

高等学校“十三五”规划教材
公共管理类专业实践教学系列

后小仙 总主编

公共危机管理 实训教程



主 编 杨 钰
副主编 仲素梅 马海韵

高等学校“十三五”规划教材
公共管理类专业实践教学系列
后小仙 总主编

公共危机管理实训教程

主 编 杨 钰

副主编 仲素梅 马海韵

西安电子科技大学出版社

内 容 简 介

本书以公共危机管理的生命周期为主线,从危机预防、危机准备、危机应对、危机善后与恢复四个阶段对公共危机管理的基础理论及相关方法进行了全面深入的介绍。

本书理论基础充实,实验方法与技巧介绍具体,案例选用经典深刻,实现了经典案例回放、理论与技术基础、实验实训三者的有效结合,具有很强的实用性,同时也做到了公共危机管理理论与实务兼具、案例与现实反思相得益彰。

本书可供公共管理类专业的本科生、研究生及教师学习和参考。

图书在版编目(CIP)数据

公共危机管理实训教程/杨钰主编. —西安:西安电子科技大学出版社,2017.5

高等学校“十三五”规划教材

ISBN 978-7-5606-4482-0

I. ① 公… II. ① 杨… III. ① 国家行政机关—突发事件—公共管理
IV. ① D035.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 077603 号

策 划 高 樱

责任编辑 王 妍 阎 彬

出版发行 西安电子科技大学出版社(西安市太白南路2号)

电 话 (029)88242885 88201467 邮 编 710071

网 址 www.xduph.com 电子邮箱 xdupfxb001@163.com

经 销 新华书店

印刷单位 陕西华沐印刷科技有限责任公司

版 次 2017年5月第1版 2017年5月第1次印刷

开 本 787毫米×1092毫米 1/16 印张 11.25

字 数 259千字

印 数 1~3000册

定 价 26.00元

ISBN 978-7-5606-4482-0/D

XDUP 4774001-1

如有印装问题可调换

本社图书封面为激光防伪覆膜,谨防盗版。

总 序

我国高等教育已进入大众化发展阶段,普通高等学校要更加强调复合型和应用型人才的培养,在秉承“厚基础、宽专业、重应用”的原则下,应充分体现新常态下经济社会发展对人才的需求,更加注重培养学生的实践能力与创新能力。实践教学是高等教育实现上述人才培养目标的重要环节,它不仅有利于培养学生的动手能力、分析和解决问题的能力,更有利于培养他们的独立思考意识、创新思维 and 创新能力。《国家中长期教育改革和发展规划纲要》明确提出,高等教育要强化实践教学环节,更新人才培养观念,创新人才培养模式。教材建设是高校教学基础建设的重要组成部分,是深化高等教育教学改革、提高教学质量、培养创新人才的重要保证。

根据教育部最新本科专业目录(2015),公共管理类专业主要涵盖了公共事业管理、行政管理、劳动与社会保障、土地资源管理、城市管理等本科专业,这些专业具有很强的时代性、应用性与实践性。社会经济发展对公共管理人才需求的不断增加,要求我们在强调基础理论知识传授的同时,更要注重加强学生实践能力的培养。然而,受教育观念、教学资源等多方面条件的制约,目前,在国内高校公共管理类专业教学中,普遍存在着重知识性与理论性,轻操作性和实践性的问题,公共管理人才培养的实践教学短板依然存在。如何将实践教学创新地落实到人才培养之中,是当前我国高校公共管理类专业教学迫切需要解决的关键问题。建构主义的学习理论指出学习是与一定的情境相联系的。在传统的课堂理论教学中,由于不能提供实际情境所具有的生动性和丰富性,难以提取长时记忆中的有关内容,因而不利于学生对知识的建构。实践教学则有利于构建情境体验,并促进知识、技能和经验的连接。国外知名高校在公共管理人才培养方面非常注重实践教学的开展,英国、美国、法国、加拿大等国家高校在公共管理类专业实践教学方面有着丰富的课程设置有与多样的实训项目,哈佛大学等知名高校更是因重视实践教学并取得良好的教学效果而闻名于世,这些成功经验值得我们借鉴。结合国外公共管理类专业人才培养的经验,国内学者呼吁加强国内公共管理类专业实践教学的必要性和紧迫性,指出在公共管理类专业实践中应该树立实训化与创新化的理念,强调公共管理类专业教育中理论教学与实践情境的关联,强化实践教学环节,培养实践创新能力。

