

河北省哲学社会科学规划研究 2005 年度项目

ZHENG FU WEI JI GUAN LI JI ZHI YAN JIU

政府危机管理机制研究

沈伟红 主编

河北人民出版社

河北省哲学社会科学规划研究 2005 年度项目

政府危机管理机制研究

沈伟红 主编

河北人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

政府危机管理机制研究/沈伟红主编. —石家庄:河北人民出版社,
2006. 11

ISBN7 - 202 - 04443 - 9

I. 政… II. 沈… 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(2006)第 134321 号

书 名 政府危机管理机制研究

主 编 沈伟红

责任编辑 杨永林

美术编辑 耿 隼

责任校对 丁 清

出版发行 河北人民出版社 (石家庄市友谊北大街 330 号)

印 刷 石家庄市汇昌印刷有限公司

开 本 850 × 1168 毫米 1/32

印 张 6

字 数 150000

版 次 2006 年 11 月第 1 版 2006 年 11 月第 1 次印刷

印 数 1 - 1000

书 号 ISBN7 - 202 - 04443 - 9/C · 100

定 价 11.50 元

版权所有 翻印必究

主 编：沈伟红

副主编：刘树军 王静会 孙艳文 刘全胜

编 者：（以姓氏笔画为序）

王学历 王静会 田 伟 邓建军

刘全胜 刘树军 孙艳文 沈伟红

张悦华 张灵晖 郑海涛 高 虹

前 言

当前,在国际社会风云变幻的大背景下,发展中的中国正处于经济转轨、社会转型的关键时期。这个时期,同时也是一个各类社会矛盾凸显的社会危险期。持续 20 多年高速经济增长的繁荣景象背后,存在着各种潜在的危机因素,形形色色的危机已经对社会的稳定构成了极大的威胁。对于一个国家而言,无论它处在哪一个发展阶段,无论它处于什么样的意识形态,在改革、发展、稳定的关系当中,社会稳定始终是国家系统有序运转的根本保证。立足于稳定来应对危机,是政府危机管理的基本定位。非典疫情在全球范围内的扩散和蔓延,折射出政府危机管理工作的被动和脆弱,引发了我们对危机的思考。对政府而言,所谓的危机本身就意味着风险和机遇。如果政府不能够有效地防范和控制危机,不能够及时拯救危机后的社会困境,那么政府将失去实现社会发展目标的基础条件,甚至无法生存;反过来,有效的危机管理又可能成为政府形象树立的契机和力量的来源,从这个意义上讲,如何通过政府危机管理机制的构建来彰显政府的执政能力,最大限度地谋求及时、妥善、平稳地处置各类危机事件,保障政府切实履行好管理社会、服务社会的重要职能,不仅是政府所承担的一项战略任务,而且是摆在政府面前的一个重要而现实的课题。

应对危机是政府必须面对的现实问题,从 9.11 事件到韩国地铁火灾,从 SARS 到印度洋海啸,危机的突发性使得其危害性加剧。危机的发生发展是根本不以人的意志为转移的,这就要求政府必须在危机管理上做到未雨绸缪、先发制敌,而这一点恰恰是传统政府常态管理模式的缺陷。危机管理的现状对理论研究提出了更高的要求,迫切需要找寻理论上的突破来引导实践的前行,把危机管理纳入政府工作改革的总体框架进行研究和思考,通过构建管理机制这个平台来探索提高政府行政效能的路径,从而为危机管理理论提供有力的理论支持。

针对政府危机管理这一学术热点,河北公安警察职业学院承担了政府危机管理机制研究这一课题,并将课题研究的内容汇集成册。因此,本书针对转型期我国出现的危机,从危机特点及诱因分析入手,结合国外危机管理的先进理念和成功经验,立足于提高我省政府危机管理水平,通过对危机管理机构设置及运转、危机意识的培养和建立、危机中的预警、危机控制、危机中的公关策略、危机处置中的心理干预、危机的应急救治、涉及危机管理的法律问题等内容进行深入剖析,在客观分析政府危机管理现状的基础上,对政府危机管理机制建设进行了系统的思考,注重将公共管理理论与政府的执政行为结合起来,以期增强实用性、现实性,希望本书的粗浅研究能够为政府危机管理的实际工作提供一些借鉴。

