

# 英国政府的应急体系

席翌彤

(科学技术部, 北京 100862)

**摘要:** 本文从宏观层面, 研究了英国政府内阁办公室领导下的英国三级应急体系以及相关政策法规。通过分析三级应急体系的组织机构、职能和运行机制, 旨在说明有效、完备的应急体系是统筹规划、多部门合作、反复预演与及时反馈的结果。

**关键词:** 英国; 应急; 系统; 机制

**中图分类号:** X4 **文献标识码:** A **DOI:** 10.3772/j.issn.1009-8623.2009.11.003

英国政府把国家面临的应急风险划分为若干类, 根据不同类型, 制定不同的应急计划。本文将从英国机构设置和运行机制的角度, 分析英国政府如何应对各类危机事件, 保护国家安全。

## 一、国民应急事务秘书处是英国应急事务的总体协调机构

国民应急事务秘书处成立于2001年7月, 由英国中央政府内阁办公室直接领导。英国内阁办公室是政府的中心部门, 与财政部一起, 是政府的领导核心。国家应急事务秘书处设立在内阁办公室中, 目的是实现政府对国民应急事务的有效管理。其职责是: 发现情况, 评估并报警; 准备做出反应; 充分做出对未来再发生此类情况的防范措施; 对有关团体提供领导和指导; 有效管理应急事务, 确保全社会稳定和安全。

国民应急事务秘书处工作通过负责情报、应急防御、安全事务的常务次官向部长们报告, 内阁办公室的部长负责内阁中秘书处的的工作。秘书处中设有若干团队: 平行审查和应对小组, 负责评估可能发生紧急情况的环境; 装备能力项目组, 为跨政府的装备能力项目提供项目管理; 战略与沟通小组, 为秘书处的领导提供直接支持; 国家应急法案和地方的响应装备能力小组, 负责实施

国家应急法案、地方响应能力和民事保护条文; 国际小组, 负责处理欧盟和北约伙伴在国际民事保护问题上的联系; 执行与运作小组, 负责协调整体执行计划和执行政策; 公司服务小组, 为整个秘书处提供通讯、人员配备等后勤技术支持; 应急计划学院, 负责承担应急计划和危机管理培训。

将国民应急事务秘书处这一“应急总指挥部”建立在政府内阁办公室, 对英国构建全国应急防御体系具有极其重要的作用, 它是一个跨部门、跨专业的领导部门, 动员了从中央到地方各级政府、广泛的公共部门, 以及企业和个人的力量, 共同构建国家应急防御体系。同时, 由于它是实体机构, 这一领导机构也具有很强的执行力。在秘书处的领导下, 英国建立起在全国范围搜寻风险的能力和全国层面的风险评估机制; 通过装备能力项目增强了应对风险的整体能力; 支持了一个全新的地区应急防御管理层; 发布了国家应急法案, 并争取到稳定的经费支持, 重组了应急计划学院; 增强了英国的国家安全保卫国际网络。

## 二、应急防御体系

英国政府认为, 完整的应急管理由6个部分组成: 预测、评估、防范、准备、反应和恢复, 前

作者简介: 席翌彤 (1971-), 女, 科学技术部 助工; 研究方向: 计算机、工商管理。

收稿日期: 2008年2月15日

四部分被称为“应急准备”阶段；后两部分被称为“应急反应和恢复”阶段。英国政府强调紧急情况发生时各部门能迅速反应，尽快使社会生产生活恢复正常，但同时，他们也非常重视紧急情况发生前的“应急准备”。为此，英国政府做了大量工作。

### （一）政策层面，颁布了国家应急法案

英国的国家应急法案分为两个独立部分：一个是关于国家安全保卫的地方措施；另一个是关于紧急权力。法案的第一部分阐述了在地方层面紧急突发事件发生时，各有关部门所担任的角色和清晰的责任划分整体框架，而且把有关单位分成类别1和类别2等两类，每一类有一套不同的职责。法案第一部分的主体内容是从2005年11月起实施的。法案的第二部分是由1920年的紧急权力法案发展而来。

### （二）中央政府层面，既加强统筹，又强调分工合作

#### 1. 统筹和合作

内政大臣全权负责应急准备和应急反应，各部长分管不同领导的工作。国民应急事务秘书处与英国政府各部门的工作结合起来，共同增强全国应对紧急情况的能力。政府各部门负责各自领域的应急计划和响应。

#### 2. 预先风险评估

中央政府负责对国家风险进行评估，以预先发现问题，及早准备。国家平行审查委员会发布的风险评估报告提前12个月对相关部门面临的潜在发生灾害情况给予预警，并描述可能的情况和影响。这种对风险进行评估的体系，经过5年的风险审查的实践，已经形成了对应急准备和战略计划的基础。

