

超大城市突发环境事件管理碎片化及整体性治理研究

李 胜

(江西财经大学财税与公共管理学院 江西 南昌 330013)

摘要 自然和人为因素的双重扰动使超大城市面临着难以规避的环境风险,碎片化的突发环境事件治理模式已经不能有效应对超大城市环境风险来源多样化、风险因素复杂化和破坏程度规模化带来的挑战。整体性治理在扬弃韦伯式官僚制和新公共管理理论的过程中,主张重塑政府在公共管理中的价值和责任,通过对治理层级、功能、公共部门和私人部门的关系以及信息系统的碎片化进行整合,以跨界、协调与合作的方式为公民提供无缝隙且非分离的整体性服务,高度契合了超大城市危机治理对政府管理公共性、责任性、协同和整合的需要,是对碎片化危机治理体制的一个有力回应。文章梳理了突发事件治理和整体性治理的国内外文献,试图通过整体性治理理论和“天津港8·12瑞海公司危险品仓库特别重大火灾爆炸事故”,解剖中国超大城市突发环境事件治理的各种碎片化问题。研究发现,现行超大城市突发环境事件治理的碎片化主要表现为:在治理理念上,预防意识不强,公共利益和公共责任意识淡薄;在治理主体上,市场和社会主体参与不足,政府一元化治理色彩突出;在治理信息上,信息危机放大危机事件的社会风险;在治理机制上,政府部门职责不清,协调沟通不畅。从整体性治理理论和超大城市突发环境事件治理的碎片化的现实出发,文章提出超大城市突发环境事件治理必须进行整体性改革和创新,从培育危机文化,强化危机预防和政府公共责任意识;完善社会资本,加强社会参与;建立统一的治理信息中心及推进组织结构调整与改革等方面构建突发环境事件整体性治理模式。

关键词 超大城市;突发环境事件;碎片化;整体性治理

中图分类号 C939 文献标识码 A 文章编号 1002-2104(2017)12-0088-09 DOI: 10.12062/cpre.20170451

超大城市是一定区域乃至一国的政治、经济或文化中心,具有全球性的影响力,在区域经济发展和社会进步中起着引领作用。然而,随着人类生产、生活要素及活动在超大城市的高度集聚,以及自然和人为风险因素的双重叠加,超大城市所面临的环境风险也在不断增加。据《中国统计年鉴》显示,2008—2014年仅发生在北京、上海、天津和重庆四个超大城市的突发环境事件的次数就占全国突发环境事件次数的30%,尤其是“天津港8·12瑞海公司危险品仓库特别重大火灾爆炸事故”等突发环境事件的爆发,不仅社会影响恶劣,而且给人民生命财产安全和社会稳定带来严重危害。统计数据与现实案例表明:在自然和人为因素的双重扰动下,超大城市正逐渐被置于风险社会的发展困境中,并呈现出人为风险大量出现、风险冲破时空界限、风险监控难度及危害性后果增大的趋势^[1],由各类风险引发的突发环境事件已经成为超大城市急剧社会变迁的突出外在显现形式。因而,反思和改进当前碎片化

的突发环境事件治理模式,以整体性的思维打破突发环境事件治理中的部门主义、区域主义,强化政府自身建设和重塑公共价值,提高超大城市的环境风险防范和应急能力,在客观上已成为我国公共治理的一项紧迫、重要而又艰巨的任务。

1 文献回顾与评述

国内外对突发事件的研究文献盈千累万,研究的内容和角度亦广泛多样。在既有的研究中,人们颇为关注应急准备和监测预警在危机管理中的地位和作用^[2-4],认为预防是最好的管理手段。同时,人们也认为预防“固然能减少灾害发生的频率和带来的损失,但并不能完全杜绝灾害的发生”^[5]。基于此,美国在9·11事件之后,筹备建立起了国家突发事件管理系统(National Incident Management System, NIMS)以提高国家应对突发事件的能力,而应急指挥系统(Incident Command System, ICS)正是国家突发事件

收稿日期:2017-04-15

作者简介:李胜,博士后,主要研究方向为突发环境事件与环境治理政策。E-mail: Leesheng_29@163.com。

基金项目:国家社会科学基金青年项目“推进我国突发环境事件协同治理能力现代化研究”(批准号:15CZZ04),“流域水资源配置与治理中地方政府协同治理机制研究”(批准号:13CZZ054);中国博士后科学基金面上项目“超大城市突发环境事件整体性治理研究”(批准号:2017M612151);国家社会科学基金重大项目“构建基于生态文明建设的公共财政体制研究”(批准号:15ZDB159)。

管理系统的重要部分。ICS 把理性和科层制组织原则扩展到灾害响应的不确定性中,认为其在应急指挥和控制上能够满足应急响应在各方面需求^[6],并受到了实践部门的广泛重视。与此同时,针对 ICS 的批评和质疑之声也不少。这一批评首先来自于对 ICS 适应性的质疑,不少研究者从应急主体和 ICS 的组织特征的角度指出 ICS 没有把企业、非政府组织和志愿者等主体纳入响应体系^[7],而科层体制特征也使得 ICS 在应对大规模灾害时难以整合资源形成协调与合作^[8]。特别是联邦政府和州政府在 2005 年卡特里娜飓风事件中的不佳表现,再次将对 ICS 的反思推向高潮^[9],并集中指向于 ICS 能否适应日益频繁的巨灾风险和跨界危机响应,越发强调突发事件管理中的灵活性与协同合作问题。美国联邦应急管理署(Federal Emergency Management Agency, FEMA)也开始尝试建立更富于弹性的合作框架,将企业、非政府组织和社区等部门纳入国家应急管理体系中,并于 2011 年提出“全社区方法”(Whole Community Approach),旨在培育社区和公众的应急能力。

随着环境问题的日益严峻及各类突发环境事件的爆发,城市危化品污染空气污染和水污染等突发环境事件的研究也逐渐受到学界的重视。国外在这一研究中非常重视案例研究的作用和价值,如科罗拉多大学自然灾害研究中心(Natural Hazards Center, NHC)与美国国家科学基金(National Science Foundation, NSF)合作,完成了对美国 1986 年至 2013 年的数百个灾害案例研究,其中就包括 1989 年“埃克森瓦尔迪兹石油泄露案”(The Exxon Valdez Oil Spill)在内的重大突发环境事件^[10]。与此同时,人们对城市危机及其管理提出了新的拷问:城市危机的根源何在?为何城市较一般地区更容易发生突发事件?城市危机管理与一般危机管理有何不同?

