

新领导
智库书系

从容不迫的 领导者突发事件应对

CONGRONGBUPODE
LINGDAOZHETUFASHIJIAN YINGDUI

◎ 刘海藩 主编
李 洁 著

红旗出版社



从容不迫的 领导者突发事件应对

中国应急管理学会理事、中国应急管理学会副秘书长

中国应急管理学会理事、中国应急管理学会副秘书长

中国应急管理学会理事、中国应急管理学会副秘书长

中国应急管理学会理事、中国应急管理学会副秘书长

新领导
智库书系

从容不迫的 领导者突发事件应对

红旗出版社

图书在版编目(CIP)数据

从容不迫的领导者突发事件应对/刘海藩主编;李洁著.

—北京:红旗出版社,2011.12

ISBN 978-7-5051-2119-5

I. ①从… II. ①刘…②李… III. ①突发事件-应急对策-干部教育-学习参考资料 IV. ①X4

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第259583号

书 名 从容不迫的领导者突发事件应对

主 编 刘海藩

著 者 李 洁

出 品 人 高海浩

总 监 制 徐永新

责任编辑 于鹏飞

封面设计 李 妍

出版发行 红旗出版社

邮政编码 100727

E - mail hongqi1608@126.com

欢迎品牌畅销图书项目合作

印 刷 北京燕旭开拓印务有限公司

地 址 北京市沙滩北街2号

编 辑 部 010-64032963

发 行 部 010-64024637

项 目 部 010-84026619

开 本 710毫米×1000毫米

1/16

字 数 308千字

印 张 18.25

版 次 2012年2月北京第1版

2012年2月北京第1次印刷

ISBN 978-7-5051-2119-5

定 价 29.80元

版权所有 翻印必究 印装有误 负责调换

前 言

21 世纪，我国正面临着难得的历史机遇。中国共产党正在领导着全国人民进行着一场伟大的事业：振兴民族繁荣富强，推进国家科学发展，促进社会和谐进步，全面实现社会主义现代化建设的宏伟目标。然而，我们也正面临着严峻的考验和挑战，那就是现代社会已经进入了突发事件频发的时代。

随着全球经济的迅猛发展、世界经济政治军事的相互渗透、各类人员流动的密集频繁、文化信息的快速传播和社会转型期各种关系的交叠碰撞，这就使得蕴藏在社会深层的各种错综复杂的矛盾随时会以各种可能的形式爆发出来：大到严重的国际争端与危机、社会动乱、地区冲突、恐怖主义和敌对势力破坏，小到重大恶性案件、严重的自然灾害、恶性的生产和交通事故、迅速传播的公共卫生事件等等。这些事件均具有不可预料性、严重危害性以及变化无常的难以预测性。实践证明突发事件对人民群众生命财产的破坏和民众心理的冲击很大，例如前些年的“非典”、“禽流感”和特大洪灾就是最好的佐证。这使得各级领导者常常穷于应对、疲于奔命。因此，突发事件考验着领导者的能力和智慧。



党中央对此非常重视，要求各级领导干部在这些危、难、险、急关头的突发事件中有所作为，做人民群众利益的忠实实践者和维护者。党的十七届四中全会作出了“建设学习型政党”的战略决策，全会强调指出：必须加强各级领导班子和领导干部领导能力的培养。因此，尽快提高各级党政领导干部的领导能力，已经成为一项重要的政治任务。

为此，本书针对广大领导干部的实际需求，紧密结合领导干部的工作实践，认真编写涉及在突发事件应对中的各方面问题，力求全方位、立体式地介绍领导科学、领导方法与领导艺术各个领域的内容，旨在帮助各级领导干部通过学习掌握领导工作规律，提高领导艺术和领导能力，从而成为一名优秀的领导者。

目 录

上篇：知识篇

第一章 绪 论	3
一、突发事件的概念	3
二、突发事件的特征	3
三、突发事件的分类	4
第二章 应对突发事件的原则与程序	7
一、应对突发事件的原则	7
二、应对突发事件的程序	9
第三章 我国“一案三制”应急管理体系建设现状	16
一、应急预案建设是不断规范应急管理的预防预控措施	16
二、应急管理体制	30
三、不断增强应急管理的协调配合功能	37
四、应急法制建设解读：不断完善应急管理的法律框架规制	52



中篇：能力篇

第四章 比黄金更重要的是自信力 69

- 一、任凭风吹浪打,我似闲庭信步 69
- 二、让突发事件进入管理者的神经系统 71
- 三、紊乱可能会带来灭顶之灾 72
- 四、现场上的领导永远都应是精神抖擞的 75
- 五、临危不乱靠的是底气和实力 76

