

公共危机治理中地方政府行动的制度逻辑 与调适路径

陈 思, 黄舒琦

摘 要: 从组织制度视角探讨政府科层组织的治理制度逻辑, 分析公共危机治理从宏观政策生成到具体执行过程, 可知政府科层组织策略选择呈现出一统决策下执行的差异化、运动式治理的动态反复和政策执行的象征化等特征。基于此, 应从制度运行的过程出发, 理顺科层组织运行体系以更好发挥政府作用, 同时着力推动建立多元、协同、透明的公共危机治理体系, 从而激活自下而上的社会力量, 提高公共危机治理效能。

关键词: 公共危机; 制度逻辑; 科层组织; 调适路径

中图分类号: D035.29 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-0169(2021)06-0134-08

DOI:10.16493/j.cnki.42-1627/c.2021.06.012

当今高度复杂和极度易变的公共危机事件, 对我国公共危机治理以及社会稳定提出挑战。尽管越来越多的社会力量参与到公共危机治理的实践中, 但作为“元治理”的主体, 危机治理在很大程度上仍是通过政府机构这一组织载体实现的。直面危机事件, 处于多元任务环境下的基层政府和官员, 其治理策略的选择对政府公共危机管理的效果至关重要。回溯过去发生的众多公共危机事件, 中央政府为了更好应对公共危机事件, 制定和颁布了一系列公共政策、法规, 实施行政问责制以强化官员责任, 建立突发公共卫生事件网络直报系统进行风险识别, 构建了一整套软硬兼备的公共危机管理体系。而地方政府危机治理行为和效果却大相径庭, 危机预警时有失效, 信息公开程度不一, 处理群体性事件的策略有积极和消极之分, 在政策指令执行过程中各有变通。公共危机事件中地方政府治理行为各异的原因是什么? 其背后的制度逻辑何在?

对于以上问题, 现有研究主要从三个方面试图给出答案。一是从系统协同的视角出发, 认为当前公共危机趋于跨界跨域, 政府采取的传统公共危机治理工具无法适应更为复杂的风险挑战, 公共危机治理模式呈现出碎片化特征^[1], 强调多元治理主体的协同作用。二是从制度角度论述公共危机治理, 认为风险社会公共危机的本质是制度性危机^[2], 关注法律、法规在危机治理过程中对政府官员行为的约束作用。由于我国应急管理制度和行政法制体系尚不健全, 应急情况下行政执法存在模糊地带, 同时公共危机管理的问责制仍具有一定的政治责任色彩, 唯结果导向的问责制造成问责制度激励功能的弱化, 地方政府会权衡不同类型问责所带来的风险从而影响治理策略的选择。三是从

基金项目: 国家治理湖北省协同创新中心项目“社会组织在国家治理中的职能定位及能力建设研究”(2019GJZL002); 武汉社科联深化学习十九届六中全会精神重点委托课题“后疫情时代社会组织在基层治理创新中的作用研究——以武汉市为例”(WHSKL2020203); 湖北非营利组织研究中心课题“社会组织在疫情防控中的作用研究”(HBNPO2020ZD02)

作者简介: 陈思, 湖北省社会科学院政法研究所副研究员, 76346025@qq.com (湖北 武汉 430077); 黄舒琦, 湖北省社会科学院政法研究所研究生

公共关系的角度解释政府应对危机的治理过程，将公共关系视为政府公共管理职能的一部分，有效的政府公共关系活动对危机治理有正向作用，而“公共性”不足是政府处理危机公关事务的缺憾^[3]，沟通机制的不健全、权责不清、治理观念落后和合作机制缺乏等问题导致地方政府治理效果大打折扣。总的来看，目前研究主要呈现出以下特征：一是已有研究大多是从“问题—对策”视角探讨公共危机的应对策略，很少把这些危机的生成机理放在同一个分析框架、一个理论系统之中去探究种种现象背后的制度逻辑。二是现有研究更多地将治理主体当成整体进行分析，较少地关注治理主体间的互动模式和个体差异，而正是在政策制定到执行的过程中，自上而下的科层制度逻辑得以呈现。本文旨在探讨现实的治理情景中公共危机治理运作的基本逻辑，分析宏观制度与政府组织在互动中呈现出的治理困局，思考公共危机治理现代化的可能路径。

