

■公共管理学

# 公共安全服务中的政府响应机制研究 ——对某沿海城市一般紧急事件报警情况的调查

薛克勋

(中山大学行政管理研究中心, 广东 广州 510275)

[作者简介] 薛克勋(1963-), 男, 山东临沂人, 中山大学行政管理研究中心博士生, 主要从事紧急事务管理研究。

[摘要] 一般紧急事件报警服务是政府提供的公共安全服务的主要表现形式。问卷调查发现, 公众对政府的处警满意程度、信任程度和报警的方便程度是影响其报警率的主要因素。因此, 政府应采取有力措施, 改进现有报警制度和服务, 以提高公众报警率。

[关键词] 公共安全服务; 报警; 报警意识; 报警率; 调查报告

[中图分类号] D035 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2004)02-0274-10

公共安全服务是世界上所有政府提供的最主要的也是最早的公共服务。当人们受到伤害或处于紧急状态时, 都希望得到及时救助, 但能否方便、快捷、准确地向相应的报警中心报警以及报警中心能否快速、正确地作出反应则直接影响到救助效果。

危机管理理论认为, 紧急事件的主要特征是信息的不确定性和不对称性、时间的有限性及其危害性。从政府对紧急事件响应的角度来看, 如何在有限的时间内获得足够的关于紧急事件的信息是处理好紧急事件的关键。而有效报警则是政府发现紧急事件、对紧急事件作出反应的逻辑起点。理论上讲, 有效报警信息越多越好, 也就是公众的报警率越高越好。因此, 公众的报警意识、报警的方便程度都直接影响着紧急事件的处置效果。

在过去的十几年中, 为了向社会提供公共安全服务, 我国政府许多职能部门相继建立了自己的应急(救助)中心, 设立并向社会公布了专门的报警号码, 如 110、119、122、120 等。这样, 每个城市都有约 20 多个应对不同类型紧急事件的应急中心。这些中心之间条块分割, 互不隶属, 信息相互封闭, 独立运作。政府这种紧急事件响应体制, 在一定的历史条件下发挥的积极作用是毋庸置疑的。但是, 目前公众的报警率如何? 哪些因素影响它? 公众在紧急情况下报警是否方便? 公众对处警社会效果(即安全服务)是否满意? 等等。本文希望通过社会调查, 对这些信息作全面了解并加以分析, 以便为政府建立高效的紧急事件响应机制, 即公共安全服务机制提供依据。

## 一、研究设计

### (一)定义

一般紧急事件是相对重特大紧急事件而言的, 它是指对公众的生命安全、社会财富及社会秩序影响较小, 一般由政府一两个职能部门就可以妥善处置的紧急事件。如一般的社会治安事件、刑事案件、交通事故就属于一般紧急事件。

(二)测量变量

本次调查所考察的是各种因素(自变量)对公众报警率(因变量)的影响。从公众的角度来看,报警率直接决定于两个自变量,一是报警意识,二是报警方便程度。公众报警意识的高低决定着公众的报警心理及报警行为,而报警方便程度则决定着报警行为的实现程度,二者相互作用的结果决定着报警率的高低。同时,报警意识和报警方便程度又受到其它变量的影响:如报警意识决定于公众对处警的满意程度和信任程度,报警的方便程度决定于公众对报警中心的认知程度、熟悉程度和了解的准确程度等。因此,我们所测量的自变量主要有:1、公众对处警的满意程度。公安部门是政府处置紧急事件的主力军。据统计,约 85%的紧急事件的处置与公安部门有关。为便于测量,我们以公众对自己经历过的治安案件、刑事案件的报警情况以及他们周围亲朋对该类案(事)件的报警情况为载体进行测量。2、公众对处警的信任度。它是处警满意率、满意度的衍生结果。如果公众对自己的报警求助结果满意程度越高,则对政府的处警信任程度就越高,发生紧急事件时的报警率也就越高。3、公众报警的方便程度。它是公众掌握报警知识状况的外化形式,表现为公众对报警中心是否了解、是否熟悉,对所掌握的报警中心情况是否准确等。另外,报警的方便程度还与社会的通信客观条件(如电话普及率)有关;同时,它还与报警中心的资源状况、管理状况有关,但本文对此不予考察。

(三)样本数量

单一变量在假设样本属于正态分布的情况下,样本容量与置信区间及相应的最大允许误差有关。根据以下公式确定调研所需的最小样本量:
$$n = (\frac{u_{\alpha} \sqrt{\pi(1-\pi)}}{\delta})^2$$
式中: $n$  为所估计的样本含量; $u_{\alpha}$ 为检验水准为  $\alpha$  时的正态离差; $\alpha$  为检验水准; $\delta$ 为最大容许误差。

总体比例的估计值(由于对总体比例知之甚少,在估计样本含量时,取  $\pi=0.5$ )由公式计算可知:当置信度分别为 95%时,不同允许误差的样本量如表 1 所示。当在 95%的置信区间内,允许抽样误差 $\leq 3\%$ 时,样本不少于 1067 个。考虑到实际操作中可能存在废卷等因素,最后决定选取 1400 个样本。

