

► 陈秀梅 甘 玲 于亚博 著 ◀

领导者 应对突发事件的

理论·实务

LINGDAOZHE YINGDUI

▼ TUFA SHIJIAN DE

▼ LILUN YU SHIWU

▼ 人 民 大 学 社

► 陈秀梅 甘 玲 于亚博 著 ◀

领导者 应对突发事件的

理论·实务

LINGDAOZHE YINGDUI

TUFA SHIJIAN DE
LILUN YU SHIWU

人 民 大 学 出 版 社

责任编辑:孙兴民 张维训

装帧设计:徐 晖

责任校对:吴海平

图书在版编目(CIP)数据

领导者应对突发事件的理论与实务/陈秀梅 甘 玲 于亚博 著
—北京:人民出版社,2005.11

ISBN 7-01-005304-9

I. 领... II. ①陈... ②甘... ③于... III. 紧急事件—公共管理—研究—中国 IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 147244 号

领导者应对突发事件的理论与实务

LINGDAOZHEYINGDUITUFASHIJIANDELILUNYUSHIWU

陈秀梅 甘 玲 于亚博 著

人民出版社出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

衡水蓝天印刷有限责任公司印刷 新华书店经销

2005 年 11 月第 1 版 2005 年 11 月北京第 1 次印刷

开本:850 毫米×1168 毫米 1/32

字数:300 千字 印张:11.5

ISBN 7-01-005304-9 定价:22.00 元

邮购地址:100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话:(010)65250042 65289539

内·容·提·要

本书比较系统地介绍了有关突发事件的国内国外理论研究状况，又详尽地探讨了我国社会结构转型期有可能遇到的各种突发事件。在理论分析的过程中穿插了大量的案例，以加强对理论的认识，凸现了理论的指导性和实务的可操作性，并通过大量的案例分析以及处理突发事件的成败得失为各级、各层领导者提供可借鉴的模式。

本书既可以为政府部门、高等院校研究突发事件时提供参考，又可以帮助领导干部在实际工作中科学地处置突发事件。

目 录

第一章 概念理解：突发事件概述	(1)
一、什么是突发事件.....	(1)
二、突发事件的特性.....	(4)
三、突发事件的分类.....	(9)
四、突发事件的演化	(15)
五、研究状况分析	(20)
第二章 危机背后：偶然中的必然	(27)
一、错综复杂的国际政治风云	(27)
二、社会转型期各种矛盾的交织	(31)
三、法制观念的淡薄	(41)
四、自然灾害：防不胜防	(44)
第三章 应对策略：突发事件处置原则与程序	(48)
一、坚持原则，保证处置的规范性	(48)
二、遵循程序，讲究处置的策略性	(60)
第四章 勇敢破题：对农村突发事件的处置	(75)
一、农村突发事件的界定	(75)
二、用新的视角去看待农村	(79)
三、坚冰可破：有系统的解决农村突发事件	(85)
第五章 摆脱困境：对企业突发事件的处置	(101)
一、赢了官司丢了市场的三株口服液.....	(101)
二、联合利华应对外部危机事件的成功.....	(104)
三、南京冠生园“陈馅事件”的背后.....	(108)

四、“老字号”遭遇尴尬	(114)
五、支招：如何应对企业危机	(118)
第六章 敏感话题：对民族宗教地区突发事件的处置	(133)
一、民族宗教地区突发事件的动因分析	(133)
二、处理民族宗教地区突发事件的主要原则	(140)
三、正确解决民族宗教地区的突发事件	(143)
第七章 持续思考：对公共突发事件的处置	(153)
一、难以估价的负面影响	(154)
二、世界舆论的焦点：困扰全球的显形公共危机	(157)
三、政策建议：对公共突发危机的管理	(164)
第八章 借鉴经验：世界各国危机管理状况	(175)
一、以总统为核心的美国危机管理	(176)
二、以危机管理决策为核心的以色列	(185)
三、综合治理的日本危机管理体系	(195)
四、保卫国家安全的韩国危机管理	(199)
五、澳大利亚危机管理介绍	(204)
第九章 未雨绸缪：预防突发事件于未然	(207)
一、消灭潜在危机于萌芽状态	(207)
二、对灾害事故的预警	(210)
三、对群体性突发事件的超前疏导	(216)
四、对动乱恐怖的严格监控	(224)
第十章 长治久安：构建突发事件应急机制	(229)
一、应急机制的缺失	(229)
二、走出低谷：在现实中建立应急机制	(235)
三、建立突发事件应急机制的原则	(237)
四、四大机制：完善突发事件应急系统	(240)
第十一章 妙用媒体：突发事件中的媒体报道	(250)
一、“千岛湖事件”的教训	(251)

