

TUFA GONGGONG SHIJIAN DE WEIJI GUANLI

# 突发公共事件的 危机管理

雷晓康 席恒 等著

陕西人民出版社

TUFA GONGGONG SHIJIAN DE WEIJI GUANLI

# 突发公共事件的 危机管理

雷晓康 席恒 等著

陕西人民出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

突发公共事件的危机管理/雷晓康等著.—西安: 陕西人民出版社, 2007

ISBN 978-7-224-08039-1

I. 突… II. 雷… III. 紧急事件—公共管理—中国—公务员—教材 IV. D63

中国版本图书馆CIP数据核字 (2007) 第071995号

## 突发公共事件的危机管理

---

作 者 雷晓康 席 恒 等著

出版发行 陕西人民出版社 (西安北大街147号 邮编: 710003)

---

印 刷 陕西天地印刷有限公司

开 本 890mm×1240mm 32开 7.5印张

字 数 166千字

版 次 2006年12月第1版 2006年12月第1次印刷

印 数 1-1000

书 号 ISBN 978-7-224-08039-1

定 价 15.00元

---

## 前 言

2006年1月8日,国务院发布《国家突发公共事件总体应急预案》。作为全国应急预案体系的总纲,《国家突发公共事件总体应急预案》明确了各类突发公共事件分级分类和预案框架体系,规定了国务院应对特别重大突发公共事件的组织体系、工作机制等内容。其目的是为了 提高政府保障公共安全和处置突发公共事件的能力,最大程度地预防和减少突发公共事件及其造成的损害,保障公众的生命财产安全,维护国家安全和社会稳定,促进经济社会全面、协调、可持续发展。

事实上,在此之前,我国不同地方政府依据当地实际情况,先后制定了具有地方特征和区域特征的应急管理机制。2001年年初,上海市启动《上海市灾害事故紧急处置总体预案》编制工作,经过两年努力,编制完成《总体预案》,这是省级政府中最早编制应对灾害事故的预案。2002年5月,广西壮族自治区南宁市应急联动系统正式运行,成为中国最早的城市应急管理体系。2003年5月“SARS”之后,国家《突发公共卫生事件应急条例》公布。2003年7月,国务院办公厅专门成立“建立突发公共事件应急预案工作小组”。2003年9月,《北京防治传染性非典型肺炎应急预案》公布。2004年5月,国务院办公厅要求各省人民政府编制突发公共事件总体应急预案,并在2004年9月底前报国务院办公厅备案。2005年1月,温家宝总理主持召开国务院常务会议,原则

通过《国家突发公共事件总体应急预案》和 25 件专项预案、80 件部门预案。2005 年 7 月,国务院召开全国应急管理工作会议,标志着中国应急管理机制的初步形成。

突发公共事件或公共危机是 21 世纪人类面临的共同难题。突发公共事件或公共危机作为一类公共危害物品(public bads)是人类利益冲突的结果。20 世纪后期以来,由于人类物质利益的膨胀,导致了人与人之间、人与自然之间和谐关系的失调,从而造成了许多“天灾”与“人祸”,从自然灾害到各类矿难,从恐怖袭击到群体冲突,这一系列突发性公共事件严重影响着人类社会的正常生活,甚至成为具有严重破坏性的公共危害物品。科学技术的进步,一方面促进了人类社会的发展,同时也促进了人类物质欲望的膨胀。在这种物质欲望的背后,每个人、每个群体,甚至每个国家都把自己看作为一个独立的利益主体,为了追求自己的物质利益而不惜牺牲其他人、其他群体,甚至国家的利益,进而导致人与人之间、群体之间、国家之间,甚至人类与自然之间的冲突。特别是进入 21 世纪以后,信息技术和交通技术的发展愈来愈紧密地把人们联系在一起,任何个体性和局部性的冲突都可能造成整体性、全局性的影响,进而演变为突发性公共危机。如若不能对这种突发性公共事件进行有效地预防与应对,则可能导致人类正常生活的失衡。

突发性公共事件的危机管理是公共管理的基本内容之一。公共管理作为对人类公共事务的管理活动,其目的是为了维护和增进公共利益。然而公共利益的维护与增进,需要有一个有效的机制设计或制度安排来实现,需要人类更多地选择合作行为。因为选择合作不仅使行为人可以获得合作收益,而且能够获得公共收益。其实,人类选择合作不仅具有足够的制度基础(合作博弈),而且具有一定的理论基础(利他主义)。因此,建立合作收益