西方学界在回答如何应对城市危机问题时,一方面提出了新的城市治理理念如韧性城市、海绵城市、生态城市^[11];另一方面则继续强调合作、协调、多元参与的理念,认为仅仅依靠政府已不能完全化解公共危机,社会组织、公众和媒体将在危机治理中发挥日益重要的作用,协同参与将是城市危机管理的有效形式。如 David R. Godschalk 认为韧性城市是由物质系统和人类社区共同组成的可持续网络,未来的城市减灾必须让社会群体和公共机构学会如何减少灾害风险,政府、企业和非政府组织要及时更新与灾害有关的风险信息,并保持交流和沟通的畅通,以便有效的应对灾害^[13]。Thomas J. Campanella 则从城市韧性的角度分析了新奥尔良在卡特里娜飓风后恢复乏力的本质原因,他认为城市韧性建设除了物质重建以外,还应着眼于恢复和发展当代的社会结构(Social Fabric)及公共网

络(Communal Networks)^[13]。Jan M. Gutteling 和 Peter W. de Vries 则从风险缓解和提高公众韧性的角度,研究了在急性风险时期风险信息搜寻或规避的决定性因素,他们认为风险信息搜寻与灾害减缓或预防具有直接关系,而风险感知、受教育水平、社会规范和年龄等则是影响风险信息搜寻的预测因子^[14]。

以上研究一方面说明国内外对突发事件治理的研究已取得丰富的成果,构建更富于弹性的多元参与网络及协同合作框架成为国内外突发事件治理的共识,诚如 Michael K. Lindell 所言,尽管美国缺少一个完全整合的应急管理系统,但应急管理者已经就如何评估和响应致灾因子达成了共识,对整合式应急管理体系的目标和结构也有了越来越多的认同^[15];另一方面也可以看到,国外城市应急管理研究的主要对象是各类灾害,环境问题并非其面临的主流问题。显然,国内外环境存在较大差异:其一,中国处于发展与转型期,生态环境压力大,突发环境事件频发,每年因环境问题引发的群体性事件不断上升;其二,中国是人口大国,拥有世界上最多的城市人口和城市数量,随着城镇化的加速进行,城市人口和城市数量在未来将进一步增加;其三,中国超大城市突发环境事件的发生数量及比例在近十年一直居高不下,如果不加以研究和改变,未来风险和损失难以估量。基于以上判断和认识,急需加强对中国超大城市突发环境事件的研究,不断探索和挖掘突发事件治理的新理论和新方法,在已有基础上将突发事件研究推向新的领域和高度,才能满足国外理论本土化和建构突发环境事件治理的中国理论的需要。

2 整体性治理:老问题、新方法及其有效性

在科学研究中,理论的选择和使用需根据实际研究问题的需要。当选择整体性治理理论对超大城市突发环境事件进行研究时,首先要回答的问题是所选择的理论能不能分析和解决所研究的问题。因为整体性治理从本质上关注的仍是如何合作以解决社会公共问题,在这一点上它与协同治理、合作治理、网络治理等治理理论并无二致。那么,整体性治理理论在回答这一问题时,与其他理论有何不同?是否有效呢?回答这一点,需要在回顾理论形成与发展的过程中去理解整体性治理的内涵及其与超大城市突发环境事件治理的关联。

整体性治理缘起于对官僚制和新公共管理运动的批判和继承,它反对公共管理运行中的部门化、分散化及碎片化弊端,主张以跨界、协作与整合应对犯罪、环境保护等跨部门问题,是一种以公民需求为导向,以协调整合为机制,以信息技术为手段,促使多元主体协调一致、实现治理层级、功能、公私部门及碎片化的责任机制和信息系统的

整合,为公民提供无缝隙且非分离的整体性服务的政府治理模式^[16-18]。其理论代表人物是英国学者佩里·希克斯和登力维。1977年,希克斯首次提出了整体政府的概念,1999年在《圆桌中的治理》中提出了构建整体政府的具体策略,并于2002年在《迈向整体性治理:新改革议程》一书中明确提出了整体性治理理论。希克斯认为在功能性的组织原则之下,政府运作常造成成本高昂、思考目光短浅、负责的对象错误、欠缺协调与预防等结果,因而整体性运作可以在层级政府之间、职能部门之间或治理主体(如政府、企业和非政府组织)之间寻求整合^[19]。Tom Ling在总结各国整体政府改革实践经验的基础上,认为理想的整体性治理包括“内、外、上、下”四个维度。“内”指组织内部的合作,“外”指组织外部的跨部门合作,“上”指对上承担责任,即新的责任和激励机制,“下”指新的服务供给流程^[20]。Christopher Pollit则认为整体性治理不仅包括决策与执行的整合,还包括通过政府部门横向和纵向两个维度的协调合作来实现政府预期利益与目标^[21]。整体性治理一经提出就引起了巨大的反响,并在新西兰、澳大利亚、美国、加拿大等国掀起了名为整体政府改革的运动。

面对整体性治理在全球的发展趋势,学界出现了两种不同的声音:一是以台湾学者彭锦鹏为代表,他对整体性治理理论给予了高度赞扬,认为其有望成为21世纪政府治理的大理论^[22];另一种声音来自于挪威学者Tom Christensen,他认为整体性治理只是政治—行政系统及其领导人出于合法性而提出的权宜之计,并将为新的改革思想所代替^[23]。那么整体性治理到底是一个为了适应新的挑战和问题而发展起来的新的治理模式,还是只是为了获取支持而有益于领导者的时髦术语呢?

