

公务员公共管理核心内容培训用书



公共危机与管理

主编 汪玉凯

- 公共危机管理概论
- 公共危机管理体系建设
- 公共危机管理与依法行政
- 群体治安事件的预防与处置
- 灾害事故的防治
- 突发公共卫生事件的应急处理

国家突发公共事件总体应急预案



中国人事出版社

公共危机管理精心内容培训用书

XXXXXXXXXX



XXXXXXXXXX

公共危机与管理

主编 王德胜

- 公共危机管理概论
- 公共危机管理理论的发展
- 公共危机管理的基本原理
- 公共危机管理的组织与制度
- 公共危机管理的程序
- 公共危机管理的策略与技巧

国家行政学院公共危机管理研究中心



中国大百科全书出版社

公务员公共管理核心内容培训用书



公共危机与管理

主编 汪玉凯

副主编：何银虎 陈 稹
编 委：（排名不分先后）

汪玉凯	石 伟	何银虎
陈 稹	吴 静	曹誉曦
安卫华	祝明娟	曾永明
尚民志	赵明明	

中国人事出版社

● 图书在版编目(CIP)数据

公共危机与管理/汪玉凯主编. —北京:

中国人事出版社, 2006. 2

公务员公共管理核心内容培训用书

ISBN 978-7-80189-451-9

I. 公... II. 汪... III. ①公共管理—干部教育—教材②紧急事件—处理—干部教育—教材

IV. C936②X4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 006516 号

中国人事出版社出版

(100101 北京朝阳区育慧里 5 号)

新华书店经销

北京云浩印刷有限责任公司印刷

*

710 毫米×1000 毫米 16 开本 12.75 印张 182 千字

2007 年 5 月第 2 版 2007 年 5 月第 1 次印刷

定价:22.00 元

若有印装质量问题,请与印刷厂联系(010)82570560

前 言

《“十一五”行政机关公务员培训纲要》，明确了“十一五”期间行政机关公务员培训工作的指导思想、总体要求、基本目标、主要任务和保障措施，提出“十一五”期间要把全体公务员普遍轮训一遍。《纲要》提出，“十一五”期间要抓好六项主要任务，即围绕提高思想政治素质，加强政治理论培训；围绕能力建设，进一步深化四类培训；围绕提高政府行政效能，加强公共管理核心内容培训；围绕建设社会主义新农村和促进社区事业协调发展，加强基层公务员培训；围绕贯彻落实西部大开发、振兴东北地区等老工业基地和促进中部地区崛起等有关政策，继续加强公务员对口培训；围绕建设高素质、专业化公务员队伍，继续抓好学历学位等教育培训。

《纲要》同时强调，“十一五”期间公务员培训要以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，按照整体推进、重点突出、按需施教、科学管理的方针，以制度建设为基础，以能力建设为主题，全面加强公务员培训工作，不断提高公务员整体素质和为人民服务的水平，努力造就一支政治坚定、业务精湛、作风过硬、人民满意的公务员队伍，为全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会提供重要的政治保证、组织保证和人才保证。

温家宝总理在十届全国人大三次会议的政府工作报告中，明确提出要加强行政能力建设和政风建设，核心内容是努力建设服务型政府。强调要创新政府管理方式、提高行政效率和服务水平，健全社会公示、社会听证等制度，让人民群众更广泛地参与公共事务管理，提高依法行政能力，大力推进政务公开，增强政府工作透明度，提高政府公信力。建设服务型政府的重大决策，与“经济调节、市场监管、社会管理、公共服务”这个全面履行政府职能的十六字方针一道，共同构成了在完善社会主义市场经济体制过程中，通过推进建设来促进社会转型、建设和谐社会的重要指导思想。

建设服务型政府，对公务员的素质和能力提出了新的要求和新的挑战，迫切需要建设一支政治坚定、业务精通、纪律严明、作风过硬的公务员队伍。公务员是党政人才队伍的重要组成部分，公务员的能力决定着政府的管理和服务能力，公务员的水平决定着政府的管理和服务水平。培训承担着公务员能力建设的重要职责，是公务员队伍建设的一项重要战略性、全局性、基础性和先导性的工作，是提高公务员政治业务素质、加强能力建设的重要途径。党和国家高度重视教育培训和人才培养工作，每当在革命、建设、改革面临新形势新任务的

