



新编21世纪公共管理系列教材

公共危机管理 概论

Public Crisis Management:
An Introduction

王宏伟 编著



新编21世纪公共管理系列教材

公共危机管理 概论

Public Crisis Management:
An Introduction

王宏伟 编著

中国人民大学出版社
· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

公共危机管理概论/王宏伟编著. —北京: 中国人民大学出版社, 2016. 1
新编 21 世纪公共管理系列教材
ISBN 978-7-300-22104-5

I. ①公… II. ①王… III. ①国家行政机关-突发事件-公共管理-高等学校-教材 IV. ①D035.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 262354 号

新编 21 世纪公共管理系列教材
公共危机管理概论
王宏伟 编著
Gonggong Weiji Guanli Gailun

出版发行	中国人民大学出版社	邮政编码	100080
社 址	北京中关村大街 31 号		
电 话	010-62511242 (总编室)	010-62511770 (质管部)	
	010-82501766 (邮购部)	010-62514148 (门市部)	
	010-62515195 (发行公司)	010-62515275 (盗版举报)	
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	版 次	2016 年 1 月第 1 版
规 格	185 mm×260 mm 16 开本	印 次	2016 年 1 月第 1 次印刷
印 张	16.75	定 价	32.00 元
印 数	381 000		

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

作者简介

王宏伟 博士，中国人民大学公共管理学院公共财政与公共政策研究所副教授。主要研究方向为：国家安全政策、反恐怖应急管理、公共安全管理、公共危机管理。主持国家社科基金项目2项、北京社科基金重点项目1项；主要学术著作有《突发事件应急管理》、《公共冲突管理与解决》、《公共安全管理》、《重大突发事件的应对机制》等，主要教材有《应急管理导论》、《公共危机与应急管理：原理与案例》、《公共危机管理概论》，译著有《应急管理概论》、《管理的终结》等，在《国家行政学院学报》、《北京行政学院学报》、《国外社会科学》、《中国应急管理》等刊物上发表文章多篇。

内容简介

《公共危机管理概论》一书介绍公共危机管理的基本知识和基础理论。本书从解析公共危机的概念入手，研究了公共危机管理的主要活动规律，包括风险管理与减缓、应急准备、预测预警、应急响应、恢复等。在此基础上，本书对公共危机管理中的重要问题进行了分析，包括社会动员、救灾捐赠管理、应急沟通与网络舆情、协调与合作等。全书力求做到理论与实践、国内与国外、历史与现实相结合，并安排了大量的案例与知识专栏作为扩展阅读材料，以追求理论性、深刻性与生动性、趣味性并重。

本书可作为公共危机管理、应急管理及相关课程的教材，也可作为政府与企事业单位应急管理及相关工作人员系统学习公共危机与应急管理理论和知识的参考书。

出版说明



现代意义上的公共行政与公共管理研究和教育始于 20 世纪初的西方。时至今日，随着公共管理职业化的发展，公共行政与公共管理的研究和教育事业在西方发达国家方兴未艾。自 20 世纪 80 年代起，为了适应政府改革与公共管理人才培养的需要，我国的公共行政与公共管理研究和教育在经历了发展的挫折之后，开始了恢复和重建的工作。经过多年的发展，特别是公共管理一级学科的设置和我国公共管理硕士（MPA）教育的启动以及高校公共管理类本科专业的大量开设，公共管理已成为当代中国社会科学和管理科学领域一个充满生机活力、具有远大发展前景的学科。

为了满足广大高校公共管理类专业的教学需要，在历届教育部高等学校公共管理类专业教学指导委员会的指导和支持下，中国人民大学出版社自 1999 年起，陆续出版了“21 世纪公共行政系列教材”、“21 世纪公共管理系列教材”、“21 世纪公共事业管理系列教材”、“公共管理系列教材”、“公共管理核心课程系列教材”、“21 世纪劳动与社会保障系列教材”、“21 世纪土地资源管理系列教材”、“21 世纪城市规划与管理系列教材”等多个本科系列教材。这些教材被国内高校公共管理类专业广泛选用，并得到了公共管理学界的支持和认可，数十种教材被评为“十五”、“十一五”、“十二五”国家级规划教材、普通高等教育精品教材以及各省市精品教材，为我国公共管理学科发展和人才培养作出了积极的贡献。

