

# 公共危机 管控力

新玉言◎编著

**随着中国城镇化进程的加快，维稳成本不断攀升。  
公共危机具有突然性、破坏性和难以预测性，管控很难，但不能不管。**

借鉴国内外典型案例，系统推出公共危机管控“四个转变”新模式  
**实现**

由“头痛医头、脚痛医脚”的被动维稳向“标本兼治、综合治理”的主动维稳转变；  
由注重“事后控制”的静态维稳向注重“源头治理”的动态维稳转变；  
由“管控打压”为主的刚性维稳向“服务管理”为主的韧性维稳转变；  
由“扬汤止沸”的运动式维稳向“釜底抽薪”的制度性维稳转变。

国家行政学院出版社

# 公共危机 管控力

新玉言◎编著

国家行政学院出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

公共危机管控力 / 新玉言编著. —北京: 国家行政学院出版社, 2013. 7

ISBN 978-7-5150-0901-8

I. ①公… II. ①新… III. ①国家行政机关—突发事件—公共管理—研究 IV. ①D035.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 156017 号

---

书 名 公共危机管控力  
作 者 新玉言  
责任编辑 姚敏华  
出版发行 国家行政学院出版社  
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)  
电 话 (010)68920640 68929037  
编 辑 部 (010)68929009 68928761  
网 址 <http://cbs.nas.gov.cn>  
经 销 新华书店  
印 刷 北京科信印刷有限公司  
版 次 2013 年 11 月第 1 版  
印 次 2013 年 11 月第 1 次印刷  
开 本 16 开  
印 张 20.5  
书 号 ISBN 978-7-5150-0901-8  
定 价 48.00 元

## 序 言

北京大学政府管理学院教授 博士生导师  
公共经济学系主任



序  
言

进入 21 世纪以来，各种传统的、非传统的安全威胁相互交织，公共危机和突发事件的不断增加，公共安全逐渐成为世界各国越来越关注的共同课题，很多国家的政府都投入了不小的人力物力来应对公共危机。公共安全直接关系到广大人民群众切身利益，维护公共安全，确保群众利益，是党的群众路线的直接体现。



中国政府作为一个执政为民的人民民主政府，更加重视公共安全。当今世界和平与发展是主流，但是在和平的主旋律之下，依然隐藏着众多不稳定的因素，公共安全问题就是其中很重要的一点。改革开放以来，我国进入社会转型期，转型期的社会往往要面临许多新的问题，如果解决问题的步伐跟不上，就容易酿成公共安全问题。最常见的例子就是拆迁的问题，如果协商不好，拆迁方和被拆迁方就容易出现矛盾，一方一旦采用极端手段，必然要成为公共安全问题。此时，政府作为处理公共安全问题的第一责任人，就需要一套高效的危机处理方案。

当前，社会稳定是我国最大的一个优势，我们国家既没有反政府的示威游行，又没有不计后果的反对派武装，广大人民群众紧紧围绕在党中央周围，为中国的社会主义事业努力奋斗。但是，中国是个多民族的人口大国，国家在发展过程中还面临许多问题，一些人的利益一时间还难以照顾周全。这些公共安全问题难以预测，给社会带来潜在的的危害。这就需要政府科学合理的社会管理能力和公共危机管控力。

高效合理的解决公共安全问题不只是简单的写应急预案；也不只是领导三令五申的要求；更不只是加大资金投入、提高监控技术，而是在做好这些外部工作的同时，转变思想，将传统的“危机处理”变成“危机管理”，从被动应付变成主动解决。

政府只有真正实现了思想转型，认识到公共安全是政府应该对民众提供的最主要的职能，才有动力从事后管理向前瞻性管理转变，从危机管理向风险管理转变。也只有这样，才能够真正发挥地方政府的积极能动作用，保证人民群众安居乐业，维护社会稳定和谐。



公共危机管控力就是公共危机的管理主体，政府与企业、领导干部和管理者必须具备的一种危机管理的能力。本书所论述的公共安全危机管理是指政府及其他公共组织，在科学的公共管理理念指导下，通过监测、预警、应急处理等措施防止和减轻危机的管理活动。强调政府在公共危机管理中的责任和作用，着眼于提高政府和领导干部的危机管理能力，维护政府和领导干部的权威和形象。强调建立和完善公共危机管理机构，建立起各种有效的管控机制，包括公共危机治理中的信息沟通机制、社会参与机制、公共安全的应急机制、公共危机的预警机制、公共危机管理中的行政问责制。

