

二十一世纪法学热点系列

Management of

# 公共危机管理

与危机法制研究  
Public Crisis:

A Study of  
Public in  
Emergency Law

黄顺康 著

中国检察出版社

# 公共危机管理 与危机法制研究

黄顺康 著

中国检察出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

公共危机管理与危机法制研究/黄顺康著. —北京:中国  
检察出版社, 2006

ISBN 7 - 80185 - 559 - 0

I. 公… II. 黄… III. ①国家行政机关—紧急事件—  
公共管理—研究—中国 ②国家行政机关—紧急事件—  
公共管理—法律—研究—中国 IV. ①D63 ②D922.104

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 017781 号

## 公共危机管理与危机法制研究

黄顺康 著

出版发行: 中国检察出版社

社 址: 北京市石景山区鲁谷西路 5 号 (100040)

网 址: 中国检察出版社 (www.zgjcbs.com)

电子邮箱: zgjcbs@vip.sina.com

电 话: (010)68650028(编辑) 68650015(发行) 68650029(邮购)

经 销: 新华书店

印 刷: 保定市印刷厂

开 本: A5

印 张: 9.125 印张

字 数: 250 千字

版 次: 2006 年 4 月第一版 2006 年 4 月第一次印刷

书 号: ISBN 7 - 80185 - 559 - 0/D · 1534

定 价: 24.00 元

检察版图书, 版权所有, 侵权必究  
如遇图书印装质量问题本社负责调换

# 前 言

当今世界是一个危机多发的世界。从美国的“9·11”事件到“卡特里那”飓风，从巴黎郊区的骚乱到西班牙的连环大爆炸，从印度洋地震海啸灾难到南亚大地震，从乌克兰切尔诺贝利核电站爆炸到印度博帕尔毒气泄漏事件，从2003年的SARS危机到至今还未平息的禽流感等一系列危机事件表明，现代社会虽然越来越发达，但却十分脆弱，无论是发达国家，还是发展中国家，没有一个国家是绝对安全的，各种公共危机随时都可能发生。公共危机管理是任何国家的政府都必须面对的重要问题。公共危机管理能力是对每一个国家政府的严峻考验，甚至成为政府合法性的依据。综观各国发展的历史不难看出，任何国家的发展都与该国危机管理能力的强弱，以及能否不断战胜危机紧密相关，随着社会的发展，一个国家如不及时提高自己的危机管理能力，迟早会受到危机的惩罚。

我国对危机管理的研究起步较晚，目前还处于引进消化和初级研究阶段。近年来虽然也出了不少研究成果，但总的来说，目前国内的研究积淀还相当薄弱，无论是理论框架和实证研究都还处于起步阶段，公共危机管理的理论体系也还未形成，许多研究领域都是空白。可见，公共危机管理的理论研究还任重道远。

与西方发达国家，甚至与一些发展中国家相比，我国的公共危机管理能力和管理水平显然还有很大差距。问题主要有：缺乏全社会的危机风险意识，公民普遍缺乏危机管理的常识和避险自救的技能训练，缺乏危机管理的长期战略和专门的危机管理机构，危机法制很不健全，危机管理的设施设备落后，战略物质的储备、管理水平较低，公共危机的预防、预警和预控机制还很不完善，危机的信

息搜集、信息传递、信息处理、信息识别、信息确认、信息公开和信息发布机制不健全，危机的应急管理指挥不够科学，联动不够协调，资源较难整合，降低了政府在危机管理时本来十分强大的动员能力和管理能力，缺乏危机管理的成本管理和成本分摊机制，缺乏科学有效的绩效评估系统等。如何从我国公共危机管理的现实出发，借鉴先进国家的有益成果，构建中国特色的现代危机管理体制，全面提升政府和整个社会的危机管理能力，是我国当前面临的一项重大课题。

笔者从事公共危机管理的教学和科研已有数年。在刚刚过去的2005年，笔者所在学校西南政法大学成立了“公共危机管理研究中心”，为公共危机管理的研究搭建了一个良好的平台。本书的出版就是该研究中心的研究成果之一。

