

对策研究：危机管理的政策与法规

预见性政府治理与社会突发事件的 预警机制

胡税根，翁列恩

(浙江大学 公共管理学院，浙江 杭州 310027)

[摘要] 危机预警与危机应急处理同样重要。前者重在预防，后者重在治疗。建立系统、完整的社会突发事件预警机制是现阶段我国构建应对社会突发事件政府危机管理机制的前提和基础。随着“和谐社会”治理理念的提出，尽快建立起有效应对社会突发事件的危机预警机制也就成为预防危机发生、维护社会稳定、构建和谐社会的重要机制之一。

[关键词] 有预见的政府；治理；社会突发事件；预警机制

[中图分类号] G64；F035.4 [文献标志码] A [文章编号] 1008-942X(2006)02-0064-09

现代社会运转过程中，政府以某种方式介入从经济管理、社会服务到国家安全的各个领域，承担着社会公共管理的职能。政府的社会治理能力成为衡量政府合法性的核心指标之一。一方面，社会公众期望在市场经济条件下政府以经济的、迅速的方式提供优质服务；另一方面，政府为社会大众提供各种公共服务必将使政府功能扩张，增大施政成本，而这些成本又必须由社会公众支付。因此，如何提高政府政策制定和执行公共政策的能力，如何提高政府管理效能以推动社会服务的高效率、高质量，已成为当今世界各国政府改革的重心，是现代公共行政走向以政府绩效管理和政府能力为核心的现实依据。社会突发事件波及社会生活的各个方面，而处理社会突发事件的能力标志着政府绩效管理和公共治理的能力和水平。

一、应对社会突发事件预警机制与政府公共治理能力

(一) 建立应对社会突发事件预警机制是预见性政府治理的现实选择

自 20 世纪 70—80 年代以来，一些国家的政府面对财政困境和社会对政府提供服务需求的变化，实行了以“新公共管理运动”为取向的政府改革运动。这场涉及西方主要发达国家的行政改革引入了市场竞争机制，强调顾客导向以及提倡服务质量的提高，亦即提出了绩效管理概念。行政学者夏夫里茨和卢塞尔认为：“绩效管理是组织系统整合组织资源达成其目标的行为，绩效管理区别于其他方面纯粹管理之处在于它强调系统的整合，它包括了全方位控制、监测、评估组织所有方面

[收稿日期] 2005-08-18

[本刊网址·在线杂志] <http://www.journals.zju.edu.cn/soc>

[基金项目] 浙江省哲学社会科学重大招标项目(04ZDZB08)

[作者简介] 1. 胡税根(1964-),男,山东安丘人,浙江大学公共管理学院政府管理系教授,主要从事行政管理方面的研究; 2. 翁列恩(1982-),女,浙江萧山人,浙江大学公共管理学院政府管理系硕士研究生,主要从事行政管理方面的研究。

的绩效。^[1] 政府在现代社会的复杂系统中始终“为整个社会或其某个部分的需要行使管制和服务的职能”^[2]。新公共管理运动的展开,是对政府治理能力和水平的强调,着重以社会为导向,注重公平,提高综合效率。为维护社会稳定、提高政府管理效率,各国政府都将危机预防作为提高管理绩效的重要要素,在绩效管理理念的支撑下推动服务的高效率。发达国家新公共管理运动对我国政府治理社会的实践具有借鉴意义,也为我国政府建立高效运作的应对社会突发事件的预警机制提供了理论支持和借鉴。

阿尔文·托夫勒在《未来的冲击》中曾经指出,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。确实,当今世界社会生活各个方面的联系日益紧密,某一突发事件的爆发对社会政治、经济、文化生活的正常秩序往往造成巨大冲击。西方很多国家面对社会突发事件共同的做法,就是“建立了对危机事务的预警机制和快速反应机制”^[3]。在西方发达国家对危机的预警,无论是制度保障上还是技术支持上都具备了一定的体系,可以说已经建立了较完备的预警机制。对社会危机做到及时预防,这已是和政治能力相挂钩的一个衡量标准,也为一国政府的政治合法性提供了合理解释。一个国家如果缺乏预警机制,将使政府面对社会危机时处于被动状态,显得“后知后觉”^[4]。综合分析我国目前的形势,具有全社会影响力事件的发生存在着较大的概率,在国家安全、社会治安、自然灾害等领域,都存在着爆发重大社会突发事件的可能性。虽然政府日益重视社会突发事件对社会稳定和经济发展的影响,但是就整个国家或省域来说,完整、完善的预警机制以及相应网络的建立和完善还有待加强。

