自然灾害类公共危机事件中协同治理能力的评估研究

庞小宁 别李妍
西北工业大学人文与经法学院
DOI:10.32629/ej.v3i1.350

[摘 要] 以模糊综合评价法为基础,选取2008年汶川大地震、2012年北京7·21特大暴雨事件以及2018年台风“山竹”作为分析对象,基于现有评价指标体系,考量实践中多元主体的协同治理能力,评价得出当前实践中公共危机的协同治理能力综合效益并不显著,多元主体尚未达到相互补充配合、强调合作和协调、形成合力应对危机的协同治理目的。由此简要提出提升公共危机协同治理能力的对策建议,以期实现公共危机应对全过程中多元主体的高效协同。

[关键词] 自然灾害; 公共危机; 协同治理能力; 评价; 模糊综合评价

引言

自1997年托尼·布莱尔(Tony Blair)出任英国首相,政府启动协同政府改革以来,“协同治理”、“整体性治理”等概念成为公共危机管理领域研究前沿。实践中危机发生后,受限的危机管理能力常常会引起意外和挫折,在评价中经常出现的有关意外的原因解释是:缺乏有效的组织间合作。然而现有关于我国公共危机协同治理能力的研究仍不充分,已有文献多集中在以下两个方面:聚焦于以政府为主体的危机管理能力评价,认为危机管理是政府单一主体的职责所在,缺乏对协同治理能力评价应有的学术关注度^[1-2];研究形成的评价指标体系并未明确指标选取依据,以及基于构建体系的实证研究^[3]。

基于此本文试图在总结国内外现有研究的基础上有所突破,借鉴先前研究形成的评价指标体系,选取日常生活中最为常见且高度契合公共危机概念的自然灾害类公共危机事件进行实证分析,并基于评估结果剖析当前协同治理存在的问题及原因,进而提出提升协同治理能力的对策建议。

1 阐释协同治理能力评价指标体系

选取评价指标体系:在分析问题并总结经验的基础上,借鉴具体研究^[4-7]的可取之处,参照《国家突发公共事件总体应急预案》、《中国社会治理评价指标体系》^[8]等重要文件著作,借鉴公共危机管理能力评价指标体系,构建出自然灾害类公共危机事件中协同治理能力的评价指标体系如下表所示。

表1 自然灾害类公共危机事件中协同治理能力评价指标及权重分布

一级指标	二级指标	三级指标	总排序权重
公共危机协同治理能力 A	协同缩减能力 B ₁	公共区域应急疏散标识设计识别率 C11	0.0422
		公众对应急避难场所的认知度 C12	0.1009
		相关部门联合开展应急预案演练频率 C13	0.0493
		政府与社会组织协作开展应急培训次数/年 C14	0.0841
		基本社会保险覆盖率 C15	0.0410
	协同预警能力 B ₂	各类危机预警系统的建设状况 C21	0.0700
		预警信息的发布质量 C22	0.0838
		政府及政府部门间的沟通成本 C23	0.0394
		公众安全感 C24	0.0549
	协同应对能力 B ₃	参与治理的社会组织占区域内登记社会组织比例 C31	0.0256
		群团组织(工会、共青团、妇联等)参与数量 C32	0.0384
		公众发声频率 C33	0.0617
		权威机构(政府与媒体)发声频率 C34	0.0487
		自然人、法人等提供的捐赠和援助占救援资金比例 C35	0.0353
	协同恢复能力 B ₄	政府与其余主体的权责划分 C36	0.0533
		社会力量参与恢复管理比例 C41	0.0306
		实施善后安抚的主体数量 C42	0.0308
		危机前后政府处置问题的形象对比 C43	0.0213
		多主体参与危机恢复的效率 C44	0.0294
		公众满意度 C45	0.0446

2 基于案例的研究发现

2.1 案例介绍

通过对近十年来我国部分重大自然灾害类危机事件的归纳整理,分析应对全过程中存在的问题及值得借鉴的经验,从中选取2008年汶川大地震、2012年北京7·21特大暴雨事件以及2018年台风“山竹”等作为典型案例作为分析对象展开模糊综合评价。

2008年的汶川大地震是中华人民共和国成立以来破坏力最大、波及范围最广的地震。面对严重的灾害,中国启动了建国以来第一次一级救灾响应,展开了卓有成效的救援工作^[9],受到国内外舆论一致好评。2012年的北京7·21特大暴雨事件体现出政府高效应对及对质疑的有效回应,同时也凸显出预警机制不到位、公众防灾意识淡薄等深层问题。在台风“山竹”的应对中,深圳市社会工作者协会、壹基金(救灾联盟队)等社会组织开启应急响应机制,协助相关部门共同抗灾;同时也暴露出当前水文监测能力、抢险救援协作等方面的不足。

