



光明学术文库  
GUANGMING ACADEMIC SERIES

丁文喜 / 著

# 突发事件应对 与公共危机管理



T UFA SHIJIAN YINGDUI YU  
GONGGONG WEIJI GUANLI

---

光明日报出版社



光明学术文库  
GUANGMING ACADEMIC SERIES

丁文喜 / 著

# 突发事件应对 与公共危机管理

光明日报出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

突发事件应对与公共危机管理/丁文喜著. —北京:光明日报出版社,2009.11  
ISBN 978-7-5112-0489-9

I. 突… II. 丁… III. 国家行政机关—紧急事件—公共管理—研究—中国  
IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 208324 号

---

## 突发事件应对与公共危机管理

---

作 者: 丁文喜 著

---

出 版 人: 朱 庆

责任校对: 陈群峰 叶衍瑛

责任编辑: 祝 菲 苑 琛

责任印制: 胡 骑 宋云鹏

---

出版发行: 光明日报出版社

地 址: 北京市崇文区珠市口东大街 5 号, 100062

电 话: 010-67078241(咨询), 67078945(发行), 67078235(邮购)

传 真: 010-67078227, 67078233, 67078255

网 址: <http://book.gmw.cn>

E-mail: [gmcbcs@gmw.cn](mailto:gmcbcs@gmw.cn)

法律顾问: 北京市华沛德律师事务所张永福律师

---

印 刷: 北京大运河印刷有限责任公司

装 订: 北京大运河印刷有限责任公司

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社联系调换

---

开本: 690×975 毫米 1/16

字数: 300 千字

印张: 18

版次: 2009 年 11 月第 1 版

印次: 2009 年 11 月第 1 次印刷

书号: ISBN 978-7-5112-0489-9

---

定价: 39.80 元

版权所有 翻印必究



# CONTENTS

## 目 录

<b>第一章 绪论</b>	/ 1
一、公共突发事件——我们如何应对	/ 1
(一) 突发公共事件进入高危期	/ 1
(二) 应急管理面对突发公共事件	/ 1
(三) 突发公共事件为我们敲响警钟	/ 2
二、危机管理——全球化时代的崭新课题	/ 4
三、危机管理——企业管理范畴走向公共领域	/ 6
四、公共危机管理——研究意义深远	/ 9
(一) 当前危机理论与危机教育薄弱滞后的现状， 使得公共危机管理研究具有极其深刻的理论意义	/ 9
(二) 在现代社会，加强公共危机管理研究，具有为冲突 和危机状态下的政府治理提供指导的重大现实意义	/ 10
<b>第二章 基本理论问题</b>	/ 14
一、突发公共事件的界定	/ 14
(一) 概念	/ 14
(二) 突发事件的特征	/ 15
(三) 突发事件的危害	/ 18



- 二、公共危机管理的内涵 / 21
  - (一) 公共危机管理的内涵 / 21
  - (二) 公共危机管理与其他危机管理的区别 / 23
- 三、公共危机管理的特征 / 23
  - (一) 公共危机管理的目标是为社会提供公共产品 / 23
  - (二) 公共危机的可预防性 / 24
  - (三) 公共危机管理的外部环境是开放的、非竞争的 / 25
  - (四) 公共危机管理的处置具有应急性 / 25
  - (五) 公共危机管理依法行政, 以强制力作为管理的基础 / 25
  - (六) 公共危机管理的对象和预测具有不确定性 / 26
  - (七) 公共危机管理的预控和预案具有不确定性 / 27
  - (八) 公共危机管理要受公众的监督和约束 / 27
  - (九) 公共危机管理具有综合性的特点 / 28
  - (十) 公共危机管理具有国际性 / 28
- 四、公共危机管理的原则与理念 / 28
  - (一) 遵守“生命第一”的原则, 树立“以人为本”的理念 / 29
  - (二) 遵守“第一时间”的原则, 树立“效率优先”的理念 / 29
  - (三) 遵守“以防为主”的原则, 树立“平战结合”的理念 / 30
  - (四) 遵守“及时沟通”的原则, 树立“协调一致”的理念 / 31
  - (五) 遵守“树立权威, 分级管理”的原则 / 32
  - (六) 遵守“决策果断”的原则, 树立“科学有序”的理念 / 33
  - (七) 遵守“安全、适度”的原则 / 34
  - (八) 遵守“合法、守法”的原则 / 34
- 五、公共危机管理研究的发展 / 34
  - (一) 当代公共危机管理研究的发展过程 / 34