稳定化、制度化的公务员制度,等级分明的组织结构,使得政府在面临环境变迁提出的新问题面临着巨大的挑战,以至于其治理范式只有不断超越传统的公共行政,才能满足解决日益复杂化社会问题的需求。随着新公共管理运动的兴起和发展,对政府工作效能提到了新的高度。对此,美国行政学家奥斯本和盖布勒提出了“有预见的政府——预防而不是治疗”的治理范式^[5]。他们认为,以绩效和服务为核心的政府如何能够维护社会稳定,其中建立良性运转的预警机制是其核心要求,因此,建立“有预见的政府”有助于提高政府管理社会的效率,有助于政府提高服务水平。在当今社会中,一个能够防范社会风险的政府才能在最大限度上保证社会的效率和公平。

可以说,“有预见的政府”的提出,是改变传统政府模式,实现效能政府和服务政府的一种技术路径及手段,而政府应对社会突发事件预警机制,则是体现和实现“使用少量钱预防,而不是花大量钱治疗”的政府管理目的的现实选择。危机预警在应对社会突发事件的政府危机管理中是十分必要的,将直接关系到政府对突发事件的处理能力和公众对政府的信任度。健全的预警机制不仅能够及时预防灾难的发生,减少损失,而且即使在突发事件发生后也能按照预定计划有条不紊地处理,从而减少社会混乱,维护社会秩序。可见,预警机制的建立比发生突发事件的应急处理机制更加重要。对政府和社会而言,建立社会突发事件的预警机制和预警系统,预防社会危机的发生,或及时将危机消弭于萌芽之中,已成为构建应对社会突发事件的政府危机管理机制中刻不容缓的重要工作。

(二)建立应对社会突发事件预警机制是构建和谐社会的重要保证

2004年9月,党的十六届四中全会通过了《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》,首次完整提出了“构建社会主义和谐社会”的概念。2005年2月19日,在中共中央举办的省部级主要领导干部提高构建社会主义和谐社会能力专题研讨班的开班式上,胡锦涛总书记指出了和谐社会的六大基本特征,即民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处。

“和谐社会”概念的提出,充分体现了我国社会主义发展进程中的现实要求。构建和谐稳定的社会是中国几千年历史的追求,在现阶段的社会主义体制下则充分体现为“一种整体性思考问题的观点,要求我们把工作视野拓展到政治、经济、社会、文化等各个方面,运用政策、法律、经济、行政

等多种手段,统筹各种社会资源,综合解决社会协调发展问题。和谐即要维护社会稳定,要能够从基本上预防那些危害社会稳定事件的发生,重预防甚于重治疗;要能够在有效的预防机制下进行管理”。因此,和谐社会的建设只有建立在一系列的制度和机制包括应对社会突发事件的政府危机管理制度和机制的基础上,才能在维护社会稳定的同时提高社会发展的效率。

随着中央“和谐社会”善治理念的提出,各级政府都希望以和谐社会为目标,在经济迅速发展的同时,也迫切需要构建一个和谐稳定的发展环境。但是,我国近年可能发生的社会公共危机涉及到各个领域,包括经济领域、自然资源领域、人力资源领域,等等。政府当前以和谐社会为目标,保障社会稳定,首先必须在制度建设上致力于建立一套系统可行的应对社会突发事件的政府危机管理制度和机制,尤其是危机预警制度和机制,然后在组织建设和人员调配上,建立有职、有效的危机预警机构,引进社会突发事件的预警专业人员,保障相应的财物供应,保证信息渠道的畅通无阻。只有这样,才能把社会危机遏制在萌芽阶段,以保障人民能够安居乐业,并促进社会的稳定协调发展。这是我国社会能够长期发展的重要的制度前提,也是和谐社会构建的现实基础。

