

公共管理系列教材

CHENGSHI
WEIJI GUANLI

城市危机管理

杨兴坤 编著

 中国传媒大学 出版社

公共管理系列教材

CHENGSHI
WEIJI GUANLI

城市危机管理

杨兴坤 编著



中国传媒大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目(CIP)数据

城市危机管理 / 杨兴坤编著. -- 北京: 中国传媒大学出版社, 2022.1

ISBN 978-7-5657-3146-4

I. ①城… II. ①杨… III. ①城市—紧急事件—公共管理—高等学校—教材
IV. ①D035.34

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2021) 第 275342 号

城市危机管理

CHENGSHI WEIJI GUANLI

编 著 杨兴坤
策划编辑 阳金洲
责任编辑 张 静
特约编辑 李 婷
责任印制 李志鹏
封面设计 拓美设计

出版发行 中国传媒大学出版社

社 址 北京市朝阳区定福庄东街 1 号 邮 编 100024
电 话 86-10-65450528 65450532 传 真 65779405
网 址 <http://cucp.cuc.edu.cn>
经 销 全国新华书店

印 刷 唐山玺诚印务有限公司
开 本 787mm × 1092mm 1 / 16
印 张 14.5
字 数 267 千字
版 次 2022 年 1 月第 1 版
印 次 2022 年 1 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5657-3146-4/D · 3146 定 价 59.80 元

本社法律顾问: 北京李伟斌律师事务所 郭建平

版权所有 翻印必究 印装错误 负责调换



杨兴坤,重庆开县人,管理学博士,北京建筑大学城市经济与管理学院教授,硕士生导师,经管学院党委委员,中国人民大学危机管理研究中心、中国人民大学政府管理与改革研究中心研究员,紧

急救援职业技能培训专家,全国网络舆情考试管理中心专家委员会委员,全国网络舆情分析师、网络舆情管理师培训专家。主要研究领域:公共危机管理、网络舆情管理、公共管理理论与改革、行政改革、人力资源管理、紧急救援。著有《公务员工作生活质量研究》《大部制:雏形、发展与完善》《网络舆情研判与应对》《工程事故治理与工程危机管理》《中国安全生产现状与管理策略》《舆情引导与危机处理》《网络舆情:监测、预警与引导》等专著。近年来在《中国行政管理》《领导科学》《探索》《北京行政学院学报》《天津行政学院学报》和*Public Personnel Management*等核心期刊发表学术论文九十余篇,主持省部级课题两项,参与行政改革、危机管理、机构改革等十余项省部级重大课题。



服 务 传 媒 · 出 版 思 想

序 言

人类社会迈入 21 世纪，环境变得更加动荡与复杂，人类所面对的危机也日渐增多。从印尼海啸到中国冰雪灾害，从新奥尔良飓风到“5·12”汶川地震，从“9·11”事件到国内频发的矿难事故，从非典危机到新冠疫情，似乎都表明人类正处在一个危机四伏的时代，这也对政府危机管理能力提出了更高的要求。

在人类漫漫的历史长河中，危机、事故几乎与人类相伴相生。随着人类社会的发展和现代化的推进，人类享受到了前所未有的文明成果，危机管理能力也得到了显著的提升；但与此同时，人们却更加强烈甚至前所未有地感受到了各种危机和事故的影响，生命和财产存在各种潜在的风险，遭受着各种威胁和损害。其原因是错综复杂的，有政治的，也有经济的；有社会的，也有自然的；有外界环境的因素，也有内部人为的原因。但无论如何，危机都已然成为当今人类社会共同面临的重大挑战和威胁，加强危机管理，应对风险挑战是世界范围内各国政府、企业和社会公众越来越重视和关注的理性选择。

2014 年 3 月中共中央国务院印发了《国家新型城镇化规划（2014—2020 年）》，2016 年 2 月国务院印发了《关于深入推进新型城镇化的若干意见》。2015 年下半年中央全面深化改革领导小组、中央财经领导小组先后开会讨论了城市管理问题，并专门召开了中央城市工作会议。我国城市化进程逐步推进，对城市管理专业人才的需求逐渐增加，为了回应社会现实需要，我校于 2016 年开设了城市管理专业。从那时起，我便开始结合自己的研究，教授城市危机管理课程。结合这几年的教学，撰写一本比较实用的教材，一直是我的心愿。

