



普通高等教育“十二五”应用型本科规划教材



公共安全危机管理

GONGGONG ANQUAN
WEIJI GUANLI

寇丽平 主编
孙 静



普通高等教育“十二五”应用型本科规划教材

公共安全危机管理

主 编 寇丽平 孙 静

中国人民大学出版社

• 北京 •

图书在版编目 (CIP) 数据

公共安全危机管理/寇丽平, 孙静主编. —北京: 中国人民大学出版社, 2015. 12
普通高等教育“十二五”应用型本科规划教材
ISBN 978-7-300-21373-6

I. ①公… II. ①寇… ②孙… III. ①公共安全-治安管理-中国-高等学校-教材 IV. ①D631.43

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 113955 号

普通高等教育“十二五”应用型本科规划教材

公共安全危机管理

主 编 寇丽平 孙 静

Gonggong Anquan Weiiji Guanli

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

电 话 010-62511242 (总编室)

010-82501766 (邮购部)

010-62515195 (发行公司)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京昌联印刷有限公司

规 格 185 mm×260 mm 16 开本

印 张 14

字 数 315 000

邮政编码 100080

010-62511770 (质管部)

010-62514148 (门市部)

010-62515275 (盗版举报)

版 次 2015 年 12 月第 1 版

印 次 2015 年 12 月第 1 次印刷

定 价 32.00 元

主 编：寇丽平 孙 静

副主编：王建新 孙永生 于小川 刘 艺

撰稿人：(以撰写章节先后为序)

刘 艺 孙 静 王建新 孙永生
于小川 谢惠敏 寇丽平

前言

频繁发生的各类公共安全危机事件是当前人类社会面临的重大问题。从1995年日本地铁毒气事件开始,各国对公共安全危机管理的研究和实践进入了一个全新的发展阶段。2001年发生的“9·11”事件则成为公共安全危机管理的里程碑。在公共安全危机管理中,需要应用危机管理的基本理论,总结以往突发事件处置的经验得失,建立并完善应急管理体制,对突发事件进行全过程的管理,需要相关政府部门、企事业单位以及各种社会组织做出联合反应,采取各种应急处置措施控制事态的蔓延扩大,减少事件造成的损失和负面社会影响。

公共安全危机管理是政府应急管理的重要组成部分,也是公安机关及相关政府部门必须面对的挑战。我国的应急管理工作正式起步于2003年的非典事件。2005年,《国务院突发公共事件总体应急预案》制定完成,并于2006年1月发布。2007年,《中华人民共和国突发事件应对法》颁布实施,这标志着以“一案三制”为核心的应急管理体系初步形成。2008年“5·12”地震发生后,在中央政府的领导下,按照已有的应急管理体制、机制、法制,开展了有条不紊的应急救援和恢复重建工作。中国的危机应对能力得到了全面的检验,并获得了世界各国的肯定和认可。

《公共安全危机管理》课程是治安学本科专业的必修课程之一。中国人民公安大学自2006年开设《公共安全危机管理》课程至今,课程组教师不断完善教学内容,多方探索教学方法,逐渐形成了完善的教学体系和多样的教学方法。公共安全危机在其发生发展的过程中具有明显的不确定性,需要通过设定危机情境让学生积极参与危机管理的过程,在一定的压力之下进行公共安全危机管理。公共安全危机的这一特点恰好能够满足案例教学所需的情境构建的要求,能够让学生在教师设定的危机情境中利用自己以往的经验 and 知识,在充分融入危机情境的状态下,以危机管理的某个角色来分析形势,进行决策。因此,案例教学成为本课程教学过程中应用较多的一种有效方法。本教材的编写体例正是为了适应案例教学的需要,以案例为主线,以学生为中心,以教师为主导,强调教学互动,注重学生能力的培养,突出教学实践和教学应用。

本教材主编由寇丽平、孙静担任,副主编由王建新、孙永生、于小川、刘艺担任。第一章由刘艺编写,第二章、第四章由孙静、杨双贺、宫雪姮编写,第三章、第九章由王建新编写,第五章由孙永生编写,第六章由小川编写,第七章由谢惠敏编写,第八章由寇丽平编写。本教材可作为相关课程的专业教材,也可作为开展案例教学的辅助教材,还可作为危机管理、应急处置、安全管理等专业的参考资料。