二、应对社会突发事件预警机制的组织保障

(一)建立社会突发事件的预警组织体系

要进行社会突发事件的预警,必须建立实行社会突发事件预警的组织体系,这样社会突发事件的预警才有现实的基础,才有最根本的组织保证。在预警主体中,政府应该起主导作用。同样,社会突发事件预警组织的建立和运行,各级政府也要发挥其核心作用。社会突发事件的预警组织机构,其组成应包括社会突发事件预警的专业人才、办公场所和经费、交通工具、通讯设施、收集和处理危机信息等各种技术及设备等。但是,建立综合性的社会突发事件的预警组织体系,并不是组建几个社会突发事件的预警组织机构就能了事,它需要构建由不同类型的机构组成的纵横沟通顺畅、组织网络完备、职责分工明确的公共管理系统。

西方发达国家十分强调政府机构运作中的危机意识和社会突发事件的预警机构的建设。近年来,受“9·11”事件的影响,以美国为代表的西方各国已改变原有防御战略的片面性,使得原有的社会突发事件预警体系在危机处理的初期阶段反应不够及时有效的状况得到了较大的改观^[6]。社会突发事件预警组织的预警工作,与社会突发事件应急处理部门的救援开展的协作体现出较好的完备性,因此,它们能在很短的时间内实现对现场局势的勘察与控制,并采取相关的配套措施,如交通管制、股市停盘、政府各级官员在各阶段的适时公开反应,在财政、军事上的应对措施迅速到位,这些措施能使受灾地区很快恢复社会秩序的稳定。其中最重要的经验是社会突发事件的预警组织工作内容通过法律、法规加以制度化,如关于何时启动什么程度的应急计划,众议院、参议院对总统如何授权,决策机制如何形成等等,都有章可循,使得社会突发事件从预警开始就井然有序,权责分明。

目前,我国的不同政府部门牵头建立的各类社会突发事件的预警组织机构,存在着组织健全状况和预警水平各不相同的问题。一些政府机构,如消防部门、卫生部门、水利部门、卫生部门和农业部门等已建立了相应的社会突发事件的预警组织系统,但是,与西方发达国家相比,我们国家在社会突发事件的预警组织体系方面还比较落后,大量的有可能引发社会突发事件的日常生活领域还没有建立相应的预警组织体系,即使那些已建立社会突发事件的预警组织系统也还存在着很多不合理性的缺陷。这主要表现为各预警组织系统缺乏相互之间经常的、制度性的沟通和联系。因此,在我国实际运作中,应该在国家层面上尽快建立具有会商决策功能的综合体系和常设性社会突发事件预警的综合协调部门,协同各方面专家对各类危机进行划分总结,在国家安全的高度上制定长期的反危机战略和应急计划,以便加强各地区、各部门以及各级政府之间的协同能力。在地方各级

层面上也应相应地设立相关部门,至于具体的组织形式及职能就需要根据各地不同的实际情况因地制宜地设置。

(二)建立立体的预警主体系统

在预警机制建立过程中,首先要明确谁能承担预警责任,谁可以成为预警主体。通过归类研究以及总结国外的经验,分析我国社会各组织的性质和能力,我们认为建立公共危机的预警机制,必须确立以政府为主导,由专业技术机构、中介组织、社会公众等参与的立体的公共危机预警主体系统。

1. 政府。社会突发事件不同于一般事件,它的特点是影响范围广,对整个社会都有直接的影响力。因此,社会突发事件的第一预警主体必须是政府。政府有责任洞悉社会所处的状况,并随时作出反应。随着社会经济的发展,现代政府既不同于“守夜人”政府,但也不是“全能政府”,不过政府在社会治理中的独特角色和地位始终没有改变。在社会经济环境日益复杂的情况下,人们希望政府能够保护社会经济稳定发展,因而其责任更为重大。社会突发事件的发生,一般的社会组织和个人不仅无法单独承受全面解决问题的压力,无力向社会全面报警和动员,而对有可能发生的突发事件,也无力建立全面收集相关信息的预警系统。面对社会突发事件最可有作为、最有实施效力的是政府,网络完善、结构健全、触角深广的科层制的政府,在预警社会突发事件方面责无旁贷。因此,就政府部门而言,要自觉地建立预警机制,做好预警工作。

