

# 试论公共危机信息收集的范围与渠道

吴建华

(南京大学 信息管理系, 江苏 南京 210093)

**摘要:** 公共危机信息收集是公共危机信息管理的首要环节。文章在全面认识公共危机信息含义的基础上, 系统分析了公共危机信息收集的范围, 明确了公共危机信息的收集渠道。

**关键词:** 公共危机; 信息收集; 范围; 渠道

中图分类号: G20 文献标识码: A 文章编号: 1007-7634(2007)03-0377-05

## Discussion on the Scope and Access of Collection for Public Crisis Information

WU Jian - hua

(Information Management Department of Nanjing University, Nanjing 210093, China)

**Abstract:** Information Collection is the preliminary link of public crisis information management. Based on the full understanding of the meaning of public crisis information, this paper analyses its collection scope systematically, and suggests the collection access.

**Key words:** public crisis; information collection; scope; access

人类社会自从有文字记录的历史以来, 就始终面临着各种各样的危机。进入 21 世纪, 包括各种自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件等在内的公共危机越来越频繁地刺激着公众的神经。强化公共危机管理能力, 建立健全公共危机应急机制, 已成为中国政府建立和谐社会的重要内容。公共危机管理离不开公共危机信息管理, 公共危机信息的收集是公共危机信息管理的第一个环节, 也是其管理过程的起点。确定公共危机信息的收集范围与渠道, 是做好公共危机信息收集工作的基础。

## 1 对公共危机信息的基本认识

### 1.1 公共危机信息的含义

顾名思义, 公共危机信息就是与公共危机相关的信息。事实上, 这样一种简单的解释对我们准确

理解公共危机信息的含义并没有多大的帮助。不少“危机管理”方面的著作, 如薛澜等的《危机管理》<sup>[1]</sup>、吴江的《公共危机管理能力》<sup>[2]</sup>等都是在阐述“危机预警”时才涉及危机信息, 似乎“危机信息”就是危机征兆的信息, 其实这是不够全面的。

本文认为: 公共危机信息是指在公共危机潜伏、爆发、缓解及消除的过程中形成的与在公共危机管理的预防阶段、监控阶段、应急阶段、恢复阶段产生的所有信息之和。它包括两个组成部分:

①内生信息。即公共危机在其形成、发展过程中产生的信息, 如危机的征兆信息、危机爆发的标志信息、危机影响的数据信息等。

②外生信息。即公共危机管理主体在其管理的各个阶段所形成的信息, 如应急预案、调查报告、警报、命令、通告、评估结果、总结报告等。

### 1.2 公共危机信息的类型

公共危机信息有多种不同的类型。按公共危机

的类型划分,有自然灾害信息、事故灾难信息、公共卫生危机信息、社会安全危机信息等。

按公共危机的周期划分,有危机潜伏期信息、危机爆发期信息、危机缓解期信息、危机消除期信息。按公共危机管理的阶段划分,有预防阶段的信息、监控阶段的信息、应急阶段的信息、恢复阶段的信息。由于公共危机的周期与其管理阶段之间存在一定的关联,因此以上两种划分之间也存在着对应的关系。具体说来,预防阶段、监控阶段的信息与危机潜伏期信息对应,应急阶段的信息与危机爆发期、缓解期信息对应,恢复阶段的信息与危机消除期信息对应。

与一般信息一样,公共危机信息也可按其所依附的载体划分,有人脑信息、实物信息、纸质信息和电子信息;按信息的记录方式划分,有文字信息、图表信息、声音信息和多媒体信息;按信息的作用来划分,有有用信息、无用信息和污染信息。

### 1.3 公共危机信息的特点

公共危机信息属于公共信息的一部分。公共信息是指所有生发并应用于社会的公共领域,由公共事务管理机构依法进行管理,具有公共物品特性,并能为全体社会公众共同拥有和利用的信息。作为一种实用性信息,公共信息具有社会性、全面性、相关性、动态性、时效性和共享性等多方面的特征<sup>[3]</sup>。公共危机信息与其它的公共信息乃至一般的信息相比较,它有以下几个方面的特点。

(1) 突发性。与公共危机的突发性特点一样,公共危机信息也具有很强的突发性。虽然公共危机信息并不仅仅是危机征兆信息,但它是公共危机信息的主要内容。这些动态的信息常常“来去匆匆”,产生快,消失得也快,运动规律难以把握。

