

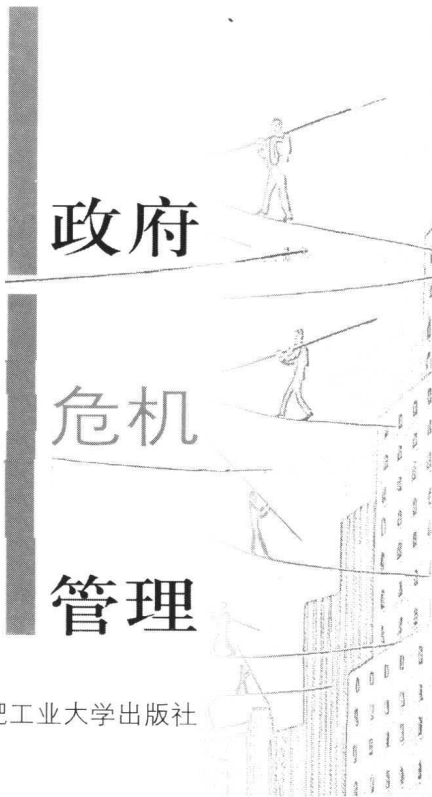
王茂涛 著

政府危机管理

Zhengfu
Weiji
Guanli

合肥工业大学出版社

王茂涛 著



政府

危机

管理

合肥工业大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府危机管理/王茂涛著. —合肥: 合肥工业大学出版社, 2005. 6

ISBN 7-81093-269-1

I. 政… II. 王… III. 国家行政机关—紧急事件—行政管理
IV. D035.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 055735 号

政府危机管理

王茂涛 著

责任编辑 疏利民

出 版	合肥工业大学出版社
地 址	合肥市屯溪路 193 号
电 话	总编室: 0551-2903038 发行部: 0551-2903198
邮 编	230009
版 次	2005 年 6 月第 1 版
开 本	880 × 1230 1/32
印 张	9.25
字 数	232 千字
发 行	全国新华书店
印 刷	合肥现代印务有限公司
网 址	www.hfutpress.com.cn
E-mail	press@hfutpress.com.cn

ISBN 7-81093-269-1/D · 12

定价: 25.00 元

如果有影响阅读的印装质量问题, 请与出版社发行部联系调换

序

世界各国现代化发展的历史进程表明，当一个国家的人均 GDP 处于 1 000 美元至 3 000 美元的发展阶段时，往往是危机的频发时期。我国人均 GDP 已超过 1 000 美元，改革进入社会结构的全面分化时期，利益和权力将在不同的主体之间进行重新分配、转移，形成诸多不稳定因素。我们应当清醒地意识到：我国已进入一个危机频发时期。近年来，我国突发性公共危机事件接连不断地发生，从 1998 年的特大洪灾到 2004 年的强热带风暴“云娜”和“艾利”，从“非典”到禽流感，从北京密云踩踏事故到重庆氯气爆炸事故，从劣质奶粉等食品安全事件到陈家山特大矿难等安全生产事件，这些具有突发性、紧急性、高度不确定性和极大危害性的事件不仅给政府管理敲响了警钟，也逐渐使人们认识到，维护社会公共安全是现代政府的重要职能之一。

在今天，评价一个政府的治理能力，不仅要看它在社会生活正常情况下的表现，更要看它在出现灾难和危机时候的表现，即政府的危机管理水平。2003 年的“非典”，从某种

意义上讲，是中国政治道变革的一个标志性事件，无疑将在中国政府的危机管理史上留下浓重的印记。除了政府管理层面以外，它甚至还为中国人的危机意识、伦理、价值观念等更为广泛的领域的变革提供了契机。“非典”之后，完善危机管理体系、提高危机应对能力已经成为我国政治道变革的一个重点。

《荀子·大略》中有“事至而后虑者谓之后，后则事不举；患至而后虑者谓之困，困则祸不可御”，《左传·襄公》中也有“居安思危，思则有备，有备无患”，这些都充分说明了中国的危机意识形成的思想渊源久远。但是，与西方发达国家甚至与一些发展中国家相比，我国政府的危机应对能力和管理水平显然还有很大差距。问题主要有：缺乏常态管理下的危机管理意识，缺乏良好的危机理论研究和学习的氛围，缺乏长期战略和专门应急机构，缺乏完善的政府危机管理预警和监测机制，缺乏相应的信息公开机制，缺乏完善的危机管理的协调、合作和资源整合机制，缺乏科学有效的绩效评估系统等。