教材建设是课程建设的重要内容,教材是课程目标和教育内容的具体体现,是教师和学生开展教学活动的主要媒体,也是学生成长发展的基本知识来源。实践教材是实践教学运行的载体,是师生进行实践教学的根本依据。实践教学教材建设是保证实践教学质量,提高学生基本技能的有效基本途径,其质量关系到高校学生实践能力和创新精神的培养质量。构建公共管理类专业实践教学教材必须打破传统的教材建设模式,注重加强纵向与横向联系,吸引各方力量共同编写实践教材。教育部《关于全面提高高等教育质量的若干意见》(教高[2012]4号)文件要求,高校必须加强实践教学管理,优化和改革现行的实践教学标准,增加实践教学比重,加强实践教学的教材建设,组织编写一批优秀的实践教材,提

高实践教学的质量。在教材建设中,普通专业基础课和专业课教材建设走在了前面,相比之下,实践教学教材建设相对滞后,无法满足当代多元社会和市场经济的人才需求。只有强化实践教学,通过专门的实践教学课程设置和教材建设,改变教学模式,才能培养出社会所需要的应用型人才。

由南京审计大学公共经济学院院长后小仙教授任总主编的高等学校“十三五”规划教材公共管理类专业实践教学系列教材,汇集了国内多所高校和实践部门学者与专家的智慧。本套教材具有以下几方面特色:

第一,强调理论知识与实践训练的高度融合。美国课程理论家施瓦布(J. J. Schwab)提出实践课程范式理念,主张专业课程的教学从追求理论转向实践兴趣的探索,认为专业教学的内容要面向学生的整个生活与现实世界,而不是把学科知识、学科结构强化为核心内容。施瓦布的实践课程范式理论为公共管理专业实践教学提供了理论基础,公共管理类专业学科的学科特点及专业技能的应用环境,决定了其实践实训环境的特殊性。高校无法让学生有足够的时间在真正的公共部门全过程实习,真实的实验环境也非常难以构建,而学生在学习过程中又必须有一个与实际工作环境相仿的实验实训环境,这一矛盾是目前公共管理类专业实践教学面临的最大困境。本套实践教材中实验项目的规划与设计将理论知识与实际技术进行适当的综合,理论与实践进行合理的关联,仿真与现实进行有机的融合,从项目的选题、实施的难易度、实施计划的制定、验收评价、成果展示等方面进行综合遴选,注重基础理论和实践应用的辩证关系,活化基础理论知识,强化其在实践中的应用,把解决实际问题的过程上升到理性思维的高度。教材中的典型范例和训练将有助于学生全过程、多视角、全面理解和建立创造性的概念,深化基础理论的掌握。

第二,重视高等学校与实践部门的共同参与。实践教学课程的仿真性一直是实践教学追求的目标。公共管理类专业的实践教学要始终体现公共管理活动的真实性特点,实践教材的知识体系要全面反映本学科专业课程要求的主要知识点和方法论,适合学生自主学习,符合学生认知规律,引导学生分析问题、发现问题和解决问题,通过多种实践课程交织体现公共管理的综合性、广泛性和价值管理特点,实现仿真性优化。本套公共管理类专业实践实训教材不是仅仅局限于某一门课程,而是打破传统的专业界限,将相近学科、相近专业、相近课程的内容统筹考虑,相互融合,互相贯通,组织相关任课教师与实践部门共同参与,系统化、多元化地开发系列教材。

第三,体现实践教学教材建设的系统性与创新性。实践教学教材为实践教学提供了标准和依据,是教学改革成果的体现,能够保证实践教学的基本水平。公共管理类专业具有多学科和多专业交叉的特点,使得公共管理教育既要强调实践教学,又同时面临实践教学所处的环境和要求各不相同的复杂性。公共管理类专业实践教学教材建设以提高学生的实践能力、职业能力以及综合能力为目标,需要对实践教学的内容进行整合与重构。公共管理实践教学的特点决定了实践教材应具有系统性与创新性等特点。本套教材突出理论对实践的指导作用,在实践中检验学科理论的有用性和有效性,启发学生理性思维,培养学生实践创新能力,充分体现实践教材的实用性、系统性、创新性和动态性。

