

新编公共管理类专业实践教学系列教材

(顾问 夏书章 / 主编 王枫云)

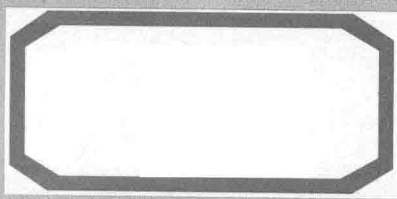
公共管理能力与技巧

Abilities and Skills of Public Administration

徐 凌 编著



中山大學出版社
SUN YAT-SEN UNIVERSITY PRESS



新编公共管理类专业实践教学系列教材

(顾问 夏书章 / 主编 王枫云)

公共管理能力与技巧

Abilities and Skills of Public Administration

徐 凌 编著



中山大学出版社
SUN YAT-SEN UNIVERSITY PRESS

• 广州 •

版权所有 翻印必究

图书在版编目 (CIP) 数据

公共管理能力与技巧/徐凌编著. —广州: 中山大学出版社, 2018. 3
(新编公共管理类专业实践教学系列教材/王枫云主编)
ISBN 978 - 7 - 306 - 06297 - 0

I. ①公… II. ①徐… III. ①公共管理—高等学校—教材 IV. ①D035 - 0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 028292 号

出版人: 徐 劲

策划编辑: 曾一达

责任编辑: 曾一达

封面设计: 曾 斌

责任校对: 潘弘斐

责任技编: 何雅涛

出版发行: 中山大学出版社

电 话: 编辑部 020 - 84110283, 84113349, 84111997, 84110779

发行部 020 - 84111998, 84111981, 84111160

地 址: 广州市新港西路 135 号

邮 编: 510275 传 真: 020 - 84036565

网 址: <http://www.zsup.com.cn> E-mail: zdcbs@mail.sysu.edu.cn

印 刷 者: 虎彩印艺股份有限公司

规 格: 787mm × 1092mm 1/16 17 印张 383 千字

版次印次: 2018 年 3 月第 1 版 2018 年 4 月第 2 次印刷

定 价: 50.00 元

如发现本书因印装质量影响阅读, 请与出版社发行部联系调换

广州大学教材出版基金资助项目

广州大学公共管理学院教学综合改革基金资助项目

目 录

第一章 应变力	1
第一节 应变力的概述	1
第二节 应变力的内容构成	5
第三节 应变力的建构	11
第四节 应变力专题：危机管理	15
第五节 应变力案例研讨	20
第二章 预见力	25
第一节 预见力的概述	25
第二节 预见力的内容构成	29
第三节 预见力的培养	33
第四节 预见力专题：目标管理	38
第五节 预见力案例研讨	43
第三章 决断力	48
第一节 决断力的概述	48
第二节 决断力的内容构成	50
第三节 决断力的建构	56
第四节 决断力专题：战略管理	59
第五节 决断力案例研讨	67
第四章 协调力	73
第一节 协调力的概述	73
第二节 协调力的内容构成	76
第三节 协调力的培养途径	84
第四节 协调力专题：时间管理	88
第五节 案例研讨	91
第五章 沟通力	97
第一节 沟通力的概述	97
第二节 沟通力的内容构成	103
第三节 沟通力的培养途径	106
第四节 沟通力专题：人际沟通	111
第五节 沟通力案例研讨	118

第六章 情绪控制力	121
第一节 情绪控制力的概述	121
第二节 情绪控制力的内容构成	130
第三节 情绪控制力的培养途径	133
第四节 情绪控制力专题：逆商	139
第五节 情绪控制力案例研讨	143
第七章 谈判力	147
第一节 谈判力的概述	147
第二节 谈判力的内容构成	151
第三节 谈判力的培养	157
第四节 谈判力专题：需要与动机	162
第五节 谈判力案例研讨	165
第八章 执行力	168
第一节 执行力的概述	168
第二节 执行力的内容构成	173
第三节 执行力的培养	178
第四节 执行力专题：团队执行力	184
第五节 执行力案例研讨	188
第九章 公文写作力	194
第一节 公文写作力的概述	194
第二节 公文写作的内容构成	199
第三节 公文写作力的培养	211
第四节 公文写作力专题：公文写作 16 种常见问题分析	224
第四节 公文写作研讨	234
第十章 学习力	235
第一节 学习与学习能力的概述	235
第二节 学习力的内容构成	239
第三节 学习力的培养	243
第四节 学习力专题：学习型政府	249
第五节 学习力案例研讨	257
参考文献	261
后记	264

