HOKUGA 北海学園学術情報リポジトリ
学校法人北海学園
北海学園大学
北海商科大学

タイトル	日本危机管理体制研究
著者	王，徳迅；Wang，DeXun
引用	
発行日	2006-11

Hokkai-Gakuen Organization of Knowledge Ubiquitous through Gaining Archives.

中国社会科学院创新工程学术出版资助项目

中国社会科学院文库 · 国际问题研究系列
The Selected Works of CASS · International Studies

日本危机管理体制研究

Crisis Management System in Japan

王德迅 著

中国社会科学出版社

中国社会科学院文库
国际问题研究系列
The Selected Works of CASS
International Studies

中国社会科学院创新工程学术出版资助项目

中国社会科学院文库 · 国际问题研究系列
The Selected Works of CASS · International Studies

日本危机管理体制研究

Crisis Management System in Japan

王德迅 著

中国社会科学出版社

图书在版编目（CIP）数据

日本危机管理体制研究／王德迅著．—北京：中国社会科学出版社，2013.5

ISBN 978-7-5161-2718-6

Ⅰ.①日… Ⅱ.①王… Ⅲ.①突发事件—公共管理—研究—日本 Ⅳ.①D731.33

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 112815 号

出 版 人　赵剑英
责任编辑　罗　莉
责任校对　吕　宏
责任印制　李　建

出　　版　中国社会科学出版社
社　　址　北京鼓楼西大街甲 158 号（邮编 100720）
网　　址　http://www.csspw.cn
　　中文域名：中国社科网　010-64070619
发 行 部　010-84083685
门 市 部　010-84029450
经　　销　新华书店及其他书店

印刷装订　北京一二零一印刷厂
版　　次　2013 年 5 月第 1 版
印　　次　2013 年 5 月第 1 次印刷

开　　本　710×1000　1/16
印　　张　25.25
插　　页　2
字　　数　421 千字
定　　价　69.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社联系调换
电话：010-64009791
版权所有　侵权必究

《中国社会科学院文库》出版说明

《中国社会科学院文库》（全称为《中国社会科学院重点研究课题成果文库》）是中国社会科学院组织出版的系列学术丛书。组织出版《中国社会科学院文库》，是我院进一步加强课题成果管理和学术成果出版的规范化、制度化建设的重要举措。

建院以来，我院广大科研人员坚持以马克思主义为指导，在中国特色社会主义理论和实践的双重探索中做出了重要贡献，在推进马克思主义理论创新、为建设中国特色社会主义提供智力支持和各学科基础建设方面，推出了大量的研究成果，其中每年完成的专著类成果就有三四百种之多。从现在起，我们经过一定的鉴定、结项、评审程序，逐年从中选出一批通过各类别课题研究工作而完成的具有较高学术水平和一定代表性的著作，编入《中国社会科学院文库》集中出版。我们希望这能够从一个侧面展示我院整体科研状况和学术成就，同时为优秀学术成果的面世创造更好的条件。

《中国社会科学院文库》分设马克思主义研究、文学语言研究、历史考古研究、哲学宗教研究、经济研究、法学社会学研究、国际问题研究七个系列，选收范围包括专著、研究报告集、学术资料、古籍整理、译著、工具书等。

中国社会科学院科研局

2006 年 11 月

目　录

前言 …… (1)

第一章　绪论 …… (1)
第一节　危机与危机管理 …… (1)
一　危机的定义 …… (1)
二　危机管理的定义 …… (5)
三　危机管理理论的演进 …… (7)
四　危机管理的相关理论 …… (9)
第二节　日本国情概况 …… (12)
一　地理位置与人口 …… (12)
二　行政体系 …… (13)
三　行政区域管理 …… (14)
四　灾害管理行政体系 …… (17)
第三节　日本危机管理体制概述 …… (17)
一　日本危机管理体制的形成 …… (17)
二　危机管理法律体系 …… (22)
三　内阁官房的决策机制 …… (29)
四　紧急事态应对机制 …… (31)

第二章　自然灾害危机管理 …… (38)
第一节　自然灾害管理体制 …… (38)
一　近年发生的主要自然灾害 …… (38)
二　防灾法律体系 …… (42)
三　防灾救灾组织结构 …… (46)

四 防灾信息、通信系统 …… (48)
五 防灾经费预算 …… (50)
第二节 应对地震灾害 …… (51)
一 防震减灾机制 …… (51)
二 案例分析:日本“2011 年东北地方太平洋冲地震” …… (54)
第三节 应对雪灾 …… (61)
一 雪灾概况 …… (61)
二 雪灾对策 …… (62)
三 案例分析:日本的“克雪”经验 …… (64)
第四节 巨灾保险 …… (66)
一 农业保险 …… (66)
二 地震保险 …… (74)
三 案例分析:应对“风评被害” …… (84)
第五节 防灾活动与社会参与 …… (93)
一 形式多样的防灾科普宣教活动 …… (94)
二 创新防灾减灾社会参与机制 …… (96)
三 案例分析:防灾避险教育从娃娃抓起 …… (100)

第三章 事故灾害危机管理 …… (102)
第一节 海上灾害管理 …… (103)
一 海上灾害现状 …… (103)
二 海上灾害对策 …… (103)
三 案例分析:“纳霍德卡”号油轮溢油事故 …… (107)
第二节 核能灾害管理 …… (111)
一 核能安全行政管理机构 …… (111)
二 核能灾害管理法规体系 …… (111)
三 核能灾害应急管理体系 …… (113)
四 案例分析:日本福岛第一核电站事故 …… (115)
第三节 火灾管理 …… (122)
一 火灾状况 …… (122)
二 火灾对策 …… (123)
三 案例分析:歌舞伎町大楼火灾 …… (124)

第四节　危险物品安全管理 …… (127)
一　危险物品的定义 …… (127)
二　危险物品的现状 …… (128)
三　危险物品的立法框架 …… (128)
四　管理体制与协调机制 …… (130)
五　“危险物品安全周”活动 …… (130)
第五节　交通安全管理 …… (131)
一　公路安全管理 …… (131)
二　铁路安全管理 …… (134)
三　案例分析:福知山线脱轨事故 …… (138)

第四章　健康危机管理 …… (144)
第一节　健康危机管理体制的构建 …… (144)
一　健康危机管理的由来 …… (144)
二　健康危机管理的含义 …… (145)
三　健康危机管理的法律体系 …… (146)
四　健康危机管理体制的运行 …… (147)
第二节　食品安全管理 …… (151)
一　接连不断的食品安全事件及其原因分析 …… (152)
二　构建完善的食品安全管理体系 …… (153)
三　依法严惩食品安全领域的各种违法行为 …… (164)
四　案例分析:“雪印乳业”集体中毒事件 …… (165)
五　案例分析:处理废弃食用油 …… (174)
第三节　传染病的危机管理 …… (177)
一　传染病相关法律法规 …… (177)
二　传染病的分类及报告制度 …… (177)
三　传染病应急机制 …… (178)
四　案例分析:应对口蹄疫疫情 …… (181)
第四节　应对老年认知症(痴呆症) …… (185)
一　老龄人口及认知症概况 …… (185)
二　“认知症对策 5 年计划” …… (187)
三　关心呵护认知症患者 …… (187)

第五章 环境危机管理 …… (189)
第一节 环境行政管理体制 …… (189)
一 中央环境行政管理体制 …… (189)
二 地方环境行政管理体制 …… (191)
三 中央与地方在环境管理上的关系 …… (192)
四 严查破坏环境案件 …… (192)
第二节 环境法律和教育体系 …… (193)
一 环境专门法律 …… (193)
二 环境教育体系 …… (194)
三 案例分析:大阪西淀川公害事件 …… (196)
四 案例分析:丰岛产业废弃物非法投弃案 …… (201)

第六章 企业危机管理 …… (207)
第一节 业务持续管理的国际比较 …… (209)
一 从"灾难恢复"到"业务持续"的嬗变 …… (209)
二 业务持续管理的含义与实施背景 …… (210)
三 英、美两国业务持续管理现状 …… (214)
四 英、美两国业务持续管理的特点分析 …… (216)
第二节 日本的业务持续管理 …… (217)
一 日本对业务持续管理与业务持续计划的理解 …… (217)
二 日本重视业务持续管理的背景 …… (218)
三 日本推进业务持续管理的过程和特点 …… (220)
四 日本业务持续管理指导方针简介 …… (226)
五 案例分析:业务持续管理与实践 …… (227)
第三节 安全生产管理 …… (231)
一 法律制度为依托 …… (232)
二 监督机制作保障 …… (233)
三 行业协会是纽带 …… (235)
四 工伤保险保平安 …… (236)
五 减灾计划立目标 …… (237)
六 案例分析:严厉查处"豆腐渣"工程 …… (238)

第七章　经济危机管理 …… (242)
第一节　粮食危机管理 …… (242)
一　对粮食安全的认知 …… (242)
二　粮食危机的应对体制 …… (244)
三　保障粮食安全的法律体系 …… (247)
四　保障粮食安全的措施 …… (248)
第二节　能源危机管理 …… (250)
一　石油的储备体系 …… (250)
二　能源开发新体制 …… (251)
三　完善紧急时的储备石油放出体制 …… (252)
四　能源危机管理的行政机构 …… (253)
五　能源危机管理的相关法律 …… (253)
第三节　金融危机管理 …… (254)
一　金融监管体系 …… (254)
二　控制金融风险、处置危机的方式 …… (256)
三　处理不良债权 …… (257)
四　应对全球金融危机 …… (260)

第八章　日本社会危机管理 …… (262)
第一节　学校危机管理 …… (262)
一　何谓学校危机管理 …… (262)
二　学校危机管理的内容 …… (264)
三　通过立法保障学校安全 …… (266)
四　积极营造学校安全环境 …… (267)
五　案例分析:校园欺凌问题 …… (268)
第二节　日本的自杀问题 …… (273)
一　自杀的现状 …… (273)
二　自杀问题的原因分析以及立法情况 …… (275)
三　政府预防自杀对策的实施过程以及具体做法 …… (277)
四　案例分析:应对“求职失败自杀” …… (279)
五　有关自杀统计资料介绍 …… (281)

第三节 互联网安全管理 …… (282)
一 网络犯罪情况 …… (282)
二 健全相关法律,为网络安全保驾护航 …… (283)
三 成立专门机构,严密监管网络安全 …… (285)
四 开发应用新技术,破解网络安全威胁 …… (286)
五 强化行业自律,构筑网络安全防线 …… (286)

第九章 涉外危机管理 …… (288)
第一节 涉外危机管理现状 …… (288)
一 涉外危机管理机构 …… (289)
二 涉外危机管理措施 …… (289)
三 案例研究:日本驻秘鲁大使馆人质事件 …… (291)
第二节 海外企业危机管理 …… (297)
一 完善体系:打造风险防范完整链条 …… (298)
二 保险制度:企业海外投资的保护伞 …… (300)
三 全球卫星定位风险监控系统:海外企业的守护神 …… (301)
四 安全防范:从自己做起 …… (302)
第三节 海外留学安全管理 …… (304)
一 海外留学安全事件回放 …… (304)
二 海外留学安全对策 …… (304)
三 海外留学的法律解读 …… (308)

第十章 对日本危机管理体制的基本评价与启示 …… (310)
第一节 对日本危机管理体制的基本评价 …… (310)
一 注重法律法规的制定与修订 …… (310)
二 基层组织在防灾减灾中的作用明显 …… (311)
三 民众的危机意识普遍较高 …… (311)
四 防灾减灾科技含量高 …… (312)
五 不断总结危机管理新理念 …… (313)
六 积极参与国际防灾合作 …… (313)
第二节 日本危机管理体制的启示 …… (314)
一 进一步完善应急管理法制建设 …… (314)

二　进一步提高公民的危机意识 …… (315)
三　进一步加大对防灾科技研发的投入 …… (315)
四　进一步继续深化发展国际减灾合作 …… (316)

附录一　日本中央和地方政府危机管理部门 …… (317)

附录二　日本危机管理主要研究机构简介 …… (321)

附录三　日本《灾害对策基本法》 …… (328)

主要参考文献 …… (382)

前　言

什么是世界各国当今最为关注和耗费人力、物力、精力最多的领域？笔者的回答是“危机管理”。正如美国前国防部长罗伯特·S. 麦克纳马拉所说的，“今后的战略可能不复存在，取而代之的将是危机管理”。进入21世纪以来，由于现代化进程的加快、对资源开发利用的加深、网络通信的普遍运用、人员交往和贸易增多等因素的影响，经济、社会和自然界都已进入一个各类突发事件发生概率更大、破坏力更大、影响力更大的阶段，呈现出多灾频发、并发，灾害衍生蔓延等特点。为了在21世纪的竞争中争取主动，世界各国已经开始认真研究危机管理的规律，并在完善危机管理体制的同时，采取各种措施，努力减少危机造成的损失。

日本是亚洲东部的一个群岛国家。一方面，受地理位置、地质构造以及气候等因素的影响，经常遭到自然灾害的袭击；另一方面，随着经济的高速发展和国际社会环境的重大变化，自20世纪90年代以来日本相继发生了东京地铁沙林毒气、食物中毒（O－157）、阪神大地震、东日本大地震以及核物质泄漏等危机事件。为了应对类型庞杂的“天灾人祸”，20世纪90年代中期以来，日本政府在原有的防灾管理机制的基础上，构建了一套从中央到地方的较有特色，也较成功的综合性的国家危机管理体制。特别是其完备的应急法律体系、高效的应急组织和动员机制以及国民极高的危机意识，引起世界各国的关注。

本书于2009年1月被正式列为中国社会科学院重点课题。因为笔者长期从事日本灾害管理问题研究，实际上在立项之前，已经为此做了大量的调研和资料收集工作。课题立项之后，笔者又多次对日本北海道、仙台、宫城、阪神、东京、札幌等地区的防灾情况进行实地考察。通过大量的实地调查研究，掌握了丰富的第一手资料，加深了对日本危机管理体制机制的感性认识，为写好这本书打下了必要的基础。

2011 年初，正当此书即将交稿之时，3 月 11 日下午 14 点 46 分，日本东北部近海不幸发生了世界地震史上罕见的里氏 9.0 级特大地震，地震引发了大规模海啸和核泄漏事故，给人民生命财产造成巨大损失。面对电视中那一幕幕惨烈的场景，我在默默祈愿逝者安息，生者平安的同时，也萌发出用笔记录下日本全体国民抗击这场巨大震灾的念头，于是便有了书中分析日本应对“3·11”大地震的经验与教训的内容。

本书对日本自然灾害危机管理、事故灾害危机管理、健康危机管理、环境危机管理、企业危机管理、经济危机管理、社会危机管理、涉外危机管理等进行了实证分析和研究。全书包括绪论由 10 章组成，各章的具体内容简单归纳如下：

第一章绪论，主要阐述危机、危机管理的概念、危机管理相关理论的演进和日本危机管理体制的构成。第 2 章论述了日本自然灾害危机管理机制，重点介绍了应对地震灾害、雪灾对策等案例。同时，对防灾减灾社会参与机制、巨灾保险和“风评被害”危机进行了剖析。第 3 章重点介绍事故灾害危机管理，包括日本的海上灾害管理、核能灾害管理、火灾管理、危险物品安全管理以及交通安全管理。在海上灾害对策中列举了“纳霍德卡”号油轮溢油事故的处置经过；在铁路安全管理一节中，实证分析了日本福知山线脱轨事故的调查及事后赔偿情况。第 4 章重点介绍日本健康危机管理的做法，包括传染病的危机管理以及应对老年认知症（痴呆症）。在食品安全管理一节，侧重对日本依法严惩食品安全领域各种违法行为的情况进行了分析。本章的案例分析包括日本“雪印乳业”集体中毒事件、日本如何处理废弃食用油和应对口蹄疫疫情。第 5 章重点介绍日本的环境危机管理体制，包括环境行政管理的组织结构、法律和教育体系等。同时还实证分析了日本有名的“丰岛产业废弃物非法投弃案”和“大阪西淀川公害事件”。第 6 章重点介绍日本的企业危机管理，包括对业务持续管理（BCM）理论进行国际比较研究以及对业务持续管理在日本的实践情况进行的考察。在安全生产管理一节中，对日本行业协会以及工伤保险制度进行概述。第 7 章分析了日本应对经济危机的做法，包括应对粮食危机、能源危机和金融危机。第 8 章介绍日本的社会危机管理，具体包括学校危机管理、自杀问题以及互联网安全管理等。第 9 章介绍日本的涉外危机管理。在分析日本涉外危机管理现状的同时，侧重对企业海外危机管理以及海外留学危机管理的对策进行了探讨。本章的案例研究是

“日本驻秘鲁大使馆人质危机事件”。第10章为全书的结论部分，在对日本危机管理体制进行综合评价的基础上，结合我国应急管理建设的现实状况，提出了完善应急管理法制建设，提高公民的危机意识，加大对防灾科技研发的投入以及进一步发展国际减灾合作等具体政策建议。本书的附录包括日本危机管理主要研究机构介绍、日本防灾与危机管理有关的法规目录以及日本最新版本的《灾害对策基本法》。

综观日本危机管理体制的实践过程，可以说，经验不少，教训也不少。笔者认为，深入研究日本危机管理的经验和教训，不仅对构建和完善我国应急管理体制有所启迪，同时也有助于我们加深对日本经济、政治以及社会的总体认识。日本在1995年阪神·淡路大地震后，构建起完善的综合性国家危机管理体制，但在应对这次“3·11”多灾并发的复合型灾难时，该体制暴露出许多问题。应该说这与日本经济、政治体制有直接关系，这些问题在书中虽然有所涉及，但由于篇幅和资料所限，着墨不多。本人今后将对上述问题进行更深入研究。

本书写作过程中，在中国社会科学院世界经济与政治研究所内进行了多次专题讨论，并在中日危机管理论坛上进行专题报告，得到了同行专家学者们的指教。课题结束后，承蒙吴白乙教授、谈世中教授和宋劲松教授对课题进行结项评审，三位专家对本书予以充分肯定和高度评价，提出了许多宝贵的意见和建议。对各位先生的指导和帮助表示衷心感谢。

吴白乙教授认为，该书从自然灾害到涉外危机管理等8个领域，较为全面地梳理和分析了日本危机管理体制成因、特色和实效，是目前国内相关研究中基于国别经验的系统性学术专著之一。作者注重对日本危机管理体制进行实证性研究，其中应对雪灾以及回收废弃食用油的再利用等案例分析，都对于处理当下中国所遭遇的类似问题具有高度关联和借鉴意义。此外，该书对目前国际危机管理研究界的新兴课题“业务持续管理”进行了深入研究，并对日本的做法和国家标准作出独到的分析和评估。这对于推动该概念在中国的危机管理研究，丰富适应中国国情特点的应急管理理论具有重要的学术价值。

谈世中教授认为，这是一项较为优秀的研究成果。作者系统分析了日本从应对自然灾害为主的防灾体制阶段向构建综合性国家危机管理体制阶段的转变过程，在认真总结其成功经验和失败教训的基础上，探索和概括了危机管理中不少规律性东西，在理论上提出了不少有创新意义的新观

点、新见解。该研究成果的另一个特色不是从理论到理论，而是在解剖日本危机管理的具体实践活动中得出理论概括，因而更具有可信度。更为重要的是，作者不是对日本危机管理的个别部门的个别实践活动进行“选择性”的剖析，而是全方位的全面、系统分析，使研究成果更为扎实和客观，得出的结论更为准确。

宋劲松教授认为，该研究的学术创新表现为，一是完整地研究了日本危机（种类）体系；二是结合案例分析日本各类危机的管理体制；三是在国内首次研究“风评被害”；四是把“业务连续性管理”纳入危机管理分析框架。这些对丰富我国的危机管理理论有相当的价值。

尽管得到各位同仁的好评和鼓励，但笔者深知，自己对日本危机管理的研究是粗浅的，充其量仅仅是入门而已。由于学识有限，书中肯定尚存不少疏漏谬误之处，敬请学界专家及读者不吝赐教，如果读者能在本书中获得一些有益启示，我将不胜荣幸。

在本书付梓之际，我想表达若干谢忱：

感谢世界经济与政治研究所余永定研究员、谈世中研究员、王逸舟研究员、路爱国研究员、谭秀英编审、周见研究员在本书写作过程中和平日里给予的诸多指导和帮助。感谢曾与我一起完成国情调研项目“中国应急管理机制现状调研”的邵峰研究员、张金杰研究员、杨林副研究员以及为此提供支持的卢国学副研究员、孙丽丽副编审、魏蔚博士和信息资料室的李国红。

中国中医药报社的迟晓东先生为该书提供了日本有关应对传染病的资料，在此表示衷心感谢。

作者在写作以及赴日考察期间，许多日本前辈和友人给予的勉励和帮助也让我难以忘怀。经凌星光教授的引荐我曾拜访了原日本内阁府防灾担当大臣村田吉隆先生，获得了有关日本应对自然灾害等方面的珍贵资料。在日本期间，得到了北海学园理事长森本正夫先生、旭川大学原校长三木毅先生、北海商科大学西川博史先生、伊藤昭男先生、苏林女士和日本东北学院大学杨世英先生的极大帮助，他们不仅在学术研究上为我释难答疑，还为我提供了大量的最新资料。北海学园大学川端俊一郎先生给我寄来他珍藏的《震灾大臣特命室》（小里贞利著，读卖新闻社，1995 年 8 月）一书；北太平洋地域研究中心松江昭夫先生和高田喜博先生曾亲自带我到国土交通省北海道局进行座谈交流。对这些日本前辈和友人，我的

心里常常涌动着敬佩和感动。

书稿完成后，承蒙中国社会科学出版社欣然同意出版本书，该社罗莉女士在书稿编辑及设计等方面付出了辛勤的劳动，在此一并致谢！

最后，还要感谢我的家人，在这里特别要感谢妻子给予我的鼓励和支持，她不仅在我出国研修或考察期间承担起家里的一切事务，还为我收集了大量的相关文献，成为我顺利完成此书的可靠保证。在此，向他们表示深深的感激之情。

王德迅

2013 年元月

第一章

绪　论

第一节　危机与危机管理

一　危机的定义

一般认为，“危机”一词源自希腊语“Krisis”（决断）和“Krinein”（决定、判定），但也有认为拉丁语的“decisio”（决定、决断）是危机的语源。[①] 当初，希腊语的“危机”普遍用于医学领域，其原意是形容病人是走向死亡，还是逐渐恢复的转折点，后被演绎成人们不可预期、难以控制的状态。那么，学理意义上的危机究竟是什么呢？作为危机理论的创始人——美国心理学家卡普兰（G. Caplan）认为，危机状态是指当人们面对重要生活目标的阻碍时产生的一种状态，这里的阻碍，是指在一定时间内，用惯常的方法难以解决的问题。[②] 在卡普兰提出危机的概念后，很多学者开始“走近”危机，并从不同侧面研究危机。目前具有代表性的定义有以下几种。

被誉为危机研究先驱的查尔斯·赫尔曼认为：“危机是威胁到决策集团优先目标的一种形势。在这种形势中，决策集团作出反应的时间非常有限，且形势常常向着令决策集团惊奇的方向发展。”[③] 这一定义是一个“决策取向型”定义，其优点在于强调了危机情境中决策的困难。

---

① ［日］大泉光一：『危機管理学総論：理論から実践的対応へ』，ミネルヴァ書房，2012年4月，第3頁。

② Bloom, B., “Definitional Aspects of the Crisis Concept,” *journl of Consulting Psychology* XXVⅡ, 1963, p. 499. 转引自［日］大泉光一：『危機管理学総論：理論から実践的対応へ』，東京：ミネルヴァ書房，2012年4月，第4頁。

③ C. F. Hermann, *International Crisis: Insights From Behavioral Research*, New York: Free Press, 1972, p. 13. 转引自中国现代国际关系研究所危机管理与对策研究中心编著：《国际危机管理概论》，时事出版社2003年版，第5页。

荷兰莱登大学危机研究专家乌里尔·罗森塔尔认为："危机是一种严重威胁社会系统的基本结构或者基本价值规范的形势。在这种形势中，决策集团必须在很短的时间内，在极不确定的情况下作出关键性决策。"①

劳伦斯·巴顿认为："危机是一个会引起潜在负面影响的，具有不确定性的大事件。这种事件及其后果可能对组织及其员工、产品、服务、资产和声誉造成巨大的损害。"②

美国波士顿大学著名公关学者奥托·里宾杰教授（O. lerbinger）则从组织的角度出发，将危机界定为：突然发生的、导致一企业组织陷入争议，并对企业未来的获利性、成长乃至生存发生潜在威胁的事件，对于该事件如果企业没有采取行动局面会恶化甚至无法挽回。③ 里宾杰的定义尽管是针对企业提出的，但实际上对各类社会组织都具有借鉴意义。

斯格（M. W. Seeger）、塞尔瑙（T. L. Sellnow）和乌尔默（R. R. Ulmer）等人认为危机是一种能够带来高度不确定性和高度威胁的，特殊的、不可预测的、非常规的事件或一系列事件。④

日本学者加藤朗认为，危机是某种稳定的状态急剧向否定的方向变化，意味着转机或"决定性瞬间"。⑤

大泉光一则认为：危机是"一瞬间发生的夺去人们生命财产的可怕事件，是影响到个人的固有观念和主观观念的事情"。⑥

综上所述，危机一般的被认为是指对一个社会系统的基本价值和行为准则架构产生严重威胁，并且在时间压力和不确定性极高的情况下必须对其作出关键决策的事件。而且危机的发生对组织、社会的存在和发展具有重大的影响。如果处理不当，则危在旦夕；处理得法，则会成为未来良性

---

① Uriel Rosenthal, etc, (ed.), *Coping with Crisis: the Management of Disasters, Riots, and Terrorism*, Springfileld, Illinois: CharlesC. Thomas Publisher Ltd 1989. 转引自中国现代国际关系研究所危机管理与对策研究中心编著：《国际危机管理概论》，时事出版社2003年版，第5页。

② ［美］劳伦斯·巴顿：《组织危机管理》，清华大学出版社2002年版，第1页。

③ Otto Lerbinger, "The Crisis Manager: Facing Risk and Responsibility" (New Jersey: Lawrence Erlbaum Association, 1997) p. 4.

④ Seeger, M. W., T. L. Sellnow, and R. R. Ulmer. "Communication, organization, and crisis". *Communication Yearbook*. Vol. 21. 1998. pp. 231 – 275.

⑤ ［日］加藤朗：「危機管理の概念と類型」，日本公共政策学会年報1999年1月，第4頁。

⑥ ［日］大泉光一：「危機管理学総論：理論から実践的対応へ」，ミネルヴァ書房，2012年4月，第4頁。

发展的坚实基础。因此，危机是特定组织、社会命运恶化和转机的分水岭。

（一）危机的种类与类型

如图1—1所示，危机的种类可以分为自然灾害（disasters）和人为灾害（induced catastrophes）两大类。所谓自然灾害是指由于自然异常变化造成的人员伤亡、财产损失以及环境破坏等现象或一系列事件。自然灾害不是人为因素引起的，属于不可抗力和意外紧急事态。其范畴包括地震、火山喷发、海啸、洪水、龙卷风、寒流、雷击、火灾、台风、暴风雪、飓风、疾病（传染病）等。人为灾害主要指由个人或集团的故意行为直接引发的紧急事态。主要包括事故（人身事故、产业事故），恐怖袭击（诱拐及绑架、劫机、暗杀等），犯罪行为（胁迫、爆炸、袭击等），破坏活动（暴动、抗议活动、产品污染）等。

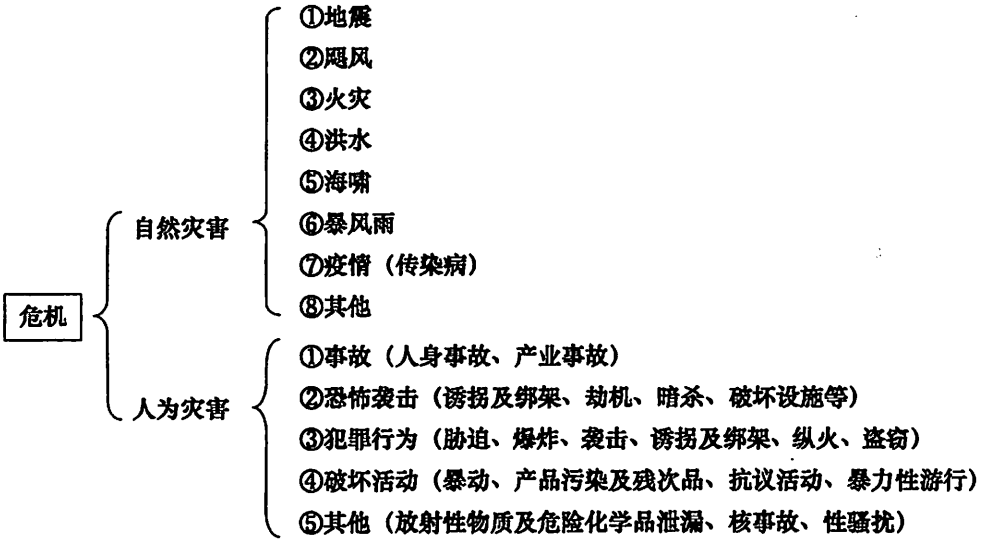


图1—1　危机的种类

资料来源：［日］大泉光一：『危機管理学総論：理論から実践的対応へ』，ミネルヴァ書房，2012年4月，第13頁。

对于危机的类型，国内外有关学者曾进行了一些尝试性分析，他们或者依据危机产生的基本动因将其划分为自然危机（天灾）与人为危机（人祸），或者按照危机的层次将其划分为全球和区域危机、国际危机、

国家危机、地区危机、组织危机和个人危机。[①] 此外，还有学者按照危机的性质将危机分为冲突型危机（conflict crisis）、连锁型危机（solidarity crisis）以及复合型危机（multiple crisis）三种类型。[②] 其中，冲突型危机主要表现为各类恐怖袭击事件；连锁型危机是指“非典”SARS、禽流感、放射性物质及危险化学品泄漏、环境污染、核事故等；复合型危机是由一次危机发生后引起的多次不同的灾害。例如，2011 年 3 月 11 日发生的东日本大地震、巨大海啸以及福岛核泄漏事故。

（二）突发事件、紧急状态、灾害与危机的区别

突发事件（contingency）是指突然发生，造成或者可能造成严重社会危害，需要采取应急处置措施予以应对的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件。突发事件的危害程度有可能很大，但也有可能有限。

紧急状态（emergency）是指发生或者即将发生特别重大突发事件。它更多的是指突发事件的关键临界点，这种提法从法律和国家的角度来看待突发事件，更多的偏重于性质严重到可以威胁政府统治权力的事件。突发事件和紧急状态更加强调的是事件的影响方式是突如其来的，事先难以预料，需要紧急处置。突发事件和紧急状态影响的范围既可以是公共范畴，也可能是私域范畴。

灾害主要是指自然因素、人为因素或由二者共同作用所引起的对人类生命、财产、人类生存环境造成破坏损失的现象或过程。灾害的发生既有以突然发生的方式产生影响的（如地震），也有以可预见的方式影响社会的。灾害的影响范围一般涉及不同的公共范畴（如不同地域或不同系统）。危机是全过程、全方位地描述那些突发的可能产生较大破坏损失的事件。在现实生活中，由于突发事件、紧急状态、灾害之间相互重叠和转化，特别是在一定的外界条件下，任何一次自然灾害和人为事故都可能成为危机的主体，例如，因为旱灾可能导致饥荒，从而酿成社会的危机。因此，从逻辑上推断，危机必定是灾害，然而灾害通过有效的控制和治理未必就形成危机（见图 1—2）。

---

① 中国现代国际关系研究所危机管理与对策研究中心编著：《国际危机管理概论》，时事出版社 2003 年版，第 9 页。

② ［日］大泉光一：『危機管理学総論：理論から実践的対応へ』，ミネルヴァ書房，2012 年 4 月，第 14 頁。

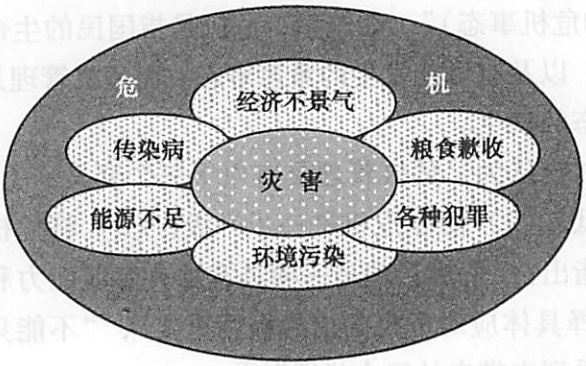


图 1—2　危机与灾害的关系

二　危机管理的定义

危机管理的内涵是什么？目前国内外并没有统一的定义。各国学者从各自研究的角度给危机管理下了不同的定义。

罗伯特·希斯认为："危机管理包含对危机事前、事中、事后所有方面的管理。有效的危机管理需要做到如下方面：转移或缩减危机的来源、范围和影响，提高危机初始管理的地位，改进对危机冲击的反应管理，完善修复管理以能迅速有效地减轻危机造成的损害。"①

美国南加州大学商学院教授米特罗夫（Ian I. Mitroff）提出危机管理五阶段模型，即信号发现（识别危机发生的警示信号）；准备和预防（查找已知的危机风险因素并尽力减少潜在损害）；控制和防止损失；恢复（尽可能快地回到正常状态）；学习阶段（总结教训）。②

美国著名学者史蒂文·菲克（Steven Fink）则认为，危机管理是组织对所有危机发生因素的预测、分析、化解、防范等而采取的行动。简言之，"任何防止危机发生的措施、任何消除危机产生的风险与疑惑都是危机管理"。③

日本《内阁法》第 15 条第 2 款规定，所谓危机管理是指"应对和防

① ［美］罗伯特·希斯：《危机管理》，王成等译，中信出版社 2001 年版，第 17—18 页。

② Mitroff, I., "Crisis Management: Cutting through the Confusion," Sloan Management Review, Winter, 1998, pp. 15 - 20.

③ 菲克（Steven Fink）：《危机管理》，韩应宁译，台北：天下文化出版社 1987 年版，第 25 页。

止国民的生命、身体或财产受到重大损失，以及有可能发生的紧急事态（不包括国防上的危机事态）”。在这里，危机是指国民的生命、身体或财产遭受重大损失，以及有可能发生的紧急事态。而危机管理是指应对和防止危机以及该事态的发生。

日本学者木村汎认为，危机管理具有以下三个要义：（1）将危机的受害程度降到最低；（2）防止危机进一步升级；（3）将危机恢复到正常状态。他进一步指出：“危机管理是一项具有独自专业能力和高度技巧的特殊工作”，“选择具体应对危机的措施极为重要”，“不能只看到危机的负面影响，还要看到它带来的巨大机遇”。①

中邨章认为：“危机管理主要由四个条件构成，即事前准备（preparedness）、响应性（responsiveness）、恢复（recovery）和减灾（mitigation）。”②

二宫厚美认为：“危机管理是鉴于危机的不确定性质，提前建立信息、预报等管理的有事应对体制。”③

武井勋认为，危机管理是置身于各种危机的组织，为了生存和将损失最小化而采取有关预测危机，制定以控制风险为中心的危机对策以及组织、指导、调整并进行统一管理的过程。④

美国学者鲍勇剑和陈百助认为，危机管理是一门研究为什么（why）人为造成的危机会发生，什么样（what）的步骤或方法可以避免这些危机的发生，一旦危机发生，如何（how）控制危机的发展和消除危机的影响的科学。⑤

从以上各种定义出发，不难看出危机管理实际上是按照危机事件的发展情况而对其展开有效控制和救助的管理工作的全过程。对危机管理过程

---

① ［日］木村汎编：『国際危機学：危機管理と予防外交』，東京：世界思想社，2002 年 6 月，第 6—10 頁。

② ［日］中邨章编著：『行政の危機管理システム』，東京：中央法規出版社，2000 年 8 月，第 34 頁。

③ ［日］二宮厚美：『日本経済と危機管理論』，東京：新日本出版社，1982 年 10 月，第 14 頁。

④ ［日］武井勲：『リスク・マネジメントと危機管理』，東京：中央経済社，1998 年 5 月，第 15 頁。

⑤ 鲍勇剑、陈百助：《危机管理——当最坏的情况发生》，复旦大学出版社 2003 年版，第 7 页。

的划分目前还没有统一的结果，一般包括：罗伯特·希斯的“4R”模型；美国学者米特罗夫的五阶段模型以及诺曼·奥古斯丁的六阶段模型。笔者认为罗伯特·希斯的“4R”模型较为准确地反映了危机管理的全过程，下面进行具体说明。

罗伯特·希斯将有关危机管理过程划分为缩减（Reduction）、预备（Readiness）、反应（Response）和恢复（Recovery）四个阶段（由于每个阶段英文名称的第一个字母为R，所以又简称为4R模型）。[①] 罗伯特·希斯认为，所谓缩减是指通过风险评估，确认危机的来源。预备则是指建立预警系统，并通过对组织成员进行培训和演习，提升应对危机的能力。反应阶段，要求管理者分析危机影响，制定危机反应计划，并具备必要的资源和技能。恢复是指控制危机后，迅速将人力、财力、物力以及工作流程恢复至常态，并对应急过程进行评价和总结。

三 危机管理理论的演进

日本学者大泉光一将危机管理理论的发展过程分为经验主义的调查、调查与模型结合、原因和结果的理论分析以及提高预测能力四个阶段。

他认为有关危机理论的研究发端于1962年古巴导弹危机，当时以美国为首的西方学者对危机的研究大都集中在调查紧急事态，分析危机事件的应对措施，总结危机过后的恢复状况等方面。多数危机管理专家只是凭着经验对孤立的个案进行研究，如艾利森（Alison）、迈尔斯（Meyers）以及霍户沙（Holusha）、什里瓦斯塔瓦（Shrivastava）等。另外，也有运用比较的方法从事危机管理研究的学者，如皮罗（Perrow）、米勒（Miller）。而采用经验主义的方法研究危机管理的代表是芬克（Fink）、保夏特（Pauchant）和米特罗夫（Mitroff）。从20世纪60年代到80年代初，比较有代表性的著作有：科泽尔的《社会冲突的功能》（L. A. Coser, the Functings of Social Conflict. New York: Free Press, 1956年），格尔的《人们造反时》（T. R. Gurr, When Men Rebel. Princeton, NJ: Princeton, University Press, 1970年），戴恩斯的《灾难中的组织行为》（R. R. Dynes, Organized Behavior in Disaster, Lexington, Heath, 1970），艾利森的《决策的实质》（G. T. Allison, Essence of Decision: ex-

① ［美］罗伯特·希斯：《危机管理》，王成等译，中信出版社2001年版，第31页。

plaining the Cuban Missile Crises. Boston, Little Brown, 1971 年), 赫尔曼的《国际危机：从行为研究角度考察》(C. F. Hermann, international Crises: Insight from Behavioral Research. New York: Free Press, 1972 年), 杰维斯的《国际政治中的认知与错误认知》(R. Jervis, Perceptions and Misperceptions in international Politics. Princeton, Princeton University Press, 1976 年), 齐默尔曼的《政治暴力、危机与革命》(E. Zimmeman, Political Violence, Crises and Revolutions: Theories and Research. Boston: Hall, 1983), 罗森塔尔《应对管理危机：灾难、暴动和恐怖主义管理》(Uriel Rosenthal, etc. ed. Coping with Crises: the Managemant of Disasters, Riots, and Terrorism. Springfield, Illinois: Charles C. Thomas Publisher Ltd.), 以及《管理危机：威胁，困境，机会》(Uriel Rosenthal, etc. ed. Managing Crises; Threats, Dilemmas, Opportunities. Springfield, Illinois: Charles C. Thomas Publisher Ltd) 等。①

随着对危机管理理论研究的不断深入，特别是危机管理理论作为一门独立学科在国际学术领域出现后，引起西方各国政府的重视，它们纷纷设立专门的研究机构（如美国的行政管理协会的危机管理分会，瑞典的国防学院危机管理研究培训中心），并结合社会科学中社会冲突理论、心理学中的认知失调理论、经济科学里的发展经济学、制度经济学等理论，从不同角度对各类历史危机事件进行总结和深入分析。值得一提的是，研究方法的创新对危机管理研究的兴盛也起了决定性作用。学者们不再从哲学或者历史角度入手，而更多地采用了定量分析、建立模型以及计算机处理等方法，对历史和现实中的各项危机进行实证比较和分析。例如，皮罗（Perrow）等学者，开始借助组织结构模型进行分析，而齐曼（Zeeman）利用计算机和混沌学理论，取得了有关预测研究的成果。总之，从 20 世纪 60 年代至 80 年代，西方国家虽然面临的问题是多领域的，但是由于受到两极格局的制约，危机研究的重点集中于国际关系领域对危机状态、危机决策和危机应对的研究，特别是面临战争威胁时国家的危机决策。20 世纪 90 年代以后，伴随着冷战的结束，国际安全环境有了较大改善，与此相适应，危机管理的研究范围和重点也有所变化。国家之间重大突发事

① ［日］大泉光一:『クライシス・マネジメント：危機管理の理論と実践』，東京：同文館，1993 年，第 57 頁。

件以及一国国内的重大政治事件虽然仍属危机管理研究的重要内容，但非传统安全问题的重要性大大上升，即国家之间可能爆发危机的领域从传统的“高政治”领域扩展到“低政治”领域。人们在关注传统的政治危机和军事危机的同时，还将视野投向灾害危机管理（包括自然灾害和人为灾害）、健康危机管理、环境危机管理、企业危机管理和社会危机管理等体系的构建。如罗伯特·希斯博士的《危机管理》一书，从企业管理、公共事业管理的角度对危机进行系统研究，从个案分析入手，涉及了政府和商业机构危机管理的所有领域，从危机反应、危机恢复、计划安排、风险评估到危机评价，以其独到的视角和广博的知识对危机管理的方方面面提出了自己深刻而系统的见解，代表了目前西方国家危机管理理论从“研究单一的危机管理体制”向“研究综合性危机管理体制”的转型。

进入21世纪以来，世界范围内出现了一系列重大危机，包括“9·11”事件、伊拉克战争、SARS爆发、禽流感流行、印度洋海啸、地震等自然灾害、网络黑客袭击及病毒爆发，等等。也正因如此，危机管理理论的研究呈现出一些新的特征：其一，研究内容从单一的政治危机扩展到公共管理的各个领域；其二，研究目的由原来的政治目标转变为建立整合的公共危机管理体系，实现有效的危机管理，维护稳定，确保经济、社会的正常发展；其三，研究重点由原来重危机现场应对到危机的全生命周期，尤其重视危机前的预警研究；其四，研究导向由本国情况研究走向跨国比较研究；其五，研究方法上立体分层研究体现了当代危机管理研究多元化和全面融合的趋向，从单纯定性研究到定性定量相结合，在个体层面上运用心理学、博弈论，在组织层面上运用组织理论、管理理论，在社会层面上运用社会学、政治学、经济学等。①

四 危机管理的相关理论

（一）危机管理的心理学理论

主要是借助心理学的概念，考察在危机这一紧张的情景下，个人与集团决策时的心理状况。因为紧张的心理会妨碍人们作出理性的、精确的选

① 参见孙多勇、鲁洋《危机管理的理论发展与现实问题》，《江西社会科学》2004年第4期。

择。美国心理学家卡普兰（G. Caplan）重点研究了每个人面对危机时所采取的态度。而另一位美国心理学家利昂·费斯汀格（Leon Festinger）于1951年提出认知失调理论。它主要研究人的期望、抱负和决策，并用实验方法研究偏见、社会影响等社会心理学问题。如从分析地震后产生流言的资料为出发点，作出失调的概念和减少失调的假设，并对此加以充实和发展，包括大众媒体的效应、人际沟通和态度改变等类似现象。认知失调理论认为认知失调作为一种动机的形成因素，在危机状态下推动一个人向减少失调的方向做艰苦的努力。同时，失调作为一种彼此间不相一致的认知关系中的一种，必然导致心理上的不和谐，并由此推动人们去重新建构自己的认知，去根除一切干扰。费斯汀格提出的认知失调理论给危机管理研究理论和方法增添了新的见解，从而受到危机管理学界的青睐。

（二）危机管理的社会学理论

德国著名社会学家乌尔里希·贝克（Ulrich Beck）和英国著名社会学家安东尼·吉登斯（Anthony Gidens），通过规范研究提出风险社会理论。风险社会理论认为，随着经济全球化的加速推进和信息化程度的快速提高，世界正在进入一个不同于传统现代化社会的风险社会，社会突发性危机的不确定性、不可预见性和迅速扩散性都日益增强。其基本特征一是突发危机不再是孤立的，不是像贫困、饥饿那样只威胁贫穷的人群和国家，其影响是全面而扩散的；二是社会风险不是传统的可见、可统计、可预测的威胁；三是危机一旦突发，人们会借助现代信息手段和自组织渠道，使不信任和恐惧迅速传播；四是当今的社会风险是反思现代性的产物，是我们创造的征服力量和技术手段越来越难以控制和驾驭的，它有可能毁灭我们所创造的一切。应对传统危机，人类设计出“警察型秩序国家”。但应对现代危机，则需要依靠“警戒型秩序国家”，这是一个包括政府动员能力、科技学术支撑能力、预警和快速反应能力等的整体应对系统。[①] 此外，著名灾害研究学者恩里克·克兰特利（Enrico L. Quarantelli）从社会学的视角提出关于“灾害”概念，为人们研究灾害的特征，把握灾害的规律奠定了坚实的基础。

① 李培林：《努力回答社会发展中提出的新问题》，《人民日报》2003年6月11日。

（三）危机管理的公共管理学理论

公共管理学是一门运用管理学、政治学、经济学等多学科理论，主要是从行政管理和公共关系的角度研究公共组织尤其是政府组织的决策者应该如何危机管理。在西方，它源于20世纪初形成的传统公共行政学和60—70年代流行的新公共行政学，后于70年代末期开始因受到公共政策和工商管理两个学科研究取向的强烈影响而逐渐发展起来。如今它已经成为融合了公共政策、公共事务管理等多个学科方向的大学科门类。公共危机管理是公共管理学重要内容之一，它的内容包括：政府建立统一的危机处理机构、制定相关危机处理政策以及相关的法律，建立危机预警系统，教育公众预防各种危机产生，正确地对待危机，提高公众应对危机的能力，在危机发生与发展的不同阶段实施有效的措施预防，控制、处理、消弭危机，并进行危机善后处理与恢复的管理。

（四）危机管理的灾害经济学理论

灾害经济学是一门研究灾害预测、灾害防治和灾害善后过程中所发生的一系列社会经济关系的新兴学科。灾害经济学的研究对象不是灾害的自然属性，而是灾害发生过程中的一系列社会经济关系。灾害经济学认为，灾害的损失实际上包括直接损失（在灾害中遭到破坏和损害的资产的资本损失）和间接损失（商品和服务流程中的损失）。灾害经济学研究的任务是灾害预测、灾害控制和灾害善后的经济问题。灾害经济学强调灾害不可完全避免，并将灾害的预测、控制和善后作为学科的研究任务。灾害经济学是站在更高的层次上研究经济问题，尤其是对潜在灾害的研究，有助于人们主动减缓可能出现的环境与生态的逆向演替。灾害经济学就是一门危机管理经济学。危机管理需要运用法律与行政手段，需要不能直接产生经济效益的投入，还需要超越市场的力量与相应的责任分担、损失分摊机制来调控。特别是灾害经济学的人灾互制规律和害利互变原理在危机管理中得到充分的体现。

（五）危机管理的新闻传播学理论

在危机管理中，新闻传媒扮演着重要的角色。它发挥着信息传播、舆论导向、上情下达和下情上达及舆论监督的重要作用。从新闻传播学科角度而言，要充分保障公民的知情权，就要研究突发危机的基本规律，明确媒体和有关组织者在危机处理中的角色定位，掌握危机处理的具体业务，合理规划与执行突发公共危机中的宣传方案。首先，危机管

理的实质是信息传播的管理。因为新闻传媒毕竟是危机传播的最主要的渠道。危机传播中的任何信息不对称，都会影响对危机的处理，甚至会加重已有的危机，形成复合型或多重型危机。其次，危机管理需要正确的舆论导向。新闻传媒作为社会舆论的工具，具有反映舆论和引导舆论的功能。舆论导向的正确与否，在危机管理中是能否促成危险向机会转化的关键。再次，就是舆论监督。舆论监督主要是运用新闻媒体开展批评与自我批评，揭露工作中的缺点错误，实施对权力的制约和对不正之风的监督①。

（六）危机管理的决策理论

决策论是危机研究的一个重要方面，因此不少人认为危机研究就是决策论的一个分支。这方面较为著名的有理查德·斯奈德（Richard Snyder）的外交决策模式，格雷厄姆·艾利森（Graham Allison）在《决策的实质》中提出的三种决策分析模式：理性决策模式、组织机构决策模式和官僚政治决策模式。② 学者们还对危机决策过程中的影响因素以及危机决策模式等问题进行了深入的研究。就危机决策的影响因素而言，有：（1）系统结构因素；（2）集体思考，更一般的说是决策小组的集体思考对危机决策的影响；（3）军方在危机决策中动用武力的态度以及作用；（4）决策者的领导能力；（5）历史的记忆以及经验教训等。③ 例如，从不同的决策模式出发，人们可以判断在古巴导弹危机这样危急时刻，博弈的对方可能作出的决策，从而决定自己的政策。

第二节　日本国情概况

一　地理位置与人口

日本（Japan）是位于亚欧大陆东端、太平洋西侧、四面临海、呈弧形的一个群岛国家，东部和南部为一望无际的太平洋，西临日本海、东中国海，北接鄂霍次克海，隔海分别和朝鲜、韩国、中国、俄罗斯等国相望。九州岛西部的长崎同中国上海市相距460海里，南端的先岛群岛同中

① 参见喻国明《在突发公共危机中保障公民的知情权》，《人民日报》2003年6月11日。
② 肖鹏军编著：《公共危机管理导论》，中国人民大学出版社2006年版，第45页。
③ 邱美荣：《国际危机研究评述》，《欧洲研究》2003年第6期，第57页。

国台湾省相隔仅60海里左右。日本国土由北海道、本州、四国和九州四个大岛以及周围的6800多个小岛屿组成，故又称“千岛之国”。日本国土总面积为377950.10平方公里[①]，约为中国的1/26，与云南省面积大体相当。

日本是一个多山的国家，其中四分之三的面积为山体所覆盖。日本又是个火山众多的国家，故有“火山国”之称。全国有200多座火山，而且活火山数量众多，陆地面积虽然仅占世界陆地面积的0.25%，却集中了世界上840座左右的活火山的10%。

据日本政府总务省统计，截至2011年10月1日，日本人口总数为1亿2772万人，其中男性为6218万，女性为6553万人。65岁以上的人口约占总人口的23.4%，已进入到了比较典型的老龄化社会。日本是世界最长寿的国家之一，据日本2011年度《厚生劳动白皮书》统计，2009年日本男性的平均寿命为79.59岁，女性的平均寿命为86.44岁，均居世界第一。日本全国的人口分布极不均衡，以东京、大阪、名古屋三大城市为中心的地区，约集中了全国人口的一半。

日本实行地方高度自治，故日本的地方政府一般被称为地方自治体或地方公共团体。各都道府县和市町村的行政首长、议会的议员均由所辖地区的居民直接选举产生。各都道府县、市町村以及东京都23个特别区，均分别设有独立的地方议会，审议和确定本地区的重大事务。按《日本自治法》规定，中央政府与地方政府、都道府县与市町村在行政方面并不是上下级的领导被领导关系。中央政府的部分省厅在不同地区设有派出办事机构，但是，它们均属各省厅条条结构中的一个分支机构。在地方并不存在全面代表中央政府的机构。换句话说，中央政府没有权力对地方政府指手画脚。中央和地方的财权、事权分明。

二 行政体系

按照1947年生效的《日本国宪法》的规定，日本实行以立法、司法、行政三权分立为基础的议会内阁制。天皇为国家象征，无权参与国政。国会是最高权力和唯一立法机关，分众、参两院，所有立法均需经过国会的最终批准。国会还具有其他的重要功能，如核准国家预算、审批国

① 日本国土交通省国土地理院：《全国都道府県市区町村別面積調》2011年10月1日。

际条约和公约，以及启动修改宪法的任何正式提案等。

内阁为政府行政部门的最高决策机构，对国会负责，首相（亦称“内阁总理大臣”）由国会选举产生，天皇任命。首相有权任免组成内阁的国务大臣，负责主持内阁会议，并可行使其职权控制和指导政府的各行政职能部门。

为了提高政府的运作效率和效能，日本政府近些年来一直在进行相应的改革和重组。2001 年 1 月，政府行政机关进行了大规模的重组，将原有的 22 个中央政府“省”（相当于我国中央政府的“部”）及省级机构的数目削减了近一半，除了新设立的内阁府，还保留 11 个省。2007 年 1 月，日本的防卫厅升格为“防卫省”，成为内阁的第 11 个行政省。目前，各省由首相任命的国务大臣负责，每名大臣配置 1—2 名高级副大臣及 3 名大臣政务官进行协助，这些大臣基本都是国会议员。

内阁府是为了增强内阁职能和首相的全面政策领导能力而设置的，由首相领导，比其他省、厅、委高一个级别，主要负责监管宫内厅和三个内部厅委（即公平交易委员会、国家公共安全委员会和金融厅）。除特命担当大臣外，内阁府还包括 4 个重要政策委员会：经济财政咨询委员会、综合科学技术委员会、中央防灾委员会和男女共同参划委员会。

内阁府和各省厅委共同组成中央省厅，内阁成员负责设定各省厅委内部职位的权限，整个中央政府机构按照金字塔结构的架构体系进行运作（参见图 1—3）。

三　行政区域管理

现行的日本地方行政区划制度，是随着明治政府于 1871 年实施的废藩置县政策而建立的，一般分为都道府县和市町村两级。其中，都、道、府、县是平行的一级行政区（类似于我国的“直辖市、省、自治区”），它们在法律地位、政治体制、行政权限上没有多大区别，都拥有自治权。日本的 47 个都道府县被定义为由市町村组成的跨区广域地方公共团体，其中包括 1 都（东京都）、1 道（北海道）、2 府（大阪府、京都府）和 43 个县（参见图 1—4）。都道府县的办事机构称为“厅”，即“都厅”、“道厅”、“府厅”、“县厅”，行政长官称为“知事”。

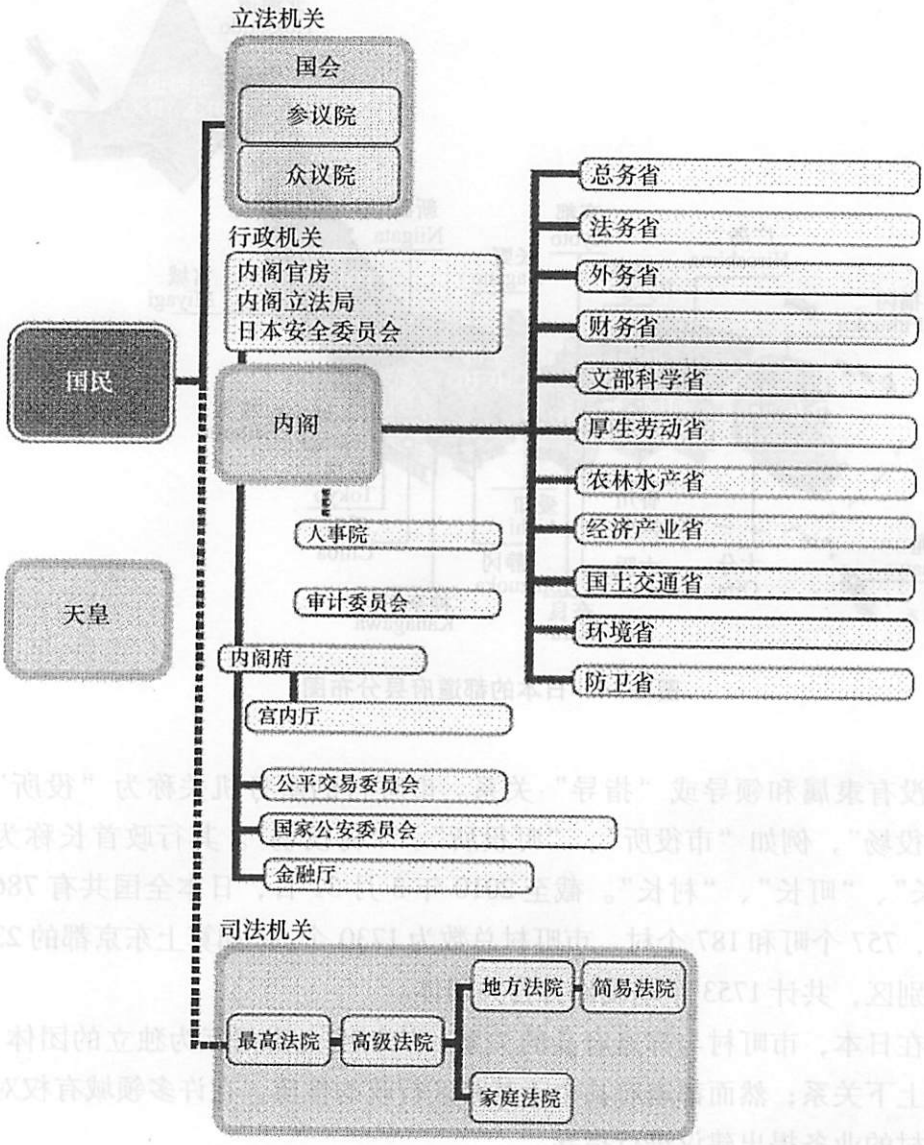


图 1—3　日本行政体系结构图

市町村是日本的“基础地方公共团体”的总称。其中，“市”与我国同样，是“城市”这一类地方政府的简称。“市”依据都道府县下放权限多寡不同可以分为政令指定都市、中核市、特例市和普通市等四类。“町”相当于我国的“镇”；“村”类似我国的“乡”，但在体制、法律地位上则略有不同。市、町、村和东京都的特别区四者之间，地位相互平

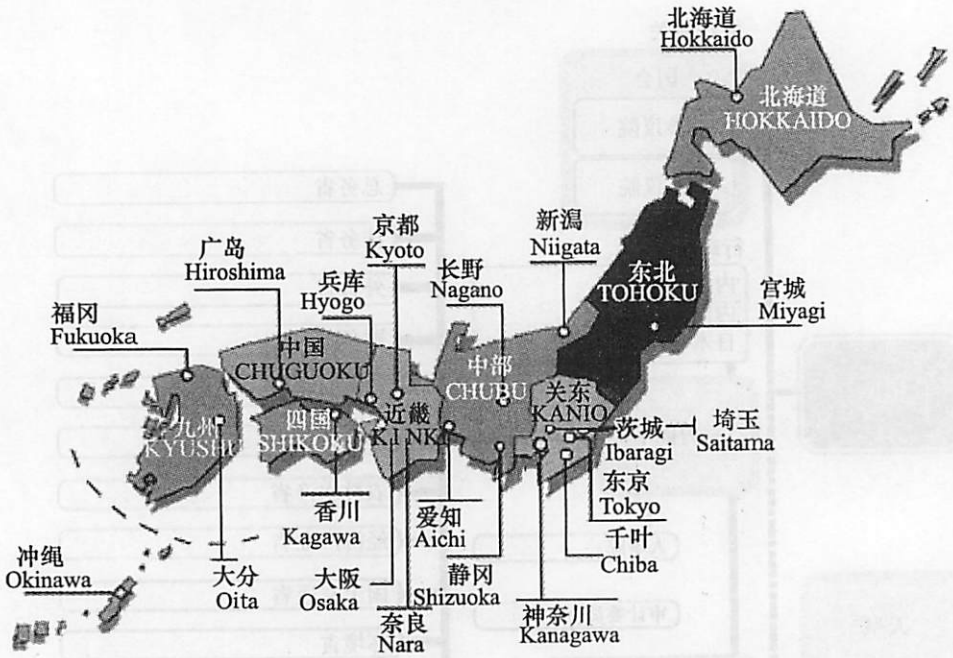


图 1—4　日本的都道府县分布图

等，没有隶属和领导或“指导”关系。市町村的事务机关称为“役所”或“役场”，例如“市役所”、“町役所”、“村役场”。其行政首长称为“市长”、“町长”、“村长”。截至 2010 年 3 月 31 日，日本全国共有 786 个市，757 个町和 187 个村，市町村总数为 1730 个。[①] 如算上东京都的 23 个特别区，共计 1753 个基础地方公共团体。

在日本，市町村与都道府县的关系，从制度上讲是互为独立的团体，并无上下关系；然而都道府县由于其跨区行政的性质，在许多领域有权对市町村的业务提出建议进行指导。

日本的国土习惯上自北向南分为北海道、东北、关东、中部、近畿、中国、四国、九州等 8 个地区（非行政区划分），每个大区中都分布有数量不同的都、道、府、县一级行政区。

日本的大区与都、道、府、县一级行政区的对应关系如下：

北海道地区：北海道；

① 日本総務省：「『平成の合併』について」の公表，2010 年 3 月 5 日。

东北地区：青森县、岩手县、宫城县、秋田县、山形县、福岛县；

关东地区：茨城县、栃木县、群马县、埼玉县、千叶县、东京都、神奈川县；

中部地区：新潟县、富山县、石川县、福井县、山梨县、长野县、岐阜县、静冈县、爱知县、三重县；

近畿地区：滋贺县、京都府、大阪府、兵库县、奈良县、和歌山县；

中国地区：鸟取县、岛根县、冈山县、广岛县、山口县；

四国地区：德岛县、香川县、爱媛县、高知县；

九州地区：福冈县、佐贺县、长崎县、熊本县、大分县、宫崎县、鹿儿岛县、冲绳县。

四 灾害管理行政体系

依据《灾害对策基本法》和日本的行政管理体制，日本建立了国家、都道府县以及市町村的三级制灾害管理行政体系。其中，中央防灾会议是日本政府在防灾方面的最高行政权力机构，负责制定和实施综合的防灾对策。在地方政府一级，建立了都道府县防灾会议和市町村防灾会议。会议负责根据国家防灾基本计划的要求结合本地区的特征，制定出本地区的防灾计划。市町村政府作为灾害管理的基层组织，是防范和应对各种灾害的责任主体，当灾害发生时，市村町政府要首先建立灾害对策指挥部，提供灾害救援。

第三节 日本危机管理体制概述

一 日本危机管理体制的形成

从历史来看，日本危机管理体制的形成大体经历了以应对自然灾害为主的防灾体制阶段、危机管理体制初建阶段和构建综合性国家危机管理体制阶段。

（一）以应对自然灾害为主的防灾体制阶段（20世纪80年代之前）

日本是亚洲东部的一个群岛国家，受地理位置、地质构造以及气候等因素的影响，经常遭到自然灾害的袭击。因此，历史上日本的“危机管理”主要是以应对地震等自然灾害而展开的。具体讲，1960年之前，日本的灾害管理的重点主要放在灾害发生之后的救助和重建上。如1947年

10月颁布的《灾害救助法》，就是政府针对1946年12月发生的南海地震（里氏8.0级，死亡1443人）而制定的。该法明确规定了灾害救助的实施体制、适用标准、救助种类、经费支出以及国库负担比例。1959年9月，日本中部地区遭到“伊势湾台风”的袭击，当时有5098人遇难及失踪，经济损失超过7000亿日元（当时的价格）。[①] 面对惨痛的现实，日本政府开始反省这种被动、回应性的灾害管理手段，并借机将过去的灾后救助与灾害预防等应急对策加以整合，于1961年出台了《灾害对策基本法》，明确了防灾组织、防灾计划、灾害预防、灾害应急以及灾后重建的各项标准。之后，为了配合《灾害对策基本法》的实施，日本政府相继出台了一系列有关防灾救灾的法律，如《豪雪地带对策特别措置法》（1962年）、《关于地震保险的法律》（1966年）、《关于防止滑坡灾害的法律》（1969年）、《关于完善活火山周边地区避难设施等的法律》（1973年）、《大规模地震对策特别措置法》（1978年）、《地震防灾对策强化地区有关地震对策紧急整备事业国家财政特别措置的法律》（1980年）等。此外，为了提高灾害预报和抗灾组织协调能力，日本在这个阶段先后设立了一大批有关防灾救灾的研究机构和行政部门，其中包括东京大学地震研究所（1925年）、建设省（1948年）、京都大学防灾研究所（1951年）、国家消防本部（1952年）、气象厅（1956年）、自治省消防厅（1960年）、中央防灾会议（1962年）、国土厅（1974年）和国土厅防灾局（1984年）等。

从日本政府建立防灾救灾体制的过程来看，无论是理论上还是实践中都重视管理的法规和程序，从机构设置到具体的对策实施一般都是通过法制化手段来实现，这不仅为灾害管理提供了依法行政的制度保障，还使政府主导的防灾管理系统稳定、可靠和高效。

（二）危机管理体制初建阶段（20世纪80年代至90年代中期）

20世纪70年代初期爆发的世界性石油危机使高度依赖进口石油的日本吃了大亏，不仅经济一度陷入负增长，而且导致股价大幅下挫、对外贸易由顺差变成逆差。这次危机把日本人本来就很强烈的危机意识进一步激发出来，日本政府开始关注“日本的生存空间和经济安全问题”。1982年

① ［日］灾害对策制度研究会编著：『図解日本の防災行政』，東京：ぎょうせい2004年改訂版，第14頁。

4月，日本“经济安全保障问题特别小组”指出：“经济安全战略是遏止和排除经济或非经济威胁的方略，是以经济手段为中心维护国家安全；全面理解国家经济安全战略必须树立综合观、全球观和全民观，建立相应的反危机体制。”值得一提的是，1984年5月7日，日本行政管理厅长官后藤田正晴正式向“临时行政改革审议会”（会长为土敏光夫）提出包括确立“危机管理体制”在内的4项研究课题（9月11日“临时行政改革审议会”正式决定着手研究危机管理问题），这标志着“危机管理”的研究在日本政府高层第一次开始启动。① 同年7月1日，日本总务长官中西一郎又根据中曾根总理大臣的特别指示，组织力量对“危机管理问题——突发紧急事态时的政府对策”进行重点研究；与此同时，作为第一个政府危机管理机构的“内阁官房危机管理等特命事项担当室”开始运转。该室先后研究和制定了“关于应付劫机、绑架和暗杀等恐怖活动的对策”，“关于应付震灾、水灾、火山爆发等重大灾害的对策”以及“关于应付侵犯领空、强行着陆等的对策”。1986年，政府接受第一届“临时行政改革推进审议会”提出的有关“强化内阁机能”的建议，分别设立了“内阁官房内阁安全保障室”与“内阁总理大臣官房安全保障室”。两室作为处理有关国家安全保障事务的职能部门，其工作重点有所不同，前者负责内阁会议议案在各省厅的统一实施；后者主要侧重省厅之间的事务联络和制订规划。

政府对危机管理的重视也引发了学术界的思考，这期间一批研究危机管理的论文和著作相继问世，如1980年7月，日本《国际问题》杂志以“危机管理的各种现象”为题发表了特刊号，其中，近藤三千男的《危机管理的意义与课题》一文被视为日本危机管理研究的先行之作。近藤在文中提出了“危机管理不要只涉及军事领域，还应包括非军事领域”的危机管理研究框架。而深海博明撰写的《经济危机管理政策的体系与现状》一文，则对非军事领域中的危机管理的事例进行了分析研究。② 有关危机管理研究的专著主要有佐佐淳行的《危机管理的诀窍》（1980年），二宫厚美的《日本经济和危机管理论》（1982年），和平安全保障所的

① ［日］長谷川昌昭：『日本の危機管理への提言として』，日本大学大学院総合社会情報研究科紀要，2004年第5期，第273页。

② ［日］加藤朗：『危機管理の概念と類型』，日本公共政策学会年報1999年1月，第2頁。

《我国危机管理研究》（1982 年）等。这些论著在探讨危机以及危机管理定义的同时，着重分析了日本危机管理的现状，呼吁政府重视危机管理的研究，对唤醒国民的危机意识起到了重要作用。另据日本《朝日新闻》调查统计，1985 年 1 月至 1989 年 12 月的 5 年间，该报发表有关危机管理的文章仅为 69 篇；1990 年 1 月至 1994 年 12 月的 5 年间，刊发的相关文章高达 290 篇，增加了 4 倍。而在阪神大地震发生后的 1995 年 1 月到 1998 年 4 月的 3 年间猛增至 1008 篇。①

可以说，从 80 年代开始，日本政府对“危机”的认识发生转变，危机管理的概念也从“军事领域”逐渐扩大到的“非军事领域”，初步建立起适合自己需要的危机管理体制。

（三）构建综合性国家危机管理体制阶段（20 世纪 90 年代中期以后）

从 20 世纪 90 年代中期开始，日本政府开始加快重建“综合性国家危机管理体制”的步伐。在这一时期，日本根据国内外形势的发展变化，对现有的《内阁法》和《灾害对策基本法》进行了修改和完善，包括扩大首相在危机管理中的权力，重新规范应对突发事件的原则，增加人员和机构等内容。经过十多年的潜心营造，日本的危机管理体制发生了很大的变化，而这些变化集中到一点，就是使日本原来较单一的危机管理体制，演变为能够应对大规模灾害和各种紧急事态的综合性国家危机管理体制。

1. 构建综合性国家危机管理体制的背景

（1）国际政治环境发生变化。90 年代以前，日本一直将以苏联为首的社会主义阵营的渗透视为最大的威胁。进入 20 世纪 90 年代以后，国际形势发生了巨大变化，苏联解体，以美苏对抗为主的冷战结束，各种力量纷纷重组，以意识形态对立、军事对抗为主导的国际关系被以经济、科技为主的综合国力竞争所替代。面对“危机构图”的变化，日本政府不得不对过去的危机管理理念和手段进行适时的调整和重新定位。（2）危机的特点发生变化。传统意义上的危机主要表现为“冷战”形势下因意识形态对立而带来的政治危机和战争危机，但随着经济全球化和信息网络技术的发展，世界范围内的危机日趋增加，且呈现种类繁多（除了战争危

① ［日］加藤朗：『危機管理の概念と類型』，日本公共政策学会年報 1999 年 1 月，第 2 頁。

机之外，已扩大到自然灾害、安全危机、健康危机、环境危机、企业危机和社会危机等领域）、传播迅速、手段多样和后果严重的特点。日本经济发达，现代化程度高，人口和各种经济活动过分集中于城市，一旦发生灾害，往往造成巨大的损失，甚至还可能产生各种类型的次生灾害。相比之下，日本原有的危机管理体制已不能适应新形势的需要。（3）国内重大事件频发和政府危机管理能力不足。1995 年，日本先后发生了阪神大地震[①]和奥姆真理教在东京地铁投放沙林毒气等事件[②]。由于当时以内阁安全保障室为中心的危机管理系统，缺少统一的中央危机管理中枢决策指挥机构，结果造成系统内部各个职能部门在突发事件面前互相推诿扯皮，使危机管理功能整体失灵。而政府也由于在此次应急救灾中优柔寡断和不尽如人意的表现遭到国民的质疑和媒体的抨击，日本应该建立什么样的危机管理体制成为人们议论的焦点。舆论普遍要求政府应“重新认识危机管理的内涵，尽快建立新型危机管理体制”。[③]

2. 完善综合性国家危机管理体制的措施

1995 年 1 月发生的阪神大地震给日本留下了 10 万亿日元的损失，但同时也成为其迅速完善国家危机管理体制的契机。阪神大地震后日本政府对危机管理体制进行了两个方面的改革。一是加强机构建设。1995 年 2 月，成立了由各省厅局长组成的“紧急召集小组”，主要任务是在紧急事态发生时自动向首相官邸集结，代表政府迅速制定应急对策。1996 年 4 月在官邸设置“危机管理中心”。1996 年 5 月设立 24 小时轮流值班制的“内阁情报集约中心”。1998 年 4 月在内阁官房增设了由首相任命的“内阁危机管理总监”一职；将“内阁安全保障室”改组为“安全保障与危机管理室”。2000 年 12 月在官邸周围建成危机管理宿舍，使危机管理主要成员能在 20 分钟内徒步赶到官邸。2001 年 4 月设置“内阁卫星情报中心”。2002 年 4 月设在首相新官邸地下一层的“官邸危机管理中心”开始运转。2003 年 3 月首次发射用于收集情报的卫星；11 月在安全保障会议

① 1995 年 1 月 17 日 5 时 46 分，以日本关西的神户市为中心发生了里氏 7.2 级的“阪神·淡路大地震”，死亡及去向不明者达 6436 人，房屋倒塌约 105000 间。

② 1995 年 3 月 20 日 8 时左右，日本邪教组织奥姆真理教在东京交通最繁忙的 3 条地铁的 15 个车站同时投放沙林毒气，当场造成 12 人死亡，5500 人中毒，1036 人住院治疗。

③ ［日］中邨章编著：『行政の危機管理システム』，東京：中央法規出版社，2000 年，第 93 頁。

下设置了“事态应对专门委员会”。2004 年 10 月设置“内阁官房冲绳危机管理总监”，12 月成立了以内阁官房长官为部长的“国际组织犯罪等以及国际恐怖活动对策推进本部”。2005 年 4 月设立“内阁官房情报安全中心”，以加强电脑网络系统的危机管理。二是完善法律。1995 年 6 月，日本政府对《灾害对策基本法》的部分内容进行修订；同年 7 月，中央政府自然灾害危机管理最高决策机构“中央防灾会议”按照严格的法规程序对《防灾基本计划》进行了全面的修改；1997 年 5 月日本行政改革会议向政府提交《关于强化内阁危机管理机能的意见汇总》中间报告；1998 年 4 月内阁通过《发生重大恐怖事件时政府初期应对措施》；2001 年 4 月 11 日内阁通过《防卫计划大纲》和《政府应对可疑船只初期应对措施》；2003 年 6 月日本参议院通过了《武力攻击事态应对法案》；2004 年 6 月通过《国民保护法》等 7 个有事相关法案；2004 年 12 月出台《预防恐怖活动行动计划》，其内容包括“出入境管理、爆炸物管理、对机场与核设施管理、强化恐怖活动信息收集能力以及对外国人住宿登记管理”等 16 个方面的应对措施。

目前，日本已经形成以法律为依托，内阁总理大臣为最高指挥官，内阁官房负责整体协调和联络，通过安全保障会议、中央防灾会议以及相关省厅负责人紧急协议等决策机构制定危机对策，由国土厅、气象厅、防卫厅和消防厅等部门负责具体实施的国家危机管理体制。在这一体制下，中央各部门和地方政府分别建有各自的危机管理体系。当危机发生时，一般是根据危机的类型启动不同的危机管理部门，如突发公共卫生事件由“厚生劳动省”牵头应对；自然灾害危机主要由“中央防灾会议”负责；经济危机由“金融危机对策会议”处理化解；国家安全事宜由“安全保障会议”研究对策。而当危机事态满足以下三个条件时则由内阁官房代表政府负责综合协调应对，即必须立即应对的事态（紧迫性）、出现或有可能发生国民的生命财产遭受重大损害的紧急事态（重大性）、必须由政府统一应对的事态（应急的统一性）。

二　危机管理法律体系

危机管理法律体系是国家现行的全部危机管理法律规范按照不同的法律部门分类组合而形成的一个呈体系化的有机联系的统一整体。日本注重完善危机立法，建立起了较为成熟的危机管理法律体系。日本危机管理法

律体系由基本法、组织法、灾害预防、灾害应急对策、灾害复旧与复兴、手续法以及其他类构成。具体内容参见表1—1。

表1—1 日本危机管理法律法规

类别	名 称	实施时间	最终修订时间
基本法	灾害对策基本法	1961	2012
	灾害对策基本法施行令	1962	
	灾害对策基本法施行规则	1962	
	大规模地震对策特别措置法	1978	2007
	大规模地震对策特别措置法施行令	1978	
	大规模地震对策特别措置法施行规则	1979	
	推进东南海与南海地震防灾对策特别措置法	2002	2011
	推进东南海与南海地震防灾对策特别措置法施行令	2003	
	推进东南海与南海地震防灾对策特别措置法施行规则	2003	
	推进日本海沟与千岛海沟周边海沟型地震防灾对策特别措置法	2004	2011
	推进日本海沟与千岛海沟周边海沟型地震防灾对策特别措置法施行令	2005	
	推进日本海沟与千岛海沟周边海沟型地震防灾对策特别措置法施行规则	2005	
	核能灾害对策特别措置法	1999	2007
	核能灾害对策特别措置法施行令	2000	
	核能灾害对策特别措置法施行规则	2000	
	防止海洋污染等以及海上灾害的法律	1970	2010
	防止海洋污染等以及海上灾害的法律施行令	1971	
	防止海洋污染等以及海上灾害的法律施行规则	1971	
	石油联合企业等灾害防止法	1975	2011
	消防法	1948	2011
	消防法施行令	1961	
	消防法施行规则	1961	
	危险物规制的政令	1959	2011
	危险物规制的规则	1959	
	预防感染症与对感染症患者医疗的法律	1998	2011
	地方自治法	1947	2011
	一般职业职员工资的法律	1950	2010

续表

类别	名　称	实施时间	最终修订时间
组织法	内阁府设置法	1999	2011
	国家行政组织法	1948	2009
	内阁法	1947	1999
	安全保障会议设置法 安全保障会议设置法施行令	1986	2007
	消防组织法	1947	2011
	气象业务法	1952	2011
	警察法	1954	2008
	警察官职务执行法	1948	2006
	自卫队法	1954	2010
	海上保安厅法	1948	2008
	独立行政法人通则法	1999	2011
	日本红十字社法	1952	2011
灾害预防	地震防灾对策强化地区地震对策紧急整备事业的国家财政特别措置法 地震防灾对策强化地区地震对策紧急整备事业的国家财政特别措置法施行令 地震防灾对策强化地区地震对策紧急整备事业的国家财政特别措置法施行规则	1980 1980 1980	2011
	地震防灾对策特别措置法 地震防灾对策特别措置法施行令	1995 1995	2000
	活动火山对策特别措置法 活动火山对策特别措置法施行令 活动火山对策特别措置法施行规则	1973 1978 1953	1995
	台风常袭地带灾害防除特别措置法	1958	2001
	特殊土壤地带灾害防除以及振兴临时措置法	1952	2007
	豪雪地带对策特别措置法	1962	2006
	促进建筑物耐震改修的法律	1995	2011
	促进密集市区的防灾街区整备法律	1997	2011
	景观法	2004	2011
	建筑基准法	1950	2011

续表

类别	名 称	实施时间	最终修订时间
灾害预防	水防法（防水法）	1949	2011
	砂防法（防沙法）	1898	2010
	关于防止急陡坡崩坏灾害的法律	1969	2005
	滑坡等防止法	1958	2007
	促进沙土灾害警戒区域等的沙土灾害防止对策法律	2000	2011
	河川法	1964	2011
	特定都市河川浸水被害对策法	2003	2005
	海岸法	1956	2011
	森林法	1951	2011
	铁道轨道整备法	1953	2005
	空港整备法	1956	1997
	关于核原料物质、核燃料物质以及原子炉的规制法律	1957	1997
	渔港渔场整备法	1950	2011
	港湾法	1950	2011
	道路法	1952	2011
	土地区划整理法	1954	2011
	都市公园法	1956	2004
	自然公园法	1957	2011
	首都圈的近郊绿地保全法	1966	2007
	关于近畿圈保全地区的整备法律	1967	2005
	都市绿地法	1973	2011
灾害应急对策	灾害救助法 灾害救助法施行令 灾害救助法施行规则	1947 1947 1947	2010
	电气通信事业法	1984	2011
	煤气事业法	1954	2011
	水道法	1957	2011
	水难救护法	1900	2007
	道路交通法	1960	2010
	行政代执行法	1948	1962

续表

类别	名　称	实施时间	最终修订时间
灾害应急对策	航空法 航空法施行规则	1952 1952	2011
	航空与铁路事故调查委员会设置法	1973	2011
	物品无偿借贷以及让与等的法律	1947	1999
	国际紧急救援队派遣的法律	1987	2006
	特定非营利活动促进法	1998	2008
	对受灾者的减免租税和缓期征收等的法律	1947	2009
	国税通则法	1962	2010
	租税特别措置法 租税特别措置法施行令 租税特别措置法施行规则	1957 1957 1957	2011
	地方税法 地方税法施行令 地方税法施行规则	1950 1950 1954	2011
	麻药及抗精神病药取缔法	1953	2009
	墓地及埋葬等的法律 墓地和埋葬等的法律施行规则	1948 1948	2007
	医师法	1948	2007
	齿科医师法	1948	2007
	诊疗放射线技师法	1951	2009
	齿科技工士法	1955	2009
	确保安全血液制剂的稳定供应等的法律	1956	2011
	药事法	1960	2011
	药剂师法	1960	2007
	救急救命士法	1991	2007
	放送法（广播法）	1950	2011
	应对激甚灾害特别财政援助等的法律 应对激甚灾害特别财政援助等的法律施行令 激甚灾害指定基准 局部地区激甚灾害指定基准	1962 1962 1962 1968	2010

续表

类别	名 称	实施时间	最终修订时间
灾害应急对策	公共土木设施灾害复旧事业费国库负担法	1951	1999
	公共土木设施灾害复旧事业费国库负担法施行令	1951	
	农林水产业设施灾害复旧事业费国库补助暂定措施的法律	1950	1999
	农林水产业设施灾害旧复事业费国库补助暂定措施的法律施行令	1950	
	公立学校设施灾害复旧费国库负担法	1953	1999
	公立学校设施灾害复旧费国库负担法施行令	1953	
	对因天灾而被害的农林渔业者等融资的暂定措施法	1955	2011
	关于支付灾害抚恤金等的法律	1973	2011
	关于支付灾害抚恤金等的法律施行令	1973	
	被害者生活重建支援法	1998	2011
	被害者生活重建支援法施行令	1998	
	被害者生活重建支援法施行规则	1998	
	为保护特定非常灾害受害者的权利利益等的特别措施法律	1996	2008
	地震保险法	1966	1999
	地震保险法施行令	1966	
	地震保险法施行规则	1966	
	中小企业信用保险法	1950	2011
	小规模企业者等设备引进资金补助法	1956	2011
	产业劳动者住宅资金融通法	1953	2005
	雇佣保险法	1974	2011
	为防灾促进集体迁移事业的国家财政特别措施等的法律	1972	2005
	为防灾促进集体迁移事业的国家财政特别措施等的法律施行令	1972	
	为防灾促进集体迁移事业的国家财政特别措施等的法律施行规则	1972	
	受灾市街区复兴特别措施法	1995	2011
	受灾建筑物区分所有权的重建等特别措施法	1995	
	公营住宅法	1951	2011
	国有财产法	1948	2007
	国有财产特别措施法	1952	2010
	土地征用法	1951	2011
	都市计划法	1968	2011

续表

类别	名 称	实施时间	最终修订时间
灾害应急对策	地方财政法	1948	2011
	地方交付税法	1950	2011
	应对阪神淡路大震灾的特别财政援助及助成的法律	1995	2006
	关于阪神淡路大震灾受灾者等根据国税关系法适用临时特例的法律	1995	2010
	私立学校振兴助成法	1975	2007
	身体障碍者福利法	1949	2010
	障碍者自立支援法	2005	2011
	母子及寡妇福利法	1964	2011
	老人福利法	1963	2011
	国家公务员灾害补偿法	1951	2010
	学校教育法	1947	2011
	儿童福利法	1947	2011
	社会教育法	1949	2011
手续法	行政手续法 行政手续法施行令	1993 年 1994 年	2007 年
	关于行政手续等利用信息技术的法律	2002	2010
其他	日本国宪法	1946	
	关于确保在武力攻击事态下我国和平、独立以及国家与国民的安全的法律	2003	2007
	关于武力攻击事态下采取保护国民措施的法律	2004	2011
	关于武力攻击事态下我国实施参与美军行动的措施法律	2004	2007
	关于武力攻击事态下利用特定公共设施等的法律	2004	2008

根据顾林生《日本防灾与危机管理以及紧急状态有关的法规目录》，［日］2012 年『防災白書』附属資料 20 整理而成。

这里需要特别指出的是，2003 年 6 月 6 日，日本参议院通过了《应对武力攻击事态法案》、《安全保障会议设置法修正案》和《自卫队法修正案》等 3 项“有事相关法案”。2004 年 6 月 14 日，日本国会参议院通过了《国民保护法案》、《限制外国军用品等海上运输法案》、《自卫队修改法案》、《参与美军行动措施法案》、《利用特定公共设施法案》、《俘虏

等处理法案》以及《违反国际人道法行为处罚法案》等7个有事相关法案。这些法案与2003年获国会通过的《应对武力攻击事态法案》等3项“有事相关法案”一道，构成了日本完整的“有事法制”体系。该法制赋予首相在紧急事态下可以绕过由外相、防卫厅长官等参加的安全保障会议和内阁会议而自行决定调用自卫队以及强行动用地方和民间资源的特殊权力。从危机管理的角度看，上述法律调整有利于处理危机中需要超越某种权限、法规的紧急事件，化解日常政府行政管理分权化与危机环境中需要集权运作的冲突，确保纵向行政结构功能的发挥。但是，由于“有事法制”的内容是对进入战争状态时政府的决策机制、首相的权限、自卫队的行动自由及美军的合作、地方政府及国民的合作义务等作出的法律规定，因此它实际上违背了现行的《日本国宪法》第9条有关“永远放弃国家主权发动的战争、武力威胁或使用武力作为解决国际争端的手段”，以及“日本不保持陆海空军和其他战争力量，不承认国家交战权”的精神。可以说，“有事法制”与本来意义上的危机管理体制有本质区别，它已超出了强化危机管理体制的范畴。

三 内阁官房的决策机制

日本内阁官房是内阁的辅佐机构，具体负责内阁重要政策的筹划、综合调整以及信息的收集和调查，同时直接协助内阁总理大臣处理有关危机管理事宜。在内阁官房危机管理组织结构中，内阁总理大臣为最高指挥官，“内阁危机管理总监”统抓内阁官房事务中的危机管理工作（国防的事务除外）[①]。

此外，有3名内阁官房副长官助理专门协助内阁危机管理总监处理有关安全保障和危机管理事务[②]。在内阁官房副长官助理领导下，内阁审议官、内阁参事官和内阁事务官又具体分管情报安全、安全保障、事态应对、自然灾害以及危机管理中心运行等22类危机管理事项（参见图1—5）。这些成员均来自内阁府、警察厅、防卫厅、总务厅、消防厅、法务省、公安调查厅、外务省等15个省厅。内阁官房主要由内阁情报调查室、内阁广报室和内阁总务官室等部门构成。内阁情报调查室设有国内部、国

① 日本《内阁法》15条第2项。

② 日本《内阁法》15条第3项。

际部、经济部、内阁情报集约中心和内阁卫星情报中心，主要负责各种情报的收集、分析及相关事项的调查。广报室负责内阁官房向外界发布危机处理进展状况以及政府对策等信息。

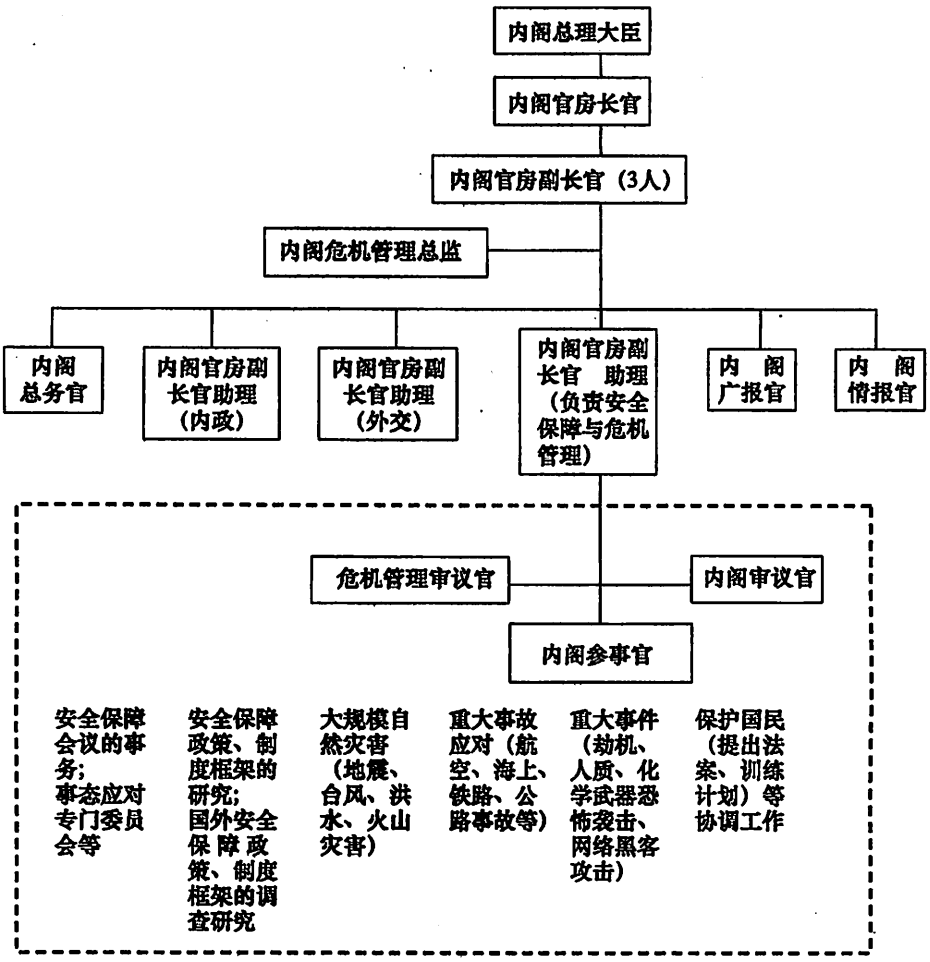


图1—5　内阁官房安全保障与危机管理组织图

资料来源：日本内阁官房网页，http：//www. cas. go. jp/jp/gaiyou/sosiki/index. html.

值得一提的是，为强化以官邸主导的危机管理体制，1996年4月，日本政府在旧首相官邸地下三层设立“危机管理中心”（2002年4月移至首相新官邸地下一层）。该中心直接听从内阁总理大臣的指示，是一个由内阁危机管理总监具体领导，以内阁官房副长官助理（负责安全保障与

危机管理）、内阁广报官和内阁情报官为主要成员的政府级危机管理（紧急事态）应对机构。新危机管理中心的面积是原来的5倍，其特点是：可以同时处理多起社会危机和自然灾害等紧急事态；具有可持续、长期应对紧急事态的机能（配有休息室以及储备仓库等设施）；装有最先进的联网式多功能通讯系统，不仅可以传递数据图片、音像资料，还可以召开电视会议；安全系数极高（实行严格的进出人管理以及防泄密措施）；配备了专用电力和空调系统（在外部电力、水源、煤气等断绝状态下仍能维持正常的工作）。此外，从建筑设计上考虑，该中心不仅耐震性、抗灾害能力极强，而且还在新官邸屋顶修建了能供直升机起落的机坪。据日本有关方面介绍说“通常预想到的危害因素都已考虑在建筑设计的范围内”。目前这里已成为日本政府应对大规模地震、恐怖活动以及核事故等威胁国家安全的紧急事态、分析处理危机信息以及作出最后决策的场所。①

四 紧急事态应对机制

（一）紧急事态的分类

在日本，紧急事态不包括武力攻击事态及预测武力攻击的事态，具体内容详见表1—2。

表1—2 紧急事态的分类

类型	内容
大规模自然灾害	（1）地震、海啸灾害：因地震或海啸造成重大的生命和财产损失。 （2）风灾、水灾：伴随台风、暴雨等的洪水、塌方、滑坡、泥石流、潮水造成重大的生命和财产损失。 （3）火山灾害：伴随火山熔岩流等的火山碎屑流或山体崩塌、火山泥石流给周边市街区造成重大的生命和财产损失。 （4）雪害：因大规模雪崩造成重大的生命和财产损失。 （5）其他：因上述灾害之外的自然现象造成重大的生命和财产损失；国外发生的大规模自然灾害导致许多日本人受害。

① 参见［日］内阁府政策统括官（防灾担当）编集『広报ぼうさい』，2002年3月第8期，第3頁。

续表

类型	内容
重大事故	（1）因海上、航空、铁道等事故造成多人死亡和失踪。 （2）因道路事故造成多人死亡和失踪。 （3）核能事故。 ①核设施（原子炉、核电站、核燃料加工与转换设施、同位体分离工厂、使用后的核燃料储藏设施）的泄漏事故对周边地区造成影响。 ②运输核燃料（包括使用后的核燃料）或含有高辐射性核废料的船舶、车辆或飞机发生冲撞、沉没等事故（包括国外发生的与日本有关的运输事故）。 ③除上述内容之外造成重大社会影响的事件（包括国外）。 （4）船舶、海洋设施发生大规模漏油事故，有可能在日本领海内造成损失的事件。 （5）危险品、天然气、剧毒品、火药等（以下称“危险品等”）的泄漏事故。 ①危险品等储藏设施发生泄漏并影响到周边地区。 ②因运输危险品等的车辆、船舶或飞机发生冲撞、沉没等事故，造成危险品等大量泄漏（包括国外发生的与日本有关的运输事故）。 （6）大规模火灾、化学工厂事故、爆炸及其他事故造成重大人员和财产损失。 （7）因自卫队、在日本的美军舰船等的事故造成重大社会影响（包括国外与自卫队有关的事故）。 （8）因公共交通机构、通信网络等生命线的事故，给国民生活带来重大影响。 （9）因日本国要人的事故引发的异常情况（包括国外）。 （10）除上述内容之外，包括国外事故还包括： ①多数日本人被害。 ②因日本国籍的船舶、飞机事故造成多人死亡和失踪。 （11）除上述事故之外，所发生的重大人员和财产损失。
重大事件	（1）生化武器恐怖袭击及大规模杀伤性武器恐怖袭击事件。 ①核设施受到可疑者的人侵或攻击。 ②对与日本有关的运输核燃料或含有高辐射性核废料的船舶、车辆或飞机进行攻击、掠夺的事故（包括国外发生的与日本有关的运输事故）。 ③使用核辐射、生物剂、化学剂或大量的炸药进行的恐怖袭击和游击队袭击事件。 ④上述内容之外的大规模杀伤性武器恐怖袭击事件。 （2）与恐怖袭击有关，且及对社会产生重大影响的事件。 ①对日本国政府要人进行恐怖袭击的事件（包括国外的事件）。 ②对在日本的外国政府要人进行恐怖袭击的事件。 ③对自卫队和在日本的美军进行恐怖袭击的事件。 ④对在日本的外国使领馆以及在国外的日本使领馆进行恐怖袭击的事件。

续表

类型	内容
重大事件	⑤对日本国周边国家的政府要人进行恐怖袭击的事件。 ⑥对公共交通机构、通信网络等生命线进行恐怖袭击的事件。 ⑦对在国外的日本人实施恐怖袭击，并造成重大影响的事件。 ⑧除上述内容之外，造成重大社会影响的事件（包括国外的事件）。 （3）从人质、人质的数量、扣留地点以及嫌疑犯的主张来看，将对社会造成重大影响的扣押人质事件（包括国外将多数日本人作为人质的事件） （4）出现下列情况之一的劫机、劫船事件（包括国外）： ①日本国籍的飞机、船舶等。 ②罪犯是日本人。 ③多数乘客是日本人的飞机、船舶或是日本国要人乘坐的飞机、船舶等。 ④有极高可能到达日本（上一次计划停靠日本海港、机场的飞机、船舶等；犯人要求将日本作为着陆地点等） ⑤日本管辖的飞行情报区或大约两小时以内有可能到达日本海港、机场的飞机、船舶等。 （5）武装可疑船侵犯日本领海。 （6）日本周边国家发射卫星。 （7）大规模骚乱、暴动、恐慌等。 （8）出现下列外国军用飞机的事件。 ①外国军用飞机和舰船侵犯日本领海领空以及在日本领土内强行着陆。 ②在日本附近的外国军用飞机击落民间客机等事件。 ③外国的军事冲突、军事政变或内乱对日本造成重大影响的事件。 （9）除上述情况之外的国外事件。 ①大量日本人遭到杀害。 ②以日本人为对象的大规模骚乱、暴动和恐慌等。 ③多数日本人成为嫌疑犯或被害的事件。 （10）上述情况之外事件导致的重大人员和财产损失。
其他事态	（1）预计发生日本侨民撤退的事态。 （2）日本国周边国家的大量难民抵达日本。 （3）重大（致死率、传染性等危险性极高）传染病的蔓延。 （4）日本国周边国家发生政变，外国要人流亡到日本。 （5）对日本附近的日本籍船舶、飞机等进行枪击和扣押。
被预测到的事态	

资料来源：［日］危機管理実務必携編集委員会编集：『危機管理実務必携』，東京：ぎょうせい，2003 年，第 208 頁。

（二）紧急事态发生时的信息收集与传递机制

情报信息是危机管理的生命线，及时获得和传递有价值的信息，对于纾缓危机和降低危害至关重要。阪神大地震后，日本政府借助高新技术手段，重新整合信息资源，从改进低效的信息收集和传送机制入手，构建起适用于危机情境的信息体系。

1. 组建“内阁情报汇集中心”

该中心设立于 1996 年 5 月 11 日，主要负责在发生大规模灾害或突发事件时，通过相关省厅、国内外通讯社以及民间公共机构收集相关情报，并直接向首相等政府要员汇报（见图 1—6）。情报汇集中心安装了有直接接收来自危机现场的音像图片及多功能的卫星转播通讯设备。这里可以看到从警察厅、防卫厅、消防厅、国土交通省、海上保安厅等部门传来的由直升机拍摄的受灾现场影像，也可以看到通过内阁府、消防厅、国土交通厅等部门利用定点摄录机拍摄的河流以及道路的受灾图像。地震等防灾情报主要是通过内阁府“地震受害假定系统和地震受害早期评价系统”的分析结果来获得。

2. 建立信息资源共享机制

为了改变在突发事件中各省厅将信息资源视为部门所有致使信息难以共享的状况，日本政府通过修改《灾害对策基本法》等相关的法规和成立各种会议组织，对信息资源进行重新有效配置。其中，“内阁情报会议”和“合同情报会议”在应对突发事件以及实现政府信息资源共享方面作用重要。内阁情报会议成立于 1998 年 10 月，主要任务是强化情报系统功能，协调和共享政府相关部门的情报，综合把握国内外的重要动向。该会议由内阁官房长官亲自主持，出席者为内阁官房副长官（政务 2 名、事务 1 名）、内阁危机管理总监、内阁情报官、警察厅长官、防卫厅事务次官、公安调查厅长官和外务省事务次官。此外，为了加强人员方面的合作以及随时沟通情况，在内阁情报会议下面又设置了合同情报会议，该会议原则上每半月召开一次，由内阁官房副长官（事务）主持，参加者有内阁危机管理总监、内阁官房副长官助理（负责安全保障、危机管理）、内阁情报官、警察厅警备局长、防卫厅防卫局长、公安调查厅次长、外务

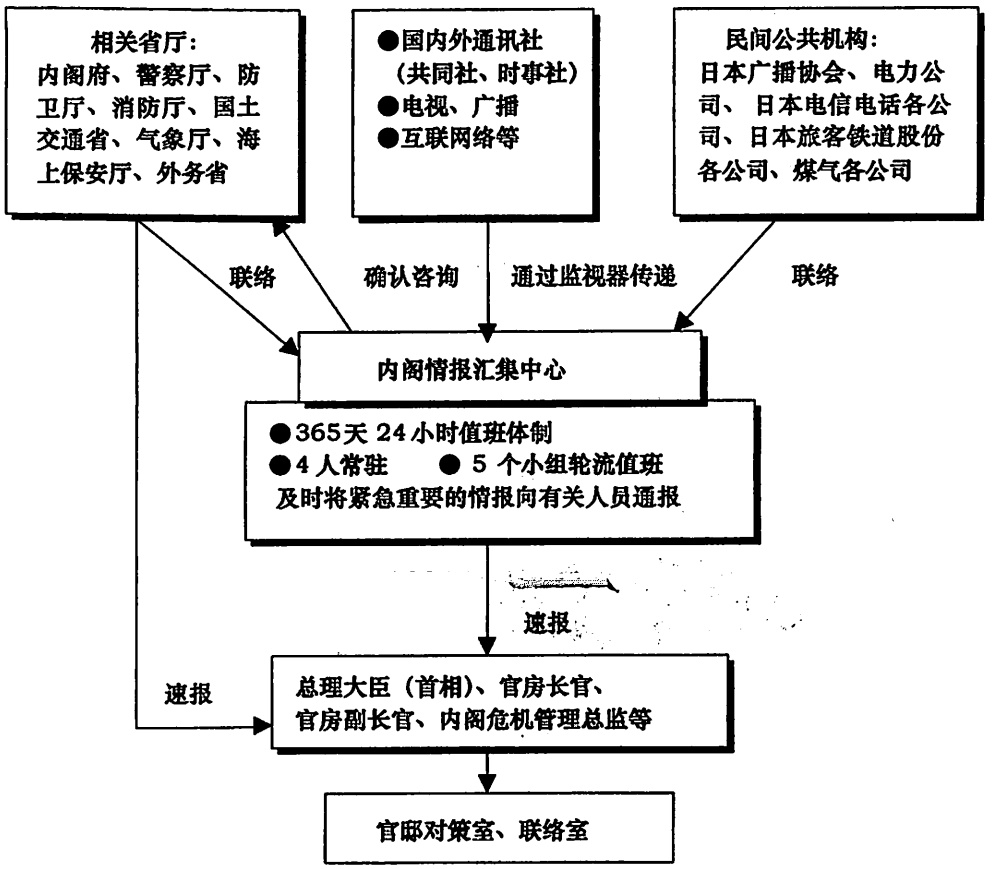


图1—6　紧急事态发生时的信息流程

资料来源：[日] 危機管理実務必携編集委員会編集：『危機管理実務必携』，東京：ぎょうせい，2003年，第201頁。

省国际情报局局长等官员。

3. 将高新科技应用于政府危机管理系统

近年来，日本政府为提高危机预测精度以及应对和恢复危机的能力，在通信设施方面不断加大资金和技术投入，并根据数字化、信息化、网络化等高新技术所具有的特点，为危机管理系统开辟了高速通道。首先，利用直升机航拍、固定摄像、卫星、远距离小型图像传送仪以及飞船（UAV）等技术，确保对各类突发事件以及夜间、恶劣天气时的图像、影像、当地情报的收集。其次，构筑高速、大容量的通信网络。（1）确保政府专用通信网络（包括发生危机时优先使用商用通信系统以及卫星通

信网络）；（2）强化现有的各种专用通信网络（警察、消防、防卫等）；（3）完善当地的防灾通信设施（包括构建迅速、简易的小型通信网络）。第三，确保通信设施的可操作性。构建操作性强的重要情报汇集系统（灵活运用地图信息以及 GIS、GPS 等技术）、受灾预测（包括生化武器恐怖袭击等）系统、救助与搜索（包括生理反应感知及机器人救助等）支持系统。

（三）紧急事态发生时的初期应对体制

日本应对危机的特点在于程序启动迅速、部门设置合理、成员分工明确、付诸行动迅速（见图 1—7）。当大规模地震等紧急事态发生后，首先由设在首相官邸的内阁情报集约中心迅速收集和确认情报，并在第一时间报告给内阁总理大臣、内阁官房长官、内阁官房副长官和内阁危机管理总监。接到报告后，危机管理总监立即进入官邸的地下危机管理中心，主要

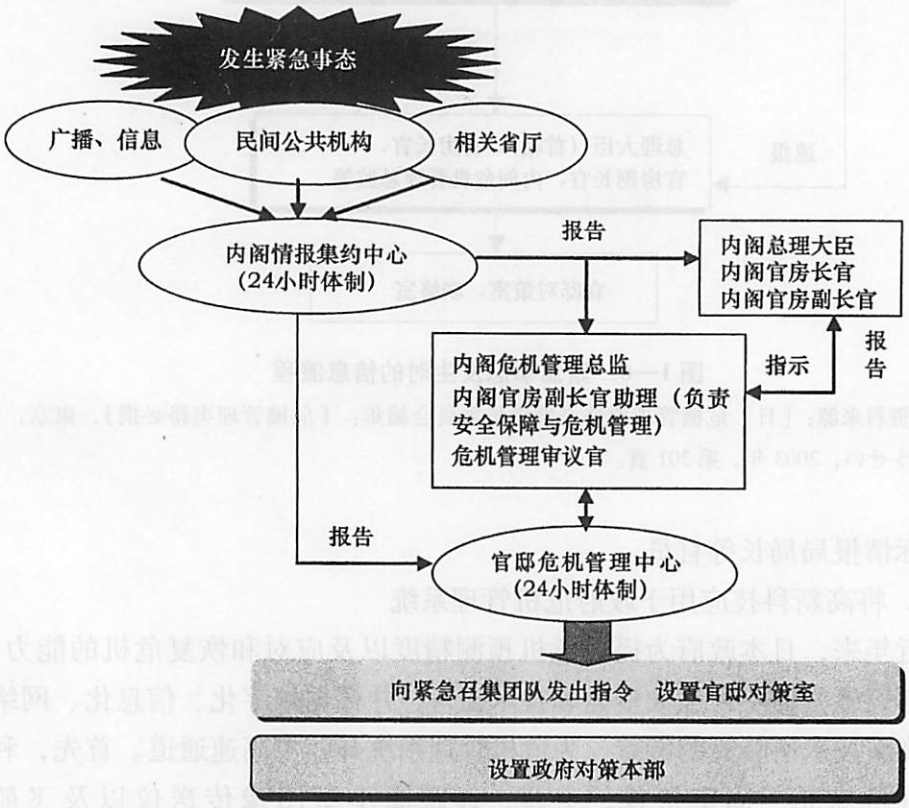


图 1—7　日本政府危机管理应对流程

资料来源：［日］危機管理実務必携編集委員会編集：『危機管理実務必携』，東京：ぎょうせい，2003 年，第 211 頁。

任务是召集有关省厅的局长成立官邸对策室（室长由危机管理总监担任），确定紧急事态的类型，提出政府的应对方案。如果发生的危机属“武力攻击事态和紧急应对事态”，则召开事态应对专门委员会（委员长由内阁官房长官担任）；如遇大规模自然灾害则由紧急召集对策小组负责应对（由危机管理总监主持）。之后，根据发生事态的范围和程度来判断是否继续召开“相关省厅阁僚会议”（总理大臣、官房长官以及相关阁僚参加）、“安全保障会议”（议长是内阁总理大臣）、“临时内阁会议”或设置由内阁总理大臣担任部长的“政府对策本部”。按规定，当发生6级以上地震时，内阁官房副长官、危机管理总监、有关省厅的局长（包括警察厅警备局局长、防卫厅保卫局局长、国土防灾局局长、海上保安厅救援总监、气象厅次官、消防厅次官等）都将自动被召集至官邸危机管理中心开展工作。据统计，从1998年至今，首相官邸共20次设置应急对策室，处理包括三宅岛火山喷发、十胜冲地震、全日空劫机事件以及东海村铀加工设施辐射外泄等事故。此外还有“9·11”事件后成立的“恐怖活动紧急对策本部”；伊拉克战争开始后的“伊拉克问题对策本部”以及在伊拉克日本人人质事件的“政府对策本部”等。

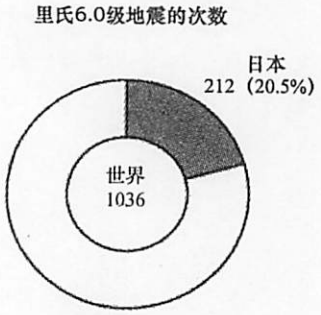
第二章

自然灾害危机管理

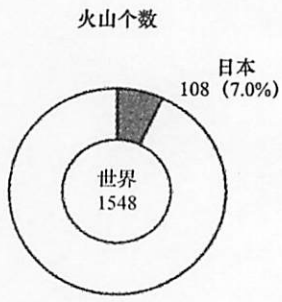
第一节　自然灾害管理体制

一　近年发生的主要自然灾害

日本是一个岛国，其地理位置在亚欧大陆板块和太平洋板块的交接处，是地震、海啸、火山、飓风、洪灾、雪灾等重大自然灾害的高发区。日本历史上曾遭到很多次不同类型自然灾害的侵袭，每次灾害都会造成不同程度的生命财产损失。如图2—1所示，在仅占世界0.25%的国土面积上，2000—2009年间，日本共发生里氏6.0级以上地震212次，占全世界的20.5%；约占全世界7.0%的108座活火山分布在日本境内。1979—2008年，日本的灾害死亡人数为9000人，占全世界的0.3%；造成直接经济损失达2068亿美元，占全世界的11.9%。①

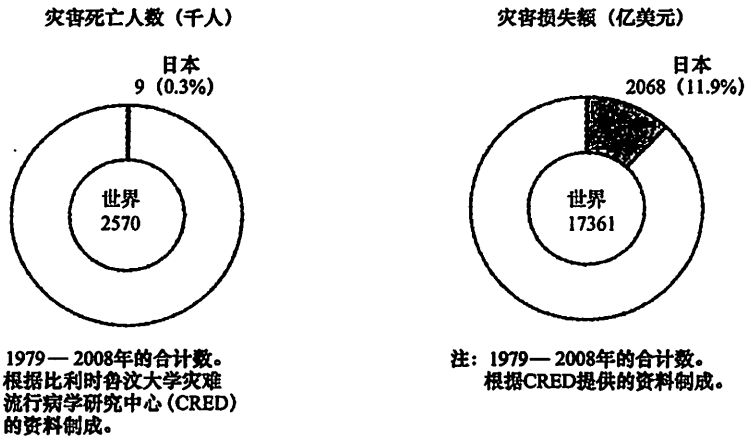


注：2000—2009年的合计数。根据日本气象厅和美国地震调查厅（USGS）的震源资料制成。



注：根据日本气象厅和美国森尼安自然史博物馆的火山资料制成。

① ［日］内閣府：『防災白書』，2010年6月。



注：1979—2008年的合计数。根据比利时鲁汶大学灾难流行病学研究中心（CRED）的资料制成。

注：1979—2008年的合计数。根据CRED提供的资料制成。

图2—1　世界灾害与日本灾害的比较

另外，从2001—2012年的自然灾害统计来看，10多年里日本共发生各类自然灾害66起，其中地震灾害发生的频度和强度最大，所造成的死亡和失踪的总人数也最多（参见表2—1）。

表2—1　　日本近年发生的主要自然灾害

发生日期	灾害名称	主要受灾地	死亡失踪人数（人）
2001.3.24	芸予地震（M6.7）	广岛县、爱媛县、山口县	2
4.3	静冈县中部地震（M5.3）	静冈县	0
7.11—13	九州北部地区大雨	福冈县、佐贺县、熊本县、长崎县、山口县	0
8.20—23	第11号台风	以西日本为中心，影响全国	6
9.6—13	第16号台风	冲绳县、西日本	0
9.8—12	第15号台风	以东日本为中心，影响全国	8
2002.7.9—11	第6号台风	以东北地区为中心，影响全国	7
7.13—16	第7号台风	以鹿儿岛县为中心，影响全国	0
10.1—2	第21号台风	北海道，东北、关东、中部地区	4
2003.5.26	宫城县冲地震（M7.1）	东北地区	0
7.18—21	梅雨锋暴雨	九州地区	23

