



公安高等教育本科系列教材·治安学
GONGAN GAO DENG JIAOYU BENKE XILIE JIAOCAI · ZHIANXUE

0661.43 / 11

公共安全 危机管理

GONGGONG ANQUAN WEIJI GUANLI

◎ 公安部治安管理局 审定

◎ 主编 莫德升 朱敦军 张翹楚



中国人民公安大学出版社

公安高等教育本科系列教材 · 治安学

公共安全危机管理

公安部治安管理局审定

主 编：莫德升 朱敦军 张翹楚

(公安机关 内部发行)

中国人民公安大学出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

公共安全危机管理/莫德升、朱敦军、张翹楚主编. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2007. 8

(公安高等教育本科系列教材·治安学)

ISBN 978 - 7 - 81109 - 837 - 2

I. 公… II. 莫… III. 国家安全—管理—中国—高等学校—教材 IV. D631.43

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 143465 号

公安高等教育本科系列教材·治安学

公共安全危机管理

GONGGONG ANQUAN WEIJI GUANLI

主 编 莫德升 朱敦军 张翹楚

出版发行: 中国人民公安大学出版社

地 址: 北京市西城区木樨地南里

邮政编码: 100038

印 刷: 北京兴华昌盛印刷有限公司

版 次: 2007 年 8 月第 1 版

印 次: 2007 年 8 月第 1 次

印 张: 16

开 本: 787 毫米×1092 毫米 1/16

字 数: 390 千字

ISBN 978 - 7 - 81109 - 837 - 2/D · 787

定 价: 33.00 元 (公安机关 内部发行)

本社图书出现印装质量问题, 由发行部负责调换

联系电话: (010) 83903254

版权所有 侵权必究

E-mail: cpep@public.bta.net.cn

www.phcpcpsu.com.cn

www.porclub.com.cn

公安高等教育本科系列教材·治安学

编审委员会

主 任：熊一新

副主任：边清江 李剑涛 周佩荣

委 员：(按姓氏笔画排序)

丁建荣 马建文 王精忠

王彩元 杨玉海 张 雷

陈合权 莫德升 黄 超

公共安全危机管理

主 编：莫德升 朱敦军 张翹楚

副主编：尹伟巍 胡新祥 孔 雯
楼一帆

撰稿人：（以姓氏笔画为序）
马彦勇 尹伟巍 孔 雯
刘海霞 朱敦军 陈 芳
张翹楚 胡新祥 莫德升
楼一帆

序 言

治安学专业是 20 世纪 80 年代中期我国公安高等教育为公安工作适应日益复杂的治安形势的要求而设置的新兴、空白专业。教育部为了扶植和促进这一专业的建设和发展,通过 1993 年和 1998 年两次论证和专业目录调整,已将其列入教育部颁布的本科专业目录。治安学专业经过多年的建设发展,已成为公安高等院校的重点骨干专业,为全国公安机关培养了大批治安学专门人才,为巩固国家政权、维护社会稳定、促进经济建设、服务人民群众作出了积极的贡献。

目前,我国正处于全面建设小康社会的战略机遇期和经济社会发展关键时期,同时也是人民内部矛盾凸显期、刑事犯罪高发期、对敌斗争复杂期。全面建设小康社会需要良好的社会治安环境,构建社会主义和谐社会对公安实践工作和公安教育工作都提出了更高的要求。在新形势的要求下,全国公安机关在治安管理实践上不断改革创新,进行了不懈的探索,并取得了许多成功的经验。2003 年以来公安部召开的“第二十次全国公安会议”、“全国公安机关‘三基’工程建设工作会议”、“全国治安管理工作会议”等重要会议都是近阶段治安管理改革发展的典型反映。在治安管理改革发展的同时,治安学学术研究更加活跃,治安学教学实践不断发展,也取得了许多新成果,治安学学科建设有了新的进步。治安学教材是一定时期治安管理实践经验、治安学学术发展和教学、科研成果的系统反映,因此,随着治安管理的不断改革发展,学术研究的不断进步,教学实践的不断前进,必然要求治安学教材不断修订更新,以适应新形势对治安学专业人才培养工作的需要。正是在这种情况下,我们组织全国多所公安高等院校具有影响的学科带头人,共同编写了这套公安本科教育治安学系列教材,为公安高等院校的治安学教材建设乃至我国公安高等教育事业的发展尽绵薄之力。

