

应急预案的蜕变及其原因分析

李俊清

(中央民族大学管理学院, 北京 100081)

摘要:应急预案是各级政府针对本地区可能发生的各种公共危机而预先制定的应对方案,因此,针对性和有效性应是其基本特点。但有部分地方政府编制的应急预案严重脱离实际,仅仅是为了应付上级检查,所以应该认真分析原因,切实转变观念,使应急预案科学有效,确保人民群众的生命财产安全。

关键词:公共危机;应急预案;科学性

中图分类号:D630.8

文献标识码:A

文章编号:1000-2987(2011)04-0018-05

2003年的“非典”肆虐,催生了中国的应急管理体系。此后,随着各类公共安全事件频发,各级政府也在不断加强应急管理体系建设。国家先后出台了相关的政策法规,从中央到地方建立了应急管理体系,全国各级政府基本上都结合本地区的特点,编制了应急预案。然而,在这一过程中,也有一些地区由于领导或相关部门重视不够、准备工作不充分,以及部分预案拟制人员的责任心不强等因素的影响,在编制应急预案时,未做充分调研,敷衍应付,使应急预案事实上成了“应付预案”,即这些预案根本不是也不能用于应对现实中的突发公共事件,而仅仅是为了应付上级的检查。应急预案作为应对突发公共事件的指导方案,需要高度的科学性和针对性,而当前出现的一些“应付预案”无疑大大背离了这一要求。如果以之去指导突发公共事件的应急管理,必然会带来严重的社会问题。本文结合文献统计和实地调研资料,分析了两种类型的应急预案的特征,以及应急预案向“应付预案”蜕变的原因。

一、应急预案的应有内涵

应急预案是针对各类突发公共危机事件,由政府及相关部门预先制定的应对方案,其目的是保证在事件发生之时,各相关部门能够迅速、有效地进行应对和救援,防止事件影响进一步扩大,减少危机带来的损失。因此,一部科学有效的应急预案,需要对

所应对的事件有准确的描述,对事件发生发展的规律有清晰的判断,对事件影响力的扩散轨迹有合理的预测,对事件应对所需要的资源、组织形式、具体方法和手段有全面的评估,对各种行动的程序和规则有非常明确的规范。具体来说,一份有效的应急预案,需要具备的内容包括:

(一)应急预案所针对的情景

即对应急预案所应对的特定情况的描述或界定,包括对突发事件的定义,对事件级别的划分及其标准,对应急管理措施涉及的人群和区域的预设,对应急管理启动和终止所依据标准的明确。

(二)应急预案编制的依据和目的

这是关于制定应急管理预案的单位权力来源的阐述,它说明的是该预案依据哪些法律法规制定,制定预案的单位的权力性质与范围。

(三)应急管理组织体系

重点在于明确应急管理主体。应急管理所针对的是社会出现的非常规状况,需要采取非常规的措施,因而也就需要有权主体来具体开展应急管理。应急预案必须明确应急管理的决策者、组织者、执行者、参与者及其各自的权力职责。

(四)应急管理措施

设定突发公共事件的具体应对措施,是应急预案的核心内容,包括对突发公共事件的预测与预警、

收稿日期:2011-03-26

作者简介:李俊清(1958-)男,山西大同人,中央民族大学管理学院院长,教授,博士生导师,研究方向为中国政府与政治。
基金项目:国家社科基金重大项目“影响边疆民族地区社会稳定的突出问题及对策研究”(08&ZD052)阶段性成果。

信息发布、先期处理、应急响应、应急结束、善后处理、调查与评估等。其中应急响应部分,则需具体规定不同的应急管理主体所要应对的任务,可以采取的措施,必须提供的资源及承担的具体责任等。

(五)应急管理的监督与责任

主要是针对应急管理主体行为的监督和制约,以确保其依法合理开展应急管理活动。其主要内容是设计一系列的标准,由特定机构对应急管理主体的行为进行评判,并在此基础上采取奖惩措施。