分析机制是人类有效预防突发性公共危机的根本途径。现代技术的发展已经将整个人类紧密地联系在一起,我们每个人、每个群体都是社会公共事务中的利益相关者,我们每个人、每个群体、甚至每个国家只有让渡各自的一部分利益,才能维护整个社会的公共利益,才能有效预防公共危机事件的发生,才能保持社会的和谐发展和人类的正常生活秩序。当然,突发性公共危机事件一旦发生,人类必须建立一套有效的应对机制,即各级政府组织及其他公共组织,在公共管理理念指导下,运用一定的知识、技能和方法,通过监测、预警、预防、应急处理、评估、恢复等关键措施,以防止和减轻公共危机灾害,保障人类正常活动,维护社会稳定,促进社会和谐与健康发展。由于公共危机的突发性特点,公共危机管理通常决策难度较大,它要求危机管理者在非常短的时间内对危机事件迅速作出决定,以减少公共危机对社会秩序的影响和对人民生命财产的损失。因此,在常态的公共管理活动中强化危机意识,化解利益矛盾是公共危机管理的核心。在公共危机发生之后,快速及时作出正确决策是公共危机管理的关键。维护公共利益、保障人民生命财产安全是公共危机管理的基本目标。

## 目 录

<b>第一章 公共危机管理概论</b> .....	1
<b>第一节 危机与公共危机</b> .....	1
一、危机 .....	1
二、公共危机 .....	4
<b>第二节 公共危机管理</b> .....	13
一、危机管理 .....	13
二、公共危机管理的内涵 .....	15
三、公共危机管理的特点 .....	17
<b>第三节 公共危机管理体系的组成</b> .....	25
一、管理主体——政府 .....	25
二、行政首长 .....	27
三、法律法规和计划 .....	28
四、媒体机构 .....	29
五、国民参与 .....	29
<b>第四节 公共危机管理的过程</b> .....	31
一、预警阶段 .....	31
二、控制阶段 .....	32
三、恢复阶段 .....	33
<b>案例</b> .....	34
<b>第二章 突发公共事件及其应急机制</b> .....	40

第一节 突发公共事件的类型 .....	40
一、突发公共事件的含义和特征 .....	40
二、突发公共事件的属性 .....	45
三、我国突发公共事件的分类 .....	47
四、我国突发公共事件的多发领域 .....	50
第二节 应急机制构成与类型 .....	53
一、应急机制的构成 .....	53
二、公共突发事件应急机制的类型 .....	60
第三节 应急机制的层级性及其协调 .....	63
一、应急预案框架体系分层 .....	63
二、建立处理突发事件的综合协调机构 .....	72
案例 .....	74
<b>第三章 突发公共事件应急预案的编制</b> .....	<b>78</b>
第一节 编制原则 .....	78
一、依法编制的原则 .....	78
二、统一领导的原则 .....	78
三、预防为主,常抓不懈的原则 .....	79
四、分工协作的原则 .....	79
五、信息畅通、反应灵敏的原则 .....	79
六、宏观要求与实际操作相结合的原则 .....	80
第二节 应急预案编制方法与步骤 .....	80
第三节 应急预案的核心要素 .....	81
一、总则 .....	81
二、突发公共事件的分级 .....	82
三、应急处理指挥机构的组成及职责 .....	83
四、预防与应急准备 .....	84



---

五、报告与信息發布 .....	88
六、应急处理 .....	89
七、后期处置 .....	92
八、法律责任 .....	93
九、附则 .....	93
案例 .....	94
<b>第四章 突发公共事件应急预案的组织实施</b> .....	<b>96</b>
<b>第一节 突发公共事件的处理程序</b> .....	<b>96</b>
<b>第二节 应急演练的组织实施</b> .....	<b>97</b>
一、应急演练的类型 .....	97
二、应急演练参与人员 .....	100
三、应急演练的基本任务 .....	101
四、应急演练目标及其分类 .....	104
五、编写演习方案 .....	109
六、演习现场规则 .....	112
七、应急演练阶段 .....	114
八、演习评价 .....	115
九、应急演练总结与追踪 .....	116
<b>第三节 突发事故灾难的应急处理</b> .....	<b>117</b>
一、应急预案的分级依据 .....	118
二、应急准备 .....	119
三、救援分工 .....	120
<b>第四节 突发公共卫生事件的应急处理</b> .....	<b>121</b>
一、一般突发事件的应急反应 .....	122
二、重大突发事件的应急反应 .....	123
三、特大突发事件的应急反应 .....	124

