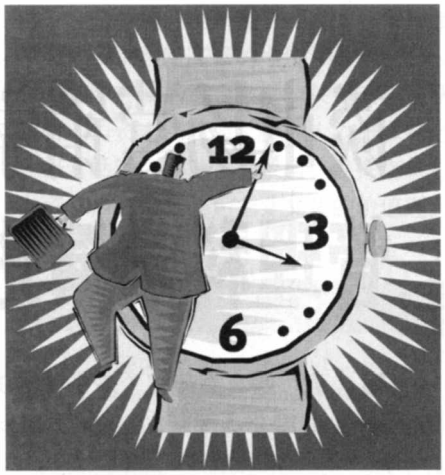
# 如何加快信息化建设以完善政府危机管理




■ 杨 莉 教授 张俊国(兰州理工大学人文学院 兰州 730050)

◆ 中图分类号：D631 文献标识码：A

内容摘要：完善政府危机管理，必须用全新的思维重构应急管理体系。文章指出，加快政府信息化建设，创新政府管理理念，构建信息网络应急响应，实现信息资源的整合与共享，将信息化应急体系纳入国家应急体系，能够推动政府的职能改革和管理创新。

关键词:政府 信息化建设 突发事件 应急体系 危机管理

地震、台风、甲型H1N1流感等自然灾害和公共卫生事件的频发，为我国应急体系提出新的课题：将信息化应急体系纳入国家应急体系。顺应信息时代的要求，加快政府信息化建设，将信息化应急体系纳入国家应急体系，能够推动政府的职能改革和管理创新。

## 政府信息化建设对应急体系效率的影响

（一）促进公众参与和社会监督

应急管理工作的时效性和复杂性要求政府有较好的快速反应能力，并在行动过程中能够很好地整合其他社会力量。没有社会力量的参与，仅仅依靠政府部门的力量，很难做到应急处置的高效、快捷与协调。政府信息化改变了传统的公众参与模式，政府信息的网上公开消除了现实社会因身份差异而导致的信息分化，公众参与的深度、广度与有效程度得到了极大的提高，有利于动员社会各部门和各方面力量协同行动，动员群众参与控制工作。

同时，又由于“危机决策是一种非常规决策或非程序性决策”，危机爆发后政府必须在有限的时间、资源、人力等约束条件下完成应对危机的策略和具体措施，公众参与对危机管理中危机决策和决策执行的失误进行及时和有效的监督和控制就显得十分必要。政府信息化搭建了政府与公众沟通的渠道，能够保证公共政策正确反映公众利益要求，充分协调各种利益关系，从而改进政府决策的质量，使公共政策更加民主化、科学化。

（二）推动政府职能转变并提高政府行政运作效率

政府信息化“是政府全局信息化，不仅包含政府各部门，且是含司法、行政、立法在内的广义政府信息化，必然针对政府管理创新和改革，以减少管理环节和层次，实现结构性高效率和低成本”。政府信息化建设不只是信息技术在政务领域的应用，而是要实现政府职能转变和管理方式的创新，把政府信息化建设与转变政府职能和政府机构改革结合起来，通过信息化建设改造传统政务，使政府信息化向信息服务型转变。

在应急管理中，信息传递是关键。政府信息化使应急体系信息流由单向流动变为双向、多向流动，大大缩减了信息传递的时间，提高了应急体系的效率。

（三）提高政府工作透明度并有利于社会监督

政府信息化的发展使政府的管理呈现出动态的特点，及时快速的信息传递、发布和反馈，为政府的动态管理提供了可能。同时，政府信息化又使政府的管理更加透明化，政府在网络上的信息公开，使公众对政府的监督也成为可能。在应对突发事件时，政府通过信息网络宣传应急政策，增加了政府工作的透明度，既能“简政提速”，又能“阳光行政”，便于广大人民群众对政府工作进行监督和检查，有利于消除官僚主义和反腐倡廉。

## 现阶段政府信息化建设应对突发事件时存在的问题

（一）主观认识层面

当前政府各部门比较注重自己“系统”内部的信息化建设，注重业务系统的开发，注重与本部门职权有关的信息采集和保护，信息化建设的重心也主要放在了提高工作效率和增加透明度上，其它方面效果并不明显。就信息网络应急体系而言，没有有效利用各类信息网络资源让更多的公众参与危机应对，也没有及时消除恐慌等。