重要时刻,总是把加强学习和教育干部的问题突出地提到全党面前。为适应新要求、迎接新挑战,国家人事部2005年下发了《关于在全国公务员中开展公共管理核心内容培训的通知》,2007年2月7日,国务院办公厅转发人事部《“十一五”行政机关公务员培训纲要》,对公共管理核心内容培训的目标、对象、内容和形式提出了明确要求。强调要通过培训,使公务员掌握现代公共管理知识,提高科学行政、民主行政、依法行政能力,切实树立和落实科学的发展观和正确的政绩观,进一步提高政府公共管理水平,为经济建设和社会发展提供优质高效的管理和服务。

为配合全国公务员公共管理核心内容培训,我们编写了一套公务员公共管理核心内容培训用书,本套丛书由中央党校、国家行政学院和中国人民大学等校的公共管理学院的教授及一些中央国家机关的专家编写,内容包括《公务员公共管理核心内容读本》、《公共行政》、《公共政策》、《公共经济》、《公共服务》、《公共危机与管理》等。

这套培训用书,紧密结合我国公共管理和公务员队伍建设实际,具有知识面宽、重点突出、内容精炼、适于自学等特点。在策划、编写上突出了三个原则:

一是突出针对性。根据大规模培训公务员的任务和公务员培训工作实际,对学科内容进行合理取舍,突出重点、要点和关键点。

二是突出实用性。在原理运用和案例分析上,尽量联系国家行政管理、公共服务和公务员职业发展实际,以提高公务员的实际能力为核心。

三是突出有效性。从众多学科、内容中精选、确定这些用书,充分考虑公务员工作很忙等特点,以有限时间获取尽可能多的知识为原则,保证管用、有效。

建设服务型政府,大规模培训公务员公共管理核心内容是一项长期任务,编写公务员公共管理核心内容培训用书是一项有意义的工作,同时,也是公务员自身学习的需要。本套丛书的主要作者有:汪玉凯、石伟、何银虎、陈骥、吴静、曹誉曦、安卫华、祝明娟、曾永明、尚民志、赵明明。

本书在编写过程中,广泛吸收了公共管理学界已有的研究成果,有些案例直接选自相关出版物,并参考、引用了部分著作、文件资料,在此,我们一并表示衷心感谢!

当然,这套用书也需要经过实践检验,不断修改提高。因此,期望得到各级领导、专家学者和培训教育工作者的批评指正。希望各地、各部门,以及广大读者,尤其是参加培训的公务员提出宝贵意见。让我们共同为完成公务员公共管理核心内容培训的任务而努力。

编 者

2007年5月

目 录

第一章 公共危机管理概论	(1)
第一节 公共危机概述	(1)
第二节 公共危机管理的概念与特点	(8)
第三节 公共危机管理的基本原则	(11)
第四节 公共危机管理机构	(14)
第五节 公共危机管理的过程	(16)
第六节 媒体在政府危机管理中的作用	(25)
案例一 重庆开县井喷抢险	(30)
案例二 紧急应对 SARS 的挑战	(37)
第二章 公共危机管理体系建设	(46)
第一节 全面整合的政府危机管理体系	(46)
第二节 公共危机预警机制	(50)
第三节 公共危机管理决策指挥和执行机制	(53)
第四节 公共危机管理责任制与检查监督机制	(56)
第五节 公共财政应急反应机制	(58)
第六节 公共危机管理的社会动员和参与机制	(64)
第七节 公共危机信息管理机制	(66)
第八节 危机状态下的社会心理疏导与控制	(76)
案例一 天津“艾滋病扎针事件”	(83)
案例二 市场快速反应监测系统	(85)
第三章 公共危机管理与依法行政	(87)
第一节 公共危机管理应急法制建设	(87)
第二节 公共危机管理中的政府责任	(95)
第三节 政府依法应对公共危机	(98)

