

预警和救治：从“9·11”事件看政府危机管理

[作者] 叶国文

[单位] 复旦大学国际关系与公共事务学院

[摘要] 本文分析“9·11”事件给美国和整个世界造成的重大影响，简单梳理事件发生后美国政府和国际社会所采取的措施，认为恐怖袭击事件凸现政府危机管理的必要性，尤其对转型期的中国社会，如何有效、及时、和平地处理突发性危机事件已经成为今后一定时期内政府必须重视的重大问题，并从预警和救治两个方面入手进行初浅的探索，提出以联合国为框架加强政府危机管理全球合作的必要性。

[关键词] 恐怖事件，危机管理，预警，救治，全球合作

“9·11”事件，既对美国社会安全、社会稳定和经济发展构成重大威胁，也对美国国家危机管理体系的重大考验。如何应对非传统威胁？如何在尽可能短的时间内控制事态、降低损失？如何做好与民众的沟通，维护国家长远利益和政府公信力？这一系列问题也是世界各国政府都会面临的严峻挑战。对于转型期的中国社会，如何有效、及时、和平地处理这些突发性危机事件已经成为今后一定时期内必须重视的重大问题。政府作为公共事务管理者，如何处理社会危机事件将直接关系到政府的形象，也直接影响着我国政治经济的稳定和发展，进而关系到国家政权的生死存亡。于是，由“9·11”事件引发，针对政府在重大突发事件中的危机管理问题突显，本文探讨加强政府危机管理的必要性，并从预警和救治两个方面提出一些思考。

“9·11”事件对美国乃至整个世界产生了巨大的影响，也给政府管理带来了前所未有的挑战。

首先，公众的社会生活受到重大影响。一方面，社会生活节奏被打乱。恐怖事件打破了原来平和、悠闲的社会生活，美国社会突然弥漫着紧张和不安，有的地区甚至出现局部的混乱，纽约、华盛顿等城市的主要交通要道和重要的建筑前，20多年来第一次出现全副武装的警察和国民警卫队士兵。另一方面，公众心理受到沉重打击。袭击事件发生在美国最繁华的地区，他们袭击了美国经济、政治、军事的象征，使公众对美国社会安全产生极大的怀疑。9月25日，研究公司 Conference Board 公布，美国的消费信心指数由8月份的114点大幅跌落到97.6，为1990年以来最低水平。接二连三出现的炭疽病菌报告，引起了公众的白色恐慌，使得公众的心理接近崩溃。纽约大学医学院的精神病临床教授诺曼·萨斯曼说：“眼下，全国人民普遍感到恐惧，大多数人平生第一次体验真正的恐惧。”[1]另一方面，导致大量工人失业，引起一些社会问题。恐怖事件一个月后，美国六大航空公司裁员已逾10万人。有专家预测，未来几个月美国公司将会裁减200万个工作职位，较事件前的预测增加125万。

其次，经济损失巨大。据美国政府和专家估计，“9·11”事件的直接经济损失达900多亿美元，由此造成的间接损失则一下子难以估计。恐怖事件发生后，全球股市激烈动荡，经济损失巨大。一周内，纽约道琼斯工业指数下跌14.3%，为1929年经济大萧条以来的最大跌幅，市值损失1.38万亿美元，欧洲股票价格平均下降6%，全球其他主要股票市场也有不同程度的下跌。与此同时，美国和全球经济增长速度严重下滑。专家预计，今年标准普尔

指数 500 家公司的全年盈利将比去年缩水 31%，可能会出现二战后“最严重的下滑”。联合国报告已将今年的全球增长速度从 3 个月前预测的 2.4% 降至 1.4%，为近 10 年来的最低水平。

其三，对政府危机管理的挑战。美国政府每年花费 300 亿美元用于情报工作，但是恐怖事件及其其后出现的炭疽病菌病毒，说明政府在危机管理的预警和重大危机的处理中存在致命的缺陷，使得自 1814 年以来，美国众议院第一次被迫关闭一周。这说明，政府采取官僚体制下的惯常管理模式已经无法及时、迅速应付像恐怖事件这样巨大的危机，这次重大突发事件显现政府对不同一般的重大突发危机事件没有有效的管理、救治措施。