第一章 应 变 力

第一节 应变力的概述

一、应变力的概念

应变,在词典中的解释是应付突然发生的情况。正如《荀子》所言:“举措应变而不穷。”随着事态的变化,能够从容应对,需要我们学会应变,善于应变,精于应变。应变力,是一个非常宽泛的概念。不同的学者从不同的学科和角度出发,对应变力的概念也有不同的表述。著名军事家拿破仑曾说过:“应变力也是战斗力,而且是重要的战斗力。”他这里所指的战斗力其实是说置身于战场的指挥者们从现实具体的变化出发,通过他们主观的创造性思维,从而能够实现快速反应的一种能力,也就是我们现在所说的应变力。有人认为,应变力是指自然人或法人在外界事物发生改变时,所做出的反应,可能是本能的,也可能是经过大量思考过程后所做出的决策。^①有人认为,应变能力就是:当环境、条件、对手等发生变化时,能够及时采取措施迅速加以应对的能力。^②有学者认为,应变力是指企业能对各种随机出现的不确定因素做出迅速反映和决策的能力。^③也有人认为,应变力就是从客观实际情况的变化出发,通过主观的创造性思维而实现的快速反应能力。

所谓应变力是指当事人遇到任何状况都能做到随机应变,而不仅仅是按照计划进行,能够具有对新事物或事物所在的环境变化有较好地判断和转化的能力。对于政府行政人员来说,应变力是特指政府行政人员应对公共危机事件的能力,主要包括在危机事件发生后,能够及时有效地掌握相关的信息,准确捕捉带有潜在性、倾向性的危机问题,制订具有可行性的预案,快速反应,及时处理,争取把危机问题解决在萌芽状态,正确认识和处理各方面的矛盾冲突,积极沟通协调各方利益关系,判断准确,行动果断,善于整合各方资源,面对突发的危机事件,也能科学分析决策,把握事态发展情况,使危机事件给公众的财产、生命造成的损失降到最小的一种能力。在当代社会,应变力应该是每个人都必备的能力之一。对于政府行政人员,特别是高层的行政领导来说,应变力更是必不可少的。政府公职人员的应变力主要是指应对公共危机和突发事件的能力。

① 徐晓琴,江铃:《浅谈高职院校学生的应变能力及培养策略》,载《九江职业技术学院学报》,2011(3),57页。

② 王霞:《如何提高学生技能大赛中的应变能力》,载《成功(教育版)》,2013(24),1页。

③ 查奇芬:《基于可持续发展的工业企业活力综合评价体系》,载《江苏大学学报(社会科学版)》,2002(3),1页。

改革开放以来,随着中国的不断发展,客观环境也更加复杂多变。不安定因素和风险隐患的增加,使得各种危机事件层出不穷,常常给个人、组织甚至社会带来一定的损害和负面影响。可是,如果把危机的威胁化解在它的最初状态,或是危机事件出现后及时正确地解决,也就不会演化为社会危机,或给社会带来极大危害。但这也就对政府行政人员应对危机和处理突发事件的能力提出了挑战,如何完美地消除危机、把危机造成的不良影响控制在最小的程度,如何有效地平息突发事件,保证社会安稳,这是各级行政人员都要面临的任务。那么什么是危机事件,它又有何特征,政府公职人员又该如何提高危机处理的应变力?首先,我们必须对危机事件有全面正确的认识。危机事件主要包括突发事件和公共危机两大方面。突发事件与社会危机之间有着十分密切的关系,二者都是消极事件,都会造成损害和负面的影响;但是,二者又是不同的,公共危机往往是由某个事件为导火线,也就是说,在某些情况下,突发事件可能会进一步发展成为公共危机,公共危机由突发事件引发,但是突发事件却未必一定发展成公共危机。

(一) 突发事件的含义

关于“突发事件”的定义很多。有的学者认为,突发事件,广义而言,是指一切突然发生的危害人民生命财产安全,直接给社会造成严重后果和影响的事件。它既包括人为因素造成一切突然发生的危害人民生命财产安全,直接给社会造成严重后果和影响的事件,也包括自然因素造成的一切突然发生的危害人民生命财产安全,直接给社会造成严重后果和影响的事件。^①还有的学者认为,突发事件是指因不可抗力或突然袭来的严重自然灾害、公共卫生事件、社会冲突以及战争、恐怖袭击或其他极端行为引发的各类事件,它往往给社会的生产、生活秩序带来一定程度的威胁。^②我国2007年颁布实施的《中华人民共和国突发事件应对法》对于突发事件的含义做出了表述:突发事件,是指突然发生,造成或者可能造成严重社会危害,需要采取应急处置措施予以应对的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件。定义明确了突发事件可分为四大类,包括了自然灾害,如2008年南方雪灾及汶川大地震;事故灾难,如2005年松花江污水污染事件、北江镉污染事件、宝成铁路109隧道火灾;公共卫生事件,如“非典”疫情、禽流感、劣质奶粉事件;社会安全事件,2008年贵州瓮安事件、2005年广东汕尾12·6严重违法事件。我国自然环境具有地域辽阔、人口众多、地形复杂的特点,作为世界上自然灾害最严重的国家之一,自然灾害多发;作为最大的发展中国家又经历着社会转型和体制转轨,安全生产的基础薄弱、事故灾难频发;公共卫生形势严峻,对社会稳定 and 经济发展带来不利影响。总的来说,我国突发事件种类形式多样,各类突发事件又常常关联交叉,或者某类事件还未解决又衍生出他类事件,所以公共安全形势严峻,突发事件的管理更显重要。

