

# 北京市社会安全应急能力建设中的问题与改进

熊 炎

(北京市社会科学院, 北京 100101)

【摘 要】根据《突发事件应对法》的规定,突发事件分为自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件四类。当前,以群体性事件为主的社会安全事件呈现高发的态势,是社会关注的热点问题,也是政府应急能力建设的短板。本文以北京市为标本,管窥中国社会安全事件应急能力建设中的问题及其改进,以求抛砖引玉。

【关键词】社会安全事件; 应急管理; 群体性事件

【中图分类号】C916 【文献标识码】A 【文章编号】1008-9314(2012)02-0029-06

近年来,北京市在社会安全事件应急能力建设方面取得了巨大的成就,但依然存在着问题与不足。针对这些问题,北京市应在应急体制、联动机制、信息监测、舆论引导以及对外合作等五个方面有所突破,从而实现首都社会安全事件应急能力建设的跨越式发展。

## 一、应急领导机构: 从分散走向统一

长期以来,北京市通过各级政法委下设的综治办、流管办、维稳办等机构协调以公安、司法、信访为主的党政机关开展社会安全事件的预防、预警、处置与善后工作,同时组织治安巡防员、流动人口协管员、维稳信息员等社会力量参与到此项工作当中。2004年,根据胡锦涛总书记的批示,中央又建立了“集中处理信访突出问题及群体性事件联席会议”,此后北

京市也建立了相应的联席会议制度,将联席会议办公室设在信访部门,社会安全事件的应急处置又多了一个领导机构: 联席办。2005年,北京市政府又成立了市应急办,与联席办、综治办、流管办、维稳办等机构共同领导协调社会安全事件的应急工作,社会安全事件的应急领导体制就此呈现出“多头管理、九龙治水”的格局。

由于多头管理的存在,北京市应急指挥系统的重复建设问题也相对普遍。以北京市某区为例,公安分局有一套由区委政法委出资建设的视频监控指挥系统,应急办也有一套由政府出资建设的视频监控指挥系统,根据北京市总体应急预案的规定,区民防部门还应有一套备用的,各个乡镇、街道也都有一套自建的视频监控指挥系统。由于利益关系的存在,这些系统很难整合,各自建各自的、各自用各自的,从而造成了应急资金的分散与浪费。重复建设的问题不仅体现

【收稿日期】2012-01-18

【基金项目】国家社科基金重大项目“中国特色社会主义社会管理体系研究”(项目编号: 11&ZD070)的阶段性成果

【作者简介】熊炎,男,江西南昌人,北京市社会科学院首都社会治安综合治理研究所助理研究员,《首都综治研究》编辑,管理学博士。

在硬件设施上，在基层应急队伍建设中也有所体现。各个区县的应急办、综治办、流管办、维稳办、公安分局都有一支基层群防群治队伍，每个部门都会定期或不定期发放一些志愿者补贴或奖励。然而，基层志愿者一般都是身兼多职的，这就难免造成重复补贴的现象。

针对上述问题，改进策略如下：在市、区县级层面，以综治办或维稳办为依托，组建社会安全事件应急指挥中心，将综治办、维稳办、联席办等机构以及应急办下辖的“反恐与刑事案件应急指挥部”纳入指挥中心，统一领导、协调本行政区域内的社会安全事件处置工作。根据《北京市突发事件总体应急预案》对社会安全事件的分类和处置主责单位的相关规定，市级社会安全事件应急指挥中心下设若干个专项应急指挥部（如图1、表1所示），以组织、协调、指挥相关类别的社会安全事件应对工作。各级应急指挥中心和专项应急指挥部配备专职值班人员和保障资金。乡镇政府和街道办事处以现有综治维稳中心为依托，负责对本辖区的社会安全事件进行先期处置，接受市和区县应急指挥中心的指令开展应急处置工作。

