靠什么应对突发事件?

□沈荣华

建立健全应急管理体系，是提高政府有效应对各种突发事件能力的前提。一个国家、一个地区的应急管理体系是由机构（官方和民间应急管理机构）、设施（应急管理的基础设施、技术支撑、物资设备）和组织（协调、预警、演练、培训）等要素组成的有机系统。

一、建立统一的指挥调度中心

在现行应急管理体制下，各级政府一般都由公安、卫生、消防、交通、气象、地震、民政等部门各自处置分管领域的应急事务，但缺乏一个综合性的应急协调指挥中心。在遇到重大的、综合性的突发事件情况下，不利于统一协调、统一调度各种应急管理资源，形成整体合力，同时容易产生互相等待、互相推诿、互相脱节等问题，以至贻误战机。为了强化各级政府应对突发事件的能力，有必要进一步明确应急事务的属地分级管理原则，使各级政府积极主动地负起应急管理责任。突发事件所在地政府位居一线，理应更加了解当地实际情况，更加便于做出快速反映，及时采取应对措施，防止事态扩大。根据防治非典疫情的经验，我国已经明确公共卫生突发事件的应急管理实行以块为主、条块结合的原则，对于其他各类应急事务，除了少数跨省区的重大自然灾害和突发事件由中央政府直接处置外，也应当按照属地分级管理原则来构建政府应急管理体系框架。从国际经验看，应急事务一般都是由当地政府直接处理，只有解决不了时，才请求上一级政府提供支持和帮助，由上级政府提供物资、资金、技术、人员等方面的必要帮助，应急指挥调度仍由当地政府负责，而不是应急责任上交。

在现行应急管理体制下，各级政府一般都由公安、卫生、消防、交通、气象、地震、民政等部门各自处置分管领域的应急事务，但缺乏一个综合性的应急协调指挥中心。

在属地分级管理体制框架下，各级政府的指挥调度中心在功能上应当有所不同。城市政府和县级政府（不包括区政府）由于通常处于应对突发事件的第一线，因而应当将各种应急管理资源整合在一起，设立实战性的应急管理中心，建立指挥协调设施、信息联系网络和应急专业人员，统一协调处置当地应急事务，形成强有力的指挥中心和应急联动机制，直接处置突发事件；中央政府和省级政府可以建立一个综合性的应急指挥机构，这个机构并不取代其他专业部门的应急职能，而是一个平战结合的辅助性机构，主要功能是建立指挥设施、信息网络和专家咨询顾问班子，整理分析应急信息，研究应急事务和预案，一旦面对重大突发事件，即成为制定应急决策方案和指挥调度中心。

二、确立严格的信息报告制度

对信息上报的责任应该有明确设定，并建立责任追究制度，追究不按规定上报有关信息的责任。没有严格具体的设定，就不可能形成通畅灵敏的应急信息报告系统。

在危机管理方面，现在政府不是没有信息报告制度，而是不规范，不统一，不标准，缺少严格具体的设定。比如，各种各样的信息中哪些需要上报，哪些不需要上报，向谁报告，在什么期限内上报，并不严格具体。有关方面也许并不清楚什么信息应当上报，在什么期限内上报，如在防治非典初期，有的只报告了确诊非典病例，没有上报疑似病例，有的发现病例不能及时上报，不报、漏报、瞒报、缓报的现象较为突出。针对这些问题，有关部门制定了严格的疫情报告制度，如零报告制度、24小时报告制度等具体规则，政府掌握疫情信息的准确性大大提高，为正确决策提供了可靠依据。再如，应该上报的信息没有上报，有关部门或人员应当有什么样的责任，受到什么处罚，也应当做出具体规定。在现实中，有的地方或部门出于各种原因，对不利的事情、负面的事情知情不报，或者虚报少报，有些地方发生煤矿瓦斯爆炸事故、安全生产事故，压住不报，私下处理。所以，对信息上报的责任应该有明确设定，并建立责任追究制度，追究不按规定上报有关信息的责任。没有严格具体的设定，就不可能形成通畅灵敏的应急信息报告系统。

