



# 从非典事件 看我国政府的危机管理制度

文 / 黄晓军 厦门大学政治学与行政学系

**【摘要】** 最近非典型性肺炎在我国猖狂蔓延,我国政府的危机管理制度正在经受一次前所未有的严峻考验。这次非典危机充分暴露出了我国政府危机管理制度存在的欠缺,我们必须抓住这个契机,进行政府危机管理制度的创新,以不断提升政府的危机管理能力。

非典危机汹涌而来,一场中华民族与非典病魔的殊死战斗正在党和政府的领导下紧张进行。这场战斗带给了我们许多启示,其中对于政府危机管理制度的重新思索成为一个重要的历史课题摆在了国人面前。非典危机虽然还没有完全结束,但是从中所折射出的我国政府危机管理制度的弊端却是非常明显的。充分抓住非典事件这个契机,吸取教训、总结经验,针对目前的不足进行政府危机管理制度创新是我们的必须选择。

## 危机管理的基本内涵

危机(Crisis)一词来源于希腊语中的Krinein,原始含义是游离于生死之间的状态。危机对策研究的先驱赫尔曼曾对危机下过一个经典的定义:“危机是威胁到决策集团优先目标的一种形势,在这种形势下,决策集团做出反应的时间非常有限,且形势常常向令决策集团惊奇的方向发展。”<sup>[1]</sup>根据发生的原因,危机可以分为五类:1. 由于不可抗力引起的自然灾害,如最近在阿尔及利亚北部地区发生的强烈地震;2. 由于人的因素(疏忽大意、非预见性)造成的重大事故,如飞机失事、火车出轨、煤矿爆炸、集体中毒、疾病流行等危机。这次蔓延中国大陆的非典型性肺炎就可以归入此类危机。3. 由于人为



故意因素造成的社会动乱，如党派纷争、民族冲突、宗教对抗等；4. 由恐怖活动造成的危机，例如美国的911恐怖袭击事件；5. 由于国家或国家集团之间的武装冲突或战争造成的危机。

危机管理理论认为，危机处理与对策是现代组织最为关注和耗费人力、物力、精力最多的一个领域。所谓危机管理，指的是组织为应付各种危机情境所进行的信息收集、信息分析、问题决策、计划制订、措施制定、划界处理、动态调整、经验总结和自我诊断的全过程。<sup>[2]</sup>

由于危机是由意外事件引起的，具有意外性、紧急性和危险性等特征，而危机管理是以危机作为研究对象的，因此相应地具有不确定性、应急性和预防性等特征，在职能上则表现为预防、处理和评估等三项基本职能。<sup>[3]</sup>预防职能是危机管理的第一道防线，指的是在危机潜伏阶段所进行的一切有效预警工作，目的是防患于未然，包括危机监测、危机预控等具体职能；处理职能是危机管理的第二道防线，指的是在危机爆发、持续阶段所进行的一切积极救治工作，目的是减少危机损失，包括制订危机处理计划、危机决策和危机处理等具体职能；评估职能是危机管理的最后环节，指的是在危机结束后对危机管理进行认真系统的总结，目的是进一步提升组织的危机应对能力，包括危机调查、危机评价等具体职能。危机管理的三大基本职能是相互依

存、相互衔接的，危机预防职能是危机处理的基础，危机评估职能是危机预防、处理的反馈和有益总结，它们共同构成了一个完整的危机管理过程。危机管理在不同阶段所体现出的基本职能与具体职能的关系见图1。

在西方发达国家，危机管理的研究由来已久，而且已经摸索出一系列有效的应对模式，比如俄国模式（大总统、大安全）、美国模式（强总统、大协调）、以韩模式（小核心、小范围）、日本模式（强内阁、大安全）等。综观世界各国的危机管理模式，虽然存在着一些差异，但是总的看来都涵盖了以下共同点：1. 有一整套系统的安全法律法规体系；2. 有一个权力很大、以政府首脑为核心的中枢指挥系统，组成危机管理体制；3. 有一套严格高效的情报收集和分析即信息管理系统；4. 政府对待危机的客观、积极态度；5. 社会民众对待危机的心理承受能力以及对政府的信任程度。<sup>[1]</sup>

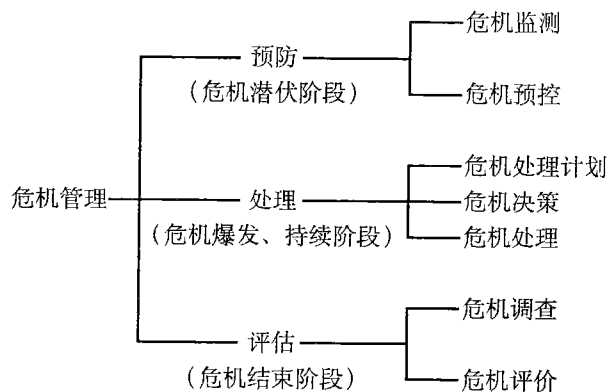


图1：危机管理在三个不同阶段的基本职能与具体职能示意图

### 从非典事件审视我国政府危机管理制度的缺陷

人类进步的历史，就是在不断同各种危机斗争中成长的历史。危机对人民的生命、财产安全，乃至整个国家、民族的生存、发展都产生了重大威胁，因此危机管理已经成为政府的最重要使命和责任之一，政府必须肩负起减少和化解危机所带来的公共危害和社会失序的职能。

