



灾害预警会引起群体恐慌吗?

——基于四个案例的社会学研究

童小溪 战 洋

[摘要] 灾害预警是当前世界各国为减灾而做出的至关重要的有备能力建设。灾害预警也必须考虑到导致公众产生恐慌行为的可能性。在移动信息技术饱和性扩张条件下,政府灾害预警或其他灾害信息发布,可能导致社会舆情涌动,甚至群体恐慌,这已成为国内应急管理的一个重要问题性。然而,国外的灾害社会学研究,长期存在较强的共识,即灾害当中的恐慌是罕见现象,对恐慌的过度关注是由于缺少实证根据的“恐慌神话”,尽管在国外媒体的灾害报道中“恐慌”也是关键词。本研究重点考察美国导弹空袭误警、日本地震误警、尼泊尔溃坝危机和美国埃博拉传播期间歧视风潮四个案例,发现:由预警信息(特别是虚惊预警)所引发的恐慌行为并不罕见,但媒体以“恐慌”来称谓灾害预警下的所有公众响应,导致“恐慌”过于普遍,也不符合事实。文章建议应澄清“群体恐慌”的含义,以便为中国特色的问题性服务。

[关键词] 灾害预警;群体恐慌;灾害社会学

面对灾害,当代社会如何有组织化地应对,一举一措通常都会造成天壤之别的不同结果。这种应对策略,通常是需要高水平的科学、技术和管理的支持。晚近以来,人们还越来越意识到这里的“科学”还包括社会科学,特别是对人在各种突发状况下的行为规律的深入了解。^[1]这种多学科的综合努力,最突出地表现在预警这个灾害应对的关键阶段。一个完善的灾害预警过程包括依靠科学技术手段侦测危害风险,对危害级别和来临时间准确估计,以及把握适当的时机,以适当的渠道、适当的修辞把即将或可能来临的风险沟通给社会公众。在这个过程中,至关重要的是了解和掌握社会公众对预警信息发布的响应行为。一个众所周知的事实是政府灾害预警信息的发布,会给社会生活带来突如其来的不确定性,会引发公众寻求和搜索更多信息,即所谓“信息饥渴”的现象;甚至会导致群体恐慌,即非理性行为的蔓延。当然,有的情况下,效果相反,政府的灾害预警不能够引起人们足够多的警觉,其预警的目的也无法达到。随着信息技术的突飞猛进及其在全社会的饱和性扩散,灾害预警面对的主要困难,越来越多的是引发群体恐慌的可能性,^[2]至少这是在我国治理语境下应急管理的主要问题性。

灾害预警是否总是带着引发群体恐慌的危险?人们说的恐慌,到底是什么?它是一种单一的现象,还是很多种不同现象的统称?^[3]如何降低这种危险,从而保证灾害预警的原初目标的实现,即救人减灾,减少生命财产损失?本文首先回顾和评述中外学者对此议题的既往研究,揭示主要问题。然后,本文将考察现代社会的灾害预警条件下公众响应的四个案例,并主要关注群体恐慌是否发生,以及发生的具体样式。对四个案例的比较分析,能够告诉我们,在不同的社会文化背景、经济发展背景下,预警发布引发群体恐慌的程度和种类。这四个案例分别是:2018年美国夏威夷导弹空袭误警、2018年日本关东地震误警、1997年尼泊尔罗尔帕错溃坝危机和2014年美国埃博拉病毒传播期间歧视风潮。结论部分将在社会学对群体行为的研究框架下重新审视“恐慌”这个概念的多元内涵,区分理性和非理性行动,以及合作与非合作行为,籍此推动灾害社会学为中国特色的问题性服务。

[收稿日期] 2020-03-06

[作者简介] 童小溪,中国农业大学人文发展学院社会学与人类学系副教授;

战 洋,香港理工大学医疗及社会科学院应用社会科学系助理教授。

一、研究回顾和评述

自联合国“国际减灾十年”(1990—1999)以来,国际社会将应对灾害的重点从救灾响应转向减少灾害损失,特别是早期预警系统的开发。^[4]然而,在灾害预警建设上向科学技术的一边倒的倾向,受到了国内外一些学者的批评。陶鹏、童星认为,传统的灾害预警采用技术话语和技术主义路线,因而其公共性得不到彰显,造成“制度价值基点扭曲”。因为如果将风险预警看成是灾害风险沟通的一种形式,一定会有政府、专家、大众、媒介、文化、社会、政治、组织以及个体共同参与,这实质上是一个社会过程,因而,公共预警应留下社会科学研究的空間。^[1]类似地,霍尔认为,灾害预警应该被界定为一种能力,而不是一个系统。因此,灾害预警的重点,不在科技系统,而在于管理者,在于预警能力的治理,在于能够最终为公众服务。^[5]

灾害预警的目的,是为了减少社会公众的生命财产损失。为达到这个目的,预警就要在公众那里引发正确的响应:有序撤离、采取避险措施、具备有关知识、理性合作等。而和这些相反的行为,一般都被概括为“恐慌”。

灾害预警是否会引发恐慌?这是灾害预警领域最需要社会科学的那一面。在这个议题上,中外文献的差别较大(这并不奇怪,因为这来自中外社会的差别)。在下面的述评中,对比这种差别,也许对于我们澄清概念和问题,会有所帮助。

