

应急管理:社会管理的核心功能*

文/陈安 迟菲

中国科学院科技政策与管理科学研究所 北京 100190

【摘要】当今世界,自然灾害、气候变化、环境污染、能源危机、资源短缺、群体间各类冲突等都可能引起影响深远的突发事件,消耗大量的社会资源,从而影响经济发展和社会进步。笔者认为,风险防范与突发事件应急管理是平时时期政府所具备的公共管理3大职能之一,且在现代社会中的作用将越来越突出。近年来随着我国社会的快速发展,社会内部的诸多矛盾不断涌现,经触发而以突发事件的形式出现的频率越来越高,政府该如何应对?如何借助更为科学合理的应急管理维护社会稳定、促进社会发展,并在国际上树立威望?本文将就这些问题展开探讨。

【关键词】社会管理,应急管理,突发事件

DOI:10.3969/j.issn.1000-3045.2012.01.005



陈安研究员

社会管理主要是政府和
社会组织为促进社会系统协调运转,对社会系统的组成部分、社会生活的不同领域以及社会发展的各个环节进行组织、协调、

监督和控制的过程^[1]。

社会管理的基本任务包括协调社会关系、规范社会行为、解决社会问题、化解社会矛盾、促进社会公正、应对社会风险、保持社会稳定等方面。其中,应对风险和进行应急是其核心功能之一^[2]。

事实上,对于一个处于平时时期国家的政府来说,其至少要具备3个基本功能:(1)经济发展;(2)社会进步;(3)风险防范与突发事件应急。其中,后者在现代社会中所起的作用越来越显著,甚至,前面两个职能即便做得再好,但若风险应对不到位,也会前功尽弃。而对于一个战争状态下的国家来说,风险防范与突发事件应急则处于第一重要的地位,也就是说,战争是突发事件的最

* 基金项目:国家自然科学基金重大研究计划培育项目“非常规突发事件的‘事中’评价策略与动态研判方法研究(2010-2013)”(91024004)
收稿日期:2011年12月28日

高表现形式。

近年来,随着我国现代化程度越来越高,社会转型与发展处于关键时期,新情况、新问题层出不穷,除全球气候变化和地壳板块运动使得各类自然灾害频发,发生了不少伤亡巨大的自然灾害事件之外,因管理不到位,行政过于粗暴等造成的各类人为突发事件也时有发生。当一个国家面临突发事件时,不仅考验着政府的执政能力,而且也考验着一个民族的生存能力;突发事件处理的好坏直接影响国家的政权稳定和国际影响。因此,做好突发事件应急管理对我国社会发展有着深远和重大的意义。

1 新千年来的社会发展趋势

新千年以来,全球的社会系统日益体现出以下发展趋势:

(1)气候变化、环境污染、能源危机和资源短缺问题成为世界关注的热点。由于全球气候变暖和环境恶化,导致世界很多国家发生了未曾遇到的重大自然灾害,例如,2005年美国的卡特琳娜飓风,2008年我国南方冰冻雨雪灾害等。而能源危机和资源短缺使得各国对能源与资源的争夺日益激烈,并由此引发很多社会矛盾和事故灾难。2010年美国墨西哥湾溢油事件以及2011年我国蓬莱19-3油田溢油事件,正是人们为了加速能源开发的进程,在人类现有能力不足以控制海上溢油事件的前提下,急于开发海洋石油资源的结果。这些问题都使社会的不稳定因素增加,社会风险增加。

(2)科学技术的发展使人类对于技术系统的依赖性越来越强。技术越先进,社会系统就越复杂,脆弱性越大,一旦社会系统中的某个环节出现问题,则会引起一系列连锁反应,引发更大更严重的问题,而人们对技术系统的依赖使得社会系统呈现日趋复杂趋势,增加了系统的脆弱性,更易引发事故,并且在技术先进的时代,一旦灾难摧毁了现有的系统,人们会更加不知所措。2003年美国

和加拿大的大停电事件,就是复杂社会系统连锁反应与人们对技术系统依赖的体现。美国和加拿大电网的“补偿调节”功能导致了整个网络的相关性大大提高,电网的一个地方出现故障,导致了连锁断电效应。5 000万美、加居民受到此次停电事故的影响,每天损失高达数百亿美元。