表1 专项应急指挥部的主责部门

主类	序号	事件类别	专项应急指挥部的主责部门
社会安全事件	1	恐怖袭击事件和刑事案件	市公安局
	2	生活必需品供给事件	市商务委
	3	粮食供给事件	市粮食局
	4	能源资源供给事件	市发展改革委
	5	金融突发事件	市金融局
	6	涉外突发事件	市政府外办
	7	新闻舆论事件	市委宣传部
	8	旅游突发事件	市旅游局、市体育局
	9	讨薪引发的群体性事件	市人力资源和社会保障局
	10	拆迁引发的群体性事件	市住房和城乡建设委员会
	11	环境引发的群体性事件	市环保局
	12	诉讼引发的群体性事件	市司法局
	13	影响校园安全稳定事件	市委教育工委
	14	民族宗教群体性事件	市民委

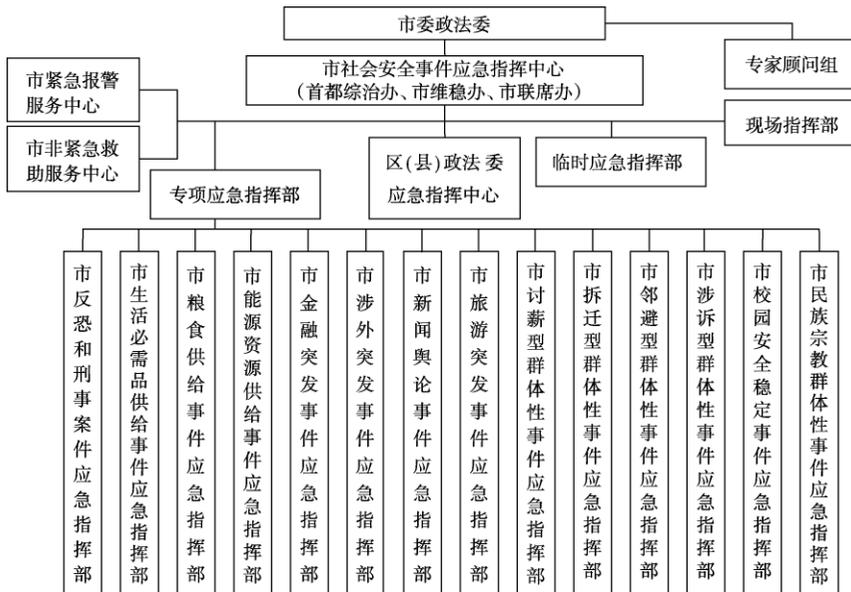


图1 社会安全事件应急领导体系

## 二、应急联动机制：从粗放走向精准

虽然北京市在“十一五”时期已经建立了以市总体预案为核心，专项保障和部门预案及区县总体预案为依托，单位预案为基础的应急预案体系，截至2011年7月底全市共制订各级各类应急预案48.1万个<sup>[1]</sup>，但针对社会安全事件的应急预案还有很多有待完善的地方。

一方面，仅从市级社会安全事件应急预案的文本上来看，就可以发现应急分工存在着不到位或过细的问题。例如，有些专项应急预案将协助单位的名称与职责一一列出，却没有将这些职责具体落实到协助单位的某个岗位上（见《北京市建筑业农民工群体性事件应急预案》），从字面上看，分工明确、责任清晰，但这样的应急分工在实际操作中很容易导致协助单位无法在短时间内确定责任人赶赴现场。又如，部分应急预案在分工规定上过于“细腻”，将协助单位的职责落实到某个具体的人名及其电话号码上（见《北京市旅游突发事件应急预案》），看上去是责任到人、便于联络，但如果协助单位的人事或电话发生变动，应急预案就成了一纸空文。此外，还有一些单位牵头编写的应急预案只对其内部的机构进行职责划分，而对外部的协助单位以“相关单位到场”的字眼一笔带过（见《北京市房屋拆迁纠纷群体性事件应急预案》），这就意味着在此类突发事件中只能依靠现场指挥者的主观臆断来选择协助单位。

