

政府公共危机信息预警流程与控制研究^{*}

张海涛^{1,2} 支凤稳¹ 刘 阔¹ 翁毓琦¹

¹吉林大学管理学院 长春 130022 ²吉林大学信息资源研究中心 长春 130022

[摘要] 从理论上分析政府公共危机信息预警的重要性,根据危机信息处理的过程和预警流程构成要素构建政府公共危机信息预警流程。同时,对平衡计分卡的 4 个方面进行改动,并在此基础上阐述如何对每个方面进行有力的控制,以保证政府公共危机信息预警流程的顺利运行,进而实现公共危机预警的目标。

[关键词] 政府公共危机 信息预警 流程控制

[分类号] G206

Information Pre-warning Process and Control of the Government Public Crisis

Zhang Haitao^{1,2} Zhi Fengwen¹ Liu Kuo¹ Weng Yuqi¹

¹School of Management, Jilin University, Changchun 130022

²The Information Resource Research Center of Jilin University, Changchun 130022

[Abstract] The paper analyzes the importance of information pre-warning in the government public crisis in theory, and constructs the information pre-warning process of the government public crisis based on the processing procedure of crisis information and pre-warning process elements. Meanwhile, the authors state how to control every aspect of balanced score card effectively based on having modified four respects of Balanced Score Card(BSC), to make the information warning process of the government public crisis go smoothly and realize the public crisis pre-warning goal finally.

[Keywords] government public crisis information pre-warning process control

2003 年“非典”在我国大范围内流行,2007 年中国南方“特大雪灾”造成湖南、湖北、贵州、安徽等 10 省受灾,2008 年 5 月 12 日 8 级强震猝然袭击四川省,2010 年 11 月 15 日发生在上海高层公寓的重大火灾夺去 58 个生命,2011 年 7 月 23 日两列开往温州方向的动车追尾等。这些事件给人民的生命和财产造成极大的损害,严重影响了社会稳定和经济发展。如何科学应对和及时、妥善处置这些突发事件,是我国政府必须面对的一个重大课题。英国危机管理专家迈克尔·里杰斯特认为“预防是解决危机的最好方法”。凡事预则立,不预则废。因此,建立合理的政府公共危机预警流程,并对整个流程实施控制势在必行。本研究尝试把平衡计分卡工具用在公共危机预警流程的控制中,以保证其顺利实施。

1 公共危机预警概述

1.1 公共危机的内涵

罗森塔尔认为公共危机是指“对一个社会系统的

基本价值和行为准则架构产生严重威胁”^[1];薛澜等把公共危机界定为“对一个社会系统的基本价值和行为准则产生严重威胁,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”^[2];张成福认为公共危机是一种产生了影响社会正常运作,对公众的生命、财产以及环境等造成威胁、损害,超出了政府和社会常态的管理能力,需要政府和社会采取特殊的措施加以应对的紧急事件或紧急状态^[3]。

通过对国内外学者的观点进行分析总结,本文认为公共危机是指在一定时间内发生的,对政府、企业、普通民众等社会各阶层的利益造成损害的紧急事件,它给人民带来了物质上和精神上的伤害,甚至严重威胁人民的生命。政府针对当前或潜在的危机,在危机发展的不同阶段采取一系列的措施,以期有效地预防、处理和消除危机的过程就是公共危机管理。

1.2 政府公共危机信息预警

罗伯特·希斯认为,危机管理是指“对危机事前、事中、事后所有方面的管理”。他在《公共危机管理》

^{*} 本文系吉林大学“985 工程”项目资助研究成果之一。

收稿日期:2012-05-14

修回日期:2012-07-14

本文起止页码:21-25

本文责任编辑:徐 健

中把危机管理分为缩减(reduction)、预备(readiness)、反应(react)和恢复(recovery)4个过程,即4R危机管理模型^{[4]93-94}。公共危机预警是公共危机事件爆发前控制事态的组织和技术体系,它作为公共危机管理的第一道防线,是防范和解决社会矛盾的基础,是避免危机发生的最成功的危机管理方法。