二、西方媒体报道突发事件的经验·····	(256)
三、突发事件：考验媒体报道·····	(261)
四、政府网站在突发事件中的角色·····	(273)
第十二章 教训与启示：领导者在突发事件中的作用·····	(279)
一、SARS 事件引发的思考·····	(279)
二、“9·11”事件的冲击波·····	(284)
三、为领导者总结经验教训·····	(292)
四、解决技巧在延伸·····	(299)
第十三章 现实考验：突发事件挑战领导能力·····	(306)
一、时间紧迫，信息有限，如何运筹帷幄·····	(306)
二、问题复杂，瞬息万变，怎样迎难而上·····	(311)
三、面对挑战，领导者具备应对能力·····	(313)
四、培训：提升领导水平·····	(324)
第十四章 心理调适：突发事件中的领导心理救治·····	(329)
一、百事可乐坦然面对“针头事件”·····	(329)
二、理性的“常态”至关重要·····	(332)
三、Erben 你为什么自杀·····	(338)
四、掌握科学的心理调适方法·····	(343)
附录一：领导干部处置突发事件的步骤及技能·····	(349)
附录二：危机发言人的任务、应该具备的知识和	
相应的技能·····	(352)
参考文献·····	(353)
后 记·····	(356)

第一章 概念理解：突发事件概述

任何一个组织的活动都会受到各方面因素的影响，并非总是处于理想的稳步发展状态，有时会因为某种非常性因素的作用而形成一定的危机状态。特别是在当今这样一个变革时期的社会里，影响社会环境变化的因素增加、变迁速度加快，社会管理过程中的不可预测和不可控因素也增大了。因此，突发事件出现的可能性也在不断加大，可以说，任何突发事件都有可能发生。

一、什么是突发事件

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，还是实践中目前还没有形成一个统一而无争议的概念。著名的管理学家西蒙指出，突发事件的实质，是非程序化的决策问题。

所谓突发事件，必须具备三个条件：一是突然发生，难以预料；二是问题极端重要，关系安危，必须马上处理；三是首次发生，无章可循。三者缺一不可。如果把社会看作一个系统，突发事件则是一个由内外因素诱发或引发原正常社会状态中的隐性问题，破坏了原社会稳定的运行状态，导致显性社会的不稳定现象。我们所理解的突发事件主要是指那些突然发生、带有异常性质、人们缺乏思想准备的事件。比如现实情形中存在的如下状

况：

（一）突然发生的自然灾害事件

包括地震、台风、沙暴、暴风雪、强台风、风暴潮、海啸、山体滑坡、森林大火，严重的旱灾、蝗灾、水灾，江河水库堤坝决口，等等。这些事件属于异常的自然现象，是自然界激烈变动的结果。

（二）突然发生的政治军事事件

从国内看，有国内外敌对势力的破坏活动，藏独分子、疆独分子、台独分子、民运分子的分裂破坏活动等；有非法集会、游行、学潮、罢工、聚众冲击重要党政机关、民族纠纷、宗教冲突，等等。

从国际看，这类事件包括武装冲突、武装起义、武装暴动、武装入侵及军事政变、暴力恐怖事件等，近年来发生的科索沃战争、阿富汗战争、阿以冲突、中美撞机事件、美国轰炸我驻南斯拉夫大使馆、印尼巴厘岛爆炸案、2002年10月发生在莫斯科的绑架人质事件等等。这类事件大多是阶级矛盾、民族矛盾、宗教矛盾、领土争端等因素激化的结果，这类突发事件原因很复杂，往往是两类不同性质矛盾交织形成的。

