

重大突发事件应对评估系列

钟开斌◎著

# 【 应急决策 】

## ——理论与案例

Emergency Decision-making:  
Theoretical Framework and Case Studies



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

重大突发事件应对评估系列

钟开斌◎著

**应急决策**  
——理论与案例

Emergency Decision-making:  
Theoretical Framework and Case Studies



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

## 图书在版编目(CIP)数据

应急决策：理论与案例/钟开斌著. —北京：社会科学文献出版社，2014.6

(重大突发事件应对评估系列)

ISBN 978-7-5097-6017-8

I. ①应… II. ①钟… III. ①突发事件-公共管理-决策-研究 IV. ①D035

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第099242号

· 重大突发事件应对评估系列 ·

### 应急决策

——理论与案例

著 者 / 钟开斌

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲29号院3号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 社会政法分社 (010) 59367156 责任编辑 / 曹义恒 谢 炜

电子信箱 / shekebu@ssap.cn

责任校对 / 谢 敏

项目统筹 / 曹义恒

责任印制 / 岳 阳

经 销 / 社会科学文献出版社营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

印 张 / 19.5

版 次 / 2014年6月第1版


字 数 / 243千字

印 次 / 2014年6月第1次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-6017-8

定 价 / 75.00元

本书如有破损、缺页、装订错误，请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

# 重大突发事件应对评估系列

## 编 委 会

主 编 薛 澜 闪 淳 昌

编 委 (以姓氏笔画为序)

丁 辉	马怀德	马 奔	王 郅 强	刘铁民
刘 霞	刘 冰	吴忠之	张成福	张秀兰
张 强	沈 华	周 玲	胡颖廉	钟开斌
高小平	袁宏永	黄小勇	彭宗超	童 星
曾 光	詹承豫			

## 总 序

在当今社会，世界上任何一个国家的政府，能不能有效地管理和处置危机、能不能维护正常的社会秩序、能不能保障人民群众的生命财产安全，已经成为检验其能否取信于民的重要标志，成为检验其是否对人民群众负责的试金石。这些年来，我国大灾多发，多灾并发，各类突发事件频发，面临着许多新风险的挑战，使我们经历了严重考验。恩格斯说过，一个聪明的民族，从灾难和错误中学到的东西会比平时多得多。这里的关键是能不能认真地、实事求是地总结经验教训，是否善于把“危险”化为“机遇”。美国应急管理专家诺曼·奥古斯丁指出：“每一次危机本身既包含导致失败的根源，也孕育着成功的种子。发现、培育，以便收获这个潜在的成功机会，就是危机管理的精髓。而习惯于错误地估计形势，并使事态进一步恶化，则是不良的危机管理的典型。”对重大突发事件应对进行评估，就是希望从灾难和错误中学习，从危机应对的实践当中学习，并播下未来成功应对危机的种子。

实践证明，重大突发事件向来是推动我国应急管理实践变革的“机会之窗”。2003年，突如其来的“非典”疫情，严重威胁人民群众的生命和健康，给我国经济社会发展带来很大的负面影响。面对严峻考验，我们坚持一手抓防治“非典”这件大事不放松，一手抓经济建设这个中心不动摇，夺取了防治“非典”工作

的重大胜利。随后，我国加强了以“一案三制”为核心内容的应急管理体系建设。然而，由于缺少对“非典”疫情防控过程全面客观的评估，许多教训只能通过制定修订法律法规、创建管理机构等方式汲取，缺乏全面系统的回顾和深入的反思，成为一大遗憾。

反观国外，在重大突发事件发生及应对结束后，对事件产生的原因和应对过程进行客观公正的深入调查和分析评估，并将结果公之于众，已是一些发达国家应急管理实践当中的普遍做法。例如，2001年美国“9·11”事件、2005年英国地铁爆炸事件、2006年美国卡特里娜飓风和2011年东日本“3·11”大地震后，各国都在对事件发生原因和应对过程进行客观调查、科学分析，并在此基础上提出一系列后续改进措施，在完善各国应急管理体系、加强预防与应急准备、提高应急处置能力等方面发挥了重要作用。《中华人民共和国突发事件应对法》第六十二条明确规定：“履行统一领导职责的人民政府应当及时查明突发事件的发生经过和原因，总结突发事件应急处置工作的经验教训，制定改进措施，并向上一级人民政府提出报告。”2013年11月24日，习近平总书记在考察和指导山东省青岛市“11·22”中石化东黄输油管道泄漏爆炸特别重大事故抢险救援工作时强调：“用生命和鲜血换取的事故教训，不能再用生命和鲜血去验证。”近年来，我国重大突发事件调查评估工作取得了重大进展，2013年底《国务院安委会关于进一步加强生产安全事故应急处置工作的通知》强调：“完善总结和评估制度。地方人民政府及其有关部门要建立健全事故应急处置总结和评估制度。”但是，提高调查评估的独立性、科学性、权威性和专业性，全面总结经验教训，举一反三，真正做到习近平总书记提出的“一厂出事故、万厂受教育，一地有隐患、全国受警示”仍然是一项亟待加强和改进的工作。

