

论政府公共危机治理能力的缺失和再造^{***}

□刘智勇 张志泽 [电子科技大学 成都 610054]

[摘要]《中共中央关于完善社会主义市场经济体制的决定》和温家宝总理在十届全国人大二次会议上所作的《政府工作报告》,都明确提出了要提高政府应对突发事件和公共危机的能力。如何提高政府危机治理能力已成为当前政府面临的一个重大课题,本文分析了我国政府在应对公共危机事件方面存在的能力缺失,提出了再造政府公共危机治理能力的途径和措施。

[关键词] 公共危机; 治理能力; 缺失; 再造

[中图分类号]D63 [文献标识码]A [文章编号]1008-8105(2004)03-0096-04

2003 年初春在我国发生的 SARS 事件,使我们对公共危机的危害性及其提高政府公共危机的治理能力的必要性有了更深刻的认识。一年来,全社会的危机意识逐步增强,如何提高政府公共危机治理能力受到党和政府的高度重视。2003 年 10 月 14 日,党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制的决定》指出:“建立健全各种预警和应急机制,提高政府应对突发事件和风险的能力”,温家宝总理在刚召开的十届全国人大二次会议上所作的《政府工作报告》中再次指出:“特别要加快建立健全各种突发事件应急机制,提高政府应对公共危机的能力。”可见,提高应对公共危机的能力已成为各级政府面临的一个现实而重大的课题。为此,我们必须首先了解我国政府在公共危机治理能力方面存在的问题,并采取切实有效的措施,提高政府公共危机治理能力。

一、公共危机的类型、特点

(一)公共危机的类型

所谓危机,是指突发性的、可能对组织或社会造成较大威胁或危害的一种紧急事件或者紧急状态。而公共危机则是指对于公共利益或公共安全造成威胁或损害的突发性事件或状态。对于危机种类的界

定,有不同的标准。从危机的主体来分,有组织机构危机、行政区域危机(如某县、某市、某省等面对的危机)、国家危机;从危机的范围来分,有综合性危机、单一性危机;从危机发生的原因来分,有自然危机(天灾)、人为危机(人祸);从危机的性质来分,有经济危机、政治危机、自然灾害危机、社会性危机等。不过,这种分类是相对的,任何一种类型的危机都可能发生相互转化,发生“连带效应”,导致综合性的社会危机,为此在危机研究及危机处理中都应注意各种联系,以及可能出现的不确定性,从系统的、发展的角度,建立联动式危机处理模式。

(二)公共危机的特点

危机有一个发生、消亡的过程,即有生命周期,大体可以分为四个阶段,即危机潜伏期、危机爆发期、危机相持期、危机解决期。危机的特点,主要表现在以下几方面:①客观性。作为危机,其发生、发展、影响、消亡都是一种客观存在的事实,有其自身独特的演变规律。②不确定性。这是由于环境的不确定性、人类的有限理性以及信息的不对称所决定的,包括危机事件的发生、发展、影响、危害和危机回应的不确定性。^[1]③突发性。因为危机发生、发展的准确时间、地域,一般情况下我们难以预料,缺乏常态形式和规律性。④危害性。危机一词本身已表明其危害的特性,

* [收稿日期] 2003-12-10

** [作者简介] 刘智勇(1965—)男,电子科技大学人文社科学院副教授,硕士生导师;张志泽(1980—)男,电子科技大学人文社科学院硕士研究生。

任何一种类型、形式的危机都会不同程度地影响组织和社会的正常运转,对生命、财产、环境等造成威胁或损害。⑤超地域属性。许多危机其发生、发展、影响是没有地域局限的,且控制不好,会迅速蔓延,尤其是在信息化、全球化背景下这一特点表现得更为明显和突出。⑥双重效果性。危机固然有危害性的负面效果,但危机中也蕴藏着机会和转机,只要善于把握,危机也可成为促进制度和环境变革的巨大力量。