本书的主要内容包括基础理论知识、城市危机分类管理、城市危机前沿热点。基础理论知识为第一至第四章，包括基本概念、公共危机管理体系历史与发展、城市危机管理体制、危机管理流程。城市危机分类管理为第五至第八章，包括自然灾害、事故灾难、公共卫生事件与社会安全事件危机管理。城市危机前沿热点为第九章和第十章，包括网络舆情危机管理、城市危机治理、风险管理、跨区域危机管理。我们在介

绍时侧重于应急处置与救援等突发事件爆发后的现场管理，但这并不意味着危机和突发事件的预防不重要。我们的考虑是希望对学生毕业后的实际工作更有指导性和实际操作性，另外一些预防工作如气象灾害、地震灾害都有比较专业的部门在开展，与学生毕业后的实际工作有一定距离。

本书的定位是：为城市管理、应急管理、行政管理、公共事业管理等专业的学生以及从事政府管理实务的公务人员提供有关城市危机管理预防与准备、监测与预警、处置与救援、恢复与重建等方面理论与操作实务的知识。适用面比较广：

一是适合政府等公共部门，尤其是应急管理部门、公安部门、卫生健康部门、宣传部门等危机管理职能部门，不仅为他们提供危机管理方面的基础知识，还为他们的具体工作提供指导和参考建议。

二是适合科学研究之需要，既丰富了公共危机管理、社会管理等方面的理论研究，又提供了有关应急处置与救援方面的相关知识。可供城市管理、应急管理、行政管理、公共事业管理专业的研究生（博士生、硕士生、MPA 学生）、本科生阅读，对相关研究者进一步深入研究具有一定的参考意义，也可以供基层社会管理者、社会工作者、社区工作者作为工作性参考读物。

三是适合事业单位和企业领导人、一般社会公众。尤其是危机事件、突发事件的涉事单位或企业，可以作为常识性读本或工作手册参考之用，书中的案例分析可以作为以后在危机事件或突发事件中参考之用。一般社会公众可以了解危机管理方面的常识性知识，当自己面对突发事件的时候，可以做出更为正确、合理的反应，书中也有个人涉及突发事件的案例分析。而对于一般社会公众，从中可以了解当我们遇到突发事件的时候，作为一个负责任的公民，公众应如何应对。同时，公众可以了解应如何有序地参与危机管理，以营造健康有序、和谐安宁的公共秩序。

本书获得了 2020 年北京建筑大学校级教材建设项目《城市危机管理研究》（项目编号：C2009）和 2020 年北京建筑大学课程建设重点培育项目的支持，是课题研究成果。

杨兴坤

2020 年 8 月于北京

目 录

第一章 危机、危机管理与城市危机管理	1
第一节 危机与危机管理	1
第二节 公共危机管理与城市危机管理	3
第三节 城市危机的特点	5
第四节 城市危机的分类	10
本章课程思政设计	17
第二章 我国公共危机管理体系的历史沿革与发展	18
第一节 新中国成立初期至改革开放前：公共危机管理体系初创期	18
第二节 改革开放后至 2003 年非典危机：公共危机管理体系恢复发展期	20
第三节 2003 年非典危机至 2018 年前：公共危机管理“一案三制”建设期	20
第四节 2018 年机构改革后：公共危机管理体系全面整合发展期	24
本章课程思政设计	24
第三章 我国城市危机管理体制	26
第一节 我国城市危机管理体制	26
第二节 我国城市危机管理体制的问题与困境	29
第三节 完善城市危机管理体制的策略建议	32
本章课程思政设计	37
第四章 城市危机管理流程	40
第一节 危机预防与应急准备	40
第二节 危机监测与预警	45

