

各级领导者应急管理 with 危机管理培训首选读本

L I N G D A O Z H E Y I N G D U I H E C H U L I

TUFASHIJIAN

DE JIUZHONG NENGLI

领导者应对和处理

突发事件

的9种能力

张振学◎著

中国致公出版社

领导者应对和处理

突发事件 的9种能力

中国致公出版社

图书在版编目(CIP)数据

领导者应对和处理突发事件的9种能力/张振学著. —北京:中国致公出版社,2009.6

ISBN 978 - 7 - 80179 - 815 - 2

I. 领… II. 张… III. 紧急事件—处理—中国—干部教育—学习参考资料 IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 071585 号

领导者应对和处理突发事件的9种能力

著 者:张振学

责任编辑:董拯民

出版发行:中国致公出版社

(北京市西城区德胜门东滨河路11号西门 电话 66168543 邮编 100120)

经 销:全国新华书店

印 刷:香河宏润印刷有限公司

印 数:1—5000 册

开 本:710×1000 1/16 开

印 张:20.5

字 数:260 千字

版 次:2009 年 7 月第 1 版 2009 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 80179 - 815 - 2

定 价:38.00 元

版权所有 翻印必究

前言

现代社会已经进入了突发事件频发的时代。这个时代的到来是以全球经济的迅猛发展、世界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为标志的。这就使得蕴藉于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，就像一泓平静的湖水，由于水下各种矛盾的增加和运动形式的变化，使得人们无法断定会在什么时间、什么地点激荡起什么样的波澜！放眼当今世界，真可谓天灾人祸不断，大到严重的国际争端与危机、地区军事冲突、社会动乱、恐怖主义和敌对势力破坏，小到具体的人质危机、重大恶性案件、名人事变，以及严重的自然灾害、恶性的生产和交通事故、迅速传播的公共卫生事件等等，均具有不可预料性、严重危害性，以及变化无常的难以防范性，常常使得各级领导者和管理者穷于应付、疲于招架。而社会需要稳定，“稳定压倒一切”，这就需要各级、各领域、各行业的领导者必须时刻绷紧稳定的神经，谨防各类突发事件搅扰和破坏当今社会来之不易的稳定局面。所以，应对和处理突发事件的能力已经成为现代领导者必备的通用能力之一。

作为各级领导者或国家公务员，在主抓好常规管理工作的同时，必须时刻注意和特别防范突发事件的发生。任何突发事件都是不可小觑的，其责任之重大，危害之深远，影响之广泛，实为当责领导者个人无法承受之重！就危害所波及的范围而言，突发事件有的是全球性的，有的是全国性的，有的是区域性的，有的不过仅仅危害到了一个单位，一个企业，一个部门，但不管是哪一种情况，作为当时当任当事当场的领导者，所面临的考验却是非常严峻和急迫的。应对和处理得好，评功受奖，加官晋级，四海之内赞誉有加；应对和处理不善，小则受到指责和訾议，大则问责降职，免官受处，甚至承担相应的法律责任。所以，学会应对和处理突发事件，不但有益于国家，有益于社会，有益于单位，而且也有益于领导者本身。

大家或许对突发公共卫生事件更有所惊惧和警觉。不管是 2003 年

爆发于北京的 SARS（非典型性肺炎），还是 2009 年爆发于墨西哥的甲型 H1N1 流感（原称人感染猪流感），都是具有普遍危害性的突发事件。作为各级领导者，必须及时启动应急预案，迅速采取有效措施，竭尽全力扼住突发事件的咽喉，使这只泼猴不致恣意撒野，而一切须尽在领导者掌控之中。这样，社会才能保持和谐稳定，经济才能保持健康发展。否则，一石激起千层浪，一个突发事件可能会引起社会各个方面的恐慌和动荡。所以，应对和处理突发事件，不仅是对领导者实战能力的考验，而且也是对领导者政治敏感度的考验！

不管是各级领导者或管理者，还是普通公务员或一般工作人员，都应该具备应对和处理各类突发事件的能力。对这一能力进行有系统的培养和训练，目前尚无专门的培训教材和培训模式。有鉴于此，本书作者针对这一重大课题进行了多年的专题性探讨和系统性研究，并根据国家颁布的有关应对突发事件的法律法规，特为各级各类领导者和公务员就如何及时、迅速、科学、有效地应对和处理突发事件问题，量身打造了这套适时、适用、适讲、适学的培训教材。

