# 转轨时期的公共危机与政府管理

来源：网络 作者：夜幕降临 更新时间：2024-02-06

*\" 内容提要：本文从公共危机的角度出发，深入分析了转轨时期的社会经济特点，指出转轨时期社会经济所具有的过渡色彩和诸多不稳定、不平衡因素，加剧了社会经济运行中的公共风险，增加了公共危机发生的可能性。我国正处在经济体制和经济增长方式双重转轨的特...*

\" 内容提要：本文从公共危机的角度出发，深入分析了转轨时期的社会经济特点，指出转轨时期社会经济所具有的过渡色彩和诸多不稳定、不平衡因素，加剧了社会经济运行中的公共风险，增加了公共危机发生的可能性。我国正处在经济体制和经济增长方式双重转轨的特殊时期，存在诱发公共危机的潜在的制度及非制度因素。高度重视公共危机管理、建立公共危机的预警机制和干预公共危机尤为必要。论文强调，公共危机管理是政府应提供的公共品，政府应成为公共危机管理的主体；转轨时期政府应在公共危机管理中发挥主导作用。最后论文提出，转轨时期政府加强公共危机管理的建议：1、完善公共危机立法；2、建立公共风险的监测、预警机制，提高公共风险的分析和预警能力；3、完善公共危机的管理机制；4、积极推动各项改革，化解和消除转轨经济中公共危机的各种诱因。

一、公共危机的表现和特点

公共危机是来自社会经济运行过程内部的不确定性及由此导致的各种危机。公共危机有多种表现和类别：按危机的具体性质划分，公共危机可分为经济危机、社会危机和政治危机。在现代社会，各种公共危机互为因果、相互叠加、传染和扩展，单一性公共危机常常演变成复合性危机。

（一）公共危机的表现

社会危机包括自然灾害和人为原因引发的危机。具体有：自然灾害引发的危机，如地震、气候反常引起的大涝、大旱引发的危机；生态环境恶化引发的生态危机；社会公共领域发生的危机，如城市市政设施供求矛盾引起的缺水、缺电事件引发的城市公共危机；不知名的传染病引发的公共卫生危机，如非典危机；恐怖主义活动引发的公共安全危机，如美国“9.11事件”等。

政治危机包括由于战争、政变以及其他政治原因引发的政府信誉危机、外交危机、国家安全危机以及社会骚乱、国际恐怖主义等等。这类危机会直接危及到社会的安定和国家政权的稳定，影响巨大。

（二）公共危机的特点

1、公共危机具有普遍存在性。在现代社会中，公共风险是普遍存在的，因而公共危机具有普遍存在性和不可避免性。如，金融风险广泛存在于现代社会各国的开放经济中，几乎所有实行开放政策的国家与地区都曾受到金融危机的冲击。据统计，从1980年到1996年，共有133各国家发生过银行部门的严重危机或问题（IMF， World Economic Outlook， May， 1998）。

2、公共危机具有较强的突发性。由于各种公共风险具有一定的隐蔽性和或然性，往往不易发觉或被隐匿而被推迟和掩盖。比如信用循环性、金融机构的创造信用功能、利益诱导机制和非经济因素，使得金融风险的显露和释放更为复杂，往往不能察觉或发现过晚。由于公共风险的这种隐蔽性和不确定性，导致公共危机的爆发具有突发性强的特点。公共危机是突发的偶然事件，其发生时间难以预测，过程难以控制，结果难以估量。

4、公共危机具有较强的扩散性。由于社会经济领域潜伏的各种风险很少为某种孤立的系统内风险，大部分会扩散辐射到社会经济运行的各个方面。如金融危机的爆发，不仅导致系统性的和全局性的金融动荡，而且影响整个社会经济运行的各个方面。全球化加剧了这种扩散性，如个别国家发生的金融危机会迅速波及到全球范围。在目前全球化、全国化的趋势下，社会系统的精密程度也在提高，社会利益主体之间交往和冲突也在增加，从系统论的角度来说，系统越复杂，它的可靠性也越差。在其他条件相同的情况下，诱发危机的渠道可能更多，危机的蔓延可能更严重（从亮，202\_）。

