

• 全国党校行政学院系统应急管理系列教材 •

危机决策



宋劲松 著

 中国人民大学出版社

• 全国党校行政学院系统应急管理系列教材 •

危机决策



宋劲松 著

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

危机决策/宋劲松著. —北京: 中国人民大学出版社, 2018.3
全国党校行政学院系统应急管理系列教材
ISBN 978-7-300-25603-0

I. ①危… II. ①宋… III. ①突发事件-公共管理-高等学校-教材 IV. ①D035.34

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 032724 号

全国党校行政学院系统应急管理系列教材
危机决策
宋劲松 著
Wei Ji Juece

出版发行	中国人民大学出版社	邮政编码	100080
社 址	北京中关村大街 31 号		
电 话	010-62511242 (总编室)	010-62511770 (质管部)	
	010-82501766 (邮购部)	010-62514148 (门市部)	
	010-62515195 (发行公司)	010-62515275 (盗版举报)	
网 址	http://www.crup.com.cn		
	http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京昌联印刷有限公司	版 次	2018 年 3 月第 1 版
规 格	185 mm×260 mm 16 开本	印 次	2018 年 3 月第 1 次印刷
印 张	14.25	定 价	48.00 元
字 数	329 000		

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

全国党校行政学院系统应急管理系列教材

专家委员会

主任委员 闪淳昌

副主任委员 刘铁民 丁一辉

委 员 (以姓氏笔画为序)

马怀德 王重高 邓泉国 包亚宁 李树林

肖文涛 余 廉 张成福 高小平 梁晓霞

彭宗超 董 武 童 星 薛 澜

编审编委会

主任委员 龚维斌 马宝成

副主任委员 刘 钊 杨永斌

委 员 (以姓氏笔画为序)

邓云峰 李 明 李雪峰 宋劲松 张小明

钟开斌

编写工作组

组 长 张小明

副 组 长 李雪峰 邓云峰 宋劲松 王彩平

组 员 (以姓氏笔画为序)

王 华 李 明 张 磊 钟开斌 逯惠艳

董幼鸿 董泽宇 蔡和平

危机种类繁多。对学者们来说，撰写一部危机决策的专著是一件很困难的事，写一本危机决策的硕士研究生教材更是难上加难。自 20 世纪 60 年代以来，西方危机管理的研究领域从政治领域向经济、社会领域扩展，从自然灾害领域向公共危机管理领域扩展，危机管理成为一门学科，形成了企业危机管理和公共危机管理两个既独立发展又相互融合的学科分支^①；但对作为危机管理核心内容的危机决策还缺乏系统性的研究，相关学科成果积淀还难以集成一本硕士研究生教材。

在理论界，乌里尔·罗森塔尔（U. Rosenthal）认为：“（危机是指）对一个社会制度的基本结构或者根本价值和制度范式所产生的严重威胁，在时间压力和高度不确定性的情况下，这一威胁使得关键选择的作出成为迫切的需要。”^② 这一定义由于包容性与概括性较强，得到了学术界较为一致的认同。然而，也正是其包容性与概括性较强的特点制约了学术界对危机决策的研究。普适性的定义注定了相关研究针对性不强，不可能产生专业性强的危机决策理论。例如，虽然经济危机与公共安全危机的决策都具有时间压力和不确定性，但由于所采用的技术路径与方法完全不一样，很难说它们的决策理论是可以通用的。虽然破坏森林导致生态危机，以及不合理的发展模式导致雾霾出现，都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，但它们与其他公共安全危机的决策差别很大，更多地需要长期的、治本的应对措施。

在现实中，危机的概念无所不在。按发生主体分，有个人的家庭危机、信仰危机、健康危机等，有组织的生存危机、人才危机、财务危机等，有政府的债务危机、信任危机等，有全球的生态危机、环境危机等。现实生活中，危机概念非常普遍，如企业中的危机概念就用得较多，企业危机有财务危机、经营危机等，但大部分企业并不会因此成立专门的财务危机或经营危机管理部门和日常机构，而公共服务、生产制造和高危行业中的企业则普遍设立危机管理常设机构或应急管理常设机构（往往是应政府或立法的要求）。危机

^① 何海燕，张晓甦. 危机管理概论. 北京：首都经济贸易大学出版社，2006：54.

