

第一章 公共危机与政府危机管理

如何提高政府的危机管理能力和水平，已经成为公共管理领域的一个热门研究课题。为了有效地管理危机，至少有三个方面的问题必须首先从理论上阐述清楚：一是公共危机和政府危机管理的含义；二是公共危机事件的特征和表现形态；三是公共危机事件如何分类。研究公共危机和政府危机管理的含义，是建立政府危机管理体系的理论基础。探索公共危机事件的特征与表现形态有利于对危机性事件的自然演进过程加以监视和控制，有利于对危机的预警、预防和采取有效的处理方案和措施。探讨公共危机事件的科学分类，则是探索公共危机事件起因，从而干预危机事件发生与自然演进的重要的结构化方式。

一、公共危机：概念、特征与分类

（一）公共危机的含义

在中国，“公共危机”这个概念引起人们关注进而逐渐被普遍接受，还是在 SARS 危机发生后。此前，人们常用“突发性事件”这个概念在我国，“突发性事件”通常指

自然灾害、严重事故、恐怖主义行为及重大群众性骚动、重大政治及经济事件等。可是“突发性事件”这个约定俗成的名词，并不规范，所涵盖的时间和空间的外延是有限的。因为突发性事件对社会的影响不是暂时的，同时也不是固定在某一个地方。因此现在国内外的许多学者使用“公共危机”这一概念。

公共危机的含义可从“公共”和“危机”两个方面理解。“公共”在《辞海》中的解释是：共同，即社会的共同领域，共同利益。“危机”在《辞海》中的解释是：潜伏的祸机，生死成败的紧要关头。

国外学者对于“危机”这个概念作了多种界定，代表性的观点有：《韦氏词典》中为“危机”下的定义——“变坏或变好的转折点”；斯蒂文·芬克（Steven Fenk）（1986年）认为“危机是事物中的一种不稳定状态，在危机到来时，当务之急是要实行一种有决定性的变革”；美国学者罗森塔尔（Uriel Rosenthal）等认为，危机就是对一个社会系统的基本价值观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。在一定程度上，危机是功能失调导致的极限现象。换言之，危机即国家全局或局部出现严重天灾、大规模混乱、暴动、武装冲突、战争等，社会秩序遭受严重破坏，人民生命财产和国家政权安全遭受直接威胁的非正常状态。

在一般意义上讲，危机指的是险境、灾难和时机、转

机，它是相对于人类社会生活中正常的社会关系而言的。危机是一种非常态的事件，它破坏一定领域内和一定群体中存在的和谐和正常的状态，并且以扩大的态势迅速发展，如果在缺乏对策和控制的情况下将具有毁灭性的危害。

综上所述，公共危机可以定义为：由于内部或外部的高度不确定的变化因素，对社会共同利益和安全产生严重威胁的一种危险境况和紧急状态。那么，能够引起这种危险境况和紧急状态的事件就是公共危机事件。

一般说来，危机管理中的“危机”，包括下列三种形态：一是一个国家或地区受到外来力量的攻击，在军事上乃至政治上处于极其危险的状态；二是被置于危害、损害、损失等危险状态，多用来表述企业层面的风险管理机制；三是构成社会体制的人力、物力、信息、能源等要素，由于某种没有或者无法预期的情况发生，直面遭受重大损害的威胁或者已经遭受重大损害的状态，以及行政组织介入的，应对诸如自然灾害、技术灾害、传染性疾病、经济性恐慌、恐怖事件、暴动等国内各类突发性事件导致需要支援及救助的状态等。本书所探讨的危机管理正是以这一部分为主要对象。

（二）公共危机的特征

基于上文对公共危机的内涵所作的分析，我们不难发现公共危机有以下几个方面的特征：

（1）公共性。危机是一种涉及到公共利益和安全的危害性事件，即使是带有一定的区域性，也会因为迅速的传播

而引起公众的关注，成为关注的焦点。因此，危机的管理和妥善解决必然要涉及到对公共资源的组织和协调，涉及到对公共心理和认识的引导和提高，涉及到公共组织的自我修复、完善以及创新系统的建立。