表 1 最大容许误差与样本数的关系

| 最大容许误差              | 1%   | 2%   | 3%   | 4%  | 5%  |
|---------------------|------|------|------|-----|-----|
| 95%置信区间<br>(t=1.98) | 9604 | 2401 | 1067 | 600 | 384 |

(四)样本选择

本次调查样本的个体差异性很大。有的人不止一次被偷、被抢过,而有些人从未发生过;有些人有不止一次的报警经历,而有些人则从来没有。为了保证本次调查抽样的合理性,并充分反映该市居民特征,在样本选定上,以该市全国第五次普查的人口结构作为依据(详见全国第五次人口普查资料),而且作如下条件限定:年龄在 20 岁以上,65 岁以下;在该市连续居住半年以上;持有暂住证或身份证;本人及同住家人未在公安部门或相关机构工作;本人及同住家人未在调查服务行业工作;三个月内未接受过同类访问。具体样本配额如表 2 所示。由此可见,这样选择出的样本所得到的数据比较具有代表性,它完全能够推论到该市其它居民。

表 2 调查样本各行政区配额表

|     | 20-24 岁 |     | 25-29 岁 |     | 30-34 岁 |     | 35-39 岁 |    | 40-44 岁 |    | 45-49 岁 |    | 50-54 岁 |    | 55-59 岁 |   | 60-64 岁 |   | 小计   |
|-----|---------|-----|---------|-----|---------|-----|---------|----|---------|----|---------|----|---------|----|---------|---|---------|---|------|
|     | 男       | 女   | 男       | 女   | 男       | 女   | 男       | 女  | 男       | 女  | 男       | 女  | 男       | 女  | 男       | 女 | 男       | 女 |      |
| A 区 | 17      | 21  | 20      | 19  | 16      | 13  | 12      | 9  | 7       | 5  | 4       | 3  | 3       | 2  | 1       | 1 | 1       | 1 | 158  |
| B 区 | 20      | 23  | 25      | 22  | 21      | 16  | 15      | 10 | 8       | 5  | 5       | 4  | 3       | 2  | 2       | 2 | 2       | 2 | 187  |
| C 区 | 19      | 22  | 22      | 17  | 18      | 12  | 11      | 7  | 5       | 3  | 3       | 2  | 2       | 1  | 1       | 1 | 1       | 1 | 148  |
| D 区 | 87      | 124 | 80      | 68  | 52      | 36  | 27      | 17 | 12      | 7  | 8       | 5  | 4       | 3  | 2       | 2 | 2       | 2 | 539  |
| E 区 | 48      | 72  | 47      | 46  | 34      | 25  | 18      | 12 | 8       | 5  | 6       | 4  | 3       | 2  | 2       | 1 | 1       | 1 | 336  |
| F 区 | 4       | 6   | 4       | 4   | 3       | 2   | 2       | 1  | 1       | 1  | 1       | 1  | 1       | 0  | 0       | 0 | 0       | 0 | 33   |
|     | 195     | 268 | 198     | 176 | 144     | 104 | 85      | 56 | 41      | 26 | 27      | 19 | 16      | 10 | 8       | 7 | 7       | 7 | 1400 |

### (五)资料收集

本次调查采用问卷法收集资料。为获得测量上述变量的有关信息,调查问卷由报警行为经历、假设情景报警态度、报警行为现状和个人背景情况等四个部分 49 个问题构成,并事先通过两次模拟调查(每次 40 份),调整了问卷内容及表述方式。问卷设计、样本选择等皆由笔者完成,访问形式、访问时间、访问地点、样本配额等由笔者确定,之后交由一家具有较强执行能力的专业调查公司执行。首先,调查公司挑选和培训 3 名现场督导员和 12 名访问员,进行为期一天的培训;接着,于 2003 年 7 月 23 日—8 月 1 日,按配额分配表到指定地点,每天按不同时段选择大型住宅区或商场等进行访问。为保证资料的真实性和可靠性,笔者特指派一名工作人员进行全程质量监督,1400 份问卷全部合格。

### (六)资料整理与分析

全部问卷资料由访问员、督导员两次审核后编码,然后输入计算机,再利用 SPSS 分析软件进行统计分析。

## 二、调查发现与分析

总体描述:从经历情况来看,在被访问的 1400 人中,有被抢、被偷经历的比例分别为 19.9%和 22.1%,而他们对政府处警的满意程度和信任程度都不高,因而报警率也不高;从假设情景的报警态度来看,一是公众的报警意识不强,二是公众报警不方便。具体情况如下:

### (一)公众对处警的满意率和满意度都不高

处警的满意情况是指处警的社会效果,即公共安全服务效果。在公众需要的公共服务中,越是紧急状态下,公众对安全服务的期望值越高。因此,良好的处警社会效果是政府提供紧急事件救助和服务的出发点和落脚点,是衡量责任政府的基本标准。我们的问题是:公众对目前的处警社会效果是否满意?结果显示:公众的满意率和满意度都不高。这可从表 3 看出,总体满意率只有 25.9%。2.30 是满意度均值,它所反映的是公众对报警处理情况的满意程度。在这里,1 代表很不满意,5 代表很满意。均值为 2.30 表明,目前公众对处警的社会效果不但满意率不高,而且满意程度也不高。

表 3 有报警经历者对处警满意率和满意度统计表

| 事 件      | 满意率<br>(%) | 不满意率(%) |      |      | 总体满<br>意率(%) | 总体满<br>意均值 |
|----------|------------|---------|------|------|--------------|------------|
|          |            | 较不满意    | 很不满意 | 之和   |              |            |
| 丢失贵重物品   | 14.4       | 37.6    | 48.1 | 85.6 | 25.9         | 2.30       |
| 被伤害(打)   | 38.8       | 20.4    | 40.8 | 61.2 |              |            |
| 被抢劫/抢夺   | 16.8       | 37.4    | 45.8 | 83.2 |              |            |
| 被偷窃      | 22.9       | 35.2    | 41.9 | 77.1 |              |            |
| 邻居被抢劫/抢夺 | 22.0       | 36.0    | 42.0 | 78.0 |              |            |
| 亲朋被抢劫/抢夺 | 22.2       | 34.5    | 43.4 | 77.9 |              |            |
| 交通事故     | 49.3       | 27.1    | 23.6 | 50.7 |              |            |

### (二)公众对政府处警的信任度不高

公众对政府处警的信任度是满意率、满意度的衍生结果,与处警满意情况呈正相关关系。总体上,它影响着公众对政府的公信力、政府在公众中的形象以及公众对政府的信任程度。公众对处警的信任度主要体现在发生紧急事件后对报警所实施的行为、所持的态度和对处警寄予的希望上,“认为报警也没有用”,是对政府处警效能不信任的直接显现。

表 4 所示,从具有紧急事件经历的人来看,与“马上报警”的比例相比,尽管“认为报警没有用”明显偏小,但仍有较强的可比性,说明公众对政府处警的信任度不高。按马斯洛的人类需求理论,安全是人的第二层次需要。当人在被伤害(打)时,人身安全和生命安全受到威胁;当人被偷盗时,财产安全受到威胁;当人在被抢劫/抢夺时,生命和财产安全都受到严重威胁,处于此种状态下的人,本能上最需要强

有力的安全保护。从政府最基本的功能和作用来讲,此时应是当事人最安全的靠山,公众此时理应首先向其伸出求助之手。但是,表 4 第四行“被抢劫/抢夺”一栏显示,有 25%的当事人“未报警”,25.7%的当事人“认为报警也没有用”,其结果是有 50.7%的当事人未报警;同样,表 4 第五行“家被盗窃”一栏显示,有 34.2%的当事人“未报警”,27.2%的当事人“认为报警也没有用”,其结果是有 61.4%的当事人未报警。从管理者角度来讲,这种不信任会降低公众的报警率,导致大量有效信息的流失。

表 4 报警、未报警和“认为报警也没有用”统计表(%)

| 事 件      | 马上报警 | 未报警  | 认为报警没有用 |
|----------|------|------|---------|
| 丢失贵重物品   | 24.0 | 69.9 | ——      |
| 被伤害(打)   | 24.5 | 44.8 | 17.5    |
| 被抢劫/抢夺   | 34.8 | 25.0 | 25.7    |
| 家被偷窃     | 31.9 | 34.2 | 27.2    |
| 邻居被抢劫/抢夺 | 33.6 | 20.3 | 15.5    |
| 亲朋被抢劫/抢夺 | 29.6 | 26.8 | 22.1    |
| 交通事故     | 42.0 | 16.5 | 6.3     |

另外,在政府与亲朋或有经济关系的部门之间,公众更愿意选择后者,也就是说他们更信任后者。如表 5 所示。

表 5 公众对部分紧急事件的处理选择

| 情 景                                 | 反应 I (%):<br>自己请人处理 | 反应 II (%):<br>向物业管理处报告 | 反应 III(%):<br>马上报警 |
|-------------------------------------|---------------------|------------------------|--------------------|
| 1. 当您发现您家里有很浓的异味,并断定是煤气严重漏气,随时发生危险。 | 40.3                | 34.3                   | 13.3               |
| 2. 当您发现您家里的供电线路等出现了严重问题,随时发生危险。     | 34.4                | 47.4                   | 9.3                |
| 3. 您住在高楼上,您把唯一的钥匙忘在家里或门锁受损不能进门。     | 59.1                | 31.6                   | 3.1                |
| 4. 当您在登山或外出时迷了路,处境很危险。              | 54.9                |                        | 26.7               |
| 5. 当您外出回家时,发现自己家大门被撬,里面有人正在偷东西。     | 9.9                 | 20.6                   | 35.7               |

