

监督体系在应对重大突发事件中的 缺陷与修补

蒋来用

(中国社会科学院 社会学所, 北京 东城 100732)

[摘要] 中国已经进入风险社会时代,可以预见和难以预见的风险因素明显增多。重大突发事件频繁发生和处置失误重复出现显示监督介入的必要。重大突发事件发生之前监督缺席、监督主体作用不力、监督能力不强、监督手段和方式陈旧落后、对监督定位认识偏移、信息公开不充分、问责标准稳定性差等问题一定程度上影响监督体系效果的发挥,有必要调整监督机构的考核方法和指标体系、用大数据作为监督的支撑性工具、以无例外为原则及时公开信息、有效发挥舆论监督的积极作用、建立党内组织原则执行监督机制、完善法律法规执行的监督评估体系。

[关键词] 突发事件;监督体系;社会风险

[中图分类号] C916 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1007-5801(2020)06-0062-09

DOI:10.14119/j.cnki.zgxb.2020.06.006

当今社会已经与以往有很大不同,社会风险已经成为一种常态存在,并且容易扩散,有些甚至具有强烈的政治性。突发事件大量并且经常发生,政治开始对各种风险大量的关注和干预。“得到社会承认的风险具备其特有的政治爆炸力:之前属于非政治的事物获得了政治属性”^[1]。微信、微博等社交媒体广泛使用,区域性、局部性的突发事件很容易快速扩散成为社会风险和政治风险。中国虽然还处于现代化的进程中,没有完全实现现代化,但已经进入风险社会时代^[2]。习近平总书记指出,“当前,改革发展稳定任务之重、矛盾风险挑战之多、治国理政考验之大都是前所未有的”^[3],

“各种可以预见和难以预见的风险因素明显增多”^[4]，“面临诸多矛盾叠加、风险隐患增多的严峻挑战”^[5]，“今后5年可能是我国发展面临的各方面风险不断积累甚至集中显露的时期”。《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》指出,“我们党面对的改革发展稳定任务之重前所未有、矛盾风险挑战之多前所未有”^[6]。“十三五”规划分别安排两章专门就公共安全与应急管理进行阐释,还在其他篇章多次提出加强公共安全与应急管理能力建设,要求加强隐患排查治理和预防控制体系,加强监察监管能力建设。突发事件是指突然发生,造成或者可能造成严重社会危害,需要

[收稿日期] 2020-08-11

[基金项目] 中国社会科学院研究所创新工程项目(研究类)“党和国家监督体系绩效测评”(2018SHB01)。

[作者简介] 蒋来用(1976-),男,湖南永州人,经济学博士,中国社会科学院社会学所廉政研究室主任、副研究员,中国社会科学院廉政学学科带头人。

采取应急处置措施予以应对的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件。近些年以来,我国发生了上海外滩踩踏事件、“8·12”天津港爆炸事故、河南平顶山“5·25”特别重大火灾事故、江苏天嘉宜化工有限公司“3·21”特别重大爆炸事故等重大突发事件。这些重大突发事件都在一定程度暴露出监管、履职是否到位的问题,反映出监督体系建设存在一定不足。但是目前从监督角度研究重大突发事件的文献较为欠缺,与现实中的迫切需求不相符。

一、重大突发事件应对现实迫切需 要加强监督

(一)重大突发事件频繁再发的怪圈

突发事件的发生或者造成严重后果损失往往都有人的因素,与监督管理责任履行不到位有关。2016年1月,习近平总书记在中共中央政治局常委会会议上指出,重特大突发事件,不论是自然灾害还是责任事故,其中都不同程度存在主体责任不落实、隐患排查治理不彻底、法规标准不健全、安全监管执法不严格、监管体制机制不完善、安全基础薄弱、应急救援能力不强等问题^①。公开的重大突发事件的调查报告显示,事件原因往往直接或间接与有关政府和机构人员的失责失责有关,灾害现象的背后往往都有“人祸”。例如2015年8月12日发生的天津港爆炸事故,造成165人遇难,8人失踪,798人受伤住院治疗;304幢建筑物、12428辆商品汽车、7533个集装箱受损,事故调查组认定14家地方政府及部门和中介机构存在违纪违法问题。突发事件造成的后果和损失越大,违纪违法的主体单位及其人员就越多,并且级别越高。调查组建议公安机关对24名相关企业人员依法立案侦查并采取刑事强制措施,检察机关对25名行政监察对象依法立案侦查并采取刑事强制措施,另对123名责任人员提出了处理意见,其中省部级5

