

公共管理前沿系列

危机管理

Crisis Management in China

转型期中国面临的挑战

The Challenge of the Transition

薛澜 张强 钟开斌 著



清华大学出版社



公共管理前沿系列

危机管理

Crisis Management in China

转 型 期 中 国 面 临 的 挑 战

The Challenge of the Transition

薛澜 张强 钟开斌 著

清华大学出版社

北京

内 容 简 介

本书比较系统地反映了美国“9·11”事件发生后全球危机形态的变迁,并通过理论研究和案例分析,详尽探讨了转型期我国危机形态的根源及特征,从不同的角度勾勒了现代危机管理体系的基本框架,提供了非常规决策治理的整体战略设计和制度安排,为促进公共治理结构的顺利转型和社会协调发展提出了可资借鉴的模式。读者对象为政府部门、高等院校及研究机构、MPA学员等,也可供企业管理决策者参考。

版权所有,翻印必究。

本书封面贴有清华大学出版社激光防伪标签,无标签者不得销售。

图书在版编目(CIP)数据

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

(公共管理前沿系列)

ISBN 7-302-06612-4

I. 危… II. ①薛… ②张… ③钟… III. ①社会问题—研究—中国
②国家行政机关—公共管理—中国 IV. ①D669 ②D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 033751 号

出 版 者: 清华大学出版社(北京清华大学学研大厦,邮编 100084)

[http:// www.tup.com.cn](http://www.tup.com.cn)

责任编辑: 孙文凯

版式设计: 韩爱君

印 刷 者: 北京鑫丰华彩印有限公司

发 行 者: 新华书店总店北京发行所

开 本: 712×960 1/16 印张: 23.5 字数: 405 千字

版 次: 2003 年 5 月第 1 版 2003 年 6 月第 2 次印刷

书 号: ISBN 7-302-06612-4/D·62

印 数: 5001~10000

定 价: 33.00 元

《公共管理前沿系列》

总序

从20世纪70年代末开始在中国大地上进行的历史性变革到现在已持续了20多年。在这场变革中,中国同时经历了多重转变:从乡村(农业化社会)到城市(工业化社会)的转变;从计划经济体制向市场经济体制的转变;从内向型、自我完整的经济体系向开放型、国际化的经济体系的转变;从以个人权威为基础的集权管理体制向民主和法制并重的多元治理体制的转变。在这些变革过程中,诸多社会科学,尤其是经济学,为明确改革目标、构建激励机制、创造中国经济体制改革开放的奇迹做出了重要的贡献。

但是,从20世纪90年代中期以后,中国社会的进一步转型、市场经济的深层次改革引起了失业人数的不断增加、地区之间和内部收入差距日益扩大等社会问题。这些问题以及社会利益主体多元化格局的初步形成、加入世界贸易组织(WTO)后更加激烈的国际竞争等,都向中国公共部门的管理者提出了新的、更加严峻的挑战。

新时期中国改革的重点要从以提高效率为主转变到效率与公平兼顾,从强调市场经济体制的建设转向市场经济与民主和法制建设并重。其中一项重要的任务就是进行公共管理的变革与创新。为此,1998年以来中国各级政府曾大刀阔斧地进行了机构改革,最近新一届政府又对国务院组织机构与运行机制进行了新一轮的改革和探索,各级各地政府部门也都着手在公共政策和公共管理方面进行形式多样的改革和创新。

这些实践的新发展向中国社会科学工作者,尤其是向公共管理领域的学者提出了许多崭新的命题。例如,怎样让我们更加民主与科学地决策,避免重大公共决策失误?怎样缩小地区差距,切实解决少数民族地区的经济和社会发展问题?怎样为城市与乡村居民建立最基本的社会保障体系?如何有效地应对各类突发性的人为事故与自然灾害?如何防止各级官员在其

AB7-19/06 52

工作范围内的腐败行为?等等。这些问题的回答,需要公共管理领域的学者与其他社会科学领域的同行一道,进行深入的研究与探索。

如果说经济学在中国前一时期的改革与发展中成为社会科学领域的带头学科,那么中国现实和未来的改革与发展则为中国公共管理学科的发展提供了空前的历史机遇。问题在于,中国公共管理学界能够抓住机遇、承担时代所赋予的重任吗?