续表

发生日期	灾害名称	主要受灾地	死亡失踪人数（人）
7.26	宫城县北部地震（M6.4）	宫城县	0
8.7—10	第10号台风	以北海道为中心，影响全国	19
9.11—14	第14号台风	以冲绳县为中心，影响全国	3
9.26	十胜冲地震（M8.0）	北海道	2
2004.7.12—13	新潟、福岛暴雨	新潟县、福岛县	16
7.17—18	福井暴雨	福井县	5
7.29—8.6	第10号、第11号台风及大雨	中国、四国地区	3
8.17—20	第15号台风及大雨	东北、四国地区	10
8.27—31	第16号台风	以西日本为中心，影响全国	17
9.5	纪伊半岛冲（M7.1）、东海冲（M7.4）地震	爱知县、三重县、和歌山县	0
9.4—8	第18号台风	以中国地区为中心，影响全国	45
9.26—30	第21号台风	以西日本为中心，影响全国	27
10.8—10	第22号台风	东日本太平洋一侧	9
10.18—21	第23号台风	以近畿、四国地区为中心，影响全国	98
10.23	新潟县中越地震（M6.8）	新潟县	68
12—2005.3.	雪灾	北海道、东北及北陆地区等	88
2005.3.20	福冈县西方冲地震（M7.0）	福冈县	1
6.2—7.25	梅雨锋大雨	从东北地区南部到九州地区	12
7.23	千叶县西北部地震（M6.0）	东京、埼玉、神奈川、千叶	0
8.16	宫城县冲地震（M7.2）	东北地区	0
8.25—26	第11号台风	关东、东海地区	0
9.4—8	第14号台风	中国、四国、九州地区为中心，影响全国	29
12—2006.3	暴雪	以北陆地区为中心的日本海一侧	152
2006.6.10—7.29	梅雨锋暴雨	关东、中部、近畿、中国、九州地区	33
9.15—9.20	第13号台风	中国、九州地区	10

续表

发生日期	灾害名称	主要受灾地	死亡失踪人数（人）
11.7	佐吕间町龙卷风	北海道（佐吕间町）	9
2007.3.25	能登半岛地震（M6.9）	石川县	1
4.15	三重县中部地震（M5.4）	三重县	0
7.5—17	第4号台风及梅雨锋大雨	中部、四国、九州地区	7
7.16	新潟县中越冲地震（M6.8）	新潟县	15
8.2—4	第5号台风	九州地区	0
9.6—8	第9号台风	东北、关东、中部地区	3
9.13—18	第11号台风及大雨	东北地区	4
10.1	神奈川县西部地震（M4.9）	神奈川县	0
2008.2.23—24	低气压灾害	北海道、东北、中部地区	4
6.14	岩手、宫城内陆地震（M7.2）	东北地区（特别是宫城、岩手县）	23
7.24	岩手县沿岸北部地震（M6.8）	北海道、东北地区	1
7.28—29	大雨灾害	北陆、近畿地区（特别是兵库县）	6
8.26—31	暴雨	东北、关东、东海、中国地区（特别是爱知县）	2
2009.7.21—26	中国、九州北部暴雨	中国、九州地区（特别是山口、福冈）	35
8.10—11	第9号台风	近畿、四国地区（特别是兵库县）	27
8.11	骏河湾地震（M6.5）	东海地区	1
10.7—8	第18号台风	东北、关东、中部、近畿地区	5
2010.2.28	智利中部沿岸地震引发海啸	东北、关东、东海、近畿、四国地区	0
6.11—7.19	梅雨锋大雨	以中国、九州地区为中心，影响全国	21
10.18—30	鹿儿岛、奄美地区大雨	鹿儿岛县（奄美）	3
11—2011.3	大雪	北海道、东北及北陆地区等	128
2011.1.26—	雾岛山（新燃岳）火上喷发	宫崎县、鹿儿岛县	0

续表

发生日期	灾害名称	主要受灾地	死亡失踪人数（人）
3.11	东北地区太平洋冲地震（Mw9.0）	以东北地区为中心，影响全国	18880
7.19—24	第6号台风	关东、东海、近畿、四国地区	3
7.28—30	新潟、福岛暴雨	东北、北陆地区（特别是新潟、福岛）	6
8.30—9.5	第12号台风	关东、东海、近畿、中国、四国地区	94
9.15—22	第15号台风	全国	19
11—2012.3	大雪等	北海道、东北及北陆等地区	132
2012.5.6	暴风	关东地区（特别是茨城、枥木）	3

资料来源：［日］内阁府：『防災白書』附属資料18，2012年6月19日。

面对猖獗的自然灾害，日本政府将防灾减灾的基本理念定位于：通过国家、地方政府及其他公共机关确立必要的防灾体制，并根据制定的防灾计划、灾害预防措施、灾害应急对策、灾后重建，以及有关防灾的财政金融措施及其他必要的灾害对策，完善和推进综合性、计划性的防灾管理，以确保社会及公共福利的稳定。基于这种理念，日本政府从完善法律制度入手，构建起相当发达的自然灾害管理体制。

二　防灾法律体系

1. 日本防灾法律制度的形成过程

在防灾体系建设方面，政府注重立法建制，始终将防灾救灾工作纳入法制的轨道。综观日本防灾法律制度的演变过程，大体可分为以下三个阶段。

战前初创阶段（1880—1945年）。有关日本应对灾害的制度，最早可以追溯到明治13年（1880年）制定的救助受灾者的法律。1880年，日本明治政府颁布了救助受灾贫民的《备荒储蓄法》，内容大致包括向受灾

贫困者提供食品、搭建房舍费、农具、种子以及补助地租等。1890 年以后，由于风灾水害连绵不断，导致中央储蓄金严重透支，1899 年《备荒储蓄法》被废止，开始实施《罹灾者救助基金法》。该法规定：各道府县应设立最低 50 万日元（冲绳县 20 万日元）的基金；国家每年酌情向道府县支付部分救助补贴金。可以说，在 1945 年的《灾害救助法》出台之前，日本的受灾者救助工作都是依据《罹灾者救助基金法》而展开的。明治后期，日本的利根川、淀川等大河川每年发大水，特别是 1894 的水灾使日本蒙受巨大损失，为此，政府制定了后来成为治水三法的《河川法》（1896 年）、《砂防法》（1897 年）和《森林法》（1897 年）。1881 年之后，日本灾后重建的土木工程费用，一般是由国库临时提供，而真正以制度的形式固定下来，还得归功于 1899 年制定的《灾害准备基金特别会计法》以及《灾害土木费国库补助规定》。

战后复兴阶段（1945—1960 年）。1946 年 12 月日本发生了里氏 8.0 级的南海地震，肆虐的地震和海啸造成 1432 人死亡或下落不明，11591 座房屋倒塌。而《罹灾者救助基金法》作为当时唯一的灾害应急对策则暴露出救援物资筹措不力、组织协调不灵等弊端。鉴于此，日本政府于 1947 年又制定了《灾害救助法》，该法规定各级政府要制订突发性灾害的救助计划，建立救助组织以及做好危机应对的劳务、物资、设备、资金的准备工作。同时，还明确了国库与都道府县关于救助费用的分担比例。此外，作为具体的灾害应急对策，又分别制定了《消防组织法》（1947 年）、《消防法》（1948 年）和《水防法》（1949 年）。日本政府为配合战后国土开发政策，先后出台了一系列针对保全国土的防灾法律，如《海岸法》（1956 年）、《地陷等防止法》（1958 年）以及《治山治水紧急措置法》等。战后，日本列岛屡遭大规模灾害的袭击，不仅导致灾后重建的费用猛增，更使脆弱的地方财政雪上加霜。为了减轻地方政府的财政压力，1951 年，政府制定《公共土木施设灾害复旧事业费国库负担法》（简称“公共土木负担法”），明确规定“河川、海岸、港湾、防沙设施、道路、下水道、公园等公共土木设施受灾时，其重建所需费用的累增和超额部分由国库负担”。此前，1950 年还颁布了关于《农林水产业设施灾害复旧事业费国库补助的暂定措置法》（简称“暂定法”）的法律，该法规定“当农地、农用设施、林用设施、渔业设施、公用设施等农林水产业设施受灾时，其重建所需费用的一部分由国库提供补助”。1953 年，政府出台

了《公立学校设施灾害复旧费国库负担法》（简称“公立学校负担法”），规定“公立学校设施受灾时，国库负担其重建所需费用的三分之二”。除上述三个法律外，国家还对公营住宅、生活保障设施以及城市设施的灾后重建分别制定了相关的法律，国库根据规定和预算提供补助金。对于受灾个人的救助制度有《关于对受灾者减免租税和缓期征收的法律》（1947年）、《农业灾害补偿法》（1947年）、《住宅金融公库法》（1950年）、《中小企业信用保险法》（1950年）以及《对受天灾的农林渔业者融通资金暂定措置法》（1955年）等。

巩固、规范阶段（1961—1994年）。1959年9月，日本发生了伊势湾台风灾害，受灾损失超过7000亿日元（当时价格）[①]。可以说，正是这次灾难催生了《灾害对策基本法》（1961年）的出台，该法作为日本防灾管理的指导性基本大法，将预防灾害、应对灾害、灾害重建的防灾措施有机地结合起来，确立了综合性的防灾政策，它对于建立科学的防灾体系、提升灾害的防救功能以及强化国民参与防灾救灾的意识，起到了极为重要的作用。以《灾害对策基本法》为标志，日本的防灾制度建设进入到规范和巩固的阶段。这一时期先后制定了《应对激甚（非常剧烈）灾害特别财政援助法律》（1962年）、《防灾基本计划》（1963年）、《地震保险法》（1966年）、《关于支付灾害抚恤金的法律》（1973年）、《活动火山对策特别措置法》（1973年）、《石油等灾害防止法》（1975年）、《大规模地震对策特别措置法》（1978年）等法律。20世纪70年代以后，对上述法律都进行了一些修订。

立法完善阶段（1995—）1995年发生的阪神·淡路大地震，以生命和鲜血为代价，再次唤醒了日本政府对完善防灾救灾制度必要性的认识。仅在1995年的一年中，就相继制定和修订了《灾害对策基本法》、《大规模地震对策特别措置法》、《关于保护特定非常灾害受害者权利的特别措置法》、《受灾者生活重建支援法》和《地震防灾对策特别措置法》等5部法律。2001年日本政府行政机构重组时，为了提高内阁府的防灾决策和指挥能力，把原来设在国土厅的“中央防灾会议”移至内阁府，从制度和机构上进一步完善了防灾救灾体制。近年来，制定的法规有《受灾

① 災害対策制度研究会編著：『図解日本の防災行政』，東京：ぎょうせい，2004年，第14頁。

害者生活再建支援法》和《原子力灾害对策特别措置法》（1999 年）、《土沙灾害防止对策法》（2000 年）、《东南海・南海地震防灾对策特别措置法》.（2002 年）等。2011 年 3 月 11 日，东日本大地震发生之后，日本政府有针对性地出台了《海啸对策推进法》（2011 年 6 月）和《建设海啸防灾地区法》（2011 年 12 月）。

综观 1961 年之后的法律制定，呈现出以下几个特点：一是从针对自然灾害的治理，转向自然灾害与重大事故的综合防救。如颁布《防止海洋污染及海上灾害法》、《石油联合企业等灾害防止法》等法律。二是强调建立权威性的防灾救灾机构，增强国民防灾救灾意识。如设立以内阁总理大臣为会长的“中央防灾会议”，负责应对全国的自然灾害；将每年的 9 月 1 日定为国民“防灾日”。三是加强与国际防灾组织的合作。如组建国际紧急援助队和国际防灾 10 年（IDNDR）推进本部，制定《关于派遣国际紧急援助队法》等法律。

2. 重点法规及防灾计划概述

《灾害对策基本法》。如前所述，日本政府以伊势湾台风灾害为契机，于 1961 年 11 月 15 日颁布了《灾害对策基本法》（2012 年 6 月 27 日最终修改），该法作为日本防灾体系的根本大法，其内容主要包括五个方面：一是明确防灾行政的责任。即明确了国家、都道府县、市町村以及居民在有关灾害预防、灾害应急对策及灾后重建等防灾活动中的具体内容。同时还规定了国家、地方公共团体等的权限和责任。例如国家作为防灾法规和防灾对策的制定者和实施者，其防灾责任是在灾害中保护国民的生命财产安全并使各种灾害损失降低到最小。二是推进综合性防灾行政管理。为了强化防灾活动的组织化建设，推进综合性防灾行政管理的协调发展，国家及地方政府分别设立了综合调整机构，如国家层面是在内阁府设置中央防灾会议，而在都道府县和市町村分别设立以行政首长为会长的都道府县防灾会议和市町村防灾会议。三是推进计划性防灾行政管理。鉴于过去各省厅和自治体的灾害对策缺乏计划性的情况，《灾害对策基本法》增加了国家、都道府县、市町村设立的防灾会议要各自制定防灾基本计划（国家）和地域防灾计划（都道府县和市町村）等内容。四是建立巨灾财政援助体系。《灾害对策基本法》对灾害预防、灾害应急、灾后重建等防灾事业所需费用，国家和地方政府应如何负担，国家的特别财政援助方式以及灾民救助等都作出了预先的明确规定。五是灾害紧急事态的对策。《灾害对

策基本法》明确规定，当发生了对国家的经济和社会秩序产生重大影响的极端灾害时，内阁总理大臣可以发布灾害紧急事态，并以政令形式采取必要的措施。

防灾计划体系。为了配合防灾救灾法律的组织实施，日本要求从中央到地方各级政府，都要针对本身的业务权责制定防灾计划。中央负责全国《防灾基本计划》的制定，各都道府县则以所辖地区的灾害危险为对象，并以当地可能发生灾害的最大规模为假想目标，建立地区防灾计划。各市町村则依地区防灾计划，制定更详细的市町村防灾救灾计划。防灾计划的内容，虽因机构层级的不同，详细程度所有差别，但均包括灾害预防、灾害应急以及灾后重建等不同阶段所应实施的防灾救灾工作及内容。日本的防灾计划注意定期检查、实际演练和不断更新，并且为了让有关人员和居民知道在灾害来临之时如何应对，灾害发生之后如何应变，强调让相关政府机构、企业、社区及居民共同参与防灾计划的制订。

防灾基本计划。防灾基本计划是根据《灾害对策基本法》第34条的规定，由中央防灾会议制定的重要计划，以及地方公共团体根据此计划制订防灾业务计划和地域防灾计划。防灾基本计划由自然灾害对策（地震、台风、洪涝、火山、雪灾）以及事故灾害对策（海上、航空、铁路、道路、核能、危险品、大规模火灾、森林火灾）组成。此外，该计划鉴于阪神大地震的教训，于1995年和1997年进行了两次全面修改，使国家、地方公共团体、居民等各主体的责任和义务更加明确，使自主防灾以及志愿者等国民的防灾活动更为规范化。

防灾业务计划和地域防灾计划。防灾业务计划是根据防灾基本计划，由各指定行政机构和指定公共机构，结合本部门的实际情况和具体业务编制的计划。而地域防灾计划是根据防灾基本计划，由都道府县以及市町村的防灾会议，结合本地区防灾的实际情况编制的计划。

到目前为止，日本以《灾害对策基本法》为骨架，基本形成了一整套完善的法律制度体系，为防灾救灾工作的高效实施提供了重要保障。

三 防灾救灾组织结构

日本的防灾救灾组织结构大体分为国家、都道府县、市町村和居民四个层级（见图2—2）。《灾害对策基本法》对各级组织在防灾救灾工作中的职责、功能和任务，都作了明确的规定。

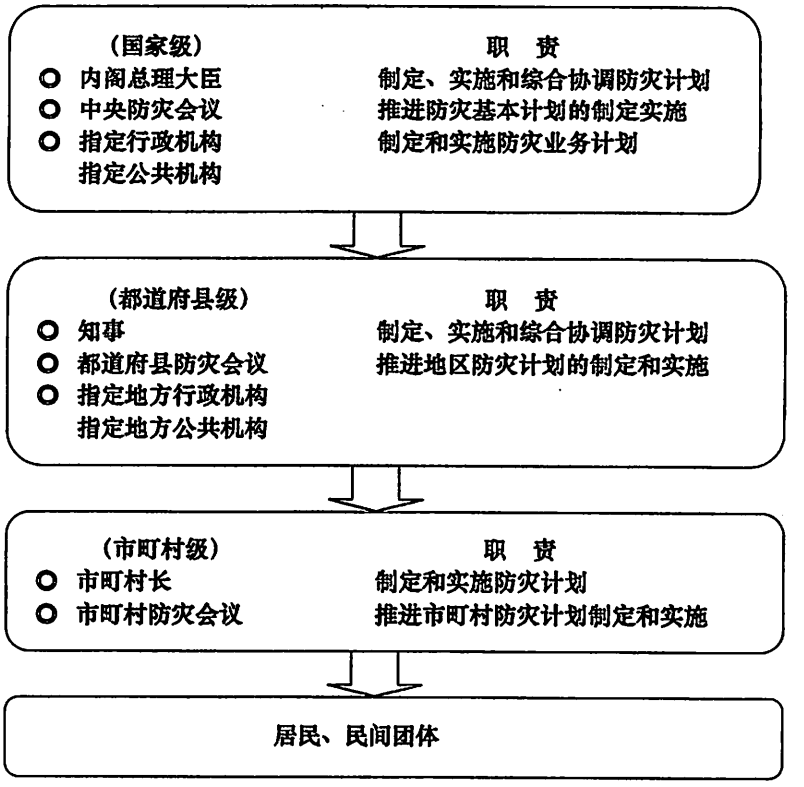


图 2—2　日本防灾组织结构

资料来源：本图根据日本内阁府《我国的防灾对策》第 8 页的资料编制而成。

2001 年，为了提高国家应对灾害的能力，确保内阁府各省厅在防灾工作上的密切配合，把原来设在国土厅的防灾减灾工作最高决策机构“中央防灾会议”转至内阁府，在内阁成员中增设了由内阁总理任命的“防灾担当大臣”。“中央防灾会议”的主要任务是：（1）推进防灾基本计划以及地震防灾计划的制订和实施。（2）推进在发生非常灾害时的紧急措施的制定和实施。（3）接受内阁总理大臣和防灾担当大臣的咨询，审议有关防灾的重要事项（如对防灾基本方针、防灾策略的综合调整以及宣布灾害紧急事态的公告等）。（4）就有关防灾重要事项向内阁总理大臣和防灾担当大臣提出建议。中央防灾会议定期召开会议，对中央省厅重组后的政府防灾体制的作用、完善政府防灾情报体制的基本方针、今后地震对策的基本方向以及培养防灾专门人才等课题进行研究（参见图 2—3）。

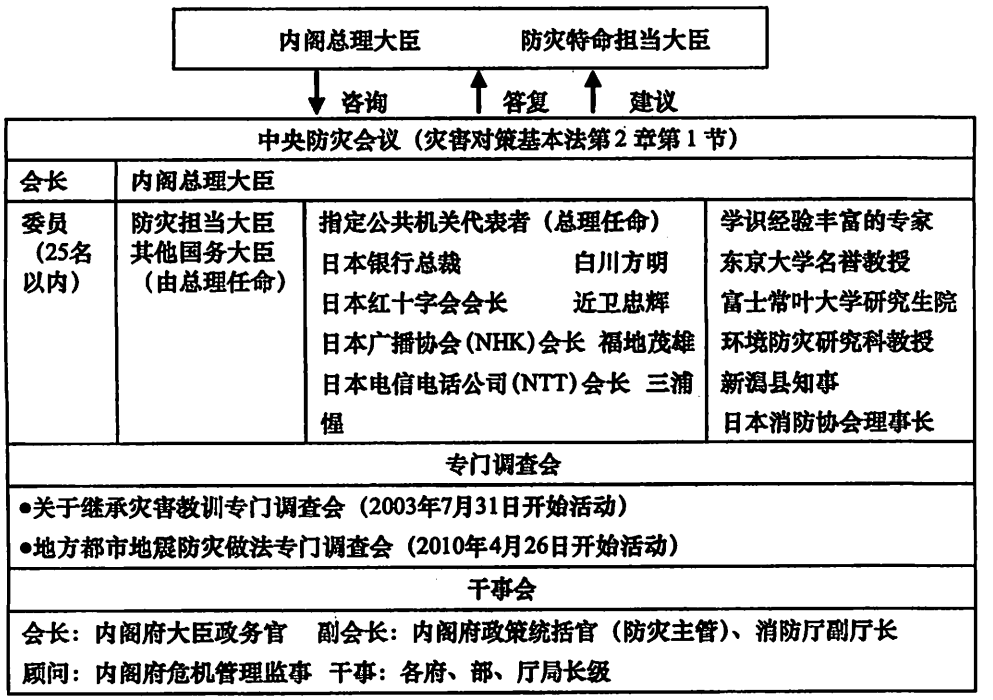


图2—3　日本中央防灾会议

资料来源：［日］内阁府：『防災白書』，2012年6月。

四　防灾信息、通信系统

畅通的信息网络是防灾工作的重要保障。阪神大地震后，日本政府进行了深刻反思，并从改进危机管理信息传送机制，构建危机管理信息互联网络入手，进行了一系列大型投资和建设，最终建成了一个技术先进、覆盖全国的防灾专用无线通信网络，为收集灾害处理信息提供了高技术的有效支撑，应对灾害能力有了质的提升。[①] 如图2—4所示，日本政府利用高技术建立了以政府各职能部门为主的固定通信线路（包括影像传递线路）、卫星通信线路和移动通信线路的“中央防灾无线网”；以全国消防机构为主的“消防防灾无线网”和以自治体防灾机构或者当地居民为主的都道县府和市町村的“防灾行政无线网”等专门用于防灾的通信网络。

① 孙玉编著：《应急通信技术——总体框架讨论》，人民邮电出版社2009年版，第31页。

其中，中央防灾无线网是在出现各种突发事件时确保首相官邸、中央各相关省厅以及其他相关防灾机构保持通信联络的关键网络。在出现各种突发事件时，由直升机摄录的各种图像信息在警察厅、防卫厅、消防厅、国土交通省以及海上保安厅等相关省厅之间进行交换和共享。同时，为中央灾害对策本部做出应对决策以及指导都道府县灾害对策本部抢险抗灾提供全方位的信息支持。总之，这一系统对政府识别掌控危机、制定对策、战胜灾害起着至关重要的作用。

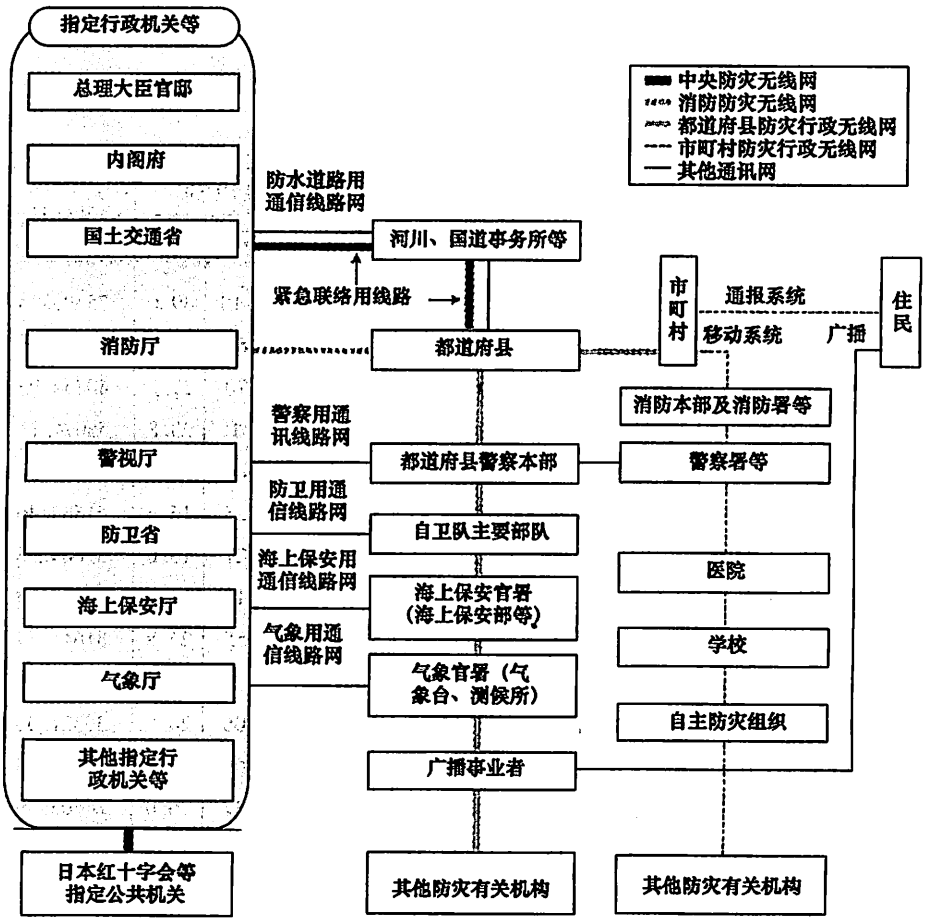


图 2—4　防灾通信网概念图

资料来源：［日］内阁府：『防災白書』，2010 年 6 月。

五　防灾经费预算

为了最大限度地减少因灾害造成的巨额损失，日本政府未雨绸缪，不仅在防灾法律、行政组织的建设方面下了很大工夫，而且在防灾资金的投入上舍得花本钱。据统计，2004 年日本的防灾预算超过 4 兆日元，约占一般会计预算总额的 5.1%。防灾预算主要用于科学技术研究、灾害预防、国土保全以及灾后重建等四个领域。虽然每年的预算额度因情况不同而有所变化，但仍保持在 3 兆—5 兆日元之间（见表 2—2）。充足的防灾资金使日本在防灾科学技术研究、加强灾害预防措施、促进国土综合开发、完善灾害紧急应变设施、迅速实现灾后重建等方面都取得了显著成效。

表 2—2　　日本政府的防灾经费（1995—2012 年）

年度	科学技术研究		灾害预防		国土保全		灾后重建		合计亿日元
	亿日元	%	亿日元	%	亿日元	%	亿日元	%	
1995	1058.45	1.4	12081.34	16.0	25293.86	33.5	36960.10	49.0	75393.75
1996	523.85	1.2	10296.58	24.5	21567.14	51.3	9681.82	23.0	42069.38
1997	491.28	1.2	11471.02	28.2	20146.95	49.4	8643.70	21.2	40752.95
1998	624.35	1.1	12285.39	22.3	29059.21	52.8	13105.15	23.8	55074.11
1999	781.34	1.7	11421.99	25.0	24005.34	52.6	9418.86	20.6	45627.52
2000	735.02	1.8	10115.35	24.4	23760.83	57.3	6892.25	16.6	41503.46
2001	493.10	1.2	10604.45	26.7	22388.16	56.4	6184.27	15.6	39669.98
2002	434.54	1.3	8904.93	31.9	16529.39	52.5	2634.17	14.4	37767.83
2003	351.33	1.1	814.101	25.7	16256.70	51.4	6892.55	21.8	31641.59
2004	304.78	0.7	8150.59	19.3	17534.18	41.5	16221.12	38.4	42210.67
2005	110.97	0.4	8662.90	28.6	14267.45	47.0	7286.06	24.0	30327.38
2006	116.27	0.4	6895.05	25.1	14391.29	52.3	6103.02	22.2	27505.63
2007	96.87	0.4	7068.53	29.0	13322.22	54.6	3916.37	16.0	24403.99
2008	89.21	0.4	8193.59	33.2	12751.35	51.7	3634.71	14.7	24668.86
2009	87.61	0.4	4983.97	23.0	13832.54	63.7	2797.89	12.9	21702.01
2010	76.95	0.6	224.841	16.9	8133.59	61.1	2850.38	21.4	13309.33
2011	280.72	0.7	3527.45	9.0	7439.36	19.1	27782.58	71.2	39030.11
2012	294.22	0.8	5303.82	13.7	7904.22	20.4	23713.44	61.3	38678.00

资料来源：［日］内阁府：『防灾白书』，2012 年 6 月 19 日，2012 年的数值是速报值。

加大对防灾减灾的投入，是日本提升灾害管理能力和水平的有效举措。例如，日本政府在1995—2012年的18年间，用在防灾方面的经费年平均约3.7兆日元。其中1995年因发生阪神·淡路大地震，导致防灾经费猛增到7.5兆日元。日本防灾减灾的预算安排由科学技术研究、灾害预防、国土保全和灾后重建4部分构成。由于日本国土狭小，且国土面积的3/4是山峦，每年都要发生水灾、泥石流、山崩，造成严重的水土流失。因此，日本政府在防灾减灾过程中，始终将国土保全作为资金投入的重点，其比重约占防灾减灾预算的一半。此外，日本政府高度重视灾害预防工作，在这方面的投入也占到防灾经费的近1／3。

第二节　应对地震灾害

环太平洋地震带是地球上最主要的地震带，日本就处于环太平洋地震带边缘，这里是太平洋板块和亚欧板块的交界处，极易发生地震。据2010年日本《防灾白皮书》统计，2000—2009年间，日本共发生里氏6.0级以上地震212次，占全世界的20.5%。历史上，日本曾发生过伤亡惨重的关东、阪神·淡路等大地震，2011年3月11日，日本东部地区又遭遇历史上最强烈地震和最大海啸，给人民的生命财产带来严重损失。

一　防震减灾机制

第一，依法应对地震灾害。1978年6月，日本政府制定了《大规模地震对策特别措置法》，该法作为世界上第一部强调通过地震预测达到直接防灾目的的法律，对地震的预警、应对手段、发布《警戒宣言》的程序以及相关部门责任等作了详细规定。此外，与地震相关的法律还有《灾害救助法》（1947年）、《建筑基准法》（1950年）、《灾害对策基本法》（1961年）、《地震保险法》（1965年）、《在地震防灾对策强化区域与地震对策紧急整备事业相关的国家财政上的特别措置法》（1980年）、《地震防灾对策特别措置法》（1995年）、《建筑物耐震改修促进法》（1995年）、《受灾者生活再建法》（1998年）等。实践证明，权威的法律不仅成为指导抗震减灾的依据，还避免了由于政府部门责任失位、隐瞒灾

情而造成的损失，同时也保障了公众的“知情权”。

第二，采用先进的监测技术，提高应对地震灾害的能力。为了监视地震活动，日本气象厅在全国630处设置震度计，在240处安装了地震计，并随时将在线收集的地震观测数据（震源的位置及地震、海啸的规模以及各地的震动强度）与其他机构的观测数据汇集到地震活动等综合监控系统（EPOS）进行分析处理，以保障及时发布紧急地震速报、海啸警报以及地震、海啸信息。另外，消防厅在全国都道府县和市町村的2900处设置了震度计。通过完善震度信息网络系统，确立了迅速、有效的跨区域支援体制。还有，独立行政法人防灾科学技术研究所在全国的1万个地点安装了强震计，并利用地震信息通信网络收集和发布地震震度信息。目前，当日本或周边地区发生地震时，震源附近的地震仪将会反馈初期微动分析情况，气象厅如果预测将发生里氏5级以上的强烈地震时，则会发布紧急地震速报。此外，气象厅在地震发生后的2分钟会发布强度为3级以上地震的震级，在5分钟后发布震源位置、地震的规模以及市町村的地震强度。①

第三，不断修改和完善建筑标准法，确保建筑物结构安全。1995年，日本发生阪神大地震，造成6433人身亡，其中83.3%的遇难者是由于建筑物倒塌所致。为此，日本对建筑标准法进行修改，通过法律形式严格规定了各种建筑物的抗灾标准，并对建筑的辅助设施如煤气、上下水管道等的抗震性提出了严格的要求。2005年9月，中央防灾会议制定《建筑物耐震化紧急对策方针》，要求在未来10年里，将房屋住宅的耐震率由75%提高到90%。近年来，日本政府连续3次对《建筑基准法》进行修改，不断提高各类建筑的抗震标准，目标是2015年将房屋住宅的耐震率由目前的75%提高到90%，2020年达到95%。值得一提的是，日本政府对“学校的耐震性”极为重视。因为“学校是承载着日本未来的孩子们托付生命的地方”。在大灾难里，中小学校舍往往是当地人的第一避难所。2008年5月中国汶川发生特大地震后，日本内阁召开紧急会议，决定在5年内完成全国4.5万栋公立中小学校舍的补强施工，并将用于学校耐震设施的国库补助率从1/2提高到2/3（2011年3月18日日本政府决

① 参见《日本的灾害对策》，内阁府防灾情报之页，http://www.bousai.go.jp/1info/pamph.html。

定将国库补助率措施再延长5年)。据2012年8月2日日本文部科学省公布的有关《耐震改修状况调查》结果显示，截至2012年4月，日本公立中小学校设施的耐震化率已达84.8%，比2011年提高了4.5个百分点。其中，静冈、爱知、宫城等11个都府县的耐震化率超过了90%。[①] 事实上，自2001年至2010年的10年内，日本共发生了里氏6.5级以上地震18次，累计死亡人数113人，但无一中小学师生因校舍倒塌等事故而遇难。另外，据统计日本“3·11大地震”已造成15859人死亡，3021失踪。[②] 其中，国立、公立和私立学校死亡654人；受伤250人，[③] 这一数字在全部死亡人口中占很小比例。

第四，运用高科技手段“防地震于未然”。近年来，日本政府为提高地震预测水平以及灾后重建的能力，不断加大对高科技防震的投入，并根据数字化、信息化、网络化等高新技术的特点，为防震减灾开辟高速通道。(1) 利用卫星、固定摄像、远距离小型图像传送仪以及飞船（UAV）等技术，确保对地震等突发事件的图像、影像、当地情报等的收集。(2) 构建操作性强的重要情报汇集系统。灵活运用地理信息系统（Geographic Information System，GIS）、全球定位系统（Global Positioning System，GPS）、受灾预测系统、救助与搜索（包括生理反应感知及机器人救助等）支持系统。(3) 率先开发出可能在短时间内实现快速通报地震信息的地震速报系统。该系统是利用地震发生后最先传到地表的地震波中的P波（也叫纵波，导致地面上下震动的地震波）与稍后到达地表且破坏力极强的S波（主震动）的速度差，在靠近震源的位置检测到P波后立即进行处理，对震源的位置及地震规模、S波到达各地的时间及强度进行预测，及时发出地震速报信息。例如，作为海沟型大规模地震，从发布地震紧急速报到S波到达地表，有时可获得数秒至十几秒的时间，在这期间，如果采取列车停运、关闭电梯和火源以及人员迅速逃离等措施，就可以减轻受灾程度。日本气象厅依法从2007年10月开始向社会提供地震紧急速报。(4) 公布发生地震的概率，及时调整防灾对策。2013年2月1日，日本

① ［日］『朝日新聞』（電子版），2012年8月3日。

② ［日］「阪神・淡路大震災と東日本大震災の比較」，『2012年度防災白書』，2012年6月19日。

③ ［日］文部科学省：『東日本大震災による被害情報について』（第199報），2012年8月2日。

政府地震调查委员会表示，日本九州地区今后30年内发生里氏6.8级地震的概率约为30%—42%。[①] 这是日本政府首次发表对九州整个地区可能发生地震的概率，今后还将继续公布关东及其他地区发生地震的概率。公布发生地震的概率将促使各地区对目前的地震防灾对策进行重新调整。

第五，树立灾备理念，完善业务持续计划（Business Continuity Planning，BCP）体系。所谓业务持续计划（BCP）是目前国际上流行的一种企业危机管理新模式，它是为防止因自然或人为造成的故障或灾难导致正常业务中断而建立的计划。2005年8月，日本中央防灾会议关于运用民间和市场的力量提高防灾能力专门调查会“企业评价与业务持续工作小组”发表了《业务持续指导方针（第1版）》，从防灾减灾角度推进政府和企业的业务持续计划建设。与政府相呼应，民间团体和企业业务持续计划体系也在快速建设和完善，例如，丰田汽车公司建立了名古屋港发生地震后的备份运输路线和应急体系，将平常零部件和成品车的物流路线，改为东京和大阪的港口，确保地震等灾后的业务持续发展。此外，日本内阁府从2007年开始，隔年对所有企业进行有关“企业开展业务持续管理情况”的调查，2011年的调查结果显示，“3·11”大地震后，有70%的大型企业“已经制定”或“正在制定”业务持续计划；如果加上“准备制定”业务持续计划的企业，这个数字将达到90%以上，说明企业对业务持续计划的认知度已大幅提高。

二 案例分析：日本“2011年东北地方太平洋冲地震”

2011年3月11日14时46分（东京时间），日本发生里氏9.0级大地震，震中位于宫城县牡鹿半岛东南偏东130公里（三陆冲），深度约为24公里。地震发生后，在岩手至茨城县之间长约450公里，宽约200公里的广阔区域，先后发生三次巨大断层破裂，并引发巨大海啸（逆上到达陆地的高度超过了40米[②]）。这次地震的规模创日本地震观测史之最，也是世界自1900年以来列第4位的特大地震。3月11日，日本气象厅将此次地震命名为“2011年东北地方太平洋冲地震”。（The 2011 off the Pacific coast of Tohoku Earthquake）。

① ［日］『読売新聞』（電子版），2013年2月2日。

② ［日］文部科学省：『科学技術白書』，2012年6月19日，第4頁。

1. 受灾情况

据统计，这次地震共造成15859人死亡，3021人失踪，房屋全损129914间（半损258591间，部分损坏71376间）。[①] 地震还引起地表下沉，土壤液化，造成约24000公顷（合36万亩）农田流失。日本经济受地震影响严重，2011年6月24日，日本内阁府预测，地震带来的经济损失将达到16.9兆日元（不包括福岛核泄漏事故的损失）。截至2012年3月5日，日本农林水产业损失额达2.4268兆日元，其中渔船、渔港设施受损1.2637兆日元，农田及农用设施受损8841亿日元，林业灾害损失2155亿日元。东日本大地震还使日本制造业遭受重创，由于此次地震的重灾区是日本主要汽车和电机公司的生产基地，这些工厂损失严重，不得不停工、减产。如统计显示，2011年3—4月日本汽车的产量与2月份相比分别下降了16.2%和14.2%。另外，截至2012年3月28日，日本全国避难人数仍达344345人，其中福岛县的避难者就有近16.1万人。[②]

2. 应急处置

首先，确立初期应急体制。地震发生后，日本政府于3月11日14时50分迅速设置官邸对策室，此时所有内阁成员立即赶到官邸集中，并指示防卫大臣派自卫队参与救灾活动。15时14分，为强化应急对策的实施与管理，依据《灾害对策基本法》，设立了自该法制定以来第一个由内阁总理大臣担任本部长的“东北地方太平洋冲地震紧急灾害对策本部”。16时36分，日本时任首相菅直人根据《原子力灾害对策特别措置法》发布了“核能紧急事态宣言”，同时设置核能灾害对策本部。为了及时把握灾区的受灾情况，3月12日，政府在宫城县设置了由内阁府副大臣为本部长的“紧急灾害现地对策本部”，同时还在岩手县和福岛县分别设立了“当地联络对策室”。同一天，紧急灾害对策本部召开会议，制定了“灾害应急对策基本方针”，内容主要包括：（1）为顺利开展灾害应急活动，各相关省厅竭尽全力收集灾情，把握受灾情况；（2）把营救生命摆在第一位，举全国之力最大限度地向灾区派遣自卫队的灾害派遣部队、警察跨区域紧急救援队、紧急消防救援队、海上保安厅部队以及灾害派遣医疗队

① ［日］警察庁：『2011年東北地方太平洋沖地震の被害状況と警察措置』，2012年5月30日。

② ［日］文部科学省：『科学技術白書』，2012年6月19日，第5頁。

（DMAT）；为保障救灾人员以及物资的紧急运送，要确保高速公路和干线公路的通行；采取必要措施，确保灾区上空及周边空域的航行安全和全力修复生活基础设施。（3）恢复灾民的生活，全力修复水、电、通信等生命线以及铁路交通等。（4）确保救灾活动所必需的医疗物资、食品、饮用水及生活必需品的运送，建立全国官民一体的跨区域支援体制。（5）向灾民、地方政府和相关机构提供确切信息，以便于判断和采取行动。其次，展开救助救援。灾害发生后，在紧急灾害现地对策本部内成立了“事案对处班”，专门负责协调对灾区的物资筹措、运输、医疗队派遣以及接受国外救灾物资等事务。3 月 17 日，鉴于对受灾者实施生活支援的迫切性，日本政府决定成立“受灾者生活支援特别对策本部”（5 月 9 日改为受灾者生活支援组）。

其次，及时出台相关法律法规。为了推进灾后重建以及尽快向受灾的地方政府提供财政援助，5 月 2 日，日本政府紧急制定了《应对东日本大震灾特别财政援助及扶助法》，出台了关于减免灾民社会保险费以及对全国的受灾中小企业提供金融支持的措施。同一天，日本国会批准了 2011 年度第一次补充预算案，该预算金额为 4.153 兆日元，包含了清理灾区垃圾、建造临时房屋以及修建校舍等所需的费用。5 月 20 日，日本政府召开第 17 次紧急灾害现地对策本部会议，通过了《关于目前东日本地震灾区回归生活正常化的工作方针》，明确了抗震救灾工作的重点已经过渡到恢复生产和灾后重建阶段。

第三，多项举措，援助灾民。为让受灾者准确掌握生活援助的信息，政府除了向避难所和便利店免费提供生活支援手册、税制支援手册以及生活事业重建手册之外，还利用电视、广播、地方报纸、首相官邸网页、首相官邸灾害微博和内阁府灾害对策网，及时公布“关于支援受灾者各项制度概要（东日本大震灾编）”。同时还通过“重建、复兴支援制度检索服务”提供各类信息。截至 2012 年 5 月 4 日，政府已为受灾居民搭建临时住所 5.3 万间，解决了约 4.9 万户共 11.7 万人的住宿问题。此外，政府还租借民间住宅 6.8 万间，有效利用国家公务员公营住宅等 1.9 万间。

3. 灾后重建措施

首先，设立“复兴构想会议”。2011 年 4 月 11 日，日本政府决定设立“复兴构想会议”，目的是汇集各方睿智，提出具有创造性而非只是恢复原样的灾后重建方案。该会议由地震重灾区宫城、岩手和福岛三县知事

及社会各界著名人士等15人组成。5月10日，“复兴构想会议”确定了重建构想的7项原则，即考量受灾地区的广域性和多样性；重建以地域为主体；恢复重建与技术革新同步进行；灾后重建与日本新生同步进行；通过全体国民的联手和分担推进重建等。为了明确国家和地方公共团体（地方政府）在复兴重建中的职责，6月20日，日本国会通过了《东日本大震灾复兴基本法案》，并根据该法案，在内阁府设立了“复兴对策本部”。6月25日，复兴构想会议以“悲惨中的希望”为名提出了复兴建议书，内容涉及新的区域形态，生活和工作的恢复，从核灾害走向复兴以及开放式复兴等。为追加东日本大地震灾后重建工作的必要经费，7月25日下午日本国会又通过了总额1兆9988亿日元的第二次追加预算。上述费用中的6528亿日元将用于福岛第一核电站事故的处理及灾民生活重建支援等工作。福岛县等地700所学校受放射性物质污染表层土壤的去除费用也被列入了预算案。10月21日，日本政府又批准了2011年度第三次补充预算案，该预算案规模达12.1万亿日元，主要为灾后重建和应对日元走强而制定，以便使日本在经历“3·11”大地震后重新回到经济稳步复苏的轨道。这是日本历史上第二大预算案，仅次于2009年全球金融危机爆发后制定的预算案。

其次，处理灾害废弃物。据日本环境省统计，岩手、宫城、福岛等3县因东日本大地震产生的灾害废弃物多达1880万吨。为此，政府颁布了《关于处理东日本大地震灾害废弃物特别措置法》。为了不给灾区增加负担，国家将负担95%的废弃物处理费用，剩余部分则通过震灾复兴特别交付税的形式来解决。截至2012年7月底，地震灾区共处理废弃物407万吨，仅占总量的22%。按照这样的速度，似乎难以实现政府提出的2014年3月前完成废弃物处理的目标。为此，环境省于2012年8月7日公布了处理东日本大地震灾害废弃物的时间表，并希望岩手、宫城两县在2012年底完成60%废弃物处理的中间目标。①

第三，对损失严重的农业、制造业和服务业提供金融支持。截至2012年4月20日，日本政府通过东日本大震灾复兴特别贷款以及复兴紧急保证制度等措施，向受灾生产部门提供22.6兆日元的周转资金。据统计，截至2011年8月，汽车生产已基本恢复到震前水平，矿业生产指数已达到90%。

① ［日］『読売新聞』（電子版），2012年8月7日。

到2012年，预计有40%的农田（8310公顷）可以重新恢复生产。

第四，设立复兴厅。2012年2月10日，负责统筹实施东日本大地震灾后重建工作的复兴厅正式成立。该厅作为日本政府处理灾后重建事务的专门机构，其职能包括制定基本政策方针、确定“复兴特区”范围、管理和分配重建资金、综合协调各省厅重建政策等。根据《复兴厅设置法》规定，首相担任复兴厅最高负责人，内阁则设立专职的“复兴大臣”。复兴厅本部设在东京，并在重灾区宫城、岩手、福岛等3县政府所在地分别设复兴局。此外，在岩手县宫古市和釜石市、宫城县气仙沼市和石卷市、福岛县南相马市和磐城市设外派机构，并在青森县八户市和茨城县水户市设事务所。

第五，创建“复兴特别区域制度”。根据《特别财政援助法》，日本政府将东北及关东等地10个县的221个市町村指定为特定灾区，“复兴特别区域制度”就是以特定灾区为对象，在确保住房和就业、吸引医疗相关产业集中落户等方面给予10多项优惠政策，帮助灾区进行重建。在税制方面，政府将向雇用灾民的企业提供所得税优惠。政府还将向上述灾区的地方政府下拨总额约1.9万亿日元的复兴补助金，以减轻其财政负担。

4. 经验与教训

（1）主要经验

一是地震预案要实用管用。1978年6月日本颁布《大规模地震对策特别措置法》，并先后制定了“东海地震对策”、“东南海与南海地震对策”、“首都直下地震对策”、“日本海沟与千岛海沟周边海沟型地震对策”以及“中部圈与近畿圈直下地震对策”。值得一提的是，首都直下地震对策曾预测，当东京发生大地震时，由于交通完全瘫痪，将会出现650万“归宅难民”（因地震没办法回家的人）。未曾想这个判断与“3·11”地震造成的首都“归宅难民”人数有着惊人的一致。由于预案在先，3月11日晚上，那些有家不能回的人们被迅速安置到东京都内的各大学校舍以及相关设施避寒过夜。

二是独特的防灾文化拯救了日本。尽管地震和海啸给日本带来了惨烈的损失，人员伤亡严重，但日本普通民众面对大灾时的冷静从容造就了大灾当前举世称道的“国民秩序”。然而，日本人的表现出来的国民秩序，可以从其独特的防灾文化找到答案。在日本，防灾文化是指为了防止灾害发生和减轻灾害损失，通过传承和教育的手段，使人们掌握防灾知识，养

成自主避险技能的行为。实践证明，不懈的防灾教育改进了人们的防灾意识和行为，使人们从被动地服从防灾预案，转变成自觉主动地按防灾要求采取行动。据调查显示，高达75%的小学生认为“不远的将来身边可能发生大地震”，有90%的人表示“最担心的灾害是地震”。但是在日本，由恐惧而生的不是恐慌，而是从娃娃抓起的危机意识和行动。日本国民从小接受防灾教育，教科书中写有应对灾难的基本知识，学校也专门开设不同类型的防灾课程。日本各市区均设有防灾教育中心，其中“地震”场景可以模拟里氏5.0级以上的震感。通过这类公共设施的反复演练，日本人不但掌握了逃生技能，更重要的是对灾难有了直观感受，加强了心理预防。

三是新闻媒体在地震中作用明显。日本政府早在1961年制定的《灾害对策基本法》中就有明确规定，日本广播协会（NHK）属于国家指定的防灾公共机构，从而在法律上确立了公共电视台在国家防灾体制中的地位。在这次“3·11”重大危机爆发时刻，NHK的主播们始终保持镇静的面容，轮流使用日语、英语、汉语、韩语等五种语言，“及时”、“实时”地播报最新震情和可能发生地震、海啸的地区，起到安定人心的作用，维系了国民的精神和秩序。此外，《朝日新闻》、《日本经济新闻》等报刊，分别加印了“号外”和“特报”，及时通报入住在各个避难所的人员信息，为灾民寻找亲人提供便利，彰显了媒体的社会责任。值得一提的是，日本媒体在现场转播时，注意不向观众传达恐怖，即所有电视和报纸都很少出现尸体的画面，目的是不给人们增添恐惧感。相反，很多情况下都是把死者生前的照片拿出来，展示其美好的一面，让人们对灾害感到震撼，从而去思索如何应对灾害的发生。

（2）主要教训

教训之一：危机应对顾此失彼。应该说，相比1995年1月阪神大地震发生时村山富市首相的灾难处理方式，菅直人首相在地震发生之初的快速响应算是一大进步。但由于这次灾害是集地震、海啸、火灾和核泄漏于一体的复合型巨灾，再加上民主党上台时间短，执政经验不足，导致在危机反应力（危机的沟通、媒体管理、决策的制定、与利益相关者进行沟通等）方面有勇无谋，顾此失彼。特别是在核泄漏事故处理上，优柔寡断，处置不力，不得不背上“是天灾，更是人祸”的罪名。“3·11”地震的特点不只是受灾区域广，而是包括核泄漏事故、对受灾者救助和生活支援不力、物流受阻、电力缺乏、日元升值和股票下跌等多种危机叠加的

“复合型事态”。但菅直人未能统筹全局，疲于核事故的应对，而官房长官枝野幸男本应负责实施综合性震灾对策，但也被频繁的记者招待会搞得焦头烂额。日本媒体认为，防止核泄漏固然重要，但忽视食品、药品的供应，不顾及由于停电给经济和国民生活带来的负面影响也是不应该的。3月15日凌晨，菅直人亲自到东京电力公司总部大声呵斥公司高层的异常举动，引起外界对政府危机管理能力缺失的不满。此外，在灾后发生一周之后，才想到任命原官房长官仙谷由人担任支援受灾者生活的负责人，给人以领导层管理混乱，执行力不足的印象。

教训之二：信息不透明、政府公信力下降。危机境况下，政府的行为稍有不慎，便会引起公众的不满，以致造成政府公信力的下降。首先，政府在应对核泄漏事故上，被指信息不准，含糊其辞。特别是政府的指示朝令夕改，让人无所适从。如核电站周边的避难半径从3公里扩大到10公里，之后又到20公里，最后再到30公里。可以说，政府带给民众的恐慌，远远超过核泄漏本身。2012年3月，日本复兴厅对福岛县、岩手县、宫城县“与地震有关”的1263名遇难者的死因进行了分析，结果显示一半人是由于“频繁转移避难场所以及生活必需品短缺等原因导致身心疲惫”而死亡。[①] 此外，日本政府未能及时、有效公开核泄漏一事的做法，不仅令外界对其应对效率产生质疑，并且引发了国际社会的不信任。其次，受供电能力下降影响，政府和东京电力公司决定在首都圈采取轮流停电措施，但由于在未与地方政府、交通、医疗等部门进行充分协商和详细说明的情况下，草率从事，引起社会混乱。第三，菅直人首相的讲话内容枯燥乏味，打动不了人心。日本媒体抱怨说，灾难中的人们希望听到的是政府哪些能办到，哪些办不到，目前处于何种状况，需要国民做些什么。遗憾的是，菅直人始终在重复政府做了哪些工作。

教训之三：救助不力，导致灾民雪上加霜。由于日本政府的援助物资接收机制不完备，加上有关部门与灾区协调不畅，造成国内外救援物资迟迟运不进灾区。据日本共同社3月17日报道，日清食品公司向灾区援助100万份方便面、顶好厨师公司（Acecook）无偿提供的12万份方便面、华歌尔提供的约3万件内衣以及格力高集团提供的奶粉及速食食品都未能按时发货，理由是政府需对照企业物品清单与各灾区的需求，然后与负责

① ［日］『朝日新闻』（电子版），2012年8月22日。

运输的自卫队进行协调。另据日本《读卖新闻》报道，新加坡早在地震发生当天就提出援助申请，但因日本对新加坡提出的军机运输方案不赞同，援助物资一直等到19日才开始运出。欧盟也是从3月11日开始准备援日物资，但日本15日才告知欧盟需要的物资种类，26日才运抵达日本灾区。[①] 据统计，东日本大地震发生后，灾区有近40万人避难，由于避难场所缺水断电，许多灾民吃不饱也无法保暖，更别说是获得所需的医疗照顾。地震发生不到10天，至少有23人在避难所中死亡，其中大部分是老年人。[②] 3月18日晚，日本首相菅直人承认，在过去的一周中，政府的救援活动出现很多混乱。内阁官房长官枝野幸男也承认，强震和海啸让日本政府穷于应付，对祸不单行的天灾反应过慢。

5. 案例点评

东日本大地震、海啸以及核泄漏事故引起全世界的关注，然而随着时间的推移，人们的视角正由灾难本身转向日本政府的危机管理机制与能力等问题。不容否认，面对如此复杂的自然灾害，菅直人政府还是尽了最大努力，但在此次危机应对过程中暴露出的问题应该引起日本政府的反思和总结。比如，如何提高应急预案的有效性，减少“想定外”（日文报道中常见之词，原意是出乎预料之外，现用于指超过防灾预案的特大灾难）情况的发生；如何处理复合型巨灾与现代生活的关系；如何处理老龄化社会的灾害预防，等等。我国也是地震多发国家，对日本应对地震和海啸的经验教训进行深入分析，可以对我国完善应急管理体制提供有益借鉴。同时，也有利于全面提升我国总体应急管理水平。

第三节　应对雪灾

一　雪灾概况

日本是个由陡峭的山脉构成的弧形岛国，冬季来自西伯利亚的寒冷季风因与来自日本海南部的暖流交汇，导致日本海一侧及从本州北部到北海道地区产生大量的降雪和积雪（日本将这些地区称为“豪雪地带”），而且常常因为暴雪和雪崩造成巨大的冰雪灾害。如2006年，沿日本海地区

① ［日］『読売新聞』（電子版），2011年3月28日。

② 《联合早报》，2011年3月20日。

发生了暴风雪灾害（后被日本气象厅命名为“平成18年豪雪”），大雪不仅刷新了各地观测史上最大积雪量纪录，而且给当地造成了巨大的人员伤亡和财产损失。由于暴雪给居民的日常生活和社会经济活动带来严重影响，除造成交通设施和“生命线工程”（lifeline engineering）瘫痪外，还使农牧业生产遭到破坏。应该说，雪灾早已成为日本各级政府以及广大民间团体所重视的防灾领域，特别是在长期应对“雪害”的实践中，日本摸索出一套行之有效的“克雪”（指如何克服由于雪灾带来的不利影响）方法。

二　雪灾对策

为了应对雪灾，日本政府正在采取一系列有效的对策，以阻止造成伤亡的事故发生，包括改进雪崩警报系统、在大雪降临时及时移除积雪确保道路交通网络畅通等。如为了应对2006年年初的大雪，日本中央政府采取了组合式的措施以支持救援行动。具体包括：根据《灾害救助法》为清除道路积雪提供补助；设立特殊地方转移税，以补充地方政府在为老龄家庭清除积雪和开展其他救援行动时财政经费的短缺。为了应对雪崩，采取的措施包括：启动保护社区免遭雪崩威胁的项目；加强居民之间有关危险地区的信息沟通；改进警报和避难系统等。此外，从法律上讲，当大雪区域覆盖到全国一半面积时，政府必须启动应急措施，在确保交通和通信畅通的同时，重点保护农林产业，以及生活环境设施等。

（1）制定《豪雪地带对策特别措置法》。早在1962年，日本政府就出台了《豪雪地带对策特别措置法》（2006年3月重新修订），其目的是“对于因积雪过多而使经济发展停滞，且影响了居民生活水平提高的地区，通过推进和实施有关除雪防灾等改善产业基础设施条件的综合对策，为地区的产业振兴和民生的安定作出贡献”。《豪雪地带对策特别措置法》的主要内容包括：豪雪地带及特别豪雪地带的指定、豪雪地带对策基本计划的制订、基本计划的内容（主要是关于为确保积雪期交通和通信的畅通，对道路、铁路、轨道、港湾等交通通信设施的恢复和治理事项；关于防范农业、林业遭受雪害及其完善农林业生产条件的事项；关于豪雪地带教育、保健卫生及社会福利设施的应急措施等）、道府县豪雪地带对策基本计划、住民的职责、财政措施（关于地方债券的发行以及资金的使用）、克雪住宅的普及、培育适合于豪雪地带的产业、构建综合的雪灾情

报系统等。截至2011年4月1日，日本政府已指定533个市町村为“豪雪地带”（积雪程度特别高并且对居民生活产生重大影响的地区）。日本豪雪地带占全国市町村总数的30.9%，其面积约占全国的一半，但生活在该地区的人口仅占日本全国人口的15.3%。①

（2）重视对冰雪灾害风险的研究。日本是世界经济大国，科技发达，这种优势在危机应对中也得到了体现。以2009年为例，政府投入防灾方面的经费有1.6兆日元，其中用在防灾科技研究上的金额高达87.61亿日元。大幅度的经费投入使科研成果广泛地应用于危机事件的处置，降低了灾害损失。如2006年发生的“平成18年大雪”雪灾，导致1243人伤亡，7000多幢建筑物被毁。通过对此次灾害成因的调研分析，政府有关部门提出了“高龄者规避风险策略、建筑物规避风险策略、利用信息发布规避风险策略、通过完善救助体系规避风险策略以及利用经济援助规避风险策略”。而鉴于冰雪灾害给地区经济发展和城市安全带来的严重影响，北海道立北方建筑综合研究所开发出了“城市建筑空间实时降积雪模拟实验技术”（这是一种将气象条件、地形、建筑物等城市结构作为输入条件，根据可以测算的市内积雪分布和暴风雪等发生频率建立的冰雪物理模型）；“冰雪灾害风险评价方法”（在分析整理既有灾害记录和气象条件的基础上，通过实地走访调查而开发的一种以居民为对象的风险评价方法）以及“冰雪灾害对策数据库”。目前有关部门利用降积雪模拟实验技术和风险评价方法的数据，已初步建立了一元化管理的冰雪风险灾害管理体系。

（3）注重各种道路除雪和融雪新技术的开发。“道路升温装置”就是一种环保的除雪技术。这种装置的原理是在铺设道路时就将电热缆或发热管道预先埋入，通过输送电流或温水提高路面温度。其热源主要利用温热的地下水或风力、太阳能等自然能源。这样的道路升温装置主要铺设在隧道的出入口、坡度较陡的道路、急转弯等易发生事故的地段。比如，有的地方就安装了风力升温装置，在微风的时候它能启动进行能量收集，而遇到强风时，也会自动改变角度，继续维持正常的工作节奏。有的地方则安装了利用湖水的热能进行道路升温的装置。针对融雪剂对环境的影响，日本致力于无害、环保融雪剂的研究开发，目前推出的醋酸钙融雪剂就是一

① ［日］内阁府：『防灾白书』，2012年6月19日，第100頁。

种新型的环保产品。由于其主要成分是有机物，与无机盐类融雪剂相比，这种醋酸钙融雪剂的融雪效率高出约两倍。特别是夏天把醋酸钙融雪剂的浓度降低几十倍后，撒在高尔夫球场的草地上，还可以促进草地更好地生长。

（4）增强国民防范雪灾的意识。1997 年，日本成立了由 13 个道县的 253 个市町村参加的“全国雪灾对策联络协议会”，该组织通过网站，为会员及时提供抗灾信息和技术咨询，并承担政府部门交办的研究课题。他们的活动非常积极，其中包括每年颁发一次“雪灾对策功劳奖”，奖励通过发挥特长进行抗雪灾活动、变害为利的各级团体。此外，日本政府注重和强调凝聚社会力量，参与抗灾减灾活动。如在札幌市内中心街区、地铁站口以及车站附近，经常可以看到一个一个由企业捐助，札幌市建设局雪灾对策室统一制作的绿色砂箱，箱子里装的是防滑沙袋，下雪天经常会有市民从箱子里面取出沙子洒在路面上，以防路滑摔伤行人。笔者了解到，砂箱是由市政府公开募集的，企业出资 7.3 万日元（约合人民币 5000 元）就可以订做一个，砂箱的四周印着捐款企业的名称，使用期限为 5 年。政府通过这种方式，吸引企业来投资，既解决了除雪经费不足的难题，同时也实现了企业的宣传效益，更重要的是培养了民众的防灾减灾意识，一举两得，政府和企业何乐而不为？

三 案例分析：日本的“克雪”经验

1. 新潟县十日町市居民抗击雪灾

从 2011 年 11 月到 2012 年 2 月，受强冷空气影响，日本北陆地区以及日本海沿岸地区普降大雪，部分地区的积雪厚度超过 5 米。据日本气象部门观测，此次大雪仅次于 2006 年的“平成 18 年豪雪”。据 2012 年日本《防灾白皮书》统计，这次大雪共造成 132 人遇难，1980 人受伤，有 5525 户居民发生断水，另有 514 间房屋被大雪压塌。面对灾情，日本政府根据内阁总理大臣的指示，先后于 2 月 2 日和 2 月 21 日两次召开“大雪对策相关阁僚会议”，迅速采取增加除雪经费、确保除雪体制以及强化灾害应急处置等措施应对雪灾。从 2 月 5 日到 2 月 29 日，日本内阁府特命担当大臣（防灾大臣）、内阁府副大臣、国土交通副大臣、国土交通政务官分别赴青森县、新潟县、山形县、长野县和北海道了解受灾情况，指导救灾工作。以下介绍的是新潟县十日町市政府和当地居民抗击雪灾的

情况。

新潟县十日町市的面积不到600平方公里，人口只有6万人，其中60岁以上的老人占50%。2012年初，由于连续降雪，十日町市的积雪已超过了通常情况的好几倍。但由于当地政府的防雪部门在第一时间作出反应，并迅速采取措施，人们的出行基本未受到影响。此外，按照当地防灾部门的规定，只要积雪超过10厘米，就会立即出动300辆扫雪车上街除雪。同时，孤寡老人、残疾人，以及单亲妇女家庭电话求助铲雪，当地政府都会立即派出相关人员上门对屋顶和门口通道进行除雪。十日町市政府通过一系列的应对措施把雪灾风险控制在最小的范围内，为居民提供了安全保障。

2. 向“雪”要效益，在“雪”上做文章

积雪对于人类活动的影响具有两重性，除了对各类经济活动造成危害这一消极面外，还可作为资源被人类利用。进入21世纪以来，日本应对雪灾的理念正在由以往单纯的“克雪”向有效利用积雪资源的“利雪”和“景雪”转变。其中“利雪”就是“变雪为宝”，充分利用“冰雪资源”为地区经济发展做贡献。而“景雪”就是要把冰雪作为一种文化和资源进行巧利用、活利用的活动，内容包括精心打造适合于寒冷地区的旅游景点以及住宅建筑。如日本的《促进新能源利用等特别措置法》将冰雪与太阳能、风能一样，定位成清洁新能源。日本北海道引进雪冷却系统储藏农产品等，使原本给当地居民生活带来不便的积雪，变为节能好帮手。北海道西北部沼田町的“雪冷却稻谷工厂”是日本首个利用雪制冷储藏稻谷的设施，它采用雪——空气直接热交换型冷却系统，约4000立方米的储雪库可储藏雪1500吨。先将稻谷储藏库中变暖的空气送入储雪库，冷却到0摄氏度左右，然后再将冷气和经由迂回管道进入的空气混合，调节到温度为4摄氏度、湿度为75%的状态，重新送入稻谷储藏库。利用1吨雪制冷，相当于节约10升石油，少排放约30公斤二氧化碳。沼田町花卉生产协会利用雪降温，减少夏季高温给育苗、栽培带来的影响，既可增加花卉产量，又可提高花卉品质。许多公共设施也引进雪冷却系统，用于夏季降低室温。雪冷却系统与空调不同的是，其产生的冷气中含有水分，可使人感觉更舒适。

第四节　巨灾保险

巨灾风险是指突然发生的对人民生命财产造成巨大损失，对地区或国家经济社会产生严重影响的自然灾害事件，而巨灾保险则是指对由于突发性的、无法预料、无法避免且危害特别严重的如地震、飓风、海啸、洪水等自然灾害所引发的巨大财产损失和严重人身伤亡，通过保险形式，进行风险分散的制度安排。从日本的经验来看，通过巨灾保险分散巨灾风险和补偿巨灾损失的做法要比财政的方式更高效、更直接、更便捷。日本是世界上为数不多的“地震国家”，也是台风灾害频发的岛国，但同时也是世界上实施巨灾保险比较成功的国家之一。

一　农业保险

农业是最易遭受自然灾害侵袭并造成重大灾情的产业，而建立在分散、个体农户小规模经营基础之上的日本农业几乎每年都要受到地震、台风、洪水等自然灾害的伤害。据统计，在2002—2006年的5年间，各种自然灾害给日本的农林水产业共造成4661亿日元的损失。2007年日本相继发生了“新潟县中越海上地震”以及台风暴雨等气象灾害，致使农林水产业损失1925亿日元（其中，农业损失903亿日元）。[①] 为了应付自然灾害给农业带来的严重后果，日本建立了完善的农业保险体系，即通过“农业灾害补偿”制度弥补和减轻农业灾害损失，达到稳定粮食等主要农产品市场供应的目的。

（1）依法确立农业保险制度。

农业保险在日语中被称为“农业共济”，所谓共济是指在偶然发生灾害时，通过集体共同出资向受害者支付互助金的保障事业。日本农业保险制度的建立最早可以追溯到1923年由农政学家斋藤宇一郎提出的《小作保险法》。当时为了让日本东北地区的农民摆脱连年的冻灾之苦，斋藤强烈呼吁通过国家的制度来实现对作物的保险。此后，政府先后出台了《家畜保险法》（1929年）和《农业保险法》（1938年），当时的家畜保

① 日本农林水产省网页，http：//www. maff. go. jp/j/wpaper/w_ maff/h19_ h/summary/s_ t _ 03. html。

险只是对牛、马的死亡保险，而农业保险的对象也仅限于水稻、小麦、大麦、桑树以及水稻租种费。二战结束后，日本着手进行“农地改革”，并于1947年将《家畜保险法》和《农业保险法》合二为一，于是年12月颁布了《农业灾害补偿法》。之后，为了进一步完善农业灾害补偿制度，特别是针对保险费严重不足的问题，1952年制定了《农业共济基金法》。为了提高农业保险运作效率，更好地调动农户参保积极性，又先后制定了《果树保险临时措置法》（1967年）和《旱田作物共济以及园艺设施共济临时措置法》（1973年）。在强有力的立法保障下，日本的农作物共济、家畜共济、果树共济以及旱田作物共济等逐步发展起来。值得一提的是，从20世纪50年代起，日本政府都适时地制定或修订针对该时期农业保险状况的有关法规，不断增加和完善农业保险项目。其中包括修改单位面积保额计算方法，增加新的被保农作物项目，实施旱田作物保险及园艺保险，放宽水稻保险的当然加入基准，引进对肉牛的小牛保险，引进除病虫害事故以外的园艺设施保险方式等。2003年对农作物保险等制度做了进一步修改，扩大了农户自主选择农作物保险承保方式以及补偿比例的范围。2007年修改了有关果树共济以及旱田作物共济的法律，提高了大豆和马铃薯全抵承保方式的补偿比例。总之，日本政府通过对法律的修订和适时调整，确保了日本农业保险的持续稳定发展。

（2）农业保险制度及运作。

如图2—5所示，日本农业保险制度是通过“三阶段制”（三级）来确保有效实施的。这三级组织分别是市町村级的农业共济组合（简称组合）①，都道府县级的农业共济组合联合会（简称联合会）和特设在农林水产省的政府农业共济再保险特别会计账户②。农业保险的业务运作涉及农户、组合、联合会和政府四个层面，他们之间的关系是：农户向组合上交互助保险费，形成共济关系，组合收取农户的互助保险费并以一定的比例上交到联合会，形成保险关系。联合会再向政府（农林水产省下设的农业再保险特别账户）上交一定比例的再保险金，形成再保险关系。具体讲，组合作为建在市、町、村范围内的互助性基层保险组织，主要负责

① 所谓共济组合是指依法由组合员（农户）共同出资成立的互助性组织。所谓共同出资是指组合员交纳的互助保险费。组合的最大目的是降低因自然灾害带来的损失。

② 农业共济再保险特别会计，是政府有关农业保险的特别会计预算，政府通过这个特别账户对联合会承担的保险责任进行再保险。特别会计区别于一般会计预算，设立于1947年。

签订各种保险业务合同，向农户收取互助保险费，为支付赔偿进行损失调查，为受灾农户提供理赔等。由于组合负有向农户支付互助保险金的责任（共济责任），因此为了分散遇特大灾害无力支付大额互助保险金的风险，组合将共济责任的一部分分保给农业共济组合联合会。农业共济组合联合会是都道府县（相当于中国的省）一级的保险组织，主要经营本级的农业保险业务，其成员为各辖区的全体共济组合。联合会以都道府县为区域，与共济组合相比虽具有较大的抗风险能力，但当大的灾害发生时，联合会本身也很难支付大量的保险金。因此，联合会将保险责任的一部分向政府（农林水产省）进行再保险。

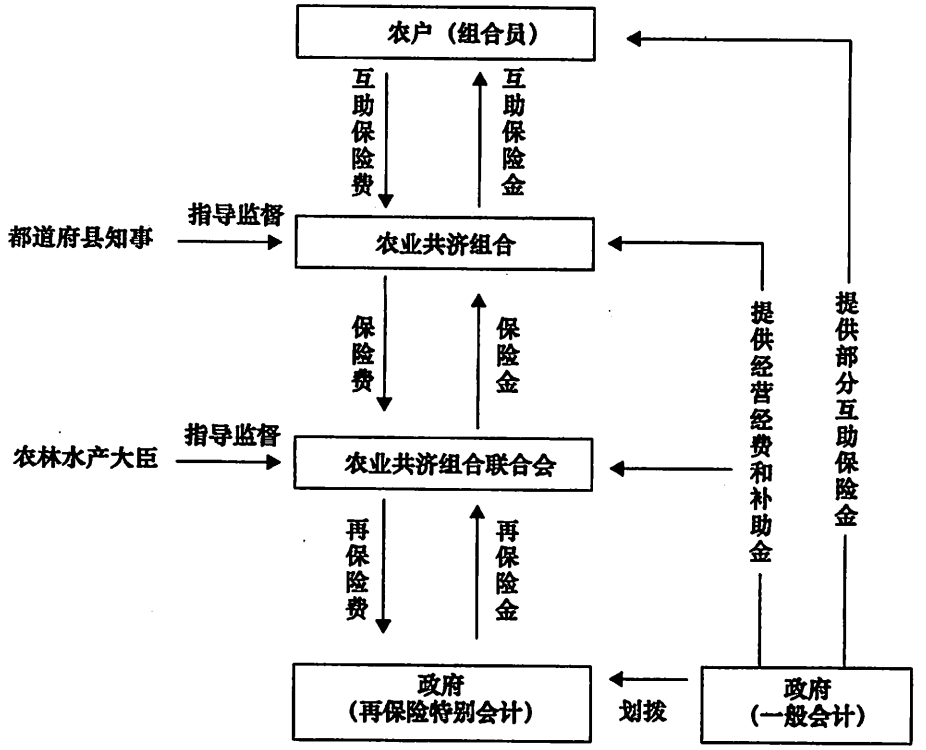


图 2—5　日本农业保险的制度结构

应该指出的是，从 1970 年开始，随着农业共济组合的不断合并，特别是 2000 年开始的日本新一轮的市、町、村合并以来，日本农业共济团体出现了不断减少的趋势。即共济组合的数量已从 1965 年的 3707 个下降到 2009 年的 275 个。农业共济团体的工作人员数更是从 1965 年的 22000

人减少到2008年的9000人左右。[①] 针对这一情况，日本政府专门实行了“二阶段制”的农业保险制度，即农业共济组合与农业共济组合联合会合并成为“特定组合”，直接与政府开展保险业务的两级组织形式。由于这种从数量扩张向质量提升转变的新型农业保险制度模式有利于节省人力资源和降低机构的运行成本，因此受到一些地方共济组合的青睐。目前，熊本县、神奈川县、福井县、东京都等4个都县采取了这种两级保险制度。

（3）农业灾害补偿制度。

在日本，农业灾害补偿制度是作为政府的灾害对策而实施的一种公共保险制度。该制度以1947年颁布的《农业灾害补偿法》（已修订过23次，最新版本为2009年）为基础，从合理救济受灾农家的观点出发，通过设立共济组合，共同交纳互助保险费等形式，实现农家自主相互救济。实践证明，以法律形式确立的农业灾害补偿制度，为促进日本农业经济持续、快速、高效、稳定发展作出了重要贡献。

第一，依法设置农业保险的业务种类和险种。日本农业保险的险种几乎涵盖了日本主要农产品（见表2—3），其险种的设置是在保险业务不断扩展、农业情况不断变化、受灾数据不断积累的基础上不断调整和划分的。农业保险的险种主要分为5类：一是农作物共济保险业务：适用于水稻、陆稻和麦类因台风、洪灾、旱灾、冻灾、雪灾以及其他气象灾害，或者火灾、病虫害及鸟兽造成的灾害，使农作物减产。二是家畜共济保险业务：适用于牛、马、猪在饲养过程中发生的死亡、致残、疾病以及伤害。法定的传染病或巨灾引起的损失由国家再保险负责赔偿。三是果树共济保险业务：适用于水果及果树因自然灾害及病虫害等引起的水果的产量、质量下降和果树死亡。四是旱田作物共济保险业务：这主要是针对经济作物因为遭受各种自然灾害、病虫害、鸟兽害、火灾等所带来的损失。五是园艺设施共济保险业务：适用于玻璃或塑料温室大棚、某些设备、设施内的农作物等因遭受各种气象灾害所引起的农作物收入减少。农户加入上述5类共济都会享受政府不同程度的保费补贴。此外，还设立了任意共济保险业务，主要是对农户的住房、畜舍、农机具等因遭受火灾以及一些自

① 『農業災害補償制度の概要』日本农林省经营局保険課・保険監理官，2009年10月，第12頁。

然灾害所引起的损失给予保险，但它属于自愿加入的保险，政府不予补贴。

表 2—3　　日本农业保险的业务种类和险种

业务种类	保险品种	投保方式
农作物共济	水稻、陆稻、麦类	强制加入
家畜共济	牛以及牛的胎儿、马、猪	自愿加入
果树共济	温州蜜橘、夏橘、伊予柑橘、指定柑橘、苹果、葡萄、梨、桃、樱桃、枇杷、柿子、板栗、梅、李子、猕猴桃、菠萝	自愿加入
旱田作物共济	马铃薯、大豆、小豆、豆角、甜菜、甘蔗、甜玉米、洋葱、南瓜、蛇麻草、茶、荞麦、蚕茧	自愿加入
园艺设施共济	特定园艺设施、附属设施、设施内的农作物	自愿加入
任意共济	建筑物、农机具，以及其他上述以外的农作物等	自愿加入

第二，采取强制保险与自愿保险相结合的方式。大米和小麦作为日本的主要粮食作物，在其农业生产上长期居于主导地位。为了确保本国农产品，尤其是粮食的稳定供给，在农作物（水稻、陆稻、麦类）保险中，日本对有一定种植规模的农户实施强制性保险（日语称为“当然加入”）。所谓“当然加入”的具体面积标准由都道府县知事决定，一般需要根据本地区的农业状况、农业经营规模等实际情况来决定，各地区有一定的弹性空间。例如在都、府、县内种植面积在 20—40 公亩[①]（北海道种植面积为 30—100 公亩）以上的水稻种植户，在都、府、县内种植面积在 10—30 公亩以上（在北海道种植面积 40—100 公亩）以上的陆稻和麦类种植户，都必须加入农业保险。与此同时，政府对家畜、旱田作物（经济作物）、果树、园艺设施以及种植面积在 5—20 公亩的农户采取引导的方式，鼓励农民以自愿的方式（日语称为“任意加入”）投保，即只要农民投保这些险种，政府就给予补贴。据日本农林水产省统计，2008 年，日本全国共有 235 万户农民参加农业保险。其中，作为强制加入保险的水

① 1 公亩 = 100 平方米。

稻和麦类的承保率处于较高水平，分别为91.1%和94.5%，其他自愿保险品种的投保率分别是：旱田作物为61.0%，园艺设施接近50%，而果树的承保率处于低位，仅为25.8%。由于奶牛和肉牛养殖投资大，养殖周期长，而一旦发生疫情造成的损失更大。为了防范风险，养殖户对奶牛和肉牛的投保热情很高，其投保率分别达到90.5%和70.9%（见表2—4）。

日本的农业保险制度不仅为社会经济的稳定和农业发展起到保驾护航的作用，同时也给农户带来了实惠。例如，1993年日本东北地区遭受到严重冻害，致使北海道以及青森、岩手、宫城、山形等县的水稻受灾面积达90%以上（水稻单产仅为正常年景产量的56%），农业收入比1992年减少43%。由于承保机构及时对受灾农民支付了4394亿日元的赔偿费，结果那些加入了强制性保险的农民仅损失了6%的收入。可以说，农业保险不仅迅速恢复了农业再生产能力，而且还避免了因农民收入减少而引起当地批发和零售业销售额的大幅下降。

值得一提的是，日本政府在鼓励农户积极加入农业保险的同时，还规定当出现连续三年无灾害使加入农业保险的农户未得到补偿（或只得到小额补贴）的情况时，国家将按照农户前三年参加保险保费总量的50%返还给农户。

第三，政府对农业保险实行必要的财政补贴。日本《农业灾害补偿法》明确规定，政府每年从财政预算中拨出专款对农业保险给予政策性补贴。补贴分两部分：一是政府（国库）负担农业保险费的比例约为1/2。具体讲，国库补贴水稻、陆稻保费的50%，麦类保费的50%—55%（麦类保险费补贴采取的是超额累进制，即基本保险费率低于3%的补贴50%，高于3%的补贴55%），家畜保费的50%（其中猪为40%），果树保费的50%，经济作物保费的55%（其中蚕茧为50%），园艺设施保费的50%。从表2—4可以了解到，2008年日本农业保险费总额为1217.1亿日元，其中，农户负担611.97亿日元，国库负担605.13亿日元，全国平均国库负担比例约为49.71%。当然，如发生非常严重的自然灾害时，例如较大的疫情、大范围病虫害、冻害等，国家财政还会给予兜底补贴。二是政府负担农业共济组合以及农业共济组合联合会等机构开展农业保险业务的大部分事业费用（主要包括人员工资、福利、办公经费、房租等）。由于农业保险的高风险，以及农业经营的分散性、风险勘查的复杂

性，使得农业共济团体的经营费用偏高，如果这部分经费由农户来负担，势必影响农户参保的积极性。因而，国家在财政预算内有必要承担部分事业经费。据农林水产省的数据显示，2010 年，日本农业保险的财政预算总额为 943.86 亿日元，其中，国库负担的保险费为 503.85 亿日元，事业费负担金额为 418.85 亿日元。[①] 事业费负担金额约占农业保险财政预算总额的 45%。

表 2—4　　2008 年日本农业保险业务的承保业绩

业务名称	承保户数（千户）	承保数量（千公顷）	承保率（%）	保险金额（亿日元）	保险费			国库负担比例（%）
					总额（亿日元）	国库负担（亿日元）	农户负担（亿日元）	
农作物保险	1852	1730		12846	373.28	189.68	183.60	50.81
其中：水稻	1801	1479	91.1	12174	292.11	146.05	146.06	49.99
陆稻	0.4	0.1	4.7	0.5	0.08	0.04	0.04	50.00
麦类	50	251	94.5	672	81.09	43.59	37.50	53.75
家畜保险	94	6731（千头）		7471	634.00	305.88	328.12	48.24
其中：奶牛等	21	2280	90.5	3060	393.97	194.97	199.00	49.48
肉牛等	69	2581	70.9	3869	202.58	96.00	106.58	47.38
马	2	27	59.2	287	9.88	3.98	5.91	40.28
种猪	1	203	25.9	107	7.08	2.74	4.35	38.70
肉猪	1	1640	19.0	149	20.49	8.20	12.29	40.01
果树保险（千公顷）	86	46		1120	56.03	28.01	28.01	49.99
产量	83	45	25.8	1048	55.30	27.65	27.65	49.96
树木	4	1	2.6	72	0.73	0.37	0.37	50.68
旱田作物保险	84			1338	94.30	51.86	42.44	54.99

① 「2010 年農業共済関係予算の概要」，日本农林水产网页，http：//www.maff.go.jp/j/keiei/hoken/saigai_ hosyo/s_ yosan/index.html。

续表

业务名称	承保户数（千户）	承保数量（千公顷）	承保率（%）	保险金额（亿日元）	保险费			国库负担比例（%）
					总额（亿日元）	国库负担（亿日元）	农户负担（亿日元）	
农作物（千公顷）	83	257	61.0	1334	94.20	51.81	42.39	54.94
蚕桑（千箱）	1	9	45.0	4	0.10	0.05	0.05	50.00
园艺设施保险（千公顷）	235	25	48.1	4359	59.48	29.70	29.79	49.93
合计	2350			27136	1217.1	605.13	611.97	49.71

注：数据是2008年8月18日的速报值，其中，家畜、园艺设施保险是年度数据。

资料来源：日本农林水产省网页，http://www.maff.go.jp/j/keiei/hoken/saigai_hosyo/s_gaiyo/pdf/6_ziseki.pdf。

第四，政府依法对农业保险提供再保险支持。由于农业风险的特殊性，特别是发生较大范围的自然灾害时，往往会吞噬农业共济团体的所有准备金和资本金，所以，农业保险的风险分散十分重要。日本政府按照大数法则原理和保险经营规律，在开展农业保险时注重建立有效的农业风险分散机制，通过再保险等形式来分散农业保险经营者的风险。实际上，日本对农业保险实行两层再保险，即农业共济组合联合会为地方农业共济组合提供再保险服务，而中央政府为农业共济联合会提供再保险服务。通过这种再保险方式，在更大范围内分散风险，分摊损失，规避农业生产所遭受的巨灾风险。

第五，科学计算保险金额、赔偿额和厘定保险费率。一般认为，保险金额、赔偿额的计算以及保险费率厘定是农业保险中操作难度最大的问题，如认定不当将直接降低农业保险运作效率。首先，日本农业的保险金额是根据不同的承保方式来计算的。耕地承保方式：单位产品（公斤）的保险金额[①]×耕地的基准产量的70%；半抵承保方式：单位产品（公斤）的保险金额×农户的基准产量的80%；全抵承保方式：单位产品

① 单位产品的保险金额是指农林水产省大臣针对大米、麦类所制定的两个以上的每公斤产品的价格，共济组合等选择其中的一个，农户个人也可以选择其他的价格。

（公斤）的保险金额×农户的基准产量的90%。灾害收入保险方式及质量保险方式：基准产值×40% -60%≤保险金额≤基准产值×90%。关于保险金赔偿额的计算公式是：耕地承保方式、半抵承保方式和全抵承保方式的保险金赔偿额=单位产品的保险金额×保险的减产量；灾害收入保险方式及质量保险方式的保险金赔偿额=单位产品的基准产值×90% -单位农户实际产值。日本农业保险费率的厘定，首先由农林水产省大臣以过去一定年间（原则20年间）的受灾为基础制定基准保险费率，共济组合等在不低于这个基准保险费率的范围内设定保险费率。保险费率是由各个组合设定的，但组合也可以根据本地区的具体情况（如山地与平原的地势不同，品种和栽培方法的差异等）和农户的受灾率情况设定不同危险等级（国家规定52个等级）的保险。基准保险费率一般每3年修改一次。

最后值得一提的是，随着日本农业人口老龄化问题日益突出，出现了损害评估工作人员难以为继的现象。为了解决这一问题，日本政府于2008年开始实施“利用卫星图像定损的评估方法”（计划于2014年在全国范围内引入），既可以取代人工目测定损的方法，又可以缓解损害评估工作人员的短缺。

二　地震保险

1. 地震保险制度的创设背景

地震作为最致命的自然灾害，它能在瞬间夺去大量的生命并造成巨大的经济损失。日本是一个深受地震灾害侵袭的国家，据日本气象厅统计，2000—2009年，世界上6级以上的地震20.5%都发生在日本。如何利用保险制度降低地震灾害的风险一直是日本政府和社会各界优先关注的课题之一。但是，地震保险制度的诞生绝非易事。明治时期之后，虽然每当发生大地震时，社会舆论都会呼吁建立保险制度，并对其进行不断的研究论证，却总是无果而终。究其原因，主要有三大难题：一是无法适用“大数法则”原理。[①] 地震灾害发生的时间、地点以及程度的不确定性太高，难以统计把握。二是地震可能造成的灾害损失巨大，地震保险如果仅靠单

① 大数法则是近代保险业赖以建立的数理基础。根据大数法则的定律，承保的危险单位愈多，损失概率的偏差愈小，反之，承保的危险单位愈少，损失概率的偏差愈大。因此，保险人运用大数法则就可以比较精确地预测危险，合理地厘定保险费率。

个保险公司来经营，一旦发生大地震，经营地震保险的公司将无力支付巨额保险金。三是存在高风险投保者驱逐低风险投保者的“逆向选择”风险。由于地震保险不是强制性的，存在着投保人集中在地震易发区而地震少发地区的居民则不愿意参加地震保险的风险，这使保险公司承保的风险增大。

1964 年 6 月 16 日，日本发生了震级为里氏 7.5 级的新潟地震，地震灾害波及山形、秋田等 9 个县市，造成大量人员伤亡和数万栋房屋、建筑物受损或倒塌。面对众多流离失所和迫切期待通过政府救济尽快恢复生产和生活的灾民，日本政府借助损害保险协会、保险审议会等机构和组织力量，在时任大藏大臣（相当于财政部部长）田中角荣的力主下，一方面开始对保险赔付方法、保险对象、保险加入办法、保险金额及期限、保险费率以及每次地震最高赔付总额等进行可操作性研究；另一方面紧锣密鼓地展开了有关地震保险立法的筹划工作。1966 年 6 月 1 日，日本政府颁布了《地震保险法案》和《地震再保险特别会计法案》；与此同时，由 20 家保险公司共同出资的日本地震再保险公司宣告成立。同一天，日本大藏大臣批准了日本损害保险费率算定会提交的“地震保险费率申请”，各保险公司开始销售地震保险。至此日本初步建立起由政府和保险公司通过再保险形式共同分担保险责任的官民一体地震保险制度。

2. 地震保险制度的主要特点

日本地震保险的承保对象分为家庭财产地震保险（日语称为家计地震保险）与企业财产地震保险两大类。日本的地震保险法是针对地震保险中的家庭财产保险而制订的，政府对家庭财产地震保险实行商业性保险与政策性保险相结合的“混合型”地震再保险制度。换言之，家庭财产地震保险与其他财产保险相比是公益性比较强的险种。企业财产地震保险的经营方式与一般商业保险相同，以纯民营的方式独立经营。国家对企业地震险不实行再保险制度，其再保险主要依赖国外再保险公司。

具体说来，日本现行的地震保险主要有以下一些特点。

一是家庭财产地震保险采用保险公司（损害保险公社）、日本地震再保险公司（日本地震再保险株式会社）和政府合作管理，共同承担地震风险责任的经营模式。这样做，可以集中商业性保险公司和政府两个方面的财力，保障家庭财产在地震损失发生后的基本生活需要，有利于维护受灾地区社会秩序的稳定和经济的持续发展。

二是地震保险不能单独投保，而是与家庭火灾保险业务“捆绑”在一起，保险金额一般是火灾保险总额的30%—50%。为了普及该保险制度，原则上地震保险自动附加在家财险合同中，如果不想投保地震险，投保人必须在投保申请书上盖章，表明自愿不投保地震险。

三是地震保险的保费不是由各保险公司自由厘定的，而是由财产保险费率厘定机构来确定基础费率。各家保险公司必须使用该费率，在规定的优惠制度以外，禁止提供折扣。

四是根据家庭财产在地震中的损坏程度来支付保险理赔金。地震保险理赔分全损、半损、部分损三个档次，赔付标准分别为合同金额的100%、50%和5%，但这三种情况的赔付最高限额均不超过房屋和财产当时的实际市场价格。

五是赔付范围包括与地震有关的多种灾害，以及因地震、火山爆发、海啸等引发火灾造成的损失（火灾保险对此不予理赔）。

3. 地震保险的主要内容

日本的地震保险是以稳定受灾灾民生活为目的，政府再保险为前提的具有很强的社会公益性的保险。其中，《地震保险法》以法律的形式明确规定了地震保险对象、费率、承保以及再保险等内容。

第一，保险对象的范围。日本《地震保险法》第2条第2项规定，地震保险合同的对象仅限于居住用建筑物和生活用动产（家用财产）。对此，日本《地震保险法施行规则》和《地震保险标准保险约款》又作了具体界定，即居住用建筑物是指全部或部分用于居住的建筑物，其保险对象具体包括：居民居住用的建筑物，包括门、围墙、储藏室、车库等附属建筑。生活用动产是指平时生活所必需的家具、什器、衣服等家用财产。但以下物品不作为地震保险对象：一个或一组的价格超过30万日元的贵重石器、贵金属、珍珠及其制品、龟壳制品、珊瑚制品、琥珀制品、象牙制品、珐琅制品以及书画、古董、美术工艺品。此外，现金、有价证券、存折、证明信件、邮票、汽车、稿本、设计书、图案、账簿、商业及营业用具等物品也不在被保险之列。

《地震保险标准保险约款》还规定，当保险对象（居住用建筑物和生活用动产）遇有下列情况，地震再保险公司将在约定的赔偿限额内予以赔付。一是直接或间接因地震灾害引起的火灾、损坏、掩埋或流失等造成房屋建筑及财产的损害，损害程度为全部损坏、一半损坏和部分损坏时；二是直

接或间接因地震等灾害引发山体滑坡使房屋无法居住，或因地震等灾害引起的火灾、损坏、掩埋或流失造成建筑物整体受损时；三是直接或间接因地震等灾害引发洪水、融雪洪水等水灾造成屋内地面浸水超过45公分。

第二，地震保险的定损和赔付。地震保险公司根据居住用建筑物和家庭财产的全损、半损或部分损坏的程度开展定损工作，其认定标准如下：（1）居住用建筑物全损是指居住用建筑物的主体结构部分（立柱、横梁、地基、外墙）损失额达其现价的50%以上，而且烧毁或流失的面积占整个建筑物面积的70%以上；家庭财产的全损是指家庭财产的损失超过其现价的80%以上。（2）居住用建筑物半损是指该建筑物的主体结构部分损失额在其现价的20%—50%之间，而且烧毁或流失的面积占整个建筑物面积的20%—70%之间；家庭财产的半损是指家庭财产的损失额在其现价的30%—80%之间。（3）居住用建筑物的部分损失是指建筑物的主体结构部分损失额在其现价的3%—20%之间，或因地震等引发洪水灾害造成居住用建筑物浸水超过地面45公分；家庭财产的部分损失是指其损失额达到其现价的10%—30%之间。①

日本地震保险赔付是根据投保人所投保的居住用建筑物或者家庭财产出现的全损、半损或部分损失情况进行的，表2—5列出了相应的赔付标准。

表2—5　　地震保险的赔付标准

保险对象	损坏程度	保险理赔金额
居住用建筑物和家用财产	全损	100%的保险金额（限于现价）*
	半损	50%的保险金额（限于现价的50%）
	部分损坏	5%的保险金额（限于现价的5%）

* 现价是指从原价中扣除折旧后的价格。

资料来源：「日本地震再保険の現状2010」，日本地震再保険株式会社，2010年7月，第13頁。

日本的地震保险是以承保住宅和家庭财产的火灾保险的附加险形式而存在的，按照日本《地震保险法》的规定，地震保险赔付金额在火灾保

① 「日本の地震保険」，損害保険料率算出機構，2010年1月。

险总金额的30%—50%之间，最高赔付限额为房屋5000万日元、家产1000万日元。自地震保险制度实施以来，日本政府以及相关保险公司依法对每次地震灾害都进行了相应的理赔服务工作。如2011年日本先后发生了东北地方太平洋冲地震和宫城县冲地震，日本再保险公司共受理理赔案件738941件，年度赔付总金额达12257.38亿日元（参见表2—6）。但遇有以下情形保险公司将不予赔付地震保险金：地震发生（翌日算起）10天以后而造成的损失和破坏；由于战争或内乱而引起的损失和破坏；地震发生时物品的遗失或被盗。

表2—6　　日本十大地震赔付情况　　（截至2010年3月31日）

地震名称	发生时间	地震等级	理赔件数（件）	再保险赔付额（百万日元）
1. 东北地方太平洋冲地震	2011年3月11日	9.0	710821	1195351
2. 阪神大地震	1995年1月7日	7.3	65427	78346
3. 宫城县冲地震	2011年4月7日	7.2	28120	30387
4. 芸予地震	2001年3月24日	6.7	24448	16939
5. 福冈西方冲地震	2005年3月20日	7.0	21970	16896
6. 新潟县中越地震	2004年10月23日	6.8	12598	14893
7. 新潟县中越冲地震	2007年7月16日	6.8	7826	8226
8. 福冈西方冲地震	2005年4月20日	5.8	11309	6409
9. 十胜冲地震	2003年9月26日	8.0	10546	5987
10. 岩手宫城内陆地震	2008年6月14日	7.2	8000	5407

资料来源：『日本地震再保険の現状2012』，日本地震再保険株式会社，2012年7月，第34頁。

第三，地震保险的责任分担。日本地震保险方面的法律规定了发生一次地震时的政府、再保险公司和保险公司的理赔总支付限额。2009年4月最新调整的保险责任分担标准是：如果赔付金额在1150亿日元以下，由日本再保险公司全额赔付；当赔付金额超过1150亿日元，且低于19250亿日元时，超过1150亿日元部分由再保险公司和保险公司承担50%，政府承担50%；如果赔付金额超过19250亿日元，最高赔付总额为55000亿日元，超过19250亿日元部分由再保险公司和保险公司承担

5%，政府承担95%（见图2—6）。

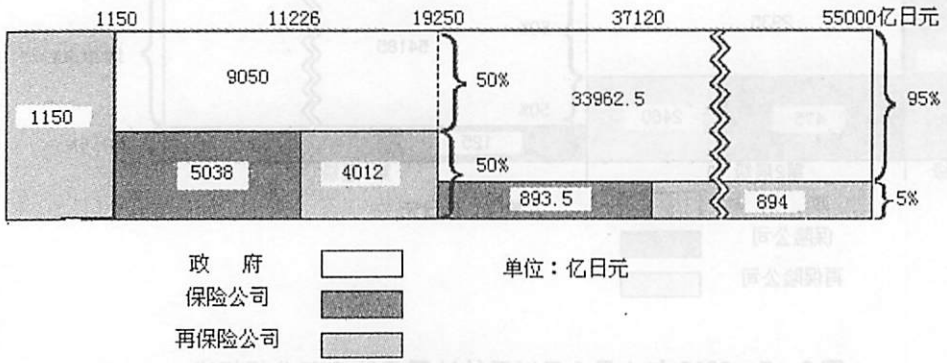


图2—6　日本地震保险的责任分担标准

资料来源：『日本地震再保険の現状2012』，日本地震再保険株式会社，2012年7月，第10頁。

按照这样的保险责任分担标准，无论是直接承保的保险公司、再保险公司，还是政府，承担的保险责任均有上限。其中，政府承担的损失赔付最高责任为43012.5亿日元；日本再保险公司为6056亿日元，保险公司则为5931.5亿日元。

值得一提的是，2011年3月11日，日本东北部发生里氏9.0级特大地震后，日本再次调整了发生一次地震时的政府、再保险公司和民间保险公司的理赔总支付限额，即最高赔付总额由过去的55000亿日元上调到62000亿日元。这一新的保险责任分担标准适用于2012年4月6日以后发生的地震。具体来说，当赔付金额在1040亿日元（第一层级）以下，由日本再保险公司全额赔付；当赔付金额超过1040亿日元，且低于6910亿日元（第二层级）时，超过1040亿日元部分由再保险公司和保险公司承担50%，政府承担50%；如果赔付金额超过6910亿日元，且低于62000亿日元（第三层级）时，超过6910亿日元部分由再保险公司和保险公司承担1.6%，政府则承担98.4%（见图2—7）。

按照新的保险责任分担标准，直接承保的保险公司、再保险公司所承担的保险责任上限分别为600亿日元、4280亿日元，即民间的公司最高共承担4889亿日元的赔付金额，而政府则要承担57120亿日元。

第四，地震保险费率的厘定。地震保险费率是根据日本《损害保险

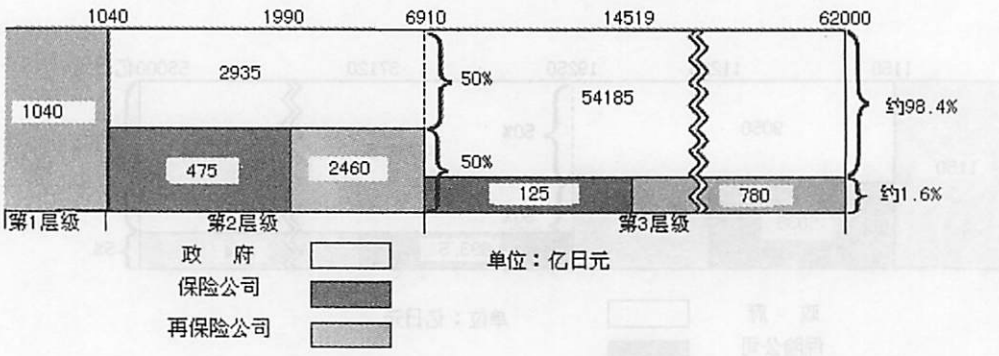


图 2—7　2012 年 4 月 6 日以后的地震保险责任分担标准

资料来源：『日本地震再保険の現状 2012』，日本地震再保険株式会社，2012 年 7 月，第 30 頁。

费率算出团体法》，由损害保险费率算出机构负责厘定，它由保险纯费率和附加保险费率两部分构成。其中，保险纯费率是以所有地震（约 73 万个震源模型）为参数计算得出的。现实中使用的保险费率是由基准费率（根据建筑物的结构类型和建筑物所在地区等因素确定）乘以建筑物抗震等级所享受的折扣而得出的。就基准费率而言，日本将全国 47 个都道府县划分为 8 个地震等级区域，同时把建筑物主要承重构件所使用的材料分为钢筋混凝土结构和木质结构两类（参见表 2—7）。东京都、神奈川县和静冈县的钢筋混凝土建筑物和木质建筑物的基准费率分别是 1.69‰和 3.13‰，为全国最高。

此外，当建筑物（包括家庭财产）满足以下条件时，基准费率应下调：（1）免震建筑享受 30% 的折扣；（2）耐震等级达到法律规定的要求时，享受 10%—30% 的折扣优惠；（3）建筑物经过耐震补强且达到法律规定的同等标准时享受 10% 的耐震诊断折扣。（4）1981 年 6 月之后新建的建筑物享受 10% 的年度折扣。

按照日本地震保险法的规定，日本的地震保险期限分为一年的短期保险和 2—5 年的长期保险。与此相应，日本长期合同（2—5 年）保险费率的计算方法是：长期合同的保险费率 =（基准费率 - 折扣率）× 长期系数（2 年为 1.90，3 年为 2.75，4 年为 3.60，5 年为 4.45）。

表 2—7　　地震等级区域的基准费率　　单位：‰

结构 / 都道府县	钢筋混凝土结构	木质结构
岩手县、秋田县、山形县、福岛县、栃木县、群马县、富山县、石川县、福井县、鸟取县、岛根县、山口县、福冈县、佐贺县、长崎县、熊本县、鹿儿岛县	0.50	1.00
北海道、青森县、宫城县、新潟县、长野县、岐阜县、滋贺县、京都府、兵库县、奈良县、冈山县、广岛县、大分县、宫崎县、冲绳县	0.65	1.27
香川县	0.65	1.58
茨城县、山梨县、爱媛县	0.91	1.88
埼玉县、大阪府	1.05	
德岛县、高知县	0.91	2.15
千叶县、爱知县、三重县、和歌山县	1.69	3.06
东京都、神奈川县、静冈县		3.13

说明：此表是当保险金额为 1000 日元，保险期限为 1 年时各地区的地震保险基准费率。

例如，东京都一座建于 1990 年的木结构建筑，其火灾保险金额为：建筑物 2000 万日元；家庭财产 600 万日元。按地震保险以火灾保险附加险上限 50% 投保 2 年，又查得东京都木结构建筑的基准费率为 3.13‰。且可享受 10% 的新建筑折扣。经过计算，这一木结构建筑的年地震保险费总额为：1000 万日元（保险金额）×3.13 ×（100% - 10%）×1.90 ×1/1000 = 53500 日元；家庭财产的年地震保险费总额为：300 万日元 ×3.13 ×（100% - 10%）×1.90 ×1/1000 = 16050 日元。两者合计为：53500 + 16050 = 69550 日元，日本的一般家庭都可以承受。

其中，3.13 ×（100% - 10%）×1.90 = 5.35（小数点后第三位四舍五入）。

还有，为了鼓励国民积极参加地震保险，日本于 2007 年 1 月创设了“地震保险费扣除”制度。即通过对地震保险投保者减免个人所得税（最

高5万日元）和个人住民税（最高2.5万日元）的优惠措施，减轻投保者的负担。

第五，地震保险再保险、再再保险和赔付流程。日本是少有的一个由政府承担最后地震保险赔付责任的国家。在日本，投保者可以到属于日本地震再保险公司成员的任何一家保险公司购买地震保险。保险公司出售给投保者一份地震险保单后，再将这份保单，到再保险公司全额购买地震再保险（称为“A特约”），以减小该保险公司的地震保险风险。而再保险公司则将所有保险公司投保的地震再保险分成3个部分，一部分反向向各保险公司购买地震“再再保险”（称为“B特约”）；一部分向日本政府购买地震“再再保险”（称为“C合同”）；最后一部分作为自己承担份额保留（自己保有份额）。这样就形成了具有日本特色的保险公司、再保险公司和政府三方共同分担责任的结构（参见图2—8）。

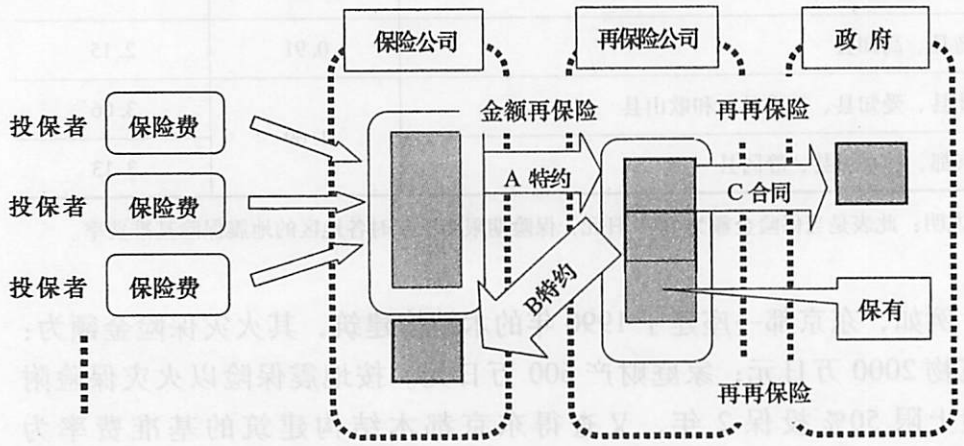


图2—8　日本地震保险分保流程

资料来源：損害保険料率算出機構：『日本の地震保険』，2009年4月，第11—29頁。

与地震保险的投保流程相类似，日本地震保险的赔付流程是：出险后，由投保者直接向原地震保险公司提出赔付请求，原地震保险公司受理后根据合同约定向投保人进行赔付，然后根据A特约再向日本再保险公司提出再保险赔付请求；再保险公司根据B特约和C合同分别向原地震保险公司、政府提出再再保险金赔付请求，与此同时，自身也承担相应的理赔责任。

第六，地震保险的参保情况。日本地震保险制度自1966年实施以来，

参保情况大致呈“W”形波动走势。图2—9显示了1994—2009年财政年度日本震灾保险投保件数变化情况。截至2010年3月，日本有1227.3万户家庭参加地震保险，比上一年同期增加了43万户，[①] 全国家庭地震保险参保率为23.21%，附带率达45%[②]。值得一提的是，2011年

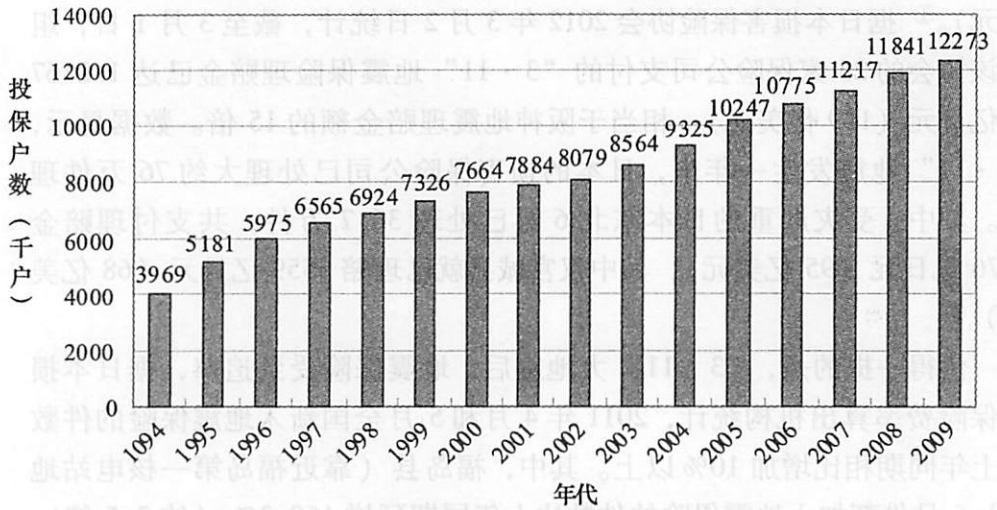


图2—9　日本家庭地震保险参保状况变化

3月11日，东日本大地震发生后，个人购买地震保险的人数正在迅速增加。据统计，自2011年3月至2012年1月，日本东京海上日动火灾保险、三井住友海上火灾保险等五大财产保险公司共签下地震保险合同约550万份，较上年同期增加17.5%，折射出大地震发生后日本民众对地震的防范意识明显上升。此外，各家财险公司还从2012年1月起在车险中推出应对地震及海啸灾害的特约条款。一旦受灾，保险公司将赔付一笔大概可购买一辆二手车的资金。[③]

4. 地震保险帮助灾民渡难关

日本较高的地震投保率，使个人和家庭受灾后都能从保险中及时得到自救资金。2011年3月11日，日本东北部海域发生里氏9.0级地震并引

① 『日本地震再保険の現状2010』，日本地震再保険株式会社，2010年7月，第10頁。

② 附带率是指在2008年火灾保险中附带地震保险的比例。

③ 中国新闻网，2012年3月15日，http://www.chinanews.com/gj/2012/03-15/3746240.shtml。

发大海啸，福岛第一核电站震后发生核泄漏事故。按照日本政府的估算，此次地震和大海啸对住宅及道路等造成的直接经济损失将达16万亿—25万亿日元（约合人民币1.29万亿—2.02万亿元），大大超过了1995年阪神大地震时的10万亿日元，而日本保险公司向东日本大地震灾民以及受灾企业赔付的保险金等支出总额将达约2.6万亿日元（约合人民币2066亿元）。[①] 据日本损害保险协会2012年3月2日统计，截至3月1日，组成该协会的25家保险公司支付的“3·11”地震保险理赔金已达1.2167万亿日元（149亿美元），相当于阪神地震理赔金额的15倍。数据显示，“3·11”地震发生一年来，日本的损害保险公司已处理大约76万件理赔。其中，受灾严重的日本东北6县已处理36.7万件，共支付理赔金7776亿日元（95亿美元），其中仅宫城县就已理赔5559亿日元（68亿美元）。[②]

值得一提的是，“3·11”大地震后，地震保险受到追捧，据日本损害保险费率算出机构统计，2011年4月和5月全国新入地震保险的件数与上年同期相比增加10%以上。其中，福岛县（靠近福岛第一核电站地区）5月份新加入地震保险的件数比上年同期猛增150.3%（约2.5倍），宫城县增加81.4%，岩手县增加61.4%，茨城增加43.6%。[③] 可以说，日本在应对地震灾害过程中，积极发挥保险制度避险和分散风险的重要功能，使广大灾区民众在遭受损失后能及时得到经济补偿，提高了灾后恢复重建效率，对政治、经济和社会的稳定发挥了不可替代的重要作用。

三　案例分析：应对“风评被害”

日语“风评”一词的意思与汉语中的揣测、传闻、谣传、谣言、流言等近似，加上“被害”，即“风评被害”是指“由于媒体对事故或灾害的过量或虚假报道，使人们对本来安全的商品、食品、区域产生恐惧心理，导致消费者惜购、观光地游客减少以及产品滞销，给没有直接关系的业者和团体带来的经济损失”。“风评被害”不包括由灾害或事故本身直接造成的损失。在日本，第一个“风评被害”的案例，要数发生在1954

① 共同网，2011年5月22日，http://china.kyodonews.jp/news/2011/05/9471.html。

② 冯武勇：《日本“3·11”地震理赔金已超万亿日元》，新华网，2012年3月2日。

③ ［日］『産経新聞』（電子版），2011年8月23日。

年3月的日本“第5福龙丸”号远洋鲔鱼船船员遭受核辐射事件。[①] 也就是说，最初，“风评被害”一词在日本仅用于单纯的核能事故，但随着社会的演进，现在已经广泛用于地震、传染病、环境污染等各种灾害后的评估和应对措施中。

据资料显示，日本政府公文中最早出现“风评”一词是在1974年核动力轮船“陆奥”发生泄漏后，用于有关赔偿问题的《鱼价安定基金》预算书中。[②] 而“风评被害”一词的最初使用则来自于1986年北海道电力“关于确保泊核发电站周边安全以及环境保护的协定书”。在媒体的报道中首次使用“风评被害”这一语言是源于1996年12月，俄罗斯油船“纳霍德卡”号在日本海触礁，发生重油溢流事故。这次事故造成未被污染地区的海产品价格下跌，给当地的渔业生产和渔民收益造成严重损失。近年来，在报道因火山喷发等导致观光业受害的情况时也频繁使用了“风评被害”一词。[③]

1.“风评被害”的构成要素

（1）“风评被害”的构成要素。一是经济损害，主要是指食品（农业、渔业、土特产、食品加工业）以及观光产业遭受的经济损失。二是存在着实际发生的事故、事件、环境污染等灾害或相关报道。如埼玉县所沢市的“蔬菜”中含有高浓度二噁英的事件（见表2—8），不论微量的污染物能否对人体造成影响，但存在着“环境污染”的事实。三是存在着“大量的报道”。如媒体对“1996年的大阪府堺市一所小学发生‘O－157’大肠杆菌集体食物中毒事件”、[④]“1997年俄罗斯‘纳霍德卡’号油轮在日本海触礁沉没并引发重油泄漏事件”以及“1999年位于东京东北部的东

① 1954年3月1日，日本“第5福龙丸”号渔船的23名船员和渔获在马绍尔群岛附近海域捕鱼时，遭受美国在比基尼岛试爆氢弹所产生的核辐射，其中1名船员半年后死于急性放射能症。1955年美国向日本支付200万美元的损害补偿金，日本政府将这笔款项用于对金枪鱼生产者遭受“风评被害”的补偿。

② 1974年，日本首艘核动力轮船“陆奥”第一次出航就出现放射线泄漏，青森县各港口的渔民拒绝“陆奥”号停泊。为减轻当地渔民和渔业生产的损失，作为渔业补偿对策费，政府出资3亿日元建立《鱼价安定基金》。

