

Ch8 应急型公共政策的管理

之所以要研究、制定、实施和管理应急型公共政策，是因为在社会转型时期，公共部门经常会遇到因突发事件而产生的局部的乃至全面的社会危机状态。

应急型公共政策就是为应对、缓解社会危机事件而制定的和实施的行动方案和行动过程。对应急型政策的管理就是围绕危机事件的应对和处理，来有效地推动、促进相关政策的规划、决策和执行。

案例 松花江水污染事件

2005年11月13日，吉林省石化公司双苯厂一车间发生爆炸，截至11月14日，共造成5人死亡、1人失踪，近70人受伤。

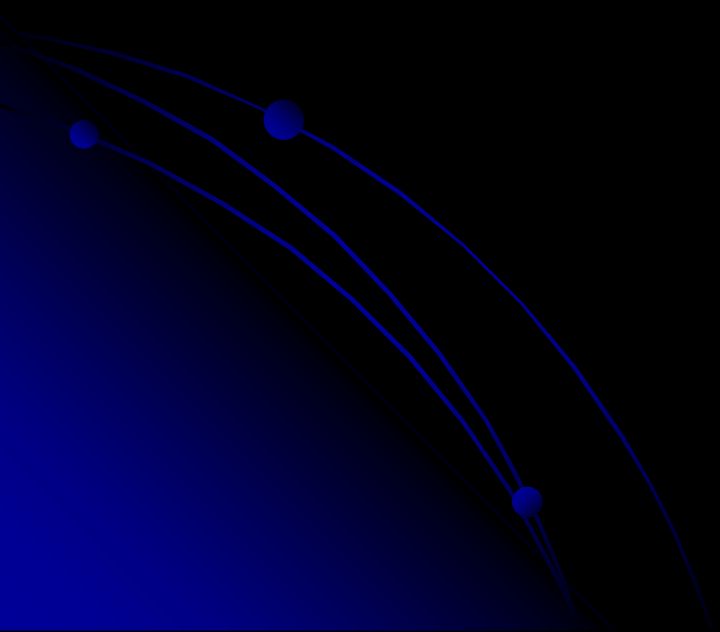
大量苯类物质苯、硝基苯等流入松花江，造成了江水严重污染。

数万居民紧急疏散，沿岸数百万居民的生活受到影响。



更为严重的是，这次爆炸使得约100吨的化学物质流入经过这家化工厂的松花江，导致松花江江面上形成一条长达80公里的污染带。

污染物主要由苯和硝基苯组成。苯为致癌物质，人体过多接触或吸入体内会造成白血球过少，甚至会造成白血病。而污染带中，经检测苯含量一度超标108倍。



该污染带先通过了吉林省的多个市县，之后进入黑龙江省境内，导致省会哈尔滨市长达5天的停水。

不仅如此，污染带流经佳木斯市等黑龙江省的多个市县，并在松花江口注入黑龙江，继续向东流动，进入俄罗斯的犹太自治州，然后进入哈巴罗夫斯克边疆区，并且流经哈巴罗夫斯克（伯力）、共青城、尼古拉耶夫斯克（庙街）等城市，最后注入太平洋。



整个过程中，给中俄两国的相应地区都造成了严重的污染。

“地震” “水污染” 传言满天飞

危机来临之初，哈尔滨这座城市曾一度陷入慌乱之中。从11月20日中午起，有的市民就开始贮存水和粮食；有人不顾夜间的严寒，在街上搭起了帐篷；部分市民及外地民工开始离开哈尔滨，导致公路、民航、铁路客流量大增。人们听到了“地震”和“水污染”的传言，却没有得到官方证实，传言越来越多。

