

本成果受到中国人民大学“985工程”中国
新闻传播研究哲学社会科学创新基地的支持

中国 危机 管理 报告

2008—2009

THE REPORT OF CRISIS MANAGEMENT OF CHINA

主编◎胡百精

- ◎ 论在危机中
——危机话语、社会性格与文化转型
- ◎ 国家公共关系的基本问题
——以拉萨“3·14”事件和奥运火炬海外
传递袭扰事件为个案
- ◎ 民族主义与想象的共同体
——以家乐福事件为个案
- ◎ “5·12”地震、集体记忆与国家认同
- ◎ 公共危机中媒体的表达框架
——以“5·12”地震中美媒体报道的比较
分析为个案
- ◎ 自然灾难中的危机管理策略与社会动员
模式
——以“5·12”地震为个案
- ◎ 群体性突发事件中的官民对话模式
——以贵州瓮安“6·28”群体性事件为个案
- ◎ 北京奥运与文化中国国家形象战略（续）
- ◎ 中国式狂欢、人的解放与共同体精神
——以北京奥运为个案
- ◎ 北京奥运：媒体政治、公众外交与国家
形象构建
- ◎ 危机话语、跨文化认同与政治修辞
——从“非典”到“5·12”地震期间中国
官方修辞的变迁
- ◎ 公共关系的价值前提
——以三鹿奶粉事件为个案

本成果受到中国人民大学“985工程”中国
新闻传播研究哲学社会科学创新基地的支持

中国 危机 管理 报告

2008—2009

THE REPORT OF CRISIS MANAGEMENT OF CHINA

主编 胡百精

编委 宫 贺 朱怀强 黄彪文
郭闻捷 张庆园 孙 希

中国人民大学新闻学院
中国人民大学新闻与社会发展研究中心
中国人民大学公共传播研究所

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

中国危机管理报告. 2008—2009/胡百精主编.

北京: 中国人民大学出版社, 2009

ISBN 978-7-300-10304-4

I. 中...

II. 胡...

III. 国家行政机关-紧急事件-公共管理-研究报告-中国- 2008—2009

IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 019083 号

本成果受到中国人民大学“985 工程”中国
新闻传播研究哲学社会科学创新基地的支持

中国危机管理报告 2008—2009

主编 胡百精

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

电 话 010-62511242 (总编室)

010-82501766 (邮购部)

010-62515195 (发行公司)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 河北涿州星河印刷有限公司

规 格 185 mm×260 mm 16 开本

印 张 21.75

字 数 386 000

邮政编码 100080

010-62511398 (质管部)

010-62514148 (门市部)

010-62515275 (盗版举报)

版 次 2009 年 4 月第 1 版

印 次 2009 年 4 月第 1 次印刷

定 价 68.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

序言：持之以恒地开展危机管理研究 ▶

从人类发展的历史看，各种危害社会、危害人类的危机是不可避免的，尽管随着科学技术的进步，某些类型的危机是可以减少的。减少现实的危害，以便使人类生活更安全、更宽松、更易于管理是人们的普遍要求，是一个世界性话题。我国政府和学界明确提出了“风险社会”和“社会突发公共事件”的概念，并于近几年取得了堪称卓越的成就；危机意识和危机管理观念日渐普及，各类社会组织对危机损害和危机管理模式有了更清醒的认识；危机管理和突发事件应对的专业训练和教育逐步加强，具有专业精神和技能的专家队伍和实践队伍正在形成。

改革开放以来，特别是党的“十六大”以来，我国政府的新闻发布制度进一步向制度化和专业化方向发展。2006年1月国务院发布了《国家突发公共事件总体应急预案》，它规定了事件必须在第一时间发布，迟报、谎报、瞒报和漏报都要依法追究。《国家突发公共事件总体应急预案》还对突发公共事件划分了自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件四类，使我国的突发事件的危机管理进入了规范化阶段。与之相应，我国的危机管理的学术研究也初步呈现繁盛的景象。

