

国家社会科学基金项目最终研究成果

精神救助·社工介入·系统构建

——专业社会工作介入社会性突发事件精神救助系统构建研究

柯佳敏 等著

中国社会科学出版社

C13051717

B845.67
05

国家社会科学基金项目最终研究成果 (06)

重庆市人文社会科学重点研究基地成果

重庆市重点学科建设成果

精神救助·社工介入·系统构建

——专业社会工作介入社会性突发事件精神救助系统构建研究

柯佳敏 等著



B845.67
05



中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

精神救助·社工介入·系统构建 / 柯佳敏等著. —北京: 中国
社会科学出版社, 2013. 4

ISBN 978-7-5161-2519-9

I. ①精… II. ①柯… III. ①突发事件-精神疗法-研究
IV. ①B845.67②R749.055

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 080687 号

出版人 赵剑英
责任编辑 任明 陈肖静
责任校对 邓晓春
责任印制 李建

出版社 中国社会科学出版社
社址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)
网址 <http://www.csspw.cn>
中文域名: 中国社科网 010-64070619
发行部 010-84083685
门市部 010-84029450
经销 新华书店及其他书店

印刷 北京奥隆印刷厂
装订 北京市兴怀印刷厂
版次 2013 年 4 月第 1 版
印次 2013 年 4 月第 1 次印刷

开本 710×1000 1/16
印张 21
插页 2
字数 375 千字
定价 55.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社联系调换
电话: 010-64009791
版权所有 侵权必究

前 言

呈现在读者面前的这部专著——《精神救助·社工介入·系统构建》，是在同名国家社科基金一般项目（项目批准号：06BSH052）“专业社会工作介入社会性突发事件精神救助系统构建研究”的最终结项成果基础上修改而成的，由项目负责人重庆师范大学柯佳敏教授主持完成。

“专业社会工作介入社会性突发事件精神救助系统构建研究”是一个具有开创性挑战的选题，也是一次艰难的尝试。目前，有关社会性突发事件精神救助的研究，尤其是关于社会工作介入社会性突发事件精神救助的研究，国内学术界才刚刚起步，本课题所涉及的专业社会工作介入社会性突发事件精神救助的“系统构建”问题则尚属空白。自2006年7月本课题被批准立项至2011年2月课题结项为止，课题组成员以高度负责的态度前往北京、山西、四川、河南、重庆及香港，深入重大突发事件发生地，将抽样调查与个案调查相结合，通过文献查阅、典型案例访谈等方式，收集了大量有代表性的、能真实反映社会性突发事件危机处置现状的数据资料，并认真进行了分析整理，对课题所涉及的问题进行了较深入、扎实的研究。本研究力求在对我国近年来社会性突发事件危机处置状况客观分析的基础上，探索中国土壤专业社会工作介入社会性突发事件精神救助系统的构建路径，为我国社会性突发事件危机管理提供可供借鉴的应对策略，以进一步助推中国构建和谐社会的步伐。在历时五年多的实际研究过程中，我们始终坚持以马克思主义、中国特色社会主义理论为指导思想，秉持实事求是的研究理路和严谨求真的学术态度，高度关切研究过程中不断出现的各种新情况、新问题，既尊重历史，又着眼未来，较好地贯彻了创新与继承、理论与现实、应用性与学术性的统一。我们认为，本研究在一定程度上能够代表目前国内相关研究领域的最新成果，具有一定的学术创新性。

