

高等院校公共管理系列教材

Public Crisis Management

公共危机管理

理论、方法及案例分析

米红 冯广刚◎主编

公共管理



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

高等院校公共管理系列教材

Public Crisis Management

公共危机管理

理论、方法及案例分析

米红 冯广刚◎主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

公共危机管理:理论、方法及案例分析/米红,冯广刚主编.—北京:北京大学出版社,2018.1

(高等院校公共管理系列教材)

ISBN 978-7-301-28422-3

I. ①公… II. ①米… ②冯… III. ①国家行政机关—突发事件—公共管理—高等学校—教材 IV. ①D035.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 137127 号

书 名 公共危机管理:理论、方法及案例分析

GONGGONG WEIJI GUANLI

著作责任者 米 红 冯广刚 主编

责任编辑 朱梅全 尹 璐

标准书号 ISBN 978-7-301-28422-3

出版发行 北京大学出版社

地 址 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址 <http://www.pup.cn> 新浪微博 @北京大学出版社

电子信箱 sdyy_2005@126.com

电 话 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 021-62071998

印 刷 者 三河市博文印刷有限公司

经 销 者 新华书店

787 毫米×1092 毫米 16 开本 15.25 印张 234 千字

2018 年 1 月第 1 版 2018 年 1 月第 1 次印刷

定 价 45.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子信箱:fd@pup.pku.edu.cn

图书如有印装质量问题,请与出版部联系,电话:010-62756370

前 言

进入 21 世纪,尤其自“9·11”事件以来,公共危机已在全球日益呈现常态化的发展趋势。公共危机管理也逐步成为国内外高等院校的通识性课程。

一般而言,公共危机管理是通过对影响公共危机的风险类别及其相关变量的演化与发展的全过程,即“前兆期—突发点—紧急期—爆发点—相持期—转折点—解决期—安全点”的概念内涵与外延进行梳理、辨析,结合公共政策和非传统安全管理理论的指导,基于问题导向和模式识别的视角,对公共危机发生所涉及的诸多变量进行归纳梳理,并融入已有的真实数据进行演绎分析,同时凝练出相互关联的方法和模型,再通过模型的初步研究,提出具有公共危机管理科学意义和学术价值的相关研究假设和研究假说,并在更广泛的数据库或大数据的支撑下,对未来可能出现的风险、危机的模式变化进行预警、预测、预报和相关的政策仿真、顶层制度设计,最后达到对风险应对方案、危机管理优化影响因素的系统测量、评估和定性定量的解析。

因此,笔者深感编写一本针对公共危机管理的概念内涵、外延与相关理论、方法、模型及其典型案例分析为一体的研究型教材,对于教好公共危机管理课程尤为重要。

笔者长期从事公共危机管理等相关主题的本科和研究生教学工作,在近十年教学过程中发现教学是双向的学习和沟通过程,笔者在教授学生的过程中加深了解了公共危机管理的前沿理论和最新方法,更为重要的是学生的认真且精彩的课堂作业及案例分析也会给笔者带来很多启发。

本书正是基于长期的教学实践,并在浙江大学公共管理学院本科办的资助下而完成的。

本书将公共危机管理的基础理论知识、前沿方法和交叉学科学习、案例分析紧密相结合,具有前沿学术理论应用型和问题的导向性、案例教学与互动性、政策仿真分析和学科交叉性等特点。

在本书理论方法篇部分的撰写中,浙江大学社会保障专业本科生付思杭、王伟朋、叶李、李梦琴、刘洁、王亚芹、王莹、杜逸超、胡立成、张海彤、金玉珠、冯允、施斌、杨菲菲等做了大量的资料搜集、整理和部分章节文字的工作。案例篇主要是笔者对多年教学中优秀的学生展示案例的初稿改写而成的,这里特别感谢2011级、2012级和2013级浙江大学劳动与社会保障专业所有本科生。笔者和冯广刚在此基础上对本书的全部章节内容做了进一步的修改、完善与统稿工作。

本书适用于高等院校公共管理专业及非传统安全管理专业的高年级本科生、研究生以及对本书感兴趣的研究者,编写过程中难免有各种遗漏或不足,敬请各位方家予以指正!

