

新时期领导干部能力建设丛书

总主编 孙庆聚

提高领导干部 应对突发事件能力

张荣臣 李勇进 谢英芬 主编
孙国新 张有福 陈明珍 著

中国方正出版社

新时期领导干部能力建设丛书

总主编 孙庆聚

提高领导干部 应对突发事件能力

张荣臣 李勇进 谢英芬 主编

孙国新 张有福 陈明珍 著

中国方正出版社

图书在版编目(CIP)数据

提高领导干部应对突发事件能力 / 孙庆聚等主编. —北京: 中国方正出版社, 2008.10

(新时期领导干部能力建设丛书)

ISBN 978-7-80216-405-5

I. 提… II. 孙… III. 紧急事件—公共管理—研究—中国
IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 153185 号

新时期领导干部能力建设丛书

提高领导干部应对突发事件能力

孙庆聚 总主编

张荣臣 李勇进 谢英芬 主编

孙国新 张有福 陈明珍 著

责任编辑: 康 弘 刘彦彩

责任校对: 张 蓉

出版发行: 中国方正出版社

(北京市西城区平安里西大街 41 号 邮编: 100813)

发行部: (010)66560642 读者服务部: (010)66562755

编辑部: (010)59596620 出版部: (010)66250958

网址: www.fzpress.com.cn

责编 E-mail: fangzheng1313@126.com

经 销: 新华书店

印 刷: 北京春华腾飞印刷有限公司

开 本: 787 毫米 × 960 毫米 1/16

印 张: 13

字 数: 171 千字

版 次: 2009 年 1 月第 1 版 2009 年 1 月北京第 1 次印刷

(版权所有 侵权必究)

ISBN 978-7-80216-405-5

定价: 28.00 元

(本书如有印装质量问题, 请与本社出版部联系退换)

前 言

2003 年出台的我国首部《国家公务员通用能力标准框架（试行）》，首次将“应对突发事件的能力”列为考核公务员通用能力标准之一。

提高各级领导干部应对突发事件的能力是加强党的执政能力建设的一个重要方面。随着社会经济、科技的高速发展和生产力水平的极大提高，整个社会取得了巨大的进步，国内外局势也由此变得日益复杂多变，人和人，人和自然、社会组织之间的竞争和冲突不断加剧。从美国“9·11”事件到印尼巴厘岛爆炸案，从韩国大邱地铁纵火案到南京汤山投毒案，从美国炭疽传播恐慌到中国“非典”疫情防治，以至 2008 年 5 月 12 日夺去数万人生命的四川汶川大地震等一系列突发事件不断发生。同时，伴随着经济的高速增长，我国社会正在经历着一个深刻的社会转型过程。社会转型必然带来社会利益的重新分配、社会阶层结构的调整和权力的转移，引发一系列矛盾和问题。资源生态压力加大，社会不稳定因素增多，已构成对政府良好形象、权威性甚至合法性的巨大威胁。在转型期的中国，及时有效地应对这些突发危机事件已成为各级政府必须面对的重大挑战。面对突发事件的步步紧逼，能否有效应对面临的突发公共事件，成为一个政府应急能力强弱的重要体现，也是检验一个领导干部是否对人民高度负责的重要标尺。从近些年来处置金融危机、打击各类违法犯罪活动、抗击非典、歼灭禽流感等事件来看，提高领导干部应对突发事件的能力显得十分重要和紧迫。

目前，国内外对领导干部应对突发事件能力建设的问题研究相对较少。国外关于危机管理的理论早在 18 世纪 60 年代就已诞生，之后产生了很多具有影响力的理论著作，美国“9·11”事件后，国际社会对公共危机管理的主要注意力很快集中到反恐怖主义的国家安全领域，“SARS”危机以来，公共卫生危机又迅速成为新的研究焦点。国外危机管理已走向制度化。但是这些研究都侧重于政府在应对突发事件的管理

方法上以及以科学计算为基础的危机管理模型的研究这一角度。

与国外相比，我国有关公共危机管理的研究起步很晚，对该领域最初的研究始于国际政治方面。虽然近年来危机管理引起了我国政府的高度重视，不少学者也纷纷着手公共危机管理研究，涉及的领域也很广泛，并取得了丰硕成果，但关于党政领导干部应对突发事件能力的研究却少人涉足，并不多见。