第三节	危机应急处置与救援	46
第四节	危机善后恢复与重建	55
	本章课程思政设计	59
第五章	自然灾害危机管理	61
第一节	自然灾害概述	61
第二节	自然灾害的特点	66
第三节	自然灾害应急处置与救援	67
第四节	案例分析：舟曲特大泥石流灾害应急处置与救援	71
第五节	日本预防和应对地震的经验与启示	75
	本章课程思政设计	82
第六章	事故灾难危机管理	84
第一节	事故灾难概述	84
第二节	事故灾难预防与治理	87
第三节	事故灾难应急处置与救援	90
第四节	案例分析：重庆市开县“12·23”井喷事故应急处置与救援	91
	本章课程思政设计	103
第七章	突发公共卫生事件危机管理	105
第一节	突发公共卫生事件概述	105
第二节	突发公共卫生事件医学管理措施	108
第三节	突发公共卫生事件应急处置与救援	111
第四节	案例分析：2013年惠州市人感染H7N9型禽流感应急处置与救援	115
	本章课程思政设计	118
第八章	社会安全事件危机管理	119
第一节	社会安全事件概述	119
第二节	社会安全事件管理	123
第三节	社会安全事件的应急处置与救援	126

第四节 案例分析：南京市江宁区汤山镇特大投毒案应急处置与救援	131
本章课程思政设计	139
第九章 网络舆情危机管理	141
第一节 网络舆情危机引发因素	141
第二节 网络舆情危机管理误区	145
第三节 网络舆情危机管理原则	150
第四节 网络舆情危机管理技巧与艺术	161
第五节 网络舆情危机管理策略与方法	167
本章课程思政设计	202
第十章 城市危机管理前沿研究	204
第一节 城市危机治理	204
第二节 风险管理	207
第三节 跨区域危机管理	209
第四节 突发公共卫生事件合作治理机制与策略：以新冠疫情为例	211
本章课程思政设计	217
参考文献	219
后 记	221

第一章

危机、危机管理与城市危机管理

本章主要内容

本章主要介绍危机、危机管理和城市危机管理的内涵，以及城市危机的主要特点，对城市危机进行分类。

第一节 危机与危机管理

一、危机

危机一词，在现代汉语词典里主要有两层含义，一是指危险的祸根，如危机四伏；一是指严重困难的关头，如经济危机。危机一词，在英文中为 Crisis（复数为 Crises），偶尔也译为 Crash，主要意思是危急关头、危难时刻。可以看出，中文和英文的危机都强调危险、危急、危难含义。

在人类漫漫的历史长河中，危机几乎与人类相伴相生。随着人类社会的发展和现代化的推进，人类享受到了前所未有的文明成果，危机管理的能力也得到了显著提升；但与此同时，人们却更加强烈甚至前所未有地感受到了各种危机的影响，生命和财产存在各种潜在的风险，遭受着各种威胁和损害。其原因是错综复杂的，有政治的，也有经济的；有社会的，也有自然的；有外界环境的因素，也有内部人为的原因。但无论如何，危机都已然成为当今人类社会共同面临的重大挑战和威胁，加强危机管理是世界范围内各国政府、企业和社会公众越来越重视和关注的理性选择。危

机的本质是风险，危机是风险发展到最后阶段的极端形式，不同的风险引发不同的危机，有质量危机、财务危机、信任危机、金融危机、政治危机、民族危机、生命危机、形象危机、地产危机，等等。我们主要是研究危及社会公众生命和财产安全的危机。

危机无处不在，无时不有。一般来说，危机具有突发性、不确定性、扩散性、危害性等特点。最常见且对人类影响巨大的危机类型包括自然灾害、事故灾难、公共卫生危机、冲突危机、金融危机，等等。危机对人类的影响主要表现在政治、经济、社会等各个方面，显然，危机的负面影响远远大于正面影响。

在公共危机管理领域，诸多学者对危机的定义都各不相同。我们认为，危机是一种突发事件或紧急状态，它的出现和爆发严重影响社会和经济的正常运行，对生命、财产、环境等造成的威胁、损害超出了政府和社会正常状态下的管理能力，要求政府采取特殊的应对措施和策略。

在前资本主义社会，人类对危机的应对能力很弱，往往对各种危机一无所知，只有当危机爆发时，才仓皇逃命或被动应对。随着社会的发展和科技的进步，人类应对危机的能力不断增强。尤其是进入现代社会后，人类开始自觉地、有意识地对危机进行管理，主动预防危机，积极回应危机。危机管理也逐渐在企业、政府和社会各个领域得到了快速发展。

