

# 部分国家突发事件应急管理建设经验与启示\*

姚克勤

都 率 孟月莉

(深圳市卫生健康发展研究和数据管理中心  
深圳 518028)

(中国医学科学院/北京协和医学院医学信息研究所  
北京 100020)

郑 静 王 爽 贺利敏

毛阿燕 邱五七

(深圳市卫生健康发展研究和数据管理中心  
深圳 518028)

(中国医学科学院/北京协和医学院医学信息研究所  
北京 100020)

〔摘要〕 从信息管理涉及的法律法规以及应急信息管理机构、管理机制、管理系统等方面对美国、英国、日本 3 个典型国家在突发事件应急管理建设中的经验进行梳理总结, 以期为我国应急信息管理制度发展与完善提供参考。

〔关键词〕 突发事件; 应急信息管理; 经验; 启示

〔中图分类号〕 R-058 〔文献标识码〕 A 〔DOI〕 10.3969/j.issn.1673-6036.2022.02.004

**Experience and Enlightenment of Emergency Information Management in Some Countries** YAO Keqin, Shenzhen Health Development Research and Data Management Center, Shenzhen 518028, China; DU Shuai, MENG Yueli, Institute of Medical Information, Chinese Academy of Medical Sciences&Peking Union Medical College, Beijing 100020, China; ZHENG Jing, WANG Shuang, HE Limin, Shenzhen Health Development Research and Data Management Center, Shenzhen 518028, China; MAO Ayan, QIU Wuqi, Institute of Medical Information, Chinese Academy of Medical Sciences&Peking Union Medical College, Beijing 100020, China

〔Abstract〕 The paper combs and summarizes the experience of emergency information management concluded in three typical countries, including the United States, the United Kingdom and Japan, from the aspects of laws and regulations involved in information management, emergency information management institutions, management mechanisms and management systems, in order to provide references for the development and improvement of emergency information management system in China.

〔Keywords〕 emergencies; emergency information management; experience; enlightenment

〔收稿日期〕 2021-09-15

〔作者简介〕 姚克勤, 博士, 副研究员, 中心主任; 通讯作者: 邱五七, 博士, 副研究员, 发表论文 120 余篇, 主编专著 1 部, 参编著作 10 部, 译著 1 部。

〔基金项目〕 深圳市“医疗卫生三名工程”项目(项目编号: SZSM201811073); 首都卫生发展科研专项(项目编号: 2021-1G-4251); 北京协和医学院教育基金会资助项目“北京市传染病疫情防控体系能力建设及跟踪评价研究”。

# 1 引言

近年来我国对应急领域的投入不断增加，并持续完善应急体制机制建设。政府危机事件应急处理效率和能力的提升很大程度上取决于应急信息管理水平<sup>[1]</sup>。应急信息分散、复杂且多样，往往涉及不同区域、部门、层级和人群，其相互之间的沟通、交流与协作需要依赖有效的信息管理。科学合理的应急信息管理与畅通的沟通渠道可在最大程度上及时准确地传递危机信息，帮助管理者、决策者正确认识危机并快速掌握事件发展情况，从而遏制危机发展并降低管理成本；同时可满足公众信息需求，消除社会恐慌，有助于提升政府公信力。因此应急

信息传递的及时性、准确性、公开性对于应急管理具有重要影响<sup>[2]</sup>。2019 年国务院安委会办公室、国家减灾委办公室、应急管理部联合印发《关于加强应急基础信息管理的通知》，明确提出加强应急基础信息管理，依托全国应急管理大数据应用平台推进信息共享共用，逐步推动形成中国特色应急管理体制<sup>[3]</sup>。在国家政策及加强应急管理体系应对能力现代化的引导要求下，建立健全突发事件应急信息管理制度成为当前必要且紧迫的任务。本文选择美国、英国及日本这 3 个典型国家，对其突发事件应急信息管理经验进行梳理总结，以期为我国应急信息管理制度发展与完善提供参考。

