

政府危机管理中的行政伦理问题探究

杨长福,雷春燕

(重庆大学 贸易与行政学院,重庆 400044)

摘要:地震、旱灾、洪灾、雪灾、瘟疫、事故灾难、社会安全事件等一系列公共危机时刻出现在日常生活之中,给政府危机管理带来新的挑战。危机管理是一项非常规化的情景性管理,极大地考验着政府的随机决策和执行能力,同时对行政伦理也提出了新的要求。文章试从行政伦理的角度阐述政府危机管理,在略述危机管理中的行政伦理困境后,详细地阐明了政府在危机管理中的具体伦理要求,借此有助于公共危机管理的人性化解决。

关键词:危机;危机管理;行政伦理;伦理困境

中图分类号:D035

文献标志码:A

文章编号:1008-5831(2009)05-0113-06

根据世界各国经济社会发展进程的规律,当一个国家或地区的人均 GDP 处于 1 000 美元至 3 000 美元的阶段,往往是经济容易失范、生活容易失序、心理容易失衡、社会伦理需要调整重建的关键时期,也是各种危机的频发时期。不管是因社会群体引发社会冲突导致的社会失衡和混乱,如战争、恐怖主义事件,还是因自然灾害和人为因素引起的突发性事件,如地震、雪灾、社会安全事件,以及因社会经济发 展的不可预料因素所造成的发展危机,如由美国次贷危机所引发的全球金融危机,都给政府带来了重大挑战,能否处理好这些危机事件不仅关系到社会正常的经济发展和生活活动,而且直接关系着政府的公众形象和权威地位。为此,及时而有效地处理好公共危机事件成了政府的重要议程。在以往各类文献中,专家们大多从管理技术、管理理念和角色定位的角度谈论政府危机管理,而笔者将从行政伦理的路径探索政府危机管理。

一、危机和危机管理的内涵

(一)危机是“危险与机遇的合体”

罗森塔尔认为,危机就是对一个社会系统的基本价值和行为准则架构产生严重威胁,并且在时间压力和不确定性极高的情况下,必须对其做出关键决策的事件^[1]。因此,危机通常是在决策者的核心价值观念和社会稳定受到严重威胁或挑战,有关信息很不充分,事态发展具有高度不确定性和需要迅捷决策等不利情境的汇聚。福斯特曾发现“危机有四个显著特征:急需快速做出决策,并且严重缺乏必要的训练有素的人员,物质资源和时间”^[2]。具体而言,危机具有以下几个特点:(1)突发性和紧急性。危机事件发生的时间、地点具有不可预见性。自然灾害的高度不确定性,随之伴随的危机事件也无法被准确的掌握。汶川地

收稿日期:2009-05-19

基金项目:重庆市科委项目“重庆农村经纪人发展环境研究”(CSTC2008CE9046)

作者简介:杨长福(1964-),男,四川渠县人,重庆大学贸易与行政学院副教授,博士研究生,硕士生导师,主要从事城市发展与 管理研究;雷春燕(1980-),女,重庆人,重庆大学贸易与行政学院硕士研究生,主要从事科学技术与社会研究。

