

■ 黄 勇 余 媛 著

公共危机 治理研究

——基于保障和改善民生的视界



江西高校出版社
JIANGXI UNIVERSITIES AND COLLEGES PRESS

公共危机治理研究

——基于保障和改善民生的视界

黄 勇 余 媛 著

江西高校出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共危机治理研究: 基于保障和改善民生的视界/黄勇,余媛著. —南昌: 江西高校出版社, 2012. 12

ISBN 978 - 7 - 5493 - 1656 - 4

I. ①公... II. ①黄... ②余... III. ①国家行政机关 - 突发事件 - 公共管理 - 研究 - 中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012) 第 301573 号

出版发行	江西高校出版社
社 址	江西省南昌市洪都北大道 96 号
邮 政 编 码	330046
总编室电话	(0791) 88504319
销 售 电 话	(0791) 88511423
网 址	www.juacp.com
印 刷	南昌市光华印刷有限责任公司
照 排	江西太元科技有限公司照排部
经 销	各地新华书店
开 本	787mm × 960mm 1/16
印 张	13.5
字 数	220 千字
版 次	2012 年 12 月第 1 版第 1 次印刷
书 号	ISBN 978 - 7 - 5493 - 1656 - 4
定 价	25.00 元

赣版权登字 - 07 - 2012 - 1160

版权所有 侵权必究

序 一

黄勇先生的新著《公共危机治理研究——基于保障和改善民生的视界》是一本值得一读、值得细读、深读的书。

2012 年中国人均 GDP 已经越过 5000 美元,与 30 年前改革开放之初相比,国家面貌已经发生了一系列深刻的变化,不管是国家的综合国力,还是人民生活水平,毫不夸张地说都跃上了新台阶。邓小平同志曾说过,不发展有不发展的问题,发展有发展的问题,有时解决发展起来的问题比解决不发展的问题还要难。我们现在不正是遇到了许许多多十分棘手、十分复杂、十分困扰我们发展进程的问题吗?

当前,我们面临的公共危机有着特别强烈的中等收入陷阱的烙印。“中等收入陷阱”这个概念是国际学术界就拉丁美洲国家发展所给出的一个概念,这些国家在人均 GDP3000 美元至 10000 美元的发展过程中,也就是由中低收入国家走向中高收入国家的过程中,几乎无一例外地发生了这样或那样的社会危机,贫富差距拉大的问题、政府官员腐败的问题、黑社会势力膨胀的问题等,使得这些国家的发展充满了风险与震荡。国际学术界用“中等收入陷阱”这个概念,生动地刻画了这一具有规律性的现象。

发展是带有规律性的,中国正面临着极为严峻的跨越中等收入陷阱的问题。我们可以看到,中国的基尼系数已经超过了 0.4 这一分界点,达到了 0.46,竟然比美国的 0.38 高出 0.08。贫富差距在部分成员之间不断地扩大,造成了比较普遍的仇富情绪;我们可以看到,在计划经济向市场经济转轨的过程中,由于体制的缝隙,造成了比较普遍的寻租现象,腐败问题在某些领域中越演越烈,危及到我们执政党的执政地位;我们可以看到,经济发展与生态环境的矛盾在某些地方十分尖锐,生态灾难威胁着人们的生存;我们可以看到,在二元结构转换过程中,中国已经有 2 亿农村劳动力离开土地、离开农村,在中东西三部分之间、在城市与农村之间流动,其中许多流动是无序的,社会管理是非常有限的,很容易导致公共管理秩序的紊乱。

所有这一切使公共危机问题以特有的频率、特有的方式、特有的危害性,不断地出现在我们面前。实践要求我们必须加强公共危机治理问题的研究,这是跨越中等收入陷阱,加强和创新社会管理,促进社会和谐的迫切要求。黄勇先生的新著就是应这一时代要求而诞生的。