(2) 突发性和紧急性。尽管有的危机可能有很长的潜伏期，但它的表现形式必然带有突然爆发的特点。像“非典”疫情，在不到半年时间内，在全国众多省市就发现了感染者。又比如印度洋海啸事件，瞬间就发生了，更加突然。

(3) 高度不确定性。即有关事态及状态的发生是不能或者难以预测的。公共危机是一种打乱既有体系或部分体系运作，对于体系内变量的一种急速而突然变化的状况，事态的未来发展推移具有不可判定性，呈现出各具特色的多样性和变换性。人们往往对公共危机事件的原因、后果、变化、影响因素等等难以一时认识清楚，给予明确的回答。比如 SARS 事件发生以后，SARS 到底是细菌还是病毒，它以什么样的途径传播，传染性怎么样，怎样诊断，这一系列的问题，一时难以把握。

(4) 极大的危害性。公共危机往往危及社会成员的生命及安全或造成政治、经济、文化、社会、自然任何一部分的秩序混乱，从而造成极大的危害。危害有两种：一种是直接危害，像 SARS，对人的生命的危害是最直接的。另一种是间接危害，间接危害就是对整个社会的各个系统都会产生

重大影响，包括对人们心理的伤害、经济的影响、社会交往的影响、政府形象的影响等。发生于 2001 年的美国“9·11”事件，便是其中的一个典型。恐怖袭击直接导致美国 900 多亿美元的经济损失，伤亡数以千计，并且直到现在，“9·11”的恐怖阴影还深深地烙在美国民众的心头，人们无法抹去伤痛和恐惧的伤痕。“9·11”事件对全球的经济、政治、文化和军事格局都造成了一定程度上的影响，引起全球性的反恐态势，并由此引发了诸如阿富汗战争等一系列的反恐活动。所以，从一定意义上说，政府危机管理，最根本的就是消除或减少它对社会的直接或间接危害。

(5) 影响的双重性。危机的出现是一把“双刃剑”，在它的发展中隐藏着“双重置换”的机会。一方面，它以极大的危害性威胁着公共利益的安全，从发展的角度来看，危机给整个社会发展所造成的影响也是巨大的，它造成资源的损失、发展计划的打断、影响投资的气候和环境、政治的不稳定等；另一方面，危机的发生也暗含着新的发展机会。无论从历史上还是从现实的情况来看，如果政府和社会有理性的话，危机出现所产生的社会经济影响和政治压力往往会转化为社会变革的推动力和催化剂。它促使人们对政府管理、传统生活方式乃至公共思维等方面进行反思，政府可以通过在危机中表现出来的令人赞赏的对策、能力和执行效率来赢得民心 and 威信，甚至可以依托危机的解决获得在其他政策行为上的有利地位，推动自身主体合法性的进一步提高。正如

诺曼·奥古斯丁描述到的，“每一次危机既包含了导致失败的根源，又孕育着成功的种子”。问题的关键在于，一个社会、一个政府是否具有学习的意愿、学习的能力以及改正错误的勇气。

（三）公共危机事件的分类

决定公共危机事件是否具有可管理性的另一个关键因素是危机事件是否可进行分类。这是人们结构化事物从而认识事物的开端。公共危机事件是一个十分宽泛的概念，如果不能对其加以分类，就无法研究危机性事件发生的具体过程及对其进行具体分析，也就无法就其管理提出具有指导意义的结构性说明。同时，分类研究也是对公共危机事件进行法治管理的基础，因而具有重要的公共政策方面的意义。

目前，关于危机性事件的分类十分庞杂。不同学者依据不同的标准，给出了完全不同的分类。归纳起来，有以下几种：

第一，从作为政府危机管理体系中客体的危机的起因来分，主要有三个方面：由于不可抗力导致的自然的灾难和危害，如海啸、地震、洪水等；人为引起的危害公共安全和利益的危机，如日本奥姆真理教的东京地铁毒气案；由于人为和不可抗力共同作用的结果，如由于人为的乱砍滥伐导致的“沙尘暴”。

