



**摘要：**在公共管理视域下，新时代的危机具有复合化和复杂性等特征，传统的危机管理体系已难以满足新时代的危机管理要求。文章基于新时代危机管理现状，通过鼓励各方主体积极参与、协调配合，摸索出适应新时代危机处理的有效手段，促使危机管理过渡升级为危机治理。在新时代公共管理视域下，通过解读危机管理的内涵和挑战，对构建多元共治格局、建立智慧管理体系和加强制度防控提出相应的建议。

**关键词：**危机管理；公共管理；智慧管理体系

# 新时代公共管理视域下危机管理研究

唐艺彬，许一啸

危机是新时代社会的属性之一，关系到社会秩序和人民生活。为了与新时代背景相协调，更好地进行危机管理，我国亟须制订科学高效的应对方案，创建完善的危机管理体系，面对突发危机事件时，能够更加妥善地处理事情和安抚群众，确保社会的稳定性。

## 一、公共管理视域下危机管理的内涵解读

危机管理作为公共管理体系的重要组成部分，也是关系到处理突发事件是否有效的重要举措。危机事件具有突然性、不确定性和能够对社会产生一定影响等特点，因此需要在公共管理视域下，分析危机管理的内涵和特征，从而更好地构建新时代危机管理体系。

### （一）定义解读

现代国际政治学家查尔斯·赫尔曼提出，危机指的是对决策者的优先性目标造成威胁的形势，其局势常常走向决策者意料之外的方向，而且几乎不为决策

者提前留下决策时间。荷兰莱登大学危机研究专家乌里尔·罗森塔尔指出，危机能够对整体社会环境下社会规则及基本价值产生一定的威胁，并且在外界压力下需要尽快做出决策。结合我国危机管理工作的实际情况，我国有学者对危机的概念进行了进一步界定，可将其视为决策事件，在危机发生时，政府作为最重要的公共组织，其一直推崇的社会价值及行为准则会受到巨大威胁和挑战，突发事件及不确定性会加剧紧张氛围，增加组织需要承受的压力，为了让组织在实际生存危机中保持优势，需要尽可能控制危机产生的恶劣影响，决策主体需要在较短的时间内，针对当前的社会情况作出决策指导，提供危机的应对处理方式。

在公共管理视域下，危机管理指的是在公共管理理论的指导下，政府及相关组织实施风险监控、及时预警、智慧防控、即时处理等措施，从而实现提前预判、规避或及时降低风险和危害的管理实践。



## （二）特征概述

在新时代公共管理视域下，危机管理的范围广泛，既包括自然风险的危机处理，也包括社会风险的辨别和应对，还包括社会状态的恢复。从公共管理角度来看，危机管理主要包括四个特征。一是紧迫性。危机事件往往是突发的，基于此，在进行危机管理时，需要及时迅速地作出准确反应和决策，并且即刻实行，将危害降低到最小。二是不确定性。公共危机的影响具备偶然性，造成危机事件的诱因和发展表现出不确定性，甚至可能会有连锁反应，所以非常需要危机预警和防控等各方面的应对措施做到位。三是危害与机遇并存。事物都有双面性，危机容易给社会带来巨大灾害，会不同程度地损害人民群众的身体、精神健康和财产安全。基于公共管理视角对危机管理的现状和挑战进行分析，挖掘存在不足，发现潜藏的风险，从而采取相应的应对措施，科学化危机，这也是推动新时代社会稳定发展的新机遇。四是遵循人本特征。在处理危机时，人民群众是最重要的。要秉持以人为本的根本原则，采取的任何措施都要把人民安全放在第一位，团结群众的力量，发挥多方主体协同配合的优势，共同为国家危机的解决奉献力量，真正做到人本管理。

## 二、公共管理视域下危机管理面临的挑战

危机管理工作的顺利开展需要社会多方力量协调配合，因此应该通过优化危机管理程序、团结多方力量，拓展危机管理的施展空间，共同度过并战胜危机。然而，从公共管理视域来看，新时代的不稳定性因素正随着社会的飞速发展而不断增多，但政府现在预测和处理危机的能力相对有限，我国的危机管理工作正面临着公共危机的特殊背景以及经济和法律多方面的挑战。

