

危机事件社会影响的评估和应对^{*}

张锡平 魏玖长 梁 樑

摘要: 随着我国经济社会的发展, 危机事件社会影响的评估与应对越来越重要。危机事件的社会影响大小与事件属性和环境属性有关。事件属性包括人员伤亡与潜在受影响人数; 环境属性包括事件结束后时长、媒体报道强度和类似事件发生频率。为降低危机事件的负面社会影响, 需要建立整合的危机事件危机信息发布模式, 并建立由政府、非政府组织、社区、家庭、公众等各社会成员共同分担责任的多主体社会救助网络体系, 寻求全社会的广泛参与。

关键词: 危机管理; 社会影响; 危机信息

中图分类号: D63 **文献标识码:** A **文章编号:** 0257-5833(2011)06-0090-06

作者简介: 张锡平, 中国科技大学管理学院博士研究生; 魏玖长, 中国科技大学管理学院副教授; 梁樑, 中国科技大学管理学院教授 (安徽 合肥 230026)

国外经济发展进程表明, 当一个国家或地区人均 GDP 处于 1000-3000 美元发展阶段时, 往往是人口、资源、环境、效率、公平等社会矛盾瓶颈约束最严重的时期, 也是“经济容易失调、社会容易失序、心理容易失衡、社会伦理需要重新调整重建”的关键时期。目前, 我国正处于这个时期, 危机事件呈高发、突发态势。危机事件容易对公众心理、社会价值等将产生重大冲击, 造成负面的社会影响, 威胁到社会机制的正常运行。为更好地管理危机事件, 最大限度地降低其给社会带来的冲击和影响, 很有必要对危机事件社会影响评估和应对作深入研究。

一、危机事件社会影响的评估意义

危机 (Crisis), 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。危机事件具有时间压力大、决策信息不完全、资源有限、非程序化决策等特点。关于危机事件的社会影响, 不同学者有不同的认识。Lindell 认为, 危机事件的影响分为物理影响和社会影响。物理影响一般指人员伤亡和经济损失, 社会影响是指危机事件发生后, 给社会带来的社会心理、社会价值观、社会经济、社会政治等方面的长期影响^①。虽然危机事件社会影响受多样化、非结构性和复杂性等因素的影响, 难以用货币数字表示, 但是危机事件的公共性和危害性决定了社会影响评估的必要性。

首先, 危机事件社会影响的评估, 有利于维持社会和谐稳定。2006年1月, 我国《国家突

收稿日期: 2011-02-01

* 本文系国家自然科学基金青年项目“基于精确化传递视角下的非常规突发事件应急信息释放模式研究”(项目编号: 61004108)、教育部新世纪优秀人才支持计划(项目编号: NECT-10-0920)的阶段性成果。

① Lindell M. K. & Carla S. “Assessing Community Impacts of Natural Disasters”, *Natural Hazards Review*, No. 11, 2003 pp 176-186.

发公共事件总体应急预案》颁布并实施,将突发公共事件主要分为自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件四类。群体性事件作为突发公共事件的一种,目前我国正处于高发、突发时期。群体性事件因错综复杂、参与者众多、持续时间长,对社会稳定产生极大的影响,如2008年瓮安事件和2009年石首事件,不仅给国家、集体、个人造成财产上的损失,而且造成较为严重的社会影响。如何积极预防和妥善处置群体性事件是新形势下维护社会稳定的重大课题。公共危机事件,尤其是群体性事件发生后,往往流言散布、谣诼纷起,最易引起社会恐慌和不安,如能通过较准确的评估,搞清危机事件的大小、影响范围等,就可为危机事件处理者提供决策支撑;还能通过及时发表相关信息,最大程度地消除社会恐慌,减少乃至消除危机事件的不良社会反响,保持社会的稳定和谐。

其次,危机事件社会影响的评估,能有效地提高政府应急管理能力。《国家突发公共事件总体应急预案》对突发事件的调查与评估进行了规定,“要对特别重大突发公共事件的起因、性质、影响、责任、经验教训和恢复重建等问题进行调查评估”。政府应急决策的依据是危机的直接危害性及其中远期效应,评估的具体结果能为决策提供直接的参考,以便决策者施以及时有效的应对。换言之,评估能力的建立和完善对于提高政府的应急决策能力和危机的管理能力是不可或缺的。危机事件的社会影响与危机信息的释放模式密切相关。不同危机事件的信息释放模式差异较大,有的事件,信息是逐步释放式,即相关信息不断释放出来,如三聚氰胺奶粉事件;有的是急速倾泻式,即相关信息在短期内迅速释放完毕,如贵州瓮安群体性事件。在这些危机事件的信息释放过程中,如果能准确地对其进行评估,提高信息释放的科学性、精确性、有效性,就能有效提高政府的应急管理能力。