本套教材在编写委员会的统一组织下,首先对治安学学科体系的构成及治安学的主要课程设置进行了广泛的研讨,并在此基础上确定各教材的主编和副主编,主编拟订教材编写大纲后首先进行研讨修订,然后将编写大纲送公安部治安管理局审定,编著者根据治安管理局的反馈意见进行修改,最后经集体统稿定稿成书。

本套教材是在总结二十多年教学经验,适应教学与实战训练的需要,吸收国内外最新研究成果,参考大量文献,借鉴全国各公安院校治安学专业教材内容的基础上编写的。在编写过程中,根据第二次全国公安高等教育工作会议提出的“公安专业教材要逐步向高质量、整体优化的方向发展”的要求,特别注重“理论”与“实践”的有机结合。从总体上看,本套教材具有以下鲜明特点:

1. 时代性。作者在编写本套教材时,吸收了近年来治安管理实践的新经验、新成

果。“第二十次全国公安会议”、“全国公安机关‘三基’工程建设工作会议”、“全国治安管理工作会议”等重要会议的精神都在教材编写中得到充分体现。新制定的《中华人民共和国治安管理处罚法》、《中华人民共和国居民身份证法》、《企业事业单位内部治安保卫条例》、《娱乐场所管理条例》、《民用爆炸物品安全管理条例》、《公安机关组织管理条例》等法律、法规依据在教材编写中得到贯彻，理论界最新科研成果也在教材编写中广泛吸收。因此，全套教材具有明显的时代特征。

2. 理论性。本套教材是本科教材，因此，在编写上也充分体现了本科教材的理论高度，治安学学科中的基本概念、基本原理和基本实务问题的分析和阐述都吸收了治安学理论研究的新成果，释义准确，论点明确，重点突出，结构严谨，逻辑严密，便于学生系统地学习和掌握治安学学科知识，并运用基本原理分析、解决治安管理实际问题，对治安管理实践具有较强的指导性。

3. 应用性。治安学是应用性很强的学科，同时，“突出实践应用能力培养”也是公安高等教育的要求。因此，本套教材在内容上突出职业性和应用性，强调理论与实践紧密结合，注重职业能力培养，具有较强的应用性。

本套教材的内容使其不仅可作为公安高等院校治安学专业本科教育的首选教材，而且可以作为其他类型职业学院、高等专科学校、成人高等学校法学专业教材，还可供广大法律爱好者自学之用。

由于本套教材是在较短时间内编写完成的，尽管编著者、出版者已经尽了最大努力，但时间仓促，材料浩繁，书中的一些观点或理论仍难免存在一些疏漏或不足，恳请专家、学者及广大读者提出宝贵意见，以便今后进一步修订完善。

熊一新

2007年7月

编者的话

《公共安全危机管理》是公安高等院校治安学专业新开设的专业必修课程。毫无疑问,开设这门课程,对于学生全面系统地了解、掌握公共安全危机管理的基本理论和基本技能,充实治安学专业系列教材的内容,意义重大。

当前,在经济全球化和社会信息化趋势的推动下,世界各国面临的安全环境和国际安全形势发生了前所未有的变化。与此同时,我国正处于经济转轨、社会转型、经济社会各方面都获得长足发展的时期。这一时期,实质上就是社会大变革、利益大调整时期,同时,也是各种社会矛盾凸显、社会不和谐因素日益增加、危机事件高发时期。伴随着国际关系格局大调整和国内社会大变动,传统安全威胁因素和非传统安全威胁因素相互交织,使我国公共安全形势也发生了复杂而深刻的变化,出现了许多新情况、新问题,亟待我们去加强研究。

本教材以国家有关法律法规为依据,按照公安高等院校本科层次的教学要求,较全面地阐述了公共安全危机管理的基本内涵、理论基础、管理范围,以及运行机制等内容,力求做到体例完整,重点难点突出,理论与实践相结合,集系统性、科学性、实用性和可操作性于一体。