(2) 针对性。公共危机信息具有很强的针对性。从微观的层面分析,危机信息形成于每一次危机过程之中,无论是危机信息形成的时间、主体,还是其具体的内容、作用的范围,都与危机事件有着密切的联系。从宏观层面来分析,不同类型的公共危机所产生的信息都有不同的特点,强调危机信息的针对性,便于按公共危机的类型分类研究,分类指导,建立科学、合理、实用的公共危机信息管理体制。

(3) 污染性。危机加剧了信息污染的产生和扩散,形成了危机状态下特殊的“信息生态”。其原因在于:①政府与大众传媒“内紧外松”的思维模

式,会造成短时间内信息的真空,触发公众的猜疑与恐慌;②公众在危机状态下特殊的心理状态,如强烈的自我保护意识、对危机的恐惧等,导致人人都“宁可信其有”;③信息传播技术的发展,拓宽了信息传播的民间渠道,加速了信息污染的扩散。

(4) 多元性。在公共危机信息整体中,不同的信息常常具有不同甚至对立的属性,呈现出明显的多元性特征。比如:有些信息是必须要开放的,但也有些信息是需要保密的;有些信息是静态的,但更多的信息是动态的、实时的;有些信息是原生的,也有些信息是派生的;有些信息是主观的,也有些信息是客观的。公共危机信息的这些多元化的特征,对其收集也提出了相应的要求。

## 2 公共危机信息收集的范围

公共危机信息收集的范围,主要由以下几个方面构成。

### 2.1 危机预防信息

主要是指在公共危机预防阶段收集或产生的信息,具体包括以下几个方面。

(1) 制度信息。中国从1954年首次规定戒严制度至今,已颁布了一系列于公共危机管理相关的法律、制度,如《国家安全法》、《中华人民共和国防震减灾法》、《中华人民共和国防洪法》、《中华人民共和国传染病防治法》等。近几年,制定公共危机管理应急预案已成为制度建设的主要内容,包括总体应急预案、专项应急预案、部门应急预案、地方应急预案、企事业单位应急预案、大型活动应急预案在内的应急预案体系初步形成。2006年初,中国政府集中颁布了一批突发公共事件专项应急预案,如表1所示。

(2) 组织信息。包括领导机构、指挥机构、办事机构、工作机构、地方机构与专家组的设置,以及人员配备等信息。

(3) 保障信息。包括应急队伍、财力、物资、技术、装备以及医疗卫生、交通运输、治安维护、通信联络、科研成果等多方面的保障信息。

### 2.2 日常监测信息

为了预防公共危机的发生,国家正逐步健全危机监测机构,如气象信息观测台站、地理信息系统(GIS)、全球定位系统(GPS)、卫星遥感系统

(RS)、疾病预防与控制中心等。这些机构在日常的监测活动中会产生或接受大量的信息, 这些信息对于发现危机征兆, 及时预警预报, 研究危机发生的规律, 有着重要的意义。这里以自然灾害危机和公共卫生危机来加以说明。

表1 突发公共事件专项应急预案一览表<sup>[4]</sup>

序号	名称	颁布时间
1	国家自然灾害救助应急预案	2006年1月10日
2	国家防汛抗旱应急预案	2006年1月11日
3	国家地震应急预案	2006年1月12日
4	国家突发地质灾害应急预案	2006年1月13日
5	国家处置重、特大森林火灾应急预案	2006年1月14日
6	国家安全生产事故灾难应急预案	2006年1月22日
7	国家处置铁路行车事故应急预案	2006年1月22日
8	国家处置民用航空器飞行事故应急预案	2006年1月22日
9	国家海上搜救应急预案	2006年1月23日
10	国家处置城市地铁事故灾难应急预案	2006年1月23日
11	国家处置电网大面积停电事件应急预案	2006年1月23日
12	国家核应急预案	2006年1月24日
13	国家突发环境事件应急预案	2006年1月24日
14	国家通信保障应急预案	2006年1月24日
15	国家突发公共卫生事件应急预案	2006年2月26日
16	国家突发公共事件医疗卫生救援应急预案	2006年2月26日
17	国家突发重大动物疫情应急预案	2006年2月27日
18	国家重大食品安全事故应急预案	2006年2月27日
19	国家粮食应急预案	待发布
20	国家金融突发事件应急预案	待发布
21	国家涉外突发事件应急预案	待发布

\* 资料来源: <http://emrc.gucas.ac.cn/info/showinfo.asp?id=41>  
 检查日期: 2006-11-4.

