

海上危机管理

The Criss Management at sea

● 刘明桂 编著
● 滕元良 主审



人民交通出版社
China Communications Press

海上危机管理

The Criss Management at sea

- 刘明桂 编著
- 滕元良 主审

人民交通出版社

内 容 提 要

本书共分为9章,其主要内容包括:海上危机管理理论、预测、管理系统、管理方法、预警与干预、应急管理、管理法制,以及海上危机管理专家系统。本书从逆向角度出发,以系统论的思想,详细阐述了海上危机管理的概念、方法、预测、预警和干预及其法律依据等,并首次提出了危机预警的概念,使危机管理从制度管理迈向预警管理,从被动应对转向积极预防。

本书可供交通系统广大干部职工和航运企业、港口等相关单位有关人员参考使用。

图书在版编目(CIP)数据

海上危机管理/刘明桂编著. —北京:人民交通出版社,
2008.2

ISBN 978-7-114-07008-2

I.海... II.刘... III.海域-紧急事件-安全管理-研究 IV.D993.5

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第018204号

书 名:海上危机管理

著 作 者:刘明桂

责任编辑:钱悦良

出版发行:人民交通出版社

地 址:(100011)北京市朝阳区安定门外外馆斜街3号

网 址:<http://www.chinasybook.com> (中国水运图书网)

销售电话:(010)64981400, 64960094

总 经 销:北京中交盛世书刊有限公司

经 销:人民交通出版社交实书店

印 刷:北京鑫正大印刷有限公司

开 本:787×960 1/16

印 张:19

字 数:338千

版 次:2008年3月 第1版

印 次:2008年3月 第1次印刷

书 号:ISBN 978-7-114-07008-2

印 数:0001—2000册

定 价:40.00元

(如有印刷、装订质量问题的图书由本社负责调换)

序 Xu

贯穿社会发展的历史,人的生命和安全始终是亘古不变的主题。随着社会的发展和进步,人们对生命和财产的安全越来越关注,越来越珍惜和爱护。我国目前处在突发公共事件的高发时期,而且在未来很长一段时间内,都将面临突发公共事件所带来的严峻考验。加强危机管理,提高危机的应急处置能力,是一件功在当代、利在千秋的大事。

水上运输潜伏危机,没有水上交通运输的安全,就没有水上交通运输的生产。“居安思危,思而有备,有备无患”,提高安全意识,要有长远眼光和忧患意识,做到未雨绸缪,防患未然。2006年1月8日,国务院出台了《国家突发公共事件总体应急预案》,这一总纲的制定,要求交通系统的干部以及航运企业、港口等相关单位有关人员,要系统了解和掌握有关危机管理和预警的知识。《海上危机管理》一书从逆向角度出发,以系统论的思想,详细阐述了海上危机管理的概念、方法、预测、预警和干预及其法律依据等,难能可贵的是,该书首次提出了危机预警的概念,使危机管理从制度管理迈向预警管理,从被动应对转向积极预防,这是该书的一大亮点,也是目前我们积极引导并提倡的应对危机的一种管理方法。

有效地应对危机事件,是检验我们执政能力的试金石,也是建设社会主义和谐社会的重要方面。《海上危机管理》一书的出版,在危机管理理论方面为我们提供了一个工作参考和学习的平台,我相信交通系统广大干部职工和航运企业、港口等相关单位有关人员,通过对该书的学习,结合自身工作实际,在面对各种危机和挑战时,一定能从容应对,化危为机,提高系统处理问题的能力,同时也能培养自身遇险不惊、遇惊不惑、遇扰不乱的心理适应和承受能力。