重大突发事件调查评估的主要目的，是对导致事件发生和应对事件过程中的各种技术、决策、运行机制、管理体制、组织文化等因素进行客观、公正、科学的分析，从而吸取教训，从根本上克服系统的脆弱性，做好预防与应急准备，提高系统整体应对危机的能力和水平。调查评估的结果，有利于为确定责任归属，进行纠纷处理、补偿分配、责任追究等提供基础。而且，客观公正的调查及其结果的公布，也是提高公众应对危机能力、消除各种传言和不实之词的最好办法。

独立调查评估制度是调查过程公正客观的重要保障。这个制度的核心是独立性、科学性、权威性和专业性。独立性主要是保证参与调查评估的机构和人员应当独立于被调查评估的对象，避免因利益干扰而导致评估过程出现扭曲。科学性主要是调查评估的机构和人员应采取科学的态度、方法，做到实事求是。权威性主要是保证调查评估人员能够调动相关资源，查找所需资料，对相关当事人员进行质询等。权威性要依靠制度设计作保证，而不能简单地依靠行政级别来保证。专业性主要是保证调查评估人员具有足够的专业知识，能够调动相关专业人员来参与调查分析。

鉴于目前我国重大事件应对评估领域的现状，本丛书力求通过对国内外突发事件应急过程的跟踪分析，为我国政府及有关部门提供可借鉴的重大突发事件应对评估经验，进而改进和完善我国现有重大突发事件评估机制，为制定客观、科学的评价指标提供依据。同时，本丛书选择国内外重大突发事件进行客观公正的调查评估，力求推动以独立、科学、权威、专业为核心的重大突发事件评估制度在我国的发展与完善，提高突发事件应对过程和调查评估过程的公开性和透明度，提升政府公共管理水平和政府公信力。

薛 澜 闪淳昌

## 摘 要

应急决策是应急管理核心，不同的决策行为往往会产生不同的决策效果。应急决策可界定为一种在不确定条件下对各种意外事态进行准确研判并采取非常规应急处置措施的决策情景。突发事件情景下的应急决策是一个多阶段、多主体、多层级的适应性动态演进过程。特别是在日益开放的当今社会，越来越多的突发事件具有突然性、复杂性、多样性、连锁性、集中性、严重性、放大性等“非常规”特征，形成机理不确定，演变过程错综复杂，影响后果更加严重，难以用传统的常规方式进行识别、研判、决策和处置。应急决策的目标是在尽可能获得充分的突发事件信息的前提下，缩短决策时滞和决策质差，即在尽可能短的时间内迅速有效地作出各种与实际情况相符的正确决策，从而采取各种有效的应急处置措施，降低突发事件造成或可能造成的资源损失或消耗。

中国的应急决策体制是一种“碎片化”的官僚制决策模式：在权力纵向分配上，以上级垂直管理为主、属地管理为辅，相对“集权于上”；在权力横向分配上，以分类管理为主，发挥综合管理和议事协调机构职能；在条块关系上，职能交错、相互分割，衔接配合不够；同时，决策过程以追求共识和程序化为主，保留必要的弹性和灵活性。这种超稳定、碎片化、科层制的应急决策模式，与重特大突发事件发生后尽快开展抢险救援以有效减少损失的要求不相适应，与现场快速动态演变的突发事件态势不相适



应，决策迟滞经常导致事态扩大，产生更重大的损失。本书研究的主要问题是：如何按“信息源—信息渠道—知识形成—科学决策”的逻辑，分析突发事件的过程动力学特性和时空演化规律，以现有部门职责分工和分类管理格局为基础，构建基于“信息源—信息渠道”的应急决策模式，解决当前中国“碎片化”的官僚制应急决策模式的薄弱环节，形成一个基于信息的多主体、多阶段、多层级的适应性动态应急决策机制。

