

姜平 贾浩萍 孔庆兵 著

公共危机管理与 突发事件应对

领导干部和公务员提升应急管理能力的实战指南

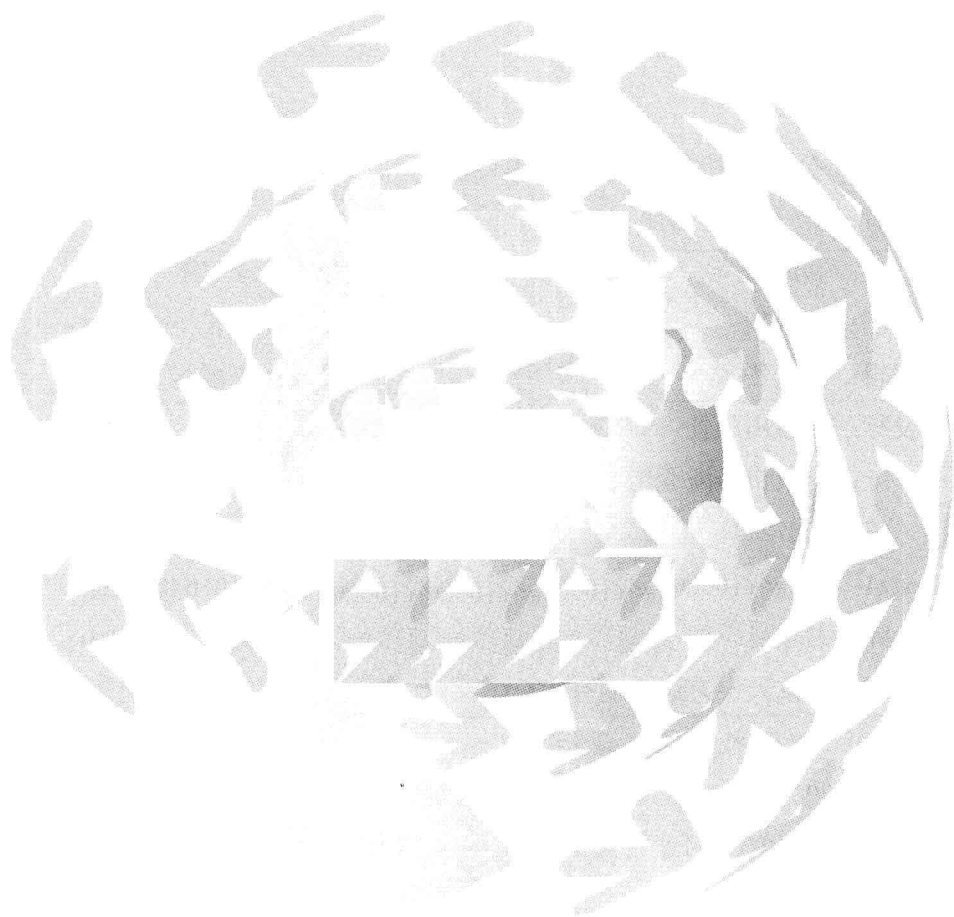


红旗出版社

公共危机管理与 突发事件应对

领导干部和公务员提升应急管理能力的实战指南

姜平 贾浩萍 孔庆兵 著



红旗出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共危机管理与突发事件应对 / 姜平, 贾洁萍, 孔庆兵著.

—北京: 红旗出版社, 2011.6

ISBN 978-7-5051-1978-9

I. ①公… II. ①姜… ②贾… ③孔… III. ①国家行政机关
—紧急事件—公共管理—研究 IV. ①D035.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 098487 号