黄勇先生的这本书有一个很精彩的视角,这就是从保障和改善民生的角度来研究公共危机治理问题,充分体现出一个公共知识分子以人为本的情怀和研究取向。研究公共危机治理是可以从不同的视角出发的,如果失去了以人为本的立场,单一地、片面地站在管理者的立场从如何管治社会、压抑矛盾的角度出发,那么公共危机治理研究就将成为统治者的权术研究,这样的研究和这样的研究结果与中国共产党作为执政党的性质、与人民政府的性质是相背离的。以保障和改善民生为视野,其基本原则就是:治理公共危机的过程,必须是保障和改善民生的过程,必须是以人民群众的利益为最高利益的过程。因此,这样的公共危机治理必然有效地兼顾起社会各阶层的利益关系,有效地促进执政党与人民群众的血肉联系,有效地提高人民的幸福感,从而有效地跨越中等收入陷阱。由于作者有了这样的视野,因此这本书在研究公共危机的形成和发展,公共危机利益相关者的细分和互动机制,探求如何有效治理公共危机问题等方面都有着深刻的、创新性的理论建树,对于理论工作者和实践工作者都有重要的启发,其中许多主张,对于当下如何有效地治理公共危机都有直接的指导意义和参考价值。

当前,知识界致力于“智库”建设蔚然成风。在利益多元化的社会格局中,为某些利益群体代言,是许多公共知识分子难以回避的选择。有必要强调的是,所有的代言都必须恪守“公共”的底线,都必须像黄勇先生那样,具有保障与改善民生的视界。

江西省社会科学院院长、首席研究员
江 西 省 政 协 常 委

汪玉奇

序 二

发展民生、建设民生,是人类发展的基本问题,也是人类前进的不竭动力和进步的重要标志。新中国成立为民生中国建设开启了新纪元。中国共产党人始终秉承“谋民生者得民心、得民心者安天下”执政理念,最大限度地实现人民群众的根本利益。以毛泽东为核心的第一代中央领导集体,提出了“人民,只有人民,才是创造世界历史的动力”的科学论断,确立了“全心全意为人民服务”的宗旨。以邓小平为核心的第二代中央领导集体,强调一切政策的出发点和归宿在于“人民拥护不拥护、人民赞成不赞成、人民高兴不高兴和人民答应不答应”。以江泽民为核心的第三代中央领导集体,科学地回答了在新的历史条件下有关民生的重大理论与实际问题,指出“党的神圣职责在于人民群众看得见的利益得以保证和不断增加”。以胡锦涛为总书记的第四代中央领导集体,进一步突出了民生发展,提出“必须在经济发展的基础上,更加注重社会建设,着力保障和改善民生,推进社会体制改革,扩大公共服务,完善社会管理,促进社会公平正义”。

然而,历史与现实时刻印证着辩证法。由于客观世界的不确定性和人类理性的有限性,灾害和危机从古至今一直伴随人类文明的发展,从洪水、风暴、火山、地震等自然灾害和各种恶性传染病的侵袭,到恐怖袭击、部族冲突、群体暴动、技术事故等一次次触目惊心的突发事件,对社会公众的生命、健康和财产安全构成严重的威胁。如2001年“9·11”恐怖袭击事件导致2998人罹难(不包括19名劫机者),对美国及全球产生巨大的影响;2005年卡特里娜飓风造成美国路易斯安那州、阿拉巴马州、佛罗里达州和密西西比州1200多人丧生,保险业的损失高达344亿美元;2008年中国南方雪灾造成130余人死亡,直接经济损失1516.5亿元人民币;2011年“3·11”日本地震(含余震)造成1.5万余人死亡,近0.5万人下落不明。同时,我国正处在社会转型期,经济发展的不均衡、不协调,以及公共服务的缺失、腐败的蔓延,加上社会道德的滑坡,使得社会矛盾不断积聚,诸如2008

年贵州瓮安“6·28”和2012年反日游行中打砸抢烧严重暴力犯罪事件等危害公共安全的突发事件屡有发生,严重干扰、破坏民生的改善与和谐社会的构建,形势非常严峻。因此,各种公共危机应对的方法、路径被提出,现实中正在发生的实例和理论上进行的不断探索使公共危机应对这个命题更具有现实意义和人文价值。

《公共危机治理研究——基于保障和改善民生的视界》一书以保障、改善民生为逻辑起点和落脚点,在借鉴新公共服务理论、多中心理论和治理理论以及国内外已有的相关成果基础上,综合运用社会学、心理学、政治学、经济学、管理学、公共关系学以及大众传播学等学科知识,对公共危机应对如何从管理走向治理进行详尽思辨,并以此为依据探讨了公共危机治理体系框架结构,进而通过国际比较和对我国四类典型公共危机事件的分析,探讨了政府应如何理性应对公共危机,并提出了我国公共危机治理目标以及应对措施。本书一个突出的特点是基础性研究和前沿性探索相结合、理论性和实践性相结合。既有理论溯源与构建,也有现实公共危机治理方略。本书诸多观点具有较强的针对性和说服力。

