



高等学校公共管理类核心课程规划教材

公共危机管理

第二版

张永理 主编

*Public Crisis
Management*



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社



高等学校公共管理类核心课程规划教材

公共危机管理

第二版

主 编 张永理

参编人员（以姓氏笔画为序）

左功叶 吕昕阳 李秀忠 李程伟

吴淑娴 沙勇忠 张永理 罗国芬

钟开斌 黄建伟 黄顺康 詹承豫

*Public Crisis
Management*



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共危机管理/张永理主编.—2版.—武汉:武汉大学出版社,2015.2
高等学校公共管理类核心课程规划教材

ISBN 978-7-307-15185-7

I.公… II.张… III.国家行政机关—突发事件—公共管理—高等学校—教材 IV.D035.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第022614号

责任编辑:朱凌云

责任校对:鄢春梅

版式设计:马佳

出版发行: **武汉大学出版社** (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷:武汉珞珈山学苑印刷有限公司

开本: 720×1000 1/16 印张:21.75 字数:379千字 插页:1

版次:2010年12月第1版 2015年2月第2版

2015年2月第2版第1次印刷

ISBN 978-7-307-15185-7

定价:38.00元

版权所有,不得翻印;凡购我社的图书,如有质量问题,请与当地图书销售部门联系调换。

目 录

第1章 公共危机管理基础知识	1
引导案例.....	1
1.1 公共危机管理的基本概念	4
1.1.1 危机与公共危机	4
1.1.2 危机管理与公共危机管理	8
1.1.3 突发事件与应急管理.....	11
1.1.4 其他相关概念辨析.....	14
1.2 西方国家的公共危机管理.....	15
1.3 公共危机管理的基本原则.....	17
1.4 公共危机管理的基本理论.....	18
本章小结	24
关键术语	24
思考题	24
本章主要参考文献	25
第2章 公共危机管理体制	27
引导案例	27
2.1 公共危机管理体制概述.....	31
2.2 国外公共危机管理体制.....	34
2.2.1 美国的公共危机管理体制.....	35
2.2.2 英国的公共危机管理体制.....	36
2.2.3 俄罗斯的公共危机管理体制.....	37
2.2.4 日本的公共危机管理体制.....	38

2.3 我国公共危机管理体制.....	40
2.3.1 我国公共危机管理体制的内涵.....	41
2.3.2 我国公共危机管理体制的特点.....	43
2.3.3 我国公共危机管理体制存在的问题.....	44
本章小结	47
关键术语	47
思考题	47
本章主要参考文献	48
第3章 公共危机决策	50
引导案例	50
3.1 公共危机决策的内涵与特征.....	52
3.1.1 公共危机决策内涵.....	52
3.1.2 公共危机决策特征.....	55
3.2 公共危机决策的原则与目标.....	56
3.2.1 公共危机决策原则.....	56
3.2.2 公共危机决策目标.....	58
3.3 公共危机决策的方法与模式.....	59
3.3.1 公共危机决策方法.....	59
3.3.2 公共危机决策模式.....	63
3.4 公共危机决策的流程与配套措施.....	64
3.4.1 公共危机决策流程.....	64
3.4.2 公共危机决策配套措施.....	67
3.5 公共危机决策的执行.....	69
3.6 我国公共危机决策中的主要问题及改进措施.....	70
3.6.1 目前我国公共危机决策中的主要问题.....	70
3.6.2 完善我国公共危机决策的改进措施.....	72
本章小结	74
关键术语	75
思考题	75
本章主要参考文献	76