书 名: 公共危机管理与突发事件应对

著 者: 姜平 贾洁萍 孔庆兵

出 品 人: 高海浩

责任校对: 李娟

总 监 制: 徐永新

封面设计: 红汇·一品

责任编辑: 肖景华

版式设计: 李丽君

出版发行: 红旗出版社

地 址: 北京市沙滩北街 2 号

邮 编: 100727

编 辑 部: 010-84049774

E-mail: hongqi1608@126.com

发 行 部: 010-64037154

欢迎品牌图书项目合作

项 目 部: 010-84026619

印 刷: 北京天宇万达印刷有限公司

开 本: 710 毫米 × 1000 毫米

1/16

字 数: 298 千字

印 张: 17

版 次: 2011 年 7 月北京第 1 版

2011 年 7 月北京第 1 次印刷

ISBN 978-7-5051-1978-9

定 价: 38.00 元

版权所有 翻印必究 印装有误 负责调换

前 言

预防和应对各种危机和突发事件，始终贯穿于人类历史发展的进程。一部人类文明发展史，从一定意义上说，就是不断应对各种危机、战胜各种灾难的奋斗史。人类社会发展到今天，由于现代化进程的加快、对资源开发利用的加深、网络通信的普遍运用、人员交往和贸易的增多等因素的影响，经济、社会和自然界都进入了一个各类突发事件发生概率更多、破坏力更大、影响力更强的阶段。

当前，人类社会面临的各种危机和突发事件呈现了一系列新的特点和趋势。一是高度复合化的特点和趋势。各种危机和突发事件常常交织在一起，使得许多原本并不复杂的危机和突发事件显得越来越复杂。二是高度叠加化的特点和趋势。往往是一系列危机和突发事件累积以后一起爆发，各种重特大危机和突发事件越来越多，如果没有比较完备的应急管理体系，则很难应对。三是高度非常规化特点和趋势。一些历史上未曾发生过的，或几十年一遇、几百年一遇的危机和事件，出现的频率越来越高，其不确定性和危害性大大超过常规的突发事件。

中国是世界上各种灾害和突发事件多发的国家。新中国成立以来，尤其是改革开放以来，特别是2003年发生非典疫情以后，中国政府从自身实际出发，学习借鉴国际经验，从建立健全应急管理预案体系、加强应急管理体制机制法制建设入手，全面推进应急管理体系建设，并在全力应对各类重特大突发事件中，不断总结经验，探索规律，使我国应对各种危机和突发事件的综合能力有了显著提升。

但由于我国特殊的地理气候条件、自然环境和基本国情，加上目前我国正处在工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化加速发展时期，全面建设

小康社会的关键时期，深化改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚时期，面临着体制转换、结构调整、保护环境、改善民生、消除贫困、维护社会公平正义等多重压力，社会利益关系错综复杂，我们面临的各种风险和矛盾前所未有，应对各种危机和突发事件任务的艰巨性、复杂性、繁重性世所罕见。我们初步建立的应急管理体系与有效应对复杂多变的公共安全形势还不适应，与科学发展、和谐发展的要求还不适应，与最大限度地保障人民群众生命财产安全、改善民生、促进社会公平正义的要求还有差距。突出表现在突发事件应急管理处置体制机制法制有待进一步健全，应急救援技术装备和保障能力还比较薄弱，对一些重大突发事件预测预警能力还有待提高，城乡防灾减灾基础设施建设相对滞后，社会公众防灾避险意识和自救互救能力比较差，等等。加快中国特色应急管理体系的构建和完善，全面提升应急管理能力和水平，对于我们继续抓住和用好我国发展的重要战略机遇期，促进经济长期平稳较快发展和社会和谐稳定，巩固和发展党的执政地位，顺应广大人民群众过上更加幸福生活的新期待，更加奋发有为地推进我国改革开放和社会主义现代化建设，夺取全面建设小康社会新胜利，推进中国特色社会主义伟大事业，具有十分重要的意义。

构建和完善中国特色应急管理体系，是一项十分复杂的系统工程。当前和今后一段时期应着力从以下几个方面进行：全方位推进应急管理体制建设；全面强化应急管理基础能力体系建设；进一步完善应急管理法律、规划和预案体系建设；切实加强和改进应急管理保障体系建设；全面推进应急管理科技支撑体系和社会风险防范体系建设等。

本书从“一案三制”和“四大类突发事件应对”入手，就如何加强应急管理能力建设，不断提高应急管理的科学化水平，进行了较为系统的探索和研究，旨在为应急管理理论工作者和实际工作者提供参考，为构建和完善中国特色应急管理体系、推动和促进经济社会更加科学和谐发展作出努力。

