

# 社会心理服务体系建设与应急管理创新

中国社会科学院社会学研究所研究员 王俊秀

**【摘要】**新时代国家应急管理的创新应该包括体制创新、体系创新和机制创新。在新时代国家安全战略和风险社会治理的大背景下，应急管理体系是社会治理格局下的社会治理体系，应急管理创新就是社会治理的创新，应急管理是社会治理体系中的重要内容，与社会治理的各个方面密切相关，当然与社会治理体系中的社会心理服务体系亦密切相关。利用心理学中关于风险感知、安全管理、灾难预防、灾害心理救援的研究成果，调动心理学资源应用于应急管理的实践，是新时代应急管理创新的一种社会心理学途径。因此，应该从满足民众基本安全需求出发，关注民众风险意识，提升民众安全感，以加强社会心理服务体系建设，提升应急管理能力，创新社会风险治理，推动国家应急管理的体制、体系和机制创新。

**【关键词】**应急管理 社会心理服务 风险 安全感

**【中图分类号】** C912.6 **【文献标识码】** A

**【DOI】** 10.16619/j.cnki.rmltxsqy.2019.05.003

应急管理工作是指中央及地方政府、相关的公共机构在预防突发事件的发生，应对、处置和善后突发事件的过程中，动员各方力量，采取一系列必要措施及科学、合理的管理方法，达到减少事件消极影响、保护人民生命和财产安全、维护社会稳定、促进社会和谐发展的各种活动。<sup>[1]</sup>我国的应急管理不断发展，应急管理能力不断增强，特别是经历了2003年抗击“非典”疫情的教训和经验后，政府应急管理工作的理念发生了较大的变化，即系统推进应急管理预案，这加强了应急管理的法制化进程及体制、机制建设。<sup>[2]</sup>2008年国家开始启动以“一案三制”为核心的应急管理体系，这一体系在应对2008年汶川地震、南方雪灾和2013年雅安地震等重大灾害事件中发挥了重要作用，得到了实践的检验。<sup>[3]</sup>

## 新时代综合应急管理体制的建立

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》提出了国家应急管理体制的新构想，提出了要加强、优化和统筹国家应急管理目标，确定了要建立以统一领导、权力和责任明确一致、高效应对突发事件、具有更高权威、具有更高应急能力的国家应急管理体制。该决定还明确了建立新的应急管理体制的目标，即防范和化解重大、特大风险，健全国家公共安全体系，从而提高安

---

王俊秀，中国社会科学院社会学研究所社会心理学研究室主任、研究员、博导。研究方向为社会心态、风险社会、监控社会、社会空间、汽车社会。主要著作有《社会心态理论：一种宏观社会心理学》《当代中国社会心态研究》（参著）等。

全生产保障能力,提高公共安全维护能力,提高防灾、减灾、救灾能力,实现维护人民群众生命和财产安全及社会稳定。中华人民共和国应急管理部重新组建,按照“9+4”模式,整合了13个部门的应急管理职责。<sup>[4]</sup>新成立的应急管理部将原来分散在不同部门的地质灾害防治、抗震救灾、防汛抗旱、安全生产管理、消防救援等职能整合<sup>[5]</sup>,构建统一领导、权责一致、权威高效的防范化解重特大安全风险的国家应急管理体系<sup>[6]</sup>。

### 社会治理格局中的应急管理体系

应急管理体制改革体现了党的十九大“打造共建共治共享的社会治理格局”的思想。党的十九大报告从五个方面对“共建共治共享的社会治理格局”进行了阐述:第一个方面是关于社会治理的制度建设,强调了以“党委领导”“政府负责”“社会协同”“公众参与”“法治保障”为要点的社会治理体制,以提高社会治理的社会化、法治化、智能化、专业化为目的;第二个方面是预防和化解社会矛盾和处理人民内部的矛盾,强调了安全发展理念的重要性,提出生命至上的社会治理思想,重点工作包括公共安全、安全生产和遏制重大特大事故,提高防灾、减灾、救灾的能力;第三个方面是社会治安防控,提出要依法打击“黄”“赌”“毒”“黑”“拐骗”等对社会危害性强的违法犯罪活动,保护人民群众的人身、财产、人格权利;第四个方面是社会心理服务体系,强调培育良好社会心态的重要性;第五个方面是社区治理,强调要做好基层的社会治理工作,要重视发挥社会组织的作用,真正实现政府治理与社会自治的良性互动。<sup>[7]</sup>应急管理体制和体系与社会治理的五个方面都有着内在的联系,应急管理体系的核心工作隶属于第二部分的预防、化解社会矛盾和处理人民内部的矛盾,也与第三部分中的社会治安防控密切相关,这些社会治理的核心工作对新时期的应急管理工作提出了很高的要求。因此,在新时代国家安全战略

