

# 1 绪 论

交通运输危机是社会公共危机的重要组成部分。研究交通运输危机治理是关系经济社会发展全局和人民群众生命财产安全的大事，是推进行业健康稳定发展的重要基础，是增强交通运输保障服务能力的重要内容，是贯彻以人民为中心发展思想，增强人民获得感、幸福感和安全感的重要体现，因而是政府社会治理无法回避的问题。交通运输行业具有自身特殊性，涉及群众利益广，社会影响面大，在社会转型的大背景下，各种传统矛盾和新形势下的新矛盾交织出现，面临各类危机形势较严峻，为解决现实和趋势性问题，需深入研究交通运输危机治理的机理及对策。

在上述背景条件下，四川省交通运输厅联合交通运输部规划研究院共同开展《四川交通运输危机治理能力研究——基于四川实证》课题研究工作，目的是探索交通运输危机治理的相关基础理论，并谋划交通运输危机治理的顶层设计，将交通运输行业传统的应急管理推进到公共危机治理，推进交通运输行业价值重塑、公共政策改进和完善，推动行业制度变革，推进政府治理能力现代化。

由于交通运输危机治理问题在全国乃至全世界都具有普遍性，本次课题研究按照内涵越小、外延越大的方法论，定位为“基于四川实证”研究交通运输行业危机治理能力，为交通运输行业解决危机治理实际问题提供研究参考，进而为交通运输行业开展危机治理工作提供思路借鉴。

本次课题研究创新性地将国外危机治理理论与交通运输实际情况相结合，首次提出了交通运输行业危机治理的定义、分类和模式，搭建了交通运输行业危机治理的理论框架，梳理了供全国交通运输行业借鉴的危机治理经验。以四川为实证，梳理了交通运输危机治理的具体现状和存在的主要问题，分析了危机治理面临的形势要求，系统提出了未来可能发生的四类危机事件，明确了未来交通运输危机治理的原则、思路，并提出了近期工作重点。本次课题研究的具体技术路线图如图 1-1 所示。

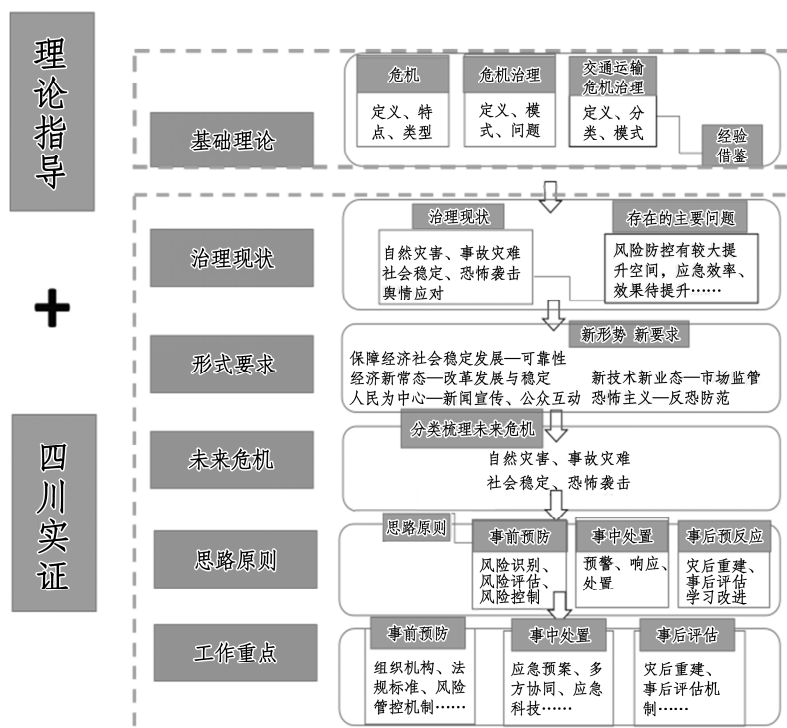


图 1-1 课题研究技术路线图

课题研究属于公共政策类研究，隶属于公共管理学研究范畴。课题将危机事件作为研究危机的切入点，具体涵盖重大自然灾害类危机

事件、重大安全生产事故类危机事件、影响社会稳定类危机事件和恐怖威胁类危机事件，并以事前、事中、事后全过程的视角研究危机治理，突出了共性规律指导和具体问题导向，重点探讨了交通运输危机治理的基础理论、现状问题及未来危机治理工作的对象、思路和重点方向。