(二) 公共危机的含义

国际上研究危机管理的学者把危机定义为:对一个社会系统的基本价值和行为准则

^① 王来华,陈月生:《论群体性突发事件的基本含义、特征和类型》,载《理论与现代化》,2006(5),80页。

^② 李欧,王重高:《公务员素质读本》,177页,北京,中国言实出版社,2006。

产生严重威胁,并且在时间压力和不确定因素极高的情况下,必须对其做出关键决策的事件。与国外相比,我国公共危机研究起步较晚,中国也有学者对危机给出了自己的界定,有学者认为,“危机就是在无预警的情况下所爆发的紧急事件,若不立刻在短时间内做出决策、将状况加以排除,就可能对企业或组织的发展造成重大的威胁”。^①有学者认为,“所谓危机,它是一种紧急事件或者紧急状态,它的出现和爆发严重影响社会的正常运作,对生命、财产、环境等造成威胁、损害,它的影响超出了政府和社会常态的管理能力,要求政府和社会采取特殊的措施加以应对”。中国对于公共危机的界定也寥寥无几。有学者认为,“凡涉及公共安全的危机就是公共危机”^②。也有学者认为,公共危机就是指社会遭遇严重的天灾、疫情或国家安全遭受直接威胁的非正常状态。还有的观点是,根据国家总体应急预案,仅将非传统安全的自然灾害、生产安全事故、公共安全事件和社会安全事件作为公共危机的核心,而军事战争和国家安全方面则属于传统安全范畴。^③所以,公共危机就是社会运行过程中,由突发事件引起的可能危及公共安全和公共秩序,需要政府及其他社会主体迅速采取措施应对的危急情况。

二、应变力的特点

要应对危机事件,发挥好应变力的作用,首先最重要的是要有信心,充分的信心是战胜各种困难的一大法宝。应变力强的人首先必须是自信的人。在面对危机事件时,谁也无法完全预测到事态的发展走向,不知道应急决策是否合理有效。所以只有拥有足够的信心,才能勇敢坦然地面对未来发生的一切,做到处事不惊。如果政府行政人员对自己的能力没有信心,对于应对危机的政策没有把握,那么危机发生时,人民群众也就无法完全相信政府。要充分发挥应变力,自信是必不可少的。自信是应变力的内在特点。再者,危机事件具有突发性的特点,所以应变力非常注重时效性,在危机事件发生的初始阶段,及时地提出针对事件的解决方案,是非常关键的。时间也是应变力的重要特点。如果要评判一个人是否具有较强的应变力,往往可以依据他是否能在事件发生的第一时间,就能及时地做出反应,而且不仅仅是反应要快,处理的方法也要得当。如果只是片面地追求时间上的快,不注重处事的效率,即使很快地做出了反应,但未能及时有效地解决问题,也不能称为应变力强。比如,在做抢答的游戏时,虽然有的人能够在主持人报出题目后立刻就按响了铃,但却是答非所问,这样并不能算是真正的应变能力强的人。所以,应变力强并不仅仅是追求时间要快,同时要做到高效率。还有,应变力往往是针对某件具体的事物产生的应对能力,所以往往具有极高的针对性。每个危机事件都具有自身不同于其他事件的特点,所以要发挥好应变力就要针对不同事件,做好应对工作。当然,这也不是说每个危机事件是没有联系的。应变力的发挥,同样注重经验的累积和原理的贯通。经验是财富,是过往应对危机事件时一点点慢慢累积起来的。所以应变力也具有经验性的特征。现在所面对的危机事件可借鉴以前的方法处理,又可作

① 吴宜蓁:《危机传播》,24页,台北,五南图书出版社,2002。

② 钟健夫:《企业在公共危机中如何做品牌销售》,载《中国企业报》,2003。

③ 刘霞,向良云:《公共危机治理》,31页,上海交通大学出版社,2010。

为未来应对危机事件的参考。事物之间总是处于联系之中，即使外在表现形态不同，但处理方式和原理却是可以相通的。经验是提高应变力的主要素材，在经验中吸取教训，取长补短，只有这样应变力才会不断提升。

