



地方合作在区域性公共危机处理中的作用

杨 龙 郑春勇

摘 要: 区域性公共危机具有跨行政区分布、管辖权难以确定、超出应急预案、存在溢出效应和涟漪效应等特点。为了克服危机治理碎片化的缺陷,地方政府之间通过合作来共同应对和处理区域性公共危机开始提上日程。一些地方政府已经开始进行一些有益的合作尝试和探索,并形成了一系列合作机制。应对区域性公共危机,要根据不同领域的危机应对需求采取不同的地方合作机制,根据危机发展的不同阶段采取不同的地方政府合作模式。

关键词: 区域性公共危机;地方政府合作;危机管理

在现代社会,随着城市化和区域一体化进程的快速推进,人力资本等生产要素在区域内高度集聚,公共危机也越来越呈现出跨地区的特征。应对区域性公共危机,需要加强地方政府合作。然而,当前我国地方政府通过合作来共同处理公共危机还处于探索的起步阶段,理论界虽然在危机管理研究领域著述颇丰,但也较少涉及区域性公共危机处理中的地方合作问题。因此,总结现有的应对区域性公共危机的基本经验,探索适合我国区域性公共危机治理的新模式,具有一定的理论价值和实践意义。

一、区域性公共危机的界定

罗森塔尔认为,危机是对一个社会系统的基本价值和行为架构产生严重威胁,并且在时间性和不确定性很强的情况下必须对其做出关键性决策的事件^①。国内有学者认为,危机是一种普遍存在的、能够造成一定时间、一定范围内正常生活关系和社会秩序扭转的紧张状态。公共危机总是发生在一定的行政区划和地理疆域内,因而公共危机往往首先表现为一种区域性危机^②。我们认为,区域性公共危机是由于各种自然原因或人为因素引发的,在一定地区范围内突然发生的,对该区域内的社会秩序、公共安全、法律制度以及公民财产和人身安全等可能或已经构成严重威胁和损害、对社会产生恶劣影响的重大公共事件。

从区域性公共危机与公共危机的关系来看,区域性公共危机是公共危机的一种,是在中观层面从地理范围意义上对公共危机的一种界定。区域性公共危机的形成主要有四种情况:第一种是全国性公共危机或者全球性公共危机的区域性分布,第二种是一定区域内不同地方公共危机的迭加,第三种是某地公共危机发生后由于扩散作用而出现的区域化现象,第四种是公共危机在极短时间内跨行政区爆发。

(一) 区域性公共危机的特点

区域性公共危机除了具有突发性、破坏性、巨大危害性等突发事件的共同特点以外,

① 刘 刚:《危机管理》,中国经济出版社2004年,第2页。

② 姚尚建:《区域公共危机治理:逻辑与机制》,载《广西社会科学》2009年第7期,第81页。

还具有一些自身特征:

1. 跨行政区分布

区域性公共危机的分布一般表现为两种形态:带状分布和块状分布。区域性公共危机的带状分布往往是由地方性危机的规则迭加或不规则迭加而形成的,主要是受自然条件和人类社会活动轨迹的影响。例如,由重大交通事故引起的沿交通线堵塞带,沿台风路径形成的台风洪涝灾害带,由地质板块构造决定的地震破坏带,河流、海潮以及风向等决定的污染带,人口流动造成的疫情传播带,等等。区域性公共危机的块状分布则又可以区分为两种情况:一种是来自于全国性公共危机的地方性分布;另一种是来自于地方性危机由点及面、从中心到四周的扩散。前者如全国性经济危机的区域性体现,后者如谣言引发的地区性食品药品抢购风波,化工业、矿业产业集群形成的酸雨重灾区等。

2. 行政管辖权难以确定

我国在危机处理中实行的是分级管理和属地管理原则,即各地方政府在各自的行政辖区内享有对危机事件的处置权,同时要对本辖区内的危机事件负责。区域性公共危机的处理需要通过协调开展综合治理,而行政区划的限制却导致行政权协调上的困难。当区域性公共危机发生时,区域内各地方政府往往是“各扫门前雪”,难以考虑到区域整体利益,有时甚至为了地方利益“以邻为壑”,不惜牺牲他人利益。特别是当危机事件发生在两个或多个行政区交界地带时,行政管辖权的归属往往难以认定,行政责任的划分也存在困难。因此,经常会错过危机处理的最佳时机,导致事态的扩大和恶化。另外,由于区域性公共危机在出现之初,往往难以准确判断其性质、发展趋势和影响范围,也就无法确定该公共危机的级别归属以及应该启动哪一级政府预案,危机处理权限也就难以确定。如在渝湘黔交界地区长期存在着多个“地下兵工厂”(这些“地下兵工厂”最后在重庆打黑风暴中被摧毁)^①,但由于管辖权不清晰,三地政府对于如此严重的区域危机隐患却一直没有清剿。

3. 超出地方政府的应急预案

为了应对危机事件,我国各级政府自2002年开始就制定了各自的公共突发事件应急预案。但是,就区域性公共危机而言,现有的应急预案还是不够的。地方政府的应急预案往往是从本行政区的具体情况出发,按照自己所能够动用的人力、物力、财力来进行规划的,较少考虑与毗邻地区的衔接问题。而区域性公共危机一旦发生,往往超出一个或几个行政区的范围。此时,地方政府即使启动了应急预案也仍然会在危机处理中显得捉襟见肘。因此,跨行政区的危机只有通过地方合作才能得到有效控制。但是,我国相关法律法规对处理跨行政区危机事件的规定又过于原则化,由此导致多个地方政府共同参与危机处理可能会遇到协调上的困难。例如,2008年南方冰雪灾害发生后,不同部门、不同政府分别启动了不同级别、不同类型的应急预案,但由于不同地方的应急预案存在一定程度的冲突,协调上的困难影响了危机处理效果。

