

新媒体时代的 应急管理与危机公关

唐 钧◎著



 中国人民大学出版社

新媒体时代的 应急管理 with 危机公关

唐 钧◎著



中国人民大学出版社
· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

新媒体时代的应急管理 with 危机公关/唐钧著. —北京: 中国人民大学出版社, 2018. 8
(领导干部悦读坊)

ISBN 978-7-300-25584-2

I. ①新… II. ①唐… III. ①突发事件-公共管理 IV. ①D035.34

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 029956 号

领导干部悦读坊

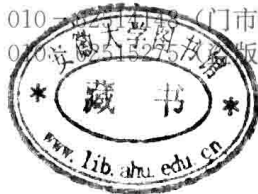
新媒体时代的应急管理 with 危机公关

唐 钧 著

Xinmeiti Shidai de Yingji Guanli yu Weiji Gongguan

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 涿州市星河印刷有限公司
规 格 170 mm×240 mm 16 开本
印 张 17.75
印 数 229 000

邮政编码 100080
010-62511770 (质管部)
010-62511771 (门市部)
010-62511772 (版举报)



版 次 2018 年 8 月第 1 版
印 次 2018 年 8 月第 1 次印刷
定 价 48.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

序 新媒体时代的危机应对之道

风险社会的衍变，新媒体时代的来临，加剧了危机环境的演变，综合表现为五大特征（见表 1）。

表 1 新媒体时代的危机环境特征

新媒体时代的要素	危机环境的全新特征
信息特征	源头多、传播快、易获取等
加工方法	同类合并、对比差距等
报道方式	深度挖掘、追踪报道等
报道渠道	“内部爆料”、异地报道、网络电视台、网络直播等
社会心态	民众要求知情权、“免被害”等

新媒体时代中环境的繁杂性，要求应急管理 with 危机公关的研究须从“战略导向”“问题导向”“需求导向”三重视角开展。

第一重“战略导向”：应急管理 with 危机公关以习近平新时代中国特色社会主义思想为战略导向，贯彻党的十九大关于“总体国家安全观”“打造共建共治共享的社会治理格局”的要求。

第二重“问题导向”：应急管理 with 危机公关应规避常见误区，针对近年来实例中频繁爆发、损失巨大、负面影响严重的共性问题，总结提炼，规避防范，以免再犯。

第三重“需求导向”：应急管理 with 危机公关应关注新媒体时代的社会心态，重视党的十九大以来对于应急管理 with 危机公关的全新需求，了解知情权、监督权、“免被害”等群众诉求，防范群众“不答应、不满意、不高兴”的风险。

结合三重视角，可统筹整合为新媒体时代的常见误区和危机应对之道（见表 2）。

表 2 新媒体时代的常见误区和危机应对之道

新媒体时代的常见误区		危机应对之道
狭隘的危机观	“不死人不算危机” “群体恐慌不算危机” “信任危机不算危机”	“三重危机模型”
本能反应的“三宗错”	不知所措、随意应对 自保却不顾大局 误用常态模式	预案编制与演练改进
危机决策失误，应急响应迟滞	监测预警失灵与危机决策失误 启动响应迟滞 “第一响应人”缺失	快速应急，科学决策
“越应越急”	“大闹大解决” 触发“连锁反应” 阻止危机不力	切断连锁，阻止升级
“扰乱舆情”	“误导性” “瞎承诺” “乱道歉”	“领着舆情走”
屡被“社会倒逼”	“麻木不仁” “过度反应” “治标不治本”	回应“舆论施压”
公关“本末倒置”	未“做好”求“说好” 只会“迎合式公关” 不负责任“造假公关”	用好责任模型
群体事件难化解	“一碰就爆” “一闹就软” “一硬就乱”	疏堵结合，以疏为主
内外评委“只顾一头”	“唯上”：只顾内部评委 “唯外”：只顾外部评委 “唯闹”：讨好施压评委	兼顾内外评委，打好“媒体牌”
风险沟通失误和风险管理失灵	风险评估形同虚设 “下游灭火”屡被追责 绩效考评“负面激励” 风险沟通不到位	全面实施风险管理，提升风险承受力

