

基于时间相关性的危机管理研究*

——一种可能的分析框架

许超

【提要】危机管理的重要表征就是其管理时间短暂，如何解决时间短暂问题就成为危机管理的可能切入点。应该基于管理时间的主观性和客观性特征，分别从改变人的主观认知和有效利用时间两个方面对危机管理问题提出系统性的分析思路和解决问题框架。一方面可以通过信息公开透明、公平公正处理问题个案、重塑人们正确价值观、培育公民的理性精神等方面来改变人们对管理时间的主观认知；另一方面可以通过建立危机预警机制和危机预案、提高管理者技能、实施模式化管理、以空间换时间等措施来有效利用管理时间。

【关键词】危机管理 管理时间 模式

〔中图分类号〕D035.1 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1000-2952(2012)01-0067-06

近些年来自然危机有着增大的趋势，东日本大地震所引发的海啸、核泄漏等复合型灾难更是对人类社会的危机管理能力提出了巨大挑战。我国也是自然灾害频发的国家，同时又处于社会转型期，社会危机事件也频频出现，如何应对这些挑战，成为我国政府当前所面临的重要课题。本文试图从管理时间这一要素切入，对危机管理问题进行系统性的分析和解释，以为我国的危机管理研究提供一种新的分析框架。

一、危机管理的时间相关性

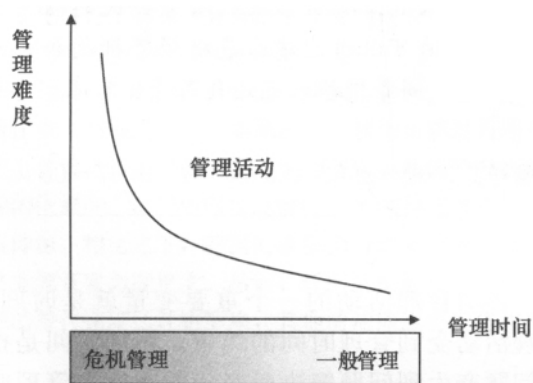
危机管理作为管理活动之一种，与普通管理并不存在截然的分界，必然具备管理的一般要素变量。那么我们就有可能通过研究影响管理活动的一般性变量来探究危机管理的特殊性，探究这个变量发生了何种变化，进而提出危机管理的相应对策。

影响管理活动的一个重要变量就是时间，管理活动受到管理时间的约束。管理时间是指从问题产生到问题解决所经历的时间。管理时间充裕，管理者就能更好地开展管理活动，管理难度就会相应降低，问题被解决的可能性就越大；反之，管理难度就会增大，问题被解决的可能性就低。当管理难度增大到一定程度以至于管理问题非常难于解决时，管理问题就转化成危机问题，管理活动也转化成为危机管理。上述道理可以用一个简单模型来说明。比如司机驾驶车辆，当车前有人横穿马路时，司机就需要对这种状况做出处理。我们可以把这个处理

* 本文为教育部人文社会科学基金项目“中国矿难应急管理行政体制改革研究”(10YJC810048)、中国矿业大学哲社专项基金“公共政策视野下的煤矿安全问题研究”(OG060205)阶段性成果。

过程视作一个管理过程，当车速很慢时，留给司机的管理时间就会相对较多，司机的管理难度就会相对较低，那么发生交通事故的几率也就低。随着车速的增大，留给司机的管理时间就会相对较少，司机的管理难度就会增大，发生交通事故的几率也随之增大。当车速非常大时，我们就可以把司机的管理活动称为危机管理。这其中的机理在于管理时间可以影响其他管理要素的变化，当管理时间比较充裕时，对于管理者的技能要求相对较低，管理者可以调动的资源就比较多，管理者可以做出更优的决策，这些管理要素的变化都会导致管理难度的降低。这样我们就可以根据管理时间的长短把管理活动分为两种类型：普通管理和危机管理，它们之间没有截然的分界，而是处于连续性光谱的两端。如下图所示：

危机管理的时间相关性



从时间相关性的角度来观察，危机管理本质上属于管理的一种特殊形态，特殊之处就在于危机管理的管理时间非常短暂，即从问题产生到解决问题的时间比较短暂，从而增大了管理的难度。按照国际知名危机管理专家罗森塔爾的定义，危机可以被理解为“对社会系统的基本结构或者根本价值和规范构成严重威胁，并且在紧迫的时间压力和极高的不确定性条件下做出决定性决策”^①的事件。按照他的这个定义，危机管理除了具有管理时间短暂性这个特征之外，还具有影响要素不确定性和价值威胁性等特征。在这三个特征中，时间短暂性具有决定性的影响。当管理时间比较充分时，就有更大的可能性来解决价值威胁性和影响要素不

