



在线资源

- 研究参考
 - 公共管理
 - 人力资源开发
 - 人事管理
- 学术跟踪
- 国际观察
- 客座研究人员文章

公共管理

公共危机管理与政府责任

2013-01-05 | 访问次数: | 编辑: rky | 【大 中 小】

2013-01-05

摘要: 目前,我国正处于社会转型期,同时我国也进入了危机的频发时期。而危机的频繁发生也会影响到我国经济的发展,社会的稳定。因此建立完善的公共危机预警机制,完善公共危机的管理,可以降低危机带来的生命和财产的损失。

本文在对公共危机的理论和实践进行系统的研究的基础上,采用文献研究法,比较分析法使论证更具有说服力。并对政府管理公共危机提出了建设性的意见。

关键词: 公共危机, 政府责任, 社会转型

一、引言

在人类的发展历史上,始终存在着各种各样的危机。如2001年美国的“9.11 恐怖袭击事件”、2002年俄罗斯人质事件、2004年印度洋地震海啸等。随着经济全球化的发展,危机也出现了全球化的趋势。在我国近些年也存在着各种各样的危机,如2003年SARS事件、2008年三聚氰胺事件、汶川大地震事件,2009年甲型H1N1流感,2010年青海省玉树藏族自治州玉树县发生7.1级地震,2011年723甬温线动车事故等。

现阶段我国正处于一个经济、社会转型时期,甚至有专家预言,中国在2010年前后将进入“危机多发期”。因此如何在恶性突发危机事件中转危为安,化险为夷已成为我国政府面对的重大课题。薛澜等人指出,公共管理关键要治本,最好防范在危机之前,真正能够不住到这些问题的苗头,如果政府能真正的重视这些问题,能够从根本找到这些原因,去满足老百姓的诉求,也许这个事情就不会演化成一种情绪一种趋势。723甬温线的重大动车事故是一场典型的公共危机。而这场危机暴露了一些我国公共危机的缺陷。本文将在前人研究的基础上探讨公共危机与政府责任中的诸多问题。

二、文献综述

所谓公共危机,是指由于内部或外部高度不确定的变化因素,对社会共同利益和安全产生严重威胁的一种危险境况和紧张状态。那些能够直接影响国家政治稳定、社会安定团结、经济持续发展的社会危机事件,会产生剧烈的危害性后果,而个人、家庭或者私人部门不愿也不能解决,而只能依靠政府部门予以解决,处理此类事件具有公共产品的特征,因而称为公共危机[1]。近年来,由于越来越多的公共危机不断爆发,国内外也开始有越来越多的学者研究公共危机这一课题。最先提出危机的概念并将其系统化的是美国学者琳达·凯普兰·萨勒(Linda Kaplan Thaler)。他认为积极是一种失衡状态,危机意味着稳定状态的破坏。国内外不同学者对危机的解释持有不同的观点,具有代表性的即使有以下几种:

1、查尔斯·赫尔曼(Hermann Charles)认为:危机是一种决策者意料之外的形式,在这种危机形势中,决策者作出决策的时间有限,时间偏离的组织的目标。[2]

2、福斯特(Foster)认为危机具有三个显著的特点:第一,时间有限,需快速做出决策;第二,员工素质不高,影响决策的执行;第三,严重缺乏物质资源,影响危机的决出进度。[3]

3、台湾学者吴宜蓁认为:“危机就是在无预警的情况下所爆发的紧急事件,如不立刻在短时间内作

出决策、将状况加以排除，就可能对禽业或住址的生存和发展造成重大的威胁。” [4]

4、荷兰莱登大学位及研究专家乌里尔·罗森塔尔（Hosenthal）认为：危机是一种对社会基本价值和行为准则产生威胁的突发性事件。[5]

5、国内学者薛澜把公共危机分成两类：一类是针对自然灾害和人为因素引起的突发性事件，如水灾、地震。另一类是社会中对抗的统一体引发社会冲突行为而导致的社会失衡和混乱。两者都有突发性、公共性和高度不确定性等特点。[6]

根据这些学者观点，我们可以总结出，危机即是一种决策者意料之外的意味着稳定状态的破坏的突发事件，需要快速的做出决策，将状况加以排除，否则会对生存和发展带来重大的威胁。公共危机的爆发会造成社会的不稳定和人民生命财产的损失，因此我们要对公共危机和政府责任进行深刻的探讨，研究政府在公共危机爆发时应有的责任，怎么降低公共危机的社会破坏性。

