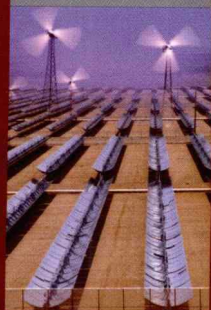


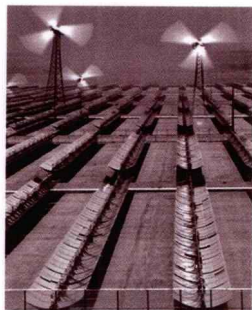
山西财经大学中青年学者文库

SHANXI CAIJING DAXUE

ZHONGQINGNIAN XUEZHE WENKU



社会公共危机 管理组织系统研究



SHEHUI GONGGONG WEIJI

GUANLI ZUZHI XITONG YANJIU

闫绪嫻◎著



中国财政经济出版社

山西财经大学中青年学者文库



社会公共危机管理 组织系统研究

闫绪娴 著



中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

社会公共危机管理组织系统研究 / 闫绪娴著. —北京: 中国财政经济出版社, 2008. 12

ISBN 978 - 7 - 5095 - 1194 - 7

I. 社… II. 闫… III. 国家行政机关 - 紧急事件 - 公共管理 - 研究 IV. D035.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 213588 号

责任编辑: 胡 懿

责任校对: 黄亚青

封面设计: 陈 瑶

版式设计: 汤广才

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京富生印刷厂印刷 各地新华书店经销

880 × 1230 毫米 32 开 7.25 印张 190 000 字

2008 年 12 月第 1 版 2008 年 12 月北京第 1 次印刷

定价: 15.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 1194 - 7/F · 1008

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

总序

大学学术是作为科学策源地、文化发祥地、人才群聚区、社会智力库、知识辐射源的高等学府独具一格的宝贵财富，而大学学者的学术成果则是每一个高等学府经年累月所积淀的思想宝库。大学源于学术，学术是大学的生命力。

我校是一所学术气氛浓郁的财经类高等学府。50多年来，我校学科覆盖经、管、法、文、理、工、教等7个门类，有30余个博士学位授权点、硕士学位授权点，有12个省级重点学科，2个省级人文社科重点研究基地。学科复合、专业交叉、资源互补、观念互渗、乘势而上……在新的发展机遇期，山西财经大学已经绘制了宏伟发展蓝图，确定了学校由教学型转向教学科研型的发展战略。由学校资助出版的中青年学者文库，是具有丰富内涵的山西财经大学中青年学者成果的立体化呈现。该文库的创建不仅是对学校50多年学术文化和学术传统的历史性继承，而且是我校在战略发展阶段所采取的重要举措。

《山西财经大学中青年学者文库》的指导思想或学术主旨，首先在于推出学术精品，通过资助出版学术精品，形成精品学术成果的园地，为繁荣国家财经、管理、政法以及人文社会科学研究，解决党和国家面临的重大经济、社会问题，作出我校应有的贡献。其次，培养学术队伍，特别是通过对一批处在成长期的中青年学术骨

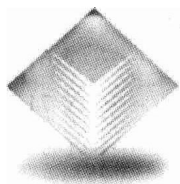


干、博士的研究成果予以资助出版，促进学术梯队建设，提高学术队伍的整体实力和水平。再次，凝炼学术特色，通过资助在学术思想、学术方法和学术观点等方面有独到和创新点的学术成果，培育学术特色，力争通过努力，形成有我校特色的学术思想体系。因此，本文库面向中青年，面向原创精品。

我们欣喜地看到，今天的财大学人正沐浴财大学术精神的光芒，凝视前行者或深或浅的足迹，敞开我们博大的胸怀，共同拥抱山西财经大学无比美好的明天。让我们共同的学术精神发扬光大。

