

危机应对的全球视角

—各国危机应对机制
与实践比较研究

主编 刘长敏

中国政法大学出版社

危机应对的全球视角

——各国危机应对机制与实践比较研究

主 编 刘长敏

中国政法大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

危机应对的全球视角:各国危机应对机制与实践比较研究/刘长敏主编. —
北京:中国政法大学出版社, 2003. 12

ISBN 7-5620-2542-8

I. 危... II. 刘... III. 紧急事件-对策-对比研究-世界 IV. C939

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 125486 号

书 名 危机应对的全球视角:

——各国危机应对机制与实践比较研究

经 销 全国各地新华书店

出版发行 中国政法大学出版社

承 印 固安华明印刷厂

开 本 880×1230 1/32

印 张 11.25

字 数 265 千字

版 本 2004 年 3 月第 1 版 2004 年 3 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 7-5620-2542-8/D·2502

定 价 24.00 元

社 址 北京市海淀区西土城路 25 号 邮政编码 100088

电 话 (010)62229563 (010)62229278 (010)62225059

电子信箱 zfs620@263.net

网 址 <http://www.cuplpress.com>(网络实名:法律教材)

声 明 1. 版权所有,侵权必究。

2. 如发现缺页、倒装问题,请与出版社联系调换。

本社法律顾问 北京地平线律师事务所

主编的话

2003年，中国人度过了一个不寻常的春天。突如其来的SARS遮天蔽日，猖獗一时，严重危及着人们的生命和社会的稳定。它使我们真切地感受到了“危机”带来的巨大冲击，同时也意识到建立我国现代危机管理制度的必要性和重要性。危机是多种多样的，可能来自各个领域，它特指一种突发性的紧急状态，对社会的基本价值和行为准则架构产生严重威胁，具有不确定性和威胁性等基本特征，要求决策的及时性和正确性。中国人的危机意识并不是很强，中国的危机管理研究也不尽完善，作为学者，直面挑战，进行理论研究和思考，把自己的所学、所思贡献给国家和社会，推动社会的进步和发展，是我们最大的心愿，也是我们义不容辞的职责。

2003年5月28日，中国抗击“非典”的斗争已经取得了阶段性胜利，此时的中国政法大学昌平校区还处在封闭状态。上午，办公楼的三楼会议室召开了一个临时特别会议，到场的有校党委书记石亚军教授，副校长张桂琳教授、科研处处长郭成伟教授，还有法学院和政治与公共管理学院的几位教师。出于社会科学工作者的使命感和浓重的人文情怀，石书记阐明了会议的中心议题，即关注社会热点问题，急国家所急，迅速动员科研力量，

2 主编的话

调整科研工作的方向，启动紧急科研立项；针对这场危机中所出现的法学、管理学等问题，加强研究和思考，集中力量攻关，力争拿出有水平的成果，为政府决策和立法提供高质量的参考意见。会议决定启动中国政法大学科研滚动立项，高效率地确立三个研究课题，布置给两个学院分别组织力量进行研究和撰写，此书便是这一紧急立项中的最终成果之一。

经过对课题的反复论证，对大纲的几度修改和数月的辛勤努力，我们终于从一个独特的角度完成了我们的研究工作，呈现给公众一本危机理论与实践研究的理论著作，其主要特点介绍如下：

这是一本以全球化为背景观察、分析危机和危机管理的专著。危机的出现伴随着人类发展的每一步，在不同的历史阶段，危机的类别、特点、程度以及解决的方式各不相同。20世纪70年代以来，全球化趋势加剧，全球性问题大量涌现，新的时代背景决定了危机管理的特殊性。所谓全球性问题，是指全人类在自身发展过程中所共同面临的世界性问题，主要包括：战争与和平、南北关系、国际新秩序、生态失衡与环境污染、资源短缺、人口爆炸、粮食危机与全球贫困、海洋利用与宇宙开发、人权、民族主义、恐怖主义、难民、毒品和艾滋病等等。全球性问题具有世界性、综合性、挑战性和超越意识形态性等特征，经常酿成国际范围内的各种危机。由于全球性问题具有跨国家的性质，因此决定了这些危机的解决必须依靠世界各国之间的合作，任何一个国家的生存和发展都以他国的生存和发展为条件，尽管这种相