5、公共危机的波及面广。现代社会的公共危机越来越突破地域限制。如1997年爆发的亚洲金融危机先从泰国发端，很快波及马来西亚、印度尼西亚、菲律宾、新加坡、中国的台湾、香港以及其他国家和地区，又逐步向北波及至韩国、日本，进而危及俄罗斯、中东、欧洲和美国，足见危机的波及面之广。

6、公共危机的影响力大。在现代社会，公共危机所产生的影响在时间上和空间上大大扩大了。公共危机的爆发会导致社会脱离正常轨道而陷入危机的非均衡状态，极易威胁社会公共安全，影响社会稳定。无论是经济危机、社会危机还是政治危机，如果在危机爆发初期没有及时予以控制，就有可能意味着更大危机的爆发。随着经济全球化进程的加速，转轨时期的公共危机日益具有全球化的特征。全球化不仅加速了公共危机的传播，而且会增加控制危机的难度。如202\_年爆发的非典危机从局部地区发现病例迅速演变成全球性的危机。“9.11事件” 对社会经济的影响和冲击是全球性的。它不仅对美国的经济社会产生影响，而且由于美国经济衰退，对世界各国经济带来连锁反应。

二、转轨时期潜伏着公共危机的诱因

转轨时期是新旧体制并存，各种矛盾激化、分解的时期。在转轨时期，由于新的经济体制本身尚未成型，旧体制的惯性运作仍在某些领域发挥作用，整个社会经济处于一种不确定的状态。由于市场机制尚未发育成熟，政府职能转换不到位，法律制度不健全，处在转轨时期的大部分国家潜伏的体制性矛盾和冲突较多。而市场经济条件下经济活动各环节在时间上和空间上的分离是不确定性和风险的基础，并为公共危机的产生埋下隐患。

作为发展中大国，我国具有幅员辽阔，人口众多，生产力发展水平较低，经济结构比较落后，经济社会发展中二元结构特征明显，市场体系不完善，法律制度不健全的特殊国情。我国转轨时期经济社会呈现的特点表明制度变革中潜伏着公共危机的诱因。

（一） 宏观经济结构不完善，对外开放度增加，潜伏着公共危机的诱因

\"

转轨时期，工业化、城市化、全球化推动经济结构发生重大变动。放权让利、价格改革、国有企业改革等各项改革举措，对国家宏观经济结构全面平衡产生巨大冲击，影响国家财政和国际收支状况。宏观经济结构的不平衡，整个金融体系的脆弱性，可能使整个国家面临金融或经济风险，甚至引发金融或经济危机。上世纪80年代广泛发生于转轨国家的通货膨胀（部分国家发生恶性通货膨胀）及90年代发生的通货紧缩，与转轨国家宏观经济的严重失衡紧密相关。拉美和东南亚国家爆发金融危机的重要原因也在于其国内经济结构失衡。

对外开放有利于促进经济发展。由于金融市场不够发达，资金缺乏，我国在改革开放中制定了一系列优惠政策，积极引进外资，不可否认，外资在促进经济发展方面发挥了十分重要的作用。近年来，国家不断推动对外贸易体制改革，市场开放度逐年增加。市场开放程度提高，意味着发达国家强势市场力量渗入的程度加深，与世界市场的关联度日益紧密。唇亡齿寒，一旦国际市场出现风吹草动，国内的市场极易受到冲击。换言之，在经济和金融日益全球化的条件下，对外资和国外市场的依赖度越强，诱发经济和金融动荡的可能性越高。80年代以来，频繁发生的债务和金融危机，均是在那些开放程度较高的国家，这固然与这些国家的经济实力较弱有关，但其广泛的市场开放度也是诱发危机的重要原因。

