

突发公共事件预警机制

张维平

(浙江财经学院 财政与公共管理学院, 浙江 杭州 310012)

摘要:目前中国正处于突发公共事件的高发时期,而且在未来很长一段时间内,中国都将面临突发公共事件所带来的严峻考验。面对公共事件灾害的突发性和破坏性,必须建立和完善预警机制,抓好防灾减灾的基础准备工作,使人们面对灾难时变得更理性、更灵活、更团结、更有责任、反应更快,这既是提高突发公共事件预警管理和防御能力,最大限度地减少损失的关键环节,又是迅速展开灾后重建的重要基础。

关键词:管理学;公共管理;突发公共事件;预警;机制

中图分类号:C93 0

文献标识码:A

文章编号:1671-6248(2006)03-0017-05

Pre warning mechanism for the public emergency

ZHANG Wei ping

(School of Finance and Public Administration, Zhejiang University of Finance and Economics
Hangzhou 310012, Zhejiang, China)

Abstract: At present, China is faced with many issues of social emergency, and it will even be threatened by them. Faced with suddenness and destructiveness, more preparation should be made to prevent the emergency so that people concerned will be much more rational, flexible, united, responsible and quickly respondent. This will not only promote the pre warning and preventing ability to reduce the degree of the possible loss, but also provide a firm basis for the subsequent reconstruction. It is the work done at present but be beneficial for the future. Therefore, it is necessary to establish and perfect the pre warning mechanism for public emergencies.

Key words: management science; public management; public emergency; pre warning; mechanism

0 引言

2005年7月温家宝总理在全国应急管理工作会议上指出:建立健全预警体系,加强应急管理工作,就是要提高国家保障公共安全和处置突发公共事件的能力,预防和减少自然灾害、事故灾难、公共卫生和社会安全事件及其造成的损失,保障国家安全、保障公众生命财产安全、维护社会稳定。因此,研究突发公共事件预警机制显得尤为重要。

1 中国突发公共事件预警机制的现状

中国目前的预警机制主要采取专家预测法,即通过对相关领域内权威专家的咨询,进行预测和报警。中国政府在突出公共事件预警管理上和发达国家相比,还有很大差距。

1.1 中国在应对突发公共事件方面的缺陷

中国政府在建立突发公共事件预警管理机制方面还处于起步阶段,也存在着很多问题与不足。其

主要表现为:缺乏系统而科学的预警管理体系,难以对重大突发公共事件进行事前预防、早期识别;在事件发生时,缺乏切实可行的应急预案;在事件处理过程中,缺乏有效的协调机制,不能充分发挥各部门的作用,也不能充分有效地利用各部门的资源,导致对重大突发事件处理效率的低下;对于灾后重建与补偿没有达到公众的期望^[1]。

同时,在预警和应急管理工作还存在一些薄弱环节:对危机防范重视不够;缺乏应对危机的常设机构;有的部门和地方各自为战,综合协调不够;缺乏具有协商决策功能的综合体系和综合协调部门;缺乏长期反危机的战略和计划;各地区、各部门之间的协同能力很低;政治动员能力强,社会动员能力不够,缺乏非特定紧急状态下政府和公民行为的法律框架;缺乏社会学习机制,总结经验教训不够等。因此,从体制层面上说,中国还沿用着分部门、分灾种的分隔管理方式,但任何大灾大难都是综合性地对整个政府的考验。

几年之前,不单是中国,世界许多国家也都沿用相似方式进行安全减灾应急工作。但是美国在 20 多年前就以联邦紧急事务管理局加强了安全减灾应急综合管理,然而“9·11”事件又一次惊醒了美国,他们深感现行体制不能应对特大应急事件。2002 年美国成立了“国土安全部”,统帅全美国安全减灾应急综合任务。近年来,世界许多国家,如俄罗斯、日本、法国、韩国等,都纷纷调整体制,从战略上、根本上寻求应对办法,成立强有力的部级机构去统帅安全减灾应急任务,而中国在这方面的的工作,可以说刚刚起步^[2]。

从法律层面上说,突发公共事件预警机制的内容包括技术标准的制定、执行以及突发公共事件信息的监测和预报。中国许多应急法律对此虽有规定,但尚未把突发公共事件的前期控制纳入政府长远的战略目标、规划与日常管理中,因此对突发公共事件的科学、定量、实时的诊断监测仍显不足,以至突发公共事件发生后只能仓促应对。

