

公共危机与风险治理丛书

# 应急管理 与 危机公关

突发事件处置、媒体舆情应对和信任危机管理

唐 钧/著

公共危机与风险治理丛书

# 应急管理 与 危机公关

突发事件处置、媒体舆情应对和信任危机管理

唐 钧/著

中国人民大学出版社

· 北京 ·

## 图书在版编目 (CIP) 数据

应急管理与危机公关：突发事件处置、媒体舆情应对和信任危机管理/唐钧著. —北京：中国人民大学出版社，2012.9

(公共危机与风险治理丛书)

ISBN 978-7-300-16464-9

I. ①应… II. ①唐… III. ①突发事件-公共管理-研究-国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 227211 号

公共危机与风险治理丛书

应急管理与危机公关

突发事件处置、媒体舆情应对和信任危机管理

唐 钧 著

Yingjiguanli yu Weijigongguan

---

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

电 话 010-62511242 (总编室)

010-82501766 (邮购部)

010-62515195 (发行公司)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京七色印务有限公司

规 格 185 mm×260 mm 16 开本

印 张 16 插页 1

字 数 370 000

邮政编码 100080

010-62511398 (质管部)

010-62514148 (门市部)

010-62515275 (盗版举报)

版 次 2012 年 10 月第 1 版

印 次 2012 年 10 月第 1 次印刷

定 价 48.00 元

---

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

## 内容简介

本书分为四大篇，系统论述了应急管理 with 危机公关的理论、方法与实践。全书首先根据三重危机源将危机应对分为三类：突发事件处置、媒体舆情应对和信任危机管理。其后的三篇分别对这三类危机的应对进行了详细阐述。

第一类为以死伤和经济损失为主的危机，应对时集中体现为突发事件处置。我国“一案三制”的应急管理体系在突发事件处置中发挥着重大作用，但风险社会必然要求主动防范、风险沟通、常态监管，应急管理应升级为风险管理。

第二类为社会负面影响和社会恐慌的危机，应对时危机公关作用显著。形象危机的应对是前提，“媒体牌”的应用是基础，“舆论战”是关键。公关主体既要运用好新闻宣传的技巧，又要直面社会心态，才能有效应对危机。

第三类为信任危机，应对的基础是转型期的社会管理创新和新形势下的群众工作。应对信任危机时，要做到“有理有据、尽责尽义、全力以赴”，系统、深入地做好社会稳定的风险评估工作；细致、全面地做好矛盾纠纷的调处工作；从信任管理的高度，将社会维稳作为顶层设计，长期持续地做好危机防范和抵御工作。

## 作者简介

唐钧，博士，中国人民大学危机管理研究中心主任，中国人民大学政府管理与改革研究中心副主任。兼任中共中央机构编制委员会办公室研究中心研究员，中国行政管理学会公共管理研究中心研究员，民政部紧急救援促进中心《紧急救助》主任委员，国家减灾中心《中国减灾》编委等。在危机管理领域，长期从事应急管理、危机公关、媒体舆情的研究和应对工作；近年来为各级政府部门开展了多项舆情研判、应急管理、紧急救援、社会维稳的研究项目；长期担任中央和相关部委、企事业单位的改革专家和安全顾问。主持风险治理与科学管理网（[www.999cn.org](http://www.999cn.org)）。

## “公共危机与风险治理丛书”总序

在漫漫的历史长河中，危机的出现与人类长相伴随，人类的发展与危机紧密相关。随着现代化程度的提升，人类逐渐享受到繁荣和文明带来的成果，战胜危机的能力也显著增强；但与此同时，人们却更加强烈甚至前所未有地感受到危机所带来的冲击和影响，遭受到危机所产生的威胁和损害。其原因是多元而复杂的，它涉及人类政治、经济、社会、科技、环境等各个方面、各个领域；既有外界客观因素的作用，也有人的主观认知的影响。但无论如何，危机都已成为当今人类社会共同面临的重大挑战，加强对危机的研究和应对是世界范围内各国政府和人民的理性选择。