公共安全危机管理是一门迅速发展的新兴学科,涉及法学、社会学、管理学、政治学等诸多学科,限于研究条件和专业能力,疏漏之处,敬请读者指正。本书所用案例为课程组教师在教学过程中通过查找文献资料、实地调研等多种方式搜集、整理而成,在此对所

目 录

第一章 公共安全危机管理概述	1
案例导入：2005 年吉林石化爆炸事故及哈尔滨水危机事件	1
分析思考题	7
基本知识	7
一、危机与公共安全危机	7
二、公共安全危机的成因与分类	10
三、危机管理基本原理	13
四、公共安全危机管理的内涵与范畴	17
延伸阅读	19
参考资料	24
第二章 公共安全危机管理的主体	26
案例导入：2008 年雨雪冰冻灾害	26
分析思考题	32
基本知识	32
一、人民政府及其职责	32
二、企业事业单位在公共安全危机管理中的职责及参与危机管理的意义	33
三、人民警察参与公共安全危机管理的必要性及职责分析	34
四、武装力量	38
五、非政府组织	38
六、社会公众	43
七、国际援助	43
延伸阅读	44
参考资料	46
第三章 公共安全危机的法治	47
案例导入：2008 年中国奶制品污染事件	47
分析思考题	53
基本知识	53
一、法治对于公共安全危机管理的价值	54
二、公共安全危机法治的基本原则	55
三、我国危机管理领域的立法现状	56
四、公共安全危机管理法治化的内容	58

五、公共安全危机管理中的法律责任	60
延伸阅读	61
参考资料	66
第四章 公共安全危机的预防	68
案例导入：2011 年广东“9·21”乌坎村事件	68
分析思考题	70
基本知识	70
一、公共安全危机预防的重要意义	70
二、公共安全危机预防的指导思想	71
三、公共安全危机预防的主要措施	73
延伸阅读	81
参考资料	84
第五章 公共安全危机的应急准备	85
案例导入：2012 年“7·21”房山区特大自然灾害	85
分析思考题	88
基本知识	88
一、应急预案的制定	88
二、应急预案的演练	96
三、应急处置保障系统	99
延伸阅读	103
参考资料	110
第六章 公共安全危机的反应	111
案例导入：2005 年美国“卡特里娜”飓风	111
分析思考题	117
基本知识	118
一、公共安全危机反应的目标	118
二、危机反应的基本原则	120
三、公共安全危机现场评估	123
四、应急处置的现场安排	125
五、人员安全疏散的组织指挥	129
延伸阅读	135
参考资料	144
第七章 公共安全危机的恢复	145
案例导入：2008 年汶川地震	145
分析思考题	152
基本知识	152
一、公共安全危机恢复的概念界定	152
二、公共安全危机恢复的目标	153
三、公共安全危机恢复的主要内容	154

四、公共安全危机恢复的基本策略	159
延伸阅读	161
参考资料	165
第八章 公共安全危机的传播管理	166
案例导入：2011 年“7·23”甬温线特别重大铁路交通事故	166
分析思考题	171
基本知识	172
一、公共安全危机的新闻价值	172
二、电子生态环境下危机信息传播的特点	172
三、危机传播管理的措施	174
四、谣言的产生、传播与控制	176
延伸阅读	184
参考资料	189
第九章 公共安全危机的评估	191
案例导入：2013 年“11·22”中石化东黄输油管道泄漏爆炸特大事故	191
分析思考题	196
基本知识	196
一、危机评估的类型	196
二、危机评估的基本原则	197
三、危机评估的目的	198
四、危机评估的标准	198
五、危机评估的要素	199
六、危机评估的方法	200
七、危机评估的程序	203
延伸阅读	204
参考资料	210

第一章 公共安全危机管理概述

公共安全危机管理是维持政府稳定、保障人民安居乐业的基石。公共安全危机管理课程是认识公共安全危机并掌握其规律和特点,学习危机处置的基础学科,具有很强的实用性。本章内容将学习和了解危机和公共安全危机,危机和公共安全危机的特点,以及公共安全危机管理的宗旨与原则等。