本书从领导者必备的应对和处理突发事件的九种能力入手，全面地、系统地阐述了突发事件的性质、特征、类别、应对方法、应急预案以及相关法律法规等等，并借助实际案例进行分析和演练，其中既有实战经验和教训的科学归纳与总结，也有经典理论、原则、方法和技巧的深入剖析与指导。全书融科学性、实务性、指导性和实际可操作性于一体，内容全面，结构严谨，语言流畅，深入浅出，既可作为一般公务员提高通用能力和应急管理素质的学习教程，也可作为各级领导者应对和处理突发事件的实战宝典和行动指南！

张振学

2009 年 6 月于清华大学

目 录

第一章 总论	(1)
一 突发事件的概念	(1)
二 突发事件的特征	(2)
1. 突发性	(2)
2. 隐蔽性	(2)
3. 复杂性	(3)
4. 危害性	(3)
5. 紧急性	(3)
6. 连锁性	(4)
7. 群体性	(4)
8. 不确定性	(4)
三 突发事件的分类	(4)
四 应对突发事件的原则与程序	(8)
1. 应对和处置突发事件的原则	(8)
2. 应对和处置突发事件的程序	(10)
五 应对突发事件的机制建设	(14)
1. 建立突发事件的预警机制	(14)
2. 建立突发事件的预控机制	(15)
3. 建立突发事件的应急决策机制	(17)
4. 建立突发事件的控制处理机制	(22)
5. 建立突发事件的善后处理机制	(25)
6. 建立突发事件的媒体管理机制	(26)
7. 建立突发事件后的重建机制	(33)

第二章 高瞻远瞩的预见力	(35)
一 居高望远，防患未然	(35)
1. 不等水来先筑坝	(35)
2. 用忧患意识抬高看问题的眼光	(38)
3. 正确的路线来自正确的预见	(40)
4. 预见到位，才能防范到位和安排到位	(42)
5. 要树立危机始终与人类相伴的意识	(43)
二 建立突发事件的预防体系	(46)
1. 让突发事件进入管理者的神经系统	(46)
2. 预防准备要有足够的针对性	(48)
3. 把预防机制建立在理性的基础之上	(49)
4. 把预见力及时化为执行力	(51)
5. 在预防中准备，在演练中提高	(52)
三 对各类隐患的时刻警觉和有效扼制	(58)
1. 千万不要忽视小问题	(58)
2. 除去小祸以免大祸	(59)
3. 闻风而起毫不拖延	(61)
4. 防微杜渐以保平安	(62)
5. 扼住危害的咽喉，创造命运的转机	(64)
四 进行经常性的警示教育	(66)
1. 警示教育要有针对性	(66)
2. 绝对不可粗心大意	(68)
3. 制造危机感进行模拟教育	(69)
4. 不叫胡马度阴山	(71)
5. 让危机意识在心间永驻	(74)
6. 得意的时候也是危险相伴的时候	(75)
7. 太平盛世，安不忘危	(77)

第三章 临危不乱的沉着力 (79)

一 头脑清醒，不乱方寸 (79)

1. 危急时刻更显英雄本色 (79)
2. 兵来将挡，水来土掩 (81)
3. 若无其事可能会真的无事 (83)
4. 沉着地把危机消解于无形 (84)

二 善控局势，指挥若定 (86)

1. 任凭风吹浪打，我似闲庭信步 (86)
2. 即便内干也要显示出强悍 (87)
3. 要具备把握未来的韬略 (89)
4. 现场上的领导永远都应是精神抖擞的 (90)

三 措置裕如，沉着应战 (91)

1. 灵活机动，挥洒自如 (92)
2. 自己心神镇定，局势才能镇定 (93)
3. 既来之，则安之 (95)
4. 随机应变，巧过难关 (98)
5. 首先坦然面对，然后各个击破 (99)

/

目

录

/

第四章 准确无误的判断力 (102)

一 善于判断当前形势 (102)

1. 突发事件都是有来历的 (102)
2. 准确判断，妥善处理 (104)
3. 及时披露事件的真相 (107)
4. 巧借“尚方剑”：以威治乱 (108)
5. “推”有时是最好的处理方法 (110)
6. 有利和主动取决于对形势的了解 (111)
7. 发令不可轻率，行动不可盲目 (113)

二 善于锁住问题的关键 (114)

1. 斩断危机赖以发生的根源 (114)
2. 善于作出最高效的举措 (116)

