

的劳务合作渠道,增强劳务输出的数量和质量,帮助失业人员缓解就业压力,真正实现再就业,鼓励和扶持下岗失业人员选择自谋职业和自主创业以及灵活就业的形式,帮助其了解国家的相关税收优惠政策和扶持措施,简化手续办理流程,实现社会保险关系的高效转接。

3.5 建立失业人员和培训机构的有效激励约束机制

针对失业人员,政府以基层平台为依托,根据培训机构反馈的培训学员的实际参培状况,对按时参加培训,合格取得任职资格的参培人员,提供奖励,包括提供免费参加更高级别培训的机会,享受优先就业、定岗培训和福利补贴等多种形式的优惠政策;建立失业人员培训的有效激励约束机制,在失业人员参培前对具体奖惩标准给予说明,充分调动参培人员的培训积极性,实现培训效益最大化。

3.6 培训与就业相结合,完善职业资格准入制度

随着企业用工的日益规范,用人单位要求应聘者出示能够证明其专业特长或接受培训并达到相应水平的资格证书等相关证件,由政府主导建立完善的职业资格准入制度成为必要。结合培训工作,应做到:第一,严格审批培训机构的课程设置,保证培训专业和课程紧贴市场需求,并做到根据市场需求的变化及时加以调整,建立和健全劳动力市场调查机制,加强劳动力市场预测,同时尽快建立覆盖全区、各行业的劳动力供需和培训状况的信息网络,增加信息流通总量,加快信息交流,使再就业培训的专业设置与市场需求紧密结合;第二,政府根据劳动力市场需求,增加对失业人员中高级课程的培训经费投入,不断提升再就业培训层次,严格职业资格的考核和认证,真正与劳动力市场相接轨,实现再就业培训资源的合理配置;第三,通过立法健全职业资格准入制度,将培训与任职资格审查、职业技能鉴定、上岗发证紧密联系起来,由政府设置专业的职业技能鉴定机构,对培训结业人员进行考核评审,对合格者发放职业资格证书,实现与职业劳动用工市场真正接轨,保障职业资格准入制度的真正实现。

总之,只有不断完善我国的再就业培训机制,才能不断推进再就业系统工程的发展,有效缓解当前就业压力,达到促进社会安定团结和经济社会可持续发展的双重功效。目前,我国再就业培训改革之路才刚刚起步,任重道远。◆

关于公共危机管理的研究综述

□黄亚莉

(陕西师范大学政治经济学院,陕西 西安 710062)

摘要:近年来,随着国内外公共危机事件的频繁发生,公共危机管理成为国内外学界的研究热点,并且取得了丰硕的研究成果。本文就国内外的学界所围绕的公共危机管理等一系列的问题及相关理论进行了梳理和归纳,这有助于我们看出其中的不足及所存在的一些亟待解决的问题,同时也利于我们更好地了解与把握公共危机管理方面的最新的研究动态和发展趋势。

关键词:公共危机 公共危机管理 研究综述

随着全球经济的发展,各类灾难所导致的损失与日俱增。20世纪90年代以来,各种公共危机事件的发生频率早明显上升趋势,其频发度和危害性亦呈明显上升趋势。“9.11”事件及2003年我国“非典”的发生及近期发生的一系列公共危机事件,使公共危机引起了世界范围内的极大关注。正是在这一背景下,公共危机管理成为全球政府及学者们关注的焦点。

1. 对危机、公共危机、公共危机管理及相关概念的界定

1.1 有关危机和公共危机的界定:

关于“危机”,作为一个复杂的概念,源自于希腊的一个用于描述濒临死亡的医学术语。维基百科中解释“危机”是有危险又有机会的时刻,目前国内有不少学者也将危机称为“突发性危机”、“突发事件”、“紧急事件”等等。而对于什么是危机,国内学界大多是借用国外学者对“危机”的定义。

