

文章编号: 1673-193X(2010) - 05- 0082- 05

# 应急准备文化体系结构与核心要素研究<sup>\*</sup>

邢娟娟

(中国安全生产科学研究院, 北京 100029)

**摘要:** 该文介绍了作为一种特殊文化形态——应急准备文化的产生与背景。论述了应急准备文化的基本概念及其理论与实践意义, 提出有应急知识、应急意识和应急行为作为三个核心要素组成的应急准备文化体系结构, 叙述了应急准备文化建设基本原则和主要内容, 并展望了应急准备文化的发展前景。

**关键词:** 应急准备; 应急准备文化; 应急管理

中图分类号: X92 文献标识码: A

## Study on the architecture and key elements of emergency preparedness culture

XING Juan-juan

(China Academy of Safety Science and Technology Beijing 100029, China)

**Abstract** This paper introduced the generation and background of emergency preparedness culture which is a special cultural shape. It also analyzed the basic concept, theory and practice significance of emergency preparedness culture. The architecture of emergency preparedness culture contains three key elements which is the emergency knowledge, the emergency consciousness and the emergency behavior. The fundamental principle and the partial contents of emergency preparedness culture were proposed. In the last, this paper put forward the development of emergency preparedness culture in the future.

**Key words** emergency preparedness, emergency preparedness culture, emergency management

## 1 引言

应急准备文化是当前应急管理工作中热点问题之一。卡特里娜飓风调研报告中强调: 国家应急管理的两个最核心目标是完善应急准备体系和推行应急准备文化。

近些年来, 发生了一系列的突发事件, 无论是来是自然的还是生产事故带来的后果, 是否能从容应

对是对于应急能力的检验。应急管理和应急预案的编制等工作得到各级政府和企业的极大重视。在对于应急管理的理论性研究也不断的深入。综观国际国内发生的突发事件中, 从美国“9·11”恐怖袭击、印度洋大海啸、卡特里娜飓风到中国的2003年“非典”、2008年春南方冰雪灾害和“5·12”汶川特大地震、舟曲泥石流等一系列巨大灾难性事件。发生事故导致的严重后果, 除了来自发生事故的原发强度以外, 应急准备能力的缺失和民众面对灾难时的脆弱性也是不容忽视的原因。

当前形势下, 认真研究应急管理中应急准备文化的作用, 以及对有关应急准备文化方面的概念和系统结构进行探讨, 并提出应急准备文化理论与实践方面应关注的主要问题具有重要意义。以利于提

收稿日期: 2010-09-05

作者简介: 邢娟娟, 女, 研究员。

\* 基金项目: 国家自然科学基金重大研究计划重点支持项目(编号: 90924303)资助

升社会和个体的风险认知水平, 加强应对风险时的能力。

## 2 应急准备文化研究及基本概念

随着人们对于危机的应对过程不断被认识得到重视, 认识到应急准备文化的重要性。应急准备文化强调人的意识和素质的提高, 其中与人的观念和认识等方面的要素是最重要的。

应急准备文化是一项长期的挑战, 其任务与效果几乎与全社会每个领域和每个人都息息相关。通过应急行为的社会学研究, 人们认识到个人的种族、性别、习惯、民族文化、地域文化、社交圈子、知识水平等都会对应急准备的决策及行动产生影响。在美国政府“2005年卡特里娜飓风调查报告”中提出了“创建应急准备文化”的建议, 指出“一种新的应急准备文化必须强调整个国家——联邦、州和地方政府、私人部门、社区及公民个人——共同承担国土安全的目标和责任”; 为此, 需要在四个方面达成共识, 即: 未来灾难的不确定性, 主动应急, 共担责任, 同做准备。为了提高全民的应急准备意识, 从2004年起, 美国DHS把每年的9月定为“国家准备月”。我国政府也十分强调提高公众的公共安全意识及自救互救的能力, 国务院关于《加强基层应急管理工作的意见》提出应急知识“四进”, 进工厂、进社区、进学校和进家庭等措施。