第二，按照危机的影响范围来分，可分为全球性危机、区域性危机、国家危机和地方危机。

第三，按照危机的性质来分，可把危机分为两类：一类是针对社会制度基本结构的危机，如美国的“9·11”事件等；另一类是针对具体的行为规范和价值观的危机，如中国内地发生的数起煤矿瓦斯爆炸事件，但二者的界限有时并不是太明显。

第四，按照危机的表现形态来分，危机的表现形态尽管各种各样、千变万化，但是，就危机的基本形态而言，不外乎以下几种类型：有关资源和资源交换的危机，例如，风灾水害、流行病变、地震、海啸等自然灾害，能源枯竭等能源危机（或自然界不可抗力引起的灾难），核能发电事故等技术危机（由于主观故意或者行为过失而人为制造的危机）等；有关社会目标及政治目标的危机，例如，社会集团间的斗争，从地域社会到国际社会的各种纷争所派生出来的恐怖、暴动、内乱、大量杀戮、战争以及与之相关的破坏性事态的发生等；统合的危机，即随着社会的法律规范及制度的有效性和正当性的衰退，社会的不稳定性增大；同一性的危机，其形成与社会的、文化的、历史的一体性等衰退有关；复合型危机，即现实中所发生的危机具有复杂性，有时兼有上述各种形态，或者“有关社会目标及政治目标的危机”转化为“统合的危机”及“同一性的危机”。例如，SARS疫情等突发性公共卫生事件是“有关资源与资源交换的危机”，但是，如果应对不适当，既存的政治及行政制度的正当性就会丧失，就会派生出“统合的危机”。由此可

见，广泛地认知复合的、派生的多种多样的危机，是现代危机管理的最重要的课题。

第五，按照危机发生的领域，可将危机分为政治危机、经济危机、民族危机、宗教危机等。

除了上述分类以外，我国学者杨冠琼从公共管理的角度出发，将公共危机事件划分为如下各类：政治性的危机事件、宏观经济性的危机事件、社会性的危机事件、生产性的危机事件以及自然性危机事件。具体分类如表 1：

表 1 危机性事件的分类

政治性危机事件	宏观经济性的危机事件
战争	恶性通货膨胀或紧缩
革命或武装冲突	国际汇率的巨幅波动
政变	股票市场的大幅度振荡
大规模的政治变革（如前苏联解体与东欧剧变等）	失业率居高不下或上升
政策变迁（如国有经济改革、社会保障制度改革等）	利率的大幅度变化
大规模恐怖主义活动	生产性的危机事件
腐败	工作场所安全
其他政治骚乱	导致人身严重伤害的职业病
社会性的危机事件	产品安全
社会热点问题的变迁	生产设施与生产过程安全等
社会不安	自然性危机事件
社会骚乱	雨量的变化（如干旱、大水泛滥、山洪暴发等）
游行示威	地震
罢工	台风或龙卷风
小规模恐怖主义活动	流行性传染病
	其他自然灾害

二、政府危机管理

（一）危机：行政环境的常态

由于客观世界的不确定性以及人类理性的有限性，人类社会在其发展过程中总是与危机相伴随，任何时候总会有一些可能存在的危机，哪怕这些危机的可能性极小到几乎可以忽略不计，但仍然难以完全避免和排除。危机也就由此成为了政府行政环境的常态，而且，很多危机在事实上都是源于政府自身的决策，因此，政府日常管理的生态环境无疑可以视为处于以常态环境和危机环境为两个端点的连续带上。

尤其在现代社会，科学技术的发展为本就充满不确定性因素的社会生活注入了更多的变量和参数，“由于社会的高度发展而导致的现代性对人类社会现有状态的每一个领域哪怕是很小的领域都带来了极大的不确定性因素”。在任何地点发生的局部危机在技术网络的扩散效应的作用下，都很快成为公众关注的焦点而转化为全球性的公共危机，由此带来社会秩序的巨大震荡和社会财富的巨大损失。“9·11”事件、SARS 危机等已给政府的危机管理敲响了警钟。