③ 関谷直也：「風評被害—そのメカニズムーを考える」，光文社，2011年，第2頁。

④ 大肠杆菌的一种类型，该种病菌常见于牛只等温血动物的肠道内，具有强烈的毒素，并可能导致严重的肠道症状，如带血腹泻。这种疾病可通过饮用受污染的水或进食未熟透的食物而感染。

海村核燃料加工厂发生临界事故”等，都进行了铺天盖地的集中报道。四是原来被认为是安全的“食品、商品和地区受到经济损害”。

（2）日本“风评被害”的十大事件。表2—8收集了日本近30年来所发生的主要“风评被害”事件，其中1、2、4例属于食品安全事件；3、5、10例属于环境污染事件；7、8、9例属于重大疫情事件；第6例则属于恐怖袭击事件。从表2—8内容来看，“风评被害”除给消费者造成严重的心理恐慌外，还会导致企业不能正常生产、学校不能正常上课、商店不能正常营业、人员盲目地逃离，甚至使灾区和受灾者受到歧视。特别是在互联网和信息发达的今天，“风评”传播速度快，因此危害甚大。这种“被害”可以造成不是灾害甚似灾害的损失。如由2011年3月11日日本东部大地震引发的“风评被害”，使灾区的农产品销售遭到致命打击。据日本农业协同组合（JA）的统计，截至4月底，仅福岛一县的农产品因“风评被害”至少损失16亿日元。另据日本农林水产省统计，目前包括美欧在内的37个国家和地区对日本农林水产品实施进口限制以及强化产品检验等措施，一些国家和地区甚至停止从日本进口农产品。①

表2—8　　日本十大“风评被害”事件

	名　称	内容
1	辛子莲根集体中毒事件	1984年6月，由三香公司生产的熊本县真空包装芥末莲藕因遭到肉毒杆菌污染，造成36名消费者食后中毒，其中11人死亡。事发后，与此事件毫无相关的其他辛子莲根制造商遭受重创，许多企业相继倒闭
2	大阪府堺市病原性大肠菌O－157中毒事件	1996年7月13日，大阪府堺市一所小学发生病源性大肠菌（O－157）集体食物中毒事件，导致3名学生死亡。厚生省发表的调查报告认为，食用的白萝卜极有可能是污染源。受此影响，萝卜种植业遭到毁灭性打击，甚至出现农户因菜价大跌绝望自杀的极端事态
3	重油泄漏事故	1997年1月2日，俄罗斯“纳霍德卡”号油轮在日本海触礁沉没并引发重油泄漏，使日本海受到严重污染。这一事故不仅造成加贺、若狭、北近畿、山阴等旅游地区的游客锐减，而且使栖息在海底未受重油污染的螃蟹以及其他海产品出现严重滞销

① 李莹：《日本应告别“风评被害”的受害者心态》，《南方都市报》2011年5月29日。

续表

	名　称	内容
4	埼玉县“蔬菜”二噁英事件	1999年2月1日，日本朝日电视台在其《新闻驿站》中，报道了埼玉县所沢市的“蔬菜”中含有高浓度二噁英的消息。事后查明，电视台所说的“蔬菜”其实是一种煎茶，并不是真正意义上的蔬菜。这次误报道事件使当地的蔬菜价格急剧下跌，许多超市停止销售产自该地的菠菜等蔬菜，严重影响了当地菜农的生活
5	日本东海村核临界事故	1999年9月30日，位于东京东北部的东海村核燃料加工厂发生临界事故。本次事故导致两名员工身亡，数百人受到核辐射。事故发生后，茨城县农产品和纳豆的销售量锐减
6	“9.11”恐怖袭击事件	2001年9月11日，美国发生恐怖袭击事件。对此，日本文部科学省发出“海外修学旅行不要靠近美军设施”的通知，导致22万人取消了赴建有美军基地的冲绳以及韩国修学旅行和一般旅游的计划，对当地旅游业造成严重影响
7	“非典”影响	2003年5月，日本卫生部门通报患有“非典”的中国台湾医生到过大阪的观光区后，使大阪一带旅馆和旅游区的生意一落千丈。同时，台湾医生顺路去过的小豆岛旅馆以及整个岛屿不断接到取消住房的电话，使当地旅游业蒙受严重损失
8	“禽流感”事件	2004年2月27日，日本京都地方政府发表了发现禽流感疑似病例的消息，尽管日本传染病专家认为，人不会轻易感染禽流感病毒，但人们还是怀疑京都、滋贺县以及大阪的鸡蛋和鸡被感染上了病毒，结果导致该地区的鸡肉、鸡蛋销售额猛降
9	“口蹄疫”事件	2010年5月，日本宫崎县养牛场发生口蹄疫疫情，虽然有关部门对疫区的车辆进行了消毒，但人们仍然对有宫崎牌照的车辆敬而远之，给宫崎县的运输业和旅游业带来严重影响
10	“3.11”日本东部大地震	2011年3月11日发生的日本东部大地震导致福岛核电站发生泄漏事故，不仅使该地区的农产品以及工业产品的生产和销售遭到致命打击，而且还发生出租车拒载难民以及卡车司机怕受核辐射不愿意为灾区运送救援物资的情况

资料来源：根据『ウィキペディアフリ—百科事典：風評被害』的资料编制。

2. “风评被害”的对策

日本应对“风评被害”的措施，主要有以下三种：一是事前对策；

二是保险制度；三是事后对策。

（1）事前对策。即在可能发生环境污染等事故的地区，未雨绸缪，事先制定出有关“风评被害”的赔偿协定或条例。事前对策的类型主要包括：地区防灾计划、民事协定和条例等。首先，关于地区防灾计划。1999年9月30日，日本茨城县那珂郡东海村核燃料加工厂发生核辐射事故，造成666人被辐射污染，2名工作人员死亡。同年12月，日本政府出台了《原子力灾害对策特别措置法》，其中，在各县、市、町、村的防灾计划中专门列有：确认放射能、放射线的安全性；经政府部门确认后，发布农牧水产品、食品以及商品的“安全宣言”；“设立咨询接待窗口”等三项“减轻风评被害等影响”的内容。其次，关于核电站设施方面的“民事协定”，目前有《关于确保女川核能发电所周边安全的协定书》（1978年），《关于确保泊发电站周边安全以及环境保护的协定书》（1986年），《关于确保志贺核发电所周边安全以及环境保护的协定书》（1988年），1991年针对青森县6处核废弃物处理设施而制定的《关于风评被害确认书》以及《关于核燃料循环设施用地的基本协定书》等。第三，关于“风评被害”的赔偿条例，目前只有2000年6月制定的《直岛町风评被害对策条例》。归纳而言，日本有关“风评被害”的民事协定和条例一般具有以下特点：一是针对特定地区、特定行业（如核能设施、废弃物处理设施）的协定。二是严格把握“风评被害”与“直接被害”的区别。三是只限于经济损失，精神痛苦不属于经济损害赔偿的范围。如女川核能发电所的赔偿是指“因环境污染导致农林水产品价格下跌，给生产者造成损失时”，泊核电站是“因农林水产品的价格下跌，使生产者、加工业者、批发商、零售商，以及旅馆业者遭受经济损失”时。四是发生纠纷时，通过设立的“协商会”或“认定审查会”来解决。五是创建“基金制度”。

（2）保险制度。主要有作为“风评被害”赔偿的“任意保险”和“强制保险”两种制度。首先是加害方的任意保险制度。如1999年，大东京火灾海上保险株式会社（现为AIOI损害保险株式会社）向全国旅馆环境卫生同业组合联合会销售的旅游业特殊保险就是一项“旅馆综合补偿制度”。这是一种专用于补偿因发生食物中毒以及传染病等事故，导致同一个组合支部的其他旅馆营业收入减少的保险险种。其次是加害方的强制保险制度。其中，国际油浊补偿基金（IOPC）是一项专门用于补偿

“风评被害”的有限责任保险制度，其最大赔偿限额为8120万美元。如1997年发生“纳霍德卡”号油轮在日本海触礁沉没并引发重油泄漏的事故后，该基金指定康世有限公司（CORNES&CO.，LTD）作为保险查勘定损人，并与日方代理人和律师一道达成和解，最终“纳霍德卡”号船所有者以及国际油浊补偿基金向日本支付了约261亿日元的补偿款（其中包括向当地渔业者和旅游业者分别支付的13.44亿日元和17.69亿日元补偿）。应该说，这次事故使日本海沿岸受到严重污染，但外海海域几乎没有被污染，那么对渔业和旅游业的赔偿也许是考虑到“风评被害”的因素吧。[①] 另外，“核能损害赔偿法”也是一项有关加害方的强制保险制度。即将核能企业签订的“核能损害赔偿责任保险契约”与政府制定的“核能损害赔偿补偿契约”相结合，在发生核能事故的情况下，各自承担起应负的责任。

（3）事后对策。作为“风评被害”的事后对策有直接补偿和融资制度。迄今，日本政府对“风评被害”只进行过一次直接补偿，即对“第5福龙丸”号船员遭核辐射[②]之后的渔业补偿。1955年美国向日本支付200万美元（7.2亿日元）的损害补偿金，政府将这笔款项用于对金枪鱼生产者遭受“风评被害”的补偿。

应该说，日本国内运用频率最高的“风评被害”救济制度，要属紧急融资制度，如保证网络安全紧急融资制度等。但遗憾的是，这些“融资”成了“借款”，而不是真正意义上的补偿和救济。

3.“‘3·11’风评被害”的实证研究

日本“3·11”大地震发生后，日本人普遍认为此次遭遇的是“四重灾害”，即地震、海啸、核泄漏以及“风评被害”。应该说，这次复合型灾害对日本经济造成很大影响，据日本内阁府测算，此次地震和大海啸对住宅及道路等造成的直接经济损失至少达25万亿日元，大大超过了1995年阪神大地震时的10万亿日元，成为二战后日本经济损失最大的自然灾

① 関谷直也：「風評被害の法政策—風評被害」補償における法的論点・対応策とその改善案—，2004年3月，『災害情報』No.2，第102—113頁。

② 1954年3月1日凌晨，位于太平洋比基尼环礁约160公里的公海上，日本“第5福龙丸”号渔船正在航行。此时美国在比基尼环礁上秘密进行了有史以来最大的氢弹爆炸试验。两个小时后，“福龙丸”的船员发现船上散落了大量具有辐射作用、可以对人体造成伤害的落灰。当时福龙丸号上共有23名船员，其中1人不幸去世。日本国内将这一事件称作“比基尼事件”。

害。日本媒体称，福岛第一核电站核泄漏事故“殃及池鱼”，使日本产品遭受“风评被害”。如部分出口商品被拒绝卸货，废纸、废铁出口停滞，食品、工业制品普遍受到交易对象要求出具安全检测证明、原产地证明等。甚至出现非核污染地区产品也被拒绝进口的情况，如爱媛县今治市产的毛巾被意大利海关扣留。[①] 据日本财务省的贸易统计显示，“风评被害”使日本2011年5月份草莓、西红柿以及生菜等农产品的出口量为“零”。其中，一直受欧美和亚洲国家青睐的草莓，2月份时出口量是30.267吨，发生地震的3月份降到19.262吨。而4月份的出口量与上年同期相比猛降94%，只有419公斤，5月份（上年同期为1.258吨）的出口量竟变成“零”，[②] 给作为草莓主产地的福冈、熊本两县（非核污染地区）带来不同程度的经济损失。2011年10月9日的《读卖新闻》以“不要再让福岛雪上加霜”为题，指出“地震灾害已过去半年，但风评被害仍未停止”。如大阪府河内长野市的架桥工程选中了福岛县郡山市建筑公司制造的桥梁桁架，由于当地居民担心受到核辐射污染，政府不得不中止了订货合同。特别是有些为支持灾区重建家园而举行的活动，竟让灾民尚未抚平的心灵再次受到创伤。如2011年8月京都的“五山送火”仪式，本来计划使用岩手县陆前高田市的松树作为燃料，但最后还是被迫放弃了原定计划。又如在9月份爱知县日进市的烟火晚会上，出现了用爱知县生产的礼花替换福岛县川俣町礼花的事。还有，福冈市市民开设福岛农产品商店计划也因当地居民担心污染的投诉而夭折。

那么，此次“‘3·11’风评被害”产生的主要原因是什么？日本政府和企业采取了那些应对措施？笔者拟从以下两个方面进行探讨和阐述：

（1）产生的原因。如图2—10所示，“风评被害”是否成灾，主要取决于危险和敏感的社会心理、灾害信息的不透明以及大量的宣传报道等三个条件。按照社会学的定义，社会心理是一种精神状态，它是对社会存在的直接反映，直接与日常生活相联系，表现为习惯、倾向和信念等。而防震减灾意识来源于对于地震和地震灾害的心理感受和体验，当它经过宣传者有意的精练和升华后，形成抽象的思维观念，反作用于人们的行动，从

① 《日本政府、企业采取措施应对风评被害》，商务部网站，http://www.sina.com.cn（2011年4月11日）。

② ［日］『読売新聞』（電子版），2011年7月5日。

而形成具体的防震减灾行为。日本政府十分重视对民众的防灾教育，突出培养全民危机意识、训练避险自救互救技能和心理应对能力，使民众在面对灾害时能冷静应对，最大限度地减轻了灾害损失。如面对“3·11”大地震这种特殊的社会现象，日本国民以从容淡定、自律性强、顾大局的“国民秩序”，显示出过硬的“社会心理”素质（姑且称之为“地震社会心理”）。此外，在这次东日本大地震中，日本报纸、电视、杂志、网络等媒体无不全力以赴开展报道和评论。如《读卖新闻》、《朝日新闻》及《每日新闻》作为日本三大报纸，把主要精力都投入震灾报道中。《日本经济新闻》等报刊，分别加印了“号外”和“特报”，及时通报入住在各个避难所的人员信息，为灾民寻找亲人提供便利，彰显了媒体的社会责任。NHK的主播们始终保持镇静的面容，轮流使用日语、英语、汉语、韩语等五种语言，“及时”、“实时”地播报最新震情和可能发生地震、海啸的地区，起到稳定人心的作用。《读卖新闻》在日本第64次“报纸周”① 活动之前进行了舆论调查，结果显示有73%的调查对象对媒体（报纸、民营电视、NHK电视）有关“东日本大震灾和福岛第一核电站事故”的报道表示满意（不满意占18%）。其中，在回答是否满意媒体“明确指出了政府重建对策中存在的问题”、“详细报道了受灾地区和灾民的情况”以及“向受灾者提供了有用的生活信息”等问卷时，有2/3以上的调查对象给予了积极评价。②

从以上的分析，我们大概可以看出，在这次“3·11”大地震中，日本国民的“地震社会心理”以及媒体的表现并未成为“风评被害”的主要推手。

那么，到底是什么原因造成了“3·11风评被害”？日本庆应义塾大学教授深尾光洋在其题为《谁是“风评被害”的元凶?》的文章中，把“风评被害”的责任问题阐述得非常清楚，他一针见血地指出政府在核辐射问题的处理上，没有及时全面公开信息。深尾分析说，信息透明度的严重不足，只能增加消费者对日本产品的猜疑。而菅直人政权想尽量将危险淡化到最小，其结果只能让民众对日本政府彻底失去信任，从而殃及对日

① “报纸周”是日本新闻界的重要活动，每年日本各地从10月15日开始为期1周。期间除了召开以读者为对象的报纸大会，还举行报纸投递日、报纸广告日等有关活动。

② ［日］「読売新聞」（電子版），2011年10月13日。

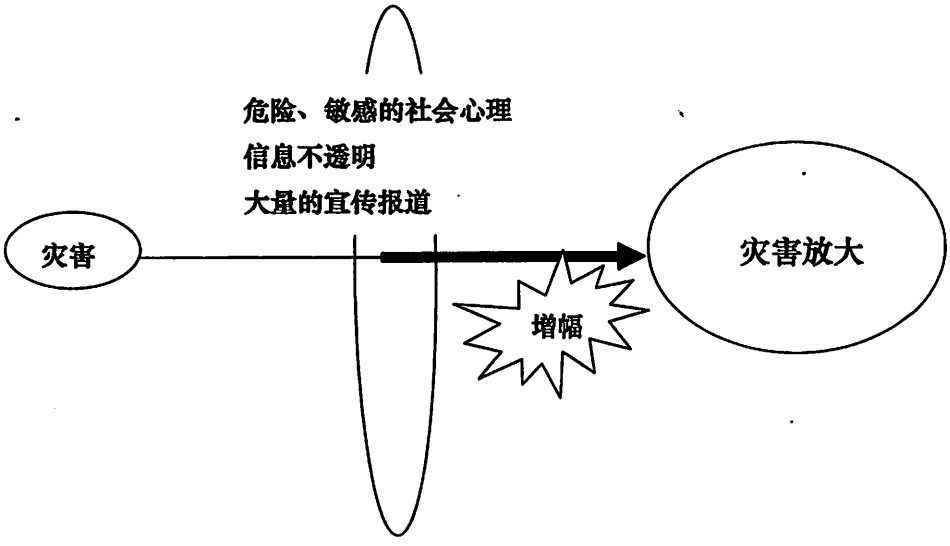


图 2—10　风评被害产生的原因

本产品的信心。[①] 笔者认为，对于灾害中的政府来说，勇于直面危机，不仅不会影响形象，反而有助于团结社会公众、稳定人心、消除流言和谣言。因此，要从根本上消除“风评被害”的负面影响，归根结底需要日本政府的权威信息发布和踏实的工作作风。玩笑一般的“不会马上对健康造成影响”的官方发言，不但无法消除人们对核污染的疑虑，反而会进一步加剧人们的担忧，并让国内外怀疑日本政府的诚意。

（2）应对措施。首先，日本政府采取措施帮助企业减少损失。例如，为消除农产品以及旅游业受“风评被害”的影响，日本外务省指示驻各国的大使馆无偿提供场地，举办农产品展销会和吸引海外游客的说明会。如日本驻英国大使馆，举办了山梨县甲州葡萄酒推介会；而驻俄罗斯大使馆则对北海道甜点和日本酒进行了重点推介。[②] 此外，日本贸易保险对企业由于“风评被害”被拒绝进口而受到的损失给予全额赔偿；由于进口国强化核辐射检查导致产品无法销售也可获保险赔偿。日本政府号召受影

① 深尾光洋：「「風評被害」の元凶は誰か、政府の情報開示法は誤り一」，「東洋経済」2011 年 4 月 30 日。

② 《日本政府、企业采取措施应对“风评被害”》，中国食品科技网，http：//www. tech-food. com。

响较大的中小企业积极加入贸易保险。其次，日本出口企业纷纷采取措施对应“风评被害”。大型半导体企业利用检测仪，对来自宫城、岩手的产品和零部件进行检测；出口废铁的关东铁原协同组合将发货港由东京都内改到具备放射线检测能力的千叶县；日产汽车在中国台湾的工厂对来自日本的零部件不仅进口时检测，而且组装完毕后进行2次检测；关东制纸原料商工组合为整备检查体系，4月暂停出口；车载导航仪、纸尿裤生产企业应进口商要求出具安全证明。[①] 第三，为恢复外国游客赴日旅游采取紧急对策。“3·11”大地震对日本旅游业造成的冲击尤其巨大，特别是受核泄漏影响，各国旅客对日本敬而远之。据统计，在发生地震和海啸以后的三个月里，到访日本的游客人数比上年同期减少超过了50%，4月份比上年同期减少62.5%，8月份游客的人数虽有所回升，但仍停留在55万人左右，比上年少了32%。为此，日本观光厅决定在2012年的经费预算中安排11亿日元招待外国游客到日本观光旅游，借此提升深受核污染打击的旅游业。具体做法是，免费提供1万张免费机票。即外国游客可以通过网络申请免费机票，并表明想到日本哪些地方游玩。日方从中选出幸运的游客，让他们把沿途观感写成文章，然后在互联网上发表。届时，游客还要接受有关震灾后赴日旅游的问卷调查，日本观光厅希望通过这一举措，缓解国际社会对到日本游玩的担忧，同时摸索出振兴旅游业的新模式。

第五节　防灾活动与社会参与

1995年1月日本发生了阪神·淡路大地震，据统计在获救的3.5万人中，有2.7万人（占80%）是靠家人或邻居救出的。[②] 在现实的启发下，日本政府的防灾减灾理念发生了变化，提出了“公助、共助、自助”的概念，[③] 并掀起了声势浩大的防灾减灾国民运动，目的是通过普及防灾避害知识，将公助、共助、自助的理念变成每个国民的自觉行动。此外，

① ［日］『読売新聞』（電子版），2011年10月11日。

② ［日］内閣府：『防災白書』，2010年6月。

③ “公助”是指国家和地方行政等公共机关的援助、救援活动；“共助”是指借助邻居、民间组织、志愿者团体等的力量，互相帮助从事救助和救援活动；“自助”是指灾民依靠自己和家人的力量在灾害中保全自己。

为了把防灾活动不断引向深入，2006 年 4 月，中央防灾会议适时出台了《关于推进减轻灾害损失国民运动基本方针》，号召个人、家庭、地区、企业以及团体加强合作，积极参加以“自助”和“共助”为重点的防灾行动，将“被动防灾转向主动防灾”。

一　形式多样的防灾科普宣教活动

1. 名目繁多的防灾宣传活动。日本十分重视防灾减灾科普宣教工作，通过各种形式向公众宣传防灾避灾知识，增强公众的危机意识，减少灾害带来的生命财产损失。为纪念 1923 年 9 月 1 日的关东大地震，日本将每年的 9 月 1 日定为“防灾日”，8 月 30 日至 9 月 5 日确定为“防灾周”。每年的这几天，都要举行有日本首相和各有关大臣参加的全国性的“综合防灾训练”，通过防灾演习让每位大臣、各级政府以及有关公益团体的职员熟悉防灾业务。另外，消防部门还要举办各种防灾知识演讲会及展览会，主办者用通俗易懂的语言、卡通等群众喜闻乐见的形式，把最基本的防灾避害知识交给民众，向国民传授利用科学技术趋利避害的方式方法，不断提高他们的自救能力。除此之外，还有每年两次的“全国火灾预防运动”（3 月 1 日和 11 月 9 日）、“建筑物防灾周”（3 月 1 日和 8 月 30 日）、“水防月”（5 月或 6 月）、“山地灾害防止活动”（5 月 20 日至 6 月 30 日）、“土砂灾害防止月”（6 月）、“危险品安全周”（6 月第二周）、“道路防灾周”（8 月 25—31 日）、“救急医疗周”（含 9 月 9 日的 1 周间）、“雪崩防灾周”（12 月 1—7 日），等等。

2012 年 9 月 1 日是日本每年一度的防灾日，日本政府实施了假定发生首都直下型地震等的综合防灾演练，目的是检验政府在灾害发生初期的应急响应能力。日本政府在预测南海海沟大地震最多可能造成 32 万人遇难后不久，又重新预测出东京都发生首都直下型震度为 7（日本标准）地震时最多将造成 9600 人丧生的结果。9 月 1 日的综合防灾演练假定早上 7 时发生了 7.3 级大地震，震源位于东京湾北部，地震导致关东南部大范围地区受灾，并造成东京中心街区道路受损，汽车出行困难。按照紧急事态应对程序，日本内阁大臣们从宿舍步行或骑自行车迅速到总理大臣官邸集合，8 时左右，官邸成立了紧急灾害对策本部，大臣和各省厅的防灾负责人开始协商如何维持政府机构职能和开展救灾活动。9 时，身穿防灾服的

首相野田佳彦召开“记者会”，他如身临其境般地呼吁国民：“以首都圈为中心的各地均出现严重灾害。请大家先确保人身安全，冷静行动。”除横滨市、东京都等9个都县市的联合演练外，应对南海海沟大地震的演练也在各地展开。如四国地区各县预测当发生南海巨大地震时，需要从全国募集1300名医护人员组成医疗队进行救助。为此，他们在自卫队飞机的援助下，进行了大规模的向西日本各地医院搬运患者的训练。据统计，防灾日当天，日本全国共有40个都道府县的约38.7万人参加了综合防灾演练。

2. 如临其境的市民防灾中心。在日本的县市，都建立了市民防灾中心。中心由政府出资建设，免费向公众开放。防灾中心作为集防灾教育、防灾训练功能于一体的防灾减灾科普宣教基地，受到了市民的欢迎。笔者曾先后参观了京都、福冈以及札幌的市民防灾中心，各中心一般设有灾害体验区、自由参观实践区和体验培训区。其中，模拟地震体验室、模拟台风体验室、模拟烟雾避难体验室、模拟医护急救训练室给人以身临其境的感觉。比如地震体验室，进去之后可以选择震级，当房屋真的摇晃起来后，工作人员会告诉你这个时候一定要躲在桌子或者墙角下面，等震感稍稍减轻，马上出来关掉煤气开关，切断一些电源，等等。除此之外，还能体验10级强风、火海逃生、火场抢救等各种灾害的模拟场景，逼真的景象和灾害破坏力令人刻骨铭心。通过参观消防灭火训练室、防灾影像播放室以及装备展示区，可以了解到本市防灾救灾的历史以及防灾行政管理的情况。市民通过体验，感受不同类型、不同程度的灾害，不仅增强了防灾意识，提高了危机意识，而且掌握了急救知识、逃生的要领以及自救互救的本领。

3. 专兼并存的基层应急队伍体系。基层应急能力是防灾减灾能力的重要基础，日本各地区根据《消防组织法》成立了消防团、水防团、妇女防火俱乐部和少年消防俱乐部等民间防灾救灾团体，积极开展各式各样的防灾减灾活动。消防团是设在市町村的消防组织，主要职责是社区防火。消防团员属于地方特别公务员，平时他们是公司职员、公务员等，当消防团所在地区发生火灾或其他灾害时，他们作为消防团员协助消防队参加救灾，消防团员仅在参加消防团的活动时得到适当的补贴。据日本总务省消防厅统计，目前全国共有2275个消防团，团员为883698人。[①] 另外，

① 合田月美東：「日本大震災：被災地の消防団に若い人団者が増加」，［日］「毎日新聞」（電子版），2011年7月25日。

截至2009年4月1日，在全国1800个市町村中，已有1658个市町村建立了139316个自主防灾组织，组织率（全国户籍数与加入自主防灾组织户籍数的比例）达到73.5%（见表2—9）。自主防灾组织作为非专业的防灾减灾志愿者团体，平时，负责灾害排查，进行防灾训练，普及灾害知识以及购买防灾器材等。灾害发生时，承担初期的灭火，引导居民避难，救护伤员，收集灾情信息，提供食品、饮用水以及巡查受灾危险场所等工作。

表2—9　　日本都道府县自主防灾组织的组织率（%）

都道府县名称	组织率	都道府县名称	组织率	都道府县名称	组织率	都道府县名称	组织率
北海道	48.8	东京都	78.7	滋贺县	85.2	香川县	58.4
青森县	27.0	神奈川县	78.4	京都府	88.8	爱媛县	84.0
岩手县	66.9	新潟县	65.1	大阪府	75.8	高知县	59.3
宫城县	85.0	富山县	57.2	兵库县	96.1	福冈县	59.3
秋田县	66.0	石川县	71.0	奈良县	71.7	佐贺县	49.8
山形县	70.5	福井县	74.5	和歌山县	74.9	长崎县	39.9
福岛县	77.0	山梨县	91.8	鸟取县	62.3	熊本县	51.3
茨城县	65.7	长野县	88.7	岛根县	44.7	大分县	87.0
栃木县	85.4	岐阜县	92.0	冈山县	48.6	宫崎县	62.5
群马县	72.9	静冈县	97.6	广岛县	70.5	鹿儿岛县	65.1
埼玉县	77.6	爱知县	98.9	山口县	67.1	冲绳县	5.7
千叶县	56.7	三重县	92.7	德岛县	77.6	全国	73.5

资料来源：[日] 内阁府：『防災白書』，2010年。

二　创新防灾减灾社会参与机制

1. 政府主导型的防灾志愿者制度

在日本，防灾志愿者活动的历史并不长，真正普及始自阪神·淡路大地震之后。1995年1月17日5点46分，日本兵库县南部发生了以淡路岛为震源的7.3级大地震，导致6437人遇难和失踪。震后，近130万名来自全国各地的志愿人员迅速驰援灾区，彰显出防灾志愿者活动的重要性（参见表2—10）。正因如此，1995年7月，日本政府在防灾基本计划里增设了“完善防灾志愿者活动环境”以及“接纳志愿者”的条目。同年12

月，在修订《灾害对策基本法》时，该法第8条明确规定了国家及地方公共团体必须努力实施“有关完善防灾志愿者活动环境的事项”，这也是“志愿者”一词首次出现在日本的法律中。12月15日，日本内阁会议决定将每年的1月17日定为“防灾和志愿者日”，每年的1月15—21日设为“防灾和志愿者周”。在活动期间，以内阁府主办的“防灾和志愿者集会”为中心，全国各地都要开展形式多样志愿者普及活动。

表2—10　　防灾志愿者活动情况

灾害名称（主要活动地区）	志愿者人数	主要活动内容
阪神·淡路大地震（1995年1月）	1377300	发放救援物资，护理儿童和高龄者
“纳霍德卡”号油轮漏油事故（1997年1月）	274607	重油的回收作业
新潟、福岛暴雨（2004年7月）	45229	清理屋内淤泥作业
福井暴雨（2004年7月）	60208	住宅清污、运出砂土
2004年第23号台风（兵库县、京都等地）	44473	住宅清污、搬运瓦砾
新潟县中越地震（2004年10月）	92262	分发救援物资，清理受损房屋
2006年7月暴雨（长野县、岛根县等）	20967	住宅清污
新潟县中越外海地震（2007年7月）	28292	住宅清污、搬运瓦砾，物资搬运，照顾儿童
兵库县等2009年第9号台风（2009年8月）	22656	清理屋内淤泥作业
东日本大地震（2011年3月11日）	1000000	心理咨询、清除淤泥、提供信息、搬运

资料来源：日本各年度『防災白書』。

值得一提的是，在阪神·淡路大地震的救灾过程中，由于60%的志愿者来自学生，70%的志愿者是初次参加救灾活动，加上组织协调不力，造成各受灾地区志愿者人数不均衡，信息不畅通，甚至出现志愿者救人不成反需救的情况。为了防止类似的混乱局面此后再次发生，日本采取了一系列行之有效的措施。

首先，灾害发生时增设志愿者担当大臣一职。“3·11”大地震发生第二天，日本政府就在东京成立“震灾志愿者合作室”，内阁总理大臣辅佐官、日本众议院议员辻元清美成为负责组织志愿者进行抗震救灾工作的日本首任志愿者担当大臣。“震灾志愿者合作室”作为政府的一个窗口，负责与相关国际组织的联系、对外信息的发布以及协调志愿者救灾活动等工作。

其次，设立“灾害志愿者中心”。近年来，许多府县都成立了灾害志愿者中心，主要工作是受理志愿者的咨询和申请，收集和提供受灾和避难场所信息、调配和管理物资器材、制作传单等宣传品并向居民发放、发布救援物资募集信息等。国家对于设立“灾害志愿者中心”所需资金（物资器材、加入保险）给予资助。比如，“3·11”大地震发生后，宫城县迅速启动灾害志愿者中心，开始收集受灾情况。地震后第5天，宫城县内最大规模的石卷志愿者中心也投入运行。石卷市社会福祉协会和石卷灾害复兴支援协议会是志愿者中心的牵头人，他们负责听取来自灾民的救援要求，并由他们负责出面协调志愿者和自卫队、消防队、警察之间的救援分工。

第三，建立志愿者保险制度。为防止志愿者在救援过程中发生意外，日本规定志愿者有义务加入志愿者保险。在救灾现场，负责志愿者登记的有关人员必须先确认志愿者是否加入了志愿者保险。如果未加入保险，志愿者要当场办理投保手续后才能投入救灾活动。①

第四，建立周密的协调机制。灾害发生后，政府的灾害救援志愿者总部会综合考虑灾区对志愿者的需求、待命志愿者的人数和特长、可供使用的物资器材等因素，然后编制相应的救灾计划。志愿者被派出后，总部会跟踪志愿者、物资器材和车辆的动向，同时预测今后还需要多少志愿者、物资和车辆。

2011年3月东日本大地震发生后，“志愿者”成为频繁出现在日本各大媒体的关键词。日本政府为了充分发挥志愿者的作用，更好地为这支庞大的生力军提供服务管理，在内阁官房（相当于我国的国务院办公厅）专门设立了“震灾志愿者协作室”（2012年2月10日该机构划归复兴厅

① 钱铮：《日本如何有序组织救灾志愿者》，新华网，2008年06月03日，http://news.QQ.com。

管理），而来自日本全国各地的非营利组织（NPO）和非政府组织（NGO）快速集结，立即投入到抗震救灾活动中。他们承担起烧饭赈济灾民、清除淤泥、救援物资分配、整理临时住宅环境、搬迁以及为受灾居民代购物品等工作。心理干预成为灾后重建的重要部分，心理志愿者们还在灾区与灾民进行心理交流或集体心理辅导活动。一些志愿者还参与了当地重建的规划设计以及创建复兴街区的工作。总之，志愿者在参与大震灾的救助活动中，出现了与以往不同的新动向。比如，形成了全国规模的非营利组织和非政府组织网络系统；灾区对志愿者的需求更加多样化；受灾地区定期召开由县、灾害志愿者、自卫队、当地对策本部组成的“援助灾民四方会议”等，显示出非营利组织和非政府组织志愿者活动已达到很高的水平。另据岩手、宫城和福岛3县的灾害志愿者中心统计，截至2012年5月20日，参与东日本大地震救援活动的非营利组织和非政府组织防灾志愿者超过100万人，如果算上未到志愿者中心报名而直接投入救灾的人员，志愿者人数就更多了。①

2. 互动型的社会参与制度

一是防灾士制度。2002年7月，日本创设了培养防灾士的机构，目的是根据“公助、共助、自助”的理念培养众多意识强、知识全、技能高的防灾专业人才，增强社区的防灾应变能力，进而提升全社会的“防灾能力”。截至2010年6月，日本全国取得防灾士资格的有40103人。防灾士资格认证由政府批准的民间机构办理。为了强化其认证的公信力，该机构聘请多位知名的防灾专家学者，以及中央与地方各个部门的退职高官，担任认证委员。其次，防灾士必须完成40小时的防灾专业课程培训，包括：确保自身安全、了解灾害发生的特点、熟知灾害相关信息以及掌握防灾技术等内容。

二是综和危机管理士制度。日本“危机管理支援协会”是具有认定综和危机管理士资格的非营利组织法人机构。所谓综和危机管理士是指有实际工作经验，并具备较高素质、知识和技能并经过“危机管理支援协会”认定的人士。综和危机管理士分为三个等级，一级为综和危机管理总经理，具有丰富的危机管理专业知识，在国家以及都道府县等大型组织内负责制定和实施危机管理计划。二级是综合危机管理顾问，作为市町

① ［日］内阁府：『防災白書』，2012年6月19日，第12頁。

村、学校、企业等的危机管理负责人，从事有关危机管理方面的调查和研究，提出改善措施和建议等工作。危机发生时，负责组织实施应急对策。三级是综合危机管理指导员，负责在地区和单位内开展危机管理知识普及和教育活动，作为部门危机管理的负责人，实施经常性的安全和生存训练。

三　案例分析：防灾避险教育从娃娃抓起

全世界约有10亿少年儿童生活在地震多发地带。每当有自然灾害发生时，他们总是最容易受伤害。因此对少年儿童进行防灾避灾、自救自助教育就越发重要。日本是一个地震频发的国家，他们吸取历次大地震的惨痛教训，重视从娃娃抓起，平时就有很多儿童防灾减灾训练，从小就强化孩子们避震防灾的意识和方法，让孩子们学会在灾难中保护自己。

1. 香川县学校、幼儿园制定应对海啸预案

为了应对东南海地震以及南海地震引发海啸造成的损失，2011年4月，日本香川县教委对管辖内的53个公立学校和幼儿园进行了问卷调查，结果显示接近4成（20所）的校、园没有制定海啸对策。有35所校、园（占2/3）没有对孩子们讲解过避难的方法。为此，县教委责令这些单位限期整改。4月下旬，县教委对管辖内的424所公立中小学高中、特别支援学校和幼儿园就如何应对地震及海啸灾难进行问卷调查，所有学校和幼儿园都回答了提问。结果显示，有9个市町的53所校、园已制定应急预案，具体是高松市17所，坂出市10所，三丰市和土庄町各有6所。其中有33所（占62%）校、园在学校防灾计划里制定了海啸对策，但在危机管理指南中只有26所（占49%）校、园明确了发生海啸时教职员应履行的职责。另外，有18所（占34%）校、园对学生进行了有关上学放学途中海啸避难方法的指导，有28所（占53%）校、园的教职员接受应对海啸的培训，有21所（占40%）校、园进行了预防地震、海啸灾害的训练。在没有设想发生海啸灾害的校、园中，有123所认为“作为海啸对策，校舍的顶层应是避难的地方”①。

① ［日］『読売新聞』（電子版），2011年6月11日。

2. 宫城县幼儿园、保育园演练灾害应急避险

在日本东部大地震灾难中，宫城县石卷市的幼儿园、保育园损失严重，甚至发生了幼儿园班车被海啸吞没导致儿童死亡的事件。由于小学生动作慢，如何在没有成年人帮助的情况下，把孩子们迅速带到安全地方避难，这是一个亟待解决的问题。对此，日本高知县的所有幼儿园、保育园对避难方法进行重新修订。2011 年 4 月，保护者协会决定向接收 2 岁以下儿童的高知市鹰匠町 2 丁目市立高城婴儿保育园赠送避难车 1 台。能乘坐 8 名儿童的大型婴儿车虽然价格不菲，但是保护者协会会长山本博永认为“不清楚什么时候会发生地震，还是应该平时做好准备”。该幼儿园从 5 月开始，44 名儿童坐上避难车，到附近的鹰匠町政府前进行了避难训练。南国市有 19 所幼儿园、保育园，东日本大地震后，有 11 所幼儿园将避难场所从园内重新设定到园外的高处。如该市的原子幼儿园现有 120 名 3 岁至 6 岁的儿童，该园距离海岸约 1.2 公里，预防海啸标准高度约 9 米，市里估计这里不会遭受海啸袭击，但吸取“3・11”地震的教训，幼儿园开始了向距离 350 米远的北面高处逃离的训练。2011 年 3 月下旬的初次训练是在事先未通知的情况下进行的，当时 3、4 岁的孩子们听到报警铃声时缩成一团，哭成一片，惊慌地朝着不同的方向猛跑。为了让孩子们了解和熟记避难路线，幼儿园每周领着孩子们训练 1 次至 2 次。该园的浜崎副园长说，一定要训练到孩子们能自己从岔路口跑到避难场所为止。而该市的海滨市立大凑保育所（距离海边约 800 米，预防海啸标准高度为 3.8 米）在“3・11”地震后，不仅开展了防灾训练，还进行了“看谁又快又正确地穿鞋”训练。保育所的避难地点是 200 米外的市立大凑小学校。一般来讲，从地震平息后再到大凑小学校的移动时间约需 7 分钟，在孩子们不能快跑的情况下，保育士把注意力放在了缩短穿鞋时间上。由于孩子们在保育所都是光着脚活动，平时穿起鞋来颇费时间。训练时，保育士发出“穿鞋撤离”的信号，光着脚的孩子们一起拉开拉链开始穿鞋，之后肩并肩地站在教室的前面，保育士挨个确认是否穿好鞋。2011 年 9 月 15 日训练时，1 岁至 2 岁的儿童约需 1 分钟，3 岁至 5 岁儿童需要 30 秒。冈村铃子所长说，1 岁至 2 岁的儿童当然需要大人的照顾，但年龄稍大一些的孩子已经能迅速正确地穿好鞋，为“避难”争取了时间。①

① ［日］『読売新聞』（電子版），2011 年 9 月 25 日。

第三章

事故灾害危机管理

1999年9月30日，日本茨城县东海村一家核燃料加工厂发生核泄漏事故，造成两名工人死亡，数十人遭到不同程度辐射，30多万当地居民在屋内避难。之后，日本似乎进入了多事之秋。10月9日凌晨日本山阳新干线北九州隧道发生一起严重的隧道混凝土脱落事故，导致列车停运10个小时，6万多名乘客的旅行受到影响。紧接着，11月15日，设在日本九州南端的日本宇宙开发事业团种子岛宇宙中心，在用日本自制的H2火箭发射一颗多功能卫星（MTSAT）时，因发射后火箭主机突然停止运转，卫星无法进入预定轨道，被迫将火箭引爆。舆论认为，接二连三的重大安全事故让日本社会安全的神话破灭。日本政府为了恢复国民对安全失去的信赖，于1999年10月在内阁府设立了以内阁官房副长官为议长的“防止事故灾害安全对策会议”，会议要求各行业采取果断措施，遏制重大事故的发生，尽快扭转事故多发局面。同年12月8日，该会议提交了“防止事故灾害安全对策会议报告”，报告指出，为了应对日益严重的事故灾难，要通过创建“安全文化”和提高全社会的安全意识，最大限度地减少重特大安全事故造成的损失，以恢复国民对安全的信赖。具体措施包括：强化学校和企业的安全教育；完善国家、地方公共团体和企业的安全管理体制；根据劳动安全卫生管理体系和ISO9000质量管理体系，强化对产品质量的抽查，提高机械设备的安全性能等。该会议还要求政府各主管部门根据报告中提供的框架指南制定不同行业的安全对策。

第一节　海上灾害管理

一　海上灾害现状

日本有3.3万多公里的海岸线，是世界上海岸线最长的国家之一。日本石油消费量一直位居世界前列，其中进口石油达全国石油总消费量的99.8%，年进口量约为2.6亿吨。[①] 在日本周边海域，每天航行着大量运送原油、液化气等危化品的货轮。特别是随着油轮密度的增加及超大型油轮的频繁出现，原已十分繁忙的通航环境变得更加复杂，海上发生事故灾难的风险不断加大。如2002年11月26日，一艘巴哈马籍货轮在日本伊豆大岛附近海域起火后发生漏油，当地居民被迫紧急疏散。2002年12月5日，朝鲜油轮在茨城县日立港附近触礁，造成石油泄漏，给附近居民生活和渔业生产带来严重影响。据统计，2009年日本有14个主要港湾（可停泊1000吨以上油轮）发生海上灾害，消防机关共出动45次（见表3—1），其中，火灾有20件（占全部事故的44.4%）；石油泄漏9件（占20.0%）。另外，从事故油轮的吨位来看，1000吨以下的有25艘（占55.6%）。

表3—1　　2009年日本主要港湾事故情况

事故种类、件数				事故地点、件数				吨位、油轮数				
火灾	爆炸	溢油	其他	海上	停靠时			<1千吨	>1千吨<1万吨	>1万吨<10万吨	>10万吨	不详
					修理	装载	其他					
20	0	9	16	12	2	3	28	25	3	3	0	14

资料来源：[日] 総務省消防庁：『消防白書』2010年版。

二　海上灾害对策

1. 强化海上灾害应急体制，提升应急能力

针对海上原油、危化品等货物运输量不断增加、重大溢油事件风险持

① 袁静宇：《日本漏油事故对策体系》，新华网，2010年5月19日，http://news.xinhuanet.com/world/2010-05/19/c_12118580.htm。

续增大等情况，为了确保危化品货轮航行以及石油储藏设施的安全，日本政府根据《港则法》、《海上交通安全法》、《海洋污染等以及海上灾害防止法》、《消防法》、《石油联合企业等灾害防止法》等法令，建立起完备的海上灾害应急体制（参见图3—1）。日本海上保安厅作为防治船舶污染海域的主管机关，重视对船舶安全状况的监控，平时除对本国油轮的严格管理外，每年还对约40%进入日本港口的外国油轮进行技术状况及航行能力抽查，以保证船舶航行安全，减小污染海洋环境的可能性。日本海上灾害防止中心（成立于1976年，2003年10月成为独立行政法人）作为日本民间海上防灾的核心机构，在自主防灾体制中发挥着重要作用。该中心下属四个委员会——溢油清除、船舶消防、器材和训练委员会，拥有海上防灾用的船只、器材。同时，还开展海上防灾训练，推动有关海上防灾的国际协作，进行海上防灾工作的调查、研究等。该中心接受海上保安厅厅长的指示，在发生溢油应急事故时，负责清除海上溢油和其他有毒液体物质，日本海上防灾中心和国内83个港湾、161家灾难防治机构签订了合同，建立了全国的防治网络体系。如果发生大面积的溢油事故，肇事者无力采取措施时，日本海上防灾中心可以根据海上保安厅的指令采取行动清除溢油，肇事者承担相应清污费用。也可以应肇事船舶所有人的委托，日本海上防灾中心采取措施消除海上溢油。日本海上防灾中心在国内各地为油轮船东提供溢油应急反应设备和器材。据有关资料统计，截至2004年4月，日本海上防灾中心在全国33个主要港口设置了溢油清除设备和材料储备基地，共计54360米围油栏、218公升消油剂和106吨吸油材料，并在10个港口布置了清污船和撇油器。[①] 另外，截至2011年2月，日本海上防灾中心在全国设立了27处“应对有害危险物质（HNS）基地”，即从2008年4月1日起，对在特定海域（东京湾、伊势湾、包括大阪湾在内的濑户内海）行驶的散装有毒有害物质（HNS）油船进行监控，一旦发生意外，立即赶赴事发地进行处置。[②]

① 《国际海上溢油应急反应发展情况简介》，新华网，2007年6月1日（www.xinhuanet.com）。

② 「海上災害防止センター」，http：//www.mdpc.or.jp/contents/gyoumu/index.html。

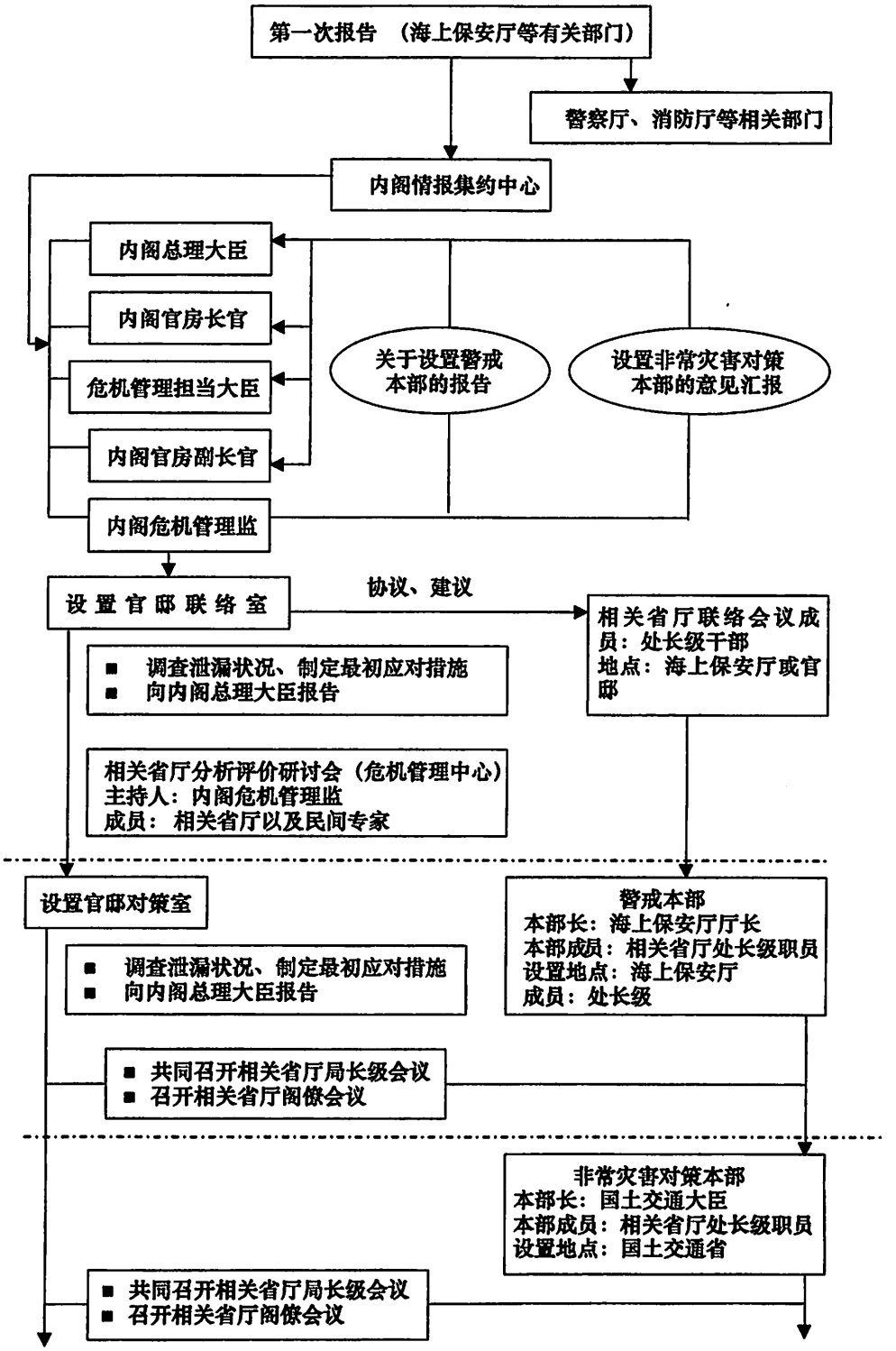


图 3—1　日本内阁官房应对油船溢油事故的程序

2. 溢油应急管理模式

1997 年 1 月 2 日，俄罗斯“纳霍德卡”号油轮在日本岛根县隐岐岛冲的海面上发生漏油事故，造成严重污染，以这次事故为契机，日本开始制定和完善针对油轮溢油事故的相关法律体系，逐渐建立起“预防、处置、赔偿”三位一体的船舶溢油应急管理模式。该管理模式由法律制度规范、危害预防与消除、除油设备的储备以及情报收集汇总等四个系统构成。例如，海上保安厅为了保障对海上溢油事故的有效反应，建立了沿海环境基础数据，并且通过互联网向油污防治机构提供相关信息。一旦发生大面积溢油危机，立即向内阁情报集约中心、警察厅、消防厅等相关部门报告。海上保安厅还与气象厅建立了紧急合作机制，以掌握相关气象数据资料，为更好控制石油污染扩散打下基础。为了处理海上溢油事故，海上保安厅还预测溢油漂移的方向，帮助围控和清除海上溢油。此外，海上保安厅还派出巡逻船和飞机监控海上污染，特别加强对航行密集区域监控行动。除了承担海域的监视功能外，海上保安厅还拥有自己的溢油清除和围控设备以及消防船，在溢油事故发生后的 6 小时内，海上保安厅可采用防油栅将泄漏源与周围海域隔离开来。随后，立即使用回收船等回收泄漏石油。要在 24 小时至 36 小时内，清除漏油总量的 80% 左右。剩余的少量泄漏石油将通过油处理剂等办法清除。国土交通省为了应对大规模的溢油事故，配备了“清龙丸”、“海翔丸”和“白山”3 艘大型疏浚兼溢油回收船，从而形成了在 48 小时之内即可到达事发现场的出动体制。环境省还利用互联网向易受溢油污染的海岸沿线公布了“脆弱沿岸海域图”。

值得一提的是，日本在处理海上油泄漏事故时，注重依法向事故责任方进行索赔，尽可能降低事故带来的不良影响。日本从 2005 年 3 月 1 日起实行新修订的《船舶油浊损害赔偿保障法》（2004 年 4 月 21 日最终修订），禁止未加入有关漏油污染保险的外国船只进入日本港口。根据这部法律，进入日本港口百吨以上的船只都必须携带已加入此类保险的证明。日本有权对未携带相关保险证明的外国船只发出禁止航行等命令，对违反命令者可处以 1 年以下的有期徒刑和 50 万日元的罚金。举例说，当溢油事故发生后，海上保安厅、非常灾害对策部、海上灾害防止中心以及石油泄漏灾害对策协议会等相关政府、民间组织等分工合作，在对事故做出科学合理的应急处理的同时，也开始启动对肇事责任人的索赔程序。日本主

张原则上由船主承担责任，即要求船主依据国际公约以及日本国内民事责任的相关规定，对受害者进行经济赔偿。

三　案例分析："纳霍德卡"号油轮溢油事故[①]

1997 年 1 月 2 日，俄罗斯油轮"纳霍德卡"（Nakhodka）号在日本岛根县隐岐岛冲的海面上发生断裂，油轮中泄漏出大约 6500 吨浮油，使日本海沿岸地区受到严重污染。

1. 事件回放

1997 年 1 月 2 日凌晨 3 时许，俄罗斯油轮"纳霍德卡"号（排水量 13157 吨），满载着约 1.9 万吨重油在日本海隐岐岛东北约 130 公里的海面上因船体进水而发生断裂，沉没。天亮后，日本海上保安厅的 6 架直升机飞临出事地点。只见 180 多米长的俄罗斯油轮已从距船头 50 米处断裂，只有船头还漂浮在海面上。从破损油轮中泄出的一条宽约 3 公里、长约 60 公里的黑色"油带"顺着西北风向日本海沿岸漂去。日本有关部门采取各种措施试图阻止浮油登陆，他们打算向浮油撒放处理剂，目的是分解浮油，最后由海洋微生物将浮油变成无害物质，但由于当时日本海上连日 22 米/秒的风速，根本无法在船上撒放处理剂。人们又试图设立"拦油堤"，但是 7 米高的浪头，使漂浮在海面的拦油堤毫无用处。人们只能眼睁睁地看着黑色浮油向海岸漂去，从而造成了日本最严重的一次海洋污染事件。

"纳霍德卡"号油轮由波兰建造于 1970 年，专家认为此次事故极有可能是由于船只老化而造成船体断裂。这条船上储存着用于取暖用的重油 1.9 万吨。其中，由于船尾储油舱破裂，有 12500 吨重油随船体沉入海底；有 3700 吨浮油泄入大海；而载有 2800 吨重油的船头部分仍在海上漂流。7 日，人们最担心的事情终于发生了。船头部分随着海浪漂到了沿岸，并在日本著名的观光胜地福井县东寻坊海面触礁，重油从撞坏的油舱中流出，使终年吸引着无数游客，被视为自然奇观的"鸣沙海滩"和充满传奇色彩的舞鹤港遭到严重污染。到 8 日，日本已有 6 个府县的 300 公

---

① 事故描述参考了以下资料的相关内容：张国成：《俄油船断裂日沿海污染》，《人民日报》1997 年 1 月 10 日；フリー百科事典（Wikipedia）：『ナホトカ号重油流出事故』，2011 年 7 月 11 日。

里海岸遭到浮油的污染。而且浮油大有漂越过能登半岛之势。为了减轻灾害，8 日起，海上保安厅和海上自卫队利用“‘纳霍德卡’号溢油防除支援对策本部”提供的溢油回收机械开始实施清除重油作业，而受污染地区沿岸的渔业协会则组织渔民采用“人海战术”与来自全国的近 30 万名志愿者一起手持水桶、水舀子投入到除油工作中。到 2 月 25 日，对船头部位残留重油的回收作业宣布结束。

这次被日本官方称为最严重的“重油流出事故”，不仅使被污染沿岸的旅游业受到严重影响，也使当地的渔业收入遭受重创。据统计，污染造成的损失达 350 亿日元。

2. 应对危机

面对此次海上溢油危机事件，日本政府各相关省厅纷纷启动应急响应，采取有效应对措施。

内阁官房长官主持召开“部长级‘纳霍德卡’号溢油对策会议”，立即建立实施“溢油被害对策”、“防止再次发生大规模溢油对策”等综合性应急体制。运输省（现为国土交通省）设立了以运输大臣为本部长的“‘纳霍德卡’号海难和流出油灾害对策本部”，制定和实施清除海上溢油的应急对策。环境厅（现为环境省）与有关省厅配合，就溢油事故对环境产生的影响，包括水质受污染状况、鱼介类的重油含量、大气污染情况，对景观、海鸟、海域以及海洋生物的影响等实施特定的动态调查（见表 3—2）。与此同时，作为重灾区的福井县根据《灾害对策基本法》，1 月 4 日，在县政府设立“油船流出事故联络会议”。7 日，成立“福井县灾害对策本部”，8 日，组织当地住民和志愿者参加清除海上溢油活动。一直到 4 月 30 日，随着回收溢油工作接近尾声，福井县撤销了“福井县灾害对策本部”，设置了“福井县油船流出损害及恢复推进会议”，目的是帮助受灾地区克服“风评被害”的影响，尽快恢复渔业生产。

当然，日本政府在应对此次溢油事故中也暴露出一些问题，主要表现在：（1）在危机爆发初期没有及时控制污染规模。一般认为，危机发生的第一个 24 小时至关重要，如果危机处理失去最佳时机，事后将付出巨大的代价。由于海上溢油的污染范围会随着海潮和时间的推移而逐渐扩大，因此，必须及时采取措施，加以控制。但是从 1 月 2 日发生溢油事故后，到 1 月 7 日重油漂到福井县三国町海岸的数日间，有关部门受恶劣天

气的影响并未采取果断措施。诚然，由于风大浪高从船上撒放处理液确实有困难，但可否考虑从空中喷洒，遗憾的是在事故发生之后的数日里没有

表 3—2　　日本各省厅应对溢油事故

分类	内容	对应省厅
收集、传送信息等	通过飞机、船舶、卫星观测受灾情况，收集相关信息	海上保安厅、自卫队、文部科学省、总务省、国土交通省、警察厅
劝导居民避难	向当地居民通报灾情，督促居民避难	警察厅、消防厅
清除、回收溢油	清除、回收海面和陆地的溢油	海上保安厅、自卫队、消防厅、警察厅、文部科学省、水产省
	提供围油栏等防止溢油的器材	海上保安厅、消防厅、自卫队、文部科学省、资源能源厅、国土交通省
	运送防止溢油的器材及支援	国土交通省、防卫省、消防厅、警察厅
评估、环境保护	评估对环境的影响	环境省（环境）、水产厅（渔业资源）
	救护野生生物	环境省
	对居民健康的调查	厚生劳动省、环境省
其他	确保通信设施	总务省
	与外国政府的联络、调整	外务省
	为防止二次灾害实施交通管制	警察厅、国土交通省

采取任何措施。特别是事故发生后的第 8 天，即 1 月 10 日运输省才设立对策总部，1 月 14 日才决定处理船头部分储藏的重油，这不能不说政府在应对海上溢油事故时的表现，确实有不尽如人意之处。（2）应急准备和应急救援器材还需进一步充实。这次溢油事故中暴露出了溢油回收船的不足。事故发生时，只有停在名古屋港的 1 艘大型回收船可以用于外海作

业，而从俄罗斯赶来的油回收船也是远水解不了近渴，因此延误了除油的进程，使应急管理体系形同虚设。（3）政府与自治体的责任不明确，危机信息沟通不畅。自治体对政府的重油污染对策方案不了解，在除油作业中，缺少专家的技术指导，不得不依靠当地渔民和志愿者的人海战术，人为地降低了除油效率。（4）未采取保护措施，出现人员伤亡。对参加除油清污作业的志愿者，政府未采取任何防毒措施，由于天气寒冷，加上现场散发着重油特有的臭味，导致二次灾害的发生，有5名志愿者在重油回收作业中因劳累过度而死亡。①

3. 灾后赔偿

福井县三国町一带是海产品的重要产地。紫菜、虾、深水蟹、鲍鱼、海螺等都是这里的名产。然而在受到污染的海岸上，闻到的是一股刺鼻的油味，看到的是黑油拍岸。几只雪白的水鸟钻出水面竟成了黑鸟。可以说，“纳霍德卡”号溢油事故不仅使当地海产品生产受到影响，而且还连累到旅游观光业。1999年12月17日，日本政府（海上保安厅、国土交通省、海上灾害防止中心）在东京地方法院向“纳霍德卡”号的船主提出赔偿损失的诉讼请求，后经法院调解，最终于2002年8月30日达成和解。即国际油浊补偿基金（IOPC）向日本支付了约261亿日元的补偿款（其中包括向当地渔业者和旅游业者分别支付的13.44亿日元和17.69亿日元补偿）。

4. 案例点评

美国的商业管理专家诺曼奥古斯丁说过，每一次危机本身，包含导致失败的根源，也孕育出成功的种子。这次“重油流出事故”发生后，日本政府从完善法律制度入手，构建起海上灾害应急体制，严防石油泄漏事故发生。从应对危机的过程中我们发现，石油泄漏不只是一个环境问题，也是一个经济问题。在事故发生之后，肇事者往往面临着数额较大，甚至是巨额的赔偿。日本政府合理利用海洋污染责任保险制度以及油污基金，获得了经济赔偿，将经济损失降到了最低程度。

① 「ナホトカ号重油流出事故」，フリー百科事典「ウィキペディア（Wikipedia）」，2011年7月11日。

第二节　核能灾害[①]管理

日本是核电大国，拥有55座核电站，全国30%的电力供应来自核能。从1966年7月第一座核电站开始运转以来，因“天灾人祸”日本国内曾发生过多次核事故。1999年9月，日本茨城县那珂郡东海村的核燃料加工厂发生核临界事故，导致两名员工身亡，数百人受到核辐射；2004年8月，关西电力美滨核电站发生蒸汽泄漏事故，夺走5名工人的生命。另外，由于技术上的要求，日本70%以上的核电站不得不建在地震高危区域，致使核电站变得格外脆弱。2011年3月12日，受东日本大地震影响，福岛县第一核电站发生核泄漏事故。每次事故发生后，日本有关部门立即按照应急预案迅速展开抢险救灾工作，最大限度地降低了核事故带来的损失。

一　核能安全行政管理机构

如图3—2所示，日本核能（日语称“原子力”）安全的行政主管部门是经济产业省和核能安全保安院（简称保安院）。日本《经济产业省设置法》中明确规定，保安院是“保障核能及能源安全的”机构，依照《原子炉等规制法》及《电气事业法》，保安院具有安全管理的明确权限和机能。此外，核能安全委员会是设在内阁府，独立于核能相关省厅的机构。该委员会站在第三方的立场，对核能安全行政管理部门进行监管和审计，必要时，有权通过内阁总理大臣对管理当局提出劝告。2003年10月，保安院成立了技术支援机构——独立行政法人核能安全基盘机构（JNES）。JNES由500多名专家组成。平时负责与核能相关的特别安保、安全规制研究和监测工作。福岛核电站事故发生后，该机构与东电公司一起负责事故的检测、研究和保障工作。

二　核能灾害管理法规体系

日本有关核能安全管理的法律主要包括《原子力基本法》（1955年

① 按照日本《核能灾害对策特别措施法》第2条规定，核能灾害是指“由于核能紧急事态引发的国民生命财产受害”。具体包括“大气中有异常的放射性物质漏出的危险状态”、“临界事故和炉心融解或者发现有其前兆的非常事态”。比较轻的受害称为“事象”，严重受害称为“事故”。

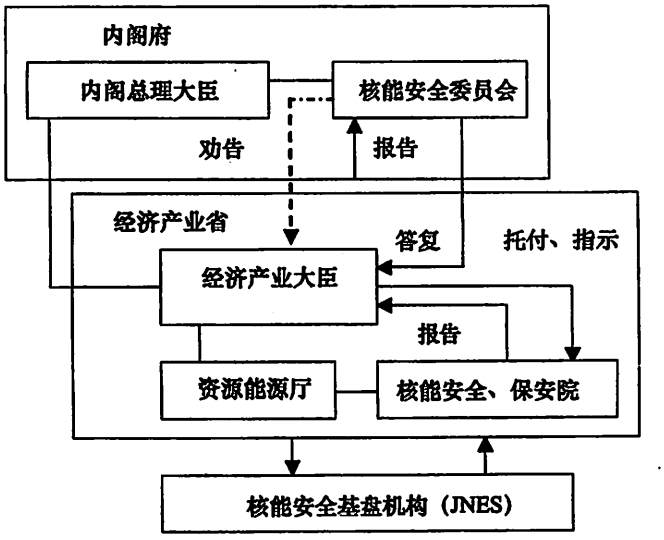


图 3—2　日本核安全行政管理机构

资料来源：［日］经济産業省：「原子力安全に関するIAEA 閣僚会議に対する日本国政府の報告書について」，http：//www. meti. go. jp/earthquake/nuclear/backdrop /20110607001. html。

12 月 19 日实施，2012 年 6 月 27 日最终修订）、《核原料核燃料及原子炉等规制法》（1957 年 6 月 10 日实施，2012 年 6 月 27 日最终修订，简称“原子炉等规制法”）、《放射性同位素及放射线障碍防止法》（1957 年 6 月 10 日实施，2012 年 6 月 27 日最终修订）、《电气事业法》（1964 年 7 月 11 日实施，2012 年 6 月 27 日最终修订）以及《原子力灾害对策特别措置法》（1999 年 12 月 17 日实施，2012 年 6 月 27 日最终修订，简称“原灾法”）。

在应对核能灾害方面，日本主要依据的是《原子力灾害对策特别措置法》。“原灾法”是政府在 1999 年 9 月，茨城东海村核燃料加工厂发生核临界事故后专门制定的核应急法规，该法规定了核能事业者①在预

① 核能事业者是指：①根据日本《核原料核燃料及原子炉等规制法》（以下称“规制法”）第 13 条第 1 项规定，被许可从事核加工业的企业。②根据规制法第 23 条第 1 项规定，被许可从事核反应堆安装的企业。③根据规制法第 43 条之 4 第 1 项规定，被许可从事核贮存的企业。④根据规制法第 44 条第 1 项规定，被指定从事核再处理的企业。⑤根据规制法第 51 条之 2 第 1 项规定，被许可从事核废物处理的企业。⑥根据规制法第 52 条第 1 项规定，被许可使用核燃料的企业。

防核灾害方面的义务、核能紧急事态[①]宣言的发布、核能灾害对策本部的设置以及紧急事态应急对策等。此外，在日本国家的《防灾基本计划》中，专门设有“核能灾害对策编”，明确规定了核能灾害预防、应急以及灾后重建的重点。再有，核能安全委员会制定的防灾指针——“关于核能设施的防灾对策”从专业技术角度对核能灾害的管理提出了要求。

三　核能灾害应急管理体系

首先，日本核事故应急响应的基准条件分为特定事态基准（警戒状态）和紧急事态基准（参见表3—3）。例如，核设施厂址边界处辐射剂量率水平达到5μSv/h（微希沃特/小时）并持续10分钟时或两个地点（以上）同时达到5μSv/h以上时，必须进行通报，各部进入警戒状态（相当于场内应急），政府核能灾害对策本部与核能灾害当地对策本部开始启动；当核设施厂址边界处辐射剂量率水平达到500μSv/h并持续10分钟时或两个地点（以上）同时达到500μSv/h以上时，各部进入紧急状态（相当于场外应急）。

其次，当发生核紧急事态时，由经济产业省成立核能灾害对策本部，于现场附近的场外核应急指挥中心成立当地对策本部，由经济产业省一名副大臣任本部长，并接受东京本部的调度指令，负责在现场组织对策协议会，下设协调、信息宣传、运行控制、辐射防护、医疗、居民安全、后勤支援等7个行动组[②]。包括国家核能安全委员会、地方行政长官、安全保安院监督官、日本核能安全基盘机构的专家以及核设施经营单位负责人等共同分担起场外应急指挥的职责。当发生涉及居民需要撤离的严重核事故时，则成立政府核能灾害对策本部，由内阁总理大臣亲自担任本部长，统一协调、指挥应急管理行动。

第三，当核电设施发生紧急事态时，有关部门应根据“原灾法”的规定，迅速实施应对。具体流程包括：（1）当事态发展到原灾法第10条规定的特定事项时，原子炉设置者（核设施经营者）应立即向经济产业

① 所谓核能紧急事态是指由于反应堆运转导致放射性物质或放射线达到异常水平，并被泄漏到厂外的事态。

② 李军：《随国家核应急代表团访问日韩情况报告》。

表 3—3　　日本核事故应急响应的基准

事态	特定事态基准	紧急事态基准
a）核设施厂址边界处辐射剂量	一个地点达到 5μSv/h 并持续 10 分钟以上	一个地点达到 500μSv/h 并持续 10 分钟以上
	两个地点（以上）同时达到 5μSv/h 以上	两个地点（以上）同时达到 500μSv/h 以上
b）排气筒排气中的放射性物质检测	相当 5μSv/h 以上的放射性物质浓度持续 10 分钟以上，或者有相当 50μSv 以上的放射性物质释出时	相当 500μSv/h 以上的放射性物质浓度持续 10 分钟以上，或者有相当 5mSv 以上的放射性物质释出时
c）对火灾、爆炸等引起的辐射或放射性物质进行检测	50μSv/h 以上的辐射剂量	5mSv/h 以上的辐射剂量
	相当 5μSv/h 以上的放射性物质释出	相当 500μSv/h 以上的放射性物质释出
d）核设施的个别事态		
反应堆停堆失败	通常的中子吸收体不能使反应堆停堆	所有反应堆紧急停堆的功能失效
反应堆的冷却系统失灵	开启紧急炉心冷却装置（ECCS）所必需的原子炉冷却水发生泄漏	通过紧急炉心冷却装置（ECCS）已不能向原子炉注水
原子炉交流电供电全部中断	交流电供电全部中断，并且该状态持续 15 分钟以上	交流电供电全部中断，原子炉冷却的所有功能失效
作为再处理设施的乏燃料池水位下降	当水位下降到核燃料的集合体露出水面时	

资料来源：［日］经济产业省：『原子力安全に関するIAEA 閣僚会議に対する日本国政府の報告書について』，http：//www. meti. go. jp/earthquake/nuclear/backdrop/20110607001. html。

大臣及地方公共团体的首长报告（参见图 3—4）。（2）经济产业大臣接到报告后，依照法律规定的程序开展活动。此时，如果地方公共团体有请求，应派遣专业人员进行支援。常驻当地的核防灾专员应及时收集信息，

并采取措施防止核灾害进一步扩大。（3）当经济产业大臣确认事态已经超过原来的特定标准，并发生核紧急事态的时候，应立即向内阁总理大臣报告。（4）内阁总理大臣接到报告后，应立即发布“核能紧急事态宣言”，并指示地方公共团体实施避难或者在屋内躲避以及配备碘剂防护服等紧急事态对策。（5）在东京设置由内阁总理大臣任本部长的核能灾害对策本部，同时，在当地设置核能灾害当地对策本部。（6）核能紧急事态发生时，核能安全委员会以及紧急事态应急对策调查委员会应组成紧急技术顾问组，向内阁总理大臣提出技术建议。（7）地方公共团体设置灾害对策本部。（8）政府和地方公共团体以及电力公司等机构要建立信息共享机制。为了协调各部门的应急对策，在紧急事态应急对策据点设施内设立“核能灾害合同对策协议会”。

四　案例分析：日本福岛第一核电站事故

福岛第一核电站坐落于东京东北方向约200公里的福岛县双叶郡大熊町，为东京电力公司的第一座核能发电厂，该站共有六个机组，总发电量为4.7兆千瓦，是全世界25个发电量最大的发电厂之一。首座机组于1971年开始运转，计划中的第七、八号机组拟分别于2013年和2014年投入运行。2011年3月11日，日本东北部海域发生里氏9.0级强震及巨大海啸，导致福岛第一核电站发生核泄漏事故。这次事故不但与1986年4月26日苏联切尔诺贝利核电站核泄漏事故的等级相同，也成为日本迄今最为严重的核灾害事故。

1. 事故概况

地震前，日本福岛第一核电站的1—3号机组处于正常运行状态，4号机组正在卸料维修，5号和6号机组处于定期停堆检修状态。2011年3月11日14时46分，日本东北地区太平洋海域附近发生里氏9.0级地震后，福岛第一核电站运行中的1—3号机组全部自动停止运转。由于地震摧毁了外部电网，造成核电站外部电源丧失，备用的柴油发电机启动为应急冷却系统供电以排除余热。15时30分，高度达14米的海啸袭击了福岛第一核电站，随后淹没应急柴油机及其冷却系统。15时37分，核电站供电系统全部中断，造成核反应堆冷却系统失灵，最终导致1—3号机组先后出现堆芯融化，大量放射性物质泄漏并扩散。3月12日6时14分，日本首相菅直人从官邸出发乘自卫队直升机视察福岛核电站灾情。15时

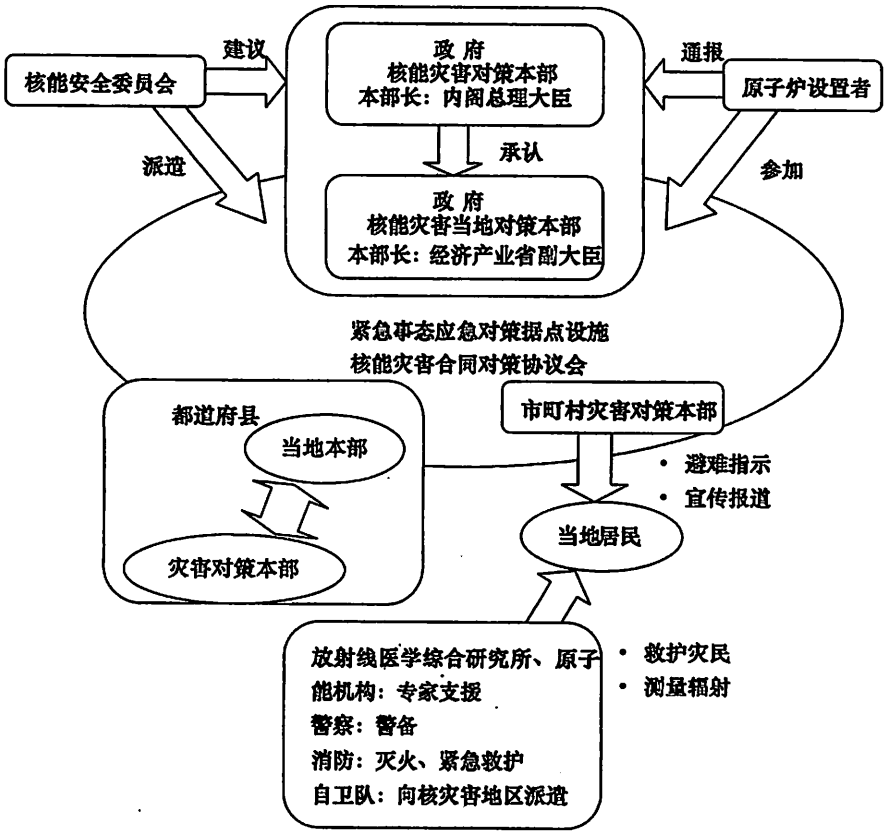


图 3—3　日本核能灾害应急流程

资料来源：［日］经济産業省：『原子力安全に関するIAEA 閣僚会議に対する日本国政府の報告書について』，http：//www. meti. go. jp/earthquake/nuclear/back-drop/20110607001. html。

36 分，核电站 1 号机组厂房发生氢气爆炸。17 时左右，经济产业大臣海江田万里命令向 1 号机组注入海水，进行冷却。是日，日本政府向以福岛第一核电站为中心半径 20 公里之内的居民发出避难劝告。3 月 13 日 2 时 42 分，核电站操纵人员一度关闭 3 号机组的应急冷却装置，使核反应堆连续近 7 个小时处于不能冷却的状态。3 月 14 日 11 时 1 分，3 号机组厂房发生氢气爆炸。3 月 15 日 3 时许，东电公司称继续作业有困难，并向政府提出职员全部撤离的请求，但遭到首相的拒绝。6 时许，4 号机组传出爆炸声，并使建筑物屋顶受损。同日，日本政府要求以福岛第一核电站为中心半径 20—30 公里范围内的居民躲避到屋内。3 月 22 日 22

时，福岛第一核电站3号机组中央控制室接通外部电源。此后逐步接通其他机组外部电源。3月23日，日本政府首次使用“紧急时快速预测辐射影响网络系统（SPEEDI)”预测核电站附近辐射强度。自3月25日15时37分起，逐步将1—3号机组海水冷却转为淡水冷却，机组状态趋于稳定。但由于此前利用消防水管、直升机、消防车等向反应堆和乏燃料池注入海水冷却，致使反应堆及厂房地坑内积累了大量含有核污染的废水。4月2日9时30分，东电公司方面和日本政府官员证实，福岛第一核电站2号机组的含高浓度辐射物质积水渗出反应堆，约有4200吨核污水直接流入太平洋。这种先排放、后沟通的做法受到韩国、俄罗斯等国的强烈不满。面对国际舆论的众多压力，东京电力公司于4月6日表示，福岛第一核电站含有高浓度放射性物质的污水已经停止向海中泄漏。

2011年4月12日，日本经济产业省核能安全保安院根据国际核能事件分级表（INES)，将福岛第一核电站的核事故评级提升为最高级7级。

2. 应对措施

首先是成立应对核泄漏事故的组织机构。“3·11”东日本大地震导致隶属于东京电力公司的福岛第一核电站和福岛第二核电站发生“核能紧急事态”。为此，2011年3月11日晚，日本首相菅直人根据《核能灾害对策特别措施法》发布了“核能紧急事态宣言”，同时设置核能灾害对策本部。3月15日，为加强政府与东电公司对事故处理的沟通协调，设立福岛核电站事故对策统合本部，菅直人亲自担任本部长，经济产业大臣海江田万里和东京电力社长清水正孝担任本部副部长。

其次确定紧急避难范围，及时疏散灾区居民。为避免核辐射对居民造成伤害，日本政府根据事故的演变程度，划定并调整紧急避难范围和疏散区域。例如，日本政府根据福岛第一核电站可能发生核泄漏事故的判断，不断扩大居民撤离的范围，即以核电站为半径3公里、5公里、10公里最终扩大到20公里，并将20—30公里范围作为准备撤离区域，该区域范围内的居民采取躲避到屋内的措施。从效果来看，日本政府采取的应急措施是及时和有效的，迄今为止福岛核事故没有对工作人员和周围居民造成不可接受的放射性照射，更没有因核事故导致死亡的

案例。

第三是制定灾难恢复计划。4 月 17 日，东电公司胜俣恒久会长公布处理核事故的计划。计划分两个阶段解决核泄漏问题：第一阶段为 3 个月，主要任务是处理所有高浓度污水，同时防止各反应堆发生爆炸；第二阶段为随后 3—6 个月，主要工作是恢复各反应堆的冷却系统功能，有效控制放射性物质的扩散，将核污染量降到最低。① 2011 年 7 月 19 日，日本政府和东电公司宣布核事故处理第一阶段工作已基本完成。2011 年 12 月 16 日，日本首相野田佳彦在首相官邸召开记者会，宣布福岛第一核电站核反应堆已达到稳定的冷停堆状态，即反应堆进入低温停止状态。第二阶段的任务结束后，日本政府立即设置了由经济产业大臣与核电站事故收束和防止再发担当大臣为议长的“日本政府与东电公司中长期对策会议”，主要负责福岛第一核电站 1—4 号机组的废炉工作。12 月 21 日，中长期对策会议召开首次会议，确定了废炉的日程表。根据日程表，1—4 号机组厂房乏燃料池内保存的燃料被取出后，将在两年内从 4 号机组开始燃料取出作业；10 年内着手回收因溶化而掉落在反应堆安全壳外的燃料，过程需要 20—25 年；30—40 年后完成设施的拆除。

12 月 26 日，鉴于福岛第二核电站冷停堆状态稳定，放射性物质的扩散也得到控制，日本政府宣布解除针对福岛第二核电站发出的“核能紧急事态宣言”。

3. 存在问题和整改措施

核泄漏事故发生后，日本分别成立了政府、国会、东电公司以及民间 4 个独立事故调查委员会，他们通过对时任日本首相菅直人、官房长官枝野幸男（现经济产业大臣）、东电公司前董事长和前社长等数百名知情人的质询，先后完成了各自的“事故调查报告”。报告中从不同角度对事故的原因进行了剖析，对政府高层以及东电公司在应对核事故中所暴露出的问题进行了梳理和反思，并提出了有关加强核危机管理的政策建议。

问题 1：核危机应变能力不足，没能做到未雨绸缪。2012 年 7 月 5

① 「原子炉冷温停止まで6～9カ月　東電が見通し」，［日］「朝日新聞」（電子版），2011 年 4 月 17 日。

日，日本国会“福岛核事故调查委员会”公布的报告认为，政府和核电站运营商缺乏防范核灾难的大局观，没能预见核危机和自然灾难可能同时发生并提早采取措施。福岛第一核电站是日本最老的核电站之一，地震发生时，其1号机组已运行了40年之久，设备均超过其使用寿命。但为了降低公司发电成本，2010年3月东电公司向日本政府提出申请，请求让本该报废的1号机组继续运营至少10年，这一申请竟获得核能安全保安院的批准。另外，早在2008年东电公司的分析人员曾评估认为，福岛周边海域可能出现高度超过15米的海啸。但该公司负责人却认为这不过是假设数值，没有研究如何采取措施。而当时的日本经济产业省核能安全保安院收到上述评估报告后，也没有要求东电公司采取相应措施。设备老化和风险意识的淡薄最终为灾害发生埋下隐患，也使核电站“处于无法保证可抵御地震或海啸的脆弱状态”，对此，日本国会的报告认为“福岛第一核电站重大核泄漏事故并非自然灾害，而是由于监管当局和东电公司滞后的安全对策造成的‘人祸’”①。

问题2：核事故发生后未能及时公开信息，贻误时机。此次核事故发生后，日本政府未能及时向民众公开信息，引发国内外媒体的质疑和批评。据日本国会事故调查委员会对灾区的1万户避难家庭的问卷调查结果显示，80%的住户不知道当天发生了核泄漏事故。② 尤其是当核辐射扩散后，政府没有及时公开“紧急时辐射影响迅速预测网络系统”提供的核辐射信息，未能披露美国关于核辐射扩散的数据，导致数千人逃向放射性物质扩散的方向。③ 另外，在应对核事故过程中，首相官邸与作为日本核电主管部门的核能安全保安院、东电公司之间没有充分共享信息，从而导致沟通“短路”，出现了时任首相菅直人在内的政府高层“过于介入事故处理现场，造成指挥系统混乱”的一幕（参见图3—4）。

问题3：政府监管缺失成为核电安全的最大隐患。此次核事故暴露出来的问题，应该说与日本政府监管角色的缺失有直接的关系。东电公司是一个垄断性企业，对于日本全国的供电系统有很强的控制权。但其涉及核

① ［日］『朝日新聞』（電子版），2012年7月5日。

② ［日］『産経新聞』（電子版），2012年7月5日。

③ 《日本当局在核危机期间未能及时披露核扩散信息》，中国新闻网，2012年6月19日。

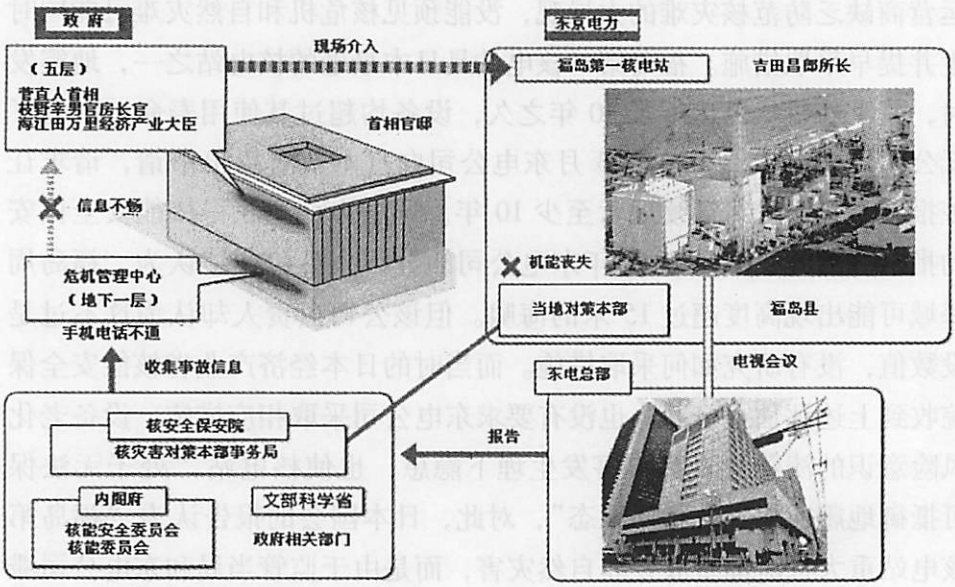


图 3—4　首相官邸与东电公司信息沟通示意图

电站运行这样的带有一定风险的事业，理应受到政府有关部门监管。在日本，有关核电站的监管机构是经济产业省资源能源厅的核能安全保安院，该机构不仅不具有相对独立的地位，而且与上级部门经济产业省和监管对象电力公司有着千丝万缕的联系。这种“猫”（监管者）与“老鼠”（被监管者）的关系，造成政府与企业之间的角色混淆和站位不清。长期以来，经济产业省退休官员“下凡”到各大电力公司“发挥余热”的比比皆是，因而导致主管部门监管效能弱化，为电力公司诱发事故提供了温床。正如国会报告指出的，福岛事故的根本原因在于日本监管当局和东电公司之间的立场发生“逆转”，即日本政府成了东电公司的“俘虏”，导致“监管机制崩溃”，因此失去了预防核泄漏事故的最好时机。

鉴于此次核泄漏事故的深刻教训，日本国会核事故调查委员会向政府提出 7 项整改建议。一是为保护国民的健康和安全，在国会设置有关核能问题的常设委员会。二是重新评估政府危机管理体制，确立综合的指挥命令系统。三是为恢复灾区的生活设施和环境，政府应向居民尽快披露能够自我判断的信息。四是鉴于东电公司通过与经济产业省的密切

关系影响政府管理决策的现状，政府主管部门应顶住压力，强化对电力公司的监督和管理。五是政府主管部门要将国民的健康和安全作为首要任务，不断进行组织机构的改革。六是根据世界上的最新见解，重新修订有关核能的法律法规。七是建议在国会设置由专家组成的第三方独立调查委员会，处理核反应堆废炉以及使用完毕的核燃料等问题。

值得一提的是，2012 年 9 月 6 日，日本政府召开中央防灾会议（首相野田佳彦任会长），对防灾基本计划进行修改，从根本上强化核事故对策。这是 1999 年茨城县东海村核燃料加工公司发生临界事故以来，日本首次对核能灾害相关规定作出全面修改。该计划明确规定了预测发生核事故时放射性物质扩散情况的“紧急时快速预测辐射影响网络系统”（SPEEDI）预测结果的公开程序，并允许地方政府独自判断是否应服用碘剂以防止甲状腺受到核辐射危害。东京电力福岛第一核电站事故发生后，由于没有及时公布 SPEEDI 的预测数据，未能在疏散居民避难时发挥作用。为此，核能规制委员会（计划于 9 月正式成立）在新计划中首次规定，须及时向地方政府及相关省厅通报预测数据，同时，还须在记者会及互联网上公布。另外，鉴于福岛核事故后首相官邸和电力公司的指挥系统发生混乱，新计划要求事故发生后首相须即刻召集官房长官及环境相、核能规制委员长等抵达官邸，在首相指挥下收集信息并作出决策。而电力公司须在总部设立应急指挥中心并配备连接官邸及事故设施的电视会议系统。还有，鉴于东日本大地震“复合型灾害”的教训，该计划就核事故防灾对策重点地区的范围进行了修改。即将原本距离核电站方圆 8—10 公里范围内的核事故防灾对策重点地区扩大至 30 公里。①

4. 案例点评

安全是永恒的主题。此次福岛核泄漏事故的教训相当深刻，日本政府和东电公司在这次事故的应对以及事后处理方面暴露出诸多问题，从而警示人们要重新认识核安全的极端重要性和基本规律，提升核安全文化素养和水平；要更加注重提升核安全监管部门的独立性、权威性和有效性；要进一步加强核安全技术研发工作，依靠科技创新推动核安全水平持续提高

① 「原発事故でSPEEDI 活用を明記」，［日］「日本経済新聞」（電子版）2012 年9 月6 日。

和进步；要进一步完善核事故应急响应机制，强化信息公开，提升核应急响应能力。

第三节　火灾管理

一　火灾状况

在日本，随着城市经济的发展和人口老龄化高峰的到来，城市人口密集现象日益严重。而越来越多的高层建筑和超高层建筑给消防灭火带来了很大困难，极易造成重大的经济损失和人员伤亡事故。如 2009 年 11 月 22 日上午，东京杉并区一处 5 层大楼 2 层的酒吧发生火灾，导致 4 人死亡，另有 16 人受伤。2010 年 3 月，日本北海道札幌市北区一家养老院发生火灾，造成 7 人死亡、2 人受伤。据资料显示，在 1999 年至 2009 年的 10 年间，日本发生火灾次数最多的年份是 2002 年，之后开始逐年减少，2009 年为 51139 次，比上一年少了 1223 次，比 1999 年下降了 12.6%。从火灾死亡人数来看，在 2003 年达到最高的 2248 人之后，基本呈下降趋势（见图 3—5）。2009 年火灾的死者数为 1877 人，比 2008 年减少 92 人，占 1999 年火灾死亡人数的 88.5%。如果从火灾死者的类型来看，住宅火灾的死亡人数占有较高比例，2009 年为 1025 人，即从 2003 年之后，每年的住宅火灾死亡人数一直都超过 1000 人。

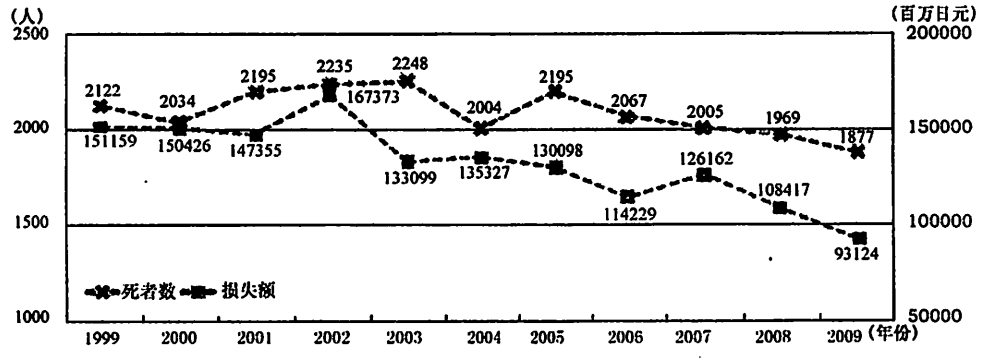


图 3—5　日本火灾死亡人数和损失额变化情况

资料来源：［日］総務省消防庁：「消防白書」，2010 年。

二　火灾对策

1. 确保防火安全

国家以及地方政府为预防火灾以及将损失降到最低限度，通过“预防火灾运动”和民间防火组织的活动，积极宣传和普及防火知识，提高防火意识。另外，依照《消防法》的规定，所有旅馆、医院以及地下街的经营者具有配置消防器材，指定防火责任人以及加强防火管理的义务。特别是在2001年9月东京都新宿区歌舞伎町火灾之后，消防部门对全国小规模杂居楼房的防火安全进行了调查，结果有90%违反消防法令，40%违反建筑基准法。为此，消防厅在2002年对《消防法》进行了修订，并在彻底纠正违法问题的同时，还着手建立“违规处理数据库”，进一步强化了违规处理体制。从2006年4月1日开始，对甲种防火管理者进行培训，以完善防火管理制度。

2. 提高消防能力

为了进一步强化国家和地方政府的消防能力，重点配备云梯消防水泵车、化学消防水泵车、救助工作车以及消防防灾直升机等装备，与此同时，推动消防水源的多元化和充实消防团队伍。另外，为提高综合消防能力，2006年日本对《消防组织法》进行了修订，提出消防广域化理念，这是一种把消防队伍建到社区去的新模式，其内容包括：城市、街区、农村都必须实现消防组织和装备的配套建制，公共消火栓、消防站、消防车辆、急救站，缺一不可。其消防站、消防车和消防队员的配置数量，按该社区人数多少，辖区面积的大小由法律决定等。截至2010年3月，日本有44个都道府县和地方政府制订了“推进市、町、村消防广域化”计划，国家也拨出专项经费对实现消防的广域化给予必要的财政支持。

3. 提高建筑物的不燃化程度

在指定的防火地区，强化对建筑物结构的限制。通过住宅金融支援机构的贷款，促进对市区再开发事业、住宅地区改造事业以及住宅市街区综合维修事业的耐火建筑物重建。

4. 制定住宅防火对策

据统计，在住宅火灾死亡者中约有90%的人死于建筑物火灾，而高龄者所占比极高。为了降低火灾死亡率，消防厅除开展宣传、教育活动外，还严格执行《消防法》关于“所有住宅具有安装住宅用火灾警报器

的义务”的规定。即新建住宅从2006年6月1日起，原有住宅到2012年6月为止都要安装住宅用火灾警报器。2008年12月，消防厅召开了“住宅用火灾警报器设置推进会议”，制定了“住宅用火灾警报器设置推进基本方针”，以加快普及住宅火灾警报器的应用。

另外，放火或疑似放火引发的火灾占全部火灾的20%强。对此，消防厅从2004年开始，要求个人、营业所、居委会以及商店街等开展“放火引发火灾的危险度”评估分析，采取防止放火火灾的对策，并制订“防止放火对策战略计划”。2005年，还发布了“放火监视器技术指南”，仅2009年就对17个都市进行了检证试验。

5. 森林火灾对策

春天是旅游季节也是火灾多发期，防火部门向森林周边居民和进山者发布高森林火险天气预警信号，严禁一切野外用火和农事用火。另外，在森林火险高危地区实行“森林火灾特别地域对策事业”，截至2009年，有38个都道府县的526市町村（234个地区）实施了特别地域对策事业。

三　案例分析：歌舞伎町大楼火灾[①]

2001年9月1日凌晨1时左右，东京都新宿区歌舞伎町1号街的一座杂居大楼——明星56大楼发生火灾。大火延续了1个多小时，过火面积达160平方米，造成44人死亡、3人受重伤，酿成日本战后居第五位的火灾大惨剧。

1. 火灾概况

东京都新宿区歌舞伎町是日本最著名的红灯区，面积不过3.6万平方米，却汇集了多达5000家酒吧、饮食店、麻将馆、小电影院等场所。发生火灾的明星56大楼建于1985年12月，全楼只有一部小电梯及一条楼梯通往外面，整幢大楼地上4层地下2层，却只有3、4楼各有一扇窗户，而且窗户尽被广告牌遮盖。楼内各种店铺杂处，故名杂居大楼。现已查明，火灾始于三楼的“一休”麻将店附近的电梯间门口。由于二楼大厅放着垃圾箱和许多旧报纸、啤酒瓶箱等易燃物品，再加上3楼和4楼的“性感酒吧”和“超级休闲饮食店”的防火门都打开着，致使楼道和楼梯

① 本篇参考和引用了《日本东京明星56大厦火灾的教训》（郭瑞璜：《消防技术与产品信息》2002年第2期）一文的内容。

变成了烟筒，风助火势，浓烟很快充满了4楼。应该说，一旦高层建筑发生火灾，防火门不仅可有效防止火势蔓延，还可为消防队员争取到更多营救时间。然而这里的防火门形同虚设，反而成为伤亡扩大的原因之一。大火导致一休麻将店的顾客和店员16人死亡；24小时营业的超级休闲饮食店内的顾客和店员共28人全部遇难。经查，44名遇难者都是因急性一氧化碳中毒而死亡。

2. 起火原因

关于起火原因，截至今日仍未得出结论。有专家认为是自然起火，即吸烟不慎乱丢烟头引起的。但这种推测受到质疑，理由在于，如果是烟头引起火灾，照理说应该有一个阴燃过程，即在较长时间内只冒烟不着火，那么一休麻将店的人应该能够发现。不过东京警视厅认为，不排除有人故意纵火的可能性。因为歌舞伎町是店铺林立的娱乐街，此处人员庞杂。一休麻将店有赌博机17台，每天到此赌博的日本人和外国人约有70多人，客人之间、顾客与暴力团之间曾多次发生纠纷，曾有人扬言“非烧掉一休麻将店不可”。日本“共同通讯社”也怀疑事件可能是纵火所致，因一匿名男子曾致电该社，并多次询问日本人是否已从这次事件吸取教训。还有一种说法是因煤气爆炸引起火灾。当时在火灾现场，麻将馆店的一名职员曾对警方说，他当时嗅到的大概是煤气味。当他打开一道门察看时，发觉店外的楼梯着火，并随即发生爆炸。东京消防厅进入大楼检查时，也发现位于三楼的煤气表附近地方被严重焚毁，相信该处是火头所在。①

3. 媒体对火灾报道

火灾发生后，日本NHK电视台于凌晨1点50分左右，开始实况转播火灾现场，详细介绍受灾情况。之后，在3点左右的“早安！日本”的节目中，以特别报道的方式，播放现场记者从直升机航拍的影像。接着，日本民间放送电台更是中断部分深夜节目，增加了现场采访警察和消防人员的临时新闻。这些报道都显示了新闻媒体对重大火灾的关注，引起人们对高层建筑物如何预防防火的讨论，起到了较好的社会效应。此外，媒体的深度报道分析，在追究火灾责任者的责任，重新修订《消防法》方面

① 「歌舞伎町ビル火災」，フリー百科事典，http：//ja. wikipedia. org/wiki/% E6% AD% 8C% E8% 88% 9E% E4% BC% 8E% E7% 94% BA% E3% 83% 93% E3% 83% AB% E7% 81% AB% E7% 81% BD。

都发挥了重要作用。

4. 造成人员重大伤亡的原因

据新宿警察署调查，这次火灾造成重大伤亡的主要原因是，人们防火意识淡薄，违反《消防法》。(1) 没有足够的疏散通道。这次火灾的起火地点在电梯间附近，按道理人们最好从楼梯逃生。可是这座大楼只有一处楼梯，就在电梯旁边，而且1米宽的狭窄楼梯上，还堆放了衣帽柜、包装箱等杂物，基本上不能通行。这些杂物，不仅严重妨碍了人们逃生，还给火势蔓延创造了条件。在这种情况下，窗户成了人们逃生的唯一通道。可是，临街的窗户都被尼龙布制作的广告牌从外边覆盖着，侧墙上有个不到1米见方的窗户，用作逃生通道既不充足也不方便。东京都有关部门已决定，从2001年10月起，禁止在大楼安全通道和放置疏散器具的部位设置招牌或广告牌。(2) 经检查，明星56大楼内各个店铺，均未按照《消防法》要求，设置兼职防火管理员。一休麻将店虽然安装了火灾自动报警器，但由于经常发生误报，所以切断了电源。而4层天花板上的火灾自动报警器被装饰材料遮住。(3) 1999年10月，东京都消防厅曾对该大厦进行过检查，当时即指出8项不符合《消防法》的要求，如未设防火管理员，没有制订防灾计划，物品放置场所影响人员疏散等。

5. 整改措施与事后处理

以这场火灾为契机，2002年10月25日，日本政府对《消防法》进行了大幅修订。修改后的《消防法》，一是加大了业主等管理者有关防火的法律责任。强化了火灾早期发现与报告的对策，例如，依法扩大了义务设置自动火灾报警设备的范围。规定了器材设置的标准。在彻底纠正违法行为方面，取消了消防署介入检查的时间限制，并通过停止使用建筑物、刑事诉讼等措施，彻底杜绝严重违反消防法规的现象。二是加大对违规事件的处罚力度。对违规者的处罚，从以前是“判处1年以下徒刑，罚款50万日元以下”，改为“判处3年以下徒刑，罚款300万日元以下”。另外，对法人的处罚，也从以前的“罚款50万日元以下”，提高到“罚款1亿日元以下”。三是强调防火管理，建立了“防火目标检查报告制度”，具有检查资格者，每年有义务进行一次细致的检查和报告。

另外，对此次火灾的直接责任人进行了处理。2003年2月，对业主和承租人等6名违反《消防法》人员，以涉嫌业务上过失致死罪予以逮捕。2008年7月2日，东京地方法院分别判处5名大楼所有者和经营者

2—4 年监禁，缓期 4—5 年执行。①

6. 案例点评

常言道：水火无情。歌舞伎町大楼火灾，烧毁的不仅是建筑，还有一条条鲜活的生命。这场大火让人们对火灾的危害性有了更深的认识。“吃一堑，长一智”，日本有关部门意识到“防患于未然”的重要性，能够“亡羊补牢”，认真修订《消防法》，在进一步强化消防监督管理制度的同时，增加了对有关违法行为的法律责任的追究，加大了罚款力度。当然，最重要的还是增强了防火意识，更正了传统的火灾逃生观念，利用实用性极强的火灾逃生技巧。只有这样，当灾难降临的瞬间，我们才能以最快和最安全的方法为生命留一条出路。

第四节　危险物品安全管理

一　危险物品的定义

日本早在 20 世纪 70 年代中期就制定了有关危险物品安全管理的法律法规。其中《消防法》（1978 年 7 月 24 日制定，2011 年 6 月 24 日最终修订）对危险物品有明确定义，即指那些“发生火灾的危险性大，火灾扩大蔓延的速度快；发生的火灾难以扑灭”的物品。该法将危险物品具体分为六大类（见表 3—4）。

表 3—4　　危险物品的种类

分类	名称	种类
第 1 类	固体氧化物	氯酸盐类、过氯酸盐、无机过氧化物、次氯酸盐类、溴酸盐类、硝酸盐类、碘酸盐类、过锰酸盐类、重铬酸盐类等
第 2 类	固体可燃物	硫化磷、赤磷、硫、铁粉、金属粉、镁粉等
第 3 类	自燃性物质和禁水性物质	钾、钠、烷基铝、烷基锂、黄磷、碱金属（钾和钠除外）及碱土金属、有机金属化合物（烷基铝、烷基锂除外）、金属氢化物、金属磷化物、钙或铝的碳化物等

① 参见「歌舞伎町ビル火災」，フリー百科事典，http：//ja. wikipedia. org/wiki/% E6% AD% 8C% E8% 88% 9E% E4% BC% 8E% E7% 94% BA% E3% 83% 93% E3% 83% AB% E7% 81% AB% E7% 81% BD。

续表

分类	名称	种类
第4类	易燃液体	(1) 特殊易燃物：系指乙醚、二硫化碳、乙醛、环氧丙烷及其他在1个大气压时，着火温度在100℃以下的物品，或闪火点低于零下20℃，且沸点在40℃以下的物品。 (2) 第一石油类：系指丙酮、汽油及其他在1个大气压时，闪火点未达21℃者。 (3) 酒精类：系指一个分子的碳原子数在1到3之间，并含有一个饱和的羟基（含变性酒精）。 (4) 第二石油类：系指煤油、柴油及其他在1个大气压时，闪火点在20℃以上，未达70℃者。 (5) 第三石油类：系指重油、锅炉油及其他在1个大气压时，闪火点在70℃以上，未达200℃者。 (6) 第四石油类：系指齿轮油、活塞油及其他在1个大气压时，闪火点在200℃以上，未达250℃者。 (7) 动植物油类：从动物的脂肪、植物的种子或果肉榨取并在1个大气压时，闪火点在250℃以上的油脂。
第5类	爆炸性物质	有机过氧化物、硝酸酯类、硝基化合物、亚硝基化合物
第6类	氧化性液体	过氯酸、过氧化氢、硝酸

二　危险物品的现状

日本消防厅每年都发布全国危险品事故发生情况（见图3—6），据资料显示，2007年的危险品事故达最高峰的603次，之后连续两年有所下降，但2010年又达到536次，较上一年增加14次，如果与最低年度1994年的287次相比，事故总量增加了近两倍。从2010年危险品事故的类型来看，危险品设施火灾为179起，直接损失5.5亿日元；危险品设施泄漏事故357起，损失额4.7亿日元，比上一年增加1194万日元。在泄漏事故中，第二石油类危险物占131起，第三石油类129起，第一石油类为66起。

三　危险物品的立法框架

日本于20世纪70年代初颁布了《化学物质审查及制造限制法》

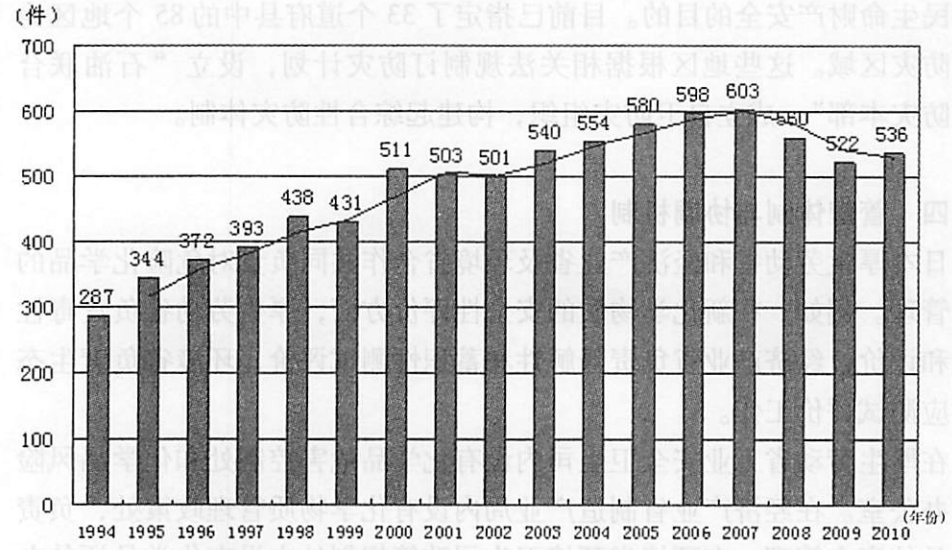


图 3—6　危险物品发生事故情况

资料来源：日本总务省消防厅报道资料，2011 年 5 月 27 日。

（1973 年 10 月 16 日制定，2009 年 5 月 20 日最终修订）。该法规定，日本对所有新化学物质在制造或进口时实行事前审查制度，即在生产或进口一种新化学物质以前，生产厂家和进口商应事先向厚生劳动省和经济产业省提出申报，并提交该物质的分解性、蓄积性和毒性数据。经专家评审后，如果发现该化学物质与多氯联苯一样具有难分解性、蓄积性（在生物体内留存）和持久性（长期持续、微量摄取会损害人体健康）时，则会指定为“特定化学物质”，原则上会被禁止生产和使用。对于批准的生产者实行许可证制度，严格限制其产品用途，并要求其生产设施必须达到规定标准和保存生产记录。

燃气具有易燃易爆和有毒等特点，一旦设施发生泄漏，极易发生火灾、爆炸及中毒事故。日本针对工业用高压气体和城市燃气的安全使用问题，分别出台了《高压气体保安法》（1951 年制定，2011 年 6 月 24 日最终修订）、《确保液化石油气安全及公平交易法》（1967 年制定，2011 年 8 月 30 日最终修订）和《天然气事业法》（1954 年制定，2011 年 8 月 30 日最终修订）等法律。这些法律通过规制燃气的制造、进口、销售、储藏、运输以及消费，最终达到确保公共安全的目的。

日本于 1975 年 12 月制定了《石油联合企业等灾害防止法》（2011 年

5月2日最终修订），该法通过建立石油联合企业等特别防灾区，达到保护国民生命财产安全的目的。目前已指定了33个道府县中的85个地区为特别防灾区域。这些地区根据相关法规制订防灾计划，设立“石油联合企业防灾本部”，成立自卫防灾组织，构建起综合性防灾体制。

四　管理体制与协调机制

日本厚生劳动省和经济产业省及环境省合作共同负责对危险化学品的监督管理。例如，在新化学物质的安全性评价方面，厚生劳动省负责毒性测试和评价，经济产业省负责降解性和蓄积性测试评价，环境省负责生态学效应测试评价工作。

在厚生劳动省工业安全卫生司内设有化学品危害控制处和化学品风险评估办公室。在经济产业省制造产业局内设有化学物质管理政策处，负责化学品的安全管理。在环境省环境卫生司政策规划处内设有化学品评估办公室，在环境卫生和安全处设有环境风险评估办公室，负责化学品环境安全管理。[①] 此外，农林水产省消费安全局农产品安全管理处负责农药登记及安全使用的监督管理，包括农药、肥料等残留的风险管理，以及风险信息的披露等。

五　“危险物品安全周”活动

为切实提高国民对危险化学品的防范意识，日本将每年6月的第2周指定为“危险物品安全周”，这项由消防厅、全国消防队长会议和全国危险物安全协会主办的活动，通过电视台、电台和报刊等新闻媒体，积极宣传危险物品的防火知识，同时举办各种类型的危险物品讲习会、研讨会、表彰会、经验交流会。消防队的官员们深入辖区各个危险物品的生产、贮存和运输部门，进行走访和调查。此外，为加大宣传力度，主办者每年都面向全国公开征集活动标语口号，并聘请文体明星担当形象大使。2012年的“危险物品安全周”的形象大使已确定为总部设在东日本大地震灾区仙台市的乐天金鹰棒球队人气最高的帅哥投手田中将大。每年安全周期间，主办者还要对上一年度“化学危险物品消防论文征文”获得者进行表彰。这是日本消防厅同危险物保安技术协会合作举行的一项化学

① 李政禹编著：《国际化学品安全管理战略》，化学工业出版社2006年版，第102页。

危险物品消防论文征集活动，作者资格不限。只要对这项工作有实践经验者，都可以把自己的经验或教训写成论文，送交评委审定。征文设一等奖2名，每人奖励2万日元，二等奖2名，每人奖励1万日元，纪念奖若干。

第五节　交通安全管理

一　公路安全管理

公路交通运输在社会和经济发展中起着重要作用，交通安全自然成为人们比较关心的社会话题。日本在20世纪60年代汽车普及之初，公路交通事故呈直线上升状态，1959年全国的交通事故死亡人数即突破了1万人，此后逐年攀升，1970年全国交通事故死亡人数更达到16765人的峰值。鉴于这样的严峻局面，1970年，日本出台了推进交通安全的根本大法《交通安全基本对策法》，该法规定成立日本负责交通安全的最高机构——交通安全对策会议，由首相出任会长，其成员为各相关政府部门的负责人。在该会议的主导下，从1971年开始制定交通安全“五年基本计划”。每期基本计划均设定5年内的交通安全管理数值目标以及为实现该目标采取的具体措施。工夫不负有心人，在政府主管部门和各都道府县以及与交通安全有关的行业协会的齐抓共管下，交通事故及其死亡人数直线下降。据2012年度日本《交通安全白皮书》统计，2011年日本全国交通事故死亡人数为4612人，较去年减少251人（5.2%），连续11年减少，并已持续3年低于5000人。2011年日本共发生691937起交通事故，较去年减少33836起（4.7%），自1992年以来首次低于70万起。2011年日本国内交通事故导致的死伤者人数为85.9105万人，较2010年减少41966人（4.7%），交通事故次数和死伤人数均自事故情况最严重的2004年来连续7年减少（参见表3—5）。

日本第八个交通安全基本计划（2006—2010年）提出了“到2010年年间交通事故死亡人数和死伤人数分别降到5500人和100万人以下”的目标，实际上，这一数字已于2008年提前两年实现。目前日本正在实施第九个交通安全基本计划（2011—2015年），并力争达到“到2015年将交通事故死亡数和死伤人数分别降到3000人和70万人以下”的新目标。据国际公路交通数据（IRTAD）预测，到2018年，日本交

表 3—5　　日本交通安全状况

年份	1995	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
机动车驾照（万人）	6856	7880	7933	7991	8045	8081	8101	
汽车（万台）	6929	7809	7828	7814	7795	7793	7866	
交通事故（件）	761788	933828	886864	832454	766147	736688	725773	691937
交通事故死亡（人）	10679	6871	6352	5744	5155	4914	4863	4612
每 10 万人事故死亡	8.50	5.38	4.97	4.50	4.03	3.85	3.80	3.6

资料来源：根据一般社团法人 UTMS 协会社团法人；内阁府：2012 年度『交通安全白書』的数据整理而成。

通事故死亡人数可能低于 2500 人，即每 10 万人交通事故死亡人数的比例降至 2.3 人[①]。果真如此，日本将成为“全世界公路交通最安全的国家”。日本之所以能将交通事故和死亡人数控制到一定的水平，其主要原因在于：