目 录 CONTENTS

前言	1
第一章 公共危机管理概述	1
一、公共危机的基本概念	1
二、公共危机管理的重要性和必要性	9
三、国外公共危机管理的模式与经验	15
四、我国公共危机管理的改善	23
第二章 公共危机管理法制	32
一、公共危机管理法制概述	32
二、国外公共危机管理的法制建设	37
三、我国公共危机管理法制的完善	45
第三章 公共危机管理体制	55
一、公共危机管理体制概述	55
二、国外公共危机管理的体制	59
三、我国公共危机管理体制的完善	65



第四章 公共危机管理机制	80
一、公共危机管理机制概述	80
二、我国公共危机管理机制的现状分析	86
三、国外公共危机管理机制的经验教训	91
四、我国公共危机管理机制的完善	98
第五章 公共危机管理预案	106
一、公共危机管理预案概述	106
二、我国公共危机管理预案的体系	116
三、公共危机管理预案的培训演习	125
第六章 突发自然灾害事件的应对	132
一、突发自然灾害事件概述	132
二、国外突发自然灾害事件的应对	137
三、我国突发自然灾害事件的应对	151
第七章 突发事故灾难事件的应对	165
一、突发事故灾难事件概述	165
二、国外突发事故灾难事件的应对	169
三、我国突发事故灾难事件的应对	178
第八章 突发公共卫生事件的应对	195
一、突发公共卫生事件概述	195
二、国外突发公共卫生事件的应对	202
三、我国突发公共卫生事件的应对	219

第九章 突发社会安全事件的应对	230
一、突发社会安全事件概述	230
二、突发群体性事件的应对	233
三、突发经济安全事件的应对	243
四、突发恐怖袭击事件的应对	249
参考文献	258
后 记	261

第 1 章

公共危机管理概述

进入 21 世纪，世界范围内出现了一系列重大危机，如美国“9·11”事件、全球非典的爆发、禽流感、甲型 H1N1 流感的流行以及印度洋海啸等。可以说，21 世纪人类面临的最大公害和敌人就是各种公共危机和突发事件。我国目前也进入公共危机和突发事件的高发期，重庆开县特大井喷事故、松花江水污染、“苏丹红”事件、齐齐哈尔假药事件、南方雨雪灾害、“5·12”汶川大地震、三鹿奶粉事件、瓮安事件、青海玉树地震等就是集中反映。在我国改革开放快速发展和社会深刻转型的大背景下，危机已成为我们这个时代生活的一部分，直面危机是新时期政府管理无法回避的问题。各种公共危机和突发事件的频繁发生、灾害风险的增长，不仅给人民群众的生命财产、环境资源和经济社会发展造成巨大损失，而且对正常的社会秩序和社会稳定造成破坏，对公共安全构成严重威胁。如何预防危机、应对危机、变危机为契机，已成为转型时期考验我国政府执政能力尤其是驾驭复杂局势能力的一个重大课题，它关系到我国经济社会的持续稳定发展、社会主义和谐社会的构建、全面建设小康社会目标和现代化的最终实现。

一、公共危机的基本概念

危机自古就有，但是人们开始对它关注是在上世纪六七十年代以后，而

把它作为专门的管理实践加以系统研究则是近年的事。

（一）公共危机的含义与特征

1. 突发事件

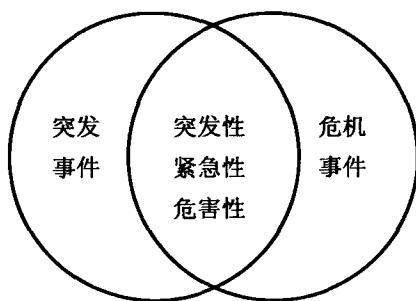
古往今来，人们把不曾或难以预料而突然发生的事件约定俗成地称为“突发事件”。因此，“突发”一词，顾名思义就是突如其来、出乎预料、令人猝不及防。“事件”一词，按《现代汉语词典》的解释，是一个中性词，并不含有好坏、褒贬之意。因此，从字面上理解，“突发事件”一词的含义，就是“历史上或社会上突然发生的不平常的大事情”。“突发事件”并非一个专用的法律术语，法律中所指的突发事件是指突发公共事件，即“突发事件”是“突发公共事件”的简称，英语中通常用“emergency”或“public emergency”来表述。2006年1月国务院发布的《国家突发公共事件总体应急预案》认为“突发事件”是指突然发生，造成或者可能造成重大人员伤亡、财产损失、生态环境破坏和严重社会危害，危及公共安全的紧急事件。突发事件一般具有突发性、不确定性、危害性、紧迫性、复杂性等特点。就发生领域和影响范围而言，突发事件一般可分为突发私人事件和突发公共事件。

