

浙江省国家公务员公共课程培训教材之二十

ZHEJIANGSHENG GUOJIA GONGWUYUAN GONGGONG KECHENG PEIXUN JIAOCAI ZHI ERSHI

# 公共危机管理

GONGGONG WEIJI GUANLI

浙江省人事厅 编

浙江人民出版社

浙江省国家公务员公共课程培训教材之二十

ZHEJIANGSHENG GUOJIA GONGWUYUAN GONGGONG KECHENG PEIXUN JIAOCAI ZHI ERSHI

# 公共危机管理

GONGGONG WEIJI GUANLI

浙江人民出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

公共危机管理/浙江省人事厅编. —杭州: 浙江人民出版社, 2008. 6

ISBN 978 - 7 - 213 - 03771 - 9

I. 公… II. 浙… 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 073149 号

书 名	公共危机管理
作 者	浙江省人事厅 编 余潇枫 主编
出版发行	浙江人民出版社 杭州市体育场路 347 号 市场部电话: (0571)85061682 85176516
责任编辑	叶国斌等
责任校对	张振华
封面设计	罗信文
电脑制版	杭州大漠照排印刷有限公司
印 刷	杭州浙大同济教育彩印有限公司
开 本	880×1230 毫米 1/32
印 张	9.375
字 数	24.6 万
插 页	2
版 次	2008 年 6 月第 1 版 2009 年 9 月第 8 次印刷
书 号	ISBN 978 - 7 - 213 - 03771 - 9
定 价	18.00 元

如发现印装质量问题,影响阅读,请与市场部联系调换。

# 前 言

我党历来高度重视对干部的教育培训，坚持把干部教育培训工作作为保证党和国家的事业顺利发展的一项基础性工作和党的建设的一项重要内容。党的十六大以来，面对新形势和新任务，中共中央提出了大规模培训干部、大幅度提高干部素质的战略任务。党的十七大对干部培训教育，提出了新的目标和要求。

浙江人均 GDP 已超过 3000 美元，经济、社会发展已迈上新的台阶。这个阶段，社会管理任务繁重，各种矛盾日益凸现，公务员作为经济社会发展的管理者、组织者和协调者，其能力及素质直接关系到浙江的经济、政治、文化、社会建设与发展。为全面落实中共中央提出的战略任务，深入实施人才强省战略，根据中央《2006—2010 年全国干部教育培训规划》、国务院办公厅《“十一五”政府公务员培训纲要》和《2006—2010 年浙江省干部教育培训规划》、《浙江省公务员培训“十一五”规划》等文件精神，我们组织有关领域的专家学者编写了《组织行为学》、《“法治浙江”与和谐社会建设》、《公共危机管理》等教材，作为浙江省“十一五”时期公务员培训的主要内容之一。

本套培训教材的编写，坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，全面贯彻科学发展观，紧密结合浙江经济社会发展的实际，努力体现时代性、把握规律性、富于创新性。这套教材是公务员学习培训教材建设取得的新的一个重要成果。

我们希望通过培训，全面加强公务员的业务能力，不断提高公务员的整体素质和为人民服务的水平，努力造就一支政治坚定、业务精

湛、作风过硬、人民满意的公务员队伍,为我省深入实施“八八战略”、全面建设“平安浙江”、加快建设文化大省、努力建设“法治浙江”,扎实推进创业富民创新强省,为加快全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会,提供重要的组织保证和人才保证。