习总书记强调，“要清醒认识面临的风险和挑战，把难点和复杂性估计得更充分一些，把各种风险想得更深入一些，把各方面情况考虑得更周全一些”^①。在“新媒体时代的常见误区和危机应对之道”的指导下，结合近年来实践中的典型实例，可细化为“新媒体时代的危机应对十策”（见表3）。

表 3 新媒体时代的危机应对十策

危机应对策略	转危为安技巧	以案说理	卓越实践
扭转观念，重视三重危机	生理层面：减少人财损失 心理层面：疏导群体恐慌 社会层面：严防公信力危机	● 郭某某事件导致的不良影响 ● 谣言引发群体恐慌后避难致死伤 ● 学校“毒跑道”引发的“群体恐慌症” ● “官谣”易导致信任危机 ● 美国三角工厂火灾后整改制度以减少人财损失 ● 流感病毒防疫过程中的群体恐慌疏导 ● 切尔诺贝利核事故与三里岛核事故的三重危机应对比较	党纪国法严惩造成“社会负面影响”的官员，防范三重危机
健全预案体系，优化本能反应	分析现状、明确责任 设定流程、编制预案 应知应会、演练改进	● “我不是局长”的随意应对 ● 安监局局长“十不知”的失态 ● 官员“笑场”行为 ● “伟大保安”的诀窍在于践行科学的预案管理 ● 《深圳市突发事件应急预案管理办法》的精细化管理创新 ● 广东五市联合开展医疗救援演练 ● “最牛校长”勤于演练，汶川地震中2300名师生幸免于难	“主动防、科学管”，优化学校应急的本能反应
科学决策，实现快速响应	构建监测预警体系 构建应急指挥体系	● 法国巴黎恐怖袭击事件暴露的监测预警漏洞和危机决策问题 ● 韩国“岁月号”沉船事故应急响应迟滞致大量人员伤亡 ● 佛山小悦悦事件中18名路人“见死不救” ● 上海商学院火灾中4名女生自救失误跳楼死亡	“一网、两库、三关”，保障科学决策

① 习近平：谋划“十三五”时期发展要搞好统筹兼顾。人民网，2015-05-29。

续前表

危机应对策略	转危为安技巧	以案说理	卓越实践
科学决策，实现快速响应	构建基层应急体系 构建“第一响应人”的宣教动员体系	● 监测预警体系，做好快速应急准备 ● 中国疾病预防控制中心对公共卫生的系统监测预警 ● 应急指挥体系，实现快速应急和科学救援 ● “十三五”时期北京拟建设精细化指挥体系 ● 基层应急体系，打好科学救援的基础 ● “立体化”的基层治安防控体系 ● 宣教动员体系，助力快速应急和科学救援 ● 北京城管担任国家职业“应急救援员”	“一网、两库、三关”，保障科学决策
切断连锁反应，阻止升级恶化	切断连锁 阻止升级 “两害相权取其轻”	● 自 2008 年以来的“社会倒逼”演变分析 ● 美国白人警察击毙黑人事件的“连锁反应” ● “3·11”福岛第一核电站核泄漏事故的阻止危机不力 ● 洛杉矶为防“炸弹”关闭千所学校 ● 对学校“毒跑道”的处置与应对 ● 加拿大某镇发生山火，10 万人弃镇撤离	“临界点”分析和干预，有效解决民航乘客闹事问题
借助信息，“定调子”“挖层次”	横向聚焦：议题设置 纵向解剖：报道层次 渠道填充：信息管道效应	● 山西溃坝事故因谎报原因造成“误定性” ● 大连某 PX 项目承诺停工后低调重启 ● 对“塑料紫菜”谣言的官方回应 ● “北京一男子持刀劫持人质被当场击毙”的报道层次 ● 深圳“12·20”滑坡事故危机公关“领着舆情走”	新闻发言人制度助力“领着舆情走”
明确对象，有效回应“社会倒逼”	利益相关分析 “三重补偿”	● “以命维权”的“社会倒逼” ● 对福建南平“3·23”校园血案的报道失误 ● “钉子户”舆情的负面示范与标本兼治 ● 天津港“8·12”事故中的直接利益相关群体分析	应用“三重补偿”，全国援建汶川灾区

