

多维度透视 公共危机管理

PUBLIC CRISIS MANAGEMENT
BASED ON MULTI-PERSPECTIVES

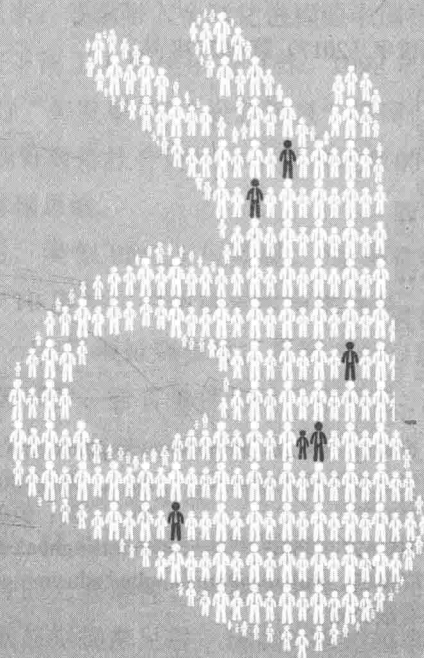
程惠霞 著



清华大学出版社

多维度透视 公共危机管理

程惠霞 著



清华大学出版社

北京

内 容 简 介

本书分别从“技术”、“制度”、“行为”、“风险社会”和“治理”五个维度出发,以每个维度核心问题为基本线索,步步推进,贯通“官僚规范”、“应急规范”和“治理规范”,将“应急响应”和“危机管理前置”、“危机后学习恢复力”融为一体,结合“社会资本”建构和“利益相关者联盟”,摆脱以政府为核心自上而下的“命令—服从范式”,着眼不同危机阶段利益相关者的安全利益诉求及其行为模式,颠覆了很多传统危机管理中的认识,重新夯实公共危机治理基石。

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

多维度透视公共危机管理 / 程惠霞著. —北京:清华大学出版社, 2017
ISBN 978-7-302-46787-8

I. ①多… II. ①程… III. ①公共管理—危机管理—研究—中国 IV. ①D63

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第052778号

责任编辑:杜春杰

封面设计:刘超

版式设计:刘洪利

责任校对:王颖

责任印制:王静怡

出版发行:清华大学出版社

网 址: <http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地 址:北京清华大学学研大厦A座 邮 编:100084

社总机:010-62770175 邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质量反馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印装者:北京鑫海金澳胶印有限公司

经 销:全国新华书店

开 本:170mm×230mm 印 张:18.5 字 数:311千字

版 次:2017年3月第1版 印 次:2017年3月第1次印刷

定 价:69.00元

产品编号:073245-01

序 言

马斯洛需求层次理论将“安全”作为人类最基本的需要加以强调，但对中国而言，长期占据主导地位的是温饱等基本生理需求，因幅员辽阔、地形地貌复杂而不时发生的地震、旱涝等自然灾害在更多时候被看成是对基本生理需求的损害。中国自古有“居安思危”一说，但它是一个更具“政治色彩”而非“管理色彩”的词汇，其使用范式一直延续至今，比如《2015年政府工作报告》强调“要直面问题，安不忘危，治不忘乱”。然而，如何实现“安不忘危，治不忘乱”？这既是一个管理技术问题，更是一个涉及多元价值权衡的决策问题。

20世纪80年代以来，逐渐融入全球化进程的中国在先后遇到“6·4政治风波”、国有企业改制与下岗工人静坐示威事件、1998年洪灾与2003年SARS等重大事件之后，国人对“突发事件”“应急管理”等词语从陌生到熟悉，逐步造就出更多从“管理”视野对待社会进程中不和谐现象的“危机思维”，尽管这是一种事后应对的危机管理思维。

