

STUDY ON THE IDEOLOGICAL AND POLITICAL
WORK FUNCTION AND ITS REALIZATION MECHANISM OF
GOVERNMENT PUBLIC CRISIS MANAGEMENT

政府公共危机管理中的 思想政治工作功能及其 实现机制研究

章小朝◎著

 人 民 出 版 社

STUDY ON THE IDEOLOGICAL AND POLITICAL
WORK FUNCTION AND ITS REALIZATION MECHANISM OF
GOVERNMENT PUBLIC CRISIS MANAGEMENT

政府公共危机管理中的 思想政治工作功能及其 实现机制研究

章小朝◎著



 人 民 出 版 社

责任编辑:方国根 郭彦辰

图书在版编目(CIP)数据

政府公共危机管理中的思想政治工作功能及其实现机制研究/章小朝 著. —

北京:人民出版社,2019.2

ISBN 978-7-01-020148-1

I. ①政… II. ①章… III. ①政治工作-作用-国家-行政机关-公共管理-危机管理-研究-中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 274436 号

政府公共危机管理中的思想政治工作功能及其实现机制研究

ZHENGFU GONGGONG WEIJI GUANLI ZHONG DE SIXIANG ZHENGZHI GONGZUO
GONGNENG JI QI SHIXIAN JIZHI YANJIU

章小朝 著

人民出版社 出版发行
(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

中煤(北京)印务有限公司印刷 新华书店经销

2019 年 2 月第 1 版 2019 年 2 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:22.5

字数:330 千字

ISBN 978-7-01-020148-1 定价:62.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

内 容 简 介

本书是教育部人文社会科学研究项目“政府危机管理中的思想政治工作功能及实现机制研究”的最终结项成果。作者将思想政治工作置于政府危机管理之中，在系统研究政府危机管理中的思想政治工作的预警、调节、善后三大功能的基础上，深入探讨了政府危机管理中思想政治工作的实现机制，总结了中国共产党几代领导集体社会治理的重要思想和基本经验，分析了发达国家危机管理体制和机制，并结合近些年来在党和政府应对各种公共危机过程中的思想政治工作案例，阐明了思想政治工作在政府危机管理过程中的“生命线”意义。

教育部人文社会科学研究项目成果 (12YJA710097)

目 录

绪 论	1
第一章 思想政治工作在政府公共危机管理中的地位和作用	39
一、思想政治工作是一门科学	39
(一) 思想政治工作具有特定的研究对象和领域	40
(二) 思想政治工作具有完整、系统的理论体系	41
(三) 思想政治工作具有独特的科学方法	44
二、“生命线”的提出及其丰富发展	46
(一) “政治工作是红军的生命线”	46
(二) “政治工作是一切经济工作的生命线”	47
(三) “思想政治工作是经济工作和其他一切工作的生命线”	49
(四) “思想政治工作是经济工作和其他一切工作的生命线” 的丰富和发展	50
三、“生命线”的科学内涵、基本要求和基本方法	53
(一) 思想政治工作“生命线”的科学内涵	53
(二) 贯彻思想政治工作“生命线”的基本要求	57
(三) 思想政治工作的基本特点	59
(四) 思想政治工作的基本方法	62
(五) 思想政治工作的主要技巧	66
四、思想政治工作是政府公共危机管理的重要基础和根本保证	71
(一) 思想政治工作是政府公共危机管理的重要方式	71
(二) 思想政治工作是优化政府公共危机管理的重要手段	72