原梅生

二〇〇八年十二月



MU LU

目 录

1. 绪论	(1)
1.1 研究背景	(1)
1.2 问题的提出	(6)
1.3 相关概念界定	(9)
1.4 结构安排	(13)
2. 相关文献综述	(18)
2.1 探索危机管理的历程	(18)
2.2 组织系统科学理论	(26)
3. 社会公共危机及其管理的理论分析	(32)
3.1 社会公共危机的基本理论	(32)
3.2 社会公共危机产生的机理	(38)
3.3 社会公共危机发生的基本规律	(43)
3.4 社会公共危机管理的基本理论	(45)
3.5 社会公共危机管理系统的系统动力学分析	(49)
3.6 社会公共危机管理系统与和谐社会	(54)
3.7 本章小结	(55)
4. 社会公共危机管理组织系统的理论分析	(56)
4.1 社会公共危机管理组织系统	(56)
4.2 社会公共危机管理组织系统外部环境	(60)
4.3 社会公共危机管理组织系统内部环境	(63)



4.4	基于熵理论的社会公共危机管理组织系统状态 度量	(67)
4.5	社会公共危机管理组织系统的三元主体范式	(71)
4.6	本章小结	(91)
5.	社会公共危机管理组织系统机制研究	(92)
5.1	社会公共危机管理组织系统机制	(92)
5.2	社会公共危机管理组织系统演化博弈机制	(94)
5.3	社会公共危机管理组织系统控制机制	(98)
5.4	中央政府与地方政府的资金博弈机制	(106)
5.5	公共危机管理财力保障机制	(111)
5.6	社会公共危机管理组织系统学习能力与危机知 识转移机制	(126)
5.7	社会公共危机管理组织系统内部及之间的信息 共享机制	(130)
5.8	本章小结	(139)
6.	中国社会公共危机管理组织系统建设	(142)
6.1	我国社会公共危机管理组织系统现状分析	(142)
6.2	根本途径: 主体到位与制度完善	(152)
6.3	政府责任: 社会公共危机管理的关键所在	(152)
6.4	社会参与: 危机管理的实践逻辑	(162)
6.5	制度环境: 社会公共危机管理的保障	(169)
6.6	本章小结	(172)
7.	典型社会公共危机管理案例分析	(174)
7.1	典型案例选取原则	(174)
7.2	SARS 危机分析	(175)
7.3	哈尔滨水危机分析	(181)
7.4	“三鹿奶粉”事件分析	(184)
7.5	无锡蓝藻水污染分析	(191)



7.6 洞庭湖鼠灾分析	(194)
7.7 我国社会公共危机管理呈现的新特点新问题及 采取的新对策	(197)
8. 结论与展望	(203)
8.1 主要研究工作与结论	(203)
8.2 主要创新点	(205)
8.3 进一步的研究展望	(206)
参考文献	(207)
后记	(221)



绪论

1.1 研究背景

“9·11”事件，“非典”危机（以下或称为“SARS 危机”），俄罗斯人质危机，“三鹿奶粉”事件，索马里海盗事件，印度洋地震海啸和时有发生的海难、空难、矿难和群体性公共危机……扑面而至的各种危机在制造人类悲剧的同时，改变着人们的思维模式和政府的治理范式。在一个个案例中，关于危机的大量研究也在 20 世纪 80 年代以来逐渐展开。

在对大量危机研究成果的梳理中，危机这个源自人类社会肌体的不甚规范的学术概念正在慢慢廓清。应对危机的各种方法正在被研究者提出来，现实中正在发生着的危机和理论上的探究使得这个命题更具有理论意义和实践意义。当关于政府如何建构危机管理机制的研究在艰难进行的时候，突如其来的危机让人们发现，其实我们所阐述的许多理论并不能有效解决各种危机及其对社会造成的创伤。在巨大的灾难面前，强大的政府无疑是应对危机最为有力的主体，但是危机管理的机制运行却根植于一个健康成熟的社会。尽管 SARS 危机之后公开发表的著作、文章都谈及重视社会在危机管理中的作用，但是大部分研究依然专注于政府管理层面，另外社会参与