2. 危机事件

危机有两层意思：一是指危险的祸根，如危机四伏；二是指严重的困难关头，例如，经济危机、金融危机、粮食危机等。按照国际社会的一般看法，危机是指在社会生活中突然发生的、严重危及社会秩序、给社会造成重大损失的事件。例如，战争、冲突、暴乱、灾害、事故、瘟疫、恐怖袭击、环境恶化等。综合起来看，危机是指个人、群体或者组织以及社会正常的生存秩序、发展进程等由于某种原因（通常是因突发事件）而受到破坏，严重威胁正常的生存与发展的状态。危机具有突发性、紧迫性、不确定性、社会危害性和两面性等特征。危机可以从不同的角度进行分类。按照危机发生的时间，可分为短期内爆发的突发性事件和长期存在的危机问题；按照危机发生的原因分，有自然危机和人为危机；按照影响范围分，有全球性危机、区域性危机、国内危机、组织内部危机；按照涉及领域分，有政治危机、经济危机、社会危机等。

突发事件、紧急事件、危机事件，人们往往根据需要在这三者加以运用。

突发事件侧重于强调事件的突发性、偶然性；紧急事件侧重于强调处置事件的紧迫性、时间性；危机事件侧重于强调事件的规模和影响程度。但突发事件并不等同于危机事件，有些突发事件本身构成了危机，有些突发事件可能引发或演变成危机，而有些突发事件因危害程度和紧急程度都较低，难以归入危机范畴。同样，多数危机事件具有突发性特征，但有些危机事件也具有渐进性。它们之间关系可如下图所示。



3. 公共危机事件

公共危机事件有广义和狭义之分。狭义的公共危机事件指突然发生，造成或者可能造成重大人员伤亡、财产损失、生态环境破坏和严重社会危害、危及公共安全的事件。广义公共危机事件包括两部分：公共危机事件本身和事件造成的影响与危害。通常我们讲的公共危机事件指广义的公共危机事件。与突发事件和一般危机事件相比，公共危机事件的影响范围更大、关联性更强、后果更严重、更难应对和处理。

公共危机事件一般具有如下特征：

一是公共性和扩散性。公共危机事件影响人们的正常生产、生活秩序，导致社会暂时性失序，因此，公共性是公共危机事件的应有之义。扩散性是就公共危机事件影响的过程和波及的范围而言的，一个公共危机事件往往会引发另一个公共危机事件，引起“涟漪反应”或“连锁反应”。

二是突发性和紧急性。公共危机事件往往是在意想不到、没有准备的情况下突然爆发的，使人们措手不及。而短时间内可利用的资源又是非常有限的，技术手段缺乏，物资保障不到位，使得人们对于危机的反应和处理显得十分紧急。

三是不确定性和易变性。由于公共危机事件的起因不清晰、受影响大众的反应程度及社会管理的有效程度也难以预知，公共危机事件的发展变化方向常常是多变的，其发生发展富有动态特点，具有高度的不确定性和易变性。

四是危害性和破坏性。这是公共危机事件的本质特征。一个事件之所以被称为公共危机事件，就在于其危害性和破坏性，如果不及时加以控制，小到一个群体、大到一个社会就有可能发生混乱，甚至被瓦解。公共危机事件的危害性和破坏性既有有形的，也有无形的；既有现时的，也有长远的。

（二）公共危机的分类和分期

1. 公共危机的分类

不同类型的危机事件，造成的社会危害不同，对应急措施的需求也不相同。国家公共危机管理体系的设置以及国家机关应急职权的行使，首先必须与危机事件的种类相适应。公共危机分类制度是国家危机管理体系建设的基础。

根据公共危机发生的过程、性质和机理，可以将其分为四类：

一是自然灾害。主要指突发性的暴雨、洪涝、干旱、台风、风暴、潮汐、冻害、雹灾、雷电、地震、火山、滑坡、泥石流、崩塌、病虫害、水土流失、土地沙漠化、盐渍化、气候变化等环境变化都属于自然灾害。