进入21世纪之后，类似PM2.5与雾霾、PX事件、镉大米事件、曲靖铬渣污染事件、杭州5·10事件、兰州自来水局部污染等环境污染事件，乌鲁木齐7·5事件、拉萨3·14打砸抢烧事件、昆明3·1暴力恐怖袭击事件、瓮安事件、陇南事件、什邡事件、吉首事件与陆丰事件等社会事件，重庆钉子户事件、宜黄拆迁自焚事件与平度暴力拆迁事件、4·19苍南城管事件和延安城管“爆头”事件，以及青岛管道爆炸事故、12·31上海外滩踩踏事件、6·1东方之星客轮翻沉事件、8·12山阳山体滑坡事件、8·12天津滨海特大爆炸事故等不同于传统自然灾害的公共事件、公共危机持续发生。着眼于事后应对或应急管理的危机管理思维显得捉襟见肘，现实呼唤超越事后应对或应急处置的新思维框架。

这一思维首先要求将“突发事件应急管理”和“公共危机管理”作为一项重要的政府职能，但这一转变通常无法自动完成。回顾中国公共危机管理发展路



径，每一次调整变化都离不开相关危机事件的影响，但付出的代价未免过于高昂，比如政府权威性弱化、民众对政府满意度与信任度下降、政府形象负面化等。“预则立，不预则废”，只有公共危机管理成为一项重要的政府职能，并有实际的政府组织机构负责其运行，“公共安全”才能够真正成为一项公共物品。在“国家治理能力现代化”体系当中，公共危机管理能力不可或缺。

“公共危机管理”是一个远比“突发事件应急管理”更具内涵与外延的概念，经过十余年学术界与政策制定者之间的良性互动，政府思维逐渐地从“应急处置”走向建构系统性、制度化与战略性危机管理框架。然而，在实际运行过程中，相关管理者依然将重心放置在应急处置环节，关注应急预案设计和应急机构职能，却忽略了任何一个公共突发事件都有从酝酿到爆发的演化过程。

不同于自然灾害等传统危机有着清晰的因果关系和结构，现阶段公共突发事件大都属于因果关系不清晰、问题边界模糊、结构复杂的复杂问题，从更宏观的视野认识突发事件和公共危机管理、探究有效管理公共危机的价值要素、寻找以“突发事件”为标志的公共危机演化路径、探索更有效的突发事件应急方法与策略就成为一种必然。这也是“不确定的”世界本质所使然。这正是作者尝试从不同维度观察公共危机管理，并试图平衡不同维度应用于公共危机管理实践的初衷。

本研究分别从技术维度、制度维度、行为维度、风险社会维度和治理维度出发，以每个维度的核心问题为基本线索贯穿其中，步步推进，为读者呈现一个立体的公共危机管理面貌。其中：

(1) 技术维度强调突发事件应急能力是政府能力的衡量标准，政府应急响应部门须高度重视危机信息、对危机态度、应急预案、危机沟通和应急资源等核心要素的建构，改善应对方法与措施，“效率”是这一维度的核心价值。

(2) 制度维度首先解答了一个长久以来都存在却没人回答的基础性问题，即公共危机应对何以成为政府责任？进而奠定了公共危机管理领域浓厚的“官僚规范”色彩，既然政府对公共安全负有责任，那么它就倾向于将“不确定性”纳入超稳定的理性官僚体系当中，建构危机管理体制、危机运行机制和危机管理法治在内的公共危机管理制度，针对各类突发事件制定尽可能完善的应急预案，其设想是一旦某类某个预警级别的突发事件发生，相关机构只需要遵循预先设定的标



准程序和步骤就能够有效应对危机。其中，政府和其他主体之间的权、责、利和行为模式早已确定，这一维度的核心价值是“秩序”和“效率”。

(3) 行为维度则着眼于突发事件中的人的行为，特别是群体行为，按照制度维度的公共危机管理思路，政府可以依赖一套预先设定程序对任何突发事件做出制式反应，所有参与机构都会自动自发地按照标准运作程序和步骤履行及时有效的危机管理职责。然而，它忽略了突发事件应急管理中的最大变数——“人”和“人的行为”，在“官僚规范”不可及之处，受事件影响的人们会中断常规行为模式，无论是为了寻找问题答案、缓解恐慌情绪，还是“找点事做”，都可能会发展出临时性“应急规范”，它与“官僚规范”要求或一致或冲突，“能力建构”着眼于发挥“官僚规范”优势，跨越两类规范之间的鸿沟。