1. 政府主导，社团参与，宣传教育的社会化氛围浓厚

日本每年春秋举办两次全国性的公路交通安全宣传教育活动，每次 10 天，参加的协会、企业和其他社团组织多达 100 多家。此外，日本各地还组织具有地方特色的交通安全活动，例如每年年中和年末的“防止交通事故运动周”，或专门在长假期间开展的交通安全活动，因为长假期间人们大多驾车出远门，车流量激增，这一时期往往就是交通事故的高发期。各地通过开办交通安全讲座、组织学习交通安全法规以及发放交通安全资料等方式，积极营造全民交通安全宣传教育氛围，各媒体、企事业单位以及居民社区都参与活动，让人们在活动中培养安全意识，掌握安全参与公路交通的知识与方法。尽管近年来日本的交通事故以及由此造成的伤亡人数呈明显下降趋势，但政府有关部门还是呼吁公众对此必须正确认识和把握，严防交通事故出现反弹。

2. 重点推进对老年司机的安全教育

2011 年日本公路交通事故死亡人数为 4612 人，其中，65 岁以上老年人口为 2262 人，占交通事故总死亡人数的 49% 强（截至 2011 年 10 月 1 日，日本 65 岁以上老龄人口占全国总人口的 23.3%，这一数值已超过人

① ［日］『交通安全白書』，2009 年，第 22 頁。

口比重的2倍)[①]，连续19年保持最高比例。也正因如此，日本始终将开展交通安全活动的重点放在老年司机上面。首先，根据修改后的《交通安全基本对策法》，在更新机动车驾照时对75岁以上的老年司机进行以“记忆力、判断力和识别力”为主要内容的“认知机能检查”。其次，在老人俱乐部和养老院等场所设立交通安全例会和交通指导员，通过“町内会”（类似我国的居委会）积极开展交通安全教育活动。交通指导员登门访问老年司机，不厌其烦、通俗易懂地讲解交通安全的注意事项，并总结出老年人容易发生的交通事故的类型，从而有针对性地加强防范。第三，由于老年人的反应和动作比较迟缓，要求老年驾驶员在车上贴上老人开车的标识，以便让其他车辆对此予以足够的重视。除此之外，在各十字路口都设有确保老年行人、骑自行车的老年人和电动轮椅车安全通过的标识。

3. 严禁酒后驾车，违者严惩不贷

由于酒后驾车肇事所造成的后果极为严重，日本警方近年来不断加大打击酒后驾车的力度。首先，修改立法来加重酒后驾车违法行为的法律责任，加大惩罚力度，使其不敢为。2009年6月1日日本国会再度修改《公路交通法》，进一步加重对酒后驾车的处罚。例如对酒后驾车者停发驾照的期限，从过去的2年提高到3年。对于酒后驾车引发事故的处罚，从以前的停发驾照2—5年提至3—7年。对于肇事逃逸者，则是10年内不核发驾照。其次，对酒后驾车实行“连坐”处罚。为了从源头上杜绝酒后驾车，日本对诸如酒吧和餐厅等供酒者以及车上的同伴也处以与司机同样的惩罚，以增强其连带责任。在日本，由于对酒后驾车的社会舆论压力很大，公务员和公司员工只要被查出酒后驾车，往往一次就会被辞退，因为这关系到政府部门和企业的形象。第三，“疏、堵”结合，发展汽车代驾服务业。在严厉查处酒后驾车的同时，日本警察厅和国土交通省于2008年2月公布了一系列“改善代驾服务环境”的具体措施。如今日本的各餐厅和酒吧都非常注意客人是否开车来的，如是开车来的就不供酒。如果顾客非要喝酒不可，则由餐厅和酒吧负责找专业汽车代驾服务员代驾。

---

① 総務省統計資料「人口推計」，引自［日］内閣府：「交通安全白書」，2012年，第9頁。

4. 开发先进技术，不断提高车辆安全性能

车辆安全、环保与节能是当今车辆技术发展的三大主题，其中安全技术是最重要的。日本从1991年开始率先在全球推出旨在将信息、电子、材料等先进技术用于车辆以提高车辆安全性的先进安全型车辆（ASV）研究项目（第1期工程于1995年完成）。2006年，日本通过产、官、学合作研究的方式继续以实施先进安全型车辆开发、普及和实用化为目标的第4期推进计划（2006—2010年）。此外，为了提高汽车制造商的安全和责任意识，保护消费者的合法权益，日本于1969年建立起比较严格的问题车召回制度。在处理问题车的过程中，根据问题的严重程度采取有三种不同的处置办法。一是，因汽车在设计、品质方面本身有缺陷，存在安全隐患。对于这类问题，无论是消费者投诉或由其他途径发现，生产厂商必须尽快主动向国家主管部门国土交通省报告并提交解决办法，向社会公布召回全部问题车进行无偿修理。二是，汽车在设计和品质方面还谈不上有缺陷，但出于安全考虑又不能置之不理，厂商也要进行无偿修理，称之为“改善对策”。三是，为保证产品性能和质量，进行自主性修理即“服务活动”。法律规定，对第一种情况，如果厂商不履行报告义务的话，最高要处以2亿日元（1美元约合89日元）的罚款。截至2008年，日本对国产车和进口车实施了3782次召回处置，共涉及7200多万辆汽车。其中，国产车2240件、约6648万辆，进口车1542件、约559万辆。①

二　铁路安全管理

1. 铁路运行事故②概况

日本铁路的运行事故从1990年的1382件降至2000年的936件，2010年则降到870件，呈现出逐步减少的趋势（见图3—7）③。从事故的类型以及发生的件数来看，人身事故为445件，占51.1%，道岔口事故为311件（35.7%），轨道事故为104件（12.0%）。2010年运行事故共造成760人伤亡（其中死亡为332人）。从2011年的情况来看，铁路运行事故为855件，比上年减少19起（2.2%）。其中，人身事故为431件

① 参见刘浩远《从丰田召回事件看日本汽车召回制度》，新华网，2010年2月9日。

② 指列车发生冲撞、脱轨、火灾等事故，还包括道岔口、轨道、物资存在重大隐患以及出现人员伤亡事态。

③ ［日］内阁府：『交通安全白書』，2011年，第89頁。

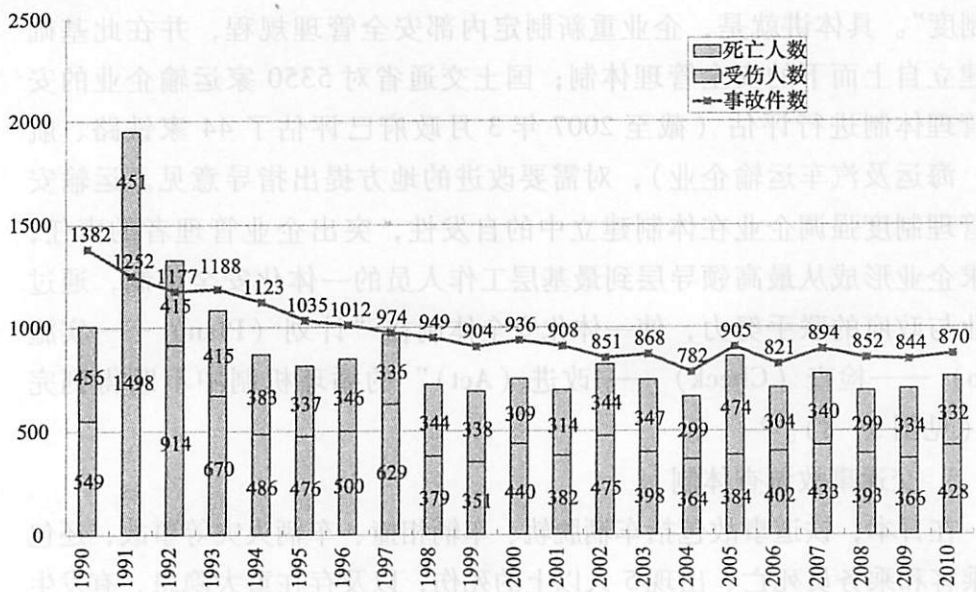


图 3—7　铁路运行事故的件数与伤亡者数的变化情况

资料来源：［日］内阁府：『交通安全白書』，2011 年，第 89 頁。

（占 50.4%），道岔口事故 323 件（37.8%），轨道事故为 83 件（9.7%）。另外，每百万公里列车平均事故 0.64 件，比上年减少 3.0%。2011 年铁路事故共造成 317 人死亡，比第九次交通安全基本计划确立目标下降了 4.2%，而且乘客死亡人数为零。①

2. 铁路安全管理体制

2005 年，日本国内接连发生多起重大交通事故，特别是 JR 西日本公司福知山线列车脱轨，造成 107 人死亡和 562 人受伤。此次列车脱轨事故，使日本民众对铁路运输的安全性感到忧虑不安。为了重拾公众对铁路安全的信心，日本国土交通省对铁路行业的安全管理体制进行了大刀阔斧的改革。首先，2005 年 6 月在国土交通省成立了“防止公交系统人为事故对策研讨委员会”，重点研究如何构筑安全管理体制，防止人为事故的发生。其次，修订铁道事业法等相关法律。2006 年 3 月，日本第 164 届国会通过了“铁道事业法修正案”（2006 年 10 月开始实施）。修正案认为有必要通过构筑“从最高经营管理者到企业现场”的安全管理体制，

① ［日］内阁府：『交通安全白書』，2012 年，第 90 頁。

达到确保铁路运输安全的目的。第三，在运输行业内引入“运输安全管理制度”。具体讲就是，企业重新制定内部安全管理规程，并在此基础上建立自上而下的安全管理体制；国土交通省对5350家运输企业的安全管理体制进行评估（截至2007年3月政府已评估了44家铁路、航空、海运及汽车运输企业），对需要改进的地方提出指导意见。运输安全管理制度强调企业在体制建立中的自发性，突出企业管理者的责任，要求企业形成从最高领导层到最基层工作人员的一体化安全体制，通过企业与政府的联手努力，使一体化安全体制在“计划（PIan）——实施（Do）——检查（Check）——改进（Act）”的循环机制中不断得到完善（见图3—8）。①

3. 交通事故调查体制

在日本，铁道事故包括车辆脱轨、车辆相撞、车辆火灾等事故，还包括乘客和乘务员死亡、出现5人以上的死伤，以及存在重大隐患、有发生事故的危险等事态。为保证事故调查的客观公正，日本充分利用立法手段，逐渐形成了一套较为完备的调查体制。2001年4月日本国会制定了《航空和铁道事故调查委员会设置法》。同年10月，依法成立了航空和铁道事故调查委员会。航空和铁道事故调查委员会属于国土交通省的审议会，负责科学分析、现场查证、听取有关人员的证词，为防止事故再次发生、提高安全性而向有关机构提出建议。例如，铁路发生事故后，委员会会从事故调查官中指定负责人，由其负责到底　调查官调查内容包括：要求事故有关人员汇报情况；进入事故现场和其他有必要的地点，检查相关物件；对相关人员进行问询；对相关物件的所有人或者保管人提出物件要求，或者暂时留存该物件；要求相关物件的所有人或者保管人保护该物件，禁止移动；禁止无关人员进入现场。这些权限具有强制性，如果接受调查人员撒谎或者妨碍调查，将处以最高30万日元（约合人民币2.5万元）以下的罚款。② 此外，为了更好地防止发生事故，2008年4月，日本国会通过了《运输安全委员会设置法》，并于当年10月成立了运输安全委员会，委员长和委员需获得国会两院的同意，由国土交通大臣任命，任

① 参见孙晋麟《日本铁路安全管理体制及启示》，《中国铁路》2011年第3期。

② 参见蓝建中《揭秘日本交通事故调查：专设航空铁路事故调查委》，《半月谈》2011年第17期。

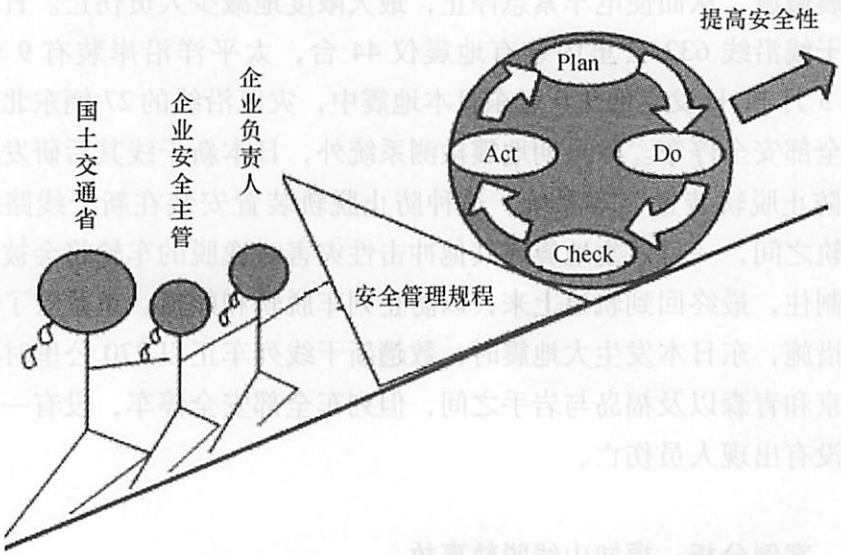


图 3—8　确保运输安全的 PDCA 循环

资料来源：国土交通省大臣官房運輸安全監理官：『運輸安全マネジメント制度について』，2007 年 10 月。

期 3 年，可连任。运输安全委员会负责调查航空事故、铁道事故和船舶事故以及重大隐患的原因，根据调查结果要求有关人士采取必要措施，防止事故，减轻伤害。

4. 铁路防灾报警系统

日本铁路构建综合防灾系统的指导思想是当灾害发生后，防灾系统能第一时间发出预警或采取动作，使正在运行的列车停车或降速，最大程度地减少灾害引发的列车运行人身伤亡事故；通过制定灾害发生后的行车规则，或者及时监测到灾害，以避免事故的发生。[①] 例如，日本在铁路沿线设置自然灾害报警系统，并且当自然灾害袭来时通过切断供电电源或经自动控制系统控制列车减速运行，其中最为完善的是新干线“早期地震检测系统”和“防止脱轨装置”等系统。所谓早期地震检测系统主要利用了地震的微动（P 波）和主动（S 波）传播速度不同的原理，把地震检测系统和新干线电车的紧急刹车装置结合起来，在检测系统接到地震发生的

① 刘俊：《日本铁路防灾系统对我国铁路的启示》，《铁道运输与经济》2011 年第 6 期。

信号后使列车迅速停止。在地震发生初期，警报器最短可以在2秒钟内接收到地震微波，从而使电车紧急停止，最大限度地减少人员伤亡。日本在东北新干线沿线632公里内装有地震仪44台，太平洋沿岸装有9台。[①] 2011年3月11日发生的9.0级东日本地震中，灾区沿线的27辆东北新干线列车全部安全停车。除早期地震检测系统外，日本新干线其后研发并应用了“防止脱轨装置”等系统。这种防止脱轨装置安装在新干线路基的两条铁轨之间，一旦发生地震或其他冲击性灾害时逸脱的车轮将会被这种装置控制住，最终回到轨道上来，以防止列车脱轨和颠覆。正是有了这重重保障措施，东日本发生大地震时，数趟新干线列车正以270公里时速运行在东京和青森以及福岛与岩手之间，但列车全部安全停车，没有一辆脱轨，也没有出现人员伤亡。

三　案例分析：福知山线脱轨事故

1. 事件概况

2005年4月25日上午9时19分，JR西日本（西日本旅客铁道公司）[②] 福知山线一辆列车在行至兵库县尼崎市一个半径304米的右拐弯区间时发生脱轨。出事列车共7节车厢，前5节车厢“飞出”铁轨，其中头两节撞进铁路旁的一栋9层公寓，导致107人遇难，562人受伤。此次事件的遇难人数，超过了JR西日本1991年信乐高原铁公路列车冲撞事故（42名乘客遇难），酿成日本国有铁路民营化以来“未曾有的大惨事”。事故发生后，最先赶到现场开展营救的是附近居民，他们迅速将伤员运送到附近的医院。急救人员对事故现场进行了三天三夜的搜救工作，而距出事现场最近的尼崎市中学作为避难所向伤员开放。与此同时，应兵库县的请求，紧急消防援助队、广域紧急援助队、驻扎在伊丹的陆上自卫队以及消防直升机也参加了救助工作。为了表彰参与救助活动的企业和志愿者，2005年7月，日本政府分别向76家企业和1名志愿者颁发感谢信；8月，兵库县警察局分别对48家企业和34名志愿者给予表彰；9月，尼崎市向32家企业和30名志愿者发出感谢信；11月，日本政府授予日本主轴

① 顾林生：《日本高铁的综合安全管理》，《现代职业安全》2011年9月19日。

② 日本7家JR铁路公司之一，组建于1987年4月1日，是日本国有铁道分割民营化后的产物。

（Spindle）制造公司红绶褒章，以示嘉奖。

2. 原因剖析

最初，JR 西日本发布的事故可能原因包括：列车在道口与汽车相撞；轨道内有落石造成列车失去平衡；列车超速行驶；紧急刹车装置失灵；轨道隆起导致列车脱轨；油压减振器出现故障等，但经日本国土交通省下属航空和铁道事故调查委员会取证分析，这些可能性很快被一一否认。

从脱轨事故发生日至2006年8月31日，航空和铁道事故调查委员会前后实施了15次调查。2006年12月，调查报告草案完成。2007年2月1日，调查委员会就初步调查报告举行听证会，并经10名委员审议通过，同年6月22日向公众发布了“最终报告”。在这份文字总计263页，图表和现场照片总计154页的调查报告书中，详细记录了肇事司机的个人情况，列车的情况，事发前后运行记录、通话记录，列车及铁轨各项设备、设施的状况，前后列车的情况，乃至西日本铁道的安全管理，等等。报告对事故现场的调查和研究极尽细致，除了车体本身，就连一块小枕木的变形，路边电杆的擦痕，都是他们仔细调查的对象。而这些细节，都在报告书上以密集的图片和图表的方式记录在案。[①] 以人员伤亡情况为例，报告又细分出死伤者乘车位置、死亡状况、死亡原因、受伤状况。针对当事司机的调查，除个人基本信息外，还包括他的出勤状况、近年体检结果、驾驶适合性检测结果、培训、乘务业绩、勤务评价、惩戒等。由于事故很大原因怀疑与司机操作失误有关，调查追溯了当事司机出事前一周的工作、生活日程，包括是否有情绪波动等细节，等等。[②]

（1）直接原因。调查报告最终认为，事故的直接原因是，列车刹车减速操作时间过迟，造成列车以116公里（超过该区间70公里的限速）的时速进入半径为304米的右侧弯道，第一节车厢外倾颠覆，引发后继车厢脱轨。据查实，这次火车事故的司机是23岁的新手高见隆二郎，事故发生前，高见驾驶列车在前一站（伊丹站）靠站时，犯了超过停车位置70米的错误。正是因为这个失误，司机高见需要将列车后退归位，导致

① 颜颖颐：《日本城铁出轨事故搜救三天三夜负责人年年谢罪》，《新京报》2011年7月31日。

② 《日本福知山线脱轨事故处置回顾：共实施15次调查》，《经济参考报》2011年7月29日。

列车从伊丹站驶出时晚点1分半钟。而高见为了尽量弥补耽误的时间而提高了行驶速度。

（2）间接原因。调查报告并没有把事故原因的分析停留在当事司机操作失误上，而是追根溯源，指出导致司机应对不当的背后隐藏着JR西日本公司的经营和管理等诸多间接原因。

一是追求经济利益，忽略运输安全。原来的日本国有铁道累积赤字达到37.1兆日元，1987年国铁民营化后，分割出来的JR西日本承受着旧国铁遗留的巨大债务，为了偿还债务，公司不得不把主要精力放在了盈利上，通过提速缩短运营时间以及增加车次等措施“多拉快跑”，忽视了运输安全。

二是车体钢材强度不够。事故车辆是“207系”通勤车型，1991年开始投入使用。这种列车车体由不锈钢制成，1节车厢重30吨，比当年国营铁路时代的车体轻了约20%。以前的列车多是铁制，自20世纪80年代后，各铁路公司为了强化竞争力，采用了材质更轻、更环保节能、更加美观的不锈钢甚至铝材料，以减轻车体重量，提高车速。随着车体重量不断减轻，车体的强度也在减弱，因此在急转弯时脱轨的危险性也大大增加。

三是使用问题驾驶员。国铁民营化后，各公司为了降低成本进行大量裁员，其中包括一些经验丰富驾驶员。特别是JR西日本长期使用新手上路，这次列车事故的司机是23岁的新手高见隆二郎，他的驾龄只有11个月时间，无论驾驶技术和工作态度都未达标，而且曾因操作失误受过3次处分。

四是近乎变态的“守时”规定。JR西日本为了与同行对手竞争，把以秒为单位计算的准时运行作为管理目标，而这种严苛到近乎变态的“守时”规定，恰恰成为这次惨祸的间接要因。按照JR西日本的规定，列车如果晚点达一分钟以上，司机会受到严厉责罚。当时列车晚点约一分半钟，肇事司机为了免受责罚，拼命加速往回赶。事后查明，列车在驶入弯道时，应该减速至70公里，但是这名二十几岁的司机却并没有按照规定减速，最终导致脱轨抛飞。

五是投入不足设备陈旧。JR西日本公司对自动停车设备等保障行车安全设备的投入不足，沿线没有安装监控超速行驶的自动刹车系统，导致超速问题未能在硬件上予以充分控制。

3. 事故处理情况

（1）成立事故对策本部。事故发生不到半小时，日本国土交通省即设立福知山线事故对策本部，国土交通省的官员立即赶赴现场，并从行政监管部门的立场同步展开调查。日本国土交通省航空和铁道事故委员会承担起了事故的独立调查工作，该委员会的负责人是来自东京大学的后藤升弘，他带领9名来自大学和研究机构的委员，开始了为时两年的调查取证工作。事故调查委员会把主要精力都放在了细节的调查追寻上，他们先后对列车运行过程、铁路设施、车辆自动停车装置、紧急防护等十几个部分进行逐一排查认定。事实认定的调查工作分为现场勘察、实车运行试验、实车刹车试验、铁路设施及车辆调查、口述及问卷、列车倾斜时刮蹭碎石飞散试验、脱轨电脑模拟实验等若干阶段。调查委员会对事故细节十分执著，他们保存了现场列车的残骸，对所有碎片的散落地点进行标注，在受损车体运走前，调查人员对车体的每一个角度受损位置的内部、外侧都进行了拍摄留作分析，甚至对路轨，车体刮蹭的附着物也进行了成分分析。这份调查报告书甚至详细到，展示了每一名死者的死亡原因，事故发生时，坐着的乘客负伤情况和站立乘客的负伤情况，等等，并且通过无数现场事故的照片或者制图再现了事故发生时所有的乘客的分布状况以及发生后的移动状况。在经过反复取证和听取意见后，调查报告于2007年6月22日最终出炉。尽管事故到现在已经过去8年，如今这份报告依然挂在日本国土交通省网站的显著位置。

（2）认真听取遇难者家属的意见。如JR西日本本想买下被列车撞毁的公寓，在那里为遇难者建造墓碑。但由于居民的意见不统一，此事被迫搁浅。原来计划不晚于2006年解决，但到目前为止公寓仍没被拆除。又如脱轨事故后，福知山线整整停运了55天，在征得沿线居民同意后，5月31日开始修复线路，一直到6月19日，这段线路才重新投入运行。再如2007年10月，JR西日本在残留的一段脱轨现场铺上混凝土，铺设了一条作业通路，但遭到事故死亡者家属抗议，只好在一年后重新挖开，复原脱轨现场。

（3）追究刑事责任。2006年2月，JR西日本公司会长南谷昌二郎、社长垣内刚引咎辞职，副社长山崎正夫升任社长。同月，JR西日本宣布对南谷、垣内、山崎等29名干部的处分措施，历代社长、事故当时的董事会成员、现任董事会成员均在处分之列。2009年7月，神户地方检察

厅以“业务过失致死伤罪”起诉山崎正夫，山崎辞职。2009 年 10 月和 2010 年 3 月，神户第一检查审查会两次要求对 JR 西日本 3 名前社长垣内刚、南谷昌二郎、井手正敬提出起诉。2010 年 4 月，三人遭强制起诉，并进入公审阶段。2011 年 7 月 29 日神户地方检察部门对山崎提出判处三年徒刑的要求。

（4）赔偿问题。根据日本的法律和惯例，交通事故中的赔偿金主要包括潜在收入损失、慰问金、丧葬费用。潜在收入损失根据遇难者年龄和收入水平而定，即假定工作到 67 岁的所得收入。慰问金根据死伤者在家中的经济作用而定，按以往日本法院的判例，慰问金最高可达 2800 万日元。2008 年 5 月，大约 30 名死者的遗属成立“赔偿交涉会”，要求 JR 西日本公司在慰问金基础上，增加“生命代价费”，以体现公司在这起事故中的组织责任，但遭到 JR 西日本的质疑和反对。据日本媒体 2011 年 4 月针对事故受害者的一项调查显示，事故的相关赔偿只了结三成，半数以上仍在与 JR 西日本公司交涉。

（5）铁道公司负责人年年谢罪。事故发生后，除了巨额的赔偿之外，JR 西日本公司还要经常举行新闻发布会向媒体通报事故最新调查进展。如今，每到 4 月 25 日，西日本铁道公司的社长都会与该公司历代社长一起，来到尼崎，哀悼遇难者，并向家属鞠躬谢罪。日本国土交通大臣，也会一同前往哀悼。媒体每次也对这一追悼活动进行报道，提醒人们不要忘记这一惨案，重视铁路的运营安全。2011 年 4 月 25 日，前来尼崎谢罪的是社长佐佐木隆之，他在追悼仪式上称，正是自己代表的西日本铁道，毁灭了 106 个家庭原本安宁的生活。“为安全，我们将采取最有效的措施，作出最勤奋的努力！”佐佐木同时强调，对事故负伤者和死难者家属的各种援助将继续下去，至少 50 年。

4. 整改措施

为了吸取“福知山线脱轨事故”的教训，2005 年 6 月，日本国土交通省设立了“预防公共交通人为事故对策讨论委员会”，对如何防范人为交通事故的发生提出具体实施意见。2006 年 4 月，该委员会提出了有关“事业者安全管理体制的构筑以及预防安全型技术的必要性”的报告。为进一步提高运输安全性，第 164 次国会通过了修改《铁道事业法》的议案，并分别对铁道、汽车、航运、航空的事业法进行了修订。其中，规定各铁路公司必须在铁路沿线安装“自动列车停止装置（ATS）”，以防止

此类事故的再次发生。此外，日本政府为确保“事业者安全管理体制”的效果，还引进了“运输安全管理评价”体系。

5. 案例点评

2005 年这次福知山线出轨事故是日本近 40 年来最大的铁路交通事故，事故发生在 2005 年 4 月 25 日，但拿出完整的事故报告已是 2007 年的 6 月 22 日，算下来调查取证的工作进行了两年零两个月。事故调查委员会这种对国家和民众高度负责的态度，值得我们尊敬。正是在这样详实报告书的基础上，日本有关方面拿出了针对铁路运行安全的许多改进和防范措施，这种严谨的事后纠错体制使得后来包括新干线在内的日本铁路的安全性能得到了充分提升。

第四章

健康危机管理

日本在不断加强危机管理的过程中，注重健康危机管理体系的构建与完善。由国家、都道府县、市町村形成的覆盖全国、配置合理、功能齐全、设施完善的健康危机管理体系，为预防公众健康危机、确保食品卫生安全和丰富国民生活打下了坚实的基础。

第一节　健康危机管理体制的构建

一　健康危机管理的由来

20世纪80年代初日本在临床治疗血友病过程中，作为止血剂大量使用了从美国引进的非加热浓缩血液制剂，结果造成许多人感染艾滋病病毒甚至死亡的事件。这桩“药害艾滋病事件”在90年代中期一度成为日本社会关注的焦点。厚生省（2001年1月1厚生省和劳动省合并为厚生劳动省，相当于我国卫生部）为了防止再次发生因药品引发的健康受害，于1996年4月成立了以事务次官为本部长的课题组，专门研究和制定具体对策。1996年7月，课题组在公开发表的报告中，向当时的厚生省提出“在直接关乎国民生命及健康的领域，要经常保持敏锐的危机管理意识，要强化药品副作用信息的收集、分析、评价和报送体制；重组药品行政管理组织，强化医药品的审查体制”① 等建议，首次将有关国民健康等重大问题放在危机管理的范畴中进行讨论。从此，日本政府迫切地将健康危机管理问题提到议事日程上来，并将医药品、食物中毒、传染病、饮用水以及由于自然灾害、犯罪等引发的威胁国民生命健康的突发公共卫生事

---

① 「新興・再興感染症と医薬品による健康被害—健康の危機管理」，［日］厚生省：「厚生白書」，1996年。

件统统纳入“健康危机”的管理对象。1996年7月12日，在大阪府堺市的学龄儿童中发生了世界上罕见的大规模“O－157”大肠杆菌集体食物中毒事件，造成多名儿童死亡。针对当时不断发生的一系列威胁国民生命和健康安全的危机事件，厚生省认为必须加强与有关省厅的横向合作，特别是要协调、整合省内各司局的人力物力资源，迅速建立能够处理健康、卫生突发事态的危机管理体制。为此，1997年1月厚生省制定了《厚生省健康危机管理基本指针》，同时，牵头设立了有相关部局参加的“健康危机管理调整会议”。1998年专门设置“健康危机管理官”。2000年3月厚生省又将1994年12月1日制定的《推进地域保健对策的基本指针》修改为地域性的健康危机管理基本方针。该方针要求作为各地区专业技术据点的保健所，在应对健康危机管理过程中发挥核心作用。2001年，厚生劳动省为进一步明确地方保健所在突发公共卫生事件应急管理中的作用和功能，于同年3月出台了《地域健康危机管理指南》，目的是通过提高保健所应对突发公共卫生事件的能力来提升日本整个国家的应急管理水平。目前，日本各都道府县市都已制定了有关健康危机管理的实施要领和细则，并形成了由厚生劳动省统筹负责，以《厚生劳动省健康危机管理基本指针》为准则，自卫队、警察、消防、医疗、保健等部门密切配合的国家、都道府县和市村町三级联动的健康危机管理体制。

二　健康危机管理的含义

根据日本《厚生劳动省健康危机管理基本指针》的定义，所谓健康危机管理是指“对由于医药品、食物中毒、传染病、饮用水污染及其他原因产生的威胁国民生命和健康安全的事态进行有关预防、防止扩大和治疗健康受害等的业务，由厚生劳动省主管负责”。[①] 按照日本官方文件的解释，定义中的“其他原因”，不仅包括像阪神·淡路大震灾和有珠火山喷发一样的自然灾害，还包括像茨城县东海村核临界事故以及东京地铁沙林毒气恐怖活动事件。对于《防灾对策基本法》中涉及的地震、洪水、火山等因灾害而引发的健康危机事件，由主管部门结合本部门制定的

① 「厚生労働省健康危機管理基本指針」，http：//www. mhlw. go. jp/general/seido/kousei/kenkou/。

《防灾业务计划》综合实施管理。将“健康危机管理的主体”明确为“承担有关业务的机构或负责人”；“健康危机管理的对象”是“威胁国民生命和健康安全的事态”；健康危机管理的目的是对健康受害的事件采取“预防、防止扩大和治疗等”措施。

三　健康危机管理的法律体系

权威的法律支持是一个体系能够良好运行的关键，对于健康危机管理来说，同样如此。1997 年 1 月，日本当时的厚生省制定了《厚生省健康危机管理基本指针》（以下简称“指针”，2001 年修订）。该“指针”为日本进行全国公共卫生状况监测和报告传染性疾病的活动提供了法律框架，也为日本构建健康危机管理体系奠定了基础。“指针”由 3 章构成，第 1 章，总则。包括定义、健康危机管理工作人员守则以及“指针”与厚生劳动省防灾业务计划的关系。在“定义”中，不仅对有关健康危机管理的一些概念进行了统一规定，而且明确了厚生劳动省应对健康危机的权责。“健康危机管理担当部局”（健康危机管理主管部门）由省内医政局、健康局、医药食品局、医药食品局食品安全部及劳动基准局安全卫生部组成。同时还规定“关于因地震等灾害引发的健康危机事件，主管部门应根据厚生劳动省防灾业务计划实施综合性应对”。“指针”特别强调：“在开展健康危机管理行政业务时，要坚决杜绝只靠简单的统计数据来判断健康危害事件的做法，提倡到现场收集、把握情报。”第 2 章，健康危机管理主管部门的对策。包括健康危害信息的收集、决策制定过程、对策本部的设置、研究班以及审议会的研讨、健康危害信息的发布。“健康危害信息”是指“由于医药品、食物中毒、传染病、饮用水污染及其他原因造成威胁国民健康和生命安全的信息”。“指针”对于如何利用厚生劳动省行政综合系统（WISH）收集、分析和报告健康危害信息都做了详细的规定。第 3 章，设置厚生劳动省“健康危机管理调整会议”，明确规定了会议的目的、组织和业务范围。另外，为了配合各地区实施“指针”，2002 年 1 月，厚生劳动省又制定了《地方厚生支局健康危机管理实施要领》（2006 年 8 月修订），要求各地方的厚生局增设 1 名“健康危机管理担当职员”和 2 名“健康危机管理情报担当职员”，切实担负起健康危机管理的职责。

由于《厚生劳动省健康危机管理基本指针》对各类“健康危机”的

规定还不够完整，只是对健康危机管理的最基本要求，需要相关法律法规的配套支持。为此，厚生劳动省先后出台了针对性极强的《医药品等健康危机管理实施要领》（1997 年 3 月 31 日制定，2004 年 6 月 29 日最终修订）、《饮用水健康危机管理实施要领》（1997 年 3 月制定，2002 年 6 月最终修订）和《传染病健康危机管理实施要领》。至此，日本拥有了在健康危机出现时采取行动的法律依据，但法律规范仅仅为主管部门提供了权威资源，重要的是有计划地建立一套国家、都道府县、市町村三级应对公共卫生健康危机的管理体系，将之付诸实践。

四　健康危机管理体制的运行

日本应对健康危机的体系大致由三个环节构成，即信息的采集与评估机制、决策与实施机制以及信息发布机制。

1. 信息的采集与评估机制

健康危机管理的第一步就是采集危害健康的信息。从某种意义上讲，信息是影响危机管理成效的关键因素，因此，要尽可能地通过各种渠道收集与健康有关的危机信息。例如，厚生劳动省要求健康危机主管部门广泛收集和充分利用检疫所、地方厚生局、国立实验研究机构、世界保健机构、美国食品医药厅、美国防疫中心以及都道府县保健所等提供的信息。对那些难以获得的信息，应在都道府县、医师会等的协助下，利用厚生劳动省行政综合系统（WISH）收集信息。为了提高信息使用的效率，日本的健康危机管理体系非常强调信息共享和部门合作，规定“凡得到紧急健康危机信息的部局必须立即向厚生劳动大臣（相当于中国的卫生部长）和健康危机管理调整会议主任报告”；“其他省厅采集到有关健康危机信息后应毫无保留地立即向健康主管部门通报”。2003 年，日本在应对 SARS 疫情时，国土交通省和海上保安厅密切配合，及时交换信息，从海上和空中阻击 SARS 的进入；法务省、财务省和国土交通省则通过信息共享保证驻外日本人的健康安全。

2. 决策与实施机制

过去，日本应对健康危机的对策主要由业务相关部门负责提出，如果事件涉及多个部门，最多是主管部、局与其他部门个别协调（见图 4—1），其结果，不但造成部门之间推诿扯皮、效率低下，而且很难保证对策的正确性。为了确保主管部门在危机情境中能迅速作出准确的判断，降

低决策主体因信息不完全、信息不准确、信息不及时而出现决策失误的风险，1997 年 1 月 9 日，厚生省制定了“厚生省健康危机管理调整会议设置章程”，设立了“厚生省健康危机管理调整会议”（见图 4—2）。该会议作为健康危机管理体系的常设性机构，其角色定位实际是危机决策的事前专家库，它所提供的及时、客观、科学的决策咨询在很大程度上改善了危机决策的环境，为管理者充分发挥应有的决策理性创造了条件。

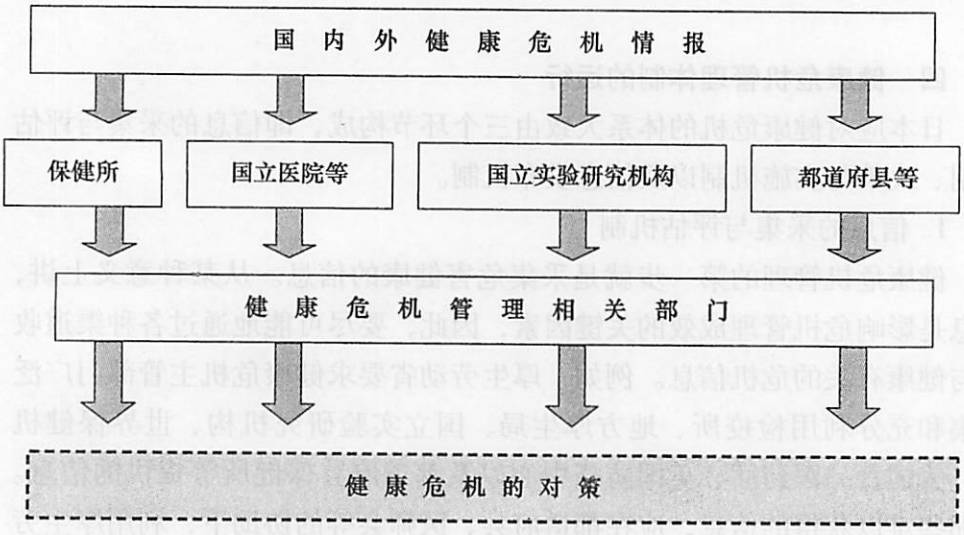


图 4—1 过去的健康危机管理体制

资料来源：［日］千村浩：『厚生労働省における健康危機管理体制』，J. Natl. Inst. Public Health，52（2）：2003。

健康危机管理调整会议由大臣官房厚生科学课长（相当于中国的处长）担任主任（召集人），委员是各职能局的课长以及研究机构的负责人，会议的事务局设在大臣官房（相当于中国部委办公厅）厚生科学课。1998 年新增设“健康危机管理官”一职，同时把事务局上升为“健康危机管理对策室”。健康危机管理调整会议由厚生科学课长主持，该会议每月召开 2 次，内容包括通报感染症、医药品、食物中毒、饮用水等健康事故的情况；制定相关对策；决定向事发地区派遣工作人员和专家；向国民提供健康危害信息等。平时，健康危机管理的内容主要包括：健康危机管理信息的监视；公共卫生对策及初期医疗的整备（通信环境和器材的整

备、稀缺医药品的储备等）；有关危机管理的调查研究（灾害损失的预测以及对策）；制定指导方针、举行拓展训练和专题研讨会。事实证明，现在的健康危机管理体制（参见图 4—3），不仅为搜集，识别，评估点、线、面、体全方位的危机信息提供了平台，而且对于提高政府处理健康危机事件的能力，保证决策的科学性、合法性、权威性起到了举足轻重的作用。如 2003 年，日本为防止国内发生 SARS 疫情，厚生劳动省健康局结核感染症课、总务课，国立病院部的政策医疗课，医政局的总务课、经济课，医药局的安全对策课，食品保健部的检疫所业务管理室等部门通过召开健康危机管理调整会议和干事会，互通信息、集思广益，有效控制了 SARS 的进入。

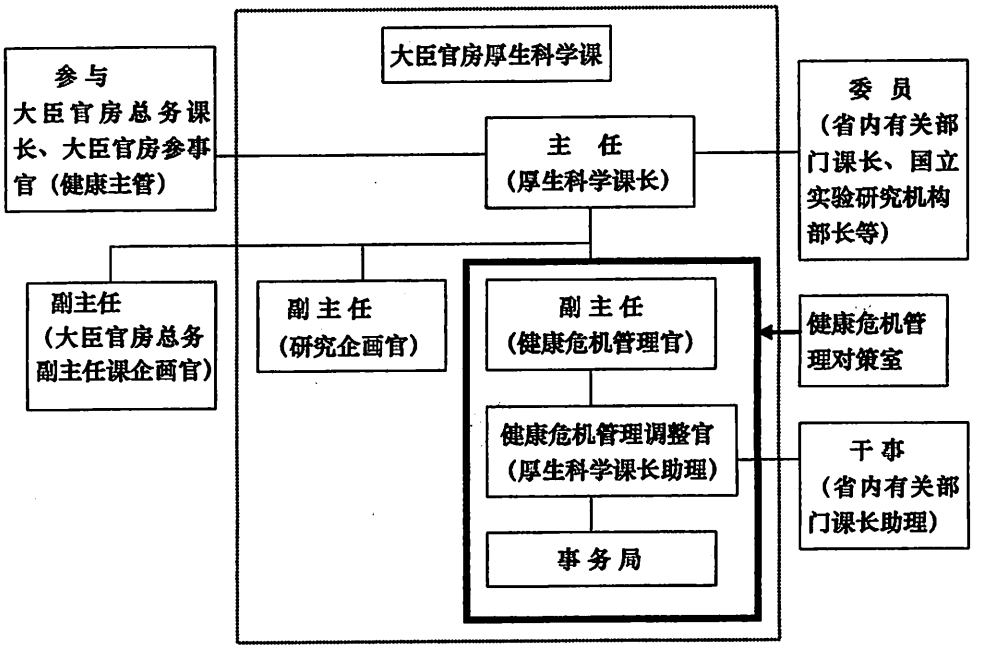


图 4—2　健康危机管理调整会议结构图

资料来源：［日］千村浩：『厚生労働省における健康危機管理体制』，J. Natl. Inst. Public Health，52（2）：2003。

3. 信息发布机制

危机事件的突发性和发生初始阶段的不可控性，通常使社会笼罩在知

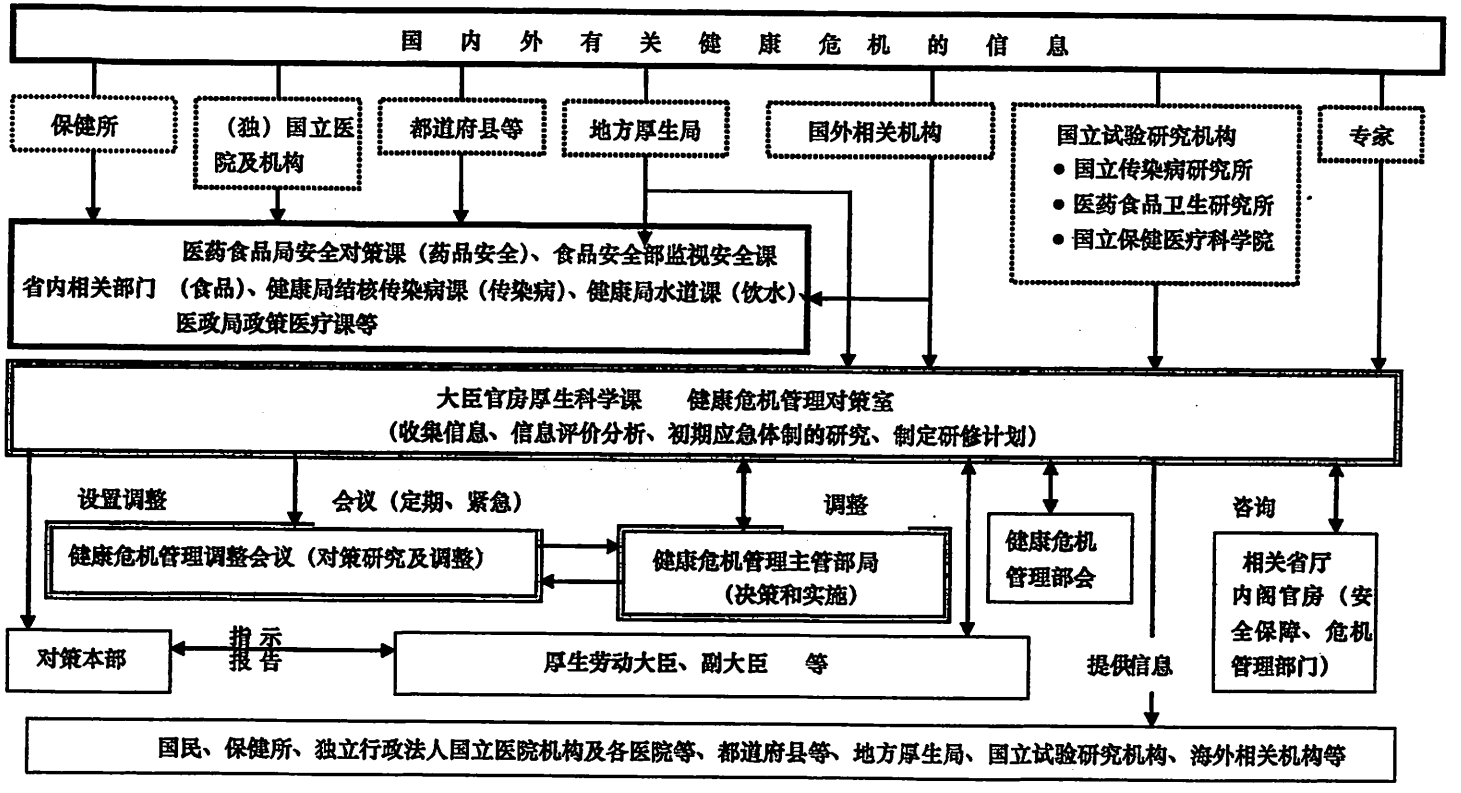


图4—3 厚生劳动省健康危机管理体制

资料来源：［日］2010年度『厚生労働白書』，第140頁。

识和信息的不完全和不对称之中，因此，健康危机管理体系的一个重要职责就是向国民，向都道府县和医疗机构发布或披露相关信息。1993 年，日本政府隐瞒血液制品感染艾滋病的情况，被媒体揭露后引起轩然大波，由此引起的法律诉讼至今尚未结束。1999 年政府公布情报公开法，改变了隐瞒问题的做法。如图 4—4 所示，在日本，信息发布的对象主要是公众和专业机构。首先，向国民提供信息可以利用报纸、电视广播等新闻媒体，也可以通过厚生劳动省及专业机构、团体的网站主页；内容以讲解和普及有关健康知识为主，让国民认识健康危机事态的风险，帮助他们稳定情绪，正确对待所面临的社会环境。其次是向都道府县、医疗机构等专业团体提供信息，可利用传真、电子邮件、电话等手段；内容包括相关信息、问题分析以及对策等。

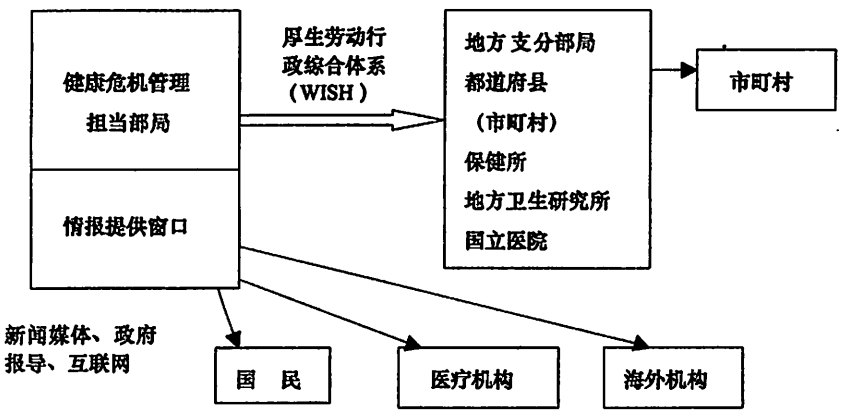


图 4—4　信息提供的流程

资料来源：［日］危機管理実務必携編集委員会編集：『危機管理実務必携』，東京：ぎょうせい，2003 年，第 6052 頁。

第二节　食品安全管理

民以食为天，食以安为先，食品质量与安全关系到人类的健康和社会的稳定。进入 21 世纪以来，日本政府从完善有关食品安全的法律制度入手，采取调整和增设食品安全管理机构等手段，逐渐加大对食品质量安全的监管力度。目前，日本已在食品的原料生产、加工、流通、进口等各个领域建立起一套完善的食品安全管理体系，保证国民享受到安

全、卫生的食品供应。本章将重点研究和分析日本食品安全管理体系的运行机制。

一　接连不断的食品安全事件及其原因分析

随着食品贸易国际化以及食品生产新技术、新原料、新工艺的应用，食品安全问题呈现出多样化、复杂化的特点。2000 年前后，日本接连发生重大食品安全事件，引发人们对食品安全的信任危机。1996 年 7 月，在日本堺市的学校和幼儿园相继发生的“O－157”大肠杆菌集体食物中毒事件，导致 9500 名儿童发生腹泻，153 人患上溶血性尿毒综合症（HUS），这起食物中毒事件最终导致 3 名女童死亡。2000 年，日本发生了二战以后最大规模的食物中毒事件，在从 6 月 26 日到 7 月 10 日的近半个月内，关西地区共有 1.4 万人由于饮用日本雪印乳制食品公司生产的低脂牛奶而中毒发病，出现不同程度的上吐下泻现象。一名 84 岁的老太太在喝了雪印牛奶中毒后引发其他疾病而去世。雪印问题牛奶在日本引发了持续性的恐慌，雪印乳业的负责人不得不辞职谢罪，当年雪印乳制食品公司首次出现亏损，亏损总额高达 475 亿日元。2001 年 9 月，日本千叶县一养殖户的 1 头 6 岁奶牛出现运动失调、容易摔倒等症状，经权威机构鉴定，最终确认为患上疯牛病（BSE），[①] 日本也由此成为亚洲第一个发生疯牛病的国家。疯牛病问题发生后，引起日本消费者的恐慌，许多人“谈牛色变”，不敢再食用牛肉或牛奶，牛肉销售量大减，给日本的养牛农户造成很大的打击。2002 年 2 月 22 日，对于日本肉食品行业来说，是一个令人不寒而栗的“黑色星期一”，日本肉食品行业“龙头老大”——日本雪印食品公司再次爆出丑闻。据称该公司为了尽快处理掉日本第一例“疯牛病”发现前库存的进口牛肉，竟为了眼前的利益将 280 吨进口牛肉冒牌伪装成国产牛肉出售，骗得 1.96 亿日元的非法收入。此事被有关方面查获后，遭到了舆论和消费者的强烈谴责。2002 年 8 月，日本国内发现违法使用“未登记农药”的问题，有 41 个都道府县的 2000 多家农户购买甲胺磷、敌菌丹等具有致癌物质的未登记农药用于农作物和植物的病

① 牛脑海绵状病（Bovine spongiform encephalopathy，简称 BSE），俗称疯牛病（mad cow disease），是由传染因子引起的牛的一种进行性神经系统的传染性疾病。该病的主要特征是牛脑发生海绵状病变，并伴随大脑功能退化，临床表现为神经错乱、运动失调、痴呆和死亡。

虫害防治上。接二连三的食品安全事件使国民对政府现行食品安全监管体制产生疑虑，同时也折射出日本在食品安全管理领域中存在的一些问题和缺陷。

2002 年 4 月，日本 BSE 问题调查检讨研究委员会在其提交的“关于疯牛病问题调查检讨研究委员会报告”① 中认为，日本现行食品安全管理主要存在以下问题：（1）缺乏危机意识，危机管理体制不健全；（2）主管部门忽视对消费者的保护，而以生产者优先；（3）行政机构决策过程不透明；（4）农林水产省与厚生劳动省缺乏协调；（5）管理部门不能适当地反映专家的意见；（6）信息公开不彻底，消费者难以理解；（7）食品安全相关法律的威慑作用没有展现出来，惩罚措施太轻，抑制犯罪的效果不佳。针对上述问题，报告提出，必须进行“适应时代变化的制度改革”，即“改变以往只强调生产者利益的做法，建立重视消费者权益的行政组织”，“打破各部门条块分割，将安全风险评估与风险管理职能分开”，“进一步推进信息公开以及风险信息的沟通”等。

二　构建完善的食品安全管理体系

面对食品安全的巨大压力，日本政府痛下决心，将生产者优先的惯性思维调整到保护消费者合法权益的正确思路上来，着手建立更加科学系统的食品安全管理体系。

1. 建立完整的食品安全法律、法规和标准体系

在日本，有关食品安全的法律法规，食品生产、流通的安全质量标准，以及安全质量检测标准等构成食品安全法律体系，它们在食品安全管理体系中扮演着重要的角色。日本食品安全法律体系是以《食品卫生法》和《食品安全基本法》为主体，以《化制场法》、《屠畜场法》、《制果卫生师法》、《肉鸡处理业规制及肉鸡检查法》等数十部行业法规为依托，以《农林物资规格化和品质表示正规化法》、《健康增进法》等法律中有关食品安全的规定为补充的制度框架（参见表 4—1）。

---

① BSE 問題に関する調査検討委員会報告（要約）　第Ⅱ部　BSE 問題にかかわる行政対応の問題点・改善すべき点，http：//jaccnet. zis-ja. com/d1060000000/d1060200000/d1060201000/p0175. html。

表 4—1　　日本食品安全相关法律法规一览表

法律法规	目　的	主要内容
《食品安全基本法》 2003 年 5 月 23 日 （2009 年 6 月最终修订）	为日本的食品安全行政制度提供了基本的原则和要素，以保护消费者为根本、确保食品安全为目的	确保食品安全；地方政府和消费者共同参与；协调政策原则；建立食品安全委员会，负责进行风险评估
《食品卫生法》 1947 年 12 月 24 日 （2009 年 6 月最终修订）	保护人们远离由于饮食导致的健康危险，并帮助改善和促进公众的健康	该法禁止出售含有毒、有害物质的食品。规定了食品、添加剂、食品加工设备、食物容器及包装必须符合的标准
《制果卫生师法》 1966 年 7 月 4 日 （2007 年 6 月最终修订）	确定糕点制作卫生师的资格，提高从事糕点制造业者的素质	详细规定制作糕点卫生师的资格考试标准以及从事糕点制作业者取得由都道府县知事颁发营业执照的办法
《屠畜场法》 1953 年 8 月 1 日 （2007 年 6 月最终修订）	通过对屠宰以及供应牲畜肉食行业的规范管理，达到保护国民健康的目的	“一般屠宰场”和“简易屠宰场”的设立须经都道府县知事批准。超过一定规模的屠宰场须经厚生省批准并备案。明确屠宰场卫生管理人、兽医、屠畜业者的资质格要求
《牛海绵状脑症对策特别措施法》 2002 年 7 月 1 日 （2003 年 7 月最终修订）	为防止疯牛病的发生以及确保安全牛肉的稳定供给，谋求肉牛生产以及牛奶的制造、加工、流通、销售业以及饮食行业的健康发展	国家以及都道府县制定基本计划，在确认或疑似发生疯牛病时，采取相关措施。在屠宰场实施对疯牛病的检查。屠宰场管理者对牛脑以及骨髓等“特定危险部位”必须进行焚烧处理。对供食用的牛的内脏器官必须进行防污染处理
《肉鸡处理业规制及肉鸡检查法》 1990 年 6 月 29 日 （2007 年 6 月最终修订）	通过对食用禽类业的严格管理以及食用禽类检查制度的设立，达到防止起因于禽类的各种危害的发生	从事宰杀鸡、鸭、火鸡等禽类处理场的设立须得到都道府县知事许可。从业者不能委托他人经营。禽类处理场必须配备具有资格的卫生管理员。未经检查的肉食不得上市。禁止自行处理禽类疾病，都道府县知事应采取相关措施，加强监督检查

续表

法律法规	目　的	主要内容
《化制场法》 1948年7月12日 （2006年6月最终修订）	将牲畜的肉、皮、骨等作为原料制造皮革、油脂、肥料时，必须在都道府县知事许可的化制场进行	必须在都道府县知事制定的死亡牲畜处理场进行动物尸体的解体、掩埋或焚烧。都道府县知事对不符合规定的化制场或死亡牲畜处理场的管理者应令其采取整改措施。饲养超过规定数目的牲畜要得到都道府县知事的许可
《食品制造过程高级化管理临时措置法》 1998年5月8日 （2008年6月最终修订）	防止在食品制造过程中发生食品卫生事故，通过提高管理水平，促进食品加工制造业的发展	由厚生劳动大臣和农林水产大臣公布有关食品制造过程管理基本方针。食品加工制造者应根据基本方针制定高级化管理计划。对实施高级化管理业者给予贷款和税制上的优惠
《健康增进法》 2002年8月2日 （2009年6月最终修订）	通过实施改善国民的营养结构以及增强国民健康的措施，提高国民的保健水平	凡拟在所销售食品上标注适用于婴幼儿、孕妇、产妇、病人等的特定用途，必须事先上报厚生劳动省批准。不得对所销售食品的保健效果做出虚假或夸大的广告、表述
《农林物资规格化及品质表示正规化法》 （简称JAS法） 1950年5月11日 （2009年6月最终修订）	通过制定并普及公正、合理的农林物质标准，确保农林物质品质改良、买卖的公正化，生产和消费的合理化；通过对农林物资品质进行合理标识，为消费者提供参考	确定了JAS（日本农林标准）和食品品质标准。销售给消费者的所有食品都必须对原材料、原产地、名称、生产商、赏味期限、保存方法、有无使用转基因食品等作出明确标识
《口蹄疫对策特别措施法》 2010年6月1日	为防止口蹄疫的蔓延，国家依法负担应对口蹄疫所需费用，以支援经营以及生产者的生活重建	车辆的消毒、疯牛的焚烧和掩埋，其他家禽的宰杀处理，迅速判定疯牛的措施，防止口蹄疫蔓延的措施，停止集会活动，损失的补偿，农户年金保险费的免除，牛、猪家畜生产经营者的重建以及税制措施

日本食品安全法律的特点表现为：（1）数量多、涉及范围广。迄今

为止，日本共颁布了与食品安全相关的法律法规共300多项[①]。其内容涵盖了从“农田到餐桌”的整个食物链，实现了从生产、加工、销售、包装、运输、储存、陈列、标识、添加剂等各环节的全过程管理。（2）法律法规条文具体、细致、操作性强。如日本对食品和添加剂的卫生管理有严格要求，在《食品卫生法》第5条中明文规定：“用于销售的食品或添加剂，必须在清洁卫生的状态下进行采集、生产、加工、使用、烹调、贮藏、搬运、陈列及交接。”此项法律条文具体、细致、目的明确，因而可操作性很强，执行过程中很少因法律的模棱两可而引起争议。（3）根据不同社会时期出现的新问题，及时增补和修订相关法律法规。法律的补充是用以弥补现行法律缺项的重要手段，日本有权立法的机构部门注意分析现存的食品安全法律哪些可以继续适用，哪些需要修订，哪些需要补充，哪些需要废止，一旦发现某些条款与现实不相适应，即以省令和告示等形式对该条款加以修订。如1948年颁布的《食品卫生法》是日本管理食品质量安全与卫生的最重要法典，该法到目前已修改过近30次（最近一次修改是2009年6月）。

日本食品的国家标准，即日本农林规格（Japanese Agricultural Standards）是根据《农林物资规格化及品质表示正规化法》（简称JAS法）而制定的。JAS法主要由“品质表示制度”（强制型义务）和“JAS规格制度（自愿型认证）”两大支柱构成。（1）品质表示制度（食品标注制度）。为了便于普通消费者判断食品的质量，该制度要求所有食品生产者和销售商有义务按照农林水产大臣制定的“品质表示基准”，对生鲜食品和加工食品进行“清楚、容易辨识”的“食品表示”。如“生鲜食品品质表示基准”要求对生鲜食品必须注明品名和原产地；而“加工食品品质表示基准”则要求对加工食品必须注明品名、原材料名、容量、保质期限、保存方法、原料原产地名、生产者或厂家名称及地址等。2000年3月，日本农林水产省制定“关于转基因食品的品质表示基准”，并于2001年4月开始执行在食品包装上义务标明其是否为转基因食品的规定，标注对象包括大豆、玉米、马铃薯、油菜籽、棉籽、紫花苜蓿和甜菜等7种农产品以及以其为原料加工生产的32类食品。2001年3月，日本厚生劳动

① 安洁、杨锐：《日本食品安全技术法规和标准现状研究》《中国标准化》2007年第12期。

省出台“关于含有过敏物质食品的表示制度”，即从2002年4月开始对能够引起过敏反应的食品进行过敏性标注。该制度强制规定在小麦、荞麦、鸡蛋、牛奶和花生等5种食品的容器包装上要注明所含过敏性物质。另外，鼓励食品企业对鲍鱼、鱿鱼、鲑鱼籽、虾、橘子、螃蟹、几维果、牛肉、山核桃、鲑鱼、青花鱼、大豆、鸡肉、猪肉、松茸、桃、山芋、苹果、动物胶等19种食品进行过敏源的标示。日本对食品营养的标注也有明确规定，即在食品标签上必须按照热量、蛋白质、脂肪、碳水化合物、钠的顺序注明食品营养成分的含量。对果汁成分等标识要求清楚明了，如使用浓缩果汁加水再还原而成的果汁，要注明“浓缩还原”的字样；直接用果汁加工而成的饮料则注上“纯果汁”字样。对橘汁、葡萄汁和菠萝汁8种果汁饮料禁止使用“天然果汁”字样，并要求上述饮料必须在外包装上标明“浓缩还原”和“直接饮用”字样。①（2）JAS规格制度。它是对经确认符合JAS规格的产品，贴上统一印制的JAS标志的认证制度。目前，应用于日本食品质量安全的全国性认证主要有5类：一是JAS标志。规格、成分、品质等符合一般JAS规格的加工食品。二是特定JAS标志。符合生产和制作方法规格的食品（腊肉、火腿、香肠类、乌冬面、地鸡肉）。三是有机JAS标志。当有机食品（农产品、加工食品、饲料、畜产品等）希望用“有机”的标识来表示时。四是生产信息公布JAS标志。生产经营者（牛肉、猪肉、农产品、豆腐及魔芋、人工养殖鱼）主动向消费者提供准确的生产信息（产地、农药等），并经第三方认证机构确认的食品。五是定温管理流通JAS标志。符合米饭的盒饭类（包括寿司、炒饭等）从制作到销售的流通行程规格。

截至目前，日本政府共颁布了67种JAS规格②，这些规格、标准都是经过“农林物资标准调查会”（JAS调查会：由来自消费、生产和流通各环节的代表和有识之士组成）审议，并得到农林水产大臣批准后实施的。对于那些未经严格评定而擅自粘贴JAS标志或滥用JAS标志的食品销售者将判处1年以下有期徒刑及100万日元以下的罚金。如果注册认证机构或认可的生产商或制造商对认证和加贴JAS标志的管理不善时，农林水

① 施用海：《日趋严格的日本食品安全管理》，《对外经贸实务》2010年第2期。

② 日本贸易振興機構：「基本的な貿易制度に関するQ&A」，http：//www.jetro.go.jp/world/qa/。

产大臣可责令其改进完善或取消粘贴 JAS 标志。

总之，日本食品产品的规格标准作为食品安全法规的组成部分，已经成为食品产品安全认证的依据，食品生产活动的技术、行为规范，维护食品生产者和消费者利益的法律准绳，它对保证日本《食品卫生法》等法律有效实施起到了至关重要的作用。

2. 增设食品安全管理机构，重新定位监督管理职能

厚生劳动省和农林水产省是日本法律明确规定的食品安全管理部门。进入 21 世纪之后，日本政府针对日趋严峻的食品安全形势，在对现有管理职能重新进行定位的基础上，又先后依法增设了食品安全委员会和消费者厅，形成了食品安全委员会、厚生劳动省、农林水产省以及消费者厅“四个轮子”并行运转的国家食品安全监督管理格局。

2001 年 1 月，日本进行行政机构改革，政府机构缩减为 1 府 12 省厅。其中，厚生省与劳动省合并为厚生劳动省，而日本的食品安全管理职能就划归为厚生劳动省医药食品局的食品安全部（参见图 4—5）。具体而言，企划情报课负责食品安全业务的综合调整以及风险信息的沟通，该课辖下的检疫所业务管理室负责处理所有检疫事物及检查进口食物；国际食品室负责国际业务的综合调整。检疫所业务管理室主要负责检疫业务以及进口食品的监察。基准审查课负责制订食品、食品添加剂、残余农兽药、食品容器等的规格标准，该课辖下的新开发食品保健对策室负责制订标签准则，以及处理基因改造食物的安全评估工作。新开发食品保健对策室负责对特殊用途标识、营养标识基准、特定保健用食品、营养辅助食品以及生物工艺技术应用食品的安全性能进行审查；监察安全课负责执行食物检查、健康风险管理、家禽及牲畜肉类的安全对策，以及危害分析和关键控制点（HACCP）[①] 的推广普及、药物非临床研究质量管理规范（GLP）、环境污染物的对策、化制场等的卫生对策，该课辖下的进口食品安全对策室负责确保进口食品的安全。

农林水产省主要负责国内生鲜农产品生产环节的安全管理，农业投入品（农药、化肥、饲料和兽药等）产、销、用的监督管理，进口农产品

① HACCP 体系（Hazard Analysis Critical Control Point）是国际上认可和接受的食品安全保证体系，即通过对食品全过程的各个环节进行危害分析，找出关键控制点（CCP），采用有效的预防措施和监控手段，使危害因素降到最小程度，并采取必要的验证措施，使产品达到预期的要求。

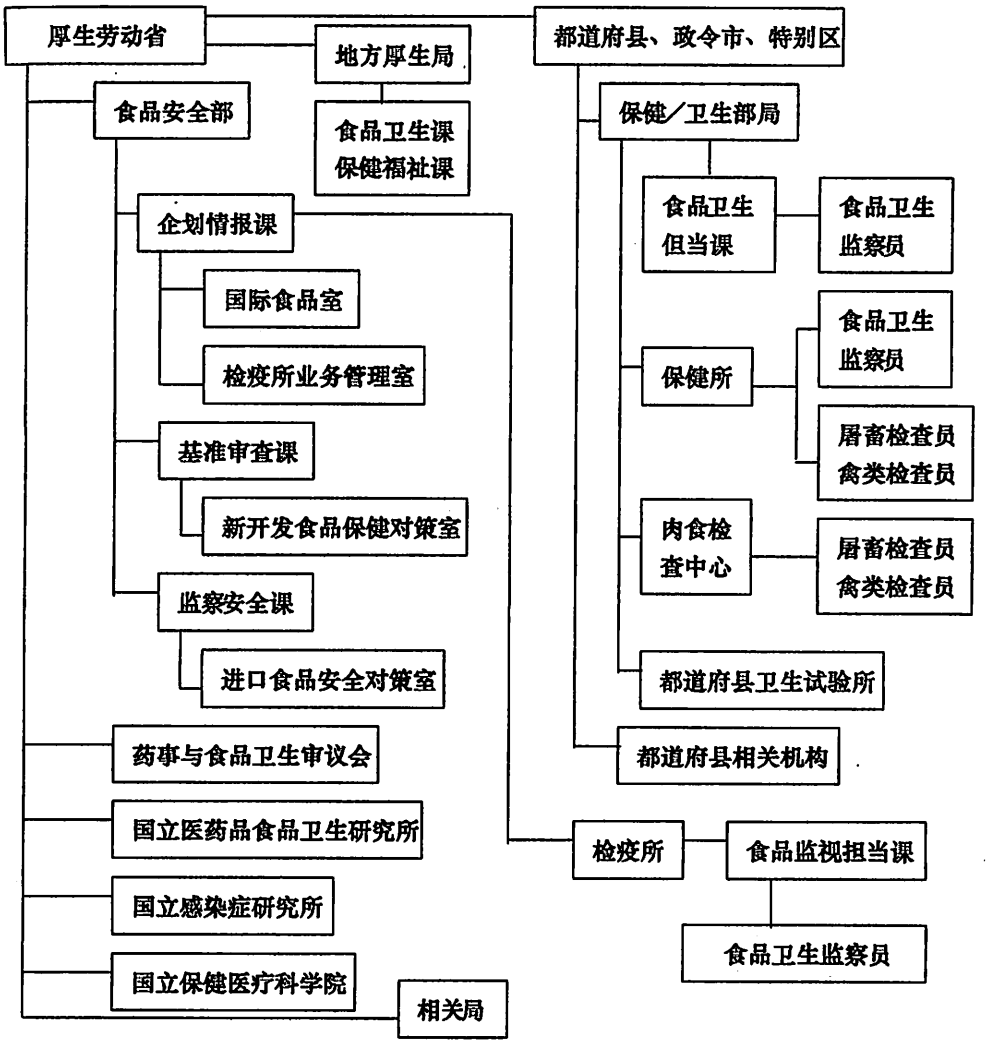


图 4—5　中央政府与都道府县食品安全管理组织图

资料来源：厚生劳働省医薬食品局食品安全部：「食品安全行政」，2006 年。

动植物的检疫，国产和进口粮食的安全性检查，国内农产品品质和标识认证以及认证产品的监督管理，农产品加工中危害分析和关键控制点（HACCP）方法的推广，流通环节中批发市场和屠宰场的设施建设，消费者反应和信息的收集沟通等。

在日本的食品安全管理运行机制中，中央与地方政府的具体职能有明确分工。中央政府主管食品安全的厚生劳动省和农林水产省主要负责起草制订国家层面的食品监管指导计划和各类标准；都道府县等地方行政部门

负责制订地方层面的食品监管指导计划和条例。地方政府所属保健所拥有经营许可的审批权，现场监管指导和对食物中毒的调查、抽样检查、实施召回、实施命令检查、投诉处理等权利和义务。目前，日本政府在都道府县共设有7个地方厚生局、31个检疫所、549个保健所以及119个肉食卫生检查所。此外还设有专职食品卫生监察员7911人，屠畜检查员2662人，禽类检查员2780人。

2003年7月1日，日本政府依据《食品安全基本法》的规定，在内阁府设立食品安全委员会，同时增设了食品安全担当大臣一职（现为消费者及食品安全担当大臣）。食品安全委员会引进世界先进的“风险分析”方法，以“风险评估、风险管理和风险沟通”三要素为重点，对整个食品安全行政体制进行重新定位（参见图4—6）。具体来讲，就是将原属于厚生劳动省和农林水产省的食品风险分析职能移交给食品安全委员会独立行使；厚生劳动省和农林水产省通力合作，承担食品风险的行政管理职能。食品风险管理机构可以委托食品风险评估机构进行风险分析和评

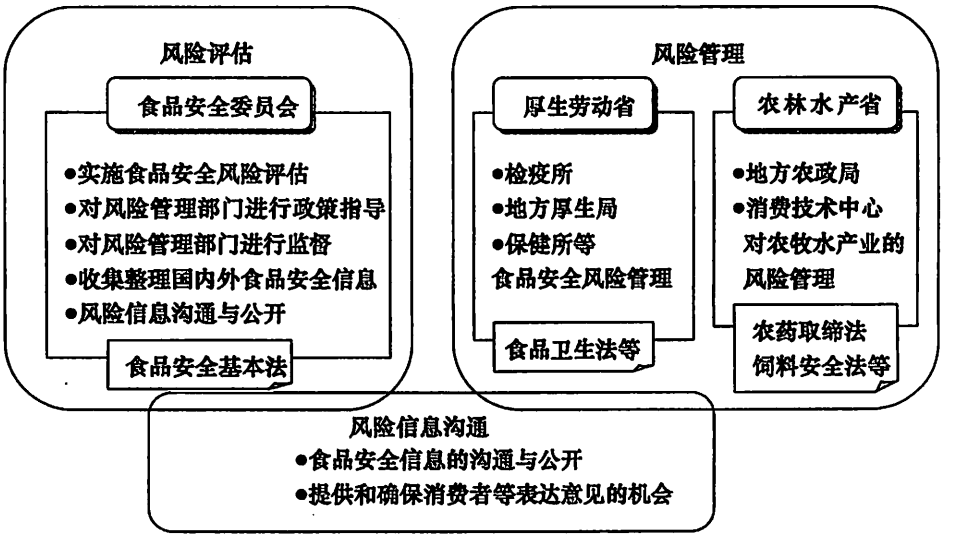


图4—6　日本食品安全管理新模式（风险分析）

资料来源：［日］内阁府：「リスクコミュニケーションについて」，http：//www. mhlw. go. jp/topics/bukyoku/iyaku/syoku-anzen/iken/dl/050624 - 1a. pdf。

估。食品安全委员会也可以进行被称为“自主评价”的风险评估分析（迄今已对“进口到日本的牛肉及内脏”和“食品及容器包装中的铅含

量”等项　目组织了自主风险评估)。据统计，从2003年7月到2010年3月，食品安全委员共受理来自厚生劳动省、农林水产省和环境省的风险评估委托1306件，其中完成“食品健康影响评估”886件（包括10件“自主评价”)。[①] 每项风险评估结束后，食品安全委员会都会将评估结果上报内阁总理大臣，同时向风险管理机构的大臣提出劝告和监管建议。

2009年9月1日，日本政府为应对不断发生的伪造食品产地等损害消费者利益的行为，正式成立了消费者厅。该厅的任务是基于《消费者基本法》第2条有关“尊重消费者的权利”和“支援消费者的自立”的基本理念，通过维护和确保消费者的合法权益，实现让消费者感到具有安心、安全、丰富的消费生活的社会。具体而言，消费者厅把此前由各相关省厅分头管辖的有关消费者权益保护的各种行政事务纳入统一管理，其中包括接管了原来由厚生劳动省主管的“食品标识”和“特定保健食品”的全部职能。

值得一提的是，日本政府十分重视风险沟通（也称风险交流）在食品安全管理中的作用。所谓风险沟通是指“消费者、生产者、食品相关企业以及政府管理部门之间交换信息和看法的互动过程”，其目的是确保整个风险分析过程的公正透明，以及将国民的意见反映在“风险评价”和“风险管理”的决策中，从而加深国民对食品安全的认知和理解。风险沟通的形式除公开各类会议内容和资料外，还包括意见交流会、征集意见和信息、网页以及电子刊物等。如2011年，食品安全委员会、厚生劳动省、农林水产省和消费者分别召开了不同主题的意见交流会（参见表4—2)。其中，食品安全委员会以“放射性物质和微生物食物中毒的风险评估等”为主题，举行了42次意见交流会。消费者厅将重点放在消费者身边的风险和安全问题，并就福岛核泄漏事故引发的“食品与核辐射”问题，努力向消费者提供通俗易懂的信息，有力推进了风险交流活动。厚生劳动省在积极参加地方公共团体和消费者团体举办的意见交流会和座谈会的同时，还以“关注孩子的食品安全”为题，开展了中小学生参观政府主管部门以及学习食品安全知识的猜谜活动。农林水产省则站在消费者的立场上，组织了消费者恳谈会以及面向食品企业的说明会等活动。实践证明，日本政府食品安全主管部门的这些举措不仅增强了政府决策过程的

① 日本食品安全委员会网页，http：//www. fsc. go. jp/。

透明度，而且拉近了政府主管部门与消费者之间的距离。①

表 4—2　　2011 年意见交流会主题

主办者	主题
食品安全委员会	关于食品中放射性物质的风险评估；微生物食物中毒的风险评估等；少年食品安全研讨。
消费者厅	健康食品：想知道的与想转达的事；食品与核辐射：想知道的与想转达的事。
厚生劳动省	疯牛病（BSE）对策的重新评价；确保进口食品的安全性；食品中放射性物质的对策；食物中毒；食品添加剂；基于 HACCP 的卫生管理。
农林水产省	为了预防食物中毒；食品等含有的放射性物质。

资料来源：［日］内阁府：『食育白书』，2012 年，第 119 頁。

3. 丰富而有效的食品安全监管模式

（1）食品可追溯系统。2003 年 6 月，日本政府发表《食品安全、安心政策大纲》，并将引入和推进可追溯系统作为重要内容之一。所谓可追溯是指在食品生产、加工、包装、运输的各个环节中，采用识别条形码等技术，对食品从货源到销售等全过程的信息记录回溯能力。例如 2003 年 6 月，日本出台“牛的个体识别信息管理及传递特别措置法”，规定每头牛从出生开始就要佩带耳标，耳标需注名牛的识别履历，包括出生时间、地点、性别类型、饲养者等信息。牛被屠宰分解后也必须加上标签方能出售，目的是让消费者从货架上拿到的每一个小包装牛肉盒上都能查到上述信息，违者将处以 30 万日元的罚款。2004 年 3 月，日本农林水产省为让消费者和生产者建立“从农田到餐桌都能见面”的关系，出台了《构筑食品可追溯系统的设想》，要求各地农户，必须记录农产品的生产者、农田所在地、使用的农药和肥料、使用次数、收获和出售日期等信息。在该系统监控下的所有产品，从选种、种植、采摘、加工、包装、仓储到运输的每一个环节都被记录在案，并编入条形码。消费者可在零售店的查询终端输入任何一件商品的追溯码，页面上会立即显示该商品的生产和流通信息。实践证明，食品的全程可追溯不仅可以缩短不合格产品的回收时间，

① ［日］内阁府：『食育白书』，2012 年，第 118 頁。

而且通过向消费者如实提供农产品使用农药、化肥等信息，可达到产品差异化的效果。(2) 食品召回制度。日本的食品召回是根据《食品卫生法》第3条的相关规定而实施的。食品召回分为强制召回和自愿召回两种类型。强制召回是由主务大臣在法律权限范围内，强制生产商或经销商实施的召回；自愿召回是指主务大臣没有下达强制实施的命令，由生产商或经销商根据自身的判断实施的召回（也包括在主务大臣的指导或劝告下实施的召回）。食品召回方式分为公开召回和非公开召回。公开召回是指利用媒体对公众发出特定产品存在潜在危险的警告的召回；非公开召回是指采用的对策不引起一般公众注意的召回。食品召回的原因分为三类：一是与品质有关的召回，包括产品缺陷、产品污染或异物混入、品质或性能上的问题；二是与敲诈（Black Mail）有关的召回，包括具有恶意性和威胁性以及其他妨碍正当销售的产品；三是其他需要召回的产品，包括对商标权和特许权等知识产权的侵害、名誉损毁和人格权的侵害、产品标示上的问题以及违反有关法律的产品等。日本的食品生产企业非常珍惜自己的声誉，当发现食品存在可能危害消费者健康的问题后会在第一时间从市场和消费者手中收回不合格产品，予以更换、赔偿。相反，企业如果忽视这一责任，一旦问题曝光，立刻身败名裂，甚至面临企业破产倒闭的命运。食品监管部门很重视企业的召回责任，在日本消费者厅的网页或报刊上经常有主动召回食品的信息和广告，比如遗漏了对过敏源的标记，企业就必须回收特定批号的产品，所产生的费用由企业承担，企业还要向消费者道歉。(3) 日本版HACCP体系认证——综合卫生管理制造过程认可制度。1995年，日本通过修改《食品卫生法》，并在引入危害分析与关键控制点（HACCP）体系认证基本要素的基础上，创立了“综合卫生管理制造过程认可制度”。该制度中的所谓“综合卫生管理制造过程”就是以HACCP为标准对食品产业链的各个环节进行综合性的卫生管理过程。据统计，从1998年至2010年11月，已有557家食品生产、加工企业以及813种食品经过严格审查获得HACCP体系认证。[①] 为增强企业保护食品安全的意识和动力，从2004年2月开始，日本厚生劳动省对已经获得HACCP资质的企业实行3年一次的重新审核以保持其认证资格。日本政府鼓励更多的中

① 厚生労働省医薬食品局食品安全部：『食品の安全確保に関する取組』，2009年，第12頁。

小食品企业加入到HACCP体系中来，为此1998年5月颁布了《食品制造过程高级化管理临时措置法》（简称HACCP法，适用期限延至2013年6月底），该法规定，凡引进HACCP体系的企业可享受日本政策金融公库提供的长期低息贷款和减免税收等优惠政策。截至目前，日本政府已向申请认证的企业提供HACCP低息贷款达448.34亿日元。[①] 实践证明，HACCP体系认证对规范企业的生产行为、提高管理能力和产品质量，增强市场竞争力，起到了积极有效的推动作用。如位于日本岛根县出云市原屋食品店得到HACCP体系认证后，其销售额从2008年的6500万日元猛增到2010年的7亿日元，销售店铺也从2009年43家增加到2010年1800家，每家的职工人数由28名扩大到50名。

三　依法严惩食品安全领域的各种违法行为

日本对食品安全的违法行为，以行政、经济和刑罚等多种手段相结合的方式进行严厉制裁，使不法分子不敢铤而走险。如《食品卫生法》中规定：对违规的主要责任人最高可判处3年有期徒刑及300万日元罚款，对企业法人最高可处以1亿日元罚款。这些严厉的制裁措施，大大减少了食品安全领域中的违法行为，保护了消费者的合法权益。其具体做法，一是建立事故隐患实时监控检查制度。在日本，确定食品是否合格的基本程序有两种，一为监控检查，二为命令检查。在日本，只要是经过卫生许可的企业生产的食品可以允许先上市，最终是通过监控检查和命令检查来把握其食品安全。监控检查对食品的抽检率为10%。如果监控检查发现违反食品卫生法事例，则监控检查的抽检率将提高至30%。检测费用由国家承担。如再次发现违规事例，则产品进入命令检查程序，接受批批检测，检测费用由企业承担。[②] 二是建立健全舆论监督机制。在日本，如果在食品上弄虚作假，企业将会为之付出极高昂的代价。偶有企业为之，一旦被媒体披露，除了要遭到行政和司法部门的制裁外，还会遭到社会舆论及消费者的强烈批评和抵制，很可能导致企业破产。例如，2007年1月10日，日本生产西洋糕点的顶级企业——不二家，因其埼玉县工厂使用

① 日本农林水产省：「高度化計画認定状況」，http：//www. maff. go. jp/j/soushoku/sanki/haccp/h_ koudoka/index. html。

② 边红彪、钟湘志：《日本食品监控体系中的认证认可制度》，《WTO经济导刊》2010年第5期。

过期牛奶原料制作糕点一事被披露，成为日本媒体抨击的焦点。由于承受不了强大的舆论压力，“不二家”株式会社社长藤井林太郎于1月15日宣布辞职。《朝日新闻》更是在16日这天在头版头条位置报道了“不二家社长辞职”的消息，巨大的黑色标题甚为抢眼。又如，日本《朝日新闻》从2008年9月6日至20日连续报道，日本“三笠食品”等公司涉嫌将工业用（残余农药超标及发霉）大米，伪装成食用米卖给多家食品糕点厂、酒厂、学校以及医院等单位。事件曝光后，三笠食品公司被勒令将合计1400余吨“事故米”进行具体流向说明和自主回收。9月中旬，农林水产省公布了491家曾从三笠食品公司购买过“事故米”的企业名单。各地方都道府也将涉及本地的“事故米”流向及处理办法，通过网站公开或派发宣传单进行宣传。此外，标有具体吨数及流通商名单的说明内容，以较容易理解的图示方式被各家媒体广泛报道，帮助消费者辨别。三是对违规企业处理严厉。日本著名的雪印食品公司于2002年1月前后将280吨进口牛肉假冒日本国产牛肉销售，骗得1.96亿日元的非法收入。此事被曝光后，遭到了舆论和消费者的强烈谴责，不仅公司倒闭，两名主要负责人也分别被判处有期徒刑3年和两年半。另外，2009年10月16日，大阪地方法院对“事故米”案件做出判决，即三笠食品公司被罚款800万日元，公司经理被判处有期徒刑2年。[①] 受此事件牵连，日本农林水产大臣太田诚一于2008年9月18日引咎辞职。

可以说，无论是日本的法律体系、社会道德体系，还是政府主管部门，都对故意违法的食品企业予以相当严厉的惩罚，这不仅挤掉了不守诚信者的生存空间，维护了消费者的合法权益，而且还让造假者付出高昂的代价，以致倾家荡产、无处容身。

四　案例分析：“雪印乳业”集体中毒事件[②]

雪印乳业股份有限公司（简称雪印乳业）创建于1925年（前身为北海道制酪贩卖组合），后来发展成为集牛油、牛奶、奶制品、冷冻食品和酒等大众食物为一体的日本乳业界规模最大的公司。而该公司在生产冷藏

① ［日］『每日新聞』，2009年10月16日。

② 本文参考了［日］田口淳子「雪印乳業」集団食中毒事件（危機マネジメント研究会编集：『実践危機マネジメント一理論戦略ケーススタディ』，ぎょうせい，2004年6月，第499—509頁）的内容。

食品上的先进技术和经验，更令“雪印”商标成为日本“放心奶”的代名词。截止到2000年6月，雪印乳业在全国建有32个工厂，112家“雪印食品”分公司，职工人数达6700人。雪印产品的市场占有率一直占据日本全国的第一把交椅，在2000年度《财富》全球企业500强排名中，雪印乳业以115.65亿美元的营业收入列第430位。然而，就是这家赫赫有名的大公司，在2000年6月引发了日本战后以来最严重的集体中毒事件。事件发生后，由于企业高层危机管理意识缺失，应对措施不力，导致事态不断扩大，不仅让众多消费者身受苦痛，也给财大气粗的雪印乳业带来毁灭性的灾难。据统计，这次集体中毒事件给雪印乳业造成直接经济损失高达1400亿日元，而间接损失则是雪印品牌形象一落千丈，企业信誉丧失殆尽。

1. 事件的发生

2000年6月27日上午11时29分，雪印乳业西日本分公司（以下简称“西日本分公司”）的顾客咨询室接到首例消费者的投诉。打电话的是和歌山县那贺町的一位家庭主妇，称“6月26日晚餐时，她9岁的女儿和6岁、4岁的儿子喝了由该公司大阪工厂生产的‘低脂牛奶’后，从晚上8时到27日凌晨出现呕吐症状”。同一天，大阪市政府接到某医院的报告，称该院于26日上午8时收治了来自大阪市天王寺区因饮用“低脂牛奶”而出现呕吐和腹泻的4名患者。而在大阪市北区居住的6人家庭也出现了同样的症状，其中2人到医院就诊。

28日下午12时15分，一位大阪市平野区的主妇向西日本分公司投诉，称“26日上午9时，10个月和2岁多的幼儿喝了‘低脂牛奶’后又吐又泻”。但该公司对这两起投诉竟以“发生的时间、地点不同”而忽视了食物中毒的可能性。

6月28日上午，雪印乳业公司在札幌市召开股东大会，石川总经理向股东报告了公司的辉煌业绩，并表示将继续“保持消费者满意的产品质量和环境”。在札幌参会的西日本分公司负责人当接到有关消费者投诉的报告后，不但没有立即采取应对措施，反而说“还是两起投诉，没事！”

与此同时，大阪市保健所在连续接到消费者投诉的情况下，于6月28日下午1时15分，进入大阪工厂就低脂肪牛奶与食物中毒的因果关系进行调查，但未查明原因。不过，大阪市保健所要求西日本分公司立即采

取三项措施：（1）自觉回收商品；（2）发布公司通告；（3）通知各销售网点。6月29日凌晨1时，西日本分公司决定回收30万盒大阪工厂生产的低脂肪牛奶。

6月29日上午9时许，雪印乳业公司请求经销商协助在大阪、京都、兵库、奈良、和歌山的连锁店、超市回收6月23日至6月28日生产的低脂肪牛奶（特别是怀疑引发食物中毒的6月23日和24日生产的约12.8万箱低脂肪牛奶），并宣布大阪工厂停止生产低脂肪牛奶。该公司分析中心决定在对样品进行检查的同时，开始对大阪工厂的95条生产线进行检查。

下午4时，大阪市政府举行记者会公布食物中毒事件，并宣布将委托“大阪警科学搜查研究所”对患者残留的牛奶进行分析鉴定。

下午9时45分，西日本分公司就食物中毒首次召开记者通气会。须永经理首先向消费者表示歉意，并承诺将“采取具有诚意的应对措施”。但在回答记者提出的“应对迟缓问题”时却辩称“由于和东京本部联系需要时间，故拖延了公司的决策”，让人们不禁产生“将消费者的安全置于不顾”的疑问。

29日下午11时，大阪市证实食物中毒患者已达211人，分布在大阪、京都、兵库、奈良、和歌山的2府3县，其中，和歌山有3人住院治疗。消息传开后，雪印乳业东京总公司、西日本分公司、各地消费者生活中心以及大阪府下属的保健所分别接到消费者大量的质询电话。迫于舆论压力，西日本分公司组织大阪、神户、京都分公司的上千名员工，分赴医院看望患病的消费者，同时也投入到产品的回收和退款工作中。

6月30日，厚生省（现为厚生劳动省）提醒全国各都道府县“不要喝问题牛奶”。大阪市环境保监局认为食物毒菌有可能混入原料中，并再次进入大阪工厂对低脂肪牛奶和黄油等产品进行调查。此外，大阪府警察署对大阪工厂加工牛奶的设备进行搜查取证，并以业务过失伤害罪名追究有关人员的责任。

2. 危机扩大

事件曝光后，从6月30日中午开始，患者人数快速上升（见图4—6），患者所在地区也从大阪、和歌山扩大至12个府县，遂酿成日本最大的集体食物中毒事件。

然而，公司遭遇的危机并不只是患者人数的激增，还有暴露出企业内

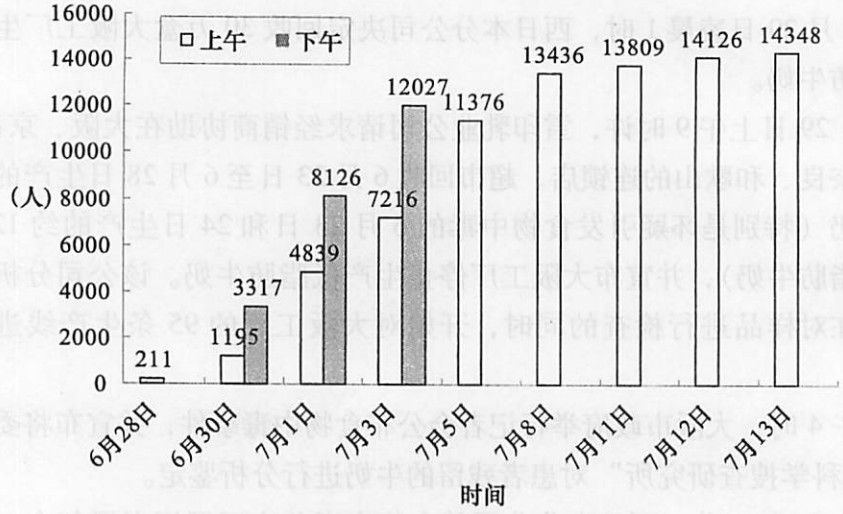


图 4—7　患者数增加情况

部管理紊乱以及忽视消费者利益的问题，特别是雪印乳业的企业形象在危机中受到严重的损害。其结果导致雪印产品遭到国内大多数零售商的抵制，许多地方政府还呼吁学校和医院停止饮用雪印奶品。之后，从事件发生的时序来看，西日本分公司的危机主要表现在四个方面：

一是从低脂肪牛奶中检查出毒素。6 月 30 日晚 10 时，从大阪工厂的生产线上检查出黄色葡萄球菌毒素。这种球菌是在用于牛奶输送管道阀门内壁上发现的。6 月 22 日和 23 日，剩余的低脂肪牛奶就是通过这个控制阀门储存到牛奶搅拌容器里的。23 日到 25 日那些被再利用的低脂肪牛奶经过生产线加工，然后通过超市或食品店，最终摆到消费者的餐桌上。据该厂工作人员证实，按规定每周必须对牛奶输送管道清洗一次，实际上从 6 月 2 日到 6 月 23 日从未清洗过。

7 月 1 日下午 3 时，雪印乳业的石川哲郎总经理召开记者见面会，称“发现大阪工厂的生产线控制阀门被黄色葡萄球菌污染”，承认“由于信息披露和回收产品的迟缓造成事态不断扩大”，并对决策的判断优柔寡断表示道歉。但石川作为中毒事件发生后首次面对媒体的公司第一把手，因没去大阪工厂了解实情，致使回答问题漏洞百出。如对检查出的球菌，竟说“还不能确定检查出的黄色葡萄球菌就是中毒的原因”。在这个问题上，由于大阪工厂厂长与石川的看法不一致，引发了媒体对雪印乳业的信

任危机。

7月2日下午，大阪府立公众卫生研究所从患者喝剩下的低脂牛奶（有效期为6月30日的3盒，7月2日的2盒）中检查出A型黄色葡萄球菌肠毒素。这种菌的毒性很强，即使是微量、低浓度的污染也会引起食物中毒。大阪市于当晚根据《食品卫生法》对大阪工厂给予“无限期禁止营业处分”。大阪工厂是一个拥有59种品牌，86个产品类别的食品生产企业，主要向近畿2府4县以及冈山、广岛、香川、爱媛等县供货，1999年的销售额为200亿日元，是雪印乳业的旗舰工厂。

7月2日下午7时，西日本分公司举行记者见面会，须永经理等4名高管表示“接受行政处分”，承认“安全管理体制存在严重问题”。深感“失去的信誉难以用金钱计算”。而且决定从7月2日开始，在近畿的6个府县取消商品的电视广告等宣传活动。

受检查出黄色葡萄球菌肠毒素的影响，近畿地区的学校、教委以及小卖部不仅停售低脂牛奶，而且还要求停止食用大阪工厂生产的冰激凌和奶酪。此外，5000个全家（Family Mart）连锁店决定将20种雪印产品下架；伊藤洋华堂公司向旗下的8400个店铺发出指令，只要是雪印牌低脂肪牛奶就一律停止出售。而高岛屋、伊势丹、三越等商场在撤下大阪工厂的奶制品的同时，还停止出售雪印牌的赠品。神户市生活消费合作社协会决定，包括酸奶、果汁饮料等在内的雪印公司生产的57种食品都停止销售。是日，雪印乳业在东京股票交易市场也成为停盘股票。

二是被污染产品的范围不断扩大。7月4日晚，大阪市保健所认为，大阪工厂虽然强调“低脂牛奶的生产线没有与其他产品混合使用，但仍有40名和3名消费者在分别饮用“每日骨太”和“Karu Power”牌奶制品后发生腹泻，因此很有可能存在新的污染事实。后经大阪工厂厂长证实，受污染的奶制品，不仅包括低脂牛奶，还包括“每日骨太”和“Karu Power”等产品，为此大阪市命令雪印乳业立即召回这两种产品。大阪工厂也决定自觉回收本厂生产的全部奶制品（1100万个）。

7月6日下午5时半，石川总经理宣布本人将于9月底引咎辞职。主管大阪工厂生产和销售的3名董事也同时提出了辞职。石川认为，公司在应对这次危机时表现的“过于自信和傲慢”，承认公司采取的对策“远离了世间的基本常识”，并披露了关闭大阪工厂的计划。

7月7日下午9时35分，雪印乳业召开记者见面会宣布6月30日大

阪工厂生产的酸奶“每日骨太”被检查出A型黄色葡萄球菌肠毒素。受此影响，大阪市呼吁消费者不要饮用该工厂生产的“酸奶每日骨太”等多种乳酸饮料。7月11日，大阪市质检部门从“低脂牛奶”和酸奶“每日骨太”中又发现相同类型的毒素，据此推断出“问题奶”极有可能来自同一个污染源。

7月26日，最不愿意看到的事情还是发生了，住在奈良县大和高田市医院的一名84岁的老太太，因6月29日喝了雪印牛奶引发急性肠炎和肾脏疾病，后虽经抢救，最终不治身亡。于是大阪警方以业务过失伤害罪名对雪印乳业开始进行立案搜查。

面对被污染产品不断扩大的复杂局面，雪印乳业召开了全国各地工厂厂长和分公司经理会议，研究如何从根本上解决安全管理问题。同时为了找到食物中毒的真正原因，决定立即采取以下措施：（1）聘请有经验的专家组建“社内改善委员会”；（2）增设60部电话热线，专门用于接受消费者的投诉和咨询；（3）从全国各公司抽调816名职工，分赴各医院看望受害者。

随着食物中毒事件被曝光，股民纷纷抛售所持的雪印乳业股票，使其股价从6月27日的最高值619日元，瞬间降到7月6日的396日元，10之内股价暴跌近40%。

三是回收的产品被再利用。7月10日，大阪警方证实，大阪工厂为了降低成本，竟完全无视消费者的健康，居然用回收的牛奶，继续制造新牛奶出售。7月12日《每日新闻》报道称，大阪工厂竟把退货的过期牛奶作为原料重新利用。此外，它在生产低脂牛奶时，竟然使用放在室外的牛奶桶，用临时管道注入水，然后手工操作把脱脂奶粉注入桶内。难以想象这些竟然是日本牛奶制品业界最大的厂家所为。这些消息一时让舆论大哗。消费者的抗议电话纷纷打到西日本分公司，称“把退货产品作为原料再利用”简直让人难以置信。

四是从脱脂奶粉中检查出毒素。8月18日，大阪府和大阪警察署证实，从北海道雪印大树工厂生产的脱脂奶粉中发现黄金色葡萄球菌毒素。经过查证，雪印问题牛奶的起因是生产牛奶的脱脂奶粉受到黄色葡萄球菌感染，而奶粉之所以受到感染，是因为大树工厂突然停电三个小时，造成加热生产线上的牛奶繁殖了大量毒菌。这些带有毒素的脱脂奶粉运到大阪工厂后，被加工成奶制品，然后通过超市或食品店，最终摆到消费者的餐

桌上。受污染的奶制品，不仅包括低脂肪奶，还包括使用脱脂奶粉加工生产的酸奶“每日骨太”和“Karu Power”等产品。雪印乳业未能充分掌握事态的严重程度，因此没有及时采取停产整顿以及大范围地回收产品等相应措施，致使食物中毒的患者超过万人，酿成日本有史以来最严重的食物中毒事件。

3. 存在的问题

食品安全人命关天，作为食品生产企业，应该“未雨绸缪，防患于未然”。对于发生的食品安全事件，要采取积极应对措施，努力将损失降到最低，一般的做法是：（1）尽快公布事件的危害性，提醒消费者注意；（2）召回产品；（3）探究事故原因；（4）及时公开信息；（5）与政府主管部门建立协调关系；（6）制定防止再发生的措施。然而，雪印乳业在应对这次集体食物中毒事件中，首先考虑的不是消费者的安全和利益，而是刻意隐瞒事实真相，暴露出企业危机管理意识和方法的缺失。

一是没有危机感。企业最大的危机就是没有危机感，如西日本分公司在6月26日和27日接到消费者的投诉后，本应对“1个家庭出现多名患者”以及“发生的地点是大阪与和歌山”这种典型的食物中毒迹象作出早期判断，但公司反而以“时间、地点不同”而排除了食物中毒的可能性，可以看出企业的危机意识是何等的淡薄。又如石川总经理7月2日就已经意识到“每日骨太”和“Karu Power”两种产品可能会受到球菌的污染，但他发出自觉回收的指令则是在7月4日，由于应对危机行动迟缓，导致事态不断扩大。

二是内部危机信息沟通不畅。信息沟通是危机管理的重要组成部分，它直接影响着企业危机处理的效果。雪印乳业在紧急情况下的信息沟通系统显然不够畅通，如6月28日，大阪市有关部门进入大阪工厂进行检查的消息，石川总经理是在20个小时之后才知道的，但这个消息还不是来自大阪工厂的负责人，而是保健所。又如7月4日的记者见面会上，公司负责人对问题原因的解释颠三倒四，见解不一，暴露出公司内部信息沟通体制的不备。

三是应对迟缓。如图4—6所示，受害者人数的增加主要集中在6月28日到7月16日的19天里，即从最初发现问题时的寥寥数人，猛增到14843人。也就是说，在这段时期内，公司对危机迟缓的反应，成为受害范围扩大的直接推手。首先，信息公开迟缓。西日本分公司召开第一次记

者会是在消费者投诉的两天之后，比大阪市的记者发布会晚了6个小时。其次，刊登公告迟缓。6月28日，大阪市保健所曾要求公司在媒体刊登雪印牛奶有问题的公告，但公司以“原因尚未查明”为由，一直拖到30日才同意刊登公告致歉。第三，回收产品迟缓。6月29日公司决定回收30万盒低脂肪牛奶，但到了7月1日仅回收了11%的产品，反映出公司对产品流通渠道的把握以及有关“召回制度”的缺失。

四是隐瞒信息。迅速公开包括负面消息在内的准确信息，是危机管理的重要原则，也是成功解决危机事件的关键。信息披露越公开透明，越准确，越有利于形成信任合作的危机管理环境。雪印乳业没有及时和准确地公开事故信息，招致了消费者的不满。如6月29日大阪工厂发现“牛奶输送管道阀门内壁已经沾满了白色膜状奶块”，但在7月1日的记者会上，大阪工厂厂长却说：“阀门内壁只发现有一个10日元硬币大小的奶块”。关于阀门的使用次数，厂方说每月只用1次至2次，但实际上是两天就使用一次。还有石川总经理称6月29日上午9时15分才得知患者人数已达到2300名，但大阪警方证实，石川在6月28日晚上就接到了报告。

五是记者会上的问题。在记者通气会上，雪印乳业方面准备不足暴露出许多问题，如石川总经理不仅未到大阪工厂现场了解情况，也未从公司干部那里听到有关事态发展的详细汇报就仓促上阵，结果回答问题语无伦次，给外界留下“缺乏食品企业应有的消费者至上的意识”的印象。记者会结束后，被记者围在电梯里的石川总经理竟大吼一声：“我已经好几天没有睡了，不要来烦我”，作为中毒事件责任方的第一把手，石川的这番话被电视台反复播放，使雪印乳业在公众心目中的形象遭到沉重打击。7月1日，大阪工厂回答记者提问时称“每周必须冲洗一次阀门”，隔日又更正为“十天冲洗一次”。还有关于“问题牛奶”的保质期说是“6月30日—7月2日”，后又改为“6月28日—7月3日”，这种颠三倒四的回答，让消费者不得不怀疑“还有隐情未报”。此外，轻视消费者的言论随处可见。如在7月4日的记者会上，雪印乳业的一名常务甚至说：“无论黄色人种还是黑色人种，喝了牛奶都会发生腹泻，所以很难说腹泻与此事件有关”，这种轻视消费者的话引起媒体的猛烈抨击。

六是缺乏与政府主管部门的沟通与协调。危机发生后，及时与行政当局全面合作是非常重要的。但是，事故发生后，西日本公司没有向大阪市提供全部信息，加剧了政府对公司的不信任。例如，公司在接受《朝日

新闻》的采访时表示“当务之急是查找事故的原因，打算以后再向大阪市报告”。又如6月上旬，雪印乳业的幌延工厂接到消费者有关“黄油有奶酪气味”的投诉后，自觉回收了约5万盒黄油，但这件事一直未向北海道厅等行政机关报告。

4. 努力恢复雪印乳业形象

危机后的雪印乳业集团痛定思痛，通过重新修订经营理念，重构企业危机应对机制等措施，恢复消费者的信赖和企业的信誉。

一是成立经营咨询委员会，其目的是广泛听取社会各界有识之士的意见建议，促进企业经营的全面创新。二是制定《雪印企业行动宪章2001》和《雪印企业行动指南》，增强集团员工的质量观念和遵纪意识，其内容包括：顾客第一，确保产品安全，公正、透明地开展企业活动，遵守法令法规以及创建具有劳动价值的企业等。三是成立顾客中心，将公司原有的六个区域性客服中心集中到总部，统一管理，提供全天候服务。四是设立早9时至晚7时（全年）的专用热线咨询电话，有效地保证了各种信息的畅通。五是在大阪“顾客心理治疗中心”，帮助食物中毒的受害者和消费者进行必要的心理医治。六是设立商品安全监查室，每年公开招募20—30名消费者代表，建立外部监查体制，确保产品质量。七是成立食品卫生研究所，目的是：开发食品卫生检查技术、与外部开展合作研究项目、提高公司内部卫生管理水平、收集和利用有关食品卫生的情报。八是将食物中毒原因调查结果报告在公司网站上公布。

5. 案例点评

一杯牛奶让一个有70多年创业史的著名企业轰然倒下，一杯牛奶让一个辛苦70余年积累的信誉烟消云散，这就是雪印乳业为自己的失信行为所付出的惨痛代价。食品安全人命关天，在涉及公众生命安全和利益的问题上，决不能放任形式主义的敷衍，决不能容忍漠视生命的行为和态度。雪印乳业集体中毒事件再次敲响了食品安全的警钟，惨痛的代价让我们认清了这样一个事实，对产品安全和质量的监管决不能因其有知名的“品牌”而放松丝毫。在食品安全问题上，任何企业都没有特权，任何相关部门也没有推诿的理由。食品安全事件不是不能避免，只要真正把消费者利益放在首位，切实做到守法经营，对存在的问题不轻视、不放过，就能减少和杜绝食品安全事件的发生。

附：雪印乳业公司的发展历程

1925 年设立有限责任北海道制酪贩卖组合，开始生产奶油制品。

1926 年改组为北海道制酪贩卖组合联合会（酪联）。正式使用“雪印”商标。

1928 年开始生产贩售冰淇凌制品。

1933 年开始生产贩售奶酪制品。

1939 年开始生产贩售人造黄油制品。

1941 年改组为北海道兴农公社。

1947 年改组为北海道酪农协同株式会社（股份有限公司）

1950 年成立雪印乳业股份有限公司。

1955 年发生雪印八云工场脱脂奶粉食物中毒事件。

1958 年兼并三叶草乳业。

2000 年发生大阪工场低脂牛奶食物中毒事件（雪印集体食物中毒事件）。

2001 年以后开始分割公司事业，先后成立如下公司：

（1）2001 年　设立冷冻食品（AQLI Foods）公司。

（2）2002 年　设立乐天冰淇凌（Lotte Ice）公司。

（3）2003 年　日本牛奶社区（Nippon Milk Community）开始营业（与明治乳业、森永乳业的合作公司，负责生产黄油和奶酪）。

2002 年由于雪印食品公司伪造牛肉产地的问题（雪印伪造牛肉产地证明事件），决定撤销和解散雪印食品公司。

2007 年开始销售“雪印北海道 1000”新品牌。

2009 年设立雪印梅格牛奶股份有限公司。

2011 年雪印梅格牛奶股份有限公司合并旗下的雪印乳业和日本牛奶社区两个分公司。

五　案例分析：处理废弃食用油

1. 废弃食用油的数量和利用情况

日本把在烹饪以及食品加工中产生的废弃食用油，以及由于超过可食用日期等原因而废弃的食用油都定义为废弃食用油。如图 4—8 所示，日本人每年食用油消费量约为 237 万吨，产生废弃食用油约为 45 万吨（餐

饮业35万吨，家庭10万吨）。为了更有效地利用资源，日本于2000年6月7日，制定了《食品循环资源再生利用等促进法》（2007年6月13日最终修订）。该法明确规定，从事食品制造、流通、饭店及饮食店等所有食品相关企事业单位，必须确保食品废物等再资源化利用，实施率必须达到20%以上；同时规定消费者通过改善食品购买或烹调方法，来抑制食品废物等的产生和使用再资源化利用产品。为此，日本政府开始尝试废油循环利用。以2008年日本的餐饮业以及家庭的废食用油利用状况为例，在45万吨废食用油中，约有20万吨被加工成饲料；4万吨被作为肥皂、涂料、油漆等工业用原料；3万吨被用于制造生物燃料；约有18万吨未加工利用被直接焚烧、填埋。

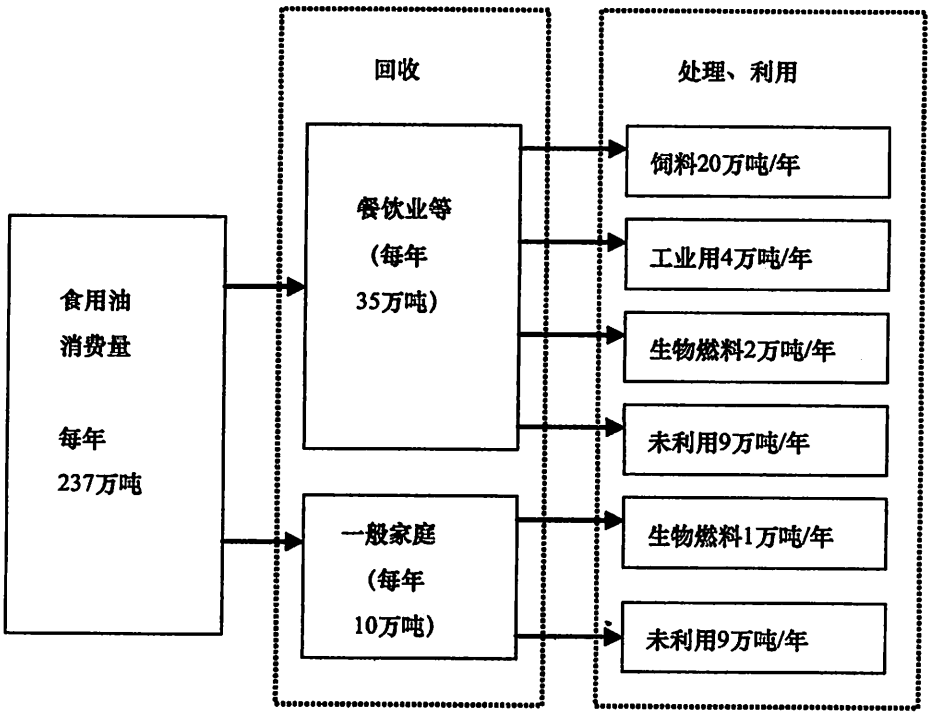


图4—8　日本废弃食用油数量和利用情况（2008）

资料来源：农林水产省《国内食油消费量》2009年，《全国油脂协同组合联合资料》等。

2. 废弃食用油的回收

首先，日本的食品加工厂、餐饮业等排出的废食用油不能直接倒入下

水管道，而是冷却、过滤后装入指定容器内，交由有相关执照的搬运企业和处理企业搬运处理，废弃食用油排放企业必须同时和搬运企业、处理企业签订书面合约。在整个排放过程中，排放企业必须确保废食用油的质量，如不能掺入水或杂物。其次，搬运企业在运送过程中，食品加工厂这类排放企业要对整个搬运过程进行现场确认和记录，包括使用的车辆、经过的路径等各个方面都要进行书面记录。搬运企业必须完全按照食品加工厂的合约规定，将废弃食用油安全准时地运至处理企业，不能擅自更换加工处理厂或途中擅自卖掉。如果在搬运过程中发生问题，排放企业也负有责任。第三，处理企业在对食品加工厂的废弃食用油进行加工处理时，必须在拥有《食品循环资源再生利用等促进法》中规定的“再生利用事业工场认定”资格证书的场所加工处理。处理企业必须严格按照委托处理协议进行加工处理，不能不经排放企业同意擅自转包或变更加工用途。同时必须履行减少废水等排放物产生的义务。而对一般家庭烹饪过程中产生的废食用油，日本政府也有明确的回收规定。各地方政府在办公网上明示家庭废弃食用油的分类和回收方法，并通过图解具体详细地介绍回收方法、时间和地点。此外，环境政策局还会印发大量的宣传手册，组织市民参观废弃食用油燃料化设施，加强市民的环保和资源再利用的意识。①

3. 变废为宝

以废弃食用油燃料化设施最为齐全的京都市为例，早在20世纪90年代初，京都就已开始在市民中普及废弃食用油炼制生物柴油的知识。2010年，京都市共回收了约19万公升的天妇罗废油，通过废弃食用油燃料化设施，这些废弃食用油被制成生物柴油燃料，提供给市营公共汽车和垃圾回收车作为燃料使用，全年因此减少了约4000吨的二氧化碳排放。

