

Z·G·W·L·G·G·W·J

转型期 中国网络公共危机 管理对策研究

陈华栋 著



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

转型期中国网络公共危机管理 对策研究

陈华栋 著



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

内容提要

当前我国正处于科学发展的转型期和深化改革的攻坚期,网络公共危机时有发生。本书梳理了新中国建立以来公共危机应对的决策模式演变历程,对当前我国网络公共危机进行合理分类,并结合形成机制与传播机理,分析以往的经验教训,从社会和谐发展的要求出发,以“公平、正义、法治、友爱、有序”为目标,通过加强网络公共危机的意识教育、过程管理、舆情研究、健全政府危机管理系统、加强网络公共危机的法制建设等,全面提升网络公共危机治理能力,为全面建成小康社会提供精神动力和智力支持。

图书在版编目(CIP)数据

转型期中国网络公共危机管理对策研究/陈华栋著. —上海:
上海交通大学出版社, 2014
ISBN 978-7-313-11008-4

I. ①转… II. ①陈… III. ①互联网络—突发事件—公共
管理—研究—中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 078496 号

转型期中国网络公共危机管理对策研究

著 者: 陈华栋

出版发行: 上海交通大学出版社

邮政编码: 200030

出 版 人: 韩建民

印 制: 昆山市亭林印刷有限责任公司

开 本: 787mm×1092mm 1/16

字 数: 184 千字

版 次: 2014 年 5 月第 1 版

书 号: ISBN 978-7-313-11008-4/D

定 价: 30.00 元

地 址: 上海市番禺路 951 号

电 话: 021-64071208

经 销: 全国新华书店

印 张: 10.25

印 次: 2014 年 5 月第 1 次印刷



版权所有 侵权必究

告读者: 如发现本书有印装质量问题请与印刷厂质量科联系

联系电话: 0512-52219025

序 言



当前世界正步入一个多样多变的时代环境,危机因素不断增多;而我国又正处于科学发展的转型期和深化改革的攻坚期,危机事件也时有发生。与传统危机渠道不同,当前的很多公共危机都是借助网络滋生并衍变的,俗称为“网络公共危机”,有着不同于其他危机的特殊性。作为网络中的弱势群体——普通网民受到越来越多的支持,而作为线下的“强势部门”——政府则受到了越来越大的压力。特别是近些年“躲猫猫”、“领导视察工作时悬浮”、“毒奶粉”等事件的发生,进一步将政府推到了网络公共危机的风口浪尖。把握网络公共危机的类型,积累网络公共危机治理经验,从社会和谐发展的要求出发,以“公平、正义、法治、友爱、有序”为目标,全面提升网络公共危机治理能力,是各级政府、相关部门都需要切实去加强研究的现实课题。

对危机和公共危机的研究,国内外学者都做了较多的探讨,但对什么是“网络公共危机”,却尚未形成一个较为规范的界定。目前学界较为流行的定义是,“网络公共危机是指,由于互联网应用引起的,影响范围广大,或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作出关键性决策的事件”。作为公共危机的一种,网络公共危机由于其产生方式的特殊性,在特点上主要表现为爆发的突然性、高度的扩散性、更高的破坏性和更高的频发性。

如何在非正常状态下有效把握局面,将网络公共危机的冲击与破坏程度降到最低,是公共危机管理研究者和相关工作部门的共同愿望和责任。做好公共危机的管理与治理,是保证社会和谐、推动科学发展的内在要求,也是国内学者们较为关注的热点,不少人都提出了自己的理解。与公共危机管理的研究不同,在对网络公共危机治理的相关研究中,研究方向略有差异,提出的观点和形成的范式也有不小的变换,主要有:治理理论范式、社会资本理论范式、社会燃烧理论范式、危机管理范式、均衡对等性原理范式、和谐社会理论范式、定量分析模式,



等等。

网络公共危机,归根结底是一种公共危机,是伴随着社会的进步而引发的一种新型的危机形式。从原则上讲,针对公共危机的各种分类方法对网络公共危机而言,虽然同样适用,但针对性远远不够。网络世界具有高度的虚拟性,但又与现实生活紧密相连。近年来,发生的网络公共危机事件基本都遵循了这样一个模式,即:现实事件通过网络快速传播,形成网络舆论,引起社会的广泛关注,事件再重新由网络回归到现实社会,官方媒体及政府公共部门才介入核实调查跟进报道,并最终应对处理。网络公共危机总是与社会生活案例紧密相连,而社会生活案例则有自己的归属类型。基于这样的思路,可从不同的领域与主题,对已发生的网络公共危机案例进行分类。比如:公共卫生类危机、政府公信力危机、民众维权类危机、媒体报道类危机、网络安全类危机、官员作风类危机、文化冲突类危机,等等。