互依赖具有脆弱性和不对称性。20 世纪 70 年代后西方国际关系理论中出现的新现实主义与新自由主义之争，便是在全球化背景下对国家与国家关系的重新诠释。新自由主义的主要观点是承认国际社会行为主体的多元化；否定了现实主义关于权力的概念；认为某些时候“低级政治”有可能取代“高级政治”居于安全的首位。全球化理论与国际安全理论的关系从表面上看起来似乎并不紧密，但实际上有着密切的内在联系，他们都以国际合作为终极目标，都倡导新的综合安全观。进入 21 世纪后，全球性问题依然是国际社会面临的重大问题，把危机研究纳入这一大的背景，从新的安全观出发分析国际危机及其与国际安全之间的关系，构成了本书的一大特色。

这是一本避开传统危机研究领域，重点研究常规状态即非战争状态下政府与国际组织危机管理的专著。从内涵上分析，以往对于危机的研究，主要侧重于政治危机和战争危机，这是由于不同的历史时期及其主要矛盾决定的。在近代社会，民族国家诞生之后，国际社会的主要矛盾是资本主义国家之间争夺殖民地和霸权的斗争。爆发的主要危机是国家与国家、国家集团与国家集团之间的军事冲突与战争，解决的方式主要是通过军事较量决出胜负，以满足胜利者的野心和欲望。频繁的王朝战争、争夺殖民地和霸权的战争贯穿了近代历史发展的整个进程。在现代社会，随着资本主义向垄断阶段的过渡，世界性的经济危机与政治危机相伴随，加剧了帝国主义国家之间的矛盾，对殖民地和世界资源的争夺白热化。1929 年 - 1933 年的经济大危机导致了德、意、日

4 主编的话

法西斯政权的建立,从而引发了新的战争危机。第二次世界大战以后,国际关系日益复杂化,两大阵营的全面对峙引发了一次又一次的政治危机,美国与苏联对世界霸权的争夺致使世界处在严重的动荡与不安之中。冷战结束后,两极格局瓦解,原来被共同战略利益掩盖的国与国之间的领土、资源、民族、种族和宗教等矛盾凸现,局部战争和地区冲突造成的危机状态依然存在,霸权主义横行,国际社会的安全问题并没有得到解决。全球化时代的到来,导致了危机发生的多元化,民族国家面临严峻考验,原有的国家危机应对机制已经不能适应形势变化的需要,构筑新的危机管理框架,应对多方面的危机,提高政府的危机决策能力,确保国家与国际社会的安全已成为各国政府的共识和共同的努力方向,在长期的实践中,一些国家危机应对机制已具规模,形成特色,值得我们认真学习。区别于其他危机应对的研究,我们从常规角度出发,着重分析和平状态下一些主要国家、国际组织的危机管理机制与实践,结合 SARS 流行的教训,侧重选择政府和国际组织处理生态灾难危机方面的案例,是本书的又一大特色。

这是一本对不同国家、国际组织应对危机的机制与实践进行比较研究的专著。在与危机作斗争的长期实践中,许多国家都积累了丰富的经验,建立了相对完善的危机管理体制,为人类认识危机、处理危机提供了借鉴和典范。我们认真收集整理了一些主要国家危机管理的资料,对其危机管理机制建设进行系统梳理,结合典型案例进行分析,展现在我们面前的是各具特色的危机应对机制。以美国和俄罗斯为例,美国的危机管理体制最主要的特