2.2 模糊综合评价

通过向来自西安市应急管理网专家库、西北大学、北京师范大学等单位的10位专家发放自然灾害类公共危机事件中协同治理能力社会评价指标评语调查表,请学者对相应指标进行勾选。针对收集到的10位专家评分进行统计分析,确定专家指标隶属度。

根据各专家评价结果,可得各指标的模糊评价矩阵R:

$$R = \begin{pmatrix} 0 & .1 & 0 & .3 & 0 & .5 & 0 & .1 & 0 & \\ 0 & 0 & .3 & 0 & .4 & 0 & .2 & 0 & .1 & \\ 0 & 0 & .2 & 0 & .3 & 0 & .2 & 0 & .3 & \\ 0 & 0 & 0 & 0 & .6 & 0 & .2 & 0 & .2 & \\ 0 & 0 & .4 & 0 & .6 & 0 & 0 & 0 & 0 & \\ 0 & 0 & .4 & 0 & .2 & 0 & .4 & 0 & 0 & \\ 0 & 0 & .7 & 0 & .3 & 0 & 0 & 0 & 0 & \\ 0 & .1 & 0 & .2 & 0 & .3 & 0 & .4 & 0 & \\ 0 & 0 & .5 & 0 & .4 & 0 & .1 & 0 & 0 & \\ 0 & .1 & 0 & .2 & 0 & 0 & .7 & 0 & 0 & \\ 0 & 0 & .3 & 0 & .2 & 0 & .4 & 0 & .1 & \\ 0 & 0 & .2 & 0 & .7 & 0 & .1 & 0 & 0 & \\ 0 & 0 & .7 & 0 & .2 & 0 & .1 & 0 & 0 & \\ 0 & 0 & .3 & 0 & .3 & 0 & .4 & 0 & 0 & \\ 0 & 0 & .2 & 0 & .4 & 0 & .4 & 0 & 0 & \\ 0 & 0 & .3 & 0 & .4 & 0 & .3 & 0 & 0 & \\ 0 & 0 & .6 & 0 & .1 & 0 & .2 & 0 & .1 & \\ 0 & 0 & .4 & 0 & .4 & 0 & .2 & 0 & 0 & \\ 0 & 0 & .5 & 0 & .4 & 0 & .2 & 0 & 0 & \\ 0 & 0 & .5 & 0 & .4 & 0 & .1 & 0 & 0 & \end{pmatrix}$$

通常采用加权平均型模糊合成算子进行模糊合成,能使充分利用并体现模糊评价矩阵R,客观反映评价对象的全貌。引入V上的一个模糊子集B,

令 $B=(b_1, b_2, b_3, b_4, b_5)$, 利用总排序权重值 A 与模糊评价矩阵 R 求解模糊子集 B , 即 $B=AR$, 具体计算如下:

$$B_{\text{台风}}=A \times R=(0.0109, 0.3493, 0.3712, 0.2102, 0.0486)$$

借助模糊分布法, 将上述指标进行归一化处理, 针对台风“山竹”的模糊综合评价结果为: 综合评价向量 $B=(0.0110, 0.3528, 0.3749, 0.2123, 0.0491)$, 对应评语集 $V=\{\text{很好, 较好, 一般, 较差, 很差}\}$, 可知, 各专家针对“山竹”事件中协同治理能力的表现评价为“很好”和“较好”的值累积达0.3638。对比标准隶属度集 $Y=\{1.0(\text{很好}), 0.8(\text{较好}), 0.5(\text{一般}), 0.2(\text{较差}), 0.0(\text{很差})\}$, 结合本文所依据的评价指标体系, 判定“山竹”事件中多元主体的协同治理能力处于中等偏低水平。

结合三个典型案例的模糊综合评价结果可得, 评判专家认同当前自然灾害类危机事件的处理中多元主体的协同治理能力整体处于中等偏低的水平, 部分事件中体现出的协同治理能力处于较低水平。

