

日本地方政府的决策危机管理:理念,方法及借鉴

张宁^①

(中山大学 政治与公共事务管理学院, 广东 广州 510275)

摘要: 决策危机是指政府和管理公众事物中由于决策内容引起公众不满或抵抗情绪, 导致某种程度的公众过激行为的现象。决策危机是一种常见的政府危机, 多与涉及公众利益的公共事务决策有关。日本政府的决策危机管理一般会重视两个理念, 一是正视决策危机, 将工作的重心放到对应危机上, 而不是首先确认危机的责任及行政处罚。二是重视并积极促成地方公众对决策危机管理的参与, 使政府和公众对公共决策能达到较好的共识。这对目前我国的地方行政决策危机处理有一定的借鉴意义。

关键词: 决策危机, 公众参与, 日本地方政府

1, 决策危机管理的两个理念

日本政府一直比较重视政府与公众的关系, 即使是地方政府也很早就开始重视政府决策过程中公众的作用。现代日本的地方政府会把公众公关的重点放在决策危机公关上, 这是因为随着日本社会民主化程度的加深, 公众的民主意识也不断强化, 政府与公众之间最容易导致矛盾的地方就是公共决策的内容。

决策危机是指政府和管理公众事物中由于决策内容引起公众不满或抵抗情绪, 导致某种程度的公众过激行为的现象。决策危机是一种常见的政府危机, 多与涉及公众利益的公共事务决策有关。危机的发生有急有缓, 一般会导致政府与公众的关系紧张, 直接的后果是某项公共事务的处理被无限期延长或搁浅。一般来说, 现代政府易于将危机管理的重点放在突发事件等大型危机的处理机制上, 相比之下, 小范围内的, 来势较为缓慢的, 较为日常性的决策危机就没有被重视。但是政府决策关系到政府管理的成败, 即使是小型决策的失误也会影响公众与政府的信赖关系, 如果置之不理势必导致大型的社会危机。所以政府尤其是更为接近于民的地方政府更有必要重视决策危机的管理。

从行政角度来分析导致决策危机的原因, 可以有这样三个方面, 第一, 政府行政部门和专家在决策时对市民的想法和意见不够尊重和重视; 第二, 市民本身对决策相关信息的获取意识和知识也较为薄弱; 第三也就是最根本的, 是没有一个公开的, 可以参照的公共安全评估系统, 公众得不到具体的公共危险数据和指南信息, 不清楚公共建设在什么情况下才会导致危险, 因此无法在对决策提出具体意见或作出客观反映。例如最常见的是有关环境问题如核电站, 电视塔, 高压电站, 废物处理厂的建设等决策中地方政府与公众之间的矛盾, 地方

^① 作者简介: 张宁, 女, 广东省广州市, 讲师, 硕士生导师, 1992-2003 赴日本留学, 获筑波大学社会学博士学位, 主要从事政府公关传播等相关研究。

政府往往没有充分与公众沟通，市民在不知道危机大小如何衡量的情况下一味要求任何开发建设都没有副作用或者零危机，这样一来不是开发项目进展缓慢就是导致公众对抗地方行政机关。

日本的危机传播学者认为，任何危机传播都要重视两个理念，一是对危机的客观公正的认识，不能认为危机是不应该发生的。现代社会发展迅速，社会化大生产的过程中必然潜在着大量危机，是不可避免，随时都有可能发生的，所以杜绝危机，避开危机都是不科学的，只有积极进行合理的危机管理才是有效的做法。第二，公共危机是政府和公众共同管理负责的，不能将危机管理的责任完全推给政府，公众也要有强烈的危机管理意识，这就要求政府要保障公共危机信息的透明度和传播速度，保障公众对危机的知情权，这样才能实现共同的危机管理。

