



## 关于完善突发性事件应对机制的思考

李汉林 孙立平 李路路 渠敬东

年初突发的雪灾向我们提出一个明确警示：在现代社会中，必须建立起一种有效的应对突发性事件的机制。通过这次事件可以看出，尽管现有机制在组织和资源动员以及社会秩序的维持上仍具有明显的优势，但作为一种能够有效应对现代社会突发性事件的机制，从总体上来说，仍然存在着许多不完善的地方。

### 一、应将“机动而有效”作为建立我国突发性事件应对机制的基本原则

风险社会中的突发性事件具有一些基本特征：一是突发性；二是多样性；三是小概率；四是损失大；五是频繁发生。应对突发性事件的基本困难与突发性事件的这些特点密切相关。由于突发性事件所造成的损失往往是巨大的，因此以必要的投入建立应对机制是必要的。但同时必须看到，在特定的区域内突发性事件发生的概率是比较小的，而且不同的突发性事件需要的应对措施可能完全不同，因此，大量投入建立的应急准备往往可能会造成人力物力的大量浪费。以这次雪灾为例，南方高速公路缺少应对雪灾的除雪设备是造成灾情损失扩大的重要原因之一，但即便如此，我们也不可能不计成本地在南方高速公路上配置可能几十年都不见得用得上的除雪设备。这里需要强调的是，面对危机，必须防止两种可能的倾向。一是对危机估计不足，缺乏防范公共危机的意识，准备不足，反应迟缓，仓促上阵。二是对危机反应过度，缺乏科学的预警与判断，不计成本地进行投入，造成国家和社会人力、物力和财力的巨大浪费。

因此，我国建立突发性事件应对机制的基本原则，应该是机动而有效。这个原则的基本要求是：（1）以相对小的投入建立规模较小但精干的突发性事件应对机构和为应付突发性事件而必需的资源准备（不仅仅是物质资源）。（2）机动性。由于突发性事件具有多样性和小概率的特征，我们不可能对每一种可能发生的突发性事件都做好充分的准备，这种准备应当具有很强的机动性，即能够应对多种不同特征的突发性事件。（3）保障基础性的前提是基础性、宽口径及国家层面的协调。基础性是指基础性的机构、信息和物资准备；宽口径是指，只要对这些准备进行必要的调整就能应对不同的突发性事件；国家层面协调是指，上述准备要更多地由国家层面上进行。因为我国幅员辽阔，地区之间差异性大，尽管特定的突发性事件是小概率的，但这么大的国家，各种突发性事件实际是经常发生的。这样以国家层面为主建立突发性事件应急反应机制，可以更有效地使用资源。

## 二、突发性事件应对机制的构成

应对现代社会中的突发性事件，最关键的是要解决三个方面的问题，一是科学准确的预警，二是迅速的权威性决策，三是有效的执行。因此，突发性事件应对机制应当主要围绕这三个环节来建立。

### （一）预警系统

从这次雪灾的经验看，首先必须有一套完整可靠的预警系统。我国目前的突发性事件预警系统有几个主要缺陷：一是负责和参与危机预警的机构多，但同质性强，信息单一；二是预警信息在很大程度上受部门利益的制约，反应迟缓，质量较低；三是预警往往仅从单个部门或专业的领域出发，缺少对危机所造成的整体危害和连带危害的综合分析和判断，亦缺少专门负责进行这种综合分析和判断的权威机构。更重要的是，这些信息在上达的过程中，其中一些重要信息往往根据某些原则被过滤掉，结果是到达决策层的信息严重失真。

准确可靠的危机预警，必须满足两个条件：第一，必须具有超越性、综合性、权威性，即必须超越局部部门利益和单一专业知识的立场，对危机的整体危害和连带危害由权威机构做出综合性判断和合理预测。第二，必须建立在有差异性信息的基础之上。这主要是指信息的提供应该是多渠道的，信息的内容应该是多角度的；应该允许基于不同角度和渠道信息基础上得出的不同判断；应该采取更严厉的法律手段和惩罚机制禁止信息的不当过滤。

为保证预警系统的超越性、综合性、权威性，这种危机预警系统应由三个层次构成：执行专项业务的相关政府职能部门；具有专业知识的专家学者；实施专门调查或服务的民间机构。这些系统不仅要在总量和指标方面对公共危机加以分析和判断，而且还应从社会结构的不同层面出发，分别考察公共危机对不同层面的人群所可能造成的不同影响。

