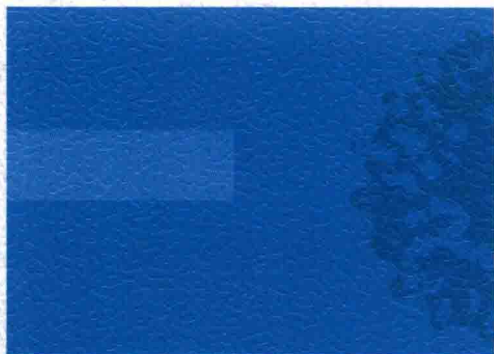


社会学管理研究系列丛书/彭未名 主编

社会危机管理

肖鹏军 编著



华南理工大学出版社
SOUTH CHINA UNIVERSITY OF TECHNOLOGY PRESS

社会学管理研究系列丛书/彭未名 主编

社会危机管理

肖鹏军 编著



华南理工大学出版社
SOUTH CHINA UNIVERSITY OF TECHNOLOGY PRESS

· 广州 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

社会危机管理 / 肖鹏军编著. —广州: 华南理工大学出版社, 2018. 3
(社会学管理研究系列丛书/彭未名主编)

ISBN 978 - 7 - 5623 - 5580 - 9

I. ①社… II. ①肖… 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 056302 号

Shehui Weiji Guanli

社会危机管理

肖鹏军 编著

出 版 人: 卢家明

出版发行: 华南理工大学出版社

(广州五山华南理工大学 17 号楼, 邮编 510640)

<http://www.scutpress.com.cn> E-mail: scutc13@scut.edu.cn

营销部电话: 020 - 87113487 87111048 (传真)

责任编辑: 罗月花

印 刷 者: 广州星河印刷有限公司

开 本: 787mm × 960mm 1/16 印张: 13.75 字数: 310 千

版 次: 2018 年 3 月第 1 版 2018 年 3 月第 1 次印刷

印 数: 1 ~ 1 000 册

定 价: 38.00 元

版权所有 盗版必究 印装差错 负责调换

前 言

在当今世界发展变化处于动荡不安的时期和我们处于社会剧烈转型的阶段，一方面，自然灾害及人为因素所导致的重大安全事故不断发生；另一方面，由于经济发展不平衡等原因而带来的利益冲突、阶层冲突、思想冲突和文化冲突不断加剧，极易使社会矛盾激化，诱发各种社会危机。所以，加强社会危机的管理已经成为保持社会稳定和可持续发展的重要工作。正确地把握转型时期社会危机管理的特点，建立起有效的社会危机管理体系，增强社会危机管理的能力，减少社会危机的危害是在新形势下必须积极研究的新课题。

作者正是基于这样的形势要求而开展了有关社会危机管理方面的研究。本书力图从理论和实践结合的角度，系统地探索社会危机管理的基本理论和构建社会危机管理的基本模式，力图为当前的社会危机管理探索一套科学的管理体系。本书在编写过程中吸收和借鉴了国内外社会危机管理研究的新观点、新理论等最新研究成果，研究和探索了社会危机管理的新形势、新问题。本书从纵向和横向两个维度构建了社会危机管理的理论体系和基本模式。纵向维度是以社会危机管理的时间流程为轴，重点阐述了社会危机管理的内涵与模式、社会危机的识别与评估机制、社会危机的预警机制、社会危机的预防机制、社会危机的控制处理机制、社会危机的善后处理机制、社会危机的调查与评价机制等。横向维度是以社会危机管理的空间范围为主，重点阐述了社会危机管理的组织领导体系、社会危机管理的决策机制、社会危机管理的参与机制、社会危机管理的保障体系、社会危机管理的沟通机制、社会危机管理的信息管理机制、社会危机管理专业人员的培养机制等。

