



SHEHUI WEIJI SHIJIAN CHULI DE LILUN YU SHIJIAN

社会危机事件处理的 理论与实践

阎梁 翟昆

中共中央党校出版社

社会危机事件处理的 理论与实践

阎梁 翟昆 主编

中共中央党校出版社
·北 京·

图书在版编目 (CIP) 数据

社会危机事件处理的理论与实践/阎梁, 翟昆主编.
北京: 中共中央党校出版社, 2003.12
ISBN 7-5035-2837-0

I. 社… II. ①阎…②翟… III. 紧急事件—处理
IV. C939

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 098768 号

中共中央党校出版社出版发行

社址: 北京市海淀区大有庄 100 号

电话: (010) 62805800 (办公室) (010) 62805816 (发行部)

邮编: 100091 网址: www.dxcbs.net

新华书店经销

北京鑫海金澳胶印有限公司印刷装订

2003 年 12 月第 1 版 2003 年 12 月第 1 次印刷

开本: 850 毫米×1168 毫米 1/32 印张: 9.375

字数: 226 千字 印数: 1—4000 册

定价: 15.00 元

前 言

突发性的社会危机事件是当今世界各国普遍面临的问题。从地区性的暴力冲突，国家之间的外交摩擦，人畜共有的各种疫病，种类繁多的自然灾害，到不断发生的矿难、爆炸、森林大火、食物中毒、停水停电、人质劫持和各种恐怖事件，都会不同程度地影响到国家和地区的社会安全，形成各种各样的社会危机，引起居民群众的心理恐慌。

确实，从心理感受上讲，我们认为这是一个异常动荡不安的时代。人们普遍感觉到各种社会危机事件似乎是越来越多了，其影响也越来越大了。人们存有这种心理应该与以下因素有关：首先，随着全球化的进展，各个国家、组织和个人之间的联系越来越紧密。人类社会任何环节上出现的问题，其影响波及的范围比以往就大得多。所谓“牵一发而动全身”，讲的就是这个道理。其次，随着IT革命的继续和互联网技术的进步，现代传媒业高度发达，这使人们有条件在很短时间内洞悉全球任何地方发生的突发事件。在媒体“放大效应”作用下，“受众”当然是感觉危机多了，其影响也大了。最后，对危机和突发事件的担忧还有社会心理方面的因素。人们在基本生活得到保障以后，特别是日子一天天好起来的时候，理所当然地更加关心健康、寿命和人身安全等问题。在这样的心理作用下，同样数量和程度的突发事件给人们心理造成的冲击比以往更大了。

不过，无论危机事件是否真的在增加，也不管其影响是否确实在增大，社会危机事件的确已引起了各国政府和民众越来越多

的关注。眼下，探讨危机的预防和解决之道不仅成为政府和学术界关注的焦点，也是街坊之间的热门话题。于是，我们组织了一批国际危机问题研究领域的中青年学者，总结了国内外有关危机事件处理问题的经验教训，并提出了应对危机事件的态度、原则和一些具体做法。

本书大致可分为两部分。第一部分为理论篇。首先论述了危机处理的概念和理论研究概况，继而概括了危机事件处理的一般机制以及部分国家在危机事件处理机制方面的特点，最后就危机事件处理一般机制中的四类主体，即政府及领导者、非政府组织、民众和媒体分别展开分析，探讨它们在危机事件处理中的作用和相互影响。第二部分为案例篇。我们按照危机事件处理的一般机制对外力因素、人为因素和全球化因素引发的三类社会危机事件分别进行了案例分析，归纳了各类主体在社会危机事件处理中的经验得失。