形式合理只是保证应急预案科学性的一个非关键因素。应急预案应对的是突发且重大的公共事件,其科学性的基石是对现实情况的把握,是在实践中形成的经验,是对各种资源及管理手段的合理运用。正是对应急预案科学性的认识和把握不同,导致目前各级政府及其下属部门制定的应急预案,出现了明显的差异性。大部分应急预案,都经过了严肃的调查研究 and 科学的论证,对应急管理主体的权力责任规范合理,应急管理措施的设计科学有效,应急管理责任明确,这类应急预案无疑能够有效地应对各类突发公共事件。但也有一部分应急预案,完全是个别人闭门造车的结果,对突发公共事件没有任何调查研究和论证,对各应急管理主体权力责任的规范非常模糊,设计的应急管理措施基本没有什么可操作性,对应急管理过程也没有明确的监督和责任规范。这一类应急预案,纯粹是为了应付上级检查,而非应对突发公共事件,是典型的“应付预案”。

二、应对问题的应急预案及其特点

应急管理所针对的是可能对人民群众生命财产造成损失的突发公共事件,它要求所有的主体都有着高度的责任感和使命感,用科学有效的手段去解决具体的问题。因此,作为应急管理的依据,应急预案必须是能够反映出真实的问题,并且能够指导应急管理主体解决问题的操作方案。这样的应急预案,除了符合上述的形式要件,还必须做到:

(一)对突发公共事件有科学的调查和预测

一部应急预案之所以需要,其前提是它所针对的突发公共事件有发生的可能性。一部应急预案要真正解决突发公共事件所引发的各种问题,首先就必须对这些问题及解决问题的方法有相当程度的了解和把握。如某县《地质灾害防治应急预案》,并没有拘泥于一般的应急预案设计形式,而是依据历史资料和实地调研,先对本县可能发生的地质灾害类型、

发生地质灾害可能性较大的区域和时段、重要的地质灾害隐患点进行了预测,这种预测可以帮助设计者更好地设计地质灾害的应对策略。同时,这一预案设计的应对措施中,第一项措施就是对本地地质灾害的调研和数据整理,以提高灾害预警的科学性。这样的设计,无疑使得该预案具备很强的现实性,从而确保其设计的措施也具有很强的针对性。

(二)预案编制的依据、预案目的、启动条件、适用范围非常明确

应急管理在某种程度上意味着特别的授权和特定权力的非正常行使,因此预案编制的依据需要非常清楚,否则很容易导致应急管理主体越权甚至滥用权力。当前各级政府及其下属部门制定应急预案,往往会首先明确预案编制的依据。这些依据包括国家的法律法规,上级政府的相关政策和预案等。实际上,对本地情况的描述,也是很多预案编制的重要依据。应急预案的目的,在各种应急预案里也会清晰简短地进行描述。而在不少地方编制的应急预案中,往往会在预测相关突发公共事件的发生规律之后,将应急预案编制的依据和目的一同阐述。这种方式也非常科学,毕竟当地的实际情况也是应急预案的重要依据,同时又是应急预案所要针对的对象。

应急预案的启动条件和适用范围,是区分应急管理和常规管理的重要标准,这一点在大多数地方的应急预案中,都规定得很详细。这两项在大多数时候是一致的,因此国家总体应急预案中没有将两者区分开来,分别规定。多数地方政府及其部门制定的应急预案,也只规定了应急预案的适用范围,而不单独对启动条件进行阐述。但也有些应急预案,将两者分开表述,这主要是因为有些突发公共事件在一些地方经常发生,而只有在其危害达到相当严重程度之后政府才启动应急管理,否则都按一般事务来应对。例如某县《自然灾害救助应急预案》先笼统地规定了适用范围:“凡在我县发生的干旱灾害,风、洪水、冰雹、雪、沙尘暴等气象灾害,地震灾害、森林草原火灾和重大生物灾害等自然灾害及其他突发公共事件达到启动条件的,适用于本预案。”而后又通过4项“启动条件”的设计进一步限制了应急预案的适用范围:“一、某一乡镇行政区域内,发生水旱灾害,风、冰雹、雪、沙尘暴等气象灾害,一次灾害过程出现下列情况之一的:因灾死亡5人以上;因灾紧急转移安置群众1千人以上;因灾倒塌房屋500间以上。

二、发生 5 级以上破坏性地震,造成 5 人以上人员死亡或紧急转移安置群众 3000 人以上或房屋倒塌和严重损坏 1000 间以上。三、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件等其他突发公共事件造成大量人员伤亡、需要紧急转移安置或生活救助,视情况启动本预案。四、县委、政府决定的其他事项。”

