

● 麻宝斌 王郅强 等著

政府危机管理

理论与对策研究

吉林大学出版社

吉林大学精品研究项目（2003JP007）成果
新世纪优秀人才支持计划（NCET）资助

政府危机管理理论 与对策研究

麻宝斌 王郅强 等著

吉林大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

政府危机管理理论与对策研究/麻宝斌,王郅强,等,著.
长春:吉林大学出版社,2008.8
(公共治理与公共政策)
ISBN 978-7-5601-3911-1

I. 政… II. ①麻…②王… III. 国家行政机关—紧急事件—公共管理—研究—中国 IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 128424 号

公共治理与公共政策
政府危机管理理论与对策研究
麻宝斌 王郅强 等著

责任编辑、责任校对: 朱进
吉林大学出版社出版、发行
开本:880×1230 毫米 1/32
印张:12.25 字数:330 千字
ISBN 978-7-5601-3911-1

封面制作: 杜金水
长春市太平彩印有限公司 印刷
2008 年 8 月第 1 版
2008 年 8 月第 1 次印刷
定价:33.00 元

版权所有 翻印必究
社址:长春市明德路 421 号 邮编:130021
发行部电话:0431-88499826
网址:<http://www.jlup.com.cn>
E-mail:jlup@mail.jlu.edu.cn

目 录

总 论 篇

第一章 中国社会转型与政府危机管理研究	3
一、社会转型：战略机遇期与矛盾高发期	3
（一）社会转型的内涵与特征	4
（二）社会转型对我国的严峻挑战	8
二、政府危机管理是构建社会主义和谐社会的必然要求 ..	10
（一）政府危机管理有利于促进我国社会的长治久安	11
（二）政府危机管理有利于促进我国经济的健康发展	15
（三）政府危机管理有利于实现我国社会的公平公正	18
第二章 公共危机事件与政府危机管理	21
一、公共危机事件的内涵与特征	22
（一）公共危机事件的一般概念	22
（二）对公共危机事件认识的时代变迁	24
（三）公共危机事件的特征表现	26
二、公共危机事件的范围、类型及属性	28
（一）公共危机事件的范围预设	28
（二）公共危机事件的类型细分	29
（三）公共危机事件的性质判断	35
三、转型期公共危机事件的现实危害及其表征	36
（一）公共危机事件的现实危害	36

(二) 公共危机事件危害的现实表征	38
四、公共危机事件的政府管理	40
(一) 政府危机管理成为政府应对危机的路径选择	40
(二) 政府危机治理的理论辨识与实践价值	42
第三章 从管理到治理：主体格局与公民参与	47
一、政府危机管理的主体格局与主体格局的发展	47
(一) 政府危机管理的主体格局变化	47
(二) 政府危机治理的内涵与过程	49
(三) 从政府危机管理到治理的发展趋势	54
二、公民参与：中国政府危机治理的现实需求	57
(一) 公民参与理论概述	57
(二) 我国公民参与的现状	59
(三) 公民参与在政府危机治理中的作用	59
三、政府危机治理中公民参与的障碍因素分析	61
(一) 政府官员对于公民参与政府危机治理的意识淡薄	61
(二) 公民参与政府危机治理缺乏法律制度保障	62
(三) 政府和公民之间的互动机制不足	62
(四) 公众参与危机治理活动呈现无序状态	62
四、政府危机治理中公民参与的有效途径	63
(一) 借鉴治理理论改造政府，转变政府官员理念	64
(二) 健全危机管理的法规体系，提供完备的法律保障	65
(三) 保障公民的知情权，畅通政府、公民之间的沟通渠道	68
(四) 提高公民危机参与的理性程度，增强公民自治能力	69
(五) 完善行政问责制，增强政府官员注重公民参与的意识	72

