

网络危机治理中政府组织间合作机制创新研究

周恩毅¹, 武东杰²

(1. 西安建筑科技大学 马克思主义学院, 陕西 西安 710055; 2. 西安建筑科技大学 公共管理学院, 陕西 西安 710055)

摘要:随着信息技术的飞速发展,互联网已成为公共事件的重要载体。公共事件经由网络的中介作用,一定程度上可使有利舆情得到传播,为公共事件的解决发挥其应有作用。与此同时,不得不面临网络危机的出现,应对网络危机离不开政府的主导作用,更离不开政府组织间的合作以及合作机制的良性发挥,政府组织间合作直接影响着网络危机的治理效果。梳理相关研究文献,介绍相关基础理论,着重基于当前网络危机治理情况,剖析政府组织合作机制现状,从而挖掘出目前合作机制存在的不足;据此,尝试提出构建网络危机治理中政府组织间良好合作机制创新的对策。

关键词:网络危机治理;政府组织合作;机制创新

中图分类号:D63 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-7192(2020)02-0071-06

一、引言

新的时代背景下,网络的快速发展给政府应对公共危机营造了特殊的新环境,也给政府的危机治理提出了更高的要求,能否有效解决网络危机事件以及建立政府组织间良性合作机制是亟待解决的问题,值得进一步研究。建立高效运转的政府组织间合作机制体系,能在实践中为解决网络危机事件提供指导,而且大量的公共管理实证研究表明,跨组织间的合作有利于提高问题的快速解决、促进政策的有效执行和提高政府组织工作效率具有重要的现实意义。

就网络危机的治理问题进行了相关的研究,其主要集中在以下几个方面:(1)危机治理的主体。研究主要围绕作为主体的政府进行治理的必要性、可行性和存在的问题展开。陈颖等^[1]认为,政府应当担负起治理主体的责任,通过行政政策和法律进行硬性规制,既可以达到强制性控制作用,也可以对网民行为和价值观进行引导和制约。唐惠敏等^[2]指出探索构建以“政府主导为前提,法律规范为基础,行政监管为依托,行业自律为保障,技术支持为辅助,公众监督为补充”的多元主体合作治理

模式。(2)治理机制与手段。有学者就公共危机事件、网络社区中的舆论传播规律,总结出了治理的机制和手段。分析了当代中国公共危机传播中政府、网络媒体、公众三者的角色和作用,指出了三者间的错位关系和重构思路,并对如何构建治理机制提出了看法:在网络媒体视野下树立正确的公共危机管理意识、以网络媒体为重点建立舆情发现、分析和处置机制、完善信息公开机制,及时发布危机信息、建立健全网络舆论引导机制、建立健全网络媒体的监管机制,从而促成公共危机事件的妥善解决。何佳^[3]认为负面影响不是某一种治理手段就可以消除的,需要多方配合协调,更需要合理的引导,并从法律、网络伦理、社会控制三个方面结合的治理手段。

在政府组织间的合作机制问题上,西方各国都从自身实际情况选择相应的合作机构。例如,美国的大都市区域政府组织协调机制,日本的广域行政协调机制,英国、法国等国家通过确定部长地位和建立部际会议协调机制,实现政府组织的协调。最为常见的形式为通过设立行政总部办事机构来调节冲突的想法,统一安排需要由各个政府组织部门

收稿日期:2020-01-03

基金项目:大数据时代陕西地方政府绩效评估机制创新研究(2019C089);陕西省社科界重大理论与现实问题研究项目(20185028)

作者简介:周恩毅(1963-),男,西安建筑科技大学马克思主义学院教授,博士生导师,研究方向为公共组织行为与人力资源管理;武东杰(1994-),男,西安建筑科技大学公共管理学院硕士研究生,研究方向为公共组织行为与人力资源管理。E-mail:1786687802@qq.com