书中大量运用国内外许多公共安全及突发事件的典型案例分析，特别是曾经一度成为社会热点的重大事件，揭示了国内外公共危机管理方面的许多危机处理经验和教训。

公共危机管理是一种有组织、有计划、持续动态的管理过程。为了减轻公共危机对国家发展、社会安定的不利影响，政府及其工作人员必须掌握危机管控的能力，做到处变不惊、审慎应对，采取切实有效的措施，全方位地加强公共危机管理。有关部门针对潜在的或者当前的危机，在危机发生的不同阶段采取一定的控制管理行动，以便有效预防、处理和消除危机。

2013 年 10 月



# 目

# 录

## CONTENTS

|            |                       |    |
|------------|-----------------------|----|
| <b>第一章</b> | <b>公共安全与公共危机</b>      | 1  |
| 一          | 公共安全                  | 1  |
| 二          | 公共安全风险                | 15 |
| 三          | 公共危机                  | 35 |
|            | 参考资料：危害食品安全就是危害“公共安全” | 48 |

|            |                               |     |
|------------|-------------------------------|-----|
| <b>第二章</b> | <b>危机治理与领导能力</b>              | 53  |
| 一          | 危机治理的内涵与特点                    | 53  |
| 二          | 危机治理的结构和功能                    | 62  |
| 三          | 危机治理的理念与绩效                    | 81  |
| 四          | 政府危机管理                        | 89  |
| 五          | 危机治理与领导力开发                    | 104 |
|            | 参考资料：从重庆官员“艳照门”<br>看政府公共危机的处理 | 120 |



### 第三章 危机的处置与应对 ..... 128

- 一 公共危机周期 ..... 128
- 二 危机事前 ..... 136
- 三 危机事发 ..... 139
- 四 危机事中 ..... 142
- 五 危机事末 ..... 145
- 六 危机事终 ..... 149
- 七 危机事后 ..... 151

参考资料：从治病看公共安全管理

- 事前控制和事中控制 ..... 158

### 第四章 危机治理中的社会沟通机制 ..... 161

- 一 信息沟通机制 ..... 161
- 二 危机治理中的媒介功能与管理 ..... 168
- 三 危机文化与危机响应 ..... 182
- 四 危机治理中心理调适与救助 ..... 188

### 第五章 公共管理机构应对突发事件策略 ..... 195

- 一 突发事件与危机 ..... 195
- 二 公共管理机构在突发事件中的地位和作用 ..... 201
- 三 公共管理机构应对突发事件的基本原则 ..... 217
- 四 公共管理机构处理突发事件的一般程序 ..... 234
- 五 突发事件公关策略 ..... 250
- 六 公共管理机构处理突发事件的能力 ..... 268





|            |                             |            |
|------------|-----------------------------|------------|
| <b>第六章</b> | <b>公共危机管理中的责任机制建设 .....</b> | <b>286</b> |
| 一          | 政府在公共危机管理中应承担主要责任 .....     | 286        |
| 二          | 政府在公共危机预警中的责任 .....         | 299        |
| 三          | 公共危机管理中的行政问责机制 .....        | 303        |
| 四          | 建立和完善公共危机管理责任机制 .....       | 312        |



# 第一章

## 公共安全与公共危机

公共危机直接影响“人的安全”、“社会安全”、“国家安全”乃至“全球安全”，关联着公民的生存权利、社会的公共秩序、国家的公共权力和国际社会的外交格局。公共危机是任何社会都要面对的首要问题，最大限度地降低各类悲剧发生的可能性是每个政府所要面对的首要任务。

### 一 公共安全

#### （一）公共安全的概念

公共安全，首先应该尝试从公共性角度来理解。公共性，在现代已经成为公共管理学、公共行政学、政治学等众多学科研究的重要课题。这些学科无不将公共性作为本学科研究发展的基础与核心。

