设施设备和相关资源的不间断运转,从而为后者随时启动实施奠定了坚实的基础。

③应急“连续性”体系构建较为科学。从本质上说,应急“连续性”工作的开展就是政府职责职能的应急“备份”。因此,美国政府以此为思路,构建了以政府领导、工作人员、设备设施、通信及情报信息等为主要内容的应急“连续性”体系,能够保障紧急情况下的各项工作持续开展,并为各方力量的应急准备工作提供了准确的目标和方向。

④注重各方工作的协调与衔接。一方面,国

家应急工作的开展是各方力量的合力,需要各方密切配合与支持才能推动应急工作的顺利开展,因此应急“连续性”工作的开展也需要各方力量的共同努力,如美国联邦政府设置了连续性政策协调委员会(CPCC);另一方面,在“连续性”理念的推动下,政府及企业的各项工作开展均要考虑到各类情况下的连续性,这就要求将应急“连续性”预案的制定与各类预案、工作运转要求及内容进行有效的衔接,以实现与以往各项工作的有效融合。

4 启示与借鉴

2018年,我国组建应急管理部,统筹协调全国事故灾害应急管理工作。两年以来,国家及地方政府持续加大应急管理改革创新力度,加快推进应急管理事业发展进程,有效保障了社会经济健康发展和人民群众生命财产安全。为了充分发挥我国社会主义应急管理优势特色,借鉴应急“连续性”政策理念,建议从以下五个方面来进一步夯实相关工作基础:

(1)以筑牢总体国家安全观为切入点,加速推进国家应急管理“连续性”政策制定与实施。2014年,习近平总书记在中央国家安全委员会第一次会议上提出了总体国家安全观的核心内容,要求构建集政治安全、国土安全、军事安全、经济安全、文化安全、社会安全、科技安全、信息安全、生态安全、资源安全、核安全等于一体的国家安全体系。保障总体国家安全观的贯彻落实,不仅需要各项工作中牢固树立安全发展理念,积极做好应急准备及防范化解各类风险,更需要在危机发生时,与安全相关的各项工作仍然能够持续推进开展^[27-29]。因此,从法制、体制和机制等方面全面入手制定和实施应急管理“连续性”政策,更能为总体国家安全观下的国家长治久安提供坚实的保障。

(2)以“大安全、大应急”为发展趋势背景,构建国家应急管理“连续性”政策框架体系。2019年新型冠状病毒疫情对我国及全球的卫生防疫应急工作造成了极大的考验,也使我们更加意识到“大应急”将是未来应急管理发展的必然趋势^[30]。在这种趋势挑战下,应急预案建设和准备工作的开展,不能仅停留在做好“准备”的阶段,更应该迈入“准备”之“准备”的状态,确保各方力量在关键时刻能够“拉得出、用得上、打得赢”,而国家应急管理“连续性”政策的制定和实施正是实现该目标的有效保障。因此,应从全面应对自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件出发,着重考虑各类事件交织耦合发生的影响及灾难性事件的应急压力,加快构建国家应急管理“连续性”政策框架体系及指导方案,为政府各层级、社会力量各方面及重点企业等开展应急管理“连续性”工作

指明方向。

(3)以应急管理“连续性”政策工作实施为契机,完善夯实应急管理基础体系。从美国国家应急管理“连续性”政策的发展演变历程可以看出,其发展经历了从单个部门、多个部门乃至全社会普及的历程,并在发展过程中逐步完善了应急管理体系,即通过应急管理“连续性”政策的实施,不仅实现了应急管理工作的“双保险”,更促进了应急预案制定及应急管理各阶段工作机制的进一步完善。例如,应急管理“连续性”政策的制定过程就是与应急预案深入衔接的过程,更是检验和完善应急预案的一个途径;而在防灾减灾、应急准备、响应和恢复等各阶段纳入应急管理“连续性”政策,更能够提高各项工作的韧性,进一步保障各种紧急情况下的各项工作顺利开展。