在危机处理过程中，信息的传递、加工和分析，对话者间的博弈，舆论环境的引导和控制始终是最核心的问题。对传播学工具的重视，国内外的危机管理研究者无一不将研究焦点会聚于沟通管理和传播控制。中国人民大学新闻学院是我国最早开展传播学、公共关系教学、科研工作的重要学术阵地之一，20余年来成果斐然。密切关注国际学界和业界前沿，着力解决社会发展中的热点、焦点和难点问题，始终是学院不懈的追求。在新近立项的“985工程”国家重点课题中，学院承担了“中国社会公共突发事件预警与舆论监测体系”研究项目，必将对政府和其他社会组织的危机管理实践发挥一定的积极作用。

《中国危机管理年度报告》（每年一部，以下简称《报告》），是学院做出的又一个艰难却意义深远的尝试。年轻学者胡百精同志在诸多师长的帮助下，近年来围绕

危机管理专题开展了大量的理论和实践研究，参与了数十次重大危机事件的咨询和研究工作，出版了学术专著《危机传播管理》，而今又主持研究、正式推出《报告》，这是难能可贵的。

我认为《报告》的研究成果是显著的、开创性的，原因有三：一是用一整套指标和方法体系监测全年的各类重大危机，并做全案记录和评析，这既符合学术规范，又具有重要的实践意义；二是对专题危机的研究和解读比较深入，兼顾经典和前沿、中国与西方的学术成果，拓展了对实践施以观照的学术视野；三是危机研究的角度、立场和价值观是正确的，尽最大可能降低损害、维护公共利益和主流价值是贯穿整个研究的一个基调，避免了将危机研究沦为无谓的批判，因此是建设性的。

我非常赞赏报告中反复提及的一个观点：社会组织应对危机的能力已然和创造财富的能力同等重要。我希望《报告》研究团队持之以恒，一方面能够克服目前在指标和方法体系构建、定量分析上的不足，另一方面还要为危机管理的普及教育做出贡献。普及教育的对象不仅是政府公务员，还特别要包括各种社会机构——工业、农业、服务业和各类的媒体都在其中，也要帮助公众克服对危机的慌张心态，从而增加参与应对危机的能力。

赵启正

全国政协外事委员会主任、中国人民大学新闻学院院长

前言

2008年，大悲大喜。有外国媒体说，中国在“漂泊”的2008年举行了“成人礼”。这标签是外人贴的，对中国来说，成长依旧继续，太阳照常升起。

只是那些笑脸和泪水，不像旧年历，一页页可以撕毁，我们得记住它们。更贴切的说法是，大考之后，别急着丢掉教科书。这关乎逝者的尊严、生者的勇气，关乎国家的进步和文化的认同。

在过去三年里，我们用三部报告、150万字的篇幅记录、解析了30余个“大事件”，很多情境在2008年重演，很多观点在生死悲欢中应验。以危机研究为业的最大痛苦，恰在于你说的是对的。

这是年度系列报告的第四本，我们用一个主题统领全部故事：国家公共关系。这门学问有一个宏愿：让每一个国民，自打出生起，就成长在一个与世界对话共生、利益互惠、相与为善，并因此被信任、被尊敬的国度。当然，这远非一时、一事、一个学科之力所能达成，国家公关是队列中的旗手。

同时，国家公关既是对外的也是对内的，因此本报告的另一个主题是社会对话。我们相信对话是优于对抗的社会治理策略。更进一步说，对话不只是一种策略，而且是变革年代社会生活的基本内容。我们需要造就拥有对话信念、意志、资格和能力的政府、企业、媒体和国民。

本书第一卷全面阐发了当下时代的危机与社会结构、社会性格和文化认同的关系，核心问题是提出、论证“在危机中”这一判断。正如我们一度宣称自己“在路上”、“在边缘”一样，“在危机中”已成为我们今日的生存语境和在世状态。我们必须挺立庄重的理想、进取的雄心，必须召回人的主体性、对话的信念，让人与人、人与物、人与自然各得其所。人不是问题，而是问题的解决者。