第四节	公共危机中的政府形象建设	(101)
案例一	南丹矿难为何会被隐瞒下来	(107)
案例二	海城“学生豆奶中毒”事件	(110)
第四章	群体治安事件的预防与处置	(115)
第一节	群体治安事件概述	(115)
第二节	群体治安事件的预防	(119)
第三节	群体治安事件的处置	(120)
案例一	“7·09 事件”的处置	(125)
案例二	面对百名信访群众	(129)
第五章	灾害事故的防治	(131)
第一节	自然灾害预防与救助	(131)
第二节	治安灾害事故的预防与处置	(151)
案例一	山东省东明县黄河抗洪抢险救灾	(154)
案例二	江西省特大洪涝灾害救灾应急预案	(158)
第六章	突发公共卫生事件的应急处理	(163)
第一节	突发公共卫生事件概述	(163)
第二节	突发公共卫生事件的预防机制	(165)
第三节	突发公共卫生事件的应急处理	(173)
案例一	上海市抗击非典战役	(182)
案例二	南京汤山特大投毒事件	(185)
附 录	《国家突发公共事件总体应急预案》	(188)
参考文献		(198)

第一章

公共危机管理概论

第一节 公共危机概述

一、公共危机的概念

突发事件,是人们对出乎意料事件的总称。例如,1997年亚洲金融危机,1998年夏天我国的洪水灾害,2001年美国发生的“9·11”事件,2003年春天我国发生的SARS事件,2004年元宵游人踩踏事件及重庆井喷事故,2005年初的辽宁阜新特大矿难和印度洋大海啸等。但是突发事件这个概念并不规范,所涵盖的时间外延也过于狭窄,因为突发事件对社会的影响不是转瞬即逝,而会持续一个过程。目前,国外更多地使用“危机”这个概念。

所谓公共危机,是指那些突然发生的、攸关公共利益的、对于组织的存在与发展具有重大影响的、急需管理者快速应对的事件。

“突然发生”是指事件的难以预知和突如其来;“攸关公共利益”是强调事件影响范围的广泛性和利害关系的公共性;“对于组织的存在与发展具有重大影响”是指事件发展趋势中危险与机遇同在、转机与恶化并存的复杂性,如处理不好,就会成为组织恶性发展的致因,而处理得当,又会成为组织良性发展的基础;“急需管理者快速应对”是指这类事件对管理者应急管理能力具有极强的考验性和挑战性;“事件”则往往标志着所发生问题的严重性。

二、公共危机的特征

1. 突发性和紧急性

公共危机往往是在意想不到、没有准备的情况下突然爆发的。这也就是

说,危机发生之前,很少有人意识到会发生危机。由于公共危机来得突然,又有很强的冲击力和破坏力,往往使人们措手不及。如果处理不当可能会给公共生活和公共秩序带来巨大的破坏,需要社会公众和管理部门及时拿出对策,化解危机,消除影响,减少损失。由于危机突然出现,可利用的资源又是十分有限的,例如,信息不对称、技术手段缺乏、物质保障不到位等,使决策和指挥控制、民众反应与配合都显得十分紧急。

突发性以及与此相连的紧急性并不意味着公共危机是空穴来风、横空出世。公共危机的突发性只是一种表象和一种结果,它的暴发从本质上说有一个从量变到质变的过程,酿成公共危机的因素经过一个逐渐积累的过程。如果事先这一过程未被人们认识到并且得到有效控制,到一定程度后,就会形成质变,这个质变就是危机。中国人说冰冻三尺非一日之寒,就是这个道理。突发性的背后是渐变性,只是渐变的过程被人们忽略了,人们注意到的是突发性和紧急性。

2. 危害性和破坏性

危害性是公共危机的本质特征。一个事件或一个状态之所以被称为公共危机就在于人们正常的工作和生活秩序受到影响,基本的价值受到威胁,如果不加以及时控制,一个群体或一个社会就有可能被肢解,发生混乱。如果没有负面影响,事件或状态就不能被称之为危机。各种公共危机造成的后果一定是负面的,不同的只是程度有差异。

公共危机的危害性和破坏性有有形的和无形的、现时的和长远的之分。有形的危害和破坏包括物质财富受损、人的生命财产受到损害。例如,地震、洪水等自然灾害造成灾民房屋被毁、庄稼绝收、亲人伤亡等,另外,道路、通讯、供水、供电等基础设施受到严重破坏,人们生产和生活无法正常进行。SARS 疾病流行直接的有形的危害是人们的生命健康受到威胁,造成全球几百个鲜活生命的逝去。无形的危害和破坏是指公共危机造成了人们心理、精神的伤害,造成了危机发生单位或地区形象的破坏,社会基本价值观受到挑战和威胁。SARS 事件不仅对人们的健康状况构成威胁,而且对人们的心理健康、社会关系、政府形象、生存伦理提出了挑战,产生了消极影响。无论是有形的还是无形的危害性