在《辞海》中，“公”被解释为“公共，共同”，与“私”相



对；在《汉语大词典》中，“公共”意为“公有的，公用的，公众的，共同的”。因此，“公共”的中文语义强调多数人共同或公用。在西方，“公共”一词起源于古希腊，当时它含有两重意义：一重是指具备公共精神和公共意识是衡量一个男性公民已成熟可以参加公共事务的标志；另一重是指人与人之间在相互交往中相互关心和照顾的一种状态。随着时代的发展，“公共”一度演变为“政府或政治的同义词”。公共性与公共权力及政府权力的同一，造成了公共性初始意义的丧失，从而引发了现代对公共性问题的讨论以及复兴的倡导。此外，也可以简单地认为，对于公共的理解理应恢复其本身的含义，即多数人共同或公用。从这个意义上理解公共安全，就是多数人共同的安全。

对于安全的属性，大多数学者认同安全具有主观与客观二元性，即安全就是客观上不存在威胁，主观上不存在恐惧。安全的主观感觉，是指人们对于自己生命和相关事物的无忧和放心；安全的客观存在，则是指具有对抗一切现实或潜在威胁的实实在在的保障。

对于人自身的安全，有三个相对独立的应对系统，即与事故相对的生产安全系统；与违法犯罪相对的公安系统；与自然灾害相对的防灾、抗灾系统。这三个系统针对对人造成危害的不同因素开展了对生产安全、违法犯罪以及各种灾害的研究。这就是说，三者都是以维护人自身安全为目的，所做研究侧重于应对危害的手段。

从以维护生产安全为核心的安全科学来研究的“安全”，是指“各种事物对人不产生危害、不导致危险、不造成损失、不发生事故、运行正常、进展顺利的状态，即安全是指使人的身心不受到危害、感到有保障、太平、圆满等事物存在与变化的状态”。正是基于这样的认识，安全科学才从生产领域走进人的生活、生存领域。而



在公安学中，对于公共安全的解释是：公众从事生产、经营、文化娱乐和其他社会活动的安全，包括人身、财物的安全和正常的秩序，不受违法犯罪分子的侵害和治安灾害事故的损害。由此可见，无论是安全科学角度还是公安学角度，安全都是指向人的，也就是说二者都是用以维护人自身的安全。不同的是，安全科学主要维护的是生产安全，预防和应对的主要是灾害事故；而公安主要维护的是社会秩序，预防、应对的是违法犯罪活动。它们与国家安全所关注的截然不同，作为国家安全的主体必然是国家本身。那么，针对国家的危害，随着传统的以军事为核心的安全观念向以人的安全为核心的安全观念的转变，也从仅仅关注战争（军事威胁），拓展到关注威胁国家安全的经济安全、金融安全、能源安全、环境安全、水资源安全、民族分裂、宗教极端主义、恐怖主义、文化安全、武器扩散、信息安全、流行疾病、人口安全等问题，甚至关注到了毒品走私、非法移民、海盗问题以及洗钱等严重的违法犯罪问题。

同时，在国家安全从传统向非传统的转变中，基于国家安全中的非传统安全问题几乎涵盖了除军事、政治安全以外一切国家安全的领域和问题，因此，有学者将非传统安全问题理解为“人的安全”或“综合安全”，并且提出这样的安全是指“行为主体（不论是个人或国家或其他集团）在自己生活、工作和对外交往的各个方面能够得到或保持一种不受侵害、免于恐惧、有保障的状态”。将人的安全作为与传统安全观相对应的概念提出来是有一定意义的，但是我们同时也必须看到，如果是基于国家安全角度将人的安全视为国家安全的一部分，那么人的安全就可能在国家安全的背景中背离其初衷。所谓的国家安全以大规模牺牲人的安全为代价的事件，在人类历史中比比皆是。也有学者认为人的安全与国家安全是目的和手段



的关系，那么，忽视甚至是背离目的的手段研究，对于目的本身还有什么价值呢！

另外还有一种观点认为，“人类安全（human security，即人的安全），即人民的安全——逐渐成为全球安全的一个新的衡量标准和全球性国际行动的一个刺激要素”。将“人的安全”、“人类的安全”和“人民的安全”等同起来，显然是说不通的。“多数人”并不是“人类”或“人民”。关系到人类安全的问题必然是全球问题，关系到人民安全的问题必然是国家安全问题。虽然它们都可能对人的安全构成威胁，但基于人类安全及国家安全的“大利益”往往忽视甚至是牺牲“人的安全”的“小利益”。因此，基于公共意义上的安全，所研究的就是多数人的安全，而不是人类的安全或某个集体（群体，或称为组织）的安全。