我国高等教育改革的进一步深化，以及新技术和新媒体的不断发展，对高校教材提出了更高的要求。为了回应这种要求，我们在广泛调研的基础上，拟对上述系列教材进行整合和提升，推出“新编 21 世纪公共管理系列教材”，以满足国内高校公共管理一级学科下设的行政管理、公共事业管理、劳动与社会保障、土地资源管理、城市管理、海关管理、交通管理、海事管理、公共关系学等本科专业的教学需要。

“新编 21 世纪公共管理系列教材”将秉承中国人民大学出版社“出教材学术精品，育

人文社科英才”的宗旨，从本科教育的特点出发，从公共管理教育的特点出发，为广大高校公共管理类专业师生提供一套高质量的本科教材。在教材编写和内容安排上，“新编 21 世纪公共管理系列教材”强调基础知识、基本理论和基本技能，同时，也尽可能地体现创新性和前沿性，反映相关领域理论与实践的最新发展情况。

“新编 21 世纪公共管理系列教材”由中国人民大学、中山大学、北京大学、清华大学、复旦大学、厦门大学、武汉大学、浙江大学、吉林大学、东北大学、北京师范大学、山东大学、四川大学、西北大学等数十所国内著名大学的知名学者领衔著述。我们期望通过这种强强联合、优势互补、资源共享的方式，为国内公共管理学界奉上一套体现系统性、权威性、通用性，并兼具创新性、前沿性、启发性的精品教材。

公共管理的实践是不断发展和变化的。随着公共管理实践的不断发展，公共管理学科研究的范围、主题和内容也在不断地发展和变化。我们将紧跟公共管理学科的发展，与所有作者一起，不断对本套教材进行修订和完善。望广大读者给我们反馈信息，对本套教材提出批评和建议，以使我们能够在所有读者和作者的帮助下，与中国公共管理学科共同成长。

中国人民大学出版社

前 言



我们生活在一个危机四伏的不确定年代。2003年的春天，我们遭遇了“非典”疫情；2008年的初夏，我们遭遇了汶川特大地震；2013年的春天，我们遭遇了雅安芦山地震；2015年的夏天，我们又遭遇天津滨海新区危化品特大火灾爆炸事故。从2003年到2015年，这十几年对于中国来说是很不平常、很不平凡的，伴随着频繁的突发事件，我国的公共危机管理体系从无到有、从弱到强不断地壮大，日臻完善。

实践是理论发展的持续动力。由于公共危机管理实践需求的拉动，我国有越来越多的优秀学者开始投身公共危机管理的研究和教学。公共危机管理成为许多高等院校、各级党委与行政学院的一门必修课程。广东暨南大学、河南理工大学还成立了专门的应急管理学院。公共危机管理是一块鲜有人开发的“富矿”，招来了蜂拥而至的学术“淘金者”。

本书主要是为高等院校本科生编著的教材，从逻辑上可以分为两个部分：第一部分是基础部分，从危机的概念出发，探讨了危机管理的主要活动及其规律，包括风险管理与减缓、应急准备、预测预警、应急响应和恢复。第二部分是问题部分，主要涉及了社会动员、救灾捐赠管理、应急沟通与网络舆情、协调与合作。在本书写作的过程中，我们参考了国外最新的危机管理或应急管理学术研究成果，并密切结合了中国的社会实际，希望对我国公共危机管理的教学与研究产生一定的推动作用。

在国内许多高校的学术评价体系中，教材在科研考评中是不占分量的。但是，这不表明教材不重要。教材，又称课本，是课程的本源或根本。教材如果漏洞百出，就会谬种流传、贻害学人。为此，笔者是怀着如履薄冰的心情来写这本教材的。

笔者的硕士研究生吴梦楠参与了本教材社会动员一章中关于企业业务持续性管理(BCM)的写作。本教材的出版还要特别感谢中国人民大学出版社的朱海燕女士。由于笔者学识和经验有限，教材缺憾之处，肯定在所难免，敬请各位学界同仁和读者不吝赐教、批评指正。

十几年前，甚至是几年前的一些灾难，尽管当时让人惶恐不安、撕心裂肺、刻骨铭

心，但现今许多人看来又恍如隔世。人就是一种容易忘却的动物。时间会疗治一切创伤。但对于有些人，他们肯定是终生不能释怀的。本书的成稿权且是“为了忘却的纪念”吧！祈愿勤劳、善良的同胞平安、幸福！