美国学者罗森塔尔和皮恩伯格认为危机是“对一个社会系统的基本价值和行为准则构架产生严重威胁,并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^[1]。格林认为危机是指事态已发展到无法控制的程度,而危机管理的任务就是尽可能地控制事态,在危机事件中把损失控制在一定范围内,在事态失控后要争取重新控制住。塞伯斯定义危机为妨碍一个组织运行层面的职能和目标达到一致的可接受能力,它的生长力或继续生存的能力或者有一个不利的个人因素影响,如它的雇员、客户或组成部分所意想的任何活动或任何活动的失败。

近年来,国内一些学者也提出了自己的界定。如高世屹指出,突发事件是人们对出乎意料事件的总称^[2]。薛澜等认为危机通常是指在决策者的核心价值观受到严重威胁或挑战,有关信息很不充分,事态发展具有高度不确定性和需要迅速决策等不利情境的汇聚^[3]。马建珍指出危机是指社会遭遇严重天灾、疫情或出现大规模混乱、暴动、武装冲突、战争等,社会秩序遭到严重破坏,人民生命财产和国家安全遭受直接威胁的非正常状态^[4]。李泽洲认为突发性公共事件就是在某种状况下,由于缺乏正确预测或者有效预防而发生的意外事件^[5]。朱德武则给予危机概念

参考文献:

- [1]王树忠.论下岗职工的再就业培训[J].当代经济.2009(12)
- [2]徐乐春.浅谈技校如何加强下岗职工培训再就业服务[J].职业.2010(02)
- [3]徐致琴,朱国忱,谢文智.再就业培训模式创新[J].科技创业月刊.2007(06)

[4]侯卫卫,赵娜.提高下岗失业人员再就业培训效率的研究[J].辽宁行政学院学报.2007(12)

作者简介:

杨书梅(1976-),女,汉族,江苏响水人,1995年毕业于江苏省劳动经济学校,研究方向:人力资源管理。

以乐观的阐释,认为危机就是危险和机会,每一次危机既是失败的根源,也是孕育成功的种子^[6]。许文惠、张成福认为危机是由一组迅速展开的事件组成的,它使破坏稳定的力量在总的系统或其中任何子系统的影响作用大大超过正常水平,并增加在系统中爆发暴力的危险^[7]。胡百精等则认为应当将危机定义为一种状态,而非一个或多个事件。这是对危机和危机管理实践的学理关照,是基于实践的认识论综合^[8]。胡鞍钢从突发事件对政权稳定和社会意识形态产生冲击的角度来考虑事件的性质,并得出两个重要的论断:一是认为危机有“良性”和“恶性”之分。对于良性危机,处理得当可以化危险为机遇。二是出现危机是常态的,没有危机是不正常的。从危机管理的角度看,危机出现的这种不确定性、连续性是我们需要经常面对的^[9]。

对于公共危机,虽然我们经常可以看到很多的文章都是以此为题目的,但是真正对其做出界定的只有少数学者。李燕凌等认为,公共危机是指对社会公众具有巨大现实或潜在危险的事件^[10]。张小明则认为是指影响范围广大,或对一个社会系统的基本价值观或行为准则架构产生严重威胁,需要以政府部门为主体的公共部门在时间压力和不确定性极高的情况下做出关键性决策的事件^[11]。王晓成认为,公共危机是指由于内部或者外部高度不确定的变化因素,对社会共同利益和安全产生严重威胁的一种危险情况和紧张状态^[12]。

1.2 对于危机管理、公共危机管理的界定:

国外公共危机管理研究主要有三个方面:①以企业为视域的公共危机管理研究。②以国家为视域的公共危机管理研究。③全球公共危机管理研究。这三个方面的危机管理往往是紧密相连的。

以企业为视域的公共危机管理研究主要有:美国学者史蒂芬·安德尔在其研究成果《企业危机管理》一书中,对企业危机管理的环境、危机管理预警方法、危机决策方法和未来危机管理技术等进行了分析,重点研究了危机预测和决策的特点,并提出了一些较为新颖的方法,还将这些方面做了时间上的对比,具有重要的理论意义与实用价值。美国学者史蒂文·芬克指出,危机管理是有计划地挪去组织的风险与不确定性,使组织更能掌握自己前途的艺术。并将危机分为四个阶段:征

