

On the Construction of Public Crisis Management System

Meng Gao

School of Management, Zhejiang Ocean University, Zhoushan 316000, China

hyperlinker@163.com

Abstract: China has been undergoing a critical period of economic structuring and social transformation. The division of social structure engenders redistribution and shift of power and interests as well as highly frequently occurring rate of social incidents and the deterioration of social conflicts. Therefore, the dealings with social crisis have a direct bearing on the accountability and the image of the Chinese government and are directly linked with China's political stability and economic growth and livelihood of its people. The key point of solving this problem lies in the construction of an effective crisis management system. At present, the crisis management of our government has several defects on legal safeguards, organization, operational mechanisms, crisis consciousness, performance evaluation system etc. In the view of what above, to improve the legal system as well as perfect the organization system in government's crisis management, to enhance the right crisis consciousness, to consummate crisis early warning and handling mechanism, and to establish a rational system of performance evaluation in government's crisis management are eagerly urgent.

Keywords: government, crisis management system, construction

论我国政府危机管理体系的构建

高 猛

浙江海洋学院 管理学院, 舟山, 中国, 316000

hyperlinker@163.com

摘 要:中国正处于经济体制改革和社会转型的重要时期, 社会结构的分化导致了权力、利益的重新分配、转移, 各种社会矛盾加剧, 社会危机事件频发。如何处理社会危机事件将直接关系到政府的公信力和形象, 也直接影响着国家政治经济的稳定、发展和人民的安居乐业。解决这一问题的关键在于建构一个有效的政府危机管理体系。目前, 我国政府危机管理在法律保障、组织结构、运行机制、危机意识、绩效考评等方面存在不足。针对此, 要健全政府危机管理的法律体系, 完善政府危机管理的组织体系, 增强正确的危机意识, 完善危机预警和处理机制, 建立合理的政府危机管理绩效考评体系。

关键词: 政府; 危机管理体系; 构建

1 引言

在经济全球化和政治多极化的国际形势下, 在纷繁复杂的环境中, 传统的安全威胁因素和非传统的安全威胁因素相互交织, 危机事件频频发生, 使我们面临诸多严峻挑战。随着我国现代化建设步伐的加快, 国家发展所面临的风险和危机出现的可能性也在不断增加。目前我国正处于社会转型时期, 社会结构的分化导致了权力、利益的重新分配、转移, 随着改革开放力度的加大、社会主义市场经济的快速发展, 因各类矛盾和问题所引发的不同程度的危机事件的出现将

是不可避免的。因此, 加强政府危机管理对于国家成功避免和驾驭各种风险和危机、保障国家安全、促进社会的健康发展具有十分重要的现实意义, 如何及时有效地应对这些危机事件, 是我国政府面临的一个非常紧迫的现实问题。

政府危机管理是指政府通过监测预警、反应处理、总结评估等措施, 防止潜在的危机, 处理当前的危机, 达到减轻或避免损失的目的, 维护国家安全、保护公民的人身权和财产权。政府危机管理具有应急性、预防性、博弈性、综合性的特点。这里的“政府”是一

个广义概念，指一个国家内行使国家权力的全部组织体系，包括国家的立法、司法和行政机关。从政府危机管理的实践来看，大量的政府危机管理事件绝不仅仅是国家行政机关所能处理的，而是需要国家的整个权力体系的共同运作才能解决。能否有效应对各种危机事件既直接影响着我国政治经济的稳定和发展，又关系到政府在民众心中的公信力和形象。可以说，加强政府危机管理，完善我国政府危机管理体系是当前我国各级政府必须高度重视的问题。

2 我国政府危机管理体系存在的问题

2.1 缺乏完备的法律保障体系

法治是政府进行危机管理的必由之路。目前，我国已经制定和颁布了一些应对危机状态的法律和法规，如《国防法》、《戒严法》、《防震减灾法》和《传染病防治法》等，2004年3月14日十届人大二次会议通过的宪法修正案作出了关于紧急状态的规定。但从整体上来看，法律法规体系还很不完善，主要存在以下几个问题：