续前表

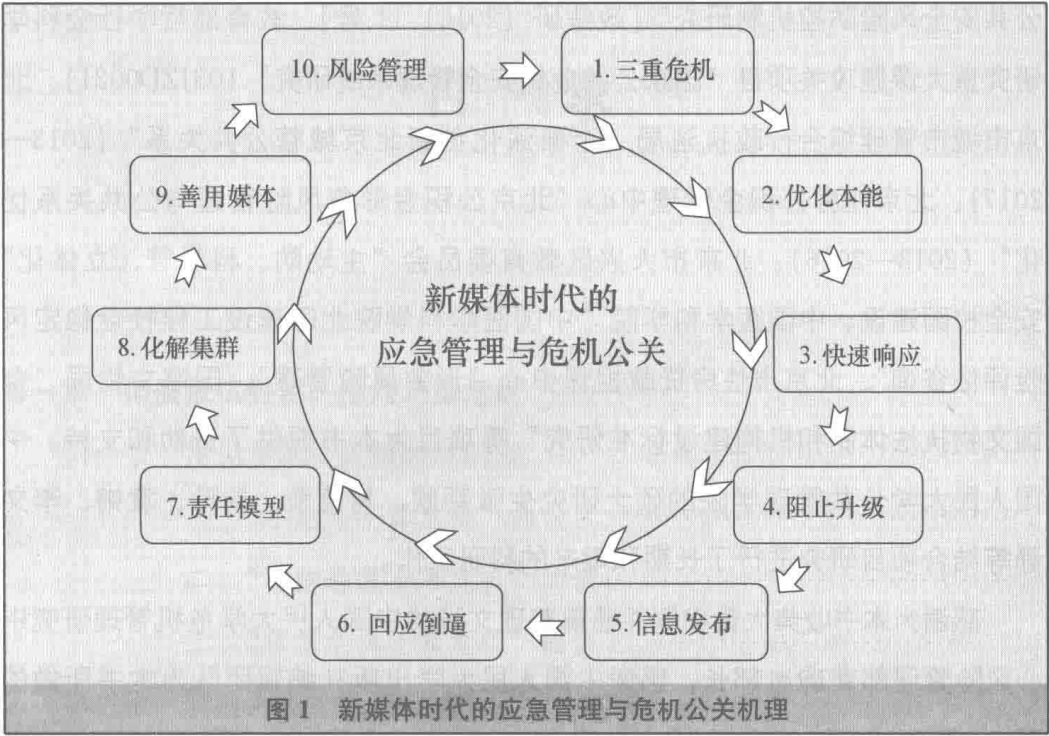
危机应对策略	转危为安技巧	以案说理	卓越实践
明确对象，有效回应“社会倒逼”	用好社会心态的“811 模型”	● “7·23”甬温线特大交通事故善后的“三重补偿” ● 安徽阜阳城管“脱衣打人”事件的社会心态分析 ● “占领华尔街”运动中的社会舆论分析	应用“三重补偿”，全国援建汶川灾区
厘清性质，用好责任模型	无责任：速战速决模式 完全责任：以退为进模式 部分责任：社会协商模式	● 湖南临武县城管“秤砣执法”事件的应急处置与公关失误 ● “有困难找警察”的公共关系失误 ● 延安城管踩人事件中的“造假” ● “臆想症”致学生食物中毒事件的迅速危机公关 ● 上海“12·31”外滩踩踏事件的公共安全责任追究 ● “东方之星”号客轮翻沉事件责任认定中的社会协商	天津港“8·12”火灾爆炸事故的追责与善后
疏堵结合，化解群体事件	以疏为主，劝导调解 以堵为辅，依法维权 四项原则，综合调解	● 乘客在机场或飞机上闹事时“一碰就爆” ● 维权成本加剧“一碰就爆” ● 居民抗议导致项目暂停或中止的“一闹就软” ● 城管执法过程中“暴力执法”或遭“暴力抗法” ● “以疏为主，以堵为辅”的禁烟手段 ● 英国伦敦“8·6”骚乱事件的处置 ● 美国“占领华尔街”运动被依法强制处理 ● “以疏为主，以堵为辅”的禁烟手段 ● 人民调解员在调解矛盾纠纷中的作用	改革信访制度，标本兼治群体事件
善用媒体，兼顾内外多元评委	“正面引导”牌 “否定责任”牌 “降低责任”牌 “减轻敌意”牌	● 防汛主任“打官腔”被主持人打断的事件分析 ● “弱势群体”在舆论中的地位与特征 ● 浙江某垃圾焚烧发电厂因选址遭当地居民反对而暂停 ● 涉核项目的正面宣传策略	执法部门的“媒体牌”策略