^② 乌里尔·罗森塔尔，迈克尔·查尔斯，保罗·特哈特. 应对危机：灾难、暴乱和恐怖行为管理. 赵凤萍，译. 郑州：河南人民出版社，2014：11（前言）.

管理上升到政府工作层面,则主要是指公共安全危机管理。同样,在政府层面,虽然经常面临经济危机、政治危机、生态危机,也不会常设相应的危机管理部门,但对于公共安全危机,各国政府普遍设立相应的危机管理部门或应急管理部门。正如国际著名政策科学家叶海卡·德罗尔(Yehzekel Dror)所说:“很少有国家认真地建立根据具体情况设计的程序和机构来处理危机,除了在安全领域和偶尔为应付反复出现的重大事变以外。”^①

在欧盟社会稳定战略中,危机的概念倾向于指社会动乱和自然灾害方面的危险状态。欧元区国家在管理公共安全事件中使用危机(crisis)概念,英国使用意外事故或偶发事件(contingency)^②概念,美国则是使用应急(emergency)概念。欧洲有的公用事业企业在出现公共安全事故后,其对公众发布关键信息的词汇表(glossary)是按意外(accident)、事故(incident)、灾害(disaster)、危机(crisis)这个顺序来确定事件级别的,以尽可能减少因关键词使用不当而带来的麻烦。

本书作为一部公共管理硕士研究生教材,主要以公共安全领域的危机决策为研究对象,并定义公共安全危机为:由于自然、技术和人为原因导致突然发生的,造成或者可能造成严重社会危害,需要采取短期措施(治标措施)进行紧急应对的事件。这里把生态危机、信仰危机、经济危机等需要短期(治标)与长期(治本)应对措施相结合,并且是以长期(治本)应对措施为主进行应对的危机排除在本书的研究范围之外。我国《突发事件应对法》定义突发事件为:“突然发生,造成或者可能造成严重社会危害,需要采取应急处置措施予以应对的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件。”本书定义的公共安全危机与我国对突发事件的界定绝大部分是互相包含的,但有一定的区别:一方面,有些事件不属于突发事件,但属于公共安全危机;另一方面,有些事件属于突发事件,但不属于公共安全危机(参见本书第2章第1节)。本书把公共安全领域的危机决策定义为:决策者(群)在时间压力和信息不对称的约束下,为有效减缓、控制危机所造成或有可能造成的严重社会危害,以及尽快从危机中恢复,制定以短期应对措施(治标措施)为主的行动方案的决策活动。以上界定使得构建危机决策理论成为可能。

本书第1章“绪论”是关于决策和危机决策相关内容的前人研究成果的文献综述。第2章“危机决策对象”(客体)是从危机的定义与分类和危机处置措施两个方面进行研究。第3章“危机决策组织”(主体)从危机决策组织理论、中国危机决策组织和部分发达国家危机决策指挥组织模式三个方面进行研究。所有公共危机的决策主体,不管是个人决策还是集体决策,都是在一定的危机管理体制背景下进行的,危机的应对需要非常态的组织形式,即危机决策指挥组织。第4章“危机决策流程”介绍了管理决策流程与危机决策流程,以及美国与德国的危机决策流程,并用美国决策流程实例模拟危机决策。第5章“危机分阶段决策”介绍了突发危机、从计划到危机、渐进式危机三种不同类型危机的先期处置特点,危机响应升级和危机善后恢复的决策特点,以及通过危机决策塑造形象的策略。第6章“危机决策心理、伦理和压力”介绍了决策心理与决策偏好、危机决策中的伦

^① 叶海卡·德罗尔. 逆境中的政策制定. 王满船, 尹宝虎, 张萍, 译, 张金马, 校. 北京: 国家行政学院出版社, 2009: 216.