本书在编写过程中吸收了国内外同行的最新研究成果，已尽量在参考文献中列出，并表示谢意。由于作者水平有限，书中难免有不足之处，恳请同行专家和读者批评指正。

肖鹏军

2017年10月

目 录

第一章 社会危机管理的内涵与模式	(1)
一、社会危机管理的内涵	(1)
二、社会危机管理的特征	(2)
三、社会危机管理的模式	(5)
四、社会危机管理的原则与理念	(9)
五、社会危机管理研究的发展	(13)
第二章 危机的识别与评估机制	(19)
一、危机识别与评估的重要作用	(19)
二、危机识别与评估的基本原理	(20)
三、危机识别与评估的过程与方法	(21)
四、危机识别与评估中应当注意的问题	(25)
第三章 社会危机的预警机制	(28)
一、社会危机预警机制的内涵、功能和作用	(28)
二、社会危机预警系统的建立	(30)
三、社会危机预警系统的构成	(32)
四、社会危机预警分析	(34)
五、社会危机预警存在的问题及注意事项	(35)
第四章 社会危机的预防机制	(39)
一、社会危机的不同预防类型	(39)
二、社会危机的预防过程	(40)
三、社会危机预案的制定	(43)
四、社会危机预防的基本策略	(49)

第五章 社会危机的控制处理机制	(53)
一、社会危机控制处理机制的内涵及特征	(53)
二、社会危机控制处理的过程	(55)
三、社会危机控制处理的策略与方法	(65)
第六章 社会危机的善后处理机制	(70)
一、建立社会危机善后处理机制的必要性	(70)
二、完善社会危机善后处理机制	(71)
三、加强社会危机的反馈调整机制	(73)
四、健全社会危机的精神心理救助机制	(77)
第七章 社会危机的调查与评价机制	(79)
一、社会危机的调查机制	(79)
二、社会危机管理的评价机制	(81)
三、社会危机管理调查与评价存在的问题	(86)
第八章 社会危机管理的组织领导体系	(87)
一、社会危机管理组织领导系统的构建	(87)
二、加强社会危机管理的组织领导	(95)
第九章 社会危机管理的决策机制	(101)
一、社会危机管理决策的内涵及特点	(101)
二、社会危机管理决策的目标、模式及执行机制	(103)
三、社会危机管理决策的环境与条件	(105)
四、社会危机管理决策的方法	(107)
五、社会危机管理决策组织及其作用	(111)
六、社会危机管理决策者的理念与素质	(112)
第十章 社会危机管理的参与机制	(115)
一、社会危机管理的主体——政府	(115)
二、社会危机管理的重要力量——非政府组织	(118)
三、社会危机管理中的营利组织	(120)
四、社会危机管理中的社会公众	(121)
五、社会危机管理的重要手段——媒体	(123)

六、社会危机管理中的合作力量——国际组织	(125)
第十一章 社会危机管理的保障体系	(128)
一、社会危机管理保障体系的内涵及特点	(128)
二、社会危机管理保障体系的组织建设	(130)
三、社会危机管理保障体系的运行机制	(134)
四、社会危机管理保障体系的评估	(137)
第十二章 社会危机管理的沟通机制	(139)
一、建立科学有效的社会危机管理沟通机制	(139)
二、不同社会危机管理阶段的沟通方式和策略	(140)
三、媒体在社会危机管理沟通机制中的作用与角色	(144)
四、社会危机管理沟通机制中的媒体运用	(147)
五、社会危机管理沟通机制中的信息披露制度	(149)
第十三章 社会危机管理的信息管理机制	(151)
一、社会危机信息管理的基本原则及作用	(151)
二、社会危机信息管理机制与组织的建设	(153)
三、社会危机信息管理的方法与措施	(156)
四、社会危机信息管理的问题与经验	(159)
第十四章 社会危机管理专业人员的培养机制	(161)
一、社会危机管理人员培养的意义、原则及方法	(161)
二、社会危机管理人员培养训练的目的和内容	(165)
三、社会危机管理人员的实战演习	(167)
四、国外社会危机管理人员的培养	(172)
参考文献	(175)
附录	(177)
中华人民共和国突发事件应对法	(177)
中华人民共和国反恐怖主义法	(188)
中华人民共和国国家安全法	(204)

第一章 社会危机管理的内涵与模式

社会危机管理是管理的一种特殊形式，是管理中应对社会危机状态的一种形式。虽然社会危机管理的实践在管理实践中长期存在，但是，把它作为一门学科来专门研究则是近年的事情。

一、社会危机管理的内涵

在社会危机管理的研究中，对社会危机管理的定义主要有以下几种认识：

概念一：组织或者个人通过社会危机监测、社会危机预控、社会危机决策和危机处理，达到避免、减少危机产生的危害，甚至将危机转化为机会，就是社会危机管理。

概念二：具有控制和制约的含义，即采取各种措施，控制和限制冲突行为的发展，改变冲突各方不断相互刺激和冲突逐步升级的趋势，使冲突得到隔离和抑制，减少由社会危机引发大规模暴力对抗甚至战争的危险。

