

公共危机管理中的法治政府建设

王 芳

(安徽农业大学 经济管理学院,安徽 合肥 230036)

摘 要:为探究中国公共危机管理绩效提升的有效路径,结合理论阐述和实证资料佐证,对当前中国公共危机管理与法治政府建设的关联性进行剖析。分析认为:由于公共危机管理中的法治政府建设缺失,目前中国公共危机管理存在三大管理危机,这不仅影响了政府法治化水平的整体推进,更制约了公共危机管理绩效的持续提升;只有从制度、体制、机制3个方面不断加强危机管理中法治政府建设,才能最终化解公共危机管理中的管理危机。

关键词:公共危机管理;法治政府;管理危机;建设路径

中图分类号:D921

文献标志码:A

文章编号:1671-6248(2012)03-0075-05

实施依法治国,关键在于建设法治政府、依法行政。近年来,中国政府围绕这一目标,积极稳妥地开展了多项工作。然而,法治政府建设是一项复杂工程,既有成绩不过是万里长征的第一步。诚如2008年《国务院关于加强市县政府依法行政的决定》所指出:“经过坚持不懈的努力,当前中国各级政府依法行政已经取得了重大进展,但是与形势发展的要求还有不小差距,一些行政机关及其工作人员依法行政的意识有待增强,依法办事的能力和水平有待提高;一些地方有法不依、执法不严、违法不究的状况亟须改变。”其中,公共危机管理中的法治政府建设更是该系统工程的薄弱环节,不仅阻碍了法治政府建设的进程,更制约了公共危机管理绩效的提升,亟需特别关注。本文拟就后一种情况进行初步分析,并提出陋见,求教于方家。

一、法治政府建设与公共危机管理绩效的提升

中国的现代化转型浓缩了西方发达国家几百年

的发展历程,其转型充斥着结构分化与利益重组,其中蕴含着层出不穷的公共危机事件的源头。因此,切实创新社会管理并提升公共危机治理能力,是维护社会和谐的一个重大战略问题。

为了提升危机管理绩效,近年来中国政府一直致力于构建中国特色的公共危机管理机制。2003年10月,党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》中,第一次以决定的形式明确提出“建立健全各种预警和应急机制,提高政府应对突发事件和风险的能力”的要求。2005年7月22日,国务院召开了第一次全国应急管理工作会议,指出“加强应急管理,提高预防和处置突发事件的能力,是构建社会主义和谐社会的重要内容,是坚持以人为本、执政为民的重要体现”。2007年11月1日,《中华人民共和国突发事件应对法》开始施行。

显然,上述努力卓有成效。但是,公共危机管理绩效的提升并非完成时态,它需要更多的机制创新为其补充力量。其中,建设法治政府在这个过程中大有作为。

收稿日期:2012-06-14

基金项目:安徽高校省级人文社科研究项目(2011SK107)

作者简介:王 芳(1980-),女,安徽芜湖人,讲师,管理学硕士。

二、法治政府缺位下的三重管理危机

由于法治化建设程度不是很高,目前中国政府在危机管理中存在一定的管理危机。本文以法治化为视角,从制度、体制和机制3个层面对上述管理危机予以剖析。

(一)从制度层面上看,管理危机主要体现在公共危机管理缺乏完备的法律制度保障

公共危机的特殊性决定了常态下的法治行为无法适用于危机管理状态下的政府行为。这使得人们常常形成这样的误区:公共危机管理与政府法治化之间存在紧张的,甚至是对立的关系。在大局观念的影响下,公共危机管理强调政府应该集中力量办大事,应该被赋予广泛的、特殊的紧急权力,这些权力甚至应该不受任何制约。因此,提升政府公共危机管理能力就不能用那些条条框框的法律制度桎梏政府勇往直前的步伐。