3. 确定行动中的落脚点	(117)
4. 领导者要善于发现关键点	(119)
5. 抓住关键点就是抓住了处理危机的方策	(120)
三 善于认清问题实质	(122)
1. 认识事件实质, 避免出现盲动	(122)
2. 要先定准靶子, 然后发令射击	(123)
3. 准确定性, 合理解决	(125)
4. 提高解决冲突的能力	(127)
 第五章 思维敏捷的应变力	 (130)
一 应变能力的构成	(130)
1. 敏锐的洞察能力	(131)
2. 快速的反应能力	(131)
3. 准确的判断能力	(131)
4. 科学的思维能力	(132)
5. 果敢的决断能力	(132)
6. 巧妙的用势能力	(132)
7. 超常的镇定能力	(133)
二 快速的反应能力	(133)
1. 快速反应才可快速摆脱窘境	(134)
2. 提前作出反应, 迎头拯救危机	(135)
3. 不失时机地抓住“祸根”	(137)
4. 抢先一步则可柳暗花明	(138)
三 有力的应对能力	(140)
1. 不要把妥协看作是纯消极的	(140)
2. 让权威者站出来为自己说话	(143)
3. 避实就虚, 暗中取胜	(144)
四 高效的掌控能力	(145)
1. 改变局势, 争取主动权	(145)
2. 突发事件好比黔之驴, 几招过后便可被降服	(147)
3. 临危不乱靠的是底气和实力	(148)
4. 掌控局面是领导者的一项基本功	(151)

5. 借力打力, 以求平衡	(153)
五 灵活的变通能力	(154)
1. 谄熟做非原则性的变动	(155)
2. 提高并运用你的联想能力	(155)
3. 服从现实, 变通初衷	(157)
4. 随机应变, 以智取胜	(158)

第六章 有条不紊的组织力

一 在非常态下要保证上下意志的高度统一	(160)	
1. 抱成“团”的组织才具有战斗力	(160)	
2. 人心齐泰山移	(162)	
3. 统一意志就是统一方向	(164)	
4. 统一意志就是统一力量	(165)	/
二 在非常态下要保证上下目标的高度一致	(168)	目
1. 只要集中火力, 不胫而走的只能是危机	(168)	
2. 欲成大事离不开统一的目标	(171)	
3. 统一行动必须拥有统一的目标	(172)	
4. 组织目标来自于统一的组织力	(174)	录
三 在非常态下要保证上下步调的高度一致	(177)	/
1. 组织行动要听从统一的指挥	(177)	
2. 用理性去提高组织力	(178)	
3. 紊乱可能会带来灭顶之灾	(180)	
4. 只有步调一致, 才能获得胜利	(183)	

第七章 振奋人心的鼓动力

一 给人以鼓舞, 给人以斗志	(185)
1. 树立坚强的决心, 彰显必胜的信念	(185)
2. 危难时刻领导带头站在前面	(188)
3. 与灾难同台共舞, 与部下同舟共济	(190)
4. 领导者的勇气决定下属的士气	(192)
5. 在危险中看到生机, 在困顿中看到希望	(194)

二	给人以关怀，给人以护佑	(196)
1.	危急时刻首先关注属下的安危	(196)
2.	越是在危难关头越是要争取人心	(197)
3.	关注部下的前途	(199)
4.	重视员工的建议	(200)
三	给人以期望，给人以愿景	(201)
1.	让人看到实实在在的发展	(202)
2.	让人看到确确实实的成果	(203)
3.	让人看到冉冉升起的曙光	(206)
4.	让人看到真真切切的愿景	(208)

第八章 英明果断的决策力

一	决策目标要针对性强	(211)
1.	增强非程序化决策的能力	(211)
2.	丢掉多余的包袱	(214)
3.	决策必须是围绕解除危机制定的	(215)
4.	针锋相对不怠慢	(219)
二	决策方案要及时到位	(221)
1.	提高应急决策能力	(221)
2.	非常时期就要采取非常决策	(223)
三	决策效果要立竿见影	(226)
1.	决策必须要有高效率	(226)
2.	决策要体现出高远的战略眼光	(228)
3.	作决策要优中选优	(229)

第九章 快捷高效的执行力

一	了解执行角色	(232)
1.	高层执行力	(232)
2.	中层执行力	(235)
3.	基层执行力	(237)
4.	危机面前，领导者不能当“缩头乌龟”	(238)