第五章 科学敏锐的判断力 81

- 一、突发事件都是有来历的 81
- 二、准确判断,妥善处理 83
- 三、及时披露事件的真相 86
- 四、有利和主动取决于对形势的了解 87
- 五、确定行动中的落脚点 89
- 六、关键点判断准确了就抓住了处理危机的方策 91

第六章 扼住危机咽喉的应变力 93

- 一、快速反应才可快速摆脱窘境 93
- 二、提前作出反应,迎头拯救危机 95
- 三、不失时机地抓住“祸根” 97
- 四、抢先一步则可柳暗花明 99
- 五、让权威者站出来为自己说话 100
- 六、扼住危机的咽喉就能够创造转机 102
- 七、随机应变,巧过难关 103

第七章 有条不紊的组织力 106

- 一、人心齐泰山移 106

- 二、统一行动必须拥有统一的目标 108
- 三、以要解决的关键点为目标 110
- 四、组织行动要听从统一指挥来进行 112
- 五、组织、协作好就能够创造奇迹 113

第八章 英明果断的决策力 114

- 一、决策目标要针对性强 114
- 二、决策效果要立竿见影 121

第九章 “一枝一叶总关情”的人格魅力 126

- 一、危急时刻首先关注部下的安危 126
- 二、越是在危难关头越是要争取人心 127
- 三、危难时刻领导带头站在前面 129
- 四、与灾难同台共舞,与部下同舟共济 131
- 五、让人看到发展、成果、曙光和愿景 133

下篇 应对篇

第十章 突发自然灾害的应对 143

- 一、地震灾害的应对 143
- 二、地质灾害的预防与应对 149
- 三、气象灾害的预防与应对 154

第十一章 生产与运输安全事故的预防与应对 161

- 一、煤矿生产事故的应对 161
- 二、危险化学品事故的预防与应对 169
- 三、交通事故的预防与应对 177



第十二章 突发公共安全事故的预防与应对	184
一、大型活动安全突发事件的应对	184
二、威胁公共安全的恐怖活动的预防与应对	191
三、有组织犯罪引发的安全突发事件的预防与应对	200
第十三章 突发公共卫生事件的预防与应对	208
一、重大传染性疾病的预防与应对	208
二、重大食品安全事件的预防与应对	215
三、威胁人类健康的重大动物疫情的防控与应对	224
第十四章 突发群体性事件的预防与应对	232
一、群体性社会治安事件的预防与应对	232
二、邪教围攻闹事事件的预防与应对	238
附录一 中华人民共和国突发事件应对法	249
附录二 国家突发公共事件总体应急预案	263
附录三 国家特别重大、重大突发公共事件分级标准	271

上篇：知识篇

第一章

绪 论

一、突发事件的概念

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，需要立即处理的紧急事件。

二、突发事件的特征

1. 突发性

突发事件的突发性是指对于突发事件是否发生，于什么时间、地点、以什么样的方式爆发，以及爆发的程度等情况，人们都始料未及，难以准确地把握。

2. 公共性

首先，突发事件的公共性体现在突发事件涉及公共利益，即对公共财产或福利、公共安全、公共秩序产生影响（通常是消极的、负面的影响）上。其次，突发事件的公共性还体现在调动和整合全社会的人力、物力、信息等公共资源和力量上，这不仅意味着行政系统内部不同部门之间的协调和配合，同时意味着政府与社会组织及公民个人的合作与沟通，在高度信息化、复杂的现代社会里尤其如此。最后，突发事件的公共性还体现在

公共权力介入的可能性和必要性上。

3. 严重性

突发事件造成的损害有直接损害和间接损害。这种损害性不仅体现在人员的伤亡、组织的消失、财产的损失和环境的破坏上，而且还体现在突发事件对社会心理和个人心理所造成的破坏性冲击，进而渗透到社会生活的各个层面上。

4. 不确定性

突发事件发生后，事态的变化、发展趋势以及事件影响的深度和广度不能事先描述和确定，是难以预测的，特别是在当今全球化和信息化的世界里，这种连锁反应带来的一个直接后果就是突发事件复杂化，已经超出纯粹的经济、政治和文化范畴，变成一种含有多项内容的综合性社会危机。

5. 紧迫性

紧迫性是指突发事件所反映的问题极端重要，关系到社会、组织或个人的安危，需紧急采取特别措施及时有效地处理。随着突发事件的发展、演变，它所造成的损失可能会越来越大。因此，对突发事件的反应越快、反应决策越准确，突发事件所造成的损失就会越小。

