

总主编 李如海

国家公务员培训教材

公共危机管理

龚维斌 著

新华出版社

——国家公务员培训教材——

公共危机管理

龚维斌 著

新华出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共危机管理/龚维斌著. —北京: 新华出版社,
2004.3

国家公务员培训教材

ISBN 7-5011-6586-6

I. 公… II. 龚… III. 紧急事件—处理—公务员
—干部培训—教材 IV. C936

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 017270 号

公共危机管理

龚维斌 著

*

新华出版社出版发行

(北京市石景山区京原路8号 邮编: 100043)

新华出版社网址: <http://www.xinhupub.com>

中国新闻书店: (010) 63072012

新华书店经销

北京时代华都印刷有限公司印刷

*

850 × 1168 毫米 32 开本 10.125 印张 238 千字

2004 年 3 月第 1 版 2004 年 3 月第 1 次印刷

ISBN 7-5011-6586-6/D·1044 定价: 18.00 元

国家公务员培训教材

编辑委员会

总 主 编 李如海 中国人民大学国家公务员研究所教授

副 总 主 编 朱立言 中国人民大学公共管理学院教授、博士生导师,全国公共管理硕士(MPA)专业学位教育指导委员会秘书长

刘配书 中国人事出版报刊社高级编辑

编 委 会 (以姓氏笔划为序)

宁炳辉 朱大平 朱立言

刘配书 李如海 张荣臣

总序

公务员制度推行 10 年来,在我国得到了进一步的巩固和完善。目前,我国已具备一支体系完整、素质较高的公务员队伍,他们是建设中国特色社会主义事业,完善社会主义市场经济体制和处理国家事务、推动社会进步的中坚力量,是行政功能网络的基点,在上情下达、下情上报的信息通道中发挥着重要作用。

加入 WTO 后,我国与世界各国的交流和接触日益频繁,世界正朝多极化、全球化、信息化的方向发展,给公务员应对各种复杂局势和提高公共行政管理能力带来了严峻的考验。

“三个代表”重要思想的本质是立党为公、执政为民。胡锦涛同志在 2003 年“七一”讲话中也指出:“群众利益无小事”。这是对各级公务员提出的高标准、严要求。公务员作为人民群众的“公仆”,其公务行政行为直接关系到党群关系、干群关系的融洽,影响着党和

政府在人民群众心目中的形象。

2003年12月19日,新中国成立以来第一次全国人才工作会议在北京召开,胡锦涛总书记在会上作了重要讲话。人事部部长张柏林在会上指出:公务员的培训将以能力建设为核心大规模展开。要重点抓好公务员的学习能力、实践能力,特别是创新能力的培养。鼓励公务员在职自学和参加培训,完善带薪学习制度。所以,各级各类公务员必须以“三个代表”重要思想为指导,身体力行“三个代表”,做学习“三个代表”重要思想的组织者、推动者和实践者,切实提高自身的综合素质。完善社会主义市场经济体制,对公务员依法行政、依市场规律行政提出了新的要求,迫切要求公务员开拓工作思路,增强九项通用能力,提高行政水平。

全国各地正在加紧组织公务员参加各种形式的培训,人事部对此项工作也作了具体安排。

为满足国家公务员培训的需要,根据人事部2001-2005年公务员培训规划的要求,我们组织相关专家、学者编写了这套培训教材。该教材内容体系的规划比较完整,观点新颖独到,阐述简明扼要,文字表达流畅,面向各个层次公务人员的不同需求,在结合各地各类培训教材特点的基础上,增强了科学性、针对性和实用性,使教学活动更加生动实在,使公务员在学习过程中达到触类旁通的目的。

衷心希望这套教材有助于公务员进一步提高政治理论和业务知识水平,不断增强工作创新的能力、科学判断形势的能力、驾驭市场经济的能力、应对复杂局面的能力、依法行政的能力和总揽全局的能力,更好地适应新形势、新任务的要求,为全面建设小康社会、推动中国特色社会主义事业不断前进起到促进作用。

