


全国公安高等教育（本科）规划教材
公安部政治部 组编



公共安全危机管理

周忠伟 丁建荣 主编

 中国人民公安大学出版社

全国公安高等教育（本科）规划教材
公安部政治部 组编

公共安全危机管理

周忠伟 丁建荣 主编

（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/周忠伟, 丁建荣主编. —2 版. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2018. 2

全国公安高等教育 (本科) 规划教材

ISBN 978 - 7 - 5653 - 3214 - 2

I. ①公… II. ①周…②丁… III. ①公共安全—治安管理—中国—高等学校—教材 IV. ①D631.43

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 028633 号

公共安全危机管理

周忠伟 丁建荣 主编

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: 北京谊兴印刷有限公司

版 次: 2014 年 9 月第 1 版

2018 年 2 月第 2 版

印 次: 2018 年 2 月第 6 次

印 张: 18.75

开 本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

字 数: 389 千字

书 号: ISBN 978 - 7 - 5653 - 3214 - 2

定 价: 62.00 元 (公安机关内部发行)

网 址: www.cppsups.com.cn www.poreclub.com.cn

电子邮箱: zbs@cppsup.com zbs@cppsu.edu.cn

营销中心电话: 010 - 83903254

读者服务部电话 (门市): 010 - 83903257

警官读者俱乐部电话 (网购、邮购): 010 - 83903253

教材分社电话: 010 - 83903259

本社图书出现印装质量问题, 由本社负责退换
版权所有 侵权必究

全国公安高等教育（本科）规划教材

公共安全危机管理

主 编：周忠伟 丁建荣

副主编：尹伟巍 付凤鸣 张佐良

相启俊 周李娟

撰稿人：（按姓氏笔画排序）

丁建荣 万 甜 王 锴 尹伟巍

付凤鸣 李 锋 张佐良 周李娟

周忠伟 相启俊 祝昌鸿

主编简介

周忠伟，男，江西警察学院副院长，教授。南昌大学硕士研究生导师。一级技术警监，享受省政府特殊津贴。江西省重点学科治安学负责人，江西省精品课程和精品资源共享课程“群体性事件及处置”负责人。发表学术论文80余篇，著有专著2部，主持省部级重点课题8项，研究成果“群体性事件及处置”曾获江西省社会科学优秀成果一等奖。

丁建荣，男，浙江警察学院学术委员会主任委员，教务处处长，教授。浙江省省级高校重点学科——治安学学科带头人，教育部公安学类专业指导委员会委员。主编“十一五”国家级规划教材《治安管理教程》等教材8部，主持公安部“社会矛盾与冲突多元善治研究”等8项课题，发表论文30余篇。

前 言

教材是体现教学内容和教学方法的知识载体，是联系教与学的有效媒介。教材建设是公安教育训练的基础性工作，是实现公安院校教育现代化、提高教学质量的一项基本措施。改革开放以来，我们根据公安院校教学工作需要，先后组织编写了近 200 种公安院校专业课和专业基础课教材，为培养高素质的公安人才提供了有力支撑。近年来，我国执法环境和执法依据发生了深刻变化，公安理论和实践创新有了长足进步，公安高等教育实现了跨越式发展，原有统编教材难以满足现实需要，亟须重新编写。对此，公安部党委十分重视，郭声琨部长专门作出指示，成立了教材编审委员会，并在京召开了工作部署会推动教材编写工作顺利有序进行。

本套教材是公安院校的本科教学用书，也是公安民警培训、自学的母本教材或指导性用书，涵盖侦查、治安、经济犯罪侦查、交通管理工程、刑事科学技术、禁毒、网络安全与执法、公安视听技术、警务指挥与战术、边防管理、消防工程等公安类本科专业，共计 110 种教材，是公安高等教育史上规模最大、涉及最广的一次教材建设工程。

本套教材以培养应用型公安专门人才为目标，以习近平总书记系列重要讲话为指南，坚持院校专家学者与实务部门骨干相结合，深入基层、融入实战、贴近一线，在充分吸纳教学科研成果和警务实践成功经验的基础上编写而成。教材在内容上主要突出公安理论的基础性和公安工作的实践性，在阐述公安各学科基本原理的同时，注重实践运用能力的培养，既兼顾了学科专业的系统性，又强调了警务实战的特殊性。在体例规范上，既相对统一，又预留空间，鼓励学术上的研究和探讨，利

