

# 网络化治理视角下公共危机防范机制的建构分析

顾光海

**摘要** 网络化治理模式要求在对公共危机的处理中,各地区结合具体实际,适度集权和分权,以政府为主体,构建包括非政府组织、社交媒体以及公民个人多维主体共同参与的防范机制。建立明确的危机应对指挥体系,厘清各级主管部门权责;增强政府主管部门公共危机防范的前瞻性建构;发挥非政府组织在危机预防中的作用;增强政府主管部门与社会媒体的沟通互动;加强公众的危机意识教育。

**关键词** 网络化治理 公共危机 防范机制

近年来,对社会公共事务的治理格局由原来的政府为唯一的主体逐渐呈现出主体多元化的趋势,即除了政府居于社会公共事务的主导地位外,非营利组织、公众等也加入到了公共事务的管理中。从国内外近年发生的一些公共危机事件和公共危机管理的实践来看,原来旧有的公共危机防范更侧重于以政府为主导的单中心防范主体,而公共危机事件本身的特征和当今公共事务多中心网络化治理的实践,促使公共危机治理需要从系统论的角度出发,以网络化治理模式为基本架构,建立一套行之有效的,系统化、全面化、制度化的公共危机防范机制。

## 一、公共危机的网络化治理模式

关于公共危机的概念问题,国内外学者由于侧重的角度不同,形成了不同的概念表述。综合国内外学者的观点,本文比较赞同国家行政学院汪玉凯教授对公共危机的界定,即公共危机是那些突然发生的、攸关公共利益的、对于组织的存在与发展具有重大影响的、急需管理者快速应对的事件。<sup>①</sup>“公共危机”中的“公共”性代表的是社会的共同领域、共同利益等,所以公共危机突出的是危机影响程度和影响范围的深广,公共危机的应对与管理就需要以政府部门为主体的公共部门,在巨大的压力下作出及时准确的关键性决策,并动员全社会力量,整合全社会资源以化解危机。针对公共危机的类型,不同的学者也有不同的分类和界定。在此,主要介绍美国学者纽德及安托可在《紧急及危机管理手册》中所界定的四大公共危机类型:即自然灾害——包括风灾、地震、洪水等;交通意外事件;科技意外事

件——如化学、核能意外灾难;人为诱发之灾难——如恐怖袭击事件等。<sup>②</sup>公共危机管理是一个通过对公共危机进行预警、防范和处理,以实现避免、减少危机造成的危害和损失,并从危机中开拓出新的发展契机为目的的过程。通过全程的公共危机管理,才能有效地预防、应对、化解和消弭各种公共危机。

对于“网络”一词,可以有两种不同的理解,一种专指互联网及其所营造的虚拟空间,此为技术意义上的网络;另一种是指“一组相互联系的点”,是由不同的点所构成的一种协作与依赖的现实关系,而“什么是具体的节点,根据我们所谈的具体的网络类型而定”,此为关系意义上的网络。事实上,前者是后者的物质基础,为其提供技术支撑而将不同时空条件下的节点连接在一起,形成超越时空的庞大网络系统。按照全球治理委员会对其作出的界定,“治理”是“各种公共或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和,它是使相互冲突或不同利益得以协调并采取联合行动的持续过程”。<sup>③</sup>网络化治理是为了实现与增进公共利益,政府部门和非政府部门(私营部门、第三部门或公民个人)等众多公共行动主体彼此合作,在相互依存的环境中分享公共权力,共同管理公共事务的过程。<sup>④</sup>

由于政府经常试图通过跨机构的合作来实现其目标、非营利组织的作用正在日益增大、与企业合作的频繁与多样化令人印象深刻等原因,使得政府管理实践中开始大量地应用组织间网络。而且,有学者经过大量的实证研究指出:在公共和非营利性部门中,包含了公共利益的动机,网络的结果尤其显著,组织间合作以实现系统目标的原理基础比私营

