

应急管理领导力

李喜童 / 编著

- 敏锐超前的预见力
- 处变不惊的沉着力
- 准确科学的判断力
- 快速灵敏的应变力
- 有效整合的组织力
- 化解矛盾的维稳力
- 多谋善断的决策力
- 高效快捷的落实力
- 充分有效的沟通力
- 稳定大局的控制力



兰州大学出版社



李喜童 / 编著

应急管理领导力

YINGJIGUANLI LINGDAOLI



兰州大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

应急管理领导力 / 李喜童编著. —兰州:兰州大学出版社, 2011. 4

ISBN 978-7-311-03677-5

I. ①应… II. ①李… III. ①紧急事件—公共管理—研究—中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 071655 号

策划编辑 敬兆林
责任编辑 陈向阳 敬兆林
封面设计 管军伟

书 名	应急管理领导力
作 者	李喜童 编著
出版发行	兰州大学出版社 (地址:兰州市大水南路 222 号 730000)
电 话	0931-8912613(总编办公室) 0931-8617156(营销中心) 0931-8914298(读者服务部)
网 址	http://www.onbook.com.cn
电子信箱	press@lzu.edu.cn
印 刷	兰州德辉印刷有限责任公司
开 本	787×1092 1/16
印 张	12.75
字 数	286 千
版 次	2011 年 4 月第 1 版
印 次	2011 年 4 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-311-03677-5
定 价	35.00 元

(图书若有破损、缺页、掉页可随时与本社联系)

前 言

突发事件是难以预料、突然发生、关系全局安危的重大事件,具有突发性、复杂性、破坏性、扩散性等特点。突发事件的应急管理(简称应急管理),是当今世界各国政府所共同关注的一个重要问题。“天有不测风云,人有旦夕祸福”,从有人类开始,人类社会就与风险、灾难相伴。中国古代“大禹治水”的故事与西方《圣经》中关于“诺亚方舟”的传说都反映了人类的先民与自然灾害进行的顽强抗争。在远古时代,由于对自然界认识的局限,人们往往习惯于对风险与灾害作出某种超自然的解释。随着科学技术的发展,人类转变了被动地应对风险与灾害的局面,开始积极地预测风险、化解风险,主动地应对、处置灾难,探索进行应急管理的有效途径。现代国家出现后,应急管理便成为政府管理的核心职能之一。

人类进入新世纪以来,随着经济全球化的快速发展,各种影响国家安全、公共安全、环境安全与社会秩序的不确定、不稳定因素日益增多,自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件发生频率高、危害程度大、影响范围广,“风险社会”的特征愈发明显。从 2001 年举世震惊的“9·11”恐怖袭击事件到 2003 年凸现代现代社会脆弱性的“非典”和北美大停电,从 2004 年造成 30 万人丧生的印度洋海啸到 2005 年美国的卡特里娜飓风,从 2007 年 3 月美国次贷危机爆发蔓延引发的世界金融危机到 2008 年初席卷中国南方的暴风雪,从 2008 年举世关注的“5·12”汶川大地震到 2011 年“3·11”日本大地震引发的海啸与核危机,一次次触目惊心的突发事件不仅对社会公众的生命、健康和财产安全构成严重的威胁,而且也考验着政府的执政能力和领导者的应对能力。因此,如何有效地预防和快速地处置突发事件并在事后妥善地恢复重建,是世界各国政府所面临的一个不容回避的重要课题。

当前,我国经济社会发展进入新的关键时期。转型时期的社会既充满生机,也凸显矛盾。随着我国改革开放向纵深发展,社会结构发生了重大变化,利益格局出现了重大调整,一系列的社会问题、社会矛盾和社会冲突必然产生,社会稳定和安定团结的大局必然遭到前所未有的严峻挑战。伴随着经济的高速发展,我国已经进入人民内部矛盾的