确定性的问题，从而减低了管理活动的难度。对危机管理进行独立研究的必要性也源于这种时间短暂性，当管理时间非常充分时，危机管理也就不存在了。因此我们可以进行问题转换，即把关注点放在管理时间上，通过研究管理时间为危机管理提供一个系统性的思路。

二、危机管理的思路及对策—— 基于时间双重性的解释

管理时间具有双重性：主观性和客观性。主观性是指管理时间源于人们的主观价值认知。当问题可能威胁到人们所珍重的基本价值时，人们就会感到时间无比漫长，进而要求管理者更快地解除这种威胁，这也导致危机管理时间短暂。客观性是指在人们的主观认知形成之后，管理时间就成为一种客观存在，不以人的意志为转移。这样我们就有可能从两个层面进行危机管理：即主观层面和客观层面。主观层面的基本思路就是通过改变人们的主观认知来改变管理时间；客观层面的基本思路是通过改变管理活动来有效利用管理时间。

（一）基于主观时间管理的研究思路及对策

主观时间管理所要解决的是人们对管理时间的感知。我们可以通过改变人们的主观认知来扩充管理时间，以降低管理的难度。需要指出的是，改变人们的认知并非要把人们的真实认知转变为虚幻认知，那样就把管理行为变成一种欺骗行为，这并非我们所倡导的管理方式。笔者所提出的改变认知是指把人们的不真实认知转化为真实认知，从而消除和缓解危机问题。人们对管理时间的认知源于几个要素：

1. 对危机问题的认知。当人们认知到危机问题存在时，就会要求政府启动危机管理，当政府不能满足诉求时就可能酿成更大的社会危机。但人们的主观认知可能存在着误差，政府此时解决问题的思路则是消除人们的这种认知误差，从而为解决问题争取时间。危机问题的认知误差可分为三种情形：

^① 吕孝礼：《荷兰莱顿大学危机研究中心相关研究述评》，《中国应急管理》2010年第5期。http://www.cnki.net

第一种情形是指人们对危机问题的危害性认知比较明确，但对是否存在危机事实存在着认知上的误差。比如对于地震、泥石流、有毒气体等自然或人为事故的危害性认知比较明确，但由于信息收集能力等原因，人们对是否存在这类危机事实可能存在认知误差。一句未经证实的传言就可能导致大规模危机事件。由于事件后果的严重性，对于这类传言，人们也往往抱着“宁可信其有，不可信其无”的心态对待，从而导致对危机事实的认知误差。对于这种情形，管理者需要在第一时间发布权威信息，消除传言存在的空间。对于政府来说，亟需建立公开透明的信息沟通机制，使民众建立对政府信息的信赖感，否则政府发布的信息也无法消除传言。

第二种情形是指人们对问题事实是否存在的认知比较明确，但对其是否构成危机问题存在认知上的误差。在这种情形下，人们对问题事实已经了然于胸，但对这种事实是否威胁到人们所最珍重的价值存在认知误差。对于某些自然灾害来说，由于它后果的显而易见性并不容易导致这类误差。但对于某些社会事件，人们并不容易准确预见它的后果，造成公众比较大的想象空间，当公众将其可能后果与人们所珍惜的重大价值进行不当关联时，一个很小的个体事件也有可能酿成公共危机事件。很多群体性事件的产生就源于这种认知误差。对于政府来说，消除此类危机事件的一个可行措施就是消除公众对该类事件的想象空间，在处理事件过程中坚持公开透明原则，公平公正地处理个案事件，逐步消除公众对该类事件的负面心理累积。

第三种情形是指人们的价值认识误差，这也可能导致危机认知误差。虽然对问题事实了然于胸，但价值认知误差会导致一个无关紧要的事实在某特定群体中酿成危机事件。社会中的某些人或群体可能奉行一种与社会普遍价值相悖的价值观，某些与社会普遍价值相容的社会事件在某些群体看来就严重侵犯了其基本价值，从而引发群体性的反应，进而可能引发公共危机。对于管理者来说，要做的就是重塑

该群体的价值认知，使其价值观能相容于社会基本价值。需要指出的是，对价值认知误差的判断应抱有审慎的态度而不应轻易进行判断。在多元化的社会中，每一种合理价值都应有存在空间，管理者也应当尊重其价值的正当性，不应轻易改变它。除非这个人或群体的价值严重违背了社会基本价值，并直接侵犯了他人的基本权利。对于政府来说，也不可借此来消除其他不同于政府的非主流价值观。