于学生展开更深的探究。

本套教材是在公安部政治部的统一领导下分组集体编写而成的。为保证教材内容贴近实战，我们遴选了部分警务实战骨干参与编写工作。各门教材由编写组精心组织、反复论证、集思广益完成初稿，最后经有关实战部门业务专家和部分社会相关领域知名专家学者审核后定稿。

我们相信，经过组织者、编写者、出版者的共同努力，全国公安高等教育（本科）规划教材能够以体系完整、内容丰富、贴近实战、形式新颖的精品特质，服务公安院校的教学和广大民警自学，为培养高素质、高水平的应用型公安专门人才发挥重要作用。

公安部政治部

2014年8月

编写说明

2006年1月8日，我国颁布了《国家突发公共事件总体应急预案》。2007年8月30日，第十届全国人大常委会第29次会议通过了《中华人民共和国突发事件应对法》，并于2007年11月1日起施行，该法将自然灾害、事故灾难、公共卫生、社会安全明确列入突发事件的范畴。2013年11月，国务院办公厅又印发了《突发事件应急预案管理办法》，由此“突发事件”“公共安全危机”等词汇不仅出现在决策者的口中，也开始飞入寻常百姓家。公安工作的性质决定了公安机关在预防、控制公共安全等突发事件中的责任与义务，本教材也正是在这一背景下组织编写的。

在公安部统一组织安排下，本教材由多个学校的教师共同编写完成，其分工如下：第一章，山东警察学院相启俊、万甜；第二章，湖北警官学院李锋；第三章，浙江警察学院丁建荣；第四章、第五章，湖南警察学院周李娟；第六章、第九章，辽宁警察学院尹伟巍；第七章，浙江警察学院王锴；第八章，江西警察学院周忠伟；第十章，江西警察学院万甜；第十一章，江西警察学院祝昌鸿；第十二章，湖北警官学院付凤鸣、李锋。

在编写过程中，我们参考、引用了一些专家、学者的研究成果，在此对他们表示衷心的感谢。在编写中，我们也发现已有成果尚有可商榷之处，特别是实证性的研究略显不足，学术梳理有待更清晰，由此，我们也做了一些努力。由于本教材主要适用于公安院校本科治安专业的学生，从创新角度出发，在教材体例上有所突破，试图引导学生能更好更主动学习并深度思考。同时，为了使学生们对编写者有所了解，也是对学生负责、对教材质量负责，我们也在附录中增加了作者学术背景和相关成果的介绍。由

于时间匆忙，因此错谬之处难免。学术研究秉持科学严谨、责任自负的原则，欢迎同行商榷。

《公共安全危机管理》编写组

2014年8月

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 公共安全危机的相关概念	(1)
第二节 公共安全危机的基本理论	(7)
第三节 公共安全危机管理的组织体系、分工及法律依据	(17)
第二章 公共安全风险评估	(28)
第一节 公共安全危机的识别与评估	(28)
第二节 风险评估的主体	(30)
第三节 风险评估的对象	(32)
第四节 风险评估的方法	(37)
第三章 公共安全危机管理预案编制与演练	(53)
第一节 公共安全危机管理预案概述	(53)
第二节 公共安全危机管理预案的制作	(62)
第三节 公共安全危机管理预案的演练和完善	(74)
第四章 公共安全危机的预防	(88)
第一节 公共安全危机预防机制	(88)
第二节 公共安全危机的预警机制	(90)
第三节 公共安全危机预防的基本策略和途径	(92)
第五章 公共安全危机的现场管理	(102)
第一节 现场管理的目标与原则	(102)
第二节 公共安全危机现场处置的一般步骤与方法	(106)
第三节 公共安全危机现场评估	(110)
第四节 应急处置的现场安排	(112)
第五节 人员的安全疏散	(119)
第六章 公共安全危机的舆情引导	(127)
第一节 公共安全危机与媒体	(127)
第二节 公共安全危机舆情引导的基本理念及策略	(132)

