

论有效的城市危机管理机制

——以“重庆暴雨洪灾”为例*

段书凡,王殿鹏

(重庆大学 贸易与行政学院,重庆,400044)

[摘要]提高城市危机管理能力,已成为各级政府面临的重大课题。2007年夏季发生在重庆市的“特大暴雨洪灾”暴露出我国城市危机管理的诸多漏洞。构建有效的城市危机管理机制要从如下几点着手:完善危机管理的法律法规、设置专门的危机管理机构、重视与媒体和高校以及科研机构的合作、学习借鉴国外的经验。

[关键词]暴雨;洪灾;城市危机管理;机制

[中图分类号]F293 [文献标识码]A [文章编号]1672-0598(2007)06-0092-04

一、暴雨降临山城

2007年7月17日至19日,重庆市遭受特大暴雨袭击并引发洪灾,截至20日19:00时,重庆市有35个区县(自治县)、459个乡镇(街道)受灾,沙坪坝、璧山、铜梁等3个区县城区受淹;全市受灾人口688.07万人,因灾死亡42人、失踪12人、伤病1785人,紧急转移安置29.80万人;村民住房倒塌3.19万间,损坏8.86万间;农作物受灾面积206.9千公顷,绝收面积21.59千公顷;因灾死亡大牲畜2452头;损失成鱼1.62万吨;水利、电力、交通、通讯等基础设施毁坏严重。全市因灾直接经济损失27.45亿元,其中农业经济损失9.89亿元。这次暴雨给重庆带来的灾害引起了国家领导人、有关部委和众多媒体的高度关注。

暴雨是一种常见的自然灾害,但是,一场持续不到三天的暴雨,就成了一次剥夺数十条生命的大灾,我们除了感叹自然的威力,恐怕更多的还是要对我们自身进行反思,面对“百年未遇”的天灾我们不能用“出乎意料”来逃避自身责任,而是要拿出具体的应对措施。

事实上,大多城市也有了所谓的应急预案,但是这些预案都是照搬别的城市模式,从来没有考查自己城市的实际情况,预案仅仅是一纸文稿,摆设门面,而危机爆发时还是采取传统的治理模式,危机管理作为一项业余工作被排斥在政府管理大门之外。国务院总理温家宝早就强调过,“加强应急管理工作,是维护国家安全、社会稳定和人民群众利益的重要保障,是履行政府社会管理和公共服务职能的重要内容。”城市危机管理是衡量一个政府管理水平和执政能力的一个重要指标,事实一再证明,建立健全城市危机管理机制势在必行。本文就以此次发生在重庆的暴雨洪灾为例,分析

政府危机管理中显露出来的不足和问题,并针对问题提出完善有效城市危机管理机制的建议和措施。

二、城市危机管理的涵义及机制

现代城市必须强调应急管理,又称危机管理。城市危机管理是指政府针对危害城市安全的突发危机事件的管理,目的是通过提高政府对危机发生的预见能力和危机发生后的救治能力,及时、有效地处理危机,恢复社会稳定,恢复公众对政府的信任,以最终保障国家、社会和家庭财产及个人生命的安全。

城市危机管理机制就是城市有关管理体制部门为了更好地应对自然灾害、重大疫情和安全事故等各种突发事件而建立起来的一套行之有效的处置办法和制度安排。城市危机管理机制是一个综合性的系统,包括危机机构的设立、危机预案和法律法规的制定、危机预测评估、危机处理和政策制定等,依据工作重点的不同可分为储备、预警、控制和恢复四大阶段。我国学者胡税根认为,一套完善的危机管理的动态机制可分为危机前的危机预防机制和危机发生后的危机救治机制。

城市危机管理机制是伴随着城市现代化逐步建立和完善起来的,一个效率高的城市危机管理机制的特点可以概括为:核心小、法律全、信息灵、意识强,通过法制化的手段,将完备的应急预案、高效的核心协调机构、全面的管理网络和成熟的社会应对能力包容在其中。