斯为序。

刘中民

目录 | Mulu

第一章 危机管理概述.....	1
第一节 危机与公共危机管理.....	1
第二节 我国危机管理的现状和问题.....	6
第三节 政府危机管理发展趋势	12
第二章 海上危机管理理论	15
第一节 海上危机概述	15
第二节 海上危机识别和衡量	21
第三节 海上危机的种类	26
第四节 海上危机管理	29
第五节 海上危机管理的原则	38
第三章 海上危机预测	46
第一节 预测分类	47
第二节 预测的程序	48
第三节 预测分析方法	51
第四章 海上危机管理系统	59
第一节 海上危机管理系统的组成	59
第二节 海上危机管理信息与预警系统	60
第三节 海上危机管理计划与评估系统	63
第四节 海上危机管理指挥系统	65
第五节 海上危机管理咨询系统	67
第六节 海上危机管理行动系统	68
第五章 海上危机管理方法	70
第一节 海上危机管理预案与准备	70
第二节 海上危机决策	89
第三节 海上危机处置与资源管理	95
第四节 海上危机管理中的领导、沟通、协调与评估审计.....	107
第六章 海上危机预警与干预.....	116
第一节 海上危机预警与干预基础知识.....	116



第二节	海上危机预警管理内容·····	122
第三节	海上危机预警管理过程·····	136
第四节	海上危机预警管理监测指标体系·····	139
第五节	海上危机干预措施·····	149
第七章	海上危机应急管理·····	159
第一节	船舶危机应急管理·····	159
第二节	海上船舶遇险危机管理·····	174
第三节	船舶溢油危机管理·····	194
第四节	船舶防台危机管理·····	208
第五节	海上保安危机管理·····	223
第六节	海上危险化学品泄漏危机管理·····	242
第七节	海啸危机管理·····	254
第八章	海上危机管理法制·····	275
第一节	海上危机管理法制的基础理论·····	275
第二节	海上危机管理的行政法律责任·····	283
第三节	《突发事件应对法》概述·····	285
第九章	海上危机管理专家系统·····	287
第一节	专家系统概述·····	287
第二节	建立海上危机管理专家系统·····	291
参考文献	·····	293
后记	·····	295

第一章 危机管理概述

以前,人类社会给人们留下的印象是大多数时间是正常的,如今恰恰相反,很多人都会有一种感觉,身边的危机越来越多。全球化可以让发生在地球某一角落的危机很快影响到每一个人,海湾战争一打响,北京的汽油价格就跟着上涨;“非典”一爆发,就迅速蔓延到世界 20 多个国家……,危机既给人类带来了威胁,也形成了人类社会不断发展的驱动力,正如老子所说:“祸兮福之所倚,福兮祸之所伏”。但是“福”不会自动送上门来的,从“祸”到“福”的转化,需要我们的智慧和策略。要具有优秀的危机管理意识和体系,所以在危机发生的时候,我们既会看见继续昂首前进的雄姿,也能看到倒下去的身影,可惜的是许多管理部门、企业以及个人对危机管理这门驾驭术还没能深刻领会。

我们生活在一个危机四伏的年代,而信息的透明化与经济的全球化,更使危机的个性得到前所未有的张扬。犹如没有人愿意得病那样,没有任何组织愿意遭遇危机。然而在社会的每个领域,危机不仅种类繁多、无所不在,而且几乎像病毒一样无法回避和防不胜防。危机是不可捉摸的,危机又是难以判断的,既可能发生在自己身上,也可能发生在竞争对手身上,还可能发生在全行业或全社会;危机既可以发生在陆上,也可以发生在海上,发生在海上的就叫海上危机。具有较高危机管理水平的政府面对危机带来的惊涛骇浪时,能够带领他的国家和人民安全地登上诺亚方舟。反之,一个不具备良好危机管理水平的政府在危机中不仅救不了它的国家和人民,而且也颠覆了自己。如果说我们要从缺少危机管理而带来的损失中寻找教训的话,这份教训无疑已经很深刻了,没有危机管理就等于危机已经来临。

第一节 危机与公共危机管理

一、危机与公共危机的概念

战争、冲突、暴乱、灾害、事故、瘟疫、恐怖袭击、环境恶化,这一切可能都



一定领域内和一定群体中存在的和谐和正常的状态,并且以扩大的态势迅速发展,如果在缺乏对策和控制的情况下将具有毁灭性的危害。

综上所述,公共危机可以定义为:由于内部或外部的高度不确定的变化因素,对社会共同利益和安全产生严重威胁的一种危险境况和紧急状态。那么,能够引起这种危险境况和紧急状态的事件就是公共危机事件。