部门更稳固。对于现代公共行政实践中网络日益增长的重要性,奥图勒将其归结为:(1)公共行政中许多问题不能完全分割成小块分别交给不同的部门去处理,必须涉及到跨机构的协作;(2)处理复杂事务的政策可能必需网络化的结构才能执行;(3)政治性压力使得网络可能是实现政策目标所必需的;(4)必须努力使各种联系制度化;(5)跨部门和不同层次管理的需要。<sup>⑥</sup>可见,网络在公共管理中的出现不是一时的风潮,而是已经成为政府间管理和契约行政的讨论焦点。那么对于公共危机的处理和应对网络式治理的模式亦在当今具有重要的现实意义。

公共危机中的网络治理模式,是指政府部门与非营利组织、公民,乃至营利组织之间处于以政府为主导的协作模式,以信任作为彼此协力之基础,以公民参与及其附加价值作为协力追求之导向,通过各方资源的交流和互补达到公共利益的目的,并且在协力过程中,经由多方契约的订立,确立彼此的权责,以建立组织间网络协力的公共服务责任网。危机管理的核心问题是各参与主体的权力—责任机制的构建与调适。为了有效地进行危机救治,必须对各参与主体进行合理的权力和责任划分。在政府内部,进行纵向的各级政府权责划分和横向的部门间权责划分;在政府外部,要对社会媒体、非政府组织和公众等其他危机管理主体进行权力的授予和制约;同时要用法律来保障危机状态下相应权责机制的正常运转。网络治理模型曾被美国西雅图用以进行灾害防救及危机管理之中,并具相当的成效。其成功的原因在于:公共部门及民众确认、理解彼此双方的需求;增进对地区的熟悉及增强地区减灾的能力;维持地方参与和广泛涉入的信念。由此可知,公私协力模型在灾害防救上有其可资应用之处。危机管理权责机制应是最高决策中心适度集权、权力充分下放给各级地方政府。网络化治理模式要求在对公共危机的处理中,各地区结合具体实际,适度集权和分权,以政府为主体,构建包括非政府组织、社会媒体以及公民个人多维主体共同参与的防范机制。

## 二、网络化治理视角下公共危机防范机制的建构路径

当今,公共危机事件越来越朝着多因性、系统性和不可预期性方向发展,而原有的分散管理体制以分领域、分部门的分散管理为主,缺乏统一的组织协调。这种分散的管理体制很难适应现代公共危机事件系统化、跨学科和跨部门管理的需要。因而,公共危机防范机制的建构是一项复杂的系统工程,需要社会系统中的每一个组织成员树立协作应对的理念,打破传统的管理体制,消除部门壁垒,构建网络

状的协同治理模式。

(一)建立明确的危机应对指挥体系,厘清各级主管部门权责。

通常情况下,一些地区的危机管理常常是运动式而非制度化的,当危机爆发时临时成立一个班子,采用政治动员方式搞人海战术,而且强调不惜一切代价,在短期内控制危机,这本身就有可能导致另外一场危机。因此,公共危机网络治理结构中的核心问题是:以政府为核心的各个参与主体的权力——责任分配问题。建构公共危机管理体系的关键,在于构建以政府为核心的公共危机管理权责分配机制,通过政府组织内部的横向与纵向分权以及对社会组织及公民等多元主体的权力授予,并分别使之承担相应的责任,由此形成公共危机管理系统中多元的权力主体在围绕政府最高统一决断中心的前提下,具体处理瞬息万变的危机情况时能够充分共享权力、分担风险的网络治理结构。重要的是要设计一整套行之有效的制度,明文规定权力高低归属、应急行动配合责任。

