

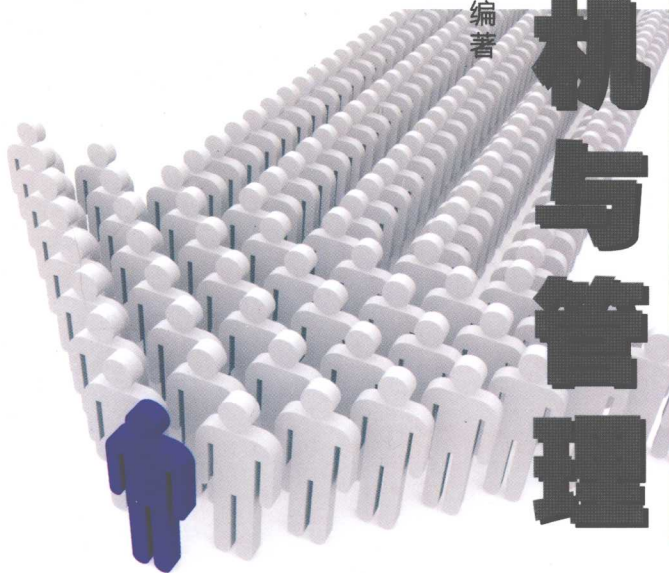
增强危机意识，掌握危机管理知识，提高危机管理能力，
加强危机管理制度建设。

公共危机与管理

■ 张彩云 郭晓峰 王存银 编著



兰州大学出版社



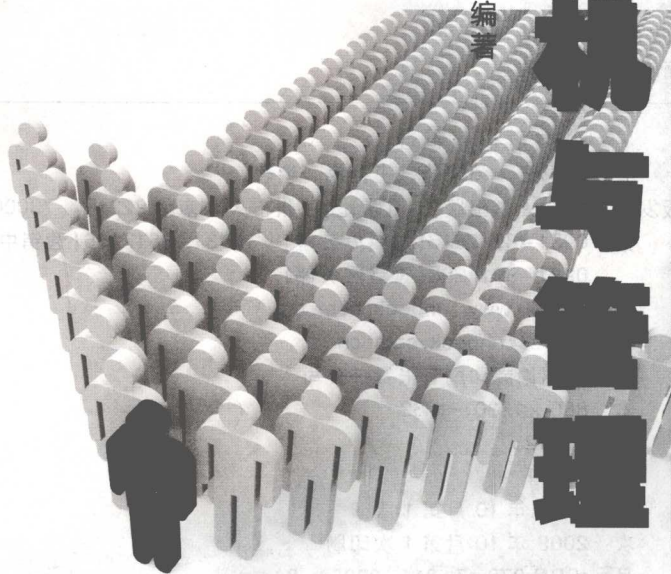
增强危机意识，掌握危机管理知识，提高危机管理能力，
加强危机管理制度建设。

公共危机与管理

■ 张彩云 郭晓峰 王存银 编著



兰州大学出版社



图书在版编目(CIP)数据

公共危机与管理/张彩云,郭晓峰,王存银编著. —兰州:
兰州大学出版社,2009.10
ISBN 978-7-311-03254-8

I. 公… II. ①张…②郭…③王… III. 国家行政机关—
紧急事件—公共管理—研究 IV. D035.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 182615 号

责任编辑 马继萌
封面设计 管军伟

书 名	公共危机与管理
作 者	张彩云 郭晓峰 王存银 编著
出版发行	兰州大学出版社 (地址:兰州市天水南路 222 号 730000)
电 话	0931-8912613(总编办公室) 0931-8617156(营销中心) 0931-8914298(读者服务部)
网 址	http://www.onbook.com.cn
电子信箱	press@onbook.com.cn
印 刷	兰州德辉印刷有限责任公司
开 本	880 × 1230 1/32
印 张	13.125
字 数	374 千
版 次	2009 年 10 月第 1 版
印 次	2009 年 10 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-311-03254-8
定 价	28.00 元