新中国成立以来,随着政治制度的不断变迁和经济社会改革的不断深入,公共危机日益成为一个重大课题。在这一过程中,公共危机从偶发到高发,从地域到领域,从低强度到高辐射,呈现出愈发错综复杂的态势。与此同时,作为公共危机应对与处理的体系,从无到有,再到逐步完善,经受了极大的挑战,经历了公共危机治理决策模式从“初始期—特殊期—转型期—突破期—新型期”五个阶段的发展,变得日趋理性和成熟,积累了不少经验。但整体而言,在对公共危机非常态性发生的预见能力、法律保障体系、协调机制、信息发布形式,以及调动非政府组织参与等方面存在明显的不足。

进入 21 世纪以来,在“全球风险社会”和我国社会转型的双重大背景下,中国社会逐步进入不和谐因素的活跃期和社会矛盾的多发期,各类公共危机事件成为社会生活中的常态事件。值得关注的是,近年来,互联网的介入使得危机事件出现了有别于以往的发展走向。特别是在涉及司法的公共危机事件中,频繁出现网络公众试图通过互联网干预、影响司法独立和公正的现象。这种通过互联网平台产生的舆论,进而形成“网络舆论”,对公共领域造成了很多压力。这些网络舆论无论从形态和发展,都对转型期我国的公共领域造成了较大的影响,破坏了社会稳定和发展、损坏了政府声誉和形象、损害了个人的权益和财产。

网络公共危机的形成有一个过程,会呈现“酝酿期—高涨期—爆发期—消退期”四个不同发展阶段,集体归因、激活、居间联络、分裂与极化、转移与扩散等机制之间在反复作用。在理论上,国内的大多数学者主要关注网络公共危机的成因、过程、治理原则、引导机制、预警机制等方面的研究。在实践中,一些政府和公共部门主要采取了删堵负面信息、打压信息源等举措,积累了不少经验,如真诚道歉并勇于承担责任、重视网民参与权与知情权、调动上级部门资源等。但也



存在一些不足,如信息披露不及时、舆论应对手段单一、危机处理滞后、方式不合理等。网络起源于国外,对网络公共危机的研究也最早始于国外,在具体实践中,国外大多数国家都采取了“实施信息公开、引入第三方意见、真诚向网民道歉”等做法,总结出了“3T”、“8F”等工作原则,具有一定的参考性。

加强网络公共危机的治理是一项系统工程,包含有非常丰富的内涵,涉及多环节、多部门。就理论依据而言,应该跳出“国家或政府中心论”的窠臼,可以借助协同学理论和治理理论,努力实现网络公共危机治理范式的革新。就现实基础来看,需要紧密结合构建社会主义和谐社会的基本要求,以“公平、正义、法治、友爱、有序”为目标,通过加强网络公共危机的意识教育(培养理性的危机意识、保障网民的信息知情权、做好网络舆论的科学引导),通过加强网络公共危机的过程管理(积极抢抓“危机发言”的主动权,建立和完善网络公共危机管理的预警、处置、反馈及善后总结机制),通过加强网络公共危机的舆情研究(加强网络舆情的监测与分析、高度重视“意见领袖”的作用),通过建立健全政府危机管理系统(建立健全网络公共危机应对的中枢决策机构和组织体系、建立外部力量动员机制和社会力量的参与协作机制),通过加强网络公共危机的法制建设(加强网络法治力度、倡导网络自理自律、完善互联网立法)等,全面提升治理的效果。

网络所引发的公共危机日益成为转型期中国发展过程中不可忽视的问题,它以网络为源头和载体,发生概率极高,给社会稳定和舆论和谐造成了难以估计的破坏作用。对网络公共危机的治理,既要明确治理要实现的稳定目标,又要充分尊重网络规律,更要注重以人为本,为社会稳定、发展、和谐提供思想保证。