一、公共危机治理中地方政府的制度逻辑

制度逻辑起源于新制度主义理论，与新制度主义的共享合法性、认知结构等概念相关。具体来说，制度逻辑是指某种或多种制度秩序，通过一定的制度安排与行动机制塑造和影响行动者的认知及互动关系；反过来，行动者之间的互动也会推动制度秩序的解构与再生产。从实践来看，我国公共危机治理中地方政府的制度逻辑包括委托代理关系下的科层制这一有形的治理结构和共享观念下的无形治理规则（如图1所示）。

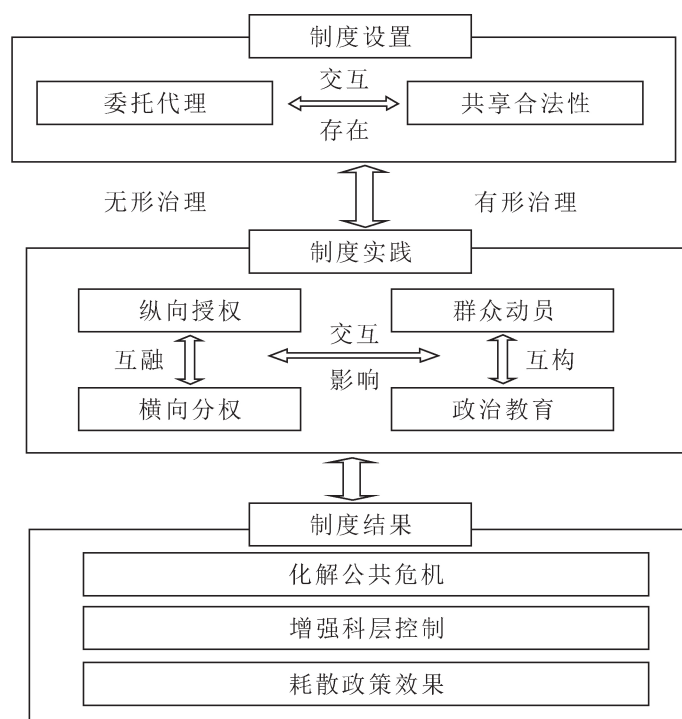


图1 公共危机治理中地方政府制度逻辑的分析框架

（一）有形的治理结构形态：委托代理关系下的科层制

国家是公共危机治理自上而下的根本驱动力，它通过设定统一的制度体系来构建稳定有效的治理机制，并影响整个社会中的所有公共组织、经济主体乃至个人。在恩格斯国家起源理论中，国家从产生之初便与公共危机的治理密不可分，因为“国家是承认：这个社会陷入了不可解决的自我矛

盾,分裂为不可调和的对立面而又无力摆脱这些对立面。而为了使这些对立面,这些经济利益相互冲突的阶级,不至于在无谓的斗争中把自己和社会消灭,就需要有一种表面上凌驾于社会之上的力量,这种力量应当缓和冲突,把冲突保持在‘秩序’的范围以内,这种从社会中产生但又自居于社会之上并且日益同社会脱离的力量,就是国家”^[4]。国家的存在意味着通过一系列的工具手段维护共同体内的秩序,实现对社会的有效控制。由于客观因素对治理形式的约束,现实公共危机治理的实践必然面临着治理结构形式问题,即国家组织体系中政府权能的纵向分工与协作。