笔者以为,虽然整体性治理关注的仍然是政府权力、层级和功能上的“碎片化”,以及如何实现合作这样的老问题,也与其他治理理论一样,主张多元主体之间的协调与合作。但是,作为一种以整体性为取向的治理理论,整体性治理与其他治理理论的区别,以及它在突发环境事件治理中的最大价值不仅在于它旗帜鲜明的反对碎片化,而且在于它在诉诸外部力量之前,首先强调政府自身的建设,重视政府管理公共性和责任性的回归,主张加强中央政府的作用和围绕使命从顶层设计组织结构,赞成预防性、整合性、改变文化和结果导向,倡导政府组织内部的结构、权力的重新调整与协同合作,以使其能够对分权化、部门化改革产生的重复的、多头的和碎片化的治理体系做出回应。同时,它又不排斥其他主体的参与,反而与其结成伙伴关系,鼓励其发挥积极作用,但又对其不过于依赖,而是努力寻求多元主体之间的平衡与协同,使政府能够跨越层级分裂、部门分裂和主体分裂导致的功能障碍,不断适

应复杂环境的变化和全局战略的需要,为人民提供更好的服务^[22]。

这种“由内而外”、“自上而下”、“上下内外相结合”的变革思想体现了“对治理的治理”,即“元治理”的思维方式,反映出政府勇于自我改革的勇气、智慧和担当,使得整体性治理改革不仅是一种象征或时尚的概念表达,更是一种建立在扬弃基础上的新型公共治理模式,开辟了后公共管理时代背景下政府改革的新视野,其理论特质不仅与“推动顶层设计与基层探索相结合”改革思想相吻合,而且高度契合了危机治理对政府管理公共性、责任性、协同与整合的需要(见表1),是对碎片化危机治理体制的一个有力回应,对推动超大城市突发环境事件治理体系和治理能力现代化建设具有指导性意义。

表1 超大城市突发环境事件两种治理模式比较
Tab.1 Comparison between two governance models of megacities environment emergency incident

比较维度	碎片化治理模式	整体性治理模式
治理价值导向	区域利益、部门利益	公共利益、公共责任
组织设计原则	围绕功能	围绕使命
危机治理理念	注重应急管理	注重从预防到灾后恢复的每一个环节
治理体制机制	条块分割、各自为政	整合、合作、协同一致
机制运行方式	命令控制、政治动员	协调、沟通
治理权力	集权与分权并存	增强中央权威
治理信息	信息孤岛	信息共享
政府与其他主体的关系	主从关系	伙伴关系
时代特征	摸着石头过河	强调顶层设计

3 碎片化:超大城市突发环境事件治理困境的理论案例

碎片化原指完整的東西破裂成诸多碎块。在公共管理中,碎片化意指政府的权力、层级和功能等方面不仅在数量和形态上表现为“大量的碎片”,而且在地域和功能上也交叉重叠,缺乏协调和统一,甚至各自为政,无法形成一个有机的整体处理与公共利益相关的跨部门、跨层级的问题,导致公共利益和社会福利的损失^[24]。下文以整体性治理的主要理论内涵为出发点,结合“天津8·12瑞海公司危险品仓库特别重大火灾爆炸事故”,从治理理念、治理机制、治理决策和治理信息等方面分析中国超大城市突发环境事件治理中的碎片化问题。

3.1 治理观念碎片化 预防意识不强,公共利益和责任观念淡薄

预防是突发环境事件治理的首要环节,也是危机治理的最佳方法。整体性治理强调治理的公共性和责任^[25]。这既是现代政府合法性的重要来源,又是公共管理活动的逻辑起点和价值目的。突发环境事件治理的公共性和责任性首先表现为对预防的重视,因为事件一旦发生将对公共利益造成严重危害。积极有效的预防,意味着对公共利益的尊重和保障。

按照《中华人民共和国突发事件应对法》,各级政府和企事业单位应依据各自的职责制定突发事件应急预案。该法第二十条规定“县级人民政府应当对本行政区域内容易引发自然灾害、事故灾难和公共卫生事件的危险源、危险区域进行调查、登记、风险评估,定期进行检查、监控,并责令有关单位采取安全防范措施。”同时,《国家突发环境事件应急预案》要求“各级环境主管部门及其他有关部门要加强日常环境监测,并对可能导致突发环境事件的风险信息加强收集和分析,有关部门应当按照职责分工及时将风险信息通报同级环境主管部门。”可见,《突发事件应对法》、《国家突发环境事件应急预案》和整体性治理下的危机观,都非常强调预防和政府运作的公共性。遗憾的是上述要求并没有得到很好的贯彻和落实。

从天津港“8·12”事故的发生过程来看,瑞海公司违法违规经营和储存危险货物,安全管理混乱,致使起火物质硝化棉由于干燥和高温自燃,并引发相邻集装箱内的硝化棉和其他危险化学品长时间大面积燃烧是引发本次事故的直接原因。这也说明现行突发环境事件治理体系在预防和应急准备,以及控制险情扩大等方面表现欠佳,凸显了危机预防和监测预警能力的不足和“重应急,轻预防”的特点。然而,对危机治理而言,危机的每一阶段都对危机的解决具有决定意义,任何一个先行环节的失败都会导致后续环节的被动。因而,作为风险管理的主要责任人,地方政府及其职能部门预防意识缺失、监督管理不力,甚至玩忽职守、弄虚作假、违规审批,是导致此次事故的根本原因。