(图书若有破损、缺页、掉页可随时与本社联系)

前 言

公共危机管理问题一直是国际社会十分关注的一个问题。随着社会与经济的发展，公共安全的新问题不断涌现，这些问题将会对一个国家或社会乃至整个世界产生巨大的影响，也给政府危机管理带来前所未有的挑战。公共危机直接影响着国家政治经济的发展和稳定，进而关系到国家政权的生死存亡。面对公共危机，如何在尽可能短的时间内控制事态、降低损失、重建秩序，如何构建适合国情、适合需要的危机管理系统，从而有效、及时地规避、应对与处理这些突发性危机，加强应急管理，提高预防和处置突发公共事件的能力，又如何做好与民众的沟通、维护国家长远利益和政府公信力，已成为转型期我国政府面临的严峻问题。

《公共危机与管理》一书，系统地介绍了公共危机的基础知识和公共危机管理的基本理论。本书在编写过程中，根据公共危机管理的相关理论，全面总结了我国政府应对各类突发公共事件的实践经验和教训，分析阐述了国际国内公共危机管理的理论和相关研究成果，吸收借鉴了国外公共危机管理理论和成功经验。本书由中共兰州市委党校张彩云、郭晓峰、王存银编写。

本书撰稿情况：第一章、第七章、第十章、第十三章、第十四章、第十五章、第十六章由张彩云编写；第二章、第三章、第八章、第十二章由郭晓峰编写；前言、第四章、第五章、第六章、第九章、第十一章由王存银编写。

鉴于我国目前对公共危机管理的理论研究和实际应对都还在初步探索和完善的过程中，所以本书还只是一个对公共危机管理理论的简单认识和初步研究。虽然我们已经尽最大的努力认真细致地进行写

作，但由于知识、时间和学术水平之限制，本书仍有许多缺失与疏漏之处，我们真诚希望专家学者以及广大读者不吝赐教。本书编写过程中难免有疏漏之处，敬请广大读者批评指正。最后，为写作本书，我们翻阅、参考了大量的文献资料。虽然我们在写作过程中尽可能地将所引文献详细地注释出来，并在全书末尾详尽地列出主要参考文献，但仍可能有部分文献未能一一列出。在这里，特别对本书所引文献资料的作者们表示真诚的谢意。

编 者

2009. 9. 23

目 录

第一章 公共危机概述	(1)
第一节 公共危机的概念与特征	(1)
第二节 公共危机的分类	(7)
第三节 公共危机的周期	(20)
第四节 公共危机的诱因	(22)
第五节 公共危机的功能	(28)
第二章 公共危机管理概述	(37)
第一节 公共危机管理的界定	(37)
第二节 公共危机管理的体系	(43)
第三节 公共危机管理的重要性和必要性	(57)
第三章 公共危机管理模式	(67)
第一节 公共危机管理的理论模式	(67)
第二节 公共危机管理的实践模式	(77)
第四章 公共危机管理理论	(88)
第一节 公共危机管理的阶段划分理论	(88)
第二节 公共危机管理理论的发展	(94)
第三节 公共危机管理理论的创新	(99)
第五章 公共危机管理的法制化	(109)
第一节 公共危机管理法制化：西方经验	(109)

第二节	公共危机管理法律体系建设	(116)
第三节	公共危机管理与依法行政	(122)
第四节	公共危机管理中的政府责任	(128)
第五节	公共危机管理中的政府形象建设	(130)
第六章	公共危机管理体制的国际借鉴	(139)
第一节	美国危机管理体制	(140)
第二节	英国危机管理体制	(148)
第三节	俄罗斯危机管理体制	(155)
第四节	日本危机管理体制	(159)
第七章	公共危机预警机制	(173)
第一节	公共危机预警系统的建立	(173)
第二节	公共危机预防	(182)
第三节	公共危机准备：危机管理计划	(184)
第八章	公共危机决策机制	(194)
第一节	公共危机决策的一般理论	(194)
第二节	公共危机状态下决策的权责划分	(207)
第三节	构建与完善公共危机状态下的决策机制	(213)
第九章	公共危机信息管理机制	(229)
第一节	公共危机信息管理的国际借鉴	(229)
第二节	中国公共危机信息管理的路径选择	(239)
第三节	公共危机信息管理机制	(256)
第十章	公共危机管理资源配置与保障机制	(269)
第十一章	公共危机善后管理机制	(277)
第一节	公共危机的善后对策	(277)