国家公务员培训教材编辑委员会

2004年2月

目
录

第一章 绪论	(1)
第一节 公共危机管理的含义	(2)
一、危机	(2)
二、公共危机	(3)
三、公共危机管理	(9)
第二节 公共危机管理的特点	(11)
一、企业危机管理与公共危机管理	(11)
二、公共管理和公共危机管理	(14)
第三节 公共危机管理研究状况	(19)
一、西方公共危机理论研究的状况	(20)
二、我国公共危机研究的历史与现状	(22)
第四节 加强公共危机管理的研究与建设	(28)
第五节 教学案例	(35)
案例 1: 美国东北部大停电及其应对措施	(35)
案例 2: 山东省东明县黄河抗洪抢险救灾备忘录	(37)
案例 3: “康泰克”经历 PPA 风波	(41)
第二章 公共危机管理的机制	(45)
第一节 公共危机管理的过程	(46)
一、监测防范阶段	(48)

二、识别控制阶段·····	(52)
三、综合处理阶段·····	(54)
四、评估学习阶段·····	(55)
五、恢复重建阶段·····	(57)
第二节 公共危机管理的机制·····	(60)
一、建立预警机制·····	(60)
二、建立决策指挥机制·····	(64)
三、建立公共危机管理的责任制·····	(65)
四、建立执行机制·····	(67)
五、建立检查监督机制·····	(68)
六、建立社会动员和参与机制·····	(70)
七、建立物质保障机制·····	(72)
八、建立信息收集分析和披露机制·····	(75)
九、评估学习机制·····	(77)
第三节 教学案例·····	(78)
案例 1: 北京小雪引起的交通事故·····	(78)
案例 2: 日本的危机管理: 决策和协调机制 ·····	(79)
案例 3: 市场快速反应系统保障居民生活必需品 正常供应·····	(82)
案例 4: 中国地震国际救援队参与伊朗地震跨国 大救援行动·····	(83)
第三章 公共危机管理的原则·····	(88)
第一节 几个重要原则·····	(89)
一、以人为本, 依法管理·····	(89)
二、沉着冷静, 果断决策·····	(91)
三、信息畅通, 反应快捷·····	(93)

四、协调联动,保障有力	(94)
五、群策群力,共渡危机	(97)
六、居安思危,未雨绸缪	(98)
七、善于学习,总结提高	(101)
八、分级管理,适度反应	(102)
第二节 依法管理与法制建设	(102)
一、公共危机时期需要紧急状态法	(103)
二、紧急状态下公共权力需要受到规范和约束	(105)
三、危机状态下公民权利需要得到保护	(108)
四、立法机关应该有所作为	(110)
第三节 信息公开问题	(112)
一、信息公开是一项基本人权	(113)
二、信息公开可以有效地约束公共权力	(115)
三、公共危机时刻尤其需要信息公开	(117)
四、充分发挥新闻媒体在信息公开中的作用	(118)
第四节 教学案例	(122)
案例 1:森喜朗处理“爱媛号”沉船事故 不及时遭到批评	(122)
案例 2:牛田洋的“精神原子弹”	(123)
案例 3:《纽约时报》杰森事件羞辱美国 百年媒体	(125)
第四章 公共危机中的社会心理管理	(131)
第一节 危机状态下的社会心理问题	(132)
一、焦虑、恐慌、恐惧	(133)

二、轻信并参与传播流言和谣言·····	(134)
三、非理性行为·····	(135)
四、暴乱、骚乱等反政府反社会行为·····	(136)
第二节 社会心理问题的有关理论·····	(139)
一、谣言的传播·····	(139)
二、从众心理与从众行为·····	(142)
三、认知不协调理论·····	(146)
第三节 社会心理疏导与控制·····	(150)
一、权威机构要及时发布信息,增加透明度 ·····	(150)
二、领导人在危机面前要沉着冷静·····	(152)
三、主流媒体要有客观及时的报道·····	(154)
四、专家学生释疑解惑·····	(155)
五、非政府组织要积极参与·····	(155)
六、建立良好的沟通、对话机制·····	(156)
第四节 教学案例·····	(157)
案例 1: 广州: 危情五日·····	(157)
案例 2: 日本的手纸危机·····	(163)
第五章 突发公共卫生事件的管理·····	(167)
第一节 预防与应急准备·····	(168)
一、突发公共卫生事件的含义·····	(168)
二、坚持“预防为主、常备不懈”的方针·····	(171)
三、制定应急预案·····	(173)
四、构建突发事件预防控制体系·····	(175)
五、应急储备与人员培训·····	(178)
第二节 报告与信息发发布·····	(181)
一、突发事件应急报告制度·····	(182)