2. 社会中介组织。在现代社会,社会中介组织是维持社会运行、服务社会生活各领域的有效载体。正确引导、发挥和利用社会中介组织的作用,在社会突发事件的预警中,不仅有利于公共危机发生后政府与公众的沟通,也有利于在公共危机发生前及时收集相关信息,使社会在突发事件爆发后迅速反应。在西方国家,发达的中介组织能和政府平等沟通,并能在危机处理过程中发挥应有的作用。由于社会突发事件往往发生在基层,社会大众对危机必然有初步觉悟,许多组织有力的社会中介组织对民众的反应最为敏感。因此,社会中介组织通过合理的组织分工,可以承担一定的公共危机预警任务。我国东部沿海地区的中介机构相对比较发达,近年来又有了较好的发展,如一些行业协会,对本行业的经营危机具备较好的预警能力。所以,社会中介组织作为一个沟通和反映民意的重要组织,应该承担起社会突发事件预警主体的相应责任,并分担相应的预警任务。

3. 专业技术机构。社会突发事件的处理与解决单靠行政部门作为是远远不够的,必须借助于专业技术部门的力量加以解决,例如在自然灾害、公共卫生、食品安全等领域就是如此。这些领域社会上都有专门的专业技术机构存在,它们一方面通过专业技术服务于相应领域的社会公众和组织的技术需求,另一方面也通过其专业技术的研究,对该领域相关技术参数的变化与社会的关系积累了丰富的经验,为此,专业技术机构对于社会突发事件的预警具备着其他社会组织和个人不可替代的能力和作用。因此,专业技术机构应该成为特定的社会突发事件的预警主体。在已经经历的诸如 SARS、台风、禽流感之类的社会突发事件中,专业技术机构组成的专家组不仅可以提供相关的解决问题的技术参考方案,同时也有助于事件的预防和控制事态扩大的作用。

4. 社会公众。社会突发事件往往发生于人类社会的基层各相关领域,社会公众也往往成为社会突发事件最初感知的社会主体,为此,建立社会突发事件预警机制的一项重要工作,就是要将社会公众纳入到相关的体制内,并确立其为预警的主体。我们知道,社会公众在社会突发事件面前往往是非常具有感应力的,当有社会危机(尤其是自然灾害性危机)发生时,公众会在第一时间进行自我组织,防止危机扩散,解决相关问题。那么,如何让公民个体自觉地成为预警主体,增强防患意识?这既要加强宣传,增强社会公众的主体责任意识,更重要的是要有针对性地开展各种危机预警的组织演练,并将其真正地纳入到社会突发事件预警机制的主体之中。这样公民个人将可以作为预警主体,对周围可能发生的情况作出主动反应,从而极大地提高预警机制的反应速度和工作效率。

三、应对社会突发事件预警机制的制度建设

(一) 建立和完善社会突发事件预警相关的法律、法规系统

紧急状态下政府等社会主体的应变能力与管理的权威性、主动性,以及对社会整体资源的统一调配能力,不应该只是自发性的反应,同时也应是法律、法规授权的结果。社会突发事件预警体系制度化的关键在于有一套相对完整的法律、法规体系。为此,世界各国都纷纷制定相关的法律、法规,统一规定政府、其他组织及个人在社会突发事件中的职权和职责,确定对抗紧急状态的法治原则。如美国制定了统一的《全国紧急状态法》,这有利于增强应对危机的能力。根据我国危机立法的现状,首先,应出台一部全国统一的社会突发事件预警法律。应该把涉及社会突发事件预警的不同法律、法规进行汇总、整理,出台一部全国统一的社会突发事件的预警法律,明确社会突发事件预警部门的机构设置、职能地位、管辖范围、权力责任以及经费来源等。预警法律的构成要件应涵盖以下条款:危机事件的应急预案制度;突发危机事件应急报告制度;突发危机事件的举报制度;突发危机事件的信息披露制度;突发危机事件的应急预案启动制度。^[7]其次,要做好相关法规的配套工作。如修改《宪法》,设立专门的紧急状态条款,规定政府在紧急状态时期的行政紧急权力;修改《戒严法》的适用范围,如只严格限制在战争状态下这种情况。这样,通过法律及各项政策法规,对社会突发事件预警机制的建立和完善的经费投入、队伍建设、物资供应等基础工作给予法律保障;对紧急状态下的授权、机构和个人应承担的责任以及违法的处罚等做出制度化的详细规定;同时规范各级主体的行为,明确责任,加强日常的社会突发事件预警和防范。

(二) 规划和制定社会突发事件的预警计划和方案

社会突发事件的预警反应和恢复计划是指政府预先制定的、指导政府机关在危机发生时采取有效反应和恢复措施的计划 and 方案,包括社会突发事件预警小组的成立、危机中的行动方案、资源储备、危机处理设备、通信、沟通、媒体管理和协调等。制定政府危机反应和恢复计划的功能有:

1. 减少决策时间和决策压力。由于危机具有紧迫性、信息不充分性和资源有限性的特点,危机发生时,要求社会突发事件的预警者在有限的时间、有限的资源和有限的信息下进行决策,而且决策是否正确很快就能从危机的进展中得到验证。正确的决策阻止或延缓了危机的恶化,错误的决策无法阻止危机的恶化,甚至使危机加重。因而,危机中的决策不但时间紧迫,而且决策的压力很大。

2. 减轻人们的心理紧张感。如果没有制定危机反应和恢复计划,危机发生时人们会感到突然;人们对危机的了解不深,对危机的熟悉程度较低;对危机的控制能力低,对社会突发事件的预警能力缺乏信心,那么,在社会突发事件的出现时心理上就会比较紧张,不利于突发事件的防范和处置。政府在制定危机反应和恢复计划的情况下,社会突发事件的预警人员对危机本身和危机中可能出现的情景都有过充分的考虑,对危机的各种情况预备了相应的处理措施,这样一旦危机发生并遇到危机中出现的各种情况,社会突发事件的预警者就不会感到特别突然和紧张,可以按照预案的要求及时有效地处置危机,由此,危机中人们的心理紧张感就比没有危机反应和恢复计划时轻得多。

3. 合理配置危机反应,恢复所需要的资源。由于危机的紧迫性,危机反应和恢复所需的资源不但要充分,而且配置要合理。危机反应和恢复计划通过对危机所需的资源进行事先的合理配置,能够减少危机对资源造成破坏的可能性,而且使资源在需要时能尽快投入使用。危机反应和恢复计划的一个重要任务就是在日常社会突发事件的预警中合理配置危机所需的资源,以便在需要时,资源能及时地、几乎没有损耗地用于危机处理。

4. 使危机反应和恢复行为更加科学合理。危机打破了社会原有的状态,使社会陷入混乱之中,如果没有事先的危机反应和恢复计划,管理者在混乱状态下就会感到手忙脚乱,难以组织有效的危机反应和恢复行动。在有危机反应和恢复计划的情况下,计划制定过程中社会突发事件的预警者已充分考虑了危机发生时的各种情况,分清了危机情景中的主要问题和次要问题。当危机发生时,社会突发事件的预警者就会对实际危机情景有一个全局性的认识,为有效的危机应急管理打下基础。危机反应和恢复计划规定了危机中各个社会突发事件的预警小组成员和组织各部门之间的分工,一旦发生危机,每个部门和每个人就能尽快地根据计划的要求履行自己的职责。计划指明了危机所需资源的最佳配置,危机反应和恢复所需的资源可以以最佳的方式获得;计划规定了有效的沟通方式、媒体管理方案、行动方案,使危机中的沟通、媒体管理及行动更为有效。

此外,政府在制定和使用危机预警计划和方案时要注意几点:一是系统地收集制定计划所需要的信息;二是要让计划执行者了解并切实理解计划;三是注意计划的柔性;四是当多个危机同时发生时,计划要有轻重缓急之分;五是计划要有条理性。

(三)建立危机监控系统,确立预警范围和预警等级

危机监控系统是指为了能尽早地发现危机的来临,建立一套能感应危机来临的信号,并判断这些信号与危机之间关系的系统,它通过对危机风险源、危机征兆进行不断地监测,从而在各种信号显示危机来临时及时地向组织或个人发出警报,提醒组织或个人对危机采取行动。危机监控系统包括信息收集子系统、信息加工子系统、决策子系统、警报子系统。相应的社会突发事件的预警监控系统工作过程是:信息收集;信息分析或转化为指标体系;将加工整理后的信息和指标与危机预警的临界点进行比较,从而对是否发出警报进行决策;最后是发出警报。危机监控系统的建立对社会突发事件的预警具有重要的作用:首先是有利于发现和确定问题^[8];其次有助于政府进行快速的反应;最后能够减少危机监测成本和提高危机监测效果。