凸显期、刑事犯罪的高发期和对敌斗争的复杂期。我们必须站在贯彻、落实科学发展观和构建社会主义和谐社会的高度,充分认识到做好突发事件应急管理工作的重大意义,努力打造一个“党委领导、政府主导、军地协同、条块结合、全社会共同参与”的强有力的应急体系。

“沧海横流,方显英雄本色。”领导者是一个地方工作的组织者、指挥者,其应急处置能力的强弱关系到社会安全稳定的程度和经济发展的速度。因此,新形势下的领导者一定要居安思危,认清当前国际国内形势,认清重大突发事件可能造成的政治影响和破坏性后果,必须通过学习和实践,不断丰富应急管理知识,不断提升应对和处置突发事件的能力,减少经济损失和人员伤亡,确保人民群众生命财产安全,维护社会稳定,促进经济社会可持续发展。

作为一个领导者,在当前形势下应该具备哪些应对和处置突发事件的能力呢?我们综合专家的研究成果,结合当前领导者的实践经验,总结为十项:敏锐超前的预见力、处变不惊的沉着力、准确科学的判断力、快速灵敏的应变力、有效整合的组织力、化解矛盾的维稳力、多谋善断的决策力、高效快捷的落实力、充分有效的沟通力、稳定大局的控制力。

当然,不管哪种能力,都不是与生俱来的,都需要经由后天的实践积累、学习培训而不断提升。学习,是一个永恒的话题。不学习或不善于学习,知识就会老化,思想就会僵化,能力就会退化。胡锦涛在十七大报告中提出,要“建设全民学习、终身学习的学习型社会”。只有不断学习,才能增加新本领、积累新经验,才能廓清是非、增强免疫力,才能适应新形势、新任务的要求。

肺鱼不但可以像其他鱼类那样用鳃呼吸,而且还有一种特殊的本领,那就是靠肺在空气中直接进行呼吸,因此被称为肺鱼。肺鱼大多生活在美国西部人烟稀少的沼泽地带,一旦栖息地的水质发生变化或沼泽干涸,它们的肺就派上用场了。每当旱季到来,水源枯竭的时候,肺鱼就将自己藏匿于淤泥之中。它们巧妙地在淤泥中构筑泥屋,仅在相应的地方开一个呼吸孔。它们就这样使身体始终保持湿润,在泥屋中养精蓄锐。数月后,雨季来临,泥屋便会在雨水的浸润冲刷下土崩瓦解,肺鱼又重新回到有水的天地。土著人在旱季来到肺鱼生活的沼泽地。这时,沼泽地到处布满了泥屋,几乎每间泥屋里都藏着一条肺鱼。土著人就这样轻而易举地将肺鱼捉住了。但他们并不立即将肺鱼煮着吃,而是先用一盆清水将肺鱼养几天,等它们把体内的脏东西都吐出来了后,再将它们放在早就用水以及各种调料和好的面糊里。肺鱼以为旱季到了,便将面糊做成面屋将自己包

裹起来。这时,土著人便可以将肺鱼连同它的“泥屋”一起烤熟后再吃。据说肺鱼自己构筑的面屋因为充分渗入了肺鱼的黏液,故而味道十分鲜美。

可见,一成不变的成功模式让肺鱼断送了自己的性命。由于突发事件具有发生的突然性和发展的不确定性等特点,因而领导者也要有应变的思维和行动,也要为新的应变而创新生存环境、生活方式和应对方略。多好的方略也是有局限的。所以,终身学习,不断追求,不断创新,才是最好的应对。

本书共分为十一个章节,分别阐述了当前领导者应该具备的突发事件应急管理基础知识以及必须提升的十项能力。书中不仅从理论层面深入阐明了每项能力的意义、内容以及提升的途径和方法,同时还选取了大量生动鲜活的典型案例和史料故事,既让理论落在了实处,又增强了可读性和趣味性,是广大领导者提升自身应对和处置突发事件能力的指导性读物和必备参考。