第三节	公共安全危机事件舆情引导的措施、方法及技巧	(139)
第四节	公共安全危机网络舆情引导的策略及方法	(150)
第七章	公共安全危机的恢复重建与治理评估	(161)
第一节	公共安全危机的恢复重建	(161)
第二节	公共安全危机的治理评估	(167)
第八章	群体性事件危机管理	(174)
第一节	群体性事件危机管理概述	(174)
第二节	群体性危机事件处置	(182)
第九章	恐怖主义事件危机管理	(196)
第一节	恐怖主义事件危机管理概述	(196)
第二节	我国反恐的依据、原则和立场	(208)
第三节	恐怖主义危机事件管理机制	(212)
第四节	公安机关对严重暴力恐怖危机事件的处置	(222)
第十章	自然灾害类危机管理	(236)
第一节	自然灾害类危机管理概述	(236)
第二节	自然灾害类危机管理机制	(239)
第三节	自然灾害类危机应急处置	(249)
第十一章	事故灾难类危机管理	(255)
第一节	事故灾难类危机概述	(255)
第二节	事故灾难类危机管理机制	(259)
第十二章	突发公共卫生危机事件管理	(272)
第一节	突发公共卫生危机事件管理概述	(272)
第二节	突发公共卫生危机事件的处置	(276)
第三节	公安机关的基本职责与措施	(281)
主要参考文献	(290)

第一章 绪 论

【教学重点与难点】

本章辨析公共安全危机的相关概念，阐述公共安全危机的基本理论，明确公共安全危机管理的分工和法律依据。教学重点：危机、公共危机、公共安全危机、公共安全危机管理的含义及其与相关概念的区别；公共安全危机的基本理论和公共安全危机管理的分工。教学难点：公共危机的基本内涵，公共安全危机事件的概念和特征，政治主义理论、正常事件理论、社会冲突理论、社会风险理论、事故致因理论、能力和脆弱性理论的基本观点和启示。

第一节 公共安全危机的相关概念

一、公共安全危机

（一）危机与危机事件

从学术层面上看，不同的学者从不同的角度对“危机”有不同的理解和阐述。危机研究专家乌里埃尔·罗森塔尔（Uriel Rothenthal）认为：危机（事件）是指“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做出关键决策的事件”。^①我国学者有代表性的观点，一是认为“危机是指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”；^②二是认为“危机通常是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速决策等不利情境的汇聚。”^③关于危机的属性当前有三方面的争论：

① 薛澜，张强，钟开斌. 危机管理. 清华大学出版社，2003：25.

② 张成福. 公共危机管理：全面整合的模式与中国的战略选择. 中国行政管理，2003（7）.

③ 薛澜，张强，钟开斌. 危机管理. 清华大学出版社，2003：25.

1. 危机是负面的还是中性的。例如，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重大事件；而史蒂芬·芬克（Steven Fink）则认为，危机的出现不一定是坏消息，而只是一个事实，它包括产生负面结果的可能性，也包括产生预想正面结果的可能性。

2. 危机是一个事件还是一个过程。持“事件中心方法”（Event-centered Approach）的学者认为，危机是“低概率、高影响”的事件；反对的观点则认为，危机实际上是一个从无到有、从量变到质变的演变过程，如乌里埃尔·罗森塔尔指出，现在危机分析者们将危机定义为过程，力图把握危机的条件、特征和结果等完整的背景。

3. 危机是突发的还是常态化的。里宾杰（Lerbinger）认为，突发性是危机的三个基本特征之一；而相反的观点则认为危机无时不在、无处不在，危机与人类历史发展相始终。^①

存在诸多争论的原因，除危机的复杂性和研究者的角度不同外，也和通常语境下对“危机”及“危机事件”不加区分有关。尽管“危机”和“危机事件”往往作为同义语使用，但严格意义上讲，“危机”包括危机事件本身和危机事件造成的影响和危害，^②而“危机事件”是指威胁或破坏正常秩序，引发危机的突发事件，是狭义上的“危机”。前述罗森塔尔的经典定义实质上是“危机事件”的定义，强调危机是一个系统的基本结构或价值规范所受到的严重威胁的状态，它迫使人们必须在很短的时间内，在极不确定的情况下做出关键性决策。由此，可以清晰地辨识出危机的三个基本属性：危害性、紧迫性和不确定性。正是由于这三个属性的存在，危机管理能力成为考验政府能力的重要指标。