2.3 研究发现

首先结合专家赋予的指标权重分析, 直观上体现出危机应对主体风险意识不足、预警建设滞后、危机协同恢复思想不深入等现实困境。建立有效的危机预警机制从而防止危机的发生, 是控制潜在危机花费最少、最便捷的方法, 实践中各主体应提高对预警能力的重视度, 注重各类危机预警系统的建设, 协同多元主体资源优势、建立信息联动的高效交流平台。协同恢复能力旨在促使社会恢复正常秩序、树立主体处置危机积极形象, 要求调动多元主体的参与积极性, 做到多元主体间权责的科学分配, 同时落实监督约束机制, 促使多元主体在危机恢复阶段广泛参与各自擅长领域。

其次结合具体案例的模糊综合评价结果, 公共危机协同缩减能力 B_1 中模糊综合评价绝大多数集中在“一般”及以下的仅涉及 C_{13} 、 C_{14} 两指标, 反映出实践中多元主体对协同开展应急预案演练及应急培训重要性的忽视。开展应急预案培训与演练能够增强各主体应对突发事件的风险意识, 培养协同配合的默契, 充分检验应急预案效果的可操作性。地方各级人民政府及专业的社会组织要针对本地区特点、结合自身业务范围, 开展突发公共事件应急预案的宣传和教育培训工作, 形成跨组织、跨机构的协同培训新模式, 增强社会整体风险意识, 促使责任落到实处。

最后有关协同应对能力 B_3 的细化指标评价中, 重点选取评价等级偏低的 C_{31} 与 C_{32} 两指标提出建议。公共危机的治理是一个复杂的过程, 需要多元主体共同参与, 而多元主体并非局限于企业、非政府组织、媒体等, 还应给予工会、共青团、妇联等群团组织更多关注。社会组织、群团组织等参与比例及数量不令人满意的现状可从以下三个层面进行改善, 一是提升多主体自身参与协同治理意识及协同治理能力, 拥有健全的社会资本是协同治理得以实现的重要基石; 二是政府必要的指导与监督, 在明确的制度约束

下才能最大限度确保参与的有序性和公平性, 共同促进管理效能提升; 三是营造社会的合作氛围, 通过构建开放的信息交流平台实现信息资源健康流动, 增进多元治理主体间的良性互动。

3 小结

本文立足于自然灾害类公共危机事件, 借助模糊综合评价法审视多元主体在具体自然灾害类公共危机事件中的协同治理能力。针对公共危机协同治理能力的研究尚处于发展阶段, 致使本文所依据评价体系存在优化空间。尽管本研究存在不足, 但在公共危机管理模式的转型期, 运用评价手段考量多元主体协同治理能力具有一定现实意义, 也是符合时代要求的新尝试。

【参考文献】

- [1] 赖先进. 论城市公共危机协同治理能力的构建与优化[J]. 中共浙江省委党校学报, 2015, 31(01): 60-66.
- [2] 曹惠民, 黄炜能. 地方政府应急管理能力评估指标体系探讨[J]. 广州大学学报(社会科学版), 2015, (12): 60-66.
- [3] 丁杨. 公共危机管理能力的多层次模糊综合评价[J]. 黑龙江对外经贸, 2007, (09): 111-112.
- [4] 吴志敏. 城市公共危机治理下公众主动参与有效性研究——基于协同治理视角[J]. 学术界, 2018, (02): 159-169+287.
- [5] 刘智勇, 刘文杰. 公共危机管理多元主体协同研究述评——以近10年来国内期刊论文研究为例[J]. 社会科学研究, 2012, (03): 59-64.
- [6] 张成福. 公共危机管理: 全面整合的模式与中国的战略选择[J]. 中国行政管理, 2003, (07): 6-11.
- [7] 张立荣, 冷向明. 协同治理与我国公共危机管理模式创新——基于协同理论的视角[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2008, (2): 11-19.
- [8] 俞可平. 中国社会治理评价指标体系[J]. 中国治理评论, 2012, (2): 2-29.
- [9] 官昌贵, 左雄, 桑瑞星, 等. 从应急管理角度谈汶川大地震救灾工作的几点思考[J]. 三峡大学学报(人文社会科学版), 2008, 30(S2): 11-13.

作者简介:

庞小宁(1964—), 男, 陕西省宝鸡人, 汉族, 大学本科, 陕西省西北工业大学人文与经法学院副教授、MPA中心副主任, 从事公共危机管理、人力资源管理、科学技术哲学研究。

别李妍(1994—), 女, 陕西省延安人, 汉族, 硕士研究生, 陕西省西北工业大学人文与经法学院研究生, 关注公共危机管理、公共部门人力资源管理研究。

基金项目:

西北工业大学硕士研究生创新创业种子基金项目(ZZ2019252)研究成果。