本套高等学校“十三五”规划教材公共管理类专业实践教学系列教材以最新修订的高等

学校公共管理类专业核心课程目录为基础，覆盖公共管理相关课程，主要包括《公共预算管理实训教程》《公共危机管理实训教程》《电子政务实务实训教程》《公共管理研究方法教程》《社会保险实务实训教程》《公文写作实务实训教程》《公共人力资源管理实训教程》《公共部门绩效管理实训教程》等。期望本套教材能在促进我国公共管理类专业人才培养的同时，也为我国公共管理学科发展起到补充作用。真诚希望社会各界能为本套教材多提宝贵意见，以便我们及时做好教材的修订与改版工作，更好地为我国的公共管理类专业教育做出更大的贡献。

后小仙

2017年2月

前 言

在漫长的历史岁月中,危机与人类的发展紧密相随,人类社会演变与发展的历史同时也是一部危机应对史。伴随现代化程度的提升,社会结构的高度精密性与复杂性导致了现代化社会的高脆弱性,这使得公共危机突然爆发的可能性增大。因此,公共危机已成为当今人类社会面临的重大挑战,加强对公共危机的研究和应对已成为世界各国政府、各级组织和公民的理性选择。

本书将公共危机管理基础理论知识贯穿全书,结合公共危机管理的实务操作,设置相关案例、实训等项目,以培养学生公共危机管理的综合能力。通过公共危机管理实验实训课教学,使学生能够切身体验当代公共危机管理的运作方式,帮助学生加深对公共危机管理相关基础理论、知识点的理解,仿真体验公共危机管理的全过程,以使 学生掌握风险识别、脆弱性评估、危机规划、危机预警、危机预控、危机决策、公共危机应对和处置、公共危机管理绩效评估的相关方法,并在实验过程中体验团队合作之重要,让学生在 学习基础理论的同时,高度参与教学,从而达到理论联系实际,提高学生应急管理、综合管理能力的目的。

本书内容充实新颖,实用性强,实现了经典案例回放、理论与技术基础、实验实训三者的有效结合,同时也做到了公共危机管理理论与实务兼具、案例与现实反思相得益彰。每一部分的内容都按照经典案例、实验理论与技术准备、实验设计、实验材料、实验报告的体例进行组织,便于教学的组织与读者的学习和运用,可供公共危机管理专业的本科生、研究生及教师学习和参考。

本书吸收和借鉴了国内外有关的专著、教材、案例和文献资料,在此,向各位作者表示衷心的感谢!

本书得以完成,倾注了各位编者大量的时间和精力,特别感谢南京工业大学法学院马海韵、南京审计大学公共经济学院郑敏惠、南京审计大学公共经济学院仲素梅的辛勤付出。本书由南京审计大学公共经济学院杨钰负责第一章、第三章、第四章、第五章的撰写,马海韵负责第二章的撰写,郑敏惠负责第六章、第七章、第八章的撰写,仲素梅负责第九章、第十章、第十一章的撰写。同时,还要感谢南京审计大学公共经济学院后小仙教授在本书编写过程中给予的宝贵指导。

本书内容是教学与研究过程的初步积累,因而难免存在不足。作为编者,我们会继续努力,跟踪使用效果,也恳请各位同仁和读者给予批评指正,以便我们不断修订与完善。

编 者

2016 年 12 月

目 录

第一章 风险社会与公共危机	1
第一节 经典案例	1
第二节 实验理论与技术准备	2
第三节 实验设计	5
第四节 实验材料	6
第五节 实验报告	8
第二章 脆弱性评估	9
第一节 经典案例	9
第二节 实验理论与技术准备	12
第三节 实验设计	16
第四节 实验材料	17
第五节 实验报告	24
第三章 公共危机规划	25
第一节 经典案例	25
第二节 实验理论与技术准备	29
第三节 实验设计	34
第四节 实验材料	35
第五节 实验报告	44
第四章 公共危机预警	45
第一节 经典案例	45
第二节 实验理论与技术准备	47
第三节 实验设计	52
第四节 实验材料	53
第五节 实验报告	57
第五章 公共危机预控及预案演练	58
第一节 经典案例	58
第二节 实验理论与技术准备	59
第三节 实验设计	66
第四节 实验材料	67
第五节 实验报告	69
第六章 公共危机决策的流程分析	70
第一节 经典案例	70
第二节 实验理论与技术准备	75
第三节 实验设计	84
第四节 实验材料	85

