

政治·哲学

政府创新危机管理体制的若干要点

——日本阪神大地震个案分析

李忠荣, 淳于淼泠

(重庆大学 贸易与行政学院, 重庆 400030)

摘要:1995年1月发生在日本大阪、神户一带的“阪神大地震”是日本自1923年关东大地震以来受灾损失最惨重的一次。除了7级大地震本身的超强破坏性以外,日本政府在这次公共危机管理中的严重失误则是造成震灾恶性后果的人为原因。日本政府在阪神大地震中所表现出来的危机管理观念及其行为方式等充分说明科学的危机防范意识、权变的危机管理机制、通常快捷的信息传递渠道、协调的危机管理体制是创新政府危机管理体制的关键要素。

关键词:政府;公共危机管理;体制创新;日本;阪神大地震

中图分类号:D63 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-5831(2005)03-0042-04

On Innovation of Government Crisis Management System

——Case Study of Osaka - Kobe Earthquake in Japan

Li Zhong-rong, CHUNYU Miao-lin

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

Abstract: The Osaka - Kobe Earthquake which happened in Osaka and Kobe of Japan in January, 1995, has been the one which brought about the most disastrous loss since Kyoto Earthquake in 1923. Except for the extraordinary destruction of the 7 degree earthquake itself, the serious dereliction of Japanese government in this public crisis management is the man - made cause for the fatal result of the earthquake. The crisis management ideology, and the style of behavior shown by the Japanese government in Osaka - Kobe Earthquake, fully express that the scientific precaution ideology, flexible crisis management mechanism, quick information transmission channel, and harmonious crisis management system are the key factors for innovating government crisis management system.

Key words: government; public crisis management; system innovation; Japan; Osaka - Kobe Earthquake

“危机管理”概念在企业界中较早使用,主要指企业防备和应对那些威胁企业生存的突发性风险事件;而政府公共管理范畴中的危机管理则是相对于维持社会正常生活秩序而引入的概念,即政府为了应对自然灾害、技术性灾害、恐怖事件、金融危机、大规模传染性疾病等各种危机事件的袭击,所采取的一系列计划和行动措施,主要包括危机监测、危机防范计划、危机决策、危机处理等。

随着信息化、多元化和经济全球化的发展趋势,政府所面临的管理环境也越来越开放化和复杂化,特别是震惊世界的2001年美国9·11恐怖事件、2002年俄罗斯人质事件和2003年恶性瘟疫SARS事件,使公共危机管理在政府工作中占据的地位越来越重要;有关政府公共危机管理的研究也就成了许多国家政府部门和行政管理学者共同关注的新课题。2003年

在中国爆发的SARS事件,同样引起了我国政府对公共危机管理的高度重视;创建适合中国国情的危机管理体制也提上了政府的议事议程。但是,由于我国正处于社会转型时期,推进政府管理创新的任务繁重,特别是政府公共危机管理,在法规制定、职权划分、机制运作等方面都有待进一步深化和完善。如果能够借鉴国外的经验和成功做法,吸取教训,少走弯路,那么不仅仅是有利于健全我国危机管理体制,而且还会减少风险,降低管理成本,产生相应的社会效益和经济利益。为此,本文选择了能够充分显示日本政府公共危机管理失败教训的典型事例——“阪神大地震”作为个案研究,从政治学、管理学、系统论的角度提出了创新当代政府公共危机管理体制的若干要点,以供探讨和参考。

一、树立科学的危机防范意识

收稿日期:2005-02-19

作者简介:李忠荣(1954-),女,四川成都人,重庆大学贸易与行政学院讲师,主要从事行政管理研究。

无论任何个人或组织,如果没有危机意识就不可能有具体的危机防范行为;没有对危机足够的、正确的认识和与此相关的科学知识,是不可能真正做好危机管理工作的。危机防范意识的正确与否将直接影响危机管理的质量。

日本作为一个实力雄厚的经济大国,有足够的资金和技术支持政府的公共危机管理工作。但是,如上所述,政府公共危机管理的意识如果不明确,对危机管理的重要性认识不够,或者是防灾救灾观念不正确,即使具备优越的物质条件,也很难搞好公共危机管理。比较日美两国政府在预防直下型地震上不同的管理观念与对策,可以说明树立正确的公共危机防范观念是何等重要。