（三）突然发生的恶性生产和交通等方面的事故

恶性生产事件包括煤矿瓦斯爆炸、透水、矿井坍塌等生产事故等；恶性交通事件包括劫机、空难、轮船沉没、火车颠覆、严重的公路交通事故等，这类突发事件，有些是恶劣的气候形成的，有些是人为的责任事故。据统计，2001年全国共发生各类事故1000629起，死亡130491人，^① 2002年全国共发生各类事故1073434起，死亡139393人。^② 截止2003年11月底，全国共

① 2001年全国伤亡事故情况分析。

② 国家安全生产管理局，2002年全国安全生产形势通报。

发生各类事故 883421 起、死亡 120890 人。^①

仅就道路交通事故为例，各种统计数据和研究表明，我国已经进入道路交通事故的高发时期。以衡量交通安全一个很重要的指标“万车死亡率”（每 1 万辆车的交通事故死亡率）为例，1999 年我国万车死亡率为 15.45；而同期美国是 2，法国是 2.5，日本是 1.3，韩国是 8.2。2002 年，我国的万车死亡率为 13.71，虽略有下降，但依然大大高于发达国家及某些发展中国家。

目前，我国交通事故已经成为各种事故中的“第一杀手”：在 2002 年的各类事故中，交通事故死亡人数所占比例为 78.5%；2003 年上半年，这一比例为 76.3%。

对我国交通事故严峻形势十分担忧、并不断向有关部门提出建设性意见的深圳市一位老工程师曾算了一笔账：按照 2002 年交通事故死亡 10.9 万人计算，每天约有 300 人死亡，这相当于每天掉下一架飞机。此外，2002 年全国道路交通事故共造成 56.2 万人受伤，直接经济损失 33.2 亿元。

（四）突然发生的重大刑事案件和严重的社会动乱

这包括抢劫银行、凶杀暴力、重大投毒、中毒案件、严重的社会骚乱和群体性事件等。

2003 年 1 月 18 日晚 5 点 50 分左右，位于沈阳市大东区东顺城街的沈阳市商业银行辽沈支行第一储蓄所门前，发生一起爆炸持枪抢劫运钞车案。犯罪分子实施爆炸后，持枪抢劫人民币 197 万元，造成银行职员、押运员 3 人死亡，5 人受伤。2 月 9 日，公安机关破案，涉案的 5 名犯罪嫌疑人，除张显光外，其余 4 人相继落网。^②

^① 王显政，《在全国安全生产电视电话会议上的讲话》，2003 年 12 月 15 日。

^② 《沈阳“1·18”爆炸抢劫银行运钞车案庭审实录》，来源：华商晨报。2003 年 4 月 5 日。

2003年10月21日下午2时，湖北省利川市元堡乡花坪村村民朱华兵为其父朱大田举行丧礼后，留下帮忙的村民和亲戚33人吃饭。开饭20分钟后，该村党支部书记叶美清突然全身抽搐并呕吐，几分钟后，倒地身亡。随后，有31人相继出现抽搐、呕吐情况，当日死亡10人，其他22人经抢救得以生还。案发当晚，湖北省恩施州和利川市两级检察机关紧急组成工作组，及时介入该案，协助公安机关处置现场，收集证据，协助公安机关侦破了这起特大投放危险物质案，并及时抓获因家庭恩怨投放鼠药于米饭之中的犯罪嫌疑人陈小梅（系朱华兵之母）。^①