第五节	实验报告	86
第七章	公共危机应急处置	87
第一节	经典案例	87
第二节	实验理论与技术准备	91
第三节	实验设计	104
第四节	实验材料	105
第五节	实验报告	106
第八章	公共危机善后与恢复	107
第一节	经典案例	107
第二节	实验方法与技术	110
第三节	实验设计	121
第四节	实验材料	121
第五节	实验报告	122
第九章	公共危机管理绩效评估	124
第一节	经典案例	124
第二节	实验理论与技术准备	128
第三节	实验设计	133
第四节	实验材料	135
第五节	实验报告	135
第十章	公共危机管理中的舆情监控	137
第一节	经典案例	138
第二节	实验理论与技术准备	144
第三节	实验设计	148
第四节	实验材料	150
第五节	实验报告	150
第十一章	危机沟通与协调	152
第一节	经典案例	152
第二节	实验理论与技术准备	157
第三节	实验设计	165
第四节	实验材料	166
第五节	实验报告	167
参考文献		168

第一章 风险社会与公共危机

在我们的社会里，风险无处不在，危机时有发生。因此，了解风险社会与公共危机的关系，对于公共管理者将常规管理与风险管理有机结合以便更好地应对可能发生的危机，具有十分重要的意义。

第一节 经典案例

伦敦皇家十字勋章地铁站火灾

火灾防范与安全保卫是伦敦铁路和地铁管理中经常提及的问题。1985年在牛津地铁环线发生的一起火灾致使一人死亡，大大加重了公众对铁路系统安全问题的忧虑。对事故原因进行调查后，有关方面建议在地下设施中严禁吸烟，并对工作期间值班员人手不够的情况提出警告。

伦敦皇家十字勋章地铁站所在地被认为是当初包迪西亚打败罗马军团的地方，这个地铁站每天的客流量大约为 250 000 人。

1987年11月18日，星期三，夜晚的交通高峰期刚刚结束(大约是晚上7点半)，该地铁站从站台到售票处和地铁出口的电梯着火。到了晚7时53分，火势已经开始蔓延，地铁站售票处的天花板也开始燃烧了。

晚6时30分，一位常乘地铁的名叫约翰·希克森的乘客首先闻到橡胶燃烧的味道，还看到轻烟冒起。于是，他把这一情况告知了当时在地铁站售票亭工作的售票员。

晚7时35分，火势开始在地铁站上行电梯的四周蔓延。

晚7时36分以及7时42分，地铁站向伦敦消防控制中心发出了皇家十字勋章地铁站有可能发生火灾的报告。

在事故发生地，地铁站工作人员的最初反应是不相信会有火灾发生，而且敷衍了事，只有一位经理级的雇员察看了一下火源，但未启动灭火系统。

人们的初期反应(甚至包括地铁乘客)似乎都很冷静。一位目击者称：“当时每个人都很冷静，没有任何火灾的迹象，没有警铃，没有人大喊‘着火’，更没有人奔跑逃命。”

晚7时42分，地铁工作人员尝试疏散乘客。一般的做法是用地铁进行疏散，但这种尝试以失败告终，因为当时没有足够的官员全力支持实施这一计划。人们都想跑到地面上去(不仅是为了逃离火灾，而且还担心被埋在下面)，而交通警察也认为地铁不应在该站停留。

晚7时43分，第一组灭火队到达现场。

晚7时45分，火势蔓延到售票亭周围，造成了更大面积的伤亡。

晚 7 时 46 分,第一辆救护车到达火灾现场。在之后的一分钟内,又有 13 辆救护车相继赶到。晚 7 时 50 分,地铁驾驶员接到命令,不许在皇家十字勋章站停车。同时,附近医院的工作人员被告知发生了一起重大事故。