三、加强防范演练和培训

为加强防范演练，政府部门和各种社会组织应当就突发事件制定有针对性、有可操作性的应急预案，有总比没有好，不完善可以逐步完善。

突发事件和自然灾害的发生通常会出现“预兆”。国内外应对突发事件经验表明，是否经过演练培训，结果大不一样。组织好有针对性的演练和培训，不仅可以实际检验应急预案完善与否，而且有助于提高心理素质，遇事就会临危不乱。据澳大利亚悉尼奥运会安全总指挥杰克逊介绍，悉尼在奥运会开始之前进行了长达72小时的总演习，以检验预案的完备程度。从演练情况看，我们在防震、防火、防暴等方面做得比较好，在防污染、防疫情、防事故等方面的演练则做的不够。为加强防范演练，政府部门和各种社会组织应当就突发事件制定有针对性、有可操作性的应急预案，有总比没有好，不完善可以逐步完善；对预警的突发事件，要组织实际演练，加强救灾抢险队伍的专业技术培训，做好防范危机的心理、物资和组织上的准备。

四、设定公开预警的标准等级

及时向社会公众预警风险，是政府的责任，也是保障公民知情权的表现。一个十分现实的问题，是哪些信息应当及时向社会公众公布，到什么程度应当公布，在什么范围内公布，常常令人难以抉择，实际中的做法也不一致。有的担心引起人心恐慌，担心影响投资环境，该公布的信息不及时向社会公布。国外也发生过类似的情况，如英国1989年没有及时公布疯牛病信息，造成疫情蔓延，引起公众不满，同时造成巨大经济损失；2003年英国又爆发猪口蹄疫，这次政府汲取处理疯牛病的教训，及时公布消息，说明情况，增强了社会防范准备，减少了社会恐慌。我们认为，为了及时向社会公众预警风险，办法之一就是设定公开风险信息的标准和等级，达到设定要求的马上自动公布于众，没有到达设定等级的风险继续追踪。如对人们同时感染某种烈性传染病的事件，对威胁人民生命财产安全的灾害、事故、污染等事件，都应当列入公开范畴，及时发布预警信息。美国纽约市的疫情监测和预警系统，具有疫情信息汇集和分析功能，只要有急诊病人打“911”电话报告病情，有关信息就会立即输入系统。只要相同病症增多，系统就会自动警报。这些经验，说明设定风险等级，及时向社会预警，对有效处理突发事件有着十分重要的作用。

我们认为，为了及时向社会公众预警风险，办法之一就是设定公开风险信息的标准和等级，达到设定要求的马上自动公布于众，没有到达设定等级的风险继续追踪。

五、提供完备的应急法律框架

经验表明，应对突发事件首先要迅速控制事态，防止扩大升级，为此需要依法赋予有关部门必要的控制权和手段。

法律法规是防范处置突发事件的依据。经验表明，应对突发事件首先要迅速控制事态，防止扩大升级，为此需要依法赋予有关部门必要的控制权和手段。在这方面，国外经常使用的是紧急状态法，实行紧急状态的分级管理，使应急处置有法可依，同时避免反应过度。我国应急管理的法律法规已有一些，但缺乏一部具有广泛实用价值的紧急状态法，在处置有些突发事件时缺乏必要的法律依据，因此有必要加快紧急状态法的立法进程。根据现代社会突发事件的新特点，紧急状态法的覆盖面不仅应当涉及社会骚乱、社会动乱和各种恐怖主义事件等危害社会稳定和国家安全的事件，而且应当包括传染病疫情、大规模环境污染等自然或人为灾害；其次，应当设定紧急状态的等级，并分别规定不同等级可以采用的特别措施，做到反应适度，有法可依。

■参考与借鉴

治安通报与公众知情权

□刘仁文

新年伊始，从公安部传来好消息：全国公安机关将实行定期新闻发布制度，并及时通报治安形势，发布治安警示。（参见《人民日报》等1月2日讯）此举不禁令笔者想起两件事：一是几年前北京的地下通道发生系列“闷棍杀手”案，案件侦破后，一些媒体在叫好的同时，也提出质疑：要是警方及时给公众提个醒，不就能减少一些被害者吗？另一件就是前不久刚刚审结的河南省平舆县的黄勇连续杀害17名青少年的特大恶性案，也有不少媒体和专家学者对公安机关提出类似批评：为什么不早些发布消息，让大家有所防范呢？

