

基于危机周期的突发事件全面应急管理机制研究*

宋英华^{1,2}, 王容天¹

(1. 武汉理工大学 管理学院, 湖北 武汉 430070; 2. 湖北省危机与灾害应急管理研究中心, 湖北 武汉 430070)

摘要 引入危机周期理论, 指出我国在突发事件应急管理机制上存在潜伏期的预警机制缺乏、爆发期的响应机制混乱、善后期的补救机制狭隘、解决期的检验机制草率等问题。在此基础上提出了: 国际合作加强危机监控预警; 首席危机官亲自进行管理; 社会危机调控提供全面保障; 危机教育培养公众应急能力等构建我国基于危机周期的突发事件全面应急管理机制的建议。

关键词 危机周期; 突发事件全面应急管理; 机制

中图分类号: D63 **文献标识码**: A **文章编号**: 1008-3456(2010)04-0104-04

危机周期理论也称危机生命周期理论, 由美国危机管理学家 Steven^[1] 提出, 最早用于企业; 后来又提出“社会危机生命周期”, 包括潜伏期(prodromal crisis stage)、爆发期(acute crisis stage)、善后期(chronic crisis stage)、解决期(crisis resolution)四个阶段。

危机周期理论的意义在于告诉人们掌握危机生命周期特征对化解乃至消除危机至关重要。好比危机, 突发事件也有生命周期; 突发事件应急管理也应该像危机管理那样, 是一个系统的循环过程。当今社会的风险与日俱增, 突发事件时刻有可能爆发, 而且规模将越来越大^[2]。我国本身就是一个灾害大国, 在我们推进现代化建设进程中必然要与包括灾害在内的各种突发事件作长期斗争。然而我国在应对突发事件的能力上存在诸多薄弱环节, 尤其是应急管理机制亟待完善, 因此, 构建基于危机周期的“突发事件全面应急管理(TEM)”机制或许是一种有效的途径。

一、我国突发事件应急管理机制的现状

1. 潜伏期的预警机制缺乏

我国在针对各类突发事件的应急管理中大都缺乏有效的预警机制, 主要表现在预警历史比较短, 技术不够成熟, 政府和社会重视的程度不够高, 预警系统建立不全, 不同类型预警系统间横向联系比较

少^[3]。由此可知, 突发事件应急管理者的风险意识淡薄、应急经验匮乏是主观原因, 预警信息系统缺失及资源共享程度低的客观原因也必须加以重视——没有科技力量的强大支撑, 预警机制将形同虚设。

2. 爆发期的响应机制混乱

我国突发事件应急管理的决策不完善具体表现在两大方面: 其一, 决策能力不够。目前, 我国突发事件应急管理的一些决策者的素质有待提高, 与应急要求相差甚远; 一些部门的人员依赖传统经验决策, 不愿学习和运用先进的理论、手段和技术。其二, 决策系统落后。我国一些现有的突发事件应急管理决策机构把决策变成维护本部门权益的手段, 从而严重制约决策功效的发挥; 我国在行政规定公布程序上没有统一的法律准则, 使得突发事件应急管理决策透明度和公开度不够; 我国缺少统一的、权威的信息流通媒体支持系统, 无法实现能够增进应急平台兼容性的应急信息标准化^[4]。在实施过程中, 又忽略了社会参与的重要性, 仅仅依靠政府单枪匹马地组织、指挥与协调, 未建立充分而有效的社会动员机制。

3. 善后期的补救机制狭隘

我国在善后期的补救工作中往往只注重恢复基础设施建设以及对受影响的公众进行物质补偿, 而忽视突发事件对公众个人的精神和心理方面所带来的巨大影响, 受影响的公众不能很好地尽快适应生活, 以致因精神上的崩溃和心理上过大的压力而自