行动的具体活动、指导各部门之间行政合作、研究新的合作方式与途径并付之实施。其次,在政府组织合作的机制和方法中,明茨伯格^{[4]7-12}指出相互调整,直接监督,工作流程标准化,工作产出标准化和员工技能标准化的五个方式。目前采用的主要方式可分为会议式协调和基于命令的协调以及合作协调,妥协协调,克制协调和冷处理协调。在合作指导理论中,协同理论是最为常用。协同治理的最终目标是寻求人类社会和自然资源的最佳分配。康伟等^[5]强调,有必要引入协同理论来维护参与治理实体之间的协同与合作,危机协同治理视角下的组织合作以实现应急系统整体功能效应的最大化为出发点,强调整合不同主体的利益,协调不同组织间的行动。

有关危机治理中政府组织间的合作问题也有诸多研究成果。学者们发现危机管理中的合作关系程度是基于危机管理合作者对于成功实现危机管理目标中所扮演的角色以及所拥有的资源的理解。更多的研究发现打破危机管理中的政府间合作,会大大降低治理的有效性。经戈等^[6]基于国外有关网络治理问责体系的框架,对比分析了卡特里娜飓风与汶川地震两个案例事件在危机治理中的政治问责、行政问责以及专业问责。网络治理中的每一个问责要素对整个网络治理的问责体系都有决定性的影响。杨雪冬^[7]从风险社会角度分析了合作的重要性,认为制度现代性并没有成为系统性回应风险的方式,反而成为风险的源头,很难应对风险社会中普遍的治理危机,必须从制度现代性转向治理有效性,而有效治理不仅仅指多元主体,更要实现治理的整体性和整体绩效。

随着社会转型阶段网络危机的加剧,学者们和政府组织越来越关注网络危机治理以及相关问题。但是,目前的研究中对网络危机治理这一特殊危机的治理形式和治理中政府间合作机制及其机制创新方面的研究,依旧不完善。因此,研究网络危机治理中政府组织间良好合作机制如何创新就显得十分必要。

二、良好的政府组织间合作机制对网络危机治理的重要意义

政府组织间合作机制是针对公共问题建立的,

是一种跨组织和部门进行公共事务管理的机制。目的在于通过资源交换整合、知识以及经验分享等措施,做出最为合理化的工作和任务分配,彼此间相互配合实现共同目标。一方面,需要通过部门间的协调互动对各自的管辖范围及职责达成协议,确立彼此的边界;另一方面,通过成立专门的协调委员会或事务处理小组等方式进行协调。倪永贵^[8]认为政府部门间合作机制是一个动态系统,由信息共享机制,利益协调机制,组织运行机制和制度保障机制组成。虽彼此内容迥然不同的,但在处理各种事务过程中相互关联,不可或缺。

网络危机治理过程中构建政府组织间良好合作机制的重要性:(1)平稳的信息共享机制是实现政府组织间合作治理的先决条件,有助于网络危机治理过程中信息和数据的收集与研判以及对合作伙伴之间相关信息的交流与准确理解,进而采取相对应措施,促使合作有效达成。(2)合理的利益协调机制是整个合作机制的核心,是合作治理成功与否的关键,有助于协调各危机治理主体间的利益分配问题,促成团结一致的整体。(3)良好组织运行机制是合作机制的重要基础,使得政府组织间合作形式及危机治理的过程不死板硬化,而使其处于一种灵活状态,提升治理形式与过程的环境适应性和多样性。(4)健全的制度保障机制是政府组织间合作的保障条件,为网络危机治理提供一系列的制度支持。同时也是信息共享机制、利益协调机制和组织运行机制三大机制得以顺利运行的重要保障。

三、网络危机治理中政府组织间合作机制问题与原因分析

随着互联网技术的发展,网络危机事件随之逐渐增多,金太军^[9]同样指出其超越地域限制,引发全民关注,影响范围日益扩大和破坏性不断增大的特性决定了政府必须作为网络危机治理主体,而且是重要主体。但不可否认的是由于对网络危机这一特殊形式的治理过程中政府组织间合作经验不足,加上缺乏良好的政府组织间合作机制的影响,网络危机治理的现状并不理想。

