

# 危机的宏观诱因及其微观治理缺陷

臧伟<sup>1</sup>, 范存滨<sup>2</sup>

(1. 中共山东胶南市委办公室, 山东胶南 266400; 2. 胶南市政协办公室, 山东胶南 266400)

**摘要:** 在经济转轨社会转型的过程中, 危机潜在并可能频发。该文认为, 危机的诱因在宏观层面上与经济、政治、文化紧密相关, 具体表现在经济发展具有不均衡性、政治体制改革有待深化和传统道德文化体系的失稳上; 在微观治理方面则存在着缺陷甚至于“治理真空”, 主要表现在社会意识、机制与体制等方面。

**关键词:** 危机; 宏观诱因; 微观治理缺陷

**中图分类号:** D63 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2404(2008)29-0046-04

危机对策研究的先驱 C·F·赫尔曼曾经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, 在这种形势中, 决策集团作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”。罗森塔尔(Uriel Rosenthal)认为“危机就是对一个社会系统的基本价值观和行为准则架构产生严重威胁, 并且在时间压力和不确定性极高的情况下, 必须对其做出关键决策的事件”。目前, 在经济转轨社会转型的过程中, 中国重大社会利益格局和利益关系出现深刻变化, 经济、政治和社会结构全面分化, 利益和权力将在不同的主体之间进行分配转型与重新整合, 社会生活的复杂性、无序性、多变性和不可预期性日益突出, 不断深化, 危机潜在(并可能频发)将是未来的常态。其诱因在宏观层面上与经济、政治、文化紧密相关, 而与之相对应, 在微观治理方面则存在着缺陷甚至于“治理真空”。

## 1 危机的宏观诱因

### 1.1 经济发展具有不均衡性

20世纪90年代中期以来, 随着中国社会的进一步转型、市场经济改革所引起的失业人群的扩大, 地区之间和内部收入差距的扩大, 社会利益主体多元化格局的形成以及加入WTO所面临的国际竞争等诸多挑战, 中国社会收入的分配格局发生重大变化, 从全民“分享型”或“共享型”增长到“部分获益

型”增长, 从全民“非零和博弈”增长到“零和博弈”增长。在国家范围内, 人与人、人与集团、国家与国家之间围绕各自的经济利益在市场逐渐成熟的过程中, 资本市场的集聚效应作用日趋明显, 地区及个体的贫富差距迅速拉大, 这主要体现为:

首先, 城乡居民收入差距在不断扩大, 公共服务水平与可及性十分悬殊; 其次, 地区发展差距进一步扩大, 极化指数迅速上升且达到历史最高点; 第三, 从国际形势来看, 旧秩序与酝酿中的新秩序的相互并存和矛盾冲突, 使得全球经济格局中内含了极大的结构性张力; 第四, 在目前发展格局中, 人与自然的和谐也日益成为增长的瓶颈和社会不稳定的因素。国内经济发展的不均衡, 国际经济秩序的重建, 这些因素都决定了在今后的一段时期必将面对不可回避的各方面危机, 并且面对的危机将是具有多元化的动因。

### 1.2 政治体制改革有待深化

社会结构剧烈变动及政治体制改革相对滞后交互作用造成的传统权力结构畸变和传统权威模式的失效, 使得旧的政治社会体制控制宏观、协调矛盾、平衡冲突、扼制腐败的主动性和能力有所减弱, 于是危机的出现就具有了体制性的诱因。首先, 虽然行政观念和政府职能的转变、政府效能的提高取得了一定的成绩, 行政管理体制、行政管理方式和行政思维模式仍有待于进一步同市场经济的基本要求接轨。各职能部门过分注重GDP增长指数及其短期目标, 忽视了实际增长质量和社会的可承载能力, 以GDP取代一切, 造成“有增长无发展”的非均衡状况和“一手高指标, 一手乌纱帽”的压力型绩效考核体制, 在其影响下, 政府权力部门化、部门权力利益