国内李湖生等在《突发事件应急准备体系研究进展及关键科学问题》一文中指出: 以往对于应急管理的理解认为应急管理的四个阶段——减灾、准备、响应、恢复。应急准备过去被作为其中的一个组成部分。在参考美国等国家的应急方面的新进展的基础上提出, 准备包括预防、保护、响应和恢复内在是一个连续的过程。国家应急准备的周期包括计划、组织、装备和培训、演练、评估和改进等关键环节。应急准备体系相关的应急准备概念、战略规划方法、系统组成与结构、能力评估、应急组织架构与运行模式、应急预案及培训演练等每项内容几乎都与应急准备文化密切相关。应急准备文化是应急准备工作的重要组成部分。

广义的文化是指人类社会历史实践过程中所创造的一切物质财富和精神财富的总和(引参考文献

《辞海》的定义)。因此, 广义的应急文化作为大的系统, 除包括上述的内容外, 还应包括人的因素、环境的条件和变化、管理等方面的因素。狭义的文化是指精神文化, 即人类的精神生产能力和精神产品, 它包括: 社会制度和价值观、意识形态、政治和法律、哲学和宗教、语言和逻辑、思想伦理道德、教育科学文化、社会心理、生活方式、观念和行为准则及素质等。无论是广义的文化还是狭义的文化都对人类社会发展产生了巨大的影响和作用。应急准备文化应主要指狭义的文化。应急准备文化的内核是应急准备, 文化是其外壳, 但绝不能简单的理解为: 应急准备+文化=应急准备文化。实际上应急准备文化是把文化融入应急准备的每一个活动中, 并形成一个有机整体。

应急准备文化的概念: 一般应指与应急准备活动有关的科学知识、意识形态、价值观念、思想伦理道德、政治和法律、哲学和宗教、社会心理等文化, 观念和行为准则及素质的总合。

应急准备文化与安全文化也有区别, 安全文化是一个普遍的概念, 应包括各种有关安全的范畴, 如有关人身安全、设备安全、环境安全等多方面的社会制度和价值观、意识形态、政治和法律、哲学和宗教、语言和逻辑、思想伦理道德、教育科学文化、社会心理、生活方式、观念和行为准则及素质等。应急准备文化是一个特定的概念, 应强调与应急准备活动有的内容。

应急准备文化的建设也是应急管理的组成部分, 应急管理是其基础和保证。建设应急准备文化, 重点是培养和学习改变人们的传统的观念和认识, 提高在经历和可能面临的各种突发事件时的人们的应急能力和以及应对突发事件时的应具有的基本意识和素质。

## 3 应急准备文化的体系结构

应急准备文化的体系结构应与应急准备活动的特点与内容密切相关, 反映在应急准备、预防、准备、响应、恢复相关工作的各个环节。应急准备文化建设和发展是包括在这些过程中, 其内涵应包括应急知识和科学技术的认知; 应急的意识的培养; 法制、制度化建设、及应急行为等等, 具体应在应急管理的框架下所需要的理念和关键元素来描述, 见图1。