和风险社会治理的大背景下,应急管理体系是社会治理格局下的社会治理体系。

### 面向满足社会需求的新时代应急管理机制

应急管理创新体现在应急管理的体制和体系上,要从社会治理的整体性和系统性出发,关注新时期社会治理面对的基本矛盾和问题,体现“共建共治共享”的社会治理思想,也就是要从国家层面整合公共资源和社会力量,以完善应急管理体制。“共建共治共享”思想中“共”的核心是社会参与,应急管理体系的建设和有效运行离不开社会的参与,其目标是服务于社会。要调动社会力量的参与就应该理顺应急管理的机制,发挥民众的主动性和积极性。党的十九大报告指出,中国特色社会主义已经进入了新时代,我国社会的主要矛盾已经发生变化,转化为人民日益增长的美好生活需要与不平衡不充分发展之间的矛盾。<sup>[8]</sup>伴随着经济社会的转型,新的社会矛盾和问题不断涌现,其中,民众的风险意识日益增强,民众的安全需求日益增长,这对社会治理及应急管理提出了新的、更高的要求;同时,民众的需求也会成为民众参与的动力。应急管理机制的建立要发挥民众参与的积极性,应急管理工作要与“加强社区治理体系建设”相结合,发挥社会组织的积极作用,鼓励居民参与应急管理工作,特别是应急管理的预防环节,更要调动社会力量的参与。在风险社会下,人们的风险意识不断增强,表现为人们对于安全的焦虑上升、安全感下降的普遍规律,因此在满足民众安全需要的同时,提高民众安全感也应该纳入新时代应急管理工作。也就是,既要积极创造条件改善民众的生活环境、改善公共安全状况,也要满足民众基本的心理需求。因此,应急管理机制的建立也要与“加强社会心理服务体系”相结合,培育良好社会心态。

由此可以看到,应急管理创新就是社会治理的创新,应急管理是社会治理体系中的重要内



容，与社会治理的各个方面密切相关。应急管理工作不能与社会治理工作相割裂，要理顺各方面的关系；理顺应急管理体系的关键是建立应急管理的机制，调动公共资源、专业队伍和社会力量，协调自然、社会和心理层面的因素，保障应急管理体系的高效运行。

### 社会心理服务体系建设与应急管理工作相结合

应急管理与安全提升。应急管理部整合原来分散在13个部门的应急管理职能，实现应急管理职能的静态和动态的统一，完成自然灾害、事故和突发事件应急管理职能的统一。应急管理由原来的协同管理形式，改变为包含了议事协调、办事机构等的综合管理职能，使得政府应急管理职能实现从应急状态进入常态的动态转变。<sup>[9]</sup>因此，社会治理格局下的综合应急管理不仅要做好传统应急管理中的减灾和救灾、地质灾害救援、抗震救灾、防汛抗旱、安全生产管理和消防救援等非常态时期的、专业的应急管理工作，也要做好非常态的社会安全和风险治理工作。民众安全感也将是衡量应急管理工作的重要指标。这就与社会心理服务体系建设的目标统一起来了。

安全感(security)是社会心态指标中的重要指标，是社会大众在一定社会环境下对于不确定性和不安全的感受，因此安全感更多的是在强调不安全感(insecurity)。维尔(Vail)认为，安全感或不安全感可以从个人、经济、社会、政治和环境等几个方面来描述，每个方面都像光谱的两极，分别代表安全和不安全。个人安全感是对健康、充足的食物，家庭、工作场所和社区等环境的安全感受；经济安全感包括金融安全、工作安全，以及个人财产权利、土地使用和个人投资方面是否受到保护；社会安全感强调的是对政府提供的最低生活保障等社会保障水平的感受；政治安全感包括公共秩序是否得到保障，

