



科学发展时代领导者能力与素质提升 系列

危机管理

新形势下公共危机

预防与处理对策

卓立筑◎著

(第2版)

公共危机：基层领导干部不能回避的课题

危机管理：基层领导干部最大的“本领恐慌”

危机预防：公共危机管理的最高境界

危机应对：基层领导干部必备的几套“组合拳”

危机公关：善待媒体，善用媒体，善管媒体

危机处置：基层常见公共危机应对策略

 中共中央党校出版社
The Central Party School Publishing House



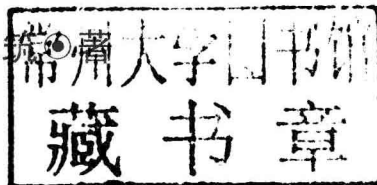
科学发展时代领导者能力与素质提升 系列

危机管理

新形势下公共危机

预防与处理对策

卓立



(第2版)

图书在版编目 (CIP) 数据

危机管理——新形势下公共危机预防与处理对策
(第2版)/卓立筑著. —北京: 中共中央党校出版社,
2013. 5

ISBN 978-7-5035-4945-8

I. 危… II. 卓… III. 突发事件-公共管理-
研究-中国 IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 090022 号

危机管理——新形势下公共危机预防与处理对策 (第2版)

责任编辑 井 琪 王慧颖

版式设计 李 灵

责任校对 高 鹏

责任印制 王洪霞

出版发行 中共中央党校出版社
(北京市海淀区大有庄 100 号)

邮 编 100091

网 址 www.dxcbs.net

电 话 (010) 62805800 (办公室) (010) 62805824 (发行部)

经 销 新华书店

印 刷 北京四季青印刷厂

字 数 332 千字

版 次 2013 年 5 月第 1 版 2013 年 5 月第 1 次印刷

开 本 700 毫米×1000 毫米 1/16

印 张 18.25

定 价 38.00 元

版权所有·侵权必究

如有印装质量问题, 请与本社发行部联系

目 录

引 言：公共危机预防与处置

——基层领导干部当务之急的必修课	(1)
------------------------	-------

第一章 公共危机：基层领导干部不能回避的课题

(3)

一 危机与危机管理

(4)

(一) 危机的概念	(4)
-----------------	-------

(二) 危机管理	(5)
----------------	-------

(三) 公共危机管理	(6)
------------------	-------

(四) 危机的特点	(7)
-----------------	-------

(五) 公共危机的分类、分级与分期	(12)
-------------------------	--------

二 SARS 危机——我国公共危机管理体系建设的转折点

(21)

(一) 我国公共危机概况	(22)
--------------------	--------

(二) 转型期我国公共危机的特点	(22)
------------------------	--------

(三) 转型期我国危机频发的原因	(27)
------------------------	--------

三 我国危机管理体系的核心：一案三制

(33)

(一) 一案：应急预案	(34)
-------------------	--------

(二) 三制：体制、机制和法制	(35)
-----------------------	--------

四 我国突发公共事件管理原则

(38)

(一) 以人为本，减少危害	(38)
---------------------	--------

(二) 居安思危，预防为主	(41)
---------------------	--------

(三) 统一领导，分级负责	(42)
---------------------	--------

(四) 依法规范，加强管理	(43)
---------------------	--------

(五) 快速反应，协同应对	(44)
---------------------	--------

(六) 依靠科技，提高素质	(45)
---------------------	--------

第二章 危机管理：基层领导干部最大的“本领恐慌”	(47)
一 基层领导干部危机管理中的角色、地位和作用	(48)
(一) 基层领导干部在危机管理中的角色	(48)
(二) 基层领导干部在危机管理中的地位	(49)
(三) 基层领导干部在危机管理中的作用	(49)
二 基层领导干部危机管理应有的素质、能力和作为	(50)
(一) 应有的素质	(50)
(二) 必备的能力	(53)
(三) 应有的作为	(59)
三 基层领导干部危机管理常见的心理误区	(64)
(一) 鸵鸟心理	(64)
(二) 麻痹心理	(65)
(三) 侥幸心理	(65)
(四) 恐惧心理	(66)
(五) 自大心理	(66)
(六) 观望心理	(67)
四 基层领导干部克服危机管理“本领恐慌”的途径	(67)
(一) 培养危机意识，树立公共危机管理观念	(68)
(二) 加强理论学习，提高危机识别决策能力	(68)
(三) 强化实践锤炼，塑造敢于担当的心理素质	(69)
(四) 善于反思总结，吸取专家和团队的智慧	(70)
五 追求卓越，向哈佛危机管理要智慧	(71)
(一) 哈佛危机管理	(71)
(二) 哈佛企业危机管理原则	(77)
(三) 哈佛案例解读	(80)
第三章 危机预防：公共危机管理的最高境界	(92)
一 公共危机预防管理的意义	(93)
(一) 培养增强危机防范意识	(93)
(二) 有效遏制危机事件发生	(95)
(三) 提前弱化危机叠加效应	(97)