二、危机管理

简言之，危机管理（Crisis Management）是企业、政府部门或其他组织为应对各种危机与风险状态所进行的决策、指挥、组织、控制、协调等活动的过程，其目的在于化解处理、消除或降低危机所带来的威胁和损失。这一内涵界定，并没有区分企业危机管理和政府等公共组织的公共危机管理，但企业危机管理与公共危机管理在管理主体、管理客体、管理目标、管理手段等方面都存在明显区别。

危机管理一词，最早见于国际政治和经济学等领域，主要以针对国家安全和国际争端以及具有周期性的经济危机为主。近年来，随着管理学的快速发展，危机管理概念的应用，已遍及公司、企业等私人组织以及政府等公共组织机构，几乎所有类型的组织管理上了。

目前危机管理一词，主要指组织在危机发生前后，调集资源、致力于恢复组织的正常状态，确保组织健康、稳定及良性运行，快速恢复正常运行和有效经营活动所采取的对策、措施及行动。概而言之，危机管理包括了风险的防范、危机的预防、危机

的控制、危机的应对与应急处置，以及危机爆发后的善后恢复与处理等诸多方面的内容。

第二节 公共危机管理与城市危机管理

一、公共危机管理

关于公共危机管理的研究，2003年非典危机后，学术界研究较多，但对公共危机管理的内涵并没有较为统一的界定。张成福教授做了如下界定，他认为：“所谓的危机管理是一种有组织、有计划、持续动态的管理过程，政府针对潜在的或者当前的危机，在危机发展的不同阶段采取一系列的控制行动，以期有效地预防、处理和消弭危机。”^①

综合目前学界的观点，我们倾向于这样来界定公共危机管理：所谓公共危机管理，也称政府危机管理，公共危机管理是指以政府为核心的公共组织在现代风险管理以及危机管理理念的指导下，依法制定应对公共危机事件的法律法规和应急预案，与社会其他组织和公众协调互动、全面合作，对可能发生的公共危机事件实施有效预测、预警、预报、防范、监控、监测、应对与处置，并通过整合社会资源对已经发生的公共危机事件进行应急处置，化解和消弭危机，并进行危机善后处置与恢复，保障社会经济运行，恢复和重建公共秩序的全过程管理。这一界定主要想强调或表达以下几层含义。

第一，公共危机管理的主体是以政府为主的公共组织。强调管理主体的多元化，是公共事务管理的基本特征。公共危机管理需要政府、企业、社会、非政府组织、志愿者组织、基层自治组织、公民个人等多主体共同参与、共同合作，才能有效地应对和处理危机。以洪灾为例，除了应急管理部门、水利部门、电力部门、气象部门、公共交通部门、铁路和路政部门、民政部门、医疗卫生部门、工信部门等政府部门外，需要更多的企业、志愿者组织（如蓝天救援队）、居委会和村委会等基层自治组织参与，更重要的是需要个人积极自救和互助。总之，公共危机管理要在政府主导下，动员和整合社会各方面力量共同参与，合作共治。

^① 张成福. 公共危机管理：全面整合的模式与中国的战略选择[J]. 中国行政管理, 2003(7): 6-11.

第二，公共危机管理以风险管理和危机管理理念为指导。危机管理重点在防范和预防，而不是危机爆发后的疲于奔命的救火式管理。简言之，风险是潜在的危机，危机管理和风险管理都强调防范危机和风险，化危为机。同时，公共管理的一些基本原则，都适用于公共危机管理，如人民至上、生命第一、以人为本、依法管理、公开透明、主动应对、统一领导、分工协作，等等。

第三，公共危机管理的客体是公共事务。更明确地说，是危机状态或危险状态下的公共事务管理。根据2007年颁布实施的《中华人民共和国突发事件应对法》，就我国而言主要指自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件引发的危机状态或危险状态下的公共事务管理。除此之外，因战争、动乱、政治集会、民族冲突、宗教冲突、重大治安刑事案件、集体上访、集体罢工、游行示威、群体斗殴事件、恶性社会事件等引发的危机状态，都需要进行公共危机管理。

第四，公共危机管理是危机的全过程管理。简单来说，公共危机管理包括危机前、危机中、危机后三个阶段的管理。根据《中华人民共和国突发事件应对法》，公共危机管理主要划分为预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建等四个阶段。我们在研究中还可以将公共危机管理划分为更加详细的工作环节或危机管理流程，如预测、预警、预报、防范、监控、监测、应对与处置、善后恢复等。