(4) 风险社会维度关注的是“看不见的危险”，即现代技术“潜在副作用”给人类社会带来的危害，这一点与技术、制度和行为维度截然不同。在应对“看不见的危险”之前，政府机构首要面对的是公众对现代技术潜藏风险无可遏制的恐慌情绪。信息技术和新媒体技术的大规模应用更是为谣言制造和传播等非理性集体行为创造了便利条件，传统应急响应和官僚规范对“风险放大效应”及其引发的非理性集体行为几乎无能为力，“风险沟通”走向前台的时机来临，无论是作为一种理念还是一种方法。

(5) 治理维度引入多元社会主体、社会资本和利益相关者建构“公共危机治理”和“治理规范”，强调利益相关方的参与可以有效避免“官僚规范”与“应急规范”之间的鸿沟，避免“官僚规范”因难以预料的非理性集体行为而彻底失效。“治理规范”在本质上并不颠覆“官僚规范”的权威性，而是让后者具有开放性和灵活性，在危机决策特别是危机预防决策中考虑利益相关者的安全利益诉求。

毋庸讳言，将五个不同维度的公共危机管理纳入一个体系做探讨是一种前所未有的尝试，但将“官僚规范”和“应急规范”“治理规范”贯通，将“应急响应”和“危机管理前置”“危机后学习恢复力”融为一体，从“社会资本”建构和“利益相关者联盟”角度出发，摆脱以政府为核心自上而下的命令一服从范式，着眼不同危机阶段利益相关者的安全利益诉求及其行为模式，重新认识夯实公共危机治理基石，等等，于我而言是一个不可忽视的诱惑。





我曾经以为无法完成这样庞大而艰难的探索，幸运的是，自2006年以来，因为教授“公共危机管理”课程的原因，我与历届研究生们的教学互动使得我有机会一次又一次地验证这一研究思路的可行性，特别是丁刘泽隆同学在“利益相关者联盟”思路方面给了我极大启发，而旁听丹佛大学教授 Joseph Szyliowicz 的相关课程则给了我落实这一思路的最后推力。整个过程中，我的孩子允舒始终陪伴着我，她的陪伴使得我能够克服在异国他乡写作中面临的困难、孤寂和烦躁，顺利完成书稿。此书的出版得益于我所在的北京师范大学政府管理学院的资助和清华大学出版社杜春杰编辑的帮助，在此一并表示感谢。

程惠霞

2016年11月30日于美国丹佛大学

目 录

第 1 章 绪论	1
1.1 从不确定性和脆弱性谈起	1
1.2 公共危机管理研究起源与回顾	3
1.2.1 公共危机与突发事件	3
1.2.2 公共危机管理研究及其深入是对社会现实呼唤的回应	6
1.3 公共危机的中国古代思维与现代发展	9
1.4 中国公共危机管理研究分期	11
1.4.1 传统危机研究时期（1997 年以前）	11
1.4.2 现代危机管理研究时期（1998— ）	12
第 2 章 危机 & 灾难及其应急响应 ——技术维度的公共危机管理	16
2.1 危机与灾难是对组织应急响应能力的终极考验	17
2.2 获取准确的灾难或危机信息是困难的	19
2.3 对灾难或危机的冷漠或麻木态度很可怕	21
2.4 应急预案是危机准备的重要构成	29
2.5 避免应急预案停留于纸上谈兵	33
2.5.1 一场原本可以避免的悲剧：上海外滩踩踏事件	33
2.5.2 如何避免应急预案纸上谈兵	35
2.5.3 现阶段中国各项应急预案问题及其优化方向	39
2.6 危机沟通与媒体管理影响着应急响应成效	46