3.2 治理机制碎片化 政府职能部门职责不清,协调沟通不畅

引发突发环境事件的风险因素广泛多样,地震、火山、气候变化、安全生产和交通事故等都有可能引发突发环境事件。但受韦伯式官僚制和新公共管理运动的影响,政府组织的设计长久以来都以功能作为区分的标准,形成了分部门、分种类、分区域对突发事件进行管理的体制。这一方面提高了危机管理的专业性和针对性,但更大的缺陷在于忽视了区域之间、部门之间的协调与合作,带来了碎片

化的制度结构,使其无法有效应对超大城市突发环境事件治理所涉及的许多跨界问题,并最终严重影响了危机管理效益和效率的提高。

以天津港“8·12”事故所涉及的危化品的监管为例:安监部门负责危化品的生产、经营和储存;交通部门负责危化品的运输管理,公安部门及环保部门则分别负责剧毒化学品管理和危化品污染事故处理。各个部门在危化品的管理上各管一段,权力配置互不隶属、权力行使独立运作,形成了碎片化的管理体制。一方面,这是由于部门之间的协调和沟通需要耗费成本和精力,尽管现代信息技术迅猛发展,但区域壁垒和部门壁垒阻碍了全国统一的危化品信息管理平台的建立,导致部门之间信息无法共享,不能实现对危化品的全时段、全流程、全覆盖安全监管,形成风险预防和应急处置环节上的碎片化;另一方面,则是危机管理理念和管理部门的官僚主义,导致管理部门对风险因素不知情或视而不见。同时,部门之间的利益分化和自利性倾向也极大的影响了政府部门的行为选择,地方官员陷入到多重而又相互冲突的角色中,并逐渐成为本级政府和部门利益的代表者。正如希克斯所言“碎片化的治理存在转嫁,让其他机构来承担代价……在对需要做出反应时各自为政”^[19],使地方政府在公共治理过程中蜕变为地方本位主义和保护主义,给政府之间的协调与合作带来极大的障碍。

3.3 治理决策碎片化 市场和社会主体作用未得到充分发挥

突发环境事件治理决策的碎片化是指在突发环境事件治理过程中,决策主体不健全和决策机制不完善,市场和社会主体被排斥决策主体之外,其需求和意愿得不到有效体现,政府一元化决策的色彩突出。现代国家的治理经验表明国家制度建设是实现有效治理的基础,但治理是多主体参与的,国家只是主体之一^[26]。在国家主体之外,还需要企业、社会组织和公民的广泛参与。尤其是在信息高度发展、社会化媒体日益融入人们的工作和生活的时代,无论是公民的参与意识、参与能力还是参与途径都较传统公共管理有着深刻的差别。面对信息时代公民参与需求与能力的急剧扩张,整体性治理认为必须建立广泛的公民参与和责任监督制度,监察机关的职权应顺应民意,为产生有效能的政府施加监督的压力与联合参与的风气^[27],以满足民主政治和为公众提供无缝隙公共服务的要求。

在天津港“8·12”事故中,瑞海公司危化品仓库选址问题是治理决策碎片化的有力例证。国家《危险化学品经营企业开业条件和技术要求》规定“危险化学品仓库与周边建筑的安全距离为1000m”,但爆炸现场地图显示,在爆炸仓库附近聚集十余个楼盘,其中万科海港城小区距

爆炸点仅 600 m, 严重违反了国家关于危化品仓库要与周边建筑保持安全距离的规定。同时在仓库选址的社会调查方面, 瑞海公司称曾发放了 130 份调查表, 征集公众关于项目选址的意见, 且 100% 的被调查公众认为项目选址合理, 但事后附近居民却称从未收到过调查表^[28], 万科公司表示“万科公司在获得该地段土地使用权时, 所在区域为天津港国际物流生活服务区, 属于住宅用地。当时周边尚未有普通物流仓库, 之后仓库建成, 但万科未被告知它会被改造为危化品仓库。”可见, 周围居民和企业对瑞海公司的危化品仓库选址问题并不知情, 瑞海公司和当地政府也并未切实地了解附近居民的意见, 但 2013 年天津市环科院依然对爆炸点仓库做出了“环境水平风险可以接受, 项目选址合理可行”的结论。事故爆发不仅暴露了天津市危化品仓库选址的漏洞, 而且隐藏危化品储存信息, 还侵犯了公众的环境知情权, 也与《突发事件应对法》中“县级以上地方各级人民政府按照本法规定登记的危险源、危险区域, 应当按照国家规定及时向社会公布”的规定不符。

治理决策碎片化的另一重要表现是专家参与不足。突发环境事件治理具有紧急性和专业性的特点, 需要专家根据专业知识针对不同情况采取不同的处置措施。然而在天津港“8·12”事故中, 专家参与非常有限, 仍停留于依靠政府部门经验决策的阶段, 而没有得到专家治理决策的专业辅助。这主要体现为在危机生成期, 消防员在不明险情的情况下进场灭火, 导致付出了巨大的代价。此外, 在灾害发生后, 缺少舆情发布、社会救助、心理安抚等社会科学领域的专家的参与, 致使网络谣言诱发社会恐慌情绪, 进一步危害了社会稳定。

3.4 治理信息碎片化, 信息危机放大突发环境事件的社会风险

在危机治理中, 信息是治理决策的基础。当突发环境事件发生时, 有关事件的时间、地点、原因、危害程度、扩散状况和救援所需要的资源等信息对危机治理至关重要。超大城市突发环境事件的巨大社会冲击力, 往往会在短时间内就获得政府、媒体、公众甚至国际组织的强烈关注, 但受限于属地化和部门化的危机管理体制, 每一层级的政府及其政府部门都不完全拥有有关危机事件的所有信息, 每一主体所拥有的信息都是不完全的、碎片化的, 导致治理主体事先对风险缺少防控, 甚至对引发危机的风险信息一无所知; 而事后又缺乏与相关部门的沟通, 不同的政府部门、新闻媒体、甚至公民个人都可能基于自身所拥有的信息对事件的发展态势和影响做出判断并发布信息, 而这些信息很可能互相矛盾和冲突(天津港 8·12 事故中危化品的种类、存储等信息与救援部门的割裂即为例证), 使有关