和破坏性,都有可能是现时的,也有可能是长远的。有些影响可能在发生危机的当时就显现出来,而有些危害和破坏性则需要经过一定时期才会反映出来,有些危害性和破坏性不仅事发当时就表现出来,而且不易消除,有一个较长的影响期。就危害性和破坏性的程度而言,往往是无形的和长远的危害和破坏性更大,也更难消除。而这些却往往容易被人们所忽略,因此需要对此加以高度重视。

3. 不确定性和易变性

由于环境的不确定性、人类的有限理性以及信息的不对称,危机往往产生不确定性,这种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。往往一个公共危机现象在其发展过程中会引起一连串的相关反应。这种相关反应,一些学者把它称之为“涟漪反应”或“连锁反应”。所谓“涟漪反应”,就像一粒石子投进水里引起阵阵涟漪那样,冲击波层层向外推出,产生葡萄串式的连带反应。例如,“9·11”恐怖袭击以后,美国航空受到严重打击,民航客机上座率大幅度下降。到了圣诞节和新年前后,美国政府大力号召国民乘坐飞机出行,以解救濒临破产的航空业,振兴国内经济,但是,上座率仍然不足50%。

但是,公共危机的不确定性和易变性是相对的,如果弄清了公共危机产生的真实原因,危机发生、发展的方向和结果是可以预测的,也是可以控制的。例如,从2003年11月的衡阳大火中可以判定,一是大楼的消防工作不到位;二是大楼工程质量存在严重问题。如果事故发生之前就知道了这两个问题,这场危机不仅是可以避免的,而且即使起火也是可以有效控制的。因此,在这个意义上,公共危机既是不确定的,也是确定的;既是偶然的,也是必然的。这与危机是由量变而引起的质变结果同理。

4. 社会性和扩散性

危机可以涉及不同的对象,而公共危机则是特指影响大众生活和社会秩序的危机,因此,社会性是公共危机的应有之意。当然,现代企业危机也越来越具有社会性的特征。由于市场经济的发展特别是大型跨国公司,其面对的危机以

及危机管理对社会大众也往往具有较大的影响。例如,2001年美国安然公司财务丑闻一经披露,公司经营很快陷入危机。由于无力应对危机,该公司最终导致破产关门。与此同时,能源股票大幅下跌,给股民造成损失。由于卷入安然假账丑闻,世界最大的会计师事务所也旋即关门,被普华永道收购。这一系列企业危机的结果是人们开始怀疑企业、社会、政府的诚信。诚信危机成为人们关注的焦点。

由于公共危机的发生和发展具有动态的特点,因此,其影响和危害则具有扩散的特点。扩散性是就公共危机影响的过程和波及范围而言的,这一点在上面的易变性中已经有所涉及。涟漪反应或连锁反应就是扩散性的例证,一个公共危机往往会引爆另一个公共危机。

三、公共危机的类型

1. 根据危机发生的原因分类

根据发生的原因,可将公共危机事件分为两大类:

(1)灾难性突发事件,主要是由自然灾害和人为因素引起,如水灾、地震、台风、瘟疫、核泄漏、火灾、质量事故等。

(2)社会危机事件,主要是由各种社会矛盾引发,如战争、社会动乱、恐怖活动等。

2. 根据危机的性质分类

根据危机的性质,可把危机分为两大类:

(1)针对社会制度基本结构的危机,如美国“9·11”事件、阿根廷经济政治危机。

(2)针对具体行为规范或价值观的危机,如辽宁阜新特大矿难等。

虽然二者各有所侧重,但在实际情况中,二者的界限有时并不明显,特别是当自然灾害、具体事件危机处理不当时,很有可能会引发针对整个社会制度的全面危机。“9·11”事件中,美国政府和媒体几乎一致地认为,恐怖活动是对美国文化、对美国人生活方式的挑战,而不愿认为是针对美国政府或外交政策的

攻击。这样,就更容易把美国公众引导到对恐怖分子的仇恨上来,形成几乎一致的舆论。

3. 按照公共管理的角度分类

从公共管理的角度出发,可以将危机性事件划分为如下五类:

(1)政治性危机事件。政治性危机一般涉及到政体、国体以及政府合法性面临严重挑战、威胁和瓦解,国家主权受到威胁和伤害。

(2)宏观经济性危机事件。宏观经济性危机主要源于人们不同信仰、价值和态度之间的冲突,以及人们对于现行社会行为规则和体制的认同性危机,以及各种反社会心理等。社会性危机事件的不断或频繁暴发,可能预示着政治性危机事件的出现。

(3)生产性危机事件。生产性危机主要源于技术性、防护性因素、质量、管理因素及偶然性因素,是发生频率最高的危机性事件。随着经济全球化程度的提高以及各国经济交往日益频繁,生产性危机事件暴发的可能性和机会也在迅速增大。

(4)自然性危机事件。自然性危机事件是会造成巨大经济损失和生产能力急剧倒退的自然状况的突变,是近十年来频繁发生的事件。

(5)国际性的危机。在经济全球化趋势下,全球已经形成了一个敏感的共振系统,任何一种危机都可能形成超越一国范围之内的危机,任何危机都可能是国际性的危机,而国际性的危机在某种意义上也都是本地的危机。

四、导致公共危机发生的因素

自从有文字记载的历史以来,人类社会始终面临着各种各样的危机,可以这样讲,人类文明的发展过程便是回应各种危机的挑战的过程。

(1)从当代的现实情况来看,以下几个方面因素的存在以及相互的作用使得各种灾害和危机发生的可能性大大增加:

- ①人口的增长和人口密度的增加;
- ②交通的发展和广泛的人口流动;
- ③城市化的发展和国际化的发展;

- ④全球气候的变化和环境的破坏与恶化;
- ⑤科技发展所带来的负面作用 and 影响;
- ⑥贫穷与社会发展的不公正;
- ⑦社会压力和冲突的增加;
- ⑧恐怖主义。

(2)中国目前的危机事件已进入高发期,并呈现出频次高、规模大、组织性强、危害性大、危机波动方式多元、国际化程度加大等特点。主要原因如下:

①我国的政治经济改革已进入社会结构的全面分化时期,制度变迁引起利益和权力在不同的主体之间的重新分配和转移,形成诸多不稳定因素。因此,引起社会不稳定的个体恐怖事件或群体事件时有发生。

②由于转型期出现的制度漏洞和真空,一些重大生产事故频繁发生,大规模的自然灾害处理失当,也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。

③由于全球化的影响,不恰当的现代医疗活动,城市化,环境变化,社会行为模式的变迁等使得新型疾病成为人类社会安全的新威胁:如超级病菌, SARS, 疯牛病等。

④国际政治经济格局的最新变化,文明之间的冲突也使得国际间的冲突和危机出现新的特点:从原来的针对个人的绑架暗杀到针对整个社会的各种恐怖袭击,从前线国家和地区到全世界每一个角落,从区域纷争到文明冲突等。

正因为如此,党的十六大报告明确指出:“全党同志一定要增强忧患意识,居安思危,清醒地看到日趋激烈的国际竞争带来的严峻挑战,清醒地看到前进道路上的困难和风险,倍加顾全大局,倍加珍视团结,倍加维护稳定。”党的十六届三中全会发布的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》又进一步提出了科学发展观以人为本,树立全面、协调、可持续的发展观,注重统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展与对外开放。2007年3月,温总理在十届人大五次会议上的《政府工作报告》中以相当大的篇幅论述了“促进经济又好又快发展”以及“推进社会主义和谐社会建设”,这些都为我们防范和应对各种危机事件指明了努力的方向。

五、公共危机的周期

公共危机一般地可分为以下四个阶段：

(1)危机潜在期。社会系统或组织较长时间地积累矛盾，危机处于量变阶段。这是解决危机的最容易的时期，但是却因没有明显的标志事件发生而不易被人察觉。

(2)危机突发期。关键性的危机事件突然爆发，而且演变迅速。它在四个阶段中持续时间最短，但是社会冲击、危害最大，能马上引起社会普遍关注。

(3)危机持续期。危机突发事件得到初步控制，但没有得到彻底解决。

(4)危机解决阶段。危机的四个阶段，可以看作是用锅烧水的过程：从不断加温的潜在期，到水沸腾的突发期，在持续一定时间后，或者锅被煮漏，或者被从火上拿开，总之危机得到解决。