第4章 预防和应急准备	79
引导案例	79
4.1 公共风险管理	82
4.1.1 公共风险分类与等级	83
4.1.2 公共风险识别	84
4.1.3 公共风险评估	85
4.1.4 公共风险控制	89
4.2 应急预案的制订与宣教演练	90
4.2.1 应急预案概念在我国的起源与发展	91
4.2.2 应急预案的特点与体系	94
4.2.3 应急预案制订的基本原则	96
4.2.4 应急预案的编制流程	97
4.2.5 应急预案的基本内容	98
4.2.6 应急预案的实施与演练	103
4.2.7 我国目前应急预案存在的主要问题	105
4.3 应急准备	106
4.3.1 应急设施设备建设	106
4.3.2 应急救援队伍建设	107
4.3.3 应急物资准备	109
本章小结	110
关键术语	110
思考题	110
本章主要参考文献	111
第5章 监测与预警	114
引导案例	114
5.1 监测与预警概述	119
5.1.1 监测与预警的含义及特征	119
5.1.2 监测与预警的功能与基本原则	122
5.1.3 监测与预警的组织机构及工作流程	125
5.2 公共危机预警	129
5.2.1 公共危机预警系统	129

5.2.2	公共危机预警分析	131
5.2.3	公共危机预警过程	131
5.3	美国和日本公共危机预警及其启示	134
5.3.1	美国公共危机预警及其启示	134
5.3.2	日本公共危机预警及其启示	135
5.4	我国公共危机监测与预警及其完善	136
5.4.1	信息监测系统及其完善	136
5.4.2	信息收集、分析及其完善	137
5.4.3	公共危机预警及其完善	138
5.4.4	公共危机预控及其完善	139
	本章小结	142
	关键术语	142
	思考题	142
	本章主要参考文献	143
第6章	应急处置与救援	144
	引导案例	144
6.1	应急处置与救援概述	149
6.1.1	应急处置与救援的内涵	149
6.1.2	应急处置与救援的基本原则	150
6.2	应急处置与救援机制	151
6.2.1	应急处置与救援的职责划分	151
6.2.2	应急处置与救援的现场指挥	157
6.2.3	应急处置与救援的基本流程	158
6.2.4	应急处置与救援的主要策略	160
6.3	应急处置与救援措施	161
6.3.1	应急处置与救援措施的性质与实施依据	161
6.3.2	非社会安全类事件的应急处置与救援措施	162
6.3.3	社会安全事件的应急处置与救援措施	164
6.4	应急处置与救援中的资源管理	165
6.5	应急处置与救援中的社会参与	168
6.6	应急处置与救援中的国际合作	173

本章小结	179
关键术语	179
思考题	179
本章主要参考文献	180
第7章 恢复与重建	181
引导案例	181
7.1 恢复与重建概述	185
7.1.1 恢复与重建的含义及内容	185
7.1.2 恢复与重建的意义	188
7.1.3 恢复与重建的原则	189
7.1.4 恢复与重建的步骤	190
7.2 基本秩序与公共设施恢复	193
7.2.1 基本秩序的恢复	193
7.2.2 公共设施的恢复	195
7.3 损失评估与恢复重建规划	196
7.3.1 公共危机的损失评估	196
7.3.2 恢复与重建规划的制订	199
7.3.3 恢复与重建规划的实施	201
7.4 心理危机干预	204
7.4.1 两类心理创伤	204
7.4.2 心理危机干预的内涵及必要性	204
7.4.3 我国心理危机干预的现状与问题	206
7.4.4 加强心理危机干预机制的措施	209
7.5 事后总结与改进	211
7.5.1 事后总结的意义	211
7.5.2 事后总结的内容及步骤	212
7.5.3 相关改进措施	214
本章小结	216
关键术语	216
思考题	217
本章主要参考文献	217

第8章 公共危机管理中的公共沟通	219
引导案例.....	219
8.1 公共危机沟通概述	222
8.1.1 公共危机沟通的含义	222
8.1.2 公共危机沟通的特点	223
8.1.3 公共危机沟通的原则	224
8.1.4 公共危机沟通的功能	226
8.2 公共危机沟通的方式与策略	229
8.3 公共危机沟通中的媒体运用	232
8.3.1 公共危机沟通中媒体的角色和功能	232
8.3.2 公共危机沟通中政府与媒体的关系	233
8.3.3 公共危机沟通中的媒体管理	235
8.4 新闻发言人制度	237
8.4.1 新闻发言人制度的含义	237
8.4.2 新闻公开在公共危机管理中的必要性	237
8.4.3 新闻发言人制度设立的意义	239
8.4.4 新闻发言人必备的素质	240
8.4.5 我国的新闻发言人制度	242
本章小结.....	246
关键术语.....	247
思考题.....	247
本章主要参考文献.....	247
第9章 公共危机管理保障体系	249
引导案例.....	249
9.1 保障体系概述	252
9.1.1 保障体系的内涵及作用	252
9.1.2 保障体系的构成	253
9.2 资金保障	255
9.2.1 应急资金的投入	255
9.2.2 应急资金的管理	257
9.2.3 完善应急资金保障机制的措施	258