事件的整体性信息“碎片化”、“孤岛化”, 增加了危机治理的难度。

碎片化的危机信息传播也给社会带来信息危机以及社会情绪恐慌和焦虑。信息危机是指由于信息在生产、传播和利用过程中的失衡而导致对社会生产、生活和心理的严重干扰及破坏。浩瀚的信息量以及信息传播的碎片化, 使人们很难获得有关危机的完整信息和判断信息的真假, 而网络的发展和自媒体的兴起则从根本上改变了现代信息传播的话语权结构, 使有关危机的信息突然间膨胀。在天津港“8·12”爆炸事故中, 事故爆发后不仅传统的电视和报纸进行了广泛的报道外, 网络媒体也对此进行了大量的报道(见图 1)。信息的瞬间膨胀和扩散, 加之部分信息的失真和互相矛盾, 以及权威信息的缺失或出现多个信息权威, 使公众很容易在海量的信息中产生信息迷失, 从而为网络谣言的产生创造了条件, 并继而造成社会对风险的恐慌和焦虑, 进而放大了突发环境事件的社会风险, 引发社会秩序的混乱和对政府的不信任。

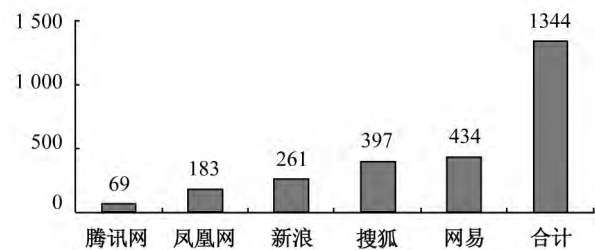


图 1 网络媒体对天津港 8·12 爆炸事故的报道数量
Fig.1 Number of network media reports of Tianjin Port Massive Blast

数据来源: 根据网络资料整理, 统计时间截至 2015 年 8 月 31 日。

4 整体性治理: 超大城市突发环境事件治理模式的创新与构建

作为一种以整体性为取向的治理理论和治理工具, 整体性治理的思想实际上一直无形中为中国政府所倡导并运用于实践。服务型政府、社会协同、公民参与、大部制改革、顶层设计等一系列政策倡导虽与整体性治理名义不同, 但其内涵却在某些方面具有一致之处。因而, 整体性治理理论虽是西方发达国家为适应社会需要而构建起的理论体系, 但也契合了中国改革发展的实际需要, 其理论思想对超大城市突发环境事件治理具有极强的启示和借鉴意义。本文依托整体性治理思想及其天津港“8·12”事故治理表现出的问题, 从四个方面提出超大城市突发环境事件整体性治理模式构建的路径。

4.1 培育危机文化,强化突发环境事件预防和政府公共责任意识

希克斯认为,整体性治理最重要的是责任感。从本研究问题而言,“防患于未然”即是超大城市突发环境治理“公共性”和“责任性”的根本价值尺度。布克斯指出,大多数政府所提倡的服务都是治理性的而不是预防性的,也就是说要等到伤害已经构成以后,政府才开始介入,因此,整体性治理要提高预防工作的地位和角色^[25]。色尔兹尼克(Selznick)曾言“公共组织的发展与其说是一种革命和设计,不如说是一种演进”^[29],其意指制度变迁对文化传统和既有选择的路径依赖。因而,整体性治理下的超大城市突发环境事件治理转型首先是塑造危机文化,强调危机治理中的预防意识、责任意识和公共意识。领导者在突发环境事件预防和责任意识的确立过程中起着先导作用。从突发环境事件治理全过程的角度看,领导者的角色是带领组织树立风险意识并进行制度化的转变,因为任何形式的组织变革都须接受与已有文化是否相融的考验,从而培养共同的价值观,同时培育组织面对变革的适应性和灵活性。

这一变革在文化上的体现就是危机治理中的公共利益和公共责任意识,最为根本和重要的就是推动突发环境事件从应急管理向风险治理转变。因此,必须树立与风险治理相适应的监管者公共利益和公共责任意识,建立“源头预防、过程控制、应急处置”的全过程危机治理模式,通过风险识别、预警和控制将危机解决在萌芽状态,事先对重大风险源、风险事项、风险因素做出预测和评估,定期修订、评估和检验预案的合理性,将预防与应急准备、监测与预警纳入政府危机治理的常态化管理之中^[10],以最大限度的减少突发环境事件的发生及其负面影响。

4.2 推进组织结构调整与改革,形成跨界协同的治理机制

在功能、层级分化的框架中,相异的政府组织层级和部门之间具有内在的异质性,不同的机构有不同的角色和职能,也有不同的利益诉求,形成治理体制机制与治理目标之间的极大张力。整体性治理政府改革作为有意识的组织设计或机构重组,要求政府对治理变革有清晰的理性计划与协调能力,其整体性运作的目的就是整合政府——将一些功能相近的部门重新组合成新的部门化组织,以打破部门化和碎片化的治理格局^[16],以便更有效的处理公众最关心的问题。

实现超大城市突发环境事件治理层级和功能的整合,关键在打破原有的碎片化和分割型的组织架构,同时为整个政府组织建立起新的组织架构,在纵向和横向上实现组织结构的扁平化和组织方式的网络化。方式之一是采取