化、获得途径审批化、审批方式复杂化,条块分割部门封锁机制不健全,地方政府和部门对中央的行政命令形成依赖路径,没有积极性与改良精神,且在界定公共问题,选择确定政策方案方面权力受限,在社会转型期的危机管理中,传统的“人民战争”及其背后的支撑机制效应散失,解决重大问题必须整体高度动员的方式需要一个适应期和整体学习期,缺乏时间和经济效率,造成有效调控能力流失,权责不清,甚至“自我做大”,在危机事件面前,使欺上瞒下的“变通”现象在政府运作中时有发生,并在一定范围和程度内被默认为“潜规则”。

经济增长一枝独秀,在这种情况下,政府缺位制度缺失,全国性危机管理体系匮乏,横断面的区域性或部门性以及纵断面的危机管理机制严重滞后。经济增长是有底线的,一旦突破影响巨大,将与社会的共同进步相背离的。一个或高或低的GDP数字不代表人民的福利,一些地方政府片面强调经济发展,忽视提供基本公共服务,对于公共安全、公共管理、公共卫生和公共服务的重视不够,导致失职;其次,来自信息技术的挑战与机遇也对中国公共管理的实际运作方式和根本民主制度产生了深远影响。第三,市场化浪潮的兴起对公共管理本质造成冲击和全球化对公共管理范围和结构带来影响。第四,“非正式规则”的存在使得立法和司法过程存在着缺陷,行政和司法领域的腐败加剧中国的黑社会性质组织的滋生和发展。

### 1.3 传统道德文化体系的失稳

由文化矛盾引发或支持的冲突和危机,其根深蒂固性和持久性要远甚于其它原因直接引发的危机。在经历了西方社会发展的冲击和建国后的几次文化变革中,传统的孔儒思想体系说教功能逐渐弱化,出现一定程度的信仰危机。在社会经济的快速发展后,教育发展滞后,社会道德、公共伦理出现失范,腐败的社会风气使道德基础发生动摇,网络时代的生活方式已经严重冲击着旧有的道德规范体系,道德虚无主义情绪逐渐蔓延。严重的规范缺失和规范偏离、社会结构变迁的加剧以及科学技术的飞速发展,导致了人们在不断出现的新的行动内容和选择标准面前缺乏必要的规范引导和约束;既有的规范系统在急剧变迁的社会生活之中的紊乱,也造成了人们在具体行动中的偏离和越轨。

## 2 危机的微观治理缺陷

经济发展不均、政治体制改革有待深化、传统道德文化体系失稳等宏观诱因反映到微观治理层面,在意识、机制、体制等方面存在着复杂多样的治理缺陷:

### 2.1 社会整体缺乏全球化下的风险与危机意识,公众应对危机知识欠缺理性

阿尔文·托夫勒在《未来的冲击》中指出,由于不去预先考虑未来的问题和机会,我们正从危机走向危机。经过30年的改革开放,中国经济社会发展的内外部环境 and 条件已发生深刻变化。“居安思危,思则有备,有备无患”,但在推进转轨进程中,对全球化所滋生的各种风险与危机意识不足,缺乏与全球化相适应的危机意识和危机管理意识,对现代社会产生的各种危机缺乏基本的分析判断机制,缺少风险评估机制,导致风险不能被及时发现和有效防治。而和平稳定时期,社会整体缺乏危机意识,特别是在经历了历史上少有的经济持续繁荣之后,人们往往忽视了其背后的不稳定状态,忽视了小问题酿成大祸的“蝴蝶效应”,整体社会危机应对能力和自我恢复能力差。

### 2.2 经济体制转轨中的政府治理机构和治理机制尚在建立与完善中,以提供公共服务为目标的政府职能转变不到位

改革开放以来,经济建设成为重中之重,作为经济建设型政府,经济模式一直以经济建设为中心,GDP成为衡量经济增长的重要指标,且伴随着市场化进程成为衡量其它价值的基础;政府经济建设职能较强,而公共服务职能相对薄弱,虽对经济和社会协调发展的重要性有所认识并作为一项重要政策来抓,但社会发展在具体实践中被摆在了“配角”和“服务”地位,未能给予足够的重视。