正是源于上述认知,当代中国长期以来缺乏危机管理的法制建设。具体而言,包括以下方面:(1)关于公共危机预防和应急预警的法律制度不健全。改革开放三十多年来,中国基本保持着和平稳定的发展势头,各级政府部门集中力量搞经济建设,往往缺乏正视公共危机的态度。而个别领导干部身上存在着严重的官僚主义,不仅平时对公共危机发生的各种征兆熟视无睹,甚至当公共危机已经爆发时,他们也倾向于“报喜不报忧”,想方设法“捂盖子”。如是,社会管理体制中缺少了极为重要的危机预防和预警的法律制度。(2)关于公共危机应急处置的法律制度不健全。这包括缺乏紧急情况下的特殊性程序规范;对紧急情况下行政越权和滥用权力的监督机制不健全等。尤其是,在公共危机管理状态下,法律对公民的权利保障和权利制约不明确,一方面公民权利很容易遭受各方面的侵害而无法获得法律上的有效救济,另一方面政府在紧急状态下对公民某些权利应该进行制约却难以执行到位。(3)关于公共危机应急处理后的恢复与重建的法律制度不健全。公共危机的威胁和危害得到基本控制和消除后,应当及时组织开展事后恢复和重建工作,以减轻公共危机造成的损失和影响,尽快恢复各项社会秩序,妥善处置公共危机过程中引发的矛盾和纠纷。如果缺乏法制规范和引导,不仅不利于恢复重建,还

第一,只有建设法治政府,公共危机管理才能在法治化的轨道上卓有成效的运行。危机管理状态下的法治政府与常态过程中的法治政府既有共通性,又有差异性。共通性在于,二者都具有法治政府“质的规定性”,即公权力得到法治化授权和法治化制约,私权利得到制度化保障;差异性在于,政府在危机管理时,其权力和措施将突破平常法治框架,甚至暂停某些法律或宪法条款的执行。但危机管理与常态管理一样,只有纳入法治化的轨道才能有效运作。“特别是当政府在采取必要的紧急措施增加新的义务给社会公众或者限制公民依据宪法和法律所享有的权利时,必须获得法律上的授权。”^[1]若非如此,政府所行使的危机管理权力就具有强烈的人治色彩和非正当性,其遭遇的抵抗力也就相对较大。

第二,只有建设法治政府,公共危机管理才能因权力行使的合法性赢得人民的广泛支持。社会成员对政府的服从可以分为两类:内在服从与外在服从。内在服从是公众对政府合法性认可基础上的自愿服从。外在服从是公众慑于政府强制力的被迫服从。正常的政府管理应该以内在服从为主,外在服从为辅^[2]。如果政府过分倚重外在服从,公众或可借助法不责众的力量公然抵抗政府决策。可见,内在服从在公共危机管理中尤为重要,因为公共危机爆发时,政府特别需要公众对政府的非常态行为予以理解和支持。而高水平的法治政府建设能够增强公众对政府的内在服从程度,从而使政府获得高效化解危机的价值论根据。

具体来说:(1)良好的法治政府建设有利于提高政府的公信力。政府具有公信力,就更容易获得社会公众的信任和支持,各项方针、政策就更容易推行;反之,流言、谣言就会趁机泛滥,社会就容易陷入无政府主义的混乱之中。(2)良好的法治政府建设有利于提高政府的号召力和凝聚力。政府的号召力和凝聚力是法治政府建设的必然结果,也是政府“得民心”的集中体现。具有强大号召力和凝聚力的政府,能够振臂一呼,应者云集,凝聚民众的力量消解公共危机,重建一个互助互勉的社会。(3)良好的法治政府建设有利于提高整个社会的道德水准。古人说“政者正也”,意为政府应当以风清气正的形象引导人民共建德性社会。这一点在危机管理中尤为如此。危机情境中,社会原有的正常秩序容易处于失范状态,如果政府率先不尊重甚至亵渎法治,就会加快社会道德的滑坡,甚至造成社会秩序的进一步失控。