本书的研究仅是一个开始,由于学术水平有限,尚存在很多不合理和没有深入研究的方面,请各位专家多见谅,也期待能起到抛砖引玉的作用,引发更多专家关注此方面的研究。

博士

2014年3月于上海交通大学

目 录



第一章 绪论

- 第一节 公共危机与网络公共危机 / 1
 - 一、危机、公共危机与网络公共危机 / 2
 - 二、危机管理、公共危机管理与网络公共危机管理 / 4
- 第二节 网络公共危机的类型和特性 / 9
 - 一、公共危机的主要类型与特征 / 9
 - 二、网络公共危机的类型与特征 / 11
- 第三节 理论研究现状与管理实践分析 / 12
 - 一、国内外有关研究综述 / 12
 - 二、中国网络公共危机管理的实践分析 / 17
- 第四节 研究思路与创新点 / 20
 - 一、课题研究的意义 / 20
 - 二、主要研究思路和逻辑框架 / 21
 - 三、主要研究方法 / 22
 - 四、研究重点、难点和创新点 / 22
- 小结 / 23

第二章 新中国成立以来中国公共危机的类型与治理经验

- 第一节 新中国成立以来中国公共危机的概况及类型 / 24
 - 一、突发公共事件基本情况 / 25
 - 二、新中国成立以来公共危机的主要特点 / 26
- 第二节 新中国成立以来公共危机治理决策模式的演变 / 27
 - 一、新中国公共危机治理决策模式的初始期 / 27



- 二、新中国公共危机治理决策模式的特殊期 / 30
- 三、新中国公共危机治理决策模式的转型期 / 33
- 四、新中国公共危机治理决策模式的突破期 / 36
- 五、新中国公共危机治理决策模式的新时期 / 43
- 第三节 新中国成立以来公共危机治理的经验与不足 / 46
 - 一、对公共危机非常态性发生的预见能力较弱 / 47
 - 二、对公共危机管理的法律保障体系不够健全 / 47
 - 三、对公共危机治理的协调机制尚未完善 / 48
 - 四、对公共危机治理的思想观念较为落后 / 48
 - 五、缺少非政府组织的有效参与 / 48
 - 六、对公共危机治理的信息通报和公开机制不够到位 / 49

第三章 转型期中国网络公共危机凸现及影响分析

- 第一节 转型期中国公共领域面临的网络舆论压力及特点 / 50
 - 一、网络舆论危机多元化 / 51
 - 二、网络舆论危机频发化 / 51
 - 三、网络舆论危机规模化 / 52
 - 四、网络舆论危机危害化 / 52
 - 五、网络舆论危机控制难 / 53
- 第二节 转型期诱发网络公共危机的深层次原因 / 54
 - 一、政府权威缺失 / 54
 - 二、沟通机制不畅 / 58
 - 三、社会群体因素 / 60
 - 四、其他深层次因素 / 63
- 第三节 网络公共危机的影响分析 / 65
 - 一、破坏社会稳定和发展 / 66
 - 二、损坏政府声誉和形象 / 67
 - 三、损害个人的权益和财产 / 68

第四章 当前中国网络公共危机的主要类型与特征

- 第一节 当前中国网络公共危机的特点和主要类型 / 70
 - 一、网络公共危机的特点 / 70



- 二、网络公共危机的主要类型 / 76
- 第二节 网络公共危机的形成和传播机理 / 79
 - 一、网络危机噪音流的形成和表现 / 79
 - 二、网络公共危机的传播过程 / 81
 - 三、网络公共危机的传播机制 / 83
- 第三节 地域新特征——县域维稳 / 90

第五章 当前国内针对政府网络舆论危机管理的实践范式

- 第一节 学界关于网络公共危机管理的理论范式 / 92
 - 一、网络公共危机的成因探究 / 92
 - 二、网络公共危机的过程研究 / 93
 - 三、网络公共危机的治理原则 / 94
 - 四、网络公共危机的引导机制 / 95
 - 五、网络公共危机的预警机制 / 96
- 第二节 当前国内网络公共危机的管理实践 / 97
 - 一、国内网络公共危机管理的主要策略 / 97
 - 二、国内网络公共管理的经验与不足 / 100
- 第三节 网络公共危机管理的几点思考 / 105
 - 一、公民意识的觉醒 / 106
 - 二、政府不作为使然的结果 / 106
 - 三、官员考核评价体系的不完善 / 107
 - 四、网络监管机制不完善 / 108

