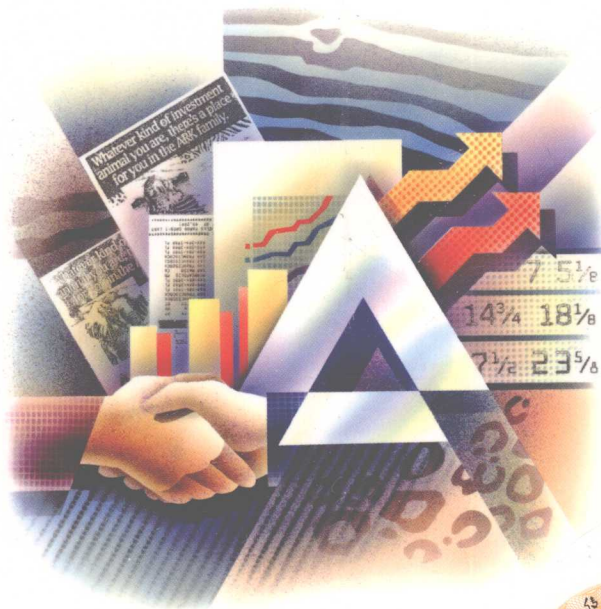


# 公共危机管理

—— 王珉 主编 ——



中国传媒大学出版社

# 公共危机管理

王 珉 主编

中国传媒大学出版社

2008年·北京

## 图书在版编目 (CIP) 数据

公共危机管理/王珉主编. —北京: 中国传媒大学出版社, 2008. 3

ISBN 978-7-81127-184-3

I. 公... II. 王... III. 国家行政机关—紧急事件—公共管理—研究 IV. D035. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 037811 号

## 公共危机管理

---

主 编 王 珉  
责任编辑 欣 文  
装帧设计 丹 尼  
出 版 人 蔡 翔  
出版监制 闵惠泉 曹 辉

---

出版发行 **中国传媒大学**出版社 (原北京广播学院出版社)  
北京市朝阳区定福庄南里 7 号 邮编 100024  
电话: 86-10-65738557 65738538 传真: 65779405  
<http://www.cucp.com.cn>

经 销 新华书店总店北京发行所

---

印 刷 北京宏大印刷有限公司  
开 本 880×1230 毫米 1/32  
印 张 11 印张  
字 数 284 千字  
版 次 2008 年 3 月第 1 版 2008 年 3 月第 1 次印刷

---

书 号 ISBN 978-7-81127-184-3/D·184 定 价: 22.00 元

---

版权所有

翻印必究

印装错误

负责调换

## 目 录

<b>第一章 突发事件概述</b> .....	(1)
本章要点 .....	(1)
第一节 突发事件的概念及特征 .....	(1)
第二节 突发事件的传播特征 .....	(13)
本章习题 .....	(19)
本章教学案例 .....	(20)
<b>第二章 突发事件的危害及其管理应对价值</b> .....	(22)
本章要点 .....	(22)
第一节 突发事件的危害 .....	(22)
第二节 突发事件的管理应对价值 .....	(38)
第三节 突发事件管理应对中的常见失误 .....	(53)
本章习题 .....	(61)
本章教学案例 .....	(62)
<b>第三章 突发事件风险的评估、预防和预警</b> .....	(64)
本章要点 .....	(64)
第一节 突发事件风险的识别 .....	(65)
第二节 突发事件的预防 .....	(73)
第三节 突发事件的预警 .....	(81)
本章习题 .....	(87)