(1) 自然灾害危机。日常监测信息主要由基本情况和灾情两个部分组成。

①基本情况。包括: 灾害种类、灾害发生时间(发生时段)、受灾区域、台风登陆地点与编号、地震震中经纬度、地震震级与烈度等。

②灾情信息。由“人口受灾情况、农作物受灾情况、损失情况”三方面信息构成。

其中, “人口受灾情况”包括“受灾人口、因灾死亡人口、因灾失踪人口、因灾伤病人口、被困人口、饮水困难人口、受淹县城”等信息; “农作物受灾情况”包括“农作物受灾面积、农作物绝收面积、毁坏耕地面积”等信息; “损失情况”包括“倒塌房屋间数(倒塌居民住房间数、倒塌居民住房户数)、损坏房屋间数、因灾死亡大牲畜、直接经济损失、农业直接经济损失”等信息。

(2) 公共卫生危机。公共卫生危机事件通常包

括重大传染病疫情、群体型不明原因疾病、重大食物和职业中毒等。对重大传染病疫情的日常监测信息, 由传染病患者信息、传染病种类信息和报告者信息三个部分构成。

①传染病患者信息: 姓名(患儿家长姓名)、身份证号、性别、出生日期、工作单位、联系电话、来源、住址、职业、病例分类、发病日期、诊断日期、死亡日期。

其中, “患者来源”应在“本县区、本市其它县区、本省其它地市、外省、港澳台、外籍”共6个选项中选择; “患者职业”应在“幼托儿童、散居儿童、学生(大中小学)、教师、保育员及保姆、餐饮食品业、商业服务、医务人员、工人、民工、农民、牧民、渔(船)民、干部职员、离退人员、家务及待业、其他、不详”共18个选项中选择; “病例分类”应分别在“疑似病例、临床诊断病例、实验室确诊病例、病原携带者”共4个选项中选择和“急性、慢性(乙型肝炎、血吸虫病填写)”共2个选项中选择。

②传染病种类信息, 首先在“甲类传染病、乙类传染病、丙类传染病、其它法定管理以及重点监测传染病”共4个选项中选择。

甲类传染病包括“鼠疫、霍乱”两类。

乙类传染病包括: “传染性非典型性肺炎、艾滋病、病毒性肝炎、脊髓灰质炎、人感染高致病性禽流感、麻疹、流行性出血热、狂犬病、流行性乙型脑炎、登革热、炭疽、痢疾、肺结核、伤寒、流行性脑脊髓膜炎、百日咳、白喉、新生儿破伤风、猩红热、布鲁氏菌病、淋病、梅毒、钩端螺旋体病、血吸虫病、疟疾”共25类。其中: 病毒性肝炎分为“甲型、乙型、丙型、戊型、未分型”5类; 炭疽分为“肺炭疽、皮肤炭疽、未分型”3类; 痢疾分为“细菌性、阿米巴性”两类; 肺结核分为“涂阳、仅培阳、菌阴、未痰检”4类; 伤寒分为“伤寒、副伤寒”2类; 梅毒分为“Ⅰ期、Ⅱ期、Ⅲ期、胎传、隐性”5类; 疟疾分为“间日疟、恶性疟、未分型”3类。

丙类传染病包括: “流行性感冒、流行性腮腺炎、风疹、急性出血性结膜炎、麻风病、流行性和地方性斑疹伤寒、黑热病、包虫病、丝虫病以及除霍乱、细菌性和阿米巴性痢疾、伤寒和副伤寒以外的感染性腹泻病”共10类。

③报告者信息: 报告单位、报告科室、报告医生、发现时间、联系电话。

### 2.3 预警预报信息

针对公共危机的日常监测信息,经有关专家的分析、处理、预测,对可能发生和可以预警的公共危机进行预警、预报。其信息包括公共危机的类别、预警级别、起始时间、可能影响范围、警示事项、应采取的措施和发布机关等。