4. 存在溢出效应

区域性公共危机发生后,地方政府可能会采取“搭便车”策略或者互相推诿扯皮。这是因为在区域性公共危机的处理中存在着较为明显的溢出效应。一方面,难以排除区域内某一地方政府对公共危机事件采取积极行动所产生的效益被其它地方政府共享的可能性;另一方面,应对区域性公共危机会产生成本分担问题,作为“理性经济人”的地方政府总是希望自己尽可能少地承担危机处理成本。采取“搭便车”策略的地方政府可能会隐瞒或者夸大本行政区内的危机状态,由此导致区域性公共危机得不到及时有效的控制。以小东江治理为例,分别位于小东江下游、上游的吴川市和茂名市,一个说没钱治理,向上游讨说法,一个说经济要发展,要继续排污^②。上游发生了异常排污不及时向下游通报,等到污染事故酿成再开始组织调查,往往贻误了防治时机,只会对下游造成更大的污染损害。

5. 具有涟漪效应

区域性公共危机不同于地方性危机,其影响是深远的,会导致一连串事件的发生,即具有涟漪效应。

①文 峰:《撒向“地下兵工厂”的天网》,载《重庆日报》2009年1月14日。

②唐先武:《谁来救救小东江》,载《科技日报》1998年12月22日。

如美国的“卡特里娜”飓风灾难发生后,由于政府组织救援不及时、骚乱没有被及时制止,引发了民众对政府和军队的信任危机;由于多个城市长期被淹、无法进行商业活动,又引发了局部的经济危机;由于在野党对执政党的批评,又引发了党派斗争。这些连锁反应的发生曾一度影响了美国的内外政策。我国的“松花江水污染事件”也是如此:由于没有修建导流池,致使在扑灭中石油吉化公司双苯厂大火时所形成的上百吨污水注入到松花江,由此造成松花江水体污染。此后,松花江水污染又导致沿岸数以千万的百姓饮水安全受到极大威胁,哈尔滨市全城停水四天。同时,由于松花江所要流入的黑龙江是中俄两国的国界河,这一污染事故又演变上升为一个令国际社会关注的生态环境事件^①。

（二）区域性公共危机的分类

从不同的视角,按照不同的标准,区域性公共危机有着多种分类。

根据事件的起因,可以将区域性公共危机分为由自然原因引发的危机和人为造成的危机两大类。由自然原因引发的危机即自然灾害,又可以分为地质性灾害(地震、火山、滑坡、海啸等)、气候性灾害(洪水、干旱、风灾、雪灾等)、复合性灾害(地表沉陷、瘟疫等)。人为造成的危机又可以分为人为破坏事件(包括战争、恐怖袭击、网络干扰破坏等)、人为意外事件(核泄漏、传染病、火灾、有毒气/液体泄漏、污染事件等)^②。

按照危机发生的领域,区域性公共危机可以分为政治危机、经济危机、社会危机、生产危机和自然危机。政治危机包括战争、政变、暴乱、恐怖袭击、边界冲突等,经济危机包括恶性通货膨胀或紧缩、失业率上升等,社会危机包括罢工、示威游行、民族冲突等,生产危机包括生产安全事故、产品安全事故等,自然危机包括地震、洪水、森林大火、台风等。

根据《中华人民共和国突发事件应对法》和《国家突发公共事件总体应急预案》,公共危机事件可以分为四类:自然灾害、事故灾难、社会安全事件和公共卫生事件。这四类公共危机在一定条件下都可能会超出特定的行政区域,从而演变为区域性公共危机。如表 1 所示。

表 1 区域性公共危机的分类及典型事件示例

区域性公共危机的类型	示 例
自然灾害	台风、冰雹、雨雪、高温、沙尘暴、干旱等气象灾害,地震、山体滑坡、泥石流等地质灾害,森林火灾和重大生物灾害等
事故灾难	各类重大交通运输事故,城市供水、供电、供气事故以及通讯、信息网络事故,核辐射事故,环境污染和生态破坏事故等
公共卫生事件	重大传染病疫情、重大动物疫情等
社会安全事件	重大刑事案件、恐怖袭击事件、大规模群体性事件等

（三）区域性公共危机的发展阶段

每一个区域性公共危机都有一个特定的生命周期。为了提高政府应对危机的能力,及时有效地化解危急状态,必须科学地划分区域性公共危机的发展阶段,进而确定与各个阶段相适应的应急措施。根据公共危机可能造成的威胁、危害已经发生、危害消失并恢复正常三个阶段,结合各个阶段的管理需求,可以把区域性公共危机的发展过程总体上划分为危机预警期、应急处理期和恢复评估期三个阶段。

危机预警期,指区域性公共危机的征兆已经出现、危机事件尚未发生的时期。此时,区域内存在着可能引发公共危机的诱因和隐患,或者是出现了可能导致大面积扩散、引起事态失控的个案,但还只是局限于区域内的特定地区。

应急处理期,指区域性公共危机已经形成或者爆发的时期。在这个阶段,区域性公共危机已经发生,并且可能会继续向坏的方面发展,甚至可能引发其它类型的区域性公共危机,也可能会逐渐减缓。这是危机发展过程中的紧急时期。

①黎 康:《从“松花江水污染事件”看事物联系的普遍性》,载《江西日报》2007 年 3 月 5 日。
②付晓东:《论跨区域公共危机事件的防治》,载《学习与实践》2009 年第 4 期,第 41 页。

恢复评估期,指区域性公共危机得到控制并趋于稳定,危机逐渐消除,生产生活秩序开始恢复的时期。

二、区域性公共危机处理中的地方合作

(一) 危机处理的地方合作需求

2003年,发源于广东的SARS危机席卷了我国大部分地区;2005年,因吉林石化公司双苯厂爆炸引起的松花江水污染事件不仅危及吉林和黑龙江两省,而且波及邻国俄罗斯;2007年,我国太湖流域突然暴发蓝藻,对苏州、无锡、常州等地造成了严重的用水危机;2008年,持续的冰雪灾害给我国南方大部分地区和西北地区东部的基础设施、能源供应、农业生产和群众生活造成重大影响;2010年,甲型H1N1流感疫情相继在内地多个省区和港澳台地区爆发;2010年,我国共有28个省区先后遭遇多轮暴雨洪涝灾害袭击,人员伤亡、经济损失惨重。