我国的改革已进入社会结构的全面分化时期，社会制度系统都存在一定程度上的制度变迁。在这样的变革过程中，利益和权力将在不同的主体之间进行重新分配、转移，形成诸多不稳定因素，也就存在形成不同危机的可能。

从现实情况看，近几年来我国水灾、干旱等自然灾害频发，人为引致的火灾、海难等重大安全事故不断发生，吉林白山矿井事故、四川南充火车刮伤事故、陕西横山爆炸案、上海龙门吊倒塌事件触目惊心、伤亡惨重。随着科技的发展和社会公开化的推进，个体及极端组织对社会造成的危害明显加大，如江西萍乡和石家庄的爆炸案、邪教“法轮功”等等，说明我国已进入一个危机频发时期。

我国现有的政府危机管理体系，不仅缺乏专门机构和完善体系，而且由于现有绩效考核体系的影响，各级政府的理性行为是尽量“捂盖子”，像在山东烟台“11·24”海难、广西南丹县的矿井事故中体现得十分清楚。为提高政府在重大突发危机事件中的管理能力，加强政府对危机事件的预见和救治能力，有必要建立政府危机管理的预警和救治体系。

二

政府危机管理是政府针对突发危机事件的管理，目的是通过提高政府对危机发生的预见能力和危机发生后的救治能力，及时、有效处理危机，恢复社会稳定，恢复公众对政府的信任。为此，必须首先要清楚什么是危机。

危机相对于人类生活中正常的社会、关系秩序而言，它可以在一个地域发生并造成有限影响，也可以在一国或全球范围内发生造成全球性影响。确切地说，危机是一系列中止和平进程或瓦解社会正常关系、秩序的事件正在迅速展开，并不断增加着危险，迫使相关的系统必须在有限的时间内做出反应和抉择，采取更多的控制或调节行动，以维持系统生存的危急和紧迫时刻。[2]简言之，危机就是导致社会偏离正常轨道的危急的非均衡状态。危机导致社会偏离正常轨道，对社会公共安全、稳定造成较大影响，政府有责任、有义务建立健全的危机管理体系，并通过研究危机、危机预警和救治危机恢复社会的均衡状态。

分析危机发生的原因主要有三种，一是自然产生的，如洪水；二是人为引起的，如这次恐怖事件；三是人为导致的自然危机，这种危机可能占有的比例最大，如由于大量排放二氧化碳导致气候变暖而形成的洪水，人为大量砍伐森林导致植被破坏形成的洪水或干旱，等等。但是，从直接原因看危机主要为两种：一是天灾，即自然危机，二是人祸，即人为危机。自然危机具有不可抗拒性，人们对自然危机的认识、研究相对较早且深入，对自然危机的管理机制也比较成熟。政府基本能够比较准确的预测自然危机，提前采取措施，而且能够在自然危机发生后能够通过全球性合作采取积极、有效救治行动，比如地震、洪水、台风等天灾能够通过全球性预警、救治系统提前预警和积极救治，把自然危机造成的损失降到最低。人为危机的发生机理与自然危机不同，更具有偶然性，危害也更大，政府对人为危机的预警、救治措施研究也相对要少。所以，本文主要讨论“人为危机”的预警和救治中的政府危机管理问题。

从这次“9·11”恐怖事件看，人为危机主要有三个特点：首先，突发性。既可能没有

人确切知道在什么时间什么地点会发生怎样的危机,也没有人能确切预知危机的后果,既可能由一些小事引起,也可能根本没有任何先兆就引发了危机,它完全是一种突发性的巨大事件。

其次,危害性。危机对社会、经济产生的影响是巨大的,尽管危机可能导致原有不足的充分暴露,对社会进步起一定的促进作用,但是从危机导致的社会混乱、经济衰退、秩序失衡等方面分析,危机的负面影响要大于正面影响。第一,危机破坏了原有秩序。危机有可能导致原有秩序因没有采取有效的对策而无法恢复,或者无法承受打击而崩溃;第二,危机导致社会的混乱,使人的心理产生恐惧;第三,危机造成巨大的经济损失。