人^②。同样属于事故灾难风险的河南平顶山特别重大火灾事故,造成39人死亡,6人受伤,过火面积745.8平方米,直接经济损失2064.5万元,司法机关对31人采取措施,调查组建议对27人给予党纪、政纪处分^③。受到党政纪处分的有省、市、县、街道四级的干部,最高级别的是厅级。从违纪违法行为来看,都不同程度存在监管不力或者监管缺失,未按规定履行普查、安全排查、巡察等管理职责,失察失管,导致安全隐患长期存在;有的是滥用权力,违规审批,伪造监督检查记录等材料,少部分属于收受下属及他人贿赂。不作为、假作为占大多数,故意乱作为的则属于少数。

大多数发生的事故都与部分监管部门麻痹、侥幸等主观性因素有关。2014年12月31日的上海外滩踩踏事件造成36人死亡,49人受伤。调查组分析指出,“黄浦区政府和相关部门领导思想麻痹,严重缺乏公共安全风险防范意识,对重点公共场所可能存在的大量人员聚集风险未作评估,预防和应对准备严重缺失,事发当晚预警不力、应对措施不当,是这起拥挤踩踏事件发生的主要原因。”^④其他突发事件之所以造成严重后果,也都与相应党政机构干部主观上的过错或过失相关。每次事故发生之后,相关部门都要求采取防范措施,认真总结和吸取事故教训,加强和改进安全生产工作,但几乎每年都会同样发生性质相似的事故。行业监管对防范和处理突发事件非常重要,但因为权限、手段等限制,缺乏巡视、监督等强大的组织调动资源的能力,监管部门提出的意见并不一定能够得到有效落实。从表1可以看出,自2010年以来,国家应急管理部挂牌督办次数共445次,年均值约45次。2003年—2019年,公开特别重大事故调查报告共80份,年均值近5份。根据2010年9月2日国务院安全生产委员会(简称国务院安委会)印发的《重大事故查处挂牌督办办法》(安委〔2010〕6号),国务院安委会办公室只是负责对重

^① 河南平顶山“5·25”特别重大火灾事故调查报告,国家应急管理部 https://www.2008.mem.gov.cn/gk/sgcc/tbzdsqdbg/2015/201510/t20151014_245219.shtml

表1 2003—2019年事故挂牌督办情况和特别重大事故调查报告数量

年份	事故挂牌督办情况(件次)	特别重大事故调查报告(件次)
2003	-	2
2004	-	5
2005	-	10
2006	-	17
2007	-	7
2008	-	7
2009	-	1
2010	45	1
2011	87	7
2012	79	4
2013	54	6
2014	56	3
2015	63	2
2016	19	2
2017	21	4
2018	11	1
2019	10	1

资料来源:根据中华人民共和国应急管理部网站资料整理,https://www.mem.gov.cn/gk/sgcc/sggpdqbq/2019_gpdb/。

注:未查阅到2003—2009年事故挂牌督办情况公开信息。

大事故调查处理实行挂牌督办,重大事故以下的事故的挂牌督办,由各省级人民政府安委会处理。可以看出,我国自2013年以来发生的重大事故、突发事件仍然较多。虽然在监管体制上,我国进行了重大改革,挂牌督办的重大事故2016年以来有所下降,但现有的监管模式,难以有效防止重大突发事件频发多发。

(二)重大突发事件应对失误亟需纠正

除了数量之外,衡量重大突发事件监管能力的另一个重要指标是相同或者类似错误的重演率。重大突发事件发生之后,尤其是自然灾害事件发生,事发原因不可预测和管控,但如果处置得当,可以避免损失发生或者将损失减少到最低限度。即便突发事件处置因为能力水平或者其他原因而出现失误,但“吃一堑,长一智”,以后出现类似突发事件之后,不再犯同样的失误,才能表明对此类突发事件的监管取得了较大进展。但实践中,我们会看到,相似的失误不时在重演。

