



§ 3. 应急型公共政策的 整合管理

- 各层级政府应急型
政策管理的整合 (8-3-1)
- 政府部门间应急型
政策管理的整合 (8-3-2)
- 官方与民间应急型
政策管理的整合 (8-3-3)
- 日常风险防范与应急型
政策管理的整合 (8-3-4)

各层级政府间的应急政策管理的整合

集中于上级政府的应急管理模式存在局限性

从目前应对突发危机事件的政策管理实践来看，由于对不同层级政府的责权利缺乏明确的规定，在应急管理中，常常发生基层政府过分依赖地方政府、地方政府过分依赖中央政府的情况。一旦发生突发性危机事件，往往先是中央政府管理部门疲于奔命，接着是地方政府忙得团团转，而基层政府则坐等中央和地方政府发布指令。这种应急型政策管理模式是一种重心过分上移、上级决策权力过分集中的管理模式。

突发危机事件的发生及其根源多在基层

现实情况是，大量的突发性危机事件大多发生在基层。大量的突发危机事件发生的根源也出在基层。如果基层政府对突发危机事件不积极主动地去应对、处理，基层政府和地方政府部门不主动承担应急政策管理的责任，而把责任上推，致使决策权上移，这不利于及时有效地应对突发危机事件。

重心在基层的政府间应急型政策管理整合

从我国政府的层级结构和制度安排出发，必须将中央、地方和基层政府的应急政策加以整合。社会突发危机事件管理的责任、权限、资源配置、救援力量应当合理的分布在各层级政府部门和民间，要根据突发危机事件的类型、规模、发生的可能性、社会危害程度等因素，实行分级响应、分层决策管理。把应急决策和管理的重心适当下移到基层。

政府部门间的应急政策管理整合

以单个部门为主的政策管理体系的局限性

近几年来，由于重视了对突发危机事件的防范与应对处理，各个政府部门以条条为主都先后建立了不同层级的部门危机预警和处理系统。比较早建立这种体系或系统的是消防、交通、水利、地震、军事、安全等政府部门。应当说，有了以条条为主的政府部门应急政策管理系统，社会应对突发事件的能力大大提高。

但是一旦发生特大的、复合性的突发危机事件时，尽管各个部门的应急政策管理系统很有效，但由于缺乏部门协调和综合指挥，结果是不同政府部门之间相互踢皮球、互相扯皮，原有的功效发挥不出来。

建立跨区划跨层级的政府部门政策管理整合

一些特大的社会突发危机事件常常发生在跨多个行政区划、跨不同层级政府、特别是跨不同政府部门的范围内，应急管理涉及到不同行政区划、不同层级政府、不同政府部门。各级政府部门间的应急政策管理系统应当是互连互通的，必须形成条块结合的、协调一致的政府部门应急政策管理体系。这种全国协调的应急政策部门管理系统应当由中央、地方、基层政府的核心应对部门分层加以掌控，组织，并经常演练，才能保证运转通畅，应对及时。

官方与民间应急政策管理的整合

构建多元主体参与的应急型政策管理模式

现代社会的治理，执政党组织和政府固然是最为重要的行动主体，但是，大量的具有非政府、非营利性质的民间组织，还有私营组织也是公共危机应急管理的重要力量。从国内外已经发生的突发危机事件的应对和处理的实践来分析，仅靠执政党组织和政府部门的应急型政策的设计、实施和管理是对付不了危机事件的，必须构建对突发事件处理的多元主体共同参与应急政策管理模式。

实行官方与民间应急型政策管理的分工

要对多元行动主体应急政策管理加以整合，就必须在官方机构与民间组织之间在应急政策管理的内容、范围、层次方面实行合理的分工。

从一般意义上讲，官方机构的应急政策管理能力比较强，官方机构的行动较为集中、程序性强，资源提取和配置力度大。因此，官方机构在进行应急政策管理时适合处理危机中的关键问题和主要矛盾，适合对多元应急处理主体加以协调和在资源供给上加以支持。民间组织、私人组织一般资源是小型的、分散的，资源有限的，因此，在对突发事件进行应急处理时，适合做险情发现、恐慌心理疏导、微观秩序维护、单个伤病人员救援、救助物资的发放等方面的工作。

政府通过授权来整合多元主体的应急型政策管理

民间组织参与应急政策管理具有志愿性与公益性的特点，政府部门应依据这些组织在具体的应急政策管理中参与的热情和能够发挥的作用，通过建立具体的“代理-委托”关系来发挥这些组织的辅助性的应急救助功能。

对于私营部门来说，虽然它们是以追求利润最大化为经营目标的，但当发生的突发危机事件危及到整个社会利益时，私营部门也会考虑让出一部分利益，参加和支持政府和全社会的应急管理。政府应当鼓励部分私营组织在自愿的情况下，在免费或低价提供救援物资以及慈善求助方面发挥作用。

对于处于危机事件之中的公众来说，他们的切身利益与应急型政策管理的成败关系极大。因此，这部分公众会行动起来积极投身到紧急救援活动之中。政府对这部分公众应该进行广泛动员，并加以良好组织，让他们直接加入维护秩序、重建家园的行列之中。这样做才能使应急政策管理具有广泛的群众基础。

对于身处社会危机事件外围的公众来说，他们会出于同情、友爱，积极援助危机事件发生区域中的民众，政府应当在安排他们搞好正常生产经营的前提下，动员他们对灾区人民进行精神、物资、心理等到方面的援助。

建立民间应急政策管理救援中心

在实际的社会突发危机事件的应对中，虽然不少民间组织已经发挥出一定的作用，但是，由于这些民间的救援机构零星分散，力量薄弱，从而没有足够的能力去动员社会资源来应对和处理社会危机事件。而且分散的民间组织也缺乏与政府进行有效配合的机制。因此，建立在政府指导下的，汇集民间力量的区域民间应急政策管理中心是十分必要的，它既能真正整合民间应急型政策管理的资源，又可以真正提升民间应急型政策管理的能力和绩效。

日常防范与紧急处理的应急政策整合

日常风险与突发危机是相互联系的

应急危机政策管理不仅时间紧迫而且由于事件的突发性而使得许多政府部门措手不及。很多突发危机事件其实并不是没有预先迹象和潜在原因的突如其来的横灾。绝大多数突发危机事件原先都是早就存在着的潜在风险。因为没有能及早的进行必要的预防和应对管理，从而导致矛盾激化，致使潜在的风险一下子剧增而爆发出来。因此，应当将应对日常风险的政策管理与应对紧急危机事件的政策管理整合起来。

树立安全发展观念

安全发展观念包含两层意思。一是人类只要追求发展，就会遇到突发危机事件，必须在发展中形成更有效的突发危机事件处理和政策管理的能力。

二是人类遭遇的危机是人类社会不理智的发展方式、不适当、不理性的生活方式和行为方式导致的结果。人类必须重新思考已经实行的发展方式、生活方式和行为方式，做到自觉地及早发现社会发展方式中、人们的生活方式和行为方式中可能潜伏的各种隐患。同时更为根本的是要努力寻找和发现更为安全的、可持续发展的方式、生活方式和行为方式。

确立全面风险观念

所谓全面风险观念是在突发危机事件到来之前，在日常的管理中就树立风险意识。将集中的危机管理转变为经常的、日常的风险管理。政府必须在包括公共政策管理在内的所有公共管理中自觉地进行风险分析，预测、评估可能遇到的主要风险，确认风险处理和管理的能力和资源，寻找有效的方法和手段以降低风险。