

公共危机管理

第一章 公共危机管理概述

第一节 公共危机的含义

- 一、公共危机的基本内涵
- 二、公共危机的分类、分级、分段与分期

一、公共危机的基本内涵

一、危机、公共危机

(一) 危机的含义

《辞源》：潜伏的祸端。

《现代汉语词典》：有两种解释：一是“危险的祸根”，如**危机四伏**；二是“严重困难的关头”。

解文说字：危险+机遇；

- 1) 危机即“决定”。
 - “crisis”这个字在希腊文中是“crimein”，其意义即为“决定”（to decide）。
 - 故危机是决定性的一刻、关键的一刻，是一件事情的转机与恶化的分水岭，是生死存亡的关头，是一段极不稳定的时间和极不稳定的状况，是一种迫切需要立即做出决定性的变革的状态。
- 2) 芬克（FINK）的定义
 - 危机是事件即将发生决定性变化的一段不稳定的时间，或一种不稳定的状态。
 - 危机不必然是负面的，只是前途未卜与具有相当程度的风险，其变化具有不同的可能性。

- 3) 韦氏大字典之定义
 - “危机是事件转机与恶化间的转折点”。面对日益增多的危机事件，如何在“危难”、“危险”中寻找“生机”、“转机”，这是危机管理与危机传播所要解决的问题。
- 4) 研究危机的先驱C. F. 赫尔曼
 - 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讶的方向发展。

- 5) 其他

- 公共管理理论认为，危机是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，必须对其作出关键决策的事件；
- 企业管理学认为，危机是一种决策形势，在此形势下，企业的利益受到威胁，任何拖延均可能会失控而导致巨大损失；
- 组织行为学认为，危机是组织明显难以维持现状的一种状态。
- 一般认为，危机通常是在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速决策等不利情景的会聚。
- 危机是对组织系统的总体目标和利益构成威胁而导致的一种紧张状态。

- （二）何谓公共危机
- 荷兰著名学者罗森塔尔认为，危机是指“一个系统的基本结构或基本价值和规范所受到的严重威胁”，“由于受到时间压力和处于高度不确定状态，这种威胁要求人们做出关键性的决策”。

- 这个定义为我国学者所接受并大量引用，它揭示了危机的基本内涵，即危机是一种情境，在这种情境之下，某个系统的整体受到根本性的挑战，决策者必须在压力下做出至关重要的决断。一般而言，紧急事件不会引发危机，而灾害与巨灾容易引发危机。

- 3. 公共危机的定义

- 公共危机指由于突发事件引起、严重威胁与危害社会**公共利益**和**公共安全**、并引发社会混乱和**公众恐慌**、需要运用**公共权力**、**公共政策**和**公共资源**紧急应对和处理的危险境况和非常事态。（强调公共）

- 4. 公共危机的特点

- 1) 破坏性：对组织或社会的生存和发展构成威胁。
- 2) 突发性、不确定性：出乎决策者意料之外。
- 3) 紧迫性：应对和处理行为具有很强的时间限制。
- 4) **公众性**：影响公众的利益、公众舆论高度关注。

1、公共危机管理的内涵

- 所谓**公共危机管理**，就是对潜藏的各种风险、隐患、不确定性因素进行化解预防，对已经发生的对公共利益、人民生命财产、公共秩序形成威胁的突发事件、紧急状态进行控制处理，对受损害的系统、形象进行修复、创新的全方位整合管理的系统过程。
- 在这个定义中，兼顾了事前、事中、事后三个阶段的管理与控制，而**突出强调了事前的预防化解**，真正使公共危机管理的关口前移、再前移，将问题消灭在萌芽状态之中，以使损害最小、管理成本最低、效率最高，真正做到“危机管理常态化、危机管理制度化”。可以说，公共危机管理的理想境界，就是做到“**无急可应**”！

2、公共危机管理的特征

- 公共危机管理的目标是为社会提供公共产品；
- 公共危机的可预防性——通过监测危机管理对象，采取预防措施，
- 可防止危机爆发或更大限度地减少危害；
- 公共危机管理的外部环境是开放的、非竞争性的；
- 公共危机管理的处置具有应急性；
- 公共危机管理依法行政，以强制力作为管理的基础；
- 公共危机管理的对象和预测具有不确定性；
- 公共危机管理的预控和预案具有不确定性；
- 公共危机管理要受公众的监督 and 约束；
- 公共危机管理具有综合性的特点；
- 公共危机管理具有国际性。

