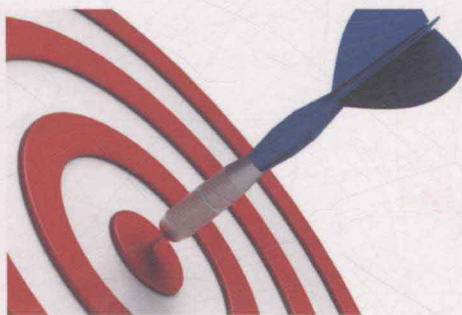


C 公务员能力建设丛书

GONGWUYUAN NENGLI JIANSHE CONGSU

公共危机管理实务

GONGGONG WEIJI GUANLI SHIWU



汪大海 主编



中国人事出版社

公务员能力建设丛书

公共危机管理实务

汪大海 主编

中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共危机管理实务/汪大海主编. —北京: 中国人事出版社, 2013

(公务员能力建设丛书)

ISBN 978-7-5129-0592-4

I. ①公… II. ①汪… III. ①国家行政机关-突发事件-公务员-学习参考资料
IV. ①D035.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 196912 号

中国人事出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

出版人: 张梦欣

*

保定市画美凯印刷有限公司印刷装订 新华书店经销

787 毫米×1092 毫米 16 开本 11.25 印张 184 千字

2013 年 8 月第 1 版 2013 年 8 月第 1 次印刷

定价: 29.00 元

读者服务部电话: (010) 64929211/64921644/84643933

发行部电话: (010) 64961894

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

如有印装差错, 请与本社联系调换: (010) 80497374

**我社将与版权执法机关配合, 大力打击盗印、销售和使用盗版
图书活动, 敬请广大读者协助举报, 经查实将给予举报者重奖。**

举报电话: (010) 64954652

前言



风险存在于人类社会发展的各个阶段，始终伴随着人类发展的步伐。相对于传统风险，现代风险产生影响的范围以及规模都更加巨大，因而，给社会管理者带来的挑战也更加艰巨。政府作为公共事务的管理者，承担着危机控制和危机管理的责任，以避免社会失衡、社会失序、社会失控等问题的发生。因此，公共危机管理是对一国政府社会应对能力的综合考验，是一个国家和政府执政能力的反映，将直接影响到公民对政府效能和公信力的评价。

有鉴于此，如何有效地应对公共危机，做好公共危机的预警、应对和善后管理，将公共危机危害程度降到最低，就成为现代政府面临的紧迫任务。我国从“非典”事件以后，高度重视公共危机管理问题，从中央到地方都开始建立了应急管理体制和机制。但是，由于长期以来公共危机管理体制、机制存在的问题，在很大程度上限制了政府危机管理的效率和效果。因此，必须查找政府危机管理中的薄弱环节，按照危机的发生、发展、结束过程，从纵向维度上对公共危机管理进行“肢体再造”，构建科学、完善的危机管理流程，从而尽快逾越“危机管理”的门槛。

为此，我们编写《公共危机管理实务》一书，旨在为公务员培训提供逻辑缜密、内容完整、易读易学的优秀教材，为培养通晓危机管理知识的管理人才作出不懈努力。基于公务员培训的特点，本教材的编写力求结合国内外公共危机发展的新趋势、新特点，力求吸收国内外同行的最新研究成果，并进行了知识“本土化”的有益尝试。本教材在内容安排上，强调基础知识、基本理论、基本技能；同时，也尽可能地体现创新性、前沿性、可读性的特点。

本教材的基本框架包括：“学习目的”“正文”“案例”“思考题”“推荐



阅读”等，其中，“学习目的”试图为读者对本章学习有一个清晰的认识，说明基本内容；正文分为八讲，分别论述了公共危机管理的内容。“案例”“思考题”等栏目，为读者总结和复习使用，并可以很好地理论联系实际。每章最后所设“推荐阅读”，列出本章论述内容的参考读物，是为了帮助有兴趣的读者阅读以加深对本章的理解。