(二) 当代公共危机管理研究的角度	/ 36
(三) 当代公共危机管理研究的对象层次	/ 38
(四) 当代公共危机管理研究的发展趋势	/ 39
六、突发公共事件的政府应急管理	/ 41
(一) 应急管理的涵义、组织体系	/ 41
(二) 应急管理工作原则	/ 42
(三) 加强我国政府应急管理能力建设需要重点解决的问题	/ 42
<b>第三章 突发事件中公共危机管理模式</b>	<b>/ 46</b>
一、应对突发公共事件的新挑战	/ 46
二、公共危机管理的理论模式	/ 48
(一) 全面整合的公共危机管理模式	/ 48
(二) 公共危机的动态管理模式	/ 51
三、中国公共危机管理的实践模式	/ 55
(一) 北京模式	/ 56
(二) 上海模式	/ 58
(三) 广州模式	/ 59
(四) 南宁模式	/ 60
<b>第四章 国外应对公共危机管理的经验</b>	<b>/ 65</b>
一、国外应对突发事件的经验	/ 65
(一) 不断完善预警机制	/ 65
(二) 处理机构专门化	/ 66
(三) 应急处理法制化	/ 69



- (四) 重视应急文化建设 / 71
- 二、国外公共危机管理体制的特点 / 73
- 三、国外公共危机管理体制模式 / 74
  - (一) 美国危机管理体制 / 74
  - (二) 英国危机管理体制 / 81
  - (三) 俄罗斯危机管理体制 / 84
  - (四) 日本危机管理体制 / 87
  
- 第五章 突发事件应急管理的“一案三制”体系 / 98**
  - 一、“一案三制”是我国应急管理体系建设的核心框架 / 98
    - (一) 应急管理体系中的预案建设 / 98
    - (二) 应急管理体系中的体制建设 / 99
    - (三) 应急管理体系中的机制建设 / 100
    - (四) 应急管理体系中的法制建设 / 101
  - 二、“一案三制”是具有中国特色的应急管理体系 / 101
    - (一) 我国应急预案体系现状 / 102
    - (二) 应急管理体制、机制、法制 / 104
    - (三) 应急管理法制 / 107
  
- 第六章 国家突发公共事件总体应急预案解读 / 111**
  - 一、国家突发公共事件总体应急预案发展历程 / 111
    - (一) 我国初步建立起危机管理机制 / 111
    - (二) 国务院是应急管理最高行政领导机构 / 113
    - (三) 第一时间发布信息尊重公众知情权 / 113



二、国家突发公共事件总体应急预案解读	/ 113
(一) 预案编制的意义和目的	/ 113
(二) 突发公共事件的分类分级	/ 114
(三) 规范预警标识：4级预警“红、橙、黄、蓝”	/ 114
(四) 发生Ⅰ级或Ⅱ级突发公共事件应在4小时内报告国务院	/ 115
(五) 突发公共事件消息须第一时间向社会发布	/ 115
(六) 要做好受灾群众基本生活保障工作	/ 116
(七) 国务院是突发公共事件应急管理工作最高行政领导机构	/ 116
(八) 应急预案框架体系共分6个层次，分别明确责任归属	/ 117
(九) 确定6大工作原则，体现以人为本理念	/ 117
三、应急预案编制方法与实务	/ 118
(一) 应急概念	/ 118
(二) 编制突发事件应急预案应遵循的指导思想和原则	/ 119
(三) 应急预案的基本概念、基本要素及分类	/ 120
(四) 应急预案的文件结构	/ 122
(五) 应急预案主要内容	/ 122
(六) 应急预案的编制方法	/ 123
(七) 应急培训与演习	/ 124
(八) 应急预案里程碑	/ 125
(九) 应急预案系统	/ 126
第七章 公共危机管理的体制建设	/ 130
一、公共危机管理的领导体制	/ 130
(一) 公共危机管理的统一指挥体制	/ 130





