



公共危机管理立体教程
GONGGONG WEIJI GUANLI LITI JIAOCHENG

公共危机 管理：

简明原理与实务

GONGGONG WEIJI GUANLI
JIANMING YUANLI YU SHIWU

蔺雪春 著



西南交通大学出版社
<http://press.swjtu.edu.cn>

014006351

D035.1

68

公共危机管理立体教程

公共危机管理：简明原理与实务

蔺雪春 著



西南交通大学出版社

· 成都 ·



北航

C1692778

D035.1
68

125800210

公共危机管理：简明原理与实务

图书在版编目 (C I P) 数据

公共危机管理：简明原理与实务 / 蔺雪春著. —
成都：西南交通大学出版社，2013.6
ISBN 978-7-5643-2337-0

I. ①公… II. ①蔺… 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 119341 号

公共危机管理：简明原理与实务

蔺雪春 著

责任编辑	吴迪
特邀编辑	吴明建
封面设计	何东琳设计工作室
出版发行	西南交通大学出版社 (成都二环路北一段 111 号)
发行部电话	028-87600564 87600533
邮政编码	610031
网 址	http://press.swjtu.edu.cn
印 刷	四川森林印务有限责任公司
成品尺寸	148 mm×210 mm
印 张	10.125
字 数	282 千字
版 次	2013 年 6 月第 1 版
印 次	2013 年 6 月第 1 次
书 号	ISBN 978-7-5643-2337-0
定 价	26.00 元

图书如有印装质量问题 本社负责退换
版权所有 盗版必究 举报电话：028-87600562

前言

纵观近代历史发展和当今世界情势，风险与危机已非例外而渐成常态。面对来自自然、社会等方面公共危机的侵扰，政府与公民社团等公共组织的危机处理能力，为社会所迫切需求。这既关涉政府等公共组织的形象、信任与合法性，更关涉一个国家、民族、社会的存续。

为提高公共管理类专业学生以及实务工作人员的危机处理知识和能力，我们编写了这部教材。主要特点可以用“精”、“全”、“透”、“实”四字概括，从而实现理论与实务并重、现实与反思相益、法规与灵活同进。

一曰精，以求重点突出。不是长篇累牍的理论介绍与探讨，而是简明扼要地说清公共危机管理的主要框架、主要环节或操作流程的基本理论知识、实际内容，重点增强危机管理学习者的知识理解和实际操作能力。

二曰全，以求系统完整。教材框架设计包括理论知识、深度阅读、法律介绍、实务举要、案例思考、现场直击等内容，并对国外危机管理体制机制和理论研究发展趋势作了介绍。

三曰透，以求反思提升。通过透视当前突发事件或各类危机态势的现场情况，让人从这些现状中有所反思和提升。因此各章内容中有案例和现场直击，也有经验教训总结，这些内容还可以用相应的视频资料配合讲授，从而增加生动性，使教学更显立体化。

四曰实，以求实际管用。每章内容都突出危机管理实务技巧、法律规范的讲解与训练，并提出实际应当注意的问题。既使公共危机管理有章可循，又注重实际处理的灵活性。

本书写作分工情况如下：蒯雪春负责第一章，李希红负责第二章，吴波负责第三章，张书玉负责第四章，甘金球负责第五章，朱婧、刘素冬负责第六章。蒯雪春负责编写教材大纲和初稿框架，并最终修改统稿。

教材编写参考了大量专家和同仁的既有成果，还得到了傅志明教授、于秀琴教授等专家学者的宝贵指导。中国农业大学烟台研究院公共管理专业的同学们也为相关资料的收集和整理作出了极大贡献。西南交通大学出版社在出版编辑等方面提供了重大帮助。在此表示真诚的感谢。但由于能力和精力所限，失误在所难免，敬请广大读者批评指正。

著 者

2012年12月9日于醉雨雪斋

目 录

第一章 公共危机管理的基本原理	1
第一节 公共危机管理概述	2
第二节 公共危机管理原则	13
【深度阅读】封闭的循环	18
第三节 公共危机管理模式与范围	21
【现场直击】哈尔滨市政府应对水危机	24
本章小结	29
【概念术语】	29
【思考题】	29
第二章 公共危机管理的体系架构	30
第一节 公共危机管理体制	30
【法律介绍】应急管理体制相关法规（节选）	33
应急管理组织体制	35
【小案例】中国派包机船只赴利比亚 接回滞留人员	36
【法律介绍】突发环境事件专家组职责	43
第二节 公共危机管理机制	43
【深度阅读】政府应急管理机制研究	57
【法律介绍】信息报告相关法规节选（一）	72
信息报告相关法规节选（二）	73
【现场直击】2003年抗击非典行动	79
本章小结	87
【概念术语】	88
【思考题】	88