积极的自上而下的整体性政府改革,在顶层设计层面实现权力结构的调整。比如说,加强应急管理办公室的职能,提升应急管理办公室的地位,将一些专业化程度低、业务性质雷同的部门或机构整合到新的应急管理办公室中,实现突发环境事件的专业化治理。方式二是逆部门化,强化和恢复中央的权力:在纵向上,实现中央对更多的下级部门的控制;在横向上,实现中央部门与专业性组织的协调合作。方式三是成立新的部门或组织以加强政府部门间的合作,以弹性组织结构替代传统的控制—命令型官僚结构,最大程度的降低危机治理成本和提高治理绩效。比如成立新的委员会、领导小组,支持面向突发环境事件治理的整体性政府改革。方式四是实现治理重心下移和基层治理架构的全覆盖,打造网络型治理体系。因为事发地是受突发环境事件影响的首当其冲者,因而事发地政府在第一时间的应急能力至关重要,要有解决问题的自主性,而更高层次的政府则应发挥统筹协调的作用。

4.3 培育社会资本,加强社会参与,实现多元共治的主体结构

超大城市突发环境事件治理的复杂性、系统性和协同性,决定了政府单纯依靠自身力量要承担相当高的社会成本、时间成本和试错成本。因而,必须摒弃以政府为单一主体的传统模式,充分调动专家学者、环保组织、企业、媒体以及公众的积极性,达成协同治理的合力。一方面,这是由于风险因素的多样性,这些风险“以共时态的方式并存并威胁着社会秩序,由此形成了风险的迭加和套嵌”^[30]。如果没有多元主体的参与而只是依靠政府则很难及时发现隐藏的风险并对风险进行监督,从而也无法实现监测预警和治理窗口的前移。另一方面,政府、企业、非政府组织具有各自不同的结构及功能,多元治理结构可以形成有效的互补,满足不同群体或同一群体在不同时期的异质性需求,弥补单一主体治理可能出现的服务空缺或缝隙^[10],真正做到为公民提供无缝隙且非分离的公共服务。

推动突发环境事件向“多元共治”转变的关键在于提高维系多元主体协同共治的社会资本。社会资本可以通过共享信息、协调行动和集体决策三种机制影响到环境治理行为的交易成本,进而决定着环境治理集体行动的成败^[31]。在人口、信息、资本等各项生产要素快速流动的现代社会,社会资本的增加需要更加广泛和深入的公民参与,只有通过不断提高多元主体在公共事务中的参与度,更加充分的发挥技术专家和政策精英的参谋和决策作用,在良好的互动关系中明确政府、企业、社会组织和公民的行动边界和责任归属,增强主体之间的社会信任和社会责任,才能促进突发环境事件治理向“多元共治”的转变。

4.4 建立统一的治理信息中心,加强信息沟通、整合与共享

危机信息是危机治理决策的基础,突发环境事件的治理过程同时也是一个不断根据所拥有的信息做出判断、决策和适时调整的过程。因此,及时、准确的信息共享和互联互通则是实现整体性治理的技术支撑,但是现行属地化与部门化的管理体制并不利于突发环境事件信息的沟通和共享(见图2)。

在属地化管理模式中,信息传递以灾情上报和汇总为主,地方政府对突发环境事件的区域掌控也反映到对事件信息的管理上,具体可以表现为对信息的选择性上报、失真性上报和延迟性上报,造成上级政府在信息上的真空地带;在部门化管理模式中,各类灾害信息按所属性质在相应的部门内传播,上级政府部门可以与下级对应部门互通信息,但当灾情涉及多个管理部门时,各部门之间由于缺乏紧密的联系,不同类型的灾害信息则无法实现快速有效的汇集^[32]。

登力维认为信息系统是形成公共行政变革的重要因素^[33]。作为一种适应信息时代变革的政府治理模式,整体性治理主张充分运用现代信息技术,建立跨部门、跨区域的信息交流与共享机制,推动政府行政业务与流程的透明化,以利于信息在不同区域、不同层级和不同部门之间的共享共融,从而满足突发环境事件治理对整体性信息的需求。因此,突发环境事件整体性治理必须打破信息碎片化的局面,减少信息沟通的环节和建立跨部门、跨区域、跨层级的信息交流与共享机制,改善数据“分布式采集、分布

式存储、分布式访问”的状况,以有效解决突发环境事件治理过程中的信息碎片化问题,弥合突发环境事件治理之间的缝隙。同时,应对新兴网络媒体给予充分关注,及时网民进行沟通,并准确地发布有关事件的危害、原因、问责以及救助等信息,提高信息发布的真实性和权威性,减小谣言传播的可能性和传播空间,以有效遏制事件社会风险的放大效应。

5 结论与讨论

碎片化的突发环境事件治理模式已经不能有效应对超大城市风险来源多样化、风险因素复杂化和破坏程度规模化带来的挑战。本文在梳理整体性治理理论内涵和实践的基础上,分析了整体性治理理论的适应性和有效性,推进了整体性治理及超大城市突发环境事件治理研究的本土化,并结合天津港“8·12”事故,分析了现行突发环境事件治理中的各种碎片化问题,得出的结论具有一定的代表性。同时也说明,整体性治理包含的全局战略、预防意识、责任意识、协调与合作等思想对超大城市突发环境事件治理具有极强的理论和现实指导意义。本文的不足之处在于,对整体性治理中的一些更为具体、问题尚缺乏进一步的分析。如加强纵向协作需要增强中央的权威,但如何处理中央权威与地方及下级部门的独立自主性的关系又成了新的问题。同样,加强横向之间的协调与合作,也将伴随着权力与职责的重新划分,这些调整将面临何种障碍?如何克服?实施效果又将怎样?这都有待进一步的分析,也是下一步研究的重点。本文作为抛砖之作,期盼