要发挥公共危机网络治理结构中各个成员组织的积极性,形成具有活力与弹性的网络治理结构,就必须改变传统的权力与职位相匹配的观念而塑造与专业知识和技术相衔接的权力配置体系,进行相对意义上的决策权的分解,赋予各个成员组织以一定的决策权。建立能够协调各个组织单元的协调机制,既能使各个成员组织都在各自核心优势范围内及时作出相应的决策,同时又符合危机处理的科学、统一的决断原则。例如,要避免出现这样的情况:原先设定危机应对体系,救灾应由地方官员担任指挥官,主管部门高层基于协助支持的立场到现场提供所需救灾资源;但灾害发生后,如上一级部门立即指派高级主管于灾区成立前线指挥,负责调度救灾资源及协助救灾处理工作,势必会造成权责混淆以及信息传递多头混乱的现象。

(二)增强政府主管部门公共危机防范的前瞻性建构。

公共危机防范机制的前瞻性建构,是指履行政府职能的公共管理主体在管理和服务的实践中对公共危机治理、公共服务以及公众相关需求的趋势进行把握,洞识先机,以前瞻主动的行为研究问题,制订出公共危机应对的预警和处理机制,解决相关问题,避免各级主体在处理公共危机时的越位、错位和缺位。公共危机防范机制的前瞻性建构要求公共管理主体要快速了解公众对公共服务和公共事业产品的需求,积极倾听民众呼声,回应大众要求,在对公众所提出的需求进行“回应”的同时,更好地履行公共职责。<sup>⑦</sup>强调前瞻性是为了更加突出公共危机事

件的事前预防而非事后的处置和补救。各级主管部门应加强与民众的沟通,增强政府防范危机的前瞻性,及时了解民众需求,为制定危机处理计划做好准备,避免出现被动。举一个实际的例子来分析:2008年秋季,新疆乌苏境内的赛力克提牧场发生了严重的狼灾,以天山灰狼为主的狼群总数在100只以上,已咬死600多只牛羊,经济损失达55万元。更让牧民提心吊胆的是,狼灾还在继续,而他们根本没有能力防备。狼作为非重点保护动物,在突发性或灾害性事件发生后,当地政府可及时向当地林业主管部门提出申请,经批准获得猎捕手续,就可以对狼进行猎捕以实现种群数量的控制。但是,对于受灾牧民苦恼的赔偿问题,目前《野生动物保护法》所说的“由当地政府给予补偿”的主体含糊不清,不知是指省市还是乡镇。目前全国只有云南等4个省区制定了野生动物对农、牧业造成危害的补偿办法,并已实施,而在新疆地区,野生动物对农业、牧业造成的危害,尚无一个具体的补偿办法,对野生动物所造成的损失如何补偿、补偿多少等也没有具体的标准。在上述情况下,就需要相关主管部门及时与民众沟通,及时采取相关措施和进一步完善有关法律建设,切实维护人民的利益。

### (三) 发挥非政府组织在危机预防中的作用。

非政府组织是危机隐患的发现者和预防者。危机发生之前,非政府组织发挥的重要作用体现在利用其极其广泛的社会触角和成员基础,在危机潜伏时期,大量搜集信息,为危机的预警提供信息,起到防患于未然的作用。对于现代社会而言,信息搜集的重要性不言而喻,能否依据及时、准确的信息作出判断,是决定政府危机处理决策正确与否的关键。危机事件具有突发性、瞬时性和紧急性,因而在危机事件发生前,任何政府机构之间有可能因为技术的原因或信息传递的延误,导致相互推诿,致使复核审批出现问题,进而在不同程度上对危机征兆视而不见,形成盲点。相对而言,非政府组织则能够避免上述情况的发生。社会基层社区、社团、公益组织等可能通过各种信息渠道及时地反映危机信息,以协助政府相关部门的决策,为危机管理系统中信息传递架设了另一座桥梁。非政府组织是公共应急资源的筹集者和监督者,是政府之外募集应对公共危机资源的生力军,它们能够有效地通过国际关系募集国外援助,通过游说、呼吁等方式引起社会对危机的重视,劝说营利组织参与应对危机,如捐款、捐物等。