近年来，全球化时代国际问题风起云涌，社会转型期国内矛盾重重，各种危机事件接踵而至。以北京大学教授丁元竹为组长的、由 98 名专家学者组成的课题组提出，中国 2010 年前后可能进入“危机多发期”，社会危机（如城乡贫困问题、失业问题、农民工问题、缺乏基本生活保障问题、教育危机等）、经济危机（尤其是金融危机）、环境危机是

最受关注的三类问题。

国务院发展研究中心张强教授也认为中国正进入“风险社会”。他指出，由于我国经济与社会发展的严重失衡，各种重大事故层出不穷，具体表现在：

(1) 安全事故总量居高不下，屡屡发生的重大和特大事故更具突发性、灾难性和社会危害性。1990年至2002年，我国安全事故总量年均增长6.28%，最高时增长达22%。近年来，全国每年因安全事故死亡13万多人，伤残70多万人，造成直接经济损失超过2500亿元。全国平均每天发生7.2起一次死亡3~9人的重大事故，每周发生2.5起一次死亡10人以上的特大事故，每月发生1.2起一次死亡30人以上的特别重大事故。2004年，从1月1日到2月15日，全国共发生27起一次死亡10人以上的特大安全事故。

(2) 我国是世界上自然灾害最为严重的国家之一，重大突发性灾害频发。一些地区盲目追求经济发展，对资源和环境实行“掠夺式开发”，严重忽视了防灾减灾的战略任务，人为地加重了自然灾害，使社会承受灾害的能力愈加脆弱。

(3) 火灾等人祸也直接威胁着生命安全。现代城市人口建筑、生产物资集中的特点使火灾更易发生；各种新型材料的应用使可燃物种类增多，燃烧形式及其产生物更加复杂，火灾有毒气体危害问题突出；各种新能源和电器产品的使用导致火灾起因更为复杂、多样和隐蔽；高层、复杂、超

高建筑的增多使救援难度增大。

(4) 食品安全问题使人们的生命和健康受到严重威胁。食品在生产、加工、销售过程中所存在的种种问题和隐患越来越明显地暴露出来。我国的环境保护意识差,生存环境质量不高,农业之外的环境污染直接危及农作物及其产品;而农牧业种植、养殖的源头污染严重,农药、兽药滥用导致有害物残留量超标。此外,各种假冒伪劣的食品充斥着市场,近年又屡屡出现了若干恶性食品安全案件。“食品恐怖主义”正威胁着中国百姓。

(5) 社会治安形势严峻。近年来,国内的犯罪向动态化、组织化、职业化和智能化的趋势发展,全国公安机关所立刑事案件年均上升幅度为 24.7%,刑事案件的总量年均 300 万起以上,各类刑事案件死亡人数年均近 7 万人,直接经济损失 400 亿元;经济犯罪涉案金额平均每年都在 800 亿元以上,违法犯罪形式趋向多样化、复杂化,甚至走向国际化。尤其是高新技术的发展给犯罪分子、恐怖分子提供了现代化的作案手段。

综上所述,对于现代政府而言,危机是政府行政环境的常态,危机管理也应成为现代政府的一项重要职能。

(二) 政府危机管理研究的历史发展

1. 西方关于政府危机管理的研究简况

危机管理,本来是企业管理中的一个专业术语,指企业对危机性事件的管理。随着影响范围超过单一组织的危机性

事件的不断发生，社会对政府应承担起危机事件管理责任的要求不断提高，因而政府危机管理的概念应运而生。

20 世纪 60 年代初，危机管理理论在国际学术领域作为一门独立的学科出现，受到了各国政府的重视，他们设立专门的研究机构，对古巴导弹危机、疯牛病等各类历史危机事件进行总结，并结合社会学中的社会冲突理论、心理学认知失调理论，经济科学中的发展经济学、制度经济学等，从不同的角度深入分析，为完善今后危机管理体系提供理论指导。