9.3 人力保障	259
9.3.1 应急人力资源的构成	260
9.3.2 加强应急人力资源队伍建设	260
9.4 物资保障	262
9.4.1 应急物资的来源	262
9.4.2 应急物资储备的注意事项	263
9.4.3 我国应急物资保障的现状与存在的问题	263
9.4.4 完善应急物资保障的措施	264
9.5 技术保障	265
9.5.1 科技支撑体系	265
9.5.2 加强科技支撑体系建设	267
9.5.3 应急平台体系建设	269
本章小结	274
关键术语	275
思考题	275
本章主要参考文献	275
第10章 公共危机管理法制	277
引导案例	277
10.1 危机管理法制的理论基础	280
10.1.1 危机管理法制的内涵	280
10.1.2 危机管理法制的主要特征	281
10.2 我国危机管理法制的基本构成	284
10.3 我国危机管理法制的原则	287
10.3.1 我国危机管理法制的基本原则	287
10.3.2 我国危机管理法制的具体原则	289
10.4 我国危机管理法制存在的问题	293
10.4.1 相关法律至今仍然空缺	293
10.4.2 部分领域法律规范不健全、不完善	294
10.4.3 一些法律法规之间的矛盾和冲突较多	294
10.4.4 许多法律法规的可操作性不强	295
10.4.5 执法中也存在诸多问题	296

本章小结	296
关键术语	297
思考题	297
本章主要参考文献	297
第 11 章 公共危机管理展望	298
引导案例	298
11.1 全球化时代公共危机管理的新形势	302
11.1.1 全球公共危机的新变数	302
11.1.2 全球公共危机管理的新路径	304
11.1.3 全球公共危机管理的新议题	305
11.2 转型期中国公共危机管理的新挑战	307
11.2.1 转型期中国公共危机的新特点	307
11.2.2 转型期中国公共危机管理面临的新问题	309
11.2.3 全面提升公共危机管理能力的新要求	310
11.3 大数据时代的公共危机管理	311
11.3.1 大数据时代的来临	311
11.3.2 大数据技术在公共危机管理中的应用	312
11.3.3 大数据技术对我国公共危机管理的挑战	315
11.4 公共危机管理中的范式转换	316
11.4.1 公共危机管理的传统范式及其困境	316
11.4.2 公共危机管理的范式革新	318
本章小结	324
关键术语	325
思考题	325
本章主要参考文献	326
主要参考文献	328
后 记	336
第二版后记	338

引导案例

“突发事件”：从热词到写进法律

2003年春天，“非典”肆虐。也就是从这个春天开始，“突发事件”这一名词迅速流行。如果说是“非典”这起公共卫生突发事件，让“突发事件”这四个字成为老百姓茶余饭后的谈资，那么2007年11月1日正式实施的《突发事件应对法》则让这四个字融入了老百姓的生活。“突发事件”从流行名词到写进法律，四年时间，个中曲折，值得铭记。

从紧急状态法到突发事件应对法

中国法学会宪法学研究会副会长、中国社科院法学研究所研究员莫纪宏回忆说，他参与草案的起草要回溯到2003年“非典”期间。“当时在着手准备《突发公共卫生事件应急条例》的起草工作，有人提议是否出台一个有关的法律。”提议暂时搁浅，原因是由于当时的宪法并没有这方面的提法。转机来自2004年修宪。2004年现行宪法在第四次修改时将宪法中的“戒严”修改为“紧急状态”。这为以后的立法工作提供了立法依据。也从这个时候起，专家们便着手起草《紧急状态法》的专家建议稿。2004年，中国人民大学宪政与行政法研究中心执行主任莫于川将自己牵头写出的专家建议稿提交给国务院法制办。与莫于川同时进行草