公共危机除了具有一般危机的上述特点外,还具有公共性的特点。这是由公共危机与一般危机不同所决定的。从主体的角度来看,公共危机突破了单一组织机构的范畴,涉及较大范围内的社会组织、群体和公众,影响范围更广,危害和威胁更为严重。从危机的内容来看,公共危机涉及公共利益或公共安全。SARS 危机就是一起典型的公共危机。因此,公共危机的应对和处理就需要各级政府出面,政府在公共危机治理中必须扮演领导者、组织者的角色。

二、我国政府公共危机治理能力的缺失

危机事件的处理是对政府组织的治理能力和效能的检验和考察,是衡量和反映政府治理能力高低的重要方面。“危机的出现会促使政府重新评估其制度、政策和行为,有改进政府管理之缺失的作用。”^[1]可以说正是由于我们遭遇了 SARS 危机的洗礼,付出了惨痛的代价,才使我们痛定思痛,重新审视公共危机这一现实问题,认真反思政府的治理能力、法律制度和社会道德。纵观我国政府在处理 SARS 危机及其它公共危机事件中的表现及得失,我们认为我国政府在公共危机治理过程中至少存在以下几方面的能力缺失。

(一)公共危机治理应变能力缺失

危机的突发性、非常态性,决定了对危机的应对和控制无先例可循,不能按部就班地进行,需要有较强的随机应变能力。尤其在危机的始发期,应变能力对于控制危机的蔓延具有重要的作用。但由于我国政府和社会的危机意识淡薄,缺少全面整合的危机管理体系和危机事件应对协调机制,因此,在 SARS 危机爆发初期,出现了信息沟通不畅,对危机发展态势判断不准,制度保障、资源保障跟不上,协调机制不健全等一系列问题,失去了对 SARS 危机有效、快速回应的最佳时期,造成 SARS 危机扩大化的严重后果,暴露出政府公共危机治理应变能力的明显欠缺。

(二)提供政策法规等公共产品的法制保障能力缺失

在这次公共卫生事件的处理过程中,行政命令依然发挥了主要作用,法制虽发挥了作用,但还没有成为政府行为和社会行为的主要框架。《中华人民共和国传染病防治法》虽是在 1988 年上海甲肝爆发后就制定的,但在 SARS 事件发生之前,我国还居然没有一部专门的突发公共卫生事件方面的法规,直到 2003 年 5 月 7 日国务院才通过了《突发公共卫生事件应急条例》,这是应急产生的一部行政法规,从酝酿到通过并生效,前后不到 1 个月,但来得太迟了。该法规在突发公共卫生事件应急方面发挥了重要的作用,但这部出于现实的紧急需要而产生的法规,也有明显的形式缺陷:“不仅其合宪性和合法性会受人质疑,而且容易形成不好的立法先例,一遇危机事态而需要法律时,就可以不讲立法根据地应急立法。”^[2]成熟的非常法制应当是一种预备性的法制,是一种备而不用的法制,这种备而不用的法制可以避免应急立法,避免应急立法出现的缺陷。^[2]正是由于政府危机治理缺乏完善的法制保障,才出现这种危机来临时仓促立法以应对的被动局面。

(三)危机治理的信息化能力缺失

信息化能力是现代政府进行管理和决策时必须具备的一种能力,是对政府现代性、规范性、科学性等指标进行考察的一个重要方面。这次 SARS 危机暴露出政府在危机治理方面缺乏有效的信息支持和信息沟通机制。由于某些地方政府部门在危机的初始阶段过度垄断信息,以及信息采集、处理和传递的能力不强,因此,没有及时、准确地向外界公布信息,与公众缺乏有效沟通,造成公众的恐慌和猜疑,产生了政府信任危机。一个失信于民的政府,它不仅不能动员公众应对各种危机,反而会引发其它社会危机。目前,我国的电子政务建设,政府信息公开状况等还不尽如人意,社会对政府信息的需求与政府的信息供给之间还存在着很大的差距,政府信息化能力整体不高,还满足不了应对重大危机事件的需要。

(四)危机治理多元主体培育能力缺失

公共危机治理是政府的职责,各级政府危机治理中应当扮演重要的角色,这是无可厚非的。但是,政府也不是万能的,有效的危机治理需要政府、社会公众、企业、乃至国际社会等的共同参与,这不仅是市场经济的外在要求,也是政府力量有限性本身的内在需要。然而,在应对这次 SARS 危机中,参与主体单