在西方经济发达国家(包括香港),人们发生紧急事件时首先想到的是政府,包括开门拿钥匙、猫在树上下不来等。像情景 1、2、4 这些隐性紧急事件,一般情况下都需要专业部门才能稳妥处理,如果处理不当,随时可能转变为重大甚至特大紧急事件;当事人的亲属朋友及物业管理公司一般不具备处理这些紧急事件的能力,即使向他们求助,他们最终也还要报警,这样就有可能因多了这几个环节而延误时机。尤其是情景 5,理论上讲,只有公安部门才有能力、有权力、有职责处理,但表示报警的只有 35.7%。

所有这些,都说明公众对政府处警的信任度不高,这主要是由公众对政府处警效果的满意率较低引起的。

(三)公众的报警知识缺乏,报警不方便

具备相关报警知识是施行报警行为的前提,尤其是在紧急情况下,只有平时非常熟悉或潜意识中的知识才能正确地运用。假设情景的报警测量结果显示,公众的报警知识比较缺乏。如表 6 所示。反应 I 说明公众具有较强的报警意识,但对相应的报警中心缺乏认知,结果导致有效报警信息的流失;反应 II 不但说明公众具有较强的报警意识,而且具有较强的责任心,但由于缺乏对相应报警中心的认知,结果导致报警时间的延长,甚至导致有效报警信息的流失。

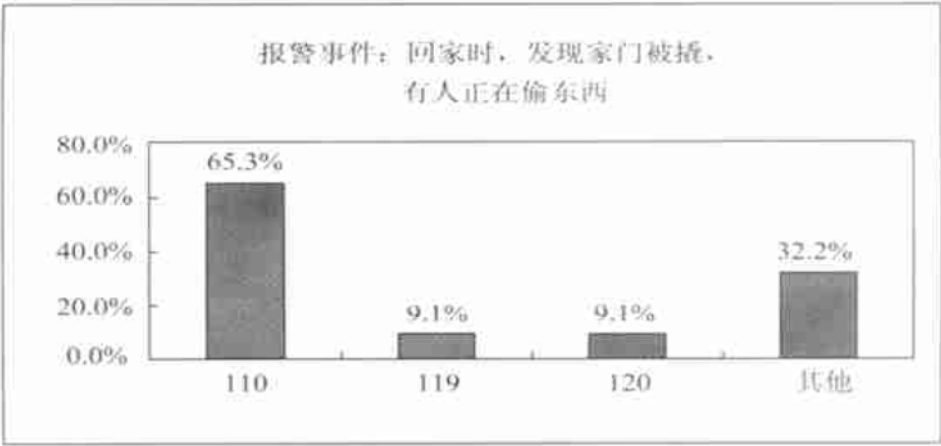


图 1 公众报警正确程度

表 6 公众对报警中心的认知状况 (%)

| 情 景                                 | 反应Ⅰ：应马上报警，但我不知道向哪个报警中心报警，还挺麻烦的，让别人报吧！ | 反应Ⅱ：虽然不知道该向哪个报警中心报警，但我会尽快打听清楚，然后报警。 |
|-------------------------------------|---------------------------------------|-------------------------------------|
| 1. 在深夜，您的居所附近仍然有人在建筑施工，施工噪音影响到您的休息。 | 5.9                                   | 14.9                                |
| 2. 在大街或社区里，发现有一家医疗诊所乱泼脏水，乱倒医疗垃圾。    | 5.5                                   | 9.5                                 |
| 3. 在大街或社区内，您发现下水道的井盖不见了，这对行人很危险。    | 10.4                                  | 14.9                                |
| 4. 当您看见有一条疯狗在大街上或社区里乱跑，可能随时伤人。      | 6.2                                   | 12.4                                |
| 5. 当您在大街或社区里，发现有裸体的精神病人到处乱跑，随时发生危险。 | 5.8                                   | 9.2                                 |
| 6. 在大街或社区内，您发现自来水管爆裂，自来水严重泄漏。       | 11.7                                  | 24.3                                |

公众对报警知识的缺乏还表现在公众不能正确地或准确地报警上。报警不正确，往往导致报警不成功或不能将信息报给相应的报警中心；报警不准确，则往往导致不能准确地拨打报警号码。这两种情况，都导致报警者至少两次以上的报警操作。据统计，紧急情况下每次报警耗时约两分半钟，而这两分半钟往往是处置紧急事件的“黄金时段”。调查结果表明，公众报警的正确率和准确率都较低。例如，公众对事件“当您外出回家时，发现家门都撬，有人正在偷东西”的“马上报警”率是 35.7%，而其中的正确率只有 65.3%，如图 1 所示。这一事件是较常见的危害性极大的事件，也是分秒必争的紧急事件。但是，只有 23.3% (35.7% (65.3%)) 的人能够及时成功地向 110 报警。再如，公众对“您看见正在执法的公务人员，对别人的执法行为存在严重的不严格、不公平、不公正甚至执法犯法等问题”这一事件，有 18.5% 的人不知道向哪里投诉，26.1% 的人“虽然不知道该向哪个报警中心报警，但会尽快打听清楚，然后报警投诉”。由此可见，目前公众的报警知识比较缺乏，报警不方便。