6. 广泛性

突发事件发生后，人们除了关注伤亡人数外，还密切关注事故发生原因、时间、地点等情况，从中得到的启示、总结出的经验教训等，从而使社会避免重蹈覆辙、重演悲剧。

三、突发事件的分类

对突发事件进行科学分类，不仅可以提高对突发事件的理论认识高度，而且有助于科学把握突发事件的属性，制定科学的应急方案，及时有效地作出正确的决策，明确分工责任，提出有针对性的应对措施。

因为不同类别的突发事件，在孕灾环境、致灾因子、承灾体和灾害发

生发展规律都呈现出不同的特点，在处置方法、经验和人力物力等的组织调配和应对机制、体制、法制等方面都有明显的差异。所以，不论从理论研究的角度，还是从应对实践的角度，都应当明确突发事件的类型，从而在突发事件袭来之时，能够做到心中有数，从容不迫，举止得当，成效显著。

因而，针对不同类型的突发事件，应该采取不同的应急处置方式。我国《国家突发公共事件总体应急预案》和《中华人民共和国突发事件应对法》根据事件发生过程、性质和机理将突发事件分为四类。

1. 自然灾害事件

主要指由自然原因而导致的突发事件，包括水旱灾害，地震灾害，地质灾害，海洋灾害，生物灾害和森林草原火灾等。

2. 事故灾难事件

主要指人为原因造成的紧急事件。包括那些与人类活动或者人类发展所导致的计划之外的事件或事故。主要包括工矿商贸等企业的各类安全事故，交通运输事故，公共设施和设备事故，环境污染和生态破坏事件等。

3. 公共卫生事件

主要指病菌病毒引起的大面积的疾病流行等事件。包括传染病疫情，群体性不明原因疾病，食品安全和职业危害，动物疫情，以及其他严重影响公共健康和生命安全的事件。

4. 社会安全事件

主要指由人们主观意愿产生的、并危及社会安全的突发事件。包括恐怖袭击事件，经济安全事件和涉外突发事件等。

从不同的角度，又可将突发事件划分为不同的类型，即可防控突发事件与不可防控突发事件。

(1) 可防控突发事件是指由人为因素引起的突发事件，相对于由非人为因素引起的突发事件而言，具有可预测性。既然是人为因素引起的，又具有可预测性，那么在一定程度上，这种突发事件是可预防的、可控制的。如春运期间，正值客运高峰，加强交通安全检查，严格遵守客运规章

制度就可最大限度地防止重大恶性交通事故的发生。再比如加强森林火灾的巡管力度，可最大限度地防止重大森林火灾。

可防控突发事件又可分为群体性突发事件和非群体性突发事件。前者是指突然发生的，由多人参与、以满足某种需要为目的，使用扩大事态、加剧冲突、滥施暴力等手段，扰乱、破坏或直接威胁社会秩序、危害公共安全，应予立即处置的群体性事件。除此之外的则为非群体性突发事件。

(2) 不可防控突发事件主要是由自然力量造成的一些突发事件，如泥石流、山体滑坡、火山爆发等。这类突发事件在事发之前，几乎没有什么征兆；即使有，也很隐蔽或很微小，人们一时难以发现。这类突发事件一旦发生，爆发得相当迅猛；通常持续时间非常短。所以，对于这类突发事件，人们几乎没有时间，也没有机会去预测和控制。

这类突发事件破坏性大，往往给国家和人民带来巨大的人、财、物的损失，甚至是灭顶之灾，像地震、山洪、风暴、火山——有时可以使一个地区、一座城市毁于一旦。由不可控因素造成的突发事件，具有较大的残酷性和悲剧性。

第二章

应对突发事件的原则与程序

一、应对突发事件的原则

应对突发事件一定要坚持原则，这是提高领导者应对和处置突发事件能力的前提。突发事件的种类繁多，不管是自然灾害还是人为事故，往往是由一系列不同的阶段组成的，而且突发事件的每一个阶段往往都有着各自的特点。因而，领导者应对突发事件时要因时、因势利导，千万不可因循惯例、墨守成规。但从总体上来看，领导者应对和处置突发事件依然蕴涵着一些普遍性、规律性的原则。

1. 准确定性原则

突发事件发生后，领导者必须迅速作出反应，及时准确定性，及时准确判断事件的性质，以便统一认识、统一思想、统一目标，并依次作出正确的应对决策。美国“9·11”事件发生后，布什对其性质判断迅速而准确，从而赢得了反恐战争的主动权。

2. 生命第一原则

处置突发事件要想赢得人心，赢得广大群众的支持，必须始终把人的生命安全放在首位。突发事件构成人员伤亡和生产、生活设施、基础设施建设、服务等各方面财产的破坏、损失，扰乱了正常的生活秩序，打破了正常的组织界限，使社会机制的正常运转受到了严重妨碍，安全和救助成为人们的第一需要。但是，危机管理的目标往往不止一个。在突发事件爆发