欢迎访问重庆大学期刊社 <http://qks.cqu.edu.cn>

震发生后由于通讯和道路交通全部瘫痪,使得外界一直无法知道震中地区的受灾情况;美国次贷危机爆发后人们还没有来得及对其做出全面合理的评价就酿成了席卷全球的金融危机。(2)高度不确定性。危机事件在开端以后就很难预计它可能带来的后果,并且又会产生一系列的“连带反应”。汶川地震后发现的34处堰塞湖和14 595次以上的余震时刻威胁灾区人民的生命财产安全,同时遗体处理、心理治疗、对外国援助队的处理方式又不时成为政府和社会的难题。(3)具有一定的社会性。危机的影响不仅仅局限于危机发生地,它的存在具有强大的扩散性,能够超越空间限制,因此应确立“城门失火、殃及池鱼”的关联意识。前段时间发生的三鹿奶粉事件在给婴儿造成重大的生理损伤外,更引起社会对他一系列问题的拷问:国家卫生部门和质检部门的职责、明星产品代言的责任和企业的社会责任等。“5·12”汶川地震触发其他一系列社会问题:范美忠的逃跑事件引发一系列关于伦理、教师职业道德、法律体系完善等问题;地震中大面积校舍倒塌引发全国上下关于中小学校舍的质量与安全问题的声讨。全球性金融危机对一个国家经济发展战略的考验,危机爆发后政府的应对措施和态度等。(4)强大的破坏性和危害性。危机对个体生命的毁灭、对社会心理的创伤、对经济的破坏以及对人类价值的绞杀都极其严重。三鹿奶粉事件伤害的不只是患结石的婴幼儿,由于象伊利、光明、蒙牛等大型知名品牌也卷入其中,它们所带来的伤害就更是涉及到国人对本土企业、本国产品的信心。山西襄汾“9·8”事故中泄容量达26.8万立方米,过泥面积30.2公顷,涉及下游500米左右的矿区办公楼、集贸市场和部分民宅,人员伤亡严重。严重的自然灾害更会在其后的生活中留下或深或浅的印记,特别是危机引致的心理创伤需要很长时间才能消弭。“5·12”地震后,无数受灾儿童和青少年依旧生活在地震的恐慌、失去亲人和直面生死心理创伤中,以至完全恢复需要漫长的时间和心理辅导。席卷全球的金融危机对国际经济所造成的影响和破坏就更加严重:无数公司的破产、经济发展速度的放缓甚至衰退,造成了社会财富的急剧缩水,就业机会和收入的降低,直接影响了人民的生活水平和对社会的信心。

危机是危险和机遇的对立统一体,是组织命运转机与恶化的分水岭。庄子曰:安危相易,祸福相生。一方面,危机的发生必定会对组织的存在与发展产生不可忽略的影响,处理不当,组织危在旦夕。如特大自然灾害的发生,不仅给人民的生命财产带来毁灭性的破坏,而且破坏社会稳定,扰乱正常的政府活动,影响社会生产。此时,政府如果不出面参与并干预,让事件放任自流,这在信息高度发达的今天,政府的形象和声誉必将受到严重的挑战和极大的负面影响。另一方面,如果处理得法,又会成为未来良性发展的坚实基础。“5·12”大地震发生后,国家和政府最高领导人在第一时间赶赴现场,亲自指

挥抗震救灾,在无助的灾民和期盼的民众面前所表现出来的坚定信心和人性关怀,不仅激发了全国人民众志成城抗震救灾的信心和决心,而且为党、为政府赢得了极高的信任,为将来领导人民向前迈进打下了坚实的群众基础。

(二)危机管理的目的在于最大限度地降低人类社会悲剧的发生

现代化、技术化和全球化一方面有利于人类进步,另一方面又增加危机诱因,产生更多无法预料的危机事件。亨廷顿说:现代性蕴育着稳定,而现代化过程却滋生着动乱^[3]。现代化使社会系统化发展,各环节紧密联系,一个小小的疏漏可以导致日臻精细的现代管理系统瘫痪。同时,现代化伴生着信息传播和社会交往的广泛性,容易使危机升级。人类利用技术从自然界获取自身发展的物质资源,提高生活水平,改善生活环境,同时又承受着技术进步带来的代价。一方面,盲目崇拜技术,加剧人们对更高更强的技术的追求,深化利益冲突;另一方面,缺乏对技术的价值判断,推卸对技术的伦理责任,使技术无节制的发展威胁到人类基本的生存条件。资本的全球化流动正在实现资产阶级的全球联合——他国价值观或技术与管理模式的生硬切入,东道国政府面临管理危机,致使统治地位动摇。同时,全球化使危机具有全球性,一些国家在他国的危机中无法幸免于难。

社会危机无处不在,无时不发生,面对危机最强大的政府也难免手足无措,但是有效的危机管理虽说不能完全避免所有危机的发生,却可以降低危机强度,减轻人类悲剧。政府的危机管理包括对危机事前、事中和事后所有方面的管理:通过事前的预测和准备,可以避免某些危机的发生或者削弱危机给社会带来的冲击力;对危机事中的全面管理可以降低危机给社会和人民生命财产带来的损失;对事后的重建和学习不仅使受灾地区和受灾人民尽快恢复正常生活而且又能提高政府危机管理能力,为下次危机的预测和管理提供经验。

