

应急管理史



陈荣 编著



鉴

上



浙江人民出版社
ZHEJIANG PEOPLE'S PUBLISHING HOUSE



应急管理史
鉴

陈荣 编著



浙江人民出版社
ZHEJIANG PEOPLE'S PUBLISHING HOUSE

图书在版编目(CIP)数据

应急管理史鉴/陈荣编著. —杭州: 浙江人民出版社, 2012. 3

ISBN 978 - 7 - 213 - 04822 - 7

I. ①应… II. ①陈… III. ①突发事件—公共管理—史料—世界 IV. ①D035 - 091

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 019577 号

自序

我编著《应急管理史鉴》一书，目的有三，一是为读者提供方便；二是从中认识 and 把握应急管理的规律；三是弘扬我国应急管理优秀传统文化。

一、将我国传统应急管理的思想、理论、观点汇合成一个相对集中的系统，为读者使用时提供方便

突发事件，古来有之。在自然界，有风霜雨雪、水火雷电、地震海啸等灾害；在社会上，有安危、存亡、治乱之危机；在生命，有祸福、盛衰、疾病、死生之变故；在事业中，有进退、利害、胜败之风险。有突发事件，就会有应对。在长期实践中，前人们通过总结积累，形成了许多富有哲理的思想、理论、观点、谋略、方法。它们像繁星一样散布在浩瀚的经史子集、典章古籍之中。譬如，《周易》：“安而不忘危，存而不忘亡，治而不忘乱。是以民可安，国家可保。”《左传》：“居安思危，思则有备，有备无患。”《诗经》：“迨未雨而绸缪。”《礼记》：“凡事豫则立，不豫则废。”《黄帝内经》：“圣人不治已病治未病，不治已乱治未乱。”《尚书》：“民为邦本，本固邦宁。”《老子》：“祸兮福所倚，福兮祸所伏。”《论语》：“苛政猛于虎。”《孟子》：“民为贵，社稷次之，君为轻。”《管子》：“霸王之为始也，以人为本。”《荀子》：“爱民而安，好士而王。”《晏子春秋》：“廉者，政之本。”《吕氏春秋》：“治天下之要，存乎除奸；除奸之要，在乎治官。”《孙子》：“兵贵神速，不贵久。”《庄子》：“其响如应。”《尉繚子》：“上无疑令，则众不二听；动无疑事，则众不二志。”《鬼谷子》：“用赏贵信，用刑贵正。”《邓析子》：“计能规于未兆，虑能防于未然。”还有汉朝贾谊《治安策》：“前车覆，后车诫。”司马迁《史记》：“安危在出令，存亡在所任。”班固《汉书》：“分职授政，以考功效。”唐朝孙思邈《备急千金要方》：“天地之性，惟人是贵。人之所贵，莫贵于生。生不再来，逝不可追。”宋朝司马光《资治通鉴》：“往者不可及，来者犹可追。”范仲淹《岳阳楼记》：“先天下之忧而忧，后天下之乐而乐。”明朝方孝孺《杂铭·户》：“已为而悔，莫若早诫。患至而忧，不如预谋。”……

这些都是大家耳熟能详的,但找到它们也并非易事,更别提大量不熟悉的。况且,这些防灾应急的思想理论观点,分散则只是片言只语,汇聚才能成综合系统。只言片语,言难尽意,理难概全;综合系统则言可达意,理可至深。再加以分类析条,示以目录,相信读者会方便得多。

二、通过借鉴历史的经验教训,使人们更好地认识和把握应急管理的规律。

虽然,人类与灾害祸患斗争历史悠久,防灾应急的思想源远流长,但应急管理作为一门学科的时间并不长,发达国家不过几十年,我国才刚刚几年。人们对它的认识还有待进一步加深加强。我在从事应急管理实践和研究防灾应急历史资料的过程中,总结发现了应急管理的规律。这个规律就是:应急管理是一个过程,分事前、事中、事后三个阶段。与三个阶段相适应的有防、救、建三项任务。防患于未然谓之防,抢险救援谓之救,恢复重建谓之建。防为上,救次之,建为下。建者,不得已而为之,已经是劳民伤财死伤也。

这个规律是由许多领域的无数事实和理论,特别是从大量灾害、灾难、危机、祸患实例中提炼出来的。也同时适用于其他领域。譬如军事领域,《孙子兵法》说:“百战百胜,非善之善者也。不战而屈人之兵,善之善者也。故上兵伐谋,其次伐交,其次伐兵,其下攻城。攻城者,不得已而为之也。”何谓“不得已而为之”?杀敌一千,自损八百也。