第二卷以拉萨“3·14”事件和北京奥运火炬海外传递袭扰事件为个案，提出了国家公共关系的基本问题：观念、框架、原则与策略；主体、对象、内容和渠

道。与此相关，第八卷以北京奥运会的筹办、举办为个案，提出了国家公关的目标导向和战略重心——构建文化中国国家形象。

第三、第四、第九卷分别以家乐福事件、“5·12”四川大地震、北京奥运会为个案，论述了国家公关基本框架中的民族主义、集体记忆、文化狂欢等三个核心问题。这三卷皆聚焦于“怎么办”——如何“安放”全球化背景下、“在危机中”的民族主义情绪，如何构建公共危机的集体记忆，如何通过文化狂欢形塑社会性格、导引人文教化。

第五、第十、第十一卷在策略层面探讨了国家公关中的媒体议程、公共外交、政治修辞等问题，佐证的个案分别是“5·12”四川大地震、北京奥运会、重庆出租车罢运事件等。这三卷生动、具体地总结了媒体传播策略、公众表达策略和政治修辞策略，可以看作是应用研究中流行的“技巧大全”。

第六、第七、第十二卷把眼光投向国家内部的社会对话，分别以“5·12”四川大地震、贵州瓮安“6·28”群体性事件、三鹿奶粉事件为个案，探讨了公共危机中的社会动员模式、群体性事件中的官民对话模式和危机公关的价值前提等问题。这三卷勾画了社会动员、官民对话、公关价值前提等论题的基本轮廓，描述了一些具体路径，算是在这三个领域开了个头。

学术这条道路，实在玄妙幽远。危机管理研究是诸多学科子学科的子学科（譬如传播学—公共关系—危机公关），我在这一微末枝杈上走了四年，仍然发现身处起点，不过开了个头。好在有一批坚定的同路人，他们是：官贺、朱怀强、郭闻捷、黄彪文、孙希、张庆园，还有更多的参与者、鼓励我们的人。说好了，继续一起走。

感谢我的老师、同事、同行们：中国人民大学副校长冯惠玲教授、赵启正教授、高钢教授、涂光晋教授、喻国明教授、郑保卫教授；清华大学郭庆光教授、李希光教授、史安斌副教授；国际关系学院郭惠民教授、北京大学程曼丽教授；中国传媒大学刘继南教授、袁军教授、齐小华教授、张树庭教授；以及复旦大学孟建教授、中山大学廖为建教授、北京体育大学易剑东教授，等等。

感谢中国人民大学出版社人文分社社长司马兰编审、策划编辑李学伟、责任编辑骆骁。

这份报告，是一个礼物，献给2008年危机和灾难中的逝者、受伤害者、受辱者。在这本报告的每一个故事中，你们都是主角。

胡百精

2009年1月10日

目录

第一卷 论在危机中

——危机话语、社会性格与文化转型

一、危机与在危机中 2

怎样认识危机，归根到底是一个人类怎样认识自己的问题。危机本质上是一种威胁性的形势、情境或状态，遭遇危机、应对危机是人类的在世状态。

二、“在危机中”与社会性格 11

“在危机中”的义涵已超越祸不单行的“现实主义”处境，而直指人的精神世界。换言之，当人们发现脚下的大地颤抖时，除了身体，内心也无家可归。

三、对话及其可能性 25

从历史经验看，价值模式的实践大抵存在三种机制：就范、认同、植入。“就范”之道在法治，“认同”之道在舆论，“植入”之道在教化。其实，三者皆离不开教化。

第二卷 国家公共关系的基本问题

——以拉萨“3·14”事件和奥运火炬海外传递袭扰事件为个案

一、“发生在雪域高原上最为真实的故事” 45

从黑暗走向光明，从落后走向进步，从贫穷走向富裕，从专政走向民

主，从封闭走向开放，这就是西藏的历史和今天，是属于西藏人民的沧桑巨变，是发生在雪域高原上最为真实的故事。

二、“祖国，今天我在红旗下为你战斗了” 50

4月7日是我在巴黎十几年来度过的最为漫长的一天，也是最为黑暗的一天。这一天，巴黎的天空散发着一股种族主义的陈腐气味。作为一个中国人，我也属于被奥运圣火所吞噬的人之一，当然是以人权的名义……

三、国家公关的理论框架与实践准则 55

国家公关的理论阈限和实践边界：国家公关是特定语境之下的对话关系，关乎全球化时代的世界秩序；国家公关是国家“言说—修辞”与国家“行为—管理”的整合性产物；国家公关是国家事务中的一种策略性传播管理。