三、723甬温线动车事故事件还原

2011年7月23日20时30分左右，北京至福州的D301次列车行驶至温州市双屿路段时，与杭州开往福州的D3115次列车追尾，导致D301次1、2、3列车厢侧翻，从高架桥上坠落，毁坏严重，4车厢悬挂桥上，D3115次15、16车厢损毁严重。事故造成40人死亡200多人受伤。40名遇难者身份确认，其中有3名外籍人士。D301次列车司机当场死亡，胸口被车闸刺穿。2011年7月24日14时许，张德江主持召开现场会，指示成立事故救援和善后处置工作指挥部，由浙江省省长吕祖善任总指挥，铁道部部长盛光祖任副总指挥。会上宣布成立国务院“723”甬温线特别重大铁路交通事故调查组，由安全监管总局局长骆琳任组长。温家宝总理于2011年7月28日上午来到温州，他察看了“723”甬温线特别重大铁路交通事故现场，悼念遇难者，并看望受伤人员，对伤亡人员家属表示深切慰问。

“723”事故暴露出铁道部在推进铁路发展过程中，安全发展理念未建立牢靠、行业监管职能未履行到位、对安全设备未检测清晰和安全管理薄弱等问题，教训极为深刻。但在事故发生之后，立刻成立了事故救援和善后处置工作指挥部，开展了救援工作。并且借助了媒体等信息沟通渠道公开信息，使民众了解当时情况。温家宝总理亲自来到温州对遇难者的悼念及对伤亡家属的慰问给予民众很大安慰。

四、从723甬温线看政府责任

首先，什么是政府责任？很多的学者对这一问题有不同的看法。学者费斯勒和凯特认为政府责任有两个方面，其一是责任，表现为忠实的遵守法律，遵守上级的命令和经济与绩效的标准。其二为道德行为，即遵守道德标准，避免不符合伦理道德的行为。[7]在公共行政领域，多数学者主张政府责任就是行政责任。张成福认为，政府责任有多层次的涵义。他指出：“从最广意义上来看，政府责任是指政府能够积极地对社会民众的需求做出回应，并采取积极的措施，公正有效率的实现公众的需求和利益。从广义层面来看，政府责任意味着政府组织及其公职人员履行其在整个社会中的职能和义务，即法律和社会所要求的义务。从狭义层面来看，政府责任意味着政府机关及其工作人员违反法律所规定的义务，违法行使职权时承担的否定性后果。” [8]通过这些学者的观点，我们不难看出政府的责任即是指政府要积极的解决公民的需求，保障公民的基本权益，公正的行使自己的权利，履行自己的责任。

连接政府与公民之间的桥梁是责任，政府的权力是来源于人民，因此必须通过责任制衡权利。723甬温线的重大动车事故是一场典型的公共危机。从这场公共危机中我们能看到政府应履行的责任。

（一）政治责任

在当今社会，政府在公共危机管理中的责任首先是一种政治责任。我国现在正处于社会转型期，即是体制的转型和结构的转型。这会导致贫富差距的扩大，心态的失衡，社会评价标准的改变和价值追求的多元化等，这样就会导致危机的频发。公共危机的处理很直接影响政府的公信力和政府的形象。公共危机应对中良好的效率与效果是因为政府拥有了民心，保证其政治合法性及其良好形象的基础。“政治合法性是危机后公共形象的实质和内核，公共形象则是合法性的外部体现。” [9]

（二）法律责任

政府在公共危机管理中也是一种法律责任。很多国家的政府都制定了法律来规范公共危机中的政府行为，来保障政府在解决公共危机时的效率。例如美国在2002年就制定《国家安全法》，政府要在处理公共危机时依照这些法律，否则就要承担相应的法律责任。

（三）经济责任

政府在公共危机管理中也承担着经济责任。首先，在危机预警时，要投入危机应对的成本，例如公共危机资源储备系统的建立与完善。要保障在预警危机时资源的丰富。其次，在危机爆发时，政府要全面投入危机的处理，投入大量的人力物力财力。最后，在危机解决之后要建立完善的补偿机制，对危机中受到严重损失的家庭给予关心和补偿。因此政府在公共危机管理中承担着大量的经济责任。

五、一些经验教训和对策性建议

从近年来我过处理公共危机的方式方法来看，我国应对危机的反应速度和应对能力都有提高，但是目前尚未形成科学系统的政府危机决策机制。究其原因而论，仍然是我国政府处理公共危机时有一些缺失。