政治组织的合法性是否能得到保护，国家安全与否等；环境安全感主要是指社会成员与自然环境之间相互作用产生的安全或不安全的感受。<sup>[10]</sup>

根据中国社会科学院社会学研究所“中国社会状况综合调查”2006年、2008年、2013年和2015年获得的安全感数据，发现影响民众安全感的多是那些日常生活中的风险。分析历年各项安全感得分，发现食品安全感是各项安全感中得分最低的，信息与隐私安全在2006年得分是最高的，但到了2013年就下降明显，与交通安全的得分接近，排在第三低的位置。人身安全和财产安全在历年的调查中都处在较高的水平，2013年开始调查的环境安全得分也不高。<sup>[11]</sup>最近十多年，反映社会治安状况的人身安全感和财产安全感较高，这是政府部门强力推进社会治安综合治理、网格化管理取得的成效。总体来说，全国的医疗安全感和劳动安全感有所提高，但不时爆发的医患纠纷和医疗卫生事件使得人们的安全焦虑难以消除，进一步提升安全感比较难。2018年7月发生的震惊全国的疫苗事件，再一次引发了全社会的恐慌和对于医疗安全的担忧。应该以这样的风险事件处理为契机，从制度上完善医疗卫生制度，提高医疗卫生管理的信息化、智能化水平，确保各环节的有效监督和可回溯，明确管理责任，重视舆论监督和其他社会监督，防范可能的风险，通过信息的公开透明消除群众的不安全感。多年来，食品安全问题严重，民众的食品安全感不断下降；我们的生态环境不断恶化，特别是中国北方和西部大面积的空气污染，使得人们的环境安全感下降。关注社会安全感的特点和变化，研究社会安全感低的原因，并通过社会治理来解决社会安全感反映出的社会问题，努力提升安全感，这是社会心理服务体系建设的内容，也是应急管理的常规工作。

应急管理与风险治理。灾害预防、突发事件预防、灾害救援、事故救援、公共安全事故预防及处置和社会稳定等工作都属于风险治理，风

险治理需要面对风险认知、风险管理、风险沟通等方面的问题。目前，社会上普遍存在不当的风险认知，这是许多社会风险的根源，也是风险治理必须首先面对和解决的问题。我们进行的一项风险认知调查表明，人们认为最危险的五种风险源，按危险程度由高到低的顺序排序，分别是核泄露、毒气泄漏、战争、燃气爆炸、核武器，排在之后的分别是传染病、恐怖袭击、地震、癌症和交通事故等。这表明，人们对那些会对群体生命伤害大的，但发生概率并不高的风险源更加关注；反而会忽视那些频繁发生的，对个体生命威胁更大的风险源。人们会本能地躲避危险，但却常常忽略风险。风险不同于危险，风险是危险发生的可能性，每个人受教育程度不同、与风险相关的知识和经验不同、接触道德风险的信息不同，这些都会影响个体对于风险的判断，使得许多高风险被忽略。在公共管理上也存在忽视风险的情况，灾害救援、事故应急等方面政府可以紧急拨出专款，但在防范风险方面的常规预算常常不足。在风险治理上要转变观念，真正做到“防患于未然”，以小的风险防范经费支出来节约大的事故应急经费。

人们对现代社会中的许多风险认知不足，其中一个原因是风险事件是通过不同媒体传播的，这个过程被称为“风险的媒介化”。在传统社会中，人们的风险意识主要来自个人或周围人的经验，但在现代社会中，人们对风险的认知、判断和焦虑主要来自大众媒体。风险媒介化的过程中会出现风险信息的失真，表现为风险媒介化过程中释放了错误的风险信息或知识，或者风险媒介化过程中的风险信息不足或缺失，这就会产生新的风险。上海踩踏事故就是由风险媒介化过程中信息不足造成的，同样的还有北京“7.21”暴雨引发的灾难。在这些重大灾难之后，应急管理部门开始吸取教训，如今在特殊气象条件下，市民会收到风险预警的信息提示短信；在一些重要活动举办前，应急管理部门也会提前通过各种媒体发布公告。充分的风险信息起到了预防事故的有

效作用。人们的风险认知过程是非常主观化的，不同的个体对相同的风险信息会表现出不同的态度和行为。风险知识和经验决定了人们应对风险的能力，许多人对新的风险缺乏了解、没有经验，由此在面对新的风险时就没有正确的判断能力，可能会出现两种情况，或者把风险放大，或者低估风险。对此，德国社会学家、风险社会理论的提出者贝克指出，风险社会是依赖知识的。因此，应急管理的常规工作应该是通过专业机构来排查风险，编制风险认知地图，指导民众进行风险防范，提高社会的风险认知、防范和应对能力。

应急管理相关的心理学应用。心理学经过了一百多年的发展，已经发展出众多的门类，应用于众多的领域，也有许多与应急管理相关的研究成果，这些也是社会心理服务体系的重要内容。