第六章 国外网络公共危机管理的经验与教训

- 第一节 国外对于网络公共危机管理研究的成果 / 109
 - 一、理论研究 / 109
 - 二、技巧研究 / 111
- 第二节 国外网络公共危机管理的模式分析 / 113
 - 一、北美模式 / 114
 - 二、欧洲模式 / 116
 - 三、东亚模式 / 118
- 第三节 国外网络公共危机管理的几点思考 / 120



- 一、网络舆论需要加以管理和调控 / 120
- 二、国外网络舆论管理没有统一的模式 / 121
- 三、国外网络舆论危机管理有着共同的特点 / 123

第七章 和谐社会背景下中国网络公共危机的治理对策

第一节 加强网络公共危机治理对建设和谐社会、美丽中国的意义 / 127

- 一、了解网络舆情、收集网络民意是建设和谐社会、美丽中国的内在要求 / 127
- 二、化解网络危机、疏导网络舆情是建设和谐社会、美丽中国的重要保障 / 128
- 三、加强舆情管理、搭建网络平台是建设和谐社会、美丽中国的长效之需 / 128

第二节 当前中国网络公共危机治理的理论框架 / 129

- 一、当前中国网络公共危机治理的指导思想与方针原则 / 129
- 二、中国网络公共危机治理的理论框架 / 131

第三节 基于和谐社会构建视野下网络公共危机治理的对策思考 / 133

- 一、加强网络公共危机的意识教育:丰富和谐社会的民主法治 / 134
- 二、加强网络公共危机的过程管理:强化和谐社会的公平正义 / 138
- 三、加强网络公共危机的舆情研究:确保和谐社会的活力友爱 / 140
- 四、建立健全政府危机管理系统:保障和谐社会的安定有序 / 141
- 五、加强网络公共危机的法制建设:实现人与网络的和谐相处 / 143

参考文献 / 148

索引 / 151

后记 / 152

第一章 绪 论



随着世界经济发展方式面临新一轮的转变、国际政治局势日益错综复杂、多元文化价值观不断交锋碰撞,全球正日益步入一个危机多发的时代环境。与他国相比,我国又正处于科学发展的转型期和深化改革的攻坚期,机制运行过程中的不少矛盾开始凸显、政策执行落实中的利益冲突逐渐增多,正如诸多学者所言,我国正步入一个“危机多发期”。而网络的快速升级,无疑将加重这种趋势。从 20 世纪末、21 世纪初开始,作为主体之一的我国公共部门面临了越来越多的来自网络的压力,特别是随着 2009 年“邓玉娇”、“躲猫猫”事件的发生,“网络公共危机”作为一项重要指标开始被越来越多地列入政府绩效考评体系。胡锦涛总书记在 2013 年全国宣传思想工作会议上发表重要讲话指出,要把网上舆论工作作为宣传思想工作的重中之重来抓,牢牢掌握意识形态工作的领导权、管理权和话语权。高度重视网络公共危机、科学化解网络公共危机,是各级政府、各级公共部门都需要切实去加强研究的课题,也是构建社会主义和谐社会、提升党和政府执政能力建设的内在要求。

第一节 公共危机与网络公共危机

随着全球经济的快速发展,特别是 20 世纪 90 年代以来,各种公共危机事件的发生频率呈明显上升趋势,其频发度和危害性亦不断升高,并随着网络的发展而频繁引发网络公共危机,对社会稳定和社会秩序造成了较大的破坏,引起世界范围内的广泛关注。与传统危机传播渠道不同,网络公共危机借助网络滋生并迅速衍变,具有特殊性。作为网络的弱势群体——普通网民受到越来越多的支持,而作为线下的“强势部门”——以政府为代表的公共部门则受到了越来越大的压力。特别是近些年“毒奶粉”、“领导视察工作时悬浮”、“红十字会郭美美”等



事件的发生,进一步将公共部门推到了网络公共危机的风口浪尖。从某种意义上讲,网络公共危机已成为当代社会环境中的常态,对危机治理主体提出了更高的要求。为此,我们需要明确网络公共危机的内涵与特征,掌握网络公共危机传播与发展的规律,提升网络公共危机管理的紧迫感,力求社会和谐稳定、科学发展。