（一）我国公共危机资源储备系统不全面

我国政府在处理公共危机时具有经济责任，即是在危机预警时建立完善的资源储备系统。但是我国政府在这方面仍有缺失，例如我国在2003时爆发非典，由于在危机预警时未建立起晚上的资源储备系统，导致在危机爆发的时候很多资源短缺，使得病情未能在第一时间遏制，并且造成了人民心中的恐慌，从而导致了很物品的物价飞速上涨。

（二）公共危机责任机制的不健全

我国对于公共危机的法律制定还不是很完善。例如美国在911事件后，对公共危机事件及其重视，建立了《国家洪灾保护法》、《国家建筑物安全协作法》。[10]但我国在公共危机在法律方面仍有缺失。

（三）公共危机管理信息沟通受阻

我国的公共危机沟通信息系统还未成体制。即是指公共危机的信息还不能实时有效的传递给全社会。例如在非典时期，在广东已有人确定患有非典，但由于信息未能准确实时的传递出来，导致还有很多人不知道，从而患有非典。若能积极地动员媒介的介入，保证信息的真实可靠实时，将会使得危机爆发的范围减小，危害降低。

在社会转型的现阶段，我们必须清醒的看到我国政府在公共危机管理的不足，责任机制的不健全，沟通信息受阻，以及资源储备系统不全面的问题。社会政治稳定是国家经济发展的前提也是国家稳定发展所追求的目标，更是全社会赖以生存的条件。公共危机的爆发会破坏社会的稳定秩序，影响到社会经济的发展，并且会给人民的生命财产带来严重的威胁，因此政府应当积极的完善这些薄弱的环节。

1. 积极动员媒介的介入，完善管理信息沟通系统

危机带来的不只是人民生命与财产的损失，还有对人民心里的影响和对社会秩序造成的不好影响。这样会使得人民心理的恐慌，这样则会给危机带来更多不必要的麻烦和矛盾。因此我们应该积极地动员媒介的介入，向全社会传递准确实时的信息，这样既可以安抚民心提高政府的公信力，也可以利于互动机制的建立。例如民众对公共危机中的受害者给予帮助和关怀，在723甬温线特大动车事故中，我国政府就在积极地动员媒介的介入，在第一时间向全社会传递了实时准确的信息，并且温家宝总理抵达第一现场，给受伤的家属带来了很大慰问。这样会更能稳定民心，但我们应该在这基础上更加完善管理信息系统。

2. 构建集中统一的指挥系统，科学的制定应急预案

公共危机就是一种突发事件，而突发事件是不能完全避免的，因此在时间之前构建起集中而统一的指挥体系，制定出科学有效的应急预案显得特别重要。在723甬温线特大动车事故中，我国政府构建了集中统一的指挥系统，第一时间对受害人民进行营救，但并未在公共危机爆发之前制定科学的应急预案。若能在公共危机爆发之前制定科学的应急预案，就会使得营救时更加的有效率，使得受害范围和程度减小。

3. 加强对政府公务人员和公众的危机教育

危机意识要求公众要在心里和物资两个方面都做好充分的准备，要树立防患于未然观点，因此加强对公众的危机教育就显得尤为重要。首先，要进行公众性的危机教育。如在电视或报纸杂志上对民众进行危机教育。例如日本经常发生地震，正是由于进行了公众性的危机教育，才使得在公共危机爆发时，人民能够有效率的解决。其次，要在学校对学生进行危机教育。让孩子们从小就要成这种思维的方式。最后，在建立起社会心理预警机制。帮助公众能够正确的面对公共危机，树立信心。

六、结语

目前，我国正处于社会转型期，也是公共危机的频发时期。由于危机的层出不穷，这势必影响到我国的经济，政治等各个层面。因此调高我国的公共危机应对速度和能力，可以最大程度的保障民众的生命与财产安全。相比于美国、日本等国家，我国的公共危机机制和公共危机整体的系统还有一定的不足，但我国政府正在不断努力的完善着自己的责任，履行自己的义务。

危机不但拷问着一个民族的承受，更是考验我国政府的一块试金石。因此要从现在就开始重视起我国的公共危机问题，逐步构建起我国的公共危机和管理体系。

参考文献：

[1] 龚维宾：《公共危机管理》，新华出版社，2004年版，第4页。

[2] Hermann. Charles F, International crisis: Insights from Behavioral Research, New York Press, 1972

[3] 罗伯特·希斯. 危机管理【M】. 王成等译. 北京：中信出版社，2004： 18-19