（二）基础设施建设层面

目前，我国政府信息化建设工作虽然取得了一定的成效，各个部门都有一定的网络基础，负有直接处置突发事件职责的部门，都建有相应的应急指挥机构、信息通讯系统、防灾设施装备、应急救援队伍，建立了监测预报体系、组织指挥体系和救援救助体系。但是由于应急信息系统缺乏统一的标准和规范，完备程度参差不齐，条条分割、条块分隔、信息孤岛等现象仍然存在。

（三）应用层面

第一，信息资源整合力度不够，缺乏有效的信息共享机制。由于应急信息系统缺乏统一的标准和规范，以及各个部门在信息化的认知上不平衡，应急信息系统基本上是相互割裂的垂直系统，不利于有效的沟通与合作，以及各类信息资源的应急整合。这种分行业、分部门，以“条”为主



(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

的垂直系统和单灾种防御体系，在突发事件发生时，往往信息不能共享。“各个应急管理信息系统相互分割，缺乏互通互连，难以实现信息资源共享，是导致综合性的信息分析和判断不足，综合评估和预测预警欠缺的体制性原因”。

此外，政府信息化在应对突发事件时所起的作用，仅仅停留在信息发布、数字的报送、灾情的直观展现，以及提供一些人际沟通。也就是说，所起的作用还是“行政”的成分居多，对于支持灾情的控制没有起到实质性的推动作用。

第二，在应急信息发布系统方面，存在着时效性、信息不对称等误区。由于各级政府长期以来缺乏信息公开的主动性和制度性，或把社会突发事件作为“负面消息”或淡化处理，甚至有的下级机关怕追究责任而瞒报。如2008年3月28日，安徽阜阳一名儿童死于手足口病，虽然市人民医院在当天就已经将死亡情况通报给当地卫生局，但直到4周之后，官方才正式公布疫情。此时，疾病已经夺走20个幼小的生命。

## 加快信息化建设以完善政府危机管理的策略

突发事件的突发性、紧急性，以及事态发展的不确定性，使得信息传递和处理成为制约突发事件应急管理能力和水平的关键要素，是突发事件应急处理系统的核心内容。因此，从这个意义上来说，加快信息化建设，将信息化应急体系纳入国家应急体系，对完善政府危机管理具有重要意义。

（一）创新政府管理理念

完善政府危机管理，就要改变传统的管理思维。信息化对传统的生活、管理方式等方面产生深刻的变化，如果还用老思维来看待新事物的话，就难免会出现困惑、迷茫和失落，在处理很多问题上也会事倍功半，甚至力不从心。因此，信息时代要用信息化思维来处理各种社会问题，用信息化思维来武装人的意识、生活与工作方式。

在应对突发事件时，应以实事求是的科学态度发布突发事件信息，用信息化思维采取应急措施。加快信息化建设，将信息化应急体系纳入国家应急体系，是在建设服务型政府的大背景下，政府信息化向信息服务型的一种转变，是政府管理理念的创新。

（二）统一应急信息系统标准

目前，我国政府信息化应急系统建设还没有统一的标准和规范，信息的共享和系统的互联互通很难实现，存在低水平重复建设。要改变这种状况，政府信息化建设应结合信息技术、电子政务及其它应急标准化工作，统一应急信息系统标准。在此基础上，进一步规范信息系统的通信平台、数据接口、数据库结构、功能需求，建立统一的系统建设程序和验收规范，指导应急信息系统的开发和建设，以标准化促进我国应急信息系统的建设，实现应急信息系统的互联互通、信息共享，避免重复建设。

（三）实现信息资源整合与共享

第一，做好应急预警。以防范突发公共卫生事件为例，美国组建了国家应急行动中心、电子网络疾病监测报告系统、大都市症状监测系统、临床公共卫生沟通系统四个层次的防范系统，其中电子网络疾病监测报告系统按疾病设立不同的报告系统，可以对普通传染病、艾滋病、结核病等进行全面监控。良好的预警机制可以起到“花少量的钱预防，而不是花大量的钱治疗”的作用，应当成为应对重大突发事件的最佳管理模式。

做好应急预警，就要打破部门对信息的垄断和封闭，实现各种信息资源的整合和互联互通。如浙江省宁波市北仑区政府，“利用已基本建成的无线城区基础网络和先进的无线传感技术进行动态实时的监控管理，并整合商检、环保、公安、消防、安监五大视频监控源，全面增强了政府应急处置能力，改变对突发事件的静态管理方式”。完善政府应急管理机制，必须用全新的思维重构应急管理体系，实现资源整合与共享，做好应急预警，进行科学预测。