参加本书编写的有:沈伟红(第一章第一节 有关危机管理的基本理论、第三章第六节 危机管理之防范控制——疏导化解、第四章第三节 媒体控制),刘树军(第一章第三节 政府与危机

管理、第三章第二节 危机管理之组织保障——机构设置、第四章第一节 危机处置),王静会(第一章第二节 危机状况分析、第二章第三节 政府危机决策的基本流程和方法、第三章第六节 危机管理之防范控制——疏导化解、第五章第二节 心理干预),孙艳文(第六章 有关危机立法问题),刘全胜(第三章第五节 危机管理之信息保障——危机预警),王学历(第四章第四节 应急救治、第五章第一节 疫情控制),田伟、高虹(第三章第三节 危机管理之物质保障——物质准备、第三章第四节 危机管理之人员保障——应急队伍),邓建军(第一章第三节 政府与危机管理),张悦华(第三章第一节 危机管理之思想保障——危机教育、第三章第二节 危机管理之组织保障——机构设置),张灵晖(第二章 危机决策),郑海涛(第四章第二节 交通控制)

编 者

2006 年 8 月

目 录

第一章 危机管理概述	(1)
第一节 有关危机管理的基本理论	(1)
第二节 危机状况分析	(2)
第三节 政府与危机管理	(8)
第二章 危机决策	(27)
第一节 政府应对处置危机决策的原则	(27)
第二节 建构科学的政府危机决策系统	(29)
第三节 政府危机决策的基本流程和方法	(34)
第四节 政府危机决策中需要改进的问题	(39)
第三章 危机管理之保障机制	(43)
第一节 危机管理之思想保障——危机教育	(43)
第二节 危机管理之组织保障——机构设置	(48)
第三节 危机管理之物质保障——物质准备	(70)
第四节 危机管理之人员保障——应急队伍	(76)

第五节 危机管理之信息保障——危机预警	(78)
第六节 危机管理之防范控制——疏导化解	(93)
第四章 危机管理之应对处理机制	(111)
第一节 危机处置	(111)
第二节 交通控制	(126)
第三节 媒体控制	(132)
第四节 应急救治	(137)
第五章 危机管理机制之善后处理机制	(155)
第一节 疫情控制	(155)
第二节 心理干预	(159)
第六章 有关危机立法问题	(172)
第一节 我国危机立法的现状	(172)
第二节 加强危机管理法制化建设的对策	(174)
主要参考文献	(183)

第一章 危机管理概述

第一节 有关危机管理的基本理论

一、危机的概念和分类

所谓危机,指的是社会系统的基本价值和行为准则框架面临严重威胁,事态发展具有高度不确定性,需要进行迅捷决策的不利情景的汇聚。根据不同的标准,我们可以对危机进行多种划分。一般可分为两大类:一类是自然灾害导致的危机,如水灾、地震、台风、干旱、沙尘暴、疫情等。一类是人为因素引起的危机,包含两个方面:一是重特大事故,包括交通(航空、水上、陆路)事故、火灾、爆炸、剧毒危险化学品大量泄漏、重特大安全生产事故等;二是重大事件,包括由一定的社会问题诱发或由相互对抗的统一体引发的社会失衡和混乱,比如群体性事件、恐怖主义事件等。

二、危机的特点

第一,危机事件具有突发性和紧急性。危机事件虽存在着发生征兆和预警的可能——因为它是由一系列细小事件逐渐发展而来的,但由于真实发生的时间、地点具有一定的不可预见性,出乎通常社会秩序或人们的心理惯性运行,在某种程度形成或加剧了其危险性。

第二,危机事件具有高度不确定性。一旦危机发生,不仅其开端是无法用常规性规则进行判断,而其后的发展和可能涉及的影响也没有经验知识进行指导,一切都是瞬息万变、较难预测的。