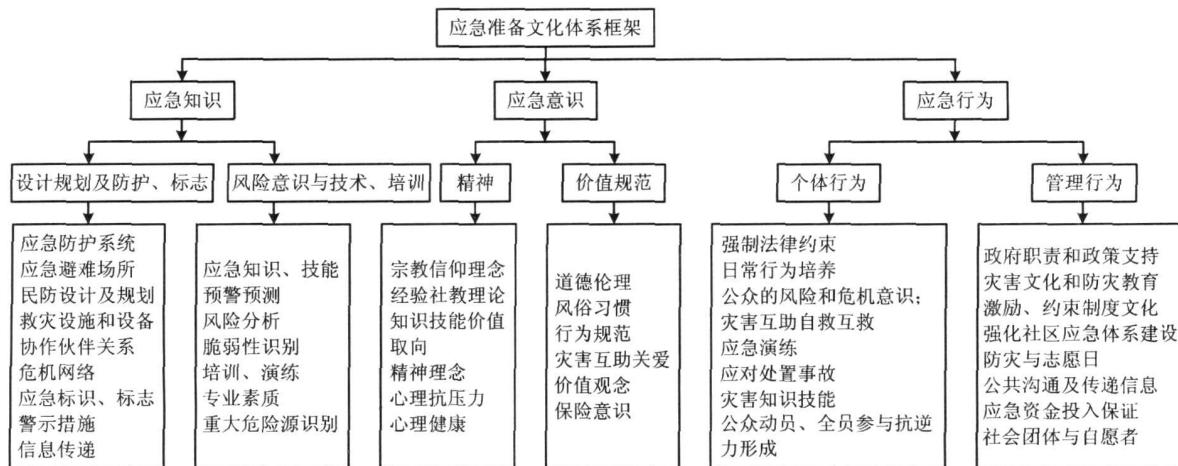


图 1 应急准备文化体系框架

以上的各个层次之间即不同又有关连。在应急准备文化体系框架下有三层内容：应急知识文化、应急意识文化和应急行为文化。每层分别包括：

### (1) 应急知识文化

1) 设计规划及防护、标志：应急防护系统、应急避难场所、民防设计及规划、救灾设施和设备、协作伙伴关系、危机网络、应急标识、标志、警示措施、信息传递等内容

### 2) 风险意识与技术、培训

应急知识、技能、预警预测、风险分析、脆弱性识别、培训、演练、专业素质、重大危险源识别

### (2) 应急意识文化

1) 精神：宗教信仰理念、经验社教理论、知识技能价值取向、精神理念、心理抗压力和心理健康等。

2) 价值规范：道德伦理、风俗习惯、行为规范、灾害互助关爱、价值观念和保险意识等。

### (3) 应急行为文化

1) 行为：强制法律约束、日常行为培养、公众的风险和危机意识、灾害互助自救互救、应急演练、应对处置事故灾害知识技能、公众动员、全员参与和抗逆力形成等。

2) 管理行为与制度：政府职责和政策支持、灾害文化和防灾教育、激励、约束制度文化、强化社区应急体系建设、防灾与志愿日、公共沟通及传递信息、应急资金投入保证及社会团体与自愿者等。

总体说，应急知识的建立可以使得我们对于应急意识的形成有重要意义，应急意识的形成又有助

于应急行动的培养和建立。这些问题涉及的领域和内容较为丰富，实施过程需要更为科学的方法、周密的计划和政策的支持，还有各项制度的保障。

## 4 应急准备文化的建设中关注的主要内容问题

### 4.1 适度的风险感知能力与危机意识的建立

我们在看似正常的生活和工作过程中，却随时可能会不可避免面临突然来自自然环境 – 地震、泥石流、洪水；事故灾难 – 井喷导致的中毒、火灾和爆炸；和社会公共卫生 – 非典等流行病的传播；突发的各类公共危机事件 – 停水电、伤害、暴乱等各种危机情况。适度的风险感知，认知风险，和时刻保持适度的危机意识，对于政策决策人及公民个人都十分必要和至关重要。只有有了适度的风险感知和危机意识，才能使我们在做计划和采取行动前有更多的思考，计划周密和提前做好相应的心理和物质的准备，具有适度的危机应对的心理，当面临危机时才可以从容镇定和沉着应对风险。避免由于过度的恐惧和不冷静丧失救援良机。

一般在发达国家都有较为有效的公共危机管理体系，美国、日本等建立的有效的危机预防机制，使得政府和公众在应急准备文化教育方面的措施有力并效果显著。应急准备文化教育应发展成为一门公众文化教育体系的重要组成部分。

### 4.2 知识获取和培养

应急准备文化中很重要的部分是对于相关文化

知识的了解和熟悉。在最近发生的新西兰 7.2 级地震中,无一人死亡,可谓是地震史上的奇迹,南方周末记者在采访时,有一句话非常有力,让人印象深刻:“地震不会杀死人,杀死人的是糟糕的建筑。”地震发生时我们通常的认识,如在夜间最危险,因为人们熟睡时,由于在房间内来不及逃生可能被建筑物倒塌压上,而该国死亡人少却归因于是在夜间,由于居民都在房间内而受到保护!这种差别实际是对于民防工程的理念和设计建造的结果。对于政策的制定者、城市建设者和设计者来说,城市的防洪能力、民防设计及规划、应急防护系统和应急避难场所的建立、应急标识、标志的认知、警示措施等的合理配置,对于风险的认知、脆弱性识别和重大危险源识别等知识的了解,这些无疑都是重要的应急知识常识和内容。通过学习、培训和在实际工作中的执行。这种知识的掌握和素质培养是未来应给与重视的环节之一。