2.6.1 改善危机沟通提升应急响应成效	46
2.6.2 管理媒体：把媒体当成朋友还是敌人	53
2.7 应急行动资源配置与管理	58
2.8 典型案例分析	61

第3章 应急响应程序与规范的制式化

——制度维度的公共危机管理	65
3.1 公共突发事件何以成为政府责任	66
3.2 无规矩不成方圆：法律先行	68
3.3 分工合作协调聚焦：追求效率	74
3.4 分级响应有条不紊：调配资源	79
3.5 公共危机管理制度先行者的共通性	83
3.6 建设中的中国公共危机管理制度	87
3.6.1 中国古代如何救灾	87
3.6.2 中国现代公共危机管理制度建构	89

第4章 跨越应急规范与官僚规范差距

——行为维度的公共危机管理	98
4.1 政府应急行为演化发展出官僚规范	99
4.1.1 政府应急行为演化与政府应急体系	100
4.1.2 政府应急响应过程中的官僚制规范	105
4.1.3 政府应急体系运行假设与现实存在差距	108
4.2 人在危机情境中的行为激发应急规范	111
4.3 应急规范与官僚规范之间的差距及其后果	114
4.3.1 应急规范与官僚规范之间差距及其成因	114
4.3.2 应急规范与官僚规范之间差距造成的后果	118
4.4 基于不同规范的政府应急管理效率悖论	121
4.5 以“能力建构”为核心跨越官僚规范和 应急规范的差距	125



4.5.1	以“官僚制”为基石的应急管理官僚规范隐患	125
4.5.2	可否抛弃应急管理的“官僚规范”	129
第5章	社会情绪、心理与风险放大 ——风险社会维度的公共危机管理	136
5.1	科技的潜藏副作用与社会情绪	137
5.2	谣言可否止于智者	145
5.2.1	一场局部银行挤兑事件因何发生	146
5.2.2	重新认识谣言及其他	148
5.2.3	突发事件中的谣言更像集体行为	155
5.3	在乌合之众中保持独立有多难	161
5.3.1	群极化、社会流瀑效应与从众心理	161
5.3.2	风险感知与风险的社会放大效应	165
5.4	风险沟通走向前台的时机来临	169
5.4.1	风险沟通是新时期的公民参与需求	170
5.4.2	茂名PX事件中的风险沟通实践与教训	173
5.4.3	风险操作规则创想	175
第6章	官僚规范与应急规范之间的桥梁架构 ——治理维度的公共危机管理	180
6.1	治理规范的生成逻辑与概念框架	181
6.1.1	治理规范是对现实需要的逻辑回应	181
6.1.2	治理规范概念框架中的社会资本	183
6.2	基于治理规范的公共危机治理结构与决策模式	186
6.2.1	公共危机治理结构	186
6.2.2	治理规范中的危机决策模式	191
6.2.3	社会有序参与及社会资本	196
6.3	治理规范离不开利益相关者行为分析	198
6.3.1	利益相关者行为的孤立分析	200





6.3.2 利益相关者联盟及其演化	206
6.3.3 利益相关者联盟的形成条件与障碍	210
6.4 公共危机协同治理是治理规范的最高境界	215
第 7 章 研究结论	223
参考文献	227
附录	246
附录 1 《中华人民共和国突发事件应对法》	246
附录 2 《中小学幼儿园应急疏散演练指南》 (教基一厅〔2014〕2 号)	259
附录 3 《杭州市城市轨道交通运营突发事件应 急预案》(杭政办函〔2012〕238 号)	267
附录 4 如何应对飓风来袭	282
附录 5 俄亥俄州 (Ohio) 应急管理署的飓风安全小贴士	285