再次,危机事件社会影响的评估,有利于控制突发公共事件的危害性的扩散。危机事件发生后,若缺乏有效的社会影响评估,将对家庭、对社会,甚至对国家造成不同程度的负面社会影响。从受到危机事件影响的角色划分来看,危机事件发生后,其产生的影响在对外扩散过程中,呈现出较明显的层次性^①。危机事件的破坏阶段,受到影响的为危机事件的直接遭遇者和责任者,处理阶段扩散到处理者,沟通阶段扩散到监管者、传播者和关联遭遇者,反思阶段扩散到规避者、关注者和同情者。不同的角色受到突发公共事件的影响有较大差异,在危机状态下作出的反应也不相同。从组织类型看,危机现场的个体最先感知到危机事件的威胁,其次是发生危机事件的组织、政府、媒体、社会公众及其他组织,如果危机事件的公共性很强并且政府难以及时处理,其影响还会扩散到国际上其他的国家和地区。所以,通过及时有效的危机事件社会影响评估,可以让危机事件处理者明确地认识到危机事件对社会安定的影响范围和程度,及时把握危机事件发展的趋势和阶段,采取有效措施,从而使危机事件的社会不良影响最小化。

二、危机事件社会影响的评估模型

(一) 危机事件社会影响评估研究的现状和不足

目前,国内外关于灾难事件的物理影响的等级评价已有相应的方法或标准,如吴穹、许开立提出,按照灾难性事件的严重程度和经济损失情况,将灾难性事件分为10级^②。Galae通过案例研究,认为危机事件对心理造成的影响周期为4-6个月。Richard E. Adams等通过对2001-2003、2004年的调查数据对9·11之后纽约当地居民的心理和影响进行评估,分析了危机状态下影响个体应急反应大小的因素。在国内,童辉杰对中国17个省市1016人面对“非典”疫情的应急反应作了调查,通过“高发病率区”和“其它地区”的比较发现,在SARS应急反应结构方程模型中,两者有显著差异。梁宝勇等和李茹等也对SARS期间公众的应急反应和心理干预

① 魏玖长、赵定涛:《危机状态下的角色划分及影响机制》,《华中科技大学学报》2006年第1期。

② 吴穹、许开立:《安全管理学》,北京气象出版社2002年版,第151-152页。

进行了研究。

在危机事件社会影响的定量评价方面, 有学者利用网络信息挖掘方法, 构建了基于网络信息数量的危机事件社会影响评价方法, 结果表明该评价方法具有较强的可靠性和操作性。并利用18起危机事件, 分析验证了决定社会影响大小的因素分别是媒体报道强度、人员损失和受影响人群数量三个方面^①。但该评价方法忽略了事件发生时间、类似事件发生的频率等因素的影响。

可见当前关于危机事件社会影响的成因、机制、危机沟通、评估等虽有一定的基础, 但在社会影响的评价方面, 多关注于单一事件的社会影响评估或基于单一评价指标的评价方法构建上。

(二) 危机事件社会影响评估模型的构建

危机事件发生后, 由于本身的特性, 将蕴涵巨大的信息量, 如事件的原因、损失、责任人的处置、政府的责任与处理等, 公众由于自身的应急反应, 对事件相关的信息将产生较强的获取动力。除了事件现场的人员外, 其他社会公众对事件的感知主要是信息传播的结果。公众通过各种信息传播通道来了解危机信息, 并进行信息解释, 以此作出思想和行为的反应。也就是说, 危机事件对公众心理和行为的影响, 主要通过危机信息的传播引起的。但信息传播后能否影响到公众的感知还受到环境因素的影响, 如公众的应急素质、类似事件的发生频率等。本文认为, 危机事件的社会影响与事件本身的特性和事件发生时的环境有关 (如图1所示)。