长期以来，在公安机关似乎形成了一条不成文的规定：案件未破，不宜将实情公之于众，特别是对于大案要案，在侦破之前，更是讳莫如深。但实践证明，这种做法并不科学，它不利于提高群众的防范意识。

据公安部有关负责人答记者问，推出治安通报制度，是推行政务公开的要求，可以确保公众知晓与自身利益相关的信息；可以促进警务公开，有利于公安机关接受社会和群众的监督；可以密切警民关系，保持与群众的血肉联系，使公众进一步了解公安、理解公安、信赖公安、支持公安。这种认识上的突破体现了一种崭新的执政理念，即由秘密到公开，由不透明到透明，由不相信民众到相信民众。

在现代社会，公众知情权已经成为一个民主社会的标志之一。许多国家都制定了《信息公开法》，将传统公权力运作中的“保密为原则、公开为例外”变更为“公开为原则、保密为例外”，除国家安全、商业秘密、个人隐私等，一律不得免除公开。

在现代社会，公众知情权已经成为一个民主社会的标志之一。许多国家都制定了《信息公开法》，将传统公权力运作中的“保密为原则、公开为例外”变更为“公开为原则、保密为例外”，除国家安全、商业秘密、个人隐私等，一律不得免除公开。

在此之前，笔者在哥伦比亚大学作访问学者，曾前往纽约市警察局拜访其局长，会谈时提及一些“敏感数字”，没想到他却很大方地告诉我，这些都早已在网上公布了。临别，他还在门口随手拿起几本免费发放的小册子送我，其中有的提醒公众，在哥伦比亚大学旁边的一拐弯处，常有人借口问路来抢劫，因此建议行人不要搭理那些形迹可疑的问路人，让他们去问警察；有的则告诉读者，近一段时间盗窃分子盗窃汽车里的物品案件增多，建议大家停车后将车里的东西拿走或锁在后备箱里；还有的则说，如果家里暂时没人，最好将收音机或电视机开着，使入室盗窃分子以为这家有人；如果要外出度假，最好跟邻居、警方打个招呼，请人定期剪剪花园里的草，否则如果草长深了，就容易被人知道这家主人不在。

去年，笔者在牛津大学访学期间，正值核武器专家凯利自杀一案惹得英国朝野沸沸扬扬。刚开始，各种猜测都有，如有的认为是政府陷害所致，有的认为是外国间谍所为，但英国警方及时地通过新闻发布会，逐步排除了他杀的可能，最后公布了凯利系自杀的结论。随后，案件被移交给司法部门，由法官来调查布莱尔、BBC记者等人要否对凯利自杀一事负责。记得其时我恰好应布莱尔夫人谢利大律师之约去唐宁街10号住所拜会，虽然此时布莱尔首相刚刚被法官传讯过，但他们却仍在按计划收拾行李准备第二天的休假，对于电视上正在播放的首相作证之新闻，他们似乎也见多不怪，至少是没有我想象中的尴尬。

在牛津，我还有一个切身的体会，那就是英国的司法信息公开使我的那些同行们的实证研究成为可能。牛津大学的犯罪学研究中心与英国内务部、法院、检察院之间的关系是相当密切的，他们的许多课题不仅经费直接来自于这些部门的资助，而且在调研、统计资料的获取方面可以得到很好的配合。当我看到一包包、一袋袋的资料从警察局或法院邮来，看到他们认真地对那些数据进行分析研究时，我是既羡慕、钦佩又感到惭愧。想起自己就中国死刑问题做报告时，对方问起我中国每年判处多少人的死刑，我却回答说这是国家秘密，无从知晓。显然，这样的回答不单是不能让别人满意，也不能让自己满意：连起码的数据都没有，又怎能证明、怎能说服？

报载，此次公安系统自上而下实行的信息公开制度在中央国家机关尚属第一次；又闻听有关部门正在起草《信息公开条例》。相信经历了SARS之痛后的中国，在满足公众的知情权方面必将迈出更大的步伐。

■公共行政

怎样理解“服务型政府”?