对于现代国家而言,实现有效治理需在维护必要的中央权威与集权的同时,给予地方政府适当的自治权。我国是单一制的多民族国家,国土幅员辽阔,人口众多,文化多元,公共危机治理的复杂性同治理规模的扩张性始终交织在一起。面对庞杂而繁多的地方事务,中央政府很难直接对其进行管理,而地方政府在处理区域性相关事务中具有天然优势,包括信息获取、资源配置等。因此,通过赋予地方政府一定的执行权和决策权,是现代公共危机治理的应有之义。作为中央政府授权机构的地方政府必须遵循自上而下的指令,时刻接受上级政府的监督,在制度上没有任何讨价还价的余地。然而,这种组织结构间的上下级权威关系在法律层面并未得到完全体现,比如“《立法法》将中央部委制定的法规条例与省级政府制定的法规条例放在相同的立法地位”,但在常态化运行中存在“中央部委面对同等、甚至行政级别更高的地方政府,其横向协调和整合能力在很多领域都是相对有限的”^[5]。可以说,在具体的执行层面,地方政府与中央政府有时成为互相博弈的利益主体。公共危机事件中地方政府相对于中央政府拥有更多区域内危机事件的信息,中央政府需采取一系列约束机制来防止拥有信息优势的一方出现逐利行为。这种双方具有合约双边关系,存在不同利益目标且有一方处于信息优势的属性特征在中央与地方政府间的委托代理关系中被放大,中央政府(委托方)通过科层组织结构传导机制对地方政府(代理方)加以管理。韦伯的科层制理论强调,所谓的“组织”其根本性特征就在于体现出了一种独特的“命令—服从”关系。从纵向上看,政府科层组织体系中的委托方与代理方基于这一权威关系确保政令自上而下保持畅通,最高决策权仍然集中在中央政府手中,并通过制度严密的人事安排和激励奖惩机制规范地方各级政府官员的行为。同时,科层组织的稳定性与常规性使得决策的权威性层层传递,作为代理方的地方政府凭借委托方的授权实施国家有关政策,为当地居民提供所需公共物品。从横向上看,科层制的具体运行不仅体现在自上而下授权的过程中,还包括了中央政府对地方政府权力的分配。在权力运行的实际操作中,地方政府之间、政府部门之间呈现出条块分明的权力分配原则,即“通过层级化把整个行政区域切成了块块,又通过各层级对应的部门化把块块切成条条,从而形成了条块结合的体系”^[6]。政府部门之间强调职能与专业的分工,地方政府及官员则依据行政区划管理辖区内事务。

(二) 无形的治理运行规则: 共享观念的建立与重构

在新制度学派那里,“制度”既代表了组织正式的结构与制度,又指向了无形的文化观念。现代化进程中,工业社会建构的制度体系被认为是众多底层危机的根源。当前,我国正处于工业与农业形态共存且加速向信息社会转型的阶段,这意味着危机不仅具有工业时代的特征,还渗透着农业社会以及信息社会的因素。在中国的历史上,危机成为人们头脑中的意识产物可以追溯到先秦时期,他们将危机视为风险发生后随之而来的一系列反应过程,“‘风险’初生之时,很难发现,不易确知:‘幾’‘微’产生的微弱的苗头如果不被人发觉,便逐渐对人的生活造成威胁或危害,便是‘危’和‘殆’”^[7]。在危机征兆之初,古人寄托于统治者能够发现这些微小而不易察的风险,并做出一定的决策,“明君见小奸于微;故民无大谋;行小诛于细,故民无大乱”。受制于当时治理技术的约束,价值认知层面的治理制度成为统治者应对危机和稳定秩序的有效路径。

伴随封建王朝的土崩瓦解,儒家文化遭到了西方工业文化的解构。当已有的组织结构和文化观念不足以抵御冲击时,现当代的中国探索出一套解决公共问题的治理范式——群众动员。群众动员