概念三：为应对社会危机情况而采取的预先防范措施、事发时采取的应对行动、事发后采取的各种善后措施及减少损害的行为，就是社会危机管理。

通过对上述概念的归纳综合，社会危机管理应是：政府或其他社会组织通过监测、预警、预控、预防、应急处理、评估、恢复等措施，防止可能发生的社会危机，处理已经发生的社会危机，从而减轻损失，甚至将危险转化为机会，以保护公民的人身安全和财产，维护社会稳定和保卫国家安全。

社会危机管理的主体是政府及其他机构，与一般管理主体是一致的。政府和其他机构除了常规管理之外，还需要居安思危，积极应对可能出现的各种危机。在这个意义上社会危机管理也是管理的一项重要内容，只是由于危机发生的机会较少，所以这项重要功能常常不被人们重视。管理机构主要是政府，同时还有行使管理职能的其他机构，例如，非政府组织等。

社会危机管理的重点在预防。对于危机应力争将其控制在萌芽状态下，即以预防为主，这是最主动、积极的社会危机管理态度。对于已经发生的危机，则正如“危机”二字中的“机”的寓意一样，要抓住机会和条件，尽快、科学地处理，扭转危机事件发展态势，力争使危机事件持续时间最短、损害最小。

社会危机管理的功能是防范、化解危机，它不仅要管理已经发生的危机，实施化解措施，减少由于危机而可能造成的损失，同时还要在日常工作中未雨绸缪，做好防范工作，把可能的危机消灭在萌芽状态。

社会危机管理的主要工作是研究问题、发现问题、解决问题。从防范危机、化解危机到恢复社会秩序，社会危机管理是全方位、全过程的管理工作，是一个完整的系统工程。

社会危机管理的目的是恢复社会秩序，保障人们正常的生产和生活，维护社会稳定，促进社会和谐健康发展。秩序、安全、稳定是社会危机管理追求的目标。

二、社会危机管理的特征

（一）社会危机管理的目标是为社会提供产品

社会危机管理以保持社会秩序、保障社会安全、维护社会稳定为目标。任何一种组织形态在经过危机之后，都可能面临着三种截然不同的结局。第一，由于无法承受危机的沉重打击或没有对付危机的准备和能力，组织在危机中全面崩溃，不复存在。第二，组织在危机中虽然存活下来，但是由于没有及时采取适当、有效的社会危机管理对策，尤其是没有及时想办法得到公众的理解和支持，在危机后，组织的形象严重受损，它在社会中原有的威信和地位受到影响。第三，在危机中，组织不仅经受住了危机带来的种种压力，而且由于它采取了积极、有效的管理措施和危机问题的解决对策，使组织进一步巩固了社会地位和竞争优势，在公众心目中的良好形象也大幅度提高。尽管任何一种社会危机管理都是以追求最大限度地降低风险为目标，防止悲剧发生，但是，企业危机管理者追求的是经济利益，而社会危机管理者追求的是社会公平公正、社会安全、社会秩序稳定。企业危机管理追求的是企业利益，而社会危机管理则关注的是社会大众的利益，这种利益不仅仅是经济的，还有社会的、政治的等方面的内容。

（二）社会危机的可预防性

通过监测社会危机管理对象，采取预防措施，可防止社会危机发生或者最大程度减少危害。正是因为危机事件所引发的危害后果的严重性，所以才有社会危机管理，才有社会危机管理的预防性。按照引发危机事件主要是人为因素还是自然因素，可以分为由于人为因素引发的危机事件和由于自然因素引发的危机事件以及由于两者交互作用引发的危机事件。由于人为因素引发的危机事件是完全可以预防的，即使如美国“9·11”这样的事件，根据美国最近的调查，也是可以预防的，仅仅是由于情报机构自身的原因，才没有避免这场危机；由于自然因素以及两者交互作用引发的危机事件，从理论上来说也是可以预防的，仅仅在于预防的程度有多大，预防的成本有多高，同时还在于科学技术的发展对自然灾害提供的预防技术有多高。以对人类造成巨

