

Research on the Current Situation of Collaborative Emergency Management Mechanism for Emergencies

Wei Mao¹ Binta Hu¹ Qiang Li¹ Hong LV¹ Xuan Zhu^{2*}

1. Gas Storage Management Office of PetroChina Southwest Oil and Gas Field Company, Chongqing, 401120, China

2. School of Safety Engineering (School of Emergency Management), Chongqing University of Science and Technology, Chongqing, 401331, China

Abstract

The rapid development of the city makes all kinds of public security incidents occur continuously, in the rescue process of emergencies, the collaborative emergency work of the government and other multiple subjects is the key link. This paper systematically analyzes the current situation of emergency response in China and the collaborative emergency management mechanism between government and enterprises, and puts forward targeted suggestions. This is of great significance to improve the emergency rescue ability of emergencies in China.

Keywords

emergency; coordination mechanism; contingency management

突发事件的协同应急管理机制现状研究

毛崴¹ 胡滨涛¹ 李强¹ 吕虹¹ 祝萱^{2*}

1. 中国石油天然气股份有限公司西南油气田分公司储气库管理处, 中国·重庆 401120

2. 重庆科技学院安全工程学院(应急管理学院), 中国·重庆 401331

摘要

城市的飞速发展让各种公共安全事件不断发生,而在突发事件的救援过程中,政府和其他多元主体协同应急工作是关键环节。论文系统分析了中国突发事件的应对现状和政企协同应急管理机制,并提出了针对性的建议。这对提升中国突发事件的应急救援能力有着重要意义。

关键词

突发事件; 协同机制; 应急管理

1 引言

近年随着城市的发展和进步,中国已经进入城市公共突发事件的多发期。由于应急管理是一项复杂多变的管理任务,如何快速、及时地获取全面、有效的信息是应急决策的关键点。目前,中国在突发事件应急管理中的情况是,由于信息获取的滞后、信息来源单一化以及缺乏对突发事件的连续性跟踪意识,导致应急管理主体难以做出最佳的决策去统一行动。而协同理论提出的目的在于将突发事件分散的信息整合利用,从而实现应急管理的多元协同化、共享化。协同应急通俗来讲是指在应急管理中,根据突发危害公共安

全的事件的强度及类型,在政府统一领导下,通过发挥党政、军民等各种力量的优势,是一个由社会利益相关者协同防控事件的过程。从两方面来理解的话:一方面,媒体、人们公众、非政府组织都能平等地参与突发事件防控;另一方面,政府部门仍处于主导地位,负责统筹协调各主体。协同应急的多元化体系能有效实现应急资源的优化配置,从而达到降低或消除突发事件消极影响的目的^[1]。

2 中国和西方国家的协同应急研究概述

危机管理理论作为一门独立学科最早起源于西方企业管理理论中,最初集中于自然灾害和国家安全领域,而后不断延伸至公共管理、政治经济等社会领域。多学科领域的研究使得西方国家的应急管理工作取得了大量成果。如著名的“4R”模型,美国学者罗伯特·希斯提出的以企业为主体的危机管理研究以及E·L·克兰特里对于大规模灾难的帮助行为研究等。

【作者简介】毛崴(1989-),男,中国重庆人,本科,工程师,从事安全管理研究。

【通讯作者】祝萱(1996-),女,中国四川蓬安人,在读硕士,从事安全科学与管理技术研究。

西方国家在突发事件的防控、救援中一直强调协同多元的理念，他们把企业参与作为应急管理的重要一环^[2]。在面对灾害时，政府往往更需要社会资源的支持，因此政府及相关部门在突发事件的常态管理中与私人部门的交往也是非常密切和成熟的。

从宏观角度来说，协同治理为预防、响应以及积极有效的灾后重建提供了可能性和合法性保障。

从立法层面来讲，美国推进了《国家应急反应计划》，设立了统一的应急标准，强调了社会组织和多元协作的重要性。例如，美国在卡特里娜飓风灾害后，美国工程企业持续进行了三年的灾后恢复行动，企业提供了包括灾后清理、基础设施开发重建等服务。

从技术层面来讲，美国建立的诸多信息联络系统能确保应急管理实施的准确性和及时性，包括地理信息系统、灾害信息搜集系统、事故后果模拟分析系统等，保障了突发事件发生时的应急联动。这些理论和实践为中国的突发事件应对提供了不少的经验^[3-4]和启示。