第三,危机事件的影响具有一定的社会性。危机事件一般对社会系统的基本价值和行为准则架构产生严重威胁,其影响和涉及的主体具有社会性。

三、危机管理的概念

危机管理是指为恰当处理危机、最大限度地避开或减少损失而采取有效措施和解决对策的过程。有效地危机管理需要强化以下三个方面:第一,事先管理。最大限度地避免危机的发生,尽可能从来源、范围、影响方面缩减危机。第二,事中管理。在危机发生时,能够进行及时地反映和控制。第三,事后管理。完善修复管理,能够迅速有效地减轻危机造成的损害。这三个方面相互联系、相互作用,构成了危机管理的基本链条。政府危机管理立足于这个轨迹展开,形成了一整套工作机制。

第二节 危机状况分析

当前,在国际社会风云变幻的大背景下,发展中的中国正处于经济转轨、社会转型的关键时期。这个时期,同时也是一个各类社会矛盾凸显的社会危险期。持续 20 多年高速增长的经济繁荣景象背后,存在着各种潜在的危机因素,形形色色的危机已经对社会的稳定构成了极大的威胁。总的来讲,危机形态呈现出领域多元化、发生高频率、规模扩大化、成因复杂化、危害加剧化的特点。究其原因主要有以下几个方面:

一、政治因素

构成危机事件的政治因素是比较复杂的,有的浮于表面,但绝大多数是隐藏在事件背后的。当前,随着改革开放的不断深化,各种社会矛盾逐步凸显并交织碰撞,不仅严重影响社会主义和谐社会的建立和经济发展,而且可能会被少数人利用,发生性质上的转变,危害国家的安全和社会的稳定。具体分析有以下几个方面:

(一)敌对势力的干扰破坏

改革开放以来,我国的政治、经济发生了很大的变化,人民的生活水平得到了很大的提高,但是国际上的敌对势力从来没有停止过对我国的政治体制进行颠覆和破坏。这些敌对势力往往借助危机事件来发挥他们的政治影响,对我国的社会稳定进行破坏。如1989年春夏之交发生的政治风波,就是西方敌对势力推行“和平演变”战略的大气候与国内资产阶级自由化势力相呼应而形成的一股颠覆社会主义制度的逆流。这类事件发生虽然很少,但对社会影响巨大,应当引起我们高度的警觉。

(二)国内外政治事件的影响

危机事件的引发受多种原因影响,相关事件的互动也是构成危机事件的重要因素。如2003年“伊战”爆发后,部分群众、学生情绪激愤,贴出了“呼吁和平、埋葬战争。强烈谴责美帝国主义的侵略行径!抗议!抗议!抗议!”小字报,并有举行反战示威、游行的苗头。此类情况若不及时加以正确引导,极易诱发过激行为并可能造成不可预料的后果。

(三)官僚主义及腐败现象

官僚主义,是指脱离实际、脱离群众,只知发号施令而不进行调查研究的工作作风和领导作风。毛泽东同志在1957年发表的《关于如何处理人民内部矛盾》一文中指出:“群众闹事的根源还在于我们工作中存在官僚主义。”从发生的危机事件来分析,虽然

直接诱发危机事件的比例不高,但由于基层政府和相关职能部门存在官僚主义和腐败现象,导致大量问题在基层得不到及时的解决,形成矛盾的积累,最终导致危机事件的发生。

(四)民族宗教问题

民族问题与宗教问题往往互相关联,相互结合。在我国,虽然因民族和宗教方面原因引发的危机事件数量不大,但所造成的影响较大,处置的难度也较大。

(五)封建思想的影响

我国封建社会经历了两千多年的历史发展,有着深厚的思想基础。特别是在农村,封建思想的文化积淀很深,封建宗族意识强烈,导致一些地方认祖归宗,将本是个人或少数人的矛盾上升为封建宗族色彩的危机事件,甚至一些地方出现封建宗族势力影响和干预农村基层组织建设,干预和破坏农村基层选举等恶性事件。我国是农业大国,农村基层政权的稳固,农村基层选举的正常进行,是我国稳定的基石。因此,加强基层组织建设,加强社会主义政治理论宣传教育,提高人民群众的思想、道德、文化水平,是做好稳定工作的前提和保障。