□吴刚

近年来，国内许多省市政府相继提出了“建设服务型政府”的目标。服务型政府的理论研究成为公共管理的重要发展方向。本文试图从行政环境出发分析建设服务型政府的意义。

服务型政府一是指注重提高公共服务质量的政府，二是指具有较强的公共服务职能的政府。服务型政府不仅要重视提高公共服务质量，还要有提供高质量公共服务的实际能力。在英文中，没有服务型政府的词语，一般是讲“公共服务”（public service）。“服务型政府”是中国的说法，与我们的语言习惯有关。

从一定意义上看，“服务型政府”是与“管制型政府”相对应而言的。管制属于服务吗？管制是政府提供的公共产品，但是，它不属于服务的范畴。公民当受到管制的时候，没有选择的余地，而当接受服务的时候，则可以自由地作出选择。因而，在特定的语境中，管制与服务之间存在着确定的界限，不具有包含关系。

管制型政府是注重管制，往往过度实施管制的政府。政府需要履行管制职能，这是不言而喻的。具有强制性权力是政府的一个特点，只有它才具备从事管制性事务的条件。政府存在的一个原因是它可以进行管制。但是，政府的管制或规制不可过度。过度管制就会将政府变成“管制型政府”。一些政府部门过去往往从方便本部门工作的角度出发，增加了许多不合理的规制，给公民造成了诸多不便。比如，结婚当事人需要去所在的单位开具证明然后民政部门才会受理结婚申请，这就是过度管制，目前，民政部门已经取消了这一规定。提高公民的便利程度是创建服务型政府的主要目标。减少不适当的规制、放松管制是创建服务型政府的举措，也是行政改革的重要内容。放松管制不是不取消任何管制，而是指不要过度的管制。减少行政审批事项就是放松管制，它是创建服务型政府的必然要求。建设服务型政府要转变重管制、轻服务的行政理念，重新认识政府存在的意义。

政府从偏重履行经济职能转向履行经济职能与履行社会管理和公共服务职能并重，从偏重解决体制和机构设置问题转向偏重提高公共服务质量，从偏重管制转向偏重提供便利服务，这一系列的转向集中到一点，就是创建服务型政府。

■基层实践

村民自治：跨越“干部支配型”阶段

□卢福营

从本质上讲，村民自治就是由村民自己管理本村事务。按其理想设计，它应该是一种广大村民群众广泛参与村庄公共事务的直接民主形式，是农村基层的群众自治。从其自身的发展和演变轨迹看，村民自治将大致经历干部支配型——能人主导型——群众自治型三个阶段。实证研究表明，当前中国农村大多数村庄的村民自治仍处在干部支配型治理阶段。

●从本质上讲，村民自治就是由村民自己管理本村事务。按其理想设计，它应该是一种广大村民群众广泛参与村庄公共事务的直接民主形式，是农村基层的群众自治。

●村级公共权力如若得不到有效的约制，很有可能出现异变。而现阶段农村基层中的公共权力运作，大多处于弱监和虚监状态。传统体制下的监督机制已经失效，村民自治的民主监督则远没有落实。

在干部支配型村治中，村干部在村庄公共权力体系中居于垄断地位，并控制着村民自治的实际运作过程，普通村民甚至村庄中的头面人物对村庄公共生活的参与和影响度极低，村庄公共权力的运作缺乏监督。这种类型的村民自治在许多方面还留存着以行政统摄为特征的人民公社全能型治理模式的痕迹。实际运作中，村干部基本上垄断了村庄的公共权力资源，调控着整个社区公共权力的运作过程，而其他村民尚处在对公共权力和公共参与的冷漠状态，他们的公共参与最主要地表现为直接参加由政府部门统一安排的村民委员会的选举投票。唯其如此，有学者称之为“选举参与型”治理模式。在这种情况下，村民自治事实已演变为占村民人口极少数的特殊村民群体——村干部的治理，至多也只能说是一种村民群众选举的领袖民主，而不是真正意义上的群众自治。它“实际上属于一种（地方）‘权威性自治’ 而不是现代意义上的（村民）‘代表性自治’。”