一般说来,危机管理中的“危机”,包括下列三种形态:一是一个国家或地区受到外来力量的攻击,在军事上乃至政治上处于极其危险的状态;二是被置于危害、损害、损失等危险状态,多用来表述企业层面的风险管理机制;三是构成社会体制的人力、物力、信息、能源等要素,由于某种没有或者无法预期的情况发生,直接遭受重大损害的威胁或者已经遭受重大损害的状态,以及行政组织介入的,应对诸如自然灾害、技术灾害、传染性疾病、经济性恐慌、恐怖事件、暴动等国内各类突发性事件导致需要支援及救济的状态等。

二、危机的特征

基于对危机的内涵所作的分析,我们不难发现危机具有危机的隐蔽性、危机的公共性、危机的突发性、危机的紧迫性、信息的不充分性、高度的不确定性、高度的破坏性、资源的严重缺乏性、影响的双重性等方面的特征。

1. 危机的隐蔽性

外在危机一般都容易被发现,也容易被治疗。潜在危机则总是隐藏得很深,一旦发作,往往难以治疗。

任何事物都不是空穴来风,绝大多数危机在爆发之前都有一定的征兆。危机的隐蔽性造成危机防范的困难,但另一方面也表明,如果能够及时对危机进行预警,也易将危机消灭在萌芽状态。危机的隐蔽性表明我们一定要建立危机预警机制,同时还应当超前决策,精心策划全面的危机反应计划以便在危机来临时从容应对。

2. 危机的公共性

危机是一种涉及到公共利益和安全的危害性事件,即使是带有一定的区域性,也会因为迅速的传播而引起公众的关注,成为关注的焦点。因此,危机管理和妥善解决必然要涉及到对公共资源的组织和协调,涉及到对公共心理和认识的引导和提高,涉及到公共组织的自我修复完善以及创新系统的建立。

3. 危机的突发性

一般而论,危机事件是由一连串小事件逐渐发展而来,但由于发生的时间、地点具有相当的不可预见性,事物原有的发展格局突然被打乱,使人们既得利益丧失或可能丧失,而且超出了正常社会秩序和人们的心理惯性运

行,因此具有相当程度的突发性。

4. 危机的紧迫性

正是因为危机发生时间的突发特点超出了正常社会秩序和人们的心理惯性运行,当危机的进展造成的损失越来越大,对时间的把握很大程度上决定了危机事件管理的有效性。从公共管理的角度看,一旦把一项突发性事件认定为危机事件,就意味着必须从正常公共管理进入危机管理,快速做出危机决策,并克服由于时限和严重缺乏训练有素的人员、物资所导致的各种问题而实现决策目标。

5. 危机的高度不确定性

人们很难准确判断危机是否会发生,何时发生,而只能根据以往经验和规律做出预测。当危机发生时,新事物、新情况正在孕育或变化之中,而且导致危机事件的诱因又是比较复杂的,人们很难预测它的概率,经常会发生预测错误,这就造成危机事态发生的高度不确定性。事态的进程使博弈双方即时决策,效能成为一个关键性,甚至是决定性的变量,不同的博弈决策结构、决策过程、决策路径可能导致差别极大的结局。

6. 危机的高度破坏性

危机的爆发会对一个社会系统的基本价值、根本利益和行为准则产生严重威胁,其影响的范围通常不仅仅涉及个人,而是具有群体性的特点。因此,危机会造成对社会系统的高度破坏性,导致资金、资产的流失,甚至人员伤亡,还会损坏组织形象及个人信誉等。

7. 危机信息的不充分性

危机中,原有的沟通渠道会遭到破坏,信息无法有效地沟通,另外,危机中人们会因过度紧张对客观情况反映失真或夸大。错综复杂而又真伪并存的信息,对危机管理所需要的准确、有用的信息是非常不充分的。