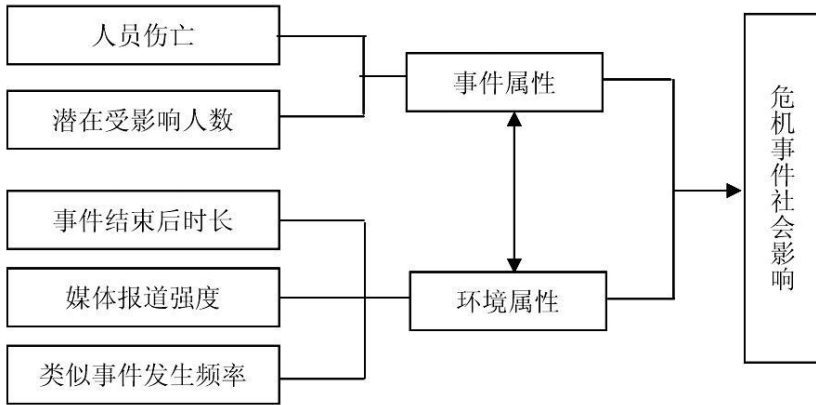


图1 危机事件社会影响的要素模型图

1、事件属性

不同类型的公共危机事件对公众造成的社会影响不同。危机事件的社会影响与事件所造成的人员伤亡与潜在受影响人数显著相关^②。

(1) 人员伤亡。同一类型的危机事件, 损失越大, 其社会影响也越大。影响大的危机事件往往具有较大的危害性。其危害性分为财产损失和人员伤亡。财产损失可通过货币进行补偿, 短期内能够消除。而人员伤亡所带来情感、心理损失难以用货币表示。危机事件带来的人员损失往往对社会的价值体系构成严重威胁, 这种严重威胁迫使个体考虑自己将来若遇到类似的危机事件该如何处理或如何避免这类事情的发生。人员伤亡数量是评价一起危机事件的重要特征。死亡人数越多, 将越易引起媒体和公众的关注, 其社会影响就越大。

(2) 潜在受影响人数。对于不同类型损失相似的危机事件中, 其公共性越大, 社会影响也越大。也就是说, 如果该危机事件对整个社会的价值体系威胁较大, 那么它的社会影响也就越大, 受到公众关注的程度也就越高。如“非典”等对整个社会公众的健康产生威胁的危机事件,

①② Wei J., Zhao D., Wu D., Lv S. 2009. Web information and social impacts of disasters in China *Human and Ecological Risk Assessment*. 15(2): pp. 281-297.

社会影响就大。这也是公众对自身利益的一种保护。而对于特大交通事故而言,影响的范围就相应有限,其公共性较低。危机事件对整个社会价值构成威胁,表明处于这一社会中的每个成员,很难把自己置身于危机之外,其只有通过这一危机事件产生过多的关注,来影响决策者重视和解决这一问题,从而避免自己受到威胁。

2 环境属性

评估危机事件社会影响除了考虑事件本身的属性外,还要考虑事件发生时的环境属性。环境属性是指危机事件发生时所处的时间、空间及社会等外部特征。事件的环境属性会影响到公众对某起危机事件的认知。

Duggan和Banwell构建了危机中的信息传播影响模型。他们从影响信息发送者和信息接受者的因素入手,把影响因素分为内部因素和外部因素,内部因素包括信息发送者的编码规则、信息内容等;外部因素包括信息接受者的接收意愿、群体的相似性等^①。新闻媒体反复频繁地报道某起危机事件将对公众产生过度或负面的心理与行为反应。为此,事件发生后,信息的传播方式、管理策略、公众的认知特征等也会影响到事件所产生的社会影响,而这些因素都不属于事件本身的特性,其可归类于环境属性。

在事件的环境属性对公众感知的影响方面,Mullainathan基于复诵(Recency)、相似性(Similarity)和重复(Repetition)三个因素建立了公众信息记忆模型^②。Sarafilis引入近因(Recency)、线索依赖(Cue dependence)和复诵(Rehearsal)等参数,构建了针对选民或公众的好消息和坏消息的信息操纵模型,以此来定量评估信息发布者对目标群体记忆的影响^③。危机事件的社会影响主要是由信息传播引起,所以事件信息传播过程中所面临的近因、线索依赖和复诵等参数会直接影响到该起危机事件的社会影响,本文分别以事件结束后时长、媒体报道强度和类似事件发生频率来衡量该起危机事件的环境属性。

(1) 事件结束后时长。时间能够削弱公众对某起事件的记忆^④。一起危机事件发生后,公众对其感知将随着时间的推移而逐渐弱化。为此,可以以事件结束时长来衡量某起危机事件发生后的时间长短。随着事件结束后的时间越长,其社会影响也将越弱。

