



### 吴梦丹：公共危机与政府的危机管理

2010-12-24 | 访问次数: | 编辑: rky | 【大 中 小】

2010-12-24

**【摘要】**: 在改革发展不断深入, 社会也经历了许多调整 and 变化, 逐渐开始转型, 社会中也有了众多不稳定因素, 危机的爆发呈现多样化, 多元化和频繁化, 危机通常都是在很短的时间内, 对社会公共安全和民众心理造成巨大的破坏和影响, 使人民的人身和财产安全受到威胁, 为应对危机和突发事件, 以政府为主的公共部门应在确立危机意识的同时建立起有效的危机管理制度, 对危机进行高效全面管理。

**【关键词】**: 公共危机, 政府, 危机管理

公共危机是一种瓦解社会正常关系, 导致社会偏离正常轨道的、危急的非均衡状态。具体地说, 就是由于某种不可预知事件的发生, 打破了正常的社会秩序、经济秩序和生活秩序, 威胁到了公众的财产以致生命的安全, 从而引发社会公众的比较普遍的恐慌情绪和恐慌行为的情境状态[1]。在现代的经济发展和社会变革过程中, 我们不可避免地会遇到各种各样的危机, 有天灾, 也有人祸, 或者更为严重的是二者的结合, 都会对公民生命、财产、环境等造成威胁和损害, 给政府的社会正常管理带来压力, 要求政府部门和社会组织采取特殊措施加以应对。在政府体系中, 从SARS事件的爆发后, 我国开始构建政府危机管理机制, 但是, 我国政府的危机管理应急机制以及危机的特点等方面还存在诸多问题, 仍需进一步完善与发展。

#### 一、公共危机含义及特征

##### (一) 公共危机的含义

危机 (crisis), 最初来源于希腊语的分离 (krinein) 一词, 普遍用于医学领域, 形容一种至关重要的、需要立刻做出相应决断的状态。《韦伯辞典》将“危机”一词定义为有可能变好或变坏的转折点或关键时刻。按照罗森塔尔和皮恩伯格的定义, “危机是指具有严重威胁、不确定性和危机感的情景。”巴顿也认为“危机是一个会引起社会潜在负面影响的具有不确定性的重大事件。”在国内, 对危机的称呼有很多, 如“突发性危机”、“突发事件”、“紧急事件”等。为了区别企业等私部门的危机, 才有了“公共危机”、“突发性公共事件”、“政府危机”等概念[2]。公共危机是指由自然或者社会原因所引起的突发性事件, 对社会公共秩序与安全、公共利益已经造成或即将造成严重威胁, 直接导致社会不安全因素与公众恐慌心理。系统的危机管理包括危机的预防与应对, 能够将政府的危机管理纳入一个有序、规范、条理的轨道中, 保证政府在危机发生时能在最短时间内有效调动社会资源, 将危机带来的损失减少到最低程度。由此, 我们将危机管理的概念定义为: 政府通过监测、预警、预控、预防、应急处理、评估、恢复等措施, 防止可能发生的危机, 处理已经发生的危机, 达到减轻损失, 甚至将危险转化为机会的目的, 以保护公民的人身权和财产权, 维护国家安全。[3]

##### (二) 公共危机的特征

###### 1、危机影响范围广泛

危机一旦出现会给社会生活各个方面都带来影响, 甚至影响到社会的安定和发展。突如其来的公共危机, 经常会使民众的日常生活习惯发生巨大变化, 从而使人们的心理认知能力也有了很大不同, 并随着危机产生更为严重的非正常波动。

## 2、危机发生的不确定性

不确定性一般是指人们不可能或无法对问题进行客观分类的情形。危机的出现无法完全掌握，危机出现的时机也无法掌握，包括状态的不确定性、影响的不确定性，以及危机反应的不确定等。

## 3、危机反应时间的有限性

危机发生的不确定性，要求决策者必须快速做出反应和进行处置，从得知危机的发生，到获取所有相关的数据和信息，再到做出正确的决策来应对危机并且防止危机的扩大化，这都是要求决策者在短时间内完成的。一位合格决策者能够在短时间内将危机处理好，完成公共危机管理。