区域性公共危机的频频发生,暴露出我国地方政府危机管理能力的不足和危机管理体制的诸多缺陷。属地管理原则、条块关系矛盾、干部绩效考核标准单一、应急预案缺乏操作性等问题已经成为影响政府危机处理效果的主要因素。按照市场经济原则和“理性经济人”假设,每个地方政府都是成本自负、利益独占的。在理论上,每个地方政府的行动所影响的范围与其管辖的地区应该是严格对应的。但实际上,一个地方决策带来的收益却可能流入临近的地区,产生的成本也可能转嫁给其它地区。于是,谎报、瞒报危机信息,不积极配合毗邻地区的工作,甚至在危机处理中以邻为壑等现象屡次出现也就不足为奇了。

但是,我们也看到,在危机管理中不积极合作的教训是惨痛的,如大兴安岭特大火灾发生后,一些地方的领导人在火灾紧要关头只顾“小家”,不管“大家”,阻碍了扑火工作的顺利进行。而诸如毗邻地区竞相疯狂开采矿业林业资源导致土地沙漠化和沙尘暴肆虐、同一流域不同地方政府追求本地经济增长为污染企业充当“保护伞”最终导致河流污染等事例也经常见诸报端。

应对区域性公共危机,需要加强地方合作。首先,从近几年来发生的这些公共危机来看,许多重大危机都具有跨行政区分布性、管辖权不确定性、超出应急预案性以及存在溢出效应和连锁反应等特点。这类公共危机一旦发生,往往波及多个行政区,区域内的任何一个地方政府想要“独善其身”都是不可能的。其次,区域内密切的经济联系要求地方政府加强危机处理合作。当区域经济发展到一定程度的时候,不同地方之间的经济联系日益密切,区域内的产业分工体系逐步形成,地方之间的依赖性也就越来越强,此时,任何一个地方的损失都会对整个区域的发展造成重大影响。再次,区域内没有行使统一行政权的权威机构,而地方政府之间又没有领导与被领导的关系,因此,在处理区域性公共危机时需要相关各方让渡一部分行政管辖权,进而在合作中形成一种超出地方权力的空间界限的管理权,并以这种区域层次的行政管辖权^①来统一应对危机。最后,随着区域一体化的发展,区域内密切的社会联系和文化交往使得区域内不同地方之间形成一种共生关系,这种共生联系也要求加强危机处理中的地方合作。总之,在经济区域化、区域一体化快速推进的背景下,“合作则两利,不合作则两败俱伤”的态势愈加明显。因此,应对区域性公共危机,需要具备整体性治理的新思维,需要走区域整合的新路子,需要通过地方合作来进一步完善危机处理体制。

(二) 几种领域危机处理中的地方合作状况

为了克服危机治理碎片化的缺陷,提高危机处理能力,增强区域治理绩效,地方政府之间通过合作来共同应对和处理区域性公共危机开始提上日程。用合作的方式来应对公共危机面临的首要问题是合作领域的选择问题。不同领域、不同类型公共危机的诱因、性质、影响范围和造成的危害大小不同,从而使得政府应对的手段和措施也有所区别,进而相应的合作方式也就不尽相同。根据区域性公共危机的分类,再结合我国的实际情况,我们认为环境保护与生态治理、事故灾害救助、公共卫生事件和社会安全事件的防治这四个领域应当是进行地方合作的主要领域。

第一,环境保护与生态治理领域。市场主体在追求经济利益的驱动下往往会对自然资源进行掠夺

① 杨龙、彭彦强:《理解中国地方政府合作——行政管辖权让渡的视角》,载《政治学研究》2009年第4期,第63页。

式开发,极易造成环境污染和生态破坏。区域内的生态环境是一个整体,一个地方生态环境的恶化必然会影响到周边地区。比如,水资源的利用和保护在流域范围内是跨地区的,目前中央政府只把大江大河(湖)管起来,水利部下设了7个流域性(区域性)水行政部门,其它河湖的治理主要靠地方政府之间的合作。从已有的资料看,环境污染与生态恶化危机的共同应对是目前区域内合作最多的领域之一。

第二,事故灾害救助领域。事故灾害发生后,往往会造成人员伤亡和财产损失,而事故发生地的救援力量又是有限的,经常难以满足应急需要。同时,事故灾害还具有扩散效应,在其发生后的一段时间里,可能会波及到周边地区。因此,整合区域内物资储备和救援力量成为应对突发事故灾难的有效方式。目前国内在事故灾害信息通报、救援力量互助、救援物资的供应等方面地方政府之间的合作较多。

第三,公共卫生事件防治领域。重大传染病疫情、重大动物疫情等通过各种介质可以进行快速传播,有时候甚至能够呈现几何式增长。近年来出现的非典型肺炎、甲型 H1N1 流感等疫情均造成了重大人员伤亡。疫情一旦形成,往往是难以治疗,甚至无法治疗,只能控制。面对传播迅速的疫情,地方政府只能选择合作,共同防控。国内在应对公共卫生事件方面的区域合作也进展较快。

第四,社会安全事件防控领域。由于通讯手段的发展,社会安全事件很容易传播和扩散,从地方性事件扩展为区域性事件。最近几年连续出现的大规模群体性事件大多肇始于局部性事件。交通工具的现代化也使得刑事犯罪的流窜性更为明显,查案和办案过程中的地方合作是经常性的。

目前,一些地方政府在上述四个领域已经开始进行一些有益的合作尝试和探索,并取得了一定的成效。如表2所示。

(三) 评价危机处理中地方政府合作的出发点

区域性公共危机治理过程中的地方政府合作,可以从力度、广度两个方面来分析。

1. 地方政府合作的力度

合作力度的评价指标主要包括合作主体参与合作的层级、合作文本的约束力大小、合作机制的作用程度。

参与合作主体的层级可以从参与合作的地方政府级别和合作参与方的行政层级来考察。参与合作的地方政府的级别会在一定程度上影响着合作的进展和效度,参与合作的地方政府的级别从高到低为省级合作、地市级合作、县级合作。参加合作的官员的行政层级会影响着合作的力度,也体现出该地方政府对合作的重视程度。评价标准在于合作参与方层级的高低。合作参与方行政层级包括以下几个:第一层级为地方行政首长主持参与的合作,第二层级为政府秘书长主持参与的合作,第三层级为部门首长主持参与的合作。行政首长主持参与的合作级别最高,其合作力度高于政府秘书长主持参与的合作;政府秘书长主持参与的合作力度高于部门首长主持参与的合作,以此类推。