二是事故灾害。主要包括工矿商贸等企业的各类安全事故、交通运输事故、公共设施和设备事故、环境污染和生态破坏事件等。

三是公共卫生事件。主要包括传染病疫情、群体性不明原因疾病、食品安全和职业危害、动物疫情以及其他严重影响公众健康和生命安全的事件。

四是社会安全事件。主要包括恐怖袭击事件、经济安全事件和涉外突发事件等。

在公共危机事件的分类上，需要注意的是：（1）以上四类危机事件彼此并不是截然分开的，相互之间往往呈现多元和共时的特征，在特定的情景下可能相互转化，即带来所谓的“涟漪反应”。比如，有些危机事件造成重大危害的原因包括自然的、人为的和其他的；一些技术灾害（如有毒物质的泄漏），也可能导致公共卫生事件。2000年的台湾地区八掌溪事件，就是由于政府对自然灾害的反应不力而引发成为一场全方位的社会动荡的典型例子。

(2) 危机事件类型的具体规定，必须为各种新情况、新变化预留空间，并适时调整和更新。现代社会在一定意义上说是高风险的社会，随着形势的不断发展变化，危机事件的不确定因素将会不断出现。

2. 公共危机的分期

公共危机事件通常遵循一个特定的生命周期。每一起公共危机事件都有其发生、发展和减缓的过程，需要采取不同的应急措施。因此，公共危机的分期是政府采取应急措施的重要依据之一。根据社会危害可能造成的威胁、实际危害已经发生、危害逐步减弱和恢复三个阶段，可将公共危机事件从总体上划分为潜伏期、爆发期、持续期、缓解期和善后期五个阶段。

(1) 潜伏期：或称警告期。即自然、社会系统或组织较长时间的危机能量累积的量变过程。这时，危机并没有真正发生，但却表现出一些征兆，预示着危机即将来临。有些危机的征兆较为明显，有些危机的征兆则不十分明显，从而难以识别和判断它。在危机爆发之前，如果能及时发现危机的各种征兆并提前采取措施将危机控制在萌芽中，则可以收到事半功倍的效果。

(2) 爆发期：也称突发期。危机的诱因累积到一定程度时就会导致危机的爆发，此时危机事件进入紧急阶段，它在五个发展阶段中持续时间最短，但对社会和组织的冲击和危害最大，如果不及时加以应对和控制，危机可能进一步升级，影响范围和影响强度都有可能进一步扩大。这一时期的主要任务是危机处理。

(3) 持续期：在这一时期，危机进入相持阶段，政府和组织着手对危机进行处理，包括开展危机调查、进行危机决策、控制危机危害范围与程度、实施危机沟通、开展各种恢复性工作等。

(4) 缓解期：此时危机的事态已经得到控制，危机爆发后所引发的各种显性的问题基本得到解决，危机风暴已经过去，组织管理层所承受的压力减弱。

(5) 善后期：也称为恢复期。此时危机的主要影响已经过去，危机管理的主要任务是对整个事件的处理过程进行调查评估并从事件中吸取经验、总结教训，其关键在于善后学习能力。

当然，由于公共危机演变迅速，各个阶段之间的划分有时不一定很容易

确认，而且很多时候是不同的阶段相互交织、循环往复，从而形成公共危机事件的特定生命周期。

（三）公共危机的原因与危害

1. 公共危机产生的原因

研究显示，公共危机在经济较为落后和高度发达的国家和地区的发生率都较低，反而在经济高速增长，人均收入处于 1000—3000 美元的发展期，社会不稳定因素增强，突发性危机事件发生频率加大。这可能与经济高速增长带来的利益调整和不公正、不公平现象增多有关。我国目前已进入新的发展阶段，社会转型期、社会结构的分化和制度变迁引起利益和权力在不同主体之间的重新分配和转移，会形成诸多不稳定因素，由于转型期各项制度处于磨合期，一些大规模的自然灾害的发生也会对我们的政府管理能力和整个社会的有序运作和发展构成极大的挑战和威胁。