参加本教材的编写人员和承担编写任务的有:北京人民警察学院张翹楚,第一章;广东警官学院莫德升,第二章;辽宁警官高等专科学校尹伟巍,第三章、第七章;广东警官学院胡新祥,第四章;福建警察学院朱敦军,第五章;福建警察学院陈芳,第六章;北京人民警察学院马彦勇,第八章;浙江警察学院楼一帆,第九章;广东警官学院孔雯,第十章;江西公安高等专科学校刘海霞,第十一章、第十二章。莫德升、朱敦军、张翹楚为本教材主编。全书先由主编编写大纲,经教材编写会议集体讨论,再由主编反复修改并经公安部治安管理局审查通过。全书各章在各自完成初稿的基础上,由莫德升按照大纲的要求统一修改定稿。

本教材在编写过程中得到了公安部治安局和中国人民公安大学出版社等单位的大力支持与帮助,使编写工作得以顺利进行。同时,我们还广泛参考和吸收了国内外有关研究成果,在此特向有关单位的人员及原作者一并表示由衷的谢意!

本教材的编写尚属首次,其框架体例和具体内容均没有现成的参照系可资借鉴,编写难度大,仍须继续探索。由于我们缺乏经验,水平有限,加之时间仓促,书中错漏和不妥之处在所难免,敬请读者批评指正。

2007年7月



目 录

Contents

● 第一章 绪论	1
第一节 公共安全危机的界定	1
第二节 公共安全危机的形成、类型和发展趋势	8
第三节 公共安全危机理论研究评析	16
● 第二章 公共安全危机管理概述	20
第一节 公共安全危机管理的内涵	20
第二节 公共安全危机管理的目标、范围与法制建设	22
第三节 公共安全危机管理的主体、职责与运行机制	27
第四节 公共安全危机管理的指导思想与基本原则	32
第五节 我国公共安全危机管理面临的挑战	34
● 第三章 公共安全危机预防	40
第一节 公共安全危机预防概述	40
第二节 公共安全危机预防机制	43
第三节 公共安全危机预防的基本途径	47
● 第四章 公共安全危机预警	57
第一节 公共安全危机预警的概念、功能与特点	57
第二节 公共安全危机预警机制	61
第三节 公共安全危机预警的基本原则与方法	73
● 第五章 公共安全危机应急预案	76
第一节 公共安全危机应急预案的概念、功能与特点	76
第二节 公共安全危机应急预案制定的程序、内容与要求	81
第三节 公共安全危机应急预案管理机制	87
● 第六章 公共安全危机应急保障	98
第一节 公共安全危机应急保障的概念、功能与特点	98
第二节 公共安全危机应急保障机制	101
第三节 公共安全危机应急保障能力的培养	110



● 第七章 公共安全危机事件处置	117
第一节 公共安全危机事件现场处置的决策指挥	117
第二节 公共安全危机事件现场处置的一般步骤与方法	124
第三节 公共安全危机事件处置善后管理机制	127
● 第八章 群体性危机事件管理	132
第一节 群体性危机事件管理概述	132
第二节 群体性危机事件处置	139
第三节 常见群体性危机事件的处置	155
● 第九章 恐怖袭击危机事件管理	170
第一节 恐怖袭击危机事件管理概述	170
第二节 我国防控恐怖袭击危机事件概况	180
第三节 恐怖袭击危机事件管理机制	183
第四节 公安机关在恐怖袭击危机事件处置中的基本职责与措施	186
● 第十章 公共事故灾难危机事件管理	191
第一节 公共事故灾难危机事件管理概述	191
第二节 公共事故灾难危机事件管理机制	195
第三节 公共事故灾难危机事件应急处置	203
● 第十一章 突发公共卫生危机事件管理	209
第一节 突发公共卫生危机事件管理概述	209
第二节 突发公共卫生危机事件的处置	212
第三节 公安机关在突发公共卫生危机事件处置中的基本职责与措施	217
● 第十二章 自然灾害危机事件管理	226
第一节 自然灾害危机事件管理概述	226
第二节 自然灾害危机事件处置	235
第三节 公安机关在自然灾害危机事件处置中的基本职责与措施	238
● 主要参考书目	243