二、政府危机管理中的伦理困境

现代社会危机层出不穷,既有地区性的危机,又有全国性乃至世界性的危机事件,如金融风暴引发的全球危机、世界性大战;既有自然灾害引起的危机,如洪水、地震,又有社会冲突或政府执政不力引发的社会性危机。可以说,面对危机,政府和专家们对此做了大量的技术层面的研究。技术解决路径的探讨,为有效解决危机事件提供了切实可行的方法。但是,问题还有另一方面,即危机事件中还存在大量的伦理问题。如果在探讨危机管理时忽视这些问题的存在,势必造成危机管理的事倍功半,甚至让技术路线成为毫无意义的行为。

(一)道德困境

道德困境也是道德的二难选择,是指道德主体必须在是与是、善与善、两个具有等同正价值的东西之间进行一种非此即彼的选择。道德困境的存在一

方面是人类生活的现实状况所致,人类并不只是生活在一个只有善与恶对立的简单世界里,并且只需要从中进行选择。另一方面也对道德本身的合理性提出了挑战,需要道德主体决定道德的优先性次序。危机事件引发多种伦理指向性的现实问题,如生命、国家财产、自然环境、国家统治地位等等。当上述几项正价值在危机事件中发生冲突时,需要领导者确定道德优先性次序,做出取舍:其一,自然灾害危机管理面前,政府能否始终如一地贯彻“生命高于一切”的道德原则;其二,社会利益冲突和阶层矛盾引发的社会危机,政府面临生命之善和统治地位之善的冲突。

(二) 利益冲突困境

危机事件涉及多样化的利益主体,任何一个组织或者个人在做出行为选择时,其利益需要成为指导行为的首要动因。在一定程度上,各利益主体的利益诉求存在着冲突,对此,政府的危机管理难免顾此失彼,或者不可能面面俱到。危机管理实属非常规化决策,需要领导者当机立断,无法进行系统的民主协商和科学测量。面对危机管理,即兴的当机立断式的决策难免保护了某些人的利益而忽视了另一部分人的利益,在此种情况下,政府的行政伦理导向面临挑战。一方面,要求政府找出危机事件的核心利益,使其置于首要位置;另一方面,政府应该尽可能地整合各主体的利益诉求,避免产生危机中的新危机。在2008年春节期间的雪灾中,政府把受灾人员的生命安全、基础设施正常使用、保障交通线路顺畅和滞留人口外地平安过年等问题作为核心问题加以重点关注,再具体关注个别受灾者的具体受灾情况,从而既保障核心利益的重点实现,又兼顾其他利益的有条件满足。在“5·12”汶川地震中,从中央到地方各级政府始终把人的生命价值放在高于一切的地位,这种对个人生命的尊重和爱惜,不但保障了个人生命的安全,同时也体现政府的最高价值观——人民的利益高于一切,人民的利益也就是政府的利益。

(三) 人性困境

公共危机管理的具体落实要靠政府行政人员的全力执行,因此使危机管理陷入人性困境。对人性的认识是对道德进行评判的基础,也是伦理规范建设的前提。传统的“经济人”假设理论认为,人天生具有追求私利的本性,政府组成人员与市场经济主体一样,都是追求个人利益最大化的理性经济人,以行政权力挤压市场,最终破坏公共利益。“公共人”理论假设人性本善,要求行政人员毫不利己、完全利他。这两种理论都是极点式的人性假设,无法有效地应用于实践。对此,有学者提出了“比较利益人”^[4]理论,认为“公共管理者应该追求具有核心价值

能力,正确地处理好个人利益与公共利益、自我利益与他人利益之间的冲突。三鹿奶粉事件所昭显的正是个体利益与群体利益、自我利益与他人利益的人性价值冲突。

(四) 价值困境

对于危机特性的种种界定恰恰就是要求人们在不确定性极高情况下做出合乎逻辑的判断,并采取有效的措施使得危机管理在一开始就打上价值认定的烙印,并确证了价值认定与危机管理制度设计的关系。价值认同影响政府政策选择和制度安排,在既有的价值体系中人的价值一直是被高扬的旗帜。但是,有时既定的标准却往往被有用价值替换了生命价值,在以人为本似乎已融入血液并成为制度选择和政策制定的前提时,当危机发生时,政府面临的重要问题却是如何避免影响的扩大,确保组织形象和效益不受破坏,并基于利益诉求的价值判断而捂盖子、欺上瞒下。危机管理中政府的制度设计、政策执行和价值认定与社会群众价值认定发生冲突和错位时,不仅无助于危机的有效解决,还将引发新的危机。如2003年爆发的SARS危机初期,地方政府以政绩价值高于社会价值的认定,致使政府信息不公开、媒体失语以及地方政府的瞒报、谎报和误报导致危机事件升级,由地区性的危机事件上升为全国性的危机事件。