本教材共分为八讲，其基本内容包括：（1）风险社会与公共危机；（2）公共危机管理的基本理论和模式；（3）公共危机的演化机理；（4）突发事件中的舆情监控；（5）突发事件的预警预防；（6）突发事件的应急处置与救援；（7）突发事件灾后恢复与重建；（8）政府引导下的应急管理社会参与。

本教材是集体智慧的结晶。本教材由北京师范大学管理学院汪大海教授主编，汪大海、刘博元、卢向东、赵冰冰、孔晓宏、孙牧、张建伟、刘金发、南锐、首一苇、周昕皓、张玉磊、钟振明、柳亦博、商英伟、杨永娇、陈一统、李蔚然、曹永启、张沃野、何璐、牛亚君参加了本书撰写。同时，在本书的编写过程中，参考了国内外有关公共危机管理研究的诸多文献，在此，对本书所引用文献的作者表示感谢！

我们相信，在本教材的帮助下，广大公务员一定能够系统的学习危机管理知识，提高学习兴趣，夯实学科教育基础。当然，本教材虽经精心编写，但因时间仓促，错漏之处在所难免，欢迎广大读者批评指正。

编者

2013年8月

目 录

第一讲 风险社会与公共危机	/1
一、公共危机的基本内涵	/1
二、公共危机产生的时代背景	/4
三、风险社会的公共危机管理	/16
[案例] 邯郸市大面积停水事故	/26
第二讲 公共危机管理的基本理论和模式	/31
一、公共危机管理的基本理论	/31
二、公共危机管理的特征	/34
三、公共危机管理主体的多元化	/39
四、中外公共危机管理的基本模式	/45
[案例] 城市之殇——“7·21”北京特大暴雨事件	/50
第三讲 公共危机的演化机理	/53
一、公共危机管理主体与客体的运作机理	/53
二、公共危机事件的发生、发展与衍生机理	/58
三、公共危机管理的演化机理与实施原则	/63
四、典型公共危机的演化机理	/67
[案例] 广东乌坎事件	/73
第四讲 突发事件中的舆情监控	/77
一、舆情概述	/77
二、突发事件的舆情监控机制	/80
三、突发事件的网络舆情监控	/85



[案例] “故宫门”事件的舆情应对	/94
第五讲 突发事件的预警预防	/97
一、预警与预防概述	/97
二、风险评估与预警信息管理	/101
三、预警机制的构建	/107
四、突发公共事件的预防	/112
[案例] 内蒙古抗击暴雪灾害	/114
第六讲 突发事件的应急处置与救援	/119
一、突发事件应急处置的原则与流程	/119
二、突发事件应急处置的主要措施	/123
三、突发事件应急决策	/126
四、典型国家突发事件应急处置的经验借鉴	/132
[案例] 江西修水县山洪灾害	/140
第七讲 突发事件灾后恢复与重建	/143
一、恢复重建概述	/143
二、住房恢复重建	/147
三、经济恢复重建	/152
四、心理恢复重建	/153
[案例] “3·20” 超强龙卷冰雹灾害重建规划	/155
第八讲 政府引导下的应急管理社会参与	/159
一、政府引导下的企业参与	/159
二、政府引导下的非政府组织参与	/161
三、政府引导下的志愿者参与	/163
四、政府引导下的社区参与	/166
[案例] 美国“艾琳”飓风救灾中的应急及社会联动机制	/169



第一讲

风险社会与公共危机

【学习目的】

- 了解公共危机的基本内涵；
- 了解公共危机产生的时代背景；
- 掌握风险社会的特征；
- 掌握风险社会对公共危机管理的挑战。

一、公共危机的基本内涵

（一）公共危机的含义

“危机”包含危险和机遇两种含义，是指“潜伏的祸机”或“生死成败的紧要关头”（《辞海》）。与之相对应的英文单词是“Crisis”，源于希腊语“Crinein”，意为“分开”，指濒临死亡、游离于生死之间的状态，是医疗术语；到了十八九世纪，“危机”逐步被引入政治领域，指政治体制或政府面临的紧急状态。