第一章 绪论

目前,我国正处在改革开放和现代化建设的关键时期。在改革开放力度不断加大、社会主义市场经济快速发展的形势下,经济体制、社会结构、利益格局和思想观念等都发生了深刻变化,各种社会矛盾的内容和表现形式错综复杂,公共安全就是其中之一。近年来,连续发生的重大公共安全危机事件使这一问题日益凸显,^①已越来越引起政府和社会各界的关注与重视。能否及时有效地应对公共安全危机,是检验一个国家的政府执政能力强弱和管理水平高低的重要标志。为妥善处置公共安全危机事件,在各级党委、政府的大力支持下,理论界和实践部门积极研究有关公共安全危机管理的问题,这对我国经济稳步发展、社会持续稳定、构建社会主义和谐社会具有极其重大的理论意义和现实意义。本章的内容主要包括以下几方面:界定了公共安全危机的含义;分析了公共安全危机的形成、类型和发展趋势;对国内外公共安全危机的理论研究进行了评析。

第一节 公共安全危机的界定

一、危机和公共危机

作为一项理论研究,必须寻找其科学的逻辑起点。研究公共安全危机应将危机作为其逻辑的起点。

(一) 危机的含义

危机似乎是个令人紧张的字眼。如何认识危机?又如何现实生活中对它进行界定?我们常常会面临各种对于个人和群体利益产生威胁的情境,这些是不是都会形成危机呢?在人类社会中,风险无处不在:作为个体,可能会面对突发的疾病、交通意外和自然灾害等;作为企业组织,也难免遇上意外事件、蓄意破坏、股市震荡、人员变动等;作为政府,在组织抗击火灾、风暴、地震、洪水等自然灾害的同时,还要面对疾病传播、环境恶化等社会事件。

迄今为止,我们一直在试图寻找一个比较全面而确切的定义来界定危机事件,但实际上,危机事件的发生却有着千变万化的现实场景,很难一言以蔽之。

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,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,这个词的含义被不断扩展,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)“是严重疾病突然好转或者恶化的转折点”;(2)“是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

^① 本教材将突发公共事件、突发公共安全危机事件、社会突发事件、群体性事件等不同称谓都纳入公共安全危机事件的范畴。



困难的时刻”。18~19世纪,这一概念逐渐被引入政治领域,表示政治体制、公共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,继而有了危机管理的概念。

《牛津词典》对“危机”的解释: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》对“危机”的解释为:一是“关键时刻,决定性时刻,转折点”;二是“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”;三是“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”;四是“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”;五是“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”。

在我国,《现代汉语词典》对“危机”的解释:“危险的祸根,如危机四伏”;“严重困难的关头”。在《辞海》里,“危机”的含义是“危险所有发生者曰危机”。学术界有人认为,只有中国的汉字可以完整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”,^①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。

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形势发展的意外性。该定义是“决策取向型”的,其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上,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:一是国家内部或外界环境发生变化;二是对基本价值的威胁;三是卷入军事敌对行动的可能性极大;四是在此价值受到外界威胁时,对该威胁作出反应的时间有限。

在“危机”的界定标准方面,不可能有一个全球统一的标准,各国应结合自己的实际情况对“危机”的定义进行界定。本书借鉴上述关于“危机”的各种解释和定义认为:危机是指个人、群体、组织或者社会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。对危机含义的理解应当把握以下几个要素:第一,危机是一种突

^① [美] 菲克著,韩应宁译:《危机管理》,台湾经济与生活出版事业公司1987年版,第3页。



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;第二,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;第三,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;第四,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) 公共危机

1. 公共危机的含义

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、经济上的重要难关等。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,从而严重影响家庭的正常关系的情形。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形。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,如果仅仅是因此而造成一些会议的时间被调整,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。^①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,给社会的经济秩序、政治秩序和社会稳定以及给公众正常的生活秩序、工作秩序、公共秩序造成严重影响,其影响和涉及的主体具有社群性和大众性。因此,公共危机与个人危机、家庭危机、企业危机的本质区别就是公共危机具有公共性和社会性。公共危机需要以政府部门为主体的公共部门在时间压力极大和不确定性极高的情况下作出关键性决策。这也就是说,公共危机需要以政府部门为主体的公共部门动员全社会的参与,整合全社会的资源来积极应对。从这个意义上讲,所谓公共危机,就是指需要以政府部门为主体的公共部门应对突然发生的对社会的经济秩序、政治秩序和社会稳定以及给公众正常的生活秩序、工作秩序、公共秩序以至生命财产构成威胁的、涉及公共领域的危机。