无论是微观层面上通过发动群众力量、组织社会资源以应对各种危机和挑战,或是宏观层面上整合以小农经济为生产方式的社会,建立人民民主专政的政权,都发挥了不可替代的作用。这样一种在革命时期由环境与实践催生出的独特的治理风格,最终以群众路线延续了下来。随着现代化进程向前推进,传统的群众动员模式难以适应发展中的社会,其思想教育和社会化的功能弱化,本土价值观念的社会整合能力力不从心。同时,尽管我国建立了现代化的科层组织结构,但受到传统高度发展的官僚结构以及历史时期沿用下来的治理风格与模式的影响,现代科层组织那种理性化的观念规则很难在现实的治理实践中落地。为了适应经济发展与现代化建设的需求,自改革开放以来“放权改革”“简政放权”等事关政府职能转变的举措相继推出,但与政府科层组织紧密相连的职能专业化却窒碍难行。由于需要同全国性政府的政策指令和任务保持一致性,科层组织的执行逻辑常常陷入总体服从与基层裁量的抉择中;同时,同质化的行动体系打断了不同职能部门在其专业领域中建立理性观念的过程。因此,为了强化科层组织内部的价值认同,政治教育成为维系制度观念的重要方式。通过继承和利用既有的文化传统,创设新的仪式活动以及借助教育教化的作用,建构广泛而深刻的意识形态认同。

二、公共危机治理中地方政府行为与现实的互动

公共危机治理的效果同科层制组织自身的治理逻辑密不可分,科层逻辑勾勒出不同层级政府治理行为的架构。基于公共危机治理的实践经验,我国已初步形成了以“一案三制”为核心和以“统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、属地管理”为基本原则的应急管理体系,公共危机的领导体制、运行机制和应对法制渐趋制度化和规范化。公共危机的有效治理离不开中央层面的统一协调和地方政府的因地制宜,这既对宏观层面的制度政策提出了要求,也是微观层面地方政府处理相关事宜的原则。而在从中央到地方治理的动态过程中出现了一对矛盾关系:当政策的刚性程度趋于增强,地方政府治理的权限和活力相对被削弱,反之则会不利于政策制度的统一性,地方治理各行其是,甚至挑战政治系统的权威。因而,在保持中央权威性的同时,允许地方政府的治理实践围绕统一决策上下浮动,具有相对灵活性,成为实现动态关系平衡的治理策略。在这一策略作用下,地方政府能够根据区域内的具体情况,制定适宜的办法处理突发应急等风险事件。但是,政策制度的普适性、层层负责下科层制组织的策略选择正在影响着公共危机治理的实际效果,公共危机治理呈现出政策的统一性与执行的碎片化、运动式治理与常规治理模式的交替往复和政策执行的象征化等特征。

(一) 政策的统一性与执行的碎片化

现代国家中,政策、法规经由相应法定程序进行制定或修改,公共危机治理制度不外乎如此。但这一法律程序的正当性很容易使公众在对法理的认知偏差中忘却:法律的制定过程充斥着各利益团体的相互博弈,制度并不会只回应单一利益团体的诉求,它是各方利益统筹之后的“最大公约数”。因此,从制度本身来说,公共危机治理中的国家逻辑具有以下两个特征:一是与公共危机生成、防控等治理内容相关的一整套公共政策设置,其中既蕴含了国家所追求的宏大而特定的目标,又必须满足同国家相特殊的社会力量之需求。二是国家机构因职责不同而向地方政府施加不同甚至相互矛盾的要求和目标。而政府科层组织便处在这一政策法律普适性的背景和任务指令多元化的环境中。对全国性政府而言,治理组织决策系统是以执政党为核心,包括全国人大、国务院及其二十多个部委在内的决策运行体系。国家层面的制度与法律法规经由党中央制定宏观的理念方针,全国人大以及国务院组织机构通过正式程序使其具体化和具备可操作性。虽然中央政府以一统体制的方式引导着治理意志与理念的制定和形塑,但在执行互动中将治理理念与意志转换为政策、法规

