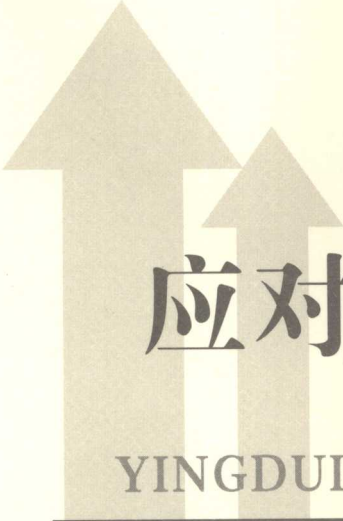


广东省突发事件应急管理培训系列教材



突发事件 应对能力提升

TUFA SHIJIAN
YINGDUI NENGLI TISHENG

段华明 编著

广东省出版集团
广东人民出版社

广东省突发事件应急管理培训系列教材

突发事件应对能力提升

○段华明 编著

广东省出版集团

广东人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

突发事件应对能力提升 / 段华明编著. — 广州: 广东人民出版社, 2007. 9

ISBN 978 - 7 - 218 - 05631 - 9

I. 突… II. 段… III. 紧急事件 - 处理 - 广东省 - 干部教育 - 教材 IV. D676. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 144920 号

策划编辑	黄彦辉
责任编辑	邱仲军 陈其伟
封面设计	谭国华
责任技编	黎碧霞
出版发行	广东人民出版社
印 刷	广东金冠科技发展有限公司
开 本	889 毫米 × 1194 毫米 1/32
印 张	9.375
字 数	154 千字
版 次	2007 年 9 月第 1 版 2007 年 9 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978 - 7 - 218 - 05631 - 9
定 价	22.00 元

如果发现印装质量问题,影响阅读,请与出版社(020-83795749)联系调换。

【出版社网址: <http://www.gdpph.com>

电子邮箱: sales@gdpph.com

图书营销中心: 020-37579604 37579695】



作者简介：

段华明，1957年生。中共广东省委党校（广东行政学院）现代化战略研究所所长、教授，广东省政协特聘委员，广东省政府突发事件应急管理专家组成员，被省委、省政府授予“省优秀专家”称号。独立完成国家社科“九五”重点项目1项、国家社科基金项目1项，主持完成省课题7项，独撰和主编著作7部，代表作《当代中国大局论》、《灾害社会学研究》、《城市灾害社会学》，发表论文300多篇。

广东省公务员和专业技术人员培训系列教材

编审指导委员会

主 任：谭璋球 温兰子

副主任：林存德 陈康团

成 员：何锦胜 赵伟光 李志红 邱 毅

李立朗 田京生 钟 明 周钦声

张俊棉 温捷香 李秀云 杨恒余

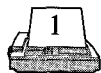
何启谋 倪木炎

提高预防和处置突发性事件能力 为构建社会主义和谐社会提供保证

中共中央政治局委员、广东省委书记 张德江

党的十六届六中全会作出《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》，这是以胡锦涛同志为总书记的党中央站在新的历史高度作出的重大战略决策，是我们党在新世纪新阶段治国理政的新方略，对我们党团结带领全国各族人民，树立和落实科学发展观，全面建设小康社会，加快推进社会主义现代化具有十分重要的意义。

构建社会主义和谐社会，关键在党，核心在建设一支高素质的干部队伍。广东要在构建社会主义和谐社会中更好地发挥排头兵作用，必须培养造就一支素质高、作风好、能力强的干部队伍。实践证明，培训是提高干部素质和能力的最有效手段之一。各级党委、政府要十分重视干部培训教育工作，认真落实中央提出的大规模培训干部、大幅度提高干部素质的战



略任务，坚持以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，全面贯彻落实科学发展观，紧紧围绕党和国家工作大局，逐步加大干部培训投入，完善干部培训制度，加强干部培训考核，按照胡锦涛总书记提出的“联系实际创新路、加强培训求实效”的要求，努力开创培训教育工作新局面。

积极预防和妥善处置突发事件，是维护人民群众利益和社会稳定，构建社会主义和谐社会的重要任务，是对各级党委、政府执政能力的现实考验。我省正处于改革和发展的关键时期，必须把积极预防和妥善处置突发事件摆在突出位置，认真抓好。

广东省人事厅组织省直单位编写突发事件应急管理培训系列教材，是一项具有战略意义的基础性工作。要利用好这套教材，对全省公务员和专业技术人员开展全员培训，提高预防和处置突发事件能力。

各部门、各单位要以对党和人民高度负责的态度，精心组织培训，全省公务员和广大专业技术人员要积极参加培训，我们共同努力，为建设经济强省、文化大省、法制社会、和谐广东，实现全省人民的富裕安康而奋斗！