国内文献有关社会公众对灾害预警的响应的实证研究不多,可以说还是一个空白点。少数学者提出了灾害预警的社会维度的重要性。^[6]他们都关注到,一方面灾害预警能够提示风险,避免造成生命财产损失;另一方面也可能造成社会恐慌,导致所谓“次生灾害”。因此,很多国家对于预警发布,“保持极为慎重和敏感的态度,甚至选择小范围内部通报,而不进行公开发布”。^[2]对于当灾害已经发生后,政府信息发布引起恐慌的情形,国内学者则有比较丰富和全面的研究,在这个文献群中,“恐慌”是瞩目的关键词。有学者注意到,在某些情况下,政府信息发布不能得到公众信任,反而加重公众恐慌。^[7]因此,政府遇到“信息发布的困境”^[8],而社会大众则陷入“恐慌—信谣传谣—恐慌”的恶性循环。^[9-10]也有极少数研究者对“恐慌”论进行了质疑。^[11]

社会大众的突发性恐慌的一个具有中国特色的表现形式,就是所谓“社会舆情”,特别是“网络舆情”。围绕这个现象,已经有了大量的国内研究,而且文献数量还在迅速增长。这项研究,由于有公共管理、灾害、公关、社会学、传播学,甚至工程技术领域学者及其方法的介入,已经变得高度跨学科,形成了具有中国特色的“舆情研究”的范式。^[12]这个研究范式的几个基本命题是:舆情作为公民态度和情绪的表达,在突发事件和政府重大信息发布时,会有突然涌动;舆情对政府形成压力和困境;舆情具有“恐慌”的典型特点,比如非理性、情绪化和容易蔓延等;当代舆情的主要载体是互联网,并随着自媒体的增长而泛滥。由于“舆情”成为最主要的社会群体恐慌的形式,它已被视为“次生舆情灾害”。^[8,13-17]

国外有关社会公众对灾害预警的响应文献大致分布在两个学科领域,其着重点和视角都较不同。在公共关系研究中,用“愤怒因素”(public outrage)这一概念来概括不是基于技术知识而是基于情绪的风险感受。针对公众的风险沟通必须将愤怒因素考虑进去。^[18]有关风险沟通的文献还借助心理学的“精神噪音理论”“信任决定理论”和“负面主导理论”,认为人们在突发事件中,因为受紧张情绪的干扰,接受外部信息能力下降,失去对权威的信任,并更倾向于接受负面的信息。^[19]

灾害社会学对这个问题的入手方式和公关研究较为不同。灾害社会学的相关文献的绝大部分,其问题性不是避免政府预警信息引起大众恐慌,而更多是如何让灾害预警引起公众的足够注意,内化风险,并引发转移或防护等避险行为。^[20]灾害社会学关注影响预警发布效果的几个重要影响因素,包括预警的方式、预警的内容和修辞,预警的具体语境,预警受众的社会背景等等。^[21]德雷贝克发现,对灾害预警,在公众那里普遍的初始反应是“风险否定”。从否定到接受,是个复杂的社

会过程,需要社会成员共同处理和消化预警信息,甚至通过争论。从否定到接受的时间,男性比女性更长,年长者比年轻者更长,少数民族和穷人比社会主流更长,没有和家人在一起的,比和家人在一起的长。预警信息越含糊,人们就越倾向于忽视风险。预警信息中只要有轻微前后不一致的地方,就成为人们拒绝预警信息的理由。^{[22]519} 预警持续时间越长,逃生路线和预防措施容易可行的,人们听从预警信息的可能性就越大。

此外,在国外灾害社会学中讨论较多的一个问题,是所谓灾害中的“恐慌神话”问题。早在 1950 年代,美国军方就出资支持有关灾害中人们的群体恐慌行为的研究。后来美国国家科学院(NAS)长期将恐慌作为重点研究课题。^{[21]877} 然而,在后来的几十年中,不仅研究成果没有符合出资方的预期,而且,从事研究的社会科学家们反过来质疑这项研究的前提,提出“人们在突发紧急情况下容易产生群体恐慌”仅仅是人们想当然的偏见,而实际上灾害中人们的群体恐慌行为极为罕见,仅在非常少见和特定的条件下才会短暂出现。特拉华大学灾难研究中心在其研究的 500 多个案例中,恐慌产生的次数很少,且对救灾实施无太大影响。^{[3]343}

灾难社会学研究不仅忽视灾害预警会引发恐慌的可能性,而且对于预警的“虚惊”(即有预警,但无灾害,技术上亦称“假阳性”)问题,也大事化小,认为只要人们被告知虚惊警告的原因,他们就不会对政府失去信任,而且多次“虚惊”也不会引发“狼来了”综合症,甚至还可以当成普及知识和演习的机会。米莱提的证据是,在美国飓风的虚惊预警率是 70%,但是人们并未抱怨。^{[23]3-6}

基于几十年以来理论和实证研究的结果,社会学家们取得的共识是:群体恐慌的形象只存在于政府官员、警察和消防员、红十字会工作人员和媒体的心目中。^[3] 这种偏见只会给救灾造成障碍。夸兰泰利认为:应该在社会科学中停止使用“恐慌”这个从大众话语中来的词。^{[21]880} 而有人甚至将研究问题性颠倒过来,转向研究警察等政府人员迷信“恐慌神话”的情况。^[24]