的行政权力分布在国务院各部委之间。而责任分工界定的不甚明确和部门间协调沟通机制的相对缺乏,导致了不同法律、法规之间出现矛盾冲突的局面,公共危机的具体治理很容易从政策制度的普适性过渡到执行模糊性的境地。需要指出的是,这种模糊性在决策者那里并不是完全被动地接受。比如在公共危机事件的信息公开问题上,《政府信息公开条例》《突发事件应对法》及相关制度都规定了地方政府的信息公开行为标准,但当危机事件的发生构成对社会稳定和政府合法性的威胁时,上级政府就有可能权衡危机信息公开的程度、时效和方式。普适性作为公共危机治理政策的特征,也影响着政策执行者的行为。公共危机治理通常由不同的政府层级和职能部门负责,尽管中央政府对地方政府的职责做出了制度安排,但没有明晰不同层级间地方政府的职责权限边界,职能部门间的权责和义务的分工也没有明确的法律规定。加之执行者之间缺乏制度化的分工合作与组织协调机制,治理过程中权责不清和互相推诿的现象时有出现。

如上所述,委托代理关系带来中央与地方政府双方利益的差异化与信息的不对称性,为了使代理方能够将治理目标转化为结果,需要适当的协调机制调适委托方和代理方在利益诉求和偏好方面的一致性。激励机制下地方政府及其官员可能会积极完成上级部署的任务,努力在干部考核中拔得头筹。但在不同职能部门构成的多重委托代理环境下,“对于大多数承担执行任务的职能部门来说,其策略选择的动因可能并不在于政绩竞争,而是更加具有防御性的‘风险规避’”^[8]。公共危机治理的特殊性在于理想的治理成果是“化险为夷”“无事故发生”,但这一治理成绩不能直观体现在绩效考核中,而一旦发生危机事件甚至危害较大时,地方政府和官员则面临着问责的风险,“只要政府在公共危机管理过程中出现了特定的消极结果,有关官员无论是否实施了违法行为或是否存在过错,都将被问责”^[9]。在面对无法量化的考核指标和严格的问责惩罚时,享有宽松裁量空间的地方政府利用其信息优势,趋向选择性地执行委托人的政策以回应自上而下的科层压力,灵活处置其管辖区域内的公共事务以回避承担风险的可能。因此,在压力型的激励模式下,科层组织的行为选择常常使危机治理陷入了“不出事逻辑”的困局中。地方政府和官员在处理公共危机时往往采用消极应对的治理策略,其治理目标不在于消除危机风险之隐患,而是尽量免于自身受到相关事件波及,明显不符合政策制度的设计甚至同它背道而驰。

(二) 运动式治理的间歇性

危机治理主体的多元需求同以政府为单一主体的传统管理模式的现实,风险危机的非常规性同强调稳定重复的科层组织之间的张力都直接作用于政府的治理行为逻辑。以政府为主导的治理活动中,必然存在着表达国家意志和执行国家意志两种功能,这便是政治和行政。一方面,作为政策制定与政策执行相统一的治理活动,也是政治与行政相互作用的过程,两者缺一不可。另一方面,政府的有效治理还需要对政治和行政加以区分,进而选择正确的路径处理不同领域的问题。这是因为“用政治手段去解决行政问题,不但达不到解决问题的目的,反而会使问题更加复杂化;而用行政手段去解决政治问题,同样达不到解决问题的目的,还有可能造成新的政治问题”^[10]。公共危机事件不论是从表现形式还是诱因来看,往往交织着不同的矛盾问题,愈发呈现出跨部门、跨领域和跨区域的特征,依靠单一的指令性操作已无法回应危机治理的现实需求。行政过程时常嵌入了来自上级的政治动员,凭借着制度化的科层组织力执行命令、完成任务以达成治理目的,因为“政府要保持动员的高效率和应急能力,就必须突破按部就班的科层理性,以政治逻辑代替行政逻辑”^[11]。

作为动员机制,运动式治理成为政府除常规治理模式外的另一“理性”选择。在面临一些特殊情况时,全国性政府可以收回某些地方性授权,叫停或者打断常规性科层组织的运行过程,在较短时间内实现公共危机治理目标。在国家治理资源相对贫弱的条件下,借助科层结构将运动式的治理逻辑转化为基层治理实践,有助于集中有限的公共资源来解决爆发的危机问题。运动式治理通过传统手段寻求政治合法性,而压力型体制下的日常科层行政的缺陷,也迫使政府选择运动式手段应对