地方政府合作的持续需要以一定的方式固定下来,通常是形成文字条款,这些书面文件不仅可以推动合作,而且可以约束参与方的自利行为以减少冲突。各种合作文本的号召力和约束力从高到低依次为:地方合作法规、地方合作政策,区域合作规划纲要,宣言/意向书。另外,纳入国家发展战略也对地方政府的合作行为具有号召力和约束力。

2. 地方政府合作的广度

合作广度的评价指标主要包括参与合作的范围和合作持续的时间及合作发生的频率。

地方政府合作是一个需要多元主体参与的复合过程,地方政府、各类行业协会等构成一个区域合作网络。参与合作的范围包括参与合作的地方政府的数目,行业协会的参与数目,地方之间合作的领域数目。行业协会通过成立跨行政区域行业联盟,签订合作协议、成立联谊合作制度、组建联系网络等方式,推动行业突破行政区划障碍,实现行业间经济、技术合作及产权运作。合作领域的数量可以反映地方政府合作的广泛性,在区域范围确定的情况下,参与合作的地方政府越多,行业协会越多,合作的领域越多,合作的广度越高。

在地方政府合作中常常可以看到因人事变动、发展兴趣转移等方面的情况而导致合作中断或流于形式没有实质进展。合作持续时间的稳定与连贯会影响合作发展的连续性。对于合作持续时间的评价

主要从两个方面进行:一是合作持续的时间,即指地方政府合作中,从正式签订合作协议后,合作整体上持续的时间。二是合作发生的频率。沟通协调在很大程度上表现为地方政府间特别是领导干部间的沟通协调,因此提高互访的频率是增强合作力度的一个重要途径。

表 2 区域性公共危机处理中的地方政府合作情况

领域	合作成效
环境保护	2002 年,苏州市和嘉兴市建立跨域污染联合检查机制;
	2003 年,海河流域内八个省区市的水利厅共同签订《海河流域水协作宣言》;
	2004 年,四川、云南两省共同建立环境保护协调委员会;
	2004 年,台州、宁波、绍兴、舟山市长联席会议上成立环保专业组;
	2004 年 7 月,泛珠三角区域各省区政府审定通过《泛珠三角区域环境保护合作协议》,随后又出台了《泛珠三角区域环境保护合作专项规划》;
	2005 年,嘉兴市制定《嘉兴市跨县(市、区)行政区域水环境污染处理暂行办法》;
	2006 年,广东省人大制定《跨行政区域河流交接断面水质保护管理条例》;
	2007 年,《泛珠三角区域跨界环境污染纠纷行政处理办法》出台;
	2007 年,江苏省在太湖流域建立跨行政区交界断面和入湖断面水质控制机制;
	2008 年,杭州、湖州、嘉兴、绍兴四城市联合制定了《杭湖嘉绍边界环境联合执法工作制度》,建立杭州都市经济圈合作发展协调会环保专业委员会,并成立了杭湖嘉绍边界联合执法小组;
	2009 年 4 月,辽宁中部七个城市人大常委会共同发起辽河流域水污染治理协调行动计划;
	2009 年 5 月,深圳市、东莞市、惠州市共同签署《界河及跨界河综合治理计划》,珠海、中山、江门三市签署《珠中江环境保护区域合作协议》;
	2009 年 8 月,广东、香港两地共同签署了《粤港环保合作协议》;
事故灾害	1996 年起,我国先后组建了 8 个区域性化学事故应急救援抢救中心;
	2004 年起,东部沿海台风灾害多发区初步建立区域性立体应急救援网络体系;
	2004 年以来,广东省分别与香港、澳门建立了紧急医疗救援合作机制;
	2006 年,我国开始建立地震应急工作区域协作模式;
	2006 年 10 月,泛珠三角地区签订《泛珠三角区域安全生产合作协议》,确立了区域安全生产合作联席会议制度;
	2007 年 2 月,青海省组建 5 个矿山和危险物品区域性事故灾难应急救援队;
	2007 年 9 月,《泛珠三角区域安全生产事故应急处置协作方案》出台;
	2008 年 8 月,西北区域干旱监测预警评估业务系统建成,涵盖甘肃、陕西、青海、宁夏 4 个省区;
	2009 年,江苏省在泰州港建成首个区域性溢油应急设备库;
	2009 年,上海市基本建成全国首个区域性突发公共卫生事件应急信息系统;
	2009 年 10 月,闽浙粤赣 20 个城市安监局和福建省安监局共同签署《海西中心城市安全生产合作协定》。
公共卫生	2004 年,沪苏浙启动长三角紧急联防抗 SARS 体系;
	2005 年,北方七省(区、市)共同确立鼠疫联防机制;
	2006 年,粤港合作联席会议第六次工作会上签定了防范禽流感合作计划,并确立两地食品安全突发事件信息沟通机制;
	2006 年 6 月,《粤港澳突发公共卫生事件应急合作协定》签署;
	2007 年,北京市与青海省、西藏自治区建立了鼠疫防控联动与合作机制;
	2009 年 5 月,长三角三省市共同签署《江、浙、沪传染病联防联控工作协议》;
	2009 年 6 月,哈密市与昌吉州建立应对口岸突发公共卫生事件合作机制;
	2009 年,云贵川渝四省市探索建立西南地区 MSM 艾滋病防治合作机制。