本章教学案例 .....	(88)
<b>第四章 突发事件的防范 .....</b>	<b>(89)</b>
本章要点 .....	(89)
第一节 防范突发事件的价值 .....	(89)
第二节 防范突发事件的一般方法与策略 .....	(96)
本章习题 .....	(132)
本章教学案例 .....	(133)
<b>第五章 突发事件的控制与利用 .....</b>	<b>(134)</b>
本章要点 .....	(134)
第一节 控制突发事件的一般原则 .....	(134)
第二节 控制突发事件的一般程序与措施 .....	(143)
第三节 对突发事件后果的处置与利用 .....	(171)
本章习题 .....	(176)
本章教学案例 .....	(177)
<b>第六章 突发事件决策能力 .....</b>	<b>(180)</b>
本章要点 .....	(180)
第一节 突发事件决策的概念与特点 .....	(180)
第二节 突发事件决策阶段的划分及流程分析 .....	(189)
第三节 突发事件决策的主要方法 .....	(191)
第四节 突发事件决策能力的提高 .....	(196)
本章习题 .....	(204)
本章教学案例 .....	(205)
<b>第七章 公务员对突发事件的处理 .....</b>	<b>(208)</b>
本章要点 .....	(208)

第一节 突发事件处理的基本原则 .....	(208)
第二节 突发事件的社会动员 .....	(213)
第三节 突发事件处理的步骤和程序 .....	(219)
第四节 突发事件处理的能力和办法 .....	(225)
本章习题 .....	(235)
本章教学案例 .....	(236)
<b>第八章 突发性公共卫生事件的应对 .....</b>	<b>(237)</b>
本章要点 .....	(237)
第一节 突发性公共卫生事件的应急处理 .....	(237)
第二节 传染病的流行过程和防治 .....	(244)
第三节 环境污染突发事件的预防与控制 .....	(251)
第四节 食物中毒突发事件的预防与控制 .....	(257)
本章习题 .....	(261)
本章教学案例 .....	(262)
<b>第九章 应对突发事件案例及分析 .....</b>	<b>(268)</b>
本章要点 .....	(268)
案例一：长达三年的农村群体性抗税事件 .....	(268)
案例二：1984 年印度博帕尔毒气外泄事故 .....	(274)
案例三：1999 年土耳其伊兹米特大地震 .....	(282)
案例四：纽约市长在“9·11”事件中 .....	(290)
<b>附录一：中华人民共和国突发事件应对法 .....</b>	<b>(297)</b>
<b>附录二：国家自然灾害救助应急预案 .....</b>	<b>(313)</b>
<b>附录三：突发公共卫生事件应急条例 .....</b>	<b>(327)</b>
<b>附录四：中华人民共和国戒严法 .....</b>	<b>(338)</b>

# 第一章 突发事件概述

## 【本章要点】

本章主要阐述了突发事件的概念及特征,以及突发事件的传播特征,同时说明了大众传媒在突发事件中的作用。

突发事件,是人们对出乎意料事件的总称。通常,突发事件包括各种自然灾害、严重事故、恐怖主义行为及重大群众性骚乱、重大政治经济事件等。

## 第一节 突发事件的概念及特征

### 一、突发事件的概念

突发事件,是指突然发生,造成或者可能造成严重社会危害,需要采取应急处置措施予以应对的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件。其实,突发事件这个概念,是人们一种约定俗成的名词,并不规范,所涵盖的时间外延也过狭窄,因为突发事件对社会的影响不是转瞬即逝,而会持续一个过程。目前,国外更多地使用“危机”这个概念。

关于危机的定义,美国学者罗森塔尔认为,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,并且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”。危机管理,本来是企业管理中的一个专业术语,现在已被广泛应用于政府管理、公共关系等各行各业中。在公共关系中,危机传播被认为是一项非常重要的工作,它指企业、组织或政府面对危机事件

所采取的旨在减少危机损坏程度的沟通信息、树立形象的公关策略。危机事件具有四个方面的特点：一是高度不确定性；二是事件演变迅速；三是事件的独特性使得无法照章办事；四是信息不全，小道消息流行。

