

学校编码: 10384

分类号\_\_\_\_\_密级\_\_\_\_\_

学号: 200306047

UDC\_\_\_\_\_

# 厦 门 大 学

## 硕 士 学 位 论 文

### 政府危机管理探析

#### ----完善我国政府危机管理体系

#### The Discussion and Analysis of Governmental Crisis Management

#### ---The Consummation of Governmental Crisis Management System in China

杨 波

指导教师姓名: 林平国 副教授

专业名称: 行 政 管 理

论文提交日期: 2006 年 5 月

论文答辩时间: 2006 年 6 月

学位授予日期: 2006 年 月

答辩委员会主席: \_\_\_\_\_

评 阅 人: \_\_\_\_\_

2006 年 5 月

# 厦门大学学位论文原创性声明

兹提交的学位论文，是本人在导师指导下独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考的其他个人或集体的研究成果，均在文中以明确方式标明。本人依法享有和承担由此论文产生的权利和责任。

声明人（签名）：

年 月 日

# 厦门大学学位论文著作权使用声明

本人完全了解厦门大学有关保留、使用学位论文的规定。厦门大学有权保留并向国家主管部门或其指定机构送交论文的纸质版和电子版，有权将学位论文用于非赢利目的的少量复制并允许论文进入学校图书馆被查阅，有权将学位论文的内容编入有关数据库进行检索，有权将学位论文的标题和摘要汇编出版。保密的学位论文在解密后适用本规定。

本学位论文属于

- 1、保密（ ），在 年解密后适用本授权书。
- 2、不保密（ ）

（请在以上相应括号内打“√”）

作者签名： 日期： 年 月 日

导师签名： 日期： 年 月 日

厦门大学博硕士学位论文摘要库

## 内容摘要

应对危机事件的能力是衡量政府管理水平的一项重要指标。政府作为公共事务的管理者，公共服务的提供者、公共政策的制订者，承担着最为主要的责任。完善与发展我国政府危机管理体系任重而道远。本文分为以下三个部分：

第一部分：危机管理的概述。界定政府危机管理相关概念，以翔实数据归纳危机的特征及其分类，重点阐述危机管理的六个理论依据。

第二部分：中西方的危机管理。介绍中西方危机管理的思想特点及其理论进展情况，分析美国、日本、以色列政府危机管理的模式，借鉴其经验构建我国政府危机管理的模式。

第三部分：完善我国政府危机管理体系。阐述我国政府危机管理的必要性，剖析我国政府在危机管理中存在的问题，探索其解决的对策，包括从体制、机制、制度等方面列举其存在的不足之处并做出尝试性分析。

本文的结论是，“危机”即是“转机”。一方面，我们已经取得一定的成绩；另一方面我们还要经受更为严峻的考验，由此得出我国在构建和谐社会时期更加呼唤政府危机管理体系的完善与发展。

本文特色在于：运用博弈理论、治理理论等作为危机管理研究的理论依据；用实证分析的方法归纳了近两年国内外发生的重大危机事件，可为日后危机管理研究提供基础性的例证。

鉴于论题的难度及笔者水平的有限，本文对我国政府危机管理体系只是作以初步研究与探索，因此所提的相关对策建议不免存在片面或不当之处，有待于学界前辈同仁的批评指正，以利于今后进一步探讨和研究。

**关键词：**政府；危机；管理

厦门大学博硕士学位论文摘要库

## Abstract

The capability to deal with the public crisis is an important quota of evaluating the management level of a government. The government as a manager of the public affairs, a provider of public services, and a maker of the public policies, undertake the most essential responsibilities. Thereby, the perfecting and the development of governmental crisis management system in China has a long way to go. The thesis is made up of four parts:

The first part: the comprehensive statement of crisis management. The part defines the involved conceptions of governmental crisis management, applies the substantial data to sum up the traits and the types of crisis, mainly states the six theory grounds.

The second part: the crisis management between China and the west. The part introduces the thought traits and the status of theory development of crisis management between China and the west, probes into the models of governmental crisis management in America, Japan and Israeli, draws some experiences from them to perfect the crisis management model of China.

The third part: the consummation of governmental crisis management of China. The part states the necessity and analyzes the existing problems of governmental crisis management of China, and explores the solving countermeasures, lists out the disadvantages from the system, the mechanism, and the institution, and makes some attempting analysis.

The conclusion of the thesis is that crisis is a favourable turn. On one hand, we have already achieved something, on the other hand, we will have to go through harder test. So, we are more anxious of obtaining the perfecting and development of governmental crisis management system in China while we are constructing the harmonious society.

The features of the thesis: on the basis of game theory and governance theory; using substantial method of analysis to sum up the serious crisis incidents of the past two years both in China and abroad, which can provide basic cases for the future study of crisis management.

In view of the difficulties of the topic and the author's limited academic capability, the thesis only studies and explores the governmental crisis management

system preliminarily. Thereby, the concerned measures and suggestion putting forward have some incomplete and improper places, which is open to further study.