3、公共危机管理的原则与理念

- 遵守“生命第一”的原则，树立“以人为本”的理念；
- 遵守“第一时间”的原则，树立“效率优先”的理念；
- 遵守“以防为主”的原则，树立“平战结合”的理念；
- 遵守“及时沟通”的原则，树立“协调一致”的理念；
- 遵守“树立权威，分级管理”的原则；
- 遵守“决策果断”的原则，树立“科学有序”的理念；
- 遵守“安全、适度”的原则；
- 遵守“合法、守法”的原则；

●4、公共危机管理研究的发展

公共危机管理研究

传统的国外危机研究学者主要来自灾害研究和国际冲突研究两个领域。

20世纪60年代，国际政治学领域也引入“危机”的概念。

美国：20世纪80年代开始，美国公共管理学者开始关注危机管理问题。

20世纪90年代中期以来，危机管理成为公共管理的重要子领域。

公共危机管理研究的发展

研究角度

- 国家关系研究
- 决策研究
- 灾难研究
- 冲突研究
- 个人与集团的心理研究
- 公共管理研究
- 全面综合研究

危机管理研究的现状

- 国外：
 - 理论成熟、涵盖范围广泛
 - 实践丰富，高度重视
 - 理论与实践结合
- 我国：
 - 通过个案的研究，有了一定成果
 - 但总体来说，我国针对危机管理的研究还未形成系统的理论，主要停留在主观价值判断上，对各种危机事件缺乏足够的深入研究和充分的定量分析，应对危机的经验还不够丰富，无论理论还是实践与国外相比还存在较大差距。

第二章 公共危机管理的基本理论

- 一、政治主义理论**
- 二、工具主义理论**
- 三、正常事件和社会冲突理论**
- 四、风险社会理论**

一 政治主义理论

政治主义理论不认为危机是纯粹消极的事件和单纯的威胁，而更多的是将危机看作一种政治运作的机会。

一、政治主义理论对公共危机的认识

（一）假设

- 1、公共危机事件的出现为政治运作提供了机会，应急管理过程充斥着政治活动。
- 2、公共危机事件的出现为实施危机管理提供了机会，将突发性的事件作为危机事件看待，至少为管理者暂时赢得了机动时间。
- 3、公共危机事件是进行政治重建和走向政治舞台的大好机会。

二 工具主义理论

工具主义理论的核心是如何对公共危机进行管理与处置，而不是利用危机事件进行政治运作。因此工具主义理论一般从以下三个方面认识：

- 1、公共危机的对策；
- 2、公共危机的信息；
- 3、公共危机应对的时间。

工具主义理论对公共危机认识的基本观点

从单纯的应急响应向**全过程管理(total management)**转化。包括风险评估、危机预警、应急准备、危机恢复等过程。

应急管理系统的**有效性**。包括各个管理环节与阶段的转化机制、对管理过程蕴涵的**潜在危险**分析等。

三、正常事件和社会冲突理论

一、正常事件理论 (normal accident)

针对现代社会在高速发展中日益增多的高技术系统而提出的危机分析理论。高技术系统的特点是相互作用的复杂性，紧密的关联性。系统本身的脆弱性导致了“正常事件”的出现。

危机事件是由系统本身的某些因素造成的，从系统自身结构角度分析危机事件原因的理论称为正常事件理论。（Chares Perrow）

正常事件理论运用的扩展

高技术系统发生的事件并非是“正常事件”理论唯一的阐述对象。换句话说，正常事件并不仅仅存在于高技术系统，由人构成的社会性系统也是造成公共安全危机事件出现的表现形式之一。

社会性系统中同样具有紧密关联性与相互作用复杂性的特点。

社会冲突理论

社会冲突理论认为，群体性事件的出现是社会各阶层、各利益集团在矛盾冲突上升到一定阶段后的必然产物。

冲突在人类社会的各个方面都是不可避免的。社会冲突并非仅仅导致社会不和谐现象出现，他还具有社会整合功能。一定程度上的不同利益间的冲突，可以使政府在社会所能承受的范围内自觉地进行相关方面的调整，从而有效地阻止社会系统的僵化。