进行城市危机管理要遵循一定的原则,从危机发展的动态过程来看,不同的阶段有不同的原则。危机发生前,要遵守积极预防的原则,预防是避免危机带来损失的最好的办法,既要对危机的发

* [收稿日期]2007-07-23

[作者简介]段书凡(1982-),安徽怀宁县人,重庆大学城市建设与管理专业,硕士研究生。

王殿鹏(1981-),河北隆尧县人,重庆大学城市建设与管理专业,硕士研究生。

生前兆做好预防,也要对危机的趋势和危机发生后的处理方案和措施作出预防,即有备而战。危机发生后,首先要遵循及时应对的原则,管理机构在第一时间做出快速反应,并迅速查明事件缘由,研究对策;其次,要遵循生命和公众利益至上的原则,危机管理的对象无非就是人、财、物三个要素,确保人的生命安全是一切行动的前提,而公众利益则是决策和措施的出发点和归宿点,是组织伦理中重要的价值取向;再次,遵循公开透明的原则,政府管理机构要取得公众的信任,必须公开透明、尊重事实,尊重公众的知情权,消除社会心理恐慌因素,取信于民才能顺利开展危机救治工作。

目前,我国城市危机管理机制中主要有四大典型模式:

“整合条块关系强化属地管理”的北京模式、“多元协调管理机构与应急响应机构相对接”的上海模式、“依托公安部门建立社会联动机制”的广州模式、“建立直属市委市政府领导的应急处置事业单位”的南宁模式。在我国的传统管理中,城市危机管理属于非常态事件,实行党政双重领导制,存在很多弊端,京沪穗邕的四大危机管理模式突破了以往的陈旧机制,体现了我国大城市危机管理的现状,是对城市危机管理的有益探索,但与发达国家完善的机制相比较起来还有不少的欠缺。

三、洪灾暴露出城市危机管理机制的漏洞

重庆市政府在面对这次暴雨洪灾侵袭时做出了积极快速的营救,取得了抵抗危机的全局胜利,但是从中也暴露出了政府危机管理机制中的一些缺陷和不足,可以说重庆市所暴露出的机制不完善,一定程度上在全国其他大城市都有所体现。

1、平时缺乏危机管理的观念、意识

此次事件中,地下排水管网排涝标准设计较低,个别地区不重视排水管网建设是引发洪灾的一个重要原因,折射出市政等部门危机安全意识薄弱。个别地区认为,城市排水管网位于地下,不影响城市的“外表”,导致基础设施建设,包括排水管网明显滞后。危机意识应该成为政府管理和现代公民的基本思想观念。

另外,由于缺乏危机意识,重庆市生态绿地建设发展相对滞后,导致城市的透水功能和蓄水功能减弱。以重庆市硬化面积不断增加为例,大面积出现硬化道路、硬化广场,而影响了城市的透水功能;同时,随着城市建设的过程中,重庆市原有城市生态中水系退化甚至消失,以原江北嘉陵公园的水库和洋河公园的水库为例,由于城市建设的需要,此前具有的两个水库被填,从而导致城市蓄水功能减弱。

自然灾害等危机事件会给社会带来巨大的损失,它会造成人的生命、财产、基础设施等资源的直接损失,会破坏投资的气候和环境,导致发展计划的中断,引起政治的不稳定,几十年的发展成果可能会在一次灾害中就毁于一旦。因此,我们必须牢固树立危机和风险意识,学会与各种灾害共存。树立危机和风险意识,不能只停留在口头上,不能满足于几个口号和几条标语,而是应当把这种意识贯彻到政府公共管理的方方面面和各个环节中去,使政府在制定发展规划时,在招商引资、项目审批、城市规划、危险行业的