1. 明确建立危机监控系统的主体。建立危机监控系统必须明确监控主体,监控主体不同于预警主体。监控主体是掌握预警主体提供的信息,全面分析情况,并随时作出反应的机构。因此,它主要由政府和专业机构组成。针对不同的情况和不同的部门,可以建立不同类型的危机监控机构。像商务部就根据自身的情况对共计 456 类重点敏感商品进出口异常情况建立了预警监测分析系统;气象部门则建立了高温预警系统,监控高温状况。不同类型的危机,可以针对各自具体情况建立监控主体和监控系统。还可以针对各地区的不同情况,设立地区统一的危机监控机构,将资源进行有效配置,使其达到效用最大化。

2. 规定危机监控系统的标准。建立危机监控系统必须符合以下要求:(1)危机监控系统要能采集到危机预警所需要的信息。(2)危机监控系统能准确地预警危机,既不会对不是危机发生的信号发出错误的预警,也不会忽视危机发生的征兆。(3)危机警报系统能被应该接受警报的人接收到,并能被警报的接受者正确地理解。(4)各种危机之间不会相互干扰而影响危机警报的接收。(5)危机监控系统的建立和使用要经济、合理。(6)危机监控系统必须有一个量化的标准。建立量化的标准有助于衡量危机状态,也有助于事后评估。

3. 规范危机监控系统的建立过程。根据危机监控系统的要求,危机监控系统的建立过程可以作如下表述:(1)确定政府需要对哪些危机建立监控系统。(2)评估危机风险源、危机征兆、危机征兆与危机发生之间的关系。这时需要政府组织各路专家和受危机影响的部门成员一起参与评估。(3)根据评估结果确定危机监测的内容和指标,并确定危机预警的临界点。(4)确定建立什么样的危机监控系统,采用什么样的技术、设备、程序,需要为危机监控系统配备哪些资源。(5)评估危机监控系统的性能,了解系统的特性,如系统的误差、系统的准确性、系统的可信度、系统的稳定性、系统所需的维护措施、系统的连续性、系统可能受到的干扰等。(6)为危机监控系统的使用和维护配备人员,并制定相

应的规章制度,确定使用和维护人员的责任、权利和义务。(7)向需要接收危机警报的人们说明危机监控系统,使他们能理解危机警报,并在收到危机警报时能做出正确的反应。如果有必要可以进行危机警报演习,使人们掌握如何对危机警报做出正确的反应。

4. 建立危机监控系统的诊断制度。危机监控系统还必须建立完善的诊断制度,从不同层面、不同角度对危机监控系统的运作情况进行检查、剖析和评价,以保证危机监控系统的高效、安全运行。诊断制度包括自身诊断和外界诊断,自身诊断主要是监控系统内部必须有一套程序化的诊断和复查机制,能够及时对现有的预警监控系统的运作情况进行复查;外界诊断主要是由监控机构外的相关的政府机构、中介组织、专业技术机构、媒体等组织对危机监控系统进行定时、定量的诊断和评价,另外,还须建立其他相关组织或个人在发现监控系统问题时进行及时反映的渠道,监控机构必须有专门的部门和人员来对外界诊断做出处理。通过以上提到的诊断方式,从不同层面对现有监控系统的运作情况进行检查、剖析和评价,找出薄弱环节,从而采取相应有效的措施,以防止监控系统的错误和失误,减少不必要的恐慌,最终提高监控的质量。

(四)提高整个社会应对突发事件和危机的能力

社会突发事件的预警其实是对一个国家和社会应对能力的综合考验。在美国,社会突发事件的预警目前已经发展成为一门新学科,其研究在灾难防止与紧急应变上发挥了极大的功效。为了建设和谐社会,当前必须提高我国民众和政府官员的危机意识和应对能力,提高在危机情况下的“自救”、“共救”、“公救”意识,加强公民尤其是公务人员的危机意识教育和实际应对能力的训练。为此,需要做好以下四项工作:

1. 建立专门的培训机构。对全民社会突发事件的预警意识教育是一个长期的且又比较庞大的工程,必须有专门的培训机构来负责这一工程的实施。而培训机构建立的前提是必须有一批专业的社会突发事件预警知识的培训人员。他们必须对社会突发事件的预警知识有一定了解,能够对某一类的危机知识有系统的掌握。绝对不允许培训人员对社会突发事件的预警知识、特别是应对危机的技能一知半解,否则会造成严重的后果。因此,有关部门可以先通过培训班的形式来培养首批危机培训人员,我们可以邀请国内外著名的社会突发事件预警方面的专家进行授课。除了训练有素的师资和完善有关设施外,培训机构必须有模拟社会突发事件的预警实验室等特别设备,使被培训人员能更直观地体会和接受培训。