社会安全	2000 年 10 月,国家计算机网络应急技术处理协调中心成立,随后在各省成立分中心,建立了网络与信息安全体系;
	2005 年,华东地区建立 15 城市公安交通治安部门协作工作体系;
	2006 年,泛珠三角建立省会市暨副省级市警务协作体系;
	2006 年,环渤海地区建立刑侦区域协作;
	2007 年,北京市与香港、澳门建立了突发公共事件信息沟通与联防机制;
	2008 年以来,多个省(市、区)启用吸毒人员动态管控系统,形成了流动吸毒人员的跨区域协作查控机制。

三、区域性公共危机处理中地方合作的机制与模式

目前国内区域性公共危机处理中地方政府合作大体包括以下几种机制与模式。

(一) 危机处理中地方政府合作的机制

良好的地方政府合作机制,是有效应对区域性公共危机的重要保障。从近几年来应对区域性公共危机的实践来看,一些地方政府之间已经初步建立起了一系列合作机制。尽管这些合作机制还不够完善,但毕竟奠定了我国危机处理中地方合作可以借鉴的基础。应对不同类型的区域性公共危机需要建立不同的地方政府合作机制。但是,这在实践中很难做到,因为区域内任何一个地方的人力、物力、财力都是有限的。在经过成本与收益的比较之后,地方政府往往会选择那些亟须加强合作而收益又比较明显的领域,如环境保护与生态治理,首先探索建立区域合作机制。由此,也就导致了地方合作机制的地区性差异和领域性差异。

我们认为,危机处理中的地方政府合作机制至少应该包括应急联动机制、利益补偿与利益分享机制、基础设施共建共享机制以及监督与约束机制这四种机制。

1. 应急联动机制

应急联动机制是区域性公共危机处理中地方政府之间应该首先具备的最基本机制。重大污染事故、突发灾难、突发公共卫生事件、突发社会安全事件等等,几乎每一种公共危机的应对都需要区域内地方政府实现应急联动。一套完善的应急联动机制一般应该包括联合监测、信息互通、联合执行等机制,常态化的应急联动还应该设立专业的协调组织,并定期举行联席会议。目前,我国的区域应急联动机制主要集中在长三角、泛珠三角等区域合作比较活跃的地区以及一些水污染事件高发区和地震、台风、洪灾等地质灾害多发区。

在处理公共危机的过程中,我国的区域应急联动机制是比较成功的。以地震灾害为例,2006 年,我国开始建立地震应急工作区域协作模式,并在当年制定的《国家地震应急预案》中明确规定:特别重大地震灾害事件发生后,灾区所在的省(区、市)人民政府动员非灾区的力量,对灾区提供救助;邻近的省(区、市)人民政府根据灾情,组织和动员社会力量,对灾区提供救助;其它省(区、市)人民政府视情况开展为灾区人民捐款捐物的活动。2008 年 5 月 12 日 14 时 28 分,汶川大地震发生;当日 15 时,四川省向灾区派出医疗队;当日 17 时,云南省派出支援队伍;其它省份也都在第一时间派出各种救援队^①。快速的区域协作,为减轻地震造成的损失赢得了宝贵的时间。

2. 利益补偿与利益分享机制

利益补偿与利益分享机制是区域内地方合作不可或缺的重要机制。地方合作协议能否达成、地方合作效度如何都与相应的利益补偿与利益分享机制息息相关。一般来说,除了事故灾难类公共危机处理中可以暂时不考虑地方利益得失之外,应对其它类型的区域性公共危机都可能会涉及到利益补偿与利益分享问题。在环境保护与生态治理领域尤其如此。外部性的存在使得地方合作必须要妥善处理好区域内的利益分配问题。比较合理的利益分配方案是实行双向补偿,即当区域内某地呈现正外部性时,

^①川省灾后恢复重建委员会:《抗击地震灾害的“四川实践”与启示》,载《四川党的建设(城市版)》2010 年第 5 期,第 12 页。

其它受益地区要补偿该地的损失,而当该地呈现负外部性时,该地要补偿其它受损地区的损失。在实践中,单项补偿较为多见。如在2007年,江苏省在太湖流域一些主要入湖河流开展试点,建立跨行政区交界断面和入湖断面水质控制目标,上游设区市出境水质超过跨界断面控制目标的,由上游设区市政府对下游设区市予以资金补偿^①。

最近,又出现了一种区域内利益分配的新模式——异地开发模式。在浙江省金华市的金磐开发区,专门为上游的磐安县提供了一个由磐安县自主开发的工业开发区,接纳磐安县的招商引资项目,而金华市的龙门县金龙开发区则统一接纳上游各镇的招商引资项目。这种异地建设工业园区的模式变外部补偿为自我积累,有利于减少上游开发对环境造成的污染和破坏,同时又能增强落后地区的发展能力,颇具启发意义。

3. 基础设施共建共享机制

这里所说的基础设施,指的是应对区域性公共危机所必需的跨地区设施系统工程。现有的危机处理设施大多是以行政区划为界、自成体系的,而一旦区域性公共危机发生,这样的小范围危机处理系统往往难以奏效。因此,有必要建立区域性的危机应对系统。从我国的情况来看,目前由地方政府共同建设区域性基础设施来应对危机的情况还很少见,不少大型设备、工程设施都是由国家相关部门或者省级政府单独投资建设的。这种供给方式虽然具备一些优点,但是却难以有效满足区域性公共危机的应对需求。

在基础设施共享方面,由于这些设备系统基本上由国家或省级政府供给,因此,共享是较为常见的。当然,也存在某个地区的设备被其它地区免费共享的情况,如上海市投资1亿元建设的“突发公共卫生事件应急信息系统”在尚未完全建成时就已经在汶川地震、手足口病防控和问题奶粉处置中发挥作用^②。但这毕竟不是常态,从长期来看,仍然有必要建立完善的区域性基础设施共建共享机制。

4. 监督与约束机制

监督与约束机制是区域性危机处理中地方合作的重要保障机制,也是当前危机处理中地方合作最薄弱的环节。区域合作仅仅停留在地方政府领导的口头承诺上是远远不够的,不管承诺是否可信,都无法保证不出现机会主义行为。具备监督与约束机制也就意味着地方合作迈出了实质性的一步。从已经出现的这些合作实践来看,建立监督约束机制的案例较少。即使是在合作最频繁的环境保护与生态治理领域,合作协议也多以宣言、规划、倡议书等缺乏约束力的形式为主。