第二，设立信息化应急联动系统。传统的应急联动系统由于无法实现不同区域、不同部门、不同行业的整体联动，往往给处置事件带来时间延误。目前，应急联动系统的“客观需求”已经发生了很大的变化，对应急指挥系统的需求认识要“与时俱进”，不能“只应急不联动”，信息化应急联动系统应该朝着“专业化”、“智能化”、“知识化”和“标准化”方向迈进。信息化应急指挥系统的核心功能应该从基本的通信调度“升级”为更广泛的“信息调度”，成为支持科学决策和专业化的信息处理支撑平台。

（四）健全应急信息发布制度

2007年8月30日通过的《中华人民共和国突发事件应对法》第五十三条规定，履行统一领导职责或者组织处置突发事件的政府，应当按照有关规定统一、准确、及时发布有关突发事件事态发展和应急处置工作的信息。这就明确规定了政府在应急管理中有信息披露与发布的义务。在突发事件发生后，政府公开相关应急信息，这是现代政府发展的必然结果，是构建诚信政府的基础，是政府对民众知情权的尊重。2008年5月1日，政府信息公开条例正式实施后，全国各地出现多起“信息公开申请”热潮，这表明了中国公民存在着大量潜在的或者被压抑的政府信息公开需求。加快信息化建设，及时发布突发事件信息、处置进展情况及各级政府所采取的紧急措施等，第一时间让公众了解真相，扩大公民知情权，可以提高突发事件处置效率。

然而，“由于信息时代中信息的特点，每个人都可以根据自己的利益及价值取向来衡量信息，或者制造信息，公众通过手机、网络这种交互传播形式，可以实现人人制造信息、改变信息并且发布信息，从而影响社会生活的意愿。”因此，加快政府信息化建设，健全应急信息发布制度，真正把群众欲知、想知、应知的信息及时、准确、完整地告知群众，既可以矫正视听，避免信息传递失真，提高政府公信力，又可以有效避免和控制事件升级。

（五）充分利用各种信息资源消除恐慌

突发事件不仅会造成生命和财产的损失，而且还会对人的心理带来极大冲击，导致严重的心理问题。美国“9·11”事件之后，心理学报告指出，恐怖袭击严重影响了美国人的心理健康，成千上万纽约青少年罹患心理疾病。在1976年唐山大地震后，我国对近2000名幸存者的心理调查显示，他们中心理健康者仅占14.67%，严重

下转86页

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

供其最需要、性价比最高的服务，并且导致商业银行在研发消费信贷产品时缺乏创新力。

## 我国商业银行消费信贷业务发展对策

（一）完善个人征信体系

以目前央行的个人征信系统为基础，尽快建立一个覆盖全国各类金融机构的个人征信系统，利用现代电子网络技术实现同业间的数据共享。同时联合各相关政府部门与商业机构，信息互通，充实系统内信用内容记录，使之能够全面、真实地反映个人资信状况。

借鉴他国成功经验，提高我国商业银行信用评估技术水平，建立适合我国应用的个人资信评估模型。例如可以参考国外常使用的5C评估指标，即品德（Character）、能力（Capacity）、资本（Capital）、担保品（Collateral）和行业背景（Condition of business）。

加快征信的法律法规建设，规范征信机构的准入与操作，保护征信过程中的个人隐私，合理地解决征信过程中的各种争端，为个人征信体系建设提供有效的法律保障，真正做到“有法可依”。

（二）大力发展农村消费信贷

农村消费信贷的发展不仅能够为商业银行带来新的利润增长点，还是解决三农问题，提高农民生活水平，缩小城乡差距以及扩大内需的有效途径。为了使消费信贷业务在广大农村地区健康快速地发展，应该适当放宽农村地区银行业金融机构准入政策，鼓励金融机构加强与信用协会或信用合作社等信用共同体的合作，积极探索发展联合信用贷款。同时，加强金融产品创新，以农民的切实需求为出发点，推出真正为农民所需的消费信贷产品。商业银行还应进一步简化放贷手续，提高工作效率，降低借贷门槛，以方便农民贷款，使农民敢于贷款。