(四) 公众报警率不高

前面提到，公众报警是紧急事件响应者发现问题、及时作出反应的逻辑起点，而且在理论上，有效报警量越多越好。表 7 显示，在有被偷、被抢经历的人中，“马上报警”的与“未报警”的几乎相等。尤其是“家被盗窃”这一情况，只有 31.9% 的人马上报警，而 34.2% 的人未报警。这些有效信息的流失，既直接

影响着紧急事件的响应，也直接影响防范决策的制定。

表 7 报警率调查表(%)

| 事 件      | 马 上 报 警 | 未 报 警 |
|----------|---------|-------|
| 丢失贵重物品   | 24.0    | 69.9  |
| 被伤害(打)   | 24.5    | 44.8  |
| 被抢劫/抢夺   | 34.8    | 25.0  |
| 家被偷窃     | 31.9    | 34.2  |
| 邻居被抢劫/抢夺 | 33.6    | 20.3  |
| 亲朋被抢劫/抢夺 | 29.6    | 26.8  |
| 交通事故     | 42.0    | 16.5  |

表 8 公众对隐性紧急事件的报警态度(%)

| 情 景                                | 反应 I :报警 | 反应 II :这不关我事, 让别人处理吧! |
|------------------------------------|----------|-----------------------|
| 1.在深夜,您的居所附近仍然有人在建筑施工,施工噪音影响到您的休息。 | 23.4     | 27.1                  |
| 2.在大街或社区里,发现有一家医疗诊所乱泼脏水,乱倒医疗垃圾。    | 15.3     | 41.4                  |
| 3.在大街或社区内,您发现下水道的井盖不见了,这对行人很危险。    | 27.5     | 39.5                  |
| 4.当您看见有一条疯狗在大街上或社区里乱跑,可能随时伤人。      | 39.7     | 41.5                  |
| 5.当您在大街或社区里,发现有裸体的精神病人到处乱跑,随时发生危险。 | 33.3     | 46                    |
| 6.大街或社区内,看见有人正在破坏公共草坪或公共树木。        | 10.4     | 38.4                  |

注：反应中的“报警”包括“毫不犹豫地报警”和“虽然不清楚该向哪个中心报警，但我会尽快打听清楚，然后报警”两种情形。

表 8 显示，“不关我事，我也管不了这事，让别人处理吧”，持这种消极、放任态度的公众的比例远大于积极报警的比例。公众对隐性紧急事件的态度，表明公众对该类紧急事件的报警率将会更低。在很多情况下，隐性紧急事件是显性紧急事件发展的前期，如果不及时处置，就很可能转化为显性紧急事件。从这个意义上讲，公众对隐性紧急事件报警率低，不但对紧急事件的响应极为不利，而且响应者很有可能因没有及时得到有效信息而酿成大祸。1987 年伦敦皇家十字勋章地铁站火灾、2000 年甘肃金川有色金属公司“7.9”火灾事故就是典型事例。

三、问题及原因分析

公众报警率不高，既影响着政府对紧急事件的响应，又影响着政府对紧急事件响应的公共政策分析。导致这一问题的直接原因一是公众对处警的满意程度和信任程度不高，使公众的报警意识不强，影响了公众的报警心理及报警行为；二是报警不方便，影响了报警行为的实现。但这只是表层原因，更深层次上的原因，则体现于政府紧急事件响应机制上。

(一)城市应急(救助)中心太多

报警(求助)中心以及相应的报警特服号码太多是造成公众报警知识缺乏、报警不方便的主要原因。目前，城市政府尚没有“权威、统一”的应急中心，日常受理公众报警求助的应急中心有：治安(匪警)110、消防 119、交管 122、医疗急救 120、三防、森林防火、供电、供水、燃气、民防、安委、海事、劳动、城管、环保等约 20 多个。这些中心大多按政府的职能部门或行业划分，无论在管理主体上、执行主体上还是在服务内容上，彼此独立。由于不统一，在公众心目中便无权威可言。即使在日常情况下，人们都难以记住这么多报警中心的功能及相应的报警电话；在紧急情况下，公众更是要么因惊慌失措不知该向哪个中心报警，要么知道应向哪个中心报警，但又不知道报警电话号码，或记错、记混报警电话号码等，不能方便

快捷地实现报警。实际上,该市在提高报警率方面具有良好的社会基础,如果政府建立了“权威、统一”的应急中心,则公众的报警率将会大大提高。这可从公众下面两种报警态度得到证明。

