

21世纪高等学校管理类教材
21SHIJIGUANLILEIJIAOCAI

危机管理

肖鹏英 ◎ 编著

华南理工大学出版社

21 世纪高等学校管理类教材

危机管理

肖鹏英 编著

华南理工大学出版社

· 广州 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

危机管理/肖鹏英编著. —广州: 华南理工大学出版社, 2008. 7
(21 世纪高等学校管理类教材)
ISBN 978-7-5623-2711-0

I. 危… II. 肖… III. 管理学 IV. C93

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 090339 号

总发行: 华南理工大学出版社

(广州五山华南理工大学 17 号楼, 邮编 510640)

营销部电话: 020-87113487 87110964 87111048 (传真)

E-mail: z2cb@scut.edu.cn

<http://www.scutpress.com.cn>

策划编辑: 罗月花

责任编辑: 兰新文

印刷者: 广州市穗彩彩印厂

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 9.5 字数: 255 千

版次: 2008 年 7 月第 1 版 2008 年 7 月第 1 次印刷

印数: 1~2 000 册

定价: 18.00 元

版权所有 盗版必究

前 言

进入新世纪，一次又一次的各种危机不断地向人类提出了挑战，从美国“9·11”恐怖危机到莫斯科集体人质危机，再到“非典”公共卫生危机，不断地给人类敲响了警钟，同时也暴露出了人类缺乏对危机的认识和防范，缺少应对危机的机制与对策。当危机爆发时人们往往措手不及，被动应付，常易丧失控制处理的时机，造成重大损失。

可以讲“21世纪人类面临的最大公害和敌人就是各种突发性的危机”。它可能来自自然灾害与环境的恶化、恐怖活动、经济与政治危机以及各种意外事故等。人类必须时刻提高警惕，加快对各种危机的研究，建立起应对各种危机的机制和对策，未雨绸缪，以保证人类在新的世纪里健康、安全地发展。

“危机”一词最初是一个医学术语，指人濒临死亡、游离于生死之间的那种状态。后来这个词的含义不断扩展，适用的对象也不断扩大，人们赋予它的含义也逐渐发生了变化。

从一般知识的角度看，主要工具书对危机都有简明的定义，如：

《朗曼现代英语词典》对“危机”的解释是：（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。

《牛津词典》对“危机”的解释也有两个含义，就是：“危险和非常困难的时期”；“决定性的瞬间或转折点”。

《美国传统辞典》给出了5个基本含义，分别是：（1）关键时刻，决定性时刻，转折点。（2）政治、社会或经济等方面即

将来临的突然变化或决定性变化的不稳定状态。(3) 病情急转，在疾病或发烧过程中病情转好或恶化的一种突然性转变。(4) 人生转折点，剧变，在一个人的生活中使其有感情重压的事件或使其受创的转变。(5) 关子，紧要关头，小说或戏剧中冲突达到最紧张状态以及必须得以解决的转折点。

《现代汉语词典》对“危机”的解释分别是，“危险的祸根，如危机四伏”，以及“严重困难的关头，如经济危机”。

从学术研究的角度看，学者们对危机的定义已经达到 100 多种。之所以有这么多的定义，是因为他们对危机定义时采取的角度不同，表述的方法也有差异。一般而言，定义危机的角度有两种：一种是从决策的角度定义危机；另一种是从冲突的角度定义危机。

1972 年，危机研究的先驱 C. F. 赫尔曼给危机下了一个经典的定义：危机是威胁决策集团优先目标的一种形势，在这种形势中，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。这个定义提出了危机的三要素：即决策单位的高度优先目标受到威胁、作出反应的时间有限和意外性。该定义是“决策取向型”的，优点在于强调了危机情境中决策的困难。

1989 年，荷兰莱登大学危机研究专家乌里尔·罗森塔尔在《处理危机：灾难、暴乱和恐怖主义的管理》一书中指出，赫尔曼的定义过于狭窄。罗森塔尔倾向于把危机定义为一个过程，于是把赫尔曼的定义稍稍作了修改：危机是一种严重威胁社会系统基本结构或者基本价值规范的形势，在这种形势中，决策集团必须在很短的时间内、在极不确定的情况下作出关键性决策。

1975—1976 年在耶路撒冷举行的危机问题研讨会，从冲突的角度对危机进行了阐释。认为危机是和平进程的断点，它必须具备以下四个条件：第一，国家内部或外界环境发生变化；第

