



● 他山之石

▶ 他山之石

▶ 国际观察

▶ 热点关注

■ 他山之石

大城市公共危机管理机制的构建

2010-12-17 | 访问次数: | 编辑: rky | 【大 中 小】

摘要:界定了危机、城市危机与城市危机管理等概念的内涵,分析了当前中国城市危机管理存在的主要问题,提出了构建城市危机管理的对策:建立行政首长负责制的中枢指挥系统、健全危机管理的法律法规、建立专门的危机处理机构、建立城市危机管理的信息发布系统、培养国民危机意识。

关键词:公共危机;管理机制;大城市;对策

“危机”概念最初来源于希腊语(crisis),后来随着工业化的推进,“危机”一词首先用于企业管理中。在18世纪至19世纪,“危机”一词逐渐被引入政治领域,表明政治体制或政府面临的紧急状态。著名危机管理专家罗森塔尔(Rosenthal)认为,危机是指“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,并在时间压力和不确定性极高的情况下必须对其做出关键决策的事件。”[1] 在其2001年版《管理危机:威胁、困境、机会》一书中,他对危机的概念进行了修订和补充:危机研究长期以来为自然灾害、外敌威胁和突发灾难所主导,这些概念对现代社会的危机来说是有些狭窄,今天的危机不是具体的事件,而是各种力量以不可预见和破坏的方式互动过程的演进,现代危机越来越具有复杂性、相互依赖性和政治化的特点。

一、城市危机管理的重要性

城市是一个人口、财富和产业高度聚集的地方,随着城市建设步伐的加快,城市建设过程中各种矛盾和问题也日益凸显出来,各种危机事件就是这些矛盾和问题的必然表现。近年来大型公共危机事件几乎都发生在国际大城市。如“9·11”发生在纽约;非典在北京、广州等地蔓延以及美国、加拿大等国际大城市大范围停电等。危机具有不确定性、连锁效应和放大效应等特点。当代中国,社会的经济、政治和文化中心不断向城市偏移,安全风险也随之向城市集聚,中国70%以上大城市的半数以上的人口,75%以上的工农业产值,分布在海洋、洪水、地震等灾害严重的沿海及东北地区,在这些地区,随着工业化和城市规模的不断扩张,对城市资源、环境、基础设施,城市管理提出了严峻的挑战,城市的安全风险在不断增加。城市安全在国家公共安全中占据重要地位,城市政府应对公共危机的能力正面临着严峻的考验。因此,危机管理已成为现代城市政府的一项重要重要职能,提高政府应对危机的能力是当前各级城市政府面临的重大课题。

城市危机管理是指政府针对危害城市安全的突发事件,通过监测、预警、预防应急处理、评估、恢复等措施,减轻损失,以保护公民的合法人身和财产权益,维护国家安全。中国的城市危机管理研究起步较晚,经过2003年的SARS危机后,中国对危机管理越来越重视,2006年,国务院发布《国家突发公共事件总体应急预案》,明确了各类突发公共事件分级分类和预案框架体系,规定了国务院应对特别重大突发公共事件的组织体系、工作机制等内容,是指导预防和处置各类突发公共事件的规范性文件,但中国的城市危机管理与发达国家相比总体上还有很大差距。

二、中国城市公共危机管理现状

中国各大城市已经相继建立了公共危机应急管理体系,如深圳的紧急事务管理体系、广州110社会联动系统、上海城市综合减灾体系,武汉城市应急管理联动系统等。这些城市应急管理体系多数起到了信息共享、多部门联动的作用,的确提高了应对突发事件的能力,但是它们的作用仍然存在很大局限性。