针对农村社会的实际，我们认为，在今后的一个时期，村民自治的有效提升在很大程度上有赖于两条路径：

一是创新和发展村级民主监督制度。村级公共权力如若得不到有效的约制，很有可能出现异变。而现阶段农村基层中的公共权力运作，大多处于弱监和虚监状态。传统体制下的监督机制已经失效，村民自治的民主监督则远没有落实。正如笔者一次下农村做调查时一位乡镇干部所说：“选举时热热闹闹，监督时冷冷清清；选举时鸡飞狗跳，监督时不出大问题没人知道。”民主监督环节薄弱，致使部分动机不纯、以权谋私或素质不高、滥用职权的村干部的行为得不到有效制约和监督，一定程度地造成了村集体和村民群众整体利益的损害，破坏了农村正常的治理秩序和有效的村务管理。唯其如此，我们认为，实现村级民主监督的创新和发展是提升村民自治的一条重要路径。

近年来，一些农村基层政府已经逐渐地意识到了这一点。他们正从自身的工作经验和需要出发，依据相关法律和制度的精神，结合当地农村实际，积极探索切实的民主监督新途径。浙江省衢州市航埠镇试行的“两监督一赔偿”制度就是其中典型的一例。

“两监督一赔偿”制度是两项村级民主监督制度与一项干部行为民事责任追究和赔偿制度的总称。“两监督”就是在村庄层面建立村民代表工作组按照相关村级规章对村民委员会的村务管理活动进行事权监督，建立民主理财小组依照村级财务管理制度对村集体经济合作社管委会的经济管理活动进行财权监督，促使村干部严格按照相关法律和规章制度规定办事。“一赔偿”即指村民委员会、村集体经济合作社管委会成员不按规定决策、管理、审批等给村集体经济造成损失的，要承担相应的民事赔偿责任。首先，村委会和村集体经济合作社管委会干部均必须作出公开承诺，并签订承诺书。承诺依照法律和制度履行职责，对因违规决策、违规管理、违规审批给集体经济造成损失的，承担相应的赔偿责任。其次，签订赔偿协议。每位村民委员会、村集体经济合作社管委会成员分别与村民代表工作组、民主理财小组签订《村干部过错行为承担民事赔偿责任协议书》。协议书明确规定，村民委员会、村集体经济合作社管委会成员出现擅自做出集体建设项目的确定和发包、宅基地的分配和使用、村集体资产和其他收益的管理和使用、超支接待等违反村级规章制度的行为，给集体造成损失，要承担赔偿、返还责任。再次，实行法律追究。如果村干部出现违约侵权行为，给集体造成经济损失又拒不赔偿，村民代表工作组或民主理财小组可以依据《村民自治章程》的授权和村干部过错行为承担民事责任的协议，作为诉讼代表人代表村集体向人民法院提起诉讼。从一定意义上说，“两监督一赔偿”制度是对村级民主监督制度的一种创新。它在一定程度上弥补了现行村级民主监督制度的不足，对推进村级民主监督和村民自治将会发生积极效应。

二是改革和完善村级民主决策制度。村民自治之所以在当今尚未能充分发挥其理想的治理效能，与村级民主决策环节的相对薄弱有着密切关联。著名的“木桶理论”认为，系统的功能是由其最薄弱环节决定的。民主决策制度建设的相对滞后和不足是导致目前村民自治效能不理想的关键因素之一。

改革和完善村级民主决策制度，在现阶段事关重大的是要加强村民代表会议制度的建设。根据村民自治制度的理想安排，村民会议和村民代表会议是村级权力机关，拥有村级民主决策的权力。但鉴于现阶段中国农村的具体社会基础，广泛实行村民会议决策似乎有背客观实际。现阶段推行村级民主决策，较为现实的途径就是实行重大村务的村民代表会议决策制度。对此，《中华人民共和国村民委员会组织法》已做出了明确规定。余下的问题是要切实地将相关法律规定具体化、可操作化，真正贯彻到农村，落实到村民自治的实际运作过程之中。其中最重要的工作是，通过制度建设和机制创新，进一步提高村民代表会议的地位，完善村民代表的选举方式，扩大村民代表会议的决策权限，健全村民代表会议议事的规则和程序，加强村民代表会议监督村委会的功能，等等。通过村民代表会议制度建设，将村务决策的权力进一步切实地下放到更广大的村民群众，保证村干部真正地对村民群众和村民代表会议负责。

总之，我们的思路是，根据农村经济社会发展的要求和提供的条件，不断改革和调整村民自治的各个环节，动态地实现村民自治四个环节的协调平衡，逐步地扩大村民的民主参与范围和程度，直到最终实现真正意义上的群众自治。