**Key words:** Government; Crisis; Management

厦门大学博硕士学位论文摘要库

## 目 录

引 言.....	1
一、危机管理概述 .....	2
(一) 危机管理相关概念的界定 .....	2
(二) 危机的特征与分类 .....	5
(三) 危机管理的理论依据 .....	10
二、中西方的危机管理 .....	15
(一) 中西方危机管理思想的主要特点 .....	15
(二) 中西方危机管理理论的进展研究 .....	15
(三) 中外政府危机管理的模式分析 .....	18
三、完善我国政府危机管理体系 .....	26
(一) 政府危机管理的必要性 .....	26
(二) 存在的问题 .....	28
(三) 解决的对策 .....	33
结束语.....	44
参考文献.....	45

厦门大学博硕士学位论文摘要库

## Contents

<b>Preface</b> .....	<b>1</b>
<b>I .The Comprehensive Statement of Crisis Management</b> .....	<b>2</b>
1. Defining of the involved crisis management.....	2
2. Traits and types of crisis.....	5
3. Theory grounds of crisis management .....	10
<b>II .The Comparative Analysis of the Crisis Management between China and the West</b> .....	<b>15</b>
1.The main characteristics of thought of crisis management between China and the west.....	15
2. Study of advancement of theories of crisis management between China and the west .....	15
3. Analysis of models of crisis management between China and the west...	18
<b>III. The Consummation of Governmental Crisis Management System in China</b> .....	<b>26</b>
1. The necessity of governmental crisis management.....	26
2. The existing problems.....	28
3. The solving countermeasures.....	33
<b>Conclusive Remarks</b> .....	<b>44</b>
<b>Preferences</b> .....	<b>45</b>

厦门大学博硕士学位论文摘要库

## 引 言

在经济全球化、社会复杂化以及自然环境不断恶化的时代背景下，不仅自然灾害、传染疾病、环境污染等传统类型的危机事件对人民生活和社会安全造成威胁，而且在以工业化、城镇化为标志的现代化进程中，失业、贫困、贫富分化、生产事故、恐怖主义等社会危机对人们传统道德观念及价值体系也造成不同程度的冲击。

人类在利用高科技、高度发达的生产力创造现代生活的同时，存在着对高科技过度依赖，对自然资源“预支”及对生态环境破坏的问题，使得灾害、人口、资源等各种新问题所导致的危机事件时刻威胁着社会的安全。

从美国 9·11 事件、印度洋海啸灾难到巴黎市郊骚乱罢工，从吉林化工爆炸松花江水受污染、哈尔滨停水到九江地震，从 SARS 病毒侵袭、禽流感疫情肆虐到煤矿透水、瓦斯爆炸的频发。如此频密的突发事件前所罕见，使整个社会的危机感日益加重。各种隐患和风险在领域、频率、规模、组织性等多个维度上因各类矛盾和问题不同程度的冲突而引发。整个社会变得日益强盛的同时又变得十分脆弱，许多矛盾一触即发，危机事件已由非常态化的偶发转变为常态化的频发。

因此，加强政府对各种危机事件的认识并把握其特点，在此基础上深化我国政府对危机事件的管理与研究，探索其管理的规律，提升政府危机管理的能力，显得十分重要而紧迫。

## 一、危机管理概述

### (一) 危机管理相关概念的界定

#### 1. 危机

《现代汉语规范词典》对“危机”有两种解释：一种是指潜伏的危险或祸患，另一种是指危险、困难的关头。在西方，“危机”(crisis)的概念最初来源于希腊语，普遍用于医学领域，是医学用语，原意为决定病人是走向死亡，还是逐渐恢复的关键时刻，形容一种至关重要的、需要立即做出相应决断的状态。后来随着工业化的推进，“危机”一词首先用于企业管理中。在18世纪至19世纪，“危机”一词逐渐被引入政治领域，表明政治体制或政府面临的紧急状态。后来随着社会的发展，人们对危机有了进一步的认识，对危机概念的解释和理解也有一些差异。<sup>①</sup>可谓“仁者见仁，智者见智”，并没有一个公认的说法。特别是在日常生活中，“危机”这个词也经常被人们提及，比如家庭危机、情感危机、信仰危机以及各种危机。因此，有必要对本文讨论的危机做出界定。

巴顿(Barton)认为：危机是“一个会引起潜在负面影响的具有不确定性的重大事件，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”。<sup>②</sup>

赫尔曼(Hermann)认为：危机就是一种情境状态，其决策主体的根本目标受到威胁，在改变决策之间可获得的反映时间很有限，其发生也出乎决策主体的意料。<sup>③</sup>

罗森塔尔(Rosenthal)认为：危机是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，必须对其做出关键决策的事件。<sup>④</sup>

<sup>①</sup> 许金柜、郭健彪：《从提升执政能力视角谈转型期我国政府危机管理能力建设》，载《福建政法管理干部学院学报》，2005年第6期，第64页。

<sup>②</sup> Hermann, Charles F., ed. *International Crises: Insights From Behavioral Research*. New York: Free Press, 1972.