2. 模拟危机情势。在和平稳定时期,人们往往缺乏危机意识,所以通过模拟危机情势,不断完善危机发生的预警与监控系统,能够使政府和公众培养危机意识。就像不断进行的消防演习一样,通过演练各种可能在实战中碰到的问题培养消防人员的消防意识,能够使消防人员时刻做好防火的心理和物质准备。

3. 政府要加大与科研机构和合作。各级部门要尽快推动社会突发事件的预警研究,其中重要的是各级政府能够与适合的科研机构进行通力合作,选择实际案例,建立各类危机案例库,并从理论总结到实际操作上全方位寻求符合我国国情、政情的解决方案。

4. 重视建立社会化的预警管理体系。对于潜在的社会危机,政府不可能有那么多的人力、物力、资金投入到危机管理。因此,预警系统建立的思路之一是对潜在的社会危机采取社会化的管理方式,这样既可降低政府治理社会危机的成本,也有助于政府及时得到危机信息,及时防范危机。对此,应提倡在社会中建立公共危机预防志愿者组织;发展相关领域的非政府组织,开展全面广泛的调查研究,及时掌握影响社会危机的各种潜在因素的变化和动向,在非政府组织和政府职能部门之间形成较密切的联系,共同防范危机;成立公共危机专家咨询委员会,向社会公开专家委员会的办公电话。预警管理的社会化是建立预见性政府的重要基础,也是提高社会自治能力、共同防范危机的关键所在。

[参 考 文 献]

- [1] 张成福,党秀云. 公共管理学 [M]. 北京:中国人民大学出版社,2001. 271.
- [2] [澳]欧文·E·休斯. 公共管理导论 [M]. 北京:中国人民大学出版社,2001. 8.
- [3] 《学习时报》编辑部. 国家与政府的危机管理 [M]. 南昌:江西人民出版社,2003. 1.
- [4] [美]B. 盖伊·彼得斯. 政府未来的治理模式 [M]. 北京:中国人民大学出版社,2001. 155.
- [5] [美]戴维·奥斯本,特德·盖布勒. 改革政府:企业精神如何改革着公营部门 [M]. 上海:上海译文出版社,1996. 202.
- [6] 刘长敏. 危机应对的全球视角——各国危机应对机制与实践比较研究 [M]. 北京:中国政法大学出版社,2004. 18.
- [7] 王学军. 预警、反应与重建:当代中国政府危机管理体系的构建 [J]. 理论探索,2004, (4): 81 - 82.
- [8] 胡税根. 问题管理:国外危机预防新策略 [J]. 国际新闻界,1993, (3): 45.

A Study on Institution of Social Crisis Detection

HU Shui-gen, WENGLie-en

(College of Public Administration, Zhejiang University, Hangzhou 310027, China)

Abstract: Various emergencies and crises in different social aspects are on the increase in the transitional China along with the development of the socialist market economy of this country. Nowadays, an emergency situation may often cause great impact on social, political, economical, and cultural spheres. Therefore, theoretical studies and empirical practices on emergencies have been an important object in the domain of administration in the Western countries. It is common to establish a general institution of crisis detection as well as an institution of crisis management. The former pays attention to preventing while the later to treating. To establish a systemic mechanism of crisis detection is the premise and jumping-off point that develops the mechanism of government crisis management, which features on solving social emergencies.

With the spread of the idea of a harmonious society, to establish an institution of early crisis detection has become a vital task in preventing crisis, maintaining social stability, and developing a harmonious society. A government with foresight and preparation may be helpful in promoting the administration efficiency, and improving government services. Moreover, it is also an important dimension to judge government management capability.

This paper goes deep into discussion on the background, necessity, and theoretical foundation of the institution of crisis detection. It believes that the institution is not only an important guarantee for the development of a harmonious society but also a vital approach to improving the quality of administration and governance.