学习要点

- 一、危机、公共安全危机的概念与特点
- 二、公共安全危机的成因与分类
- 三、危机管理的概念与职能
- 四、公共安全危机管理的内涵与原则



案例导入

2005 年吉林石化爆炸事故及哈尔滨水危机事件

一、基本情况

2005 年 11 月 13 日下午 1 时 45 分左右,中国石油吉林石化公司双苯厂发生爆炸火灾事故,事发地点位于吉林省吉林市东北方向的龙潭区。这次事故造成 6 名工人死亡,70 多人受伤,1.2 万名大学在校学生与 3 万名居民被迫紧急疏散。

事故发生后,吉林石化公司迅速启动本单位的应急预案,切断各生产装置之间的物料供应,管线里的用料开始按相关操作程序向外撤卸,防止引起连锁反应。吉化公司的消防支队全员出动。在此次应急救援过程中,吉林市公安局发挥了主力军的作用,公安消防支队出动 11 个中队,57 辆各种消防车辆,287 名消防官兵。由于燃烧物大多为化工原料,因此灭火主要使用泡沫灭火设备,扑灭工作历经断料、冷却装置、进攻灭火等阶段。经过消防官兵的“三退四进”,火势被控制并最终被扑灭。与此同时,吉林市交警支队船营大队共出动 70 余名警力,动用 20 余辆警车维持秩序,500 名交警上岗执勤。一方面向警戒线外疏散围观群众和居民,一方面在哈龙桥南侧进行调流和封闭,在清源大桥北侧进行分流,同时严防非特种车辆及无关人员进入现场危险地带。

火灾扑灭后,由于没有预先设计导流池,多辆泡沫车、水车灭火后的残留物和 100 多吨苯直接排入松花江,对环境造成了严重的污染,爆炸事故演变成一场新中国成立以来最严

重的水危机。松花江下游的所有城市都成为事件的受害者，特别是哈尔滨。2005年11月19日，吉林省有关部门正式知会黑龙江省，吉林市双苯厂爆炸火灾事故造成了松花江水质的污染，污染团正向松花江黑龙江段移动。水危机造成了哈尔滨社会恐慌，秩序混乱。

松花江在流经哈尔滨市、佳木斯等地后，在黑龙江省同江镇河口汇入黑龙江。松花江水体污染带流经黑龙江省之后进入俄罗斯境内，由于水的流动性，此时松花江的水体污染已不再是一个国家的危机，其影响范围也波及国外。

二、水危机应对措施

水是生命之源，是城市发展的命脉。哈尔滨位于吉林石化爆炸事故发生地下游400公里处，该市所有的三个水源地中，第一、第二水源地均是从松花江取水，供水量占全市供水的80%。由于吉林石化爆炸事故导致松花江水体污染，哈尔滨市政府为了保证人们的生产生活用水安全不得不做出“哈尔滨市全部供水网络停止供水四天”的决定。对于这个城市来说，四天的停水是历史上的第一次，哈尔滨市政府以及全市的居民都经受了严峻的考验。

（一）启动预案积极应对

面对危机，国家环保总局立即启动应急预案，协调吉林、黑龙江两省的应急处置工作，确保信息及时准确地传递、上报，并派出由多名专家组成的工作组前往黑龙江省，指导水污染处置工作。哈尔滨市政府、黑龙江省政府、吉林省政府、国家水利部层层启动应急预案，协作配合，应急处置工作全面展开。

同时，由于被污染的松花江水经下游支流将最终流入黑龙江进入俄罗斯境内，国家环保总局通过外交部将这一信息知会俄罗斯国家有关部门及黑龙江流经的哈巴罗夫斯克市有关部门，并表示争取在我国境内将污染降低到最小，承诺在松花江水污染事件处理中给予必要的协助。

（二）降低污染物浓度

发生水污染后，吉林省立即采取应急措施，关闭双苯厂的排污口，同时加大上游丰满水库的放水量，希望借此降低污染物的浓度。吉林省还对松花江吉林段进行定点监测，向黑龙江省通报监测的数据情况。对于给下游哈尔滨市造成的灾难性后果，吉林省向哈尔滨市民表示歉意，并由吉林省副省长带领送水队前往哈尔滨市进行慰问支援，在物资上和精神上支持危机应对工作。

（三）哈尔滨宣布停水以保证安全

2005年11月14日，即爆炸发生的第二天，哈尔滨市水利部门就发出了密切关注松花江水质的通知。在正式接到吉林省的通报之后，黑龙江省政府和哈尔滨市政府迅速启动应急预案，成立领导小组。为了保证市民的用水安全，做出停水四天的决定。

