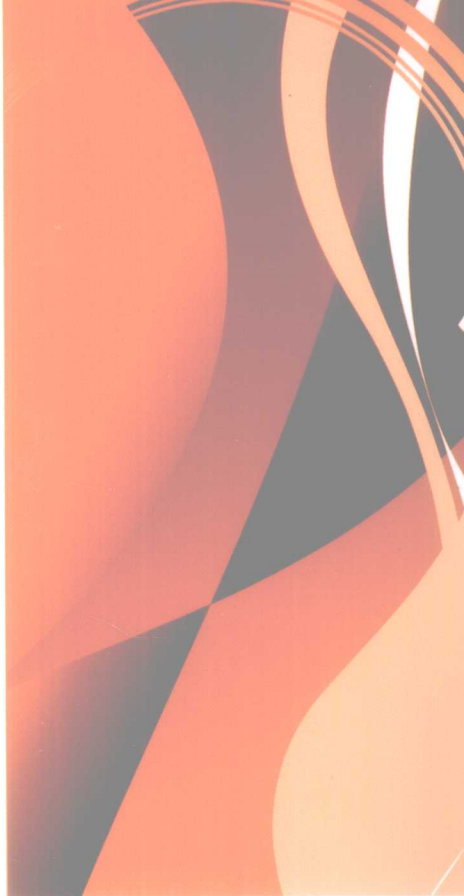




中国政法大学危机管理研究中心
公共危机管理研究丛书

丛书主编 李程伟

副主编 翟校义



突发事件 心理援助体系的建设

TUFA SHIJIAN XINLI YUANZHU
TIXI DE JIANSHE

● 王丽莉 著

 中国社会科学出版社



中国政法大学危机管理研究中心

公共危机管理研究丛书

主 编：李程伟

副主编：翟校义

突发事件心理援助体系的建设

王丽莉 著

图书在版编目 (CIP) 数据

突发事件心理援助体系的建设/王丽莉著. —北京: 中国
社会出版社, 2009. 8

(中国政法大学危机管理研究中心·公共危机管理研究
丛书/李程伟主编)

ISBN 978-7-5087-2731-8

I. 突… II. 王… III. 紧急事件—心理保健—研究—
中国 IV. B845.67

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 126270 号

书 名: 突发事件心理援助体系的建设

著 者: 王丽莉

策划编辑: 王紫千 杨春岩

责任编辑: 柳 旭

出版发行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电话: (010) 66080300 (010) 66083600

(010) 66085300 (010) 66063678

邮购部: (010) 66060275 电传: (010) 66051713

网 址: www.shcbs.com.cn

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 中国电影出版社印刷厂

开 本: 170mm×240mm 1/16

印 张: 14

字 数: 200 千字

版 次: 2009 年 8 月第 1 版

印 次: 2009 年 8 月第 1 次印刷

定 价: 28.00 元

总 序

2007年9月中国政法大学危机管理研究中心正式成立，至今不过一年半的时间。在这很短的时间里，中心的年轻人怀揣社会责任感，勤奋踏实地开展研究工作，取得了良好的成绩。我看成绩主要就体现在两个方面，其一是立足现实需要，组合研究力量，承担了多项政府部门委托的重要课题，研究成果获得委托单位的肯定和好评，其中的“北京市实施《中华人民共和国突发事件应对法》地方立法草案研究”还在社会面上获得良好反响；其二就是组织撰写了这套八卷本的公共危机管理研究丛书。这套书的选题贴近实践需求，涉及突发事件应对的地方法律规制、食品安全监管机制、安全生产监督管理体系、自然灾害类突发事件的恢复重建政策等公共危机管理研究的前沿，理论和实践结合得比较好，是到目前为止国内危机管理研究的第一套多卷本丛书。作为这套丛书主编的老师，我是非常高兴的。

我认为在当前形势下，成立危机管理的研究机构并积极开展学术研究是十分必要和及时的。任何历史的进步同时都会带来一定的负面的东西，这是人类历史发展的规律，谁都无法摆脱。而这些负面的东西如果处理不好便会造成社会的危机。这是人类历史发展的常态。因而危机管理可以说是一直伴随着人类历史发展的各个时期的。而在我国当前时期，危机管理的问题尤为迫切。由于改革开放和市场经济迅猛发展的同时，未能及时地发现和处理好其所带来的负面的东西，致使许多方面的问题和矛盾长期积累起来。目前，正是这些矛盾集中爆发的时期，从而使社会面临着多方面的严重危机。因此便将危机管理问题迫切地提到了议事日程上来。这就充分地显示出危机管理研究的极端重要性。这套丛书正是在这一背景下应运而出的。