一、危机、公共危机与网络公共危机

1. 有关危机的界定

“危机”(Crisis 或 Crash)既是一种简单的状态,又是一个复杂的概念。最早来源于希腊语中的 Kinetin,是医学术语,指游离于生死之间的状态。它既属于心理学概念,又属于传播学概念,还可以归为管理学范畴。维基百科中解释“危机”是有危险又有机会的时刻,百度百科中对“危机”的解释定义在五个层面,即:令人感到危险的时刻;一种产生危险的祸根;严重困难的紧要关头;十分紧要的危机关头;一种处于特别危险的境地,即将发生祸害的末端。

对“危机”的界定有很多不同的侧重,但最经典的还是美国学者罗森塔尔和皮恩伯格提出的观点,他们认为“危机是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,并且在时间压力和不确定性极高的情况下,必须对其做出关键决策的事件”^①。其他在国际上产生一定影响的代表性界定,主要还有:格林(Green, 1992)着重于危机发生后的任务管理角度,认为“危机是指事态已发展到无法控制的程度”后尽可能地控制事态,将损失控制在一定范围内。塞伯斯(Sdbst)从组织接受能力角度进行界定,认为危机是“妨碍一个组织运行层面的职能和目标达到一致的可接受能力”,这种能力或受某个不利的因素影响,如雇员、客户或其他部分活动的失败。

近年来,国内一些学者也从不同的角度对危机进行过阐释,提出了自己的观点。比如高世屹、薛澜、马建珍、李泽洲、许文惠、张成福、胡鞍钢等,但大多还是借用了国外学者对“危机”的定义。其中,高世屹在《媒体在政府危机管理中的作用》^②一文中将危机事件归为对意外事件的总称。薛澜等在《危机管理》^③一书中指出,当决策者的核心价值观念受到严重威胁或挑战时,信息的不充分使得事态发展具有高度不确定性,这种情景就是危机。马建珍在《浅析政府的危机管

① Rosenthal Uriel, Charles Michael T., ed. Coping with Crises. *The Management of Disasters, Riots and Terrorism*[M]. Springfield, Charles C. Thomas, 1989: 215 - 216.

② 高世屹. 媒体在政府危机管理中的作用[EB/OL]. 中评网, 2003 - 6 - 14.

③ 薛澜, 张强, 钟开斌. 危机管理[M]. 北京: 清华大学出版社, 2003 年: 25.



理》^①一文中认为“危机是社会秩序遭到严重破坏,人民生命财产和国家安全遭受直接威胁的非正常状态”,产生的原因可能有天灾、疫情或大规模混乱、暴动、武装冲突、战争等。李泽洲在《构建危机时期的政府治理机制》^②一文中提出的观点,和高世屹类似,认为危机就是“由于缺乏正确预测或者有效预防而发生的意外事件”。朱德武在《危机管理:面对突发事件的抉择》^③一书从正面视角对危机进行界定,指出危机是危险与机会、失败与成功、挑战与机遇的混合体。许文惠、张成福在《危机状态下的政府》^④一书中结合系统分析的方法,认为危机是由一组迅速展开的事件组成的,在总的系统中的影响作用大大超过正常水平,增加系统爆发暴力的危险。胡鞍钢结合 SARS 案例,从突发事件对政权稳定和社会意识形态产生冲击的角度来对危机事件进行评估,指出危机有“良性”和“恶性”之分,应区别对待;出现危机的不确定性、连续性是常态的,应理性对待^⑤。

总体看来,我们可以将危机(Crisis)通俗地理解为是一种非正常状态,即指“人类个体或群体无法利用现有资源和惯常应对机制加以处理的事件和遭遇”,这种事件和遭遇往往是突发的,出乎原有的预期。而在公共管理范畴内,危机则是专指对一个社会系统的基本价值和行为准则产生严重威胁,其影响和涉及的主体具有一定的社会性,它是由于一个个社会事件产生,并对社会的某个领域甚至是整个社会带来影响。

2. 有关公共危机的界定

对于公共危机,学界相对来说比较保守,虽然研究文献较多,但做出明确界定的却只有少数。其中以李燕凌的观点最为流行,即为“公共危机是指对社会公众具有巨大现实或潜在危险的事件”^⑥。此外,学者张小明从公共危机的主体,即以政府为主体的公共部门角度,将公共危机界定为“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的事件”^⑦。百度百科的界定为,“公共危机即公共性公关危机,是指在社会运行过程中,由于自然灾害、社会运行机制失灵、经济文化等各类热点事件而引发的,可能危及公共安全和正常秩序的危机事件”^⑧。

① 马建珍. 浅析政府的危机管理[J]. 长江论坛, 2003(5).