二、突发事件的特性

突发事件在一定外界条件下，会进一步发展成为危机。从逻辑上可以说，危机必定是突发事件，然而突发事件未必就形成危机，^②在实际研究中两者交叉甚多。

突发事件的形式和种类很多，而且几乎每一次事件的发生，由于环境和原因各异，都有其各自的特殊性。但是突发事件也有其共同的基本特点：

（一）突发性、不确定性

从哲学上讲，突发事件是事物的内在矛盾由量的逐渐积累发展到质的飞跃的过程，在这个过程中，内在矛盾是一种逐渐的、不显著的变化，既不影响事物的相对稳定性，也不改变事物的根本性质，因而具有可以认识、可以把握的必然趋势，领导者可以据此采取预防性措施。但是，突发事件作为一种质的突变，是事

① 记者郭清君、周泽春，通讯员徐蓉、郎艳辉报道，来源：检察日报。

② 薛澜、张强、钟开斌，《危机管理——转型期中国面临的挑战》，清华大学出版社2003年版，第27页。

物渐进过程中的中断，它是通过一定的契机诱发的。而这种契机以什么方式出现，在什么时候出现，则是偶然的，有时不是人们所能看准的。这也就决定了突发事件发生的具体地点、时间、实际规模、具体态势和影响深度是难以完全预测的。

从起因上看，一些突发事件是不可预知的；从过程上看，一些关乎生命安危的突发事件发生以后，人们往往不知所措，不仅仅因为这种事件的开端是无法用常规性规则进行判断，而且其后的发展和可能涉及的影响是没有经验知识进行指导，一切都是瞬息万变的；从结果上看，处理突发事件能否恢复到原有状态，最终会产生什么影响，都难以确定。

1995年3月20日，东京地铁发生的“沙林”神经性毒气事件的直接导火线是：奥姆真理教怀疑警方已经掌握他们制造沙林毒气的证据。为制造混乱，阻止警察搜查，便制造了在东京地铁的沙林毒气案。

2001年美国的“9·11”事件和各种恐怖主义事件、非洲的埃博拉病毒以及非典型肺炎等也都在很大程度上体现了突发事件的突发性和不确定性。造成1999年4月26日全球网络危机的CIH病毒肆虐的始作俑者是台湾大同工学院的一个学生，他的原始动机只是想出一家在广告上吹嘘“百分之百”防毒软件公司的洋相。由于越来越多的突发性事件所具有的非自然性、非传统性，因此，加大了人们对突发事件的预测、预防的难度。所以，金融大鳄乔治·索罗斯就说：我不害怕丢钱，但我害怕不确定性。

（二）针对性、目的性

针对性就是指每一起群体性突发事件都因利益要求的不同而有具体指向，其所指或是党政机关，或是某一单位，或是另一部分群众甚至是某个人。目的性是指人们所选择和行为所追求的目标，都是为了满足某种需要，得到某种利益。即使表面上看来是

盲目参与事件的人，其行为的背后也有一定的动机在起作用。只是由于人们的社会地位不同，需要的内容和层次不同，因而人们所追求的目的呈现出政治的、经济的和精神的层面等多多样性。自然灾害事件本身并无目的性，但是在处理这类事件的过程中，人们目的性和欲望性的体现也是很明显的。

（三）复杂性

现阶段突发事件的起因有的是政策性因素，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，甚至是这几类因素相互交织在一起，有时很难加以区分，这就决定了突发事件的复杂性。有些突发事件还形成“裂变反映”，起因往往是一个因素，但很快会蔓延，导致很多方面的因素发生，甚至失控，简单问题变成复杂问题。

（四）频繁性

从 20 世纪以来，各种突发危机事件频繁发生。由于人类对自然环境的破坏，水土流失、泥石流、滑坡、森林和草原火灾、农林草原病虫害、荒漠化等生态环境灾害的损失是难以统计的。

根据专家的分析，20 世纪的自然灾害、沙尘暴都是历史上最频繁的^①。据气象部门的统计，特大沙尘暴 50 年代在我国发生过 5 次，60 年代发生过 8 次，70 年代发生过 13 次，80 年代发生过 14 次，而 90 年代至今已发生了 23 次，并且波及范围越来越广，造成的损失越来越大。

