

中美省州际间跨界应急管理机制比较研究

李 民, 贾先文

摘 要: 跨界合作是应急管理的有效路径, 构建跨省合作治理机制尤为重要。我国跨省应急合作救助采取行政命令方式和单向治理结构, 缺乏跨省合作整体化流程。相较而言, 在联邦政府的支持下, 美国各州签订了《州际应急管理互助协议》(EMAC), 以法律的形式构筑了跨州应急契约合作模式, 采用网络化治理结构和一体化流程。中美两国跨界应急合作机制各有其优劣, 应正确审视两种不同体制下的应急管理模式, 吸纳美国跨界应急救援优点, 改进我国跨界应急合作治理机制, 促进跨界应急合作规范化、网络化和一体化, 提高应急合作效能。

关键词: 应急管理; 应急管理机制; 跨界治理; EMAC

中图分类号: D035.29 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-0169(2016)05-0121-06

DOI:10.16493/j.cnki.42-1627/c.2016.05.012

一、问题提出

应急管理是国内外较为重大的研究课题, 尤其是跨行政区应急困境得到政府和社会的高度关注。随着实践中应急管理体制机制问题日益增多, 国内外就此进行的研究也不断加强。研究主要集中在以下几个方面。一是应急管理政策研究, 包括应急管理的政策与立法研究、应急管理技术性政策研究和应急管理政策效果研究。二是应急管理体制机制变迁研究, 认为重大应急事件是应急管理的转折点。如近些年美国应急管理体制变化中, 9·11 事件是转折点, 卡特里娜飓风加强了对危机的管理体制的改进, 2003 年抗击“非典”斗争是我国全面推进应急管理体系建设的起点, 汶川地震和南方雪灾后进行了应急管理体制调整。三是对我国应急管理体系建设的核心内容“一案三制”研究, 即对应急预案、应急体制、应急机制与应急法制进行了评估, 认为是对以前应急管理体系的改进与整合, 提升了处置应急的能力, 同时也存在体制分割、协调不顺畅等问题。四是重视对国外应急管理体制机制介绍, 刘亚娜等介绍了日本应急管理的政府主导、民间社会跟进、公共媒体成熟报道、国际社会密切配合和专业援助管理体系^[1]。闪淳昌等对美国应急管理机制变化过程、特点、组成结构与核心内容进行了分析, 提出深化与完善我国应急管理机制的思路^[2]。吕志奎等介绍了美国州际间应急管理法律、组织和过程等实践及我国应吸取的经验教训^[3]。五是对中外应急管理体制

基金项目: 国家社科基金项目“集中连片特殊困难地区产业发展战略研究”(12FJY002); 教育部人文社会科学研究项目“多省交界区公共危机跨界治理机制研究”(12YJAZH059); 湖南省社科基金项目“武陵山片区公共服务协同供给机制研究”(14YBX004); 湖南省省情咨询项目“武陵山片区生态环境跨境协同治理研究”(2015ZZ132)

作者简介: 李民, 湖南师范大学社会主义核心价值观研究院教授、博士生导师(湖南长沙 410081); 贾先文, 湖南文理学院经济与管理学院教授(湖南常德 415000), 美国新泽西城市大学商学院访问学者

机制进行了比较。李志祥等对比分析了中美两国组织机构、行动程序与法律保障等应急管理机制方面的差异^[4]。熊贵彬等以汶川地震和卡特里娜飓风为例,比较了中美法制化程度、政府层级职能、负责机构、军队作用,指出我国救灾工作的很多责、权、利都不明晰^[5]。经戈等以卡特里娜飓风和汶川地震为例,就公共危机的网络问责制度,分别从政治问责、行政问责、专业问责三个方面进行了比较^[6]。戴胜利等就中国与主要发达国家的灾害管理系统,从法律制度、组织机构等方面进行了对比,提出了完善法律制度、机构和机制等政策建议^[7];熊贵彬对中日美救灾体制进行比较,认为我国组织能力强、协调迅速;而日美健全的救灾法规体系和预案系统、明确的救灾权责关系、完善的各自救灾体系值得我们借鉴^[8]。靖可等对以中国为代表的集权式国家应急响应模式与以美国为代表的分权式国家应急响应模式进行对比,指出二者差异在于:救援最高权力机构是否拥有军队指挥权、灾害协调机构是否被赋权,认为各有其优点和不足^[9]。