第一，从立法角度来看，我国还缺乏与政府危机管理相关的法律法规，如专门的紧急状态法和危机事件处置法以及信息公开法等等。其中最突出的问题是我国没有专门的紧急状态法。危机事件的突发性和紧急性要求将紧急状态下的强制性权力赋予某个机关，并尽可能地减少对这种紧急权行使的限制。紧急状态立法的滞后导致了当今我国采取的大部分紧急对抗措施一般都无法律依据，这不利于把我国政府危机管理纳入法制化的轨道。

第二，从现有法律法规的内容来看，我国目前的多数单灾种法律法规还存在着覆盖面单一、部门管理色彩太浓，没有形成综合减灾思路以及某些条款缺乏可操作性等缺陷。这给重大危机事件的政府管理实践和责任的追究造成困难。

第三，从执法角度来看，我国现行的紧急状态法制还存在执行不到位的情况。我国政府内部往往存在着利益团体，加上监督不力，这些团体为了实现自身利益的最大化，在危机状态下没有按照相关规定执行。

2.2 政府危机管理组织协调存在缺陷

一方面，我国危机管理缺乏独立、常设的协调机构。我国现有的政府危机管理体系，主要依赖于各级

政府现有的行政设置，缺乏常设性的政府危机管理机构。一旦危机爆发，各个部门往往各行其事、各自为政，缺少一个可以将政府各个相关部门组织起来共同行动、共同面对危机和解决危机的协调机构。那些针对单一危机事件特设的临时部门，由于每次都需要花费大量的时间与相关的机构进行协调、事前缺乏成熟的危机处理操作方案，并且不具有连续性，危机处理后的经验不能够有效的保留，往往协调能力不足。

另一方面，我国上下级政府之间在应对危机时缺乏有效的协调和合作。由于危机一般都始发于地方，因此要有效的应对危机就需要在各级政府之间畅通信息传播渠道，使各级政府相互配合共同解决危机。然而在我国现实运作中，较为普遍的下级政府传递信息不及时甚至隐报瞒报的现象，使得上级政府无法掌握准确的危机信息，无法作出有效的危机决策，错失控制和处理危机的最好时机。

2.3 缺乏完善的危机预警机制

“冰冻三尺非一日之寒”，任何危机都有一个萌生、累积、然后从量变到质变的发展过程。凡事预则立，不预则废。政府管理的目的是使用少量钱预防，而不是花大量钱治疗，政府危机管理的最理想状态是将危机消灭在潜伏时期或萌芽时期。潜伏的危机有两种截然不同的结果：如果未雨绸缪、防患未然，就可以把危机扼制在萌芽状态之中；如果麻痹大意，就会促使可能的危机转变为现实的危机。建立一套合理的预警机制能够识别出危机的最初状态、防微杜渐。可以帮助政府对可能会发生的各种形式的危机事先有一个充分的估计，使政府提前做好应急准备，选择最佳应对策略。传播学中有一种恐惧诉求，就是运用敲警钟的方法唤起人们的危机意识，促成他们的态度和行为向一定方向转化。

近年来，我国禽流感的突然爆发、各种严重危害人民生命财产的安全事故频繁发生，暴露了政府管理部门在预警机制方面的严重滞后。由于缺乏对危机事件事先详细的预警分析，导致危机出现时手足无措，造成了更多的本可避免的损失。经过一系列重大危机后，各级政府部门正在建立和完善自己的预警机制，如气象部门有气象灾害警示系统，交通部门有交通安全警示系统，卫生部门有公共卫生监测预警系统并及时地通过各种传播手段向全社会公示等。但是所建立的机制不完善，在实践中并没有产生应有的效果。

2.4 危机管理绩效考评机制不合理

在现行政府危机管理绩效考评中,出现激励机制和惩罚机制错位。常常出现以下几种情况:一是政府对于领导干部的政绩的考评,过多的依赖一些单纯的经济指标,而忽视一些综合性的社会指标。二是那些注重日常防范避免危机的政府官员没有奖励,而在危机中做出成绩的官员却得到奖励。三是直接引起危机的部门得到惩罚,而由于体制原因间接造成危机的部门却不必负任何责任。在这样的绩效考评体系下,各级政府必然在日常管理中不重视对危机的预防,危机因素得不到及时化解,在不作为中坐失良机;危机爆发后,首先想到的就是尽量“捂盖子”,从而逃避责任;危机扩大无法隐瞒时,才开始苦思冥想解决危机。