2. 对管理过程的认知。当人们认为管理过程应该比较简单时，人们对管理者的期待就会提高，要求管理者快速解决问题，从而导致管理时间短暂。反之人们对管理者的期待就会相应减低，并不期待管理者在短时间内解决问题，从而留给管理者的时间相对充裕。对于政府来说，在危机管理中不仅要精力放在管理目标的达成上，还要使公众认识到管理过程的复杂性，培育公民的理性精神，使公众能客观地看待危机管理过程，从而拓长政府的管理时间。这个思路对于政治危机管理有很好的解释力。在当代世界中，民主已经成为一种普遍的价值目标，“在世界史上，第一次没有任何理论是作为反民主的理论提出。在谴责反民主的行为或态度时，经常是针对别人，实干的政治家和政治理论家一致强调他们所捍卫的制度和鼓吹的理论的民主性质。”^①然而民主的实现是一个长期的过程，需要一定的社会经济基础才能很好实现。不过很多人认为只要设计出一个良好的民主制度，民主社会自然是指日可待。当公众存在这种心理认知时，自然难以容忍任何不民主的现象，要求政府快速达成民主目标。当政府在短期内难以满足要求时，必然会导致政治危机。因此政府需要改变人们对政治发展过程的认知，使公众认识到政治发展过程的复杂性，任何忽视这种复杂性的举动都会导致更糟糕的结果。

(二) 基于客观时间管理的研究思路及对策 客观时间管理的空间在于当人们的主观认

^① [美] 乔万尼·萨托利：《民主新论》，冯克利、阎克文译，上海人民出版社2009年版，第112页。

知既定时, 如何对管理时间进行有效地利用。在这种情形下, 人们的主观认知已经形成, 时间的短暂性不可更改, 对于管理者来说, 如何在短暂的时间内有效达致管理目标就构成了客观时间管理的主要内容。在客观时间管理中, 我们虽然无法改变管理时间的客观长度, 但可以通过改变管理活动以相对延展管理时间。改变管理活动来延展管理时间可以依照以下思路展开: 一是减少管理时间内的管理活动内容; 二是缩短管理活动所需的时间。

第一种思路的关键是如何减少管理时间内管理活动的内容。一般而言, 要想达致管理目标, 管理活动的构成缺一不可, 必然包含决策、执行、资源准备等构成要素。因此我们可以减少管理时间内的管理活动, 绝不可以减少管理活动的内容, 否则管理活动就无法进行, 自然不能达致管理目标。按照前面的定义, 管理时间是指危机问题发生到问题解决的时间。在危机管理中, 由于管理时间非常短暂, 如果管理活动全部在管理时间内进行, 必然会增大管理的难度, 因此有必要把一部分管理活动移至管理时间外进行, 即在危机发生前就启动管理活动, 尽可能地使管理活动前移, 减少管理时间内的管理活动。这样就可以推导出两种措施: 第一种措施就是建立危机预警机制。任何公共危机的产生都不是无迹可寻的, 而是存在着一定的先兆。这样我们就可以通过预警机制提前预知公共危机, 从而在危机发生之前就全面展开管理活动, 针对危机问题进行决策、计划, 积极进行资源准备。待危机发生时, 可以直接进入执行环节, 从而使管理时间变得相对充裕。第二个措施就是制定危机管理预案, 使决策活动前移。管理预案的功能与预警机制不同, 预警机制是针对某个特定的可能发生的公共危机进行预先警示, 从而为危机管理赢取更多的时间空间。管理预案并不针对某个特定可能发生的危机问题, 而是针对某类可能发生的公共危机预先设计方案, 把管理决策活动前移, 从而减少危机管理时间中的管理活动。危机预警机制与危机管理预案在功能活动上也有一些不同, 两者不可相互替代, 而是相互补充的关系。由