按照一般分类，危机事件可分为自然灾害（如地震、干旱、水灾等）和社会危机事件（如社会动乱、战争、恐怖活动等）。现代社会控制理论认为，按照危机的起源，可分为系统内部危机和系统外部危机；按照危机发生地域，可分为区域危机和国家危机。按照危机性质，可把危机分为两大类，一类是针对社会制度基本结构的危机，如美国“9·11”事件、阿根廷经济政治危机；另一类是针对具体行为规范或价值观的危机，如广西南丹矿难等。虽然二者各有所侧重，但在实际情况中，二者的界限有时并不明显，特别是当自然灾害、具体事件危机处理不当时，很有可能会引发针对整个社会制度的全面危机。“9·11”事件中，美国政府和媒体几乎一致地认为，恐怖活动是对美国文化、对美国人生活方式的挑战，而不愿认为是针对美国政府或外交政策的攻击。这样，就更容易把美国公众引导到对恐怖分子的仇恨上来，形成几乎一致的舆论。

## 二、突发事件的特征

突发事件区别于正常的社会运行机制下可以容纳的事件，指的是突然发生的、影响面广泛的、出乎民众和社会正常心理承受力之外的事件，具有突发性、严重性、影响广泛性的特点。比如我国的非典型肺炎、美国遭受的“9·11”恐怖袭击等等，都是典型的突发事件。从社会学、传播学角度看，突发事件有以下几个特征：

### （一）不可预见性

突发事件一般是短时间内发生，政府、社会、民众、大众传播媒介等无法事先预见，因而民众对这类事件一般无法进行事先的心理准备。美国的“9·11”恐怖袭击，就在短短几小时内发生、发展，在发生之前，美国整个国家机器、社会运行机制无法预见或无法准



确、有把握地预见,从而无法通过大众传播媒介、国家预警机制等等让民众做好防范的准备。这种不可预见性是突发事件最突出的特征。也是由于突发事件的不可预见性,其产生的影响及后果往往更加严重、更加广泛,给民众带来的恐慌也更加巨大。

### (二)影响力强、涉及面广、持续性大

突发事件会影响到社会生活的各个方面,生活在其中的大部分个体都会感受到它的影响;不仅如此,而且突发事件在基本结束后,仍能够对社会生活的方方面面产生持续的影响作用力。比如我国的非典型肺炎事件,不但在发生发展时严重影响着我国政治、经济、文化、社会的方方面面,促使一系列相关应对法律、条文的出台,而且它对民众的心理、行为习惯以及许多观念等都产生了影响,这种影响在抗击非典取得阶段性胜利后仍继续得到凸现。

### (三)相关信息呈现多渠道传播特征

现代社会已经进入信息社会,人们获取信息的渠道不仅仅是大众传播媒介,还可以通过各种各样的信息渠道获得关心的信息,如电话、网络、手机短信等。突发事件关系每个个体的切身利益,民众急需了解事件的情况,相互之间相关信息的传播频率、速度、数量等等就会急剧攀升,利用的传播工具种类也会大大增加,会想方设法通过更多的渠道获得更多的相关信息。由于大众传媒所具有的公信力、权威性,在突发事件中则更显得权威性和公信力的重要,因而,民众对大众传播媒介的期望值相当高;大众传媒在突发事件发生的时候,能更好地发挥自己特有的社会功能,承担所赋予的社会职责。

然而,一旦大众传媒缺位,即面对突发事件大众传媒没有反应、没有对事件应有的报道、分析等,则将会进一步加剧相关信息的多渠道传播。这种情况下的多渠道传播,就成了小道消息满天飞、甚至谣言到处传,很容易产生社会恐慌心理。突发事件中大众传媒缺位的后果,就是使得民众无法正确应对突发事件,无法调整

好心态,做好应有的准备,从而使突发事件的处理变得艰难。我国非典发生初期的大众传媒缺位造成的就是这种后果。而美国“9·11”事件中传媒迅速而到位的反应,让人们在经历短暂的恐慌后很快得以调整心态,正确应对,反而使凝聚力进一步提升。当然,我国传媒在2003年4月中下旬后调整了非典报道的姿态,全面介入事件,初期那种谣言满天飞的现象就得到了根本性遏止。

### 三、突发事件的分类

正确区分不同类型的突发事件是领导者解决问题的前提,只有根据不同类型的突发事件采取不同的方法,才能有的放矢地解决问题。突发事件从不同的角度依据不同的判断标准划分有不同的类型。