1. 政府组织间合作信息交流机制不畅

随着互联网的全面铺开,近年来,政府组织部

门纷纷建立了各自的电子信息系统,几乎拥有信息资源总量的绝大部分,是社会最大的信息拥有者、处理者和信息技术用户。然而由于缺乏统一的管理和规划,大部分都是由各个部门分别主导建设的,这些部门在建设时只是根据本部门需要,与其它部门实现信息共享与协作考虑不足,再加上广泛存在的条块管理模式,造成了目前普遍存在的信息孤岛和重复建设现象。各个政府部门对信息资源的分割和垄断,使巨大的政府信息资源共享需求与实际共享情况相差极大,这不仅造成了极大的浪费,也降低了政府的社会服务效率、协同管理水平和应急响应能力,成为阻碍信息资源开发应用的瓶颈。在复杂多变的动态治理环境下,各个主体都是重要的“信息节点”,掌握着不同程度的信息资源,任何一个行为主体都不可能获得所有的治理信息资源。信息不完全导致有限理性和信息成本,而信息不对称又可能引发逆向选择和道德风险。拥有更多信息的一方会利用信息优势为部门或个人谋取更多的私利,致使另外一方蒙受损失,并在复杂的博弈中处于劣势地位,导致主体之间的不信任,消减互动合作的意愿。就交流渠道而言,传统的渠道主要是报纸,广播和电视等“老牌”媒体,这种沟通方式下的信息缺乏,加上传统信息沟通渠道的单一性,当信息蜂拥而上,就会出现沟通渠道超载现象,导致政府组织间的合作不力。

2. 政府组织间合作利益协调机制失衡

对利益的追求是个人、社会组织和政府活动的根源和动力。网络危机治理中利益不协调的自然基础是源于人的理性经济人本性,是人们生存和发展的客观需要,其根本原因是利益协调的相关制度、体制和法规政策的不完善。各级行为主体在进行危机治理合作过程中必然会对本区域内的有形和无形资源进行争夺,造成利益矛盾。各政府组织部门作为利益主体具有相对独立的意识,在不能判断其他合作主体的行为情况时,为了维护自身利益往往倾向于不合作;了解其他组织政策后会采取有利于自身的行动,不仅浪费资源,也造成了关系僵化。传统思想影响让自身利益至上的错误观念根深蒂固,导致整体意识不强,合作精神更是极其淡薄,往往从自身单位和组织的利益出发,难免出现分歧与矛盾,导致合作行为进展不力。各个政府组

织部门本着自身利益最大化思想参与到网络危机治理中,固守自身的利益使得合作治理活动频频陷入僵局。在网络治理危机工作中,过往偏离工作重心、注重级别、本位主义严重的各种不良作法,严重阻碍了合作机制的运作,影响网络危机治理的进程。

3. 政府组织间缺乏有效合作运行机制

当前社会风险在我国呈现多发多样的状态,公共卫生风险、生态灾害风险、群体事件风险、城市安全风险、服务保障风险等,无不在考验着政府的治理能力,迫切需要从组织结构和运行机制上探索构建原则性框架。总结归纳看来,政府组织合作运行机制主要存在以下几个方面的问题:一是领导权威的下达缺乏效率。目前网络危机治理领域的合作依旧停留在上级领导部门发布命令进而相应政府组织进行响应的传统模式。二是在合作的范围和方法上,受到诸如政府合作意愿、权力下放空间、紧急情况类型和事件规模等因素的影响,往往不能最大限度的开展合作事宜。三是缺乏长久性的合作。政府组织在合作机制构建方面的职能缺位以及自愿服务精神的缺失共同造成政府组织间合作缺乏持续性,表现出间歇性的特征,缺乏展开长期合作的机制保障和动力维持,更无从谈及根据周围环境变化的动态运行状态。且多数合作是就单方面进行,一旦治理工作完成,合作关系也就随之宣告结束,缺乏长效的组织运行机制。网络危机往往未彻底解决,问题与矛盾只是暂时受到抑制,一旦环境出现转变,新一轮的网络危机就会随之爆发,甚至产生更加严重的后果。