(3)随着整个社会开放程度的加大,人们对于自身与他人处境的对比越来越清晰,会造成更大的心理期望与落差。全球的贫富差距逐渐增大,两极分化严重,富人越来越集中在富国,穷人越来越集中在穷国,由此全球贫富差距集中体现为富国与穷国的差距。在同一个国家内部,贫富差距也在逐渐增大,使人们仇富心理加剧,引发社会问题。2011年美国一些示威者在纽约发起“占领华尔街”的抗议活动,正是美国民众不满贫富分化的体现。

(4)随着社会系统内部交流程度的加大加深,人们对于社会公平公正的要求越来越强烈。当人们感受到不公平、不公正时,会通过抗议示威以及暴乱等方式反馈给社会,从而产生一定程度的负面影响。而若对抗议示威处置不当,也会影响社会的稳定。近年来,世界各国抗议示威以及暴动的频次在逐渐增加,仅2011年就发生了十几起大规模示威活动,包括中东多个国家、英国、美国、意大利、德国、韩国、埃及等。

全球的这些变化趋势,使社会风险增大,迫切需要加强风险防范与应急管理。

2 应急管理是经济发展的保障

从政府管理者的角度来说,促进经济发展必须兼顾“开源”、“节流”两个方面,前者是“加法”,能够促进社会资产的不断增值;后者用“减法”,使得减去的部分越小越好。突发事件会给社会系统带来损害,减少社会财富,从该意义上说,突发事件是经济发展的绊脚石。而突发事件的风险防范与应急管理,正是为了降低其对社会的危害,减少因其导致的社会价值的流失,是节流的核心部

分。因此,保障经济发展是应急管理在社会治理中最基本的价值体现。

近年来,伴随着灾害的频发,很多国家都更加重视对突发事件的应对,加强自身的应急管理体系建设,尤其是日本、美国、澳大利亚和加拿大等一些发达国家,在应急管理体系建设方面有很多值得借鉴的地方。以日本为例,特殊的地理位置使得日本成为面临突发事件威胁较为严重的国家之一。为此,日本各级政府采取了各种行之有效的措施,使之成为世界上应急管理体系最富成效的国家之一。2011年,日本遭受了地震和海啸的无情袭击,其地震速报和海啸预报使得多数民众在灾难来临前有时间采取自救措施,面对如此大的灾难,日本国民镇静自如,这些都与日本政府在应急管理、应急教育方面的重视密切相关。

近年来我国突发事件的形势给应急管理带来更多需求与挑战。自然灾害多发、频发,使得自然灾害及其衍生、次生灾害的突发性、复杂性和危害性进一步加大。在人为灾害方面,重、特大事故每年约100余起,公共卫生事件的频次也在逐渐增加,经济社会发展的不确定、不稳定和不安全因素增加,使社会安全风险增大。表现为以下4种特征:一是矛盾多发,应急走向常态化;二是事件复杂,控制难度大;三是力量多元,协调复杂;四是社会群体心理复杂,放大作用明显。在这种形势下,要求政府必须更加重视突发事件的应急管理。

3 应急管理是推动社会进步的动力

为能更好地应对突发事件或防范未来的风险,政府需要采取措施对社会管理的一些功能进行调整,从而推动社会系统功能的改善,因此,突发事件的应急管理是社会进步的推动力之一。

我们所处的社会系统的状态是一个波

动上升的状态,如图1所示,粗的直线是均衡状态,而细的曲线则是系统运行的实际状态^[3]。社会系统的波动由很多因素造成,其中突发事件是波动的影响因素之一。突发事件的发生打破了社会原有的平衡状态,使社会系统陷入低谷状态。反思社会系统在突发事件下的脆弱性,加强对社会系统的建设,可使社会系统得到改善。例如,1995年日本阪神大地震时,由于生命线系统的脆弱性,引发了多次次生灾害,神户市很多天然气管道破裂引发了爆炸和火灾,地震毁坏了城市供水网,面对大火却无能为力;地震后公路、铁路、通讯中断。阪神地震之后,日本汲取教训,在生命线系统方面加强建设,其成效在2011年东日本大地震中充分显现出来。1987年切尔诺贝利核电站事故发生之后,世界各国吸取了教训,加强了对核电站的安全防护建设与安全管理,使核电站的安全性得到进一步的提升。