非自然性的突发危机更是频频发生，据不完全统计，20 世纪的 100 年里发生的大大小的军事危机事件就有 600 次。第二次世界大战后，特别是冷战后，世界也并没有太平，各种领土争端、民族冲突、宗教矛盾、恐怖主义的危机越来越频繁。根据兰德公司—圣安德鲁斯国际恐怖主义大事记统计显示，1991~1996

^① 马宗晋：《面对大自然的报复》，清华大学出版社 2000 年版。

年的6年间,全球恐怖主义事件就多达2081次之多^①。而且给人类社会造成严重的危害,影响国家的政治、经济、外交,破坏国际贸易的正常进行,导致社会动荡和人们产生不安全感。

21世纪发生的突发事件的种类更是繁多,以“9·11”为代表的恐怖主义危机,安然、施乐假账引起的信用危机,中东地区巴以冲突不断升级的危机,朝鲜半岛的核危机,拉美频繁的经济危机等等,给世界造成了极大的不安定。特别是对于逐步参与全球事务的发展中国家,更是需要面对复杂、频繁的突发危机的挑战。

(五) 破坏性

不论什么性质和规模的突发事件,都必然不同程度地给国家和人民造成政治、经济和精神上的破坏与损失。因为由一种稳定状态变为另一种不稳定状态,势必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,造成一些不必要的付出或牺牲,甚至有些是难以弥补的。

2003年8月25日晚,在中国西北的甘肃发生了“连环”地震。在不到十分钟的时间里,甘肃省张掖市的民乐、山丹两县之间先后发生6.1级和5.8级地震。截至10月26日统计,地震已造成民乐、山丹、肃南3县、22个乡镇受灾,受灾人口13.7万人。地震还造成1万多户居民房屋倒塌,大量房屋受损,并导致灾区交通、通讯、水利和电力等基础设施严重损毁。到11月6日,甘肃张掖市抗震救灾指挥部和地震、民政等部门的有关专家调查核实,累计发生余震609次,9人死亡,44人受伤(不含因地震引发疾病伤亡人数)。据报道,此次地震,张掖市山丹、民乐、肃南以及中牧集团山丹马场共有46个乡镇的325个村受灾,

^① [美] 伊斯莱塞:《反新恐怖主义》,新华出版社2002年版。

受灾总户数 61121 户, 总人口 206093 人。倒塌房屋 33214 间, 损坏房屋 166386 间; 死伤牲畜 21489 头 (只); 损坏桥梁 50 座、水库 8 座、农田 87110 亩, 损毁渠道 46540 米, 20 处文物景点受到损坏。损坏和倒塌 429 所学校的校舍 23717 间, 63652 名学生正常上课受到影响。据统计, 地震造成的直接经济损失达到 9.2 亿元。^①

另外世界经济的全球化, 使突发危机造成的破坏范围更大, 破坏力更强。根据世界银行的估计, “9·11”事件不仅给美国造成了约 250350 亿美元的直接经济损失, 而且使世界经济连续两年在 1%徘徊^②。在 1997 年开始爆发的亚洲金融和经济危机使大多数东亚经济的货币和资产价值跌落了 30%~40%, 东亚地区的银行和企业陷入空前的财务困境。2001 年 12 月开始的阿根廷危机, 使 2002 年整个南美经济出现了负增长^③。

在 IT 领域里, 突发性危机带来的破坏力也是惊人的, CIH 病毒爆发, 造成世界各地 6000 万台计算机瘫痪, 我国有 36 万台计算机被损坏, 直接损失 8000 亿元人民币, 间接损失 10 亿元人民币以上。2001 年 7 月, 名为“红色代码”的新网络病毒在全球因特网上两次大爆发, 在最初的 9 小时内就侵入了 25 万个计算机系统, 造成超过 10 亿美元的损失。2003 年 1 月 25 日“2003 蠕虫王”的出现, 造成了全球性的网络灾害, 导致了整个互联网的瘫痪。面对不断肆虐的病毒, 人们不禁感慨, 人类花费近二十年、数万亿美元建设的信息网络竟然如此不堪一击。