这里,笔者还要特别感谢浙江大学公共管理学院副院长郭继强教授和本科办主任王卫星老师在本书撰写过程中给予的大力支持和帮助!

最后,本书得到了北京大学出版社的领导和朱梅全编辑给予的热心且积极的帮助,在此表示衷心的感谢!

米 红

2017年10月于浙江大学

第一篇 理论、方法

第一章	公共危机管理概论	003
第一节	风险、危机和公共危机	003
第二节	公共危机管理	015
第三节	公共危机管理的历史变革	019
第二章	公共危机管理的理论与方法	021
第一节	国外较成熟的危机管理理论	021
第二节	公共危机管理的方法	029
第三节	国内公共危机管理理论发展	042
第三章	公共危机管理国际比较	046
第一节	国际知名组织对公共危机管理的相关规定	046
第二节	西方发达国家公共危机管理	048
第三节	发展中国家公共危机管理	056
第四节	东亚国家公共危机管理	060
第五节	中外公共危机管理机制比较分析	064
第四章	我国公共危机管理体系	067
第一节	我国公共危机管理现状	067

第二节	我国公共危机管理体系的核心	070
第三节	我国公共危机管理存在的问题	082
第五章	风险统计模型及应用	085
第一节	事件史分析方法	085
第二节	Cox 比例风险模型	090
第三节	马尔可夫模型	098
第四节	风险统计模型应用	104

第二篇 案例分析

第六章	自然灾害事件	129
案例一	2004 年印度洋海啸灾害预警体系探析	129
案例二	2008 年汶川“5·12”地震中的应急管理	136
案例三	2013 年浙江余姚水灾	145
第七章	事故灾害事件	151
案例一	1952 年伦敦光化学烟雾事件	151
案例二	2003 年美国东部大停电及其应对措施	154
案例三	2014 年浙江富春江水污染	156
案例四	2011 年日本福岛核电站核泄漏事故	161
案例五	2013 年中国中东部严重雾霾事件	167
第八章	公共卫生事件	173
案例一	上海市政府成功应对“非典”危机的经验分析	173
案例二	2005 年哈尔滨市有效应对水危机	175
案例三	英国应对疯牛病危机	177
案例四	2011 年河南“瘦肉精”事件	180

第九章 社会安全事件	183
案例一 2002 年莫斯科人质危机	183
案例二 城市公共安全应急系统研究实例	187
第十章 人口安全事件	195
案例一 美国墨西哥移民挑战	195
案例二 2015 年欧洲难民危机	197
案例三 人口承载力与人口安全	201
案例四 “十三五”时期我国人口、资源、环境 “紧平衡”	214
第十一章 社会保障相关风险	219
案例一 私人风险与公共安全：劳动者人身安全 互助保险制度	219
案例二 市民化积分落户机制，看起来很美好	223
参考文献	234

第一篇

理论、方法

第一章 公共危机管理概论

本章要点

1. 名词概念：风险、危机、公共危机、公共危机管理。
2. 了解公共危机的类型划分。
3. 了解公共危机管理的基本特征。
4. 了解公共危机管理的历史。

导语

本章从风险的视角出发,沿着危机—公共危机—公共危机管理—公共危机管理历史变革主线,对公共危机管理进行框架性描述。

第一节 风险、危机和公共危机

一、风险

(一) 风险的定义

“风险”一词来源于意大利语“risqué”。在早期的用法中,风险被理解为客观的危险,被定义为“遭到伤害、损害或损失的可能性”,《现代汉语词典》则把风险定义为“可能发生的危险”。