于预警机制能够提前预测到公共危机的发生, 因此管理活动需要全面前移, 就像危机已经发生一样。管理活动前移的意义不仅仅在于能够降低危机管理的难度, 而且还可能在危机产生之前通过提前干预而消除危机, 从而做到“防患于未然”。然而, 预警机制存在一个内在矛盾, 即预警的时间与预警的准确率成反比, 预警的时间越短, 预警的准确率越高, 预警的时间越长, 准确率越低。当预警时间过长时, 虽然大大延展了危机管理时间, 但也有可能由于预警不准确而导致管理成本浪费。当预警时间过短时, 虽然预警准确率提高, 但由于管理时间延展有限, 危机管理难度并未有明显降低。因此单靠预警机制还难以降低危机管理的难度, 必须辅之以危机预案。危机预案只是把危机管理的决策时间提前, 当预警时间比较长时, 可以把管理预案置于预警之后, 因此此时有充分的时间做预案。当预警时间比较短时, 就没有充分的时间做预案, 需要把危机预案置于预警之前, 针对未来经验、理论或逻辑上可能发生的公共危机做好防范, 当发出危机预警或危机一旦发生, 就立即启动预案, 进入管理执行活动, 无需再进行大量的管理决策活动。

第二种思路是缩短管理活动所需的时间, 提高时间的利用效率, 使管理者能在有限的时间内做出缜密而有效的决策, 调动可资利用的资源, 从而更好地达致管理目标。根据上述思路, 可以采取如下措施:

一是采用模式化管理。所谓模式化管理是指针对某类状况所采用的一整套相互关联的达致目标的活动。在模式化管理中, 管理者只需针对危机问题适用哪种管理模式做出判断, 进而选择相关管理模式。一旦进入相关的模式化管理状态中, 管理相关方会根据管理模式的要求自动做出反应, 管理者无需再根据个别状况分别进行管理决策、指挥和协调行动, 从而提高管理时间的利用效率。在当前危机管理中, 模式化管理是比较常见的一种管理措施。比如国家紧急状态就是一种模式化管理, 在国家遭遇重大危机时, 很多国家政府会宣布进入紧急状态。在紧急状态下, 各级政府及相关方会及

时采用并适应一套不同于常规的管理模式，按照新的管理职权、管理状态开展管理活动，无需根据具体状况临时调整协调，大大缩减了管理时间。当然对于一般的危机管理无需进入紧急状态，但我们可以依照这个思路对危机管理进行模式化管理，比如建立危机应急机制，根据危机管理的要求建立决策中心，配置管理者的管理职权，界定各部门间权力关系。模式化管理包括多个层面，最外层是整个危机管理的模式化管理，内层还包括模式化决策，模式化协调，模式化执行等等，从而最大限度地提高管理效率。这就需要管理者和研究者积极开发多种类多层次的危机管理模式，当危机发生时，管理者可以迅速地找到可以适用的模式，即使没有完全适用的管理模式，也可以找到相近似的管理模式，而不必进行大量的临时性决策活动。

二是提高管理者技能。在任何管理活动中都存在很多未知要素，在危机管理中更是存在诸多不确定性因素，需要管理者进行临时性决策活动，管理者要根据现场情况在短时间内做出正确决断，因此对管理者有非常高的技能要求。管理者技能包括三类：一是知识技能，它是管理技能的基础。系统的知识技能可以为管理者提供基本的管理依据，不至于完全“跟着感觉走”。因此需要对管理者进行专门的危机管理知识培训以提高其知识技能。当然知识技能并非单单表现为对知识的记忆，更表现为对知识的理解和运用。二是经验技能。经验决策不依赖于知识理性，而是依赖于管理者在管理实践中所形成的一套适用于自己的行为反应模式，当管理者面临突发状况时，可以根据以往的实践迅速判断出应进行何种行为反应。三是决断力。所谓决断力是指管理者在面临不确定状况时敢于做出决策的能力。很多管理者虽然具有知识和经验技能，但可能由于害怕承担责任而不敢决策，从而贻误管理时间。因此管理者在危机时刻要敢于决策，勇于决策。有决断力不等于乱决策，决断力也应建立在知识技能和经验技能之上，没有这个基础，所谓决断力就成了无本之木，无源之水。

