

政治·哲学

## 论转型期的政府危机管理

郑平生, 郄鹏

(重庆大学 贸易与行政学院, 重庆 400030)

**摘要:** 改革开放以来,我国进入了经济转轨和社会转型的新时期。这是一个战略发展机遇期,同时也是一个危机易发期,对我国的发展来说是一个巨大的挑战。本文对危机和政府危机管理的概念内涵进行了表述,分析了目前政府危机管理所处的环境条件,侧重就政府危机管理长效机制的架构提出了作者的探索思路,旨在阐明加强政府危机管理工作的必要性和实践性。

**关键词:** 转型期;政府工作;危机管理

**中图分类号:** D632.5      **文献标识码:** A      **文章编号:** 1008-5831(2005)03-0039-03

### The Government Crisis Management during the Transforming Period

ZHENG Ping - sheng, QIE Peng

(College of Trade and Public Administration, Chongqing University, Chongqing 400030, China)

**Abstract:** Since reform and opening-up, our country has entered the new transforming period of economy and society. This is the strategic development opportunity period in which the crisis is easy to break out. It is a big challenge to China. This paper first explains the crisis and government crisis management, then analyzes the environment of government crisis management, and finally proposes the thoughts of constructing the government crisis management mechanism, and explores the necessities of strengthening this work.

**Key words:** transforming period; government work; crisis management

目前,我国正处于社会主义经济转轨和社会转型的重要历史时期,这一时期既需要破旧立新,更需要优化整合,因而社会问题和社会危机的出现不可避免。可以认为,加强政府危机管理应是我国政府管理工作的重要组成部分。

#### 一、危机与政府危机管理

危机是一种客观存在的社会现象,不仅仅在资本主义社会比比皆是、层出不穷,即使在社会主义社会也屡见不鲜,难以避免。<sup>[1]</sup>按国际的一般看法,危机是指社会生活中突发的、严重危及社会秩序并给社会带来重大损失的事件。鉴于危机发生原因的区别,可分为由自然因素造成的危机和由人为因素造成的危机。如洪涝灾害、泥石流等属于自然灾害;而美国9·11事件则属于由人为因素造成的危机。

总体看来,危机具有三个明显特征:(1)突发性。一般来说,危机在爆发前都有一个潜伏期,尤其在爆发的瞬间往往是难以预料的。随着科技的发展,我国已能较为准确地进行预测和及时处置自然灾害,在一

定程度上减少了损失。而由人为因素引起的危机所包含的不可控制因素非常多,给危机预测工作增加了难度。(2)破坏性。危机的发生、波及范围会影响到社会生活的方方面面,将酿成极大的危害,有导致社会动荡不安的可能。(3)紧迫性。由于危机爆发后可能会迅速向更大的时空范围扩散,政府部门需要果断地做出反应并对局势加以控制,尽最大努力减少损失和危害。

危机使社会生活偏离正常的轨道,引起社会震荡。此时为了稳定社会秩序,维护人民生活和工作的好环境,就需要政府出面予以解决。换言之,就是由政府危机进行管理,即政府危机管理。具体来说,政府危机管理是指在危机爆发前政府对危机的预测、危机爆发后政府及时并高效地解决危机事件的过程。政府进行危机管理的主要目的,就是在面临危机时快速地集中一切可以利用的资源,控制危机局势的发展,保卫国家和人民利益,维护社会秩序,稳定公众情绪,最大可能地把损失降低到最小的程度。

危机管理是在非正常状态下对国家政府能力建设和管理水平的检验,也是对政府应急能力的考察。在一定程度上,一个政府是否能够有效地处理危机事件还会影响到政府在广大社会公众心目中的形象。同时危机管理不仅是一门科学,更是一门艺术,它要求决策者具有极强的决策、反应、指挥、协调和控制能力,在面临危机时能够果断处置,及时有效地化解危机。否则,稍有闪失就有可能激化危机,甚至引发更大的危机。因此,政府危机管理无论何时都是各级政府应当高度重视的一项重要工作。

## 二、转型期间政府危机管理面临的环境条件

改革开放以来,我国实行了经济体制和政治体制的改革。现阶段,政治体制改革已经进入社会结构层面的全面推进时期,社会制度系统处于一定程度上的制度变迁时期。这表明,我国正处于社会的转型期。我国的转型是多重转型的结合体,所有的问题几乎都交织到了一起,因而深入分析此间的时代特征对我国目前的政府危机管理工作具有重要意义。