近年来,我国公共危机的数量急剧增加,影响的范围也由小变大。预警能对公共危机起到良好的作用,它主要对应4R危机管理模型中的预备阶段。这一阶段是指危机到来前的准备过程,重点是制定完善的管理计划,组建高效、专业的管理团队,进行定期培训和演习,构建合理的预警流程,并对整个流程进行有效的控制。预备阶段是整个预警活动的中间阶段,是4R危机管理的关键阶段,也是反应过程迅速、有效的前提。

政府公共危机预警指经发现可能引发危机的某些征兆,但危机仍未爆发前进行的一切有效预防、警示工作,其目的是识警防患,超前预控,防患于未然^[5]。政府公共危机信息预警是指根据有关公共危机的过去和现在的相关信息、情报等数据,运用逻辑推理和科学预测的方法、技术,对某些公共危机出现的约束性条件、未来发展趋势和演变规律等做出估计与判断,并向管理者和社会发出准确的危机警示信号。这样,政府和公众就能及时采取相应的措施和策略,防止或消除公共危机造成的一系列不利后果。

2 政府公共危机信息预警流程构建

危机管理的目标不是以某个危机的结束为目标,而是利用现有有限资源有效地预防危机的发生,将危机扼杀在摇篮之中^[6],促进社会的和谐发展,而合理高效的政府公共危机预警流程有助于这个目标的实现。

2.1 政府公共危机信息处理过程分析

在危机发生前,政府很少在预警方面做一些投资,为暂时没有用途的设施支付日常开支和维护费用会占用一些日常活动的资源,一般被看作是不合常理的。但是,如果能考虑到危机的潜在威胁,采取有效的预防措施,当危机发生时,就会看到当初的投资是有很大的回报的^[7]。因此,结合我国政府公共危机预警的实践,合理规划政府公共危机信息处理过程是十分必要的。

政府公共危机的发生具有极大的偶然性,其发生原因也是多方面的。无论自然界、人类社会,还是思维领域,任何事物的变化、发展都遵循着质量互变规律。很早以前老子就提出“合抱之木,生于毫末九层之台,

起于累土”。危机的产生都有一个从“准备期”到“爆发期”的变化过程,也就是说,危机的发生都有预兆,如果政府相关人员能根据日常搜集到的各方面信息进行整理分析并及时预警,就有可能最大限度地减少危机造成的损害和影响,甚至避免危机的发生。危机信息预警过程主要可以从以下几个方面来进行:①信息收集——专业人员全面收集各种日常信息,建立完整的第一手资料数据库,做好备份,定期查看;②信息分析——对搜集的所有信息进行分类综合,并重点分析一些“异常”信号;③危机预测——判断危机是否会出现,并用科学的方法预测具体情况;④预测结果传递——写出详细的预测报告,及时传递给决策者,为避免和应对危机争取时间。最后再开始下一轮的信息收集。具体如图1所示:

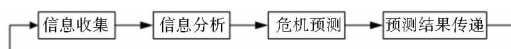


图1 政府公共危机信息处理过程

2.2 政府公共危机信息预警流程的构成要素

2.2.1 技术要素 互联网技术可以共享整个地球上的软硬件和数据资源,并且可以对共享的信息资源进行集中处理。信息技术包括信息获取、处理、储存、传递和应用等技术,互联网技术和信息技术极大地提高了政府公共危机信息预警效率和决策质量;地理信息系统(GIS)作为获取、处理、管理和分析地理空间数据的重要工具;全球定位系统和卫星遥感系统相结合的智能化技术,可对公共危机发生的地理位置进行准确定位,这对确保公共危机进行迅速有效的处理是十分必要的。