有可能引致新的危机,造成“祸不单行”。

(二)从体制层面上看,管理危机主要体现在当前的危机管理缺乏专门的法定管理组织

在政府危机管理中,公共危机是客体,专门的管理机构是主体。组织机构缺乏,组织目标就容易落空。有鉴于此,西方国家一般都立法设有专门的管理组织和协调组织应对各种公共危机。相比之下,中国的公共危机管理起步晚,缺乏独立的、专门的管理机构和协调机构,致使公共危机管理能力受到严重削弱。具体来说,中国地方政府实行的是分部门管理的模式,即在一个临时性、非常设机构的领导下,由一个或者几个具体的部门来应付一项或者几项危机事件。这种各自为政的管理模式导致了中国政府危机管理系统条块分割现象比较严重,政府内部之间及政府与危机管理各方主体间难以形成危机综合协调机制,也难以实现资源整合和协同决策。此外,公共危机一旦解除,领导小组马上解散,处理危机的经验、资料难以延续、保存和总结。

(三)从机制层面上看,管理危机主要体现在当前危机管理采用运动式管理模式,法治精神流失

政府管理包括运动式管理和制度式管理。与法治精神相契合的是制度式管理。由于诸多原因,当前国内政府危机管理更多采用运动式管理模式。所谓运动式管理是指由具有一定政治权力的政治主体凭借手中掌握政治权力发动的,一种暴风骤雨式的有组织、有目的、规模较大的群众参与的重点管理过程^[34]。由于运动式管理具有权威性、强制性、高效性和专项性等特征,各级政府在化解公共危机时往往倾向于这一管理模式。

运动式管理是一把双刃剑,它虽能“快刀斩乱麻”地取得惊人成效,但会从以下 3 个方面侵蚀政府法治化的既有成就:(1)运动式管理可能会导致政府常态管理不作为,制度建设动力不足,制度执行力疲软和弱化。如同房屋卫生清理,平时不清理,只有集中清理。(2)运动式管理可能会导致政府更加推崇政策治国而不是法律治国。采用运动式管理容易在执法过程中把上级的临时政策异化为法律来执行,有时还在执行政策时背离法治要求,这就与长久生效的法律原则相违背,损害了法律的稳定性和确定性。(3)运动式管理常常只关注一个目标,而忽视其他的各个目标,结果在实际工作过程中,为了保证管理的高效率,往往采取“一刀切”的强制手段,

删繁就简,对干扰管理的各种行为实施强力打击,导致公权力趋向膨胀,合理的私权利受到非常态打压。

三、公共危机管理中的法治政府建设路径

普林斯顿大学诺曼·奥古斯丁教授不无深刻地指出:“一次危机既包含了导致失败的根源,又蕴藏着成功的种子。发现、培育进而收获潜在的成功机会,就是危机处理的精髓;而错误地估计形势,并令事态进一步恶化,则是不良危机处理的典型特征。”^[5]因此,当我们透视出政府危机管理进程中的管理危机时,与其消极悲观,不如积极面对,从中寻绎进一步加强法治政府建设的机遇。

(一)公共危机管理中法治政府建设的域外镜鉴

观察世界上一些主要国家,它们在危机管理中的法治政府建设方面有以下几个显著特点和发展趋势:(1)高度重视各级政府危机管理的立法建设。美、日、俄、英、意、瑞典等许多国家,都相继建立起以宪法和紧急状态法为基础、以应急专门法律法规为主体的一整套各级政府危机管理法律制度;以这些制度为依据,制定了大量配套规定和应急预案(计划),并根据实际需要不断加以完善和更新。(2)在危机管理中,既授予各级政府充分的权力,又对其权力的行使加以严格限制,以防止政府滥用公权力,保护公民权利。(3)高度重视公共危机预防和应急准备工作。当今世界各主要国家都将其作为治国理政的重要工作,放在突出位置。(4)高度重视公共危机处置工作的统一领导和综合协调机制的建立。比如,美国以立法形式要求各州、县市设立相应公共危机管理机构,每个部门或单位都指定具体人员负责,而且持证上岗,充分保证下情上达。对公共危机负有重要责任的州级紧急事务管理办公室在公共危机发生及处理期间是本州的协调指挥机构,公共危机一旦发生,州级紧急事务行动开始,州长动员并部署本州的工作人员、设备及其他资源到相应地区以支持地方政府,该部分的具体操作通过 911 应急指挥系统实现。