^② 英国内阁事务秘书处将 contingency 界定为“possible future emergency or risk which must be prepared for”。——笔者注

理道德困境、紧急情况下的决策策略和决策理论。

案例分析是一种高效的教学和学习方式。为便于学生学习，本书选取了 33 个案例，以专栏形式置于相关章节。在我给国家行政学院 2014 级公共管理硕士班授课结束后，要求 55 位学员为本书各章节编写相应的案例，并按我要求的理论框架或格式进行研究分析。我选择其中 12 位学员的作业进行了修改完善，并收录进本教材。在此，我对所有学员表示衷心感谢。

本书的撰写历时两年多，在这期间国家行政学院应急管理教研部多次召开会议集体研讨，对本书的目录大纲和有关内容提出了宝贵的修改意见。我对教研部的各位同事深表感谢。

尽管把危机界定在公共安全范畴内使我能够初步构建危机决策的理论框架，但是，我的研究还有待深化，有关危机决策的诸多理论问题和实践问题仍需深入研究。相关的学术研究成果还有很大的拓展空间，所虑所憾之处难以尽言。唯希冀同行们多提意见，以鞭策我不断完善本教材。

宋劲松

2017 年 3 月

目 录



第 1 章 绪论	1
1.1 决策与危机决策	2
专栏 尼泊尔地震中樟木镇现场的磋商式决策、个人决策和集体决策	9
1.2 决策理论概述	11
1.3 危机不确定性的决策理论	13
1.4 危机决策研究的意义	26
本章小结	31
复习思考题	33
第 2 章 危机决策对象	34
2.1 危机的定义与分类	34
专栏 债务危机应对：注入流动性	41
2.2 危机处置措施	42
专栏 深圳康泰公司乙肝疫苗疑似预防接种异常反应事件	43
专栏 2011 年温州老板“跑路”事件	45
2.3 危机处置的分割原理与动员性措施	47
专栏 北京市社会治安的群防群治工作模式	52
专栏 芦山“4·20”地震应急房屋资源社会动员	55
专栏 食盐抢购应对	58
专栏 “风评被害”应对	59
本章小结	63
复习思考题	64
第 3 章 危机决策组织	66
3.1 危机决策组织理论	66
专栏 指挥信息系统混乱导致北约多次“误炸”利比亚反政府武装	72

专栏 特殊情况的越级指挥	72
3.2 中国危机决策组织	73
专栏 “12·31”上海外滩拥挤踩踏事件中的政府与部门关系	82
专栏 2015年哈尔滨库房火灾行政指挥与专业指挥	84
专栏 地铁进站口拥堵事件指挥关系	85
3.3 部分发达国家危机决策指挥组织模式	86
专栏 英国内阁应对伦敦地铁爆炸事件	95
本章小结	100
复习思考题	102
第4章 危机决策流程	103
4.1 管理决策流程与危机决策流程	103
专栏 北京市朝阳区“党政群共商共治工程”管理决策流程	109
4.2 发达国家危机决策流程	115
4.3 美国危机决策流程的运用	120
专栏 美国“9·11”事件后的健康危机模拟决策	125
本章小结	128
复习思考题	129
第5章 危机分阶段决策	130
5.1 危机信息研判与沟通决策	130
专栏 地震灾情研判	133
专栏 马鞍山“6·11”局长被围事件	136
专栏 办税服务厅突发事件信息沟通	137
5.2 危机响应决策	138
专栏 玉树地震先期响应决策	143
专栏 城管执法导致危机	147
专栏 上海市“5·23”中环道路交通事故中的先期应急处置	151
5.3 危机响应结束决策	153
专栏 上海“11·15”特大火灾保险赔付	162
专栏 美国“9·11”事件造成的主要损失及保险公司接受的赔付	163
专栏 布鲁塞尔海瑟尔体育场悲剧问责与改革	169
5.4 危机中形象塑造决策	170
专栏 罗斯福第一次“炉边谈话”：拯救金融	175
专栏 在危机中做良心企业——哈根达斯和蜜蜂危机	177
本章小结	179
复习思考题	180