风险感知 (risk perception) 是风险研究中的一个重要的视角，与风险社会理论、风险文化理论一起成为风险研究的核心内容。风险感知是人们对特定风险的特点和风险的严重性作出的主观判断，是公众心理恐慌的重要测量指标。保罗·斯洛维奇 (Paul Slovic) 发现，人们对风险发生概率的估计与实际事故率只有中等程度的相关，而不同的公众群体的估计风险呈现出高度一致性。斯洛维奇把心理测量的范式运用于风险感知的测量，获得了大量的测量数据，对于认识人们的风险感知状况起到非常重要的作用。斯洛维奇的多维度风险特征测量方法是一种创新，对心理测量原理的发展作出了贡献，同时开辟了风险认知研究的新领域。多维度风险特征评价是基于各类不同风险的特异性而设计的，对于界定和分析不同种类风险事件的特性具有独特的作用。斯洛维奇对风险特征维度使用了二级指标的评价，要求被调查者在各个风险特征项目上给出多个风险因素的评价，进而在大家的评价基础上建构出风险认知地图。依靠风险认知地图就能够比较直观地看出大众对不同风险因素的位置和性质的认知，从而为风险研究和政策制定者提供一个



有效的风险认知评价工具。<sup>[12]</sup>风险感知的心理学研究揭示了影响个体对风险预测和评估的背景因素,如可怕性、事件的自愿性、控制风险的个人能力、对风险的熟悉程度、伴随的恐惧和毁灭性潜能等。而风险感知的社会学分析对影响风险的社会、文化和组织因素进行了揭示,如风险承担行为或技术态度的形成和变化,风险收益分配的公正性,风险解释的社会建构中知识获取、文化价值、社会利益等因素,对科学和政治精英的信任等。<sup>[13]</sup>

国内心理学界利用心理学既有的学科体系提出安全心理学的框架,希望从工业心理学、管理心理学、环境心理学和工程心理学相结合的角度进行安全心理的研究和应用,重点研究事故发生过程中人的心理活动特点和规律,研究意外事故发生中人为因素如疲劳、情绪波动、注意力不集中、判断错误、人事关系等的作用,探讨减少和避免事故的心理学方法。<sup>[14]</sup>

灾难的心理学研究出现比较早,最早可以追溯到20世纪50年代后期,芝加哥大学国立舆论研究中心和美国国立科学院灾害研究中心先后对受灾者的个体反应、群体反应、心理卫生进行了大规模地调查分析。1963年,俄亥俄大学的美国灾害研究中心成立,研究领域逐渐扩大到角色调整、群体组织、避难行为、救灾士气、救灾决策等方面。20世纪70年代后,克罗拉多大学行为科学研究所又着手研究灾害预警系统、社会保险、社区反应、适应策略、高危技术的社会反应、心身影响和灾害预测等。<sup>[15]</sup>美国国家心理卫生署从20世纪中期开始制定针对灾难受害者的服务方案,开始资助重大灾难社会心理方面的研究;到20世纪70年代末完成了《灾难援助心理辅导手册》,这是对灾难的心理援助的指导性文件。英国在1987年的翻船事件发生后也出现了心理援助组织,对灾难经历者进行面对面的心理咨询和电话咨询,以及长期的心理辅导。1986年新加坡发生了新世纪酒店倒塌事故,心理学专业人员对幸存者进行了心理救援和危机干预,之后,新加坡

在1994年建立了国家应急管理系统,为灾难受害人群提供心理服务。如今,国际上对灾后心理援助越来越重视,许多国家都建立起了国家级的灾难心理干预中心,或灾难心理研究中心<sup>[16]</sup>。灾难心理学逐渐形成一门心理学的分支学科,是由灾害学、社会心理学、组织行为学和临床心理学等学科交叉的新兴学科。灾难心理学产生的一个重要标志是,2006年由一些心理学家共同出版了《国际灾难心理学手册》。2008年汶川地震发生后,许多心理学家赶赴灾区进行心理援助,这一灾难推动了国内灾难心理学的发展,国内心理学家也出版了《灾难心理学》。《灾难心理学》不仅介绍了国外灾难心理学研究的起源、发展和趋势,也介绍了灾难心理学的基本理论、研究方法和实践。<sup>[17]</sup>近几十年来,国内外心理学界致力于推动灾难和重大突发事件的心理救援。面对地震、台风、海啸等自然灾害,以及恐怖袭击、战争等人为灾难,一些发达国家在灾难和突发事件应对中的心理援助体系日渐完善,国家预防灾害的法律法规明确规定了灾难中心心理援助的内容,把应急管理心理援助列入应急预案,不仅开展应急状况下的心理援助,也开展灾后持续的心理援助。<sup>[18]</sup>