(四) 增强政府主管部门与社会媒体的沟通互动。

现代科技和通讯手段的迅速发展,需要政府与媒体的合作。媒体具有双重作用,一方面作为政府

的喉舌,传达其声音,树立其形象;另一方面又引导公众,满足公众需求,代表公众督促政府。<sup>⑦</sup>特别是在危机爆发之前的特定潜伏时期,敏锐的媒体可以通过新闻报道提醒社会危险的临近,能提供许多预警性的信息,从而对于一些危机事件的先兆就会有更多的暴露,使得社会尤其是政府管理机构能够及时采取对策以避免危机的爆发或者减轻危机的危害。政府与媒体合作,通过媒体将危机的影响向有利的方向引导,争取舆论主动权,争取最快、最新的信息由危机管理者发布。为控制危机事态、稳定社会秩序、避免社会恐慌,危机管理主体首先必须快速应急,加强与新闻媒介的沟通,做好危机的防范预警工作。政府部门应主动制造、提供媒体值得报导的新闻材料,使媒体主动挖掘报导一些重要事件,使媒体对危机事件有目的地选择信息源和信息传播渠道,有效地控制新闻传播的导向性,防止某些媒体为抢独家头条新闻或提高刊物的知名度,发表刺激危机局势的新闻消息,激化危机事态。同时,还要防止媒体传导不正确、不全面的消息,误导社会民众,或加剧公众的社会恐惧心理,为危机的顺利解决设置障碍。媒体应该坚持正面的导向作用,尤其国内各大网站在选择对民族地区公共危机的报道中要坚持客观真实,采信的消息务必充分,否则将会引起不必要的麻烦。

媒体的作用是在加强民众的公共危机意识的同时,保证危机前正确的舆论导向。可以说,没有准确及时的公共危机信息,就不可能及时地、全面地激发民众的危机意识,更不可能引导民众采取防范危机的措施。在当今信息空前发达的时代,大众媒体的触角深入社会每个角落,在唤起公民意识、提高公民素质和能力上发挥着越来越大的影响力。例如,日本1961年制定的《灾害对策基本法》中,就明确规定日本广播协会属于国家指定的防灾公共机构。<sup>⑧</sup>我国政府也可以研究和借鉴这种做法,明确媒体的责任,通过各种媒体向公众提供足够的公共危机信息,包括危机的背景、形态以及如何预防、应对等等,让公众对各种可能出现的危机有足够的心理准备,帮助公众树立“危机意识”。

### (五) 加强公众的危机意识教育。

在危机应对中,应着重加强对公众的危机意识教育。缺少危机教育,就会缺少危机意识,进而在危机面前缺乏“抗击打能力”。<sup>⑨</sup>当前在一定程度上,我们的教育内容体系缺乏危机相关内容,或对危机存在片面认识,或危机教育的内容过于陈旧,不符合时代的需要。政府相关部门应调整教育内容体系,培养公民应对危机的意识和能力。

加强公众危机教育,应从以下几个方面着手:第

一,在意识方面,科学认识危机。提高对危机的关注意识、防范意识,特别要重视对危机中公民道德意识的教育。因为只有具备良好的职业道德,处在危机管理一线的工作人员才敢于面对困难;而社会公德对于整个社会凝聚力与合作网络的形成至关重要。第二,树立正确的权责观念。公共危机作为一种非常状况,使政府面临着巨大的压力。为减少损失,通常要牺牲部分人的利益。因此,在公共危机中,公民需作出一定的让步,牺牲一部分权利,承担着为政府减压的责任。第三,危机生存能力教育。生存能力教育的首要目的是保存自我。只有保存了自我,帮助他人成为可能。因此,生存能力是公民危机教育中必不可少的部分。生存能力教育包括逃生、互救以及心理承受训练。公共危机教育应从家庭开始,以学校为主体,而社会是危机教育的延伸,构建全方位、多角度的公共危机教育体系,平时加强对公众的危机意识教育和生存能力教育,对于危机爆发后避免人们的恐慌和盲从心理具有重要意义。