阪神大地震之前,日本政府在观念上、策略上并没有把公共危机管理作为一项重要和必须的任务来对待,防灾救灾思路也有其局限性,非军事威胁以外的危机管理尚未纳入国家安全保障体系。虽然,为了预防和应对公共危机事件,1986年日本政府在内阁官房设置了安全保障室、情报调查室、外政审议室和内阁审议室等机构,由此形成了在内阁官房长官领导下的、以安全保障室为中心的公共危机管理体系。但是,由于公共危机管理观念的淡薄和偏颇,“内阁安全保障室作为危机管理的中枢组织,在预算和人员编制还没有相应的投入,尤其是它还缺乏统一的指挥和领导的职能”。在预防直下型地震方面,日本中央防灾会议只是制定了具体措施不落实、操作性不强的“南关东地区直下型地震对策大纲”;政府财政预算所援助的对象是那些可以预测到地震的地区,而对于很难预测到的直下型地震,其防范和救助反而没有资金投入。按照西方的某些检测标准,经济一流的日本,当时的国家“安全度”只相当于泰国、越南等第三世界国家。

与此相反,美国冷战后开始调整本国的安全保障体系,把环境破坏、毒品、自然灾害等都纳入了国家的安全保障体系,政府公共危机管理的观念已不仅仅局限于军事防御。对于直下型地震,美国一直是当作核战争来预防的,认为直下型地震在危害上两点与核战争相似,一是无法预测的突然袭击;二是对城市的无可抗拒的和难以想象的破坏力。正是在这种危机观念和防灾思路指导下,拥有支配美国联邦灾害救援基金10多亿美元的财政大权和协调指挥全国所有州政府、地方政府公共危机管理的行政大权的美国联邦危机管理厅(Federal Emergency Management Agency),才能在1994年1月17日美国洛杉矶地震(震级6.8级)中反应迅速,行动及时,应对得力,充分发挥了公共危机管理的职能,有效地控制了灾情和减少了损失,得到了举世公认的好评。无独有偶,就在美国洛杉矶地震发生的第二年,几乎是同一天的同一个时刻,日本阪神大地震爆发。大地震发生后,日本政府反应迟钝,内阁安全保障室在紧急关头也未能及时有效地发挥作为中央政府公共危机管理中枢的作用,信息传递缓慢,应对措施不当,把7级大地震仅当作一

般的灾害来处理。结果导致死亡及失踪6000多人,受伤人数高达4万多,房屋损坏近25万幢,引起了社会舆论的强烈指责,在一定程度上动摇了政府存在的合法性。

可见,强化政府公共危机管理的观念、正确认识危机的危害性是搞好公共危机管理工作的第一步;危机带来的最终后果在很大程度上取决于对危机的认识、态度和管理意识;危机管理观念的偏颇和淡薄所导致的危害不仅会使国民生命财产遭受不必要的甚至是巨大的损失,而且也会加快政府组织系统内正熵的发生进程,在一定程度和范围内动摇政府的公信力和合法性。因为,按照民主宪政的理论,一个政府存在的合法性意义就在于最大限度地满足社会公共生活的需要,保障社会的基本秩序。同时由于危机所涉及的范围大多为社会公共领域,如公共安全、公共设施、社会保障等,其后果通常是破坏社会公共生活的正常秩序,除了在生命和财富上带来巨大损失,更为严重的是在社会心理层面引起普遍的恐慌和骚乱,直接威胁到社会的稳定和安全。因此,作为人们企图摆脱各种社会问题以获取正义、民主、自由、公正和福利而做出理性选择的政府,必须承担起遏止和处理公共危机的责任,充分发挥主导作用以减少危机对社会公共生活的危害。而实现政府这个职能目标的前提条件之一就是政府决策者及其管理者首先必须树立正确的公共危机管理观念,认识危机并对其危害进行预想和预测,从长远的管理战略出发,制定防范和应对危机的策略,把握危机管理观念与管理环境的密切关系和不断发展变化的国际国内环境,及时调整公共危机管理工作的重心,保持公共危机管理观念、思路与危机管理环境的一致性,在心理上和物质上做到常备无患,一旦危机爆发才能够积极有效地应对,减少危害,迅速恢复社会正常生活秩序,尽到政府公共管理的职责。