第1章 绪 论

在一个前所未有的媒体发达时代，一切皆有可能。通过微信、微博等新媒体，网络和电视广播等传统媒体，许多以往不为人知的突发事件会以难以置信的速度传播开来，构建出一个舆情空间，对突发事件的发展走势造成不确定影响。在此背景下，那种认为社会发展趋势可预测、可控制的想法有可能会造成灾难性后果，例如江西宜黄拆迁自焚事件，当地政府不顾事件性质与发展规律，也不顾相关利益者情感与利益诉求，不择手段平息事态，结果事与愿违；“雷洋事件”同样如此。总体而言，公共危机也好，突发事件也好，都与“不确定性”有关。

1.1 从不确定性和脆弱性谈起

无论是地震、旱涝等自然灾害，还是战争、动乱等社会失序，抑或是传染性疾病的生成与扩散、股市“羊群行为”现象、恐怖主义，等等，都表明：世界的本质是“不确定性”和“脆弱性”并存，并非所有的物理运动和社会现象都能够得到准确描述和预测。例如，与紊流有关的问题包括从水龙头流出的水、飞机机翼上方流动的空气、天气变化、龙卷风轨迹等都难以沿用线性方程来解释其因果关系，它们毫无规则可言，即使能够理解却无法预测。

这是否就意味着人类对自然灾害和一些社会现实束手无策呢？

得益于 20 世纪 60 年代物理学家通过计算机模拟天气的尝试，他们在复杂多变的气象系统中发现了一些“潜在规律”，后来持续发展出“混沌理论”。经过数十年的拓展，混沌理论不仅应用于力学无法解释的自然现象，也被广泛用于对股市羊群行为、谣言生成与传播、踩踏事故、传染病预防等社会不正常现象与行为的分析和干预。

混沌理论为人类应对世界的不确定性和脆弱性提供了一点希望：复杂系统也存在潜藏规律，发现和遏制初始敏感条件是避免系统缺陷导致严重后果的关键。



在此语境下,科技进步就如大洪水时代的“诺亚方舟”一样承载着这一希望。

这意味着,虽然世界充满不确定性和脆弱性,但在束手待毙之外还有其他选择,那就是学习如何度过失序和混乱,并在波动、变化、压力和失序中得利。这一点与达尔文生物进化论有相似之处,那些能够适应环境做出调整变化的生物得以生存,而恐龙、猛犸象、剑齿虎、恐狼等生物则因为不能适应环境变化而灭绝。

这一思路意味着有时发生突发事件甚或公共危机并不是坏事,它所产生的压力和刺激可以暴露隐藏问题,避免风险累积一发而不可收,有助于组织机体形成“抗脆弱性(antifragile)”。不将希望寄托在预测层面而是重视“抗脆弱性”机制建设的公共部门、私人部门或第三部门在面对混乱与失序的时候,才有可能做出更好的决策,处置了解有限且存在各种演化方向的突发事件与危机。

政府应对突发事件、公共事件的能力和水平直接影响政府权威性、政府及管理者形象,也会逐渐影响社会心态。南京彭宇案、“小悦悦”事件、扶老被讹事件、三聚氰胺事件、塑化剂事件等发生之后,覆盖北京、上海、武汉、广州等城市的社会心态调查即显示:有超过七成的受访者不敢相信陌生人,受访者普遍表示对商业、企业的信任程度最低。^{①②}“我爸是李刚事件”、延安城管“爆头”案为突出代表的城管暴力执法事件、浙江温岭杀医事件、“躲猫猫死”事件、各地PX事件、“校长带小学生开房”事件等发生之后,不同阶层与不同群体之间的不信任程度加深,特别是官民、警民、医患等社会关系不信任程度达到了历史新高。相应地,城管、学校领导、警察、民政干部等被普遍视为形象不良群体。^③

青岛管道爆炸事故、12·31上海外滩踩踏事件、6·1东方之星客轮翻沉事件、8·12山阳山体滑坡事件、8·12天津滨海特大爆炸事故发生之后,政府部门积极应对,媒体报道及时,社会各群体的感受、情绪与行为倾向也发生相应变化,社会总体信任水平出现回升,其中对商业行业的信任水平较2011年增加了7.0分;因反腐败、政府工作作风转变等因素,社会对政府部门信任程度增加了0.4分,^④法官、警察、政府官员等群体形象得到一定程度改善。但“雷洋事件”发生后,警察形象再度劣质化。这一直观简洁的相关性说明,要实现治理现代化目标,就不能忽略对公共危机管理领域的深入研究。

① 王俊秀,杨宜音.中国社会心态研究报告(2012—2013)[M].北京:社会科学文献出版社,2013.