危机影响民生。政府执政能力在于以保障和改善民生为基点,不断消除和预防各种危机,并作出相应的制度安排。同时,无论是何种类型的公共危机事件,它的发生和蔓延究其根源在很大程度上与人们的价值观、利益观相关。因此,有效的公共危机治理需要培育和发展人们科学的价值观和正确的利益观。这是本书立论依据,既符合唯物辩证法,也与我国社会主义精神文明建设有着共同的理性思辨。在全书的字里行间,不难读到作者的敏锐,他们独特的研究视角为正确应对公共危机开辟了新的视野。

理论在创新,实践在发展,社会在进步,无论是公共危机治理,还是民生建设永无止境。书中还有很多不足的地方,有些研究还需进一步深入。期待作者进一步深入研究下去,推出更好更多的研究成果,服务于社会、服务于人民福祉。

是为序。

武汉大学教授、博士生导师
香港特许行政管理协会高级学术顾问
湖北省经济学会常务理事兼副秘书长

邱力生

2012年10月16日于珞珈山

目录

1 引 言 / 1

- 1.1 研究背景与现实依托 / 1
- 1.2 国内外相关研究动态 / 4
 - 1.2.1 公共危机研究的国外现状 / 4
 - 1.2.2 公共危机研究的国内现状 / 7
 - 1.2.3 公共危机研究的评价与发展趋势:
从管理到治理 / 12

2 公共危机的理论阐释 / 13

- 2.1 对公共危机及其治理的认识 / 13
 - 2.1.1 公共危机的概念、类型及其特征 / 13
 - 2.1.2 公共危机的现实危害及其表征 / 18
- 2.2 公共危机形成与扩张的机理 / 20
 - 2.2.1 技术更替建构着的危机发展逻辑 / 20
 - 2.2.2 价值变迁建构着的治理成长逻辑 / 22
- 2.3 公共危机的利益相关者 / 23
 - 2.3.1 公共危机利益相关者的界定
及其互动机制 / 24
 - 2.3.2 公共危机利益相关者细分 / 28
- 2.4 公共危机应对与政府责任 / 30
 - 2.4.1 民生需求与政府责任 / 30
 - 2.4.2 公共危机与民生需求 / 31