公共危机（Public Crisis），是指由于社会组织内部存在某种缺陷或脆弱性而长期得不到改善或加强，在某种外因的突然作用下，所引起的一种需要决策主体在有限时间内做出决策、动员整个社会积极参与、整合社会各种资源进行积极应对的，一种可能威胁整个社会正常秩序或价值规范的紧急形势或状态。在西方，一般使用危机、灾难、紧急状态等术语；在中国，部分学者用政府危机、突发事件、突发公共事件等术语代替。

（二）公共危机的特征

从字面意思来看，公共危机具有公共性、突发性、危害性等特征。不过，凡事皆有利弊，所谓“祸兮福之所倚，福兮祸之所伏”。从辩证角度来看，可以将公共危机的特征归纳为五大方面、十种特征。



- (1) 从内在本质来看,公共危机的产生具有必然性和偶然性。
- (2) 从演进过程来看,公共危机的发展具有突发性和渐进性。
- (3) 从产生结果来看,公共危机的影响具有破坏性和建设性。
- (4) 从应对条件来看,公共危机的控制具有紧迫性和舒缓性。
- (5) 从影响受众来看,公共危机的范围具有一般性和公共性。

(三) 公共危机的诱因、分类、分级和分期

1. 公共危机的基本诱因

所谓无风不起浪,任何公共危机都有其诱因,归结起来,主要包括以下 3 种因素:

(1) 自然因素

自人类诞生之日起,原本正常发生的各种自然现象就成为对人类社会影响至深的外在威胁因素。自然界有其内在运行规律,人类可以认识并利用它,却无法违背或改变这种客观规律,自然因素是造成公共危机爆发的最根本原因之一。

(2) 人为因素

无论东西方文明,对人为致灾的最古老解释都是人性善恶论。近现代产生很多专门性人为致灾理论,比较著名的是“社会冲突理论”(代表人物包括科塞、达伦多夫等,它揭示了一个根本性问题,即人与人之间的利益冲突,无论是物质上的还是价值上的,都是导致许多社会冲突的根本原因之一,并提出社会安全阀调控理论)。另一个人为因素是社会冲突理论所未涉及的,就是人类认识上的局限性,即有限理性,它是导致人们虽然可以在某种程度上就某个问题达成一致,最后却未能达成的主要原因。

(3) 自然、人为交互作用

要么是“天灾”加“人祸”,要么是“人祸”遇“天灾”,最后二者交互作用,导致形势进一步恶化。随着人类科技的进步,相对而言,“天灾”的破坏性越来越小,“人祸”的发生却越来越多,二者综合作用的威胁性和破坏性也越来越大。

2. 公共危机的主要类型

借鉴已有研究成果,遵循事物分类的 4 个通用标准(相关性、穷尽性、互斥性及分层性),将公共危机类型划分如下(见表 1—1)。

应当指出,公共危机产生、发展的原因和机制是复杂的,不同类型公共危

表 1—1

公共危机的诱因、类别及示例

公共危机类别	公共危机诱因	公共危机示例
自然灾害性危机	风雨、雷电、地震、火山、生物等自然因素引起的灾害	旱灾、飓风、暴雨、大雪、地震、海啸、虫灾等
事故灾难性危机	生产、交通、技术、公共设施等的缺陷引起的各种事故灾难	矿难、交通事故、环境污染、建筑物垮塌等
公共卫生性危机	细菌、病毒和其他各种致病性因素引起的危机	各种传染病、食品安全事故、动物疫情、不明原因疫情等
国家政治性危机	领导人或政府失去合法性、国家间激烈冲突等引起的国家危机	革命、政变、战争等
宏观经济性危机	供求失衡、信用缺失、贸易失衡等引起的经济失常或动荡	经济危机、金融危机、贸易战争等
文化价值性危机	民族、文化、宗教等观念、信仰不同引起的价值冲突和对抗	民族矛盾、文化对抗、宗教冲突等
社会安全性危机	刑事犯罪、利益失衡、政策不公等引发的影响社会安全的危机	抢劫、凶杀、罢工、游行、抗议、骚乱、袭击等

