

21 世纪公共管理系列教材

Public
Administration
Public
Management

公共危机 管理导论

主编 肖鹏军



中国人民大学出版社

公共危机 管理导论

——



21 世纪公共管理系列教材

公共危机管理导论

主 编 肖鹏军

副主编 常 敏 詹文都 萧茂盛

姜 虹 肖桂文

中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共危机管理导论/肖鹏军主编.
北京:中国人民大学出版社,2006
(21世纪公共管理系列教材)
ISBN 7-300-07312-3

I. 公…
II. 肖…
III. 国家行政机关-紧急事件-公共管理-高等学校-教材
IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 042410 号

21 世纪公共管理系列教材

公共危机管理导论

主 编 肖鹏军

副主编 常 敏 詹文都 萧茂盛

姜 虹 肖桂文

出版发行	中国人民大学出版社	
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码 100080
电 话	010-62511242 (总编室)	010-62511239 (出版部)
	010-82501766 (邮购部)	010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)	010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn http://www.ttrnet.com (人大教研网)	
经 销	新华书店	
印 刷	北京民族印刷厂	
规 格	170×228mm 16 开本	版 次 2006 年 7 月第 1 版
印 张	20	印 次 2006 年 7 月第 1 次印刷
字 数	364 000	定 价 25.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换



出版说明

现代意义上的公共行政与公共管理的研究和教育开始于20世纪初的西方。时至今日，随着公共管理职业化的发展，公共行政和公共管理的研究和教育事业在西方发达国家方兴未艾。从20世纪80年代开始，适应公共管理改革与发展和培养公共管理人才的需要，我国的公共行政与公共管理研究和教育，在经历了发展的挫折之后，开始了恢复和重建的工作。经过20多年的发展，特别是公共管理一级学科的设置和我国公共管理硕士（MPA）专业学位研究生教育的启动，以及高校公共管理本科专业的大量开设，公共管理已成为当代中国社会科学和管理科学领域教学与研究的一个充满生机活力和具有远大发展前景的学科。

为了适应新形势发展的需要，更好地研究、指导、管理高等学校公共管理的教学科研工作，2001年4月，教育部公共管理类学科教学指导委员会成立，并于2001年12月在广州召开了第一届全委会。参会委员就学科发展方向、课程设置问题进行了充分的讨论，很多委员认为应根据新形势下学科发展的需要，对目前公共管理类的课程设置进行调整，按计划年内拿出调整方案。目前，公共管理本科教育发展很快，编写反映本学科最新研究成果、与时俱进的、具有创新性的、高质量的本科教材迫在眉睫。

在教育部公共管理类学科教学指导委员会的指导、支持下，在对很多院校的公共管理类本科专业课程设置进行调研和对一些院校的课程设置情况、设置方向



进行座谈的基础上,结合现有的教育部关于公共管理类本科四个方向(行政管理、公共事业管理、劳动与社会保障、土地资源管理)的课程设置情况,中国人民大学出版社组织全国著名专家,计划从2003年上半年开始,在2年内,陆续出版21世纪公共管理系列本科教材和教育部“十五”规划教材。

本套教材涉及公共基础课、专业基础课和选修课三部分的20多门课程。本套教材立足本科教学的需要,从本科教育的特点出发,从公共管理和公共行政教育的特点出发,在教材编写和内容安排上,强调基础知识、基本理论、基本技能;同时,也尽可能地体现创新性、前沿性的特点。

参加本套教材编写的有中国人民大学、北京大学、清华大学、复旦大学、中山大学、厦门大学、武汉大学、吉林大学、东北大学、西北大学等国内十几所著名大学的具有丰富教学和科研经验的教授专家,我们期望通过这种强强联合、优势互补、资源共享的方式,出版高质量的、权威性的精品教材。此外,为了保证教材的质量,更好地反映公共管理本科教学的特点,中国人民大学出版社邀请有关专家成立了21世纪公共管理系列教材专家指导小组。

公共管理的实践是不断变化和发展的,变革与发展是当代世界范围内公共管理的主题。随着公共管理实践的不断发展和公共管理学科研究的范围、主题和内容也在不断地发展和变化。这就要求公共管理教育以及相关的教材在方方面面都应该不断地更新。我们还会根据变化了的环境和要求,对教材的编写工作以及教材本身作适当调整。望广大读者不断反馈信息,对这套教材提出批评、建议,以便于我们不断修订、完善。