这些年频发的社会事件和自然灾害暴露出来中国政府单一主体应对的无力。中国学者自20世纪90年代末开展“协同应急”的研究工作，不少学者从各不相同的角度开展了丰富的研究工作。在优化国家治理的新时代背景下，“协同应急”已然成为社会各界的关注重点，其中包括协同应急的价值、本质、实现路径、影响因素等^[5]。学者专家们的普遍共识——只有资源整合、协同治理才能有效应对突发事件。关于协同治理，刘伟忠提出了需要建立一个政府为核心，多种利益相关者参与的应急管理机制，实现多元主体间的相互协调，做到“联合结构、共同行动、资源共享”。这种方式有利于提高政府的工作效能，为公众提供更优质的服务。张振波则认为制度的规定和政府的主导才是协同应急工作的必要因素，它们从根本上决定了多元协同治理的实践方式和长效管理。张成福教授认为最有效的危机管理永远围绕的是政府的引导、社会的支持和资源的整合。中国应当建立起政府、企业、公众和非营利组织等社会主体的互动关系，通过制度和政策整合力量，分工协作来共享公共利益。何吉多以汶川地震为例，剖析了自然灾害应对中的“政府失灵”等问题，提出了通过建立企业、政府、志愿部门间的彼此信任、统一协调的合作机制来实现有效的应急管理工作^[6]。

总体来说，中国学者对于多元主体协同应急的理论研究非常丰富，但对各种突发事件的针对性研究过于笼统化，缺乏可操作价值。多元协同体制的完善、相关法律法规的健全、机制创新、完善预案等实际操作还需要我们在前人基础上进一步深入探索。

3 中国协同应急管理现存问题

自2011年中国南宁市应急联动中心成立后，各地政府部门借鉴了许多经验，北京市、上海市、深圳市各城市应急

指挥系统等也逐步成立。虽然目前为止，中国建立了从政府到企业、自上而下的相对完整的应急预案体系，但依然存在着很多问题。

3.1 指挥上的层级化和治理上的扁平化冲突问题

中国应急管理仍在初步探索的阶段，虽有各种部门和机构开展相应工作，但相互职责区分不明确，应急管理的业务不流畅。一方面，在树状指挥系统中，由于指挥决策的层次结构多，信息共享受到指挥体系的约束，仍然受传统官僚、层级化体制约束，从而降低了指挥系统做出快速响应的能力；另一方面，随着网络化的急速发展，扁平化的管理不再适用于许多快速发展的城市，一个公司往往有着不同的运营单位进行分割管理，这些单位之间有着地位平等或竞争关系，没有从属关系就无法拥有指挥权，在实际的应急处置中难以形成统一的指挥和协调^[7]。

3.2 突发公共事件政府监管存在问题

3.2.1 突发事件的预防、预警机制是中国应急管理工作的薄弱环节

作为中国应急管理工作的薄弱环节，突发事件的预防、预警机制等主要问题在于不论是政府部门、企业自身包括社会公众都有事不关己的心理，不想也不愿对突发事件的防控作出实际努力，等到危机爆发才追悔莫及做出努力，效果自然不佳。

3.2.2 企业主体责任落实不到位，应急管理能力不足

中国企业和公众都普遍缺乏对应急管理工作重要性的认识，领导和职工大多都抱有侥幸心理，认为事故不会发生在自己身上，对完善应急救援体系和提高应急能力的积极性并不高。因此，应急管理机制建设无法落实到实践。更不要提应急演练，一些企业由于应急演练的花销和设施环境的限制，往往把应急演练这种重要手段流于形式，无法提升救援能力。

3.2.3 安全监管存在问题，应急预案编制不完善

相关部门的安全管理职责存在监管盲点或分工不明确的问题。面对复杂的单位和经营场所，安全监管力量无法做到一一对应。应急预案是实施救援工作的前提，不同企业的应急预案应当具有针对性。一些企业往往只是简单编制甚至重复抄袭，导致预案实用性不强。

3.2.4 缺乏有效的监督管理机制

中国虽已逐步加强相关法律法规的建设，开展了自上而下的立法普法工作，但从各个事故实践应用的情况来说，仍缺乏有效的监督管理机制^[8]。

3.3 信息共享意识的淡薄导致信息对称度的缺失

3.3.1 信息传递层级太多

由最初的突发事件发现人传递信息，对讲机传递信息给控制室再报送给生产调度室，再传递给集团和上级相关部门，导致政府部门信息接收时间比事故发生时间滞后，错过协同处置的最佳时间。

