



中国公共安全管理机制：问题与对策

刘星

2009-11-09

【内容摘要】 确保公共安全是现代政府不可推卸的职责，而构筑成熟完善的公共安全管理机制在风险社会中更凸显其紧迫性和现实性。文章总结了“非典”之后我国政府在构建公共安全管理机制方面做出的多方面努力及所取得的成效，同时也指出了存在的主要问题，并对如何构建一个全过程、全方位的公共安全管理机制，以实现从应急管理到公共安全的转变提出了对策建议。

【关键词】 公共安全 应急管理 运行机制

公共安全是人类社会最重要的社会需求，我国作为世界上最大的发展中国家，也是各种突发公共事件多发的国家之一。如何建立起防范风险的公共安全管理机制成为风险社会理论的核心问题，也成为亟待解决的时代课题。党的十六届四中全会明确提出了建设社会主义和谐社会的目标，胡锦涛主席在会上提出我们所要建设的社会主义和谐社会，应该是民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会。公共安全管理机制的建设已成为建设和谐社会的重要组成部分。

一、公共安全及公共安全管理机制

在经历了2003年的“非典”事件之后，我国各级政府、社会组织和学术界对公共安全管理日益重视与关注。公共安全通常与各种重大事件、事故和灾害相对应，影响公共安全的因素既有自然因素、生态因素、环境因素，也有社会因素、经济因素、信息因素、技术因素、文化因素和政治因素。其影响对象往往为“不特定的多数人”，是与其生命、健康、重大私产、生产活动等相联系的公共利益。因此，广义上的公共安全是指“不特定多数人的生命、健康、重大公私财产以及社会生产、工作生活安全。它包括整个国家和每个公民一切生活方面的安全（从国防安全、环境安全到社会福利保障等），自然也包括免受犯罪侵害的安全”（郭济，2004）。

公共安全管理不仅包括对突发公共事件的紧急应对处置，更强调政府为应对突发事件所采取的日常性的管理行为。因此，公共安全管理机制是指为应对突发事件的各种制度化、程序化的方法与措施，其实质内涵是一组以相关法律、法规和部门规章为依据的包括监测预警、信息报告、应急处置、反馈评估、社会动员等环节在内的工作流程。公共安全管理机制的建设有利于完善相关工作制度，推动公共安全管理走向规范化、系统化、高效化和科学化方向发展（杨战英、薄贵利，2008）。在社会转型期，我国公共安全问题日益凸显，各种传统和非传统风险因素对公共安全的影响日益显现，频发的自然灾害、事故灾害、公共卫生事件和社会安全事件不断考验着我国公共安全管理机制的有效性。

二、我国公共安全管理机制的建设现状

1949年建国以后，我国逐步建立起门类较齐全的按灾种划分的灾害分类管理业务系统，包括气象部门、地震部门、水务部门、消防部门、公安部门、交通部门、减灾部门等机构。这种管理体系基本上涵盖了防灾减灾的各个领域，对防止灾害的发生和降低灾害的损失发挥了重大作用。单灾种管理时期形成的专业应急体

系为在新形势下构筑公共安全管理體系积累了宝贵的经验，但单灾种管理体制也存在着诸如响应迟缓、多头管理、效能低下、资源浪费等种种弊端。

2003年非典暴发后，党中央、国务院做出了全面加强应急管理工作的重大决策。在党的十六届三中、四中、五中、六中全会上都对全面加强应急管理工作、提高保障公共安全和处置突发事件的能力，做出部署、提出要求。2006年3月颁布的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》已把包括公共安全建设在内的可持续发展列为国家在建设和谐社会的进程中迫切需要全面加强的重要领域，明确提出要加强公共安全建设，要强化全社会公共安全意识，加强公共安全保障能力建设，提高公共安全保障水平，维护人民生命财产安全，确保社会稳定。经过几年的努力，我国公共安全管理的各项工作取得了重大进展：