20世纪五六十年代以来，西方理论界关于应急决策的解释，主要包括认知—心理、官僚—组织、议程—政治三种框架，融合了心理学、组织学、政治学、管理学、行为学等多个学科和领域的不同方法和观点。本研究按照“信息源—信息渠道—知识形成—科学决策”的突发事件应对逻辑及其演变规律，构建“信息源—信息渠道”解释框架，科学分析突发事件的过程动力学特性和时空演化规律，以信息为中心对突发事件情景下的应急决策问题进行研究。“信息源—信息渠道”解释框架认为，信息是突发事件情境下进行应急决策的核心要素，信息的完备程度直接影响到决策的结果，应急决策本质上是一个信息收集、分析、传递、研判和运用的管理过程。该解释框架从知识分布和信息传递的角度描述了应急决策中信息的稀缺性、分散性、有限性等特征，把突发事件情境下信息获取与信息传递看作是影响应急决策的两个基本变量。从信息源是否清晰、信息渠道是否畅通来看，突发事件情景下的应急决策主要包括信息源模糊且信息渠道不畅、信息源清晰但信息渠道不畅、信息源模糊但信息渠道畅通、信息源清晰且信息渠道畅通四类情景。“信息源—信息渠道”解释框架强调，在突发事件发生后的应急决策过程中，只有信息源清晰、信息渠道畅通并且两者恰当匹配（“双畅通、互匹配”），才能出现所谓的应急决策的“机会之窗”，决策者由此才能及时准确地对

突发事件进行界定和认知，在此基础上快速高效地作出正确决策。

根据“信息源—信息渠道”的解释框架，本研究选取2003年“非典”疫情（应急决策情形 I，信息源模糊、信息渠道不畅）、2008年四川汶川特大地震（应急决策情形 II，信息源清晰、信息渠道不畅）、2008年山西省临汾市襄汾县“9·8”特别重大尾矿库溃坝事故（应急决策情形 III，信息源模糊、信息渠道畅通）三个典型的应急决策“失败”的案例，进行个案“深描”及比较研究。这三起事件发生后，都不同程度地存在信息源模糊或信息渠道不畅甚至两者兼而有之的情况，上级部门和决策者对事态的认识、判断和决策经历了一个由“抵消型”向“弥补型”逐步演变的曲线上升过程，上级决策者最终缺少信息或以错误的信息为依据来研判事态，从而做出错误的判断，所采取的应急措施不符合实际事态。

根据“信息源—信息渠道”的解释框架以及对典型“失败”案例的个案“深描”和比较研究，本研究提出如下政策建议：改革传统的“碎片化”的官僚制应急决策模式，建立基于信息整合的综合性应急决策模式；完善信息技术支撑和研判报告制度，提高突发事件信息的及时性、准确率和覆盖面；建立一种基于信息的多主体综合协调联动机制，整合不同地区、不同部门、不同系统和不同层级的应急力量和资源；引入情景分析等突发事件预测模拟手段，提高对现代复杂突发事件发展趋势、演变规律和应对体系的认识判断。中国应急决策模式优化的目标，是按照“党政联动、军地联合、统一指挥、上下互动、综合协调”的原则，建立一个基于信息整合的多阶段、多主体、多层级的适应性演进决策模式，使应急决策既有基本的刚性和原则性，又能保持适度的弹性和可拓展性，从而做到既能按照既定的制度规范科学有序地进行，又能根据动态演变的突发事件场景做出灵活调整。

# 目 录

## C O N T E N T S

<b>第一章</b>	<b>引言</b> .....	001
一	研究的背景 .....	001
二	研究的问题 .....	006
三	研究的内容与方法 .....	010
四	本书的基本结构 .....	017
<b>第二章</b>	<b>文献述评与制度背景</b> .....	020
一	应急决策：突发事件应对的核心 .....	020
二	文献述评：现有的应急决策分析框架 .....	034
三	制度背景：中国“碎片化”的官僚制应急 决策体制 .....	044

第三章	“信息源—信息渠道”：一个新的解释模型 .....	070
一	信息：应急决策的核心要素 .....	070
二	“信息源—信息渠道”：基于信息的解释框架 .....	124
三	“信息源—信息渠道”解释框架的运用 .....	143
第四章	案例分析与比较：三起“失败”事件的应急 决策 .....	148
一	2003年“非典”疫情：信息源客观模糊、信息 渠道不畅 .....	148
二	2008年汶川特大地震：信息源清晰、信息渠道 不畅 .....	193
三	2008年襄汾溃坝事故：信息源主观模糊、信息渠道 畅通 .....	237
四	三起典型“失败”事件的比较 .....	268
第五章	结论与讨论 .....	274
一	基本研究结论 .....	274
二	主要政策建议 .....	279
三	本研究的不足与未来研究方向 .....	285
后 记	.....	288

