

全国干部学习培训教材

公共危机管理

GONGGONG WEIJI GUANLI

全国干部培训教材编审指导委员会组织编写



人民出版社

党建读物出版社

全国干部学习培训教材

公共危机管理

GONGGONG WEIJI GUANLI

全国干部培训教材编审指导委员会组织编写

 人民出版社
党建读物出版社

责任编辑：哲 闻

装帧设计：肖 辉

责任校对：陈 明

图书在版编目(CIP)数据

公共危机管理 / 全国干部培训教材编审指导委员会组织编写. - 北京:人民出版社:党建读物出版社, 2006. 6 (2006. 6 重印)

全国干部学习培训教材

ISBN 7 - 80098 - 854 - 6

I. 公… II. 全… III. 国家行政机关 - 紧急事件 - 公共管理 - 中国 - 干部教育 - 教材 IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 043291 号

公共危机管理

GONGGONG WEIJI GUANLI

全国干部培训教材编审指导委员会组织编写

主编 陈福今 唐铁汉 副主编 吴江 薛澜 薄贵利

人民出版社

党建读物出版社

出版发行

北京乾沅印刷有限公司排版

保定市印刷厂印刷 新华书店经销

2006 年 6 月第 1 版 2006 年 6 月第 2 次印刷

开本: 880 毫米 × 1230 毫米 1/32 印张: 13. 25

字数: 325 千字 印数: 3001 - 53000 册

ISBN 7 - 80098 - 854 - 6 定价: 24. 00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010) 65250042 65289539

本书如有印装错误, 可随时退换 电话: (010) 68278452

序 言

胡 锦 涛

全国干部培训教材编审指导委员会组织有关部门，在“十五”时期编写 15 种全国干部学习培训教材的基础上，又组织编写了 15 种教材，这对于推动广大干部加强学习，提高理论素养、知识水平、业务本领、工作能力，具有重要意义。

政治路线确定之后，干部就是决定因素。党的各级干部是贯彻落实党的理论和路线方针政策、团结带领广大人民群众为完成党的历史任务而奋斗的骨干力量。我们党历来高度重视对干部的教育培训，坚持把干部教育培训工作作为保证党的事业顺利发展的一项基础性工作和党的建设的一项重要内容，长期以来积累了重要经验。在全面建设小康社会、开创中国特色社会主义事业新局面的历史进程中，我们一定要认真总结这些重要经验，并在新的历史条件下创造性地加以运用，不断提高干部教育培训工作水平。

当前，我国改革发展已经进入关键时期。全面贯彻落实科学发展观，促进经济社会又快又好发展，构建社会主义和谐社会，实现全面建设小康社会的宏伟目标，迫切需要培养造就一支政治上靠得住、工作上有本事、作风上过得硬、人民群众信得过的高素质干部队伍。在这样的形势下，干部教育培训工作要全面贯彻联系实际创新路、加强培训求实效的要求，更好地为全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化服务，更好地为加强党的执政能力建设和先进性建设服务。

干部教育培训工作，必须坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，全面贯彻落实科学发展观，把学习和传播马克思主义中国化的最新成果作为中心内容，着力引导广大干部准确把握当代中国马克思主义理论发展成果的科学内涵和精神实质，并用以武装头脑、指导实践、推动工作；必须紧紧围绕我国经济社会发展的总体目标、指导方针和重大部署来进行，把推动完成经济社会发展任务作为重要内容，把广大干部群众在实践中创造的好经验好做法作为生动教材，把研究和解决改革发展稳定面临的新情况新问题作为重要课题，着力提高广大干部推进经济社会发展的本领；必须紧紧围绕广大干部履行岗位职责的需要，有针对性地开展岗位必备知识和能力的培训、与本职工作密切相关的新

理论新技能的培训，着力引导广大干部成为胜任本职工作的行家里手；必须根据完善知识结构、提高综合素质的要求，加强科学知识、科学精神、科学方法的培训，开展文学、艺术、历史等人文知识的学习，着力提高广大干部的科学素养和文化素养。

加强干部教育培训教材建设，是增强干部教育培训工作实效的重要途径。要坚持少而精、管用的原则，做到理论与实际相结合，精心组织、精心编写、精心施教，使各类教材切实体现时代性、把握规律性、富于创造性，在建设一支宏大的高素质干部队伍中发挥积极作用。