譬如政治领域,汉朝荀悦在《申鉴》中说:“进忠劝谏,自有其道,曰防,曰救,曰戒。先其未然谓之防,发而止之谓之救,行而责之谓之戒。防为上,救次之,戒为下。”如果用在反腐倡廉上,到了“戒为下”的地步,则撤职、查办、入狱也。

譬如养生保健,《黄帝内经》说:“善治者治皮毛,其次治肌肤,其次治筋脉,其次治六腑,其次治五脏。治五脏者,半死半生也。”

譬如人们干事业,唐朝名医孙思邈说,成就事业,“必先知自慎。而自慎以敬畏为本。太上敬畏道,其次敬畏天,其次敬畏地,其次敬畏人,其次敬畏身。忧惧于身者不拘于人,敬畏于己者不制于彼,谨慎于小者不惧于大,戒备于近者不悔于远。知此则人事毕,不知此则事业败矣”。

由此敢说:无论一人、一家、一组织、一团体,乃至政党、国家,凡与安危、存亡、治乱、祸福、盛衰、生死、利害、进退、胜败相关联的人与事,“防为上,救次之,建为下”,这个规律都是应当遵循的,这就是规律的精妙之处。认真地研究历史经验,深入地观察现实实际,人们便不难认识和把握这条防灾应急的规律。

三、弘扬我国防灾应急优秀传统文化,促进应急管理工作,使人们生活得

更加安全

我曾经去过美国、英国、日本、俄罗斯、韩国考察应急管理工作。他们在应急体制、机制、法制和现代科技方面确有值得我们借鉴的地方。但是就防灾应急的历史文化传统、思想观点、谋略方法方面,内容之丰富,论述之精辟,中国文化那是无与伦比的。我们现在的情况是,自己的防灾应急传统文化优势未能充分发挥,国外的先进经验学习吸收也不够,应急管理的体制、机制、法制建设还不够完善。整体上存在“重救轻防”现象,一些地方政府重发展轻安全,许多公众缺乏安全意识和知识技能。事故和灾害多发、频发、并发、连发,人民生命财产受到严重损失和威胁。救死扶伤、见义勇为、助人为乐等道德风尚严重滑坡;“见死不救”、“扶人被诬”、“无情冷漠”的惨痛事例经常见诸媒体。

当前,要完善我国的应急管理体系,要做好三件事情,一是总结我国自己的特别是近年来的应急管理工作经验;二是借鉴别国应急管理的先进做法;三是弘扬我国历史上防灾应急的优秀传统文化。我国防灾应急的传统思想文化,是中华民族几千年来创造的精神财富,是前人留给我们的无价恩惠。它像一座巨大的、取之不尽的智慧宝库,里面有经验教训,有聪明才智,有谋略方法,有良风善俗。它能给我们借鉴,给我们启发,给我们营养。外国人马克思、恩格斯说:历史是“一门唯一的科学”。培根说:“史鉴使人聪明。”中国人孔夫子说:“温故而知新,可以为师矣。”(《论语·为政》)唐太宗说:“以古为镜,可以知兴替。”(《贞观政要》)毛泽东说:“从孔夫子到孙中山,我们都应该认真研究。”鉴史明理,古为今用。学习研究应急管理的历史文化传统,近者是现实的安全需要,远者有利于建设更加和谐的美好将来。

另外,我这次出版的是《应急管理史鉴》和《应急管理诗鉴》两本书。这两本书的编著目的是一样的,收集资料几乎同时。只是因为史重事实,诗重比兴,有所区别;另外,《诗鉴》资料也够上一册书的分量,因此分别出版。

是为序。

陈 荣

2011年10月于杭州

CONTENTS

目 录

自 序	1
一、以人为本	1
(一) 珍惜生命	3
天地万物 生命至上	3
(二) 以人为本	15
民惟邦本 本固邦宁	15
(三) 解民疾苦	33
解民疾苦 为政之首	33
视民如伤 爱民如子	40
乐以天下 民亦乐之	50
(四) 救民危难	59
救民危难 唯此为大	59
(五) 苛政害民	69
苛政猛于虎	69
廉者政之本 贪者民之贼	76