监管过程中始终保持高度的安全责任感。

2、缺乏独立的专门危机管理机构

目前,应急指挥机构方面,重庆只是在市政府层面上设立了“重庆市人民政府突发公共事件应急委员会”,统一组织领导全市应急管理工作,主任由市政府市长担任,副主任由市政府有关副市长和市政府秘书长担任。按照国务院将突发公共事件分为自然灾害、事故灾难、公共卫生和社会安全四大类,分别设立了“重庆市自然灾害应急指挥部”、“重庆市事故灾难应急指挥部”、“重庆市突发公共卫生事件应急指挥部”和“重庆市突发社会安全事件应急指挥部”,指挥长分别由市政府分管副市长担任。这种委员会下设四部的模式没能从根本上解决问题,要使危机管理工作高效运行,必须设立独立的专门的危机管理机构。

在我国,虽然已出现多种专业性应急组织,包括消防、防汛、防震与抗震、疾病防控应急支援组织等等。但是,它们都不属于统一专业化的应急管理机构,仅从各自部门履行应急职责,无法突破部门限制,而且这些机构大都担负着应急处理以外的其他职责,所以,每当灾害事故发生,它们的协调组织能力和应急处理权力都显得非常有限。平时,它们很难拿出跨越自身业务范围的灾害应急处理预案。

3、应急宣传教育滞后

此次暴雨灾害损失之严重反映出在城市危机管理中缺乏相应的宣传教育。在全市对增强市民的防范危机意识以及应急突发事件能力的宣传教育上,近几年虽有所重视,但力度不够。市民缺少危机意识,在应对灾害、突发事件时缺乏基本常识,缺少自救、互救能力,不能采取有效措施减少灾害或突发事件造成的损失。应对危机,重在预防。平时加强危机的宣传教育,提高公众识别危机、抵御危机和躲避危机的能力,是把危害降低到最低程度的重要举措。

4、预案可操作性差,存在一定缺陷

集中表现在:预案需求分析不足(应急能力与脆弱性分析等),预案框架结构与层次不尽合理,目标、责任与功能不够清晰准确,包括分级响应和应急指挥在内的运作程序缺乏标准性规定等。另外,应急预案多数是纸上谈兵,缺乏应急演练。

四、构建有效的城市危机管理机制的建议措施

政府危机管理的关键是建立一个有效的危机管理机制。我国现有的政府危机管理机制,主要依赖于各级政府的现有行政设置,不仅缺乏专门机构和完善体系,而且缺乏专业人员和应急运作规则,跨部门协调能力不足。为提高政府在重大突发危机事件中的管理能力,加强政府对危机事件的预见和救治能力,我国亟待进行现代政府危机管理机制的建设。一套完善且有效的城市危机管理机制还需要从如下几个方面进行建设:

1、完善危机管理的法律法规

城市危机管理是一项复杂的社会系统工程。法律是约束人的日常行为规范的有效手段,是人们必须遵守的行为规则。为减轻灾害损失,必须利用法律手段来规范人们在紧急状态下的一切活

动;同时,应明确政府、社会团体和个人在危机处理工作中的义务和责任。目前我国只颁布了一部分专业性强的涉及救援方面的法规,在综合性的城市危机管理方面还没有一个较为完善的法律体系。

“依法减灾”是“依法治国”的重要组成部分。必须凝聚法学界的专家和学者的智慧和力量,并借鉴国外的有益经验,就我国公共应急法制建设有关实践和理论问题开展系统深入的专题研究,健全危机管理法律法规。对于管理机构的组成、职责,救援必备的通信、装备、物资、资金、行动,灾害评估等做出明确规定,使灾害救援得到法律保护和制度保障,以便更大程度地发挥效用。

另外一方面,制定出完备的应急法律法规后,最重要的是要有执行力,政府部门务必保证制定出来的法规贯彻到实处,真正实行依法管理。

2、设置专门的危机管理机构

从美国等发达资本主义国家危机治理经验来看,都有一个统一的危机应急管理综合协调机构。借鉴发达国家完善的危机管理体系,在政府设置专门的危机管理机构是必然选择,专门的危机管理机构既可以保证危机管理的专业性,又可以积累丰富的管理经验。