### 2.3 公共事务的管理投入相对不足,转移支付的财政制度不够完善

非常时期的财政拨款,无法从根本上缓解地方财政的紧张状况。世界银行2003年4月发布《动摇城市的转型》专题报告中指出,中国是世界上分权最大的国家之一,接近70%的财政开支发生在地方政府,其中又有55%以上的公共支出发生在省级以下政府,中国的许多市县提供了近100%的失业保险和社会保障福利的支出,县乡两极政府也提供了

大部分重要的公共服务,占据70%的教育预算支出和55%—60%医疗卫生支出。

中央和地方财政实施分税制以来,地方政府要负责所有重要的社会支持和几乎所有的公共服务,在目前的收入分配下,地方政府的这些支出任务不太相应,地方财政少收与多支的矛盾较大。《预算法》明确规定:各级政府预算应当按照本级预算支出方面的1%—3%设置预备费,用于当年执行中的自然灾害救灾开支以及其它难以预见的特殊开支。尽管这些年来加大了对社会发展的投入,但总起来说,不但没有根本改变,有的反而减少了,公共事务管理投入不足,在财政上没有足够的保障。

#### 2.4 综合指挥协调部门缺位,现代危机管理体系匮乏

史蒂文·凯尔曼指出:“通称政府的这个大联合体,在任何时候都必然会面对危机”,而在中国的实际运作中,没有在国家层面上尽快建立具有会商决策功能的综合体系(超业务部门,如美国的国家安全委员会),也没有常设性危机管理的综合协调部门(如美国紧急事务管理署的设置),也没有制定权责明晰的危机反应机制。权威的危机治理指挥系统是保证统一指挥、果断决策和迅速采取行动的前提,直接关系到危机管理的成败。“危机处理机构根据有关法规,集中、统一行使危机状态下的紧急处置权,制定出有效的危机处理方案 and 对策”,而各种非常设性临时机构,往往缺乏专业人员,忽视运转规则及跨部门协调能力,不能妥善处理危机。政府不同职能部门之间缺乏应急联动及组织的反应时效与能力,有效互动的公共治理结构并没有形成。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,缺乏专门机构和完善体系,应急反应迟缓,应急能力低下,全国性危机管理体系匮乏、领域性(Issue Area)或部门性(Sectoral)危机管理机制落后,在危机治理上各部门地区多单兵作战、少综合协调,缺乏长期的反危机战略和计划,缺乏管理危机的常设机构。

#### 2.5 法治化进程正在加强,但单一灾种的法律及低阶法规难以担当建立现代危机管理制度和依法行政的完整功能

“危机管理学的一个重要学术成果体现在立法上,如日本就有紧急事态干预法”,中国涉及应对突发事件的法律、行政法规和部门规章有126件,包括

35件法律、36件行政法规、55件部门规章,另外还有相关文件111件,这构成了中国应急法制基础。但缺少高层次的法律和统一的紧急状态立法,对各种紧急状态的共性问题缺乏统一规定,导致难以有效应对危机事件。目前在危机治理领域,中国已有一些立法,如《传染病防治法》、《突发公共卫生事件条例》、《防洪法》、《防震减灾法》、《消防法》、《矿产安全法》、《安全生产法》和政府职能部门处理危机的法规规章以及应急预案,这些立法针对性强,在抗击危机事件和减灾救灾中曾发挥了重大作用,但大都是针对个案而定,缺乏对危机共同规律的总结,无普遍指导性,在运作中达不到协调状态,难以发挥危机治理作用。

#### 2.6 信息披露机制与传媒改革尚未到位,政务信息不够公开透明

公共信息处理上,公开透明是政府履行公共服务职能的本质要求,“真相也许会有一些副作用,但掩盖真相的副作用无疑会恶劣得多”。与全球化相伴随,信息技术传播手段日趋多元化、国际化,电话(包括手机短信)、互联网(特别是网络论坛、BBS)等已在社会上建立了众多的非正式信息渠道,全球化下媒体领域的基本形势对“填鸭式”、“报喜不报忧”和“家丑不可外扬”的传统信息披露方式造成很大压力,对危机“内紧外松式”的处理方法缺乏信息公开机制,难以发挥媒体舆论的引导、沟通和监督作用。目前国内尚缺乏完善的信息网络和信息中心,没有科学的信息披露制度,会导致应该公布的公共信息被视为某些行政部门的私有品。

