



公共危机管理视阈下的西部地方政府 执政能力与评估研究

常永华 著

中国社会科学出版社



公共危机管理视阈下的西部地方政府 执政能力与评估研究

常永华 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共危机管理视阈下的西部地方政府执政能力与评估研究/
常永华著. —北京: 中国社会科学出版社, 2011. 9
ISBN 978-7-5004-9517-8

I. ①公… II. ①常… III. ①地方政府—行政管理—研究—
西南地区②地方政府—行政管理—研究—西北地区 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 020881 号

责任编辑 孔继萍
责任校对 郭 娟
封面设计 弓禾碧
技术编辑 王炳图

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010-84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京奥隆印刷厂 装 订 广增装订厂

版 次 2011 年 9 月第 1 版 印 次 2011 年 9 月第 1 次印刷

开 本 880 × 1230 1/32

印 张 10.75 插 页 2

字 数 263 千字

定 价 29.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

前言

进入 21 世纪，各种危机的频繁发生使人们突然感受到我们已置身在一个危机四伏的世界。世界各国正处于一个公共危机的高发期，在经济快速发展的过程中，社会各部分之间的联系会越来越密切，这使得各种不确定事件积聚成突发事件的概率会以几何级数增长，其影响力也会沿着网络化结构快速扩散，形成一种“链式爆发”的力量，有可能对区域可持续发展产生全局性的打击。

面对社会中出现的种种危机事件，“政府执政能力”便成为理论界和公众关注的焦点。在建构社会主义和谐社会的过程中，预防、处理和应对社会公共危机能力的强弱就成为检验政府执政能力高低的一个重要因素，而提高政府应对社会公共危机的能力也就成为提高政府执政能力的一项重要标志。

1. 在内容上，本书研究和试图解决的主要问题是从公共危机管理这一视角下，对基于特定条件下与西部地方政府相一致基础上的政府执政能力的含义、基本结构、影响因素、提升途径以及评价体系进行应然性研究，为维护和提升西部地方政府执政能力提供理论依据。

本书采用了大量实证材料和通过实地考察、问卷调查获得的第一手资料，因此不仅资料来源真实、内容非常丰富，而且非常

具有说服力。

研究的难点在于公共危机管理视角下的地方政府执政能力评价指标体系的构建。执政能力评价的科学与否，关键在于评价指标体系。一方面，评价指标模型要体现公平公正、科学合理、系统全面、连续稳定、可靠客观、操作简便的原则；另一方面，要利用科学的方法筛选尽可能少的，但又能够全面地反映执政能力的指标体系，才能保证评价结果的科学性。

研究的重点在于公共危机管理视角下的地方政府执政能力结构分析。通过对地方政府执政能力的结构进行解析，才能评价西部地方政府执政能力，提出西部地方政府执政能力提升的对策选择，进而建构执政能力综合评价模型及监测预警系统。

2. 在方法论上，本书根据研究的主题和目标，把规范研究与实证研究相结合。为了构建一个完整科学的评价体系，运用规范分析的方法是必须的。但是，为了证实这些评价技术、方法的科学性、可行性和有效性，还需要实地调查，把握好理论与实践的结合，侧重于深入实际调查研究，以集体座谈和个别交流相结合，以问卷调查与实证分析方法相联系，努力了解实际情况，掌握第一手资料，增强研究的针对性、真实性、可靠性。

3. 本书的突出特色有：

一是对地方政府执政能力的概念、特征进行了全方位多角度系统的综合研究；针对西部地方政府应对公共危机的能力现状，提出公共危机管理中西部地方政府执政能力提升及对策选择，构建一个比较科学、完整的地方政府执政能力的综合评价理论体系。

二是从理念层面、操作层面和技术层面对提升我国西部地方政府执政能力的路径及对策进行了系统全面的论述。

三是构建基于电子政务的地方政府执政能力评价模型，并建

立执政能力危机预警和应急机制。

4. 主要建树：本书以公共危机管理中的地方政府执政能力的基本理论、结构分析、路径选择及对策研究、评价和预警为主线，分为五个逐层递进的层面展开研究。分别依次为：基本理论层面，结构分析层面，对策选择层面，评价模型及实证分析层面，预警机制研究层面。主要建树包括：

（1）对公共危机管理视阈下地方政府执政能力的结构进行了系统分析

从政府执政能力内涵、特征入手，对地方政府执政能力的结构进行解析，地方政府执政能力是一个整体性、综合性、系统性的能力，从不同的维度，表现出不同的能力，它是由各种各样的分支能力和能力要素有机组合而成的“合力”系统。