## 图目录

图 1 - 1	本研究的主要内容 .....	011
图 1 - 2	本研究的基本思路 .....	014
图 2 - 1	应急决策的“决策时滞”和“决策质差” .....	029
图 2 - 2	基于“质量—时间”的应急决策效果类型 .....	031
图 3 - 1	基于应急决策的三种形态的突发事件信息 .....	076
图 3 - 2	突发事件的生命周期和全过程应对策略 .....	090
图 3 - 3	中央与地方两级架构中的政府应急决策层级 .....	104
图 3 - 4	突发事件情景与多层级应急决策动态演进 .....	105
图 3 - 5	政府应急决策升级演变链条 .....	106
图 3 - 6	第一响应人员和应急决策者决策链 .....	108
图 3 - 7	政府应急决策信息流 .....	111
图 3 - 8	信息源和信息渠道的构成要素 .....	135
图 3 - 9	“信息源—信息渠道”应急决策解释框架 .....	142
图 4 - 1	中国“非典”临床诊断病例的时间分布 .....	160
图 4 - 2	中国广东“非典”临床诊断病例的时间分布 .....	161
图 4 - 3	国务院抗震救灾总指挥部组织架构 .....	202

图 4-4	汶川特大地震中救援力量到达灾区时序 .....	213
图 4-5	“9·8”溃坝事故信息上报的基本情况 .....	255
图 4-6	当地政府所发布的事故原因和伤亡情况 .....	263
图 4-7	三个“失败”案例应急决策演进路线 .....	269
图 4-8	三个“失败”案例的信息源与信息渠道比较 .....	272

## 表目录

表 2-1	基于发生原因和冲击方式的突发事件分类 .....	022
表 2-2	基于横向和纵向权责分配的应急决策体制分类 .....	046
表 3-1	基于“时间—信息”的决策类型划分 .....	085
表 3-2	基于“政策变化—知识水平”的决策类型划分 .....	088
表 3-3	基于“信息源—信息渠道”的应急决策情景 分类 .....	132
表 3-4	信息源模糊和信息渠道不畅的情形 .....	136
表 3-5	三个典型“失败”案例的应急决策情形比较 .....	147
表 4-1	全球“非典”病例地区分布（2002 年 11 月 1 日 至 2003 年 7 月 31 日） .....	150
表 4-2	中国“非典”病例地域分布（2002 年 11 月 16 日 至 2003 年 8 月 7 日） .....	151
表 4-3	中国“非典”疫情发展的四个阶段 .....	153
表 4-4	广东省“非典”疫情阶段划分（2003 年 1 月 2 日 至 5 月 15 日） .....	163
表 4-5	广东省“非典”发病地区分布（2002 年 11 月 16 日 至 2003 年 6 月 6 日） .....	167
表 4-6	北京市“非典”疫情阶段划分 .....	170
表 4-7	汶川特大地震灾区分布 .....	196

表 4 - 8	四川省抗震救灾指挥部组成机构 .....	199
表 4 - 9	国务院抗震救灾总指挥部 26 次会议的基本 情况 .....	203
表 4 - 10	汶川特大地震专业救援的基本情况 .....	211
表 4 - 11	汶川特大地震中专业救援队救出人员统计 .....	215
表 4 - 12	重灾区各县通信抢通的基本情况 .....	225
表 4 - 13	三个“失败”案例的决策时滞和决策质差 比较 .....	269



# 第一章 引言

推进决策科学化，完善决策智力支持和信息支持系统，是中国应急管理工作的主要内容，也是当前中国应急管理体系建设的一项重点工作。信息准确是决策正确的前提。研究基于信息的适应性政府应急决策机制建设的主要内容、基本思路 and 关键对策，具有重要的理论创新价值和实践指导意义。本章介绍了本研究的主要问题及其重要意义，总结了本研究的主要内容、基本思路、研究方法以及主要观点和创新点。

## 一 研究的背景

所谓决策，是指“选择一个可供贯彻实行的方案的过程。形成决策通常要有一个决策者（做出最后选择的人）和一个决策机构（所有参与决策的人组成的小组、团体或政府）。他们通过分析信息、确定目标、提出各种方案、对这些方案做出评价，然后得出一个结论来对一个确定的问题或一系列问题做出反应”。<sup>①</sup> 决策是管理的核心，决策能力是衡量管理者水平的重要标志。决策理论学派的主要代表人物、1978年诺贝尔经济学奖获得者、美国著名管理学家西蒙（Herbert A. Simon）曾指出：“决策是管理的核心，管理是由一系列决策组成的，管理

---

<sup>①</sup> [英] 戴维·米勒、[英] 韦农·波格丹诺主编《布莱克维尔政治学百科全书》（修订版），邓正来编译，中国政法大学出版社，2002，第196页。