



公安学、公安技术学科理论文库

警察危机管理

JINGCHA WEIJI GUANLI

魏永忠 ◎ 著



中国人民公安大学出版社

D035-31
5

警察危机管理

魏永忠 著

中国人民公安大学出版社

·北京·

图书在版编目 (CIP) 数据

警察危机管理/魏永忠著. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2015. 8
ISBN 978-7-5653-2298-3

I. ①警… II. ①魏… III. ①警察—突发事件—安全管理 IV. ①D035.31

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 173211 号

警察危机管理

魏永忠 著

出版发行: 中国人民公安大学出版社

地 址: 北京市西城区木樨地南里

邮政编码: 100038

经 销: 新华书店

印 刷: 北京兴华昌盛印刷有限公司

版 次: 2015 年 9 月第 1 版

印 次: 2015 年 9 月第 1 次

印 张: 24.75

开 本: 787 毫米×1092 毫米 1/16

字 数: 470 千字

书 号: ISBN 978-7-5653-2298-3

定 价: 76.00 元

网 址: www.cppsups.com.cn www.poreclub.com.cn

电子邮箱: zbs@cppsup.com zbs@cppsus.edu.cn

营销中心电话: 010-83903254

读者服务部电话 (门市): 010-83903257

警官读者俱乐部电话 (网购、邮购): 010-83903253

公安综合分社电话: 010-83901870

本社图书出现印装质量问题, 由本社负责退换
版权所有 侵权必究

前 言

中国古代先贤孟子在《孟子·告子下》中说：“生于忧患，而死于安乐也。”这句千古至理的名言成为从古至今国家领导者治国理政的警示恒言。在我国古典著作《周易·系辞下传》中也记载：“是故君子安而不忘危，存而不忘亡，治而不忘乱，是以身安而国家可保也。”春秋末期的史学家、文学家、思想家、军事家左丘明在《左传·襄公十一年》中说：“居安思危，思则有备，有备无患。”三国魏晋时期的名士吕安在《与嵇茂齐书》中写道：“常恐风波潜骇，危机密发。”唐代诗人刘言史在《观绳伎》中也写道：“危机险势无不有，倒挂纤腰学垂柳。”伟大的马克思主义者、无产阶级革命家、战略家和理论家毛泽东在《评国民党十一中全会和三届二次国民参政会》一文中指出：“须知正是在国民党十一中全会之后，内战危机是空前未有的。”上述历史文献证明危机现象和危机意识早已在人类社会发展中成为人们密切关注的话题。

美国心理学家琳达·凯普兰·萨勒（Linda Kaplan Thaler）最先系统地提出危机的理论，她认为每个人都在不断努力保持一种内心的稳定状态，保持自身与环境的平衡与协调。当重大问题或变化发生使个体感到难以解决、难以把握时，平衡就会被打破，内心的紧张感不断积蓄，继而出现无所适从甚至思维和行为的紊乱，即进入一种失衡状态，这也就是危机状态。简言之，危机意味着稳态的破坏。西方学者将危机形成的过程分为危机前状态、易感期、重整期。在西方国家的教科书中，通常把危机管理（Crisis Management）称之为危机沟通管理（Crisis Communication Management），其原因在于危机管理活动应突出加强信息的披露和与公众之间的沟通，争取公众的谅解与支持才是危机管理的基本对策。如今，危机管理已经成为企业、政府部门或其他组织应对各种危机情境所进行的规划决策、动态调整、化解处理及民警培训的重要科目之一，其目的就在于消除或降低危机所带来的威胁和损失。危机管理将人们的主动活动分解在危机爆发前的预警、危机爆发后的处置和危机化解后的善后管理。从学理的角度审视危机管理，

