

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

《事业单位人事管理条例》解读

2014年劳务派遣市场调查问卷

您现在的位置: 首页 >> 在线资源 >> 研究参考 >> 公共管理

公共危机治理中政府决策能力的反思与前瞻（下）

2012-03-23 | 访问次数: | 编辑: rky | 【大 中 小】

2012-03-23

为更有效地应对公共危机，中国政府开始了明显的转变。2003年4月，温家宝出席在泰国召开的东盟与中国首脑SARS危机特别峰会。这次峰会达成《中国与东盟领导人特别会议联合声明》。会后，东亚地区开始统一规划、协调政策，共向抵抗SARS危机。中国政府承认在SARS危机初期存在政策失误，同时强调中国愿意承担在预防灾害性疾病方面的责任。这些努力得到了国际社会的理解和赞赏，也因而获得了国际社会的谅解和援助。这些做法，体现了中国政府较强的公共危机治理决策学习和适应能力。

抗击非典狂飙荡涤政府思维。之后，执政党和政府提出了必须加快突发公共事件应急机制建设，提高中国应对公共危机能力的重大课题。自2003年4月14日国务院常务会议讨论建立公共卫生事件应急机制问题起，至2006年国务院正式颁布《国家突发公共事件总体应急预案》，再到2007年第十届全国人大常委会第29次会议通过《中华人民共和国突发事件应对法》，中国政府应对突发公共事件的决策能力跃升到一个新的平台。

（2）汶川抗震救灾：公共危机治理中的政府决策新理念的进一步确立 2008年5月12日，四川汶川县发生里氏8.0级大地震，这是自一九四九年以来中国所发生的破坏性最强、波及范围最大的一次地震。中国政府在震灾中快速反应、举措有力，将灾害损失降到了最低限度，对及时救灾减灾，恢复和稳定社会秩序起到了重要作用。汶川抗震中政府危机决策的表现，为开展公共危机治理政府决策能力研究和今后的实践提供了如下方面的经验借鉴。

一是以人为本的价值导向是决策成功的基石。在汶川地震中，政府表现出来的对每一个生命的尊重，体现了中国政府“以人为本”的危机治理理念。

二是决策反应迅捷是危机治理决策的关键。与唐山大地震与“非典”事件不同，汶川地震发生后，从中央政府到地方政府以及社会各界都在与时间赛跑。5月12日14时28分地震发生。26分钟后，中国国家地震局确定四川汶川地震为七点八级。15时许，汶川驻军和武警部队即开展救援，成为第一批出现在救灾现场的部队。15时55分，中共中央总书记胡锦涛作出指示，要求尽快进行救灾工作。温家宝总理立即赶赴灾区指导救灾工作。22时15分，国家减灾委针对地震灾情紧急启动一级救灾应急响应。12日晚，民政部会同财政部向四川灾区紧急下拨二亿元中央自然灾害生活补助应急资金。灾难发生的24小时之内，政府公共危机治理行动已全面展开，体现了政府公共危机治理决策反应极为迅捷。

三是决策信息透明是有效决策的保障。汶川大地震发生30分钟后，中国中央电视台即中断正常节目播放，以滚动新闻方式向全球公众播报震区消息，播报救灾情况。这一举措被认为是救灾胜利的关键。地震灾发生时，全国各地几乎都有明显震感。灾难发生后1小时，河南省地震局就通过中国移动、中国联通等相关通信方式及时向河南省人民发布信息，消除群众恐慌情绪，使人们能安心工作、生活，整个社会井然有序。四此后，地震灾情和抗震救灾信息几乎都是实时传播。多渠道、全方位、连续性的震情发布，使公众在较短时间内对此次地震情况有了总体了解。

（二）中国公共危机治理中的政府决策能力存在的问题

以上分析表明，中国公共危机治理中的政府决策能力的发展是在探索中前行，长期的实践积累了正反两个方面的经验。在看到公共危机治理政府决策能力得到显著改善的同时，必须清醒地意识到存在的诸多问题。

