

政府公共危机管理中信息预警能力评价指标体系研究

罗力

(上海社会科学院 信息研究所,上海 200235)

摘要:中国已进入公共危机事件高发期,构建科学合理的公共危机信息预警能力评价指标体系,对于促进政府做好公共危机信息管理体系建设至关重要。文章剖析了公共危机信息预警体系的内涵,指出公共危机预警信息管理系统和公共危机信息预警支持保障系统是其两大重要组成部分,并从公共危机信息预警管理的视角出发,从政府和社会公众两个方面,提出了构建包含目标层、准则层、指标层等三个层次、16个三级指标的公共危机信息预警能力评价指标体系。

关键词:政府;公共危机管理;信息预警能力;评价指标体系

中图分类号:D669.8 **文献标志码:**A **文章编号:**1008-5831(2012)05-0092-05

一、引言

近年来,各种公共危机事件频繁爆发,呈“全球化”趋势蔓延。美国“9·11”事件、俄罗斯人质事件、日本核泄漏危机增加了人们对未来的担忧。目前,公共危机管理已日益成为全球各国政府关注的焦点。中国正处在社会转型期,更容易遭受各种公共危机的威胁。及时有效地处理各种公共危机事件是当前各级政府面临的挑战和考验。“SARS”事件、甲型H1N1流感、汶川大地震等重大公共危机事件的爆发使得各级政府更加重视公共危机管理以及建立公共危机管理体系的重要性和迫切性。公共危机信息预警是公共危机管理体系的首要组成部分,对于提高危机处理能力至关重要。温家宝总理曾在2005年7月22日召开的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、保障民众生命财产安全、维护社会稳定^[1]。英国危机管理专家迈克尔·里杰斯特曾说过:“预防是解决危机最好的方法。”中国危机管理专家薛澜认为,一个反应迅速、运行良好的危机处理机制首先要有危机预警机制^[2]。因此,有必要建设提高政府的公共危机信息预警能力,有效预防公共危机事件的发生,将危机消灭在萌芽状态,并且在公共危机事件发生之初能使政府按照应急预案有条不紊地对公共危机事件进行处理,从而减少社会混乱,维护社会秩序。没有科学的评价,就没有科学的管理。科学合理的政府公共危机信息预警能力评价指标体系能客观地反应各级政府信息预警能力的真实水平,找出存在的各种问题,对相关

收稿日期:2012-05-22

作者简介:罗力(1982-),男,浙江省台州人,上海社会科学院信息研究所博士,助理研究员,主要从事信息计量与信息安全研究。

环节和 workflow 进行优化调整,引导政府和其他组织改善运作管理,真正提高公共危机信息预警能力。笔者以系统论为理论依据,在科学性、系统性、可操作性等原则指引下,对政府公共危机信息预警能力评价指标体系的建设进行探索,以求完善公共危机信息管理体系建设工作。

二、政府公共危机信息预警体系的定义和内涵

目前,学术界对公共危机信息预警的界定还存在分歧。“预警”一词最早源于军事领域,后逐步应用于政治、经济、社会、文化等领域。预警原指通过提前发现、分析和判断敌人的进攻信号,并把这种进攻信号的威胁报告给指挥部门,以提前采取应对措施^[3]。黄顺康认为,所谓的公共危机预警是指在已经发现可能引发危机的某些征兆,但危机仍未爆发前所采取的危机管理措施,如信息搜集、信息传递、信息处理、信息识别以及信息发布等^[4]。阎耀军认为,社会预警是在社会顺境状态下,对社会负变量监测和评估的基础上,对社会运行接近负向质变的临界值的程度所作出的不确定性的早期预报^[5]。张小明则认为,公共危机预警是指在社会顺境状态下公共危机管理者在危机潜伏阶段所进行的一切有效预防、警示工作,其目的是超前预控,防患于未然^[6]。张成福等认为,政府公共危机信息预警就是根据有关危机现象对过去和现在的数据、情报、资料,运用逻辑推理和科学预测的方法、技术,对某些危机出现的约束条件、未来发展趋势和演变规律等作出估计与判断,并发出确切的警示信息和信号^[7]。张玉亮认为,政府公共危机信息预警就是政府依托内部和外部资源,通过获取、分析相关公共危机信息以及及时提供危机警报和应急预案^[8]。综上所述,公共危机信息预警是指危机管理的主体通过信息搜集、信息传递、信息处理、信息识别以及信息发布等必要手段,对可能引起危机的各种要素及其所呈现的危机信号和危机征兆进行严密监测,对其发展趋势、可能发生的危机类型及其危害程度作出合理科学的估计,并向有关部门和公众发出危机警报的一系列活动。公共危机信息预警有广义和狭义之分。前者主要包括对军事、管理、经济、社会、气象等领域进行信息预警活动,而后者仅限于对社会方面的预警。公共危机信息预警体系不仅包括公共危机预警信息管理系统,还包括公共危机信息预警支持保障系统。具体结构如图 1。