三、应变力的地位作用

在应对危机事件时，应变力发挥着不可替代的作用。因为要应对的危机事件往往具有以下四个特征：①发生突然，无法预料。突发事件的发生往往是完全出乎人们意料之外的，无章可循又超越常规，以很快的速度爆发。如2006年第八号台风“桑美”是新中国成立以来登陆我国大陆实测风力最强的台风。“桑美”登陆后维持时间长，破坏力巨大，给所到之处带来了严重危害。突发事件发生的时间、表现形式、影响规模是难以预料的。2004年，印度苏门答腊岛附近海域发生8.9级强烈地震，引发了印度洋有史以来最为严重的海啸。突然发生的灾难，给印尼、印度、泰国以及斯里兰卡带来了严重的人员伤亡和财产损失。②破坏性强，后果严重。突发事件的破坏性危害往往具有社会性，受害对象往往也是群体，不仅对公众的生命财产产生威胁，严重时可能给国家、社会带来危害，造成无法估量的严重后果。2005年“卡特里娜”飓风重创美国墨西哥湾沿岸的路易斯安那州和密西西比州，给当地造成了巨大的损失。尤其是新奥尔良市防洪堤崩溃，百分之八十的面积被洪水淹没，城市几乎被摧毁。③事态紧迫，需及时处理。突发事件往往发展迅速，关系到个人、组织甚至社会的安危，需要及时采取措施，拿出解决的对策，避免事态扩大。如2006年5月，黑龙江省黑龙江市嫩江县嘎拉山发生一起雷击特大森林火灾，起火面积约15万公顷。森林火灾作为我国多发的自然灾害之一，突发性强、破坏性大且救助困难。④决策的不确定性。由于突发事件发生的突发性和紧迫性，决策者往往要在有限的信息、资源和时间里做出决策，并且非程序化应对，而之后衍生或可能涉及的影响是没有经验可循，一旦处理不当就可能导致事态进一步扩大。

由此可见，危机事件的危害广泛而深远。危机事件的发生必然给社会秩序造成破坏，出现混乱和动荡。影响人们正常的生产和生活。危机事件最大的伤害莫过于对生命的威胁。除了死亡之外，危机事件对社会最大的危害就是对人们心理造成伤害。危机总会消除，但是它留给人们的恐惧、不安、愤怒等心理阴影和创伤却可能长期存在，难以消除。如1986年，苏联的乌克兰切尔诺贝利核电站反应堆发生严重泄漏及爆炸事故。其造成的危害至今仍未消弭，仍有放射性物质影响导致畸形胎儿的出生。危机事件的危害还包括导致资源的浪费，阻碍经济健康持续发展。危机事件的发生往往会带来经济的损失，对企业的正常生产带来影响，同时，还有可能造成现有投资的撤离，以及潜在投资的取消。所以危机事件造成的直接和间接的经济损失是难以估量的。如1998年我国长江流域和嫩江、松花江流域发生了历史上罕见的特大洪水，直接经济损失达2000多亿元；与此同时，还对灾区的各种基础设施造成了严重破坏，对灾区的工农业生产带来巨大影响，减少了受灾省区的财政收入。还有，危机事件的产生往往也会影响政府的形象和声誉。如果政府无法做到很好的危机管理，就会造成政府与社会工作的隔阂，从而会使人们对政府的公信力产生怀疑，引发对政府的信任危机。所以发挥好应变力，完美应对各种危机事件，是非常重要的。

第二节 应变力的内容构成

一、应变力的内涵

所谓应变力，简而言之就是随机应变的能力。具体来说，行政人员应变力主要包括以下几点：

（一）敏锐的预警监测能力

虽然危机事件具有突发性，但也并非完全是“无风起浪”，要产生质变也需有量变的积累，所以行政人员在平时就要保持敏锐的触觉，就要善于抓住那些初具端倪的表面现象，善于发现一些异常的社会事件。危机事件随时都有可能出现，这种不可预测的特点也就决定了行政人员要不断提高预警能力，即在把握规律性和必然性的基础上，做好预测工作，对未来可能发生的危机事件的可能性、危机事件的危害程度进行分析，对危机事件的现象、起因进行详细观察，对所获得的有限信息进行处理，使工作具有预见性和前瞻性的能力。只有这样，各级行政人员才能在危机事件爆发之后，不会感到惊慌失措，不知道如何无法应对，从而也可减少很多不必要的损失。

（二）准确了解事发原因的能力

当前的中国正处在危机事件的高发时期，虽然各类的危机事件往往是以偶然的形式出现，让人始料未及，但是偶然性背后却隐藏着必然性。危机事件的产生有很多方面原因的。改革开放以来，我国开始迈向世界，新世纪我国加入 WTO 后，中国开始全面融入世界，在这既是挑战又是机遇的全球化背景下，我国危机事件出现的原因也更加多样复杂。除了频发的自然灾害以外，还有政治经济问题、环境资源问题，以及我国一直亟待解决的贫富差距问题、就业问题、教育问题、腐败问题，每个方面都可能引发社会危机，危机事件发生时，控制事态的发展使其不再扩大，重要的是在掌握各种情况后，透过现象看本质，科学地分析，迅速找出事件的症结所在。所以及时分辨了解危机事件发生的原因，找出危机产生的根源是行政人员应对危机事件的必备能力。