第四章 政府危机管理中的社会资本	74
一、政府危机管理语境下的社会资本释义	74
(一) 社会资本的内涵	74
(二) 社会资本在政府危机管理中的具体化	77
二、社会资本在政府危机管理中的作用	81
(一) 宏观社会资本在政府危机管理中的作用	82
(二) 微观社会资本在政府危机管理中的作用	88
三、我国政府危机管理中社会资本缺失的表现及成因	90
(一) 信任缺失	90
(二) 规范缺失	93
(三) 民间组织缺失	94
(四) 个人社会关系网络缺失	95
四、提升我国政府危机管理绩效的社会资本路径	96
(一) 提升政府公信力, 加快社会诚信体系建设	97
(二) 健全政府危机管理相关法律, 规范参与主体行为	98
(三) 培养和发展民间组织, 拓展民众参与网络	100
(四) 完善危机救助机制, 实现资源配置公平	101

过程篇

第五章 政府危机管理的体系构建	105
一、构建政府危机管理体系的必要性	105
(一) 全球化浪潮的出现使危机频发成为一种趋势	105
(二) 社会压力和冲突的增加使危机发生的可能性大大增加	106
(三) 我国传统道德文化体系的失稳成为危机频发和激化的诱因	108
(四) 加强政府危机管理是进一步转变政府职能、提高政府效能的必然选择	108

二、政府危机管理体系存在的问题	110
(一) 政府危机管理缺乏完备的法律保障体系	110
(二) 政府危机管理缺乏有效的协调机制	111
(三) 我国政府官员和民众缺乏危机意识	113
三、构建政府危机管理体系的对策	114
(一) 建立、健全和完善国家危机管理的法律法规和 规章体系	114
(二) 建立和完善政府危机管理的组织体系	116
(三) 修正考核体系, 防止出现虚假治理	116
(四) 进行信息披露机制改革, 加强信息披露的透明 度, 完善危机信息管理系统	117
(五) 为政府的危机管理提供充分的物质和财政资源 保障	118
(六) 加强危机管理的教育和训练, 增强整个社会的 危机应对能力	118
 第六章 政府危机管理中的预警能力	120
一、政府危机管理预警能力的基本理论	120
(一) 政府危机管理预警能力的内涵	120
(二) 政府危机预警能力建设的意义	122
二、政府危机管理预警能力的理想模式	124
(一) 政府危机预警能力理想模式的理论构想	124
(二) 国外政府危机预警能力的现实模式及其借鉴	125
三、政府危机管理预警能力的困境	128
(一) 政府的危机预警能力困境的体制分析	128
(二) 政府的危机预警能力困境的法制分析	130
(三) 政府的危机预警能力困境的决策者素质分析	131
四、政府危机管理预警能力的提升路径	133
(一) 重塑行政文化	133

(二) 再造政府危机管理组织体系	136
(三) 加强政府危机管理法制建设	137
(四) 提升政府决策者的素质	139
第七章 政府危机管理中的信息公开	143
一、政府信息公开的基本理论	143
(一) 政府信息公开的概念	143
(二) 公共危机时期政府信息公开的特点	143
二、政府危机管理中政府信息公开的作用、内容和渠道	145
(一) 公共危机时期政府信息公开的作用	145
(二) 公共危机时期政府信息公开的内容	148
(三) 公共危机时期政府信息公开的渠道	150
三、政府危机管理中我国政府信息公开存在的问题	152
(一) 政府信息公开缺乏法律制度环境	152
(二) 我国政府的危机信息管理尚不完善	154
(三) 政府网站在危机信息公开方面发挥作用有限	156
(四) 政府官员和公众缺乏知情权意识	157
四、完善政府危机管理中政府信息公开的对策	158
(一) 加快《政府信息公开法》的制定和出台的进程	159
(二) 加强和完善政府的危机信息管理	160
(三) 完善政府新闻发言人制度	161
(四) 完善公共危机时期政府网站的建设	161
(五) 增强知情权意识	162
第八章 政府危机管理中的信息沟通	164
一、危机管理与信息沟通系统	164
(一) 危机与信息沟通	164
(二) 信息与信息沟通的要素	164