### （一）社会环境方面

社会环境是影响政府公共危机管理的关键要素，与基础性社会环境相比，在危机状态下，复杂多变的社会结构中存在较多的不确定因素，会增加公共危机事件发生的可能性，不利于政府对公共危机的管理。现阶段我国正处于社会转型时期，社会环境复杂多变，这在一定程度上提高了公共危机产生的概率，这一系列问题在一定程度上对政府的公共危机管理带来了一定的挑战。公共危机管理能力作为考验政府行政能力的重要因素之一，对政府有效处理公共危机及在危机管理中树立良好的政府形象有着至关重要的作用。除此之外，在国内外复杂多变的国际背景下，公共危机往往发生突然，事态严重，此时，社会群众处于恐慌中，

公众对政府提出更高的要求，如果政府不能快速化解危机，会使政府原有形象受到不良影响。综上，在当前特殊的背景下，政府在公共危机管理方面面临巨大的挑战。

### （二）经济方面

一是经济发展不平衡。改革开放以来，我国社会收入分配发生了很大的变化，随着社会的不断发展，改革也在不断深入，市场逐渐趋于成熟，但是当前我国地区间的不平衡问题较为突出，这不利于实现全体人民共同富裕的目标。具体表现如下：我国城市与农村居民收入差距不断增大；我国不同地区的经济差距不断扩大；东西部的发展出现不平衡的局面；各省份之间也存在发展差距。经济不平衡的背后，隐藏着一些地区、单位和个人畸形地追求经济利益最大化的现象。有些人或企业甚至不顾生产安全，无视底层工人的工作安全与相关防护措施，这也成为当今社会经常发生安全事故、矿难、工伤等生产方面危机的主要原因。二是劳动力供需矛盾突出。目前，产业结构调整，造成就业弹性系数降低。同时随着科技的发展，资本和技术已逐渐代替部分劳动力，劳动力供给增多，造成就业机会与人力资源不协调和不平衡。我国劳动力供给已在很大程度上超出就业岗位，劳动力在无限供给，而岗位却是有限的，二者存在很大的矛盾。三是人与自然的和谐。目前，虽然人们已经意识到保护生态环境的重要性，但是由于过去无度地破坏和利用地球上的资源，现在人与自然的和谐已经成为社会发展的一个重大问题。对我国危害较大的灾害主要包括气象灾害、海洋灾害、洪水灾害、农作物灾害等。

### （三）法律方面

法治是文明建设发展的重要标志，在市场经济快速发展下，我国逐渐提高了对法治化的重视程度。近些年由于依法治国理念深入人心，应用范围较广，我国危机应急管理工作逐渐走向法制化发展。应急管理法制化需要根据法律规则，相关机构在处理危急事件的过程中需要确保职权与职责统一，在依法处理危机的基础上推动工作开展。在法治框架内对危机事件进行处理，不但能有效避免权力滥用，还能最大限度地保障公民权益不受损害，在这一过程中也能体现出政府的法治形象。

当前，我国依法治国理念不断深入，应对各种突发情况的应急法律体系更加健全。我国在2007年首次颁布与突发事件相关的应对法律文件，在此基础上进一步完善相关法规，为政府有效进行公共危机管理提

供基础和保障。现阶段,我国已经出台超过 30 个与应急管理相关的法律文件,超过 30 个相关行政法规,超过 50 个部门规章制度,超过 100 个法律规则相关文件。在这种情况下,我国应急管理以法律为基础,建立日益完善的法律体系,但是在公共危机管理方向的专门的法律法规还不够健全,这也对我国政府的公共危机管理带来了不便,不利于法治政府形象的建设。