由于时间仓促,书中不足之处尚祈读者指正,以便再版时修正。

浙江省人事厅

2008年4月

# 目 录

---

## CONTENTS

导论 公共危机应对：从管理到治理 / 1

第一章 公共危机管理概述 / 10

第一节 风险社会与危机管理 / 10

一、风险社会与公共危机 / 10

二、危机的定义 / 12

三、危机的基本特征 / 12

四、非传统安全与公共危机 / 14

第二节 公共危机的类型与级别 / 15

一、公共危机的分类与分级 / 15

二、突发公共事件的分类 / 18

第三节 公共危机的周期 / 20

一、公共危机的周期理论 / 20

二、危机六阶段模型 / 21

第四节 公共危机应对原则 / 23

一、预警与预防：智库原则 / 23

二、鉴别与防控：信息原则 / 25

三、识别与隔离：第一时间原则 / 27

四、把握与转化：责任原则 / 29

五、究责与补偿：法治原则 / 31

六、评估与变革：学习原则 / 33

## 第二章 公共危机管理的法治环境 / 40

第一节 公共危机管理的法律保障 / 40

一、公共危机管理的法制建设特点 / 40

二、国外公共危机管理的法制建设 / 42

三、我国公共危机管理的法制建设 / 47

第二节 依法行政与公共危机管理 / 50

一、公共危机管理中的依法行政 / 50

二、行政紧急权力及其法律规制 / 53

第三节 《突发事件应对法》 / 56

一、《突发事件应对法》概述 / 56

二、《突发事件应对法》主要内容 / 59

## 第三章 公共危机管理的政府体制 / 70

第一节 公共危机管理的领导体制 / 70

一、政府公共危机管理机构设置 / 70

二、国外政府公共危机管理体制 / 73

第二节 公共危机管理的决策体制 / 77

一、公共危机管理决策体制的构成 / 77

二、公共危机管理决策的方法 / 81

三、公共危机管理决策者的能力提升 / 84

第三节 公共危机管理的运作机制 / 87

一、公共危机管理的预防预警机制 / 87

二、公共危机管理的控制与转化机制 / 90

三、公共危机管理的善后、评估机制 / 92

## 第四章 公共危机管理的沟通机制 / 101

- 第一节 建立科学高效的危机管理沟通机制 / 101
  - 一、公共危机管理沟通机制建设的四大原则 / 101
  - 二、落实《突发事件应对法》中信息沟通的相关条款 / 103
- 第二节 公共危机管理各阶段的沟通方式与策略 / 107
  - 一、危机潜伏期的沟通渠道与策略 / 107
  - 二、危机爆发期的沟通方式与策略 / 108
  - 三、危机恢复重建期的沟通方式与策略 / 111
- 第三节 媒体在公共危机管理沟通机制中的功能 / 114
  - 一、公共危机中媒体报道的一般功能 / 114
  - 二、公共危机中媒体报道的具体功能 / 115
  - 三、公共危机管理沟通机制中的媒体运用 / 119
- 第四节 公共危机管理沟通机制中的新闻发布制度 / 122
  - 一、西方主要国家危机新闻发布的经验 / 122
  - 二、建立中国危机事件新闻统一发布机制 / 125
  - 三、危机事件新闻发布相关沟通机制 / 126

## 第五章 公共危机管理中的民众参与机制 / 132

- 第一节 公共危机管理中的民众及民间社团 / 132
  - 一、民众参与危机管理的意义与机制建设 / 132
  - 二、民间组织的作用与参与途径 / 135
- 第二节 危机文化建设与危机响应 / 137
  - 一、危机管理中的应急文化 / 137
  - 二、发展社区自治的应急机制 / 139
  - 三、突显志愿者组织的应急功能 / 140
  - 四、危机时的民众心理及救助 / 142
- 第三节 公共危机教育与社会动员 / 146
  - 一、公共危机教育的意义 / 146