晚 7 时 53 分,这起火灾被认定为重大事故,要求更多的火灾抢救组赶到现场。

大约晚 8 点,消防中心命令加增 12 个火灾抢救组。

晚 8 时 09 分,救护工作的负责人宣布这起火灾为“重大事故”,要求给予援助,并建议附近的医院进入警备状态。

晚 8 时 20 分,在皇家十字勋章地铁站已有 20 个火灾抢救组,外科医生也开始在医院治疗那些烧伤病人。

晚 8 时 22 分,负责救护车调度的管理员通知消防控制中心,所有的烧伤病人均已被安置妥当。

晚 8 时 42 分,第一个到达现场的消防队官员科林·汤利在火灾现场以身殉职。

晚 9 时 42 分,所有严重烧伤的病人都被送至医院。

晚 11 时 32 分,官方第一次公开对外宣布,此次火灾中已造成 31 人死亡。

次日凌晨 0 时 12 分,医院通知火灾现场控制指挥员,他们已无法再接收任何病人住院了。

凌晨 1 时 30 分,官方统计确认已有 60 人受伤。

凌晨 1 时 46 分,官方正式宣布大火已被扑灭。

午夜,英国首相玛格丽特·撒切尔去医院慰问伤员。

第二节 实验理论与技术准备

一、风险社会的概念

人类社会在发展中,一直面临着各种问题与风险。早期,这些风险多为自然灾害或部落入侵,直到 1986 年德国著名社会学家乌尔里希·贝克(Ulrich Beck)在《风险社会》(Risk Society)一书中指出,人类已进入风险社会,风险社会理论才第一次被提出。随后,前苏联切尔诺贝利核电站泄漏引发世界性危机,以及英国疯牛病的暴发与全球蔓延为风险社会理论提供了现实佐证,于是西方学界开始聚焦于社会风险与公共危机。近些年来,全球各地多个国家及跨国家的危机事件频发,全球都开始关注社会风险。

关于风险社会,学者们基于不同的视角给予了不同的论述。其中,乌尔里希·贝克、安东尼·吉登斯(Anthony Giddens)和斯科特·拉什(Schott Lash)的论述最具洞察力与影响力。贝克从科技发展与生态变化的角度,吉登斯从制度的角度,拉什从文化的角度分别对风险社会进行了研究。贝克指出,风险社会与现代社会或工业社会的最大区别在于人们关注的主要问题发生了变化,即对风险的关注替代了对经济短缺和财富增长的关心。如果说阶级社会的推动力可以用一句话来概括——“我饿!”,那么,风险社会的关注问题也可以用一句话来概括——“我怕!”。贝克指出,“在发达的现代性中,财富的社会生产系统地伴随着风险的社会生产。相应地,与短缺社会的分配相关的问题和冲突,同科技发展所产

生的风险的生产、界定和分配所引起的问题和冲突相重叠。”^①现代化正显现它自身的问题，无人能逃脱风险社会，无论是发达国家，还是欠发达国家，都将无一幸免于风险的“飞去来器效应”。

吉登斯在《现代性的后果》中指出，“正像每个生活在二十世纪末的人所看见的那样，现代性是一种双重现象。同任何一种前现代体系相比较，现代社会制度的发展以及它们在全球范围内的扩张，为人类创造了数不胜数的享受安全和有成就的生活的机会。但是现代性也有其阴暗面，这在本世纪变得尤为明显。”“不仅是人们所面临的核武器威胁，而且还有实际的军事冲突，构成了现代性在本世纪的阴暗面。”^②从制度方面来说，世界民族国家体系带来的极权主义、世界资本主义经济可能的经济崩溃、国际劳动分工制度带来的环境破坏和生态恶化，以及军事极权主义带来的核战争危险等，都是现代性的阴暗面。因此，我们不得不对现代性的双重特性作出制度性的分析，以弥补经典社会学关于现代性单一机会方面的论断的缺陷。

拉什认为，不能仅仅从自然风险来判断我们所面临的风险是否有所增加，而应该主要看社会结构所面临的风险。从个人主义消长和国家所面临的风险来看，我们所面临的风险都大大增加了。拉什认为风险文化的时代已然来临，而实现对风险文化时代的治理，仅仅依靠吉登斯的制度构建是远远不够的，更重要的则是依赖于价值与理念的改变。

二、风险的分类

乌尔里希·贝克将风险分为三种：前工业社会的风险、古典工业社会的风险、后工业社会的风险。而贝克认为，后工业社会才是风险社会。

拉什基于文化的取向将风险分为政治风险、经济风险和自然风险。

吉登斯将风险分为外部风险与人类制造的风险。前者是指来自于外部，由传统和自然的不变性和固定性所带来的风险，如地震、暴风、洪水、干旱等；后者是指我们在认识世界和改造世界的过程中所造成的风险，是在我们没有多少历史经验的情况下产生的风险，如核泄漏、全球变暖等。较长时间以来，我们关心的都是如何应对外部风险，而从现在开始，我们更多担心的是来自于自己所制造的风险。而这种人为制造的风险具有不可计算性、不确定性、公共性的特点。