综上,国内外应急管理研究成果不断增加,涉及多个角度,尤其是我国研究成果近些年增长迅速,其中对我国应急实践经验总结、国外应急管理机制介绍和中外应急管理体制比较等方面的研究不断得到加强,对改进我国应急管理机制,启发后人的研究具有重大意义。但对跨行政区的应急管理协调合作机制,特别是中国与发达国家跨行政区应急管理机制比较研究不够。已有关于应急管理的比较研究,大多仅关注于某一个领域而不是全面的比较,而且其研究内容并非强调跨界应急机制对比。实际上,跨行政区,特别是跨省级行政区的应急管理存在着“集体行动困境”和“屏障效应”,如何有效防范“囚徒困境”,建立跨界应急合作治理的长效机制,促进跨边界合作共治是一个更为重要的难题。本研究将以中美跨省、州际边界应急管理为研究对象,分析中央政府与省州政府之间以及省州际政府间在应急管理中的府际协调模式,比较中国省际与美国州际跨界治理网络以及运作过程,盘点两者机制的优劣,从而获得启示。

二、中美跨界应急府际协调模式

我国是中央集权国家,中央对地方具有较大的控制权;而美国是分权国家,地方政府具有较大的独立性,联邦政府对州政府控制协调较难,这在应急管理中得到充分体现。中央政府与省州间纵向府际关系,决定了省州际政府间采取何种应急横向合作方式。

我国跨省应急管理合作没有一部专门法律规定,只是在《中华人民共和国突发事件应对法》中做了简单的规定“涉及两个以上行政区域的,由有关行政区域共同的上一级人民政府负责,或者由各有关行政区域的上一级人民政府共同负责”,由此应急事件发生后无详细、具有约束性的合作治理规则可循,存在着因行政分割而各自为政、地方保护主义现象,合作中存在着“集体行动困境”,需要中央政府协调促成省际政府合作救助。应急事件发生后,除中央政府直接给予受灾省份以直接的物资调拨、人员调遣支持外,更多依靠“自上而下”垂直体制实现府际之间危机救助(如图1a所示),即国务院采取行政命令方式要求相关省级政府给予应急省以支持。我国是集权国家,中央政府对地方政府具有绝对的权威,拥有资源调配权、行政权和人事权,可有效地协调跨地区共享物品和服务,促进跨行政区外部效应内部化,特别是对应急管理具有重要作用,短时间内可使资源无条件地迅速云集,达到多省合作共治目标。汶川地震发生两个小时国务院总理到达现场,协调指挥各地力量参与救援,短时间内大量物资源源不断进入灾区,募捐款物总额多达700多亿元。国务院通过行政命令和调整政府人事,包括提升与惩治官员,激发地方政府积极参与,促进各省救援力量迅速达到,救援显得有序和效率。

相比较而言,美国构筑了跨州应急契约合作模式。美国属于分权国家,联邦对地方政府的控制权力较弱,州政府具有较大的独立性,依靠联邦政府无力促成州际合作,只能呼吁救援州支持应急

州, 就连联邦政府给予各州的救援也需要应急州向联邦申请, 按照程序审批后才能给予援助, 如图 1b 所示。为此, 为了强化州际间共同应对危机, 建立合作应对机制, 联邦政府颁布了应急管理州际合作专门法——《州际应急管理互助协议》(The Emergency Management Assistance Compact, 简称 EMAC), 全美 50 个州和哥伦比亚特区及波多黎各、关岛和美属维尔京群岛都是 EMAC 成员, 发挥了较大的作用。目前通过 EMAC 完成了很多州际间的应急援助, 包括“9·11”恐怖袭击、中西部严重的洪涝灾害以及沿海岸若干次飓风袭击, 显示了巨大协同作战能力。历史上影响较大的飓风——卡特琳娜飓风出现后, 美国总统第二天才到达现场, 且无力协调州际力量参与, 国家军队的职责决定了军队的调配困难, 救助缓慢、低效。各州援助不得不按照 EMAC 条款的程序进行运作, 虽然缓慢, 但是在卡特琳娜飓风发生后援助州给予了求助州极大支持, 派遣救援队伍多达 66000 人, 州际间物资支援接近 10 亿美元^[10], 为成功赢得救灾胜利做出了巨大贡献。