四、多元表达主体与社会结构改造 58

成熟的国家公关战略，是多元主体支撑的话语体系。对我国而言，“多元”可以解释为有效的“主体下移”，即把国家权力特别是表达的资源、机会和关系网络移交给民间。

五、国家公关的表现形态与意义输出 60

国家公关的要旨在于最大限度地使自己成为消息来源；整合多种国家公关形态，而不唯媒体公关至上，在承认权力博弈的永恒性和文化形态的多样性的前提下，国家公关战略的重心应当置于意义输出之上。

六、国家公关的五个框架及其相互关系 62

国家公关存在五个表达基模或曰框架：国家利益框架、民族主义框架、集体记忆框架、语言—文化框架和普遍价值观框架。

七、达赖与西方政治势力的公关真相 65

达赖集团首先把“藏独”的利益表达为全体“藏人”的利益，如此完成了利益框架的转换；其次，他们使用西方听得懂、愿意听的语言将自己的利益主张传达出去；再次……

第三卷 民族主义与想象的共同体

——以家乐福事件为个案

一、红 70

《费加罗报》在报道中称：“我们目前还不知道，具体是什么引起了在电视机前看不到巴黎圣火传递受阻的中国人的愤怒。”

二、白 77

“我们的民族自尊心怎么那么脆弱和表面呢？人家说你是暴民，你就把人家骂一通恨不能打一通，然后说，我们不是暴民。”

三、蓝 80

“爱国主义，我们要倍加珍惜，同时也应理性表达。……爱国不需要理由，但理智表达爱国情感是一种对民族负责的态度，更是一种强大的精神力量。”

四、民族主义的内涵、功能与作用机制 84

民族主义的作用机制可概括为四个层面：第一，通过主流媒体，渲染价值底色；第二，通过社会仪式，激发宗教想象；第三，通过历史叙事，召唤集体记忆；第四，通过结晶当前事件，充实民族主义内涵，形塑民族性格。

五、民族主义在中国 90

民族主义蕴涵着巨大能量是不能否定的事实，但它存在的一个缺陷是，民族主义可能只提供动力，不提供方向。

第四卷 “5·12”地震、集体记忆与国家认同

一、集体记忆的内涵与功能 97

由外而内看，我们和子孙获得了一个新的命名、框架或者说秩序：那些中国人，归属于一个在“5·12”地震中站起来的民族；自今而后看，

五百年后的一个普通中国人，在对充满忧喜悲欢的生命路线进行抉择的时候，仍可能受到这场灾难记忆的规训和导引，纵使他浑然不觉。

二、集体记忆的属性与形态 99

集体记忆的三种形态：一套可以被讲述的故事文本，一套可以反复重现、使用的符号体系，一套公共参与的纪念仪式。

三、集体记忆的建构机制 100

集体记忆是穿越时空的对话的产物，是以当下为中心的交易：祖先的意志得以传承，讲述者则获得现实行动的理由。

四、八组关键词与地震集体记忆建构 102

这是一个民族的伤逝，但是我们创造了民族发展史乃至整个人类文明史中的奇迹，因为面对灾难，我们选择了万众一心、坚强面对。

第五卷 公共危机中媒体的表达框架

——以“5·12”地震中美媒体报道的比较分析为个案

一、《纽约时报》版“中国·四川地震” 123

这些报道存在一明一暗两条主线：明者——发生了什么？暗者——破坏了什么？明线以公正客观面貌呈现，暗线则以表达对中国质疑和否定为主。

二、《人民日报》版“中国·四川地震” 129

《纽约时报》和《人民日报》对四川地震的报道，实则都是各自所属社会权力和意识形态的反映。两家媒体都不可避免地受到意识形态的感染，并为这种意识形态争取持续、稳定的合法性。

三、美式新闻的“制造”机制与价值底色 132

媒体框架的“作为”更多体现在“价值底色”的渲染上。“底色渲染”通过如下流程得以实现：媒体对“事件（或议题）属性”作出价值判断，进而建构一个依附于事件（或议题）之上的意义序列。