从风险管理层面上说,中国对潜在风险的评估和预警管理相对滞后,风险管理还没有纳入到政府和其他社会组织的日常工作体系中去。社会公众大多没有意识到:现代社会本身就是风险社会,风险不只是“一次性突发公共事件”,而是现代社会的常态。风险管理是一项系统工程,包括风险评估、风险预警、应急应对以及灾害恢复等多个环节,风险真正发生时的应急手段只是风险管理的一部分。中国的风

险管理工作应当侧重于风险发生后的应急管理和灾后恢复,同时在风险评估和预警机制方面的管理水平还有待提高^[3]。

1.2 中国建立预警机制的实践

中国政府历来十分重视突发公共事件的预防和处置工作,并积累了许多有效应对突发公共事件的经验。近年来各级政府部门和企事业单位在建立应对突发公共事件的体制、机制、法制和预案等方面进行了积极地探索。

经历了 2003 年非典疫情之后,北京、广州、上海、西安等各省(市)都建立了应对突发性公共卫生事件的预警及应急机制,为防止流行病的扩散筑起了一道坚实的防线。各地建立的公共卫生预警防控机制中形式多样,有 3 级预警体系,也有 5 级预警体系,还有用红、黄、绿 3 种颜色代表的预警体系。

为防控禽流感,2005 年 10 月国务院召开防控高致病性禽流感工作会议,会议要求按照“加强领导、密切配合,依靠科学、依法防治,群防群控、果断处置”的方针,切实落实各项防控措施^[4]。

现在中国已初步建立起食品安全网络监控和预警系统。“十五”期间中国建成了第一个覆盖 13 个省(市)的食品污染物监测网络体系,用于对中国公民的膳食结构进行全面科学的分析;进出口食品安全监测与预警系统进一步完善,该系统覆盖广东、福建等 20 个省份的检疫系统,为进出口食品进行科学分析和政府决策提供了科学依据;中国还研制出了第一个针对大型超市的食品安全监控与应急管理信息系统,基本保障了城镇居民食品安全。

中国经济领域的预警机制逐步建立。2004 年,商务部产业损害调查局建立了纺织行业产业损害预警机制。建立和完善产业损害预警系统是有效运用贸易救济措施的基础性、前瞻性、预防性的重要手段,对维护国内产业安全具有重要的作用。目前,中国建立了重点敏感商品产业损害预警机制,还先后在汽车、化肥、钢铁、纺织和电子信息产品等行业建立了产业损害预警机制。2005 年 4 月,浙江为纺织品出口建立了贸易摩擦预警机制。其通过对重点、敏感产品的出口数量、价格及同类产品生产经营情况等重要数据变化的监测,适时发布预警信息和风险提示^[5]。

中国建立了海啸预警机制。1983 年中国加入国际海啸警报系统,此后海洋环境预报中心开展了海啸预警业务,根据太平洋海啸警报中心发布的有关越洋地震海啸信息,及时发布中国沿海的海啸

预警报。^[6]

中国初步建成了森林、草原火灾遥感监测预警系统。近年来,在中国科学院知识创新工程重要项目和国家“863”科技攻关项目支持下,中国科学院遥感应用研究所自然以自然灾害遥感速报系统为基础,以森林、草原火灾为突破口,将监测方式由灾中监测推向灾前预警,于2003年初步建成了森林、草原火灾遥感监测预警系统。

中国各级政府部门和各企事业单位在建立应对突发公共事件预警机制方面的探索和实践远不止这些,随着时间的推移,应对突发公共事件预警机制方面的探索和实践在中国将越来越深入^[7]。

2 对突发公共事件预警机制的分析

突发公共事件涉及到社会的稳定、经济的发展,乃至国家的安全等方方面面,因此需要建立一套快速有效的、综合性的事先预警、事中紧急救援以及事后妥善安置的预警管理模式。通过预警机制可以对突发公共事件发生的可能性较大的领域所引发的各种异常情况进行连续监测,分析其产生的原因,及时发布相关预警信息,为政府及其相关部门的决策提供服务;可以帮助政府对可能发生的各种形式的危机事先有一个充分的估计,并做好应急准备,选择最佳应对策略,实现“为之于未有,治之于未乱”。它主要由预防、预案、预备3个部分组成。