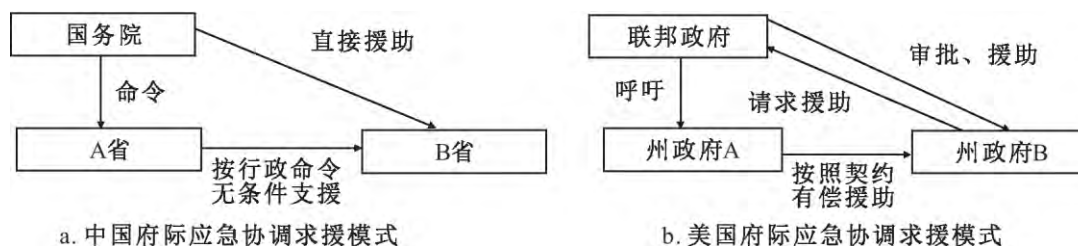


图 1 中美两国应急协调求援模式

我国因缺乏应对“集体行动困境”的跨省合作制度与机制, 应急事件发生后无跨界合作规则而促成自动合作, 不得不依靠草根“自下而上”呼吁甚至过激行为和高层“自上而下”高压, 且治理模式具有“一次性”或“一事一议”, 即每一次行动只能解决一个具体的危机事件, 合作的交易成本巨大, 危害性较大的应急事件可以由中央政府“督办”解决, 但对于危害性较小的危机则难以得到中央政府的重视而下达合作治理的指令, 位于湘渝黔边的“锰三角”污染事件就是一例, 由于三省市多年开采锰矿引发污染危机, 原本三省可以通过合作控制此类事件, 但由于三省因自己的利益形成治理中的“囚徒困境”, 拖延了治理的最佳时机, 造成居民患上各种“怪病”, 危及居民的生命, 并引发居民暴力抗争等群体性事件, 致使单一危机复杂化, 乃至演化为社会危机, 严重影响社会稳定和发展, 从而引起高层的关注, 通过落实高层领导的指示而加强合作, 取得一定成效。美国采用契约合作模式, 按照法律程序启动州际间援助, 速度较慢, 短期效果差, 但是按照规则自动协调, 按照框架解决问题, 不存在“囚徒困境”和“一事一议”的高额协调成本, 具有持续性。

三、中美跨界应急管理结构

我国应急管理采取政府主导, 建立在行政科层制组织基础上, 相应职能部门参与的垂直体系是一种单向的治理结构(如图 2 所示), 不利于信息反馈与接收, 遏制了地方政府的自主性。政府横向沟通交流缺乏, 地方政府之间的合作依赖上级政府的行政指令。虽然各地设立有应急管理办公室, 但权力有限、能量不够, 按照政府指令办事; 同级政府间应急机构协调不够, 也没有常设性的跨界应急管理部门, 在危机发生时才临时成立跨界协调机构。诸如汶川地震、玉树地震等重大灾害发生后, 国务院牵头成立了应对小组, 相关部委参与, 层层指挥下级政府进行救助, 而原有的应急管理办公室虽然也在尽责, 但作为一个专门管理机构并没有发挥引领的作用, 相反民政部门、农业部门释放了相当大的能量。