公共危机预警信息管理系统是公共危机信息预警体系发挥作用的核心。该系统包括:信息监控和搜集网络,即构建高度灵敏、准确的信息监测网络,

利用现代化的技术监测手段,及时搜集相关信息,尤其重视气象、环保、卫生、交通、安全生产、地震等部门的数字化监测基础设施建设,搜集各种有关公共危机事件发生的信息,及时掌握公共危机变化的第一手材料。对于信息传播和发布渠道,一方面可充分利用政府自上而下的行政组织系统在各省、市、县、镇或街道设置专职人员负责信息的收集和传递,另一方面实行信息预警发布制度,明确危机预警信息的界定和分类,将危机预警信息及时、准确地告知政府有关部门和社会公众,使他们采取措施消除危机因素或者积极准备应对危机。信息分析和评估系统,即对收集到的危机信息进行鉴别、分类和分析,对未来可能发生的危机类型及其危害程度做出估计,主要对危机环境进行分析和评估。信息预警指标体系,即由一系列经过理论遴选和专家依据科学方法严密论证的敏感指标组成的一种测量公共危机现象及其运行过程的指标系统,根据对公共危机的分类,中国公共危机预警指标体系应包括自然灾害预警指标系统、事故灾难预警指标系统、公共卫生预警指标系统及社会安全事件预警指标系统等四个方面,其中自然灾害、事故灾难、公共卫生事件属于专业性、技术性很强的公共危机事件,其构建相对比较完备、成熟,属于实践效果较好的专业技术性危机预警指标体系^[9-10]。

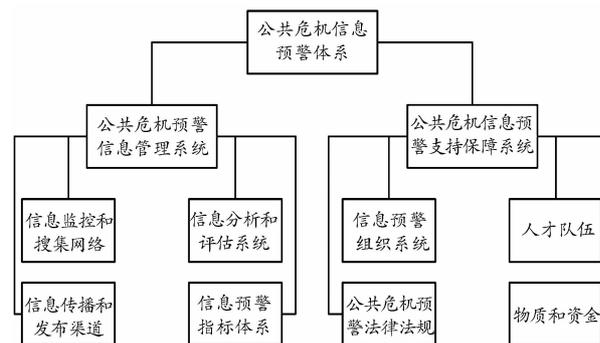


图 1 公共危机信息预警体系结构

此外,公共危机信息预警体系的顺利运行,还需要完善的支持保障体系。该体系内容包括:其一,健全的信息预警组织系统,即鉴于目前设立的应急管理办公室在实际运作中权威性不强,需严重依赖于其他政府部门或机构,难以独立处理各类事务的现实,有必要用新的思维重构公共危机信息预警组织系统,即建立统一的、权威性的公共危机预警组织机构,有效协调各部门之间的关系,统一调配资源,实现危机预警一体化运作。其二,完善的公共危机预警法律、法规,虽然中国在公共危机信息预警的立法方面取得了很大的成绩,出台了《防震减灾法》《传染病防治法》《突发公共卫生事件应急》等,但还应逐步建立《危机预警信息公开制度》《危机预警行政

征收征用制度》《预警资源征用制度》等法律法规,并尽早出台公共危机信息预警制度。其三,高素质的公共危机预警人才队伍,即政府应当建立不同层次的培训基地培养专门的危机预警人才,要重视政府工作人员和广大社会公众危机意识的培养,使他们成为公共危机预警的重要力量。最后,充分的物质和资金支持,即准备先进的预警设备和设施,完善公用通信网,建立有线和无线相结合、基础电信网络与移动通信系统相配套的预警通信系统,确保通信畅通,还要构建公共危机预警的财政保障体系,以适应现代公共危机预警的需要^[11-12]。