# 2 应急信息管理的国际经验（表 1）

表 1 部分国家突发事件应急信息管理建设经验比较

项目/国家	美国	英国	日本
应急信息 管理法律	《信息自由法》《阳光下的政府法案》 《隐私权法》《电子信息自由法令》 《联邦咨询委员会法》《灾害救助和紧急援助法》等	《信息自由法案》《数据保护法》 《公共档案法》《公共部门信息再利用条例》 《民事紧急状态法》等	《关于行政机关信息公开的法律》《关于独立行政法人等保有信息公开的法律》 《日本放送法》《灾害对策基本法》 《防灾基本计划》等
应急信息 管理机构	中央层面：美国联邦紧急事务管理署、 美国国土安全部、美国联邦通信委员会  地方层面：各州、县和市政府的应急 反应组织、私人组织、非政府组织、 社区以及个人等	中央层面：内阁紧急应变小组、国 民紧急事务委员会、国民紧急事务 秘书处  地方层面：地方行政当局、紧急规 划机构、公共卫生部门等	中央层面：内阁官房、中央救灾委员会、内 阁危机管理局、内阁情报汇集中心  都、市层面：灾害对策本部、地方防灾会 议、信息公开中心等
应急信息 管理机制	预防预警：综合公共警报与预警系统、 国家预警系统、应急警报系统、全国 卫生预警系统、传染病监测系统、信 息传播与沟通卫生警报网络系统以及 国家海洋与大气管理署气象广播系统 等；职责明确、属地管理、分级预警； 信息开放共享  快速反应：各层级均设置应急运行中 心，协同指挥、量化管理  信息披露：社交媒体、首席信息官制 度、新闻发言人制度等	预防预警：国民紧急事务秘书处、 安全和情报系统、地区恢复论坛、 气象预警系统、核泄露预防系统、 传染病监控网络等  快速反应：民用紧急服务系统、预 警应急处置机制  信息披露：电台、电视台（BBC）、 互联网、新闻发布会等	预防预警：防灾通信网络和专用无线通信 网；灾害监测部门；地震灾害监测系统、地 震受害假定系统和地震受害早期评价系统、 火山观测和信息中心、海啸数据库、气象服 务计算机系统、国家传染病监测系统  快速反应：多元化媒体传播技术；保健所对 策会议  信息披露：电视（NHK 电视台）、广播、手 机、互联网或专门终端直接发布、新闻发 布会等
应急信息 管理系统	国家突发事件应急管理系统、突发事 件指挥系统、下一代 911 系统	-	防灾通讯网络、专用无线通讯网、现代信息 通信技术网络

## 2.1 美国

2.1.1 法律法规 美国《信息自由法》要求每个联邦机构公布其职能、办事程序及建制情况,规定政府应公开的文件或信息种类并对政府机构拒绝公开信息的行为采取司法审查等手段,保证公共信息的共享与传达,以法律形式保障公民“知情权”。此外制定《阳光下的政府法案》《隐私权法》《电子信息自由法令》《联邦咨询委员会法》《灾害救助和紧急援助法》等一系列政府信息公开相关法律制度,基本建成以法院、政府、国会、民众为监督者,从中央到地方的分布式信息公开共享机制<sup>[4]</sup>。

2.1.2 应急事务管理机构 在中央层面,美国联邦紧急事务管理署(Federal Emergency Management Agency, FEMA)负责统一协调全国突发事件应急信息的收集、分析、处理和传送,管理国家级突发事件预警信息发布,调度指挥其他联邦政府机构以应对突发紧急事务<sup>[5]</sup>。“9·11 事件”发生后美国政府于 2003 年进一步对其应急事务管理机构进行改组,在 FEMA 的基础上吸收其他 22 个联邦政府机构成立美国国土安全部(Department of Homeland Security, DHS)。DHS 作为美国最高应急管理机构,负责汇总和分析各类信息、协调保障政府部门之间的通信顺畅并向公众发出安全警报<sup>[6]</sup>。此外美国联邦通信委员会(Federal Communications Commission, FCC)作为独立政府机构负责确保国内外应急电信安全以及危机发生后的网络恢复。在地方,各州、县和市政府设有相应应急反应组织,出现突发应急事件时负责分析汇总各类信息,保持有效沟通,实现各方信息共享与传播;私人组织、非政府组织、社区以及个人等则承担识别可疑情况或信息并上报的职责<sup>[7-10]</sup>。

2.1.3 预防预警体系 主要由综合公共警报与预警系统、全国公共卫生信息联络及广播系统等组成;监测预警信息则由承担公共安全责任的政府部门与非政府组织对外发布,发布机制以属地为主,通过软件实现政府组织之间信息开放共享<sup>[11-12]</sup>。同时社交媒体也是美国政府进行应急管理、传播政府决策的重要平台<sup>[13]</sup>。官方信息经由媒体或新闻发言人制度统一集中发布并及时更新,成为公众获取正确信息的权威渠道<sup>[14]</sup>。美国政府还运用高新科学