收稿日期: 2010-04-16

* 国家社科基金项目“重大突发灾害事件全面应急管理机制研究”(09BSH006)。

作者简介: 宋英华(1962-), 男, 副教授, 博士; 研究方向: 危机与灾害应急管理。E-mail: song6688c@163.com

杀;将预防与补救割裂开来,薄弱的临时生命线系统使得突发事件应急管理者不能有效地组织公众对次生突发事件做好预防,这往往导致新的人员伤亡和财产损失。

4. 解决期的检验机制草率

我国的突发事件应急管理者在对待检验的态度上显得不够端正与慎重。突发事件产生的原因和条件的分析是否透彻,突发事件应急管理中的经验和教训的总结是否得当,唯有通过严格的检验才能明确。检验工作决不能敷衍了事,它事关下一次的突发事件应急管理的成败。反思、总结和检验也不单单是突发事件应急管理者个人的事情,而应该是每一个人的责任和义务。只有突发事件应急管理者和社会公众紧密配合、携手查漏补缺,才能对突发事件预先有所掌控。

二、构建我国突发事件全面应急管理机制

科学的突发事件应急管理机制讲求“平战结合”、未雨绸缪,不可过于依赖亡羊补牢。突发事件应急管理是一个包括了准备、应对、舒缓和重建在内的动态过程,因而突发事件应急管理者应该树立全局观念,有效地利用一切资源,发动最广泛的公众,尽最大可能把突发事件产生的苗头控制在最小状态,因此,这就需要我们构建“突发事件全面应急管理(TEM)”机制。

1. TEM 的概念

突发事件全面应急管理是在高层政治领导者的直接领导和参与下,通过法律、制度、政策等的作用,在各种资源支持系统支持下,通过整合的组织和社会协作,通过全过程的突发事件应急管理提升应急管理能力,以有效预防、回应、化解和消除各种突发事件,从而保障公共利益以及人民的生命、财产安全,实现社会的正常运转和可持续发展^[5]。

2. 建立 TEM 的模式

如图1所示:按照危机周期内发展阶段的顺序,突发事件全面应急管理机制在潜伏期需要预警机制,在爆发期需要决策机制,在善后期需要补救机制,在解决期需要检验机制。此外,保障整合机制、信息披露机制、社会参与机制有必要作为辅助,用以协调整体内部各个部分的运作。这样,“四个阶段形成一个循环,四个机制形成一条主链”,便形成了以预警机制、决策机制、补救机制和检验机制为主链,

其他三种机制辅之以支持的突发事件全面应急管理模式。

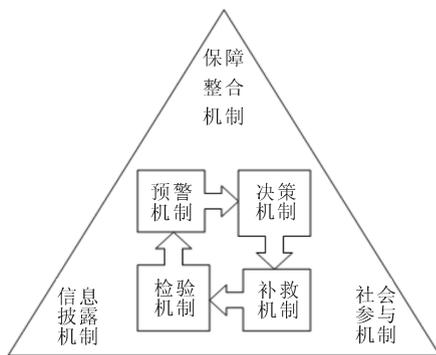


图1 突发事件全面应急管理模式

3. 完善 TEM 的措施

(1)国际合作加强危机监控预警。该措施适用于潜伏期,包含两层意思:

其一,对危机进行监控和预警。对于自然因素可能引发的突发事件,主要是通过观测仪器、设备和技术获取有关灾害资料数据,以满足对各种自然灾害的分析、判断、预报、统计、科研和其他应急管理工作的需要。同时根据监测情况,并结合灾害发生的历史规律进行综合分析,对灾害爆发的可能性、强度、范围做出评估,再将评估结果告知社会公众,使其及时做好防范准备。对于人为因素可能引发的突发事件,主要是通过对社会现象的分析、调查,对社会经济发展过程中出现的问题和矛盾进行综合归纳,并结合人类社会发展的一般规律得出一些基本理论。对这些矛盾和问题能否造成突发事件以及造成突发事件的时间、规模、强度进行评估,并根据评估结论,警示有关组织或个人。

其二,通过国际合作来更好地完成。突发事件的监控预警工作都需要专业人员,科学技术的力量在应急管理中发挥着举足轻重的作用。而我国在该方面的人才绝对匮乏,因此需要通过国际合作来交流经验并为突发事件监控预警贡献力量。除此之外,在经济全球化以及区域一体化的今天,某一国家的突发事件蔓延到其他国家的概率增大;即使不直接蔓延,也会借助多种形式波及到其他国家。国际合作便有了新的用途即降低“单一作战”的成本,达到互惠双赢。其中的关键是要防止任何国家采取“逃避突发事件”的机会主义。