(2) 媒体报道强度。重复对某个信息进行强化刺激将增强公众的记忆^⑤。危机事件的社会影响与危机信息量成显著的正相关^⑥。所以,一起危机事件的信息量可以作为评估其社会影响大小的关键因素。由于社会公众很难直接获取危机事件的初始信息,其信息渠道来源一般是报纸、电视、互联网等媒体的信息。这些媒体上的新闻报道数量越多,公众就会愈发感到该起事件的紧迫性与严重性,就会产生更多的心理和行为的反应。为此,可以认为媒体的报道强度与事件的社会影响显著相关。

(3) 类似事件发生频率。现有的事件信息能够唤醒公众对以前类似事件的回忆,这即是指公众能感知的危机事件环境属性中的相似性或线索依赖^⑦。如2009年发生的甲流感事件让公众很容易就回忆起2003年的非典事件。2011年3月日本发生的9级大地震让中国公众回想起汶川大地震。新近发生的危机事件往往会引发公众对先前发生的类似事件的回忆,从而又强化了先前事件的社会影响。类似事件的高发生频率,将使得公众对该起危机事件的记忆不断得到刺激,从而使得其社会影响难以弱化。

① Duggan F., & Banwell L. 2004. Constructing a model of effective information dissemination in a crisis. *Information Research*, 5(3), pp. 178-184.

② Mullainathan, S. 2002. A memory based model of bounded rationality. *Quarterly Journal of Economics*, 117(2), pp. 735-774.

③④⑤⑦ Sarafilis Y. 2007. What have you done for me lately? release of information and strategic manipulation of memories. *The Economic Journal*, 117(3), pp. 307-326.

⑥ Wei J., Zhao D., Wu D., Lv S. 2009. Web information and social impacts of disasters in China. *Human and Ecological Risk Assessment*, 15(2), pp. 281-297.

三、危机事件社会影响的应对策略

危机事件的发生,将会给社会公众带来较为严重的社会影响,比如严重的心理创伤、政府威信减低、区域形象受损、社会秩序混乱、公众安全感降低和投资者信心不足等,必须在准确迅速分析评估危机事件社会影响的可能性和大小的基础上,建立有效的社会影响应对机制来化解危机事件的负面影响。

(一) 建立整合的危机事件危机信息发布模式

危机事件发生后,信息的及时公开是最佳的救助武器,有效的信息公开能够减少不实信息的传播,降低媒体的报道强度。有消息就会有预期,有预期就会有希望。信息能有效降低受困者的焦虑情绪,毫无音讯则等于把人们推向绝望、恐慌、焦躁、愤懑等心理扭曲的危险境地。信息发布应根据危机事件的种类、危机事件发生的阶段、面向的信息受众,从公众的信息需求出发,把公众最关心的信息、采用易于接受和理解的形式、通过整合的渠道传播出去。如采取电视、广播、手机短信等多元的信息传播渠道,及时传递给信息的需求者。

危机事件从发生到结束要经历不同的阶段,每个阶段所表现的特征都有较大差异。要根据危机事件所处阶段的不同,侧重不同的危机信息发布。在危机事件的预防阶段,管理机构要利用危机信息管理平台广泛收集各种预兆信息,完善预案体系,保持与监管部门、专业技术部门以及应急管理专家咨询机构的良好沟通,及时向潜在受影响的人群发布预防信息和应对知识。在应急处理阶段,社会公众对应急信息的需求非常强烈,其关注的焦点是危机事件所造成的损失、应对的方法、政府的应对措施等。这时,由于政府和公众的信息地位不对称,民众就有可能根据有效的信息进行主观判断,并将这些不全面甚至完全错误的判断传播出去,形成了流言甚至谣言,这对应急管理是非常不利的。政府要采用多种大众传播渠道,并通过民众的信息需求调查、专家的咨询等手段,了解民众的信息需求,第一时间把确定的消息发布出去,对不能确定的消息要做出合理的说明。危机事件中的直接受害者和关联受害者更关注损失的补偿、事件责任人的处理、恢复重建的措施和计划等,对这类群体需要采取点对点的传播方式,将相应的应急信息准确传递。在恢复阶段,人们的信息需求有所降低,但对于事件发生后的恢复计划、补偿赔偿的落实、灾民的生活恢复情况、灾后普遍的心理创伤的确认与干预、应急教育的需求等是这一时间公众关注的焦点。政府要提供全面的恢复工作信息,同时也要向关注者和同情者说明恢复重建过程中的困难和政府需求,动员政府和非政府组织积极加入全面的恢复过程中来。