(三) 思想政治工作是实现政府公共危机管理模式转型、 提升政府公共危机管理效能的根本保证	72
(四) 思想政治工作是政府公共危机管理的先导	73
第二章 政府公共危机管理中思想政治工作的预警功能	76
一、思想政治工作功能的基本含义、特点及影响因素	76
(一) 思想政治工作功能的基本含义	76
(二) 思想政治工作功能的主要特点	79
(三) 影响思想政治工作功能的因素	80
二、政府公共危机管理中的监测、预测和预警	83
(一) 公共危机监测、预测与预警的界定	83
(二) 公共危机监测、预测与预警的概念	84
三、政府公共危机管理中思想政治工作的预警功能	87
(一) 政府公共危机管理中思想政治工作预警功能的概念	87
(二) 政府公共危机管理中思想政治工作预警功能的构成 和发挥	88
第三章 政府公共危机管理中思想政治工作的调节功能	98
一、政府公共危机管理中思想政治工作具有导向功能	98
(一) 思想政治工作导向功能及其制约因素	98
(二) 政府公共危机管理中思想政治工作的导向功能	101
(三) 政府公共危机管理中思想政治工作导向功能的发挥	104
二、政府公共危机管理中思想政治工作具有社会动员功能	106
(一) 思想政治工作中社会动员功能的含义	106
(二) 思想政治工作动员功能的主要特点	107
(三) 政府公共危机管理中思想政治工作社会动员功能的作用	110
三、政府公共危机管理中思想政治工作具有协调功能	113
(一) 思想政治工作协调功能的含义	113
(二) 政府公共危机管理中思想政治工作协调功能的基本要求	113
(三) 政府公共危机管理中思想政治工作协调功能的发挥	115

四、政府公共危机管理中思想政治工作具有激励功能	119
(一) 思想政治工作激励功能的内涵	119
(二) 政府公共危机管理中思想政治工作激励功能的特点	121
(三) 政府公共危机管理中发挥思想政治工作激励功能的方法 ...	124
五、政府公共危机管理中思想政治工作具有转化功能	130
(一) 政府公共危机管理中思想政治工作转化功能及其层次	130
(二) 政府公共危机管理中思想政治工作转化功能实现的条件 ...	132
(三) 政府公共危机管理中思想政治工作转化功能实现的基本 要求和方法	135
第四章 政府公共危机管理中思想政治工作的善后功能	138
一、政府公共危机管理中思想政治工作的总结评估功能	138
(一) 政府公共危机管理中思想政治工作总结评估功能概述	138
(二) 政府公共危机管理中思想政治工作评估的基本原则	143
(三) 政府公共危机管理中思想政治工作评估的内容	144
(四) 政府公共危机管理中思想政治工作评估的标准	146
(五) 政府公共危机管理中思想政治工作的评估方法	148
二、政府公共危机管理中思想政治工作的人文关怀功能	149
(一) 政府公共危机管理中思想政治工作人文关怀功能的 内涵和指向	149
(二) 政府公共危机管理中思想政治工作的“以人为本”理念	153
(三) 政府公共危机管理中思想政治工作发挥人文关怀功能 须把握的几个关系	156
三、政府公共危机管理中思想政治工作的心理疏导功能	158
(一) 思想政治工作中的心理疏导功能及其内涵	158
(二) 政府公共危机管理中思想政治工作心理疏导的功能	167
(三) 政府公共危机管理中思想政治工作心理疏导的实施	175
(四) 政府公共危机管理中思想政治工作心理疏导现状的反思 ...	181
第五章 政府公共危机管理中思想政治工作的实现机制	183

一、政府公共危机管理中思想政治工作实现机制概述	183
(一) 相关概念厘清	183
(二) 思想政治工作运行机制	187
二、构建政府公共危机管理中思想政治工作预警机制	193
(一) 政府公共危机管理中思想政治工作预警机制的含义和 原则	193
(二) 政府公共危机管理中思想政治工作预警机制的基本内容	195
(三) 构建政府公共危机管理的思想政治工作预警机制的路径	196
三、构建政府公共危机管理中思想政治工作调节机制	201
(一) 政府公共危机管理中思想政治工作的利益协调机制	202
(二) 政府公共危机管理中思想政治工作的价值调节机制	203
(三) 政府公共危机管理中思想政治工作的心理调节机制	205
(四) 政府公共危机管理中思想政治工作的关系调节机制	210
四、构建政府公共危机管理中思想政治工作评估机制	211
(一) 正确认识政府公共危机管理中思想政治工作的效应	211
(二) 克服政府公共危机管理中思想政治工作效应评价的 不良现象	213
(三) 构建政府公共危机管理中的思想政治工作评价体系	214
(四) 完善政府公共危机管理中思想政治工作评估的方法	216
五、构建政府公共危机管理中思想政治工作保障机制	217
(一) 完善政府公共危机管理中思想政治工作组织体系	217
(二) 建设一支政府公共危机管理中的思想政治工作队伍	218
(三) 完善政府公共危机管理思想政治工作法律保障机制	219
(四) 建立政府公共危机管理中思想政治工作问责机制	220
(五) 建立政府公共危机管理思想政治工作的资源保障机制	220
(六) 形成政府公共危机管理中思想政治工作网络体系	221
第六章 中国共产党社会治理思想和经验总结	223
一、毛泽东关于群体性事件治理的思想	223