一、过分倚重政府,传统的计划经济方式发挥了主要作用,从社会动员、各种资源的提供和组织,政府在危机治理过程中始终处于绝对主导地位,几乎包揽了一切与危机治理相关的工作。多元主体参与危机治理的机制尚未形成,导致政府治理能力大打折扣,政府治理成本增加。有效避免危机的发生和回应危机,根本上取决于公共治理结构的优化,应当“追求一种公私合作,政府与社会力量互动的治理模式,强调公共行政的二元分野,即政府治理公共政策化和事务管理社会化。”^[3]

(五)公民权益维护能力缺失

在这次 SARS 危机中,基于尽快尽量切断传染源和传播途径的需要,采取了一些非常措施和手段,这是必要的,但在某些方面突破了现行法律的规定:如某些地方政府要求从病例发生地返回的人员,即便未发热或体征无异常,也应当在其居住地或者社区的指定地点接受长达两周的医学观察,有的地方责令外地人员三日内自行离开本地,否则由公安部门实施“强制出境”。这类措施很显然涉及公民人身自由等基本权利,在传染病防治法、社会治安法等现行法律中找不到依据。这些做法在非常时期对于消除 SARS 危机和结束紧急状态虽然确有必要,但它们也需要起码的法治基础,即紧急状态需要紧急状态法制;非常时期和特别状态不能成为背离法治的理由,非常时期需要非常法制。^[2]如何发挥法律对社会无序状态或是紧急状态的防范和矫正功能,并在保障公民权益的基础上保障政府在法律规定的范围内依法行使危机管理权,并使这种权力得到社会的有效认可,显然是需要我国政府认真思考的问题。

三、政府公共危机治理能力的再造

危机事件往往是社会变革的促进因素,危机对于一个理性的、有活力的政府来说,能够成为公共政策改进和完善的外部动力。一个善于学习的政府,勇于改正错误的政府,如果能够及时总结经验教训;回应社会系统提出的要求,适应新环境的变化,开展积极主动的或渐进性的变革,那么,危机就有助于维持系统的活力和生命力。^[4]从而化危机为发展和创新的机会。对于一个负责任的、善治的政府来说,提高危机治理能力已经成为一门必修的课程。鉴于我国政府在公共危机治理能力方面存在的上述问题,我们认为政府可以通过以下几方面的努力来弥补能力缺失,

发展自身应对和处理各种公共危机的能力,以实现政府能力再造。

(一)强化危机意识,努力提高政府公共危机的应变能力

公共危机的突发性、非常态性,对政府的应变能力提出了非常高的要求。若应变能力不强,就会使危机迅速蔓延和失控,造成难以弥补的损失。应变能力主要包括应急决策、掌控局势、协调各方和应急处置等能力。应变能力的强弱,关键取决于主体危机意识的强弱以及应对危机的各种准备和条件是否充分。为此,要加强危机管理教育,强化政府和全社会的危机管理意识,居安思危,在危机到来之前,便制定出处理可能出现的各种危机的预案;要进一步创新我们的发展观、稳定观,把危机管理纳入我国改革和社会发展的全局中加以筹谋,制定国家危机管理的战略规划、法规和政策,要改革目前不适应公共危机管理的体制,建立统一领导、分工协调的现代化危机管理体制;要建立有效地应对危机事件的预警和快速反应机制。

(二)通过程序和实体的完善,提高政府的法制保障能力

危机管理要制定相关的法律、法规,统一规定政府在处理紧急状态中的职权和职责,确定依法应对紧急状态的法制原则,而目前我国这方面的法制建设还很不完备。为此,必须加强法制研究和建设,尽快制定和完善公共危机治理的法律、法规和规章体系,实现危机管理法制化。主要包括三个层次:一是要在宪法中增加有关紧急状态方面的规定,使政府紧急管理权有明确的宪法授权,具有合宪性。二是制定一部统一的、综合性的《紧急状态管理法》,对紧急状态管理做出明确而全面的规定。三是制定和完善各种专门的危机治理的法律、法规。^[2]只有这样,才能有效保障政府依法治理危机和维护公民的合法权益,避免危机治理的随意性、盲目性和违法违规行为。