中国人民大学出版社

2003年5月



目 录

第 1 章 公共危机概述.....	1
1.1 公共危机的内涵	2
1.2 公共危机的分类	5
1.3 公共危机的特性.....	10
1.4 公共危机产生的因素.....	13
1.5 公共危机的发展周期.....	17
1.6 公共危机的发展趋势.....	18
第 2 章 公共危机管理的内涵与模式	24
2.1 公共危机管理的内涵.....	25
2.2 公共危机管理的特征.....	27
2.3 公共危机管理的模式.....	32
2.4 公共危机管理的原则与理念.....	36
2.5 公共危机管理研究的发展.....	42
第 3 章 公共危机管理的识别与评估机制	50
3.1 公共危机识别与评估的重要作用.....	51



3.2	公共危机识别与评估的基本原理	52
3.3	公共危机识别与评估的过程与方法	54
3.4	公共危机识别与评估中应当注意的问题	60
第4章	公共危机管理的预警机制	63
4.1	公共危机预警机制的内涵、功能和作用	64
4.2	公共危机预警系统的建立	66
4.3	公共危机预警系统的构成	68
4.4	公共危机的预警分析	71
4.5	公共危机预警存在的问题及注意事项	73
第5章	公共危机管理的预防机制	78
5.1	公共危机管理的不同预防类型	79
5.2	公共危机管理的预防过程	81
5.3	公共危机管理预案的制定	84
5.4	公共危机预防的基本策略	91
第6章	公共危机管理的控制处理机制	96
6.1	公共危机管理控制处理机制的内涵及特征	97
6.2	公共危机管理的控制处理过程	100
6.3	公共危机管理控制处理的策略与方法	109
第7章	公共危机管理的善后处理机制	115
7.1	建立公共危机善后处理机制的必要性	116
7.2	完善公共危机管理的善后处理机制	118
7.3	加强公共危机后的反馈调整机制	121
7.4	健全公共危机后的精神心理救助机制	125
第8章	公共危机管理的调查与评价机制	129
8.1	公共危机管理的调查机制	130
8.2	公共危机管理的评价机制	133
8.3	公共危机管理调查评价存在的问题	139

第 9 章 公共危机管理的组织领导体系	141
9.1 公共危机管理组织领导系统的构建	142
9.2 加强公共危机管理的组织领导	151
9.3 世界主要国家的危机管理组织体系简介	157
第 10 章 公共危机管理的决策机制	163
10.1 公共危机管理决策的内涵及特点	164
10.2 公共危机管理决策的目标、模式及执行机制	166
10.3 公共危机管理决策的环境与条件	169
10.4 公共危机管理决策的方法	172
10.5 公共危机管理的决策组织及作用	177
10.6 公共危机决策者的理念与素质	179
第 11 章 公共危机管理的参与机制	183
11.1 公共危机管理的主体——政府	184
11.2 公共危机管理的重要力量——非政府组织	188
11.3 公共危机管理中的营利组织	191
11.4 公共危机管理中的社会公众	193
11.5 公共危机管理的重要手段——媒体	196
11.6 公共危机管理中的合作力量——国际组织	198
第 12 章 公共危机管理的保障体系	202
12.1 公共危机管理保障体系的内涵及特点	203
12.2 公共危机管理保障体系的组织建设	205
12.3 公共危机管理保障体系的运行机制	210
12.4 公共危机管理保障体系的评估	214
第 13 章 公共危机管理的沟通机制	217
13.1 建立科学有效的公共危机管理沟通机制	218
13.2 不同公共危机管理阶段的沟通方式和策略	220
13.3 媒体在公共危机管理沟通机制中的作用与角色	224
13.4 公共危机管理沟通机制中的媒体运用	227
13.5 公共危机管理沟通机制中的信息披露制度	229