8. 危机的资源严重缺乏性

当危机发生后,社会资源不仅会遭到严重破坏,而且危机处理中对资源的需求量非常大,在危机中不但无法有效获取资金收入,而且还要动用积累资金应付危机,资金资源异常紧张。同时,训练有素的危机应对人员毕竟有限,而更多的人面对突发的危机会感到惊恐和压力。因此,危机中的各种资源会严重匮乏。

9. 危机影响的双重性

危机的出现是一把“双刃剑”,在它的发展中隐藏着“双重置换”的机会。一方面,它以极大的危害性威胁着公共利益的安全,从发展的角度来看,危机给整个社会发展所造成的影响也是巨大的,它造成资源的损失、发展计划的打断、影响投资的气候和环境、政治的不稳定等;另一方面,危机的

发生也暗含着新的发展机会。无论从历史上还是从现实的情况来看,如果政府和社会有理性的话,危机出现所产生的社会经济影响和政治压力往往会转化为变革的推动力和催化剂。它促使人们对政府管理、传统生活方式乃至公共思维等方面进行反思,政府可以通过在危机中表现出来的令人赞赏的对策、能力和执行效率来赢得民心 and 威信,甚至可以依托危机的解决获得在其他政策行为上的有利地位,推动自身主体合法性的进一步提高。正如诺曼·奥古斯丁描述的,“每一次危机既包含了导致失败的根源,又孕育着成功的种子”。问题的关键在于,一个社会,一个政府是否具有学习的意愿、学习的能力以及改正错误的勇气。危机的本质在于它的危机性与机会性同在,也就是说危机与机会共存。

三、危机管理与公共危机管理

什么是危机管理?应该如何应对危机?这是我们更为关注的焦点问题。学者们对此也有不同的说法:

危机管理包含对危机事前、事中、事后所有方面的管理。有效的危机管理通常需要转移或缩减危机的来源、范围 and 影响,提高危机初始管理的地位,改进对危机冲击的反应管理,完善修复管理以便迅速有效地减轻危机造成的损害。

危机管理是指组织或个人通过危机监测、危机预控、危机决策和危机处理,达到避免、减少危机产生的危害,甚至将危机转化为机遇的目的。

在有限信息、有限资源、有限时间的条件下,寻求危机事件“满意”的处理方案,迅速地 from 正常情况转换到紧急情况,从常态到非常态的能力是危机管理的核心内容。

危机管理是指个人或组织为了预防危机的发生,减轻危机发生所造成的损害,尽早从危机中恢复过来,或者为了某种目的,在有控制的情况下让危机发生,针对危机和可能发生的危机采取的管理行为。

为应对危机情况而采取的预先防范措施。事发时采取的应对行动,事后的各种措施及减少损害的行为,就是危机管理,或称紧急情况的处理。

所谓危机管理就是对危机进行管理,以达到防止和回避危机;一旦出现危机,能够控制危机的局面,使组织或个人在危机中得以生存下来,并将危机所造成的损害限制在最低限度。因此,危机管理实质上可以定义为一种决策情景,决策者为使组织在危机中得以生存,并将危机所造成的损害限制在最低限度内,而在相当有限的时间里所做出的重大决策和反应。

危机管理的目标:是避免、减少危机带来的危害,乃至将危机转化为机遇。对于避免、减少危机的危害这一目标,不管学者们如何进行描述,但不

难看出,危机管理的目的、目标、核心内容、任务可以归纳如下,危机研究和管理的目的,就是要如何提高组织层面危机应对能力,最大限度地降低人类社会悲剧的发生。

人们很容易理解危机,而对于将危机转化为机遇,人们则可能存有疑问。危机具有危害性,怎么与机遇联系在一起呢?其实,世上万物都处于转化之中,好事坏事可以相互转化,危机管理正是研究如何防止出现危机以及面对危机所应采取的策略。

