

东华人文学学术文库（第三辑）

# 公共危机系统管理

刘 奕 / 著

 上海人民出版社

东 华 人 文 学 术 文 库 （ 第 三 辑 ）

公共危机管理系统管理

# 公共危机系统管理

刘 奕 / 著

上海人民出版社

公共危机管理系统管理

**图书在版编目(CIP)数据**

公共危机系统管理/刘奕著. —上海:上海人民出版社, 2012

(东华人文学学术文库. 第3辑)

ISBN 978-7-208-11057-1

I. ①公… II. ①刘… III. ①突发事件-公共管理-研究-中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 243210 号

责任编辑 张晓玲

封面设计 甘晓培

· 东华人文学学术文库 ·

**公共危机系统管理**

刘奕 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

常熟市新骅印刷有限公司印刷

开本 720×1000 1/16 印张 18 插页 2 字数 316,000

2012 年 11 月第 1 版 2012 年 11 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-11057-1/D·2168

定价 36.00 元

# 目 录

|                                |     |
|--------------------------------|-----|
| <b>第一章 公共危机管理概述</b> .....      | 1   |
| 第一节 公共危机管理的历史沿革.....           | 1   |
| 第二节 公共危机管理的基本概念.....           | 6   |
| 第三节 公共危机的类型与特征 .....           | 10  |
| 第四节 网络时代公共危机管理的特征和必要性 .....    | 14  |
| <b>第二章 公共危机管理的理论基础</b> .....   | 17  |
| 第一节 基于马克思科学社会主义理论的公共危机管理 ..... | 17  |
| 第二节 基于人本管理理论的公共危机管理 .....      | 20  |
| 第三节 基于责任政府理论的公共危机管理 .....      | 22  |
| 第四节 基于公共治理理论的公共危机管理 .....      | 25  |
| 第五节 基于冲突理论的公共危机管理 .....        | 27  |
| 第六节 网络时代公共危机管理的理论基础 .....      | 29  |
| <b>第三章 公共危机信息管理</b> .....      | 33  |
| 第一节 公共危机信息管理概述 .....           | 33  |
| 第二节 国内外公共危机信息管理现状分析 .....      | 39  |
| 第三节 公共危机信息管理模型 .....           | 54  |
| <b>第四章 公共危机法治化管理</b> .....     | 67  |
| 第一节 公共危机法治化管理概述 .....          | 67  |
| 第二节 公共危机法治化管理相关研究 .....        | 70  |
| 第三节 完善我国公共危机法治化管理机制 .....      | 86  |
| <b>第五章 公共危机政策管理</b> .....      | 100 |
| 第一节 公共危机管理中公共政策应对框架的理论演变.....  | 100 |
| 第二节 公共危机管理中公共政策应对框架的分类.....    | 104 |
| 第三节 公共危机管理中公共政策的运行环境.....      | 107 |
| 第四节 公共危机管理政策应对框架的应用.....       | 113 |

|                                         |     |
|-----------------------------------------|-----|
| <b>第六章 公共危机非政府组织管理</b> .....            | 125 |
| 第一节 非政府组织概述.....                        | 125 |
| 第二节 我国非政府组织参与公共危机管理的现状.....             | 130 |
| 第三节 国外若干国家非政府组织有效参与公共危机管理的基本<br>经验..... | 140 |
| 第四节 完善我国非政府组织参与公共危机管理的机制.....           | 148 |
| <b>第七章 公共危机人员调度管理</b> .....             | 158 |
| 第一节 人员调度管理概述.....                       | 158 |
| 第二节 我国公共危机人员调度管理的现状分析.....              | 163 |
| 第三节 公共危机人员调度管理的社会动员.....                | 166 |
| <b>第八章 公共危机媒介管理</b> .....               | 171 |
| 第一节 公共危机媒介管理概述.....                     | 171 |
| 第二节 我国公共危机媒介管理的发展与特点.....               | 183 |
| 第三节 完善我国公共危机媒介管理机制.....                 | 195 |
| <b>第九章 公共危机恢复重建管理</b> .....             | 205 |
| 第一节 公共危机恢复重建管理概述.....                   | 205 |
| 第二节 我国公共危机恢复重建管理的现状.....                | 211 |
| 第三节 构建我国公共危机后的恢复重建管理机制.....             | 217 |
| <b>第十章 国内公共危机管理综合案例分析</b> .....         | 223 |
| 第一节 自然灾害公共危机管理案例分析.....                 | 223 |
| 第二节 卫生安全公共危机管理案例分析.....                 | 231 |
| 第三节 事故灾难公共危机管理案例分析.....                 | 237 |
| 第四节 社会冲突公共危机管理案例分析.....                 | 246 |
| <b>第十一章 国外公共危机管理综合案例分析</b> .....        | 254 |
| 第一节 美国公共危机管理案例分析.....                   | 254 |
| 第二节 日本公共危机管理案例分析.....                   | 260 |
| 第三节 欧盟公共危机管理案例分析.....                   | 268 |
| 第四节 俄罗斯公共危机管理案例分析.....                  | 275 |