二、公共危机教育的方法与措施 / 147

三、公共危机教育的主要内容 / 149

## 第六章 自然灾害管理 / 155

第一节 自然灾害的基本特征 / 155

一、自然灾害与自然性危机 / 155

二、我国自然灾害的特征 / 157

三、浙江省自然灾害的基本特征 / 159

第二节 自然灾害的紧急救助 / 164

一、自然灾害应急响应的等级体系 / 164

二、自然灾害的紧急救助 / 166

第三节 灾后的恢复重建 / 169

一、对于倒损房屋进行统计、核定 / 169

二、恢复重建的组织实施 / 170

三、县级政府的主要工作 / 171

四、完善社会捐助制度 / 173

第四节 建立中国特色的自然灾害应急体系 / 174

一、重视自然性危机治理 / 174

二、建设具有中国特色的自然灾害应急体系 / 176

## 第七章 生产安全事故灾难管理 / 182

第一节 生产安全事故灾难的特点 / 182

一、生产安全事故灾难的一般特点 / 182

二、我国生产安全事故的特点 / 185

第二节 生产安全事故的预防 / 190

一、安全生产的基本方针 / 190

二、事故灾难预防工作的主要环节 / 190

第三节 重大生产安全事故的应急救援 / 195

一、生产安全应急救援体系建设 / 195

二、事故应急救援预案	/ 196
三、现场抢救	/ 197
四、事故报告	/ 198
第四节 生产安全事故的调查处理和善后	/ 199
一、事故调查处理的职责权限	/ 199
二、事故调查处理的主要原则	/ 200
三、事故调查处理的基本程序	/ 201
四、重特大生产安全事故的善后	/ 203
<b>第八章 突发公共卫生事件管理</b>	<b>/ 208</b>
第一节 突发公共卫生事件的特点	/ 208
一、公共卫生事件的一般特点	/ 208
二、我国公共卫生事件的特点	/ 210
第二节 影响公共卫生安全的主要因素	/ 212
一、重大传染病疫情	/ 212
二、食品药品卫生安全	/ 213
三、职业卫生安全	/ 215
四、环境污染事故	/ 215
五、生物恐怖主义	/ 217
第三节 突发公共卫生事件的应急治理	/ 218
一、应对突发公共卫生事件的法制机制建设	/ 218
二、突发公共卫生事件的紧急应对管理	/ 222
<b>第九章 突发社会安全事件管理</b>	<b>/ 233</b>
第一节 突发社会安全事件的特点	/ 233
一、突发社会安全事件的界定	/ 233
二、突发社会安全事件的分类与级别	/ 235
三、突发社会安全事件的诱因与趋势	/ 237
第二节 突发社会安全事件的预防	/ 240

- 一、加大政策调整力度 / 240
- 二、建立社会预警机制 / 242
- 三、畅通公众参与渠道 / 243
- 四、完善科学民主决策机制 / 244
- 第三节 突发社会安全事件的处理 / 244
  - 一、突发社会安全事件处理的基本原则 / 244
  - 二、突发社会安全事件处理的基本方法 / 246
- 第四节 突发社会安全事件的修复 / 249
  - 一、突发社会安全事件的评估 / 249
  - 二、突发社会安全事件的恢复重建 / 250
  - 三、积极对突发社会安全事件参与人员进行心理干预 / 250

## 第十章 重大公共危机挑战及其管理 / 256

- 第一节 经济危机全球化及其化解 / 256
  - 一、经济全球化与经济危机 / 256
  - 二、金融风险及其化解 / 258
- 第二节 国际恐怖主义及其应对 / 261
  - 一、国际恐怖主义的特征及其威胁 / 261
  - 二、国际恐怖主义的应对 / 263
- 第三节 能源危机与能源安全 / 266
  - 一、能源安全是一种非传统安全 / 266
  - 二、中国能源安全问题突显 / 267
  - 三、能源与传统安全的关系及维护 / 269
- 第四节 粮食危机及其应对 / 271
  - 一、粮食危机的特征及其威胁 / 272
  - 二、粮食安全的维护与保障 / 276

## 主要参考文献 / 288

## 后 记 / 290

# 导 论 公共危机应对：从管理到治理

## 一、人的安全是社会和谐的基础

安全是指一种远离危机的状态,是人类生存的最基本需要,也是社会和谐的基础。无论谁,无论他生活在何处,都需要安全 and 安全感,都需要远离危险的生活环境与远离危机的心理感觉。“危机”往往与“危险”和“灾难”紧密相连,保障安全需要做到对危机的有效预防与应对。

