

# 美国安全应急体制的 改革与启示\*

汪波 樊冰

**【内容提要】** 作为目前世界上安全应急体制发展最为成熟的国家,美国安全应急体制深受各国政府关注和学者重视。以历史唯物观所强调的社会有机体中生产力、生产关系和上层建筑三者之间的相互联系为依据,为美国安全应急体制设立安全应急环境、安全应急理念和安全应急机制三种变量,并以这三种变量之间的相互作用来分析美国安全应急体制改革历程的内在动力和发展趋势,可以发现,美国安全应急体制是在应对核战争所代表的传统安全威胁、自然灾害所代表的民生安全威胁以及恐怖主义攻击所代表的非传统安全威胁的过程中建立和形成的,这一体制的逐步完善也是其中所涉及的环境、理念和机制等三种变量之间相互作用和影响的结果。其改革发展历程的经验表明,美国安全应急体制能够适应安全环境变化而及时调整安全应急理念,并通过制定相关法律法规和完善组织机构来健全安全应急机制,因而具有积极的借鉴作用。但这一体制的发展往往过度依赖客观环境的推动,也会造成应急管理在主观上的防范疏漏,其中失败的教训也应当加以注意。

**【关键词】** 美国安全应急体制;民防体系;联邦应急管理局;国土安全部

**【作者简介】** 汪波,上海外国语大学中东研究所教授、博士生导师;樊冰,上海外国语大学中东研究所博士研究生(上海 邮编:200083)。

**【中图分类号】** D815.5, D871.20 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 2095-574X (2013) 03-0139-16

---

\* 本文作为攻关项目的中期成果,受到教育部哲学社会科学研究重大攻关项目资助(11JZD046)。本文投稿期间,得到了《国际安全研究》杂志匿名审稿专家的肯定,并根据他们提供的宝贵意见做了修改,在此对他们表示感谢,作者将文责自负。

近年来,面对国际社会安全环境日益复杂的现实,各国都在不断加强安全应急体制的建设和发展。美国作为目前世界上安全应急体制发展最为成熟的国家,其安全应急体制的改革发展历程,不但受到各国政府的广泛关注,而且也是学术界重点研究的对象。从目前的研究情况看,国外学界的研究成果主要有三方面:第一,对美国安全应急管理体系进行“百科全书式”的综合描述,包括发展阶段、具体职能、灾害类型、未来前景等。其中乔治·哈多(George D. Haddow)等学者2011年出版的《应急管理导论》一书,就全面描述了美国应急管理体系历史演进、应急灾害分类与分级、应急管理处理原则和实施步骤、国际应急灾害管理、恐怖主义与应急管理等。<sup>①</sup>第二,研究视角广阔,包含自然科学和社会科学各个领域,特别是近年来从政治学视角进行分析的论著也层出不穷。威廉姆·沃(William L. Waugh)的著作《亲历危机,应对灾难》主要就是介绍安全应急研究在自然科学领域和社会科学领域的不断拓展。<sup>②</sup>卢瑟福·普拉特(Rutherford H. Platt)的《灾难与民主》,则从美国民主政治中立法和财产保护的角度来分析处理极端自然灾害过程中的政治因素。<sup>③</sup>第三,进行案例研究,将具体案例放在安全应急体制中进行分析、检验和评估。马文·欧拉斯基(Marvin Olasky)的著作就以“卡特里娜飓风”为例,评价了美国安全应急体制在应对这场灾害中的成功和失败,并对美国的应急政策和组织机构提出了改进意见。<sup>④</sup>在中国,学者们对美国安全应急体制的研究成果主要有两个方面:第一,从历史角度来梳理美国安全应急体系的阶段性沿革,比如王宏伟的《美国应急管理的发展与演变》一文,就将美国安全应急体系的发展分为二战结束前、冷战前期、冷战后期、后冷战时代、九一一事件之后五个时期;<sup>⑤</sup>闪淳昌等人的文章《美国应急管理机制建设的发展过程及对我国的启示》则将1803年以来的美国应急管理体系按照年代及管理理念进行划分,分为专项管理模式、系统化管理模式、全面管理模式、综合应急管理模式、可持续性发展模式以及全覆盖式管理模式六个阶段。<sup>⑥</sup>第二,对美国安全应急管理状况进行“全景式”

① George D. Haddow, Jane A. Bullock and Damon P. Coppola, *Introduction to Emergency Management* (Fourth Edition), Oxford: Butterworth-Heinemann, 2011.

② William L. Waugh, Jr., *Living With Hazards, Dealing With Disasters: An Introduction to Emergency Management*, New York: M. E. Sharpe, 2000.

③ Rutherford H. Platt, *Disaster and Democracy: The Politics of Extreme Natural Events*, Washington, D.C.: Island Press, 1999.

④ Marvin Olasky, *The Politics of Disaster: Katrina, Big Government, and a New Strategy for Future Crisis*, Tennessee: Thomas Nelson, Inc., 2006.

⑤ 王宏伟:《美国应急管理的发展与演变》,载《国外社会科学》,2007年第2期,第54-60页。

⑥ 闪淳昌、周玲、方曼:《美国应急管理机制建设的发展过程及对我国的启示》,载《中国行政管理》,2010年第8期,第100-105页。

描述。例如,邓仕仑在《美国应急管理体系及其启示》一文中概括性地介绍了美国应急管理的内涵、法律体系、组织体系、机制、信息系统等各个方面;<sup>①</sup>游志斌、魏晓欣的《美国应急管理体系的特点及启示》一文对应急管理的体制建设、法制建设、机制建设、预案建设、队伍建设、培训体系建设以及非政府组织参与等方面的应急管理工作概况进行全面介绍。<sup>②</sup>总的来说,国内外目前的有关研究,主要是对美国安全应急体制涉及的内容进行概括性的全面介绍,或是对其发展历程进行阶段性的描述,或是对安全应急个别案例展开分析。很明显,这些研究成果还缺乏对美国安全应急体制的研究框架构建以及理论内涵的剖析,特别是缺乏对推动这一体制改革发展的内在因素的深入分析。