# 第一章 公共危机管理概述

## 第一节 公共危机管理的历史沿革

### 一、公共危机管理的历史发展

#### （一）公共危机管理的起源

公共危机的起源,从西方世界来看,西方的公共危机管理作为一门研究理论已经有一百年的发展历史了,远远早于我国公共危机管理的提出时间。西方关于公共危机管理最早可以追溯到第二次世界大战之后,那时苏联出现了严重的通货膨胀,在这之后其他国家也发生了经济萧条,在国家处于一种混乱状态之下,危机管理开始被重视起来。此时危机管理就被运用到解决企业危机中去,但是这时候的危机管理仍处于起步阶段,危机的管理仅仅是停留在一些简单的危机应对方面,还不够成熟。

因此本书从另一个角度出发,认为危机管理的古典理论其实是诞生在中国的。中国古代关于危机管理的经典理论比较多,如“安而不忘危,治而不忘乱,思所以危则安矣,思所以乱则治矣”,“亡羊补牢,犹未为晚”,“祸兮福之所倚,福兮祸之所伏”等等。只是我国对于公共危机管理的研究起步比较晚,真正开始是“9·11”恐怖事件和“非典”事件之后,由于这两大危机事件受到了全球的关注,于是我国政府和学术界开始重视公共危机管理。根据调查研究:本书把中国行政管理学会专门成立了公共危机管理课题组开始,作为我国兴起公共危机管理研究的热潮的标志。

#### （二）公共危机管理的发展历程

关于公共危机的发展历程,本书将在本节从西方和中国两个角度来介绍。

首先西方的公共危机管理的发展历程比较复杂。20世纪60年代,美国学者首先提出了危机管理的概念,它是政治学、经济管理、公共事务管理等多个学科碰撞融合而成的。但是,最初的危机管理主要集中于自然灾害的研究,因为当时社会还没有进行过度的分化,只是自然灾害比较频发,社会主要应对的问题就是自然灾害带来的影响。关于危机管理的研究著作,比较早的著作就是赫尔曼

的《国际危机:行为研究视角》。文中对公共危机的处理给出了较为系统的分析。危机管理研究的一个重要转折点就是古巴导弹危机。由于这件事件的影响力比较大,所以受到了社会的广泛关注,危机管理就进入了管理学的研究范畴,在这事件之后公共危机被作为专门的学科来进行研究。各国政府都相继设立了相关部门专门来对公共危机进行制度化研究,但是主要还是研究政治领域。20世纪70年代,政治不是很稳定,战事不断,并且一些国家还处于向现代化的发展中,社会的公共领域不断受到关注,危机管理不仅仅只是局限于自然灾害领域,而是向公共危机管理领域发展了,于是公共危机管理和企业危机管理就成为了既独立又相互融合的学科分支。20世纪80年代后,经济发展迅速,随着企业竞争的不断加大,企业的危机管理受到了学者的重视。这时比较具有代表性的学者主要有史蒂芬·菲克、罗森塔尔等。他们还有一些比较有影响力的著作:史蒂芬·菲克主编的《危机管理:对付突发事件的计划》和罗森塔尔编著的《危机管理:应对灾害、暴乱与恐怖主义》。20世纪90年代后,经济全球化使得危机管理又出现了新的高峰。1997年的亚洲金融危机,“9·11”事件,2003年的全球禽流感危机事件,将危机管理领域扩展到了其他各个领域,逐渐使得公共危机的跨学科研究趋势越来越明显,危机管理研究逐渐被引入政治、经济、社会和公共领域等。西方学者对危机管理的研究不断深入了,如亚历山大·乔治编写的《避免战争:危机管理问题》主要对国际危机管理进行了细致的研究。之后,危机管理就成为了一门新兴学科。其中美国就在20世纪90年代设立了由总统直接管理“联邦紧急事务管理局”。