第二节	公共危机的善后评估与反馈	(285)
第三节	善于抓住公共危机管理中的机遇	(288)
第十二章	公共危机管理的评估机制	(292)
第一节	公共危机管理评估的理论基础	(292)
第二节	公共危机管理评估机制	(319)
第三节	公共危机管理评估指标体系构建	(328)
第十三章	公共危机状态下的沟通管理	(343)
第一节	公共危机状态下的沟通管理理论	(343)
第二节	公共危机状态下的沟通障碍	(353)
第三节	公共危机状态下的沟通策略	(356)
第十四章	公共危机状态下的社会心理干预机制	(362)
第十五章	公共危机处置的基本方针和流程	(371)
第一节	公共危机处置的基本方针	(371)
第二节	公共危机处置的流程	(376)
第十六章	公共危机状态下的绩效管理	(391)
第一节	绩效管理理论	(391)
第二节	公共危机状态下的绩效管理	(400)
参考文献	(411)

第一章 公共危机概述

第一节 公共危机的概念与特征

危机似乎是个令人紧张的字眼,其实它既包含着危险,也包含着机遇。任何一个社会、国家、组织和个体,都不能避开它的影响。因为所有的组织都是由内部成员与内外部环境的交互行为所构成的系统。在这个系统中,广泛的个体差异、组织特性的差异和外部环境的变化都会使不同的行为主体之间发生分歧、摩擦、对抗以及整体性的失衡,从而引发危机事件。人类生存的自然界有着无穷的奥秘和风险,往往在人们不在意的时刻,给以致命的袭击。究竟如何看待危机,如何准确把握危机的类型,如何认识危机背后形形色色的诱因,都是需要研究回答的问题。

一、公共危机的概念

韦伯辞典将危机定义为“有可能变好或变坏的转折点或关键时刻”。而中外不同的学者依据危机所具有的特质(包括严重性、破坏性、复杂性、动态性、扩散性等)对此持不同的看法。

国际上研究危机管理的学者把危机定义为:对一个社会系统的基本价值和行为准则产生严重威胁,并且在时间压力和不确定因素极高的情况下,必须对其作出关键决策的事件。

西方学者对危机给出了众多的定义。福斯特(Foster, 1980)认为

危机有四个显著特征：“急需快速作出决策，并且严重缺乏必要的训练有素的员工、物质资源和时间来完成”。罗森塔尔（Rosenthal, 1989）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，而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”。巴顿（Barton, 1993）认为，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，这种事件及其后果可能对组织及其人员、产品、服务、资产和声誉造成巨大的损害”〔1〕。Kathleen Fearn - Banks认为，危机是“一个主要事件可能带来阻碍组织正常交易及潜在威胁组织生存的负面结果”〔2〕。唐纳德·A·菲什曼（Donald A. Fishman）认为，危机是“发生不可预测的事件、组织重要价值受到威胁、组织对外回应的较短、危机沟通情境涉及多方面关系的剧烈变迁”〔3〕。米特罗夫（Ian I. Mitroff）将危机界定为“危机是一个事件实际威胁或潜在威胁到组织的整体”〔4〕。迈克尔·布兰德（Michael Bland）认为危机是“严重意外事件造成组织的安全、环境或组织、产品信誉被不利宣传，使组织陷入危险边缘”〔5〕。

中国学者也对危机作出了界定。有学者认为，“危机就是在无预警的情况下所爆发的紧急事件，若不立刻在短时间内作出决策将状况加以排除，就可能对企业或组织的生存与发展造成重大的威胁”〔6〕。有学者认为，“所谓危机，它是这样一种紧急事件或者紧急状态，它的出现和爆发严重影响社会的正常运作，对生命、财产、环境等造成威胁、

〔1〕[澳]罗伯特·希斯.危机管理[M].北京:中信出版社,2001:18-19.