另一方面，少数基层政府和部门过于注重应急预案的数量，使应急人员常常埋头于文案工作之中，而无暇组织相关人员开展预案演练，这就导致应急预案叠床架屋，而鲜有人知道该如何使用这些繁文缛节。还有少数单位上报的演练记录中多次出现相同或类似的演练科目、演练过程和演练结果，存在虚报演练次数的情况。

针对上述问题，改进策略如下：

一是要细化基层应急预案。（1）基层预案必须结合本行政区域内的自然地貌与气候、建筑物与街道特征、应急队伍与物资分布、社会组织与人口构成、周边环境与资源特点、经济状况与贫富差距等因素来制定，避免基层预案“千人一面”，强化预案的实操性

与针对性。（2）应急分工必须明确责任单位及其岗位的名称，不宜出现“相关单位”的字眼，职责内容应尽量描述出工作事项、工作时限、工作地点、工作流程、工作技能要求以及工作输出标准等要素，以免事后评估责任单位时缺乏客观依据。（3）基层预案的事件分级必须附有具体的量化标准，如参与与浏览人数、死伤与被困人数、物资价格上涨与股市下跌指数、直接财产损失与污染过火面积等，不可仅以定性描述作为事件分级的依据，以免联动单位在同一突发事件中定级不一，导致处置措施不协同。（4）基层预案必须明确预警发布与解除的条件。发布与解除条件必须是便于操作的描述，如一个周期内已监测到的迹象是否达到一定频次、是否处于事件旺季、已发生的同类事件是否达到一定的级别、本区域是否处于敏感时间段、利益相关者或上访投诉人次是否达到一定数量等。

二是要落实基层应急演练。（1）在基层乡镇街道，以综治维稳中心为依托，建立专职社会安全事件综合应急队伍。应急队伍平时处于训练与战备状态，训练科目以各类社会安全事件应急预案和行为规范为主。相关单位新录用的工作人员上岗前都必须在基层综合应急队伍中训练工作两年以上，并通过结业考试获得资质证书才能离开应急队伍正式上岗。（2）以各级党校、行政学院为依托，建立政法后备干部应急轮训制度，所有即将晋升的政法后备干部必须在各级党校、行政学院接受以各类社会安全事件应急预案和行为规范为主要课程的封闭式训练，训练期间所有干部都处于战备状态，一旦发生突发社会安全事件，干部学员按照各自所在部门和相关特长出现场协助处置突发事件。训练结束时干部学员必须通过专业考试并获得资质证书方能履新。（3）在全市党政机关、企事业单位、社会团体广泛开展以普及社会安全事件应急预案与规范知识为主题的演练大比武、演讲辩论赛、创新评议等活动。通过精神和物质奖励充分调动各单位工作人员强化应急能力的积极性和主动性。

## 三、应急信息监测：

### 从业余孤立走向专业互通

在应急信息监测能力建设方面，北京市制定实施

了突发事件信息收集、报送、监测、预警、响应和发布等一系列制度，但在社会安全事件的信息收集和共享工作中收效有限。

一是由于信息队伍建设中存在不足。北京市为将各类社会安全事件消除在萌芽状态，在治安、流管、应急、信访等领域组建整合了大量的专兼职信息员队伍，将退休老年人、待业人员、在校学生、社区服务人员、交通秩序员、司乘人员<sup>[2]</sup>等纳入到信息员的行列，但对于这些兼职人员的培训一直过于简单，缺少系统、标准、规范的课程安排，也没有相应的结业考试与资质证书对学习效果进行把关，这就造成了大多数信息员缺乏辨识苗头隐患的能力。由于社会安全事件是所有突发事件中人为对抗性最强的一类，肇事者往往具有较高的隐蔽性，因此没有经过专业培训的信息员很难收集到有效信息。同时，北京市尚未建立统一的信息员考勤评比制度，这就意味着信息员在一些地方干多干少一个样，继而导致信息队伍士气低落，出现擅离职守、知情不报、逃避责任的现象和行为。加之用于信息员补贴的资金存在着波动性和不稳定性，兼职信息员有时是在没有任何保障的情况下无偿为政府提供信息服务，这使得信息员的主动性和积极性难以为继。