由设在意大利的核战略与和平技术研究组织召开的国际全球突发事件讨论会从 1981 年开始已召开了 25 次，每次会议讨论全球重大事件 7~8 件，描述了突发事件的过程和特点，当事国政府和社会的反应以及它给政治、社会、经济、军事、外交、科教文卫、人事、公共事务政策、心理、道德、哲学、历史诸方面带来的影响、冲击、破坏、中断及停滞、向前发展的前景。自 1979 年由意大利、德国、法国、瑞士等国的国际关系与社会发展战略科学家组织酝酿讨论会倡议以来，他们用两年的时间完成了 20 世纪 50 年代到 70 年代末约 40 余次全球重大突发事件的记录描述及有关主要影响与破坏、政府应急处理与效果及形成的公共政策的报告的编写。根据事件的性质分为政治、社会、军事战争、科学与卫生、自然灾害与环境、能源与水资源、政策哲学文化、应急与危机处理几个大类。编写突发事件编年史的有政府部

门官员、科学家、公共事务管理专家、政策专家及专栏作家等。他们认为，这些类别的突发事件的起因和后果是复杂的，其中一部分事件从科学与文化的角度去研究是很重要的，这对制定政策和战略去预测未来、做好应急准备、趋利避害，保护国家利益、社会利益和公共利益是有价值的。

在几次重大事件之后，为了应对各种突发性公共事件及危机，各国政府加大了政府危机管理体系的建构力度。比如：“9·11”恐怖袭击事件后，美国的安全体系的建设速度加快，并在新的架构下又有了发展。其中，政府作为危机管理体系建设的主体之一，在一定程度上也体现着许多自身的优缺点，并用一种公共组织者的眼光来审视危机。

在美国和欧洲，每隔一段时间，由政府部门组织关于公共安全和公共政策的总结会议，专门讨论各类危机事件（包括自然灾害）涉及的社会公共安全的相关问题，修订法律法规，检查总统令执行情况，对社会因受到地震、传染病、战争、恐怖、生物侵害作出的应急案例进行研讨。

目前，国外不仅有众多的专门研究危机管理的机构和专家，也有专门培养社会危机管理的专业。在欧美，一些军事战略专家和国防经济学家从国防经济学的角度来研究危机预警系统。美国在多项法律中也对危机管理的相关问题进行了规定，并建立了完善的危机管理体系。

在美国的大学里，设有地震、火灾和原子能防灾等危机管理课程。在日本，一些大学还设置了危机管理学系，培养

能够处理对人类生活安全构成威胁的危机的专门人才。危机管理学系设置以下 3 个专业：“防灾专业”，学生在该专业主要学习对地震、火灾、爆炸等突发性灾难的处理方法；“环境专业”，考虑到全球变暖等问题的严重性，学生在该专业主要学习保护环境的方法；“危机管理专业”，学生在该专业主要学习保护地区、工作单位和家庭安全的方法。

2. 中国关于政府危机管理的研究

中国的危机意识形成的思想渊源较早，《荀子·大略》中就有“事至而后虑者谓之困，后则事不举；患至而后虑者谓之困，困则祸不可御”，《左传·襄公》中也有“居安思危，思则有备，有备无患”，充分说明了危机管理中预警机制构建的重要性。史蒂文·芬克在《危机管理》一书中就指出：“中国人早在几百年前就领会了这一思想。在汉语中，组成危机的两个字就分别表示危险和机会。”因此可以说，中国人对危机管理的探索历史久远，中国人应对危机的能力就在人们对危机的应对上不断的追求中战胜自然而获得提升。

改革开放以来，我国已经在不同领域开展处理应急状态的理论研究和实践，如国家颁布和实施了《特别重大事故调查程序暂行规定》、《中华人民共和国戒严法》、《中华人民共和国安全生产法》、《中华人民共和国传染病防治法》、《突发公共卫生事件应急条例》等，这些都为我国全面建立国民经济和社会持续发展的危机管理系统奠定了基础。