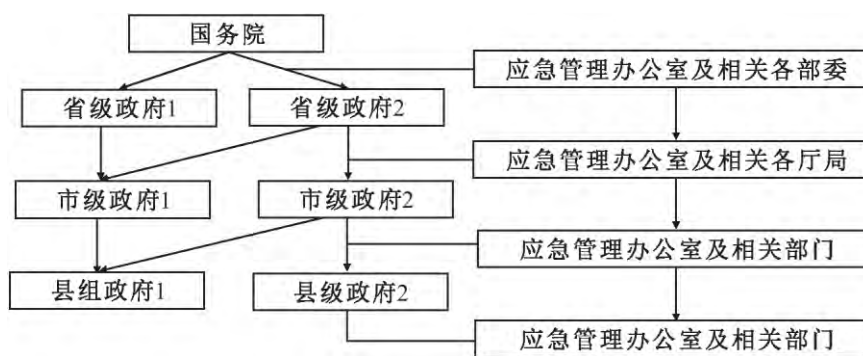


图2 我国跨界应急管理结构

美国跨州应急管理是按照州际间签订的 EMAC 契约, 采取扁平化的网络治理结构, 如图 3 所示。它的重要特点是不由行政部门主导, 不实行科层制, 而是由美国应急管理协会 (The National Emergency Management Association, 简称 NEMA) 这一非盈利组织进行管理。EMAC 委员会由协议州的应急管理局长或其代表构成, 具体负责跨州应急事件的协调工作。EMAC 执行小组通过 EMAC 委员会与 NEMA 保持联系, 优化或执行 EMAC 的政策, 传达应急信息, 执行相关应急任务。EMAC 行政部门负责 EMAC 财务管理、行政运转, 保障各成员州正常运行, 支持其他部门的工作。EMAC 咨询小组联系广泛, 由联邦和各个州应急相关政府和职能部门的负责人、私人部门、NGO 构成, 熟悉 EMAC 原理和运转流程, 为人员提供培训, 指导跨州救援的运作, 有效整合多种应急力量和物资, NEMA 力促各种组织与 EMAC 咨询小组合作, 在危机治理中发挥着“杠杆”作用。EMAC 运作部门由美国应急管理协会 (NEMA)、先遣队 (A-Team)、国家协调委员会 (NCS)、国家 EMAC 联络小组 (NELF) 和区域 EMAC 联络小组 (RELf) 构成。从构成中可以发现, 美国应急管理协会 (NEMA) 既是 EMAC 管理部门, 也是 EMAC 运作部门的成员之一^[11]。EMAC 形成了网络治理结构, 有利于州际间沟通协调与信息交流, 促进跨界合作治理。

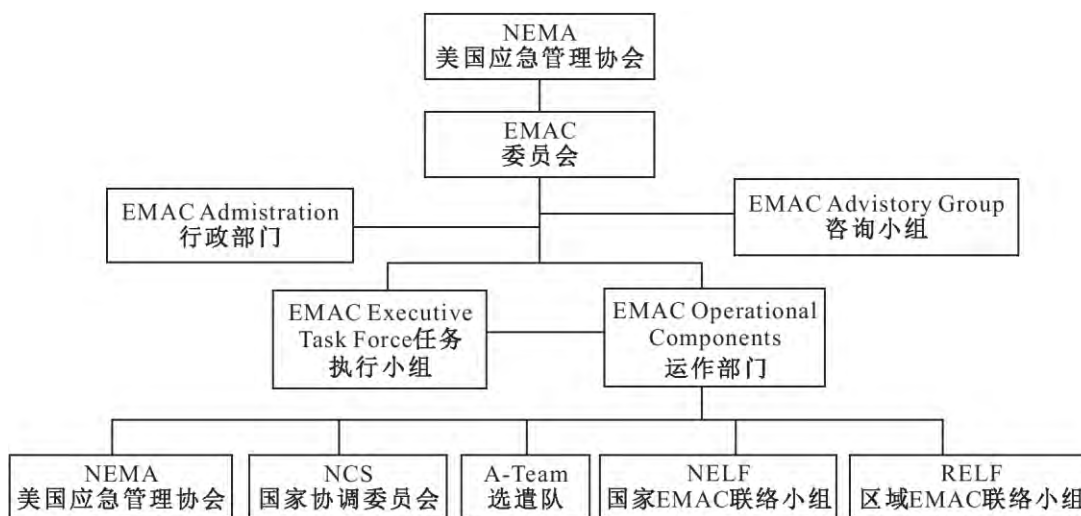


图3 美国 EMAC 治理结构

资料来源: National Emergency Management Association, 2013; Emergency Management Assistance Compact; EMAC Operations Manual。