三、政府危机管理中的行政伦理表现

对于危机的处置存在道德价值与工具价值的评判标准,而危机的不确定性使得政府间基于对现代化和技术化的认识所建构的社会控制体系和安全机制面临挑战,为此,政府的危机管理应重视伦理责任和道德尺度的评判。危机管理的展开有一个过程,大体上可分为:预警及准备、识别、隔离、管理和危机后的处理五个阶段。本文试从时间序列的角度对危机管理展开的各个过程中的伦理要求加以论述。

(一) 危机预警及准备阶段的行政伦理

危机预警及准备阶段是整个危机管理过程的第一阶段,目的在于有效地预防和避免危机事件的发生。戴维·奥斯本和特德·盖布勒认为,政府管理的目的是“使用少量钱预防,而不是花大量钱治疗”^[6]。危机事件具有突发性和不确定性,但是日常的行政管理和决策能播下各种各样危机的种子,如片面追求经济增长忽视环境保护,因此引发自然灾害;执政不公引发阶层冲突进而爆发阶层斗争;信访部门不及时上报群众意见或者政府不能及时处理上访意见引发地区性的群众骚乱。同时,某些重大危机事件的反复出现,如煤矿安全生产事故、食品中毒事件,也是因为地方政府的日常管理和专业性评估缺乏全面性、及时性和有效性。因此,预防危机事件的发生应从政府的日常规范化管理做起。

其一,政府在日常决策和行政中坚持贯彻民主和公正伦理。多数社会群体性危机事件具有偶然的必然性性质,在危机的偶然性背后掩藏着必然性趋势。发生在贵州省瓮安县的“6·28”打砸抢杀事件,

就是从一起偶然的私人刑事案件定性之争发展到一场具有必然趋势的严重的打、砸、烧群体性事件。没人能完全控制偶然性事件的发生,但地方政府可以从日常管理和决策中控制必然性趋势,从而避免类似群体骚乱的产生。行政民主要求政府在日常管理中完善社会参与制度安排和社会对政府管理的参与和评价。这不仅能集合各类智囊团的智慧,提升科学行政能力,又能吸收地方民众的多方意见,完善政府的执政理念,使大部分危机事件被扼杀在萌芽阶段。公正是社会治理的最重要道德原则,行政公正一方面要求政府实施的政策具有合法性和合德性,同时兼具制度弹性——政府的制度安排和政策规定应包含常态下制度与政策对逆境的预设;另一方面要求政府妥善协调社会各方面的利益关系,以及人民内部矛盾和其他社会矛盾。社会各方面的利益冲突达到一定阶段容易诱发危机,如果缺乏相应的协调和整合机制,危机便演变成公共危机事件。

其二,行政责任伦理。行政责任一方面指行政主体对于其服务对象必须履行的法定义务或客观责任,另一方面指行政主体对其面临的义务或客观责任所承担的主观责任^[7]。危机管理要求政府落实的责任伦理主要表现为:坚持以人为本,依法行政;树立危险意识,居安思危。一方面,地方政府应本着“服务型政府”理念,认真积极而切实地处理社会安全问题,如生产、卫生、就业、环境保护等。另一方面,政府应时刻感受到危机事件的随时发生,像地震、台风等有较为固定的发生地点的自然灾害以及经济运行过程中因为某些制度设计缺陷造成周期性的经济震荡等更要加强监控,防患于未然,避免粗心大意和过于自信,把危机事件融入日常决策。同时,为危机做好准备,加强战略规划、物资储备、长期预算和设立意外事故基金,建立现代危机管理体系。

(二) 识别危机阶段的行政伦理

识别危机阶段的关键工作是通过危机监测系统或信息监测处理系统认识和辨别危机潜伏期的各种症状。在某一危机形势彻底爆发之前,社会生活和社会交往的各个方面会不同程度地反映出一些冲突的迹象或征兆,即引发危机的一些基本矛盾正在不断地形成、积累,并通过一定的方式表现,通常伴随小规模敌视和对立行为或反常行为与现象。因此,政府必须在此阶段搜集大量的信息,并加以科学的整理和分析。在此时期,政府行政工作中要注意的伦理问题有二。