(三)对各应急管理主体及其权力责任的规定详细而严格

应急管理主体是具有公共权威的各级党政组织或其他公共组织,但在应急管理的主体中,基于分工的不同,又有更加细致的区分。应急预案需要对此做出明确的规定,使各主体知道自己在应急管理过程中的角色、任务和责任。大多数应急预案在这一方面的规范都非常详细,从而确保突发公共事件发生后,本来从事着日常事务管理的各类组织,能够迅速转变角色,参与到突发公共事件的应对中去。

一般而言,各地应急预案都会将应急管理的主体分为 5 大类,分别规定其人员构成、组织结构和权力(1)领导机构:即应急管理的最高决策主体,其主要任务是对应急管理过程中的各种重大事项做出决定。一般而言,各级政府或其组成部门,都会针对特定事项的应急管理建立一个领导小组,作为应急管理的决策机构。(2)协调组织或办事组织:在应急管理过程中,履行值守职责,汇总信息,综合协调各应急管理主体行动的组织,这类组织一般都是在各种应急管理领导小组下设的办公室。(3)具体工作机构:承担着某方面的具体任务,要完成特定事项,开展具体管理工作的组织。这类组织视突发公共事件的类型和影响程度而定,一般来说,由一级政府统一制定的应急预案,具体工作机构往往就是各职能部门;由某一部门制定的应急预案,则一般按照具体承担的事务组建工作机构。(4)参与部门:在由某一部门牵头制定的应急预案中,除了上述 3 类组织外,往往还会规定“参与部门”。这主要是因为一些突发公共事件虽然主要可以由该部门应对,但其中一些事项需要其他部门配合,因此在该部门组建应急管理组织体系之后,会邀请其他部门的成员参与其中,支持工作。(5)咨询组织:这一类组织由特定领域的专家学者组成,其主要任务是为应急管理的决策、执行组织提供咨询和帮助,确保应急管理的各项措施科学合理,或者直接指导和参与具体的应急管理过程。

(四)应急措施有高度的针对性和科学性

应急预案中最重要的内容是对应急管理措施的设计。能够有效应对突发公共事件的应急预案,在措施设计方面需要做到:

第一,应急管理程序严谨。应急预案中需要设计特别的程序,以指导各相关主体有秩序、有步骤地开展应急管理活动,避免突发公共事件带来的混乱,确保应急管理过程紧张、有序而且高效。在大多数地方制定的应急预案中,都有较为严密的程序规范。例如西藏某县《突发地质灾害应急预案》,专门设计了两套程序以规范应急管理行动。第一套程序是信息报告程序,其中规定了发现地质灾害的临灾受灾单位和个人,应立即向县地质灾害应急指挥部或县人民政府报告。乡镇政府、村委会接到报告的也应立即转报县政府。县政府则在派员赶赴现场调查处理的同时,向上级政府或有关部门报告灾情。第二套程序是灾害处理程序,具体内容包括灾情的先期处理、应急预案的启动、应急管理组织的组织、应急管理成员单位的分工协调、灾情勘察及发展趋势预测、信息的传递与沟通、应急状态的结束、应急管理工作总结等。

第二,各应急主体工作任务分工得当。重大突发公共事件往往需要多个部门,从多个角度去应对,因此,事先设计好部门、人员分工就非常必要。由掌握某方面资源和技术的组织和人员专门负责相关事务,既能确保事件应对的效果,又能降低应急管理的成本。在当前大多数地方的应急预案中,不同的执行组织分工的规定一般都极为详细,从而使各组织能够在事件发生后迅速投入到属于自己职责范围的工作中去。例如某市《防汛抗旱应急预案》,对参与的所有成员单位的各自职责都一一做了细致说明,并且这些分工充分考虑到了各单位的专业和资源特点,从而使这些单位即使将主要精力投入到应对突发公共事件,也不会严重制约其日常工作的开展。

第三,应急物资技术保障。物资的调配和技术的应用是否恰当,对于应对各种突发公共事件的成败具有决定性的意义,因此如何确保应急物资供应和分配,如何合理利用现代科技手段应对突发公共事件,也是各地应急预案中非常重要的内容,大部分地方的应急预案在这方面规定得都非常细致。例如《云南省地震应急反应预案》,在规定各参与机构职责的同时,也详细规定了各部门如医疗组、物资供应组、通讯组等需要为应对灾害准备的物资和技术。