六、公共危机的影响

1. 公共危机给社会发展所造成的负面影响

在当代社会，危机给社会造成的损失是巨大的。根据全球灾害统计所提供的数据，1996—2000年，各种灾害危机所造成的直接经济损失高达2350亿美元，并且使425000人死亡。在过去10年中，仅自然灾害所引起的各种危机，每年所影响的人数达211百万。在发展中国家，因各种灾难和危机死亡的人数占死亡人口的95%。在过去30年中，世界上近乎一半以上的灾难和危机发生在亚洲。结果亚洲是世界上各种灾害多发的地区，占世界受灾难影响人口的80%，占死亡人数的40%，占经济损失的46%。

从发展的角度来看，危机给整个社会发展所造成的影响是巨大的。概括起来，危机给社会发展所造成的负面影响在于：

(1)造成资源的损失。危机会直接造成人们的生命和财产的损失；破坏基础设施；由于破坏正常的生产和服务以及增加产品和服务的成本而导致生产和服务提供的损失；间接的损失包括增加债务的负担、增加财政的支出、减少储蓄。由此导致的结果是经济增长的速度降低和发展计划的延缓。

(2)发展计划的打断。危机打断了政府和社会正常的发展计划,使发展的资源从所计划的领域转移到危机的回应和重建方面,从而使发展从长期的考虑转到满足近期的需要。

(3)影响投资的气候和环境。危机,特别是在短时间不断出现的危机,以及时间持续较长的危机都会对投资产生负面的影响。投资者需要一个相对稳定和确定性程度较高的投资气候和环境以降低投资的风险,而危机会引起失业、抑制消费的需求、导致经济的滞胀等,这些都增加了投资环境的不确定性。

(4)政治的不稳定。危机的出现无疑是对国家政治和政府治理的挑战,不适当的政府政策、政府管理的失误、政府对危机缺乏有效的回应、政府和民众之间缺乏有效的沟通、政府责任的丧失等等皆会造成政府与社会大众之间的紧张关系,引发政府的信任危机,从而对政治的稳定产生负面的影响。

2. 危机的发生隐寓着新的发展机会

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变革的推动力和催化剂;导致危机出现的因素和发展的薄弱环节往往会受到政府和社会的关注,从而成为新的发展领域。从公共管理的意义上而言,危机的出现具有发现公共问题、推动公共问题进入政府议程、促使政府制定有效的公共政策,解决公共问题的功能;危机的出现会促使政府重新评估其制度、政策和行为,改进政府管理之缺失的作用。一言以蔽之,危机既是灾难和痛苦,但也是发展和创新的机会。问题的关键在于,一个社会、一个政府是否具有学习的意愿、学习的文化、学习的能力以及改正错误的勇气。



第二节 公共危机管理的概念与特点

一、公共危机管理的概念

危机管理,本来是企业管理中的一个专业术语,现在已被广泛应用于政府管理当中。

所谓公共危机管理,是指政府及其他公共机构在危机的产生、发展过程中,通过建立必要的危机应对机制,采取一系列必要措施,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。

一般认为,政府危机管理至少包含以下几个方面的内容:

- (1)危机管理贯穿于危机性事件的整个生命周期;
- (2)在危机性事件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;
- (3)危机管理不仅具有事前的预定方案,而且应备有应急的快速反应机制;
- (4)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过程。

二、公共危机管理的特点

1. 公共危机管理的目标是为社会提供公共产品

任何一种危机管理都是以追求最大限度地降低风险,防止悲剧发生。企业危机管理追求的是企业利益,而公共危机管理关注的则是公共利益、社会大众的的利益,它以保持社会秩序、保障社会安全、维护社会稳定、提供公共产品为目标。

2. 公共危机管理以强制力作为管理的基础

公共危机管理以法律和行政手段为主,辅之以经济手段。公共危机管理遵循的是公共管理的原则,依法行政。尽管在特殊的时候和紧急情况下,可以采取一些非常的手段,但是,也必须符合紧急状态法律的要求,决不能因为是危机时刻,公共管理人员就可以恣意妄为,超越法律。公共危机管理主要依靠行使公共权力进行公共危机的管理,而“公共权力的行使,常常是刚柔并济,强制性和非强制性并行。所谓公共权力的强制性,是指社会成员必须绝对服从的权力,这既是人类社会文明进化的结果,又是公共权力实现对社会进行有效控制的必要条件。所谓公共权力的非强制性,是指通过说明、教化、引导而使之服从