兆期、发作期、延续期、痊愈期。美国危机管理大师罗伯特·希斯提出危机管理4R模式,即缩减力、预备力、反应力、恢复力四个危机管理阶段^[13]。诺曼·奥古斯丁认为,每一次危机本身既包含导致失败的根源,也孕育着成功的种子^[14]。危机管理专家米特罗夫提出危机管理的五阶段模型:信号侦测、探测和预防、控制损害、恢复、学习阶段。

以国家为视域的公共危机管理研究主要有:英国危机管理专家迈克尔·雷吉斯特等认为,在今天复杂的环境中,组织必须对飘忽不定的公共价值观、不断提升的社会期待以及无处不在的新闻媒体加以深刻理解,做出迅速反应,并对危机处理过程的每个环节作了分析^[15]。劳伦斯·巴顿将危机定义为四个基本问题:你知道什么、何时知道、采取何种措施、如何确保危机不再发生^[16]。

全球公共危机管理研究主要有:德国著名学者乌尔里希·贝克认为,人类面临着威胁其生存的、由社会制造的风险。我们身处其中的社会充斥着组织化不负责任的态度,尤其是风险的制造者以风险牺牲品为代价来保护自己的利益^[17]。

关于什么是危机管理,在借鉴国外学者观点的基础上,国内的学者也提出了自己的见解。张成福指出,所谓的危机管理是一种有组织、有计划、持续动态的管理过程,政府针对潜在的或者当前的危机,在危机发展的不同阶段才去一系列的控制行动,以期有效地采取预防、处理和消弭危机^[18]。何志武等认为,危机管理就是对没有预料到的且对公共安全和公共利益形成重大威胁的事件的管理^[19]。杨冠琼认为,危机管理就是政府组织有关力量在监测、预警、干预或控制以及消减危机性事件的生成、演进与影响的过程中所采取的一系列方法和措施^[20]。

与此相关的还有公共危机管理。吴兴军认为,公共危机管理是公共管理的一个重要领域,它是政府及其它公共组织,在科学的公共管理理念指导下,通过监测、预警、预防、应急处理、评估、恢复等措施,防止和减轻公共危机灾害的管理活动,并认为政府是公共危机管理的责任人^[21]。杜宝贵等指出,区别于常态下的公共管理,人们把处理突发性公共事件的管理称之为公共危机管理或政府危机管理^[22]。张小明认为,公共危机管理是对公共危机的管理,其管理主体既包括政府部门、非政府公共部门,也包括企业等私人部门,甚至

也可以将公民个人涵盖在内^[23]。马建珍指出,政府危机管理就是在危机意识或危机观念的指导下,对可能发生或已经发生的危机事件进行信息收集、信息分析、问题决策、计划制定、措施制定、控制协调、经验总结的系统过程^[24]。黄训美指出,政府的危机管理是危机发生前的有效预防和危机发生后的积极救治^[25]。这些概念,从不同的角度反映了公共部门危机管理的特性,但学者们对此很少做区别对待。

2. 关于公共危机的类型和特性

2.1 公共危机的类型:

不同的分类标准,形成不同类型的公共危机。在借鉴国外学者研究的基础上,我国一些学者也尝试着进行了分类,除了分类的角度有所不同,并没有太大的分歧。胡宁生将危机分为两种基本类型:一是结构良好的危机;二是结构不良的危机^[26]。沈致远等人基于金融危机的历史经验同时结合数学金融学的研究,认为突发性事件有两种类型:一是“能堆积累型”,例如地震、火山爆发,当能量积累超过所能承受的临界值后突然释放出来。如泡沫经济的虚假价值不断积累,直至突然奔溃;二是“放大型”,如企业倒闭引起一系列债主相继破产、美国长期资本管理基金事件及一国危机引起的“级联放大”效应造成亚洲金融危机等^[27]。薛澜等从危机产生的原因上对危机类型做了归纳,将危机类型分为:自然灾害型,利益失衡型,权力异化型,意识冲突型,国际关系型等五种^[28]。黄训美从产生的原因看,危机的类型主要有三种:一是自然力产生的天灾;二是人为造成的人祸,包括全局性的或局部性的社会冲突;三是以自然灾害表现出来的人为危机等^[29]。陈炜将公共危机分为六类:重大突发性自然灾害、重大突发性公共卫生事件、重大突发性公共安全事件、重大刑事案件、公共关系危机(舆情突发、网络炒作)^[30]。杨冠琼按照危机涉及的区域将危机分为区域危机、国家危机乃至全球危机;依据危机发生的领域将危机分为政治危机、经济危机、民族危机和宗教危机等^[31]。