## 2 基础理论及经验借鉴

### 2.1 危机定义、特点和类型

#### 2.1.1 危机的定义

##### 1. 危机定义

英文危机一词来自希腊语，最初用于医学领域，意指人濒临死亡、游离于生死之间的那种状态，后来所指涉的对象不断扩展。在18—19世纪，危机的概念逐渐被引入政治领域，表明政治体制或政府出于危机状态，继而有了危机治理的概念。中外很多词典都对“危机”进行界定，按照《韦氏英文词典》的解释，“危机”是指“有可能变好或变坏的转折点或关键时刻”。《朗曼现代英语词典》对“危机”的解释是：① 严重疾病好转或者恶化的转折点；② 事物发刻。《现代汉语词典》的解释是：① 危险的根由，危机四伏；② 严重困难的关头，如经济危机。《辞海》的解释是：① 潜伏的祸根；② 指生死成败的紧要关头；③ 经济危机。

我们归纳词典解释，危机的定义有两层意思：一是危险的祸根，如危机四伏；二是指严重困难的关头。综合各方观点，本次研究认为：危机是指在社会生活中各种可能严重危及社会秩序，给社会造成严重损失的事件发生的时刻。危机事件是危机的标志和研究观察危机的主要窗口。

对于危机的定义，本次研究我们可以有几个基本理解：一是危机同时包含危险和机遇两种因素，化危为机是可能存在的；二是必须要强调危机的负面性，化危为机不是自然或随机的过程，而是主要取决于危机应对者是否具有高超的决策水平，社会是否表现出强大的应对能力，因此必须加强应对能力建设；三是我们要以全过程的视角认识危机的演进和发展。

## 2. 危机事件与突发事件

在实际交通运输管理工作过程中，常出现突发事件、紧急事件和危机事件这三个词语。从学术理解看，这三个词语侧重点不一样，突发事件侧重于强调事件的突发性、偶然性；紧急事件侧重于强调处置事件的紧迫性、时间性；危机事件侧重于强调事件的规模和影响程度。

单纯从学术理解看，突发事件并不等同于危机事件，有些突发事件本身是危机事件，有些突发事件可能引发或演变成危机事件，而有些突发事件因危害程度和紧急程度都较低，难以归入危机事件范畴。多数危机事件具有突发性特征，但有些危机事件也具有渐进性特点。其关系如图 2-1 所示。

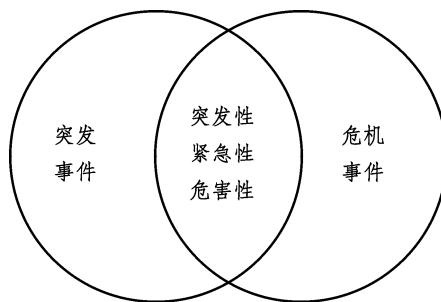


图 2-1 突发事件与危机事件的关系

2007 年 11 月 1 日起施行的《中华人民共和国突发事件应对法》明确该法所称突发事件是指突然发生，造成或者可能造成严重社会危

害，需要采取应急处置措施予以应对的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件。该法对突发事件的定义既强调了突发性，也强调了危害性，该法中特指的突发事件属于危机事件的范畴。

### 3. 危机与公共危机

我国学者之所以使用“公共危机”的概念，主要是从研究上强调其与国际危机、企业危机的区别。国际危机更关注于国家关系，企业危机更关注产品的品牌及形象，公共危机更关注于国内发生的危机可能对组织产生的社会负面外部效应。如果按照此划分理念，本次研究的危机属于公共危机的范畴。

#### 2.1.2 危机事件的特点

尽管没有完全相同的两次危机事件，但是我们可以归纳危机事件具有的共同基本特征，以便更好地把握相关规律。

##### 1. 公共威胁性

危机事件挑战正常的社会运行秩序，对公共利益、公共安全构成危险，是一种非均衡状态。危机事件可能会使众多的社会公众的生命、健康、财产、利益遭受损害，对社会系统的基本价值与行为准则构成威胁。

具体的公共威胁性既与危机情境本身有关，也与危机应对者及其他利益相关者的感知有关。

##### 2. 不确定性

在经济全球化的背景下，各种因素交织、互动，前所未有的新型危机事件不断出现，加剧了危机事件的不确定性。特别是许多危机事

件是由发生概率低、危害结果严重的极端事件引发的。危机处于不断变化的过程中，人们难以根据过去经验对其发展方向做出常识性判断和针对性准备，决策者容易陷入困境。同时在危机状态下，由于信息缺失、信息过量或信息冲突，决策者获取信息的能力会受到限制。此外，媒体参与的缺失或局部的媒体封锁也会导致流言的传播，产生不确定性的压力背景。