一种比较简明的划分方法,就是人们按照一种标准把突发事件划分为两种:

(1)按照显露程度划分,突发事件可以分为两类:一是已经爆发或爆发的势头已经成为必然的显性突发事件。这种突发事件往往已达到能够为人们认识和把握的显露程度,可以为人们所感知和观察到。二是尚未表露的仍处于隐藏和潜伏状态的潜在突发事件。这类事件隐蔽得比较深,一般难为人们知晓,对其往往不好把握,与显露突发事件相比,它更能迷惑人,麻醉人,因而也具有很大的危害。

(2)按照影响程度划分,突发事件可以分为两类:一是对社会和公众产生局部影响或轻度危害的突发事件。这种事件出现比较多,因其危害程度小,往往容易被人忽视。其实,一般事件也是不能忽视的,俗话说,“千里之堤,毁于蚁穴”,弄不好危机就会加重,危害程度就会加大,最后可能形成一发不可收拾的地步。二是对社会或公众产生全面影响的严重突发性事件,并使政府形象和公众利益受到严重损害的事件。

(3)按照参与范围划分,突发事件可以分为两类:一是国内爆

发的各种各类突发事件，二外交层面引发的突发事件。

(4)按照利益划分，即事件的发生以人们寻求和获取某种利益或维护个人利益免受侵害为特征，突发事件可以分为两种类型：“生活型”突发事件和“劳动型”突发事件。“生活型”突发事件，是指人们因生活困难而引发的突发事件。“劳动型”突发事件是指人们因劳动条件、用工制度、劳动时间等劳动方面的权益受到侵害而引发的突发事件。

突发事件还可以分为核事件与非核事件、冲突型事件和自愿参与型事件，等等。对突发事件进行二分法，其好处是比较简明，因此也就意味着这种划分比较有效，但问题是大多数二分法面对现实显得太简略。一个“非核事件”无法概括如今那么多纷繁多样的突发事件，“天灾”和“人祸”也不是能轻易分开的。

人们按照各种标准把突发事件划分为两种以上的多种事件：

(1)按照层次划分，突发事件可以分为：全球和区域事件、国际事件、国家事件、地区事件、组织事件、个人事件。全球和区域事件是典型的全球化的产物，是环境、难民等全球性或区域性事件引发的事件。全球气候变暖、臭氧层空洞就是一个全球性危机。亚洲大陆中部和非洲的水资源短缺则是一个区域性危机。国际事件是指两个或者几个国家为主要行为者的事件，其中以外交事件和军事事件为多。阿以危机、古巴导弹危机、伊拉克危机、中美撞机事件等都是国际事件。国家事件，一般既指事件的层次，也指事件的性质，是发生在国家层面，威胁一国政权和社会稳定的事件，最近几年我们看到的印度尼西亚的国家危机、阿根廷的国家危机就属于此类事件。地区事件的例子也很多，我国华东地区发生的水灾，英国煤矿产区因经济结构的调整而失业问题严重，等等。

(2)按照性质划分，突发事件可以分为：突发政治事件，如政变、选举纠纷、政治动乱等政治失序现象；突发经济事件，如美国1929年的经济衰退；突发民族宗教事件，如印度教派冲突、美国洛杉矶1965年和1991年的黑人骚乱等；突发生态事件，如沙漠化、核

泄漏、疯牛病,等等。当政治、经济、社会、民族宗教等几种事件同时在国家层面爆发,使国家濒临崩溃时,我们则把这种综合事件称为国家危机,印尼和阿根廷危机就是如此。

(3)按照基本动因划分,突发事件可以分为:由自然灾害引起的突发事件,如山洪、冰雹、风暴、瘟疫、地震、火灾。由人为因素引起的突发事件,如核泄露、矿难、质量事故。由社会中对抗的统一体引发社会冲突行为而导致的社会失衡和混乱,如暴力对抗、战争、恐怖主义事件等一切危害社会稳定的活动。