二、突发事件的信息发布制度·····	(188)
第三节 应急处理·····	(192)
一、突发事件应急预案的启动·····	(193)
二、应急预案启动前后的工作·····	(195)
三、突发事件应急处理措施·····	(197)
四、交通卫生检疫与国境卫生检疫·····	(201)
第四节 法律责任·····	(203)
一、各级政府及其有关部门的法律责任·····	(203)
二、医疗卫生机构、有关单位和个人的法律责任 ·····	(207)
第五节 教学案例·····	(208)
案例 1: 美国突发公共卫生事件应对体系简介 ·····	(208)
案例 2: 南京汤山特大投毒事件·····	(210)
第六章 重大自然灾害的危机管理·····	(215)
第一节 几类常见的重大自然灾害·····	(216)
一、四种主要自然灾害·····	(217)
二、我国自然灾害的特点·····	(224)
第二节 自然灾害的管理·····	(229)
一、预防·····	(229)
二、救灾·····	(235)
三、重建·····	(245)
第三节 教学案例·····	(247)
案例 1: 江西省特大洪涝灾害救灾应急预案 ·····	(247)
案例 2: 安徽省怀远县特大洪涝灾害应急预案 ·····	(253)

案例 3 印度自然灾害管理计划·····	(258)
第七章 群体性事件的预防与控制·····	(260)
第一节 我们生活在一个高风险的时代·····	(261)
一、改革开放以来社会发展出现三大转变·····	(261)
二、现代化过程是一个高风险的时期·····	(270)
第二节 改革过程中利益矛盾突出·····	(271)
一、收入差距矛盾·····	(272)
二、就业矛盾·····	(275)
三、干群关系矛盾·····	(278)
第三节 群体性事件的类型及其特点·····	(280)
一、新时期群体性事件的表现形式·····	(280)
二、新时期群体性事件的特点·····	(284)
第四节 群体性事件的防范与化解·····	(285)
一、正确认识群体性事件·····	(285)
二、把握科学原则·····	(287)
三、推进各项制度建设·····	(290)
四、采取有效的处理方法·····	(293)
第五节 教学案例·····	(295)
案例 1: 面对百名信访群众·····	(295)
案例 2: 集体上访调处, 失去了最佳时机·····	(297)
案例 3: 兰考县三义寨乡“8·16”事件始末 ·····	(299)
主要参考文献·····	(302)
后 记·····	(308)

第一章

绪论

DI YI ZHANG
XULUN

第一节 公共危机管理的含义

公共危机管理是公共管理的一种特殊形式，是公共管理中应对危机状态的一种形式。公共管理则是西方国家在 20 世纪 60 年代以后，伴随新公共行政学兴起而出现的一个新学科，它与公共行政、公共事务、公共政策等都有密切的联系。虽然公共危机管理的实践在管理实践中长期存在，但是，把它作为一门学科来专门研究则是近年的事情。因此，理解公共危机管理的含义，需要弄清危机、公共危机、公共管理以及公共危机管理的含义。

一、危机

“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，它适用的对象不断扩大，人们赋予它的含义也逐渐发生了变化。《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。根据《现代汉语词典》的解释，危机有两个意思，一是指危险的祸根，例如，危机四伏；二是指严重的困难关头，例如，经济危机、金融危机、粮食危机等。荷兰莱登大学危机管理专家乌里尔·罗森塔耳认为，危机是一种严重的威胁社会系统的基本结构或者基本

价值规范的形势，在这种形势中，决策集团必须在很短时间内、在极不确定的情况下做出正确的决策。按照国际社会的一般看法，危机是指在社会生活中突然发生的、严重危及社会秩序、给社会造成重大损失的事件。例如，战争、冲突、暴乱、灾害、事故、瘟疫、恐怖袭击、环境恶化等等自然的、社会的、政治的现象都可能是危机。