二、建立权变的危机管理机制

应对危机能真实地反映一个国家的综合实力和政府公共行政管理的水平。危机的紧迫性和破坏性更能考验一个政府是否能在最短的时间内,调动人力资源和物力资源来控制危机和解决危机。阪神大地震除了反映出日本政府在公共危机管理观念上的潜在问题外,更为显现的是暴露了日本政府公共行政管理机制中的薄弱环节。众所周知,二战后日本非危机环境中的政府公共行政管理受美国的影响比较大,无论是理论上还是实践上都重视公共行政管理的法规和程序;依法行政的制度安排使其管理机制稳定、精确、可靠和高效,为日本社会和经济的发展作出了贡献。但是,日常运转正常、有效的政府公共行政管理机制在阪神大地震中为什么就失灵了呢?

对此,我们可以借助于生态行政学的理论来解释。生态行政学提出了公共行政管理与行政环境的问题,认为行政管理与其所施加影响的对象——行政环境不仅是相互作用、相互影响的,而且二者之间还应保持一种经常的、动态的生态平衡,称之为生态适

应。生态适应论要求政府公共行政管理必须适应外部环境并具备与其产生互动的功能,即政府的管理观念、计划、决策、行为方式等必须正确反映行政环境的客观现实,政府的运行机制、职能定位、组织设计等也要适应外部行政环境的需要。所以,日本政府在常态环境中运行的一套标准化、程序化的公共行政管理机制,当行政环境有所变化时,适应功能不强,缺乏机动性和灵活性,在遭遇突如其来大规模危机袭击时便无所适从而产生结构性和机能性的障碍。例如阪神大地震前曾规定,警察厅和消防厅收集的灾情信息都必须经由国土厅才能送达首相官邸。这样的信息传递机制虽然规范性、程序性强,但是在危急的关键时刻就变得机械和死板了,以至于首相不能在阪神大地震发生后最快的时间内获取来自官方的情报,反而和普通市民一样通过电视才知道自己的国家发生了如此重大的灾情,更遑论发挥首相的指挥权了;与美国总统在洛杉矶大地震仅9分钟后就收到来自FEMA情报的快速反应机制形成了鲜明的对比。又如,日本自卫队法曾规定,自卫队参与地方救灾工作,所在地的知事事先必须以书面的形式请求自卫队派出,否则电话、传真等方式均无效。所以自卫队在阪神大地震初期,迟迟不能行动起来救灾抢险,致使火灾蔓延,灾情扩大,延误了抢救的最佳时机。

此外,日本政府在常态环境中的政策形成过程具有自下而上、各部门充分协调的特点,这也影响了其危机管理机制运行的速度和效能。一项政策形成的过程复杂,所涉及的部门多,可能会比较周全和成熟。但是,如果在危机状态下仍然遵循这样的方式和程序制定对策,那只能是拖延时间,削弱政府的管理能力并造成严重后果。阪神大地震当日上午,首相及大臣们不是首先进入紧急状态,快速制定应对策略,反而是按照预定的程序召开例行的内阁会议。内阁会议结束时,神户市的长田区早已是一片火海。内阁会议通过的、设置在国土厅的“平成七年兵库县南部地震灾害对策总部”,在地震后6小时才组织召开了第一次对策会议。而以首相挂帅的政府救灾对策总部是在地震发生后的第三天才成立的。这种对制度、程序过分的强调反而使得制度、程序变成了一种符号或一种形式而缺乏实际意义;制度化和程序化带来的高度一致性本应为决策提供便利,此时却因墨守成规造成恶性后果。从组织学的角度来讲,当制度、程序本身的重要性被提高它们应为之服务的目标的重要性之上时,组织的目标就会被转移,出现所谓的“官僚逃避行为”,即组织中的决策人死守制度和程序来保护自己不违反规章制度。

阪神大地震的教训和生态行政学理论都说明政府的公共行政管理机制、政策行为等与其社会环境和自然环境有着密切的关系,政府的管理实际上都是在与外部环境的互动中实现的。工业化时代,政府公共行政管理由于深受韦伯官僚组织理论的影响,推崇标准化的结构和标准化的程序,政府公共行政管理机制主要是按照常规状态设计,按部就班,循规蹈矩,其优