危机的实践也还很不足。2007年5月10日上午,在中国红十字会主办的主题为“社会力量在应急管理中的作用”的第二届博爱论坛上,国务院应急管理专家组组长闪淳昌介绍说:“在我国,每年因自然灾害、事故灾难、公共卫生和社会安全等突发事件造成的非正常死亡人数超过20万人,伤残超过200万人,经济损失超过6000亿元人民币,我国全民防灾意识教育还相当薄弱。”他还给出了这样一组数据,2001~2005年,全国共发生一次死亡30人以上特别重大事故73起,平均每年发生15起,特别重大事故中,煤矿事故最多,平均每年发生8起,占58%,同时,生产安全事故引发的生态环境问题突出,2001年至2005年全国发生的突发环境事故中,由生产安全事故引发的占到了一半以上。“与之相对应的是,目前广大人民群众的个人生活、行为习惯和自救互救能力与防灾减灾的要求相距甚远。政府和有关部门、企事业单位和社会组织在全民防灾意识教育,普及灾害自救与互救常识方面有待进一步加强。”闪淳昌介绍了我国国民消防安全素质的一项抽样调查结果,有48.6%的人在火灾发生时不懂得如何逃生自救,有52%的人不认识消防安全标志。从发生的重特大火灾事故看,80%以上的事是由于民众消防安全意识淡薄所致。因此本书以“国家—社会”范式为理论基础,在分析社会公共危机管理组织系统的实践背景的基础上,在“中央政府—地方政府—社会”的事实框架中,从应对危机的理念入手,将危机作为社会常态概念,描述和解释社会公共危机发生和演变的成因及机理,分析社会公共危机管理组织系统的内外环境,对组织系统状态进行度量;通过对社会公共危机管理组织系统内各构成要素之间相互联系和相互作用的制约关系及其运行方式进行研究,从系统演化、控制、资金博弈、财力保障、信息共享等角度揭示中央政府、地方政府、社会的关系,研究政府与社会处理危机的措施,为建立健全中国社会公共危机管理组织系统提供思路。

对于中国的政府和百姓来说,危机是一个再普通不过的概念。



纵观 5 000 年的华夏文明和新中国近 60 年的建设历程,中华民族总是在与各种社会和自然危机的抗争中不断发展壮大。依照汤因比的观点,人类创造文明的可能性不在于其超然的生物天资和地理环境,而在于他对极端困难处境挑战的反应。从早期人类在大的危险中求助,到为实现民族独立、人民当家做主,乃至发展中对自然与社会的“征服与改造”,危机以其双刃剑的特征,改变着人类的治理理念和行为方式。

危机的不确定性使得政府间基于现代化的认识所建构的社会控制体系和安全机制越来越不能适应现代危机的管理。而技术发展带来的管理缺陷和制度变迁,都可能成为爆发社会公共危机或出现社会公共危机后难以实现有效治理的土壤。发展进入关键时期的中国被认为已经进入安全生产事故的多发期。“人均国内生产总值在 1 000 ~ 3 000 美元这个区间,社会处于危机频发阶段,中国目前正处于这个阶段”。进入 20 世纪 90 年代以来,我国不仅接连发生重大自然灾害,而且随着社会的转型,在经济和社会等各个领域也都发生了不同程度的危机事件,如:“非典”的爆发、哈尔滨水危机、“三鹿奶粉”事件、瓮安事件、重庆“的哥”罢运、“云南孟连”事件……我国社会结构进入全面分化和重新整合时期,资源配给的变迁、政府职能的转变、政策制度的调整,社会发展过程中出现的诸如“三农”问题,城乡社会保障与社会福利问题,城市化、工业化进程中的房屋拆迁问题,失地农户利益维护问题,弱势群体保障以及大量剩余劳动力的安置问题,环境质量等问题等一系列社会问题,以及思想与道德领域的信仰、信任危机,形成了社会发展过程中的诸多不稳定因素,并导致各种潜在和显见的危机。权力滥用和市场失灵造成社会矛盾激化,社会贫富差距加大,一些社会不公问题进一步凸现,这些问题的持续累积和解决迟滞,形成社会发展过程中特有的危机情境,一旦社会治理出现纰漏,突发性危机就极易在社会层面展开,形成社会公共危机。这一系列危机事件给