王宏伟

2015年10月28日

于北京西郊世纪城时雨园

目 录



第 1 章 导论	1
1.1 公共危机的界定	1
1666 年伦敦大火：威胁，还是机遇？	3
台湾驻美“大使”的附会	3
里斯本大地震：影响人类思想观念的公共危机	4
1.2 公共危机的特征与分类	6
清末东北大鼠疫的应对	7
1.3 相关概念辨析与公共危机的演变	10
芝加哥大火：谁之罪？	13
1.4 公共危机管理的阶段与原则	17
1.5 公共危机管理的实践与研究	21
本章小结	25
关键术语	25
复习思考题	25
第 2 章 公共危机风险管理与减缓	26
2.1 风险社会的风险管理	26
2.2 社会稳定风险评估	33
遂宁重大事项社会稳定风险评估的五步工作法	33
2.3 风险减缓	41
美国地震风险的减缓措施	42
两次地震的比较：减缓的差异	43
卡特里娜飓风与减缓的价值	44
有效减缓的收益	44

青海玉树的环境脆弱性	45
人们在可预期危机中常犯的五大错误	46
英国北海钻井平台大爆炸的启示：细节决定安全	46
美国西部黑色沙尘暴：原因与治理	49
防灾型城市（disaster resilient city）的特征	52
2.4 公共安全教育	54
“台风眼效应”	55
灾害教育要诀 a-z	56
本章小结	62
关键术语	63
复习思考题	63
第3章 公共危机应急准备	64
3.1 应急规划的作用与流程	64
3.2 应急预案的“鸡肋效应”	69
“鸡肋”的典故	69
3.3 应急预案的演练	76
避免纸上谈兵	77
应急演练：“练为战”，不是“练为看”！	79
3.4 应急保障体系	79
重庆较场口惨案：避难所安全的教训	87
本章小结	89
关键术语	89
复习思考题	89
第4章 公共危机预测预警	90
4.1 预测预警的内涵与功能	90
成功的预警：四川绵竹公众战胜泥石流的法宝	91
“狼来了”	93
辽宁海城大地震：以人为本的预警	94
4.2 预测预警系统	94
北京“7·21”暴雨中的预警：为何不管用？	98
4.3 预测预警的方向	99
2010年印度尼西亚地震海啸：预警技术不是万能的	100
4.4 预测预警机制	104
四川达州灾害预警系统建设	106
凉山州白鹤滩矮子沟泥石流灾害：双重预警为何失效？	107
本章小结	110
关键术语	110
复习思考题	110

第5章 公共危机应急响应	111
5.1 危机应急响应的活动与功能	111
海地地震中的混乱	114
5.2 危机应急响应的一般原则与流程	115
南辕北辙	117
管直人的靠前指挥：受累不讨好	118
5.3 公共危机处置的措施	119
5.4 危机响应中的重要问题	122
衡阳大火中的次生灾害	123
5.5 危机决策	124
日本驻秘鲁使馆人质危机中的决策	126
切尔诺贝利核电站事故中的群体盲思	126
美国特种兵营救人质的失败	128
危机决策者应该具备的素质	130
芝加哥热浪：迟到的危机决策	131
旧金山大地震：用啤酒灭火的启示	131
本章小结	133
关键术语	133
复习思考题	133
第6章 公共危机恢复	135
6.1 恢复的概念与原则	135
灾害恢复的“破窗理论”	136
汶川地震救援中的抢通：打开生命之门	137
汶川特大地震恢复重建与水磨镇产业的升级换代	139
格林斯堡飓风后的绿色发展	140
总体恢复的九大障碍	140
6.2 恢复的分类与维度	141
北川干部的灾后心理恢复	144
6.3 恢复的过程与管理	144
6.4 恢复重建中的重要问题	148
原地异址重建与异地重建	148
我国的危机心理干预与救助	150
本章小结	153
关键术语	153
复习思考题	153
第7章 公共危机社会动员	155
7.1 社会动员概述	155
恐怖袭击中美国的全社会参与	157