在以上预警预报信息中,“预警级别”是最核心的内容,它对公共危机的应急响应等后期管理,公共危机信息的发布均有着决定性的影响。因此,确定公共危机预警级别的依据性信息及过程信息,也必须收集齐全。

### 2.4 应急恢复信息

公共危机事件发生后,就进入到以应急和恢复为主要内容的管理阶段,产生的信息主要有以下几个方面。

(1) 先期处置信息。事发地的政府部门根据职责和规定的权限在第一时间内进行危机的处置,控制事态的发展,所形成的方案、措施、安排、效果等信息。

(2) 应急响应信息。根据危机级别与类型的不同,应急分为基本应急和扩大应急两类。基本应急产生的信息包括:应急机构信息,应急预案启动信息,以及抢险救助、医疗救护、卫生防疫、交通管制、现场监控、人员疏散、安全防护、社会动员等信息。扩大应急是指在基本应急程序难以有效控制事态,或出现跨区域、大面积和可能发展为严重灾害的态势时,采取的处置措施。其信息包括依法动用的资源信息、紧急状态信息等。

(3) 善后处置信息。公共危机应急处置工作结束,或者相关的危险因素消除后,要做好善后处置工作。其信息包括征用物资信息、疫病防治信息、环境保护信息、人员伤亡信息、保险理赔信息等。

(4) 调查评估信息。在公共危机事件的调查评估过程中,有关事件的起因、性质、影响、责任、经验教训等信息。

(5) 恢复重建信息。包括恢复重建计划及其组织实施信息。

### 2.5 其它相关信息

主要是公共危机管理研究的成果信息,国际间公共危机管理的交流信息,以及社会对公共危机管理的反馈信息。

## 3 公共危机信息收集的渠道

根据公共危机信息的内容与来源,结合中国国情,公共危机信息的收集渠道主要有制度性渠道和非制度性渠道两种之分。

### 3.1 制度性渠道

(1) 报告渠道。为了及时收集公共危机信息,中国建立了明确的信息报告制度。《国家突发公共事件总体应急预案》中规定:“特别重大或者重大突发公共事件发生后,各地区、各部门要立即报告,最迟不得超过4小时,同时通报有关地区和部门。应急处置工程中,要及时续报有关情况。”

以自然灾害信息报告制度为例,国家为了规范各级民政部门灾情信息的报告,为抢险救灾、灾后重建、灾后救助提供依据,专门制定了系统的自然灾害情况统计报表体系,突发性自然灾害快报属于其中之一。根据灾害过程的不同阶段,灾情信息报告分为初报、续报和核报三类。初报是在灾害发生的第一时间进行,报告的内容不必完整,但要及时;续报是初报后每天报告一次,便于动态跟踪灾情的变化;核报是在灾情稳定后,核实全部的灾情与救灾信息。

(2) 举报渠道。为了尽快获取公共危机信息,国家鼓励单位和个人向人民政府及其有关部门报告危机隐患,向上级人民政府及其有关部门举报地方人民政府及其有关部门不履行或不按规定履行危机应急处理职责的情况。为此,国家建立了突发事件的举报制度,公布统一的举报电话,并由人民政府对举报突发事件有功的单位和个人给予奖励。

(3) 公文渠道。这是在行政管理过程中通过行政渠道下发或上报的文件、政策、法规、通知、简报、报表等材料来收集信息。一般下发的文件、法规、通知等材料政策性较强、涉及面较广,是收集公共危机管理宏观指导性信息的主要渠道;上报的简报、报表、情况反映,特别是事故及隐患鉴定报告等,大多较为真实可靠,是获取微观层面、基层民众信息的重要途径,从中可以筛选出一些内容重要、事关全局的重大信息和带有苗头性、倾向性问题的信息。此外,还有人民代表大会的各类文件等。

### 3.2 非制度性渠道

非制度性渠道是与制度性渠道相对应的。与制

度性渠道不同的是,它要求公共危机信息管理机构积极主动、有计划地收集危机信息。因此,作为制度性渠道的补充,非制度性渠道也应引起信息部门的重视。

(1) 机构渠道。这是指通过政府组织设立的各种机构来获取信息的渠道。主要包括:①信访机构。这是各级政府的常设机构,也是获取公众愿望、要求,了解社会问题,特别是基层一些动态信息的渠道。②政策研究机构。这是设置在省、市级政府的一种决策咨询性质的机构,其任务是了解、调查有关社会问题,并向政府提交包括政策建议在内的报告。此外,中国社会科学院、中国科学院、国务院发展研究中心、各省(直辖市、自治区)社会科学院等也是决策咨询机构,同样是主要的信息收集渠道。③驻外办事机构。各级行政机关一般都设有驻外办事机构,负责收集驻在地区和单位的各种信息,这类信息对吸取外地危机管理的先进经验、方法,有非常重要的作用。