11月21日上午，哈尔滨市政府以全市供水网维修的理由宣布了停水四天的通知，引起了市民的恐慌。显然维修供水网的理由不足以导致停水四天这样严重的后

果。当天下午，领导小组意识到问题的严重性，为了避免引起更严重的混乱，哈尔滨市政府发出了第二份停水通知，将松花江水污染的实际情况向哈尔滨市民公布。

（四）停水期间的应急措施

停水通知发布后，黑龙江省政府和哈尔滨市政府在污水团靠近哈尔滨前从两方面着手应对停水危机：

一方面是组织全市的企事业单位制定停水期间的应急方案，全面启动备用水源，并开始打新井、进行水质化验等一系列工作，最大限度保障公共应急用水，如供暖、消防、排水系统的正常运作。加大对群众的发动和宣传，确保把停水通知通报到户，特别是哈尔滨市郊区的 500 多万乡镇村居民，号召群众进行自救，在停水前尽量储备充足的生活用水，政府基层工作人员到户走访，督促、帮助群众出谋划策，共度停水难关。

另一方面，加紧研究四天后恢复供水的可行性和可能性，政府做出承诺四天后恢复供水，一旦水质无法达标，政府将失信于民，那么引起的问题将不是简单的停水问题，而是群众对政府的信任危机导致的恐慌甚至动乱，危机开始时的出逃等现象会愈演愈烈。

（五）停水期间的社会秩序保障

根据哈尔滨市政府的统一部署，哈尔滨市公安局召开紧急会议，为在非常时期做好维护社会治安稳定的控制工作，出台了八项措施：

- 广泛收集情报信息。派出 4 000 余名警力深入企事业单位、宾馆、旅店、餐饮等公众聚集场所及各大超市，密切关注动态；
- 维护社会秩序的稳定，保证日均 2 000 名警力上街巡逻，确保社会面的治安稳定；
- 重点部位的控制，对大专院校，水、电、油、气等重点要害部位以及娱乐场所、酒店等特种行业加强控制力度，防止出现现实危害；
- 加强快速反应能力，充分发挥 110 指挥中心的作用；
- 关注弱势群体，对辖区内的特困户进行帮扶；
- 监所安全，全力做好在押犯人的稳控工作；
- 打击违法犯罪，保持对刑事犯罪活动的严打高压态势；
- 全力维护交通秩序，确保紧急时刻的道路通畅。

在这八条措施的有力保障之下，哈尔滨市全体公安干警以非常的精神状态、高度的责任感和紧迫感，全力以赴投入危机的应急管理工作之中，保证了哈尔滨市社会治安秩序稳定，也保证了应急管理工作的整体顺利进行。

（六）积极寻求外界帮助

为了满足全市的用水需求，哈尔滨市政府紧急从牡丹江、大庆、佳木斯等地调集桶装水和纯净水，哈尔滨市内的大型超市还从其他城市调来各种饮用水产品和食品，满足哈尔滨市场的需求，北京、吉林也派出了送水队支援哈尔滨市民。在确定了采用活性炭净水技术后，黑龙江省政府向兄弟省份寻求帮助，从河北唐山和山西太原调集了 1 000 吨活性炭

紧急运送至哈尔滨。国家发改委、交通部为保证活性炭及时运送到位，开辟了京哈高速公路“绿色通道”，让运输货车免费快速通过。11月25日晚，1000吨活性炭运抵哈尔滨，为27日恢复供水提供了必要条件。

（七）舆论引导措施

在应对危机的过程中，媒体与政府实现良性互动，发挥了积极的配合作用，成为政府与社会公众沟通的桥梁。

首先，利用媒体向社会公布水污染的真实情况，辟除地震谣言，为社会提供准确的信息。由于哈尔滨市政府在处理松花江水污染事件问题上，开始希望以供水管网检修为由发出停水通知，平稳度过停水期，但是由于此前社会上流传的哈尔滨市要发生地震的谣言，这一停水四天的通知反而让人们认为地震消息是真实的，于是哈尔滨市民开始出现了出逃、抢购等混乱现象。哈尔滨市政府及时纠正错误决策，发出第二份停水通知，哈尔滨市地震局局长在电视上正式辟谣，告知民众哈尔滨近期不会发生地震。同时各大媒体也纷纷报道了松花江被污染的起因、事实，得知真相的市民逐渐平静下来，混乱的局面得到有效控制。