危机管理的任务主要包括:事前预防,预警预报;处理事故,遏制事态;挽回败局,控制局面;协调关系;沟通信息;总结经验,重塑形象。

危机管理应该包括所有与公众打交道的部门,而不仅仅是危机管理人员。最好的危机管理就是防止和避免危机的发生。对此,国务委员华建敏在2004年部分省(市)及大城市制定完善应急预案工作座谈会上的讲话中特别指出:突发公共事件所具有的“突发性”与“隐蔽性”、“必然性”之间有一个辩证的关系。我们就是要搞清楚事件的隐蔽原因,探索“偶然性”背后的“必然性”。突发事件虽然是突发,但也是有规律可循的。各级领导干部就是要从这个层面上来认识这个问题,不断探索,掌握其中的规律。

第二节 我国危机管理的现状和问题

一、我国危机管理的紧迫性和重要性

1. 我国已经进入公共危机事件的高发期

从国内看,我国正处于发展经济学所预言的“非稳定状态”频发的“关键阶段”,即人均年收入水平处于1 000美元的发展阶段。这一时期往往是人口与资源环境、效率与公平等矛盾比较突出的时期,也往往是经济容易失控、社会容易失序、心理容易失衡、政治思想观念和社会伦理价值需要高速重建的关键时期。

我国是世界上遭受自然灾害最严重的国家之一,加上经济的快速发展和改革的不断深化,自然灾害、事故灾难、公共卫生和社会安全事件造成的非正常死亡超过20万人。2004年,我国发生各类突发事故561万多起,造成21万人死亡,175万人受伤。其中,自然灾害发生255起,直接经济损失约1 602.3亿元;事故灾难发生80.4万起,造成13.7万人死亡(其中道路交通事故约占全国事故总数64.4%,死亡人数占78.3%;工矿商贸事故占全国事故总数1.8%,死亡人数占12.1%),直接经济损失约2 505亿元;公共卫生事件25 462起,造成385人死亡,6.3万人发病;社会安全事件发生

478.8 万起,造成 7.2 万人死亡,直接经济损失约 444.8 亿元。全年仅自然灾害、事故灾难和社会安全事件造成的直接经济损失就超过了 4 550 亿元。随着经济社会快速发展和现代化进程加快,我国公共安全还将面临诸多新的挑战。

我国是一个幅员广阔、人口众多、自然地理环境复杂的发展中国家,受各类因素的影响,突发公共事件往往呈现出形态多样。

(1) 重大自然灾害频发

由于特有的地质构造和自然地理环境,我国是遭受自然灾害最严重的国家之一,每年造成 1.5~3.5 亿人受灾,350 多万间房屋倒塌,经济损失近 2 000 亿元。我国位于地震烈度为Ⅶ度的省会级城市有 25 个,占总数的 74%,20 世纪全球发生的破坏性地震我国占 1/3,死亡 59 万人,伤残 76 万人,死亡人数占全球的 1/2,我国目前有 2/3 的国土面积不同程度地受到洪水威胁,特别是长江、黄河等七大江河中下游地区,集中了全国 1/2 的人口,1/3 的耕地,3/4 的工农产值,而两岸许多地区的陆地都处在洪水水位以下。平均每年有 10 个台风和热带风暴在我国沿海登陆,造成人员伤亡和重大经济损失。崩塌、滑坡、泥石流等地质灾害,平均每年造成上千人死亡,数十次铁路、公路交通中断,经济损失约 100 亿元。年均森林火灾受害率 5.99%,是世界年均森林受害率的 6 倍,每年造成的直接经济损失达 70~100 亿元;外来有害生物(天牛、松材线虫、马铃薯甲虫和薇甘菊等)的入侵,平均每年造成的直接经济损失超过 500 多亿元。目前,全国 70% 以上的工农业产值分布在气象灾害、海洋灾害、洪水灾害和地震灾害都十分严重的沿海及东部平原丘陵地区,每次重大灾害事件都会产生重大影响。