本书在汲取理论界相关研究成果的基础上，对公共危机管理理论体系进行了尝试性的、较为系统的梳理，全面研究了公共危机管理的基本理论，考察、对比、借鉴了国外危机管理的基本做法和经验教训，系统研究了我国公共危机管理和危机法制的现状，探索改进的对策。对公共危机管理的基本理论，公共危机特征和公共危机管理特征的区分、现代的公共危机管理与传统危机应对的区别、公共危机的预防、预警和预控、公共危机管理的成本构成和成本分摊机制等方面提出了一些具有独创性的观点。本书考察并初步研究了危机法制的基本理论，还在公共危机管理的实证研究和案例研究方面进行了有益的尝试并提出了若干操作性较强的政策建议。

由于笔者才疏学浅，书中定有诸多缺陷和错误，恳请学术界同仁和广大读者不吝批评指教。

西南政法大学公共危机管理研究中心

黄顺康

2006年2月19日

# 目 录

- 1 前言
- 1 第一章 公共危机的基本理论
  - 1 一、危机与人类的关系
  - 8 二、公共危机的内涵分析
  - 18 三、公共危机的分类研究
- 38 第二章 公共危机的形成与相关理论
  - 38 一、必然性和偶然性理论与公共危机
  - 43 二、全球化与公共危机
  - 64 三、社会冲突理论与公共危机
  - 68 四、灾害学理论与公共危机管理
- 79 第三章 公共危机管理的基本理论
  - 79 一、公共危机管理的内涵分析
  - 81 二、公共危机管理的特征分析
  - 87 三、公共危机管理的首要目标：为社会提供公共安全
  - 93 四、公共危机管理的阶段划分理论分析
  - 96 五、公共危机管理中的政府责任
- 104 第四章 公共危机的预防、预警和预控
  - 105 一、危机前阶段管理是公共危机管理中的关键环节
  - 107 二、公共危机的预防
  - 119 三、公共危机的预警
  - 129 四、公共危机的预控
- 136 第五章 公共危机的应急管理
  - 136 一、危机应急管理概述

138	二、公共危机应急管理的指挥和决策
143	三、公共危机的应急管理
161	四、我国危机应急管理亟待解决的问题
165	<b>第六章 公共危机恢复阶段的管理</b>
165	一、公共危机恢复阶段管理概述
167	二、恢复秩序
170	三、危机评估
172	四、危机后重建
176	五、危机后的赔偿、补偿和救助
182	六、危机后的心理救援和心理干预
185	七、危机管理总结
188	<b>第七章 公共危机管理的成本分摊研究</b>
189	一、公共危机管理的成本构成
198	二、公共危机管理的成本分摊机制
209	<b>第八章 危机管理法制研究</b>
209	一、危机管理法制的理论与实践分析
223	二、紧急状态法律制度分析
235	三、紧急状态的构成和实施
247	<b>第九章 公共危机管理的个案研究</b>
247	个案研究一：从重庆“12·23”特大井喷事故看我国公共危机管理改革
266	个案研究二：印度洋地震海啸灾难及其启示
280	<b>参考文献</b>

# 第一章 公共危机的 基本理论

## 一、危机与人类的关系

### (一) 危机的内涵分析

在西方，“危机”的概念最初来源于希腊，并被普遍用于医学领域，<sup>①</sup>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、非常危险或者非常困难的时刻，<sup>②</sup>以形容一种至关重要的、需要立刻作出相应决断的状态。18~19世纪，这一概念逐渐被引入政治领域，表示政治体制、社会秩序或政府面临的紧急状况和重大危险，同时也被引入企业管理领域（这一领域不是本书的研究范围），继而有了危机管理的概念。

在公共危机管理领域，学者们对“危机”的界定出现多元化趋势，概念可谓五花八门。下面引用薛澜、张强、钟开斌著的《危机管理》一书中不同学者从不同角度给“危机”概念所下的定义：

---

<sup>①</sup> 冯慧玲主编：《公共危机启示录——对SARS的多维审视》，中国人民大学出版社2003年版，代前言第2~3页。

<sup>②</sup> 龚维宾：《公共危机管理》，新华出版社2004年版，第2页。



第一，有可能变好或变坏的转折点或关键时刻（英文韦伯辞典定义）。

第二，赫尔曼（Hermann）认为：危机就是一种情境状态，其决策主体的根本目标受到威胁，在改变决策之间可获得的反应时间很有限，其发生也出乎决策主体的意料。<sup>①</sup>

第三，1975～1976年在耶路撒冷举行的危机问题研讨会提出的定义是：危机是和平进程的断点，它必须具备以下四个条件：（1）国家内部或外界环境发生变化；（2）形成了对基本价值的威胁；（3）卷入军事敌对行动的可能性极大；（4）对威胁作出反应的时间有限。