转型期间我国保持了国民经济较快增长和各项社会事业全面发展的良好势头。但也要清醒地看到,发展进程中还有不少新情况、新问题,需要经受住各种困难和风险的考验。概观转型期间政府危机管理的客观环境,易于诱发危机的因素主要有:(1)对于破旧立新的认识与接受程度存在一定差异,将引发一些冲突;(2)收入分配差距继续扩大,贫富差距日渐悬殊,易导致社会矛盾增多;(3)急速的产业结构变动,极易引起经济生活失衡和较为严重的社会矛盾;(4)在面对效率和公平之间的问题时,往往会遇到更为复杂的矛盾冲突;(5)随着竞争的加剧,本已十分严峻的就业压力更为严峻,将会导致失业人员的增多,这将成为诱发社会危机不可忽略的一个因素;(6)国际环境中影响和平与发展的不确定因素增加。这就要求我国各级政府必须慎重应对所面临的诸多挑战。

列宁曾指出:“只有首先分析从一个时代转变到另一个时代的客观条件,才能争取理解我们面前发生的各种重大历史事件。”<sup>[2]</sup>由此,在新的历史条件下正确地分析我国政府危机管理机制现状,对加强政府危机管理很有必要。只有在了解了当前的情况、找出其中存在的问题后,才便于对症下药,以构建合理的政府危机管理体制。目前从政府管理机制现状来看,政府部门已经形成一套较为有效的应急管理框架,并积累了较为丰富的应急处置经验,但由于新的体系与机制尚未完善,政府危机管理还存在着许多不足之处。如对危机的处理往往是“救火”式,而非预防式;信息不够对称,未能及时向社会公众公开可予公开的信

息;危机管理体制上,缺少对危机进行集中控制的专门机构。鉴此,在我国目前所处的转型时期,政府危机管理工作的探索和实践只能继续加强,不能有丝毫放松。

## 三、政府危机管理长效机制的整体构建

笔者认为,危机虽有诸多不可避免的因素,但各级政府部门完全可以争取主动,不断地吸取经验教训,提高积极应对挑战的能力。在前进的道路上,政府危机管理工作既应重视过去的经验和做法,又可借鉴当今国外危机管理的有益之处,更为重要的还应于传承和借鉴之中不断开拓创新。这是因为随着国际形势的深刻变化和国内社会的深刻变革,政府危机管理工作面对各种相伴相生的风险和挑战已不同于过去。进而也就决定了政府部门应以一种新的思路和办法去应对未来的风险和挑战。当前,如何尽快健全和完善适合我国国情发展的危机管理长效机制,进一步全面提高政府部门的危机管理能力,这是摆在政府危机管理工作面前亟待解决的重要课题。笔者以为,构建政府危机管理长效机制主要有三大要点:一是必须完善一个指挥有力的职能体系;二是必须形成两个操作有据的支持系统;三是必须加强三个应对有序的运行机制。

其一,完善一个指挥有力的职能体系。在经济转轨和社会转型的过程中,有必要强化整合各级政府和政府不同部门的危机管理职能,理顺其相互关系,按照适应常态与应急的双重需要和分级管理、综合协调的原则,从速设置相应的常设组织机构以专司应急事务职能,构建起一个职责明确、统一指挥、分工合作的危机管理体制。完善职能应突出强调两点:一要统筹协调危机管理职责的划分,规范平战结合、逐级负责的职能,配置履行职能的精干人员队伍,以免应急运作职能脱节或缺位。二要统筹协调危机管理资源的整合,广泛动员社会组织和社会力量协同作战,充分调配与利用包括人力、物力、财力在内的各种资源。

其二,形成两个操作有据的支持系统。政府危机管理应是一种可持续性的管理,其管理理念要求努力建设的支持系统有两个:一是信息监管系统。无论危机管理的决策,还是危机的预防、危机的控制和危机后的重建,都必须建立在准确、适时、全面的信息支持基础之上。危机管理过程中的正确判断与对策,更要求信息支持系统提供精确的信息依据。了解和掌握危机管理信息,应加强信息系统的整体建设和相关系统之间的信息联网,保持信息渠道畅通和实现信息资源共享。要建立科学的风险信息公开制度,满足公众的知情权,增强公众对事态良性发展的信心,这能起