2007年1月3日





目 录

引子：午夜凶铃揪人心	1
第一章 突发事件挑战应对能力	5
一、放眼世界——风生水起	5
1. “全球问题”旋风	5
2. 从“寂静的春天”到“核冬天”	7
3. 我们处在一个风险社会	11
二、SARS 肆虐——曾经无所适从	17
1. SARS——何方妖魔？	18
2. 反应迟钝——应对的软肋	19
3. 治理与善治——新路径的启迪	21
三、全面提速——突发事件应急机制	23
1. 不测风云——自然灾害	28
2. 无妄之灾——事故灾难	31
3. 切肤之痛——公共卫生事件	33
4. 人自作孽——社会安全事件	35
5. 翻云覆雨——经济危机	39



四、火药桶——群体性事件	40
1. 借我慧眼——群体性事件的缘由	41
2. 拨开迷雾——群体性事件的特征	43
五、改革导向——防范和化解公共风险	48
1. 莫道繁华皆是锦	48
2. 改革目的有新解	53
第二章 应对突发事件能力的新要求	56
一、见微知著——敏锐判断能力	57
1. 蝴蝶效应发人深省	58
2. 事故灾难汇成警策	62
3. 处理群体性事件理念的进展	65
二、居高声自远——驾驭全局能力	72
1. 因势利导化危为机	72
2. 农民上访非同小可	75
☆ 1998 年抗洪的动员机制	80
三、多谋善断——快速应变能力	85
1. “不让家园变战场”	86
2. 面对危机的积极应对	89
☆ 日本应对福冈地震灾害	96
☆ 美国应对“9·11”恐怖袭击	99
四、统筹兼顾——组织协调能力	103
1. 运用博弈论化解社会矛盾	104



2. 接待群众上访“三因四度”	107
☆ 柔性执法的人文情怀	113
五、兼收并蓄——科学决策能力	114
1. 突发事件需要战时机制	117
2. 异议型对峙的沟通策略	121
☆ 69 名矿工被困井下 76 小时获救	123
六、每临大事有静气——处变不惊能力	127
1. 群体性事件考验领导干部	128
2. 突发事件促进社会管理	130
3. 强势打压趁灾犯罪	133
第三章 应对突发事件的岔路	137
一、重治轻防的片面危机观	137
1. 祸起萧墙	138
2. 防范胜于救灾	142
二、把控制理解为隐瞒和封锁信息	149
1. 公众的灾难知情权	150
2. 谣言止于智者	154
三、决策武断或优柔寡断	162
1. 松花江污染事件反思	162
2. 法国巴黎骚乱探微	167
☆ 一桩被掩盖了的火箭发射台事故	171
四、应对突发事件心理障碍面面观	173



1. 麻痹心理	173
☆ 安徽池州“6·26”事件的渎职责任	174
2. 鸵鸟心理	177
☆ 大难临头如何逃生	178
3. 恐惧心理	182
☆ 灾难心理危机干预	185
4. 盲从心理	191
☆ 怎样理智地面对灾难	194
5. 侥幸心理	196
☆ “卡特里娜”飓风袭美的教训	197
6. 自大心理	200
☆ 聪明反被聪明误	201
第四章 提升应对突发事件的能力	206
一、打铁先要自身硬——加强学习	206
1. 减灾教育社会化	207
2. 市长应急管理专题培训	210
3. 突发事件情景模拟演练	214
二、绝知此事要躬行——自觉体验	217
1. 历史经验值得注意	217
2. 应急机制正在转型	224
☆ 珠三角地区灰霾天气同政府治理的相关性	235



目 录

三、战斗正未有穷期——迎接挑战	236
1. 群体性事件新动向	238
☆ 波美水闸事件得与失	241
2. 把握基本原则，构建长效机制	243
主要参考资料	250
附录一 中华人民共和国突发事件应对法	252
附录二 广东省突发公共事件总体应急预案	273
后记	285



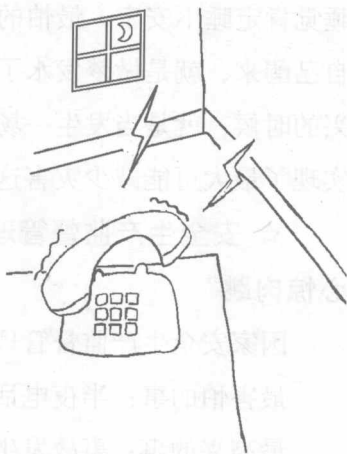
引子：午夜凶铃揪人心

引子：午夜凶铃揪人心

☆ 省长市长“最怕半夜来电话”

“最让你们睡不着觉的事情是什么？”