(2) 重特大安全事故频繁发生

我国生产安全事故总量大,重大、特大安全事故频繁发生。据统计,我国平均每年发生各类事故近 100 万起,死亡 13 万多人,伤残 70 多万人。造成的直接经济损失超过 2 500 亿元;发生一次死亡 3~9 人事故 2 500 多起,平均每天 7 起;发生一次死亡 10 人以上特大事故 120 多起,平均每周 2.5 起;发生一次死亡 30 人以上特别重大事故 10 多起,平均每月 1.2 起。每年都发生一起一次死亡 100 人以上的事故。由于经济的快速发展,特别是很多地方发展高耗能项目,导致全国能源紧缺、煤炭价格迅速上涨,各地无不加大功率生产。有调查发现,2004 年全国 27 个产煤省区市中,74% 即 20 个省区市超产,其中 19 个省区市超产 10% 以上,福建、陕西、北京超产均在 50% 以上。与此同时,安全生产基础工作薄弱,国有企业安全生产投入明显不足,事故隐患大量存在;个体私营企业注重短期效益,舍不得安全投入,违章作业现象严重;机动车快速增长,车辆严重超长、超载,司机疲劳驾驶现象

严重,事故高发的态势很难在短期内得到根本性转变。

(3) 重大传染疾病形势严峻

我国重大传染性疾病形势相当严峻,食物中毒、职业中毒等突发事件频频发生。我国人间鼠疫源地范围不断扩大,在过去 13 年内增加 1 倍,疫源动物种类增加,疫情向城市和人口密集城市逼近。霍乱发病虽保持在较低水平,但大面积流行的潜在因素依然存在。现有艾滋病病毒感染者 84 万,感染者人数为亚洲第 2 位,全球第 14 位,疫情波及 31 个省、自治区、直辖市。现有活动性肺结核患者 450 万,80% 在农村,每年死亡 13 万人,现有慢性病毒性肝炎患者 2 000 万,估计丙型肝炎病毒感染人数为 3 800 万,其中约有 50% 携带病毒。现有 427 个县(市)存在血吸虫疫情,受威胁人口 6 500 万人,患者 81 万例,其中晚期病人 2.6 万人。全球新发的 30 余种传染病已有半数在我国发生。突如其来的“非洲”疫情严重威胁广大人民群众的身心健康和生命安全,对我国经济发展、社会稳定和对外发展产生重大影响。我国禽流感问题备受国际关注。1999 年大肠杆菌 O-157 感染相继在我国江苏、安徽爆发流行,患者超过 2 万例,死亡 177 例。尽管一些国际上新发传染病还没有传入我国,但随时都有传入的危险。每年发生的重大食物中毒事件超过 100 起,年均超过 2 万例,死亡近 200 人。职业中毒人数不断上升,农药中毒每年都超过 5 万人。

(4) 影响国家和社会稳定的因素仍然存在

我国社会安全呈现出境内问题与境外问题相互渗透,人民内部矛盾与敌我矛盾相互交织,历史遗留问题和改革中新出现的问题相互驱动的错综复杂的局面。随着海洋经济的发展,维护我国的海洋政治权益、海洋经济权益、海洋交通权益、海洋科研权益而产生争端。国内外敌对分子、民族分裂势力、宗教极端势力、暴力恐怖势力,通过各种手法图谋策划暴力、恐怖主义的现实危害上升,并向内地发展蔓延。各种刑事发案的总量仍居高不下,犯罪的动态化、组织化、职业化和智能化的趋向愈加明显。一些地方群死群伤的爆炸、投毒等恶性案件时有发生,杀人、绑架等暴力犯罪危害严重。近年来由人民内部矛盾引发的群体性事件数量持续增多,连锁反应增加,参与人数多,持续时间长,处置难度加大。由于处置不当而引发的群体上访、反复上访事件增多,有些甚至采取自残、自杀等过激行为上访。

此外,随着科技进步和社会经济的加速发展,以及城镇化和城市现代化进程的加快,我国公共安全还将面临诸多新的挑战:由于城市建设逐步向信息化、管网化发展,带来高层建筑、油、气、水、电等生命线工程安全管理一系列新问题;我国正在兴建的一些重大建设工程,如三峡工程、南水北调工程、西气东输工程、西部铁路公路建设工程等多处于自然灾害频