在危机事件爆发时,专门的危机管理机构可以实现综合协调,整合各方面的资源,统一指挥,快速响应,避免当突发事件的发生涉及多个职能部门或超出地方政府处置能力时,因沟通的不便而导致资源配置的低效和行动的迟缓;另一方面,它可以保证实现危机管理的连续性,避免临时应急组织只是被动响应突发事件,而对突发事件发生前的预防及事后的恢复等工作不力的缺陷。

在平时,专门的危机管理机构对城市的基础等设施进行安全评估。可据此制定相应的应对和预防措施,从而降低突发事件的应对成本,减少或避免因此带来的损失。全面做好城市危险源的普查工作,比如自然灾害、地质灾害、危险行业、危险场所等,并对这此危险源可能造成的危害进行评估,定期更新灾害安全记录,标识危险源的等级,及时告知相关部门,向社会公布。如果不能准确地识别城市可能面临的危机,由于公共危机具有潜伏性和爆发性的特征,政府在突发事件面前就可能陷入被动。定期、持久地开展安全评估工作,并使之成为城市的常规管理职能,是现代城市对政府公共管理的必然要求。

3、重视与媒体的合作

媒体是现代民主政治的重要基础。现代社会,媒体的力量已成为世界范围内政治文明发展最重要的特点,没有媒体的作用就没有政治文明的现代化,因为新闻封锁会造成各种资源的高度稀缺,资源匮乏会直接带来严重损失。

新闻媒体在危机事件的处理中起到了关键的桥梁作用,它所具有的这种舆论导向和左右群体意志的能力,使得每一政府都不得不重视与新闻媒体的关系。在城市危机发生时,能否准确及时地掌握第一手信息,稳定局势,找到对策是危机管理者认识危机、控制危机和解决危机的重要途径。政府和媒体的联合互动,不仅

可以使政府及时准确地掌握信息,增加管理的透明度,稳定局势,还可以树立政府在市民中的威信与良好形象。

政府与媒体进行合作,应注重以下几点:

(1)获取媒体信息有选择性。政府危机管理组织必须从控制社会秩序、防治危机升级和化解不必要的恐慌等实际需要出发,有目的、有选择地控制信息源和信息传播渠道,妥善利用新闻媒体的力量。决策部门要将全面、准确的信息迅速地转化为对重大危机的预防、应对措施上来。

(2)引导媒体。危机时刻,政府应对媒体的报道加以适当引导,避免媒体的舆论导向引起二次危机,通过与媒体的良性互动,引导公众理性、冷静、科学地对待危机,从而让媒体为社会稳定作出自己应有的贡献。

(3)让媒体参与危机管理。国外发达国家在处理危机时,媒体有独立的权力参与危机管理的整个进程,而政府无不坚持公开透明的原则,实事求是,向媒体公布危机真相。事实上,政府不仅得到了媒体的监督,还通过信息公开化树立了政府的形象和威信,与媒体的互动可以成为危机管理的一个有效手段,因而政府应重视新闻媒体的作用,在危机管理中实现与媒体之间的良性互动。

4、加强同高等院校和科研机构的交流合作

在城市危机管理方面,日本和美国走在了国际的前列,很重要的因素是他们同科研机构建立了长久的合作机制,美国在世界主要大城市建有实验室,还对世界上的各种疾病和城市危机进行有效研究,9.11事件爆发后更是投入大量资金进行危机管理研究;日本在这个方面的研究,不仅系统化,而且已经不限于研究国内城市,研究的领域和能力不断拓展,处于世界的前列。

城市危机管理需要专业化、科学化,需要科学的理论指导和科研人员的共同努力,因此,政府必须加强与高校和科研机构的交流与合作。

(1)市政府可以在高校和科研机构设立危机管理研究项目课题,如:“自然灾害应急研究”、“事故灾害应急研究”、“突发公共卫生事件应急研究”和“突发社会安全事件应急研究”。