<sup>③</sup> [澳]罗伯特·希斯：《危机管理》，王成、宁炳辉、金瑛译，中信出版社，2001年版，第18-19页。

<sup>④</sup> Rosenthal Uriel, Charles Michael T., ed. *Coping with Crises: The Management of Disasters, Riots and Terrorism*. Springfield: Charles C. Thomas, 1989.

我国学者张成福教授认为：危机是指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、损害，超出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。<sup>①</sup>

本文认为，所谓危机，指在正常的社会关系与社会秩序环境下，由于内因或外因导致的突发事件或紧急事件致使社会正常秩序遭到破坏，从而进入一种危险状态。在这种状态下，人民的身体健康、生命财产、公共秩序、价值准则乃至国家民族的生存与发展受到严重威胁，并且引起人们心理极度恐慌的一种情境。简言之，就是导致社会偏离正常轨道危急下的非均衡状态。

另外，本文所探讨的危机指的是公共危机。当然，必须指出，私人部门层面的危机与公共危机的范围并不是截然分开的，随着危机事件的不断升级以及事态影响的不断扩大，在某种条件下，私人部门层面的危机也可能转化为公共危机。所以，将危机界定在政府危机的范围内，只是一种研究的需要，并不意味着危机形态事实上的断裂。

## 2. 危机管理

格林（Green）认为危机管理是“事态已发展到无法控制的程度”。一旦发生危机，时间因素非常关键，减少损失将是主要的任务。危机管理的任务是尽可能控制事态，在危机事件中把损失控制在一定的范围内，在事态失控后要争取重新得以控制。<sup>②</sup>

米特罗夫（Mitroff）和佩尔森（Pearson）认为收集、分析和传播信息是危机管理者的直接任务。危机发生的最初几小时（或危机持续时间很长时的最初几天），管理者应同步采取一系列关键的行动。这些行动是“甄别事实，深度分析，控制损失，加强沟通”。<sup>③</sup>

本文认为，危机管理是指政府组织相关力量对可能发生或已经发生的危机事件进行预测、监督、控制和协调处理，以期有效地预防、处理和消除危机，减少损失的过程。

<sup>①</sup> 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]，载《中国行政管理》，2003年第7期，第6-7页。

<sup>②</sup> [澳]罗伯特·希斯：《危机管理》，王成、宁炳辉、金瑛译，中信出版社，2001年版，第19页。

<sup>③</sup> [澳]罗伯特·希斯：《危机管理》，王成、宁炳辉、金瑛译，中信出版社，2001年版，第19页。

### 3. 政府危机管理

危机管理的概念源于企业,随着影响范围超过单一组织的危机性事件的不断发生,社会对政府应承担起危机事件管理责任的要求在不断提高,因此政府危机管理的概念应运而生。一般来说,政府危机管理是指:政府针对突发危机事件的管理,目的是通过提高政府对危机发生的预见能力和危机发生后的救治能力,及时、有效处理危机,恢复社会稳定,恢复公众对政府的信任。<sup>①</sup>

还有一种说法,认为“政府危机管理是指政府组织面对突发的危机事件,动用全社会的一切人、财、物资源,借助社会各组织、各部门、各行业的力量以积极的态度,采取及时有效的得力措施,将危机事态控制在最小范围内,并努力化解其破坏性,还公众一个稳定有序的社会局面的管理活动。”<sup>②</sup>

本文认为,政府危机管理是指政府工作人员在危机意识或危机观念的指导下,依据危机管理计划,对可能发生或已经发生的危机事件进行预测、监督、控制、协调处理的全过程。这里所称的“政府”是一个广义的概念,指以政府部门为主体的公共部门的集合,是一个国家内行使国家权力的全部组织体系,包括国家立法、司法、行政机关等。而不是狭义的概念,仅指国家行政机关。作此理解,主要是从政府危机管理实践来看,对危机的应对单靠国家行政机关势必力不从心,大量的政府危机管理需要一个国家的整个权力体系的共同运作才能应对。这正是“治理理论”在政府危机管理中应用的一个体现。

还有一点需要明确的是,政府具有双重身份。作为一般社会组织,政府部门是整个社会大系统中的一个分系统,与其他社会组织,比如企业一样,政府部门面临着自身的诸多危机,如财政危机、人力资源危机、政治合法性危机等,对于这些危机构成了“政府危机管理”第一层面的含义。而更为重要的是,作为公共权力的行使者与公共事务的管理者,政府面临大量来自国内外的危机事件,所有这些构成了“政府危机管理”第二层面上的含义。在当今社会,政府部门的主要职责与关注的焦点更多的是“政府危机管理”第二层面上的含义,即对国内国际危机事件的管理。本文探讨的落脚点也在“政府危机管理”的第二层面上。当然,这并不意味着“政府危机管理”第一层面上的含义就不重要。

<sup>①</sup> 薛澜、张强、钟开斌:《危机管理:转型期中国面临的挑战》,清华大学出版社,2003年版,第99页。

<sup>②</sup> 陶学荣、朱旺力:《当代中国政府危机管理的困境与构建》[J],载《江西社会科学》,2005年第1期,第117页。

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to [etd@xmu.edu.cn](mailto:etd@xmu.edu.cn) for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库