其次，利用媒体引导与激励社会公众共同度过危机的信心。当哈尔滨的市民接受了停水四天的事实后，各大超市、商场、便利店的水、饮料、乳品和饼干的货架就被储备水和食品的人们一扫而光，而空空的货架又让市民开始心慌。在危机处置的关键时刻，哈尔滨市长杜宇新亲自来哈尔滨最大的沃尔玛超市发表现场讲话，代表市政府向市民承诺让市民随时买到水，保证饮用水、饮料和食品满足大家的需求。媒体对这一现场讲话的实况进行了转播，传递到了每一个市民，抢购风潮在无声中平息下去。在恢复供水第一天，各大媒体登载黑龙江省省长张左己喝下恢复供水后的第一杯水的消息。2005年11月28日，各大新闻网站的主页，都在显要位置登载了张左己省长在哈尔滨市民家中饮下恢复供水后第一杯水的照片。张省长的这一举动，比任何宣布供水可以安全饮用的报道都更具有震撼人心的效果和说服力。虽然当时松花江水污染事件的应急处置工作没有结束，但媒体报道对社会心理的恢复，消除对水污染的恐惧心理，无疑具有积极的作用。

最后，每天召开两次新闻发布会，防止了谣言的再度泛滥。哈尔滨市松花江水污染事件应急预案启动后，处置领导小组每天分两次召开新闻发布会，向媒体记者通报对松花江水质监测的最新动态和事件处置的进展情况。通过媒体实时通报最新的信息，同时保证了新闻信息的统一性和权威性，使哈尔滨市民最快地通过媒体获得有关水污染事件处置的信息，影响社会稳定的谣言不攻自破。

三、民众的反应

这场突如其来的危机不仅是对政府的应急处置能力的挑战，也是对社会的自我应急反应能力的挑战。在此次哈尔滨松花江水污染事件的处置过程中，哈尔滨市民表现出了主动、积极的态度。在危机的应对过程中，包含了社会的共同参与和努力。

（1）哈尔滨市高校学生表现出了应对危机的良好素质。停水期间，按照政府的应急处置预案，哈尔滨市的中小學生停课放假，而高校学生正常上课。由于高校学生之间的联系

更为密切、广泛，因此影响力较一般的社会成员更大，一旦高校的学生中发生了恐慌甚至混乱，那么波及的范围将不只哈尔滨市的高校，还可能会引起整个城市甚至周边城市社会秩序的动荡。因此，高校学生的稳定是关乎社会稳定的重要因素之一。由于各级管理组织的措施有力，哈尔滨市高校学生表现出了良好的素质，以镇静的态度和有条不紊的秩序应对危机，起到了良好的表率作用并产生了积极的影响。各高校迅速启动备用水源，保障停水期间学校食堂、开水房的供水，学生们调动一切可以利用的资源，用脸盆、塑料桶、瓶子甚至大塑料袋储备日常用水。

(2) 居民积极存水，邻里互助，共渡难关。哈尔滨市民在此次危机事件的处置过程中，表现出了良好的心理素质。面对危机，市民表现出的不是手足无措或者消极悲观，人们都能够迅速采取自救行为，储备饮用水和食品，并计划好停水四天内生活用水的使用。在邻里之间、同事之间，人们更是发扬互助精神，在物质上和情感上彼此支撑，更加强了人们共渡难关的信念。在危机事件的处置过程中，社会公众之间的心理安抚和鼓舞比来自国家和政府的鼓励动员更有效，同样的身份使彼此拉近了心理上的距离，更容易产生心理上的共鸣，乐观的情绪也更容易彼此感染。社会的自我应急能力，建立的基础就是社会成员之间和谐的关系，也就是社会的凝聚力。哈尔滨市民的应急反应体现了哈尔滨市较和谐的社会关系，在城市陷入无法正常运行的困境时，表现出了较高的社会自我应急能力。