势是能在一个静态的环境中有序、有效地处理稳定、可预测的常规性事件。但是,相对于今天变化迅速、频繁而且无法预测的现代社会,需要用新的理论来指导行政管理中的实践活动。例如,现代组织设计理论中最有代表性的系统权变组织设计理论对于政府危机管理就颇有启发意义。系统权变组织设计理论在系统论的基础上,提出了“如果……那么”这一权变关系,认为组织权变关系应该以环境作为自变量,以管理作为因变量来确定,在组织管理中没有一层不变、普遍实用的最好的管理理论和方法,应有的放矢地使管理适应于环境。为此,政府必须突破传统行政管理体制的局限,对外界的变化做出快速准确的反应,在制度安排上不仅要保证常规状态下行政管理机制的正常运转,而且还必须建立和完善既有预测、预防功能的预警机制和遭遇危机时能立即启动、适合特定危机环境的快速反应机制,在有限的时间和严峻的状态下,采用权变的管理方法发挥非程序化组织机制的效用,实现管理与环境的生态平衡,减少形式主义和官僚主义,优化和完善政府公共管理机制,以确保政府公共职能的实现并维护政府的信誉。

三、保证信息传递的通畅快捷

危机管理中,信息传递是一个至关重要的因素,特别是在危机紧急阶段,保持畅通无误的信息渠道对于救灾减灾意义重大。因为决策部门如果得不到信息将无从指挥整个救灾工作,救灾者如果没有信息的引导也很难顺利地展开救灾工作。如此一来,势必会延缓救灾的速度、加大救灾的难度和造成更大的损失。所以快速、准确和全面的信息是制定切实有效的危机对策的前提条件之一。在危机处理过程中,抢时间、抓速度首先指向的就是以最便捷的方式迅速而充分地占有信息资源。

日本以信息大国著称,对世界各地的情报搜集、分析、利用有方。但是阪神大地震却恰恰留下了由于信息传递系统不畅通而导致巨大损失的沉重教训。

阪神大地震于1995年1月17日清晨5时46分发生。地震后的35分钟,气象厅才给国土厅发出神户6级地震的传真(后改为7级),等到国土厅的人看到这份传真时,地震已经过去了一个多小时了。当国土厅的报告送达首相官邸时已经是地震后5小时了;首相官邸在灾难的危急关头成了“信息的空白地带”,也就根本谈不上如何指挥抢险救灾了。

阪神大地震后,日本政府接受了阪神大地震的教训,在整顿危机管理的信息传递系统,提高政府的信息处理能力方面加大了资金和技术投入。1996年5月组建了24小时全日制的内阁情报汇集中心,负责收集整理日本国内外的情报,目的是一旦发生大规模灾害或者重大事故时,火速将紧急情报传送到相关的政府部门。同年底又建成了中央与地方之间的紧急联络通讯网,进一步强化了中央防灾无线通讯系统,在首相官邸安装了大型显示屏幕,可以直接接收来自救灾现场的图象情报,便于首相直观地、及时地了解灾情,进行救灾指挥。日本气象局在全国各地设置了

3000多个检测点,形成了一个覆盖全国的地震检测网络。另外,国家投资建立的“地震初期受灾监测系统”,不仅能够自动监测4级以上的地震,而且还能够在地震后30分钟以内,预测出房屋倒塌及人员死亡的数目。这不仅大大增强了地震的预测能力,而且还能在震后最短的时间内,迅速准确地掌握地震的原因、震源地、震级和灾情的大小等情况,为震后的救灾减灾对策提供可靠的信息。正因为如此,才能在2003年5月26日宫城县东部发生7级地震后的6分钟,首相官邸危机管理中心就迅速成立了地震对策室,召开政府各部门的紧急会议。紧接着,国土交通厅、海上保安厅、总务厅等纷纷设立了对策室或联络室。10多分钟后,宫城县警察总部的摄像直升机已向首相官邸传送在空中摄影的灾区图像了。1个多小时后,内阁防灾大臣召开新闻发布会,公布了政府的救灾措施。与阪神大地震相比,政府这次对灾情的反应速度快,应对能力强。这在很大程度上得力于信息传递系统的改进和强化。

