

# 突发事件与危机管理

## ——从汶川大地震看城市公用事业安全

李东序 (住房和城乡建设部城建司 北京 100835)

**【摘要】**本文结合中国四川汶川大地震,重点阐述了突发事件和危机管理的重要性以及城市公用事业安全的重要作用,指出了我国城市公用事业危机管理方面存在的问题,提出了当前应该突出抓好的有关工作的建议。

**【关键词】**突发事件;危机管理;城市公用事业安全

**【中图分类号】**F290 **【文献标识码】**A

5月12日,中国四川汶川突然爆发了8级大地震,20多个省市有震感,严重受灾地区达到12万平方公里,受灾人口4000多万,死亡失踪人数近十万,几百万人的家园瞬间夷为平地。在党中央、国务院的坚强领导下,当地人民奋起抗震救灾,全国军民倾力支援,抗震救灾取得了决定性的胜利,进入了灾后恢复重建阶段。认真总结这次史无前例的抗震救灾经验教训,是社会管理学的一大财富,其中引发的对突发事件的危机管理以及城市公用事业的安全问题,应令国人警惕与思考。

突发事件,一般是指一个国家或地区突然爆发的异常事件,在局部地区或社会领域造成动荡,但在程度上尚未造成全局性的破坏和影响。“危机”一词则来源于医学术语,指人濒临死亡、游离于生死之间的状态。所谓社会危机,是指由于突发事件的爆发,使正常的社会秩序、人民财产安全遭到严重破坏,国家政权的巩固或主权与领土完整受到威胁,整个社会因此而陷于极为紧张、灾难性的状态。一般说来,突发事件,只要处置得当,不一定会引发社会危机,但社会危机的爆发,必然是由突发事件引起的。因此,对突发事件的应对处理即危机管理是十分重要的。

当代社会,容易引起突发事件的因素很多,城市公用事业是一个极其重要的方面。城市公用事业包括城市供水、供电、供热、城市燃气、公共交通等。由于城市公用事业是城市的重要基础设施,为城市居民的生产生活提供着普遍的公共服务,是城市的“生

命线”工程,因此每时每刻都不能停顿。一旦出现问题,关联众人,影响巨大,甚至可能造成整个城市瘫痪,引发社会危机。从已发生的国内外案例看,既有由于城市公用事业自身原因造成的事件,也有由于外部原因造成的。但不管那种情况,城市公用事业一旦形成突发事件,处置不当,都必然是社会性的、灾难性的。这次四川汶川大地震不仅使成千上万间房屋瞬间倒塌,湮没了几十万人,还严重摧毁了当地的电力、通讯、交通、供水等基础设施,直接影响了抢险救灾和灾后人民群众的生活,而由于基础设施中断所造成的伤害和损失是无法计算的。

城市公用事业的安全如此重要,主要是由于:第一、城市是人类高度聚集的地方。中国的城市规划标准一般是1平方公里1万人,在一些大城市的中心区,甚至达到每平方公里2—3万人。现代城市动辄上百万,甚至上千万人。如此之多的人群,聚集在如此狭小的面积上,一旦出现问题,伤害程度之烈,传播速度之快,关联程度之强,是其它任何地方都不能比拟的。第二、城市是一个地区的中心。包括政治中心、经济中心、文化中心、信息中心。其影响力、辐射力、带动力都是巨大的。同时,城市又是社会财富的集中地,是一个地方的神经中枢,因此,一旦出现问题,其杀伤力、破坏力也是致命的。第三、现代城市对城市公用事业的依赖度越来越强。随着现代化的进程,社会分工越来越细,自动化程度越来越高。人们的生产生活和整个社会紧密地联系在一起,而这一切都是建立在城市公用事业的公共

服务基础之上的。一旦停水、停电,人们不仅不能工作和学习,就连吃饭、喝水这些最基本的生存条件都没有了,必然会产生社会恐慌、人群骚乱。正象有些专家指出的:现代科学技术的发展运用在造就城市的同时,也形成了城市的高风险。