(2)首席危机官员亲自进行管理。该措施适用于爆发期。这里有一个新概念即“首席危机官员”,

最初产生于企业危机管理,是一种在危机发生时专门成立、以克服危机为目标的项目式组织制度,更多地表现为一种象征性的称号。尽管尚未成为严格意义上的职位名称,但是它的提出还是反映了人们对危机管理的逐渐重视^[6]。这一概念亦可应用于应急管理领域,而且应该成为正式的(不是临时的)。首席危机官员在突发事件发生时(也即爆发期)必须果断地做出正确判断和决策,因此在个人素质上有着很高的要求。一般来说,首席危机官员应具备五项素质,即:让人信赖的品质、勇气、判断力、领导力、经验^[7]。

必须指出:首席危机官员的设立前提是我国有一个常设的、专责的、国家级应急管理信息与决策系统。信息系统指突发事件信息平台的建设,决策系统指在国家的层面上建立如“国家应急管理中心”“国家安全委员会”之类的机构。两者要统一、协调。这一系统的最高长官即首席危机官员,负责爆发期的所有计划、组织、领导、控制工作。当然这并不是说所有的策略都有他(她)一人筹划,而是凭借个人的素质能够在短时间内集思广益并给出最佳方案;此外还应“亲临前线、坐镇指挥”,以身作则,鼓舞士气。

(3)社会危机调控提供全面保障。该措施适用于善后期,所谓社会危机调控即社会灾害保险和社会“精心”救助:

社会灾害保险。所谓社会保险,是指以国家为主体,通过立法手段,设立保险基金,在劳动者年老、患病、生育、伤残、死亡等暂时或永久丧失劳动能力,以及由于失业中断劳动而失去收入来源时,由社会给予物质帮助和补偿的一种社会保障制度^[8]。从社会保险的角度出发,初步阐述社会灾害保险的基本概念:社会灾害保险指的是在法律法规保证的前提下,社会成员(广义的劳动者)遭受因自然的(地质,气象,生物等)或人为的(战争,技术,事故等)灾害造成的影响到其基本生活的财产损失,以及因灾害致使的暂时或永久失去劳动能力甚至死亡时,劳动者及其遗属能够从国家、社会得到必要的物质补偿的一种社会保险制度^[9]。值得一提的是,目前我国尚未建立社会灾害保险制度,对灾害的补偿停留在商业性质的巨灾保险和社会性质的灾害救助层面。因此,从应急管理来看,我国亟待建立社会属性的全民灾害保险。

社会“精心”救助。显而易见,“精心”指的就是

精神和心理。社会“精心”救助的关键在于要明确区分突发事件中的不同人群,包括受害者、反应者、旁观者。所谓受害者,是指在突发事件中直接或间接地受到影响的人,这种影响包括生理、精神及心理的创伤;所谓反应者,是指从事突发事件应急管理工作的,包括那些身处现场但是未曾受过专业性的专门训练的受害者、旁观者以及参与了应急管理的人员;所谓旁观者,是指经历了突发事件但是并未遭受实际损失的那些人,包括身处现场的真正旁观者和通过一定的途径而看到情况的虚拟旁观者。身份不同,他们在突发事件之后的精神状态和心理压力也不同,面临的精神、心理问题是不确定的。因此要格外注重对他们的治疗,尽可能避免因心理压力过大而产生的自杀或者精神崩溃等恶果。

(4)危机教育培养公众应急能力。该措施适用于解决期。长久以来,公众危机意识的淡薄以及危机观念的缺失造成了危机教育的落后,甚至尚未起步!“居安思危”,公众当中的每一个都应具备应对突发事件的知识和能力,尤其是在风险重重的现代社会更是如此。心理学家弗洛伊德说过“改变行为的最好方法就是改变你的观念”,因此危机意识的培养源于教育。