一是行政民主伦理。危机情景下信息的不完全、不及时、不准确,给危机管理者带来很大的麻烦。因此,信息是识别危机阶段最关键的因素,要准确地识别危机,最重要的就是对与各种社会问题相关的信息进行系统扫描,收集各种信息。一方面要求政府对信息来源的民主。大众媒体介于政府和公众之间,作为民众与政府之间的传声筒,能提供大量信息和事关社会问题方面的报道和披露,政府必须予以其合法的自由权并加以重视;政府应当通过组织座

谈会、交流会,或到实地部门调研等方法,听取各方面人士的看法和意见,包括群众的意见和专家的意见,密切联系群众并及时了解社会问题和特定群体的心理动态。另一方面,信息整理分析过程中的民主。对危机信息的分析和评估,主要考虑危机发生的可能性和影响的伤害程度。对此,政府应当立足多个角度分析危机信息。公众作为任何组织产品和服务的消费者,他们的任何言行都会影响组织者的安危,应当尽可能地站在社会公众的角度感受问题。象重庆出租车停运事件中出租司机的利益诉求八年前就存在了,结果是由于其诉求得不到满足而最终导致全市性的停运事件并造成重大影响;专家作为一种特殊的信息资源,面对特定技术较强的信息有着专业性的意见分析;随着全球化的日益发展,危机的发生、影响也具有一定的国际互动性,友好国家和敌对国家的意见和态度也不容忽视。

二是行政宽容。宽容不仅是一种道德义务,而且是一种政治和法律要求,是社会治理者的责任和义务。行政宽容秉承公开、民主、协商之精神,立足理解和信任,以人文主义为精神核心,以公共服务为行为导向,实现现代化的、人文的和高效温情的行政。主要表现为政府对上访群众的包容,对弱势群体的关怀和对民间的、学术界非知名学者声音的关注和倾听,以及以马克思主义群众观为价值导向来处理冲突性事件。上访作为群众参政的主要表现之一,能集中反应当前社会和老百姓最关心的社会问题,上访问题得到重视并加以解决不仅能有效地解决社会矛盾,遏制某些社会性危机的发生,更能扎实地巩固党的领导和政府执政。民间和非知名学者的声音虽没有强烈的影响力,但对任何声音的发出都予以重视,可以有助于对问题的全面了解,并及时准确地做出科学、有效的决策。地方政府应以群众的安危冷暖为目标导向和谐地处理各类因社会整顿或经济改革引发的政府和群众的冲突,避免危机事件发生。云南孟连县“7·19”事件在政府对橡胶产区进行社会治安整治过程中,因为地方政府和民警的冲动和不宽容,致使发生胶农聚集和警民冲突事件,并出现防暴枪近距离击毙群众的悲剧。

(三) 隔离危机阶段的行政伦理

从危机前兆阶段发展到危机事件的全面爆发,中间有一定的过程。危机事件进入紧急阶段直至最终全面爆发,必然经过危机升级过程。伴随危机事态的逐步升级、不断深化,要求政府组织发挥启动危机管理机构“防火墙”的作用,控制危机事态的蔓延,保证社会其它部分的正常运转。

其一,人道主义伦理。人道主义是社会治理的最完美的道德体系,它视人本身为最高价值从而将“善待一切人、爱一切人、把一切人当作人来看待”当作善待他人最高原则的思想体系^[8]。危机事件构成人员伤亡和生产设施、基础设施等各方面的重大破坏,扰乱了正常的工作和生活秩序,政府必须迅速地对救援工作做出取舍,确立工作优先次序,拯救核心

利益。由于危机状态下的特殊危险性,世界各国都从“损失小利益,保存更大利益”的原则出发,以人道主义为最高理念,首先确保公民的生命权。在“5·12”地震救援过程中政府采取的以抢救生命为第一要义的决策体现了政府人道主义的人文关怀和尊重生命的行政伦理观。山西襄汾的“9·8”事故处理中,中央和地方政府提出的以全力组织抢险救援和伤员救治为第一要务的救灾理念,再次验证公共危机处理中地方政府贯彻落实人道主义伦理的必要性和严肃性。

