

### 在线资源

研究参考

公共管理

人力资源开发

人事管理

学术跟踪

国际观察

客座研究人员文章

《事业单位人事管理条例》解读

您现在的位置: 首页 >> 在线资源 >> 研究参考 >> 公共管理

## 公共安全问题的深层原因

2010-08-24 | 访问人数: | 编辑: rky | 【大 中 小】

中国公共安全管理存在四大不足

近期我国公共安全问题频频发生, 暴露出我国公共安全管理的落后方面。

公共领域失灵现代社会基本由三类组织构成: 公共部门、企业和非营利性社会组织, 这三者能否各司其职, 对现代经济有直接的影响。我国一些公共领域也像企业一样按财富最大化原则管理, 加大了市场缺陷, 这是公共安全问题频发的深刻原因。笔者认为, 公共领域不能把效率放在第一位, 应以公平为第一原则。

环境责任缺失我国目前仍处于一种赶超式的压力型体制状态, 经济增长的压力非常巨大。在这种情况下, 各级地方政府官员无论是从地方公共利益出发, 还是从个人政治前途着想, 都会优先考虑经济利益而不是环境利益。因为, 经济利益比环境利益更直接、也更为明显。环境质量的改善不是一朝一夕就能解决的问题, 其效果通常需要一个较长的时期才能显示出来, 而地方政府官员的任期又是不确定的, 相对较短, 在这种情况下, 追求经济利益而忽视环境利益无疑成为地方政府的“理性”选择。因此, 在以经济目标实现为主导的考核体制下, 地方政府官员之间的环境责任考核制在一定程度上便流于形式了。这直接导致环境恶化, 公共安全问题频发。

协调机制脆弱我国各种突发公共事件分属16个部门, 各职能部门归口管理, 分兵把守。实际操作时往往由于各部门之间界面不清而导致资源浪费、信息不畅。在紧急情况下, 哪个部门应当做什么样的工作, 如何保证每一个参与应急的组织机构都有适当的工作, 都有赖于协调机制的建立。我国目前有些省份虽然已经建立了公共安全应急机制, 但是这种管理机制大多属于分行业、分部门的分散性管理机制, 这种管理机制专业性比较强, 但政府各部门间在应急应变方面缺乏协调机制, 难以应付灾害并发的情况, 如果同时发生一种以上的危机事件, 政府就很难依法迅速建立统一的公共安全处理机构。

治理能力不足公共安全问题对政府能力提出考验。公共安全问题发生时, 由于公众的恐慌心理, 人们往往对政府的能力产生怀疑。这就需要政府在危机时刻具有例外管理的特征, 具备高超的危机处理能力, 对危机事件迅速作出反应, 在关键时刻能够化解危机。联合国减灾战略机构2004年对“抗灾能力”作了定义: 抗灾能力指可能受到危害的一个系统、社区或社会, 通过抵御或变革, 从而在职能和结构上达到或保持可接受水平的适应能力。公共安全问题在制造了不幸的同时蕴藏着发展契机。衡量能力缺陷的程度并实施干预, 通过提升能力建设, 可以保证社会机制的健康, 并促进社会的发展。在我国, 地方政府应对公共安全事件的能力较低, 地方协作精神欠缺, 因此, 在处理突发的公共安全事件时还应加强政府的管理能力。政府应优化资源配置, 最大限度地整合现有资源以应对各种公共安全事件的发生。

公共安全领域的战略变化

当代社会公共安全领域发生了三大战略变化: 第一, 应对不确定性成为全球的课题: “9·11”事件后, 美国对整个公共安全处理机制进行大幅度的调整, 其目的之一就是应对不确定性。

第二, 在数字传播时代公共安全的影响特别明显。在数字传播时代, 公共安全问题发生后, 会通过网络迅速传播, 容易在社会心理层面产生恐慌和不安感。一旦公共安全问题发生, 如果信息公开缺失, 人们往往会认为是天灾与人祸共同造成的恶果。在信息公开方面, 中国目前存在的三大问题: 其一, 一些政府部门对上、对下都不能迅速反映情况和披露信息。信息的不对称不仅表现在政府与社会公众之间, 有时也表现在下级政府和上级政府之间。政府与公众的信息不对称使政府的公信力下降, 下级政府与上级政府之间的信息不对称, 极可能因为上级政府不能及时掌握下级政府全面而真实的信息, 而出现重大决策失误。其二, 发生公共安全问题时, 一些地方政府存在瞒报情况。其三, 社会公众监督不够。

第三, 科技的负面作用加大了风险。在现代科技和经济快速发展的当今社会, 一方面随着人类活动对自然界的干扰影响日益加大, 各种潜在的和现实的灾害风险对人类的威胁正变得日益复杂和难以预料; 另一方面, 现代

科技的正面作用与负面作用均明显。德国学者贝克指出：现代社会的风险包括经济的、生态的、技术的，如核技术、化学的风险、生物的风险和切尔诺贝利核事故、温室效应等环境危机。这些风险与自然风险明显不同，它们是现代化的产物，影响到人类的生存与发展。传统的灾害风险管理方式，再也无法有效应对人类面临的日益复杂的自然灾害风险。要有效地减轻和控制灾害风险就必须采用更加综合、多学科的方式来应对。正是源于此，我国政府在《国家中长期科学和技术发展规划纲要(2006—2020年)》中首次把公共安全作为独立领域进行战略研究。

#### 发达国家的公共安全管理机制

第一，建立公共安全管理法律制度。日本的公共安全管理一直以应对自然灾害为中心，直到20世纪70年代，才转向多灾种的综合防灾管理体系。20世纪90年代以后，日本的内阁确定了公共安全管理内容包括自然灾害、事故灾害和事件安全三个范畴的综合管理。日本现今的公共安全管理组织体系是：以法律为依托，以首相为最高指挥官，内阁官房负责整体协调和联络，通过中央防灾会议、安全保障会议、金融危机对策会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根据具体情况进行配合实施。