（三）制定可行性方案的能力

危机事件具有发生突然、破坏性强、需及时处理的特点，所以行政人员在面临危机时，需要在非常有限的时间内进行处理，所以要提高处理危机事件的能力，相关部门的行政人员在平时的工作中就应该做好预案。在未发生危机事件时，就要制定完善的危机事件应急方案，并且该方案的行动措施要具有灵活性，可根据危机事件的形势和具体情况变化。“不打无准备的仗”，行政人员必须针对各种不同类别的危机事件，制订周密、全面、可行的应急预案。虽然此类预案具有与其他工作方案不同的特殊性，即它可能用得到，但也有可能用不到。但是不能因此就忽视它的重要性，产生松懈的思想。只有做到居安思危，科学的预案，“防范于未然”，处理危机事件才能更加顺利，更加有效。

制订可行性预案也是提高公务员应对危机事件能力要做的重要工作之一。

（四）科学决策有序应对的能力

危机事件要求行政人员在事件发生时，要立即制订应对的措施和策略，危机事件时的应急决策是属于非程序化的决策。此时，若按照平常的决策程序按部就班地进行决策，就会延误时机，有可能造成不可挽回的损失。行政人员在应对危机事件时，一定要保持冷静的头脑，在不失时机地前提下保证决策的科学性，即使有时不得不采取一些权宜之计，但也不可与其总的战略目标策略偏离太远，不能为了争取眼前利益而牺牲长远利益。行政人员要在有限的时间内，制订非程序化的应急决策，这也就对行政人员的智慧、经验、能力是个考验。危机事件常常与公众的利益息息相关，在应对时一定要把握好分寸，不能过度也不能不作为，要有序应对，要做好公众的思想工作，增强公众的信任度，赢得公众的配合与支持，灵活利用预案，应对危机事件。

（五）良好的沟通与协调的能力

在应对危机事件时，良好的沟通与协调能力不只体现在与公众的充分沟通与协调，获得民众们的理解与支持；还包括政府内部纵向沟通，即及时地与上级部门做好沟通协调，汇报危机事件的有关情况；以及横向沟通协调，部门之间做好相关信息的交流和工作上的分配合作。有序的应对危机事件，离不开有效的沟通与协作。良好的协调能力主要是对各种资源和合理配置和有效利用。沟通与协调的能力直接影响到应对危机事件时迅速反应的能力，以及处理危机事件的工作效率。有效的沟通与协调需要各方利益进行良好的对话，从而增进了解达成共识，共同面对危机，渡过难关。所以，良好的沟通协调能力是应对危机事件工作中必不可少的内容。

（六）完善的事后安置能力

应对危机事件应该是个完整的系统工程。不但包括危机发生前的预案准备，危机爆发后的果断处理，还应该包括危机之后的安置善后工作，三个环节联系紧密、相互作用、缺一不可。因此，在应对危机事件时，很多时候会忽视最后一个环节，给危机事件的管理工作带来损失。危机过后的恢复善后阶段，要根据管理的相关政策和决策进行责任追究和奖惩，做好相关的安置工作。要尽快使社会恢复常态、机构正常运作、生产生活回到正常。行政人员应该具有全面系统的工作意识和善后安置的能力，才能展开有效的重建和安置工作，更好跟进受害群众的各种需要，使危机事件全面解决。

二、应变力的原则

（一）快速反应，及时处理

突发性是危机事件的主要特征之一，危机事件往往来势迅猛、发展快速、危害极大，由于时间紧迫，危机爆发后的每一分钟都至关重要，如果政府无法立刻反应，只会使危机进一步扩展，从而造成更加严峻的后果。如日本东海村核物质泄漏事故。

1999年9月30日,位于东京以北140公里的茨城县东海村发生核物质严重泄漏事故。意外是上午10时35分发生的,但起码过了1个小时,东海村的村长才知道出了事故。可是,没有人为了工厂附近居民的安全而立即采取措施。直至5个小时之后,当局决定疏散最接近工厂的160人时,居民才惊觉大祸临头。到了傍晚,全国电视台广播了有关新闻之后,东海村和茨城县的政府才开始向居民宣布发生了核泄漏事故,用广播喇叭要求10公里方圆的31万居民留在室内,不可外出。科技厅是事发40分钟之后接到报告的,但小渊惠三的办公室到了下午才知道。到了当天傍晚,小渊才宣布成立以他自己为首的“对策本部”。此后的12小时里,东海村周围一片恐怖,绝大部分人都躲起来了,但人们仍然不知道发生了什么事,于是有人照样上街,一些警察也不理会。到了10月1日早晨,小渊在电视上向全国讲话,仍说政府官员还在了解事情的真相。^①

危机事件发生后,政府要在最短的时间,及时分析形势,做出最快的反应,采取最必要的措施,以积极的态度赢得时间,以正确的措施赢得公众信任。只有这样政府才能摆脱被动的局面,掌握主动权,从而才能缩小危机事件影响的范围和程度。而且危机事件发生的初期,破坏性的后果并未完全显露出来,及时处理可以避免错过解决危机事件的最佳时机,可以减少相关损失,控制事态恶化。如果政府办事拖拉,议而不决,决而不行,消极被动,不仅浪费时间,危机事件处理就无从谈起。