其二,行政果断。果断是指处事者有决断,不犹豫,不优柔寡断。一方面,要求主体当机立断,争取时间的优越性;另一方面,需要智慧和信心,智慧是相对完善的认知能力,没有智慧的决断只能是武断。危机发生初期既已显示其对社会和人类生命财产的破坏性,也蕴含着危机升级带来的更严重后果,所以政府应当果断地采取一些措施,启动危机“防火墙”,尽可能地把危机控制在一定限度内。当然,行政果断也极大地考验着领导者的智慧和判断能力,需要政府在极短的时间内做出合理合德的决断。在“5·12”汶川地震中政府果断提出“生命高于一切”的救灾要求,从而有效地避免了因自然危机而引发社会危机的可能性。2008年春节期间的雪灾致使全长532公里的京珠高速湖南段变成了一条危机四伏的冰路,面临着三万多台车辆和八万余名司乘人员被堵在冰封的路途中,此时,湖南领导人在极短时间内凭借智慧果断地提出了“全力救助、确保畅通、绕道而行、沿途分流”的四条措施,很快地解除了危机,疏散了滞留在京珠高速湖南段的全部车辆,及时解决了交通危机。

(四)管理危机阶段的行政伦理

危机深化到一定程度,将使社会赖以运转的机构和机制遭受严重破坏,社会秩序趋于严重瘫痪和混乱,政府可能会动用一系列的危机对抗措施,包括总动员、戒严、军事管制等等,以争取在最短的时间内控制危机,迅速恢复社会秩序。在此阶段,政府将进行大范围的人员调度和做出实时决策,必将涉及到一些伦理要求。

其一,最高领导者应勇于到达第一现场,敢于承担责任。勇敢是一项道德规则,要求道德主体不畏惧可怕事物,敢于面对。政府最高领导者的出面不仅表明政府对危机事件的责任和重视,具有凝聚和威慑作用,稳定民心,而且提高工作人员的自信心,能迅速地组织各部门和人员协同运作,动用各种资源以迅速控制危机局势。汶川大地震中,国务院总理温家宝在震后两小时急速赶到灾区,不顾山体滑坡、道路不畅和余震威胁,深入第一现场,积极调动各方救灾力量,慰问受灾人员,并迅速地做出重要批示,这不仅为救灾工作争取大量时间、资源和人力,也展示了政府对民众的深切关怀和重大责任心。

其二,政府必须诚实地坦言危机事件。诚实作为一项最重要的道德规则,无疑要求政府做到诚和

信两方面的内容。一方面,做媒体的盟友和合作者,及时公布正确数据和事情发展动态,控制谣言的误导。危机状态下的社会,通常也是一个谣言四起的社会,此时人们焦虑不安的情绪进一步弱化了其对刺激的耐受力,周围环境反复折射或者传递同样信息的时候,以讹传讹的谣言就会变成骇人听闻的事实,导致人们非理性行为。山西襄汾溃坝事故后,政府通过媒体如实更新善后清理工作和死亡人数,展现政府敢于面对事故和承担责任的态度。汶川地震中,政府及时公布救灾情况和人员伤亡情况,不隐瞒也不推卸责任,同时在强余震谣言影响居民和学生的正常生活时,政府发动有关专业部门及时澄清谣言,消除人们心中的不必要恐慌;另一方面,危机管理过程中杜绝夸夸其谈,严禁高姿态低行动,必须言而有信。

(五)危机后处理阶段的行政伦理

危机后处理阶段作为危机管理的最后阶段,可以为政府“提供一个至少能弥补部分损失和纠正混乱的机会”^[9],也为政府避免类似危机事件的发生提供借鉴。它主要包括两部分内容:危机善后处理和学习。危机事件导致组织或社会出现一种高度不稳定的紧张、失衡的状态,并将持续一段较长的时期。为此,政府针对危机后的特定时期的跟踪、反馈工作,能确保危机事件得以根本解决,如此方能真正变危险为机遇。

