

处理突发公共事件的信息管理模式

隋玉明^{1,2}

(1. 哈尔滨欣荣园林绿化有限公司, 黑龙江哈尔滨 150001;

2. 哈尔滨商业大学经济学院, 黑龙江哈尔滨 150028)

摘要:随着应对突发公共事件日益成为国家政治生活的常态,信息在应对突发公共事件中的作用便凸显出来。突发公共事件信息是对突发公共事件过程的反映,能够影响公众的行为,有效利用信息可以减少管理者行为的不确定性。突发公共事件信息的功能主要表现在两个方面:一是在决策系统内部,决定决策活动的质量和效率;二是在决策系统和外界环境之间,决定社会稳定。

关键词:突发公共事件;信息利用;信息管理模式;政府处理事件能力

中图分类号: G203 **文献标识码:** A **DOI:** 10.3772/j.issn.1674-1544.2009.06.008

1 引言

突发公共事件是指对公共利益产生或可能产生影响的突发事件。危机是指对一个社会系统的基本价值的行为准则架构产生严重威胁,并且在时间压力和不确定性极高的情况下必须对其作出关键决策的事件^[1]。公共政策信息是公共政策过程的反映和传递,能够影响接收者的行为,进而减少政策工作者行为的不确定性。突发公共事件信息是突发公共事件过程的反映和传递,能够影响公众的行为,进而减少管理者行为的不确定性。随着中国城市化进程的加速,作为集约化生产单元的城市已成为我国社会经济生活的主体,尤其是区域中心城市,发展空前迅速,规模不断扩大,在区域城市体系中的地位愈来愈突出^[2]。城市的发展是我国经济社会发展的见证,由于聚集效应的存在使得众多城市吸引了我国大部分的资金,随着改革开放的步伐不断加快,农村人口不断涌入城市,城市化步伐

在中国呈现不可阻挡的势头。然而,在资金和人才聚集的同时也导致了危险的聚集。城市的危机也蕴藏在其中。一般来说,经济长期困难、社会结构失衡、贫富差距扩大、各种矛盾激化均是重大社会突发公共事件出现的重要条件。

2 国外的成功经验

2.1 城市的信息管理

在美国,早在上世纪60年代,政府就选用“911”作为全国统一的社会紧急救助特殊服务号码。以此为标志建设的911危机呼救和反应系统已成为全国性的危机反应项目。911危机呼救服务分为两种类型:基本的911服务和具有定位功能的911服务。基本的911服务保证任何人通过任何电话,不论是居民住宅电话还是公共付费电话,都可以拨通当地的公共安全服务中心(PSAP),及时获得所需要的帮助。定位功能的911服务可以使接听应急电话的工作人员,知道拨打电话的人

作者简介:隋玉明(1978-),男,哈尔滨欣荣园林绿化有限公司总会计师兼总法律顾问,哈尔滨商业大学在职经济学博士,会计师,主要研究方向是企业财务管理、企业纳税筹划和经济法学。