发、群发区,重大突发性自然灾害对重大建设工程构成潜在威胁,而且还存在诱发次生灾害的可能;高新技术和信息产业的高速发展,在为人民生活带来全新的发展机遇和空间的同时,也带来了新的安全威胁,信息网络一旦被敌对势力和恐怖分子利用或破坏,轻则导致经济的损失和生活的不便,重则使整个国家的政治、经济或军事陷入局部或暂时的瘫痪,社会秩序失控;随着国际经济贸易不断扩大,同时也加大了外来有害生物和疫病、疫情入侵的可能。

总之,突发公共事件具有突然爆发、起因复杂、难以判断、迅速蔓延、危害严重、影响广泛的特点,而且相互交织,处置不好会产生连锁反应。“安而不忘危,治而不忘乱,存而不忘亡”。这是中国历史上治国安邦最重要的经验与教训,我们就是要搞清楚突发事件背后的隐蔽原因,探索“偶然性”背后的“必然性”,不断探索、掌握其中的规律。提高识别灾害的能力,早一点发现有可能产生突发事件的土壤和条件,早一步解决问题,减少甚至避免损失。这就是我们研究危机管理的目的所在。

2. 科学应对危机是对当代政府管理的严峻挑战

一个国家的政府,能不能有效管理危机,能不能维护正常的社会秩序,能不能保障老百姓的生命财产安全,是检验这个政府能否取信于民的重要标准。在关键时刻,我们能不能动员、组织全社会的力量,迅速有效地处置突发公共事件,是检验政府是不是、有没有能力对人民高度负责的试金石。

世界著名的政策科学家叶海尔·德罗尔(Yehzekel Dror)在《逆境中的政策制定》一书中曾经说过:“危机应对对许多国家具有极大的现实重要性,对所有国家则具有潜在的至关重要性。危机越是普遍或致命,有效的危机应对就越显得关键。危机中做出的决策非常重要而且大多数不可逆转。”全体公务员乃至全社会成员务必要认识到危机管理工作的重要性和紧迫性。建立健全突发公共事件应急预案和应急机制,是政府社会管理的重要职能之一。这既是政府自身建设的重要内容,也是目前政府管理的薄弱环节;既是政府工作的当务之急,也是利国利民的长远大计。人民的利益、国家的利益高于一切,各级政府的责任重于泰山!温家宝总理在2004年的政府工作报告中强调指出:“各级政府要全面履行职能,在继续搞好经济调节、加强市场监管的同时,更加注重履行社会管理和公共服务职能。特别要加快建立健全各种突发事件应急机制,提高政府应对公共危机的能力。”这为各级政府全面履行政府职能、完善社会管理体制、加强社会事务管理指明了方向,需要扎扎实实地落到实处。

科学地应对危机包括两个层面,其一是在具体的危机处理中尊重科学、运用现代科技手段,充分发挥危机管理人员和科学技术的力量;其二是危机

管理系统本身的科学化,即运用科学方法,根据现代危机管理理论制定科学系统的政府危机管理计划,用现代危机管理理论改造和整合政府危机管理体系。

二、当前我国公共危机管理存在的主要问题

我们党和政府在长期的执政实践中,积累了许多处置突发公共事件的经验。近年来,成功应对了1998年的亚洲金融危机和洪水灾害,2002年“5·7”空难,2003年抗击“非典”和2004年防治禽流感等。我们之所以能够平稳度过危机、战胜灾害,靠的是党中央、国务院的英明决策和坚强领导,靠的就是我们的政治优势和组织优势,靠的就是科学和法治,靠的就是全国人民万众一心和社会各界同舟共济。我们取得的每一次胜利,都使中华民族的凝聚力大为增强,都使党和政府的威望进一步提高。但是从全国总体情况看,我国应急处置工作还存在很多薄弱环节。