安全阀理论（社会冲突理论的扩展）

安全阀理论认为，社会可以通过建立适度宽容、开放和灵活的社会机制来缓解社会冲突的压力，释放社会成员的紧张情绪，从制度设计入手来预防群体性事件的出现。

合理控制。认为社会应该保持开放、灵活、包容的状态，通过可控制的、合法的、制度化的机制，对社会进行管理。

释放敌意。认为冲突自身就是一种释放敌意并维持群体关系的机制，可以使用“安全阀”这个概念来描述为社会不满提供释放途径的合法冲突机制。

转移矛盾。安全阀机制在一定程度上可以转移矛盾的焦点，避免矛盾的积累。

◆ 风险社会理论

在所有对风险社会的研究中，贝克是最有代表性的学者。事实上，欧洲社会已经在某种程度上证实了贝克的理论是最富有洞察力的、也是最具有号召力的理论。

它不仅产生了跨学科的影响，而且远远超出了学术的围墙，在公共媒体上也引发了热烈的论争。

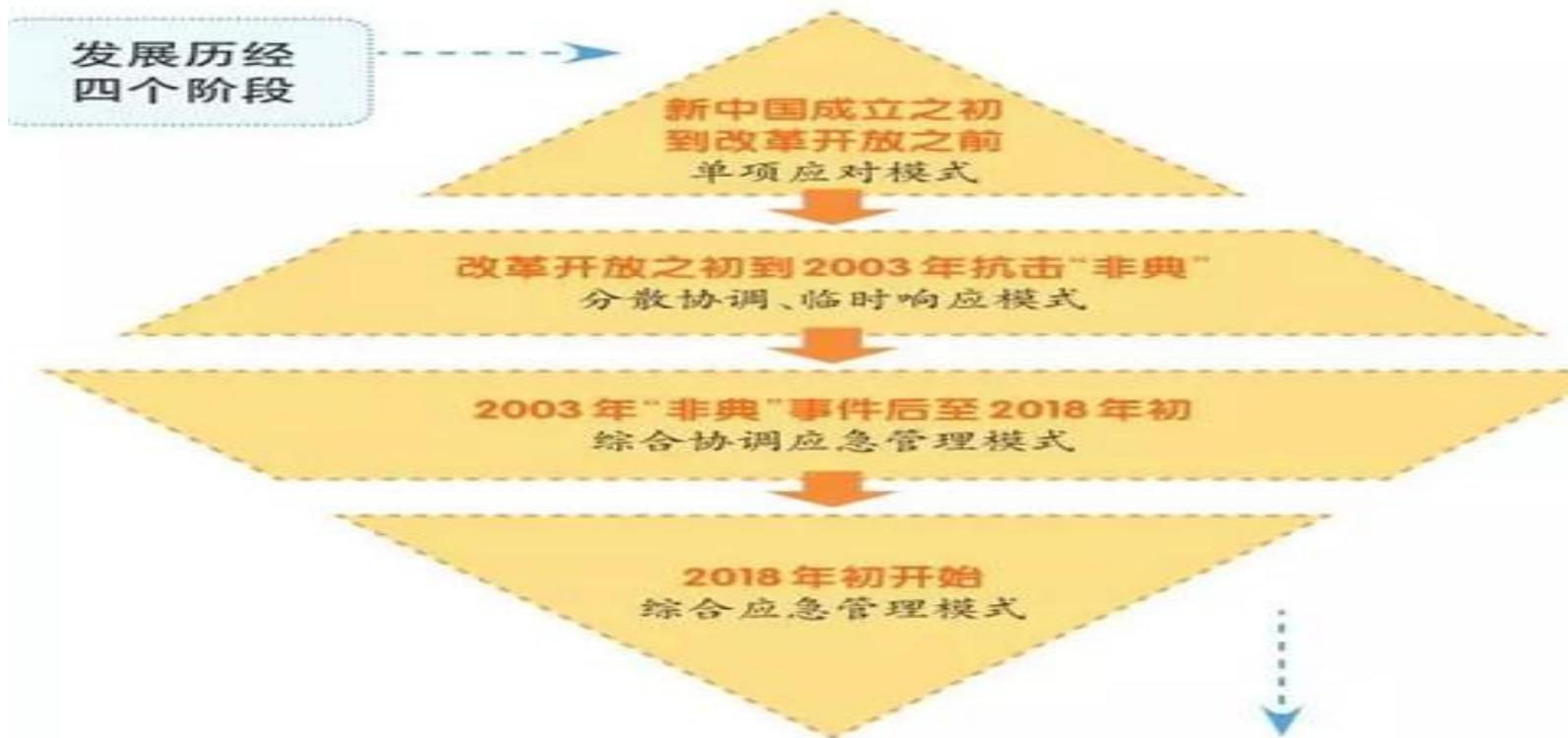
由此，乌尔里希·贝克成为当今社会极为罕见的一位学者，他不仅对当前社会问题进行了较为科学的解释，同时对公共事务的决策过程也产生了重大影响（周战超《当代西方风险社会理论引述》，《新华文摘》2003.10）。

乌尔里希·贝克风险社会理论的价值和意义：

- 1、风险社会理论为我们应对各类危机提供了一种具有前瞻性、战略性的管理视角，危机管理不应再是事后救火、马后炮式的管理模式。
- 2、风险社会理论为生态政治学、生态民主提供了坚实的理论基础。
- 3、对片面追求效率的政府，提出了公平正义的治理理念。
- 4、提醒人们必须重新评估西方的民主制度，在风险社会面前必须重新建构政治、经济、法律制度。
- 5、学术上的价值亦很突出，面对风险的普遍性和全球化，要从多学科、多角度进行探讨。