重大突发事件的重复发生与部分政府部门信息公开质量不高有较为密切的关系。从重大突

事件发生不同阶段信息公开的真实性、全面性、及时性,我们可以发现不少问题。在预防重大突发事件阶段,比较突出的问题是信息不公开或者公开不充分,如监管部门监督检查的报告、行政处罚结果、整改落实情况等公开不够,社会公众对风险隐患不知情,或者知情很少,给违规行为长期存在提供了机会。一些重大突发事件,违规行为往往长期存在,隐患不断累积才酿成悲剧的。例如,2008年9月8日7时58分,山西省襄汾县新塔矿业有限公司新塔矿区980平硐尾矿库发生特别重大溃坝事故,造成277人死亡,4人失踪,33人受伤,直接经济损失达9619.2万元。监管部门早就看到了这个像“定时炸弹”一样的病、险库坝的重大危险,2006年4月18日安监部门吊销了涉事企业的安全生产许可证,但企业仍然在生产。安监部门下过整改令,但企业不听。^[9]企业对安监部门的监管置若罔闻、当做耳边风,如果是10多年前的事,可以归咎于当时监管部门“一监了之”,没有认真落实整改“后半篇文章”。但我们发现,10多年之后这类错误仍然存在。2019年3月21日14时48

分许,位于江苏省盐城市响水县生态化工园区的天嘉宜化工有限公司发生特别重大爆炸事故,造成78人死亡,76人重伤,640人住院治疗,直接经济损失198635.07万元。国务院事故调查组的调查报告指出,事故直接原因是该公司旧固废库内长期违法贮存硝化废料持续积热升温导致自燃,燃烧引发硝化废料爆炸。响水县环保部门曾对该公司固体废物违法处置行为作出8次行政处罚,原安监部门也对该企业的其他违法行为处罚过多次,但都没有一查到底。^[10]安监部门的执法决定不能落地,这是一个长期存在的顽疾,虽然与监管体制、监管权威、手段措施等有关,但一定程度也与信息公开不充分及时、各类监督缺席有关。因为信息不公开,各种可能导致突发事件的风险只被少数部门、机构、企业及其人员知晓。因为不知情,专责监督机构和社会公众难以参与推动危险得到及时消除和化解。重大突发事件发生后的最初阶段,政府部门主动公开的信息往往不充分、不及时,主要的教训就是信息报告和公开迟缓^[11]。受信息不充分、不可预知风险以及担心问责等因素的影响,“一些地方政府部门的‘常规动作’是‘捂盖子’、封锁消息”^[12]。部分地方政府和部门一开始都不愿主动公开信息或公开信息较少,尽量缩小知情范围,防止事态影响扩大,尤其是防止和避免媒体炒作。待到事件曝光,引起社会广泛关注,变成网络舆情事件,上级高度重视,动用问责、组织处理等方式开始调整相关领导干部之后,有关地方和部门才向社会大量公开信息,重新修复政府的公信力。由于一些地方和部门的治理理念和方式方法没有根本性的变化,重大突发事件发生初期习惯性“捂盖子”的做法多年来改变有限,信息少量公开到最后被迫大量公开的做法在常常重演。在重大突发事件发生之前或者初期,专责监督机构和社会公众利用公开的信息对相关政府部门进行监督存在困难,因而常存在监督乏力不及时的问题。