一是公众对性质明显、所属应急中心明确的紧急事件的报警意识较强,准确率也较高。如表 9 所示。对“在大街或社区里,发现有人病得厉害,随时有生命危险”这一假设情景,是非常明显的人命关天的紧急事件,报警中心也很明确,所以,有 62.6%的被访问者表示将毫不犹豫地报警,而且,其中 69.9%的人向 120 报警,正确率和准确率都较高。又如,对“在大街或社区里,发现有许多人持刀、枪、棍等打群架,已经有人受了伤”这一假设情景,有 61.9%的被访问者表示毫不犹豫地报警,其中 88.8%的人向 110 报警。再如,“发现有个地方冒浓烟”,这也是性质非常明确的与火灾有关的事件,有 68.3%的被访者表示将毫不犹豫地报警,其中 79.6%的人向 119 报警。从公众的这种报警态度可以看出,如果紧急事件性质明显,尤其是对相应的报警中心明确,那么公众的报警意识就会大幅提高。由此可更进一步推论,如果政府只设一个“权威、统一”的应急中心,不但公众的报警意识大大提高,而且由于报警号码便于记忆,报警率将会大大提高。

二是公众责任心和正义感较强。表10所示,尽管反应的比例大于反应近10个百分点,但是,反应

表 9 公众对某些显性紧急事件的报警态度(%)

| 情 景                                     | 反应 I :这不关我事,让别人处理吧! | 反应 II:应马上报警,但不知向哪里报警,让别人报吧! | 反应 III:毫不犹豫地报警。 | 报警中心 |
|-----------------------------------------|---------------------|-----------------------------|-----------------|------|
| 在大街或社区里,发现有人病得厉害,随时有生命危险。               | 7.9                 | 3.4                         | 62.6            | 120  |
| 在大街或社区里,发现有许多人持刀、棍、棒等打群架,已经有人受了伤。       | 19.9                | 3.6                         | 61.9            |      |
| 在大街或社区里,发现有人掉进下水井里面,抢救者可能会有危险。          | 5.6                 | 3.0                         | 46.5            |      |
| 在大街或社区里,发现有人开车撞在路边护栏上,汽车损坏,人员受伤,可能随时起火。 | 11.9                | 5.1                         | 63.4            |      |
| 在大街或社区里,发现有个地方冒浓烟。                      | 12.7                | 3.1                         | 68.3            |      |
| 发现有人正在进行非法交易(如毒品、黄金、熊猫皮等违禁物品)。          | 39.4                | 2.7                         | 45              |      |

表 10 公众亲自制止或处理紧急事件的情况(%)

| 情 景                                | 反应 I :这不关我事,让别人处理吧! | 反应 II:马上报警 | 反应 III:亲自制止或处理 |
|------------------------------------|---------------------|------------|----------------|
| 1.在深夜,您的居所附近仍然有人在建筑施工,施工噪音影响到您的休息。 | 27.1                | 23.4       | 25.8           |
| 2.在大街或社区内,看见有人正在破坏公共草坪或公共树木。       | 38.4                | 10.4       | 41.5           |
| 3.在大街或社区里,发现有一家医疗诊所乱泼脏水,乱倒医疗垃圾。    | 41.4                | 15.3       | 30.0           |
| 4.在大街或社区内,您发现下水道的井盖不见了,这对行人很危险。    | 39.5                | 27.5       | 14.9           |
| 5.在大街或社区内,您发现有人严重违法乱张贴或乱摆卖。        | 64.9                | 13.5       | 11.3           |
| 6.在大街或社区里,您发现有人病得厉害,随时有生命危险。       | 7.9                 | 70.5       | 13.7           |
| 7.在大街或社区里,您发现有人掉进下水井里面,抢救者可能会有危险。  | 5.6                 | 55.3       | 29.0           |
| 均 值                                | 32.1                | 30.8       | 23.7           |



的绝对量仍然较大。而且,反应与反应之和远大于反应。尤其是“在大街或社区内,看见有人正在破坏公共草坪或公共树木”,有41.5%的人表示亲自前往制止或处理;“在大街或社区里,发现医疗诊所乱泼脏水,乱倒医疗垃圾”时,有30%的人表示亲自制止或处理;更为难能可贵的是,“在大街或社区里,发现有人掉进下水井里面,抢救者可能会有危险”,还有29%的人愿意挺身而出。这表明,当今社会公众的法治意识、责任感和正义感都比较强。这与目前的报警率低是相矛盾的,而矛盾的焦点在于政府应急中心的设立上。换句话说,公众报警率本来应该比目前高,只是由于报警中心太多、公众报警知识缺乏而致使报警率低。由此也可推论,如果政府能够设立“权威、统一”的应急中心,则报警率会大幅提高。

另外,报警中心太多也不利于报警宣传。报警宣传是提高公众报警意识、增长报警知识的重要手段,但是,由于报警中心太多,而且这些报警中心相互平行、同等重要,政府在宣传时口径不知如何才好。如果厚此薄彼地宣传,公众对“厚者”自然了解得多,对相应的紧急事件报警就会方便。但对其它类型、其它性质的紧急事件的报警同样不方便,还有可能增加“厚者”的“非业务报警量”;如果一视同仁地宣传,就会在公众中造成报警号码的错乱,结果是宣传成本大,收效小;如果不做宣传,公众的报警意识和报警知识就很难有所提高。总之,不能有针对性地向公众开展报警宣传是报警中心太多的又一弊端。