### 三、公共管理视域下危机管理的应对策略

新的时代面临新的风险,对危机管理的治理主体和体系也有了新的要求。因此,要开拓新型危机治理思路,分析研究危机管理的内在理论,满足危机管理的新时代诉求,整合社会各方危机管理主体,最终实现危机管理的善治。

#### (一) 构建多元共治格局:从危机管理走向危机治理

面对新时代的社会环境,要提高更新危机管理系统的积极性,通过建立多元主体协同配合的有机危机管理模式,达到危机管理的最佳效果。首先,基于新时代危机复杂多变的特征,政府应该适度放权,明确多方治理主体的作用和地位,借助现代科学技术,加强多方联系,强化危机管理机制,提高政府决策效率,以满足危机管理过程中的多元要求。其次,面对危机,政府要把危机管理方案和决策公开化、透明化方面的工作做好,尽可能提高方案的准确性,做好公关,增强政府公信力,避免大众产生恐慌,全民配合共同面对和战胜危机。最后,危机治理时,要利用人民群众的力量,发挥中国社会主义国家优势,构建开放式结构的危机管理格局,调动社会多元主体的积极性和主观能动性,结合从下至上的大众倡议与从上至下的政府权威,实现处理危机的参与最大化与绩效最佳化,提高全国上下的危机应对能力。

#### (二) 构建智慧治理体系:从消极应对危机到主动适应危机

在公共管理视域下,为了更好地开展危机管理,应该从国家的治理体系和国家治理能力的现代化建设入手,利用政策手段,借助智慧治理,走进相关危机的管理情境,构建多方协同配合、科学高效的智慧危机管理共同体,以应对新时代复杂的危机场景。一方面,治标先治本,重视危机形成的诱因及内生规律并加以研究,建立科学智慧的危机治理体系。同时,也要重视提高政府处理危机的能力,寻求危机管理系统与政

策手段的关联,不断摸索新型危机管理手段,设计危机管理的最佳搭配方案,从而获取危机管理的最佳效果。另一方面,要多运用现代科技,建立以智库为基础的智慧体系,运用大数据将传统危机管理模式升级为新型智慧模式。利用大数据平台的优势,建立信息共享平台,构建不同类型危机的信息系统,调查并收集各个类型的危机信息并加以分析,建立数学模型,从而制订科学的危机处理方案。实现危机追源、动态监测、未来预判、智慧处理等目标。

#### (三) 构建制度治理体系:从突发应对走向制度防控

建立新型危机管理体系,需要政策与应急方案双重保障。在进行全面危机管理时,既要制定完备的风险管理政策、加强法律规范,又要预测和降低危机风险。其一,我国各个地区要利用智库和科研的力量,因地制宜、深入分析适合各地区的危机管理模型,要针对当地不同类型的危机分析其成因与应对方案。在整合危机管理资源和相关科学技术的基础上,进一步完善危机的防控方案,从而构建一个科学、动态更新、逐渐成熟的危机管理体系。其二,以危机管理能力现代化为目标,细化危机管理制度的不同类型。多方面完善危机隐患的辨别、评估及应急机制,危机管理因素的分配与调整机制,危机溯源和处理机制,预测和降低危机事件对社会的负面影响机制等。其三,开展危机教育与动员工作。设计并建立完备的危机教育系统,使公民具备正确认识风险、积极处理危机的意识,从而使危机意识深入人心。

通过分析和研究我国面临的危机现况,政府可以建立和完善新型的危机管理模式,从而从根本上控制和消除新时代危机,并在危机管理中挖掘发展与改革的新契机。在新时期,在中国共产党的引领下,一定能摸索出一条适应新时代的独具中国特色的危机管理路径,逐渐提高我国危机管理能力,谱写我国公共管理新篇章。(作者单位系长春工业大学)

#### 参考文献

- [1] 吕孝礼,朱宪,徐浩.公共管理视角下的中国危机管理研究(2012—2016):进展与反思[J].公共行政评论,2019,12(1):169-196,216.
- [2] 潘少松.新形势下深圳市公共管理部门危机公关问题研究[D].兰州:兰州大学,2015.