(四) 积极释放社会潜在压力	(98)
(五) 有效降低社会风险成本	(100)
(六) 不断提高危机处置水平	(102)
二 公共危机预防管理的特点	(103)
(一) 指向具有超前性	(103)
(二) 范围具有延展性	(105)
(三) 管理具有常态性	(106)
(四) 效果具有溢出性	(107)
三 当前我国公共危机预防管理存在的问题	(108)
(一) 观念缺位: 危机预防管理意识普遍淡薄	(108)
(二) 体制缺陷: 危机管理组织机构尚不健全	(110)
(三) 机制缺乏: 危机预防管理机制存在不足	(115)
(四) 法律缺口: 危机预防管理法律法规不尽完善	(118)
(五) 社会缺席: 社会民众游离危机预防管理之外	(120)
(六) 教育缺少: 危机预防管理教育培训流于形式	(121)
四 公共危机预防管理原则	(123)
(一) 以人为本原则	(123)
(二) 权责明晰原则	(124)
(三) 依法管理原则	(127)
(四) 社会协同原则	(129)
(五) 科技支持原则	(131)
五 基层政府危机预防管理机制的构建	(132)
(一) 思想准备: 完善公共危机预防教育体系	(133)
(二) 组织准备: 健全危机预防管理组织体系	(136)
(三) 物资准备: 加强危机预防技术物资储备	(138)
(四) 法律准备: 健全公共危机预防法律体系	(142)
(五) 机制准备: 建立良性互动危机预防关系	(143)
 第四章 危机应对: 基层领导干部必备的几套“组合拳”	(147)
一 掌握公共危机决策的特征、原则与步骤	(148)
(一) 危机决策的概念	(153)
(二) 危机决策的特征	(153)

(三) 危机决策的基本原则	(155)
(四) 危机决策的基本步骤	(160)
二 把握公共危机的生命周期	(162)
(一) 前兆阶段	(164)
(二) 紧急阶段	(167)
(三) 相持阶段	(169)
(四) 解决阶段	(173)
三 掌握危机处理的方法与艺术	(174)
(一) 当机立断, 控制事态	(174)
(二) 找准症结, 对症下药	(177)
(三) 打破常规, 灵活应对	(179)
(四) 危中找机, 化危为机	(180)
(五) 协同管理, 公私合营	(181)
 第五章 危机公关: 善待媒体, 善用媒体, 善管媒体	(183)
一 信息时代对基层领导干部提出新要求	(184)
(一) 我们正处在快速发展的信息时代	(184)
(二) 新闻媒体对政府的舆论监督增强	(185)
(三) 网络媒体成为社会舆论的策源地	(186)
二 公共危机中媒体的角色与地位	(186)
(一) 危机征兆的发现者	(186)
(二) 危机信息的传递者	(187)
(三) 社会舆论的引导者	(187)
(四) 危机管理的监督者	(188)
(五) 危机决策的影响者	(188)
(六) 政府形象的塑造者	(189)
(七) 民众情绪的稳定剂	(189)
三 与其有意回避媒体, 不如正面借力回应	(190)
(一) 端正与媒体沟通的指导思想	(190)
(二) 消除媒体应对上的思想误区	(194)
(三) 改变媒体沟通上的错误做法	(195)