(一) 毛泽东客观剖析群体性事件发生的原因	224
(二) 从人民内部矛盾审视群体性事件的性质	226
(三) 毛泽东明确提出治理群体性事件的思路和方法	228
二、邓小平关于社会治理和危机管理的思想	230
(一) 邓小平社会治安综合治理的主要思想	231
(二) 邓小平社会危机管理的创新思想	235
三、江泽民关于维护社会稳定的思想	240
(一) 江泽民强调社会稳定的极端重要性	241
(二) 江泽民科学分析影响我国社会稳定的因素	242
(三) 江泽民创造性地提出维护社会稳定的思路 and 对策	244
四、胡锦涛关于社会稳定和社会管理的思想	248
(一) 胡锦涛关于社会稳定和社会管理的基本思想	248
(二) 胡锦涛提出实现社会稳定的管理新举措	253
五、习近平对党的社会治理思想的创新发展	255
(一) 习近平关于社会治理的基本思想	255
(二) 习近平社会治理思想的主要特点	261
(三) 习近平对党的社会治理理论的创新与发展	263
第七章 外国政府公共危机管理经验借鉴	267
一、美国政府的公共危机管理	267
(一) 公共危机管理的核心机构	268
(二) 完备的危机应对计划	270
(三) 全面的危机应对网络	271
(四) 强大的社会应对能力	273
二、英国政府的公共危机管理	274
(一) 公共危机管理体制	274
(二) 公共危机管理体制的特点	276
三、法国政府的公共危机管理	279
(一) 公共危机管理体制	279

(二) 公共危机管理特点	282
四、德国政府的公共危机管理	285
(一) 公共危机管理的基本架构	285
(二) 公共危机管理的主要特点	285
五、日本政府的公共危机管理	289
(一) 公共危机管理的基本框架	289
(二) 公共危机管理的主要特色	291
六、新加坡政府的公共危机管理	294
(一) 完备的预警机制与信息系统	294
(二) 高效的危机决策机制	295
(三) 完善的应急动员与财政保障机制	296
(四) 先进的公共危机管理法律体系	298
七、国外公共危机管理经验对我国的启示	300
第八章 近年来政府公共危机管理中思想政治工作案例	306
一、抗击“非典”过程中的思想政治工作	306
(一) 抗击“非典”斗争及其胜利	307
(二) 思想政治工作在抗击“非典”斗争中的巨大功能	313
(三) 抗击“非典”给思想政治工作留下的启示	317
二、“5·12”汶川抗震救灾中的思想政治工作	323
(一) 地震灾害的特点决定思想政治工作的必要性	323
(二) 思想政治工作在汶川抗震救灾中的独特功能	325
(三) 思想政治工作在汶川抗震救灾中的巨大作用	329
参考文献	334
后 记	349