- (二) 公共危机管理中的政府职权划分 / 132
  - (三) 公共危机管理的责任机制 / 134
  - (四) 公共危机管理的监督机制 / 135
  - 二、公共危机管理组织领导系统的构建 / 136
    - (一) 公共危机管理的指挥决策中心 / 137
    - (二) 公共危机管理的现场指挥中心 / 139
    - (三) 公共危机管理的支持保障中心 / 141
  - 三、加强公共危机管理的组织领导 / 141
    - (一) 明确公共危机管理者的职责 / 141
    - (二) 提高公共危机管理者的素质 / 142
    - (三) 加强公共危机管理者的领导能力 / 144
    - (四) 避免错误的危机管理认识态度 / 147
  - 四、俄罗斯和美国的危机管理组织体系简介 / 148
    - (一) 俄罗斯公共危机管理组织体系 / 148
    - (二) 美国公共危机管理组织体系 / 150
- 第八章 公共危机管理的机制建设 / 154**
- 一、建立预警机制 / 154
    - (一) 建立预警监测网络, 全面开展公共危机的监测工作 / 154
    - (二) 制订预测信息管理制度, 开展预测预报工作 / 155
    - (三) 设置公共危机的警戒线 / 155
    - (四) 制定应急预案 / 155
  - 二、建立决策指挥机制 / 157
    - (一) 建立公共危机应急指挥中心 / 157



(二) 启动并修订应急预案	/ 158
三、建立公共危机管理的责任制	/ 158
四、建立执行机制	/ 159
五、建立检查监督机制	/ 160
六、建立社会动员和参与机制	/ 161
七、建立物质保障机制	/ 162
(一) 建立应急资金投入制度	/ 163
(二) 建立物资调配网络	/ 164
(三) 建立应急物资保障制度	/ 164
(四) 建立应急物资管理使用监督制度	/ 165
八、建立信息收集分析和披露机制	/ 165
(一) 建立公共危机应急报告制度	/ 165
(二) 建立公共危机举报制度	/ 165
(三) 建立公共危机信息分析制度	/ 166
(四) 建立公共危机的信息发布制度	/ 166
九、评估学习机制	/ 166
<b>第九章 公共危机管理的法制建设</b>	<b>/ 169</b>
一、公共危机管理法制建设的必要性和基本原则	/ 169
(一) 公共危机管理法制化建设的必要性	/ 169
(二) 公共危机管理法制化建设的基本原则	/ 170
二、公共危机管理法制化建设的内容与条件	/ 172
(一) 公共危机管理法制化建设的基本内容	/ 172
(二) 启动危机管理法律机制的条件	/ 174



(三) 立法机关在公共危机法制化建设中的作用	/ 175
三、国际公共危机管理中的法制化建设	/ 176
(一) 国际法对危机管理的法律规定	/ 177
(二) 国际公共危机管理的法制化建设类型	/ 177
(三) 国际公共危机管理法律制度的模式及内容	/ 179
(四) 美国和以色列危机管理立法简介	/ 181
四、中国的应急法制进程	/ 184
(一) 中国的应急法制进程	/ 184
(二) 法理学中的突发事件	/ 187
(三) 中国的突发事件应对原则	/ 190
(四) 《突发事件应对法》确立的主要制度	/ 198
(五) 中国应急法制的完善方向	/ 204
附录	/ 209
附录 1 国务院有关部门和单位制定和修订 突发事件应急预案框架指南	/ 209
附录 2 国家突发公共事件总体应急预案	/ 218
附录 3 中华人民共和国突发事件应对法	/ 225
附录 4 北京市突发公共事件总体应急预案	/ 237
附录 5 上海市突发公共事件总体应急预案	/ 260
参考文献	/ 269
后记	/ 275