本文对美国安全应急体制的研究,主要是在国内外当前已有研究成果的基础上,运用马克思主义社会有机体理论中有关体制的理论来研究美国安全应急体制的改革发展。一般来说,体制是指建立在一定制度规范基础上的整体结构。根据历史唯物主义的观点,体制是社会有机体中,生产力、生产关系和上层建筑等三大要素之间相互联系和相互作用的纽带。本文以此理论为依据,将美国安全应急体制这一整体结构设定为安全应急环境、安全应急理念和安全应急机制等三个变量相互作用的结合点。在这里,安全应急环境是指不同历史时期国家面临的主要安全威胁,安全应急理念是指国家应对安全威胁时的指导思想,而安全应急机制则是指国家处理安全应急问题的具体部门及运行过程。与此同时,本文还把美国安全应急体制发展过程中遭遇的传统安全、自然灾害和非传统安全等三种不同历史时期的主要安全应急环境作为框架,用系统和动态的观点来研究三种变量在这一框架中的互动关系如何推动了美国安全应急体制的改革和发展,并从中得出值得借鉴的启示。

## 一 美国安全应急体制的初步形成

美国的安全应急体制源于20世纪上半叶两次世界大战期间建立的民防制度。总体来说,美国最初建立的安全应急体制包括战时应急与非战时应急两个方面。安全应急的具体任务平时以救灾为主,战时则以应战为主。两次世界大战期间,美国政府在高度重视国家军事安全的同时,对经济安全也十分关注。尤其是20世

<sup>①</sup> 邓仕仑:《美国应急管理体系及其启示》,载《国家行政学院学报》,2008年第3期,第102-104页。

<sup>②</sup> 游志斌、魏晓欣:《美国应急管理体系的特点及启示》,载《中国应急管理》,2011年第12期,第46-51页。

纪30年代,美国经历的经济危机和大萧条,使美国和世界经济受到重创。罗斯福政府在实行新政推动经济复苏的过程中,就成立了专门的应急部门来处理经济危机的大量善后工作。一般说来,美国在两次世界大战中建立的民防体制,“为其非战时应急管理积累了丰富的经验”。<sup>①</sup>

然而,两次世界大战结束后,随着欧洲大国整体衰落和美国势力的急剧膨胀,美国凭借其雄厚的经济和军事实力,进行扩张的政治野心也同步增长起来。但是,美国的扩张立刻遭到了苏联的抵制。美苏双方因各自不同国家利益和意识形态而爆发的对抗,迅速将国际体系推入冷战时期。在和苏联的对抗中,美国政府的安全意识也出现了变化。国家安全,特别是军事安全被视为“高级政治”,而经济和其他方面则降低为“低级政治”。<sup>②</sup>随着军事对抗的加剧,特别是1949年苏联成功爆炸第一颗原子弹后,美国的安全应急理念也随之把苏联确定为美国最大的安全威胁,并将国家安全应急的核心任务确定为应对苏联的核打击。因此,美国二战后的安全应急体制,主要就是在原有基础上,为应对来自苏联的战争和核威胁而建立起来的民防体系。

在法律层面上,美国冷战时期为应对国家安全面临的现实威胁,也制定了若干重要的法律法规。这些法规中最具指导意义的法律是1947年的《国家安全法》

(National Security Act of 1947),其中不仅包含了杜鲁门总统对美国国家安全体制进行的改革,而且也奠定了美国国家安全体制的法律基础。在《国家安全法》中,涉及安全应急体制的内容主要是国防动员。该法律要求,政府建立“国家安全资源委员会”(National Security Resources Board)进行国防动员。《国家安全法》第107条规定,“国家安全资源委员会”的职责就是对军事、工业及民众动员的协调事宜向总统提出建议,其中包括制定战时工业与民众动员的政策;制定战时有效利用国家自然资源和工业资源以供军需和民用;制订战时维持和稳定国民经济计划以及经济调整计划,以适应战时条件和战争需要;对战争时期从事有关军需和民用产品的生产、采购、分配和运输的联邦各部、局的工作进行统筹安排;处理战争时期劳动力、资源和生产设施的潜在供需关系;制订战略物资与稀有的重要物资的储备计划以及物资储备和保存计划;对工业、服务设施、政府及经济活动部门进行战略转移,使其持续运转以保证国家安全。<sup>③</sup>总的来说,“国家安全资源委员会”的建立就是为了战时应急,即负责战争时期对民用人力、物力等资源的

① 王宏伟:《美国应急管理的发展历程》,载《国际资料信息》,2007年第1期,第10页。

② 北京太平洋国际战略研究所:《应对危机:美国国家安全决策机制》,北京:时事出版社2001年版,第22-23页。

③ National Security Act of 1947: Sec.107, <http://www.intelligence.senate.gov/nsact1947.pdf>.

生产、调动和协调等事宜。

《国家安全法》出台不久，美国立法机构 1950 年又针对安全应急环境的变化，专门制定了一部具有奠基性意义的法律《联邦民防法》(The Civil Defense Act of 1950)。这主要是 1949 年苏联成功爆炸第一颗原子弹后，苏联的核威胁迫使美国立法机构迅速做出反应，并很快通过了这部《联邦民防法》。这部法律不仅是美国第一部应对战争威胁的联邦法律，也是美国目前最重要的安全应急法律之一。《联邦民防法》要求政府建立一个全国范围的民防体系，并将一系列具体民防措施制度化。