重大突发事件的重复发生与干部适应新形势新变化的能力素质有关。其中一个突出的表现就

是适应现代网络舆情监督的能力比较弱。传统媒体的监督作用在下降,一方面受到新媒体的挤压和替代,影响力下降,另一方面是传统媒体有时嗅觉不灵、监督作用有限。重大突发事件发生前后,部分传统新闻媒体有时会保持缄默、反应迟钝,时间上落后于自媒体、国(境)外媒体。即便报道也是肯定性的宣传多,发出预警、披露问题、分析原因、进行批评的报道少,舆论监督作用发挥不大。有的媒体记者甚至还帮助地方“维稳”隐瞒真相,遭到群众痛骂。现在,我国公众获取新闻信息的主要渠道已经发生重大变化,从传统媒体获取新闻信息的人数量相对少。一项样本规模为3万人的问卷调查数据显示,微信群是普及度、信任度最高的新闻媒体,超过纸媒、电视等传统主流媒体;手机媒体才是当今真正的“主流媒体”,以纸媒和电视媒体为代表的媒体日益式微^[13]。但一些领导干部并不了解和适应当前新媒体生态,习惯性居高临下地以管理者的姿态对新媒体舆论进行管控,不懂得新媒体是双向传播的平台,不再是“你说我听”的单向传播方式,政府首先是舆论关注的中心主体,然后才是事后的管理裁决者^[14]。因为角色判断失误,对突发事件发生时一些地方和单位常常反应慢、应对不当,可能造成次生性的舆情突发事件不断发生和升级,有时出现“反应迟钝—舆情扩散—进行调查—舆情平静—不满调查结果—事态升级—相关人受处理—舆情回落—应对失误—舆情再爆发”的恶性循环。例如2017年1月发生的某地“女游客被打”事件,被害人网上发布爆料信息近24小时之后,当地警方才回应。舆情事件基本平息之后,当地警方官方微博转发分享并评论被害人私生活的文章,导致新的舆论危机。互联网和自媒体完全改变了领导干部与公众获取信息的数量比例。在传统媒体时代,政府管理某种程度借助于信息不对称,政府比社会公众掌握的信息多。但在自媒体和互联网时代,众多的网民集体通过实时共享掌握的信息有时往往比一些地方和部门领导干部要多。另外,少数领导干部对自媒体心存忧虑,在心理上和能力上不适应在强

有力的监督环境下进行工作和生活,对自媒体这种已经成为群众获取信息主要渠道的方式不愿接受、怕打交道。只要这种状态不改变,“自觉的监督”和“自觉的纪律”就难以成为突发事件防控处置中的常态,各种“老毛病”也就可能会再犯。

二、重大突发事件应对中监督体系存在的主要问题

应对重大突发事件,我国已经构建了多方主体参与的监督体系。但目前的监督主体基本上是事后性参与为主,存在的问题之一在于事件发生之前监督的缺席或迟至。导致这一问题出现的有监督能力的因素,也有监督技术落后的现实制约,还存在主观认识偏差的原因。

突发事件发生之前监督缺席或迟至。目前的监督主要在突发事件发生之后的介入,对源头性的制度建设缺乏关注,往往是救急性解决问题,具有事后性追责和补救矫正性质。隐患排查治理和预防控制机制体系建设、重大危险源风险管控、突发事件预警发布等环节往往被视为纯粹业务工作,监督很少介入。党的十八大以来,中央对纪检监察机关提出转职能、转方式、转作风(“三转”)的要求,纪检监察机关从大量议事协调机构中撤退,这有利于各级纪检监察机关聚焦党风廉政建设和反腐败主责主业。但具体执行“三转”要求时,少数纪检监察机关对本来应该监督的事务也选择了撤退,导致一些领域监督的缺席。监督缺席有的是因为客观性条件不具备或缺,如人们对监督重要性认识不到位,不欢迎和不愿接受监督,监督缺乏合理性意义,或者监督缺少有效介入的方式、机制、途径和手段,即便让监督到场,但往往因为监督环境不佳和条件不具备等原因,监督主体对风险隐患识别和发现能力较弱。有的监督缺席则是主观性原因造成的,如监督机构为了避免责任,或者想轻松和清闲,存在松懈麻痹情绪,开展监督时“打瞌睡”、打折扣、掺水分。

监督主体作用发挥不均衡。重大突发事件发生之后,除了日常性的监督机构之外,还会建立各

种临时性的监督机制和机构。如2008年汶川地震期间,四川省专门成立抗震救灾资金物资监督检查领导小组,全面整合纪检监察、发改、审计、财政、民政等多种监督力量,组成6个重灾市(州)监督检查工作组、44个县(市、区)监督检查工作组,实行驻点和巡回检查。^[15]