② 李泽洲. 构建危机时期的政府治理机制[J]. 中国行政管理, 2003(6).

③ 朱德武. 危机管理:面对突发事件的抉择[M]. 广州:广东经济出版社, 2002.

④ 许文惠、张成福. 危机状态下的政府管理[M]. 北京:中国人民大学出版社, 1998.

⑤ 胡鞍钢. 透过 SARS:健康与发展[M]. 北京:清华大学出版社, 2003.

⑥ 李燕凌, 陈冬林, 周长青. 农村公共危机的经济研究及管理机制建设[J]. 江西农业大学学报(社会科学版), 2004(1).

⑦ 张小明. 从 SARS 事件看公共部门危机管理机制设计[J]. 北京科技大学学报(社会科学版), 2003(3).

⑧ <http://baike.baidu.com/>.



综合而言,公共危机是指由于一些不确定因素引起,对社会公众产生重大危害或影响,需以政府部门为主体的公共部门在较短的时间内做出决策、积极应对的紧急状态或事件。它与灾害性危机的根本区别在于公共性,与一定的时空范围内所有公民相关,容易引发社会不稳定。因此,处理效果的好坏,已成为考验公共部门执政能力的重要指标。

3. 网络公共危机的内涵

21 世纪以来,随着网络新媒体的快速发展,互联网越来越成为舆论斗争的主战场,随之而来的网络公共危机开始转为社会的热点和焦点。当网民对发生的社会性、政治性等突发事件发表负面评论,并主导舆论发展方向的时候,对公共部门就会形成一种危机状态。

对于什么是网络公共危机?目前学界较为流行的定义是,“网络公共危机是指,由于互联网应用引起的,影响范围广大,或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作出关键性决策的事件”^①。作为公共危机的一种,网络公共危机由于其产生方式的特殊性,在很大程度上具有一般公共危机所没有的特点,即:爆发的突然性、高度的扩散性、更高的破坏性和更高的频发性。

二、危机管理、公共危机管理与网络公共危机管理

1. 什么是危机管理

“危机管理”(Crisis Management)的概念源自西方,是西方政治学研究的传统课题。对危机的研究具有结构和心理两方面的含义。前者侧重于现象的客观方面,后者侧重于感知的主观方面。危机管理十分强调对信息的披露和与公众的沟通,故又被称为危机沟通管理(Crisis Communication Management)。目前已发展成为较为成熟的专门管理科学,主要是指为应对危机、降低损失、化解灾难而构建起来的防范、处理体系和措施的总称。作为一门独立学科,危机管理最早出现于 20 世纪 60 年代,主要代表人物包括 R·吉尔、S·亨廷顿、C·蒂利等。

随着国内危机的增多,不少学者也对危机管理提出了自己的见解,最具代表性的观点有:第一,张成福的观点。他较为关注过程性问题,强调危机管理贯穿于危机性事件发生、发展的全过程,在《公共危机管理全面整合的模式与中国的战略选择》一文中指出,“所谓的危机管理是一种有组织、有计划、持续动态的管理过程,政府针对潜在的或者当前的危机,在危机发展的不同阶段采取一系列的

^① 刘晓楠,刘琛,景昭乐.论我国网络公共危机的管理[J].商品与质量·理论研究,2012(9).



控制行动,以期有效地采取预防、处理和消弭危机”^①。第二,杨冠琼的观点,她认为危机管理不仅是政府管理的重要组成部分,还是政府组织相关社会力量共同对付危机性事件的措施。在《危机性事件的特征、类别与政府危机管理》一文中提出,“危机管理就是政府组织有关力量在监测、预警、干预或控制以及消减危机性事件的生成、演进与影响的过程中所采取的一系列方法和措施”^②。第三是从突发事件管理的角度出发,强调危机的多样性、复杂性和紧急性与破坏性。如何志武、贾蓉治在《政府危机管理评述》一文中提出,“危机管理就是对没有预料到的且对公共安全和公共利益形成重大威胁的事件的管理”^③。杨建顺在《论危机管理中的权力配置与责任机制》一文中认为,“危机管理也称为‘突发事件管理’、‘紧急状态管理’,特指公共危机的潜伏、爆发、控制、化解、修复、常态化等全过程中的应对机制和制度安排”^④。