在2006年《财富》全球论坛文化圆桌会议上，主持人、CNN（美国有线电视公司）北京分社社长吉米将这个问题抛给了在座的3位中国省长、市长。



三位省长市长异口同声说：最害怕半夜来电话，因为担心安全出问题。

——北京市市长王岐山说，最担心安全问题，包括整个城市安全、社会生产安全以及来参加财富论坛的代表的生命财产安全。

——天津市长戴相龙最担心天津化工企业多，生产安全出问题。



——陕西省长陈德铭则担心着每天他所管辖区内的煤矿安全。

☆ 防汛抗旱总指挥部秘书长“最怕半夜电话响”

“最害怕半夜来电话——担心水库垮坝”，这是国家防汛抗旱总指挥部秘书长兼防汛抗旱办公室主任、水利部副部长鄂竟平说出的心里话。

“每年七月份开始，一直到八月份结束，这两个月内睡觉肯定睡不安宁，最怕的事就是半夜来电话。经常半夜自己醒来，就是做梦发水了，一醒就睡不着了。当然最高兴的时候，就是当发生一场洪水的时候，水库调度成功地实现了最大可能减少灾害这样一个目标。”

☆ 安全生产监督管理总局局长：“半夜来电话就心惊肉跳”

国家安全生产监督管理总局局长李毅中坦言：

最害怕的事：半夜电话响就心惊肉跳；

最高兴的事：事故发生率逐年下降；

安监工作：战战兢兢，如履薄冰；

……

“午夜凶铃”揪人心！各政府官员都“最害怕半夜来电话”，从一个侧面表明，突发事件给各级领导干部和国家公务员带来了前所未有的责任和压力！

突发事件已经成为影响我国社会各种宏观与微观层面



引子：午夜凶铃揪人心

的重要因素。公共安全保障基础相对薄弱，与经济高速发展的矛盾越来越突出，影响着经济社会全面、协调、可持续发展。

2001年入冬，北京出现第一场冰雨，由于缺乏统一的应急处置决策系统，几乎造成了整个北京市的交通瘫痪。2007年7月18日，济南市遭遇大暴雨，造成了34人死亡、171人受伤的惨剧。2007年8月2日，郑州突降暴雨，给这个中原重镇带来了重创，多辆公交车“没顶”，两小时内全市110接警2051起，119接警创下历史纪录。还有北京密云灯展事件、吉林中百商厦事件、重庆开县井喷事件、江苏氯气泄漏事件、湖南凤凰县堤溪大桥垮塌事故、山东新泰市华源矿业淹井事故、山东魏桥铝水外溢伤



2007年8月2日，郑州市遭特大暴雨侵袭，公交大巴被淹



人事故……这些事件都说明，我们的公共安全仍然是一个非常薄弱的环节。

突发事件不仅会带来生命财产的损失和危害，还会给广大人民群众带来沉重的心理打击，如果处理不当，有可能对社会、经济、甚至政治产生全局性的影响。进入新世纪以来，我们在面临新的发展机遇的同时，也面临着错综复杂的严峻挑战。对于各种突发事件的防减所表现的作为与效能，已成为评价政府工作和社会进步程度的一个重要标志。

应对突发事件，是党和政府治国理政的重要方面。党的十六届六中全会提出“全面提高国家和全社会的抗风险能力”的战略目标，领导干部和公务员在此过程中肩负着重要责任。他们起着领导危机管理、统一组织和调配资源、及时有效的进行多方沟通、协调单位（部门）内外关系、监督整个危机决策的贯彻执行情况等重要作用。

本书的宗旨是，充分认识突发事件对国家公务员应急管理提出的新要求，应对突发事件中公务员角色定位，解决问题的相关原则和技巧灵活运用，了解常见误区和岔路，掌握具体的解决方法，着力探索培养和提高应急处理能力的途径，从而增强公务员居安思危的忧患意识，做好思想准备、机制准备、预案准备和工作准备，随时应对来自经济、政治、社会以及自然的各种困难和风险，推进科学发展，构建和谐社会。





第一章 突发事件挑战应对能力

一、放眼世界——风生水起

1. “全球问题”旋风

1968年，来自欧美各国约30位科学家和企业家聚会意大利罗马，他们梳理了人类社会发展过程，尤其是产业革命以来，经济增长模式给地球和人类自身带来的灾难。这个国际性研究团体被人们称为“罗马俱乐部”。罗马俱乐部刮起了“全球问题”旋风。

经济全球化作为一个历史进程，实质上是与现代意义上的“全球问题”同步的。全球管制委员会指出：“全球化一词主要用于世界经济活动全新改变的某些重要方面。但其他无益的活动也全球化了。”美国兰德公司2003年3月公布的一份报告认为：全球化，现代医疗、农业活动导致的不良后果，人类行为方式的变化以及环境因素的影响，都是导致跨地区、跨国蔓延的传染病不断发生的重要因素。

罗马俱乐部的见解深刻：人类正面临着灾害频繁、环