## (二)“公安110”已经充当了“政府110”的角色

紧急事件是指突然发生、具有不确定性、需要立即作出反应并得到有效控制的危害性事件。从紧急事件的性质来看,紧急事件可以分为自然性紧急事件、技术性紧急事件和社会性紧急事件。由此可见,政府不同职能部门所管辖的社会各种行业都可能发生相应的紧急事件,而不同性质的紧急事件需要不同的职能部门进行响应。为此,正如前述,政府许多职能部门都建立了自己的应急(救助)中心。据统计,其中84.5%的紧急事件与公安有关,需要公安单独或协助处理。从历史渊源来讲,公安110最初设在公安刑侦部门或治安部门,目的是便于公众报案。随着时代的发展,110受理的案件业务越来越多,范围也越来越广,逐渐演变为公安部门的匪警电话。1996年8月,公安部福建漳州(110)会议后,又赋予其服务功能,并将其名称改为公安110报警服务中心,提出“有困难拨打110”的服务承诺,使公安部门包揽了社会上的全部紧急事件。本次调查结果显示,96.4%的人在各种各样的紧急情况下首先想到拨打110,依次才是120(1.6%)、119(1.4%)、122(0.5%)等。

表11显示,除了直接属于公安部门的治安、刑事等案件外,公众对属于城市管理的“看见疯狗乱跑”(85.7%的人拨打110)、“下水道井盖不见了”(74.3%)、“乱张贴、乱摆卖”事件,属于供电部门的“供电线路出现严重故障”事件(46.6%),属于供水部门的“自来水管爆裂”事件(61.5%),属于医疗急救部门的“有人躺在地上长时间不动”、“看见精神病人乱跑”事件(78.4%),属于环境保护部门管理的“噪音投诉”事件,属于劳动部门处理的劳资纠纷、合同纠纷、经济纠纷等等,大都拨打公安110。“公安110”已经成为事实上的“政府110”。

表11 公安为非处警主体的110报警率(%)

| 事 件                   | 马 上 报 警 | 110 报警率 |
|-----------------------|---------|---------|
| 看见疯狗乱跑,可能随时伤人。        | 27.3    | 85.7    |
| 看见精神病人乱跑,随时发生危险。      | 24.1    | 78.4    |
| 在大街上发现自来水管爆裂,自来水严重泄露。 | 21.8    | 61.5    |
| 自家供电线路出现了严重问题,随时发生危险。 | 9.3     | 46.6    |
| 下水道井盖不见了,对行人很危险。      | 12.6    | 74.3    |

## (三)责权失衡,公安不堪重负

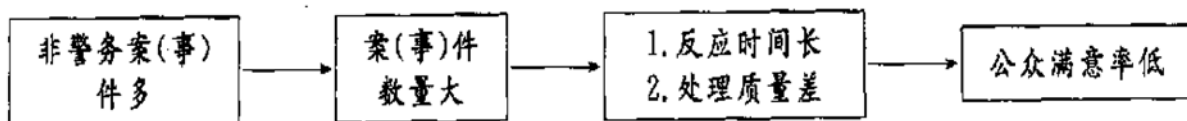
然而,不管公安110的内涵怎样扩充、名称怎样改变、业务覆盖范围怎样拓宽,但其法定权限并没有随之改变。这在实践中造成了公安部门“责任无限扩大,权限没有变化”的责权不对称关系。责权对等是公共行政学的基本要求,上述这种违背行政管理学基本原理的现象在现实中是非常有害的。



在如前所述的逻辑关系中,处警满意程度将影响到报警率。那么,哪些因素影响公众对处警的满意程度呢?从公众的角度看,影响处警满意程度的主要因素中,一是处警人员是否有责任心(占 25.28%),二是反应时间是否太长(占 19.10%),三是处警措施是否妥当(占 15.73%),四是处警人员的服务态度是否友好(占 11.38%),等等。而从处警主体的角度看,在影响反应时间的客观因素中,“案(事)件太多”是最主要的因素;在影响反应时间的主观因素中,“民警太疲惫(案件太多),得不到休息”是最主要的因素;在影响处警效果的因素中,“案(事)件太多”又是影响处警效果的最主要因素。同时,案(事)件太多也决定着处警人员的责任心和服务态度。由此可见,案(事)件太多是问题的关键之关键。

再来看看是什么因素导致案(事)件如此之多。案(事)件的类型很多,总体上可以分为两类,一是警务案(事)件,即以警察为处警主体的案(事)件;二是非警务事件,即警察不是处警主体但必须协助处警以及与警察处警无关的事件。调查发现,对处警民警而言,非警务事件太多是造成案(事)件太多的主要原因。处警调查表明,68%的民警认为,非警务事件占总案(事)件的 21%—60%;从 110 指挥中心的接处警统计来看,每天的治安事件和刑事案件只占总接警量的 17%左右,咨询和求助分别占 46.2%和 15.4%。最本质的是,非警务事件的处理权限不在公安部门,公安不是处警主体,即使处警民警到现场也没有法定处理资格,而这时又得不到相应职能部门的配合与协助,其结果必然导致公众对处警效果的不满,这是公众对处警满意率不高的主要因素之一。