有关危机的素质教育包括理论和实践。与理论相比,实践更为重要,但也需足够的条件支持,毕竟诸如“突发事件应急模拟演习”之类的训练所耗费的成本较高。这就需要公共财政的力量,国家既然兴办教育,也应注重危机教育的发展。也许我们应该向一些发达国家学习,譬如美国的大、中、小学等都开设有安全教育、急救方面的课程,政府与社区、家庭也经常保持联动,并开展有关于突发事件的应对演练。2001年的“9·11”事件带来了全球恐慌,直接的受害国美国的那些公众却表现得勇敢和镇定!这与他们的应对素质高有很大的关系。就我国而言,从责任角度来看,每一名社会成员都应该掌握突发事件应急管理的必备技能,而开展应急管理“进企业、进社区、进学校、进乡村”活动正为这种教育和培训提供了契机。

三、结 语

突发事件全面应急管理机制代表着一类新理念,代表着一项基本的制度安排,代表着一种整合流程,代表着一套科学的方法。

突发事件全面应急管理强调的是以绩效为基础

的管理,政府必须科学设计和确定突发事件应急管理的绩效指标,使之具有可持续性(能够运行较长时间)、可衡量性(明确成功标准的界定)、可实现性(政府指定期限之内达成)、相关性(能够满足各种类型危机管理要求)、及时性(满足近期的和长远的需要)。当然仅有突发事件应急管理绩效指标是远远不够的,还要在其基础上进行严格的绩效管理 with 考评工作(包括绩效的衡量、监控、改进等),从而使突发事件全面应急管理机制真正地落到实处。

参 考 文 献

- [1] STEVEN F. Crisis management: Planning for the inevitable [M]. New York: American Management Association, 1986.
- [2] GONZALES H A, PRATT C B. How to manage a crisis before or whenever it hits[J]. Public Relations Quarterly, 1995, 1 (40): 25-29.
- [3] 李昕. 政府危机管理下应急机制的现状分析与对策研究[J]. 河南工程学院学报: 社会科学版, 2008, 23(3): 12-16.
- [4] 赵林度, 方超. 基于电子政务的城际应急管理协同机制研究[J]. 软科学, 2008, 22(9): 57-64.
- [5] 宋英华. 突发事件应急管理导论[M]. 北京: 中国经济出版社, 2009: 119.
- [6] 刘国信. 首席危机官[EB/OL]. (2003-06-26)[2010-01-20]. http://news.china-flower.com/paper/papernewsinfo.asp?n_id=155213.
- [7] 游昌乔. 危机管理对首席危机官的五项素质考验[EB/OL]. (2004-07-30)[2010-01-25]. <http://www.boraid.com/darticle3/list1.asp?id=14227&pid=638>.
- [8] 吕学静. 现代社会保障概论[M]. 北京: 首都经济贸易大学出版社, 2005: 10.
- [9] 王容天, 张乃平. 对建立我国社会灾害保险制度的探讨[J]. 特区经济, 2009(3): 143-144.

Total Emergency Management Mechanism Based on Crisis Cycle

SONG Ying-hua^{1,2}, WANG Rong-tian¹

(1. School of Management, Wuhan University of Technology, Wuhan, Hubei, 430070;

2. Hubei Research Center for Crisis & Hazard Emergency Management, Wuhan, Hubei, 430070)

Abstract By introducing the theory of crisis cycle, this paper points out that the lack of prewarning mechanism in prodromal crisis stage, the disorder response mechanism in acute crisis stage, the narrow remedy mechanism in chronic crisis stage and the careless test mechanism in crisis resolution are problems which our emergency management mechanism is now facing. Then the paper proposes that the prewarning should be enhanced through international cooperation, the CCO (chief crisis official) should take part in the emergency management, the social crisis regulation and control should be used to provide all-sides security and the public emergency responding skills should be trained by crisis education in order to build our overall emergency management mechanism based on crisis cycle.

Key words crisis cycle; overall emergency management; mechanism

(责任编辑: 刘少雷)