面对危机事件的不确定性，在危机决策的过程中，需要在经验决策的基础上，注重科学决策，特别是要发挥危机治理人员的创新能力。这就要求危机治理者不仅要有丰富的实践经验，也要具备较强的创新精神和创新能力。而创新精神与创新能力又与危机治理组织是否具备宽松的组织文化密不可分。

### 3. 紧急性

危机事件发生后，危机治理人员必须在巨大的时间和心理压力下，迅速调动可以掌握的一切人力、物力和财力，进行有效的应对，控制事态发展，消除不利的后果与影响。许多人错误认为，军事化的指挥控制模式应对危机最为有效，因为它兼具官僚化的分工和军事化的速度。但是，危机状态下，许多未知因素限制了这种模式的作用：在危机发生时，信息不足、沟通不畅、协调不力，导致官僚机构很难控制一线响应者的活动；自下而上传递信息、自上而下发布命令，将影响响应活动的灵活性和效率。

所以，我们要按照“不求所有、但求所用”的思想，开展危机治理社会动员，使政府、社会包括军队力量形成应对危机的灵活网络，及时、有效地应对公共危机。

### 4. 跨界性

跨界性的含义包括两个方面：一是危机事件往往会突破地域限

制，向更广范围的地理空间扩张；二是危机事件可能会引发次生的一些灾害，形成一个灾害的链条。国外学者非常注重对跨越地理和职能界限的研究。

这就要求我们要加强区域应急联动、流域应急联动，要加强各个相关部门之间的危机治理协调与合作。

## 5. 政治化

过去的危机多归结为由不可抗拒的自然原因或人与技术的失误所导致的后果。但是现在的危机越来越具有政治化的特点，公共危机治理考验着政府驾驭复杂局势的能力，关系着社会的稳定、政权的兴衰。如前美国总统小布什高举“反恐”“爱国”旗帜，借助“9·11”事件，提升自身支持率。

高明的政治家在公共危机治理中可化危为机；拙劣的政治家则有可能成为问责的“替罪羊”，黯然离职。

## 6. 媒体化

危机认识包含着人们主观评判的因素，而媒体又左右着公众的情感。今天的一切事实都是“媒介化的事实”。此外媒体的作用加剧了危机的传染性，危机发生地的焦虑和情感被全世界分享，人们容易感受到巨大的集体压力，有时甚至会产生模仿行为。

新媒体时代，媒体在危机治理效果评价中有着重要的作用，特别是在西方，如果媒体把一种情景或时刻定义为危机，那么它就会成为危机。

### 2.1.3 危机事件的类型

学术界对危机事件类型的划分多按照致灾因子分类。由于致灾因



子可分为自然、技术、生物、人为四类，相对应地，我国也将突发事件分为四类：自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件。有些学者认为，公共危机也可以被分为自然灾害危机、事故灾难危机、公共卫生危机和社会安全危机。

对于常规性的突发事件，按照致灾因子四分法，我们能够迅速明确责任主体，便于解决处置专业性、技术性问题，在一定程度上能够避免发生次生、衍生灾害。

在实践中，各类危机事件往往会相互影响和渗透，甚至在一些特定情况下可能还会相互转化。因此在预防和应对危机事件的过程中，不能完全局限于主要负责部门的专业应对、分类应对观点，更需要以系统性的视角来处理危机。

我们可以依据不同标准，对危机事件进行分类，以便探索不同类型危机事件的发生、演进规律，从而更好地加以应对。从性质上，根据主张和价值取向，危机事件可以分为一致性与冲突性危机；从演进方式上，以危机事件演进速度和终结速度两个尺度为坐标分类，荷兰危机研究专家罗森塔尔将其分为速燃型危机事件、导泻型危机事件、慢燃型危机事件和长投影型危机事件；国外学者阿兰·麦克康奈尔将危机事件分为突发式危机事件、潜行式危机事件和慢性危机事件；学者斯蒂凡·顾恩德尔提出按照危机事件的可预测性（predictability）和危机干预的可能性（influence possibility）两个维度，可将其分为常规型危机事件、不可预料型危机事件、难以驾驭型危机事件和基本型危机事件。

## 2.2 危机治理的定义、模式与存在问题

### 2.2.1 危机治理的定义

治理是当代公共管理的一种新形式，政府由管理走向治理，最终达到善治，是全球政治共同的理想走向。

治理是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动