(三)加强政府信息化建设,提高政府信息化能力

危机治理的不确定性和情况的复杂性,使危机治理对信息的依赖性非常强,政府信息化能力的高低与危机治理效能的高低关系极为密切。这次 SARS 危机,暴露出政府在信息服务和能力方面的问题主要有两个方面:一是主观方面的,如某些地方政府和官员在危机的初始阶段过度垄断信息,甚至隐瞒疫情,缺乏与公众进行有效沟通的真诚态度。二是客观方面的,即政府信息化能力较低,缺乏有效的信息支持系

统和沟通机制,不能及时向社会发布准确的信息。为此,必须进一步加强和完善我国目前的电子政务的软硬环境建设,加强政府与公众、与新闻媒介之间的沟通,并尽快制定和颁布《政府信息公开条例》,建立制度化的信息公开和发布制度,以增强透明度,提高政府的公信力。

(四)培养公众危机治理参与意识,提升政府多元危机治理主体培育能力

危机治理主体过分依赖政府,不利于市民社会和有限政府的构建。“在公共管理经济学上;守望社会”只需支付最小的财政代价便可获得最大治理效能。^[5]因此,应积极构建有限政府,大力培育各种非政府组织,完善以社区为主的社会基层结构,扩大政府危机治理中参与主体的多元性,最大限度地吸纳各

种社会力量,调动各种社会资源共同应对危机,以形成整合的危机应对网络,实现政府治理效能的最大化。

参考文献

- [1] 张成福.公共危机管理:全面整合的模式与中国的战略选择[J].中国行政管理,2003(7)
- [2] 肖金明.反思 SARS 危机:政府再造、法制建设和道德重建[J].中国行政管理,2003(7)
- [3] 庄乐夫.论公共行政与公共管理的区别与互动[J].公共行政,2003(2)
- [4] 薛澜,张强,钟开斌.危机管理[M].北京:清华大学出版社,2003.5.
- [5] 鄯市社区的守望政治[J].南风窗,2003(6).

On the Vacancy and Reinvention of Government's Crisis - Governance Ability

LIU Zhi - yong ZHANG Zhi - ze
(UEST of China Chengdu 610054 China)

Abstract In the resolution on improving socialism market - based economy system of Central Chinese Communism Party and the government's report on the Tenth People's Congress made by the state council premier Wen Jiabao, it is put forward that our government should enhance the effectiveness of coping with emergencies and public crisis. How to enhance the government's Crisis - Governance ability becomes a decisive subject for government. In this paper, the author analyzes the circumstance of government's Crisis - Governance and also gives to the countermeasures.

Key Words public - crisis ; governance-ability ; vacancy ; reinvention

(上接第 84 页)

On the Political and Ideological Work of College Students in the Internet Age

CHENG Yuan SONG Li - min
(UEST of China Chengdu 610054 China)

Abstract The influence of Internet on the society is to overweigh any one of the technical reformations in the past. But it also brings about some social problems when the society is actively promoted. Therefore how to grasp the chance and face the challenge becomes a critical issue to be settled for the political and ideological work at universities that aims at cultivating and educating people. In order to keep pace with the development of times, the author insists that the political and ideological work of college Students should be continually refreshed and improved instead of shunning the problems that occur in the information age.

Key Words information network ; college student ; the political and ideological work ; universities.

作者：[刘智勇](#)，[张志泽](#)
作者单位：[电子科技大学, 成都, 610054](#)
刊名：[电子科技大学学报\(社会科学版\)](#)
英文刊名：[JOURNAL OF UNIVERSITY OF ELECTRONIC SCIENCE AND TECHNOLOGY OF CHINA \(SOCIAL SCIENCES EDITION\)](#)
年，卷(期)：2004, 6 (3)
被引用次数：14次

参考文献(5条)