（二）城乡、地区之间发展不平衡，收入分配不均衡，潜伏着公共危机的诱因

（三）经济发展与社会发展不同步，人与自然的发展不和谐，潜伏着公共危机的诱因

一方面，由于政府职能转换不到位，政府与市场的责任边界不清，存在政府职能的越位和缺位现象。政府包揽了一些与政府社会职能无关，本应由市场承担的事业，不合理地增加了财政负担，而一些真正与政府社会职能有关，具有社会公益性的事业难以获得足够支持。另一方面，由于转轨时期强调经济高速增长，对社会事业的发展与建设重视不够，加之这一时期出现诸如通货膨胀、失业、国有企业改革等一系列经济社会问题，需要政府予以关注和引导解决，客观上分散了政府的财力，使得政府无力顾及或较少顾及很多公共领域，如对公共卫生体系建设、义务教育、社会保障、贫富悬殊等社会问题关注不够，投入较少，从而导致经济发展与社会发展不同步。

（四）市场体系发育不健全，微观经济主体境况不佳，潜伏着公共危机的诱因

由于转型时期市场经济正处于发育成长阶段，还存在着许多不完善的地方。如市场结构和市场功能发育不完善，各种市场尤其是要素市场缺乏良好的组织，市场信息不够灵敏和准确，不能及时、正确地反应产品、劳务和资源的真实成本等。由于这种不完善性，许多市场本来应该具有的资源配置功能就发挥不出来或不能有效地发挥。而法律制度的供给短缺，强化了市场的这种不完善，加剧了市场秩序的混乱状态。市场体系的不健全和市场秩序的混乱可能会掩盖社会经济中潜伏的风险和隐患，一旦风险和矛盾累积到一定程度，将会一触即发，引发社会公共危机。

相当多的国有企业仍处困境，生产经营效率低下，资金积累和投资严重不足，许多设备急需更新，基础设施的建设严重滞后，企业的技术改造和技术更新慢。尽管许多企业已经实行股份制改造，但企业经营机制转换滞后，产品和服务无法满足国内外市场的需要。仍有一大批企业经营陷于困顿，下岗失业增多，表明参与市场的企业、个人等微观经济主体活力不够，预期不佳，在经济上和心理上对公共危机的承受能力差，经济和社会领域的任何危机的爆发都将使微观经济主体遭受重创。

（五）法律和制度建设滞后，传统道德文化体系失稳，潜伏着公共危机的诱因

由于转轨时期社会秩序紊乱，价值观念多元，建立在传统的儒家思想体系和伦理道德观念上的信仰面临一定程度的冲击和危机。加之在社会经济的快速发展中，教育发展滞后，社会道德、公共伦理出现失范，腐败的社会风气使道德基础发生动摇，网络时代新的生活方式和交际手段严重冲击着旧有的道德规范体系。严重的规范缺失和规范偏离现象、社会结构变迁的加剧以及科学技术的飞速发展，导致人们在不断出现的新的行动内容和选择标准方面缺乏必要的规范、引导和约束，造成了人们在\" 具体行动中对道德规范的严重偏离和越轨（薛澜等，202\_）。社会信用秩序混乱从另一个侧面说明了对传统道德规范的背离，大量失信行为破坏了经济主体之间以合同契约为基础的正常信用关系，造成了社会风气败坏，道德水平滑坡等社会问题。传统道德文化体系的失稳可能加剧经济社会领域的公共风险，成为公共危机的爆发的诱因，而这种来自非正式制度方面的诱因往往容易被忽视。

我国正处在经济体制和经济增长方式双重转轨的特殊时期，上述这些特征构成诱发公共危机的潜在的制度及非制度因素。换言之，转轨时期社会经济所具有的过渡色彩和诸多不稳定、不平衡因素，加剧了社会经济运行中的公共风险，增加了公共危机发生的可能性。在既定的制度安排下，风险日益集中在社会经济活动的某些环节上，一旦受外部因素的作用或内部风险累积超过一定的限度，就可能爆发危机。由于没有健全的机制和渠道反映公共风险的累积程度，干预和化解公共危机的相应机制尚未建立，一旦发生公共危机，社会将遭受重大的乃至毁灭性的打击。