由于责权失衡,民警对非警务事件的处理是费时费力效果差。它直接导致两种结局:一是对非警务事件的处理尽管占用更多的时间和精力,但效果不好;二是不但如此,它还影响着警务案(事)件的处理效果。许多处警人员讲:“治安案(事)件、刑事案件多并不可怕,可怕的是那些非警务事件,因为我们处理不了、也无法处理好”。这在客观上就形成这样一种逻辑关系:



#### 四、建 议

从报警调查结果及问题原因分析可以看出,政府建立“权威、统一”的应急中心,即变“公安 110”为“政府 110”是解决报警率不高这一问题最有效的出路。为此我们建议:政府应按照“物理分离,逻辑集中,信息共享”的方式,将目前分布在城市各部门的指挥中心(如 110、119、122、120、供水、供电、燃气、城管、环保、劳动等指挥中心或值班室)进行联网,统一报警特服号码(如 110),采取“集中接警、分类分级处警、统一监督管理”的指挥模式,变部门行为为政府行为,并通过制定相应的公共政策,将各类非警务事件分流到相应的职能部门去处理,彻底改变“公安包打天下”的局面。这样做的优点在于:

##### (一)便于开展针对性的报警宣传

政府建立“权威、统一”的应急中心后,就可以利用各种方式开展有针对性的宣传,树立该报警中心的权威,让该报警中心深入人心,公众遇到任何紧急事件都潜意识地该中心报警求助。

##### (二)利于提高公众对处警的满意程度和信任程度

正如前所述,案(事)件太多,尤其是非警务事件太多是影响处警效果最主要的因素,而其深层次的原因在于“责权”不对称。政府通过建立“权威、统一”的应急中心,将各类非警务事件分流到相应的职能部门去处理,就会实现“责权”对称,使政府各职能部门在处理紧急事件时统一指挥,分工合作,协调运转。这样,处警人员能集中精力处理本职范围内的紧急事件,提高公众对处警的满意程度和对处警的信任程度,进而提高公众的报警率。

##### (三)利于提高公众报警的方便程度

报警调查结果表明,一是公众对显性紧急事件或方便报警的紧急事件的报警意识较强,二是当今社会公众的法治意识、责任感和正义感也较强,这都说明提高报警率的社会基础丰厚,只是当前受报警知

识的制约而使报警方便程度不高。这也反过来表明,只要报警方便程度提高,报警率就会提高。

#### (四)满足公众愿望

调查结果显示,该沿海城市经济条件较好,电话普及率较高。在接受访问的人中,44%的人家里装有电话,63%的人拥有手机。所以,86.7%的人认为在该市进行紧急事件报警比较方便。在认为报警不方便的13.3%的人中,认为不方便的原因一是不知道该向哪里报警(32.2%),二是报警电话难以打通(23%),三是其它原因(19.1%),四是难以找到用于报警的电话(15.8%),五是不知道报警中心的号码(9.8%),这说明建立“权威、统一”的应急中心的必要性。同时,调查结果还显示,87.9%的人赞成并渴望政府建立“权威、统一”的应急中心。这就是说,建立“权威、统一”的应急中心,是众望所归,顺民情,合民意。

#### [参 考 文 献]

- [1] 风笑天. 社会学研究方法[M]. 北京:中国人民大学出版社,2001.
- [2] [澳] 罗伯特·希斯,王成. 危机管理[M]. 宋炳辉,金瑛译. 北京:中信出版社,2001.
- [3] 薛 澜,张 强,钟开斌. 危机管理——转型期中国面临的挑战[M]. 北京:清华大学出版社,2003.
- [4] [澳] 欧文·E. 休斯. 公共管理学导论[M]. 北京:中国人民大学出版社,2001.

(责任编辑 叶娟丽)

## Study on Governmental Response Mechanism in Public Security Service

XUE Ke-xun

(Center of Public Administration Research, Zhongshan University, Guangzhou 510275, Guangdong, China)

**Biography:** XUE Ke-xun (1963-), male, Doctoral candidate, Center of Public Administration Research, Zhongshan University, majoring in emergency management.

**Abstract:** Common Emergency Calling, Handling & Dispatching Service is one of the major public security services provided by municipal governments. The feedback from the public to the questionnaire on this service finds that the Initiative Rate of the Common Emergency Calling Service depends on such key factors as how successfully the municipal government deals with such callings, the credibility of this service and the convenience in using this service. This paper tries to analyze and explore ways to improve the using rate of the Common Emergency Calling Service as a reference for the municipal government to put in place a more efficient public service response mechanism.

**Key words:** public security service; emergency calling; awareness of emergency calling; the rate of emergency calling initiative; investigation report