# 第一章

## 绪论

### 一、公共突发事件——我们如何应对

#### (一) 突发公共事件进入高危期

我国目前处在突发公共事件的高发时期。而且随着城镇化进程加快,这种形势还在加剧,在未来很长时间内,我国都将面临突发公共事件所带来的严峻考验。

从自然的角度的分析,中国是世界上受自然灾害影响最为严重的国家之一,灾害种类多、灾害发生频度高、灾害损失严重。由于受灾害影响的人口大体在2亿左右,自然灾害在中国有着较强的社会性。随着经济建设的发展,灾害造成的损失也逐步增加。我国有70%以上的大城市、半数以上的人口、75%以上的工农业生产值,分布在气象、海洋、洪水、地震等灾害严重的沿海及东部地区。我国每年因自然灾害造成的损失一般都要超过上千亿元。

从社会的角度的分析,我国目前正进入经济社会发展的关键阶段,既是关键发展期,同时又是矛盾凸显期。人民内部矛盾出现一些值得重视的新问题,如果处置失当,有可能出现社会危机。另外,我国很多地区自然环境破坏严重,潜在的危机有可能随时爆发。而建国以来建设的大量基础设施,年代久远、老化严重,又缺少及时的维护和更换,安全隐患非常多,也是一个个定时炸弹。

#### (二) 应急管理面对突发公共事件

我国每年因自然灾害、事故灾害和社会安全事件等突发公共事件造成的人员伤亡逾百万,经济损失高达6500亿元,占中国GDP的6%。

面对突发公共事件,党和国家领导人指示:坚决遏制重特大事故多发势头。近一个时期以来,相继发生重特大事故,给人民群众生命财产造成了严



重损失，引起党中央、国务院高度关注，中共中央总书记胡锦涛、国务院总理温家宝等中央领导同志多次作出重要指示，要求有关部门迅速采取有效措施，切实加强安全生产工作，坚决遏制重特大事故多发势头，确保人民群众生命财产安全。建立一个全国性的城市应急联动系统迫在眉睫，国家安全生产监督管理总局研究中心主任郭云涛表示，我国目前正在加强城市突发公共事件应急管理，有望在 15 年内建成一个全国性的城市应急联动系统。

虽然我国目前仅有北京、上海、广西南宁等少数几个城市建立了城市应急联动系统，但是我国已经开始积极应对突发公共事件所带来的威胁，应急预案编制工作已基本完成。

### （三）突发公共事件为我们敲响警钟

从我国突发公共事件的现状与特点可以看出我国公共安全形势的严峻性，而造成当前公共安全领域诸多不稳定现象的背后，有着多种深层次的原因。

1. 我国正处在一个经济转轨、社会转型的特殊历史时期。综合国力竞争空前激烈，外部环境日趋复杂多变，我国的工业化和城镇化进程不断加快，经济结构调整步伐也随之加快，经济市场化的程度越来越高。根据国际经验，人均 GDP 超过 1000 美元以后的增长时期将成为一个矛盾凸显期。利益重新分配，新旧观念相互碰撞，社会结构剧烈变动，加上国际上政治、经济、军事、安全等因素相互交织，地缘、宗教和文化冲突与政治经济矛盾相互作用，因此不稳定、不确定、不安全的因素都有可能增加。