(4)按照威胁的对象划分,有的突发事件威胁公民的人身安全,有的威胁价值观,有的威胁经济繁荣,等等。

(5)按冲突的程度划分,即突发事件按照冲突的严重程度,可以由低到高划分为三种类型:非法聚众活动,如静坐、绝食示威、罢工、罢课、罢市活动;严重影响社会治安的事件,如游行,集体围攻党政机关、重点建设和其他要害部位,集体堵塞公路、铁路、机场,哄抢他人或集体财物;引起社会动荡的骚乱,如打、砸、抢、烧、杀、械斗、流血冲突造成社会暴乱。

把突发事件分成多种类型比较准确、细致,但缺点是分类太多,研究不便。

不少学者尝试在分析的基础上对突发事件进行分类,或者把上述两种分类法结合起来,这样的分类法相对更准确,对研究也更有效。

中国学者在按照突发事件性质把政治突发事件从其他事件中分离出来以后,尝试用二分法把政治事件划分为结构优良型事件和结构不良型事件。结构优良型事件的特征:一是事件围绕着某个具体的现实问题,这个问题在现有条件下可以实现,不涉及政治和社会制度的核心价值 and 根本原则;二是事件的核心问题比较单纯,不是政治、经济或社会方面多种矛盾的综合;三是事件范围有限,社会动员程度低,斗争手段合法;四是没有外来敌对势力的介入;五是事件中的双方并不是你死我活的关系,双方存在沟通和协

商关系。结构不良型危机的特征则与上述特征恰好相反。这两种事件与我们常常说的“人民内部矛盾”和“敌我矛盾”有一定的共同之处。

罗森塔尔按照事件性质对突发事件划分之后,把政治事件划分为:对事件做出反应与不做出反应两种。有些突发事件的参与者必须对事件做出反应,例如在反政府示威中,政府必须做出反应;而另外一些突发事件的参与者是希望利用事件达到他们希望的目标,例如反政府示威的参与者,他们并不一定需要对事件做出反应。因此,罗森塔尔把示威、静坐、罢工、绑架、炸弹袭击等事件划分为必须做出反应的事件和不一定需要做出反应的事件。同一个事件,因此在不同的参与者眼中就具有了不同的性质,因而也就可以采取不同的应对措施。这方面的一个典型案例是:

2002年4月在委内瑞拉发生的戏剧性政变。4月9日全国各地商业、交通、学校、医院等部门陷于瘫痪状态。首都局势紧张,示威导致10人死亡,88人受伤。4月11日委内瑞拉政局发生突变,陆军总司令贝拉斯科公开宣布放弃支持现政府。4月12日总统查韦斯辞职,佩德罗·卡莫纳就任临时总统。4月13日媒体报道首都最重要的军营已处于亲查韦斯总统的军人控制之中。当晚,副总统卡韦略宣誓就任临时总统,卡莫纳宣布辞职。4月14日查韦斯总统乘坐直升机返回总统府。从委内瑞拉政变的情况看,政变初期,大多数军队将领和群众出于对经济现状的不满,乐于看见危机对查韦斯政府形成压力,因此大多数人当时对事件并不一定要做出反应。但到4月12日政变发生后,大多数将领和群众发现宪政秩序已经遭到破坏,因此他们必须做出反应,这直接导致了查韦斯的重新执政。

按照突发事件发展的速度划分,罗森塔尔从事件发展的速度与终结的速度两个角度同时入手,将事件分成四类:

(1)龙卷风型:突发事件来得快、去得也快。比较典型的是一些劫机或者劫持人质危机。1977年在摩加迪沙机场的劫机事件是

这类事件的典型,此后世界各国领导人普遍认为,采用突击队攻击的办法解决劫机事件。因为公众一般认为面对这类事件,行动失败也比不采取行动好。此外,空难事故也属于龙卷风型,事故突然发生后很快又会平息,不会给社会带来长久的影响。