(4)以“大灾大难”为假想目标,创新推动中国特色的应急管理“连续性”工作。应急管理“连续性”政策的制定实施对于重特重大事故灾害的应对具有强大的支撑作用。一般来说,重特重大事故灾害可造成短期严重后果影响和长期持续后果影响。对于短期严重后果的重特重大事故灾害,应充分考虑和模拟各类事件发生对现有应急体系及关键基础设施等基本社会保障体系的冲击,制定科学合理的应急管理“连续性”预案;而对于长期持续后果的重特重大事故灾害,更要充分考虑特殊时期、特定地点等影响制约因素,并基于“长时间”尺度下的应急管理工作要求,制定各时段持续实施的应急管理“连续性”预案。此外,鉴于我国社会制度优越性及“集中力量办大事”的优势,在应急管理“连续性”政策的制定过程中还可增加与之相关的内容。

(5)以全社会宣传动员为方向,营造全民应急管理“连续性”参与氛围。应急管理是一项全社会共同参与的工作,并且也只有全社会的共同参与,才能最有效的提高国家整体应急水平^[31]。多年来,在国家政府和社会各方的共同努力和宣传下,全民应急的氛围正逐步形成^[32]。各界宣传力量深入乡村街道与社区,广泛宣传各类事故灾害的防范和应对措施,有效的提高了广大群众的防灾备灾意识,家庭的应急准备物资储备也逐步丰富。因此,为了全面开展应急管理“连续性”工作,应加大对广大群众的宣传力度,通过制定合理的宣传规划、方法和内容,让人们深入了解和掌握应急管理“连续性”政策与预案的重要性,进而将其深入融合到家庭及个人工作生活的应急准备工作之中。

参考文献:

- [1] 吴大明,刘志文,毕莹,等.《减少灾害风险全球评估报告(2019)》解读与启示[J].劳动保护,2019(9):53-55.
- [2] 徐泽中.信息系统连续性运行风险及应对策略分析[J].中国金融电脑,2014(4):40-45.