2.1 预防

对突发公共事件有效处置的第一道防线就是提前预防。以防为主,将突发公共事件的诱发因素彻底消除,这是建立预警机制的第一步。特定研究人员通过利用高科技手段将监测到的各种异常信息在突发公共事件发生前进行预告^[8]。

当政府确定如何配置预防资源以便预防突发公共事件时,需要综合考虑以下因素:一是要处理好“点”与“面”之间的关系,既不平分笔墨,做到重点突出,又要防止挂一漏万、顾此失彼。二是要处理好社会敏感性事物与实际危害之间的关系。虽然社会敏感性与危害性之间具有一定的相关性,但社会敏感的突发公共事件未必就是危害性重大的,这就需要政府做到恰当地兼顾二者之间的关系。三是处理好高风险与高危险之间的关系。有些突发公共事件的发生概率很高,但危险性却未必很高;而有些突发公共事件的危险性很大,但未必风险很大,其风险概率与危害程度之间缺乏必然的联系。四是处理好预防机制的硬件与软件之间的关系。任何有效的预防机

制都必然是由设备、财政等构成的硬件与由技术、制度、政策、管理等构成的软件构成,由于二者之间在资源配置上存在着此涨彼消的问题,这就需要政府理顺二者之间的关系。五是处理不同领域预防机制之间的关系。由于彼此之间在资源配置上具有一定的竞争性,在预防问题上既可能是彼此独立的,又可能是密切关联的,这就需要政府根据不同情形分别对待,以防止互相制肘或者重复投资。政府只有对这些因素加以综合平衡之后,才有可能确定一个最优的预防资源配置格局。

因此,每个国家和地方通常有各类“紧急预警”和“紧急准备”系统。这些系统包括电子通讯硬件设施、局部或专项预警和服务部门、全国性或综合性的紧急预警和准备机构等。中国近年来针对相关产业、能源、地铁和其他灾害(如沙尘暴、水灾、地震等)已经酝酿或制定了预警机制总体方案。2003年5月国务院第七次常务会议通过的《突发公共卫生事件应急条例》,其中规定了应急准备、报告、举报与信息发布、处理等各项制度。

2.2 预案

预案是指为降低突发公共事件后果的严重性,而预先制定的抢险救灾方案,它是进行事故救援活动的行动指南和关键。按照各类突发公共事件的严重程度、可控性和影响范围等因素,预警分为蓝、黄、橙、红4种颜色:蓝色,一般(Ⅳ级);黄色,较大(Ⅲ级);橙色,重大(Ⅱ级);红色,特别重大(Ⅰ级)。

(1)蓝色(Ⅳ级)。蓝色预警预计将要发生一般以上突发公共安全事件。一般突发公共事件是指突然发生的事态比较简单,仅对较小范围内的公共安全、政治稳定和社会经济秩序造成严重危害或威胁,已经或可能造成人员伤亡和财产损失,只需要调度个别部门或区(县)的力量和资源进行处置。

(2)黄色(Ⅲ级)。黄色预警预计将要发生较大以上突发公共安全事件。较大突发公共事件是指突然发生的事态较为复杂,对一定区域内的公共安全、政治稳定和社会经济秩序造成一定危害或威胁,已经或可能造成较大人员伤亡、较大财产损失或生态环境破坏,需要调度社会力量和资源进行处置。

(3)橙色(Ⅱ级)。橙色预警预计将要发生重大以上突发公共安全事件。重大突发公共事件是指突然发生的事态复杂,对一定区域内的公共安全、政治稳定和社会经济秩序造成严重危害或威胁,已经或可能造成重大人员伤亡、重大财产损失或严重生态环境破坏,需要调度较多社会力量和资源进行联合

处置。

(4) 红色(I 级)。红色预警预计将要发生特别重大以上突发公共安全事件。特别重大突发公共事件是指突然发生的事态非常复杂,对公共安全、政治稳定和社会经济秩序带来严重危害或威胁,已经或可能造成特别重大人员伤亡、特别重大财产损失或重大生态环境破坏,需要政府统一组织协调,调度各方面资源和力量进行应急处置。