2.2.2 环境要素 政府公共危机信息素质是指个体对公共危机征兆信息进行识别、获取和分辨,并将这些信息通过一定手段传递到预警系统,同时采取措施预防与应对的能力。我国公民具备一定的公共危机信息素质,能为政府公共危机信息预警系统的构建提供一些环境保障。我们要积极推进“三网融合”,促进网络互联互通和资源共享,提高政府公共危机预警的效率。

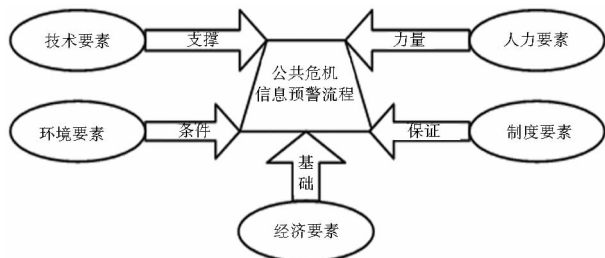
2.2.3 人力要素 政府公共危机信息预警系统的人力基础主要包括公共危机的管理人员、辅助公共危机决策的各方面的专家、公共危机预警系统的各类信息技术人员以及公共危机信息预警的综合性管理人员和专家等。

2.2.4 经济要素 政府公共危机对社会和经济都具有极大的冲击,所以要求我国政府在公共危机事件的处理中投入更多财力,为预警系统的建立提供坚实的

物质基础。同时,也应该调动社会各方面的力量来参与公共危机的管理和控制,形成各级政府与社会力量共同投入的良性互动机制。

2.2.5 制度要素 监督制度是对现场或某一特定环节、过程进行监视、督促和管理,使其结果达到预定目标的制度。绩效考核制度是指政府在既定的目标下,运用特定的标准和指标,对公务员过去的工作行为及取得的工作业绩进行评估,并运用评估的结果对公务员将来的工作行为和工作业绩产生影响的制度。问责制是指问责主体对其管辖范围内各级组织和成员承担职责和义务的履行情况进行监督,并要求其承担否定性后果的一种责任追究制度。健全的监督制度、政府绩效考核制度、问责制度是建立并有效运行政府公共危机预警流程的保证。

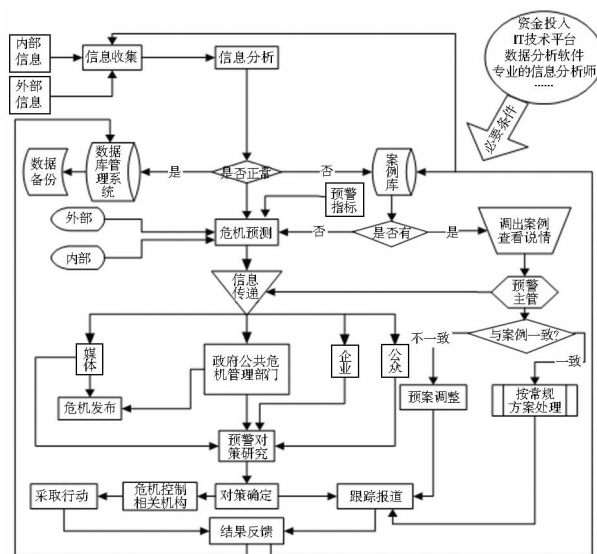
政府公共危机信息预警流程的构建要素是:以相应的环境为条件,一定的经济条件为基础,必要的软硬件技术为保障,健全合理的相关制度为保证,由具有专业知识、掌握相关技术的人员来运行、实施、监督和控制,如图 2 所示:



2.3 政府公共危机信息预警流程的模型

科学的危机信息预警机制是应对危机、战胜危机的法宝。根据政府公共危机信息预警处理过程和预警流程的主要影响要素,本文建立了政府公共危机信息预警机制的模型(见图 3)。