治理绩效低下的问题。如在危机发生后,通过建立临时性的指挥部和成立大量的领导小组,依托于专项治理来完成基层治理工作和解决基层治理困境。这种政治动员方式可以弥补科层组织在面对紧急事务时治理资源和效能上的不足,减少程序上的繁文缛节,同科层治理互为补充和支撑。然而,运动式治理绩效的不可持续性,使得这种治理模式同常规治理在实践中呈现交替往复的运作状态。常规治理的失效触发了运动式治理,由于运动式治理未能转化为长效的治理机制,当上级政府的激励减弱后,“运动式”手段消解为日常行政,其治理绩效逐渐下降,而上级政府也不得不再度采用运动式治理的手段,对基层政府施加压力,造成了绩效导向下治理过程的“棘轮效应”,治理过程陷入“内卷化”。

(三) 政策执行的象征化

受理性选择理论的影响,地方政府和官员被视作理性的“经济人”,在激励机制下具有显著的利益偏好。他们可能会为了实现短期内的经济增长,轻视与公共利益密切相关的领域。如上所述,为了让代理人协助配合委托人以实现政策目标,建立有效的激励和约束机制必不可少,这一点在政府公共危机治理中尤为重要。公共危机治理较常规性事务更为紧急、复杂,具有专业性、特殊性、多变性的特征,权力和资源高度向上集中,由于社会公众参与能力和程度的有限,上级政府正是通过激励和约束手段保持基层政府官员的行为策略同政策意图一致。与此同时,在决策执行的过程中,代理人对政策法规的阐释并不是一个单线性的命令—服从过程,而是个体建立在观念、认知、态度之上的复杂互动过程。构成政府组织的公职人员在各自工作活动场域外担任着不同的角色,是内含不同意识和认知的具体形象。政府科层人员并非总是被动解读和执行政策指令,执行者的想法、意愿会不自觉地纳入到治理过程中。代理人对上级政策的阐释和执行不仅受到自身利益和偏好的影响,还有一些难以捕捉的基于认知的因素作用其中。因此,除了凭借显性的激励机制约束代理人之外,还需依靠道德规范的隐性作用激励代理人规范执行政策指令。有效的道德激励必须满足两个特定的条件:一是政策执行者在心理层面形成的认同;二是政策执行过程中不会产生同其认知相悖的心理。

在基层治理实践中,地方政府被赋予了双重任务:发展和稳定。这种双重任务导致上级政府对下级政府的激励处在一种相悖的境况:地方政府在以绩效为主要目标之外,还承担着维持社会稳定的职责,而发展经济不可避免地涉及利益再调整,从而诱发社会的不稳定。当个人利益与整体利益产生冲突,短期利益与整体利益出现矛盾时,利益的互斥性必然催生政策象征性执行的现象。对政策执行者来说,在完成上级层层分解下达的硬性考核指标过程中难免采取变通的方法来执行任务,为了弱化这一行为带来的风险,某种形式上同上级权力机构保持一致的表征显得尤为重要。危机治理中政策执行象征化体现在公共危机演化的不同阶段,危机潜伏期公职人员履职不力、责任意识模糊;爆发期同公众互动走过场,工作流于形式;恢复期勤于汇报疏于落实。由此带来的是在堆积如山的考核、验收、填表工作面前群体失语的基层公职人员,在基层治理中复刻着创而不新的困局,深陷以材料当实绩的“痕迹主义”之中。行为者因路径依赖的惯性思维并不会因政策执行的偏差产生道德上的愧疚和自责,这种以形式主义来应对公共事务的做法进一步强化了任务执行的“象征性”。

三、公共危机治理中地方政府行为调适的路径

公共危机治理的现实场域中,制度逻辑从文本到实践呈现是一个多维的过程,导致治理主体间多重治理逻辑并存。在有形的科层制和无形的治理理念下对政绩的追求、运动式治理效能的衰减、地方政府的变通服从,给公共危机治理带来诸多挑战。因此,应从制度运行的过程出发,双重整合