## 4、危机结果的危害性

突然出现的危机，对社会的正常有序发展会产生巨大的冲击，造成人员和财产资源的巨大损失，对人民群众安定有序的生活，甚至对人身安全产生巨大威胁。同时更会对人民群众的世界观、人生观和价值观产生不利影响。

## 二、我国政府危机管理中存在的主要问题

### 1、缺乏危机意识

面对危机的突然出现，民众会手足无措，甚至陷入恐慌之中，缺乏自救意识，和救助知识，这都使危机所引起危害严重，也给政府处理危机事件带来难度。而民众在面临危机事件时也会有一些不理性的行为，往往只考虑到自己的情况，忽视了他人，造成危机事件现场的无序，给危机管理工作加大了难度。比如在08年南方雪灾的时候，广州火车站一度陷入无序状态。

### 2、危机管理机制不健全

危机管理体制上我们采用的是分部门、分灾种的分隔管理方式，当遇到需要多部门共同应对的“共同性”危机时，将产生很高的协调成本，并严重影响反应速度[4]。也就是我们政府部门没有一个专门常设的危机管理机构，当危机事件发生时出现分散管理、多头指挥的现象，这就会因职责不清，政出多门而互相推诿，延误处理危机事件的最佳时机。临时设置的危机管理机构工作又缺乏连续性，没有一个统一的指挥系统，不利于工作的沟通和协调。

### 3、危机管理透明度缺乏

政府的透明度已经受到越来越多的民众的关注。在危机管理中，政府部门的信息公开也显得尤为重要。政府危机管理信息透明公开，民众通过各种官方渠道获取信息，能够及时了解危机处理的现状，同时有效遏制谣言的传播。当今的网络媒体的传播渠道发达，很多信息通过网络传播，政府加强政务公开，充分利用网络将政府的各种政策法规等告知民众，保证民众的知情渠道的畅通，增强政府的公信力。

### 4、危机管理中民众参与度低

受到我国传统危机管理模式的影响，目前的危机管理经常是政府的单方面行为，很少涉及民众，让民众参与其中。政治民主化的提倡要求让民众参与到危机管理中来，有利于危机事件的管理，也有利于在危机事件中救人与自救，节约时间，提高效率。另外，政府机构之外的社会公共服务部门，非政府组织对于危机管理的参与也应该得到加强。

## 三、改善政府危机管理的有效途径

### 1、政府要树立正确的危机观

政府官员的正确危机观，包括危机意识、应对危机的知识和能力等都是政府危机管理的重要组成部分。人是理性的，人创造政府的宗旨是为个人能够过上理性的正义的社会生活。因此，政府的根本目的是创造和保护公民或社会的‘公正幸福’（公共利益），这是一个政治体系正义与否的根本标准。[5]公共危机中，政府需要及时、有效的遏制和处理，保证公民的正常生活。我们看到2008年的三鹿毒奶事件，便是因为政府，特别是地方政府没有树立正确的观，缺乏明确的风险管理意识，事件出现以后没有准确、深入地揭露实情、实行有效监测，最终使偶然食品安全事件转变为严重的管理危机。在当今社会的大转型时期，政府要真正怀有危机意识，树立正确成熟的危机观，加大危机管理的投入，遇到危机坦然面对，不瞒不藏不隐藏，最终能未雨绸缪，把灾害减小到最低程度。

### 2、建立和完善与国家危机管理相关的法律法规体系

用法律手段来处理危机事件是现代政府普遍采用的措施。虽然，目前我国已经制定了一些有关危机管理法律，但全局性的法律还是一个缺口。一方面，应制定一部统一完整的紧急状态法，作为我国政府危机管理的法律纲领性文件，明确规定紧急状态下国家权力的设定与行使、公民权利及其法律保护等问题，以防止公共管理者在危机处理中的行为失当，降低危机回应对应的不确定性，协调危机处理过程中公共权力与公民权利之间的关系。另一方面，应当在紧急状态法的基础上，制定和完善应对各种突发事件的专门法律、法规，使每个领域突发事件的应对都有章可循、有法可依，形成较完善的危机管理法律法规体系。通过法律法规来指挥和协调各机构，对不同机构的组织职能、运作方式、管理进行监督，并及时做出评价，建立完善的危机