2.4.3 政府应对公共危机的动因 / 33

3 公共危机应对: 从管理迈向治理 / 35

3.1 公共危机治理理念的引入 / 35

3.1.1 公共危机: 对政府单一主体管理的挑战 / 35

3.1.2 多元主体与公共危机治理 / 37

3.2 公共危机治理的理论依托 / 39

3.2.1 新公共服务理论及其对公共危机治理理论的借鉴 / 39

3.2.2 多中心理论及其对公共危机治理理论的借鉴 / 42

3.2.3 其他相关理论对公共危机治理理论的借鉴 / 44

3.3 公共危机治理的价值论 / 48

3.3.1 公共危机治理的价值取向 / 49

3.3.2 公共危机治理的价值选择 / 52

4 公共危机治理体系构建 / 55

4.1 公共危机治理系统框架设计与选择 / 55

4.1.1 公共危机治理主体网络的逻辑构建 / 55

4.1.2 公共危机治理网络体系架构与组织模式 / 60

4.2 公共危机治理体系的运行机制 / 64

4.2.1 公共危机治理体系的防范机制 / 64

4.2.2 公共危机治理体系的保障机制 / 67

4.2.3 公共危机恢复和重建机制 / 69

4.2.4 公共危机治理体系的整合机制 / 70

4.3 公共危机治理体系的组织体制 / 73

4.3.1 构建平战结合、统分结合的权力配置体制 / 73

4.3.2 建立健全条块点结合、分级分类响应的
网络管理体制 / 75

5 我国公共危机产生的根源与应对现状 / 77

5.1 当前我国公共危机的形态、特点与根源 / 77

5.1.1 当前我国公共危机的形态与特点 / 77

5.1.2 当前我国公共危机的根源 / 83

5.2 我国公共危机治理的主要制约因素 / 91

5.2.1 公共危机治理决策者的意识淡薄
和能力缺失 / 91

5.2.2 社会资本缺失对建构公共危机
治理网络的制约 / 94

5.3 我国公共危机治理组织体制及其评价 / 99

5.3.1 我国公共危机治理组织
体制的现状 / 99

5.3.2 当前组织体制的问题及对公共危机
治理的影响 / 100

5.4 我国公共危机治理机制现状及其评价 / 102

5.4.1 公共危机治理财政准备
机制的不足 / 102

5.4.2 监控和评估机制不力 / 103

5.4.3 沟通机制缺失 / 104

5.4.4 问责制度不健全 / 105

5.5 我国公共危机治理法制及其评价 / 106

5.5.1 我国公共危机治理的立法演变
与法律体系 / 106

5.5.2 我国公共危机治理法制的现状
及存在的问题 / 108

6 公共危机治理体系的国际比较 / 110

6.1 公共危机治理体系中法制的国际比较 / 110

6.1.1	美国公共危机治理体系中的 法律法规	/ 110
6.1.2	加拿大公共危机治理体系中的 法律法规	/ 112
6.1.3	英国公共危机治理体系中的 法律法规	/ 112
6.1.4	澳大利亚公共危机治理体系中的 法律法规	/ 113
6.2	公共危机治理体系中组织体制的 国际比较	/ 113
6.2.1	美国公共危机治理体系中的 组织体制	/ 113
6.2.2	加拿大公共危机治理体系中的 组织体制	/ 115
6.2.3	英国公共危机治理体系中的 组织体制	/ 115
6.3	公共危机治理体系中运行机制的 国际比较	/ 116
6.3.1	美国公共危机治理体系中的 运行机制	/ 116
6.3.2	英国公共危机治理体系中的 运行机制	/ 117
6.3.3	俄罗斯公共危机治理体系中的 运行机制	/ 119
6.4	有效公共危机治理体系的特点	/ 120
7	我国几类典型公共危机事件治理案例的 实证分析	/ 123
7.1	自然灾害危机事件治理案例的 实证分析	/ 123
7.1.1	案例回放	/ 123

7.1.2	案例评析	/ 124
7.2	事故灾难危机事件治理案例的 实证分析	/ 126
7.2.1	案例回放	/ 126
7.2.2	案例评析	/ 128
7.3	突发公共卫生危机事件治理案例的 实证分析	/ 132
7.3.1	案例回放	/ 132
7.3.2	案例评析	/ 133
7.4	社会安全危机事件治理案例的 实证分析	/ 136
7.4.1	案例回放	/ 136
7.4.2	案例评析	/ 137
8	公共危机治理与我国政府的理性选择	/ 141
8.1	我国公共危机治理的目标设计与选择	/ 141
8.1.1	保障和改善民生	/ 141
8.1.2	减灾	/ 144
8.1.3	维护社会公共安全	/ 146
8.1.4	实现社会和谐与可持续发展	/ 147
8.2	我国公共危机治理体系建设的 政策取向	/ 148
8.2.1	构建公共危机政府—社会协同 共治格局	/ 148
8.2.2	制定完备的公共危机治理 预案体系	/ 149
8.2.3	建立健全统一领导与分级负责的 公共危机治理体制	/ 150
8.2.4	健全国家应急平台体系	/ 151
8.2.5	建立健全四维一体的公共危机治理 法制体系	/ 152

8.3 我国公共危机治理体系多元主体能力的
培育与发展 / 154

8.3.1 增强我国政府组织应对公共危机
能力的路径选择 / 154

8.3.2 我国公共危机治理中其他主体
能力的培育与发展 / 157

附件一 中华人民共和国突发事件应对法 / 161

附件二 国家突发公共事件总体应急预案 / 174

参考文献 / 183

后 记 / 200

① 引言

1.1 研究背景与现实依托

民生问题与国家发展密不可分,是一切文明社会关注的共同课题。我国自古以来就十分重视“民生”与“社会和谐”。“大道之行也,天下为公。……故外户而不闭,是谓大同”^①、“邦几千里,惟民所止”^②、“民惟邦本,本固邦宁”^③、“民生在勤,勤则不匮”^④、“畜之以道,则民和;养之以德,则民合。和合故能谐,谐故能辑,谐辑以悉,莫之能伤”^⑤等,无不体现民本、和谐思想。纵观我国社会主义建设与发展 60 多年的历程,实际上就是关注民生、解放民生、发展民生、改善民生的过程。然而,当前我国社会的主要矛盾仍然是物质文化需要的日益增长同社会生产依旧落后的矛盾,各方利益的统筹兼顾还十分艰巨、繁重。教育、就业、医疗、养老以及住房等的社会问题累积了诸多社会矛盾,需要及时化解。