一是应急预案体系全面建立。预案是防范和处置突发事件、减轻和降低灾害损失的重要依据。2006年1月，在整合原有公共安全管理资源的基础上，国务院发布了《国家突发公共事件总体应急预案》，形成全国应急预案体系的总纲，在此基础上国务院各有关部门编制国家专项预案和部门预案，全国各省、自治区、直辖市编制地方应急预案。截至2006年3月15日，全国共制定各级突发公共事件应急预案24293件。全国应急预案体系已初步形成（史培军、刘婧、徐亚骏，2006）。

二是公共安全管理體系不断健全。2006年1月，《国家突发公共事件总体应急预案》提出，“构建统一指挥、反应灵敏、协调有序、运转高效的应急管理机制”。我国公共安全管理體系遵循了属地原则和分级相应原则，领导机构的设置主要采取了“虚实并重、平战结合”的方式。政府日常的领导机构就是应急工作的领导机构，政府领导集体就是应急管理的指挥系统（虚位机构），日常工作由具体的办事执行机构负责（实体组织）。公共安全管理體系在纵向设置上坚持“重心下移，分级管理、分级相应”的原则，设立国家、省（自治区、直辖市）、地（市）和县（旗）四级纵向应急管理常设机构（即应急管理委员会和应急管理办公室）。

三是公共安全管理运行机制走向成熟。罗伯特·希斯提出危机管理的4R模式，即缩减阶段、预备阶段、反应阶段和恢复四阶段（希斯，2004），本文根据公共安全管理的过程将其运行机制分为预防与应急准备机制、监测预警机制、信息报告与通报机制、社会化机制、恢复重建机制5部分。其中预防与应急准备机制是为预防突发事件的发生，提高突发事件处置效率所开展的各种经常性、基础性工作，是公共安全管理的基础，渗透在其他机制中。监测预警是以科学的方法，收集重大危险源、危险区域、关键基础设施和重要防护目标的空间分布、运行状况以及社会安全形势等有关信息，并根据预测信息和风险评估发布相关信息，采取相关措施的过程。信息报告与通报机制对于及时准确地了解、把握突发事件苗头信息和发展动向，对提高快速反应能力，及时有效开展处置工作，控制事态发展至关重要。社会化机制是外在于政府直接管理的一种机制与结构，意味着从封闭式自我循环的管理體系走向开放式多重参与的管理體系，管理主体从单一政府走向社会多元。最后的恢复重建机制。公共安全管理过程是一个连续的系统工作过程，恢复重建是公共安全管理周期的最后一个阶段，是在灾难事件结束之后，遭受灾难的社区和人们向灾前正常的生活和生产秩序的回归过程，是由非常态转向常态的关键一环。

四是公共安全保障机制更加有力。我国的公共安全管理保障机制主要包括应急救援队伍的建设、资金保障、物资储备保障和应急避难场所建设。我国的应急救援队伍包括政府部门的专业队伍、大型企业集团所属的专业队伍和社会团体和志愿者为主体的群众性应急救援队伍。但我国的应急救援队伍基本上都是分灾种、分部门、分系统建立的，救援力量分散，应急救援功能单一、应急救援缺乏整体合力、建设标准缺乏统一规范，因此，整合应急救援队伍是急需解决的问题。在资金保障方面，在我国，财政手段与其他赈灾资金筹措渠道相比是公共安全管理资金保障的最主要来源。其中预备费是常规手段，尤其对数额不大的突发性支出，一般动用预备费即可解决。除此之外，其他财政政策和手段，如财政向灾区的纵向和横向转移支付、彩票公益金的拨付、国债政策的倾斜、灾区特殊优惠财税政策等，在安顿灾民、恢复灾区基本生活、生产秩序方面，第一时间给予了灾区最有力的支持，并在灾后重建中发挥了更为直接和有效的资金筹措作用。

三、我国公共安全管理存在的主要问题

我国公共安全管理机制正在不断走向成熟，尤其是2008年奥运会的成功举办，更是对我国公共安全管理水平的检验和证明。但是，与美国、日本等发达国家相比，我国要实现有效维护公共安全的目标，还需要在多方面继续努力。