中国的危机管理研究虽然刚刚起步，但我们欣喜地看到，“9·11”事件之后，公共部门危机管理引起了中国政府与学者的高度重视。中国科学院牛文元教授、北京大学丁元竹研究员、中国人民大学张成福教授和孙柏英教授、中国社会科学院马晓河和台湾空中大学洪秀菊博士等对中国公共危机管理与政府责任问题相关领域进行了深入的研究，其主要内容包括群体性重大事件、官员腐败案件屡禁不止、恶性生产交通安全事故、粮食安全问题、大江大河特大洪涝灾害、社会保障失衡引发弱势群体社会不满意程度增高、“法轮功”邪教活动、黑社会组织犯罪等。2003年“非典”之后，中国公共危机管理研究集中到公共卫生与健康、社会保障与弱势群体保护、政府问责机制建设与公共服务等领域。中科院—清华大学国情研究中心胡鞍钢教授、王绍光研究员、周建明研究员等主持的课题，针对日益突出的社会不平等、不公平、不稳定及其他社会危机，明确提出以国家基本制度建设为中心的战略构想，目的在于通过国家制度建设消弭社会危机；清华大学公共管理学院薛澜等主持了“社会变革中突发事件应急管理”课题，课题成果著作《危机管理：转型期中国面临的挑战》从社会转型期的时代大背景探讨了中国现阶段危机形态的根源和特征，勾勒出了中国现代化危机管理体系的基本框架，为促进公共治理结构的顺利转型和社会的协调发展提供了可资借鉴的模式。2003年4月，清华大学公共管理学院成立了“SARS事件危机管理课

课题组”，到6月底，该课题组在三个月内共提供了32份SARS专题报告，并形成专著——《透视SARS：健康与发展》。近两年来，一些新的研究成果不断出现，《行政管理》等期刊成了刊发这类文章的重要阵地。这些研究大多从政治学或社会学的角度对各种公共危机进行分类，注重于危机产生的政治学或社会学原因分析，着重研究危机管理的组织战略决策问题与政府对公共危机事件的响应，从优化公共治理结构的角度研究政府管理体系完善问题，研究成果具有较强的政策参考价值。近年来，国内学者刘智勇等人更是明确提出有必要构建公共危机管理学，不仅看到了加强公共危机管理的重要性，而且将这一重要性提升到一门学科建设的高度。而且，从2005年开始，北京理工大学在全国首开“国民经济动员”专业，培养危机管理类高级人才，专门制订突发事件的紧急预案。

（三）政府危机管理的含义

不论是为了对政府危机管理进行科学研究，还是为了有效地进行危机管理和建立完备的危机管理体系，明确、规范地界定政府危机管理的概念都是极为重要的。

政府危机管理，是指政府为避免或者减轻危机和紧急事态所带来的严重威胁、重大冲击和损害，而有计划、有组织地学习、制定和实施一系列的管理措施和相应的策略，包括应付危机的准备、应付危机的运作、危机的解决与危机解决后的复兴等不断学习和适应的动态过程。在某种意义上，政

府任何防止危机发生的措施、任何消除危机产生的风险与疑惑的努力，都是危机管理。

这一概念表明，政府危机管理至少包括以下几个方面的内容：危机管理贯穿于危机性事件发生、发展的全过程，即危机性事件的整个生命周期；在危机性事件形成、演进的不同阶段，即其生命周期的所有阶段，都要实施监测、预警、干预或控制以及消解性措施；危机管理不仅应具有事前的预定方案（包括规则、程序、措施、资源等），而且应具备有应急的快速反应机制；危机管理是政府管理的重要组成部分；⑤政府危机管理过程是组织相关社会力量共同对付危机性事件的过程。

政府危机管理的目的主要有两个：其一是限制危机源，通过对可能导致突发性事件等危机的原因进行限制，以达到避免危机的目的；其二是建立和完善危机管理的组织及制度，以应对未来可能发生的危机，在有限的时间等严格制约的条件下，使事态恢复正常。

（四）政府危机管理的发展趋势

作为一项有计划、有组织的政府管理活动，相比于传统意义上的防灾抗灾，现代政府危机管理经历了一个演变过程，在国际上呈现出一定的发展潮流，这种潮流应该也是我国政府危机管理的发展趋势。

（1）工作理念从直接救灾转为全面危机管理。传统的政府危机管理是一种被动的、回应性的行为，主要表现为直