《提高领导干部应对突发事件能力》从领导干部个人能力的角度，分析领导者在应对突发事件中能力存在的不足并提出了相应的解决问题的思路，旨在从理论及实践上探讨一个适合我国的相对简单实用的应对突发事件的开放式机制系统，并在此基础上进一步探讨如何提高领导者对突发性公共事件的应对能力，给予政府有效的借鉴和建议。

目 录

第一章 总 论

——责任重于泰山	1
什么是突发事件	3
突发事件知多少	8
灾难并不陌生	12
灾难——突发事件的可怕后果	15
危难时刻 方显英雄本色	19
大敌当前 忠于职守	24
训练有素方能临危授命	29
突发事件考验的不只是智慧	34

第二章 未雨绸缪

——防患于未然	37
山雨欲来 于无声处听惊雷	39
深入调查 了解群众心声	44
预警系统不可少	47
提高民众防范意识	51
应急机制是保障	56

第三章 运筹帷幄

——凡事预则立 不预则废	63
头脑清晰 周密分析与判断	65
设想应对程序 先在纸上演兵	67

生命高于一切	70
预案中的全局观念和各部门的“无缝对接”	73
建构有力保障系统	76

第四章 兵临城下

——处剧变而不惊	79
准确判断 确定事件性质和重点	81
电力、交通、信息，一个也不能少	84
正确引导媒体报道	88
迅速控制事态发展	94
胸有成竹 有序应对	97
调动各种力量 整合各种资源	100
保持清醒 无序中寻求有序	105
做好沟通 稳定人心	110

第五章 重头收拾旧山河

——领导干部的善后与重建能力	113
安抚民心 动员民众	115
争取外援 做好募捐工作	119
实事求是 客观评估损失	123
深刻反思 汲取经验教训	126

第六章 危机管理

——几种突发事件的处理策略	131
阻止疾病肆虐	133
减少自然灾害的发生频率	137
煤矿和其他生产安全	140
做好民族工作 处理好民族宗教地区冲突	143
直面环境危机	145
让能源浪费减速	148
水水水	151
把人口问题和就业问题放在心上	155

“三农”问题 不得不解决的问题	158
第七章 综合预警	
——现代危机管理的基本理念	161
公共卫生突发事件预警	163
生态环境预警	167
地质气象预警	170
公共安全预警	175
城乡社会治安预警	179
附录：《中华人民共和国突发事件应对法》	182
参考文献	196
后 记	198

第一章

总 论

——责任重于泰山

什么是突发事件

古往今来，人们把不曾或难以预料而突然发生的事件约定俗成地称为“突发事件”。因此，“突发事件”并非一个专用的法律术语。就发生领域和影响范围而言，突发事件一般可以分为突发私人事件和突发公共事件。法律中所指的突发事件是指突发公共事件，即“突发事件”是“突发公共事件”的简称，英语中通常用“emergency”或“public emergency”来表述。

我国现有立法中使用“突发事件”一词并不少见，但是各个立法对突发事件的界定并不统一。《突发事件应对法（草案）》认为“突发事件”是指突然发生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。2006年1月国务院发布的《国家突发公共事件总体应急预案》认为“突发事件”是指突然发生，造成或者可能造成重大人员伤亡、财产损失、生态环境破坏和严重社会危害，危及公共安全的紧急事件。

突发事件，又称紧急事件、危机事件，通常是指在社会生产和社会公共生活中，突然发生的、造成或者可能造成严重威胁和损害人民生命财产安全、损害公众利益、影响社会安全与稳定，对经济发展和环境安全构成重大威胁，并且影响广泛的事故、事件。如地震、海啸、台风、洪水、火山、火灾、爆炸、生产中的重大安全事故、交通事故、公共卫生事故、重大环境、生态污染、各种恐怖活动等突如其来的事件、灾难等。突发事件侧重于强调事件的突发性、偶然性，紧急事件侧重于强调处置事件的紧迫性、时间性，危机事件侧重于强调事件的规模和影响程度，人们往往根据需要加以运用。有些突发事件构成了危机，有些突发事件则可能引发或演变为危机。因此，必须及时妥善处理好各种突发事件。突发事件可被广义地理解为突然发生的事情，包括如下含义：