在此期间，美国政府根据安全应急法律的要求，也开始建立处理安全应急事务的组织机构。不过，这些机构在建立过程中，大都经历了多次变迁和重组。回顾历史，美国第一个专门负责安全应急事务的机构，是 1933 年成立的“国家应急管理委员会”(National Emergency Council)。美国政府当时建立这一机构的目的是，主要是对 20 世纪 30 年代经济大萧条带来的严重危害进行善后处理，同时也承担救助自然灾害中受灾民众的职责。1939 年，“国家应急管理委员会”更名为“应急管理办公室”(Office of Emergency Management)。1941 年，美国政府又成立了“民防办公室”(Office of Civil Defense)，与“应急管理办公室”联合办公。1947 年，美国政府根据《国家安全法》的规定，建立了“国家安全资源委员会”，并由这一机构来承担国防动员职责。1949 年，杜鲁门政府根据《联邦民防法》建立了“联邦民防局”(Federal Civil Defense Administration)，以取代“应急管理办公室”。1951 年，“联邦民防局”成为联邦政府的独立机构，并进一步承担了“国家安全资源委员会”的职责。至此，美国安全应急管理体制中的组织机构基本形成。

20 世纪 50 年代初，由于核战争的潜在风险已经成为冷战时期美国最严重的安全威胁，美国民防事务在全国的社区组织中也得到了迅速发展。当时，政府鼓励社区和个人建造核武器防护掩体，来保护自身和家庭免受来自苏联的核打击。

为了应对战争威胁，美国除了联邦政府成立的“联邦民防局”外，美国国防部也建立了“国防动员办公室”(Office of Defense Mobilization)。这个机构的职责主要是战争时期负责关键物资的生产和储备以及民众的快速动员，其中尤其重要的就是负责“应急准备”。1958 年，美国政府把“联邦民防局”和“国防动员办公室”这两个相关机构进行合并，组建为“民防与国防动员办公室”(Office of Civil and Defense Mobilization)。① 这一阶段的发展表明，美国出于和苏联争霸的需要，

① George D. Haddow, Jane A. Bullock and Damon P. Coppola, *Introduction to Emergency Management* (Fourth Edition), Oxford: Butterworth-Heinemann, 2011, p. 3.



冷战初期的安全应急理念主要就是全面备战，民防设施的建设也主要是防御来自苏联的核打击。同时，随着相关安全应急法律的制定，美国的安全应急机构经过一系列变动和合并后，也形成了专门的组织机构。不过，美国安全应急体制这个时期显然对自然灾害的关注较少，对自然灾害的防范也处于附属地位。

### 二 美国安全应急体制的逐步完善

尽管美国的安全应急体制是在二战后为应对军事安全威胁，尤其是核武器攻击的威胁而正式建立的，但美国安全应急事务管理的历史可以追溯到 19 世纪初，而且最初阶段应对的主要是自然灾害和经济危机带来的危害。在历史上，美国政府最早的安全应急行动，是应对 1803 年新罕布什尔州发生的特大火灾。为了救助火灾造成的危害和进行灾后重建，当时的美国国会曾通过“临时立法”（ad hoc legislation），授权联邦政府向受灾地区的地方政府提供经济援助。<sup>①</sup>此后，在各州政府和地方政府面临无法应对的自然灾害时，联邦政府都是援引“临时立法”予以支援。不过，在 1950 年之前，美国政府的灾难救助基本上是一种道义行为，并不受任何法律约束，也不被视为联邦政府应尽的责任和义务。

二战结束之初，美国安全应急体制的建立首先是应对军事安全威胁。但不久，随着安全应急环境的变化，美国安全应急体制中的安全应急意识也开始出现调整。这主要是战争结束后，安全应急涉及的范围必须从军事安全威胁扩大到自然灾害造成的民生安全危害。为此，美国国会 1950 年通过了《灾害救助法》（The Disaster Relief Act of 1950），规定联邦政府在灾害救助过程中应承担法定职责，并要求联邦政府在各州和地方政府履行救灾职责时，为其提供持久有效的援助。这些援助包括减轻因重大灾害而造成的损失；修复灾害中损毁的重要公共设施；促进州一级的安全应急机构发展，并帮助其制定应对重大自然灾害的必要计划。<sup>②</sup>然而，这项法案虽然标志着美国开始通过立法来抵御自然灾害对民生安全造成的危害，但法案仅规定联邦政府在某些特定灾害发生时给予各州有限的援助，<sup>③</sup>而且联邦政府也没有建立相应的机构来应对自然灾害造成的民生安全威胁。

不过，美国 20 世纪 50 年代中期开始频繁遭遇的大规模自然灾害，很快就促使美国安全应急体制中的安全意识的调整，并开始建立相应的安全应急机构，从

<sup>①</sup> George D. Haddow, Jane A. Bullock and Damon P. Coppola, *Introduction to Emergency Management* (Fourth Edition), p. 2.

<sup>②</sup> “Overview of Federal Disaster Assistance,” [http://training.fema.gov/emiweb/downloads/is7unit\\_3.pdf](http://training.fema.gov/emiweb/downloads/is7unit_3.pdf).

<sup>③</sup> Rutherford H. Platt, *Disaster and Democracy: The Politics of Extreme Natural Events*, Washington, D.C.: Island Press, 1999, p. 9.

而推动了美国安全应急体制的初次改革。20 世纪 50 年代中期, 美国遭遇了一系列自然灾害的频繁袭击, 造成了严重危害。1954 年, “飓风黑泽尔”肆虐了弗吉尼亚州和北卡罗来纳州; 1955 年, “飓风戴安娜”席卷了美国大西洋中部和东北部的好几个州; 1957 年 6 月, 破坏力更强的“飓风奥德丽”重创了路易斯安那州和得克萨斯州北部, 造成 390 人死亡。蒙大拿州在 1956 年又经历了里氏 7.3 级的“赫布根湖地震”。当时, 包括加利福尼亚在内的很多州, 都遭遇了严重的地震风险。进入 20 世纪 60 年代后, 美国各地依旧继续遭到大规模自然灾害的蹂躏。1960 年, “飓风唐娜”袭击了佛罗里达西海岸; 1961 年“飓风卡拉”又席卷了得克萨斯州。