2.5 政府官员缺乏危机意识

我国各级政府官员危机意识淡薄,缺乏应对危机的必要技能和素质。一方面,现代官僚体制本身的特性是官员危机意识缺乏和危机管理能力欠缺的重要根源。在官僚体制下政府往往注重的是组织内部的管理、严格的等级和繁杂的规章,而对于外界环境的变化,政府的反应却不是很敏锐。官僚体制这种重视内部组织管理的特点导致了政府官员对于环境变化的适应性很差,难以面对日益增长的不确定性,危机一旦来临,也难以组织各种社会资源进行有效应对,使整个社会应对危机的能力很差。另一方面,我国各级政府模式是典型的“经济建设型政府”。这种政府模式的一个最重要特点是长期以经济建设为中心,较为忽视社会协调发展和社会公平的增长,忽视单纯经济发展可能引发的各种危机。

3 构建我国政府危机管理体系的对策建议

3.1 建立和健全我国政府危机管理的法律体系

首先,加快出台《危机管理基本法》。《危机管理基本法》应该针对事件的不同性质、发生范围和严重程度,设立不同的警戒级别,规定宣布进入危机状态的条件、程序和决定宣布机构,以及危机状态下的政府的权力行使、公民权利的限制与保护,危机状态的解除条件等内容。这是健全危机管理法律体系的首要任务。还应借鉴西方发达国家的先进理论和实践经验,将成熟的经验和做法加以概括和总结,尽快制定政府与人民关系法律法规、紧急状态下的信息报告和

披露法律法规、行政协助法、突发紧急事件应急条例等其他相关的法律、法规和规章,以健全我国的危机管理法律体系。

其次,我们必须将紧急状态下法律制度体系视为一个开放的法制体系,完善、协调与紧急状态法制相关的法律以及相关的法律条款,如国防法、警察法、治安法、消防法、防洪法、防震法、传染病防治法等法律,以及涉及应急措施的法律条款,使其彼此之间及与紧急状态法之间保持协调一致,维护紧急状态法制的统一性。

3.2 建立和完善政府危机管理的组织体系

在中央层面,应尽快建立常设性的危机管理领导、指挥和协调中枢机构——国家安全委员会,为了便于调动和协调各种资源,国家安全管理委员会由党政军各部门主要负责人组成,国家安全管理委员会内部可以设立不同职能的专门委员会,例如,经济安全管理委员会、社会危机管理委员会、生态环境危机管理委员会等,不同的委员会由相关部门的主要领导人组成。上述机构的主要职能在于:制定危机管理的战略、政策和规划;进行危机信息管理;进行危机风险的评估;在非危机时期,负责危机的预防和预警工作;在危机发生期间,负责领导与协调工作;负责危机管理的监督管理工作;对政府管理者和社会公众进行危机管理的教育和培训等。

在地方层面,应因地制宜,相应设立相关部门,除政治危机外,主要发挥中央的督导作用,给予地方适当权力以加快危机的处理。在中央政府的统一领导下,明确中央各部委、各级人民政府危机管理的职能、职责和责任。同时由于危机的多样性,可以考虑把所有的政府机构划分为几大不同的功能,指定在特定危机中各部门的职能和职责,并相应地规定一个牵头机构及几个辅助机构,这样,便形成了统一领导、分工协调的危机管理体系。

3.3 建立危机预警机制

危机预警必须建立起高效的预警信息机制。不断监测社会环境的变化,收集处理并及时汇报可能威胁社会的危机信息。预警信息机制能否有效得到利用还依赖是否有一个长效的沟通机制。有效的沟通机制能够及时、准确地进行信息沟通。良好的信息沟通,可以加强反危机的协调工作,可以防止信息的误传和谣

言的传播。在危机发生时，政府与民众的及时沟通还可以起到稳定民心、警示、教育、监督等多种作用，形成政府与社会的良性互动，不断提高公众对政府的可信度、政府在公众中的亲和力，为政府的危机管理创造良好的社会环境和公众支持。