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、群体或者组织以及社会正常的生存秩序、发展进程等由于某种原因，通常是突发事件的出现，而受到破坏，严重威胁正常的生存与发展的状态。这个定义有三点需要强调指出，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。例如，一个工厂里的水龙头坏了，如果仅仅是人们的喝水和用水受到影响，一些会议被迫改期，一些服务跟不上，那就不叫危机。而如果水龙头坏了造成工厂停产，甚至导致企业倒闭，这就是危机了。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。

二、公共危机

危机有各种类型。从不同的角度，根据不同的标准可以划分出不同的危机。根据引发危机的因素来看，有①因不可抗力引起的自然灾害，例如，地震、干旱、洪水、飓风、泥石

流、赤潮、海啸、恶性疾病流行；②由人为失误因素造成的重大事故，如飞机失事、火车出轨、煤矿爆炸、集体中毒等；③人为故意因素造成的社会动乱，如民族冲突、宗教对抗、恐怖事件、武装冲突或者战争等。根据主要原因以及涉及的领域，则有政治危机、经济危机、社会危机、价值危机、精神危机等。从危机涉及对象对待危机的态度可以将危机划分为一致性和冲突性两种类型。一致性是指受到危机影响的对象具有相同的利益要求，因此，他们对待危机的态度是一致的，也容易采取一致的行动，例如，抗震救灾等抵御自然灾害的行为。冲突性危机，是指受到危机影响的对象中存在不同的利益取向，他们常常会因此而展开争斗，这也恰恰是危机产生的根源，例如，战争、革命等。不过，绝对的、纯粹的一致性和冲突性危机事实是很少的，在一致性危机中有时也潜藏着冲突的可能，例如，人们通常认为自然灾害是一致性危机的典型，但是，由于资源的有限性，在救灾过程中受灾地区和非受灾地区以及重灾地区和轻灾地区之间也会存在着一定的利益差距，甚至是竞争关系。而对于冲突性危机，即使是战争这样的对抗形式，也会存在着一定程度的既联合又斗争的可能。中国共产党在民主革命时期与国民党等政治派别的斗争中表现得最为充分。

从前面的危机定义中，我们已经看到，受到危机影响的对象或者范围既可能是个人，也可能是群体或者组织，还可能是更大范围的社会大众以至国际社会。因此，从涉及的范围来看，危机可以分为个人危机、家庭危机、企业危机以及公共危机等。

什么是公共危机呢？简单地说就是一个事件突然发生并对大众正常的生活、工作以至生命财产构成威胁的状态。1997年亚洲金融危机、1998年夏天我国的洪水、2001年美国发生的“9·11”事件，2003年春天我国发生的SARS事件等，都

是公共危机。公共危机既可能是由于自然原因造成的，例如，地震、洪水等；也可能是经济原因造成的，例如经济危机；也可能是政治原因造成的，例如，2001年底阿根廷接连换了4个总统，政局动荡；也可能是社会原因造成的，例如，民族冲突、宗族械斗等。公共危机尽管起因千差万别，但是有一点是共同的，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，所以确定公共危机也需要取得大众的共识，大众重视并团结一致采取必要的措施阻止事态继续扩大。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。例如，当SARS流行时，一些人感染此病，生命健康受到严重威胁，对于这些人而言SARS就是个人危机事件，他们个人处于个人危机之中。同样，受到SARS事件影响，一些人虽然没有感染此病，但是因为整个经济发展受阻，失业率增加，一些人收入减少，生活水平下降甚至恶化，出现个人经济危机。

公共危机的特点：一、突发性和紧急性。二、不确定性和易变性。三、社会性和扩散性。四、危害性和破坏性。

1. 突发性和紧急性

公共危机往往是在意想不到、没有准备的情况下突然爆发的，这也就是说，危机发生之前，很少有人意识到会发生危机。这也是一般危机的共性。例如，2001年美国“9·11”恐怖袭击事件、2003年初韩国大邱地铁纵火案等都是如此。由于公共危机来得突然，又有很强的冲击力和破坏力，往往使人们措手不及。如果处理不当可能会给公共生活和公共秩序带来巨大的破坏，需要社会公众和管理部门及时拿出对策，化解危机，消除影响，减少损失。由于危机突然出现，可利用的资源又是十分有限的，例如，信息不对称、技术手段缺乏、物质保障不到位等，使决策和指挥控制、民众反应与配合都显得十分