三是拓展管理空间，以空间换时间。时间是与空间相对的范畴，两者存在着一定的关联。

当管理空间有限时，可通过扩充管理时间来解决问题；反之在危机管理中由于管理时间有限，就可以通过增大管理空间来解决问题。这里所说的管理空间不仅仅意味着地理空间，还意味着法律空间。在常态管理下管理者只能在约定的地理空间和法律空间内活动，否则可能导致对既定行政管理体制、法律体制的破坏而产生更严重的后果。但在危机管理中，由于管理时间比较短暂，就有必要扩大管理的地理空间和法律空间来达致管理目标。“在危机状态下，政府如何调动一切相关资源与力量进行危机救治；如何使各级政府、各部门和各种力量紧密协作，相互配合，形成整体性力量；……是有效应对危机的基础和保障。”^① 政府调度资源不再局限于原来的地理空间内，在重大危机管理中往往进行全国性的动员，必要时甚至需要国际层面的协作，尽可能扩大管理的地理空间。同时应当针对危机管理制定专门的法律法规，赋予政府更大的权力应对危机，必要时可以采取限制公民权利的措施，包括财产征用、限制政治权力、采取强制措施等等。不过上述措施应当谨慎施行，严格界定其适用范围，否则政府可能会借机扩大适用范围，对危机管理进行任意性解释，从而造成公民的权利空间不断缩小。在制定这类法律法规时必须经过严格的民主机制，使民意得到充分表达，不至于使之成为政府肆意扩充自己权力的工具。四川省在2010年10月曾就《四川省突发事件应对办法（草案）》举办立法听证会，其中关于征用公民财产的规定引起社会广泛关注，反对者众多。该草案第47条规定“县级以上人民政府为应对突发事件，必要时可依法征用单位和个人的财产”。很多听证代表对该规定提出不同意见，担心此举可能会侵犯到公民合法权利。^② 其实问题的关键不在于政府有没有权力征用公民财产，而在于这个法律有没有经过社会的讨论而形成共识，使政府

^① 曹现强、赵宁：《危机管理中多元参与主体的权责机制分析》，《中国行政管理》2004年第7期。

^② 《〈四川省突发事件应对办法（草案）〉立法听证，47条成焦点》，《成都晚报》，2010年10月28日。

得以最谨慎的态度来行使这项权力。第一，必须允许政府在危机管理时扩大管理的法律空间，否则一旦不能遏制危机就可能导致更严重的后果。第二，应严格界定公共危机的范围，政府不能随意扩大解释。最好在立法时采取列举式进行规定，明确列举哪些公共危机政府可以扩大管理的法律空间。第三，明确规定政府行使紧急权力时的终结点，一旦危机管理结束，就必须终结政府的特别权力。第四，建立公民基本权利的事后补偿机制。若在危机管理中对公民基本权利造成侵害，政府应当在危机管理结束后给予公民适当的补偿，而不至于使公民承担过大的代价。

三、对上述研究思路的反思

危机管理研究是一项系统性工程，只关注于任何一个方面都是不全面的。在管理过程中还需要注意以下两点：第一，危机管理的伦理导向。上述措施是根据管理的时间逻辑而推导出来的，更倾向于客观性研究。这种客观性研究往往规避了行为的伦理性，而是直接导向管理目标。而危机管理不仅要求实现管理目标，更要求管理行为的伦理性。政府作为管理主体，

在危机管理过程中必须坚持管理行为的伦理导向，做到信息公开透明，保障公民的知情权和参与权，严格限定政府的权力施行范围，确保公民的合法权益不受侵犯。否则政府虽然可能暂时消除了公共危机问题，但却带来了政府的合法性流失，这其中可能隐藏着更大的危机。第二，上述管理措施之间具有系统相关性。前文的论述是一种“西医”式研究，就危机管理中的时间要素进行分解，对某个单一要素进行分析并提出相应的管理措施，每个措施也都有其各自适用的范围和空间，这样在逻辑上也更清晰。不过我们也不应把上述各措施割裂开来理解，而应置于一个管理系统中理解，它们之间相互影响，相互作用，共同发挥作用。比如危机预警、危机预案、模式化管理就没有截然分界，而是相互包容在一起。危机预案、模式化管理都需要扩大管理空间来换取管理时间。因此在管理实践中必须多管齐下，把上述措施有机结合在一起，这样才能达致管理效益最大化的目标。

本文作者：中国矿业大学文法学院副教授、
政治学博士

责任编辑：赵俊

Study on Crisis Management based on the Correlation of Time

—A Possible Analysis Framework

Xu Chao

Abstract: Short time is one of the important features in crisis management, thus how to deal with this problem becomes a possible point-cutting. Based on the subjective and objective features of managing time, this article puts forward systemic analysis methods and problem-solving framework for crisis management, separately from these two aspects of changing people's subjective cognition and effectively using time. On one hand, we can change people's subjective cognition for managing time through information transparency, dealing with social problems and cases in fairness, reshaping the correct values of people and cultivating citizen's rational spirit and so on; on the other hand, we can take measures to make use of administrative time effectively by establishing crisis warning mechanism and crisis plan, improving the managers' skills, implementing stereotyped management and exchanging space for time and so on.

Key words: crisis management; managing time; research schema