第五节 突发自然灾害的应急处理 .....	127
一、应急管理制度的建立 .....	127
二、灾情获取和评估 .....	128
三、自然灾害预案启动条件 .....	129
四、自然灾害应急处理过程 .....	130
案例 .....	131
<b>第五章 突发公共事件的应急保障体系 .....</b>	<b>136</b>
<b>第一节 人力资源 .....</b>	<b>136</b>
一、突发公共事件应急队伍的组建 .....	137
二、突发公共事件应急队伍的管理 .....	139
<b>第二节 财力保障 .....</b>	<b>140</b>
一、应急保障资金的安排 .....	140
二、应急保障资金的使用 .....	141
三、应急保障资金的监管和评估 .....	142
四、捐 赠 .....	143
<b>第三节 物资保障 .....</b>	<b>143</b>
一、应急物资监测网络、预警体系的建立和健全 .....	143
二、应急物资的生产、储备及紧急配送体系的建设 .....	144
<b>第四节 基本生活保障 .....</b>	<b>145</b>
<b>第五节 医疗卫生保障 .....</b>	<b>145</b>
一、医疗卫生专业技术队伍的组建和相关工作的开展 .....	146
二、为受灾地区提供药品、器械等卫生和医疗设备工作 .....	147
<b>第六节 交通运输保障 .....</b>	<b>147</b>
一、应急交通工具的使用 .....	148

二、社会交通工具的征用问题 .....	148
第七节 治安维护 .....	148
第八节 人员防护 .....	149
一、应急人员的安全防护 .....	149
二、群众的安全防护 .....	150
第九节 通信保障 .....	151
一、组织指挥体系及职责 .....	151
二、预防和预警机制 .....	152
三、应急处置 .....	153
四、保障措施 .....	155
第十节 公共设施 .....	157
一、供给方面 .....	157
二、有害物质的监测和处理 .....	157
第十一节 科技支撑 .....	158
一、积极开展公共安全领域的科学研究 .....	158
二、提高我国公共安全科技水平 .....	158
三、发挥企业在公共安全领域的研发作用 .....	158
案例 .....	159
第六章 《国家突发公共事件总体应急预案》解读 .....	162
一、编制《国家突发公共事件总体应急预案》的政治 社会背景 .....	162
二、《国家突发公共事件总体应急预案》的编制过程 .....	165
三、实施《国家突发公共事件总体应急预案》的现实意义 .....	167
四、《国家突发公共事件总体应急预案》的基本理念和	

精神 .....	170
五、《国家突发公共事件总体应急预案》的关键点 .....	175
案例 .....	183
<b>第七章 《陕西省突发公共事件总体应急预案》解读 .....</b>	<b>190</b>
一、《陕西省突发公共事件总体应急预案》制定的背景 和过程 .....	190
二、陕西省突发公共事件应急预案体系 .....	193
三、陕西省突发公共事件处置的组织体系和职能 .....	195
四、陕西省突发公共事件应急处置的主要环节 .....	196
五、陕西省各类突发公共事件分级标准与认定 .....	201
案例 .....	213
<b>附件 .....</b>	<b>217</b>
<b>后记 .....</b>	<b>227</b>

## 第一章 公共危机管理概论

进入 21 世纪以来,频繁发生的各种“天灾人祸”不断冲击着人们的神经,从“9·11”恐怖袭击到俄罗斯人质事件,从“非典”肆虐全球到印度洋海啸席卷沿岸,从“苏丹红”食品危机、日本列车脱轨事故到美国“卡特里娜”飓风灾害,各种突发事件不仅造成人民生命、财产的巨大损失,对经济和社会的基础设施造成巨大的破坏,也会引起环境的恶化,阻碍社会的可持续发展,甚至可能导致社会和政治的不稳定。如何应对公共危机并实施有效的管理,已成为摆在世界各国政府面前亟待解决的重大课题。