面对自然灾害的频繁肆虐, 肯尼迪政府开始调整安全应急理念, 并决定对国家应对自然灾害的安全应急方式进行改革。当时, 美国虽然已经有了专门的灾害救助法案来应对自然灾害, 但国会的处理方式依然还是遵循长期以来形成的被动反应模式, 也就是援引“临时立法”为遭受自然灾害影响的地区提供经济援助。为了改变这种状况, 美国政府 1961 年成立了“应急准备办公室”(Office of Emergency Preparedness), 专门处理自然灾害造成的危害。然而, 美国此时的军事安全应急责任仍由国防部下属的民防办公室承担, 因而造成了美国这一时期安全应急体制将自然灾害威胁和军事安全威胁分开进行管理的分裂模式。“应急准备办公室”的建立, 依然标志着美国的安全应急意识已经开始将关注点转向自然灾害的应急处理, 而且自然灾害安全应急处理的重要性也在不断上升。

不过, 这种分开管理模式还是导致了美国 20 世纪六七十年代安全应急管理机制支离破碎的状况, 也造成了美国安全应急体制的效率低下。20 世纪 70 年代中期, 美国政府中涉及安全应急管理事务的部门共有五个, 其中包括负责天气、预警和火灾预防的商务部, 负责进口调查的财政部, 负责发电厂的美国核管理委员会, 负责洪水保险和灾后救济的住房和城市发展部。<sup>①</sup>与此同时, 美国陆军工程兵部队还负责防洪控制。在军事安全方面, 美国政府于 1972 年成立了“国防民事整备署”(Defense Civil Preparedness Agency, DCPA), 以此取代“民防办公室”负责防御核打击的任务。很明显, 美国这一时期安全应急机构政出多门, 完全是一种零星化与碎片化状态。不仅如此, 美国联邦政府安全应急体制这种零散状态, 还影响到各州以及地方政府的相应机构。由于涉及安全应急事务的部门过多, 职能平行的组织机构庞杂, 相互之间利益牵扯不明, 从而严重影响到安全应急的效率。在这种情况下, 美国安全应急体制亟需整合的迫切性也越发明显。

<sup>①</sup> George D. Haddow, Jane A. Bullock and Damon P. Coppola, *Introduction to Emergency Management* (Fourth Edition), p. 5.

针对美国安全应急体制的零散状况,1977年全美洲长联合会在其发表的《1978年应急准备计划:最终报告》中提出,美国迫切需要制定一项全国性的综合安全应急政策,并要求政府建立一个联邦级的安全应急机构。<sup>①</sup>为此,美国总统卡特1978年6月19日向国会提交了重组计划第3号文件,提出将应急准备、减缓和响应任务整合为一个联邦级的应急管理机构,其负责人直接向总统汇报。1979年3月31日,卡特总统签署“12127号总统令”,正式成立行政级别为内阁级的“联邦应急管理局”(Federal Emergency Management Agency, FEMA)。作为联邦政府的部级机构,“联邦应急管理局”整合了六个部门,其中包括原隶属商务部的国家消防管理局,原隶属住房和城市发展部的联邦保险局,原隶属总统办公厅的联邦广播系统,原隶属国防部的防务民事准备局,原隶属住房和城市发展部的联邦灾害援助局以及原隶属总务管理局的联邦准备局。<sup>②</sup>

美国“联邦应急管理局”建立后,立刻着手对民防和自然灾害安全应急机制进行融合。其目标一方面是建立一个有效的安全应急管理系统,对所有可以利用的资源进行高效利用;另一方面是以联邦政府机构的身份承担起安全应急的全部责任,并且把救灾工作与应急准备以及应急响应紧密联系起来。在安全应急管理理念上,“联邦应急管理局”成立后提出了全新的“综合性应急管理”(Integrated Emergency Management System, IEMS)的设想。这个理念包括两层含义:其一是强调“全风险”,即应急对象由单灾种向多灾种转变;其二是强调“全过程”,即应急包含预防、准备、响应与恢复四个阶段。<sup>③</sup>在具体职能上,“联邦应急管理局”在应急准备和救灾减灾方面承担的任务主要包括:监督地震救灾计划、维护水库大坝安全、协助社区建立应对恶劣天气的应急准备计划、协调自然灾害和核灾难预警体系、协调为减少重大恐怖事件导致的后果而进行的准备和规划。<sup>④</sup>

“联邦应急管理局”成立之初,立刻开始面临严峻的现实问题。对于美国联邦政府来说,建立一个新的部门并不困难,但要把与之相关的各种纷繁复杂的项目、计划、政策以及人员整合为一个紧密结合的整体,则是一项规模巨大的工程。这不仅要求这个部门的领导人必须具有卓越的领导能力,而且还要有统揽全局的宏观视野。同时,“联邦应急管理局”在整合相关部门和相关法规时,还受到国会23个委员会以及小组委员会的监督和限制。另外,和大多数联邦机构不同的是,“联

① 王宏伟:《美国应急管理的发展与演变》,载《国外社会科学》,2007年第2期,第56页。

② George D. Haddow, Jane A. Bullock and Damon P. Coppola, *Introduction to Emergency Management* (Fourth Edition), p. 6.

③ 熊贵彬:《美国灾害救助体制探析》,载《湖北社会科学》,2010年第1期,第59页。

④ “About FEMA (About Agency),” <http://www.fema.gov/about>.