第6章 危机决策心理、伦理和压力	181
6.1 决策心理与决策偏好	181
专栏 你应该在什么地方灵活?	186
专栏 2015年11月法国巴黎恐怖袭击事件的决策心理分析	187
6.2 决策伦理	193
专栏 为救多数而牺牲少数的伦理道德	194
专栏 1884年海难食人案	196
专栏 “范跑跑”事件伦理道德问题	199
专栏 山洪暴发伦理道德决策	200
6.3 紧急情况下的决策	201
专栏 蓝田县液化石油气罐车泄漏的决策压力	206
本章小结	209
复习思考题	211
参考文献	213

第1章

绪论



自上世纪60年代初古巴导弹危机以来,危机管理理论得到很大的发展,研究领域广泛,从传统安全到非传统安全,从公共安全危机到企业危机等,研究方法涵盖政治学、管理学、心理学、社会学和经济学等,各类分析工具也得以大量应用。危机管理理论也从对危机应对的研究发展到对危机管理全流程的研究,特别是注重前端的危机风险管理的研究,对危机决策的研究也取得了一些成果。本章主要对相关理论的研究成果进行简单介绍。第1节对决策与危机决策的有关概念进行了界定;第2节对管理决策的有关理论进行了回顾;第3节对危机不确定性的决策理论研究前沿进行了介绍;第4节在强调危机决策在危机管理中的重要性的同时,分析危机决策理论研究的成果与不足。



重点问题

- 决策与危机决策的概念
- 危机决策的分类
- 决策理论流派
- 危机不确定性及其应对策略选择理论
- 危机管理研究的历史

1.1 决策与危机决策

1.1.1 决策的概念、基本要素、类型

1.1.1.1 决策的概念

决策是决策科学的基本概念,是指人们在改造世界的过程中,寻求并决定某种最优化目标和行动方案。它以对事物发展规律及主客观条件的认识为依据。决策的分类有许多种。按决策性质,可分为规范性决策和非规范性决策;按决策范围,可分为宏观决策和微观决策;按决策主体,可分为集体决策和个人决策;按决策过程,可分为突破性决策和追踪性决策;按决策目标,可分为单目标决策和多目标决策^①。

人们在生活中每天都面临着许多决策,但对决策的研究更多的是与组织的管理联系在一起,这些组织可能是工商业机构、政府机构、非政府组织(NGO),或者是军事组织。赫伯特·A. 西蒙(Herbert A. Simon)认为,管理是由一系列决策组成的,决策是管理的核心,管理的首要职能是决策,管理就是决策。

1.1.1.2 决策的基本要素

有学者认为,管理决策活动按情报活动(问题识别、问题定义)、设计活动、抉择活动及评审活动(贯彻实施、反馈控制)这四项活动六个步骤的顺序进行,但每个步骤都可能是一个或几个步骤反馈的循环过程^②。管理决策的基本要素有五个:

1. 决策主体

作出决策的个体或个体的集合称为决策主体。很少有决策是单个主体在完全不考虑其他人观点的情况下作出的,即使一个组织的正式规程表明个人具有制定决策的权力,他也通常要搜集利益相关群体的观点,而且需要得到其他人和团体的同意或默许。当需要考虑其他管理者的观点时,他们就成为决策主体的一部分。决策主体按能否独立作决策分为:单个决策主体(独立决策结构)、群决策主体(非独立决策结构)、委员会决策主体(有主席或无主席)、某层级组织决策主体(主从递阶决策结构)和社会选择的群决策主体。针对决策主体进行规范性分析、描述性分析、神经性分析,分别有理性决策、行为决策、神经决策分析以及所形成的各种综合分析。

2. 初始状态空间

决策主体进行决策时拥有和能使用的各种资源状况的总称,由以前的管理决策和资源禀赋形成,为未来决策奠定现实基础。即决策主体要达到某种决策目标的起始

^① 辞海编辑委员会. 辞海. 上海:上海辞书出版社,1999:1046.