尽管政府在很多方面实施了政务公开,“在中央政府承诺之前就实行了(试验性)的信息发布政策”,但在很多问题上仍习惯于秘密运作,国家控制和管理信息的结构体系与要求获得各种信息的社会之间存在压力和紧张状态,政务内部信息与宣传信息相混淆,难以分清真实政策信息和“安定人心”的宣传信息,造成信息失真放大,形成恐慌,使社会心态发生意想不到的变化,因此信息发布是“极端重要的”。

#### 2.7 立法和司法体制

改革开放以来,立法和司法机构有所发展,在选举、议政、立法和监督等方面逐渐开始发挥作用,但在公共问题运作领域,依然具有工具化色彩,其功能受到了局限。

立法和开发中心法体制不健全将导致行政负担过重,机构臃肿难以精简,各级政府间的权责关系难以协调,一旦有危机冲突,很难依靠立法体制进行制度化协调,而是通过临时指挥部进行协调,如果这一途径不起作用,直接结果就是推诿扯皮降低效率,陷危机于扩大化之中。

## 2.8 社会力量和民间组织缺乏发挥独特作用的途径和保障,良好互动关系尚未形成

长期以来,中国社会力量和民间组织的建设水平比较低,适应现代社会要求的是责权有限的政府,“全能”政府治理思维是危机深化的根源之一,如果政府习惯于以行政为主导的程序,就会限制社会组织 and 民间力量在公共危机中扮演角色和发挥作用的适度空间和保障,其应有的独立性未得到充分尊重,积极性和创造性受压抑。这虽在一定程度上减少了政府的麻烦,但也增加了其负担,削弱了政府对社会的客观调控能力,在危机爆发时少了很多帮手,造成政府“一头热”,一方面是危机受害者对社会赞助的殷切要求,一方面却是大量社会资源的闲置。

缺乏一个稳定、持续、高渗透性的桥梁,缺乏一个充分发展、自主治理、能够提供多种多样服务的社会基层结构是制约危机处理的一个“瓶颈”,这种状

况并没有随经济发展而得到改善,即中国的“第三部门”尚处在改革起步阶段,社会结构失衡状况尚未改变,其参与国家和生活的机制不健全、渠道不多,这难以适应全面小康进程中的危机管理要求。

总之,在当前危机事件频繁出现,成为影响经济和社会发展最大不确定因素的形势下,宏观诱因和微观治理缺陷错综复杂,一方面是社会发展特殊阶段下的严峻形势,一方面是管理上的漏洞,这就要求适应时代与形势发展,把握宏观微观两个层面,打造纵横交错避免的现代危机管理平台,以恶性循环。

### 参考文献

- [1] 国际危机管理概论[M].北京:时事出版社,2003.5.
- [2] 薛澜等.危机管理:转型期中国面临的挑战[M].北京:清华大学出版社,2003.25.
- [3] 陈尧.当代政府的危机管理[J].行政论坛,2002,(4):25.
- [4] 傅剑锋.肺炎事件给应对危机带来的思考[N].南方都市报.2003-02-13.
- [5] 刘辰.危机应对机制必须与时俱进[EB/OL].南方网.2003-02-01.
- [6] 刘安田,胡春磊.中国是否需要建立常设的公共危机管理机构[J].财经,2003.

## Macro Inducing Factors and Micro Management Defects of Crisis

Zang Wei, Fan Cunbin

(Municipal Office of Shandong Jiaonan of the CPC, Jiaonan266400, China)

**Abstract:** During the process of economic and social transition, potential crisis may erupt at any time unexpectedly. The macro inducing factors of crisis is related to economy, politics and culture closely, manifested as imbalanced economic development, yet-to-be-deepened political reform as well as instability of traditional ethic and culture system. While in the practice of micro management, there have remained defects, sometimes even “management vacuum” in terms of social awareness, mechanism and system.

**Key words:** crisis; macro inducing factors; micro management defects