因此，现在所提出的公共安全概念，是对多数（个）人安全的关注。这些个人分别属于不同的职业、社区、年龄以及其他背景条件等。需要指明的是，公共安全的主体虽然是个人，但公共安全所关注的是多数个人，亦即公共安全是对普通个体生命的普遍关怀，它不对属于个人的特定性安全问题展开研究。例如，自杀问题，当它是个别现象的时候，就不是公共安全问题。但是如果它成为一个社会普遍被采用解决个体所不能解决问题的手段的时候，就必然进入公共安全研究的视野，作为社会问题研究的一部分。同样，如果自杀所使用的手段足以威胁公共安全，也会进入公共安全研究领域，最为典型的的就是当前自杀式恐怖主义行为。

相对于个体生命而言，安全的首要价值在于生存，其次是健康（包括生理和心理健康等），再次是财产。当然，随着我们对个体生存与生活理解的深入，对于生命、健康与财产的理解也会发生变化，



从而公共安全的内涵也会发生相应的变化。在公共性复兴的今天，提出公共安全概念，对于我们国家来说还有更深层次的意义。

## （二）公共安全产生的背景与意义

### 1. 公共安全产生的背景

在人类历史中，危害公共安全的问题伴随着人类历史的始终，但是公共安全的观念却不是从来就有的。对于公共安全的关注，东西方所走的是截然不同的道路。在西方，对个人生命（含价值）的追求一直是作为一条主线来发展的。在经过了黑暗的中世纪之后，个性的张扬甚至冲破了宗教的樊篱。第二次世界大战之后，针对战争中的平民问题，各国之间缔结了《日内瓦协议》，并由此发展了民防事业。正是在民防的基础上，针对严重的自然灾害，欧美及澳大利亚等国家对紧急事态及其管理进行了研究与实践。今天，这些国家的紧急事态管理不仅用于预防和应对自然灾害，也广泛应用于灾害事故、恐怖主义等人为失误与破坏所造成的严重状况。虽然所使用的概念不同，但二者所关注的对象却是相同的，即普通公众的生命、健康和财产。

这种状况和中国有很大的区别。在中国漫长的历史中，先有“舍生取义”，后有“集体利益高于一切”，个体生命一直是消融于“集体生命”之中的。在“人命大如天”口号式语言的背后，是对个体普通生命的轻视。漫长的封建社会中，虽然也有民贵君轻的议论，但也是从封建“家天下万世不朽”的立场出发的。新中国建立之后，人民成为国家的主人，个人利益再一次淹没于人民的利益之中。在这个发展过程中，我国普通百姓与“天灾”进行了艰苦的斗争，但在“天灾”中人民很少问责于政府；而对于“人祸”，百姓



往往处于隐忍状态。而改革开放的三十多年，使中国公共安全概念的孳生成为可能。

(1) 中国民主政治的发展，使得民意得以反映与实现。中国的人民代表大会制度、中国共产党领导下的多党合作与政治协商制度既是历史形成的，也是适合中国国情、有利于中国民主政治发展的民主政治制度。尤其是创造性地提出并实践的一国两制制度，在拓展了民主国家的结构形式的同时，展示了中国民主政治的宽容，有利地促进了中国民主政治的健康发展。中国特色的民主政治的基本特征是党的领导、人民当家作主、依法治国三者有机统一。在近些年来的历次“两会”中，代表提出、政府关注的热点话题如贫富差距、房价物价、就业问题、安全生产、反腐倡廉、食品安全、精简机构、金融证券、行业垄断、教育收费、社会治安、医疗卫生、国企改革、三农问题等，可以说全都是老百姓最为关注的问题。这一方面体现了制度本身的完善；另一方面也体现了全社会民主法治意识的提高。这对于公共安全概念的发育是非常重要的土壤和环境。