（一）公共安全管理的法制化建设需要加强

法制建设是公共安全管理的基础和保障，也是实施各项应急措施的依据。我国法律、法规在对紧急状态下如何采取紧急措施，如何调整政府与公民之间的关系以及社会公众之间的关系，基本上建立了一套行之有效的紧急状态法律制度（戚建刚，2006），但还存在以下问题：一是公共应急法制体系仍需进一步建立健全。完备的公共应急法律体系由宪法中的紧急条款为核心，以突发事件应对法为主干规范，另外还包括单行的部门应急法、部门应急法的实施细则及针对应急法制某一独立环节的特别立法等构成一个完整的体系。而我国现行法律、法规之间在一些问题的规定上相互抵触，缺乏衔接。在已经确立的突发事件应急制度中，有的是由部门规章或者文件确立的，其规范性不强、效力不高，对及时有效应对突发事件带来了困难，不利于有关部门之间的协调与配合（洪明，2004）。二是公共应急法制中的具体制度仍需完善。应急的专门立法太少，且效力性不强。而且，一些领域的应急法律规范仍不健全，有的目前还是立法空白（严利、叶鹏飞、赵燕，2006）。三是许多突发事件应急处理立法的可操作性不强。在内容上规定得较为原则、抽象，缺乏具体的实施细则、办法相配合，尤其是紧急行政程序法律规范严重不足（莫于川，2005）。四是现有应急法律规范执行不到位、执法监管存在漏洞。主要表现在有法不依、执法不严、行政不作为、难获救济等方面。公共应急法制的社会基础条件，如公共应急法制的公众知晓度、认同度、适应度和配合度以及社会心理状况等，也需要做进一步改善。这都是造成已有的公共应急法律规范未能充分发挥出应有保障作用的重要原因。

（二）公共安全管理的组织体系不够整合

虽然我国公共安全管理的组织体系在不断健全，但这种体制依然是以分领域、分部门的分散管理为特点的，沿用“条块”方式将突发公共事件管理交由相应的职能部门去承担。而且在实践中，这些职能部门表现出纵向联系比较强，而横向沟通合作不够的问题。专业部门在面对突发事件时往往各自为战、协调机制不健全，而且由于我国政府部门之间的职责交叉，在防范和处置突发事件时很容易出现推诿、扯皮的现象，即使中央政府下令，各级政府各个部门之间还可能会因为配合不默契或相互推脱而失效。目前中国涉及灾害管理的部门就多达十几个，不同的部门管理不同的灾害，一旦发生突发事件，整个管理工作往往被人为分割，缺乏一个主导单位把每个阶段的工作统筹起来。因此，当面对一些重大安全事故时，由谁负责、对谁负责的问题，则很难界定清楚，致使安全责任制难以落到实处。例如，目前涉及食品安全监管职责的就有工商、质检、卫生、农业、药监等近10个部门，从事食品安全监督的工作人员众多，但不同部门仅负责食品安全链条上的不同环节，当出现问题时，这些环节往往相互独立又拉扯不清。由此又带来对企业的安全监管不到位，整改措施不落实，这都已成为当前公共安全领域的难点。面对现代风险的多因性、系统性和不可预期性，这种分散的管理机制已经很难适应现代风险复杂化、系统化，跨界、跨领域、跨部门和全球化的公共安全管理需要。

（三）公共安全管理的运行机制不够规范

由于公共安全管理机制的建设在我国还是一个全新的领域，公共安全管理中预测预警、应急决策和处置、恢复重建等机制的研究工作才刚刚启动，各项工作制度和规范还处在探索阶段，尚没有形成相对成熟的规范，因此临时性授权、临时性决策、临时性审批等行为还大量存在。国务院对此也只做了原则性、概括性的规定，还尚未形成一整套贯穿于突发事件事前、事中、事后全过程管理的规章、制度、工作程序和标准。例如，各部门都建立了独立的灾害信息管理系统，但由于缺少统一的规划和要求，重复建设、格式各异，标准不一，系统自成体系，难以实现灾害信息和减灾资源的充分共享和优化配置，致使一些基础性、共享性数据库长期低水平重复建设，难以形成公用信息平台及基础数据库，难以对公共危机进行全面的监测预警，难以在减灾与应急机制中为决策指挥及信息传递提供更有力的支撑。因此，我们的管理工作制度、流程、标准都需要进一步细化，使其更具体、更具操作性，以此来提高安全管理工作的规范化、系统化和科学化水平。