其三,全球性。随着人们的社会、经济生活联系日益全球化,危机的发生、影响已经超出了发生地的范围,成为全球共同面临的问题。“9·11”事件说明,像恐怖主义这样的危机已经不仅仅是美国,实际上是对整个人类文明的一种挑战,是全球性危机。

三

针对人为危机的特点,政府危机管理主要是危机发生前的有效预警和危机发生后的积极救治。

奥斯本认为,国家就像是一艘庞大的远洋班轮,所有昂贵的东西都堆放在甲板上,但没有雷达,没有导航系统,也没有预防性保养维修。阿尔文·托夫勒在《未来的冲击》中也曾指出,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。所以,为了保护甲板上的昂贵东西,防止危机的再次发生,危机的预警在政府危机管理中是十分必要的。因为,政府管理的目的是“使用少量钱预防,而不是化大量钱治疗,”[3]政府危机管理的预警机制体现和实现了这个目的。做好政府危机管理的预警工作,主要有以下几个方面:

第一,培养危机意识。危机意识是危机预警的起点。在市场竞争的环境中,通过将“危机意识”引入企业管理,成为企业生存与发展的一个普遍法则。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。

第二,建立具有分权性质的危机管理体系。面对越来越多的各种决策,阿尔文·托夫勒认为,政府往往采用两种方法:一种是政府机关不断增加政治家、官僚、专家和计算机,设法进一步加强政府这个中心;还有一种是让“下面”或“外面”做出更多的决定,减轻政府做决定的负担,而不是把做决定的权力集中在已经紧张和乱了套的政府中心。[4]随着公民对公共政策需求回应性的提高,中心治理多元化的需要,政府建立分权性质的危机管理体系成为可能。因为,分权的政府能促使政府管理从等级制到参与和协作转变,具有更多的灵活性、创新精神,产生更高的士气、更强的责任感、更高的效率。

第三,进行预见治理。政府危机预防的目的除了对未发生的危机进行预警之外,还要预料一个危机解决后的未来可能情势,给政府危机管理提供类似雷达的平台。为此要求,一方面构建明确的政府危机处理的管辖范围。从政府管理的分工和职能分析,现在确实有政府危机处理的管辖范围,但其边界不十分明晰。经常有“重大问题”究竟属于哪一级的争论,这一争论的原因是“重大问题”的相对性,它既相对于一级政府管理的地域而言,也相对于问题的程度而言,而这些都是模糊的,所以明晰政府危机处理的管辖范围有助于政府进行及时、有效的预警治理;另一方面加强战略规划、长期预算和设立意外事故基金;再一方面设立未来委员会。奥斯本认为,“在最近20年中,有预见的政治程序变得越来越普通。在一个政治环境中最简单得方法是未来委员会。”[5]可见,设立这个委员会能够像程序一样分析未来趋势,形成未来可供选择的方案,为政府危机管理的预警提出建议和目标。

第四,构建全球性危机预警体系。政府危机管理的最理想状态是将危机消灭在潜伏时期或萌芽时期。这有赖于政府部门对危机发生与程度、趋势和结果的预测、预报能力。在世界一体化的今天,这些单靠一个或几个国家已经不可能,所以有必要构建全球性政府危机管理体系,降低危机发生的风险和预警成本。

然而,绝大多数危机是无法准确预测的,所以危机发生后的政府及时救治是十分必要的。美国“9·11”事件发生后,虽然美国原有的危机管理体系在预警和危机处理的初期阶段反应不够及时有效,但是在其后的处理中,救援的开展、各部门的协作还是体现出它原有的完备性,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、政府各级官员的各阶段的适时公开反应,在财政、军事上的应对措施到位迅速,这些使得灾难地区很快恢复社会秩序稳定。其中最重要的一点,由于原来就制定有详尽的危机应对机制,而且也通过法律、法规加以制度化,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,部门之间如何协调,都有章可循,于是应急行动井然有序、权责分明:国家安全委员会负责总体的局势分析和部门协调;总统在议会的授权后具有军事和经济上的决策权;联邦调查局(FBI)牵头负责调查解决危机,联邦突发事件管理局(FEMA)主要负责救援等危机事后处理,国防部(DOD)等联邦政府部门负责提供相关的技术支持和专门性的行动。