② 2016年11月微信朋友圈大量转发的《罗一笑,你给我站住》最后被证实是一场精心策划的营销活动,虽然孩子确实得了白血病,但却被其父亲用于商业策划,进一步伤害了人与人之间的信任。

③ 中国社会科学院.形象危机应对研究报告(2013—2014)[M].北京:社会科学文献出版社,2014.

④ 中国社会科学院社会学所.中国社会心态研究报告(2014)[M].北京:社会科学文献出版社,2014.

1.2 公共危机管理研究起源与回顾

1.2.1 公共危机与突发事件

尽管自然灾害、战争、饥荒与疾病一直伴随着人类发展历史,但它们更多的是被看成惩罚性天灾、政权更迭征兆;尽管中国古代一直有着“居安思危”“亡羊补牢”等粗浅的危机意识,却从来没有科学而严谨的危机思维,只是简单地将“危机”看成“危险+机会”,看不到“危机”一定是损害,而这一损害有时甚至是致命的。以经济危机为例,它最早被称为“泡沫事件”或“经济大萧条”,如1637年的郁金香泡沫事件、1720年南海泡沫事件(South Sea Bubble)^①和密西西比泡沫事件。1929—1939年经济大萧条更是引发了第二次世界大战,当时美国总统富兰克林·罗斯福采取政府强力干预市场的“新政”,同时应对大萧条和战争,但留下的最大遗产是政府从“守夜人”变成“看得见的手”,而非危机研究或危机管理研究。

1962年“古巴导弹危机(Cuban Missile Crisis)”之后,^②“危机”一词才逐渐得到普及甚至有泛化趋势,比如金融危机、资源危机、能源危机、货币危机、社会危机、公共教育危机、公共卫生危机、文化危机、道德危机、意识形态危机、信仰危机、政治危机、国家危机、领土危机、战争危机、生态危机、水危机、政府危机、财政危机、信任危机、公信力危机、政府形象危机、流动性危机、系统性危机、石油危机、生化危机、外交危机、难民危机、人道主义危机、产品质量危机、行业危机、品牌危机、人力资源危机、银行挤兑危机、家庭危机、婚姻危机、舆情危机……

这些类型各异的危机中,有些符合赫尔曼(Charles Hermann)关于“危机”的经典界定:事件发生使决策者感到震惊,决策单位的优先目标受到威胁,而决策者做出反应的时间受到限制,^③如战争危机、难民危机、公共卫生危机、挤兑

① 1711年成立的南海公司(South Sea Company)是一家协助英国政府融资的私人机构,分担英国政府因与西班牙战争而下欠的债务。1720年该公司贿赂政府,向国会推出南海公司股票换取国债的计划,由此南海股票价格急剧飙升。为了规范市场,国会出台《泡沫法令》(The Bubble Act of 1720),但触发了南海股票价格下挫机制,导致许多股民血本无归,英国政府诚信破产。

② “二战”后,美国与苏联在全球范围内展开政治较量,显示自身优势的主要策略是使用新型武器特别是核弹技术,双方都努力将核弹部署到对方领土附近,如1959年美国在意大利和土耳其分别部署了雷神导弹和朱庇特导弹,1962年苏联在古巴部署中程弹道导弹,一场严重的政治与军事危机由此爆发,经过谈判,苏联撤回部署在古巴的核弹,美国宣布不入侵古巴并撤回部署在土耳其和意大利的核弹,危机结束。

③ Hermann, Charles F. Crises in Foreign Policy: A Simulation Analysis[M]. New York: Bobbs-Merrill, 1969:29-30.