#### 4.3 抗逆力、应急意识的培养、价值取向、应急行为的形成

在众多发生的灾难中,无论是来自自然灾害方面还是安全生产事故,或公共卫生与公共安全事件,都与社会学因素有十分紧密地联系。现代文明社会发展到今天,以人为本的理念,文化和社会科学已深入到应急管理的各个环节。突发事件社会动力学、公众风险意识提高和抗逆力培育等正逐渐成为应急管理热点问题。受来自于道德伦理、风俗习惯、行为规范、价值观、人生观等多方面影响,社会和家庭教育的影响,强调在各种教育的培养中应培养人们热爱生活,珍惜生命,关注社会的健康心理和情感,应作为正常社会公众具有的基本情感和品格。

在救灾时更提倡一种精神,如互相帮助、不气馁、风雨同舟、共渡难关、救死扶伤等,是公众在灾害面前抗逆力的具体表现。抗逆力同时需要足够的危机应对能力。

公众的自律性的培养对应急救援活动展开和效能有很大影响。前一段有报道称北京四天内消防救援三次被堵案例,很能发人深思。其中一开奥迪的车主占据应急通道不给救援的消防车让路,当先后进入住所后,发现是自家失火。那么社会上,高速公路上占据应急通道的还有多少呢?学校教育和多元化的社会教育,决定人的文化知识的结构和自信,自

觉。也希望不要使我们在这些今后类似的案例不再看到由于无知和缺乏自律性带来导致的灾害后果扩大的经验教训。通过学习和了解足够的信息和知识,针对性培训、经常性演练可以培养人的应对能力,对于可能出现的危机预防和突发事件发生时反应时所需要那些常识、意识、能力和应急有效性的保障。在培养人们的抗逆力的心理承受和具体应对方法有重要作用。

#### 4.4 法律制度和组织保障

危机管理从宏观上是涉及公共资源、公共权利、公共服务的社会事业,其应急文化的教育组织化必然以政府为主导和社会动员等多种形式的教育。学校的应急知识教育,社区和企业的应急文化和演练等能力的教育等。新闻媒体等文化产业、产品都应营造这种氛围。通过这些制度化的合组织上的保障,可以提高社会应急准备文化素质的环境。一定的组织保证和制度建设是应急文化得以实施的重要保证条件。从法律上规定教育阶段进行危机和应急能力的教育要求,已经在国外得到普遍的重视。我国近年来也在小学阶段开始有关的教育了,但应该至少贯穿在高中以下的所有教育阶段,并作为毕业考试的重要组成部分。

### 5 结论

有关应急方面的研究已经在理论和实践方面也了很多可喜的进展和进步。但应急准备等有关理论的研究在国际上还是个年轻的科学,应急准备文化的有关方面研究则刚刚开始。

在经历了“非典”、“南方雨雪冰冻灾害”、“汶川大地震”、“舟曲泥石流”等巨灾之后,使我们对于应急管理、应急准备有了更为深刻的认识。反思经过的岁月,我们明显的感到了在应急准备方面的存在的缺陷和不足。政府和公众应该承担什么样的责任和义务,今后我们应该做什么和怎样做?如何克服我们的脆弱性,在日常生活和应急事件中应该具有什么样的行为能力和意识?这些都是业内应该给与回答的。为满足我国应急管理、应急准备工作的迫切需求,应急准备文化的建设在其中应起到重要作用。

应急准备文化体系的建立绝不是一蹴而就的,

如改变一种习惯和认识都是需要时间的。但是相对于我们可能面临的风险导致的人员死亡、财产损失和环境的破坏而言,尽快加强对于应急准备工作和应急准备文化理论和实践工作的开展,已经是十分迫切的事情。