（三）建立和完善风险防范与风险转移机制

银行内部建立消费信贷风险管理体系。银行应加强相关从业人员的职业道德教育和业务素质教育，从贷前调查、贷时审查、贷后管理三个环节入手，建立健全贷款管理责任制度、审贷分离制度和贷款检查制度，并将商业银行的利益与职员个人的利益捆绑起来，建立多层次的激励和监督约束机制。

建立完善的消费信贷担保制度。首先，完善《担保法》，应在《担保法》中增加消费信贷担保的相关条款。其次，加快培育规范的消费信贷二级市场，完善交易法规，降低交易费用，使商业银行在借款人无力偿还消费贷款的情况下，能迅速变现抵押物。再次，大力发展消费信贷担保公司，尤其是政府机构性质的消费信贷担保公司，对配合社会福利制度改革而发生的消费信贷业务进行担保。

建立消费信贷商业保险制度。将消费信贷与商业保险结合起来，不仅能够分散商业银行贷款风险，还能进一步推动我国保险业的发展。但在制定险种费率时要注意兼顾双方利益，不能因为费率过高而影响商业银行消费信贷业务的发展。

（四）改进商业银行消费信贷业务市场营销手段

首先，商业银行在经营战略上应该重视合理的市场细分与目标定位，并针对不同的细分市场与目标定位推出各种特色化产品，实行差别服务战略，满足不同消费群体的需求。其次，要树立品牌意识，打造信誉优良的消费贷款品牌，必要时可以尝试异业结合与品牌联合，选择合适的行销渠道拉近与消费者的距离，正确地运用4P——产品（Product）、价格（Price）、渠道（Place）和促销（Promotion）战略，能够有力地推动商业银行消费信贷业务的发展。此外，银行应加速产品创新，实施业务扩张战略，进一步提高市场竞争力。

（五）完善社会保障体系使人们转变消费观念

与发达国家相比，我国个人消费信贷处于较低水平，一是受社会保障体系不够完善的影响，二是受消费观念的影响。要消除老百姓消费的后顾之忧，让老百姓放心消费，就必须依赖于社会保障体系的建立与完善，包括医疗、失业、教育及养老保障等各方面。同时，要使人们充分认识到，合理消费有利于经济的发展。居民消费的适度增长，是经济规模扩展与经济向更高层次进化的根本动力。要鼓励人们适度消费，把消费与劳动生产有机地结合起来，使劳动生产率的提高真正成为提高人们生活水平的出发点和落脚点。


参考文献：

1. 谭燕芝，李兰. 论我国消费信贷的发展——基于借鉴美国消费信贷的视角. 消费经济，2008（6）

2. 潘丽娟. 我国消费信贷现状分析. 合作经济与科技，2008（1）

3. 邵彦敏. 启动消费信贷是繁荣农村经济的重要之举. 贵州师范大学学报（社会科学版），2008（3）


上接67页

者甚至一直有自杀倾向。5·12汶川地震后，国家启动了有史以来规模最大的心理救助行动。很多实例都已经证明，在一个突发灾害事故中，不少人会产生心理问题，因此利用各种信息资源消除突发事件所造成的心理影响，在应急管理中具有举足轻重的地位。

综上所述，面对突发事件，信息的公开与快速传递是打胜信息时代“应急战”的关键。政府信息化建设，由于缩减甚至取消中间管理层，大大简化了行政运作的环节和程序，更能提高应急体系效率。加快信息化建设，构建信息网络应急响应，完善政府危机管理，是顺应信息时代和高科技时代之潮流，是推动政府职能改革和管理创新的内在要求，也是建设创新型、服务型政府的必要举措。


参考文献：

1. 薛澜，张强，钟开斌. 危机管理——转型期中国面临的挑战[M]. 清华大学出版社，2003

2. 陈拂晓. 电子政务与行政管理体制改革[J]. 电子政务，2008（2）

3. 王立国，马莹. 我国政府危机管理现状及对策分析[J]. 时代经贸，2007（10）

4. 高铁军. 公民“信息公开申请”起热潮[J]. 中国新闻周刊，2008（18）

5. 胡忠青. 手机媒体与突发事件应急信息传递[J]. 新闻知识，2007（6）

6. 朱雅芬. 信息化是推动政府改革和管理创新的重要手段——访北仑区区长俞雷[J]. 信息化建设，2008（2）

7. 冯华艳. 信息时代政府如何应对突发性危机事件[J]. 档案管理，2006（3）




(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net