5. 执行以结果为导向	(240)	
二 执行目标明确	(242)	
1. 领导者就是第一执行者	(242)	
2. 按指令完成任务	(244)	
3. 提高领导者的“执行力”	(246)	
三 执行从服从开始	(248)	
1. 执行，不找任何借口	(249)	
2. 执行，在可控下进行	(250)	
3. 让决定被无条件执行	(251)	
4. 执行力要被认可	(253)	
5. 执行要毫不走样	(254)	
四 执行结果圆满	(256)	
1. 执行的目的是解决问题	(256)	
2. 执行的成果必须符合要求	(257)	/
3. 执行的结果应该卓有成效	(259)	目

第十章 稳定大局的控制力

一 领导者的控制力是行动的“发令枪”	(262)	录
1. 以领导者的意志力为中心	(262)	/
2. 最有效的指挥是以身作则	(264)	
3. 以自己的行动昭示命令	(266)	
二 领导者的控制力是群众的“主心骨”	(267)	
1. 用威信赢得信赖	(267)	
2. 用本事赢得拥护	(269)	
3. 凭智慧赢得敬畏	(270)	
三 领导者的控制力是局势的“定海针”	(271)	
1. 领导者必须镇定自若	(271)	
2. 天塌下来有我顶着	(273)	
3. 成为精神上的领袖	(274)	

附录一	中华人民共和国突发事件应对法	(277)
附录二	国家突发公共事件总体应急预案	(290)
附录三	国家特别重大、重大突发公共事件分级标准	(298)
附录四	中国各级各类突发事件应急管理预防	(311)
附录五	中国突发事件应急管理工作组织体系	(315)

第一章 总论

大家知道，突发事件大都具有极端隐蔽性和严重危害性，作为各级领导者在各自所在的地区、行业或领域内都承担着“守一方岗位，保一方平安”的职责，其中绝大部分职责都可以在现代管理科学框架体系的规范和指导之下按部就班和顺理成章地得到履行，但对突发事件却不能用常规管理科学来操盘，而只能借助应急管理手段来处理！随着社会的多元化、政治的民主化、经济的全球化、环境的复杂化、文明成果的集成化和信息化水平的不断提高，各种突发事件越来越多，越来越难以预料，作为承担管理之责的领导者——大到国家级领导和省部级领导，小到市县级领导和乡镇级领导，直到一般企业或事业单位的基层领导，甚至到一线班组长级的领导，都面临着各种可能性的突发事件的威胁。所以，及时有效地应对和妥善正确地处理突发事件的能力是各级领导者必备的岗位素质和管理能力之一。

《国家公务员通用能力标准框架（试行）》对应对突发事件能力作了如下表述：“应对突发事件能力，即有效掌握工作相关信息，及时捕捉带有倾向性、潜在性问题，制定可行预案，并争取把问题解决于萌芽之中；正确认识和处理各种社会矛盾，善于协调不同利益关系；面对突发事件，头脑清醒，科学分析，敏锐把握事件潜在影响，密切掌握事态发展情况；准确判断，果断行动，整合资源，调动各种力量，有序应对突发事件。”这一能力标准框架为各级领导者有效提高应对和处理各种突发事件的能力提供了具体可行的方法指导。

一 突发事件的概念

为了统一人们对于突发事件这一概念的理解和使用，2007年8月第十届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过的《中华人民共和国突发事件应对法》明确规定：“突发事件，是指突然发生，造成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。”当然，也有一些专家对这一概念进行了狭义和广义两方面的解释。狭义的解释为：突发事件是指在一定区域内突然发生的，规模较大且对社会产生广泛负面影响的，对生命和财产构成严重威胁的事件和灾难。广义的解释为：突发事件是指在组织或者个人原定计划之外或者在其认识范围之外突然发生的，对其利益具有损伤性或潜在危害性的一切事件。

突发事件是一种显性社会不稳定现象，如何界定突发事件，无论是在理论上，还是在实践上，目前尚未形成一个统一而无争议的概念。著名的管理学家西蒙认为，突发事件的实质，是非程序化的决策问题。

二 突发事件的特征

要确定一个事件是否为突发事件，必须看其是否具备三个条件：一是突然发生，难以预料；二是问题重大，事关安危，必须马上处理；三是首次发生，无章可循。三者缺一不可。一般而言，突发事件具有如下基本特征。