大危害的地震为例, 尽管目前人类对地震活动的基本规律尚未完全掌握, 但 20 世纪人类已经对几次 7 级以上的地震作过非常成功的短期预报, 也采取了相应的预防措施, 避免了人员伤亡。由于对地震的预测预报工作需要大量的人力、物力、财力, 预防工作的成本比较高, 同时, 也由于在现有预测技术水平下, 地震预测的有效性不够, 因而, 有的国家将其有限的人力、物力、财力放在抗震设计及地震应急管理上。但这并不表明地震不可预防。

社会危机管理的预防性表明, 对危机事件的预防, 除了理念以外, 关键在于社会危机管理的体制及机制。有一个综合管理的体制, 有一个高效运转的机制, 就能有效地做好危机事件的预防工作。

(三) 社会危机管理的外部环境是开放的、非竞争的

社会危机管理是面对社会公众的。社会是由各个不同单位、组织构成的。当危机发生时, 不同单位、组织具有共同的利益。因此, 社会危机管理的外部环境是开放的、非竞争的, 甚至是相互配合的。当危机出现的时候, 如果组织动员得当, 企业组织、非政府组织、各种政治派别、国内国外人士、普通民众都会积极参与社会危机管理, 共同对付危机, 共渡难关。从这个意义上看, 社会危机管理的主体是多元的, 而企业危机管理的主体是单一的。

(四) 社会危机管理的处置具有应急性

社会危机管理处置的应急性是指危机事件具有突然发生、处于紧急状态的特性, 使得社会危机管理必须应急处置, 而且处理时间极其有限。

除了一部分灾害事故以外, 大多数危机事件都是突然发生的, 无论是美国的“9·11”, 还是莫斯科轴承厂文化宫的劫持人质案, 都要求政府必须在最短的时间内进行处理。因此, 社会危机管理的应急性意味着政府在发生危机事件以后必须在最短的时间之内做出最优的决策, 要承担决策失误可能带来的巨大风险。这样, 决策者在决策过程中要承担巨大的心理压力; 同时, 危机事件发生以后的处理程序也必须紧张而有序。以化学事故为例, 发生化学事故以后, 即便是有一个非常科学、周到的应急处置预案, 也还要对当地当时的风向、风速进行测定, 然后根据风向、风速确定可能影响的范围, 并按此范围进行人员疏散。同时, 还要对泄漏或者爆炸地点进行处置。所有这些, 都必须在最短的时间内完成, 否则就会造成大量的人员伤亡。

(五) 社会危机管理要依法行政, 以强制力作为管理的基础

社会危机管理以法律和行政手段为主, 辅之以经济手段。社会危机管理遵循的是管理的原则, 依法行政。尽管在特殊的时候和紧急情况下, 可以采取一些非常的手段, 但是, 也必须符合紧急状态法律的要求, 绝不能因为是危急时刻, 社会危机管理人员就可以恣意为, 超越法律。社会危机管理主要依靠行使权力进行危机的管理, 而权力的行使, 常常是刚柔并济, 强制性和非强制性并行。所谓权力的强制性, 是指

社会成员必须绝对服从的权力，这既是人类社会文明进化的结果，又是权力实现对社会进行有效控制的必要条件。所谓权力的非强制性，是指通过说明、教化、引导而使之服从的权力。强制性权力的价值，主要体现在有能力限制那些非合作的反社会的行为，并保持对全体社会成员所具有的普遍约束力。运用强制性权力，是权力主体在管理中的主要手段。由于社会危机管理是要应对紧急的、危害性大的事件，因此，强制性权力就显得更为重要。社会危机管理者既受到法律的约束，同时又可以以法律作为手段规范和约束管理对象。

（六）社会危机管理的对象和预测的不确定性

尽管危机事件的发生有其必然性，但在何时何地、采取何种方式、达到何种规模、造成何种影响，是有其偶然性的，这种偶然性就是危机事件作为管理对象的不确定性。由于管理对象的不确定性，导致政府社会危机管理部门难以准确预测危机发生的时间、地点、强度、规模。如人们对地震的预测，由于地震活动的复杂性，地震机构很难对地震发生的时间、地点、强度做出准确的预测。

（七）社会危机管理的预控和预案具有不确定性

由于预测的不确定性，难以对即将发生的危机事件采取确定的措施，以防止危机事件的发生。一些危机事件，如灾害导致的危机事件，因为难以预测，也就难以预控；一些危机事件，如战争事件、恐怖事件、骚乱事件，即使能够预测，但因为引发事件的原因不能解决，或者引发事件的彼方主体的行为不受此方主体的意愿控制，因而也难以进行预控。