与此同时,历史与现实时刻印证着辩证法。由于客观世界的不确定性和人类理性的有限性,灾害和危机从古至今一直伴随人类文明的发展,从洪水、风暴、火山、地震等自然灾害和各种恶性传染病的侵袭,到恐怖袭击、部族冲突、群体暴动、技术事故等严重影响民生的危机,破坏了人类社会的正常生产和生活秩序,造成了大量的人员伤亡和财产损失。但是,“多难兴邦”。灾害既可以毁坏文明,也可以锻造文明,刺激人类科技的进步和推动社会管理的创新与发展。可以说,人类文明是在不断应对各种危机事件的基础上发展起来的,其发展史就是与危机事件的斗争史。

① <http://baike.baidu.com/view/73645.htm#sub73645>(注《礼记·礼运》节选)

② 先秦诗鉴赏辞典[M]. 上海辞书出版社,1998

③ <http://baike.baidu.com/view/180472.htm>(注《尚书·五子之歌》节选)

④ <http://baike.baidu.com/view/19124.htm>(注《左传·宣公十二年》节选)

⑤ 刘乐泉. 中国古典名著:管子·韩非子·孙子兵法·三十六计(上下册)[M]. 北京:京华出版社,2002

我国是一个公共危机事件频发的国家。纵观华夏五千年文明和新中国六十年建设历程,尤其是2003年“非典”以来,各种自然的、社会的严重事件时有发生,严重干扰、破坏民生的改善与和谐社会的构建,形势非常严峻,民生问题将成为我国下一阶段改革与发展的核心问题。因此,以经济建设为中心,坚持科学发展,加强公共危机治理,切实保障和改善民生,促进社会和谐,是当前把我国特色社会主义伟大事业推向前进的必由之路。

(1) 加强公共危机治理有利于化解社会冲突,促进我国社会稳定

我国社会主义改革开放和现代化建设的总设计师邓小平始终把保持稳定放在十分重要的战略地位,认为“我国的问题,压倒一切的是需要稳定。没有稳定的环境,什么都搞不成,已经取得的成果也会失掉”^①。当前,我国社会结构、经济体制以及利益格局等正发生深刻变化,诸如收入分配、下岗就业、教育公平、社会保障和救助、医疗卫生、生态环境、能源安全等一系列关乎民生的矛盾和问题日益凸显,错综复杂,社会风险正在逐步加大,蕴涵了种种潜在危机。

改革开放是我国繁荣富强的必由之路。改革是资源重新调配、社会结构优化的过程。在这一过程中,由于不同群体权利以及人与人之间、个人与组织或个人与社会的价值关系在不断发生变化,一些地区发展得较快,一些人先富起来,产生了地区间的不平衡、贫富不均以及社会分化。随着不同社会阶层差距的持续扩大,进一步加剧了社会的矛盾性对抗。同时,由于转型期社会关系的不稳定以及制度化保障的缺失、社会监管能力的有限性,加之不同人群所持的信仰、价值观和理念的不一致,甚至冲突,很容易诱发社会不安、社会骚乱、罢工、游行示威等危机事件。这就需要我们密切关注,积极主动地调节,化解矛盾与冲突。如果这种社会对抗矛盾不能得到有效的控制和缓解,社会风险就必然要增加,进而危及社会稳定。

(2) 加强公共危机治理有利于科学发展,促进社会公平公正

坚持科学发展,核心是以人为本。所谓以人为本的“本”,既不是神,也不是物或经济,而是人。人是发展的全部出发点和落脚点,是一切发展的根本目的和价值所在。正所谓“天下非一人之天下,乃天下之天下也。同天下之利者则得天下,擅天下之利者则失天下。天有时,地有财,能与人共之者,仁也。仁之所在,天下归之。免人之死,解人之难,救人之患,济人之

^① 邓小平. 邓小平文选[M]. 北京:人民出版社,1993(3)