三、政府公共危机信息预警能力评价原则

“评价”是评定价值的简称。从本质上讲,评价是价值判断活动,是用一种能够获得公众认可的价值标准衡量和判断事物的价值与优点,是对客体满足主体需要程度的判断。评价主体指从事评价活动的组织或个人。对政府公共危机信息预警能力的评价是政府对政府公共危机事件预警应用能力的价值判断,应该由系统的服务对象——社会和公众作出评价,而不能由政府部门越俎代庖。指标就是将抽象的、难以测量的社会概念翻译成可以考察、分析的操作型术语。指标体系应具备三种特性:描述性,即指标体系中各层级的指标应反映公共危机信息预警能力的某一方面特征,同时各层级指标能够综合反映预警能力的整体特征。评价性,即指标体系不仅能从各个角度对预警能力进行评价,而且最终可以实现综合评价。指导性,即指标体系可对政府有效预警公共危机事件给予指导,有利于发现信息预警能力的不足,对提高公共危机事件信息预警能力有一定的引导性。笔者按照下列原则选择、组织评价指标体系^[13]。

(一)科学性原则

科学性原则主要体现在理论与实践相结合,以及所采用的方法是否科学等方面。任何评价指标体系都应该建立在一定的理论基础之上,使指标体系能够在逻辑结构上严谨、合理,抓住评价对象的本质,并具有针对性。政府公共危机信息预警能力评价指标体系框架及各级指标的确定应该由强有力的公共危机管理理论作支撑,严格从政府公共危机信息预警的概念内涵出发,客观揭示影响政府公共危机信息预警能力的各个要素。另外,指标体系不能过分夸大或者贬低现有发展状态。

(二)重要性和导向性原则

反映政府公共危机信息预警能力的因素和指标很多,在诸多的因素和指标中要选择对整体信息预警能力影响较大的因素,而对在一定条件下可能产生不显著影响的指标不予选取。建立政府公共危机信息预警能力评价指标体系的最终目的是要对政府公共危机信息预警能力进行规范化,对其起到导向和参考作用,从而促使其朝着预定目标不断靠近。指标的选

取不仅要反映公共危机管理领域的最新进展,而且要有利于政府公共危机信息预警能力的提高。

(三)系统性原则

各个评价指标之间、评价指标与评价整体结果之间是一个有机统一体。信息预警能力评价不仅仅是单个指标的汇集,评价指标及其功能要服从评价整体目标和功能。各级指标相互联系又彼此制约,指标间具有清晰的逻辑层次关系,层层递进,环环相扣。有的指标之间存在横向联系,反映不同侧面的相互制约关系;有的指标之间存在纵向关系,反映不同层次之间的包含关系。此外,同层次指标之间尽可能界限分明,避免相互包含,减少对同一内容的重复评价。

(四)真实可操作性原则

评价指标体系应能直接测量,简便易行。无论是定性指标还是定量指标,其信息来源渠道必须可靠,计算方法必须规范正确,并且具有良好的可操作性。在指标描述时应以危机管理领域专业人士的视角展开,避免空而全的指标,尽可能通过实例或注释的形式将指标诠释清楚。

四、政府公共危机信息预警能力评价指标体系构建

一次公共危机事件的成功预警,涉及组织协调、资源配置、信息传递和发布等各个方面,很难进行具体的量化测算。例如:对于“汶川大地震”事件的信息预警能力评估,很难通过具体的量化指标获得令人满意的结果。所以,公共危机信息预警能力评价是一个相对的过程,是社会公众对于公共危机信息预警体系运行情况的整体评估。这种评价建立在对事件的分析、认识基础之上,需要借助一定的统计数据却又不完全依赖于统计数据。对于公共危机信息预警能力评价涉及信息预警的全部内容,关键在于指标体系的设计。笔者借鉴国内外关于公共危机信息预警的流程、组织设计和方法等内容,在指标体系设计的过程中,从信息预警整个过程中筛选出主要影响因素和评价指标。国内外已经开展的较多关于公共危机管理能力的评价活动以及建立的较多评价指标体系,对于建立公共危机信息预警能力评价指标体系具有指导和参考意义。美国是世界上较早实施政府公共危机管理能力评价的国家。在1997年和2000年,美国56个州和地方都完成了公共危机管理能力的评估工作,其评估主要从管理职能部门展开,政府公共危机管理能力评价指标体系共有56个要素、209个属性、1014个指标^[14]。日本消防厅、防灾与情报研究所在2002年一共举办了两次有关地域防灾能力及危机管理应对能力评估研讨会,主要对日本防灾能力及危机管理应对能力评价问题进行讨论,并设立了地方公共团体防灾能力和应急能力评价项目^[15]。邓云峰、郑双忠等人承担的十五科技攻关项目“城市应急能力评估研究关键技术及应急辅助决策支持系统”,提出了包括18