如何从中国的公共危机管理的现状出发，构建有中国特色的现代化的危机管理体制，全面提升政府和整个社会的危

机管理能力，是当前政府管理研究面临的一项重大课题。本书在汲取理论界相关研究成果的基础上，试图在政府危机管理的理论体系梳理上做一点浅显的研究。笔者在讨论和分析政府危机管理相关概念、公共危机事件的影响、政府危机管理原则的基础上，重点分析了当前我国政府在危机管理组织、危机管理体系、危机管理过程、危机管理制度、危机管理的社会参与等方面的现状与存在的问题，并对制定国家危机管理的战略、政策和规划，建立和完善政府危机管理的组织体系和机构，制定并完善国家危机管理的法律、法规和规章制度体系，构筑危机管理的社会参与机制等问题进行了理论探讨并提出了若干政策建议。

由于笔者水平有限，书中定有诸多不足，恳请学术界同仁和广大读者不吝批评指教。

作 者

2005 年 4 月 2 日

目录 ►

序

第一章 公共危机与政府危机管理 (1)

一、公共危机：概念、特征与分类 (1)

(一) 公共危机的含义 (1)

(二) 公共危机的特征 (3)

(三) 公共危机事件的分类 (6)

二、政府危机管理 (9)

(一) 危机：行政环境的常态 (9)

(二) 政府危机管理研究的历史发展 (11)

(三) 政府危机管理的含义 (16)

(四) 政府危机管理的发展趋势 (17)

第二章 公共危机事件的影响 (21)

一、公共危机事件对经济的影响 (21)

(一) 公共危机事件影响宏观经济 (21)

(二) 公共危机事件影响经济增长 (23)

(三) 公共危机事件影响经济结构 (25)

二、公共危机事件对政府公信力的影响 (27)

(一) 公共危机事件对政府公信力冲击的缘由	(28)
(二) 我国政府公信力在公共危机事件中经受过严峻考验	(29)
(三) 政府公信力在危机事件中的重塑与创新	(31)
(四) 政府公信力的完善和发展要求现代行政理念的确立	(34)
三、公共危机事件对社会公众的影响	(39)
(一) 影响公众心理	(39)
(二) 影响公众生活方式	(40)
(三) 影响就业	(42)
(四) 影响公众价值观及现代意识	(43)
四、公共危机事件对国际政治的影响	(44)
(一) 公共危机事件是影响国际政治的重要因素	(44)
(二) 公共危机事件对国际政治影响的表现	(45)
第三章 政府危机管理的原则	(48)
一、预警原则	(48)
二、效率原则	(50)
三、协调和沟通原则	(51)
四、诚信原则	(53)
五、公益至上原则	(54)
六、法治原则	(55)
第四章 政府危机管理组织	(57)
一、我国现行危机管理组织的缺陷探讨	(57)

(一) 缺乏长期战略和专门应急机构	(58)
(二) 政府组织上的缺陷	(58)
(三) 专门减灾部门的缺陷	(59)
(四) 现行灾害管理系统分级划分上的缺陷	(60)
二、政府危机管理组织的构建	(61)
(一) 确立政府危机管理组织应遵循的原则	(61)
(二) 建立专门的危机管理组织机构	(66)
(三) 对政府危机管理组织构建的几个问题的 探讨	(67)
第五章 政府危机管理体系	(87)
一、政府危机管理体系的两个层面	(87)
(一) 政府危机管理体系的静态层面	(88)
(二) 政府危机管理体系的运行层面	(91)
二、我国政府危机管理体系的现状 & 缺陷	(93)
(一) 思想意识的淡薄和历史传统的约束对我国 政府危机管理体系建构具有极大的阻碍和 消极作用	(94)
(二) 我国政府危机管理机制的缺陷和制度供 给不足阻碍危机管理体系建构的进程	(96)
(三) 数年以来, 政府行政改革所带来的冲击, 在一定程度上也弱化了政府危机管理的效应	(99)
三、建构以人、时间、空间为主线的, 有中国特色 的政府危机管理体系	(101)
(一) 建构“以人为主线”的危机管理体系	(102)