技术助力支撑应急管理信息系统,以确保整个应急管理过程的有效实施,如国家突发事件应急管理系统(National Incident Management System, NIMS)。该系统定义了标准化的通讯术语、指挥架构与管理规则并确定突发事件各级信息共享的标准化结构需求,内部分工明确、灵活团结,从中央到地方都必须严格执行其规定。这样各系统或平台间相互联动、整合信息资源从而形成协同运作的信息群体<sup>[15-16]</sup>。

## 2.2 英国

2.2.1 信息公开共享制度 英国《信息自由法》覆盖几乎所有政府机构,该法对政府信息公开、行政分工以及法律协调等方面进行了详细规定;2004 年英国出台《民事紧急状态法》,明确政府、卫生部门及其他相关部门在处置突发事件中应承担信息共享职责。此外还制定了《数据保护法》《公共部门信息再利用条例》等一系列法令,从而建立完整的信息公开共享制度<sup>[17-18]</sup>。

2.2.2 突发事件应急管理体系 在中央层面的机构为内阁紧急应变小组(Cabinet Office Briefing Rooms, COBR)和国民紧急事务委员会(Civil Contingencies Commitment, CCC),其主要负责突发事件的研究判断、政策制定、应急组织协调与协作以及信息系统构建和传达<sup>[19]</sup>。突发事件预防预警往往涉及多个部门,因此 CCC 下设国民紧急事务秘书处(Civil Contingencies Secretariat, CCS)具体负责跨部门、跨机构应急信息管理工作;实施国家风险评估和民事紧急情况风险登记;开发早期预警系统,如气象预警系统、核电泄露预防系统等;同时面向社会监测并与其他部门共享信息,指导和协调全国各地、各部门应急处置工作<sup>[20-21]</sup>。在地方实行属地管理原则,当地政府负责本区域内的应急规划和信息共享,设置地区恢复论坛(Regional Resilience Forum, RRF)进行风险监测和评估。在舆情应对方面,相关部门会根据突发事件性质和级别确定新闻发布的人员及地点;同时通过官方网站或社交媒体告知真实信息并引导报道及舆论走向。英国注重拓展多元传播新途径,利用媒体的交互性、实时性保证信息公开透明<sup>[22]</sup>。

## 2.3 日本

2.3.1 应急信息管理法律体系和机制体制 日本

是灾害频发国家,政府在处置突发事件过程中逐步建成了符合本国国情的应急信息管理法律体系和体制机制。1999年日本颁布《关于行政机关信息公开的法律》,对信息公开的主体、程序和范围等做了详细规定,赋予国民监督与知情权。《日本放送法》作为与媒介传播行为相关的法律,规定媒体对应急信息的播放义务与责任。《灾害对策基本法》要求国家及地方公共团体需建立健全防灾观测、预报、通信等设施和组织,政府机构等管理者必须进行突发事件信息的收集与传递。《防灾基本计划》将国家、公共机构、地方公共团体等部门的信息收集和联络列为应急关键环节,通过通信手段、工具及信息传输体系实现信息传达共享<sup>[23]</sup>。

2.3.2 应急管理组织体制 日本建立中央、都道府县、市町村3级应急管理组织体制。在中央层面,内阁官房为应急管理核心部门,中央救灾委员会为综合协调机构。内阁与中央救灾委员会负责汇总收集全国突发事件应急信息,整合各部门分散信息,制定宏观应对政策和指导方针;内阁官房下设危机管理局和内阁情报汇集中心,负责对危机事件进行监测调查,搜集传达相关信息,定期上报情况并在网上公开,同时完善防灾通讯网络建设<sup>[24]</sup>。在地方,日本实行地方自治,设置相应灾害对策本部,综合协调各自区域内的应急管理工作,设专人负责收集、管理各类信息并及时汇报。此外日本各地方行政机构都设有信息公开中心,是政府信息公开、国民知情咨询的重要渠道,有效强化地方在应急处置时的信息统管能力<sup>[25-27]</sup>。