第五，公共危机管理的目的是恢复危机前的正常状态。公共危机管理是为了社会大众的公共利益，由公共部门动用和整合公共资源，消除潜在的风险和危险，化解危机，应对和处置已经发生的公共危机，使社会经济正常运行，恢复正常的公共秩序和生活秩序，使被危机破坏的秩序恢复到危机前状态。面对重大公共危机，这种恢复重建工作可能是极其漫长和艰难的，如“5·12”汶川地震的恢复重建工作持续了十余年。同时，从某种意义上说，某些方面要恢复到危机前的正常状态，是不可能的，尤其是危机对人们心灵造成的创伤，而心理的干预也是公共危机管理工作的重要内容之一。

第六，公共危机管理是用常态化的管理应对非常状态。公共危机是一种非常态的状态，公共危机管理是一种非常规的管理。应对非常态的状态，需要非常规的管理手段和方法。但是为了降低和减少人民的生命和财产损失，有效防范风险、应对危机，又需要做好日常的管理工作，包括完善法律法规，制定应急预案。从近年来的管理实践来看，如果这些常态化的管理工作没做好，几乎不可能做好公共危机管理工作。因此，自2003年非典危机爆发以来的十余年时间里，我国就完善公共危机管理的“一案三制”（预案、法制、体制、机制）做了大量的工作和不懈的努力，从新冠疫情的

应对和管理来看,我国公共危机管理的常态化管理成效显著,经受住了考验。从世界范围来看,世界各国也都在不断完善本国的公共危机管理法制和公共危机管理组织机构,如美国在“9·11”事件后,整合22个部门的职能成立国土安全部。

总之,公共危机管理的内涵明确了公共危机谁来管、管什么、怎么管、为什么管等公共危机管理涉及的主要问题。

二、城市危机管理

城市危机也是一种公共危机,只是危机主要发生在城市,因此,城市危机管理也称为城市公共危机管理,其内涵与公共危机管理并没有太大区别,公共危机管理外延大于城市危机管理,还包括对发生在农村地区的公共危机的管理。

简言之,城市是以非农业活动和非农业人口为主的人类聚居地。城市人口较多,密集居住,城市有居民区、街道、医院、学校、公共绿地、写字楼、商业楼、广场、公园等大量公共设施。加之,遍布城市的“生命线”——交通、通信、供水、排水、供电、供气、供热、燃气、输油、卫生(如污水处理系统、环卫设施、医疗救护系统)等工程系统,一旦爆发公共危机,对城市造成的破坏和对人民的生命财产造成的损失,比农村地区发生的公共危机造成的破坏和损失更大。因此,学术界对城市公共危机管理研究更多,研究中并没有严格区分城市公共危机与农村地区公共危机,多是以公共危机管理指代城市危机管理,学术界往往在大致相同的意义上使用危机管理、公共危机管理、突发事件管理、应急管理概念。本教材也不做严格的区分,大多数情况下,城市危机管理和公共危机管理都具有基本相同内涵。

随着我国城市化进程的快速推进,大量的人口和资源快速向城市聚集,近年来,我国城市危机的发生越来越频繁,损失和危害也越来越大,因此,城市危机管理,也越来越受到城市职能部门的重视。

第三节 城市危机的特点

简单来说,城市公共危机突发性强、影响范围广、危害性大。具体来说,城市公共危机具有以下特点。

一、城市危机具有突发性

公共危机往往是在人们意想不到、没有准备的情况下突然发生的，危机发生之前，很少有人意识到会发生危机，这个特点往往也被称为危机的不可预知性或不确定性。例如，2021年7月郑州及河南省大部分地区发生的千年一遇的特大暴雨洪灾，尽管气象部门提前做了预报，发布了暴雨红色预警信号，但是大部分人并没有预料到暴雨强度会如此巨大，以至于很多人来不及撤离，被困洪水中。同样，由于突降暴雨，山洪、泥石流暴发，很多山区村民来不及反应，连人和房屋便被掩埋。