预案一般应建立在综合防灾规划之上,其中重要的子系统为:完善的应急组织管理指挥系统;强有力的应急工程救援保障体系,综合协调、应对自如的相互支持系统;充分备灾的保障供应体系,体现综合救援的应急队伍等。中国按照不同的责任主体将预案体系设计为国家总体应急预案、专项应急预案、部门应急预案、地方应急预案、企事业单位应急预案 5 个层次。此外,还设立了应对突发公共事件的工作原则:一是以人为本,健全机制;二是依靠科学,依法规范;三是统一领导,分级管理;四是加强协调配合,确保快速反应;五是坚持平战结合,充分整合现有资源;六是借鉴国外经验,符合中国实际。

应急预案一般具有 4 个要素:情景、主体、措施、目标。情景即一切预案编制和实施的有关危机情况与背景,主体即应急预案的决策者、组织者和执行者,措施即各种应急措施、管理方法、控制手段和技术,目标即应急预案所要达到的目的和效果。

中国政府危机应急预案的内容应包括危机预测预警机制;指挥机构的职权、任务、职责、协调处理危机的方式及工作方案;危机信息网络的设计、信息整合及通报制度;处理突发公共事件机构及救援队伍的种类、数量、分布、配置、联络协调、救援职能及调用方案;紧急通讯系统的启用,中央、地方及军队通讯设备和能力的综合统筹;交通运输设施及能力的恢复、交通管制;突发公共事件现场管制、出入境管制;新闻管制、通讯管制、电信管制;工程抢险及过程线工程(水、电、气、道路)的恢复;危险物质处理及防止次生灾害;消防队伍配置及调用方案;物资支援计划、应急设备的调度;卫生及医疗服务、医疗力量统筹;治安管制、市场管制。

2.3 预备

预备即各项保障准备。有效的突发公共事件预警管理是建立在各项保障措施充分准备的基础之上。最基本的保障准备主要包含以下内容:

2.3.1 信息通讯预备

构筑集中管理的信息通讯平台是预警管理体系

最重要的基础建设。预警管理信息通讯系统要保证所有预警、报警、警报、报告、指挥等活动的信息交流快速、顺畅、准确,以及信息资源共享。

2.3.2 公共安全保障预备

公共安全保障预备包括加强专业队伍和自愿人员以及其他有关人员的培训教育,应急状态下维持治安秩序的各项准备方案,警力集结、布控方案、执勤方式和行动措施等。这些措施对于应急反应和灾后重建具有重大的现实意义。

2.3.3 物资装备预备

有效的突发公共事件预警管理是建立在充分的物资装备保障的基础之上。物资与装备不但要保证有足够的资源,而且还一定要实现快速、及时供应到位。一些灾难,尤其是自然灾害引发的一些疾病,为了避免或者减少灾害对人类生存和健康的影响,建立医疗卫生保障非常重要。政府有必要把突发公共事件预警管理的资金纳入政府的预算之中,建立应对各种灾难和危机的专项基金,并通过社会保险等方式扩大资金的供给。政府应该完善战略性资源的储备,编制资源目录,以利于有效地调动物资。建立这一保障措施,就是要建立物资调拨和组织生产的方案。根据实际情况和需要,明确具体的物资储备、生产及加工的能力储备、生产工艺流程的技术储备。同时,在物资、设备、资金等方面建立完备、科学、有效的生产储备管理制度。

2.3.4 预警演练预备

突发公共事件的处理一般包括 4 个阶段:预警、演练、应对和善后。为了有效地进行突发公共事件管理和建立完备的突发公共事件管理体系,每一个阶段都必须用专业的方式进行处置,如提高突发公共事件监测能力、建立信息公开机制、突发公共事件公关工作等。当然,预测和防范突发公共事件的发生是代价最小的处理方式,但这一点通常很难做到。在无法准确预测到每一次突发公共事件的时间、地点、规模的情况下,退而求其次的做法就是加强针对突发公共事件的演练,使我们在突发公共事件来临时不至于手足无措。突发公共事件预警、应对、结束流程见图 1 所示。

在突发公共事件危机预警阶段,常规的做法主要有 8 个方面的工作内容:确定突发公共事件危机来源、对突发公共事件危机进行分析、确定危机的预控策略、确定预防潜在危机的改进措施、建立危机管理机构、拟定突发公共事件危机管理计划、对员工进行突发危机管理培训和演习、对突发危机进行监测