决策学家把风险定义为损失的不确定性,这种不确定性又可分为客观的不确定性和主观的不确定性。客观的不确定性是实际结果与预期结果的

利差,可以使用数学工具加以度量;主观的不确定性是个人对客观风险的评估,它同个人的知识、经验、精神和心理状态有关,不同的人面临相同的客观风险时会有不同的主观不确定性。

风险是确定性消失的时候世界存在不确定性的一种特性。从客观上说,风险是围绕相对于预期而可能出现的种种不同结果的变化;而从主观上说,风险是我们对风险的态度和看法,这些态度和看法受不确定性、个人、社会以及文化因素的影响。可以说,风险的基本含义就是损失的不确定性。所谓不确定性,是指对认知能力的怀疑。“认知”要求有数据、接收数据的手段,以及将数据加工或转化成信息的能力等。其中很多环节都可能导致疑问或怀疑的产生:数据或信息可能是不完全的,收不到数据或者得到的数据无法处理和理解等。

美国俄亥俄州立大学的迈克尔·史密斯(Michael L. Smith)教授在将“不确定性”概念化方面作出了重大的贡献。他认为,与风险一样,不确定性也存在不同的程度。他提出了一套划分不确定性的程度的方法,其中“确定性—不确定性”序列如表 1-1 所示。

表 1-1 史密斯的“确定性—不确定性”序列

不确定性的水平	特征	事例
无(确定性)	结果可以精确预测	物理定律
水平 1(客观不确定性)	结果可以识别,概率已知	机会对策
水平 2(主观不确定性)	结果可以识别,概率不可知	火灾、投资
水平 3	结果不确定,概率不可知	太空探险

资料来源:[英]马丁·冯·彼得·杨:《公共部门风险管理》,陈通、梁涪洁等译,天津大学出版社 2003 年版。

风险的要求包括风险因素(hazard)、风险事故(peril)和损失(loss)。风险因素是指促成或引起风险事故发生时导致损失增加、扩大的原因或条件。风险因素是风险事故发生的潜在原因,是造成损失的直接原因。风险事故又称“风险事件”,是指引起损失的直接或外在的原因,是使风险造成损失的可能性转化为现实性的媒介。损失是指非故意、非计划、非预期的经济价值减少的事实,可分为直接损失和间接损失两种,其中,直接损失是指风险事故对于标的本身所造成的破坏事实,而间接损失则是由于直接损失所引起

的破坏事实。^①

(二) 风险的基本分类

1. 经济风险和非经济风险

以风险是否会带来损失,可将风险划分为经济风险与非经济风险。

2. 静态风险和动态风险

静态风险是指在社会经济正常运行的情况下,由自然力或者人为的失当行为造成的风险,如洪灾、火灾、盗窃等。动态风险则是指在经济条件变化的情况下造成经济损失的可能性,如市场结构调整、人口增长、利率变化等。

3. 纯粹风险和投机风险

纯粹风险只有两种可能的结果——没发生损失和发生了损失。投机风险有三种可能的结果——不发生损失、发生了损失、不仅没有损失还有获利。一般而言,纯粹风险是可保风险,而投机风险是不可保的。

二、危机

(一) 危机的定义

在西方,“危机”的概念最初来源于希腊,并被普遍用于医学领域。作为一个医学术语,它是指人濒临死亡、游离于生死之间的状态。后来,这个词的含义不断扩展。“crisis”这个词在希腊文中为“crimea”,其意义即为“决定”(to decide)。因此,危机是决定性的一刻、关键的一刻,是一件事情的转机与恶化的“分水岭”,是生死存亡的关头,是一段极不稳定的时间和极不稳定的状况,是一种迫切需要立即作出决定性的变革的状态。

《现代汉语词典》中对“危机”的解释是:潜伏的危险;严重困难的关头。^②危机指的是险境、灾难和时机、转机。危机是一种客观存在的社会现象,在社会的各个领域均可发生,通常有一定的社会影响。^③《韦氏大字典》指出:“危机是事件转机与恶化间的转折点”。面对日益增多的危机事件,如何在