在这个模型中:①信息收集人员制定信息收集计划,对政府内外部信息进行全面的收集,做好记录,然后利用数据分析工具整理信息,对其分类。②用科学的方法对整理过的信息进行分析,把正常的信息录入日常数据库中,重点找出异常信息,重点分析,并查看案例库,看案例库中是否有同类的信息。③如果案例库中有同类的信息,则查看案例详情,同时把信息对比结果传递给预警主管;如果没有,则有专业预警人员根据预警指标,进行危机监测与预测,并把预测结果传递给政府公共危机管理部门、媒体、公众与企业。④预警



主管也把分析的结果进行传递给政府公共危机管理部门,同时找出目前情况与案例的异同。若一致,就按以前的方案处理;若不一致,则进行修正,并随时跟踪变化情况、及时反馈。⑤对于没有先例的情况,政府公共危机管理部门要快速确定预警方案,企业、媒体、公众等各主体应集思广益,为预警方案的确定贡献自己的力量。⑥危机控制的相关机构要快速采取行动,政府与媒体要及时公布危机的变化情况,并及时反馈。⑦反馈的结果要录入日常数据库中,同时在案例库中备案。⑧开始下一轮的信息收集。资金投入、IT 技术平台、数据分析软件、专业的信息分析师等是整个预警流程顺利进行的必要条件。

3 政府公共危机信息预警流程控制

政府公共危机信息预警流程的建立能给相关人员提供指导,在一定程度上能避免危机的发生或减少危机的危害。然而只是拥有这么一个流程是远远不够的,要实现政府公共危机管理的最终目标,还需要对预警的整个流程加以控制。

20 世纪 90 年代初,罗伯特·卡普兰与戴维·诺顿提出平衡计分卡。当时该计划的目的是超越传统以财务量度为主的绩效评价模式,以使组织的策略能够转变为行动。目前,平衡计分卡已经发展为集团战略管理的工具。它是从财务、客户、内部运营、学习与成长 4 个角度,将组织的战略落实为可操作的衡量指标和目标值的一种新型绩效管理体系。在《财富》杂志公布的世界前 1 000 个公司中,有 40% 都采用了“平衡计

分卡”系统。

平衡计分卡多用于企业的绩效管理中,要把它用在政府公共危机预警控制中,需要了解两者的差异。政府公共危机预警控制与企业的绩效管理主要有以下差异:①目标不同,政府公共危机预警控制以减少损失为目的,而企业的绩效管理则追求利润最大化;②主体不同,政府公共危机预警控制的主体是政府,企业的绩效管理的主体是个人或者是团体;③服务对象不同,政府公共危机预警控制是为公众服务的,企业的绩效管理则是为了满足股东的利益。笔者在分析两者差异的基础上,对平衡计分卡的4个方面做了改动。图4(左)是企业绩效管理的平衡计分卡结构,图4(右)是政府公共危机预警流程控制的平衡计分卡结构。如图4所示:

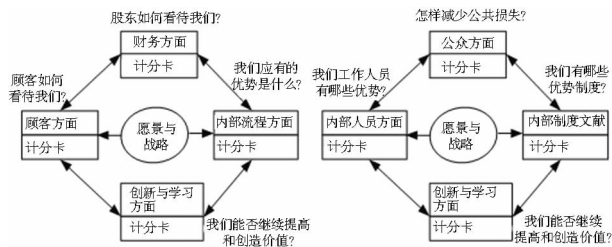


图4 企业绩效管理与政府公共危机预警流程控制的平衡计分卡结构

预警控制的平衡计分卡结构重在平衡——它反映了长期目标与短期目标之间的平衡,外部和内部的平衡,结果和过程平衡等,突出了沟通的重要性。因此,它能反映政府危机管理的综合状况,使整个政府公共危机预警流程顺利进行,有利于实现政府公共危机预警控制的最终目标——降低政府公共危机事件发生的概率或者减少其带来的危害,以维持社会稳定、可持续发展。