所以危机预案无法将所有可能发生的危机都包括在内，也难以将所有的危机处理措施都包括在内。以灾害事故应急处置预案为例，一方面新的灾害随着人类对自然的深度开发，随着科学技术的发展，会不断地产生，如核事故，在人类没有发明核技术的年代，就不可能有核事故，也就不可能制定核事故的应急预案；另一方面，对于确定的危机对象，也由于危机本身的偶然性因素，难以制定考虑周全的应急处置预案。如制定化学事故的应急处置预案，对于该种化学危险品泄漏或者发生爆炸必须采取的应对措施，是可以确定的，但对于其影响的人群、事故的规模却是难以确定的，因为这些与事发当时的风向、风速是密切相关的，而事发当时的风向、风速在制定化学事故应急处置预案时是不可能确定的。

（八）社会危机管理要受公众的监督和约束

由于社会危机管理是一种非营利性社会活动，也是政府的重要职能之一，所需要的经费主要来自于国家的财政收入，属于财政的范畴。这就决定了行使社会危机管理权力的公职人员不能随意地去支配这些费用，而要使其管理活动公开化，并接受纳税人的监督。在社会危机管理中，如果管理机构接受了营利和非营利机构的捐赠，同样需要遵循公开透明的原则，接受公众特别是捐赠人的监督，用好每一分钱，使其发挥

最大的效益。社会危机管理是对社会公众负责。

（九）社会危机管理具有综合性的特点

危机事件本身是一个综合的、立体的多面体。从其发生阶段来看，有前兆阶段、爆发阶段、持续阶段。一项危机事件常常会引发另外一项甚至多项危机事件，如地震灾害可能会引发火灾、化学事故、核事故等。所以，从纵向来看，危机事件是一条链；从横向来看，危机事件是一个面，这就决定了社会危机管理必须具有综合性的特点。

社会危机管理的综合性并不表明所有的社会危机管理事件都必须由一个政府部门来处理，由于危机事件本身的复杂性，事实上这也是不可能的。但是，社会危机管理的综合性要求社会危机管理必须有一个综合协调的机构，由该机构来协调相关社会危机管理部门的关系，并统一指挥应对社会危机事件的应急处理工作。

（十）社会危机管理具有国际性

社会危机管理具有国际性是指社会危机管理涉及国际纠纷处理、国际合作、国际援助等。

按照危机事件所涉及、影响的公民或者领土，社会危机事件可分为国内危机事件和国际危机事件。国际危机事件，属于国际社会危机管理，具有国际性的特征。如1999年8月17日土耳其伊兹米特市发生7.4级大地震后，35个国家向土耳其灾区派去了救援小组和医疗队，包括中国在内的51个国家提供了紧急物资和资金援助。国内危机事件，有时也涉及国际合作、国际援助等，政府对危机事件的管理，也能够体现国际性的特征。

三、社会危机管理的模式

关于社会危机管理的具体过程，不同的学者具有不同的界定。以下介绍的是几种较为常见的模式。

（一）奥古斯丁的6阶段模式

奥古斯丁将社会危机管理划分为6个不同的阶段，见图1。

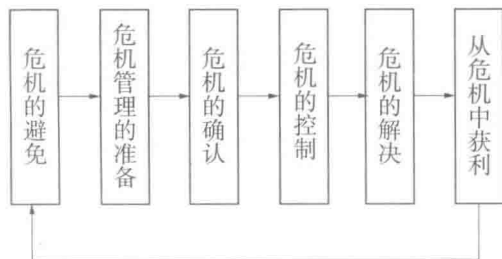


图1 奥古斯丁的6阶段模式

针对不同的阶段提出了具体的管理建议：

(1) 第一阶段：危机的避免。危机的避免即预防危机发生，然而许多人往往忽视了这一既简便又经济的办法。在这一阶段，管理者必须竭力减少风险，对于无法避免的风险，必须建立恰当的保障机制。

(2) 第二阶段：危机管理的准备。组织需要为预防工作一旦失效做好准备，包括建立危机处理中心、制订应急计划、事先选定危机处理小组成员、提供完备和充足的通信设施、建立重要的关系等。在为危机做准备时，需要留心那些细微的地方，忽略它们的任一方面代价都将是高昂的。