^① 参见中国保监会保险教材编写组编著:《风险管理与保险》,高等教育出版社2007年版。

^② 参见《现代汉语词典(第6版)》,商务印书馆2012年版,第1349页。

^③ 参见王晓成:《论公共危机中的政府公共关系》,载《上海师范大学学报(哲学社会科学版)》2003年第6期。

“危难”“危险”中寻找“生机”“转机”,这是危机管理与危机传播所要解决的问题。从学术研究的角度,一般而言,定义“危机”的角度有两种,一是从决策的角度定义危机,二是从冲突的角度定义危机。

研究危机的先驱 C. F. 赫尔曼(C. F. Hermann)认为,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,决策集团作出反应的时间非常有限,且形势常常向令决策集团惊讶的方向发展。

各学科对危机的定义也不尽相同:企业管理学认为,危机是一种决策形势,在此形势下,企业的利益受到威胁,任何拖延均可能会失控而导致巨大损失;组织行为学认为,危机是组织明显难以维持现状的一种状态。一般认为,危机是在决策者的核心价值观受到严重威胁或挑战,有关信息很不充分,事态发展具有高度不确定性和需要迅速决策等不利情景的汇聚。它是对组织系统的总体目标和利益构成威胁而导致的一种紧张状态。

目前我国学界大多借用国外学者的定义,其中普遍倾向于采用美国著名学者罗森塔尔(Rosenthal)的观点,即危机是指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。另外,国内关于危机有不少称呼,如“突发性危机”“突发事件”“紧急事件”等。

张成福等^①将危机的影响划分为三个方面:第一是危机的经济影响,即造成经济损失、影响经济运行和影响经济发展;第二是危机的社会影响,即影响社会运行、影响公众心理、影响公众生活方式和影响社会价值观;第三是危机的政治影响,即关系政府形象、影响政治稳定、推动治道变革和影响国际关系。

(二) 危机事件的三阶段

危机事件的发生过程可分成三个阶段:危机前阶段、危机阶段与危机后处理阶段,各个过程之间体现了危机发展的一个循环周期。对危机管理过程的各个阶段应当采取什么策略和措施,有哪些需要注意的问题,如何尽可能地将危机事件的发生控制在某一个特定的阶段,使它不向性质更为严重的下一阶段演变,防止危机扩大,减少损失,这是危机管理需要

^① 参见张成福、唐钧、谢一帆:《公共危机管理:理论与实务》,中国人民大学出版社2009年版。

解决的问题。



图 1-1 危机事件的发生过程

在危机管理的各个阶段中,危机发生前的管理最为重要。具体来说,要做到公共危机的预防、预警、预控,以防止危机的发生,或者减轻危机发生的后果。在某种程度上,危机状态的预防以及危机升级的预防比单纯的某一特定危机事件的解决显得更加重要,因为,如果能够在危机未能发生之前就及时把产生危机的根源消除,则均衡的社会秩序能够得以有效保障,我们也可以节约大量的人力、物力和财力。

三、公共危机

(一) 公共危机的定义和特点

公共危机是指由于突发事件引起严重威胁与危害社会公共利益和公共安全,并引发社会混乱和公众恐慌,需要运用公共权力、公共政策和公共资源紧急应对和处理的危险境况和非常事态。对社会而言,公共危机有很大的危害性和广泛的影响。公共危机损害的客体包括公共财产、公共安全、公共秩序和公共福祉。

公共危机的特点包括:

- (1) 破坏性:对组织或社会的生存和发展构成威胁。
- (2) 突发性、不确定性:出乎决策者意料之外。
- (3) 紧迫性:应对和处理行为具有很强的时间限制。
- (4) 公众性:影响公众的利益,公众舆论高度关注。