### （二）决策系统

建立相对稳定的国家公共危机管理决策系统，该系统由两部分组成：国家公共危机管理领导小组。该领导小组是权威性的公共危机管理机制的枢纽，由中央政府各核心和相关部门及军队主要负责人组成，主要任务是在不同危机处理方案中进行宏观决策和指挥。

国家公共危机管理领导小组办公室。该办公室为国家公共危机管理的常设机构，其职能为：负责预警系统的运行及其成员的遴选；负责与危机管理有关的资源调查；负责危机管理的各项规则、规章和文件的制定；制定或提供危机应对预案；负责危机管理结束后的总体评估工作。

### （三）执行系统

公共危机管理的成败，取决于执行系统是否能够迅速且有效地运转。首先要保障国家公共危机管理领导小组及其办公室具有高度的权威，可根据国家利益有效地进行资源调动和配置，政令畅通。同时在地方和基层政府设立相应的精干机构。

依据国内外以往的成功经验，在处理公共危机，特别是抗灾救灾的过程中，军事力量往往会发挥不可替代的作用。可考虑对部分部队官兵进行专业技术培训，提高他们处置各种危机的基本专业能力。甚至可以考虑在武警部队中建设一支类似消防部队的以应对突发性事件为主要职能的部队，或是在现有消防部队的基础上扩大其规模和职能，以肩负起应对突发性事件的任务。

事实证明，除政府、军队和国有企事业单位组织外，在公共危机发生时，充分调动基层社会的各种力量，强化基层社会的自组织能力，发挥社区、居委会、非政府组织、志愿者等各种社会力量的作用，加强社区工作者和志愿者的危机管理培训，培育具有危机管理专业素质的民间组织，同样具有重要意义。

### 三、公共危机管理机制得以机动、有效运行的条件

一是公共危机管理成败的根本，既在于非常规状态下中央和各级政府和社会力量具有较高的应变和执行能力，更在于常规状态下对公共危机的预研预判。因此，除国家公共危机管理领导小组办公室外，国家应该拥有一支非专职、有专责、常运转的危机研究和预警咨询的专家队伍。

二是需要特别强调的是，信息收集和沟通是预警和解决危机的最根本的前提条件。信息收集渠道应该多样化，以有差异的信息渠道保证信息的真实可靠和及时；信息收集机构必须具有独立采集、调用和上传信息的权力；信息发布应真实、权威、及时、集中和透明，既保证决策的正确性，又可以让广大人民群众了解到危机的状况、事态的发展和处理进程；同时也必须进行合理有效的信息管制，统一认识、统一步调，消除因集体恐慌或错误信息带来的衍生性危机。

三是常规性资源普查，是保证在危机突发时刻能够迅速、有效地调动和配置资源的必要基础，也是加强危机管理系统机动性的前提。

四是加强针对公共危机的法制和法规建设，充分运用法律手段来规范危机管理程序和行为。依据《中华人民共和国宪法》和《国家安全法》的基本准则，制定如《紧急状态法》及《灾难和紧急事件援助法案》等法律，制定如《国家应急响应计划》及《公共危机管理条例》等法规，才能保障危机管理有法可依、有章可循。

五是将与公共危机有关的各种社会建设计划，纳入到社会主义和谐社会建设的目标中来，强化各城乡社区、物业、非政府组织的管理和组织能力，强化管理人员、社会工作者、志愿者与突发事件有关的各种技能培训，建立相互之间密切联系和协作的社会网络。

六是进一步推进公共危机教育，既要加强各级执行人员应对和处置危机的心理、知识和技能培训，同时也要在广大人民群众中培育公共危机的防范意识，增强他们的自救和互助能力。

（作者单位：李汉林 中国社科院科研局、孙立平 清华大学社会学系、李路路 中国人民大学社会学系、渠敬东 中国社科院社会学研究所）

（本栏目策划、编辑：苏小梅）

原文刊于：《中国经贸导刊》2008年第9期

版权所有：中国社会科学院社会学研究所

E-mail:ios@cass.org.cn

欢迎转载，请注明：转载自《中国社会学网》[<http://www.sociology.cass.cn>]