四 公共危机媒体公关的原则	(202)
(一) 危机公关“三 T”原则	(202)
(二) 危机媒体公关五大原则	(204)
五 建立新闻发言人制度	(215)
(一) 新闻发言人制度的意义	(215)
(二) 新闻发言人的职责	(219)
(三) 新闻发布必须把握“四个度”	(220)
第六章 危机处置：基层常见公共危机应对策略	(226)
一 群体性事件应急处置	(228)
(一) 什么是群体性事件	(228)
(二) 群体性事件的类型	(229)
(三) 群体性事件的特点	(230)
(四) 群体性事件高发的深层次原因	(234)
(五) 妥善处理群体性事件的基本原则	(244)
(六) 防范群体性事件的对策	(253)
(七) 妥善处理群体性事件的策略	(259)
二 自然灾害事故应急处置：以 2006 年建瓯市“6·6”洪灾为例	(263)
(一) 概况	(264)
(二) 我国自然灾害的特点	(264)
(三) 自然灾害类公共危机的应急处置对策	(265)
三 公共卫生事件应急处置：以建瓯市手足口病事件为例	(269)
(一) 概况	(270)
(二) 公共卫生事件的特征	(270)
(三) 突发公共卫生事件应急管理基本原则	(272)
(四) 突发公共卫生事件应急处置对策	(275)
参考书目	(277)
后 记	(278)
再版说明	(279)

引言：公共危机预防与处置

——基层领导干部当务之急的必修课

危机，无处不在。

进入 21 世纪，国际社会危机事件频频发生，各类危机此起彼伏，层出不穷：国际上，从 2001 年美国“9·11”事件，到 2004 年印度洋地震海啸、2005 年 8 月美国“卡特里娜”飓风，再到 2010 年海地大地震、泰国红衫军示威冲突、菲律宾人质事件、智利矿难以及席卷全球的金融危机。国内，从 2003 年春的 SARS 疫情、2006 年禽流感爆发，到 2008 年南方冰冻雨雪灾害、“5·12”汶川大地震，再到 2010 年的玉树地震、舟曲特大泥石流灾害、伊春空难，还有持续不断的矿难、事故以及河北定州、贵州瓮安、云南孟连、湖北石首、甘肃陇南以及近年发生的四川什邡、江苏启东、浙江宁波等愈演愈烈，甚至撼动全国的突发性群体事件。

频频发生的公共危机事件，已成为世界各国政府都必须认真对待的重大问题，也是我国政府公共管理不可避免的重大挑战，引起了党中央、国务院的高度重视。2008 年，胡锦涛总书记作出重要批示：“提高党的执政能力要求提高各级领导干部处置公共事件的能力。需认真研究，并采取有效的措施，对干部进行必要的培训，在实践中不断总结经验，得到提高。”

当前，我国经济社会发展进入新的发展时期，面临的发展机遇增多，面对的困难挑战也在增加，由各种因素引发的公共危机呈多发态势。随着全球一体化和信息多元化的发展，特别是在改革开放力度不断加大，经济技术快速发展的形势下，经济转轨和社会转型过程中，不可避免地因为各类矛盾和问题引发不同程度的危机事件，我国正处于危机事件的多发期。如何有效防范、及时处置公共危机，不仅是各级党委、政府不可避免的一个重大课题，也是摆在基层领导干部面前的一个严峻考题，是新形势下检验领导干部能力素质的重要标准。加强公共危机管理，提高政府的危机管理能力，对于提升党的执政能力水平，打造人民群众满意的政府，构建和谐社会建设美丽中国，最终实现中国梦都具有重大的现实意义和深远的历史意义。

危机虽然不可能完全避免，但通过有效的管理可以减少危机事件的发生，或把危机带来的损失降到最低限度。同时，化危为机，将公共危机转变成为

经济社会发展的契机，是政府应尽的责任和义务。基层领导干部作为党和国家各项方针政策的具体贯彻实施者，作为基层各项工作的领导者、组织者和推进者，在应对各种突发事件特别是涉及广大群众切身利益的问题时，地位特殊，责任重大。其应急处置能力的强弱，直接关系到社会的和谐稳定和经济的健康发展。

然而，我国危机管理研究起步较晚，公共危机管理体系建设相对滞后，我们的领导干部特别是工作在一线的基层领导干部，系统学习和研究危机管理理论的时间和机会并不多，无论是在心理素质、知识储备上，还是管理方法和应对技巧上，与当前面临的形势还有诸多不相适应。