人们敲响了警钟，危机及其应对正在成为人们生活中必须随时予以关注的重要问题。危机管理成为现代政府的一项重要职能，政府必须采取措施预防和消除危机，为人们创造和谐的生活环境。

罗森塔尔^[1]1989年对危机作了以下界定：危机是指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作出关键决策的事件。所谓社会公共危机^[2]，乃是指社会处于失序或者失衡状态，社会治理难以有效维持。在西方研究中，通常也把经济、社会的发展长期处于停滞、低迷甚至倒退状态，人们的不满情绪日益激烈的社会状态称为社会公共危机状态。要理解社会公共危机，首先要理解社会常态。社会常态可以直接界定为社会秩序处于动态平衡的状态，同时也是政府和社会协调发展的状态。基于中国经济社会协调发展的现实需要，稳定几乎成为社会治理系统中最坚实的基础和最敏感的神经。然而，面对复杂的社会局势和巨大的发展压力，单纯依靠政府应对危机无疑是不切实际的。当政府成为社会失序唯一的责任人的时候，疲于应对各地层出不穷的突发事件的各级政府，不可避免地要被放在社会的对立面。

加强危机管理的研究，对当前我国进一步完善社会公共危机管理具有重要意义。一个时期以来，关于中国面临着社会公共危机的言论一直没有间断。本书并不重点探讨我国是否已经存在或者即将发生什么样的社会公共危机，而是试图构建一个理论推演和社会发展实践证实的危机情境，基于这一危机情境，来分析社会公共危机管理的问题，探索我国社会公共危机管理组织系统建设的基本出路。本书在对前人研究结果进行综述的基础上，从管理学、社会学、系统科学的角度对社会公共危机产生的机理、管理机制及社会公共危机管理组织系统的建设进行了探讨。

从历史哲学的角度看，危机始终与中国的社会发展同行，任何危机的存在，必然蕴涵着发展的契机。社会演进的同时人们抵抗危



机的能力也在增强。社会的每一次演进都伴随着制度的变革,而制度变革又往往与当时的社会公共危机契合。党的十六大后,中国的社会发展面临着许多新的情况,其中最为重要的是社会从变革期向建设期转型。社会的经济、政治、文化发展从政策推动转向制度推动。社会发展的重点从经济建设转向全面的国家建设与和谐社会建设。这就要求社会从分化的发展转向整合的发展,从利益的失衡发展走向平衡发展。相应地,未来社会的发展势必要逐步实现政党、国家和社会互动的发展。

某种意义上讲,危机都是人类非理性、不合理的生产方式、生活方式和行为方式带来的结果。因此,危机管理的一个重要问题就在于把危机管理与经济社会的可持续发展与建设和谐社会紧密结合起来,在经济社会的发展过程中尽量减少那些可能引发灾难和危机的因素,减少那些不和谐的因素。这就要求危机管理是一个政府和社会互为一体的过程,由政府推动的社会发育可以在未来的社会发展中承担起相应的社会责任,并最终实现对社会公共危机的预防与应对。构建“强中央政府—强地方政府—强社会”的社会公共危机管理组织系统是本书的一个基本观点。

危机的表现形式和形态在不断发生变化,危机管理组织系统结构也在不断发展。新中国成立 50 多年来,我国逐步形成的公共危机管理模式有两大特点:(1)分兵把守,即对引致危机的各种灾害的测、报、防、抗、救、援都施行分部门、分地区、分灾种管理。(2)突击式的群众运动。一旦某一地区发生了危机,政府、军队、民众就会立即被动员起来,像打攻坚战一样在短期内迅速组织强大的资源应对,效果也确实十分显著。随着危机形态呈现新的特征,我国的公共危机管理组织系统结构也发生了新的变化:(1)危机应急预案、危机预警得到前所未有的重视。(2)部分城市逐渐建立了应急联动中心。(3)地方政府被要求建立“××省(直辖市、区)突发公共事件应急管理委员会”。(4)强调建立和完善社



