

对重庆市公共危机管理的思考

郭峰¹,肖云¹,肖新学²

(1. 重庆大学 贸易与行政学院,重庆 400030;2. 西南政法大学,重庆 400042)

摘要:随着重庆市向现代化大都市转型,公共危机发生的频率必然会越来越高,对社会的影响和危害也会越来越大。本文根据两起重大突发性公共危机事件的发生,结合重庆市的实际情况,对重庆市公共危机治理的现状和深层次的公共危机隐患进行了分析,并在此基础上对重庆市公共危机治理提出了若干对策和建议。

关键词:重庆;公共危机管理;建议

中图分类号:D63 **文献标识码:**B **文章编号:**1008-5831(2004)06-0010-03

2003年开县“12.23”特大井喷事故和2004年天原化工总厂“4.15”氯气泄露直接考验了年轻直辖市的公共危机管理应急体系,同时,也从一个侧面说明重庆作为最年轻的直辖市在向现代大都市转型过程中,在公共危机管理方面还存在着一定的漏洞和薄弱环节。随着经济的发展,公共危机的形式势必趋于多样化,发生的频率也必然会越来越高,正如有学者指出,随着科技水平日益告发展,灾害与危机对社会的危害也愈发强烈,这是现代社会的悖论。^[1]

一、重庆市危机管理的现状

(一)公共危机内涵的界定

关于危机的定义,人们从不同领域、不同学科对其有不同解读。危机概念最早应用于企业领域,危机被认为是一种决策形势。在此形势下,企业的利润受到威胁,任何拖延均可能会失控而导致巨大损失。组织行为学认为,危机是组织难以维持现状的一种状态;而公共政策学认为,危机特指有一定时限、要求迅速做出决策的突发事件乃至灾难;从控制论的观点看,危机是系统的失控和变态等等。在《现代汉语词典》中对“危机”的解释也有两种义项:危险的根由;严重困难的关头。无论从哪种角度来理解,危机反映出对现有秩序的破坏,也正如巴顿(Barton)所指出的:“危机是指一个会引起潜在负面影响的、具有不确定性的大事件,这种事件及其后果可能对组织及其员工造成巨大的损害。”

社会危机通常具有三个主要特点:(1)突发性;(2)蔓延的迅速性;(3)后果的严重性。此外,还有多种观点对“危机”做出了自己的界定,如“社会危机具有一种整体的意义,它是凌驾于个体或小群体之上的宏观性的结构性危机,指社会陷入的一种不能正常运转的紧急状态或者面临的一种普遍性的危险,它对现有的社会秩序有很大的破坏力”^[2];社会危机指“社

会遭遇严重天灾、疫情,或出现大规模混乱、暴动、武装冲突、战争等,社会秩序遭受严重破坏,人民生命财产和国家安全遭受直接威胁的非正常状态”^[3],等等。

本文将危机界定为特指具有突发性的各种天灾、疫情、非常态的政局或军事变动以及社会生产、生活中所发生或潜在的对社会秩序产生巨大负面影响,给人们生命财产带来一定危害的公共事故的集合。

(二)重庆市公共危机管理的现状及存在的问题

1. 公共危机意识依然淡薄

“12.23”中石油川东钻探公司重大井喷事故所造成的重大人员伤亡足以说明上至有关负责人下至高危企业周边居民还缺乏起码的公共危机意识,各级政府和领导对安全生产的重视还没有真正转化为群众的自觉行为,“关注安全,关爱生命”的氛围还未真正形成;一些企业单位也尚未牢固树立安全防范意识,使得安全生产制度流于形式。

2. 深层次的公共危机隐患依然存在

其一,一些企业生产设备严重老化,亟待更新。由于重庆是典型的老工业基地,很多企业生产设备严重老化,虽然政府和部分企业加大了安全生产资金的投入,但仍有差距存在。

其二,特殊行业安全生产隐患大量存在。在煤矿方面,重庆市有乡镇煤矿1501个,占全国现有乡镇煤矿(共16000个)总数的近1/10,2003年重庆市煤矿百万吨死亡率为15.96%,是全国平均水平的4.2倍。多数小煤矿赋存条件差,采取木质支护,安全系数小,隐患大量存在;在旅游景区方面,瓷器口的建筑多为木或砖木结构,耐火等级系数低^[4],商贩和居民乱拉乱接电线现象严重,多数电器线路未穿管保护,消防通道缺乏,火灾隐患突出。

其三,特殊地质结构使三峡库区崩岩滑坡隐患存在。库

区重庆段多为石灰岩和砂页岩地质结构,遇江水冲刷暴雨侵蚀,山体极易发生崩岩滑坡,事实上,长江三峡一带自古就是自然灾害高危多发地段,而历史上山体坍塌事件也并不鲜见(表1);而2004年发生的“5.13”秀山县泥石流滑坡重大公共危机事故和9月4日至5日开县所遭遇的200年甚至是500年不遇的大洪灾,“特大洪灾引发多处山洪、泥石流、山体滑坡