哈尔滨市政府控制信息

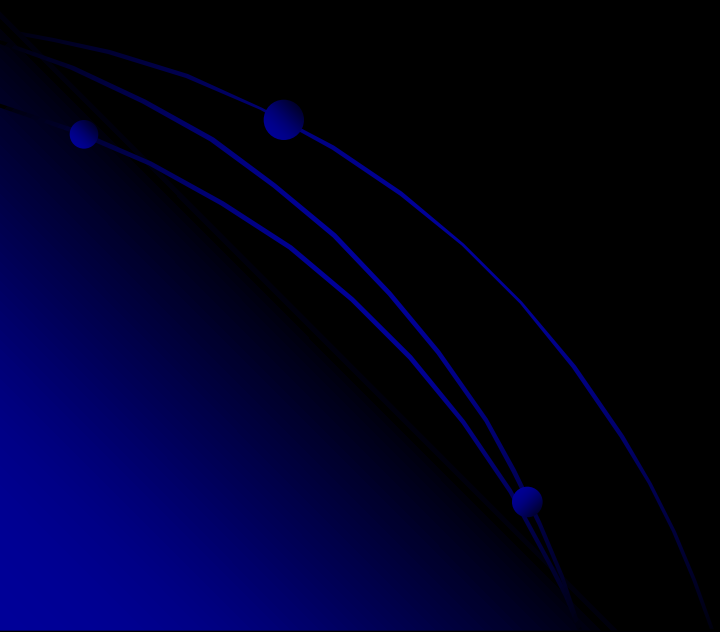
这次灾难性事故发生以后，吉林石化公司最开始否认其厂房爆炸导致任何污染物流入松花江，并称爆炸只产生水和二氧化碳。

受到污染威胁的哈尔滨的有关政府部门也没有及时告知老百姓真相，

11月21日中午，已经是事发后的第7天，得知污染水团将于30小时内抵哈尔滨、危机已迫在眉睫，哈尔滨市政府向社会发布公告，全市停水4天，理由是“要对市政供水管网进行检修”。这显然无法让民众信服，没人会相信检修管道不分区进行，而是一下子停掉全市的供水。

结果，公告发布后，市民开始了大规模的抢购。越来越多的市民觉得这个公告可能与地震有关。

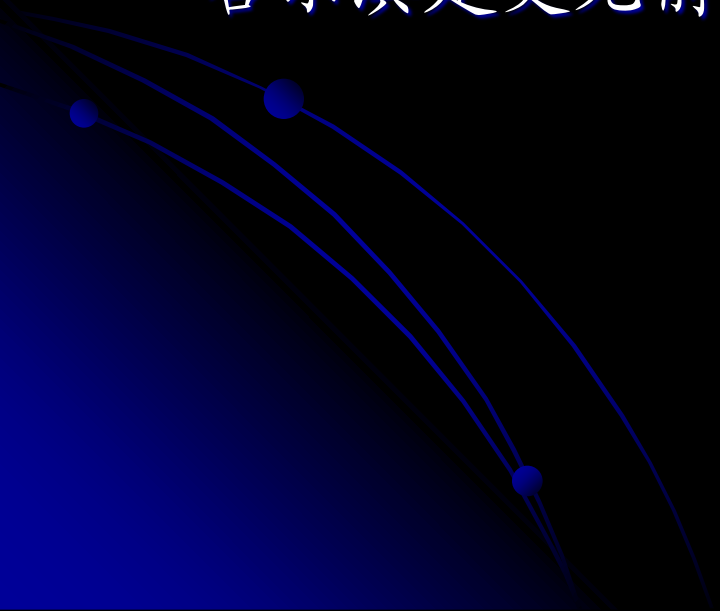
当日下午，超市、批发部等处的交通也开始严重拥堵。当日，哈尔滨市做出了这样的决定：在电视上以“检修管道”的名义发公告的同时，组成300个小组深入社区，告知市民江水污染的实情，动员大家贮水。当日午夜，省、市政府决定向媒体公布真相。