总之,网络化治理视角下的公共危机防范机制,应是以政府为核心,吸纳非政府组织、社会媒体和公民共同参与的社会合作网络,这也是有效危机管理的基础。各地区应结合自身实际,充分发挥各级政府的管理职能和社会各种力量,按照属地管理的原则,以块为主、条块结合,形成全社会共同参与的危机事件高效率的应对格局。同时,由于危机事件发生时,应对危机所需的人力、财力、信息等各种资源十分有限而且超过当时实际可得,单靠政府的力量很难在短时间内有效的控制大规模的危机事件,这就要在政府指导下,建立社会合作伙伴关系,形成政府、非政府组织、社会媒体与公民的多维网络式治理

(上接第 53 页) 势培养各类人才,利用好西部大开发的一系列优惠政策,形成有利于人才西进的政策机制,利用好国家有关部门组织实施的对口支援,吸引优秀人才到西部地区创业,采用灵活形式,聘请东部和中部较发达地区的专家、学者来西部地区当企业技术顾问、客座教授或兼职工程师。

#### 注 释:

- ①耿相魁:《历代政治思想家的人才战略》[M],北京,中国文联出版社,2005年7月,第509页。
- ②姚裕群:《人力资源开发与管理》[M],北京,高等教育出版社,2005年12月,第21页。
- ③世界银行,《世界银行中国经济考察报告——1984》[M],北京,中国经济出版社,1984年10月。
- ④李晓霞:《西部开发中的人才问题》[J],《金陵职业大学学报》2005年第4期,第36页。

结构,以应对公共危机事件,从而提高对公共危机事件的预警、防范和处理能力。

#### 注 释:

- ①汪玉凯:《公共危机与管理》[M],北京,中国人事出版社,2006年,第1页。
- ②詹中原:《公共危机管理之知识网络分析:以台湾9·21地震为例》[J],《公共管理研究》2007年第1期,第178页。
- ③俞可平:《治理与善治》[M],北京,社会科学文献出版,2000年,第146页。
- ④陈振明:《公共管理学——一种不同于传统行政学的研究途径》[M],北京,中国人民大学出版社,2003年,第302页。
- ⑤张紧跟:《组织间网络理论——公共行政学的新视野》[J],《武汉大学学报》(社会科学版)2003年第4期,第481页。
- ⑥顾光海:《前瞻性行政问责制的建构分析》[J],《云南行政学院学报》2008年第2期,第133页。
- ⑦刘乃仲、贺剑:《政府危机管理的新视角——通过组织传播加强危机管理的若干思考》[J],《前沿》2005年第9期,第163页。
- ⑧ <http://www.thebeijingnews.com/news/dqzk/2008/06-08/018@094048.htm>
- ⑨贾斌昌:《论我国公共危机管理机制的建立与完善》[J],《临沂师范学院学报》2005年第2期,第101页。

说明:本文系新疆维吾尔自治区教育科学“十一五”规划项目,项目名称为《新疆少数民族地区公共危机教育研究》(项目编号:070107)。  
(作者简介:新疆大学政治与公共管理学院讲师)  
(责任编辑:傅重)

- ⑤冯蓉蓉:《西部开发的人才难题及其破解》[J],《实施西部大开发战略》2001年第2期,第30~33页。
- ⑥梁力东:《论西部开发中的人才资源开发》[J],《今日南国》2008年第3期,第19~20页。
- ⑦耿相魁:《论我国公务员激励机制的健全与完善》[J],《厦门特区党校学报》2009年第2期(总第106期),第45~46页。
- ⑧伊倩:《六种类型人才构筑西部大开发框架》[J],《内蒙古煤炭经济》2005年第2期,第17页。
- ⑨《十七大报告辅导读本》[M],北京,人民出版社,2007年10月,第51页。
- ⑩吴树青等,《毛泽东思想和中国特色社会主义理论体系概论》[M],北京,高等教育出版社,2008年9月,第232页。

(作者简介:浙江海洋学院管理学院教授)  
(责任编辑:君敏)