(三) 危机管理中信息沟通系统的重要性	167
二、政府危机管理中信息沟通存在的问题——以 SARS 危机为个案	168
(一) 缺乏独立的信息机构	168
(二) 缺乏多渠道的信息沟通	169
(三) 公民知情权缺乏保障	169
(四) 信息管理方面存在问题	170
(五) 信息公开和发布存在的问题	170
(六) 危机公关意识不足, 导致信息沟通障碍	171
三、建立和完善全面、有效的信息沟通系统	172
(一) 建立国家危机管理信息系统	172
(二) 培养信息管理人才	173
(三) 提高信息处理能力	173
(四) 建立双向透明的信息沟通机制	174
(五) 在危机时期正确发挥公共传媒的作用	175
(六) 维护公民知情权, 实现危机管理的法治化	176

第九章 公共危机管理中信息技术的应用——以吉林市为例

.....	177
一、信息技术在城市公共危机管理的应用概述	177
(一) 信息技术在城市公共危机管理中的应用现状	177
(二) 政府传统处置城市公共危机方式的局限	180
(三) 信息技术在城市公共危机管理中的作用与优势	182
(四) 城市公共危机管理中的信息技术	184
二、吉林市公共危机管理的现状和问题	186
(一) 吉林市及其公共危机案例	186
(二) 吉林市公共危机管理中存在的问题	187
(三) 吉林市公共危机管理工作进展情况	188
(四) 吉林市政府做好公共危机管理的意义	192

三、吉林市在公共危机管理中运用信息技术的策略和前景	193
(一) 吉林市信息技术及其应用的累积基础	193
(二) 吉林市公共危机管理中运用信息技术的策略	194
(三) 吉林市公共危机管理中运用信息技术的前景分析	199

对 象 篇

第十章 城市公共危机中的政府治理	207
一、城市公共危机治理的基本理论	207
(一) 政府危机治理的内涵	207
(二) 政府危机治理的过程	208
二、城市公共危机中政府治理的现状与问题	210
(一) 我国城市危机治理的最新特点	211
(二) 我国城市危机治理能力的缺陷	212
三、国外城市公共危机治理的经验及其借鉴	216
(一) 国外城市危机治理的实践经验与特点	217
(二) 对我国城市危机治理能力建设的借鉴与启示	219
四、提升我国城市公共危机治理能力的对策	223
(一) 构建科学的危机治理中枢系统	223
(二) 构建有效的危机治理保障系统	227
(三) 构建畅通的危机治理信息系统	229
(四) 构建有序的危机治理参与系统	230
(五) 构建健全的危机治理评估系统	231
案例 (一) 松花江污染事件中政府危机管理反思	237
一、松花江污染事件回顾	237
二、松花江污染事故原因分析	247
三、松花江污染事件中政府危机管理反思	250

案例（二）“7·10”北京暴雨事件中的政府危机管理反思

.....	255
一、暴雨突袭北京城	255
二、政府的紧急应对	256
三、“7·10”暴雨原因初探	260
四、城市防灾减灾的理性反思	264
 第十一章 城市群体性突发事件应急管理	 271
一、城市群体性突发事件的主要特点	271
（一）在数量、规模和频率上呈上升态势	271
（二）群体性利益问题日益突出	271
（三）形式复杂，处置难度极大	272
（四）行为过激，破坏性日益严重	272
（五）组织性趋向明显	273
二、城市群体性突发事件的成因分析	273
（一）国有企业改制、转制过程中，一些新问题、新 矛盾没有得到妥善解决	273
（二）社会保障面临许多亟待解决的问题，就业矛盾 相对突出	273
（三）城市建设和管理中反映的问题比较典型	274
（四）一些领导干部大局意识和群众观念淡薄，甚至 存在严重的腐败问题	274
（五）一些领导干部政策观念不强、决策失误	275
（六）一些群众维权意识增强，但守法意识普遍薄弱	275
三、城市群体性突发事件应急管理的主要途径	275
（一）正确处理改革与群众利益之间的关系，集中精 力解决当前影响城市社会稳定的突出问题	275
（二）从源头上建立健全预防机制，减少城市群体性 突发事件的发生	277
（三）切实增强各级领导干部的群众意识，转变工作	