（2）提出了公共危机管理中西部地方政府执政能力提升的对策选择

本书首先分析了提高政府执政能力的前提和关键是党的执政能力建设；进而从理念层面、操作层面和技术层面对提升我国西部地方政府执政能力的路径及对策进行了系统全面的论述。

（3）构建了地方政府执政能力综合评价系统模型及实证研究

在对地方政府执政能力结构分析的基础上，将系统工程理论与分析方法应用于执政能力评价体系中，结合模糊数学的主要理论，紧紧把握住重要的要素指标的计量和综合理性的评价技术，提出了一套比较科学、合理、全面的地方政府执政能力评价指标体系，进而构建了西部地方政府执政能力综合评价系统模型。

（4）建立了公共危机管理视角下的西部地方政府执政能力监测预警系统

本书论述了监测预警体系的基本功能及建构思想，执政能力监测预警的运作流程，提出了地方政府执政能力监测预警模型的

基本框架，构建了基于数据仓库的地方政府执政能力监测预警管理系统。为我国地方政府执政能力监测预警实践的开展以及学术界研究的深化，提供了有益的参考和借鉴。

本书内容丰富、资料翔实，既有系统的理论分析，又有深入的实证研究；既全面讨论了国内外政府执政能力研究的重要进展，又综合反映了作者在该领域取得的初步研究成果。但由于本人具备的理论基础不足，再加上对于政府执政能力的研究尚处于初期阶段，可资借鉴的研究成果不多，致使本人对地方政府执政能力的研究可能还存在许多需要进一步斟酌的地方。希望各位同仁多提宝贵意见。

常永华

2010年12月于陕西师范大学

目 录

前言	(1)
导论	(1)
一 问题的提出与相关概念的界定	(1)
(一)问题的提出	(1)
(二)研究公共危机管理下的西部地方政府执政能力的意义	(3)
(三)本书核心概念的界定与辨析	(7)
二 国内外研究现状述评	(24)
(一)公共危机管理研究现状评析	(24)
(二)政府执政能力的研究状况及评析	(30)
三 研究的思路、内容、逻辑结构及创新点	(35)
(一)研究的思路和方法	(36)
(二)研究的主要内容	(37)
(三)研究的重点难点、主要观点、创新之处及不足	(39)
第一章 公共危机管理与地方政府执政能力的相关理论分析	(41)

一 公共危机管理理论	(41)
二 风险社会理论	(46)
三 治理理论	(51)
四 政府能力理论	(56)

第二章 公共危机管理下的西部地方政府执政能力

结构分析	(59)
一 地方政府执政能力的内涵与特征	(59)
二 西部地方政府执政面临的行政生态环境	(63)
(一)行政生态系统内涵及其分析结构	(63)
(二)中国西部地方政府执政能力所面临的主要 行政生态环境	(65)
三 公共危机管理下的西部地方政府执政能力的 结构分析	(71)
(一)地方政府执政能力与地方政府职能相关性分析 ...	(71)
(二)地方政府执政能力维度考察	(75)
(三)公共危机管理下的西部地方政府执政能力结构 ...	(79)

第三章 公共危机管理中的西部地方政府执政能力现状 ... (85)

一 公共危机给地方政府执政能力带来的挑战	(86)
(一)事件的简单回顾	(86)
(二)对事件原因的简要分析	(87)
(三)启示:公共危机的频发凸显西部地方政府 执政能力的欠缺	(89)
二 西部地方政府执政能力缺失的原因分析	(94)
三 公共危机管理中的西部地方政府执政能力的 基本诉求	(100)

第四章 西部地方政府执政能力提升的对策选择(一):

在理念上

- 重塑西部地方政府形象…………… (105)
- 一 党的执政能力建设是提高政府执政能力不可逾越的前提和关键…………… (106)
- 二 在理念上:重塑西部地方政府形象 …… (112)

第五章 对策选择(二):公共危机管理

- 提升西部地方政府执政能力的着力点…………… (127)
- 一 我国西部地方政府危机管理能力的现状分析…………… (127)
- 二 国外地方政府危机管理能力建设的经验和启示…………… (131)
 - (一)国外地方政府公共危机能力建设的经验…………… (131)
 - (二)国外地方政府危机管理能力的经验借鉴…………… (141)
- 三 公共危机管理下的西部地方政府执政能力提升对策…………… (144)
 - (一)西部地方政府危机预防能力建设…………… (144)
 - (二)西部地方政府危机预警能力建设…………… (148)
 - (三)西部地方政府危机控制能力建设…………… (152)
 - (四)西部地方政府危机管理的法规体系建设…………… (163)

第六章 对策选择(三):政府绩效评估

- 提升西部地方政府执政能力的推进器…………… (165)
- 一 政府绩效评估是引领西部地方政府执政能力提升的内在动力…………… (166)
- 二 国内外政府绩效评估研究状况…………… (170)
 - (一)国外研究的基本情况…………… (170)
 - (二)国内研究的基本状况…………… (173)