海地地震中加拿大红十字会的物资分发	158
7.2 公共危机管理的企业参与	161
7.3 企业业务持续性管理	167
7.4 危机管理中的志愿者参与：从汶川地震到雅安芦山地震	172
雅安芦山地震救援强调有序	173
本章小结	178
关键术语	178
复习思考题	178
第8章 公共危机救灾捐赠管理	179
8.1 救灾捐赠与管理	179
8.2 救灾捐赠体系的构成	182
8.3 我国救灾捐赠管理的模式	189
8.4 美国救灾捐赠管理实践	194
本章小结	201
关键术语	201
复习思考题	201
第9章 公共危机应急沟通与网络舆情	202
9.1 应急沟通概述	202
云南通海地震信息被封锁了三十年	204
传播者需要回答的危机沟通问题	206
新闻发言人的条件	207
应急沟通战略的五大关键点	209
应急沟通中增强信任的措施	209
媒体应对的要点	210
沟通战略建立的原则	211
9.2 危机信息发布	212
引发恐慌的条件	214
长沙文夕大火中的流言与恐慌	216
何为“应激”？	218
虚假的安全感	218
9.3 网络舆情的干预与引导	219
“俯卧撑”	221
网络意见领袖	223
“沉默的螺旋”	224
网站与网民的诚信自律行动	225
新疆“7·5”事件后的网络局部管制	225
南宁“永和大桥垮塌”事件	226
本章小结	227

关键术语	227
复习思考题	227
第 10 章 公共危机协调与合作	228
10.1 应急管理网络	228
有效应急管理组织结构的 20 个特征	229
美国的应急管理援助协定	230
华北地区的安全生产应急联动	232
10.2 应急与应战一体化	234
中国军队参加抢险救灾	235
10.3 应急管理的国际合作	240
中国国家地震救援队赴海地进行救援	244
本章小结	244
关键术语	245
复习思考题	245
参考文献	246



无灾不成家。中华民族自古就是多灾多难的。在司马迁彪炳千秋的《史记》中有这样的记载：“当帝尧之时，鸿水滔天，浩浩怀山襄陵，下民其忧。尧求能治水者，群臣四岳皆曰鲧可。”但是，临危受命的鲧以堵为法，这种与自然对抗、不与自然合作的治水之法成效甚微。结果，“九年而水不息，功用不成”。鲧被尧“问责”，流放到羽山而死。后来，鲧的儿子禹继承父业，以疏代堵，治理水患，十三年过家门而不入。禹以科学的精神与勤勉的态度战胜了危机，使人民安居乐业，被后世传为佳话。从某种意义上讲，危机与人类共生。早在上古时代，我国就有精卫填海、夸父追日、共工防洪等传说。它们反映了先民们挑战自然、驾驭危机的勇气与智慧。

往事越千年，弹指一挥间。如今，随着全球化、信息化与城市化进程的不断演进，影响人类生存安全的不稳定因素日益增多，世界各国公共危机频繁发生。从惊天动地的自然巨灾到骇人听闻的技术灾难、从肆虐横行的传染病疫情到令人发指的恐怖袭击，诸如此类的公共危机无不给社会公众的生命、健康与财产安全造成了严重的威胁，挑战着社会系统的核心价值与运行能力，更考验着各国政府的执政能力。公共危机已成为悬在人类头上的一把达摩克利斯之剑，危及人类的生存与发展。

1.1 公共危机的界定

看似平常最奇绝。在一个学科中，最基本的概念往往也最复杂。“概念引导我们进行探索。”^①何为“危机”？不同的人有不同的阐释。在许多与公共危机相关的书中，学者们

^① [英] 维特根斯坦：《哲学研究》，540页，上海，上海人民出版社，2001。

往往罗列出一系列关于危机的概念。但是，这似乎无助于人们明晰“危机”的内涵与外延。作为危机管理问题研究的逻辑起点，我们必须对“危机”的概念进行探索。

1.1.1 何为危机

“危机”一词最早出现于希腊语中：*κρίσις*，最初主要应用于医学领域，其含义是病情变化的转折点。在西方国家，20世纪50—60年代，灾害研究蓬勃发展，极大地提升了人们对于危机现象的认识。自20世纪七八十年代起，真正意义上的危机学才得以发展，主要有以下见解^①：（1）危机是重要的系统性威胁。危机不同于专业技术部门所关注的“紧急事件”（emergencies）。（2）危机具有极强的意外性，是不可预测、不可规划、前所未有的，甚至不可管理的。（3）危机具有独特的时间压力。（4）危机具有极强的不确定性，人们不会具备确切的专业知识，也缺乏决策的路线图。（5）危机呼唤决策，人们没有时间延宕，不能等待研究结果或共识形成，必须在摸索中快速决策。（6）危机具有断裂性，突发断层线出现，情况会走向极端。（7）危机让我们不知所措，固守旧有的模式是致命的。