当然，就这套丛书而言，由于作者队伍比较年轻，开始危机管理学术研究的时间还不长，且在跨学科研究的环节上尚显薄弱，故而还会存在这样或那样的缺点和不足。但是有学术界的关心和支持，有他们自己的学术自觉和勤奋，相信他们在今后的研究中一定会不断有新的收获和进步。

愿这套丛书对中国和谐社会的建设能作出一定的贡献。

李景鹏

2009年2月

目 录

第一章	公共危机、突发事件与心理危机	1
第一节	风险社会的公共危机	1
第二节	突发事件与心理危机	14
第二章	突发事件中的心理援助	30
第一节	心理危机干预理论概述	30
第二节	突发事件心理援助的理论与实践	40
第三章	突发事件心理援助机制的构建	59
第一节	国外突发事件的心理援助	59
第二节	我国突发事件心理援助的历程	67
第三节	突发事件心理援助机制的构建	79
第四章	突发事件心理援助中的政府行为	96
第一节	心理危机预防中的政府行为	97
第二节	紧急心理救援中的政府作为	110
第三节	心理重建中的政府作为	123
第五章	突发事件心理援助的专业力量	133
第一节	我国突发事件心理援助的专业力量概况	133
第二节	突发事件心理援助专业人员的储备	142
第三节	突发事件心理援助者的应急行动	151
第四节	突发事件后对心理援助者的关注	162

第六章 突发事件心理援助的社会支持系统	172
第一节 突发事件社会支持的构成	172
第二节 构建突发事件心理援助的民间支持系统	182
第三节 基于社区的突发事件心理援助	200
参考文献	211
后 记	215

第一章 公共危机、突发事件与心理危机

现代化在给人类带来美好生活的同时，也创造了一个“除了冒险别无选择的社会”。^①“风险”成为社会生活的组成部分，无处不在，无时不在。作为风险社会的实践性后果，危机也必将更加频繁地发生。它不仅仅是“公共”的，需要政府、全社会来应对，而且对人们的心灵造成巨大创伤，表现为“许许多多的惶恐和战栗，并且不再有小规模的恐惧和焦虑”。^② 尽管这些现象让人如此不快，但既然它已经来临，我们就必须正视它！

第一节 风险社会的公共危机

一、风险、风险社会及其理论

“风险”已经成为理解和解释当今世界的一个关键词。苏联的核泄漏事故、东南亚金融危机、英国的疯牛病等已经让人不寒而栗。然而，进入 21 世纪以来，人们面临的“风险”在不断加剧：

2001 年，“9·11”事件造成 3000 多人丧生；2002 年，印尼巴厘岛爆炸事件 200 多人死亡；2003 年，美国和加拿大大面积停电致使每天的经济损失达到百亿元；2004 年，印度洋海啸遇难总人数超过 25 万人；2005 年，美国不断遭受的飓风袭击除导致人员的伤亡之外，重灾区甚至 90% 的建筑完全消失；2006 年，日本大雪灾，超过 3 米的积雪导致上百万家庭电力中断；而强台风“榴莲”使菲律宾政府宣布进入“国家灾难状态”；2007 年，美国洛杉矶机场海关部分数据系统的瘫痪，造成上千名旅客滞留机场；2008 年 5 月，

① N Luhmann. Risk: A sociological theory [M] Berlin: de Gruyter, 1993.

② [英] 斯科特·拉什：《风险社会与风险文化》，《马克思主义与现实》，2002 年第 4 期。

缅甸强热带风暴和中国汶川大地震造成两个国家数百万人失去家园的悲剧……正如吉登斯在《现代性的后果》中描述的那样：

“核战争的可能性，生态灾难，不可遏制的人口爆炸，全球经济交流的崩溃以及其他潜在的全球性灾难，为我们每个人都勾画出了风险社会的一幅令人不安的危险前景。”^①

1. 风险与风险社会

实际上，自古以来人类始终生活在一个充满风险的社会之中，像瘟疫、饥荒、自然灾害、战乱等时常发生，给人类造成了巨大的灾难和损失，时刻威胁着人类的生存与安全。但人类对“风险”概念的认识却出现于17世纪的资本主义早期商贸航行的一个术语，意指遇上危机或触礁。后来西方文化将风险（Risk）解释为发生伤害、毁损、损失的可能性（原文为 instance of the possibility of meeting danger or suffering harm, loss, etc）。工业社会之前，人类面临的风险主要来自于自然环境的恶劣、物质的匮乏及控制自然技术水平的低下。进入工业化时期以来，科学技术取得了迅猛发展，但人类面临的风险却没有减少，风险无论是在种类上还是数量上都大大增加了。见图1-1：