邦应急管理局”并没有组织性立法来支持其运作。在争取国会拨款时，往往没有明确的支持者和维护者。结果，“联邦应急管理局”成立初期，虽然机构形式统一，但内部各部门依然各自为政，机构名存实亡。特别是在此后美国经历的几次大规模自然灾害中，“联邦应急管理局”应对自然灾害的表现极差，从而使其存在的价值饱受质疑，机构内部人员也是士气低落。

在“联邦应急管理局”遭遇重重困难之际，美国国会1988年通过了一部针对救灾和减灾工作具有奠基作用的法律，这就是《罗伯特·斯塔福救灾与紧急援助法》（Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act，简称《斯塔福法》）。从传承关系看，《斯塔福法》的前身是1950年通过的《灾难救助法》，这项法律1950年正式颁布后，曾先后于1970年和1974年进行两次修订，1988年美国国会在此基础上通过的《斯塔福法》，是美国迄今为止最全面的救灾法律，为美国联邦政府在减灾、预防、灾后重建等方面的安全应急管理工作制定了指导细则。在《斯塔福法》中，明确界定了联邦政府在救灾和减灾工作中，救助的内容、对象、范围和条件等，同时还规定，联邦政府必须对州和地方政府以及民间灾害救助组织进行支持，并提供各种可用资源，以减轻自然灾害带来的破坏、损失和困难等。<sup>①</sup>另外，《斯塔福法》还对联邦政府对重大灾害和突发事件的认定做出了明确界定，规定了紧急事态的宣布程序，明确了公共部门的救助责任，强调了减灾中准备工作的重要性，确定了各级政府之间的救援程序。<sup>②</sup>《斯塔福法》不仅完善了美国联邦政府的救灾政策，而且对“联邦应急管理局”的工作做出了更为明确细致的界定，为该机构不断进行的深化改革提供了强有力的法律保障。

在获得了《斯塔福法》提供的法律保障后，克林顿总统为改变“联邦应急管理局”应对重大自然灾害表现不力的局面，1993年任命詹姆斯·维特（James Lee Witt）担任新一任“联邦应急管理局”局长。维特上任后，为解决“联邦应急管理局”存在的各种问题，建立美国民众对“联邦应急管理局”的信心，立刻对该机构进行了一系列改革。在理念上，维特改变了“联邦应急管理局”建立初期过度关注军事安全事务而轻视自然灾害危害的观念，把安全应急管理重点转向自然灾害的救灾防灾工作。在机构内部，维特组织所有工作人员进行相关的安全应急业务训练。同时，打破机构之间各自为阵的局面，对机构进行内部重组。另外，他还把各种新技术应用到灾害信息的传递工作中，建立安全应急管理的信息网络。

<sup>①</sup> 游志斌、魏晓欣：《美国应急管理体系的特点及启示》，载《中国应急管理》，2011年第12期，第47页。

<sup>②</sup> 邓仕仑：《美国应急管理体系及其启示》，载《国家行政学院学报》，2008年第3期，第102页。

## 美国安全应急体制的改革与启示

在机构外部，维特加强“联邦应急管理局”和各州以及地方安全应急管理机构之间的联系，与国会、政府以及媒体建立起新型的合作关系。维特还特别重视“联邦应急管理局”和联邦政府其他各部门的广泛合作。<sup>①</sup>

维特推动“联邦应急管理局”改革的成效，很快就在应对美国随后遭遇的一系列极为严重的自然灾害中得到了实践的验证。1993年，美国中西部地区遭遇特大洪水，共有九个州成为重灾区，并宣布进入重大灾害状态。“联邦应急管理局”启动自愿收购和搬迁计划，将民众搬离洪水受灾区，同时重点关注灾后重建，从而成功地减轻了这次洪水带来的灾害。1994年，“联邦应急管理局”在应对加利福尼亚州的“北岭地震”中，又充分发挥了信息快速全网传递的新技术，实现灾情信息共享，因而减轻了地震灾害的影响。在此后的几年中，“联邦应急管理局”还和各州以及地方安全应急机构一起，共同应对了多次自然灾害的袭击，包括飓风、洪水、野外火灾、干旱等等。由于维特在“联邦应急管理局”的出色表现，克林顿总统将其提升为内阁成员，从而使“联邦应急管理局”的存在价值和重要性得到了广泛认可。维特升任内阁成员后，又说服各州和地区政府，让州和地区安全应急管理机构的领导人进入各州和地方政府内阁，提高安全应急管理部门在政府体系中的地位，以便更好地发挥其作用。

### 三 美国安全应急机制的分化与整合

冷战结束后，随着国际恐怖主义的日益蔓延，恐怖主义和环境危害问题逐渐成为21世纪后国际社会重点关注的非传统安全问题，美国安全应急体制也开始转向全力应对新形势下非传统安全带来的挑战。其实，早在九一一事件前，恐怖主义已对美国安全构成过一定程度的威胁。20世纪80年代后，美国的驻外机构和海外军事设施就屡遭恐怖袭击。1983年，美国驻贝鲁特大使馆发生爆炸；1988年，泛美航空公司航班在苏格兰洛克比上空被引爆；1996年，美国驻扎在沙特阿拉伯的军营发生爆炸；1997年，美国驻肯尼亚、坦桑尼亚大使馆分别遭恐怖袭击；2000年，美国“科尔”号驱逐舰在也门遭到攻击。<sup>②</sup>同时，在美国国内，恐怖袭击也时有发生，1993年，纽约世界贸易中心就发生过第一次爆炸；1995年，俄克拉荷马州城

<sup>①</sup> Thomas A. Birkland, "Disaster, Catastrophes, and Policy Failure in the Homeland Security Era," *Research of Policy Research*, Vol.26, No.4 (July 2009), p. 125.

<sup>②</sup> 李庆余：《美国外交史——从独立战争至2004年》，济南：山东画报出版社2008年版，第399页。

也发生了爆炸案。<sup>①</sup> 针对这种现象, 美国政府内部虽然已经不断有人递交备忘录来提醒行政当局对恐怖袭击加强关注, 安全应急管理部门也开始考虑设立专门机构来应对恐怖主义, 但由于受到传统安全观的影响, 美国最高行政当局并没有对这一问题给予足够重视, 结果遭受了恐怖分子对美国本土的严重袭击。

2001年9月11日的恐怖袭击事件, 震惊了整个美国, 也彻底打破了美国的传统安全观。自从美国建国以来, 美国人的安全观一直建立在地缘政治与实力政治的基础之上。美国东濒大西洋, 西临太平洋, 整个国家充分享有海洋带来的安全屏障。进入20世纪后, 美国除享有地理上的安全优势外, 自身强大的国防实力也使得外敌难以攻击美国本土, 从而进一步加强了美国人对自身的安全信任感。然而, 九一一事件却打破了美国人的安全梦, 让他们意识到后冷战时代的美国已经不再安全。同时, 这种油然而生的不安全感, 也促使美国民众迫切要求政府提供更可靠的安全保护。因此, 布什政府的反恐行动得到了举国一致的支持, 支持率竟高达90%, 是二战以来美国历届总统中最高的。