(2)腹泻型:突发事件逐渐发展酝酿,但爆发后很快结束。这种事件的典型案例是美国得克萨斯州发生的大卫教派邪教危机。该教派在此之前已经存在很长时间,逐渐走向非法教派,在与FBI发生对峙和对抗后大多数教徒葬身火海,事件迅速结束。罗森塔尔认为我们可以在政治、经济谈判中借鉴这种形式,这就是所谓“戴维营模式”:1977年美国卡特邀请埃及总统萨达特和以色列总理贝京在戴维营谈判,三方约定不达成协议就不离开戴维营,最终促成了协议的达成。

(3)长投影型:突发事件突然爆发,其后续影响深远,长时间不能平息。罗森塔尔认为形成长投影型危机有两种原因:①未能充分理解事件原因。1965年美国洛杉矶发生黑人骚乱,事件虽然很快平息,但是骚乱后人们意识到事件的真正原因是种族问题,而解决这一问题是极其困难的,果然到1995年,洛杉矶黑人再次发生暴乱。②对突发事件处理失当,使一个小事件产生深远影响。2001年2月9日,美国核潜艇撞沉了日本渔业实习船“爱媛号”,当时的日本首相森喜朗闻讯后却仍在打高尔夫球,对此事件置若罔闻,此事被媒体曝光后,成为促使森喜朗下台的原因之一。

(4)文火型:这类突发事件开始缓慢,逐渐升级,甚至没有爆发的过程,但是结束也很缓慢。比较典型的文火型事件是越南战争。由于“崇高”目标的吸引,同时对战争困难估计不足,美国逐渐卷入越南战争。随着付出的代价逐渐增大,美国决策者骑虎难下,只能继续向越南增兵,企图赢得战争。等到认识到决策的失误时,美国领导者开始从越南抽身,但是这个过程在心理上、政治上都是十分困难的,因此撤军也拖了很久才完成。美国华盛顿的越南战争纪念墙就是文火型的形象描述:纪念墙从平地开始逐渐升高,墙上丧

生者的名字逐渐增多,代表着事件的逐渐升级。到纪念墙的中间墙体达到2米,这是危机事件的高峰,随后纪念墙高度逐渐下降,丧生者的名字逐渐减少,代表了这场危机事件的逐渐结束。

#### 四、突发事件的演化

有关突发事件的生命周期有几大类基本模型:

芬克的四阶段生命周期模型:第一阶段是征兆期,有线索显示有潜在的危机可能发生;第二阶段是发作期,具有伤害性的事件发生并引发危机;第三阶段是延续期,危机的影响持续,同时也是努力清除危机的过程;第四阶段是痊愈期,有一些迹象清晰地显示出危机不再具有威胁性和破坏性,危机事件已经完全解决。

米特罗夫的五阶段模型:第一阶段是信号侦测,识别新的危机发生的警示信号并采取预防措施;第二阶段是探测和预防,组织成员搜寻已知的危机风险因素并尽力减少潜在损害;第三阶段是控制损害,危机发生阶段,组织成员努力使其不影响组织运作的其他部分或外部环境;第四阶段是恢复阶段,尽快让组织运转正常;第五阶段是学习阶段,组织成员回顾审视所采取的突发危机管理措施,并整理使之成为今后的运作基础。

还有人把危机划分为三阶段模型:危机前阶段,危机阶段,后危机阶段。薛澜等人把危机管理过程划分为五个阶段:危机预警阶段,识别危机阶段,隔离危机阶段,管理危机阶段,危机后处理阶段。他们提出,根据不同阶段的特征采取相应的危机管理策略和措施,准确地估计危机形势,尽可能把危机事态控制在某一特定的阶段,以免进一步恶化。

上述对危机的阶段划分的不同模型为我们提供了较为完整、清晰的分析框架。我们需要充分利用上述危机理论成果来判断突发事件的发展阶段,分析不同阶段的突发事件特征,提出不同阶段的处理突发事件策略。尽管突发事件有各种各样不同模型,但如果抛开其在内容、方式和结果上的特殊性,我们会看到突发事件都