(3) 各部门与单位积极应对，保证了社会基本职能的正常运行。社会的自我应急能力体现在社会基本职能是否正常运行，比如交通、医疗、供暖、消防、行政办公等。停水通知发布后，哈尔滨市企事业单位纷纷启动应急预案，通过多种渠道解决用水问题，保证了本单位与部门基本功能正常运行。

四、水危机的损失及负面影响

哈尔滨水危机虽然是一场外生型危机，但是，由于危机本身的特点和政府应对经验的不足，损失和由此带来的负面影响不可避免。

(一) 严重的经济损失

为了保证哈尔滨市市民的生活用水，政府对6122家特种行业进行监管，封停了洗浴场所1964家、洗车行599家，美容院1315家，娱乐场所579家。停水使哈尔滨市129家重点企业停产或半停产。粗略计算，在停水的4天内，哈尔滨水危机的经济损失已达5亿元人民币。

(二) 社会心理恐慌

当哈尔滨市政府得知松花江水体受到污染后，为了不引起人们的恐慌，发布了“哈尔滨市人民政府关于对市区市政供水管网设施进行全面检修临时停水四天”的公告，以给大家足够时间来储备用水。但是，这个公告的真实性遭到公众的质疑。为什么供水管网检修不分区和分时段实施？加之当时哈尔滨地震谣言的四处传播，引起了人们心理上的极度恐慌。

面对危机，人们正常的本能反应是逃离这个城市，以规避即将到来的危险。不少市民将孩子和老人送到外地避难，顷刻间，车站挤满了“出逃”的人们。此时政府及时地公布了真实信息——“中石油吉化公司双苯厂爆炸后可能造成松花江水体污染，停止供水四天”。人们的恐惧感虽然减轻了，但是，潜在的恐慌感仍然存在，更多的市民开始担心供水之后的水质是不是安全，是不是还会引起中毒等等问题。

（三）出现抢购狂潮

在接到政府发布的中石油吉化公司双苯厂爆炸后可能造成松花江水体污染的通告时，惊恐不安的人们在对地震和水污染的双重担忧下开始储存水、面包、湿纸巾等生活用品。超市货架上的饮用水、面包等食物包括库存的啤酒全部被一抢而光。各个商店超市都挤满了购物的顾客。在利益驱动下，有的商家趁机哄抬物价，一瓶 12 元的水竟然涨到 20 元。即便是这样，超市的货架上也已经所剩无几。购物潮之后就是购药潮。VC、B₁₂、叶酸等药品可以预防苯中毒的传言在市民中疯狂爆发，各大药店的 VC、B₁₂、叶酸这 3 种药品突然紧俏，很多市民排队在药店疯狂抢购预防中毒的药。在此期间，这三种药的销售量是平常的三倍，而且有的药已经出现断货。

（四）环境风险增大

尽管随着江水的稀释、沉降、吸附等物理、化学作用，加之苯自身可以挥发的特性，松花江中苯、硝基苯等污染物的浓度已经降低，但是哈尔滨冬季气温比较低，严重影响到苯和硝基苯的挥发速度，同时在有毒的苯类污染物和其他有毒物质污染带随松花江顺流而下时，由于气候原因松花江水流速度十分缓慢，河边的土地会吸收这些化学物质或者污染物，对河岸的农作物的生长是一种影响。硝基苯、苯等化学物质可能沉淀在河床的淤泥中，成为长时间的污染源。一旦江中的水生物吞下这些化学品，它们的身体里就会聚积有毒物质，那么松花江沿岸的食物链就会受到破坏，进而引发一连串的生态环境问题，增加了环境破坏的风险。

（五）引起国际关注

针对这次水污染危机，俄罗斯的哈巴罗夫斯克、共青城、阿穆尔斯克 3 个城市的 151 所中小学、136 个幼儿园与学前班全部关闭，536 家食品加工企业也暂停营业。居民也纷纷上街抢购瓶装饮用水，商店里的库存水售罄，水价迅速上涨。哈巴罗夫斯克水的销量高出平时数倍。当污染水流经该市时，政府也做出停止供水的决定，而停水将严重威胁到居民的供暖系统。

联合国有关部门对这次污染事件也表示极大关注，派出专家组到哈尔滨进行调查工作。如果处置不当，中国在国际上的形象就会受到严重损害，也会影响到中俄两国的国际关系。



分析思考题

1. 什么是公共安全危机?
2. 从哈尔滨水危机事件发生及应对过程分析总结公共安全危机具有什么特点?
3. 哈尔滨水危机事件在应急处置方面存在哪些问题? 分析这些问题出现的原因和造成的后果。
4. 当前的公共安全危机管理存在哪些难点和挑战?