例如，东京都练马区花了1800万日元购进了能精制生物燃料的机械。该机械用从家庭收回的废弃食用油作原料生产清扫车使用的生物燃料。据悉，用125公升的废油，经过8小时的精制后可生产100公升的生物燃料，可以供该区的清扫车使用1个星期。练马区预计一年大约可回收20吨的废弃食用油，生产的生物燃料除满足区内清扫车需要的10吨外，剩余的还可以出售给企业。据测试，用生物柴油作燃料的清扫车，其二氧化

① 参见《日本为何没有“地沟油”？三方联手变废为宝》，2011年10月8日，http://www.cnwest.com。

碳排放量为零，大大减轻了环境负荷。①

第三节　传染病的危机管理

一　传染病相关法律法规

日本有关传染病的法律架构主要由《传染病预防与传染病患者医疗法》（1998年10月2日制定，2011年8月30日最终修订）、《预防接种法》（1948年6月30日制定，2011年7月22日最终修订）、《狂犬病预防法》（1950年8月26日制定，1999年12月23日最终修订）、《检疫法》（1951年6月6日制定，2008年5月2日最终修订）以及《厚生劳动省传染病健康危机管理实施要领》等构成。其中《传染病预防与传染病患者医疗法》是日本预防、处理、治疗以及紧急应对大规模传染病的主要法律依据，该法从整体上规范了国家和地方政府（自治体）的传染病对策，特别是对传染病的信息收集、患者诊断、消毒、新传染病的对策，以及医疗费用的负担等做了详细的规定。例如在传染病的信息收集方面，该法规定，医生在发现本法规定的患者或疑似患者后，必须立即通过当地的保健所长向自治体的最高首长报告，后者则要在将情报迅速向政府的厚生劳动大臣通报的同时，在当地指定专门的医院对发现的患者或疑似病情进行监控和治疗。

二　传染病的分类及报告制度

1. 传染病分类

在日本，按照《传染病预防与传染病患者医疗法》的规定，传染性疾病被分为四类：第一类传染病包括埃博拉出血热、克里米亚刚果出血热、鼠疫、拉萨热、马尔堡病等；第二类传染病包括急性霍乱、细菌性痢疾、白喉、肠霍乱、副伤寒等；第三类传染病包括肠出血性大肠菌感染症等；第四类传染病包括流感、病毒性肝炎、黄热病、Q热、狂犬病、后天性免疫不全症候群、梅毒、疟疾等。另外，那些具有传染性，与人类已知传染病的症状、治疗结果明显不同，且病情严重，其蔓延会对人类生命及

① 「廃食用油からバイオ燃料　練馬区が精製機導入」，［日］「読売新聞」（電子版），2011年10月3日。

健康产生重大影响的疾病被归为“新型感染症”。

2. 传染病报告

按照《传染病预防与传染病患者医疗法》的规定，对第一、二、三类传染病患者及新型感染症患者，只要发现其带有病原体（无症状病毒携带者）或怀疑有症状，必须在1天之内经最近的保健所长向都道府县知事报告其姓名、年龄、性别等厚生劳动省政令规定的事项。对第四类感染症，如发现艾滋病、梅毒、疟疾及其他厚生劳动省政令规定的患者（包括无症状病毒携带者），必须在7天之内经最近的保健所长向都道府县知事报告其姓名、年龄、性别等厚生劳动省规定的事项。各都道府县的知事接到报告后，对第一种情况，必须立即向厚生劳动大臣报告，对第二种情况，在厚生劳动省政令规定时间内向厚生劳动大臣报告。如患者不在本都道府县区域内，应立即向患者所在地区都道府县知事报告。都道府县知事为防止新型感染症蔓延，在有充分理由并认为必要时，可强制对可疑者进行健康检查。必要时，为防止新型感染症蔓延，都道府县知事可劝告、强制被怀疑感染的患者到特定感染症指定医疗机关住院接受观察、治疗。都道府县知事在发现新型感染症患者时必须使其住院治疗，确认患者已无传染的可能时方可出院。《检疫法》还规定，在机场、港口发现新型感染症患者时，同样按《传染病预防与传染病患者医疗法》的规定上报。

三　传染病应急机制

1997年，厚生劳动省出台了《传染病的健康危机管理实施要领》，从健康危机管理的角度对政府的传染病防治工作做出了解读。并指出，正确而及时的初期对策是防治传染病的关键，建议构建传染病对策的平时和紧急两种体制。[①]

在平时体制方面（见图4—9），由国立传染病研究所传染病信息中心负责对国内和世界各地的传染病动向进行调查，并与世界卫生组织（WHO）及美国疾病对策预防中心（CDC）协作，进行相关信息的收集、分析，每周五将情况提供给厚生劳动省健康局的结核传染病课。日本根据国内及国外的病例情况及传染病发生动向将疫情的级别由低至高分为0—4级五个级别，结核传染病课首先要作出级别判断，并根据传染方式向有

① 华晓雷：《日本的传染病对策法制》，《法制日报》2003年5月14日。

关主管部门作出通报，比如通过食品传染的要向食品保健部监视安全课通报，通过血液及血液制剂传染的要向血液对策课通报等，并由其参与提出

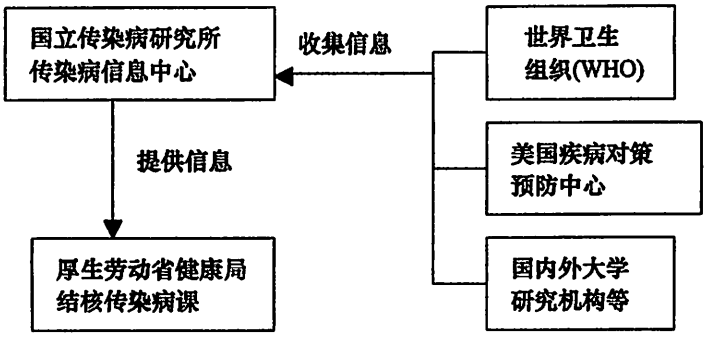


图 4—9　平时体制

资料来源：［日］危機管理実務必携編集委員会編集：「危機管理実務必携」，東京：ぎょうせい，2003 年 11 月，第 6203 頁。

相应的政策建议。对于原因不明的传染病，结核传染病课要会同国立传染病研究所就发生传染病的地理情况、疫情特征、传染源及方式、起因、病原体的性状、可能的防止传染及治疗方法等方面的情况进行信息收集和研究分析。此外，由于日本是《国际保健条约》的缔约国，这项法规规定，有关部门应迅速向世界卫生组织通报有关疫情。

表 4—3　　传染病发生时不同级别的应对措施

级别	国外发生传染病	国内发生传染病	传染病发生的动态调查	信息发布机构	对策
0	对国内没有影响		没有异常情况	结核传染病课	信息分析
1	虽然对国内没有影响，但世界卫生组织（WHO）采取了对策	散见病例，对周边地区没有影响	有异常情况，需要进一步观察	（包括 0 级） 健康局局长、健康局总务课长、大臣官房厚生科学课、健康危机管理官、医药食品局食品安全部、企划情报课、检疫所业务管理室室长	（包括 0 级） 详细收集发病信息、收集世界卫生组织（WHO）的信息

续表

级别	国外发生传染病	国内发生传染病	传染病发生的动态调查	信息发布机构	对策
2	对国内有轻度影响，需采取个别采取措施	集体发病，有特定的传染路径，对周边地区没有影响	有异常情况，需要采取个别对策	（包括1级） 厚生科学课课长（健康危机管理调整会议召集人）、厚生劳动行政综合情报体系（WISHNET）、检疫所、医师会	（包括1级） 收集和提供治疗等信息、当国外发生传染病时，检疫所向出国者提供有关疫情信息
3	对国内影响重大，国内发病人数猛增，有必要采取紧急对策	集体发病，有特定的传染路径，对周边地区产生影响	预计疫情将在全国流行，需要采取紧急对策	（包括2级） 厚生劳动大臣、有关省厅、报道机构、厚生劳动省网站、紧急传真（根据健康危机管理调整会议的结果进行操作）	（包括2级） 召开厚生劳动省健康危机管理调整会议、向国内的当地派遣有关人员、探讨和指定适用的传染病制度
4	大规模爆发传染病，有可能传入国内		疫情已在全国爆发流行，必须采取紧急对策	（包括3级） 内阁总理大臣 世界卫生组织（WHO）	（包括3级） 设置相关省厅联络会议、研究新型传染病的适用制度

出处：[日] 危機管理実務必携編集委員会編集：『危機管理実務必携』，東京：ぎょうせい，2003年，第6204頁。

当疫情级别达到3级以上，即有可能造成重大影响或发生没有先例的大规模传染病的情况下，法规规定要采取紧急体制对应。主要的措施有，在厚生劳动省设立对策本部，召开健康危机管理调整会议，向传染病发生地派遣职员，加强与有关省厅的联络，确定有关法律的适用，向国际机构求援等（见表4—3）。

四　案例分析：应对口蹄疫[①]疫情

1. 受害的状况

从2010年4月20日到8月27日，日本西部九州岛宫崎县发生了口蹄疫疫情，这是时隔10年日本再次发生口蹄疫，但不同的是，这次口蹄疫造成的损失已经超过10年前的100倍。2000年3月至6月，北海道发生口蹄疫疫情，但仅出现3例牛感染口蹄疫病例，宰杀处理牛740头，虽然也属于O型病毒，但相对感染能力较弱，没有在更大范围内扩散。这次在宫崎县发生的口蹄疫病毒也是O型病毒，但疫情来势凶猛，感染范围涉及11个市、町以及292家农场，日本有关机构宰杀了29万头家畜，使宫崎县家畜存栏数减少1/3。政府还派出2.5万名兽医、1.9万名自卫队员以及2.3万名警察机动部队赴受灾地区参与防疫活动。[②] 这次口蹄疫对宫崎县乃至日本畜产业打击沉重，据宫崎县估算，该县畜产业在未来5年，将蒙受1303亿日元的经济损失，肉食加工业、工商业以及观光业的经济损失也将达到1047亿日元。[③]

2. 采取的应对措施

一是口蹄疫发生时的对策。4月20日，日本政府确认发生口蹄疫疫情后，立即成立了以农林水产大臣为本部长的口蹄疫防疫对策本部。为阻止疫情进一步蔓延，决定把以发生疫情农场为中心的半径10公里区域设为“限制移动区域”，域内所有猪牛等家畜禁止移动并等待宰杀处理；设定10—20公里的地区为“限制搬出区域”，域内所有的猪牛等家畜禁止向域外转移，并进行彻底消毒。

5月17日，设立了以首相鸠山由纪夫为本部长的“政府口蹄疫对策本部”，旨在强化防疫体制，提高政府与当地的信息沟通速度，对受害农户在经济上给予援助。与此同时，政府还在宫崎县设立现场对策本部，农

---

① 口蹄疫（FMD）是一种由病毒（VIRUS）感染偶蹄类动物（如猪、牛、羊等）所产生的疾病。口蹄疫分为O型、A型等7种类型，它以传播迅速、感染率高而被国际动物卫生组织（又称为国际兽疫局，法文简称OIE）列为A类传染病之首。日本的《家畜传染病预防法》明确规定，各级政府对被感染口蹄疫的动物或疑似被感染的动物有履行扑杀处置的义务。

② 農林水産省：『2010年度食料・農業・農村白書』，佐伯印刷出版社，2010年，第114—119頁。

③ ［日］『読売新聞』（電子版），2010年12月21日。

林水产省副大臣山田正彦等19名相关省厅官员常驻宫崎县负责处理防疫日常事务等。

5月19日，对限制移动区域内的所有家畜进行宰杀前的疫苗注射。

5月28日，参议院通过《口蹄疫对策特别措施法》（6月4日开始施行）。该法规定，为了防止疫情蔓延，国家和县可强制宰杀家畜，农家的损失由政府全额补偿，填埋被宰杀家畜的用地由国家和县负责提供，在发生口蹄疫的区域，对汽车等可强制消毒，以及国家支援家畜养殖户恢复经营的措施。

截至6月24日，共给87094头家畜注射了疫苗，并完成了对所有病畜的宰杀和掩埋。7月4日以后，在确认没有新发生口蹄疫后，宫崎县宣布解除所有的移动限制区域。8月9日，有关部门确认县内饲养的约95万头猪牛未发现异常。8月26日，堆肥等污染物全部处理完毕。8月27日，宫崎县知事东国原英夫宣布解除口蹄疫疫情警报，这标志着日本10年来首次暴发的口蹄疫疫情在蔓延3个月后被扑灭。8月29日，家畜拍卖市场重新恢复经营。

9月6日，农林水产省部对宫崎县150家养牛农场进行了临床检查以及血清抗体调查，其结果均为阴性。在满足了国际动物卫生组织（OIE）有关规定的前提条件下，日本政府于10月6日向国际动物卫生组织（OIE）提出申请，希望获得对日本已经扑灭口蹄疫疫情的认可。2011年2月5日国际动物卫生组织（OIE）正式批准日本为“干净国家”。随后农林水产省与停止进口日本牛肉的国家恢复协商谈判。

二是口蹄疫疫情平息后的援助措施。口蹄疫给养殖农户带来了严重的经济损失，为了使受害农户尽快恢复生产，政府根据《口蹄疫特别措施法》，采取了各种支援措施。2010年10月，口蹄疫对策本部决定创建以复兴基金为支柱的地域支援对策。具体包括宫崎县发行地方债券，设立1000亿日元规模的基金，用于支援市町村恢复经济和振兴县内观光业。同时，为了重建宫崎县南九州畜产业，独立行政法人农畜产业振兴机构设立了专门基金。另据《朝日新闻》报道，2011年10月15日至10月25日，宫城县在全国范围内发行“口蹄疫振兴彩票”，彩票发行总额为50亿日元。收益的4成将在宫崎、鹿儿岛、熊本、大分四县内分配使用。①

① ［日］『朝日新聞』（電子版），2011年5月21日。

三是宫崎县养殖农户努力恢复生产经营。2010 年 9 月，宫崎县对县内农户进行了调查，结果显示，有 81% 的农户考虑恢复畜牧业经营，只有 6% 的农户想从事畜牧业之外的农业。但在表示从事畜牧业的农户中，只有 17% 的人想“立即进行”，81% 的农户则抱着“看看情况再说”的想法。

3. 存在的问题

口蹄疫疫情平息后，日本农林水产省于 2010 年 7 月成立了由第三方人士组成的“口蹄疫对策验证委员会”，旨在反思宫崎县口蹄疫应对措施中存在的问题以及今后的改进方向。此外，由专家组成的“口蹄疫流行病学调查组”，对口蹄疫的感染途径以及今后的防疫对策进行分析，发表了“口蹄疫的流行病学调查中间报告”。口蹄疫对策验证委员会在参考流行病学调查组的分析报告后，于 2010 年 11 月 24 日，提交了《口蹄疫对策验证委员会报告》。报告重点分析了中央和县级政府在“口蹄疫预防”、“信息通报”以及“初期应对”中的作用和问题，并对口蹄疫发生的原因及教训进行了认真梳理和总结。

首先，在口蹄疫预防方面，报告认为，疫情发生后，尽管在国际机场和港口实施鞋底消毒等检疫措施，但没有像澳大利亚以及新西兰那样采取严格的入国管理办法。养殖户也未严格遵守“饲养卫生管理基准”。其次，在信息通报方面，与其他县相比，宫崎县 1 名家畜防疫员所负责管理的猪牛头数以及养殖户数过多，由于负担太重，在疫情检查时很容易漏掉染病家畜，结果造成疫情等相关信息漏报和缓报时有发生。第三，初期应对中的问题。10 年前制定的防疫体制不仅未能起作用，而且使国家与县、市町村等职责不清，配合不力。此外，在口蹄疫确诊后的 24 小时内，未能及时对疑似家畜进行扑杀处置；72 小时之内没有采取掩埋措施，错过了制止疫情发展的最好时机。可以说，还未建立起与畜牧业规模化相称的防疫体制等。

4. 强化家畜防疫体制的具体措施

为强化以预防家畜传染病的发生、及时报告疫情信息以及迅速启动初期应急对策为重点的家畜防疫体制，2011 年 3 月 29 日，日本政府对《家畜传染病预防法》进行了修订。内容包括：（1）明确国家与都道府县的职责，由都道府县具体负责，国家给予支援。（2）国家对已制定的防疫指针要根据国际上的最新动向，至少每 3 年重审一次。（3）为防止病毒

进入日本，各机场、港口可以对入国者进行询问或对其携带物品进行检查和消毒。（4）为防止病毒进入养殖农户，家畜所有者有义务定期报告饲养卫生管理的情况，同时要履行在牛舍、猪圈等安装消毒设备，对出入的人和车辆实施消毒的义务。（5）家畜所有者应该遵守饲养卫生管理基准中有关掩埋用地的规定；都道府县知事在组织实施焚烧或掩埋患病牲畜的同时，必须确保及时提供有关信息。（6）兽医和家畜所有者当发现牲畜有属于国家规定的异常症状时，有义务向都道府县知事及时报告。（7）关于国家的财政支援。向口蹄疫、高病原性禽流感等病畜所有者发给特别补贴，同时对没有采取必要措施来防止家畜传染病的发生或蔓延的农户，扣除全部或部分补助金，待整改后再返还。（8）为防止口蹄疫大范围蔓延而不得不采取对其他家畜实施扑杀处置时，国家要给予赔偿。

5. 确保产业动物兽医和公务员兽医的举措

日本的兽医分为产业动物兽医和公务员兽医，产业动物兽医负责给猪牛等家畜实施治疗；而在都道府县家畜保健卫生所工作的是公务员兽医，他们除对农户进行预防家畜传染病的指导外，还活跃在防疫对策工作中。从兽医大学毕业的学生就职状况来看，2004 年在 1000 名新兽医中，有半数以上的人就职于狗或猫等小动物治疗专业，而在产业动物治疗专业和公务员领域就职的人只有 20%。为此，农林水产省以兽医专业的学生为对象，举办了产业动物治疗的现场实习进修班以及兽医专业毕业生的研修等支援活动。结果显示，近年来小动物治疗专业的就职人数有所下降，产业动物治疗和公务员专业的就职人数有所回升。2010 年 8 月，农林水产省出台了以提高兽医技术水平为内容的《完善提供兽类医疗体制的基本方针》。目前，各都道府县正在根据这项基本方针并结合各地的实际需求制定具体的实施计划。

6. 案例点评

日本在这次应对口蹄疫危机过程中，有三大教训值得吸取：一是对疫情判断失误延误了防疫最佳时机。从 3 月下旬，宫崎县都农町发现有牛拉痢疾，到 4 月 9 日与之相隔 600 米的农场有牛口腔出现溃疡，再到 20 日病牛检查呈阳性，确认口蹄疫疫情，耽误了整整一个月的时间。二是当确诊为口蹄疫之后，相关防治措施不够严密，漏洞百出。当地农户为了处理感染了病毒的牲畜，因人手不足，只好采取相互帮忙的方式进行处理，结果造成帮忙的人携带病毒移动，在短时间内扩大了病毒的传播范围。此

外，根据当地的规定，对牲畜屠宰掩埋的处理措施主要由政府负责。由于日本的土地多为私有制，大部分农户、农场都没有足够的土地来处理这些感染了疫情的牲畜，最终造成了处理速度缓慢。三是政府应对迟缓。农林水产省是应对口蹄疫的指挥中枢，而大臣赤松广隆被指应对不及时。4月20日，政府在农林水产省设立对策本部，但在5月前后的“黄金周”中，赤松前往国外出差，5月10日才到疫区实地考察。以至于最大反对党自民党总裁谷垣祯一指责赤松在疫情爆发初期应对不力，致使疫情扩散，要求赤松引咎辞职。

第四节　应对老年认知症（痴呆症）

一　老龄人口及认知症概况

（一）日本人口老龄化现状

日本人口老龄化的速度在不断加快，据统计，截至2011年10月1日，日本的总人口为1.2760亿人，其中，65岁以上的老龄人口为2975万人，占总人口的比例升至历史最高水平，达23.3%；65岁至74岁的老龄人口为1504万人，75岁以上的老龄人口为1471万人（见图4—10），占总人口的比例分别为11.8%和11.5%。特别是在总人口数减少、老龄人口增加的情况下，今后日本社会的老龄化人口比例还会继续上升，预计到2013年将上升到25.1%，到2035年将上升到33.4%，即3个人中就会有一位65岁以上的老人。①

（二）日本老年认知症患病情况

日本社会随着人口老龄化日趋严重，一些老年病也正越来越多地影响着老年人的健康和生活，其中老年认知症患病率呈上升趋势并已构成严重的社会问题。老年认知症由于发病隐匿、病程缓慢且持续时间较长，容易并发行为障碍、精神障碍和其他疾病，患者需要陪伴，尤其当病情发展到一定程度时，更是片刻离不开人。因此，老年认知症患者人数剧增不仅增加了家庭的负担，也增加了社会的负担和政府财力的长期投入。据日本厚生劳动省调查，目前日本全国的老年认知症患者人数已达305万人，约占日本全国65岁以上老年人总数的十分之一，与2002年的149万人相比，

① 内閣府：「高齢社会白書」，2012年，第2頁。

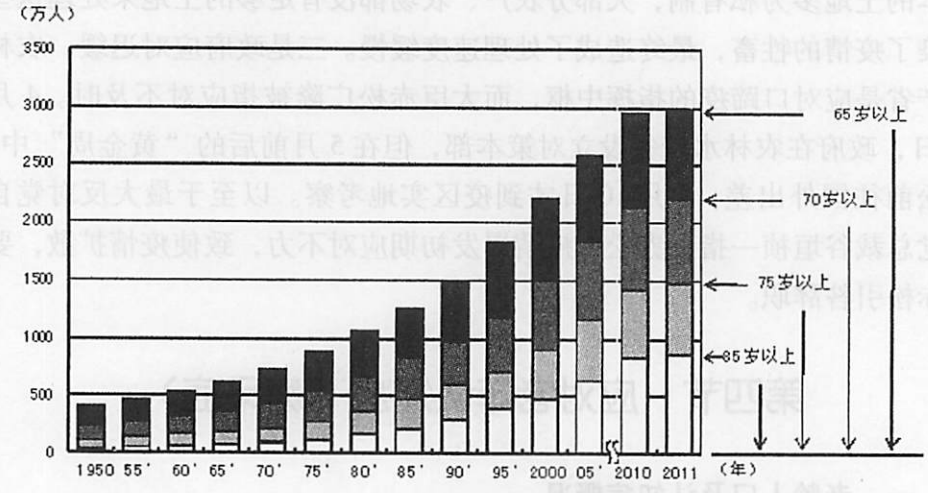


图 4—10　日本老龄人口变化情况

资料来源：［日］総務省統計局，http：//www. stat. go. jp/data/topics/topi541. htm。

10 年间增长了一倍多。厚生劳动省预计，2015 年老年痴呆患者将增至 345 万人，2025 年将增至 470 万人（见图 4—11），届时 12. 8% 的 65 岁以上老人将是认知症患者。

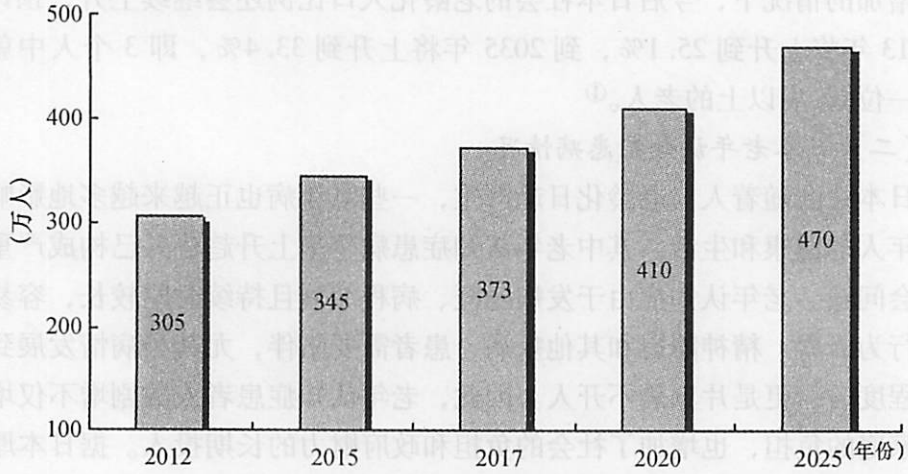


图 4—11　日本老年认知症（痴呆）预测

资料来源：日本厚生劳动省预测值，NHK2012 年 9 月 5 日。

认知症是指由于大脑的后天器质性障碍而导致智能下降的状态，通常被称为“痴呆症”。其实，日本沿用“痴呆症”一词已近80年。然而，正是“痴呆”一词，将患病者与正常人群割离开来，让他们承受着来自别人的异样目光。由于“痴呆”明显含有轻蔑之意，容易被联想为“傻”，这就必然给患者带来巨大的心理压力，从而羞于接受正规治疗，错失治疗的最佳时机。让患者远离“痴呆”这两个字，无疑会对他们形成很大的心理安慰。为此，2004年日本厚生劳动省在自己的网站上列出6个替代病名：认知症、认知障碍、遗忘症、记忆症、记忆障碍和阿尔茨海默综合症供网民选择。最终，“认知症”以最高票当选。由此，厚生劳动省决定将痴呆症改称为“认知症”。实践证明，更改带有歧视性的疾病名称，不仅能使患者减少痛苦和心理负担，还能引导人们对这类疾病有个正确的认识。

二　“认知症对策5年计划”

厚生劳动省分析认为，老年认知症患者数量急剧增加的原因除了日本社会老龄化之外，与认知症教育的普及、确诊者增加也有很大关系。对此，日本厚生劳动省于2012年9月5日公布了“认知症对策推进5年计划”（2013—2017年），并于2013年度开始实施。该计划主要包括：制定和普及标准的老年认知症护理指南；早期诊断和早期应对；建立地区生活医疗服务体系；建立地区生活护理服务体系；强化地区内对日常生活和家庭的支援；强化年轻认知症患者的对策；培养医疗护理拔尖人才等内容。具体操作方法，一是成立由护士和作业疗法师等组成的“早期集中支援队”，对高龄者进行家访，向患者家庭提供医疗咨询。2013年将设10个这样的示范区，5年后推广到全国。二是组织经常就诊的医生参加有关防治认知症的研修班，到2017年底将对5万名医护人员进行培训。三是增设进行早期诊断的医疗机构。将认知症医疗中心从目前的173家增至500家。探讨早期认知症和脑梗塞的病因，研制延缓病情恶化的药剂。到2017年，争取让186万名老年认知症患者（比现在多37万人）享受到家庭护理。

三　关心呵护认知症患者

在应对老年认知症方面，日本政府采取了积极的态度，老年患者得到

了社会的善待。日本《每日新闻》对20岁以上人士作了有关高龄化社会的舆论调查。在回答“您觉得什么是现代最可怕疾病”问题时，受访者中16%选择了老年认知症，比例之高仅次于癌症。日本民众对老年认知症患者无一例外地表示“深切同情”。此外，医学界的研究人员也对老年认知症的预防做了长期深入的研究，从生活习惯入手，寻找病因，提出预防对策。例如，2010年福井县敦贺市敦贺温泉医院的医生和隔壁若狭町的护士共同组建了“早期支援团队”。他们与认知症医疗中心护士相互配合，定期对本地区的老人挨家挨户进行走访，督促认知症疑似患者到医院进行诊治。经过不懈的努力，目前该地区因认知症而住院的患者减少了20%。另外，许多患者坚持老有所为，用积极乐观的生活态度为众人做出了典范。例如，居住在名古屋市的四位耄耋老太太，就被日本爱知县政府任命为“代言人”，提醒老年人谨防上当受骗。这四姐妹是日本著名长寿双胞胎“金银婆婆”中“银婆婆”的女儿们，其中的大女儿矢野年子今年98岁。她们都住在名古屋市，平时互相往来做客，热爱生活的态度在当地传为美谈。老年人自身积极面对生活，通过实际行动保持精神活跃、心态年轻，对预防老年痴呆起到了相当程度的重要作用。[①]

① 蒋丰：《应对老年痴呆中国不妨学习》，日本新华侨报网，2012年8月31日。

第五章

环境危机管理

第一节　环境行政管理体制

日本虽然在20世纪60年代已开展了一些环保活动，但全国性的环境行政管理则以1970年的“公害国会”为标志。1970年在内阁府首次设置了环境行政机构——公害对策本部。1971年，根据内阁决定，成立了日本环境厅，从而改变了由各省厅分散治理公害的行政管理状况，实现了全面统管环境保护问题的一体化行政管理体制。1973年出台了作为环境政策指针的《环境基本法》。2001年，在中央省厅机构改革过程中成立了作为最高环境管理的行政机构——环境省。

一　中央环境行政管理体制

1. 环境省组织结构

日本环境省的最高行政首长是环境大臣。环境省的组成部门有环境大臣官房（相当于办公厅）、废弃物和再生利用对策部、综合环境政策局、环境保健部、地球环境局、水和大气环境局、自然环境局以及地方环境事务所等。同时，国立环境研究所和环境再生保护机构属环境省的组成机构之一，属于独立行政法人。此外，设置了若干个相当于咨询机构的审议会，这些审议会由专家学者、部分退休的中央和地方相关官员、企业及市民代表组成，对重大政策、立法、计划、事件和行为提供科学性的审查和咨询。目前有1个特别机构（公害对策会议）；2个审议会，即中央环境审议会、公害健康受害补偿申述审议会；2个评价委员会，即有名海·八代海综合调查评价委员会、独立行政法人评价委员会。

2. 环境省职能范围

到2006年1月底，环境省共有1134人。各部门的主要管理职能

如下：

环境大臣官房：大臣官房负责省内人事、法令和预算等业务的综合协调，牵头制定各具体方针，此外还进行政策评估、新闻发布、环境信息收集等，致力于使环境省功能最大限度地发挥。

废弃物和再生利用对策部：该部从生活环保及资源有效利用的观点出发，致力于推进控制废弃物等的发生、循环资源的科学再生利用及处理等。

综合环境政策局：该局负责计划和制定有关环保的基本政策，并推进该政策的实施，同时就有关环保事务与有关行政部门进行综合协调。

环境保健部：该部的任务是需在化学物质造成的环境污染对人的健康及生态系统产生影响之前，展开综合治理，以做到防患于未然。此外，对因公害受到健康损害的人给予迅速且公正的保护。

地球环境局：该局负责推进实施政府有关防止地球温暖化、臭氧层保护等地球环境保全的政策。此外，还负责与环境省对口的国际机构、外国政府等进行协商和协调，向发展中国家和地区提供环保合作。

水和大气环境局：该局通过积极解决由工厂和汽车等所排放出的物质造成的大气污染，噪声、振动和恶臭等问题，致力于保护国民的健康以及保全生活环境。此外，负责对水质、水量、水生生物及岸边地的管理，努力确保健全的水循环功能。开展对土壤环境及基岩环境的综合治理。

自然环境局：该局对从原生态自然到我们周边自然的各个形态实施自然环境的保全，以推进人类与自然和谐相处，与此同时，还负责推进生物多样性的保全、野生生物保护管理以及国际合作交流等工作。

地方环境事务所：2005 年 10 月环境省设立了地方环境事务所，主要负责构筑国家和地方在环境行政方面的新的互动关系。地方环境事务所是环境省派驻地方的分支机构，根据当地情况灵活机动地开展细致的工作，涉及广泛的业务。①

3. 环境保护经费

日本政府有关环境保护的经费预算主要包括地球环境保护、自然环境保护、防止公害以及环境整备等内容。2012 年，环境保护经费为

① 摘自日本环境省网站，http：//www. env. go. jp/cn/aboutus/index. html。

15318.07 亿日元，比上年增加 3327.13 亿日元。其中，用于“废弃物再利用对策”的经费，由 2011 年的 717.45 亿日元猛增至 2012 年的 4283.51 亿日元。另外，近年来，用于环境技术开发和研究等经费明显增加，其预算额已从 2008 年的 150 亿日元，翻了一倍多，达到 355 亿日元（见图 5—1。）

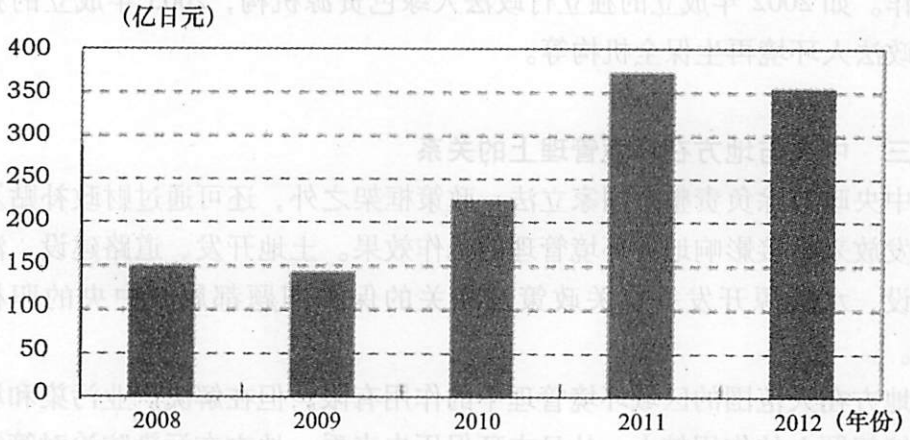


图 5—1　环境保护经费中的科技开发预算额

资料来源：［日］環境省：『環境白書』，2012 年版。

二　地方环境行政管理体制

日本除了中央政府的专门环境机构以外，地方政府（都、道、府、县、市）也都设有专门的环境行政和执法机构，如东京都的环境局、大阪府的环境农林水产部、京都府的企划环境部、北海道的环境生活部、福冈县的环境部、札幌市的环境局等，形成了完整的从中央到地方的环境行政组织体系。地方环保部门的主要职责为：依法制定地方环境工作的目标和对策；进行污染发生源与环境污染的关系分析；指导污染源控制工作；指导新项目的环保工作（审查、技术指导）；负责环境质量监测。[①] 地方政府一般都下设环境科学研究中心或类似的研究单位，为环保工作提供科

① 参见：《赴日本环保学习的收获与体会》，山东省环境保护厅，http：//kjygjc. sdein. gov. cn/rypx/200710/t20071010_ 208606. html。

学的依据与解决办法。地方政府还根据本地特点设有环境审议和咨询部门，相当于政府智囊机构。例如北海道厅设有环境审议会、自然保护审议会、公害审查会和北海道环境科学研究中心，制定了《北海道自然环境保护指针》和《北海道自然环境等保护条例》等。札幌市设有环境审议会、市绿色审议会等环保机构，并出台了《札幌市环境基本条例》。另外，日本还成立了一些独立的环境保护法人机构，协助政府部门的环境保护工作。如2002年成立的独立行政法人绿色资源机构，2003年成立的独立行政法人环境再生保全机构等。

三　中央与地方在环境管理上的关系

中央政府除负责整个国家立法、政策框架之外，还可通过财政补贴及债券发放来直接影响地方环境管理的运作效果。土地开发、道路建设、港口建设、水资源开发等有关政策及相关的保护问题都属于中央的职权范围。

地方在大范围的区域环境管理中的作用有限，但在解决产业污染和城市环境问题上的作用较大。从日本环保历史来看，地方在污染防治对策的实施过程中发挥了重要作用，地方政府率先于中央政府制定了防止公害的条例，所制定的环境标准都严于中央政府，并且在环境管理制度的创新上充当着先锋作用。究其原因，一是地方政府直接面对公众对环境问题的反映，是采取污染防治措施的直接实施者；二是地方长官直接由居民选举产生，当地的环境状况好坏直接影响到其得票率的高低。

四　严查破坏环境案件

日本各级环境行政管理部门，充分发挥法律监督职能，建立和完善行政执法与刑事司法有效衔接机制，严肃整治非法投弃废弃物、水质污染等破坏生态，直接危害民众健康的环境案件，依法追究相关人员的行政责任和法律责任，并通过新闻媒体对典型案件公开曝光。如表5—1所示，2011年，日本的环境犯罪案件为6503件（2010年为7179件），其中，违反《废弃物处理与清扫法》的案件为5700件（2010年为6183件），违反《水质污浊防止法》的案件1件（2010年为5件）。2011年，日本司法机关依照相关环境法令受理和处理违法者13613人，其中，起诉4821人，

不起诉3740人，起诉率56.3%。[①]

表5—1　　依法处理环境犯罪的件数（2007—2011年）　　单位：件

年份	2007	2008	2009	2010	2011
总　数	7076	7173	7164	7179	6503
《废弃物处理与清扫法》	6107	6124	6128	6183	5700
《水质污浊防止法》	10	5	11	5	1
其他	959	1044	1025	991	802

资料来源：［日］環境省：「環境白書」，2012年。

第二节　环境法律和教育体系

一　环境专门法律

日本专门性环境法的构成，可以分为三个层次：

一是基本法，如《公害对策基本法》（1967年）、《自然环境保全法》（1972年）和《环境基本法》（1993年）。

二是单行法，包括：（1）以各种环境要素为保护对象而制定的公害控制方面的法律，主要有《大气污染防止法》（1968年）、《水质污浊防止法》（1970年）、《海洋污染等及海上灾害防止法》（1971年）、《土壤污染防止法》（2002年）、《噪音规制法》（1968年）、《恶臭防止法》（1971年）、《振动规制法》（1976年），其他还有《二噁英类对策特别措置法》（1999年）、《河川法》（1964年）、《下水道法》（1958年）、《农药取缔法》（1948年）、《原子力基本法》（1955年）、《废弃物处理与清扫法》（1970年）、《含有害物质家庭用品规制法》（1973年）、《都市低碳促进法》（2012年）等。（2）以各种自然资源因子为管理对象而制定的土地利用和自然资源管理，以及自然保护方面的法律，主要有《土地区划整顿法》（1954年）、《鸟兽保护及狩猎合理化法》（2007年）、《渔业法》（1949年）、《矿业法》（1950年）、《森林法》（1951年）、《农地法》（1952年）、《农地土壤污染防止法》（1970年）、《都市绿地法》（1973年）、《都市圈近郊绿地保全法》（1966年）、《自然公园法》（1957

① ［日］環境省：「環境白書」，2012年。

年）等。（3）以规范污染防止费用负担和规范环境行政管理而制定的环境行政管理方面的法律，主要有《环境厅设置法》（1999 年）、《公害等调整委员会设置法》（1972 年）、《关于防止公害事业国家财政上的特别措置法》（1971 年）、《防止公害事业费事业者负担法》（1971 年）、《完善特定工厂的防止公害组织法》（1971 年）、《环境影响评价法》（2007 年）、《关于处理东日本大地震灾害废弃物特别措置法》（2011 年）。（4）以公害救济和纠纷处理为目的而制定的法律，主要有《公害纠纷处理法》（1970 年）、《公害健康被害补偿法》（1973 年）、《关于危害人体健康公害犯罪处罚法》（1970 年）、《船舶油污损害赔偿保障法》（1980 年）、《原子力损害赔偿法》（1961 年）等。

三是与所参与的国际条约衔接的环境法律。这部分立法其实也是单行法的范围，只是从内容上说其与日本所参与的国际条约衔接密切，具有国际法、国内法协调对应的特征而另外分类。这方面的立法有：针对保护臭氧层国际公约制定了《通过规制特定物质等以保护臭氧层的法律》（1988 年），针对伦敦倾废公约修改了《海洋污染等及海上灾害防止法》，针对气候变化框架公约制定了《地球温暖化对策推进法》（1998 年）等。

四是环境标准。环境标准，分为环境质量标准和排放标准，排放标准又进而分为国家和地方两级。国家级的排放标准，由环境厅制定；地方排放标准，由地方公共团体制定，地方排放标准，必须严于国家环境标准，故又称“加严标准”。排放标准一般是浓度标准，在特定区域同时还实行总量控制标准。

二　环境教育体系

日本的环境教育可分为正规教育和非正规教育。正规教育主要是在幼儿园、中小学、高等院校中进行。非正规教育指的是社会教育，对象包括成人及儿童，社会教育活动通常是在公民馆、博物馆、图书馆，以及体育馆、文化中心、公司、企业中开展。纵观日本环境教育，其特点主要表现在以下三个方面。

第一，日本对环境教育给予充分的法律和政策保障。日本《环境基本法》第 25 条（有关环境保护的教育、学习等）规定，“国家采取必要措施，振兴环境保护教育，充实环境保护宣传活动，在加深企（事）业者及国民对环境保护理解的同时，增进他们参加有关环境保护活动的热

情”。1994 年 12 月，日本政府根据《环境基本法》又制定了《环境基本计划》，提出了构筑循环型社会的四个长期目标，即实现以循环为基调的社会经济体系，确保自然与人的共生，参加有关环保行动，推进国际性协作。该计划使基本法更为具体化，对日本环境教育事业的发展具有重要的指导意义。① 除了《环境基本法》，日本还制定了推进环境教育的专门法——《增进环保热情及推进环境教育法》（以下简称《环境教育促进法》）（2003 年 7 月 25 日实施），这部法律的基本内容，一是强调个人与团体等社会成员之间的关联对环境保全的重要性，重视通过自发方式由个人及团体、由家庭及社区、地域，连接而成的具有广泛群众基础的环保社会网络，注重营造有利于网络关系形成的环境的；二是重视具有环境保全实践能力的人才培养，使其主动参与、介入、策划、影响、进而领导环境保全，为充分激活社会成员环境保全的主动性、有效性与创造性营造良好氛围；三是注重社会协力与分工合作，在市民、团体与政府之间形成良性互动，角色分工与合作，明确政府应尽职责范围，为社会成员的环境保全意欲增进以及推进环境教育提供最大的支持。②

第二，日本的环境教育，不是简单的书本教育，不局限在教室中，而是将环境教育的内容渗透到各个学科之中，在日常的教学和生活中实现。日本全国中小学环境教育研究会建议学校应当在少年儿童的不同成长阶段进行以下方面的相应指导：亲近大自然，感受自然的美丽；爱护动物，尊重生命；懂得水、煤气、电等资源的有限性；了解身边地区的自然状况，进而创造良好的环境；正确对待身边发现的环境问题，自己不要成为环境的破坏者；了解自然生态系统，保全并改善环境；以广阔的视角考虑全球性的环境问题。③ 因此，日本将环境教育称为“有关环境的综合学习”或“为了可持续性发展的综合学习”。

第三，日本的环境教育是一项终生教育。目前日本已将环境教育列为生涯学习的一项重要内容。所谓生涯学习，就是人们在一生之中，任何时候都可以自由地选择学习机会进行学习，而不局限在学生时代。环境教育

① 曹洁：《日本社会的环境教育及启示》，《河北师范大学学报》2010 年第 7 期。

② 宋宁而、姜春洁：《论日本环境教育立法中的“社会参与”激励原则》，《科学与管理》2010 年第 5 期。

③ 孙刚、房岩：《21 世纪日本的学校环境教育特色及其对我国的启示》，《吉林省教育学院学报》2010 年第 10 期。

为了给那些对环境领域的知识感兴趣的在职人员以及没有或未能进入高等院校学习环境专业的公众提供更多的机会，1983 年日本成立了“环境教育广播大学”，通过广播、电视及其他宣传媒体，充分利用先进的技术手段，为广大公众提供了获得环境高等教育的机会。1997 年成立的日本媒体教育研究所与广播大学和其他高等院校合作，开展了如何利用媒体向公众进行环境教育的研究活动。文部省也号召地方政府、公众及公共团体有效利用媒体资源，积极开展环境教育和研究活动。

三　案例分析：大阪西淀川公害事件

在日本，“公害”是指“伴随着工业及人类其他活动，在相当范围内产生的大气污染、水质污染、土壤污染、噪声、振动、地面沉降及恶臭所引起的与人体健康或者生活环境有关的危害”。从 20 世纪 30 年代到 60 年代，日本曾发生过四起震惊世界的环境污染事件（水俣病事件、四日市哮喘病事件、爱知县米糠油事件和富山痛痛病事件），造成无辜民众的非正常死亡、残废和罹患重病。1970 年，日本召开了“公害国会”。经过 40 年的努力，日本变成了环境优美的国家，创造了“成功的产业污染防治”的经验。本案例拟通过对大阪西淀川公害事件的分析，探讨日本在治理环境污染方面的经验以及教训。

1. 事件回放

西淀川区位于大阪西面，与兵库县的尼崎市相邻。早在 20 世纪 30 年代，一批钢铁、石油化工、造纸、电力等大企业纷纷在西淀川区周围选址落户，逐渐形成了以重化学工业为主的阪神工业地带。二战期间西淀川区周边的工厂遭到重创，但随着战争的结束，各地的工厂很快恢复了元气。从 20 世纪 50 年代中期到 70 年代中期，日本经济进入了高速发展时期，在这个时期，日本政府为了尽快恢复大国地位，采取优先发展重工业和化学工业的战略，一跃成为仅次于美国的世界第二大经济体，进入了发达国家的行列。然而，就在日本陶醉于“岩户景气”、“伊奘诺景气”的时候，愈演愈烈的生态环境破坏和污染问题已经不期而至。以西淀川区为例，由于一些大型工厂为实现快速增产而肆意排放工业废气、粉尘和煤尘，让周围百姓深受其害。据资料显示，1963 年西淀川区的二氧化硫气体浓度为 0.382ppm，超过当时环境标准的 4 倍。而让西淀川区雪上加霜的是始于 20 世纪 70 年代后期因汽车尾气造成的污染，在南北长度不过 5 公里的西

淀川区建有国道和高速公路，每天有不计其数的卡车等大型汽车为工厂运送原料，汽车排放的尾气加上工厂排放的烟尘给当地居民的生命和健康带来严重影响，支气管哮喘、慢性支气管炎、肺气肿等公害患者大量出现，据资料显示，在西淀川区的10万人口中，被认定为公害病的患者竟高达约7000人，其中1600人死亡。“哮喘的发作和无休止的咳嗽不分白昼地吞蚀着患者的肌体，夺去了他们的工作，迫使他们辍学，甚至连最起码的日常生活都难以维持。一位哮喘发作女患者在车站厕所中断气了，还有一位患者因无法忍受病症发作时的异常痛苦，一边喊叫着‘杀了我吧’，一边倒地身亡。公害病作为‘至死之症’让许多家庭在经济上陷入困境。”①后来，日本媒体将西淀川区因遭受“复合型污染”（大气污染、水质污染、土壤污染以及噪音污染）导致大量人群发病或死亡的事件称为“西淀川公害事件”。

2. 开展反公害运动，成立反公害组织

面对日趋严重的环境污染，从20世纪60年代后期到70年代，日本民众开始了保护生存环境的反公害运动。反公害运动的矛头当然直指大企业、国家及地方自治体。因为前者在将公害不负责任地推向社会的同时，却追求着巨额利润，而后者不仅不对公害加以控制，反而积极推行大企业优先的开发政策。西淀川区以受害地居民请愿为中心参加了这场全国性的反公害运动。1970年7月1日，该区组成了“西淀川消除公害市民会”；同年9月，西淀川医师会也发表了“坚决与本区域居民站在一起与公害战斗到底”的总会声明。此后，受1972年7月法院作出对“四日市大气污染公害诉讼”胜诉判决的影响，西淀川区居民反公害的运动达到高潮，于1972年10月29日，成立了“西淀川公害患者和家族会”。当时，在全国各地，如尼崎、仓敷、大牟田等地也先后组成了公害患者会，继而在1973年10月组成了“全国公害患者与家族联合会”。在愤怒的浪潮和反公害运动的推动下，日本政府于1967年8月出台了《公害对策基本法》。该法除规定了经营者具有处理煤烟、污水、废弃物等的责任和义务外，还规定了国家在保护国民健康和生活环境方面的责任和义务，地方公共团体在防止地方公害方面的责任和义务，以及居民配合实施公害防止对策的责

① 日本律师协会主编：《日本环境诉讼典型案例与评析》，中国政法大学出版社2011年版，第41页。

任和义务。1968 年 6 月，日本政府制定了《大气污染防止法》。该法规定了大气污染物质的排放种类，以及污染排放设施的种类、规模等，并且要求污染物排放者必须遵守规定标准。与此同时，为了统一工厂生产噪音以及建筑施工噪音的限制标准，促使全国性地推进防止噪音对策，政府还出台了《噪音规制法》。1970 年，日本政府召开“公害国会”，成立了以首相为部长的公害对策本部，实施统一监督管理，防治污染和其他公害。

3. 西淀川公害诉讼的提起

1970 年，西淀川被大阪市政府指定为公害地区。此后，当地受害居民自发地行动起来，呼吁企业和政府消除污染。如为了追究排放公害企业的责任和放任自流的政府的责任，刚刚成立的“西淀川公害患者和家族会”一方面与大阪市府进行交涉，要求尽快制定救济受害者的制度；另一方面，与最大的污染企业——关西电力公司及西淀川区各企业进行谈判，要求加害者明确公害责任，制定防止公害的措施，并对受害人实施救济。1973 年 6 月，大阪市政府制定了《公害被害者救济规则》，开始向西淀川区的受害者提供生活费。《公害被害者救济规则》颁布四个月后，1973 年 10 月，日本政府又出台了《公害健康受害补偿法》。与大阪市政府的态度相反，加害企业拒不承认自身的公害责任，更不用说对受害人实施救济和制定防止公害的措施。谈判的破裂，使受害者认识到若想根除公害，并让加害企业承担自身的公害责任，实现对受害人的救济，除了拿起法律武器提起诉讼已别无选择。

4. 诉讼过程

森胁君雄作为西淀川大气污染公害事件的受害者，同时也是西淀川公害患者组织的创始人，在 1971 年，首次提起追究工厂和道路污染造成的城市复合性大气污染法律责任的诉讼案。1975 年，大阪律师协会公害对策委员会完成了《大气污染——大阪西淀川实际状况调查报告》，表示将通过法律手段追究西淀川公害制造者的法律责任。经过三年的认真调查和准备，1978 年 4 月 20 日，作为原告的西淀川区 112 名公害患者[①]以要求

① 西淀川公害诉讼的原告全部为支气管哮喘或慢性支气管炎等呼吸器官疾病的患者，依据《公害健康受害补偿法》，他们被认定为公害病患者或其遗属。

得到受害赔偿和停止排出大气污染物质为由①，将西淀川的尼崎市、此花区等临海区域的10家大型企业（合同制铁、古河机械金属、中山钢业、关西电力、旭玻璃厂、关西热化学、住友金属工业、神户制钢所、大阪瓦斯、日本玻璃），以及贯通西淀川区的国道2号线、43号线、原阪神高速大阪池田线、大阪西宫线等负有设置管理责任的国家和原道路公团告上了法庭。从西淀川公害诉讼双方的攻防过程来看，其争论的焦点主要集中在：被告企业是否为主要污染源、原告所患疾病与大气污染之间的因果关系、数个被告的共同侵权责任、汽车排放废气与健康损害之间的因果关系等方面。此后，西淀川公害诉讼又先后进行了第二次诉讼（1984年7月，原告人数470名）、第三次诉讼（1985年5月，原告人数143名）以及第四次诉讼（1992年4月，原告人数1名），使原告总人数达到726名，成为日本有史以来最大规模的大气污染公害系列诉讼。

1991年3月29日大阪地方法院作出第一次诉讼判决，认定10家被告企业犯有共同侵权的违法行为，但对于原告提出的将汽车排出的二氧化氮也作为公害原因之一的请求未予认可。此后经过法院四年的调解，1995年3月2日，原告与10家被告企业终于达成了以被告企业向原告支付39.9亿日元为内容的和解。受害患者们为了实现“亲手将蔚蓝的天空交给子孙后代”的愿望，从领到的和解金中拿出15亿日元，于1996年成立了环保团体——财团法人公害地域再生中心，致力于环境保护与地区重建事业。1995年7月5日，在第二次诉讼判决中，法院划时代地认定了因汽车尾气造成的健康损害责任，根据这一判决，原告与国家及原道路公团之间于1998年7月29日达成了下述内容的和解：在改善沿途环境的同时，设立“西淀川地区沿途环境联络会”；原告与国家及原道路公团今后将采取新措施以应对各种公害的发生。

西淀川公害诉讼从提起一审诉讼到最终解决，花费了长达20年的时

① 诉讼请求的具体内容：一是不得在原告居住地发生超过环境标准所规定数值的二氧化氮（NO_2）、二氧化硫（SO_2）、悬浮颗粒物（SPM）的排放，即所谓的“停止或中止排放请求”；二是对原告受害实施损害赔偿的请求。由于因公害病造成的精神及财产上的受害较大，所以原告要求的赔偿额是依受害程度分4个等级提出的。

间。当时许多公害患者为了与律师们一起争取诉讼的胜利，纷纷走上街头向全国各阶层人民倾诉受害的实际情况，争取到了130余万人的签名。为了赢得国际社会的支持，他们还参加了在巴西召开的联合国环保会议，从而争取到国际社会的同情。

5. 西淀川地区的“蓝天再生”行动

如前所述，在西淀川公害诉讼中，原告与被告企业达成了以被告企业向原告支付总额39.9亿日元为内容的和解。在本次和解中，明确记载了和解金中的15亿日元应用于环境重建的各项措施。1996年，受害患者们用这15亿日元的和解金成立了环保团体——“财团法人公害地域再生中心”（通称“蓝天财团”）。在日本，公害患者成立财团还是第一次。该中心在迄今为止的15年间，以西淀川地区的环境再生、地域再生事业为主，开展了丰富多彩的活动。首先，收集、整理有关西淀川公害事件的资料。蓝天财团花费了10年时间，把为了彻底根除公害而开展活动的有关报纸、传单、活动报告、会议资料、提交给法院的证明材料、律师收集的资料、受害患者的生活记录等收集归档。目前，这些独一无二的宝贵资料已成为教育后人最生动的教材。其次，设置西淀川公害与环境资料馆。为了将公害的经验教训留给世界人民和下一代，2006年开设了附属设施“西淀川公害和环境资料馆（生态环境博物馆）”，馆中有大量介绍西淀川公害、环境、地区的资料，以及环境教育的教材和影视资料。该馆除了供读者查阅、借阅资料外，还承接有关公害和环境问题的野外考察及培训。第三，成立“西淀川儿童生态俱乐部”。组织小学生开展应季的地方自然环境调查，如进行夏天的知了壳调查，春天的蒲公英调查，秋天的钓鱼活动等。另外，还开展对空气污染原因之一的二氧化氮的测定，了解大气污染的知识。再生中心还经常举办市民参加的讲座、集会和研讨会，同时还从事公害患者的健康恢复事业，并向国内外传播日本的公害经验以及进行国际交流等。

6. 案例点评

西淀川公害诉讼案是日本环境公害审判史上首次提出追究工厂和道路污染造成的城市复合性大气污染法律责任的诉讼案。该诉讼从1978年提起，直到1998年最终解决，双方角力虽然长达20年之久，但作为都市型大气污染诉讼的先驱却取得了诸多成果。特别是对被告企业共同侵权的违法行为以及机动车尾气造成的健康损害等的诉讼均开创了公益诉讼之先

河。西淀川公害诉讼案的另一个看点在于，它给我们带来利用赔偿金从事环境保护的启示。为了“给子孙后代留下万里蓝天和安居乐业的市区”，为了“把没有公害的美丽的城市交给子孙后代”，超过三分之一的赔偿金不是分配给个人，而是用于环境再生这样的公共目的的支出，这种崇高行为对社会产生了巨大的影响。中国是一个后发、追赶型的发展中国家，我们应该记取日本“先污染、后治理”的教训，趋利避害，走一条超越发达国家的，把环境保护与经济发展有机结合起来的，可持续发展之路。

四　案例分析：丰岛产业废弃物非法投弃案①

丰岛产业废弃物（又称工业垃圾）非法投弃案件是日本著名的环境污染事件。之所以著名，主要有如下特征：一是废弃物的数量巨大，有60多万吨的高污染废弃物倾倒在海岛7公顷的面积上。二是生态环境遭到“大量污染”。三是时间长，影响深远。此次事件历经20多年，其间有企业、环保组织、地方政府、中央政府、司法机关等多个部门的博弈。四是日本社会为丰岛事件的处理付出的代价巨大。日本政府投资50亿日元，用10年的时间将遗留的60万吨废弃物进行无害化处理。这还不包括当地因污染而造成的难以估量的生态环境损失。

1. 案件概况

丰岛位于濑户内海上小豆岛西侧，隶属香川县小豆郡土庄町行政区，该岛基本上以农业、渔业及与福利有关的产业为主。1975年12月，岛上的“丰岛综合观光开发股份有限公司”（以下称“业者”）不务正业，为追求利润，非法从事工业废弃物处理的业务。业者不仅处理香川县境内工厂、公司产生的废弃物，而且还承担了福岛、大阪、兵库、鸟取、冈山、爱媛等县、府的一些工厂、公司的废弃物处理工作。结果导致丰岛的自然环境、生活环境遭到严重破坏，并给农业和渔业生产带来严重影响。1977年6月，583名丰岛居民以原告身份向高松地方法院提起了请求业者（被告）停止建设废弃物处理厂的诉讼。经法院

① 该案例参考和引用了以下文献的内容：日本律师协会主编：《日本环境诉讼典型案例与评析》，中国政法大学出版社2011年版，第133—149页；冷罗生：《日本公害诉讼理论与案例分析》，商务出版社2005年版，第420—439页；胡卉哲：《日本丰岛的垃圾处理》，《自然之友通讯》2009年第2期。

调解，同年10月，丰岛居民与业者达成诉讼和解。在达成的和解条款中，业者承诺：从事的事业内容将只限于利用蚯蚓进行的土壤改良剂处理，不经营除此以外的事业；对居民带来损害，给予赔偿等。由此，丰岛案件似乎终结。

然而，事态的发展却出乎人们的预料，在利益的驱动和诱使下，业者于1978年开始渐渐无视自己的承诺，将各种各样的废弃物运往丰岛，开始了非法投弃。1990年11月，日本兵库县的警察从空中拍摄的图片中发现香川县的丰岛西北面有一处没有任何保护措施的露天非法倾倒废弃物的场所。经过勘查，这是一个占地7公顷，废弃物的平均厚度为10米，最深处18米的废弃物场，废弃物中大部分是工业废料，废旧汽车上不可回收的部分，电线、橡胶、金属等。另外还有各种医疗废弃物、生活废弃物、电子废弃物等，据初步测算，废弃物至少有60万吨。由于废弃物场的业主在事件揭发后曾大规模露天焚烧废旧轮胎等废弃物以销毁证据，令岛上一度腾起浓浓黑烟。所以真正的废弃物数量可能比这个数字还要高。这里的环境污染程度到了令人瞠目结舌的程度。整个西北角不仅寸草不生，而且所有岛上原来的土壤、岩石都被污染。由于雨水冲刷废弃物后流入大海，北岸的水域也被严重污染。

2. 案件处理

丰岛非法倾倒废弃物事件被揭发之后，引起了媒体和社会的高度关注。但是事件的解决却是艰难而曲折的。非法向岛内运输废弃物的公司破产了，公司负责人也因触犯法律而被捕。但是根据当时的日本法律，对这类公司的最高罚款仅为50万日元，而罪犯的最高刑期也只有10个月。可是要全部清理掉岛上的废弃物，并安全善后，预算是天文数字。这个费用也远远超出香川县的财政承受能力。而当时的香川县政府也有意推卸责任。在忍无可忍的情况下，1993年11月11日，居住在废弃物堆放场附近的438人，依据《公害纠纷处理法》，对香川县知事长期的不作为行为提出了赔偿损失和立即清除废弃物的请求；同月15日，111名丰岛居民依法向香川县公害审查会提出请求，不仅要求香川县知事赔偿损失，而且还对香川县的两名职员、废弃物处理经营者，以及福岛县、大阪府、兵库县、鸟取县、冈山县、爱媛县的21家非法排出工业废弃物的工厂、企事业单位提出了赔偿申请。香川县公害审查会于1993年12月20日将上述

549 名居民的申请依法向中央“公害等调整委员会”① 移送。

经过丰岛居民十几年的不懈努力和抗争，以及各种社会资源的帮助，终于在 2000 年达成了最终的仲裁和议。根据和议，由日本中央政府和香川县共同出资 50 亿日元，在 2016 年之前，将丰岛上的全部废弃物和受污染的土壤进行无害化清理。岛上居民长久以来希望将全部废弃物清除出家园的梦想，终于有望实现。经过前期的治理，现在丰岛上所有被废弃物污染的区域都蒙上了特殊的塑料膜，以防止污染物扩散。同时在北岸建了特殊的隔离设施，将陆地和海洋完全隔离。岛上还新建了雨水回收装置和最先进的水净化设施。确保不让一滴受污染的水流到大海。2003 年，丰岛的废弃物预处理设施和建立在临近直岛上的废弃物焚烧处理厂建设完成。60 万吨废弃物开始以平均每天 300 吨的速度运离丰岛并在直岛进行焚烧。

表 5—2　　丰岛工业废弃物非法投弃案处理过程

1975 年 12 月	丰岛综合观光开发股份公司向香川县知事申请建设有害工业废弃物处理厂的经营执照
1976 年 2 月	丰岛居民自治会和 1425 名有选举权者签名呼吁和反对香川县向丰岛综合观光开发股份公司发放经营执照
1977 年 6 月	居民向高松地方法院提起请求停止建设废弃物处理厂的诉讼
1978 年 2 月	香川县批准了丰岛综合观光开发股份公司将原来的“有害废弃物的搬运和处理”变更为“无害物蚯蚓的养殖”（利用蚯蚓进行的土壤改良剂处理业）事业的申请，并核发了营业执照
1983 年前后	业者废止蚯蚓养殖，开始大量将各种工业废弃物非法投弃和野外焚烧
1990 年 11 月	兵库县警察根据《废弃物处理及清扫法》对丰岛综合观光开发股份公司进行搜查

① 所谓公害等调整委员会，是指根据《公害纷争处理法》，以谋求迅速且适当解决公害为目的而设置在中央的行政委员会。在各都道府县下设公害审查会。公害等调整委员会一般受理解决多数受害人或跨越两个以上都道府县、有必要从大范围角度解决的事件。公害等调整委员会及其公害审查会的职能是斡旋、调解、仲裁和裁定（裁定仅限于公害等调整委员会）。裁定可分为原因裁定和责任裁定。所谓原因裁定是指，围绕公害是否存在因果关系进行判断的程序。责任裁定是指，就是否存在损害赔偿责任及损害额作出判断，并依据该判断解决纠纷的程序。这些公害纠纷处理制度具有如下特征：（1）可以灵活运用专门知识；（2）可以机动地收集资料或进行调查；（3）可以实现迅速解决；（4）费用低廉；等等。

续表

1990 年 12 月	香川县吊销丰岛综合观光开发公司工业废弃物处理业的营业执照，并责令其清除工业废弃物
1991 年 1 月	兵库县警察逮捕经营者
1991 年 7 月	神户地方法院姬路支部对丰岛综合观光开发股份公司及其经营者作出有罪判决，即罚款 50 万日元，判刑 10 个月（缓期执行 5 年）
1993 年 11 月	丰岛居民基于《公害纠纷处理法》向县知事提出公害调解申请
1994 年 12 月	公害等调整委员会开始由专门委员会实施真相调查
1993 年 12 月	公害调解申请移送到国家的公害调解委员会
1996 年 2 月	丰岛居民向高松地方法院提起诉讼，要求丰岛综合观光股份公司赔偿损失
1996 年 8 月	菅直人厚生大臣（当时）到现场视察
1996 年 12 月	高松地方法院作出对丰岛综合观光开发股份公司的判决，令其支付赔偿费和清除工业垃圾（丰岛居民胜诉）
1997 年 3 月	丰岛综合观光开发股份公司及经营者宣告破产
2000 年 6 月	公害调解成立

参考文献：『判例時報 1720 号』；豊島研究会：『産業廃棄物による環境汚染と地域社会』，消费生活研究所，1998 年；『豊島自治連合会』资料など。

3. 具体步骤

一是选择调解的方式。一般解决公害案件往往采用司法手段，但由于在诉讼中，原告方负有举证责任，以及必须应对被告方的反驳，纠纷的解决往往需要花费很长的时间和巨额的费用。丰岛案件所选择的公害调解是依据日本《公害纠纷处理法》的相关规定，由政府“公害等调整委员会”牵头负责。丰岛案件之所以选择调解，主要出于以下原因：（1）如果采用诉讼，居民必须就原因与受害之间的因果关系进行举证，而这对居民来说非常困难；（2）提起诉讼并维持诉讼需要巨额的费用；（3）从提起诉讼到判决最后确定需要漫长的时间；等等。特别是要求清除的被非法投弃的废弃物数量及判明这些废弃物的有害性也需要专家的帮助和巨额的费用。之所以利用“公害等调整委员会”解决纠纷，一方面是由于该委员会具有采用亲自选任专门委员等方法实施调查的权力；另一方面该委员会还可以通过与其他行政机关（如厚生劳动省和环境省）相互协调解决问题。

二是聘请专家支招。居民聘请活跃在日本废弃物对策第一线的专家组

成技术研讨委员会（委员长是早稻田大学教授永田胜也）。从1997年8月到1999年5月期间，技术研讨委员会召开了两次专家会议，形成了有关“废弃物熔化处理设施建设规划以及保护周边环境”的对策报告。此后，香川县接受建议，宣布将废弃物处理设施修建在临近丰岛的直岛铜精炼工厂用地上。1999年9月到11月召开了第三次技术研讨委员会，探讨在直岛处理废弃物的可行性，同时举行了针对直岛町民的相关说明会。2000年3月，直岛町宣布接受废弃物处理设施建设方案。总之，在废弃物处理设施选址问题上，由专家组成的技术研讨委员会发挥了重要作用。当然，相关委员会的所有会议，当事居民和辩护团均派代表出席，他们在与聘请的科学家顾问进行协商的同时，对会议内容进行监督并发表了相关意见。

三是群众参与功不可没。为了让真相大白于天下，赢得人们的同情，丰岛居民在向政府有关部门提出经济赔偿的同时，还频繁拜访当地的议员、立法会代表、县政府工作人员等。他们有的进行游说，有的静坐，有的递交请愿信。比如有几位老年居民，轮流去县政府门口静立，身上写着“恢复家园”的标语，同时向行人散发传单。还有9位年轻人曾开展“宣传长征”，他们身上穿着写有丰岛事件的标语，向沿途的公众宣传他们的意愿并寻求支持，他们8天走了316公里，经过5个城市，38个村镇，拜访了44位县议员。从1993年到2000年，污染仲裁会议一共开了36轮。凭着岛上居民永不放弃的执著精神，丰岛事件逐渐进入公众视野，这个人口稀少的小岛成为了话题的焦点。居民宣传的对象，也逐渐扩展到全县乃至全国。他们游说拜访的人，也从县议员变成了国会议员。他们在香川县各处举办了100场介绍会，向各地的民众面对面地讲述丰岛的故事。为了邀请更多人参加介绍会，他们在最热的天气里挨门挨户发传单，给几百个社区的居民打电话。很多居民利用周末时间，自己掏钱出海到外面去进行宣传活动。他们还到东京银座这个城市消费主义的大本营开展处理废弃物的游行活动，告诉人们丰岛事件不只是一个小岛的悲剧，而是整个日本濑户内海的悲剧。

4. 案件对法制的影响

丰岛案件被新闻媒体作为焦点开始关注是在20世纪90年代。当时，在日本各地发生了很多废弃物非法投弃事件和工业废弃物不当处理事件。同时，反对废弃物处理厂规划的居民运动也在日本全国各地兴起。日本在

1970 年制定了《废弃物处理及清扫法》（简称《废弃物处理法》），该法将废弃物分为“一般废弃物”与“工业废弃物”，并分别建立两类废弃物的处理系统。同时设定废弃物处理标准、维持管理标准等；对废弃物处理业，采取许可制，对于废弃物处理设施则采取申请制。法律总是随着社会生活的发展一步步地成熟和完善起来的。随着社会的发展，《废弃物处理法》显然已经不能有效发挥作用了。1997 年，日本大幅修改了《废弃物处理法》，为实现加强废弃物处理设施的规范化和加重对非法投弃的处罚的目的，将罚金由此前的 300 万日元提高到 1 亿日元。在丰岛案件最终调解达成一致的 2000 年，日本又一次对《废弃物处理法》进行了修订，在追加废弃物处理业的许可撤销要件和加强对排出产业废物业者限制等方面作了新的规定，处罚则由此前的 3 年拘役提高到 5 年拘役。同年，《推进循环型社会形成基本法》随之制定。2002 年，作为针对机动车废弃物的拆解碎片的对策，有关报废机动车资源再生的法律也制定出台。可以说，丰岛案件对国家有关废弃物法制的完善产生了巨大的影响。

5. 案例点评

日本是一个工业大国（工业产值占国民生产总值的 80% 以上），每年约产生 4 亿吨工业废弃物，[①] 如何有效地再利用和处理好这些工业废弃物是日本政府一件十分棘手的事情。丰岛产业废弃物非法投弃案件中所涉及的事件正是因产业废弃物处置不当导致的纠纷。日本公害等调整委员会在调解过程中，不是采取“和稀泥”或“各打五十大板”的方法，而是本着对事实负责，对当事人负责的态度进行了大量的调查取证，特别是委托相应部门的专家对于土壤的污染、水质的污染进行了鉴定，同时，还邀请了有关部门的专家就产业废弃物的处理途径、方式以及所需的经费等方面进行了评估。通过大量科学的权威鉴定，申请人与被申请人之间的分歧逐步减少，从而为本案的最终调解奠定了扎实的事实基础。可以说，丰岛产业废弃物非法投弃案是日本最大且最著名的产业废弃物公害案件，也是日本公害等调整委员会处理的一件较为圆满的调解案件。

① 范连颖、卢欣：《日本循环经济探析》，《日本研究》2006 年第 2 期。

第六章

企业危机管理

一般说来，企业危机是指所有可能给企业信誉及生产经营带来负面影响且具有不确定性的事件。企业危机管理则指企业决策者和组织所采用的防范及应对危机事件发生的方法。在日本，根据企业危机产生原因的不同，大致分为社会危机、经营危机和事故灾害危机等三种类型（参见表6—1）。

表6—1　　日本企业危机的类型

类型	损失程度		
	大	中	小
社会危机	内乱战争、景气变动、市场需求变化	税法变更、股价和汇率变动	诱拐人质、黑社会
经营危机	产品责任、产品召回、经营紊乱、环境污染、消费者信息泄露	废品再利用、传染病、客户破产、评级下跌	职工营私舞弊、侵犯隐私
事故、灾害危机	放射线污染、地震灾害、火山喷发	航空事故、计算机病毒、网络攻击	交通事故、灾害事故、洪水、失盗

资料来源：[日]『ダイヤモンド』，2001年8月26日。

日本最早关注企业危机管理的是关西大学龟井利明教授，他从20世纪60年代初开始对日本高速增长情况下接连发生的企业倒闭事件进行分析研究，认为企业倒闭的原因在于没有对企业危机进行科学管理，

缺乏防灾和环境对策。[①] 70 年代，亀井利明提出“经营管理型以及经营战略型危机管理”理论，受其影响，一些企业开始设立危机管理部门和配置危机管理专职人员。[②] 应该说，日本将企业危机真正引入企业管理领域是在 1995 年阪神・淡路地震之后，换言之，地震让企业懂得了经营必须与防灾对策相结合的深刻道理。[③] 1995 年，日本以阪神大地震为契机设立“危机管理体系标准研讨委员会”，该委员会先后制定了“标准情报 TR Z0001‘危机管理体系’”（1995 年 8 月）和“标准情报 TR Q0001‘危机管理体系’”（1997 年 9 月）两个规范，其目的是提高企业危机管理的能力，并在危机应对过程中采取最优的对策。1998 年 10 月“危机管理体系标准研讨委员会”更名为“危机管理体系标准委员会”，并于 2001 年出台了作为企业危机管理指针的“JIS Q2001 构筑风险管理系统指南”，为企业有效规避风险和应对各种危机提供了有力的保障。

进入 21 世纪以来，世界范围内的企业危机管理理论不断得到丰富和发展。其中，业务持续管理（Business Continuity Management，BCM）作为企业危机管理的一种新模式，引起各国政府和企业界的高度关注。特别是“9・11 事件”发生后，业务持续管理（BCM）更成为国外危机管理模式研究中引人注目的一个热门议题。美国、英国等国家纷纷对本国企业应对突发事件以及业务持续运作的能力进行重新评估，先后制定了政府和企业的业务持续管理指导方针和业务持续计划（BCP）。与此同时，国际标准化组织（ISO）也加紧了对有关业务持续计划的国际标准进行审议的脚步，预计在 2012 年，有关业务持续管理和业务持续计划的内容将会成为新的国际标准。

与欧美国家相比，日本对业务持续管理的认知和实践起步较晚，但由于政府高度重视，且起点高，投入大，目前已在制定业务持续管理指导规范、建立业务持续管理行业标准和实施业务持续计划（BCP）等方面取得显著进展。也正因如此，日本的企业危机管理进入了新的阶段。

---

① 参见李景平等《非平衡态企业危机及其管理》，《中国软科学》2002 年第 2 期。

② 情報マネジメント用語事典：ERM（enterprise risk management），http：//www. atmarkit. co. jp/aig/04biz/erm. html。

③ 指田朝久：「最近の企業危機管理事例の教訓」，TRC EYE Vol. 4，2000 年 10 月。

第一节　业务持续管理的国际比较

企业作为全球经济活动的基本单元，每时每刻都可能面对各种自然灾害和人为灾难，因而对企业重要的业务系统实施持续性管理，确保企业在灾害发生时，能继续提供产品与服务，维护市场占有率，已成为世界各国政府和企业界的共识与追求的目标。

一　从“灾难恢复”到“业务持续”的嬗变

“业务持续”（Business Continuity，BC）的概念最早源于美国出现的“灾难恢复”（Disaster Recovery，DR）[①] 一词。20 世纪 50—60 年代，随着计算机技术的兴起，企业的大部分业务开始依赖于计算机信息应用系统的安全运行。然而，由于计算机本身的复杂性和脆弱性导致业务数据丢失的事件屡有发生。灾难恢复正是基于自然灾害或人为操作失误可能给企业信息应用系统造成故障或瘫痪的基本判断而提出和付诸实践的。当时美国的许多企业，特别是金融机构，为了防止由于信息系统运行故障而导致数据丢失，开始定期将重要文件和数据备份到企业自建的替代站点。到了 70 年代，在信息技术迅速普及的背景下，企业逐步意识到计算机中断有可能对企业关键业务造成严重冲击，因此各企业针对涉及计算机系统正常运行的硬件、软件平台与网络架构进行单点故障的分析，并采取了相应的冗余措施，以减少因业务中断给企业带来的损失。70 年代末期，美国出现了一些专门提供数据备份服务的商业恢复中心，它们通过外包合同的方式，帮助企业制订灾难恢复计划，即为企业提供计算机运行中断后的灾难恢复服务。由于灾难备份外包具有节省投资，拥有专业化队伍和完善的服务管理，能快速提供灾难备份服务，具备高等级的灾难备份中心及完整灾难备份服务体系等特点，因此，美国的银行等金融机构纷纷采用了灾备外包的方式。到了 80 年代，随着灾难恢复应用系统在企业管理与运营中扮演的角色越来越重要，以及行业用户对灾难备份认识逐渐加深，美国灾难备份市场的规模不断扩大，仅灾难备份服务商就达数百家之多。此外，为

① 所谓灾难恢复是指利用技术和管理手段，确保在灾难发生后，企业的关键数据、数据处理系统和业务可以恢复，其最终目的是保证在灾难发生后的指定时间内恢复既定范围的业务。

了进一步降低由于自然灾害或其他物理性破坏造成的损失，一些大型金融机构还在远离主中心的其他地区，建立起专门用于备份数据存储的“异地备灾中心”。1983 年，美国货币监理署（OCC）要求所有金融机构制订“灾难恢复计划”（DRP），从此，灾难恢复被政府纳入到规范化管理的轨道。1989 年，美国联邦金融机构研究委员会（FFIEC）要求金融机构在灾难恢复中引进计划、实施、检查和处理（PDCA）工作程序，强调对灾难恢复计划进行循环、动态的测试、修改和演练。进入 90 年代，随着计算机技术的迅速发展，多数企业开始将以大型机为代表的集中计算模式转向以 PC 机（个人电脑）为代表的分散计算模式。这种计算环境的动态演化给灾难恢复产业带来深刻影响，同时也赋予了灾难恢复更深、更广的含义。应该说，内涵的急剧变化使灾难恢复具有了保障业务持续（BC）的功能，其结果是，“灾难恢复”逐渐被“业务持续”一词所取代。①

所谓业务持续是指，发生灾害时，不停止重要业务。即使业务活动发生中断，也要在规定的恢复时间内，重新开展重要业务。业务持续与传统的灾难恢复的主要区别在于，前者强调的是关键业务经得起各种突发事件的影响，即无论发生任何意外事件，组织的关键业务也不能中断；而后者强调在灾难发生时和灾难发生后所应采取的行为，如灾难造成计算机中断，组织将如何去恢复主要的计算机服务。显而易见，业务持续比灾难恢复的内涵和外延更宽泛，它不再是那种传统的对付自然灾害的应急响应措施，已成为企业战略层面重要的管理内容之一。在 2000 年“计算机千年问题”和 2001 年“9・11”事件中，“业务持续”的理念得到进一步验证，业务持续管理也因此成为世界各国政府共同关心的热门话题。

二　业务持续管理的含义与实施背景

1. 业务持续管理（BCM）、业务持续计划（BCP）的含义

按照英国标准协会（BSI）《业务持续管理指导方针》（PAS56 Guide to Business Continuity Management）的定义，业务持续管理（BCM）是一套整体化的管理过程，它通过识别威胁组织的潜在冲击，构建具有灾难恢

① ［日］小林誠監修：『事業継続マネジメント（BCM）構築の実際』，東京：日本規格協会，2007 年 2 月，第 19 頁。

复和应对能力的标准框架，保护利益攸关方的利益、信誉、品牌以及价值创造活动。具体地讲，业务持续管理（BCM）是通过风险分析、业务影响评估（Business Lmpact Analysis）、确定核心业务、设定目标恢复时间（Recovery Time Objectives）、制订业务持续计划、教育培训、检查修订等措施，达到业务（事业）持续运营目标的战略管理手段。业务持续管理通过制订业务持续计划（Plan）、实施与应用（Do）、检查与修正（Check）、评估与修订（Act）的所谓 PDCA（计划、实施、检查和处理）循环路径（参见图 6—1），建立一个完善的管理机制，有效阻止或抵消突发事件给企业经营造成的威胁，确保企业在核心业务或服务中断时，能够迅速恢复核心业务的正常与持续运作。其价值在于能够降低潜在的经济损失，保护企业股东的利益、企业的名誉和品牌，树立顾客和董事对企业的信心，确保合作伙伴的长远利益。应该说业务持续管理是一个广义的概念，它涵盖了风险管理、应急管理、计算机灾难恢复、设备管理、供应链管理、环境管理、危机管理、人力资源等内容。

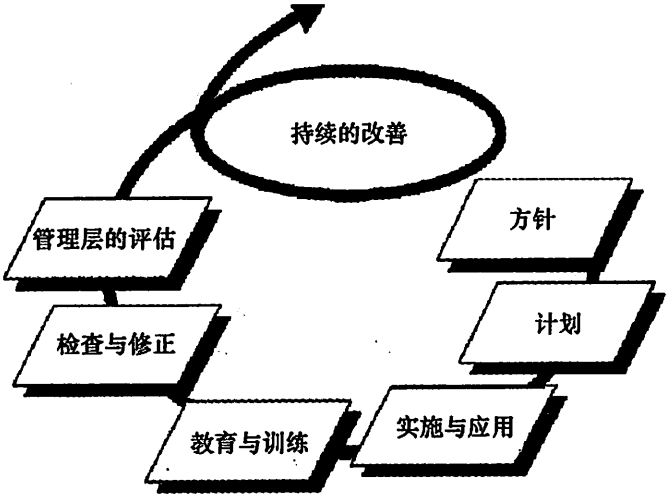


图 6—1　业务持续管理的 PDCA 循环路径

所谓业务持续计划（BCP）是一个可视化的操控程序，它事先分析企业潜在的各类威胁，并通过制定和实施一系列灾备措施，确保企业在突发事件中能够迅速恢复关键业务，从而保证企业整体业务的持续性运营。业务持续计划是实现业务持续管理的基础环节和重要保障。如图 6—2 所示，

当灾害发生后，企业的产品供应能力明显下降，毫无准备的企业由于恢复业务的时间长，有可能导致业务萎缩甚至企业倒闭。相反，事先制定了业务持续计划的企业，不仅确保了关键业务在“目标恢复时间”内重新启动，还百分之百地恢复了产品供应，从而保全了企业的形象、客户以及市场占有率。

业务持续计划（BCP）与传统灾害对策的主要区别在于，一般防灾计划的最终目标是在灾害发生时保护人的生命财产和设施的安全。而业务持续计划是在传统的防灾对策的基础上，还关注灾害发生时“应该优先恢复哪些关键业务”，这些关键业务“在多长时间内可以恢复到什么程度”，并以此来制定具体对策。①

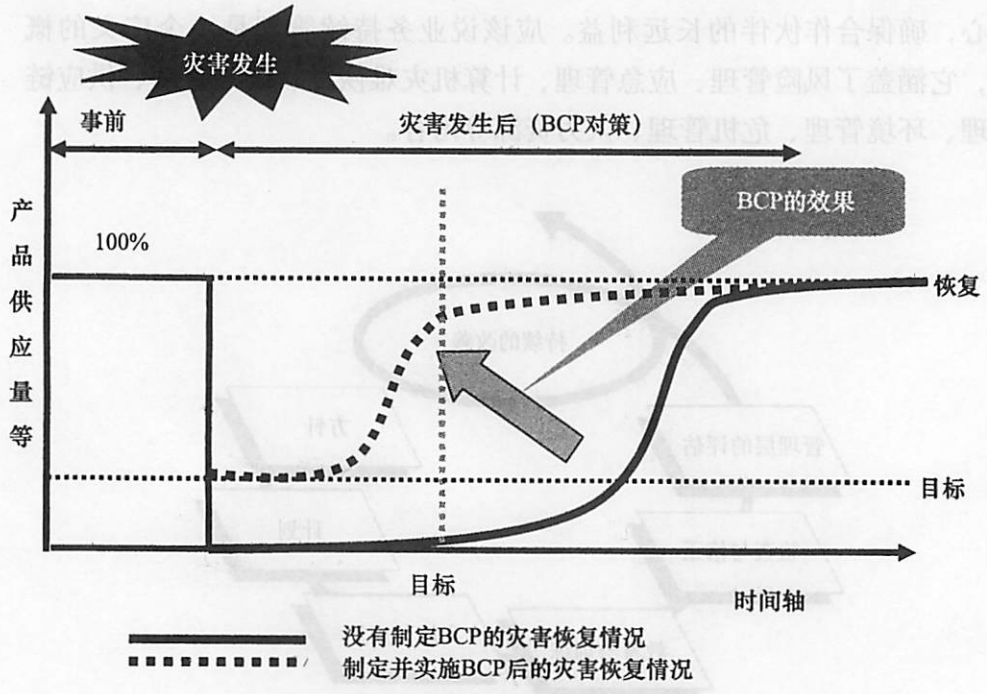


图 6—2　业务持续计划（BCP）的目标

［日］大泉光一：『危機管理学総論』，東京：ミネルァ書房，2006 年 11 月，第 160 頁。

① ［日］東京海上日動リスクコンサルティング（株）編：『事業継続マネジメント』，同文館，2006 年，第 31 頁。

2. 实施业务持续管理的背景分析

业务持续管理日益受到各国政府和企业界的关注，有其特定现实的背景：

（1）各种形式的“天灾人祸”，严重威胁着人类的安全与企业的生存发展。进入21世纪，世界范围内出现了一系列重大危机，从“9·11”事件到“非典”疫情，从印度洋地震海啸到“卡特里娜”飓风灾害，从莫斯科大停电到伦敦地铁爆炸，从美国次贷危机到中国的低温雨雪冰冻灾害……各种突发性灾害事件不仅威胁着社会的稳定，也给企业带来巨额的财产损失。据互联网数据中心（IDC）的调查显示，在2000年以前的10年间，美国发生过灾难的公司中，有55%马上倒闭；剩下的45%的公司中，有29%的公司因为数据丢失造成业务无法持续，也在两年之内破产；真正生存下来的仅占16%。国际调查机构加特纳集团（Gartner Group）的数据也表明，在经历大型灾难而导致系统停运的公司中有2/5再也没有恢复运营，剩下的公司中也有1/3在两年内破产。[①] 世界各国的事实表明，传统的业务管理方法及流程，在遭遇灾难事件时常常不堪一击，甚至可能随时崩溃。因此，从业务持续性规划、容灾备份、信息和网络安全等方面出发，建立企业的业务持续管理机制已是一个刻不容缓的任务。

（2）现代企业对信息技术的高度依赖，使企业的经营面临更大的风险。信息技术的高度发展大大提高了人类的生活水平，信息技术与企业的紧密结合，使企业的经营效率和市场竞争力获得了极大提升。可以说，信息技术已经成为众多行业、企业和部门赖以生存、竞争和发展的基础。然而，信息技术就像一把双刃剑，它在给人类带来巨大福祉，给企业带来可观利益的同时，也潜藏着对人类社会以及企业经营活动的各种威胁。对很多企业来说，计算机系统故障将导致关键业务的中断，而关键业务的中断往往会使企业付出昂贵代价。尤其是对那些完全依赖于大量数据系统的行业来说，系统宕机带来的损失以及负面效应更是不可小觑。据美国加州市场调研公司对美国8个金融行业宕机（业务中断）1小时的成本测算显示，各行业造成的损失从1.5万美元到650万美元不等，平均损失为120万美元。其中，经纪业运行损失达650万美元；信用卡销售认证系统损失

① 汪琪：《三种模式保障业务连续性》，载《中国计算机报》2004年6月7日。

260 万美元；自动取款机（ATM）费用损失每小时 14500 美元。①

（3）建立企业内部控制体系，实施风险与危机管理，已经成为发达国家治理公司的重要手段和企业可持续发展的关键。内部控制发生问题，很容易导致企业经营效率低下、风险暴露和信息失真，进而导致企业和股东价值受损。相反，良好的内部控制对于企业改善管理、提高信息披露质量、降低企业风险有着重要意义。2002 年，美国出台了《萨班斯—奥克斯利法案》（即 SOX 法案），对上市公司的信息披露、内控机制以及义务与责任提出了更严格的要求。业务持续管理的目的是防范和控制企业风险，提升企业价值，而这与加强企业内部控制的目标是一致的。

（4）随着企业向全球市场的进一步渗透，供应链管理（Supply Chain Management，SCM）的风险性不断增强。随着全球经济一体化进程的加快，产品和技术生命周期越来越短，企业之间的竞争也逐步转变为供应链之间的竞争。然而，供应链面临着自然环境、社会环境以及经济环境等诸多风险。具体地说，供应链上的任何一个节点企业出现问题，都可能波及供应网络中的其他企业，进而影响整个供应链的正常运作。因此，是否拥有应对灾难事件的业务持续计划，是否引入有效的业务持续管理机制，已经成为一些发达国家政府机构与企业选择合作伙伴或供应商的一个必要条件。换言之，只有供应链中的全体贸易伙伴共同承担起“业务不中断”的责任，才能使客户实现最低的供应链费用，为客户、消费者带来更大的价值。

三　英、美两国业务持续管理现状

进入 21 世纪以来，各国有关业务持续管理的研究取得了长足的发展，尤其是美、英两国已经走在世界的前列，并呈现出诸多新的发展趋势。

1. 美国的业务持续管理

隶属于美国国土安全部的联邦紧急事务管理局（FEMA）是专门负责各种大型灾害、突发事件的预防、监测、救援、恢复以及协调指挥的领导机构。2001 年“9·11”事件后，美国政府重点加强了业务持续管理机制的建设。2004 年 6 月，联邦紧急事务管理局作为业务持续管理的实施主

① 张群英：《永不停顿的航程——业务连续性的概念及外延》，载《网络世界》2003 年 7 月 7 日第 23 期。

体，颁布了联邦准备规章《Federal Preparedness Circular（FPC65）》，该法律要求总统府以及各政府机构迅速制订业务持续（Continuity of Operations；COOP）和灾难恢复（DR）计划；明确规定各部门行政长官具有“制订、测试以及演练本部门业务持续计划”的责任义务。与此相关，美国各州政府也制定了本地区的业务持续计划。如华盛顿特区的《产业紧急事态管理计划》、得克萨斯州的《保护信息资源办法》以及佛罗里达州德瑞海滩市的《管理信息系统企业科技计划》等。值得一提的是，美国的一些非营利组织（NPO）响应政府的倡导，纷纷制定出具有相当前瞻性和可操作性的 BCM 标准。如 2004 年，美国国家消防协会（NFPA）出台的《灾害事故/应急管理及业务持续计划标准 2004 年版（NFPA1600 “Standard on Disaster/Emergency Management and Business Continuity Programs 2004 Edition”）》被联邦紧急事务管理局所采用，并作为国家标准向政府机关以及企业广泛推广。[①] 此外，美国联邦储备委员会（BOARD）、财政部金融管理局（OCC）、证券交易委员会（SEC）等机构也为美国金融行业的业务持续管理建设制定了相应的指导方针和管理条例。

2. 英国的业务持续管理

业务持续管理是英国危机管理工作的一个重要方面，在《国内紧急事务状态法 2004》（The Civil Contingencies Act 2004）中明确规定开展业务持续管理是一类处置者（Category1 Responders）的法定职责，同时鼓励二类处置者（Category2 Responders）和大型工业企业开展此项工作。[②] 2003 年 4 月，英国标准协会（BSI）以英国业务持续协会（BCI）编制的《Business Continuity Management：Good Practice Guidelines，2002》（业务持续管理：最佳实践指针）为蓝本，颁布了《PAS（Publicly Available Specification）56；Guide to business continuity management》（业务持续管理指导方针），为企业构建业务持续管理体制提供了重要参考。2005 年 7 月 7 日，英国发生的伦敦地铁连环爆炸案，给社会经济带来重大损失，同时也加快了英国业务持续管理标准化的进程。2006 年 11 月，全球标准的领导者英国标准协会（BSI）推出了有关业务持续管理的国际标准

① ［日］東京海上日動リスクコンサルティング（株）编：『事業継続マネジメント』，東京：同文舘，2006 年 12 月，第 37 頁。

② 国务院应急办赴英培训考察团：《英国应急管理的特点及启示》，载《中国应急管理》2007 年第 7 期，第 57 页。

BS25999。BS25999 分为两部分，BS25999－1 是作为参考手册，说明业务持续管理的要点，而 BS25999－2 则是说明业务持续管理第三方认证的要求（2007 年 11 月正式发布）。BS25999 作为全球第一个业务持续管理的国际标准，不仅为企业组织提供了实践业务持续管理的一个完整的遵循规范，而且还成为科技制造、信息、金融等基础支撑行业的认证标准。

值得一提的是，2011 年，英国标准协会又推出了危机管理新标准——PAS200。PAS200 是针对难于预测，且对企业产生严重影响的复合型危机（如集地震、海啸、核泄漏、停电、供应链中断于一体的东日本大震灾和英国的暴动等紧急事态）开发的新对策。据英国标准协会介绍，2012 年伦敦奥运会的反恐等安保问题也进入了 PAS200 的视野。①

四　英、美两国业务持续管理的特点分析

通过对各国业务持续管理现状的考察，大致可以归纳出如下三个特点：

第一，以政府为主导，注重业务持续管理标准化建设。

国外有关业务持续管理体系的建设始终是在政府主导下进行的，而取得业务持续管理成功的关键则是注重业务持续管理标准化建设。在推进业务持续管理的过程中，各国政府建立健全了业务持续管理建设的战略管理机构、组织协调机构和办事机构，确保业务持续管理顺利实施。美国联邦政府授权国土安全部旗下的紧急事务管理局（FEMA）为美国业务持续管理的支撑机构，负责监督有关业务持续管理的政策、标准、规范和指导方针的执行情况；英国的紧急事态管理局负责提供业务持续管理战略和政府管理方面的咨询。“9·11”事件后，美国政府更是大大加强了业务持续管理标准的建设，而英国的业务持续管理标准也正在完善之中。

第二，业务持续计划（BCP）的国际标准化进程不断加快。

目前，许多国家和地区都在制订自己的业务持续计划标准，如何集各家之所长，编制出各方共同认可的业务持续计划标准规范，是一个国际性的难题。鉴于各国对业务持续管理研究不断升温的现状，国际标准化组织

① 「英国で新たなクライシスマネジメント規格 PAS200」，『リスク対策．COM』，2011 年，Vol. 28，p. 74。

（ISO）加快了制定有关《应急准备和业务持续》国际标准的进程。作为协调各国标准化工作的 ISO，现在共有 3041 个各类技术机构，包括 193 个技术委员会。其中，编号为 223 的技术委员会（ISO/TC223）负责业务持续计划（BCP）的国际标准的制定工作。2006 年 4 月在意大利的佛罗伦萨召开了“突发事件应对国际专题研讨会”，通过了《突发事件应对国际专题协定》。此外，在审议业务持续计划国际标准过程中，美国、英国等国向会议提交了本国的业务持续计划指导方针和标准，反映出发达国家在参加业务持续计划国际标准化活动中争夺主导权、占领制高点的竞争态势。预计在今后 2—3 年内国际标准化组织将完成业务持续计划国际标准的制定工作，届时，业务持续计划国际标准有可能像 ISO9000 那样进行第三方认证。因此，是否建立业务持续计划标准体系将成为企业能否进入全球供应链的必备条件。

第二节　日本的业务持续管理

一　日本对业务持续管理与业务持续计划的理解

业务持续管理的英文为“Business Continuity Management”，但在日语中通常被译为“事业继续管理”（事业继续经营）或“业务继续管理”。前者着眼于“通过业务持续管理最终应该达到的目的（企业和事业的永续）”，后者主要着眼于“业务持续管理计划中所分析和应对的具体‘业务’”。①

关于“业务持续管理”与“业务持续计划”的定义，至今在学术领域尚未有一个公认的说法，这主要归咎于各国对其的理解不尽相同。从笔者掌握的现有资料来看，目前，在日本国内有以下几种类似的表述：

山村武彦认为，业务持续管理是“当企业遭遇灾难事故时，为保证业务的持续性以及不再次陷入危机而在较短时间内采取的各种恢复、重建业务的对策。它是一套规划、实施，评估以及风险控制的管理流程”。②

小林诚认为，业务持续管理可以定义为“确认关键性业务以及影响

---

① KPMGビジネスアシュアランス（株）：『事業継続マネジメントの構築と運用の実践』，日科連出版社，2006 年，第 8 頁。

② 山村武彦：『企業防災危機管理マニュアルのつくり方』，金融財政事情研究会，2006 年，第 22 頁。

业务持续的威胁，拟定灾害发生时确保核心业务持续运作的计划（BCP），以及为发挥业务持续计划功能和灾难对策而采取的教育训练、维护更新的管理过程”。①

原田泉认为，追求业务持续的计划被称为“业务持续计划”（BCP），将制定、执行、修正业务持续计划的战略性的运营称作“业务持续管理”（BCM）。②

大泉光一认为企业的业务持续计划是“即使在由于地震和恐怖活动等突发事件引起的业务中断的情况下，在尽可能短的时间内，重新开启重要业务的经营战略。业务持续计划的基本概念包括：（1）确保事业持续；（2）控制时间和费用，把灾难造成的影响降到最低；（3）确立组织机构；（4）控制业务风险；（5）迅速复原重要业务”。③

二　日本重视业务持续管理的背景

（1）频发的自然灾害，使企业的经营环境变得更加脆弱和复杂。

日本是世界上最容易遭受自然灾害的国家之一。多样、频繁的地震、洪水、飓风等自然灾害不仅给日本国民的生命财产带来损失，还严重威胁着企业的生存环境。例如，1995 年日本发生的阪神大地震给企业造成 2 兆 5400 亿日元的存货损失和 2 兆 6000 亿日元的流通损失。④ 2011 年 3 月东日本大地震造成区内汽车生产厂家相继停产，导致全国运输机械工业环比下降 46.7%（其中，汽车产量下降 54.2%、汽车零部件下降 42.1%）。据统计，2011 年 3 月日本全国的工业产值环比下降 15.5%，超过 1995 年阪神大地震的 2.6%。⑤

（2）现代企业对信息技术的高度依赖，使企业的经营面临更大的风险。

信息时代把企业和信息技术日益紧密地结合在一起，信息技术的发

---

① 小林誠：「事業継続マネジメント（BCM）構築の実際」，日本規格協会，2007 年，第 15 頁。

② 原田泉：「企业的危机管理」，新危机管理国际标准“BCM”研讨会演讲，2007 年 9 月 7 日。

③ 大泉光一：「危機管理学総論」，ミネルウア書房，2006 年，第 160 頁。

④ ［日］「日本経済新聞」，1995 年 6 月 28 日。

⑤ ［日］「震災前後の我が国製造業の生産及び輸出の状況」，「通商白書」，2011 年 7 月。

展，使企业的经营效率和市场竞争力获得了极大提升。可以说，信息技术已经成为众多行业、企业和部门赖以生存、竞争和发展的基础。然而，信息技术在给企业带来巨大利益的同时，其潜在的威胁也随之而来，那就是计算机系统运行中断而导致关键业务的中断，而关键业务的中断往往会造成企业的客户流失、股价下跌、丢掉市场机遇、丧失生产能力、公众形象和声誉受损。据统计，当出现灾难时，约50%没有业务持续计划的企业竞争力将遭到损害，43%遭受严重数据损失的企业再也不能开业。根据行业不同，每小时计算机停机时间的收入损失从33万美元到280万美元不等，平均损失为101万美元（参见表6—2）。

表6—2　　计算机停机所带来的直接损失额

停机时间	零售业	金融业
14天	无法预测	无法预测
182小时（8天）	975万美元	30亿美元
127小时	680万美元	20亿美元
73小时	390万美元	12亿美元
36小时	195万美元	5.67亿美元
3.5小时	19.5万美元	5800万美元

资料来源：［日］谷井成吉：『コンピュータシステム災害復旧の対策』，ダイヤモンド社，2006年，第12頁。

（3）履行企业的社会责任（CSR）已经成为世界企业的时代潮流，也是企业实现业务持续发展的必然选择。

21世纪的国际社会更加呼唤企业自觉履行社会责任。国际评估体系也把企业对利益相关者的负责程度，以及企业对它们所处的市场、社会和环境的实际影响作为衡量企业社会责任行为的标准。从企业的社会责任与业务持续的关系来看，当灾害发生时，企业如果能以最快的速度恢复关键的供水、供电以及商品供应和服务，不仅可以维护社会经济秩序的稳定，树立企业的良好形象，而且还保护了股东、员工、消费者、供应商等的利益。反之，将会给当地经济乃至就业带来深刻影响。值得一提的是，当今欧美国家已经把企业是否履行社会责任，是否拥有应对灾难事件的业务持续计划，是否引入有效的业务持续管理机制作为选择合作伙伴的一个必要

条件。

三　日本推进业务持续管理的过程和特点

1. 推进业务持续管理的过程

日本对业务持续（Business Continuity）的关注最早可以追溯到20世纪70年代末期，然而对业务持续管理真正意义上的推广实施则是在近几年。如表6—3所示，从1977年到1995年，主要是以维护计算机系统的安全为重点，各省厅分别制定了如“电子计算机系统安全对策基准”等多项指导方针。1996年，日本通商产业省对“系统监察基准”进行全面修订，使其成为日本最早规定数据替代处理与灾害恢复的基准。日本金融情报系统中心（FISC）也制定了“金融机构等紧急时应对计划纲要”，涉及紧急情况下的应对计划和运用基准等内容。但是，从这十年间日本政府制定的基准或对策中不难看出，其对象基本限于信息系统的安全问题，而忽略了从业务持续角度考虑控制风险和应对灾害。进入21世纪后，针对计算机“千年虫”问题，日本总务省修订了“情报通信系统网络安全·信赖基准”，增加了“完善危机管理计划”的内容。2001年美国发生“9·11”恐怖袭击事件，位于纽约贸易中心附近的美林国际投资集团公司由于事前按照业务持续计划建立了数据备份和远程容灾系统，1周内就在其他地方恢复了业务，成功将损失降到最低限。以此为契机，日本企业开始关注业务持续管理和业务持续计划。[①] 2002年3月，日本银行公布了“假定金融机构据点受灾的业务持续计划方案”；4月，情报处理开发协会（JIPDEC）出台了日本有关业务持续管理（BCM）的第一个规定——“情报安全管理体系（ISMS）适用性评价制度”。[②]

2002年12月，日本内阁府设立了由防灾担当大臣主持的“企业与防灾研讨会议”，该会议于2003年4月发表了《企业与防灾——今后的课题与方向》的报告，其中在“企业的风险管理”部分，指出“完善制定业务继续计划（BCP）环境”的重要性，这被看作是日本从国家层面推进业务持续管理的标志。2003年7月，日本银行制定了指导性文件——

---

① 日本政策銀行:『事業継続管理（BCP）を巡る動向と今後の展開』，2006.3，第1頁。

② 小林誠:『事業継続マネジメント（BCM）構築の実際』，日本規格協会，2007年，第24頁。

表 6—3　　1977—2004 年日本关于情报的安全基准

年份	名　称	主管官厅（原名）
1977	电子计算机系统安全对策基准	通商产业省
1985	系统监察基准	通商产业省
1986	设置计算机系统及通信系统的建筑物安全对策基准	建设省
1987	地方自治体计算机安全基准	自治省
1989	情报系统安全对策指导方针	总务厅
	计算机病毒等黑客对策指导方针	警察厅
1995 年阪神・淡路大地震		
1995	情报系统安全对策基准；计算机病毒对策基准	通商产业省
1996	计算机黑客对策基准；系统监察基准（修订）	通商产业省
	金融机构等紧急时应对计划纲要	日本金融情报系统中心
	情报通信系统网络安全・信赖度基准	邮政省
1997	关于情报处理服务业情报系统安全对策实施事业所认定制度的基准	通商产业省
	情报系统安全对策指导方针	警察厅
2000 年计算机“千年虫”问题		
2001 年	修订“情报通信系统网络安全・信赖基准”	邮政省
	金融机关等紧急时应对计划指南书	日本金融情报系统中心
2002 年	情报安全管理体系（ISMS）适用性评价制度	情报处理开发协会
2003 年	情报安全综合战略	经济产业省
2004 年	系统监察基准（再次修订）	经济产业省

资料来源：［日］小林誠：『事業継続マネジメント（BCM）構築の実際』，日本規格協会，2007 年，第 24 頁。

《关于完善金融机关的业务持续体制》。金融厅也分别制定了《面向主要银行的综合监督指针》（2006 年 3 月）和《面向中小地域金融机关的综合监督指针》（2006 年 4 月），对制定业务持续计划和紧急应对计划提出了具体要求。2003 年 9 月，日本在中央防灾会议下面设立了“关于运用民间和市场的力量提高防灾能力专门调查会”，2004 年 10 月，该调查会

发表“充分发挥民间和市场力量的防灾战略基本提案”，其中包括业务持续计划的指导方针、企业防灾能力评价方法以及支援创建防灾街区的政策等内容。

2004 年 10 月 23 日，日本新潟县中越地区发生里氏 6.8 级强烈地震，造成重大的生命财产损失。从企业损失的调查结果来看，制定了业务持续计划的企业其受害程度要明显低于没有业务持续计划的企业，业务持续计划事实再次证明了的重要性。①

应该说，从 2004 年起，日本对业务持续管理的研究和推广应用进入到一个实质性发展阶段。如 2005 年 3 月，日本经济产业省在“企业情报安全管制研究会”上提出对计算机产业实施业务持续计划的建议。2005 年 7 月，日本政府对“防灾基本计划”进行修订，明确写进了“制定业务持续计划是企业防灾工作的重要一环”的内容。2005 年 8 月，隶属于日本中央防灾会议“关于运用民间和市场的力量提高防灾能力专门调查会”的“企业评价与业务持续工作小组”编制了《业务继续指导方针第 1 版》。此外，经济产业省商务情报局、中小企业厅事业环境部也分别制定了《业务继续计划（BCP）制定指导方针》（2005 年 8 月）和《中小企业业务持续计划制定运用指导方针》（2006 年 2 月）。2006 年 3 月，日本金融情报系统中心（FISC）再次修订了《金融机关等紧急时应对计划指南书》。应该讲，在信息服务产业，日本早在 1981 年就开始规定了有关“情报处理服务业情报系统安全对策实施事业所认定基准”的认证制度。目前，日本根据国际标准化组织（ISO）“关于情报安全国际标准规范”（ISO/IEC 17799）的要求，又建立了情报安全管理体系（ISMS）认证制度，并在该体系中专门加进了“业务持续管理”的内容。为了适应业务持续计划的国际标准化趋势，2006 年 6 月 7 日，日本国会通过《金融工具与交易法》（Financial Instrument and Exchange Law），将日本版萨班斯—奥克斯利法案（J-SOX）列入法律。该法要求上市企业及其关联子公司充实会计监查制度以及强化企业内部控制，努力保障内部数据的安全可靠性，以达到业务持续的目的。

为了促进民间团体的业务持续事业，2006 年 3 月，日本成立了由 14 个行业组织参加的“企业等业务继续防灾评价委员会”。该委员会的工作

① 日本政策銀行：「事業継続管理（BCP）を巡る動向と今後の展開」，2006 年，第 6 頁。

内容包括：促进各行业团体开展业务持续事业，制订各行业的“事业继续指导方针”；研究业内信息交换的方法；研讨防灾报告等。2007 年 11 月，日本情报处理开发协会开始研讨“业务持续管理系统（BCMS）适用性评价制度”，其目的是提高日本业务持续管理的水平和信赖度。

2. 特点

综观日本业务持续管理与业务持续计划的发展历程，明显呈现出以下四个特点：

（1）通过各种形式的研究会，深化对业务持续管理理论的认知和研究。一方面，由政府出面组织省厅主管部门、学术界、企业界、民间有识之士，通过各种形式的研究会，对业务持续管理的理论及重要性进行研究，向国家和企业提出研究成果和决策建议，培养业务持续管理方面的人才；另一方面，联合有关社会力量，编辑出版刊物和有关图书资料，向有关部门及企业提供咨询服务，营造实施业务持续管理的环境和氛围（参见表 6—4）。

表 6—4　　日本政府有关业务持续管理的组织

机构	会议名称
经济产业省	企业情报安全方法研究会业务持续计划制定指导方针工作组
经济产业省	业务持续计划国际标准化委员会
中小企业厅	业务持续计划有识之士会议
内阁府中央防灾会议	关于运用民间和市场的力量提高防灾能力专门调查会企业评价与业务持续工作小组
内阁府中央防灾会议	企业等业务持续与防灾评价研讨委员会
（财）情报处理相互运用技术协会	高可用性系统技术委员会
（财）日本情报处理开发协会	管理系统评价研讨委员会情报安全部会
内阁府	关于促进业务继续计划制定对策研讨会

注：此表根据日文资料整理而成。

（2）借鉴国际经验，制定业务持续管理的国家标准。2004 年 6 月，日本规格协会以“业务继续管理指针”为题，翻译出版了英国标准协会（BSI）于 2003 年制定的《PAS56 业务持续管理指导方针（PAS 56 Guide

to Business Continuity Management)》。这是日本第一个关于业务持续管理的指导方针，它的出版对推进日本国内的业务持续管理研究及应用起到了积极作用。[①] 从2005年开始，日本政府各主管省厅分别制定和出版了一系列有关业务持续管理和业务持续计划的指导方针（参见表6—5）。值得一提的是，为了适应业务持续计划的国际标准化趋势，2006年6月7日，日本国会通过《金融工具与交易法》，将日本版萨班斯—奥克斯利法案（J-SOX）（企业改革法）列入法律（2008年4月1日开始实施）。该法中增加了很多保障业务持续性的相关内容，例如要求上市企业及其关联子公司充实会计监查制度以及强化企业内部控制，努力保障内部数据的安全可靠性，以达到业务持续的目的等。2009年11月，日本内阁府关于促进业务继续计划制定对策研讨会又出台了《业务继续指导方针（第2版）》。

表6—5　　日本政府有关《业务持续指导方针》等一览表

机构	内　容
内阁府中央防灾会议	2005年8月，《业务持续指导方针（第1版）》
经济产业省商务情报局	2005年8月，《业务持续计划（BCP）制定指导方针》
中小企业厅事业环境部	2006年2月，《中小企业业务持续方针制定运用指导方针》
行业团体金融情报系统中心	2006年3月，《紧急时应对计划制定指南书》
内阁官房情报安全中心	2006年9月，《重要基础设施安全基准等指导方针》
企业等业务继续及防灾评价研讨委员会	2007年3月，《业务持续指导方针（第1版）》说明书
内阁府关于促进业务继续计划制定对策研讨会	2009年11月，《业务持续指导方针（第2版）》

注：此表根据日文资料整理而成。

2011年12月，日本法人组织——英国标准协会日本支部（BSI groupJapanese）又翻译出版了英国标准协会最新推出的《危机管理新标准——PAS200》（日文版）。

① 日本情報処理開発協会：「事業継続管理（BCM）に関する利用ガイド」，2006年3月，第89頁。

（3）大、中型企业青睐业务持续计划（BCP）。业务持续计划可作为一种“先知先觉”的流程，它可以帮助企业确认影响业务发展的关键性因素及其可能面临的威胁。目前，日本越来越多的企业已经制订或正着手制订业务持续计划，据日本内阁府每年实施的“企业业务持续活动实际状况调查”结果显示，从2007年到2011年，大型企业的业务持续计划“已制定”比例从19%增加到45%。中型企业则由12%增加到21%。如果将“已制定”和“制定中”的比例相加，大、中型企业比例数值则分别从35%、16%增加到了67%和34%（参见表6—6）。

表6—6 日本大型、中型企业制定业务持续计划（BCP）情况（%）

企业	状况	2007年	2009年	2013年
大型	已完成	18.9	27.5	45
	制定中	16.4	30.8	26.5
	研究中	29.1	16.9	21.3
	小计	64.4	75.2	92.8
中型	已完成	12.4	12.6	20.8
	制定中	12.8	14.6	14.9
	研究中	8.8	15.0	30.7
	小计	34	42.2	66.4

资料来源：内閣府：『企業の事業継続の取組に関する実態調査』，2012年3月。

（4）积极参与有关业务持续计划国际标准的制定。“9·11事件”以及印度洋海啸、“卡特里娜”飓风等大规模灾害发生后，国际标准化组织（ISO）开始启动有关业务持续计划（BCP）的国际标准化制定工作。日本政府为了维护本国企业的利益，在参与业务持续计划纳入国际标准化的工作中，表现出很强的主动性和积极性。日本不仅在经济产业省内设立了以日本规格协会为事务局的“事业继续计划工作组”，而且于2005年8月出台了《业务继续计划（BCP）制定指导方针》，并在2005年9月召开的国际标准化组织（ISO）会议上，散发了该指导方针的英文资料，引起了有关国际组织及各国与会代表的重视。之后，日本政府在广泛听取企业

家、有识之士以及政府官员意见的基础上，于2006年2月中旬完成了日本关于业务持续计划（BCP）国际标准化草案。2006年4月，国际标准化组织在意大利的佛罗伦萨召开国际会议，讨论企业和自治体等有关“应急准备与业务持续性［Emergency Preparedness and Operational（Business）Continuity”］问题，日本与其他国家一起向大会提交了业务继续计划国际标准化建议案。

四　日本业务持续管理指导方针简介

近年来，为了让更多的行业、企业掌握世界上先进的业务持续管理与业务持续计划的发展趋势，提高企业应对灾难事故和各种风险的能力，日本政府在积极推广业务持续管理先进理念的同时，还借鉴欧美国家制定业务持续管理指导方针的经验，先后出台了一系列业务持续管理指导方针和行业标准框架。其目的在于，为企业经营者建立一个共识和准则，以便于企业参照实施执行。