1. 思想认识不足,全民防灾意识教育相当薄弱

一些地方还没有把这项工作纳入议事日程;有些领导干部缺乏忧患意识和危机意识,存在侥幸心理;还有一些干部依法预防、依法处置突发公共事件的意识、素质和能力不强,遇到突发公共事件时措手不及,指挥失当。一些地方往往被迫事后拿大钱弥补损失,却不愿把钱用在预防工作上。很多人认为,灾害预防和危机处置,是政府和专业队伍的责任和义务。不少群众个人生活、行为习惯和自救能力,与防灾减灾的要求相距甚远,政府和有关部门在全民防灾意识教育,普及灾害自救与互救常识方面,也十分欠缺。

2. 政府管理缺乏足够的公共危机管理意识

突发事件的信息收集、预测预警、危机训练演习、资源有效管理、信息的畅通、迅速降低危害、确保善后处理、处理结果的评价与反馈等方面存在组织机构不到位、控制行为不规范、分工责任不清楚、设备手段不健全、资金落实不到位等问题。在现行政府管理体制下,突发事件的处理难以形成有效统一的协调机制,突发事件所处理的必要信息和其他相关资源被分割在政府各部门之中,部门之间由于部门利益,难以进行有效沟通和协调,导致突发事件处理高成本、低效率。

3. 公共危机管理体制不健全

当今社会缺乏一套行之有效的危机管理体制,处置程序不够规范、严谨,常常是一个案子一套办法,一个地方一种做法;尤其是中央政府缺乏专门的危机处理机构,在发生各类危机时,难以形成及时有效的危机处理系统,过多地依赖缺乏管辖权的有关部门。现有的管理体制不

利于政府的危机决策。在处置特大安全生产事故应急机制的建设方面突出表现为:应急机制的体系设置有欠完善;应急机制的管理方式趋于分散,中央和地方政府的职权、职责界定不规范、不清晰;处置事件过程中的信息披露比较混乱,尚未建立规范的政府信息披露制度;在事故善后经济补偿方面的问题很多。2003 年底发生的重庆开县井喷特重大事故,教训是多方面的,其中很重要的一条就是危机管理体制不顺畅。无论是在危机预警体系和应急指挥体系建设上,中央企业和地方政府的配合上,还是信息报告渠道和时限上,以及专业处置、救援队伍的组织上,都存在一些漏洞。

4. 应急反应和快速处置能力有待提高

首先表现在信息系统的落后。我国现有大多数信息机构主要是负责经济信息的搜集和处理,搜集和处理社会以及其他方面信息的机构较少。信息机构实行的是分级管理体制,搜集、处理和上报信息的行为受制于本级政府,一些机构上报的信息容易受当地政府的人为干涉而失真。不能及时、迅速、有效地收集和上报突发事件信息,存在缓报、瞒报和漏报问题。信息的片面和失真易于导致决策失误。其次,现有的技术手段、基础设备和人员素质等方面,也还不能完全适应快速处置突发事件的需要。

5. 缺乏科学的灾害评估体系

建立科学的灾害评估体系,是全面反映灾情、确定减灾目标、制定减灾对策的重要依据。目前,从灾情报告的内容、具体标准、上报和公布的程序,到核查、测算的方法等一系列环节还不够规范。特别是灾前预评估、适时跟踪评估、灾后实地评估和减灾效益评估上,还没有一整套系统的评估方法和科学的指标体系。

6. 法制不够完善

虽然制定了一些单行的灾害法律法规,但许多领域的突发事件和紧急状态立法不足,各类的突发事件的处理缺乏充分的法律、法规体系保障,需要一部综合性的紧急状态法律。具体反映在:(1)紧急状态立法的系统性不够,越权和相互冲突的地方较多,可操作性不强,授权依据不充分、不明确,还存在着不少立法空白点;(2)采取应急处理措施所应遵循的紧急状态的确认、宣布、应急处理、终结等方面的程序规定严重不足,“重实体、轻程序”倾向比较明显;(3)缺乏对突发事件应急处理过程中公民权利保障底线的完备规定,不利于维护公民的权益;(4)缺乏明确的界定突发事件种类与性质的具体标准,导致对突发事件的确认与处理具有较大的随意性;(5)缺乏必要的对紧急行政权加以有效监督制约以及为公民权利提供救济的法律规定。