地方政府与其他治理主体形成协同合作机制,推动建立多元、协同、透明的公共危机治理体系。应急管理部的成立是对政府科层制组织间协同治理的有益探索,旨在通过组建一个专职的应急管理部门,整合多个与突发事件应急管理相关的职能部门,统筹整合各部门开展应急管理工作,从而提升政府部门协同应急能力。然而,“让应急管理部这样一个不是由政府行政首长直接牵头且远离作为权力运转枢纽的政府办公厅系统的专业化职能部门牵头进行跨部门协调”^[12],这一美好目标转化为具体落实仍然任重道远。基于已有机构设置和权责分配,结合我国公共危机治理的客观要素,应在制度设计、监督约束机制、协同合作机制和社会动员机制等方面提升地方政府危机治理能力。

第一,优化政策制度设计,激活制度生命力。一是针对当前公共危机治理相关政策、法规因缺乏统筹安排而相互分离的问题,中央政府应积极引导不同职能部门的沟通衔接和协调联动,推动公共危机治理相关法律解释的进一步完善。基层政府应对宏观政策方针进行进一步的细化解读,制定更具可行性的规范性文件。二是政府科层组织权力与责任相匹配的权责关系,是实现纵向维度决策的高效率和横向职能协同有效性的必要条件。根据权责对等原则,通过法律、法规的形式明确政府职能部门间的权责划分,厘清各层级政府应承担的职责,避免出现由于职能不清、权责不明导致的互相推诿和集体不负责任等现象。三是政策制度的生命力在于落实,基层地方政府公职人员的执法能力和水平同危机治理的效果息息相关,要不断加强国家公职人员治理能力建设,提升其综合性和专业能力素质,保障和促进相关政策、法规能够落到实处。

第二,完善监督约束机制,畅通制度化表达渠道。公共危机治理政策从文本生成转化为执行活动,离不开对权力行使主体的有效监督约束。一是从目前我国对权力行使主体的监督和问责来看,公众参与在危机治理监督系统中的缺位和问责机制中民意的缺乏,凸显了对危机治理效能从地方政府内部的自我监督和问责入手的重要性,同时要求地方政府作为危机治理主体不断提升信息公开化和透明化水平。二是应不断完善社会公众利益表达的制度化渠道,强化司法机关监督的功能,加强新闻媒体对政府部门监督约束的正向作用。通过完善法律制度,明确问责的主体、客体和程序,同时扩大问责范围,细化问责依据,拓宽问责渠道,以制度化的形式将多元主体纳入公共危机监督问责的体系中,打破目前由于缺乏来自公众的监督而形成的“基层政府对上级政府负责,上级政府对中央政府负责,中央政府对普通公众负责”的逻辑窠臼。

第三,构建协同合作机制,建立信息共享平台。一是建立组织间的协调机制。基于当前我国应急管理部的组建,应明确其作为综合性应急职能机构的职责,直接或通过组建应急管理委员会来领导和协调各部门和层级间的危机治理事务,明确应急管理事权划分规则,强化权威性、专业性和综合协调性,进一步优化涉及应急管理的机构职能、资源与力量的配置。二是建立信息共享平台。“信息共享能有效缓解有限理性和制约机会主义行为。”^[13]借助新兴技术手段,搭建上下层级和横向职能部门的共享信息平台,为组织间协同合作提供技术支撑,实现信息资源的互联互通,为决策提供高效精准的系统支持。在信息相互共享的同时,还需确保信息流动过程中的数据安全,不断完善公共危机相关信息安全保护的法律法规,建立健全覆盖从中央到地方的信息安全责任制度,防止隐私数据泄露。