2. 我国城镇化和城市现代化的步伐正在加快，既带来了发展和机遇，也带来了风险和挑战。1978 年，全国共有 182 座城市，现在发展为 665 座，几乎每年增加 20 座。城镇人口现在是 5.6 亿，到 2020 年将达到近 9 亿。城镇化和城市现代化带来如下问题：市场经济逐步建立，各种新型关系和群体在城市中大量出现，其经济成分、经济利益、经营方式和生活方式趋于多样化，如目前我国城市务工农民超过 1 亿多；城市的高层建筑和油、气、水、电等生命工程、大型关键设施、设备及公共聚集场所明显增多，一旦发生灾害和事故，将引起连锁反应，造成重大损失。城市灾害呈现出多样性、复杂性、连锁性（次生、衍生和耦合）和放大性，城市受灾对象也更趋集中。2001 年诺贝尔经济学奖获得者之一的斯蒂格利茨把中国的城镇化与美国的高科技并列为 21 世纪人类发展进程中的两大关键因素，并认为新世纪对于中国居首位的挑战就是城镇化。



3. 我国的城乡差距和贫富差别在扩大。据世界银行和亚洲银行的统计分析,我国近十几年来,城乡差距和贫富差别的增长速度是世界上最快的国家。现在贫富之间的差别有一种定型化的趋势,就是富人和穷人的居住区开始分离了,而且富人和穷人的衣、食、住、行也明显地分化,在社会上出现了嫌贫仇富的心态。据有关专家分析,目前国内有三个群体特别值得关注:一个是一亿多进城农民工,他们的合法权益如果得不到保障,就要出问题;第二个是企业下岗职工,他们也存在生活保障问题;第三个就是大学毕业生,我们现在培养了那么多大学生,如果找不到工作,毕业即失业,也可能成为社会不稳定因素。

4. 科技和经济的快速发展带来了新的风险。现代工业、高新技术和信息产业的快速发展,在为国家和个人提供全新的发展机遇和生活空间的同时,也带来了新的风险。

1984年,印度博帕尔农药厂(美国联合碳化公司所属)异氰酸甲酯外泄,酿成有史以来最大的工业污染事故,共造成2万余人死亡,5万人双目失明,15万人受伤害。

1986年4月26日凌晨1点30分,前苏联切尔诺贝利核电站四号反应堆突然发生猛烈爆炸,8吨多强辐射物质喷涌而出,使前苏联、波兰、德国、瑞典等国家20多万平方千米的土地受到污染,320万人受到核辐射侵害。在过去20年里,共有27万人因此而致癌,9.3万人病危或死亡,善后已花去150亿美元,即使如此,昔日繁华的小镇普里皮亚季至今仍是死亡之城。如今,四号反应堆约200吨核燃料的放射性残留物在摇摇欲坠的“石棺”下,急需新的更好的加固,因为放射性残留物的辐射将持续上万年,而新的“掩体”还将耗资10亿~20亿美元。

1998年10月,尼日利亚瓦里地区发生的一起输油管线爆炸事件,造成1000多人死亡。现在城市的输油输气管线越来越多,我国的西气东输工程已基本完成。全国各类管线累积长度已超过55万千米。在油、气管线上,大量建筑物挤压,占线情况严重,再加上偷油、偷气等人为破坏,很容易酿成重大事故。据中石油、中石化反映,沿线形成了一批“打眼专业户”,专门靠偷油偷气牟取暴利;再加上输油管道长期被腐蚀等,这些都很容易引发事故。比如:中原油田勘探局至汤阴的成品汽油管线被不法分子打孔,造成汽油外泄,附近部分农民趁机哄抢汽油,引发特大火灾,造成21人死亡,76人烧伤;2000年2月19日,山东三力集团濮阳分公司为盗气将厂房建在中原油