第三章 公共危机管理流程	89
第一节 公共危机识别	89
【法律介绍】危机监测相关法规（节选）	93
第二节 公共危机预警	96
【法律介绍】危机预警相关法规（节选）	102
第三节 公共危机预控	105
【法律介绍】预案启动相关法规（节选）	112
【法律介绍】危机预控相关法规（节选）	115
第四节 公共危机救援处置	117
【法律介绍】应急处置相关法规（节选）	119
【法律介绍】I级响应	121
【现场直击】2008年汶川大地震应急管理	123
第五节 公共危机善后恢复	128
【法律介绍】恢复与重建	131
【实务举要】危机总结评估	134
危机总结评估方法	136
【深度阅读】目前全球巨灾防范和应对的四个转变	139
本章小结	141
【概念术语】	141
【思考题】	141
第四章 公共危机状态下的公共关系管理	142
第一节 风险管理	142
第二节 政府形象管理	148
【实务举要】政府形象管理的焦点问题	157
第三节 媒体管理	158
【小案例】烟台应急广播正式启动	
突发事件将权威发布	160
【法律介绍】信息发布	162

【实务举要】促进共同的媒体观点的形成	163
【实务举要】媒体采编的几种模式及其管理要点	165
【实务举要】公共危机事件新闻发言人的 表达技巧	171
第四节 公共危机沟通	173
【实务举要】公共危机沟通的技巧	181
【现场直击】深圳率先引入新闻发布“问责制”： 遇突发事件须在 120 分钟内发布新闻	186
本章小结	194
【概念术语】	194
【思考题】	194
第五章 公共危机管理国际比较	195
第一节 美国的公共危机管理	195
【小案例】9·11 事件后的美国	199
第二节 俄罗斯的公共危机管理	201
【小案例】别斯兰人质事件改变俄罗斯	205
第三节 日本的公共危机管理	208
【小案例】日本福岛核危机 及其导致的政府信誉降级	212
本章小结	214
【概念术语】	214
【思考题】	214
第六章 公共危机管理研究与变革	215
第一节 公共危机管理研究：从西方到东方	215
【深度阅读】我国应急管理研究述评	221
第二节 公共危机管理引发的变革	239
本章小结	243

【概念术语】	243
【思考题】	244
参考文献	245
附录1 中华人民共和国突发事件应对法	250
附录2 国家突发公共事件总体应急预案	265
附录3 国家自然灾害救助应急预案	274
附录4 国家安全生产事故灾难应急预案	290
附录5 国家突发公共卫生事件应急预案	301

第一章 公共危机管理的基本原理

警言

安而不忘危，存而不忘亡，治而不忘乱。

——《易经》

现代社会在给人类带来极大精神和物质财富的同时，也暗含着巨大的风险。“可以肯定地说，我们人类社会自身早已确信，世界上没有绝对的安全，任何时候都会有一些可能存在的风险，哪怕是这些风险的可能性小到可以忽略不计的时候，但仍然难以完全避免和排除。”^①危机已经成为人类社会组织和个体所面临的重大考验。对人类社会而言，危机造成的挑战，首先是认识、思考、反思能力的挑战。人类如何认识、评价危机，决定了人如何应对和解决危机。只有对危机形成准确的分析判断，才能制定出及时有效的应对解决策略，从而使危机得以顺利化解，维护人类、自然及其相互关系的安全与发展。幸运的是，人类从未放弃对危机的应对和反思。尤其是 20 世纪中期以来，实务界、理论界开始系统地专注于危机管理研究，对危机现象、危机应对的基本原理进行了有益的探索。在所有这些危机当中，公共危机与社会组织和个体的福祉、安全都紧密相关，因此受到广泛关注。

① [德]乌尔里希·贝克：《从工业社会到风险社会——关于人类生存、社会结构和生态启蒙等问题的思考》，见薛晓源、周战超主编：《全球化与风险社会》，社会科学文献出版社 2005 年版，第 62 页。