机之间的界限并非一成不变，有时是交叉的。此外，不同类型的公共危机之间也可能发生转化，“天灾”处理不好，有可能引起“人祸”，或者二者交互作用。比如历史上历次较大的社会动荡，大都是由于遭遇特大自然灾害时政府无力应对所引起的；再如因偷工减料导致建筑物抗震标准不达标，以致地震发生时造成大量不必要的人员伤亡和财产损失，正所谓地震的威胁不在“地下”而在“地上”。

3. 公共危机的基本分级

将危机事件划分为不同级别，采取不同的危机管理措施，是世界各国危机管理的基本经验。例如，2001年“9·11”恐怖袭击发生后，美国建立了一套国家恐怖威胁五级预警系统，分别用红、橙、黄、蓝、绿5种颜色来代表从高到低的5种威胁程度（见表1—2）。

在我国，按照危机事件的性质、危害程度、影响范围等因素，一般将其分为四级：Ⅰ级（特别重大）、Ⅱ级（重大）、Ⅲ级（较大）和Ⅳ级（一般），依次用红色、橙色、黄色和蓝色表示。根据分类管理、分级负责的原则，不同级别突发事件分别由国家、省、市、县四级政府负责统一领导和应急响应（见表1—3）。



表 1—2

美国国家恐怖威胁五级预警系统

颜色	威胁程度	采取的行动
红	严重	动员紧急救护队，并布置相关工作人员评估紧急需要
橙	很高	地方、州和联邦机构开展协调工作，加强公众安全工作
黄	较高	加强对重要地方和目标的监视活动及对威胁的评估工作
蓝	警戒	检查紧急处置程序，通知公众需要采取的必要措施
绿	低	保持安全培训和紧急准备状态

表 1—3

我国公共危机四级预警系统

颜色	级别	影响范围	负责政府
红	I 级（特别重大）	规模极大，后果非常严重，影响超出一省范围	国家、省、市、县
橙	II 级（重大）	规模较大，后果比较严重，影响超出一市范围	省、市、县
黄	III 级（较大）	规模大，后果严重，影响超出一县范围	市、县
蓝	IV 级（一般）	规模一般，后果一般，影响范围在一县之内	县

4. 公共危机的主要分期

关于危机管理过程，一般可以划分为：两阶段模式（危机前阶段和危机阶段）、三阶段模式（危机前、危机中和危机后）、四阶段模式（包括芬克的“四期模型”，即征兆期、发作期、延续期和痊愈期；罗伯特·希斯的“4R”模型，即减少、预备、反应和恢复）、五阶段模式（如米特洛夫和克里斯汀·皮尔逊的五阶段模型：信号侦测、准备与预防、损失控制、恢复和学习）以及六阶段模式（诺曼·R. 奥古斯丁将危机管理分为 6 个阶段，即危机避免、危机准备、危机确认、危机控制、危机解决和从危机中获利）等。

综合各种危机分期模式，比较而言，我们比较赞同危机的五阶段分期模式。若以潮水为喻，可以将公共危机周期分为孕育期（潮孕）、产生期（潮生）、成长期（潮涨）、衰退期（潮退）和消亡期（潮亡）5 个发展周期。

二、公共危机产生的时代背景

（一）全球化

1. 全球化的界定

最近几十年，全球化趋势在不断增强，速度也进一步加快。全球化正在推倒各国疆界，边界的界定在人们的思想中也越来越模糊。全球化已显示出强大



的生命力，并对各国的政治、经济、军事、文化、社会等各个方面，甚至思维方式都造成了巨大的冲击力。全球化已然成为一种客观现实，也是一种发展趋势，无论我们是否承认，它都不断地影响着世界历史的进程，当然对各国历史进程也产生着重大的影响。它好比一场飓风，任何一个国家与地区都无法抵抗，也无法回避，唯一的办法是如何更好地去应对它，引导它。全球化也被阐释为现代社会的主旋律，全球一体化，有些人也称之为“地球村”。然而，对于“全球化”的影响是好是坏，目前仍是见仁见智。