(二) 建立多主体的危机事件社会影响应对机制

仅通过政府主导来防治会带来严重损失的危机事件,如一些灾害事件,将难以取得很好的成效。对于危机事件管理而言,尤其对于一些具有较大负面社会影响的危机事件,更要鼓励公众的广泛参与。应从以政府为单一主体的应对机制,转向由政府、非政府组织、社区、家庭、公众等各社会成员共同分担责任的多主体的社会救助网络体系,寻求全社会的广泛参与。有效的危机管理需要政府、公民社会、企业、国际社会和国际组织之间的协作伙伴关系^①。在面临国家紧急状态或重大灾难时,美国危机管理体系能够有机协调高效运作,其关键是拥有全面的危机应对机制。该机制不但包括政府承担的危机管理职能,还包括志愿者组织、私人部门、国际资源等^②。

在多主体的危机事件社会影响应对机制中,不同社会成员在危机管理中承担的功能有较大区别,通过不同功能的配合,才能更好地发挥应对机制的整体效用。政府作为公共事务的管理者,在灾害社会救助中应处于主导地位,是第一救助主体,承担着领导与组织各相关主体实施救援、恢复生产、降低灾害带来的影响等相关责任;企业作为市场经济的主体,在技术、资金和资源上

① 张成福:《构建全面整合的公共危机管理模式》,《中国减灾》2005年第4期。

② Governor's Office of Emergency Services <http://www.calma.ca.gov>

有其他主体无法取代的优势, 其在社会救助中都起到很大作用; 非政府组织能为公众的救助行为搭建平台, 避免大量个人盲目救灾带来的秩序混乱, 是一支重要的救援力量; 公众作为社会的基本组成单位, 其大众性、互动特点决定了其在灾害救助中涉及范围广、参与程度高, 在救助的细节方面更占据一定优势; 媒体作为危机事件的沟通者, 负责灾害信息的传递, 有效的信息沟通不仅使救助反应更加及时和透明, 同时还能扩大救助的范围、加大救助的力度, 降低或消除灾害带来的影响。

(三) 积极提高危机事件社会影响应对机制效率

危机事件社会影响的应对不仅仅与应对方法有关, 而且也与应对机制的运行效率密切相关。社会影响应对机制效率的提高, 能有效降低危机事件的损失。一是消除环境的危险状态和人的危险行为。从危机的爆发原因来看, 危机可分为自然因素导致的危机和人为因素导致的危机, 消除环境的危险状态和人的危险行为可以降低危机事件发生的概率, 从而减少社会影响发生的频次, 从根本上提高应对机制的运行效率。二是培养政府的危机管理能力。危机发生后, 消除负面社会影响的关键就是要重视危机信息的沟通, 这就需要提高政府的危机管理能力, 政府管理者必须培养危机素质, 这不仅指的是政府对危机发生后的积极迅速处理意识, 更指的是政府要有解决社会问题、防止危机爆发的能力。具体来说, 要做好危机应变方案、危机沟通方案、危机处理方案。三是完善保险制度, 降低危机事件对政府的赔偿压力。突发公共事件发生后, 对危机遭遇者或间接影响者的合理补偿能够减轻危机的冲击。相关的补偿资金来源主要有事故责任者(企业、个人或者其他组织)的经济赔偿、政府财政和保险赔偿。目前在我国, 保险制度的不完善和居民参保意识不强, 参保数量还很少。汶川地震保险赔付总额不到 20 亿, 而一家外资公司获赔金额为 7.2 亿元, 占总赔付额 1/3 还要多, 这说明我国的企业和居民保险意识十分缺乏。四是提高公众对危机事件的应对能力。决定社会影响大小的因素有个体的内部因素, 也有外部的环境因素, 前者主要指社会个体的原有经验、知识、个性等适应和应对能力, 后者指与危机有关的因素。提高公众对危机事件的应对能力就是从内部因素着手提高应对机制的运行效率。

(责任编辑: 薛立勇 潇湘子)

Estimating the Social Impacts of Public Crisis and Its Policy Implications

Zhang Xiping Wei Jiuchang Liang Liang

Abstract Social influence of crisis is relevant to the event dimension and the environment dimension. The event dimension includes the variables of number of killed and number of potential affected. The environment includes the variables of the days from the crisis end, number of news stories on the crisis, and the likelihood of similar crisis happened. The integrated crisis information released model is very helpful for governments to reduce the negative social impacts of public crisis. And governments still need to build a multi-agent social assistant network including governments, NGO, communities, families, and the public to encourage them to play the various important roles.

Keywords Crisis Management Social Impact Crisis Information