二是由于社会安全信息的特殊性。一方面，信息涉密多。社会安全信息多数是涉密类的信息，因此主责部门原则上不会与相关部门分享。另一方面，负面信息多。社会安全信息中还有很大一部分是负面信息，一旦与其他部门或区县分享，很可能会给信息所涉及的单位和相关人员造成负面影响，为此在调查清楚之前，主责单位在主观上是不愿意和其他单位分享与自己相关的负面信息的。

针对上述问题，改进策略如下：

首先，要设立信息员培训制度。一是要明确信息员接受培训的义务。信息员都有一定的补贴或奖励，因此他们有义务接受政府组织的技能培训，以提高信息收集上报的能力。二是要明确培训主体的义务。按照谁受益、谁培训的原则，在社会安全事件处置中，哪个部门需要使用信息队伍开展情报收集工作，哪个部门就有义务对信息队伍进行培训。三是要明确技能培训的内容。信息员技能培训应该包括现场识别、记录上报以及自我防护等方面的内容。

其次，要健全信息员奖惩制度。一是要建立星级信息员制度。顺义区胜利街道就创新了一套星级志愿者评定和反哺管理制度，他们通过采用上岗计分、岗位积分、星级评定、以奖代补、反哺服务等机制，将志愿者的各项工作赋予不同数量的分值，规定积累到一定分值即可由低到高获得相应星级评定，达到一定星级和年龄的志愿者可以享受政府为其提供的家政服务。这一措施可以借鉴到信息员队伍建设中。二是要建立信息员淘汰制度。每年或重大活动之后开展一次信息员民主评议，对长期不参加培训、多次拒绝参与集体活动、无故擅离职守的信息员，给予扣减补贴直至淘汰的惩罚。三是建立信息员保障制度。制定实施统一的信息员补贴与保险制度，补贴与保险的经费从公共安全经费开支中提取，由财政部门以专项经费的形式单独列入年度预算开支，同时审计部门应加强对基层发放情况的跟踪审计。

再次，要完善信息资源共享机制。一是建设应急信息共享平台。在市级社会安全事件应急指挥中心建立应急信息共享平台，基层信息员上报信息必须通过信息共享平台的终端设备，在主责部门或基层党委政府收到应急信息的同时系统会自动备份，以供其他单位查询参考。二是实行信息分类共享。对于涉密信息进行分类共享，将涉及反恐和处于侦查阶段的重大刑事案件等密级较高的应急信息列为不共享类信息，不共享信息必须在制度中明确说明具体类型，不可笼统描述。将诸如群体访事件、爱国示威游行等密级较低的应急信息列为限制共享信息，只能由各级相关单位专门负责信息共享的工作人员进行密钥查询，并保存查询轨迹和查询人信息。其他不涉密的信息各单位及其工作人员都可以通过政府内网进行查询使用。三是实行信息共享问责制。对不履行信息共享的单位领导和直接责任人进行问责，对信息共享平台的工作人员和各单位负责信息共享的专职人员泄露涉密信息的行为，按照相关规定给予党纪政纪处分，直至追究刑事责任。