第 14 章 公共危机管理的信息管理机制	233
14.1 公共危机信息管理的基本原则及作用	234
14.2 公共危机信息管理机制与组织建设	238
14.3 公共危机信息管理的方法与措施	241
14.4 公共危机信息管理的问题与经验	244
第 15 章 公共危机管理中的公共危机教育	247
15.1 公共危机教育的重要性	248
15.2 公共危机教育的方法与措施	250
15.3 公共危机教育的主要内容	255
15.4 公共危机教育存在的问题	260
第 16 章 公共危机管理的法律制度建设	264
16.1 公共危机管理法制建设的必要性和基本原则	265
16.2 公共危机管理法制化建设的内容与条件	269
16.3 国际公共危机管理中的法制化建设	274
第 17 章 公共危机专业管理人才的培养	284
17.1 公共危机专业管理人才培养的原则及方法	285
17.2 公共危机专业管理人才培养训练的内容	291
17.3 公共危机管理的实战演习	293
17.4 国外公共危机管理人才的培养	298
参考文献	304
后 记	306



案例目录

案例 1—1	中国非典型性肺炎危机	4
案例 1—2	北美、欧洲大停电事故	9
案例 1—3	阿根廷社会危机	12
案例 1—4	印度神庙事件	16
案例 1—5	1994 年美国洛杉矶大地震	21
案例 2—1	美国黑人骚乱事件	31
案例 2—2	1978 年意大利莫罗绑架事件	42
案例 3—1	2001 年宜宾南门大桥垮塌事件中的危机意识	52
案例 3—2	1995 年日本核物质泄漏事故中政府迟钝的应急反应	54
案例 3—3	东南亚烟雾危机事件	59
案例 3—4	新加坡对 SARS 危机的识别	62
案例 4—1	1989 年美国旧金山大地震前的防灾演习	66
案例 4—2	森喜朗处理“爱媛号”沉船事故不及时遭到批评	71
案例 4—3	新加坡公共卫生危机的预警机制	77
案例 5—1	美国“持久的宪法政府”应急计划	80
案例 5—2	北京市水资源紧急状态应急预案	91
案例 6—1	1989 年格鲁吉亚民族骚乱危机	99



案例 6—2	1979 年伊朗人质危机中的应急反应	108
案例 7—1	市场快速反应系统保障居民生活必需品的正常供应	117
案例 7—2	印度自然灾害管理计划	120
案例 8—1	切尔诺贝利核电站爆炸及核燃料泄漏事件	132
案例 9—1	1988 年阿塞拜疆民族骚乱危机管理中的领导者	150
案例 10—1	1985 年美国姆邬教灾难事件中的危机决策	166
案例 11—1	1988 年苏联亚美尼亚大地震中的政府	187
案例 11—2	2002 年中国“5·7”空难中的营利组织	192
案例 11—3	2001 年南宁市防洪演习中的公众参与	195
案例 12—1	1984 年印度博帕尔事件中的专业危机管理人员	205
案例 12—2	1979 年温州氟气中毒事件中的技术保障支持	213
案例 13—1	2002 年天津“艾滋病患者扎针”事件中的沟通	219
案例 14—1	“疯牛病”危机的爆发	237
案例 15—1	1996 年日本“O-157”感染事件	259
案例 15—2	非洲艾滋病危机	263
案例 16—1	美国突发公共卫生事件应对体系简介	268
案例 16—2	中国 1998 年抗洪抢险	273
案例 16—3	全球核危机管理与《核不扩散条约》的立法	282
案例 17—1	日本日常危机管理中的专业训练与演习	290
案例 17—2	新加坡公众应对危机的素养与专业训练	298
案例 17—3	南京汤山“9·14”特大投毒案	302



公共管理系列教材

第1章

公共危机概述

公共危机概述

学习目的

通过本章的教授及学生的思考讨论、案例分析、实务操作演练等学习活动，使学生掌握公共危机管理的基本知识和基本技能。

内容提要

- 公共危机的内涵（危机、公共危机）
- 公共危机的分类
- 公共危机的基本特征（十大特征）
- 公共危机产生的基本原因
- 公共危机发展的周期（五个阶段）
- 公共危机发展的趋势



进入新的世纪，一次又一次的公共危机不断地向人类提出了挑战，从美国“9·11”恐怖危机到莫斯科集体人质“危机”，再到“非典”公共卫生危机，暴露了人类缺乏对危机的认识和防范，缺少应对危机的机制与对策等问题，同时也给人类敲响了警钟。当危机爆发时，人们往往措手不及，被动应付，丧失控制处理的时机，造成重大损失。