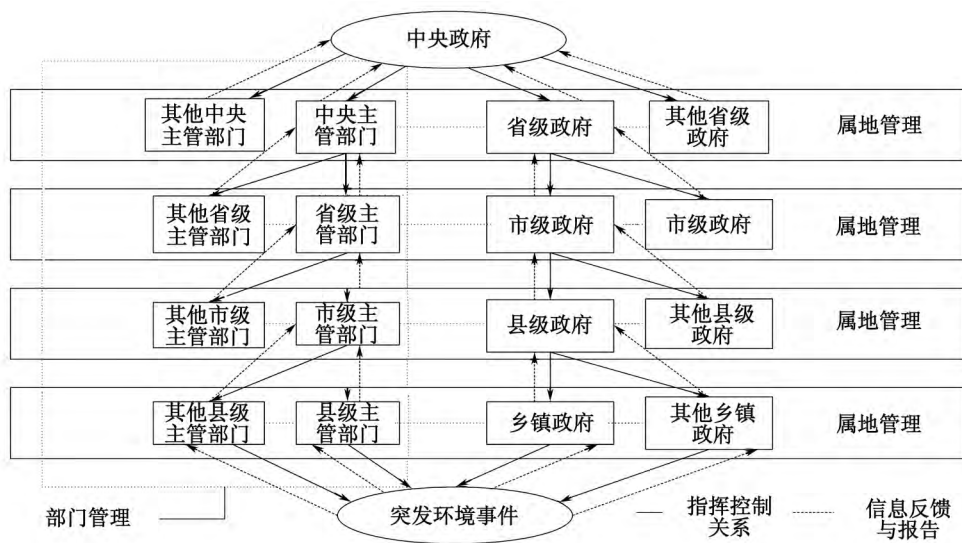


图2 突发环境事件治理结构与信息传递示意图

Fig.2 Schematic diagram of governance structure and information transmission of environmental emergency incident

能引起学界更多的讨论与关注。

(编辑: 于 杰)

参考文献(References)

- [1]郭雪松,朱正威. 跨域危机整体性治理中的组织协调问题研究——基于组织间网络视角[J]. 公共管理学报, 2011(10): 50-60. [GUO Xuesong, ZHU Zhengwei. Study on the issues of organization and coordination in terms of transboundary crisis governance: from the perspective of interorganizational network [J]. Journal of public management, 2011(10): 50-60.]
- [2]魏加宁. 危机与危机管理[J]. 管理世界, 1994(6): 53-59. [WEI Jianing. Crisis and crisis management [J]. Management world, 1994(6): 53-59.]
- [3]王臣,高俊山. 基于资源整合、优化和共享的应急技术资源管理模式研究——以分析测试技术资源为例[J]. 中国软科学, 2012(10): 148-158. [WANG Chen, GAO Junshan. Study on emergency technical resource management based on integration, optimization and sharing: a case in analysis & testing technical resource [J]. China soft science, 2012(10): 148-158.]
- [4]李华强,范春梅,贾建民,等. 突发性灾害中的工作风险感知与应急管理——以5·12汶川地震为例[J]. 管理世界, 2009(6): 52-60. [LI Huaqiang, FAN Chunmei, JIA Jianmin, et al. The public perception of risks and the management of emergency measures taken during unexpected calamities [J]. Management world, 2009(6): 52-60.]
- [5]FRANCES L E. Effective disaster response in cross border events [J]. Journal of contingencies and crisis management, 2009, 17(4): 255-265.
- [6]DICK B, JOSEPH T, BENIGNO A. A critical evaluation of the incident command system and NIMS [J]. Journal of homeland security and emergency management, 2006, 3(3): 1-27.
- [7]SAUNDRA S. Governmental response to disasters: the conflict between bureaucratic procedures and emergent norms [J]. Public administration review, 1992, 52(6): 135-145
- [8]DONALD M. Combining structural forms in the search for policy tools: incident command systems in U. S. crisis management [J]. Governance, 2008, 21(2): 205-229.
- [9]SAUNDRA S. Administrative breakdowns in the governmental response to Hurricane Katrina [J]. Public administration review, 2005, 65(5): 515-516.
- [10]张海波,童星. 中国应急管理结构变化及其理论概化[J]. 中国社会科学, 2015(3): 58-84. [ZHANG Haibo, TONG Xing. Changes in the Structure of Emergence in China and a Theoretical Generalization [J]. Social science in China, 2015(3): 58-84.]
- [11]徐江,邵亦文. 韧性城市: 应对城市危机的新思路[J]. 国际城市规划, 2015(2): 1-3. [XU Jiang, SHAO Yiwen. Resilient cities: a new shift to urban crisis management [J]. Urban planning international, 2015(2): 1-3.]
- [12]DAVID R G. Urban hazard mitigation: creating resilient cities [J]. Natural hazards review, 2003, 4(3): 136-143.
- [13]THOMAS J. Campanella. Urban resilience and the recovery of new Orleans [J]. Journal of American planning association, 2006, 72(2): 141-146.
- [14]JAN M G, PETER W V. Determinants of seeking and avoiding risk-related information in times of crisis [J]. Risk analysis, 2017(1): 27-39.
- [15]迈克尔·K·林德尔,卡拉·普特拉,罗纳德·W·佩里. 公共危机与应急管理概论 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2016: 5. [LINDELL M K, PRATER C, PERRY R W. Introduction to Emergency Management [M]. Beijing: China Renmin University Press, 2016: 5.]
- [16]竺乾威. 从新公共管理到整体性治理[J]. 中国行政管理, 2008(10): 52-58. [ZHU Qianwei. From new public management to holistic governance [J]. Chinese public administration, 2008(10): 52-58.]
- [17]张玉磊. 跨界公共危机与中国公共危机治理模式转型: 基于整体性治理的视角[J]. 华东理工大学学报(社会科学版), 2016(5): 59-78. [ZHANG Yulei. The trans-boundary public crisis and the transformation of china public crisis governance pattern: based on the view of holistic governance [J]. Journal of East China University of Science and Technology (social science edition), 2016(5): 59-78.]
- [18]胡佳. 迈向整体性治理: 政府改革的整体性策略及在中国的适用性[J]. 南京社会科学, 2010(5): 46-51. [HU Jia. Towards holistic governance: the holistic strategies for government reform and its applicability in China [J]. Social science in Nanjing, 2010(5): 46-51.]
- [19]Perri6. Towards holistic governance: the new reform agenda [M]. New York: Palgrave, 2002: 28-31, 37.
- [20]TOM L. Delivering joined-up government in the UK: dimensions issues and problems [J]. Public administration, 2002, 80(4): 625-626.
- [21]CRISTOPHER P. Joined-up government: a survey [J]. Political studies review, 2003, 1(1): 34-49.
- [22]彭锦鹏. 全观型治理: 理论与制度化策略[J]. 政治科学论丛(台湾), 2005(3): 61-100. [PENG Jinpeng. Holistic governance: theory and institutional strategies [J]. Political science review (Taiwan), 2005(3): 61-100.]
- [23]TOM C. Post new public management reform: as a trend of the whole government [J]. Translated by ZHANG Lina, YUAN Hejun. Chinese public administration, 2006(9): 83-90.
- [24]曾凡军. 基于整体性治理的政府组织协调机制研究 [M]. 武汉: 武汉大学出版社, 2013: 88. [ZENG Fanjun. Research on the coordination mechanism of government organization based on holistic governance [M]. Wuhan: Wuhan University Press, 2013: 88.]
- [25]Perri6. Holistic Government [M]. London: Demos, 1997: 10-12.
- [26]杨雪冬. 风险社会、治理有效性与整体治理观[J]. 行政论坛, 2016(3): 1-7. [YANG Xuedong. Risk society, governance