从西方公共危机管理的发展历程可以看出,它不断将政治学、管理学、统计学、社会学等多种学科融合在一起,运用到公共危机管理领域中去,这样就可以形成一套体系比较完备的公共危机管理体制。并且在发展过程中还从单一的解决政治危机转向了处理研究公共领域的危机,更多地为公共利益服务,体现出了公共危机的现代特点。

总体来看,西方公共危机管理在发展中不断完善,已经从最初的解决自然灾害问题不断延伸到社会的各个领域。由于公共危机涵盖的领域比较广泛,有经济、社会、政治等,所以公共危机管理已经不再是简单的危机应对过程,而是需要系统的管理过程。西方的公共危机管理的发展在领域的延伸上已经比较完善了,但是在管理的系统过程上还亟待完善。

我国公共危机管理最早是研究政治领域,比较早的研究著作是在20世纪80年代末和90年代初,潘光的《当代国际危机研究》是我国第一部关于危机的著作。之后胡平编著的《国际冲突分析和危机管理研究》对危机处理和管理进行

了进一步研究。“9·11”恐怖事件对我国公共危机的研究又产生了历史的冲击。这一事件之后,政府危机管理在我国受到了众多学者的关注,并产生了大量的学术研究成果。如北京太平洋国际战略研究所出版的《应对危机:美国国家安全决策机制》、刘长明主编的《危机应对的全球视角——各国危机应对机制与实践比较研究》等等,这一时期我国关于公共危机的研究主要是借鉴国外经验为主。20世纪90年代,我国危机管理的研究重心逐渐从国际危机管理向国内公共危机管理转变,较早研究国内公共危机管理的是魏加宁发表的论文《危机与危机管理》,还有就是许文惠和张成福主编的《危机状态下的政府管理》,它的出版标志着我国由国际危机管理转向了国内公共危机管理。2003年的“非典”事件之后,更加加速了我国对公共危机管理的研究,这时可控型公共危机成为了研究重点。随着近几年卫生安全和自然灾害不断发生,各个城市地区都开始建立公共危机管理机构,体现了我国公共危机管理的不断发展。

从我国公共危机管理发展的历程来看,我国公共危机管理的研究起步较晚,所以大多数是建立在借鉴国外的经验之上。研究的领域也比较局限,主要是政治、自然灾害领域等。不过随着时代的发展,我国公共危机管理的研究也在不断进步,开始不断扩大研究范围和领域。

本书认为,我国公共危机管理的发展主要是在借鉴国际的公共危机管理的基础上进行公共危机管理,由此可见,我国的公共危机管理在发展过程中没有形成一定的体系,换句话说就是我国的公共危机管理没有一定的特色。我国公共危机管理的发展需要结合我国的国情不断进行完善,建立起符合我国国情的公共危机管理体系。

## 二、公共危机管理的现状和未来发展

### (一) 公共危机管理的现状

由于国外公共危机管理起步比较早,所以在公共危机管理体制建设上相对比较完备。本书将由国外公共危机管理的现状入手,分析对比我国的公共危机管理现状。国外关于公共危机管理研究的现状主要呈现以下特点:

1. 拥有专门的公共危机管理机构。要有效地应对公共危机,就需要有专门并且独立的公共危机管理机构,对危机管理进行整体的协调。美国就在1979年成立了美国联邦紧急事务署,它就是美国联邦政府处理紧急事务最高的管理机构。同样,在自然灾害多发区的日本也拥有完善的危机管理机制,一旦发生突发事件就能很快做出反应,将损失降低到最小。

2. 完善的公共危机管理相关的法律体系。完善的法律体系是有效处理公



共危机事件的保证。2005年,美国制定了新的《国家应急反应计划》,日本在2001年制定了《恐怖事件对策特别措置法》。这些完善的法律体系能够有效处理好各个部门的职责和关系,使得各个部门在危机处理中能够分工合作,以最快的速度将危机事件处理到位。

3. 注重危机管理的预警和反馈研究。很多危机的发生其实是可以进行预测,并且是可以进行提前预警,这样可以减少很多不必要的损失。国外就具有先进的预警设施,而且各个相关部门都十分重视危机的预警。对于危机后的反馈研究,国外也是十分重视,他们进行灾后重建之后,能够吸取教训,然后进行研究,建立更加完备的防御体系。