收稿日期:2009年4月13日。

的电话号码和地址。在日本,对于与市政等有关的单位,根据防灾规划和与其签订的防灾合作协议,必须进行宣传和信息披露。这些机构有邮政公社东京支社、东京电力、NTT 东京、NT 信息交流、NTT 移动电话公司、东京煤气、日本铁路东日本、日本高速道路公团、首都高速道路公团、日本银行、KDDI 等。比如,邮政公社东京支社根据规定,当发生大地震等灾害时,通过都内的 1514 各邮局窗口或门口,进行宣传 and 告示。其内容有:对受灾者免费提供明信片;免收受灾者发送邮件的邮费;免费送往灾区救助用的邮件;免收寄给受灾者的捐款汇款手续费;紧急处理外汇储蓄业务;开设灾害志愿者账号和紧急处理简易保险业务。美国政府定期公布《国家安全战略报告》,对美国可能遭受的各种威胁和危机进行全面评估,作为一段时期内国家安全工作的指导。“9·11”事件后,美国进一步完善了其信息预警机制,不定期地通过一套以颜色区分的警戒级别系统向社会各界发布恐怖威胁警告。美国在应对 SARS 战役中创零死亡记录,主要归功于其应急预警机制。在世界卫生组织首次公布 SARS 疫情后,美国疾病控制与预防中心立即决定提前启用新建的应急操作中心,而此时美国还没有确诊一个 SARS 病例。该中心的启用明显增强了美国各政府部门和各级地方卫生机构,以及世界卫生组织等的实时信息交流能力^[1]。以纽约为例,危机管理办公室是纽约市进行危机管理的最高指挥协调机构,危机发生时负责协调与市长办公室和其他职能机构的沟通,以保证各个机构能够以统一的口径向公众传递有关信息。危机监控中心是危机管理办公室的信息枢纽,一天 24 小时有人值班,工作人员通过广播和计算机支持的网络时刻注视着涉及公共安全的众多机构所接收到的信息,负责将这些信息传递到市政府以及临近的县、州政府和联邦政府的有关机构、有关的非营利组织、公共设施的经营方、医院等医疗机构。危机监控人员的目标是将监测到的与危机事态有关的信息通知给各个职能机构,从而确保能够及时地动员起足够的资源应对危机。

2.2 有效利用媒体

美国政府一是通过传媒传达政策主张。媒体都摒除门户之见和商业利益,始终和政府保持高

度一致,其宣传活动既激发了公众的爱国情绪,也捍卫了公众的知情权。二是通过传媒稳定民心。例如,“9·11”事件发生后,美国媒体除了讨论恐怖分子是谁、政府是否要报复、报复的程度如何等问题外,更多的是呼吁公众尽可能地恢复正常生活。媒体把政府的政策巧妙地转换成公众的日常行为规则,既诠释了政府的政策,又引导了公众的日常行为,对危机的解决起到了积极作用。美国联邦政府和纽约州、纽约市政府在事发后立即通过公共媒体把坚决维护国家和民众安全的信心传递给公众,民众因此对政府的行动表示满意。布什总统的支持率一度达到了罕见的 80%,纽约市长朱利亚尼被选为 2001 年度的《时代周刊》封面人物。

英国政府与媒体的合作也非常规范。城市应急管理系统将事故发生后第一时间的发言权交给了警署新闻办公室,由该办公室与其他部门的新闻机构沟通,统一观点,并向社会发布。但也有例外情况,比如对恐怖活动的报道未经反恐部门的同意就不能随便泄漏;事故伤亡人员的数字也由警署发言人咨询各应急部门后发布,可以有规律地更新,但不能在同一时间出现多个不同的数据;对事故原因的调查结果也要通过媒体向公众公布^[1]。

2.3 实时与社会民众沟通

2003 年 8 月 14 日,美国、加拿大在停电事故发生时,纽约市市长布隆伯格在停电后半个小时就举行了新闻发布会,通过电台广播向市民公布有关信息。此后,布隆伯格还多次通过电台指导民众应对这一突发事件。作为在紧急状态下民众和政府联系的纽带,纽约市 911 紧急事务电话系统和 311 便民电话系统在应对危机过程中始终保持畅通,为危机的及时化解提供了保障。同时,为这两个电话系统提供服务的电信公司迅速启动备用电源,全力保证其正常运转。纽约市警察、消防和卫生部门在 14 日和 15 日对 15 万个求救电话作了回应,包括 800 多次电梯救援。

日本政府危机沟通的内容也很具体。比如发生大地震的时候,政府必须对以下的内容进行披露:

(1) 关于震害发生后马上进行必要的宣传和报道内容:地震的规模、海啸和气象情况;呼吁要

防止混乱；注重防止电、煤气、石油炉等引起的火灾；避难方式及避难时的联系方式等；道路情况、交通管制、交通工具的运行情况；学校等公共场所的避难措施；城市和村镇采取的避险机制和措施情况。