第三章 公共危机管理体制

我国危机管理发展阶段



现代社会风险无处不在,应急管理工作成为我国公共安全领域国家治理体系和治理能力的重要构成部分,明确了应急管理由应急处置向防灾减灾和应急准备为核心的重大转变。这个变革将有利于进一步推动安全风险的源头治理,从根本上保障人民群众的生命财产安全。

- 1、公共危机管理的组织领导机制
- 2、公共危机管理的参与机制
- 3、公共危机管理的保障机制
- 4、公共危机管理的沟通机制



公共危机管理的 组织领导机制

中华人民共和国 突发事件应对法

第四条 国家建立统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、属地管理为主的应急管理体制。

第七条 县级人民政府对本行政区域内突发事件的应对工作负责；涉及两个以上行政区域的，由有关行政区域共同的上一级人民政府负责，或者由各有关行政区域的上一级人民政府共同负责。

突发事件发生地县级人民政府不能消除或者不能有效控制突发事件引起的严重社会危害的，应当及时向上级人民政府报告。上级人民政府应当及时采取措施，统一领导应急处置工作。

法律、行政法规规定由国务院有关部门对突发事件的应对工作负责的，从其规定；地方人民政府应当积极配合并提供必要的支持。

中华人民共和国 突发事件应对法

第八条 国务院在总理领导下研究、决定和部署特别重大突发事件的应对工作；根据实际需要，设立国家突发事件应急指挥机构，负责突发事件应对工作；必要时，国务院可以派出工作组指导有关工作。

县级以上地方各级人民政府设立由本级人民政府主要负责人、相关部门负责人、驻当地中国人民解放军和中国人民武装警察部队有关负责人组成的突发事件应急指挥机构，统一领导、协调本级人民政府各有关部门和下级人民政府开展突发事件应对工作；根据实际需要，设立相关类别突发事件应急指挥机构，组织、协调、指挥突发事件应对工作。

第九条 国务院和县级以上地方各级人民政府是突发事件应对工作的行政领导机关，其办事机构及具体职责由国务院规定。

中华人民共和国 突发事件应对法

第十五条 中华人民共和国政府在突发事件的预防、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建等方面，同外国政府和有关国际组织开展合作与交流。

公共危机管理的参与机制



第六条 国家建立有效的社会动员机制，增强全民的公共安全和防范风险的意识，提高全社会的避险救助能力。

第十一条 公民、法人和其他组织有义务参与突发事件应对工作。

第十四条 中国人民解放军、中国人民武装警察部队和民兵组织依照本法和其他有关法律、行政法规、军事法规的规定以及国务院、中央军事委员会的命令，参加突发事件的应急救援和处置工作。

中华人民共和国 突发事件应对法

- **第二十一条** 县级人民政府及其有关部门、乡级人民政府、街道办事处、居民委员会、村民委员会应当及时调解处理可能引发社会安全事件的矛盾纠纷。
- **第二十二条** 所有单位应当建立健全安全管理制度，定期检查本单位各项安全防范措施的落实情况，及时消除事故隐患；掌握并及时处理本单位存在的可能引发社会安全事件的问题，防止矛盾激化和事态扩大；对本单位可能发生的突发事件和采取安全防范措施的情况，应当按照规定及时向所在地人民政府或者人民政府有关部门报告。

中华人民共和国 突发事件应对法

- **第二十九条** 县级人民政府及其有关部门、乡级人民政府、街道办事处应当组织开展应急知识的宣传普及活动和必要的应急演练。

居民委员会、村民委员会、企业事业单位应当根据所在地人民政府的要求，结合各自的实际情况，开展有关突发事件应急知识的宣传普及活动和必要的应急演练。

新闻媒体应当无偿开展突发事件预防与应急、自救与互救知识的公益宣传。

- **第三十条** 各级各类学校应当把应急知识教育纳入教学内容，对学生进行应急知识教育，培养学生的安全意识和自救与互救能力。

教育主管部门应当对学校开展应急知识教育进行指导和监督。

中华人民共和国 突发事件应对法

- 第三十四条 国家鼓励公民、法人和其他组织为人民政府应对突发事件工作提供物资、资金、技术支持和捐赠。
- 第三十六条 国家鼓励、扶持具备相应条件的教学科研机构培养应急管理专门人才，鼓励、扶持教学科研机构和有关企业研究开发用于突发事件预防、监测、预警、应急处置与救援的新技术、新设备和新工具。
- 第三十八条 县级人民政府应当在居民委员会、村民委员会和有关单位建立专职或者兼职信息报告员制度。

