

Public Administration

行政管理学

北京大学政府管理学院

张国庆 教授



第十八讲 现代政府能力

- 第一节 现代政府能力问题的缘起
- 第二节 现代政府能力的内涵
- 第三节 现代政府能力的构成
- 第四节 公共危机与政府能力



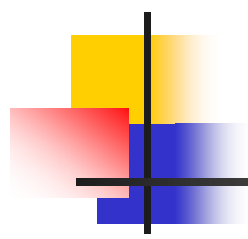
第一节 现代政府能力问题的缘起

- 一、政府能力的重要性
- 在国与国之间可视的巨大的经济发展水准反差现象的背后，潜在的的决定性因素是政府的有效性。有效的政府行为促进了经济增长，改善了教育、卫生、环境状况，减少了社会不公。
- 政府能力弱化和政府公共政策质量走低是导致国家经济发展乏力和国家间经济差距扩大的主要原因之一



二、政府能力问题的现实原由

- 1、罗斯福“新政”
 - 罗斯福“新政”的理念、政策和方法事实上有效地克服了1929—1933年席卷资本主义世界的经济大危机。从那以后，政府干预经济事实上已经成为了西方国家的一种普遍的既定国策。但是，干预的合理性或实践效用，则取决于政府的以宏观公共政策为核心的宏观公共行政能力。
- 2、“东亚经济奇迹”
 - 金融危机之所以发生在东亚国家和地区，表明在这些国家和地区的高速发展的历史进程中，确实内蕴和隐含着一些重大的与政府能力直接相关的公共政策问题



三、东亚金融危机与政府能力

- “东亚金融危机”说明，东亚国家和地区政府能力在持续发展之后出现了明显的问题
- 金融危机之所以发生在东亚国家和地区，表明在这些国家和地区的高速发展的历史进程中，确实内蕴和隐含着一些重大的与政府能力直接相关的公共政策问题
- 通过政府改革适应环境重铸政府能力，是东亚国家和地区面临的重大政策问题



第二节 现代政府能力的内涵

- 一、政府能力的一般涵义
- 观点之一：政府能力是指建立政治行政领导部门和政府行政机构并使他们拥有制定政策和在社会中执行政策特别是维护公共秩序和维护合法性的能力
- 观点之二：政府能力是指(政府)有效地采取并促进集体性行动的能力。
- 观点之三：国家能力是指国家将自己意志 (preference)、目标(goals)转化为现实的能力



二、政府能力的特点

- 政府宏观公共行政能力的外在行为表现及其社会后果的价值判断，是与政府的公共行政职能和公共行政权力的设定紧密联系在一起，而现代各国政府的公共行政职能和公共行政权力的设定由于各国在宪法原则、历史传统、发展水平、法外制度等方面存在着较大的差异亦相应存在着明显的不同。
- 有能力的政府的标志是，它除了有能力促进集体行动外，还有能力制定规则，并使它们发挥功能，这些规则是市场运作的基础



三、政府能力的相关性

- 1、现代国家政府的宏观公共行政能力与政府职能相关
- 2、现代国家政府的宏观公共行政能力与公共行政权力相关
- 3、现代国家政府的宏观公共行政能力与公共选择相关



第三节 现代政府能力的构成

- 一、经济管理能力
 - 1、推动本国社会经济发展的能力
 - 2、维持税收和保持公共财政收支平衡的能力
 - 3、有效参与国际竞争的能力



二、政治和社会管理能力

- 1、维护社会基本秩序的能力
- 2、达成社会谅解和实现社会整合的能力
- 3、实现和维护基本社会公正的能力
- 4、促进社会均衡发展的能力



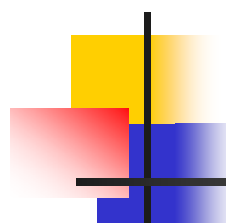
三、行政组织管理能力

- 1、有效的反应和应变的能力
- 2、适应环境创新发展的能力
- 3、改革和自我更新的能力



第四节 公共危机管理与政府能力

- 一、危机管理释义
- 1、“危”是危势、危难、危情，“机”是生机、转机、契机，危机（crisis）包括有危险和机会两个可以转化的域。也就是说，处理得当，可以大大减少损失，以至化险为夷，处理不当，则可能大大加剧损失，后患无穷，而政府是促成这种转化的决定性因素之一



2、国内外学者关于危机的定义：

- 观点之一：“危机是指具有严重威胁、不确定性和危机感的情境。”
- 观点之二：“危机一个会引起潜在负面影响的具有不确定性的重大事件，这种事件及其后果可能对组织及其员工，产品，服务，资产和声誉造成巨大的损害。”
- 观点之三：“危机是一种能够带来高度不稳定性 and 高度威胁性的，特殊的，不可预测的，非常规的事件。”



我们认为：

- 公共危机是一种非常态的具有高度的不稳定性、不确定性和威胁性的，造成了比较严重的生命财产损害，引起了比较广泛的公众心理恐慌，破坏了正常的公共秩序和社会关系，危及了基本的社会价值准则的状态或事件




3、公共危机的四个要件：

- (1) 巨大的人员伤亡或巨大的财产的损失
- (2) 公众普遍的不安、担忧、紧张的心态
- (3) 公共秩序失范，正常的社会关系被扭曲
- (4) 信念和信任危机