(三)西部地方政府绩效评估的现状…………… (183)

三 基于地方政府执政能力提升的政府绩效

评估对策建议…………… (184)

第七章 对策选择(四):电子政务

——提高西部地方政府执政能力的技术支持…………… (190)

一 电子政务产生的背景…………… (190)

(一)政府改革的浪潮是电子政务兴起的内动力…………… (190)

(二)互联网的发展是电子政务发展的外推力…………… (194)

二 电子政务对提升政府执政能力的影响…………… (195)

(一)电子政务对传统行政的影响…………… (195)

(二)电子政务对政府组织结构的影响…………… (199)

(三)电子政务对政府管理方式的影响…………… (204)

(四)电子政务对政府决策的影响…………… (209)

(五)电子政务与政府管理绩效提高…………… (215)

三 电子政务对地方政府绩效评估的技术支持研究

——以陕西省为例…………… (217)

(一)当前地方政府绩效评估面临的难题…………… (217)

(二)基于电子政务平台的地方政府绩效评估的

路径选择…………… (221)

四 电子政务对西部地方政府危机监测预警的

技术支持研究…………… (228)

(一)电子政务下的预警管理系统的特点分析…………… (228)

(二)监测预警系统的设计原则…………… (230)

(三)监测预警系统设计内容与运作流程…………… (231)

(四)系统模块概念设计…………… (232)

第八章 西部地方政府执政能力的评价 ·····	(236)
一 地方政府执政能力评估的国内外综述·····	(236)
(一)国外地方政府执政能力及其相关评估的 发展状况·····	(237)
(二)国内地方政府执政能力及其相关评估的 发展状况·····	(240)
二 西部地方政府执政能力评估指标体系的构建·····	(249)
(一)地方政府执政能力指标体系构建的逻辑框架·····	(250)
(二)西部地方政府执政能力评价指标体系的构建·····	(255)
三 地方政府执政能力的评价过程与实证分析·····	(265)
(一)利用模糊综合评价模型评价地方政府执政 能力的主要步骤·····	(265)
(二)西部地方政府执政能力的评价——以陕西省 西安市为例·····	(270)
 第九章 公共危机管理视阈下的西部地方政府执政 能力监测预警系统建设 ·····	(278)
一 监测预警系统的系统分析·····	(278)
(一)监测预警体系的基本功能及建构思想·····	(278)
(二)监测预警的运作流程·····	(281)
二 预警监测指标体系设计及评判标准的界定·····	(282)
(一)预警监测指标体系设计与指标解释·····	(282)
(二)预警监测指标体系评判标准的界定·····	(287)
三 监测预警系统设计·····	(299)
(一)系统整体框架·····	(299)
(二)系统平台结构·····	(299)
(三)系统模块内容分析·····	(301)

附录.....	(306)
---------	-------

主要参考文献.....	(319)
-------------	-------

后记.....	(331)
---------	-------

导 论

一 问题的提出与相关概念的界定

(一) 问题的提出

.....

2001 年，美国发生“9·11”事件；

2002 年，阿根廷爆发经济危机；

2003 年，中国发生“非典”疫情；

2004 年，全球范围出现“禽流感”；

2005 年，印度洋大海啸；

2006 年，强台风“榴莲”重袭亚洲多个国家；

2007 年，中国“水危机”、美国“次贷危机”；^①

2008 年，中国“南方冰灾”、“5·12 地震”；

2009 年，甲型 H1N1 流感；

.....

进入 21 世纪，各种危机的频繁发生使人们突然感受到我们

^① 次贷危机是美国向信用分数较低、收入证明缺失、负债较重的人提供住房贷款。当这种负担达到极限时，大量违约客户出现，不再支付贷款，造成坏账，从而引起的金融危机。

已置身在一个危机四伏的世界。世界各国正处于一个公共危机的高发期,在经济快速发展的过程中,社会各部分之间的联系会越来越密切,这使得各种不确定事件积聚成突发事件的概率会以几何级数增长,其影响力也会沿着网络化结构快速扩散,形成一种“链式爆发”的力量。在一个个痛苦的案例中,关于政府如何进行危机应对的研究也在全球范围内迅速展开。

在国内,地方突发性公共事件也不断增加:甲型 H1N1 流感、“南方冰灾”、“5·12 地震”、“非典疫情”、重庆开县“井喷事件”、北京密云“游园踩踏事件”、吉林中百商厦“特大火灾”、“禽流感疫情”等一系列发生在各地的突发性公共事件不断提醒着人们,中国目前的公共危机事件已经进入常态化,并呈现出频次高、规模大、危机强、领域广、震动大等多方面的特点。各种公共危机不仅给人民群众的生命财产、环境资源和经济社会安全造成巨大损失,而且对正常的社会秩序和社会稳定造成破坏,对公共安全构成严重威胁,也对我国的政府执政能力提出了挑战。