（四）公共安全意识培养欠缺

公共安全意识的培养是公共安全管理的重要组成部分，是形成安全文化的基础，如果缺乏这种意识，再好的危机处理机制都于事无补。目前，由于缺乏长期性、全面性、自觉性的公共安全教育，预案的演练实效性不强等原因，导致社会公众的公共安全防范意识淡薄，普遍认为公共灾害事件是小概率事件，存在侥幸心理，缺乏基本的防灾和自我保护意识，遇到危机时往往不知所措，更谈不上主动参与危机处置。

在零点研究咨询集团发布的《2008年中国公共服务公众评价指数报告》中，针对公共安全的专项调查结

果表明：面对公共安全危机，我国公众往往被动等待救助，自救意识薄弱，同时公众在危机应对和生存急救等方面接受的教育也明显滞后。调查数据显示，到2008年9月为止，城乡居民中接受过危机应对和生存急救方面的知识和能力培训的只占总数的6.5%，其中小城镇表现较好，接受过相关培训的人群占总体的10.2%，农村表现最差，只有3.4%的人表示接受过相关培训。公共安全意识的强弱，会直接影响到政府安全管理的效果，因此许多国家不惜花费巨资从小就对国民进行安全意识教育和培养。我们应结合国情，建立充分的公共安全文化教育体制，在危机防范意识教育、危机中的道德责任感的培养、科学知识的普及、应对危机的心理教育等方面进行宣传，使公众对危机形成科学认识并具备较强的承受能力。培养和宣教形式是多样的，既可以利用各种宣传载体进行宣传、教育，也可以通过培训机构或办夜校等形式进行普及，还可以进行灾害模拟和救灾演习。2007年2月27日，国务院办公厅转发教育部制定的《中小学公共安全教育指导纲要》，可以看出我国将公共安全教育纳入正式工作日程的一个标志（张珏、魏新，2009）。

四、我国公共安全管理的发展方向

（一）理顺公共安全管理体系

首先需要理顺条块关系，明晰政府职责。公共安全管理机制建设需要坚持统一领导、综合协调、分类管理的基本原则。为提高公共安全管理机制的合成作用，必须要理顺横向部门间的职责边界，根据事件的关键性职能确立主责部门与支持部门，明细分工，并加以制度化。同时还需加强各级政府应急管理领导机构和办事机构建设，明确地方各级政府主要领导是本区域突发事件应对工作的第一责任人并加强考核。

其次需要建立健全应急联动机制。应急管理机制建设强调合成应急、协同应急，要建立多方联动和综合协调机制，要进一步理顺应急管理机构、专项应急指挥机构、基层应急管理机构之间的关系，加强磨合，完善协调联动机制，不断提高统一指挥、协调运转、高效处置和协同应对的能力。《国家突发公共事件总体应急预案》从制度上保证了应急联动系统建设的可能性，赋予了政府部门办公厅在城市应急联动系统建设中的主体地位。在我国“数字城市”规划中也多有应急联动指挥系统，近些年也出现了包括广西南宁城市应急联动系统在内的多种模式。但现今城市间大联动的建设却面临更多困难，因此，建立统一、法定的技术规范，数据标准，数据交换格式，制定相应的制度和管理办法，打破城市间的信息壁垒是建立应急联动的关键。

最后必须明确政府在多元合作网络中应承担的支持与引导职责，应为社会参与提供技术、资金、知识等方面的支持。政府有责任整合各方力量构建合作体系与机制，同时利用政策支持等手段激励包括保险行业在内的市场主体和非政府组织的广泛参与。

（二）规范公共安全管理流程

首先是监测预警机制。监测预警机制体现了在公共安全管理中关口前移、预防为主的原则，是常态与非常态管理相结合，强化风险管理的重要途径。突发公共事件虽然有很大的偶然性和随机性，但在本质上是可预测和预防的。应做好风险隐患排查和整改，加强各类监测预警系统建设，不断提高预测预警水平，适时向政府有关部门和公众提供和发布可靠的预警信息。应研究制定科学、统一的风险隐患分级分类标准，做好风险隐患排查数据的统计和分析，逐步建立对危险源的分级、监控和评价工作机制，逐步完善各类突发公共事件的监测网络，实现规范统一管理。在完善监测预警机制的同时，还应进一步加强应急预案的编制工作，尤其应重视社区、农村和重点企事业单位应急预案编制，以形成“横向到边、纵向到底”的完整的预案体系，同时，为保证预案的有效性，必须注重预案演练工作。