2006年5月31日

全国干部培训教材编审指导委员会

- 主任：贺国强 中央政治局委员、中央书记处书记、中央组织部
部长
- 副主任：雒树刚 中央宣传部副部长
王东明 中央组织部副部长
- 成 员：虞云耀 中央党校副校长
徐冠华 科学技术部部长
张苏军 司法部副部长
廖晓军 财政部副部长
尹蔚民 人事部副部长
尹成杰 农业部副部长
王 勇 国务院国有资产监督管理委员会副主任
柳斌杰 新闻出版总署副署长
江蓝生 中国社会科学院副院长
唐铁汉 国家行政学院副院长
蒋乾麟 解放军总政治部宣传部副部长

经济与管理教材编审委员会

主 任：陈福今

副主任：陈清泰 楼继伟 尹蔚民 王 勇 陈佳贵 唐铁汉
闵维方

委 员：韩 康 林 岗 赵纯均 周绍朋 张德信

《公共危机管理》

主 编：陈福今 唐铁汉

副主编：吴 江 薛 澜 薄贵利

第 1 章 公共危机管理概述 / 1

- 第一节 公共危机管理的基本概念 / 2
- 第二节 公共危机的分类分级与分期 / 8
- 第三节 公共危机管理的重要性和必要性 / 15
- 第四节 我国公共危机管理体系建设 / 29

1

第 2 章 公共危机管理的法治建设 / 47

- 第一节 公共危机管理的法律体系建设 / 48
- 第二节 依法行政与公共危机管理 / 55
- 第三节 公共危机管理中的公民权利保障 / 62
- 第四节 制定《突发公共事件应对法》 / 68

第 3 章 公共危机管理的体制建设 / 77

- 第一节 公共危机管理领导体制 / 78
- 第二节 公共危机管理的政府职能与机构 / 86
- 第三节 改革与完善公共危机管理体制 / 95

第 4 章 公共危机管理的机制建设 / 107

- 第一节 公共危机预警机制 / 108

- 第二节 公共危机决策机制 / 115
- 第三节 公共危机资源配置与保障机制 / 124
- 第四节 公共危机新闻发布机制 / 133
- 第五节 公共危机善后管理与评估机制 / 139

第 5 章 国家突发公共事件总体应急预案 / 149

- 第一节 总则 / 150
- 第二节 组织体系 / 155
- 第三节 运行机制 / 158
- 第四节 应急保障 / 168
- 第五节 监督管理 / 175
- 第六节 预案管理 / 177

第 6 章 自然灾害管理 / 183

- 第一节 我国自然灾害的基本特征与管理体制 / 184
- 第二节 自然灾害的紧急救助 / 188
- 第三节 灾后的恢复重建 / 194
- 第四节 冬春灾荒的救助 / 199
- 第五节 社会捐助制度 / 203
- 第六节 建立中国特色的自然灾害应急体系 / 205

第 7 章 生产安全事故灾难管理 / 209

- 第一节 我国生产安全事故的特点 / 210
- 第二节 生产安全事故的预防 / 216
- 第三节 重大生产安全事故的应急救援 / 223
- 第四节 生产安全事故的调查处理和善后 / 229

第 8 章 突发公共卫生事件管理 / 237

- 第一节 我国突发公共卫生事件的特点 / 238
- 第二节 影响公共卫生安全的主要因素 / 241
- 第三节 突发公共卫生事件应急机制建设 / 246
- 第四节 突发公共卫生事件的应对管理 / 250
- 第五节 重大动物疫情的应急管理 / 258

第 9 章 突发社会安全事件管理 / 269

- 第一节 突发社会安全事件概述 / 270
- 第二节 突发社会安全事件的预防 / 279
- 第三节 突发社会安全事件的处理 / 286
- 第四节 突发社会安全事件的修复 / 291