第一，突发事件具有显著的突发性和偶然性特征，事件发生、发展的速度很快，出乎意料，猝不及防；

第二，突发事件既源于自然界，也源于社会；

第三，突发事件往往是灾难性、对抗性、群体性以及对社会心理造成广泛冲击性等复杂因素纠合在一起的事件；

第四，突发事件难以应对，必须采取非常规方法来处理。

突发事件大都具有危机的特质，或者说具有向危机事件转化的潜质。因此，在一定意义上突发事件也叫突发危机事件。现实生活中，危机形态各异，变化诡谲，但综观各种突发事件，大都具有爆发突然、起因复杂、蔓延迅速、危害严重、影响广泛的特点，而且相互交织，处置不好会产生连锁反应。具体来讲，突发事件有以下几个共同特征：

一是突发性。从性质上看，突发事件最显著的特征就是突发性和难以预见性。所谓突发性是指事情发生突然，出乎人们的意料，这是这类事件的最基本的特点。这包含两层意思：一是突发性事件的爆发偶然因素更大一些，因为它几乎不具备一般事物发生前的征兆或者是这种征兆不明显及不容易被人类所察觉。二是突发性事件要求人们必须在极短的时间内作出分析、判断，很难说给予人们更周全更精密考虑的时间。由于造成突发事件的原因比较复杂，有自然因素造成的，有人为因素造成的，有两者兼而有之交互造成的，原因的复杂性决定了政府、社会、公众、大众传播媒介等对突发事件的预见难度。公众对这类事件一般没有事先的心理准备。突发事件虽然是由一系列细小事件逐渐发展而来的，有一个量变过程，但事件爆发的时间、规模、具体态势和影响深度，却经常出乎人们的意料，即事件发生突如其来，一旦爆发，其破坏性的能量就会被迅速释放，并呈快速蔓延之势，而且事件大多演变迅速，解决问题的机会稍纵即逝，如果不能及时采取应对措施，将会造成更大的危害和损失。伊朗首都德黑兰在2004年5月28日下午5时（当地时间）发生的地震，仅持续了10多秒钟，就造成50个村庄遭到严重破坏的后果，其中四五个村庄被彻底摧毁，死亡人数达600多人。2008年5月12日14时28分我国四川汶川爆发8.0级强烈地震，时间短促，造成人员伤亡和财产损失为几十年罕见。

二是不确定性和非常规性。不确定性表现在原因、变化方向、影响因素、后果等各方面都无规则，事件瞬息万变，难以准确预测和把握。

不确定性和人类理性的有限性使得人们在事件面前往往无所适从，更增强了恐慌感并扩大不安全感。而非常规性是指这类突发性事件超出了一般社会危机的发展规律并呈现出易变性特征。有时甚至呈“跳跃式”发展，因此难寻其规律甚至没有规律可找寻（可能是在当时人们还没有掌握这事件的规律），从而让人感觉无以应对。突发性公共事件的非常规性，显然为正确处理社会危机设置了很大障碍，而且处理这种特殊任务可能要付出很大的代价，决定往往难以作出，这种特殊性也为人们突破传统的思维方式，进行思维创新提供了条件。由于思维惯性，人们对社会问题的处理往往遵循着一定的规律，然而突发性公共事件却打乱了人们的这种惯性思维，迫使人们不得不把既有的思维方式重新排列组合，以非常规的思维应对非常规的社会问题。这个特征就要求作决定的人有非凡的能力，还要有相当的魄力。