1. 公共危机治理中的政府决策的价值目标仍需进一步明确定位

公共危机治理政府决策的实践证明，决策者的价值取向在很大程度上影响到政府政策选择和制度安排。虽然人的生命价值和尊严应该是公共危机治理决策的首要价值目标，但在公共危机治理实践中，这个不容置疑的价值标准却往往易于被某些实用性价值目标所遮蔽。从当前国内的一些实际危机治理实践来看，在以人为本已经成为

官方公开宣称的制度选择和政策制定前提下，在实际中政府特别是地方政府会更多考虑如何避免事态负面影响扩大，确保政府形象和政府局部利益不受损失，有的政府部门会出于自身利益诉求而选择捂盖子欺上瞒下。在公共危机治理决策中，如果政府的政策设计、政策执行的价值认定与公众价值取向相悖或是与公共危机治理规律发生冲突抵牾，不仅无助于危机的有效解决，还有可能会引发新的危机。例如，2011年发生的“7·23甬温高铁追尾事故”中，政府发言人的不当言论以及政府救援决策存在的其它失误，几乎导致公共安全危机事件演变为对政府的信任危机。实践证明，在类似危机事件的治理决策中，必须排除一切干扰障碍，才能真正确保“以人为本”的理念得到最大限度的体现。

2. 公共危机治理的政府决策的预前性风险意识有待于进一步加强

在当今风险社会，具备强烈的危机意识，加大预防性工作，做好危机预前评估，是增强公共危机治理决策能力的必然要求。然而，在传统观念与旧体制仍有较大影响的情况下，各级政府对此往往在工作中有不同程度的疏忽。一是仍会出现一些罔顾科学理性的“献礼”工程等，对重大工程的风险评估不足，因而导致生成重大突发事件的重大隐患。二是只顾眼前需要，解决小问题，遗留大问题。特别是在一些突发性群体事件的处理上，压下去、捂盖子、和稀泥等是某政府部门的惯用方法，其目的是只求眼前平安，或是主政者在位时平安。三是危机决策中的官僚化倾向日益严重，即政府官员在观念上纯粹按“技术”的方法处理危机，认为法律、机构、策略三者的综合运用是处理危机的法宝，从而削弱深度观察社会理解社会的基本立场，实际上是对更大危机的忽视。四是对“综合危机”的应对意识不强。当下亟需努力的一是加大应对危机的政府决策能力建设，二是拓宽危机时空观，统筹全局，以回应现代社会危机向综合、复杂的维度快速发展的挑战。

3. 公共危机治理的政府决策的信息体系不健全

从满足政府决策的需要来衡量，中国公共危机治理决策信息支持系统还存在着明显的缺失。首先，缺乏主动搜集危机信息的动力机制。决策信息支持系统一般总是被动地根据上级下达的指示和任务来搜集相关信息，对一些潜在社会问题不能及时洞察并作出预警。其次，决策信息支持系统规模不足。中国目前公共危机治理的信息机构总体规模不大，尤其缺乏相关的专业人员和专家，这导致危机状态下，由于时间紧迫，有关政策问题的信息和备选方案极其有限，从而使决策者承受巨大的决策压力。最后，危机决策信息咨询系统不健全，信息汲取分析能力较弱。当代政府决策涉及面广、专业技术性强。受决策者个人及群体先天条件与环境因素的制约，很多危机决策都需要在咨询特定专业领域的专家“智囊团”之后才能作出有效决策。若政策咨询系统不健全，信息系统汲取能力薄弱，就必定会影响公共危机治理政府决策的效度与政府危机应对能力。