会支持系统，特别是民间组织支持系统等。

然而比较遗憾的是，危机形态的新特征与组织结构的变迁并没有带来社会公共危机管理组织理论的快速发展，对社会公共危机管理的主流理论研究仍集中于社会公共危机的案例分析层面。本书的研究试图在厘清社会公共危机管理组织系统三元主体——中央政府、地方政府、社会及其相互关系的同时，着力研究社会公共危机管理系统的演化博弈机制、控制机制、财力保障机制、信息共享机制等，并就建设社会公共危机管理组织系统的根本途径进行探讨。

1.2 问题的提出

危机管理是一种逐渐成熟的理论。西方国家在 20 世纪 80 年代开始对社会风险与企业危机问题进行大规模研究，此后开始将危机作为现代社会的重要主题进行研究，并讨论政府如何进行风险（危机）管理。“9·11”事件后，政府危机管理成为研究重点，但是国内研究还处于起步阶段。关于社会公共危机管理组织系统及其各主体间的关系的研究还没有形成一个完整的理论体系，更多散见于其他相关理论研究中。

1986 年，英国的行政学家胡德在英国组织了一次研讨会，讨论政府如何进行风险管理，并出版了论文集《偶然事件与设计：当代关于风险管理的争论》。1997 年，美国的罗伯特·希斯在其《危机管理》中，从风险入手，对危机情境、危机中的人和危机管理的各个环节进行了细致分析，提出危机管理的“4R 模式”。巴顿则从管理心理学视角对组织危机管理进行了研究。2001 年“9·11”事件后，许多学者将注意力转移到社会公共危机与危机管理研究上，他们从各个角度切入探讨政府如何帮助公民预防风险与危机，危机管理的研究开始在社会学、传播学和政治学领域广泛展开。



从文化或者文明角度分析社会公共危机与冲突的研究成果相对较多,当然在这种研究中,危机本身并不作为研究的最终目的,通过对危机的分析,获取政治稳定的资源,归纳出解决危机的方法,才是危机研究的学术归宿。因此,社会政治稳定往往成为危机研究的最重要学术着眼点。在方法上,通过比较政治分析的方法,对全球视野下不同国家在不同文化背景和政治体制下发生的危机加以比较分析,是当代危机研究中采用的较为普遍的方法。

国内的研究起步较晚,但是我国学者对于危机的解读以及为预防或者消除危机所提出的种种理论与实践方法,应该说已经比较深入和具体。众多学者从变革社会的角度、行政管理学的角度、制度变革的角度等对危机管理进行了研究。此后,在实践环节,我国各级政府已经逐步展开突发性公共危机的应对机制建设和人员培训工作。但是,到目前为止,对于政府管理职能转变和制度建设背景下的危机及其管理机制的研究,国内还比较少。目前,国内外关于危机及其应对的研究虽然都着眼于降低损失,减少发生频率,确保人民的生命财产安全,但是应对危机的方式却更多立足于对事件的处置,危机管理研究都较少涉及对危机管理主体的研究;或者已经意识到要注重社会的参与,但是专门把政府分层,并将政府与社会置于一个理论框架下进行的研究仍然不多。

在公共危机管理的研究中,SARS危机的出现是契机,加速了对突发公共卫生事件应对的研究,也加速了对社会公共危机管理理论和实践的探索,具有重要的意义。王浦劬^[4]较早地研究了“防治‘非典’时期的政府双重管理”问题。他认为,在危机环境下,社会和公共事务往往呈现常态和非常态并存且交叉影响的状态,这就要求政府同时承担常态的公共事务和非常态的公共事务的管理,这两类管理行为和公共政策的同时运行形成了政府的双重管理。他指出,政府的双重管理问题要求建立和完善政府危机管理的组织体系。黄晓军^[5]较早地研究了“从‘非典’事件看政府的危机管理