1. 城市危机管理体制不完善,缺乏一个综合常设的权威机构。现行城市公共危机管理系统远远不能满足

实际需要, 应急指挥与日常工作薄弱, 覆盖全城市各方面的联动机制未能形成, 致使政令不畅, 不仅造成公共安全资源的严重浪费, 而且大大降低突发事件应急响应能力。

2. 城市公共安全基础设施建设较为落后。城市基础设施网络系统是城市运行的生命, 其运行状况往往决定了一个城市的安全状态。而近年来大规模大面积的城市建设, 对城市基础设施网络系统的运行构成极大威胁。另外, 城市公共安全基础设施的建设中, 重点工程防灾标准低, 防护系统薄弱, 缺乏全国系统的公共安全工程规划, 技术基础薄弱和风险管理意识不足, 尤其是在重大安全事务的应急响应、洪涝灾害和火灾防治等方面缺乏综合性和系统性研究。

3. 法律体系不严密。至今还没有一部成型的法律对危机状态的各个阶段的划分、内涵的界定, 具体实施细则、权利的授予等做明确的规定。危机管理相关法律法规部门化色彩过于浓重, 现有的成文的危机管理办法只是分散其中, 并没有得到系统整理和总结, 一旦危机发生, 分散在其中的被严重分割的条款也严重限制了各部门间的协作和功能的实现。对公民的权利保障没有底线, 这样, 造成了公民的权利很容易在紧急状态时期遭受各方面的侵害, 无法获得法律上的有效保障。

三、完善城市公共危机管理体系的对策分析

危机发生并不可怕, 只要政府及时有效地进行控制, 那么绝对不会演变成全社会的大危机, 反之, 如果得不到很好的控制, 一个很小的危机就可能引发一场大的恐慌。因此, 政府控制力的强弱无疑将影响危机管理的效果。

1. 建立行政首长负责制的中枢指挥系统。发达国家的实践表明, 危机管理成功的关键在于建立一个权威高效协调的中枢指挥系统, 该系统不仅体现一国最高领导层的战略决策效能和危机应变能力, 同时也扮演着危机管理核心决策者和指挥者的角色。美国于20世纪70年代建立了以总统为核心的危机管理机制, 总统可以召开国家安全委员会讨论危机形势, 也可以组成高层工作班子帮助总统作出适当的决定, 处理危机的高层班子通常由副总统、国务卿、中央情报局长、财政部长等组成。在国家层次上建立全国危机管理委员会作为管理的中枢决策机构, 并以立法明确和规范其相应职责。危机发生后集中、统一行使管理状态下的紧急处置权, 制定出有效的危机防治对策, 对公共资源进行有效分配使用, 确保各种资源得到最佳运转和合理使用。

2. 健全的法律法规是公共危机管理的保障。重视法律在危机管理中的作用是很多国家危机管理的典型经验。在法律的框架内治理各类公共危机, 对于减少危机中人民生命和财产的损失, 尽快恢复正常的社会秩序具有重要意义。严格的立法保障了政府及各部门在非正常时期行使紧急权力, 并使紧急权有法可依。这是保障依法行政的重要环节, 也是公民权利不受侵犯的制度保证。如美国一贯重视通过立法来界定政府机构在紧急情况下的职责和权限, 先后制定了专门针对自然灾害和其他紧急事件的法律法规。中国当务之急应尽快出台制定《紧急状态法》及其他相关法律, 由立法机构授权政府颁布紧急状态的法规规章。在紧急状态下, 为了保证国营经济及公民安全, 维持基本物资供应, 保护基础服务设施, 政府可以制定适用于紧急状态的法规。城市政府应在国家的法律框架内, 根据本辖内的危机情况制定相关的公共危机管理规范性文件。确定公共危机预警级别及应急预案的启动条件, 居民应急避难的场所, 建立危机管理的资源储备, 明确公共危机信息发布渠道等。