可以讲，“21 世纪人类面临的最大公害和敌人就是各种突发性的公共危机”。它可能来自自然灾害与环境的恶化、恐怖活动、经济与政治危机以及各种意外事故等。人类必须时刻提高警惕，加快对各种危机的研究，建立起应对各种危机的机制和对策，未雨绸缪，以保证人类在新世纪健康、安全地生存与发展。

1.1 公共危机的内涵

“危机”一词最初是一个医学术语，指人濒临死亡、游离于生死之间的那种状态。后来这个词的含义不断扩展，它适用的对象也不断扩大，人们赋予它的含义也逐渐发生了变化。

从一般知识的角度看，主要工具书对危机都有简明的定义，如：

《朗曼现代英语词典》对“危机”的解释是：（1）严重疾病突然好转或者恶化的转折点；（2）事物发生过程中的一个转折点、不确定的时间或者状态、非常危险或者困难的时刻。

《牛津词典》对“危机”的解释也有两个含义，一是“危险和非常困难的时期”；二是“决定性的瞬间或转折点”。

《美国传统辞典》给出了五个基本含义：（1）关键时刻，决定性时刻，转折点。（2）政治、社会或经济等方面即将来临的突然变化或决定性变化的不稳定状态。（3）病情急转，在疾病或发烧过程中病情好转或恶化的一种突然性转变。（4）人生转折点，剧变，在一个人的生活中使其有感情重压的事件或使其受创的转变。（5）关子，紧要关头小说或戏剧中冲突达到最紧张状态以及必须得以解决的转折点。

《现代汉语词典》对危机的解释为：“危险的祸根，如危机四伏”；“严重困难的关头，如经济危机”。

从学术研究的角度看，学者们对危机的定义已经达到 100 多种。之所以有这么多的定义，是因为他们对危机定义时视角的不同，表述的方法也有差异。一般



而言,定义危机的角度有两种:一是从决策的角度定义危机;二是从冲突的角度定义危机。

1972年,危机研究的先驱C.F. 赫尔曼给危机下了一个经典的定义:危机是威胁决策集团优先目标的一种形势,在这种形势中,决策集团作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。这个定义提出了危机的三要素,即决策单位的高度优先目标受到威胁、作出反应的时间有限和意外性。该定义是“决策取向型”的,优点在于强调了危机情境中决策的困难。

1989年,荷兰莱登大学危机研究专家乌里尔·罗森塔尔在《处理危机:灾难、暴乱和恐怖主义的管理》一书中指出,赫尔曼的定义过于狭窄。罗森塔尔倾向于把危机定义为一个过程,于是把赫尔曼的定义稍稍作了修改:危机是一种严重威胁社会系统基本结构或者基本价值规范的形势,在这种形势中,决策集团必须在很短的时间内、在极不确定的情况下作出关键性决策。

1975—1976年在耶路撒冷举行的危机问题研讨会,从冲突的角度对危机进行了阐释,认为危机是和平进程的断点,它必须具备以下四个条件:第一,国家内部或外界环境发生变化;第二,对基本价值的威胁;第三,卷入军事敌对行动的可能性极大;第四,在此价值受到外界威胁时,对该威胁作出反应的时间有限。

上述关于危机的各种解释和定义,都是从不同的侧面揭示了危机的特点。综合起来看,危机是指个人、群体或者组织由于突发事件的出现,而受到破坏,严重地威胁到其正常的生存与发展的状态。这个定义有三点需要强调:第一,受到危机影响的既可能是个人,也可能是群体或者组织,例如家庭、企业、单位、行业,还可能是一个地区乃至一个国家甚至国际社会。因此,就危机发生的范围而言,既可能是微观层面影响个人或者少数人的,也可能是在宏观层面,涉及的范围十分广泛。第二,危机之所以出现是因为正常的生存秩序和发展进程受到破坏,严重威胁到正常的生存与发展,而不是造成一般的负面影响。第三,危机通常是与突发事件相联系的,因此,在一定意义上突发事件成为危机的代名词。

什么是公共危机?简单地说就是一个事件突然发生并对公众正常的生活、工作以至生命财产构成威胁的状态。1997年亚洲金融危机,1998年夏天中国的大洪水,2001年美国发生的“9·11”事件,2003年春天发生的SARS事件等,都是公共危机。公共危机既可能是自然原因造成的,如地震、洪水等;也可能是经济原因造成的,如经济危机;也可能是政治原因造成的,如2001年底阿根廷接连换了四位总统,政局动荡;还可能是社会原因造成的,如民族冲突、宗族械