具体地讲，本研究的主要特色与创新点在于：其一，对本研究涉及的

“社会性突发事件”、“精神救助”、“社会工作介入”等核心概念作了具有创见性的界定，为社会性突发事件救援的理论与实践工作开创了更加广阔的讨论空间，对于后续研究和社会工作专业实务奠定了较为坚实的学理基础。其二，在较系统的理论研究基础上，针对中国社会性突发事件救助中精神救助缺失、社会性突发事件精神救助体系尚付阙如等现实问题，首次提出了构建专业社会工作介入社会性突发事件精神救助系统的观点，着力探讨了构建专业社工介入社会性突发事件精神救助系统的总体目标、基本原则、主要内容、手段方法、制度保障等内容。其三，创造性地提出了社工介入社会性突发事件精神救助的资源保障（人力资源、财力资源）、运行保障（日常工作、应急预案）等政策制度的构建理路；同时大胆提出了在立法上完善基本法律、基础层次法规以及专门性法规（如《专业社工介入突发事件精神救助工作条例》）等相关问题的基本想法，为促进我国专业社工介入社会性突发事件精神救助工作逐步纳入制度化、法治化轨道提供了有价值的参考建议。

本研究形成的基本结论有三：第一，中国社会性突发事件危机救援体系不健全，精神救助缺失严重。第二，专业社会工作在精神救助中具有独特的优势，其救助系统的建立具有可行性，但其理论与实践的探索性研究尚有较长的路要走；除了中国社会工作者专业自身的努力外，还需要全社会的支持与重视，政府尤其要明确其主导责任。第三，本课题提出的构建专业社会工作介入社会性突发事件精神救助系统的相关理论，基本符合中国专业社会工作本土化发展实际与建设中国特色社会主义和谐社会的要求，具有指导实践探索的价值。

提出创新观点固然重要，但能通过严谨而缜密的科学论证将创新观点落到实地才最能凸显创新的价值和作用。唯此，才能使人们对创新思想产生共识并深刻理解，增强走创新之路的坚定性和自觉性。目前，我们对“专业社会工作介入社会性突发事件系统”的理论设计只是创新路上的初步尝试，它还需要被置放入中国土壤中并在实践中不断得到验证和完善。我们现在所做的努力，意在进一步研究中国的专业社会工作介入社会性突发事件精神救助系统建构中奠定一块基石。就本项目的规划而言，其研究已基本完成，但课题组推进专业社会工作介入社会性突发事件精神救助体系构建的使命并未终结，我们将继续围绕本项目的相关主题展开系统深入的探讨。但要真正建构起具有中国特色的专业社会工作介入社会性突发事件系统，还需要政府、学界同行和社会各界的共同努力，才能收到理想效果。因此，现将我们已经取

得的初步研究成果以专著形式呈现给大家，一方面恳请学界同行和广大读者给予批评指正，另一方面也热切地期盼全社会都来关心、重视本课题研究的内容。我们完全有理由相信，通过大家的共同努力，中国社会性突发事件精神救助体系的理论与实践一定能取得更大的突破。

柯佳敏

2013年1月

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 选题的提出与意义	(1)
第二节 核心概念的界定	(6)
第三节 研究的问题、逻辑思路、内容构架	(15)
第四节 研究方法	(18)
本章结语	(22)
第二章 中外社会性突发事件危机处置的比较与反思	(23)
第一节 近年来中国部分社会性突发事件概览与典型案例 调研	(23)
第二节 社会各方对社会性突发事件精神救助的认知与关注 状况	(42)
第三节 国外典型公共危机处置案例与管理体制概要及其启示	(46)
第四节 中国社会性突发事件危机处置的得失反思	(62)
本章结语	(66)
第三章 专业社会工作介入社会性突发事件精神救助的限制 与突破	(68)
第一节 专业社会工作基本理论	(68)
第二节 医学、心理学介入社会性突发事件精神救助的现实 问题分析	(78)
第三节 专业社会工作介入社会性突发事件精神救助的优势 体现	(84)
第四节 专业社会工作介入社会性突发事件精神救助的制约 因素	(89)
第五节 专业社会工作介入社会性突发事件精神救助限制的 突破路径	(99)
本章结语	(114)