第一节 公共危机管理概述

一、公共危机界定

1. 危机的概念

“危机”最早起源于医学术语，指人濒临死亡、游离于生死之间的状态。根据《朗曼现代英语词典》，“危机”是指严重疾病突然好转或者恶化的转折点，事物发生发展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。^①而在《现代汉语词典》中，“危机”有两个意思：一是危险的根由，二是严重困难的关头。在《辞海》里，“危险所由发生者曰危机”。对于危机的具体理解，则可从国际、国家、地区、个体等不同层次上进行，而且国外、国内学者持有不同的看法。学术界甚至有人认为只有中国的汉字可以圆满地表达出危机的内涵，即“危险与机遇”。

(1) 美国学者的主要观点

国际关系学家查尔斯·赫尔曼(Hermann)1972年在《国际危机：从行为研究角度考察》一书中首次将危机定义为“形势”，认为“危机是威胁到决策集团优先目标的一种形势。在这种形势中，决策集团做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”^②。

罗森塔尔(Rosenthal)和皮内伯格(Pijnenburg)将危机界定为：对一个社会系统的基本价值和行为架构产生严重威胁，并且在时间性和不确定性很强的情况下必须做出关键性决策的事件。^③

罗森塔尔还认为，危机“是指具有严重威胁、不确定性和有危

① 中国现代国际关系研究所危机管理与对策研究中心：《国际危机管理概论》，时事出版社2003年版，第1页。

② 转引自中国现代国际关系研究所危机管理与对策研究中心：《国际危机管理概论》，时事出版社2003年版，第5页。

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

机感的情景”^①。

巴顿(Barton)也提出危机是一个引起潜在负面影响的具有不确定性的大事件,可能对组织及其员工、产品、服务、资产和声誉造成巨大的损害。巴顿明确地将危机的影响扩大到组织及其员工的声誉和信用层面,并认为组织在危机中的形象管理是非常必要的。^②

格林(Green)则进一步认为,危机是指事态已经发展到无法控制的程度。危机管理的任务就是尽可能地控制事态,在危机事件中把损失控制在一定的范围内,在事态失控后要争取重新控制住事态。^③

(2) 国内学者的主要观点

薛澜教授等人认为,危机通常是决策者的核心价值观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。^④

张成福教授认为:“所谓危机,它是这样一种紧急事件或者紧急状态,它的出现和爆发严重影响社会的正常运作,对生命、财产、环境等造成威胁、损害,超出了政府和社会常态的管理能力,要求政府和社会采取特殊的措施加以应对。”^⑤

胡百精博士认为,危机是一种状态而不是事件——危机是由组织外部环境变化或内部管理不善造成的可能破坏正常秩序、规范和目标,要求组织在短时间内做出决策,调动各种资源,加强沟通管理的一种威胁性形势或状态。^⑥

刘刚认为,危机是一种对组织基本目标的实现构成重大威胁、

① 转引自[美]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页。

② 转引自[美]罗伯特·希斯:《危机管理》,第18-19页。

③ 转引自[美]提莫斯·库姆:《危机传播与沟通》,林文益、郑安购译,台湾风云论坛出版社2003年版,第144页。

④ 薛澜、张强、钟开斌:《危机管理:转型期中国面临的挑战》,清华大学出版社2003年版,第25页。

⑤ 张成福:《公共危机管理:全面整合的模式与战略》,载《中国行政管理》,2003年第7期。

⑥ 胡百精:《危机传播管理》,中国传媒大学出版社2005年版。

要求组织必须在极短的时间内做出关键性决策和进行紧急回应的突发性事件。^①

杨冠琼教授认为，危机事件是指那些导致社会系统或其子系统的基本价值和行为准则趋于崩溃，在较大程度上和较大范围内威胁到人们的生命和财产安全，引起社会恐慌和社会正常秩序与运转机制瓦解的事件。^②

以上众多学者对危机的定义有一些共同因素，即其不确定性、突发性、紧迫性、威胁性；也有不同的特征：有的强调事件，有的则强调情境或状态。基于上述学者的定义，我们认为，危机是个体或组织遭遇突发威胁事件、面临严重生存发展困境的紧要关头和紧急情境。在此情境下，个体或组织的内部状况、内外关系即内外环境处于或可能处于不同程度的失衡状态。但危险总是与机遇相伴生，只要危险应对得当，同样可以给个体或组织造就发展机遇，因此也可以把危机当成一种转折或转型。