In the light of the necessity of developing a formal institution of crisis detection at the present stage, effort is focused on the study of the following two aspects: organizing capability and institutional framework of crisis detection. To develop a formal institution of crisis detection is not a simple task. It

involves a series of secondary institutions: organizing system, three - dimensional commanding system, and law and regulation system, responsive and post - crisis management plan, detective system, and detective scope and classification of crisis detection, and ways of promoting social capability of crisis management, etc

Key words: a government with foresight and preparation; governance; social crisis and emergencies; institution of detection

按需印刷及其对出版业发展的意义

毛一国

(浙江大学 图书馆, 浙江 杭州 310028)

(一) 按需印刷的概念及特征

(1) 按需印刷的概念。按需印刷(Print On Demand, 简称 POD)指按照不同时间、地点、数量、内容的需求,通过数码及超高速喷印技术实现出版行业整个流程的全新改造来适应个性化、短版化、高效率的现代市场需求。它尤其适用于一些定向较窄、专业性强、可变性强、批量较小的印刷业务。按需印刷是先进的数据库技术和数字印刷技术相结合的产物,其操作过程是先将图书内容数字化,然后用电子文件在专门的激光打印机上高速印制书页,并完成折页、配页、装订等工序。它具有印刷时间上的即时性、印刷数量、印刷内容的可变性和个性化等特点。(2) 按需印刷的特征。按需印刷采用数字印刷技术,数据库文件内容可根据客户要求增减或重组,满足个性化的需求,如客户可选择个性化的纸张、开本、字体、字号、封面设计等。因此,它能实现可变信息印刷和个性化印刷。只要具有相应的设备,无论何时、何地,都可以做到以最快的速度、在最短的时间内、按客户需要的数量和内容印刷。这种即时成书,一册起印的方式使出版业对市场需求反应灵敏。印刷数量具有可控性,为数量少、品种多的出版物出版创造了便利条件。同时,按需印刷采用即时供货结账的方式,使出版社节省了图书储存空间,实现“零库存”,而且还能解决图书绝版及印数问题。通过按需印刷,企业可摆脱图书印刷、库存、运输、投资所带来的资金风险和发行量的压力,节省成本。

(二) 按需印刷的现状与发展趋势

(1) 按需印刷的现状。全球第一批按需出版图书于 1997 年由美国的一家出版公司推出,目前按需印刷技术已在发达国家大量采用。随着技术的发展和市场、用户需求的多样化,按需印刷的应用范围也越来越广,且已从早期的书目订单、产品宣传单、设计样本、手册、证卡、标书、报告等的印刷发展到图书印刷,而印刷图书的品种也已由开始的学术书扩展至众多的图书门类。随着国内出版行业市场逐渐开放,竞争日趋激烈,图书出版印刷业也发生了变化。目前,国内知识产权出版社、石油工业出版社、上海同昆数码图文有限公司等已率先采用按需印刷技术。2004 年 4 月,知识产权出版社在北京建立了一套完整的按需出版流程、按需出版数据库和专业的中国按需出版网站。(2) 按需印刷的发展趋势。自第一台彩色数字印刷机于 1993 年出现以来,数字印刷技术发展很快。特别是近两年,数字印刷的发展速度更快、质量更高、性能更可靠、成本更低。同时,新技术也使生产流程实现了自动化并更趋完善。此外,国际互联网的发展也为按需印刷所需要的数据处理流程提供了支持,使其个性化优势凸现。有分析家认为,目前国内适合数码印刷的小批量市场需求在未来 10 年将以 10% 以上的高速增长,并将超过全部印刷需求的 60%,按需出版有着广阔的市场发展前景。

(三) 按需印刷对出版业发展的意义

(1) 按需印刷的特性使出版业能够根据客户的区域特性和不同消费层次随时调整版面,提供带有地方特色的内容,实现一书一报一刊多种版本,满足当下客户需求细分化的趋势,真正实现“多种需要,多种版本”。(2) 按需印刷可运用于绝版图书再版、脱销书的加印、小批量图书翻印、小规模图书出版、电子图书的纸版供应、图书情报机构的文献传递等。(3) 按需印刷技术的发展和将导致传统印刷出版业的改造和变革,赋予出版业新的概念,使得印刷与出版业在传统分工、功能、组织结构等方面发生重组。(4) 按需印刷与全球化的数字网络融为一体,构筑起一种不受时间和距离制约的全球化按需生产和服务体系。(5) 按需印刷是伴随数字技术的发展和市场的需要而出现的新型印刷技术,它将激发出版业迎接新技术的挑战,调整企业的发展方向,树立起数字化、网络化、全球化的战略眼光,推动我国印刷出版业的业务革新。