目前一些地方政府建立了环境保护的监督和实行政策,比如2009年5月1日广东省人民政府颁布实施《广东省珠江三角洲大气污染防治办法》,以政府规章这一具有法律效力的形式明确提出建立区域性大气污染联防联控工作机制。2010年2月8日,《广东省珠江三角洲清洁空气行动计划》印发实施。在该计划中附了《珠三角地区关停小火电机组项目表》、《珠三角各市重点行业挥发性有机物污染控制项目表》、《珠三角各市工业锅炉大气污染治理项目任务表》等16个工作表,对各市提出了具体的工作要求^③。区域内的危机防控合作的监督和约束机制可以参照这种模式制定,但需要各个地方政府让渡一部分环境管辖权,并将其赋予区域环境管理机构。

(二) 危机处理中地方合作的模式

从危机处理中区域内府际关系的不同类型出发,可以将我国现有的地方合作模式概括为三种:“分散—协作”式的合作模式、“主导—参与”式的合作模式和“帮扶—合作”式的合作模式。

1. “分散—协作”式的合作模式

“分散—协作”模式的主要特点是:平时,区域内地方政府按照属地管理原则各司其职,各自做好本行政区范围内的危机预防和监测工作;在必要时,经各方协商,由区域内每一个成员单位抽调人员共同组建危机检查小组,不定期地对区域内可能存在的危机隐患进行联合排查。这种联合检查小组并不是

①王玉明:《地方环境治理中政府合作实践的探索》,载《广东行政学院学报》2010年第3期,第12页。

②吴焰:《上海公共卫生应急指挥中心正式启用》,载《人民日报》2009年2月17日。

③黄慧诚:《统一协调统一规划创新机制共同行动——珠三角大气污染治理由分到合》,载《中国环境报》2010年6月17日。

常设组织,而是一种任务型临时组织。“分散—协作”模式之下的各个地方政府是平等关系,因此,合作的基础是基于利益协调的共同需要。合作的发起往往有一个具有较强影响力的召集人,合作的形成和维护要经过各方协商谈判,将合作共识转化为一致认可的工作机制。

浙江省杭湖嘉绍地区的跨界环保联合执法检查是“分散—协作”模式的典型。2008年,杭州、湖州、嘉兴、绍兴四城市联合制定了《杭湖嘉绍边界环境联合执法工作制度》,并通过了《2008年杭湖嘉绍边界环境联合执法实施方案》。根据协议,杭湖嘉绍边界联合执法小组由四城市环境监察支队及边界相关区(县、市)监察大队(环保分局)指定人员组成,各成员单位轮流担任执行组长。2008年、2009年,分别开展9次、5次跨界环境联合执法检查活动,成效显著^①。

此项合作区域内四个相关城市全部参加,其中杭州为省会城市,携有省政府所在地的背景。杭州又是副省级城市,高于其它三市,具有号召力。合作文本不仅有工作制度,而且有执法实施方案。在合作组织方面,成立了联合执法小组。在两年内进行了14次联合执法检查,合作的频率相当密切。虽然属于“分散—协作”式合作,但在合作的力度和广度方面还是达到了较高水平,对于防止区域性公共危机,也是较为有效的合作治理机制。

2. “主导—参与”式的合作模式

“主导—参与”模式的主要特点是:由于某地是危机的重灾区,该地政府理所当然地应该在危机处理中起主导作用,而毗邻地区由于也不同程度地受到危机影响或者是对危机的形成负有一定责任或者是基于人道主义关怀,要积极参与区域性公共危机的应对,协助重灾区做好危机处理工作。这里所谓的“主导”,只限于危机处理的具体领域,并不改变相关各方的政治关系和行政隶属关系。当然,也不排除重灾区和毗邻地区都是在一个共同上级政府的指挥下开展危机管理工作的可能。

太湖治理是“主导—参与”式合作模式的代表。2007年太湖蓝藻暴发后,无锡市成为此次蓝藻暴发的重灾区。但是,无锡市内的太湖面积只占太湖总面积的四分之一,环太湖有苏州、无锡、常州三个城市,而且太湖流域共有172条河流,涉及到江苏、浙江、上海三个省市。治理太湖,需要流域内各方积极参与。2008年8月初,苏浙沪在无锡市连续三次召开三省市共同治理太湖的协调会议,签署了《关于太湖水环境治理和蓝藻应对合作协议框架》,明确建立了定期交流制度、重大事项应急协商制度、信息通报制度、蓝藻打捞合作机制等多项合作制度^②。

太湖治理的区域合作较为复杂,连接三个省级行政区(江苏、浙江、上海),相对于苏锡常三市,上海是“老大哥”,但不位于太湖边,没有其它三市的利益相关程度高。此项区域合作由利益相关度最高的,受到太湖污染伤害最深的无锡来推动,具有较大的难度。尽管有了环境保护的区域合作协议,建立了一系列合作制度,但其合作的力度和广度方面的水平并不高。另外,太湖治理还有中央政府的制度安排——太湖流域管理局,负责水行政方面的管理。该机构也起到环境保护方面的作用,这是太湖公共危机治理机制的一个特殊之处。

3. “帮扶—合作”式的合作模式

“帮扶—合作”模式的主要特点是:在危机处理中,跨地区的地方合作先是以非危机发生地的主动援助为主,随后在中央政府的统一安排下开展对口支援和对口帮扶,而随着灾区生产生活的正常化,支援方与受援方的关系开始转变为产业扶持基础上的对口经济合作。在这种模式之下,支援方因为完成中央的帮扶任务可以获得政治收益,积极性较高。而随着对口帮扶转变为对口合作,双方都能获得经济收益,可谓一举两得。