(二)中国公共危机管理进程中法治政府建设的具体路径

在前文分析的基础上,本文从 3 个方面给出政府危机管理法治化建设的具体路径。

第一,颁布一整套有中国特色的危机管理法律体系,为危机管理状态下的法治政府建设奠定制度基础。这套法律体系作为行政法部门的一个重要组

成部分,应该包括三大法律渊源。(1)要在宪法中明确规定政府危机管理基本法律制度,为政府危机管理法治化提供宪法依据。2004年3月,十届全国人大二次会议通过的《关于宪法修正案》中已经对上述原则予以部分确认:宪法修正案将宪法第六十七条规定的全国人大常委会职权第二十项“决定全国或者个别省、自治区、直辖市的戒严”修改为“决定全国或者个别省、自治区、直辖市进入紧急状态”,并相应地将宪法第八十条规定的中华人民共和国主席根据全国人大常委会的决定“发布戒严令”修改为“宣布进入紧急状态”^[2]。“紧急状态”包括“戒严”,又不同于“戒严”。修正后的宪法适用范围更宽,同时为政府处理各种公共危机提供了宪法依据。但是,以“紧急状态”取代“戒严”,只不过是起到了为地方危机管理“正名”的作用,至于危机管理状态下的权力与权力、权力与权利基本关系的规范尚阙如。(2)要制定一部政府危机管理的纲领性法律文件,使各级政府在危机状态下能够依法行政,果断采取措施,及时化解危机。(3)完善单行法。紧急事态法是危机管理的一项根本法律,应急法律规范体系中还包括单行的部门应急法及其实施细则以及针对应急法某一独立环节的专门立法等。

第二,建立一整套有中国特色的政府危机管理组织机构,为危机管理状态下的法治政府建设奠定体制基础。(1)成立专门的政府危机管理决策机构。危机决策是危机应对过程中首要且关键的环节。薛澜教授认为,危机事件的实质,是非程序化决策问题。它要求组织(决策单位和人员)在有限的时间、资源、人力等约束条件下完成应对危机的具体措施,即在一旦出现预料之外的某种紧急情况下,为了不错失良机,而打破常规,省去决策中的某些“繁文缛节”,以尽快的速度做出应急决策^[6]。因此,政府要保证在短时间内做出有效的决策,并及时指导决策的运行,首要任务是要依法组建一个具有足够权力且能够有效动员、指挥、协调、调度地区资源应对危机的中枢指挥系统。“危机决策指挥系统是在危机管理中居于核心地位的权威组织体系。”^[7]这个系统是整个危机管理组织体系的灵魂。它享有发号施令的权威,并且可以制定和执行强制性的政策,是保证统一指挥、果断决策和迅速行动的前提,直接关系到危机管理的成败。(2)组建专门的政府危机管理协调机构。危机来临时需要对人、财、物各种资源进行调配,协调各方面关系,因此,要使危机管理有效地进行,必须设置一个权威性的协调机构成为危机管理的神经系统。

第三,树立一套有中国特色的政府危机管理观念体系,为危机管理状态下的法治政府建设奠定思想机制基础。观念体系是行为的先导,如果没有相应的观念重塑,任何制度的执行都可能陷入钱穆先生讲的“制度陷阱”。为了加强公共危机管理中的法治政府建设,必须要重塑政府以下理念:(1)公共危机管理的法治化建设不到位,将直接制约法治政府建设的整体成效。法治化的危机管理缺失目前已是法治政府建设的“短板”,依据管理学中的“木桶原理”,法治政府建设的水准最终取决于“短板”提升,而非“长板”的“一枝独秀”。(2)只有建设法治政府,危机管理的绩效才能得到持续提升。邓小平同志“制度更具有长远性、根本性和稳定性”的观点不仅适用常态社会管理,亦适用危机状态下的社会管理。(3)只有树立程序法治观念,才能在危机管理中克服运动式管理缺陷,保障公民权利。“政府能否在非常状态下做到依法办事,有效地处理应急情况,不滥用权力,不破坏法治和保护大多数人的基本权利,这是对一个政府的能力和法治水平的考验。”^[8]实践证明,只有树立程序法治观念,才能克服政府危机管理的运动式管理缺陷,进而保障公民权利。学者季卫东指出:“程序的实质是管理和决定的非人情化,其一切布置都是为了限制权力的恣意、专断和裁量。”^[9]也就是说,只有高度重视程序法,让正义以“看得见的方式”实现,才能够防范公权力在危机管理中的滥作为或不作为。