- [3] 秦挺鑫,董晓媛,邓创. 基于业务连续性管理视角的应急管理体系建设思考[J]. 标准科学, 2015(S1): 41-45.
- [4] 李勉. 业务连续性与灾难备份技术的研究[D]. 上海: 上海交通大学.
- [5] 吴大明. 加拿大应急管理战略规划分析研究与启示[J]. 安全, 2019(8): 17-21.
- [6] 田敬秋,王凯,贾传圣,等. 业务持续性管理在煤矿应急管理中的应用[J]. 煤矿安全, 2017, 48(1): 214-217.
- [7] 刘永魁,孔昭君,张箐. 灾害应急管理全过程模型构建与分析[J]. 灾害学, 2019, 34(1): 198-202.
- [8] 曹俊喜,刘超,徐希源,等. 业务连续性管理及其在电力应急管理中的应用研究[J]. 电气应用, 2013(S1): 330-333.
- [9] 黎江. 从风险管理看业务连续性管理[J]. 银行家, 2012(2): 124-125.
- [10] 蒋曙光,赵莹,辛民,等. 业务持续性管理在矿企中应用探讨[J]. 煤炭工程, 2016, 48(11): 146-148.
- [11] 杨晓红,李健,杨卫国. 信息系统容灾技术的分析与研究[J]. 计算机工程与设计, 2005(10): 169-171.
- [12] 王金玉. 业务连续性管理(BCM)国家标准诞生的背景与现实和历史意义[J]. 办公自动化, 2014(12): 30-33.
- [13] 宋劲松. 英国应急管理中的业务连续性管理及启示[J]. 学术交流, 2011(4): 90-93.
- [14] Federal Emergency Management Agency. Continuity Guidance Circular [EB/OL]. (2020-08-03)[2020-09-01]. https://www.fema.gov/sites/default/files/2020-07/Continuity-Guidance-Circular_031218.pdf.
- [15] 吴大明. 美国应急管理体系研究与思考[M]. 北京: 应急管理出版社, 2020: 48-52.
- [16] GEORGE W BUSH. National Security and Homeland Security Presidential Directive [EB/OL]. (2007-05-09)[2020-09-01]. <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2007/05/20070509-12.html>.
- [17] 吴大明,宋大钊. 美国应急管理法律体系特点分析与启示[J]. 灾害学, 2019, 34(1): 157-161.
- [18] Reagan. EO 12472: Assignment of National Security and Emergency Preparedness Telecommunications Function [EB/OL]. (1984-04-03)[2020-09-01]. <https://www.hsdl.org/?abstract&did=1566>.
- [19] 贺佑国. 国外应急管理法制研究[M]. 北京: 应急管理出版社, 2019: 74-128.
- [20] Reagan. EO 12656: Assignment of Emergency Preparedness Responsibilities [EB/OL]. (1988-11-18)[2020-09-01]. <https://www.hsdl.org/?abstract&did=1567>.
- [21] GEORGE W BUSH. NSPD-1: Organization of the National Security Council System [EB/OL]. (2001-02-13)[2020-09-01]. <https://fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-1.htm>.
- [22] GEORGE W BUSH. Homeland Security Presidential Directive-3 [EB/OL]. (2001-03-11)[2020-09-01]. <https://fas.org/irp/offdocs/nspd/hspd-3.htm>.
- [23] GEORGE W BUSH. Homeland Security Presidential Directive 12: Policy for a Common Identification Standard for Federal Employees and Contractors [EB/OL]. (2004-08-27)[2020-09-01]. <https://www.dhs.gov/homeland-security-presidential-directive-12>.
- [24] Federal Emergency Management Agency. Continuity Resource Toolkit [EB/OL]. (2020-08-03)[2020-09-01]. <https://www.fema.gov/emergency-managers/national-preparedness/continuity/toolkit#ecg>.
- [25] 吴倩,雷长群. 基于文献计量视角的我国应急预案研究综述[J]. 河南大学学报(社会科学版), 2019(6): 35-43.
- [26] 吕孝礼,徐浩,朱宪. 国内应急预案研究述评(2000-2015)——基于 CSSCI 数据库文献的分析[J]. 公共管理评论, 2018(1): 87-104.
- [27] 张海波. 中国总体国家安全观下的安全治理与应急管理[J]. 社会观察, 2016(5): 20-22.
- [28] 刘跃进,宋希艳. 在总体国家安全观指导下健全国家安全体系[J]. 行政论坛, 2018, 25(4): 11-17.
- [29] 宋继伟. 总体国家安全观下的“敏感信息”管理机制刍议——美国经验借鉴[J]. 情报杂志, 2018(8): 107-113.
- [30] 姜长云,姜惠宸. 新冠肺炎疫情防控对国家应急管理体系和能力的检视[J]. 管理世界, 2020(8): 8-18.
- [31] 唐德智. 加强应急管理体系建设全面提升突发事件应对处置能力[J]. 中国应急管理, 2014(2): 41-47.
- [32] 钟瑛,高昆,石翠仙. 全民参与应急培训初探[J]. 科技风, 2014(2): 225-225.

The Emergency Management “Continuity” Policy Analysis and Enlightenment of the USA

WU Daming

(Information Institute of the Ministry of Emergency Management of the PRC, Beijing 100029, China)

Abstract: Through the analysis of the development history, legal regulations and main contents of the emergency management “continuity” policy in the USA, we summarize the emergency management “continuity” policy play an important role in supporting the continuous of emergency management in various emergency situations. Combined with the experience of the USA and the development trend of China’s emergency management, from improving the construction of China’s emergency management “continuity” policy, building a national emergency management “continuity” policy framework, consolidating the basic of emergency management, innovating China’s characteristics of emergency management “continuity” working, put forward the suggestions for improving the emergency management “continuity” policy in China.

Key words: emergency management; continuity; emergency plan; incident