危机的本质是风险，危机是风险的极端表现形式。当今时代，人们讨论危机问题一个不可脱离的大背景便是风险社会的日渐形成。在这一真实化的语境下，越来越多的人认识到，要想有效地预防、化解和消弭危机，不仅要更好地理解和管理危机，还要更好地理解和管理风险。与显性、非常态的危机相比，从隐性、常态的风险着手，能够找出各种可能导致危机的风险源，并提前介入干预风险，以将危机遏制于萌芽状态。从这个意义上讲，对风险的管理是实现危机管理目标和价值的最佳路径；也唯有从风险入手方可能解决目前和未来我们所面临的风险社会的悖论与困境。

进入新世纪以来，中国开始意识到危机对经济社会发展乃至国家战略的重要意义，并将危机管理摆到重点加强建设的突出位置上来。我国的危机管理开始步入快速发展的良性轨道，在理念、体制、机制、法制、资源保障等各个方面均取得了长足进展和巨大成就。但在取得成绩的同时，我们亦面临着一系列问题和挑战，如如何将危机管理的重点从危机准备转移至日常舒缓和预防上来；如何将危机管理的重心下沉到地方和基层；如何加强市场化和社会化力量的参与；等等。这些都是我们下一步在巩固应急管理成果并将应急管理引向深入的过程中必须思考和予以解决的问题。需要指出的是，这些问题在很大程度上超越了应急管理的范畴，而涉及更深层次、更为复杂的问题。从根本上说，它是一个如何对危机与风险进行治理的问题，需要长期化、常态化、制度化的努力，而非一味催生式的短期行为过程。

强调对危机与风险的治理，就是要广泛地考量同危机与风险有关的所有因素，有效地协调受到危机与风险影响的各方关系，合理地分配现代社会的力量体系及其权责。具体而言，就需要进一步提高政府和全社会的危机与风险意识、知识和应对能力，需要建立和优化相关的体制机制法制等制度设计，需要政府管制和市场诱导相结合的治理方式，需要公民自治和社会共治相交融的治理格局，需要先进科技的运用与支撑，需要全球与区域间的交流与合作。一言以蔽之，通过这种改善后的制度安排，能够有机地整合所有相关的知识、技术、立场、力量和资源，实现对危机与风险的有效治理，从而更好地应对风险社会

带来的变革与挑战。在风险社会，对危机与风险的善治无疑应当成为追求整个社会的善治中所不可缺少和越来越重要的组成部分。

从正常的常态管理，到对危机的非常态管理，再到对风险的常态管理的回归，这体现的是管理理念和管理形态的超越与提升，体现的是将常态管理与非常态管理相融合、在常态中管理非常态的更高层次的管理境界。在当今这一急剧变革的历史条件下，紧密联系和适应与传统社会已大不同的管理情境与时代背景，加强对公共危机与风险治理的研究，是中国公共管理学所必须肩负的历史使命，也是中国公共管理学扩大学科知识增量、反馈国家社会建设的重要契机。

正是在此思想指导之下，我们与中国人民大学出版社合作，组织出版了这套“公共危机与风险治理丛书”。希望通过我们的研究努力，能够较为全面和深入地反映公共危机与风险治理领域的现状、问题与趋势，使这一领域在未来得到更好更快的发展，更好地服务于国家、社会和人民。

张成福

2009年5月

# 致 谢

本书长期开展的一系列研究，获得了以下课题项目的资助与支持：

- (1) 教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“国家公共危机安全管理系统研究”(03JZD0021)；
- (2) 国家“985工程优势学科创新平台项目”；
- (3) 科技部国家软科学研究计划项目“深化我国行政管理体制改革若干重大问题研究”(2010GXS1B025)；
- (4) 质检公益性行业科研专项“公共事务管理活动风险管理技术及标准研究”(201110254)；
- (5) 北京市与中央在京高校共建项目2010“社会转型与公共治理”项目。