进入20世纪90年代以来,我国进入了一个公共危机事件的高频率发生期。根据世界发展进程的一般规律,一个国家和地区发展到人均GDP 1000~3000美元的阶段,往往是对应着人口、资源、环境、效率与公平等社会矛盾较为严重的“瓶颈”时期。这些矛盾比较容易造成社会失序、经济失调和心理失衡等问题,形成一些不稳定因素。而现阶段,我国正处于经济转轨和社会转型的过程中,政治体制、经济体制改革已进入社会结构的全面深化阶段,改革开放触及深层次的体制性问题,社会制度系统(经济制度、政治制度、法律

^① W. TimOthy Coombs. On going Communication Planning, Managing, and Responding. London: Sage Publications, Inc, 1999, 3.



制度和家庭制度）存在一定程度的制度变迁，在社会发展序列上恰好对应着“非稳定状态”的频发阶段。在这样的变革过程中，权利和利益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，因此，也就存在形成不同公共危机的可能。

2. 公共危机的分类

(1) 学术界的纷争。关于公共危机的分类，依据不同的标准，学术界有多种划分方法。

①根据公共危机诱因进行分类（见表1-1）：

表 1-1

类型	引致因素	表现方式
自然灾害型	自然环境的破坏、疾病的扩散蔓延。	自然灾害（如洪涝灾害、地震等）、公共卫生事件（如“非典”危机）。
利益失衡型	经济发展的不平衡、社会保障制度上的缺陷。	罢工、集体上访、静坐、集会、示威游行。
权力异化型	政府权能体系的失效（如腐败、司法权不完善等）。	集体上访、示威游行、暴力抗法、刑事案件。
意识冲突型	意识形态领域出现异化形成的冲突（如宗教、民族冲突等）。	大规模群体性冲突、妨碍公务、刑事案件。
国际关系型	我国与他国在国际格局中的发展关系。	国家间的紧张局势、经济制裁甚至局部战争。

②根据公共危机的发生过程、性质和机理进行分类（见表1-2）：

表 1-2

类型	表现方式
自然灾害	水旱灾害；台风、冰雹、雨雪、高温、沙尘暴等气象灾害；地震、山体崩塌、滑坡、泥石流等地质灾害；森林火灾和重大生物灾害，等等。
事故灾难	民航、铁路、公路、水运、轨道交通等重大交通运输事故；工矿企业、建筑工程、公共场所及机关、企事业单位发生的各类重大安全事故；造成重大影响和损失的供水、供电、供油和供气等城市生命线事故以及通信、信息网络、特种设备等安全事故；核辐射事故；重大环境污染和生态破坏事故，等等。
突发公共卫生危机	突然发生、造成或可能造成社会公共健康严重损害的重大传染病疫情；群体性不明原因疾病；重大食物和职业中毒；重大动物疫情；以及其他严重影响公众健康的事件。
突发社会安全危机	重大刑事案件、涉外突发事件、恐怖袭击事件以及规模较大的群体性突发事件。
经济危机	资源、能源和生活必需品严重短缺，金融信用危机，其他严重经济失常和经济动荡等涉及经济安全的突发事件。



③根据公共危机的综合标准进行划分（见表1-3）：

表 1-3

划分标准	相应的公共危机类型
动因性质	自然危机（如自然现象、灾难事故等）、人为危机（如恐怖活动、犯罪行为、破坏性事件等）。
影响时空范围	国际危机、国内危机、组织危机。
主要成因涉及范围	政治危机、经济危机、社会危机、价值危机。
采取手段	和平方式的冲突方式（如静坐、示威游行等）、暴力性的流血冲突方式（如恐怖活动、骚乱、暴乱、国内战争等）。
特殊状态	核危机、非核危机。