第四,应急方法科学得当。对于一些突发公共事

件,特别是群体性事件,应对方法是否科学得当,具有更为重要的意义。大多数地方的应急预案,都针对本地特殊情况和应对的突发事件类型,设计了许多极富创新意义的应对方法。例如某地《民族宗教突发事件应急预案》,针对极具社会敏感性的民族、宗教问题以及当地特殊的社会环境,设计以教育、疏导为主的应对措施,同时针对这类群体事件发生发展的规律性,预案特别突出强调了分隔人群、控制关键人物、警戒重点场所、打击蓄意煽动的骨干分子、抓捕境外渗入的恐怖分子等措施。

第五,应急管理有合理的追责路径。应急预案要得到有效的执行,还需要有责任评价与追究体系,使承担着应急管理职责的机构和人员不敢玩忽职守。在这方面各地的应急预案中大多设计了相关条文,但相对其他方面的内容而言,力度尚嫌不足。

三、应付上级的应急预案及其特点

笔者在研究中发现,全国绝大多数的应急预案科学可行,能够用于指导相关的应急管理过程。但是,也有一些地方和部门出台的应急预案,内容设计漏洞百出,应急管理措施不具有可操作性。更有甚者,有一些应急预案甚至根本不是用于应急管理,而是将本单位日常事务列入其中,应付了事。其编制的目的不是为了应对问题,而只是为了应付上级政府和主管部门的检查。这类应急预案的特点主要包括:

(一)编制过程脱离现实

如前所述,一部科学有效的应急预案,需要经过广泛的调研和严密的论证。但有一些应急预案,却纯粹是个别工作人员闭门造车的产物,未进行任何调研论证,甚至对预案应对的问题都不甚了解,只是简单地将其他地方的类似预案抄袭了事,或者根据上级的要求杜撰出若干条文应付差事。如笔者在调研中发现某内陆地区的《防空袭应急预案》,从头到尾只有两个未进行过深入调研、缺乏军事知识的工作人员在编制,从内容到形式,如对敌情的判断、重点区域防护、人员疏散等,几乎全部抄袭几个沿海省区的相关预案,根本不符合本地区的特点。

(二)主要措施缺乏科学依据

闭门造车编制的应急预案,其设计的应对突发公共事件的措施,许多都不具备实施的条件。如某地《农业突发环境事件应急预案》中,规定了农业技术人员配备、农业环境事件应对的物资储备、农业环境状况检测程序等,但实际上这些方面的人员、物资、

技术当地根本不具备,因此预案只是一纸空文,根本无法实施。再如某地《地震灾害应急预案》,其中有通过本地的地震监测仪器监测地壳运行状况的规定,而事实上当地只有屈指可数的几台仪器,其监测范围仅限于市区及周围很小的区域,而本地发生地震灾害较多的几个县乡根本没有安装这种仪器,当地地震局长都坦言这样的表述其实没有实际意义。

(三)混淆应急管理 with 一般事务管理

有一些地方将本部门的日常工作也列入应急管理事项,为之制定应急预案,从而使应急预案失去应急管理的特性。如某地应对民族宗教突发事件的应急预案规定,下述事件可以启动预案:“1.不同民族成员因经济权益而引发的矛盾和纠纷;2.因出版物、广播影视作品和互联网上出现违反民族政策伤害少数民族感情的内容而引发的矛盾和纠纷;3.由于民族间文化传统、风俗习惯、宗教信仰和心理认同等方面的多样性、差异性而产生的矛盾和纠纷;4.各民族交往及少数民族人口流动过程中发生的摩擦和纠纷;5.一些别有用心的人利用民族感情,挑起不同民族公民之间的纠纷,或煽动、制造的事端;6.民族分裂主义分子、恐怖主义分子打着民族的旗号,进行破坏民族团结和国家统一的行动;7.因其他原因引发的少数民族群众参与的群体性事件。”在这些事项中,除了第5、6两项具有应急管理的特征之外,其他的实际上都是政府相关部门的常规性工作,不仅混淆了一般事务管理与应急管理的区别,而且将一些与民族宗教因素毫无关联的社会矛盾列入其中,反而不利于问题的解决。再如某市《传染病防控应急预案》中,将传染病知识宣传、公民健康教育等本属卫生行政管理部门日常事务的内容,也列入应急预案。