11月22日凌晨，第二份公告发出，证实了上游化工厂爆炸导致松花江水污染的消息。

方便居民储水，市政府在同日又发出了一个公告。

针对一件事，两天发布三个市政府公告，在这哈尔滨是史无前例的。



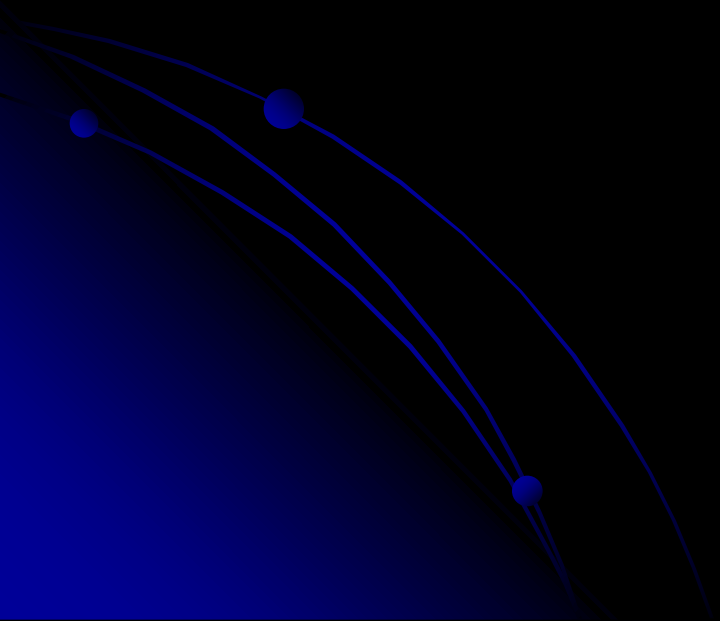
矿泉水价格飞涨小商贩发财

21日下午，记者在哈尔滨一些商店、超市看到，很多市民在争相抢购饮用水。在道里区麦德龙超市，摆放瓶装矿泉水的货架已是空空荡荡。服务员说，有的顾客甚至一次买了5000元的矿泉水。在香坊区一家社区食杂店里，市民袁女士非常气愤：“刚才还12元一箱的矿泉水，转眼就涨到了20元，最后竟然给多少钱也不卖了，这不是发国难财嘛？！”

群众抢购商品、商贩哄抬物价，是危机时期常见的现象，也是加剧社会恐慌最具煽动力和破坏力的因素之一。为稳定市场，此次遭遇水危机的哈尔滨市政府采取了多种手段。哈尔滨市副市长史文清说，百姓亲眼看到水充足，自然心里不发慌。所以政府必须保证市场饮用水供给充足，才能占据主动。

黑龙江省府政府动作迟缓

这次爆炸事故发生之初，媒体的报道一度也只集中关注哈尔滨的情况，对吉林省内沿岸城县的应对几乎只字未提。爆炸发生一个星期之后，黑龙江省府政府才开始应付危机。这种处理的拖延，造成了更为严重的后果。



中央层面的果断决策

松花江污染事件发生以后，党中央、国务院高度重视，胡锦涛总书记在会见俄罗斯第一副总理梅德韦杰夫时表示，中国政府本着对两国和两国人民高度负责的态度，已经并将继续采取一切必要的有效措施，尽量减少对俄方造成的损害。

温家宝总理亲赴防控一线，提出了7点重要指示，要求沿江地方政府和有关部门高度重视，周密部署，做好这项工作。在党中央、国务院的直接领导下，实行了分三步走的战略部署，有效地应对了2005年松花江水污染事件。

事态平息

至11月27日晚6时，哈尔滨全市恢复供水。在缺水危机中苦等了4天的近400万哈尔滨市民，终于松了一口气。

如此严重的水危机，在世界城市发展史上也十分罕见。最初，发生了恐慌和抢购，然而仅仅经过一天时间，全城便恢复了秩序，数百万市民以令人叹服的勇气和毅力挺过了难关，这堪称奇迹。

严重影响和责任

中石油吉林石化分公司发生爆炸，致使松花江下游哈尔滨主城区停水7天。水污染发生之初，由于信息披露的不及时和有关部门的操作的不透明，造成哈尔滨市民极大恐慌，纯净水被抢购一空，生产生活受到严重影响。这次事件不但造成国内几个城市居民生活用水受到影响，还上升成为同俄罗斯交涉的国际事件。此事件造成的恶劣影响，损害了党和政府的形象。

除了要依法追究化工厂爆炸事故的责任，还要同时依法追究因此造成水环境污染的责任。

环境保护法第四章第三十一条规定，因发生事故或其他突然性事件，造成或者可能造成污染事故的单位，必须立即采取措施处理。水污染防治法也有类似要求。

从吉林化工厂发生事故到污水排入松花江，再到对下游的哈尔滨等地产生影响到21日该市发出停水通告，中间有一段时间。有关单位未能果断处理，也没有及时报告污染情况，也必须承担责任。