三、转轨时期的政府公共危机管理

（一）公共危机管理是政府应提供的公共品，政府应成为公共危机管理的主体

公共危机管理具有公共品的特点。一方面，由于公共风险具有不可分割性和隐蔽性的特点，其责任边界不清晰，市场机制难以承担防范和化解公共风险的使命，企业、个人等微观经济主体很难有积极性去防范和化解公共风险。当公共风险超过其临界点变成现实时，公共危机爆发，公共危机的快速蔓延和危机的严重破坏性，决定了市场机制不可能在干预和消除危机的影响方面发挥主要作用，也决定了民间部门不可能在干预和消除危机的影响方面承担主要责任。换言之，公共风险和公共危机是市场失灵的领域，带有公共产品的特征，在防范和化解公共风险以及干预公共危机方面，政府责无旁贷，负有义不容辞的责任。另一方面，不论出现何种性质的公共危机，都会影响到社会的各个方面，甚至触发长期形成的社会痼疾，形成危机的叠加效应，导致更大范围、更加复杂的公共危机，引发巨额的突发性支出。个人、家庭、企业等民间部门没有能力承担。因而，社会公共危机是个人、家庭、市场机制本身不能解决的社会问题，需要政府着力动员社会资源和公共力量加以解决。因而政府应成为公共危机管理的主体，参与公共危机管理。

公共危机管理并不是新事物，几乎所有国家都会遇到大型交通事故（如飞机失事、火车出轨）、自然灾害（如地震、干旱、洪水）以及流行病等突发事件引起的公共危机管理。在公共危机管理中，由于政府具有其他社会组织和团体所不具有的优势、权威和强制力，所以政府必须成为公共危机管理的主体。由于公共危机的爆发时间短，传播速度快，反应的时间非常有限，对社会经济的影响非常大，需要政府做出快速反应，积极予以干预。

（二）转轨时期政府应在公共危机管理中发挥主导作用

市场经济条件下，在发挥市场机制基础性作用的同时，由于市场机制存在失灵和失效的领域，为克服市场机制的盲目性，缓解经济的周期性波动，需要政府发挥适度的宏观调控作用。由于转轨时期市场体系不发达，市场机制不健全，调节经济的功能不完善，政府必须履行一些原本应该由市场完成的资源配置任务和宏观调控职能。作为发展中国家的政府，还必须加强其在基础设施、文教卫生、科学技术等方面的投入，以促进经济发展和提高社会公共服务水平。

现代社会的实践，证实了公共风险和公共危机在不断扩大，上个世纪80年代末90年代初原苏联和东欧国家的解体，使全球公共危机蔓延到“转轨国家”。处在转轨时期的国家发生公共危机的可能性更大，因而在我国这样一个快速转型的现代社会，公共危机不是在减少，而是在增加。

首先，转向市场经济意味着公共风险增加，公共危机发生的频率提高。随着经济体制的逐步转轨，社会经济中市场的比重逐步增加。而社会经济的市场化发展方式，使分工和技术所引致的经济运行内部的不确定性日益增加，由此导致的公共风险达到了前所未有的程度。在市场经济中，经济的高度货币化和信用化带来了经济的金融化。渐趋成熟的资本市场的发展，促进了资源的优化配置，加快了要素的流动与重组，提高了资源的利用率和有效性。但资本自身一旦成为商品，成为交易的对象，将极易促使整个经济泡沫化和金融危机的形成（刘尚希等，202\_）。

其次，日新月异的科学技术使社会分工细化，公共风险和公共危机扩大。社会分工带来效率，计算机、通讯和网络技术的发展使社会分工的进一步细化成为可能，也推动了社会分工的技术化、生产的全球化和贸易的电子化和全球化，由此导致经济和社会运行过程的不确定性大大增加，公共风险扩大，公共危机发生的概率增加。