第四,完善社会动员机制,提高地方政府动员能力。一是打通社会动员梗阻,夯实基层治理根基。社区是基层治理的基础单元,是党和政府联系和服务群众的“最后一公里”。应不断加强社区基层党组织建设,有效整合和调度社区公共资源,最大限度发挥社区的治理功能。二是明确动员主体责任,强化基层组织服务性。针对基层工作千头万绪,基层政府忙于应付行政事务而导致服务效能低下的问题,基层政府应明确自身角色定位,淡化行政色彩,凸显基层治理职能,创新公共产品供给方式,强化社会资源整合、组织和引导功能。三是遵循适度动员原则,完善相关法制规则。政府明确和细化社会动员的方案和流程,完善动员客体参与的相关制度规定,以激活公共危机治理中

自下而上的社会力量, 确保社会动员手段和主体行为的合法性, 保障公民的合法权益和社会的公共利益。四是克服线性“科层思维”, 构建立体化的公共危机网络治理模式。地方政府要坚持以主体资源共享促进公共价值共享, 发挥执政党引领的聚合效应, 优化整合治理资源, 打造地方政府、企业、公民、社会组织等治理主体协同治理格局。五是培育共创共建共治理念, 打造危机治理文化生态。地方政府应立足社会发展现实, 通过完善国民教育体系, 培养社会公众的公德心、责任感和使命感, 以提升公共危机治理的公众参与意识及法治素养, 提高社会公众的自救和互救能力, 打造公众广泛参与的公共危机治理的文化生态。

参考文献

- [1] 孙永祺, 龚会莲. 大数据驱动下破解跨域公共危机治理碎片化难题的理路探析[J]. 领导科学, 2019(18).
- [2] 陈宝胜. 公共危机治理的新制度主义阐释[J]. 南昌大学学报(人文社会科学版), 2010(5).
- [3] 张立荣, 冷向明. 协同治理与我国公共危机管理模式创新——基于协同理论的视角[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2008(2).
- [4] [德]马克思, 恩格斯. 马克思恩格斯文集(第4卷)[M]. 北京: 人民出版社, 2009.
- [5] 周黎安. 行政发包制[J]. 社会, 2014(6).
- [6] 谢庆奎. 中国政府体制分析[M]. 北京: 中国广播电视出版社, 1995.
- [7] 刘宝霞, 彭宗超. 风险、危机、灾害的语义溯源——兼论中国古代链式风险治理流程思路[J]. 清华大学学报(哲学社会科学版), 2016(2).
- [8] 何艳玲, 汪广龙. 不可退出的谈判: 对中国科层组织“有效治理”现象的一种解释[J]. 管理世界, 2012(12).
- [9] 林鸿潮. 公共危机管理问责制中的归责原则[J]. 中国法学, 2014(4).
- [10] 胡象明. 政治与行政两分法: 思想渊源及其评价[J]. 中国行政管理, 1999(11).
- [11] 周雪光. 运动型治理机制: 中国国家治理的制度逻辑再思考[J]. 开放时代, 2012(9).
- [12] 钟开斌. 中国应急管理机构的演进与发展: 基于协调视角的观察[J]. 公共管理与政策评论, 2018(6).
- [13] 刘霞, 向良云. 我国公共危机网络治理结构——双重整合机制的构建[J]. 东南学术, 2006(3).

Institutional Logic and Adjustment Paths of Local Government Action in Public Crisis Governance

CHEN Si, HUANG Shu-qi

Abstract: From the perspective of organizational system, this paper discusses the the institutional logic of governance in governmental hierarchical organizations and analyzes the characteristics of strategy selection by governmental hierarchical organizations during the process from macro policy generation to practical implementation in public crisis governance. The characteristics are the differentiated execution under unified decision-making, the dynamic repetition governance in the form of campaign and the symbolization of policy implementation. Based on the above analysis, the author proposes that: 1) the hierarchical organization operation system should be coordinated so as to give full play of the role of the government; 2) a multiple, collaborative and transparent governance system should be established so as to activate the bottom-up social forces and improve the effectiveness of public crisis governance.

Key words: public crisis; institutional logic; hierarchical organization; adjustment paths

(责任编辑 周振新)