二，对基本价值的威胁；第三，卷入军事敌对行动的可能性极大；第四，在此价值受到外界威胁时，对该威胁作出反应的时间有限。

上述关于危机的各种解释和定义，从不同侧面揭示了危机的特点。综合起来看，危机是指个人、群体或者组织以及社会等由于某种原因（通常是突发事件的出现），而受到破坏，严重地威胁到其正常的生存与发展状态。这个定义有三点需要强调，第一，受到危机影响的既可能是个人，也可能是群体或者组织，例如家庭、企业、单位、行业，还可能是一个地区乃至一个国家甚至国际社会。因此，就危机发生的范围而言，既可能是微观层面影响个人或者少数人的，也可能是在宏观层面，涉及的范围十分广泛。第二，危机之所以出现是因为正常的生存秩序和发展进程受到破坏，严重威胁到正常的生存与发展，而不是造成一般的负面影响。例如，一个工厂里的水龙头坏了，如果仅仅是人们的喝水和用水受到影响，一些会议被迫改期，一些服务跟不上，那就不叫危机。而如果水龙头坏了造成工厂停产，甚至导致企业倒闭，这就是危机了。第三，危机通常是与突发事件相联系的，因此，在一定意义上突发事件成为危机的代名词。

在全球化背景下，危机已经是我们生活中的常态，而不是存在于我们生活之外的事件。如今很多人都会有一个感觉：身边的危机越来越多了。全球化可以让发生在地球任何一个角落的危机很快影响到我们每一个人。

为了适应危机管理发展的需要，适应危机管理人才培养的需要，适应危机教育新形势的需要，作者在编写本书过程中力求结合当今世界危机发展的新趋势、新特点，力求结合国内外同行的最新研究成果，力求进行积极有益的探索和创新。本书从纵向和横向两个维度分析了危机管理的体系。纵向维度以危机管理的时间过程为序，横向维度以危机管理的空间为主。该体系的特点是

从时、空两个维度对危机管理进行了总结和探索。

编写本书的过程中吸收了国内外同行的研究成果，参考吸收了相关教材和论文的一些成果，已尽量在参考文献中列出，但难免有疏漏，特向相关作者表示感谢。同时也非常感谢韩山师范学院教务处的支持和帮助。

本书只是做了一个有益的探索和尝试，由于作者水平有限，存在的不足之处，恳请同行给予批评指正。

肖鹏英

2008年5月

目 录

第一章 危机管理的内涵与模式	(1)
一、危机管理的内涵	(1)
二、危机管理的特征	(2)
三、危机管理的模式	(8)
四、危机管理的原则与理念	(14)
五、危机管理研究的发展	(22)
第二章 危机管理的识别与评估机制	(31)
一、危机识别与评估的重要作用	(31)
二、危机识别与评估的基本原理	(32)
三、危机识别与评估的过程与方法	(34)
四、危机识别与评估中应当注意的问题	(41)
第三章 危机管理的预警机制	(44)
一、危机预警机制的内涵、功能和作用	(44)
二、危机预警系统的建立	(47)
三、危机预警系统的构成	(50)
四、危机的预警分析	(53)
五、危机预警存在的问题及注意事项	(56)
第四章 危机管理的预防机制	(61)
一、危机管理的不同预防类型	(61)
二、危机管理的预防过程	(63)
三、危机管理预案的制定	(68)

四、危机预控的基本策略	(77)
第五章 危机管理的控制处理机制	(83)
一、危机管理控制处理机制的内涵及特征	(83)
二、危机管理的控制处理过程	(86)
三、危机管理控制处理的策略与方法	(102)
第六章 危机管理的善后处理机制	(110)
一、建立危机善后处理机制的必要性	(110)
二、完善危机管理的善后处理机制	(111)
三、加强危机后的反馈调整机制	(115)
四、健全危机后的精神心理救助机制	(121)
第七章 危机管理的调查与评价机制	(125)
一、危机管理的调查机制	(125)
二、危机管理的评价机制	(128)
三、危机管理调查评价存在的问题	(136)
第八章 危机管理的组织领导体系	(138)
一、危机管理组织领导系统的构建	(138)
二、加强危机管理的组织领导	(150)
三、俄罗斯和美国的危机管理组织体系简介	(159)
第九章 危机管理的决策机制	(165)
一、危机管理决策的内涵及特点	(165)
二、危机管理决策的目标、模式及执行机制	(168)
三、危机管理决策的环境与条件	(172)
四、危机管理决策的方法	(176)
五、危机管理的决策组织及作用	(182)
六、危机决策者的理念与素质	(184)