三、公共危机的概念

正是因为人类社会进入了风险社会，作为风险社会的实践性结果才产生了公共危机。尽管很多人认为风险社会与公共危机是两个可以互换使用的词语，但事实上两者之间存在着很大的区别。

（一）国外学者的主要观点

福斯特(Foster, 1980)发现危机具有显著特征：急需快速作出决策、严重缺乏必要的训练有素的员工、相关物资紧缺、处理时间有限。作为危机的定义，“紧急决策”“人员严重缺乏”“物资严重缺乏”“时间严重缺乏”提出了危机情境的四个基本要点。

① 乌尔里希·贝克. 风险社会[M]. 南京：译林出版社，2004：13.

② 安东尼·吉登斯. 现代性的后果[M]. 南京：凤凰出版传媒集团，2011：6-9.

罗森塔尔(Rosenthal, 1991)勾勒出更为广泛的危机概念,即“危机是指具有严重威胁、不确定性和危机感的情境”。哭喊是危机情境下释放压力的一种反应,它也反映了危机对人的影响。

巴顿(Barton, 1993)认为危机是“一个会引起潜在负面影响的具有不确定性的大事件,这种事件及其后果可能对组织及其员工、产品、服务、资产和声誉造成巨大的损害”。

格林(Green)则进一步指出,危机是指事态已经发展到无法控制的程度。危机管理的任务就是尽可能地控制事态,在危机事件中把损失控制在一定的范围内,在事态失控后要争取重新控制住事态。

(二) 国内学者的主要观点

薛澜认为,危机通常是决策者的核心价值观受到严重威胁或挑战,有关信息很不充分,事态发展具有高度不确定性和需要迅速决策等不利情境的汇聚。

张成福认为,危机是一种紧急事件或者紧急状态,它的出现和爆发会严重影响社会的正常运作,对生命、财产、环境等造成威胁、损害,超出了政府和社会常态的管理能力,要求政府和社会采取特殊的措施加以应对。

杨冠琼认为,危机事件指那些导致社会系统或其子系统的基本价值和行为准则趋于崩溃,在较大程度上和较大范围内威胁到人们的生命和财产安全,引起社会恐慌和社会正常秩序与运转机制瓦解的事件。

张海波认为,风险社会是一种悲观性的社会界定,而公共危机以及公共危机管理却是一种乐观的治理。“关于风险的讨论弥漫着悲观主义的气息,关于危机的谈论则洋溢着乐观主义的味道;风险通常意味着结构性批判,而危机通常只是局部性改良;风险的讨论更多是一种弱实践性的话语,而危机的管理则是一种强实践性的活动。而风险是因,危机是果,二者之间有一定的因果关系。”^①

总体而言,危机是指决策者面临着突如其来的情境,社会赖以维系的重要价值受到了威胁,环境的变化具有高度的不确定性,可以采取行动的时间十分有限。

危机可以分为私部门危机与公共危机。李燕凌等认为,公共危机是指对社会公众具有巨大现实或潜在危险(危害或风险)的事件。张小明在对“公共危机”“一般危机”“政府危机”进行比较分析的基础上,认为三个术语是有区别的,即“公共危机”是与“一般危机”相对应的专业术语,强调的是其影响范围广大,或者对一个社会系统的基本价值观和行为准则架构产生严重威胁,需要以政府部门为主体的公共部门在时间压力和不确定性极高的情况下做出关键性决策。

一般认为,公共危机是一种突然发生的紧急事件或者非常态的社会情境,是指因不可抗力或突然发生的重大自然灾害事件、公共卫生事件、事故灾难事件和社会安全事件等引发的,给社会正常的生产与生活秩序以及人们的生命财产安全带来严重威胁的紧急事件或紧急状态。

四、公共危机的特点

公共危机是一种非常态的社会情境,是各种不利情况、严重威胁、不确定因素的高度

^① 张海波. 风险社会、公共危机与治理的空间性[J]. 公共管理高层论坛, 2006(02): 148-167.