九一一事件发生后, 美国政府再次全面调整了美国的安全应急理念。美国政府明确认识到, 面对冷战后国际环境中恐怖主义兴起的现实, 大国政治的现实不能不被反恐优先所替代。在安全应急管理方面, 反恐自然成为压倒一切与最为紧迫的国家任务。针对防范恐怖主义威胁的安全应急管理, 也成为美国安全应急体制的核心内容。在这种全面反恐观念的影响下, 美国安全应急体制也发生了革命性的变化。<sup>②</sup> 九一一事件后, 美国安全应急体制再次进行全面变革。这些变革涉及进行机制内部横向与纵向两个层面的整合, 包括加强军队与民事部门的联合行动, 优化安全应急管理的全部过程, 发展更为集中、统一和综合性的安全应急管理体系, 打击恐怖主义活动以消除其对美国国家安全的威胁。<sup>③</sup>

在九一一事件后的全面反恐浪潮中, 美国总统布什2002年11月25日签署了国会通过的《国土安全法》(The Homeland Security Act of 2002), 并宣布成立内阁级行政机构“国土安全部”(Department of Homeland Security, DHS)。2002年通过的《国土安全法》, 对“国土安全部”的建立做了详细阐述。其中第101条规定, “国土安全部”的主要职责包括预防美国境内的恐怖袭击; 减少美国面对恐怖主

<sup>①</sup> George D. Haddow, Jane A. Bullock and Damon P. Coppola, *Introduction to Emergency Management* (Fourth Edition), p. 11.

<sup>②</sup> 邱美荣: 《后“9.11”时期美国的危机管理研究》, 载《外交评论》, 2007年第12期, 第35页。

<sup>③</sup> James L. Schoff, *Crisis Management in Japan & the United States: Creating Opportunities for Cooperation amid Dramatic Change*, Virginia: Brassey's, Inc., 2004, pp. 99-100.

义的脆弱性；当美国境内发生恐怖袭击时，将损害减到最小，并帮助从袭击中恢复；履行划拨给“国土安全部”的相关部门的所有职责，包括承担处理自然与人为危机和紧急事态预案编制的所有责任；确保“国土安全部”所属部门与保护国土直接相关的功能不被削弱或忽略；保证美国的经济安全不因保护国土安全的工作、行动和计划而被削弱；监控非法毒品交易与恐怖主义的联系，协调各方面工作去切断这种联系，同时致力于阻断非法毒品交易。<sup>①</sup>另外，《国土安全法》也对纳入“国土安全部”的“联邦应急管理局”的职责做了说明。其中第507条规定，“联邦应急管理局”的职责依然包含《斯塔福法》中所规定的所有职责和权限。同时还明确指出其使命就是“减少生命和财产损失，保护国家免遭各种危险，领导和支持国家实施基于全风险的紧急事态管理项目”。<sup>②</sup>

美国“国土安全部”成立后，整合了来自财政部、国防部、司法部、交通部、能源部等八个联邦部门的22个机构的职责，拥有近18万名编制人员，总预算额高达400亿美元。从组织结构来说，“国土安全部”包括四个主要部门：<sup>③</sup>边防与运输安全部门（Border and Transportation Security）主要负责边防管理，防止恐怖分子和爆炸物入境危害美国本土安全；应急整备与响应部门（Emergency Preparedness and Response）负责协调州及地方政府并维持其密切合作关系，为突发紧急事件做整备与响应；化学、生化、辐射和核策略部门（Chemical, Biological, Radiological and Nuclear Countermeasure）负责集合美国顶尖的科学家，发展检测生物、化学、辐射及核武器的技术，以防范恐怖分子利用化学、生化、辐射及核武器实施恐怖攻击，并发展有效治疗药物；情报分析与基础建设保护部门（Information Analysis and Infrastructure Protection）负责设立情报与威胁分析单位，负责中央情报局、联邦调查局等单位搜集情报研判与分析并制定法律以强化信息和基础建设。

值得注意的是，“联邦应急管理局”被纳入“国土安全部”的“应急整备与响应部门”后，其影响力和重要性较之前都大大削弱。随着“国土安全部”的成立，“联邦应急管理局”的地位也发生了改变。它不再是内阁级部门，其财政和职责方面全部隶属于“国土安全部”。这不仅导致了“联邦应急管理局”的预算被大量削减，而且其人员和资源也大多转向反恐行动。在这种情况下，“联邦应急管理局”实质

<sup>①</sup> Homeland Security Act of 2002: SEC. 101, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ296/pdf/PLAW-107publ296.pdf>.

<sup>②</sup> Homeland Security Act of 2002: SEC. 507, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ296/pdf/PLAW-107publ296.pdf>.

<sup>③</sup> 游志斌：《当代国际救灾体系比较研究》（博士学位论文），中共中央党校，2006年，第50-51页。<http://www.docin.com/p-123752604.html>。



上已面临解体,机构的各组成部分也被分散到“国土安全部”的多个部门。而“国土安全部”的主要精力则集中于反恐,对自然灾害的应对不够关注。<sup>①</sup>

就在美国安全应急机制全面转向反恐时,“卡特里娜飓风”的袭击再次提醒美国政府,在非传统安全构成的安全危害中,自然灾害与人为灾害没有孰轻孰重。这也意味着,新时期复杂的非传统安全威胁,再次对美国的国家安全应急体制提出了挑战。事实证明,美国政府将几乎全部精力投入反恐却忽视自然灾害的应对和防范,已经给美国社会再次造成了严重的潜在风险。2005年8月29日,“卡特里娜飓风”对美国的袭击,无疑给热衷于全面反恐的“国土安全部”留下了深刻教训。“卡特里娜飓风”登陆美国墨西哥湾沿海地区后,飓风引发的洪水几乎摧毁了新奥尔良市。作为美国历史上最严重的自然灾害,飓风导致1330人死亡,全部经济损失超过1000亿美元。更为糟糕的是,政府的救援人员和救援物资迟迟不能到位,十多万人被困在避难所内,没水、没电、没食物。特别是,新奥尔良市的社会秩序被完全破坏,暴徒在街头抢劫、放火、杀人,一场天灾进而演变为一场人祸。