其中，危机、事件、灾难等不同词语之间既有联系又有区别。危机是人类或其所着重者（诸如：生命、财产、物资、环境等）所面临的威胁；灾难是突然发生的大灾祸，亦即在问题发生前后未适切处理或人为力量无法控制所造成的后果；突发事件（紧急情况）则指突然、意外发生，须立刻加以处理的事件。突发事件是危机的导火线，危机如果处理不当则可能酿成灾难，引发更多的事件，事件与灾难的多发反过来会加剧危机状态。

2. 危机的分类

对危机进行清晰明确的分类，对于更好地认识和管理危机具有重要意义。按照不同的标准，危机可以划分为不同的类型。

一是按照传统标准分类，危机可分为自然危机和社会危机。按

① 刘刚：《危机管理》，中国经济出版社 2004 年版，第 3 页。

② 转引自何海燕、张晓甦：《危机管理概论》，首都经济贸易大学出版社 2006 年版，第 3 页。

照地域标准分类,危机可分为区域危机、国家危机和全球危机。按照控制理论分类,危机可分为系统内部危机和系统外部危机。按照内在属性分类,危机可分为日积月累、潜移默化的结构性危机和特定要素引发的突发性危机。按照危机是否可以预测,可以将危机分为可预测性危机和不可预测性危机。按照危机发生的领域,又可以将危机分为政治危机、经济危机、民族危机、宗教危机等。按照危机的影响,可以分为结构良好的、结构不良的危机。^①

二是如果从公共管理的角度出发,可以将危机划分为如下各类:政治性危机、经济性危机、社会性危机、生产性危机以及自然性危机。政治性危机一般涉及政体、国体以及政府合法性面临严重挑战、威胁,国家主权受到威胁和伤害。经济性危机是一个包含内容十分广泛的领域,它主要涉及宏观经济变量的波动。社会性危机主要源于人们所持的不同信仰、价值和态度之间的冲突,以及人们对于现行社会行为规则和体制的认同性危机,以及各种反社会心理等。生产性危机主要源于技术因素、防护性因素、质量因素、管理因素以及各种各样的偶然性因素。自然性危机事件则主要是人们常说的天灾。^②

三是按照危机诱因分类,危机可分为外因引发的危机和内因引发的危机。外因引发的危机包括:自然灾害危机,如火灾、水灾、旱灾、虫灾、地震、飓风等;人为破坏危机,如恐怖袭击、爆炸、投毒及其他恶意破坏等;社会发展危机,如政治动乱、社会骚乱、经济危机等。内因引发的危机包括:经营危机,如投资失误、价格失误、广告传播失误等;管理危机,如人、财、物管理失误,产品质量有问题;法律危机,如未履行合同、偷税漏税、以权谋私等;素质危机,如技术水平低下、缺乏文明礼仪等;公共关系危机,如与相关公众关系不和谐、公众投诉多,等等。

四是按照危机的主体分类,可以分为政府危机、企业危机等。政府面临的主要危机类型有:公共危机,如重大事故、环境破坏、

① 董传仪:《危机管理学》,中国传媒大学出版社2007年版,第10-15页。

② 董传仪:《危机管理学》,第10-15页。

公共卫生和公共安全等出现问题；管理危机，如行政管理、人员管理、财务管理、公共管理等出现问题；素质危机，如执政能力、服务意识、办事效率、基本素质等出现问题；形象危机，如公务员形象、官员形象、政府形象等出现问题。企业面临的危机相对而言更为复杂，包括直线式危机，即某种危机事件的出现是可以找到直接原因的；传媒式危机，即由于大众传播媒介对于某些事件的报道而导致企业出现危机情景，突发和难以预料是这类危机的主要特征；矩阵式危机，即某种危机事件的产生由多方面共同因素所致，矩阵式危机具有复杂性特征。企业危机还包括企业信用危机和企业连锁危机、企业质量危机、企业管理危机，等等。

3. 危机特点

美国学者福斯特（Foster）曾对危机的四个显著特征做出判断：急需快速做出决策，严重缺乏训练有素的员工，严重缺乏物质资源，时间极其有限。珀斯（E. M. Perse）也于 2001 年在《传媒效果与社会》一书中认为，危机可影响到数量很大的人群，以突发性、不确定性、失控、反应情绪化和威胁生命财产为特征。^①因此，对于危机的特征，大体可概括为以下几点：