正是由于救治措施得力,美国政府能够在前所未有的危机中能够:一、安抚人心、稳定社会。事件发生后,布什总统立即表示采取必要措施保护美国人民的安全,并不顾安全人员的劝告回到白宫,9月12日早上7点就到白宫椭圆形办公室办公,受到恐怖事件影响的政府其他机构也恢复正常工作。媒体停播了进一步刺激公众心理的有关画面。二、积极开展救灾工作。消防部门、警察、联邦紧急事务处理总署(FEMA)等政府部门在事件发生后立即投入人力、物力展开救灾工作,同时动员公众开展大范围的献血等行动支援救灾工作。三、迅速查找元凶并建立广泛的反恐联盟。事件发生第二天,布什总统就召集国务卿、国防部长和国家安全顾问等人共商对策,启动已有15年历史,由中情局、联邦调查局、国务院、军方和其他地方各部门共同组成的以“预警、制止和挫败”为使命的“CTC”反恐怖主义中心展开工作,并在司法部成立独立的反恐怖主义工作队调查事件真相,同时,组建由里奇担任主席的国内安全小组,统帅国内反恐怖行动,积极查找制造恐怖事件元凶。并通过联合国等机构、组织,与世界许多国家领导人进行广泛接触,建立一个反对恐怖主义的国际联盟。所以,做好危机救治要求:

第一,及时采取措施。从政府角度看,政府必须运用所有政府资源开展危机救治,尽力恢复社会稳定。这些措施包括:强制干预。在解决危机中,政府的积极强制干预是十分必要的。要对付危机,“政府中枢决策系统就必须享有发号施令的权威,并且可以制定和执行带有强制性的政策。”[6]因为,在危机状态下,决策者会处于一种非理性状态,要么亢奋要么保守,同时还会遇到各方面的阻力,其风险性使得任何决策都难以像常规情况下一样容易达成妥协和统一,有时还会出现巨大的分歧。因此,依靠政治权威、推行强制性的决议之外,别无选择。但是,这种积极干预并不是只有一级政府干预,而是有分权的各级政府同时干预,并有一个最高一级的政府进行总的组织、协调和指挥。

探寻危机产生的根源。危机产生后,对社会和公众心理影响巨大的主要原因在于危机产生根源的不确定或不明确,探寻危机根源一方面可以暂时安抚公众心理情绪,保持社会稳定,另一方面是进一步采取措施的前提。

进一步评估可能产生的后果。这种评估要注意危机衰落曲线、转瞬即逝的机会和意外事变的关注,因为它们能够为救治危机提供一些启示,为以后的目标选择提供重要的参考。当然,这种评估必须注意一定的公开和有利于社会稳定的隐蔽的结合,有时甚至必须从最好或较好的方面引导公众。

理性选择救治危机的目标。尽可能恢复原有的格局,减少因危机产生的影响这是最好的选择目标。“灾祸对我们思想的影响相对来说是短暂的,灾祸仅限于在相对小的制度变革上发生作用,但旧势力会卷土重来,可以抵消第一次变革中的大多数成果。一个惊恐和受挫的社会不是真正重大变革能够扎根的地方,除非抢救时期有周密的准备和明智的行政管理。”[7]所以,从社会稳定的角度看,要尽可能恢复危机前的社会格局。但是,危机并不必然能够恢复,要想实现这个目标,政府必须选择一个能够达到相当高质量的决策,这就产生了危机解决的德罗尔临界质量问题。[8]在危机中,政府制定政策的能力与克服危机所需要的政策之间一定存在巨大的政策赤字,在选择救治危机的目标时政府必须考虑能够提供的最高德罗尔临界质量以及救治危机需要的最低德罗尔临界质量。在危机不十分严重,有可能通过少量社会变量的改良而得到纠正的条件下,就不必要进行全面的改造;反之,当危机较严重、必须进行整个社会改造时,有选择的激进主义也不失为一种较为稳妥而有效的策略。