#### 3. 建立装备能力项目

这一项目是英国政府希望在全国范围构建的应急防御能力的核心内容，项目所确定的装备能力，形成了英国应对灾害挑战的防御能力。这些装备能力包括应对有大量死伤人员的情况，对化学、生物、放射性或核事故的应对，提供基本的服务，向公众通报消息发出警报的能力等等。

#### 4. 建立演习项目

政府实施的跨部门演习项目涉及大多数灾害

挑战。通过一系列牵头政府部门、相关管理部门以及地区和当地相关机构的协同工作，严格检验协作理念和效果。国家层面的滚动演习项目用于确保在当前全国情况下具有最可能用到的应急计划。

#### 5. 保持商业连续性的指导

这是为确保各商业部门或实体在灾难发生时服务可持续，保持关键的功能，并且在事后可以有效恢复而建立的。政府部门制定计划给所有这些组织提供同样的指导和训练。

### （三）权力下放机构，应急管理自成体系

英国的权力下放机构指苏格兰、威尔士和北爱。权力下放机构应急准备和应急计划安排与英国政府和英格兰的安排是不完全相同的，这在国家应急法案第一部分和在苏格兰、威尔士和北爱的相关法规中有具体规定。

### （四）地区层面，强调执行力和协作

英国应急防御体系中的地区，专指英格兰。在英格兰，地区层面的协作是英国国家安全保护体系的一个关键因素。它并不仅仅是地方层面的一个协作方式，也是中央政府为提高协作和信息沟通而延伸出的一个机制。其主要功能是提高中央政府、地方实体和其它组织之间的协作和信息沟通，以很好应对地区范围的各种事件。地区层面的协作既包括地方实体机构的代表，也包括中央政府的代表。这种协作可能发生在多个部门之间，也可能直接是两个或多个地方实体之间。地区范围的组织（如地区议会）根据地方情况不同也可能全部纳入到协作之中。

### （五）成立国家公共信息预警指导委员会

国家公共信息预警委员会成立于1997年，是个独立咨询机构，由许多专业人士和有丰富经验的人士组成，从高级经理到当地政府、公共设施、法规部门、以及广播媒体等。其职责也包括向中央和地方政府提供建议，以及促进全国范围的演习等等。

## 三、应急保障机制

### （一）重视、强调合作

组织间的协作在应急准备中是基本的。在紧急情况发生时，大量组织需要协作，政府在每一

层面上都有强有力的协作安排。首先,政府认为,需要协作的组织并不仅仅指伙伴组织,而且还指包括承包商、志愿者组织在内的一切组织,这些组织都应培养主动协作的意识。其次,政府鼓励协作内容涵盖参观访问、研讨会、电话、电子邮件和演习在内的各种形式。各个组织应旨在双边合作或参加多部门组成的团队或联席会议,对应急准备中的关键问题——风险评估、紧急情况计划、商业连续管理,以及公众信息发布和预警进行讨论。这些联席会议应该也考虑产生跨部门计划以及其它文件,包括协议条约,以及跨部门演习和其它培训。最后,在国家、地区、地方和权力下放层面,分别建立有相应应急事务联席会议。

## (二) 信息和数据共享是基础

分享信息是制定应急计划和实际操作的核心,公共部门之间,或公共与私人部门之间应及时将各自安排和计划通知对方,寻求对灾害理解、风险评估或其它计划安排方面的共识。应急计划制定、应急反应和恢复都与大量的信息分享有关:个人数据、应急计划、商业或敏感数据,以及涉及计划、反应和恢复的各种数据等等。近年来,不断出现的事件越来越显示出信息和数据共享的重要性。这里“信息共享”指非个人的信息,包括计划、图表、商业数据等。“数据共享”通常是指可以用于识别一个活体的信息,而且这种信息通常要符合1998年的数据保护法案。数据共享的条件:一是法律许可;二是确保数据的处理对个人是公平的;三是符合数据保护法案(1998)第2款中关于处理个人数据的6个条件之一;四是符合数据保护法案(1998)第3款中大量的更进一步的条件。

## (三) 对风险给予准确评估是必要环节

政府努力确保所有组织有一个清晰而有效的风险评估过程,使各层次组织形成一个整体评估并减轻国家所面临的风险。政府提倡六步评估过程,这六步评估过程正在被广泛实践,可以归为三个阶段:一是定义阶段。包括确定风险的情况和范围,以及将采取何种风险管理过程;二是风险评估阶段。就是识别威胁和灾害,分析可能的影响,并确定等级;三是风险处置阶段。确定何种风险过高,完善计划以消除风险,测试计划的

可行性以及相关的后备能力。风险评估应当引导出一个标准的应急计划过程,形成应急计划,并通过审计和演习的测试。相反,常规的风险评估的升级则只会使计划进行调整并进一步测试。风险评估也应该对风险环境的变化进行快速反应。这意味着处理过程应该是重复的,包含风险监测和升级机制。