(3) 第三阶段：危机的确认。通过收集各种有效的信息，确认危机已经发生，并找出危机的根源。尽快地识别危机是有效控制和解决危机的前提。在寻找危机发生的信息时，需要尽可能倾听各种不同公众的看法，也可以寻求外部专家的帮助。

(4) 第四阶段：危机的控制。需要根据不同情况确定控制工作的优先次序，尽快将危机所造成的损失控制在最小的程度之内。在这一阶段，果断进行决策是最重要的。在危机发生之前已经确立了明确的社会危机管理计划，危机控制过程一般都应很有章法。

(5) 第五阶段：危机的解决。根据危机发生的原因，实施针对性强的危机解决对策。危机不等人，在这一阶段，速度至关重要。

(6) 第六阶段：从危机中获利。社会危机管理的这一最后阶段就是总结经验教训。如果在社会危机管理的前五个阶段做得较好，第六阶段就可以提供一个至少能弥补部分损失和纠正所造成错误的机会。

(二) 罗伯特·希思的4R模式

罗伯特·希思将社会危机管理过程概括为4R模式，即社会危机管理可以划分为缩减、预备、反应、恢复4个阶段，见图2。有效社会危机管理是对4R模式所有方面的整合。

(1) 缩减阶段：在缩减阶段，主要任务是预防危机的发生和减少危机发生后的冲击程度。对任何有效的社会危机管理而言，缩减是其核心，因为在缩减阶段危机最易控制、花费也最小，只要对各种细小的变化多加注意，防微杜渐，就可以防止一些危机的发生。促进管理、增强沟通、提升品质等皆可以在不知不觉中降低危机发生的可能性。

(2) 预备阶段：当火灾发生之后才去学习灭火器的使用方法显然已经太迟了。在危机发生之前，就必须做好响应和恢复计划，对员工进行技能培训和模拟演习，保证这些计划深入人心并落到实处，其目的是一旦危机发生，使损失最小化，并尽快恢复到常态。

(3) 反应阶段：在危机发生之后，需要及时出击，在尽可能短的时间内遏制危机发展的势头，运用各种资源、人力和管理方法解决危机，防止事态的进一步恶化。

(4) 恢复阶段：通常在经历过危机之后，人和物都会受到不同程度的冲击和影响。危机情境一旦得到控制，应着手致力于恢复工作，还应就危机处理过程中反映出来的问题对社会危机管理工作进行改进，对社会危机管理计划进行修订。

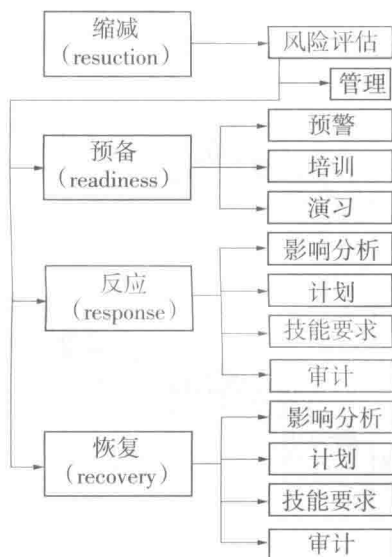


图2 罗伯特·希思的4R模式

(三) 米特罗夫和皮尔森的5阶段模式

美国的米特罗夫和皮尔森提出了一个5阶段的社会危机管理模式。

(1) 信号侦测阶段：识别危机发生的预警信号。

(2) 准备及预防阶段：对可能发生的危机做好准备并尽力减少潜在损害。

(3) 损失控制阶段：在危机发生之后，努力使危机不影响企业的其他部分或外部环境。

(4) 恢复阶段：尽快从危机的伤害中恢复过来，实现正常运转。

(5) 学习阶段：从危机处理的整个过程中，汲取避免危机再次发生的经验教训。即便危机再次发生，也能提高危机处理的效率。

根据危机发展的规律，总结不同学者的概括，我们认为可以将社会危机管理分为监测、预警阶段，预控、预防阶段，应急处理阶段，评估、恢复阶段。

1. 监测、预警阶段

任何危机事件都有前兆，只不过是有的前兆明显，有的前兆不明显；有的前兆需要通过仪器设备才能测试出来，有的前兆凭人的理性就能发现。这就需要政府有专门的管理部门来对危机事件的前兆进行监测，对已经积聚一定的能量、即将发生危机的对象，要通过预警来加强防范措施，以防止危机的发生。