从以上文献回顾可以看出,在预警和恐慌的关系问题上,国内外思维定势之间、不同学科的视角之间、学界和官方的看法之间,都存在着相当大的鸿沟。如何来评估这种差异呢?下面希望通过对四个案例的考察和比较,来寻找灾害社会学与中国社会现实之间更有效对话的立足点。

二、四个案例:夏威夷、日本、尼泊尔、埃博拉

所挑选的四个案例,即 2018 年美国夏威夷导弹空袭误警、2018 年日本关东地震误警、1997 年尼泊尔罗尔帕溃坝危机,和 2014 年美国埃博拉病毒传播期间歧视风潮,大都是比较晚近的、跨越不同文化和经济发展水平的案例。它们还有一个共同特点,就是都属于“虚惊”预警、或类似“虚惊”预警的突发事件,亦即预警所预告的灾害并没有真的发生,因而属于“假阳性”案例。透过这样的案例,我们能够剔除灾害本身带来的“恐慌”因素,而直接观察因预警本身所带来的任何“恐慌”。

(一)2018 年美国夏威夷导弹空袭误警

2018 年 1 月 13 日,因为工作人员的操作错误,美国夏威夷州的紧急广播系统被启动,通过移动通讯、电视和广播电台同时发出了紧急预警。预警信息说,美国太平洋舰队司令部发现正在向夏威夷袭来的弹道导弹,有可能在几分钟内在海面或地面爆炸。建议全体居民寻找避难场所,并声明“这不是演习”。13 分钟后,州政府的紧急管理部门开始通过推特和脸书宣布预警是错误报警。误警发出 38 分钟后,紧急系统再一次被启动,通知刚刚发出的预警是虚惊^①。

这次导弹误报是在美国和朝鲜关系紧张、不久前两国领导人都曾威胁针对对方使用核武器的背景下发生的。此前一年内,朝鲜多次进行洲际弹道导弹发射试验。朝鲜是否有能力使用洲际导弹运载核武器仍不确定。对于发射自朝鲜的导弹,夏威夷有 12 到 15 分钟的预警时间。从 2017 年

① Federal Communications Commission, 2018. “Preliminary Report: Hawaii Emergency Management Agency’s False Ballistic Missile Alert,” January 13, 2018.

12月起,夏威夷州开始了每月一次的室外防空警报鸣音测试。但在这次错误报警的38分钟内,仅有个别地方的防空警报音鸣响^①。

先来看机构和半组织化的人群对预警的反应。预警发生时,一些体育比赛活动正在进行或在准备之中。欧胡岛上的凯卢阿镇正在进行体操国际比赛,在场的数百人四散避险,有儿童惊哭。索尼高尔夫职业公开赛的组织者疏散了媒体中心,工作人员撤离到运动员更衣室和厨房避难。正在夸卢阿农场的旅游的游客被管理者疏散到山上的防空洞里^②。

误警发生在周六早晨,大学校园里人们刚刚醒来。一名夏威夷大学的大学生回忆:“我的第一反应是:从床上跳下来,弄清楚在发生什么。……我们到了外面,从人们的眼睛里看到恐惧。看到有人从我们边上跑过。有人在哭。看到一个人在路的中间奔跑。……学生们记得在曾在某楼见过黄色指示牌标明指定避难场所,于是就往那里跑。但跑到以后发现大门紧锁,所有的人都在看自己的手机,像是在说:该怎么办?该怎么办?有人说,有海洋生物楼教室的钥匙,于是大家就往那里跑。在那里,人越来越多,有人在喊:关上门!没时间了!”^③。

再来看一些个人和家庭的反应。媒体和目击者描绘了一些场景:预警发布后,在高速公路上的一些驾车者加速到每小时100英里,尽管预警信息要求正在驾车的人将车辆立即停靠在路边。而在欧胡岛的H-3隧道,则有驾车者停在里面避险。一些人闯红灯,显然是着急回到家人身边。有人看到,一个正在打高尔夫球的人驾驶着高尔夫球车从球场上开到大街上,并开向一个医院去躲避。檀香山市警察局长苏珊·巴拉德说:“每个人都因此发疯了”^④。

媒体报道的许多案例中,人们采取了力所能及的防护措施,比如躲在自己家里的或者旅馆的浴缸中,因为美国的一些避难知识读物提示可以在浴缸中躲避龙卷风和地震。一例社交媒体视频显示:有人将自己的孩子藏到街上的下水道里^⑤。

来自堪萨斯州到夏威夷旅游的一位大学教授史密斯讲述了她的经历:当她在宾馆收到手机短信警报、又从电视上看到同样的警报信息后,她做的第一件事是给自己的邻居打电话,讲明情况,请她的邻居去陪一下她的母亲和妹妹,因为她的母亲年纪很大,她的妹妹是智障^⑥。

各种资料都显示,在错误预警发布期间,人们如饥似渴地搜寻更多、更详细的信息。预警期间,紧急报警911电话和政府的防空办公室电话线路被大量打进来的咨询电话占满。无线数据服务也出现堵塞,致使许多人不能上网^⑦。

对媒体报道的一个简要观察:新闻报道的标题和正文中,使用了各种和恐慌有关的词汇,像沸

① Jones, Caleb, 2018. “After Hawaii false alarm, what is the federal government’s responsibility in nuclear attack alerts?” *PBS NewsHour*, 18 January 2018.