2. 对公共危机管理的界定

公共危机管理又称公共危机治理,在国际上的通用含义是指政府所采取的有助于公民和环境的一系列措施,包括提升国家危机管理的能力、进行良好的风险管理决策、通过快速有效的回应将痛苦和破坏降到最低点、筹备危机后的防御处理、建设全国的沟通和预警系统等;通俗来讲,也就是指预防危机事件的发生,或在危机发生后尽可能把损失减少到最小,或在事态失控后争取重新恢复。

公共危机管理是政府公共管理中非常重要的内容,国际上的理论研究成果较多,最具影响力的理论著作主要有巴顿的《组织危机管理》、罗伯特·希斯的《危机管理》、罗森塔尔的《危机管理:应对灾害、暴乱及恐怖主义》等,而我国的相关研究起步则较晚。综合相关文献,国内外学者就公共危机治理提出了几种代表性的治理模式:

(1) 治理理论。它将政府和公民组织作为平等的参与者纳入治理过程,将治理视为由政府和其他参与者构成的合作网络,把在协商互动中形成的合作网络的管理视为治理的本质。埃利诺·奥斯特罗姆通过对大量案例的分析,证实了一群相互依赖的当事人在管理公共池塘资源时确实可以建构自己的网络,认为这是“一种以公共利益为目标的社会合作过程,国家在这一过程中起到了关键但不一定是支配性的作用”^⑤。

(2) 著名的罗伯特·希斯 4R 模式。它认为管理公共危机是由缩减、预备、

① 张成福. 公共危机管理全面整合的模式与中国的战略选择[J]. 中国行政管理, 2003(7).

② 杨冠琼. 危机性事件的特征、类别与政府危机管理[J]. 新视野, 2003(6).

③ 何志武, 贾蓉治. 政府危机管理述评[J]. 理论月刊, 2004(1).

④ 杨建顺. 论危机管理中的权力配置与责任机制[J]. 法学家, 2003(4).

⑤ 埃莉诺·奥斯特罗姆. 公共事物的治理之道[M]. 上海: 上海三联书店, 2000.



反应、恢复四个环节构成的。缩减就是减少危机情景的攻击力和影响力,强调风险评估,注意破坏性因素的整合,力图排除危机发生;预备就是做好处理危机情况的准备,包括建立预警机制和培训计划,增强人们的自我防范能力;反应即尽力应对已经发生的危机,进行影像分析、制定处理计划、开展技能培训和审计等。恢复就是重建家园,制定恢复计划、培训形象管理技能等。^①

(3) 协同治理理论。它是指在“以网络技术为代表的信息技术的支持下,政府、非政府组织、企业、公民个人等社会多元要素参与合作,相互协调,针对潜在的和当前的危机,在危机发展的不同阶段采取一系列的控制行动,以期有效地预防、处理和消弭危机,最终达到最大限度地维护和增进公共利益之目的”^②。

(4) 整体性治理理论。“整体性治理”是作为与部门主义、视野狭隘和各自为政相反的措施而提出的,是公共服务机构为了完成共同的目标而实行的跨部门协作,从而使某一政策领域的不同利益主体团结协律,为公众提供无缝隙的而非互相分离的服务。^③“整体性治理”理论的主要代表人物是佩里·希克斯和帕特里克·登力维。^④其主要观点是重新整合(具体内容的内容涉及逆部门化和碎片化、大部门式治理、重新政府化、恢复和加强中央过程等9个方面)、整体性治理(包括7互动的信息搜寻与提供;以顾客为基础和以功能为基础的组织重建;一站式服务提供;政府服务数据库的建设;重塑从结果到结果的服务;灵活的政府过程,旨在使政府决策在与企业最好的实践进行竞争中取得速度、灵活性和回应性;可持续性等七个方面内容)。^⑤