由于历史的原因,中国公共管理学科的发展曾落后于中国改革与发展的实践,甚至也曾长期落后于其他一些重要的社会科学领域,以至于在公共管理学科的基本范畴及概念上至今还有许多争议。自1997年我国在国务院学位委员会通过的学科目录中增设公共管理学科以来,对于这些问题的探讨更加频繁和激烈。显然,这种理论探讨对于一门学科的发展是十分必要的,但如果中国公共管理学术界将注意力过多地集中在理论与概念之争上,而忽略将公共管理学科的理论与中国公共管理的改革与发展实践中的相结合,将有可能最终丧失公共管理学科为中国改革和发展提供理论指导的机会,丧失公共管理学科从中国改革实践中吸取营养和发展壮大的机会。

幸运的是,随着公共管理专业硕士(MPA)学位教育在中国的开展,社会上更多的人开始了解公共管理这个学科领域在中国改革与发展中的重要地位与作用,开始关注这个学科的工作及成果。这样,公共管理学科的发展就不仅有上述现实社会转型和公共管理实践发展的有力推动,而且也有公共管理教育发展的有效激励,呈现出前所未有的大好发展前景。

出于上述考虑,我们与清华大学出版社合作,组织出版了这套《公共管理前沿系列》论著,希望能够较为全面地反映公共管理研究与实践领域最新的理论和学术主张,在中国公共管理领域的研究者和实践者之间,搭起一座桥梁,提供一个公共管理新视点、新论题的学术交流园地,使公共管理不辱使命,肩负起历史的重任,为中国进一步的改革与发展做出应有的贡献。

薛 澜

2003年4月

序言

目前我国正处在改革开放和现代化建设的关键时期。在改革开放力度不断加大,社会主义市场经济快速发展的形势下,不可避免地因各类矛盾和问题引发不同程度的危机事件。如何有效地应对这些危机事件,对政府部门来说是一个紧迫的现实问题。

首先,全球危机形态的变迁带来了不可忽略的影响。随着改革开放的不断深入,我国与世界的交流日益广泛,国际社会在经济、政治和文化等方面的重大变化都会程度不同地波及我国。特别是2001年美国“9·11”事件发生之后,一些利益集团和组织利用非军事方式和手段,对敌对方的一些战略目标进行非常规袭击,这种现象引起了国际军事理论界和安全专家的密切关注。目前,国内外都在深入反思和研究新时期的国家安全问题。对我国来说,这一宏观背景的变化必然要影响我们的思维方式和实际工作。

其次,关注危机管理是新世纪我国进一步深化体制改革的需要。理论界认为:根据一般规律,一个国家发展到人均GDP500美元至3000美元时,往往对应着人口、资源、环境、效率与公平等社会矛盾较为严重的瓶颈时期,比较容易造成社会失序、经济失调、心理失衡等问题,形成一些不稳定因素。现阶段我国正处于经济转轨和社会转型的过程中,改革开放触及到深层次的体制性问题,再加上有些地方政府在工作上和作风上存在问题,因此,从领域、频次、规模、组织性等多个维度来看,我国目前处于危机事件的多发期,各类群体性事件、安全事故、黑社会犯罪团伙所制造的一些事件以及敌对分子的破坏活动不断出现。对此,我们必须有清醒的认识。

第三,这也是进一步转变政府管理职能,提高政府效能的重要组成部分。转变政府职能,就是要彻底改变计划经济条件下的行政管理体制、行政管理方式和行政思维模式,逐步同市场经济的基本要求接轨。行政观念和