四、协调危机管理系统

危机之所以成为社会生活的巨大威胁和政府管理中的棘手问题,最主要的原因有:(1)危机的多样性和复杂性;(2)危机的发生及其地点的不确定性;(3)时间的突发性;(4)危害的范围和程度难以估计;(5)解除危机的时效性。这些特殊性不仅加大了管理难度而且与政府日常的行政管理构成诸多矛盾和冲突。要解决这些矛盾和冲突,适应复杂多变的行政环境,仅仅依靠单一的政府行政部门显然比较困难,而且各个行政部门职能分管的局限性和所掌握资源的有限性也不利于危机管理。从系统论的观点来看,政府相对于社会是一个大的系统,由若干部门共同构成一个整体,但构成政府大系统的各部门又各自成为一个所谓的次级系统。政府不但要与外部行政环境之间保持适应关系,而且与其内部的各个次级系统之间也要维持协调和统一的关系。危机管理作为政府公共管理系统中的一部分,属于次级系统,同时它本身又是一个相对独立的系统,既需要维持自身的平衡,又需要与外部保持协调。所以,只有建构和完善的危机管理系统并协调其与政府本系统和其他次级系统之间的关系,使系统内部各个职能部门之间具有相互协调的组织效能,才能解决危机管理与日常行政管理之间的矛盾和冲突,达到政府“双重管理”的目的。

阪神大地震前,日本虽然设置了以内阁安全保障室为中心的公共危机管理系统,但是系统结构却并不完善,最突出的是缺少系统控制论所强调的系统中枢机构的核心控制功能,即政府公共危机管理的中枢机构。日本最大的直升飞机机场在神户,兵库县警察局和神户市消防局还有专门用于急救的BK117型直升飞机。可是这些先进的国有设备是在

阪神大地震后的第三天才投入救灾的。在此之前灾区上空盘旋的只有电视台的直升飞机。另外,当时神户市的消防车、救急车等救灾设施和救援物质严重不足,急切需要中央政府出面调动物力资源和人力资源解决困难。但事实却如横滨市市长所批评的:“地震发生的初期几乎看不到政府的指挥以及在救灾方面的联络。”这恰好说明政府危机管理中枢机构在该系统中的重要性。另外,日本政府公共危机管理系统本身的协调性也有问题,部门管理色彩浓厚,管理分散,条条块块组织体系使中央与地方自治体之间、中央政府各部门之间过于强调本部门的职能权限,甚至互相推诿和扯皮,结果造成系统内部各个职能部门之间缺乏相应的协调性和一致性,在需要相互协助和支援的时候不能发挥系统的整体性功能。例如警察厅、消防厅和国土厅之间的信息资源不能共享等。显然,作为最高行政指挥的公共危机管理中枢机构,应具备对危机事件反应快速、判断准确的危机应急机制和发挥应变环境、统合内部的组织效能。危机的爆发或袭击很有可能破坏日常行政运行系统使其处于瘫痪或者半瘫痪的状态。这时无疑需要依靠政府公共危机管理中枢机构在最短的时间内适应外部环境并做出反应和判断,统筹指挥,弹性地、权变地应付急剧变化的危机环境;同时还要起到统合协调内部的作用,避免由于管理系统失灵所造成的冲突以及整合各种社会资源解救危机。

阪神大地震一方面给日本政府留下了公共危机管理的深刻教训;另一方面也是日本政府转变公共危机管理观念、推动公共危机管理发展的契机。此后,日本政府加快了公共危机管理的系统建设,针对公共危机管理的特殊性,在事前防范、内阁府公共危机管理中枢机构的健全、内阁首相决策指挥权的强化以及创新组织结构、导入快速反应机制等方面都采取了得力的应对措施,使其政府公共危机管理工作进入了一个“日常化”的新阶段并取得了明显的成效。例如,2001年在日本海域内发现了一艘来历不明的船,小泉内阁在很短的时间内就接到有关方面的情报,并启动国家安全危机管理机制迅速解除了威胁。又如,2003年5月26日本宫城县东部发生7级地震。与阪神大地震相比,这次日本政府反应迅速,应对有力,充分显示了其行政组织作为一个开放的次级系统,对环境变化相当的适应能力和危机管理的长足发展。

参考文献:

- [1] 中邮章. 行政危机管理系统[M]. 东京:中央法规出版社, 2000. 118.
- [2] 曾国平,等. 论公共危机管理机制的建立与完善[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2004, (3): 52-55.