绪 论

一、问题提出与研究意义

(一) 问题提出

目前,我国正处于全面建成小康社会的决胜期。在国际环境不同以往的情况下,我国所面临的重要战略机遇期的内涵和条件发生了巨大变化,我国经济社会发展进入了新时代。当今中国,改革发展稳定任务艰巨繁重,社会主要矛盾变化的影响广泛而深远,防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治“三大攻坚战”摆在面前。随着我国经济社会深刻变革、利益格局深刻调整,人们思想的多元多样多变趋势日益明显,社会构成要素的复杂性、关联性和依存性随之增强,现代社会的两面性特征更加明显:一方面,社会不断发展,资源使用能力日益增强;另一方面,社会利益从单一走向多元,个人诉求越来越多样化,社会越来越脆弱,各种矛盾不断堆积、交错,随时可能爆发。经济社会高速发展的背后,隐藏着各种危机,形式不断变异,发生频率也越来越高。

尽管近年来我国社会大局总体稳定,但由于社会利益关系日趋复杂,社会阶层结构分化,社会矛盾和问题交织叠加,人民群众对社会事务参与意愿更加强烈,社会治理面临的形势和环境更为复杂艰难。如突发性群体性事件、重大自然灾害、重大安全生产事故、重大公共卫生事件等公共危机事件时有发生,这就使政府管理和社会治理面临严峻挑战。因为这些突发性公共危机事件往往会对社会经济发展和人民生活造成意想不到的后果,不仅对社

会经济、政治等领域造成极大威胁，而且会对社会思想道德乃至人们的价值取向和行为准则架构产生严重冲击，以致引发社会混乱，干扰改革发展，破坏安定团结的政治局面，严重的甚至可能引发区域性、全国性乃至全球性危机。如何遏制危机，化解危机，尽量减少损失，避免大的社会震荡，已成为灾害学、管理学、政治学、法学、社会学、心理学、伦理学等相关学科研究的热点问题。政府公共危机管理就是政府以突发性公共危机事件为目标指向，对突发性公共危机事件进行有力应对和处置的管理活动，目的在于通过提高政府公共危机发生前的预见能力、公共危机发生后的应对能力和救治能力，及时、有效处理公共危机，恢复社会正常秩序。

思想政治工作作为经济工作和其他一切工作的“生命线”，在政府公共危机管理中同样具有重要的地位和作用。思想政治工作是政府公共危机管理的重要抓手，在政府公共危机管理过程中发挥着先导的作用，是政府公共危机管理的重要基础和强有力保证。然而，当前政府公共危机管理中普遍存在忽视思想政治工作的问題，对思想政治工作的优势和独特的功能缺乏足够的认识。因而，政府及其工作人员在应对公共危机的过程中，往往思想政治工作意识不强、方法不多，这也就严重制约了政府公共危机管理机制和能力的发挥。思想政治工作作为研究人们思想品德形成、发展规律和对人们开展思想政治工作的规律的科学，在政府公共危机管理中是不可或缺的。研究政府公共危机管理中的思想政治工作功能和实现机制，探求政府科学应对突发公共危机事件的思想政治工作路径，既是政府公共危机管理研究的重要内容，更是思想政治工作研究的重大而紧迫的课题。

（二）研究意义

研究政府公共危机管理中的思想政治工作功能及其实现机制，是有效应对当前各种突发性公共危机事件的需要。应对突发性公共危机事件，是政府管理体系的重要内容，也是思想政治工作面对的重大理论和实践课题。在重大危机面前，人们的思想观念、意志品质往往极易受到影响和冲击，亟须思想政治工作的尽早介入和发挥其独特的功能与作用。深入研究突发性公共

危机事件背景下人们思想观念、政治意识、信念意志、道德品质等方面的发展、变化及其特点和规律，并依据思想政治工作的基本原理和规律，探寻政府公共危机管理中思想政治工作的功能和机制，并使之规范化、系统化，对于有效应对和处置危机具有重要意义。

研究政府公共危机管理中思想政治工作的功能及其实现机制，是加强和改进党和政府的思想政治工作的需要。通过对新时代党和政府思想政治工作实践中出现的新情况、新问题进行全面深刻的理性分析，不断拓展和开辟思想政治工作的新领域，深化党和政府思想政治工作的影响，从而推动思想政治工作不断创新和发展。而当今社会政府公共危机的应对和处置，就是思想政治工作需要拓展和开辟的新战场。建立科学有效的政府公共危机管理中的思想工作机制，充分发挥思想政治工作在政府公共危机管理中的功能，有助于政府妥善处置公共危机事件，把矛盾和问题解决在无形和萌芽之中，这将极大增强党和政府的思想政治工作能力和水平。