综合来看，危机是指个人、群体或组织由于突发事件的出现而受到侵害或破坏，其正常生存与发展面临严重威胁的状态；^③危机事件是导致社会偏离正常轨道，将导致非均衡状态或危急状况、需要决策者及时应对的突发事件。危机出现的原因是危机事件破坏了社会的正常秩序和进程，严重威胁正常生存和发展，而不是造成一般的负面影响。危机发生的范围既可能在微观层面上影响到个人或少数人，也可能在宏观层面上影响广泛。受到危机影响的既可能是个人，也可能是群体或组织，甚至是一个地区、一个国家或国际社会。

（二）公共危机的基本内涵

危机上升为“公共危机”，除了具有危机的危害性、紧迫性和不确定性三个基本属性外，还需要具备四个额外的必要条件，这四个条件也成为判断公共危机事件的重要理论指标：

① 薛泉. 对公共危机管理若干重要问题的思考. 理论导刊, 2013 (4): 28.

② 姜平, 贾洁萍, 孔庆兵. 公共危机管理与突发事件应对. 红旗出版社, 2011: 3.

③ 郭太生. 公共安全危机管理. 中国人民公安大学出版社, 2009: 3.

1. 公众的广泛关注。公共危机的基本特征是“公共”二字，这里的“公共”并非指危机管理的主体是政府公共部门，而是指危机管理涉及某一区域内的多数或有代表性的公众。一个危机事件只有被公众广泛关注才有可能成为公共危机事件，如个人的困难、个别企业的风险等都不是公共危机，而是个人或组织的内部事务，它们不会引起社会公众的广泛关注，也不应当进入政府的议事日程，因为政府只有在公共事务的管理上才是权威，私人事务不属于它的管辖范围，在私人事务上政府不是权威。

2. 负面的社会影响。公共危机的本质是风险和危害，其标志则是负面的社会影响。公众广泛关注的事件未必产生负面的社会影响，它们可能是积极的、中性的，也可能是负面的。积极事件和中性事件由于没有风险和危害性，不产生负面的社会影响，因此不属于公共危机。例如，公众对文娱或体育明星的追捧与崇拜，只能表明公众对明星的广泛关注，没有产生负面的社会影响，也没有对独立的第三方造成伤害，政府对这类事件可以顺其自然，无须过问。

3. 公共利益受损。公众广泛关注且产生负面社会影响的事件未必同时导致公共利益受损。以“弃婴”问题为例，社会对此是广泛关注的，该现象也产生了负面的社会影响，但并没有公共利益因此受到损害，所以不构成公共危机事件，政府可以设置常规性的机构或处理程序来应对此类事件。公共利益受损意味着危机事件已经突破了私人空间，公众的生活秩序与社会规范受到挑战，正常的社会发展进程出现了断层，政府作为公共利益的代表，介入其中是义不容辞的职责。可以说，公共利益受损是政府判断公共危机事件的核心标准。

4. 社会心理紧张。与公共利益受损相伴随的往往是社会心理紧张的出现，表现为焦虑、畏惧、恐慌等不同程度的社会心理反应。从发展程度上看，公共利益受损只是公共危机的初始状态，社会心理紧张才是公共危机发展的高级阶段，这意味着危机正在迅速蔓延和升级。若无恰当措施，所有公共危机事件的最终表现都是社会心理紧张，其本质是人类在危机面前因无力和无助而产生的绝望感。由于社会心理紧张会对公众的预期产生影响，导致常规性的政策调控失灵，对政府的执政能力构成挑战，因此它成为各级政府判断公共危机事件的最后底线。

以上四个标准是判断公共危机事件的必要条件，连同危机的三个属性共同构成公共危机的基本内涵。

在实践中，一个负责任的政府不会等到公共危机的四个要件全部出现后才开始介入，因为公共危机是一个从量变到质变的演化过程，具备了公众的广泛关注和负面的社会影响这两个标准就意味着公共危机的初始端倪已经出现，防微杜渐、重在预防是政府的明智之选。^①

^① 薛泉. 对公共危机管理若干重要问题的思考. 理论导刊, 2013 (4): 28-29.