总体来看,国外的公共危机管理体制已经较为完备,不管是从危机预警到危机处理,再到最后的信息反馈都是比较严密有效的。国外的公共危机管理在危机预警方面的管理比较到位,公共危机重要的就是能够提前预防,这样不仅仅可以将损失降低到最小,还能够及时对危机进行一系列的提前处理,以防危机发生之时的措手不及。但是,随着时代的发展,危机也在不断地升级,更多时候危机会突破重重防护来影响人们的正常生活。所以就目前的形势来看,关于公共危机管理的研究依旧不能够停步,而是要更加去加强完善。

反观我国的公共危机管理相对于以前已经有了不少进步,从2008年的汶川地震的危机处理来看,其中可以发现我国的公共危机管理存在诸多值得发扬的地方。其中最重要的一点就是非盈利组织已经能够积极参与到公共危机管理中去了,使得公共危机管理不仅仅是属于政府的职责,而是能够成为一种全民管理活动。但是,我国公共危机管理的现状还存在着诸多缺陷:

1. 多部门进行公共危机管理。在我国现行的行政管理体制下,政府的职能划分不清,部门间管理权限混乱已经成为了一个长久难以解决的问题。所以对于公共危机管理的部门也是职能划分不清,多部门进行管理,这样一旦危机发生,部门之间就会互相推诿责任,没有一个权威的负责部门。在这种情况下,造成的损失是惨重的。

2. 公共危机管理机制不健全。危机的发生会经历潜伏期、突发期、相持期和解决期。其中每一个时期都需要采取不同的应对措施。涉及预警系统、决策系统、信息收集系统、资源调配系统等。我国在这些系统的设置上还是不健全,其中主要就是信息的发布比较落后,预警系统也需要提高。

3. 公共危机管理的相关法律体系不完备。我国制定了应对自然灾害的《防洪法》、《消防法》等,以及应对安全事故的《安全生产法》等,但是仍旧没有形成完善的法律体系。我国在2007年颁布了《突发事件应对法》,可在南方雪灾中并没

有发挥应有的作用,法律没有得到有效的实施。法律体系不完备就会导致危机发生之时,不能及时调动一定的人力、物力和财力。所以,我国在公共危机管理的法律体系的建设上还有很大的发展空间。

将我国和国外的公共危机管理现状进行一定的对比,可以看到我国公共危机管理存在的诸多问题。所以我国公共危机管理还需要去借鉴国外的有益经验,还需要根据本国国情进行公共危机管理的进一步研究。我国的公共危机管理最主要的一个问题就是公共危机管理的一个体系问题。公共危机的管理出现管理混乱、多头管理、无人管理的现象就是由于公共危机管理的体系不健全。体系不健全必然就会有法律体系的不健全,没有一定的管理规划部门,法律的约束对象就会缺失,也就无法制定对应有效的法律。所以我国的公共危机管理重在体系的建设和完善。我国的社会组织在最近几年发生的公关危机事件中开始发挥了重要的作用。其实公共危机的管理需要社会的力量参与其中,所以在我国的公关危机管理中需要充分发挥社会的力量,使得社会组织积极有效地参与公共危机事件的过程中去。这样一来,我国的公关危机管理不仅仅在政府管理上不断完善,还要让社会组织的参与度充分体现,就能够不断加强对公共危机的管理。

## (二) 公共危机管理的未来发展趋势

关于公共危机管理最重要的过程就是信息的传播,不管是公共危机发生之前、发生之时、发生之后,都需要有及时准确的信息交流,才能根据准确的信息进行危机分析,实施相应的应对措施。在如今,信息高速发展的时候,运用新媒体,即利用网络来进行公共危机的管理研究是十分重要的,公共危机的信息传播管理可以说是未来的大势所趋。

未来公共危机管理的发展模式肯定是依靠网络来进行不断发展。主要表现为以下几点趋势:

1. 利用网络宣传公共危机管理意识。如今的网络力量已经远远超越任何一种传媒工具了,所以可以充分利用网络的力量,进行公共危机管理的大力宣传,不仅仅可以让政府部门对公共危机管理加强重视,还可以带动人民群众积极参与到公共危机管理中去。并且网络也可以让大家及时获取信息,充分尊重公众的知情权,有了更多的互动和交流,就能发挥大家的力量及时解决危机,有效化解危机。