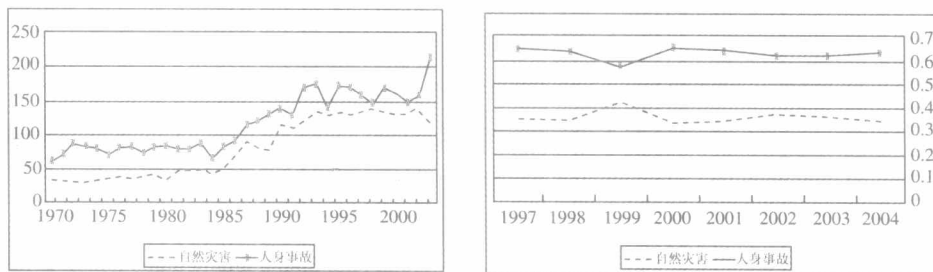


图 1-1 1970 年起全球自然灾害与人为事故发生数量与发生比例^②

说明：本表中的事故数量为《sigma》杂志所记录的自然灾害和主要人为事故。

“自然灾害”是指由于自然力量而引发的事件，共分为六类：洪水、风暴、地震（包括海底地震和海啸）、旱灾和森林火灾（包括热浪）、寒潮霜冻、其他（包括冰

① Anthony Giddens, The Consequences of Modernity, California: Stanford University Press, 1990, p. 125.

② 表中数据根据 Sigma no. 1/2005、Sigma no. 1/2004、Sigma no. 2/2003、Sigma no. 1/2002、Sigma no. 1/2001、Sigma no. 1/2000、Sigma no. 1/1999、Sigma no. 3/1998 所公布的年度自然灾害与人为事故统计数据综合计算而来。



雹与雪崩)；“人为事故”分为“人为”和“技术性”事故，共分为七类：大火灾和爆炸、航空航天灾难、船运灾难、公路和铁路灾难、矿井事故、建筑物和桥梁倒塌、其他(包括社会动乱和恐怖活动)。不包括战争(包括内战)或与战争有关的事件以及道路交通事故。“发生比例”的计算方式为当年每组事件占总事件的百分比。

从图 1-1 中可以看到：分别代表自然灾害和人为事故的两条线基本保持平行，都呈现出可观测的明显的上升趋势，二者发生的比例也几乎保持不变。

除了图 1-1 中《sigma》杂志对“风险”从自然灾害和人为事故两方面来分类之外，研究风险的学者还进行了各种各样的分类。英国的安东尼·吉登斯把风险分为外部风险和人为制造的风险，前者诸如地震、洪水等由传统和自然的、不变性和固定性所带来；后者如核泄漏、全球变暖等由于不断发展的知识对这个世界的影响所造成。^① 德国社会学家乌尔里奇·贝克进一步把风险分成三类：地震、飓风等前工业社会的风险，职业事故、疾病等古典工业社会的风险和生态的、核的、化学和基因等人为大规模的后工业时代的风险。其实二者的划分异曲同工。如果将地震、洪水、飓风等作为传统类型的风险，那么，现代风险则是由于工业现代化过程中人为活动产生的风险。如今，各种新型的风险层出不穷，让人防不胜防，在时间、空间、速度和规模上都发生了很大的变化；但同时，传统类型的风险不仅没有消失，反而更加频繁地发生，且在危害程度与规模上有不断加深和扩大的趋势。

于是，当风险逐渐成为人类生活中的日常性概念时，也激发了人们研究“风险”的兴趣。1956 年，当《风险社会》一书出版时，社会反应还很平淡，到 1986 年再版时，却引发了西方学者对风险社会进行理论研究的风潮。贝克用非常形象的语言表达了风险社会与其他社会类型的不同，他说：“阶级社会的推动力可以用一句话来概括：我饿！风险社会的驱动力则可以用另一句话来概括：我怕！”^② 在此基础上，风险社会理论的提出意味着人们对当代社会风险问题重要性的关注超过了以往社会中人们对财富短缺的关注。