新冠肺炎疫情发生后,党中央国务院向湖北等疫情严重地区派出中央督导组,纪检监察机关和组织部门也相应成立督察组,深入防控第一线开展监督检查。卫生健康、市场监管、交通等业务部门也成立督导组开展业务指导和行业监管。但是在众多主体参与的监督体系中,在党的统一领导下,监督往往以纪委、组织、政法等力量为主,其他监督为辅。因为这些机构和部门可以“戴帽子”“摘帽子”,管着“刀把子”,直接决定干部的进退留转,与社会个体的人身自由等权利密切相关。人大监督、行政监督、民主监督、司法监督、审计监督等虽然也发挥作用,但作用相对有限。舆论监督在重大突发事件中发挥较大的作用,但也存在不平衡。部分自媒体批评较多并且激烈,监督作用相对较大。体制内的媒体公开批评相对较少。社会监督中,有影响力的专家学者、网络大V等发挥的影响较大。因为突发事件更多与公共安全、公共利益相关,信访举报一般涉及个人具体利益使用较多,因此作用发挥相对较弱。

监督能力需要进一步加强。重大突发事件是否发生以及会造成什么后果,与干部的能力素质紧密相关。每次重大突发事件都是一场过硬的考试,会充分展示干部的能力和素质,也会毫不客气地晒出干部的短板和不足。重大突发事件应对过程中进行监督,对纪检监察干部的专业化水平提出了更高要求,需要执纪监督做到一专多能。但调研发现,部分纪检监察干部缺乏重大突发事件监督相关专业知

驻在部门的业务工作,对驻在部门的职责认识不深,容易导致监督“浮于面上”。部分干部能力不足、心里没底,监督权使用更加谨慎小心,这是导致监督缺位、监督不作为的重要原因。

监督手段和方式比较传统落后。技术手段在重大突发事件监督中发挥着重要作用。新冠肺炎疫情爆发之后,政府运用购买机票、火车票的信息,支付宝、微信等支付信息、手机位置定位、二代身份证信息等迅速找到密切接触人员和风险源,充分展示大数据的强大功能,为有效处置重大突发事件提供了重要支撑。但在突发事件应对的监督中,部分纪检监察机关等监督部门的手段和方式依然比较原始和陈旧,主要依靠人力方式进行现场监督、谈话函询等。对于被监督机构及其人员的基本信息有时掌握不充分,对其动态信息更是难以掌握。监督往往是被线索问题牵着走,没有举报信访等问题线索,监督执纪就难以开展。监督机构较少通过大数据比对来发现问题,主动及时和精准发现问题的能力比较弱。这是导致监督缺位、监督不作为的技术原因。

对监督定位认识偏移。监督缺席或迟至还存在主观认识上的原因。目前将纪检监察组织的监督定位为“监督的再监督”。但对这一定位的理解目前有较大的分歧,基层落实比较困难。乡镇街道、学校、企业等基层末梢单位纪委人员少,从事专责监督的人员必须要同时兼任其他职责和任务,有时不能站在旁边监督。到底是旁边站着监督,还是在一起参与干的同时监督,上面提出的监督定位要求与客观实际存在一定差距。因为监督职能定位认识不同,对监督职能职责认识有时就不够准确。有的地方纪检监察机关过分依赖主责部门,把突发事件中的监督等同于主责部门的行业监管,监督工作的主动性、前瞻性、针对性还存在一定差距。有的专责监督人员不懂业务,加上“监督的再监督”这个紧箍咒约束,专责监督机构不敢与业务走得太近、插得太深,监督发现的问题停留在主责部门业务监督视点层面,并没有深入发现部门履职方面的问题。监督发现的问题有一

部分是各地各部门防控措施落实不到位、防控程序不规范、防控力度不够等方面的问题,变成了为主责部门拾遗补漏,有时没有深入研究分析这些问题“表象”后面的形式主义、官僚主义、腐败和作风方面问题。但专责监督机构越是偏离主责单位的业务,突发事件监督能力就越欠缺,知识上欠缺与人际关系上的隔阂,让深入监督变得更为困难。