四、中美跨界应急管理流程

如前所述,我国没有一部完整的跨界应急管理法律法规,也就没有关于跨界应急管理流程规定,只能适用《中华人民共和国突发事件应对法》相关条款。此法规定了应急救助分为预防与准备、监测与预警、处置与救援、事后恢复与重建。这个规定存在一些不足,表现在流程不完整,最主要缺乏对相关主体的利益补偿,没有建立起利益补偿机制,尤其是省级利益主体有自己的利益范围,采用高压式的行政命令促使其他省市无偿支援危机省份,事后无任何利益补偿机制,既造成了事实上的不公平,也会导致危机救助中各省参与积极性不高,出现“集体行动困境”。其次,执行中重事中应急救援,轻事前预防与事后的恢复重建。虽然法律对危机救助预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建等流程做了规定,但相关部门把精力集中于危机发生后的处置与救援,而危机发生前组织应急防范、演练、培训不够,检测与预警也不到位,处置完成后的恢复与重建有所放松,由此遇事则忙乱,不知所措,事后不总结经验教训,形成恶性循环。应急跨界救助组织松散,无法律法规可言,无程序化运作机制,救助的相应主体倾向于响应上级号召,在应急时给予支援,平常跨省很难进行应急沟通,缺乏合作演练和准备,无法形成完整的应急一体化流程。

美国构建了完整的跨州应急救助一体化流程,亦即 PARRR 流程,促进资源的调配,协同应对跨界危机,而且在实践操作中重视流程的全过程。首先是危机发生之前的准备阶段(Pre-Event Preparation),主要工作包括评估上次应急事件以吸取教训、制定政策、组织培训、开发应急能力、进行灾前演练、配备物资,为应对危机做准备。其次是启动阶段(Activation),应急事件发生后,由州长宣布处于危机状态,通知跨州相应急关部门。第三是请求阶段(Request & Offer),应急求助州请求协议州支援,援助州给予回应。第四阶段是响应与调配阶段(Response),援助州给予请求州以物资和人员支持。第五阶段是补偿阶段(Reimbursement),救援任务完成后,救助州给予援助州补偿。美国跨州应急救助在各部门相互配合下,从准备到补偿的五个阶段构成了一个完整的一体化流程,实行政程序化运作,在实际执行中重视流程中的每一个环节,提高了应对能力,降低了应急救助谈判时间,减少了交易成本,对中央政府的行政命令无法发挥效力的州际应急管理意义尤其重要。

五、启 示

中美跨界应急管理各有其优势,我们应正确审视两种不同体制下的应急治理模式,不能简单区分其好坏。采取扬长避短、博采众长态度,吸纳美国跨界应急救援优点,获得启示,改进我国跨界应急合作救援机制,促进跨界应急合作规范化、网络化和一体化,提高应急合作效能。

首先,构建行政与契约相结合规范、共赢的跨界应急府际合作模式。如前所述,我国跨界应急管理利用中央集权模式,依靠行政指令推行跨界合作,有利于集中力量办大事,可以迅速解决问题,但是无规范可言,协调成本高,不具持久性,且对日常影响不大的应急事件,没有中央政府的协调则难以促成合作。而美国分权模式,州际合作按照 EMAC 协议运作,虽然启动慢、效率低,但持久有序。由此,吸纳两国府际应急治理模式的优点,采用契约与行政相结合的新型合作模式。颁布全国性跨界应急救助法律法规,构筑跨界应急合作框架,明确各自责任义务,合理调配资源、人员,使省际合作制度化、规范化,为各省开展危机救援合作提供依据,促进合作有序展开,实现共赢目标。以互惠合作为基础,以解决问题为取向,建立省际应急平台,实行省级应急协商交流常态化,日常的小型应急跨界合作实行契约化,按照法律法规自动进行合作治理,对特殊的重大应急事件可采取行政指令方式,使得人员和资源能迅速调配到受灾省份,解决一些重大应急事件。