(2) 对灾民的宣传和报道内容：受灾情况；避难所开设的情况；食品和生活物资等供应情况；医疗机构的诊疗情况；电、煤气、自来水、电话等生命线的受损和恢复情况；道路情况、交通管制、交通工具的受损和恢复情况；防疫、保健卫生措施；学校的停课和开课等措施；城市和村镇采取的措施等。

3 我国信息管理存在的问题

3.1 信息失真

除国家安全局外，我国信息管理机构实行的是分级管理制，即统计局、信息中心、信访部门隶属于各级政府。在这种管理体制下，上级政府决策需要依靠下级政府信息管理机构上报的信息，而下级信息管理机构并不直接受上级政府管理，其搜集、处理和上报信息的行为受制于本级政府，因而一些机构上报的信息内容易因当地政府的人为干涉而失真，导致决策机关不能准确、及时地做出决策。此外，信息是通过自上而下的行政级别来层层收集，中央、地方、部队系统都有各自的信息渠道，统计口径不一致，统计数据不完全，致使信息得不到全面汇总，造成信息不准确^[5]。

3.2 信息利用效率低

突发公共事件发生后，各地普遍采取成立由主要领导挂帅的临时工作小组，作为应对突发公共事件的信息中枢。清华大学薛澜认为，尽管这种临时成立的工作小组能起到一定的积极作用，但存在3个缺陷：一是临时成立的工作小组不具有延续性，因此危机处理后的经验不能有效保留；二是危机处理需要政府各个机构的合作，临时成立的小组每次都需要用大量的时间与相关的机构进行协调；三是临时领导小组事先没有一个有效的危机处理计划，而专门的危机处理协调机构有一套成熟的危机处理操作方案^[6]。因此，这种临时工作小组难以承担突发公共事件信息协调管理的职

能。

3.3 信息协调能力不强

以北京市为例，目前北京市政府在市一级直接履行有关突发公共事件信息管理职能的组织有：水务局、气象局、地震局、国土资源局、林业局、城管局、安全生产监管局等40多个部门和单位。这种由上级垂直领导的相关部门对辖区内可能发生的突发公共事件信息进行预警、监控，并将可能出现的重大危机及时上报市政府。这种以部门和专业信息处理模式为基础的条块分割问题在应对复合型突发公共事件时，就会出现弊端，既不能形成从发现到应对再到恢复完整的信息获取系统，也不能及时有效配置分散在各个部门的信息资源，一旦爆发重大突发公共事件或是多种突发公共事件并发，需要动用各方信息资源时，政府现有的信息系统不能很好地发挥部门沟通和协调的“中枢”作用，从而严重影响政府处理突发公共事件的效率。

3.4 信息资源不能及时共享

“金字塔”式的行政体系使得中央与地方、政府部门之间缺乏必要的协调和信息沟通，在应对跨地区、跨城市的复合型灾害时，就出现信息“真空”，导致地方保护主义肆意膨胀，进而扩大事件危害后果的蔓延^[7]。组织信息流基本上是单向的自上而下的下行流，上行流和平行流较少，使得城市之间、部门行业之间的横向协作难以开展，导致信息管理成本虚高。如在非典期间，哈尔滨与沈阳、长春城际之间通行的旅客重复填写表格，信息资源得不到共享，浪费大量的管理成本^[8]。

3.5 信息沟通不畅

我国城市政府任期一届一般为4~5年，多数领导注重指标考核，愿做看得见的政绩，如经济建设、文化教育、外贸出口等，与此相适应，“控负”成为地方政府的主要职责，一些领导评价本地区本单位宣传工作好坏的标准之一，便是要将本地区本单位的负面信息控制为零。由于害怕信息的披露不利于社会稳定，政府一味严控新闻媒体发布突发公共事件信息，在信息的发布上实行“内紧外松”，存在两个渠道，各种形形色色的管制措施，使“自觉接受舆论监督”的承诺变为空谈，公民往往不能及时得到和自身相关的信息，这在一定程度