续前表

危机应对策略	转危为安技巧	以案说理	卓越实践
善用媒体，兼 顾内外多元评 委	“重塑形象”牌	● 对美国“食脸男”事件的多角度定性 ● 美国枪击事件后的危机公关策略 ● 灾后赔偿金额刚性增长的趋势 ● 濮阳水利局等四部门就濮水河污染事件道歉并整改	执法部门的“媒体牌”策略
关口前移，全 面风险管理	“风险控制力” “秩序可逆力” “形象免疫力” “风险沟通力”	● 上海“12·31”外滩踩踏事件暴露风险评估缺位的问题 ● 原国家环保总局局长因松花江水污染事件辞职 ● 城市洪涝防治的绩效考核应以风险防范为导向 ● 广东鹤山核电项目的风险沟通失误 ● 四川通过完善社会稳定风险评估制度来强化风险管理 ● 学校春游安全的风险管理 ● 立体化社会治安防控体系强化社会安全 ● 社会风险评估与危机预警的科学做法 ● 玉树地震后的五大社会秩序重建 ● 卫生系统增强“形象免疫力”的举措 ● 广东汕头垃圾焚烧项目的风险沟通经验	广州番禺垃圾焚烧发电厂建设的风险管理与风险沟通

新媒体时代的应急管理与危机公关，在操作层面更面临风险源激增和危机爆发迅猛的挑战，亟待“流程再造”，以期事前准备充分和事中科学应对（见图1）。

本书的研究是基于多年的跨领域综合研究凝练而成。**第一类是危机管理的研究**，包括《应急管理与危机公关》（中国人民大学出版社，2012）、《紧急救助》（中国人民大学出版社，2009）、《公共危机管理理论与实务》（中国人民大学出版社，2009）、《政府危机管理能力评估》（中国人民大学出版社，2009）、《中外紧急救援成功案例研究》（中国社会出版社，2008）、《公共部门



的危机公关与管理》(中国人民大学出版社, 2007) 等。**第二类是社会风险的研究**, 包括《社会风险评估蓝皮书: 风险评估与危机预警报告 (2015—2016)》(社会科学文献出版社, 2016)、《社会稳定风险评估与管理》(北京大学出版社, 2015)、《政府风险管理——风险社会中的应急管理升级与社会治理转型》(中国人民大学出版社, 2015)、《形象危机应对蓝皮书: 形象危机应对研究报告 (2013—2014)》(社会科学文献出版社, 2014)、《形象危机应对蓝皮书: 形象危机应对研究报告 (2012)》(社会科学文献出版社, 2012)、《政府形象与民意思维: 2010—2011》(中国传媒大学出版社, 2011)、《政府形象与民意思维》(中国传媒大学出版社, 2009) 等。**第三类是社会管理的研究**, 包括《政府公共关系》(北京大学出版社, 2016)、《社会管理概论》(中国人民大学出版社, 2013)、《政府公共关系策略与实务》(中国传媒大学出版社, 2008) 等。