④根据公共危机的公共管理进行划分（见表1-4）：

表 1-4

类型	表现方式
政治性危机	战争，革命或武装冲突，政变，大规模的政治变革（如苏联解体、东欧剧变等），政府重要政策的变迁（如国有经济改革、社会保障制度改革等），大规模恐怖主义活动，民族分裂主义活动，腐败，其他政治骚乱。
宏观经济性危机	恶性通货膨胀或紧缩、国际汇率的巨幅波动、股票市场的大幅度振荡、失业率居高不下或上升、利率的大幅度变化。
社会性危机	社会热点问题的变迁、社会不安、社会骚乱、罢工、游行示威、小规模恐怖主义活动，对相关价值的认识的认同危机。
生产性危机	工作场所安全、导致人身严重伤害的职业病、产品安全、生产设施与生产过程安全等。
自然性危机	雨量的变化（干旱、河水泛滥、山洪暴发等），地震、台风或龙卷风，流行性传染病以及其他自然灾害等。

（2）根据公共危机涉及的主要领域进行划分。

本书根据教学与研究的需要，将根据涉及主要领域的不同对公共危机进行划分。

一是政治性公共危机。一般涉及政体、国体以及政府合法性面临严重挑战、威胁和瓦解，国家主权受到威胁和伤害。政治性公共危机事件主要包括战争、革命、政变、武装冲突、大规模的政治变革、政府重要政策的变迁、大规模恐怖活动以及其他政治骚乱等。在政治性公共危机中，民主化改革是一个日益被人们重视的能够引起政治性危机的重要事件。同样，政治领导人的变迁在特定时期也会引发政治危机。公共政策变迁是自20世纪80年代以来引发政治危机的一个重要因素，特别是随着经济全球化程度的提高，国际经济间的相互影响性增强，如果不能很好地平衡国际规则与国内经济的实际情况，那么公共政策的变迁就可能引发国人对政府合法性的质疑，从而引发政治性突发公共危机事件。

二是经济性公共危机。这是一个包括内容十分广泛的领域，主要包括恶性通货膨胀或紧缩、国际汇率的巨幅波动、股票市场的大幅度振荡、失业率居高不下或上升、利率的大



幅度变化、资源、能源和生活必需品严重短缺，金融信用危机等宏观经济变量的波动。

三是安全性公共危机即公共安全危机。包括社会性公共安全危机、技术性公共安全危机和自然性公共安全危机（由于研究的需要，在此不赘述，在后面的相关内容将详细分析）。

四是意识形态性公共危机。包括信仰危机、道德危机等。信仰危机无论是信仰缺失，还是信仰太个人化、太多元化，都会缺乏一种能够实现社会整合的信仰，国家就会失去对国民的凝聚力，社会不能进行整合，就会陷入四分五裂，就会形成霍布斯的“人与人之间像狼一样”、“一切人反对一切人的战争”的状态。社会就失去了稳定，社会安全也就无法保障。道德危机使道德规范失去调节功能，人们的行为就会失去约束和规范，人与人之间的关系、人与自然的关系就会恶化，社会安全保障也同样无法实现。信仰危机、道德危机这种无形危机还可以向有形危机转化，会通过人的行为迅速转化为政治危机、经济危机、社会危机，甚至也可能转化为战争危机、灾害危机等。当然，信仰危机、道德危机并不能直接危害公共安全，它只能通过人的行为转化为政治危机、社会危机等来危害公共安全。

二、公共安全危机的性质与特点

（一）公共安全的含义

从刑法意义上说，公共安全即不特定或者多数人的生命、健康、财产的安全。所谓“不特定”，是指犯罪行为可能侵害的对象和可能造成的结果事先无法具体预料而难以控制，行为造成的危险状态或危害结果可能随时扩大或增加。所谓“多数人”，则是指不能用具体数字表达的，行为使较多的人（即使是特定的多数人）感受到生命、健康、财产受到威胁时，也应认为公共安全受到危害。^①我国刑法将危害公共安全罪设定为41种罪名，包括五个方面：第一，以危险方法危害公共安全的犯罪；第二，以破坏方法危害公共安全的犯罪；第三，以恐怖、暴力手段危害公共安全的犯罪；第四，涉及枪支等危险物品危害公共安全的犯罪；第五，安全事故方面的犯罪。