^② 张在地,吉迎东,胡琳娜. 管理决策理论、技术与方法. 北京:清华大学出版社,2013:2-6.

域,其各个分量有一定的变动范围,所有这些点所构成的集合就是决策的初始状态空间。

3. 预期状态空间

决策主体在进行决策时,对未来有多种预期目标值,称为该决策的预期状态点。考虑到每种预期目标值可能有一定的波动范围,就会有很多预期状态点。全体预期状态点的集合称为决策的预期状态空间。

4. 损益效用函数空间

一般地,从初始状态空间的某初始状态点到预期状态空间的某预期状态点会有若干种路径或者方案。有些方案可能收益高,但风险也大;有些方案内部收益好,但具有外部环境的负效应。损益效用函数用来表示各种路径或者方案的收益效用和机会损失效用。全体损益效用函数的集合称为损益效用函数空间。损益效用函数空间的损益效用函数的某种“优化”,常常成为决策方案选择的准则,称为决策准则,它的确定与决策者密切相关。

5. 决策意境

决策意境或决策环境是指管理决策系统的前述四个要素不可分离的环境要素或氛围和背景。决策者只有身临其境,才能准确把握决策问题的实质。

管理决策系统是由决策主体、初始状态空间、预期状态空间、损益效用函数空间和决策意境五要素构成的。

1.1.1.3 决策的类型

表1-1从不同视角对决策进行分类^①,但这种分类没有把军事行动与危机决策考虑在内。

表 1-1 决策的分类

分类标准	类型 1	类型 2	类型 3
层级性	业务决策	战术决策	战略决策
目标性	单目标决策	多属性决策	多目标决策
连续性	静态决策	跨期决策	动态决策
结构性	程序化决策	半程序化决策	非程序化决策
确定性	确定型决策	风险型决策	纯不确定型决策
独立性	个体决策	群体决策	社会决策
思维性	理性决策	行为决策	神经决策
民主性	独裁式决策	中庸式决策	民主式决策
逼近性	一次决策	多步决策	激进决策

以上各种决策并非各自独立。在现实中,一项决策往往涉及以上多种决策。上述决策类型也是互相关联的,如图1-1所示。

^① 张在地,吉迎东,胡琳娜.管理决策理论、技术与方法.北京:清华大学出版社,2013:8-12.