2.3.3 灾情监测信息网络 日本投入大量资金研究并建立灾情监测信息网络,如各类自然灾害监测系统、卫星系统、可视电话系统和直升机电视传输系统等。一旦发生突发事件,应急信息网络可分析灾难可能发生的时间、地点、规模等预警信息,充分保证紧急情况下信息收集、交换、传达及共享渠道顺畅并将相关信息向全社会发布<sup>[28]</sup>。

### 3 启示

#### 3.1 概述

不同国家在处置突发事件的过程中,根据自身

国情形成了各具特色的应急信息管理模式,其核心是构建系统完备的法律法规体系、建立中央-地方指挥管理架构以及严格高效的信息网络系统,尤其注重危险因素的识别、研判和快速应急响应。

#### 3.2 构建完备的应急信息管理法律法规体系

各国多以层次分明、体系完备的法律制度体系为支撑,对信息管理相关内容进行明确的规定和要求,如信息收集、传递,信息公开的主体、发布的程序和范围、信息监管等,基本涵盖应急治理中信息管理的重要内容,保障公众信息知情权。

#### 3.3 设置从中央到地方的专管机构

美、英、日等国从中央到地方均设有应急信息管理机构或部门,负责统一整合并管控应急信息。同时横向间不同部门建立紧密的联系网络,各自分工协作、相互配合,大幅提高沟通效率,保障信息收集、处理、反馈等环节工作的及时、快速、集中、动态和有序,也使得应急信息在突发事件预防准备、监测预警、应急处置中的作用得到充分发挥<sup>[29]</sup>。

#### 3.4 建立快速报告和监测预警等信息管理系统

发达国家着重建立反应灵敏、遍布全域的应急信息管理网络,注重信息快速收集、筛选和报送,信息内容涵盖应急管理各阶段<sup>[30]</sup>。同时政府组织专家学者研发统一标准的应急信息管理流程、规范或信息报送程序,针对不同级别、类型的突发事件设计对应风险预警和评估系统,在提升监测预警能力和预警准确度过程中便于管理者或决策者追踪危机事件进展,制定科学有效的危机应急对策<sup>[31-32]</sup>。

#### 3.5 建立突发公共卫生事件信息传播机制

信息传播机制(信息的发布与通告)是发达国家应对突发事件的典型经验,非常重视与媒体机构沟通,危机事件与危机问题一旦暴发及时利用新闻发布会、媒体和网络平台向公众和社会发布防控信息,通过信息播报和传播使公众了解事件发生和处理进展,打造开放式和公开化的沟通交流平台<sup>[33-34]</sup>。发达国家在突发事件中不但公开危机真相,还会以切实可行的方式邀请媒体等大众传媒参

与其中,改善与公众的沟通方式,借助媒体架起互通式交流的桥梁。

## 4 结语

本文通过文献调研方法对美国、英国、日本3个发达国家在应急信息管理法律法规、应急信息管理机构、管理机制及系统等方面的实践经验进行了梳理总结,以期为我国突发事件应急信息管理建设与完善提供借鉴参考。