本书在内容上主要有以下的新意：

首先，本书中的“社会危机”这个核心概念，并不仅仅限于传统意义上的由人口、就业、分配、犯罪等因素引起的，与政治危机、经济危机、军事危机、外交危机等并称的“社会危机”，而是泛指由一切因素引发的并给人类社会带来风险和损益的事件、事实和现象，而且社会危机的影响往往关系着社会稳定和各个领域中的国家安全。我们这样界定社会危机的原因在于，当代的危机现象越来越复杂，很多危机共生、并存，相互交织，相互影响，互为条件，所以我们很难对危机的性质做出排他性的划分。此外，对社会危机进行宽泛的概念界定也有利于我们将形形色色的危机现象联系起来，从整体上把握危机的性质和特征，从而为认识和处理危机节省时间、提高效率。

另外，本书的最大特色是试图建立起一个比较完整的危机事

件处理分析框架。目前已有的与危机处理有关的书籍，或者是主要从政府的角度出发，探讨政府的危机事件处理决策过程（在这里，媒体、公众和各类组织机构主要是以政府决策执行者的角色出现的），或者是从企业等机构“危机公关”的角度，探讨在突发事件面前，如何应对消费者、同行、政府和媒体等，以减少和消除突发事件对本企业或机构造成的物质或信誉损失。本书则试图将各类危机事件处理的主体放置在一个平行、互动的框架中进行分析，除了对政府危机事件处理行为的描述外，对媒体、非政府组织和公众等主体在社会危机事件处理中的作用倾注了较多的笔墨。

本书写作的具体分工如下：第一、三、八章由瞿昆负责编写；第二章前四节和第九章的第一节由马娟娟编写；第四、五章、第三章的第五节和第九章的二、三节由阎梁负责编写；第六、七章由李艳编写。全书由阎梁统稿。

现代国际关系研究所美洲研究室的达威同志，在百忙之中拨冗为本书撰写了结语，给本书增色不少，在此谨表谢意。

由于作者水平有限，书中疏漏之处在所难免，欢迎广大读者批评指正。

作 者

2003年9月24日

前 言	(1)
第一章 社会危机理论概述	(1)
第一节 危机的定义和特点	(1)
一 危机的定义	(1)
二 危机的特点	(4)
三 危机的周期	(7)
第二节 社会危机	(8)
一 社会危机的范围	(9)
二 社会危机的类型	(15)
三 社会危机的演进趋势	(17)
第三节 社会危机事件处理	(19)
一 社会危机事件处理的过程和阶段	(19)
二 中外危机事件处理的指导思想	(22)
三 社会危机事件处理的国际合作	(27)
第二章 社会危机事件处理机制	(30)
第一节 美国的危机事件处理机制	(30)
一 立法	(31)
二 机构设置	(32)

社会危机事件处理的理论与实践

三	机制运行	(36)
第二节	俄罗斯的危机事件处理机制	(37)
一	立法	(38)
二	机构设置	(39)
三	机制运行	(42)
第三节	以色列的危机事件处理机制	(43)
一	立法	(43)
二	机构设置	(44)
三	机制运行	(47)
第四节	社会危机事件处理机制的影响因素和 一般特征	(49)
一	社会危机事件处理机制的影响因素	(49)
二	社会危机事件处理机制的发展趋势	(51)
三	各国危机事件处理机制的一般特征	(52)
第五节	如何构建我国的社会危机事件处理机制	(55)
一	我国危机事件处理机制存在的问题	(56)
二	构建中国社会危机事件处理机制的建议	(58)
第三章	社会危机事件处理中的政府及领导者	(62)
第一节	政府的危机事件管理责任和职能分工	(62)
一	危机管理是政府职能的重要组成部分	(62)
二	社会危机事件处理中的政府责任	(64)
三	政府在危机事件处理中的内部分工	(66)
第二节	政府处理社会危机事件的过程	(68)
一	危机早期预警	(68)
二	制定危机应变计划	(70)
三	处理信息, 研究情况	(72)