第四，荷兰莱登大学危机研究专家罗森塔尔（Rosenthal）等人认为：“危机就是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，并且在时间压力和不确定性极高的情况下，必须对其作出关键决策的事件。”“危机是指具有严重威胁、不确定性和有危机感的情绪”。<sup>②</sup>

第五，巴顿（Barton）认为：危机是“一个会引起潜在负面影响的具有不确定性的大事件，这种事件及其后果可能对组织及其人员、产品、服务、资产和声誉造成巨大的损害”。这里值得注意的是危机影响的范畴已经扩大到了人和组织的名声，由此凸显公共沟通的重要性。<sup>③</sup>

第六，桑德里尔斯（Sundelius）、斯特恩（Stern）和拜楠德尔（Bynander）认为，作为一个国家所面对的危机就是指中央决策者面对这样一种场景：重要的价值受到威胁，而且可以采取处理行动的

① Hermann, Charles F., ed. *International Crises; Insights From Behavioral Research*. New York: Free Press, 1972.

② Rosenthal Uriel, Charles Michael T., ed. *Coping with Crises: The Management of Disasters, Riots and Terrorism*. Springfield: Charles C. Thomas, 1989.

③ [澳] 罗伯特·希斯：《危机管理》，王成、宋炳辉、金瑛译，中信出版社2001年版，第18～19页。

时间十分有限，同时环境的变化具有高度的不确定性。

第七，斯蒂文·芬克（Stewen. Fenk）（1986）则把这一定义引申为“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。”

在上述七种定义中，第一种定义，即英文韦伯辞典的定义强调的是危机的转折性。第二种定义强调的是危机的突发性、紧迫性和危险性。第三种定义主要针对政治和军事方面的危机。第四种定义则是强调危机的紧迫性和不确定性，尤其是强调衡量危险程度的标准。第五种定义既可用于公共领域，也可用于工商领域，也就是既可指公共危机，也可以指企业危机。第六种定义主要强调危机的威胁性、紧迫性和不确定性。第七种定义主要是从决策的角度来界定危机，强调危机的不稳定性和改变策略的必要性。

在我们汉语里，危机是什么意思呢？在《现代汉语词典》里，危机是指“危险的祸根”，或“严重困难的关头”。在《辞海》里，“危机”的含义是“危险所由发生者曰危机。”学术界有人认为只有中国的汉字可以完满地表达出危机的内涵，即“危险与机遇”，是组织命运“转机与恶化的分水岭”，<sup>①</sup> 这突出地表现了危险与机遇的辩证关系，任何社会都可能有危机发生，但危险与机遇、转机也总是相伴而生的，即有危险就会有机遇，就有转机，当危险来临时，如果应对得当，就会化险为夷，使危险成为未来良性发展的坚实基础；如果应对不当，就会遭受重大损失，失去转机。

薛澜、张强、钟开斌著：《危机管理》一书认为：“罗森塔尔的定义更为准确地反映了危机这个概念的内涵。因此，可以认为：危机通常是在决策者的核心价值观念受到严重威胁或挑战、有关信息很不充分，事态发展具有高度不确定性和需要迅捷决策等不利情境的汇聚。”“实质上我们可以把危机界定为一种决策情势，在此情境中，作为决策者的组织（核心单元为政府）所认定的社会基本价值

---

<sup>①</sup> 菲克：《危机管理》，韩应宁译，台湾经济与生活出版事业公司1987年版，第3页。

和行为准则架构面临严重威胁，突发紧急事件以及不确定前景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具体的危机应对措施。”<sup>①</sup>

不过，什么是“决策者的核心价值观念”，仍是一个不甚明了的问题。笔者认为，在危机的界定标准方面，不可能有全球统一的标准，各国应该制定适合本地情况的界定危机或危机级别的标准。

笔者认为，对危机含义的理解应当把握以下几个要素：（1）危机是一种突然发生的社会现象，它能侵扰、改变或破坏社会结构系统的平衡状态，使社会的整体或部分脱离常态，进入一种非正常状态；（2）危机会使国家利益、公共安全和公民的生命财产安全受到严重威胁，使部分或者整个社会处于危险之中；（3）危机管理的决策者在面对非常紧迫、非常危险的情况下，在信息不充分，事件的性质、后果难以确定、难以预料时，必须快速决策、快速行动、快速应对与处置；（4）如何应对危机事关重大，危机处理得当，可以转危为安；危机处理不当，往往会形成连锁反应，造成重大损失。