监测、预警阶段是政府社会危机管理的前提，其作用主要是发现危机的存在，为防范危机提供依据。由于引发危机的原因不同，监测、预警的手段、措施也不一样。

2. 预控、预防阶段

根据监测、预警情况，对可能发生的危机事件进行预先的控制和防范，以防止危机的发生，或者减轻危机发生后的危害后果。

预防阶段是社会危机管理的关键，“凡事预则立，不预则废”。做好预控、预防工作，就等于做好了社会危机管理的大半工作甚至是100%的工作，因为，对于由于预控、预防而最终没有发生的危机，就是做好了社会危机管理的100%的工作，对于由于预控、预防而减轻了危机的危害后果，就至少是做好了社会危机管理的大半工作。

编制各类危机事件的应急预案，开发各类危机事件发生后的辅助决策系统，是预控、预防阶段的一项重要工作，将为下一阶段的应急处理提供决策依据。

在预控、预防阶段做好社会危机管理工作，能够以最小的成本取得最大的收益。

3. 应急处理阶段

对于已经发生的危机事件，政府应根据事先制定的应急预案，采取应急行动，控制或者消灭正在发生的危机事件，减轻灾害危害，保护人民生命和财产安全。

应急处理阶段是社会危机管理的核心，对于无法防止的危机事件，政府必须采取应急行动，才能保护人民的生命和财产安全。但是，应急处理阶段又是整个社会危机管理过程中最困难、最复杂的阶段，这是因为应急处理阶段是在危机事件已发生的紧急状态中进行的。危机事件通常来势猛、速度快，能够让人们做出有效反应的时间短。

应急处理阶段还涉及应急指挥体系的协调与高效，信息、通信系统的快捷、便利以及运输系统的畅通与高速等问题。

相互协调、有分有合、能够整合一切应急资源的应急指挥体系对于做好应急处理工作有着决定性的意义。“9·11”事件给美国造成了严重影响，但由于美国有一个联邦应急管理署，该机构集成了从中央到地方的救灾体系，建立了一个统合军、警、消防、医疗、民间救援组织等单位的一体化指挥、调度体系，事件发生后即迅速动员一切资源，在第一时间内进行救护工作，有效地减轻了事件的损失。

4. 评估、恢复阶段

即对危机事件造成的危害后果进行评估，在评估的基础上做好恢复与重建工作。

评估、恢复阶段是社会危机管理不可分割的组成部分，在整个社会危机管理过程中有着重要的地位。危机事件发生后，对危机事件造成的后果进行评估，决定着重建成本，关系着人民生命与财产的安危。如地震造成了房屋开裂，开裂的房屋要不要炸掉，能否继续住人，如果只需修缮，是大修还是小修，都需要在技术检测的基础上，由权威机构进行评估，并根据评估结果进行重建或修缮。

四、社会危机管理的原则与理念

危机事件种类繁多、危害严重，每种自然灾害事故和人为事故往往是由一系列不同的阶段组成的，而且危机事件的每一个阶段往往都有着各自的特点。但从总体上审视其基本特点，在应对危机中依然蕴涵着一些普遍性、规律性的原则。

（一）遵守“生命第一”的原则，树立“以人为本”的理念

在危机事件的应对中，抢救生命与保障人们的基本生存条件，是处理危机和开展救援工作的首要任务。因此，必须以确保受害和受灾人员的安全为基本前提。同时，还应该最大限度地保护参与处置突发事件的应急人员包括士兵和警察等人员的生命安全。2000年7月22日傍晚，8名工人在台湾嘉义县番路乡八掌溪下游进行河床固体工程时，突遇山洪暴发，其内三男一女走避不及，受困于湍急溪流中，在洪水中4人紧紧地拥抱在一起，苦撑了两个多小时，但救援的直升机却迟迟未到，那4人最终被洪流冲走溺死。由于当时电视媒体在场，整个不幸事件“现场直播”至全岛各地，人们亲眼看见4名工人在急流中挣扎，直至被洪水吞噬；而人们引颈盼望前往求援的空军海鸥部队和空中警察队却互踢皮球，一个说低空非自己责任区，一个说气候不佳，无法起飞，因而延误了救援时间。在电视画面的强烈冲击下，台湾公众对其当局深表不满，纷纷痛斥当局官僚无能，要求有关官员辞职，使一场突发事件迅速升级为一场政府危机。