本书作者长期在基层县市工作，有较长的市（县）乡主官工作经历，80年代当过乡长、书记，90年代以来任过县长和市委书记，既参加过清华大学EMPA学习，比较系统地学习过危机管理理论，且组织参与了地方一些危机事件的处理，把所学的危机管理知识应用于实践，并在实践中有所总结、有所领悟、有所提升。作者通过引用大量的国内外研究成果与实际案例，包括在福建省建瓯市任职期间组织处置的2006年延期高考、2007年人感染高致病性禽流感、2008年手足口病等实际案例，对公共危机管理的基本理论，如危机的概念与特征、危机生命周期、转型期我国公共危机的特点、危机管理“一案三制”、公共危机预防管理、危机媒体公关以及基层领导干部危机管理能力建设等，进行了比较全面的阐述与探讨，特别是对哈佛危机管理案例的解读与基层常见突发事件应对策略的研讨，把重点放在公共危机管理理论的应用路径、应用方法、操作技巧以及管理和应对能力上，对公共危机管理的实践操作做了比较全面的阐述，是基层领导干部公共危机管理的实务指南，危机孕育、萌发时，能帮你及早识别，及早认知，及时预警，及时化解；危机爆发、发展时，能帮你在“危”中寻“机”，从而化“危”为“机”。

第一章 公共危机：基层领导干部不能回避的课题

越是经济社会向前发展，越是现代化程度不断提高，就越不能忽视可能发生的风险。要深入总结、举一反三，进一步增强全社会风险防范意识，进一步完善应急管理体制机制，进一步加强各种应急物资储备，进一步提高危机处理水平，真正把这场抗灾救灾斗争的经验转化为更好抵御风险的措施和能力。只要我们始终忧患在心、准备在先，居安思危、防患未然，就一定能够经受住各种考验、战胜各种困难和风险，不断夺取全面建设小康社会新胜利。

——胡锦涛

主要观点

● 危机管理既不是一个新问题，也不是什么新事物。人类社会自诞生以来，危机就相伴而生。可以说，人类社会的发展历程，就是一个不断应对危机、战胜危机而获得进步的过程。

● 我们生活在一个危机四伏的世界。我们所走过的每一天都有危机发生，或者危机正在酝酿发酵，在等待那个被称为“燃点”的时刻。一旦到达“燃点”，危机就会突然发作、引爆。

● 社会转型是整个社会系统的一次结构性变迁，是旧平衡的打破和新秩序的建立。当前，我国正处于社会转型、经济转轨的关键时期，公共危机或将成为一种常态。因此，如何从更宽广的视野认识和解决公共危机问题，是对各级领导干部特别是基层领导干部的一种全新考验。

● 公共危机大多发生于基层，危机管理是基层政府的重要职责。作为基层领导干部，既是危机管理的组织者、指挥者，又是危机事件处置的参与者、实践者。随着转型期危机事件的高频发生，基层领导干部必须加强危机管理理论学习，掌握危机管理的基本知识、理论观点和理论方法，并在实践中不断总结提升，这既是贯彻落实科学发展观，建设社会主义和谐社会的重要内容，也是加强执政能力建设的内在要求。

● 危机并不可怕。对于公共危机，最可怕的不在于危机本身，而在于对

危机的无知，以及由无知而引发的心理恐惧、束手无策。社会实践是人类应对一切危机的最好老师。基层领导干部应当在危机管理过程中，有所领会、有所觉悟、有所总结、有所创新，从而把握危机处理的主动权。

● 增强危机意识，及时发现问题，尽早解决问题，很多危机可以避免发生，至少可以大大减少发生的概率。

进入新世纪，各类公共危机事件不断发生，如何有效应对公共危机，尽可能地预防和减少各类危机及其造成的损失，是基层领导干部面对的一个现实挑战。在公共危机管理中，熟悉掌握危机管理理论知识，弄清各类公共危机的性质、特点及其产生的根源，对于增强危机管理意识，提高危机管理能力，有效应对公共危机，显得尤为迫切和重要。

一、危机与危机管理

“天有不测风云，人有旦夕祸福。”人类社会自诞生以来，危机就相伴而生。可以说，人类社会的发展历程，就是一个不断应对危机、战胜危机而获得进步的过程。那么，什么是危机？现实生活中，我们又如何界定危机？

（一）危机的概念

其实，危机（Crisis）一词是个“舶来品”，来源于希腊语中的 Krinein，原始含义是游离于生死之间的状态。英文中，也将危机理解为“有可能变好或变坏的转折点或关键时刻”。

在现代汉语中，“危机”一词，是“危”与“机”两个不同词义的组合，可分解为“危险”与“机会”两个词，寓意危险与机会并存。它的基本词义有三：①指令人感到危险的时刻；②指一种产生危险的祸根，如危机四伏；③严重困难的紧急关头，如经济危机、人才危机。