## 参考文献

- 周晓英. 新冠肺炎疫情防控中的应急信息管理问题与对策研究 [J]. 图书与情报, 2020 (1): 51-57.
- 薛澜, 徐建华. 提升应急管理风险沟通能力 [J]. 中国应急管理, 2020 (4): 14-16.
- 中国应急信息网. 国务院安委会办公室 国家减灾委办公室 应急管理部关于加强应急基础信息管理的通知 [EB/OL]. [2019-04-30]. [http://www.emerinfo.cn/2019-04/30/c\\_1210122984.htm](http://www.emerinfo.cn/2019-04/30/c_1210122984.htm).
- 吴金鹏, 岢岚馨. 美国政府信息公开相关法律与制度解读 [J]. 情报科学, 2012, 30 (6): 843-847.
- 陈艳红, 钟佳清. 美国联邦应急管理局的应急信息发布渠道研究 [J]. 电子政务, 2017 (9): 101-109.
- 于魏华. 中外应急管理模式的比较与借鉴 [J]. 中国管理信息化, 2015 (9): 231-233, 234.
- 徐丽珊, 阚碧霞. 论中美两国自然灾害应急信息沟通机制 [J]. 乐山师范学院学报, 2012, 27 (10): 90-94.
- 吴晓涛, 申琛. 新阶段美国突发事件预防体系新特点及启示 [J]. 武汉理工大学学报 (信息与管理工程版), 2016, 38 (2): 154-160.
- 欧阳静, 陈小东. 美国突发公共卫生事件应急管理体系的启示 [J]. 预防医学情报杂志, 2020, 36 (7): 859-862.
- 王阳, 沈军军, 江震. 美国公共卫生信息学框架在公共卫生应急准备中的作用分析及启示 [J]. 竞争情报, 2020, 16 (6): 7-15.
- 张政. 美国重构应急体系后加强突发事件信息工作的主要做法及特点 [J]. 中国应急管理, 2016, 109 (1): 78-79.
- 刘琦. 我国突发公共卫生事件危机预警管理研究 [D]. 沈阳: 沈阳师范大学, 2016.
- Cool C T, Claravall M C, Hall J L, et al. Social Media as a Risk Communication Tool Following Typhoon Haiyan [J]. Western Pac Surveill Response J, 2015, 6 (Suppl 1): 86-90.
- Wolkin A F, Schnall A H, Nakata N K, et al. Getting the Message Out: Social Media and Word-of-Mouth as Effective Communication Methods during Emergencies [J]. Preh Disaster Med, 2018, 34 (1): 89-94.
- 贾群林, 陈莉. 美国应急管理体制发展现状及特点 [J]. 中国应急管理, 2019 (8): 62-64.
- 周冉墨, 于洋, 王英男. 美国应急管理体制综述及对我国的启示 [J]. 移动通信, 2018, 42 (12): 92-96.
- 万鹏飞. 英国政府信息公开的发展与反思 [J]. 公共管理评论, 2017 (1): 75-103.
- 王佩, 孙建文. 英国公共部门信息质量管理策略分析与启示 [J]. 图书与情报, 2015 (5): 99-108.
- 黄杨森, 王义保. 发达国家应急管理体系和能力建设: 模式、特征与有益经验 [J]. 宁夏社会科学, 2020 (2): 90-96.
- 李雪峰. 英国应急管理的特征与启示 [J]. 行政管理改革, 2010 (3): 54-59.
- 胡红濮, 代涛, 刘硕, 等. 英国卫生信息化建设经验及启示 [J]. 中国数字医学, 2015, 10 (7): 10-14, 29.
- 邹焱星. 英国政府信息公开和突发事件舆情应对的做法及启示 [J]. 城市管理与科技, 2019, 21 (1): 78-82.
- 高昊, 郑毅. 日本灾害信息传播应急机制及对我国的启示 [J]. 山东社会科学, 2020 (4): 38-43.
- 俞祖成. 日本地方政府公共卫生危机应急管理机制及启示 [J]. 日本学刊, 2020 (2): 12-22.
- 李征. 日本突发事件危机管理探析 [J]. 日本研究, 2020 (2): 11-23.
- 宋晓波. 日本突发公共卫生事件应急管理体系借鉴及对我国新冠肺炎疫情应对的启示 [J]. 中国应急救援, 2020 (3): 20-26.
- 马赫, 李晓北. 美国与日本应急广播信息发布的特点与启示 [J]. 有线电视技术, 2019 (5): 27-29.
- 姚国章. 完善基础设施建设, 应对公共突发事件——日本应急管理信息系统建设模式及借鉴 [J]. 信息化建设, 2006 (3): 26-29.
- 何旭, 成希, 伍林虹, 等. 国家应急信息管理机制建设问题研究 [J]. 现代商贸工业, 2020, 41 (28): 28-30.
- 范爱晶, 龚剑敏, 戚方圆, 等. 突发疫情卫生应急信息平台保障方案探讨 [J]. 中国卫生信息管理杂志, 2020, 17 (6): 744-747.
- 姚乐野, 胡康林. 2000-2016年国外突发事件的应急信息管理研究进展 [J]. 图书情报工作, 2016, 60 (23): 6-15.
- Lee W B, Wang Y, Wang W M, et al. An Unstructured Information Management System (UIMS) for Emergency Management [J]. Expert Systems with Applications, 2012, 39 (17): 12743-12758.
- 孟月莉, 王清波, 邱五七, 等. 部分国家公共卫生信息化共享建设经验及启示 [J]. 医学信息学杂志, 2020, 41 (4): 2-8, 18.
- 马家奇. 建设完善公共卫生应急管理信息体系的思考 [J]. 中国卫生信息管理杂志, 2020, 17 (6): 739-743.