② HNN, 2018. “Fear. Panic. And tears. For 38 minutes, Hawaii thought it was Under attack,” *HawaiiNews Now*, January 13, 2018; AP, 2018. “False alarm on missile creates uneasy moment at Sony Open,” *USA Today*, January 13, 2018; Nagourney A., Sanger D. and Barr J., 2018. “Hawaii Panics After Alert About Incoming Missile Is Sent in Error”. *The New York Times*, January 13, 2018.

③ Nagaoka, Ashley, 2018. “After missile alert mistake, UH students ran for cover and hid in Classrooms”, *Hawaii News Now*, January 13, 2018.

④ Grube, Nick, 2018. “False Missile Threat Mistakenly Triggered As Part Of Internal Drill,” January 13, 2018, *Honolulu Civil Beat*; KITV, 2018. “Hanabusa criticizes governor for delay in letting the public know about false alarm,” *KITV*, January 13th, 2018.

⑤ 同③; Letman, Jon, 2018. “Terror in Paradise: I Got the Hawaii Missile Message and Prepared to Die,” *The Daily Beast*, Jan. 13, 2018.

⑥ Spoon, Sarah, 2018. “ESU Professor vacations in Hawaii during false ballistic missile alert,” *ESU Bulletin*, Jan 13, 2018.

⑦ NZHerald, 2018. “Panic in Hawaii as Civil Defense accidentally issues alert for ‘inbound ballistic missile threat’”. *New Zealand Herald*. January 14, 2018.

腾(pandomanium)、惊慌失措(panicking)、吓坏了(terrified)和混乱(chaos)。但在实际报道内容里,能读到的大多数是人们有序、理性的行为,非理性的、疯狂的举动很少^①。比如美国 CNBC 的一篇报道采用了《错误预警导致人们进入狂乱状态》的副标题,但是,在报道中,则这样讲述一个宾馆露天餐饮区的情形:“人们收到警告后立即站起来,很有秩序地往宾馆里面走……”。类似的一个现象是,被采访者倾向于把当时别人的行为概括为“恐慌”,而把自己当时的行为描绘成“冷静、理智”^②。

(二)2018 年日本关东地震误警

从 2007 年起,日本气象厅建立起“紧急地震速报”系统,即将各地震观测站观测到的地震纵波(传播速度最快)加以即时分析,计算出震中、震级和受影响区域,并在很短时间内通过短信、公共广播系统、电视滚动字幕和无线电台发出信息,以便在传播较慢的地震表面波到来之前,给人们几秒钟到一分钟的提前时间做防范响应。

2018 年 1 月 5 日上午 11 点 02 分,日本关东地区和福岛县部分地区的人们,从手机上和公共广播系统中收到地震预警信息:茨城县海岸发生 6.4 级地震,请做好强震的准备。但是,关东等地区并没有感受到任何震动。原来,茨城县海岸发生地震的震级只有 4.4 级。但在同一时刻,富山县发生 3.9 级地震,造成自动运算系统误认为是一次 6.4 级地震,导致误警^③。

由于这次预警所针对的地区,是日本人口和经济最密集的地区,必然产生了一定的冲击。然而,从能找到的报道来看,能称得上恐慌的现象是很少的。预警导致地铁、列车运行中断,东京的一些电梯停驶。错误预警导致有人在社交媒体上抱怨,不过,也有人认为,不应抱怨,因为地震预警系统很重要,预警即使错了也是一个提醒。总体来说,这次地震错误预警,没有引起任何显著的群体恐慌行为,只是个别新闻标题用了“恐慌”这个字眼^④。

在日本气象厅建立起“紧急地震速报”后几年内,还出现过几次类似的(虚惊)误警。比如 2013 年 8 月 8 日针对关西地区的误警,2016 年 8 月 1 日针对关东地区的误警,以及 2018 年 10 月 4 日针对关东地区的另一次误警。其中,2016 年那一次误警,发出预警信息说,东京发生 9.1 级地震(和 2011 年东日本大地震震级相同),但在几秒钟后取消。不过,预告地震的手机应用“Yurekuru Call”还是将消息推送给许多用户。由于预警的性质被公众所普遍了解,这次误警,在公众中,有“惊”无“慌”,未引发可察觉到的恐慌和舆情,媒体只是报道了日本网民对误警的各种不无诙谐的推测,有人认为是地震仪被闪电击中,有人认为是因为哥斯拉的破坏,还有人认为是由于玩口袋妖怪(Pokemon Go)的人过多造成网路拥堵所导致^⑤。

(三)1997 年尼泊尔罗尔帕错溃坝危机

罗尔帕错是尼泊尔境内的一个冰川湖,位于加德满都东北方向 110 公里、海拔 4 580 米处,在过去 50 年中,由于喜马拉雅冰川的融化,水位不断上涨。湖水一周的冰碛坝很不牢固,溃坝引起水灾的风险很大。罗尔帕错的冰碛坝一旦溃坝,将冲击罗尔瓦陵河下游 100 公里,威胁 20 个村庄 6 000 人的安全。^[25]

① Wong, Alia, 2018. “Pandemonium and Rage in Hawaii,” The Atlantic, JANUARY 14, 2018.

② David, Javier, 2018. “False alarm sends Hawaii scrambling amid report of a ballistic missile heading toward the island,” CNBC, Jan 13, 2018.