1. 突发性

突发性是突发事件的首要特征。从哲学上讲，任何事件都有一个由量变到质变的发生发展过程，在这个过程中，内在矛盾是一种逐渐的、不显著的变化，似乎既不影响事件的相对稳定性，也不改变事件的根本性质，因而具有可以认识、可以把握的必然趋势，从这意义上说，突发事件也是可以预防的。但是，生活本身所包容的并不是一种单一的哲学，突发事件作为一种质的突变，是事件渐进过程的突然中断，是通过一定契机诱发的偶然现象。而这种契机以什么方式出现，在什么时候出现，则是不确定的。这就决定了突发事件发生的具体地点、时间、规模、态势和影响深度等等都是难以预料的。

2. 隐蔽性

不管是人为的、有目的的突发事件，还是非人为的突发事件，都是极为复杂的矛盾运动的特殊产物，都具有难以预知的隐蔽性特征，一般

人看不见，看不准，说不清，不可预测。人为的突发事件因为带有不可告人和不敢告人的目的，往往策划周密，组织精密，伪装严密，难以识破；非人为的突发事件也大都潜伏于日常生活和日常工作的常规管理习惯之中，不会轻易被人的感官所预知。正因为这种不可被轻易洞察的隐蔽性，才使得人们对突发事件的发生常常缺乏必要的思想准备。

3. 复杂性

突发事件的出现一般都出乎人们的正常思维习惯之外，不在生活常理之中，其起因十分复杂，有的是政策性因素，有的是经济性因素，有的是社会性因素，有的是领导者的行为因素，甚至是这几种因素相互交织在一起，很难加以区分。有些突发事件还形成“多米诺骨牌效应”或“裂变反应”，起因仅仅是一个因素，但很快会蔓延，导致很多方面的问题发生，甚至失控，一个看似简单的问题变成了难以驾驭的复杂问题。

4. 危害性

不论什么性质和规模的突发事件，都必然会不同程度地给国家造成政治、经济上的破坏，给人民的生命财产安全造成重大损失，甚至对社会正常秩序和核心价值体系带来严重危害和威胁。因为由一种稳定状态变为另一种不稳定状态，必然会改变原有的进程和秩序而带来损失，而由不稳定再到新的稳定，肯定要花费大量的人力、物力、资源，造成很多不必要的付出、浪费和牺牲，其中有些损失是难以弥补的。

5. 紧急性

突发事件因其事关安危，破坏性强，问题极端严重，在处理时间上具有不可怠慢的紧迫性。突发事件大都事出偶然，发展迅速，在出现之初既已造成了一定的后果，如交通阻塞、人员伤亡、财产损失等，必须及时采取应对措施，迅速控制事态发展，有效缓解事态升级，全力防止损失扩大，因而必须在第一时间迅即作出决定。即使相关信息不充分、资源十分有限的条件下，也要快速果断作出决策，千万不可反应迟钝，贻误战机。

6. 连锁性

突发事件的发生很多时候并不是一个单独、孤立的事件，而往往是有其十分复杂的深层次原因，包括自然的原因或社会的原因。突发事件出现后，也常常同其他事物发生直接或间接的联系，如果处理不当，可能会使一个小的突发事件成为引发一个大的社会危机的第一张“多米诺骨牌”，以致产生一系列连锁性的负面效应，这是在应对突发事件之初就应该引以为戒的。

7. 群体性

大多数突发事件都为公共管理领域的群体性事件，涉及多人或在较大人群范围内具有较大影响。即便是自然灾害类突发事件，也同样涉及公共利益和群体活动，也同样对社会公共秩序产生相当大的影响。所以，处理突发事件必须考虑到在群众中可能产生的各种影响问题。

8. 不确定性

突发事件不但是其发生地点、时间、形式、规模等不可确定，而且其发展方向、演变速度、波及范围、影响效应、处理结果等也同样不可确定。因为存在这些不确定性，所以应对处理不当极易恶化升级，引起连锁反应。正因为其发展的不确定性，所以才决定了突发事件的实质是非程序化决策问题，其管理属于应急管理范畴，其应对处理办法和程序一般无先例可循。

三 突发事件的分类

正确区分不同类型的突发事件有助于把握大局，抓住实质，妥善采取措施，及时作出决策，有效解决问题。目前，我国将突发事件分为自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件等四类。

(1) 自然灾害。主要指那些由于自然原因而导致的突发事件，比如地震、龙卷风、冰雹、洪水、暴风雪、酷热或寒冷、干旱或昆虫侵袭等。

(2) 事故灾害。主要指人为原因造成的紧急事件，包括那些有与