“地震考量‘政府执政能力’”、“‘非典疫情’考验政府执政能力”、“食品质量安全考验‘政府执政能力’”、“房价检验‘政府执政能力’”、“群体性事件考验‘政府执政能力’”……面对社会中出现的种种危机事件,“政府执政能力”便成为理论界和公众关注的焦点。在建构社会主义和谐社会的过程中,预防、处理和应对社会公共危机能力的强弱就成为检验政府执政能力高低的一个重要因素,而提高政府应对社会公共危机的能力也就成为提高政府执政能力的一项重要标志。

然而,我国目前关于政府执政能力的研究,在理论和实践上都不够成熟和完善,尤其是在公共危机管理视阈下的地方政府执政能力问题的研究更是缺乏。因此,我们在借鉴西方发达国家政府危机管理理论和经验的同时,探索我国地方政府在面对公共危

机时的能力结构和对策选择,进而构建地方政府执政能力的评估模型及监测预警机制,为完善我国地方政府危机管理机制寻找新思路、新方法。对于提高党的执政能力,构建社会主义和谐社会具有十分重要的理论和现实意义。

(二) 研究公共危机管理下的西部地方政府执政能力的意义

政府执政能力问题是现代政府关注的重要问题之一,公共危机管理是政府管理的重要内容。目前,国内外研究公共危机管理和政府执政能力理论成果颇多,但系统、专门研究公共危机管理能力与政府执政能力关系的尚难找寻,公共危机管理能力是衡量政府执政能力的重要指标,公共危机管理能力强弱直接关系到政府危机管理职能的实现与否,进而影响到政府形象好坏。因此,本书对地方政府执政能力研究不是抽象意义的,而是对公共危机管理视阈下的西部地方政府执政能力的相关问题进行深入、具体的探讨。

1. 理论意义

(1) 加强公共危机管理下的西部地方政府执政能力建设,是落实科学发展观和构建和谐社会的迫切需要。科学发展观和构建和谐社会是我们全面建设小康社会的根本指针。解决中国的发展问题,实现又快又好的发展,必须坚持以科学发展观统领经济社会发展的全局。但是,科学发展观要由各级党委、政府和各级干部来落实。这里,就有一个树立什么样的执政能力的问题。现实生活中,一些地方政府部门及领导干部为了追求“政绩”,盲目攀比、不切实际地铺摊子、乱上项目;有的热衷于标新立异、贪大求全或急功近利、做表面文章,等等。这些问题,不仅影响了政府部门的形象,而且影响了经济社会的持续协调健康发展。可见,执政能力的问题关系到我们发展的指导思想,也关系到政府

管理的指导思想，这个问题不认真加以解决，实施“西部大开发”，用科学发展观统领经济社会发展全局就是一句空话。

(2) 加强公共危机管理下的西部地方政府执政能力建设，是改进政府管理方式的重要手段。政府执政能力建设，有利于建立以结果为导向的公共管理体制。地方政府执政能力以提高政府绩效为最终目标，结果为本的绩效意识是政府执政能力评价的基本前提。当代公共管理认为程序和规则固然重要，然而，更为重要的是，是否产生好的结果、是否满足公民需求。实践证明，地方政府执政能力建设带来了一系列以绩效为本、以结果为导向的新的管理措施的运用。例如，政府围绕其使命进行绩效管理，采用了目标管理、标杆管理和全面质量管理等手段；实施顾客导向的管理，增加顾客选择的机会，调查和审视社会公众对公共服务的要求和满意程度；建立以绩效为基础的预算制度、实行绩效与财政预算拨款挂钩，从而降低行政成本；改革公务员制度，实行业绩奖励制和绩效工资制，从而增加了政府管理公共事务、提供公共服务的效率与活力。因而，地方政府执政能力是改革政府管理的重要环节和有效工具。同时，地方政府执政能力评价有利于提高行政效率、降低行政成本，通过绩效评估，使政府部门和公务员的激励约束机制有了依据。

(3) 加强公共危机管理中的西部地方政府执政能力建设，将极大地改善政府公共部门与社会公众之间的关系，充分体现执政为民的政府治理宗旨。地方政府执政能力提高，可以在现存政治制度的基本框架内维系生产关系，建立和发展新的公共责任机制，为解决各种利益冲突和各种社会危机、社会公众表达利益和参与政府管理提供重要的途径与方法。它作为建设“更有回应性、更有责任心和更富有效率”的政府改革目标所实行的重塑政府角色、界定政府职能、提高服务质量、强调顾客至上和以顾客