^① Anthony Giddens, *Runaway World: How Globalization Is Reshaping Our Lives*, Routledge Press, 2000, pp. 25~35. 转引自张海波：《风险社会与公共危机》，《江海学刊》，2006 年第 2 期，112~117 页。

^② Ulrich Beck, *Risk Society: Toward a New Modernity*, London: Sage Publications, 1992. p44. 即[德]乌尔里奇·贝克：《风险社会》，何博闻译，南京：译林出版社，2004 年版，第 57 页。

2. 风险社会理论

人类经历了无数次的洪水、瘟疫、地震，为什么直到今天才开始审视它并赋予其新的含义？当我们正在进入一个贝克所说的“风险社会”时，学界对它有不同的理解方式。

第一种是以劳（lau）的“新风险”理论为代表的现实主义者，认为极权主义增长，种族歧视，贫富分化，民族性缺失等诸如此类的某些局部的或突发的的事件能导致或引发潜在的社会灾难，正是由于出现了这些新的、影响更大的风险，才标志着风险社会的出现。

第二种是以凡·普里特威茨（Von Prittwitz）的“灾难悖论”理论和以拉什等为代表的“风险文化”理论，他们都认为风险社会的出现表明了人类对风险认识的加深。不过，前者的认识建立在对科技发展副作用产生的新问题上；后者把它作为一种心理认知的结果。即不同群体对于风险的应对都有自己的理想图景，在不同文化背景中有不同的解释话语。

第三种是“风险社会”理论的首倡者和构建者贝克、吉登斯等人从制度主义的角度上提出的理论。他们在对“现代性”进行了更详细地区分的基础上认为尽管人类历史上各个时期的各种社会形态从一定意义上说都是一种风险社会，但近代之后，随着人类成为风险的主要生产者，风险的结构和特征才发生了根本性的变化，诸如经济的、政治的、生态的和技术的等现代风险皆由现代化而产生，并成为这个时代和社会的特征，现代意义上的风险社会才得以形成。^①

基于此，风险社会的首要的、典型特征是“高风险性”。表现为：风险的广泛存在和风险的复杂性、不确定性、不可预见性和迅速扩散性的日益增强。“任何时候都会有一些可能存在的风险，哪怕这些风险的可能性极小到几乎可以忽略不计的时候，但仍然难以完全避免和排除。”^② 其次是风险的人为性，不同于传统社会那些自然灾害，现代社会风险是内生的，其根源在于现代政治、经济、技术和应用科学等各种制度。尽管人们利用这些制度能够应对各种风险，但它又将不断地产生出新的进一步的风险。再次是风险在影响和后

^① 在贝克、吉登斯看来，早期现代性（或简单现代性）解决的是传统社会的风险，但也产生了新的风险，并且这些风险的累积构成晚期现代性（或高级现代性、反思的现代性、激进的现代性等）的特征。

^② [德] 乌尔里奇·贝克：《从工业社会到风险社会》，《马克思主义与现实》，2003年第3期。



果上的延展性。全球化的时代背景下，一些局部的危机往往跨越时空的限制。在空间上向外扩张，引发成全社会甚至全球性的灾难，时间上甚至持续影响到后代。在这个意义上，无法进行风险计算。最后，总体上风险不能根除，但某个具体的风险却可以控制。“通过风险的精确推算，通过一系列的信号灯和指示器，我们现在就可以对未来的灾难未雨绸缪，制定出关于预防预警、事故赔偿、善后处理等一系列预案，从而将风险降到最低限度。”^①

风险社会的这些特征使贝克认为，与工业社会要解决的核心问题是财富分配以及不平等的改善截然不同，风险社会的临近正在使现代化进程偏离人类幸福的目标，必须把缓解风险带来的伤害，作为要解决的核心问题。

与贝克相比，吉登斯的风险社会理论除了对制度性风险的强调外，还分析了风险社会对个人日常生活的影响。对个人来说，任何一种选择都可能产生风险，包括对自己的身体和后代（比如，美容、试管婴儿等技术的利用）。因此，个人自我保护意识在增强，风险认识水平提高。但也使人们在风险认知上遭遇到双重困境。困境之一在于人们对某些后果严重的风险常常反应过度，作出非理性的反应。典型的例子是人们的核恐惧以及对交通事故的习以为常，尽管后者发生的概率远远高于前者。困境之二在于专家系统的权威性受到质疑，因为专家本身也在风险的认知和解决上存在着内部争议，因此个人应对风险的方式更加个人化。典型的是健康危险。比如，吸烟曾被某些医学专业部门提倡，认为可以令人放松。