田的输气管线上，导致天然气爆炸，造成 15 人死亡，56 人受伤。

目前，危险化学品的事故危害已仅次于煤矿事故，并成为导致重大环境污染的事故领域。原因是我国现在已经成为化学品生产大国、运输大国和使用大国。2005 年 11 月 13 日发生在中石油吉化公司双苯厂的爆炸事故，造成失踪死亡 6 人，重伤 23 人，数万居民紧急疏散，100 吨苯类物质排入松花江，造成严重环境污染，进而演变成哈尔滨等沿江城市的断水事件和跨国环境污染事件。

5. 世界多极化和经济全球化使各国都面临着新挑战。在国际上，虽然和平与发展仍然是时代的主题，但世界并不太平，并不安宁，各种矛盾交织，错综复杂，恐怖袭击、局部战争、金融危机、对水资源和石油资源的争夺，以及跨国性的重大疫情传播等突发事件不断出现，非传统安全问题越来越多。

例如，2001 年发生在美国的震撼世界的“9·11”恐怖袭击，造成近三千人死亡或失踪；1995 年的日本东京地铁沙林毒气恐怖袭击案，造成 12 人死亡，5500 人受伤；2004 年 2 月的莫斯科地铁爆炸案，造成近 100 人死亡，130 多人受伤；同年 3 月西班牙发生的火车连环爆炸案，死亡 200 多人，受伤 1000 多人；2004 年 8 月 24 日，俄罗斯两架飞机爆炸坠毁，造成 90 人遇难；同年 9 月 1 日上午，30 名车臣武装分子冲进俄罗斯南部别斯兰市第一中学，将 1000 多名正在参加开学典礼的师生和家长劫为人质，338 名人质死亡，700 多人受伤。2005 年 7 月 7 日，英国正沉浸在申办奥运成功后的喜悦气氛中，伦敦连续发生多起地铁和公交车爆炸事件，地铁、公共交通陷于瘫痪，伤亡上千人。2005 年 10 月，印度首都新德里的三大市场和商业区发生连环爆炸，造成 61 人死亡，188 人受伤；2005 年 11 月，约旦首都安曼商业区 3 家酒店几乎同时遭到自杀式炸弹爆炸袭击，造成近 60 人死亡，300 余人受伤；2006 年 7 月，印度孟买西线城铁接连发生至少七起爆炸，造成 190 多人死亡，625 人受伤。

另外，境内外各种敌对势力有加紧勾结与联合的趋势，其中包括东突组织正在调整政策、改变手段，图谋策划暴力和恐怖活动。恐怖主义的现实危害在上升，并有向内地发展蔓延的趋势。

## 二、危机管理——全球化时代的崭新课程

人类的发展史可以说是一部与各种危机相抗衡、相斗争的历史。自从有文字记载的历史以来，人类社会就一直面临着各种各样的灾难和危机。人类



社会就是在同各种危机的斗争、较量中不断成熟、壮大的。危机无时不在、无处不在。

所谓危机是指“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，并且在时间压力、有关信息不充分和事态发展不确定性极高的情况下必须对其作出关键性决策的事件”。危机事件具有突发性和紧急性、高度不确定性、影响的社会性和广泛性等特点。尽管危机可能导致原有不足的充分暴露，对社会进步起一定的促进作用，但是从危机导致的社会混乱、经济衰退、秩序失衡等方面分析，危机的负面影响要大于正面影响。

而危机管理，就是针对突发危机事件的管理，目的是通过提高政府对危机发生前的预见能力和发生后的救治能力，及时、有效处理危机，恢复社会稳定，恢复公众对政府的信任。

现代社会已进入危机频发、破坏性升级与国际互动发展的时期。随着危机产生的各种因素的不断增加，大量突发性危机事件随时可能发生，令人猝不及防。危机严重威胁着人类安全和社会稳定。然而，危机又具有普遍性，任何国家和政府都不可能幸免，都将始终面临或隐或现、或急或缓的危机挑战。在经历了“9·11”恐怖袭击、“禽流感”、SARS 疫情、伦敦大爆炸和法国大骚乱等突发事件的严峻考验后，现代社会的人们不得不正视一个事实：随着社会与经济的发展，公共安全的新问题不断涌现，这些问题将会对一个国家或社会乃至整个世界产生巨大的影响，也会给政府管理带来前所未有的挑战。如何处理公共危机事件将直接关系到政府的形象，也直接影响着国家政治经济的稳定和发展，进而关系到国家政权的生死存亡。