三是危害性。所谓危害性是指突发性事件涉及的面广、影响力大，可能使一个地区影响到整个国家以及全世界。无论何种程度的突发事件都具有一定的破坏性。由于突发事件的突发性、难以预见性，造成的后果往往更加严重、影响更为广泛。无论什么性质和规模的突发事件，由于决策的时间以及信息有限，容易导致决策失误，都会不同程度地给国家和人民造成财产损失或者精神上的伤害。而且危机往往引发“多米诺骨牌”效应，一个行业或地区的突发性事件可能影响到其他相关行业和地区。这种连锁效应带来的一个直接后果就是危机变得复杂化，已经超出了纯粹的经济、纯粹的政治和纯粹的文化范围，变成一种含有多项内容的综合性社会危机。突发性公共事件的这种特点增加了人们处理危机事件的难度。如1986年发生的苏联切尔诺贝利核电站的核燃料泄漏事故，其造成的危害直至现在仍未消除，有关专家预测该事故的影响将延续100年。2002年全球性的“SARS”事件，还有“9·11”恐怖袭击事件都造成了大范围的影响，涉及很多行业的连锁反应。在社会领域，任何一个突发事件，都有可能把潜在的社会矛盾引发出来，威胁整个社会的稳定。突发公共事件的危害性突出地表现在：公众生命受到威胁，经济上遭受重大损失，正常的生产和生活秩序遭到破坏，造成社会的局部动荡和混乱。此外，突发事件还会给人们心理造成无法用量化指标衡量的负面效应。处理这类问题要求在极短的时间内作出重大的决定，而若稍有不慎或者预测有所偏差，就有可能造成众多的人员伤亡和重大的

财产损失。

四是信息的有限性和传播的多渠道性。由于突发事件的随机性和不确定性，很多信息是随着事态的发展而演变的，而时间的紧迫性，使得决策者掌握的信息有可能不全面，得到的信息不及时，并且在信息的反馈和处理过程中，信息的准确性和有效性也难以保证，导致信息失真。这是对决策者最严峻的考验。同时，从传播渠道上看，突发事件常常呈现多渠道传播的特点。传播渠道大致可以分为四大类：一是大众传播渠道，包括报纸、电视、广播等；二是人际传播渠道，如面对面交流，电话、手机短信等；三是网络渠道，如 BBS、在线聊天等；四是组织渠道，即单位正式开会传达等。现代社会，人们获取信息渠道不仅仅是通过大众传播媒介，还可以通过电话、网络、手机短信等各种信息渠道获得关心的信息。由于突发事件关系每个个体的切身利益，公众急需了解事件的情况，相互之间相关信息的传播频率、传播速度、数量等就会急剧攀升，会利用各种传播工具，想方设法通过更多的渠道获得更多的信息。

五是事件的地域性和延伸性。一般的重大突发事件只局限于某一地区的范围之内，有时也涉及两个或多个国家，或只发生在一个国家内而引起其他国家的参与。例如，以巴勒斯坦和以色列为核心的中东地区冲突已持续多年，而且涉及的方面已不仅局限于中东地区，这是在中东地区延续多年的重大事件。它具有明显的地域性特征。但与此同时，中东事件虽然局限于一个地区但同时又具有延伸性，即由冲突产生的影响已远远超出这个地区，并由此而使这一地区以外的一些方面也不同程度地参与到事件中去。这些方面往往具有较强的政治影响力或军事手段，能对事件产生较大的影响。又如，始于 1978 年末的柬埔寨冲突是由越南入侵引起的。当时，涉及这场冲突主要是越南和柬埔寨，另外波及中国和泰国。但是，事隔不久，这场冲突的影响已扩展到整个东南亚，继而美国、欧共体、苏联、日本以及联合国等都介入了柬埔寨问题。特别是联合国，在解决柬埔寨问题的过程中，起了相当长时间的作用。同样，波黑战争冲突也具有地域性和延伸性的特点。当然，从另一个角度看，一场冲突往往是由于大国或地区集团在某一地区的利益引起的。因此，冲突也可以被看成是大国或集团利益冲突的焦点。

总之，人类文明在不断进步的同时，人类社会的复杂性和不可预见性也在与日俱增。现代社会在一定意义上可以说是风险社会。在人类的历史长河中，任何一个国家或地区都会面临这样那样的突发事件，特别是处于转型期的中国，面临着应对突发事件的严峻挑战。

突发事件知多少

根据我国 2007 年 11 月 1 日起施行的《中华人民共和国突发事件应对法》的规定，突发事件按照社会危害程度、影响范围等因素，自然灾害、事故灾难、公共卫生事件分为特别重大、重大、较大和一般四级。法律、行政法规或者国务院另有规定的，从其规定。