第一,坚持落实“以人为本”的行政伦理精神。危机后处理阶段中的以人为本主要体现为对人的价值的维护,即个体生命财产安全不受侵犯和个体对所处危机情境的知情权。危机事件最大的受害者是受灾人员,政府处事和各项管理指挥应处处体现人性化关怀。汶川地震后,温家宝总理来到地震重灾区北川县,郑重提出当前最重要的任务就是尽力救援幸存者,哪怕只有1%的希望,也要尽100%的努力,彰显政府以人为本的精神。一方面,政府和领导人员仍发挥在场效应,让受灾人员感受到政府和社会始终和他们在一起,并严于律己,杜绝以受灾人员内心再度受创伤为代价来展现自己的领导魅力;另一方面,积极引导媒体的报道工作,大众媒体作为营利性组织难免为了收视率盲目报道伤害受灾人员内心世界的事情,所以政府可以给予积极的提醒;再者,政府应以此为戒在全国范围内全方位地展开相关检查和专业性评估。山西襄汾“9·8”事件后,国务院办公厅发布《国务院办公厅关于进一步加强矿山安全生产工作的紧急通知》,要求对现有尾矿库组织专家进行全面调查评估,防止环境污染和类似事件的再次发生。

第二,谦虚学习的行政精神。重大事故的层出不穷和类似危机事件的一再重复出现,除了政府日常管理的缺陷外,危机后的学习也至关重要。政府应当积极面对,勇于承担相应的责任,并且深入学习,弥补管理不足,纠正类似事件重复发生。一方面,政府进行观念更新、组织变革,重新塑造在公众

心目中的良好形象。另一方面,不断完善危机管理体系,提升政府危机应对能力。在汶川地震危机已基本解除并开始进行大量的灾后重建工作时,政府召开全国组织系统抗震救灾工作座谈会,在进一步落实如何有效地重建家园之际,更是仔细分析各项救灾措施,深刻讨论此次考验给政府和社会带来的挑战。

四、结语

任何危机的存在必然内蕴着发展的契机,现代性存在的自我颠覆因子表明了危机管理的道德力量,而这样一种力量的生成对社会的整合能力、完善机制、维护社会正义、实现和谐社会发展无疑有着重要的意义。当然,危机管理中的伦理要求不止上述几种,伦理学的复杂性也预示着行政伦理的非局限性。但是,能在具体的危机管理中确定几项伦理要求显得尤为重要,可以避免政府权威的隐形丧失。行政伦理有待发展和完善,危机管理中的行政伦理更应区别以待,从而使危险转为机遇,维持政府的活力和生命力。

参考文献:

[1] ROSENTHAL URIEL, CHARLES MICHAEL T., ED.

Coping with Crises: The Management of Disasters, Riots and Terrorism [M]. Springfield: Charles C. Thomas, 1989.

- [2] 罗伯特·希斯. 危机管理[M]. 王成,等译. 北京:中信出版社,2001:18-19.
- [3] 塞缪尔·P·亨廷顿. 变化社会中的政治秩序[M]. 王冠华,等译. 北京:三联书店,1989:37.
- [4] 邹东升,冯清华. 当下公共行政的伦理困境与出路[J]. 江西行政学院学报,2007(2):5-8.
- [5] 陈庆云,曾军荣,鄞益奋. 比较利益人:公共管理研究的一种人性假设——兼评“经济人”假设的适用性[J]. 中国行政管理,2005(6):40-45.
- [6] 戴维·奥斯本,特德·盖布勒. 改革政府——企业精神如何改革着公营部门[M]. 周敦仁,等,译. 上海:上海译文出版社,1996:205.
- [7] 王伟,鄞爱红. 行政伦理学[M]. 北京:人民出版社,2005:138.
- [8] 王海明. 伦理学原理[M]. 北京:北京大学出版社,2005:298.
- [9] 诺曼·R·奥古斯丁. 危机管理[M]. 北京新华信商业风险管理有限责任公司,译. 北京:中国人民大学出版社,2001:29.

Research on Administrative Ethics in Government's Crises Management

YANG Chang-fu, LEI Chun-yan

(College of Trade and Public Administration, Chongqing University, Chongqing 400044, China)

Abstract: Earthquake, drought, flood disaster, snow disaster, pestilence, industry accident, social security events, etc, these public crises always occur in our life, and challenge government's crises management. Crises management is a irrounizational and scenic activity, testing government's stochastic decision-making ability roughly. Meantime, crises management puts forward new require about administrative ethics. The author tries to expatiating government's crises management from the angle of administrative ethics. Explaining ethical dilemmas in modern crises management in short, the researcher discusses detailed ethical require in government's crises management, hoping it can help the government to resolve the public crises humanely.

Key words: crises; crises management; administrative ethics; ethical dilemmas

(责任编辑 彭建国)