除害先治官 兴利先惠民	84
(六) 安民之道	95
百姓富足 天下安定	95
天下治乱 在得人心	104
二、预防为主	125
(一) 忧患意识	127
生于忧患 死于安乐	127
天有不测风云 人有旦夕祸福	132
先忧者吉 后忧者凶	139
人无远虑 必有近忧	148
(二) 居安思危	153
居安思危 可以无危	153
苟安者亡 思害者利	164
(三) 防患于未然	174
防患于未然 除祸于未形	174
未兆易图 未萌易除	185
重救轻防 患必多发	193
(四) 良医治未病	199
良医治未病 圣人治未乱	199
饮食起居慎 疾病患害远	208
(五) 防微杜渐	215
大危微积 大患渐生	215
巡堤塞穴 慎火涂隙	233
禁微则易 救著则难	242
见微知著 睹近化远	251
(六) 排除隐患	255
隐患猛于虎 一发引灾祸	255
斩草掘根 除患务尽	260

(七) 祸福相倚	267
祸兮福所倚 福兮祸所伏	267
福贵太盛 祸患必生	276
(八) 慎始敬终	282
慎终如始 则无败事	282
君子慎独 终身不厌	294
无妄者吉 轻敌者凶	308
(九) 修身正心	325
正人先正己 修己以利人	325
修身先正心 做官先做人	335
见利思义 戒贪尚廉	341
知止不殆 满盈招灾	350
安危祸福 唯人是召	361
三、应急预案	371
(一) 先谋者胜	373
上兵伐谋 好谋而成	373
谋贵周密 行贵众同	383
善谋事不穷 谋易祸必及	391
(二) 凡事预则立	404
凡事预则立 不预则废	404
(三) 预案演练	412
平时多练 事发善对	412
(四) 知己知彼	422
知彼知己 百战不殆	422
(五) 国际交流	429
两国合作 各等于二	429
四、应急体制	435
(一) 统一领导	437
统一领导 纲举目张	437
政出多门 令而不行	442

(二) 分类管理	447
分类管理 各司其职	447
(三) 分级负责	462
分级负责 贵在落实	462
(四) 属地为主	467
属地为主 市县关键	467
(五) 军地结合	478
军地结合 邦国民安	478
(六) 尊重专家	483
集思广益 兼听则明	483
专任自智 事败祸生	496
(七) 考核实绩	507
审职明责 督实考绩	507
五、应急机制	527
(一) 监测预警	529
监测预警 先知易图	529
(二) 信息报告	540
信息畅通 反应灵敏	540
(三) 统一指挥	550
统一指挥 应对有序	550
发挥专长 完善机制	559
整合资源 综合协调	578
(四) 沉着坚定	591
处变不惊 临危不惧	591
当断不断 反受其乱	604
(五) 转危为安	620
化祸为福 转危为安	620
(六) 随时变通	628
审时度势 应急变通	628
以正防备 出奇制胜	652

六、应急响应	659
(一) 兵贵神速	661
兵贵神速 应急快速	661
时不再来 机不可失	667
先发制人 后发制于人	674
(二) 时间就是生命	677
相时而动 抢时救人	677
得时者生 失时者亡	683
智不失时 仁不逆时	687
(三) 先期处置	690
救危去患 关键在早	690
应事宜小 甚者失控	691
(四) 现场指挥	693
指挥任重 安危所系	693
选将授权 临机决断	701
智勇兼备 仁严相济	706
(五) 总结评估	711
见贤思齐 举一反三	711
前车之覆 后车之鉴	715
亡羊补牢 有过必改	720
(六) 心理干预	723
将全其身 先安其心	723
(七) 科学应对	726
顺天应人 遵循规律	726
因事制宜 实事求是	731
明察机理 妥善应对	737
当务之急 优先处置	740
七、应急保障	749
(一) 有备无患	751
备预无虞 有备无患	751