从治安学和行政管理学意义上说，公共安全是指运用公共权力的政府部门和机构，在社会公共领域内为大多数人的健康和人身、财产权益的保障以及构建良好的公共秩序而提供的服务。政府部门和机构运用公共权力提供的安全服务主要包括食品卫生安全、药品卫生安全、生产安全、工作秩序安全、治安秩序安全、交通安全、消防安全、危险品安全、生态安全、环保安全、信息网络安全等。

（二）公共安全危机的性质

公共安全危机是公共危机的重要组成部分或表现形式，是由于自然的、人为的、社会的或管理的因素引发，严重影响人们的生活秩序、工作秩序、生产秩序、社会稳定，严重威胁多数人的健康、生命、财产安全，由政府部门和机构承担应对、管理、处置职责的公共危机。公共安全危机包括自然性公共安全危机、人为性公共安全危机、社会性公共安全危机。自然性公共安全危机即天灾，主要包括地球大气层、地壳等运动变化引发的对地球局部区域人类安全的威胁，例如，水灾、旱灾、台风、飓风、冰雹、雨雪、沙尘暴等气象灾害；火山、地震、山体崩塌、滑坡、泥石流等地质灾害；风暴潮、海啸等海洋灾害；森林草原火灾和重大生物灾害等。人为性公共安全危机即人为事故，包括爆炸事故、火灾事

^① 高格著：《定罪与量刑》，中国方正出版社1999年版，第342页。



故、交通事故、中毒事故、放射性事故等。社会性公共安全危机即由社会矛盾引起的社会冲突行为，主要包括围堵冲击党政机关、群体上访、静坐、罢工、游行示威、骚乱等。

（三）公共安全危机的特点

1. 意外性

由于公共安全危机具有一定的隐蔽性和或然性，往往不易发觉或被隐匿而被推迟发觉和掩盖，即有关事态及状态的发生是不能或者难以预测的，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。公共安全危机往往是在意想不到、没有准备的情况下突然爆发的，也即在公共安全危机发生之前，很少有人意识到会发生危机。这也是一般危机的共性。由于公共安全危机的这种隐蔽性和不确定性，导致公共危机的爆发具有突发性强的特点。公共安全危机是突发的偶然事件，其发生时间难以预测，过程难以控制，结果难以估量。2001年美国“9·11”恐怖袭击事件、2003年年初韩国大邱地铁纵火案等都是如此。由于突发公共安全危机事件来得突然，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。

2. 威胁性

威胁性即公共安全危机具有高度危险，可能使构成社会体制的人的生命、财产等要素和身体机能达到崩溃的程度，因而，排除这种危险性及威胁性就成为优于其他任何价值取向的行政目的，这是公共安全危机的本质特征。一个事件或一个状态之所以被称为公共安全危机，就在于人们正常的工作和生活受到影响，基本的价值受到威胁，如果不加以及时控制，一个群体或一个社会就有可能发生混乱，严重的还有可能被肢解。

3. 多样性

多样性即公共安全危机的未来发展具有不可判定性，呈现出各具特色的多样性和变换性，因而要求公共安全危机管理的应对策略具有随机应变性和具体应对性。公共安全危机的发展、变化方向是多变的，具有高度的不确定性和易变性。一个公共安全危机现象往往在其发展过程中会引起一连串的相关反应，这种相关反应亦可称之为“涟漪反应”或“连锁反应”。

4. 紧迫性

紧迫性即公共安全危机发生后，由于可供选择判断的时间有限，危机一旦被搁置，就有导致不均衡化、恶化，甚至会产生社会混乱、组织崩溃的危险，因而要求迅速实行救援、采取恢复策略等紧急措施加以应对，需要管理部门和社会公众在相当短的时间内作出决策，化解危机，消除影响，减少损失。由于公共安全危机突然出现，可利用的资源又十分有限（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紧急。

5. 全球性

在现代社会中，公共安全危机是普遍存在的，因而公共安全危机具有普遍存在性和不可避免性。同时，公共安全危机所产生的影响在时间上延长了、空间上扩大了。公共危机的爆发会导致社会脱离正常轨道而陷入危机的非均衡状态，极易威胁公共安全，影响社会稳定。随着经济全球化进程的加速，转轨时期的公共安全危机日益具有全球化的特征。全球化不仅加速了公共危机的传播，而且会增加控制危机的难度，如2003年爆发的“非典”