今年春节以来，非典危机肆虐神州大地，全国人民在党中央和政府的领导下，奋起迎战，展开了一场艰苦卓绝的“抗典”斗争，我国政府的危机管理能力也经受了一次严峻的考验。在这场考验中，政府危机管理制度现存的缺陷顿时暴露无遗。

#### 危机意识淡薄

危机意识是危机预防的起点，培养强烈的危机意识可以有效地减少危机事件发生的可能性，即使在危机发生的非常时刻，组织成员也会自觉按照危机管理制度的要求，利用非常手段，最大程度地避免与减少危机带来的损害。在全球化背景下，危机的来源发生了变化，不只是战争会引发危机，环境、金融、病毒等也成为诱发危机的重要因素。而且，随着国家与国家之间、城市与城市之间、部门与部门之间联系的日益紧密，在一定的时间、地点和小概率事件的触发下都有可能诱发大规模的危机。但是，由于长期以来我国基本上保持

着和平稳定的发展势头, 各级政府部门将主要精力集中于经济建设, 忽视了危机意识的培养, 缺乏敏锐的危机判断能力。2002年11月16日, 广东佛山发现了第一例非典病例, 当时的地方政府部门缺乏足够的危机意识, 对于问题的严重性重视不够, 既没有及时成立危机处理小组, 尽快搜集并公布事实真相, 也没有对百姓抢购板蓝根、食醋等行为进行疏导, 从而埋下了危机在全国蔓延的隐患, 同时贻误了及时扼杀危机于萌芽状态的良好战机。

### 反应能力迟钝

应急性是危机管理的一个基本特征, 相应地, 危机管理的一个重要原则就是快速反应, 也就是在危机发生后要快速启动应变计划力求在危机损害扩大之前对其进行及时控制。政府危机管理一般要牵涉到诸多的政府部门, 因此各政府、各部门之间的协调就显得尤其重要。在我国现行的行政管理体制下, 政府职能的划分不够清晰, 许多事项管理的权力、责任存在严重的条块分割、部门封锁现象, 沟通存在比较明显的障碍。在这种制度下, 各个政府、部门之间的协调非常困难。当危机爆发时, 对于一些重大事项谁负责、对谁负责的问题更是难以明确, 许多事项往往要由中央政府统一下令才能协调一致, 导致了政府应对危机的反应能力大打折扣。在这次的非典危机中, 从2002年11月广东首次发现病例到2003年2月广东省政府召开新闻发布会公布疫情、辟谣正听, 整整历时2个多月, 足见政府反应之迟钝。究其原因, 在于各级政府部门之间权责不明导致的协调困难, 基层部门无权自主, 只好将情况层层上报, 等待上级部门调查和反复研究再作决断, 如此再三, 非典危机已经走向了扩散。

### 信息披露不力

现代社会危机管理的理论基础, 就

是相信个体(公民)是智慧的, 是能够做出正确判断的, 只有让公众及时地掌握危机信号, 采取必要的预防和救治措施, 才能把危机控制在最小的范围内。因此, 从危机爆发伊始, 政府就要不断地向社会发出预警, 发布公开信息。如果关于危机损害的各种流言已经出现, 政府就必须加强公关, 甚至可以提供一些必要的内幕信息, 以减少社会恐慌。此外, 政府还要重视媒体的作用, 必要时可以确定新闻发言人, 代表政府向社会公众和社会各界发布政府有关工作情况, 回答记者的采访, 借助新闻界的力量来引导社会舆论, 消除各种不安因素。但是, 在我国政府处理非典危机时, 信息披露的工作却做得很不尽人意。首先是信息公布缓慢。从发现疫情到正式公布信息竟整整拖延了两个多月; 其次是信息失真。在官本位负责制及现行政绩考核制的影响下, 一些官员在信息处理时层层作假, 瞒报漏报, 报喜不报忧, 不但侵犯了公民的正当知情权, 而且给非典危机的处理造成了很大的障碍。最后是政府对媒体披露信息的干涉。在中国南方出现抢购板蓝根、食醋恐慌时, 内地各大媒体没有给予充分的报道, 致使一些不明真相的公民仍然到疫情重灾区旅行, 导致了非典大面积蔓延。其中很关键的一个原因是有关政府部门的刻意阻挠, 甚至在2月12日广东省卫生厅召开的新闻发布会上, 还出现新闻发言人对记者提问给以指责的现象。<sup>[4]</sup>