危机等；但也有很多不符合这一界定，如生态危机、公共教育危机、水危机、行业危机、婚姻危机等。这与赫尔曼界定危机的出发点和着眼点是国家层面的“外交决策”有关，在赫尔曼看来，国际关系和国际政治领域的危机判断取决于各国决策者对国际形势的主观认知与判断，与危机或相关事件本身没有必然关联。因此这一定义存在两个缺陷：其一，很难有客观标准来确定决策者的哪些看法标志着危机状态的开始，以及什么时候事态又返回到非危机状态；^①其二，该定义具有的显著“决策取向”导致其应用范围较为狭窄。

由此，更多研究者试图淡化“危机”概念界定中的决策色彩，将它看成不同决策主体互动的一种结果：“危机是相互竞争的主体之间，连续的非正常输入导致新的输出，并且超出了一定数量和频率”；^②或者认为“危机是一组迅速展开的事件，它们在体系内发挥着不稳定力量的作用；或者在任何一个子系统中其影响超出了正常（平均）水平并增加了系统中出现暴力的可能性”。^③危机“是指事物发展过程中因若干方面矛盾激化而导致的一种打破常规的恶性状态”。^④调整后的研究基调着眼于导致危机状态的决策者行为，并不关注决策者的主观看法，尽管没有解决一些关键问题，如：决策者行为如何导致危机情势？“非正常输入”如何使得一个体系丧失平衡状态陷入危机？但也因为相对客观而理性得到广泛认可。

事实上，决策者主观看法与行为及其后果之间存在密切关联，决策者对事件看法的调整会直接或间接地导致决策者行为的变化，反过来又会带来对看法的调整。为了更加符合现实，研究者倾向于既考虑决策主体感知的变量，也参照决策主体行为变化对组织体系施加影响的因素，最终形成“过程”视野的危机研究。罗森塔尔（Rosenthal）、皮恩伯格（Pijnenburg）、罗伯特·希斯（Robert Heath）、薛澜等人是其中的佼佼者，他们明确指出了危害性、威胁性、紧迫性、不确定性等危机基本要素与特征：“危机是严重威胁社会系统的基本结构、行为准则架构或者基本价值规范的形势，决策集团必须在时间压力和极不确定的情况下做出关键性决策的事件”；它是决策者的核心价值观念受到严重威胁或挑战、有关信息

① 王鸣鸣. 国际危机中的决策与管理 [M]// 李慎明, 王逸舟. 2004 年: 全球政治与安全报告. 北京: 社会科学文献出版社, 2004.

② McClelland, Charles A. The Acute International Crisis[J]. World Politics, 1961(14):199.

③ Young, Oran R. The Intermediaries: Third Parties in International Crises[M]. Princeton: Princeton University Press, 1967:10.

④ 潘光. 当代国际危机研究 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1989: 1.



不很充分、事态发展具有高度不确定性和需要迅捷决策等不利情境的汇集。^①

因为它的紧迫性特征,对危机无法做到正确预测或有效预防,“突发事件(emergency)”或“突发性公共事件”是更多时候被人提及的称谓,不过在具体称呼上是千变万化的,以“事件”居多,例如“猪湾事件”“布拉格之春”“乌克兰危机”“叙利亚危机”“难民危机”“科隆性侵事件”“9·11事件”“PX事件”“陆丰事件”“垃圾焚烧站事件”“三聚氰胺事件”“掷出窗外事件”“××踩踏事故”“××重大爆炸事故”“MH370失联事件”“舆情危机”……