公共危机的发生原因有很多，但归结起来主要有三个方面的因素：

（1）社会因素。我国现在正处于社会转型时期。从政治上看，社会变迁带动了社会分化、流动和公民政治意识的增强。这就要求政府能够具备一定的制度和权威整合能力、政治吸纳能力和克服转型期内政治腐败现象的能力。一旦失衡，高度的政治参与就会在社会中不断生成或游离出异己力量，在无法用正常渠道宣泄的情况下，长期积累的结果就是高度的政治不稳定乃至产生危机。从经济上看，经济发展带来的地区差异和群体分化以及经济秩序紊乱，引发了社会普遍的不平等现象，从而助长了社会冲突。对于发展中国家，往往面临的就是经济急速发展后的不平等加剧状态以及经济监管失效产生的种种经济市场的混乱，产生冲突的可能性极高。就文化而言，如果一个社会的文化同质度很高，人们有着广泛的价值认同，社会的稳定程度就会很高。相反，如果社会文化的异质性很强，那么社会冲突的爆发可能性就大。特别是在社会转型时期，传统的价值观念的沦丧和现代价值体系的扭曲或不到位，使得文化体系失去了稳定社会的功用，不能成为人类冲突减少的最后屏障，反而由此引发公共危机频频发生，且比其他原因引起的危机更为持久和影响深远。

（2）组织因素。公共危机的发生与可能的演变都与组织管理者的理念、

行为等息息相关。即使我们不能准确地预测或阻止自然灾害的发生，但是有效的管理体系将会提高我们的应对能力，可以通过正确及时的应对措施来减少突发事件向危机的转化可能。一个组织如果没有适当的组织结构、组织文化、管理体系和科学的决策者与有力的执行系统，就在组织层面上埋下了公共危机诱发的祸根。当组织内部出现问题，如在政府内权力资本恶性膨胀、行政权滥用、司法腐败、监督缺位等情况发生时，政府就会产生合法性危机，导致公共危机事件的发生。

(3) 个体因素。个体因素主要从两个方面作用于公共危机的产生和发展：其一，在群体性行为中，个体的心理模式是重要的作用基础，具有一定的普遍意义；其二，现实中科技的迅猛发展和网络化的集结方式使得个体在行为能力上得到了巨大的提升。另外，对于危机可能带来的损害及影响也不同程度地取决于危机参与者的心理素质和行为，应该意识到并不是人们期望所得与实际所得的有差距就一定要有危机的诱发，而是在自身所需和实际所得产生不可容忍的差距时，人们才会采取强烈的抗争行为。认识这一点不仅仅可以在某种程度上体会危机诱发的根源，而且也是我们进行科学危机管理的重要基础，有助于有效维持社会的长治久安。

2. 公共危机造成的危害

(1) 重大的人员伤亡。公共危机爆发后，人民群众的生命安全遭受巨大威胁，即使幸存，身体也可能会受到不同程度的伤害。如 1976 年我国的唐山大地震，共造成 242469 人死亡、703600 人受伤、16.4 万人重伤、15886 户家庭解体、7000 多家庭绝户、3817 人成为截瘫患者、25061 人肢体残废；1986 年 4 月 26 日，苏联切尔诺贝利核电站 4 号反应堆发生爆炸，造成 31 人当场死亡，大量强辐射物质泄漏，成为人类和平利用核能史上的一大灾难。切尔诺贝利事故的危害至今仍未消除，目前该地区成年人的发病率比一般水平高 20%—30%，儿童的发病率高出 50%，这一地区仍有近 300 万儿童需要进行相关治疗；2001 年，美国“9·11”事件造成共 2998 人死亡，伤者不计其数；2004 年 12 月 26 日，印度洋海啸造成 15.6 万人死亡；2008 年 5 月 12 日，四川汶川爆发 8 级大地震，69226 人遇难、374643 人受伤、17923 人失踪。

(2) 巨大的经济损失。公共危机给人民群众的财产带来了巨大的损失，对公共基础设施造成了巨大破坏。以自然灾害为例，新中国成立后，我国每年仅气象、洪水、海洋、地质、地震、农作物病虫害、森林灾害七大类自然灾害所造成的直接经济损失（折算成 1990 年价格），在 20 世纪 50 年代平均每年约 480 亿元，20 世纪 60 年代平均每年约 570 亿元，20 世纪 70 年代平均每年约 590 亿元，20 世纪 80 年代平均每年约 690 亿元，20 世纪 90 年代前五年平均每年约 1190 亿元，其中 1994 年直接经济损失高达 1800 多亿元。2008 年的四川汶川地震带来的直接经济损失就有 2000 亿元人民币。