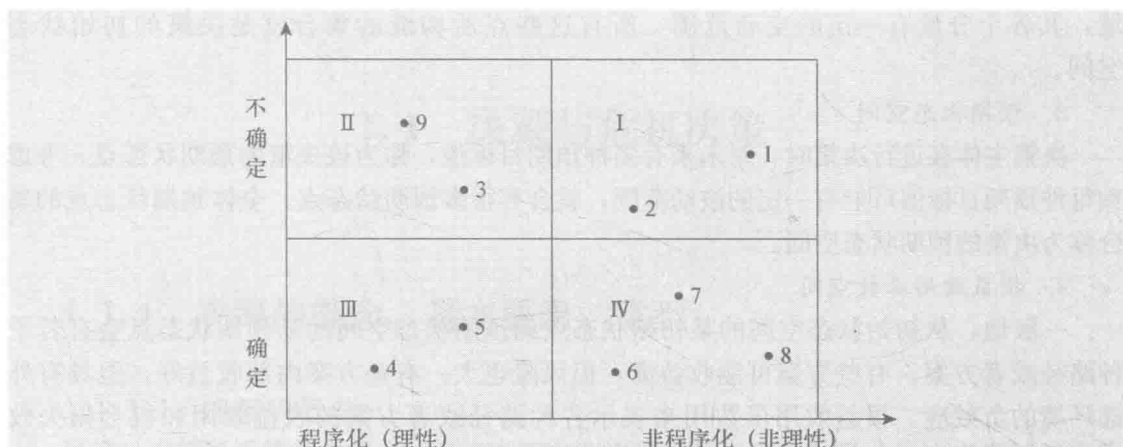


图 1-1 各类决策关联图

说明：1. 市长 2. 厂长、经理 3. 律师 4. 车间调度 5. 车间主任 6. 设计师 7. 审计师 8. 教授
9. 导弹发射指挥长

越是符合理性原则的决策就越有可能应用程序化决策技术，完全依靠直觉判断的决策必然是非程序决策，纯“程序化”“理性化”或纯“非程序化”“非理性化”决策的观点、学派也都曾有。例如，20 世纪四五十年代决策分析发展初期，许多文献热衷于通过数学模型寻求最优化决策，完全摒弃个人的主观因素；中国佛学禅宗则把直觉判断推向极端，认为任何反映在左半脑思维的语言、文字只不过是人为的枷锁，要求人们彻底抛弃，称“道，不可言，不可状，不可说，若言若状若说是伪道焉”，“不立文字”，而靠意念来领会和传递那些原本被认为不可以表达和传递的东西。在现实世界中，两种极端情况都是少见的，绝大多数都处在两端之间。

在图 1-1 中，横轴表示程序化程度，纵轴表示确定性程度。各类人员的决策可以相应地在平面中找到相应的位置。例如，专业人员的决策相对来说问题的不确定程度并不太高，但在很大程度上依靠直觉思维、经验判断，可归于图中的区域 III、IV 之内。车间管理人员、计划人员或管理工程师则可运用管理科学技术求解存储、生产计划调度上的一些决策问题。厂级领导面临内外环境的不确定程度较高，管理决策问题涉及面广、错综复杂，应归于区域 I。至于公共决策，不确定性程度高，涉及更多的社会政治因素，需要靠直觉判断。有些不确定性程度高的问题可用一些程序化的技术和理性原则去决策，如有关城市交通控制问题就可利用仿真技术帮助作出抉择，处于区域 II 内。

1.1.2 危机决策的定义、特点、类型

1.1.2.1 危机决策的定义

对于危机决策，国内不同学者有不同定义，例如：薛澜、张强、钟开斌认为，危机决策就是要求组织（决策单位和人员）在有限的时间、资源、人力等约束条件下完成应对危机的具体措施，即在出现预料之外的某种紧急情况下，为了不错失良机而打破常规，省去决策中的某些“繁文缛节”，以尽快作出应急决策。因此，危机决策是一次性的非例行的决

策活动^①。又如：郭瑞鹏、孔昭君认为，危机决策是指决策者在有限的时间、资源等约束条件下，确定应对危机的具体行动方案的过程，是危机管理的核心^②。按照危机发生所涉及的领域和职责，可把危机分为企业危机管理和公共危机管理。郭瑞鹏、孔昭君研究的危机决策主要是公共危机管理领域的决策，他们认为危机决策与平时时期的常规决策又共同构成了公共决策体系。

这两种定义的不同点是，薛澜、张强、钟开斌把危机决策定义为“具体措施”，郭瑞鹏、孔昭君把危机决策定义为“确定应对危机的具体行动方案的过程”。相同之处在于，都明确了“有限的时间、资源等约束条件”，以及是非例行的决策活动。不足之处是没有明确决策措施的短期效应和治标性。

本书把公共安全领域的危机决策定义为：决策者（群）在时间压力和信息不对称的约束下，为有效减缓、控制危机所造成或有可能造成的严重社会危害，以及尽快从危机中恢复，制定以短期应对措施（治标措施）为主的行动方案的决策活动。

1.1.2.2 危机决策的特点

与常规决策相比，危机决策具有以下六个主要特点：

1. 时间紧迫、压力巨大

公共安全领域危机的突发性，以及严重的社会危机性，使得危机决策的时间紧迫、决策者的压力巨大。由于事件的突发性和决策的紧迫性，决策者不可能有充足的时间分析事件并作出决策，而必须在最短的时间内迅速地作出决策，否则，就会贻误战机，形成难以控制的局面。1979—1981年美国卡特总统对伊朗人质危机的处理以及2001年日本首相森喜朗对美国核潜艇撞沉日本“爱媛”号渔业实习船事故的应对，都是由于危机决策不够及时而导致民众和舆论普遍批评。因此，突发事件危机决策，时间是个极为重要的因素，赢得了时间就等于赢得了机会，就可以迅速扭转被动的局面。