从这个观点出发，日本政府的决策危机管理一般会重视两个理念，一是正视决策危机，人无完人，也没有不出错的政府，公众对政府决策不满是常见的一般的现象。政府要对决策危机的发生持平常心，所谓平常心不是不重视不理不问，而是将重心放到对应危机上，而不是首先确认危机的责任何在，行政惩罚及后果如何。行政部门这样的心态就防止了相关人员刻意隐瞒事实和结果以求减少责任的做法，保证了危机信息在传播上的透明。第二，重视并积极促成地方公众对决策危机管理的参与，这样一来有两个效果，政府可以保持与公众的及时沟通，得知公众对决策的具体想法；同时公众参与到决策危机管理中之后，也能认识到决策结果在客观实践中的非完美性，体谅管理者在决策中的力不足之处，使政府和公众对最终决策能有到较好的共识。

下面是日本地方政府如何处理决策危机的三个实例，都是涉及到环保问题的公共决策，发生于 90 年代。这个期间是日本公众环保意识高涨的时期，公众对有关环境开发的政府决策非常敏感，往往从一开始就形成与政府唱对台戏的局面，不同的地方政府或大或小地都面临了各种决策危机。他们的对应及结果也反映了决策危机管理中重视公众参与，专家和意见领袖沟通作用的重要性，以及危机发生后改善行政组织的对应方式和强化与公众的沟通等各种具体做法的有效性。

2，武藏野市建设垃圾处理场的决策危机

这是当时的日本地方政府通过积极有效的公众参与促成了一项棘手的行政决策的成功案例，在当时很有影响，也成为日后日本地方政府决策危机管理的榜样。

武藏野市约有十三万人口，当地居民收入较高，常住人口急速增加，公共服务的成本也

随之提高。在这其中最为政府头痛的是垃圾处理场问题。当时武藏野市没有自己的垃圾处理场，一直借用邻市的设施，但是由于人口急增垃圾越来越多，来自邻市居民的不满之声也越来越高。在这种情况下，武藏野市政府开始考虑在市内建立垃圾处理场的问题，本市的舆论调查也表明公众对此事基本赞同。某次武藏野市市长在受到邻市的强烈抗议后，突然向市民发布了市政府规划的设立市内垃圾场的计划。可是，本以为会得到市民认可的这个计划却受到人们的纷纷质疑，市民表示垃圾场地点选择不透明，要求重新选地并由市民代表参加，但是当时的武藏野市市长认为，选地是政府的事，不对应市民的要求。这件事激起了市民与武藏野市政府的对立，各种市民团体纷纷抗议，向政府递交抗议书和示威游行的事件也发生了，这件事不但搞僵了市民与政府的关系，还直接导致了当任武藏野市市长的下台。

后任市长接手这个问题后，开始重视改善市民关系并重视市民的意见，他的作法是首先向市民委员会征求市民参与此事的方法，成立了“垃圾处理场建设市民特别委员会”，委员会的成员有两种人，一是专家小组，一是四个候补选地的居民代表。委员会成立后市里撤销了相关的事务部门，政府不再参与小组讨论。委员会组织专家讲授相关知识和参观学习，十个月内召开了二十六次讨论会，最后确定的选地结果是在专家设置的评估标准上由居民代表投票产生的，政府和专家不参加投票，讨论，投票的所有记录全部向市民公开。但是即使是由居民代表选出的结果也不能得到全体居民的赞同，在选地周围四个居民自治会三个同意一个反对的情况下市政府实施了这项工程。

应该看到的是，在这项决定形成的过程中地方政府与公众的关系是和谐的，政府由决策者变为公众参与的促成者和组织者，公众参与促成了武藏野市市民对环境问题的自我重视，形成了自己的环境自己打造意识，比如说垃圾处理场周围的居民自发组成了“街道美化委员会”，主动监督市内的垃圾处理问题。环境得到了美化，武藏野市政府也为此节省了一大笔今后垃圾管理和监督上的开支。虽然说垃圾处理场的选地问题还是有居民反对，但是居民的参加和决策的公开性使市政府与市民之间建立了良好的信赖关系，这种良好的关系实际上对武藏野市政府日后其他管理活动也起了很好的促进作用。