等自然灾害,造成重庆市西部、东部的17个区县(市)21人死亡、27人失踪,直接经济损失7.8亿元”,这次灾害的发生从地理位置上看正处在三峡库区或是三峡的上游不远处^[5]。三峡周边的生态环境出现如此反复的非常态现象,再一次向我们敲响了警钟,应引起我们的高度警惕和深思,特别是将来库区三期蓄水成功后,水位上扬更会加大生态反常的可能性。

表1 三峡库区重大崩岩滑坡历史年鉴

时间	危机事件	危害和影响
100年	西陵峡青滩崩岩	死伤数百人,航行困难
317年	巫山城东20里处山崩	“江水逆流数百里激浪数十丈”
1026年	青滩地震引发赞皇山崩塌	“害舟无数,石壅江心……蜀江断流”
1542年6月10日	“秭归大雷雨,青滩北岸沙子岭山崩五里	“巨石腾壅,压民舍百家”
1982年7月18日	云阳城东1.5公里处鸡扒子发生大滑坡	垫高河床三四米
1985年6月12日	青滩镇姜家坡至广家崖段大滑坡	“停航十一天”

资料来源:《长江上游航道史》(欧阳玉澄,《巴水苍茫》,重庆出版社2002年版160页)

其四,特殊的气候条件使输电网络存在安全隐患。随着三峡工程的竣工,“西电东输”也提上日程,但重庆特殊的气候自然条件使得输电网络潜伏着巨大的安全隐患。与其他直辖市

相比,重庆多雨、多雾、年日照时数少(表2、3、4),较容易腐蚀破坏输电网络,部分地区酸雨酸雾严重,对电缆的破坏更严重。

表2 直辖市月平均相对湿度比较(2002)(%)

城市	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	年均
北京	37	38	27	36	43	59	65	72	61	49	39	59	49
天津	64	61	42	45	53	64	73	74	66	58	53	73	61
上海	65	69	72	75	79	78	79	79	70	67	64	74	73
重庆	84	85	72	73	84	84	75	78	67	80	84	82	79

表3 直辖市月降水量比较(2002)

单位:毫米

城市	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	年总量
北京	—	0.5	6.0	37.7	12.3	103.4	54.9	74.3	50.7	22.6	—	7.7	370.1
天津	—	—	0.6	19.2	4.5	89.3	93.7	113.3	34.4	14.7	0.7	5.4	375.8
上海	38.4	38.3	100.4	111.1	259.7	134.7	150.8	247.1	97.8	90.0	50.9	116.2	1435.4
重庆	28.0	17.6	50.1	170.3	209.5	450.4	115.1	199.2	72.1	49.0	36.0	31.7	1429.0

表4 直辖市月日照时数比较(2002)

单位:小时

城市	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	全年总量
北京	207	207	260	219	267	181	250	207	232	226	220	32	2508
天津	161	173	213	185	212	158	223	186	201	185	154	10	2061
上海	174	153	131	98	112	188	195	180	189	171	163	26	1780
重庆	15	14	140	145	110	100	140	151	176	85	33	5	1114

注:以上表格数据来自《2003年中国统计年鉴》,中国统计出版社,P13-15

3. 危机管理的惩戒机制相对缺乏

重庆市在危机管理过程中对个人责任的惩戒机制还相对缺乏,笔者认为,应该结合公共危机管理的实际召集有关专家学者进行缜密论证、研讨,制定一套行之有效的危机管理责任事故惩戒机制。对有关人员的危机管理的责任范围,管理权限,义务以及对出现的危机后果的问责、惩戒等都做出明确

合理的界定。

二、对策与建议

(一)进一步强化公众的公共危机意识

从重庆市一系列公共危机事件的发生不难看到,在全球化时代,人类社会面临着各种突发性风险威胁的可能性加大。包括我国在内的许多国家,随着城市化进程的加快,城市人口拥

挤和环境污染等城市病的出现,对传染病的控制更加困难。同时,比以往更容易受到社会冲突、恐怖主义、技术性灾难事件的打击。因此,在给公共危机管理带来严峻挑战的同时,也对广大市民的公共危机意识提出了挑战。需要将全面提高公共危机意识和防范意识提上日程,要求政府全面做好危机教育并使之制度化,对公众进行长期的、广泛的危机防范教育,提高其识别能力和应变处理能力,使广大市民在遭遇社会公共危机时,不信谣,不传谣,要辟谣,并能积极配合政府,齐心协力,战胜困难。