#### 四、应急舆论引导：从随机走向规范

随着首都应急动员能力建设的深化，必然需要扶持大量的社会组织辅助政府动员市民参与应急响应工

作，然而这些社会组织的兴盛又会给市民创造大量自我动员的平台。这些平台在缺乏有效舆论引导的情况下，很容易被别有用心的人所利用，成为制造社会安全事件的双刃剑。

在舆论引导工作中，北京市各个区县的表现参差不齐、随机性较强。一是信息公开时有时无。由于“群众安全感满意度”是考评北京各区县政法工作业绩的重要指标，而基层政法工作人员普遍认为本地区“群众安全感满意度”的高低与各类社会安全事件的报道频次有着密切关系，因此有关社会安全事件的信息原则上不主动公开，这就给日后舆论引导工作带来了公信力不足的隐患。二是互动参与时有时无。舆论引导中是否需要邀请市民互动参与，各区县和部门对此认识不一。有些干部认为“互动参与”程序繁复、成本高、风险大，能不用就不用。然而在实践中“互动参与”却是成功引导舆论的必要条件，这在北京市垃圾焚烧事件中得到了验证。三是第三方引导时有时无。舆论引导是否有必要让第三方草根组织介入，对此基层干部也是说法不一，但实践证明第三方介入往往会大幅提高舆论引导的成功率。如地铁十号线二期工程事件中，北京城建设计研究总院（设计方）、市建委（决策方）以及地铁建设单位在技术性问题上数次答复都无法取得当地居民信任，而丰台区西马小区高层塔楼挡光事件中，正是第三方北京市城市建设技术交流中心的介入，市民才逐渐开始接受政府的引导。

针对上述问题，改进策略如下：

首先，舆论引导要用及时、真实的画面说话。舆论引导必须以大量鲜活的新闻素材为论据，如现场视频、照片、录音等，通过抓住公众的猎奇心理，来提高主流媒体的收视率。让更多的公众愿意坐下来倾听政府的声音，这是舆论引导发挥作用的前提。

其次，舆论引导要有互动参与。舆论引导必须让一部分具有代表性的意见领袖参与互动，通过邀请利益相关者、非利益相关者、支持方代表与反对方代表参与公开辩论、实地考察以及现场试验等活动，让各方代表和人民群众自己来判断是与非、对与错，而不是通过单向思想灌输的方式去说服群众。

再次，舆论引导要有第三方介入。特别是在技术性问题上争执不下时，必须主动引入在民间威信较高的、

与政府不存在利益关系、能够独立运营的第三方组织，由第三方组织来对技术性问题进行全面评判，消除人民群众对基层政府的不信任。

此外，要鼓励社会组织参与舆论引导工作，并为有诚意合作的社会组织提供新闻素材。社会组织可以将舆论引导更好地融入会友成员追求共同历史使命与道德规范的过程中，从而达到事半功倍的效果。

## 五、对外应急合作： 从高层会晤走向基层互动

近年来，北京市利用奥运、国庆、两会等重大安保活动，与外省区市签订实施了诸如“护城河工程”<sup>[3]</sup>、“环首都七省区市区域警务合作机制框架协议”<sup>[4]</sup>等多项应急合作项目，在对外应急合作方面取得了长足发展，但在区县以下的街道乡镇、社区村层面依然存在着一些问题与不足。

一是基层沟通渠道少。北京市很多跨区域应急联动机制都是建立在市一级层面，而真正负责现场处置的基层应急人员通常需要层层上报来联络京外应急资源。例如，地处北京与河北、天津交界处的农村地区，一旦发生局部粮食、能源、生活必需品短缺等级别较低的社会安全事件，如果能与周边地区取得信息沟通，并得到他们的帮助，那么问题往往在基层就解决了。

二是基层协调力度小。协调力度过小是北京市基层政府与中央单位、驻京部队共同处置社会安全事件时常常会遇到的问题。以中央单位、驻京部队基建工程项目引发市民群体访事件为例，随着近年来中央单位和驻京部队基建工程的不断增多，建设单位施工扰民、遮挡阳光、暴力征地拆迁等侵犯首都市民权利的现象也层出不穷，这导致大量的受害市民在基层党政机关门口上访聚集、讨要说法。基层党政机关只能去协调肇事单位合作处置突发事件，然而在涉及补偿、赔偿等经济利益问题上，基层政府协调力度非常有限，结果常常是不尽人意。这样一来，基层干部只好层层上报到市里，由北京市委市政府出面交涉，通过市部会议、联席会议等联动方式来解决这些问题。然而，这种解决方式的最大问题就是耗时太长，群体访的处置时间一旦被拉长，就很容易导致上访群众产生被忽