1.《业务持续指导方针（第1版）——为了提高我国企业的减灾和灾害对应能力》

2005年8月1日，日本中央防灾会议下属的“运用民间和市场的力量提高防灾能力专门调查组”以及“企业评价与业务持续工作组”针对自然灾害（特别是地震）对企业的影响，制定了《业务持续指导方针（第1版）》。该指导方针的体例及框架参考了英美等业务持续管理规格的内容，其特点是：（1）以重大自然灾害——地震的发生为假设，探讨了开展事业继续活动的重要性。（2）在制定过程中，重视与现行的国际规格化动向接轨。（3）注重与传统的防灾对策之间的整合，强调企业经营者应该承担的社会责任。该指导方针的主要内容包括：要点部分（业务持续活动的特征、指导方针的特征、指导方针的定位等）；第1部分：业务持续的必要性与基本想法（灾害发生时致力于业务持续的必要性、日本业务持续计划的特征、与业务持续共同追求的目标等）；第2部分：业务持续计划以及内容（灾害对象的特别认定、影响度的评价、重要业务受灾的估计、教育培训等）；第3部分：向经营者及经济社会的建议。

2.《业务持续计划（BCP）制定指导方针——IT社会中的企业存续》

2005年8月19日，日本经济产业省商务情报政策局信息安全政策室

发表了《业务持续计划（BCP）制定指导方针》，这是日本官方制定的第一个有关业务持续计划的指导方针。该方针以计算机事故为对象，强调企业作为信息社会的一员，致力于构筑企业内部的信息安全体制，制定能够防止业务中断的业务持续计划的重要性。该方针的内容包括：第1章基本想法（业务持续计划的必要性、制定业务持续计划的背景、业务持续计划的特性、世界和日本的动向）；第2章总论（制定业务持续计划应考虑的事项、从业务影响分析到制定业务持续计划的流程、业务持续计划的引进与教育培训、业务持续计划的维护与管理）；第3章制定业务持续计划应探讨的项目（探讨的内容与要点、实施业务持续计划的体制、启动业务持续计划的应对要点、重新开展业务的应对要点、业务恢复的应对要点、全面恢复的应对要点、风险信息交流的重要性）；第4章个别计划（应对大规模系统故障、应对突发安全事件、应对情报泄露及篡改数据事件）。

3.《中小企业业务持续计划制定运用指导方针》

日本中小企业占全国企业总数的99%强，因此，中小企业一旦发生业务中断，不仅给地区经济造成损失，还将给日本的整个经济带来深刻影响。2006年2月，日本经济产业省中小企业厅以普及和促进业务持续计划为目的，结合中小企业的特点和现状，编制了《中小企业业务持续计划制定运用指导方针》。这是一部专为日本中小企业量身定做的业务持续计划规范，其特点是易于理解、由浅入深、方便操作。该指针为广大中小企业者掌握制定业务持续计划的方法设置了基本、中级和高级三门课程。基本课程是对业务持续计划还很陌生的初学者，主要让他们了解业务持续计划的内容，学习制定业务持续计划的方法；中级课程是学习业务持续计划的理论，建立业务持续计划的运行体系；高级课程则是对制定业务持续计划已有一定经验和独到体会的企业家进行深造。此外，为了方便中小企业者阅读，日本中小企业厅在其网站上不仅公布了“指导方针”的全文，还将制定业务持续计划的样式、范例、图表链接在网页上。

五　案例分析：业务持续管理与实践

越来越多深受灾难事件影响的企业开始认识到：业务持续管理是保持企业长期可持续发展的要求；是加强风险管理，提高市场竞争力的重要手

段；同时也是获得市场占有率、顾客的信赖以及维护企业形象的需要。因此，只有通过制定业务持续计划、建设灾备中心等更加有力的手段，借助更便捷的信息技术，构建真正有效的业务持续管理体系，才能保护各类应用系统和数据的完整性，才能保证业务的持续运行。

1.“业务中断”与“业务持续”的事例

（1）“业务中断”事例

导致企业业务中断的原因，除地震、洪水、飓风等自然灾害外，还包括火灾、停电、恐怖活动、传染病疫情以及病毒侵袭、黑客攻击等信息系统故障。特别是在现代企业的业务系统高度依赖计算机系统的今天，任何灾害的发生，都极有可能对整个事业产生重大的不利影响。近年来，日本接连发生了多起因自然灾害和人为事故而引发的“业务中断事件”。

东京证券交易所计算机系统故障。

2005 年 11 月 1 日上午，当无数交易员步入东京证券交易所大厅时，发现巨大的电子屏幕上一片冰冷的漆黑，没有了往日各种数字的跳跃闪烁。正当人们惊呆的时候，交易所宣布，由于证券交易计算机系统出现故障，股票和可转换债券交易将无法照常在当地时间早上 9 时准时开盘。受系统故障影响，东京证券交易所一部（大公司）、二部（中等规模的公司）和东京创业（Mothers）部（高增长的初创公司）的所有股票、可转换公司债（CB）、信托投资等共计 2520 个品种暂停交易。故障直到下午 1 点 30 分才消除故障，开始全面恢复交易，交易总共被中断了 4.5 个小时。这次电脑系统出问题是东京证券交易所 1997 年 8 月 1 日 1702 只股票上午交易停止以来最严重的一次技术故障，也是该交易所有史以来首次全面停止股票交易。受此影响，福冈和札幌两地的交易所也一度停止交易。据分析，当时由于日本经济复苏前景乐观，日本股市不断放量上涨。9 月下旬，东京证券交易所一部的日成交量创出了 36 亿股的历史新高，超过上年的两倍。为应对东京证券交易所越来越高的成交量，10 月初，东京证券交易所通过软件和硬件的升级更新了一批程序，但是富士通在更新手册上漏写了这次出问题的程序的运行流程，而负责更新程序的东京证券交易所也没有进行相应的测试，因为他们觉得这个程序是用富士通的工具运行的，“应该”不会有问题。由于这一系列的失误和疏忽，当 10 月 31 日晚上这个程序运行后，由于没有按照正常的流程运行结束，故障就发生了。11 月 1 日早上，系统启动的时候某张重要表中的数据无法读入，造

成了整个系统的瘫痪。

（2）“业务持续”的事例

实践证明，与传统的企业灾害对策相比，业务持续管理模式在企业危机管理以及经营方式上具备更大的优势，也成为企业取得竞争优势的一种有效手段。

事例之一：2007 年 9 月，日本嘉斯达克（JASDAQ）证券交易所与大阪证券交易所联手建立的“业务持续系统”开始投入使用。据介绍，当灾害发生导致一方的股票交易中断时，该系统立即启动，作为相互备份站点，可以保证对方于次日恢复股票的正常交易。证券交易所之间实现这种“互为备份，资源共享”的联机系统，在日本尚属首例。①

事例之二：日本铃谦株式会社（SUZUKEN CO.，LTD 下称“铃谦公司”）是日本最大的医院药品分销商，其总部设在容易发生地震的爱知县名古屋市。公司为了防止“东海与东南海地震”给企业造成的业务中断，于 2006 年制定了业务持续计划。该计划首先将“接受订单和物流”定为灾害发生时应该持续运行的“关键性业务”。2006 年 11 月，铃谦公司在北海道札幌市建成了专为客户提供服务的异地“物流系统灾备中心”。据悉，公司每位职员都可以用电脑的快捷方式与该中心联系，而当名古屋总部受灾导致机能瘫痪时，札幌的物流系统可以立即启动，并保证在 2 小时之内重新恢复医药品的订货和发送等物流业务。

事例之三：日本 7—11 公司（seven-eleven）在国内约有 1.2 万个“24 小时店”。近年来，面对连锁店行业的激烈竞争，该公司不断强化“以店铺运营为中心”的业务持续性管理。2006 年 10 月通过引进惠普高端动能服务器（HP Integrity Superdome），建成了“第 6 代综合情报系统”。该系统不仅完善了横滨数据中心与大阪数据中心的灾害恢复体制，而且提高了批处理、预约咨询、数据库托管、数据仓储等机能。例如，当某个数据中心遭受地震或洪水的灾害时，另一个数据中心可以代替处理业务，从而保证店铺的商品供应、订货、销售等业务的持续运行。

事例之四：森永乳业公司创建于 1917 年，是日本生产、销售乳制品为主的大型综合食品企业。该公司的产品都是对保鲜度要求极高的奶制品。因此，最重要的就是通过制定业务持续计划来确保常态和非常态下的

① 据 2007 年 10 月 9 日日本 NHK《最新ニュースPick up 5!》报道。

产品供应。通过业务影响评估（业务冲击分析），公司按重要程度将订货、出入库及供求列为A级，网络与公司内邮件列为B/C级，这些业务要求在3小时之内恢复。为了保证在灾害发生后3小时内恢复奶粉、流食等乳制品的供应，2005年10月，该公司根据业务持续计划在埼玉县新建立了灾备中心，接受从神奈川县主中心实时传送的数据。此外，森永乳业公司以“具有实效性的业务持续计划”为目标，每年3月、4月和10月实施3次业务持续计划的演练。

事例之五：从日本大地震看日本烟草公司的业务持续管理①。2011年3月11日，突如其来的东日本大地震，给生产厂家多集中于东北地区的日本烟草公司带来重大损失。公司的最大危机要数一些工厂被毁，销售链中断，产品供应紧张。由于烟草公司在“业务持续管理”预案制定方面做得比较到位，平时注重分析企业发生危机的可能性及其可能对组织造成的影响。地震发生后，公司立即启动业务持续管理程序，根据预案立即成立了由首席执行官领导的危机管理总部，着手公司人事、业务影响、网站信息更新以及灾后恢复支持的风险评估等工作。如公司以最快的速度评估了地震对公司人员、业务及业绩的初步影响，并及时在网上发布，承诺将尽其所能收集信息，以生命安全为第一要务，并且将尽力确保烟草产品供应。日本烟草公司采取的措施主要包括：首先，保障员工安全和关键业务不中断。地震和海啸袭击日本东北地区之后，日本烟草集团有3名员工的安全未能得到确认。日本烟草公司对所有受灾者表示了最深切的同情，并表示会继续搜寻下落不明的员工。此外，在卷烟生产工厂无法继续维持正常生产的情况下，公司宣布，从3月30日至4月10日将停止东海地区以西范围内的生产和供货，与此同时，利用灾备系统提高生产恢复能力。公司于4月11日恢复7种产品的供应，并于4月25日和5月9日先后恢复了9个品牌的产品供货。从6月6日起，增加装运11个产品，使装运的产品总数量达到36个；从7月初开始，增加装运22个产品，使装运的产品数量总数达到58个；从8月初开始，再增加装运15个产品，使装运的产品总数达到73个。另外，日本烟草公司决定，停止供应其他23种在地震前销量较小的产品。总之，当其他公司还在为恢复生产忙得不可开交的

① 参见《从日本大地震看日本烟草公司的危机管理》一文，烟草在线专稿，http://www.tobaccochina.com/zt/20110524Japan/news14.html。

时候，日本烟草已经恢复了产品销售，笔者认为，这主要得益于公司完善的危机管理及业务可持续管理。其次，对股东和消费者公开信息。日本烟草公司是上市公司，由于该行业受经济影响不大，其股票一直具有吸引力。地震发生后，公司遵照保障利益相关者权益的原则，及时向股东和消费者公开信息。截至5月12日的两个月内，日本烟草公司共发布了8次关于地震影响的评估报告，而且，一次比一次确切和详尽，让股东和消费者都能及时了解到公司的最新情况。第三，不忘企业社会责任。日本烟草公司在努力恢复生产中不忘履行企业社会责任，主动向灾区伸出援助之手。公司在3月24日宣布，为那些受到地震影响的人及受灾地区提供包括捐款3亿日元在内的救援支持。截至5月10日，日本烟草全集团范围内的救援支持总计达到约7.6亿日元。为了积极推动员工的志愿者活动，日本烟草公司考虑与救灾志愿者中心协调，派出员工志愿者。为了支持农民，从4月14日开始，日本烟草公司已经开始从受灾地区采购食品，用于公司食堂的标准菜谱。另外，公司还开展了节电活动，积极应对电力短缺的自愿行动计划。

第三节　安全生产管理

安全生产管理最根本的目的是保护人的生命和健康，是对企业正常运行的最根本要求。日本在安全生产管理方面成绩斐然，是世界上安全生产成本最低的国家之一。近20年来，日本因生产事故造成的死亡人数基本稳定在1300—2500人之间，这对于一个有近410万个企业，从业职工总人数超过5000万人的国家来说，确实是一件不容易的事情。其实，日本在20世纪60年代的经济高速发展时期，生产事故曾一度呈现“井喷”状态。1961年，日本在生产过程中因事故死亡人数曾达到历史最高的6712人。面对如此严峻的安全形势，日本政府先后出台了《劳动灾害防止团体法》（1964年）、《劳动安全卫生法》（1972年）、《作业环境测定法》（1975年）等一系列法律法规；成立了“中央劳动灾害防止协会”、“建筑业劳动灾害防止协会”、“矿业劳动灾害防止协会”等社团组织。由于法律健全、措施得当、各方重视，日本安全生产事故发生件数很快得到有效控制，工伤死亡人数逐年下降，1998年其工伤事故死亡人数首次降至2000人以下，近10年来全行业事故发生件数基本维持在200—300起

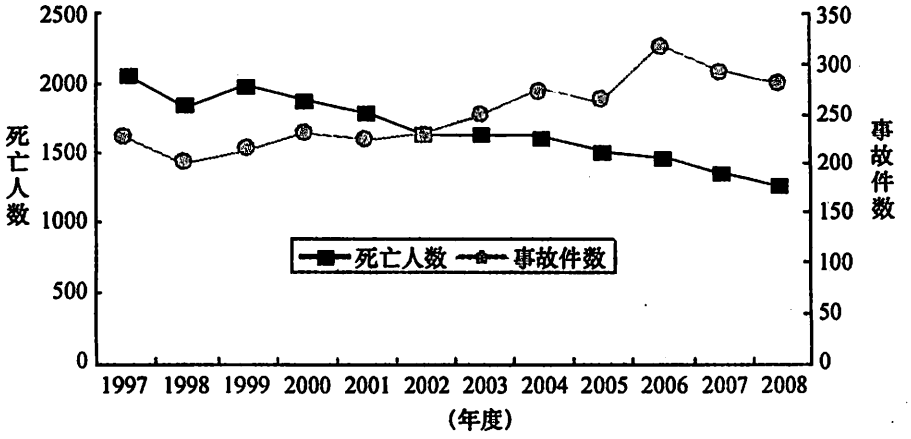


图 6—3　事故发生件数及死亡人数

资料来源：日本厚生劳动省劳动基准局，http：//www. mhlw. go. jp/stf/houdou/2r9852000001co7w. html。

之间（参见图 6—3）。另据日本厚生劳动省劳动基准局的资料显示，2009 年日本工伤事故死亡 1075 人，其中建筑业 371 人（占全行业的 34. 5%），制造业 186 人（占 17. 3%），陆上货物运输业 122 人（占 11. 3%），其他行业 322 人（30. 0%）。2009 年日本工伤事故死亡人数较 2008 年减少 193 人（下降 15. 2%），死亡人数连续 10 年呈下降趋势，这也是日本有工伤事故死亡统计以来首次降到 1100 人以下的记录，若与平成元年的 1989 年的 2419 人相比，大幅减少 55. 6%。

纵观日本安全生产管理的整个过程，以下几个特点较为突出。

一　法律制度为依托

日本有关安全生产的代表性法律是《劳动安全卫生法》，另外还有《劳动基准法》、《作业环境测定法》、《劳动者灾害补偿保险法》等。上述法律经过不断的修订、完善，目前已构成以《劳动安全卫生法》为核心，以涵盖各行业的法律为主干，由法律、政令规则、基准指针等三位一体的法律体系。1947 年，日本颁布了《劳动基准法》（2004 年 6 月 19 日最新修订，相当于我国的《劳动法》），其中对就业、劳动时间、工资和劳动安全卫生作了一系列原则规定。1972 年日本劳动省（2001 年厚生省和劳动省合并，现为厚生劳动省）制定的《劳动安全卫生法》（2008 年

12月1日最新修订）是一部以确保作业场所劳动者的安全健康和促进舒适工作环境的形成为目的、规定如何实施和推进有计划的、综合的劳动灾害预防对策的法律。内容包括“预防劳动者危险或健康障碍的措施、有关限制机械及危险、有害物质的规定以及保持及增进健康的措施”等。为了保障劳动者劳动作业场所的安全卫生，使劳动者在安全舒适的劳动环境中工作，还制定了《作业环境测定法》（2006年5月1日最新修订），以及防止粉尘、噪音、电离放射线、震动等造成健康伤害的一系列规则。此外，为了减少工伤事故发生，加强安全预防，维护工伤人员的利益和劳动者权益，保证恰当的工伤补偿和劳动保险费的征缴，日本政府先后制定和颁布了《劳动者灾害补偿保险法》（2010年1月1日最新修订）、《劳动者灾害保险法实施规则》、《劳动者灾害补偿保险特别给付金支付规则》。这三部法律法规，建立了工伤保险的法律框架，使事故补偿有了法律保障。[①] 为使劳动安全福利工作深入社会、普惠大众，2002年厚生劳动省制定《独立行政法人劳动者健康福利机构法》（2005年7月26日最新修订），进一步把劳动的安全和身心健康联系起来，突出了没有健康就没有安全的理念。总之，完备的法律制度不仅保障了日本整个安全生产管理工作的平稳运行，保护了广大的劳动者切身利益，同时也起到了约束企业法人和生产管理者的作用。

二　监督机制作保障

日本在安全生产方面实行从中央到基层的垂直管理体制，即中央（国家）、地方（都道府县）、基层（监督署）三级监督管理体制（见表6—7）。在这种体制下，中央能够集中力量制定法律、政策并对地方监管机构进行管理和指导；地方监管机构能够集中力量制定监督指导方针和年度监督监察计划，对基层监督署进行管理指导，向中央进行汇报；基层监督署可以集中力量对所辖企业进行监督指导，向地方监管机构进行汇报。[②] 充分发挥了中央、地方、基层三方的优势，使三方在各司其职的同时又保持了良好的沟通和协作关系，有效保障了日本安全生产管理的有序

① 石孝军：《对日本工伤保险事业的观察与思考》，《中国社会保险研究》2006年第2期。

② 汪月：《建立管理系统 健全监察机制——日本的安全生产监督监察机制》，《现代职业安全》2008年第11期。

进行。日本《劳动基准法》明确了厚生劳动省负责一切与工人安全、健康有关的事务，包括制定标准、管理规章、行政监察、工伤保险和中介机构的管理等。厚生劳动省劳动基准局具体负责劳动安全卫生事务。此外，在全国各都道府县设立了都道府县劳动局（47 个），作为工作第一线的基

表 6—7　　日本安全生产三级监督管理体制

机　构	定　位	职　责
厚生劳动省劳动基准局下设：勤劳者生活部、安全卫生部和劳灾赔偿部	中央（国家）安全生产监督管理机构	制定政策法规，编制对行业或企业的监督指导方针；对监督指导方针的背景、重点行业、工种、监督指导方法等进行指导；对地方监管机构是否按照监督指导方针结合地方实际情况开展监管工作进行监督指导；对地方监管机构的业绩、事故统计等报告进行汇总和分析；负责监察员的任免，并安排监察员研修、学习履行其职责所必需的理论和实务
各都道府县劳动局下设：总务部、劳动基准部和职业安定部	地方（都道府县）安全生产监督机构	编制并确定该地方的监督指导方针；对本地的监督指导方针进行指导；对基层监督署是否按照监督指导方针以及年度监督计划开展监督指导工作进行监督指导；对基层监督署的监督业绩和事故统计等资料，进行汇总和分析，并向中央报告
劳动基准监督署下设：安全卫生科、业务科和劳灾科	基层安全生产监督机构	直接对企业的安全生产进行监督和检查。其职能包括：制定年度监督计划，并就计划内容与地方监管机构协商；按照年度监督计划对企业进行监督指导；向地方监管机构汇报对企业实施监督的情况

资料来源：此表根据汪月《建立管理系统健全监察机制——日本的安全生产监督监察机制》（《现代职业安全》2008 年第 11 期）的内容制成。

层组织则是劳动基准监督署（321 个署及 4 个支署），它们作为国家的直辖机构，接受厚生劳动省的直接领导。此外，日本《劳动基准法》规定厚生劳动省劳动基准局、都道府县劳动局和劳动基准监督署设劳动基准监督官。日本人事院和厚生劳动省每年举行劳动基准监督官录用考试，考试

分为劳动基准监督 A（文科）和 B（理科）两种。劳动基准监督官作为国家公务员应具备：（1）丰富的专业知识。监督官需要对企业进行监察和指导，发现其生产工艺中存在的危险性和有害性，并对其改善方法进行指导。当企业存在违法状况时，还需要依据法律进行处理。（2）公平和独立的执法能力。监督官在进入企业现场，发出停产指令时，需要严格依据法律行使其司法权限。因此，其必须在具有保护劳动者生命安全的强烈使命感的同时，保持独立于企业的公平性。（3）高度的法律权限。面对优先追求经济利益的企业主，监察员必须要求其改善作业现场，把保护劳动者的安全健康放在第一位。为此，必须从法律上赋予其高度的司法权力等权限。（4）监察员培训制度。为适应企业生产技术的不断提高，以及企业生产工艺、作业方法、原材料的不断变化，必须采取有关保障措施，确保监督官在录用后还能接受定期的培训，使其一直能够了解现场的状况并对企业进行有效的监督监察和指导。

三　行业协会是纽带

日本在安全生产管理方面重视发挥社团组织和行业协会的作用，把与安全相关的一些日常性工作依法委托给这些组织去完成。在《劳动灾害防止团体法》中明文规定了社团组织以及行业协会的法律地位和作用。如日本中央劳动灾害防止协会（简称中灾防）就是根据该法第二节的规定，于 1964 年成立的具有法人资格的民间社团组织，并受到政府资助。该协会设有安全卫生教育、安全卫生情报、国际交流以及劳动卫生调查分析等若干中心，主要开展教育培训、技术咨询、提高经营者的防灾意识、增强防灾技术手段、减少事故隐患、创造防灾环境等活动。“中灾防”有着广泛的地方组织，他们的触角延伸到全国各个地域，如协会分别在北海道、东北、关东、中部、近畿、九州等地建立了“地区安全卫生服务中心”，这些机构与中灾防构成了全国企业安全卫生的防护网。此外，还有一些与安全生产有关的非政府组织，在政府授权的条件下代行一些检查与监督职能。如建筑业劳动灾害防止协会、路上货物运送事业劳动灾害防止协会、港湾货物运送事业劳动灾害防止协会、林业和木材制造业劳动灾害防止协会以及矿业劳动灾害防止协会等。

概括地说，日本行业协会在参与安全生产管理过程中扮演着两个重要角色。一是充当政府与企业沟通的桥梁角色。政府不直接面对企业，只承

担法律法规的制定任务，引导全社会企业的发展目标与社会的发展总目标保持一致。一方面政府对从事安全卫生服务的社团组织与行业协会实施认可委托制度，另一方面由于协会一部分成员也由企业的管理者直接参与，能代表企业的利益诉求，协会能更好地承担好政府与企业间的桥梁沟通作用。二是承担了安全生产领域的技术支撑与攻坚角色，能为政府法律法规及行业标准的制定提供咨询建议，使政府的决策更科学，更能为企业所接受并推广应用。在很大程度上，行业协会和组织承担了管理企业的主要角色，特别是组织培训教育，为从业人员提供安全咨询和技术支持，加快推动整个行业的技术进步方面，真正在市场经济的快速发展中承担了重要的角色。①

四　工伤保险保平安

日本的工伤保险是一个强制性的保险制度并由厚生劳动省进行管理。工伤保险在日本称“劳灾保险”（全称为“劳动者灾害补偿保险”），日本对劳灾保险的定义是：“为受到业务灾害或上下班灾害的劳工或其遗族，发放必要的保险给付的制度。”工伤保险费（即劳灾保险费）一般全部由企业雇主缴纳；雇员只是在因通勤事故而导致工伤，领取疗养补贴时缴一部分费用；国库在财政预算范围内可以进行补贴。劳灾保险的种类有：疗养（补偿）费、停工（补偿）费、残疾（补偿）金、遗孤（补偿）费、葬礼费、伤病（补偿）年金、护理（补偿）费。日本工伤保险实行差别行业费率，行业费率划分细密，共分林业、渔业、矿业、建筑业、制造业、运输业、水电煤气以及其他等8大产业51个行业。行业费率根据情况变化，每三年调整一次，各行业附加0.1%通勤事故保险费率。在行业费率的基础上，对各企业分别确定缴费方法：一是对“连续事业”（工厂、商店等）确定按工资总额的一定百分比缴费；二是对“有期限事业”（土建工程等）确定缴费的绝对额。为促使企业注重安全、减少工伤事故，日本实行费率浮动制度。工人不幸因工作上的原因或上下班通勤而受伤、生病、残疾或死亡，被认定为工伤或职业病的，如企业在工伤发生期间参加了工伤保险，且雇主已经缴纳保险费的，工伤保险费用全

① 姜文明：《论如何发挥行业协会在安全生产工作中的作用》，全国城市安全生产（广州）研讨会集，2007年9月。

部由工伤保险基金支付。[①] 据统计，2011 年日本全国参加工伤保险人数 5274.1870 万人（比上年增长 0.5%）；收缴保险费 8253.75073 亿日元（比上年增长 0.9%）；支付保险费 7508.26098 亿日元（比上年增加 0.9%），占收缴总金额的 90.96%。保险补偿人数 61.4914 万人（比上年增加 6.9%），占收缴总人数的 1.14%。因提高了保险补偿费用和增加了医疗费用，保险补偿金额与 2010 年的 7444.57114 亿日元基本持平。从 2011 年工伤保险的费用给付的种类来看，年金等给付为 3859.35715 亿日元（占保险支付总额的 51.4%）；疗养（治疗）补偿给付为 2088.54920 亿日元（占 27.8%）；休业补偿为 1030.93372 亿日元（占 13.7%），以上三种给付占了保险支付总额的 92.9%。[②] 此外，日本以浮动的保险费对企业的生产安全进行“正负激励”。即对违反安全规定，安全成绩差的企业收取较高的保险费；对于积极采取安全措施，安全状况有好转的企业可考虑降低其保险费作为奖励。在日本，奖惩数额是按企业保险费的支付情况来确定的。劳动省每三年对企业实际支取工伤保险金占所缴纳工伤保险费总额比例进行检查，在 75% 以下的企业，工伤保险费从第 4 年度起，减至行业保险费之下；反之，工伤事故多，在 85% 以上的企业，从第 4 年度起，将其保险费增至行业保险费之上，核定后的费率，维持三年不变。在 75%—84% 的企业仍按行业费率缴纳。[③] 这种有效的奖惩制度极大地提高了企业安全生产的意识。

五　减灾计划立目标

为了最大限度地减少死亡事故，确保企业安全卫生工作落实，从 1958 年开始，日本劳动省（现厚生劳动省）已连续 11 次制定减少工伤事故的五年计划，2002 年到 2007 年的《第 10 次劳动灾害防止计划》设定的目标已经如期完成，目前正在实施《第 11 次劳动灾害防止计划》(2008—2012 年)。此次计划的内容包括：促进自主的安全卫生活动、特定灾害对策、劳动灾害多发行业对策、职业病等预防对策、化学品对策、精神健康对策、产业保健活动对策等。主要目标是：（1）到 2012 年，所

① 石孝军：《对日本工伤保险事业的观察与思考》，《中国社会保险研究》2006 年第 2 期。

② ［日］厚生労働省：『2011 年度労働者補償保険事業の概況』，2012 年 12 月。

③ 高建明：《日本风险评价学习主要收获和体会》，中国安全生产科学研究院网站，http：//www. safety-jica. com/cn/2009report2. html。

有行业的工伤事故死亡总数争取每年比2007年（1500人）减少20%以上，死伤人数减少15%以上；（2）把“危险性和有害性等调查”作为重点对策；（3）减少由化学品、粉尘、机械事故、超负荷劳动及精神压力等原因引起的疾病。其中，有关风险评价的举措值得关注。

风险评价是推动企业落实责任的有效手段之一，也是国际安全管理的潮流。日本在《劳动安全卫生法》第28条第2款中规定，各行业必须努力实施风险评价，它不仅强调了普及风险评价的思想，而且将实施危险性和有害性调查等作为企业应尽的义务。在《第11次劳动灾害防止计划》中，也把风险评价（危险性和有害性等调查）作为“预防生产事故、确保劳动者健康以及创建舒适工作环境”的重点对策。近年来，日本陆续出台了一些风险评价的指南，如2006年颁布的《关于危险性和有害性等调查等的指南》及《关于因化学品等造成的危险性和有害性等调查等的指南》，并以风险评价为手段，对隐患排查工作进行了积极探索。日本开展的风险评价类型主要有：由企业领导者进行统一管理；由安全管理者等实施管理；通过安全卫生委员会等，劳动者参与；由车间主任、班组长等实施风险评价；有机械设备、化学品等专业人员参与。①

六　案例分析：严厉查处“豆腐渣”工程

所谓豆腐渣工程，是指那些由于偷工减料等原因造成不坚固的危险容易毁坏的工程。尽管日本防止豆腐渣工程的法律和制度比较健全，但在建筑业竞争日益激烈的背景下，一些不良开发商为降低成本，伪造设计数据，偷工减料，2005年11月，日本国土交通省披露了千叶县姊齿建筑设计事务所的一级建筑设计师姊齿秀次和开发商联手在高层建筑设计数据上造假的丑闻，其性质之恶劣使地震频发的日本全国为之震惊。

1. 事件分析与应对措施

2005年10月底，日本国土交通省接到民间检查监督机构——智能家居（EHomes）有关一级建筑设计师姊齿秀次伪造建筑结构计算书的举报。经核实，国土交通省于11月17日曝光“姊齿秀次伪造结构计算书事件”（又称：耐震强度伪装事件）。据日本国土交通省和千叶县等有关方面的

① 高建明：《日本风险评价学习主要收获和体会》，中国安全生产科学研究院网站，http：//www. safety-jica. com/cn/2009report2. html。

调查显示，由千叶县姊齿建筑设计事务所的一级建筑设计师姊齿秀次设计的194栋高层建筑中，有20多栋建筑物的质量远远达不到日本《建筑基准法》规定的抗震强度，从而引起了广大业主以及居住者的恐慌。[①] 日本《建筑基准法》规定，日本的高层建筑必须能够抵御里氏7级以上的强烈地震，但姊齿秀次在设计过程中故意违反国家规定的设计标准，采用降低抗震级别、缩小支柱和横梁的尺寸和强度、减少钢筋使用数量等方式来达到降低造价的目的。日本有关部门已查明，这些“豆腐渣”高层建筑物的实际抗震能力大大低于国家相关标准。其中，大多数高层建筑物的实际抗震能力不到国家规定的一半，最低的只有规定标准的四分之一多点。对此，2005年11月24日国土交通省召开听证会，姊齿秀次本人交代，他在设计中篡改数据、偷工减料是应开发商要求所为，因为这样施工可以节省10%以上的成本。29日，日本众议院国土交通委员会召集包括人类用户住宅销售公司（Human User Company）和木村建筑等公司在内的6名与豆腐渣工程相关的地产开发业巨头就事件经过和赔偿计划进行质询。12月5日，国土交通省正式向法院对建筑设计师姊齿秀次提起刑事诉讼。6日，政府发表对居住在“问题住宅”的业主实行减轻房贷负担和降低固定资产税等优惠措施。14日，众议院国土交通委员会传唤姊齿秀次的证人。20日，由日本警视厅等部门组成的“合同搜查本部”对姊齿秀次的住宅进行搜查。至此，通过日本有关方面调查发现，姊齿建筑设计事务所提交的多份“结构计算表”中都篡改、伪造了建筑物的抗震强度，此外，姊齿还人为地减少了一些必要的承重柱。建筑商根据这种“结构计算表”施工建造的“豆腐渣”房子，在抗震上存在重大安全隐患。

事件发生后，日本政府立即成立了由国土交通省、相关都县和特定行政厅局组成的“结构计算书伪造问题对策联络协议会”，对已经被认定的21处“豆腐渣”高层住宅采取了7项应急措施。一是与建筑物所有者、管理者和业主取得联系，确认建筑物的安全性，重新进行抗震性能测试。二是将已确认为不符合抗震标准住宅的居民搬迁到公营住宅。[②] 三是对有疑问的建筑物逐栋进行排查。四是对姊齿建筑设计事务所责任人和指定监

① 乐绍延：《建筑质量造假事件震惊日本》，新华网，2005年11月24日，http://www.xinhuanet.com。

② 日本公营住宅是由国家和地方公共团体合作，用低廉的租金租赁给贫困低收入家庭，确保国民生活稳定和促进社会福利的住宅。

理机构进行处理。五是采取措施防止此类事件的再次发生，如对用于结构计算的计算机程序的可靠性进行测试分析。六是设立咨询服务窗口，解答业主的询问。七是对现行的结构计算程序大臣认定制度以及指定确认检查机构等制度进行反思和整改。

2. 严厉查处，认真整改

2006 年 4 月 26 日，日本警方对参与此次“伪造结构计算书事件”的责任人姊齿秀次（姊齿建筑设计事务所一级建筑设计师）、木村盛好（木村建设公司总经理）、筱冢明（木村建设前东京支店长）、藤田东吾（智能家居总经理）、小嶋进（人类用户住宅销售公司总经理）、内河健（综合经营研究所所长）等 8 人实施逮捕。2006 年 12 月 26 日，东京法院以伪造建筑物抗震强度和篡改结构设计数据为罪名，判处一级建筑师姊齿秀次 5 年有期徒刑，并处 180 万日元罚金。2007 年 8 月 11 日，木村建设公司总经理木村盛好被判处有期徒刑 3 年缓期 5 年执行。2011 年 12 月，以欺诈罪判处 HUSER 公司总经理小嶋进有期徒刑 3 年缓期 5 年执行。此外，其他相关责任人也受到不同的法律制裁。

以此事件为契机，日本政府和建筑主管部门及时讨论并提交了建筑相关条款的修正案。2006 年 10 月 11 日，日本国土交通省提交了《建筑基准法》、《建筑业法》和《建筑师法》三项法律的修正案。修正案弥补了以往法律的缺陷，严格了建筑设计标准，加大了处罚力度。例如，以前的法律规定，只要一级建筑师担任设计承包方，他可以将部分设计转包给不具备建筑师资质的设计师，而如果修正案获得通过，今后这样的做法将被视为非法。同时修正案还规定，对设计了那些建筑抗震强度明显不足的建筑师，惩罚也将现行的罚款 50 万日元提高到最高可处 3 年有期徒刑。此外，修正案还对建筑师制度进行了部分修改。针对建筑师一旦通过国家考试即享有“终身制”的现状，本次的修正案规定，从事建筑设计的建筑师有义务接受 3 年一次的专业培训，不参加该培训的建筑师将受到暂停其资格等严厉处分。①

3. 案例点评

百年大计，质量第一。老百姓穷其一生购买的房屋，如果是低于抗震标准的危楼，与其说是百姓的安乐窝，还不如说是最昂贵的坟墓。面对豆

① 连会新：《日本确保建筑质量的经验、教训及启示》，《消费导刊》2008 年第 12 期。

腐渣工程日本政府毫不手软，让造假者自掏腰包赔偿损失，直至破产。同时严肃追究有关人员的法律责任。日本政府还意识到，建筑质量下降，除了建筑开发商无良之外，监管当局失职是主要原因。因此从修订相关法律入手，将监理行业纳入法制轨道，使监理行业能够真正发挥其职责。总之，日本确保建筑质量的经验值得我国借鉴，其教训也给我们敲响了警钟，当前我国应该从完善法律法规和加强监督两方面着手，严格把关，防范豆腐渣工程的产生。

第七章

经济危机管理

第一节　粮食危机管理

日本人多地少，人均耕地面积为0.04亩[①]，不足世界水平的1/10，粮食自给率较低，大部分农产品依赖进口。粮食自给率是衡量国内粮食产量占国内粮食总消费比例的一项指标，从图7—1可以看到，与世界主要国家相比，日本的粮食自给率是最低的。因此，日本政府十分重视粮食安全问题，并从制定法律入手，在粮食生产、价格以及流通等方面构建起保障国家粮食安全的危机管理体制。

一　对粮食安全的认知

粮食安全一词，用日语汉字表示为“食料安全”或“食粮安全”。在日本农林水产省网站有关“粮食安全保障”的论述中有这样几段话，一是“粮食不仅是维持人类生存的必需品，而且还是国民充实、健康生活的重要基础。因此，确保粮食的稳定供应是国家的基本职责”。二是“对靠大量进口粮食的日本来说，由于国内外各种不稳定的因素，在粮食供应方面有可能发生不测，国民对此深感不安。因此，必须做好在意外情况发生时确保粮食供给的准备”。三是“所谓粮食安全保障是指在不测事态发生时，政府采取的确保粮食供给的对策以及机动灵活的措施”。此外，在《粮食、农业、农村基本法》（1999年法律第106号）第2条以及《粮食、农业、农村基本计划》（2000年3月）中明确规定了国家在发生意外情况下采取必要措施保障粮食安全的责任。

---

① 農林水産省：『2010年度食料・農業・農村白書』，農林統計協会出版，2011年8月，第9頁。

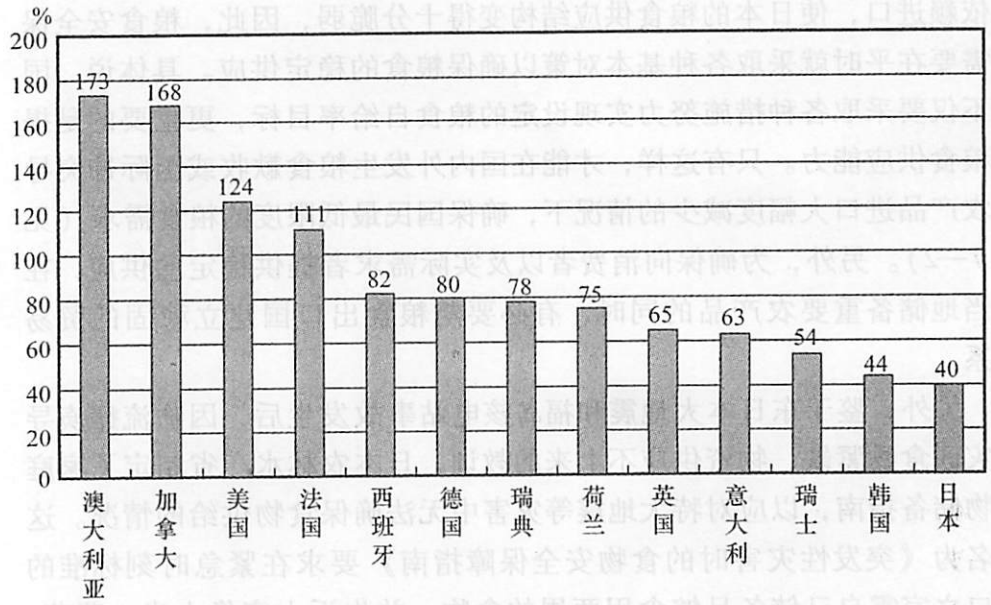


图 7—1　主要国家粮食自给率（以热量为准）

资料来源：農林水産省：『2010 年度食料・農業・農村白書』，農林統計協会出版，2011 年 8 月，第 90 頁；另外，图中日本的自给率是 2009 年的数值，其他国家是 2007 年的数值。

为了强化对粮食安全重要性的认识，在日本农林水产省的粮食、农业、农村政策审议会综合粮食分科会上专门设立了“粮食安全保障手册”小委员会，负责制定意外发生时，生产、价格和流通方面应采取的基本对策和实施细则。2002 年 3 月，经“粮食安全保障相关省厅协议会”① 审议通过，日本农林水产省公布了《不测时的粮食安全保障手册》（至今已修订 5 次，最新版是 2011 年 9 月）。该手册认为影响粮食供应的“不测原因”一是来自国内：如因天气异常造成的粮食大减产；因突发事件引起的农业生产和流通业的混乱；基于安全考虑而采取限制食品的销售等。二是来自国外：如主要粮食生产及出口国家因气候异常造成的粮食歉收；因粮食出口国的港口罢工导致的运输瘫痪；因地区冲突引发的农业生产和贸易的混乱；主要粮食出口国家的出口限制；基于安全考虑采取限制食品进

① 协议会的成员有内阁官房、内阁府、防卫厅、总务省、外务省、文部科学省、厚生劳动省、农林水产省、经济产业省和国土交通省。

入国内等。该手册在分析如何应对“不测事态”时指出，由于粮食的高度依赖进口，使日本的粮食供应结构变得十分脆弱，因此，粮食安全保障需要在平时就采取各种基本对策以确保粮食的稳定供应。具体说，国家不仅要采取各种措施努力实现设定的粮食自给率目标，更重要的是提高粮食供应能力。只有这样，才能在国内外发生粮食歉收或国际冲突导致农产品进口大幅度减少的情况下，确保国民最低限度的粮食需求（见图7—2）。另外，为确保向消费者以及实际需求者提供稳定的供应，在适当地储备重要农产品的同时，有必要与粮食出口国建立稳固的贸易关系。

另外，鉴于东日本大地震和福岛核电站事故发生后，因物流瘫痪导致灾区食物紧缺，物资供应不上来的教训，日本农林水产省制定了家庭食物储备指南，以应对特大地震等灾害中无法确保食物供给的情况。这个名为《突发性灾害时的食物安全保障指南》要求在紧急时刻标准的四口之家需自己储备足够食用两周的食物，并告诉大家像大米、蔬菜、调味料等，储存什么食物储存多少为宜。《指南》还要求，大米最少储备10公斤以上，洋葱、马铃薯、牛蒡、红薯等可以长期保存的蔬菜应大量储备。①

二　粮食危机的应对体制

1. 平时体制

首先，确保和提高粮食的供应能力。通过完善粮食生产的基础设施以及抑制土地弃耕抛荒来确保必要的优良农地和农业用水。同时，注重培养农业经营的领军人才。另外，要致力于开发和推进有关提高粮食单产水平、种苗、饲料化肥以及农产品质量的技术。其次，确保粮食的储备和稳定进口。考虑到影响粮食生产和有效供给的不确定性因素较多，根据消费者以及刚性需求的实际情况，恰当、高效地储备一定数量的大米、小麦、大豆和饲料谷物。要维护与粮食出口国之间的良好关系，努力形成与其稳定的贸易以及密切的信息交换关系。为降低在不测事态发生时的粮食进口风险，还应掌握作为粮食进口替代国家的农作物生产状况，品种质量、储备状况以及出口港等情况。第三，强化国内外有关粮食供求信息的收集与

① ［日］『朝日新聞』（電子版），2012年8月28日。

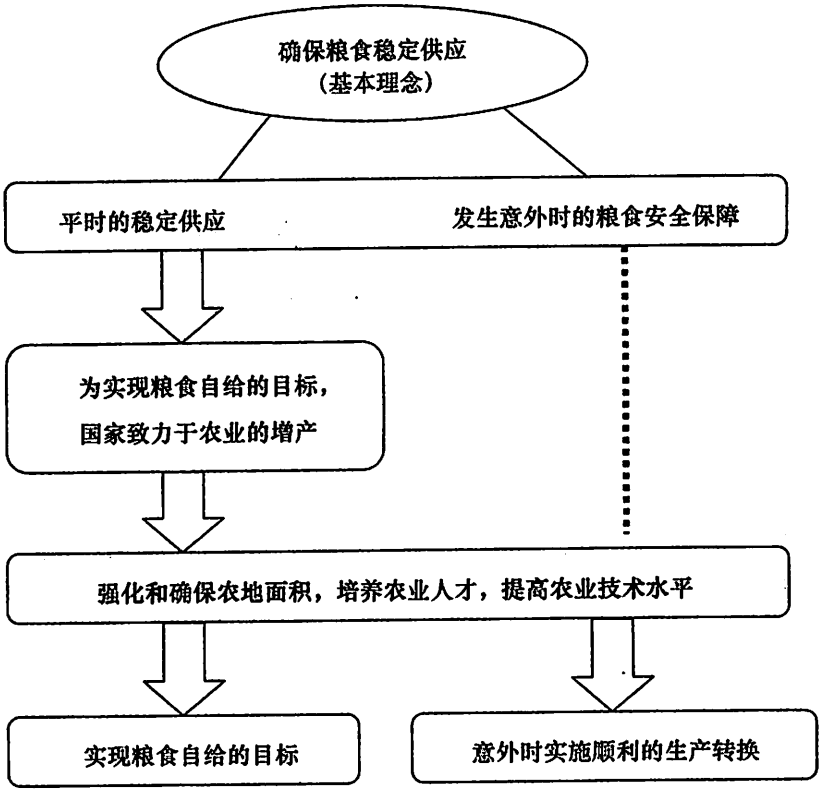


图 7—2　粮食自给率与不测时的粮食安全保障

资料来源：［日］危機管理実務必携編集委員会編集：『危機管理実務必携』，東京：ぎょうせい，2003 年 11 月，第 10690 頁。

分析。在完善农林水产省内部以及相关部门的信息收集和沟通体制的同时，充实和强化信息发信功能。要通过各种媒体让国民了解本国的食品供应量情况以及国内外的粮食需求动向。

为了有针对性地应对粮食危机，日本农林水产省制定了被称为粮食危机管理大纲的《不测时的粮食安全保障手册》，并将日本的粮食危机程度划分为“0 级”、“1 级”和“2 级”三个级别（详见表 7—1）。其中，判定粮食危机的基准主要是以热量作为基本条件，以能否确保供应国民所必需的热量为最基础的指标。

表 7—1　　日本粮食危机的级别

级别	判定基准	设想的事态（例）
0 级	由于特定食品的短缺，可能对国民的饮食生活产生重大影响的情况。（有可能发展到 1 级以后的事态）	•预计本国农业歉收 •预计粮食出口国出现严重歉收，并出现限制出口的动向 •主要粮食出口国突发不测，导致粮食贸易发生混乱 •为确保安全所实施的食品销售规制
1 级	虽然能够供应国民最低限度的热量需求，但由于特定食品的短缺，可能对国民的饮食生活产生重大影响的情况。（预计特定食品的供应会比平时减少 20% 以上）	•大米严重歉收 （例如，1993 年发生的日本大米严重歉收） •粮食出口国实行限制出口的措施 （例如，1973 年由于美国限制大豆出口引发的大豆价格暴涨）
2 级	可能出现难以为国民提供必需的最低限度热量的情况。（预计每人每天的摄取热量低于 2000 千卡）	•谷物、大豆及相关食品的进口出现大幅度减少的情况

资料来源：［日］農林水産省：「不測時の食料安全保障マニュアル」，2011 年 9 月。

2. 粮食危机应对机制

（1）农林水产省对策本部的设立及职责。平时在强化农林水产省与相关省厅联络体制的同时，收集和分析国内外有关粮食需求以及可能对日本的粮食供应带来影响的信息，并根据事态的变化，即有可能对国民的生活产生影响时，设立农林水产省对策本部。职责是：实施“0 级”危机的对策；请求设立政府对策本部；对“1 级”和“2 级”粮食危机采取相应对策。

农林水产省对策本部的人员构成。本部长：农林水产大臣；本部长代理：副农林水产大臣；副本部长：大臣政务官。成员：事务次官、农林水产审议官、大臣官房长、总括审议官、总括审议官（国际负责人）、技术总括审议官、统计部长、综合粮食局长、消费安全局长、生产局长、经营局长、农村振兴局长、农林水产技术会议事务局长、林野厅长官、水产厅

长官、关东农政局长、东京农政事务所长。必要时，本部长可以指定本部成员。此外，大臣官房长为农林水产省对策本部的干事，在干事下设立事务局。

（2）政府对策本部的设立及职责。意外发生时，为确保粮食的有效供应以及物价、流通环节的稳定，必须对粮食的生产、流通以及消费等领域采取各种必要的对策。而要达到预期的效果，各有关省厅必须密切合作，形成统一的政府危机应对体制。政府对策本部的职责是：当农林水产大臣预见将要发生“1 级”和“2 级”危机时，必须向内阁总理大臣报告；以举国体制应对不测事态；在判断危机级别的同时，制定政府确保粮食供应的综合对策。

三　保障粮食安全的法律体系

农业是一个弱质产业，又是国民经济的基础产业。日本政府为保障粮食安全，先后制定了一系列旨在保护农业，应对粮食短缺异常事态的法律法规。

《粮食、农业、农村基本法》，（1999 年 7 月 16 日制定，2009 年最终修订）。该法由 4 章 43 条构成，其中在第 2 条（确保粮食稳定供应）和第 19 条（不测时粮食安全保障）中，强调了国家在紧急状态下对粮食生产、流通和消费环节实施限制管理，以及保障国民最低限度粮食需求的责任。

《国民生活安定紧急措置法》（1973 年 12 月 20 日制定，2009 年最终修订）。制定该法的目的是“为应付物价上涨等国内经济上的异常事态，制定紧急措施，调整与国民生活关系密切的物资和国民经济上的重要物资的价格和供求关系，以求确保国民生活的稳定和国民经济的顺利发展”。核心内容是强调紧急措施、注重价格管制。

《关于抢购及惜售生活有关物资等的紧急措施法》（1973 年 7 月 6 日制定，2004 年最终修订）。该法注重解决物价的高涨和抢购生活物资的问题。如第 2 条规定，当有关生活物资等的价格异常上涨或担心物价上涨时，当担心出现抢购及惜售该生活物资时，按政令规定可以指定该生活物资为需要接受特别调查物资。

《关于主要粮食需求及价格稳定的法律》（1994 年 12 月 14 日制定，2011 年最终修订）。该法由 5 章 62 条构成，内容包括：（1）对粮食生产

和流通进行计划指导，以调节粮食生产和储备。（2）对粮食生产者给予扶持。为了稳定农民收入，通过稻米安定经营基金进行补贴。（3）对国内大米市场实行贸易保护。包括维持进口数量限制制度、实行关税化管理等措施。（4）建立粮食储备制度。为有效调节国内市场，政府确定储备方针、储备数量以及计划上市数量及政府收购数量。

《物价统制令》（1946 年 3 月 2 日制定，2006 年 6 月 7 日最终修订）。是战后针对当时物价飞涨局势，为稳定物价、维持社会经济秩序、安定国民生活制定的，至今仍然有效。该法规定所有价格由国家管制。在发生紧急状态或自然灾害时，政府首要工作是调节供给、组织货源、推进库存卖出，还提倡民间、企业调整储备。如果情况更严重，政府可能控制价格和流通。

《国民生活安定紧急措施法》是为了抑制物价上涨、抑制经济混乱和确保国民经济顺利运行而制定的，其适用范围不只是石油，还包括整个国民生活所需的紧缺物资以及国民经济所需的基础物资。在物价上涨或有可能上涨时，以政令的形式指定管理生活物品种类，并规定所指定的物品交易量及库存量的标准。该法共 37 条，其主要内容可概括为：一是对与国民生活密切相关的物资以及国民经济运行中重要物资的价格进行个别调价的条款。二是调解供求关系的紧急措施条款。三是把相关物资的配给和配额的规则制成政令的委任条款。

四　保障粮食安全的措施

1. 实行补贴政策

2010 年 3 月日本政府制定了《粮食、农业、农村基本计划》，其中“户别收入补偿制度”作为提高日本粮食自给率，保障粮食安全的核心举措，不仅调动了农民的生产积极性，而且确保了种粮农户收入的稳定。所谓“农户收入补偿制度”是政府“以生产和销售大米、小麦、大豆等主要农作物的农户为对象，在生产成本高于销售价格时给予差额补贴的一种制度。该制度从 2010 年起首先在水稻种植农户中开始实行。补贴由“基本补贴”和“附加补贴”两部分组成。“基本补贴”为标准生产费用减去标准销售价格再乘以产量。其中，标准生产费用为前几年的平均经营费用和家庭成员平均劳动费用的 80% 之和，标准销售价格依据前几年的平均销售价格计算得出。两者一经测算，则作为全国统一价格充当补偿标准。

而产量则根据农户当年种植不同农产品的面积进行计算，需每年确认，单位产量按全国统一产量标准。除“基本补贴”以外，对符合条件的农户实行“附加补贴”。附加补贴分为两种，农户在务农过程中为提高产品品质、实施生态型农业、减少水稻种植面积转而种植其他农作物时，可以领取第一种附加补贴，扩大经营规模的农户还可以领取第二种附加补贴。[①]资料显示，2010 年政府支付补贴约 3069 亿日元，共有 139 万农户受益。[②]此外，日本政府还提供自然灾害补贴、生产资料购置补贴和保险补贴等，旨在对遭受自然灾害破坏的农业设施及农地进行补贴，提高农民的承灾能力；对按一定标准从事平整耕地、区划田块的农户在购置农业生产资料时可得到生产资料购置补贴；对参与农作物商业保险的农户，政府承担其所缴纳保费的 50%—80%。[③]

2. 粮食进口采取多元化战略

资料显示，日本人口仅占世界人口的 2%，但农产品进口额却占世界的 5%（2009 年），居世界第 5 位。其中玉米、猪肉、家禽肉的进口额分别占 17%、15%和 11%，列世界第一；大豆的进口额仅次于中国，列世界第二位。[④] 日本作为粮食进口大国，为化解国际市场粮食价格波动带来的风险，坚持走进口渠道多样化道路，收到了良好的成效。例如，近年来，由于气候异常等原因，美国粮食作物出口价格上涨，日本调整粮食进口战略，扩大从乌克兰、巴西等地的进口。2011 年，日本从乌克兰进口饲用玉米 25 万吨，比上年增加 1.2 倍。此外，日本丸红、三井物产等综合商社加快了对南美粮食企业的收购，增加了从南美的进口份额。进口来源多样化战略的实施避免了单从美国一方面的进口，而与许多国家签订的长期粮食进口协议，巩固了国际粮食储备方面的国际合作。

3. 粮食储备政策

根据《新粮食法》，日本建立了粮食储备制度。在确定粮食储备规模时，日本政府主要考虑以下三个因素：一是储备所需的保管费和政府承受能力；二是考虑储备量对市场供求、价格形成的影响；三是考虑可能发生

① 李明权、韩春花：《民主党政府的“农户收入补偿制度”评析》，《日本学刊》2010 年第 1 期。

② ［日］農林水産省：「食料・農業・農村白書」，2012 年，第 181 頁。

③ 王玮：《日本确保国家粮食安全的做法》，《粮食流通技术》2004 年第 3 期。

④ ［日］農林水産省：「食料・農業・農村白書」，2012 年，第 165 頁。

的自然灾害而导致的歉收程度。[①] 日本储备粮的粮源包括政府收购的大米和进口大米。政府储备的大米，由政府根据国内生产的年成丰歉，决定是否抛售或增加储备，通过调整储备以抑制粮价的暴涨暴跌。目前，日本粮食储备的现状是：大米的储备量为100万吨；小麦储备量，约相当于2到3个月的需求；饲料用谷物储备为80万吨（政府和民间合计）。[②] 日本十分重视粮食储藏技术的研究开发，其中低温储藏技术在日本应用最为广泛。低温储藏最大的优点是不仅可以延长粮食保质期，而且还可以保持粮食原有的美味。据测定，采用低温储藏的大米与常温储藏相比，储藏期可延长1倍以上，两年后的质量基本和新米相同。目前，日本低温仓库的储藏能力已达600万吨以上，基本实现了大米储藏的低温化。

第二节　能源危机管理

能源是人类生产和生活不可缺少的物质条件，也是经济增长和社会发展的重要物质基础。日本是世界上的经济大国，也是能源消费大国。然而，日本是众所周知的能源短缺国家，正是基于能源匮乏的国情，日本通过制定正确有效的能源政策和与之相对的能源法律制度，从保障能源安全的立场出发，不断完善能源危机管理体制，建立起官民结合的石油战略储备体系，提高了能源危机应变能力。

一　石油的储备体系

石油储备是日本确保能源安全的重要支柱。日本的石油和天然气储备制度分为国家储备和民间储备两部分（见图7—3）。国家储备是为了保证长期供应和对付可能出现的紧急情况，由独立行政法人石油天然气与金属矿物机构（JOGMEC）负责。民间储备是防备短期供应问题，由民间石油企业等负责。石油天然气与金属矿物机构对民间石油企业为完成石油储备义务而建设新增的石油储备设施，提供必要的财政和金融支持，比如对购买、储备石油的企业实行低息贷款。

---

① 王珅：《日本确保国家粮食安全的做法》，《粮食流通技术》2004年第3期。

② ［日］農林水産省：「我が国の農産物備蓄の状況」，http：//www. maff. go. jp/j/zyukyu/anpo/3 - 1. html。

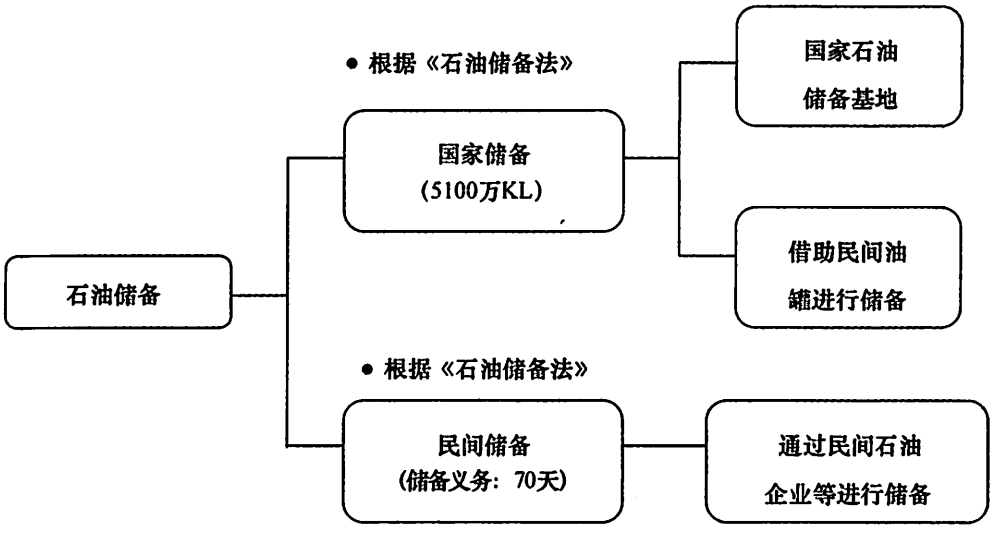


图 7—3　日本石油储备体系

资料来源：[日] 危機管理実務必携編集委員会編集：『危機管理実務必携』，東京：ぎょうせい，2003 年，第 10601 頁。

截至 2005 年，日本在全国建立了 10 个国家储备基地（由石油天然气与金属矿物机构受托运营管理），储备石油 3428 万千升，占总储量的 67%。储备方式分地上储罐、地下储罐、海上储罐和地下岩盘储罐 4 种。北海道苫小牧东部国家石油储备基地规模最大，占地面积 274 万平方米，共 57 个油罐，储油 543 万千升。此外，日本政府还租借了 18 个民间的石油储备设施，目前，民间石油企业储备石油 1672 万千升。至此，日本国家石油储备量已超过 5100 万千升。民间储备是石油炼制商、石油经销商、石油进口商等民间企业的义务储备，其储量相当于 70 天的净进口量。目前日本政府继续加大石油储备力度，将国家石油储备量提高到了全国 90 天的消费量。

二　能源开发新体制

进入 21 世纪，鉴于复杂多变的国际形势对全球市场的冲击，日本把“获取资源权益”提升为国家战略。特别是为确保能源的稳定供应，构建起分工明确的企业、资源机构和政府“三位一体”的能源开发新体制（见图 7—4）。该体制的特点是：（1）以具备高效开采、生产、经营能力

的核心开发企业为主导，抓住世界（俄罗斯、中亚各国、中南美国家）各国放宽开采权的有利时机，获得“国外权益”。（2）政府积极展开资源外交，加强与资源供给国、资源需求大国以及全球性框架组织之间的外交。（3）发挥“独立行政法人石油天然气与金属矿物机构”的智囊作用，

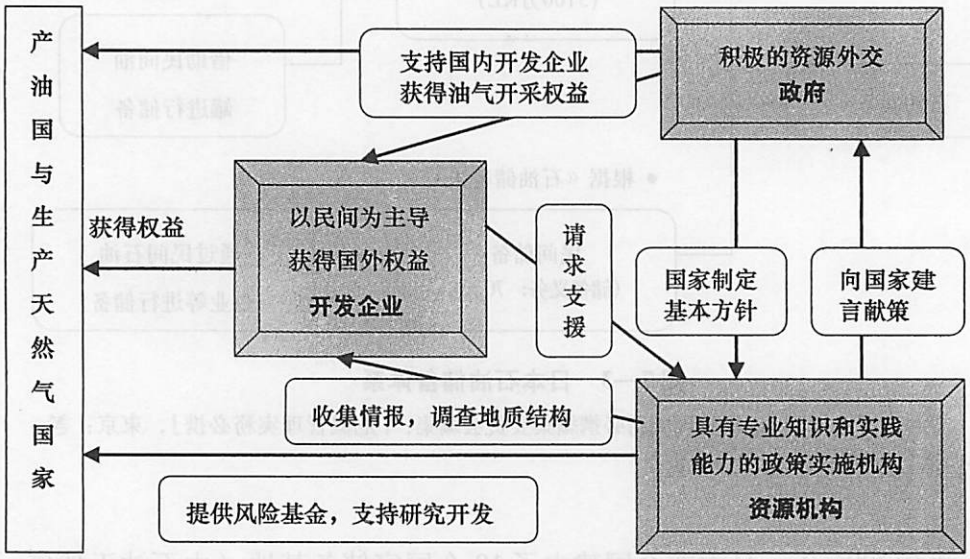


图 7—4　日本石油天然气资源开发新体制

资料来源：［日］危機管理実務必携編集委員会編集：『危機管理実務必携』，東京：ぎょうせい，2003 年 11 月，第 10602 頁。

为开发企业提供信息保障和战略支援。（4）政府为重要项目提供国家金融支持。在“三位一体”的资源开发体制下，开发企业主要从事资源开发的前期开拓性工作，石油天然气与金属矿物机构对具有战略意义的重点项目提供智力支持，日本政府从外交与金融两方面进行支援。该体制不失为官民紧密协作、重点突破的创新之作。

三　完善紧急时的储备石油放出体制

为有效应对国际形势的深刻变化以及国内石油短缺的问题，日本构建起紧急情况下能迅速且顺利放出储备石油的应急体制。从 1987 年开始，日本每年都进行紧急情况下储备石油的迅速放出演练，如给石油储备基地配备油轮，将储备石油从基地顺利地输入油船，并确保途中不发生意外故障。不仅如此，从 1997 年开始，为完善紧急放出训练体系，还重点进行

了以提高石油装卸实用技术为目的的新式“替代训练”。训练时还请当地居民参加，以增加居民对石油储备和紧急投放石油的理解。如2000年，白岛、久慈、秋田、上五岛、苫小牧东部等石油储备基地进行了“替代训练”。2001年秋田、白岛、久慈、上五岛、苫小牧东部、福井、志不志、菊间、串木野等石油储备基地又进行了“替代训练”。通过装卸实用技术的“替代训练”，提高了各石油储备基地应对不测事态的能力。此外，1994年为了加强紧急放出演练工作，日本建立了连接10个基地和26个管理设施的“石油储备管理信息网”，以便了解和掌握各基地和设施的运营和演练情况，并及时下达改善指令。

四　能源危机管理的行政机构

日本对能源安全进行管理的相关行政机构实行中央统一管理的能源管理制度。经济产业省在能源安全管理中处于领导地位，经济产业大臣负责能源管理工作。同时，经济产业省下设资源能源厅。资源能源厅下设官房长官、节能与新能源部、资源燃料部、电力与天然气事业部，负责制定和实施内外的能源政策和措施。日本的外务省专门设有经济局，其中的经济安全保障课与经济产业省的相关部门共同负责对外能源协调工作。另外，日本于2002年7月26日出台了《独立行政法人石油天然气与金属矿物资源机构法》（2010年6月2日最终修订），其目的是将负责石油天然气供应安全的“石油公团”和负责有色金属矿物资源安全供给的“金属矿业事业团”两个管理机构的职能合并，并于2004年2月29日成立了独立行政法人石油天然气与金属矿物资源机构。该机构下设石油开发支援本部、石油开发技术本部、金属资源开发本部、资源储备本部、金属矿害防止支援本部等5个部门。其中资源储备本部下属的储备企划部负责推进国家石油等资源的储备计划、支援民间储备等业务；石油储备部负责管理国家储备的石油、管理国家石油储备基地、石油储备技术革新等业务；液化石油气储备部负责推进国家油气储备基地的建设事业，提高储备基地建设技术，提高操作水平，管理国家储备的油气资源和管理油气储备基地等业务。

五　能源危机管理的相关法律

为确保石油稳定供给以及提高国民经济抗风险能力，日本通过立法形

式建立石油储备制度。1975 年 12 月 27 日，日本颁布了《石油储备确保法》（2007 年最终修订）。该法是日本最为重要的石油战略储备方面的法律，内容包括总则、石油储备、石油进口业的登录杂则和罚则五章，该法的目的是当石油供给不足时，确保石油供给安全，有助于国民生活的稳定和国民经济的正常运行。该法明确规定，政府和所有从事进口石油及石油制品的商社和从事石油提炼、批发的企业，具有石油储备的义务和责任，即政府必须储备够全国使用 90 天的石油，民间企业必须储备够全国使用 70 天的石油。

《能源政策基本法》（2002 年 6 月 14 日实施）由 14 条内容构成，包括制定该法的目的、确保稳定供应的对策、适合环境的具体措施、市场机制的活用、国家的义务、地方公共团体的义务、事业者的义务、国民的义务、相关当事人的相互协助、法律措施、政府向国会的报告义务、能源基本计划、国际合作的推进和能源相关知识的普及等内容。其中第 2 条强调，要把保障能源安全作为基本策略，要在降低对特定地区进口石油等能源过度依赖的同时，重视对能源危机的管理，实现能源供应来源多元化；要通过推进开发能源资源、完善能源输送体制以及能源储备及能源利用的效率化来提高能源自给率。

《石油供求合理化法》（1973 年 12 月 22 日制定，2004 年 6 月 9 日最终修订）。该法的目的是“当国内石油供给发生严重短缺时，为稳定国民生活和经济秩序，采取确保石油供应以及节俭用油的措施，使石油的供应趋于合理化”。其主要内容包括：应对石油供应不足的措施；石油生产计划；石油供应的目标；挥发油的节俭使用；使用石油的限制；经济产业大臣有权要求石油业者履行对石油生产、进口、销售计划制定报告的义务；当石油供应明显影响到国民生命财产和公益事业活动时，经济产业大臣可指示特定销售业者向其出售石油。如第 3 条规定，政府必须依法优先确保一般消费者、中小企业者、农林渔业者以及公益事业、通信业、教育、医疗、社会福利、言论以及出版行业的石油供应。

第三节　金融危机管理

一　金融监管体系

日本对金融市场实行统一监管，其金融监管体系主要由三个方面

构成：

一是金融厅（Financial Services Agency）。成立于2000年，负责对银行业、证券业、保险业、信托业和整个金融市场进行监管。主要职能是保护存款者、保险受益人和证券投资人的利益，通过制定政策法规、对金融机构和金融交易进行监管，提高金融系统的效率。另外，金融厅作为内阁府的外局[①]（见图7—5），下设总务企划局、检查局和监督局。总务企划局负责监管政策的制定和规划，包括负责交易所和金融市场的监管和分析，金融市场行为、会计制度以及存款保险制度的制定，金融领域相关行政处罚的审查，与外国监管当局以及其他国际监管机构协调等相关事宜。检查局负责对各类金融机构进行现场检查，检查的主要内容包括金融机构的资产现状、合规行为、风险状况等。采取的方式有面谈、查账并公布检查结果。监督局负责金融机构营业许可证的发放、撤销，发布停业命令等业务，并对银行、保险和证券类金融机构市场准入进行监管和非现场检查。重点监督金融机构市场行为的合法性，保证金融机构中介作用的发挥和支付系统的稳定。

二是日本银行（Bank of Japan）。主要职能是对在日本银行开立账户的金融机构实施现场检查（on-site examination）和非现场监测（off-site monitoring），以评估这些金融机构的业务经营状况、风险管理、资本以及盈利的能力。为了保证支付清算系统的正常运行和金融体系的稳定，当出现系统性风险时，日本银行承担最后贷款人的职责。日本银行有权对金融机构实施现场检查和非现场监测，密切监测金融机构的经营状况和市场行为是否会危及金融体系的稳定。

三是日本存款保险公司（Deposit Insurance Corporation of Japan）。依据1971年7月1日《存款保险法》设立。主要职能为对投保的金融机构进行审查（inspection）以保护金融体系的稳定和存款人的利益。日本存款保险公司是通过非行政手段达到监管的目的。具体职责是：（1）收集保险金，向需要支持的金融机构融资，并对金融机构实施监督检查；（2）托管破产金融机构的金融资产；（3）帮助金融企业剥离和消除坏账；（4）

① 外局是日本行政机关的一种类型，设置于中央政府的内阁府与各省之下，为负责特殊事务，以及独立性较强的事务而设置，并具有独立的法人地位。其功能等同于中文所称的“直属机关”、“部属机关”或“署”。现在分为合议制的委员会和首长制的厅两种。

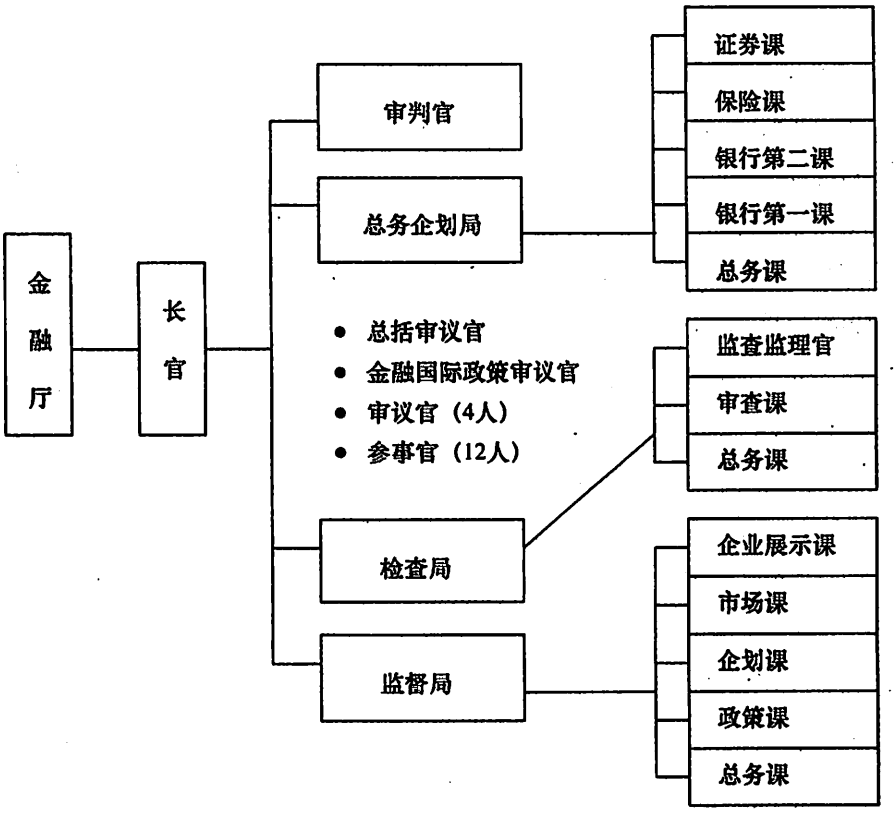


图7—5　日本金融厅组织结构

资料来源：日本金融厅网页，http：//www. fsa. go. jp/common/about/sosiki/index. html。

必要时向金融机构注资。日本存款保险公司由日本政府、日本银行和其他金融机构共同出资，管理层包括1名理事长、4名理事和1名监事。管理层官员经参、众两院通过后，由内阁总理大臣任命。

二　控制金融风险、处置危机的方式

根据日本《存款保险法》（1971年4月1日颁布，2011年6月24日最终修订）第102条规定，当金融机构出现风险时，内阁总理大臣、内阁官房长官、金融厅长官、财务大臣、日本银行总裁等应召开“金融危机对策会议”，并根据金融机构风险的情况采取三种不同的处理措施（见图7—6）。首先是“第一号措施”即资本金注入方式，对没有拖欠借款，

仅资本金不足的金融机构，由国家注入资金进行充实，并根据金融厅长官的决定（征得财务大臣同意），购买金融机构的普通股、优先股以及附有特约的次级债券。其次是“第二号措施”即存款全额保护方式，对资不抵债和破产的金融机构（failed financial institution），由国家保障所有存款并进行全额补偿，并由金融厅指定律师担任金融整理管财人负责具体处置工作，全部存款偿付后，原金融机构废止。“第三号措施”是临时国有化的方式，当破产的银行资产不能清偿存款人的债务，并根据金融厅的清查结果被“金融危机对策会议”认定为“重建处理”时，该银行列为“特别危机管理银行”。在这种情况下，存款保险机构不仅将强制性地无偿获得该银行的全部股权，而且还要追究银行直接责任人的民事和刑事责任。

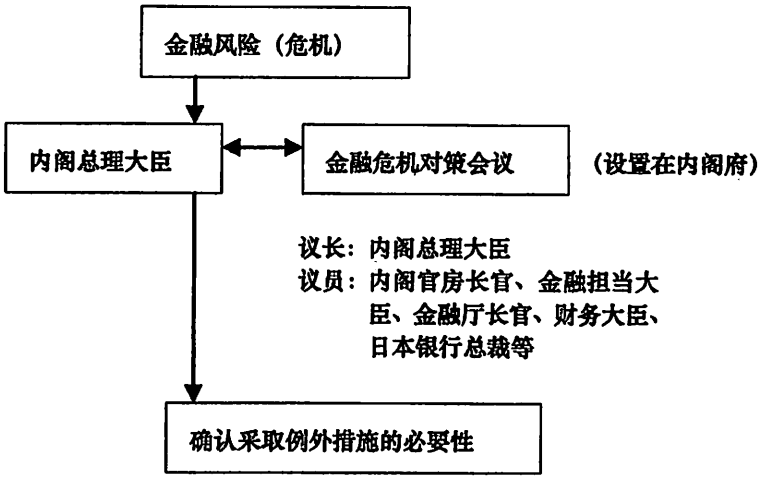


图 7—6　应对金融危机的方式

资料来源：［日］危機管理実務必携編集委員会編集：『危機管理実務必携』，東京：ぎょうせい，2003 年，第 10703 頁。

三　处理不良债权

不良债权是指银行等金融机构所贷出的资金，由于借款方偿还能力丧失等原因而不能回收或回收困难的债权。根据日本《金融再生法》的定义，金融机构的不良债权是指列入风险管理的债权，具体包括有问题的债权、破产企业债权、3 个月以上的延滞债权和贷款条件放宽的债权。按照日本金融厅公布的数据，从 1999 年到 2003 年日本金融机构的不良债权一

直在40万亿日元以上，居高不下，2002年3月末高达创纪录的52.4万亿日元，其中银行不良债权所占的比重最高年度高达82.4%，而最低年度也达到77.7%，平均为79.5%。2002年3月以后，日本的不良债权出现了下降的趋势，即2004年下降到35万亿日元以下，2005年降到25万亿日元以下，2006年则降到20万亿日元（见表7—2）。①

表7—2　　日本金融机构不良债权的推移

（按《金融再生法》统计；单位：亿日元）

年份	1999.3	2000.3	2001.3	2002.3	2003.3	2004.3	2005.3	2006.3
全国银行（123家）	339430	318050	336300	432070	353390	265940	179270	133720
其他金融机构	86080	91300	93550	92350	91680	80080	69780	61900
总计	425510	409350	429850	524420	445070	346020	249040	195620

资料来源：日本金融厅2006年8月8日公布，http：//www.fsa.go.jp。

面对庞大的不良债权，2002年10月30日，日本金融厅公布了《金融重建方案》（financial revitalization program），同年11月29日，又制定了《金融重建方案作业表》，明确了重建方案的具体措施和实施日期。其主要内容为：第一，对解决银行业的不良债权问题制定了明确的目标，要求各大金融集团到2005年3月，必须将不良债权比率降到2002年3月的8.4%的一半以下，即下降到4%左右。同时，要求各大银行在两年内处理完2002年9月前的旧不良资产，9月以后的新不良资产在三年内处理完毕。第二，在解决方式上，将银行不良债权问题和企业债务重组问题同步解决，特别针对中小企业贷款困难的问题，要求金融机构必须完成一定数量的定向贷款计划，还为此建立了相应的检查制度。第三，通过整理回收机构或企业重组基金（由政策性投资银行和国际协力银行设立）等专业机构，处理不良债权，加快企业重组进程。第四，要求国家相关政策制定部门给予积极引导和政策支持，如产业、行业指引，宽松的金融政策等，配合企业重组。第五，对银行资本金的结构和计算问题提出改革方案，针对银行计入资本金的递延税项资产规定了上限，对资本充足率的计算情况进行检查等。第六，对商业银行加强监管，明确对商业银行的监管

① 刘美佟：《日本不良债权问题研究》，http：//web.cenet.org.cn/upfile/104065.doc。

职责，加强早期的警戒和纠正措施，对未能按期完成商业银行改善计划的，不但要对执行人给予行政处分，还要追究监管人员的责任。第七，对情况严重恶化的商业银行实行国有化。①

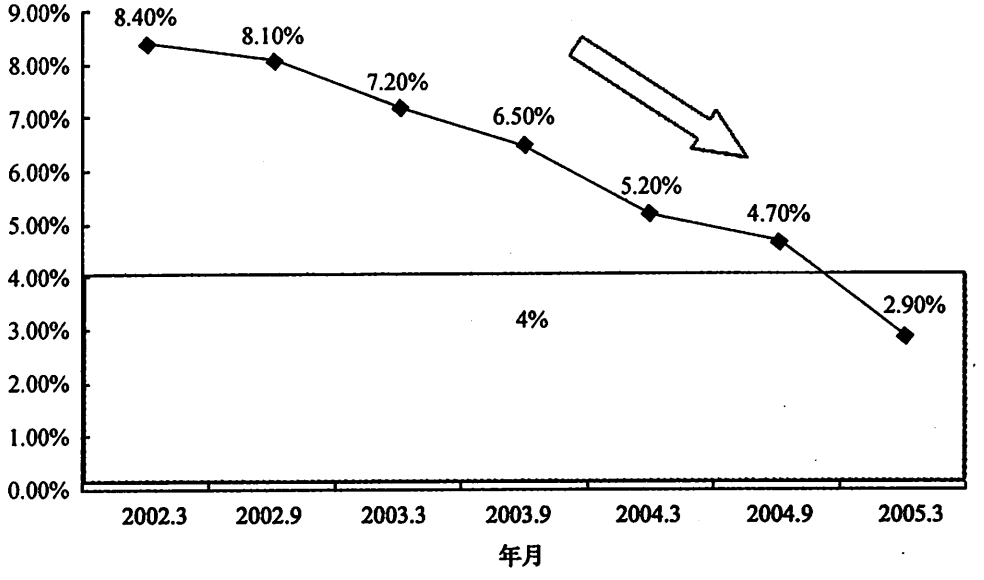


图 7—7　主要银行不良债权比率的变化

资料来源：日本金融厅网页，http：//www. fsa. go. jp/access/17/200506/01. pdf。

经过不懈的努力，日本不良债权的处理取得突破性进展，截至2004 年底，主要银行不良债权的比率已经达到《金融重建方案作业表》中提出的 4% 的数值目标（见图 7—7）。2005 年 3 月，日本银行宣布不良债权消除，长期困扰日本的不良债权问题终于得到了基本的解决。如果按世界银行“当不良债权的比率超过 5% 时，金融系统将处于危险状态（金融系统危机 systemic bankingcrises）”的说法，不良债权问题的有效处理使日本金融体系恢复了其自身的健全性，从而开始驶入了稳步经营的轨道。②

① 詹玉颖：《日本不良债权的处理及对我国的启示》，百度文库，http：//wenku. baidu. com/view/ef07760d844769eae009edd3. html。

② 清水直树：「金融再生プログラム策定の政治過程（1）」，「政策科学」，13—2，Feb. 2006 年。

四　应对全球金融危机

2008 年秋天以后，美国次贷危机引发的全球金融危机导致日本经济陷入二战以来最严重的衰退。面对国际金融资本市场波动进一步加剧的严峻形势，日本银行先后出台了金融政策层面和金融体系层面的多项措施。

1. 日本银行应对危机的主要政策

从金融政策层面看，主要有三个方面的具体措施：第一，下调政策利率。在东京金融市场，日本银行通过下调无担保隔夜拆借利率来实施具体操作。日本银行政策委员会每个月至少召开一次以上金融政策决定会议，确定具体操作的目标，并及时向外界公布。为应对此轮金融危机，日本银行于2008 年 10 月 31 日将银行间无担保隔夜拆借利率的操作目标从 0. 5% 下调到 0. 3%；2008 年 12 月 19 日再次下调至 0. 1%，继 1999 年采取零利率政策以后，日本银行再度把利率降至接近零的水平。第二，确保金融市场的稳定。主要包括增加购买长期国债的数额及扩大购买国债的种类，扩大日本银行提供资金流动性时的抵押种类，以及为提供美元资金而进行的市场操作，等等。上述措施使得日本银行向金融市场提供大量资金成为可能。[①] 第三，支持企业融资。一是支持企业融资特别操作。为解决企业融资难问题，日本银行提出放宽资金担保条件的基本方针，并于 2008 年 12 月决定实施新型公开市场操作方式，对金融机构在民间企业债权担保的范围内实施固定低利率（0. 1%）无限额特别融资，从资金筹措方面和成本方面支持金融机构的融资活动和企业债券、商业票据（CP）市场的交易。二是买入商业票据。商业票据市场是企业筹措资金的重要渠道。2009 年 1 月，日本银行决定通过金融机构买入总额为 3 万亿日元的与企业融资相关的金融产品，包括和资产支持商业票据（ABCP）。三是买入企业债。2009 年 1 月，日本银行决定至 9 月 30 日止，买入总额为 1 万亿日元、剩余期限在 1 年以内的企业债券。四是全力支援中小企业。2008 年 10 月 28 日，中小企业厅请求金融厅通知所有的金融机构，希望金融机构根据中小企业的实际情况进行融资，不得以责任共担为借口拒绝贷款。11 月 21 日开始实行“预约保证制度”，以满足中小企业未来对资金的需求。各地经济产业局专门为中小企业开设了中小企业融资贷款咨询窗口，接受中小企

① 马玉安：《新川陆一：结束临时政策尚有待观察》，《金融时报》2009 年 11 月 5 日。

业的咨询。从金融体系层面看，为确保金融体系的稳定，日本银行在重新购买金融机构持有的股票的同时，着手向商业银行投放次级贷款。例如，2009 年 3 月，日本银行决定为大银行提供总额 1 万亿日元的次级贷款。通过上述措施，防止金融机构资产负债表的恶化，从而对金融机构维持其金融中介职能形成有力支撑。

2. 日本银行应对危机政策措施的效果评价

整体看来，日本应对次贷危机和信用危机的对策取得了一定的短期效果，例如，由于企业库存调整取得进展，出口和生产停止下滑，经济出现好转迹象。从日本经济、金融形势的状况看，日本银行采取的支持企业融资的非传统措施在确保金融市场稳定方面发挥了很大作用，企业资金筹措环境整体上持续改善。除评级低的债券外，商业票据和企业债券市场发行环境显著改善，发行利率已恢复至雷曼兄弟公司破产前的水平。① 此外，日本政府在推出财政货币政策，干预经济的过程中，其审慎性的特点非常突出。因为日本央行承担了企业和金融机构的信用风险，一旦发生损失将会威胁中央银行的财务稳定，进而损害民众对政府和央行的信心，因此，日本银行在推出各项措施的时候，首先通过金融机构采取竞标的方式购买商业票据等民间企业债务，保持与微观经济主体资源配置的安全距离；其次在推出非常规的政策的同时，规定出明确的实施规模，预先设定了退出的时间表或者是规定了政策退出的机制。② 总之，日本应对金融危机虽已显现一定效果，但与政策目标相比又存在相当差距。一方面，向市场注入流动性的货币政策保障了日本短期融资市场的基本稳定，利率水平控制在政策诱导目标范围之内；但另一方面，它对解决全球性系统风险所造成的资产价格体系崩溃却无济于事，并且维持利率不变的政策也导致了日元汇率加速升值，这也将迫使日本银行最终采取降息行动。③

① 刘玉苓：《日本银行应对金融危机的政策及启示》，《中国货币市场》2009 年第 12 期。

② 付琳：《日韩两国应对全球金融危机的财政货币政策及启示》，《特区经济》2012 年第 3 期。

③ 庞德良、洪宇：《日本应对金融危机冲击对策评析》，《当代世界》2008 年第 11 期。

第八章

日本社会危机管理

第一节　学校危机管理

学校作为社会安全的重要组成部分，不仅是教师传授知识的场所，也是青少年学生聚集的地方。然而，进入21世纪以来，在日本中小学校园里，多次发生影响学校正常运转，造成校园动荡的突发危机事件，如2001年6月8日，一名患有精神忧郁症的37岁中年男人，手持凶器闯入大阪教育大学附属池田小学，制造了26名小学生和3名教师被砍伤，其中8名小学生死亡的“池田小学杀伤事件”。又如2004年11月17日，日本奈良市富雄北小学发生一起骇人听闻的诱拐、杀害一年级女学生事件。这些惨痛的血案引起了日本政府对学校安全问题的高度关注，逐步构建起了各方通力合作的学校安全网络体制，从而增强了全社会应对校园突发安全事件的能力。

一　何谓学校危机管理

通常，日本将学校安全管理视为“学校危机管理”，即一些突发的事件、事故、灾害等也被笼统地称为“危机”。日本的“学校危机管理”一词最早出现于1991年海湾危机爆发时，在伊拉克的日本人学校为确保安全所采取的各种应对措施中。[①] 之后，日本各界对“学校的危机与危机管理”从不同的角度给出各自的解读。学者牧昌见认为，“从广义上讲，学校危机管理包括与教育活动直接或间接有关的所有事项。”[②] 永冈顺认为，

---

① ［日］永岡順編集：『学校の危機管理—予防計画と事後処理』，東洋館出版社，1991年12月。

② ［日］牧昌見編著：『学校の危機管理』，ぎょうせい，1991年12月。

“学校的危机分为长期危机、中期危机和短期危机”，“所谓长期危机，如学生人数的不断减少等”，而“短期危机则包括学校发生的各种纠纷，如学生的错误行为、教师的丑闻、传染病及中毒事件、地震、台风和洪灾等自然灾害”。[①] 所谓学校危机管理是指“为保护学生以及教职员的生命安全以及确保日常教育活动的顺利进行，维护学校的信誉，在努力做到预见危机、回避危机的同时，将危机造成的损失降到最小的行动”。[②]

此外，为了及时有效应对各种突发事件，日本埼玉县立南教育中心政策研究部将学校危机具体划分为5种类型，即学生型、教师型、学校运营型、学校设施设备型以及非常灾害型，不同类型所面对的危机有所不同。从表8—1可以看出，在校学生出现危机征兆的概率要远远大于其他领域。

表8—1　　日本学校危机的具体分类

类型	学生	教师	学校运营	学校的设施、设备	非常灾害
危机的内容	伤亡事故	伤亡事故	课程实施上的问题	校舍、教室、体育馆等的管理问题	地震
	交通事故	交通事故	组织运营上的问题	电、自来水、煤气等的管理问题	台风
	暴力、盗窃	不谨慎的发言	学校预算以及会计的问题	药品类的保管管理的问题	洪灾
	饮酒、吸烟	教学问题	人事调动问题	锅炉的使用问题	雷击
	欺辱行为	积极性的欠缺	文件管理以及信息公开	冷暖气设备的问题	虫害
	自杀、离家出走、厌学	犯罪、体罚	学校与地区的关系问题	饲养动植物的问题	火灾
	长期旷课	人际关系		学校戒备的问题	化学气体
	食物中毒	精神压力			其他灾害
	放学路上被害				

① ［日］永岡順編集：『学校の危機管理—予防計画と事後処理』，東洋館出版社，1991年12月。

② 『学校の安全管理に関する取り組事例集』，文部科学省，2003年6月。

续表

类型	学生	教师	学校运营	学校的设施、设备	非常灾害
危机的内容	传染病				
	升学、毕业				
	学生之间的人际关系				
	师生之间的人际关系				

资料来源：埼玉県立南教育センター：「学校における的確な危機管理の在り方に関する研究」，政策研究報告書（第12号），1998年3月。

二　学校危机管理的内容

日本学校危机管理主要包括两方面的内容：一是学校应该采取的措施，二是行政管理部门的职责。

首先，学校应该采取的措施包括：（1）建立起以校长为核心，以教师为成员的应对危机协同组织体制，编制具有本校特点的危机管理手册。要建立教师的协同体制，充分发挥班主任的领导能力和作用。（2）不断提高教师的危机意识。从危机管理的立场出发，积极开展校内研修活动，使教师充分了解学校的现状和存在的问题。在推行可视化的学校运营以及教育活动过程中，提高教师的问题意识和领导能力。另外，要及时收集和预知有关学生易发的欺辱、暴力等危机信息。作为危机管理的重要环节，教师自己的身心健康尤为重要，它是学生们受教育权利的保障。（3）重视学校常规管理。为实现学校教育目标而实施的课程设计、校内活动安排、校务分工、请示报告以及协商体制的建立、日常安全检查、紧急联络网的维护、公文保管等都已成为危机管理的重要组成部分。（4）建设有利于发挥教师个性特长的制度环境。关心教师，充分发挥教师在培养学生和在学校建设中的独特作用；构建相互批评、相互信任的信赖关系，对提高教师的管理能力，防止失言以及体罚学生等问题的发生是极为重要的。（5）培养学生宽大的胸怀、包容的心境和生存的能力，对于学生的心理危机干预管理具有重要意义。如开展创建快乐班级、快乐校园活动，在教育活动中增加自然体验和社会体验等内容。（6）对学生进行经常性的安

全教育和防灾避难应急演练。教师在日常的教育活动中，有义务确保学生的安全，指导学生预防危险事件的发生。（7）加深与学生家长的相互理解，增进与社区的合作。学校要面向全社会开放办学，平时注意保持与学生家长（保护人）、社区和媒体的沟通，建立起稳固的信赖关系，这对于提高学校的危机管理水平至关重要。（8）加强与相关机构的协作。学校要加强与有关教育部门、警察、消防、市町村政府以及青少年组织的紧密合作，这也是危机管理不可或缺的一环。

其次，行政管理部门的职责包括：（1）改进和充实教师的研修活动。按照危机管理的要求，对新任教师开展公务员的使命及职责的年度进修教育。内容应包括学生、教师、非常灾害等危机管理的内容。（2）编写和发放危机管理案例集、宣传资料和学生手册，有效预防和应对学生易发问题（逃课、欺负、盗窃、暴力）。提高教师的伦理修养，加强对学校设施的安全检查，注意与媒体的沟通和相处。（3）关于维护学校设施及设备的财政措施。为了确保学校教育的顺利实施和学生的生命安全，学校在财政上要保证设施维护以及设备维修经费。另外，要配备完善的防灾设施和防灾应急用品，以随时应对突发性灾害。（4）适当的指导与建议。负责向媒体介绍有关在校学生伤害事故、学校开展各项活动、教师丑闻等信息情况，并从教育管理的角度给予必要的指导和建议。（5）针对学生的各种不端行为和教师的烦恼，采取配备辅导员，充实和增设以学生、家长、教师为对象的咨询机构等措施。另外，通过召开实例报告分析会的形式，提高咨询员和志愿者咨询员的专业服务水平。（6）改进教师录用办法。以是否具备高度责任感、使命感以及为人热情等重视人性化的选拔方法来录用教师。（7）合理配置教师。各学校要从年龄构成、教学经历、男女比例平衡的角度进行人员配置。这对于顺利推进学校运营，以及建立能应对危机的组织体制具有重要的作用。（8）严厉的惩罚。教师应依法明确在危机管理方面的职责，一旦触犯了法律，就要受到严厉的处罚。如当发生体罚学生的丑闻时，教师不但要受到社会舆论、法律等处罚，学校还应将处罚结果公布于众。（9）认真执行灾害补偿规定。针对学生的伤亡事故，协助日本体育及学校健康中心实施恰当、迅速的灾害补偿。（10）积极开展体育活动。鉴于学生体质下降，人际关系淡薄的现况，且作为应对教师高龄化的措施，要积极开展多种多样的体育活动。

三　通过立法保障学校安全

日本早在1958年4月就制定了《学校保健法》。面对纷繁复杂的安全形势，为适应学校安全管理的需要，日本政府于2008年6月对该法进行了修订，并改名为《学校保健安全法》（2009年4月1日实施）。笔者认为，这不是简单的换个名字，而是把“安全”加进了“法”，使学校不仅要承担保护师生生命安全的法律责任，更重要的是学校安全管理将有法可依。《学校保健安全法》共有四章，涉及学校安全的内容主要体现在第三章“学校安全”，其主要内容包括：第一，学校设置者对学校安全的责任与义务。为了确保学生的安全，设置者在学校要努力采取必要的措施，防止因事故、加害行为以及灾害等给学生带来的危险，要完善和充实学校的设施设备以及管理运营体制，以妥善应对事故等对学生造成的危害。第二，学校安全计划的制订。为确保校内学生安全，学校要对其设施设备进行安全检查；对学生的学校生活（含上学、放学途中）及日常生活中的安全问题进行指导；教职员要参加安全方面的进修学习；学校要制定安全方面的计划。第三，确保学校环境安全。为确保学生安全，校长发现学校的设施设备有故障时，要采取必要的措施进行检修，如未能修复，应及时向学校设置者反映。第四，危机发生时的应对要领。首先，根据实际情况，学校应制定出应对要领，即危机发生时教职员应熟知采取措施的具体内容以及规定的流程；其次，校长要通过训练让教职员了解和掌握危机发生时的应对要领，要学会在危机发生时采取有效措施；再次，学校要对危机事件发生后受害的学生及其家人进行心理干预的支援。第五，学校与地方相关机构合作，如与学生的监护人、属地管辖的警察署及其他相应的机关团体、当地居民等展开合作。

日本文部科学省（相当于中国的教育部）作为中央教育行政部门，还制定了一系列应对危机的手册和指南。如2002年12月编发了《当可疑人进入学校时的危机管理手册》，2003年6月向学校发放了《学校安全管理措施事例集》，2006年1月出台《关于确保上学放学安全措施事例集》，2006年2月文部科学省国立教育政策研究所编制《学校设施防范对策措施事例集》，2009年11月文部科学省公布了《学校危机管理手册》，明确规定各种危机的类型、阶段以及对危机预防和反应的措施。此外，日本政府为帮助学校安装监控摄像机和紧急报警装置等设备，以特别交付税的形

式拨付补助经费。日本内阁从2005年起发布《保护孩子不受犯罪伤害》年度报告，就学校、社区和家庭的对策措施和防范教育现状进行考察并提出改进建议。①

四　积极营造学校安全环境

日本的学校危机管理采取以提高教职员危机管理意识和水平为基础，以软硬件“两手抓”为条件，以创建安全、安心校园为目标的综合性对策，即从设施设备（硬件）和完善安全管理体制机制或教育培训制度等（软件）入手，确保校园安全（见图8—1）。如绝大多数学校都建立起了完备的录像监视系统；在学生上学、放学沿途以及儿童公园等地，安装紧急时刻用的红色灯具、响铃、有线通话装置和报警用的摄像机等，充分发挥其预警与防范的作用。在东京世田谷区立花见堂小学门口前，站着一个高1米，重30公斤的机器人，它不仅能解答来客的询问，还能记录学生上学放学情况。当你把IC卡放在机器人的感应区，会听到机器人招呼你的姓名以及“请注意安全”的提示。据日本女子大学犯罪行为生态学教授清永贤介绍，机器人的眼部还内置数码照相机，可以快速地把可疑者的脸部拍摄下来。②

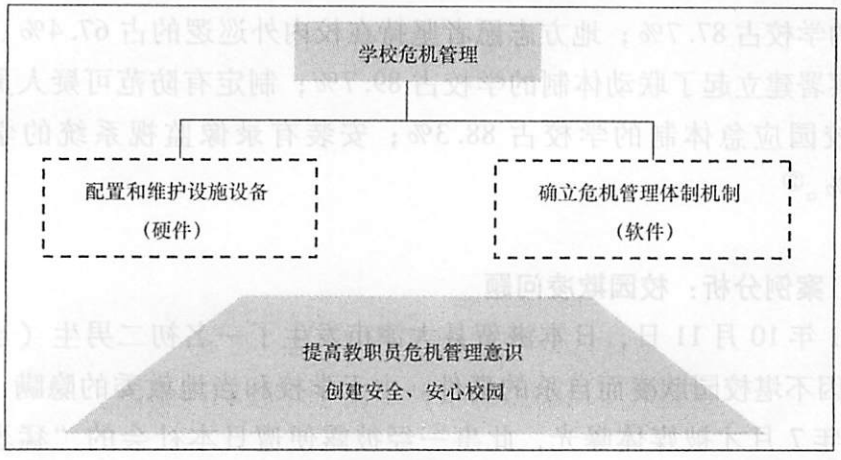


图8—1　日本学校危机管理的运行机制

① 李协京：《看国外采取哪些保障措施如何构筑校园安全防线》，《中国教育报》2010年6月1日。

② ［日］『朝日新聞』，2006年2月7日。

日本社会深刻认识到，确保校园安全需要标本兼治，需要全民总动员，需要各部门的大力合作与共同设计。埼玉市作为政令市，从2006年1月起在全国率先雇用民间保安公司的警卫人员常驻在全市101所小学内，为师生的安全保驾护航，其费用由政府承担。[①] 此外，各校还利用互联网技术搭建安全管理平台，创建了“紧急联络网”制度。它是学校安全防范网络的组成部分，学生入学时学校会要求每位家长加入这个“紧急联络网”，方法非常简单，按学校给出的邮箱地址发送一个空邮件即可。“紧急联络网”的主要用途是：所有的紧急事件，或者大小安全事件，都会通过“紧急联络网”及时反馈至每一位学生家长。

目前，日本每个学校都根据校情和当地的区情，制定了详尽的、操作性强的学校安全计划和危机管理手册，并依据实践的成效不断进行修订。为确保学校安全计划落到实处，日本文部科学省每年一度对全国52257所中小学和幼儿园进行有关学校安全情况的专项调查。以文部科学省最新公布的数据为例，到2008年3月，已制定有“危机管理手册”的学校占84.7%；制定有学校安全计划的学校占82.9%；举办教职员训练、研修班的学校占83.3%；为学生设置“防范教室”和组织学生进行防范训练的学校占79.6%；对学校安全管理状况实施检查的学校占91.9%；与家庭、地方、相关机构通力合作的学校占79.4%；实施了确保学生上学放学措施的学校占87.7%；地方志愿者坚持在校内外巡逻的占67.4%；与地方警察署建立起了联动体制的学校占89.7%；制定有防范可疑人员非法侵入校园应急体制的学校占88.3%；安装有录像监视系统的学校占69.6%。[②]

五　案例分析：校园欺凌问题

2011年10月11日，日本滋贺县大津市发生了一名初二男生（当时13岁）因不堪校园欺凌而自杀的事件。由于学校和当地教委的隐瞒，直到2012年7月才被媒体曝光，此事一经披露便遭日本社会的“猛烈炮击”。《京都新闻》认为，这一校园欺凌案在舆论影响力方面“极为罕

① ［日］『每日新聞』，2005年12月21日。

② 文部科学省スポーツ・青少年局：『学校健康教育課学校の安全管理の取組状況に関する調査（平成19年度実績）』，2008年5月。

见”，“已经成为可以写入历史的全国性丑闻”。不少日本舆论呼吁，应尽快问责学校和教委官员，“让他们为睁着眼睛说瞎话付出代价”。其实，在日本曾多次出现被欺凌者因不堪压力而自杀的不幸事件，如早在1986年，东京都中野区一名13岁的初中二年级学生鹿川裕史因受欺负而自杀，酿成轰动一时的“鹿川君事件”。2006年8月至10月，日本爱媛、岐阜、福冈县和北海道相继发生了学生在学校因不堪忍受欺负而自杀的事件，等等。一个个年轻生命的逝去，表明校园欺凌问题已经危及学生的生命安全，其严重性已不容忽视。

1. 校园欺凌的概念和类型

在日本，所谓校园欺凌是指“学童由于受到与本人具有一定人际关系者的身体、心理上的攻击，而感觉到深刻的痛苦。而且这种攻击所发生的场所不论校内校外”。[①] 这一定义强调的是“站在受害人的立场，重视受欺凌学童的自我感受”；“具有一定人际关系者”则包括校内外所有与学生有人际关系的人；所谓攻击不仅指身体直接受到欺凌，也包括由于心理的压迫使对方深感痛苦；而“物理的攻击”是指除身体受到欺凌外，金钱和贵重物品遭到勒索和藏匿等。在日本，认定是否受到欺凌主要有3条标准：一是向比自己弱小的人进行单方面的攻击；二是持续地施加肉体或心理上的攻击；三是对方深感痛苦。

校园欺凌的类型大致可分为两种。一种是暴力型。如采用殴打、拘留和脱掉衣服等手段对对方身体进行直接伤害。第二种是交流操纵型。即忽视对方的存在，并利用背后说坏话、诽谤中伤以及传播谣言等方式，给对方造成精神上的伤害。

2. 日本欺凌问题的现状

自1990年以来，日本虐待儿童事件一直呈逐年增加态势，据日本厚生劳动省的最新统计显示，2011年日本全国儿童咨询机构共接受有关儿童受虐方面的咨询多达59862件，再创历史新高（见图8—2）。如果从2010年发生的56384件虐童事件的内容来分析，肢体虐待最多，为21559件（38.2%）；其次是忽视虐待（孤立、轻视对方的存在）18352件

① ［日］文部科学省：いじめの定義，http：//www. mext. go. jp/a_ menu/shotou/seitoshidou/1302904. htm。

（32.5%）；心理虐待 15068 件（26.7%）；性虐待 1405 件（2.5%）。①

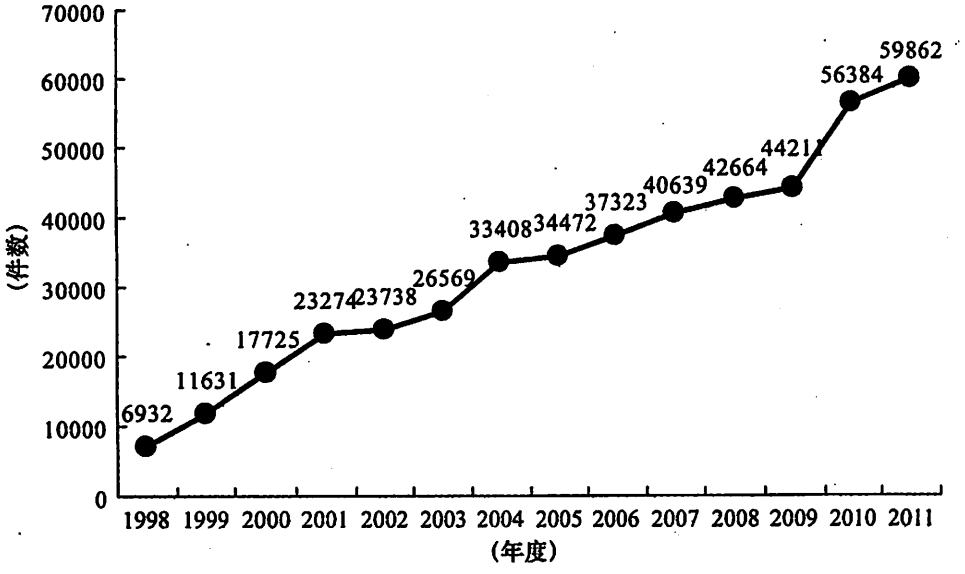


图 8—2　日本受虐儿童事件发生情况

资料来源：厚生労働省：「児童相談所での児童虐待相談対応件数」，2012 年 7 月 26 日。

表 8—2　　校园欺凌引发的儿童、学生自杀件数

年份	小学生	中学生	高中生	合计
2006	0	5	1	6
2007	0	1	5	6
2008	0	1	2	3
2009	0	1	1	2
2010	0	4	0	4

注：以国立、公立、私立的小学、中学、高中为调查对象。

资料来源：文部科学省 HP：「児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査による」。

有关因受欺凌而自杀的案件，如表 8—2 所示，1997 年到 2005 年之间只有 1 件，但在 2006 年共有 6 起，其中 5 件是发生在中学校园、1 件是在高中校园。2010 年的 4 宗自杀事件都发生在中学，说明中学校园的欺

① ［日］内閣府：「子ども・若者白書」，2012 年 7 月，第 46 頁。

凌问题已成为日本当今社会的深刻问题。

此外，2006 年，日本文部科学省首次针对网络欺凌[①]的实况进行调查，据最新结果显示：2008—2010 年，在日本所有中小学（包括特殊教育学校）校园中，发生的网络欺凌事件分别为 4537 件、3170 件、3051 件，在全部校园欺凌事件中所占比例分别为 5.3%、4.4%、3.9%。其中，小学发生的网络欺凌事件及在小学校园欺凌事件中所占比例分别为 457 件（1.1%）、301 件（1.9%）、273 件（0..7%）；初中发生的网络欺凌事件及在初中校园欺凌事件中所占比例分别为 1765 件（7.5%）、1898 件（5.9%）、1712 件（5.1%）；高中发生的网络欺凌事件及在高中校园欺凌事件中所占比例分别为 1271 件（18.9%）、948 件（16.8%）、1048 件（14.9%）。[②] 由此可见，随着年级的增长，网络欺凌事件的发生次数也随之增多，特别是高中生的网络欺凌问题尤为严重。[③]

3. 日本防范校园欺凌问题的对策

针对严峻的校园欺凌问题，日本文部省联手各地方教委投入人力物力，并积极采取各种对策，最大限度地杜绝或减少悲剧的重演。

首先，由政府牵头组建儿童安全对策机构。据 2012 年 7 月 31 日日本《朝日新闻》报道，日本文部科学省从 8 月 1 日起设置“儿童安全对策支援室”，目的是将文部省内所有有关儿童安全方面的机能统一起来，除应对欺凌事件外，还将对孩子们在校外活动中发生的事故，以及因自然灾害、恶性犯罪所造成儿童死亡，或者使儿童陷入危险状态的事件等提供危机处理的指导。支援室由 21 名成员构成，室长由文部省的官房长官担任（相当于办公厅主任），包括来自警察厅的两名职员，此外还将聘请国立教育政策研究所从事校园欺凌对策研究的专家。

其次，开展针对校园欺凌问题的调查活动。为提高对校园欺凌问题监管工作的针对性、有效性，日本文部科学省每年都要进行有关学童行为问题以及学生指导方面的摸底调查工作，并将调查结果在文部科学省网站上公布。另外，针对 2012 年 7 月曝光的大津市校园欺凌自杀事件，文部科

① 网络欺凌是指通过网络，并利用手机、电脑以文字或电子邮件等形式对特定的孩子进行诽谤中伤的行为。

② 日本文部科学省各年度「児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査」的数字。

③ 师艳荣：《日本中小学网络欺凌问题分析》，《青少年犯罪问题》2010 年第 2 期。

学省于2012年8月1日向全国各地教育委员会发出通知，要求紧急调查2012年4月开学后高中以下各类学校的校园欺凌情况，并要求所有国公私立学校在9月20日前回复调查报告。此次活动不同于每年固定实施的调查，而是针对学童以紧急问卷调查或面谈的方式调查最新情况。具体内容包括“暴力及孤立排挤”和“网络诽谤”等。需要各地教育委员会回答的问题有：“大津自杀事件发生后是否重新修订预防校园欺凌的对策”以及“与警察方面的合作情况”等。与此同时，各地教育主管部门也开展了相关的调查活动。例如，日本东京都开展了对校园暴力情况的“拉网”大清查。东京都表示，此次调查在正确掌握学生信息的同时，不放过任何欺凌事件，并且会对这些事件做出迅速反应。此次调查将涉及各学校对欺凌问题的掌握情况，以及对校园小霸王的处理情况。未达标的学校负责人将受到严肃处理。①

第三，举全社会之力齐抓共管，合力破解校园欺凌难题。为增强应对校园欺凌以及恶性犯罪事件的处置能力，横滨市教育委员会与神奈川县警察本部共同创建了“学校警察协作制度”。即双方根据协议及时沟通相关不良少年的情况，将犯罪苗头消灭在萌芽状态。几年来，随着两个部门信息横向沟通机制的日益完善和共享信息数量的不断扩大（见表8—3），中学校园内暴力事件的发生次数呈明显下降趋势（见表8—4）。

表8—3　　神奈川县警察本部与横滨市教委相互提供信息情况

年份	学校向警察本部提供信息（件）	警察本部向学校提供信息（件）
2004	1	8
2005	4	37
2006	33	26
2007	47	50
2008	44	61
2009	115	103
小计	244	285
合计	529	

资料来源：根据神奈川县警察本部提供的资料作成。转引自石川正興：「質ないじめ毅然たる態度で一子どもを犯罪から守る多機関連携」，『読売新聞』，2012年8月3日。

① 日本新华侨报网，2012年7月18日。

表 8—4　　横滨市中学校园发生暴力事件的情况

年份	2007	2008	2009	2010	增减件数	增减率（%）
对教师暴力	313	361	393	258	-135	-34.4
同学之间暴力	1232	1334	1439	1300	-139	-9.7
损坏公物	883	1070	907	579	-328	-36.2
合计	2464	2826	1755	2174	-581	-21.10

资料来源：根据横滨市教育委员会教育与儿童学生课提供的资料作成。转引自石川正興：「質ないじめ　毅然たる態度で一子どもを犯罪から守る多機関連携」，「読売新聞」，2012 年 8 月 3 日。

另外，名古屋市拟在 2 家儿童咨询所内各设立一个专家组以应对严峻的虐待儿童问题。专家组由经验丰富的儿童护理员及警察等成员组成，其目的是能够迅速作出判断以采取临时保护等必要的措施。2011 年 10 月该市名东区发生一名初二学生被其母亲的交往对象暴打致死的事件。名古屋市有意通过成立专家组以防止该类事件再次发生。

4. 案例点评

学校是孩子们学习生活的地方，校园安全牵扯着整个社会的神经。无论是教育行政部门、学校，还是家长都迫切地希望能够给予孩子最好的成长环境。为了他们的安全，各国政府、学校都开始探索防范措施，以杜绝或减少校园欺凌、食品中毒、暴力犯罪等重大学生人身伤害事件的发生。目前，日本的校园欺凌问题依然严峻，但其“学校警察协作制度”、建立“儿童相谈所”、“建立保护孩子体制的有识者会议”以及向学校派遣“学校生活顾问”的做法，也许是我们应该借鉴的经验。

第二节　日本的自杀问题

一　自杀的现状

日本自杀率在世界上处于较高水平。1958 年，日本的自杀死亡者约为 2.4 万人，到 1986 年，这一数字上升至 2.6 万人，而到 1998 年，自杀人数首次突破 3.2 万人。据世界卫生组织统计，在美、英、德、法、意、加、日、俄八个主要国家中，2009 年，日本每 10 万人中有 24.4 人自杀，