作风	278
(四) 明确责任, 切实把维护社会稳定的领导责任制 落到实处	278
(五) 建立和健全不同社会群体的利益诉求机制	279
案例: 重庆万州群体性突发事件	280
一、背景介绍	280
二、事件分析	282
三、有效减少并解决群体性事件的对策	287
 第十二章 突发公共卫生事件管理	290
一、突发公共卫生事件管理的理论概述	290
(一) 突发公共卫生事件概述	290
(二) 突发公共卫生事件管理概述	294
二、我国突发公共卫生事件管理存在的问题	302
(一) 公共卫生投入不足	302
(二) 公共卫生资源分配不平衡	303
(三) 我国突发公共卫生事件管理体制不健全	304
三、改进我国突发公共卫生事件管理的对策	306
(一) 增加公共卫生投入	306
(二) 合理分配公共卫生资源	306
(三) 提高政府公共卫生危机治理能力	307
案例: “非典”事件中的政府危机管理反思	309
一、非典型肺炎事件回顾	309
二、“非典”事件快速蔓延的原因分析	316
三、提高突发公共卫生事件应急能力的对策	318
 第十三章 自然灾害危机管理	321
一、自然灾害危机管理理论概述	321
(一) 自然灾害概述	321
(二) 自然灾害危机管理概述	327
二、我国自然灾害危机管理存在的主要问题	328



(一) 缺乏完善的自然灾害危机管理体系	329
(二) 自然灾害危机管理机制不够完善	331
(三) 自然灾害管理的法律和制度建设滞后	332
(四) 自然灾害危机管理的区域不平衡性	332
(五) 自然灾害危机管理的府际不平衡性	333
(六) 缺乏完善的危机防范教育和宣传机制	333
三、提高我国自然灾害危机治理能力的对策	334
(一) 树立科学发展观, 坚持可持续发展	334
(二) 建立完善的自然灾害危机管理体系和机制	334
(三) 建立完善的自然灾害危机管理机构	335
(四) 扩大社会资本, 完善社会动员救助机制	337
(五) 完善自然灾害的国际治理机制	337
案例: “5·12” 汶川地震中的政府危机管理反思	339
一、汶川地震回顾	339
二、完善政府危机管理能力的对策	348
后记	352
附录: 中华人民共和国突发事件应对法	353
中华人民共和国政府信息公开条例	368

总 论 篇

进入 20 世纪 90 年代以来，我国进入公共危机的高发期，在政治、经济和社会等领域都发生了多次公共危机事件，公共危机形态总体呈现出高频次、大规模等特点。2003 年春的“SARS 事件”，2005 年 11 月的“吉化爆炸事件”，2008 年初南方一些省份发生的雨雪冰冻灾害等重大公共危机事件，无不暴露出我国频发的公共危机与政府危机管理之间存在着制度供给不足的深层次矛盾。

但随着我国政府行政能力得到不断地加强，我国政府危机管理的能力也在不断地进步。2008 年 5 月 12 日，四川汶川发生 8.0 级特大地震，灾后各级政府反应迅速、指挥有力、措施到位，各地企业、社会组织和广大公民也以各种方式积极地投入到地震救灾中，展现出我国公民社会不断成长的端倪，标志着我国危机管理开始真正步入合作治理的新阶段。

在全球化趋势日益明显的今天，政府危机管理已成为建设服务型政府亟待完善和发展的管理领域，同时也是构建社会主义和谐社会必不可少的制度安排和价值诉求。如何不断提升政府的危机治理能力，已成为公共管理研究的新课题，同时这也是本书所探讨的主要问题。