### 专门机构缺失

在发达国家的危机管理体系中, 专门的危机处理机构占有重要的一席。例如美国, 早在1979年就成立了联邦紧急事态管理厅(FEMA), 主要任务是灾害发生时的救援、制定民间防备对策以及承担灾后的复原工作。它可以调整联邦政府的27个部厅的危机对策及防灾业务。FEMA是直属于美国总统的独立的政府机构, 拥有联邦灾害救援基金15亿美元的运作大权, 在全美国10个地区设有地域作战总部。在1994年美国洛杉矶市北部郊外发生的大地震中, FEMA在短短的12个小时内就在洛杉矶成立了现场总部, 所有人员、物资一并到位, 及时地展开了救援工作, 将损失将到了最低。<sup>[5]</sup>而我国现有的政府危机管理体系, 主体依赖于各级政府的现有行政机构, 既缺乏专门机构和完善体系, 又缺



乏专业人员和应急运作规则。对于危机处理的方式经常是遇事就成立一个指挥部或领导小组,具有浓厚的临时色彩,因此在进行跨部门协调时工作量很大,效果也不明显。例如在这次应对非典的行动中,国务院也是到4月20日才成立了由副总理吴仪牵头,包括多个部委一把手的临时指挥机构。该机构的巨大作用是毋庸置疑的,但是如果原来就设立了一个中央一级的“国家安全委员会”,用于专门研究各种危机处理,那就可以收到更理想的效果。

#### 法制建设滞后

法律制度是各种制度中最强硬的一种,它是社会发展过程中不可或缺的一种稀缺资源,同样地,法制建设也是危机管理制度建设中关键的一环。在西方发达国家,危机管理的一个重要学术成果体现在立法上,如美国、日本、俄罗斯就有《紧急事态法》。而我国在危机管理的法制建设上则相对滞后,政府在处理危机时仍然习惯于运用人治方式,相对忽视了法治方式。以公共卫生领域为例,我国在这方面的法律只有1989年2月21日颁布的《传染病防治法》,该法将法定传染病分为甲、乙、丙三类,不同类别的传染病要采取的措施和承担的责任是不同的。而根据《刑法》规定,妨害传染病防治罪也只是针对引起甲类传染病传播或有传播严重危险的行为。虽然在4月8日卫生部已经将非典确定为法定传染病,但是由于非典的归类目前尚不明确,因此在采取控制及防治措施甚至追究法律责任时尚显依据不足。当然,我国政府已经意识到了危机管理法制建设的重要性,国务院总理温家宝5月9日签署国务院第376号令,公布施行《突发公共卫生事件应急条例》。《条例》明确规定了处理突发公共卫生事件的组织领导、遵循原则和各项制度、措施,明确了各级政府及有关部门、社会有关组织和公民在应对突发

公共卫生事件工作中承担的责任和义务,还明确了违反《条例》行为的法律责任。这是我国政府危机管理法制建设的一项重大突破,它标志着我国政府危机管理制度又向前迈进了一个台阶。

### 我国政府危机管理制度的创新设想

根据制度创新理论,若现有制度已经不能促进社会发展,就应当酝酿新制度,否则经济发展就会陷入停滞状态。此次非典危机所暴露的问题说明,我国现有的政府危机管理制度供给已无法满足制度的需求。因此,通过制度创新寻求一种新的制度均衡显得迫在眉睫。无疑,非典事件提供了一个变革的契机,我们要抓住契机,吸取教训,采取必要的措施,努力推动我国政府危机管理制度的创新。当前,对于各级政府部门而言,必须做到:

#### 增强政府危机风险意识

危机管理专家一向主张危机管理应该“以防为主”。各级政府部门首先要广泛树立危机风险意识,努力提高发现、捕捉、判断危机信息的能力,将对各种潜在风险的随时评估纳入危机管理的日常工作中。客观地说,我国政府近年来对于经济危机的防范意识已经有了大幅度的提高,但是对于社会问题的危机风险意识则相对薄弱,因此在非典事件之后,政府应当尤其重视这方面危机风险意识的培养。其次,必须不断完善危机发生的预警和监控系统,使相关部门领导和工作人员时刻做好防范危机的心理和物质准备。对于一些与社会生活联系紧密、最容易出问题的相关单位(如医疗机构和交通部门)要注重开展突发事件应急处理相关知识技能培训,制定一套应急演练流程,定期组织人员进行实战演习,以不断提高危机防范意识与能力。