(二) 尊重生命,以人为本

保障公民的健康和生命财产安全是政府履行社会管理和公共服务职能之一,最大限度地减少突发公共事件,在应对危机事件时,抢救生命与保障人民基本的生存条件,是处理危机事件的首要任务。同时,还应该最大限度地保护参与处理危机事件的工作人员的生命安全。生命权是人与生俱来的权利,对人的生命权的尊重,是“以人为本”的重要体现。因为危机事件往往给公民生命和财产造成威胁,秉承“以人为本”的理念就是要在危机事件发生后,即使付出再大代价也要最大程度的挽救最大多数人的生命。

(三) 统一领导,分层管理

危机事件发生后,稳定局势、协调行动、安抚人心都需要权威领导机构、领导人物及时介入,及时发布事件有关的信息,出台处理危机的相关决策,决不能在请示报告中延误时机。应该在党中央、国务院的统一领导下,建立健全分级管理的体系,实施领导负责制,充分发挥应急指挥系统的作用。在危机事件的应急处理中,上层领导往往起到主心骨的作用,但是在目前我国体制下,危机发生后最先介入的往往是基层政府。所以一般而言,在危机应急管理中,首先有地方政府的危机管理,然后才是中央政府的危机管理;先有了层级较低的地方政府管理的危机管理,然后才上升到了较高的地方政府管理危机管理。每个层级的政府对控制危机事件管理都有不可推卸的责任。

^① 武金鑫:《浅析政府危机管理与政府信用》,载《学理论》,2011(21),30页。

（四）有效沟通，协调一致

危机事件处理是一个整体的工作，它涉及很多不同部门和层级。危机事件越复杂，涉及的部门和层级就越多。此时，保持畅通的沟通渠道，显得尤为重要。不仅是与公众进行有效的沟通，及时把公众须知应知的消息发布出去，树立负责的政府形象；政府内部也要进行有效的沟通，既要保持有效的纵向沟通，也要保持横向的有效沟通。危机事件发生时，社会可能会出现一定程度的失衡，内外部有效的沟通的同时也要做到协调一致。由于参与危机处理的人员往往来自不同的部门或机构，包括武装官兵、军队、医疗救助、消防、搜救、通信、志愿者等，因此，在应对危机时怎样使他们协调一致就特别重要。危机事件发生后，政府各部门各层级之间要实现协商运作，明确各自的相关职能，同时，政府也要优化和整合社会的各种资源，发挥整体的最大功效。

（五）依法管理，坚持法治

依法行政是危机事件管理的基本要求，危机事件属于非常规非程序性的问题，政府在应对危机事件时，拥有很多社会常态下不具有的特殊权力，但是行政人员也不能以此为理由背离法治的轨道，无视受众的权力。而且在一些重大的危机事件中，可能涉及宗教、国际关系、民族问题等敏感领域，处理起来必须要小心谨慎。因此，在应对危机事件的过程中，政府权力运作的合法性非常关键。坚持法治要求在危机发生时，行政人员要依据法律来行使手中的权力，明确自己的职责。

三、应变力的方法

危机事件发生后，政府行政人员必须处变不惊、积极稳妥地应对危机。为使事件不扩大、不升级、不蔓延，选择适合且有效的方法策略是关键。方法是否运用得当，可能关系到整个危机事件处理的成败，通常来说，应对危机事件的方法有以下几种：

（一）心理控制法

由于危机事件往往具有突发性和破坏性，所以危机事件的发生常常会给社会公众的心理带来压力和巨大冲击，造成群众的思绪混乱、不知所措。因为绝大多数人都无法快速准确的了解危机事件的起因和性质，更无法科学推断和预断危机事件发展趋势。这也就使得危机事件发生时，社会公众处于恐惧和不安之中，一旦处理不好，群众的心理和行为可能会向不利于危机事件处理的方面发展。因此，在危机事件的处理中，安抚社会群众的心理压力，稳定他们的情绪是首要任务。

首先，政府行政人员要从容镇定。心理学认为，每个人都会存在一种跟从他人的心理，即受他人活动的影响，自身也会从事与他人同样的活动。也是在心绪不稳、摇摆不定的时候，越是容易跟从他人的行为，产生遵从的心理。所以，在危机事件处理的现场，政府行政人员必须沉着冷静，万万不可惊恐急躁，乱了分寸。这样群众才会觉得有安全的依靠，心理压力会减轻。其次是要转移公众的注意力。一般来说，每次危机事件发生时，公众的注意力常常只会集中在一两个问题上，如个人财产相关或是一些敏感、