政府职能的转变,以及企事业单位社会职能的剥离,使得政府公共事务管理

的任务越来越繁重。应对危机事件已经成为政府的一项重要职能,也是对政府全面治理能力的重大考验。

基于以上考虑,探讨现代危机管理体系的建立这一话题非常有意义。从理论和实践相结合的高度,积极探索社会转型期政府危机管理的新思路、新视角、新对策,不仅是摆在实际工作者面前,也是摆在理论工作者面前的一个重大课题。

一年多来,清华大学公共管理学院薛澜教授领导的危机管理研究小组不仅及时跟踪分析国际危机形态的变迁,而且深入调研我国危机管理的实践,对我国的危机管理研究和实践起到了积极的推动作用。《危机管理 转型期中国面临的挑战》是这一领域的最新研究成果。本书系统地反映了“9·11”事件发生后全球危机形态的变迁,基于大量的事实探讨了转型期我国危机形态的特点、问题,并在理论和实践相结合的高度、从不同的角度勾勒了现代危机管理体系的基本框架。

本书的出版,恰逢党的“十六大”胜利闭幕不久。建立现代危机管理体系、推动政府职能转变、完善社会公共治理结构,也是按照“三个代表”重要思想推进我国改革开放和现代化建设的重要内容,相信本书的出版会对政府职能转变的实际进程产生积极的影响。

徐绍史

(国务院副秘书长)

2003年2月于北京

写在出版之前

——来自“非典”的冲击

在本书即将交付出版印刷时,首先于我国广东爆发的传染性非典型肺炎(“非典”)正在全球很多国家扩散和蔓延,在极其短暂的时间里再一次让人们体会到了危机事件所带来的巨大冲击,也更凸现出建立我国现代危机管理制度的必要性和紧迫性。

据世界卫生组织(WHO)发布的资料,从2002年11月16日起,“非典”在我国广东首先爆发,300人被感染,5人死亡;到2003年4月11日止,全球已有2781人被感染,111人死亡,病死率为4.0%,已扩散到五大洲的19个国家(巴西、加拿大、中国、法国、德国、意大利、日本、科威特、马来西亚、爱尔兰共和国、罗马尼亚、新加坡、南非、西班牙、瑞士、泰国、英国、美国、越南),占全球206个国家(地区)的9.2%。从历史比较看,“非典”相比于其他恶性传染病,更具有发病急、传播快、病死率高、影响大的特点,而迅猛发展的经济全球化又加速了该病的扩散和蔓延。

从危机的特性来看,危机是指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,并且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。稍加比较不难发现,本次“非典”的全球传播具有时间上的突发性和直接危及生命健康的紧急性,产生原因、发展过程和可能造成的后果具有高度的不确定性,信息传递中不对称性十分突出,使得全球社会出现恐慌波动,对经济发展、文化活动和社会稳定都产生了巨大的影响,世界各国及我国中央和地方各级政府也直接面临着需要在高度压力下进行非程序性决策的形势。因此,这次“非典”的爆发,不仅仅是一种全球性恶性传染病的传染过程,更是一次典型的社会危机事件。

根据世界卫生组织的统计,截至4月11日,中国(包括香港、台湾地区)的受感染地区占全球总感染区的一半以上。中国成为全球公众关注的焦点,无意之中成了21世纪第一次全球公共卫生危机的主角。到目前为止,

本次爆发的“非典”已经较为严重地影响了以香港、广东为中心,包括中国沿海和东南亚的区域经济。世界银行行长沃尔芬森4月7日在华盛顿发出警告,指出“非典”扩散将对东南亚和华南的经济造成威胁。而亚洲在全球经济中的重要地位也使人们对“非典”对于世界经济的影响表示关注和忧虑。由于“非典”对旅游业、餐饮业、出口、FDI等方面的负面影响,世界著名投资银行摩根斯坦利在4月2日将中国大陆、香港、台湾、亚洲地区(除日本)的经济增长率预估分别下调0.5、0.6、0.5和0.6个百分点;至于对经济的长远影响究竟有多大目前尚不清楚,这取决于“非典”能在多短时间内得到有效控制。