武藏野市在垃圾场建设问题上的对应经验可以说有四点。首先是对涉及到公众切身利益的决策问题积极促成公众参与，明确表明政府重视公众利益的立场。第二，重视专家意见，但是决定权交给公众代表。第三，政府的作用在于促成，不参与投票决定。第四，参与使公众对决策有了客观科学的认识，不会盲目恐惧或放大危机感，为决策的执行创造了舆论条件。

现代地方政府面临的大多数决策危机都与公共建设有关，如土地使用，交通管理，公共卫生和环境问题等，这些问题都涉及到公众的切身利益，都是难以权衡和调节的棘手问题，

无论政府如何努力拿出怎样的决策都会众口难调，遭到反对的局面也屡屡可见。日本地方政府在这类问题上的作法是，与其紧紧把握决策权，不如放手让公众参与决策，但是政府不会对决策过程放任自流，政府要提供专家组和决策的条件，保证决策的效率和决策过程的公正透明。正因为政府不参与投票，在决策过程中政府能始终保持与公众的和谐关系。公众参与的决策也能最大限度地代表公众的利益，从根本上防御了决策不当带来的危机。

武藏野市政府在决策管理中重视公众参与这一点，这种作法后来在武藏野市的公共决策中不断被使用，市民对此都有较好的评价。长期研究地方政府决策管理的学者寄本胜美认为，公众参与的决策保证了决策实施过程的顺利，即使日后这个决策有问题出现，公众也会予以一定的理解，不会将责任完全推到政府方面^②。

3. 迫江市垃圾回收中心建设的决策危机

迫江市是位于东京都内有七万人口的小型城市，本市无力负担自有的垃圾回收站，一直依靠周边地区，为了不给周边地区增加压力，迫江市政府决定在市内建造一间可再利用垃圾回收中心以减少垃圾量，这个意向得到了全市九成以上市民的认可。看到公共舆论的支持，迫江市政府在 1991 年选定了土地，开始公开听证，但是没有料到，这个决定遭到了市民的强烈反对，因为地点接近住宅区和幼儿园，市民认为迫江市政府的选地不科学，决策过程不透明，面向市民的政府说明会从第三次开始居然无一人参加，市民与政府的关系一度相当紧张。

在这种情况下迫江市政府意识到与公众沟通的不足，作为缓和与市民关系的对策政府提出了市民参与决策的方案。当年十二月设立了由市民和专家组成的“废弃物处理计划决策委员会”，市政府积极做到决策信息的公开和透明，表明这个问题决策权在于决策委员会中的市民代表。从最初的讨论提案到最终的结果投票，市政府都积极促进公众意见的形成，例如由专家组讲解技术问题，专家组作成设施立体图供市民讨论，积极回应市民提出的各种问题。但是，市民委员会的最终表决意见也相持不下无法统一，后来市民委员会将决定权移交给专家组，专家组则做出了与开始政府决策相同的决定。

对这个案例需要认识到的是，即使市民委员会决定的方案与最初的政府方案相同，但前者更为市民普遍接受，市政府担心市民会投诉回收中心的噪音和安全问题，但是建成后市民的反映普遍良好。

迫江市面临的决策危机与上述的武藏野市情况有相同之处，都是市政府在了解民意的基

^②寄本胜美编著，《地球环境时代的市民，企业和行政》、GYOUSEI, 1994 年。

基础上做出的方案公开后遇到了意外的抵抗，这说明一次，两次的民意调查不能代表公众对某个决策的具体意见，政府决策往往需要经常和及时的公众沟通，同时决策信息的公开也非常重要。迫江市的决策成功就在于后来积极公开和提供决策信息，并且重视专家组的作用，让专家组向市民委员会说明相关问题，专家组还提出相关的评估指标供市民参考，这样的过程使市民能认识到决策的正确性和公正性。

