

## 公共政策视角下政府危机管理机制和对策研究

文/姜仁良

当今世界，公共危机的爆发频率急剧上升，诱发因素日益多元化，影响领域愈加广泛，一个国家是否具备现代意义上的危机管理能力，能否应对危机，不仅关系到国家安全和社会稳定，更关系到人民的生命财产安全，还将对整个经济社会发展产生广泛而持续的影响。美国前国防部长罗伯特·S·麦克纳马拉曾说：“今后的战争可能不复存在，取而代之的将是危机管理”。随着科技的突飞猛进和社会经济的迅速发展，政府管理的生态环境越来越呈现出复杂性、非线性和不确定性的特征，政府管理的危机也日益彰显。在危机环境下中，如何提高政策的治理能力以应对公共危机带来的挑战，实现政府的责任与公共利益，是摆在政府部门面前的重大课题。

### 一、公共危机、政府危机管理与公共政策

美国学者罗森塔尔认为，危机是指“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”。危机管理的概念源于企业，是指企业对危机性事件的管理。随着影响范围超过单一组织的危机性事件的不断发生，社会对政府应承担起危机事件管理责任的要求不断提高，因而政府危机管理的概念应运而生。这种危机与最初的商业性危机最大的区别在于“公共”因素，公共危机是指由自然或社会原因所引起的突发性事件，对公共秩序与安全、公众利益已经造成或立即造成严重威胁，直接导致社会不安全因素与公众恐慌因素骤升等震荡，需要由以政府为领导的公共部门进行动态科学决策并高效应对的紧急突发事件。

政府危机管理就是指政府等公共组织通过对危机的预测、预防、控制、处理，以达到避免、减缓危害和弥补危机损失的行为过程。实践证明，危机管理成为当代整个国际社会关注的主题，也成为公共管理理论和实务界所一直重视的一个领域。政府危机管理就是一种有组织、有计划、持续动态的管理过程；在这个过程中，政府针对潜在的或者当前的危机，在危机发展的不同阶段采取一系列的控制行动，以期有效的预防、处理和消弭危机。

公共政策制定是政策决策者以一定的理论原理和价值观念为指导，对已确认的政策问题进行科学规划、统筹安排、做出对策，使其转化为行为规范的过程。政府的行政管理活动大多由公共政策来推动，政府危机管理的核心就在于危机情境下的政策制定。危机管理主要依靠非程序化的政策制定，在信息有限、资源有限、时间紧迫的情况下对政策制定提出及时、正确、高效的要求。作为处理危机主导的政府需要制定出一系列及时有效的公共政策，才能在短时间内产生出对付危机的巨大能量。在政府危机管理中，提高公共政策绩效成为具有操作性的办法。政府制定及时有效的公共政策，既要遵循既定的政策制定程序和模式，又要考虑到危机的特性，在公共政策的制定中应有较强的针对性。为此，政府应不断优化政策制定系统，通过危机决策的科学性及其良好绩效提高政府管理水平。

从公共政策角度看，政府危机管理决策既具备了一般决策的基本构成要素，又因自身的特殊性使这些要素具有不同于一般决策的特点：决策资源的有限性、决策环境的复杂性、决策结果的不确定性、决策单元的核心目标直接受决策过程影响。所以说，政府危机管理决策实质是一种非结构优良的公共决策。既然是公共决策，就离不开一个完整决策系统的支持。现代化、科学化的政府危机管理决策是由信息、咨询、中枢、监控等子系统组成的大系统，这些子系统的功能是否完善，运行是否规范以及相互之间的配合、协调程度都直接影响政府危机管理决策进而整个危机管理的成败。

### 二、政府危机管理的机制构建

#### 1、建立公共危机预警机制

针对所有可能发生的公共危机事件（包括可能造成严重损害社会健康的重大传染疫情，具较大破坏力的自然灾害，以及一些危及公共安全的突发事件等等），须建立能全面有效预测、防范的预警机制。该机制强化政府责任，从中央到地方分别制定突发事件的应急方案，建立突发事件的预警监测制度，定期、定点对险情的发生及其可能的危及范围进行科学预测，并采取相应防范措施进行避害或将危害的发生缩小在最小范围。而且，预警机构还需设立灾情防范标准并做到分级别预警与分级别抗灾。总之，有效的危机预警机制能使危机及其危害性在其发生之前就掌控于帷幄之中。