到引导社会舆论和稳定局势的作用,并能维护政府在公众心目中值得信赖的形象。英国的危机处理专家杰斯特曾经提出过著名的危机沟通“三T”原则,即以我为主提供情况;提供全部情况;尽快提供情况。该原则的奥妙就在于:积极、主动、迅速地与民众沟通,能减少谣言,节省政府治理危机事件的成本,促进危机的早日解决。<sup>[3]</sup>这也说明了尽快提供信息情况对于危机的早日解决具有重要意义。二是依法管理系统。解决危机问题,尤为需要运用法律手段。应注重法制建设,制定和完善相应的危机管理法律法规,对紧急状态下的特殊情况处置作出详细而明确的规定,为政府实施应急处置提供法律依据。要搞好法律法规的宣传与实施,规范全过程的危机管理行为,以加强依法管理。所以说,信息管理的完善,依法管理的加强,对于政府危机管理能力的提高至关重要。

其三,加强三个应对有序的运行机制。(1)防范阶段的预警机制。这个阶段工作的着眼点是制定和落实预防措施,做到有备无患、有效预警。一方面,要从跟踪预测、迅速预报、制定预案入手着力抓,有助于增强防患未然的预见性,以求消除危机隐患和避免危机。例如对于洪涝灾害等自然灾害的防范,就可根据预测结果和预案措施及早组织群众先期脱离危险地带。另一方面,还要做好宣传动员、教育培训、应急演练、隐患排查等工作。其中一个重要任务就是要培养人们的危机防范意识。“青蛙温水自杀”定理告诉人们:没有危机感就是最大的危机。<sup>[4]</sup>这说明了居安思危、未雨绸缪的必要。具体地讲,就是通过各种形式的宣传教育,让群众掌握如何预防、如何紧急避险以及如何现场自救等基本知识 with 技能。在重庆“12·23”井喷事故发生初期,当地很多群众由于对“井喷”不够了解和缺乏基本的化学知识,才造成了有的群众在不知不觉中而中毒死亡。<sup>[5]</sup>之后,重庆一化工厂发生氯气泄漏期间,政府高效率地动员和组织了大批群众有序撤离与返回。这两个例证,表明危机防范宣传教育之重要。(2)控制阶段的应急机制。这是指政府在危机发生阶段所进行的各种紧急处置工作,主要包括:启动应急预案,组织紧急救援,实施控制隔离,紧急疏散群众,向公众通报危机状况和政府采取的应对措施,提供公共设施和安全保障等系列工作。此为应对危机的实战阶段,考验着政府应付复杂局面以及应急处置的能力,尤其需要政府具有较强的组织动员能

力和指挥协调能力。其间,务必树立时间第一的观念和作风,突出增强快速反应能力这一重点,主动、及时、有效地驾驭、控制、救治局势;迅速调集各方面的力量参与其中,共同应对危机,极大地减少危机造成的损失。再则,有必要予以关注的是,在处理危机突发阶段出现的一系列问题的时候,要勇于趋利避害,善于化解不利因素,积极促进事物向着有利的发展方向转化;在集中主要精力抓危机的快速控制、救治的时候,仍要注意抓好社会秩序大格局的平稳安定。(3)善后阶段的修复机制。危机处理和救援工作结束后,要进行全方位的重建、修复等善后工作。这是危机管理的最后一个阶段,主要工作有:提供灾后救济救助,安置与抚慰灾区群众,重建被毁设施,尽快恢复正常的社会秩序,总结经验教训,进行灾后评估,消除危机产生的危害影响。着力点要放在尽可能地弥补危机造成的损失,尽快地恢复社会的正常生活、生产和工作秩序。与此同时,举一反三地科学分析此次危机管理的得失,认真梳理和妥善解决此次危机管理中所遇到的主要问题及主要矛盾,力求塑造政府危机管理的全新形象。

21世纪头二十年,对我国来说是一个必须紧紧抓住并且可以大有作为的重要战略机遇期。这一重要战略机遇期,总体上看是机遇大于挑战,是抓住机遇、加快发展的过程,也必然是应对挑战、战胜风险的过程。所以,充分利用好这一重要战略机遇期的关键,就在于坚定必胜的信念,以发展的眼光去看待并做好政府危机管理工作,化解各种风险,努力变挑战为机遇,为加快改革发展进程而营造一个良好的安全稳定环境。

#### 参考文献:

- [1]王贵秀.创建危机学刍议[J].理论前沿,1996,(10):20-21.
- [2]列宁.列宁全集[M].北京:人民出版社,1988.142-143.
- [3]陈建华,何志武.论中国政府的危机管理[J].江汉论坛,2003,(11):39-42.
- [4]陆云.新国家安全观视角下的政府危机管理[J].云南行政学院学报,2003,(5):22-24.
- [5]陈景彪.处理突发事件和灾害事故是政府的主要职责[J].内参选编,2003,(14):38-40.