③ 地震火山部,2018.《平成 30 年 1 月 5 日 11 時 02 分頃に発表した 緊急地震速報(警報)について》,日本气象厅。

④ AFP, 2018. “False Earthquake Alarm Triggered by Minor Jolts off Japan Coast Scares Millions in Tokyo,” Daily Sabah, January 5, 2018; GardaWorld, 2018. “Japan: 4.9 – magnitude earthquake strikes Tokyo January 6,” GardaWorld, January 5, 2018; Tanaka, Chisato, 2018. “Earthquake warnings leave Kanto jolted, but the big shake never came,” Japan Times, Jan 5, 2018.

⑤ Japan Times, 2016. “Erroneous alert of massive Tokyo quake causes brief panic,” Japan Times, Aug. 2016.

1997年5月,英国专家和尼泊尔政府的工程师组成的团队完成了对罗尔帕错的考察,6月6日,调查团队举行了一次说明会。到场记者将这次说明会理解为,罗尔帕错溃坝近在眼前。国家新闻社随后报道:“罗尔帕错今年雨季溃坝的可能性很高。”喜马拉雅地区冰碛坝溃坝水灾多发生在每年6月到8月季风降雨期。于是,罗尔帕错溃坝危机在尼泊尔社会酝酿开来。^[26]

1997年6月17日,政府要求即将受影响地区民众采取措施。在这些地区,主要是罗尔瓦陵河谷,地方政府机构开始要求民众人们迁移到河道上方20米的地方。这是政府首次发出有关罗尔帕错溃坝预警信息。

被预警的受影响地区很快出现了反应。在多拉卡地区,市场受到冲击:进口食盐涨价一到两倍,本地的山羊肉价格则跌了一半。当地的村民和店铺主人开始拆房子,准备搬迁到山上。其他可能受影响的地区的民众,做好了逃离的准备。政府的迁移举动为公众起到了示范效应:位于受影响地区内的满塔利机场停止服务,机场设施也被拆卸转移。罗尔帕错下游80公里正在建的水利工程工地上的工人也撤离了。

在政府标明即将被淹的地带,很多民众拆掉或抛弃了房子,转移到高处,但居住条件拥挤不堪,租房价格飞涨。民众得不到任何经济救助。还有一些村民们处于恐慌和困惑状态,因为他们无处可去。穷人采取坐等观察的办法,看着富人是一怎么做。而有着很多不动产的富人,没有任何迁移的动力,因为他们如果失去了土地,就失去了一切。

从6月中到7月初两个星期的“恐慌”期间,当地居民的生活被彻底打乱了。村庄中的偷盗、抢劫增加。一些农民白天在地里劳动,晚上在公路上休息,家中的男性轮流在自己的屋子旁边打着火炬站岗。溃坝预警对农业生产造成影响。下游塔玛柯西(罗尔瓦陵河是其支流)河谷两边的农民在犹豫,到底要不要开始种水稻。

到了7月初,怀疑和反对政府警告的声音开始增加了。首先,真正在罗尔帕错附近居住的民众,反而不相信溃坝,拒绝转移,他们说,他们观察这个冰川湖很久了,水面上升和下降是常有的事。居住在罗尔瓦陵河谷的一些民众,也不相信溃坝,原因是他们相信罗尔帕错是由“真理之神”保护的。

6月底一位英国专家来到罗尔帕地区考察,他认为溃坝的风险存在,但没有理由认为一定是在当年雨季,并认为政府规定的20米也没有科学根据。他建议,在湖中安装足够多的虹吸管来排泄湖水,就可以降低风险,而且代价和溃坝的代价相比,几乎可以忽略。

随后,一些专家集体给媒体写信,质疑预告溃坝水灾的科学依据,并批评政府的应对措施不足。尼泊尔最大的报纸发表社论,质问“应该相信科学家,还是相信政府”。这样,尼泊尔新闻媒体开始表态,显示要在“科学家”和“政府”两者中,站在“科学家”一边。更多的工程师和专家开始发表质疑意见。5月份和英国专家组一起考察的冰川学家否认自己曾经说过“冰川湖会溃坝”。他坚持说,他们的报告只是说有溃坝的可能,但没有说一定是在本年雨季的时候。^[26]

下游民众这时开始指责政府的溃坝预警是散布谣言。这时,政府也试图将预警的言论往回收。水利部和气象部部长发表看法,认为并不一定今年溃坝,危险并不像大家所说的那么大。到了7月底,塔玛柯西河流量减少,那些紧急搬迁的人们开始返迁。这样,“近在眼前”的罗尔帕错溃坝成为一场虚惊。^[25]

(四)2014年美国埃博拉病毒传播期间歧视风潮

2013—2016年,非洲西部一些国家爆发了埃博拉病毒,被世界卫生组织宣布为国际关切的突发卫生事件。病毒从几内亚开始流传,主要影响到近邻的利比里亚和塞拉利昂两个国家。埃博拉病毒主要通过人的体液传染,无证据表明会通过空气传染。该病毒的传播能力并不很强,但由于是体液传播,医护人员的感染风险较大。从接触病毒到出现症状的潜伏期可长达21天,在潜伏期病毒携带者不会传染他人。埃博拉病毒的感染死亡率为40%。埃博拉病毒的这些特点,决定了它所引发的社会恐慌也具有一定的特性。