## （二）危机是一种客观存在

危机是一种客观存在，是不以人的意志为转移的。地球上的所有生命，无论你是否愿意，都会遇到各种各样的危机，无论是植物、动物，还是人类，都无法回避各种危机的挑战。

根据达尔文的理论，世界上的动物、植物都处在不断进化的过程中，由于自然和人为的原因，地球的环境在不断地发生变化，如气候的变化、环境的污染、食物的短缺，这些都往往会给动物、植物的生存造成危机。因此，物种灭绝就成为一种自然现象。一般来说，动植物要改变环境，战胜危机是完全不可能的，它们只能被动地改变自己的习性，去适应环境的变化。一些适应能力强的物种，往往能较快地适应环境的变化，从而成功渡过危机，生存下来。而

<sup>①</sup> 薛澜、张强、钟开斌：《危机管理》，清华大学出版社2003年版，第25页。

那些不能适应环境变化的物种，就不能渡过危机，从而迅速或逐渐走向灭绝。科学家警告说大批的物种灭绝正在地球上发生。据估计每24小时就会有150~200个物种永远消失。就连像恐龙这样的庞然大物，也由于不能适应环境的变化，于6500万年前统统灭绝了，无一幸存。当然，恐龙灭绝的具体原因有争论，第一种说法是气候环境使恐龙灭绝；第二种说法是小行星撞击地球使恐龙灭绝；第三种说法是恐龙蛋壳变厚使恐龙灭绝。但不管哪一种说法，恐龙的灭绝都是由于其不能适应环境的变化，不能渡过危机所造成的。

### (三) 危机伴随着人类的产生和发展的全过程

人类自从诞生以来，就从来没有摆脱过危机，可以说，危机伴随着人类的产生和发展的全过程。人类本身是脆弱的有机体，人们生活在一个迅速变化着的环境中，他们必须要对不断变化，充满危险的环境作出快速的反应，否则，就会适应不了险恶的环境。同时，由于人类自身的活动，如由于无知和短视而破坏环境，由于相互的争斗而发生战争，都可能给人类带来灾难和危机。可以说，危机是与人类相伴相生的。在古代，人类战胜危机的能力很弱，往往对各种危机一无所知，更不知道预防、预警和预控，只是当危机突然爆发时，仓皇逃命或被动应战。有时候，当巨大的灾难突然降临时，人们面临的常常是灭顶之灾，如整座整座的城市被毁灭，甚至一个文明发生可怕的中断。

例如，有关“亚特兰提斯”的沉没就是一例。关于“亚特兰提斯”的记载，始自古希腊的伟大思想家柏拉图（公元前427~347）的两本对话录《克里特雅斯》和《提迈尤斯》。在《提迈尤斯》中，柏拉图有这样的话：在“海格力斯的砥柱海峡”对面，有一个很大的岛，从那里你们可以去其他的岛屿，那些岛屿的对面，就是海洋包围着的一整块陆地，这就是“亚特兰提斯”王国。当时亚特兰提斯正要与雅典展开一场大战，没想到亚特兰提斯却突然遭遇地震和水灾，不到一天一夜就完全没入海底，超高度文明的大国一夕间

消失。<sup>①</sup>

又如古印度文明的毁灭。写成于3000多年前的印度史诗《摩诃婆罗多》记载了居住在印度恒河上游的科拉瓦人和潘达瓦人、弗里希尼人和安哈卡人两次激烈的战争。令人不解和惊讶的是，从这两次战争的描写来看，那完全是核子战争！后来考古学家在发生上述战争的恒河上游发现了众多的已成焦土的废墟。除了在印度外，古巴比伦、撒哈拉沙漠、蒙古的戈壁都发现了史前核战的废墟。废墟中的“玻璃石”都与今天的核试验场的“玻璃石”一模一样。这些考古发现吻合了流传的史料记载，证明5000多年前人类也曾在印度发展成如此高度文明，甚至熟悉利用核能，却由于争权夺利而加以滥用，使他们遭到了毁灭，文明出现了中断。这段历史的真实性虽然还有待于考古研究的证明，但人类历史上有不少文明因为各种危机而中断。