研究政府公共危机管理中的思想政治工作功能及其实现机制，是推进思想政治工作研究和建设的需要。任何一门学问都是在不断研究新情况、新问题，总结新经验中不断向前发展的，思想政治工作作为一门比较特殊的学问也不例外。对思想政治工作应对公共危机事件的特殊规律进行深刻的专题研究，探寻政府公共危机管理中思想政治工作的功能和机制，必将推动思想政治工作学的不断创新和发展。

研究政府公共危机管理中的思想政治工作的功能及其实现机制，是加强和创新社会管理、构建政府公共危机管理的科学机制和提升政府处理危机事件能力的必然要求。思想政治工作向来是中国共产党的一大政治优势。早在2011年5月30日，中共中央政治局就召开会议，专题研究加强和创新社会管理问题，提出要积极推进社会管理理念、体制、机制、制度、方法创新。而现时代公共危机管理是社会管理的重要方面，是任何一个国家的政府都不能回避而必须正视和面对的。历史和现实告诉我们，政府公共危机管理能力直接体现政府社会管理的能力和水平，直接影响到国家经济、政治和社会的发展，关系到一个国家政府的形象。政府公共危机管理包含着一整套察

觉、预防、应对和化解公共危机事件的管理机制，是一种具有较强操作性的管理思想和管理模式。在政府公共危机管理整个过程中，思想政治工作是不可或缺的重要一环，将它纳入政府公共危机管理体系和机制之中，将极大提升政府公共危机应对和处置公共危机的能力。

研究政府公共危机管理中的思想政治工作功能及其实现机制，是构建社会主义和谐社会的需要。在党的十九大报告中，习近平总书记提出了“加强预防和化解社会矛盾机制建设，正确处理人民内部矛盾”的新要求。^①在当前的形势下，构建社会主义和谐社会的过程，很大程度上来说就是协调社会各阶层利益，整合社会资源，调处社会矛盾，维护社会稳定的过程。研究思想政治工作应对公共危机的对策，建立思想政治工作应对公共危机的长效机制，充分发挥思想政治工作的预测、动员、保证、导向、协调、升华、善后、心理疏导等功能，对于构建社会主义和谐社会有着重要意义。

二、相关文献综述

（一）政府公共危机管理中思想政治工作研究的进展

政府公共危机管理中思想政治工作问题的研究是新兴起的研究领域。总体看，目前相关研究成果并不多，也远未形成研究体系。我们依据文献计量学原理，在中国知网（CNKI）上对相关研究成果进行检索、分析与统计。以“政府公共危机管理中的思想政治工作”一词为“篇名”几乎检索不到相关成果，而以“危机管理中的思想政治”一词为“篇名”检索相关文献发现，从2004年到2017年，共检索到51条（含博士、硕士论文15篇）结果，而其中25篇是与高校危机管理相关研究成果。通过梳理，我们发现学界对

^① 参见习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，人民出版社2017年版，第49页。

此问题的研究正不断深入，目前在许多领域取得了积极进展。

1. 对相关概念的探讨

有的研究者从思想政治教育应对突发性公共危机事件这一特殊目的出发，对相关概念进行了探讨和概括。为此，张毅翔提出所谓复杂性思想政治教育概念，认为复杂性思想政治教育是针对危机事件的特殊的思想政治教育，有其特殊的使命、原则、内容和方法，运用了复杂性科学的成熟理论，将突发事件作为动态系统置于社会环境系统大背景下进行研究、实践。马克思主义原理、思想政治教育理论是复杂性思想政治教育的理论依据，突发事件发展过程及环境变迁是其现实依据。突发事件规律的可认识性、相关理论的科学性、实践应用层面的可操作性促成复杂性思想政治教育的可行性。^①刘伟提出应急思想政治教育这一概念，认为应急思想政治教育是以应对危机事件为目的的思想政治教育，马克思主义哲学、人学、社会学、管理学、心理学等学科相关理论是其理论基础，环节、形式、矛盾、规律构成其基础理论，情境、载体、内容、方法是其实践展开。^②