四、“新闻专业主义”的文字游戏 138

人们对于新闻文本的认知存在一个“悖论”，即总是试图将偶发的、意外的甚至异于常态的新闻事件纳入常态的理解范畴之内。换言之，如果新闻再现的事件不能够完全预测到，却能够契合到我们的认知模式中，那么它就更具有说服的效力。

五、回应“新闻专业主义”的媒体策略 142

我们不能以看《人民日报》、CCTV的方式来看《纽约时报》、CNN……它们的运行逻辑，是由与我们不同的历史—文化，政治—经济和意识形态环境所决定的。

第六卷 自然灾害中的危机管理策略与社会动员模式

——以“5·12”地震为个案

一、自然灾害中危机管理的观念与原则 148

自然灾害中危机管理的观念与原则主要包括：以人为本、团结一致、全局统筹、快速反应、制度先行、开放透明。同时，要相信多难兴邦，而不是被危机打倒。

二、重大灾难中抢险救援的基本模式 151

自然灾害中危机管理要坚持三个“有利于”：有利于最大限度争取时间；有利于最大限度获取信息；有利于最大限度降低损害。

三、重大灾难中的信息发布模式 154

灾难危机管理中，政府表达的主体应该更加多元，多元可以解释为“表达主体下移”，给地方政府和民间组织更多的表达权力和机会，以巩固执政基础，培育成熟的公民社会。

四、重大灾难中社会动员的基本模式 160

动员主题为人们的行动提供目标、方向和力量源泉，分为最高主题和最低主题及他们的中间状态。最高主题和最低主题都属于价值主题，都源于人类的普遍愿望、意志和信念。

第七卷 群体性突发事件中的官民对话模式

——以贵州瓮安“6·28”群体性事件为个案

上篇：瓮安事件全记录 176

政府的“失声”使谣言肆意流播。最终，谣言编织了一个“面目全非”的“真相”。

中篇：群体性事件和官民对话模式 207

“一些地方政府有个思维惯性，一旦群体性事件发生就认为一定存在‘少数别有用心的人’在推波助澜，这是不对的。”

下篇：官民对话及其规则再造 217

价值观决定行为。社会对话要坚持以人为本，尊重人，尊重人的尊严和价值，把人当“人”看。群众连最基本的生存权利都得不到保障，对话只能是“奢谈”。

第八卷 北京奥运与文化中国国家形象战略（续）

一、战略排序：从经济中国到文化中国 221

当中国以文化之胸襟、面孔和姿态朝向世界时，脚下便有了坚实的桥梁，彼岸的他者也以最平和、理智、坦诚的方式迎面走来。

二、议程建构：从事实到价值 226

国家形象的基本观念是通过对话创造和维系国家之间的命运共同体，而不是一厢情愿地谋求良好印象或者刻意向他者“示善”，再或者作为一方的“我”如何“做得好”、“说得好”。

三、现实通路：从战略到战术 232

国家形象战略的现实通路主要有：信源实力建设，让自己成为信源；信道实力建设，掌握信息传播和话语建构的渠道；信息体系建设，包括信息内容规划、信息结构设计和信息的呈现方式。

第九卷 中国式狂欢、人的解放与共同体精神

——以北京奥运为个案

一、狂欢的理由与人的解放 238

在狂欢中，人们甩掉日常生活的平庸、琐碎和沉重，排解焦虑、倦怠和苦痛，以公开的、集体的方式释放情感。虚伪不见了，界限模糊了，伤口愈合了，只有欢笑、飞舞和感动。

二、中国式狂欢与创发型社会性格 243

作为传统文化的一部分，中国古代狂欢活动在宣泄、颠覆的同时依然抱持强烈的秩序情结。对统治者而言，狂欢是通过民众在文化、精神层面短暂的小“乱”而达到大“治”。

三、第二世界与狂欢记忆 249

“和”的奥运化表达，即“同一个世界，同一个梦想”。在北京奥运会这场盛大的全球狂欢事件中，“同一”话语的表达甚至压倒了以竞争为旨归的“更高、更快、更强”。或许更准确的说法是，和谐话语和竞争话语相映生辉，共同构筑了北京奥运的狂欢叙事，并正在沉淀为所有参与者、见证者的集体记忆。