制度创新”问题，他认为，危机意识淡薄、反应迟钝、信息披露不力、专门机构缺失、法制建设滞后是主要的原因，因此，设立专门的危机管理机构是政府危机管理制度创新的关键。

在这个时间段，众多的专家学者从信息共享、沟通机制、媒体管理、财政制度、民间组织、社会支持、法制建设、公共关系、公众心理、决策机制、组织结构等方面进行了公共危机管理的研究。有些学者系统研究了国外公共危机管理组织结构及运行机制，有的则结合国外近期发生的突发事件个案的处置经验，对我国建立突发事件应急机制进行了研究。

赵成根在分析国外大城市危机管理模式时，提出了西方发达国家大城市的全政府、全社会型综合危机管理系统。显然，西方发达国家大城市较为成熟的危机管理系统在公共危机的预防和应对中起到了关键的作用，“9·11”事件的处理就是典型的例子。地方政府公共危机管理组织系统较弱正是我国公共危机管理的“短板”。

实践中，公共危机管理所面临的内外环境的变化导致危机管理组织结构发生了深刻的变化。1998年年底，南宁市开始着手进行建设市政府应急联动中心的准备工作，利用集成的数字化、网络技术，将110、119、120、122纳入统一指挥调度系统的应急联动中心，为公共危机管理组织设计注入了新鲜血液，为此也备受国内外关注。2003年5月12日，国务院公布的《突发公共卫生事件应急条例》为我国公共危机卫生事件的应对从法律上翻开了新的一页。2005年以后陆续发布的《突发公共事件总体应急预案》为各级政府公共危机管理组织系统的建设和完善提供了依据。一些专家学者也开始关注公共危机管理组织系统的研究，但总的看来，关于公共危机管理组织系统及其各主体间的关系的研究还没有形成一个完整的理论体系，更多散见于其他的相关理论研究中。

鉴于组织问题对公共危机管理的重要性日益增加，在深入分析我国公共危机管理组织系统存在问题的基础上，本书选择了公共危



机管理组织系统作为切入点。但是由于公共危机的复杂性,不同类型的公共危机,由于其产生机理和机制的不同,其组织管理模式也必然有所不同。本书仅仅对社会公共危机管理组织系统进行研究,对社会公共危机概念进行界定,并对社会公共危机产生机理,环境因素对社会公共危机的影响进行研究。通过对社会公共危机产生机理进行分析可以发现,社会公共危机的产生更与社会治理机制有关。因此,协调中央政府、地方政府与社会关系,明确三者的责任和功能,实现它们三元架构下的危机管理模式就成为社会公共危机管理的重要范式。在此基础上,本书构建了社会公共危机管理组织系统理论框架,对社会公共危机管理组织系统中三元主体——中央政府、地方政府、社会之间的相互关系进行分析,对其产生的机制进行研究,并就如何建立和完善社会公共危机管理组织系统提出根本的路径选择。

1.3 相关概念界定

1.3.1 危机与危机系统

美国科学哲学家托马斯·库恩较早使用“危机 (crisis)”一词。他认为,危机是指常规科学走向科学革命,从旧范式向新范式过渡的一个阶段。当反常增多并发展到一定阶段,范式的调整同化再三失败时,就构成了对范式的根本威胁。于是,危机来临。库恩所说的危机,其实就是常规科学的危机、范式的危机,或者说是常规科学家对范式失去信心时的心理状态^[6]。

在库恩之后,很多西方学者对危机从静态和动态角度提出了自己的观点和看法。美国学者罗森塔尔 (Rosenthal Uriel, 1989) 从动态的角度,认为危机是指“对一个社会系统的基本价值和行为