根据不同的分类标准，可对突发事件进行不同分类。我国按照突发公共事件的发生过程、性质和机理，分为四大类，即：自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件。

自然灾害：自然界为人类赖以生存和发展的物质基础，但是，自然界有时又会以狰狞的面目出现，威胁人类的生存和发展，给人类的生命和财产造成重大灾难。我国是一个多灾之国，自然灾害种类多、频率高、季节性强，主要包括水旱灾害、气象灾害、地震灾害、地质灾害、海洋灾害、生物灾害和森林、草原火灾等。重大自然灾害严重影响了经济社会发展和社会稳定。近年来，我国自然灾害的发生更呈现出新的特点，表现为灾害发生更加频繁、危害更大、自然灾害的人为性因素增加。由于各种自然灾害的增长，我国自然灾害损失也在迅速增加。

事故灾难：是指在生产、生活过程中意外发生的故障、事故带来的灾难。主要包括工矿商贸企业事故、交通运输事故、公共设施和设备事故、核辐射事故、环境污染事故和生态破坏事故等。2007 年 4 月 18 日，辽宁铁岭清河特钢公司发生钢水包滑落事故，装有 30 吨钢水的钢包在吊运过程中滑落，事故造成 32 人死亡。

公共卫生事件：突发性公共卫生事件是指突然发生，造成或者可能造成社会公众健康严重损害的重大传染病疫情、群体性不明原因疾病、重大食品和职业中毒以及其他严重影响公众健康的事件。突发性公共卫生事件应当具备三个特征：一是突发性事件。它是突如其来的，不易预测的。二是在公共卫生领域发生，具有公共卫生属性。它针对的不是特

定的人，而是不特定的社会群体。三是对公众健康以及或可能造成严重损害。2003年，我国发生的全国性的非典型性肺炎疫情，就是公共卫生事件。

社会安全事件：是指危及社会安全、社会发展的重大事件。主要包括恐怖袭击事件、民族宗教事件、经济安全事件、群体性事件以及其他重大刑事案件等。2008年3月14日，西藏拉萨发生的暴乱事件，就属于社会安全事件。

总之，突发事件是相对于人类社会而言的，离开了人，特别是离开了人们的公共生活，就谈不上什么突发事件。因此，可以将突发事件理解为一个综合性概念，只要所发生的事件、事故具有突然性、猛烈性、严重性特点，造成或者可能造成人民生命财产安全的重大损失，造成公共利益、社会安全与稳定、经济发展和生态环境的严重破坏及重大威胁，并且影响广泛事故、事件或者灾难，都可以视为突发事件。

值得指出的是，本书所说的突发事件，主要偏重于民事领域内，或者换句话说，本书所指的突发事件不包括政治、军事领域内突然爆发的改变、战争或冲突及由其所引起的国家性、民族性的灾难和危机。

回顾历史，自20世纪中叶第二次世界大战结束以来到今天，在人类居住的地球上，已有近60年的时间没有发生全球性的战争或动乱了，世界各国普遍将这一时代认作是一个“和平与发展”的时代。可尽管如此，60年来特别是在近10多年中，在一些国界区域内由不同的政治主张、不同的经济利益、不同的文化价值观与宗教信仰，以及日益拉大的贫富差距、日渐增加的人口和紧张的资源，包括人类活动对生态环境的影响等原因，却不断引发了全球范围内激烈的经济竞争和区域内的政治对抗、军事冲突、恐怖事件或者环境生态灾难，各种自然的、非自然的突发事件或者冲突、危机在不少国家和地区此起彼伏，一波未息，一波又起地发生着，全球各地每天几乎都有各种突发事件发生和公共危机出现。从人类进入新世纪以后发生的让世界震惊的“9·11”事件，肆虐全球20多个国家的“SARS”，横行东南亚的“禽流感”，中东地区此起彼伏的冲突，西班牙、俄罗斯等国家和地区频发的恶性恐怖事件，到我国近几年来发生的各类损失惨重、影响广泛的突发事件，无不让人触目惊心。特别是2004年12月26日发生的、几个小时内就死亡近30万人，受灾和失踪数十万人的、给东南亚各国造成惨重伤亡的印度洋大地