第 10 章 经济安全管理与风险防范 / 297

- 第一节 金融风险及其化解 / 298
- 第二节 财政风险及其化解 / 310
- 第三节 经济战略资源危机及其化解 / 319

第 11 章 涉外危机管理与国际合作 / 333

- 第一节 经济危机全球化及其管理 / 334
- 第二节 恐怖主义的国际化及其管理 / 338
- 第三节 资源与环境危机的国际化及其管理 / 345

第 12 章 公共危机管理典型案例分析 / 353

- 案例之一：上海市城市灾害综合管理 / 353
- 案例之二：南宁市“城市应急联动中心” / 360
- 案例之三：安徽 2003 年淮河流域抗洪救灾 / 364

- 案例之四：重大生产安全事故的处置 / 369
- 案例之五：信访和集体上访事件处置 / 378
- 案例之六：南京汤山特大中毒事件处置 / 385
- 案例之七：英国应对疯牛病危机事件 / 388
- 案例之八：印度洋海啸危机处理 / 395

附录 专有名词解释 / 405

后记 / 413

第 1 章

公共危机管理概述

1

第1章 公共危机管理概述

内容提要：本章对公共危机管理做了概括性的介绍，重点论述了公共危机的产生类型和级别程度，我国公共危机的严峻形势及其产生的诱因，政府在应对公共危机中的作用和职责，我国政府加强公共危机管理的基本思路和体系框架。通过学习本章旨在提高党政机关领导干部和其他公共部门负责人的危机意识和危机管理能力，使他们能够正确认识和处理各种突发公共事件，善于驾驭复杂局势，敏锐把握公共危机事件潜在影响，科学判断、沉着应对、准确行动，有序应对危机。

当今世界，和平与发展仍然是主题，但世界格局多极化趋势越来越清晰，各种矛盾和竞争错综复杂，突发公共事件不断发生，危机管理是当今世界任何国家和地区政府都必须认真对待的重大问题。目前，我国正处在改革开放和现代化建设的关键时

期，在改革开放力度不断加大，社会主义市场经济快速发展的形势下，不可避免地会因各类矛盾和问题引发不同程度的突发公共事件。这种不可预测的、非常态的突发公共事件，往往会对人类的生存和发展造成预料不到的灾难性后果和危害。一般来讲，突发事件主要包括自然灾害、事故灾难、突发公共卫生事件、突发社会安全事件等。2001年美国发生的“9·11”事件和2003年我国发生的非典公共卫生事件等，都给我们敲响了警钟。如何有效地应对这些突发公共事件，是提高党的执政能力的重要内容，也是各级党委和政府面临的一个十分紧迫的现实问题。党的十六大明确提出“全党同志一定要增强忧患意识，居安思危”；党的十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》和五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十一个五年规划的建议》，围绕构建和谐社会的目标明确提出了要建立健全社会预警体系和应急救援、社会动员机制，提高保障公共安全和处置突发性事件能力的要求。因此，各级领导干部务必从构建和谐社会，保持社会稳定，保障人民群众生命财产安全的战略高度，增强危机意识，掌握危机管理知识，提高危机管理的能力，加强危机管理制度建设。

第一节 公共危机管理的基本概念

危机似乎是个令人紧张的字眼，其实它既包含着危险，也包含着机遇。任何一个社会、国家、组织和个体，都不能避开它的影响。因为所有的组织都是由组织内部成员与内外部环境的交互行为所构成的动态平衡系统。在这个系统中，广泛的个体差异、组织特性的差异和外部环境的变化都会使得不同的行为主体之间发生分歧、摩擦、对抗以及整体性的失衡，造成危机事件的发

生。而人类生存的自然界更是有着无穷的奥秘和风险，往往在人们最不在意的时刻，给你以致命的袭击。究竟如何看待危机，如何准确把握危机的类型，如何认识危机背后形形色色的诱因，都是需要研究回答的问题。