有普遍的、共同的规律性东西,即任何一个突发事件都要经历以下阶段:

### (一)潜伏阶段

一般来说这是一个较长的时期,突发事件的苗头还没有出现,但是造成突发危机的结构、问题已经形成,培育突发危机的“温床”已经就绪。

某一突发事件彻底爆发之前,社会生活和社会交往的各个方面会不同程度地反映出一些冲突的迹象,即引发突发事件的一些基本矛盾正在不断地形成、积累,并通过一定的方式表现出来,通常伴随小规模敌视和对立行为。这是防范突发事件发生的最好时期,政府有关部门和高层领导者必须密切关注这些社会中存在的引发公众不满和冲突的许多社会问题,争取在社会问题孕育时期控制问题的发展,良好地解决问题,将突发事件消灭在萌芽状态。

最高明的管理不在于突发事件形成和爆发以后的干预,而在于排除可能导致突发事件前的各种可能性,从根本上防止突发事件的形成、爆发,也就是“防患于未然”。突发事件的预防包括两个环节:首先是分析事件的环境。领导者要对其管理范围内的政治、经济、社会、自然等环境进行评估。其次,就像预防火灾要找到最危险的可燃物一样,领导者要找出可能导致突发事件的关键因素,并尽可能提前加以解决。

避免突发事件,作为控制潜在危机花费最少、最简便的方法,显然是最好的管理。但是,由于许多领导者将突发事件看做是日常工作中少有的现象,因此,避免突发事件经常被领导者长期疏忽,甚至完全忽略,成为突发危机管理过程中最不受重视的一环。

在突发事件潜伏阶段,任务主要是通过从中央到地方的常设机构,协调交通、公安、物价、卫生等部门开展工作,关键是积极预防。政府管理的目的是“使用少量钱预防,而不是花大量钱治疗”。“凡事预则立,不预则废。”预防突发事件要有超前的危机意识,只



有居安思危才能有备无患,才能有切实的预防措施。

这个阶段的管理,“问题是感觉真的会变成现实”、“通常是最富有挑战性的”。在这个阶段,突发事件已经进入了前兆阶段,但如果政府及其领导者能够及时处理的话,则整个危机局势是可以转危为安的。

## (二)爆发阶段

这是一个持续时间短而猛烈的时期,不过有些突发事件可能没有明显的爆发期。突发事件最严重及对参与者冲击最大就出现在这个时期。这也是危机管理中最困难、最急迫的时期。

从危机潜伏阶段发展到突发事件的全面爆发,中间也有一定的过程。首先,突发事件的全面爆发一般具有特定的导火索,致使突发事件的发展达到一定的“点火温度”。其次,突发事件进入紧急阶段,直至最终全面爆发,必然经过一个突发事件的升级过程。突发事件升级往往也是破坏力增强的过程,突发事件容易造成更大的人员伤亡和财产损失,社会秩序也更趋于无序和混乱状态;领导者面临的任务更为艰巨,时间更为紧迫,危机管理的压力更大。伴随突发事态的逐步升级、不断深化,要求领导者必须控制突发事态的蔓延,保证组织以及其他部门的正常运转。

由于突发事件爆发时就是给人们带来最大冲击的时刻,因此,对突发事件做出反应是领导者管理中最为人们注意的阶段。当突发事件已经爆发,管理是否成功多半要取决于对突发事件反应的成功与否。突发事件反应中最重要的是两个方面:首先是遏制突发事件。要达到这个目标,管理部门就要在极端困难的情况下为领导者提供准确而必要的信息,领导者依靠这些信息迅速找到突发事件的要害,及时出击,在最短的时间内对突发事件做出反应。其次,领导者要注意隔绝突发事件,避免突发事件蔓延。这就好比发生火灾时在火场周围建立隔离带以防止火势蔓延一样,领导者要把突发事件限定在一定的范围之内。例如,防止自然灾害或者经济危机蔓延为政治危机;防止政治危机蔓延为社会危机等等。