获悉突发事件信息的公民、法人或者其他组织，应当立即向所在地人民政府、有关主管部门或者指定的专业机构报告。

中华人民共和国 突发事件应对法



- 充分动员和发挥乡镇、社区、企事业单位、社会团体和志愿者队伍的作用，依靠公众力量，形成统一指挥、反应灵敏、功能齐全、协调有序、运转高效的应急管理机制。
- 充分发挥专家队伍和专业人员的作用，提高应对突发公共事件的科技水平和指挥能力，避免发生次生、衍生事件；加强宣传和培训教育工作，提高公众自救、互救和应对各类突发公共事件的综合素质。



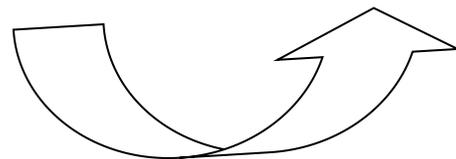
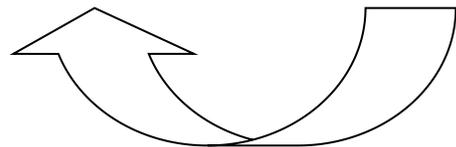
公共危机管理的保障机制

公共危机管理的
保障力

人 力

财 力

物 力



公共危机管理的财力保障

《突发事件应对法》

第三十一条 国务院和县级以上地方各级人民政府应当采取财政措施，保障突发事件应对工作所需经费。

第三十四条 国家鼓励公民、法人和其他组织为人民政府应对突发事件工作提供物资、资金、技术支持和捐赠。

第三十五条 国家发展保险事业，建立国家财政支持的巨灾风险保险体系，并鼓励单位和公民参加保险。

《国家突发公共事件应急预案》

要保证所需突发公共事件应急准备和救援工作资金。对受突发公共事件影响较大的行业、企事业单位和个人要及时研究提出相应的补偿或救助政策。要对突发公共事件财政应急保障资金的使用和效果进行监管和评估。

鼓励自然人、法人或者其他组织（包括国际组织）按照《中华人民共和国公益事业捐赠法》等有关法律、法规的规定进行捐赠和援助。

公共危机管理的
财力保障

财政拨款

社会捐赠

保险赔付



公共危机管理的人力保障

《突发事件应对法》

第二十五条 县级以上人民政府应当建立健全突发事件应急管理培训制度，对人民政府及其有关部门负有处置突发事件职责的工作人员定期进行培训。

第二十六条 县级以上人民政府应当整合应急资源，建立或者确定综合性应急救援队伍。人民政府有关部门可以根据实际需要设立专业应急救援队伍。

县级以上人民政府及其有关部门可以建立由成年志愿者组成的应急救援队伍。单位应当建立由本单位职工组成的专职或者兼职应急救援队伍。

县级以上人民政府应当加强专业应急救援队伍与非专业应急救援队伍的合作，联合培训、联合演练，提高合成应急、协同应急的能力。

公共危机管理的人力保障

《国家突发公共事件应急预案》

公安（消防）、医疗卫生、地震救援、海上搜救、矿山救护、森林消防、防洪抢险、核与辐射、环境监控、危险化学品事故救援、铁路事故、民航事故、基础信息网络和重要信息系统事故处置，以及水、电、油、气等工程抢险救援队伍是应急救援的专业队伍和骨干力量。

地方各级人民政府和有关部门、单位要加强应急救援队伍的业务培训和应急演练，建立联动协调机制，提高装备水平；动员社会团体、企事业单位以及志愿者等各种社会力量参与应急救援工作；增进国际间的交流与合作。要加强以乡镇和社区为单位的公众应急能力建设，发挥其在应对突发公共事件中的重要作用。