它是一门专门性的管理科学,是为了应对突发的危机事件,救助突发事件引发的灾难,尽量使损害降至最低点而建立的防范、处理体系和开展对应的措施。例如,对一个企业而言,当企业面临与社会大众或顾客有密切关系且后果严重的重大事故,而为了应付危机的出现在企业内预先建立防范和处理这些重大事故的体制和措施,则称为企业危机管理(Enterprise Crisis Management);再如,一个国家的国民经济或整个世界经济,在一段比较长的时间内不断收缩,出现了负的经济增长率,人们将它称之为经济危机(Economic Crisis);又如,一个组织或者个体连续发生一些事件或行为背离其应当遵守的规则、承诺,由此伤害了组织间、组织与个体、个体间相互的信任,造成心理或情感的伤害,这就是人们所言的诚信危机(Honesty Crisis)。简单地说,警察危机就是指警察组织或其成员由主观或客观原因导致其失信现象出现,并由此产生负面效应或造成伤害。正如美国普林斯顿大学的诺曼·R. 奥古斯丁(Norman R. Augustine)教授认为,每一次危机本身既包含导致失败的根源,也孕育着成功的种子。发现、培育以便收获这个潜在的成功机会,就是危机管理的精髓。对于危机,如果处理得当,完全可以转变为“契机”。

2012年3月1日,美国《时代》周刊资深记者迈克尔·舒曼(Michael Schumann)发表了一篇针对中国经济未来发展展望的文章,该文章认为,中国如果不转变其经济发展模式,不久的将来,发生经济危机势在必行(原文节选: The view inmost of the world is that China is indestructible. Shrugging off the crises multiplying elsewhere, China seems to surge from strength to strength, its spectacular growth marching on no matter what headwinds may come. It appears inevitable that China will overtake a U.S. mired in debt and division to become the world's indispensable economy. Those businessmen and policymakers looking to the future believe China's "state capitalism" may be a superior form of economic organization in dealing with the challenges of the modern global economy. 在世界上大多数人的眼中,中国是坚不可摧的。在其他国家都深陷日益严重危机之时,中国似乎丝毫不受干扰,甚至有愈战愈勇之势,看来是任何事物也无法阻挡其迅猛前进的脚步了。中国无疑会取代深陷债务和分裂泥潭的美国,成为世界上不可或缺的经济体。一些商人和决策者深信,中国的“国家资本主义”模式将是未来应对现代全球经济挑战的一大法宝)。我国学者迟福林主编的《危机挑战改革——2009'中国改革评估报告》一书中论述了危机倒逼改革。历史经验表明,危机往往是改革的重要

契机和重要起点。过去三十多年,无论是农村家庭联产承包责任制、城镇国有企业改革,还是财税金融体制变革,大都具有危机导向的特点。当前,国际金融危机的严重影响与国内发展阶段的历史性变化叠加在一起,使短期困难与长期矛盾交织在一起,并使下一步改革发展面临着三十多年来未有的困难与挑战。面对国际金融危机和国内全面转型的双重压力,积极主动地布局下一步改革,寻求以改革的办法破解发展难题的新路子,实现新阶段改革的重大突破,化“危机”为“转机”,已成为当前最急迫的全局性问题。

自20世纪90年代以来,战争危机、外交危机、金融危机、宗教危机、社会危机等各种类型的危机如滔天巨浪,扑面而来。危机不仅对国家的经济发展和社会稳定带来威胁,而且对政府的管理体制和管理能力也提出挑战。危机凸显政府加强危机管理的必要性,尤其是处于转型期的中国社会已进入危机频发期,对危机管理重要性的认识不言而喻。危机管理事关应对危机的有关体制和机制建设。具体是指为避免或者减轻危机所带来的严重损害和威胁,从而有组织、有计划地学习、制定和实施一系列管理措施和因应策略,包括危机的规避、危机的控制、危机的解决与危机解决后的复兴等不断学习和适应的动态过程。从某种意义上讲,任何防止危机发生的措施、任何消除危机产生风险的努力,都是危机管理。我们研究危机管理,就是要在偶然性中发现必然性,在危机中发现有利因素,把握危机发生的规律性,掌握处理危机的方法与艺术,尽力避免危机所造成的危害和损失,并且能够缓解矛盾,变害为利,推动各项事业健康稳定发展。

我国公安机关是一支拥有200万人民警察的专业队伍,组织机构庞大,人员众多,管辖的社会事务纷繁复杂。近些年出现的孙志刚事件、杜宝良万元罚单事件、“躲猫猫”事件、杨佳袭警案、“激动死”、“脱鞋死”、“做梦死”、“如厕死”、“冲凉死”、“摔跤死”、“发狂死”、“喝开水死”、瓮安事件、孟连事件、石首事件、派出所所长枪杀两村民事件等涉警事件,都引发了警察危机现象。尽管警察危机的出现是由于内部或外部高度不确定的变量因素所致,但对警察整体,抑或对社会造成了危险境况和紧张状态,有些甚至影响了政治稳定、社会安定、民族团结、经济发展和社会和谐。因此,警察危机事件产生的危害和后果不可小觑,需要并十分有必要对此开展研究,提升警察危机管理水平和能力。因此,以警察危机现象为研究主体的科学探索成为本书的理论命题。