目 录

第十章 危机管理的参与机制	(189)
一、危机管理的主体——政府	(189)
二、危机管理的重要力量——非政府组织	(193)
三、危机管理中的营利组织	(197)
四、危机管理中的社会公众	(199)
五、危机管理的重要手段——媒体	(202)
六、危机管理的合作力量——国际组织	(205)
第十一章 危机管理的保障体系	(209)
一、危机管理保障体系的内涵及特点	(209)
二、危机管理保障体系的组织建设	(212)
三、危机管理保障体系的运行机制	(218)
四、危机管理保障体系的评估	(223)
第十二章 危机管理的沟通机制	(227)
一、建立科学有效的危机沟通机制	(227)
二、不同危机管理阶段的沟通方式和策略	(229)
三、媒体在危机沟通机制中的作用与角色	(235)
四、危机沟通机制中的媒体运用	(240)
五、危机沟通机制中的信息披露制度	(243)
第十三章 危机管理的信息管理机制	(247)
一、危机信息管理的基本原则及作用	(247)
二、危机信息管理机制与组织的建设	(251)
三、危机信息管理的方法与措施	(256)
四、危机信息管理的问题与经验	(260)
附录 危机管理相关的法规和条例	(263)
参考文献	(292)

第一章 危机管理的内涵与模式

危机管理是管理的一种特殊形式，是管理中应对危机状态的一种形式。虽然危机管理在管理实践中长期存在，但是，把它作为一门学科来专门研究则是近年的事情。

一、危机管理的内涵

在危机管理的研究中，对危机管理的定义主要有以下几种认识。

概念一：组织或者个人通过危机监测、危机预控、危机决策和危机处理，达到避免、减少危机产生的危害，甚至将危机转化为机会，就是危机管理。

概念二：具有控制和制约的含义，即采取各种措施，控制和限制冲突行为的发展，改变冲突各方不断相互刺激和冲突逐步升级的趋势，使冲突得到隔离和抑制，减少由危机引发战争或大规模暴力对抗的危险。

概念三：为应对危机情况而采取的预先防范措施、事发时采取的应对行动、事发后采取的各种善后措施及减少损害的行为，就是危机管理。

通过对上述概念的归纳综合，危机管理应是：政府或其他社会组织通过监测、预警、预控、预防、应急处理、评估、恢复等措施，防止可能发生的危机，处理已经发生的危机，达到减轻损失、甚至将危险转化为机会，以保护公民的人身和财产安全，维护社会和国家安全。

危机管理的主体是政府及其他机构，与一般管理主体是一致的。政府和其他机构除了常规管理之外，还需要居安思危，积极应对可能出现的各种危机。在这个意义上危机管理也是管理的一项重要内容，只是由于危机发生的机会较少，所以这项重要功能常常不被人们重视。管理机构主要是政府，同时还有行使管理职能的其他机构，例如，非政府组织、第三部门等。

危机管理的重点在预防。由于危机的重大危害性，所以对于危机应力争将其控制在苗头之中，即以预防为主，这是最主动、最积极的危机管理态度。对于已经发生的危机，则正如“危机”二字中的“机”的寓意一样，要抓住机会和条件，尽快、科学地处理，扭转危机事件的发展态势，力争使危机事件持续时间最短、损害最小。

危机管理的功能是防范、化解危机，它不仅要管理已经发生的危机，实施化解措施，减少由于危机而可能造成的损失，同时还要在日常工作中未雨绸缪，做好防范工作，把可能发生的危机消灭在苗头之中。

危机管理的主要工作是研究问题、发现问题、解决问题。从防范危机、化解危机到恢复社会秩序，危机管理是全方位的、全过程的管理工作，是一个完整的系统工程。

危机管理的目的是恢复社会秩序，保障人们正常的生产和生活，维护社会稳定，促进社会和谐健康发展。秩序、安全、稳定是危机管理追求的目标，而这些目标则只是管理中的一部分内容。