案起草的，还有几个相关的研究机构和政府单位。莫纪宏告诉记者，国务院法制办委托清华大学、中国人民大学、上海市行政法制研究所来专门起草专家建议稿。当时，专家起草建议稿的热情很高，很多大学和研究机构都独立起草了草案，“最后交给国务院法制办的大概有十几部草案”。后来，“由于向国务院法制办提交的专家建议稿类型和数量太多，而专家建议稿中的内容理论化倾向太明显，不能直接作为底稿使用，因此，又成立了以国务院法制办领导为组长的起草小组”。而在同年12月，起草小组已经讨论通过的草稿并没有提交全国人大。原因在于名称问题。据莫纪宏回忆，起草小组认为不宜在和平时期轻易使用“紧急状态”，所以，在立法过程中就突出了政府在应对“突发事件”中的作用。法律的名称还一度修改为《紧急状态与突发事件应对法》，最后经国务院领导同志确定，定名为《突发事件应对法》。

这一个立法转向，源于什么样的考虑呢？清华大学教授于安对记者说，“紧急状态”是一种极端的社会危机状态。它的法律标志是宪法规定的国家民主决策体制的运行发生严重障碍，公民的基本宪法权利受到严重限制和剥夺，这种情况发生的几率很小。现在的突出问题是，局部的、不至于达到极端程度的突发公共事件频繁发生，对国家和人民的利益造成严重损害。“从有效利用立法资源的角度，优先制定一部行政法意义上的《突发事件应对法》，提高应对这些频繁发生的局部突发事件的法律能力，比制定一部《紧急状态法》更为迫切。”在最后出台的《突发事件应对法》中，涉及的突发事件包括自然灾害、事故灾难、公共卫生和社会安全四类，对于“紧急状态”，只在该法第六十九条有一个原则性的规定。

2008：冰雪和地震“突袭”《突发事件应对法》

2008年1月，一场罕见的冰雪灾害突袭了大半个中国。正式实施仅仅60多天的《突发事件应对法》，迎来了第一次真正的考验。“从事件的处理情况来看，该法的作用并不显见。”于安认为，政府在运用《突发事件应对法》处理气候危机及衍生灾害时仍显生疏，程序运用尚欠规范。在处理时，政府更多倚重自上而下的行政预案和行政会议。这种方式规范程度较低，预防性不强，并且行政方式不像法定程序那样周全，对于各级责任人的法律责任追究也不是很明确。莫纪宏表达了同样的观点，“现行的应急预案制度以及《突发事件应对法》，所确立的应急体制应有的组织、协调和防范

作用，并没有完全发挥出来”。更严峻的考验还在后头。同年5月12日，汶川发生大地震。《突发事件应对法》临“震”会给出什么样的考卷呢？谁也没想到会是这样的结果。当全国人民万众一心抗震救灾时，却发现《突发事件应对法》在应对地震时“其作用仍不显见”，因为“它在制定时就不是一部针对极端性突发事件的法律”。根据该法第三条和第六十九条的规定，国家实行突发事件的分级制度。对于社会危害性最大的最高等级突发事件，原则上应当按照紧急状态法处理。“这样一来，在我国尚没有自然灾害类紧急状态法的情况下，对于像四川汶川大地震这样的极端性自然灾害，就出现了应对工作和灾后重建工作无法可依的法律真空。”于安说。莫纪宏则撰文指出，《突发事件应对法》对实践中可能出现的突发事件调整力度不够，没有将与突发事件密切关联的紧急状态制度详细加以规定。在汶川大地震发生后，地震中心区域的政府救灾部门自身已经丧失了救灾的功能，固然就无法再依据《突发事件应对法》的规定来承担相应的应急与救援的法律责任。