(3) 严重的心理影响。突发公共危机事件给受害者带来的心理上的痛苦和创伤是长久的甚至可能是伴随一生的。生理心理学的研究表明，当人面对重大突发事件时，产生一种高度紧张的应激状态，发生“心理的巨大混乱”，往往不自觉地失控、失能，不仅身体免疫系统严重受损，整个心理系统也有可能出现严重障碍。心理学家指出，经历重大突发事件后，个体会出现反复的痛苦回忆、噩梦、幻想以及相应的生理反应；有长期回避与创伤事件有关的想法、情感以及引起回忆的活动等表现；长期处在高度警觉状态，如入睡困难、情绪烦躁等；交往异常，无法信任、无法亲密、失控，觉得被拒绝、被放弃、退缩；并且导致个体在社会、职业、婚姻等生活方面的功能受损。以苏联切尔诺贝利核泄漏事件为例，核污染给人们带来了精神上、心理上巨大的不安和恐惧。事故后的 7 年中，有 7000 名清理人员死亡，其中 1/3 是自杀。参加医疗救援的工作人员中，有约 40% 的人患了精神疾病或永久性记忆丧失。

(4) 持久的环境破坏。公共危机，尤其是突发自然灾害，往往会对环境造成持久的破坏，带来水源污染、大气污染和生态失衡。1986 年 4 月 26 日，苏联切尔诺贝利核电站 4 号反应堆发生爆炸，8 吨多强辐射物质泄漏，外泄的辐射尘埃随着大气飘散到苏联的西部地区、东欧地区、北欧的斯堪的纳维亚半岛共 15 万平方公里的地区，约有 60% 的放射性物质落在白俄罗斯的土地上。核电站周围 30 公里范围被划为隔离区，附近的居民被疏散，庄稼全部被掩埋，周围 7000 米内的树木逐渐死亡；在日后长达半个世纪的时间里，核电站周围 10 公里范围以内将不能耕作、放牧；10 年内 100 公里范围内被

禁止生产牛奶。不仅如此，由于放射性烟尘的扩散，整个欧洲也被笼罩在核污染的阴霾中，临近国家检测到超常的放射性尘埃，致使粮食、蔬菜、奶制品的生产都遭受了巨大的损失。2005年11月13日，坐落在松花江上游的中国石油吉林石化公司双苯厂发生爆炸，造成松花江水质严重污染，对流域人民的生产生活产生了影响，所幸哈尔滨市委、市政府立即启动应急预案，积极采取应对措施，有效控制了此次污染事件造成的影响^[1]。

二、公共危机管理的重要性和必要性

加强公共危机管理，是我们抓住和用好重要战略机遇期、实现全面建设小康社会宏伟目标的必然要求。目前，我国正处在经济社会加速转型的关键期。在这个阶段，既有因为举措得当而促进经济快速发展和社会和谐进步的成功经验，也有因为应对失误而导致经济徘徊不前和社会长期动荡的失败教训。因此，各级政府和领导干部要努力提高应对公共危机的能力，积极预防和有效化解经济社会发展过程中面临的风险和危机，不仅要在常态条件下管理好经济社会事务，更要在非常态条件下妥善应对各类突发公共事件，切实保障人民群众生命财产安全，维护改革发展稳定大局。这是各级政府工作的根本出发点和落脚点，也是对各级领导干部执政能力新的、更大的考验。

（一）公共危机管理的内涵

1. 公共危机管理的含义

所谓公共危机管理，就是指政府公共管理机构针对危机的特点，通过组织政府、群众、社会等相关力量，在监测、预警、干预控制、应急处理、评估、恢复以及消解危机性事件的生成、演进与影响的过程中所采取的一系列方法和措施，防止可能发生的危机，处理已经发生的危机，以减少损失，甚至将危险转化为机会，保护公民的人身和财产安全，从而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。

要了解公共危机管理的概念，还必须把握公共危机管理与国家安全管理、企业危机管理的区别与联系。

[1] 管强主编：《中国突发事件报告》，中国时代经济出版社2009年版，第8—10页。