再次，处在经济全球化潮流中的转轨国家会面临来自国内外的各种危机的侵袭。经济全球化的潮流势不可挡，身处其中的转轨国家几乎不可能将本国维持在相对孤立和封闭的形态，因而其面临的公共风险与公共危机也不可能具有传染性相对较弱、时间上较慢、空间上较小和爆发频率低的特征。转轨国家不得不面临时空范围广、传递速度快、爆发频率高的前所未有的公共风险和公共危机。

最后，由于环境污染日益严重，自然灾害危机和生态危机将呈上升趋势。城市市政资源供给的有限性与城市扩展的无限性之间的矛盾日益突出，由此引发的缺水、缺电危机将更频繁地发生。由于跨国的恐怖主义组织和活动日益增多，恐怖主义活动的范围不断扩大，由恐怖主义活动引发的公共安全危机造成的破坏性和杀伤性日益增大。

由于受经济实力的制约，在危机发生时调集资源的能力和应对危机的机制不健全，资源的有限性和对资源需求的无限性之间的矛盾更突出。因此，转轨国家的政府必须对公共风险和公共危机予以密切关注，并在防范公共风险和管理公共危机中发挥主导作用。对于处在转轨时期的我国政府而言，高度重视公共危机管理、建立公共危机的预警机制和干预公共危机就显得尤为必要。

（三）转轨时期政府加强公共危机管理的建议

1、完善公共危机立法。我国目前缺乏统一的公共危机的基本大法，各级政府以及政府各部门的权利和责任缺乏明确的界定，不利于在突发事件或公共危机爆发时的统一指挥和管理。为加强对公共危机事件的管理，应尽快制定出台《公共危机法》（或《紧急状态法》），并在《宪法》中明确规定紧急状态制度。统一规定在紧急状态中各法律主体的法律责任和行政权力，规定对公共危机的监测预警制度、应急报告制度、信息公布制度、举报制度、应急处理制度等。完善各部门的专门法律，明确规定在公共危机时各部门在人财物调度和问题处理方面的权责。

2、建立公共风险的监测、预警机制，提高公共风险的分析和预警能力。建立公共风险的预警指标和分析体系，全面监测各个领域公共风险的走向和程度。建立政府或有负债的统计指标，提高政府或有负债的透明度。实行权责发生制的政府会计，建立政府财务报告制度，全面反应政府的或有负债及未来支出责任。

3、完善公共危机的管理机制。建立一整套包括组织、决策和指挥，信息传输和处理、物资准备和调度，人员培训和技术储备在内的公共危机管理系统。建立综合协调公共危机管理的常设机构，制定长期的反危机战略和应急计划，制定紧急预案和应急管理程序，建立公共危机的快速反应机制。完善信息披露机制，发挥新闻舆论的监督作用，形成政府和社会的良性互动。

4、积极推动各项改革，化解和消除转轨经济中公共危机的各种诱因。加快金融制度\" 改革，完善国有商业银行的治理机制，降低金融系统的潜在风险；加快国有企业改革，完善社会保障制度，扩大社会保障的覆盖面，加强就业培训和就业信息发布，降低失业率，关注下岗失业引发的贫困人口增加问题；合理划分各级政府在基础教育方面的支出责任，保障基础教育投入的合理增长；增加环保支出，改善生态环境，弥补生态环境方面的欠账。推动和完善各项改革，切实解决转轨经济运行中面临的矛盾和问题，积极化解公共风险，防患于未然。

主要参考文献：

2、薛澜、张强、钟开斌，《SARS事件与转型期危机管理》，改革，202\_年第三期

3、冯舜华、杨哲英、徐坡岭，《经济转轨的国际比较》，经济科学出版社，202\_年。

4、王维安，《经济发展中的金融安全》，中国社会科学出版社，202\_年

5、臧景范，《金融安全论》，中国金融出版社，202\_年

6、从亮，《从非典防治看我国政府危机管理的现状与未来》，

7、路洪卫，《公共危机管理启示》，

8、易正，《中国抉择 关于中国生存条件的报告》，石油工业出版社，202\_年

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！