公共安全治理趋势

应急管理向风险治理的全面升级



虽然我国《突发事件应对法》规定该法的立法目的包括“预防和减少突发事件的发生”，适用范围包括“突发事件的预防与应急准备”，但在实际工作中却更侧重于在事件发生后的应急处置与救援阶段，如何“控制、减轻和消除突发事件引起的严重社会危害”。

钟开斌　国家行政学院应急管理案例研究中心主任、教授



一些地方和部门没有将风险隐患排查到位、整改到位，把制度落实变成了发文件、打报告、做汇报的“纸上功夫”和“嘴上比拼”，陷入到 “用形式落实制度、用制度贯彻制度”的“空转怪圈”，反倒形成了另外一种形式的风险隐患，这需要我们高度警醒。

王郅强　华南理工大学地方风险治理研究中心主任、教授



良好的风险沟通有利于加强公共信任，增强风险治理决策的正当性和合法性，提升风险治理行动的针对性和有效性，更有助于加强政府、市场与社会整体对风险的认知和预防。因此，风险沟通应该成为风险治理的关键环节，理应涵盖突发事件应对的全过程。

詹承豫　中国政法大学政治与公共管理学院副教授

风险治理：打造应急管理升级版

由重事后应对向重事前治理的转变，也就是实现应急管理向风险治理的全面升级，应该成为公共安全治理的重中之重。

□ 钟开斌

应急管理：以应急处置与救援为核心的被动应对模式

我国目前的应急管理工作模式，以突发事件为管理对象，以应急处置与救援为核心任务，是一种“重处置、轻预防”的救火式、被动式应对模式。其工作重心是“出了事怎么办”，即在突发事件发生后，如何迅速采取各项应急措施，在尽可能短的时间内有效控制事态，而不是“如何不出事少出事”，即如何从根源上避免和减少突发事件的发生。

应急管理在实际工作中逐步异化为以抢险救灾为中心，从某种程度上与我们的官员激励机制和宣传报道导向突出应急处置与救援为中心有关。“抢险救灾轰轰烈烈，举国关注；事前防灾减灾默默无闻，无人问津”。网络上流传的一个段子说明了这种现象的普遍性及其后果的严重性——河边两个镇，河东的镇长带民众经常兴修水利，加固自己这边河堤，废寝忘食，洪水到来，治下安然无恙。河西的镇长则把资金挪用吃喝，不关心除险加固。洪水来了，河西决堤，镇长带领民众抗洪抢险奋战在一线，媒体天天采访，上级拨款救灾。水退不久，河西镇长因抢险有功即获晋升；而河堤牢固的河东啥事没有，镇长仍旧是镇长。长期只投入和奖励“救火”、不鼓励“防火”，长此以往，就没人主动去防火，大家都等火烧起来后再去救。

风险治理：以风险评估和管控为目标的主动防范模式

风险管理的对象是“风险”，应急管理的对象是“突发事件”；风险演化为突发事件需要经历一个过程，如果风险被避免或有效控制，就不会转化为突发事件。风险治理的目标是以最小的成本最大限度地控制、分散、转移或消除风险，达到最大的安全效果，强调对各种风险因素的系统评估和科学管控，积极消除或控制各种存量风险，有效预防或减少各种增量风险。与应急管理针对的是突发事件发生后抢险救灾阶段不同，风险管理针对的是突发事件发生前的风险阶段，关注的是如何抑制风险演变为突发事件，是一种常态化、程序性的管理措施。

从实际来看，风险防范意识不强、风险治理不力，也是近年来我国不少重特大突发事件发生的重要原因。“12·31”上海外滩陈毅广场拥挤踩踏事件发生的主要原因，是“严重缺乏公共安全风险防范意识，对重点公共场所可能存在的大量人员聚集风险未作评估，预防和应对准备严重缺失”。天津港“8·12”瑞海公司危险品仓库特别重大火灾爆炸事故发生的原因，在于“瑞海公司没有开展风险评估和危险源辨识评估工作”，相关部门未认真组织开展天津港港口危险化学品安全隐患排查治理工作。广东深圳光明新区渣土受纳场“12·20”特别重大滑坡事故的原因，是没有建立完善的风险辨识和防控机制，对渣土受纳场安全风险认识不足，未有效排查整治群众反映的红坳渣土受纳场存在的安全隐患。