联合国在总结国际社会危机管理和灾变管理的经验时曾经指出，危机管理在当代社会面临着新的挑战。这些挑战包括：①提高对于危机风险的广泛理解和认知；②把生态的考虑与危机和灾变的管理相结合；③承认危机和灾变风险的消减是政府的责任；④持续不断地进行集中化的风险管理；⑤加强危机管理政策的制定与协调；⑥加强危机管理的教育、研究和信息传播；⑦建立与发展危机管理的伙伴关系；⑧制定危机管理的具体方法与措施。

在全球化的时代，一个国家或者地区出现的危机，不可避免地会产生国际化的影响。危机管理问题一直是国际社会、国际组织和地区组织十分关注的一个问题。预防和管理各种各样的危机与灾难一直是联合国长期以来所致力于的事业。联合国的人道主义事务协调办公室（OCHA）、联合国难民事务各级委员会、世界粮食计划署、联合国儿童基金会和世界卫生组织都直接介





人危机和灾变的管理。在国家层次，联合国开发计划署直接代表联合国协调危机管理事务。国际气象组织、国际粮农组织、红十字国际委员会也介入国际和地区性的危机管理事务。

总之，“9·11”事件以后全球一系列的危机事件给世界造成了重大影响，也将政府管理的一个重要方面——危机管理推到了迫在眉睫的位置上。如何应对非传统威胁与突发性危机事件，如何在尽可能短的时间内控制事态、降低损失、重建秩序，如何做好与民众的沟通、维护国家长远利益和政府公信力，这一系列问题对世界各国政府都构成严峻挑战，也对转型期的我国社会和政府提出了重要预警。作为一个发展中国家，如何构建适合国情、适合需要的危机管理系统，从而有效、及时地规避、应对与处理这些突发性危机事件已经成为今后一定时期内党和政府必须重视的重大问题。在这个变得更加相互依赖的国际社会中，我们不得不承认：危机管理，已成为全球化时代摆在各个国家、各级政府面前的一个崭新课题。

### 三、危机管理——企业管理范畴走向公共领域

“危机管理”的概念在企业中较早使用，主要指企业防备和应对那些威胁企业生存的突发性风险事件。在市场中激烈竞争的企业，从一开始就在危机中生存着。消费者、供应商、竞争对象以及内部员工，各种错综复杂的关系都有可能把企业置于危险的境地，于是，重大生产事故、劳资纠纷、信誉危机等成为每一个成熟的企业每天不得不认真对待的问题。据美国危机管理学会（The Institute for Crisis Management）2000年的调查，美国最容易发生危机的行业，依次为医疗业、软件业（侵权或产品质量）、制药业、通信业、银行业、废弃物处理业、证券商品期货经纪商、保险业以及航空业等。

国外关于企业危机管理的研究，最早可以追溯到第一次世界大战以后，当时德国出现恶性通货膨胀，美国于1929年发生严重的经济萧条，危机管理是作为企业防卫的管理而产生的。当初，它只不过是单纯的危机对策、保险管理、安全技术和防灾计划。但由于企业经济环境、竞争环境和经营情况的复杂化和多样化，企业对危机管理逐渐实现了组织化和系统化，危机管理理论现在已应用于企业危机的科学管理中了。

20世纪60年代美国学者布莱克（R. Blake）及蒙顿（L. Mouton）对领导行为的有效性进行研究，他们率先从企业组织因素的角度来考察有效领导和无效领导的行为差异，建立了一个指标系统来评价企业内部的不信任行为、