第二，政府首脑担任公共安全管理的最高领导。苏联解体后，俄罗斯联邦颁布了一系列相关法律，不断完善公共安全管理的法律体系。普京执政后进一步完善了公共安全管理的法律体系，签署了《俄罗斯联邦战时状态法》，至此，俄罗斯建立了相对完善的公共安全管理体制。俄罗斯现行的公共安全管理机制是以总统为核心、以联邦安全会议为决策的中枢系统，政府各部门之间分工协作，化解和处理国家发生的各种公共安全事件。

第三，行政首脑依靠应急管理机构提供决策咨询。澳大利亚的公共安全管理机制是设置数个层次的关键性机构：

是在中央设置的反危机任务组(CCDTF)，主席由总理和内阁任命，委员为各部门和机构的代表；二是危机管理局(EMA)具体领导和协调全国的抗灾工作，职责是提高全国的抗灾能力，减少灾难的损失，及时准确预警；三是在国家危机管理协调中心(NEMCC)设危机管理联络官(EMM)为政府各部门的联络员，专门负责协调危机管理局下达的跨部门任务。

第四，充分发挥非政府组织的作用。发达国家的非政府组织及企业发展成熟、规范，对于公共安全的处理具有积极的作用。主要发达国家的医疗卫生和社会保障体系也十分健全，因此在应对公共安全突发事件时更有利于整合资源，协调处理。

#### 健全我国公共安全管理之策

针对我国公共安全管理存在的问题，笔者提出如下政策建议：首先，健全公共安全管理相关法律。公共安全管理的重点在于建立和完善法律法规，这样不仅可以增加公共安全管理的有序性和有效性，更重要的是可以确立公共安全管理的合法性。最新颁布的《国家突发公共事件总体应急预案》明确了国务院为突发公共事件应急管理工作的最高行政领导机构。国家总体预案的发布，为地方政府应急预案及应急机制的建立起到了规范性作用。但它仍然属于行政法规，因此建立相关具有法律效力的公共安全法律势在必行。

其次，建立快速有效的公共安全应急机制，包括协调机制、指挥机制与分级响应机制。良好的协调机制可以解决在应急反应中的分工问题，而且可以在不同级别的组织之间建立协作关系，以便在应急反应资源不足时及时申请获得上一级部门提供的援助。指挥机制通过覆盖范围广泛、报警方式多样的应急联动中心获得突发公共事件的相关信息，并根据专家委员会对突发公共事件的发生和发展趋势、救灾方案、处置办法、损失评估和事后恢复提供的建议进行决策。各类突发公共事件专项指挥部按照突发公共事件的类型和有关部门的职责和业务范围，具体负责对突发公共事件的预防、指挥和处置等管理工作。应急机制的建立要遵循适度反应原则。对事件的严重程度估计不足、反应迟缓、第一救援力量不能满足应急需要可能会造成更大范围的人员伤亡和物质损失。但是，对突发事件估计过重、反应过度，一方面会占用大量的应急资源，影响到对其他突发事件的处置能力；另一方面也会造成大范围的恐慌心理，并在恐慌心理的作用下采取过激的非理性行为，引发严重的后果。因此发生突发事件后的应急响应也要按照分级管理、分级响应，自下而上的程序进行。

最后，重视对民众的危机意识进行培训。美国和日本十分重视对民众的危机意识进行培训，尤其对于直接进行公共安全管理的部门的培训尤为严格。建立分层次的培训基地和机构，培训内容非常实用、针对性强，有效地提高了突发公共安全事件的应急救援和处理能力。另外，美、日、俄、澳等发达国家重视对民众的宣传和教育工作，增强民众的危机意识和防灾意识，每年花费在防灾教育的经费很高，这样可以提高公民应对公共安全事件的能力。美国的事后管理还体现在对紧急事务的管理，保护公共健康、恢复重要的政府服务、为工商界和个人提供紧急支持。公共安全事前的预防不仅可以降低公共安全事件发生的可能性，而且可以提高政府和个人应对公共安全事件的能力，减少公共安全事件发生的损失以尽快恢复生产和生活，保持社会的稳定发展。

作者：贾品荣 李丽

来源：《西部论丛》2009年第8期

声明：凡本网注明“来源：XXX”的文/图等稿件，系出于传递更多信息及方便学术探讨之目的，文章内容仅供参考，并不代表着中国人事科学研究院赞同其观点或证实其内容的真实性。

[>>返回](#)

## 新闻评分

## 相关新闻

- 孙锐：构建具有中国特色的人才治理体系 2015-05-14
- 汪雯 熊通成：美国联邦公务员工资的可比机制研究与启示 2015-05-14
- 欧洲公共行政组织（EGPA）主席爱德华多·昂加罗来访 2015-05-11
- 国务院鼓励科研人员离岗创业 保留身份待遇3年 2015-05-11
- 侯杨方：“一带一路”战略亟需建立人才培养体系 2015-05-11
- 南彦伟 赵旭：编制人才发展规划应树立新思维 2015-05-06
- 孙锐 孙彦玲：中国工程科技人才职业化、国际化开发问题与对策 2015-05-05
- 侯建国：创新创业人才培养要避免唯知识导向 2015-04-29

Copyright (c) 2010 中国人事科学研究院 版权所有  
地址：北京市朝阳区北湖渠路15号院3号楼 邮编：100101  
院办电话：010-59762700  
科研管理处：010-59762558、59762526  
京ICP备10211434号 京公网安备110401200210