“卡特里娜飓风”造成的危害表明,美国政府在九一一事件后,将太多精力投入到应对外部恐怖主义斗争中的做法,给国内社会造成了一系列严重问题。反恐战争导致的军费激增,使得基础防御工程得不到应有资金而无法得到及时修缮。同时,原来主要致力于防止自然灾害的“联邦应急管理局”,更是因为得不到应有重视而被降级。另外,政府在救灾过程中也表现得管理不善和缺乏领导能力。实际上,新奥尔良在应对飓风方面事先曾有预案,很多联邦机构事先也有计划,但问题在于这些计划大多相互抵触,并且缺乏灵活性,因而在面对飓风时“大政府变成了大官僚”。<sup>②</sup>“卡特里娜飓风”的袭击,使得这些问题暴露无遗。它告诫美国联邦政府,安全应急的重心要有所回归,必须迅速采取各种有效政策和措施来帮助灾后重建,并增强政府在危机应对方面的能力。

通过深刻的反思和总结,美国政府2006年2月17日发表了关于“卡特里娜飓风”的调查报告《联邦政府对卡特里娜飓风的响应:经验与教训》。<sup>③</sup>报告总结了17条教训,涉及全国应急准备工作、军事能力的综合使用、通讯及后勤与撤离,搜寻与营救等问题领域。其中最重要的结论就是要再次改革全国安全应急体制,并设定了两个具体目标:其一是要建立一种充满活力的全新的安全应急理念;其

<sup>①</sup> William L. Waugh JR., “The Political Costs of Failure in the Katrina and Rita Disaster,” *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 604, (March 2006), p.17.

<sup>②</sup> 郑琦:《灾难过后的反思:关于美国卡特里娜飓风的研究综述》,载《中国非营利评论》,2008年第2期,第245页。

<sup>③</sup> “The Federal Response to Hurricane Katrina: Lessons Learned,” <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/reports/katrina-lessons-learned>.



## 美国安全应急体制的改革与启示

二是规划建立一个综合性的全国安全应急机制。此后不久,布什总统签署的《后“卡特里娜”应急管理改革法》(The Post-Katrina Emergency Management Reform Act of 2006),<sup>①</sup>重新确定了“联邦应急管理局”的地位,并要求“新联邦应急管理局”(New FEMA)承担起美国安全应急体制改革的两项基本目标。改革法规定,“联邦应急管理局”在紧急状态下,应直接对总统负责,代表总统协调灾难救助事宜,包括协调州和地方政府、27个联邦政府机构、美国红十字会和其他志愿者组织的应急响应和灾后恢复重建活动。同时还规定,“联邦应急管理局”下设17个处室,配备2600多名全职人员,并另有兼职顾问和预备役军人5000多人,每年提供80.2亿美元预算。另外还要求,“联邦应急管理局”在全美设立10个区域运行中心,负责与州以及地方安全应急机构联系,共同制定救援计划,协同地方组织实施救助,负责评估灾害损失等工作。<sup>②</sup>

### 四 美国安全应急体制改革与发展的启示

综观美国安全应急体制的改革与发展历程,所体现的正是安全环境、安全理念和安全机制三者之间相互联系和相互影响的结果。在这样一个相互联系的发展模式中,我们可以得出四个方面的启示。这些启示中既包含了值得借鉴的成功经验,也揭示了应该引以为戒的失败教训。

首先,在美国安全应急体制的改革和发展过程中,安全环境的变化是推动体制改革的逻辑动机。自从第二次世界大战结束后美国安全应急体制建立以来,美国所面临的安全环境经历了一系列安全环境性质的变化。冷战之初,美国和苏联的争霸过程中,曾面临来自和苏联之间潜在的战争,甚至核战争所带来的传统安全威胁,因而这个时期的安全应急体制主要侧重于防范战争和核攻击的民防工程。进入20世纪50年代后,频繁的自然灾害给美国社会民生带来的自然环境安全威胁,又迫使美国的安全应急体制把关注点转向自然灾害的防灾减灾以及灾后重建工作。冷战结束后,以九一一事件为标志的恐怖主义攻击,又给美国社会带来了冷战后的非传统安全威胁。对此,美国的安全应急体制又全面转入了反恐和防恐方面。客观地说,美国的安全应急体制根据安全环境的变化而不断进行的调整,固然满足了维护安全环境的要求,但往往也会对一些突发的安全威胁缺乏预见,

<sup>①</sup> The Post-Katrina Emergency Management Reform Act of 2006 (PKEMRA), <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-109publ295/pdf/PLAW-109publ295.pdf>.

<sup>②</sup> FEMA: Prepared. Responsive. Committed. (FEMA B-653/July 2008), <http://www.fema.gov/pdf/about/brochure.pdf>.