〔2〕Kathleen Fearn - Banks. A casebook approach [M]. New Jersey: Lawrence Erlbaum Association, 1996: 1.

〔3〕Donald A. Fishman. Crisis communication theory: blended and extended[J]. Communication. Quarterly, 1999, 47(4). 347 - 348.

〔4〕Ian I. Mitroff. Managing crisis before happened[M]. New York: American Management Association, 2001: 34.

〔5〕Michael Bland. Communicating out of a crisis[M]. London: Macmillan Press Ltd, 1998: 5.

〔6〕吴宜蓁.危机传播:公共关系与语义观点的理论及实证[M].台北:五南图书出版公司,2002:24.

损害,超出了政府和社会常态的管理能力,要求政府和社会采取特殊的措施加以应对”〔1〕。另有学者认为,“在危机情境下,突发紧急事件以及不确定前景造成了高度的紧张和压力,为使组织在危机中得以生存,并将危机所造成的损害降至最低限度,决策者必须在相当有限的时间约束下作出关键性决策和具体的危机应对措施。相对于政府的常规性决策环境而言,危机事件往往处于一种非常态的社会情境,是各种不利情况、严重威胁、不确定性的高度积聚”〔2〕。还有学者认为,“危机性事件是指那些导致社会系统或其子系统的基本价值和行为准则趋于崩溃,在较大程度上和较大范围内威胁到人们生命和财产安全、引起社会恐慌和社会正常秩序与运转机制瓦解的事件”〔3〕。从字面意义上来看,“危机”的概念最初来源于希腊语,普遍用于医学领域,以形容一种至关重要的、需要立即作出相应决断的状态。直到18、19世纪,“危机”一词才逐步被引入政治领域,表明政治体制或政府面临的紧急状态,是相对于政府常规性决策环境的一种非常态的社会情境。“危机”(crisis)在古希腊语中指游离于生死之间的状态,其字根krisis意为“分离”(to separate)。“危机”只是离开原来的位置,走向一种未知状态,结果可能好也可能坏。

从某种意义上说,中国的汉字可以最精炼地表达出危机的内涵,即“危险与机遇”并存的时刻,是组织命运“转机与恶化的分水岭”,如果危机处理不当,组织危在旦夕,然而处理得法,则又会成为未来良性发展的坚实基础。从具体的危机管理角度出发,危机是指因不可抗力或突然袭来的严重自然灾害、公共卫生事件、社会冲突以及战争、恐怖袭击或其他极端行为引发的各类事件,它往往给社会正常的生产、生活秩序带来极大的威胁。危机事件的决策环境相对于政府的常规性决策环境往往是一种非常态的社会情境,是各种不利情况、严重威胁、不确定

〔1〕张成福.公共危机管理:全面整合的模式与中国的战略选择[J].中国行政管理,2003(7).

〔2〕薛澜,张强.直面危机:SARS险局与中国治理转型[OL].人民网,2003-05-19.

〔3〕杨冠琼.危机性事件的特征、类别与政府危机管理[J].新视野,2003(6).