积聚。公共危机一般具有以下六个方面的特征：

(1) 突发性。危机事件存在征兆和预警的可能，因为从发生原理来看，危机多由一系列细小事件逐渐演化发展而来。但由于危机真实发生的时间、地点等缺乏可预测性，因而其常常是突然发生的，并会打破常规的社会秩序，超出人们的心理惯性。

(2) 紧急性。危机事件突然发生后急需危机应对和危机处理决策，危机管理人员必须在巨大的时间和心理压力之下，迅速调动可以掌控的一切人力、物力和财力，进行有效的应对，以控制事态发展，消除不利的后果与影响。

(3) 不确定性。危机发生以后，人们往往措手不及。公共危机事件发生的时间、形态、性质以及其发展过程无法用常规性规则进行判断，其后的衍生问题和可能涉及的影响也缺乏经验性的指导，一切都处于瞬息万变之中，并且还会产生各种“连锁反应”。

(4) 不可预见性。公共危机从始至终都处于不断变化的过程之中，人们很难根据经验对其发展方向作出常识性的判断或进行有针对性的准备。在常规的管理措施与政策难以发挥作用的情况下，决策者往往会陷入一种困境，无法对危机的未来发展作出准确的预测并采取相关的应对措施。

(5) 公共威胁性。公共危机挑战着正常的社会运行秩序，对公共利益、公共安全构成威胁，是一种非均衡的状态。它可能会使众多社会公众的生命、健康和财产遭受损害，对社会系统的基本价值与行为准则构成威胁。

(6) 影响的社会性。公共危机对一个社会系统的基本价值和行为准则架构产生严重威胁，其涉及和影响的主体具有社群性，这与个体、企业所面对的危机有着本质的区别。

第三节 实验设计

一、实验目的

本次实验采用团队宣传演讲的方式进行。通过对风险社会的识别与认知，学生可以充分了解并掌握一个不同于往常的工业社会以及风险社会对个体、组织及国家可能带来的挑战，并树立危机意识，构建应对风险社会的公共危机管理意识；同时，学生可以提高自我组织、学以致用能力。

二、实验要求

(1) 关于风险社会与危机管理的宣传演讲可选用单人或多人演讲的方法，也可以采用情境模拟或角色扮演的方法，形式不限，鼓励表现方式多样化。

(2) 人员分组形成团队，一般团队人数为奇数(5~7人为最佳)，以便于团队的投票决策。

(3) 团队中所有成员均有任务分配、角色界定，在宣传演讲中需陈述分工以及任务完成情况。

(4) 最后的演讲必须紧扣实验目的与主题，内容积极向上，语言文明规范。演讲时间为每组5~8分钟。

(5) 实验时间为2小时。

三、实验步骤

- (1) 根据所给材料，结合经典案例，分析风险社会中个体、组织以及国家可能面临的风险。
- (2) 除所给材料之外，在当今风险社会中还有一些不同于往常的风险，针对这种现实，分析公众应该如何提升危机意识。
- (3) 分析个体、组织以及国家应致力于哪些方面的改善，以提升应对风险社会的公共危机管理能力。

四、实验成绩(按小组)

序号	成绩组成	分值
1	主题鲜明并有新意	10
2	内容丰富、论据充足	20
3	宣传演讲内容积极向上、用语文明规范	20
4	宣传演讲形式新颖，能吸引听众	20
5	现场感染力强、宣传效果好	10
6	时间把握精确、掌控制高	10
7	团队成员任务分配合理、参与度高	10

五、实验思考题

- (1) 相比于传统社会，风险社会给我们带来了哪些额外的可能性？
- (2) 结合经典案例回顾，阐述你对“风险社会是悲观的认识，而危机管理却是乐观的界定”的认识。

第四节 实验材料

进入 21 世纪以来，世界范围内的公共危机事件接连不断，莫斯科的人质事件、美国的双子塔恐怖事件、中国的 SARS 事件等，这些均表明了公共危机有明显的全球化趋势。公共危机全球化是指由气候异常、生态环境、能源问题和恐怖主义等问题所引发的全球性或区域性公共危机。全球性危机与国家危机、国际性危机在范围和层次上有所不同。国家危机是指发生在国家层次上，威胁到一个国家的政权和社会稳定的危机。国际性危机是指涉及两个以上国家的公共危机，主要有三个方面特征：一是全方位、多层次，多重危机并发；二是破坏力大，持续时间长；三是不分国界，扩散范围广且难以控制。全球性危机包括全球性恐怖主义活动，跨国犯罪集团的破坏活动和犯罪活动，以及流行病、金融危机和生态危机等。全球性公共危机还会导致多重继发性危机，例如阿根廷危机就是由严重的金融危机触发了社会动乱和政治危机，随后蔓延到邻近的乌拉圭、巴西等国；另外，战乱也会引起疾病和难民潮等。