全面加强风险治理工作的关键点

风险识别。风险识别的主要任务，是对潜在的各种风险因素进行辨识和归类，分析风险的来源和产生风险事件的原因，确定风险可能的影响范围。风险识别需要从可能出现哪些风险、为何出现、如何出现、在何时何地出现、主要影响哪些对象等不同方面，对各种风险进行全方位扫描，及时识别各种漏洞，建立风险清单。

风险评估。风险评估是指对不良结果或不期望事件发生的机率进行描述和量化，即对一特定期间内安全、健康、生态、财产等受到损害的可能性及可能程度做出评估。风险评估包括风险分析和风险评价两方面，需要通过科学方法，分析所识别出风险的概率和后果，比照事先所确定的风险标准确定风险的等级，并在风险矩阵图中进行标绘，建立动态风险登记册。

风险处置。风险处置是指以风险评估等级为依据，确定管理的优先级、提出具体的风险处置措施的过程。风险处置策略主要包括风险保留、风险规避、风险减缓、风险转移四个方面。风险处置要以风险评估结果为基础，考虑风险水平、风险处置能力和风险处置的成本—收益问题，对不同风险提出有针对性的处置策略，争取以最小成本获得最安全水平。

风险沟通。风险沟通是风险信息在所有利害关系人间有目的的流通过程，旨在协助利益相关者更好地了解风险评估结果和风险处置的基本原理。由于风险预测与识别具有主观性，不同利益主体对风险感知不同。为此，不但要在不同政府部门之间、不同地区之间建立信息共享和沟通机制，还必须加强政府、专家、社会组织、媒体、公众之间的交流，增进不同利益主体对风险的认识和理解。

风险更新。风险监测和更新的过程，也是启动新一轮风险识别工作的过程。风险不是一成不变的，而是随着时间和环境等因素的变化不断演化。因此，应建立风险监控和更新机制，及时发现那些新出现的和发生变化的风险，及时反馈，并根据风险的新情况重新开展风险识别、评估和处置。

风险隐患排查整改要避免陷入“空转”

面对日益频发的突发事件，摸清风险隐患的问题实质，采取有效的排查整改措施，有效做到防患于未然。

□ 王郅强

近年来，对风险隐患排查整改工作，全社会不可谓不重视，相应制度建设也不可谓不多，但追溯制度的成效却并不尽如人意。从最近几年发生的比较有影响的突发事件来看，一些地方和部门恰恰就是因为没有将风险隐患排查到位、整改到位，把制度落实变成了发文件、打报告、做汇报的“纸上功夫”和“嘴上比拼”，陷入到 “用形式落实制度、用制度贯彻制度”的“空转怪圈”，反倒形成了另外一种形式的风险隐患，这需要我们高度警醒。

排查整改的现实差距

重视程度不够，排查整改存在“盲区”。从监管责任来看，一些地方和部门存在“重应急、轻预防”的思想，缺乏落实方案和举措，重大隐患整改率较低，出现了一定的“漏洞”和“死角”。从企业责任来看，一些企业存在“重效益、轻安全”现象，隐患自查走过场、搞应付，对风险隐患抱有麻痹思想、侥幸心理和松懈情绪，千方百计躲避监管。

风险隐患排查科技支撑不够，专业水平不强。由于风险隐患分布广、数量多、不易察觉等特点，要想全面、准确、彻底排查出所有的安全隐患，难度比较大。比如，有些风险隐患排查需要较强的专业知识，但现实中科技手段和方法支撑不足；有些风险隐患如民宅消防安全，相关部门监管触角无法覆盖到位；有些行业规模化、规范化、现代化程度不高，安全生产水平总体偏低，安全隐患较为集中。

风险隐患排查标准缺位或滞后，工作推进受到掣肘。目前，风险隐患排查工作依据的法规标准、工作制度相对滞后，导致监督、指导工作无法完全到位。有些地方和部门对隐患“重检查、轻整改”思想严重，再加之执法力量不足、监管能力落后、监管权责不对等问题突出，束缚了整改的力度。

社会参与度较低，举报查处机制不够健全。风险隐患排查整改工作事关群众切身利益，但此项工作社会化水平不高，社会动员不足，参与渠道狭窄，群众积极性和主动性尚未得到充分调动，举报查处机制效果发挥欠佳。