事故责任追溯

2005年11月底，经国家环保总局调查，确认这次污染事故负主要责任的是吉化公司双苯厂。

国家环保总局局长解振华因这起事件提出辞职，2005年12月初，国务院同意他辞去局长职务，任命周生贤为局长。

吉化公司双苯厂厂长申东明、苯胺二车间主任王芳、吉林石化分公司党委书记、总经理于力，先后于2005年11月底同年12月初被责令停职，接受事故调查。

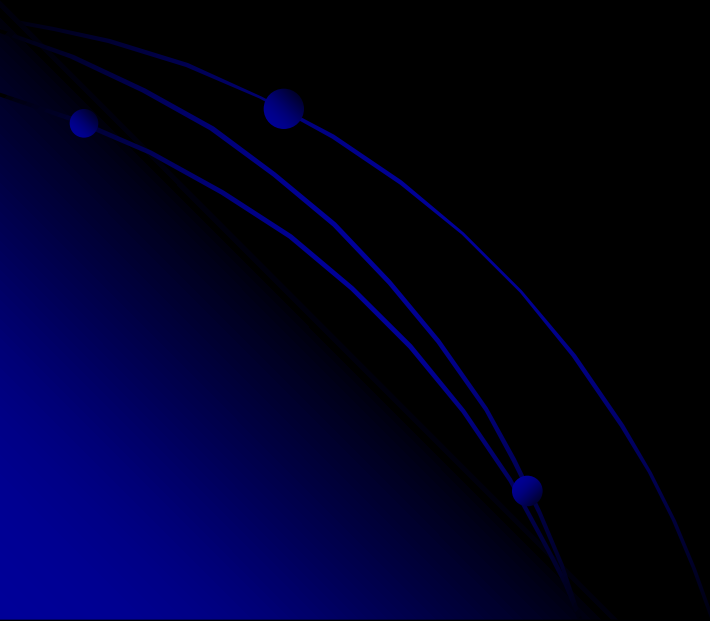
全面启动松花江水污染防治中长期规划

2006年1月6日到7日，由环保总局牵头在哈尔滨召开了松花江流域水污染防治“十一五”规划征求意见会，进一步征求有关部门、地方和专家们的意见，按照《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》的精神，认真吸取松花江水污染事件的教训，以解决松花江沿江人民实际问题为出发点和落脚点，用系统论的观点和“以人为本”的理念指导规划的编制工作，规划编制工作已经基本完成。

调整以后的规划有四个明显的特点：一是把松花江水污染防治纳入全国的流域水污染治理的重点，持之以恒，抓出成效；二是坚持以人为本，把让群众喝上放心水作为工作的重点；三是把环境监测体系或执法能力建设列入议事日程；四是明确责任，实行规划到省、任务到省、目标到省、资金到省、责任到省的“五到省”责任制。

松花江再次发生严重水污染事件

2010年7月28日上午10时左右，装有160多吨的1千桶爆裂化学物质三甲基乙氯硅烷，被冲进松花江，造成松花江水污染，这些装有无色高爆炸性气体的桶正漂向下游黑龙江。





吉林市的刘女士电话告诉记者，她当日上午10时左右，在市区附近的松花江面看到，有数不清的蓝色铁桶漂在江面上，刘女士看到一些桶冒着白烟。走近可以看到桶上写有“有机硅”字样，还有刺激性气味。昨日有去现场的当地市民称，他估计了一下“起码有上千只”。

黑龙江省环境监察局局长迟晓德2010年28日下午在接受新华社记者采访时说，2005年松花江水污染事件发生后，黑、吉两省建立了应急互动通报机制。目前没收到上游和国家环保部通报，说明目前事态在控制中。一旦对下游有可能造成危害，将马上启动应急预案，进行预警、处置和监测。“我们有能力处理好这种事件，同时也相信吉林省。”

民众的质疑

有民众在微博上质问环保部门

一问，为什么吸取上次水污染教训，及时作出了综合治理的规划和部署，怎么在洪水到来前未妥善处理好有毒化学品？

二问，为什么作出松花江的长期综合治理规划部署，怎么这些有毒的工厂还离我们的饮用水源这么近？

三问，既然已经制定预案，为什么吉林市20元的娃哈哈瓶装水，被卖到60到80元一箱，哈尔滨5.5元一箱的水在29日早上被卖到13元一箱？

应急型政策
的整合管理

应急型政策
的决策

处理突发危机
事件政府应如何
合作

为什么地方政府
决策如此迟缓

松花江水污染
的处理

面对突发危机
事件应如何行动

突发危机事件
为何必须迅速应

应急型政策
管理的综合
模式

应急型政策
管理的趋势



§ 1.社会危机事件与应急型决策

社会危机事件的实质 (8-1-1)

社会危机事件的特点 (8-1-2)