热点的问题之上，通常不能顾及那些全局性的问题，有时甚至为了保全自身的某些利益，甚至影响全局性问题的解决。在这种情况下，政府行政人员就需要采取有效的措施，转移公众的注意力。常用到的方法有：政府行政人员要对群众进行说服诱导，找到双方利益的共同点，使公众认同政府处理危机事件的主张和措施；还可以运用归谬法或引申法，引导公众意识，使公众了解危机事件失去控制可能会出现不良后果，使大多数人的情绪态度有所改变，站到组织的立场上，使事件的处理更加顺畅。同时，政府行政人员也要站在公众的角度，对于公众提出的可以理解，并且合理的方面，做出让步或许诺。“二战”时期，日本突袭珍珠港，当时的美国总统罗斯福就成功运用了心理控制法。

1941年12月7日，日本空军和海军对美国在太平洋地区主要海军基地——夏威夷的珍珠港进行偷袭。美军损失惨重。当天下午，罗斯福总统打电话给国务卿德尔·赫尔，转达了这个消息。赫尔转告他，日本使节刚到国务院，转达日本拒绝接受美国和平建议的照会。罗斯福指示，对日本使节以礼相待，不要提及袭击珍珠港之事，冷淡地“把他们打发走”。不久，丘吉尔从伦敦打来电话，想证实在收音机里听到的消息，罗斯福平静答道：“他们已经在珍珠港向我们发生了袭击，现在我们大家是风雨同舟了。”罗斯福尽管内心是满腔怒火，但表面上却平静如常。他下令不允许在白宫周围由军人站岗，以缓解集在栅栏外面寻求新的保证和指导的美国人的焦虑。此时的罗斯福甚至自己在危机、关键时刻的表现对整个社会产生的影响，镇定自若地同陆军参谋长马歇尔将军讨论了作战部署。接着他以通常口述信件的那种冷静的调子口述次日去国会发表讲话的讲稿。清晰地、慢慢地念出每一个字、每一个标点和新的段落，讲稿五百字多一点，口述时没有犹豫，也没有重新考虑，不愧是以为伟大的总统。他的克制，对当时被惨案搞得既愤怒又困惑的民众起到了很好的稳定作用，在人们心目中成为能够担起战时领导重任的强有力的人物。

（二）组织控制法

危机事件发生后，政府行政人员很难以个人之力，解决事情，往往是依托所在组织，来指挥面对危机事件。所以在应对危机事件的过程中，组织作为重要资源，往往发挥着不可替代的作用。组织控制是指在应对危机事件时，要对组织内部、广大群众中进行正面教育，是大多数人对于危机事件有个清醒的认识，稳住自身组织的阵脚，避免危机扩大。对于自然灾害方面的危机事件，要做到立刻组织救灾，防止危害扩大波及更多地方。要使整个灾害救助工作处于粗制严密的控制下，避免出现无人负责或者多人负责、打乱仗的现象。

2007年3月4日，辽宁全省范围内遭遇了一场百年一遇的特大风暴雪和温带风暴潮危害。伴随着9级大风，60亿吨降水量横扫了辽宁全境。3月3日15时，气象部门向辽宁省政府及有关部门提出预测和预警意见；预计未来两天辽宁全省将出现一次明显的降水和寒潮天气过程，并指出，此次降水和寒潮天气过程，可能会造成风灾、低能见度、雷电、地表结冰和积雪，对高速公路、机场、铁路、航运、海上作业和市内交通等方面的安全造成较大威胁，建议农业、交通、民航、海事、城管等有关部门采取相应措施，加强防范。3月3日下午，辽宁省委、省政府接到国务院领导通知关于防灾减灾工

作的重要批示和国务院应急办《关于做好防范应对温带风暴潮工作的紧急通知》以及气象部门的预测意见。正在北京参加全国“两会”辽宁省委、省政府主要负责同志立即对做好灾害防范应对工作做出部署。省气象、公安、民政、交通、建设、电力、农委、通信、海洋渔业、铁路、机场、海上搜救等部门按照预案分工，立即投入抗击暴风雪各项工作中。

（三）釜底抽薪法

危机事件发生后，总有社会群众会被影响，甚至被卷入其中。一旦处理不好，无论什么原因，都可能对局势造成影响。因此，政府行政人员面对此类群众时绝不能火上浇油，激化矛盾。“扬汤止沸，不如釜底抽薪”，这才是治本之道。根据不同的情况，政府行政人员可以采取不同的方式。对于有组织的社会危机事件，可以弱化对方的凝聚力。具体做法是：要在完全了解情况的前提下，准确地找到对方目的，以及发现对方行为的破绽作为突破口。通过强大的宣传和舆论攻势，揭露事件幕后策划者的目的，指出其行动的实质。同时，还应大力宣传组织的政策，向参与群众讲清组织的规划目标，规劝参与者冷静思考，要站在真理那一边，同时要与各种不良的现象做斗争。组织还应做到晓之以理、缓解气氛。危机事件的参与者往往是想达到某些目的才会参与其中，希望能直接传达自己想法。政府行政人员要充分掌握参与者的这种心理，通过正面的接触，缓解紧张气氛，从中了解危机事件的起因和性质，更好地控制事态发展。在面谈的过程中，政府行政人员要坚持原则，旗帜鲜明，但是同时也要表达出希望圆满解决问题的诚意。要申明大义、晓之以理，揭露少数别有用心的人，团结教育大多数的群众。