2. 信息严重不对称

危机决策信息具有高度的不对称性。这种不对称性主要表现在信息的不完全、不及时以及不准确三个方面。首先，信息不完全。危机的形成以及危机态势的发展具有很大的未知性和不确定性。危机信息随着危机态势的发展而不断演变，决策者不可能完全掌握危机的态势信息。另外，由于人们对危机本身机理认识的有限性，也导致了决策者对危机信息认识的不完全。决策者在作出决策之前，要对信息进行价值和时效性分析，尽可能掌握关键信息。其次，信息不及时。信息不及时主要是指信息的采集和传递不及时，以及由于对信息加工处理的拖延而导致时间的滞后。通常情况下，危机信息从危机现场传递给决策者时，要经过一些中介环节，因此，最高决策者对信息的掌握就可能出现滞后。另外，提取、加工进而得到有用的信息，是要花费一定的时间的，这在一定程度上也占用了决策者用于决策的思考时间。因此，要尽可能缩小信息的时间滞后差。最后，信息不准确。人们可将危机决策的过程看作一个信息由输入到输出的过程。在这个过程中，要经过发现问题、确定目标、选择评价标准、拟订方案、评估方案以及最后的方案实施等步骤。信息在

① 薛澜，张强，钟开斌. 危机管理：转型期中国面临的挑战. 北京：清华大学出版社，2003：162-164.

② 郭瑞鹏，孔昭君. 危机决策的特点、方法及对策研究. 科技管理研究，2005（8）：147-149.

传递和反馈的过程中可能会造成信息失真,难以保证信息的准确性和有效性,因此,在危机决策过程中应尽量减少中介环节。另外,要加强监督,建立严密有效的监督网络^①。

3. 资源与人力约束大

危机突发后,在紧急状态下,随时可调用的物力与人力资源有限,极大地影响应对危机的行动措施决策。一方面,在突发与紧急情况下,能用于危机应对的有效装备不足、专业人员奇缺。如危化品爆炸后,短时间内专业处置人员难以就位,或者防护装备缺乏,或者不能及时联系到危化品专家;又如,“5·12”汶川地震发生后,全国安置灾民的帐篷储备严重不足,需要紧急动员有关企业加班生产;再如,大规模传染病应对中,有效疫苗储备严重缺乏,也需动员企业加紧研制。在危机信息不明时,即使相关资源与人力储备足够多,也存在如何合理有序调配的问题,以免过度供给,造成资源混乱无序。常规决策主客观条件已知,时间、信息、资源、人力和技术都相对充分,而危机决策受到时间紧迫、信息不对称、人力资源短缺和技术支持匮乏等因素的限制,并且决策条件随机变化不定。

4. 决策目标为有效减缓、控制和消除危机所造成的严重社会危害

常规决策由于背景、特点和规律基本掌握,可靠性强,但危机决策变数和不确定的因素很多,很难把握预期的目标与最终的效果是否一致,只能选择可靠性强的次优或满意的结局。因此,减缓、控制和消除危机所造成的严重社会危害常常成为危机决策的目标。美国联邦紧急事务署认为,减缓是“旨在减轻重大灾害或紧急事件影响的活动或最大限度减轻未来灾害的负面影响的活动”^②。从导致危机的因子来讲,可以有以下几类减缓活动:一是作用于危机因子,如人工影响天气活动;二是使危机因子改向,如在洪灾中分洪泄流;三是与危机因子互动,如在人质事件或群体性事件中,与对抗群体进行有效沟通,缓和对抗情绪;四是规避危机因子,如在毒气扩散中疏散人群,在传染病处置过程中隔离感染者。控制是危机处置中最为常用的措施,例如,在古巴导弹危机中,美军封锁相关海域,阻止苏联进一步在古巴部署导弹,有效控制事态。公共安全危机发生后,最为重要的是对危险源、危险区域和所划定的警戒区实施有效的静态控制,为最后解决危机创造条件。在有效控制和化解危机后,需尽快恢复受危机影响的区域、空间和组织,使社会迅速恢复常态。