从社会角度看,政府需要通过一系列决策稳定社会并动员社会参与危机救治。稳定社会,进行心理救治。对社会来说,危机造成的最大危害在于社会正常秩序遭到破坏并由此带来社会心理的脆弱。所以保持稳定的社会秩序,保持原有的社会运行轨迹是首要的选择。首先,尽可能保证社会公共生活的正常。比如,促进社会的正常运转,尽可能避免进一步造成更大的公众心理伤害。其次,开展政府公关。在危机中,公众的心理是十分脆弱的,他们需要强大的政府。如果这个时候政府软弱,或社会各种流言已经出现,政府必须加强公关,甚至有必要告诉一些必要的内幕,以维护政府在危机中的形象。尤其需要做好媒体工作。媒体是除了政府之外提供公众各种信息的主要渠道,有时在危机中的公众宁愿相信媒体也不愿信任政府,所以它是通过提供信息消除各种不安因素的一种有效方式。

动员社会的参与。在一个开放、分权和多中心治理的社会,没有社会力量的参与是不可想象的。社会力量的参与,一方面可以缓解危机在公众中产生的副作用,使公众了解真相,祛除恐惧,消除危机制造者希望危机伴生的流言、恐慌等副产品,起到稳定社会、恢复秩序的作用;另一方面可以降低政府救治危机的成本。由于社会力量的参与,信息通道不再堵塞,政府决策的可信度和可行度得到提高,降低了政府政策的制定和执行成本。

第二,加强全球合作。在今天,危机的原因和结果往往是世界性的,所以,“在对危机的处理上,尽管世界各国存在着地域上和意识形态上的差异,但反应是相似的。”[9]美国政府正是在其他国家的合作下,才迅速确认恐怖分子并立即开展搜索恐怖分子的行动。在危机的救治中,通过全球合作,一方面可以获得更多的谅解,有效消除危机,恢复社会秩序,重建文明的世界,另一方面可以提高危机救治效率、降低救治成本。

但是,这里存在一个建立怎样的全球危机救治合作机制的问题,尤其是哪些或哪个机构应该扮演主要角色和应该采取怎样的措施而产生分歧的问题。有的国家即使在危机中也没有忘记大国意识,希望以自己的价值观理解和重构全球危机救治机制,有的国家喜欢借助地区或意识形态组织的合作模式建立全球危机救治机制,等等。我以为,在当今国际社会,联合国应该扮演并发挥这样的角色。首先,联合国作为一个全球性国际组织,获得绝大多数国家的认同,它的决策在全球范围内具有较大的约束力,而其他地区或意识形态组织,或者不具备全球性,或者难以获得绝大多数国家的体认;其次,联合国以及下属机构曾经在各种危机处理中发挥过作用,即使美国发生“9·11”事件也是通过联合国与全球绝大多数国家建立共同反对恐怖主义的行动;其三,联合国的危机救治模式已经开始形成并日趋完善,比如,联合国救援行动、贝雷帽行动等等。其他全球性国际组织也已经适应联合国模式,积极参与联合国的危机救治行动,比如国际红十字会等组织的救援行动,往往与联合国的救援行动互为里表。所以,全球危机救治合作可以在联合国的框架内展开。

注释

- [1] 美国《今日美国报》，2001年10月16日
- [2] 有关“危机”概念参见菲克：《危机管理》，韩应宁译，台北经济与生活出版事业公司，1987年；J·多尔蒂：《争论中的国家关系理论》，世界知识出版社，1987年
- [3] (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》，上海译文出版社，1996年，第205页
- [4] 主要内容参见(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》，上海译文出版社，1996年，第234页
- [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》，上海译文出版社，1996年，第213页
- [6] (以)德罗尔：《逆境中的政策制定》，上海远东出版社，1992年，第114页
- [7] (美)R·J·斯蒂尔曼：《公共行政学》，中国社会科学出版社，1989年，第184页
- [8] 德罗尔认为，政策若要取得效果，必须达到一个适当临界质量，足以对其对象产生预期的影响。所谓临界质量主要指资源投入的数量，决议涉及的范围，方案作用的时间跨度，使用政策手段的数量，政策方案设计的完备程度，政策干预的范围和力度等等。它实际上说明危机管理中政策制定的目标与危机可能解决目标之间存在选择的问题。见丁煌：《西方行政学说史》，武汉大学出版社，1999年，第287-289页
- [9] (美)R·J·斯蒂尔曼：《公共行政学》，中国社会科学出版社，1989年，第184页，中央文献出版社2001年，第169-170页。

<http://www.pssw.net/essays.asp?id=69>