“帮扶—合作”式合作模式在汶川地震后的恢复重建中表现较为明显。2008年6月11日,国务院印发了《汶川地震灾后恢复重建对口支援方案》,提出要按照“一省帮一重灾县”的原则建立对口支援机制。对口支援实施一年后,一些省市开始探索建立“互利共赢”的长期对口合作模式。如苏州市与绵竹

^①杭州市环境保护局办公室:《市环保局关于2009年杭州都市经济圈工作总结和2010年工作思路的报告》,载 <http://www.hzepb.gov.cn/art/2009-12-14>。

^②张 斌:《协商治理太湖 苏浙沪同一梦》,载《解放日报》2008年8月11日。

市签订了《经济援建和合作发展协议书》、威海市与绵阳市签订了《关于加强产业合作的框架协议》、德州市与绵阳市签订了《经济领域战略合作框架协议》等等^①。

“帮扶—合作”式合作在双方政策协调方面阻力最小,其主要的原因是帮扶方不要求接受方给予对等回报。对口支援通常以项目的方式进行,合作项目方面成功的案例很多。由于受到中央政府的鼓励,地方政府在合作机制方面的创新积极性较高,合作在广度上容易推进。地方政府领导均比较重视对口支援工作,以向中央政府“邀功”,此类合作也有一定的力度。

四、危机处理不同阶段所需要的地方政府合作

(一) 危机处理不同阶段的政府责任

在区域性公共危机治理中,危机预警阶段、应急处理阶段和恢复评估阶段的主要任务不同,相应的政府责任也就不同。

1. 危机预警阶段的政府责任

危机预警阶段,主要有保障体系建设、监测系统建设和宣传教育三个主要任务,从区域公共危机治理的角度,相应的政府责任为:

第一,在制度设计和物资保障方面。一是加强区域公共危机治理方面的立法。目前,我国已经有了一些危机管理的法律和应急预案,如《气象法》、《防洪法》、《传染病防治法》等,但这些法律和预案都没有涉及区域问题。因此,有必要探索建立区域性公共危机管理的相关法律法规。二是设立区域范围的应急预案,或建立区域内各个地方政府应急预案的联动机制。三是建立区域性公共危机的应对机构和队伍,或者建立区域内的联动机制。一些地区在污染治理上已经有了一些初步尝试,如前面提到的环境联合执法。应该继续完善类似的制度,总结经验,适时地将地方合作推广到其它领域和地区。四是应急物资储备和使用方面的区域内合作机制的建立。

第二,在危机的预报方面。一是建立危机监测和预警信息系统的区域内联网。早发现、早报告是政府及时控制危机的关键。政府对危机风险源和危机征兆进行实时监测分析,在危机的扩散速度、规模、影响以及发展趋势等方面,区域内及时互相通报信息。二是建立区域内危机预报制度。区域内某地发现危机的征兆,及时向整个区域通报。根据危机信号指标体系,判断危机的进展,为区域内危机预报提供依据,并且及时发布区域公共危机预报。

第三,加强宣传,提高区域内公民的危机意识。在和平时期,人们的危机意识往往比较淡薄,对危机的认识不够。因此,政府要加大宣传力度,对各种危机的性质、危害以及防范措施进行普及教育。同时,还要适时组织演练,提高公民的自救能力。对于其它地区发生的危机,要及时披露信息,加强舆论引导,增强公民的心理承受能力和对政府的信心。

2. 应急处理阶段的政府责任

应急处理阶段的主要任务是及时控制公共危机,防止其蔓延,尽量减缓危机造成的损失。从区域公共危机治理的角度,相应的政府责任为:

第一,在应急控制和援救方面。一是建立区域性的快速高效的应急控制体系,果断采取应急措施。公共危机发生后,要迅速成立危机现场应急指挥中心,启动区域应急预案,动员区域内一切可以动用的力量开展救助和自救。二是实时监测危机进程,对整个区域的危机情况做出准确判断,据此制定政策和应急处理实施方案并根据危机处理情况进行适时调整。三是采取有效措施防止危机在区域内的扩散。危机发生地要及时控制危机造成的连锁反应,区域内其它地方要及时派出支援队伍,协助受害地区开展救援工作。

第二,在危机公关方面。一是区域内各地方政府应及时向公众发布真实信息,使公众对危机发展的

^①刘 铁:《从对口支援到对口合作的演变论地方政府的行为逻辑——基于汶川地震灾后恢复重建对口支援的考察》,载《农村经济》2010年第4期,第43页。

态势有清醒的认识。二是倾听并合理采纳各方面的意见,建立区域内多层次的信任关系。三是区域内各地方政府要坚持人本主义原则,树立诚信、负责的政府形象,增强全区域群众的信心,稳定区域社会秩序。

3. 恢复评估阶段的政府责任

恢复评估阶段的主要任务是恢复重建,调查评估并总结经验。从区域公共危机治理的角度,相应的政府责任为:

第一,在危机善后处理方面。一是政府应设置专门的区域性善后管理机构,制定区域恢复重建计划和实施方案。二是给予区域内受损的企业和群众必要的经济援助,弥补其损失,帮助其尽快恢复生产生活。区域内其它地方要积极动员和利用社会力量,帮助灾区开展恢复重建工作,增强其恢复重建实力。三是组织和调节全区域范围内的日常用品和急需品的供应,保证救援物资能够满足生活需要。四是注重区域内灾区群众的心理干预治疗。

第二,对区域性公共危机处理过程进行评估。评估的目的在于总结经验,提高政府的学习能力。具体而言,需要确定区域内受到损害的群众、企业和部门,正确评估其损失,以便制定相应的扶持计划;需要对区域性公共危机处理中表现出色的人员和部门予以表扬,同时要追究失职官员的责任;需要对区域内政府可运用的人力、物力、财力等有形资源和政府公信力、政府形象等无形资源进行评估,为改善政府危机管理提供参考,为其它区域地方政府提供借鉴。