(2)市政府对高校和科研机构的研究要投入充足的设备和经费,为危机管理研究提供物力和财力上的支持。

(3)注意高校和科研机构之间的合作和交流,由市政府牵头定期举办危机管理研究论坛,交流成果,相互促进。

5、学习和借鉴国外的经验

城市危机管理在国内起步较晚,大多处于探索阶段,国内城市间的交流与合作因缺乏规范化的方式显得十分薄弱,严重影响城市危机管理的效率。他山之石,可以攻玉。学习国外城市有效的危机管理模式和体制,是快速提高危机管理水平的一剂良方,也是节约资源的最有效的方法。对此,我们可以注意如下几点:

(1)和国外部分城市建立危机管理友好合作城市,重点放在危机发生频繁而又有完备体系和先进管理方法的大城市,定期派专家和学者进行交流。

(2)学习国外城市的危机管理法律法规体系的制定,日本在这方面的体系最完善,有很多经验值得借鉴。“东京与日本其他城市一样,积累了战后 50 多年的防灾减灾经验,无论从基础设施建设,还是政府危机管理机制和能力,甚至市民的意识,都达到了相当高的水平。”

(3)学习国外城市的危机预防机制。预防机制主要体现在应急预案和应急措施的制定上。

(4)学习国外城市的危机救治和善后处理,重点是借鉴危机救治的方式、预案效果分析和利弊分析评估等。

结语

城市危机管理的关键是构建一个有效的危机管理体制,包括一整套的危机监测、预防、快速反应及运行机制。危机管理要围绕以人为本、以防为主、分级管理等中心原则,以求真务实的心态去行动和实践。随着城市危机管理日益受到政府的重视,城市危机管理机制、应急预案和法制的不断完善,危机管理人员和机构的逐渐专业化,城市危机管理的水平必定会稳步提高,政府应对危机的能力也会随之增强。

【参考文献】

- [1]重庆特大暴雨洪涝灾害灾情续报. 国家减灾网[EB/OL]. <http://www.jianzai.gov.cn/>, 2007-7-20.
- [2]温家宝在全国应急管理工作会议上的讲话. 新华网[EB/OL]. <http://www.xinhuanet.com/2005-9-21>.

- [3]周兆君.我国城市危机管理与服务型政府建设[J]. 天水行政学院学报, 2007, (1): 65.
- [4]朱恩涛.关于建立与健全城市应急机制的几点思考[J]. 公安研究, 2004, (5): 12.
- [5]胡税根.政府危机管理机制如何构建[J]. 中国减灾, 2004, (7): 42.
- [6]李程伟,张德耀.大城市突发事件管理:对京沪穗邕应急模式的分析[J]. 国家行政学院学报, 2007, (6): 23.
- [7]姜仁良.公共政策视角下政府危机管理机制和对策研究[J]. 集团经济研究, 2007, (3): 35.
- [8]唐钧,陈淑伟.全面提升政府危机管理能力,构建城市安全和应急体系[J]. 探索, 2005, (4): 75.
- [9]杨立勳.城市化与城市发展战略[M]. 广州:广东高等教育出版社, 1999. 25.
- [10]毛松柏.现代城市应急管理机制的思考[J]. 中山大学学报论丛, 2006, (1): 133.
- [11]靳平川.论媒体的民主政治功能及其程序化实现[J]. 山西高等学校社会科学学报 2006, (11): 6.
- [12]叶国文.西方的经验和中国的任务[J]. 上海城市管理职业技术学院学报 2003, (3): 19.
- [13]顾林生.日本大城市防灾应急管理体系及其政府能力建设——以东京的城市危机管理体系为例[J]. 城市减灾, 2004, (6): 4.

(责任编辑:杨 睿)

On effective urban crisis management mechanism

—Taking the rainstorm of Chongqing as an example

DUAN Shu—fan, WANG Dian—peng

(School of Trade and Public Administration, Chongqing University, Chongqing 400044, China)

Abstract: The improvement of urban crisis management ability has become an important issue for each government. The rainstorm in Chongqing in 2007 exposed many defects in China urban crisis management. Construction of effective management crisis mechanism needs to perfect laws and regulations for crisis management, to set up special crisis management agencies, to emphasize the cooperation between the media and higher learning institutions and to learn foreign experience.

Keywords: rainstorm; storm disaster; urban crisis management; mechanism