2. 充分利用网络进行危机分析和处理。如今的计算机系统可以进行危机监控、预警,并且还可以对公共危机进行实时分析等等。利用网络就能更加快速地预测到公共危机的发生,及时提出应对机制。并且还能比较及时地检测出危

机发生的原因,从根源来解决危机,这样危机处理就更加迅速。所以未来的公共危机管理会更加现代化和高速化。

3. 利用网络进行全球公共危机管理。现代社会正处于经济全球化高速发展的时期,这也是网络带来的便利。所以利用网络进行全球公共危机管理,一旦发生全球影响性的公共危机,就能利用高速的网络进行信息传递和交流,各地进行网络快速进行危机交流,找出解决办法,以最快的速度抑制危机的发生。即使是某一地区发生公共危机事件,也能够通过网络快速传递相关信息,联系通知其他地区可以及时采取预防措施,或者共同研究解决的方法,将公共危机以最快的速度控制住。

4. 利用网络进行公共危机管理的监管。公共危机管理机制的完善是十分重要的,但是在管理机制背后需要有力的监管机制,才能使得公共危机管理机制实施得更加顺畅。一旦发生公共危机,就可以利用网络进行背后的监管,不仅仅网络系统进行内部的监管,还可以充分发挥社会的外部监管力量。这样有利于进行公共危机的反馈机制的研究,通过严密地监督管理,就能使得各个相关部门尽快投入到公共危机处理过程中去,充分发挥他们的积极性,这样不仅仅可以尽快解决危机事件,还可以挽回一些由于时间耽误造成的不必要的损失。

## 第二节 公共危机管理的基本概念

### 一、公共危机管理相关概念

#### (一) 危机的含义

危机,在英文中“危机”(crisis),是分离的意思。一开始危机的概念主要运用于医学领域,指人处于生死交界的状态,之后逐渐运用于其他领域。在 18—19 世纪,危机就被运用到了政治领域,用来表明政治领域处于混乱状态。<sup>①</sup>

危机,在《现代汉语字典》中的解释有两种:一是危险的祸根,如危机四伏;二是严重的困难的关头,如经济危机。<sup>②</sup>简单来看,一种是指潜在的危险因素,另一种是指危险的因素导致的结果,即现实。

《韦氏英语词典》中对危机的解释是:“危机”是指“有可能变好或变坏的转折点或关键时刻”。

① 冯慧玲:《公共危机启示录——对 SARS 的多维审视》,人民出版社 2003 年版,前言第 2—3 页。

② 《现代汉语词典》,商务印书馆 2005 年版,第 1412 页。

《辞海》中的解释是:(1)潜伏的祸根;(2)指生死成败的紧要关头;(3)即“经济危机”。<sup>①</sup>

由此可见,对于危机的定义有两个方面,一种是危难发生的因素,另一种就是危难发生的紧急关头。如今对危机的认识已经涵盖了两个方面,就是发生危机的因素,还有就是危机发生的时刻。

一些国内外专家学者对危机的定义已经达到了 100 多种。

国外的一些专家对于危机的理解主要有:赫尔曼将危机定义为:“某种特定的形势,在这种形势中,其决策主体的根本目标受到威胁,而且作出决策的反应时间很有限,其发生也出乎决策主体的意料之外”。<sup>②</sup>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大事件,这种事件及后果可能对组织及其员工、产品、服务、资产和声誉造成巨大的损失”。<sup>③</sup>福斯特提出了危机的特征:“急需快速作出决策,严重缺乏必要的训练有素的员工,严重缺乏物质资料时间极其有限。”<sup>④</sup>荷兰危机专家罗森塔尔对于危机的定义是:“危机是指对社会的、机构的和组织的基本利益和结构所造成的严重威胁,而且基本价值观和道德也会受到威胁。”<sup>⑤</sup>

国外的专家对于危机的认识主要是危机就是一种事件,并且还强调了危机带来的损失。换句话说,国外的专家对于危机的定义就是注重危机造成的严重的后果。这其实也是我们如今比较重视的一个方面,我们要应对危机就是为了减少危机带来的损失,避免社会受到一定的损害。

国内的一些学者对于危机的定义也有相似之处。

薛澜的观点是:“危机通常是在决策者的核心价值观念受到严重威胁或挑战时,有关的信息很不充分,事态的发展具有高度的不确定性和需要迅速决策等不利情景的汇聚。”<sup>⑥</sup>

危机管理学者张成福教授就认为:“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。”<sup>⑦</sup>

① 《辞海》,上海辞书出版社 1979 年版,第 1047 页。

② Herman, Charles F, *Insights from Behavioral Research*, New York Press, 1972.