尽管近年来中国各级政府的公共管理能力和服务意识都取得了长足进步，但与大多数发展中国家一样，缺乏训练有素的公务员队伍和完善的公共管理制度，仍是我们不容忽视的重要现实，一些政府该管的事并没有管到位。

近日，为了对抗广场舞，温州市鹿城区新国光商住广场的住户们在多次交涉无果后，花26万元买来“高音炮”，与广场舞音乐同时播放。最终，跳广场舞的大妈们实在受不了住户针对她们制造的这种噪音，陆续打道回府。此事发生后，浙江省委批评当地部门不作为。目前，“高音炮”已拆除。据悉，当地政府准备通过登记制度来整治广场噪音。

对于温州的“广场舞”事件，《广州日报》评论称，各地广场舞者与小区业主之间的问题与矛盾，说到底不是广场舞者或小区业主蛮不讲理，而是城市公共管理者缺位，或在管理的方法、方式面前摸不透、吃不准，拿不定主意，或不清楚应当由哪个部门干预更合理。从城市管理角度看，还存在立法滞后，或立法后执行难或执行不够等原因。鹿城区在上级官员批评后，立即拿出主导意见，是一件好事，可这似乎又说明，对公共场所的管理再难，只要主动出击就不难。

“高音炮”应对广场舞，是泼粪、鸣枪、放藏獒的升级版，体现了问题的进一步升级，政府管理者在这过程中却隐身、失声，实在应该反思和反省。政府管理，是为了让市民生活得更幸福、更有尊严，而政府为民服务的善治本领，也能提升政府形象，形成官民诉求的基本统一。政府管理，不能坐等市民群众失去了理性才主导干预，也不能坐

失主动管理的时机。只有适时而动，与民共进，把市民的需要放在政府管理的桌面上，才不会让市民以“没办法的办法”来应对。

《中国青年报》2013年5月20日刊文表示，走出公共管理的困境，需要与此相应的公共管理新思维。完善公务员制度，确立以专业能力、纪律、尽职尽责、忠于职守等公职人员基本职业素质为指标的评价体系，借此鼓舞公务员工作士气，提升公务员整体素质，在克服官僚主义的扎实努力中保护、积累和创造积极的行政资源，应是这一新思维的核心。新公共管理还需要确立与国家发展长期目标相统一的公共行政价值，从而使以事务性为显著特征的行政管理超越单纯的技术细节，而建立在充满政治智慧的稳定的价值原则基础上。因此，在行政实践中应努力将“为人民服务”这一社会流行话语转化为激发公务人员真心关切国家利益和民生、对国家和社会负责的伦理和信仰。

第三节 应变力的建构

SARS使中国人第一次明显感受到公共卫生事件对社会的冲击。SARS处置前期，政府的表现一度饱受争议。来自国内外的质疑和批评提醒政府：应急管理能力是中国政府管理体系中的一块短板，必须尽快修正。此后，我国政府加大了对卫生应急工作的支持。中国公共卫生体系无论在机构建设、设备配置，还是人员配备上，自那以后都有了质的飞跃，对新发传染病和不明原因等疾病的监测和应对能力不断提高。

2003年SARS之后，中国又经历了禽流感、三鹿奶粉和甲型H1N1流感等公共卫生突发事件。但此时，中国的疾病防控能力已从过去的疲于应付变成了从容应对，被动迎战成了主动出击，各自为战成了多方联动……覆盖全国的疾病防控、传染病救治体系已经形成。中国政府危机应对能力的提高，不仅表现在公共卫生方面，也在2008年汶川地震、2010年玉树地震和2013年雅安地震等重大自然灾害面前得到了检验。在这些灾难面前，中央和地方有关部门在信息公开、救灾和重建等问题上的表现，普遍受到国内外的好评。

一、提高应变力的紧迫性和重要性

当前中国发展的总体形势良好，经济高速发展，政治稳定，社会也保持良好的态势。但是，当前中国的发展过程中依然潜藏了巨大的危险性和不确定性，各种问题和矛盾凸显，各类突发事件层出不穷，并可能由此出现公共危机，需要及时控制和解决，这也就对行政人员的能力提出了十分紧迫的要求。提高应变力的紧迫性和重要性具体体现在四个方面：

（一）全球化的影响

全球化是世界发展的一个必然趋势，当代中国也已融入全球化的浪潮中。全球化给中国带来了机遇，中国顺应趋势大力发展，随着经济持续发展，中国也一步一步在国际舞台站稳脚跟，扮演着越来越重要的角色；但是全球化也给中国经济、政治、文化各方面带来了挑战。