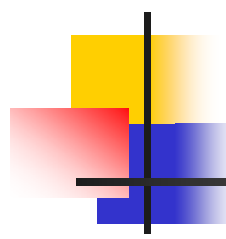
二、公共危机的类型

- 1、按照危机持续的时间以及影响可分为以下4个类型：
 - (1) “龙卷风型”——危机突然发生后会很快平息，来去匆匆，不会给社会带来长久的影响
 - (2) “腹泻型”——危机发展酝酿有一个过程，但爆发后很快便会结束
 - (3) “长投影型”——危机爆发具有突然性，后续影响深远长时间内难以平息
 - (4) “文火型”——危机缓慢形成，逐渐升级，缓慢结束，代价巨大



2、按照危机的领域，可分为以下5个类型：


- （1）政治性危机：包括战争、入侵、武装冲突、革命、政变，也包括大规模的政治（民主化）变革、公共政策变迁、大规模恐怖主义活动、政治腐败、民族分裂主义活动以及其它政治骚乱。
- （2）社会性危机：包括社会热点问题的变迁、社会不安（social unrest）、社会骚乱（Riots）、游行示威、罢工、小规模的恐怖主义活动等。
- （3）经济性危机：包括恶性通胀或紧缩、汇率巨幅波动、证券市场大幅度振荡、失业率高攀、利率的急剧变化等。经济性危机领域广泛。
- （4）生产性的危机：包括火车相撞、飞机失事、船舶沉没、化学物品或核泄露、强电磁辐射、空气污染、水污染、职业病，以及各种各样的偶然性因素的单一或共同作用引发的危机。
- （5）自然（灾害）性危机：包括干旱、洪涝、火山爆发、暴雪、冰雹、地震、流行性传染病以及其它的自然灾害等。



三、公共危机管理

■ 1、公共危机管理的定义：

- （1）所谓政府危机管理，就是政府通过监测、预警、预控、预防、应急处理、评估、恢复等措施，防止可能发生的危机，处理已经发生的危机
- （2）危机管理的本质是：它需要一个既使用权威又使用民主的决策程序，在此环境中激发反应者做出一个富有弹性但又极具力度的决定
- （3）危机管理的核心问题在于“在一个分散无际、嘈杂混乱的环境中做出及时适宜的决策



2、公共危机管理的观察角度：

- (1) 时间周期和序列
- 公共危机管理包括三个阶段：
 - 一是在危机未发生时限制危机源，尽可能避免危机的发生；
 - 二是在危机发生时尽可能控制事态的蔓延和恶化，减少损失；
 - 三是在危机发生后尽早从危机中恢复过来。



(2) 法律规范

- 公共危机管理必须纳入法制化的轨道。许多国家的实践证明，建立比较完备的法律法规体系有利于危机管理的正当性和时效性。
- 应对危机专门法律的意义，在于明确界定危机状态，规定启动危机应对机制的条件以及颁布进入危机状态的程序、方式、期限、终止方式，规定危机管理的领导体制和组织体制、权力和责任、预警和预演方式以及其它相关事项。



3、领导体制和政府组织体制

- 就领导体制而言，最重要的问题是公共危机管理需要单一、明确、强大的，承担危机管理的核心或关键决策职能和指挥职能的权力中心
- 就政府组织体制而言，最重要的问题则在于相关职能部门和不同层级政府的协同力、执行力




4、危机管理

- 按照罗伯特·希斯的“4R”危机管理理论，危机管理的主要内容集中在4个方面，这4个方面同时也是衡量政府应对能力的主要标准
- （1）缩减力（reduction）
- 危机缩减管理是任何有效的危机管理的核心内容。
- （2）预备力（readiness）
- 危机预备管理的要义在于增强初始反应能力。
- （3）反应力（response）
- 危机反应管理涵盖三个基本问题：一是如何能够获得更多的时间，二是如何尽可能多地获得全面、真实的信息，三是如何减少损失；
- （4）恢复力（recovery）
- 危机恢复管理是在危机过后如何恢复状态和如何评估



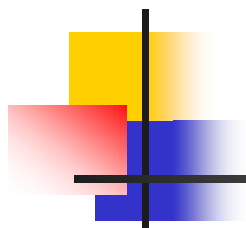
5、整合应对资源（力量）

- 整合的基本问题，在于形成官民协同的多维公共危机应对体制：
- 政府与媒体的关系
- 从发达国家的政策实践来看，这种关系的要义在于两者之间的以国家利益和公众利益为主旨的相互信任的、稳固的良性互动关系。
- 政府与专家的关系
- 一般而言，在应对危机的过程中，专家因其专业判断能力和社会公信力而成为一种不可替代的力量。所以，在各国的实践中，专家的作用历来受到重视。
- 政府与和非政府组织的关系
- 非政府组织的兴起和普遍化，是21世纪组织社会的新的发展特征。非政府组织可以承担和更多地承担包括应对危机在内的许多社会功能。



王绍光、胡鞍钢在《经济繁荣背后的社会不稳定》一文中指出：

- 中国有世界上最大规模的经济结构调整；
- 世界上最大规模的“下岗洪水”和“失业洪水”；
- 世界上最显着的城乡差距和地区差距；
- 世界上基尼系数增长最快的国家之一；
- 世界上最严重的腐败及其最大的经济损失；
- 世界上最大规模的生态环境破坏；
- 中国还有世界上最复杂和严峻的国际生存环境；
- 这些都使中国政府和人民必须增强忧患意识，时刻准备应对公共危机。



谢谢!