4. 政府组织间合作保障机制尚不完善

政府组织追求自身利益并不是政府的主导价值,政府自身的利益是不可能得到无限扩大的,否则会影响公共目的的实现。一旦政府的自身利益不受约束和限制,就会导致服务能力的下降以及不能够及时完成治理目标。缺乏制度保障会导致协调合作上的分裂,主要表现在:第一,以权谋私。合作和协调部门缺乏法治,就会出现权力和私人依靠自己的权力寻求不正当的个人利益,这样就会损害有关部门的利益或者其他参与部门的利益,很难在合作治理方面保持政策和目标的统一,各部门之间的政策也就不会达到相辅相成的效果。第二,相关法律法规不完善。主要表现为面对一些突发事件

时,由于相关事宜尚未在法律声明中有明确规定,很有可能会造成尴尬局面,所以必须要召开临时大会,以此商议作出最终决定。由于缺乏法律规定,会议纪要作为事件处理的主要依据,这就直接显示了治理机制并不完善。第三、权责划分不明确。在目前的制度下对各参与网络危机治理的主体的职权方面的内容并没有做出细致的划分,对该负有责任的方面也没有做到有效界定,无法实行具体有效的权责监督,极易造成秩序混乱。在网络危机治理过程中参与治理方行为不力,产生不良的后果时,就会出现逃避责任,互相推诿的局面。另外,还表现为行政问责和考评制度不完善,缺乏细致的问责、系统的评估和全面的责任监督措施。就破坏政府组织合作治理危机行为的责任认定方面没有明确规定,对于在合作治理网络危机工作中不及时、不到位的行为的问责惩治手段仍不健全。且对于危机治理工作完成情况较好的政府组织和先进个人给予奖励的手段和措施方面存在着诸多不完善的地方,无法激发参与者的积极性和主动性,导致网络危机治理的参与各方的热情度不高。

四、网络危机治理中政府组织间合作机制创新对策

1. 建立畅通的信息共享机制,保障合作共治顺利

我国曾长期处于计划经济体制中,条块分割现象还存在,官僚作风并没消除,仍旧存在人为垄断、封锁信息资源的行为,严重阻碍了政府组织间的合作共治。因此需要:(1)健全信息公开机制。信息公开机制要求政府组织及时向其合作伙伴和社会大众报告网络危机治理的进展情况和危机产生的根源。就政府组织而言,一方面,在上级的领导下建立信息披露和报告制度,并通过官方网站、微博等新时代媒体及时披露相关信息;另一方面,政府建立一个发言人制度,并建立信息发布和响应系统,由一个专门的组织或个人负责。(2)完善信息交流机制。信息交流机制旨在促进政府组织之间的信息共享,并利用有效的信息来完成网络危机的治理工作。合作和共同治理的基础是信任,信任基于信息交流与交换。及时有效的信息不仅提高了

网络危机治理参与者判断的准确性,而且有助于科学决策,促进问题解决。增强互信,增强情感联系,促进合作治理,以便对网络危机治理中就可能存在的不同方案及时进行沟通交流,完成更全面的治理方案。(3)构建信息反馈机制。信息反馈机制是根据一定的标准来评估治理的信息和治理效果,并把网络危机治理问题中的情况反馈给治理单位,治理单位再进行修改、完善的过程。网络危机治理过程中和治理之后的信息反馈是不可或缺的,能促进治理措施更加完善,提高治理工作效率。