急者,德也。德之所在,天下归之。与人同忧同乐,同好同恶,义也。义之所在,天下赴之。凡人恶死而乐生,好德而归利,能生利者,道也。道之所在,天下归之”^①。这是历史唯物主义的一项基本原则。然而,长期以来,人们存在一个错误认识:将社会进步与发展的快慢等同于物质财富的增长或经济发展的速度,认为“发展就是经济的快速运行,就是 GDP 的高速增长”。经济增长成了社会进步与发展的发动机,只要经济搞好了,社会其他各个方面也随之自然而然地变得更好。这种观点忽视一个基本问题,就是经济增长既要速度,更要质量,要符合地球生态系统的动态平衡和资源可持续利用,做到与社会、资源和环境保护协同。否则,就会带来一系列负面效应。例如,品种快速增加的新型化学合成物一方面给人类造福,带来巨大经济效益,另一方面一些合成的有毒化学物质也日益成为当代危险源。如:2010 年 7 月,特大暴雨冲垮福建紫金矿业公司位于汀江流域的一座尾矿库,将近 1 万 m³ 的含铜重金属废水泄漏,造成 22 人和近 200 万公斤鱼死亡,汀江流域大面积污染;2012 年 7 月 16 日,大连输油管道爆炸,导致 10 万 m³ 原油泄漏,50 平方公里海面被严重污染……在这里,我们并非要否定经济增长的重要性,而是强调在发展经济、促进 GDP 增长的同时,要注意其合理性和效应性,要使经济增长更能为人所用,更能保障和改善民生,确立起人对经济的主体性地位。此外,以人为本的“人”,既不是抽象的一般的人,也不是少数人,而是最广大人民群众,即广大的工人、农民、知识分子、干部和解放军指战员,以及其他社会新阶层的人员。所以,“以人为本”,就是一切工作的最高标准在于维护最广大人民根本利益,在于以人民群众为根本,做到权为民所用、情为民所系、利为民所谋。

坚持科学发展,构建社会主义和谐社会强调以人为本,其核心思想就是从改善人民生活、提高生活质量的高度来审视社会建设,把保障和改善民生作为社会建设的根本目的,确认社会建设从属和服务于民生。在党的十七大报告中,胡锦涛总书记明确指出,要加快推进以改善民生为重点的社会建设,就必须扩大公共服务,完善社会管理,着力保障和改善民生,促进社会公平正义。这是我们党作出的重大决策和战略部署。

综上所述,民生问题作为人类社会赖以生存发展的基本问题,已引起了政府和民间的高度关注,公平和正义日益成为了社会的核心价值观。面

^① <http://bbs.zhongguosixiang.com/thread-12501-1-1.html>(注《六韬·文师》节选)

对我国的发展进程不可避免出现的诸多挑战,以及一个个突如其来的公共危机,如何有效地预防、快速地处理并在发生后积极稳妥恢复重建,尽可能减轻对公众、对社会的伤害,切实保障和改善民生,促进经济社会又快又好发展,是我国政府所面临的一个永远无法回避的重大现实课题。因此,从保障和改善民生的视角探讨公共危机治理与我国政府理性选择,具有重要的现实意义和人文价值。

1.2 国内外相关研究动态

1.2.1 公共危机研究的国外现状

在国外,危机作为学术用语,早在古希腊医学领域就已出现,取自分离(krinein)一词,意指游离于生死之间,以形容一种至关重要的、需要立即作出相应决断的状态。在此后的漫长岁月里,危机在人们的意识中就是天灾人祸,没有上升到理论层面,有关的探讨仅仅用于被动应对自然灾害。随着人们对危机的认识日益丰富,危机的含义也得到了不断扩展、延伸,由医学用语逐步发展成政治用语,成为了西方政治学研究的传统课题。

危机管理作为一种现代的科学理论体系起源于西方欧美发达国家,最早可追溯到第一次世界大战,当时德国、美国出现严重经济危机,为了保护企业免遭各种不确定性的损失,人们开始研究企业危险,制定经济政策。1915年莱特纳在《企业危险论》中首次提出了危险管理,1921年马歇尔在《企业管理》中也提出了危险负担管理的意见和危机的处理办法。危机理论也由此逐渐向经济、社会、国际关系等领域渗透,发展为一门独立学科,成为社会学、政治学、经济学、管理学等多种学科共同关注的对象和政府管理的一项重要内容。

自20世纪60年代初开始,资本主义与社会主义两大阵营对抗加剧,世界经济、社会系统变得日益复杂,种族矛盾、国际冲突、恐怖袭击以及自然灾害等危机事件的不断上演,严重威胁到社会稳定和人民生活,危机的治理研究也由此得到了各国政府和学者们的重视。各国政府根据本国国情,设立相应专门研究机构,制定一系列相应的法律、法规和政策,以谋求进一步建立和完善国家危机管理体系,保障本国的安全和利益。学者们不再仅限于哲学或历史的角度,更多地采用“科学”的方法,结合社会冲突理论,认