对于一个社会和政府而言,面对各种危机,最重要的战略选择应是建立一套比较完善的公共危机管理机制,并在此基础上不断增强政府以及整个社会的危机管理能力。国际上成功的危机管理经验证明,有效的危机管理体系的建立有利于减少危机事件的危害程度。2003 年我国政府应对“非典”危机的成功经验也表明,采取积极主动的应对与管理危机的措施,有利于控制危机蔓延,降低损失,及早恢复正常生活秩序。

### 第一节 危机与公共危机

#### 一、危机

从字面上来看,危机是指由意外事件引起的危险和紧急状

态。或者说,危机是一种能够带来高度不稳定性和高度威胁性的、特殊的、不可预测的、非常规的事件。<sup>①</sup> 它会对社会系统的基本价值观和行为准则架构产生严重威胁,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。<sup>②</sup>

任何危机的出现,都是事物在复杂的发展运动中由组成事物各要素间综合作用的结果,任何一项要素和环节的改变,都会导致事物结果的变化。危机的产生常来源于常规决策带来的对社会公民的潜在影响。危机发生的原因很多,如国内经济发展和分配的不平衡、国际经济秩序的重建、国际各类极端势力的发展、传统道德文化体系和信仰危机的出现等。

危机的特点有以下几个方面:(1) 高度不确定性,即事件发生是非预期的,发生的时间、范围和强度不可完全预测;(2) 事件演变迅速,往往在做出迅速有效的反应前对社会秩序和人民的生命财产已造成损害;(3) 有强烈的危害性,解决越不及时、越不果断,危害就越深,损失就越大,造成的社会影响也就越恶劣,后果也就越严重;(4) 处于一个急速变化的环境中,往往信息不全,渠道不畅,小道消息盛行,社会影响差;(5) 一般有层次性。

危机有多种表现形式。通常我们根据基本动因和形式进行分类。从基本动因上可以将危机分为两大类:一类是由自然灾害和人为因素引起的突发事件,前者如火灾、地震、台风、干旱和火山爆发等,后者如放射性物质泄漏、职业中毒事故等;另一类是由社会中对抗的统一体引发社会冲突行为而导致的社会失衡

---

① Seeger, M. W., T. L. Sellnow and R. R. Ulmer (2003). *Communication and organization crisis* [M]. New York: Green Wood Press.

② Rosenthal, U. & B. Pijnenburg (1991). *Crisis management and decision making simulation oriented scenarios* [M]. Boston: Kluwer Academic Publishers.

和混乱,该类危机由一定的社会问题诱发,如战争、恐怖主义事件等。从危机表现形式方面可以将危机分为以下四类:(1)点式危机:危机事件出现是暂时的、独立的、造成的影响比较有限,往往是局部危机,也可能是大危机到来的先兆;(2)线性危机:由点式危机衍生的影响而造成的,沿着事物发展方向先后出现的一系列危机的连锁现象。如没有及时阻断事物发展势头会造成大的灾难,线性危机根本原因在于事物之间的紧密联系;(3)周期性危机:即按规律(如时间周期、社会生产力周期等)出现的危机,这类危机在积累了一定的经验后就能把握其发生规律,避免和减少危害的发生;(4)综合性危机:指在一个社会组织中,突然出现了兼有以上几种危机汇成的大危机,这种危机蔓延发展迅速,造成的危害巨大,是一种最严重的危机状况。<sup>①</sup>

有关危机的生命周期,学者们分别提出了四种模型。(1)四阶段模型:第一阶段是征兆期,有线索显示有潜在的危机可能发生;第二阶段是发作期,具有伤害性的事件发生并引发危机;第三阶段是延续期,危机的影响持续,同时也是努力清除危机的过程;第四阶段是痊愈期,有一些迹象清晰地显示出危机不再具有威胁性和破坏性,危机事件已经完全解决。<sup>②</sup>(2)五阶段模型:第一阶段是信号侦测,识别新的危机发生的警示信号并采取预防措施;第二阶段是探测和预防,组织成员搜寻已知的危机风险因素,并尽力减少潜在损害;第三阶段是控制损害,即危机发生阶段,组织成员努力使其不影响组织运作的其他部分或外部环境;第四阶段是恢复阶段,尽可能快地让组织运转正常;第五

① 杨一风等(2004). 危机管理在中国公共卫生突发事件应急反应中的应用[J]. 第二军医大学学报. 25(3):268—271.