做好公共危机的管理与治理,是保证社会和谐、推动科学发展的内在要求,也是国内学者们较为关注的热点,不少人都提出了自己的理解。其中,有学者从过程体系角度出发,认为“公共危机管理是公共管理的一个重要领域,它是政府及其他公共组织,在科学的公共管理理念指导下,通过监测、预警、预防、应急处理、评估、恢复等措施,防止和减轻公共危机灾害的管理活动,并认为政府是公共危机管理的责任人”^⑥;“政府危机管理就是在危机意识或危机观念的指导下,对可能发生或已经发生的危机事件进行信息收集、信息分析、问题决策、计划制定、措施制定、控制协调、经验总结的系统过程”^⑦。有学者从危机状态和危机应对

① 周慧晶. 浅谈我国政府对公共危机事件的应对和管理[J]. 魅力中国, 2009(7).

② 何水. 从政府危机管理走向危机协同治理[J]. 江南社会学院学报, 2008(6).

③ 竺乾威. 从新公共管理到整体性治理[J]. 中国行政管理, 2008(10).

④ Patrick Dunleavy. *Digital Era Governance: IT Corporations, the State, and E-Government* [M]. UK: Oxford University Press, 2006.

⑤ 刘超. 地方公共危机治理碎片的整理——“整体性治理”的视角[J]. 吉首大学学报(社科版), 2009(3): 79.

⑥ 吴兴军. 公共危机管理的基本特征与机制构建[J]. 华东经济管理, 2004(3).

⑦ 马建珍. 浅析政府的危机管理[J]. 长江论坛, 2003(5).



角度出发,提出“区别于常态下的公共管理,人们把处理突发性公共事件的管理称之为公共危机管理或政府危机管理”^①,“政府的危机管理是危机发生前的有效预防和危机发生后的积极救治”^②。有学者从公共危机管理的主体角度出发,认为“公共危机管理主体既包括政府部门、非政府公共部门,也包括企业等私人部门,甚至也可以将公民个人涵盖在内”^③。

3. 什么是网络公共危机管理

网络公共危机,归根结底是一种公共危机,是伴随着社会的进步而引发的一种新型的危机形式。如何在非正常状态下有效把握局面,将网络公共危机的冲击与破坏程度降到最低,是公共危机管理研究者和相关工作人员及部门的共同愿望和责任。正如美国著名危机管理专家泰德·格乐所说出的,“危机研究的社会目的是最大限度地降低人类悲剧的发生”。

与公共危机管理的研究不同,在对网络公共危机治理的相关研究中,研究方向略有差异,提出的观点和形成的范式也有不小的变换。具体有:

(1) 治理理论范式。苗月霞在《治理理论与中国政府治理模式的创新》一文中提出,在应对公共危机和公共事务时,要注重治理主体的多元化、治理过程中政府与社会之间的双向互动、多元治理主体之间的相互影响等,要加强合作和协商。蓝志勇在《21 世纪的治理挑战与公共管理改革》一文中提出,公共危机不过是社会力量蓬勃发展而行政机器无力应对造成的,两者出现了断裂和不平衡,要从“目标导向、整合、责任性和回应性等举措的万灵药”模式转变为“掌控经济价值创造方面的危机、掌控行政危机、掌控合法性危机、掌控社会文化系统危机,而不能在止步不前”。

(2) 社会资本理论范式。杨雪冬在《社会资本与社会发展》一书中指出,一个强势的政府在应对危机时可能是全方位的、几乎无所不能的,但却更有可能是顾此失彼、应对不力的,同时造成了一个弱小的公民社会,无意地削弱了社会自我组织管理和应对自身危机的能力。刘雅静在《社会资本视域下的公共危机治理研究》一文中沿用这样的视角,认为公共危机治理是一个政府与社会互动的过程,与社会资本之间存在天然的契合性和内在的关联性,从社会资本理论的“信任、互惠规范、公民参与网络”三大要素出发,提出要“完善公共危机治理的法规制度、建立社会信任机制、努力培育公民社会”。

(3) 社会燃烧理论范式。王慧军在《政府网络舆论危机及其治理原则》一文

① 杜宝贵,张韬. 正确认识公共危机管理中的几个关系[J]. 东北大学学报(社会科学版),2003(5).

② 黄训美. 浅析政府的危机管理[EB/OL]. 光明日报,2004. 8. 6.

③ 张小明. 从 SARS 事件看公共部门危机管理机制设计[J]. 北京科技大学学报(社会科学版),2003(3).