第四章 专业社会工作介入社会性突发事件精神救助系统的建构	(115)
第一节 专业社会工作介入社会性突发事件精神救助系统基本涵义	(115)
第二节 构建专业社会工作介入突发事件精神救助系统的总体目标与基本原则	(117)
第三节 专业社会工作介入社会性突发事件精神救助系统的基本结构及要素	(122)
第四节 专业社会工作介入社会性突发事件精神救助系统构建的本土资源优势与推进动力分析	(131)
本章结语	(145)
第五章 专业社会工作介入社会性突发事件精神救助的基本内容(一)	(147)
第一节 社会性突发事件受害人心理危机状况评估	(147)
第二节 社会性突发事件受害人心理危机的干预	(158)
第三节 救助人员的精神关怀	(168)
本章结语	(173)
第六章 专业社会工作介入社会性突发事件精神救助的基本内容(二)	(174)
第一节 社会公众心理的疏导与预控	(174)
第二节 社会公众的危机教育	(180)
第三节 动员、组织社会公众参与危机管理	(192)
本章结语	(195)
第七章 专业社会工作介入社会性突发事件精神救助的方法与技术手段	(197)
第一节 专业社会工作介入社会性突发事件精神救助的基本方法运用策略及要求	(197)
第二节 专业社会工作介入社会性突发事件精神救助技术手段及其适用分析	(213)
本章结语	(234)
第八章 专业社会工作介入社会性突发事件精神救助的模式与平台	(235)
第一节 探索符合中国国情的专业社会工作介入模式	(235)

第二节 建设开放的专业社会工作介入平台	(249)
本章结语	(264)
第九章 专业社会工作介入社会性突发事件精神救助的组织 与管理	(265)
第一节 中国专业社会工作组织体系与队伍概述	(265)
第二节 专业社会工作介入社会性突发事件精神救助队伍建设	(273)
第三节 专业社会工作介入社会性突发事件精神救助组织体系 与运行管理机制建设	(278)
第四节 专业社会工作介入社会性突发事件精神救助服务的评 价机制建设	(286)
本章结语	(291)
第十章 专业社会工作介入社会性突发事件精神救助的政策制度 与立法	(292)
第一节 专业社会工作介入社会性突发事件精神救助政策法规 体系基本框架	(292)
第二节 建立与完善专业社会工作介入社会性突发事件精神 救助政策制度	(295)
第三节 制定与完善专业社会工作介入社会性突发事件精神 救助法律法规	(305)
本章结语	(314)
参考文献	(316)
后记	(327)

第一章

导 论

第一节 选题的提出与意义

社会性突发事件是当今世界各国普遍面临的共性问题。由于自然、社会、经济、文化等多重因素交互作用的影响，今天的中国也不可避免地进入了一个社会性突发事件的高发期，无论是天灾还是人祸，都以不同的频度与强度冲击着社会生活的众多领域、各个方面，进而影响着整个社会的稳定与发展。社会性突发事件的发生发展，不仅打破了人们既有的经济生产和社会生活秩序，给国家和人民造成了巨大的损失和困难，也给事件当事人和社会公众的精神健康带来了严重的危机，对他们以后的生活和工作造成了深远的影响。

对社会性突发事件波及的人群实施紧急生命救援和物质帮扶显然是必要的，但如果缺乏精神关怀的维度，这种救助是不完整、有缺陷的。社会性突发事件不仅可能造成巨大的物质损失，也可能导致事件相关人群的心理失衡、情绪失控、行为失调，更可能解构人们既有社会支持网络，消减已有生活资源，危及个体与社会的交往，从而使他们丧失对社会的信任和对自身未来生活的信心。社会性突发事件的危害就直接受害人而言，体现为可能在突发事件中导致身体的伤残，甚至丧失生命，留下大量无法恢复的问题；而对间接受害人来说，缘于亲人身体的伤残或者失去亲人，往往导致家庭生活发生重大落差或者缺失家庭的情况出现，加上原有的生活系统巨大而复杂，重新调适难度极大，受害人因此在社会适应方面往往遇到自己都想象不到的障碍。更为严重的是，社会性突发事件往往还导致人口的无序迁移，破坏了正常的社会秩序和社会运行机制；灾后的社会重建工作也会留下许多的后续问题，如社区的重建、城市功能的恢复等；社会性突发事件也容易导致国与国