(三) 公共安全危机的含义

1. 公共安全危机的概念。“公共”具有不特定的、多数人的、共同的意思。“安全”在客观上是指没有危险、不受威胁，不出事故，消除能够导致人员伤亡、发生疾病或死亡，造成设备破坏或财产损失以及危害环境的条件；主观上表现为一种心理状态，是个人或群体对自身处境安适、稳定，无忧无虑的感知和体会。因此，“公共安全”是指不特定多数人的健康、生命和公私财产安全，表现为一种社会状态则是社会安定有序、不同群体和谐相处，社会公众的生存发展得到有效维护。结合危机的属性和公共危机的基本内涵，公共安全危机是指危及国家安全，危害公共安全和社会秩序，威胁公民生命财产安全，需要各级应急管理机构立即做出联合反应的事态或情境，^①包括公共安全危机事件本身及事件造成的影响和危害。

2. 公共安全危机与紧急状态的区别。紧急状态是指发生或即将发生重大突发事件，在较大空间范围或者较长时间内，威胁公民生命、健康、财产安全，影响社会稳定和国家政权机关权力的正常行使，运用常规手段难以控制，有关国家机关按照宪法、法律规定的权限，决定并宣布在全国或局部地区运用紧急权力应对的临时性危急状态。我国2004年《宪法修正案》第27条将“宣布战争状态”与“宣布进入紧急状态”并列，战争状态不再包含于紧急状态之内。紧急状态调整的范围包括自然灾害和恐怖、动乱、暴乱或严重骚乱事件等特定突发事件；实行范围包括全国以及部分省、市、自治区、直辖市；宣告权限仅限于全国人民代表大会及其常务委员会、国务院。^②紧急状态属于公共安全危机，是阻碍国家权力正常行使的严重公共安全危机；公共安全危机只有发展到一定程度，符合法定条件并经法定程序确认和宣布才能成为紧急状态。两者的区别主要是：

(1) 危险程度不同。紧急状态是非常危险的公共安全危机状态，影响社会稳定和国家政权机关权力的正常行使，运用常规手段难以控制。

(2) 确认和宣布的程序不同。公共安全危机的判断确认主体是各级政府或政府部门，紧急状态的确认主体一般是最高立法机关、国家元首或宪法授权的其他机关。公共安全危机的判断确认程序不如确定进入紧急状态的程序严格。公共安全危机判断确认后，只需要发布通告就可以宣布政府启动公共安全危机管理程序，而宣布进入紧急状态必须严格遵守法定权限和程序，通常是国家元首签署命令。

(3) 采取的措施严厉程度不同。公共安全危机的应对措施远远不如紧急状态下采取的措施严厉，戒严等紧急措施仅仅适用于紧急状态，不适用于一般公共安全危机。

^① 郭太生. 公共安全危机管理. 中国人民公安大学出版社, 2009: 8.

^② 杨辉解. 紧急状态与公安机关应急机制研究. 中国人民公安大学出版社, 2006: 6-7.

二、公共安全危机事件

(一) 公共安全危机事件概念和特征

公共安全危机事件是导致公共安全危机的突发事件。从应急管理角度看,公共安全危机事件是指危及国家安全,危害公共安全和社会秩序,威胁公民生命财产安全,由公安机关承担应对、管理、处置主要职责^①的突发事件。其范围主要包括自然灾害、人为灾难和社会冲突事件。例如,恐怖袭击事件、涉外突发事件、重大经济安全事件、规模较大的群体性事件、重特大治安灾害事故等。公共安全危机事件的自身性质决定了其具有以下特征:

1. 突发性。危机的发生有其内在原因及演化升级过程,但危机事件一般是在短时间内突然爆发,原有的发展格局突然被打乱,使人们既得利益丧失或可能丧失,往往超出了正常社会秩序中公众的认知范围和心理承受能力,具有相当程度的突发性。

2. 破坏性。公共安全危机事件会对社会系统的基本价值和行为准则架构产生严重威胁,严重影响到正常的政治、经济和社会生活秩序,威胁生命财产安全或造成巨大损失,诱发公众心理恐慌,导致社会秩序失控,甚至给人类社会带来灾难。