5. 决策步骤非程序化

决策程序是决策规律的概括和总结。按决策问题的性质,可将决策分为程序化决策与非程序化决策两种。程序化决策是指所解决的问题结构良好,可按固定的程序和方法进行。非程序化决策又叫作非定型化决策或非结构化决策。非程序化决策所要解决的问题结构不良,无法用常规的程序和方法来解决。当决策缺少程序化决策特征中的某一项时,我们即可将其作为非程序化决策处理。从上面对于危机决策的界定可以看出,危机决策是典型的非程序化决策,没有固定的决策模式可供遵循,而且决策过程往往表现为新颖、无结构,甚至使人感到似乎没有规律可循。因此,在进行危机决策时,应该尽量简化决策步骤,抓住关键步骤和步骤中的关键环节,因势利导,靠自己的经验、洞察力和直觉,果断

① 郭瑞鹏,孔昭君.危机决策的特点、方法及对策研究.科技管理研究,2005(8):147-149.

② 王宏伟.应急管理理论与实践.北京:社会科学文献出版社,2010:103.

地作出决定；在分析和处理非程序化决策时，要大胆、要敢于创新。与常规决策主要是民主讨论、集体决策不同，危机决策因紧迫性和风险性，只能是危机处理机构高度集权、随机应变、快速决断。

6. 应对措施以短期“治标”为主

为达到有效减缓、控制和消除危机所造成的严重社会危害的目的，需采取临时性的保护措施、救助性措施、控制性措施、保障性措施、预防性措施、动员性措施和稳定性措施，等等。这些是主要的危机决策措施，也是只能“治标”的措施，只能短期使用，不宜长期持续使用。

1.1.2.3 危机决策的分类

1. 按决策主体分类^①

(1) 四种危机决策类型。

美国应急管理学院定义了个人决策、磋商式决策、集体决策和授权式决策四种类型。这四种类型表明领导人对决策的控制逐渐从全权控制减弱到毫无控制，但领导人都是最终的责任承担者。

工作辅助表 1-2 中的问题将帮助决定某种情况下是集体决策还是个人决策。

- 如果你对表 1-2 第 1 题的回答是“不是”，那么单独式或磋商式决策就更可取。
- 如果你对表 1-2 第 2 题的回答是“不是”，那么最好通过磋商、集体或授权的形式作决策。
- 如果你对表 1-2 中的问题大部分的回答都是“是”，那么集体决策就更可取。
- 如果你对表 1-2 中的问题大部分的回答都是“不是”，请选择个人单独决策。

表 1-2 选择决策方式工作辅助

序号	问题	是	不是
1	有合理足量的时间作决策吗？	☐	☐
2	领导人有足够的专业知识来作出好的决策吗？	☐	☐
3	小组成员有足够的专业技术知识来保证作出好的决策吗？	☐	☐
4	参与的其他人员有共同的解决问题的组织目标吗？	☐	☐
5	该问题很复杂以至于有多种可能解决方案吗？	☐	☐
6	别人对该决策的恪守很重要吗？	☐	☐
7	该决议可能会在受其影响的人群中产生比较严重的分歧吗？	☐	☐
8	该决定会对许多机构、个人和社区成员产生直接影响吗？	☐	☐
9	该决定只对个别人产生直接影响吗？	☐	☐

(2) 成功的集体决策。

集体决策的成功需要较强的领导能力。集体决策需要特殊的条件，比如足够的时间等。当然，也有一些集体决策独有的陷阱，比如“集体思考”。

避免“集体思考”。“集体思考”经常发生在凝聚力较强的集体里，在这种集体里，小

^① FEMA Course of Independent Study. Unit 3: identifying decision-making styles and attributes, decision making and problem solving, November 2005.