(2) 中国经济体制改革成果显著，人民生活水平提高，使得对于自身生活质量与生存质量的要求成为可能。关注自己的生活质量与生存质量应该说是人的本能，而且每个人都在为此做出不懈的努力。但是在温饱难以解决的情况下，为了生存的“冒险”就是不可避免。而在解决了温饱之后，还产生了一个更为严重的后果，那就是个人私欲的膨胀。在“以经济为核心”的发展观部分地蜕化成“以钱为核心”或者说是“一切向钱看”时，道德缺位不可避免。在这种情况下，为满足私欲的“冒险”与为了生存的“冒险”相比，可以说是有过之而无不及。这种行为虽然有制度性、政策性和管理性的背景，但是也在某种程度上激起了公共意识的觉醒，从



而使得个人对于自身生活质量与生存质量的关心逐渐转向对于他人的同样关心，这与公共安全的内涵是一致的。

(3) 危害公共安全的问题普遍存在。对于公共安全的危害，从表面上来看，除了自然因素之外，还包括卫生因素、社会因素、生态因素、环境因素、经济因素、信息因素以及技术因素、文化因素、政治因素等。而且随着社会经济的发展以及城市化进程的发展，这些问题已经很难严格地区分，往往从表面上看是单一的事件，却隐含或者完全可以引发一系列危害的发生。因此，中国学者将这种现象归纳为：危害灾难性、范围广泛性、影响关联性、演变隐蔽性等。更为重要的是，这类危害公共安全的问题，其原因也相当复杂。以往对于“天灾人祸”的划分已经十分艰难。在风险社会理论中，针对现在西方的现代化进行了反思之后，认为西方的风险社会其风险的主要来源是制度以及科学技术本身，并以此来重新考虑国家的制度与政策。但是在中国，真正意义上的现代化进程，可以说就是最近三十几年的事情。这三十多年所取得的成绩举世瞩目，但也不能否认其发展的不均衡性。这也就是我们一再表明，不能完全以西方风险社会理论来看待中国目前的公共安全问题的原因。可以说，中国目前公共安全形势产生的原因，包含各种各样的因素，有自然的、有人为的，更有制度性的、管理性的原因，很难将哪一种原因作为主要原因来给予更多的关注。

## 2. 公共安全产生的意义

公共安全问题不仅成为安全学以及灾害学的交点，随着公共安全及其管理的研究与实践的逐步深入，必将影响我国国民生活、生产乃至政策决策、管理方式甚至是民主政治的发展。公共安全的提出与研究以及实践，具有重大的理论意义与实践意义。





首先，它体现了以人为本的真正内涵。以人为本是中国共产党各项方针、政策所一再坚持与强调的。但是以人为本的“人”，既不能是特定性的个人，也不能是泛指性的人民，而应该是对个人价值的普遍关怀。其次，公共安全的提出有利于中国民主政治的发展。所谓民主，有学者概括为少数服从多数并保护少数。更多的学者认为民主的内涵混乱、复杂，民主政治没有定式。西方风险社会理论已经对其自由民主制度提出了挑战与质疑，在中国，公共安全的提出也势必会对中国民主制度的发展产生影响。

当然，由于公共性复兴的背景与其初始背景相比，已经发生了很大变化，因此，复兴的公共性在今天也就具有了新的内容。国内学者对这些新内容有过总结和归纳：首先，这种公共性被作为描述政府活动的基本性质与归宿的重要分析工具，即应该从保证公民利益的基本点出发，制定与执行公共政策。而公共安全无疑是公民的最基本利益，因此，政府制定与执行公共政策的基本标准之一应该是维护正常的公共安全。

其次，将公共性作为一种现代行政精神，诸如，民主、法治、公正、服务等精神。公共精神要求逐步实现政府与公民的平等化、行政权力受到保护又受到制约、政府行政既有效率又有责任、民众驱动行政等，强调政府行政的民众参与合作。那么，由于公共安全是受到公众最为普遍、积极关注的问题，因此，它也就最可能成为推动现代公共精神形成、深化的转折点。

再次，现代公共性体现公平与正义。公共安全正是体现了这一点。公共安全要求一个现代责任政府担负其职责的同时，也看到了现代政府责任的有限性，因此，呼吁和推动非政府部门的广泛参与，并且承担相应的责任。环境保护、人的健康等问题进入公共安全领