- effectiveness and holistic governance [J]. Administrative tribune , 2016(3) : 1-7.]
- [27]PERRI G , LEAT D ,SELTZER K ,et al. Governing in the Round: Strategies for Holistic Government [M].London: Demos ,1999: 11-14.
- [28]马奔.邻避设施选址规划中的协商式治理与决策——从天津港危险品仓库爆炸事故谈起[J].南京社会科学 2015(12) : 55-61. [MA Ben. The Deliberative governance and decision-making in NIMBY facility siting planning [J]. Social science in Nanjing ,2015 (12) : 55-61.]
- [29]SEIZNICK P.Leadership in administration [M].New York: Harper & Row ,1957: 16.
- [30]陶建钟.风险社会与中国社会转型: 变量和结构的一种叙事[J].武汉大学学报(哲学社会科学版) ,2016(6) : 16-22. [TAO Jianzhong. Risk society and social transformation of China: a narrative of variables and structure [J].Wuhan University journal (social science) , 2016(6) : 16-22.]
- [31]祁毓 ,卢洪友 ,吕翹怡.社会资本、制度环境与环境治理绩效——来自中国地级及以上城市的经验证据[J].中国人口·资源与环境 2015(12) : 45-52. [QI Yu ,LU Hongyou ,LV Chiyi. Social capital ,institutional environment and environmental governance performance: evidence from Chinese cities [J]. China population , resources and environment 2015(12) : 45-52.]
- [32]蔡娜 ,姚乐野.“整体政府”治理理念下灾害信息资源协同共享途径研究[J].理论与改革 ,2015(2) : 91-95. [CAI Na ,YAO Leyue. Research on the way of disaster information resources collaborative sharing under the concept of whole government [J]. Theory and reform , 2015(2) : 91-95.]
- [33]DUNLEAVY P. New public management is dead - long live the digital-era governance [J].Journal of public administration research and theory 2006 ,16(3) : 467-494.
- [34]JAIN P , JAIN P. Population and development: impacts on environmental performance [J]. Chinese journal of population , resources and environment 2016 ,14(3) : 208-214.
- [35]CAO Y , CHEN C Z , GE X G. Trends in per capita ecological footprint and biocapacity in China 1949-2013 [J]. Chinese journal of population , resources and environment , 2017 ,15(2) : 175-18.

Fragmentation and holistic governance of environment emergency incident in megacities

LI Sheng

(School of Finance and Public Administration , Jiangxi University of Finance and Economics , Nanchang Jiangxi 330013 , China)

Abstract Due to double disturbance caused by natural and human factors , megacities will have increasing environmental risks. It is hard to deal with challenges such as diversification of sources of environmental risks , complexity of risk factors , and scale of damage to the megacities , through the way of fragmentation governance of environmental emergencies. In the process of abandoning Weber's bureaucracy and taking the new public management theory , it holds the view of reestablishing government's value and responsibility in public governance. By clarifying governance level , function , as well as the relations between public and private sectors , and integrating the fragmentation of information system , we can provide non-separated integrated service to citizens in the ways of cross-border , coordination and cooperation. The paper reviews the incident management and holistic governance of the domestic and foreign literature , and discusses various fragmentation problems in the current environmental governance of megacities through holistic governance theory and based on the example of Tianjin Port Massive Blast. The research shows that the fragmentation problems are mainly manifested as: in terms of the idea of governance , we have weak prevention awareness and little consideration on public interests and public responsibility. In terms of the subject of governance , market and social participation are insufficient , while governments play a strong role of centralized leading in governance. In terms of the information of governance , the information crisis enlarges social risks of these incidents. In terms of governance mechanism , government departments have not clarified their responsibilities and have not established good communication and negotiation. Therefore , based on status quo of fragmentation of holistic governance , this paper puts forward following suggestions: conducting the comprehensive reform and innovation; cultivating the awareness of preventing crisis and the public responsibility of governments; improving the development of social capital and the social participation; establishing unified governance information center; promoting the adjustment of organizational structure.

Key words megacities; environment emergency incident; fragmentation; holistic governance