1986 年 4 月 26 日凌晨, 位于前苏联乌克兰加盟共和国境内的切尔诺贝利核电站, 由于工作人员违章操作, 反应堆失控, 燃

① 董开伟、蒋生连:《兰州晨报》, 2003 年 11 月 7 日。

② 吴兴南、林善炜:《全球化与未来中国》, 中国社会科学出版社 2002 年版。

③ 联合国拉美经委会 2002 年 12 月的预测报告。

起熊熊大火。4号机组中的“核魔”挣出了核反应堆这一“魔瓶”的“瓶口”，在周围地区造成了强烈的核辐射，继而被风刮到更远的地方。从直接经济损失来看，切尔诺贝利核事故发生至今，前苏联所耗的资金已达320亿美元，直到1996年，俄罗斯还要支付2.6亿卢布用于消除其后果。

在这次核灾难中，受核污染直接影响的国家有瑞典、芬兰、挪威、丹麦、奥地利、英国、德国等。核灾难不仅给乌克兰带来了巨大的经济损失，更惨重的是人口悲剧。自1991年以来，它的人口减少了约150万。据乌克兰政府宣布的材料显示，到本世纪末，这个数字还要翻一番，全国人口总数将会不到5000万。因为贫困、医疗卫生的缺乏、大量居民的出走、还有350万人生活在辐射感染区内。从1991年开始，乌克兰人口的死亡人数高于出生人数3万多人。在核灾难发生后的6年里，出生率下降了29%，现在的出生率不足9.1‰，而死亡率却上升了23.4%，达到了15.2‰。乌克兰男性的平均寿命为64岁，女性为74岁，现在已平均分别减少了两岁。^①

三、突发事件的分类

正确区分不同类型的突发事件是领导者解决问题的前提，只有根据不同类型的突发事件采取不同的方法，才能有的放矢的解决问题。突发事件从不同的角度依据不同的判断标准划分有不同的类型。^②

① 《焦点》，深圳商报社主办，1999年6月15日。

② 除了本论文叙述的之外，还有很多，如按照成因及涉及范围可以分为政治类、经济类、社会类等突发事件；按形成过程可以分为直接、间接突发事件等。参见陶淑艳：《现代领导形象设计》，中共中央党校出版社2002年版，第255页。

一种比较简明的划分方法，就是人们按照一种标准把突发事件划分两种：

（一）按照显露程度划分，突发事件可分为两类。一是已经爆发或爆发的势头已经成必然的显性突发事件。这种突发事件往往已达到能够为人们认识和把握的显露程度，可以为人们所感知和观察到。二是尚未表露的仍处于隐藏和潜伏状态的潜在突发事件。这类事件隐蔽地比较深，一般难为人们知晓，对其往往不好把握，与显露突发事件相比，它更能迷惑人，麻醉人，因而也具有很大的危害。

（二）按照影响程度划分，突发事件可以分为两类。一是对社会 and 公众产生局部影响或轻度危害的突发事件。这种事件出现比较多，因其危害程度小，往往容易被人忽视。其实，一般事件也是不能忽视的，俗话说：“千里之堤，毁于蚁穴”，弄不好危机就会加重，危害程度就会加大，最后可能形成一发不可收拾的地步。二是对社会或公众产生全面影响的严重突发性事件，并使政府形象和公众利益受到严重损害的事件。

（三）按照参与范围划分，突发事件可以分为两类。国内爆发的各种各类突发事件。外交层面引发的突发事件。

（四）按照利益划分，即事件的发生以人们寻求和获取某种利益或维护个人利益免受侵害为特征。突发事件可以分为两种类型：“生活型”突发事件和“劳动型”突发事件。“生活型”突发事件，是指人们因生活困难而引发的突发事件。“劳动型”突发事件是指人们因劳动条件、用工制度、劳动时间等劳动方面的权益受到侵害而引发的突发事件。

突发事件还可以分成核事件与非核事件、冲突型事件和自愿参与型事件，等等。对突发事件进行二分法，其好处是比较简明，因此也就意味着这种划分比较有效，但问题是大多数二分法面对现实显得太简略。一个“非核事件”无法概括如今那么纷繁