之间关系的紧张^①，整个社会结构往往受到重大的冲击。由此可见，生命财产救援和精神救助是社会性突发事件救助的车之两轮、鸟之两翼，缺一不可。有鉴于此，笔者认为，建立完整的社会性突发事件救助体系，不能仅限于对受助者给予物质层面的帮扶，还应对受助者施以诸如心理伤痕弥合、心理危机干预和精神创伤康复、心灵家园重建等精神层面的救助，即构建一种包括物质的、精神的、文化的、环境的乃至社会关系恢复与重建在内的危机救助系统。这既是社会文明和进步的重要标志，更是以人为本精神的重要体现。

针对社会性突发事件可能对事件当事人的心理、精神等造成持久伤害这一事实，当今绝大多数国家均对精神救助给予了极大的关注。目前，世界上已经有 100 多个国家实施了《精神卫生法》。在一些发达国家和地区，精神救助已成为整个灾难救援体系不可或缺的重要组成部分。不论是个体性灾难还是群体性灾难，都有精神救助者的身影活跃在救援最前线，他们利用所学、所知、所能，积极帮助处于困难或绝望中的人们鼓起生存下来的勇气，重拾对未来美好生活的信念。如美国 9·11 事件后，大批心理咨询工作人员和社会工作者纷纷参与到灾难救助工作中，利用电视台、电台、报纸、网络、热线电话等平台手段，对民众进行心理安慰或相关精神卫生的辅导和宣传，通过精神治疗、心理咨询等方式，对受灾人员进行一对一的精神卫生服务，等等。

在中国，针对频发的社会性突发事件，已初步建立起了较为系统的社会灾害救助体系。从中央到地方，各级政府均相继成立了应急管理办公室，并能在灾难发生时及时响应，展开相应的人员救治、物质援助和灾区重建。然而，基于认识、文化和策略等诸多因素的限制，全面、系统、有效的社会性突发事件精神救助体系的建立尚付阙如。相当长一段时期以来，由于政府危机管理机制还不十分完善，灾后救援体系还欠健全，加之人们认知上的偏差，当社会性突发事件发生后，对事件当事人的帮扶，往往侧重于提供住处、食品、卫生和传染性疾病的预防等物质方面的救助，至于社会性突发事件给当事人造成的思想迷惑、心理困扰、情感焦虑、精神创伤等问题，却缺乏系统的思考与有效应对。对于由此而带来的绝非物质性帮扶就能解决的一系列问题，一些相关政府部门和组织要么将其作为“负面消息”，通过“堵塞（消息）、瞒报（险情）”进行淡化处理，尽力回避自己的责任；要么采取“息事宁人”的态度，通过“给甜头、堵口舌”，试图“人为”消减事