人类进入21世纪,世界即与危机共存。尤其是伴随经济全球化、世界

一体化的到来，中国面临着各种危机的严峻挑战。正是基于国际和国内形势的认识，提升警察危机意识和管理能力可以最大程度建立良好的组织形象，保障组织整体功能的发挥。警察危机不但考量警察的承受力，更是考验自我管理水平的试金石。重视警察危机问题，逐步完善中国特色的警察危机管理体制、机制是历史的命题和时代的使命。诚如美国的彼得·德鲁克（Peter F. Drucker）所言：“管理是一种实践，其本质不在于知，而在于行；其验证不在于逻辑，而在于成果。”警察危机管理的系统研究并不必然能消除警察危机现象的出现，但是，警察危机管理的理论探索，对提升警察危机管理的防范意识和实战能力不无裨益。

作 者

2015年2月18日

目 录

第一章 概 述	(1)
第一节 警察危机的概念、性质与类型	(1)
第二节 警察危机产生的原因	(17)
第三节 警察危机管理的含义、特征和程序	(22)
第四节 警察危机管理者	(32)
第五节 新媒体环境下的警察危机管理	(39)
第二章 警察危机事件形成的环境分析	(48)
第一节 环境因素的概念	(48)
第二节 警察危机事件形成的环境因素分析	(50)
第三节 警察危机事件的形成机制	(55)
第三章 警察危机管理的体制与机制	(60)
第一节 警察危机管理系统	(60)
第二节 警察危机管理的体制	(63)
第三节 警察危机管理的机制	(70)
第四节 警察危机管理组织	(80)
第四章 警察危机管理的战略与对策	(87)
第一节 警察危机管理的基本模式	(87)
第二节 警察危机管理战略	(96)
第三节 警察危机管理对策	(101)
第五章 警察危机管理的原则	(105)
第一节 警察危机管理原则的界定及意义	(105)
第二节 警察危机管理原则的内容	(108)

第六章 警察危机的风险管理	(112)
第一节 警察危机风险的概念	(112)
第二节 警察危机风险管理的内涵及现状	(116)
第三节 警察危机风险管理的过程	(134)
第四节 警察危机风险评估	(147)
第七章 警察危机的预警	(154)
第一节 警察危机预警的概念与功能	(154)
第二节 警察危机预警系统	(158)
第三节 警察危机预警机制	(171)
第四节 警察危机预警的关键性工作	(177)
第八章 警察危机的疏缓与预防	(182)
第一节 警察危机疏缓的含义与性质	(182)
第二节 警察危机疏缓的流程与战略	(185)
第三节 警察危机疏缓的措施	(195)
第九章 警察危机的应对	(203)
第一节 警察危机应对的含义	(203)
第二节 警察危机应对的主要措施	(206)
第十章 警察危机的恢复与重建	(212)
第一节 警察危机的恢复与管理	(212)
第二节 警察危机损失评估	(217)
第三节 警察危机短期恢复	(219)
第四节 警察危机长期重建	(221)
第五节 警察危机恢复与重建应注意的问题	(228)
第十一章 警察危机状态下的领导与决策	(231)
第一节 警察危机状态下的领导	(231)
第二节 警察危机状态下的决策	(240)
第三节 警察危机状态下的指挥	(249)
第四节 警察危机状态下的控制	(252)