1. [张成福](#) [公共危机管理:全面整合的模式与中国的战略选择](#)[期刊论文]-[中国行政管理](#) 2003 (07)
2. [肖金明](#) [反思SARS危机:政府再造、法制建设和道德重建](#)[期刊论文]-[中国行政管理](#) 2003 (07)
3. [王乐夫](#) [论公共行政与公共管理的区别与互动](#) 2003 (02)
4. [薛澜](#); [张强](#); [钟开斌](#) [危机管理](#) 2003
5. [都市社区的守望政治](#) 2003 (06)

本文读者也读过(10条)

1. [袁玉芳](#) [危机管理视角下新桂系的社会动员——以抗战时期为考察中心](#)[期刊论文]-[黑龙江史志](#)2009 (24)
2. [刘霞](#) [张小进](#) [试论公共危机治理中多元参与主体的博弈及制度选择](#)[期刊论文]-[学术论坛](#)2005 (3)
3. [蔡新燕](#) [公共危机治理的社会资本分析](#)[期刊论文]-[甘肃理论学刊](#)2008 (5)
4. [向忠诚](#) [李振华](#) [行政机关依法行政与行政诉讼](#)[期刊论文]-[广西社会科学](#)2006 (5)
5. [许青](#) [Xu Qing](#) [印度洋海啸与政府危机管理](#)[期刊论文]-[南通纺织职业技术学院学报](#)2005, 5 (1)
6. [姚尚建](#) [Yao Shang-jian](#) [区域公共危机治理:逻辑与机制](#)[期刊论文]-[广西社会科学](#)2009 (7)
7. [张承欢](#) [浅析危机归因及危机治理的政府职能](#)[期刊论文]-[科技信息](#)2010 (20)
8. [伊娜](#) [地方政府关于低碳经济发展的探究](#)[期刊论文]-[科技信息](#)2010 (33)
9. [张志泽](#) [王丽](#) [变革:政府对危机治理的回应](#)[期刊论文]-[行政论坛](#)2004 (6)
10. [王晔](#) [胡兴博](#) [论公共危机治理中资源互动整合机制的构建](#)[期刊论文]-[商场现代化](#)2009 (5)

引证文献(14条)

1. [赵亮](#) [古巴导弹危机下美苏危机管理的对策及其启示](#)[期刊论文]-[才智](#) 2011 (22)
2. [邹渊博](#) [论新形势下如何加强政府责任——由突发公共事件想到的](#)[期刊论文]-[现代商贸工业](#) 2010 (6)
3. [张新文](#) [张国磊](#) [危机管理中的政府回应力研究](#)[期刊论文]-[行政论坛](#) 2013 (6)
4. [周天一](#) [突发公共事件中强化政府诚信责任的途径](#)[期刊论文]-[经济研究导刊](#) 2008 (19)
5. [高猛](#) [公共危机下的政府公共关系](#)[期刊论文]-[湖北社会科学](#) 2008 (4)
6. [郭荣军](#) [提升县级政府公共危机管理能力的思考](#)[期刊论文]-[焦作大学学报](#) 2012 (1)
7. [罗重谱](#) [公共危机视阈中的政府治理](#)[期刊论文]-[中共天津市委党校学报](#) 2008 (5)
8. [张欣](#) [我国药品安全生产的现状及对策研究](#)[期刊论文]-[中国科技博览](#) 2012 (27)
9. [周东昶](#) [张琰](#) [试论加强政府应对突发公共事件能力](#)[期刊论文]-[世纪桥](#) 2008 (6)
10. [吴炳芳](#) [论基层政府在应对群体性事件中的能力——以嘉兴市土地征迁事件为案件](#)[学位论文]硕士 2006
11. [张向阳](#) [危机管理中的城市政府行为分析——深圳香港两地应对“非典”案例比较研究](#)[学位论文]硕士 2006
12. [方来英](#) [药品安全事故危机与对策的研究\(一\)](#)[期刊论文]-[中国药事](#) 2009 (3)
13. [裴瑞月](#) [政府应对公共危机的信息机制研究综述](#)[期刊论文]-[图书与情报](#) 2007 (4)
14. [曾焱](#) [公关目标下的政府形象评价体系——以公共危机为实证研究](#)[学位论文]硕士 2006

本文链接: http://d.wanfangdata.com.cn/Periodical_dzkjdxxb-shkx200403023.aspx