3.3.2 信息网络体系不够完善

中国现有的信息网络系统没有实现基层和高层、政府和企业的实时共享对接,信息传递媒介太单一,人为传报容易获取信息不实,出现谎报瞒报、失真失效的情况。

3.3.3 信息协调控制能力不足

应急资源的调控是信息传递的最终目的,实际来说就是信息控制力不强导致了应急处置不当,如警力不足、抢险救援工作不及时、配套救援设施不够等^[9]。

3.4 “事件—应急”机制

目前,中国的应急管理理念仍处于一种“刺激—反应”的模式,这也是西方国家早已验证过不适用的模式。从青岛的“11.22”事件来看,在实际的突发事件应急管理工作中,预防工作往往是最需要重视的。正是由于相关部门和政府没有意识到事故的发生是多么的严重,只作为一般情况处理,不做预防,简单处理,才导致了事故的进一步发展。从泄漏到爆炸足足七个小时,当地政府部门如果足够重视,在泄漏刚发生时就准确判断并启动应急预案,爆炸事故可能根本不会发生,更不会有后来的悲剧。

4 中国协同应急管理优化建议

4.1 完善政企协同治理法律法规

全面推进依法治国对中国的应急法律法规提出了更高层次的要求,在新时代的背景下,中国政府部门应尽快制定协同应急的专项法律法规,明确协同治理在突发事件应对中的重要地位,自上而下地给予多元主体参与的合法地位和制度保障,让企业和其他主体做到放心参与。一方面,在专项条例中应针对不同的自然灾害或社会事件做出区分,进一步细化政府和其他多元主体在不同时期、不同事件中的职能、明确权责。对于企业或组织可能出现的利益损失,还应做到尽可能地保障其权益。另一方面,为了避免规则的高大可能带来的实践困境,还应确保相关法律法规的可操作性,不可一概而论。应根据企业性质的不同和政府部门职能的不同作出区分,他们的协同工作内容和权责关系要做到有针对性,只有这样才能符合多元主体的参与预期,增加更多的协同意愿^[10]。

4.2 健全监督问责制度

完善的制度可以规范行为,从根源上避免事故的发生。要健全政府的监督问责制度,应当从内部开始建立完善的监督体系。

首先,对于各灾害事件中的救助物资、救灾资金要确保专项专用。要注意这不是纸上谈兵,落到实处还需相关部门做到全程跟踪。

其次,在突发灾害时,良好的秩序和熟练的配合往往决定了应急工作的成败。为了避免多头管理或责任推诿的情况发生,在协同工作开始前就要做到合理分工,合力监管,在及时沟通的情况下相互配合、共同实施。

最后,还应做到将社会监管、媒体监管、公众监管纳入体系,拓宽监督渠道实现全方位的监督问责机制。除此之外,从项目计划实施到质量评估,相关部门、政府、企业和专家团队的全过程监督都缺一不可,采取终身负责制。

4.3 加强应急协同管理模式的创新意识,建立政企统一的价值观

面对不同的突发事件中,政府和多元主体间的协同治理需要不断完善和进步,这就要求我们要不断反思各类事件的应对过程,审视当时的应急理念,做到不断完善,优化创新。政府和企业都必须保证自身拥有在现代社会的高风险意识和认知,以及风险和决策的内在联系。对企业来说,不能因为依赖科学技术而轻视日常的每一次巡检、每一场演练。要不断健全自身应急管理组织架构,根据自身特点搭建合适的架构,做到与政府组织的有效沟通、有序对接。对政府而言,首先要明确意识到各自为政的劣根性,破除等级化、官僚化的糟粕传统。企业和政府都应明确多元主体协同治理对于风险应对的不可替代性,将高风险社会的理念转化成社会管理的变革因素,把管理协同机制和应急体系建设作为不断创新的着力点^[11]。