目 录

四	危机事件中的内外沟通	(74)
五	危机事件的善后和反馈	(76)
第三节	领导者与社会危机事件处理	(78)
一	领导者在社会危机处理中的决定性作用	(78)
二	决策风格对领导者决策的影响	(80)
三	领导者应具备的几种危机事件应对能力	(81)
四	领导者在社会危机事件处理中应注意 的问题	(83)
第四章	社会危机事件处理中的非政府组织	(86)
第一节	非政府组织的特点与作用	(86)
一	非政府组织的特点与发展阶段	(86)
二	非政府组织的作用	(88)
第二节	非政府组织在社会危机事件处理中的 作用方式	(91)
一	非政府组织与政府之间的关系	(92)
二	非政府组织在社会危机事件处理中的 作用方式	(98)
第三节	如何发挥非政府组织在社会危机事件 处理中的作用	(104)
一	中国非政府组织的发展现状	(104)
二	加快非政府组织发展的意义	(105)
三	拓展中国非政府组织的生存空间	(107)
四	拓宽非政府组织参与社会危机事件处理 的渠道	(109)
第五章	社会危机事件处理中的民众	(114)

第一节	民众在社会危机事件处理中的作用·····	(114)
一	民众与政府在危机事件处理中的相互作用·····	(114)
二	民众与媒体在危机事件处理中的相互作用·····	(115)
三	民众与非政府组织在危机事件处理中的相互作用·····	(116)
第二节	影响民众危机处理能力的因素·····	(116)
一	组织化与民众参与危机处理的能力·····	(117)
二	公民意识与民众参与危机处理的能力·····	(122)
第三节	如何提高我国民众的危机处理能力·····	(128)
一	提高公民的组织化水平·····	(128)
二	努力培养公民意识·····	(132)
三	提高民众参与危机处理的能力·····	(137)
第六章	社会危机事件处理中的媒体·····	(142)
第一节	媒体与危机传播理论概述·····	(142)
一	媒体的三种基本传播功能·····	(142)
二	危机传播基本理论概述·····	(146)
第二节	媒体在社会危机事件处理中的作用·····	(152)
一	媒体对社会突发危机事件报道的双重影响·····	(152)
二	媒体在危机事件处理中的作用·····	(155)
三	网络媒体在危机事件处理中的独特作用·····	(159)
第三节	如何有效发挥媒体在危机事件处理中的作用·····	(163)
一	突发危机事件中的西方国家政府与媒体·····	(163)
二	发挥我国媒体在社会危机事件处理中的	

积极作用	(166)
第七章 外力因素导致的社会危机事件处理	(173)
第一节 自然灾害、生态污染引发的社会危机事件	(173)
一 日本阪神大地震	(173)
二 东南亚烟雾事件	(178)
三 中国 1998 年抗洪抢险	(183)
第二节 疾病疫情引发的社会危机事件	(190)
一 非洲艾滋病	(190)
二 欧洲疯牛病	(196)
三 中国非典型性肺炎	(201)
第八章 人为因素导致的社会危机事件处理	(207)
第一节 重大安全责任事故引发的社会危机事件	(207)
一 美国宾夕法尼亚州矿工营救事件	(207)
二 中国黑龙江省鸡西矿“6·20”特大瓦斯 爆炸事故	(210)
三 北美、欧洲大停电事故	(213)
第二节 犯罪和恐怖活动引发的社会危机事件	(219)
一 美国“9·11”事件	(220)
二 莫斯科剧院人质事件	(224)
三 中国政府处理“东突”问题	(228)
第三节 种族、民族、宗教冲突引发的社会危机 事件	(230)
一 美国黑人骚乱事件	(231)
二 印度神庙事件	(233)
三 简评	(236)

第九章 全球化背景下的社会危机事件处理.....	(243)
第一节 外交事件引发的社会危机处理.....	(243)
一 中美撞机事件	(243)
二 炸馆事件	(248)
第二节 经济全球化引发的社会危机事件处理.....	(250)
一 阿根廷社会危机	(250)
二 美国“封港”事件	(255)
第三节 移民问题引发的社会危机事件处理.....	(260)
一 多佛惨案	(260)
二 印尼排华事件	(265)
三 韩国驻华大使馆闹馆事件	(269)
四 日本驻沈阳总领事馆闹馆事件	(274)
结语：危机·安全·发展.....	(280)