③④ 罗伯特·希斯著,王成等译:《危机管理》,中信出版社 2001 年版,第 18—19 页。

⑤ 黄顺康:《公共危机管理与危机法制研究》,中国法制出版社 2006 年版,第 2—3 页。

⑥ 薛澜,张强,钟开斌:《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。

⑦ 冯慧玲:《公共危机启示录——对 SARS 的多维审视》,人民出版社 2003 年版,第 75 页。

国内的专家对于危机的定义就是将危机看作是一种状态,就是事件发生的一种紧急状况,同时也提到了危机的一个危害程度。

从以上的这些定义来看,危机就是具有不确定性,并且是比较紧急,会对人员或者组织造成严重影响,甚至会造成重大损害的具有突发性的事件。但是也不能将危机等同于突发事件,因为突发事件不一定会导致危机的发生,可能是一系列的突发事件导致危机发生。所以可以认为危机应该是扰乱组织的正常秩序,对组织造成严重威胁或造成重大损失,并且是具有突发性、紧急性、危害性、传导性等特点的事件。本书认为危机就是突然发生,并且较大范围地危及了社会秩序、公共安全,甚至是公民的财产生命安全的,需要相关部门立即采取有效措施进行处理的事件。

## (二) 公共危机的内涵

公共危机是指严重扰乱社会正常秩序,对人民利益以及社会基本价值和行为准则构成威胁或严重损害的突发事件,与一般危机相比,不仅仅具有一定的突发性、紧急性、危害性和传导性外,还具有一个重要特点就是公共性。

一些专家对于公共危机也有不同的理解。

一般的解释就是:“公共危机就是指社会偏离正常轨道的过程与非均衡状态。”<sup>①</sup>

在中国对公共危机比较具有代表性的解释是郭济的定义:“公共危机就是突然发生并威胁公众生命财产、社会秩序和公共安全,需要政府立即采取应对措施加以处理的公共事件。”<sup>②</sup>

王晓成认为:“公共危机是指由于内部或外部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。”<sup>③</sup>

还有人认为:“公共危机特指一个行政区域内出现迫在眉睫的特别紧急情况而急需公共行政管理者作出重大决断,调动本行政区域内的一切力量做出共同努力并付出很大成本方能摆脱的困境,通常是一种对全体公民和社会生活构成严重威胁的危险局势,也称为公共紧急状态。”<sup>④</sup>

总体来看,公共危机侵害的主体是公共利益、社会利益,影响的范围比较广泛。这些专家都是认为公共危机就是一种影响范围比较大,并且损害性也巨大的一种事件。所以本书认为公共危机是由于内部或者外部不确定因素的变化,

① [美]R. J. 斯蒂尔曼,李方等译:《公共行政学》,中国社会科学出版社 1989 年版,第 114 页。

② 郭济:《政府应急管理实务》,中央党校出版社 2004 年版,第 1 页。

③ 王晓成:《论公共危机中的政府关系》,上海师范大学学报(哲学社会科学版),2003 年第 11 期。

④ 莫小川:《公共危机管理的行政法治现实课题》[J]《法学家》,2003 年第 4 期。

对公共利益造成一定的威胁或损害的具有公共危害性的事件。具体来说就是,突然发生的对社会安全、公共利益、公民的生命财产造成严重影响,需要有关部门及时采取有效措施进行处理的,具有严重的公共威胁性、紧迫性、社会性和不确定性的危机事件。

## 二、公共危机管理概述

### (一) 公共危机管理

关于公共危机管理的定义,有人认为:“公共危机管理是指政府和其他社会公共组织等危机管理主体,以公共危机为目标,通过检测、预警、预控来防止公共危机发生,或者通过控制、应急处置、评估、恢复补偿等措施减少危机损失,避免危机夸大和升级,使社会恢复正常秩序的一整套管理体系与运作过程。”<sup>①</sup>

还有人认为:“公共危机管理应该是一种有组织、有计划、持续的动态过程,政府和其他社会组织通过风险评估、预警、准备、反应、评估、恢复、检测、总结等措施,针对潜在的或当前的危机,在危机发生的不同阶段采取一系列的控制行为,以达到减轻损失,甚至将危险化为机遇,维护公共安全,保护公民的人身权和财产权的管理活动。”<sup>②</sup>