由于专家系统判断的不统一，有些人对临床医生采取将信将疑的态度，他们只有在绝望的时候才去就医，并且顽固地坚持自己的行为习惯。由于分析了风险对个人生活的影响，吉登斯的风险理论比贝克的理论更加微观细致，能直接推导出更多的具有操作性的政策措施，因此也受到了官方的重视，吉登斯被称为英国前首相布莱尔的思想导师，而英国工党在 20 世纪 90 年代重新执政后，就把吉登斯的理论作为其制定政策的主要理论基础。

二、公共危机与突发事件

1. 风险与危机的区别

风险社会中有一个名词与“风险”概念非常接近，那就是“危机”。从辞

① [德] 乌尔里奇·贝克：《从工业社会到风险社会》，《马克思主义与现实》，2003 年第 3 期。

源上考查,“危机”是一个医学术语,指的是人濒临死亡、游离于生死间的那种状态。^①后来随着它适用范围的不断扩大,对“危机”的解释也逐渐丰富起来。《朗曼现代英语词典》对“危机”的解释还包括了“事物发生过程中的一个转折点、不确定的时间或状态、非常危险或者困难的时刻”。《美国传统辞典》指出:“危机”是“政治、社会或经济等方面即将来临的变化或决定性变化的不稳定状态”。^②

由于学者们对危机定义时视角和表述方法的差异,对“危机”的解释达到100多种。比如,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阐释,认为危机是和平进程的断点。罗森塔尔在《处理危机:灾难、暴乱和恐怖主义的管理》一书中,从决策的角度,指出:“危机是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 and 不确定性极高的情况下必须作出关键决策的事件。”而巴顿则更直截了当地指出:“危机是一个会引起潜在负面影响的具有不确定性的大事件……那些能够预防的‘危机’只能称之为问题,只有那些无法预知的、被忽视的、具有颠覆力的意外事故,才能算得上真正的危机。”^③

以上对“危机”的种种理解,尽管表述方法与视角不同,但集中在“不确定”、“关键决策”、“事故或事件”等三个方面。这与把“风险”理解为“发生伤害的可能性”这种比较抽象的概念相比,“危机”更为具体一些,更侧重解决问题。因此,“风险”是“因”,“危机”是“果”,也可以说,“危机”是“风险”的实践性后果。^④

2. 公共危机与突发事件

在风险成为时代特征的社会中,危机也成为生活的一种常态。如今,世界上没有哪个国家能独处在世外桃源之中,“9·11”事件证明了即使被认为是世界上最安全的美国,也成为恐怖主义袭击的目标,并且,从此标志着人类遇到了新的更不可测知的冲突和挑战。由于危机真实发生的时间、地点具有一定的不可预见性,并且出乎通常社会秩序或人们的心理惯性,危机的发生必定表现为突发紧急事件。反过来说,突发事件的出现,使个人、群体或

① 吴江主编:《公共危机管理能力》,北京:国家行政学院出版社,2005年版,第1页。

② 肖鹏军主编:《公共危机管理导论》,北京:中国人民大学出版社,2006年版,第2页。

③ [美] 劳伦斯·巴顿:《组织危机管理》,北京:清华大学出版社,2002年版,第3页。

④ 张海波:《风险社会与公共危机》,《江海学刊》,2006年第2期,第112~117页。

组织正常的生活秩序和发展进程受到威胁和破坏,构成其生存和发展的危机。因此,突发事件成为危机的代名词。而“对一个社会系统的基本价值、行为准则、社会秩序等产生严重威胁,并且在时间压力和不确定性极高的情景下,需要由以政府为核心的公共管理系统做出决策来加以解决的事情”^①统称为公共危机。相比较“公共危机”稍稍抽象的概念描述,我国频繁而广泛使用的一个概念就是“突发事件”。我国颁布的《国家突发事件总体应急预案》中将其定义为:突然发生,造成或者可能造成重大人员伤亡、财产损失、生态环境破坏和严重社会危害,危及公共安全的紧急事件。分为两大类:其一是针对自然灾害和人为因素而引起的突发事件——前者如水灾、地震、台风、干旱,后者如核泄漏、火灾、质量事故等。其二是由社会中对立的统一体引发社会冲突行为而导致的社会失衡和混乱,由一定的社会问题诱发,诸如战争、暴力对抗、恐怖主义事件。^②可见,“突发事件”对公共危机的描述更加具体。不过,二者具备相似的特征。