3.1 公众方面

3.1.1 树立危机与团结意识 “居安思危,未雨绸缪”。比尔·盖茨因为有“微软离破产永远只有18个月”的危机感,才使得微软公司屹立于世界500强,也使自己的名字响遍了世界。天有不测风云,昨天的危机没有降临,不代表明天的危机也不会发生。“生于忧患,死于安乐”。在现代社会,没有一个行动者有足够的力量有效地利用所需工具,没有一个行为者有足够的行动潜力去单独地主导一种特定的管理活动^[8]。因此,全民都要树立危机意识与团结意识,做好应对危机的各种准备。

3.1.2 提高预防与应对危机的能力 1994年,WHO建议人们把以下10种生活能力作为预防与干预危机

的基本能力^[9]。政府公共危机的预防与危机响应中也需要具备这10种能力(见图5)。毫无疑问,如果公众具备了这10种能力,在一定程度上就相当于做好了应对困难与危机的准备。

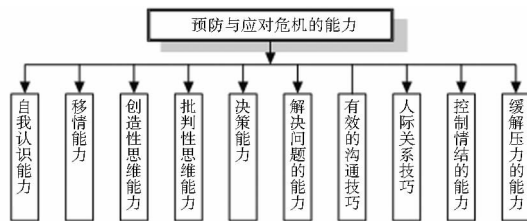


图5 公众预防与应对危机的能力

3.2 内部制度方面

3.2.1 组织结构 罗伯特·希斯提出服务于危机管理的组织机构应该简单易懂、扁平管理,以在传达信息时减少信息扭曲和时滞;重视合作而不仅是战术指挥,注意与外部团体有效地沟通^{[4]290}。而我国的政府组织机构比较庞大,缺少专门从事信息收集、分析与预测的机构,即使存在一些这样的机构,也由于种种原因难以发挥其作用,往往贻误决策的最佳时机。所以,要建立危机预警的常设机构,负责收集、评估与整理信息,及时分析、预测危机并传递诊断信息,其作用重在管理,帮助决策者及时做出正确的决策。

3.2.2 问责制度 政治问责制在本质上是依据宪法监督执政党和政府的行为,努力实现依宪治国和依法行政^[10]。异体问责制指的是五大涉宪主体之间的问责制,其中包括:人大代表对政府的问责制,民主党派对执政党的问责制,民主党派对政府的问责制,新闻媒体对执政党和政府的问责制,法院对执政党组织和政府的问责制。政治问责制重在异体问责,离开异体问责的问责制是苍白无力、缺乏持续性的^[11]。

3.2.3 监督制度 党的十五大报告中指出:“我们的权力是人民赋予的,一切干部都是人民的公仆,必须受到人民和法律的监督,完善民主监督制度”。保证政府公共危机预警流程顺利进行,仅有党内和各民主党派的监督是不够的,我们要实施社会监督制度,即各企业、团体、个人要监督政府的工作。完善的监督制度能给政府公共危机预警活动提供制度保障。

3.3 内部人员方面

3.3.1 牢记使命 世界上最著名的管理学大师彼得·德鲁克说:“成绩存在于组织外部。企业的业绩是顾客满意;医院的业绩是患者满意”。可见,一个组织的绩效是由组织的服务对象来评估的。当前我国政府的服务对象是公众和社会,政府不仅代表自己的利益,更

代表它的服务对象的利益,因此,政府绩效只能由公众和社会来评判。政府工作人员时刻要记得自己是人民的公仆,做事要以公众为核心,要急人民之所急,不能只把“为人民服务”挂在嘴边。只有每个公务员牢记自己的使命与责任,才能给予政府公共危机足够的重视,才能在预警流程控制中发挥自己的作用。

3.3.2 提高技能 及时、正确的决策能减少危机带来的损失,但决策的质量与信息准确性息息相关。因此,要建立具有丰富工作经验和专业信息分析技术的预警队伍,这个队伍将发现问题、预报危机等信息预警工作作为日常职责,可以提高信息质量和传递速度,以帮助决策者及时决策。政府公共危机预警流程的高效运行需要相关的技术为支撑。政府应该加大在这方面的投入,引进新技术,购买先进的设备。但最重要的是成立专门的研发机构,争取在预警技术方面有所创新。同时要加强工作人员的技术培训、危机预演培训,提高危机的预防与应对能力。