# 前言：危机管理的新形势与新趋势

随着国内外环境的变化，三重危机源导致复合式危机管理的格局逐步成型；风险管理、媒体舆情应对、社会心态引领、信任危机管理等已是必然趋势。

## 一、三重危机源，导致复合式危机管理的格局

当前已逐步形成三重危机源：第一，死伤和经济损失的危机，是指以死亡人数和损失金额为危机的界定标准，通常适用于《中华人民共和国突发事件应对法》界定的突发公共事件类的事故灾难。第二，社会负面影响和社会恐慌的危机，是指造成社会负面影响、对形象有较大伤害，或引发大规模利益相关群体恐慌的危机。突发公共事件、矛盾纠纷等均可能导致这类危机产生，虽然在当时可能无伤亡或损失，但其所引发的社会影响却深远和难以清除。第三，信任危机，是指由于主体负有责任，或当事人、群众的误解而导致的不信任危机。质疑易导致危机应对的低效、无效，甚至被全盘否定。

上述三重危机源还不断呈现出相互融合的趋势，单起事件也往往兼有三种类型的危机。因此，危机应对已逐步演变为“技术—心理—社会”的复合式危机应对：以技术手段（突发事件的现场应对和管理）应对人员死伤等生理问题，以心理手段（媒体、舆论、心理干预等）应对社会恐慌等心理问题，以社会手段（信任危机应对和管理）应对社会失范、秩序混乱等社会问题。

## 二、突发事件的特征，推动应急管理升级为风险管理

突发事件的特征在客观上影响着危机管理的成效。特征一，信息不对称：现场信息的不全不准，瞬息万变，一方面难以支撑科学的决策，另一方面直接导致了“社会倒逼”的压力加剧。对此，“政府主导型”应急亟待强化。一是要求运转高效、配合协调、口径一致；二是要求相关部门和官员要适应“社会倒逼”的压力，全面提升应急反应的能力。特征二，社会学意义上的“暴民效应”：冲突状态下的非理性和行为盲目。一是心理焦虑易导致社会恐慌，对此，心理疏导和秩序规范需齐抓共管；二是“善后难”凸显，对此，物质赔偿和精神慰藉应双管齐下。特征三，“冰山效应”和连锁反应：矛盾积压导致应对单起事件时面临以往积压危机的压力，并因为负面连锁反应而适得其反。对此，各部门应注重对积压问题的清理和防范，并通过标准化和规范化，有效阻止负面连锁反应的爆发或恶化。

近年来，我国应急管理的“一案三制”——“横到边，纵到底”的应急预案，“统一领导，综合协调，分类管理，分级负责，属地管理为主”的体制，“运转高效、配合协调、口径一致、保障有力”的机制，有法可依、有法必依的法制——进步明显、成果显著。但

是，传统的应急管理已无法全面应对三重危机源，更难以有效应对复合式危机，因此推动风险管理的有效应用势在必行。从被动应急，转变为主动防范；从内部管理，转变为风险沟通；从事后处置，转变为常态监管；从无法考核，转变为绩效管理；从政府独揽，转变为共同治理，并不断建立健全中国特色的风险政务。

### 三、社会负面影响源于媒体不实报道，根在社会心态引领

社会负面影响的表浅层面，一是政府和企业的形象危机，二是群众的社会恐慌。危机公共关系成为应对的实操策略，在一定程度上有助于改善形象、舒缓恐慌。

社会负面影响的直接原因是媒体的不实报道，表现为对危机的放大和变异。而其产生的恶性影响往往对危机管理和整个社会造成巨大损失。因此，政府各部门要高度重视媒体应对、舆情研判等具体的操作工作，尽力改善形象，舒缓恐慌。

社会负面影响的较深层面表现在，媒体和舆论的根在社会心态。虚拟信息空间的序列规律和传播机理，实质上是现实社会中社会心态的映像。因此无论是媒体舆论工作，还是新形势下的群众工作，关键都在于社会心态的正确引领。对此，良好的媒体公共关系是危机应对的利器，准确的舆情研判和应对是危机管理的重头戏，但这些仅是技术和管理层面的操作，在深层次的社会应对方面，关键还是引领社会心态回归到应然的社会秩序上来，以阻止危机在社会层面的潜在破坏连锁反应。