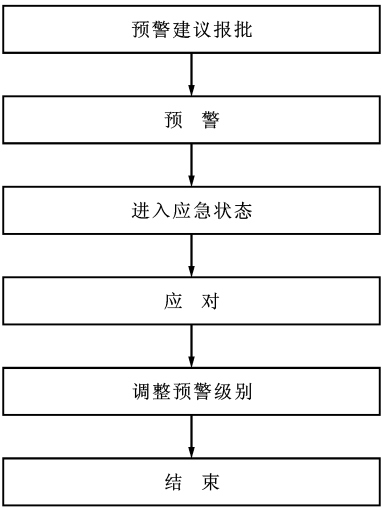


图 1 突发事件预警、应对、结束流程

和报告。

预警级别首先由主要承担突发公共事件处置的突发公共事件专项指挥部、相关委(办、局)或区(县)提出预警建议,并报上一级应急委员会办公室批准。预警信息发布后,上一级应急委员会办公室、各突发公共事件专项指挥部、各区(县)和相关委(办、局)应立即做出响应,进入相应的应急工作状态。预警信息发布单位要密切关注事件发展情况,并依据事态变化情况和专家顾问组提出的预警建议,适时调整预警级别,并将调整结果及时通报各相关部门:一般或较重级别的预警,由提出预警建议的部门按照有关规定对外发布或宣布取消;严重或特别严重级别的突发公共事件的预警信息发布,需报请上一级主管领导批准,由上一级应急委员会办公室负责统一对外发布或宣布取消。

预防、预案、预备是对突发公共事件危机管理的关键所在。政府应在现有的公共卫生防疫、气象、地震、洪涝等信息预报系统的基础上,在与公共安全密切相关的重点行业和企业(如旅游、金融、航空、电力供应、公共供水、公共通讯、防化学污染等)建立预警信息系统,在进行常规动态分析的同时,适时地向政府有关部门和公众提供和发布可靠的预警信息。在可预见的领域加强危机防控预案研究,对可能发生的突发公共事件处理进行缜密布控。实践证明,预案研究对提高危机处理的针对性、及时性、有效性具

有不可替代的重要作用。建立政府主导的公共安全宣传引导系统,加强对公众的日常公共安全防范意识、防范知识的普及,强化对公民公德、公民义务的宣传教育,以提高公众维护公共安全的能力和水平,在一定程度上可降低突发公共事件发生的几率。

3 结 语

建立和完善突发公共事件的预警机制是一个庞大的系统工程,可以从这样几个方面展开:第一,要不断优化和规范预警指标体系,既要防止“报虚警”,又要避免“到点不跳闸”的现象发生;第二,对于反复发生的突发公共事件,应组织应急演练,提前做好精神、物资、技术等各方面的准备;第三,要进行定期和不定期相结合的情报分析预测,并将结果及时报送有关部门,使各级政府部门能够果断决策从容应对;第四,应鼓励公众参与预警体系的数据采集和信息提供,并通过激励措施使预警体系发挥更加重要的作用;第五,应加强预测预警信息管理,对各类危险信息进行综合分析,建立风险预测分析模型,识别风险等级,并提前对可能发生的灾害发布预警信息。

参考文献:

[1] 余 廉,马 颖,王 超. 中国政府重大突发事件预警管理的现状和完善研究[J]. 管理评论, 2005, 17(11): 35 40.

[2] 石 硕. 反思中国危机管理机制[J]. 科学咨询, 2003, 2(3): 20 21.

[3] 薛 澜,张 强. SARS 事件与中国危机管理体系建设[J]. 清华大学学报: 哲学社会科学版, 2003, 18(4): 1 6.

[4] 新华社. 国务院部署高致病性禽流感防控工作[J]. 中国牧业通讯, 2005, 14(21): 30 30.

[5] 张 勇. 纺织行业产业损害预警机制建设的思路、模式及方法介绍[J]. 纺织指导, 2005, 16(1): 54 55.

[6] 大 众. 中国初步建立海啸预警机制[J]. 齐鲁渔业, 2005, 22(3): 46 48.

[7] 闫志壮. 加强灾害监测预警刻不容缓[J]. 中国减灾, 2005, 19(6): 1 7.

[8] 于 勤. 危机管理及其相关概念探析[J]. 商业研究, 2001, 16(4): 139 142.