三、重大突发事件应对中完善监督体系的对策

调整监督机构的考核方法和指标体系。突发事件发生之前的监督缺席很大程度与监督机构的业绩考核指标体系和方法有关。对监督机构的考核往往是以事后性指标为主,如信访、问题线索、案件办理数量和质量,监督安全事件、舆情事件、越级上访等信访事件等负面事件是否发生和发生的频次,这种考核指标体系导向与突发事件发生之后监督介入是一致的。可以说,这种考核机制产生了“帮倒忙”效应,并不利于突发事件的预防。要改变这种局面,就得调整对监督机构的考核和问责体系。重大突发事件要划分主体责任和监督责任。突发事件的调查除了调查主体责任的落实之外,还必须将监督责任纳入,是否履行了监督责任,履行监督责任的实际效果要作为问责追责的依据,调查报告必须包含相应监督机构履职尽责情况,对监督责任落实不到位的要求问责。要改革监督机构考核指标体系,倒逼预防性工作到位有效,信访举报少或者无,经得起巡视巡察、审计等监督检查,没有发现问题的,要给予激励和奖励,考核要事后性惩处与预防并重。

将大数据作为各类监督的支撑性工具。传统模式主要依靠人力,靠大量的投入,效率低下,威慑力不强,成本也比较高。近年来,以大数据、人工智能(AI)、区块链为代表的前沿科学技术的出现极大地改变了政府治理的面貌,给重大突发事件监督带来了空前的机遇和挑战。大数据等新技术在重大突发事件监督领域中的应用,能够在很大程度上提高监督主体的监督能力。监督对象信

息获得的精准性、全面性和深透度,可以从纵向层面缓解科层组织上下级之间的信息不对称问题,同时横向上打破了政府部门间的信息壁垒,从而极大提高监督的准确性、有效性和权威性。监督部门有必要与企业、科研机构合作,探索建立各种类型大数据监督实验室,探索不同行业、领域突发事件的规律,将其转变成为预防、控制突发事件的有效算法,自动精准发现问题线索。监督机构要大力推广大数据运用技术,对纪检监察干部加强大数据培训作为当务之急,研究大数据比对的算法,增强主动发现问题线索的能力。用大数据方式推进高质量全覆盖,促使派驻机构监督方式转变,从传统监督为主转向大数据监督为主。主动了解学习重大突发事件的规律性特征,将大数据监督结合运用,研究以大数据为代表的新型技术在重大突发事件监督体系中的应用场景、技术与制度的双向嵌入以及监督的效果,使重大突发事件中的监督“插上科技的翅膀”,极大提升监督能力、效率和质量。

以无例外为原则及时公开信息。重大突发事件中的舆论爆点,很大程度上都是因为地方政府政务公开水平不尽人意而触发。重大突发事件受到保密和隐私限制较少,信息应透明公开,并且公开符合国家、社会和公民的整体利益,通过法律方式确定重大突发事件相关信息无例外的公开的原则。针对突发事件发生初期信息不公开或不及时公开问题,强化这个阶段信息公开的监督检查,对数字造假、不公开、假公开等严肃问责。打破重大突发事件发生前期封锁消息、事件升级造成严重后果才不得不大量公开信息的实践怪圈,纠正少数人“只要不曝光,就不算什么事”“捂住就是成功,摆平就是水平”思维惯性,对于用公关手段搞信息封锁、压制干扰采访报道的进行通报并严肃查处。创新公开方式和渠道,可以通过直播平台等提供更直接、更高效的信息公开渠道,党政机关即时准确捕获公众的监督诉求,弥补公众反馈问题与政府回应公众关切间存在的“时差”,让公众舆论在第一时间得到正确引导,有效关闭谣言空