中国正处于城镇化快速发展和建设时期。2007年底,按人口的比率,中国的城镇化率已达44.9%。城市已达656个,建制镇19,369个。城镇常住人口5.94亿人。其中100万人以上特大城市117个,50万至100万人大城市106个。在占国土面积不到3%的城镇土地上,集中了国民总资产的60%,生产着国内生产总值(GDP)的70%,提供了国家税收的80%。但由于种种原因,城镇普遍存在着公用事业不发达,基础设施不健全,危机管理意识淡薄,应对措施不足的问题,城市危机管理存在严重缺陷。这些缺陷主要表现在:第一、基础管理薄弱。城市基础设施建设缺乏统一规划,统筹安排,往往是顾此失彼,互不协调,存在隐患。一场暴雨,就造成城市交通中断,甚至造成几十人死亡;一个局部塌方,就造成城区瘫痪的事例并不鲜见。第二、没有应对预案和措施。出了问题就“抓瞎”。即使编制了预案,平时也不演练,形同虚设。一旦有事,仓惶上阵,临时拼凑,手忙脚乱,顾此失彼,损失惨重。第三、体制不顺。没有统一的常设结构。平日里横向组织,分散管理。关键时刻,谁也协调不了谁。特别是核心指挥人员,缺乏专业训练和经验,关键时刻难以做出准确判断和决策。第四、法制不健全。单凭号召和觉悟,没有法律保障。政府、部门、公众,在关键时期,各自应该作什么,不应该作什么,没有规定,想当然做事,随意性很强。第五、信息不公开,透明度不够。政府与公众缺乏互信力。关键时刻,政府害怕引起混乱,封锁消息,甚至发布“善意的谎言”,大众则相信流言,不信任政府,政府的公信力和权威遭到严重损害。2003年春天北京的“sars”事件和2005年冬天哈尔滨的“停水事件”,就是典型的案例。而这次汶川大地震就做得比较好。正是由于中央电视台等新闻媒体准确及时的现场报道,激发了全国人民的爱心,形成了空前的民族团结和力量。

危机管理是指政府组织社会力量,对可能发生的社会危机制定应急和处理的方案、办法与措施,以及对危机的萌发、形成、爆发、扩散和恢复实施检测、预警、反应、报告和处置的全部控制过程。危机管理

是以具体的危机过程为对象的,它不涉及危机社会成因的政治治理,也不直接涉及危机自然成因的社会与技术。因此,我国危机管理的缺陷主要是经验不足,体制不顺造成的。这次汶川大地震尽管总体上做得比较好,但从危机管理的角度上不乏需认真吸取之教训。应该承认,由于中国城市化的进程起步很晚,中国的城市危机管理还处在“社会主义初级阶段”,与发达国家差距很大,无论在理论和实践上都需要加快研究,尽快形成完整的体系,以应对日益发展的社会需要。吸取汶川大地震的经验教训,目前在城市公用事业方面,建议各城市应主要做好以下几个方面的工作:

(1) 风险评估——完善城市公用事业的各项基础设施。

完善的基础设施,既是做好日常服务工作的需要,更是紧急情况下应对工作的物质基础。因此,必须使城市公用事业的设施始终处于良好的运行状态。不仅要完善,还要完备。要保证在特殊情况下,城市公用事业的生产和服务不中断,就必须有足够的备用设施与能力。例如城市供电双回路及多回路、备用水源、备用气源、备用热源、公共交通备用车辆、备用通道等。所谓风险评估,就是对最坏情况下设施保证情况的评价,是一种事先防备。