在公共危机全球化形成的诸多因素中,人为因素是主要的,其深层原因在于全球化的负面效应加剧和激化了人类社会发展中的内在矛盾,其实质是现代社会中人的危机。

公共危机全球化的形成因素是多方面的,且较为复杂的,其主要有五个方面:一是气候地质因素,如洪水旱灾、地震海啸、火山爆发等;二是环境因素,如环境污染、土地沙漠化、害虫灾害等;三是传染病因素,如艾滋病、非典型肺炎、登革热等;四是战争和冲突因素,如世界战争、军事入侵、种族冲突、恐怖活动等;五是经济因素,如经济衰退、金融风险等。这些因素大体上可分为自然和人为两类,其中人为因素具有主导性。灾害是人类的影子,是天、地、人三大系统不协调的产物。恩格斯曾经告诫人们,不要过分陶醉于我们对自然界的胜利,对于每一次这样的胜利,自然界都报复了我们。近几年,全球变暖,水灾、旱灾频繁,均与人类活动造成生态环境恶化有关。在自然和人为的危机之间,存在着某种关联性、因果性,这种关联性和因果性会使某种单一的灾害与危机转变为复杂的全球性危机。如艾滋病、“非典”等流病,其传染之快,危害之大,超出人们的预料。这并非是病毒变得强大了,而是人类大规模地破坏自然,以至将人类病毒带给动物,动物也将新型的疾病传染给人类。加之现代人类生活过于密集,人员交往过于频繁,加之不健康的生活方式,致使病毒迅速传播和蔓延,导致公共卫生危机的发生。

全球化带动了世界经济的发展,也产生了严重的负面效应;同时,全球化加速了经济、技术、文化和政治的整合,使各国经济、政治相互依存的程度不断深化。只要某一个国家或地区的经济或政治出了问题,就会迅速传导到其他国家或地区,甚至引发全球性危机。当今世界的全球化,实际上是以发达国家为主导的,将西方的市场经济、政治制度和文化价值观念向全球扩展的过程。全球化改变了国家之间的关系,解构了传统的社会文化体系和信仰,使发展中国家的政治和经济主权受到冲击和削弱,使其文化传统受到空前的挑战,这注定会带来一系列矛盾和冲突。如非法政府、民族冲突、宗教对立,一些民族分离主义者打着维护本民族利益的旗号从事民族分离活动;恐怖主义滋长蔓延,形成全球性恐怖网络,不断制造震惊世界的爆炸袭击事件。西方的某些国家为了政治上、经济上的利益,推行霸权政策,推行西方的价值观和政治制度,利用人权问题干涉别国内政,甚至不惜动用武力侵犯别国主权,这些均对世界的和平与稳定构成了极大的威胁。前联合国秘书长安南指出:“全球化对许多人已经意味着更容易受到不熟悉和无法预测的力量的伤害,这些力量有时以迅雷不及掩耳的速度造成经济不稳和社会失调。事实表明,公共危机全球化是全球化负面影响的体现,给世界各国、各地区带来了巨大的风险和灾难。”

人类社会发展中内在矛盾的加剧与激化是公共危机全球化的根本原因。在人类社会发展中,存在着有限的地球资源与世界人口急剧膨胀的矛盾,资本生产的扩大与有限的世界市场之间的矛盾,跨国资产阶级和遭受剥削的各国无产阶级之间的矛盾,发达国家与发展中国家之间的矛盾等。全球化未能缓和与化解这些人类社会中的固有矛盾,反而使这些矛盾进一步激化与加剧。

生态环境的恶化是最具全球性的问题之一。由于人口急剧增长,大肆掠取自然资源,过度开垦土地,乱砍滥伐树木,致使全球气候变暖,空气污染,大片原始森林消失,水和土壤中化学污染物越来越多,臭氧层空洞面积已增加到相当于欧洲的大小,土地沙漠化严重,沙尘暴肆虐等。十多年来,全球生态环境的进一步恶化,正与经济全球化进程相一致。

第五节 实验报告

院系		专业	
班级		组号	
小组成员			
实验名称			
实验成绩			
一、实验目的			
二、实验原理			
三、实验步骤			
四、实验数据(各组情况)			
五、实验结果			
六、讨论分析(完成指定的思考题和作业题)			
七、实验总结及实验改进建议			
备注：			
实验教师：			
实验日期：			