在立法之初，谁也想不到像汶川大地震这样的极端性突发事件会在这么短的时间内降临，“几率那么小，却让我们碰上了，只能说当初在立法的时候，我们还有些功利，缺乏足够的远见”。于安反省道。这样的认知也来自立法机关。2008年5月22日，在十一届全国人大常委会举行的第四次委员长会议上，全国人大常委会委员长吴邦国在讲话中指出：要“研究修改《突发事件应对法》、《防震减灾法》等相关法律法规，增强针对性和可操作性”。这是中国最高立法机构首次提出拟修改《突发事件应对法》。实施仅半年即面临修改，从立法机关如此迅速的反应中，人们开始对这部法律的立法质量重新审视；同时，这部法律对社会生活的重要性和紧迫性也已显见。

（资料来源：节选自吴晓杰：《“突发事件”：从热词到写进法律》，《检察日报》2009年10月22日。）

案例讨论

1. 案例中“突发事件”一词从民众对之非常陌生到目前成为家喻户晓的流行词汇再到成为法律用语的变化过程体现了当今时代我国公共危机管理的哪些发展？

2. 当今时代推动我国公共危机管理快速发展的时代背景是什么?

3. 在目前我国危机管理实践中,突发事件应对与公共危机管理之间是一种什么关系?

4. 《突发事件应对法》在应对2008年初的南方低温冰冻灾害和“5·12”汶川大地震中的困境反映了目前我国公共危机管理存在哪些突出问题?

1.1 公共危机管理的基本概念

1.1.1 危机与公共危机

1. 危机的概念

学习和研究公共危机管理涉及的第一个基本概念就是“危机”。从词源上考察,英文中的“危机”(crisis)一词来自希腊语,其字根 krisis 意谓“分离”(to separate),最初用于医学领域,意指人濒临死亡、游离于生死之间的那种状态,后来所指涉的对象不断扩展。在18—19世纪,危机的概念逐渐被引入政治领域,表明政治体制或政府处于紧急状态,继而有了危机管理的概念。^① 作为一个常规词汇,中外很多词典都对“危机”进行了界定,按照《韦氏英文词典》的解释,“危机”是指“有可能变好或变坏的转折点或关键时刻”。《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。^② 由此可见,对危机的传统理解主要是从两个方面出发的,即事件发生的时间紧迫性和事件发生所可能造成的负面影响性。英文中的 crisis,一般是指事物具有高度危险性和高度不确定性的情形。在现代汉语中,“危机”一词的语义比较清晰,是“危险或威胁”和“机会或机遇”的复合词,同时包含着这两者之间的辩证关系。《现代汉语词典》的解释是:(1)危险的根由,危机四伏。(2)严重困难的关头,如经济危机。^③ 《辞海》的解释是:(1)潜伏的祸

^① 冯慧玲:《公共危机启示录——对SARS的多维审视》,中国人民大学出版社,2003年版,代前言,第2~3页。

^② 龚维斌:《公共危机管理》,新华出版社,2004年版,第2页。

^③ 《现代汉语词典》,商务印书馆,2005年版,第1412页。

根。(2)指生死成败的紧要关头。(3)即“经济危机”。^① 查阅相关工具书,可以看到对“危机”的界定基本上大同小异。从中外词义上看,“危机”对应着一个具有决定性的时点或时段,这时的决定或行为决定着事态朝向更好或更糟的方向发展。

从学术角度来看,自从“危机”这一概念引入到管理领域,学者们对其界定便开始了,但是,这些定义种类繁多、五花八门,有上百种之多,呈现出一种多元化趋势,始终没能形成一个全面、确切和一致认可的表述,可以说,没有哪一种定义能够涵盖危机涉及的所有方面。^② 这一方面是由于危机的复杂性难以一言以蔽之,另一方面是由于从不同的视角出发,学者们也会得出不同的结论。