#### 2、建立快速高效的危机救治、应急处置机制

公共危机一旦发生，必须迅速启用所有政府资源开展危机救治，及时采取果断措施，快速、有效地遏制危机的发展和升级，控制危机局势，迅速解决危机，尽快恢复社会正常秩序。建立政府

危机管理救治机制就是要强化危机发生后政府处理危机的能力，从多方面减少危机的负面影响。

(1) 实行政府强制干预，保证社会公共生活正常。以色列著名危机管理专家德罗尔指出“政府中枢决策系统就必须享有发号施令的权威，并且可以制定和执行带有强制性的政策。”在公共危机状态下，出于维护公共利益和快速处理危机的需要，政府有必须依据有关法律规定，采取多种非常态管理措施。(2) 建立一支素质过硬的突发事件处理小组，让危机管理专职人员去应对已经发生的危机，这样就可能做到分工明确、有的放矢。(3) 政府主要人物应及时介入危机处理。突发事件具有很大的破坏性，政府主要领导必须及时出现，确保危机应对的权威性、强制性，以协调组织内部各职能部门、组织成员之间应对危机的动作。(4) 其他社会组织和公民也应积极参与危机管理。公共危机直接威胁到公民的生命和财产安全。要有效处置公共危机应必须群防群治，发挥社会组织和公民的积极性。

### 3、完善信息沟通机制

公共危机具有突发性的特点，当社会面临重大危机、人们的生存与安全突然受到威胁时，便会陷入极度恐慌之中，为了减轻或消除心理上的紧张与压力，人们必然会通过各种渠道去获取与危机相关的信息，当人们获取的信息不足时，就会出现各种流言。这时，政府应在第一时间向社会公众公开危机真相及相关信息，以官方的权威来稳定民心，消解公众的紧张与焦虑情绪。只有及时地传递真实信息，才能正确引导公众在危机事态中保持理性，不产生过激反应和行为，如果传递虚假信息，公开程度越高，造成的误导作用亦将会越大，也就越不利于危机的解决。而且，及时公布信息有利于提高政府的公信力，垄断和封锁信息则会导致公众对政府不信任，从而降低政府的公信力，并且会影响政府危机管理系统的运行效能。完善的信息沟通机制在政府危机管理的各个环节均起到至关重要的作用，提高危机管理的信息透明度，不仅有利于政府防治危机而且便于全民动员，群防群控，缩短危机周期。在公开危机信息时，要通过召开新闻发布会、面向群众开通信息网站以及充分利用报刊、广播等多种渠道加强政府与公众的沟通，确保公众及时、充分地掌握所需的有关危机的信息。

### 4、完善法律制度，建立法制保障机制

完备的法律法规体系是政府危机管理的保障。从政府危机管理的实践看，不少国家在构建危机管理机制的同时，先后建立了比较完备的法律法规体系。实践证明，将危机管理纳入法制化的轨道，有利于保证突发事件应急措施的正当性和高效性。目前，我国已经制定和颁发了一些应对危机的法律和法规。如应对国家安全的《国防法》，应对社会动乱的《戒严法》，应对自然灾害的《防震减灾法》、《防洪法》，应对安全事故的《安全生产法》，应对公共卫生的《传染病防治法》、《突发公共卫生应急条例》等。但这些立法多为单行法，法律的部门特征明显，不利于跨部门的合作和全国的总动员。法律机制的构建，可重点考虑出台根本性法律作为我国危机管理的纲领性法律文件和制度框架，如《紧急状态法》、《减灾法》等。从立法的高度规定重大危机下领导权力体系；应急管理的基本准则；紧急状态下，政府立法权和特别行政权；应急预案及启动标准；公民的义务与责任等，以保证在发生突发事件时，政府可以根据法律规定的管理的基本制度和一般原则来迅速应对。同时，应进一步修订和完善对种种公共危机的专门法律和法规，形成一套统一协调具有可操作性的公共危机管理的法律体系，使公共危机管理有法可依，具备权威性和强制性，从而发挥公共危机管理体系的效能。