本书在研究过程中, 获得了一系列项目课题的支持: 中央政法委“社会

公共安全风险防控机制研究”[政法研(2016)11号]、教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“国家公共危机安全管理系统研究”(03JZD0021)、北京市城市管理综合行政执法局“全面深化创新北京城管公共关系”(2013—2017)、北京住房公积金管理中心“北京公积金形象风险管理与公共关系优化”(2013—2016)、北京市大兴区教育委员会“主动防、科学管、立体化”安全校园建设、中国医学科学院“中国医学科学院北区建设工程社会稳定风险评估咨询”、北京市住房贷款担保中心“形象风险管理”、国家文物局“全国文物执法体制和机构建设标准研究”等项目为本书提供了资助和支持。中国人民大学公共管理学院的硕士研究生张颖欣、肖莹莹、刘玲、袁镔、李文静等结合项目研究进行了长期和艰辛的科研工作。

感谢为本书收集大量案例并通篇整理文稿的中国人民大学危机管理研究中心风险管理部龚琬岚部长，感谢中国人民大学出版社编辑团队为本书所做的努力。

本书具有两个方面的鲜明特色：一是实用性强，全书各章均采用“以案说理”的方式，分析了国内外大量真实、典型的案例，提出的政策建议极具操作性，是一部理想的应急管理与危机公关实操手册；二是适用面广，广泛适用于政府部门及卫生、教育、商务等行业领域从事危机管理、公共关系、舆情管理、风险管理、社会治理、公共安全等工作的人员，特别适用于窗口行业和执法部门的相关工作人员。

唐 钧

2018年1月

于中国人民大学



目 录

第一章 拓展危机界定，应对三重危机	1
第一节 常见误区：狭隘的危机观	1
一、“不死人不算危机”的误区	2
二、“群体恐慌不算危机”的误区	5
三、“信任危机不算危机”的误区	10
第二节 转危为安：“三重危机模型”	12
一、生理层面：减少人财损失	13
二、心理层面：疏导群体恐慌	18
三、社会层面：严防公信力危机	22
第三节 卓越实践：党纪国法严惩造成“社会负面影响”的官员， 防范三重危机	25
一、党纪国法在严惩造成“社会负面影响”的官员方面 做出具体规定	25
二、“社会负面影响”来源于公共安全风险和公共服务 风险	27
三、通过问责制度，严惩造成“社会负面影响”的官员	28
第二章 优化本能反应，健全预案体系	31
第一节 常见误区：本能反应的“三宗错”	31
一、不知所措、随意应对的误区	32

二、自保却不顾大局的误区	33
三、误用常态模式的误区	35
第二节 转危为安：凡事预则立，亡羊应补牢	37
一、分析现状、明确责任	38
二、设定流程、编制预案	41
三、应知应会、演练改进	45
第三节 卓越实践：“主动防、科学管”，优化学校应急的本能反应	50
一、全面分析现状，总结学校安全风险规律	51
二、开展风险评估，划分风险等级	51
三、明确风险责任所有权，消除风险责任空白	52
四、建立相关党政部门责任体系，实现横向联动	52
五、制定标准化风险应对流程，减少应对失误	52
六、设计风险应对指南，快速阻止与全面降低危害	53
七、定期培训与演练，提升风险应对能力	54
第三章 优化危机决策，快速启动响应	56
第一节 常见误区：危机决策失误和应急响应迟滞	56
一、监测预警失灵与危机决策失误的误区	57
二、启动响应迟滞的误区	59
三、“第一响应人”缺失的误区	61
第二节 转危为安：快速应急，科学决策	65
一、构建监测预警体系	66
二、构建应急指挥体系	71
三、构建基层应急体系	75
四、构建“第一响应人”的宣教动员体系	79

第三节 卓越实践：“一网、两库、三关”，保障科学决策	83
一、“一网”为科学决策提供充足信息	84
二、“两库”为科学决策提供基本情况和专业支持	86
三、“三关”为科学决策提供高效运转的科学机制	87
第四章 切断连锁反应，阻止升级恶化	90
第一节 常见误区：“越应越急”	90
一、“大闹大解决”的误区	91
二、触发“连锁反应”的误区	93
三、阻止危机不力的误区	94
第二节 转危为安：切断连锁，阻止升级	95
一、切断连锁	96
二、阻止升级	99
三、“两害相权取其轻”	102
第三节 卓越实践：“临界点”分析和干预，有效解决民航 乘客闹事问题	103
一、分析乘客的容忍度并干预容忍度的“临界点”	104
二、精细化治理航班延误，防范化解乘客闹事风险	106
第五章 扭转舆情混乱，巧用信息发布	109
第一节 常见误区：“扰乱舆情”	109
一、“误定性”的误区	110
二、“瞎承诺”的误区	111
三、“乱道歉”的误区	113
第二节 转危为安：“领着舆情走”	113
一、横向聚焦：议题设置	114
二、纵向解剖：报道层次	115