4. 公共危机治理政府决策科学化程度需要进一步提高

这主要是危机决策工具缺乏创新。一方面体现在硬件方面高新科技引入不足。从国际主流的高新科技应用来看，包括灾害评估（灾害管理、地理评估、环境评估、经济分析、统计等内容）、卫星遥感应用（遥感、地理信息系统等远距离监控技术等）以及网络通讯（计算机、网络、通信、电子等设备），而中国目前还不能完全达到国际公共危机治理的设备标准。另一方面决策者尚未能有效利用各种先进的决策技术与方法。各种现代高科技在中国公共危机决策中的作用还没有得到充分发挥，信息技术、人工智能技术以及运筹学、规划论、对策论、数学模型、系统论和计算机模拟等决策技术与方法，在政府公共危机治理决策中未能得到有效应用。即使进行了硬件方面的建设，实践中也没有得到有效运用，很多情况下决策者依然是凭经验进行决策，缺少对科学决策方法论的学习和指导。

三、反思与前瞻：公共危机治理政府决策能力的再思考

以科学发展观为指针优化公共危机治理政府决策能力，必须在危机决策价值导向上坚持以人为本，在危机决策权力结构上坚持多元参与和政治共识，在危机治理决策方式上聚焦于前瞻性预警决策，在危机治理决策基础方面走向合作共治。这是进一步提升政府公共危机治理决策能力的必然选择。

（一）公共危机治理决策的价值选择：必须从片面经济追求和维稳导向走向以人为本

改革开放以来，国内一些地方政府片面追求经济快速增长，滥用支撑经济社会发展的自然资源和生态环境；有些地方政府自利性膨胀，与民争利，巧立名目，增收各种税费。随着时间的推移，单纯追求经济增长的弊端开始逐渐显露出来，经济增长的奇迹并没有带来社会的全面持续进步，而环境污染、生态失衡、人口压力、社会断裂、官员腐败、政府合法性降低等一系列负面效应日益突出。

2004年7月，银川市政府颁布《银川市城市客运出租汽车经营权有偿使用管理办法》和《银川市城市客运出租汽车更新管理规定》，将实行城市客运出租汽车经营权有偿使用，出租汽车业主感到他们的劳动将遭受严重的剥夺，因而奋起强烈抵制政府规定。他们组织集体停运，终于引发了一起涉及6000辆出租车的“罢运”风波，仅7月30日一天，就有7列火车的旅客大量滞留在银川火车站。银川市政府出台上述政策的动机有二：一是从利于政府管理出发，希望整治出租车行业的混乱状态；二是从部门利益出发，期望增加财政收入。这样的决策出发点已在一定程度上已经偏离了公共政策的公共性价值目标，这是造成出租车罢运事件的重要原因。换言之，正是政府决策片面追求经济绩效而背离了以人为本的执政理念，才是导致危机事件的产生。

实践已经反复揭示，要改善公共危机治理政府决策能力，提升危机治理决策效度，根本问题是要解决政府决策的价值导向。必须尽快走出片面经济追求和片面维稳导向的误区，坚守以人为本民生为本的价值取向。

（二）危机决策权力建构：必须从政府权力单中心单向度运行模式走向多元参与共治

长期以来，人们对权力的着眼点多集中在政治领域内的国家权力，对权力局限于一种单向度的审视，并以政

治领域内的国家权力为主导，形成公共危机决策的唯一核心。福柯运用后现代思维方式，以一种自下向上的视角，拓宽了权力场域的定义，突破了以往把权力仅仅等同于政治权力的传统视域的局限，将其延伸到更微妙的社会生活层面，将权力视为非中心化的、多元的、分散的关系存在。

公共危机治理政府决策的权力合法性来源于三种形式：第一，正式权威。基于行政职位在应对危机时自然拥有的决策权限。第二，技术精英。基于智识而享有的出谋划策甚至决策的权力。第三，政治共识。基于信任与沟通，政府、专家和公众共享决策权力，通过认知危机问题的本质，达成政治共识，共同形成应对问题的目标与方法。