建设社会心理服务体系是目前政府部门、学术界、社会各界需要共同探索的课题。社会心理服务体系是社会治理体系中的核心内容之一,是联结心理学学科体系与社会治理体系的中介和桥梁,是把百年来心理学成果应用在社会治理中,要做到将应用心理学的体系和社会治理实践双向完美契合<sup>[19]</sup>。把社会治理体系与心理学的体系相结合,将心理学的原理、方法创造性地运用于社会治理实践,在中外学术史上没有太多可借鉴的经验,需要进行社会治理理论、实践和心理学理论与应用相结合的探索。同样地,社会心理服务体系如何服务于应急管理工作,也需要心理学界和政府部门进一步探索。

(本文系孔学堂2017年研究课题“大数据与社会心态研究”和国家社会科学基金重

大项目“社会心理建设：社会治理的心理学路径”的阶段性成果，项目批准号分别为：KXTXT201701、16ZDA231)

#### 注释

[1][2]贺定超：《构建新时代应急管理协调机制研究》，《劳动保护》，2018年第8期，第33~36页。

[3]陈晓春、苏美权：《新发展理念下的应急管理发展战略研究》，《治理研究》，2018年第4期，第74~84页。

[4]袁振龙：《我国应急管理体制改革的路径与重点》，《社会治理》，2018年第5期，第41~45页。

[5][9]高小平、刘一弘：《应急管理部成立：背景、特点与导向》，《行政法学研究》，2018年第5期，第1~10页。

[6]来红州：《新形势下应急工作的变与不变》，《中国减灾》，2018年第17期，第22~25页。

[7][8]《习近平：决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，中华人民共和国中央人民政府网，2018年10月4日，[http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content\\_5234876.htm](http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm)。

[10]Vail, J., "Insecure Times Conceptualising Insecurity and Security",

In Vail, J., Wheelock, J. and Hill M. (eds), *Insecure Times: Living with insecurity in Contemporary Society*, New York: Routledge, 1999.

[11]王俊秀：《安全感、获得感与幸福感的提升路径》，参见王俊秀主编：《中国社会心态研究报告（2018）》，北京：社会科学文献出版社，2018年。

[12][美]保罗·斯洛维奇：《风险的感知》，赵延东等译，北京出版社，2007年。

[13][德]奥尔特温·雷恩、[澳]伯内德·罗尔曼：《跨文化的风险感知研究》，赵延东、张虎彪译，北京出版社，2007年。

[14]栗继祖主编：《安全心理学》，北京：中国劳动社会保障出版社，2007年。

[15]胡秋良：《灾害心理学——一门亟待开拓和研究的新学科》，《赣南师范学院学报》，1993年第2期，第98~103页，转107页。

[16][18]张侃：《国外开展灾后心理援助工作的一些做法》，《求是》，2008年第16期，第59~61页。

[17]时勘：《灾难心理学》，北京：科学出版社，2010年。

[19]王俊秀：《社会心理学如何响应社会心理服务体系建设》，《心理技术与应用》，2018年第6卷第10期，第579页，转589页。

责编/刁娜

## The Social Psychological Service System and Emergency Management Innovation

Wang Junxiu

**Abstract:** The innovation of national emergency management in the new era should include institutional innovation, systemic innovation and mechanism innovation. Under the background of national security strategy and social risk governance in the new era, the emergency management system is equal to the social governance system within the social governance pattern. Emergency management innovation is similar to the innovation of social governance. Emergency management is an important part of social governance system and is intimately related to all aspects of social governance, and also to the social psychological service sub-system within the social governance system. Using the research results of risk perception, security management, disaster prevention and disaster psychological rescue and mobilizing psychological resources for emergency management are a social psychological approach to emergency management innovation in the new era. Therefore, we should start from meeting the basic security needs of the people; pay attention to the public awareness of risks; increase the people's sense of security; improve the social psychological service system; enhance the emergency management capabilities; innovate social risk governance; and promote the innovation of the national emergency management in terms of the institution, system and mechanism.

**Keywords:** emergency management, psychosocial service, risk, sense of security