其次是信息报告机制。在突发公共事件发生的事前、事中和事后，公共安全管理都必须建立在公开、统一、标准的信息基础之上。一要建立信息发布平台，以新闻媒体为依托，及时有效地发布权威的公共安全信息。只有保证信息的公开性，才能赢得公众的大力支持和配合，引导整个社会的积极参与，限制负面影响的进一步扩大，同时也能使政府的管理行为受到必要的监督，增加政府的责任感。因此，需要进一步明确、规范或再造信息发布和舆论引导的各项关键工作的流程和制度，以尽可能争取时间，减少失误。二要建立信息应急联动机制，形成以信息监测、信息报告、信息共享、信息分析、信息发布为主要构件的信息保障机制，以便在危机发生时迅速协调社会各方力量，调动应急有效资源，实施紧急救援。三要加强管理信息的标准化建设。信息报告是当前安全管理的薄弱环节之一，需要加快信息报告相关标准、通用表格的开发和优化，强化信息通报和共享，形成跨部门、跨区域的信息网络，进而实现全流程的表格化管理。

最后是调查评估机制。调查评估的种类很多，既包括对安全生产事故原因、性质的调查评估；也包括对

灾害影响、损失的评估；还包括对政府应急管理能力的综合性评估。其中第三类评估是以改进管理效果为目的，从突发事件的事前、事中和事后来对公共安全管理的能力进行的评估。而此类评估在我国无论是在理论研讨上还是在实践中都是非常缺乏的，也是最需加强的。要对政府公共安全管理能力实现系统化研究，就必须对其进行细分，建立科学的评价指标体系，才能查找应急管理常态工作中的问题和薄弱环节，有效监督、检查和推动日常应急管理工作的开展，为全面提升应急管理能力奠定基础。同时，还应充分有效地使用调查评估结果，形成评估报告，并以评估结果为依据改进行动或进行责任追究。只有充分有效地利用调查评估结果，加强问责机制的建设，才能真正发挥调查评估机制的作用。

（三）加强公共安全保障机制

向公民提供公共安全保障是政府的一项重要责任，但这并不意味着政府是提供公共安全保障服务的惟一主体，由政府主导的政府—市场—公民社会的合作在保障机制方面体现得尤为明显。

一是建设应对突发公共事件的多元财力保障机制。资金制约是当前完善我国公共安全保障机制的一大“瓶颈”，与各种灾害造成的巨额损失相比，财政资金并不能满足所有的资金需求，同时这些资金的到位时间一般较长，有时还受到许多前提条件的约束，因此，我国急需建立一种应对突发事件的多元财力保障机制。首先，国家需要尽快确定促进责任保险和巨灾保险建设的总体规划，明确建设的总体框架，包括指导思想、基本原则、总体要求、体系结构和内容、各个子体系之间的关系以及推进的步骤、措施与安排等。通过保险机制的引入构建更完善的风险化解机制。要支持保险业积极参与社会管理，推进其与公安、消防、安全、旅游等部门形成联动机制，实现信息共享、风险共防、责任共担，共同构建起全社会的公共安全保障网络。其次，大力发展慈善事业。应以更加健全的税收优惠机制，给予捐赠人相应激励，同时强化对慈善事业的依法行政和监管力度，创造更有利于慈善事业发展的法治环境，全面规范和促进慈善事业的健康有序发展。