（1）突发性

危机事件的发生虽有原因可查，也有一定的征兆，但每次危机事件爆发的时间、地点、规模、影响都难以让人掌握，其发生都出乎人的意料，总是突然降临。尽管人们能够对其发生发展做出一定的准备，也只能是在大致方向上展开；危机的最终结果、最终形态往往并不在人类预想之中。

（2）破坏性

危机一旦发生，就表现出极强的破坏力量，给人类造成巨大的生命、财产损失。重大公共危机带来的损害更是惊人，大地震、大

^① 转引自 Jennings Bryant and Susan Thompson, *Fundamentals of media effects*, New York: The Mc Graw Hill Companies, inc, 2002, p.236.

洪水、飓风、干旱等，总是给人类带来极大的痛苦与伤害。

(3) 紧急性

正是因为危机的突发与破坏力量，人类社会必须在有限的时间、有限的人力、有限的应对资源的基础上，对危机做出迅速处置。对脆弱的人类社会或某一组织、个体而言，这种处置与其他事务相比显得更为急切。

(4) 不确定性

危机的时间、规模、地点、影响，在其得到完全的暴露之前，很难用定量的方法准确评估出来。尤其是在开放的环境下，由于多种变量的参与和干扰，如果应对不当，危机的程度、影响还会不断加深，危机发展的方向也会随时演化变动。

(5) 扩散性

危机本身并不像人们想象的那样能够被轻易克服，危机本身也不是固守在我们所划定的分类范围或边界之内，在开放性、流动性越来越强的现代社会，危机容易从一个领域蔓延到另一个领域，从一个地区扩散到另一个地区，甚至跨距离长程传播，形成跨界危机。因此所造成的危害涉及周边国家和地区，在解决方式上需要通过跨区域协调治理。比如 2005 年 11 月的松花江重大水质污染事件，就关涉中、俄、蒙三国利益。

(6) 客观性

危机的发生、发展是客观的，有其自身的规律。尽管人类社会能够以特有的方式方法应对，也并不完全以人的意志为转移。但人类可以因其规律，尽量弱化危机造成的影响。

(7) 双重性

“祸兮福之所倚，福兮祸之所伏。”危险与机遇相互对立统一。因此，危机便具有双重性。通过危机的应对，人们可以探查当前组织体制与技术方法的缺陷，提高自身发展能力，改进和凝聚社会组织。甚至可以说，人类社会每一次重大进步都是从危机中转型而来。

4. 公共危机

公共危机属于危机，但它有着“公共”一词的限定。美国的本(Stanley I.Benn)和杰拉尔·F.高斯(Gerald F.Gans)两位教授对“公共性”做了较确切的分析，他们把机构、利益、参与三个标准作为区分公与私的界河。我们可以借此了解“公共”的含义，并进一步界定公共危机。

对“公共”的理解，从机构角度来说，组织与个体依靠民众的税金来维持运作，并不属于某个集团把持，社会大众是其补充人力精英的宝库。从利益角度来说，组织与个体的行动和决定、事件与事态的发展，影响到大部分社会成员乃至所有社会成员的利益，这也是最重要的方面。从开放或参与程度来讲，组织与个体的管理过程、事件与事态必须向公众公开，由公众对其保持监督，以免社会权益遭受暗箱操作之害。

据此推论，公共危机可以被认为是，影响大部或全部社会成员的安全利益、需要以政府为主体的公共组织全力应对、公众多方位参与配合治理的危机事件、危机情境、紧急状态。

对其内涵的进一步理解，可从以下五个方面进行：

① 公共危机一般由事件促发。由于突发事件是危机的典型外在表现，因此，可以把公共危机看成一个或一系列的突发事件。

② 公共危机是一个过程。也就是说，公共危机或突发事件本身有一个形成、发展、消亡的过程，其处置应对也需要一个努力的过程。

③ 公共危机是一种情境。在这种情境之中，有值得我们探查的客观问题、参量，有组织、个体的主观心理、精神。

④ 公共危机是一种状态。首先，它是一种公共利益、公共安全、公共秩序遭受威胁的失衡状态。其次，它也是一种管理和法律上的紧急状态、特殊的例外状态。

⑤ 公共危机必然要危及较大范围的公众生命、财产安全，以及经济运营、社会生活、政治管理秩序，某一个体或组织难以有效应对，需要政府出面管理，社会各界积极配合参与。