上加速了危机的爆发。2005年11月13日,吉林石化爆炸引起松花江水污染。直到11月21日哈尔滨市政府才第一次发布公告,却掩盖了事实真相,称因供水管网改造需要临时停水约4天。信息不透明引起市民无端的猜测,城市一度陷入抢购的混乱之中。对此,于21日晚市政府又第二次发布公告,才明确公布了污染的真正原因^[9]。

3.6 信息监管不力

政府信息公开应是政府机关依法行政的重要内容之一,因此政府信息公开最有力的监督应当是法律监督。而我国的《政府信息公开条例》是以国务院条例的形式出现,因此只能给行政机关设立公开信息的义务,也就是说在信息公开的范围内受到限制。该条例的效力低于一般的法律,很可能出现条例与国家一般法律(例如《保密法》)冲突而无法适用的情形^[10]。

4 建立完善的信息管理模式

我国大中城市突发公共事件信息管理模式的必须符合国情、市情,在此基础上,要符合两个标准,即及时和准确。及时是信息存在的基本价值,在突发公共事件中,信息的时间效力还具有特殊的经济意义和生命意义;准确是指必须防止信息在传递过程中损失、失真,使用的术语要准确、清晰^[11]。

4.1 建立直线、扁平、网状的应急信息联动管理系统

一般来说,城市突发公共事件信息管理系统包括信息的收集、分析、传递、共享和反馈过程,每个过程对于实现管理目标都具有重要价值。所以,要构建一个全过程的城市应急信息管理模式,为应对突发公共事件决策奠定基础。在构建过程中,可以借鉴发达国家信息管理机制模式,即小核心、大范围。所谓“小核心”是指信息中枢位高权重、反应迅速;所谓“大范围”是指一个包括军队、外交、情报、警察、消防、医疗、防化、交通等职能机构的庞大信息循环体系,该体系能在第一时间上报信息、更新信息、反馈信息,贯彻指挥系统的决策,调动所有社会资源,按照预案控制、化解突发公共事件^[12]。所以,构建的以城市应急

信息中心为核心、实现应急信息集约化管理的信息收集、处理、传输系统,其功能体现在具体的运行过程中。

(1)信息收集。借鉴美国一体化信息收集模式、日本信息合作模式的经验。既包括政府的机构、网站、信息监测机构,也包括广大市民、团体、媒体等非政府组织,都向统一的城市应急信息中心反映情况,体现信息来源的多样化。

(2)信息分理。城市信息中心将接收到的信息分门别类,即时交由各专门机构的信息部门甄别,体现信息处理的专业化^[13]。

(3)信息确定。借鉴美国信息预警模式。由各专门机构信息部门确定为预警信息的,即时传送城市信息中心。

(4)信息传递。由城市信息中心向两个方面同时传递:一个向中央信息中心报送,由中央信息中心统一协调信息资源;另一个向所在城市突发公共事件决策机构报送,为决策机构应对突发公共事件提供第一手信息。保证信息传递及时准确。

(5)信息共享。中央信息中心第一时间掌控全国应急信息资源,一方面实现城际信息共享,另一方面为中央应急决策机构统一协调、决策奠定基础,实现信息本体价值^[14]。

(6)信息反馈。东京都提出了“循环型危机信息管理”方式,强调危机信息的不断反复调节和改善并反馈,达到循环发展,从而克服信息管理的表面化、被动化和静态化。我国应借鉴日本信息动态管理模式,地方政府随时上报决策信息,由中央信息中心综合处理,供中央应急决策机构统一规划、协调,及时监督检查,体现信息时效性。