斗等。公共危机尽管起因千差万别，但有一点是共同的，即它们涉及的对象不是单个的个人，而是社会大众，至少是一个特定单位或地域中的一群人。公共危机发生时，受到影响的是大众，所以防范公共危机需要取得公众的共识，需要公众重视并团结一致，采取必要的措施阻止事态的继续扩大和发展。与公共危机相对的是个人危机，公共危机往往会造成个人危机。

在全球化的背景下，危机已经是我们生活中的常态，而不是存在于我们生活之外的事件。如今很多人都会有一种感觉：身边的危机越来越多了。全球化可以让发生在地球任何一个角落的危机很快影响到我们每一个人：如切尔诺贝利核电站发生核泄漏事故，殃及邻国；东南亚金融危机发生后，无论是政府的政策还是人们的生活都已经发生很大的变化；“9·11”事件后，美国采取了一系列加强本土安全的措施，但是，美国人的生活显然已经永远地被改变了。



中国非典型性肺炎危机

2003年春节，当人们还沉浸在节日的喜悦中时，一场突如其来的危机打乱了人们的生活——广东部分地区先后发生部分“非典型性肺炎”病例，随后这一疫情逐渐向外扩散与蔓延，截至2003年4月21日，根据中国官方统计数据显示：全国共发生累计报告病例2001例（医务人员456例），治愈出院1201例，死亡92例。其中，广东1317例（医务人员329例），治愈出院1136例，死亡48例；北京482例（医务人员78例），治愈出院43例，死亡25例；山西120例（医务人员45例），治愈出院6例，死亡7例。除以上三个地方的疫情最为严重之外，还波及四川、吉林、陕西、辽宁、广西、湖南、河南、内蒙古、上海、重庆等地。一时间，中国大地笼罩在一片恐慌之中。

值得特别指出的是，此次“非典”疫情造成恐慌的原因一部分是由疫情本身引起的，但最重要的是在疫情初期，由于各种谣言导致的抢购风潮造成了民众的恐慌。早在疫情初期，关于非典型性肺炎有很多种说法：禽流感或鼠疫引起，遭到生化武器袭击，几千人死亡等。这直接导致2月10日前后，广州、深圳、珠海、东莞等地出现市场抢购板蓝根冲剂和醋制品现象，海南、南昌、南京等地也同时出现抢购药品现象。然而，余波未了一波又起，一些不法之徒又利用居民余

惊未了的心理，炮制了“米荒”、“盐荒”等谣言，非理性抢购风潮再起。这些都使得事态发展更加难以控制，这是此次危机事件的一大特点，同时也是此次危机处理的难点所在。

1.2 公共危机的分类

分类是研究和了解客体的基本途径。从不同的角度对相同的研究对象进行分类和归纳，可以让我们从不同角度理解研究对象。公共危机按不同方法可以分为以下几类：

1.2.1 按危机产生的诱因分类

按照危机产生的诱因，可以将其划分为以下三类：

1. 外生型危机

外生型危机是指由于外部环境变化给组织带来的危机。如欧洲的奶制品和肉制品一直是世界市场上的“上品”，但受疯牛病的影响，欧洲，特别是英国与畜牧相关的行业遭受了沉重的打击，有些甚至遭遇毁灭性的重创。甚至一些与畜牧无关的产业，仅仅因为使用了动物制品，如含有牛骨胶成分的名牌化妆品和以牛血作为澄清剂的法国红葡萄酒等也被殃及。

2. 内生型危机

内生型危机是指由于组织内部管理不善所引发的危机。如2001年日本一家牛奶公司的生产线由于没有按照规定的时间要求进行清洗，导致细菌滋生而造成饮用者大量中毒。

3. 内外双生型危机

在不少情况下，组织之所以陷入危机，往往是外部环境变化和内部管理不善交互作用的结果。内部管理不善使得危机爆发的“火药库”不断增大，外部环境某一方面的突然变化，则成为危机爆发的直接导火索。此时，危机具有内外双生型危机的性质。三株口服液风波就是这类危机的典型案例。

1.2.2 按危机发生的层次分类

按照危机发生的层次划分，危机可分为全球危机、国际危机、国家危机、地区危机、组织危机和个人危机。例如全球气候变暖、臭氧层空洞就属于全球性危