因素的高度积聚。在紧急情境下,危机以其高度不确定的前景给管理者造成了极大的压力,为使组织在危机中得以生存,并将危机所造成的损害降至最低限度,决策者必须在相当有限的时间约束下作出关键性决策和采取具体的应对措施。在概念使用上,除了“(公共)危机(crisis)”外,现在学术界和实践中还使用“突发(公共)事件(emergency)”、“紧急状态(state of emergency)”、“灾害(hazard)”、“灾难(disaster)”等。这几个概念都是用来描述性质相近的一类事件或状态,但它们之间侧重点不同。对于危机事件或状态的分析,可以从以下三个维度考虑:事件的危害主要是指自然因素、人为因素或由二者共同作用所引起的对人类生命、财产和(或)人类生存环境造成破坏损失的现象或过程。一般来说,灾难的程度比灾害更高一些。灾害、灾难的发生既有以突然发生的方式来产生影响的(如地震),也有以可预见的方式来影响社会的。灾害和灾难的影响范围一般涉及不同的公共范畴(如不同地域或不同系统)。突发事件和紧急状态更加强调的是事件的影响方式是突如其来的,事先难以预料,需要紧急处置。紧急状态更多的是指突发事件的关键临界点,这种提法从国家和法律的角度来看待突发事件,更多地偏重于性质严重到可以威胁政府统治权力的事件。突发事件的危害程度有可能很大,但也可能有限。突发事件和紧急状态影响的范围既可以是公共范畴,也可能是私域范畴。危机是全过程、全方位地来描述那些突发的有可能产生较大破坏损失的事件。由于灾害、灾难、突发事件、紧急状态之间相互重叠和转化,广义的危机实际上把灾害、灾难、突发事件、紧急状态等全都包括进来了。

关于公共危机的概念界定,虽然学者们经常使用,但却对公共危机的确切内涵鲜有界定。一般认为,公共危机是指社会偏离正常轨道的过程与非均衡状态。^[1]而按照危机影响范围、层面、程度的大小以及

[1][美]R. J. 斯蒂尔曼. 公共行政学[M]. 北京:中国社会科学出版社,1989:114.

对整体社会价值观的威胁程度,可以将危机分为公共危机与一般危机。^[1] 一般危机主要是指企业(私人部门)层面上的危机,这种危机的影响一般只局限于该组织内部,对外界的影响以及对整体社会价值观的威胁都不大,而且通常情况下该组织可以处理一般危机,无须政府部门的干预或全社会的参与。必须指出的是,随着危机事件的不断升级以及事态影响的不断扩大,一般危机也可能会引发公共危机。

二、公共危机的特征

公共危机一般具有以下四个特征:

(一)突发性和紧急性

在危机状态下,政府所面临的环境达到了一个临界值和既定的阈值,决策者面临着巨大的压力,急需快速作出决策,并且在缺乏必要的训练有素的人员、物质资源和时间的情况下。政府必须在有限的信息、资源和时间的条件下寻求“满意的”危机处理方案,迅速地从正常情况转换到紧急情况(从常态到非常态)。^[2] 而且,危机爆发前的征兆不是很明显,难以作出准确预测,危机爆发的时候一般是没有准备的,也难以在短时间内形成应对方案,危机爆发后可能会带来比较严重的物质损失和负面影响。公共危机的隐蔽性、突发性、破坏性,迫使政府必须以有限的资源和信息为基础作出决策。

(二)高度不确定性

所谓不确定性,是指人们不可能或无法对问题进行客观分类的情形。面对具有不确定性特征的危机问题,人们的行为在很大程度上依赖于他们对自己信念的置信度。也就是说,在不确定性情形下,人们只能对问题给出主观分类并赋予这种主观分类以一定的主观概率。因此,在这种情形下,人们能否正确预见事物的未来,完全依赖于洞察力、

[1] 张小明. 从 SARS 事件看公共危机管理机制设计[J]. 北京科技大学学报(社会科学版), 2003(3); 张小明. 危机管理研究中的术语规范问题[J]. 术语标准化与信息技术, 2004, (2).

[2] 薛澜, 张强, 钟凯斌. 防范与重构: 从 SARS 事件看转型期中国的危机管理[J]. 改革, 2003(3).