在埃博拉病毒西非爆发的三年中,共 28 646 件感染案例,其中 11 323 人死亡,绝大多数集中在西非 3 个国家。在美国一共出现了 11 例,其中 7 例为医疗疏散性质(在西非进行救援的美国医疗人员在当地确诊感染,撤回美国治疗),4 例为在美国确诊案例,其中 2 例为从西非输入案例,2 例为国内感染(皆为医护人员,后来康复)。在美国确诊的第一例是从利比里亚到美国探亲的邓肯,2014 年 9 月底在美国德州达拉斯市发病、被确诊,后不治身亡。在达拉斯医院护理邓肯的两位护士被确诊感染,后来康复。此外,1 例输入案例是 10 月份从几内亚回到美国的医生斯宾塞,7 天后出现症状被确诊。

美国政府虽未发布正式的埃博拉病毒预警,但在 10 月中,总统奥巴马任命了“埃博拉响应协调专员”,国家疾控中心也修订了有关医护人员防护的有关指引。新闻媒体详细报道了埃博拉病毒的感染情况,特别是其高病死率。美国公众对埃博拉病毒在美国国内传播的风险的响应,主要是针对其高病死率的恐惧和过度反应。而这种恐惧和过度反应的具体表现形式,就是在美国社会有长久历史和深刻社会根源的基于种族和肤色的歧视。

首先,在美国零号病人邓肯临时居住过的达拉斯移民聚居区——维克里草地,当地居民们遭到歧视:由于这个地区外来移民较多,他们的肤色和口音成为被歧视的目标。他们去饭馆吃饭被拒绝服务,去找工作也被谢绝,尽管他们从未接触过邓肯。“维克里草地学习中心”通常有很多志愿者来给当地儿童补习功课。邓肯发病新闻传开后,150 多名志愿者不再来了^①。

零号病人传染了两位护士,但没有更多。但因此引发的恐慌和歧视链条,要比实际传染链条长出很多。被邓肯传染的第二位发病的护士文森,在她接触邓肯之后和发病之前,曾在周末时间从德克萨斯州乘机前往俄亥俄州作婚礼计划。文森确诊后,在德克萨斯州和俄亥俄州都发生了过度反应:在德州中部的贝尔顿镇,三所学校停课,因为两名学生搭乘了和文森回程同一班次的飞机。在俄亥俄州的一所中学和一所小学宣布停课,原因是一位该中学教工可能搭乘了文森搭乘过的同一架飞机,但从未搭乘过同一班次^②。

连执行援非任务的国家疾控中心的工作人员及其家属都不能幸免于歧视。位于美国亚特兰大市的美国疾控中心的一些工作人员从西非回国后,他们的配偶和子女被告知:不要上学或不要上班,除非有政府出具的健康认证书。疾控中心不得不致函乔治亚州教育部门,讲解有关埃博拉病毒的知识,并解释工作人员回到美国时的体检过程^③。

俄克拉荷马州布莱克维尔镇的一位小学教师,跟随自己的教会前往卢旺达进行传教活动。该国无埃博拉案例,且距离爆发国家数千公里。有 400 人在网上签名请愿,要求该教师在返回后,进行 21 天的隔离。类似的例子,是肯塔基州教师谢尔曼从肯尼亚返回,密西西比州中学校长从赞比亚返回,导致家长拒绝孩子上学,被迫自我隔离,尽管这两个国家在非洲大陆东部,没有埃博拉案例,且距埃博拉爆发国家数千公里^④。

① Edwards, David, 2014. "Dallas Ebola patient's immigrant neighbors banned from jobs, refused service at restaurants." *Raw Story*, October 7, 2014.

② Szabo, Liz, 2014. "Ohio, Texas schools close amid Ebola scare". *USA Today*, October 16, 2014.

③ Cupit, Sabrina, 2014. "CDC workers face trouble at home returning from W. Africa", 95.5 WSB, November 6, 2014.

④ Bittenbender, Steve, 2015. "Kentucky Teacher Resigns Amid Parents' Ebola Fears; Report," *Huffington Post*, January 3, 2015; Simmons, Scott, 2014. "Kids pulled out of class over concerns about principal's trip to Zambia," *WAPT-TV*, Oct 16, 2014; Terkel, Amanda, 2014. "Oklahoma Teacher Will Have To Quarantine Herself After Trip To Ebola-Free Rwanda," *Huffington Post*, Oct 28, 2014.

三、结论

通过对四个案例的考察,我们更清楚地看到:对“灾害预警是否能引起恐慌”这个问题本身,需要进一步的澄清,特别是“恐慌”这个概念。

首先,这里所说的不是心理学所谈的个人“恐慌症”,而是一种群体行为。“群体恐慌”是社会学的老议题,但是半个多世纪以来,其定义都难以确定下来:美国社会学家斯梅尔塞在其经典论述中,给出了高度抽象化的定义;^[27]但在斯梅尔塞之后的西方社会学冷落了群体行为整个范畴;只是在灾难社会学里,还会提到“群体恐慌”,但却被当成是很少符合事实的一个概念。夸兰泰利认为:几乎任何无组织的社会活动、扰乱性的个人活动都被描述为恐慌;从银行挤兑,个人和集体焦虑,到动物蹂躏等,考察这些事物的共同点,可以说,恐慌就是从人和人群的观点看,那些坏的和不幸的东西。^{[21]876}二战前非理性学派的代表勒庞强调的是恐慌行为的“传染”;斯梅尔塞关注“逃亡”(包括比喻意义上的“逃离正常行为模式”)和“一般化信念”(指的是突发情况下人们针对危险的来源、性质和避险方法,酝酿形成了共同一致的看法);大众媒体和主流话语所谓的“恐慌”,一般还包括利己行为和非理性行为。在经济学和社会学中,这两类行为有所区别:利己行为一般被看作是个人理性行为,即个人功利最大化的行为,包括抢购和抛售。然而个人理性会造成集体无理性的局面,正如有关囚徒困境和公共悲剧的经典论述所谈到的那样。^[28-29]因此,将这一类非合作性质的个人理性行为仍然放在“恐慌”的范畴内。而典型的非理性行为则包括基于情绪表达的行为、盲目模仿行为或者无明确目的的行为。