四、结 语

中国已进入发展的关键时期,同时也是公共危机易发时期。公共危机管理绩效的持续提升,离不开完善的法治政府建设作为支撑。在这个过程中,法治政府建设和公共危机管理不能各自为政;如果人们在谈及法治政府建设时,往往会忽略公共危机管理这一特定情境,而谈及公共危机管理时,又将法治政府这一重要议题予以搁置。那么,法治政府建设必将陷于失败,而公共危机管理绩效也终将难以提升。因此,对二者予以统一有效的“顶层设计”,并以此为基础不断探寻真正具有可操作性路径,仍然是当前重要的任务。

参考文献:

- [1] 范旭斌.关于完善危机管理法律制度的思考[J].学海,2004(4):183-186.
- [2] 陶富源,王平.中国特色协商民主论[M].芜湖:安

- 徽师范大学出版社,2011.
- [3] 冯志峰. 中国运动式治理的定义及其特征[J]. 中共银川市委党校学报,2007,9(2):29-32.
- [4] 郎友兴. 中国应告别“运动式治理”[J]. 同舟共进,2008(1):29.
- [5] 诺曼·奥古斯丁. 危机管理[M]. 北京:中国人民大学出版社,2001.
- [6] 薛澜. 危机管理[M]. 北京:清华大学出版社,2003.
- [7] 胡宁生. 中国政府形象战略[M]. 北京:中共中央党校出版社,1999.
- [8] 蔡定剑. 非常时期的人大立法[N]. 法制日报,2003-05-15(4).
- [9] 季卫东. 法律程序的意义:对中国法制建设的另一种思考[J]. 中国社会科学 1993(1):83-103.

Legal government construction in public crisis management

WANG Fang

(School of Economics and Management, Anhui Agricultural University, Hefei 230036, Anhui, China)

Abstract: To enhance the performance of China's public crisis management, this paper analyzes the relationship of public crisis management and a legal government. Due to the legal defect, there are three major crises in public crisis management in China. They not only affect the overall advancement of building a legal government, but also restrict the continuous improvement of public crisis management. Only through legal construction, can all the crisis in the public management be finally resolved.

Key words: public crisis management; legal government; management crisis; building path

(上接第 70 页)

- “intelligence”[J]. American Psychologist, 1973, 28: 1-14.
- [2] Boyatzis R E. The competent manager: a model for effective performance [M]. New York: John Wiley & Sons, 1982.
- [3] 时勘,王继承,李超平. 企业层管理者胜任特征模型评价的研究[J]. 心理学报,2002,34(3):306-311.
- [4] 仲理峰,时勘. 家族企业高层管理者胜任特征模型[J]. 心理学报,2004,36(1):110-115.
- [5] 刘学方,王重鸣,唐宁玉,等. 家族企业接班人胜任力建模:一个实证研究[J]. 管理世界,2006(5):96-106.
- [6] 赵曙明,杜娟. 制造业经营者胜任力比较研究[J]. 科技管理研究,2007(3):143-146.
- [7] 王重鸣,陈民科. 管理胜任力特征分析:结构方程模型检验[J]. 心理科学,2002,25(5):513-516,637.
- [8] Fletcher S. NVQs, standards and competence: a practical guide for employers management and trainers [M]. London: Kogan Page Ltd, 1992.

Empirical research for top manager competence of private ownership enterprises —based on factor analysis method

XU Jian, LI Xi-yuan

(School of Economics and Management, Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China)

Abstract: To reveal the characteristics of the top manager competence in China's private enterprises, the paper analyzes their real competence situation through factor analysis method. The results find that their competence construction is involved in moral quality, basic ability, personal competence, executive coordination and leadership art. The authors set up a model for their construction and put forward the strategies for their selection, training and performance evaluation.

Key words: private enterprise; top manager; factor analysis method; empirical research