基本知识

近年来,世界范围内出现了一系列的重大危机事件,如各种恐怖袭击、地震、海啸、“非典”、甲流以及埃博拉病毒的流行等。这些重大危机事件的频繁发生不仅给人民的生命财产、环境资源和社会发展带来了巨大损失,而且严重影响了正常的社会秩序和社会稳定,对公共安全带来了巨大的挑战和严重的威胁。危机管理是当前各国政府无法回避的重要工作,也是当前社会活动必须直面的重大问题。

一、危机与公共安全危机

(一) 危机

1. 危机的概念

什么是危机?危机作为一个常见词汇,自古就有,不同的词典对其有不同的解释和界定,在《韦氏英文词典》中,“危机”是指“有可能变好或变坏的转折点或关键时刻”。在《朗曼现代英语词典》中,“危机”指:①严重疾病突然好转或者恶化的转折点;②事物发生过程中的一个转折点、不确定的时间或者状态、非常危险或者困难的时刻等。“危机”在《现代汉语词典(第6版)》中的解释为:①潜伏的危险;②严重困难的关头。《辞海》的解释为:①潜伏的祸害或危害;②严重困难的关头,亦特指经济危机;③危险的机关。从中外词典对危机的解释来看,危机对应着一个具有决定性的时点或时段,这时的决策和行为决定着事态朝着更好的或是更坏的方向发展。

汉语中的“危机”对应英语中的“crisis”一词。“crisis”一词来源于希腊语的“kri-nein”,意思是分开。英文中的“crisis”一般是指事物具有的高度危险性和高度不确定性。

学术界对“危机”一词的观点也是说法不一的。杰克逊将广义的危机定义为“部分社会系统的输入系统所产生的巨大的变化”,而他认为狭义的危机与灾难等同;罗森塔尔认为,危机是对社会的、机构的和组织的基本礼仪和结构以及基本价值观和道德等形成的严重威胁;赫尔曼认为,危机是将需要优先考虑的目标受到威胁、可用来反应的时间很有限以及出乎决策主体的意料三个条件综合起来的情形;斯瑞嘉等认为在组织的背景下,危机定义为可以摧毁和影响整个组织的事件;国内学者高鹏程认为危机是特定时空中具体个人和组织所面临的必须抉择的局势;而且国内很多学者也都赞成从状态角度来定义危机。

整体来说,不同的学者从不同角度以及不同侧面对危机进行了不同的阐述。综合不同学者的观点,本书认为,危机可以有两个层次的定义。

(1) 名词定义。

危机是一种情势,是一种状态,而描述这种情势和状态的词汇有紧急、无序、不确定性、危害性等,表示这种情势十分紧张,而且危机处置的最终目标需要落脚在对事件或者形势的控制和把握上。

(2) 形容词定义。

危机是一种情势的转折,是一种形式的分叉(如发展的分岔路),这种转折和分叉是个人和组织所面临的必须抉择的局势和挑战。

2. 危机的特点

当前是一个危机频发的社会,危机令人感到危险、不安,而要应对好危机首先就需要对危机的特点有所了解。从危机的定义可以看出,危机是一种十分紧张的局势或局面,通常具有突发性、复杂性、不确定性以及危害性等特点。

(1) 突发性。

危机往往是由于突发事件引起的。由于事件发展过程中内部矛盾的积累,外部任何导火索的触发都可能爆发危机,并且危机的爆发还往往超乎人们的心理惯性和社会的常态秩序,让人感到毫无准备、突然和紧迫。危机的突发性还指危机爆发的时间、地点、危害范围等都不可预见,而且一旦爆发就会打乱既有的体系或部分体系,让承灾载体或者管理者感到措手不及。

(2) 复杂性。

危机事件一般都是突发的,而且还是动态变化的。在危机发生过程中往往还会引发一些次生衍生灾害(例如在地震过程中,余震和次生衍生灾害如火灾、洪水、危化品泄漏等都时有发生),这种动态变化和复杂的危机发生机理都给危机管理者提出了巨大的挑战。