按英国学者戴维·赫尔德的说法，“全球化是一个体现社会关系和交易的空间组织变革的过程，此过程可以根据其广度、强度、速度以及影响来衡量，并产生了跨大陆或区域间的流动与活动、交往与权力实施的网络。全球化是指各种生产要素或资源在世界范围的最优配置”。这是一种得到普遍认同的观点。澳大利亚社会学家马尔科姆·沃特斯在《全球化：关键性思想》一书中提到，全球化是“一种社会过程，其中对社会安排和文化安排的地理制约因素消失，而且人们越来越意识到它们正在消失。从技术上看，……全球化进程是与现代化联系在一起的”。罗兰·罗伯森则进一步从人类意识方面指出，“作为一个概念的全球化，既指世界的压缩，又指世界是一个整体的意识的增强”。德国前总理、颇有影响的政论作家赫尔穆特·施密特认为，全球化是一个实践政治命题，也是一个社会经济命题，还是一个思想文化命题。德国著名的社会哲学家于尔根·哈贝马斯明确地把全球化界定为“世界经济体系的结构转变”。德国著名社会学家、慕尼黑大学的乌尔利希·贝克教授则定义全球化为“在经济、信息、生态、技术、跨国文化冲突与市民社会的各种不同范畴内可以感觉到的人们的日常行动，日益失去了国界的限制”。^①此外，其他学者和研究机构对全球化定义也有不同的表述。由此可见，全球化是一个多元的概念，涉及众多领域的众多现象，但经济始终作为全球化的重点内容被涉及。

总的来看，全球化是一个以经济全球化为核心，包含各国、各民族、各地区在政治、文化、科技、军事、安全、意识形态、生活方式、价值观念等多层次、多领域的相互联系、影响、制约的多元概念。“全球化”可概括为科技、经济、政治、法治、管理、组织、文化、思想观念、人际交往、国际关系十个方面的全球化。全球化是全球联系不断扩张，人类生活在全球规模的基础上发展及全球意识的崛起。它是一个进程，指的是物质和精神产品的流动冲破区域和

^① 参见：2005年12月13日《中国教育报》。



国界的束缚,影响到地球上的每个角落。全球化还包括人员的跨国界流动,而人的流动是物质和精神流动的最高程度综合。

2. 全球视野下的公共危机

世界各国都拥有各自的优势,有着各自丰富的资源,但是许多国家的政治、社会、经济、市场、文化制度还没有能力充分利用已有的资源、技术、经验及领导力。这就需要全球化去带动各国的交流,共同开发资源,提高资源的利用率。

(1) 政治领域。从国际社会来看,随着人类文明的进步、科学技术的发展、经济水平的提高,进入 21 世纪以后,国与国之间在政治、经济贸易、文化传播、信息交流上更加紧密、互相依存、互相联系。特别是 20 世纪 90 年代以信息技术革命为中心的高新技术迅猛发展,不仅冲破了国界,而且缩小了各国和各地区之间的差距,使世界越来越融合为一个整体。一个国家的内部事务已经和整个世界发生关联,国际社会不能对个别国家破坏全球秩序的行为置若罔闻。正是在这样日益加速的全球化进程中,危机的诱因和影响往往也是世界性的。正如“9·11”事件加剧了各国的政治危机。在“9·11”事件之后,国际社会恐怖袭击事件频频发生,这有利于美国巩固其霸权优势。在针对一些存在国际恐怖主义组织的地区所采取的军事行动会使得战争长期化和扩大化,造成更大的动荡。美国在“9·11”事件之后发动了所谓的“21 世纪的第一场战争”,这虽然不会导致世界大战,但仍在一定程度上具有了“世界性”,使得稳定的世界秩序遭到破坏,要经历一次巨大的变革之后才能重新回复平静。^①