安全是任何共同体的“基本善”,因此社会和谐必应以安全,特别是“人的安全”作为其基础。人的“共同体”生活方式,建构起了人与人之间的交往方式,乃至团体与团体、国家与国家之间的交往方式,而“共同体”的安全则是任何个体、团体和国家所必然追求的最基本的价值目标。从人类发展史来看,人类社会的各种关系实质上就是人的生存共同体关系的放大,人类发展史同时也是一部抗击各类危机与灾害的“安全共同体”的扩大史。可以说,安全是人类自身最优先、最重要的“公共资源”与“公共产品”。

在生产力尚不发达、人类的不安全主要来自于自然性威胁的时期,人们在考虑安全与发展关系的时候,总是把发展置于安全之前,将发展作为安全的前提、基础和保障。随着人类社会生产力的迅猛发展,当人类的威胁不仅来自于自然,而是更多来自于人类自身因发展所带来的不安全时,安全与发展的关系就发生了变化。自然的灾害与人为的灾难越来越使人们认识到,安全与发展一样重要,缺一不可。安全与发展开始成为互为前提、互为基础、互为保障的“一个硬

币的两面”。

第二次世界大战之后,特别是20世纪70年代以来,在社会、经济、文化高度发达的同时,全球性、地区性的公共危机也一次次地降临于人类。尤其是当其中的人为性灾难也一次次作为“高风险社会”的特征不断发生的时候,人们发现,安全与发展已经不是并列的关系,而是安全重于发展,安全内在于发展了。经济学诺贝尔奖获得者阿玛蒂亚·森的《超越危机:亚洲发展战略》一书全面分析了亚洲经济危机及其未来发展,特别强调:“安全是发展的核心部分。”可见,人类盲目追求自身发展时所忽视的安全问题,在公共危机不断发生、可持续发展成为人类发展新模式的语境下,开始越来越得到重视——发展不能以不安全为代价,发展必须以安全为前提,安全保障是人类生活的“第一保障”。

安全作为一种社会的价值关怀,关涉人类生存与发展的方方面面,确保安全体现着社会对人的关怀。联合国发展署1994年发布的《人类发展报告》对“人的安全”进行了最具权威性的界定。该报告认为:“人的安全有两大方面的内容,其一是免于诸如饥饿、疾病和压迫等长期威胁;其二是在家庭、工作或社区等日常生活中对突如其来的、伤害性的骚扰可得到保护。”“人的安全”体现在七个方面:经济安全(基本收入有保障)、粮食安全(确保粮食供应充足)、健康安全(相对免于疾病和传染)、环境安全(能够获得清洁水源、清新空气和未退化的耕地)、人身安全(免遭人身暴力和威胁)、共同体安全(文化特性的安全)、政治安全(基本人权和自由得到保护)。以“人的安全”作为一切安全的基点,使安全呈现出特有的价值性质,安全应当被视作人类生活的“第一伦理”。也就是说,安全作为“第一伦理”,表明了人的生命的持续与人的生存基本权利的保障被置于社会发展的核心地位。

“人的安全”概念的提出,意味着我们对传统国家安全的概念需要进行重新理解。人的安全突破了传统的以主权与政权为唯一安全的限定,突显了主权和政权均需要以保障人的权利为前提。人的安

全概念的突显意味着：安全的核心不仅在于外交与军事领域，更在于保障人们在食物、住房、就业、健康等生存领域的基本权利。“人的安全”概念的核心意义是突显人自身的价值，特别是人作为个体存在的价值。“人的安全”需要保障人类的基本自由。它意味着保护人类免受严重的、普遍的威胁和危险境况的伤害；意味着通过多种途径增强人类的能力和抱负；意味着通过创造相应的政治、社会、环境、经济、军事和文化体系，来保护人类的生存权利及尊严。