^① 郭太生：《灾难性事故与事件应急处置》，中国公安大学出版社 2006 年版，第 58 页。

件影响。因此,就传统社会性突发事件救助现状而言,明显还存在“重物质救助,轻精神救助,甚至漠视精神救助”的特点。

随着中国社会的发展和现代文明程度的不断提高,这种状况逐渐有所改变,社会性突发事件对人所造成的身心伤害逐渐引起了人们的关注。自20世纪1994年的新疆克拉玛依大火后的灾后救助现场,第一次出现了心理危机干预工作者的身影之后,河北张北地震、1998年南方特大洪水、2000年河南洛阳大火、2002年大连“5.7”空难以及北大山难等灾难现场,都有心理卫生人员参与了救援工作;而2004年2月北京密云灯展特大事故后,北京安定医院则专门组织了心理医生组成心理救助小组奔赴灾害发生地,为伤者本人及其伤亡者家属提供了心理疏导和专业性治疗。近几年(尤其在2008年“5·12”汶川地震以后),政府和社会各界愈加重视社会性突发事件可能导致的个体性精神困扰和群体性社会问题。在政府层面,相继出台了《心理危机干预方案》、《紧急心理卫生干预指导原则》等文件,一些省市也根据本地区实际制定了相关规定。在学界,包括心理学、医学精神病学、社会学、管理学、思想政治教育学和政治学等学科的学者,从不同专业的角度,对社会性突发事件后的心理危机及其救助进行了积极的探索性研究。其中,心理学、精神病学逐渐成为主要力量,并以心理咨询和药物治疗等为主要方式开展救助实践,在灾后严重心理创伤者的诊治中发挥了积极的作用。但与发达国家和地区相比,无论在理论研究还是在体系构建方面,对于灾后精神救助,中国仍然处于较落后的状态。从实践角度来看,业已开展的灾后精神救助工作均未能在政策或制度层面取得根本性突破,相当多的精神救助服务工作仍然存在零敲碎打、漂移游走、无序随意、层次低下等特点,并且最后往往成为物质救助的附属;从理论研究而言,聚焦于心理学、医学视角的灾后精神救助研究也比较零散,不成系统,且存在自身固有的局限性^①。事实上,社会性突发事件成因的复杂性和影响的深远性决定了其精神救助的复杂性、长期性和艰巨性,不是短期性的心理抚慰、干预或施以药物性治疗

^① 如:心理咨询师、心理治疗师、精神科医生的专业身份使其服务对象很容易被带有心理困扰者、心理创伤者及精神病患者的标签,引起受助者的排斥;而许多现实问题的解决,如家人消息的获知、有安全的地方居住、饮食得以解决、有生活经济来源,本身就会帮助灾区群众缓解心理压力与痛苦。然而,已有的心理援助方法如心理咨询、心理治疗、心理干预等多被规范在心理层面进行工作,如此的话在灾区会出现大众对心理援助的疏离和不信任,似乎心理援助并不真正关心灾区群众的切身需要,也就无法与心理援助者建立信任关系,需要心理帮助的人也可能得不到相应的帮助。参见贾晓明《从社会工作入手进行心理援助——四川地震灾后的实践与反思》,载《四川“5·12”地震后心理援助第二届国际论坛论文集》2009年,第371页。

就能完全解决问题的。如,日本阪神地震、美国“9·11”事件、中国唐山和汶川地震等社会性突发事件后期跟踪调查表明,许多受影响民众的精神创伤中的问题并没有彻底解决,自杀事件时有发生,特别是对儿童心理影响造成的创伤性后果可能几年后才逐渐显现,有的甚至伴随终生。对于创伤深重的受灾人员和受其影响的社会公众来说,及时、有效、持久的心理支持与精神救助是十分必要的。如果个体危机不能得到及时疏导和长期支持,则可能演变成社会性的公共危机,甚至诱发群体性事件,进而影响社会整体的和谐与稳定。社会性突发事件本身的复杂性和其影响的广泛性、深远性等特征使得由此而展开的精神救助工作应该是一个长期的社会系统工程。因此,如何明确界定救助对象,进而开展长期跟踪观察、辅导、帮助和治疗,就必须在救助人员培养、组织体系建构、运行机制完善、社会资源利用和救助方式方法等多个方面进行探索与创新,以寻求建立起具有中国本土特色,既能在一定程度上弥补心理学、医学等介入精神救助之不足,又能充分利用我国现有社会资源的精神救助系统,这成为了理论与实践领域中人们十分关注的研究课题。

基于以上因素,我们提出了“专业社会工作介入社会性突发事件精神救助系统构建研究”这一选题。期望在对社会性突发事件精神救助既有现状较全面深入剖析的基础上,通过分析和挖掘专业社会工作优势,并借鉴其他学科的所长,从理念、技术和政策法规制度等多个层面着力,创见性地提出构建适合中国社会现实土壤的社会性突发事件精神救助体系,为完善我国社会危机管理体系,推进专业社会工作的本土发展以及创建社会主义和谐社会作出应有的贡献。