对国家安全而言,在全球一体化的环境下,危机的表现形式也呈现出多变、多样化的趋势。各国的情况不同,危机的形态也不同,对于公共危机的处理方式也会不同,这要求政府的非程序化决策能力也要随之提高。由于不切实际地推进“民主化”进程,许多发展中国家固有的种族矛盾和社会矛盾被激化,导致危机的爆发。在全球化的引领下,各国政府采取各种改革措施适应全球化,但政府职能在改革中不够明晰,腐败渎职现象严重,特别是司法机构腐败、滥用职权造成社会矛盾激化,社会治安出现漏洞,严重影响政府在公民心目中的公信力。

每一个国家都可能遇到各种危机的挑战,世界全球化应是有利于政治制度

^① 薛澜,张强,钟开斌.危机管理——转型期中国面临的挑战[M].北京:清华大学出版社,2003:3.

的多元化,而不是一体化,政府的社会职能也越来越凸显,对公共危机的处理能力也在全球化的背景下大大提升。尽管世界各国存在着地域和意识形态上的差异,但是在对危机处理时的反应是相似的,这也为各国的危机处理提供了更多更详尽的参考资料和更好更科学的处理方案。不仅如此,正如前面提到的全球化使物质产品和精神产品的流动冲破区域和国界的束缚,使各种生产要素或资源在世界范围得到最优配置,所以在公共危机管理中全球化有利于提供快速的物质保障。在公共危机面前,如果整个世界能团结起来,建立一个有效并充满关怀和富有同情心的全球化危机处理模式,那么将更有可能出现一个高效的公共危机处理体制。

(2) 文化领域。有些文学家认为全球化是不同文化之间的相互渗透与融合,不同文明的全球整合和知识体系的全球传播。在全球化浪潮席卷社会生活各领域的 21 世纪,种种迹象表明,不同民族、不同文化、不同宗教之间的碰撞、摩擦乃至对立、冲突是不可避免的。全球化过程本身所具有的规律性在很大程度上限制了不同民族文化的自我防卫机制的发挥,使民族文化丧失自我保护的机会陡然增多。全球化以市场经济的生活方式改变着人们旧有的传统的生活方式,使得各民族的生活方式逐渐趋同,旧有的独特的生活方式逐渐淡化或消失。人们痛感另一种文明颠覆了他们原有的生活方式,使他们生活在一个异己的、专制的统治下,从而在另一种文化面前丧失了自己的价值观、文化特点和民族特点,包括发展道路的模式,极易沦为被动的弱势一方。虽然西方发达国家利用自己的经济和科技优势排斥文化多元化的发展,但是,全球化在文化、意识形态上不应是一体化,而应当是多元的。西方中心主义的强势文化企图支配、吞噬其他弱势文化,建立文化霸权以推行文化殖民,目的在于获得经济、政治权益,按照自己的价值观塑造世界。全球化并不意味着西方文化会一统天下和其他文化的消亡。在人类社会生活中,每一个民族文化都是一定的社会实践活动的反映,是特定的地理环境、人文环境和生活方式的凝结,都有着自己独特的文化结构和功能,在它所适应的范围内具有其他文化所不可替代的功能。

不同文化间的交流、融合过程在很大程度上受到原有传统文化的影响。文化是人类社会生活中深层的核心的东西,它是保证人类减少冲突的最后屏障。因此,由文化矛盾引发或支持的冲突和危机,其根深蒂固性和持久性要远甚于其他原因引发的危机。在各种文化的轮番冲击下,社会道德、公共伦理失范,道德基础发生动摇,以至于非道德主义也在一定范围开始抬头和泛滥,既有的社会道德规范严重缺失,造成人们的行为严重偏离或越轨。例如当今社会的诚