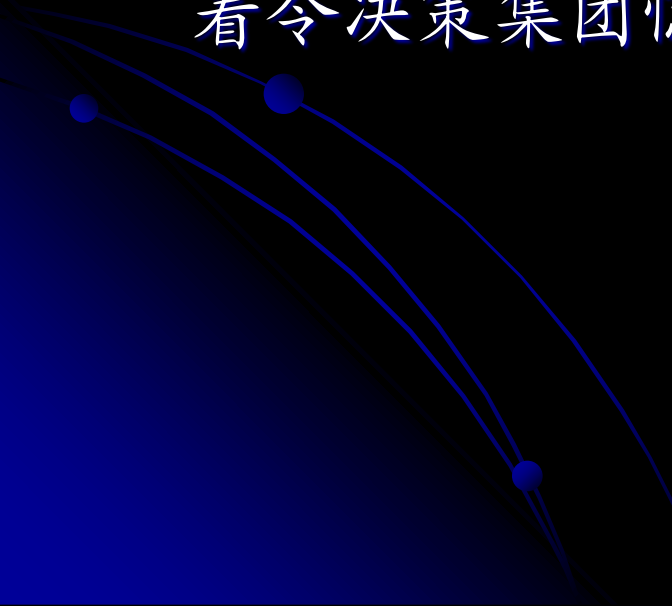
社会危机事件的危害 (8-1-3)

应急型政策的决策 (8-1-4)

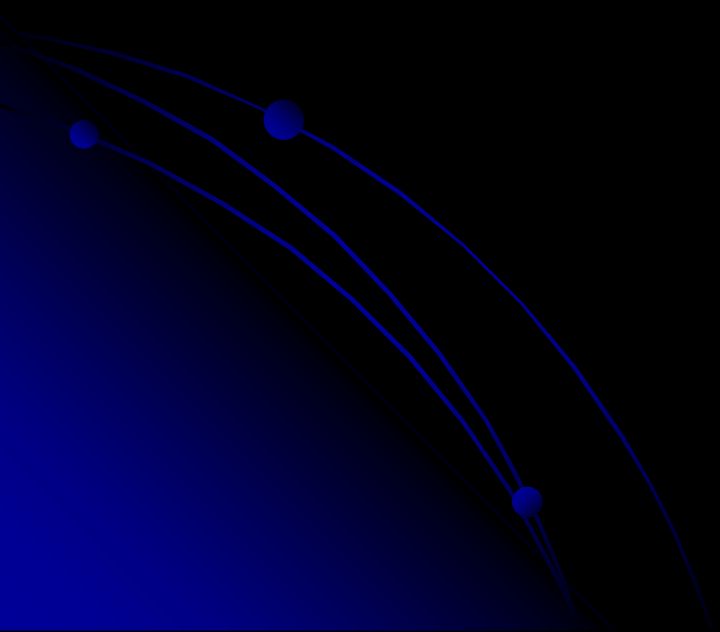
§ 1.1 社会危机事件的实质

危机的涵义

研究危机问题的先驱C.F.赫尔曼（Hermann）认为：危机是威胁到决策集团优先目标的一种形势。在这种形势中，决策集团做出反应的时间非常有限，并且形势常常向着令决策集团惊讶的方向发展。



荷兰莱登大学危机研究专家乌里尔-罗森塔尔（Rosenthal）认为：危机就是对一个社会系统的基本价值和行为准则架构产生的严重威胁，并且在时间压力和不确定性极高的情况下，相关机构必须对其做出关键决策的事件。



社会危机事件的实质

应急型公共政策主要侧重于采取行动应对引起社会危机的突发事件。这类事件称为是社会危机事件。社会危机事件通常包含着下列一些重要因素：

- 事件是在人们的预料之外突然发生的，并且持续存在，不断扩散，产生较大的负面影响；
- 事件的发生已经对社会系统的某一局部甚至整体的正常的运行构成了冲击和破坏；

●事件已经导致人民的生命财产遭受巨大威胁和损害，而且这种威胁和损害如果不采取措施将会不断增大；

●个人、家庭、民间组织显然已经对付不了这类事件，迫切需要社会公共机构强制介入，实施包括动用强力机构在内的特殊控制方案 and 手段，才能控制、缓和与消除事态，避免造成更大的社会混乱；