4.2 管理模式选择分析

(1)总体结构采取扁平网状。我国城市突发公共事件信息管理系统与目前的社会组织结构相吻合,采用树型结构。

(2)基本路径呈现直线型。在扁平状的信息管理结构内部,设立直线型信息通报路径,以城市为单位建立一个直属中央的信息咨询机构^[15]。

(3)信息收集、处理实现多元归口。在网状信息管理结构中,构建多源、有序的信息传递体系。对信息收集进行“收口”管理,即每个城市设置一个统一的节点,在节点的各个方向安排信息渠道,

使得方方面面的信息统一汇总到这个节点中来,由这个节点对收集到的信息进行甄别和处理,统一调配,即应急信息联动系统。在横向上,这个节点要与城市政府应急中枢系统相联,为应对突发公共事件的决策服务,为稳定市民情绪服务;在纵向上,这个节点要与上面提到的信息咨询机构实现无缝连接,保证第一时间信息上传,便于中央及时进行信息协调。

4.3 建立开放、互动的信息管理网络

任何一个系统都与它所处环境发生互动作用。这里有必要区分两种类型的政策系统,一种政策系统是封闭式的,主要表现在把自己这个系统与环境相对分离开来,主要是依靠其自身所享有的垄断地位,通过掌握的国家权力把自己的行为强加给社会。另一种政策系统是开放式的,其基本特征是与环境之间始终保持着有机的动态关系,具有充分的交流。它对环境的种种反映十分敏感,并通过自身的调整,满足环境的各种需求,以保持与环境之间的动态平衡关系^[16]。

4.4 建立突发公共事件信息集成管理系统

目前,世界各国普遍都有一套严格高效的情报收集和分析即信息管理系统。例如,俄罗斯的联邦安全局,美国的中央情报局、联邦调查局,以及以色列的摩萨德、日本的内阁情报汇集中心等都是世界知名的信息管理政府部门。它们收集和分析与国家各类安全问题相关的信息,同时这些国家还有其他的一些情报部门从事专项的信息处理工作。因此,在我国,有必要建立具有中国特色的信息集成管理系统。这是因为,第一,突发公共事件管理的各个环节,即监测、预报、防护、抗御、救护、援助各项活动是不可分割的整体,应紧密联结,综合考虑,做到信息共享,资源共享。第二,整个突发公共事件管理过程实质上也可以看成是一个数据的采集、传递、加工处理的过程。当某一突发公共事件发生时,随之而来的是一系列数据,反映了突发公共事件发生的时间、地点、特点、严重程度等信息。而我们要做的工作就是把这些数据进行处理、加工、转换,得到另一系列数据,把这些数据迅速传递出去,进行管理。管理过程中又有一系列数据产生,要求及时做出反应。

为加强突发公共事件管理工作,一方面要把数据标准化、规格化,另一方面要把数据处理过程标准化。当突发公共事件发生时,按标准过程处理,将大大提高管理效率和质量^[17]。因此,突发公共事件信息集成管理系统(CCIMS)是以系统工程、信息论、控制论为理论指导,以计算机、电子技术为基本工具和手段,采用自动化的管理决策方法,使信息传递迅速、可靠,数据分析处理及时,方案评价、选择合理,从而有效地达到综合管理的目的。在功能上,突发公共事件的计算机集成管理系统应包含突发公共事件管理工作的全过程,是一个能自动调节的柔性系统。它涉及的自动化不是各个单一突发公共事件管理系统或单一功能系统的简单相加,而是有机地集成。这里的集成,不仅是物、设备的集成,更主要的是指以信息集成为特征的技术的集成,以至人的集成。

5 结 语

(1) 突发公共事件的特性决定了信息在应对突发公共事件的重要作用,决定决策活动的质量和效率,决定社会稳定。在我国城市突发公共事件中出现了信息失真、利用效率低、沟通不畅等一系列问题。产生问题的原因是多方面的,既有体制问题,也有技术问题。

(2) 发达国家应对突发事件信息管理模式,如美国、日本等国家在信息传递、信息沟通和信息技术方面,值得我们借鉴。我国目前部分城市在信息管理方面的做法,尤其是“南宁信息联动模式”对我国大中城市加强信息管理起到了很好的示范作用,其中的很多经验可以借鉴。