### 5、建立规范的责任追究机制

政府危机管理是各级政府部门的职责和责任，一个负责任的政府，是不容许出现不负责的官员。我国政府官员经过授权拥有公共权力，同时必须接受监督。权力与责任是统一的，有权必有责，有权受监督，这是依法行政的基本要求。只有建立起责任追究机制，用与权力相对应的责任追究以及各种监督手段加以督促，才能使官员树立起依法行政的责任意识。分属不同级别的危机管理机构应有相应的职能，按明确的职能与权限来确定责任，对危机管理机构设定详细的奖惩标准。在处理危机事件中，凡本职本岗位应做的事，要尽职尽责，份内的工作如出现差错或失误，予以责任追究。严格责任追究制度，必须落实到严肃查处失职渎职行为。只有这样，才能确保政令畅通，令行禁止。

### 6、加强危机管理的协调合作机制

在全球化时代，一个国家或地区出现的危机，不可避免地会产生国际化影响。危机管理问题一直是国际社会、国际组织和地区组织十分关注的一个问题。在这个变得更加相互信赖的世界中，政府有责任，也有必要与国际组织在危机管理方面开展合作。在危机管理上，我们要积极争取国际性和地区性的组织在资金、人员、技术、教育和培训以及道义上的支持，同时，加强与国际组织在信息方面的沟通。

## 三、公共政策视角下政府危机管理的对策思路

### 1、更新危机管理理念，增强危机意识

公共危机治理中的行政理念决定了它在危机管理中的行为以及这种行为的成效。因此，从某种意义上说，确保政府在危机管理中公共政策有效的制定，应从创新危机管理理念开始：(1) 公

公共服务理念。系列公共危机告诫我们，政府只有把自己的主要职责放到管理社会公共事务、提供有效的公共服务方面，才能使社会发展与时代同步进行，才能够有效地应对各类突发性公共事件。

(2) 以人为本理念。政府在公共危机治理中最大的责任是维护人的生命安全，促进人的全面发展，即以人为本首先应以人的生命安全和幸福为本。(3) 成本理念。危机管理通常不是一个部门就能够有效完成的，危机事件越复杂，涉及的部门越多，协调的交易费用就越高。所以，要实现有效的政府危机管理，必须形成成本—收益理念，在此基础上建立某种有效的协调机制，以降低危机管理费用。

危机意识应该成为政府管理和现代公民的基本思想观念，如果政府和社会公民缺乏危机意识，只是在危机爆发后才意识到危机破坏的严重性，而不探究其产生的根源和规律，不从社会发展与稳定和国家政权生死存亡的高度给予重视，那么政府危机治理也只能是治表不治根。

## 2、加强政府危机管理的组织体系和机构建设，完善危机管理决策的体制

危机管理是各级政府、各个政府部门的职责和责任。把危机管理的职能整合到各级政府和各个政府部门的职能体系之中，整合到各级政府和各个政府部门的日常工作之中是十分重要的。但是，考虑到危机管理需要统一的领导、统一的指挥；考虑到危机管理需要协调和调动各种资源和力量；考虑到危机管理需要常态的管理战略、政策和机制，因此，建立统一领导、分工协调的危机管理体制是十分必要的。首先要加强统一指挥和控制，通过缩减组织层次，适当扩大相应管理幅度，提高行政组织的纵向沟通速度。其次，要加强各级政府、各个部门之间的沟通和合作。根据事权的性质来恰当分配职能关系，避免各自为政、部门封锁。最后，要改变权力过于集中于上层的状况，把一部分决策权（如公共安全事务）下放到地方政府手中，让它们在危机发生时能够迅速反应、及时处理。同时还要充实参谋咨询机构和信息工作机构，以形成合理科学有效的决策机构体系。

## 3、建立政府危机管理信息系统和信息共享模式

政府危机管理组织体系高效地发挥危机管理能力，必须以高效的情报信息系统作支撑。情报信息系统及时提供全面、真实的公共危机信息，是政府危机管理组织体系做出科学决策、有效制定政策的技术保证。因此，要建立完整、准确、全面、及时的信息收集、报告、分析、研究体系。这个体系就是政府危机管理信息系统，通过借助于计算机局域网形成树型结构，在此基础上辅以广播电视、电话、文件传送、特快专递等信息手段构成网状结构，保证危机状态下政府危机管理信息系统的畅通无阻。