“危”：危难、危险、危急，不安全，指事件来得突然，发展达到了一个临界值和既定的阈值，可能导致灾难或失败的一种潜在状态，可能造成人员伤亡、财产损失、环境破坏等。

“机”：机会、时机、契机，有转机，具有时间性的有利情况。指事情变化的枢纽与重要关系的环节，即由一定事态带来的某种转折变化的机缘，即“危险中的机会”。

关于危机的定义，不同的学者因为视角不同，有不同的理解和判断。危机对策研究的前驱 C. F. 赫尔曼对危机的定义是：“危机是威胁到决策集团优先目标的一种形势，在这种形势下，决策集团做出反应的时间非常有限，且

形势常常向令决策集团惊奇的方向发展。”^①

荷兰危机管理专家乌里尔·罗森塔尔的定义是：对一个社会系统的基本价值和行为准则产生严重威胁，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。

我国学者、清华大学公共管理学院院长薛澜教授等人，根据罗森塔尔等国外学者的定义，将危机界定为一种决策情势。在此情境中，作为决策者的组织（核心单位为政府）所认定的社会基本价值和行为准则架构面临严重威胁，突发紧急事件以及不确定前景造成了高度紧张和压力，为使组织在危机中得以生存，并将危机所造成的损害降至最低限度，决策者必须在相当有限的时间约束下，作出关键性决策和具体的应对措施。这种理论思考认为，危机是相对于政府的常规性决策环境的一种非常态的社会情境。

我们通常使用突发事件的概念。2006年1月8日，国务院颁布的《国家突发公共事件总体应急预案》定义为：突然发生，造成或者可能造成重大人员伤亡、重大财产损失、重大生态环境破坏和严重社会危害，危及公共安全的紧急事件。2007年颁布实施的《中华人民共和国突发事件应对法》界定为：突然发生，造成或者可能造成严重社会危害，需要采取应急处置措施予以应对的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件。

（二）危机管理

危机管理既不是一个新问题，也不是什么新事物，但作为一门学科的“危机管理”，是美国学者在20世纪60年代提出来的，是决策学的一个重要分支，首先用于国际政治和外交领域。20世纪90年代以后，危机管理研究扩展到社会各个领域，是指组织为应对各种危机情境所进行的信息收集、信息分析、问题决策、计划制订、措施制定、化解处理、动态调整、经验总结和自我诊断的全过程。危机管理的目的，是转“危”为“机”，变危险为机遇，使之越过险境进入新的发展阶段。

全过程危机管理包含危机事前、危机事发、危机事中和危机事后所有方面的管理。通过寻找危机根源、本质及表现形式，并分析它们所造成的冲击，就能够通过降低风险和缓冲管理来更好地进行危机管理。简单地说，有效的危机管理是：减少危机的来源、范围和影响；提高危机初始管理的地位；改进危机冲击的反应；完善修复管理，以迅速有效地减轻危机造成的损害。

^① 黄晓军：《从非典事件看我国政府的危机管理制度创新》，《北京市财贸管理干部学院学报》2003年第3期。

（三）公共危机管理

1. 公共危机

公共危机是指在社会运行过程中，由于自然灾害、社会运行机制失灵而引发的，可能危及公共安全和正常秩序的危机事件。

2. 公共危机管理

公共危机管理，是指政府等公共组织通过对危机的预测、预防、控制、处理，以达到避免、减缓危害和弥补危机损失的行为过程。从中我们不难看出，公共危机管理是政府针对公共危机事件的管理，是解决政府在对外交往和对内管理中处于危险和困难境地时，采取的对策及管理活动。

公共危机管理是公共管理的一种特殊状态和特殊形式。国家行政学院龚维斌教授认为：公共危机管理就是公共管理机构，通过建立必要的危机应对机制，采取一系列必要的措施，防范、化解危机，恢复社会秩序，保障人们正常生产和生活的活动，维护社会稳定，促进社会和谐健康发展。因此，公共危机管理是一种动作，是一种行为、一种活动。谁来采取这个行为，是公共管理机构，既包括政府，又限于政府；可能是企业、社会团体，也可能是公民组织，都会参与公共危机处理。所以我们说，公共危机管理它不是政府一家的事情。可见，公共危机管理是一种有组织、有计划、持续动态的管理过程；在这个过程中，政府组织针对潜在的或者当前的危机，在危机发展的不同阶段，采取一系列的控制行动，以期有效地预防、处理和消弭危机。