信缺失、道德“滑坡”，以及为了经济利益不惜牺牲生态环境，造成现在的全球性生态危机。

（二）信息化

21 世纪是信息经济的时代，信息化浪潮席卷全球。快速发展的信息技术在社会各个领域广泛渗透，引起人们的生产生活方式、思维行为方式、价值观念的根本性变革而最终导致社会信息化。社会信息化已成为社会发展的必然趋势，从整体上引导着世界潮流。现代信息具有内容的多样性、传播的快捷性、环境的开放性、使用的广泛性、参与的互动性等特点，在体验这些优势带给人们方便快捷的同时，也承受着信息带来的困惑。毋庸置疑，我们应该自觉抵御消极网络信息的侵蚀和有害信息的影响，避免坠入信息文化的“陷阱”。

1. 信息化的客观审视

（1）传播速度快，传播形式多样。随着数字通信和网络技术的普及，卫星技术与现代计算机网络技术、光通信技术等信息技术的发展，使我们处于时刻都在发生变化的环境中，这要求我们必须提高信息传播工具的操作能力以及熟练掌握信息的操控方式。在信息流动快捷的今天，一次小小的意外或者事故，通过网络、手机等传播手段在短时间内就散播到全国甚至全球范围，产生严重的后果与影响。当今社会，书籍、广播、电视、网络、手机等都是信息传播的载体，这拓宽了危机管理中信息的传播渠道，丰富了信息的传播方式。文献信息源继续以近乎几何级数的态势迅猛增长，各类出版物正以多样式和多渠道全方位的激烈竞争态势推陈出新。基于现代通信技术的互联网为社会提供了强大的数据传输功能，一次文献和二次文献的生产和传播均比传统的信息传播方式快了数十倍。电子计算机与国际互联网的结合，革命性地改变了人类获取信息的方式并大大提高了效率。互联网的出现消除了时间和地点障碍，任何组织或个人只要在互联网上注册域名，就可在网上发布信息，这不但能使信息得到及时的公布，也能使信息得以快速的传播。

对于公共危机管理而言，在危机爆发时，信息的快速传递能使政令通畅并可以在第一时间将信息公示于社会，避免引起社会恐慌。人们不仅能够通过远程通信技术实现快速的异地沟通，而且能够通过 MSN、电子邮件等途径在不谋面的情况下收到信息。

（2）信息的来源广，涉及范围广。21 世纪的信息传递已经是跨地区、超国界的了。特别是国际互联网的诞生，其结构多样复杂、覆盖地域广阔、用户众

多、无人负责和管制，内容包罗万象，信息量丰富，涉及政治、经济、社会的各个领域。媒体的报道，特别是互联网，给信息搜集提供了最快捷的获取方式和最全面的信息来源。如今，网络已深入到社会各个角落，更多受教育程度较低的人群也加入到网络中，网络文化的特点也在改变，呈现出世俗化、大众化的特点。大众的、世俗的价值观念已成为网络文化的主体。国际互联网作为第四媒体利用现代信息技术，支持多样化的信息传递方式，满足多样化的信息需求。由于互联网同时具备文字传播和图像传播的功能，使得互联网传播的信息具有高度分散化和普遍化特点，它所传播的信息也在潜移默化地影响着社会公众的思想和价值观。如今，网络在引导公共舆论方面所发挥的作用正在得到越来越多的认可。即在信息化的时代背景下，如果大家都相信危机将发生，并且因此而采取行动，危机就会真的发生，这是相当可怕的，它会造成公众行为的非理性。

(3) 信息的数量大，信息真伪难辨。在今天这个信息化时代，面对海量信息，人们每天都被各种难辨真伪的信息所包围，伪信息的杀伤力往往会超过事件本身。信息杂乱无序，分布散乱无章，各种信息充斥着整个社会空间，使人难以鉴别真伪。由于错误的信息会导致错误的决策，引发群体效应，因而我们应该对各种信息进行去粗取精、去伪存真的处理。信息变异主要是受到了“噪声”的干扰，这里的“噪声”可能存在于编码、传输和译码各个环节；而如果以人作为信息传递载体的话，由于每个人在传递过程中都会或多或少地加入个人对于危机信息的不同理解，最终造成接收到的信息早已面目全非。