二、城市危机具有频发性

某些城市公共危机和突发事件，往往频繁发生，具有一定的季节性和周期性。例如地震、火山，在某些地震带，每隔一段时间，往往都会发生地震。夏季常常发生暴雨洪灾，冬天往往发生暴风雪灾。因此，为了应对这些季节性的危机和自然灾害，我国多地都设立了防汛抗旱指挥部。从非典到新冠疫情，对人类来说，传染病疫情似乎也具有一定的周期性。我们也看到，我国每年都会发生各种大大小小的事故灾难，这些都说明城市公共危机具有频发性。

三、城市危机具有连锁性

连锁反应是指若干个相关的事物，只要一个发生变化，就会引起一连串相关事物发生相应的变化。管理学也将其称为蝴蝶效应，指在一个动力系统中，初始条件下微小的变化带动整个系统长期的、巨大的连锁反应。蝴蝶效应是气象学家洛伦兹1963年提出来的。其大意为：一只在南美洲亚马孙河流域热带雨林中的蝴蝶，偶尔扇动几下翅膀，可能两周后在美国得克萨斯州引发一场龙卷风。

随着经济全球化，一旦发生金融危机，往往引发连锁反应：金融危机——银行破产——企业融资困难——企业破产——大量失业——消费能力下降——出口不振——行业衰退——产品滞销——工程停工，等等，金融危机发生后常常波及全世界，成为全球性的灾难。2008年我国发生的雨雪冰冻灾害也具有明显的连锁性：雨雪冰冻——高压线断裂——道路铁路积雪——电力中断——火车停运——火力发电煤炭短缺——旅客滞留——食物和水缺乏……以至于形成恶性循环。2021年7月河南特大暴雨，

就是连锁反应引发的一系列危机：特大暴雨——道路积水——洪水倒灌——隧道积水——基础设施损毁——电力中断——道路中断——火车停运——救援困难（大型救援设备难以运达）——农田被淹——房屋倒塌——人员被困或被淹——食物和水缺乏……危机的这种连锁反应，使人类在救援方面显得无能为力。当下，还在肆虐的新冠疫情，无不显示了危机的连锁性。

四、城市危机原因复杂性

城市公共危机的原因极其复杂，是多种因素综合作用导致的。暴发自 2019 年年底的新冠疫情公共卫生危机，全世界顶级的科学家都在参与溯源，但原因至今仍然没有查明，这也给了西方某些国家和政客将疫情政治化、抹黑中国的机会。根据相关报道和专家的解释，2021 年 7 月河南特大暴雨与台风“烟花”有关，主要原因在于四个方面：一是大气环流形势稳定，二是水汽条件充沛，三是地形降水效应显著，四是对流“列车效应”明显（在稳定天气形势下，中小尺度对流反复在伏牛山前地区发展并向郑州方向移动，形成“列车效应”，导致降水强度大、维持时间长，引起局地极端强降水）。^①但是这次暴雨洪灾造成大量伤亡和巨大的经济损失，与基础设施建设、应对防范不及时、人们的危机意识不强，都有一定的关系。

五、城市危机发展快速性

城市公共危机不仅会引发连锁反应，还会快速发展、不断扩散。如果应对和处置不及时，可能使危机难以控制，引发灾难性后果。从 2021 年 7 月河南特大暴雨洪灾来看，城市形成积水倒灌，也就几小时的时间，暴雨期间郑州地铁 5 号线，乘客被困地铁约两小时的时间，由于救援不及时和救援条件所限，最终 12 人遇难。

2020 年 1—3 月，我国用三个月左右的时间，基本控制住了新冠疫情的蔓延和发展。但是，疫情防控并没有引起其他国家的重视，以至于新冠疫情蔓延到世界各国，至今看不到结束的迹象。应该说，中国在最初成功的疫情防控，为世界各国争取到了足够的时间，这种公共卫生危机和传染病的快速发展，应该成为人类惨痛的记忆和教训，为人类防控类似公共卫生危机和传染病疫情积累下宝贵的经验。

^① 白云怡，赵觉理，马俊. 河南创纪录特大暴雨如何形成？专家：四大因素酿汛情，极端天气或更加频繁[EB/OL]. (2021-07-22) [2021-08-23]. https://www.sohu.com/a/478863857_162522.