3.4 创新与学习

创新是一个民族进步的灵魂,是一个国家兴旺发达的不竭动力,也是一个政党永葆生机的源泉。面对社会经济的飞速发展,我们今天的技术和能力已无法确保实现未来的目标。做好政府公共危机预警工作所应具有的一种十分重要的能力就是创新与学习。就是要求全体相关工作人员在工作与学习的过程中,不拘泥书本,不迷信权威,不墨守成规,以已有的知识为基础,结合实践和对未来的设想,独立思考,大胆探索,以使自己的预警能力与时俱进。

当今,只有建立学习型政府才能跟上时代的变化,才能满足人们的期望,才能提高整个政府的群体能力。基于彼得圣吉、周德孚等人对学习组织做的定义,学习型政府是指通过培养弥漫于整个政府内部的学习气氛,充分发挥公务员的创造性思维能力而建立起来的一种有机的、高度柔性的、扁平化的、符合人性的、能持续发展的政府。学习型政府的建立对提高政府公共危机预警工作的效率具有重大的意义。

4 结 语

〔作者简介〕张海涛,男,1966年生,教授,博士,博士生导师,发表论文40余篇。

支凤稳,女,1987年生,博士研究生,发表论文5篇。

刘 阔,女,1988年生,硕士研究生,发表论文1篇。

翁毓琦,女,1989年生,硕士研究生,发表论文1篇。

政府公共危机信息预警活动涉及范围广、技术要求高、影响因素多,是一个实践性难题。本研究构建与优化了政府公共危机信息预警的流程,并把平衡计分卡理论应用到政府公共危机信息预警流程控制中,丰富了政府公共危机信息预警及控制方面的理论,可以为政府部门完善公共危机决策信息保障体系和机制提供理论指导。如果将本研究成果应用到政府危机信息管理实践中,可以为政府信息资源获取和利用提供决策依据,为我国政府相关部门制定和处理相应政府公共危机事件提供设计思路与对策支持,能够取得良好的经济效益和社会效益,具有一定的现实意义。本研究的局限在于政府公共危机信息预警的流程的构建与控制过于理想化,还没有经过实践的考验。

参考文献:

- [1] Rosenthal U, Charles M T, Hart P T. Coping with crises: The management of disasters, riots and terrorism [M]. Springfield: C. C. Thomas, 1989: 23.
- [2] 薛澜,张强,钟开斌. 危机管理: 转型期中国面临的挑战[J]. 中国软件科学, 2003(4): 6-12.
- [3] 张成福. 公共危机管理: 全面整合的模式与中国的战略选择[J]. 中国行政管理, 2003(7): 6-11.
- [4] 希斯. 危机管理[M]. 王成, 宋炳辉, 金瑛, 译. 北京: 中信出版社, 2001.
- [5] 张小明. 公共危机预警机制设计与指标体系构建[J]. 中国行政管理, 2006(7): 14-19.
- [6] 辛立艳. 公共危机信息预警系统的构建及响应机制研究[D]. 长春: 吉林大学, 2009.
- [7] Hittle B, Leonard K M. Decision making in advance of a supply chain crisis [J]. Management Decision, 2011, 49(7): 1182-1193.
- [8] Kooiman J. Fish for life: Interactive governance for fisheries[M]. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2005: 18.
- [9] Hammer A F, Gossler M. Preparing for the next crisis: What can organizations do to prepare managers for an uncertain future? [J]. Business Strategy Series, 2011, 12(2): 51-55.
- [10] 杜钢建. 走向政治问责制[J]. 决策与信息, 2003(9): 9.
- [11] 王玲. 突发公共卫生事件危机管理体系构建与评测研究[D]. 天津: 天津大学, 2004.