间。建立重大突发事件线上线下不定期新闻发布会制度,及时通报重大突发事件最新信息并与公众实时互动,积极回应社会公众的关切,消除信息不对称现象。

有效发挥舆论监督积极作用。重大突发事件发生后,社会高度紧张,注意力高度集中,社会情绪、焦虑需要渠道释放,社交媒体的普遍使用为公众提供大量机会和条件,舆情事件往往伴随重大突发事件发展而不断发生。加大对重大突发事件中的舆论监督研究,分析舆情信息内容尤其是网络信息内容,找到合理区分舆论监督与谣言等有害信息散布的界限。批评和自我批评是党的法宝,批评的社会氛围制约权力的一个重要条件,有必要将有没有舆论监督类的新闻、党内批评开展情况作为一个地方政治生态考核评估指标,大力培育积极健康的批评文化。鼓励和支持科研机构、高校等第三方对地方舆论监督状况进行评估。新闻媒体要增加对重大突发事件预防不力的客观性、反思性、批评性报道,利用舆论监督倒逼各部门和各地方将工作重心向预防倾斜,以人民利益为重。自媒体存在“情绪失控”、信息失真的问题,需要引导和规范自媒体发挥监督作用。进一步改进网络监管,提升监管水平和能力,对并没有触碰底线、有事实内容的有关突发事件的爆料信息,采用疏堵结合办法,组织力量从多个方面和角度疏导,引导网民理性行使舆论监督权利。

建立党内组织原则执行监督机制。缺乏监督制约的地方,听不到批评声音的地方,权力就会任性,问题和事件就会频发多发。批评和自我批评是我们党的重要武器。党章规定了党员八项义务,其中一条就是“切实开展批评和自我批评,勇于揭露和纠正违反党的原则的言行和工作中的缺点、错误,坚决同消极腐败现象作斗争。”民主集中制是我们党的基本组织制度,党章规定“党的上级组织要经常听取下级组织和党员群众的意见,及时解决他们提出的问题。上下级组织之间要互通情报、互相支持和互相监督。”“党的下级组织必须坚决执行上级组织的决定。下级组织如果认为上

级组织的决定不符合本地区、本部门的实际情况，可以请求改变”。现在存在对上级单位和领导的形式主义、官僚主义等错误做法，党员和下级单位不敢提出批评意见。只有上级监督下级，下级不能监督上级。一些上级单位和领导可以不受制约、不考虑基层实际发出不合理甚至违法违纪的指令，但下级坚决执行的同时，按照党章要求应该可以提出批评意见，但实践中这个批评机制在一些地方和单位运用得非常不好。会议、文件数量的硬性削减，只是暂时缓解形式主义，督查检查考核要求问题导向和结果导向都很合理，但如果没有下级对上级提出批评监督的机制保障，这些反对形式主义的措施都可能被一些地方和单位变异为形式主义。因为上下级关系应该是有机互动而不是机械接受的过程，上级的命令，下级要坚决有效贯彻执行，一方面要强调一致性，步调需要与上面的要求高度一致，但同时必须要给下级反馈意见和建议渠道和机会，尤其是对于上级的监督。如果缺乏下级对上级的监督，只有上级对下级的命令，最后上级的命令执行都是被动的、机械的。因为下级的积极性、主动性并没有机制发挥和保障。如在压制性的环境下，下级会从理性和自利角度增强自我保护，用敷衍塞责、弄虚作假等方式应付上面的要求、命令和各种检查。

完善法律法规执行的监督评估体系。监督的

一项重要功能是为制度执行提供保障。重大突发事件的发生或者产生严重后果，与法律法规执行不到位有关。例如吸取“非典”教训，2004年中国疾病预防控制中心建立了“横向到边、纵向到底”的网络直报系统，只要发现传染性病例、包括不明原因肺炎，医院都要直接在这套系统上报告病例。中心有专人监测分析，一旦发现不明肺炎在一个地方超过5例，就自动触发核查机制。《传染病防治法》2004年12月1日及时进行了修订，需要上报的传染病范围特别增加了“或者发现其他传染病爆发、流行以及突发原因不明的传染病”。2020年6月11日，北京市宣武医院发现1例新冠肺炎患者及时上报，北京市疾控中心迅速调查分析，24小时锁定感染“源头”并果断关闭新发地市场，实施最严格流调，全面溯源，迅速划定新一轮重点区域和重点人群进行筛查，经过20天努力，事件得到有效控制。血的教训不断警告我们，应对重大突发事件最好的办法就是保障法律法规得到严格执行。但目前缺乏监督机构等第三方主体的介入，仅仅依靠执法机构、监管机构难以保障法律法规落实到位。纪检监察机关、巡视巡察等监督机构要将重大突发事件相关的法律法规执行情况纳入监督检查范围，推动和保障法律法规执行。建立常态化的制度执行监督和第三方评估机制，督促监管和执行机构人员时刻保持警惕，严格遵守和执行法律规定。