2. 完善互惠的利益协调机制,巩固合作共治基石

日常生活中有效合作的困难往往是利益协调问题,政府组织之间的合作与其他类型合作关系相同。因此,需要构建参与各方都能接受的利益协调机制:(1)建设顺畅的利益表达机制。利益表达机制是形成利益平衡模型的重要条件。促进充分表达利益,相互尊重,相互理解,科学参与决策。(2)构建有效的利益调节机制。利益调节机制的良好运作与网络危机治理的成败有关。利益调整机制指政府组织之间基于平等和互惠原则,通过沟通手段解决网络危机治理中的利益纠纷问题,从而促进合作治理。(3)建立合理的利益分配机制。利益分配是利益协调的最终目标,它不仅决定利益协调的成败,而且影响整个合作机制的顺利进行。它还使得参与网络危机治理的各方能够实现利益的合理分配和资源的有效配置,同时满足参与治理各方的基本利益诉求。(4)树立利益共同体意识。推动主动合作、规避冲突,在头脑中强化合作共赢的思维理念,意识到各方之间一荣俱荣、一损俱损,局部利益和整体利益不可分割,共同推动网络危机事件的解决。

3. 建立有效的组织运作机制,提供合作共治载体

组织运作机制是政府组织之间合作治理网络危机的载体和支撑,其在现实中不灵活的性质,严重阻碍政府组织间的合作行为,也对网络危机治理过程和结果产生不利影响。为得到改观需做如下努力:(1)建立高效的组织结构。以建设服务型政府为契机,在互联网技术的支持下,在平等原则的基础上优化组织结构形式,建立扁平化的组织结

构。在网络危机治理过程,运作形式的合作不再一味寻求稳定,而是可以根据条件随时寻求灵活性改变。也就是说对传统形式的扬弃和超越,增强适应网络的真实环境高度复杂和不确定性的能力。网络危机管理组织模式结构扁平化,减少了信息传播的环节和渠道,可以提高信息传输的利用率和速度,减少了网络危机治理决策制定在时间和空间上的资源浪费。(2)合理划分相关组织运作职能。根据政府组织的职能和权力,科学地划分决策职能和执行职能,建立若干合理的组织部门,集中行使决策职能,使专门从事决策的部门与专业化程度很高的执行机构通过科学合理的合作机制来形成良好的合作关系,并将其基本固定下来,避免重复式操作,及时高效的完成网络危机事件治理。(3)创新合作模式。探索多种合作方式,进行适当的创新,进一步加强网络危机治理合作形式的自主能动性。主要包括两个形式:①主要领导牵头机制。高级领导和分管负责人,协调和解决跨政府组织的特定专业事项。②主要部门牵头机制。主要负责部门将带头召集有关部门协调和落实相关领域和环节的具体事宜。

4. 完善健全的制度保障机制,确保合作共治有序

国家治理体系和治理能力是国家制度和制度执行能力的集中体现。常志军^[10]同样认为,制度的现代化是国家治理现代化的关键。制度保障机制对于政府组织间合作以及网络危机治理都具有重要意义。正式的法律制度有利于明确相应的责任和权利,赋予网络危机治理主体合法地位,从而有助于各方更加积极主动的参与治理活动。因此需做如下完善:(1)明确职责和权限范围。为网络危机治理行为提供坚实的保障,既保证参与者的积极性,又能以平等合理的身份参与到治理活动中,确保合理有序。也使其行为制度化、规范化,避免个别治理主体假公济私,为自身谋取私利的行为,从而真正走向法制化和制度化的道路。总之,完善的法律法规,使得网络危机治理过程有章可循、有法可依,通过立法明确相关政府组织所应承担的职责和任务,确保政府组织有效开展网络危机治理活动。(2)完善相关奖惩制度。对合作治理网络危机过程中完成情况较好和表现积极的政府组织或个

人给予及时、合理的物质、精神等激励,确保其继续积极参与后续治理活动。对破坏以及造成严重性后果的政府组织或个人,应当依据相关的法律法规,给予追责和相应的责任认定和处罚,做到令行禁止。