2.2 公共危机的特性:

我国学者在对各类公共危机进行分析的基础上,对危机的特性也做了归纳。目前我国各类危机主要表现为突发性、紧迫性、威胁性、公共性,政治性、复杂性、危害性、两面性及社会性等特征。马建珍认为危机具有突发性、政治性、复杂性、危害性与紧急性五个方面的特征^[32]。张成福指

出危机具有威胁性、不确定性、事件的有限性与危机的双重效果性,认为危机会带来各种损失,但危机可以促进制度的革新与环境的变革^[24]。李泽洲认为突发性公共事件具有公共性、突发性、危害性等特征^[25]。薛澜等对转型期我国危机形态的特点做了具体分析,将它们归纳为五个方面:危机事件涉及的领域多元化;危机事件呈高频次、大规模;危机事件的组织性、暴力性和危害性加强;危机波动方式多元、震动频度增大;危机事件的国际化程度加大^[26]。之所以对公共危机进行类型划分,主要目的都是为了更好地为危机管理服务,以最大限度地减少危害损失,防止人类悲剧的发生。

3. 关于公共危机管理体系的构建

危机管理管理体系的构建问题是我国学者讨论比较集中的研究领域之一。学者们从不同的视角提出对危机管理体系的构建,反映了他们关于危机应对与管理的策略与见解,但是仁者见仁,归结起来,主要有以下四种观点:

3.1“制度论”

即从制度的视角看危机管理,这是目前占主导地位的一种观点。“制度论”认为我国近年发生的危机事件以及政府应对危机的不得力,很大程度上在于国内相关的应对机制不够健全,相应的法制保障不够完备。李燕凌等对农村公共危机产生的原因进行了分析,并有针对性地提出了相关政策措施^[27]。林毅夫明确提出,完善危机管理体系关键是建立体制化机制^[28]。

3.2“经验论”

“经验论”主张学习西方发达国家的经验和教训,以促进我国危机管理体制的建立。薛澜等分析了美国公共卫生突发事件应对体系,总结出国外相关危机管理体系的一些特征,以期对我国的机制结构产生有益的影响^[29]。王德迅也分析了美国、日本等国家的危机管理体系及其运作模式,为我国的危机管理提供了诸多的启示^[30]。

3.3“公共关系论”

“公共关系论”认为在危机应对时,应当合理运用公共关系学的原理、方法。在实践中,公关的一些原则、方法、方式、策略在危机管理中得到了广泛应用。徐刚认为危机管理的公共策略是提升政府和危机管理能力的方面^[31]。

3.4“全面整合论”

“全面整合论”认为,由于公共危机事件的复杂性和多变性,某一种机制、模式

或策略很难单独解决全部问题,必须整合各种资源和力量,建立一个全面整合危机管理体系来不断提升危机管理能力。这种理论以张成福为代表,即要把危机管理的策略有机地整合到国家方方面面的可持续发展的战略之中^[32]。

4. 关于我国公共危机管理研究的成果与不足

由于我国正处于社会的转型期,同时也是危机事件的高发期,这些事件的发生促进了国内关于公共危机管理研究的发展,综合前边所讲的关于公共危机管理的理论知识及学者们关于实践的研究,可以看出我国公共危机管理取得很大的成果,主要表现在:1. 针对危机管理的研究机构不断涌现;2. 界定了学科研究对象,学科体系不断完善;3. 大量的学术成果问世,我国出版了大量优秀的学术专著。

综合分析这些研究成果,可以发现我国学者对公共危机管理问题的研究重点还是关于其理论的研究,其不足之处还有很多,主要表现在:1. 实证性研究不够。目前我国学界对公共危机管理的研究主要还是学究式的,仍处于学习和吸收西方研究成果的阶段,而立足于国内公共危机管理的调查研究还是不多。2. 跨学科研究不够。3. 研究领域与范围偏狭。目前我国对公共危机管理的研究,主要以政府危机管理为核心,城市危机为主要研究对象,而对于农村尤其是广大民族地区危机管理的研究还远远不够。◆