二应加强救灾保障机制与备灾物品库建设。首先，为确保救灾所需的物资器材和生活用品的应急供应，应建立健全救灾物资储存、调拨和紧急配送系统，积极培育和发展经济动员能力。在对现有各类应急资源普查和有效整合的基础上，统筹规划应急处置所需物料、装备、通信器材、生活用品等物资的储备，制定储备和调用管理制度。同时对应急物资进行实时更新，进行分类、分级管理，以实现应急保障资源动态管理和优化配置。重要的应急物资还应设定储备警戒线，使其具备自动预警功能。其次，应建立标准化的资源管理制度，完善重要应急保障物资的监管、生产、储备、调拨和紧急配送体系，建立标准化的资源目录，用标准化的流程和方法来预订、确认、调动、分配和跟踪资源，确定最佳的资源保障配送方案。相邻地区可以建立物资调剂供应的渠道，以便在紧急情况出现时，迅速从其他地区调入救灾物资。最后，还应逐步实现储备物资的社会化，建立政府物资储备和社会资源相结合的救灾物资储备制度。通过对社会仓储、物流资源进行调查，采用登记、订购、代储等方式适时征（调）用，充分发挥社会资源的作用，增强应急保障能力。

三是加强应急救援队伍建设。各地政府应做好应急队伍、物资、场所等资源普查和统计工作，指导各单位建立由本单位职工组成的专职或者兼职应急救援队伍。指导专业应急救援队伍和非专业应急救援队伍联合培训、联合演练，提高合成应急、协同应急的能力。同时还应根据需要建立综合性应急救援队伍，加大应急资源整合度。

（四）完善公共安全管理中的社会参与机制

有效的公共安全管理需要政府、企业、民间组织、社会公众、乃至国际社会等多元主体的共同参与和相互支持。在强调政府主导作用的同时，最大限度地调动社会资源，拓宽社会参与渠道，形成全民动员、集体参与、上下联动、网络应对的综合治理格局。因此，我们首先需要在法律层面将非政府组织纳入安全管理体系，在各级政府的应急预案、预案管理办法以及实施细则中都应该具体写明非政府组织在应急管理体系中的参与方式、地位、作用、职责以及与政府机构的关系，既通过政策法规来推进非政府组织的规范化进程，又为非政府组织开展活动提供依据，从而保证社会化机制运作过程有法可依。现今，我国已经存在大量的非政府组织，如何构建这些社会组织间的联动机制，进行资源整合，是问题的关键。这种联动机制应由政府牵头组建，包括建立纵向和横向上的联系。在纵向上，由政府做联动机制的总指挥，进行统一规划和安排，加强对非政府组织的支持力度；在横向上则须明确各非政府组织的职责，职责功能重叠的地方由政府进行协调整合。同时政府应该支持非政府组织加强其内部建设，实行民主管理、民主监督，建立透明的财务管理制度，

逐步建立健全内部激励制度，对组织的工作人员进行专业化培训，提高人员素质从而提高服务质量。

参考文献：

- 郭济，2004：《政府应急管理实务》，北京：中共中央党校出版社。
- 洪明，2004：“我国公共应急法制中政府权力的行使”，安徽大学法律系2004年硕士学位论文。
- 莫于川，2005：“公共危机管理与应急法制建设”，《临沂师范学院学报》，2005，1。
- 戚建刚，2006：“我国危机处置法的立法模式探讨”，《法律科学（西北政法学院学报）》，2006，1。
- 史培军、刘婧、徐亚骏，2006：“区域综合公共安全管理模式及中国综合公共安全管理对策”，《自然灾害学报》，2006，6。
- 严利、叶鹏飞、赵燕，2006：“突发事件应急法制体系的国际比较与框架设计”，《中国管理科学》，2006，Z1。
- 杨战英、薄贵利，2008：“北京市应急指挥系统总体设计二期课题：北京市突发公共事件应急管理机制研究”。
- 张珏、魏新，2009：“中国区域综合公共安全管理体制模式与对策探讨”，《商场现代化》，2009，2。
- [美]罗伯特·希斯，2004：《危机管理》，王成等译，北京：中信出版社。

（来源：《经济社会体制比较》2009年第5期）（作者单位：中国政法大学政治与公共管理学院）
（网络编辑：胡毅）

上一条 经济合作与发展组织成员国的社会保障养老年龄：1949-2035年
下一条 历次国际金融危机与世界经济格局变化探析—兼谈中国的未来出路和应对之策

网络链接 | 联系我们

版权所有：中央编译局

地址：北京市西城区西斜街36号 邮编：100032

设计制作：文献信息部信息技术处