关于“(公共)危机”的界定基调由此夯实,其内涵与外延随着危机管理研究拓展而拓展,不仅把严重天灾、传染病疫情、大规模混乱、暴动、武装冲突与战争等严重破坏社会秩序、直接威胁民众生命财产和国家安全利益的非正常状态纳入其中,还涵盖政府职能履行不当或失职影响政府形象与公信力的事件,如××食品安全事件、××城管打人事件、“湖北天门事件”、“雷洋事件”、“甘肃陇南事件”、青岛输油管道爆炸事故、天津新港特大爆炸事故、四川什邡事件、山东平度拆迁事件、江西宜黄拆迁自焚事件,等等,还有一些与政府职能间接相关且政府措施不当可能危及政府形象的事件,如湖南岳阳泥石流事件、上海外滩跨新年踩踏事故、“东方之星号”翻沉事故,等等。

业界对“公共危机”的研究共识是:它是由意外原因或者社会内部矛盾累积引起的,对社会公众带来巨大现实或潜在威胁/危害的事件或紧急态势,严重则波及一个社会系统的基本价值与行为准则架构,因此需要相关机构在时间压力和高度不确定条件下做出恰当决策,遏制危机情势,尽最大可能减少危害。其要点包括以下五个方面:

- (1) 公共危机必然是突发事件;
- (2) 公共危机会使社会基本价值和行为准则架构受到威胁;
- (3) 公共危机会造成组织及社会成员的心理恐慌或失衡;
- (4) 决策者做出的是非程序化的风险决策;
- (5) 公共危机应对资源的时空管理和使用是紧急状态下的集权管理。

这一研究共识在本质上是对技术层面的最大限度止损策略的追寻,遵循的是“问题—反应”或“问题—应对”思维方式和分析范式,其研究方法从具体案

^① 薛澜,张强,钟开斌.危机管理[M].北京:清华大学出版社,2003:26.





例或事件出发,阐明危机现象的本质特征与发生演化规律,为预防、应对和解决危机提供理论依据与实践操作指南。

这一思路的现实应用是应急管理机构、应急管理法制、应急管理体制、应急管理机制与应急管理制度的建构与持续调整完善。伴随科技发展、全球化与社会变迁,社会发展呈现高度复杂化与多变性,地震、火山、洪涝、泥石流、飓风、暴雪、冰雹、海啸等极端自然现象叠加其上,突发性公共事件或公共危机现象已经成为与日常生活相伴发生的普遍现象。

1.2.2 公共危机管理研究及其深入是对社会现实呼唤的回应

“二战”后复杂的国际政治与国际关系格局,与经济学、管理学、政治学(国际关系)、外交决策等多学科理论交叉影响,共同推动“公共危机管理”成为一个新的独立研究领域。从起源看,维护国家安全利益、领土完整与社会稳定等政治现实需求是公共危机管理研究的原生动力,其着眼于政治危机、领土纷争、战争危机以及相关的难民危机等传统危机,这一点在任何时候都不会消失,但却不会局限于此。

20世纪六七十年代全球风云变化,西方国家内部各类社会问题层出不穷,古巴导弹危机、越战与反战运动、黑人民权运动、尼克松水门事件、伊朗人质事件、匈牙利事件、布拉格之春、“红五月”学生运动、中东战争与石油危机、经济滞胀等新的社会事件先后发生,西方国家骤然面临政治危机、社会危机、政府信任危机、管理危机与财政危机交织在一起的复杂危机局面。虽然它们已经进入现代化国家行列,经济、社会与科技系统都日益庞杂,但行政管理水平却没有得到相应改善,以致各种矛盾丛生,传统以“内部效率”为驱动的行政学研究范式无法解释、更无从解决这些问题。

在现实问题和民意压力之下,西方各国政府不得不努力寻求各种治疗药方。同样地,由于现实社会各种利益冲突与社会矛盾的存在,政治学界和行政学者也开始倡导“学科新革命”,采用“新公共行政范式”解释社会问题,强调政府管理或行政管理必须在追求“效率”之外,关注社会公平、平等与自由等价值。公共行政学研究范式的这一转变直接增强了研究者解决社会现实问题特别是各种社会危机、政治危机的责任感与使命感。学术界对20世纪40—60年代行为