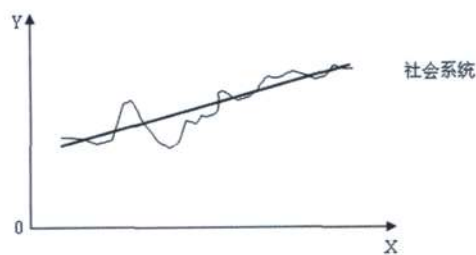


图1 社会系统:均衡与波动

世界上一些国家发展的经验表明,人均GDP在3 000美元上下时,是社会矛盾凸显期。我国目前正处于这样一个不稳定时期,各种矛盾和利益冲突开始不断交织且日益尖锐,如土地征用、城市房屋拆迁、企业重组改制和破产、涉法涉诉、社会保障滞后、社会管理不善、干群矛盾等方面。当这些矛盾失去控制时,就演变成突发事件。2008年瓮安事件、2009年石首事件、2010年浙江钱云会事件等,都反映了社会内部蕴含的矛盾,尤其是政府与民众之间的矛盾;2008年三鹿公

司的三聚氰胺奶粉事件、2011年蒙牛公司的黄曲霉毒素事件,则体现了政府监督管理体制的弊端;2011年“7·23”温州动车事故,暴露出了我国铁道部落后的管理理念和制度;2011年甘肃、江苏等地频频出现的校车倾覆造成学生大批死伤事件,则是我国农村管理问题的体现。如能挖掘出导致事件的深层次问题,并加以解决,则可促进社会的发展。

4 应急管理有助于提高国家的国际地位

近年来,全球经济增长的同时导致贫富差距悬殊,成为社会矛盾激化的一个重要原因。世界许多国家经济起伏、社会紊乱、恐怖主义、极端主义滋生等等,影响了和平发展。此外,受全球气候的影响,世界上的自然灾害呈现增多的趋势,因此维护国家经济发展、社会稳定、有效应对突发事件已经成为全球关注的焦点,世界各国应急管理的实力关系着各个国家的发展。而在当今经济、环境等趋于全球一体化的时代,一个国家的发展将对世界格局产生重要影响。

在新中国60年中,中国通过发展援助帮助了一些落后国家的发展,也在许多重大国际事务中发挥了建设性的作用。今天世界的发展提出了一系列新的主题,“全球治理”成为新的主题。全球治理要回答的是人类社会共同面临的一系列重大问题,如控制排放应对全球气候变暖问题,防止环境污染与生态破坏问题,全球金融货币制度如何防范金融危机问题,缩小全球发展不平衡问题,应对极端宗教主义、跨国犯罪、毒品走私、恐怖主义威胁等。而这些问题都与应急管理密切相关。

因此,应急管理能力的提高有助于提高国家在国际上的地位。近年来,在抵御世界经济金融危机冲击中,我国积极有效的应对战略既减轻了危机对本国经济的影响,也为整个世界做出了贡献,得到了世界的普遍认可,国际地位显著提升。这次危机可能成为我国国际地位提高的契机,可能使我国在国际政治经济格局中发挥更大的作用。

5 应急管理发展的政策建议

从2003年非典疫情之后,中国开始加强了对应急管理的建设,已在应急管理的“一案三制”方面取得了一定的成绩。近年来对汶川地震、南方雪灾、玉树地震、舟曲泥石流、大连输油管爆炸事件等较大突发事件的得力处置,都是我国应急管理水平提高的具体体现。但与世界先进水平相比,我国的应急管理水平还有一定的差距。其发展建议如下:

(1)调整和完善应急管理的组织体系。目前,我国很多领域的职能部门都有应对本领域突发事件的机构,但在处置需要跨领域协调的大规模突发事件时,组织协调能力受到限制。跨领域协调的突发事件的应急管理需要能够集成资源能力的权力机构作为牵头单位,而现有的机构不足以胜任这类突发事件应急所应承担的责任,于是,在跨领域协调处理突发事件时牵头单位往往是当地的行政首长担任或指派。为能更好地实现应急管理中多机构的协作协调,建议超越原有的机构设置模式,成立级别较高的“应急与减灾部”或者“应急管理委员会”。

(2)注重法律规范体系建设。纵观国外应急管理水平较高的国家,良好的应急管理法制体系是其提高应急管理水平的关键。应急管理处于世界先进水平的日本和美国等国家,都有着比较完善的应急管理法律体系。以日本为例,其是全球较早制定灾害管理基本法的国家,其防灾减灾法律体系相当庞大,建立了围绕灾害周期而设置的法律体系,即《基本法》、《灾害预防和防灾规划相关法律》、《灾害应急法》、《灾后重建与恢复法》、《灾害管理组织法》5个部分,使日本在应对自然灾害类突发事件时有法可依。在法制体系方面,不仅要加强与应急管理相关的法律建设,还应加强相关的标准规范建设,将一些应急管理机制用法律、标准、规范等形式固定下来,有法可依,进而提高应急管理的规范化水平。

(3)加强平时的安全管理。日常的安全管理

(如食品安全)理论上可控的,但在我国,由于种种原因,这些本不该出现突发事件的领域也常有事件出现,因此,需要加强建筑、食品、交通等领域的安全管理,将日常管理和应急管理相结合,以防促管、以查促建,逐渐规范。

(4)从解决社会矛盾问题入手,加强社会治理。早在2004年6月,党的十六届四中全会就提出要“加强社会建设和管理,推进社会管理体制创新”,2007年党的十七大报告再次提出要“建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”。这些应启发我们从更广泛的创新理念和思路出发,提出面向事件的应急策略和方法。

因社会矛盾和社会管理弊端引发的突发事件,往往会成为公众舆情事件,使突发事件造成的负面影响扩大,给政府公信力造成极大的危害,并且往往难以从根本上解决问题。某次突发事件随着时间的推移可能会暂时平息,但一旦类似事件再次出现,则会出现“火上浇油”的结果,会在社会上激起更大的波澜。这是因为政府在处置这类突发事件时,往往采取“压制”而非“疏导”的方式,导致民怨不断积累,积累的民怨会在下一次事件中爆发出来。

突发事件的发生往往表明,社会上某一种具体利益格局需要调整。政府要想实现“疏导”,需要从协调矛盾各方的利益入手,协调利益。因“疏导”往往难以被执行,只好采取“压制”的方式,但这会加深社会矛盾,从而增强社会安全的风险性。因此,政府在协调利益的过程中坚持客观公正的立场,是处置好社会突发事件的关键。

此外,在网络时代,政府在处置突发事件时,应公开信息,达到满足信息需求、解疑释惑、消除矛盾的效果。政府的有意控制和封锁,会使谣言肆意传播,向对政府更加不

利的方向发展。Allport & Postman 给出了一个决定谣言的公式:谣言=(事件的)重要性×(事件的)模糊性。他们指出,谣言的产生和事件的重要性与模糊性成正比关系,事件越重要而且越模糊,谣言产生的效应也就越大。当重要性与模糊性一方趋向零时,谣言也就不会产生^[4]。因此,信息公开对于谣言的遏制和政府公信力的提高具有重要作用。

(5)加强风险防范与应急管理的意识教育,进行应急中的责任追究与惩罚。突发事件发生后,如果民众能够发现事件并及时上报,且有效开展自救与互救,会提高应急的效率和水平,因此应急教育极为重要。以日本为例,日本政府和国民极为重视应急教育,从中小学教育抓起,并通过各种方式进行防灾宣传活动,培养公民的防灾意识;政府和相关灾害管理组织机构协同进行全国范围内的大规模防灾演练,检验决策人员和组织的应急能力,使公众能训练有素地应对各类突发事件。目前,我国民众的应急知识普及率以及民众的社会动员程度与发达国家相比还比较低,在加强民众应急知识的普及和提高民众应急意识的同时,还应制定出合理的应急志愿者管理规范,健全志愿者的激励表彰制度,以提高民众的社会参与积极性。此外,对事故导致部门或应急不善相关责任人的责任追究与惩罚制度尚不完善,多数情况下是视情况给予一定的处分,应制定出对政府应急管理部门和个人进行绩效评价的制度,并以此作为奖惩的依据^[5]。