正如研究公共传播的学者土屋智子所评价的，迫江市的决策危机管理成功之处在于“不隐瞒”“不撒谎”的信息公开活动和灵活运用了专家组的“第三者作用”^③。一般来说多数政府决策都会重视专家的意见，但是在很多地方政府的决策过程中专家组是在幕后的，不直接面对公众，更不用说与公众就具体问题进行沟通了。但是，迫江市政府却让专家组作为第三者走到前台，直接解答公众的问题。由于专家组与公众之间无利益冲突，其身份也是非官方的（专家组成员可以由市民委员会指定），所以更有效地承担了与市民之间的政策沟通。迫江市的案例还同时表明了市民对专家组的高度信任，这说明政府决策过程中专家组的作用不仅仅是决策参考，其出色的沟通作用也不可忽视。

4. 知多市垃圾分类回收的决策成功案例

知多市是名古屋市附近的一个拥有八万人口的城市，进入90年代后常住人口激增，市政府越来越为垃圾处理问题担忧，市内垃圾越来越多，垃圾场近乎饱和，道路边和公园里的垃圾乱丢现象也越来越多，无论政府投入多少人力与物力进行宣传和管理都成效甚微。与此同时，市政府还负担着巨大的垃圾处理费用。知多市政府在反复讨论后认为，投入过多的行政人力和资金是不科学的，应该寻找另一途径，这就是发动知多市市民来参与减少垃圾和垃圾回收。

90年代在日本各地都曾有过发动市民参与的可再利用垃圾回收活动，但是由于可再利用垃圾的分类和回收程序很繁琐，地方政府如果不用行政手段监督的话，单靠市民的自觉一般都不会善始善终，这就是一些其他地方政府的垃圾回收工程最终失败的原因。知多市政府一年前的相关决策也因此失败过，市民不理解垃圾回收的意义，对政府的政策持不同看法，认为环保是政府的事应该由政府包办。面对市民的对抗心理，知多市政府认为，政府不可能花费大量行政资金和时间在垃圾回收上，要想让市民将这项工程持久地继续下去，必须要有借用民间“意见领袖”的组织发动作用，在此之前，还有必要改变全体市民对垃圾问题的习

^③土屋智子，《电气事业的公共传播—价值观，信息和居民参与的影响》《电力经济研究》No. 41、1999年。

惯性看法。

知多市政府的具体做法可称为“三步法”，第一步是有关环保责任的宣传教育和沟通工作，让市民深知自己周围的环境保护是自己的责任，而不能指望政府来全权管理。他们的宣传口号是“垃圾分类后就是资源”和“自己的环境自己保护”。市政府在三年中召开市民听证会约七十多次，不断说明政府的方针，征求市民对垃圾回收的具体意见。第二步是垃圾回收程序上的由简入深，别的市县一开始就要求将垃圾分二十个种类回收，项目太多市民记不住不易实施，知多市一开始只对一个地区要求五个种类的垃圾回收，以后不断扩大地区范围增加回收种类。第三步也就是最具知多市特色的做法是，由各个住宅区自治会的会长负责管理本区的垃圾回收工作。和日本其他地区一样，知多市的各个地区都有居民自治会，负责人由居民选举或轮任。环境问题一向被认为是政府的课题，以前很少有地区政府将这个问题与居民自治会联系起来。知多市政府也是如此，政府曾派很多行政人员指导市民的回收工作，但市民对政府人员在一旁指手划脚的做法不满意，效果很差。这一回知多市积极利用居民组织的力量，只派两名中级行政人员与各自治会的会长联系，重视建立工作上的和私下的良好沟通关系，使各自治会的会长都能较好地完成这个职责。政府为此建立奖励制度，按各地区垃圾回收的质和量返回奖金供各自治会活动用。

知多市的决策成功之处在于决策事实前首先改变公众对环境问题的习惯性看法，事先积极与公众沟通，重视民间组织的力量和民间“意见领袖”的组织发动作用。尤其是最后一点，知多市政府在政策执行中并没有唱主角，而是由各自治会的会长来统一实施本地区的垃圾回收活动，由于居民们的认识改变，认识到这是为自己的环境出力，会长也积极组织和监督，减少垃圾和垃圾回收的实施情况比政府出面组织和监督的要好得多，政府将为此省下的行政款项部分奖励于各个自治会，形成良性循环，促使这项环保活动得以长期进行。