在灾害社会学中,学者们对“逃亡”行为和寻求信息行为作了进一步澄清:不是所有的“逃亡”都是非合作的、无序的。毛森认为:在失火现场,从出口冲出可能是唯一理性的行动。^[30]因此,“逃亡”这种理性行为,亦可区分为有序的即合作的,和无序的、利己亦即不合作的两种。其次,在突发情况下,绝大多数人收到预警信息后,并不立即转移或采取保护行动,而是尽量从朋友和其他渠道打探更多的信息。^{[23]2-3}“信息饥渴”是突发情况下的人们的正常状态。因此,应将信息饥渴和有序逃亡这两类行为剔除出恐慌范畴。按照惯常语义,仍将无序逃亡、抢购/抛售/挤兑、盲目效仿(行为传染)和一般化信念纳入“恐慌”的范畴。这样,上节的四个案例,可以总结如下表:

案例	非恐慌行为(通常被 误认为恐慌行为)		恐慌行为					一般化 信念
			利己行为			非理性行为		
	信息 饥渴	有序 逃亡	无序 逃亡	抢购/抛 售/挤兑	其他利 己行为	行为 传染	其他非 理性行为	
美国夏威夷导弹误警	有	有	无	无	无	无	少量	无
日本关东地震误警	无	有	无	无	无	无	少量	无
尼泊尔罗尔帕错溃坝危机	无	有	无	有	有	少量	无	有
美国埃博拉传播期间歧视	无	有	无	无	无	无	有	有

这里,把尼泊尔溃坝危机期间的偷盗行为归入“其他利己行为”;把埃博拉传播期间的歧视行为归入“其他非理性行为”,尽管有关种族歧视是理性的还是非理性的一直存有争议。^[31]将罗尔帕溃坝危机中的传统信仰和埃博拉传播期间对病毒传播的非科学认识,都看作是“一般化信念”。总结这四个案例,我们发现,由预警信息(特别是虚惊预警)所引发的恐慌行为,并不像国外灾害社会学所描述的那么罕见,但也没有像中外媒体描述的那么普遍——其中一个重要因素是,这里将“信息饥渴”和“有序逃亡”这两类从“恐慌”范畴里剔除了。主流媒体将灾害预警下的所有公众响应以“恐慌”一言以蔽之,导致“恐慌”过于普遍,这是“恐慌神话”得以产生和持续的原因之一。

现在,我们可以对灾害社会学研究结果和主流媒体和话语之间、国内问题性和国外问题性之间,在灾害预警导致“群体恐慌”问题上的差距,作一个初步的讨论了。首先,战后四分之三世纪以

来,西方(特别是美国)灾害社会学的研究重点,从大众心理、社会控制的视角,转向了阶级和社会不平等的批评视角,研究范式的转变自然会对理论、方法和数据进行系统性的筛选。“恐慌神话”在西方国家确有其经验事实上的根据,但在我国的国家治理范式和社会问题研究范式内,“大众恐慌”和“突发舆情”都是现实和严峻的问题。

问题的另一面,是中外媒体和主流话语长久以来将灾害信息发布之下和灾害中的“群体恐慌”看作是普遍存在和无可争议的事实。舒尔茨等认为,由于主流媒体拥有话语权,它能够对灾害预警下的大众行为进行“情境定义”,这是“恐慌神话”能够持续持久不衰的原因。^[32]解决的办法,是发挥社会学的公共性,向媒体和公众普及社会学研究结果。另一方面,在灾害社会学的研究中,对“恐慌”概念进行分解,分离出那些本质上不属于“恐慌”的行为,以便让这个概念在学术研究和媒体报道中能够真正言之有物。

本研究希望能够有助于推动灾害社会学的研究框架和我国社会的治理语境的结合,以便重新审视“恐慌”及其产生原因,从而对灾害应对策略提出有用的建议。仅就目前很初步的探讨,我们已经能够看出:灾害预警的信息应该充分、详细、及早、持续,而且对于仍不确定的部分,也加以详细说明,包括不确定的原因,不确定的程度,等等。信息的透明是对“恐慌”或者被人们称作是“恐慌”的诸多负面现象的最好预防。

[参考文献]