国外学者关于公共危机的研究主要分为三个阶段:第一阶段(20世纪90年代以前)主要研究政治,第二阶段(20世纪90年代)主要研究自然灾害

和人为灾害,第三阶段(21世纪之后)是公共危机多元化阶段,国际公共危机事件涉及领域呈现多元化趋势。在第三阶段,公共危机的研究范围从政治、自然灾害等事件向整个经济社会领域扩展,并且危机事件类型日益多样化,跨领域跨边界危机成为21世纪的主要危机,对公共危机管理系统的建立和公共危机管理能力的提升提出了更高要求。

(二) 公共危机事件的类型

1. 按起因分类

从起因的角度可以将公共危机事件分为人为的危机事件和非人为的危机事件,前者如恐怖袭击、集体骚乱、重大事故等,后者如流行病、地震、风暴等自然灾害。

2. 按可预知程度分类

从发生之前人们对公共危机事件的预知程度,可将公共危机事件分为在一定程度上可预测的危机事件(如灾害性天气)和难以预测的危机事件(如恐怖袭击、重大事故等)。

3. 按可避免性分类

从其发生的必然性方面,可以将公共危机事件分为有避免可能的危机事件(主要指人为的危机事件,如一些重大责任事故、群体性过激行为等)和无法避免的危机事件(主要指非人为的突发事件,如地质灾害、洪水、飓风等)。

4. 按影响范围分类

从规模和影响范围的大小上,可以将公共危机事件分为全球性危机事件、地区性危机事件和局部性危机事件。

5. 按复杂程度分类

根据公共危机事件形成的冲击的复杂程度,可以将其分为单一型的危机事件和复合型的危机事件。前者是指某一危机事件的影响局限于事件本身,没有引起继发性的危机事件;后者是指由于涟漪效应又引发了新的危机事件。

6. 按发生顺序分类

按照公共危机事件的发生顺序,可以将其分为原发性危机事件和继发性危机事件。前者是指最初发生的危机事件,后者是指由最初的危机事件诱发出来的新的危机事件,两者之间存在着因果关系。

7. 按公共发展速度分类

根据发展的速度,可以将其分为:龙卷风型,即事件来得快,去得也快,而且问题解决了以后不留什么后遗症;腹泻型,即事件是逐渐发展而来的,但爆发后很快就结束了;长投影型,即事件是突然爆发,但后果却会持续比较长的时间;文火型,即事件在爆发前会经历一个酝酿的过程,爆发后也需要一段比较长的时间才能逐渐化解。

8. 按来源分类

根据公共危机事件的来源,可以将其分为内生型危机事件与输入型危机事件。前者是指其发生是由于系统内部某些因素发展失衡造成的,与系统外部关系不大;后者是指其产生是由于系统外部的输入造成的,而主要不是系统内部的问题。两者显然是相对的,站在不同的角度有时会发生转化。

9. 按所涉及人群的倾向分类

按照公共危机事件所涉及的人群的态度和倾向是否一致,可以将其分为利益一致型公共危机事件和利益冲突型公共危机事件。前者是指公共危机事件所涉及的所有人的利益基本上是一致的,不存在强烈的冲突,所有人都会为应对公共危机事件的不良影响而共同努力;后者是指在突发事件所涉及的人群中存在着利益不一致的两个或多个群体,他们各自对事件的态度是完全不同的。

10. 按发生的具体领域分类

按照公共危机事件发生的具体领域分类,可以将其分为许多类型,如政治危机事件、经济危机事件、自然灾害危机事件、事故型危机事件、公共卫生突发事件、群体冲突危机事件、环境生态危机事件。这种分类方法没有强调公共危机事件某个特定方面的性质,但具有比较直观、具体的优点,所以很多时候会被用到。

(三) 我国对公共危机类型的划分

人类生存环境的复杂性,也体现在公共危机类型的多样性上。在我国,公共危机类型大体上可进行如下划分:

1. 从发生领域分类

从发生的领域来看,公共危机可分为经济危机、政治危机、社会危机、生产危机和生态危机等。