这次“非典”事件是对执政不到一个月的新一届中国政府一次突如其来的外部冲击和重大挑战,也是对政府危机处理能力的一个严峻考验。由于本次危机的特殊性,其影响远远超出经济层面,如果处理不当,还会影响中国乃至华人及华人社区在全球的国际形象,以及政府在民众中的公信力。因此,必须全力以赴,根据国内外形势的发展变化,“冷静观察、沉着应战、主动出击、化解危机”,对内充分利用政治优势,对外讲究方式策略,最大限度地消除此次事件所带来的负面影响,提高政府公信力,塑造良好的政府形象。需要注意的是,积极、全面地应对本次“非典”危机,需要的不仅是公共卫生应急体系的建立,更为重要的是一系列公共管理体制上的变革,如进一步转变政府职能、保证公共信息畅通、改革绩效评估体系等。

可喜的是,政府已经意识到,不能再按照过去的常识和过时的经验来处理一个在经济全球化和信息多元化条件下发生的公共卫生危机,并开始突发性公共卫生事件应急反应机制的建设。国务院总理温家宝4月14日主持召开国务院常务会议。会议认为,为应对突发性公共卫生事件,切实保障人民群众的健康与生命安全,尽快建设和完善国家突发性公共卫生事件应急反应机制是完全必要的;同时,会议还提出了建设和完善国家突发性公共卫生事件应急反应机制应遵循的原则:中央统一指挥,地方分级负责;依法规范管理,保证快速反应;完善监测体系,提高预警能力;改善基础条件,保障持续运行。国务院已经采取了一系列的政策措施,如:及时公布疫情信息,通过媒体宣传各种防病知识,配合WHO的全球行动等,目前,广东疫区的传播势头已有所控制。可以看到,政府已经开始由被动应战变为主动应战;由内外有别的信息发布到信息透明公开及时;由一般卫生防疫工作到各级政府的“当务之急”、“重中之重”。这将是控制“非典”传播蔓延、做好危机管理的政治优势和组织保证。

针对此次“非典”事件,我们研究小组进行了专项研究,并迅速向国家有关领导递交了阶段性研究成果,我们也将密切关注事件的发展并坚持相关研究。我们希望,本书所提供的分析框架及研究成果能对如何更好地认识和更有效地应对突发事件,尽快建立和完善我国现代危机管理体系有所帮助。

作 者

2003 年 4 月 18 日

目 录

《公共管理前沿系列》总序	1
序言	徐绍史
写在出版之前——来自“非典”的冲击	5
案例目录	10
图示目录	12
表格目录	14
英文目录	15
英文摘要	17
 导论：中国转型期治理变革与危机管理	1
 第1章 基本概念：危机与危机管理	23
1.1 危机形态	24
1.2 危机管理	41
1.3 案例研究分析	49
 第2章 现代危机管理体系构建——时间序列分析	55
2.1 危机预警及准备	56
2.2 识别危机	64
2.3 隔离危机	71
2.4 管理危机	79
2.5 危机后处理	85