敏感性、专业知识以及运气。而在危机情境下,这种不确定性尤为明显。危机事件的开端无法用常规性规则进行判断,而且其后的衍生和可能涉及的影响是没有经验性知识可供指导的,一切似乎都处于瞬息万变之中,并且极可能产生各种“涟漪效应”。典型的例子就是环境的污染案件。如1971年的意大利塞文索发生的化学危险品不慎泄漏对周围的农场和社区造成长期污染,使该地区面临着居民迁移和重建的压力。1986年发生的苏联切尔诺贝利核电站泄漏事故也是如此。密利肯(Milliken)根据决策者的不同观察,将不确定性区分为:状态的不确定,影响的不确定,反应的不确定。^[1]相应地,公共危机的高度不确定性也主要表现为危机状态的不确定性、危机影响的不确定性和危机反应的不确定性。

(三) 影响的社会性

公共危机的发生、发展势必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,并带来很大的负面影响和消极作用,其影响和涉及的主体具有社会性。2008年5月12日,我国发生了历史上罕见的汶川大地震,造成直接经济损失8451.4亿元,其中四川的损失占到总损失的91.3%,甘肃占5.8%,陕西占2.9%,其他各省的损失之和不到20亿元。文物损失、档案损失和生态环境破坏等间接损失未入统计。

据介绍,建筑物和基础设施的损失很大,占到了总损失的七成。民房和城市居民住房的损失最大,占总损失的27.4%。基础设施包括道路、桥梁和其他城市基础设施的损失为其次,占21.9%,包括学校、医院在内的其他非住宅用房的损失为第三,占20.4%。

(四) 决策的非程序化

在危机状态下,信息是极度匮乏和有限的,而且常常难辨真伪,信息的有限性决定了决策的非程序化。信息的有限性表现在三个方面:(1)信息不完整。危机情境下,由于时间紧迫,决策者不可能在非常有

[1] Milliken. Three type of uncertainty about the environment :state, effect, and response uncertainty[J]. Academy of Management Review, 1987, Vol. 12, No. 1: 133 - 143.

限的时间内掌握和控制所有的事态发展信息。(2)信息不及时。由于危机事态发展的急剧变化,而且危机信息从事发现场传输到危机指挥决策机构,中间要经历好几个组织的中介运作,因此,最高决策者对危机信息的掌握和控制就会有滞后性。(3)信息不准确。在信息的反馈和处理过程中,信息极易失真,其正确性和有效性难以保证。这就决定了管理者必须在有限的信息、资源和时间条件下寻求“满意”的处理方案,迅速地从正常情况转换到紧急情况的能力是危机管理的核心内容。

(五) 超国家属性或全球性

在全球一体化的情况下,危机的原因和结果往往都是世界性的,发生在一国的危机其传播和影响也常常具有全球化特征。具体而言,公共危机的超国家属性或全球性主要表现在:(1)公共危机扩散和蔓延的全球化。全球化时代人们之间的密切联系使危机可能在地理上迅速扩散,并超越国界。如2009年蔓延全球的甲型H1N1流感。(2)公共危机影响的全球化。一国发生的危机事件,很可能对全球经济、政治等方面造成冲击,产生连锁反应。如2008年底源于美国的金融危机。(3)公共危机应对的全球化。危机的超国家属性决定了危机是全人类共同面对的,对其进行有效控制关系到全人类共同的安全和利益。有效应对危机事件需要国家之间的合作和国际组织的参与。^[1]

第二节 公共危机的分类

不同类型危机事件所发生的原因、所导致紧急状态的影响程度和范围、所产生社会危害的严重程度都有很大差异,从而使得政府应对的措施和手段也有所不同。例如,自然灾害应对应以国家救助性和保护性措施为中心,辅之以限制性措施;社会冲突应对则要求以国家限制性措施为中心。此外,相同类型危机事件的不同阶段对政府危机管理措

[1] 薛澜,张强. 直面危机: SARS 险局与中国治理转型[OL]. 人民网, 2003-05-19.