排查和整改重在责任明确

现实中，制度“空转”很大程度上是与责任不到位直接相关的：一是制度上没有明确相关责任，具体要求基本停留在口头上，没法落实到行动中；二是缺乏程序性、保障性、惩戒性等刚性规定，相关责任难以追究；三是没有坚持“谁主管、谁负责”和属地管理原则，责任领导、责任单位、责任人员不抓不管，领导不力，要求不严，敷衍塞责；四是责任考核流于形式，有些条款比较抽象，缺乏强制性和权威性，再加之缺乏风险隐患分级评估标准，难以用标准厘清责任，责任自然无法溯及。

实践要求，风险隐患在哪里，排查整改就要跟进到哪里。所以，需坚持“重点领域、重点行业、专项突破、专项治理”原则，重点针对突发事件频发区、易发区、薄弱区、敏感区和“盲区”，严格落实属地管理责任、部门监管责任，压实企业主体责任，做到风险隐患排查全覆盖，整改工作不到位零容忍，督查工作见实效。

排查整改的机制构建

加大宣传力度，提高领导干部和公众风险防控意识。自媒体时代，公共舆论在相当程度上代表了民意诉求、民声意愿、民心所向，因而对风险隐患排查整改产生了不可低估的力量。

强化责任落实，建立健全突发事件风险隐患挂牌督办、异地交叉检查机制。以往风险隐患排查整改工作多局限于本地，受人情、面子束缚严重，加之地方（部门）保护主义的牵制，往往督查不严、效果不佳，而且常常陷入“排查—整改—再排查—再整改”的循环怪圈。而通过挂牌督办、异地交叉检查机制的推行，可以增强排查工作的权威性，提升整改工作的力度和效度。

畅通风险隐患举报渠道，健全举报快速查处机制。一方面要公开举报电话，接收群众来信，明确受理举报首问责任制。另一方面完善投诉举报快速反应机制，力争做到第一时间受理、第一时间查处、第一时间反馈。同时，加强对相关责任人员和责任领导失职行为的责任追究。

推进标准化建设，建立健全风险隐患分级评估机制。当今风险源呈现出传统风险与新兴风险复合交集的特点，针对不同的风险源，采取不同的措施加以控制，并对突发事件的致因因素分别进行评估并分级，根据危害控制能力等级确定本地区（部门）高危行业、区域、企业及易发生重特大事故行业领域的风险等级，推行分级管理模式，提高工作精细化水平。

抓指导督查，有针对性地建立帮扶、追责机制。在工作中，将指导督查作为实施风险分级监控的重要补充手段，坚持问题导向，对出现风险等级上升的高危地区、行业、企业开展有针对性的指导帮扶，让它们找准差距，及时改进。对相关负责人及职能机关，由监管部门及时督查督办，并由监察机关倒查原因，责任追究，提升风险隐患排查整改的“含金量”。

风险沟通关系风险治理成效

风险沟通是保障风险信息的共享及传递，引导风险防范行为和应急处置的重要手段，沟通是否有效直接关系事前治理的成效。

□ 詹承豫

风险沟通是指以控制、减轻乃至消除风险及其造成的危害为目标，公民、法人和其他组织与各级政府及有关部门等多元主体参与，对所有风险相关信息通过各种渠道进行传递和互动，涵盖了突发事件应对全过程。

风险沟通存在的突出问题

风险沟通不及时，不透明。不及时一方面表现为滞后性特征，体现在突发事件应对过程中，有关突发事件的风险信息很难及时准确地进行传递和沟通，另一方面表现为缺乏预见性，往往是在突发事件发生后才着手进行沟通，使得公众在事前不了解风险相关信息，很难有效开展风险预防行为。不透明主要表现为风险应对和处置过程不公开透明，在突发事件应对过程中很多信息不完整、不准确，容易造成误解和不信任，甚至引发公众舆情等。

单向被动沟通，缺乏回应性。在风险沟通过程中，往往是从政府角度的单向信息发布，在突发事件发生后被动地进行风险沟通，沟通形式大多局限于发布、公告、告知和说服等。整个沟通过程公众被假设成被动接受信息乃至需要科普教育的对象，公众缺乏对于风险信息的反馈渠道，难以表达风险事件中自己所关注及担忧的问题，政府缺乏或者忽视对这些风险问题的回应机制。