一、公共危机的界定

国际上研究危机管理的学者把危机定义为：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因素极高的情况下，必须对其作出关键决策的事件。从某种意义上说，中国的汉字可以最精炼地表达出危机的内涵，即“危险与机遇”并存的时刻，是组织命运“转机与恶化的分水岭”，如果危机处理不当，组织危在旦夕，然而处理得法，则又会成为未来良性发展的坚实基础。从具体的危机管理角度出发，危机是指因不可抗力或突然袭来的严重自然灾害、公共卫生事件、社会冲突以及战争、恐怖袭击或其他极端行为引发的各类事件，它往往给社会正常的生产、生活秩序带来极大的威胁。危机事件的决策环境相对于政府的常规性决策环境往往是一种非常态的社会情境，是各种不利情况、严重威胁、不确定因素的高度积聚。在紧急情境下，危机以其高度不确定的前景给管理者造成了高度的紧张和压力，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采取具体的应对措施。在概念使用上，除了“（公共）危机（crisis）”外，现在学术界和实践部门使用的主要还包括“突发（公共）事件（emergency）”、“紧急状态（state of emergency）”、“灾害（hazard）”、“灾难（disaster）”等。这几个概念都是用来描述性质相近的一类事件或状态，但它们之间侧重点不同。对于危机事件或状态的分析，可以从以下三个维度考虑：事件的危害程度，事件的影响方式，事件的影响范围。（1）灾害和灾难主

要是指自然因素、人为因素或由二者共同作用所引起的对人类生命、财产和（或）人类生存环境造成破坏损失的现象或过程。一般来说，灾难的程度比灾害更高一些。灾害、灾难的发生既有以突然发生的方式来产生影响的（如地震），也有以可预见的方式来影响社会的。灾害和灾难的影响范围一般涉及到不同的公共范畴（如不同地域或不同系统）。（2）突发事件和紧急状态更加强调的是事件的影响方式是突如其来，事先难以预料，需要紧急处置。紧急状态更多的是指突发事件的关键临界点，这种提法从国家和法律的角度来看待突发事件，更多地偏重于性质严重到可以威胁政府统治权力的事件。突发事件的危害程度有可能很大，但也可能有限。突发事件和紧急状态影响的范围既可以是公共范畴，也可能是私域范畴。（3）危机是全过程、全方位地来描述那些突发的有可能产生较大破坏损失的事件。由于灾害、灾难、突发事件、紧急状态之间相互重叠和转化，广义的危机实际上把灾害、灾难、突发事件、紧急状态等全都包括进来了。

二、公共危机的特点

公共危机事件一般具有以下四个特征：

（一）突发性和紧急性

事件的演变达到了一个临界值，要求管理者快速作出决策，但往往缺乏必要的训练有素的人员、物质资源和时间。如1987年英国伦敦的皇家十字勋章地铁站的火灾，从第一个火苗出现到形成火灾仅有10分钟的时间，这次火灾共造成31人死亡，20人重伤。

（二）高度不确定性

事件的开端无法用常规性规则进行判断，而且其后的衍生和可能涉及的影响也没有经验性知识可供指导，一切似乎都是在瞬息万变，并且极可能产生各种“涟漪效应”。典型的例子就是环境的污染案件。如1971年的意大利塞文索发生的化学危险品不

慎泄漏对周围的农场和社区造成长期污染，使该地区又面临着居民迁移和重建的压力。1986年发生的苏联切尔诺贝利核电站泄漏事故也是如此。

（三）影响的社会性

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，其影响和涉及的主体具有社会性。1998年我国长江流域和嫩江、松花江流域发生了历史上罕见的特大洪水，直接经济损失达2000多亿元（约占GDP总量的2%多）；与此同时，还对灾区的各种基础设施（如水利设施、公路交通设施、电网与通讯设施、文教卫生设施等）造成了严重破坏，给灾区的工农业生产和群众生活带来极大影响（1380多万人失去住所，1700多万间房屋倒塌、损坏，2150多万公顷农田被淹，仅江西和湖北两省就有23530家企业受灾，其中12846家企业停产），减少了受灾省区的财政收入。

（四）决策的非程序化

管理者必须在有限的信息、资源和时间条件下寻求“满意”的处理方案。迅速地从正常情况转换到紧急情况的能力是危机管理的核心内容。

三、公共危机管理的内涵

公共危机管理指的是为避免或减少危机所造成的损害而采取的危机预防、事件识别、紧急反应、应急决策、处理以及应对评估等管理行为，目的是为了提高对危机发生的预见能力、危机发生后的救治能力以及事后的恢复能力。一般而言，危机管理需要面对三个事实要素：（1）事件的发生、发展具有突发性和破坏性。（2）可供管理者利用的时间、信息等资源非常有限。（3）事态发展的后果很难预料。因此，危机管理是一种特殊类型的管理，具有显而易见的不可逆转性，它要求在相当有限的时