施的要求也都不同。然而,国家危机管理体系很难为各种可能出现的危机事件制定出一一对应的管理方案并提供相应的物质和人力储备。因此,一个完善的危机管理体制要求我们必须对各种表现形式不同的危机事件进行深入分析,抓住其本质特征,从而对不同危机事件进行分类、分级与分期,在此基础上建立相应的危机管理体系和应急预案。所以,公共危机管理体系的设置以及国家机关应急职权的行使,首先必须与危机事件的种类相适应。也就是说,分类制度是国家危机管理体系建设的首要基础。公共危机从理论上可以有不同的分类方法。

一、我国转型期公共危机的形态及其特征

根据世界发展进程的一般规律,一个国家和地区发展到人均 GDP 1000 美元~3000 美元的阶段,往往对应着人口、资源、环境、效率与公平等社会矛盾较严重的“瓶颈”时期,比较容易造成社会失序、经济失调和心理失衡等问题,形成一些不稳定因素。这个阶段既是黄金发展期,又是矛盾凸显期,处理得好,就能顺利发展;处理不好,将对经济社会发展产生不利影响。我国已进入这一时期,而现阶段我国正处于经济转轨和社会转型的过程中,政治经济改革已进入社会结构的全面分化时期,改革开放触及深层次的体制性问题,社会制度系统(经济制度、政治制度、法律制度和家庭制度)存在一定程度的制度变迁,在社会发展序列上恰好对应着“非稳定状态”的频发阶段。在这样的变革过程中,利益和权力将在不同的主体之间进行重新分配、转移,形成诸多不稳定因素,因此,也就存在形成不同危机的可能。

具体而言,转型期我国公共危机的形态总体上呈现出以下几个方面的特点^[1]:

(一)公共危机类型的重心从高政治性转向低政治性,公共危机事件涉及的领域多元化

从国际局势看,冷战结束以后,爆发大规模国际战争的几率已大大

[1] 薛澜,张强,钟开斌. 防范于重構:从 SARS 看转型期中国的危机管理[J]. 改革,2003(3);陈永泉. 科学发展观视野中的危机管理[J]. 经济师,2005(11).

降低,核危机的危险也大大减弱。从国内局势看,改革开放以来,各级党政决策层和整个公民社会不断走向政治成熟,由政治原因引发社会动乱的可能性减少,而各种新型危机则日益凸显出来。进入 20 世纪 90 年代以来,我国不仅接连发生重大的自然灾害,而且随着社会的转型,在政治、经济和社会等各个领域也都发生了不同程度的危机事件。如疾病流行、各种事故灾难、恐怖袭击、能源危机、群体性事件等,这些危机也同样严重威胁着国家和社会的安全。

(二)公共危机的频次从偶发性转向密集性,公共危机事件呈现高频次、大规模的特征和常态化的趋向

近些年来,我国各类公共危机事件的发生日益频繁,有愈演愈烈之势,公共危机正逐步成为社会生活的常态。除了原有的火灾、地震、空难、骚乱等传统危机以外,恐怖袭击、疫病传播、生态灾难等新的危机形式不断出现。通过电视、报纸以及互联网等大众传媒,我们每天都要面对各种危机的发生,危机已经成为现代社会难以逃避的重要组成部分。而且,现代社会越来越显示出相互依存的特征,如同多米诺骨牌一般,产生连锁反应。社会的高度相互依存性也是造成公共危机扩大化趋势的原因。

(三)公共危机事件的组织性、暴力性、危害性加强

据信访部门调查,近年来我国发生的群体性事件,绝大多数幕后有人策划、煽动和组织,较大规模的群体性事件更是如此。随着组织性趋向明显,群体性事件呈现出持续性和反复性的态势,闹事方式不断升级,规模不断扩大,对抗性不断加剧,近年来全国发生的各类爆炸、持枪抢劫和杀人等严重暴力犯罪案件也越来越频繁,呈现上升的势头,严重危害着公共安全。

(四)公共危机的波动方式多元化,震动频度增大

由于目前公共危机事件的发生往往涉及社会不同利益群体,敏感性、连带性很强,聚集效应明显,而且随着社会信息化的发展,传播渠道多元化,国内外各类反动实力认为有机可乘,利用我国政府传统的处理方式和群众心理,在各类高科技信息技术的支持下,妖言惑众,煽动群众采取过激行为。