(2) 能力评估——制定切实可行的应急预案。

应急预案是对突发性事件的假设,是对突发性事件各方面反应和救助活动的总体设计,是紧急情况下的行动纲领,十分重要。要组织专家认真编制。应急预案的编制必须充分调研、科学论证,做到切实可行、科学合理、全覆盖、全过程。应急预案的方向、目标、方法、措施、分工必须清晰、明确,不能似是而非,含糊不清。应急预案确定后必须及时发布并经常演练,通过不断的演练,落实各项责任和分工;通过不断的演练,调整和充实新的内容,使之更加适合实战要求。

(3) 反应评估——建立常备不懈的预警机制

危机管理的有效性,最根本的不在于结束危机能力的有效性,而是预防危机的有效性。任何危机都有一个发展和形成的过程,危机在爆发前是有迹象的。如何以最合理的资源配置尽早地发现危机,予以防范与化解,才是危机管理的最优化原则。预警机制包括对危机迹象的识别、危机迹象的评价和危机警报的发布等。而这一切都是以信息的广泛收

集和各种情报的准确度所决定的。因此,建立一套常备不懈、准确高效的预警系统十分必要。

(4) 沟通评估——学会与人民群众的沟通与协调

高度发达的现代传媒对城市危机管理来说是把双刃剑,它既可以加速危机的蔓延,也有助于危机的解决。唯一的办法就是坚持“真实的原则”,坚定不移地相信人民群众,对危机的发生、危机的进展、危机的影响和危机的处置等及时地向人民大众做出如实报告。任何对危机的瞒报、谎报和拖延报告都会延误甚至丧失应对危机的有效时机,造成更大的危害,付出更大的代价。同时,要学会与人民大众沟通协调的艺术,要讲究方式方法。要与新闻媒体建立良好的合作关系,特别是紧急情况下的同步协调。

(5) 体制评估——组织灵敏高效的指挥系统

我国城市的危机管理,长期以来只是政府职能部门日常管理机制在突发事件中的延伸。各级政府对于已发生的城市危机只能临时性应对,缺少富有经验和权威的指挥系统与管理体制。它既不利于政府对城市危机的预警处置,也不利于对已发生的危机的控制和对遭受危害人群的救助。必须建立一个灵敏高效的指挥系统,有一个长期的工作班子。要研究建立一套平时与紧急情况下相结合的机制,按照应急预案,日常分工明确,责任到位,关键时刻各就

各位,协同作战。要做到机构、人员相对固定,经费、物资、设备全面落实,时时刻刻处于高度戒备之下。

(6) 社会评估——完备有关法律保障制度

突发事件的应对和城市危机的管理是在特殊复杂情况下,以政府为主导,动员全体社会力量参与的社会管理。必须加快城市危机管理的立法工作,完善有关法律法规,规范危机处理过程中社会各方的行为,明确社会各方的义务与责任。这既是危机处置的需要,也是现代社会法治管理的要求。同时,要加强对人民群众的组织动员,普及宣传应急情况下的行动规则和自救常识,以提高全社会的应急能力。

#### 【参考文献】

- [1] 《危机管理》(美)罗伯特·希斯(Robert Heath)著,王成,宋炳辉,金瑛译.北京:中信出版社,2003-10.
- [2] 《可持续的城市发展与管理》世界银行,建设部.北京:党建读物出版社,2001.
- [3] 《现代城市管理》.美国加州大学伯克利分校.潘国和译.中央广播电视大学,上海大学联合出版,1998.
- [4] 《公共管理与危机处理》.中央党校政法教研室黄小勇.中共中央党校教材辅导材料.

作者简介:李东序(1954-),山东大学经济系毕业,高级经济师,现任中华人民共和国住房和城乡建设部城市建设司司长,国家重点风景名胜区管理办公室主任。

## Accidents and Crisis Management

### —Examining the Safety of the City Public Affairs

LI Dongxu

**【Abstract】** Conferring to the Wenchuan earthquake in Sichuan, the paper describes the significance of the crisis management and the safety of the public affairs and indicates the problems existing in crisis management of the public affairs, and gives the relative suggestions.

**【Keywords】** Accidents; Crisis Management; Safety of City Public Affairs