再如我国境内曾经烜赫一时的楼兰古国神秘地消失。楼兰王国位于中国内地的新疆巴音郭楞蒙古自治州若羌县北境，罗布泊以西，孔雀河道南岸7公里处，整个遗址散布在罗布泊西岸的雅丹地形之中。在历史上，楼兰属于西域36国之一，与敦煌邻接，曾经与汉朝关系密切。楼兰古城当时曾是人们生息繁衍的乐园，依山傍水的楼兰城成了亚洲腹部的交通枢纽城镇，在东西方文化交流中，曾起过重要作用。早在公元前77年，楼兰地区已是西域农业发达的绿洲，到了唐代，“楼兰”却几乎成了边远的代名词，后来，繁华的国城在短时间内消失，楼兰国至今已是一片沙漠废墟。

随着人类的发展，人类战胜危机的能力不断增强。人类之所以比动植物更有生存能力，是由于人有思维活动，能够在危机发生后总结经验教训，不断想出一些减少危机造成的破坏和损失的办法，发展科学技术，增强自己战胜危机的能力。

综观各国发展的历史不难看出，任何国家的发展都与该国能否

---

<sup>①</sup> 《传说中的大西洋城找到了？》，载《重庆经济报》2005年9月4日，第13版。

战胜危机有关。有的国家发展很快，甚至从落后国家一跃成为先进、发达国家。例如，北美大陆经过独立战争以后，建立了由 13 个前殖民地组成的松散、弱小的邦联国家，很快就遇到了政治危机和经济危机。在政治上，美国的邦联制度暴露出很多难以消除的缺陷。在国内，松散的邦联国家之间难以协调、整合，大家难以形成合力，不少成员国对邦联持轻视态度，经常欠交邦联政府经费，有的成员国甚至不派代表去国会开会。邦联体出现财政危机和信任危机，加之行政软弱，政策难以协调，效率低下，各成员国对贸易人为设置障碍，难以形成统一的国内市场，国内的工商业由于没有政府的支持和保护而一蹶不振，经济发展受到严重影响，甚至出现经济危机，社会动荡不安。在国际上，松散的邦联国家难以形成合力，处处受到欧洲大国的歧视，外交处于极为不利的状态。这段时期在美国历史上被称为“危机时期”。如果不采取果断措施，改造美国的政治制度，美国极有可能走上希腊城邦国家的老路。在此危机时刻，美国的两派主要政治力量达成一致，成功制定了美国宪法，从根本上奠定了美国日后迅速崛起的制度基础。

在封建时代，中国曾经是世界上最强大的国家，但正是这种强大掩盖了当时制度上的种种弊端，当权者对当时已经相当严重的各种危机视而不见，不愿意进行有效的改革，拿不出战胜危机的有效办法，结果导致中国迅速地衰败，一个强大的文明古国很快沦为一个在国际上挨打受气的穷国。

从人类发展的历史来看，人类之所以比动物和植物具有更强的生命力，主要是因为人类抗危机的能力更强。人类不仅可以想出各种办法避免危机发生，还可以制定一系列的措施，创造一系列的条件来战胜危机。尤其是到了现代社会，人类发明了危机管理，从被动应对危机发展到主动预防危机，主动战胜危机，使人类抵抗危机的能力大大增强。

## 二、公共危机的内涵分析

从危机影响的对象或者范围来看，危机既可以影响单个的个人，如个人危机，也可以影响一个群体；既可以影响一个企业，一个行业，也可以影响一定范围的大众；既可以影响一个地区，也可以影响几个地区，整个国家，甚至波及国际社会。根据危机影响的对象或者范围，我们可以把危机分为个人危机、家庭危机、企业危机和公共危机。

个人危机、家庭危机、企业危机不是本书讨论的范围。本书关注的仅仅是公共危机。目前，学术界对公共危机、公共危机事件的界定可谓五花八门。从各种角度，强调不同的侧面，可以有不同的称谓。

### （一）公共危机的概念分析

1. 突发事件、突发公共事件。按照中国行政管理学会课题组给其下的定义：突发事件，通常又被称为紧急事件，一般是指突然发生并危及公众生命财产安全、社会秩序和公共安全，需要立即采取措施加以面对的重大事件。<sup>①</sup> 突发事件和紧急事件侧重于强调事件的不可预测性，强调处置事件的紧迫性和时间性，也间接强调，如不及时应对和处置，就可能使突发事件的危害性和破坏性增大，造成更大的损失。