(二) 搞好前瞻性的公共危机管理工作——危机缓和

“依据美国联邦紧急事务管理局(FEMA)的成功经验,完整的公共危机管理体系通常由四部分组成:危机缓和(mitigation)、危机准备(preparedness)、危机回应(response)和危机恢复(recovery)”^[1]其中危机缓和则是一种前瞻性的危机管理行为。危机缓和意味着在某种危机发生前就采取多种措施以期防止危机爆发或消减危机爆发时对自然、社会以及公民个人的有害影响^[1],能最大程度地遏止危机,增强危机抵抗能力,降低损失,减少公共危机治理成本。从被动的危机回应到未雨绸缪前瞻性的危机缓和,这是新时期重庆市公共危机管理的必然取向和选择。

(三) 做好重庆市各行业(企业)的危机预防工作

当前,重庆正处于转型时期,各行业所面临的社会环境变化加剧,再加上某些特殊行业或企业自身构成因素的复杂多样性,因而企业内部出现公共危机事件的可能性增大。为此,企业应该重视其自身的危机预防工作,也正如美国学者戴维斯·扬所说:“面对任何危机,你首要的目标是尽快结束危机。而比这更重要的是要做到防患于未然。”^[6]同时,“危机预防管理水平如何也是评价一个企业的管理水平,衡量一个管理人员的管理能力高低的一项重要指标”^[7]。

企业要树立员工正确的危机预防意识,从思想上切实作好应对危机的预防准备工作。在日常工作中,企业有关负责人特别是主管生产业务的领导要时时保持高度的警惕性,事事谨记“防火意识”,尽力协助、指导有关部门选择科学的生产工艺、配方,严把原料、质量关,搞好生产调度工作安排,加强企业的安全保卫工作,及时发现并清除企业生产、设备中的各种隐患。

(四) 做好危机治理中的社会心理管理工作^[8]

公共危机一旦发生,通常会出现社会心理的极度恐慌,这种恐慌又会造成一些不合理、不合作的集群行为,诸如抢购、挤兑、自利等不合作行为势必会造成社会的混乱和无序。针对公共危机事件的特点及可能出现的社会心理问题,重庆市公共管理部门要采取相应的举措以加强对社会心理的疏导和控制,促进危机事件的尽快解决,恢复正常的生产生活,力求把危机的

负面影响最小化。鉴于此,笔者提出以下建议:(1)权威机构要及时发布公共危机信息,给公众以知情权,增加工作透明度;(2)主流媒体要有客观及时的报道,消除各种流言蜚语;(3)邀请有关专家学者及时释疑解惑;(4)鼓励各种非政府组织积极参与危机处理工作,充分发挥各种社会资源的优势;(5)建立良好的沟通、对话机制,搭建多边合作平台。

(五) 做好危机责任惩戒工作,实施高官问责

所谓高官问责,是指对某些重大事故在技术上本可以避免却未能避免而承担相应责任。一般而言,政府官员和企、事业领导人要在以下几个责任层面承担其相应的责任:一是道义责任,向受害者和社会公众负责;二是政治责任,要向执政党和政府负责;三是民主责任,要向选举自己的人民代表和选民负责;四是法律责任,要向法律负责;五是行政责任,没有做好公共管理事务,未能履行自己的行政义务要负责。中石油集团总经理马富才的引咎辞职,应该说承担的首先是道义和政治上的责任。令人欣慰的是重庆市2004年出台了《重庆市政府部门行政首长问责暂行办法》,并于2004年7月1日正式实施,效果斐然,受到各界好评如潮。

(六) 依法构建以政府为主导的政、企、民“三位一体”危机救援联防体系

中石油川东钻探公司“12.23”井喷事故,天原化工总厂“4.15”氯气泄露,暴露出了政府与企业特别是与中央驻渝企业之间的危机预防合作的力度还不够,应急救援机制也尚未形成,周边居民的危机参与意识也不强。笔者认为应紧急建立各级政府与企业 and 居民共同参与的公共危机应急救援联防体系,政、企、民三方加强沟通与交流,以应对未来公共危机突发事件。同时,政府要制定出公共危机治理的综合处理预警统筹方案,力求进一步完善公共危机救援机制,做到有备无患。

参考文献:

- [1]毛飞.危机缓和:一种前瞻性的危机管理行动[J].理论与改革,2004,(1):36-37.
- [2]武中哲.转型期的社会危机与政府能力建设[J].河南社会科学,2003,(5):31.
- [3]马建珍.浅析政府危机管理[J].长江论坛,2003,(5):48.
- [4]重庆市人民政府公报[R].2004.
- [5]韩冰.特大洪灾引起对三峡生态的警惕[N].重庆时报,2004-09-07.
- [6]戴维斯·扬.创建和维护企业的良好声誉[M].上海:上海人民出版社,1997.
- [7]张岩松.论企业危机预防对策模式[J].管理研究,2004,(1):35.
- [8]龚维斌.危机事件的社会心理管理[J].云南行政学院学报,2004,(1):59-60.