2003年SARS危机爆发初期，政府完全基于职权的决策模式下，一度垄断了危机应对决策权，不仅缺少专家知识的支持，也缺少公众的参与。SARS危机后期，迫于外界质疑和压力，政府求教于医学专家，同时积极采纳世界卫生组织的建议，专家的观点与公众的意见被吸纳入政府决策过程，危机决策权力的结构由单一的正式权威演变成多元政治共识，最终使危机得到有效控制。

在2009年的甲型H1N1流感危机事件中，政府彻底摆脱了抗击非典初始阶段的决策模式，将技术精英与公众意见引入政府决策过程，改变单一决策主体角色，使专家和公众获得了参与危机处理决策的机会，政府、专家和公众通过沟通达成一致，使政治共识成为危机处理决策的权力基础。这样的事实表明，改善公共危机治理政府决策能力必须从政府权力单中心单向度运行模式走向多元参与的合作模式。

（三）危机治理决策方式：必须从突出应急响应走向聚焦前瞻预警

对于灾害性公共危机治理，政府决策预警极为重要。现代社会可以通过先进的科学技术手段进行监测，尽可能把“上帝的活动规律”掌握清楚，从而尽可能做到准确预报和科学预测。吸取1998年抗洪的经验和教训，每年国家气象部门对长江洪峰的到来都会作出精确的预报，发出预警警报，从而使长江中下游各级政府都严阵以待，作好充分的准备。每一次洪峰从形成到顺利通过，政府有关部门对洪峰的流量、流速以及长江沿岸各地降水量都进行监测、预报、预警，取得了良好效果，避免了洪水危机的再次发生。2002年8月1日京郊密云县和怀柔县交界的9个村庄遭遇50年一遇的暴雨和泥石流，降水量达到280.2毫米。就在“死亡暴雨”来临前1小时，经气象部门的预报和预测，当地政府组织2000余名村民安全撤离。雨后，只有部分家园被毁，却无一人伤亡。

许多灾害性危机事件表明，危机之所以造成巨大的破坏和损失，是因为不重视危机预防。以2003年中国发生的12·23开县特大井喷事故为例，这一普通事故之所以演变成一场灾难，最主要的原因就是危机的预防和预警机制根本没起到任何作用。如果中石油集团能够及时对1公里内的居民进行搬迁，如果事前能够对当地居民进行事故预防安全教育，如果该公司能严格按操作规程进行生产，制订并落实事故应急预案，如果能建立起高效的事故管理机构，如果公司与当地政府能够建立起快速反应联动机制，如果事故发生后能及时向当地居民发出警报，这一可怕事故完全可以避免，即使不能避免，也可以有效防止事故扩大和升级，避免造成重大人员伤亡。2006年3月25日开县原事故发生地发生的井漏事故没有造成任何伤亡，就是最好的例证。

此外，非灾害性公共危机的预警也同样可以通过努力进行探索并获得较好的方法。一个国家的经济、政治运行，乃至社会生活的运行都有其规律，民情舆情的变化会有其征兆。政府有关部门如果能通过建构有效沟通互动机制和信息处理机制，能够很好地体察民情社情，把握经济政治运行的细微波动，就能够及时化解各种矛盾冲突，并尽可能把非灾害性危机消解于未起之时，从而促进社会和谐稳定。

（四）危机治理决策行动：必须从政府单边行为走向合作共治

在公共危机单边治理模式下，国家和政府组织由于其所承担的职能以及所拥有的权力和资源，往往被视为公共危机治理的唯一主体，或者至少将政府置于单一主要主体的地位，其他社会组织和民众被置于被动和配合的接受者地位。随着改革的深化特别是市场经济改革的推进，中国社会阶层结构、运行方式以及公众的观念等都产生了深刻变化，客观上需要构建中国新型的公共危机治理体系，以适应社会发展的需要。中共十六大政治报告明确提出“健全民主制度、丰富民主形式，扩大公民有序的政治参与，保证人民依法实行民主选举，民主决策，民主管理和民主监督，享有广泛的权利和自由，尊重保障人权。”因此，公共危机治理的政府决策，也必须保障公众的充分参与，保障公众有着充分的知情权、参与权、表达权和监督权。