案例目录

案例 1-1	危机性质的转化:2000 年台湾八掌溪事件	26
案例 1-2	危机管理结果的差异:1982 年强生胶囊事件与 70 年代雀巢风波	30
案例 2-1	危机预警:2002 年京郊暴雨和泥石流灾难	57
案例 2-2	危机意识:1977 年纽约大停电与“哈勃”望远镜事故	58
案例 2-3	危机管理中的系统备用:纳斯达克和 洛克希德—马丁公司	61
案例 2-4	危机应对中的资源储备:我国亟待建立国家战略 石油储备制度	61
案例 2-5	社会模拟演习的作用:1989 年美国旧金山大地震	63
案例 2-6	危机管理中的信息分析:我国信访部门对当前群众 集体上访情况的研究	67
案例 2-7	危机中的公众知觉:1994 年奔腾芯片事件	68
案例 2-8	危机中的公共沟通:1996 年“三株常德事件”与 70 年代本田“缺陷车事件”	69
案例 2-9	危机管理中的内部信息机制:1986 年“挑战者号”爆炸事件 ...	70
案例 2-10	危机管理中主要人物的介入:1989 年格鲁吉亚民族 骚乱与瓦尔迪兹号油轮漏油事件	75
案例 2-11	危机管理中的应急预案:北京市水资源 紧急状态应急预案	77
案例 2-12	危机中的正常运作:美国“持久的宪法政府”计划	77
案例 2-13	危机管理中的内部交流:1999 年可口可乐中毒事件	78
案例 2-14	危机管理中的领导者:1988 年阿塞拜疆纳—卡州民族骚乱	80
案例 2-15	危机管理中的专业人员:1984 年印度博帕尔事件	81
案例 2-16	危机管理中的实时决策:2000 年康泰克 PPA 风波	82

第3章 现代危机管理体系构建——组织行为分析	97
3.1 危机中的政府效能	98
3.2 危机中的媒体作用	120
3.3 危机中的应对网络	133
3.4 危机中的法律原则	148
第4章 现代危机管理体系构建——决策过程分析	161
4.1 常规决策与危机决策	162
4.2 危机决策的流程分析	178
4.3 危机决策的主要方法	188
4.4 中国危机决策现状及改进	194
第5章 国际借鉴——体系、机构及个案	201
5.1 体系剖析:美国经验	202
5.2 机构介绍:多国实例	233
5.3 个案研究——BB 银行破产危机	253
第6章 中国实践——体系、机构及个案	275
6.1 体系剖析:1998 年洪灾管理	276
6.2 机构介绍:南宁市城市应急联动中心	284
6.3 个案研究——南丹事件	305
本章附录一:南宁市人民政府关于印发《南宁市社会应急 联动规定(试行)的通知》	320
本章附录二:公安机关 110 报警服务台工作规范(征求意见稿)	323
附录	331
附录一:特别重大事故调查程序暂行规定	331
附录二:中华人民共和国治安管理处罚条例(修正)	334
附录三:中华人民共和国戒严法	342
附录四:中华人民共和国安全生产法(摘录)	347
附录五:中华人民共和国传染病防治法	348
参考文献	355
后记	357

案例 2-17	危机管理中的快速反应:1995 年日本核物质泄露事故	83
案例 2-18	危机管理中的媒体沟通:2002 年天津“艾滋患者扎针”事件	84
案例 2-19	危机管理中的政府形象:1988 年苏联亚美尼亚大地震	86
案例 2-20	危机管理中的灾后重建:2000 年云南姚安大地震	87
案例 2-21	危机管理中的善后获益:1997—2002 年郑州系列 银行抢劫案	91
案例 2-22	危机管理中的政策改进:20 世纪六七十年代美国反对 种族歧视的政策	96
案例 3-1	危机管理中的时间第一原则:1979 年伊朗人质危机	101
案例 3-2	危机管理中的领导行为:2001 年美国“9·11”恐怖 袭击与日本“爱媛”号沉船事件	102
案例 3-3	危机管理中的组织协同:2002 年兰州“4·12”交通事故	105
案例 3-4	危机管理中的生命为重原则:1978 年意大利莫罗绑架事件	106
案例 3-5	危机管理中的科技作用:1986 年苏联切尔诺贝利 核泄漏事故	107
案例 3-6	危机管理中的优先次序:1984 年英国乔治大楼火灾	108
案例 3-7	危机管理中的尺度权衡:1974 年法国克莱尔沃监狱暴动 ...	109
案例 3-8	案例管理中的媒体政策:2002 年江西万载爆炸事件	120
案例 3-9	危机管理中的营利组织:2002 年我国“5·7”空难	140
案例 3-10	公众的危机应对能力:2001 年南宁市防洪演习	144
案例 3-11	危机中的国际救助:1996 年云南丽江大地震	146
案例 3-12	危机管理中的法律问题——违法行为:2002 年豫东 虞城县“教育捐资款”上访事件和 2001 年村民状告 山东省青州市环保局行政失职案	150
案例 3-13	危机管理中的法律问题——司法不当:1998 年甘肃 酒泉地区中院的误判事件	152
案例 3-14	危机管理中的法律问题——暴力抗法:2001 年四川成都 暴力抗法事件和湖北孝感市烟草专卖局稽查队执法 遭围攻事件	153
案例 4-1	危机管理与非程序性决策:1985 年美国姆郇教灾难事件 ...	172
案例 4-2	程序性决策例示:1994 年《北京市严格限制养犬的规定》 的出台	173
案例 4-3	危机管理中的专业技能:1979 年温州氯气中毒事件	193
案例 4-4	危机管理中的危机意识:2001 年宜宾南门大桥垮塌事件 ...	195