第一章 中国社会转型与政府危机管理研究

在当今世界,各式各样的公共危机事件随时都会以意想不到的方式发生,公共危机事件已成为各国普遍面临的突出问题,研究当代中国的公共危机事件,应紧紧的抓住社会转型这一宏观时代背景,注意社会转型赋予社会矛盾的诸多个性特征,着重研究公共危机事件与社会转型时期的内在逻辑,并在此基础上,系统分析公共危机事件的表现形态、最新特点、主要诱因,才能对当前我国公共危机事件的性质做出正确的判断,进而充分说明政府危机管理过程中构建和谐秩序的内在价值诉求。

一、社会转型:战略机遇期与矛盾高发期

我国已经历了近30年的改革开放,经济进入了高速发展期,并形成了相当的规模,社会和文化事业也取得了长足的发展,但我们也要冷静看到,在这期间,我国的所有制结构、产业结构和经济结构发生了巨大的变化,深刻的改变着我国传统的社会结构和社会心理,原来相对稳定的、单一的社会结构和社会心理,经过一系列的分化、组合和震荡之后,呈现出差异性、多样性、失衡性和复杂性的特点,同时出现产业结构快速转型、社会利益格局剧烈变化、政治体制不断面临新的挑战的局面。从历史的经验和经济的发展规律来看,人均国内生产总值达到1000美元是一个国家发展的重要的战略起点阶段,日本及亚洲新兴国家均在此阶段实现了经济跨越式发展,社会迅速转型。当前我国人均国内生产总值已超过1000美元,处于经济起飞的关键时期。在这一时期,经济发展的准备将会完成,体制实现转型,公平、公开、公正的市场环境初步建立,开放力度会进一步加大,经济增长的质量得以提高等一系列的任务也会逐步实现,改革发展稳定成为这个时期发展的必然要求,中国的社会的转型呈现出战略机遇与公共危机事件高发并存的特点。

（一）社会转型的内涵与特征

转型 (transformation), 最初是一个社会学概念, 随着人类历史的发展, 经济学、政治学相继将转型概念纳入自身的学科领域。从观察相关学科发展的视角, 我们会发现相关学者在进行研究过程中, “社会转型”一词使用频率非常高。但使用“转型”这一概念时都比较谨慎, 非常注重贴近“转型”的本来词义, 但对社会转型的诸多方面, 相关学者还存在着争议。

西方主流学术观点对“社会转型”的内涵解释丰富, 注重社会转型标准的全面性与科学性, 对不同类社会转型的划分标准通常涵盖政治、经济、文化、社会等诸多方面。一般认为, 转型是指由前现代社会向现代社会的断裂性变迁, 主要是指一些国家在寻求经济和社会发展的过程中, 以某个比较发达的国家为样式, 借鉴其经济发展模式和具体的发展战略, 导致本国经济发展和社会发生重大变化的过程。^① 其中德国社会学家沃尔夫冈·查普夫的论述很有典型意义。查普夫在多年的研究基础上, 将实现了或正在进行的社会转型国家分为7组进行分析, 即: 二战后联邦德国、日本和意大利; 1974年后的西班牙、葡萄牙和希腊; 拉丁美洲; 亚洲的一些新发展国家; 世界范围内的向民主制和市场经济的转型; 东欧国家; 德国东部等。这种分析和论述充分考虑了社会转型的驱动因素、影响效果、发生作用等多种特性, 然而这种观点存在着明显的缺陷, 即对划定社会转型的标准不是十分清晰。按照主流观点学说的标准划分, 1974年以后的西班牙、葡萄牙和希腊, 都要归于恢复性社会转型类别, 原因是这些国家都曾经有过民主制和市场经济, 但后来经历了比较长时间的政治独裁, 因此转型的主要任务就是清除社会中的政治独裁, 新老精英就权力交接的方式达成妥协, 实现了“契约式过渡”。在这里, 判定这组社会转型国家的标准实际上是政权模式。然而, 同种学说在解释一些亚洲新兴工业化国家的转型, 特别是典型的“亚洲四小龙”(韩国、台湾、香港、新加坡)的社会转型时候,

^① [英] 吉登斯. 现代性的后果 [M]. 南京: 译林出版社, 2000: 4-6.