第十二章 警察危机状态下的沟通与协调	(257)
第一节 警察危机状态下沟通的意义	(257)
第二节 警察危机管理组织间的沟通	(261)
第三节 警察危机管理组织与公众的沟通	(263)
第四节 警察危机管理组织与媒体的沟通	(267)
第五节 警察危机管理组织与网民的沟通	(278)
第十三章 警察危机管理的社会参与和监督机制	(281)
第一节 警察危机管理中的社会参与	(281)
第二节 警察危机管理中的监督机制	(287)
第十四章 警察危机管理保障体系	(291)
第一节 警察危机管理保障的内涵及特点	(291)
第二节 警察危机管理保障体系的组织建设	(294)
第三节 警察危机管理保障体系的运行	(298)
典型案例及分析	(303)
案例一 孙志刚事件对警察危机的启示	(303)
案例二 山西警察打死北京警察事件引发的警察危机公关 思考	(307)
案例三 瓮安事件与警察危机管理机制完善	(309)
案例四 “躲猫猫”事件凸显警察舆情危机管理的重要性	(315)
案例五 上海杨佳案彰显警察危机公关的作用	(320)
案例六 哈尔滨六名警察打死一名大学生事件的警察危机 管理思考	(325)
案例七 邓玉娇案凸显警察理性应对媒体的重要性	(328)
案例八 跨省追捕河南青年王帅案引发的警察危机 管理思考	(330)
附 录	(338)
中华人民共和国突发事件应对法	(338)
中华人民共和国政府信息公开条例	(347)
中华人民共和国人民警察法	(352)
公安机关督察条例	(358)

110 接处警工作规则	(360)
关于进一步加强和改进舆论监督工作的意见	(365)
中华人民共和国外国常驻新闻机构和外国记者采访条例	(366)
国家突发公共事件总体应急预案	(369)
中华人民共和国戒严法	(374)
人民警察抚恤优待办法	(378)
主要参考文献	(383)
后 记	(385)

第一章 概述

“经济危机”、“金融危机”、“安全危机”、“诚信危机”等已经成为人们耳熟能详的术语，因应形成的危机管理理论则是应对危机的有关活动规律和机制性的系统思考，它是为避免或减轻危机所带来的严重损害和威胁，并有组织、有计划地学习、制定和实施一系列管理措施和应对策略的理论指导，更是人类降低危机危害的理性行动指南，如果用科学的语言表述就是“危机管理学”。荷兰大学著名危机管理专家罗森塔尔（Rosenthal）在《管理危机：威胁、困境、机会》一书中指出：危机，是指“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在时间压力和不确定性极高的情况下必须对其作出关键决策的事件”。我们即将研究的警察危机，简单地说就是那些突然发生，可能严重影响警察队伍形象、警察执法权威和行政执法环境的危机事件，如公众关注有警察参与处置的突发公共安全事件、公众谣传的涉警舆情事件、媒体对警察的负面报道危机、网络及自媒体传播的涉警危机等。新形势下，基层公安机关如何迅速有效地应对和处置警察危机事件，已经成为公安机关迫在眉睫的新挑战、新课题，加强警察危机管理的科学方法和理论研究，提升警察组织或个体应对危机的技能，从整体上提高警察危机意识和危机应对能力，学会从容应对警察危机现象事关警察职能的有效发挥和警察良好形象的建立，也是警察现代执政能力的重要内容。

第一节 警察危机的概念、性质与类型

警察危机管理的理论是关于警察组织和警察个体出现危机现象时，如何处置与化解的系统性概括和理性梳理，是实践经验的升华又为实践提供理论指导，它借鉴和吸收了危机理论又补充丰富了危机理论体系。在研究警察危机这一问题前，首先应厘清三个核心概念——“事件”、“危机”、“警察危机事件”，以便更加准确地把握警察危机的范围，从而进一步分析其产生的原因，并提出解决对策。

一、警察危机的概念

(一) 危机的含义

危机 (Crisis), 原本来自医学用语, 指人濒临死亡、生死难料的状态, 有生存的可能, 又有死亡的威胁。后来, 这个词的含义不断扩展, 它的适用对象也不断扩大。从学术研究的角度来看, 学者们对危机的定义已经达到 100 多种。关于危机的各种解释和定义, 也从不同侧面揭示了危机的特点。

“危机”一词在《辞海》中的释义: “①生死成败的紧要关头。②危险所由发动者。③指国家的经济恐慌。”^①

国内外学者从不同学科的视角, 对“危机”下了很多定义。企业管理学认为, “危机是指一种决策形象, 在此形势下, 企业的利益受到威胁, 任何拖延均可能会失控而导致巨大损失”^②; 公共关系学认为, “危机就是在无预警的情况下所爆发的紧急事件, 若不能在有限时间内作出决策, 将状况加以排除, 就可能对企业或组织的生存与发展造成重大的威胁”^③; 公共政策学中, 危机被“界定为一种决策情势”, “决策者必须在相当有限的时间约束下作出关键性决策和具体的危机应对措施”^④。上述学者在阐述定义时, 都强调了危机的五个特点: 危害性、紧急性、突发性、不可避免性和不确定性。^⑤