(6)加强应急管理的软硬件体系建设。应急管理的软硬件体系建设是应急管理水平的提高的基础。应急管理领先的国家,其软硬件体系的水平都很先进。在软件体系建设方面,应注重对突发事件规律的认识和应急能力的评价。在硬件体系建设方面,



中国科学院

对突发事件信息的快速获取和科学分析是高效应急管理的关键。当今时代,物联网技术、遥感技术等的发展为及时获取信息提供了有效手段,以此获得的海量信息可通过云计算等先进信息系统来实现对数据的快速处理,并获得有利于决策的分析结果^[6]。纵观国内外应急信息系统的建设发展,应急系统网络化、预案电子化、信息处理平台化和服务化、应急响应实时化、预测评估智能化、人机交互一体化等是其总趋势,我国也须顺势而行。此外,突发事件出现之后,有时候会造成技术系统的崩溃,建议根据需求在不同层面上保留备份和冗余。

主要参考文献

1 马尔科夫著,俞仲文译. 社会管理学. 上海: 同济大学出版社,

1988.

2 李学举. 加强社会建设和管理促进社会和谐与发展. 求是, 2005, 6: 16-19.

3 陈安, 陈宁, 倪慧芸. 现代应急管理理论与方法. 北京: 科学出版社, 2009.

4 Allport G W, Postman L J. The psychology of rumor. New York: Russell & Russell, 1965.

5 CHI F, CHEN A. Performance Assessment and Mechanism of Rewards and Punishment in Emergency Management for Government. CHU, Z. Proceedings of 2011 China Located International Conference on Information Systems for Crisis Response and Management. IEEE, 2011, 569-575.

6 陈安, 陈宁, 武艳南. 现代应急管理技术与系统. 北京: 科学出版社, 2011.

Emergency Management: The Core Function of Social Management

Chen An Chi Fei

(Institute of Policy and Management, CAS 100190 Beijing)

Abstract Recently, more and more natural disasters, climate change, environment pollution, energy crisis, resource shortage, and inflict between or among various groups may cause serious incidents with much social resource consume which can prevent the economic development and social improvement. In our opinion, risk prevention and emergency management is one of the main functions of social management. Therefore, the government or social organizations must provide efficient strategy and method to deal with the original and secondary incidents. This paper will discuss the role, value, function of emergency management in the perspective of social management with feasible solutions for economic development and social improvement.

Keywords social management, emergency Management, disaster and incident

陈安 中科院科技政策与管理科学所“应急管理”岗位研究员, 政策模拟研究中心副主任, 管理科学与工程博士, 计算机科学与技术领域博士后。曾在香港城市大学、澳大利亚纽卡斯尔大学、葡萄牙波尔图理工学院进行学术访问; 兼任国际危机与应急管理学会联合主席, 河南大学应急管理研究所所长、中国地震局地震应急预案专家组成员, 北京市劳动保护科学研究所客座研究员。中国“双法”应急管理专业委员会、中国灾害防御协会风险分析专业委员会、中国科学学与科技政策研究会政策模拟专业委员会等学术组织会员。研究领域包括应急管理及其应用、数据挖掘与知识发现等。主持和参与过科研项目 20 余项, 发表论文 80 余篇, 出版相关专著 5 部。E-mail: change1970@163.com

迟菲 女, 中科院科技政策与管理科学所博士后, 2003 年获得山东大学生命科学院生物科学专业学士学位, 2010 年获中科院过程工程所生物化工专业工学博士学位。研究方向: 应急管理理论与应用。发表论文近 20 篇, 出版相关专著 1 部, 参与科研项目多项。E-mail: chifeispirit@163.com