四、狂欢带来的对话可能性与共同体精神 252

从现实到未来，需要高蹈的信仰，也需要务实的行动；需要庄重肃穆的规程化协商，也需要更多人参与的狂欢体验。按照狂欢话语的气象，世界不过是我巴掌的形状，从冲突到对话，也不过是一次狂欢的距离。

第十卷 北京奥运：媒体政治、公众外交与国家形象构建

一、传媒发展的七个历史标高：中国传媒业 30 年的发展轨迹与媒体

政治变迁 257

光怪陆离、形态各异、价值相左的资讯、言论乃至形象和标准便层出不穷地涌现出来：木子美来了、芙蓉姐姐来了、胡戈的恶搞也来了……传统的权威和标准第一次受到如此大规模、高强度的挑战和解构。

二、国家传播力：是什么妨碍了中国的声音在世界的传播？ 262

在造就传播的话语影响力方面，国力是重要的，但并不是唯一的因素，甚至不是第一位重要的因素。

三、开放传播资源，活跃公众外交：奥运全民传播的启示 264

我们过去在各种战役中，是很注意对社会资源的调动的，一贯有以少胜多、集中优势兵力击破对方的传统，但是在传播角力的战场上，尤其是舆论战中，却没有很好地发挥这个优势。

四、开展公众外交，提升国家形象：国家形象的提升基于进步的国情 269

这次奥运会前，国际舆论环境并不好，西方许多团体和反华“活动家”把北京奥运会看作向中国施压的好机会；一些西方媒体明确地说希望发生场内外示威事件，并打算将其作为重点报道。可是事实让他们彻底失望了。

第十一卷 危机话语、跨文化认同与政治修辞

——从“非典”到“5·12”地震期间中国官方修辞的变迁

一、语文的危机：“非典”五年以来中国官方修辞的变迁 273

“2008年的国家叙事，遭遇了语文的狭隘瓶颈……这无疑是一场官方语文的叙事危机……落后的语文水平，拖了政治改革的后腿。”

二、政治修辞的观念——基于中美比较的考察 277

新时期中国国家修辞的价值观应该是双向对话。修辞的目的在于通过对语言可能性的利用，实现主体相遇和对话，在意见交换中寻求共识。

三、政治修辞的主体及其要素 280

在美国人看来，政府表达固然重要，但它并非国家对外传播的全部内容，因此要建立以政府为主导，同时鼓励各种民间力量对外表达的整合性话语体系。

四、政治修辞与象征性叙事 284

要学会将政治修辞故事化，设置媒体和公众议程，传达意见信息，进行情感动员。

五、公共危机中的政治修辞 290

危机语境不同于日常的制度语境，危机时刻要“对人讲话”、“讲人话”，而不应是官话、套话；同时，危机中的政治修辞是在高压环境下的表达，它基于事实，但更强调情感和道德的感召。所谓“言者用其心也”，在危机之下尤当如此。

第十二卷 公共关系的价值前提

——以三鹿奶粉事件为个案

一、一家企业的危机 297

当事人往往最早发现危机的端倪，三鹿集团并非例外……

二、一个行业的危机 303

“有两条路摆在我们面前，一条是死路，一条是活路……在责任面前，我们唯一的选择就是负起完全的责任！”

三、一个国家的危机 306

“公众对奶品丑闻的愤怒主要集中在这个问题何以隐藏数月，而购买劣质奶品的父母都没有意识到他们在毒害自己的宝宝。北京当局说他们本月才知道这个问题。他们谴责贪婪的企业和地方官员隐瞒危机。但早期的警告被消音。”

四、一个时代的危机 309

人们正在焦虑而无奈地看着一场又一场危机的发生，并对下一场不确定但又必然发生的危机而忐忑不安——这是一个时代普遍的社会情绪。

五、公关的价值前提 310

这其实是一个讽刺：在公关学科诞生、发展了大约百年之后，我们声名狼藉地重返起点，寻找失落的前提。那么，公关的价值前提是什么？

附录：2008 年度危机大事记 318

参考书目 328