3. 建立专门的危机处理机构。中国没有一个独立的和常设的危机管理协调机构。每次灾害发生后, 根据灾害程度, 各省政府办公厅临时成立一个工作小组, 应付省内的危机, 当遇到单个省市无法处理的事件时, 中央政府会成立一个临时工作小组, 协调各个省市的救灾与危机处理工作。这种临时成立的领导小组有很大缺点, 每次都需要政府各个机构合作, 需要大量时间与相关机构协调。可借鉴外国经验, 成立一个类似于美国联邦紧急事务管理局(FEMA)那样的危机处理协调机构, 以法律授予其在紧急状态下对其他政府进行协调和调度的权力。

4. 建立城市危机管理的信息发布系统。当社会出现重大危机, 人们的生存与安全受到威胁时, 便会陷入极度恐慌之中, 各种流言会迅速出现, 从而引发更大的社会恐慌。封锁消息不仅不会稳定局势, 反而会为流言传播创造条件。这就要求各级政府要建立一个准确、及时、完整的信息体系, 构筑一个完整的应急通讯、信息传输网络, 以便于指挥调度、上下沟通, 缩小决策与执行之间的时间差异, 从而确保重要决策在第一时间迅速得到贯彻落实。在突发性危机事件的处理和应对中, 一些国家的媒体作为政府危机主体的一个组成部分, 扮演着政府危机信息代言人的重要角色, 被誉为“政府危机管理形象的塑造者”。如法国有一套比较健全的新闻发布会制度, 从国防到外交, 从自然灾害到恶性事故, 在事件发生后, 基本都能在第一时间由国家有关部门直接发布信息, 以杜绝社会上的猜测和不良传闻, 显示国家发言人的权威。

5. 培养国民危机意识。国民危机意识强弱关系到政府危机管理的效果。许多国家不仅注重强化公共危机管理者的危机意识, 而且不惜花费巨资对国民进行经常性的危机意识教育和培养。如美国对普通民众组成的“社区应急响应队”的培训, 就先考虑了民众的实际情况, 根据计划, 社区救灾反应队的培训, 需要七个星期,

一个星期需要一个晚上的培训时间,每次培训一个小时,培训内容有灭火;如何安全使用灭火器扑灭一场小型火灾;如何对流血、休克者实施初步抢救;学习搜索救术并进行灾难模拟等。

开展社会公众危机应对教育十分必要。基层政府要加强危机的利害宣传工作,新闻媒体应该长期开展危机预防和应对的公益宣传,全面普及预防、避险、自救、互救、减灾等知识和技能,另外,基层政府应与居委会、企事业单位,联合机关应急单位,开展危机应对情景训练,提高科学的危机应对技能,以整体提高国民的危机意识和危机应对能力,一旦发生危机,国民才能从容应对,让国民掌握正确的应对危机的措施与方法,加强危机的预防训练。

参考文献:

[1]徐家良.美国政府危机体制比较及启示[J].中国软科学,2004,(2).

[2]李泽洲.构建危机时期的政府治理机制[J].中国行政管理,2003,(6).

[3]宋超.城市危机管理模式新探[J].城市问题,2007,(12).

[4]张鹏.构建城市危机管理联动机制,提高城市危机防范能力[J].科技情报开发经济,2007,(2).

作者:王丹亚 来源:《经济研究导刊》2010年33期

[>>返回](#)

相关新闻

- 人民日报连发四文聚焦国内收入差距问题 2011-02-18
- 中科院传达尹蔚民部长“关于加强人力资源社会保障科研工作座谈会上的讲话” 2011-02-17
- 公务员“凡进必考”不动摇 正确看待“公务员热” 2011-02-17
- 世界一些发达国家统筹城乡基本公共服务的经验 2011-02-17
- 罗正恩:北京拟采取多种举措调控人口将收紧进京指标 2011-02-17
- 人社部副部长:公务员制度改革路向何方 2011-02-16
- 新加坡营造电子政务技术的良性生态环境 2011-02-15

Copyright (c) 2010 中国人事科学研究院 版权所有

地址:北京市朝阳区育慧里5号 邮编:100101 院办电话:010-84635652

科研管理处:010-84635686、84622949

京ICP备10211434号