个类、76项属性和405项特征的城市应急能力评估体系框架^[16]。郭太生、寇丽平构建了重点单位突发事件应急能力评价指标体系,一级指标中预防能力和应急准备能力对应文中的信息预警能力,预防能力下属二级指标包括风险评估能力、日常管理能力;应急准备能力下属二级指标包括应急预案、应急队伍建设与训练和应急保障能力^[17]。杨斌、熊万玲、杜芳芳等构建了高校应急管理全过程能力评价指标体系,其预防与准备能力对应文中的信息预警能力,二级指标分别为应对机制建设、安全教育能力、风险控制与预警能力、组织队伍建设能力和物资准备能力^[18]。张玉亮构建

了政府公共危机信息预警能力评价指标体系,包括预警资源投入能力、预警环境支持能力、预警管理控制能力和预警信息活动能力^[19]。由于公共危机信息预警能力是个模糊概念,其评价体系是一个复杂系统,存在不确定因素。基于此,笔者尚未对指标体系进行赋权。此外,笔者还邀请政府有关工作人员和专家对预设指标体系进行甄别,提出修改意见,以更好的满足公共危机信息预警能力评价的需要。调整后的公共危机信息预警能力评价指标体系具体包括公共危机预警信息管理系统和公共危机信息预警支持保障系统(表1)。

表1 公共危机信息预警能力评价指标体系

目标层	准则层	指标层
公共危机信息预警能力 L	公共危机预警信息管理系统 L1	公共危机信息采集技术的先进程度 L11
		公共危机信息采集范围的广泛程度 L12
		公共危机信息处理流程的规范程度 L13
		公共危机预警信息的准确程度 L14
		公共危机预警信息的及时程度 L15
		公共危机预警信息的完整程度 L16
		公共危机预警信息发布的广泛程度 L17
		公共危机信息预警机构设置的合理程度 L21
		公共危机信息预警决策的科学程度 L22
	公共危机信息预警支持保障系统 L2	公共危机信息预警教育培训的针对程度 L23
		公共危机信息预警信息技术的投入程度 L24
		公共危机信息预警相关法律法规健全程度 L25
		公共危机信息预警人员配置程度 L26
		政府工作人员的公共危机意识 L27
		社会公众的公共危机意识 L28
		公共危机信息预警资金投入程度 L29

公共危机预警信息管理系统是公共危机信息预警能力的核心部件。信息管理系统运行良好,能够有效预测危机的各种征兆,并及时发布信息,将危机造成的潜在伤害控制在最小范围。在7个二级指标中,公共危机信息采集技术的先进程度、广泛程度决定了信息来源的可靠性;公共危机信息处理流程的规范程度和公共危机预警信息的准确程度决定了预警信息的准确性;公共危机预警信息的及时程度、完整程度和广泛程度决定了预警信息的及时性、完整性和广泛性。公共危机信息预警支持保障系统是公共危机信息预警能力得以发挥的重要组成部分。公共危机信息预警机构设置的合理程度和公共危机信息预警决策的科学程度决定了预测信息的科学性。有效的资金和人力投入,健全的法律法规为实现公共危机信息的科学预警提供了可能。公共危机信息

预警教育培训的针对性,政府工作人员、社会公众的公共危机意识,公共危机信息预警信息技术的投入、法律法规健全程度,公共危机信息预警人员配置、资金投入等对于保障公共危机预警信息管理系统的正常运行起到了积极作用。