以“助人自助”为核心价值理念的专业社会工作^①,“是一种运用专业技能和知识帮助社会成员克服生活障碍、增强社会生活适应能力、提高生活质量的社会服务工作,又是指从事这类服务的一种专门职业。”^②它被视为构建和谐社会的重要内容和有效手段,在维护社会稳定、实现社会公正、解决社会问题、完善社会服务、促进人与社会的发展等方面都发挥

^① 指发源于西方发达国家的专业社会工作,一般也可简称为“专业社工”或“社工”。该概念与我们平时所指的兼职从事的诸如共青团、工会、社团、班团干部等社会工作具有本质上的区别。专业社会工作是一种专门性的以助人为目的职业或专业,属于现代社会中一种专业或职业分工,从业者可以向接受服务的对象收取一定的报酬。专业社会工作在西方已有一百多年的发展历史,在中国正处于发展的初级阶段。

^② 王思斌:《试论我国社会工作的本土化》,《中国社会导刊》2007年第12期。

着重要作用。^① 专业社会工作以其特有的价值理念、研究视角和专业方法,注重服务对象对社会的自我调适与可持续性发展问题,强调社会性突发事件精神救助应该是一个治疗性与发展性相结合的服务过程,并主张从预防、治疗、康复和个体发展等方面开展救助工作。作为一种社会技术的社会工作通过对伤者的心理评估和治疗、对亡者家属的精神抚慰和疏导、对事件其他当事人的心理咨询和沟通、对社区相关资源的发掘和整合、对政府宏观政策的制定或改良等各个方面的有效推进,可以助推一种整体性、系统性的社会性突发事件精神救助体系的形成。显然,专业社会工作介入社会性突发事件精神救助系统的逐渐生成,对中国社会危机管理能力提升、和谐社会的构建及社会工作专业的成长,都具有非常重要的意义和价值。

一方面,危机管理的一个重要发展趋势在于从对危机的单纯被动回应转为对危机进行综合主动的风险管理。专业社会工作介入社会性突发事件精神救助机制的有效建立可以让人们的消极情绪得以宣泄和释放,有助于形成消解危机的社会支持网络和良性的社会救助环境,进而积聚社会整体力量,为恢复和保持社会秩序的长期稳定创造条件。而在社会日益开放和政府治理日趋民主的当下,结合中国建设和谐社会的发展愿景和以人为本的现实关怀,探索社会性突发事件救助特别是精神救助的路径和方略,既是面对社会性突发事件提升社会公众应对力、增强政府回应力的内在要求,也是完善我国的危机管理机制、保持社会长期稳定的必然选择。

另一方面,作为一种职业的助人活动,专业社会工作是通过解决人的实际困难来推动社会进步并造福人类整体福祉的事业。在经济发展全球化和我国加速建设开放型社会的大背景下,不断提高全社会应对社会性突发事件的能力,加强应对社会性突发事件的机制建设,是时代、人民对政府职能提出的新要求,也是专业社会工作必须承接的一项重大任务。

事实上,国际经验与中国社会工作的已有实践已经让我们看到了专业社会工作是在重大灾难中发挥不可替代的重要作用的。在社会性突发事件精神救助过程中,专业社会工作通过扮演社会的服务者、沟通者、管理者、宣传者等多重角色,致力于满足人们对各种社会服务的需要、促进事件相关各方彼此间的沟通和理解、强化各种灾害救助事务的管理,来彰显自身的特色和优势。本研究认为,正因为专业社会工作的这些特色和优

^① 向德平:《社会工作:和谐社会建设的重要内容与有效手段》,《西北师范大学学报》(社会科学版)2008年第1期。

势，使其能够在面对社会性突发事件时以独特的专业视角与技能来应对危机，提供高效、科学的精神救助活动，把社会性突发事件带来的消极影响减轻到最低程度。而这些恰恰是未接受过专业社会工作训练的社会普通大众甚至包括政府部门都无能为力的。由此，我们甚至也可以说，正是社会性突发事件精神救助工作中传统主体角色的尴尬以及社会对综合救助发展的呼唤凸显了专业社会工作本来的学科意义与职业价值。