中国人民解放军和中国人民武装警察部队是处置突发公共事件的骨干和突击力量，按照有关规定参加应急处置工作。

公共危机管理的人力保障

公共危机管理者

领导指挥人员

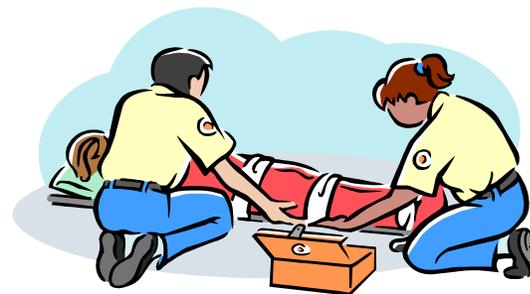
一般工作人员

应急救援队伍

综合性应急救援队伍
专业性应急救援队伍

专职应急救援队伍
兼职应急救援队伍

解放军和武警



公共危机管理的 物力保障

《突发事件应对法》

第三十二条 国家建立健全应急物资储备保障制度，完善重要应急物资的监管、生产、储备、调拨和紧急配送体系。

设区的市级以上人民政府和突发事件易发、多发地区的县级人民政府应当建立应急救援物资、生活必需品和应急处置装备的储备制度。

县级以上地方各级人民政府应当根据本地区的实际情况，与有关企业签订协议，保障应急救援物资、生活必需品和应急处置装备的生产、供给。

《国家突发公共事件应急预案》

要建立健全应急物资监测网络、预警体系和应急物资生产、储备、调拨及紧急配送体系，完善应急工作程序，确保应急所需物资和生活用品的及时供应，并加强对物资储备的监督管理，及时予以补充和更新。

地方各级人民政府应根据有关法律、法规和应急预案的规定，做好物资储备工作。



公共危机管理的
沟通机制

国家突发公共事件总体应急预案

突发公共事件的信息发布应当及时、准确、客观、全面。事件发生的第一时间要向社会发布简要信息，随后发布初步核实情况、政府应对措施和公众防范措施等，并根据事件处置情况做好后续发布工作。

信息发布形式主要包括授权发布、散发新闻稿、组织报道、接受记者采访、举行新闻发布会等。

预警信息的发布、调整和解除可通过广播、电视、报刊、通信、信息网络、警报器、宣传车或组织人员逐户通知等方式进行，对老、幼、病、残、孕等特殊人群以及学校等特殊场所和警报盲区应当采取有针对性的公告方式。