上海辞书出版社 1979 年版《辞海》的解释是危机“指潜伏的祸机, 指生死成败的紧要关头”。《现代汉语词典》对危机的解释是: (1) 危险的祸根, 如危机四伏; (2) 严重的困难的关头, 如经济危机。即危机有双重含义, 一是潜在的危险因素, 二是潜在的危险因素已成为现实。据《韦伯斯特大词典》(第十版) 解释, “crisis: An unstable or crucial time, or state of affairs in which a decisive change is impending; esp. one with the distinct possibility of a highly undesirable outcome; b: a situation that has reached a critical phase”。作危机讲时表示

① 雷飞鸿主编:《新编辞海》, 世一出版社 2002 年版。

② 李云宏、吕洪兵:《浅析危机管理》, 载《企业管理》2000 年第 5 期。

③ 吴宜蓁著:《危机传播——公共关系与语艺观点的理论与实证》, 台湾五南图书出版公司 2002 年版, 第 24 页。

④ 薛澜、张强、钟开斌著:《危机管理》, 清华大学出版社 2003 年版, 第 26 页。

⑤ 危机产生的最终结果是不确定的——给予组织沉重的打击, 甚至导致覆亡; 抑或是对组织的推动。心理学家埃里克森认为, 每一个危机都涉及一个积极结果和一个消极结果。积极的解决方法能使组织进行自我改进, 增加其对下个阶段的危机解决的可能性; 而消极的方法会削弱自我, 降低下一阶段危机解决的可能性。引自林崇德、杨治良、黄希庭主编:《心理学大辞典》, 上海教育出版社 2003 年版。

两种不同的状态,一种是“不稳定的或关键的时期,或决定性的变化,尤指即将可能产生出乎意料的结果”;一种则是“已到危急关头的情势状况”。可见,汉语中的“危机”与英文“crisis”是相对应的。就社会组织而言,危机则是指由于组织自身或公众的某种行为而导致组织环境恶化的那些突然发生的、危及生命财产的重大事件,如飞机失事、火车脱轨、地震、台风、水灾、爆炸等恶性事故,还包括罢工、骚乱、舆论危机等。这些危机不仅给组织造成人、财、物的损失,而且会严重损坏组织形象,使组织陷入困境。因此,组织处理突发事件及危机的能力如何,是关系到组织生死存亡的大事。按危机的影响范围、层面、程度的大小以及对整体社会价值观的威胁程度,可以将危机分为公共危机和一般危机。如果用一句话概括,危机就是导致社会偏离正常轨道的非均衡状态,即一种人们不可预期、难以控制、不愿面对的局面。那么,组织的危机可以定义为,社会组织出现的潜在的或已经形成的危险因素。

现代意义上的“危机”一词,首先出现在企业危机管理之中,随着时代的变化,各种各样的危机出现,“危机”一词逐渐被应用到政治、经济、社会、文化等诸多领域。危机对策研究的先驱赫尔曼曾对危机下过一个经典的定义:“危机是威胁到决策集团优先目标的一种形势,在这种形势下,决策集团作出反应的时间非常有限,且形势常常向令决策集团惊奇的方向发展。”^①

企业管理学认为:“危机是指一种决策形势,在此形势下,企业的利益受到威胁,任何拖延均可能会失控而导致巨大损失。”^② 公共政策学认为:“危机特指有一定时限、要求迅速作出决策的突发事件乃至灾难。”^③ 巴顿(Barton)认为,危机是“一个引起潜在负面影响的具有不确定性的大事件,这种事件及其后果可能对组织及其人员、产品、服务、资产和声誉造成巨大的损害”^④。罗森塔尔(Rosenthal)和皮内伯格(Pijnenburg)则给出了一个更广泛的危机概念:“危机是具有严重威胁性、不确定性和危机感的情景。”^⑤ 美国学者罗森豪尔特认为,危机,是指“对一个社会系统的基本价值和行为准则框架构成严重威胁的,在不确定性极高的情况下必须对其作出关键决策的事件”^⑥。我

① [美] 麦克纳马拉:《今后的战略可能不复存在,取而代之的将是危机管理》,参见 <http://www.china-review.com/everyday/everyday-36.htm>。

② 李云宏、吕洪兵:《浅析危机管理》,载《企业管理》2000年第5期,第39页。

③ 马建珍:《浅析政府危机管理》,载《长江论坛》2003年第5期,第26页。

④ Barton. L. Crisis organization [M]. Cincinnati: Southwestern Publishing company, 1993, 63.