(二) 建构“以时间为主线”的危机管理体系	(104)
(三) 建构“以空间为主线”的危机管理体系	(107)
第六章 政府危机管理过程	(117)
一、危机预防和准备	(117)
(一) 危机中社会民众的心理预警	(118)
(二) 建立危机管理机制和政府危机预警机制	(120)
(三) 建立有效的信息传播系统	(121)
(四) 充分的经济保障	(123)
(五) 迅速成立危机管理的指挥系统	(125)
二、危机处理	(129)
(一) 建立危机管理的核心机构	(129)
(二) 技术支撑：透明、公开的信息管理机制	(131)
(三) 健全法律法规体系，加快依法行政建设	(132)
(四) 构建社会共治模式	(133)
(五) 加强国际合作，借鉴外国经验	(134)
三、危机善后	(135)
(一) 如何对待紧急状态下的社会行为	(136)
(二) 提升政府公信力	(138)
(三) 强化官员的行政责任意识	(140)
(四) 加强政府危机管理的研究	(141)

第七章 政府危机管理制度	(143)
一、中国政府危机管理过程中的制度性缺陷	(143)
(一) 危机战略管理体系缺乏	(144)
(二) 危机管理的法律、法规体系不完整	(144)
(三) 突发事件应急体制和机制不健全	(147)
二、政府危机管理制度体系的构建	(147)
(一) 战略规划	(148)
(二) 常规应急制度	(149)
(三) 法律规范	(159)
第八章 危机管理的社会参与	(172)
一、NGO 与政府危机管理	(172)
(一) NGO 在应对危机中的独特作用	(173)
(二) 中国 NGO 在应对危机中的缺席	(174)
二、媒体与政府危机管理	(177)
(一) 危机管理中媒体的作用	(178)
(二) 媒体危机传播的模式	(180)
(三) 媒体在危机传播中必须遵循的两个 基本原则	(182)
三、公众与政府危机管理	(192)
第九章 城市危机管理	(195)
一、城市公共安全：现实与挑战	(195)
二、城市公共危机的特点和表现形式	(198)
(一) 城市公共危机有其自身特点	(198)
(二) 城市公共危机的表现形式	(199)

三、现代城市危机管理体系的建设内容	(201)
(一) 城市危机管理体系建设应遵循的原则	(201)
(二) 城市危机管理体系的内容	(202)
四、城市危机管理的组织	(205)
第十章 国内外政府危机管理案例	(211)
一、香港特区政府成功应对“非典”危机	(211)
二、美国政府的汛期危机管理	(215)
(一) 联邦应急计划	(215)
(二) 联邦紧急事务管理局 (FEMA) 及其他 联邦机构的职责	(216)
(三) 建立支援体制的程序	(217)
三、俄罗斯的反恐危机管理体系和莫斯科人质 事件处理	(218)
四、印度政府的灾害管理	(222)
(一) 印度灾害管理概况	(222)
(二) 印度自然灾害概述	(223)
(三) 印度灾害管理组织及对策	(224)
(四) 灾害的预报和警报	(226)
(五) 备灾和减灾措施	(227)
(六) 长期减灾措施	(228)
(七) 印度与国际减灾十年	(230)
(八) 2020 年展望	(230)
五、纽约：如何浴火重生	(231)
附录一 突发公共卫生事件应急条例	(236)
附录二 中华人民共和国戒严法	(251)

附录三 中华人民共和国安全生产法（摘录）	(259)
附录四 特别重大事故调查程序暂行规定	(271)
参考文献	(277)
后 记	(283)

第一章 公共危机与政府危机管理

如何提高政府的危机管理能力和水平,已经成为公共管理领域的一个热门研究课题。为了有效地管理危机,至少有三个方面的问题必须首先从理论上阐述清楚:一是公共危机和政府危机管理的含义;二是公共危机事件的特征和表现形态;三是公共危机事件如何分类。研究公共危机和政府危机管理的含义,是建立政府危机管理体系的理论基础。探索公共危机事件的特征与表现形态有利于对危机性事件的自然演进过程加以监视和控制,有利于对危机的预警、预防和采取有效的处理方案和措施。探讨公共危机事件的科学分类,则是探索公共危机事件起因,从而干预危机事件发生与自然演进的重要的结构化方式。