法律规定模糊，自由裁量度过大。当前我国没有专门的风险沟通法律法规，通过对国家层面几十部突发事件应对相关法律规范的分析，发现这些风险沟通规定被糅合在多元主体的职能中，总体呈现散乱且未成体系。对风险沟通中政府、市场和社会的权利义务界定不清，多数对于风险沟通的行为规定较为原则、模糊，甚至出现权利与义务间的冲突和矛盾，在实践中各级政府和部门的风险沟通行为自由裁量度较大，形成难行动、难监督、难追责等的多重困境。

为何风险沟通面临多重困境

造成风险沟通多重困境的原因比较复杂，既有客观上风险沟通在科学层面的两难问题，也有风险沟通制度不健全，地方政府及部门主观上消极懈怠的问题。

不确定的风险与风险沟通及时准确要求的冲突。突发事件具备突发性、不确定性的特征，对于风险的评估和判断通常具有较强的不确定性，但风险沟通中对于风险信息的获取和传递却要求及时和准确，这本身在科学层面就很难调和。

风险的保密属性和风险沟通公开透明目标的冲突。突发事件本身具有高度危害性的特征，相关的风险信息可能涉及国家安全或者国家机密等内容，并且风险信息的无序传播可能导致公众恐慌进而引发新的风险，所以很多风险信息天然就是需要保密的，这和风险沟通中要保持公开透明的目标形成冲突。

风险沟通制度不规范导致的被动沟通和消极沟通。风险沟通制度不规范导致沟通行为缺乏标准，同时风险预防和沟通工作绩效不易衡量，地方政府及部门没有动力进行主动沟通和预防性沟通，出现懈怠疏忽，甚至瞒报谎报，消极对待风险沟通等情形。

完善现代公共风险沟通机制

在风险沟通中，政府需对风险咨询、风险信息公开申请等合理要求作出回复，对在各种渠道大肆传播的虚假信息进行澄清等。一方面，需要构建社会及公众就关切问题提出质询等沟通渠道，打破风险沟通的被动性、单向性束缚，明确各个具体领域内的风险信息知情权及其保障渠道、方式等。另一方面，也需要在制度上细化政府回应义务，明确政府回应风险信息的具体要求，如回应时限、回应渠道、回应主体和回应对象等，推动政府、市场与社会间形成风险沟通的单向告知到多向互动的转型，从而使多元主体通过回应性机制更好地了解风险信息并理解政府应对风险的行动和理念，使风险应对决策更能满足公众的需求并切实保障公众的基本权益，实现多元主体在风险沟通及风险治理中的合作共赢。

化解风险信息主动公开和利益受损的潜在冲突。不同主体对风险事件的分析角度及利益大相径庭，其中市场组织常扮演风险制造者的角色，在履行风险信息报告与公开的义务与自身利益受损两者间就存在内生冲突。法律规定企业及其法人应当将组织内风险信息及时向政府或有关部门报告，不得迟报、漏报、谎报或者瞒报，但很多风险事件中并未如实进行风险信息报告，因为及时、如实报告可能导致企业成本增加、利益受损甚至引发追责等。因此对风险信息报告和公开义务的规定应当在内容上更为具体，在范围上从单方面到多层次，在手段上从强制性转变为强制性与激励性相融合。明确风险信息报告及公开的具体要求，并细化履行与未履行该项义务在法律责任上的区别，同时引入激励性手段和免责性条款，引导其积极主动报告和公开风险信息。

明确政府保密权与公众知情权的各自边界。政府保密权与公众知情权都非常必要，体现在风险沟通中，政府具有对涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私的政府信息保密的权利，同时，政府应当在风险治理过程中及时、准确发布与公众相关或者公众应当知晓的各类风险信息，以保障公众基本知情权。由于公众知情权和政府保密权各自不同的价值追求和合理性，而政府保密权又具有天然扩张性和自由裁量权特性，不可避免地造成风险沟通中两者的冲突。化解该冲突的关键就是明确两者各自边界，现行法律法规中对政府保密权的规定原则性较强，并且更多属于常态下政府信息公开的范畴，鉴于风险信息的特殊性和突发事件应对的非常态特征，应通过制度规范风险信息是否需要向社会公开或者保密的判断准则，对政府保密权的范围限定应当将风险信息单列，尤其是危害到广大公众的基本利益的风险信息，既能维护非常态时期风险信息保密权的需要，也切实保障重大风险信息的公众知情权。