2. 关于功能的研究

功能体现了思想政治工作在危机管理中的作用。马丽认为，思想政治工作在突发事件处置中发挥着重要的功能和作用，主要有导向功能、保证功能和开发与发展功能等。^③高志青、张齐学认为，思想政治工作作为社会管理的重要手段，在危机管理中发挥着社会稳定、凝聚、激励与和谐等重要的社会功能。^④刘新庚、李超民等认为，现代公共危机管理中应该大力拓展思想政治教育的社会功能，思想政治教育在危机事件中除了具有保证、导向、凝聚和激励功能以外，还要注重公共危机事发前的预警功能，事发中的调控

① 参见张毅翔：《突发事件背景下复杂性思想政治教育研究》，《理论与改革》2008年第3期。

② 参见刘伟：《突发性事件背景下应急思想政治教育研究》，《中国青年政治学院学报》2010年第1期。

③ 参见马丽：《论思政工作在突发事件中的功能和作用》，《思想教育研究》2003年第6期。

④ 参见高志青、张齐学：《危机治理视域下思想政治工作的功能探讨》，《中共四川省委党校学报》2012年第1期。

功能,事发后的人文关怀功能和事发全程中的评估功能。^①还有学者结合思想政治工作在处置危机事件方面的案例,探讨其作用和功能,如刘晓宇、胡斌结合重庆出租车罢运群体性事件的处置,分析了疏导功能在处理突发事件中的决定性作用;^②刘新庚、吴萍莉结合汶川地震灾害中所呈现的抗震救灾精神,从引导和宣传解释功能、动员和凝聚功能角度分析了思想政治工作抗震救灾过程中的功能发挥,从升华功能、激励功能、心理干预角度论述了思想政治工作在灾后重建中的巨大作用;^③刘莹则结合汶川抗震救灾强调思想政治工作要注重人文关怀和心理疏导功能的发挥。^④另外,有学者还指出,我国对思想政治教育在公共危机管理活动中的功能和作用缺乏应有的重视,特别是《中华人民共和国危机事件应对法》等对思想政治教育的功能和作用未作专门要求。^⑤

3. 关于原则方面的阐述

研究中,许多学者对思想政治教育在政府公共危机管理中应遵循的原则进行了思考和探讨。张毅翔提出了确立应对危机事件的思想政治教育新原则:一是人文性原则;二是求实性原则;三是效率性原则;四是综合协调原则。^⑥朱红英、曾长秋认为,思想政治教育在现代危机管理中有着不可或缺的意义,充分发挥思想政治教育在危机管理中的作用必须坚守人本性、政治性、民主性三原则。^⑦郭玲认为,危机事件中思想政治教育原则包括:人本

① 参见刘新庚、李超民、李礼:《论公共危机管理中思想政治教育的功能拓展》,《中南大学学报(社会科学版)》2011年第1期。

② 参见刘晓宇、胡斌:《论疏导在处理突发事件中的决定性作用——重庆出租车罢运群体性事件对思想政治教育的启示》,《西南农业大学学报(社会科学版)》2009年第5期。

③ 参见刘新庚、吴萍莉:《思想政治工作在抗震救灾及灾后重建中的功能——以汶川地震为例》,《南宁师范高等专科学校学报》2008年第4期。

④ 参见刘莹:《思想政治工作要注重人文关怀和心理疏导——基于汶川震后思想政治工作的思考》,《理论探索》2009年第3期。

⑤ 参见刘伟:《危机管理体系中的思想政治教育》,《中国青年政治学院学报》2012年第6期。

⑥ 参见张毅翔:《积极构建应对危机事件的思想政治教育新机制》,《理论探讨》2008年第2期。

⑦ 参见朱红英、曾长秋:《试论危机管理中思想政治教育的原则》,《当代教育论坛》2011年第7期。