预警信息包括突发公共事件的类别、预警级别、起始时间、可能影响范围、警示事项、应采取的措施和发布机关等。

公共危机管理的沟通机制

信息通报

信息发布

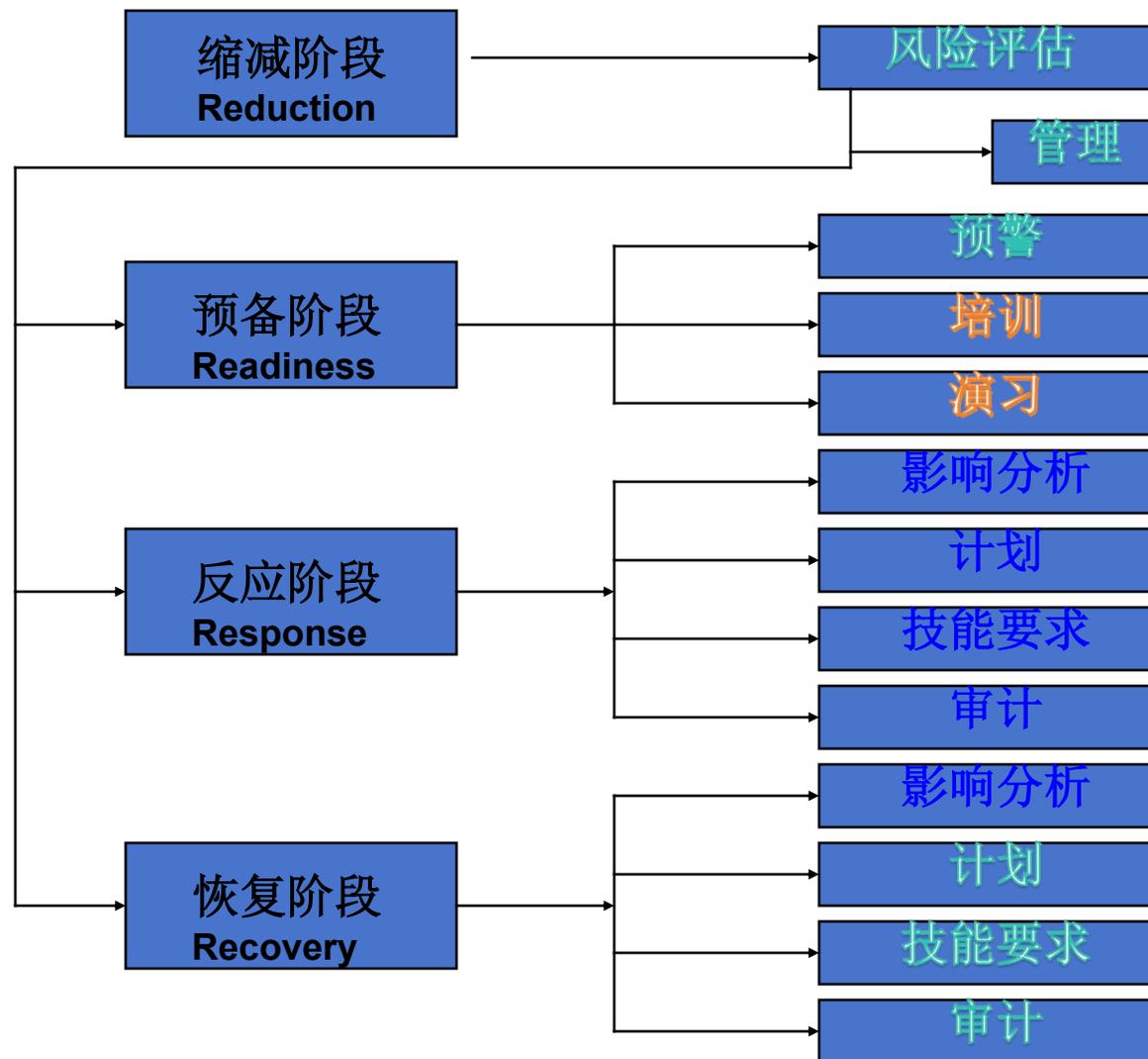
双向沟通

- **公共危机管理的阶段模型**

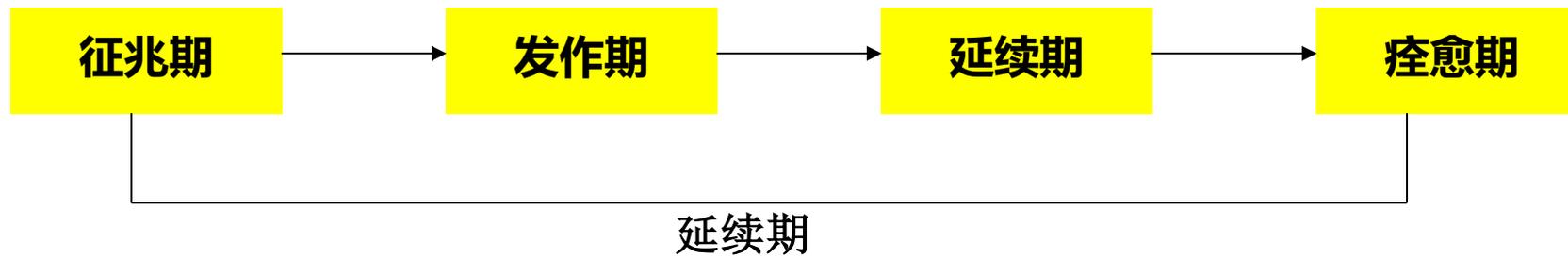
第一节 危机管理的阶段模型

一、罗伯特·希斯的四R模型

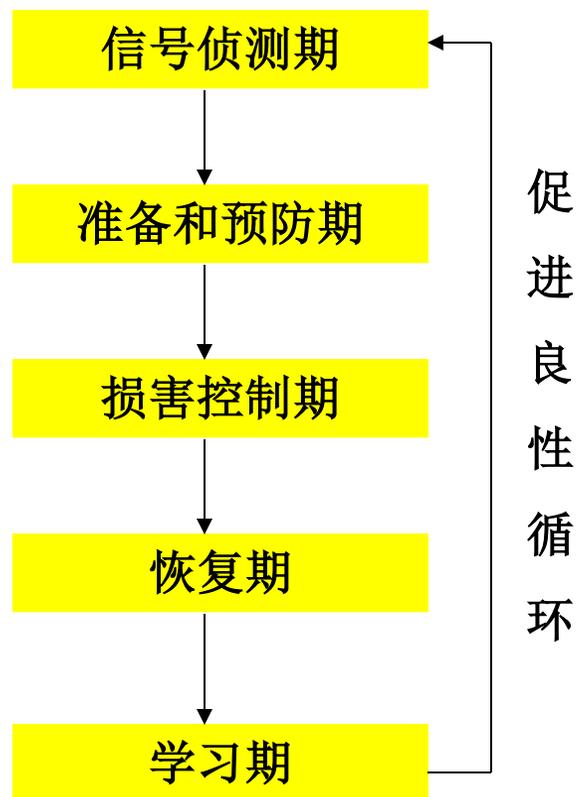
罗伯特·希斯
的4R模型



二、斯蒂文·芬克的危机传播四阶段模型，也称“F模型”