### 四、危机管理的社会价值是增进信任，信任危机管理是危机管理工作的基础

信任危机的应对和管理工作确实是艰难险重的。信任危机在社会层面的破坏远甚于经济损失，其机理复杂且长期发生影响。

信任危机应对要防范和消弭双管齐下，“有理有据、尽责尽义、全力以赴”是实践证明的有益之道。

信任危机管理则立意高远。社会稳定的风险评估从根本上是信任危机的风险评估，矛盾纠纷调处在实践中是获取群众信任的工作，社会维稳的实质是全方位做好信任管理的顶层设计，并在此基础上对应急管理、风险管理、危机公关进行统一领导、综合协调，开展有效的绩效管理、主动问责、风险防控、矛盾调处等综合工作。

因此，在现今社会，危机管理的社会价值实质上是在维系信任的基础上，增进信任，提升政府公信力。信任危机管理要作为危机管理、风险管理、危机公关的基础。在危机管理中设定维护和恢复政府公信力的基准，在风险管理中纳入防范和抵御信任风险的指标，在危机公关中设置信任底线来开展公共关系活动。信任危机管理作为危机管理各项工作的基础，既要在危机应对操作中不失分，更要在善后、媒体舆论等社会服务管理创新中持续得分，这样才能全面凸显危机管理的社会价值。

唐 钧

中国人民大学危机管理研究中心主任

风险治理与科学管理网 (www.999cn.org)

2012年8月

# 目 录

## C O N T E N T S

### 危机源头篇 三重危机

第一章 危机源 .....	4
第一节 死伤和经济损失的危机 .....	4
一、界定与分类 .....	4
二、公共场所安全问题凸显 .....	7
三、专题：全国（大陆地区）灾情统计（2010年、2011年） .....	10
第二节 社会负面影响和社会恐慌的危机 .....	14
一、界定与分类 .....	14
二、专题：日本“3·11”地震的社会面应急 .....	20
第三节 信任危机 .....	22
一、界定与分类 .....	22
二、公众的不信任僵局 .....	23
三、常见纠纷的维权问题突出 .....	26
四、专题：医院信任危机 .....	29

### 应急管理篇 处置突发事件，应对死伤和经济损失为主的危机

第二章 危机特征 .....	40
第一节 信息不对称导致科学决策难 .....	40
一、信息不对称与本能反应 .....	40
实例 美国911紧急呼叫系统，以信息系统整合科学应急 .....	41
二、“并发症”扰乱传统部署 .....	43
实例 “7·23”动车追尾：从“政府主导型”到“社会倒逼型”的应急 .....	44
第二节 灾民心态与恐慌症 .....	45

一、暴民效应与极端行为 .....	46
实例 美国对社会人员的管理 .....	47
二、灾后恐慌症 .....	55
实例 哈尔滨市政府在“水危机”中应对“恐慌症”的实践 .....	59
第三节 连锁反应与“善后难” .....	62
一、“冰山效应”与连锁反应 .....	62
二、“救灾易，善后难” .....	63
实例 南京击毙人质案的社会评价 .....	63
<b>第三章 中国特色应急管理</b> .....	68
第一节 “横到边、纵到底”的格局 .....	68
一、分类管理，统一领导 .....	68
二、分级负责，属地管理 .....	76
实例 我国应急管理体系的建立健全 .....	81
第二节 “标准化，全统筹”的部署 .....	90
一、预则立，标准化 .....	90
二、运转高效、配合协调、口径一致、保障有力 .....	95
<b>第四章 风险管理</b> .....	96
第一节 从应急管理到风险管理 .....	96
一、应急管理的综合困境 .....	96
二、全面风险管理 .....	97
实例 风险管理的原则与实施指南 .....	99
实例 安全社区建设的趋势：规范化、精细化、人性化 .....	108
第二节 风险政务 .....	111
一、风险政务的挑战 .....	111
二、风险政务的目标与战略 .....	113
三、风险政务的特征与建设策略 .....	114
实例 社会服务管理的风险评估与可持续保障 .....	118
实例 北京市大兴区教委校园安全“主动防、科学管”工作体系 .....	119