(二) 危机处理不同阶段所需要的地方政府合作

将区域性公共危机应对中各个阶段的政府责任与现有的地方合作模式结合起来考虑,可以发现,危机处理中各个阶段的政府角色与不同地方合作模式所体现出来的府际关系具有一定的契合之处。在危机预警阶段,如果采用“分散—协作”模式,既能够与现有的危机管理体制保持一致,又能够在一定程度上克服属地管理的不足,同时还能最大限度地节约危机管理资源。在应急处理阶段,区域性公共危机的突发性、紧急性和严重危害性要求政府必须在第一时间里作出反应,此时,只有统一指挥、分工协作才能更好地开展救援工作。但毕竟一地的资源有限,应对危机还需要区域内其它地方提供必要的援助。综合起来考虑,在应急处理阶段应该采用“主导—参与”模式。在恢复评估阶段,善后重建是第一要务,而危机发生地往往因为遭受了重大损失而缺乏恢复重建的实力,此时,开展对口帮扶是必要的。对于支援方来说,尽管可以从帮扶中获得政治收益,但其经济成本也是较大的。为了平衡的需要,创新帮扶形式,尝试开展双赢的经济合作,也不失为一种好的合作方案。

因此,为了更好地发挥地方合作在区域性公共危机处理中的作用,应该在危机处理的不同阶段采取不同的合作模式。具体来讲,就是在危机预警阶段应该采用“分散—协作”式的合作模式,在应急处理阶段应该采用“主导—参与”式的合作模式,在恢复评估阶段应该采用“帮扶—合作”式的合作模式。如表3所示。当然,阶段与模式并不必然是严格对应的关系,只是说在某个阶段采用特定的模式可能是最合适的,而且,模式与模式之间存在一定的过渡性。

表 3 应对区域性公共危机各阶段的模式选择

阶 段	当地政府职责	当地政府角色	临近地方政府职责	临近地方政府角色	适用模式
危机预警阶段	立法、机构队伍建设、物资储备、宣传、危机监测预警	组织者 责任人	共同监测 信息互通	协作者	“分 散—协作”式
应急处理阶段	应急处理、危机公关	组织者 指挥者	协助救援	援助者	“主 导—参与”式
恢复评估阶段	善后处理、恢复重建、开展评估	组织者	参与重建	援助者 合作者	“帮 扶—合作”式

下面,我们以 2010 年发生在我国西南地区的旱灾为例来说明区域性公共危机处理中各个阶段与不同的地方合作模式之间的匹配。

在干旱监测与预警方面,我国采用的是分级监测预警体系。在国家层面,建有国家级干旱监测预警

和研究中心,包括国家气象基本业务平台、中国气候观测系统(CCOS)、兰州区域干旱气候观测系统(ACOS)、国家干旱气候监测预警中心等。我国的干旱预警系统主要由预警指挥管理子系统、干旱监测与预测预警子系统、信息网络子系统、预警研究子系统和综合服务子系统五大系统构成。在各省,也都建有自己的干旱预警系统。在区域层面,2008年8月,甘肃、陕西、青海、宁夏4个省区联合建立了西北区域干旱监测预警评估业务系统,实现了业务化运行、网络互通、数据库管理和干旱气象科学数据共享^①。但遗憾的是,西南地区并没有建立类似的区域干旱预警系统。

2010年春季灾情发生后,西南地区的广西、重庆、四川、贵州、云南5省(自治区、直辖市)都积极采取各种措施来应对干旱危机,如重庆市政府要求中小型水库在抗旱期间要减少或暂停为配套电站提供发电用水,攀枝花、凉山两市州用于增雨作业的187门高炮、21套车载火箭、350套火箭全部处于应急作战状态,云南派出16个督办组确保受灾群众“不断水、不断粮”,等等。其它地区也迅速开展捐水、捐款、捐粮食等援助活动,有的地方还派出技术人员为灾区找水、打井。

在恢复阶段,有的地方政府不仅继续向西南地区捐款捐物,而且还创新形式,开展了提供就业岗位、投资扶贫等活动。以云南省为例,山东省向云南省捐助600万元,广东省为云南灾区群众提供近3万个工作岗位,浙江、上海、重庆、四川、福建等省市的100多家企业在昆明联合开展赈灾招工活动,提供岗位5500余个^②,等等。

从这个案例中可以看出,在危机预警阶段,西南地区采用的并不是完全的“分散—协作”模式,而是坚持了属地管理原则,区域性的干旱监测任务主要由国家来承担了。这也是在以后的地方合作中需要改善的地方。在这个阶段,西南地区地方政府之间合作较少,在力度、广度上都明显不足。旱灾发生后,西南地区的地方合作加强,“主导—参与”式的合作模式得到了较好的体现。虽然各个省市之间并没有建立完善的合作制度与合作机制,但在参与层级、参与范围、合作绩效等方面均表现突出,因此,此阶段的合作在广度上水平较高,也具有一定的力度。在恢复阶段,地方合作继续加强,并开始改变方式,“帮扶—合作”模式体现得比较明显。从单纯的捐款捐物到开展劳务合作,地方合作的水平有了明显提高,合作范围、持续时间、合作绩效也都将随着合作的常态化而得到提高。

总的来说,应对区域性公共危机是一项系统工程,做好危机处理工作需要区域内各地方政府各尽其责,更需要区域内各地方政府通力合作。地方合作在区域性公共危机管理中的提出和应用,或许能够解决一些现实问题,提高危机管理的效能。我国的某些地区已经开始积极探索危机管理中的地方合作方式,但整体看来,完善而高效的合作机制和合作模式还没有建立起来。因此,如何更好地发挥地方合作在区域性公共危机处理中的作用,不论对学术界还是对政府来说,都是值得持续关注和深入研究的课题。

■作者简介:杨 龙,南开大学周恩来政府管理学院教授,博士生导师;天津 300071。

郑春勇,南开大学周恩来政府管理学院博士生。

■基金项目:国家自然科学基金面上项目(70973059)

■责任编辑:叶娟丽

①宋振峰:《西北区域干旱监测预警评估业务系统日前正式建成》,载《甘肃日报》2008年8月23日。

②云南省招商合作局:《一方有难 八方支援 情系高原 合作发展》,载《云南日报》2010年4月26日。