### 参考文献

- [1] 李湖生,刘铁民.突发事件应急准备体系研究进展及关键科学问题 [J].中国安全生产科学技术, 2009, 5(6): 5-10  
LI Hu-sheng LIU Tie-min. The research progresses and key scientific problems on emergency preparedness system. Journal of Safety Science and Technology, 2009, 5(6): 5-10
- [2] 徐德蜀,金磊.倡导安全文化,提高全民安全素质 [J].中国安全科学学报, 1995, 1(5): 12-15  
XU De-shu JIN Lei. Enhancing the National Level of Safety Culture With Education and Promotion of Safety Culture [J]. China safety Science Journal, 1995, 1(5): 12-15
- [3] 徐瑞萍.论现代化进程中的社会风险与危机教育 [J].自然辩证法研究, 2006, 22(6): 81-83  
XU Ruiping. The Social Risk and Crisis Education in the Process of Modernization [J]. Studies in Dialectics of Nature, 2006, 22(6): 81-83
- [4] 国家安全生产监督管理局宣传教育中心编.安全文化与小康社会.北京:煤炭工业出版社, 2003
- [5] 国家安全生产监督管理总局. AQ/T9004—2008企业安全文化建设导则 [S]. 煤炭工业出版社, 2009
- [6] 唐志敏.国外减灾政策的动态研究 [J].中国减灾, 2009, 7: 5-8
- [7] 张秀兰,张强.社会抗逆力:风险管理理论的新思路 [J].中国应急管理
- [8] 李湖生,姜传胜,刘铁民.重大危机事件应急关键科学问题及其研究进展 [J].中国安全生产科学技术, 2008, 4(5): 13-19  
LI Hu-sheng JIA NG Chuan-sheng LIU Tie-min. The key scientific problems and research progress of major crisis emergencies response [J]. Journal of Safety Science and Technology, 2008, 4(5): 13-19
- [9] 刘铁民.重大事故动力学演化 [J].中国安全生产科学技术, 2006, 2(6): 3-6  
LIU Tie-min. Dynamic evolution of major accidents-concepts and mechanisms [J]. Journal of Safety Science and Technology, 2006, 2(6): 3-6
- [10] 彭宗超,钟开斌.非典危机中的民众脆弱性分析 [J].清华大学学报(哲学社会科学版), 2003, 18(4): 25-31  
PENG Zong-chao ZHONG Kai-bin. An Analysis of the Vulnerabilities of the Public in the SARS Crisis in China [J]. Journal of Tsinghua University (Philosophy and Social Sciences), 2003, 18(4): 25-31
- [11] 刘铁民.危机型突发事件应对与挑战. [J].中国安全生产科学技术, 2010, 6(1): 8-12  
LIU Tie-min. Crisis-type emergency response and challenges [J]. Journal of Safety Science and Technology, 2010, 6(1): 8-12
- [12] 刘铁民.玉树地震灾害再次凸显应急准备重要性 [J].中国安全生产科学技术, 2010, 6(2): 5-7  
LIU Tie-min. The significance of emergency preparedness highlighted by Yushu earthquake once again [J]. Journal of Safety Science and Technology, 2010, 6(2): 5-7
- [13] 王永明,刘铁民.应急管理学理论的发展现状与展望 [J].中国应急管理, 2010, (6): 24-30
- [14] Weichselgartner, J. and J. Bertens. 2000. Natural Disasters: Acts of God, Nature or Society? —On the Social Relation to Natural Hazard [A]. M. A. Andretta. Risk Analysis II [C], Southampton: WIT Press 2000 3-12

## 《自然灾害救助条例》自 9月起施行

国务院总理温家宝日前签署第 577号国务院令,公布《自然灾害救助条例》自 2010年 9月 1日起施行。条例包括总则、救助准备、应急救助、灾后救助、救助款物管理、法律责任和附则,共七章三十五条。条例的实施将进一步规范自然灾害救助工作,保障受灾人员基本生活。

条例规定,县级以上地方人民政府及其有关部门应当根据有关法律、法规、规章,上级人民政府及其有关部门的应急预案以及本行政区域的自然灾害风险调查情况,制定相应的自然灾害救助应急预案。条例规定,自然灾害发生并达到自然灾害救助应急预案启动条件的,县级以上人民政府或者人民政府的自然灾害救助应急综合协调机构应当及时启动自然灾害救助应急响应,采取下列一项或者多项措施:立即向社会发布政府应对措施和公众防范措施;紧急转移安置受灾人员;紧急调拨、运输自然灾害救助应急资金和物资,及时向受灾人员提供食品、饮用水、衣被、取暖、临时住所、医疗防疫等应急救助,保障受灾人员基本生活;抚慰受灾人员,处理遇难人员善后事宜;组织受灾人员开展自救互救;分析评估灾情趋势和灾区需求,采取相应的自然灾害救助措施;组织自然灾害救助捐赠活动。