从而导致灾难。例如，冷战初期和冷战结束后，美国安全应急体制对战争和恐怖主义威胁的过度关注，都导致对自然灾害威胁的忽视，从而造成了严重的生命财产损失。这也是其他国家在建立安全应急体制时应当吸取的教训。

其次，在美国安全应急体制的改革和发展中，安全环境的变化和现存安全应急机制缺陷之间的矛盾，也推动了安全应急理念的调整。这主要是由于美国安全应急体制的发展与美国不同时期所面临的安全环境息息相关。随着安全环境的不断变化，其对安全环境的认识也随之变化，从而导致美国安全应急理念的不断更新。例如，当冷战时期美国因防范战争而建立的以民防为重点的安全应急体系在应对自然灾害无能为力时，维特领导的“联邦应急管理局”及时更新安全应急理念，将安全应急管理重心从民防转向应对自然灾害，才使得美国的安全应急体制重获生机。此后，美国安全应急理念的调整，还推动了美国安全应急体制从最初的被动反应到后来的以预防和减灾为主的“全过程”式的主动防御。其中经历了从最初对单一灾种的独立应对到后来的“全风险”综合应急，从最初强调战争安全应急的民防体系到后来的民防与自然灾害应对的综合应急管理体系的初步形成，再到应对传统安全与非传统安全相交织的全风险应急管理体系的最后确立。在美国安全应急体制的安全理念中，不仅实现了从点到面的转变，而且还形成了安全管理中的“全风险”和“全过程”的核心理念。

再次，在美国安全应急体制的改革和发展中，安全环境的变化和安全理念的调整，也促进了美国安全应急管理的立法。在美国安全应急体制调整的每个阶段，甚至每个步骤中，都得到了相关法律的支持。事实表明，在美国的安全应急体制改革与发展中，法律先行是其最重要的保障之一。无论是1947年在《国家安全法》下建立的“国家安全资源委员会”，还是2002年在《国土安全法》下成立的“国土安全部”，这些机构的建立都有其先行的立法支持。事实还表明，在美国的安全应急体制发展中，没有法律依据的改革，往往无法正常运行并发挥效率。例如，“联邦应急管理局”成立之初，由于没有组织性法律支持，因而导致部分机构名存实亡。后来根据《斯塔福法》对其职责加以确定并进行改革，才使其重获生机。这些都意味着，只有得到法律的支持，安全应急机构的建立和运行才有可靠的依据。法律法规的完善，是安全应急体制改革和发展的基本保障。另外，在应对突发事件时，必然会涉及人力、物力资源的征用、调拨和补偿，应急物资的紧急采购和供应，还要动用国家储备物资等。在美国的国家体制中，政府的这些行动都需要得到法律的批准。为此，历届美国政府都致力于构建一个完善和可靠的国家应急安全法律体制。这主要是在现有法律的框架内或是通过新的法律来发展和完善国

## 美国安全应急体制的改革与启示

家安全应急体制。在国家安全应急政策的制定和执行中,不但要适应当时的安全环境,同时还要推动安全应急法律修正自身存在的缺陷和不足,从而更有成效地发挥国家安全应急体制的职能和作用。因此,美国的安全应急法律本身,也不断经历着修订和完善的过程。例如1950年的《灾难救助法》出台后,经历了1970年、1974年、1988年三次修订,最终成为1988年通过的《斯塔福法》。

最后,在美国安全应急体制的改革和发展过程中,安全环境、安全理念、法律制度的发展,还最终推动了安全应急组织机构的逐步完善。在机构改革和发展过程中,美国安全应急体制变革的总体趋势是对安全应急部门的机构和职能进行一次次整合。从总体上来说,美国安全应急机制经历了最初的民防管理体系,再整合为综合民防与自然灾害应急职责的“联邦应急管理局”,然后再整合为全面涉及传统安全和非传统安全领域的“国土安全部”。在其不断完善的整合过程中又体现为横向和纵向两个方面。在横向体系中,美国安全应急体制在组织机构上涉及诸多方面。例如,美国目前安全应急体制中规模庞大的机构“国土安全部”,其建立之初就整合了22个部门的下属机构,涉及军事、经济、能源、农业等不同领域。在纵向体系中,美国政府已经建立了联邦、州和地方三个层次的安全应急管理机构。在联邦层面上,“国土安全部”负责政策制定和指导。各州设立的安全应急管理机构,则是安全应急中的主要行为者,负责处理安全应急方面的实际工作。各地方政府还设有安全应急管理中心,在州政府的指导下开展行动。

总而言之,在美国安全应急体制的改革和发展中,值得借鉴的经验主要是这一体制能够在应对纷繁复杂的安全环境变化中,通过安全理念的不断调整,逐步完善其法律体系和组织机构,从而使安全应急体制日趋走向成熟。同时,在不断的动态发展中,也完善了应对各种安全应急挑战的能力。但美国的安全应急体制的变革,由于过度受制于安全应急环境的变化,加之安全应急理念变革和安全应急机构发展滞后,从而造成了对突发性自然灾害的防范疏漏,这也是其他国家在建设和发展自身的安全应急体制时应该吸取的教训。

【来稿日期:2012-12-17】

【修回日期:2013-01-04】

【责任编辑:苏娟】

latter. Finally, the author suggests that China should make countermeasure strategy based on political economic analysis of the U.S. alliance system.

**【Key Words】** Asia-Pacific alliance system, security affair, economic cooperation, surrounding area strategy

**【Author】** YANG Yi, Associate Professor, School of International Relations and Diplomacy, Beijing Foreign Studies University.

### 139 **The Reform of the U.S. Security Emergency System and Its Implications**

WANG Bo, FAN Bing

**【Abstract】** As the most mature security emergency system in the world, the U.S. security emergency system has been under close scrutiny by many governments and scholars in the world. Based on the theory of productivity, relations of production and superstructure in social organism highlighted by historical materialism, the author sets three variables: environment, notion, and mechanism of security emergency: to analyze the impetus and trends of the reform of U.S. security emergency system. The author argues that the U.S. security emergency system was established and developed in dealing with traditional security threat of the nuclear war, livelihood security threat of natural disasters, and non-traditional security threat of terrorism, and has improved due to the interplay among environment, notion and the mechanism. The evolution of the U.S. security emergency system shows that it has the ability to adapt security emergency notion to different security environment and make relevant laws to perfect emergency organizations, which can be regarded as a positive reference for other countries. However, the subjective negligence in emergency management caused by excessive reliance on objective circumstance should also be avoided.

**【Key Words】** the U.S. security emergency system, civil defense, Federal Emergency Management Agency, Department of Homeland Security

**【Authors】** WANG Bo, Professor at Middle East Studies Institute, Shanghai International Studies University; FAN Bing, PhD Candidate at Middle East Studies Institute, Shanghai International Studies University.