第二, 实现跨界应急管理的网络化。政府单向治理在信息共享、科学决策和吸纳人员参与等存在较大缺陷。美国跨界应急管理是对科层制度的扬弃, 建立了多方参与的有效合作网络。有效的跨界治理网络, 不仅仅政府要加强互动, 须鼓励省际间、地方之间合作, 而且要协调各类力量, 为私人部门、第三部门、居民及居民组织等应急相关当事人参与合作提供通道, 鼓励其参与应急治理的计划、决策、执行、监督、评估等过程, 编制一个多主体、多层次、多方位、多体系的立体治理网络, 提高省际间应对应急事件的协同合作能力, 强调多样化、分层结构、多中心、分权化, 建立跨越时空、多元参与和整体治理的新模式^{[12](P194)}, 提高合作治理效能。

第三, 加强跨界应急管理运作一体化和流程化。我国应急管理流程存在缺陷, 目前尚无跨界应急治理流程规定, 没有常设的跨省应急管理机构, 重大应急事件按照行政指令办事。应建立一套跨界危机自动治理运作机制, 使危机治理流程化。借鉴美国跨州 EMAC 运作流程, 在国务院应急办公室的指导下, 建立省际跨界应急合作联合体, 作为省际间合作平台和机构, 构筑包括预防与准备、启动与救援、恢复与重建、评估与补偿等省际一体化应急流程, 覆盖应急事件前后, 为有效运用程序, 协调各合作主体提供标准的方法和机制。在执行中, 救援阶段固然重要, 加强救助、提高效率, 能直接保护各方利益, 减少生命财产损失。但是应急前、后阶段也关系到应急处理的效能, 必须引起重视。危机发生前省际合作演练、培训、物资准备、检测等等不能流于形式, 应真正做到位, 以增强反应速度与应对能力; 应急发生后恢复与重建不能忽视, 加强恢复与重建中的省际支援, 让灾区尽快恢复生产与生活; 各省是相对独立的利益区域和利益主体, 应建立并切实执行省际补偿机制, 根据各省在应急救助中的责权, 实行利益补偿。

致谢: 本研究还得到了“湖南省洞庭湖生态经济区建设与发展协同创新中心”和湖南省高校创新团队“农地流转与农业经营方式转变创新团队”的资助, 特致谢!

参考文献

- [1] 刘亚娜, 罗希. 日本应急管理机制及对中国的启示——以“3·11地震”为例[J]. 北京航空航天大学学报(社会科学版), 2011, (5).
- [2] 闪淳昌, 周玲, 方曼. 美国应急管理机制建设的发展过程及对我国的启示[J]. 中国行政管理, 2010, (8).
- [3] 吕志奎, 朱正威. 美国州际区域应急管理协作: 经验及其借鉴[J]. 中国行政管理, 2010, (11).
- [4] 李志祥, 刘铁忠, 王梓薇. 中美国家应急管理机制比较研究[J]. 北京理工大学学报(社会科学版), 2006, (10).
- [5] 熊贵彬, 柴定红. 中美灾害救助体制比较——以汶川地震和卡特里娜飓风为例[J]. 华东理工大学学报(社会科学版), 2009, (1).
- [6] 经戈, 锁利铭. 公共危机的网络治理问责——基于卡特里娜飓风和汶川地震的对比[J]. 西南民族大学学报(人文社会科学版), 2012, (10).
- [7] 戴胜利, 邓明然. 我国与发达国家灾害管理系统比较研究[J]. 学术界, 2010, (2).
- [8] 熊贵彬. 中日美救灾体制比较——以汶川地震、东海岸地震、卡特里娜飓风为例[J]. 中国青年社会科学, 2011, (6).
- [9] 靖可, 唐亮. 巨灾情境下集权与分权式国家应急响应模式比较[J]. 科技管理研究, 2015, (16).
- [10] Waugh, W. L. EMAC, katrina, and the governors of Louisiana and Mississippi[J]. *Public Administration Review*, 2007, (12).
- [11] Lopez, W. EMAC volunteers: Liability and workers' compensation[J]. *Biosecurity and Bioterrorism*, 2013, (11).
- [12] 王诗宗. 治理理论及其中国适应性[M]. 杭州: 浙江大学出版社, 2009.

(责任编辑 孙洁)