管理执行的监督体系,以保证管理的有效性,法制性,依法指挥、协调、运作和管理。

### 3、危机管理各部门的统一指挥和相互协调

要进行危机管理并不是一个政府某一个部门的事情,更不是某一位政府相关官员个人的事情,而中国目前各系统、各部门各自为政的危机管理现状的解决就是需要政府各职能部门的全面协调与合作。一方面,政府中,特别是中央政府应设综合性危机管理机构对突发危机进行决策、指挥、协调,对危机信息进行有效处理和管理,对危机所要造成的损失进行评估,对公众进行危机自救的教育和培训,提高公众应对危机的能力。另一方面,地方政府也应根据地方的特点来建立常设性的危机管理机构,实行地方行政首长负责制,这个机构将根据法律规定拥有一定的职权、职责、职能,配备相应的人员、经费与编制。

### 4、落实危机事件的政府问责机制

政府问责制在当前社会政治发展中越来越多地得到重视,在应对重大突发性危机事件中,各级政府要建立政府官员承担与职权相应的政治责任、行政责任制度。“三鹿毒奶事件”发生后,中央纪委监察部对事件中负有重要责任的质检总局、农业部、卫生部、工商总局和食品药品监督管理局的有关人员做出相应处理,三鹿集团原董事长、总经理兼党委书记田文华也被追究相应的法律责任。按照有关的法律法规对危机事件的责任人员进行严肃处理是避免危机重复发展恶性循环的必然途径,政府问责制就是要做到对公众负责,以维护公共利益和法律的尊严。

### 5、充分发挥民众和非政府组织在危机管理中的作用

提高公民的安全意识和安全防范能力,当危机爆发时,有助于极大地减少危机所带来的人员和财产损失,避免危机可能带来的混乱无序状态。同时,危机应急知识的宣传和应急能力的教育培训和演习,还可以不断提高公民的危机意识和危机应对能力,形成发达的公民危机管理参与文化。非政府组织在近年来发展迅速,是危机处理中的重要力量,能够及时、高效地处理危机。在2008年的汶川地震中,中国红十字会、中国青年志愿者协会等非政府救助组织都充分发挥了积极作用。

## 四、结束语

在发展经济的中,如何最大限度地避免危机的发生,减轻突然危机造成的损失和威胁,已成为当今世界面临的一个极为紧迫的问题。危机的严重化及其对人类社会的发展尤其是社会经济持续发展的严重威胁,促使各国政府不得不日益重视采取相关的行动来进行危机管理。有效的危机管理体系是建立在对危机的特点深刻认识基础上的。只有在正确的危机管理理论的指导下,深入了解危机管理的特性,进行科学的危机管理,采取正确的预防和救灾措施,才能将危机造成的损失减小到最小的程度,不再是制约我国社会和经济发展的因素。

### 【参考文献】

- [1]温志强.政府职能转变中的危机管理体制选择[J].甘肃社会科学,2005(1).
  - [2]张小明.公共部门危机管理[M].北京:中国人民大学出版社,2006.
  - [3]李经中.政府危机管理[M].北京:中国城市出版社,2003.
  - [4]刘霞.我国政府危机管理中存在的问题及对策分析[J].山东省农业管理干部学院学报.2008.(3)
  - [5]施雪华.政府权能理论[M].杭州:浙江人民出版社,1998:1.
- 作者:吴梦丹 来源:《管理与财富》2010年第5期

[>>返回](#)

## 相关新闻

- [行政控权视野下公共利益范围的界定](#) 2010-12-24
- [中科院召开领导班子2010年度考核述职会](#) 2010-12-23
- [李维平:对人才定义的理论思考](#) 2010-12-23
- [田永坡:加强人力资源开发,实现包容性增长](#) 2010-12-23
- [我国公共部门绩效评估问题探究](#) 2010-12-23
- [推进城乡社会养老保险统筹的基本思路](#) 2010-12-23
- [用好人才 政策为要](#) 2010-12-23
- [人才培养不能搞近亲繁殖](#) 2010-12-23