⑤ 高民杰、袁兴林编:《企业危机预警》,中国经济出版社2003年版,第72页。

⑥ 陈光潮、姚晓生:《企业危机管理模式探讨》,载《暨南学报(人文科学与社会科学版)》2004年第1期。

国学者对危机的定义有代表性观点的是：苏伟伦认为：“危机是新旧体制转化过程中的混乱状态”，在新旧体制的摩擦中，两种机制都不能发挥有效的作用，因此会出现大量的失控、失范、混乱、无序等状态，这在本质上是旧机制的危机，危机植根于旧机制中，使其运转失灵。^① 叶国文认为，危机相对于人类生活中正常的社会关系，它可以在一个地域发生，造成有限影响，也可以在一国或全球范围内发生，造成全球性影响。确切地说，危机是一系列中止和平进程或瓦解社会正常关系、秩序的事件，正在迅速展开并不断增加危险，迫使相关的系统必须在有限的时间内作出反应和抉择，采取更多的控制或调节行动。简言之，危机就是导致社会偏离正常轨道的危急的非均衡状态。^② 孙黎海认为，危机，是指各类非常规事件，它不仅会发生在某一产品、某一企业或某一组织的身上，而且也是各级政府时常要面对的现实问题。薛澜等人则认为，危机是一种决策情势，在此情境中，作为决策者的组织（核心单元为政府）所认定的社会基本价值和行为准则面临严重威胁，突发紧急事件以及不确定前景造成了高度的紧张和压力，为使组织在危机中得以生存，将危机所造成的损害降至最低限度，决策者必须在相当有限的时间约束下作出关键性决策和具体的危机应对措施。^③ 许文惠、张成福则把危机定义为在任何一个社会系统或子系统中，两个或两个以上的统一体为了实现不同的目标和利益而形成的直接的和公开的冲突，一方企图剥夺、控制或消灭另一方，或者阻碍对方达到目标，并因这种冲突而导致的一种紧张状态。^④ 可以说，这个定义更多的是从社会危机的角度出发，因而是一种狭义上的定义。

除此之外，还有学者认为，危机是一个会引起潜在负面影响的具有不确定性的重大事件，这种事件及其后果可能对组织及其人员、产品、服务、资产和声誉造成巨大的损害；^⑤ 公共危机是来自社会经济运行过程内部的不确定性及由此导致的各种危机，或者说它是这样一种紧急事件或者紧急状态，它的出现和爆发严重影响社会的正常运作，对生命、财产、环境等造成威胁、损害，超出

① 苏伟伦编著：《危机管理——现代企业实务管理手册》，中国纺织出版社 2000 年版，第 52 页。

② 叶国文：《预警和救治：从“9·11”事件看政府危机管理》，载《国际论坛》2003 年第 3 期，第 53 页。

③ 薛澜、张强、钟开斌著：《危机管理》，清华大学出版社 2003 年版，第 48 页。

④ 许文惠、张成福编：《危机状态下的政府管理》，中国人民大学出版社 1998 年版，第 22 页。

⑤ [美] 劳伦斯·巴顿著：《危机管理》，许瀚予译，东方出版社 2009 年版。

了政府和社会常态的管理能力,要求政府和社会采取特殊的措施加以应对;^①危机强调的是突发事件爆发后形成的一种状态,表现为危害日益增多,影响面越来越广,组织与公众要求尽快予以解决和恢复。突发事件与危机的逻辑关系如图 1-1 所示。