荷兰著名学者罗森塔尔认为，危机是指“一个系统的基本结构或基本价值和规范所受到的严重威胁”，“由于受到时间压力和处于高度不确定状态，这种威胁要求人们做出关键性的决策”。^②这个定义为我国学者所接受并大量引用，它揭示了危机的基本内涵，即危机是一种情境，在这种情境之下，某个系统的整体受到根本性的挑战，决策者必须在压力下做出至关重要的决断。一般而言，紧急事件不会引发危机，而灾害与巨灾容易引发危机。

1.1.2 关于危机的三个基本判断

（1）危机更多意味着威胁。也就是说，危机是一种我们不希望出现的情境。荷兰著名的危机管理学家阿金·伯恩说，危机是不可想象的威胁（inconceivable threats）变为现实。它们挑战着人类的想象力，人们不能凭借既有的资源加以应对，从而使得社会及其领导人面临严峻的考验。当一个社会系统的核心价值或基本功能受到威胁时，这个社会必须在极端不确定和紧急的情况下采取补救行动。^③

在英文中，“危机”的形容词形式是 *critical*，意思是“紧要的、关键性的或危急的”。由此，我们可以判断，危机是事物发生过程中的一个“分水岭”——由于情势危急，它需要人们做出关键性的决断。

危机究竟是由好变坏的转折点还是由坏变好的转折点？这涉及对危机的价值判断问

^① Patrick Lagadec, “The Unknown Territory of Mega-Crisis: In Search of Conceptual and Strategic Breakthroughs”, in *Mega-crises: Understanding the Prospects, Nature, Characteristics and the Effects of Catalytic Events*, ed. Ira Helsloot, Arjen Boin, Brian Jacobs and Louise K. Comfort, Charles C. Thomas Publisher, Ltd., 2012, p. 13.

^② U. Rosenthal, “Crisis Decision Making in The Netherlands”, *Netherlands' Journal of Sociology*, 1986 (22), pp. 103–129.

^③ Arjen Boin, “Fundamentals of Crisis Development and Crisis Management: An Introduction to Critical Crisis Reading”, in *Crisis Management*, Vol. 1, ed. Arjen Boin, Sage, 2008, p. xvii.

题。在通常情况下，“危机”这一术语主要用来描述其负面影响。《现代汉语词典》（第6版）对危机的解释是“潜伏的危险；严重困难的关头。”《韦伯新国际词典》（第2版）对“危机”的解释是：“一个决断性或关键性的时刻或转折点，事情将发生重大转变，通常是指恶化。”危机的发生给人们带来的是巨大时间和心理压力，会引起人们紧张与厌恶的情绪。

1666年伦敦大火：威胁，还是机遇？

1666年9月2日凌晨2时，伦敦城燃起熊熊大火。火灾的起因很简单，英国国王查理二世的面包师约翰·法力诺睡觉前忘记灭掉烤面包的炉火。当时的伦敦木结构建筑较多，发生火灾是司空见惯的事情。甚至伦敦市市长也没有高度重视。他在接到报警后，赶到火场，口出狂言：“一泡尿就可以将它浇灭。”最大的危机就是没有危机意识。信乎，此言！

大火在伦敦肆虐了5天，导致这座欧洲最大的城市的4/5毁为焦土。尽管这场危机仅导致8人死亡，但13200多座房屋被毁，许多珍贵的历史文物和古代建筑也毁于一旦。此外，大约80万人流离失所、无家可归。火灾经济损失约1000万英镑。

从1348年起，鼠疫就如同挥之不去的梦魇困扰着英国人。1665年爆发的鼠疫使得伦敦地区6万多人死亡。伦敦大火不仅给人们带来了危害，也歪打正着地剪除了伦敦的鼠患。但是，这并不能改变人们对伦敦大火的看法。这场危机被列为伦敦史上八大灾难之一。