5. 对我国的借鉴意义

决策危机是现代政府经常面临的危机类型。我国社会正逐步走向开放和民主，公众的参与管理和对行政决策的监督意识也越来越强烈，尤其是涉及到部分公众利益的公共决策会往往会引起相当范围内的反响，一旦处理不当，就会引起矛盾或冲突，形成公共危机。日本地方政府 90 年代以来也经常遇到这样的决策危机，尤其以有关环境问题的政府决策为多，涉及到垃圾处理厂的建设，公共设施的选址等问题，例如 1998 年日本长野县政府与某地居民为建设垃圾处理厂的问题互不相让，导致严重的冲突，大批警察被调来维持次序，在大众媒体前上演了一场政府决策危机剧。

上述处理方式较为完善的日本地方政府，其危机管理理念有两点，一是正视危机，二是与公众一起管理危机。在具体的方法上则是重视公众参与相关的公众决策，重视决策过程中专家组的沟通作用，重视民间意见领袖的组织监督作用。在这个过程中，地方政府不是向以往那样在棘手的问题决策过程中唱主角，而是适当地让位于第三者，这样既保持了决策的公正性，也保持了与公众的良好关系。公共决策过程本来就是个复杂的过程，地方政府如何在这个过程中处理好各方面的关系和问题，避免危机因素的出现，是需要正确的决策危机意识和科学有效的方法的。上述三个案例表明了日本地方政府在决策过程中重视良好公共关系的形成，同时又善于借助多方面的力量完成决策的制定和实施，这是值得我国地方政府借鉴的。

近年来发生在我国地方政府公共决策范畴内的危机事件也不少，根本原因正是政府决策者

但是也要看到上述方式实施的特定的决策环境，例如，现代日本社会有较为成熟的社区自治组织，大部分女性居民有时间关心和参与决策，居民的环保意识比较强，乐于为居住环境的保护出力，地方政府的决策制度相对开放透明和程序化等等。同时，上述三例的政府决策由于侧重公众参与和公众沟通，也带来了一些问题，如决策产生的时间无形中被延长，决策制定的行政成本增高等等。但是，如果从决策危机管理的角度来看，这种方式虽然增加了时间和财力物力的成本，但政府决策在未来较长的时间内能较大程度地避免一些潜在问题和危机的发生，保证了政府与公众关系的长久和谐，这一点正是危机管理学所主张的，也是值得我国地方政府所参考借鉴的。

The decision crisis management of the Japanese local government: Ideas and methods

Zhang Ning

Abstract: Decision crisis means the phenomenon that decision content make the public discontent or resist mood, cause the too drastic and behavioral in the government managing of public. The decision crisis is a kind of common government crisis, relate to policy about public affairs that related to public interests . The decision crisis management of Japanese local government generally pay attention to two ideas , first, face the decision crisis, put the center of the work on the corresponding crisis, but not confirm responsibility and administrative penalty of the crisis at first. Second , pay attention to and facilitate the local public participation in crisis management of decision actively, make government and the public can reach better common understanding to public decision .

Key Words: Decision crisis, the citizen's participation, Japanese local government

参考文献:

- 1, 寄本胜美编著,《地球环境时代的市民,企业和行政》、GYOUSEI,1994年。
- 2, 土屋智子,《电气事业的公共传播-价值观,信息和居民参与的影响》,《电力经济研究》No.41、1999年。
- 3, 吴宜蓁,《危机传播》,苏州大学出版社,2005年。
- 4, 薛澜,张强,钟开斌,《危机管理》,清华大学出版社,2003年。

注:本研究项目系中山大学二期“985工程”公共管理与社会发展研究创新基地专项基金资助。

作者资料:

作者 张宁, ZHANG NING
工作单位 中山大学政治与公共事务管理学院公共传播系
邮政编码 510275
单位地址 广州市新港西路135号中山大学政治与公共事务管理学院
联系电话 020-83820762, 手机 13662400691
电子邮件 0298558929@163.com