其一,突发性和紧急性。

风险社会中,突发危机事件总是在意想不到、没有准备的情况下爆发的。以往人们总认为,诸如洪水、干旱等自然灾害往往比社会性或政治性的事件更易于预测,其实并不尽然。如今,虽然科学技术不断发展,人类依旧不能完全准确地预测许多灾害的发生,以至于要做好一个长期的准确的气象预报是一件具有挑战性的工作。即使在科技非常发达的美国仍然每年都要遭受飓风的袭击和侵害。因此,从逻辑上讲,所有的危机必定是突发事件。公共危机的紧急性不仅表现为事件的突然发生,而且超出了人们的心理惯性的运行,让人措手不及。政府及公共部门需要在很短的时间里拿出对策,尽最大能力减少损失、化解危机。比如,1987年英国伦敦的皇家十字勋章地铁站从第一个火苗到形成火灾仅有10分钟的时间,就造成了31人死亡,20人重伤。尤其是在信息不对称、可利用的资源十分有限,技术手段十分缺乏的情况下,危机“急需快速作出决策,物质保障不到位,并且严重缺乏必要的训练有素的人员、物资资源和时间来完成。”^③这给危机管理者的心理造成了很大的压

① 张国庆:《公共政策分析》,上海:复旦大学出版社,2004年版,第25页。

② 薛澜,张强,钟开斌:《危机管理:转型期中国面临的挑战》,北京:清华大学出版社,2003年版,第7页。

③ [澳]罗伯特·希斯:《危机管理》,王成等译,北京:中信出版社,2001年版,第18~19页。

力和紧迫感，也成为公共危机紧急性的一种表现。

其二，高度不确定性。

偷袭珍珠港、用飞机撞击世贸大厦，这些突发事件在爆发前都被认为是不折不扣的“疯狂”构想，但的确都发生了。导致危机事件的诱因比较复杂，对于危机是否会发生以及何时发生，人们往往很难准确判断，这是危机不确定性的表现之一。事件发生后，其性质、发展和可能涉及的影响大都没有经验知识进行指导，一切都是瞬息万变的，这是危机不确定性的表现之二。表现之三是突发事件的“连锁反应”，又称“涟漪反应”。初始的危机事件就像投进池水里的石子，很有可能引起更大的危机，导致更加意想不到的结局。像环境污染、核泄漏等都是会引起连锁反应的典型案例。1998年，我国长江流域和嫩江、松花江流域发生历史上罕见的特大洪水，灾后直接经济损失达2000多亿元（约占GDP总量的2%多）；与此同时，还对水利、公路交通、电网与通信、文教、卫生等各种基础设施造成了严重破坏，对灾区的工农业生产带来巨大影响：1380多万人流离失所，2150多万公顷农田被淹，仅江西和湖北两省就有23530家企业受灾，其中12846家企业停产，减少了受灾省区的财政收入，初步测算影响GDP增长率下滑0.846%。^①

其三，破坏性和威胁性。

随着公共危机扩散力的不断增强，突发事件产生的危害性呈增长态势。人员伤亡、财产损失非常巨大。据全球灾害统计（Global disaster statistic）所提供的数据，1996年至2000年，各种突发事件所造成的直接经济损失高达20350亿美元，并且使4250000人死亡。在过去10年中，仅自然灾害所引起的各种危机，每年所影响的人数达2.11亿。我们还可以从下表看到各种突发事件的破坏性：

表 1-1 20 世纪全球自然灾害因灾死亡和经济损失统计

灾害种类	死亡人数	死亡百分比（%）	损失（亿万）	损失百分比（%）
雪崩	3684	0.006	0.28	0.003
寒冻	6326	0.01	161	1.768
台风	1131307	1.797	1368	15.028

^① 王洛林：《特大洪水过后中国经济发展的思考——长江中游三省考察报告》，北京：社会文献出版社，2000年版。

续表

灾害种类	死亡人数	死亡百分比 (%)	损失 (亿万)	损失百分比 (%)
干旱	10235762	16.259	369.9	4.062
地震	1850635	2.94	2791	30.647
瘟疫	34461814	54.739	0.11	0.001
饥饿	7534675	11.968	0.89	0.01
洪水	7451484	11.836	2964	32.548
热浪	17906	0.028	66.58	0.731
滑坡	64082	0.102	29.4	0.323
风暴	68160	0.108	1072.5	11.776
飓风	18961	0.03	0.82	0.009
火山	109436	0.174	32.4	0.356
森林大火	2313	0.004	249.45	2.739
合计	62956275	100	9107.88	100

资料来源：OFOA, CERD.