第一章 社会危机理论概述

第一节 危机的定义和特点

一、危机的定义

从普及知识的角度看，主要工具书中对危机都有简明的定义。

《现代汉语词典》对危机的解释有两个含义，分别是“危险的祸根，如危机四伏”，以及“严重困难的关头，如经济危机”。^①

《袖珍牛津词典》对危机（crisis）的解释也有两个含义，分别是“危险和非常困难的时期”，以及“决定性的瞬间或转折点”。

《美国传统辞典》给出了五个基本含义：分别是：（1）关键时刻，决定性时刻，转折点。（2）政治、社会或经济等方面的包含即将来临的突然变化或决定性变化的不稳定状态。（3）病情急转。在疾病或发烧过程中病情转好或恶化的一种突然性转变。（4）人生转折点，剧变，在一个人的生活中使其有感情重压的事件或使其受创的转变。（5）关子，紧要关头小说或戏剧中冲突达到最紧张状态以及必须得以解决的转折点。

比较之下，中文对危机的解释更强调“危”，而英文、法文、

① 中国社会科学院语言研究所词典编辑室编：《现代汉语词典（2002年增补本）》，第1305页，商务印书馆2002年版。

德文等的解释除强调情况不妙外，还强调由一个阶段向另一个阶段转折的临界点。所以，一些西方人在谈到危机时总是强调该词既有“危险”的意思，也有“机遇”的意思。据说，美国前总统肯尼迪在其幕僚和汉学家的指点之下，对中文的“危机”一词做了西方化的解释，颇具哲理。他说，汉语中的“危机”一词由两层意思组成：前一字表示“危险”，后一字表示“机遇”。这一说法在危机研究的领域非常盛行。

目前，人们一般使用的是美国学者罗森豪尔特对危机的定义。罗森豪尔特认为，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”。

从学术研究的角度看，学者们对危机的定义已经达到了 100 多种。之所以有这么多的定义，是因为他们对危机定义时采取的角度不同，表述的方法也有差异。一般而言，定义危机的角度有两类：一种是从决策的角度定义危机，另一种是从冲突的角度定义危机。

（一）从决策的角度定义危机

1972 年，危机研究的先驱 C.F. 赫尔曼给危机下了一个经典的定义：危机是威胁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奇的方向发展^①。这个定义提出了危机的三要素：即决策单位的高度优先目标受到威胁、作出反应的时间有限和意外性。该

① C.F.Herman, *International Crises: Insights from Behavioral Research*, New York, Free Press, 1972, p13.

定义是“决策取向型”的，优点在于强调了危机情境中决策的困难。^①

1989年，荷兰莱登大学危机研究专家乌里尔·罗森塔尔在《处理危机：灾难、暴乱和恐怖主义的管理》一书中指出，赫尔曼的定义过于狭窄。罗森塔尔倾向于把危机定义为一个过程，于是把赫尔曼的定义稍稍作了修改：危机是一种严重威胁社会系统的基本结构或者基本价值规范的形势，在这种形势中，决策集团必须在很短的时间内、在极不确定的情况下作出关键性决策。^②

（二）从冲突的角度定义危机

从冲突角度看来，危机的本质就是不一致、矛盾、冲突而导致的一种紧张状态。我们可以把危机从广义上界定为：由明显抵触的社会力量之间的冲突而导致的紧张状态。

1975年至1976年在耶路撒冷举行的危机问题研讨会，从冲突的角度对危机进行了阐释。认为危机是和平进程的断点，它必须具备以下四个条件：第一，国家内部或外界环境发生变化，而造成；第二，对基本价值的威胁，同时在这以后；第三，卷入军事敌对行动的可能性极大，并意识到；第四，在此价值受到外界威胁时，对该威胁作出反应的时间有限。

根据该定义，危机所包含的要素有以下几个方面：

1. 敌对者

冲突是由两个或两个以上的实体构成的，如果只是单方面的行动则不能构成冲突和危机。比如，巴以冲突就是巴勒斯坦和以

① C.F.Herman, *International Crises: Insights from Behavioral Research*, New York, Free Press, 1972, p13.