- [1] 陶鹏,童星.从碎片到整合:灾害公共预警管理模式的嬗变.中州学刊,2013(6):60-65
- [2] 周庆安,张珂.风险社会中预警信息的新闻发布.新闻与写作,2016(2):60-63
- [3] Heide, E. A. Common misconceptions about disasters: Panic, the disaster syndrome, and looting//O'leary Margaret. *The first 72 hours: A community approach to disaster preparedness*. Iuniverse Inc., 2004
- [4] The United Nations IDNDR Secretariat. *Guiding Principles for Effective Early Warning*. Geneva: The United Nations, October 1997
- [5] Hall P. Early warning systems: Reframing the discussion. *The Australian Journal of Emergency Management*, 2007 (2):32-36
- [6] 杨默.突发公共卫生事件中媒体预警的职能与策略.新闻研究导刊,2020(6):90-91
- [7] 张峣弘,黎昌珍.突发公共事件中的政府信息发布策略研究——兼论其对恐慌的影响.辽宁行政学院学报,2016(12):63-68
- [8] 张礼才,余廉.网络突发事件政府信息发布研究.现代情报,2013(4):3-6
- [9] 孙恪廉.危机状态下的信息发布——以“5·12”地震后当天的成都为例.成都行政学院学报,2010(1):71-73
- [10] 马巧云,巩亚娣,刘同生,张亚飞.食品安全恐慌的危害、成因及对策.天津农业科学,2014(7):110-113
- [11] 韩自强,吕孝礼.恐慌的迷思与应急管理.城市与减灾,2015(2):24-26
- [12] 李纲,陈璟浩.突发公共事件网络舆情研究综述.图书情报知识,2014(2):111-119
- [13] 刘怡君,陈思佳,黄远,等.重大生产安全事故的网络舆情传播分析及其政策建议——以“8·12天津港爆炸事故”为例.管理评论,2016(3):221-229
- [14] 张一文,齐佳音,马君,等.网络舆情与非常规突发事件作用机制——基于系统动力学建模分析.情报杂志,2010(9):1-6
- [15] 张宇,王建成.突发事件中政府信息发布机制存在的问题及对策研究——基于2015年“上海外滩踩踏事件”的案例研究.情报杂志,2015(5):111-117
- [16] 李慧敏,潘漩.公共环境事件舆情压力及危机公关的传播学思考——基于“2016年湖北洪灾”媒介议题分析.湖北大学学报(哲学社会科学版),2019(4):169-175
- [17] 赵金楼,成俊会.基于SNA的突发事件微博舆情传播网络结构分析——以“4·20四川雅安地震”为例.管理评论,2015(1):148-157
- [18] Sandman P M. Responding to community outrage: Strategies for effective risk communication. *Journal of Environmental Health*,2005(6):30

- [19] Glik D C. Risk communication for public health emergencies. *Annu. Rev. Public Health*, 2007(1): 33 – 54
- [20] Mileti D S, O'Brien P W. Warnings during disaster: Normalizing communicated risk. *Social Problems*, 1992(1): 40 – 57
- [21] Quarantelli E L. Conventional beliefs and counterintuitive realities. *Social Research: An International Quarterly*, 2008(3): 873 – 904
- [22] Drabek T E. Understanding disaster warning responses. *The Social Science Journal*, 1999(3): : 515 – 523
- [23] Mileti D S, Sorensen J H. *Communication of emergency public warnings: A social science perspective and state-of-the-art assessment*. Washington, DC: Federal Emergency Management, 1990
- [24] Drury J, Novelli D, Stott C. Psychological disaster myths in the perception and management of mass emergencies. *Journal of Applied Social Psychology*, 2013(11): 2259 – 2270
- [25] Dahal K R, Hagelman III. RPeople's risk perception of glacial lake outburst flooding: a case of Tsho Rolpa Lake, Nepal. *Environmental Hazards*, 2011(2): 154 – 170
- [26] Gyawali D, Dixit A. How distant is Nepali science from Nepali society? Lessons from the 1997 Tsho Rolpa GLOF panic. *Water Nepal*, 1997(2): 5 – 43
- [27] Smelser N J. *Theory of collective behavior*. New York: Free Press of Glencoe, 1962
- [28] Barry B M, Hardin R. *Rational man and irrational society?: an introduction and sourcebook*. Los Angeles: Sage Publications, 1982
- [29] 科尔曼. 社会理论的基础(上下). 邓方, 译. 北京: 社会科学文献出版社, 1999
- [30] Mawson A R. Understanding mass panic and other collective responses to threat and disaster. *Psychiatry: Interpersonal and biological processes*, 2005(2): 95 – 113
- [31] Goldberg D T. Racism and rationality: The need for a new critique. *Philosophy of the Social Sciences*, 1990(3): 317 – 350
- [32] Schulze K, Lorenz D F, Wenzel B, et al. *Disaster myths and their relevance for warning systems kristiansand*. Norway: ISCRAM, 2015

Do Disaster Warnings Cause Mass Panic?

——A Sociological Study of Four Cases

TONG Xiaoxi ZHAN Yang

Abstract Disaster warnings, a necessary part of disaster preparedness, also have the potentials of causing mass panic. In fact, with the development and spread of the technology of mobile wireless internet, the triggering of waves of agitated opinions and even mass panic by government disaster warnings and other risk communication has become a real social problem, and an important research question. In contrast, in international disaster research, mass panic has been dismissed as a “panic myth”, despite the fact that “panic” has been a staple word in disaster reporting. This study focuses on four cases of mass behaviors upon disaster warning, namely, missile false alert in Hawaii, earthquake false alert in Japan, glacier lake outburst flooding scare in Nepal, and waves of discrimination in the US during Ebola outbreak in West Africa. It is found that panic was not as rare as the “panic myth” argument would have it, but nonetheless not as prevalent as media's use of “panic” as a description of all emergency situations. It is concluded that “panic” needs to be defined more clearly, in order to facilitate more productive research in the Chinese context.

Keywords Disaster warnings; Mass panic; Disaster research