那么，人的安全是国家安全的题中之义，还是与国家安全并列的议题，抑或是置于国家安全之上的人类安全新议题？事实上，人的安全不仅强调人的权利，还强调人的价值，在权利保护与价值实现的基础上，来体现人之为人的尊严。所以，人的安全是国家安全的终极目的。一个国家、地区内的公民是否安全，是一个国家是否尊重民本、保障民生的最直接体现。所以，人的安全与尊严在某种意义上应高于政府的权力与国家的权威。当代社会的安全威胁主要不是来自外部，而是来自国内自身的问题。人的安全的重点不再是强调人的生存的需求，而是人的解放与社会正义，因此在某种意义上可以说，人的安全是国家安全的核心。没有人的安全，便没有社会和谐。

人的安全的根本意义在于它使过去被界定为“低政治领域”的问题，成为了安全的核心领域，如金融危机、恐怖主义、犯罪蔓延、移民过度、种族冲突、文化歧视、环境恶化、艾滋病传播等问题及由其引发的公共危机。这些非军事领域的潜在危险和直接伤害，都会导致人对生存的不确定感、不稳定感和无保障感。人的安全的维护，不再仅仅通过国家安全的形式来实现，个人、社区、非政府组织和跨国公司等在国际社会的安全维护中将起越来越大的作用。

## 二、有效治理危机的政府是好政府

作为共同体安全的最大威胁之一，公共危机是任何社会都要面对的首要问题，治理危机则是任何政府所要担负的首要任务。

人类的不同历史阶段因生产力程度的不同存在着不同的公共危

机应对范式,世界不同的国家因其治理方式的不同也有着不同的公共危机治理模式。

中国历史上在“家天下”的政治传统中形成的是“大政府、小社会”治理模式。政府是“万能政府”,是体现“万能”特征的、包揽一切的治理机构,政府首脑也就是这一治理机构中的“大家长”。历史上中国的“万能政府”为中华民族灿烂文明的传承与发展做出了不可磨灭的历史功绩。

随着农业经济向工业经济的转型,传统农业社会的“大家长”越来越不适应现代工业社会的发展。“大政府、小社会”的治理模式被不断地扬弃。特别是要创造中国特色社会主义的市场经济体制,中国的政治治理模式必须实现历史的转型。于是西方一度比较成功的“小政府、大社会”治理模式成为中国改革开放以来所借鉴和学习的样本。在国家与社会相对分离、经济与政治相对独立、地方自治与中央政府管理相对分权、社会公众与公务人员相互制约的社会条件下,这种“小政府、大社会”治理模式应当说是比较有效的。

但是工业化导致的现代化以及由现代化再进一步导致的全球化,使得在许多国家获得成功的“小政府、大社会”治理模式开始不断地受到挑战。政府体制变革出现的重要趋势是:政府行政机构不断扩大、行政人员不断增加、行政费用不断膨胀。世界似乎有着出现“大政府、大社会”的可能性。可以说,现在没有一个国家清楚什么样的政府规模是最合适的规模,与政府规模相关的机构数、经费量、公务员人数等几大要素以及它们相互之间的配比仍然是一个有待研究的世界性课题。

然而,在全球问题突显、公共危机频现的情境下,人们发现要治理好社会,关键不在于有“大政府”还是有“小政府”,关键是要有“好政府”。于是一种全新的政府体制模式被学者们所提倡,也被各国的政府领袖们所认同,这就是能够有效应对公共危机的“好政府、好社会”治理模式。

改革开放以来,中国一度把“好政府”仅仅理解为快速提升 GDP

的“高效政府”，这有其合理性，但过于褊狭；或者仅仅把“好政府”理解为没有腐败的“廉洁政府”，这是必须的但还远远不够。由于公共危机处于政府管理的“风口浪尖”，甚至在当时情境下可能成为一切政治问题的核心，所以“好政府”应当是能够最有效地预防和治理危机的政府，不仅“高效”、“廉洁”，而且还要有“远见卓识”，并体现“社会关怀”和“社会公正”。