最近，各省、直辖市、自治区纷纷出台突发公共事件应急预案。例如，《海南省人民政府突发公共事件总体应急预案》把其界定为：“突发公共事件，是指突然发生、造成或者可能造成严重社会危害、需要政府立即处置的危险事件。包括自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件以及其他事件。”在“突发事件”前面加上：“公共”二字，意在强调这种突发事件的公共性，把公共突发事件与

---

<sup>①</sup> 中国行政管理学会课题组：《建设完整规范的政府应急管理框架》，载《中国行政管理》2004年第4期，第8~11页。

一般突发事件相区别。

2. 公共危机、公共危机事件。那么什么是公共危机呢？简单地说，公共危机就是一个事件突然发生并对一定范围大众的正常生活、工作、生命财产以及正常的社会秩序构成威胁的状态。<sup>①</sup>也有学者认为，公共危机是指“由于内部和外部的不确定性的变化因素，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”。<sup>②</sup>前文提到的有关“危机”的定义，实际上大都指的是公共危机。如罗森塔尔认为：“危机就是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，并且在时间压力和不确定性极高的情况下，必须对其作出关键决策的事件。”<sup>③</sup>笔者之所以要把“危机”和“公共危机”两个概念分开探讨，是因为要把公共危机和个人危机、家庭危机、企业危机相区分。

笔者认为，公共危机的内涵至少有以下几个要素：一是公共性，没有影响到公共领域的危机不是公共危机；二是突发性或紧迫性，大部分公共危机都是突然发生的，虽然危机的因素有一个积累的过程，但它们往往没有被人们发现，或者没有引起人们的重视，因此给人的感觉是突然发生的，而所有的公共危机都具有紧迫性，不及时处理后果就不堪设想，因为公共危机具有扩散性；三是公共危机具有危害性和破坏性，处理不当就会演变成巨大的灾难。当然，公共危机既是危险，也是转机。这正是我们要进行公共危机管理的原因。

而公共危机事件是指能够引起公共危机的事件。这两个概念常常可以换用，只不过公共危机概念更强调危机本身，而公共危机事件则更强调事件，即把危机作为一个事件来看待。公共危机事件从

① 龚维宾：《公共危机管理》，新华出版社2004年版，第4页。

② 王茂涛：《政府危机管理》，合肥工业大学出版社2005年版，第3页。

③ Rosenthal Uriel, Charles Michael T., ed. *Coping with Crises: The Management of Disasters, Riots and Terrorism*. Springfield: Charles C. Thomas, 1989.



20世纪60年代起，西方发达国家开始从多学科、多角度对公共危机和公共危机管理进行全方位的研究，使危机管理理论成为一门独立的学科。

## （二）公共危机的特征研究

1. 社会性和公共性。根据危机影响的对象不同，人们一般把危机分为“个人危机”、“家庭危机”、“企业危机”和“公共危机”。“个人危机”是指个人的健康和生活受到重大威胁的情境，所谓“天有不测风云，人有旦夕祸福”，任何个人都可能会遇到一些难以预料的不测事件，如突发的疾病、交通事故、自然灾害、家庭破裂、事业上的重大挫折、经济上重要难关等。“家庭危机”主要是指夫妻之间发生感情破裂的危机，也指家庭其他成员之间发生重大分歧或纠纷，从而严重影响到家庭的正常关系的情境。而“企业危机”，则是指企业的利益受到重大威胁，企业的财务和经营遭受了重大损失的情境。一般事故不能称为“危机”。保夏特（Pauch-ant）和米德罗夫（Mitroff）举了一个特别形象的例子来说明事故和危机之间的差别：一个工厂里的水龙头坏了，如果仅仅是一些会议的时间被调整 and 贩卖机的停止服务，那这就是事故；但如果由此造成了工厂停产，甚至引致破产倒闭，那就成为了危机。也就是说，事故影响较小，对组织是局部破坏；而危机影响较大，存在或潜藏着对整个组织肌体的根本上的毁坏。<sup>①</sup>公共危机是指在公共领域内发生的危机，即危机事件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，给公众的正常生活造成严重影响，其影响和涉及的主体具有社群性和大众性。因此，公共危机管理与个体、企业危机管理的本质区别就是公共危机管理具有公共性和社会性。正因为如此，尽管在危机事件的发生和处理中会有某些管理本质上与企业危机具有一致性，但公共危机管理中所面对的危机事件在出发点和目标原则上与企业危机管理有很大差别。

<sup>①</sup> W. Timothy Coombs. On going Crisis Communication Planning, Managing, and Responding. London: Sage Publications, Inc., 1999, 3.