#### 提高政府危机应变能力

危机管理属于非常态的政府管理,但是它与政府的常态管理又有很大的关系。我国政府危机应变能力不高在很大程度上由于管理体制不顺畅,行政效率低下所致。因此必须进一步深化行政管理体制改革,确保政令统一、职责明确、协调一致,以提高政府应变能力。首先,要加强统一指挥和控制,通过缩减不必要的组织层次、适当扩大相应管理幅度,提高行政组织的纵向沟通速度。其次,要加强各级政府、各个部门之间的沟通和合作。根据事权的性质来恰当分配职能关系,避免各自为政、部门封锁。最后,要改变权力过于集中于



上层的状况,把一部分决策权(如公共安全事务)下放到以块为主的地方政府手中,让它们在危机发生时能够迅速反应、及时处理。

### 完善政府信息公开制度

信息披露不力是这次非典事件中所暴露出来的政府危机管理制度的最明显欠缺,它既妨碍了疫情的有效控制,又损害了政府在公众心目中的信誉和形象。因此,必须完善相关制度建设,保障政府信息的公开化和透明化。首先,要进一步完善政务公开建设。对关系民生的重大事件和情况(如危机)应该坚持公开、公平、公正的原则,实行情况通报制度,把真相及时通报民众,保障民众的知情权,避免不必要的误传、讹传。而且,政务公开不能只作为政府的一项职权,而是必须通过立法,让其成为普遍制度。其次,要建立主管官员问责制。民主政治本身应该说就是一种责任政治,政府干部要树立强烈的责任意识。针对非典事件中暴露出的问题,必须通过人大立法程序和政党内部纪律条例,建立主管官员问责制,将责任具体到个人,对于妨碍信息公开的行为与个人要严加惩处。最后,要充分认识媒体在危机管理中的积极作用。媒体普遍开展的舆论监督,是一种卓有成效的危机防范措施,各级政府部门必须自觉接受舆论监督,杜绝任何对媒体自由的不正当干涉。

### 设立专门危机管理机构

专门危机管理机构的缺失让我国政府在此次非典事件中慌了阵脚,浪费了宝贵的时间,延误了良好的战机。因此,我们必须借鉴发达国家的先进经验,积极探索完善政府危机管理体系的有效方法。可以考虑设立一个国家统一的危机管理专门机构。这个机构必须担负起以下职责:危机信息的收集;反危机战略的规划并将其纳入政府日程;判断各种危机发生的可能性并评估其损害的风险;危机防范;监督危机管理日程的实施;进行危机教育和训练;危机发生时,协调各级政府、各个部门进行反危机行动。<sup>[6]</sup>专门机构的重要性已经在《突发公共卫生事件应急条例》得到了体现,《条例》第三条规定,突发事件发生后,国务院要设立全国突发事件应急处理指挥部,由国务院有关部门和军队有关部门组成,国务院主管领导人担任总指挥,负责对全国突发事件应急处理的统一领导、统一指挥。但是,这种应急指挥部仍然带有一定的临时色彩,未来的发展方向应该是逐步将危机管理专门机构的建设推向制度化、专门化和法治化。

### 健全相关法法规

法律手段是政府在进行危机管理时的有力武器,因此必须建立健全政府危机管理的相关法律法规。首先,要借鉴西方国家的先进经验,制定《紧急事态法》,为危机的预防、预警、救治、恢复提供立法保障。该法应该涵盖政府危机管理体系的设立、运行总体规则,危机发生时信息的公开机制等方面的内容。其次,要参照《突发公共卫生事件应急条例》的经验,针对社会生活中危机风险比较明显的领域制定专门法,为各类潜在危机的管理提供法律依据。再次,要严格执法,加大对危机事件发生时谣言制造、散播者的惩处力度。对于危机事件中没有依法履行责任、义务的有关部门领导要严格追究法律责任。此外,对于非典危机,当务之急应该由国务院正式确定并公布将非典列入《传染病防治法》甲类传染病进行管理,同时要修改《传染病防治法》有关对违法者的行政处罚条款,对违反隔离规定者增加实施行政拘留等处罚手段,对于不配合政府防治传染病措施的有关单位也要设立较为严厉的行政处罚措施。■



### 【参考文献】

- [1] 麦克纳马拉.《今后的战略可能不复存在,取而代之的将是危机管理》.见中评网2003年第6期:<http://www.china-review.com/everyday/everyday-36.htm>
- [2] 干勤.《危机管理及其相关概念辨析》[J].商业研究,2001(4):139.
- [3] 苏伟伦.《危机管理》[M].北京:中国纺织出版社,2000.17.
- [4] 高世屹.《传媒在政府抗非典危机公关中的作用》.见中国新闻研究中心:<http://www.cddc.net/shownews.asp?newsid=4451>
- [5] 甘峰.《日美两国危机管理比较研究》[J].杭州大学学报,1996 26(2):66-70
- [6] 段文.《用科学的机制管理危机》[N].21世纪经济报道,2003:4月30日.