中国社会主义市场经济的深入发展，经济转轨、政治转制、社会转型促进了中国社会巨大的历史变迁，但各种公共危机也给中国政府的执政能力带来了前所未有的挑战与考验。当我们重视潜在的威胁和可能的风险时，各类破坏性意外事故与危机就可能减少；当我们轻视潜在的威胁和可能的风险时，各类危机就会不期“冒”出来。当面对已发生的危机时，如果我们能够很好地应对和处置，那么危机所带来的危害是可以被限定的；但如果我们不能很好地应对和处置，那么危机会升级、危害会增大。在某些极端情况下，危机应对与处置的合理与否甚至会直接导致“存”或者“亡”的巨大差别。所以，公共危机的治理本身也是政府不断提升自己、寻求和谐发展的重要途径。

对领导者来说，公共危机既是不可回避的现实政治风险，也是考验其综合执政能力的政治机遇。面对公共危机带来的种种急难状态，领导者必须表现出“非常勇气”、拿出“非常智慧”、做出“非常决策”、发挥“非常能力”以带领众人渡过危机。美国前总统卡特因没有很好地应对伊朗人质危机而导致了之后总统选举的落选；巴列维王朝在伊朗推行了几十年的世俗的西化政策，在代表伊斯兰宗教势力的霍梅尼革命危机中，无法抵挡，导致了政权悲惨旁落；前苏共总书记戈尔巴乔夫因对切尔诺贝利事件的处置失败，不仅引发了重大外交危机，而且导致了苏联的加速解体；曾被称为创造经济奇迹的印尼“国父”苏哈托，因没能处置好1997年金融危机所引发的社会动荡，被迫下台。由此可见，危机是对领导的巨大政治考验，领导者在危机面前无论是装聋作哑还是冲锋陷阵都是历史性的亮相。

对于突发事件和公共危机的防治，有学者说得好，“风能退，雨能



退,政府不能退”,公众虽然可以犹豫不决,政府却不能裹足不前。一旦突发公共事件降临,政府就只能责无旁贷地挺身而出。事实上,有效治理危机的政府才是“好政府”,能经受住重大危机考验的领导才是“好领导”。

### 三、有效的危机管理需要有效的治理结构

以往的公共危机应对突出的是以政府为单一主体的对公共危机的“管理”,因而,强调的多是政府自身应对危机的责任与职能。这样的公共危机管理采用的往往是政府单向度的、自上而下的、管制与命令为主导的方式,结果使得在应对危机的社会公共动员的及时广泛上,在社会公共资源的整合调动上,以及在公共治理的法律保障等方面缺乏普遍的包容性,在应急管理的组织体系和制度架构上也缺乏治理的完整性与高效的协调性,进而在公共危机治理上多显被动滞后的应对而缺乏整体的预防在先与治理的优化功效。特别是在政府如何运用大众传媒的职能为公共危机治理出力、如何通过民众的动员来有效应对公共危机等方面,传统的突出政府单方面公共危机管理职能的理论与体制已不适应实践发展的需要。

危机治理与危机管理尽管只有一字之差,却有着内涵上的重大区分。

危机管理突出的是政府本身作为行为主体的特征,而危机治理则强调“公共治理结构”——众多行为体作为行为主体的特征。危机治理一般来自四个方面的力量整合。

危机治理=政府管理+传媒协理+民众响应+国际协助

可见,公共危机治理的内涵较之公共危机管理更为广泛。学者薛澜等认为,单纯的危机管理体系的形成并不能保证社会的安然无忧,长治久安根本上还是取决于公共治理结构的优化,即“治理主体由过去单一的政府变为由政府、企业和社会组织各方有序参与的合作集体;治理规范由过去单纯的国家法令变为法令、道德和社会及公