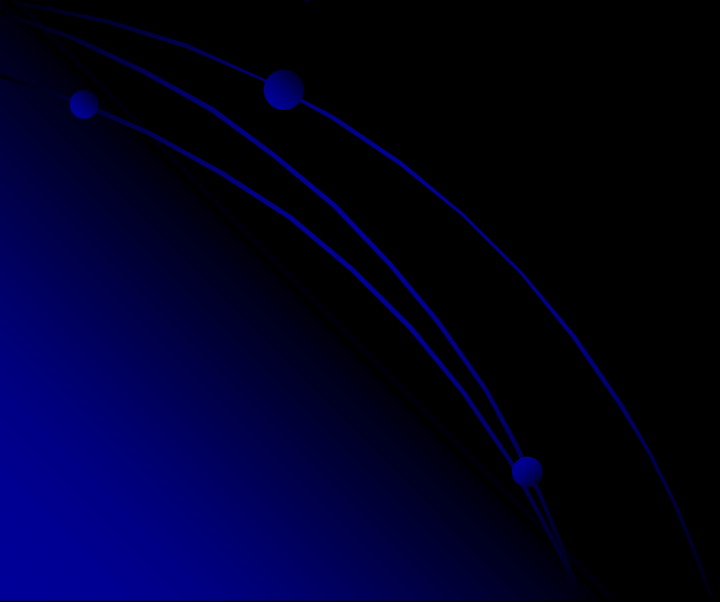


§ 1.2 社会危机事件的特点

危机事件具有恐惧性

任何突发的危机性事件除了造成巨大的破坏外，它还会导致人们心理上的恐惧。由于危机事件来得过于突然，人们对事件的状况、引发的原因、未来的走势、对个人和家庭生存的威胁，等等都不甚了解或无从判断，从而就会产生心理上的紧张、焦虑、慌乱、惧怕。在发生社会危机事件时，人们的恐惧感会陡然上升，而且有感染效应，恐惧感会从一些人传给另一些人，最后导致人人自危，惶惶不可终日。而且即便危机已经过去，人们心理上还会长久的残留恐惧感。

危机事件的恐惧性就要求在对应急型政策进行管理时，公共机构首先要冷静从容的应对，同时还要注意增强人们在危机状态下的自信心和镇定感。危机过后，仍然需要重视对人们做心理疏导工作，消除危机过程中的恐惧、悲观情绪。



危机事件具有扩散性

社会危机事件的发生尽管是出于人们通常的预料之外的，但是，所有的危机事件的发生都有其深刻的自然、社会、历史的原因。危机事件虽然最初只是在某一时刻、某个空间中突然发生，但由于存在深层的和积累性的矛盾，它在一定时空引发以后，就会向其它更大空间蔓延。从最初的狭小范围向更大的范围延伸、弥漫、扩散。如果不在最初的引发范围内隔离、控制住危机事件，任其扩散，最后就会酿成大范围的动乱。

危机事件的扩散性，要求政府在对应急型政策管理时必须果断。对于决策者来说，事件一旦发生，他只有非常有限的反应时间，应该运用敏锐的洞察力，恰当估计形势，在十分有限的资源和信息基础上，随机应变，快速决断，及时疏导，稳、准、狠地控制局面，尽量缩小危机事件作用的区域，强行制止危机状态的蔓延，谨防事态扩大。

危机事件具有不确定性

危机事件是突如其来的，但是，危机事件并不是绝对偶然的。在人们生活的自然界，或生活的社会，总存在两类矛盾，一类是显露的，人们容易察觉，也容易防范。一类则是潜在的，人们不易觉察，也疏于防范。危机事件基本上是在自然界和人类社会中潜在矛盾激化的结果。一旦从潜在转为显露，矛盾的程度会提升，作用范围会扩大，伴随危机事件的种种因素则会活跃起来，聚合起来，变化的速率会迅速加大。因此，危机事件的变化是无规则的，常常是出乎人们的预料之外的。加上在危机事件面前，人们会产生心理恐惧、思想混乱，行动无序，不能准确地应对危机事件，更增加了危机事件变化的不确定性。

危机事件的不确定性，要求政府和公共部门在对应急型公共政策进行管理时，不能仍然按正常情况来思考问题，不能仅仅运用平常的逻辑推理来作判断，更不能只作机械的按步就班的应付。但是。危机事件的不确定性也并不是绝对的无序，任何事件总是依照因果关系来变化的，只是危机事件中的矛盾复杂一些、变动剧烈一些，因果联系多样一些。因此，一旦发生危机事件，人们就进入了一种混序状态，即表面上的不确定、混乱，内里还是有一定的规则和联系可循的。应急型政策的管理者需要有权变的思维，要有灵活应对的本领，善于随机应变。