[参考文献]

- [1][德]乌尔里希·贝克著，何博闻译. 风险社会[M]，南京：译林出版社，2018:3.
- [2]夏玉珍、吴娅丹. 中国正进入风险社会时代[J]. 甘肃社会科学，2007,(1).
- [3]习近平. 在纪念马克思诞辰200周年大会上的讲话[J].《求是》，2018,(10).
- [4]习近平. 关于《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的说明[J].求是，2013,(22).
- [5]中国共产党第十八届中央委员会第五次全体会议公报[J]. 中国纪检监察，2015,(2).
- [6]新华社. 中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定，理论学习，2014,(12).
- [7]天津港“8·12”瑞海公司危险品仓库特别重大火灾爆炸事故调查报告[EB/OL]. 应急管理部网站，<https://www.mem.gov.cn/gk/sgcc/tbzdsqgcbg/2016/201602/P020190415543917598002.pdf>, (2020-10-10).
- [8]“12·31”外滩陈毅广场拥挤踩踏事件调查报告[EB/OL]. 人民政协网，<http://www.rmzxb.com.cn/c/2015-01-21/435259.shtml>, (2020-10-10).
- [9]吕晓宇、滕军伟. 谁该为这场灾祸负责？——山西襄汾“9·8”特别重大尾矿库溃坝事故调查[EB/OL]. 中央政府门户网站，http://www.gov.cn/jrzq/2008-09/12/content_1093647.htm, (2020-10-10).

- [10]国务院事故调查组,江苏响水天嘉宜化工有限公司“3·21”特别重大爆炸事故调查报告[EB/OL],中华人民共和国应急管理部官网,<https://www.mem.gov.cn/gk/sgcc/tbzdsgdcbg/2019tbzdsgcc/201911/P020191115565111829069.pdf>,(2020-10-10).
- [11]中国应急管理学会法律工作委员会、北京市易和律师事务所.突发事件应对制度导读与案例评析[M],北京:中国财政经济出版社,2020:287.
- [12]丁元竹.非典事件在战略上给了我们哪些教训?[J],中国物价,2003,(6).
- [13]匡文波.2019年中国网民新闻阅读习惯变化的量化研究[J],中国新媒体发展报告 NO.11,中国社科文献出版社[A],2020:107-115.
- [14]程同顺、李赫楠.突发事件中网络舆论的形成及应对——以丽江“女游客被打”事件为例[J],学习论坛 2017,(8).
- [15]何旭.十年重生 廉洁阳光洒满重建路[N],中国纪检监察报,2018-05-13.

(责任编辑 安 之)

Defects and Repair of Supervision System in Response to Major Emergency Events

JIANG Laiyong

Abstract:China has entered into the era of risk society, and the predictable and unpredictable risk factors have increased significantly. The frequent recurrence of major emergencies and repeated mistakes in handling show the necessity of supervision and intervention. The absence of supervision, the ineffective role of the main body of supervision, the weak ability of supervision, the outdated and backward means and methods of supervision, the deviation of the understanding of the supervision orientation, the insufficiency of information disclosure, and the poor stability of accountability standards before the occurrence of major emergencies all have seriously affected the effectiveness of supervision. It is necessary to adjust the assessment methods and the index system of supervision institutions, use big data as a supporting tool for supervision, timely disclose information based on the principle of no exception, effectively play the positive role of public opinion supervision, establish a supervision mechanism for the implementation of CPC organization principles, and improve the supervision and evaluation system for the implementation of laws and regulations.

Keywords:Emergency, Supervision System, Social Risk