## 4、提高政府危机管理决策者和参与者的素质

政府危机管理时间紧迫、决策风险大、任务繁重、控制困难，但是又不得不做出选择、做出管理，否则公共危机的后果不堪设想，这对决策者和参与者的素质提出了更高的要求。政府危机管理决策人员素质的高低决定了决策的水平，提高决策人员素质是公共危机决策系统改进的重要内容之一。(1) 加强决策者集体的班子建设。从班子成员的年龄、知识、能力、性格等方面入手，合理配备决策班子，提高决策者的整体功能。(2) 提高参谋咨询人员的业务素质。要充实参谋咨询部门的力量，并考虑人员学科知识的搭配问题；加强对咨询人员的教育培训，可采取邀请咨询专家、学者上门培训，也可以选派人员到民间的咨询机构中学习实践。(3) 提高信息人员素质。要对信息工作人员进行思想政治和科学文化知识、信息管理技术培训；加强他们对信息工作的热忱和敏感性的培养，对政策问题认识越深，紧迫感、责任感就越强，对信息的捕捉和吸附能力就越大，就能对决策提供更有效、及时对路的信息。

## 5、采用合理的政策制定技术和方法

政策制定技术和方法的适用与否对能否有效解决政策问题举足轻重，方法论及分析技术的研究有助于科学决策的推行，避免重大失误。(1) 政策制定者应充分利用信息技术，利用现代通讯信息技术建立信息共享网络，依靠专家和技术知识提高信息分析能力，要利用技术来增加信息的收集、储存、提取、分析和交流，提高政策系统的规范化和科学化。(2) 要创新决策方法，公共识别诱因，建设危机事件“案例库”，举一反三，吸取教训，并结合实际，为危机决策和管理提供新的方法。应结合定量分析方法与定性分析方法，运用数学模型以及危机案例来分析和选择政策。(3) 为克服目前我国公共决策的方法、技术落后的弊端，必须大胆借鉴国外先进的公共决策方法、技术，并加强公共决策、政策研究的基础理论及方法论研究。

## 6、建立危机管理政策绩效评估和监控系统

一项构思精良的政策投入运行后究竟有什么效果，政策的实际效益和效率如何，往往并不是一目了然的。有必要利用一切可行的技术和手段收集相关信息，并在此基础上加以分析和科学阐释，以确认一项危机管理政策的特点、优点、缺陷，检测一项政策的实际效益和效率。公共政策其实是一种假设，由于面临的危机情境的复杂性，完全理性的政策几乎是不存在的。为使危机管理政策收到预期的效果，政策执行后，政策决策者必须根据政策执行的实际情况来决定一项政策的效果，为下次决策积累经验。

政策监控的目的在于保证政策系统的顺利进行，提高政策制定与执行的质量，促进既定政策目标的实现和提高政策效率。在危机管理政策监控系统中，其监控主体可有立法机关、司法机关、

行政机关、政党系统、利益集团、公众和大众传媒等。通过建立完善的监控系统，避免政策失误而对政策过程的监督和控制，以保证政策的权威性和严肃性。

总之，凡事“预则立，不预则废”。“政府管理的体制和体制设定、政策和对策选择以及任务和议程确定，都是在与管理环境的不断互动的过程中实现的。”政府危机管理已成为政府绩效的关注焦点和政府责任的直接体现，其公共政策制定的创新性和有效性与日俱增。但是，随着经济社会文化的全面发展，政府危机管理涉及社会、政治、经济、法律、国际等多方面因素的影响制约，其创新又将是综合性的长期社会系统工程，任重而道远（作者单位：天津商学院管理学院）

#### 相关链接

公共政策视角下政府危机管理机制和对策研究  
我国体育用品连锁企业存在问题及发展对策  
市场经济环境下企业家应具备的伦理素质  
企业领导者高尚人格的塑造  
直销市场面临的问题及对策  
浅析外资进入我国房地产市场  
破除旧体制，加快农村经济发展  
浅议药品招标对我国医药行业的影响  
刍议个人住房抵押贷款的抵押权实行

本网站为集团经济研究杂志社唯一网站，所刊登的集团经济研究各种新闻、信息和各种专题专栏资料，均为集团经济研究版权所有。

地址：北京市朝阳区关东店甲1号106室 邮编：100020 电话/传真：（010）65015547/ 65015546

制作单位：集团经济研究网络中心