第二节 核心概念的界定

本研究是一个具有开创性的选题。欲厘清研究思路、最终达成研究目的，必须对贯穿本研究的三个核心概念：“社会性突发事件”、“精神救助”、“社会工作介入”有清晰的界定和准确的把握。这些重要概念的正确理解和使用将给社会性突发事件精神救助的理论与实践提供更加广阔的讨论空间，对于相关研究的拓展具有重要的理论参考价值和积极的现实意义。

一 社会性突发事件

从语义发生学来看，要把握“社会性突发事件”的内涵，首先需要明确“突发事件（emergency）”的含义。“突发事件”是一个约定俗成的词，一般也称为“危机（crisis）”。到目前为止，国外使用更多的是“危机”一词。国内危机管理学者薛澜等（2003）认为，突发事件和危机之间存在一定的转化可能，即突发事件的产生可能会导致危机事件的爆发。^①郭济（2004）认为，突发事件（emergency incident）又称紧急事件或危机事件（crisis incident），同时，他也认为这三个术语是有一定区别的：突发事件强调事件的突发性和偶然性，紧急事件强调事件的紧迫性和严重性，危机事件则强调事件的威胁性和影响程度。^②赵伟鹏等（2001）认为，突发事件会对其相关的政府组织机构成威胁，重大的、涉及面广的突发事件还可能使政府组织处于危机状态，突发事件也可称为危机事件^③。通过对国内外“突发事件”和“危机”研究文献的进一步梳理我们发现，无论是在中文还是英文中，虽然危机的含义都比突发事件的含义更广（危机有危险和机遇两重含义，且可以是突发的，也可

① 薛澜、张强、钟开斌：《危机管理》，清华大学出版社2003年版，第4页。

② 郭济：《政府应急管理实务》，中共中央党校出版社2004年版，第1页。

③ 赵伟鹏、戴元祥：《政府公共关系理论与实践》，天津人民出版社2001年版，第402页。

以是渐进发展的),但很多学者在使用危机概念时实际上指的是突发事件而非更广泛含义下的危机。因此,基于学界多将危机和突发事件视为同等含义的现实,在本研究中,笔者也不愿过多纠结于“突发事件”与“危机”语意上的区别,在使用危机一词时,所指的都是由突发事件所引发的危机。

在对突发事件或危机的定义上,我们可以看到国内外不同学者的表述或理解种类有很多,内容也十分丰富。国外学者对突发事件的概念有多种定义,每个学者依据其各自的侧重点和研究目的而有所不同,各种不同的定义达到上百种之多。与突发事件相近并被普遍和统一使用的概念是“Public Emergency”,欧洲人权法将其解释为“一种特别的、迫在眉睫的危机或危险局势,影响全体公民,并对整个社会的正常生活构成威胁”。英国《非军事应急法案》第一章第一节第一条对突发事件的含义给出了更具体的描述,即在本章“突发事件”意指某项事件或状况对下列各项造成严重的损害的威胁:(a)联合王国任何一个地方人民的福利,(b)联合王国任何一个地方的环境,或者(c)联合王国和其内的一个地方的安全。^①《美国联邦灾难救济和突发事件救助法》也对突发事件做出了定义:“突发事件”是指通过总统认定,在美利坚合众国范围内发生的,需要联邦救助来补充州和地方的努力及实际能力,以挽救生命,保护财产及公共健康安全,减轻或避免更大灾难威胁的事件。^②赫尔曼(C. F. Hermann)(1972)强调危机是威胁到决策集团优先目标的一种形势,在这种形势中,决策集团做出反应的时间非常有限,且形势常常朝着令决策集团惊奇的方向发展。^③森特尔(R. Senthal)、查尔斯(T. Charles)和哈特(T. Hart)(1989)认为,危机是对一个社会系统的基本价值和行为准则构架产生严重威胁并在时间压力和不确定性极高的情况下必须对其作出关键决策的事件,同时强调危机后果的不确定性以及人们特殊的心理反应,危机中人们会承受超常的心理压力,而这种压力又影响人们的行为方式。^④西格(M. W. Seeger)(1998)等人认为,危机是一种能够带来高度不确定性和高度威胁的,特殊的、不可预测的、非常规的一系列