一、公共危机:概念、特征与分类

(一) 公共危机的含义

在中国,“公共危机”这个概念引起人们关注进而逐渐被普遍接受,还是在 SARS 危机发生后。此前,人们常用“突发性事件”这个概念。在我国,“突发性事件”通常指

自然灾害、严重事故、恐怖主义行为及重大群众性骚动、重大政治及经济事件等。可是“突发性事件”这个约定俗成的名词，并不规范，所涵盖的时间和空间的外延是有限的。因为突发性事件对社会的影响不是暂时的，同时也不是固定在某一个地方。因此现在国内外的许多学者使用“公共危机”这一概念。

公共危机的含义可从“公共”和“危机”两个方面理解。“公共”在《辞海》中的解释是：共同，即社会的共同领域，共同利益。“危机”在《辞海》中的解释是：潜伏的祸机，生死成败的紧要关头。

国外学者对于“危机”这个概念作了多种界定，代表性的观点有：①《韦氏词典》中为“危机”下的定义——“变坏或变好的转折点”；②斯蒂文·芬克（Steven Fenk）（1986年）认为“危机是事物中的一种不稳定状态，在危机到来时，当务之急是要实行一种有决定性的变革”；③美国学者罗森塔尔（Uriel Rosenthal）等认为，危机就是对一个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。在一定程度上，危机是功能失调导致的极限现象。换言之，危机即国家全局或局部出现严重天灾、大规模混乱、暴动、武装冲突、战争等，社会秩序遭受严重破坏，人民生命财产和国家政权安全遭受直接威胁的非正常状态。

在一般意义上讲，危机指的是险境、灾难和时机、转

机，它是相对于人类社会生活中正常的社会关系而言的。危机是一种非常态的事件，它破坏一定领域内和一定群体中存在的和谐和正常的状态，并且以扩大的态势迅速发展，如果在缺乏对策和控制的情况下将具有毁灭性的危害。

综上所述，公共危机可以定义为：由于内部或外部的高度不确定的变化因素，对社会共同利益和安全产生严重威胁的一种危险境况和紧急状态。那么，能够引起这种危险境况和紧急状态的事件就是公共危机事件。

一般说来，危机管理中的“危机”，包括下列三种形态：一是一个国家或地区受到外来力量的攻击，在军事上乃至政治上处于极其危险的状态；二是被置于危害、损害、损失等危险状态，多用来表述企业层面的风险管理机制；三是构成社会体制的人力、物力、信息、能源等要素，由于某种没有或者无法预期的情况发生，直面遭受重大损害的威胁或者已经遭受重大损害的状态，以及行政组织介入的，应对诸如自然灾害、技术灾害、传染性疾病、经济性恐慌、恐怖事件、暴动等国内各类突发性事件导致需要支援及救助的状态等。本书所探讨的危机管理正是以这一部分为主要对象。

（二）公共危机的特征

基于上文对公共危机的内涵所作的分析，我们不难发现公共危机有以下几个方面的特征：

（1）公共性。危机是一种涉及到公共利益和安全的危害性事件，即使是带有一定的区域性，也会因为迅速的传播

而引起公众的关注，成为关注的焦点。因此，危机的管理和妥善解决必然要涉及到对公共资源的组织和协调，涉及到对公共心理和认识的引导和提高，涉及到公共组织的自我修复、完善以及创新系统的建立。

(2) 突发性和紧急性。尽管有的危机可能有很长的潜伏期，但它的表现形式必然带有突然爆发的特点。像“非典”疫情，在不到半年时间内，在全国众多省市就发现了感染者。又比如印度洋海啸事件，瞬间就发生了，更加突然。

(3) 高度不确定性。即有关事态及状态的发生是不能或者难以预测的。公共危机是一种打乱既有体系或部分体系运作，对于体系内变量的一种急速而突然变化的状况，事态的未来发展推移具有不可判定性，呈现出各具特色的多样性和变换性。人们往往对公共危机事件的原因、后果、变化、影响因素等等难以一时认识清楚，给予明确的回答。比如 SARS 事件发生以后，SARS 到底是细菌还是病毒，它以什么样的途径传播，传染性怎么样，怎样诊断，这一系列的问题，一时难以把握。

(4) 极大的危害性。公共危机往往危及社会成员的生命及安全或造成政治、经济、文化、社会、自然任何一部分的秩序混乱，从而造成极大的危害。危害有两种：一种是直接危害，像 SARS，对人的生命的危害是最直接的。另一种是间接危害，间接危害就是对整个社会的各个系统都会产生