五、结 语

网络危机频发已经成为当下的社会常态,而危机治理中的政府组织间合作机制的重要性是不可替代的,建立良性的政府组织间合作机制已成为必然选择。合作机制是一个整体,需要各部分密切配合和协调。尽管在目前的网络危机治理中依旧存在一些问题,但只要经过不断的努力,采取有效的合作机制创新措施,促使政府组织间形成良好合作,网络危机必能得到有效治理,也将更进一步推进服务型政府建设。

参 考 文 献

- [1] 陈颖,陈玉霞. 新型城镇化进程中的网络舆论危机与治理研究——以四川省为个案[J]. 四川师范大学学报(社会科学版),2018,45(3):160-167.
- [2] 唐惠敏,范和生. 网络舆情的生态治理与政府职责[J]. 上海行政学院学报,2017,18(2):95-103.
- [3] 何佳. 政府危机管理中的网络舆论调控机制研究[D]. 苏州:苏州大学,2011.
- [4] 亨利·明茨伯格. 卓有成效的组织[M]. 魏青江,译. 北京:中国人民大学出版社,2012.
- [5] 康伟,陈茜. 公共危机协同治理视角下的组织合作问题研究[J]. 行政论坛,2015,22(1):14-17.
- [6] 经戈,锁利铭. 公共危机的网络治理问责——基于卡特里娜飓风和汶川地震的对比[J]. 西南民族大学学报(人文社会科学版),2012,33(10):123-128.
- [7] 杨雪冬. 风险社会、治理有效性与整体治理观[J]. 行政论坛,2016,23(3):1-7,115.
- [8] 倪永贵. 政府与社会组织合作治理机制创新研究——以温州市为例[J]. 当代经济管理,2017,39(5):36-41.
- [9] 金太军. 网络时代政府危机治理的特征分析[J]. 行政论坛,2014,21(5):42-47.
- [10] 常志军. 长吉图区域合作下地方政府治理创新机制探析[J]. 吉林师范大学学报(人文社会科学版),2014,42(2):94-97.

(下转第81页)

The Architectural Space and the Critique of Empire in *An Artist of the Floating World*

LI Yu-pu, JIN Jing

(School of Literature, Shaanxi University of Technology, Hanzhong 723000, China)

Abstract: Ishiguro's novel *An Artist of the Floating World* involves a number of architectural spaces such as Sugimura Villa, Maori Villa, and Tavern. These spaces carry the identity conversion, the career pursuit and the life choice of the protagonist Ono. The author describes the changes of these spaces in wartime and post-war era, which shows the process of the wartime imperial image of Japan from construction to deconstruction. The paper thinks it essential to excavate the change of Ono's status and living environment in the text, interpret the metaphorical meaning behind her career path and the space shifting, and explore the spiritual dilemma caused by war, for it would be helpful for us to understand more deeply the meaning of the novel and the writer's creative position,

Key words: *An Artist of the Floating World*; space; empire; war; hum

【编辑 高婉炯】

=====

(上接第75页)

A Research on the Innovation of Cooperative Mechanism between Government and Organizations in Cyber Crisis Governance

ZHOU En-yi, WU Dong-jie

(School of Public Administration, Xi'an Univ. of Arch. & Tech., Xi'an 710055, China)

Abstract: With the rapid development of information technology, the Internet has become an important carrier of public events. The network plays an intermediary role to spread favorable public opinion to a certain extent in the resolution of public events. At the same time, we have to face the emergence of a cyber crisis. It is indispensable for the government to take a leading role to deal with the cyber crisis, and it is even more important to have cooperation between government and organizations, for the good performance of cooperative mechanism would ensure the governance effect on cyber crisis. Sorting out related research literature and introducing relevant basic theories, this article analyzes the current situation of the cooperation mechanism between government and organizations, and especially the cyber crisis governance so as to dig out shortcomings of current cooperation mechanisms. Therefore countermeasures are put forward to build a good cooperation mechanism between government and organizations in cyber crisis governance.

Key words: cyber crisis governance; cooperation between government and organizations; mechanism innovation

【编辑 王思齐】