公共危机的重要特征之一是影响广泛，如果将公众排除在决策和危机应对过程之外，必定很难从最大程度上兼顾公平与效率。在政府在公共危机治理决策中，必须善于倾听公众的声音，尤其是和与危机密切相关的公众进行沟通与交流。中共十六届六中全会明确提出，要健全“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理工作格局”，公共危机治理工作也必须保障社会的广泛参与。不仅要让非政府部门、私人部门、社会团体这些非政府组织参与到公共危机治理决策中来，还要强调公众个体的全面参与。在公共危机治理的参与主体方面，要强调在全过程应急管理中建立政府、企业、社会组织等多元主体之间平等交流、协商合作的互动机制。同时，随着政府公共危机治理工作的推进，将来需要更多强调社会组织、企业和公民的主体地位，在强调“政府负责”的同时，应当逐步树立“多元主体的责任意识”，要明确公共危机处置中那些应当由社会组织、企业或公民承担的责任和义务，建立多元主体共同负责的公共危机治理社会文化，让社会各类主体能够积极主动，而不是消极被动、响应号召式地，参与公共危机治理工作，由此真正形成全社会共同参与公共危机治理的合作共治新格局。

在公共危机治理决策过程中，单个组织无疑难以对决策所涉及的各个方面、各种技术都有充分的了解，因而需要最大限度地吸纳多元治理主体而形成决策网络系统。公共危机决策网络治理结构应该是由处于核心地位的政府组织内部各个部分以及非赢利组织、公民、企业、国际组织等多元主体协同努力，运用现代信息与网络技术，

为实现高效、快捷做出危机决策的目标而形成的一个彼此依赖、共享权力的动态网络系统。

包括民间力量在内的多元主体共同参与公共危机治理决策过程，往往能起到政府无法起到的作用。一方面，它们可以缓解危机在公众中产生的消极作用，帮助公众了解真相，祛除焦虑，消除与危机伴生的流言、谣言与恐慌，起到稳定民心、恢复秩序的作用；另一方面，多元主体共同参与公共危机治理，可以有效消除政府与公众之间的信息沟通障碍，增加政府决策的公信力与合法性，并能有效提高危机治理决策的可操作性和执行效果，大大降低政府公共危机治理成本。

作者简介：黄健荣：南京大学政府管理学院教授、博导南京210093；胡建刚：南京森林警察学院治安系教授 南京210046

作者：黄健荣 胡建刚 来源：《南京社会科学》2012年第2期

声明：凡本网注明“来源：XXX”的文/图等稿件，系出于传递更多信息及方便学术探讨之目的，文章内容仅供参考，并不代表着中国人事科学研究院赞同其观点或证实其内容的真实性。

[>>返回](#)

新闻评分

相关新闻

- 杨道玲 王璟璇：地方电子政务发展水平评估：核心指标体系设计与实证(上) 2014-07-23
- 杨道玲 王璟璇：地方电子政务发展水平评估：核心指标体系设计与实证(下) 2014-07-23
- 杨道玲：电子政务工程项目绩效评估：体系与方法(上) 2014-07-23
- 杨道玲：电子政务工程项目绩效评估：体系与方法(下) 2014-07-23
- 倪海东 杨晓波：我国海外高层次人才引进与服务政策协调研究(上) 2014-07-23
- 倪海东 杨晓波：我国海外高层次人才引进与服务政策协调研究(下) 2014-07-23
- 中国人事科学研究院博士后科研工作站招收2014年度博士后研究人员公告 2014-07-17
- 梁玉萍 张敏：法国公职系统管理和改革启示 2014-07-16