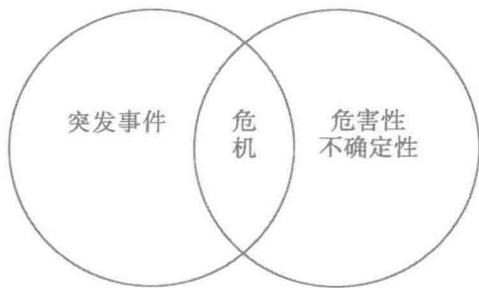


图 1-1 突发事件与危机的逻辑关系

无论是国外,还是国内,学界由于所站的角度各不相同,因此对于危机的定义也各不相同。危机管理理论将危机看成事物的一种不稳定状态,认为应对危机的当务之急是要实行一种决定性的变革;企业管理学则认为,危机是一种情势紧迫的决策形势,企业的利益随时会因为任何拖延而导致巨大损失;组织行为学认为,危机是组织明显难以维持现状的一种状态,组织变革势在必行;经济学把危机看作政府政策失败导致的宏观经济环境变化而带来的负面影响;社会学则常常把危机归于社会不公平、个人功利主义观念的上升及家庭和社团的衰落等;而心理学认为危机是个体自我认识的崩溃。

虽然不同学科对危机有不同的看法,但这并不影响我们对危机本质的认识。从以上定义我们可以看到这样一个共同点:面对危机,我们不仅是客体,更是主体。也就是说,在面对危机的时候,我们不仅仅是被动地接受,而更多的是主动、积极地应对,去处理危机,使危机化大为小、化险为夷。

综合各方观点,笔者认为可将“危机”定义为:一种不可避免的、对个人或组织产生不确定影响的突发危险状态或负面事件。而危机事件就是一种不可避免的、对个人或组织产生不确定影响的突发危害性事情,它包括自然灾害和人为事件,涵盖范围广,对组织、社会影响大。笔者主张将危机定位为一种状态,它破坏了人们的正常生活秩序,使社会系统处于一种不均衡的状态,迫使有关部门特别是政府部门在高度紧张的压力下,为了恢复和维护正常的社会

^① 张成福、唐钧、谢一帆著:《公共危机管理理论与实务》,中国人民大学出版社 2009 年版。

秩序和社会正常的运转，在相当有限的时间里作出正确的、关键性的抉择和相应的具体应对措施。简言之，危机就是一种存在潜在威胁、具有不确定性的事件，一旦发生就会产生负面影响并会造成不良后果，对组织及其人员、产品、服务、资产和声誉等方面造成巨大的损害。

（二）危机的特征

危机有很多特征，主要表现在以下几个方面：

1. 突然发生性。危机事件一般是在组织毫无准备或准备不足的情况下突然发生，容易给组织带来混乱和惊慌，使人措手不及，如果对事件没有任何准备就可能造成更大的损失。

2. 难以预测性。组织所面临的危机往往是在正常生产情况下难以预料的，它在某种程度上具有不可预测性，会给组织带来各种意想不到的困难。特别是那些由组织外部的原因造成的危机，如自然灾害、国家政策的变化、科技新发明带来的冲击等，它们往往是组织始料不及并难以抗拒的。

3. 严重危害性。无论是伤人损物的危机还是形象危机，对组织、对社会都会造成相当的损害。对组织来说，它不仅会破坏目前的正常生产秩序，使组织陷入混乱，而且还会对组织未来的发展、经营带来深远的影响，特别是发生了有人身伤亡的事故之后。从社会角度看，组织危机会给社会公众带来恐慌，有时还会给社会造成直接的财产损失，如产品质量不合格或是机毁人亡的事故，抑或污染公害，给人造成终生残疾或对生态环境造成不可逆转的破坏。

4. 舆论关注性。现代社会，大众传播十分发达，组织危机常常会成为舆论关注的焦点、热点，成为媒介捕捉的最佳新闻素材和报道线索。有时候它会牵动社会各界，乃至在世界范围内引起轰动，所以说危机对组织带来的影响是非常深刻和广泛的。

在现实生活中，危机往往是由多种因素共同引发的，所以不能机械地、简单地寻找单方面原因，而应整体分析，全面考量，对症下药。

（三）危机的种类

生活中常见的危机事件有重大工伤事故，意外发生的火灾、偷盗、抢劫，消费者因权益受到损害而产生的抱怨、投诉甚至起诉，舆论的负面报道，劳资双方情绪强烈对立，因组织自身行为损害社会利益而受到的舆论攻击（如公共政策制定不合理、环境污染等），以及组织被故意陷害、中伤（如美国强生公司的泰莱诺尔事件）等。基于分类角度的差异，危机具体可分为以下五种基本类型：

1. 组织自身行为损害社会利益而引起的危机。组织行为失当引发的危机，