色是危机管理的各种机构和计划都是依法建立的，其权力来自于现行法律，而不是某个行政机构。一旦危机事件出现，相应的危机管理系统可以立即自行启动，在第一时间做出反应，无需哪一级行政部门专门赋予相应的权力。俄罗斯国家危机管理体系中最具特色的是已经基本建立起一个比较有效的现代危机管理体系，包括以联邦总统为首的应对危机事件的决策核心；及时准确向总统和危机决策核心传递有关危机事件情报信息的机构；可对危机事件进行充分详细评估，并协助政府选择应对策略或方案；最大限度维护政府在危机状态下的合法性和权威性。凡此种种，恕不赘述。与其他同类著作相比，我们并没有停留在事实的陈述与罗列上，而是在先对理论进行阐释，然后在对个案进行分析研究的基础上，进行归纳总结和横向比较，从中提炼出具有共性的部分，落脚在对我国危机管理体系建设提供有益的经验和启示上，以促进我国危机管理理论和机制的改进与完善。中国是一个正处在转型期、在向国际化迈进的国家，认真研究、学习和借鉴其他国家危机管理的经验，提高政府的决策能力和水平，妥善处理各种危机，将危机带来的损失减少到最低限度，是我们刻不容缓需要补上的一课。这既是我们的初衷，也是我们的目的，亦是本书最具特色的地方。

这是一本采用多种研究方法对危机应对机制和实践进行理论分析和阐述的专著。首先，我们采用的是个案分析法，对一些主要国家和国际组织应对危机的机制和经验进行分别研究，这是一种既传统又有效的方法。个案分析可以对某一实体的特殊性进

行总结，也可以得出带有普遍意义的结论。每个国家的情况有所不同，面临的危机也各有差异，处理危机的方式方法各有千秋，但是危机应对的目的是相同的，于是便具有了研究的共同基点，并具有了可比性。其次，我们采用的是比较研究方法，对多个国家应对危机的机制和经验进行横向比较，发现他们的相同与不同之处，从中推导出规律性的、带有共性的结论。为了控制研究变量，我们选择了常规状态下的危机管理模式，特别关注了政府对生态危机的决策和管理，回避了传统的危机研究领域，既不同于对政治、经济和战争危机的研究，也不同于企业管理与运作方面的危机处理。再次，采用了静态分析与动态分析相结合的研究方法。相比较而言，危机管理机制是静态的，具有相对的稳定性，一旦形成，可持续一段时间；而危机的发生是难以预料的，其发展变化具有不确定性，具有动态的特征。本书在分析个案时，采取了静态——动态——静态的分析步骤。即先从静态的机制研究入手，然后选择典型案例综合分析，使读者不仅了解特定国家危机应对机制的基本框架，而且了解一旦危机来临，危机应对机制如何启动并有效地处理危机的整个过程。最后，再次进入一个静态阶段，对危机应对的机制和实践进行客观的剖析，总结经验教训，发掘归纳出有益的启示，从而形成一个完整的分析过程。纵观本书的整个体例，也经历了理论分析——个案介绍——理论归纳的全过程，这是本书的第四大特色。

我们所从事的工作属于一项基础性研究，希望奉献给读者一本开卷有益的小书和一个了解世界的窗口，通过它不仅了解到危

机的理论框架,国际社会及其典型国家在危机应对方面的基本模式、经验和教训,而且能够意识到建立我国危机管理体系的紧迫性,反思我国危机管理方面的不足,推进我国全面危机管理体系的建设。时间有限,研究不够,本书的纰漏与不足在所难免,敬请各位专家、同行批评指正。

在本书即将付梓之际,作为主编,我首先要感谢的是中国政法大学的主要领导们,他们的学术敏感性和社会责任感促就了本书的选题和问世。其次,更要感谢的是参与此书编撰工作的我的同行们、课题组的全体成员,在天气炎热,时间紧迫,资料缺乏,经费有限的情况下,他们尽其所能,保证了撰写的速度和质量。本书的大纲由刘长敏拟定,集体修改。各章具体分工如下:刘长敏撰写主编的话、第一章和第八章第一、二部分;任洪生撰写第二章、第六章第三部分和第八章第三部分;贾文华撰写第三章、第八章第六部分;李渤撰写第四章;刘艳撰写第五章、第六章第二部分和第八章第四部分;王建新撰写第六章第一部分和第八章第五部分;孙洁琬、李群英撰写第七章。全书由刘长敏统稿。

刘 长 敏

2003年深秋于京西寓中

又:

在本书即将付印之时,一种名叫禽流感(H5N1)的病毒又

8 主编的话

在包括中国在内的亚洲、美洲的多个国家陆续爆发，不仅导致大量的家禽因感染被宰杀，而且导致了人类的感染和死亡。面对新的危机，各国政府严阵以待，危机管理机制再次开启。世界卫生组织宣布：全球安全受到新的威胁，呼吁国际社会加强合作共同抗击。可以肯定，人类与各种突发性危机的较量将是一场持久战，让我们共同为世界的和平与人类的健康祈福。

主 编

2004年2月16日

内容提要

这是一本从全球视角论述危机管理理论和实践的学术专著。本书以全球化为背景，从国际安全和国家安全的角度出发，避开传统安全和危机研究领域，重点研究常规状态、即非战争状态下一些主要国家与国际组织的危机管理机制，结合 SARS 流行的教训，侧重选择政府和国家组织处理自然生态灾难危机的案例进行剖析，并对不同国家、国际组织应对危机的机制与实践进行比较研究，总结教训，发掘启示，立足于促进中国危机管理理论的完善和机制建设的进步。

本书吸收了国内外著名学者在相关问题上的研究成果，在研究方法上主要采用的是个案分析法，比较研究法，静态分析与动态分析相结合的方法，从体例上经历了理论阐述——个案分析——归纳提炼的全过程。

政府危机管理机制的再造 问题与国际比较

代 序

政府建立起针对预测、防范、化解和处理危机事件的研究体系、指挥体系、通讯体系和处置体系，可以说就建立起了危机管理机制。但是，事实上往往并不因为有了这一切，危机事件就完全能够得到妥善管理。四大体系只是决定了危机管理机制的有待明确，而来自观念、素质、结构和关系等方面的制约因素，却在深层次上决定着危机管理机制的活力。再造政府危机管理机制的目的，是激活和释放这一机制的活力，这是各国政府在实行有效的危机管理时，必须明确和解决的关键问题。

危机管理机制与危机管理体制最突出的一个区别是，管理体制只是意味着在人力、物力和财力之间，组织、信息和技术之间形成法律的、理性的权力构架，而管理机制则体现人力、物力和财力之间，组织、信息和技术之间，以及这两组要素之间现实的、生动的关系模式和功能特质。

再造政府危机管理机制的先导问题，就是依附在特定机制中

的危机管理究竟要达到什么目标，及其特定目标的实质是什么。政府危机管理的目标是建立以满足社会抗击危机的安全需求为核心的组织架构和运作机制，最终把危机显在的破坏力降低到最小程度，相反的把危机潜在的再生力扩张到最大程度。那么，实现这一目标的危机管理机制的理念应该是什么呢？当今时代，由于意识对立、利益冲突和利害相悖不断造成关系失调和环境失衡，自然、社会和思维领域中必然和偶然的危机不可避免。然而，不可避免的危机具有不可拆分的两面性，任何危机不论性质和程度如何，都是既有挑战又有机遇，既有危机又有生机。重要的是，我们对此采取什么应对的态度。危机事件作用于直觉，凸现着挑战和危机裹挟的破坏与被动；作用于理性，渗透着机遇和生机蕴含的再生与主动。面对危机，既不能只看到它的消极方面，也不能止于看到它的两个方面，应该着眼于主动把握矛盾的主要方面，将消极因素转化为积极因素。因此致力于实现由挑战向机遇和由危机向生机的转化，成为危机管理机制运行的基本理念。

再造政府危机管理机制的难点问题，是政府进行危机管理的着眼点和着力点是什么，也就是说在怎样的境界中把握管理工作的重点。危机管理具有两个明显的特征：一是非常规管理，二是非线性管理，非常规管理蕴涵着管理对象发展规律的不确定性，非线性管理体现出管理模式运行轨迹的不确定性，因此，日常管理的思路、方式、节奏、频率如果不变通，则根本适应不了改变危机状态的需要。机制取决于体制，体制取决于思路，思路取决