公共危机管理，既是一门公共管理学科，也是一项公共管理实务。从公共管理学科角度看，危机管理是一门研究危机为什么发生，采取什么样的步骤或方式可以避免这些危机的发生，一旦危机发生，如何控制危机的发展和消除危机影响的学科。从公共管理实务角度看，危机管理是政府通过监测、预警、预防、应急处理、评估、恢复等措施，防止可能发生的危机，处理已经发生的危机，从而减轻损失甚至将危险转化为机遇，保护公民的生命财产安全，维护国家安全。从实践看，公共危机大都发生在基层，危机管理是基层政府的重要职责。作为基层领导干部，既是危机管理的组织者、指挥者，又是危机事件的参与者、实践者。随着转型期危机事件的高发频发，基层领导干部必须加强危机管理理论的学习，掌握危机管理的基本知识、理论观点和理论方法，并在实践中不断总结提升。这既是贯彻落实科学发展观，建设社会主义和谐社会的重要内容，也是加强执政能力建设的内在要求。

3. 公共危机与公共事件

长期以来，我国政府及其部门在危机管理上，习惯使用“应急管理(Emergency Management)”一词。一方面，“应急”本来就是管理部门应对

突发或紧急事件的专门词汇；另一方面，汉语中的“危机”一词，习惯上用来表示重大的、影响生死存亡的事件或状态，比如：政治危机、经济危机、军事危机、生态危机等。虽然，“应急管理”也注重理论的构建，也强调预防、缓解、响应和恢复等管理过程的每一个环节，但它更偏重于实务或操作层面。日常工作中，我们接触的文件、新闻、媒体报道里面，听到的大多是公共事件或突发公共事件这些词汇。但在学术界，更多的是用公共危机和公共危机管理两个词。虽然“公共事件”与“公共危机”两者有所不同，也各有所侧重，但在实际研究中交叉甚多，而且在一定条件下，突发公共事件可能进一步发展为公共危机事件。因此，我国学者大多主张用“公共危机”代替“突发公共事件”、“突发事件”、“公共事件”等概念。因此，突发公共事件管理我们也称之为公共危机管理，通常运用公共危机管理理论指导公共事件的处置。

（四）危机的特点

其实，危机的定义已经很明晰地反映了危机的特征。虽然学术界由于各学者看问题的角度不同，关注的重点各异，观点也不尽相同。但从学者们归纳总结的各种危机特点中，我们可以概括总结为以下六大特点。

1. 事态的突发性

“疾雷不及掩耳，闪电不及瞑目”，用这句古语来形容危机的突发性，是再贴切不过了。事态的突发性，是指事件突然发生，始料不及，防不胜防。所以，我们常常把危机称为突发事件、突发性事件、突发公共事件、突发公共危机等。从理论上说，危机都有事前预警和征兆，是一个由量变到质变的过程，是由一系列细小事件逐渐发展而来的。但这些细小的事件，常常被人们忽略，或人们不够警觉。既没有人能确切知道在什么时间、什么地点会发生怎样的危机，也没有人能确切预知危机的发展路径、所造成的后果；既可能由一些小事引起，也可能根本没有任何先兆就发生了危机。危机的爆发，通常是在政府组织和民众思想松懈、毫无防范的情况下，从一些细小而不为人所注意的事件演变为一场灾难。因此，在危机发生初期，包括政府组织和民众在内的整个社会，对危机发生的真正原因以及危机的发展状态茫然无知或所知甚少，不知道它何时、以何种方式发生，甚至不能确切找到危机的根源。由于事发突然，事件的应对处理非常紧急、紧迫，加上危机具有危害性，一旦爆发便造成一定的危害后果，必须采取紧急应对措施，迅速控制事态发展，防止事态升级，损失扩大。尤其是自然灾害、事故灾难、公共卫生等类型的危机事件，它一旦发生就已经造成了一定的人员伤亡和财产损失，如不立即采取紧急救助措施，人员、财产损失将进一步扩大。

【案例】

东日本大地震

2011年3月11日14时46分（北京时间13时46分），日本东北部海域发生里氏9.0级地震，震中位于宫城县以东太平洋海域，震源深度10公里，为世界观测史上最高震级。