二、经济因素

经济基础决定上层建筑。社会经济发展水平如何,直接影响社会稳定和社会治安状况。从发生的危机事件来看,当前引发危机事件最主要的因素是经济因素。其中因工资、福利待遇等基本生活费、拖欠在职职工工资、征地搬迁、企业改组、改制、兼并破产、争夺矿产、林业、水资源、草场、土地等问题引发的危机事件占绝大多数。反映最为突出的问题有以下几个方面:

(一)新旧经济体制转化过程中出现的经济问题

改革开放以来,我国的经济保持了健康稳步的发展。在发展过程中,新旧经济体制在不断地转换,同时不可避免地带来了一些

问题。如何加强宏观调控,实现经济体制改革的平稳过渡,是保持社会稳定、经济发展的一项重要课题。经济体制的改革,大致可以采取两种方式:一是经济系统的各个环节同时实现变革,可以称作是“一揽子”方式;二是经济系统各主要环节逐步进行,有先有后,可以称作是“逐步推进”的方式。由于全面的“一揽子”改革方式会对社会政治、经济带来较大的震动,为防止因超过社会承受能力,我国大体上采取的是“逐步推进”的改革方式。然而这种改革也存在自身的问题,即不可避免地在相当长的时间内存在新旧体制的交替,从而不可避免地带来社会的阵痛。表现在危机事件方面就是由于体制改革过程中出现的下岗职工问题,工资、福利待遇等基本生活费问题,离退休职工养老金问题,企业改组、改制、兼并破产问题等,这些问题会在较长时间范围内存在,并且成为引发危机事件的主要因素。

(二)经济体制改革过程中出现的问题和失误

近年来,我国的经济体制改革取得了巨大的成就,但改革开放是一个较长的过程,改革的成效往往在短时期内不能得到充分的体现,有些改革还会触动一部分人的利益,导致部分群众对改革所带来的长远的、全局的利益缺乏足够的认识,进而从短期的、局部的利益出发,发泄对改革的不满,形成危机事件。如2000年某市发生的出租车司机集体罢工事件,主要原因是在改革过程中缺乏调查研究,对推出改革措施后可能发生的问题以及改革推出的时机等存在失误,而出租车司机则对自身利益受到的较大冲击缺乏承受能力,进而形成大规模的静坐罢工事件。

(三)经济运行过程中存在的不规范问题

改革开放以来,我国建立了一整套的经济管理法律、法规体系,但在运行过程中还存在着不规范的现象。许多经济活动不按法律、法规办事,产生了大量的经济纠纷,由于缺乏有效的渠道和排解的方法,导致一些问题积累,进而形成危机事件的导火索。如

由企业之间的三角债问题,形成拖欠在职职工及民工工资问题,最后形成危机事件。这样一个发展脉络,从根本上讲,还是经济活动运行不规范所导致的。

(四)经济分配方式导致的不公平问题

多种经济成分的存在,决定了多元化分配方式的存在,发展过程中的实际经济收入产生差距相继出现,这种差距与传统的平均主义观念即“大锅饭”思想产生了冲突,从而导致一些低收入社会成员的不满,这是形成危机事件的潜在根源。一般情况下,单纯的经济收入较低引发的危机事件数量并不是很大,但是此类危机事件一旦形成,往往容易因为人们固有的从众心态而形成“雪球效应”,从而导致事件规模的扩大。

三、社会因素

社会因素对危机事件的影响主要体现在由于社会关系失调而引起的社会问题。目前引发危机事件发生的主要社会问题有以下几个方面:

(一)人口问题

人口问题是我国长期以来存在问题。按照国际通用划分年龄结构的标准,我国已进入“老年型”社会。随着老年人口的日益增加,退休费、医疗费、福利费的支出自然呈上升趋势,客观上要求有坚强的经济后盾,而目前人口老龄化与经济发展不同步,经济水平滞后大大削弱了社会对老龄人口承受能力。另外由于人口过剩,造成劳动就业困难加大,养老、医疗、失业保险和城镇居民最低生活保障因此面临很大压力。同时,由于人口流动量加大,城市人口剧增,导致相应的配套措施不能及时到位,也产生不少社会矛盾。

(二)生态平衡问题

生态平衡关系到人类社会的生存与发展,是可持续性发展的关键。一些单位和个人追求眼前利益,在发展经济过程中破坏环

境,引发环境污染,给社会带来很大问题,有时甚至会直接危害人民群众的生命财产安全,造成人员伤亡和农作物绝收,直接引发危机事件。虽然近几年来环境污染造成的危机事件数量不是很多,但性质都相当严重。大量的环境污染问题由于短期影响不大,未引起人们的足够重视,但随着时间的发展,如果不对环境污染问题及时整治,由此而引发的社会矛盾及危机事件必然会愈演愈烈。

(三)自然资源的归属问题

随着经济体制改革的深入,人们通过开发山林、草场、水利、矿产资源等获得了巨大的物质财富,相应地对这些自然资源的占有欲望也日趋强烈。同时,由于历史和自然的原因,一些自然资源的权属问题几经变动,情况复杂。从而导致一些人为争夺自然资源发生矛盾,进而形成危机事件。

(四)社会保障机制存在的问题

我国社会保障体系的制度框架已基本建立,其中最显著的标志是养老、医疗、失业三大主要险种基本建立。但从整体上说,我国的社会保障体系还很不完善,整体社会人保率不高,特别是今后一段时间,我国社会保障建设面临着老龄化、城镇化、就业形式多样化的挑战。

(五)历史遗留问题

历史遗留问题涉及面广,问题复杂,是引发危机事件的一个重要因素。其中有些是因为历史发展过程的局限性造成的,有的问题是应该解决,但现在客观情况造成无法解决的;有的问题是应该解决,而且能够解决,但是由于官僚主义和其他原因而没有解决的;有的问题是不合理的要求导致的。这些历史遗留问题如果得不到妥善解决,也会导致危机的发生。危机的发生是不以人的意志为转移的,面对现实的危机状况,政府责无旁贷,必须要认真分析,区别对待,尽可能地疏导和化解矛盾。同时要做好预案,根据危机发展周期的不同特点,采取相应的应对策略,因地制宜,对症

下药,确保在危机发生时及时作出快速反应,最大限度地发挥政府的作用。

第三节 政府与危机管理

温家宝总理在国务院召开的全国应急管理工作会议上指出:“我们的政府是人民的政府,根本宗旨就是为人民服务,对人民负责,保障人民群众的利益不受侵害、减少损失。各级政府必须强化责任意识,把保障人民群众利益和生命财产安全作为应急管理的首要任务,居安思危,常抓不懈,努力提高我国应急体系建设和管理水平。”政府作为公共服务的提供者、公共改革的制定者、公共事务的管理者和公共权力的行使者,必须承担危机管理的职责,这是时代赋予的职责,也是社会良性运行的保证。

一、政府在危机管理中的角色

危机管理是采取各种方法,调动各种资源应对危机的管理。目的是通过提高对危机发生的预见能力和危机发生后的救治能力,及时、有效地处理危机,恢复社会稳定和协调发展。与非政府部门、企业及公民个人相比,政府部门由于具有权威性、强制力等优势,而在危机管理中处于主导地位,是最重要的主体,是危机管理的主角和核心责任的承担者。

《国家突发公共事件总体应急预案》所规定的各式各样的责任以及如何采取行动,主要是针对政府的。不仅仅因为在处理危机的时候政府有各种优势,更重要的是,政府的管理具有普遍性和约束力,能够广泛地发挥作用。所以在处理危机的时候,政府注定是核心,如果没有政府,在危机面前社会及公众就会处于混乱的无政府状态。

(一)政府是危机管理机制的制定者