公共危机信息的处理不仅包括一般认为的政府对危机信息的管理，也包括对有些个人和媒体将不良信息拓展与传递的管理。在信息网络化的过程中，一些人可以打着言论自由的幌子采用非正当手段利用网络空间制造假信息并在互联网上随意传播，耸人听闻，混淆是非。不满于现状的人或政治宿敌可以利用网络散布政治谣言，进行“政治煽动”来攻击和诋毁政府。由于利益的作用或舆论导向的偏差，媒体中会出现虚假报道。大众媒介的商业化运作可能使其传播内容渗透着某些不利于社会整体发展的成分，对受众的行为和思想产生不良的影响。更有甚者，部分大众传媒从自身营利的目的出发而忽略了自身的社会责任，从而在一定程度上侵犯了公共道德，影响了社会安全，造成了社会恐慌。特别是信息业中弄虚作假的现象严重，虚假、失实、错误的广告信息满天飞，使人们茫然失措，不仅起不到消除不确定因素的作用，反而给社会带来了不应有的混乱和不安。在信息化时代要辨别信息的真伪，必须学会运用信息化策略，



与时俱进，只有及时掌握有效的信息，采取正确的措施加以分析，才能增强对信息危机的处理能力。

2. 信息时代的危机表现

(1) 网络犯罪。互联网使得全世界变成了一个地球村，网络文化和网络伦理的广泛传递与交流也变得更加容易。在互联网时代，网上存在的色情、淫秽和不道德内容的垃圾信息，极大地影响着人们的价值观、道德观；网络攻击、网络黑客等网络犯罪屡屡发生。社会暴力、肮脏交易、精神堕落等丑恶现象已把触角伸向世界各国。全球范围的网民数量近 7 亿，而黑客网站就高达 20 多万个。一些不法分子千方百计盗用、泄露、篡改、恶意攻击信息等行为不断发生。例如，盗窃国家机密、商业秘密、个人隐私等，许多专利文献和科技情报被非法窃取，知识产权得不到保护，网上数据遭到病毒的破坏，密码被破解等，不仅使用户的信息安全受到很大威胁，而且使得网络犯罪日益猖獗。利用互联网进行犯罪活动的形式是多种多样的：一些人利用互联网传播虚假信息，制造谣言，扰乱社会秩序，危害国家安全；有些人利用互联网传播淫秽、暴力、恐怖、迷信等垃圾信息，腐蚀、毒害青少年，或以此牟利；还有些人利用计算机和互联网进行盗窃和各种破坏活动。目前一些人对网络缺乏理性认识，一味地追求享受（享乐主义），过多地陷入网络不能自拔而成为网络的奴隶，被网络异化；另一方面，缺乏应有的胸怀和清醒的认识，当商业利润的驱使与人的低俗心理相结合时，一些人灵魂堕落、精神沦丧，使得现实社会文化、精神道德面临巨大冲击。

(2) 信息污染。对于“信息污染”的定义，不同人审视问题的角度不同，对其表述也不同。“信息污染，是指在人们从事的政治、经济、文化、教育及日常生活中存在着许多虚假、冗余、过剩、老化、淫秽等不良信息，影响了人们对有用信息的吸收和利用，甚至对人类造成危害和损失的现象。”^① 信息污染还可以定义为“信息服务业缺乏统一规划和协调，服务体系不健全，信息采集和传递未形成规范和制度，信息流通不畅，信息加工基本处于低级阶段等等。由此引致的信息失实、重复、过载、堵塞、误导而造成的信息混乱、失灵、甚至失效现象”。^②

互联网在给世界各国的经济和社会生活带来巨大便利的同时，也造成了非

① 李志义. 从信息传播谈信息污染的原因 [J]. 图书与情报, 1998 (1).

② 潭水华. 警惕信息污染 [J]. 理论与现代化, 1995 (6).