3. 紧迫性。由于公共安全危机事件突然发生并对社会产生严重危害,为减少危害和损失,必须在极短时间内和不确定性极高的情况下对其做出应对的关键决策,防止事态进一步恶化。因此,无论在认识上还是在时间上,危机事件都具有紧迫性。危机事件的紧迫性要求决策者在有限的信息、有限的资源等条件下快速决策,紧急应对,必须将真实、准确的信息尽快公布于众,实现管理者与公众的有效沟通,保障公众的知情权。

4. 不确定性。由于危机事件的起因不明,受影响公众的反应程度、社会管理的有效程度难以预料,危机事件一旦发生,其发展、变化趋势是难以判断的,具有极强的不确定性。危机事件发生后,现场秩序混乱,人们处于惊恐状态,往往导致反映危机事件客观情况的信息失真,信息收集、传递渠道遭到破坏或中断,大大增加了判断和决策的难度。^②

5. 连带性。社会的发展使社会的复杂性和关联度日益提高,危机事件的内在扩张性大大增强;社会信息化的发展使现代信息技术与传媒紧密结合,加快了危机事件冲击力的传播。公共安全危机事件发生后,由于状态与发展的不确定性,往往

^① 由公安机关承担应对、管理、处置的主要职责,并非意味着公安机关一定是主管机关或主管部门。由于事件严重危及公共安全,客观上要求公安机关承担保障公共安全的法定职责。参见本章第三节“主管部门分工”。

^② 李香梅,公共安全危机事件相关问题研究,山西高等学校社会科学学报,2009(9): 15.

形成一种连带效应，使危机的影响范围扩大，不确定性进一步增强，甚至引发一系列的衍生和次生危机，这就是公共安全危机事件的连带性特征。不能有效抑制危机的连带和扩散，就不能有效地解决和处置危机。^①

（二）公共安全危机事件和突发事件的区别

《突发事件应对法》第3条规定，突发事件是指突然发生，造成或者可能造成严重社会危害，需要采取应急处置措施予以应对的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件。简言之，突发事件是出乎意料发生的，对社会造成严重危害、严重损失或重大影响，需要紧急处置的事件。公共安全危机事件必定是突发事件，但突发事件未必就会发展成为公共安全危机事件。突发事件严重危及公共安全，其本身的危害以及带来的后果和影响达到一定程度，可能失去控制，才可能称之为公共安全危机事件。突发事件的负面社会影响是显现的、现实的，而公共安全危机事件的负面社会影响，主要体现在严重威胁公共安全方面，既可能表现为突发事件所共有的显现的、现实的负面社会影响，人们可以直接感受到，也可能表现为隐性的、潜在的负面社会影响，人们一时难以感受到。

三、公共安全危机管理

（一）公共安全危机管理的含义

西方在危机管理上起步比较早，危机管理（Crisis Management）这一概念是美国学者于20世纪60年代在企业管理研究领域提出的。随着研究领域的扩大及研究的不断深入，研究者从组织管理或企业管理、公共关系、国际政治等不同视角定义危机管理，其共性是均认为危机管理的对象是危机，包括危机监测、危机预防控制、危机处理计划、危机决策和危机处理等几个环节，具有不确定性、应急性、预防性特征。危机管理的不确定性主要表现在四个方面：管理对象的不确定性、危机预测的不确定性、危机预防控制的不确定性、危机处理计划的不确定性。危机管理的应急性主要表现在两个方面：一是在爆发阶段，危机的危害每分每秒都在增大，必须以极快的节奏和不同于平时的方式进行管理，我们称之为应急管理；二是在紧急情况下进行危机管理，要克服由于时间紧急和形势危险而造成的心理压力，在短暂的时间内迅速做出正确的决策，紧张而有秩序地实施各种危机处理措施。危机管理的最佳境界就是避免危机发生，预防性是有效危机管理战略最重要的特征，对危机管理成效的影响最大。^②

我们通常所说的“公共危机管理”是从政府职能和社会管理的视角定义的，是指政府公共管理机构针对危机的特点，通过组织政府部门、群众、社会组织等相关力量，在监测预警、干预控制、应急管理、评估恢复以及消解危机性事件的生

① 李英红. 论公共安全危机事件的连带性. 北京人民警察学院学报, 2006 (5): 42-43.

② 吕实琨. 奥运安保与公共安全危机管理. 北京人民警察学院学报, 2005 (5): 3-6.