② Uriel Rosenthal, etc. (ed.), *Coping with Crises: the Management of Disasters, Riots, and Terrorism*, Springfield, Illinois: Charles C. Thomas Publisher Ltd. 1989. p10.

色列之间的危机。在“9·11”恐怖事件中，敌对的双方分别是国际恐怖主义组织和美国。

2. 目标和利益

敌对者之间必有不同的利益或追求不同的目标，如彼此目标和利益一致，则无冲突可言，也不会导致紧张的关系。比如，在印度的宗教冲突中，印度教徒和穆斯林都想把古吉拉特邦的阿约提亚神庙据为己有，互不相让，形成利益冲突，最终导致暴力冲突。

3. 斗争

危机是双方或多方之间公开和直接的互动行为，或者确切地讲是一种对抗性互动。在本质上冲突和危机是一种敌对行动。危机总是意味着不同程度的敌意和对抗。对抗的形式是多样的，如：争吵、异议、示威、抗议乃至暴力的斗争和无节制的相互战争。比如在巴以冲突中，既有政府层次上的政治、外交和军事斗争，也有民间层次上针对对方的恐怖主义事件。

二、危机的特点

按照国际上的通常看法，构成危机状态有几个很显著的特点，这种危机显然威胁到了现存的秩序，包括政治秩序、社会秩序、经济秩序；这种危机要求作出迅速的反应和应对，危机具有突发性，给决策者留出选择的时间很少，要求你在很短的时间里做出判断，做出选择，做出应对的策略；危机具有不确定性，怎么来的、将会怎么发展，走势如何，这些情况都很难判断。

（一）威胁性

危机一定是对过去的稳定状态构成了一定的威胁，这种威胁既可能针对群众的重大的利益，也有可能针对社会的基本结构，还有可能针对社会的某些核心价值观念。例如，重大的自然灾害

是对受灾地区人们利益的威胁，历次社会革命都是要推翻和改变既有的社会结构，种族隔离时期南非黑人的斗争要改变的就是南非白人社会的“白人至上”的核心价值观。

（二）紧迫性

在危机过程中，决策者和危机管理者必须在很短的时间内，依靠有限的信息，做出重大判断。这就给决策者的心理造成了很大的压力，即决策压力。比如，当“9·11”恐怖袭击事件发生后，美国总统布什和纽约市市长朱利安尼除了必须马上克服巨大的心理悲愤以外，还必须在最短的时间内作出判断事件性质、救人、防止灾难扩散、安抚民众、惩治罪犯等一系列决策，其压力之大是可想而知的。

（三）不确定性

一方面，很多危机的爆发都是极其突然的，在爆发前往往都被人们认为是不可能的。珍珠港事件和“9·11”事件就是两个典型案例。偷袭珍珠港，用飞机撞世贸大楼，这些在危机爆发前都被认为是不折不扣的“疯狂”想法，但是它们的确都发生了。另一方面，几乎所有的危机在爆发时，人们都无法获得全面的信息。因此，对于危机的性质、未来发展的可能，人们往往不能准确把握，这就造成了危机的不确定性。

随着现代社会的发展和全球化趋势的加强，以罗森塔尔为代表的危机研究专家，越来越重视现代社会危机的另外一些特点。2001年，他在《管理危机：威胁、困境、机会》一书中，对危机的概念进行了修订和补充^①。他认为，危机研究长期以来被自

^① Uriel Rosenthal, R. Arjen Boin, Louise K. Comfort, *Managing Crisis: Threats, Delimmas, Opportunities*. U.S.A., Charles C Thomas·Publisher, LTD.2001.