② Fink(1986). Crisis management: planning for the inevitable[M]. New York: Amacom.

阶段是学习阶段,组织成员回顾审视所采取的危机管理措施,并整理使之成为今后的运作基础。<sup>①</sup>(3)五阶段模型:危机预警和危机管理阶段;识别危机阶段;隔离危机阶段;管理危机阶段;危机后处理阶段。他们提出,应该根据不同阶段的特征采取相应的危机管理策略和措施,准确地估计危机形势,尽可能把危机事态控制在某一特定的阶段,以免进一步恶化。<sup>②</sup>(4)三阶段模型:危机前阶段、危机阶段、后危机阶段。以上对危机阶段划分的不同模型为我们提供了相对完整、清晰的危机分析框架。利用上述危机理论可以判断 SARS 危机的发展阶段,分析不同阶段的危机特征,提出不同阶段的处理危机策略。<sup>③</sup>

## 二、公共危机

公共危机是来自社会经济运行过程内部的不确定性及由此导致的各种危机。公共危机有多种表现和类别:按危机的具体性质划分,公共危机可分为经济危机、社会危机和政治危机。在现代社会,各种公共危机互为因果、相互叠加、传染和扩展,单一性公共危机常常演变成复合性危机。

### (一)公共危机的表现

经济危机包括财政危机、金融危机、资源危机和全面的经济危机。如 1997 年的东南亚金融危机、2000 年底的土耳其财政金融危机、2001 年的阿根廷经济危机等。当一国政府因无力筹

- 
- ① Mitroff, I., C. Pearson and K. Harrington (1996). The essential guide to managing corporate crisis [M]. Oxford: Oxford University Press.
  - ② 薛澜,张强,钟开斌(2003). 危机管理:转型期中国面临的挑战[M]. 北京:清华大学出版社.
  - ③ John, B. (1994). New factors in crisis planning and response[J]. Public Relations Quarterly. 39 (1) : 31—34.



措足够的资金维持政府运转,无力偿付到期的内外债务而陷入危机,造成财政事实上的破产时,即爆发财政危机。当金融风险累积到一定程度,超出金融体系或经济体系的承载力时就会爆发金融危机,出现金融体系和金融制度的混乱和动荡。由于金融在经济中处于核心地位,金融危机时间持久且处置不当,不仅会在金融系统内部扩展成为全面的金融危机,还会向金融领域以外传递,向经济、社会、政治领域扩展,并进一步扩展为经济危机甚至社会政治危机。金融危机主要表现为:强制清理旧债,商业信用剧减,银行资金呆滞,存款者大量提取现钞,部分金融机构倒闭,有价证券行市低落,发行锐减,货币饥荒严重,借贷资金缺乏,市场利率猛烈提高,金融市场动荡不安,本币币值下降,资金迅速外逃。由于战争或其他原因导致资源供求矛盾锐化,资源价格飞涨,对相关的生产经营活动产生严重影响,直至对整个社会经济运行产生影响,即爆发资源危机。如伊拉克战争引发的石油危机。当全面的经济危机爆发时,一国整体经济运行陷于危机。全面的经济危机具体表现为国内经济衰退,失业率上升,本币币值不稳,对外贸易失衡,债务危机严重,整体经济状况恶化。

社会危机包括自然灾害和人为原因引发的危机。具体有:自然灾害引发的危机,如地震、气候反常引起的大涝、大旱;生态环境恶化引发的生态危机;社会公共领域发生的危机,如城市市政设施供求矛盾引起的缺水、缺电事件引发的城市公共危机;不知名的传染病引发的公共卫生危机,如“非典”危机;恐怖主义活动引发的公共安全危机,如美国“9·11”事件等。

政治危机包括由于战争、政变以及其他政治原因引发的政府信誉危机、外交危机、国家安全危机以及社会骚乱、国际恐怖主义等等。这类危机会直接危及到社会的安定和国家政权的稳