同时，危机也造成了生产力、竞争力和公信力下降，甚至使个体或组织声誉受到明显损害。在信息化社会，人类交流的方式和途径更加多样化的情况下，这无疑会引起公众的恐慌，对过去稳定的社会秩序造成严重威胁。非典时期，广州市许多居民抢购药品、食品，致使板蓝根一包卖到数十元，一瓶食醋甚至卖到400元的天价！

其四，公共性。

尽管公共性的界定是一个难题，但突发危机事件涉及的对象至少是某一特定区域的一群人，至少体现在对公共利益的损害和涉及主体的全民性，体现为必须由政府作为公共事务的管理者，来承担控制危机的责任。正因为如此，欧洲人权委员会对“public emergency”的解释是：必须是现实的、迫在眉睫的；其影响必须涉及整个国家；全社会正常生活的继续必须受到威胁，以至于采取公约关于维护公共安全、卫生和秩序所允许的正常的措施或限制办法已明显不足以控制局势。相比一般危机，公共危机是指由于内部或外部高度不确定的变化因素，对社会共同利益和安全产生严重威胁的一种危险境况和紧张状态。^①所以说“公共性是公共危机的首要特征”。^②

① 王晓成：《论公共危机中的政府公共关系》，《上海师范大学学报》（哲学社会科学版），2003年第6期。

② 张国庆：《公共政策分析》，上海：复旦大学出版社，2004年版，第259页。

突发公共危机事件具有的上述特点,使人们无法在其发生的短期内确定其演变趋势。为了提高处置突发公共事件的能力,最大限度地降低其消极影响,近年来,我国加快了突发公共事件应急机制的建设,并在短短几年时间里建立了应急预案框架体系,基本涵盖了影响社会生活的重大事件,并且按性质、严重程度、可控性和影响范围等因素将突发公共事件分为:Ⅰ级(特别重大)、Ⅱ级(重大)、Ⅲ级(较大)和Ⅳ级(一般)。

三、我国目前面临的风险与危机

既然当今世界是一个风险社会,中国也不能例外。“风险”一词在中国并不是古已有之,而且在汉语中使用的频率并不高。在1979年和1988年出版的《辞海》(它以收录古籍用词汇为主)中都找不到,在1990年出版的《汉语大词典》中也没有收录这个词。但是正如亨廷顿所说:现代性产生稳定性,而现代化却产生不稳定性。^①改革开放以来,由于结构调整和社会转型,中国在迈向现代化的进程中不可避免地产生并累积了许多问题。根据世界经济发展和社会演进的一般规律,人均GDP从560美元上升到3000美元的过程,是容易导致分配失衡、道德标准失范、失业增多、社会失序等问题最为严重的时期,也是最容易导致社会动荡的社会风险高发期。2003年,国家统计局公布的数据表明,我国人均GDP达1090美元,到2020年,将超过3000美元。这意味着我国在今后10到20年期间,正处于社会风险的高发期。

早在1999年,中央党校周天勇教授就发出未来10年中国发生社会不稳定状态的可能性,要比过去20年大得多的警告。2002年,我国学者王绍光、胡鞍钢和丁元竹等人针对中国社会的公共危机问题又提出“最严重警告”。他们认为中国再次进入社会不稳定时期,突出表现或主要成因有六项:世界上最大规模的经济结构调整;世界上最大规模的“下岗洪水”和“失业洪水”;世界上最显著的城乡差距和地区差距;世界上基尼系数增长最快的国家之一;世界上最严重的腐败及其最大的经济损失;世界上最大规模的生态环境破坏。^② 这些并非耸人听闻。进入20世纪90年代末期以来,我国每年都会发生

^① [美] 塞缪尔·亨廷顿:《变革社会中的政治秩序》,李盛平等译,上海:上海译文出版社,1989年版,第45页。

^② 王绍光、胡鞍钢、丁元竹:《最严重的警告:经济繁荣背后的社会不稳定》,《战略与管理》,2002年第3期。