视的错觉，从而导致群体访恶化成群体性事件，如北京铁路南站事件。

三是基层经费保障少。由于北京农村地区经济欠发达，因此用于应急合作的经费也相对较少。这些地区在获取京外应急资源时，即使相关单位愿意出人出力，但还是会因为当地拿不出基本的保障经费而致使无法联动。获取京外应急资源的前提是互惠互利，日常应急工作中不可能总像奥运、国庆、两会时期那样，举全国之力为首都保驾护航。

针对上述问题，改进策略如下：

首先，要拓宽基层对外沟通渠道。一方面，北京市可以尝试与河北、天津等周边省市建立邻接地区“应急联络员”制度。所谓“应急联络员”制度是指在两个平级单位之间分别设置一个没有正式权力的联络员，以便在处置突发事件时互通有无、相互支援。应急联络员可以定期或不定期召集外地协议单位的联络员参加本地区或本部门的应急管理论坛，对本地区或本部门的应急工作进行指导或给予建议，同时，还可以受本单位委托与其他应急单位签订应急合作协议，建立更加广泛的联动应急机制。另一方面，北京市还应在《环首都七省市区区域警务合作机制框架协议》的基础上，进一步与全国其他省市区建立警务合作机制，并将警务合作的范围进一步拓宽、层级进一步加深。此外，北京市还可以借鉴区域警务合作的成功经验，在其他社会安全事件领域建立与外省区市的联动应急机制，如区域旅游突发事件联合处置机制、区域新闻舆论事件联合处置机制、区域经济安全事件联合处置机制等。

其次，要加强基层应急协调力度。一方面，北京市应鼓励支持基层政府要通过社区联谊会、八一座谈会、解决部队子女入学、接受军转干部、协助招募新兵等拥军拥属活动与驻京部队建立起良好的合作应急关系。另一方面，北京市还要善于利用法律手段来协调中央单位参与应急处置工作。在一些中央单位基建

项目引发的群体性事件中，支持基层政府借助北京市两个中级法院有权受理被告为中央部委及其直属机关的行政诉讼的便利条件，以诉讼方式要求责任单位的法人代表及时到场参与群体性事件的化解工作，同时在达成调解协议后，由法院进行合法性审查，及时赋予协议强制力，日后一旦责任单位没有兑现承诺，受害居民可以直接要求法院强制执行。此外，北京市还可以将市部联席会议进一步拓展到基层，与中央单位沟通建立更加基层的应急合作机制，如区县一司局会议、街乡一处室会议等。

再次，要增加农村地区应急投入。一方面，北京市可以实施街道乡镇对口支援计划，由比较富裕的乡镇街道对口支援农村地区比较贫困的乡镇，通过人、财、物的对口支援提高农村地区的应急合作能力。另一方面，北京市还可以要求各类社会安全事件主责部门在农村落后地区建立帮扶联系点，通过派驻专业人员传授技能知识，提高农村地区的应急技能水平，同时提供资金支持农村地区开展对外应急合作交流。此外，北京市还应当以各种优惠条件吸引中央单位、驻京部队将各类国家级应急分支机构建在首都农村贫困地区，帮助农村地区获取更多的应急资源。

#### [ 参 考 文 献 ]

- [1] 市应急办. 北京市人民政府办公厅关于印发北京市“十二五”时期应急体系发展规划的通知 [EB/OL]. 北京应急网 <http://www.bjjj.gov.cn/flfg/bs/qt/t1099059.html>. 2011-07-01-18: 30.
- [2] 王安顺. 焕发新时期群防群治工作的生机与活力 [N]. 人民日报, 2010-06-23.
- [3] 崔清新. 七省区市将启动首都国庆安保工作“护城河工程” [EB/OL]. 新华网 [http://news.xinhuanet.com/politics/2009-09/06/content\\_12004403.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2009-09/06/content_12004403.htm). 2009-09-06-13: 18.
- [4] 卢国强, 李舒. 环首都七省市区区域警务合作效果初显 [EB/OL]. 新华网 [http://news.xinhuanet.com/legal/2011-01/06/c\\_12954396.htm](http://news.xinhuanet.com/legal/2011-01/06/c_12954396.htm). 2011-01-06-20: 18.

责任编辑 谢庆