(2) 媒体渠道。媒体渠道,一是通过报刊、电视、广播等新闻媒体的公开报道以及由们编发的内部参考等获取信息;二是网络媒体渠道。

近年来,我国政府上网工程取得很大进展,截止 2004 年底,我国各级政府,包括部委、省级、地市级和县级,政府门户网站的拥有率分别达到 93.4%、90.3%、93.1% 和 69.3%;我国以“gov.cn”为域名的网站已经超过 13000 个<sup>[5]</sup>,而截止 2000 年 4 月仅有 2400 个<sup>[6]</sup>,发展速度是非常惊人的。政府网站不仅发展速度快,而且信息量十分丰富。以中华人民共和国中央人民政府网站为例,该网站主页上就设有“应急管理”栏目,下设“突发事件”、“机构设置”、“工作动态”、“应急预案”、

“应急演练”、“法律法规”、“科普宣教”、“典型案例”共八个子栏目。

(3) 文献渠道。通过文献的查阅,不仅可以掌握公共危机管理研究的理论成果,而且可以了解公共危机管理的典型案例,从而为公共危机管理特别是预警预报提供应有的理论支撑。

(4) 交流渠道。地区与地区之间、部门与部门之间甚至国家与国家之间一般建立有信息交流的关系。借助于这种信息交流的管道,收集对方危机管理的信息,从而真正实现公共危机信息资源的共享。

明确公共危机信息的收集范围,多渠道地收集公共危机信息,不仅能够保证公共危机信息的完整、准确,为公共危机管理提供不可缺少的依据,而且对于研究公共危机的发生规律,积极主动地防范公共危机具有重要的意义。

### 参考文献

- 薛 澜,等.危机管理——转型期中国面临的挑战[M].北京:清华大学出版社,2003.64.
- 吴 江.公共危机管理能力[M].北京:国家行政学院出版社,2005.19-23.
- 谢俊贵.公共信息学[M].长沙:湖南师范大学出版社,2004.45.
- 中国应急管理网.国家专项应急管理预案[EB/OL].<http://emrc.gucas.ac.cn/info/showinfo.asp?id=41>,2006-09-04.
- 2005-2006年中国政府网站信息发布系统市场研究年度报告[EB/OL].见<http://market.cidnet.com/pub/report/show-8286.html>,2006-9-15.
- 司有和.行政信息管理学[M].重庆:重庆大学出版社,2003.113. (责任编辑:孙晓明)
- Dienesch R M, Liden R C. Leader-member exchange model of leadership: A critique and further development[J]. Academy of Management Review, 1986, 11(3): 618-634.
- Liden R C, Graen G. Generalizability of the vertical dyad linkage model of leadership[J]. Academy of Management Journal, 1980, 23(3): 451-465.
- 文 澜.创造公司内部知识市场[J].经营管理者,2004,(10):53.
- 柯江林,石金涛.驱动员工知识转移的组织社会资本功能探讨[J].科技管理研究,2006,(2):144-146.
- 吴泗宗,贾文玉.企业内部知识市场及其要素研究[J].商业研究,2006,(11):45-48. (责任编辑:赵立军)

(上接第 331 页)

- 周实奇.迎接知识经济挑战,加强知识管理[R].管理科学文摘,2000,(1):6-7.
- 中共中央国务院关于加强技术创新发展高科技实现产业化的决定[N].1999-08-20.
- 中华人民共和国公司法.2005年10月27日第十届全国人民代表大会常务委员会第十八次会议修订[Z].
- 陈嘉开,等.知识管理中知识共享的障碍及其对策[J].科技创月月刊,2006,(6):101-102.
- Dansereau F J, Graen G, Haga W J. A Vertical dyad linkage approach to leadership within formal organizations: A longitudinal investigation of the rolemaking process[J]. Organizational Behavior and Human Performance, 1975, 13(1):46-78.