火灾过后，英国国王下令伦敦以砖石取代木材为建筑材料。牙科医生尼古拉·巴蓬开办了世界第一家火灾保险事务所，被誉为“世界保险之父”。这些都是人们对危机进行深刻反思之后而采取的得力措施，并非与危机自然相伴的“机遇”。

资料来源：唐建光主编：《灾难改变历史》，北京，金城出版社，2011。

(2) 危机不一定导致转机。不少人认为，“危机”正如其字面意思显示的那样，既包括“危险”（danger），也包括“机遇”（opportunity）。我们认为，这种观点将“危机”与“转机”等量齐观，是不符合实际的。

根据辩证法，危机与许多事物一样，包含着积极与消极两个发展方向。在冲突性危机中，一方的危险对另一方意味着机遇。同时，人们可以吸取危机的教训，开启机会之窗，推动管理创新。

台湾驻美“大使”的附会

20世纪60年代，美国总统肯尼迪接见台湾当局的“大使”，讨论古巴导弹危机问题时，顺便问起crisis这个词用汉语怎么解释。这位“大使”说：“在汉语里，危机是两个词，危险和机会各出一个词加起来，即危险就意味着机会。”肯尼迪说：“中华的文化太伟大了，能把两个毫不相干的词变成一个东西。”结果，肯尼迪由于妥善处理古巴导弹危机而提高了自己的政治得分。

这位台湾“大使”真是太有才了。辩证与诡辩实际上只有一步之遥。危机不是转机。危机中潜伏着转机的因素，但危机变转机不是自然而然的。如果“危险”和“机会”是等同的，那么，人们就有理由说：让危险来得更猛些吧！事实上，没有哪个傻瓜会如此。

古巴导弹危机对于肯尼迪政府来说无疑是一个巨大的威胁。面对棘手的问题，倘若肯尼迪不能有效处置，政治支持率将会严重下滑。后来，危机得到解决，肯尼迪及其他同僚的努力功不可没。危机变转机不是无条件的。

对于危机概念的理解，一方面，我们要认识到，危机同时包含着危险和机遇两种因素，化危险为机遇的可能性是存在的；另一方面，我们强调危机的负面价值以保持足够的警觉性，因为危机转化为机遇并不是自然而然或随机的过程，这主要取决于危机管理者是否具有高超的决策水平、社会是否表现出强大的应对能力。我们说“多难兴邦”并非指“多难必然兴邦”，而是指多难后的历练、反思成就了兴邦的条件。

(3) 危机是“过程”，而非“事件”。在许多学者的研究中，危机就是指重大突发事件与特殊情境，如卡特里娜飓风等自然灾害、“9·11”事件等恐怖袭击、“非典”等传染病疫情。危机通常被定义为：在特定时间、特定地点发生、对一个组织发展产生扰动的非正常事件。

但是，许多学者对危机管理研究的事件中心方法（event-centered approach）提出质疑，反对将危机看作从正常情境向危机情境的突然转变，进而将危机定性为突如其来、不可预测的。其理由是：“正常”与“危机”状态之间并非真空；危机是一系列缺陷、弱点累积的过程，而不是突然、意外的扰动；在触发事件（triggering event）发生之前，危机有一个较长的孕育过程；事件是过去与未来之间的“断层线”，包括过去的错误、现在的情态以及未来的可能。如果将危机视为事件，就有宿命论的色彩，危机管理也就变成了意外管理。所以，危机管理应该探讨事件源头，也要研究事后处理。^① 由于人类理性的有限性，一些危机的演进过程不能为人们所认知。但这不表明危机是突如其来。此外，如果不重视危机的事后处理，新的危机就有可能被再度引发。

里斯本大地震：影响人类思想观念的公共危机

1755年11月1日上午9时40分，里斯本发生强烈地震。地震引发的海啸与火灾使得里斯本顿时成为人间地狱，葡萄牙的国力衰落。伏尔泰的小说《老实人》对这场公共危机做了如下描述：“汹涌的波涛扑进港口，打碎了所有停泊的船只。火焰和灰烬盖住了大街小巷；房屋倒塌了，屋顶被掀跑了，房基也毁坏了；男女老少共三万居民，被压死在这些废墟之下。”

当天正值万圣节。中世纪的葡萄牙是一个天主教国家。在神权秩序观的支配下，天

^① Christophe Roux-Dufort, “Is Management (Only) a Management of Exceptions?” *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol. 15, No. 2, June 2007, pp. 106-111.