① 韩大元、莫于川:《应急法治论》,法律出版社2005年版,第588页。

② 万鹏飞:《美国、加拿大和英国突发事件应急管理法选编》,北京大学出版社2006年版,第2页。

③ C. F. Hermann, *International Crises: Insights From Behavioral Research*. New York, Free Press, 1972: 13.

④ Uriel Rosenthal, Michael T. Charles and Paul T. Hart. *Coping with Crises: The Management of Disasters, Riots and Terrorism*, Springfield, III. Charles C. Thomas Publisher Ltd. 1989: 10.

事件^①。迈克尔·哈瑞特 (Keith Michael Hearit) 和考特赖特 (Jeffrey L Courtright) (2003) 则从社会学建构主义的角度出发, 认为突发事件实际上是人类社会才会出现的一种情况, 是只有人类这种生物才会面临的情况, 人类所从事的种种活动导致了种种突发的危险对人类生存与福利带来威胁。

中国学者大多沿用国外学者的定义, 也有一些学者提出了自己的见解。赵伟鹏等 (2001) 指出所谓突发事件, 是指超常规的、突然发生的、需要立即处理的事件。^② 薛澜等 (2003) 认为“实质上我们可以把危机视为一种决策情势, 在此情境中, 作为管理者的组织 (核心单元为政府) 所认定的社会基本价值和行为准则构架面临严重威胁, 突发紧急事件以及不确定前景造成了高度的紧张和压力, 为使组织在危机中得以生存, 并将危机所造成的损害降至最低限度, 管理者必须在相当有限的时间约束下作出关键性决策和具体的危机应对措施”^③。袁辉 (1996) 从系统论、突变论的原理和方法出发, 分析了突发事件发生的原因和过程, 认为突发事件就是在特殊情况下, 由于系统的内部条件和外部环境发生急剧变化, 系统的稳定性和可控性遭到破坏, 系统的行为出现异常情况而发生的一类无秩序的意外事件^④。张成福 (2003) 强调危机这样一种紧急事件或者紧急状态, 它的出现和爆发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, 因此应采取特殊的措施加以应对。^⑤ 计雷等 (2005) 编著的《突发事件应急管理》把突发事件分为狭义和广义两种: 从狭义上来讲, 突发事件是指在一定区域内突然发生的, 规模较大且对社会产生广泛负面影响的, 对生命和财产构成严重威胁的事件和灾难; 从广义上来说, 突发事件是指在组织或个人原定计划之外或者在其认识范围之外突然发生的, 对其利益具有损害性或潜在危害性的一切事件^⑥。郭济 (2004) 认为“突发事件是突然发生并威胁公众生命财产、社会秩序和公共安全, 需要政府立即采取应对措施加以处理的公共事件”。^⑦

① Seeger, M. W., Sellow, T. L & Ulmer, R. R., Communication, organization, and crisis, In Michael Roloff (Ed.), Communication Yearbook 21, 1998: 230 - 275.

② 赵伟鹏、戴元祥:《政府公共关系理论与实践》,天津人民出版社2001年版,第402页。

③ 薛澜、张强、钟开斌:《危机管理》,清华大学出版社2003年版,第44页。

④ 袁辉:《重大突发事件及其应急决策研究》,《安全》1996年第2期。

⑤ 张成福:《公共危机管理:全面整合的模式与中国的战略选择》,《中国行政管理》2003年第7期。

⑥ 计雷、池宏、陈安等:《突发事件应急管理》,高等教育出版社2006年版,第9页。

⑦ 郭济:《政府应急管理实务》,中共中央党校出版社2004年版,第1页。