地震引发的海啸冲击日本沿岸，深入内陆达10公里，局部地区浪高达10米，美国海啸监测中心将海啸预警范围扩展至包括澳大利亚和南美洲在内的整个太平洋沿岸。地震及其引发的海啸还导致福岛核电站三座反应堆因冷却系统停止工作发生险情。其中，1号机组3月12日15时6分爆炸后释放大量的核辐射，造成重大二次灾害；2号机组反应堆的高温核燃料发生“泄漏事故”。4月12日，日本经济产业省原子能安全保安院决定将福岛第一核电站核泄漏事故提高至7级，与苏联切尔诺贝利核电站核泄漏事故等级相同，为最严重的核泄漏事故。

据日本警察厅公布的数据显示，截至4月11日19时，此次日本有史以来最大规模的地震和海啸，已确认造成13130人死亡，13718人失踪，其中重灾区宫城县8017人遇难、6416人失踪；岩手县3811人遇难，4721人失踪；福岛县1226人遇难，3236人失踪；茨城县22人遇难，1人失踪；千叶县18人遇难，2人失踪。

日本是一个地震多发的国家，一年内发生几次有感地震，对于日本人来说并不是什么稀奇的事。但是否发生强烈地震，强震会在什么时间、什么地方发生，无论是日本政府还是民众，都是无法预知的。人们根本料想不到3月11日东北部海域会发生9.0级强震，更难以预料地震会引发巨大的海啸，并导致福岛第一核电站核泄漏。由此不难看出，突发性是公共危机的最明显特征。

2. 发展不确定性

危机的不确定性主要表现为状态的不确定性、影响的不确定性和危机回应的不确定性。危机的发生，通常无法用常规性规则进行判断，而且其后的发展和可能波及的范围、影响，没有经验性的知识可供指导，其发展变化的过程难以控制，结果也难以估量，一切都瞬息万变，具有极强的不确定性。危机一旦发生，人们很难预料它可能带来的后果，也无法确定其发展演变的速度、方向，应对处理不当，极易造成危害升级，一个孤立的、偶发的危机可能演变为一场结构性危机，引起连锁反应，导致衍生、次生危机的发生。

【案例】

2009 年甲型 H1N1 流感事件

2009 年 3 月底，一种前所未见的猪流感病毒在墨西哥爆发，导致 68 人死亡，超过 1000 人受到感染。4 月 16 日，墨西哥政府首次发布疫情警报，同时向泛美卫生组织（Pan American Health Organization, PAHO）通报。PAHO 依照程序，向世界卫生组织（World Health Organization, WHO）通报。4 月 25 日，WHO 发出全球警告。随后，这种病毒引起的流感疫情迅速蔓延到美国、加拿大等国家。

2010 年 4 月 27 日，世界卫生组织将甲型 H1N1 流感从 3 级升到 4 级。2 天后，又升至 5 级。5 月 3 日，全球有 19 个国家和地区报告发现确诊甲型 H1N1 流感病例。6 月 11 日，世界卫生组织总干事陈冯富珍宣布把甲型 H1N1 流感警戒级别升至 6 级，意味着世界卫生组织认为疫情已经发展为全球性“流感大流行”。然而，仅仅两个月后，当我们在全国范围内全面开展甲型 H1N1 流感疫苗接种的时候，2010 年 8 月，世界卫生组织宣布甲型 H1N1 流感大流行期已经结束。

3. 影响的广泛性

公共危机造成的影响，涉及的范围，造成的破坏，具有广泛性的特征。从人群上看，其直接受害者不只是一个人或个别人，而是一群人，是广大的社会公众，是特定或不特定的多数人；从空间上看，在高速发达的信息社会，公共危机传播迅捷快速、扩散迅猛，它一旦发生，不一定局限在某一个区域，而是迅速蔓延，殃及整个地区、整个国家甚至传播到其他国家；不单影响某一部门、某一行业，可能同时影响其他部门和其他行业。所以，现代社会发生的危机事件，影响的广泛性是一个明显的特征，它所造成的危害比传统社会要大得多，它传播的速度比传统社会也要迅猛得多。

【案例】

美国“9·11”事件

2001 年 9 月 11 日早晨 8 时 40 分（美国东部时间），在美国上空飞行的四架民航客机被劫持。除联合航空公司一架波音 757 飞机在宾夕法尼亚州尚克斯维尔东南部坠毁外，其余三架分别于 8 时 46 分 40 秒撞向世界贸易中心北楼（WTC1）94 层至 98 层、9 时 2 分 54 秒撞向世界贸易中心南楼（WTC2）78 层至 84 层处、9 时 37 分撞入五角大楼西