还有人将公共危机管理的定义概括为:“政府为主导的公共管理机构,以保障公共安全为目标,通过采取一系列必要措施,如预防、预警预控等来防范化解危机,或者通过危机应急管理、危机恢复补偿等措施来减少危机损失,避免危机扩大和升级,使社会秩序恢复正常保持社会稳定的一整套管理体系。”<sup>③</sup>

具体来看,本书总结公共危机管理的主要内容是:首先是建立和加强危机预警机制,尽量防止公共危机的发生;其次在公共危机发生之时,要协调好各个部门和人员的关系,快速解决问题;再次在公共危机事件处理之后要进行灾区重建工作,确保正常的生活秩序;最后,需要对公共危机的整个过程进行评估、分析,并向社会公布一定的信息。这是一整套的危机应对过程,每一个环节都需要进行一定的管理和规划,一旦某一个环节出现失误就会导致一系列的问题,会影响到其他环节的管理运作。

### (二) 公共危机管理与其他危机管理

危机管理最早盛行于企业界,所以公共危机管理是在企业危机管理的基础

① 张永理,李程伟:《公共危机管理》,武汉大学出版社2010年版,第10页。

② 胡税根,余潇枫:《公共危机通论》,浙江大学出版社2009年版。

③ 黄顺康:《公共危机管理与危机法制研究》,中国法制出版社2006年版,第80页。

上建立起来的。但是公共危机管理与企业危机管理之间存在诸多差别:就主体而言,公共危机管理的主体是政府和其他非盈利组织等,企业危机管理的主体是企业。管理宗旨也存在一定差别,公共危机管理是为社会公共安全服务的,企业危机管理则是考虑企业的生存和发展,其次才会考虑公共利益。

本书认为公共危机管理与政府危机管理并不等同,它们之间存在一定的区别。第一,公共危机管理的最主要的主体就是政府,还有其他一些非盈利组织,而政府危机管理的主体就是政府。第二,政府危机管理强调的是政府通过一些有效科学的方法对存在的危机事件进行管理和解决,由此来保障公民的利益和社会的安全等,最终达到公民对政府信任的目的。而公共危机管理更加强调的是公共性,追求利益的公共性。

公共危机管理与应急管理也有所不同。应急管理主要是指通过一系列有效的管理手段对突发性事件进行预防和处理,从而来使公众摆脱危险的状态的一种行为过程。它主要注重的是事务性和操作性,可以说是公共危机管理的其中一个部分。

虽然公共危机管理与其他一些危机管理存在不同之处,但是根据对危机管理过程的研究,在具体地操作上也有一定的相同之处。任何一种危机管理都是需要有一定的危机管理机制,才能有效地进行危机管理和控制。所以每一种危机都是需要进行危机预警,并采取一定的预防措施,把危机的危害性在源头处就进行减小。在危机发生过程中,就需要进行一些危机信息交流、人员调配、危机现场处理,全面进行危机应对。危机处理完毕后,进行危机管理的绩效评价、灾后重建等工作。这些都是危机管理必要的过程;所以每一种危机管理都需要有一套完善的管理体系,才能进行快速有效地应对危机。

### 第三节 公共危机的类型与特征

#### 一、公共危机的类型

关于公共危机的类型,有很多种分类方法,本书采用最简单明了的分类方法对公共危机进行分类。主要是按照危机发生的领域、危机发生的诱因、危机发生的主体态度、危机发生的过程和性质进行分类。

##### (一) 根据危机发生的领域分类

根据危机发生的领域分类,可以划分为:政治性危机、社会性危机、宏观经济性危机、生产性危机和自然性危机。

政治性危机,主要是指由政治问题引起的大规模的政治抗议,或者是政治高层发生了公开的分裂。这样的危机会导致整个国家的政治生活处于混乱状态,如果处理不当就会造成难以预料的后果。

社会性危机,社会危机就是社会问题的急性发作,属于一种突发性的持续时间比社会问题短的一种状态。社会性危机是会对个人或者社会群体造成一定的伤害,并且是范围比较广、破坏力强。社会性危机如果处理得不好,就会留下一定的后遗症,成为长久的社会问题。

宏观经济性危机,指的是一个或多个国民经济或世界经济在一段比较长的时间内不断收缩(负的经济增长率)。经济危机是资本主义经济发展过程中周期爆发的生产相对过剩的危机,也是经济周期中的决定性阶段。自1825年英国第一次爆发普遍的经济危机以来,资本主义经济从未摆脱过经济危机的冲击。经济危机是资本主义体制的必然结果。由于资本主义的特性,这类危机的爆发也存在一定的规律。