4.4 提高信息共享能力

搭建互通互联的信息共享平台是实现协同治理的有效方式。应构建多渠道的沟通机制和网络化的信息共享平台,实现互通有无。双向互动型的接入能有效扩大预警信息发布的广度,这在很大程度上地减少了信息在各部门间的传递节点,能便于协同各方及时获取有效的信息资源,充分发挥大数据在突发事件应对中的重要作用,打破界限,实现精准交流,第一时间实现资源的整合和利用。这里我们所说的信息共享不仅包括突发事件发生时的应急响应和事后的组织善后这种“解决”手段,还应包括事前的常态化防治工作,包括组织政府和其他多元主体参与的综合演练、加大市民的安全意识和防灾自救的宣传教育力度,搭建功能强大的应急信息共享平台、政府应切实履行对各大公共服务性企业的监督指导工作等^[12]。

5 结语

近年来,中国的经济建设已经取得了重大成就,统筹发展和安全,是中国共产党治国的重大原则。随着越来越多的灾害事件发生,中国的应急管理工作应该对科学性、时效性有着更高的要求。

政府部门应致力提高协同应急管理工作的质量和效率,强调多元主体参与和法律法规保障体系的全面整合,形成有效引导和长效监管的机制。此外,听取各方建议积极改善应急管理组织机构,加强对应急演练的监督力度,定期与企业联合演练,不断提升协同应急反应能力。随着科学技术的进步,企业方面的自我安全生产意识也要不断完善,与时俱进。完善企业应急管理工作方法和强化应急救援的力量手

段,合理配置资源,加强与政府部门的联系,确保安全生产和经济效益两手抓,在新时代的背景下进行更深入、细致的理论实践研究。

参考文献

[1] 李墨舒.我国突发自然灾害应对中政企协同治理研究[D].郑州:河南大学,2016.

[2] 岳清春.我国应急救援多元协同机制研究[J].中国应急救援,2016(3):26-28.

[3] 李萍.协同理论下突发事件应急管理信息协同研究[J].中国管理信息化,2020,23(17):178-179.

[4] 马晓东.政府、市场与社会合作视角下的灾害协同治理研究[J].经济问题,2021(1):18-22.

[5] 付瑞平,温志强,崔钰琳.中国特色应急管理体系的天津实践[J].中国应急管理,2019(11):15-18.

[6] 冯洁.中国城市油气管道泄漏事故应急协同机制构建研究[D].焦作:河南理工大学,2016.

[7] 刘晓燕.能源应急多主体协同机制及协同效应研究[D].徐州:中国矿业大学,2019.

[8] 石殊妹.福建省突发事件应急管理协同机制的研究[D].福州:福州大学,2017.

[9] 赵隽.基于大区制的重庆市应急管理协同机制研究[D].重庆:重庆师范大学,2012.

[10] 周之婷.城市轨道交通突发事件应急管理政企协同问题研究[D].上海:华东师范大学,2016.

[11] 樊博,刘若玄.应急情报联动的协同管理理论研究[J].信息资源管理学报,2019(4):11-12.

[12] 牛占华.不断完善新时代中国特色应急管理体制[J].中国机构改革与管理,2019(11):11-12.

(上接第95页)

业知识还有在环境监测中要注意的问题,保障后续工作的顺利开展。与此同时,还要结合实际来适当地提升工作人员的薪资待遇,使其在工作的过程中更具参与感,同时也具有工作的积极性,点燃员工的工作热情,不断完善环境监测工作队伍,使环境保护工作得以顺利开展^[7]。

5 结语

总而言之,对环境进行保护工作中涉及的内容比较丰富,而环境监测工作是其中十分重要的一部分内容。在此基础上,必须要加强重视环境的监测以及保护,及时发现环境中存在的各种污染问题,对其进行细致的分析和全面的了解,同时提出有针对性的解决措施和建议,从而能够使各种对人类社会产生影响的问题都得到合理性的解决,为社会的发展创造良好的条件。

参考文献

[1] 徐玉芳.环境监测在环境保护工程中的重要意义[J].资源节约与

环保,2021(1):75-76.

[2] 张芳娟.探究环境监测在环境保护工程中的重要意义[J].科技风,2021(19):122-123.

[3] 隋广春.针对环境保护工程中的环境检测研究[J].化工管理,2020(2):33-34.

[4] 宋晓健.探究环境监测在环境保护工程中的重要意义[J].环境与发展,2020,32(5):140-141.

[5] 李杨.浅析环境保护工程中的环境监测[J].建材与装饰,2017(51):179.

[6] 陈斌华.环境保护工程中的环境监测探讨[J].环境与发展,2017,29(8):152+154.

[7] 王静.针对环境保护工程中的环境监测研究[J].资源节约与环保,2021(7):77-78.