(3) 我国中心城市目前有必要建立突发公共事件信息管理系统。该系统模式的实施主要包含两个层次内容:一是全国突发公共事件信息管理模式的实施;二是以我国大中城市为代表的城市政府突发公共事件信息管理模式的实施。在中央层面上建立全国统一的应急联动中心,建立信息监管制度;在我国大中城市建立健全信息监测制度、信息联动系统、信息发布制度和信息集成管理技术系统。

参考文献

- [1] 顾建华, 邹其嘉. 加强城市灾害应急管理能力建设, 确保城市的可持续发展 [J]. 防灾技术高等专科学校学报, 2005(6):17-22.
- [2] 隋玉明, 张万全, 沙晨鹏. 一人有限责任公司的财务管理[J]. 商业经济, 2006(10): 53-54.
- [3] 杨霞. 政府信息公开实现条件 [J]. 研究档案学通讯, 2005(3):34-36.
- [4] 何小兵. 应对突发事件的信息管理[J]. 中国信息导报, 2004(9):36-37.
- [5] 谢和均, 石小民. 对公共政策制定过程中信息管理的思考[J]. 云南行政学院学报, 2004(5):29-31.
- [6] 王茂涛. 构建城市危机管理体系 [J]. 党政论坛, 2005(10):12-13.
- [7] 张敏. SARS 一类社会突发事件处置的博弈分析和管理对策[J]. 上海理工大学学报, 2004(2):8-10.
- [8] 修春亮, 祝翔凌. 针对突发灾害: 大城市的人居安全及其政策[J]. 人文地理, 2000(3):44-45.
- [9] 周领军. 试论公共安全与政府信息公开——以应对社会突发事件为维度 [J]. 福建公安高等专科学校学报, 2003(4):35-37.
- [10] 刘彬, 高福安. 政府应对危机的信息资源管理 [J]. 北京广播学院学报/自然科学版, 2003(3): 51-53.
- [11] 莫力科, 王沛民. 公共信息转变为国家战略资产的途径[J]. 科学学研究, 2004(3):47-50.
- [12] 张力, 李梅. 构建体制性的政府危机管理系统——恐怖活动猖獗对我国政府危机管理能力的预警 [J]. 理论与改革, 2003(2):42-43.
- [13] 王雪玲. 认知语境对英语阅读效果的制约和促进作用 [J]. 黑龙江高教研究, 2007(10): 182-184.
- [14] 王雪玲. 认知语境与商务英语写作的关联性研究 [J]. 商场现代化, 2008(30): 382-383.
- [15] 隋玉明, 张万全, 姜春碧. 振兴东北老工业基地资本运营效益研究[J]. 经济研究导刊, 2007(2): 171-173.
- [16] 隋玉明. 中小企业内部控制的管理 [J]. 北方经贸, 2006(10): 95-96.
- [17] 隋玉明, 王雪玲. 我国上市股份有限公司资产减值的会计政策研究 [J]. 昆明理工大学学报(社会科学版), 2009(1): 65-70.

Research on Information Mangement Pattern of Processing Public Emergency

Sui Yuming^{1,2}

(1. Harbin Xinrong Landscaping Company Ltd., Harbin 150001;

2. Economic College, Harbin Commercial University, Harbin 150028)

Abstract: Recently, the public emergency happened frequently in Chinese large and medium - sized cities, so the ability to process public emergency, to some extent, is also the information policy and essence of evaluating the government. Dealing with public emergency is increasingly becoming the normal state of the national political life; accordingly, the role of information is outstanding in processing public emergency. The information, influencing public behavior, is the reflection of processing public emergency, which decrease the uncertainty of manager behavior. The chief functions of information on public emergency are to determine the quality and efficiency of decision - making activity in decision system and to determine the stability of the society between decision system and internal environment.

Keywords: public emergency, information utilization, information management mode, government's ability to process events