危机事件具有紧急性

危机这一概念通常总是和威胁或逆境等词语相互通用的。危机就意味个人或某个群体处在逆境之中，遇到了一定程度的威胁，若不采取某种形式的应对和救援行动时，人们不仅不能按常规生活下去，而且还会有生命和财产的损失。因为危机事件对人们的影响绝大部分是负面的，而且这种影响，无论是速度、力度、程度来说，都是异乎寻常的。

危机事件的紧急性要求政府在对应急型政策进行管理时，必须雷厉风行，该不容缓。一旦发生危机事件，作为当地的政府负责人必须在第一时间赶到现场，快速到位稳定局面，果断制止事态扩大，当机立断处理问题。在面对危机事件时，决不能拖延，不能推诿，不能贻误，否则，轻则是人们的生活质量会降低，重则有人可能丢掉性命和财产。

危机事件具有阶段性

虽然危机事件具有突发性、紧急性的特点，但是，正象其它的任何现象、事件一样，危机事件也有其孕育、爆发、演变、衰退的过程。而且危机事件与公共部门组织人们的应对之间也存在互动。当危机事件刚刚爆发时，公共部门在危机事件面前处于招架和应付的被动地位。当人们在公共部门组织下行动起来，采取积极措施隔离和控制危机事件时，双方可能进入相持状态。当公共部门进一步实施应急型政策并逐步消除危机事件时，这时政府则处于完全主动的地位。

危机事件过程的阶段性要求政府在处理危机，管理应急型政策时要有谋划和策略。在危机事件突发阶段，应急型政策的管理者决不能蛮干，更不能意气用事。政策管理者的策略是避其锋芒，先安定人心，平息事态，尽量缩小危机事件的范围。从而存留更多的空间和余地化被动为主动。到危机事件得到约束，情况变得清楚，掌握的信息更为对称、充分时，就可以采取积极措施，缓和冲突，化解矛盾。在危机的每一发展阶段，决策者都必须维持和采切实可行的目标和对策。

危机事件具警示性

通常人们总是希望平平安安，按部就班地办事、学习、管理。对于突发的危机事件，无论是公众，还是政府部门的负责人和公职人员，一时都难以接受，措手不及、充满恐惧、怨天尤人。一些公众会把危机事件的发生看作是政府治理能力低下的表现，有些政府部门会在危机事件面前丧失信心，有些公共部门的负责人则担心危机事件的发生会败坏政府形象。这些表现都有一个共同点，即都将危机事件看成是不应该有的，全是消极的。

现实的经验证明：没有一个社会系统是完美无缺的，冲突和危机是普遍的。冲突和危机固然有其负面的影响，但是它却是促进社会的协调、整合，从而走向统筹、和谐所不可避免的因素与环节。从这一意义上来说，社会事件有极大的警示性，让公众和政府在社会治理中善于发现矛盾，主动采取适合的手段和工具化解矛盾和冲突。在应对危机事件过程中，政府通过分析危机事件的起因、特征，抓住那些足以影响和改变危机的关键性因素，集中资源，采取强化的干预措施，甚至包括合法使用强力手段，促使事态朝良好方向发展。

§ 1.3 社会危机事件的危害

人民生命遭受威胁

21世纪初的印度洋海啸吞噬了几十万人的生命。美国新奥尔良地区几次大的飓风，让上百万人流离失所。一场大的地震会丧失成千上万条生命。横扫全球的禽流感则让几十个国家的人民的生命受到威胁。由于许多突发危机事件或者根本无法预测，或者无法精确预报，一旦危机来临，人们往往无法保护自己的生命。而突发危机事件之所以引起人类深切的关注，其主要原因也是在于它会极度严重地威胁人们的生命安全。

社会财产遭受损坏

社会突发危机除了会造成人们生命的损害外，就是严重破坏社会的公共设施，毁坏人民的财产。一场台风会刮倒高楼大厦、居民住宅。海啸过后，留下的是一片汪洋和废墟。一次大的地震会将一个耗费了人们数十年辛劳建设的城市毁于一旦。虽然公共设施的损坏和财产的损失比起人的生命丧失给人们的打击要小一点，但是，也不可小看危机过程中财产的损失。特别是其中一些历史性的建筑物如果被损毁，那将是无可挽回的。