五、结语

中国正处于公共危机事件的高发期,构建科学合理的公共危机信息预警能力评价指标体系,对于促进政府做好公共危机信息预警体系建设,降低公共危机事件爆发频率,保护社会公众生命财产安全具有十分重要的现实意义。建构公共危机信息预警能力评价指标体系是一项系统工程。笔者从公共危机信息预警管理的视角出发,以系统论为基础,从政府和社会公众两个方面,提取综合反映公共危机信息预警能力的评价指标体系。该指标体系具有较好

的逻辑性和适用性,可在一定程度上引导公共危机信息预警机制的建设和完善。

参考文献:

- [1]人民日报评论员. 建立健全社会预警体系和应急机制[N/OL]. (2005-07-25)[2012-03-23]. <http://opinion.people.com.cn/GB/40604/3565537.html>.
- [2]孙亚菲. SARS如何改变中国[J/OL]. (2003-05-14)[2012-03-13]. <http://finance.anhuinews.com/system/2003/05/14/000336444.shtml>.
- [3]徐开金. 基于危机管理的水上安全预警管理研究[J/OL]. (2005-12-06)[2012-03-15]. http://www.cjhy.gov.cn/hangyundongtai/dianzhiqikan/hangyunzazhi/200512/t20051206_71330.html.
- [4]黄顺康. 公共危机预警机制研究[J]. 西南师范大学学报:人文社会科学版,2006(6):115-119.
- [5]阎耀军. 城市社会预警基本原理刍议—从城市社会学视角对城市社会问题爆发的预警机理探索[J]. 天津社会科学,2003(3):70-73.
- [6]张小明. 公共危机预警机制设计与指标体系构建[J]. 中国行政管理,2006(7):14-19.
- [7]张成福. 公共危机管理理论与实务[M]. 北京:中国人民出版社,2009:125.
- [8]张玉亮. 政府公共危机信息预警能力评价指标体系研究[J]. 图书情报工作,2010(23):137-140.
- [9]杨峰. 完善我国公共危机预警机制的思路与对策[D]. 成都:电子科技大学,2008.
- [10]白洪兴. 我国公共危机预警机制存在的问题及对策研究[D]. 湖南:湘潭大学,2011.
- [11]翟子青. 我国政府危机预警机制中的公民参与研究[D]. 上海:上海师范大学,2010.
- [12]张晓鹏. 公共危机管理系统的构建与能力评价研究[D]. 辽宁:大连理工大学,2011.
- [13]曹秋花. 师范院校本科生信息素养评价指标体系研究[D]. 山东:曲阜师范大学,2010.
- [14]邹武杰,傅敏宁,周国强,等. 城市综合减灾服务体系建设方案设计初探[J]. 自然灾害学报,2004(6):30-32.
- [15]王绍玉,冯百侠. 城市灾害应急与管理[M]. 重庆:重庆出版社,2005.
- [16]邓云峰,郑双忠. 城市应急能力评估体系研究[J]. 中国安全生产科学技术,2005(6):33-36.
- [17]郭太生,寇丽平. 重点单位突发事件应急能力评价指标体系研究[J]. 中国人民公安大学学报:社会科学版,2010(3):145-150.
- [18]杨斌,熊万玲,杜芳芳. 高校应急管理全过程能力评价指标体系构建研究[J]. 中国安全生产科学技术,2010(8):39-44.
- [19]张玉亮. 政府公共危机信息预警能力评价指标体系研究[J]. 图书情报工作,2010(23):137-140.

Research on Evaluation Indicator System of the Information Pre-warning Capacity in Government Public Crisis Management

LUO Li

(Institute of Information, Shanghai Academy of Social Sciences, Shanghai 200235, P. R. China)

Abstract: China has entered a “high frequency phase” of public crisis events at present. It is essential for the promotion of the government public crisis management system to build a scientific and rational evaluation index system of public crisis pre-warning capability. The article analyzes public crisis pre-warning capability and points out that public crisis pre-warning information management system and supporting system are two major components. In the end, the article builds the evaluation indicator system of the public information pre-warning capacity, containing three levels of the target layer, rule layer, the index layer and a total of 16 indicators according to the two aspects of government and the public, from the perspective of the public crisis information pre-warning management.

Key words: government; public crisis management; information pre-warning capacity; evaluation indicator system

(责任编辑 梁远华)