

从上海案例看中国现代城市的危机管理

姜微 黄庭钧

骤然而降的非典，让上海同样处于一场猝不及防的危机中。在党中央、国务院的正确领导和全国各地的大力支持下，上海市委、市政府紧急启动“公共卫生突发事件应急处置体系”，带领1600万上海人民打响了这场没有硝烟而动人心魄的“抗非战”。难忘的“上海案例”，生动演绎了中国现代城市的危机管理战术——

案例回放之一：今年春节后，上海开始完善应急处理方案。4月4日，上海出现首例非典病例，“上海市公共卫生突发事件应急处置体系”立即发挥作用。当天下午，上海防治非典联席会议制度建立，4小时内，承担综合协调功能的18个小组到位，通信、信息、交通、后勤等保障设施悉数开通运行。专司防灾抗灾的民防大厦被紧急启用，成为上海抗非的指挥中枢所在……

千百万市民高度聚集且有300万流动人口的“上海防线”十分难守。但从4月4日发现首例病例以后，上海到目前仅发现8例病例。上海何以会在较短时间内将非典防治导入平稳可控状态？公共危机管理学者、复旦大学管理学院教授高汝熹说：“一个能快速整合各种资源投入抗灾的危机管理机制，帮了上海的大忙！”

在特大型城市，对天灾人祸等一类危机处置不当，会引起灾害链的放大效应；而处置得当，则可激活特大城市在科技、管理、人力等方面的优势，显现缩小效应。“病来如山倒”，危机处理成败的关键，其一在反应快速，其二在资源整合，两者并重。一些管理学专家认为，上海此次“抗非”成效显著的管理学依据，就在于上海迅速启动了“上海市公共卫生突发事件应急处置体系”。理顺了“下面千条线”，掌握了“上面一根针”。“千条线”就是分布在市域内的道口、医院、社区、学校、宾馆……这些“线”上的动态，最后都归集于“一根针”——上海抗非领导小组及指挥部。指挥部就是各种危机信息的整合处理中心和各种社会、经济资源的协调调度中心。据此，领导小组就可以实施运筹帷幄、高效决策了。

为了提高城市抗灾御险的能力，去年上海就组建了体现统一指挥、整合资源优势的综合减灾领导小组，把可能受袭的灾害事故分为19类25个灾种，实施灾害分级管理制度，聘请了一批知名专家、学者组成专家委员会，参与危机处理的决策和研究。

尽管整套危机管理机制还只是初步运作，但其科学与合理已在“抗非”战役中发挥显著作用。从政府到企业、专家到市民，人员组织和资源整合都相得益彰；从医务部门到其他工作部门，从前方到后方，每一方面都协同作战，形成了全社会共同参与的防治格局。4月底，世界卫生组织的专家考察后肯定了这一危机管理体系，认为上海成功应对疫情考验，重要的是建立起了“并非完美”但“行之有效”的非典监测、预防和报告系统。

案例回放之二：2月初，一些地方接连发生非典疫情之时，中共中央政治局委员、上海市委书记陈良宇就多次批示，提醒要密切关注，未雨绸缪，尽快做好上海“防非”预案。上海市委、市政府连续召开会议，研究防范措施的落实。4月4日，上海市委常委会决定：主动公布疫情和政府措施，稳定民心；加强疫情评估，在不同疫情阶段采取不同措施；有效封堵源头，严防非典蔓延……随即，各类新闻媒体一齐开设“防非”专题，宣传资料和画报广为发放和张贴，市民对非典防治知识的知晓率近100%。

凡事预则立！一个行之有效的危机处理机制，除统一指挥外，还包括预警成熟的操作方案、透明公开的信息披露等诸多方面。事实上，自广东等地发生疫情起，上海的危机应急管理体系即进入临战状态。2月中旬以来，全市召开的各种“防非”专

题会、联席会、专家咨询会达到60多次，把握态势，分析形势，研究趋势。指挥部的一位负责人告诉记者：当时，对疫情可能在上海出现的种种情况和发展趋势，处理预案就准备了10多套。

的确，非典病例一在上海露头，体现快速反应的1号通告及举城“抗非”的10项具体措施迅即被广而告之；紧接着，市政府又通过媒体颁布通告，作出上海“防非”八项规定；每天通报疫情，每周举行新闻发布会，建立发言人制度，及时让市民获取信息、加强防范；“五一”期间，上海市决策层根据当时连续出现病例的情况，迅速启用针对这一情形的工作预案，对非典发生地区返沪及来沪人员实行医学观察、健康检测，以进一步严控和阻隔病源……

上海“抗非”一环紧扣一环。根据形势的变化，兵来将挡，水来土掩，务求实效。“政府采取了哪些‘抗非’措施？疫情进展怎么样？市民应该配合做些什么？整个流程，上海都定期或随时让市民知晓。这一点在整个危机管理系统中很关键，不仅让普通民众心里踏实，更能形成强大凝聚力，让政府的危机处理措施发挥最大的效应。”管理学博士后罗守贵说，正因为早早追踪疫情，早早准备预案，并及时向公众通报，才使千头万绪的“抗非”工作，始终掌控在预案设计的管理流程中，真正做到了临危不惧和不乱。

案例回放之三：上海一开始就明确，“防非”要实行属地化管理，依托现有“两级政府、三级管理、四级网络”的城市管理体系，各区县政府负责领导辖区内的非典防治；4月下旬，上海进入防治非典的关键时刻。市委决策层再次严正明确：以块为主，建立属地化管理体制。一声令下，全市3500多个居委会迅速设立了“防非”监督员，对就近的宾馆、饭店、网吧等人员密集单位的“防非”培训也快速展开。

一些管理学者十分赞赏上海较早确立“以块为主”的“抗非”模式：“这完全契合现代危机管理注重信息、分级管理的要求，有利于将全市各方置于社会整体中，群防群控，形成合力，改变了过去防病抗灾中的‘多龙治水’的体制性弊端，大大提升了危机处理的效率。”

上海的这一招充分运用了党和社会主义制度的组织优势，借鉴了先进城市的危机管理经验。还是在去年，上海就提出，要打破传统的以条为主的单灾种防御体系，建立适应市场经济条件和特大型城市发展规律的危机应急处置机制。“条块结合、以块为主”的属地化管理，正是这一机制在“抗非”实战中的具体运用。各区县承担起对有关“抗非”措施的落实情况进行督查；各辖区内的所有单位不分行政隶属关系，都接受各区县党委、政府统一安排。这一方式职责分明、条理清晰，实现了公共卫生系统与社会支撑体系的“无缝对接”。

5月上旬，上海相继出现两例非典病例，随后又排出了需要隔离、防控的千余名相关接触者。情况十分危急。以块为主的扁平化管理模式，顿时显现出巨大工作效率，这些人员所在社区的街道和卫生机构立即履行通风消毒、健康登记、体温监测等一系列医学观察，以最快速度阻断了非典传播渠道。

眼下，上海正在总结经验及不足，同时适时把“防非”工作重点由应急管理逐步转向常态管理，提出要通过建立长效机制来保持弹性，随时应对疫情的变化，把危机转化为提升城市管理水平的契机和转机。根据危机管理的逻辑，上海还出台了一系列危机修复的举措，恢复经济，谋求发展，推动城市运转早日回到正常轨道上来。

责任编辑：杨玉中