处于世界第二位（俄罗斯为30.1人，居世界首位；法国为16.3人，列第三位）[①]。

据日本2012年度《自杀对策白皮书》的数据显示，2011年日本共有30651人自杀，比上一年减少1039人，这是日本自杀人数时隔14年首次降到3.1万人以下（见表8—5）。从自杀者性别比来看，男性为20955人（占68.4%），同比减少1328人；女性则同比增加289人，达到9696人

表8—5　　日本近年来自杀死亡者人数及自杀率

年份	自杀死亡者人数			自杀率*		
	总数	男性	女性	总数	男性	女性
2005	32552	23540	9012	25.5	37.8	13.8
2006	32155	22813	9342	25.2	36.6	14.3
2007	33093	23478	9615	25.9	37.7	14.7
2008	32249	22831	9418	25.3	36.7	14.4
2009	32845	23472	9373	25.8	37.8	14.3
2010	31690	22283	9407	24.9	35.9	14.4
2011	30651	20955	9696	24.0	33.7	14.8

*自杀率是指每年每10万人中自杀的人数（自杀者数÷人口数×100000人）。

资料来源：根据各年度日本内阁府《自杀对策白皮书》数据制成。

(31.6%)。从年龄段看，60—69岁的自杀人数最多，为5547人，40—60岁的男性占大约4成，70岁以上自杀者数有所增加。值得一提的是，日本20岁前后的年轻人自杀率一直处于快速上升状态。2011年自杀的学生人数首次超过1000人，为1029人。《自杀对策白皮书》认为，出现这种情况的主要原因是受地震等影响，日本经济环境大幅度恶化，导致失业率上升，使面临就业压力的年轻人不堪重负，变得十分脆弱。从自杀原因和动机来看，健康问题居于首位，有14621人；之后依次为经济和生活问题、家庭问题、学校问题等（参见表8—6）。从自杀的月份来看，5月的自杀者最多达到3375人，较2010年同期增加了20%。日本内阁府分析认为，“3·11”大地震导致4月和5月出现了企业破产增加、出口下滑等现象，

① ［日］内阁府：『自殺対策白書』，2012年。俄罗斯和法国的自杀死亡率分别为2006年和2007年的统计数字。

这一时期“30 多岁”与“因经济和生活问题”自杀的人数大幅增加。

表 8—6　　不同年龄段自杀者人数、性别及原因（2011 年）

年龄（岁）	19	20—29	30—39	40—49	50—59	60—69	70—79	80	不详	合计
合计（人）	622	3304	4455	5053	5375	5547	3685	2429	180	30651
男性	418	2210	3123	3675	3985	3853	2273	1252	166	20955
女性	204	1094	1332	1378	1390	1694	1412	1177	15	9696
家庭问题	86	350	753	894	768	762	538	395	1	4547
健康问题	139	1184	1907	2133	2324	2990	2302	1636	6	14621
经济和生活问题	23	459	872	1424	1838	1395	339	52	4	6406
工作问题	33	506	700	700	535	179	33	2	1	2689
男女问题	59	383	335	210	95	42	13	1		1138
学校问题	187	231	8	3						429
其他	40	211	217	225	210	293	223	198	4	1621

资料来源：平成 24 年度第 1 回全国自殺対策主管課長等会議配布資料，2012 年 4 月 10 日。

二　自杀问题的原因分析以及立法情况

1. 日本关注自杀问题的原因分析

一是自杀死亡人数不断增加。据日本警察厅《自杀统计》的数字显示，自 1998 年以来，日本的自杀死亡者每年都超过 3 万人，2006 年为 32863 人，首次超过 3.2 万人，是当年交通事故死亡人数的 5.1 倍。二是早逝人数居高不下。据日本 2012 年《人口动态统计》显示，居自杀者第 1 位的男女年龄段分别为 20—44 岁和 20—34 岁。另外，约 3/4 的自杀死亡者“不满 65 岁”。[①] 三是社会影响巨大。自杀死亡者以及自杀未遂者给家人或好友带来持续的严重心理创伤，日本每年都有几十万或上百万人陷入自杀悲剧的痛苦之中。四是对自杀死亡者的遗属和自杀未遂者提供援助，是心理健康保健活动的重要课题。虽然自杀的主要原因是健康以及经济生活问题，但许多自杀的成因又导源于精神疾病。实践证明，大多数自杀未遂者在处于生与死的选择时，如果能得到及时的心理救助，其自杀意

① 厚生労働省：「平成 23 年人口動態統計月報年計（概数）の概況」，2012 年 6 月 5 日。

念会发生变化。另外，由于自杀死亡者的亲属和好友在心理上受到严重伤害，为了防止“二次灾难”的发生，对这一群体的心理健康保健非常重要。五是自杀可以预防。一般认为，自杀的发生是健康、家庭、经济生活等各种复杂因素综合作用的结果。许多自杀并非个人意愿和选择的结果，而是一种由各种烦恼引发的心理上的疾病。正如世界卫生组织（WHO）所说的那样：“绝大多数自杀是可以预防的社会问题”。通过全社会的努力，自杀是能够避免的死亡正在成为世界的共识。六是预防自杀对策有成效。近年来，日本各级政府积极致力于预防自杀对策的实施，收到实效。如新潟、岩手、秋田等县的自杀者人数明显下降。

2. 日本有关自杀对策的立法情况

针对自杀的严峻形势，近年来，日本政府从立法入手，先后出台了一系列有关预防自杀的法律法规。2006 年制定的《自杀对策基本法》是世界上首部遏制自杀的法案。该法的主要内容包括：明确规定了国家、地方公共团体、企业及国民等的责任；要求政府每年向国会提交白皮书，报告日本当年自杀的概况；政府对预防工作给予必要的财政支持；各地医疗机构和企事业单位制定相应对策，早期发现有自杀倾向者，为其提供适当的医疗服务，向自杀未遂者和自杀死亡者的遗属提供援助以及关注员工精神健康；政府设置以内阁官房长官为首，相关大臣为成员的“自杀综合对策会议”等。

2007 年 6 月，日本内阁根据《自杀对策基本法》的要求，颁布了作为政府推进自杀对策指针的《自杀综合对策大纲》。大纲提出的“三个基本认识”认为，通过修改现行制度，完善救助体系，可以预防自杀悲剧的发生；大多数自杀者选择自杀并非出于本意，而是在各种纷繁复杂的因素（健康、经济与生活、家庭）作用下，被迫走上绝路；人在自杀前往往会表现出某种心理暗示，因此，家人和同事如何能及早发现这种异常的“自杀信号”是一个重要的研究课题。大纲还强调对自杀者的家属给予更多帮助，在防范自杀方面加强政府部门和民间团体的合作。大纲制定了到 2016 年将自杀死亡率降低 20% 以上的目标，并决定 5 年后（2012 年）对此目标进行重新修正。此外，为了配合法律法规的实施，政府还制定了相应的行动计划，如 2008 年 10 月由自杀综合对策会议制定《自杀对策加速化计划》；2009 年 11 月自杀对策紧急战略组公布《自杀对策 100 日计划》以及 2010 年 2 月自杀综合对策会议通过了《保护生命自杀对策紧急计

划》。目前日本政府正在启动新《自杀综合对策大纲》的编制工作，为此，2011 年 11 月 29 日专门成立了以内阁府特命担当大臣为首的“官民互动协商特命工作组”，负责对新大纲的政策方针和行动计划进行调研以及起草工作。

三　政府预防自杀对策的实施过程以及具体做法

1. 实施过程

1998 年之后，日本自杀死亡人数的不断增加，引起全社会的高度重视。有关政府推进自杀对策的实施过程大致可以分为三个阶段。第一阶段（1998—2005 年）是以厚生劳动省为核心实施自杀行为预防对策的时期。日本从 2000 年起开展了 21 世纪增进国民健康运动（健康日本 21），在强调“休养与增进心的健康”的同时，提出要关注精神压力、睡眠和自杀的问题。2001 年，政府设立了“自杀防止对策有识之士恳谈会”，并于 2002 年 12 月提出关于《预防自杀的建议》的报告。该报告强调对有自杀倾向的人要及早发现，提前介入，要强化和充实对抑郁症的医疗及保健。第二阶段（2005—2006 年）是日本政府整体推进自杀对策的时期。2005 年 7 月，参议院厚生劳动委员会通过《关于迅速有效推进自杀综合对策的决议》，为此，政府于 2005 年 9 月设立“相关省厅自杀对策联络会议”，12 月提交了《预防自杀的政府综合性对策》报告，显示出以政府为核心采取综合性对策的理念。第三阶段（2006 年—）是以《自杀对策基本法》为准则，全社会共同参与落实自杀对策的时期。《自杀对策基本法》和《自杀综合对策大纲》要求全社会积极致力于自杀对策的实施，积极推进对抑郁症等精神疾病患者的预防措施。2008 年的《自杀对策加速化计划》强调对统合失调症、酒精依赖症、药物依赖症以及青春期精神疾病患者给予援助和早期介入。

2. 应对措施的具体内容

一是掌握第一手资料，健全信息供给机制。为了有针对性地预防自杀，厚生劳动省采用心理学的剖检方法，准确收集和分析导致轻生者自杀的原因、背景、经过以及自杀前的心理状态。先后开展了“自杀未遂者、遗属的实际情况以及援助方法”和“预防学生自杀”等调查活动。为了推进政府预防自杀综合对策的实施，2006 年 10 月厚生劳动省成立了“预防自杀综合对策中心”，该中心开设了“活着”网站（http：//ikiru. nc-

np. go. jp/ikiru-hp/index. html)，并负责收集和发布预防自杀对策的信息，提供自杀的统计资料以及有关国外信息。

二是利用“预防自杀周”、“自杀对策强化月”，提高国民对预防自杀的认识。每年9月10日是“世界预防自杀日”，日本将每年9月10—16日的一周时间定为“预防自杀周”，政府部门、地方公共团体广泛举办各种活动，推进民众对预防自杀的认识。如2010年9月10日，有政府官员参加的“睡眠宣传活动”在全国各地同时展开。另外，针对每年3月自杀者人数最多这一现象，从2009年起，日本政府将每年的3月份定为“自杀对策强化月”。在2011年3月的“自杀对策强化月”期间，政府利用电视、报纸、网络以及铁路广告等各类媒体向国民普及有关治疗精神疾患的知识，宣传生命的意义，并开通免费咨询电话，举办讲座预防自杀和抑郁症。

三是重视培养专门人才。忧郁症是自杀的主要原因之一，2010年日本有15802人因“健康原因”自杀，其中7020人患有抑郁症疾病。但调查结果显示，只有19.3%的抑郁症患者选择内科就诊，大多数患者很难得到对症治疗。为此，厚生劳动省从2008年开始，以非神经内科医生为对象，举办“健康应对能力进修班”，提高对抑郁症等精神疾病患者的诊断和治疗技术水平。文部科学省对教师开展防止学生自杀的培训，2009年3月还编写了《教师须知：预防学生自杀指南》散发给中小学以及高等院校。此外，政府还注重提高地方保健员、预防自杀咨询员的素质，举办地方担任自杀对策负责人、护理专业人员的培训班。

四是开设咨询窗口，通过心理干预防自杀。政府有关部门开设对口咨询窗口，提供有关帮助。如金融厅专门开设了针对还贷困难的多重债务者的咨询窗口，厚生劳动省设有“确保心理健康、防止过劳死和自杀”咨询窗口，内阁府设有生活方面问题的咨询窗口等。2010年日本中小企业厅在全国设立了84个“中小企业帮助中心”，由专业律师为中小企业经营者提供法律援助。另外，为提高地方政府应对自杀事件的能力，2009年日本政府从补充预算中拨出100亿日元专款，设立了“地域自杀对策紧急强化基金”，用于都道府县开展“面对面咨询援助、电话咨询援助、人才培训”等自杀预防工作。值得一提的是，“3·11”东日本大地震发生后，受灾地区的自杀人数呈现大幅度增加的趋势，这种明显的变化引起了日本官方的关注。2011年9月，日本内阁府在2011年度第三次补正预

算案中，专门向“地域自杀对策紧急强化基金”追加了37亿日元，以确保公共机构及时为灾民提供心理重建与治疗。

五是加强细节管理，降低自杀风险。首先是加强对高层建筑物和危险品的管理，国土交通省根据《建筑基本法》规定，要求所有高层建筑物的屋顶必须安装防护栏，以防止坠楼自杀事件的发生。其次是对危险品进行严格管理。厚生劳动省根据《药事法》和《毒药以及烈性毒药取缔法》，对经销商的经营活动进行严格管理，禁止违法使用、流通以及转让危险品。第三是制定《青少年网络环境整备法》，打击网上宣扬暴力、自杀等不良信息，减少对青少年的危害。警察厅和总务省加强网络管理，对影响恶劣的“自杀网站”予以取缔。

六是举全社会之力，对自杀者展开援助活动。近年来，为预防自杀，日本民间成立了“生命的电话”、“大阪自杀防止中心”、“东京自杀防止中心”等志愿组织，其中“生命的电话”，在全国42个都道府县设立了50个中心，7100多名志愿者从事电话心理咨询工作，129台电话24小时值班。据统计，2009年全年咨询达736356件。这些电话咨询员虽为志愿者，但都经过最少60小时，最多9个月以上的专门训练。她们非常了解自杀者的心理，听到自杀者的诉说时，从不表示震惊，而是向自杀者表示“你的事情我很担心”。

总之，尽管日本政府和社会为防止自杀做了很多努力，但从目前的情况看，自杀状况并没有出现明显的改善。特别是近年来在经济低迷不振的大背景下，因经营陷入困境而自杀的自营业者、过劳而自杀的普通劳动者、职场压力增大患抑郁症而自杀者等均出现上升趋势。因此，日本社会自杀防范任务依然很繁重。

四　案例分析：应对“求职失败自杀”

据日本警察厅统计，2011年有150名20岁左右的年轻人因求职失败而自杀，这比日本2007年开始分析自杀原因之后的自杀人数多出了2.5倍。而在自杀的年轻人当中，有52名学生，比2007年增加了3.2倍。警察厅依据2006年颁布的《自杀对策基本法》，从2007年开始根据自杀者生前留下的遗书和记录对自杀原因进行详细分析。结果显示，在20岁前后的年轻自杀者当中，毕业后求职失败是选择自杀的首要原因。另据厚生劳动省的数据显示，大学生的就业率在2008年4月为96.9%，而经历了

同年9月的金融海啸之后，2009年的数字降低到95.7%。而受到日本大地震的影响，2011年的数据达到了历史低谷的91.0%（参见图8—3）。

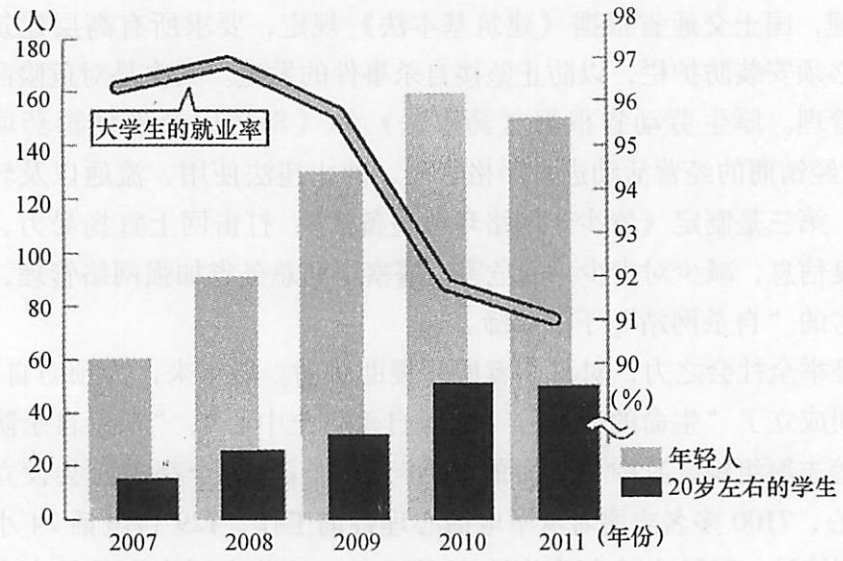


图8—3　日本年轻人因求职失败自杀的情况

资料来源：[日]『読売新聞』，2012年6月9日。

2012年6月9日的日本《读卖新闻》介绍了日本东海3县（爱知县、岐阜县、三重县）为应对年轻人“就活自杀”（求职自杀）采取有效措施的做法。

首先，东海3县各劳动局面对自杀人群趋于年轻化的现状，于2010年9月开设了专为应届大学生提供咨询服务的大学生公共职业安定所（Hello-Work），聘请了164名具有人事管理经验的企业负责人担任指导员，同时配备了从事心理关怀的临床心理士。

其次，区内的各大学积极开展心理咨询服务，培养学生健康的心理素质，帮助大学生解决常见的心理问题。例如，位于名古屋市守山区的金城学院大学，重视与学生的心理咨询面谈，帮助他们缓解心理上的压力，及早将心理问题消灭在萌芽中。该大学还在心理咨询老师不足的情况下，聘用了具有临床心理士资格的大学毕业生，通过电话交流和面谈的方式开展心理咨询活动。又如名古屋造型大学（爱知县小牧市）为求职失败的学生缓解烦恼而专门配备了5名临床心理士。从2011年9月开始，心理咨

询面谈的时间也从每周3次增加到5次，平时还有专人值班，以便对处于危机状态的学生实行紧急救助。

第三，发挥学生咨询窗口的作用，通过心理干预防止自杀。专门研究年轻人就业问题的千叶大学明石要一教授（教育社会学）指出，现在的年轻人只想去大公司就职，一旦遭遇挫折，很容易产生不安或恐惧情绪，进而失去生活的勇气。因此，为防止“求职自杀”悲剧的发生，各大学应充实心理咨询队伍，同时要将心理咨询的窗口广而告之。

五　有关自杀统计资料介绍

《自杀对策白皮书》，2007年创刊，是政府根据日本《自杀对策基本法》第10条规定，每年向国会提交的年度报告。白皮书负责报告日本当年的自杀概况以及政府采取的自杀防范措施的实施情况。其中包括，日本的自杀现状、自杀者人数的变化情况、不同年龄段的自杀状况以及1998年以来自杀者数剧增的原因分析。

（http：//www8. cao. go. jp/jisatsutaisaku/）

厚生劳动省《自杀死亡统计》。《自杀死亡统计》每年在人口动态统计的基础上，按照时间序列对自杀死亡的状况进行分析。该统计主要包括：自杀死亡者人数的年度变化情况（年龄调整死亡率的年度变化情况和其他数据），不同年龄的自杀死亡情况（不同性别和年龄段自杀率的年度比较、自杀死亡者数占不同性别和年龄段死亡人数的比例、自杀原因的排序），不同月份、星期、时间、配偶关系以及采用不同手段自杀的情况（年度比较、不同年龄及阶层），各都道府县的自杀情况（自杀死亡者数、自杀率、自杀年龄调整死亡率、采用不同手段自杀的人数比例），不同职业、行业的自杀情况以及世界各国的自杀死亡率等的资料。

（http：//www. mhlw. go. jp/toukei/saikin/hw/jinkou/tokusyu/suicide04/）

厚生劳动省统计表资料库（Web）。该资料库可以按照厚生劳动省统计表资料库→厚生劳动省统计表资料库系统“统计调查一览”→人口动态统计特殊报告→不同年号的顺序查找和浏览。其中，《人口动态统计特殊报告》不仅是年度报告，还重点对一些特定的主题进行解析。包括自杀死亡统计、不同人口动态及行业统计、新的人口动态统计指标以及不同人口动态保健所、市区镇村统计等。

（http：//wwwdbtk. mhlw. go. jp/toukei/index. html）

《自杀概要资料》（Web）是警察厅生活安全局地域课根据来自各都道府县的报告编辑而成的统计资料。其统计数据与厚生劳动省的人口动态调查公布的自杀死亡者人数有所不同，主要原因：一是警察厅统计的总人口包括在日本的外国人，而厚生劳动省只以国内的日本人为统计对象。二是警察厅发现尸体后，当经过调查确认为自杀时，即按自杀计算。而厚生劳动省对自杀、他杀、事故等难以确定时，按“自杀以外”进行处理，即按死亡诊断书注明的原因进行统计。

（http：//www. npa. go. jp/toukei/index. htm）

第三节　互联网安全管理

进入21世纪，以互联网为代表的信息化浪潮席卷世界每个角落，渗透到各个领域，现实生活中的一切事务，包括金融交易、沟通交流、娱乐休闲、教育医疗等几乎都可以在网络中找到踪迹。然而，伴随着互联网的飞速发展，网络信息安全问题也日益突出，病毒侵袭、网络欺诈、信息污染、黑客攻击等问题成为全球性难题，越来越受到各国政府和社会各界的高度关注。如何维护互联网各方的根本利益，如何加强网络与信息安全管理成为摆在世界各国面前的一个重要问题。近年来，日本政府依靠完善法律法规为网络管理保驾护航，同时围绕创建网络安全、打击网络犯罪、保护青少年免受不良信息影响等采取了一系列措施。

一　网络犯罪情况

截至2010年底，日本的网民规模达9462万人，较上年增加54万人（增0.6%），互联网普及率升至78.2%，与上年相比提高0.2个百分点（见图8—4）。其中，大约有7878万网民使用手机上网（比上年减少1.7%），有8706万的网民利用电脑上网（相比上年增2.3%）。从网民年龄结构来看，13—49岁年龄段的网民占全部上网人数的90%强，70—79岁的网民所占比例较上年上升了6.3个百分点。

网络是一把双刃剑，它在给人们带来极大便利的同时，也引发了如网上诈骗、垃圾邮件、非法读取信息等一系列网络安全问题，特别是良莠不齐的网络信息对涉世不深、自制力和辨别力较弱的青少年来讲，其负面影响更为严重。据日本2011年《警察白皮书》统计，2010年日本共破获网

络犯罪案件[①]6933 件，比上年增加了 243 件（增 3.5%），创历史新高[②]。其中违反《非法读取行为禁止法》（1999 年 8 月 13 日施行，2011 年 6 月 24 日最终修订）案件为 1601 件，比上年减少了 933 件（下降 36.8%）。2010 年共查处违法有害信息 44683 件，比上年增加 10715 件，其中公然刊登色情信息的违法事件占 56.7%。[③] 此外，为了保护儿童（日本是指 18 岁以下者）的身心健康，日本虽多次修订《关于儿童卖淫、儿童色情行为等的处罚及儿童保护等的法律》（1999 年 5 月施行，2011 年 6 月 24 日最终修订），但近年来与儿童和青少年有关的案件数量增长较快，2009 年因违法和违反《青少年保护条例》而被捕的案例达 1327 件，比 2008 年增加 57 件（增 4.5%），可见借助网络对青少年的性犯罪日趋严重。

二　健全相关法律，为网络安全保驾护航

互联网是一种重要资源，政府作为互联网管理的主导者，有责任通过加强法律制度建设来规范和引导其发展。日本于 1999 年通过了《非法读取行为禁止法》，根据这部法律，非法使用他人账户和密码，或利用其他攻击手段读取自己无权访问的计算机资源，都属于犯罪行为，将被判刑或罚款。不论是有偿还是无偿，泄露他人密码均将被处以罚款。2003 年 6 月 13 日日本公布了《关于限制利用因特网异性介绍事业引诱儿童行为的法律》（2003 年 9 月 13 日实施，2011 年 7 月 6 日最终修订，简称《交友类网站规制法》）。该法规定，利用交友类网站发布“希望援助交际”类的信息，可判处 100 万日元（约合 8 万人民币）以下罚款，而且不仅惩罚成年人，也惩罚儿童。法律还明确规定，在交友网站上发生与未满 18 岁儿童之间的劝诱和被劝诱的援助交际[④]行为，均属违法。规定从 2003 年 12 月 1 日起，交友网站的服务商、设备提供商有义务努力防止未成年

① 日本警方统计将网络犯罪分为非法读取、侵犯电磁性记录、利用网络的犯罪三大类。在利用网络犯罪这一大类中，又细分出网络诈骗、传播淫秽物品、猥亵儿童、传播儿童色情物品、违反交友网站规定、违反青少年保护规定、侵权等类别。

② ［日］警察庁：『警察白書』，2011 年 7 月，第 8 頁。

③ 同上书，第 74 頁。

④ 援助交际，简称援交，是一个源自日本的名词，最初指少女为获得金钱而答应与男士约会，但不一定伴有性行为。然而，现今意义却成为学生卖春的代名词。

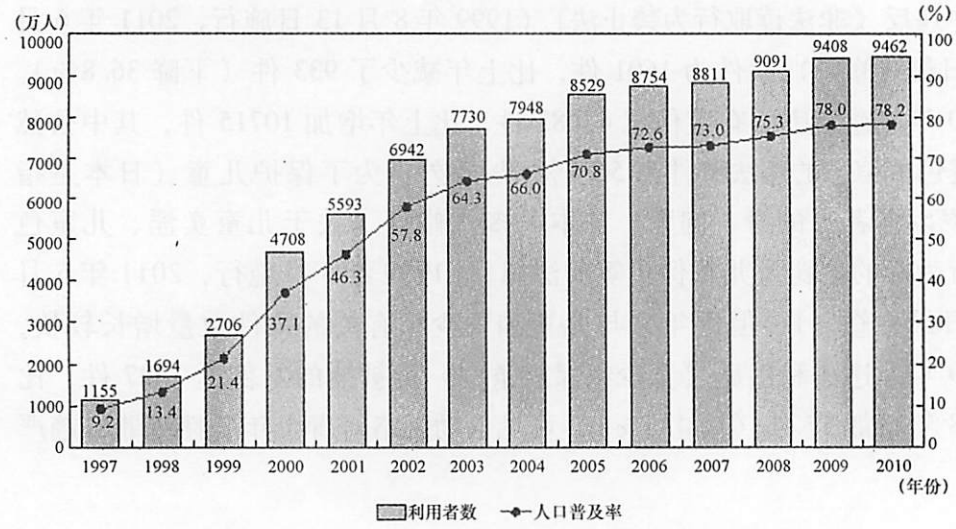


图 8—4　日本利用互联网人数以及人口普及率的变化情况

资料来源：［日］総務省：『2010 年通信利用動向調査』，载于［日］総務省：『情報通信白書』，2011 年版，http：//www. soumu. go. jp/johotsusintokei/statistics/statistics 05. html。

人利用交友网站；国家和地方公共团体有教育的义务；家长则有防止儿童利用交友网站的责任，在儿童利用的计算机和手机上采取保护设定。

针对电子邮件中“垃圾”成堆的状况，日本于2002 年4 月17 日出台了《关于正确发送特定电子邮件的法律》（又称《疑惑邮件对策法》，2011 年6 月24 日最终修订）。法律对以营利目的、未经接收方同意就发送电子邮件的行为进行规制，违反规定者将因为妨碍电子邮件通信而受到惩处。为了防止垃圾邮件影响网络畅通，法律还规定，提供电子邮件服务的电信运营商有义务开发和引进反垃圾邮件的新技术，并有权拒绝为利用虚假邮件地址发送垃圾邮件的人提供通信服务。

为了扼制传播儿童色情物品和违反《青少年保护条例》的网络犯罪不断上升的势头，日本政府于2008 年6 月18 日颁布了《完善青少年安全安心利用因特网环境的法律》（又称《不良网站对策法》，2009 年7 月8 日最终修订）。该法对国家和地方公共团体、行业管理协会、电信服务商、过滤软件开发商、网络内容服务商、民间团体和未成年人监护人等在保障青少年安全安心上网方面的义务作出了详细规定，并要求推广和不断

升级过滤软件，以确保青少年的上网安全。另外，该法还要求内阁府“设置青少年不良网络信息对策及环境整备促进会”，并作为推动青少年安全安心上网的主管机构，负责制定“保证青少年能够安全安心上网的基本计划”，其中包括提高不良信息过滤软件性能及普及率的相关对策。该法还支持民间组织成立“促进过滤机构”，对不良信息过滤软件和过滤服务进行调查研究，对过滤软件和过滤服务进行普及和推广，推进过滤软件的技术开发，并要求国家及地方公共团体尽可能向从事相关事业的民间团体或企业提供必要的援助。

总之，日本主要依靠《刑法》（1907 年 4 月 24 日实施，2011 年 6 月 24 日最终修订）和《民法》（1896 年 4 月 27 日实施，2011 年 6 月 24 日最终修订），同时倚重《关于限制特定电气通信服务提供者损害赔偿责任及发信者信息展示法》（2001 年 11 月 30 日实施）和《个人信息保护法》（2003 年 5 月 30 日实施，2009 年 6 月 5 日最终修订），辅之以《非法读取行为禁止法》、《关于正确发送特定电子邮件的法律》等专门法规处置网络犯罪。根据现行法律，网络服务供应商（ISP）和网络信息供应商（ICP）、公共机构网站、个人网页、网上论坛管理人都是法律规范的对象。在信息发送者发送违法信息的情况下，登载该信息的网站管理者负有连带民事法律责任，有义务视情况删除相关信息。日本法律还规定，“黑客”非法侵入可判 1 年以下有期徒刑或处以 50 万日元以下罚款。从现有案例看，日本执法和情报机关 24 小时监视、收集和分析网上信息，包括电子邮件。监控的重点是暴力团伙、邪教组织、特定使馆和外国人的网站和网上信息，警方对“第二频道”、“电子公告栏系统”（Bulletin Board System，BBS）等网上论坛的监控尤为严格，从中发现多起案件线索并顺藤摸瓜抓获罪犯。根据现有法律，日本警方在发现可疑信息后，有权要求网络服务供应商和网管提供相关信息或查封网页。①

三　成立专门机构，严密监管网络安全

2004 年 4 月，日本在警察厅设置“信息技术犯罪对策课”，而各都道府县的警察本部以及情报通信部则启动了“网络犯罪对策项目”，及时处理各类网络安全事件。2006 年，为防止有害信息的侵入和保护网络免受

① 《透视世界各国互联网管理》，中国日报网站环球在线网，2009 年 10 月 23 日。

黑客攻击，警察厅又成立了“因特网热线中心”，主要职责是受理网民有关网上违法有害信息的投诉，实施网上巡逻，封堵和删除有害信息，取缔违法网站。据统计，该中心仅在2010年就要求网站管理者共删除非法信息12450件（占全部非法信息75.8%）；删除有害信息1470件（占全部有害信息的75.8%）。[①] 此外，日本在2011年的国家预算中增加了350名地方警察的编制，以满足维护网络安全的人员需求。值得一提的是，日本警察厅为提高搜索违法信息的效率，从2010年10月开始引进“全国协动搜查方式”，这种方式旨在利用“因特网热线中心”提供的违法信息源，帮助警方快准狠地打击网上犯罪。截至2011年5月，警方共破获302起网络违法案件，比2010年增加185件。

四　开发应用新技术，破解网络安全威胁

互联网是技术高度发展的产物，维护网络信息安全，也同样需要强大的技术能力作保障。为此，在网络管理上，日本十分重视新技术的研发和应用，比如通产省与日本电气股份有限公司（NEC）共同开发过滤系统，防堵犯罪、色情与暴力网站。日本约30家从事互联网、手机等服务的企业于2005年共同设立了“日本反滥用电子邮件团体”，致力于从技术层面研讨应对垃圾邮件的具体措施。该机构正在推广的技术中，“发信域名认证”技术可以对每个邮件的发送者和信息的完整性进行验证，帮助过滤来自伪造地址的垃圾邮件；“发送端口阻止”技术则针对服务器发送电子邮件时默认使用的端口，阻止未经网络服务商认证的服务器发送邮件。日本有不少企业竞相研发新技术，遏制非法读取信息的行为，包括防止特洛伊木马攻击的技术、防止篡改网页的技术以及能够监视非法入侵行为并在出现问题的时候发出警告的系统等。

五　强化行业自律，构筑网络安全防线

在政府的支持和影响下，日本互联网行业相继成立了电信服务业提供商协会、网站所有者协会等信息行业协会，促进互联网企业自我约束，在很大程度上弥补了政府管理的缺失。日本政府充分发挥各种对策会议的作用，制定各式各样的行业准则，规范各种网上行为。设立在警察厅的

① ［日］警察庁：『警察白書』，2011年7月，第11頁。

“综合安全对策会议”，其成员主要由有识之士、相关业者以及家长教师协会（PTA）代表组成，是政府与民间企业合作研究信息安全的平台。该会议2010年3月完成的《关于预防因特网拍卖的偷盗品流通的措施》的报告书，成为规范有关行业的指南。

第九章

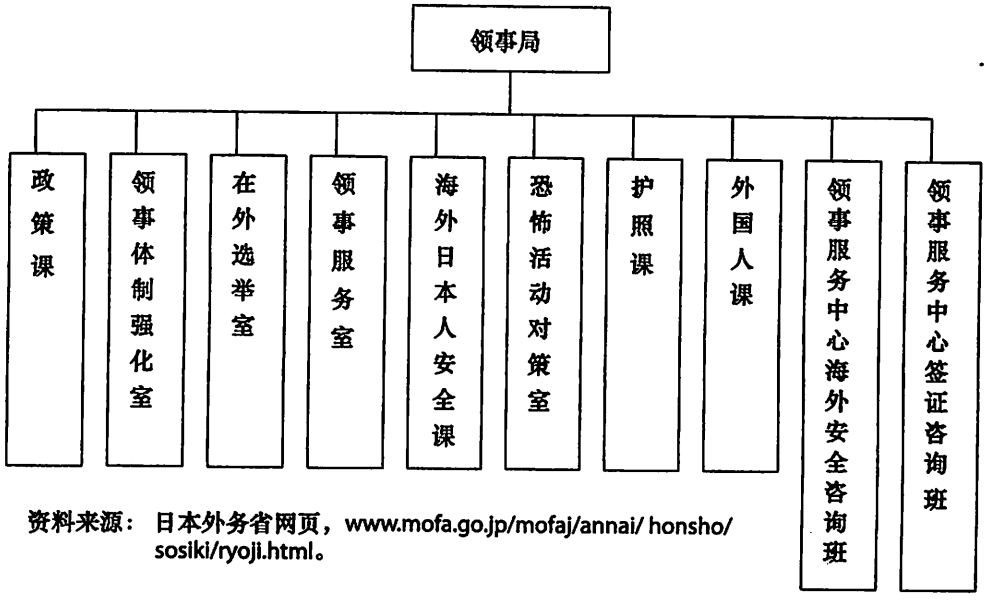
涉外危机管理

第一节　涉外危机管理现状

近年来，在海外活动的日本公民数量迅速增加，据日本外务省（相当于中国的外交部）统计，2009年日本公民出境人数达1600万人，在国外长期居住的日本人约为113万人。然而，近年来错综复杂的国际安全形势，使日本人在海外遇到的安全风险不断加剧。例如一些国家和地区政治局势不稳，武装冲突、局部地区骚乱及社会动荡，给海外日本公民的生命和财产安全带来威胁；又如一些国家和地区恐怖主义活动使日本公民和企业直接或间接面临恐怖主义威胁；再如一些国家社会治安较差，使海外日本公民被偷窃、抢劫和遇害等安全和权益遭侵犯的案件经常发生。此外，世界各地频繁发生的自然灾害、意外事故等不可预见因素，也在一定程度上影响着海外日本公民和企业的安全。2011年4月日本发表的《外交蓝皮书》介绍了日本2010年度发生的主要海外危机事件，如2010年4月，日本记者常冈浩介在阿富汗北部的塔利班控制地区遭到绑架（9月4日被释放）；2010年，索马里亚丁湾附近海域至少发生15起日本集装箱货船遭到海盗枪击的事件；10月10日，日本货船在肯尼亚的蒙巴萨海上遭到海盗抢劫。另外，2010年4月，冰岛中南部的埃亚菲亚德拉冰盖火山大爆发，火山灰弥漫至整个北欧上空，导致欧洲多国航班大量取消，使许多日本游客滞留欧洲并引发了混乱。2011年2月新西兰南岛克赖斯特彻奇市发生6.2级地震，造成该市语言学校倒塌，有24名日本留学生失踪。面对日益严峻的涉外危机管理现状，日本政府采取官民联动的方式，运用法律、经济、保险、知识产权以及安全防范技术等手段，为日本海外企业和公民构建起安全的“保护网”。

一　涉外危机管理机构

面对如此庞大的海外日本公民群体以及严峻的海外安全形势，日本外务省设立了领事局，专职协调驻外使领馆妥善处理各类领事保护案件。该局下设四课、四室和两个中心（见图9—1），其中海外日本人安全课主要负责日本人在境外被绑架，遭扣押勒索、遇袭死亡或受伤等日常性领事保护案件的处理。恐怖活动对策室负责应对日本人在海外遭受恐怖袭击事件。领事服务中心（海外安全咨询班）负责海外安全风险预警工作，即利用外务省网站及相关媒体等各种平台，及时发布和更新世界各地安全风险信息。



资料来源：日本外务省网页，www.mofa.go.jp/mofaj/annai/ honsho/sosiki/ryoji.html。

图9—1　日本外务省领事局结构图

二　涉外危机管理措施

近年来，日本外务省在保护海外国民和企业安全以及合法权益方面采取了一系列涉外危机管理措施。一是不断强化驻外使馆的日本人援护体制。日本外务省十分注重健全和完善海外国民保护机制，为了方便国民联络，外务省各驻外使领馆都建立24小时紧急联络窗口，即使闭馆后也有

专人负责电话值班。以日本驻泰国使馆为例，负责保护日本人的领事24小时随时准备接收日本人的紧急联络，为了处理紧急事态，另备两部手机可以声音留言，使馆编写的泰国安全对策手册每两年修改一次，向日本人发放，领事应日本商会议所、泰国日本人联合会、日系企业的邀请，提供关于日本人保护的最新信息和对策。① 二是利用现代化通信技术提供海外安全预警信息，构建紧急信息通报系统。在外务省网站的主页上，海外安全一栏十分醒目，内容包括“海外安全对策”、“海外日本人事件簿”、“海外安全手册”以及“动画版海外安全指南”等，点击这些栏目，会了解到世界各国最近出现的恐怖事件及各国政府发布的安全警告，更多的是每个国家的安全状况；每个地区的犯罪情况和防范对策；短期旅游和长期居住应该注意的事项；当地关于外国人的法律；过去日本人曾遇到过什么样的危险；容易传染什么疾病；什么地方应该尽量延期去；什么地方应该取消行程；日本驻当地使馆和外务省有关机构的电话和邮箱等。此外，外务省还免费向出国者和企业提供有关海外安全的影像资料，内容涉及“如何避免成为袭击目标”、“面对突发事件如何生存”以及“海外赴任者的安全对策”等。外务省还组织专家撰写了“海外安全虎之卷”、“在海外遇到困难时”、“恐怖活动对策问与答”以及“绑架对策问与答”等宣传手册挂在网页上供读者免费下载。日本外务省为让日本人及时收到海外安全信息，开发了海外安全网页的可携式功能，即出国者利用手机通过国际漫游就可以迅速检索到所需信息。三是全力应对海外安全事件。近年来，日本外务省协调驻外使领馆，及时、妥善处理了伊朗日本人人质事件、阿富汗日本记者遭绑架事件，在埃及、泰国等国局势动荡期间撤离日本国民等广受社会和媒体关注的境外重大突发安全事件。据统计，2009年日本驻外使馆共为海外日本人办理领事保护16963件，比上一年增加3.7%，总援护人数达18843人，与2008年相比约增加4.1%。② 日本国民在海外出事以后，日本媒体会大报特报，外务省全力救援，通过当地政府和民间组织帮助日本国民。在日本外务省的工作中，保护海外国民占有举足轻重的位置。因为海外危机事件处理得好，可以赢得国民对政府的信任，如果

① 何德功：《综述：日本保护海外国民安全重在预防》，新华网，2004年6月3日。

② 日本外務省：『年外交青書』，2011年4月，第239頁。

在这方面出现偏差，有可能影响政权的生存。正因为如此，一旦出现海外重大人身伤亡事故，日本政府首先确认是否涉及日本人，如果有，日本媒体会在显著位置和重要时段连篇累牍地报道或反复播放。在平时，日本每天都通过NHK（日本广播协会）的通信卫星向海外国民广播，在新闻节目的最后播放安全警告，告诫人们什么地方危险、应该紧急撤离等，紧急时，在节目中间插播安全警告。这些信息都由日本驻外机构提供，一有情况就会更新。值得一提的是，随着信息技术的发展，日本还使用卫星定位系统来确定在海外的国民所在的位置，并已建成了美国、加拿大地区“日本人安否确认系统”。四是注重培育国民和企业的海外风险意识。日本外务省每年都集中举办“海外安全及护照管理促进活动”。例如，从2010年12月1日到2011年3月20日的活动期间，外务省的工作人员走进家庭、学校和企业，宣讲作为海外唯一身份证明的护照的重要性和使用知识。为了完善海外公民安全保障体系，建立海外公民和机构安全保护网络，外务省定期举行官民联络协商会，驻外使馆与当地日本人组织定期举行安全对策联络协商会，通过交换有关安全信息，提高国民和企业的海外风险意识。外务省还以居住在海外的日本人为对象，定期举行安全对策主题演讲会。如2010年2月在东京举行了“第3次非政府组织海外安全研究会”，3月在欧洲以及南非，10月到11月在泰国、伊朗以及沙特阿拉伯分别举行了“在外危机管理研究会”。2011年1月在福冈还举行了“企业投资海外的危机管理研究会”。值得一提的是，日本外务省为了提醒国民重视海外安全问题，还特意挑选家喻户晓的漫画形象铁臂阿童木作为日本海外安全活动的形象大使，外务省认为“阿童木给予人们更多的是安心与安全的感觉”。五是保护海外企业的知识产权。当日本企业在国外受到知识产权侵害时，外务省会应企业的要求，并根据两国间签订的经济合作协定（EPA），出面督请该国政府对侵权企业进行调查，要求该国政府拒绝对侵权的企业和产品进行注册登记，取消已注册登记的侵权企业。

三　案例研究：日本驻秘鲁大使馆人质事件

1996年12月17日，日本驻秘鲁大使馆发生外交人员被扣作人质事件，这起震惊世界的人质绑架案历时126天（1996年12月17日至1997年4月22日），被劫人质层次之高，人数之众，对峙时间之长，涉及国家

之多，国际影响之大，均为国际反恐史上所罕见。

（一）事件回放

1. 起因

1996 年 12 月 17 日下午 8 点 30 分[①]左右，日本驻秘鲁大使青木盛久在其官邸举行庆祝日本天皇诞辰大型招待会。秘鲁政府高级官员、驻秘各国外交使节和在秘日本商人近 700 人应邀赴宴。招待会开始不久，14 名秘鲁反政府组织“图帕克·阿马鲁革命运动”（以下简称 MRTA）武装分子突然占领日本大使官邸，将在场的所有人员劫作人质。人质中不但有日本大使青木盛久，而且包括巴西、玻利维亚、古巴、危地马拉、委内瑞拉、巴拿马、德国、加拿大、希腊等国驻秘鲁大使在内的数十名外交官及其夫人。秘鲁外长、农业部长和第一副议长等十多名高级官员也全部沦为人质。当天，反政府武装向时任秘鲁总统藤森提出了四项谈判条件：释放被关押的该组织全部成员；保证他们安全转移到亚马孙地区；向他们支付“赎金”；改变秘鲁现行的经济政策。

2. 人质状况

600 多人成为人质，大大出乎 MRTA 的预料之外，也搅乱了他们当初“将少数秘鲁政府要人和日本使馆官员劫为人质”的计划。事件发生两小时后，MRTA 在被扣为人质的红十字国际委员会利马代表处主任米歇尔·米尼格的斡旋之下，首先释放了包括外交官夫人在内的约 200 多名妇女、老人和生病受伤的人，之后又陆续分期释放了数百名各国外交使节。到 1997 年 1 月 26 日为止，在各方的努力和红十字国际委员会的保护和帮助下，共有 549 名人质获释。此后，MRTA 将包括秘鲁政府官员、日本大使和工作人员，以及松下电器、三井物产等公司职员在内的 72 人作为人质一直扣留在大使官邸内。

在得知日本大使馆工作人员在秘鲁遭绑架后，日本外务省立即启动应急预案，采取各种措施安抚人质家属。首先，分别在日本国内和秘鲁首都利马举行被扣押人质家属说明会，通报秘鲁和日本政府采取的应对措施，包括人质的健康状况以及联系方式。其次，日本红十字会在国际红十字会组织的协助下，承担起为人质医疗救治以及运送食品和饮水的工作。第三，从 1 月 19 日以后，日本电台根据家属的要求每天播放由人质家属精

① 为秘鲁当地时间，日本时间是 18 日上午 10 点 30 分左右。

心点播的乐曲送给远方的亲人。特别值得一提的是，在与武装分子长达4个月的对峙中；红十字国际委员会从人道角度维护了人质的利益，并给予人质以物质和精神上的支持。他们除为人质提供食品、饮用水、卫生设备、药品、读物和一般的娱乐设施外，还确保了大使官邸与外部的联络以及人质与家人的信件交换。据统计，在四个月中，人质与家属往来信息达9000余条。

（二）应对危机

1. 日本和秘鲁政府的表态

18日当晚，时任日本首相桥本龙太郎与藤森总统就此事通电话，要求在保障人质人身安全的情况下，尽快解决问题。20日，桥本首相召开内阁紧急会议，提出“确保人质安全，尽最大努力和平解决，与秘鲁政府密切合作”的三项原则。21日，藤森总统就人质危机首次发表电视演讲，表示十分关心人质的生命安全，称政府将尽全力争取和平解决人质危机，但断然拒绝武装分子的要求，并严正要求武装分子“立即放下武器、释放人质”。在1997年1月1日的记者招待会上，桥本首相代表日本政府再次重申“不屈服恐怖活动，人质生命第一，努力和平解决”的态度。①

2. 争取国际社会的支持

这一恐怖事件使整个国际社会为之震惊。12月19日，联合国安理会就秘鲁首都利马发生的在日本大使官邸绑架各国外交官事件发表主席声明，对这一行为表示强烈的谴责。声明说，这一行为也是对国际社会的攻击，是不能接受的。声明表示，安理会一贯坚决谴责在任何情况下的恐怖主义行为。安理会呼吁立即释放所有被扣作人质的官员和外交人员。美洲国家组织18日召开紧急会议，讨论秘鲁人质危机。联合国秘书长加利，墨西哥、智利、巴拿马、委内瑞拉、玻利维亚等拉美国家和美国、西班牙、澳大利亚、英国、法国等几十个国家发表声明，强烈谴责MRTA组织对外交使团采取的恐怖行动，要求该组织保证人质的安全并立即释放全部人质。1996年12月27日，在日本的倡议下，西方七国集团在法国巴黎发表主席国声明呼吁MRTA立即释放人质，支持秘鲁政府为解救人质所做出的努力。1997年1月，东盟5国外长会议表示支持秘鲁有关“人

① ［日］警察庁编集：《警察白书》，1997年。

质事件”的立场。1997 年 2 月初，秘鲁总统藤森先后出访日本、美国、英国，与桥本首相、克林顿总统和梅杰首相举行会谈，以寻求西方主要国家的支持与合作。在国际社会和强大舆论的施压下，恐怖分子在 4 个多月的时间里没有杀害人质。

3. 与武装分子谈判

在此期间，秘鲁政府既坚持了不向武装分子妥协，又保持了相当的灵活性，以各种形式不断派出代表与武装分子谈判，其过程如下：最初的直接交涉是 1996 年 12 月 28 日，由秘鲁教育部长巴列尔莫作为事件发生后第一次进入大使官邸的政府官员与 MRTA 进行了持续 3 个半小时的“非正式对话”，结果使多米尼加共和国大使等 20 人获释。1 月 12 日巴列尔莫提出 3 项建议，即组成保证人委员会（成员由罗马大主教、国际红十字会代表等组成）、在双方同意的地点举行谈判、担保人委员会负责协调解决所有问题。之后，红十字国际委员会代表米歇尔·米尼格和被释放的加拿大驻秘鲁大使文森特等人扮演中立调解人的角色进入大使官邸，与武装分子进行交涉。从 1997 年 2 月 1 日开始，作为谈判保证人的路易斯·塞普里亚尼大主教、加拿大大使文森特和拥有“观察员”身份的日本驻墨西哥大使寺田辉介一起，以极大的耐心和毅力主持了秘鲁政府代表与图帕克·阿马鲁革命运动组织代表之间的十多次谈判会议，但由于秘鲁政府与武装分子在释放在押的 MRTA 成员问题上难以达成协议，致使谈判屡屡陷入僵局。3 月 6 日，武装分子头目韦尔塔以听见大使官邸地下有可疑响声为由，谴责政府计划用武力夺回大使馆，并宣布中断所有形式的谈判。4 月 20 日，武装分子通过无线通信宣称将限制医务人员随时进入大使官邸实行人道主义救护（每周只能进行 1 次治疗），这给长期处于扣押状态的人质安全带来严重的威胁。因此，如何迅速解救人质的问题现实地摆到了秘鲁政府的面前。

（三）解救人质

在与武装分子的谈判丝毫没有取得实质性进展的情况下，秘鲁政府开始着手进行武力解决人质危机的准备。

首先，藤森总统成立了一个专门机构负责分析、处理来自各国反恐机构提出的建议和措施，并与美国、英国、法国和以色列等国的特殊机构进行紧急磋商，还邀请美国中央情报局、联邦调查局和国防情报局的专家飞

抵利马，为其特种部队出谋划策。①

其次，将特种部队调往利马郊区，进行武力解救人质的模拟训练。针对使馆的地形和建筑特点，特种部队反复演练了潜入、突击、射击和救治等各个环节。为了协调各方力量，统一营救行动，藤森总统命令秘鲁国家情报署特别行动组统一协调军警和特种部队的行动。

第三，自1997年3月开始，特种部队秘密挖掘了5条通向大使馆的地道。地道深3米，最长的一条长达80米，内有照明、空调、通信设备以及充足的食品和水，可供人员在里面潜伏多天。当时，为了掩盖挖掘的机械声，秘鲁军方的直升机一直在使馆上空低空盘旋，官邸附近还安装高音喇叭播放着进行曲。

4月22日15时23分（日本时间23日上午5时23分），约140名秘鲁特战队员分别从3个被炸开的地道口中突然冲进大使官邸，与武装分子展开激烈枪战，38分钟后，解救人质行动获得成功。72名人质中，除秘鲁最高法院法官阿库尼亚因受伤引起心脏病突发，在送往医院途中死亡外，其余人质安全获救。14名武装分子全部被击毙，秘鲁特种部队的2名队员在行动中以身殉职。历时127天的人质危机，终于画上了一个圆满的句号。

（四）日本政府的应对与反思

在此次应对人质危机的过程中，日本政府采取的措施主要有：（1）在1996年12月18日（日本时间）人质事件发生的当天，日本政府立即在首相官邸设立对策室，收集相关信息。（2）19日又成立了以内阁总理大臣桥本龙太郎为本部长，国家公共安全委员会委员长以及警察厅长官为成员的“日本驻秘鲁大使官邸被占事件对策本部”。（3）在秘鲁首都利马设立以外务省中南美洲局佐藤局长为本部长，驻墨西哥大使寺田为顾问的“当地对策本部”。工作人员由驻秘鲁邻国的日本大使馆抽调。（4）事件发生后翌日，池田外务大臣赶赴秘鲁。主要任务是确立当地对策本部的体制；向秘鲁政府转达日本“确保人质安全，和平解决危机”的基本原则立场；与有关外交团体交换意见；与驻秘鲁的日本侨民和商人进行沟通。（5）保持与秘鲁政府的联系。通过当地对策本部及时与藤森总统和教育

① 王广荣等：《126天的营救——秘鲁军警解救人质之战术透析》，《轻兵器》2009年第21期。

部长巴列尔莫沟通信息。而桥本首相与藤森总统则通过热线联系以及多伦多会谈进一步加强信息交换。此外，作为担保人委员会观察员的寺田顾问也为促进秘鲁政府与 MRTA 实现和谈做着积极的准备工作。（6）对人质及家属的安抚工作。在日本国内，外务省多次召开通气会，向人质家属及相关企业介绍人质的健康状况以及医疗、书信和物品资的运送情况。（7）日本警察厅成立了以警备局长坐镇的联络室，负责 24 小时不间断地收集驻秘鲁大使官邸周边的各种情报信息，并协调召开有关省厅的联席会议。19 日，警察厅派精干警员赴秘鲁（其中包括东京警察医院的 2 名医生和 3 名护士），主要任务是协助秘鲁当局制定解决人质危机的措施，与国外有关机构交换有关人质事件的情报信息。（8）为了防止紧急事态的发生，日本政府对秘鲁设在日本国内的相关设施加强了警戒。（9）日本红十字会医疗组在国际红十字会的安排下，从 1997 年 1 月 28 日起，每天和国际红十字会的医生一起进入大使官邸对日本人质进行诊断和治疗。（10）4 月 22 日人质获救后，为了配合秘鲁当局的搜查行动再次增派了警察部队，并协助秘鲁警方完成了对大使官邸内的现场勘察工作。日本警视厅还通过对获救人质的取证，掌握了武装分子违反法律的大量证据。

这次人质事件虽然以秘鲁特战队采取强力攻坚行动，成功救出 72 名人质，击毙所有恐怖分子而告结束，但在反恐方面也给日本政府留下许多亟待解决的课题。

第一，为了防范恐怖袭击事件的发生，要进一步完善驻外使领馆有关恐怖活动组织的情报收集体制和警备体制，及时分析和掌握恐怖组织的动向。第二，要提高警察特种部队（SAT）[①] 应对恐怖活动的实战能力，强化恐怖事件发生时的应急体制。第三，确立与各国反恐部门的合作、情报收集以及支援的体制，打造一支应对国外恐怖活动的专家队伍，加强对恐怖分子和人质心理状态的分析，研究和掌握与犯罪分子的谈判技巧。第四，要加强反恐的国际合作，包括与中南美洲各国的合作。要积极参加国际反恐会议，主动协调各国立场，统一部署，统一组织，统一行动，相互交换情报，使各国之间的反恐合作逐渐机制化。第五，有效推进有关恐怖

① 日本警察特种部队成立于 1977 年底，最初是按照美国、德国、英国等国家的特种部队的样式组建，目前特种部队有两个分队，一支属东京警视厅第 6 机动队，一支属大阪府警察本部。

活动对策法律制度的研究。

日本外务省作为本次人质事件的直接当事者也进行了认真总结和深刻反省。1997 年 6 月 12 日，时任日本外相池田行彦在外务省召开记者见面会，通报了“秘鲁人质事件调查委员会”的调查报告。主要包括：事件整个过程回顾、日本政府应对措施的评价以及关于强化日本驻外使馆安全警戒的具体建议。池田认为，这一严重的事件，使国民对日本外交的信赖遭到严重的损坏，深感责任重大。为此，日本外务省将根据有关规定，对责任人进行处分，同时他本人将向首相提出辞呈。

（五）案例点评

凭借武力营救人质的行动的确不罕见，但被评价为“几近完美、没有缺憾”的行动却少之又少。日本驻秘鲁使馆人质事件，创造了成功营救的“样板”。对于劫持人质等突发事件，考验政府的智慧和强力机构的反恐能力。在持续数月的谈判拉锯战中，为了不让武装分子绝望以达到保护人质安全的目的，秘、日两国政府在重大原则上不妥协却又适时让步，创造了进一步谈判的可能。此外，争取国际社会的支持，利用联合国安理会等国际组织谴责恐怖主义行为，在国际社会和强大舆论的施压下，武装分子在 4 个多月的时间里没有杀害人质，在谈判过程中先后释放了 200 多名人质。可以说，这次成功解救全部人质的行动，为国际反恐斗争留下了宝贵的经验。

第二节　海外企业危机管理

日本企业到海外投资建厂始于 20 世纪 60 年代中期，特别是 80 年代中期，为了避免因日元升值造成业绩大幅滑落，日本企业加速将生产据点移转至海外。据统计，截至 2009 年，日本已有 52279 家中小企业在海外设立事务所。[①] 伴随着企业海外投资步伐的加快以及市场竞争的日趋激烈，企业遇到的安全风险也随之增多，特别是一些国家和地区局势不稳，武装冲突、局部地区骚乱及社会动荡，给海外企业的生产经营带来威胁。在一些国家和地区恐怖主义活动依然严重，使日本企业直接或间接面临恐怖主义威胁。此外，世界各地频繁发生的自然灾害、意外事故等不可预见

① 外務省：『海外在留法人数調査統計』，2010 年。

因素也在一定程度上影响着海外日本企业的安全。例如，从2011年7月中旬开始的泰国洪灾造成大批日资企业因厂房被淹而停产。据《读卖新闻》报道，有近400家在泰国的日企遭受到洪灾影响，其中，丰田营业损失230亿日元（约合2.98亿美元），本田汽车损失110亿日元，日产汽车损失62.5亿日元。面对复杂多变的海外安全环境和来自自然界的严峻挑战，日本政府采取有效措施为企业的海外投资活动或海外经营项目提供必要的援助。

一　完善体系：打造风险防范完整链条

1. 社团法人海外日本人安全协会

日本海外日本人安全协会（Japan Overseas Security Association，简称JOSA）是隶属于日本外务省的公益法人组织，其前身是社团法人海外生活情报中心。该协会成立于1976年11月30日，是日本国内唯一面向海外日本企业及团体提供安全风险信息援助的社团法人机构。[①] 海外企业法人和公民个人只要认可协会的章程，即可通过交纳会费的方式成为该会会员（法人会员年会费9.6万日元，个人会员年会费1万日元）。海外日本人安全协会的主要职能是收集、调查和研究海外旅游、生活所需信息；向会员企业提供海外安全信息；为会员企业建立海外安全对策组织提供指导和培训；协助政府制定海外公民安全对策；协助外务省举办研讨会并承办海外安全教育活动等。该协会还出版发行了《海外旅游指导系列》、《国际恐怖活动形势读物》等宣传册。

2. 海外安全官民协力会议[②]

海外安全官民协力会议创建于2003年12月，是日本政府（外务省）和民间（企业）定期研讨海外安全形势和案例，深入交换有关海外安全信息的桥梁和平台。会议每年举行一次正式会议，每两个月召开一次干事会，成员由企业、团体负责人和外务省领事局局长构成。海外安全官民协力会议在提升日本海外安全防范能力方面作用明显，它不仅使外务省能直接了解和掌握海外企业、团体及个人所面临的问题，让领事保护工作更具

---

① 社団法人海外日本人安全協会ホームページ，http：//www. josa. or. jp/default/josa/0101. html。

② 外務省海外安全ホームページ，http：//www. anzen. mofa. go. jp/anzen _ info/kanminkyo. html。

针对性，而且也使海外企业及时了解到政府有关海外安全对策的变化。例如，2011 年 11 月 18 日，该会议召开了第 41 次干事会，会议的主要内容包括：海外投资企业 A 介绍海外安全对策；外务省海外日本人安全课课长分析近期发生的案例；外务省恐怖活动对策室介绍最近的恐怖活动动向。其中，海外企业 A 介绍了应对泰国洪水灾害的经验和教训。海外日本人安全课课长分别就外务省泰国洪灾对策、中东北非形势进行说明；恐怖活动对策室负责人则介绍了肯尼亚形势，以及 2011 年 10 月 3 日菲律宾棉兰老岛东北部发生的一家开发镍矿的日本企业遭到武装势力袭击的事件。

3. 一般社团法人日本在外企业协会

日本在外企业协会（Japan Overseas Enterprises Association，简称 JOEA）成立于 1974 年 7 月。该协会是专为解决日本企业在海外投资活动中遇到的各类问题而成立的民间团体。主要从事："海外赴任者手册"的编写；进行有关"海外子女教育、海外安全对策"的调查研究；举办"中国经营研究会"、"俄罗斯商业风险研究会"以及"海外安全组织研究会"等。为整合海外投资环境，减轻进入海外的日本企业的经济负担，日本在外企业协会还尽力向海外日本企业提供有关两国间的社会保障协定以及租税条约等的咨询帮助。该协会的另一个工作重点是开展有关"海外安全与危机管理者"的资格认定工作，为完善企业海外安全体制培养专业人才。这项考试每年举行两次，主要面向企业、团体等从事海外安全和危机管理业务的人士，考试合格者获得日本在外企业协会颁发的海外安全与危机管理者合格证（见图 9—2）。

图 9—2　海外安全与危机管理者合格证

二　保险制度：企业海外投资的保护伞

为了促进日本企业展开海外投资和贸易活动，减轻日资企业设在海外的子公司即使遇到战争、恐怖活动以及地震和交易对象企业破产等不测事件而导致的经济损失，从2004年4月开始，日本政府（经济产业省）向设立在亚洲国家和地区的日资企业提供贸易、投资保险服务。这项贸易保险制度实施之后，在这些国家和地区的日资企业一旦发生出口商品的货款不能回收问题时，就可以从日本贸易保险机构获得全额或者大部分金额的保险金，避免出口风险。

近年来，日本企业向亚洲国家和地区转移生产基地，并将这些生产基地生产的产品向其他国家和地区出口，这种情况越来越多。随着企业在海外生产的扩大，日本制造业企业在海外的销售额已经占到整个制造业销售额的16.7%，在过去的10年中增长了3倍。[①] 但是，亚洲地区许多由政府主管的贸易保险机构，只向本国（地区）出口企业提供出口保险业务，而设在当地的外资企业不能利用这一制度，这影响了一些日本企业在亚洲地区投资的信心。为了消除日资企业对产品出口的后顾之忧，日本政府决定将国内的贸易保险制度延伸到国外。而为了方便日资海外企业参加贸易保险，日本政府决定请求当地政府给予合作，协作当地日资企业加入贸易保险。具体操作方式为：当地的贸易保险机构作为窗口，接受日资企业参加贸易保险的申请。加入保险之后如果发生的赔偿问题，全部由日本贸易保险机构来审查和支付赔偿金。作为一种合作条件，日本贸易保险机构接受当地贸易保险机构的再保险业务，分担当地贸易保险公司的风险。据日本贸易保险机构（NEXI）统计，日本经济产业省和贸易保险机构已经分别同汽车、家电等大量出口目的国和地区的进出口银行和出口信用保险机构（ECA）进行了缔结再保险协议的谈判，截至目前日本已与新加坡进出口银行（2004年4月）、马来西亚进出口银行（2006年6月）、印度尼西亚出口保险公司（2009年3月）、泰国进出口银行（2009年6月）和中国台湾进出口银行（2010年9月）等国家和地区的贸易保险机构达成

① 乐绍延：《“投资亚洲险”保护海外企业》，《国际先驱导报》2004年2月13日。

协议。[①]

日本政府设立的海外投资保险制度主要是对日本企业在海外拥有的企业、股票和不动产等资产实施保险，目的是减轻日本企业在亚洲国家和地区投资的风险。海外投资保险事务由政府系统的独立行政法人“日本贸易保险”负责。保险期限最短3年，最长15年，期满之后可以每年延长。海外投资保险制度的主要内容包括：收益、经营以及财产使用和所有权被剥夺险、战争险、不可抗拒险。其中第一项包括：投资收益、不动产、机械设备、原材料以及矿山采掘权、知识产权等权利被外国政府剥夺或受到侵害，或者因外国政府的原因而导致企业破产或不能正常经营的时间超过6个月以上；外国政府的政策变化以及外国政府违反合同规定给日资企业造成的损失等。

在“战争险”中，如果日资企业在投资国因战争、革命、内乱、暴动或者其他骚动导致事业不能正常进行，或者不动产权利以及其他利益受到损害，可以获得相应的赔偿。日资企业在投资国遭受地震、洪水、海啸等天灾，或者遭到恐怖袭击事件、全国性大罢工等不可抗拒力量，导致企业不能正常运营或者上述资产和权利受到侵害，就可以要求“海外投资保险”给予赔偿，获取相应的投资保险金。

三　全球卫星定位风险监控系统：海外企业的守护神

日本高度重视危机管理技术的研究与开发，尤其注重利用高科技手段提高海外企业应对各种突发事态的能力。比如，日本西科姆（Secom）公司发明的“确认是否平安服务全球卫星定位系统”就是一种专为海外投资企业设计的能接收、显示和发布各类风险信息，以及通过全球卫星定位系统及时确认受灾地区员工及家庭成员是否平安的危机管理服务系统。这一系统的主要作用是：当灾害发生后，“西科姆24小时灾害监控中心”会立即收集灾害信息并向企业管理者（客户）发布风险信息，与此同时，监控中心通过专用网页向受灾地区公司职员发出确认是否平安的短信（参见图9—3）。滞留灾区的公司职员不仅能通过移动专用网站阅读全地区的风险信息，而且会自动发出当地的灾情以及是否平安的消息。数据中

① 独立行政法人日本貿易保険：アジア再保険スキームと協定締結先，http：//nexi. go. jp/cooperation/asian/index. html。

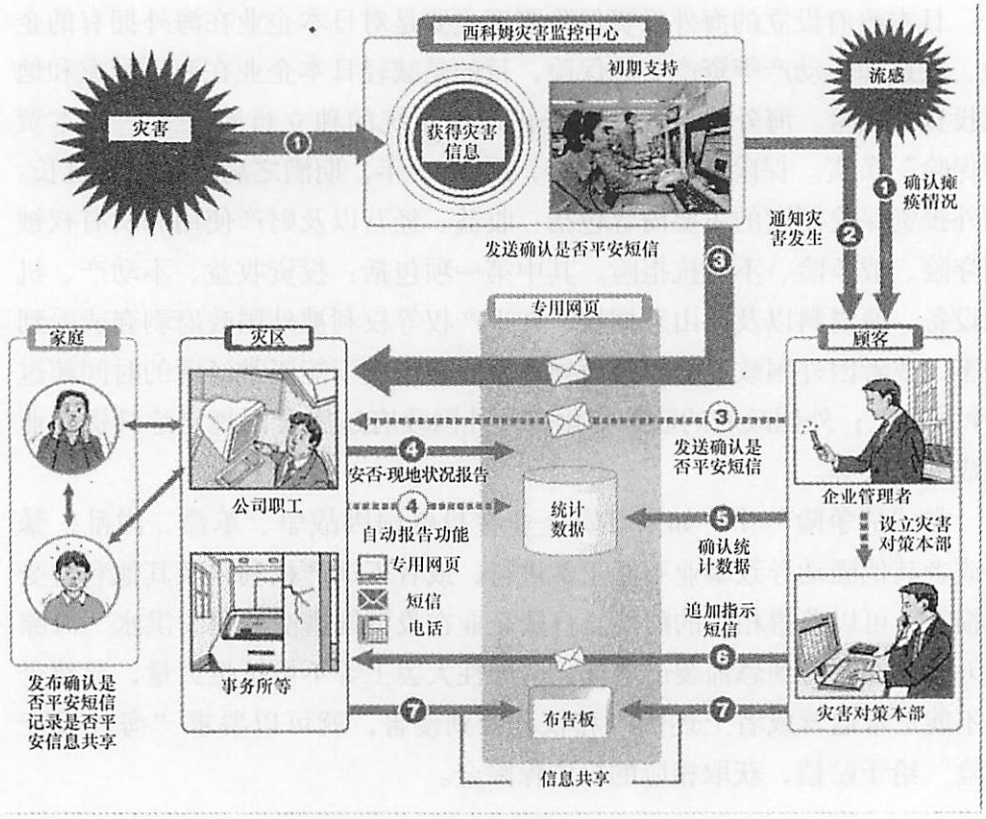


图 9—3　确认是否平安服务 GPS（全球卫星定位）示意图

心接收到灾区职工和事务所的信息后，迅速地进行转换和处理，并将是否平安信息反馈给企业管理者和职工的家属。灾害对策本部根据灾情和人员安否的情况，及时采取有效的应急措施，把损失降到最低程度。

四　安全防范：从自己做起

日本政府把提高海外企业以及公民的自我保护和安全意识作为海外安全防护工作的重要内容。具体讲就是通过开展自警自助自救技能的教育与培训，帮助公民树立起“自己的安全自己保护”的意识。绝大多数的海外日资企业在政府和海外日本人安全协会的指导下，结合企业实际，制订出完整、操作性强的海外安全风险管理预案，建立起海外安全突发事件应急处置机制。一些从事海外安全和危机管理咨询的民间机构抓住商机，纷纷推出各种各样的“企业海外安全对策”和风险防范诀窍（know-how），为

国内各类企业和个人赴海外投资、留学、旅游、就业提供专业化信息咨询服务。例如东京海上风险咨询公司就针对国际上日益猖獗的恐怖活动，向日本海外企业工作人员推出了“海外安全20条”（见表9—1）。其中，需要特别铭记的是“三不要”，即不要过于引人注目，不要疏忽大意，不要泄露行动计划。

表9—1　　海外安全20条

1	平时，不要忘记自我防卫（Self-defense）和自我保护
2	站在“自己经常被犯罪分子盯上”的前提下，首先应怀疑周围的所有人和事
3	与可以信赖的当地人建立和保持良好的人际关系
4	向可靠的人了解最近发生的遇害事件，收集当地的各种信息
5	深入了解居住国的国情、文化和风俗习惯
6	关于本人和家属的信息，尽量不要被第三人掌握
7	为应对不测事件的发生，可将本人和家属的行动安排事先告诉可信赖的人
8	在坚持自主性的同时，切记做事要适度，不要过于显眼
9	平时就要做好应对突发事件的准备，绝对不能疏忽大意
10	当意识到被人盯上的时候，应立即采取非同一般的安全对策
11	要注意周围状况的变化（如市民的表情以及室内状况等）
12	加强与合作伙伴、海外生产据点以及总公司间的密切联系
13	要及时、冷静应对突发事件，切记生命最优先
14	收集正规渠道的信息，认真进行研究分析
15	不靠近危险的地方，不做有风险的事
16	受到袭击的时候，不抵抗，接受其要求。不要忘记身体、生命最重要
17	当被诱拐、绑架或监禁而又不能靠一己之力解决的时候，应努力保持情绪稳定和保存体力，等待事态的好转
18	不要为胆怯、保守的处事方法感到害羞
19	把不冒险、不卷入纠纷看做是“勇敢的行动”
20	鉴于国外政治、社会状况的急剧变化，一旦被卷入各种不测事件等大规模的灾害时，原则上应按下列顺序进行联系：（1）海外生产据点负责人；（2）海外生产据点的员工；（3）总公司紧急联络窗口

资料来源：［日］茂木寿：『海外出張駐在員テロ対策ガイド』，『TRC EYE』Vol. 28。

第三节　海外留学安全管理

自20世纪90年代以后，在日元升值的影响下，赴海外留学的日本人数量逐渐递增，2004年达到8.29万人的最高峰。之后，由于日本经济的持续低迷，使得更多家庭难以负担不菲的留学费用，导致日本出国留学人数有所下降，但截至2009年，日本仍有5.99万人在海外留学和进修。[①]对于留学生而言安全是首位的，但近年来，一些日本留学生和进修教师在海外遭遇不测的事件屡屡见诸报端。留学海外如何保障自身安全，如何防范意外事件发生成了日本政府以及各高等院校关注的话题。

一　海外留学安全事件回放

近年来，日本留学生在海外遭遇车祸、抢劫、枪击、地震等意外事故和安全侵害的消息时有听闻：2000年4月23日，2名日本女留学生在西班牙东北部因车祸死亡。2005年1月23日，一名男性日本留学生在新西兰北岛西南部的游泳禁区游泳溺水身亡。2009年2月9日，一位来自日本北海道的38岁日语女教师在蒙古国首都乌兰巴托遭抢劫遇害。2011年2月24日，新西兰发生强烈地震，造成28名日本留学生和研修英语的护士遇难。2011年8月14日，一名在加拿大多伦多语言学校学习的19岁日本女留学生在拍照留念时不慎跌入加拿大边境的尼亚加拉瀑布，18日，在美国境内被发现遗体。2011年8月31日，赴斐济留学的27岁日本女留学生中村在参加朋友聚会后失踪，9月5日在西部的湿地发现遗体。

二　海外留学安全对策

关于海外留学安全的管理机构，日本政府（外务省以及在外使领馆）主要实施领事保护的援助，具体的管理则由官民合作机构、非政府组织和派出机构（大学等）操作，政府协助完成。这是一个综合的海外留学安全管理体系，各个机构如同一条完整的链条，一环紧扣一环。其中领事保护无论是在保护的强度上还是范围上都发挥着最大的作用，其次是官民合

① 文部科学省集計：「日本人の海外留学状況」，2012年1月，http：//www. mext. go. jp/b_ menu/houdou/24/01/1315686. htm。

作机构和非政府组织对外海留学的援护。随着海外留学的日本人不断增加，一些民间的专门从事海外安全的咨询组织也应运而生，如“海外留学生安全对策协议会”就是这类机构中最具规模和代表性的组织。这些组织作为政府职能的补充和延伸，在解决日本公民在海外的安全问题，降低海外安全风险方面发挥着重要作用。第三类就是派出机构对海外留学的管理，如赴海外留学比较集中的各大学，它们管理的目标指向性和操作性强，这类机构往往肩负着海外留学安全教育和管理监督的重任。

1. 特定非营利活动法人海外留学生安全对策协议会

海外留学生安全对策协议会（Japanese Council for the Safety of Overseas Students，简称 JCSOS）成立于 1998 年。该协议会主要对日本海外留学或研修人员提供安全对策及危机管理的指导咨询，协助学校和各类团体构建预防不测事态的紧急应对体制（参见图 9—4）。截至 2011 年 4 月，已有 130 所大学（学校法人）和公益法人团体成为该协议会会员。

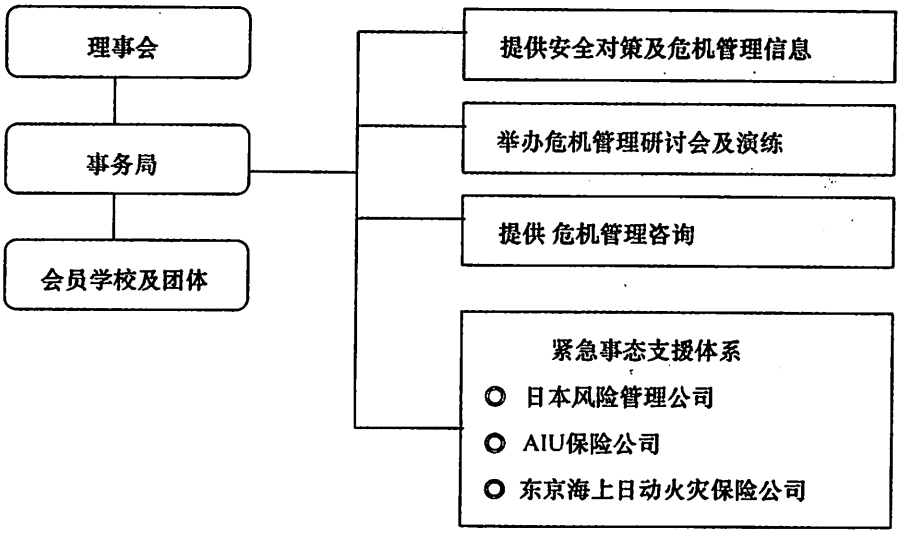


图 9—4　海外留学生安全对策协议会组织结构图

资料来源：JCSOS 主页，http：//www. jcsos. org/overview_ b. html。

海外留学生安全对策协议会的服务内容主要是信息服务。具体内容：一是危机管理与安全对策。（1）危机管理对策咨询；（2）严重事态紧急处理机制（24 小时开通）；（3）提供海外危险信息，海外风险分析；（4）指导成立事故对策组织以及编写对策指南；（5）进行海外紧急事态的模

拟演练；（6）对留学人员进行出国前教育培训。二是国际交流活动。（1）举办海外危机管理的研讨会；（2）提供有关国外教育的信息；（3）协助进行海外研修项目的计划与开发；（4）提供有关国际教育交流的咨询。三是法律援助。（1）根据《旅行业法》提供有关海外研修的建议；（2）提供有关安全管理与责任问题的建议；（3）提供制定交流协议以及合同文本的建议。此外，海外留学生安全对策协议会还通过网站主页提供海外安全有关信息，从事有关危机管理对策的咨询以及致力于其他海外留学安全所需的事业。

2. 学校的海外留学安全对策

当你打开日文雅虎网页，输入“大学海外留学安全”几个字后，映入眼帘的是“北海道大学：海外安全及生活情报”，“鸟取大学：出国及安全情报”，“早稻田大学留学中心：安全与危机管理”，“东京大学：海外留学危机管理”，“京都大学：留学海外安全说明会”等标题，再往下点击，就会看到各大学制定的“海外留学危机管理指南”。各校的指南虽然形式大体相同，但涉及的内容各有差异。在这里笔者简单介绍一下东京大学《海外危机管理指南》（2010 年 7 月）的目录：

第一章　危机意识与安全管理

1. 安全管理
2. 有关出国的风险
   （1）紧急事态
   （2）犯罪被害
   （3）交通安全
   （4）疾病
   （5）其他

第二章　出国前的准备

1. 对出国危机的认识
2. 健康管理
   （1）健康诊断，牙齿检查
   （2）常备药
   （3）接种疫苗
3. 海外伤害保险等

（1）对东京大学学生、教职员的补偿
（2）信用卡附带的海外伤害保险
（3）海外伤害保险、海外留学保险等
4. 向东京大学提交出国报告的重要性
5. 留学对象国信息的事前收集
（1）了解留学对象国
（2）治安状况的事先把握和风险认识
6. 携带紧急对策一览表
第三章　非常事态发生时的应对
1. 平时的准备
2. 危机发生时的措施
3. 危机发生时的应对
第四章　健康管理
1. 健康管理注意事项
2. 留学时的心理关怀
3. 危机发生时的应对
第五章　交通事故与预防措施
第六章　安全对策的基本想法
1. 自助自救
2. 无抵抗主义
3. 获得信息与共享
4. 危机管理意识的增强
5. 海外安全对策行动三原则
第七章　室外犯罪被害与安全对策
1. 偷盗、调包
2. 抢劫
3. 路上抢劫
4. 汽车被盗
5. 昏睡抢劫
6. 伪装诈骗
7. 劫车
第八章　室内犯罪被害与安全对策

1. 选择住所的注意事项
2. 硬件方面的安全对策
3. 软件方面的安全对策

第九章　性犯罪被害与预防措施

第十章　禁止使用和携带的药品

第十一章　不要从事违法行为

第十二章　有关防止恐怖活动、枪击、爆炸、群众运动、诱拐等被害以及对策

1. 偷盗、调包
2. 防止恐怖活动
3. 防止枪击被害
4. 防止炸弹被害
5. 防止卷入群众运动
6. 防止诱拐被害

附录

1. 海外伤害保险等
2. 紧急对策目录
3. 紧急联络卡
4. 海外安全链接集
5. 在外使领馆联系地址一览表

三　海外留学的法律解读

在日本的法律中，《旅行业法》（1952 年 7 月制定，最终修订 2011 年 6 月）是唯一提到有关确保游客安全的法律，该法的第一条明确规定，旅游业经营者应确保旅行的安全，并为游客谋求便利。由于赴海外留学涉及海外旅行业务，因此日本的旅行社也承接海外留学和进修业务，并根据承担的责任不同，一般分为手配旅行（协助旅行）、募集型企画旅行（招募型旅行计划）和受注型企画旅行（以订单为基础的旅游规划）三种类型。其中手配旅行是指旅行社在学生赴海外留学的过程中，只是配合学校从事预订机票、联系饭店等部分业务，而学校主要负责制定留学、研修计划，联系国外教育机构，进行海外安全教育等工作。由于学校未委托旅行社承办全部海外留学和进修业务，旅行社的责任也在购买机票这一过程结束后

而终止。但学校作为海外留学的派遣机构，就要履行安全保障的主体责任，就是说学校负有保障学生、教师在海外留学以及研修安全的全部责任和义务。募集型企画旅行是一种根据旅行社发布的海外留学广告，一些有共同目标的人，通过向旅行社支付研修费、交通费后而实现赴海外留学的模式。由于旅行社是整个项目的策划者，因此旅行社承担旅程管理责任、旅程保证责任、特别补偿责任等海外留学、研修中的全部法律责任。受注型企画旅行是指由学校完成海外留学的全部准备工作后，以学校为单位委托旅行社最终完成海外留学工作的方法。旅行社在这一过程中只承担旅程管理责任、旅程保证责任和特别补偿责任。值得一提的是，在日本，当发生海外留学安全事件（交通事故、恐怖事件、失踪、地震、疾病、重伤等），学校都会按照预案迅速进行处理，具体步骤包括：设立对策本部；联系受害者家属（协助受害人家属赴事发国处理有关事宜）；向政府有关部门报告；应对媒体报道；与保险公司洽谈理赔事宜等。

第十章

对日本危机管理体制的基本评价与启示

危机管理体制是一种应对危机的制度安排机制。具体地讲，它是为了认识危机、预测危机、预防和避免危机发生、一旦发生危机将损失降到最小以及防止危机再次发生所采取的一切有效措施的总称。从20世纪80年代起，日本的危机管理体制开始从以应对自然灾害为主的防灾模式向构建综合性国家危机管理模式转变。在这个过程中，日本的危机管理法律体系得到了不断修订和完善，而相关的危机应对实践也为危机管理理论研究者和实务工作者提供了不少经验和教训。

第一节　对日本危机管理体制的基本评价

一　注重法律法规的制定与修订

日本政府在危机管理体制的建设中，注重依法规范政府及其相关职能行政部门在应对危机事件中的权利、义务和行为。这种法律先行的做法，一方面能够增强危机管理的有序性和有效性，确立危机管理体制与机制启动实施的合法性，并对政府实施危机管理的过程进行严密的法律约束与监督；另一方面，依靠法律可以调整危机情境下的各种社会关系，以防止因突发事件导致国家和社会秩序的失控。日本危机管理法律体系由基本法、组织法、灾害预防、灾害应急对策、灾后重建等200多部各类法律法规构成。日本几乎每种危机事件的应对都有一部相应的法律来管理和规范，而法律又根据应急实践中出现的新情况及时进行修订，提高了危机管理的针对性与有效性。比如日本《灾害对策基本法》自1961年颁布以来，进行过近50次修订（截至2012年6月27日）。最新版本的《灾害对策基本

法》根据“3·11”东日本大地震中所暴露出的问题，新增加了“跨区域临时居住”和“物资等的供应以及运送”两节内容，旨在依法解决都道府县以及市村町之间如何通过达成相互援助协议应对灾民避难和应急物资供应等问题。

二　基层组织在防灾减灾中的作用明显

日本的社区是政府防灾减灾机制的基层单元，其主要功能由町内会承担。町内会作为危机管理的主体，平时，负责灾害排查，承担防灾培训，普及灾害知识以组建各类防灾组织等多项职能。当灾害发生时，町内会负责引导居民避难，收集灾情信息，分配救援物资，救护伤员，慰问灾民等工作，成为配合地方政府抵御突发事件的支柱力量。此外，在日本基层行政区划中，大多数都拥有居民自主防灾组织。据统计，目前在日本全国1800个市町村中，已有1658个市町村建立了139316个自主防灾组织，组织率（全国户籍数与加入自主防灾组织户籍数的比例）达到73.5%。再有，日本政府从企业履行社会责任（CSR）与实施业务持续管理（BCM）的立场出发，要求企业制定防灾减灾预案。如指导建筑业、汽车修配厂等企业，制定灾害发生时清理道路障碍物的计划；指导宾馆饭店、商业街等，制定灾害发生时提供临时避难所等应对计划；指导饮食企业制定灾害发生时食品供应计划。因为，当灾害发生时，企业如果能以最快的速度恢复关键的供水、供电以及商品供应等服务，不仅可以维护社会经济秩序的稳定，树立企业的良好形象，而且还能最大限度地保护股东、员工及消费者的合法利益。

三　民众的危机意识普遍较高

灾害的突发性、严重性及不可预测性很容易引起民众的心理恐慌和手足无措。日本政府平时注重从软环境和硬环境两个方面入手，着力提升国民的危机意识。首先，注重舆论引导。例如在政府出版物中，涉及各类危机应对内容的就有《防灾白皮书》、《原子力白皮书》、《交通安全白皮书》、《犯罪被害者白皮书》、《自杀白皮书》、《障碍者白皮书》、《建筑白皮书》、《环境白皮书》、《消防白皮书》、《防灾广报》等10余种刊物。社会各界通过这些官方的出版物可以及时了解到国家有关危机管理的大政方针。其次，防灾教育从孩子抓起。孩子们刚上幼儿园，就会被带到地震

模拟车上，教他们体会大自然狰狞的一面；家家户户的门窗附近，都备有装着矿泉水、压缩饼干、手电筒以及急救包；就连新潮的电脑游戏，也专门开发了考验人们在强震下应急对策的软件。这些举措，不但提高了国民危机意识，而且掌握了逃生的要领以及自救互救的本领。第三，日本每个城市均设有防灾教育中心，而且都是免费参观。中心内各种“危机场合”供人们体验。如“地震”实验室可以模拟里氏5.0级以上的震感。通过在这类公共设施的反复演练，日本人不但增强了对灾难的直观感受，而且提高了心理承受能力。第四，把是否具有危机管理方面的经验作为政府各级负责人晋升和政绩考核的指标之一。由于日本国民对危机的认知度很高，这就要求日本各级政府负责人必须重视提高处理突发事件的能力。在日本大选中，常有一些官员（甚至首相）因应对危机不力，受到舆论的抨击，而一些具有危机管理经验，办事果断的官员往往受到选民的青睐。

四　防灾减灾科技含量高

日本政府对灾害管理相关科学技术研发的投入相当巨大。就经费而言，政府每年花费在防灾方面的经费为5兆—7兆日元之间，其中用在防灾科技研究上的经费高达434亿—1058亿日元，约占全部政府经费预算的6%—7%，发生特大灾害时比例还会明显提高。例如，日本政府吸取阪神大地震由于信息传递不畅而导致巨大损失的沉痛教训，在通信设施方面不断加大资金和高新技术的投入。目前，日本已分别建立了以政府各职能部门为主，由固定通信线路（包括影像传递线路）、卫星通信线路和移动通信线路组成的“中央防灾无线网”；以全国消防机构为主的“消防防灾无线网”；以自治体防灾机构或当地居民为主的都道县府及市村町的“防灾行政无线网”。实践证明，这种由高科技支撑的危机对策专用无线通信网络，在观测灾情、收集传递灾害信息、把握受灾状况以及有效应对危机等方面发挥了重要作用。还有，日本新干线新安装的“早期地震检测系统”，在防范地震灾害方面效果明显。2011年日本发生“3·11”大地震时，以270公里时速运行在东京和青森以及福岛与岩手之间的19趟列车全部安全自动停车。东北新干线（536公里）在停运49天之后全线恢复运营。这与阪神大地震时的山阳新干线（区间83公里）恢复运营（81天）以及新潟县中越地震时的上越新干线（65公里）恢复运营（66

天）相比，大幅缩短了时间。目前，日本从事研究的防灾科研项目主要包括：防灾遥感技术的开发，港湾、海岸及机场防灾技术的开发，灾害风险信息平台建设，船舶防灾技术研究、农作物及农用设施等的防灾技术研究，卫星观测、监视自然灾害的技术开发，以高级图像处理为目标的国土监视技术等。

五　不断总结危机管理新理念

有效应对各种危机事件，是对政府管理的新挑战，而最关键的问题是如何把握危机事件的新特点，提高危机处理能力。日本政府在完善危机管理体制的过程中，注重总结灾害应急处置的经验教训，不断实践新的危机管理理念。例如，阪神大地震后，日本从强调防灾对策的实效性角度提出了“自助、共助、公助”三要素减灾理念，在多年的地震经历和常态化的应急演练中，日本国民强化了震后第一时间主要靠自身力量组织自救互救，不要指望政府的意识和能力。又如，鉴于日本企业竞争环境日益复杂，经营风险不断加大的状况，日本较早引进了“业务持续管理”（BCM）这一国际流行的企业危机管理新模式。政府还及时出台《业务继续指导方针》，引导企业制定“业务持续计划”（BCP），为企业营造良好的经营环境和可持续发展保驾护航。再如，日本政府在反思应对“3·11”大地震的教训后，提出灾害对策必须从“防灾”向“减灾”转变的思路。其理由是，各种防灾设施（防波堤、防潮堤）都是基于“防得住”的思维定式而建造的，使人们对战胜自然灾害过于自信。事实上，“3·11”海啸已经超过防灾地图预想的区域，造成了惨重的人员伤亡。因此，从尊重生命的角度着想，应该树立起将灾害损失降到最小的‘减灾’理念。

六　积极参与国际防灾合作

当前，全球气候变化导致的极端灾害性事件频繁发生，巨灾给人民生命财产和经济社会发展造成难以估量的危害，灾害风险加剧已成为国际社会关注和研究的重点领域。日本政府本着“为国际防灾合作做贡献、与世界共同吸取地震教训以及向世界展示日本先进防灾体制”的想法，积极开展国际防灾合作，其形式主要为：第一，承办联合国防灾世界会议。该会议是联合国主办的讨论全球防灾战略的会议，日本作为东道国已于

1994 年、2005 年分别在横滨和神户承办了两次联合国防灾世界会议。其中，于 2005 年 1 月 18 日在日本兵库县神户市召开的联合国第二次世界防灾会议，通过了《兵库行动框架》，为 2005 年至 2015 年全球减灾工作确立了战略目标和 5 个行动重点。2012 年 12 月 22 日联合国大会又决定于 2015 年在日本召开第三次世界防灾会议，制定后续行动框架。第二，建立亚洲防灾中心（ADRC）。该中心自 1998 年 7 月成立以来，作为推动亚洲地区各国间防灾合作的中心机构，开展了各国有关机构防灾专家间的交流，防灾信息的收集与提供，有关各国间防灾合作的调查研究等一系列活动。第三，积极参与有关危机管理方面的国际标准制定工作。例如，日本政府为了维护本国的利益和企业的利益，深度参与国际标准化组织（ISO）有关业务持续计划（BCP）的国际标准化制定工作，表现出争夺主导权、占领制高点的态势。

第二节　日本危机管理体制的启示

日本构建危机管理体制的做法值得我们思考和借鉴，结合我国应急管理体制机制建设的现实情况，至少可以得出以下几点启示。

一　进一步完善应急管理法制建设

近年来，我国在应急管理的立法方面取得了长足的进步，自然灾害管理方面的立法较为齐整，但在综合性立法方面仍显不足，至今还没有一部综合性的“灾害管理基本法”。从建立防灾减灾法律体系的角度来看，即使所有灾种的立法全部完成，也不能替代灾害管理基本法的作用。这是因为，防灾减灾工作中存在很多共性问题，特别是许多大政方针问题必须在基本法中予以明确。这些问题包括：各级政府、社会组织和公民在防灾减灾工作中的责任和义务、防灾减灾的基本原则、组织机构设置、灾害应急对策、防灾规划、灾害防御预算、财政金融措施等。从日本的实践效果来看，依法明确各级政府的危机管理的责任，有利于发挥各级组织的主动性，有利于形成强有力的危机响应机制，有利于问责与监督，有利于防止行政不作为与依赖现象的发生。为此，建议有关部门应当尽快将此立法提到工作议事日程上来。此外，还应制定《灾害救助法》、《灾害补偿法》、《灾害保险法》，以实现与灾害基本法的相互协调、相互配套

和相互衔接。

二　进一步提高公民的危机意识

实践证明，公民具备较高的危机意识，对于减少人民生命财产的损失，消除恐慌、恢复工作生活秩序等有重要作用。目前，我国各级政府部门均制定了许多防灾应急预案，但老百姓却知之甚少，许多人不知道政府设定的疏散避难场所，不了解地震发生时如何选择相对安全的地方进行躲避。为此建议：在社会各个层面开展应对灾害危机的培训工作，适时组织人们进行应对突发事件的演习和训练。要把危机教育提上议事日程并付诸行动。危机教育不但要体现在政府的宣传中、舆论的导向中，而且要体现在学校的教育中，特别重视对中小学生进行安全教育和防灾教育，如在小学的自然课中介绍关于灾害及防灾减灾的常识，在中学可以设置一定课时的减灾基础课；充分利用电视、广播、报纸、互联网等多种形式对社会公众广泛开展突发事件应急知识的宣传，指导群众以科学的态度应对危机事件。增强公众应对危机的紧迫感和自觉性，进一步强化公众的危机防范意识和应急专业技能。借鉴日本有关“防灾士”和“危机管理士”的专业培训制度，进一步完善志愿者等社会力量参与防灾减灾的长效机制。

三　进一步加大对防灾科技研发的投入

我国是世界上受自然灾害影响最严重的国家之一，每年由地震、地质、旱涝、海洋、疫病等自然灾害造成的直接经济损失约占国民生产总值的4%。自然灾害已经成为影响我国经济发展和社会安全的重要因素，依靠科技进步，提高我国防灾减灾的综合能力已成为当务之急。日本在防灾科技研究方面舍得花钱，如在2012年的防灾预算中，政府各省厅用于防灾科技研究方面的经费为294.22亿日元，而以文部科学省的经费最多，为225.15亿日元，约占76%。近年来，我国随着综合国力的增强，每年投入防灾减灾科技研发和应用的经费有所增加，但与防灾减灾的现实需求相比还有差距。特别是在防灾减灾基础设施建设、科研设备购置、防灾工程建设、防灾减灾基础研究和先进技术推广应用等多方面投入不足。此外，防灾减灾科研成果的转化率低，一些防灾减灾科研成果的推广应用率

不足10%，[①] 影响了全国防灾减灾工作水平的进一步提高。希望国家加大对防灾科技研发的支持力度，同时引导带动地方、部门的科技投入，吸引社会各界力量，开拓多种投融资渠道，主动探索引入风险投资基金、保险基金等，增加防灾减灾科技领域的资金投入。

四　进一步继续深化发展国际减灾合作

中国是一个发展中国家，同时又是一个负责任的国家，在自身经济发展的同时，有义务回报国际社会，履行国际大家庭成员的道义准则。近年来，中国积极参与了国际间的重大紧急救援行动，支持国际社会救灾、减灾的努力，在力所能及的范围内向需要帮助和支持的国家提供了资金和物资援助，赢得了国际社会的尊重。笔者建议：首先，要继续深化与发展中国家在防灾减灾领域的合作交流，把中国的减灾经验、技术成果、管理程序、灾害机制，通过会议研讨，介绍给发展中国家。帮助发展中国家培养防灾减灾方面的高级人才。其次，拓展与欧洲国家在防灾减灾领域的合作渠道。欧洲拥有以高新技术支撑的减灾救灾产品，中欧双方要研究建立重大灾害应急救援合作机制，建立有效的信息沟通渠道，提高灾害监测和预警能力，特别是加强空间技术在防灾减灾领域的应用与合作。第三，继续推动中日韩三国防灾减灾合作。像中日韩三国这种在地缘、人文和经贸关系上有如此密切联系的近邻，在世界各地是十分罕见的，这为三国之间开展防灾、救灾合作奠定了基础。应该说，在中日韩之间开展自然灾害管理和应急响应方面的合作，不仅是地理近邻关系的天然需求，也是相近文化背景和政治互信的需要，更是人道主义的要求和各国的共同利益所在。

---

① 陈进峰：《我国防灾减灾科技应用与建设的现状、问题及建议》，《城乡建设》2008年8月。

附 录 一

日本中央和地方政府危机管理部门

灾害种类	机构名称	网 址
综合	内阁府中央防灾会议	http：//www. bousai. go. jp/jishin/chubou
	内阁府特命担当大臣（防灾）	http：//www. bousai. go. jp
	总务省消防厅	http：//www. fdma. go. jp/index. html
气象	国土交通省气象厅	http：//www. jma. go. jp/JMA_ HP/jma/index. html
	日本气象协会	http：//tenki. jp
地震	国土地理院	http：//www. gsi. go. jp
	地震调查研究推进本部	http：//www. jishin. go. jp/main/index. html
	人与防灾未来中心	http：//www. dri. ne. jp
风、水灾害	国土交通省河川局防灾课抗灾对策室	http：//www. mlit. go. jp/bosai/disaster/index. htm
城市灾害	国土交通省都市地域维修局街区建设推进课都市防灾对策室	http：//www. mlit. go. jp/crd/city/sigaiti/tobou/index. htm
道路灾害	国土交通省国道/防灾课道路防灾对策室	http：//www. mlit. go. jp/road/bosai/bosai. html
核灾	文部科学省（确保核能/射线的安全）	http：//www. nucmext. jp
犯罪	警察厅	http：//www. npa. go. jp
网络	警察厅（应对网络犯罪）	http：//www. npa. go. jp/cyber
	WEB110 号	http：//www. web110. com
海上事故	国土交通省海上保安厅	http：//www. kaiho. mlit. go. jp
传染病	国立感染症研究所感染症情报中心	http：//idsc. nih. go. jp/index-j. html

续表

灾害种类	机构名称	网 址
食品安全	内阁府食品安全委员会	http：//www. fsc. go. jp/
都道府县危机管理部门	北海道	http：//www. pref. hokkaido. jp/menu. html
	青森	http：//www. pref. aomori. jp
	岩手	http：//www. pref. iwate. jp/
	宫城	http：//www. pref. miyagi. jp
	秋田	http：//www. pref. akita. jp/index. htm
	山形	http：//www. pref. yamagata. jp/
	福岛	http：//www. pref. fukushima. jp
	茨城	http：//www. pref. ibaraki. jp/
	栃木	http：//www. pref. tochigi. jp/
	群马	http：//www. pref. gunma. jp
	埼玉	http：//www. pref. saitama. lg. jp
	千叶	http：//www. pref. chiba. jp
	东京	http：//www. metro. tokyo. jp/
都道府县危机管理部门	神奈川县	http：//www. pref. kanagawa. jp
	新潟县	http：//www. pref. niigata. jp/
	富山县	http：//www. pref. toyama. jp/
	石川县	http：//www. pref. ishikawa. jp/
	福井县	http：//www. pref. fukui. jp/
	山梨县	http：//www. pref. yamanashi. jp/pref/index. jsp
	长野县	http：//www. pref. nagano. jp/
	岐阜县	http：//www. pref. gifu. lg. jp/
	静冈县	http：//www. pref. shizuoka. jp/
	爱知县	http：//www. pref. aichi. jp/
	三重县	http：//www. pref. mie. jp/
	滋贺县	http：//www. pref. shiga. jp/
	京都府	http：//www. pref. kyoto. jp/
	大阪府	http：//www. pref. osaka. jp/
	兵库县	http：//web. pref. hyogo. jp/
	奈良县	http：//www. pref. nara. jp/
	和歌山县	http：//www. pref. wakayama. lg. jp/

续表

灾害种类	机构名称	网　址
都道府县危机管理部门	鸟取县	http：//www. pref. tottori. jp/
	岛根县	http：//www. pref. shimane. jp/
	冈山县	http：//www. pref. okayama. jp/
	广岛县	http：//www. pref. hiroshima. jp/
	山口县	http：//www. pref. yamaguchi. jp/
	德岛县	http：//www. pref. tokushima. jp/
	香川县	http：//www. pref. kagawa. jp/
	爱媛县	http：//www. pref. ehime. jp/
	高知县	http：//www. pref. kochi. jp/
	福冈县	http：//www. pref. fukuoka. lg. jp/
	佐贺县	http：//www. pref. saga. lg. jp/portal/public/WH/FWHM0000Action. do
	长崎县	http：//www. pref. nagasaki. jp/
	熊本县	http：//www. pref. kumamoto. jp/
	大分县厅	http：//www. pref. oita. jp/
	宫崎县厅	http：//www. pref. miyazaki. lg. jp/
	鹿儿岛县厅	http：//www. pref. kagoshima. jp/
	冲绳县厅	http：//www. pref. okinawa. jp/index. html
政令指定城市危机管理部门	札幌市危机管理对策室	http：//www. city. sapporo. jp/org/kikikanri/
	仙台市防灾与紧急情报	http：//www. city. sendai. jp/soumu/kouhou/bousai
	埼玉市	http：//www. city. saitama. jp/index. html
	千叶市	http：//www. city. chiba. jp/index. shtml
	横滨市	http：//www. city. yokohama. jp/front/welcome. html
	川崎市	http：//www. city. kawasaki. jp
	静冈市	http：//www. city. shizuoka. jp
	名古屋市	http：//www. city. nagoya. jp
	京都市	http：//www. city. kyoto. jp/koho/ind_ h. htm
	大阪市	http：//www. city. osaka. jp
	神户市	http：//www. city. kobe. jp/index. html

续表

灾害种类	机构名称	网　址
政令指定城市危机管理部门	广岛市	http：//www. city. hiroshima. jp
	福冈市	http：//www. city. fukuoka. jp/index. html
	北九州市	http：//www. city. kitakyushu. jp

（2012 年 8 月更新）

附 录 二

日本危机管理主要研究机构简介

日本的危机管理机构可分为政府部门管理的研究机构、高校研究机构以及企业的研究机构。危机管理研究的内容以防灾科学为最多，其次是有关企业、食品卫生以及传染病等方面的危机管理研究。近年来，日本建立了一批非营利法人（不以盈利为目的的半官方机构）危机管理咨询机构，专门从事全民的危机管理指导工作。此外，鉴于风险评估对企业生存发展的重要性，一批营利性的风险咨询公司应运而生。这些公司主要为企业投资、经营决策以及市场营销提供专业性的市场评估和各类风险咨询，并从事信息收集、案例研究、委托课题、人才培训等业务。此外，日本民间还成立了一批危机管理以及安全保障方面的学会和研究中心，其主要的工作是举办危机管理方面的学术研讨会，普及防灾减灾科学知识，开展多种形式的咨询活动，评选优秀论文，推荐优秀人才等。总之，日本危机管理机构呈现出以下特点：设立防灾会议，改变各省厅危机管理各自为政的局面；建立官民结合的危机管理研究体制；危机管理研究机构依法建立和运转；推行国立研究机构研究人员的兼职制度和流动机制。

中央防灾会议

是根据《灾害对策基本法》设置的有关防灾减灾工作的最高决策机构。会议主席由内阁总理大臣兼任，成员由防灾担当大臣、内阁各部长、4名指定公共机构（包括日本电讯电话公司、日本银行、日本红十字会、日本广播协会）的负责人和社会有识之士（学者）组成。会议职能主要是：（1）促进防灾基本计划的制订及实施；（2）在灾害发生时，制定有关紧急措施，并推动其实施；（3）接受内阁总理大臣和防灾大臣的咨询，审议有关防灾的重要事项（有关防灾的基本方针、防灾措施的综合调整、宣布灾害紧急状态）；（4）就有关防灾重要事项，向内阁总理大臣和防灾

大臣提出建议。该会议下设专门调查委员会，对防灾减灾的各类议题进行调研。目前在研项目有：关于吸取灾害教训的研究；关于大范围水灾对策的研究问题；以东北地区太平洋冲地震为教训的地震、海啸对策研究等。中央防灾会议的网址是：http：//www. bousai. go. jp/jishin/chubou/。

东京大学地震研究所

创立于1925年11月13日。该研究所在近90年的历史中，为近代地震学的确立发挥了主导作用，并成为地震预报和火山喷发预报研究的核心机构。理论研究项目有地震波，地震发生机理，火山的地质、海啸，海底地震等；应用研究方面有地震、火山、海啸的预测预报，抗震建筑，地震探矿等，还设有强震预测中心和地震预报观测中心（1979年改为地震预报观测信息中心）。近几年，该研究所与全国大学的专家学者一道，积极致力于海底地震观测、全国微小型地震观测网的数据流通等项目的研究，而利用海底电缆的地震海啸电磁波观测计划以及宽带域地震计的海外观测网建设计划（POSEIDON计划）等庞大的研究项目已经开始立项。地震研究所现改组为东京大学直属的全国共同利用研究所。目前，地震研究所设有地球流动破坏部、地球动力学部、地球测量部、地震火山灾害部以及地震预知研究推进中心、地震地壳变动观测中心、地震预知信息中心、火山喷火预知研究推进中心、海半球观测研究中心等部门。此外，该所在全国各地设立有近20个地震、火山、海啸观测所（站）。东京大学地震研究所的网址是：http：//www. eri. u-tokyo. ac. jp/Jhome. html。

京都大学防灾研究所

该研究所主要以自然灾害为研究对象，致力于自然现象与灾害的因果关系、自然灾害的预测以及防灾、减灾技术开发等方面的研究。研究所为适应灾害研究的新情况，不断重组研究力量，目前形成了5大研究部和6个研究中心的体制。即综合防灾部，研究内容包括灾害危机管理、防灾社会结构、城市空间安全控制、自然社会环境防灾；地震灾害研究部，包括强震动地震学、耐震基础、构造物震害、耐震结构的研究；地基灾害研究部，包括地基防灾解析、山地灾害环境、斜坡地保全的研究；水灾害研究部，包括沙土流失灾害、洪水灾害、海岸海域灾害的研究；大气灾害研究部，包括灾害气候、暴风雨灾害、耐风结构的研究。此外，还设有灾害观测实验研究中心、地震预测研究中心、火山活动研究中心、水资源研究中心、巨大灾害研究中心等。该所还与具有独立行政法人的防灾科学技术研

究所及东京大学地震研究所共同创办“防灾研究论坛”，形成产、官、学联合的研究体制。京都大学防灾研究所的网址是：http：//www. dpri. kyoto-u. ac. jp/default. j. html。

国立医药品食品卫生研究所

创建于1874年，前身是官营的东京司药场，是日本历史最悠久的国立实验研究机构。1887年更名为东京卫生实验所。1914年，开始生产药品，成功实现了多数药品的国产化，从而奠定了日本现代药品制造行业的基础。1922年，在东京北部（春日部）设立药用植物栽培试验场。1938年，成为日本厚生省（卫生部）的直属机构。1949年，更名为国立卫生试验所。该所致力于医药品、食品以及生活环境中存在的化学物质及其质量、安全性的调查和研究。研究所的使命是提高国民的健康水平，维护良好的生活环境，将研究成果还原于国民生活。1978年，设立由毒性部、药理部、病理部、变异遗传部组成的安全性生物试验研究中心。1997年，随着医药行业的重组，改名为国立医药品食品卫生研究所。同时，设立药品医疗器械审查中心。2002年4月，国立试验研究机构等进行重组，设置遗传基因细胞医药部、食品卫生管理部、医药安全科学部。该研究所是日本健康危机管理的主要业务部门，在应对健康危机等突发事件中，发挥了重要作用。国立医药品食品卫生研究所的网址是：http：//www. nihs. go. jp。

国立感染症研究所

该研究所的前身是旧国立预防卫生研究所（厚生省的附属试验研究机构），始建于1947年。建所之初只有3个研究部。1950年，扩大为细菌、病毒、结核等12个研究部。1988年设立艾滋病研究中心。1997年4月改名为国立感染症研究所。此外，为了及时掌握传染病发生的情况并迅速采取对策，感染症疫学部改组为感染症信息中心。研究所的业务包括：（1）传染病的基础应用研究；（2）有关传染病的咨询业务；（3）传染病的监控和信息的收集分析；（4）关于生物制剂、抗生物等的质量管理研究。此外，该所作为日本唯一的传染病研究机构，还建有世界卫生组织（WHO）指定的多个研究中心，其中有免疫学的生物制剂制造中心、流行性感冒合作中心、特定小动物合作中心等；国际微生物联合会（IUMS）指定的中心有肠内细菌噬菌体研究中心。2005年2月，该研究所公布了

其针对禽流感病毒的最新研究成果，发现苍蝇也能携带 H5N1 型禽流感病毒。[①] 国立感染症研究所的网址是：http：//idsc. nih. go. jp/index-j. html。

特定非营利活动法人危机管理对策机构

为了普及危机管理的知识，提高国民的危机意识，1997 年 6 月，作为自由团体并拥有 223 家企业会员的危机管理对策机构开始运转，第一任理事长是谷川勇，顾问是被誉为“日本危机管理第一人”的大泉光一教授。1998 年 12 月，危机管理对策机构开始向日本经济企画厅申请特定非营利活动法人资格，1999 年 4 月获正式批准，成为日本首家从事危机管理事业的机构。其目的是：培训灾害危机管理方面的专家；提供国内外灾害危机管理的情报；创建具有强抗灾能力的地区。该机构的事业包括：（1）进行国内外灾害危机管理的调查研究；（2）提高国民的危机意识以及制定应急对策；（3）为企业筹划灾害危机管理对策；（4）培训在紧急时刻能迅速应对危机的人才；（5）推进受灾时的援助活动；（6）通过灾害危机管理机构的主页发布信息等业务。此外，该机构还从事有关灾害危机管理的音像、书籍等的出版发行；防灾商品销售；举办有关危机管理方面的讲座及培训班；受理有关灾害对策的委托调查及顾问业务等。特定非营利活动法人危机管理对策机构的网址是：http：//www. cmpo. org。

独立行政法人[②]防灾科学技术研究所

该所的前身是成立于 1963 年 4 月的国立防灾科学技术中心，2001 年 4 月更名为独立行政法人防灾科学技术研究所。主要从事有关防灾科学技术的基础研究以及地震、火山的监测；水灾、雪灾、沙尘等灾害的预测；灾后救援技术的开发；科研成果的普及和有效利用等业务。研究所设有综合研究防灾部、固体地球研究部、防灾基础科学技术研究部、冰雪防灾研

---

① 《环球时报》2005 年 2 月 25 日。

② 根据日本《独立行政法人通则法》第 2 条第 1 项的规定，独立行政法人是以“在国家没有必要亲自作为主体直接参加营运的组织之中，对那些即使委托给民间的主体也未必能够进行营运，或者必须让一个主体垄断才能营运的组织，进行卓有成效的营运管理”为目的而成立的国家公务员型或非国家公务员型的组织。换言之，就是政府对于那些已无必要由行政组织直接管理、但又不能完全交由民间机构实施的公共事务和事业，在以立法的方式将其目的、任务和业务范围做出明确规定之后，授予承担这些事务和事业的公共组织以独立的法人资格，使它们在业务经营、资金运用、人事管理等方面享有充分的自主权。尽管独立行政法人机构依然隶属于各个行政省厅，但主管部门和主管大臣今后除了对其事业发展目标给以提示、对其业务发展计划进行必要审查、对其经营绩效做出评估之外，对其通常业务活动则一般不加干预。

究部、兵库耐震工学中心、防灾研究信息中心、特定项目中心、地震防灾研究中心以及川崎实验室。并建有大型耐震实验设施（主要对桥梁、堤防、隧道、建筑物、核能设施等各种建筑进行耐震性实验）；大型降雨实验设施（作为一般公共设施对研究机构、大学、企业等团体开放）；冰雪防灾实验楼（具有进行各种冰雪实验的世界最大规模的设备）；地表面乱流实验设施（具有对地层表面的蒸发现象进行分析的风洞装置）。全所现有职工109人，其中研究人员77人。出版的刊物有：《防灾科学技术研究所研究报告》、《防灾科学技术研究所资料》以及《主要灾害调查》等。独立行政法人防灾科学技术研究所的网址是：http：//www. bosai. go. jp/index. html。

株式会社防灾城市计划研究所

日本第一家专门从事防灾对策以及危机管理咨询的民间机构，成立于1970年6月，注册资金1000万日元。主要为国家、地方政府以及企业提供灾害预测、灾害应急对策以及减灾方案；利用地理信息系统（GIS）进行城市综合减灾规划及有关防灾设施的论证以及对灾害事故的调查；制定城市能源对策、城市环境计划以及灾后复兴对策和具体计划。该所对灾害及安全问题的研究已从地震灾害扩展到市区街道、楼房、地下街的火灾；也涉及易燃易爆物品灾害、交通事故以及火山喷发、滑坡、水灾等自然灾害。研究所设有由城市土木建筑、气象、医疗、环境、地震、危险品、消防等领域的研究志愿者组成的“灾害情报中心研究会”和可以对灾害、事故进行综合性分析的数据库。该研究所积极推进非营利组织（NPO）活动，为社会提供各种灾害分析数据，在防灾事业中扮演着不可或缺的智囊团的角色。株式会社防灾城市计划研究所的网址是：http：//www. lusp. co. jp。