- 三、伊恩·米特罗夫的五阶段模型



四、三阶段模型

一、危机前阶段（征兆期、信号侦测、探测和预防）

二、危机阶段（发作期、延续期、损害控制、恢复阶段）

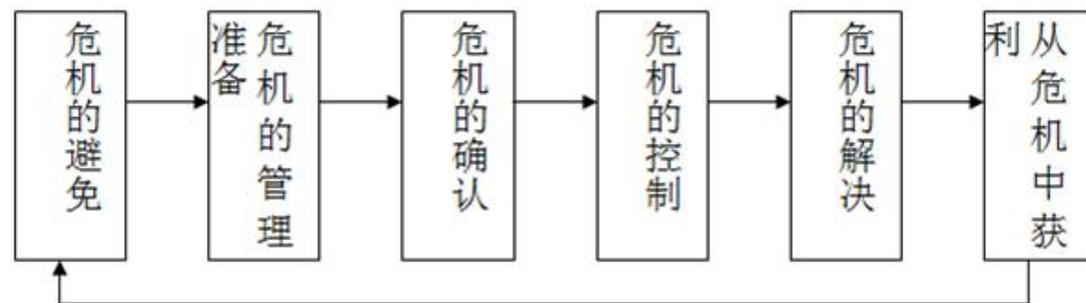
三、危机后阶段（痊愈期、学习阶段）

1、从宏观按时间划分

2、可以很自然地与F模型、M模型的阶段相对应

五、六阶段模型

由诺曼·R·奥古斯丁提出，也被称为奥古斯丁法则



奥古斯丁的六阶段模式

- 六、薛澜等人提出的危机管理五阶段论



图：危机管理的五阶段论

第二节 公共危机管理的一般程序

通常的划分方法：

国家突发事件应对法的规定

1. 预防与准备
2. 监测与预警
3. 处置与救援
4. 恢复与重建

公共危机的预防准备

《突发事件应对法》第五条：突发事件应对工作实行预防为主、预防与应急相结合的原则。国家建立重大突发事件风险评估体系，对可能发生的突发事件进行综合性评估，减少重大突发事件的发生，最大限度地减轻重大突发事件的影响。

中华人民共和国
突发事件应对法

公共危机的监测预警

- 《突发事件应对法》第四十一条：国家建立健全突发事件监测制度。
- 县级以上人民政府及其有关部门应当根据自然灾害、事故灾难和公共卫生事件的种类和特点，提供必要的设备、设施，配备专职或者兼职人员，对可能发生的突发事件进行监测。
- 《突发事件应对法》第四十二条：国家建立健全突发事件预警制度。
- 可以预警的自然灾害、事故灾难和公共卫生事件的预警级别，按照突发事件发生的紧急程度、发展态势和可能造成的危害程度分为一级、二级、三级和四级，分别用红色、橙色、黄色和蓝色标示，一级为最高级别。

中华人民共和国
突发事件应对法

事发：信息报告和决策指挥

(1) 信息报告：第一时间了解事态



打通生命线的時間

(2) 决策指挥

基本原则

1. 快速反应、科学决策
2. 统一指挥、综合协调
3. 属地为主、条块结合
4. 灵活机动、经济高效

事中：应急沟通和社会动员

社会动员

举国体制下的合众之力

全球化背景下的国际援助

日益提高的公众应急能力

公共危机善后处理的

第59条：突发事件应急处置工作结束后，履行统一领导职责的人民政府应当立即组织对突发事件造成的损失进行评估，组织受影响地区尽快恢复生产、生活、工作和社会秩序，制定恢复重建计划，并向上一级人民政府报告。

受突发事件影响地区的人民政府应当及时组织和协调公安、交通、铁路、民航、邮电、建设等有关部门恢复社会治安秩序，尽快修复被损坏的交通、通信、供水、排水、供电、供气、供热等公共设施。

中华人民共和国
突发事件应对法

第三节 风险管理

- **风险管理和应急管理**共同构成了公共危机管理的主要内容，两者是公共危机管理的前后两个不同的管理阶段。



风险管理:应急管理的“关口再前移”

- 管理对象
 - 应急管理的对象: “突发公共事件”
 - 风险管理的对象: “风险”, “事件之前”
- 风险管理主要目标: “预防和减小事件发生所造成的损失”, 降低应急管理的成本, 有限资源发挥最大作用。
- 风险管理的定位
 - 基础性 (标本兼治): 是消除和防范各类事件发生的根本。风险管理是一种管理策略, 而应急管理则是一种行动策略, 风险管理能够在更基础层面实现管理的优化
 - 超前性 (主动预防): 风险管理比应急管理更能从城市管理的基础层面 (规划、制度、基础设施等各环节) 避免损失的产生

风险评估工作

- 风险评估是指通过识别和分析风险发生的概率和可能产生的后果，确定风险级别并决定哪些风险需要控制以及如何控制的过程。
- 它是一项系统性、专业性、科学性和综合性很强的工作，是应急管理实现“预防为主、关口前移”的一项重要基础性工作。
- 风险评估流程共包括计划和准备、风险识别、风险评估、提出处置建议四个环节。