于境界。政府危机管理机制是否具有科学性和实效性，归根结底受制于管理思想境界的高低。各种经验告诉我们，再造政府危机管理机制，必须确定统领这一机制的三种思想境界，这就是：第一，把顺利与挫折联系起来的危机意识，危机意识是导致防控危机事件的前提性意识，在政府危机管理中发挥的是把脉作用；第二，把安全与稳定联系起来的大局意识，大局意识是决定把握危机事件局面的核心性意识，在政府危机管理中发挥着控制作用；第三，把对立与统一联系起来的辩证意识，辩证意识是保证妥善处理危机事件的关键性意识，在政府危机管理中发挥着平衡作用。

再造政府危机管理机制的重点问题，是用怎样的运作平台去实现危机管理投入与产出的正向效益。政府危机管理是系统管理，实行管理的机制是系统机制，作用于危机孕育、爆发和平息的全过程。遵循危机防范超前化、危机应对速效化和危机管理常设化的原则，政府危机管理机制可以分解为危机预警预设防范和危机事件控制处置两类平台。这两类平台虽然功能有别，但是由于共同指向政府危机管理的目标，使之成为一个整体，具有不可分割的内在联系。然而，这两类平台制约的对象和其因果联系的时空各有不同，因此，彼此之间又有以相对独立性为特征的明显区别。危机预警预设防范平台是政府危机管理机制的前哨建筑，表现为专门为危机事件爆发前控制事态而设计的组织和技术体系。这一平台的主要功能包括两项：一是化解矛盾和冲突，使有

的危机在尚未爆发之前就避免在端倪之中，二是为掌控危机事件进行充分的备战，以缓冲不可避免的危机事件的爆发时间和降低其破坏程度。危机事件控制处置平台是政府危机管理机制的战时指挥系统，体现为控制危机局面、遏制事态恶化、实现危险救济和保证正常秩序的组织和技術体系。这一平台的主要功能包括两项：一是果断、迅速、准确、有力地对危机事件进行医疗、消防、环境、交通和通讯等方面全方位的处置，二是充分、到位、稳定、连续的对社会的生产秩序、公民的社会秩序和社会的运行秩序进行商品、服务、教育、休闲和安全等方面的有效控制。

在理论和实际运作中解决好这些问题，是政府实行有效的危机管理的决定因素，也是激活政府危机管理机制的关节点。每一个国家面临的危机事件，也许与别的国家的经历有相似之处，也许没有，无论就具体而言有还是没有，在抽象意义上都有共性的经验值得去探索、深究和借鉴。因此，解决好这些问题，我们需要有理论的眼光，研究形成政府危机管理的理论体系，为建立健全政府危机管理机制提供高屋建瓴的理论指导；需要有创新眼光，联系新情况、新问题，创造新的思路、方法和技术，卓有成效的实行具有本国特点的危机管理；需要有国际眼光，放眼世界，吸纳各国危机管理的成功经验，运用人类的共同智慧和力量来应对危机事件。

在经济全球化、政治多极化、生存数字化、文化多元化的格局中，世界上所有重大问题和复杂问题的解决都需要各个国家之

间的相互理解、相互联系、相互影响和相互支持。面对危机，谁能把握住这些关系，谁就在很大程度上把握住了危机管理的胜算。这本书中的研究成果正是出于这一事理，立足拓展理论眼光、创新眼光和国际眼光，努力为我国再造政府危机管理机制提供富有思辨性、时代性和互动性的对策建议。这一成果的特点是，在比较对象上选择了当今世界在处理危机事件中具有代表性的国家，体现了典型性；在比较案例上选择了具有重大国际影响的事件，体现了透视性；在比较手法上选择了事实陈述与理论分析相结合的途径，体现了知行性；在比较体例上选择了由抽象到具体再到抽象的框架，体现了创新性。诚然，这种模式的研究尚处初步阶段，许多方面不尽周全和完善，但毕竟打开了思路，在认真研究中取得了初步成果，我们将它展示出来，希望看到由此产生的社会效益，希望得到同行们的斧正以充实、提高和完善。

石亚军

2003年10月