参考文献:

- [1] Rosenthal Uriel, Charles Michael T., Coping With Crisis: The Management of Disasters, Riots and Terrorism [M]. Springfield: Charles C. Thomas, 1989.
- [2] 高世屹:《媒体在政府危机管理中的作用》[EB/OL],《中评网》2003年6月14日。
- [3] [28] [35] 薛澜、张强、钟开斌:《危机管理》[M],清华大学出版社2003版,第25页。
- [4] [24] [32] 马建珍:《浅析政府的危机管理》[J],《长江论坛》2003年第5期。
- [5] [34] 李泽洲:《构建危机时期的政府治理机制》[J],《中国行政管理》2003年第6期。
- [6] 朱德武:《危机管理:面对突发事件的抉择》[M],广东经济出版社,2002版。
- [7] 许文惠、张成福:《危机状态下的政府管理》[M],中国人民大学出版社,1998版。
- [8] 胡百精:《中国危机管理报告》[M],南方日报出版社,2006版。
- [9] 胡鞍钢:《透过 SARS: 健康与发展》[M],清华大学出版社,2003版。

- [10] [36] 李燕凌、陈冬林、周长青:《农村公共危机的经济研究及管理机制建设》[J],江西农业大学学报(社会科学版),2004年第1期。
- [11] [23] 张小明:《从 SARS 事件看公共部门危机管理机制设计》[J],北京科技大学学报(社会科学版),2003年第3期。
- [12] 王晓成:《论公共危机中的政府公共关系》[J],上海师范大学学报,2003年第6期。
- [13] [美] 罗伯特·希斯:《危机管理》[M],王成等译,北京中信出版社,2001版。
- [14] [美] 诺曼·R·奥古斯丁:《危机管理》[M],中国人民大学出版社,2001版。
- [15] [英] 迈克尔·雷吉斯特:《风险问题与危机管理》[M],北京大学出版社,2005版。
- [16] [美] 劳伦斯·巴顿:《危机管理》[M],许口子译,北京东方出版社,2009版。
- [17] [德] 乌尔里希·贝克:《风险社会》[M],南京译林出版社,2004版。
- [18] [33] [41] 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年第7期。
- [19] 何志武、贾善治:《政府危机管理评述》[J],《理论月刊》,2004年第1期。
- [20] [31] 杨冠琼:《危机性事件的特征、类别与政府危机管理》[J],《新视野》,2003年第6期。
- [21] 吴兴军:《公共危机管理的基本特征与机制构建》[J],《华东经济管理》,2004年第3期。
- [22] 杜宝贵、张颖:《正确认识公共危机管理中的几个关系》[J],《东北大学学报》(社会科学版),2003年第5期。
- [25] [29] 黄训美:《浅析政府的危机管理》[EB/OL],《光明日报》,2004年8月6日。
- [26] 胡宁生:《中国政府形象战略》[M],中共中央党校出版社,1999版,第1173-1177页。
- [27] 沈致远、李训经、雍炳敏:《研究突发事件:教学金融学的重要课题》[J],《科学》,1999年第2期。
- [30] 陈炜:《公共危机管理机制建设的现实思考》[J],《公安学刊》,2007年第10期。
- [37] 林毅夫:《完善危机管理体系关键是建立体制化机制》[J],《领导决策信息》,2003年第20期。
- [38] 薛澜、朱琴:《危机管理的国际借鉴:以美国突发公共卫生事件应对体系为例》[J],《中国行政管理》,2003年第8期。
- [39] 王德迅:《日本危机管理研究》[J],《世界经济与政治》,2004年第4期。
- [40] 徐刚、黄训美:《政府危机管理中的公共关系问题研究》[J],《中国行政管理》,2004年第5期。

作者简介:

黄亚莉(1988-),女,汉族,籍贯:陕西,陕西师范大学政治经济学院行政管理在读研究生,研究方向:关于地方政府创新和政治现代化。