英国政府负责英国面临的整体风险的评估,通常以5年为期,评估风险产生的影响。这形成了应急准备和装备能力计划的决策基础。国家的机构评估过程会对权力下放层次、地区和地方层次产生影响,以确保国家整体评估过程的整合升级。政府会在国家风险评估的基础上,对地区和地方风险防御联席会议进行指导,使其更有效和灵活地应对风险。

## (四) 建立商业连续性管理是根本

商业连续管理,帮助管理风险,使组织可以平稳运作,传送服务,确保组织在灾害事件发生时关键功能不丧失,在事后能有效复原。政府努力确保所有组织对商业连续管理有清楚了解,且必需是组织正常进行的管理过程的一个有机组成部分。

商业连续管理标准BS25999是一个演习的代码,取自商业连续管理的指导说明。它建立了商业连续管理的概念、过程和原则,提供了理解、发展和实施商业连续管理的基础。分为6个方面:一是商业连续管理的项目管理;二是对组织的理解;三是确定商业连续战略;四是发展和实施商业连续管理响应;五是商业连续管理学习、维护和回顾;六是将商业连续管理深深融入组织文化中。

在国家应急法案中,特别要求分类为重要(类别1)的实体要经常演习应急计划,确保在紧急情况下其普通功能可以稳定发挥作用。法案也要求当地政府给与商业连续管理有关的志愿者组织提供建议和帮助等等。商业连续性管理是英国应急防御管理的重要内容。

## (五) 制定完善应急计划

应急计划的目标是尽可能减少紧急事件的发生,而一旦发生紧急事件,好的计划会减少、控制或弱化危机事件的影响。应急计划可以被看作

是应急系列管理闭环的一个起始环节，这一闭环始于计划，最后是回顾计划和升级计划，然后开始新一轮闭环管理。应急计划集中于至少三类关键人群，即：志愿者、遇难者和工作人员。组织也应该在三种不同的领域内保持计划：一是对危机的预防；二是减少、控制或弱化危机的影响；三是与危机有关的其它行动。应急计划又分为两种类型：一种是普通计划；一种是专门计划。计划制定好后，要对计划的可行性通过演习进行测试，并对雇员进行培训。

#### （六）向公众通报信息，发出警报

英国政府认为，与公众良好的信息沟通可以更好地应对紧急突发情况，可以使负面影响减到最小。因此，英国政府很重视与公众的沟通，各级政府与媒体保持紧密联系。

#### （七）演习

演习主要有三种类型，分别是基于讨论基础上的演习、桌面上的演习和实际操作的演习。政府有大量合作的跨部门的学习项目，涉及一系列应对各种紧急突发事件的演习。

#### （八）紧急权力

在国内应急法案2004中的第二部分设定了英国的紧急权力框架。紧急权力允许政府在现行立法不足以最有效地应对最严重的紧急状况下，作为一种最后的手段采取的特殊的临时立法（紧急管制）安排。它确保在发生紧急情况时，政府能

在需要新的权力而又没有时间按正常程序立法的情况下，迅速反应提前采取的行动。

#### （九）国家应急恢复指南

该指南由国家恢复工作组历时9个月制作完成，其目标是为地方各单位提供应对紧急突发事件的简一标准的参考。指南包括：一般问题、人道方面、经济问题、基础设施、环境问题以及案例分析、索引等。

英国的三级应急体系自从建立以来，经历了伦敦地铁爆炸案、大雪极端天气、猪流感爆发等紧急事件，事实证明：这些紧急事件对英国社会造成的动荡并不剧烈，居民情绪比较稳定，人们生产生活很快恢复正常。通过对英国三级应急体系的研究可以发现，有效、完备的应急体系是统筹规划、多部门合作、反复预演与及时反馈的结果。■

#### 参考文献：

- [1] <http://www.cabinetoffice.gov.uk/>.
- [2] <http://www.berr.gov.uk/>.
- [3] <http://www.hse.gov.uk/>.
- [4] Business Continuity Management Toolkit.
- [5] Civil Emergency Act 2004.
- [6] Data Protection Act 1998.
- [7] Civil Contingencies Act 2004.
- [8] Good Practice Guide to Telecommunications Resilience.

## Emergency Response and Recovery System of UK

XI Yingtong

(The Ministry of Science and Technology of the People's Republic of China, Beijing 100862)

**Abstract:** The paper studies the three levels emergency response and recovery system leaded by Cabinet Office of UK government and the related regulators and policies. Through analyzing the organization, function and mechanism of the emergency response and recovery systems, we can learn that an effective and perfect emergency response and recovery system is result from strategic planning, collaboration widely between departments, frequently exercise and in-time feedback.

**Key words:** UK; emergency; system; mechanism