生产性危机,根据字面意思是表示在生产过程中产生的突发性危机。属于一种人为因素导致的危机,所以其危害性也是不可估量的。

自然性危机,是指由自然因素导致的危机事件,比如自然灾害中的地震、台风、火山爆发等等,这些可预测和不可预测的危机事件给人类带来的伤害是巨大的,一旦防患不当,或者紧急处理不到位,带来的损失是巨大的。

## (二) 根据危机发生的诱因分类

危机的发生一定是存在一定原因的,所以根据危机发生的诱因可以将危机划分为:外生型危机、内生型危机和内外双生型危机。

外生型危机,是指危机的发生是由外部一些不确定因素导致的,主要是指危机事件的起因是外在因素,所以危机的危害性比较大,具有一定的不可预测性。并且外在因素是比较复杂多变的,所以外生型危机事件的发生会带来巨大的损失。

内生型危机,是指危机的发生是由内部一些不确定因素导致的,主要是指危机事件的起因是内在因素,内部因素有时是可以预测并且避免的,但是在一定情况下也会发生不可制止的危机事件,所以需要对内部因素进行一些有效地预测、预防,避免内生型危机的发生。

内外双生型危机,一般情况下这种危机的发生比较普遍,因为危机的发生往往是由于多种复杂因素造成的。一种可能是由内部因素首先引起后再由外部因素加剧危机的发展,一种就是本来由外部因素引起再由内部混乱加剧危机的发展,还有就是内外同时导致危机的发生并使得危机进一步加剧。这种比较复杂的危机事件就需要进行细致的调查和监测,找出诱因,才能从根本上解决问题。



### （三）根据危机发生的主体态度分类

危机的发生有时候是建立在一定利益基础上的,所以利益有存在一致的时候,也有存在一定分歧的时候,可将危机划分为:利益一致型危机和利益冲突型危机。

利益一致型危机,当利益完全达到一致时,即社会处在过分统一性的状态时,也是危机发生的一种征兆。

利益冲突型危机,是指当利益当事人出现了利益矛盾,即利益需求不一致的时候,会形成一种利益冲突状态从而催生出危机。

### （四）根据危机发生的过程和性质分类

危机发生虽然是比较紧急或者是一种突发性的,但是危机发生也是存在一定过程的,根据危机发生的过程和性质划分,可以将危机分为:自然灾害、灾难事故、突发公共卫生事件、突发社会安全事件和经济危机。

自然灾害,是指自然环境中对人类生命安全和财产构成危害的自然变异和极端事件。自然灾害的发生比较频繁,但是要成为一种危机的自然灾害就是比较严重的灾害事件。还有一种理解就是:自然灾害是指由于自然异常变化造成的人员伤亡、财产损失、社会失稳、资源破坏等现象或一系列事件。它的形成必须具备两个条件:一是要有自然变异作为诱因,二是要有受到损害的人、财产、资源作为承受灾害的客体。

灾难事故,如今的社会纷繁复杂,所以灾难事故的发生也是无法完全避免的。比如火灾事故、交通事故、踩踏事故等等,这些在人们现实社会中由于人的疏忽或者故意造成的一些灾难事故,一旦达到一定的损害度就会成为一种危机。

突发公共卫生事故,是指已经发生或者可能发生的、对公众健康造成或者可能造成重大损失的传染病疫情和不明原因的群体性疫病,还有重大食物中毒和职业中毒,以及其他危害公共健康的突发公共事件。最近几年这样的事故也出现了不少,比如非典、禽流感等这些都是突发性的公共卫生事故,没有一定的预示就发生了,在发生之后如果没有及时采取相应措施,造成的损失、给人类带来的灾难会是不可估量的。

突发社会安全事件,是指因人民内部矛盾而引发,或因人民内部矛盾处理不当而积累、激发,由部分公众参与,有一定组织和目的,采取围堵党政机关、静坐请愿、阻塞交通、集会、聚众闹事、群体上访等行为,并对政府管理和社会秩序造成影响甚至使社会在一定范围内陷入一定强度对峙状态的群体性事件。由此可见,人民内部矛盾是导致社会安全事件发生的重要诱因,所以想要避免此类事件的发生必须进行提前预测和协调。