图 示 目 录

图 1-1	危机与突发事件、紧急事件逻辑关系示意图	28
图 1-2	社会稳定预警系统原理图	37
图 1-3	J. 戴维斯曲线	41
图 1-4	危机管理范围示意图	44
图 1-5	危机管理模型	48
图 2-1	危机管理阶段示意图	56
图 4-1	常规决策可控可调组织结构同态信息系统原理图	171
图 4-2	科学决策流程图	180
图 4-3	决策流程的约束模型	182
图 4-4	重大决策、危机决策的主要步骤	183
图 4-5	美伊人质危机演变图	185
图 4-6	美伊人质危机中美国决策组织关系图	187
图 4-7	快速、初步分析方法的基本过程	189
图 5-1	联邦应急计划(FRP)构成示意图	208
图 5-2	美国灾害处理流程示意图	210
图 5-3	CONPLAN 下的危机协同关系示意图	214
图 5-4	联邦紧急事务管理署(FEMA)功能结构示意图	217
图 5-5	联邦调查局(FBI)运作示意图	219
图 5-6	危机现场指挥示意图	220
图 5-7	联合运作中心结构示意图	221
图 5-8	美国情报系统示意图	222
图 5-9	美国国家灾害应急网络图	226
图 5-10	日本危机管理体系结构示意图	239

图 5-11	日本中央防灾会议机构图	240
图 5-12	BB 银行的股份构成情况	255
图 6-1	我国备灾运作机制示意图	277
图 6-2	南宁市社会应急联动运行体制示意图	292
图 6-3	南宁市社会应急联动系统结构图	293
图 6-4	南宁市社会应急联动系统示意图	295

表格目录

表导-1	社会/组织/个人分析框架下的社会问题	11
表导-2	我国目前国内危机事件的分类	17
表 1-1	危机类型一般划分概览	32
表 1-2	危机类型图	34
表 1-3	社会/组织/个体分析框架	38
表 2-1	危机信息来源	65
表 3-1	危机发言人的任务、应该具备的知识和相应的技能	126
表 3-2	政府与非政府组织参与应急管理的异同一览	137
表 4-1	常规决策和危机决策类型比较一览	170
表 4-2	重大决策的主要约束条件及其应对策略	181
表 4-3	快速决策分析过程中各步骤的初步方法	190
表 5-1	紧急事务支援职能分配矩阵表	211
表 5-2	日本关于国内恐怖事件发生的对应措施	242
表 6-1	南宁市城市应急联动系统建设前后各警种接警量的情况	297
表 6-2	人口、接警量与联动中心席位数的关系	297
表 6-3	应急联动中心运行经费来源对比	303
表 6-4	发达国家应急特别服务号码一览	304
表 6-5	危机管理中的下级地方政府不同行为选择下的收益矩阵	315