二、危机管理的特征

（一）危机管理追求的是社会大众的利益

危机管理以维持社会秩序、保障社会安全、维护社会稳定为

目标。任何一个组织在经过危机之后，都可能面临着三种截然不同的结局。第一，由于无法承受危机的沉重打击或没有应付危机的准备和能力，组织在危机中全面崩溃，不复存在。第二，组织在危机中虽然存活下来，但是由于没有及时采取适当、有效的危机管理对策，尤其是没有及时想办法得到公众的理解和支持，在危机后，组织的形象严重受损，在社会中原有的威信和地位受到影响。第三，在危机中，组织不仅经受住了危机带来的种种压力，而且由于采取了积极、有效的管理措施和危机问题的解决对策，使组织进一步巩固了社会地位和竞争优势，在公众心目中的良好形象也大幅度提高。尽管任何一种危机管理都是以追求最大限度地降低风险、防止悲剧发生为目标，但是，企业危机管理者追求的是经济利益，而公共危机管理者追求的是社会公平公正、社会安全、社会秩序、社会稳定。企业危机管理追求的是企业利益，而公共危机管理则关注的是社会大众的利益，这种利益不仅仅是经济的，还有社会的、政治的。

（二）危机管理的可预防性

正是因为危机事件所引发的危害后果的严重性，所以才有危机管理，才有危机管理的预防性。按照引发危机事件主要是人为因素还是自然因素，可以分为由于人为因素引发的危机事件和由于自然因素引发的危机事件以及由于两者交互作用引发的危机事件。由于人为因素引发的危机事件，是完全可以预防的，即使如美国“9·11”这样的事件，根据美国最近的调查，也是可以预防的，仅仅是由于情报机构自身的原因，才使得这场危机最终得以按照其预定的轨迹爆发；由自然因素以及两者交互作用引发的危机事件，从理论上来说也是可以预防的，仅仅在于预防的程度有多大，预防的成本有多高，同时还在于科学技术的发展为对自然灾害提供的预防技术有多高。以对人类造成巨大危害的地震为

例，尽管目前人类对地震活动的基本规律尚未完全掌握，但 20 世纪人类已经对几次 7 级以上的地震作过非常成功的短期预报，也采取了相应的预防措施，避免了人员伤亡。由于对地震的预测预报工作需要大量的人力、物力、财力，预防工作的成本比较高，同时，也由于在现有预测技术水平下，地震预测的有效性不够，因而，有的国家将其有限的人力、物力、财力放在抗震设计及地震应急管理上，如日本。但这并不表明地震不可预防。

危机管理的预防性表明，对危机事件的预防，除了理念以外，关键在于危机管理的体制及机制，有一个综合管理的体制，有一个运转高效的机制，就能有效地做好危机事件的预防工作。

（三）危机管理的外部环境是开放的、非竞争的

危机管理是面对社会公众的。社会是由各个不同单位、组织构成的。当危机发生时，不同单位、组织具有共同的利益。因此，危机管理的外部环境是开放的、非竞争的，甚至是相互配合的。当危机出现的时候，如果组织动员得当，赢利的企业组织、非政府组织、各种政治派别、国内国外人士、普通民众都会积极参与危机管理，共同对付危机，共渡难关。从这个意义上看，危机管理的主体是多元的，而企业危机管理的主体是单一的。

（四）危机管理的处置具有应急性

危机管理处置的应急性是指危机事件具有突然爆发、处于紧急状态的特性，使得危机管理必须应急处置，而且处理时间极其有限。

除了一部分灾害事故以外，大多数危机事件都是突然爆发的，无论是美国的“9·11”，还是莫斯科轴承厂文化宫的劫持人质案，都要求政府必须在最短的时间内进行处理。因此，危机管理的应急性意味着政府在发生危机事件以后必须在最短的时间

之内做出最优的决策，要承担决策失误可能带来的巨大风险，这样，决策者在决策过程中要承担巨大的心理压力；同时，危机事件发生以后的处理程序也必须紧张而有序。还是以化学事故为例，发生化学事故以后，即便是有一个非常科学、周到的应急处置预案，也还要对当时当地的风向、风级进行测定，然后根据风向、风级确定可能影响的范围，并按此范围进行人员疏散。同时，还要对泄漏或者爆炸地点进行处置。所有这些，都必须最短的时间内完成，否则就会造成巨大的人员伤亡。