人的生命权是人与生俱来的权利，对人生命权的尊重，是人类社会的一条基本公理。可以讲，对人的生命权的尊重，是“以人为本”思想的原初意义。

除了对人生命权的尊重外，“以人为本”还意味着：尊重所有人的发展权。社会发展应该是以最大限度满足人的合理愿望，提高人的生命质量、生活质量为指向。在现代社会，由于残疾人、社会弱势群体相对于健康人、社会强势群体而言，他们的生存与发展，他们的生命质量与生活质量，已经不是在同一起跑线上，因而，对残疾人、社会弱势群体利益的关注，对其生命质量与生活质量的关注，已经成为“以人为本”内容的基本体现。社会危机管理“以人为本”的理念是针对“以人为本”思想的原初意义而言的。因为危机事件常常会给人的生命、财产带来危害，遵循“以人为本”理念就是要做好预控、预防工作，尽量防止危机事件的发生，以保护公民的人身安全和财产安全。当危机事件发生后，就是要通过应急处理行动，最大限度地保护、挽救最大多数人的生命安全，哪怕这样做要付出较大的成本也在所不惜。

（二）遵守“第一时间”的原则，树立“效率优先”的理念

危机事件通常都具有突发性、震撼性的特征，来势凶猛，整个事件的过程发展变化迅速，有时甚至无章可循或无先例参考，而且由于信息不畅或不全面，其发展与后果往往带有不确定性，难以预料。鉴于其巨大的破坏性、危害性和负面影响，危机事

件一旦发生，时间因素就显得最为关键，政府必须立即在事发现场采取一系列紧急处理手段，及时控制危机事件的发展，而且越快越好。应对危机事件初始阶段的应急措施，如果能够做到及时、准确，则民众心理能够得以初步安定，社会秩序也得以初步维护，为争取整个危机事件处理工作的顺利完成奠定基础。要做到这一点需要畅通的信息渠道和清醒的危机意识。

危机发生后，往往会波及比较大的社会范围，这就需要集中救助力量，利用短小精悍的精锐部队快速实现有效救助的目标。在政策选择上，平时在日常工作中，为了让下属和公众容易接受和适应某项政策措施，常会采用比较温和的办法，细水长流，逐步深化，逐渐加以完善。然而在危机时刻则绝不能采用拖泥带水的“渐进式增兵”办法，必须采取高压强势政策，抓住主要矛盾，集中优势兵力首先将事态中的关键因素迅速控制住，否则就有可能势如决堤，一溃千里；在具体救助中救援人员不宜过多，以免造成协调困难，忙中出乱。世界各国在应对危机时都非常重视精干高效的原则，特别是在面对恐怖活动之类的危机事件时，许多国家都建立了特种部队专门应对。这些队伍一般都是人员精干、通信手段先进、武器装备精良和专业化、高效能的特殊部队。这些部队在执行应对危机事件的任务时，常常人自为战、组自为战，而决不搞人海战术。

（三）遵守“以防为主”的原则，树立“平战结合”的理念

把危机的监测、预警、预控、预防作为社会危机管理的中心环节。危机事件是可以预防的，无论是由于人为原因引起的危机事件，还是由于自然原因引起的危机事件。社会危机管理必须坚持“以防为主”的原则，将可能发生的危机事件扼杀于萌芽状态，将无法控制的危机事件的损失，尤其是对人的生命安全的危害减轻到最低程度。

“以防为主”意味着两层含义：一是通过预测、预警、预控来防止危机事件的发生；二是通过采取预防措施，使无法防止的危机事件带来的损失减轻到最低程度。因而，“以防为主”并不是说一定要将危机事件完全防止，对无法防止的危机事件，采取预防措施使其损失减轻至最低程度，也是属于“防”的内容。因此，这里的“防”是“预防”而不是“防止”的意思。

“以防为主”的原则对由于人为原因引起的危机事件具有特别重要的意义。无论是战争危机、恐怖危机、社会骚乱危机，还是由于人为原因引起的灾害危机，只要我们能够注意从源头上消灭引发这类危机的根源，合理疏导、解决社会生活中出现的种种问题，增强危机意识，强化安全管理责任机制，就能够最大限度地减少各种危机事件。

平时危机的预防管理与危机发生时的管理相结合，实现社会危机管理在组织体制、工程建设、应急准备、指挥程序等的有机统一。

“平战结合”是一种理念，是社会危机管理工作的一个基本出发点。它要求人们