预警机制不仅具有监测环境、预示风险的作用，还应担负起对公众进行危机意识和风险意识教育的责任。各级政府和社会组织要通过多种形式宣传党和政府防范与处理有关危机的方针和政策，传授和普及公共安全方面的科学知识，帮助人们提高防范和抵御风险的能力。政府应通过社区等加强对公众进行反危机宣传和训练。针对具体的事件，编辑具体的宣传手册，以提高民众应对危机的能力。教育部门可以把各类学生的危机应对处理模拟训练列入教学计划，从小就对公民开展危机应对教育。

3.4 建立合理的政府危机管理绩效考评体系

首先，要实行官员问责制度。我国政府官员经过授权拥有公共权力，同时必须接受监督。权力与责任是统一的，有权必有责，用权受监督。官员问责制度，对政府官员用与其权力相对应的责任追究或承担机制以及各种监督手段加以督促，那些贪赃枉法、失职渎职与平平庸庸的官员必须引咎辞职或被免职，有利于促进政府官员的责任感、危机感和紧迫感，提高他们的责任心。

其次，政府必须制定危机管理的绩效指标。当然，只有危机管理的绩效指标是不够的，还要进行绩效管理，这包括绩效的衡量、绩效的监控以及持续不断的绩效改进等。通过建立合理的政府绩效考评体系，可以防止和有效打击地方政府的虚假治理。

建立合理的政府绩效考评体系，具体应做到以下几点：一是要严格执行重大事故责任追究制度，将责任与当地一段时期内的政治经济政策相挂钩，追查制造导致危机发生的政策的相关责任人。二是在各级政府绩效考核体系中，增加综合性社会发展要求，减少单纯的指标性考核。三是要加大对政府虚假治理的惩罚，以降低虚假治理的期望收益。四是建立有效的行

为鉴别机制，使上级政府能对下级政府的治理行为给予准确的识别，以提高虚假治理的识别率和造假成本。

3.5 树立和增强正确的危机意识

非常规决策中所涉及到的很多危机事件，往往都是由于日常决策中的不公正、不民主、不及时等问题的潜在影响所诱发的。可见，牢固树立危机意识是从源头上杜绝危机、有效避免危机事件发生的重要途径。我国各级政府首先要从关系党和国家进一步生存与发展的高度上认识危机处理的重大意义，保持敏感度，同时要根据时代发展，及时了解非传统威胁形成的各种可能，实时更新危机应对战略。在日常的公共决策中，以广大群众利益为先导，采取科学民主的决策方式，在源头上降低危机发生的可能；要在应急的非常规决策中制定行之有效、由地方实施的危机管理计划，并及时总结，以修正调整常规性决策，标本兼治，建立科学合理的公共危机管理机构。具体来说，应加强对政府官员进行危机管理教育和危机处理模拟训练。政府官员作为危机事件处理的主要责任人，要提高自身执行能力，而不是一味地仿效他人的做法行为。政府的注意力要从过去单纯地注重决策的视角，转向决策和执行同时注重的政府理念。我们常常说决策是成功的一半，但是执行不好，这一半也没有任何意义。因此在干部培训中要将对危机事件的决策和执行作为重要内容通过危机案例教学、突发事件处理情境模拟训练等方法，增强干部危机管理的决策和执行能力。

References (参考文献)

- [1] Yang Xuedong, From Anti-terrorism State Back to Normal State: the U.S. Crisis Management before and after "9·11"[J], Comparative Economic and Social Systems, 2002(6), p41-42(Ch). 杨雪冬, 从反恐怖国家回到正常国家: 9·11 前后的美国危机管理[J], 经济社会体制比较, 2002(6), P41-42.
- [2] Huntington Samuel P., Order in Changing Societies [M], Shanghai, Shanghai Yiwu Press, 1989, P45. 塞缪尔·亨廷顿, 变革社会的政治秩序[M], 上海: 上海译文出版社, 1989, P45.
- [3] Ding Wanguo, About the Implementation of Crisis Management [J], Post Explore, 1999(7), P11-15 (Ch). 丁万国, 关于推行危机管理的设想[J], 邮政研究, 1999(7), P11-15.