国外一些学者对“危机”的界定具有代表性的有:福斯特认为,危机“急需快速做出决策,并且严重缺乏必要的训练有素的员工、物质资源和时间来完成”。^③ 赫尔曼认为,危机就是一种情境状态,其决策主体的根本目标受到威胁,在改变决策之间可获得的反应时间很有限,其发生也出乎决策主体的意料。罗森塔尔认为,危机就是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,并且在时间和压力不确定性极高的情况下对其做出关键决策的事件。巴顿认为,危机是“一个会引起潜在负面影响的具有不确定性的重大事件,这种事件及其后果可能对组织及其人员、产品、服务、资产和声誉造成巨大的损害”。桑德里尔斯、斯特恩和拜楠德尔认为,作为一个国家所面对的危机是指中央决策者面对这样一种场景:重要的价值受到威胁,而且可以采取处理行动的时间十分有限,同时环境的变化具有高度的不可确定性。^④ 罗伯特·希斯认为,“危机存在的三个关键因素,即:几乎来不及行动(或反应);缺少信息或信息不明确、不可靠;对物和(或)人存在威胁”。^⑤ 1975—1976年在耶路撒冷举行的危机问题研讨会上提出的定义认为,危机是和平进程的断点,它必须具备以下几个条件:(1)国家内部或外界环境发生变化形成了对基本价值的威胁;(2)卷入军事敌对行动的可能性极大;(3)对威胁做出反应的时间有限。

① 《辞海》,上海辞书出版社,1979年版,第1047页。

② 史安斌:《危机传播与新闻发布》,南方日报出版社,2004年版,第1页。

③ [美]罗伯特·希斯:《危机管理》,王成等译,中信出版社,2004年版,第13页。

④ 薛澜等:《危机管理——转型期中国面临的挑战》,清华大学出版社,2003年版,第25页。

⑤ [美]罗伯特·希斯:《危机管理》,王成等译,中信出版社,2004年版,第8页。

从管理实践和可操作性角度看，国外学者大多从“事件”的角度来界定“危机”，其中具有代表性且被国内学者引用最多的是罗森塔爾和巴頓等人的界定，巴頓的界定比较适合组织危机管理的研究，而罗森塔爾的界定则比较适合公共危机管理的研究。

国内危机管理学者张成福教授认为，“所谓危机，它是这样一种紧急事件或者紧急状况，它的出现和爆发严重影响社会的正常运作，对生命、财产、环境等造成威胁、损害，超出了政府和社会常态的管理能力，要求政府和社会采取特殊的措施加以应对”。^①还有的学者认为，危机就是在无预警的情况下所爆发的紧急事件，如果不立即在短时间内做出决策，将事态加以排除，就可能对企业或组织的生存与发展造成重大威胁。^②薛澜教授在《危机管理——转型期中国面临的挑战》一书中比较赞同罗森塔爾的定义。不管怎样，突发性、紧迫性、不确定性和危害性是危机的最基本特征，从这点出发，就会对危机有一个基本的认识。

总体看来，理解“危机”的另一个角度是事物或系统的状态，这方面描述性的词汇有紧急、无序、失范、不确定性、危害性等。赫尔曼认为，危机就是一种情境状态，其决策主体的根本目标受到威胁，在改变决策之间可获得的反应时间很有限，其发生也出乎决策主体的意料。^③这是从状态角度来界定“危机”。国内学者大多赞成从状态角度来定义危机，认为危机事件不等于危机本身，如果将危机解释为一种事件，将会缩小危机的外延。董传仪认为，危机的发生是社会组织内部与外部的构成要素、运转规则和发展秩序由常态异化、裂变为威胁性体系的过程。在危机中，组织面临的挑战不单纯是一个威胁性事件，而是一种涉及内部与外部多重利害关系的复杂困境，故而可以把危机定义为一种对组织可能存在破坏性的状态。^④

实际上，从上述两个角度对“危机”的界定是相互包容的。因为组织或系统的危机状态总是通过一定的突发事件来表现的，这里的事件可以是原生事

^① 冯慧玲：《公共危机启示录——对 SARS 的多维审视》，中国人民大学出版社，2003 年版，第 75 页。

^② 吴宜蓁：《危机传播：公共关系与语艺观点的理论与实证》，五南图书出版公司，2002 年版，第 24 页。

^③ 参见薛澜等：《危机管理——转型期中国面临的挑战》，清华大学出版社，2003 年版，第 25 页。

^④ 董传仪：《危机管理学》，中国传媒大学出版社，2007 年版，第 6 页。