日本危机管理学会

成立于1992年4月1日。该会会员多为日本各大学的教授，现任会长为高梨智弘。学会认为，进入21世纪以来，国际环境发生重大变化，特别是随着经济全球化，各国依存关系的复杂化以及信息技术的高度化，各种突发事件和难以预测的风险层出不穷，人们单凭以往的管理知识、经验已无法适用新环境的变化。而成立学会的目的就在于，多视角推进危机管理的研究，特别是通过发表产、官、学界共同研究的成果服务社会。近年来，日本危机管理学会多次与中国危机管理研究部门召开研讨会，如

2011年6月27日，在北京举行了“中日核电站危机管理”研讨会；2011年8月30日，在北京举办“第四届中日危机管理论坛”。日本危机管理学会的网址是：http：//crmsj. org/index. html。

日本安全保障·危机管理学会

成立于1995年4月1日。名誉会长是安倍晋三（现内阁总理大臣），会长是渡边利夫（拓殖大学校长）。该学会主要从事有关安全保障以及危机管理理论与应用实践的研究，为大学、地方政府以及企业培养和输送专业人才。会员既有警视厅、自卫队、防卫大学的退休人员，也有危机管理方面的专家和大学教授。主要活动包括：定期召开研究会、学术演讲会和讨论会；利用学会的网站和会刊发表研究论文；协助有关安全保障、危机管理的培训以及公共资格的取得；协助有关学位的取得；承担委托调查项目；从事关于安全保障、危机管理的启蒙教育及咨询服务，等等。该会的杂志为《安全保障与危机管理》（季刊）。日本安全保障·危机管理学会的网址是：http：//www. jssc. gr. jp/index. html。

危机管理体制研究学会

成立于2000年4月22日，会长为德谷昌勇（成蹊大学教授）。该研究学会以将风险损失降到最低，构建能够应对各种风险的社会体系以及安心、幸福的社会为目标，从完善教育体系、管理体系等角度对新出现的风险和危机进行具有特色的研究。该研究学会还致力于危机管理的感性教育以及危机管理知识的社会普及和社会教育。学会的活动内容主要有：（1）完善和充实危机管理的教育基础；（2）从事有关风险控制以及危机管理系统的调查研究；（3）进行实例研究和向社会提供相关信息；（4）与其他相关学会合作。危机管理体制研究学会的网址是：http：//www5b. biglobe. ne. jp/ ~ arimass/index. html。

日本自治体危机管理学会

成立于2006年9月19日，会长是日本著名危机管理专家中邨章，办公地点设在明治大学危机管理研究中心。该学会是由从事危机管理研究的学者、自治体职员等实际工作者以及企业、志愿者等民间团体组成，以将有关危机管理的知识以及经验应用于实践为目的的学术团体。学会根据自治体面临的各类风险和危机而开展调研活动，具体包括：（1）对有关危机管理以及危机管理行政的事项进行调研；（2）促进和加强危机管理实际工作者与研究人员的联系及合作；（3）培养危机管理实际工作者，承

担危机管理知识的普及推广工作（负责危机管理士资格的认定）；（4）召开研究会以及演讲会；（5）编辑发行学会刊物；（6）奖励和表彰有成就的研究人员；（7）负责与外国危机管理学会、组织的联系与合作，等等。日本自治体危机管理学会的网址是：http：//www. jemaweb. org/index. html。

公益财团法人公共政策调查会

公共政策调查会成立于1986年12月5日。该会成立以来，从社会稳定与安全的角度出发，积极致力于国内外公共问题的研究，并在收集、整理和分析有关信息的同时，适时向政府提出政策建议。近年来，公共政策调查会根据国内外政治、经济、社会形势发生的重大变化，着重对企业危机管理、反恐对策，以及有组织犯罪与对策等内容进行调查研究。2012年4月1日，公共政策调查会变更登记为公益财团法人。日本公共政策调查会的网址是：http：//www. cpp-japan. org/r_ works/foreign. htm。

附录三

日本《灾害对策基本法》[①]

（1961年11月15日　法律第223号）

最终修订：2012年6月27日　法律第41号

第一章　总则（第一条至第十条）

第二章　防灾组织

第一节　中央防灾会议（第十一条至第十三条）

第二节　地方防灾会议（第十四条至第二十三条之二）

第三节　非常灾害对策本部及紧急灾害对策本部（第二十四条至第二十八条之六）

第四节　灾害时的职员派遣（第二十九条至第三十三条）

第三章　防灾计划（第三十四条至第四十五条）

第四章　灾害预防（第四十六条至第四十九条之二）

第五章　灾害应急对策

第一节　通则（第五十条至第五十三条）

第二节　警报的传达等（第五十四条至第五十七条）

第三节　事前措施及避难（第五十八条至第六十一条）

第四节　应急措施等（第六十二条至第八十六条）

第五节　跨区域临时居住（第八十六条之二至第八十六条之六）

第六节　物资等的供应以及运输（第八十六条之七至第八十六条之九）

第六章　灾后恢复（第八十七条至第九十条）

第七章　财政金融措施（第九十一条至第一百零四条）

---

① 本文为日本《灾害对策基本法》2012年6月27日法律第41号的最终修订版。翻译时参考和引用了莫纪宏、林青译《日本灾害对策基本法》（1961年11月15日法律第223号）的内容，中国法学网：http：//www. iolaw. org. cn/showNews. asp? id = 26075。

第八章　灾害紧急事态（第一百零五条至第一百零九条之二）
第九章　杂则（第一百一十条至第一百一十二条）
第十章　罚则（第一百一十三条至第一百一十七条）
附则

第一章　总则

（目的）

第一条

本法的目的是为保护国土及国民的生命财产免遭灾害损失，在防灾方面，通过国家、地方公共团体及其他公共机关确立必要的防灾体制，在明确责任的同时，根据制定的防灾计划、灾害预防措施、灾害应急对策、灾后重建以及有关防灾的财政金融措施及其他必要的灾害对策，完善和推进综合性计划性的防灾管理，以维护社会秩序和确保公共福利。（定义）

第二条

本法中，下列各项用语的含义，分别按照各项的规定：

1. 灾害　指因暴风、暴雨、暴雪、洪水、涨潮、地震、海啸、火山（喷火）等异常自然现象，大规模火灾或爆炸及其他在破坏程度上与上述情况类似的由政令规定的原因所造成的损失。

2. 防灾　指防止灾害于未然，当灾害发生时防止灾害扩大以及进行灾后重建。

3. 指定行政机关　指由内阁总理大臣指定的机关。

（1）内阁、宫内厅，由《内阁府设置法》（1999 年法律第 89 号）第四十九条第一项和第二项规定的机关以及由《国家行政组织法》（1948 年法律第 120 号）第三条第二项规定的机关。

（2）由《内阁府设置法》第三十七条、第五十四条，《宫内厅法》（1947 年法律第 70 号）第十六条第一项，以及《国家行政组织法》第八条规定的机关。

（3）由《内阁府设置法》第三十九条、第五十五条，《宫内厅法》第十六条第二项，以及《国家行政组织法》第八条之二规定的机关。

（4）由内阁府设置法第四十条、第五十六条，以及国家行政组织法第八条之三规定的机关。

4. 指定地方行政机关　指由内阁总理大臣指定的指定行政机关的地

方分部、分局［指由《内阁府设置法》第四十三条、第五十七条（包括《宫内厅法》第十八条第一项准用的情况），《宫内厅法》第十七条第一项，以及《国家行政组织法》第九条规定的地方分部、分局］，以及其他的国家的地方行政机关。

5. 指定公共机关　指由内阁总理大臣指定的独立行政法人［指由《独立行政法人通则法》（1999 年法律第 103 号）第二条第一项规定的独立行政法人］、日本银行、日本红十字会、日本广播协会及其他公共机关以及从事电力、煤气、运输、通信等公益事业的法人。

6. 指定地方公共机关　指由该都道府县知事指定的地方独立行政法人［指由《独立行政法人法》（2003 年法律第 118 号）第二条第一项规定的地方独立行政法人］以及《港湾法》（1950 年法律第 218 号）第四条第 1 项的《港务局、土地改良法》（1949 年法律 195 号）第五条第一项规定的土地改良区及其他公共设施的管理者，以及在都道府县地区内从事电力、煤气、运输、通信等公益事业的法人。

7. 防灾计划　指防灾基本计划，防灾业务计划，以及地区防灾计划。

8. 防灾基本计划　指中央防灾会议制定的有关防灾的基本计划。

9. 防灾业务计划　即指定行政机关首长（该指定行政机关指《内阁府设置法》第四十九条第一项或第二项或《国家行政组织法》第三条第二项中规定的委员会，或者第三号乙或同号丁中规定的机关中的合议制机关。第十二条第八项、第二十八条之三第六项第三号以及第二十八条之六第二项除外，下同）或指定公共机关（就指定行政机关首长或指定公共机关委任的事务或业务而言，则为接受该项委任的指定地方行政机关的首长或指定地方公共机关）根据防灾基本计划就所负责的事务或业务制定的防灾相关的计划。

10. 地区防灾计划　指下列关于一定地区的防灾计划。

（1）都道府县地区防灾计划　由都道府县防灾会议制定的有关该都道府县地区的防灾计划。

（2）市町村地区防灾计划　由市町村防灾会议或市町村长制定的有关该市町村的防灾计划。

（3）都道府县相互间地区防灾计划　都道府县防灾会议的协议会就涉及两个以上都道府县全部或部分地区所制定的防灾计划。

（4）市町村相互间地区防灾计划　市町村防灾会议的协议会就涉及

两个以上市町村全部或部分地区所制定的防灾计划。

（国家的职责）

第三条

一、鉴于国家有保护国土及国民的生命、人身、财产免受灾害的使命，因此，国家负有进行全面组织，发挥其功能，对防灾采取万全措施的责任和义务。

二、国家为了承担前项的职责，必须制定作为灾害预防、灾害应急对策及灾害修复的基本原则的计划，并根据法令加以实施；同时要推进地方公共团体、指定公共机关、指定地方公共机关的防灾相关事务或业务的实施，对其进行综合协调，并合理安排灾害的经费负担。

三、指定行政机关及指定地方行政机关在完成自己所掌管的事务的同时，必须相互合作以充分履行第一项规定的国家职责。

四、根据本法规定为了顺利地制定和实施都道府县及市町村的地区防灾计划，指定行政机关首长及指定地方行政机关首长必须就自己所负责的事务对该都道府县或市町村采取劝告、指导、建议等适当的措施。

（都道府县的职责）

第四条

一、为了保护该都道府县地区及该都道府县居民的生命、人身、财产免遭灾害，都道府县要在有关机关及其他地方公共团体的协助下，制定有关该都道府县的防灾计划并依法令加以实施。同时，有责任和义务帮助该地区内的市町村及指定地方公共机关处理防灾相关事务或业务，并对其进行综合协调。

二、都道府县机关在完成自己所负责的事务的同时，必须相互合作以充分履行前项所规定的都道府县的职责。

（市町村的职责）

第五条

一、市町村作为基层的地方公共团体，为了保护该市町村地区及该市町村居民的生命、人身、财产免受灾害，有责任和义务与有关的机关及其他的地方公共团体共同协作，制定该市町村地区的防灾计划并依法实施。

二、为履行前项职责，市町村长必须谋求完善消防机关、防洪团等组织，充实该市町村地区内的公共团体等的防灾组织及基于居民邻里合作精神建立的自发性防灾组织（第八条第二项以及第十五条第五项第5点规

定的“自主防灾组织”），努力发挥市町村所有的机能。

三、消防机关、防洪团及其他市町村的机关，在履行其所管辖的事务时，必须相互协作，以全面完成第1项规定的市町村的职责。

（地方公共团体的相互合作）

第五条之二

地方公共团体，在有必要充分履行第四条第一项及前条第一项所规定的职责时，相互之间必须努力合作。

（指定公共机关及指定地方公共机关的责任）

第六条

一、指定公共机关及指定地方公共机关在制定与其业务有关的防灾计划并依法实施的同时，有责任和义务就其业务与都道府县或市町村进行合作，以便圆满地完成本法规定的国家、都道府县及市町村的防灾计划的制定和实施。

二、指定公共机关及指定地方公共机关鉴于其业务的公共性或公益性，必须通过各自的业务为防灾工作作出贡献。

（居民等的职责）

第七条

一、地方公共团体的区内公共团体、重要防灾设施的管理者及其他法令规定的防灾责任者，必须按照法令或地区防灾计划的规定，诚实地履行自己的职责。

二、除前项规定外，地方公共团体的居民，在自己采取防备灾害手段的同时，要自发地参加的防灾活动，并通过致力于传承从过去灾害中获得的教训，努力为防灾工作作出贡献。

（采取措施时对防灾的考虑）

第八条

一、不论国家及地方公共团体所采取的措施是直接的还是间接的，都必须立足于使国土和国民的生命、人身及财产免受灾害。

二、为了防止灾害的发生或防止灾害的扩大，国家及地方公共团体必须特别努力实施下列事项。

1. 关于灾害及防止灾害的科学研究以及实现其成果的事项；
2. 关于治山、治水等保护国土的事项；
3. 关于建筑物耐火、牢固等其他改进城市防灾结构的事项；

4. 关于健全与交通、信息通信等都市机能系统相适应的有关防灾事项；

5. 关于健全防灾必要的气象、地象及水象的观测、预报、信息业务等相关的设施和组织，以及防灾必要的通信相关设施和组织的事项；

6. 关于改进灾害预警的事项；

7. 关于改进地震预报信息［指《大地震对策特别措置法》（1978 年法律第 73 号）第二条第三号的地震预报信息］披露方法的事项；

8. 关于充实气象观测网方面的国际合作事项；

9. 关于人工调节台风及其他防灾所需的研究、观测及信息交换方面的国际合作的事项；

10. 关于应对火山现象等长期灾害的事项；

11. 关于完善防洪、消防、救助等灾害应急措施的设施及组织的事项；

12. 关于缔结地方公共团体相互援助以及第八十六条之二第一项规定的有关跨区域临时居住协定的事项；

13. 关于促进培育自主防灾组织、完善志愿者从事防灾活动的环境、支援传承从过去灾害中获得的教训以及其他国民自发防灾活动的事项；

14. 关于老人、残疾人和婴幼儿等特殊人群采取防灾必要措施的事项；

15. 关于接受海外防灾支援的事项；

16. 关于向受灾者提供准确信息的有关事项；

17. 关于进行防灾必要教育及训练的事项；

18. 关于普及防灾思想的事项。

三、灾害发生时，国家及地方公共团体必须迅速开展恢复设施和救护受害者的工作，努力实现灾后的复兴。

（政府的措施及向国会的报告）

第九条

一、为实现本法的目的，政府必须制定必要的法制、财政及金融方面的措施。

二、根据政令规定，政府必须每年向国会报告防灾计划及采取的防灾措施的概况。

（与其他法律的关系）

第十条

在处理防灾业务方面，除其他法律中有明文规定的以外，均以本法为准。

第二章　防灾组织

第一节　中央防灾会议

（中央防灾会议的设置及所管辖的事务）

第十一条

一、在内阁府设置中央防灾会议。

二、中央防灾会议负责下列事务：

1. 推进防灾基本计划的制定及实施；

2. 根据内阁总理大臣的咨询，审议有关防灾的重要事项；

3. 对于前项规定的重要事项，向内阁总理大臣申述意见；

4. 内阁府设置法第九条第一项规定的特命担当大臣（只限于依同项规定任命的掌管同法第四条第一项第七项及第八项中规定的事务以及同条第三项规定的事务的大臣。以下称“防灾担当大臣”。）应该根据咨询，审议所掌管的事务中的防灾相关重要事项。

5. 如前项所示的防灾担当大臣受命掌管的事务中的重要事项，向防灾担当大臣申述意见。

6. 除前几项外的法令规定属于其权限之内的事务。

三、针对前项第四号中的防灾担当大臣的咨询，中央防灾会议应向掌管该咨询事项的防灾担当大臣进行答辩，如没设置该防灾担当大臣，则向内阁总理大臣进行。

四、内阁总理大臣必须就有关下列事项向中央防灾会议进行咨询。

1. 防灾的基本方针；

2. 综合调整防灾相关措施中的重要问题；

3. 紧急灾害发生时，临时必要紧急措施的大纲；

4. 灾害紧急事态的公告；

5. 其他内阁总理大臣认为有必要的防灾相关重要事项。

（中央防灾会议的组织）

第十二条

一、中央防灾会议由会长及委员组成。

二、会长由内阁总理大臣担任。

三、会长统管会务。

四、当会长因故不能履行职责时，由其事先指定的委员代理其职务。

五、委员由以下人员担当。

1. 防灾担当大臣；

2. 防灾担当大臣以外，由内阁总理大臣在国务大臣、指定公共机关的代表者以及有识之士中任命。

六、为了进行专项调查，可在中央防灾会议设置专门委员。

七、专门委员由内阁总理大臣在有关行政机关及指定公共机关的职员和有识之士中任命。

八、中央防灾会议设事务局，由内阁总理大臣从内阁官房职员、指定机关首长（除国务大臣）或其职员中任命。

九、干事应协助会长及委员处理中央防灾会议掌管的事务。

十、除上述各项规定外，有关中央防灾会议的组织及运营的必要事项由政令规定。

（对相关行政机构的合作要求等）

第十三条

一、中央防灾会议可就所掌管的事务要求有关行政机关首长及有关地方行政机关首长、地方公共团体首长、其他执行机关、指定公共机关及指定地方公共机关及其他有关人员提供资料、表明意见以及进行其他方面的必要合作。

二、中央防灾会议为了落实所管辖的事务，可以向地方防灾会议（指都道府县防灾会议或市町村防灾会议，下同）或地方防灾会议协议会（指都道府县防灾会议协议会或市町村防灾会议协议会，下同）进行必要的劝告。

第二节　地方防灾会议

（都道府县防灾会议的设置及所管辖的事务）

第十四条

一、都道府县设都道府县防灾会议。

二、都道府县防灾会议掌管下列事务：

1. 制定都道府县地区防灾计划，并推进其实施。

2. 根据都道府县知事的咨询，审议该都道府县有关地区的防灾重要

事项。

3. 对于前项规定的重要事项，向都道府县知事申述意见。

4. 发生涉及该都道府县地区的灾害时，就该灾后重建工作，在该都道府县和有关指定地方行政机关、有关市町村、有关指定公共机关及有关指定地方公共机关相互之间进行联络协调。

5. 除上述规定的各项事务外，处理法律或基于此的政令所规定的属于其权限的事务。

（都道府县防灾会议的组织）

第十五条

一、都道府县防灾会议由会长及委员组成。

二、会长由该都道府县的知事担任。

三、会长总管会务。

四、会长因故不能履行职责，由其事先指定的委员代理其职务。

五、委员由下列人员担任：

1. 掌管该都道府县地区全部或一部分事务的指定地方行政机关首长或其指定的职员；

2. 以该都道府县为警备区域的陆上自卫队方面的总监或其指定的部队或机关首长；

3. 该都道府县教育委员会的教育长；

4. 警视总监或该道府县的道府县警察本部长；

5. 该都道府县知事从所属职员中指定的人员；

6. 该都道府县知事从该都府县地区内的市町村长及消防机关首长中任命的人员。

7. 该都道府县知事从在该都道府县地区内从事业务的指定公共机关或指定地方公共机关的长官或职员中任命的人员。

8. 该都道府县知事从构成自主防灾组织的人员或有识之士中任命的人员。

六、为了进行专项调查，都道府县防灾会议可以设置专门委员。

七、专门委员由该都道府县知事从有关地方行政机关的职员、该都道府县机关的职员、该都道府县地区内的市町村机关的职员、有关指定公共机关的职员、有关指定地方公共机关的职员以及有识之士中任命。

八、除上述各项规定外，有关都道府县组织及运作的必要事项由该都

道府县根据政令规定的标准制定条例规定。

（市町村防灾会议）

第十六条

一、设在市町村的市町村防灾会议，除推进该市町村的地区防灾计划的制定和实施外，还要根据市町村长的咨询，审议该市町村有关地区的防灾重要事项。

二、除前项规定外，市町村还可通过协商制定协约，共同设置市町村防灾会议。

三、市町村根据前项规定联合设置了市町村防灾会议，不适合设置市町村防灾会议或设置有困难的情况，可以不拘于第一项的规定，不设置市町村防灾会议。

四、根据前项规定，市町村不设置市町村防灾会议时（除去基于第二项规定共同设置市町村防灾会议的情况），必须及时向都道府县知事报告。

五、都道府县知事在根据前项规定接到报告时，必须听取该都道府县防灾会议的意见，在认为有必要时，可对该市町村进行必要的建议或劝告。

六、市町村防灾会议的组织及所管辖的事务，以都道府县防灾会议组织及所管辖的事务为例，由市町村的条例（根据第二项规定设置的市町村防灾会议的场合，为协约）规定。

（地方防灾会议的协议会）

第十七条

一、当认为在都道府县之间或市町村之间制定涉及该都道府县或市町村地区的全部或一部分的指定地区都道府县防灾计划或指定区域市町村防灾计划是必要且有效的时，该都道府县或市町村可以通过协商制定协约，设置都道府县防灾会议的协议会或市町村防灾会议的协议会。

二、根据前项规定设置协议会时，都道府县防灾会议的协议会必须向内阁总理大臣呈报，市町村防灾会议的协议会必须向都道府县知事呈报。

第十八条　删除

第十九条　删除

（对政令的委托）

第二十条

除第十七条规定者外，有关地方防灾会议协议会的必要事项，由政令规定。

（对有关行政机关等的合作要求）

第二十一条

都道府县防灾会议及市町村防灾会议（包括地方防灾会议的协议会，在以下的条项中，统称“地方防灾会议等”）为完成自己管辖的事务认为有需要时，可以要求有关行政机关首长、有关地方行政机关首长、地方公共团体首长及其他执行机关、指定公共机关、指定地方公共机关及其他有关人员，提供资料或情报、表明意见及进行其他必要的合作。

（地方防灾会议等的相互关系）

第二十二条

一、地方防灾会议等为了完成各自所管辖的事务，必须互相合作。

二、都道府县防灾会议为了完成各自所管辖的事务，可以对市町村防灾会议作出必要的劝告。

（都道府县灾害对策本部）

第二十三条

一、在都道府县地区内发生灾害或有发生灾害的可能性的情况下，认为必须实施防灾措施时，都道府县知事可以根据都道府县地区防灾计划的规定，设置都道府县灾害对策本部。

二、都道府县灾害对策本部的负责人称都道府县灾害对策本部长，由都道府县知事担任。

三、都道府县灾害对策本部设都道府县灾害对策副本部长、都道府县灾害对策本部部员及其他职员，由都道府县知事从该都道府县的职员中提名任命。

四、都道府县灾害对策本部根据都道府县地区防灾计划的规定，实施下列措施：

1. 收集该都道府县有关地区的灾害信息。

2. 制定切实且迅速实施该都道府县有关地区的防灾以及灾害应急对策的方针，并依据该方针实施灾害预防以及灾害应急对策。

3. 关于该都道府县地区的防灾以及灾害应急对策，在该都道府县和有关指定地方行政机关、有关地方公共团体、有关指定公共机关及有关指

定地方公共机关相互之间进行联络协调。

五、都道府县知事根据都道府县地区防灾计划的规定，可以在灾害发生地组织和实施该都道府县灾害对策本部的一部分事务，并可以设立都道府县当地灾害对策本部。

六、都道府县灾害对策本部长在必要的限度内，可向该都道府县警察或该都道府县的教育委员会，作出必要的指示，以利于在该都道府县的有关地区实施灾害预防或灾害应急对策。

七、都道府县灾害对策本部长认为有必要在该都道府县地区切实且迅速实施防灾以及灾害应急对策时，可以要求有关行政机关首长、有关地方行政机关首长、地方公共团体首长及其他执行机关、指定公共机关以及指定地方公共机关和其他相关者提供资料或信息、发表意见及给予必要的合作。

八、除上述各项规定外，有关都道府县灾害对策本部的必要事项，由都道府县的条例规定。

（市町村灾害对策本部）

第二十三条之二

一、在市町村地区内发生灾害或有发生灾害的可能性的情况下，认为必须实施防灾措施时，市町村长可以根据市町村地区防灾计划的规定，设置市町村灾害对策本部。

二、市町村长灾害对策本部的负责人称市町村灾害对策本部长，由市町村长担任。

三、市町村灾害对策本部设市町村灾害对策副本部长、市町村灾害对策本部部员及其他职员，由市町村长从该市町村的职员中提名任命。

四、市町村灾害对策本部根据市町村防灾计划的规定，实施下列措施。此时，市町村灾害对策本部根据需要，必须努力确保与有关指定地方行政机关、有关地方公共团体、有关指定公共机关以及有关指定地方的合作。

1. 收集该市町村有关地区的灾害信息。

2. 制定切实且迅速实施该市町村有关地区的防灾以及灾害应急对策的方针，并依据该方针实施灾害预防以及灾害应急对策。

五、市町村长根据市町村地区防灾计划的规定，可以在灾害发生地组织和实施该市町村灾害对策本部的一部分事务，并可以设立市町村当地灾

害对策本部。

六、市町村灾害对策本部长在必要的限度内，可向该市町村的教育委员会，作出必要的指示，以利于在该市町村的有关地区实施灾害预防或灾害应急对策。

七、前条第七项规定适用于市町村灾害对策本部长。此时，可以将同项中的“该都道府县”称为“该市町村”。

八、除上述各项规定外，有关市町村灾害对策本部的必要事项，由市町村的条例规定。

第三节　非常灾害对策本部及紧急灾害对策本部

（非常灾害对策本部的设置）

第二十四条

一、发生非常灾害时，根据该灾害的规模等情况，认为特别有实施相关灾害应急对策必要时，内阁总理大臣可以不拘于《内阁府设置法》第四十条第二项的规定，临时在内阁府设置非常灾害对策本部。

二、设置非常灾害对策本部后，内阁总理大臣必须立即公布该本部的名称、管辖地区和设置的地点及时间。撤销该本部时，也必须予以公布。

（非常灾害对策本部的组织）

第二十五条

一、非常灾害对策本部长由国务大臣担任。

二、非常灾害对策本部长总管非常灾害对策本部的事务，并指挥监督所属职员。

三、非常灾害对策本部设置非常灾害对策副本部长、非常灾害对策本部部员及其他职员。

四、非常灾害对策副本部长协助非常灾害对策本部长工作，在非常灾害对策本部长因故不能履行职责时，代理其职务。如设置了两名以上的非常灾害对策副本部长，则按照预先由非常灾害对策部长指定的顺序，代理其职务。

五、非常灾害对策副本部长、非常灾害对策本部部员及其他职员，由内阁总理大臣从内阁官房、指定行政机关的职员，或指定地方行政机关首长、职员中任命。

六、非常灾害对策本部，在该非常灾害对策本部所管辖的范围内，根据该非常灾害对策本部长的命令，为组织实施该非常灾害对策本部的部分

事务，可以设立非常灾害当地对策本部。在这种场合下，不适用《地方自治法》（1947 年法律第 67 号）第一百五十六条第四项的规定。

七、根据前项规定设立非常灾害当地对策本部时，内阁总理大臣必须向国会报告。

八、前条第 2 项的规定，适用于非常灾害现场对策本部。

九、在非常灾害当地对策本部下，设置非常灾害当地对策本部长、非常灾害当地对策本部部员及其他职员。

十、非常灾害当地对策本部长，接受非常灾害对策本部长的命令，处理非常灾害当地对策本部的事务。

十一、非常灾害当地对策本部长、非常灾害当地对策本部部员及其他职员，由非常灾害对策本部长从非常灾害对策副本部长、非常灾害对策本部部员及其他职员中提名任命。

（非常灾害对策本部所辖事务）

第二十六条

非常灾害对策本部掌管下列各项事务：

1. 制定有关切实且迅速实施灾害应急对策的方针。

2. 在所辖地区内，对指定行政机关首长、指定地方行政机关首长、地方公共团体首长以及其他执行机关、指定公共机关及指定地方公共机关根据防灾计划实施的灾害应急对策进行综合协调。

3. 实施有关在非常灾害时采取的必要的紧急措施。

4. 根据第二十八条规定属于非常灾害对策本部长权限的事务。

5. 除上述各项事务外，根据法令规定属于其权限内的事务。

（指定行政机关首长权限的委任）

第二十七条

一、设置非常灾害对策本部后，指定行政机关首长可以把实施灾害应急对策所必需的全部或部分权限委任给担任该非常灾害对策本部部员的该指定行政机关的职员或该指定地方行政机关首长或其职员。

二、指定行政机关首长进行前项规定的委任后，必须立即公示其内容。

（非常灾害对策本部长的权限）

第二十八条

一、非常灾害对策本部长可以对根据前条规定接受委任权限的职员在

该本部所管辖的地区内行使权限进行协调。

二、非常灾害对策本部长认为有特殊必要，在本非常灾害对策本部所管辖地区内实施切实而迅速地的灾害应急对策时，可以在需要的范围内，对有关指定地方行政机关首长、地方公共团体首长、执行机关、指定公共机关及指定地方公共机关作出必要的指示。

三、非常灾害对策本部长认为有必要在本非常灾害对策本部所管辖地区内切实且迅速实施灾害应急对策时，可以要求有关指定地方行政机关首长、地方公共团体首长、执行机关、指定公共机关、指定地方公共机关及其他相关者提供资料或信息、发表意见及给予必要的合作。

四、非常灾害对策本部长在设有非常灾害当地对策本部时，可以根据前三项的规定将权限的一部分委任给非常灾害当地对策本部长。

五、非常灾害对策本部长，在按前项的规定进行委任时，必须立即公示其内容。

（紧急灾害对策本部的设置）

第二十八条之二

一、在发生明显异常且激烈的非常灾害时，如果认为有特别的必要实施与该灾害有关的灾害应急对策，内阁总理大臣可以不拘于内阁府设置法第四十条第二项的规定，召开内阁会议，在内阁府临时设置紧急灾害对策本部。

二、第二十四条第二项的规定，适用于紧急灾害对策本部。

三、在根据第一项规定设有紧急灾害对策本部的情况下，如果已经设置与该灾害有关的非常灾害对策本部，应当废止该非常灾害对策本部，由紧急灾害对策本部接管该非常灾害对策本部所辖事务。

（紧急灾害对策本部的组织）

第二十八条之三

一、内阁总理大臣担任紧急灾害对策本部长（内阁总理大臣因故不能时，由其事先指定的国务大臣担任）。

二、紧急灾害对策本部长总管紧急灾害对策本部的事务，指挥监督该部部员。

三、在紧急灾害对策本部，设置紧急灾害对策副本部长、紧急灾害对策本部部员及其他职员。

四、紧急灾害对策副本部长由国务大臣充任。

五、紧急灾害对策副本部长协助紧急灾害对策本部长，在紧急灾害本部长因故不能履行职责时，代理其行使职务。如设有两名以上的紧急灾害对策副本部长，则按紧急灾害对策本部长事先指定的顺序，代理其职务。

六、紧急灾害对策本部部员，由以下人员担任：

1. 紧急灾害对策本部长以及紧急灾害对策副本部长以外的所有国务大臣；

2. 内阁危机管理监；

3. 内阁总理大臣在副大臣或者国务大臣以外的指定行政机关首长中指定的人员。

七、紧急灾害对策副本部长及紧急灾害对策本部部员以外的紧急灾害对策本部的职员，由内阁总理大臣在内阁官房或指定行政机关的职员，以及指定地方行政机关的首长或者其他职员中任命。

八、在紧急灾害对策本部所管辖范围内，为了组织行使紧急灾害对策本部的一部分事务，可以根据紧急灾害本部长的命令，经过内阁会议，在紧急灾害对策本部下设紧急灾害当地对策本部。

九、第二十五条第六项后半段、第七项以及第八项的规定，适用于紧急灾害当地对策本部。

十、在紧急灾害当地对策本部，设置紧急灾害当地对策本部长及紧急灾害当地对策本部部员及其他职员。

十一、紧急灾害当地对策本部长，接受紧急灾害对策本部长的命令，掌管紧急灾害当地对策本部的事务。

十二、紧急灾害当地对策本部长、紧急灾害当地对策本部部员及其他职员，由紧急灾害对策本部长在紧急灾害对策副本部长、紧急灾害对策本部部员及其他职员中提名任命。

（紧急灾害对策本部所辖事务）

第二十八条之四

紧急灾害对策本部处理下列事务：

1. 制定有关切实且迅速实施灾害应急对策的方针；

2. 对所管地区的指定行政机关首长、指定地方行政机关首长、地方公共团体首长、其他执行机关、指定公共机关以及指定公共地方机关基于防灾计划对灾害应急对策进行综合协调；

3. 实施有关在非常灾害时采取的必要的紧急措施；

4. 根据第二十八条之六的规定，属于紧急灾害对策本部长权限的事务；

5. 除了前面各项规定之外，根据法令规定的属于其权限内的事务。

（指定行政机关首长权限的委任）

第二十八条之五

一、如设有紧急灾害对策本部，指定行政机关首长可以将实施灾害应急对策必要的权限的全部或一部，委任给作为该紧急灾害对策本部部员的该指定行政机关的职员，及该指定地方行政机关首长或其他职员。

二、指定行政机关首长，在实行根据前项规定的委任时，应当立即公示其内容。

（紧急灾害对策本部长的权限）

第二十八条之六

一、紧急灾害对策本部长可以对根据前条规定接受委任的职员在该紧急灾害对策本部所管区域内行使权限进行调整。

二、紧急灾害对策本部长认为在该紧急灾害对策本部所辖区域内确有迅速实施灾害应急对策的必要时，在必要的限度内，向有关指定行政机关首长、有关指定地方行政机关首长、根据前条规定接受委任权限的该指定行政机关的职员、该指定地方行政机关的职员、地方公共团体首长、其他执行机关、指定公共机关、指定地方公共机关，发出必要的指示。

三、紧急灾害对策本部长认为有必要在本非常灾害对策本部所管辖地区内切实且、迅速地实施灾害应急对策时，可以要求有关指定地方行政机关首长、地方公共团体首长、执行机关、指定公共机关、指定地方公共机关及其他相关者提供资料或信息、发表意见及给予必要的合作。

四、紧急灾害对策本部长，可以将前三项规定的权限的全部或一部分委任给紧急灾害对策副本部长。

五、在设有紧急灾害现场对策本部时，紧急灾害对策本部长可以将第一项及第三项（根据第二项规定，向有关指定行政机关首长发出指示除外）所规定的权限的一部分委任给紧急灾害当地对策本部长。

六、紧急灾害对策本部长在根据前两项规定进行委任时，应当立即公示其内容。

第四节　灾害时的职员派遣

（派遣职员的请求）

第二十九条

一、都道府县知事或都道府县委员会、委员（以下统称“都道府县知事等”）在实施灾害应急对策或灾后重建时，如有必要，可以根据政令的规定，请求指定行政机关首长、指定地方行政机关首长或指定公共机关（只限于《独立行政法人通则法》第二条第二项规定的特定独立行政法人。下同）派遣该指定行政机关、指定地方行政机关或指定公共机关的职员。

二、当市町村长或市町村委员会、委员（以下统称“市町村长等”）在实施灾害应急对策或灾后恢复工作时，如有必要，可根据政令规定，请求指定地方行政机关首长或指定公共机关（只有对该业务的内容及其他情况进行考察，对与市町村的灾害应急对策或灾害重建有特别联系的，由内阁总理大臣对各地方分别指定的方可。即下条中的“特定公共机关”）派遣该指定地方行政机关或指定公共机关的职员。

三、都道府县或市町村委员会、委员根据前两项规定要求派遣职员时，必须事先与该都道府县知事或市町村长进行协商。

（派遣职员的斡旋）

第三十条

一、都道府县知事等或市町村长等在实施灾害应急对策或灾后重建时，如有必要，可根据政令规定分别请求内阁总理大臣或都道府县知事就指定行政机关、指定地方行政机关、指定公共机关或特定公共机关派遣职员之事进行斡旋。

二、都道府县知事等或市町村长等在实施灾害对策或灾后恢复工作时，如有必要，可根据政令规定分别请求内阁总理大臣或都道府县知事分别按地方自治法第二百五十二条之十七的规定派遣职员，或根据同条的规定派遣职员，或就地方独立法人法第九十一条第一项规定的职员（只限于指定地方公共机关同法第二条第二项规定的特定独立行政法人，即特定地方公共机关）的派遣进行斡旋。

三、前条第三项规定适用于根据前两项规定请求斡旋的场合。

（派遣职员的义务）

第三十一条

指定行政机关首长及指定地方行政机关首长、都道府县知事以及市町

村长等或指定公共机关及特定地方公共机关，在接到按前两条规定的请求或斡旋时，必须派遣对其所掌管的事务没有明显妨碍且认为胜任的职员。

（派遣职员的地位待遇）

第三十二条

一、都道府县或市町村对于根据前条或其他法律规定被派来从事灾害应急对策或灾后重建工作的职员，可以根据政令规定支付灾害派遣津贴。

二、除前项规定者外，关于基于前条规定由指定行政机关、指定地方行政机关或指定公共机关派遣的职员的地位待遇方面的必要事项，由政令规定。

（派遣职员相关资料的提出等）

第三十三条

指定行政机关首长、指定地方行政机关首长、都道府县知事或指定公共机关为了圆满地进行第三十一条规定的派遣职员的工作，必须定期向内阁总理大臣提供灾害应急对策或灾后重建所需的有技术、知识或经验的职员的职业类别，现有人数及记载这些人员技术、知识或经验水平的资料，同时必须互相交换这些资料。

第三章　防灾计划

（防灾基本计划的制定及公布等）

第三十四条

一、中央防灾会议在制定防灾基本计划的同时，还必须考虑有关灾害及防灾的科学研究成果、发生灾害的状况以及对此采取的灾害应急对策的效果，对每年的防灾基本计划加以研究，必要时必须对其进行修改。

二、中央防灾会议在根据前项规定制定或修改防灾基本计划后，要及时向内阁总理大臣报告，并通知指定行政机关首长、都道府县知事及指定公共机关，同时必须公布其要点。

第三十五条

一、防灾基本计划规定下列各项事项：

1. 防灾的综合、长期的计划；

2. 在防灾业务计划及地区防灾计划中应列为重点的事项；

3. 除上述各项外，还有中央防灾会议认为必要且应该作为制定防灾业务计划及地区防灾计划标准的事项。

二、必须在防灾基本计划中附上下列有关事项的资料：

1. 国土现状及气象概况；

2. 防灾所需设施及设备的配备概况；

3. 从事防灾业务人员的状况；

4. 防灾所需物资的供求情况；

5. 防灾所需运输或通信的情况；

6. 除上述各项外，中央防灾会议认为必要的事项。

（指定行政机关的防灾业务计划）

第三十六条

一、指定行政机关首长必须在防灾基本计划的基础上，就自己所掌管的事务，制定防灾业务计划，并对每年的防灾业务计划进行研究，必要时必须对其进行修改。

二、指定行政机关首长根据前项规定制定或修改防灾业务计划后，必须及时向内阁总理大臣报告，并在通知都道府县知事及有关指定公共机关的同时，公布其要点。

三、第二十一条的规定适用于指定行政机关首长根据第一项规定制定或修改防灾业务计划的场合。

第三十七条

一、防灾业务计划规定下列事项：

1. 就掌管的事务所应采取的防灾措施；

2. 除前项事务外，还有与所掌握的事务有关的应该作为制定地区防灾计划标准的事项。

二、指定行政机关首长在制定及实施防灾业务计划时，必须力求与其他指定行政机关首长制定的防灾业务计划之间的协调，以保证整体而有机地制定和实施业务计划。

（与根据其他法令制定的计划的关系）

第三十八条

指定行政机关首长根据其他法令规定制定的下列各项与防灾有关的计划中的有关防灾的部分，不得与防灾基本计划及防灾业务计划相矛盾或抵触。

1.《国土形成计划法》（1950 年法律第 205 号）第二条第一项规定的国土形成计划；

2.《森林法》（1951 年法律第 249 号）第四条第一项规定的全国森林计划以及同条第五项规定的森林保全整备事业计划；

3.《特殊土壤地带灾害防治及振兴临时措置法》（1952 年法律第 96 号）第三条第一项规定的防治灾害的相关事业计划；

4.《安全林整备临时措施法》（1954 年法律第 84 号）第二条第一项规定的安全林整备计划；

5.《首都圈整备法》（1956 年法律第 83 号）第二条第二项规定的首都圈整备计划；

6.《特定多目的堤坝法》（1957 年法律第 35 号）第四条第一项规定的多用途堤坝建设相关基本计划；

7.《台风常袭地带灾害防除特别措置法》（1958 年法律第 72 号）第二条第二项规定的灾害防治事业五年计划；

8.《豪雪地带对策特别措置法》（1962 年法律第 73 号）第三条第一项规定的暴雪地带对策基本计划；

9.《近畿圈整备法》（1963 年法律 129 号）第二条第二项规定的近畿圈整备计划；

10.《中部圈开发整备法》（1966 年法律第 102 号）第二条第二项规定的中部圈开发整备计划；

11.《关于防止海洋污染及海上灾害的法律》（1970 年法律第 136 号）第四十三条之五第一项规定的有关漏油等的防除计划；

12.《社会资本整备重点计划法》（2003 年法律第 20 号）第二条第一项规定的社会资本整备重点计划；

13. 除上述各项规定外由政令规定的计划。

（指定公共机关的防灾业务计划）

第三十九条

一、指定公共机关必须根据防灾基本计划制定与其所管事务有关的防灾业务计划并对每年防灾业务计划进行研究，必要时对其进行修改。

二、指定公共机关在根据前项规定制定或修改防灾业务计划时，必须及时通过其主管大臣向内阁总理大臣报告，并通知有关都道府县知事，同时公布其要点。

三、第二十一条规定适用于指定公共机关根据第一项规定制定或修改防灾业务计划的场合。

（都道府县地区防灾计划）

第四十条

一、都道府县防灾会议必须根据防灾基本计划，制定有关该都道府县地区的都道府县地区防灾计划，并对每年都道府县地区防灾计划进行研究，认为必要时，对其加以修改。此时，该都道府县地区防灾计划不得与防灾业务计划相抵触。

二、都道府县地区防灾计划规定以下各项事项：

1. 管辖该都道府县全部或部分地区的指定地方行政机关、该都道府县、该都道府县地区内的市町村、指定公共机关、指定地方公共机关、该都道府县地区内的公共团体及其他防灾重要设施的管理者（以下称管辖指定地方行政机关等）应该处理的有关该都道府县地区防灾事务或业务大纲。

2. 有关该都道府县地区内防灾设施的新建或改进，为防灾而进行的调查研究、教育、训练及其他灾害预防、信息收集、传递，有关灾害的预报或警报的发布及传达，避难、消防、防洪、救难、救护、卫生等灾害应急对策和有关灾后重建等不同事项的计划。

3. 有关上述各项涉及该都道府县地区的防灾措施所需劳务、设施、设备、物资、资金等的整备、储备、筹措、分配、运输、通信等的计划。

三、都道府县防灾会议在制定都道府县地区防灾计划时，应考虑到当管辖指定地方行政机关等发生灾害时可以顺利地接受别人的支援或援助别人的措施。

四、都道府县防灾会议根据第一项规定计划制定或修改都道府县地区防灾计划时，必须迅速向内阁总理大臣报告，同时公布其要点。

五、内阁总理大臣根据前项规定，当收到关于都道府县地区防灾计划的报告时，要听取中央防灾会议的意见，认为有必要时，可以向该都道府县防灾会议提出必要的建议或劝告。

第四十一条

都道府县根据其他法令制定或协商的下列各项防灾计划或防灾相关计划中有关防灾的部分，不得与防灾基本计划、防灾业务计划或都道府县地区防灾计划相矛盾或抵触。

1.《防洪法》（1949 年法律第 193 号）第七条第一项及第四项规定的都道府县防洪计划和同法第三十三条第一项规定的指定管理团体的防洪

计划。

2.《国土综合开发法》第二条第四项规定的都道府县综合开发计划、同条第五项规定的地方综合开发计划及同条第六项规定的特定地区综合开发计划。

3.《离岛振兴法》（1953 年法律第 72 号）第四条第一项规定的离岛振兴计划。

4.《滑坡等防止法》（1958 年法律第 30 号）第九条规定的有关滑坡防止工程的基本计划。

5.《活火山对策特别措置法》（1973 年法律第 61 号）第三条第一项规定的避难设施紧急整备计划、同法第八条第一项规定的农业防灾设施整备计划、同条第二项规定的林业经营防灾设施整备计划及同条第 3 项规定的渔业经营防灾设施整备计划。

6. 与地震防灾对策加强地区的地震对策整备事业相关的国家财政方面特别措施法律（1980 年法律第 63 号）第二条第一项规定的地震对策紧急整备事业计划。

7.《半岛振兴法》（1985 年法律第 63 号）第三条第一项规定的半岛振兴计划。

8. 除上述各项外，还包括由市政令规定的计划。

（市町村地区防灾计划）

第四十二条

一、市町村防灾会议（未设置市町村防灾会议的市町村为该市町村的市町村长。以下在本条中相同）必须在防灾基本计划的基础上制定该市町村地区内的市町村地区防灾计划，并每年市町村地区防灾计划加以研究，必要时对其进行修改。在这种场合，该市町村地区防灾计划不得与防灾业务计划或包含该市町村的都道府县的都道府县地区防灾计划相抵触。

二、市町村地区防灾计划规定下列各项事项：

1. 该市町村、该市町村地区内的公共团体及其他防灾重要设施的管理者（以下称该市町村等）应处理的该市町村防灾事务或业务的大纲。

2. 有关该市町村地区防灾设施的新建或改进，为防灾而进行的调查研究、教育、训练及其他灾害预防、信息收集、传递，有关灾害预报或警报的发布及传达，避难、消防、防洪、救济、救护、卫生等灾害应急对策和灾后重建等不同事项的计划。

3. 有关前项规定的该市町村地区的灾害各措施所需的劳务、设施、设备、物资、资金等的整备、储备、筹措、分配、运输、通信等的计划。

三、市町村防灾会议在制定市町村地区防灾计划时，应考虑到当本市町村发生灾害时可以顺利地接受别人的支援或援助别人的措施。

四、市町村防灾会议根据第一项规定计划制定或修改市町村地区防灾计划时，必须迅速向都道府县知事报告。同时公布其要点。

五、市町村防灾会议在根据前项规定当收到关于市町村地区防灾计划时，要听取都道府县防灾会议的意见，认为有必要时，可以向市町村防灾会议提出必要的建议或劝告。

六、第二十一条规定适用于市町村长根据第一项规定制定或修改市町村地区防灾计划的场合。

（都道府县相互间地区防灾计划）

第四十三条

一、都道府县防灾会议协议会，必须在防灾基本计划的基础上，制定该地区的都道府县相互间地区防灾计划，对每年的指定地区都道府县防灾计划加以研究，并在必要时对其进行修改。在这种场合，该都道府县相互间地区防灾计划不得与防灾业务计划相抵触。

二、都道府县相互间地区防灾计划规定的第四十条第二项各号的全部或一部分事项。

三、从第四十条第三项到第五项的规定适用于都道府县相互间地区防灾计划。此时，可以将这些规定中的“都道府县防灾会议”称为“都道府县防灾会议协议会”。

（市町村相互间地区防灾计划）

第四十四条

一、市町村防灾会议协议会必须在防灾基本计划的基础上制定该地区的市町村相互间地区防灾计划，并对每年的指定地区市町村防灾计划加以研究，在必要时可对其进行修改。在这种场合。该市町村相互间地区防灾计划不得与防灾业务计划或包含市町村的都道府县的都道府县地区防灾计划相抵触。

二、市町村相互间地区防灾计划规定的第四十二条第二项各号的全部或一部分事项。

三、从第四十条第三项到第五项的规定适用于市町村相互间地区防灾

计划。此时，可以将这些规定中的“市町村防灾会议”称为“市町村防灾会议协议会”。

（为推进实施地区防灾计划的请求等）

第四十五条

一、为了正确、顺利地推进实施地区防灾计划，地方防灾会议会长或地方防灾会议协议会代表认为有必要时，可在都道府县防灾会议或其他协议会上，向管辖该都道府县全部或部分地区的指定地方行政机关首长、该都道府县及该地区内的市町村长以及其他执行机关、指定地方公共机关、公共团体和防灾重要设施管理者等有关人员；在市町村防灾会议或其协议会上，向该市町村长、其他执行机关、该市町村地区内的公共团体和防灾重要设施的管理者等有关人员，就他们根据该防灾计划应该处理的事务或业务分别提出必要的要求、劝告或指示。

二、地方防灾会议会长或地方防灾会议协议会代表，在都道府县防灾会议或其协议会上，可向管辖该都道府县全部或部分地区的指定地方行政机关首长、该都道府县及该地区内的市町村长以及其他的执行机关、指定地方公共机关、公共团体及防灾重要设施的管理者等有关人员；在市町村防灾会议或其协议会上，可向该市町村长以及其他执行机关及该市町村地区内的公共团体和防灾重要设施的管理者等有关人员，要求提交各该地区防灾计划实施情况的报告和资料。

第四章　灾害预防

（实施灾害预防及其实施责任）

第四十六条

一、灾害预防是为防止灾害发生于未然而实施的下列事项：

1. 有关完善防灾组织的事项；
2. 有关防灾教育及训练的事项；
3. 有关防灾物资及器材的储备、配备和检查的事项；
4. 有关防灾设施及设备的配备和检查的事项；
5. 为了灾害发生时顺利实施相互支援而事先应该采取的措施。
6. 除上述各项外，还包括有关改善在灾害发生时会成为实施灾害应急对策障碍的状况等事项。

二、指定行政机关首长、指定地方行政机关首长、地方公共团体首长

以及其他执行机关、指定公共机关、指定地方公共机关、其他根据法令规定对实施灾害预防负有责任的人员，必须根据法令或防灾计划的规定实施灾害预防。

（完善防灾组织的义务）

第四十七条

一、指定行政机关首长、指定地方行政机关首长、地方公共团体首长以及其他的执行机关、指定公共机关、指定地方公共机关、公共团体和防灾重要设施的管理者（以下在本章内称“灾害预防负责人”）必须根据法令和防灾计划的规定，就各自所掌管的事务或业务进行灾害预测、预报或配备迅速传达有关灾害信息所需的必要组织，并不断努力加以改进。

二、除前项规定外，灾害预防负责人还必须根据法令或防灾计划的规定，为准确、圆满地实施防灾业务计划或地区防灾计划健全防灾组织，同时配备从事防灾事务或业务的职员及制定服务的标准。

（实施防灾教育）

第四十七条之二

一、灾害预防负责人必须按照法令或防灾计划的规定，分别或共同与其他灾害预防负责人根据各自所掌管的事务或业务，努力实施防灾教育。

二、灾害预防负责人在实施前项的防灾教育时，可以要求教育机构及其有关公共、民间团体给予合作。

（防灾训练义务）

第四十八条

一、灾害预防负责人必须根据法令或防灾计划的规定，与其他灾害预防负责人共同进行防灾训练。

二、都道府县公安委员会，为达到前项所规定的防灾训练效果认为有特别必要时，可以根据政令的规定，在实施该防灾训练的必要限度内，在指定区域或路段，禁止或限制在人行道或公路上通行。

三、灾害预防负责人所属机关的职员、其他工作人员或灾害预防负责人的雇用人员、其他工作人员，必须按照防灾计划及灾害预防负责人的规定参加第一项所规定的防灾训练。

四、灾害预防负责人在进行第一项的防灾训练时，可以寻求居民及其他有关公共或私人团体的协助。

（防灾所需物资及材料的储备等义务）

第四十九条

灾害预防负责人必须根据法令或防灾计划的规定，做好与其所掌管事务或业务相关的灾害应急对策或灾后重建所需物资及材料的储备、配备或检查工作，做好属于其管理的防灾设施及设备的配备或检查工作。

（为顺利实施相互救援而采取必要的措施）

第四十九条之二

灾害预防负责人必须按照法令或防灾计划的规定，并根据各自所掌管的事务或业务，在实施灾害应急对策或灾后重建时，做好接受别人的支援或援助别人的准备。必须努力采取必要的措施，签订有关相互救助的协定，以实施共同的防灾训练及其顺利地接受别人的支援或援助别人。

第五章　灾害应急对策

第一节　通则

（灾害应急对策及其实施的责任）

第五十条

一、灾害应急对策是在发生灾害或有发生灾害的可能性时，为了防御灾害的发生或防止灾害扩大而实施应急救助的下列事项：

1. 有关警报的发布、传达以及避难的劝告或指示的事项；
2. 有关消防、防洪等应急措施的事项；
3. 有关受灾者的救难、救助及其他保护措施事项；
4. 有关受灾儿童及学生的应急教育事项；
5. 有关设施及设备的应急恢复措施事项；
6. 有关清洁、防疫等保健卫生事项；
7. 有关预防犯罪、限制交通等维持灾害地区内社会秩序的事项；
8. 有关确保紧急运输事项；
9. 除上述各项外，还包括有关为防御灾害发生或防止灾害扩大而采取措施的事项。

二、指定行政机关首长、指定地方行政机关首长、地方公共团体首长以及其他执行机关、指定公共机关、指定地方公共机关及其他根据法令规定对实施灾害应急对策负责任者，必须根据法令或防灾计划的规定，实施灾害应急对策。

（信息的收集及传递）

第五十一条

一、指定行政机关首长及指定地方行政机关首长、地方公共团体首长以及其他执行机关、指定地方公共机关、指定地方公共机关、公共团体和防灾所需重要设施的管理者（下一以及第五十八条中称“灾害应急对策负责人”），必须根据法令或防灾计划的规定努力进行灾害信息的收集及传递。

二、灾害应急对策负责人在收集和传递有关前项的灾害信息时，必须努力灵活运用《地理空间情报活用推进基本法》（1997 年法律第 63 号）第二条第一项规定的“地理空间信息”。

三、灾害应急对策负责人必须努力做到灾害信息共享，实施相互合作的灾害应急对策。

（防灾信号）

第五十二条

一、关于市町村长为发布和传达灾害警报、发出警告、进行避难劝告及指示而使用的防灾信号的种类、内容及格式或方法，除在其他法令中有特别规定外，都以内阁府令规定。

二、任何人都不得擅自使用前项的信号或与之类似的信号。

（受灾情况等的报告）

第五十三条

一、市町村在市町村地区内发生灾害时，必须根据政令规定，迅速将情况及对此采取的措施的概况，报告都道府县（在无法向都道府县报告的场合，向内阁总理大臣报告）。

二、都道府县在该都道府县地区内发生灾害时，必须根据政令的规定，迅速将该灾害的情况及对此采取的措施的概况报告内阁总理大臣。

三、指定公共机关的责任人，在发生与其业务有关的灾害时，必须根据政令的规定，迅速将该受灾情况及对此所采取的措施的概况，报告内阁总理大臣。

四、指定行政机关首长，在发生与其管辖的事务有关的灾害时，必须根据政令的规定，将该灾害的情况及对此所采取的措施的概况，报告内阁总理大臣。

五、如果认为从第一项至前项规定应当报告的灾害为非常灾害，市町村、都道府县、指定公共机关代表人或者指定行政机关的首长，必须注意

收集必要的信息，以掌握该非常灾害的规模。

六、当市町村地区内发生灾害时，在该市町村不能按照第一项的规定进行报告的情况下，都道府县必须注意收集有关灾害的信息。

七、内阁总理大臣在接受从第一项到第四项所规定的报告时，应当将该报告的相关事项通知中央防灾会议。

（被害状况等的报告）

第二节　警报的传达等

（发现者的通报义务等）

第五十四条

一、发现有发生灾害可能的异常现象者，必须迅速将这一情况向市町村长、警察官或海上保安官通报。

二、任何人都必须协助以使前项通报最迅速地传至有关官员。

三、接到第一项通报的警察官或海上保安官必须迅速将这一情况通报市町村长。

四、接到第一项或前项通报的市町村长，必须根据地区防灾计划的规定，把这一情况向气象厅等有关机关通报。

（都道府县知事的通知等）

第五十五条

都道府县知事根据法令规定，接到气象厅及其他国家机关的有关灾害预报或警报的通知，或者亲自发布有关灾害警报时，要根据法令或地区防灾计划的规定，就设想的灾害状态及对此采取的措施向有关指定地方行政机关首长、指定公共机关、市町村长及其他有关人员发出必要的通知或要求。

（市町村长的警报传达及警告）

第五十六条

市町村长在接到根据法令规定的灾害预报或警报通知时，自己得知灾害预报或警报时，根据法令规定亲自发布灾害警报时，或者在接到前条通知时，必须根据地区防灾计划的规定，把该预报或警报或通知所涉及的事项传达给有关的机关、居民和其他有关的公私团体。在这种场合，如认为必要时，市町村长可以就预想的灾害状态及对此应采取的措施向居民及其他有关的公私团体发布必要的通知或警报。

（通信设备的优先利用等）

第五十七条

在需要紧急进行前两条规定的通知、要求、传达或警报时，为确保其通信而有特别需要时，都道府县知事或市町村长除其他法律中有特别规定者外，可以根据政令规定要求优先使用《电气通信事业法》（1984 年法律第 86 号）第二条第五项所规定的电气通信事业者用于其事业的电器通信设备，使用《有线电气通信法》（1953 年法律第 96 号）第三条第四项第 4 号规定者设置的有线电器通信设备或无线通信设备，或者在《广播法》（1950 年法律第 132 号）第二条第 23 号规定的广播事业者进行广播。

第三节　事前措施及避难

（市町村长的出动命令等）

第五十八条

在有可能发生灾害时，市町村长必须根据法令或市町村地区防灾计划，让消防机关、防洪团做好出动准备或命令其出动，对要求警察官或海上保安官出动等灾害应急对策负责人，请求或要求其做好实施应急措施的必要的准备。

（市町村长的事前措施等）

第五十九条

一、市町村长在有可能发生灾害时，可以指示那些在灾害发生时有可能使灾害扩大的设备或物件的占有者、所有者或管理者，在为防止灾害扩大所必要的限度内，对该设备或物件采取撤除、保证安全及其他必要的措施。

二、警察署长或政令规定的管区海上保安本部的事务所长（以下在本项、第六十四条及第六十六条中称“警察署长等”）在接到市町村长的要求时，可以作出前项规定的指示。在这种场合作出同项规定的指示后，警察署长必须立即将这一情况通知市町村长。

（市町村长的避难指示等）

第六十条

一、在发生灾害或有可能发生灾害的场合，为了保护人民生命和人身安全、防止灾害扩大而认为有特别必要时，市町村长可以向认为有必要的地区的居民、停留者及其他人员作出避难撤离的劝告，并在紧急需要时，向这些人员作出避难撤离的指示。

二、在根据前项规定作出避难撤离的劝告或指示的场合，市町村长认

为有必要时，可以指明撤离地点。

三、市町村长根据第一项规定作出避难撤离的劝告、指示或指明撤离地点后，必须迅速将这一指示报告都道府县知事。

四、在不需要避难时，市町村长必须立即公布这一情况。前项规定适用于这一情况。

五、都道府县知事，在该都道府县地区发生灾害的时候，若发生该灾害的市町村无法履行全部或大部分事务时，必须代替该市町村的市町村长实施根据第一项、第二项和前项前半段规定应当采取的全部或一部分措施。

六、都道府县知事，在开始代行前项所规定的市町村长的事务时，或者是终了后，必须立即公布此情况。

七、根据第五项规定由都道府县知事代行的相关必要事项，由法令规定。

（警察官等的避难指示）

第六十一条

一、在前条第一项的情况下，如果市町村长认为不可能提出同项规定的避难撤离指示时，或市町村长提出要求时，警察官或海上保安官可以向认为有必要的区域内的居民、停留者及其他人员，作出避难撤离的指示。前条第二项规定适用于这一情况。

二、警察官或海上保安官根据前项规定作出避难撤离的指示后，必须立即将这一情况通知市町村长。

三、前条第三项、第四项的规定适用于接到前项通知的市町村长。

第四节　应急措施等

（市町村的应急措施）

第六十二条

一、市町村长，在本地区发生或即将发生灾害时，必须根据法令或地区防灾计划的规定，迅速实施消防、防洪、救护及其他为防止灾害发生或防止灾害扩大所必要的应急措施（以下称“应急措施”）。

二、市町村的委员会或委员、市町村地区内的公共团体、防灾重要设施的管理者以及其他根据法令规定负有责任者，在本地区发生灾害或即将发生灾害时，必须根据地区防灾计划的规定，在市町村长的管辖下，实施与自己所掌管的事务或业务有关的应急措施，或者协助市町村长实施的应

急措施。

（市町村长的警戒区域设定权等）

第六十三条

一、在发生或即将发生灾害的场合，为防止灾害对人的生命或人身造成威胁，在认为特别必要的时候，市町村长可以设定警戒区域，限制或禁止从事灾害应急对策工作人员之外的人员进入该区域，或者命令人们从该区撤离。

二、在前述场合下，当市町村长或受其委托行使同项规定的市町村长职权的市町村机关职员不在现场时，或者这些人提出要求的时候，警察或海上保安人员可以行使同项规定的市町村长的职权。在这种场合下，当他们行使同项规定的市町村负责人的职权时，必须立即将这一情况通知给市町村长。

三、第一项的规定，仅限于在市町村长或者行使同项规定的市町村负责人职权的人不在时，适用于根据《自卫队法》（1954 年法律第 165 号）第八十三条第二项的规定受派遣的、同法第八条所规定的部队等的自卫官（以下称“受灾害派遣的部队等的自卫官”）执行职务的情况。在这种场合，在采取第一项所规定的措施时，受该灾害派遣救助的部队等的自卫官必须立即将此情况通知市町村长。

（应急公用负担等）

第六十四条

一、在本地区发生或即将发生灾害时，为实施应急措施而认为急需的时候，市町村长可以根据政令的规定，暂时使用该市町村区域内他人的土地、建筑物及其他建筑物，并可以使用或征用土石、竹木等物品。

二、市町村长在本地区发生或即将发生灾害时，为实施应急措施而认为急需的时候，可以采取清除妨碍该应急措施实施的现场受灾的建筑物（以下本条称“建筑物等”）或物品，以及采取其他必要的措施。在这种场合，当这些建筑物等被拆除后，市町村长必须对该建筑物等加以保管。

三、市町村长根据前项后半段的规定保管建筑物等时，为了向该建筑物等的占有者、所有者，以及该建筑物等有某种法律上权利的人（以下本条称“占有者等”）退还该建筑物等时，必须按政令的规定，公布政令规定的事项。

四、市町村长在根据第二项后半段规定保管建筑物等时，若建筑物有

毁坏或破损的可能，或需要与其保管不相当的费用或程序时，可以根据政令的规定出卖建筑物等，并保管出卖获得的货款。

五、前三项规定的建筑物等的保管、出卖、公告等所需费用，由接受归还该建筑物等的占有者等承担，《行政代执行法》（1948 年法律第 43 号）第五条及第六条的规定适用于该费用的征收。

六、从第三项规定的公告公布之日起 6 个月之后，仍不能归还根据第二项后半段规定保管的建筑物等（含按第四项规定出卖后的货款。以下在本项中相同）时，该建筑物等的所有权归该市町村长管辖的市町村所有。

七、前条第二项规定适用于第一项及第二项前半段的场合。

八、第一项及第二项前半段的规定，仅限于在市町村长或者是其他行使第一项及第二项前半段规定的市町村长职权的人不在时，准用于受派遣救助灾害的部队等的自卫官执行职务。在这种场合下，在采取第一项及第二项前半段所规定的措施时，受派遣救助灾害的部队等的自卫官，必须立即将此情况通知市町村长。

九、警察、海上保安人员及受派遣救助灾害的部队等的自卫官，在适用第七项所规定的前条第二项或适用前项所规定的第二项前半段的规定拆除建筑物等时，应当向管辖设置该建筑物等的场所的警察署长等或根据内阁府令由《自卫队法》第八条所规定的部队等的首长（以下本条称“自卫队的部队等的首长”）提出申请。在这种场合下，警察署长或自卫队的部队等的首长必须保管该建筑物等。

十、根据前项规定，警察署长或自卫队的部队等的首长对建筑物等实施保管时，从第三项到第六项的规定准用此种情况。但是，按第三项规定，自公告发布之日起 6 个月后仍不能归还的建筑物等，如果是由警察署长保管的，其所有权归该警察署所属的都道府县所有；如果是政令规定的管区海上保安本部的事务所长或自卫队的部队等的首长保管的建筑物，其所有权则归国家所有。

第六十五条

一、在本地区发生或即将发生灾害时，市町村长为实施应急措施认为紧急需要时，可以让该市町村地区的居民或适合实施该应急措施的现场人员，从事该应急措施的事务。

二、第六十三条第二项规定适用于前项的场合。

三、第一项的规定，仅限于市町村长及其他有权行使同项规定的市町村长职权的人不在时，适用于受派遣救助灾害的部队等的自卫官执行职务。在这种场合下，在采取同项所规定的措施时，受派遣救助灾害的部队等的自卫官，必须将此情况立即通知市町村长。

（灾害时处理漂流物等的特例）

第六十六条

一、灾害发生后，在依照《水难救护法》（1899 年法律第 95 号）第二十九条第一项规定清除漂流物或沉没物时，警察署长等可不拘于同项规定，对该物件加以保管。

二、《水难救护法》第二章的规定准用于警察署长按前项规定保管漂流物或沉没物的场合。

（向其他市町村长等提出救援的要求）

第六十七条

一、市町村长等在本地区发生灾害时，为实施灾害应急对策认为有必要时，可以向其他的市町村的负责人求援。在这种场合下，为实施应急措施而被求援的市町村长等，只要没有正当的理由，就不得拒绝援助。

二、从事前项援助工作的人，要在提出该援助请求的市町村等的指挥下，实施灾害应急对策。

（向都道府县知事提出求援要求等）

第六十八条

市町村负责人等在本地区发生灾害时，为实施灾害应急对策认为有必要时，可以向都道府县知事请求援助或请求实施灾害应急对策。在这种场合下，被求援或请求实施灾害应急对策的都道府县知事等，只要没有正当的理由，就不得拒绝实施灾害应急对策。

（申请派遣救助灾害的要求等）

第六十八条之二

一、当本地区发生或者即将发生灾害时，市町村长为实施应急措施认为有必要时，可以依照《自卫队法》第八十三条第一项所规定向都道府县知事提出请求（以下称为“请求”）。在这种情况下，市町村长可将其意愿或该市町村的灾害状况通知防卫大臣或指定人。

二、市町村负责人不能达到前项的要求时，可以将其意愿及在该市町村地区内发生的灾害的状况通知防卫厅长官或者其指定的人员。在这种情

况下，收到该通知的防卫厅长官或者其指定的人员，如果认为事态特别紧迫，无法等候申请时，为了保护生命及财产，在认为不必等待申请时，可以根据《自卫队法》第八条的规定派遣部队等。

三、市町村长，在发出前项通知时，必须立即将此情况通知都道府县知事。

（灾害时事务委托的手续特例）

第六十九条

市町村负责人在本地区发生灾害时，为了实施应急措施认为有必要时，可不拘于《地方自治法》第二百五十二条之十四及第二百五十二条之十五的规定，根据政令规定，将其事务或属于市町村长等权限的部分事务，委托给其他地方公共团体，让该地方公共团体的首长和其他执行机关来管理及执行这些事务。

（都道府县的应急措施）

第七十条

一、都道府县知事在本地区发生或即将发生灾害时，必须根据法令或地区防灾计划的规定，迅速实施与其所管事务有关的应急措施。在这种场合，都道府县知事必须努力使其地区内的市町村的应急措施得以准确、顺利地实施。

二、都道府县委员会或委员在本地区发生或即将发生灾害时，必须根据法令或地区防灾计划的规定，在都道府县知事的领导下，实施与其掌管事务有关的应急措施。

三、在第一项的场合，为实施应急措施或为了保证该地区内的市町村的应急措施准确顺利地实施，都道府县知事可以请求或要求指定行政机关首长，或指定地方行政机关首长，或者该都道府县其他执行机关、指定公共机关或指定地方公共机关，实施应急措施。

（都道府县知事的从事命令等）

第七十一条

一、都道府县知事在本地区发生灾害时，为实施有关第五十条第一项第四号到第九项规定的事务的应急措施，在认为有特别必要时，可以根据《灾害救助法》（1947 年法律第 118 号）第二十四条到第二十七条的规定，发布从事命令、协作或保管命令；管理、使用或征用设施、土地、房屋或物资；或让其职员对进入设施、土地、房屋或物资所在地或物资保管地的

人员进行检查；或听取保管物资人员的必要的报告。

二、前项规定的都道府县知事的权限，可以根据政令规定，将其部分权限委任给市町村长。

（都道府县知事的指示）

第七十二条

一、都道府县知事为保证本地区市町村的应急措施准确、顺利实施，在认为有特别

必要时，可以向市町村长作出有关实施应急措施的必要指示，或者指示其他市町村长应该支援的事项。

二、都道府县知事为保证本地区市町村的灾害应急对策（应急措施除外。以下各项相同）准确、顺利实施，在认为有特别必要时，可以要求市町村长实施灾害应急对策，或者要求其他市町村长提供支援的事项。

三、根据前两项规定的在都道府县知事指示或要求下从事的援助工作人员，要在接受援助的市町村长的指挥下，实施灾害应急对策。

（由都道府县知事代行应急措施）

第七十三条

一、在本地区发生灾害时，若由于灾害的发生，市町村长不能从事全部或大部分事务时，都道府县知事必须取代代该市町村长，代行第六十三条第一项、第六十四条第一项、第二项和第六十五条第一项规定的该市町村长应该实施的全部或部分应急措施。

二、都道府县知事根据前项规定开始或终止代行市町村长的事务时，必须实行公示。

三、第一项规定的有关都道府县知事代行的必要事项，由政令规定。

（请求都道府县知事支援）

第七十四条

一、都道府县知事在本地区发生灾害并认为有必要实施灾害应急对策时，可以向其他都道府县知事求援。在这种场合下，为实施应急措施而被要求支援的都道府县知事，只要没有正当理由，就不得拒绝支援。

二、从事前项的支援工作人员，在实施应急措施时，要在该求援的都道府县知事等的指挥下，实施灾害应急对策。在这种场合下，如果是警察，要在该求援的都道府县的公安委员会的管理下行使职权。

（内阁总理大臣要求支援等）

第七十四条之二

一、都道府县知事在本都道府县地区发生灾害时，当认为不能按照第七十二条第一项的规定作出指示，或者不能按照第七十二条第二项以及前条第一项的规定的要求顺利实施灾害应急对策时，可以请求内阁总理大臣、其他都道府县知事向发生灾害的都道府县知事（以下称“发生灾害都道府县知事”）或发生灾害的市町村长（以下称“发生灾害市町村长”）提供支援。

二、内阁总理大臣接到前项规定的要求时，在认为有特别必要时，为使灾害都道府县知事以及发生灾害市町村长切实、顺利地实施灾害应急对策，可以要求该发生灾害的都道府县知事之外的都道府县知事向该发生灾害都道府县知事或该发生灾害市町村长提供支援。

三、在灾害发生的场合，当内阁总理大臣认为特别需要发生灾害的都道府县知事以及发生灾害的市町村长切实、顺利地实施灾害应急对策时，如果认为事态特别紧迫，无法等候第一项规定的要求时，可以不必等待该要求，而要求该灾害发生的该都道府县知事之外的都道府县知事，向发生灾害的都道府县知事以及发生灾害的市町村长提供救援。在这种情况下，内阁总理大臣要立即将此内容通知发生灾害的都道府县知事。

四、灾发生害的都道府县知事之外的都道府县知事，在按照前二项规定的内阁总理大臣的要求实施救援时，在认为特别有必要让发生灾害的市町村长切实、顺利地实施灾害应急对策时，可以要求该都道府县区域内的市町村的市町村长向发生灾害的市町村长提供救援。

五、按照第二项或第三项规定的内阁总理大臣的要求从事救援的工作人员，在实施应急措施时，要在该求援的都道府县知事的指挥下开展活动。

六、按照第四项规定的都道府县知事的要求从事救援的工作人员，在实施应急措施时，要在该求援的市町村长指挥下开展活动。

（灾害时的事务委托程序特例）

第七十五条

都道府县知事在本地区发生灾害时，为实施应急措施认为有必要时，可不拘于《地方自治法》第二百五十二条之十四及第二百五十二条之十五的规定，根据政令规定，将其事务或属于都道府县知事等权限的部分事

务，委托给其他都道府县，让该都道府县的都道府县知事等管理及执行这些事务。

（灾害时交通的管制等）

第七十六条

一、都道府县公安委员会在发生涉及该都道府县或与其接壤或相邻的都道府县的灾害或灾害即将发生的场合，为准确、顺利地实施灾害应急对策，在认为有紧急必要时，根据政令的规定，指定道路的路段（在发生灾害，或者即将发生灾害的场所及其附近的地区内，区域或道路的路段），可以限制或禁止除紧急通行车辆《道路交通法》［1960 年法律第 105 号）第三十九条第一项的紧急机动车辆，为准确、顺利地实施灾害应急对策认为有必要时，以政令予以规定。下条及第七十六条之三与此相同］之外的车辆在道路上通行。

二、根据前项规定禁止或限制车辆通行（本项以下、下一条第一项及第二项以及第七十六条之四称“禁止通行等”）时，作出该禁止通行等决定的都道府县公安委员会及与该都道府县公安委员会管辖区域接壤或相邻的都道府县公安委员会，必须立即采取措施对在都道府县区域内的人员告知其禁止通行等有关的区域或道路的路段（下一条及第七十六条之三中称“禁止通行区域等”）及其他必要事项。

第七十六条之二

一、在对道路的路段作禁止通行等时，作为在该道路的路段上被禁止通行等的对象车辆的驾驶员，必须立即将该车辆移到该道路的路段之外的场所。在这种场合下，如果将该车辆移到该道路的路段之外的场所有困难时，仅限于在不妨碍紧急通行车辆通行的情况下，将该车辆停放在允许其停放的道路的左侧。

二、当某区域禁止通行等时，作为在该区域被禁止通行等的车辆的驾驶员，必须立即将该车辆移到该区域之外的场所。在这种场合下，如果将该车辆移到该区域之外的场所有困难时，仅限于在不妨碍紧急通行车辆通行的情况下，将该车辆停放在允许其停放的道路的左侧。

三、在按照前两项停车时，《道路交通法》第三章第九节及第七十五条之八的规定不适用。

四、在禁止通行区域等行驶的车辆驾驶员，可以不考虑第一项及第二项的规定，在接受警察指示的时候，根据其指示移动车辆或者停车。

五、在根据第一项、第二项或者前项规定移动或者停放车辆时，前条第一项所规定的禁止或限制车辆通行的规定不适用。

第七十六条之三

一、警察在禁止通行的区域等时，如果认为因为车辆及其他物件对紧急通行的车辆的通行造成妨碍，并会对实施灾害紧急对策产生明显阻碍时，可以命令该车辆及其他物件的占有者、所有者或者管理者采取必要措施，将该车辆及其他物件移到道路附近外的场所，以确保紧急通行车辆在该禁止通行区域等顺利地通行。

二、在前项场合下，根据同项规定应当采取措施的人没有采取措施时，或者因为接受命令的当事人不在现场而无法命令其采取措施时，警察可以自己采取该措施。在这种场合下，警察在因为采取措施而不得而为的限度内，可以损坏被采取措施的车辆及其他物件。

三、前两项规定，仅限于警察不在的场合，适用于受派遣救助灾害的部队等的自卫官执行职务的情况。在这种场合下，第一项中的“紧急通行车辆的通行”应当改为“自卫队用紧急通行车辆（指的是自卫队使用的紧急通行车辆为了实施灾害应急对策而运行中的车辆。以下在本项中同义）的通行”，以及“紧急通行车辆的顺利通行”应当改为“自卫队使用的紧急通行车辆的顺利通行”。

四、第一项及第二项的规定，仅限于警察不在的场合，准用于消防人员执行任务。在这种情况下，第一项中的“紧急通行车辆的通行”应当改为“消防用紧急通行车辆（指的是消防机关使用的紧急通行车辆为了实施灾害应急对策而运行中的车辆。以下在本项中同义）的通行”，以及“紧急通行车辆的顺利通行”应当改为“消防用紧急通行车辆的顺利通行”。

五、根据第一项的规定（包括适用前两项规定的场合）服从命令所采取的措施以及根据第二项的规定（包括适用第二项规定的场合）所采取的措施，根据第七十六条第一项的规定禁止或限制车辆的通行及前条第一项、第二项及第四项的规定，不适用。

六、受命灾害派遣的部队等的自卫官或者消防人员，根据第三项或第四项的规定适用第一项规定发布命令时，或者是根据第三项或第四项的规定准用第二项的规定采取措施时，必须立即将此情况通知管辖发布命令或者采取措施的所在地的警察署长。

第七十六条之四

国家公安委员会，为了准确、顺利地实施灾害应急对策，在认为有特别必要时，根据政令的规定，可以指示有关都道府县公安委员会实施有关禁止通行的事项。

（指定行政机关首长等的应急措施）

第七十七条

一、指定行政机关首长及指定地方行政机关首长，在灾害发生或即将发生时，在根据法令或防灾计划的规定迅速实施与其所管事务有关的应急措施的同时，必须采取必要的措施，以使都道府县及市町村的应急措施得到准确、顺利的实施。

二、在前项场合，为实施应急措施，在认为有必要时，指定行政机关首长及指定地方行政机关首长，可以要求或指示都道府县知事、市町村负责人及指定公共机关或指定地方公共机关，实施应急措施。

（指定行政机关首长等的征用等）

第七十八条

一、在发生灾害时，就第五十条第一项第四号到第九项规定的事项，为实施应急措施，在认为有特别必要时，指定行政机关首长及指定地方行政机关首长，可以根据防灾业务计划的规定，对以实施应急措施所需物资的生产、聚集、销售、配给、保管或运输为职业的人，命令其保管其掌握的物资，或者征用为实施该应急措施所需的物资。

二、指定行政机关首长或指定地方行政机关首长，为了根据前项规定命令保管物资或征用物资，在认为有必要时，可让其职员进入保管物资的现场或物资所在地进行检查。

三、指定行政机关首长或指定地方行政机关首长，可以听取根据第一项规定保管物资者的必要报告，或让其职员进入保管该物资的现场进行检查。

（通信设备的优先使用权）

第七十九条

在发生灾害时，为实施其应急措施所需的通信，在紧急并特别需要时，指定行政机关首长或指定地方行政机关首长，或者都道府县知事或市町村长，除在其他法律中有特别规定的情况外，依据《电器通讯事业法》第二条第五项所规定，可以优先使用电器通信事业者用于其事业的电器通

信设备，或使用《有线电器通讯法》第三条第三项第四项规定者设置的有线电器通信设备或无线设备。

（指定公共机关等的应急措施）

第八十条

一、当灾害发生或即将发生时，指定公共机关及指定地方公共机关，必须根据法令或防灾计划的规定，迅速实施与其所管事务有关的应急措施。同时，必须采取必要的措施以便准确、顺利地实施指定地方行政机关首长、都道府县知事等及市町村长应实施的应急措施。

二、当指定公共机关及指定地方公共机关，为实施与所管事务有关的措施，在认为有必要时，可以根据法令或防灾计划的规定，请求指定行政机关首长或指定地方行政机关首长，或都道府县知事或市町村负责人，在劳务、设施、设备或物资方面给予援助。在这种场合，被求援的指定行政机关首长或指定地方行政机关首长，或都道府县知事或市町村负责人，只要没有正当理由，就不得拒绝援助。

（公用命令书的送交）

第八十一条

一、就有关第七十一条或第七十八条第一项规定的处理，都道府县知事或市町村长，或指定行政机关首长或指定地方行政机关首长，必须分别送交公用命令书。

二、前项提到的公用命令书必须说明下列各项所规定的事项：

1. 公用送交命令书接受者的姓名及住址（如果是法人时，即为其名称及主要事务所的所在地）；

2. 作为该处理根据的法律规定；

3. 如果是从事命令，需有应该从事的业务、地点及时间；如是保管命令，需有应该保管物资的种类、数量、保管地点及时间；如果是设施等的管理、使用或征用，需有管理、使用或征用设施等的所在地及与该处理有关的时间和日期。

三、除前两项规定外，有关公用命令书的格式及其他公用令书等必要事项，由政令规定。

（损失补偿等）

第八十二条

一、国家或公共团体在进行第六十四条第一项（包括同条第八项适

用的场合）、同条第七项中就同条第一项的场合准用的第六十三条第二项、第七十一条或第七十六条之三第二项后半段（包括同条第三项及第四项规定适用的场合）规定的处理时，必须分别补偿因该处理通常可能造成的损失。

二、都道府县必须按政令规定的标准，对于根据第七十一条规定的从事命令实施应急措施业务者的人进行照价赔偿。

（进入的必要条件）

第八十三条

一、在根据第七十一条规定都道府县或市町村的职员进入的场合，或根据第七十八条第二项或第三项规定，指定行政机关或指定地方行政机关的职员进入的场合，该职员必须事先通知各该场所的管理人员。

二、在前项的情况下，该职员携带有表明身份的证件在有关人员请求时，必须出示这些证件。

（对从事应急措施业务者的损害补偿）

第八十四条

一、市町村负责人、警察、海上保安官或受灾害派遣的部队等的自卫官，根据第六十五条第一项（包括同条第三项规定准用的场合）规定或同条第二项中适用的第六十三条第二项的规定，让该市町村的居民或实施应急措施的人员从事应急业务的场合，若从业人因此而死亡、负伤、生病或致残时，都道府县必须按政令规定的标准，根据条例的规定，赔偿这些人或他们的遗属或被抚养者因此而受到的损害。

二、根据第七十一条规定的从事命令，实施应急措施业务的人员因此而死亡、负伤、生病或致残时，都道府县必须按政令规定的标准，根据条例的规定，赔偿这些人或他们的遗属或被抚养者因这些原因而受到的损害。

（减免受灾者的国家征收金等）

第八十五条

一、国家可以根据其他法律规定，对受灾者的国家税及其他国家征收金采取减轻或免收或缓期征收及其他必要措施。

二、地方公共团体可以根据其他法律或该地方公共团体条例的规定，对受灾者的地方税及其他地方公共团体的征收金，采取减轻或免收或缓期征收及其他必要措施。

（出租国有财产等的特例）

第八十六条

一、国家为实施发生灾害后的应急措施，在认为有必要时，将国有财产或国有物品出租或供人使用，可以根据其他法律规定，无偿或以低于市价出租或供人使用。

二、地方公共团体为实施灾害发生后的应急措施，在认为有必要时，将所属的财产或物品出租或供人使用时，可以根据其他法律规定，无偿或以低于市价出租或供人使用。

第五节　跨区域临时居住

（跨区域临时居住的协议等）

第八十六条之二

一、市町村长在本市町村地区发生灾害时，为保护受灾居民（以下称“受灾居民”）的生命或身体，当认为难以确保受灾居民的居住场所而需要在同一都道府县的其他市町村地区临时居住（以下称“跨区域临时居住”）时，可以就接收该受灾居民一事，与其他市町村的市町村长达成协议。

二、市町村长根据前项规定拟达成协议时，必须事先将此情况向都道府县知事报告。但在事先难以报告的情况下，可以在协议开始实施后立即报告。

三、在第一项的场合，接受协议的市町村长（以下称“协议接受方市町村长”），除有不能接纳受灾居民的正当理由之外，必须接收受灾居民。在这种情况下，协议接受方市町村长为保障跨区域临时居住之所需，必须向接收的受灾居民提供公共设施及其他设施（在下一项和下一条中称为“公共设施等”）。

四、在第一项的场合，协议接受方市町村长决定本市町村地区应该接收受灾居民的公共设施等，并要立即将其内容通知该公共设施等的管理者及其他内阁府法令规定的人员。

五、协议接受方市町村长在根据前项规定作出决定后，必须迅速将其内容依据第一项规定通知请求协议的市町村长（在本条称“协议发起方市町村长”）。

六、协议发起方市町村长在接到前项规定的通知时，要立即将此内容进行公示，并通知内阁府法令规定的人员，同时要向都道府县知事报告。

七、在第一项的场合，协议发起方市町村长在认为没有必要实施跨区域临时居住时，要立即将此情况通知协议接受方市町村长以及内阁府法令规定的人员，并予以公布。同时要向都道府县知事报告。

八、协议接受方市町村长在接到依据前项规定的通知时，必须立即将此内容通知第四项有关内阁府法令规定的人员。

（都道府县外跨区域临时居住的协议等）

第八十六条之三

一、按照前条第一项规定，市町村长在认为有必要与都道府县知事协商有关受灾居民在其他的都道府县地区实施跨区域临时居住（以下称“都道府县外跨区域临时居住”）时，可以请求都道府县知事与该都道府县的知事就接收该受灾居民一事达成协议。

二、都道府县知事接到按前项规定提出的要求时，必须就有关接收受灾居民一事与其他都道府县的知事进行协商。

三、都道府县知事拟根据前项规定达成协议时，必须事先将此情况向内阁总理大臣报告。但在事先难以报告的情况下，可以在协议开始实施后立即报告。

四、在第二项的情况下，接受协议的都道府县知事（以下本条称“协议接受方都道府县知事”），必须就接收受灾居民一事与有关市町村长达成协议。

五、在前一项的情况下，接受协议的市町村长（以下本条称“都道府县外协议接受方市町村长”），除有不能接纳受灾居民的正当理由之外，要接纳受灾居民。此时，都道府县外协议接受方市町村长为了供都道府县外跨区域临时居住之所需，必须向接收的受灾居民提供公共设施等。

六、在第四项的情况下，都道府县外协议接受方市町村长决定本市町村地区应该接纳受灾居民的公共设施等，并立即将此事通知该公共设施等的管理者及其内阁府法令规定的人员。

七、都道府县外协议接受方市町村长在根据前项规定作出决定后，必须迅速将此事向协议接受方都道府县知事进行报告。

八、协议接受方都道府县知事在接到依据前项规定的报告时，必须立即将此内容按第二项的规定通知请求达成协议的都道府县知事（以下本条称“协议发起方都道府县知事”）。

九、协议发起方都道府县知事在接到前项规定的通知时，要立即将此

内容通知按第一项规定请求达成协议的市町村长（以下本条称“都道府县外协议发起方市町村长”），同时，必须向内阁总理大臣报告。

十、都道府县外协议发起方市町村长在接到前项规定的通知时，要立即将此内容进行公示，同时要通知内阁府法令规定的人员。

十一、在第一项的情况下，都道府县外协议发起方市町村长在认为没有必要实施都道府县外跨区域临时居住时，要立即将此情况向协议发起方都道府县知事报告，并予以公布。同时要通知前项有关内阁府法令规定的人员。

十二、协议发起方都道府县知事在接到前项规定的报告时，要立即将此内容通知协议接受方都道府县知事，同时要向内阁总理大臣报告。

十三、协议接受方都道府县知事在接到前项规定的通知时，必须立即将此内容通知都道府县外协议发起方市町村长。

十四、都道府县外协议发起方市町村长在接到前项规定的通知时，必须立即将此内容通知第六项有关内阁府法令规定的人员。

（都道府县知事代行跨区域临时居住的协议等）

第八十六条之四

一、当都道府县知事认为，因本都道府县地区发生灾害而导致市町村不能从事全部或大部分事务，或难以确保受灾居民的生命安全和居住场所，该受灾居民需要跨区域临时居住时，都道府县知事必须代替该市町村长，实施第八十六条之二第一项以及从第五项到第七项的规定的该市町村长应该实施的全部或部分措施（同条第六项及第七项规定的报告除外）。

二、都道府县知事根据前项的规定开始代行市町村长的事务或结束时，必须将此内容进行公示。

三、第一项规定的有关都道府县知事代行的必要事项，由政令规定。

（都道府县外跨区域临时居住等协议的特例）

第八十六条之五

当都道府县知事认为，因本都道府县地区发生灾害而导致市町村不能从事全部或大部分事务，或难以确保受灾居民的生命安全和居住场所，但该受灾居民需要跨区域临时居住时，即使没有按照第八十六条之三第一项规定的要求，也可以根据该条第二项的规定进行协议。

在这种情况下，八十六条之三第九项中“按第一项规定请求进行协议的市町村长（以下称‘都道府县外协议发起方市町村长’）”适用于

“公示、以及内阁府法令规定的人员”；八十六条之三第十一项中“第一项”适用于“第八十六条之五前段”；“都道府县外协议发起方市町村长”适用于“协议发起方都道府县知事”；“向协议发起方都道府县知事报告、以及”适用于“根据向协议的对方都道府县知事及同条后半段的规定读为适用第九项的通知内阁府法令规定的人员”；“如果不通知前项内阁府法令规定的人员”适用于“如果不向内阁总理大臣报告”；第八十三条之三第十三项中“前项”适用于“根据第八十六条之五后半段的规定读为适用第十一项”，第八十六条之三第十项以及第十二项的规定不适用。

（都道府县知事以及内阁总理大臣的建议）

第八十六条之六

一、当都道府县知事接到市町村长的请求时，必须向根据第八十六条之二第一项规定达成协议的对方及其他跨区域临时居住的事项提出建议。

二、当内阁总理大臣接到都道府县知事的请求时，必须向根据第八十六条之三第二项规定达成协议的对方及其他都道府县外跨区域临时居住的事项或跨区域临时居住的事项提出建议。

第六节　物资等的供应以及运输

（请求供应物资及器材等）

第八十六条之七

一、都道府县知事或市町村长在认为该都道府县或市町村地区发生了灾害或有可能发生灾害时，当实施灾害应急对策时，其储备的物资或器材不足，在认为难以切实且迅速实施该灾害应急对策时，都道府县知事可以要求指定行政机关首长以及指定地方行政机关首长，町村长可以请求都道府县知事分别采取有关必要的措施，保障应急物资和器材的供应。

二、指定行政机关首长、指定地方行政机关首长或都道府县知事在认为该都道府县或市町村地区发生了灾害或有可能发生灾害时，当该都道府县的知事或该市町村的市町村长实施灾害应急对策时，并在认为其储备的物资或器材不足，难以切实且迅速实施该灾害应急对策时，如果认为事态特别紧迫，无法等候前项规定的申请或要求时，可以不必等待该申请或要求而采取必要的措施，保障应急物资和器材的供应。

（关于储备物资等供应的相互合作）

第八十六条之八

指定行政机关首长以及指定地方行政机关首长、地方公共团体首长以

及其他执行机关、指定公共机关或指定地方公共机关、公共团体及防灾重要设施的管理者，当发生灾害或有可能发生灾害时，为了保障储备物资等的供应，必须努力相互合作。

（灾害应急对策必要物资的运输）

第八十六条之九

一、指定行政机关首长、指定地方行政机关首长或都道府县知事，在认为有必要迅速实施灾害应急对策时，指定行政机关首长以及指定地方行政机关首长可以要求作为运输部门的指定公共机关；都道府县知事可以要求作为运输部门的指定公共机关或指定地方公共机关，提示应送物资、器材的场所和日期，并运送实施该灾害应急对策必要的物资或器材（后项称“灾害应急对策必要物资”）。

二、指定公共机关或指定地方公共机关没有正当理由，却不能达到前项规定的要求时，仅限于指定行政机关首长、指定地方行政机关首长或都道府县知事在认为特别有必要实施灾害应急对策时，可以指示该指定公共机关或指定地方公共机关运送灾害应急对策必要物资。在这种情况下，必须以书面形式公布此事。

第六章　灾后恢复

（灾后恢复的实施责任）

第八十七条

指定行政机关首长及指定地方行政机关首长、地方公共团体首长，以及其他执行机关、指定公共机关及指定公共机关、其他由法律规定对实施灾后恢复负有责任的人员，必须根据法令或防灾计划的规定，实施灾后恢复措施。

（灾后恢复事业费的决定）

第八十八条

一、主管大臣必须依据都道府县知事的报告，以及其他地方公共团体提出的资料及实地调查结果等，适当而迅速地就国家负担或补助其全部或部分费用的灾后恢复事业所需的灾后恢复事业费作出决定。

二、在决定前项规定的灾后恢复事业费时，主管大臣必须充分考虑到为防止再次发生灾害，需要与灾后恢复事业一起施行的设施的添置或改进。

（向防灾会议的报告）

第八十九条

主管大臣在决定灾后恢复事业费时，以及在规定有关实施灾后恢复事业标准时，必须根据政令的规定，向中央防灾会议报告其概况。

（国家负担金或补助金的早期交付等）

第九十条

国家为保证地方公共团体或其机关顺利实施灾后恢复事业，在认为有必要时，除了早期交付地方交付税外，还要根据政令规定早期交付与该灾后恢复事业有关的国家负担金或补助金，融通或协助融通所需资金。

第七章　财政金融措施

（灾害预防所需费用的承担）

第九十一条

除在法令中特别规定以及在预算范围内采取特别措施的场合外，灾害预防及灾害应急对策所需费用及其他实施本法所需的费用，由负责实施者负担。

（得到其他地方公共团体首长等支援的灾害应急对策所需费用的负担）

第九十二条

一、根据第六十七条第一项、第六十八条或第七十四条第一项的规定，得到其他地方公共团体首长或委员会或委员（以下在本条中称“地方公共团体首长等”）支援的地方公共团体首长等所属的地方公共团体，必须负担该支援所需的费用。

二、在前项场合，得到救助的地方公共团体首长等所属的地方公共团体无法支付该项费用时，该地方公共团体可请求进行该支援的其他公共团体首长所属的地方公共团体暂时代付该项费用。

（都道府县负担的市町村实施应急措施所需费用）

第九十三条

一、依据第七十二条第一项规定，根据都道府县知事的指示，由市町村负责人实施的应急措施所需要的费用及接受支援所需要的费用中，政令规定的、市町村负责人所辖的市町村难以或不适于负担的费用，除下条规定的由国家负担的部分外，根据政令规定，要由该都道府县知事所辖的都

道府县来负担其全部或部分。

二、在前项的场合，都道府县可以让该市町村暂时代付前项的费用。

（国家负担或补助的灾害应急对策所需费用）

第九十四条

可以根据其他法令规定，或在预算范围内，由国家负担或补助灾害应急对策所需的全部或部分费用。

第九十五条

除前项规定外，地方公共团体首长根据第二十八条第二项规定的非常灾害对策本部长的指示，以及根据第二十八条之六第二项规定的紧急灾害对策本部长的指示实施的应急措施所需费用，政令规定的难于或不适于让该地方公共团体负担的部分，可以根据政令规定由国家给予全部或部分补助。

（国家负担及补助灾后恢复事业费等）

第九十六条

可以根据其他法令的规定，或在预算范围内，由国家负担或补助灾后恢复事业以及其他与灾害有关而进行的事业的全部或部分费用。

（有关严重灾害应急措施及灾后恢复经费的负担分类等）

第九十七条

发生异常严重的灾害（以下简称“严重灾害”）时，政府在根据其他法律规定迅速而适当地实施应急措施及灾后恢复而采取措施的同时，还要为合理负担受重灾的地方公共团体等的经费，为振奋受灾者进行灾后恢复的信心采取必要措施。

第九十八条

必须尽量避免每次发生严重灾害时都要制定前条规定的法律。另外，该法律还必须力求使灾害带来的国家负担制度合理化，并使前条应付严重灾害的措施得以顺利实施。

第九十九条

第九十七条规定的法律，应就下列事项作出规定：

1. 作为应付严重灾害的措施，需要特别财政援助及补助措施时的标准；

2. 为保证严重灾害恢复事业以及其他与灾害相关所进行的事业顺利进行，国家给予地方公共团体的特别财政援助；

3. 给予严重灾害受灾者的特别补助。

（国家应付灾害的财政措施）

第一百条

1. 发生灾害后，为了在不影响国家正常财政运营的情况下应付灾害，政府必须努力采取必要的财政措施。

2. 为了达到前项的目的，政府要充分考虑列入预备费及国库债务负担行为［《指财政法》（1947 年法律第 34 号）第 15 条第 2 项规定的国库债务负担行为］等的措施。

（地方公共团体灾害对策基金）

第一百零一条

根据其他法令规定，地方公共团体必须积累灾害对策基金，以充作灾害对策所需的临时经费。

（发行债券的特例）

第一百零二条

一、在下列各项规定的场合，政令规定的地方公共团体只要在政令所规定的在灾害发生之日所属的年度内，均可不拘于《地方财政法》（1948 年法律第 109 号）第五条的规定，以发行地方债券充作其财源。

1. 在发生灾害而减免总务省令规定的地方税、租金、手续费等征收金时，对因减免程度及范围需与灾害状况相应而产生财政收入不足而进行弥补的场合。

2. 将总务省令规定的灾害预防、灾害应急对策或灾后恢复通常所需的费用，作为属于该地方公共团体负担部分财源的场合。

二、在资金状况允许的限度内，前项的地方债可由国家以财政融资资金承付。

三、根据第一项规定，利用政府基金承付地方债时，该地方债的利率、偿还方法及其他与地方债有关的必要事项，由政令规定。

（对没有国家补助的灾后恢复事业实行的措施）

第一百零三条

国家及地方公共团体认为，在严重灾害恢复事业费中没有国家补助，该地方公共团体等的负担明显过重时，可以根据其他法律的规定采取特殊措施，以补充恢复事业费的财源。

（灾害融资）

第一百零四条

政府有关金融机关以及适用于此的政令规定的金融机关，在发生政令规定的灾害时，要根据实际情况，努力采取有关灾害的特别金融、延长偿还期或存储期、还旧借新以及必要时降低利率等适当措施。

第八章　灾害紧急事态

（灾害紧急事态的公告）

第一百零五条

一、在发生突然灾害时，并且这一灾害是一场使国家经济及公共福利受到重大影响的异常而激烈的灾害时，为实施与该灾害有关的灾害应急对策，在认为有特别必要时，内阁总理大臣可以在内阁会议上发表相关地区的全部或部分灾害紧急事态公告。

二、在前项的公告中，必须说明其区域、需要发布公告的事态概况以及公告生效的日期。

（国会的承认及公告的废除）

第一百零六条

一、内阁总理大臣根据前条规定发布灾害紧急事态公告后，必须在发布之日起20天内将其提交国会讨论，请求国会就公告的发布给予批准。但在遇到国会闭会期间或众议院被解散时，必须在其后召集的第一次国会上，迅速要求给予批准。

二、当在前项的场合作出不批准决议、国会决定废除灾害紧急事态公告时以及该公告已无必要时，内阁总理大臣必须迅速废除该公告。

（基于灾害紧急事态设置紧急灾害对策本部）

第一百零七条

内阁总理大臣根据第一百零五条规定发布灾害紧急事态公告后，除非已经设立与该灾害有关的紧急灾害对策本部，根据第二十八条之二的规定，将该灾害紧急事态布告有关的地区作为管辖区域，设置紧急灾害对策本部。

第一百零八条　删除。

（紧急措施）

第一百零九条

一、面临灾害紧急事态时，为维护国家经济秩序及确保公共福利，在

认为紧急需要的场合，在国会闭会期间或众议院解散期间，而且来不及决定召集临时国会或请求参议院召开紧急会议采取措施时，内阁可以就下列事项采取必要措施，制定政令：

1. 限制或禁止配给或出让或转手供给严重不足的生活必需物资。

2. 为了灾害应急对策的实施或灾后恢复或安定国民生活，决定必要物品价格或劳务及其他付给等价报酬的最高限额。

3. 金钱债务延期支付（工资、灾害补偿支付项及其他依据劳动关系的金钱债务的支付及为此种支付而进行的银行等金融机关存项款等的支付除外）及权利保存期的延长。

二、在根据前项制定的政令中，可以规定对违反该政令规定者，处以二年以下徒刑或监禁，10 万日元以下的罚金、拘留、罚项或没收的刑罚或者以上数种刑罚并处；法人代表或法人或自然人的代理人、雇佣人等其他工作人员，在有关法人或自然人的业务范围内，出现违反该政令的行为时，除处罚其行为者外，对其法人或自然人处以本条的罚金、罚项或没收的刑罚，在不能没收应该没收的全部或部分物品时，则追收相当于该物品价值的金额。

三、内阁根据第一项规定制定政令后，如已不再需要，必须立即予以废除。

四、内阁根据第一项规定制定政令后，必须立即决定召集国会临时会议或请求参议院紧急开会，而且在已采取的措施仍需继续实施的场合，必须采取可制定代替其政令的法律的措施，在其他场合，必须请求对其制定政令一事给予批准。

五、根据第一项规定制定的政令，除已被废除或已过有效期的情况外，在前项的国会临时会议或参议院紧急会议制定了代替该政令的法律时，该政令在该法律实施的同时失效；临时会议或紧急会议决定不能制定该法律时，该政令失效。

六、除前项的场合外，根据第一项规定制定的政令，除已被废除或已过有效期的情况外，在第四项的国会临时会议召开后的 20 天之后或该临时会议闭会后的短期内，或者在同项的参议院紧急会议召开 10 天之后或该紧急会议结束后的短期内失效。

七、当根据前二项规定政令失效时，内阁必须立即公布这一情况。

八、在根据第一项规定制定的政令中设罚则时，罚则适用于政令有效

期间内实施的行为，即使在该政令被废除或已过有效期以及根据第五项或第六项规定失效后，也仍然遵循以前惯例。

第一百零九条之二

1. 在发生灾害紧急事态时，根据法律规定，在无法紧急且顺利地接受来自海外对受灾者的救援时，并正逢国会处于闭会期间以及众议院处于解散状态，而且也不可能等待召集国会临时会议或者参议院紧急会议来采取措施时，内阁认为有必要接受该援助时，可以制定政令。

2. 从前条第三项到第七项的规定，适用于前项规定的场合。

第九章　杂则

（关于特别区的法律适用）

第一百一十条

特别区视为市，适用法律。

（对防灾有功者的表彰）

第一百一十一条

内阁总理大臣及各省大臣，可以根据内阁府令或省令的规定，对有显著防灾功劳的防灾工作人员分别给予表彰。

（对政令的委任）

第一百一十二条

除在本法已有特别规定者外，有关实施本法的程序及其他有关本法的实施方面的必要事项，由政令规定。

第十章　罚则

第一百一十三条

符合下列各项之一者，处以6个月以下的徒刑以及30万日元以下的罚金：

一、不服从第七十一条第一项规定的都道府县知事（包括根据同条第二项规定接受部分委任权限的市町村负责人）的从事命令、合作命令或保管命令者。

二、未服从第七十八条第一项规定的指定行政机关首长或指定地方行政机关首长（包括根据第二十七条第一项及第二十八条之五第一项的规

定接受委任权限的职员）的保管命令者。

第一百一十四条

未服从第七十六条第一项规定的都道府县公安委员会的禁止或限制的车辆司机，处以3个月以下的徒刑以及20万日元以下的罚金。

第一百一十五条

符合下列各项之一者，处以20万日元以下的罚金：

1. 拒绝、阻碍、回避第七十一条第一项（包括根据同条第2项规定有部分委任权限的场合。以下在本条中相同）、第七十八条第二项（包括根据第二十七条第一项及第二十八条之五第一项的规定有部分委任权限的场合。以下在本条中相同）或第七十八条第三项（包括根据第二十七条第一项及第二十八条之五第一项的规定有部分委任权限的场合。以下在本条中相同）规定的进入现场检查者。

2. 不提交第七十一条第一项或第七十八条第三项规定的报告以及提交虚假报告者。

第一百一十六条

符合下列各项之一者，处以10万日元以下的罚金并拘留：

1. 擅自使用依据第五十二条第一项规定由总理府令规定的防灾信号，以及使用类似信号者。

2. 不服从第六十三条第一项规定的市町村负责人（包括根据第七十三条第一项规定代理市町村负责人事务的都道府县知事）或第六十三条第二项规定的警察或海上保安人员，以及同条第三项规定的准用同条第一项规定的受灾害派遣的部队等的自卫官的禁止、限制、撤离命令者。

第一百一十七条

法人代表及法人或自然人的代理人、雇佣人等从业者，在该法人或自然人业务实施方面有违反第一百一三条或第一百一十五条规定的行为时，除处罚行为者外，对法人或自然人也要处以本条各种罚金。

附　则

本法自公布之日起算，在不超过1年的时间内由政令规定之日起施行。

（略）

主要参考文献

一　图书类

（一）日文图书

［日］大泉光一：『危機管理学総論：理論から実践的対応へ』，東京：ミネルヴァ書房 2012 年版。

［日］大泉光一：『危機管理学総論』，ミネルウア書房 2006 年版。

［日］大泉光一：『クライシス・マネジメント：危機管理の理論と実践』，東京：同文館 1993 年版。

［日］木村汎編：『国際危機学：危機管理と予防外交』，東京：世界思想社 2002 年版。

［日］中邨章編著：『行政の危機管理システム』，東京：中央法規出版社 2000 年版。

［日］二宮厚美：『日本経済と危機管理論』，東京：新日本出版社 1982 年版。

［日］武井勲：『リスク・マネジメントと危機管理』，東京：中央経済社 1998 年版。

［日］災害対策制度研究会編著：『図解　日本の防災行政』，東京：ぎょうせい2004 年改訂版。

［日］危機管理実務必携編集委員会編集：『危機管理実務必携』，東京：ぎょうせい2003 年版。

［日］小林誠監修：『事業継続マネジメント（BCM）構築の実際』，東京：日本規格協会 2007 年版。

［日］東京海上日動リスクコンサルティング（株）編：『事業継続マネジメント』，東京：同文館 2006 年版。

［日］KPMGビジネスアシュアランス（株）：『事業継続マネジメントの構築と運用の実践』，日科連出版社2006年版。

［日］山村武彦：『企業防災危機管理マニュアルのつくり方』，金融財政事情研究会2006年版。

［日］永岡順編集：『学校の危機管理—予防計画と事後処理』，東洋館出版社1991年版。

［日］牧昌見：『学校の危機管理』，ぎょうせい1991年版。

［日］関谷直也：『風評被害—そのメカニズム—を考える』，光文社2011年版。

（二）中文图书

中国现代国际关系研究所危机管理与对策研究中心编著：《国际危机管理概论》，北京：时事出版社2003年版。

［美］劳伦斯·巴顿：《组织危机管理》，符彩霞译，清华大学出版社2002年版。

［美］罗伯特·希斯：《危机管理》，王成等译，北京：中信出版社2001年版。

［美］菲克：《危机管理》，韩应宁译，台北：天下文化出版社1987年版。

鲍勇剑、陈百助：《危机管理——当最坏的情况发生》，复旦大学出版社2003版。

肖鹏军编著：《公共危机管理导论》，中国人民大学出版社2006年版。

孙玉编著：《应急通信技术——总体框架讨论》，人民邮电出版社2009年版。

李政禹编著：《国际化学品安全管理战略》，北京：化学工业出版社2006年版。

日本律师协会主编：《日本环境诉讼典型案例与评析》，中国政法大学出版社2011年版。

二 论文等

［日］加藤朗：『危機管理の概念と類型』，日本公共政策学会年報1999年1月。

［日］长谷川昌昭：《对日本危机管理的建议》，《日本大学大学院综合社会信息研究科纪要》2004 年第 5 期。

［日］原田泉：『企业的危机管理』，新危机管理国际标准“BCM”研讨会演讲，2007 年 9 月 7 日。

［日］「震災前後の我が国製造業の生産及び輸出の状況」，『通商白書』，2011 年 7 月。

［日］内閣府：『防災白書』各年版。

［日］文部科学省：『科学技術白書』，2012 年版。

［日］損害保険料率算出機構：『日本の地震保険』，2009 年、2010 年版。

［日］日本地震再保険株式会社：『日本地震再保険の現状』，2010 年版。

［日］関谷直也：「風評被害の法政策—風評被害」補償における法的論点・対応策とその改善案—，『災害情報』No. 2，2004 年。

［日］深尾光洋：「風評被害の元凶は誰か、政府の情報開示法は誤り—」，『東洋経済』2011 年 4 月 30 日。

［日］環境省：『環境白書』，2012 年版。

［日］内閣府：『食育白書』，2012 年版。

［日］農林水産省：『食料・農業・農村白書』，2012 年版。

［日］内閣府：『高齢社会白書』，2012 年版。

［日］内閣府：『自殺対策白書』，2012 年版。

［日］内閣府：『交通安全白書』，2012 年版。

［日］日本政策銀行：『事業継続管理（BCP）を巡る動向と今後の展開』，2006 年 3 月。

［日］日本情報処理開発協会：『事業継続管理（BCM）に関する利用ガイド』，2006 年 3 月。

［日］清水直樹：「金融再生プログラム策定の政治過程（1）」，『政策科学』，13—2，Feb. 2006 年。

［日］文部科学省：『学校の安全管理に関する取り組事例集』，2003 年 6 月。

［日］厚生労働省：『平成 23 年人口動態統計月報年計（概数）の概況』，2012 年 6 月 5 日。

［日］外務省：『海外在留法人数調査統計』，2012 年。

［日］外務省：『外交青書』，2011 年版。

［日］茂木寿：「海外出張駐在員テロ対策ガイド」，『TRC EYE』Vol. 28。

孙多勇、鲁洋：《危机管理的理论发展与现实问题》，《江西社会科学》2004 年第 4 期。

邱美荣：《国际危机研究评述》，《欧洲研究》2003 年第 6 期。

孙晋麟：《日本铁路安全管理体制及启示》，《中国铁路》2011 年第 3 期。

蓝建中：《揭秘日本交通事故调查：专设航空铁路事故调查委》，《半月谈》2011 年第 17 期。

刘俊：《日本铁路防灾系统对我国铁路的启示》，《铁道运输与经济》2011 年第 6 期。

顾林生：《日本高铁的综合安全管理》，《现代职业安全》2011 年第 9 期。

安洁、杨锐：《日本食品安全技术法规和标准现状研究》，《中国标准化》2007 年第 12 期。

施用海：《日趋严格的日本食品安全管理》，《对外经贸实务》2010 年第 2 期。

边红彪、钟湘志：《日本食品监控体系中的认证认可制度》，《WTO 经济导刊》2010 年第 5 期。

李景平等：《非平衡态企业危机及其管理》，《中国软科学》2002 年第 2 期。

国务院应急办赴英培训考察团：《英国应急管理的特点及启示》，《中国应急管理》2007 年第 7 期。

石孝军：《对日本工伤保险事业的观察与思考》，《中国社会保险研究》2006 年第 2 期。

汪月：《建立管理系统健全监察机制——日本的安全生产监督监察机制》，《现代职业安全》2008 年第 11 期。

连会新：《日本确保建筑质量的经验、教训及启示》，《消费导刊》2008 年第 12 期。

王玮：《日本确保国家粮食安全的做法》，《粮食流通技术》2004 年

第3期。

刘玉苓：《日本银行应对金融危机的政策及启示》，《中国货币市场》2009年第12期。

付琳：《日韩两国应对全球金融危机的财政货币政策及启示》，《特区经济》2012年第3期。

庞德良、洪宇：《日本应对金融危机冲击对策评析》，《当代世界》2008年第11期。

王广荣等：《126天的营救——秘鲁军警解救人质之战术透析》，《轻兵器》2009年第21期。

陈进峰：《我国防灾减灾科技应用与建设的现状、问题及建议》，《城乡建设》2008年8月。

中国社会科学院文库 · 国际问题研究系列
The Selected Works of CASS · International Studies

本书综合分析了日本危机管理体制的基本结构和运行状况，分别考察了日本自然灾害、事故灾害、健康、环境、企业、经济、社会、涉外等领域危机管理机制的运行情况。在此基础上，以案例分析的方式研究了日本在应对“3·11”地震、福知山线脱轨事故、驻秘鲁大使馆人质事件、“纳霍德卡”号油轮溢油事故、校园欺凌问题等典型危机事件过程中的经验和教训。此外还附有日本最新版本的《灾害对策基本法》。

本书适合从事应急管理、政策研究、教学科研、宣传教育的广大读者阅读。

ISBN 978-7-5161-2718-6

定价：69.00元