(3) 不确定性。

社会环境的不确定性、人类的有限理性以及信息的不对称性,使得当危机发生时,人们并不能完全准确判断危机发生的时间、地点、导火索、影响范围等,也无法对危机的发展趋势、危害程度进行准确的预测,再加上危机自身的复杂性和随机性,这些因素都决定了危机的不确定性。努力排除并控制不确定性是直面危机必须面对的首要任务。

(4) 危害性。

危机的突发性决定了危机应对的紧迫性。危机一旦爆发,往往容易造成巨大的人员伤亡和财产损失,会给人们的社会生活或者国家、政府带来严重危害。危机的应对处置对时间、效率都有非常高的要求,危机管理者必须对危机立刻做出快速的反应,在最短的时间内拿出切实可行的决策方案,将灾害事件的损失降到最低。

(二) 公共安全危机

公共安全危机(public security crisis),是危机的一种特殊状态,它将危机的危害性上升到了公共安全层面,这主要体现在“公共”和“安”、“全”两个词上。“公共”二字代表是属于全社会所共同拥有的;“安”是指不受威胁,没有危险,即无危则安,“全”是指完整、完满、没有伤害、无残缺等,即无缺则全,“安全”是指没有受到损害或者失败

的可能，客观上没有危险等；因此，所谓的公共安全危机就是指威胁到了社会共同拥有的健康、生命及公私财产等，社会大众的安全遭到破坏的危机。

1. 公共安全危机的定义

关于公共安全危机的定义，目前没有统一的说法，不同学者的观点也不一样，各自的侧重点也不相同。在公共管理领域，有学者认为，公共安全危机是指由于深层的社会问题、制度问题和体制问题的长期积累，在某些偶然事件的激发下而产生的对于整个社会的正常生产生活秩序及基本价值体系产生严重威胁的具有突发性、不确定性和灾害性的事件，这是从公共安全危机产生的原因以及特点出发对其所做的定义。但也有人从公共安全危机的公共性和社会性出发，认为公共安全危机就是属于全社会的并需要全社会共同面对的安全事件。还有人从公共安全危机管理的职能机构、处置过程以及处置目的出发对公共安全危机下定义，认为公共安全危机是政府或其他社会组织通过监测、预警、预控、应急处理、评估、恢复等措施，防止可能发生的危机。

虽然关于公共安全危机的定义很多，但从危机的发展层次来看，公共安全危机是危机对社会影响与危害比较大的层次，同时，公共安全也是危机影响领域，公共安全危机的实质是危机在公共安全领域的影响。

根据上述对公共安全和危机的相关定义，我们可以对公共安全危机做出如下界定：公共安全危机是指自然环境、社会变迁或人为原因引起的，对公共领域的安全和社会成员的生存具有立即且严重威胁性，需要以政府为领导的公共部门进行动态决策的、具有高度危险性和广泛破坏作用的紧急情境。

2. 公共安全危机的特点

从危机的发生、发展我们可以看到，公共安全危机是危机的一种，因此，它必然具有危机的一般特点，如突发性和紧急性、高度不确定性、危害性等，但是公共安全危机除具有这些一般特点外，它还有自己独有的特点，那就是影响的社会性和扩散性，公共安全危机同一般危机相比突出的就是危机影响程度的巨大和影响范围的深广，即对社会公共安全的威胁。

(1) 社会性。

公共安全危机涉及的事件是具有社会性的、公共性的，具有社会共有的内涵。并且，公共安全危机的影响往往是社会性的，影响的层面较为广阔，它把社会原来的有序状态变成了无序状态。公共安全危机一旦爆发，社会安全就会受到巨大影响。另外，对公共安全危机进行有效的管理往往超出了私人组织的能力，因此在公共安全危机管理过程中，政府管理往往起着核心和关键的作用。

(2) 扩散性。

公共安全危机是能对社会正常秩序造成破坏的一种危机状态或危机事件，相比于普通的危机，公共安全危机的危害程度和影响范围都比一般的危机要严重得多，一般具有极大的破坏性和危害性的特点。另外，由于公共安全危机属于全社会，是全社会所共有的，其具有公共性和群体性，涉及广大的人民群众和不同的群体，因此它会在广大人民群众间大量扩散和传播，扩散性十分明显，从而使危机的影响范围也大大扩展。