（五）危机管理依法行政，以强制力作为管理的基础

危机管理以法律和行政手段为主，辅之以经济手段。危机管理遵循的是管理的原则，依法行政。尽管在特殊的时候和紧急情况下，可以采取一些非常的手段，但是，也必须符合法律的要求，决不能因为是危机时刻，危机管理人员就可以恣意妄为，超越法律。危机管理主要依靠行使权力进行危机的管理，而权力的行使，常常是刚柔并济，强制性和非强制性并行。所谓权力的强制性，是指社会成员必须绝对服从的权力，这既是人类社会文明进化的结果，又是权力实现对社会进行有效控制的必要条件。所谓权力的非强制性，是指通过说明、教化、引导而使之服从的权力。强制性权力的价值，主要体现在有能力限制那些非合作的反社会的行为，并保持对全体社会成员所具有的普遍约束力。运用强制性权力，是权力主体在管理中的主要手段。由于危机管理是要应对紧急的、危害性大的事件，因此，强制性权力就显得更为重要。危机管理者既受到法律的约束，同时又可以用法律作为手段规范和约束管理对象。

（六）危机管理的对象和预测具有不确定性

尽管危机事件的爆发有其必然性，但在何时何地、采取何种

方式、达到何种规模、造成何种影响，是有其偶然性的，这种偶然性就是危机事件作为管理对象的不确定性。以美国的“9·11”事件为例，由于美国的对外政策及“基地”组织所追求的目标，“基地”组织要在美国制造恐怖事件是必然的。但是，“基地”组织是否选择2001年9月11日这一天，是否将五角大楼、世贸大厦和白宫作为撞击目标，是否能够成功劫持飞机，劫持飞机以后是否能够成功撞击目标，撞击目标以后是导致目标全部倒塌还是部分毁坏，世贸大厦倒塌以后有多少人员伤亡等这些都是带有偶然性的，或者说都是不确定的。

由于管理对象的不确定性，导致政府危机管理部门难以准确预测危机发生的时间、地点、强度、规模。如人们对地震的预测，由于地震活动的复杂性，地震机构很难对地震发生的时间、地点、强度做出准确的预测。我国是世界上地震灾害最为严重的国家之一，据统计，全球因地震死亡的人数，我国占了55%左右。20世纪，全球两次造成死亡20万以上的大地震全都发生在我国，一次是1920年宁夏海原8.5级大地震，死亡23.4万人；另一次是1976年唐山7.8级大地震，死亡24.2万人。这些地震，任何人、任何机构，都无法做出准确的预测。

（七）危机管理的预控和预案具有不确定性

由于预测的不确定性，难以对即将发生的危机事件采取确定的措施，以防止危机事件的发生。一些危机事件，如灾害导致的危机事件，因为难以预测，也就难以预控；一些危机事件，如战争事件、恐怖事件、骚乱事件，即使能够预测，但因为引发事件的原因不能解决，或者引发事件的彼方主体的行为不受此方主体的意愿控制，因而也难以进行预控。所以危机预案无法将所有可能发生的危机都包括在内，也难以将所有的危机处理措施都包括在内。以灾害事故应急处置预案为例，一方面新的灾害随着人类

对自然的深度开发，随着科学技术的发展，会不断地产生，如核事故，在人类没有发明核技术的年代，就不可能有核事故，也就不可能制定核事故的应急预案；另一方面，对于确定的危机对象，也由于危机本身的偶然性因素，难以制定考虑周全的应急处置预案。如制定化学事故的应急处置预案，对于该种化学危险品泄漏或者发生爆炸必须采取的应对措施，是可以确定的，但对于其影响的人群、事故的规模却是难以确定的，因为这些与事发当时的风向、风级是密切相关的，而事发当时的风向、风级在制定化学事故应急处置预案时是不可能确定的。

（八）危机管理要受公众的监督和约束

由于危机管理是一种非盈利性社会活动，也是政府的重要职能之一，所需要的经费主要来自国家的财政收入，属于财政的范畴。这就决定行使危机管理权力的公职人员不能随意地去支配这些费用，而要使其管理活动公开化，并接受纳税人的监督。在危机管理中，如果管理机构接受了赢利和非赢利机构的捐赠，同样需要遵循公开透明的原则，接受公众特别是捐赠人的监督，用好每一分钱，使其发挥最大效益。企业危机管理中，企业赖以生存的物质基础是企业市场竞争中所获取的利润，企业所需要的各种资源来自于投资的回报，因此，企业的经费预算、企业的消耗等都属于企业自身的行为，不受社会的制约。危机管理是对社会公众负责，而企业危机管理是对企业自己负责。

（九）危机管理具有综合性的特点

危机事件本身是一个综合的、立体的多面体，从其发生阶段来看，有前兆阶段、爆发阶段、持续阶段，一项危机事件常常会引发另外一项甚至多项危机事件，如地震灾害可能会引发火灾、化学事故、核事故等。所以，从纵向来看，危机事件是一条线，