(四)对应急管理主体没有明确的责任规范

由于有些应急预案编制的目的只是为了应付上级检查,而非真正用于指导应对具体的突发公共事件,因此预案无一例外地对本部门的责任进行了回避,不设责任条款或对责任条款进行模糊处理。国家总体应急预案明确规定:“对迟报、谎报、瞒报和漏报突发公共事件重要情况或者应急管理工作中有其他失职、渎职行为的,依法对有关责任人给予行政处分,构成犯罪的,依法追究刑事责任。”但在有些地方的应急预案中,则看不到这样的条款。例如某市《防汛抗旱应急预案》,只是在结尾处简单要求所有参与单位进行工作总结,积累经验,寻找不足,提出改进

意见。因此,如果面临突发公共危机,一些部门推诿拖延,至少无法依据应急预案强制其参与应急管理活动,这无疑会使应急管理增加了许多不确定性。

四、应急预案蜕变的原因分析

一些应急预案之所以会变成“应付预案”,主要原因有以下几个方面:

(一)压力型管理体制

目前我国的行政管理体制依然是自上而下的压力型体制,下级政府及其所属部门的任务安排和绩效考核事实上都取决于上级政府,因此上级政府的任何要求对于下级政府而言,都意味着强大的压力。当前之所以出现不少“应付预案”,正是因为各上级政府都将应急预案的编制,作为考核下级政府的一项重要指标纳入了绩效考核体系之中,而相应考核过程又普遍存在着走马观花的形式主义。因此下级政府必然要积极表示高度重视,快速炮制出数量繁多的应急预案应付上级。笔者在调研中发现,有些地方甚至一个街道办事处都出台了十几套应急预案,所应对的突发公共事件大多都超出了其所辖地域和权限。如某市国土局除了有地质灾害应急预案外,还有防火、反恐、地震、群体性事件等应急预案。

(二)运动式管理方式

在笔者调研时所接触到的大量应急预案中,有相当一部分出台的时间都在 2008 年。之所以出现这种现象,很重要的原因就是在这一年里,我国先后发生冰雪灾害、“3.14”事件、“5.12”地震等重大突发公共事件,在全国范围内造成了极大的震撼,导致各级政府发起一场加强应急管理的运动,要求下级政府和部门在规定时间内迅速制定针对各类突发公共事件的应急预案,并辅之以严厉的考核奖惩手段。时间紧、任务重,使得不少地方政府或其组成部门,只能

突击编制本部门的应急预案,必然导致以抄袭拼凑充数,至于其是否切实可行,根本无暇顾及。

(三)形式主义的工作态度

有些地区和部门,领导的兴奋点在于 GDP 快速增长和能短期显现政绩的“面子工程”、“形象工程”,对应急预案的编制并不重视,临时布置相关机构抽调人员突击“编写”,不少参与编制应急预案的工作人员,缺乏相关专业知识和技能,甚至对应急预案中涉及的基本情况都不甚了解,只能闭门造车,而相关督查审核部门也存在只重数量不问内容的问题,使得一些应急预案成为只是“看上去很美”的形式。

(四)应急预案编制和管理的规则缺失

目前,各级政府关于应急预案的编制尚无一套行之有效的管理规范,如编制程序的设定、质量标准的要求、审定核查环节、责任追究机制等等,这也是导致“应付预案”出现的重要原因。

(五)应急预案编制过程中专家参与不足

由于突发公共事件类型复杂,有效应对往往需要特殊的专业知识和技能,因而在国家突发公共事件总体应急预案中,将专家组作为应急管理组织体系的重要组成部分并有专门规定。但在不少地方编制应急预案的过程中往往缺少专家的参与,预案的内容没有经过专家的论证,制定应急措施也没有突出专家的作用。专家的缺位,是当前许多应急预案出现问题的原因。

总之,应急管理事关国家安全和社会稳定,各级政府应该高度重视,采取切实有效措施,提高应急预案的科学性和有效性,使其真正能够应对危机,而不是仅仅用来应付上级,从而确保社会稳定和人民群众的生命财产安全。

[责任编辑 马艳]

The Causes for the Contingency Plans' Deviation

LI Jun-qing

(School of Management, Minzu University of China, Beijing 100081, China)

Abstract: Contingency plans are emergency response plans created by national or local governments against any possible public crises in specific regions. Therefore, they are supposed to effectively cope with certain urgent events or situations. Nevertheless, some local authorities put forward such proposals mainly for passing through superiors' inspection. As a result, it is essential to analyze the reasons why those ineffective plans been made and, what's more, to actually change the understanding and attitude to them, so that they could become scientific and effectual.

key words: Public crisis; Contingency plan; Scientific