社会正常生活中断

任何突发性危机事件都会使一个地区、一个国家人们的正常生活突然中断。人们平时过着正常的生活。这种生活有一定结构和体系，有一定的分工和协作。人们在日复一日的正常生活中建立起生活的规范和秩序。正是这些保证了社会发展的延续。但是，突发危机事件，无论是自然灾害，瘟疫还是恐怖袭击、重大生产事故，都会地一瞬间冲垮生活的正常结构和体系，一切变得毫无秩序。停电、停水、通讯中断，交通阻断，人们突然陷入混乱之中。不仅危机本身会造成这种混乱，而且社会的恶势力也会乘机浑水摸鱼、趁火打劫，更加剧了社会的无序和混乱。

人们精神悲观恐惧

许多已经发生过的突发危机事件告诉我们，在社会危机中，人们精神上的恐惧更甚于特质的匮乏。一方面是突发危机事件在极短的时间内造成大量生命的毁灭，财产的毁坏；另一方面是生活突然失去规范和秩序。这两方面会让许多人陷入恐慌之中。他们突然发现生命是如此的脆弱，世界是如此的不可预测。活着的人们不知道死神何时会降临到他们的头上。这种恐惧带来过度和连续的紧张会使一些意志薄弱者处于精神崩溃状态。人们的恐怖是一种可怕的传染病。一些人的恐惧会迅速传染给其它的人。最后导致人人自危。

§ 1.4 应急型政策的决策

常态下的政策决策

常态下的决策，解决问题的目标取单一，可以尽量协调多方需求，以实现公共利益。

常态下的决策不是十分紧迫，可以有充足的时间进行反复对话、平等论辩。

● 常态下的决策可以花费较多精力获取较为完全的资料，对政策信息可进行详细的分析和选择。

● 常态下的决策有机会通过日常培训、训练、教育等措施提高决策者素质。

常态下的决策可以尽量地使用较为成熟的、常规的技术手段，有时可充分利用现代科技条件，实现决策的计算机模拟。

常状态下的决策，可以严格遵循法定程序，实施标准化操作。可以利用社会网络，实现决策权力分散化，通过民主协商决定最终方案。

常态下的决策，可以通过局部试验来增强政策的可行度，可以监测政策的执行过程，可以及时对政策作出调整修正，政策的结果是可以预期的。

非常态下的政策决策

在发生社会危机事件的状态下，人们没有充足的时间，也不能四平八稳地依据程序办事，决策的信息不可能完备，许多常规分析技术用不上，决策的结果因上述的条件限制，再加上危机事件的变动不居而无法预期。因此，危机状态的政策决策只能是非常规的特殊决策。

在政策目标上，必须选择迅速控制危机事件蔓延、保护人民生命财产安全的简单目标。

在决策时间上，因时间紧迫，必须是即时决策。

在决策信息上，因为紧迫，能够得到的信息常常是不完全的、不及时的、不准确的。

在决策人才上，因临时急需，而且面对的都是原有的知识储备不能应对的特殊问题，决策者自身素质和专业技术都会出现严重匮乏的现象。

在决策技术上，应对危机事件的决策，一般的政策分析技术和设备往往失灵，需要的也正是缺乏的特别高精尖的技术。

在决策程序上，因十分急迫，必须是快速决策，不能安部就班，决策权必须高度集中，决策者主要是依靠自己的智慧、经验、胆略和判断，作出决定。

决策效果上，危机事件下的决策只能在模糊和不清晰的条件作出模糊决策，这种决策具有非预期性，决策的结果难以预料，风险极大。

类型 内容		危机决策	常态下的决策
目标取向		迅速控制危机事件蔓延，保护 人民生命财产安全	解决某些常见的公共问题， 实现公共利益
约束 条件	时间	时间急迫、即时决策	时间充足，反复决策
	信息	信息不完全、不及时、不准确	信息较完全：经过详细分析 获得全面深刻的信息
	人力	缺乏：决策者自身素质和专 业技术都严重匮乏	丰富：通过日常培训、训练、 教育等措施提高决策者素质
	技术	危机时一般专业技术设备往往 失灵，需要特别高精尖技术	技术手段较成熟，能基本 实现自动化
决策程序		快速决策：决策权高度集中， 决策者主要依靠自己智慧和 审时度势，要有危机应对 专家参与	民主科学决策：遵循特定程序， 标准化操作，决策权力分散， 民主协商决定最终方案
决策效果		模糊决策的非预期决策 结果难以预料，风险极大	可通过局部试验、修正、监测 执行过程，结果可控可预期