## 危机公关篇 优化形象，应对社会负面影响

<b>第五章 危机公关：形象危机应对</b> .....	127
第一节 危机公关的“空间”原则 .....	127
一、以“SPACE”应对操作难题 .....	127
二、以“SPACE”应对体制困境 .....	130
第二节 政府形象危机的应对 .....	132
第三节 企业形象危机的应对 .....	138
<b>第六章 “媒体牌”：广而告之的技巧</b> .....	144

第一节 媒体的特征与机理 .....	144
一、新闻价值第一原则 .....	144
二、监管依赖“把关人”理论 .....	145
实例 中国微博实名制 .....	146
三、“信息管道”效应 .....	146
第二节 牵着媒体走 .....	151
一、牵着媒体走的前提条件 .....	151
二、“定调子”——议题设置 .....	151
实例 议题设置的实际分析 .....	152
三、“深挖掘”——报道层次 .....	153
实例 报道层次的实际分析 .....	154
第三节 打好“媒体牌” .....	155
一、“正面导向牌” .....	155
二、“否定责任牌” .....	156
三、“减轻责任牌” .....	157
四、“减轻敌意牌” .....	159
五、“重塑形象牌” .....	162
第七章 “舆论战”：直面社会心态 .....	164
第一节 舆论炒作 .....	164
一、舆论炒作分析 .....	164
实例 福建马尾严晓玲案：网上发帖致诽谤罪 .....	167
二、舆论炒作的风险 .....	168
三、舆论炒作的“墨滴效应” .....	172
实例 “7·23”动车事故缓解“郭美美”事件媒体危机 .....	172
第二节 舆论机理 .....	173
一、舆论的元素 .....	173
二、“碎片化”显著 .....	174
三、“无序”的常态格局 .....	175
四、“去社会化”倾向 .....	175
实例 山西问题疫苗事件中的舆论乱象 .....	176
第三节 舆论战的实质是社会心态博弈 .....	178
一、舆论战的评判规则是社会心态 .....	178
实例 唐骏“造假门”之争 .....	178
实例 深圳现行为艺术 抗议归真堂活熊取胆 .....	182
二、舆论战的关键变量 .....	183

## 信任管理篇 新形势下的群众工作，应对信任危机

第八章 信任危机应对 .....	187
------------------	-----

第一节 信任危机应对的重要前提：有理有据 .....	187
一、有理：长效预期 .....	187
实例 北京市颁布实施《北京市行政问责办法》 .....	187
二、有据：举证倒置 .....	193
实例 垄断企业承担举证倒置责任 .....	193
第二节 信任危机应对的科学模式：尽责尽义 .....	194
一、法律层面，尽责任 .....	194
实例 SARS 事件与广州管圆线虫病事件 .....	196
二、道德层面，尽义务 .....	198
实例 四川省试行国家公务员职业道德规范 .....	198
实例 昆明市承诺“扶老被讹，政府买单” .....	200
第三节 信任危机应对的科学操作：尽心尽力 .....	202
一、全心：全面应对三重危机 .....	203
二、全力：应对三重危机过程中全面争取信任关系 .....	206
实例 湖北省委省政府加强和改进新形势下的群众工作 .....	207
<b>第九章 信任危机管理</b> .....	211
第一节 社会稳定风险评估：信任危机管理的长效工作 .....	211
一、社会稳定风险评估 .....	211
实例 警察的责任风险 .....	213
二、评委与评估特征 .....	214
第二节 纠纷调处和群众工作：信任危机管理的社会工作 .....	216
一、纠纷调处：化解矛盾纠纷的群众工作 .....	216
实例 创新非公权力矛盾纠纷调解机制 .....	222
实例 创新法院多元纠纷解决机制新路径 .....	225
二、风险沟通：化解矛盾纠纷的社会工作 .....	227
三、心理干预：化解矛盾纠纷的心理工作 .....	229
实例 “3·11”地震引发的信任危机和日本政府的应对 .....	232
第三节 社会维稳：信任危机管理的顶层设计 .....	235
一、社会维稳的风险识别：风险属性与维稳困境 .....	236
二、社会维稳的管理战略：维稳特征与理念再造 .....	237
三、社会维稳的科学操作：优化策略与机制创新 .....	239
实例 北京市朝阳区社会维稳体系“一网、两库、三关”的创新 .....	241
参考文献 .....	244
后 记 .....	246