三、渠道填充：信息管道效应	117
第三节 卓越实践：新闻发言人制度助力“领着舆情走”	119
一、新闻发言人制度在“横向聚焦”中的作用	120
二、新闻发言人制度在“纵向解剖”中的作用	122
三、新闻发言人制度在“渠道填充”中的作用	122
第六章 识破舆情真相，回应“社会倒逼”	125
第一节 常见误区：屡被“社会倒逼”，不识舆情真面目	125
一、“麻木不仁”的误区	126
二、“过度反应”的误区	127
三、“治标不治本”的误区	129
第二节 转危为安：利益相关者“三重补偿”，回应“舆论施压”	131
一、利益相关分析	132
二、“三重补偿”	133
三、用好社会心态的“811 模型”	138
第三节 卓越实践：应用“三重补偿”，全国援建汶川灾区	142
第七章 牢记责任模型，把握公关要义	148
第一节 常见误区：公关“本末倒置”	148
一、未“做好”求“说好”的误区	149
二、只会“迎合式公关”的误区	150
三、不负责任“造假公关”的误区	152
第二节 转危为安：用好责任模型	154
一、无责任：速战速决模式	155
二、完全责任：以退为进模式	157
三、部分责任：社会协商模式	160

第三节 卓越实践：天津港“8·12”火灾爆炸事故的追责与善后	162
一、对事故有关人员和单位的追责	162
二、善后处置与抚恤赔偿	164
三、事故防范措施和建议	164
第八章 化解群体事件，调解矛盾纠纷	170
第一节 常见误区：群体事件难化解	170
一、“一碰就爆”的误区	171
二、“一闹就软”的误区	174
三、“一硬就乱”的误区	176
第二节 转危为安：疏堵结合，以疏为主	177
一、以疏为主，劝导调解	178
二、以堵为辅，依法维权	181
三、四项原则，综合调解	187
第三节 卓越实践：改革信访制度，标本兼治群体事件	189
一、针对信访风险源的改革创新：社会稳定风险评估机制	190
二、信访工作体制的改革创新：完善法制、夯实基层、强化领导	191
三、服务信访群众的改革创新：“法”“利”“理”“管”手段的综合运用	193
四、受理信访案件的改革创新：分类受理、分级处置、强化监督、便民渠道	194
五、信访改革的意义：降低维权成本，规避群体事件	196

第九章 兼顾内外评委，善用媒体技巧	198
第一节 常见误区：内外评委“只顾一头”	198
一、“唯上”：只顾内部评委的误区	199
二、“唯外”：只顾外部评委的误区	201
三、“唯闹”：讨好施压评委的误区	203
第二节 转危为安：兼顾内外评委，打好“媒体牌”	205
一、“正面引导”牌	206
二、“否定责任”牌	207
三、“降低责任”牌	209
四、“减轻敌意”牌	210
五、“重塑形象”牌	212
第三节 卓越实践：执法部门的“媒体牌”策略	215
一、“正面引导”的“媒体牌”	215
二、“否定责任”的“媒体牌”	217
三、“降低责任”的“媒体牌”	218
四、“减轻敌意”的“媒体牌”	219
五、“重塑形象”的“媒体牌”	220
第十章 善于风险沟通和强化风险管理	223
第一节 常见误区：风险沟通失误和风险管理失灵	223
一、风险评估形同虚设的误区	224
二、“下游灭火”屡被追责的误区	226
三、绩效考评“负面激励”的误区	227
四、风险沟通不到位的误区	229
第二节 转危为安：全面实施风险管理，提升风险承受力	231
一、“风险控制力”	232