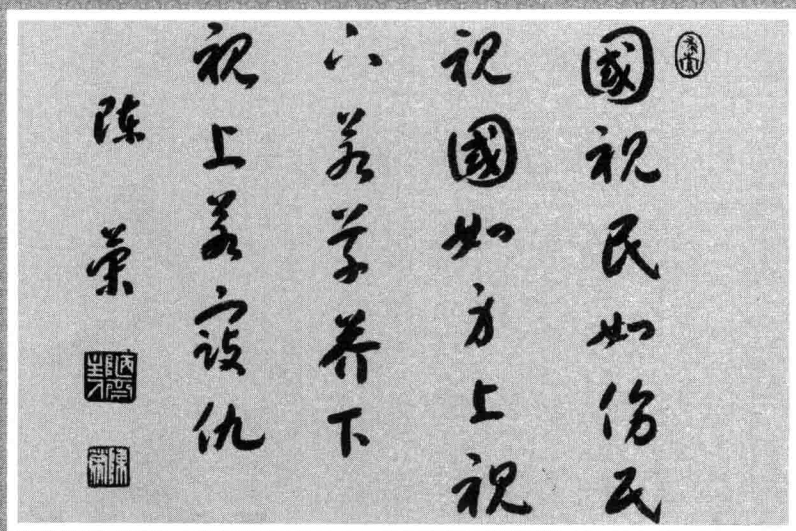


(二) 无备必有患	768
先其无备 难以应急	768
(三) 未雨绸缪	779
宜未雨绸缪 毋临渴掘井	779
(四) 人力保障	788
人力保障 失人事废	788
(五) 物力保障	794
欲利其事 先备其器	794
(六) 财力保障	810
长袖善舞 多钱善贾	810
(七) 智力保障	816
得贤不惑 失贤困惑	816
(八) 政策保障	830
执政为民 安全为重	830
(九) 损益合理	836
举措适宜 损益合理	836
八、应急法制	841
(一) 有法可依	843
(二) 有法必依	862
(三) 执法必严	878
(四) 违法必究	884
(五) 奖惩分明	888
(六) 赏罚必信	900
(七) 法贵普及	907
九、基层基础	913
(一) 基层基础 安全基石	915
(二) 群众参与 胜利主体	922
(三) 教育培训 安全良方	939

十、新闻发布	957
(一) 及时准确	959
(二) 公开透明	963
(三) 正面引导	968
(四) 谣言惑众	977
(五) 大哉公信	983
尾 声	993
自强不息 多难兴邦	995
后 记	1003

以人为本





國視民如傷，

民視國如身。

上視下若草芥，

下視上如寇仇。

(一) 珍惜生命

天地万物 生命至上



天覆地载^①，万物悉备^②，莫贵于人^③。人以天地之气^④生，四时之法成^⑤。君王众庶^⑥，尽欲全形^⑦。

【先秦】《黄帝内经·素问·宝命全形论》

注释

① 天覆地载：谓天之所覆盖，地之所承载，形容范围至大至广。② 万物悉备：宇宙间的一切事物。③ 莫贵于人：没有比人更宝贵的。④ 天地之气：天气，指风、寒、暑、湿、燥五气；地气，指酸、苦、甘、辛、咸五味。⑤ 四时之法：四时，四季。法，法度，规律。⑥ 众庶：众民，百姓。⑦ 全形：即全身，保全生命。

译文

苍天覆盖，大地承载，万物俱备，人最宝贵。人凭借天地之气而生存，顺应四季变化规律而成长。下至民众，上至君王，全都珍惜，保全生命。

点评

天地万物，莫贵于人。语本于此。



五福：一曰寿，二曰富，三曰康宁^①，四曰攸好德^②，五曰考终命^③。六极^④：一曰凶短折^⑤，二曰疾，三曰忧，四曰贫，五曰恶，六曰弱。

【先秦】《尚书·洪范》

以
人
为
本

注释

① 康宁：健康。② 攸好德：攸，行；好，美好，喜好也通。③ 考终命：考，老；终命，善终。④ 六极：极，诛，祸的意思；五福六祸相对。⑤ 短折：夭折，早死。

译文

人生有五福六祸。五福：一是长寿，二是富贵，三是健康，四是遵行美德，五是老而善终。六祸：一是灾凶早死，二是疾病，三是忧愁，四是贫穷，五是作恶，六是愚懦。

点评

《尚书》，我国最早的一部历史文献。在这里长寿被列为五福之首，而早死则被列为六祸之首。可见在远古时代，人们就清醒地认识到生命的极端重要性。而“五福六祸”的其他各项也与人的生命相关。



好生^①之德，洽^②于民心。

【先秦】《尚书·大禹谟》

注释

① 好生：爱惜生灵，不嗜杀。② 洽：浸润、润泽。

译文

爱惜生命，深得民心。

点评

凡以人为本者，视生命高于一切。



道大^①，天大^②，地大^③，人亦大^④。域中^⑤有四大，而人居其一焉。

【先秦】老子：《老子》

注释

① 道大：宇宙万物的本原、本体。见《老子》：“有物混成，先天地生……吾不知其