# 危机源头篇

三重危机

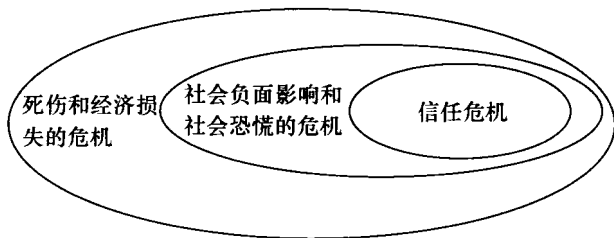
传统的危机是指自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件，随着社会的发展，危机也显现出多元化的特点，四类突发事件已经不足以涵盖所有的危机。

危机的界定有多重标准和多种类型。一般而言，危机是指危险的状态和造成恶性后果的事件，灾难、突发事件、风险皆为典型的危机。灾难是严重的危机，是指由于自然灾害（天灾）和人为灾难（人祸）导致的、具有极端性和社会秩序破坏性的危机，能够造成严重的环境破坏和负面的社会影响。突发事件也是严重的危机，根据《中华人民共和国突发事件应对法》，突发事件是指突然发生，造成或者可能造成严重社会危害，需要采取应急处置措施予以应对的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件。风险则是指可能发生的危机的概率。我们认为危机包括三重：死伤和经济损失的危机、社会负面影响和社会恐慌的危机、信任危机（见下表）。

三重危机源及其主要危机项

危机源	主要危机项
死伤和经济损失的危机	自然灾害 事故灾难 公共卫生事件 社会安全事件
社会负面影响和社会恐慌的危机	突发公共事件引发的社会影响 常见纠纷引发的社会影响
信任危机	政府失责导致的信任危机 群众误解导致的信任危机

死伤和经济损失是客观的，社会负面影响是指事件引发的形象危机或公众对特定事件的恐慌，而信任是公共关系的根基，三者的关系如下图所示。



三重危机源的关系图

死伤和经济损失的危机是指突发事件发生时产生的人员伤亡、经济损失、环境破坏等，一定程度上，这类危机所造成的伤害具有不可避免性。

社会负面影响和社会恐慌的危机包括两个层面：第一，基于突发事件发生的原因或突发事件应对过程中公共部门、企业等主体的不当行为，导致衍生危机、再次伤害的发生，损害了主体的形象，造成负面影响；第二，由于突发事件客观的死伤、经济损失所导致的相关利益群体的恐慌，包括心理上安全感的缺乏和行为上的非理性。

信任危机所造成的伤害是最为严重、最难修复的。一方面，死伤和经济损失可能导致群众对政府防灾、减灾能力的不信任；另一方面，形象损害和社会恐慌也会导致公共部门的公信力、企业的信誉等下降，产生危机。同时，多方面的原因导致信任危机的处置难度



较大，既有主客观的原因，也有社会环境的影响。

明确危机源是应对危机的前提和基础，危机源的多样性导致了危机应对的复杂性。

当前危机的重要趋势是复合式危机。复合式危机，是指由于上述三重危机的紧密组合，导致了一个危机事件同时具有三重危机源的形式。而危机源的组合，也导致了复合式危机的三重罪：人员死伤和经济损失、负面社会影响、公信力和形象损害（见下表）。

复合式危机的三重罪及任务

三重罪	任务
第一重：人员死伤和经济损失	应急管理：现场处置和人员救助
第二重：负面社会影响	社会维稳：社会负面影响的处置
第三重：公信力和形象损害	危机公关：重建信任

复合式危机的具体表现，又有着多种细化类型。第一种，是从第一重发展为第二、第三重，这是最为常见的危机三重罪演变；第二种，是以某类型的危机为主要形式，结合其他类型的危机，构成复合式危机；第三种，是以某类型危机为主，不断衍生出其他类型的危机，形成了连带式危机。

复合式危机的应对：第一，确保危机的三重性质不扩散；第二，合理地追究责任；第三，科学地消除社会影响。