另外,在撰写本书的过程中,国内外相关问题的专家、学者所撰写的著作论文,给了我很大的启示,在此,我谨向他们致以诚挚的谢意。同时,向为本书的“问世”付出辛勤劳动的师长、编辑和朋友,道一声“谢谢”。爱妻续勤芳及女儿李璐在本书的编校过程中也付出了辛勤的工作,在此一并表示感谢。

编写本书,是对编写者“应对能力”的一种挑战,我们的“应对”,定位是否准确,措施是否得当,选材是否合理,效果是否明彰,恳请各位读者批评指正。

李喜童

2011年3月

目 录

第一章 突发事件应急管理基础	1
第一节 突发事件的基本知识	1
第二节 应急管理的基本知识	9
第三节 发展以社会和谐为导向的应急管理	18
第二章 提升敏锐超前的预见力	22
第一节 预警识别,未雨绸缪	22
第二节 掌握理论,诊断事件	26
第三节 见微知著,防微杜渐	38
第三章 提升处变不惊的沉着力	43
第一节 泰然自若,不乱方寸	43
第二节 掌控全局,指挥有序	49
第三节 措置裕如,沉着应战	53
第四章 提升准确科学的判断力	58
第一节 问题情境,全面分析	58
第二节 问题关键,科学界定	63
第三节 问题性质,准确认定	66
第五章 提升快速灵敏的应变力	72
第一节 应变心理,调整修炼	72
第二节 应变能力,综合构成	81
第三节 强化方略,出色应变	83
第六章 提升有效整合的组织力	87
第一节 坚定意志,凝聚力量	87
第二节 统一目标,掌控大局	90
第三节 高效行动,有力执行	95
第七章 提升化解矛盾的维稳力	104
第一节 维护稳定,不可懈怠	104
第二节 社会管理,加强创新	109

第三节 重点工作,贵在落实	113
第八章 提升多谋善断的决策力	121
第一节 增强能力,应对紧急	121
第二节 及时调整,临机决策	126
第三节 把握时段,有效决策	133
第九章 提升高效快捷的落实力	139
第一节 认知落实,把握真谛	139
第二节 落实不力,意味危机	144
第三节 从我做起,有效落实	148
第十章 提升充分有效的沟通力	157
第一节 领导沟通,至关重要	157
第二节 坚持原则,高效沟通	165
第三节 报送发布,强化能力	169
第十一章 提升稳定大局的控制力	175
第一节 点击理论,导引行动	175
第二节 掌控局面,走出困境	181
第三节 有效实施,领导控制	185
主要参考文献	193

第一章

突发事件应急管理基础

突发事件应急管理既是政府的核心职能之一,也是媒体和公众关注的焦点问题。近年来,学术界对突发事件应急管理的研究方兴未艾,取得了一系列引人瞩目的成果。为了更加深入地了解和研究突发事件应急管理,提升领导者应对和处置突发事件的能力,我们首先必须学习和研究突发事件和应急管理的基本知识和基本理念。这对于我们制定应急方案、措施,以便在突发事件袭来之时,做到胸有成竹,从容应对,将突发事件造成的损失降到最低、负面影响控制在最小范围之内,具有重要意义。

第一节 突发事件的基本知识

一、突发事件的概念

2007年我国颁布、实施的《中华人民共和国突发事件应对法》(以下简称《突发事件应对法》)将突发事件定义为:“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。”这一定义与多数国家和国际组织的法律规范相近,也基本反映了学理上对这一概念的理解。

突发事件在内涵上不能完全等同于“风险”、“灾害或灾难”、“危机(crisis)”、“紧急状态”。

(一)“风险”与“突发事件”的关系

从本质上看,风险有产生损失的可能性,是危险要素与脆弱性共同作用的结果,用一个公式来表示:

$\text{risk(风险)} = \text{hazards(危险要素)} \times \text{vulnerability(脆弱性)}$ 。

所谓“危险要素”是指“可能对人、财产和特定地方的自然环境产生影响的危险源或极端事件”。危险要素可以分为自然危险要素(natural hazards)、人为危险要素(man-made hazards)、技术危险要素(technological hazards)和环境危险要素(environment hazards)等四类。所谓“脆弱性”是指一个系统对危险要素产生影响的承受力。风险的大小不仅取决于风险要素的影响程度,也取决于脆弱性的高低。例如,一个城市出现罕见的局地强降雨等危险要素,但这并不意味着该城市系统面临着巨大的风险。如果该城市系统有完善的排水系统,防洪与

泄洪能力强,脆弱性低,则它所面临的风险就小。但是,当风险超出一个系统的承受能力时,风险就会演化为突发事件。

【案例】北京市一场小雪引发的风险。2001年12月7日傍晚,北京降下一场小雪,导致整个城市交通系统的瘫痪,将北京市变成一个巨大的停车场。如果小雪被视为危险要素,那么,其赋值一定很低。但是,风险的大小不仅取决于危险要素的大小,还取决于脆弱性的高低。北京市交通严重依赖环路,且路桥多、坡度陡。在积雪成冰的情况下,许多车辆特别是新手驾驶的车辆不能顺利通过路桥,又正值周末下班高峰,因而就造成了环路拥堵。环路拥堵后又导致整个城区的交通不畅。可见,北京作为一个拥有1600多万人口的特大城市,交通的脆弱性高,一场小雪也能引发较大的风险。

(二)“灾害或灾难”与“突发事件”的关系

如果突发事件导致严重的社会危害,社会公众的生命、健康和财产安全因此而蒙受严重的损失,那么,突发事件就会演化为灾害或灾难。灾害或灾难与突发事件的联系与区别在于:突发事件可能会引发灾害或灾难,灾害或灾难是突发事件,但并非所有的突发事件都是灾害或灾难。例如,群体性上访是一场突发事件,但并不是灾害或灾难。灾害,主要是指由自然因素引发的突发事件,如洪灾、旱灾等;灾难,主要是指由人为或技术因素引发的突发事件,如矿难、环境灾难等。此外,灾害或灾难主要侧重于对结果的描述,其管理要突出对结果的管理;而突发事件应急管理既突出对结果的管理,也强调对起因的预防。

(三)“危机(crisis)”与“突发事件”的关系

荷兰著名的危机管理学家乌里埃尔·罗森塔尔认为,危机是指“一个系统的基本结构或基本价值和规范所受到的严重威胁”,“由于受到时间压力和处于高度不确定状态,这种威胁要求人们作出关键性的决策”。由此,我们可以推断,在危机这种情境之下,某个系统的整体受到根本性的挑战。在汉语中,“事件”是指“历史上或社会上发生的不平常的大事情”。“突发”二字意味着时间上的紧迫性和后果的严重性。我们所说的突发事件更接近于“紧急事件”(emergency)。台湾学者詹中原认为:“‘紧急事件’是指突然、意外发生,须立刻处理的事件,强调带给人相当大的惊讶及事先无预警性,是危机的一环,多隐喻危机的爆发期而言。”因此,突发事件往往是可能诱发危机的大事,是一个“点”;而危机则指某个系统的情景或状态。但是,“危机”与“突发事件”往往交织在一起:一个系统内蛰伏的危机因素积聚到一定程度后,可能会引爆某个突发事件,突发事件就成为危机开始的标志。在这种情况下,危机因素如果能够被遏制,突发事件就不会发生。例如,前苏联改名易帜可以看成是一个突发事件。此前,集权统治下的苏联在政治、经济、民族、文化等方面矛盾聚集,社会陷入危机之中。这场危机就是以“红旗落地”这样一个突发事件结束的。

与此同时,一个突发事件也可能引发一场危机。这时,突发事件是危机开始的诱因。在这种情况下,突发事件如果能得到有效的控制,危机也不会爆发。如果说第一次世界大战是一场危机,那么,它就是以“萨拉热窝王储遇刺”这样一起突发事件开始的。一场危机中可能会出现多个突发事件。同时,突发事件也可能会起到给危机推波助澜的作用。我们往往会用危机中的典型突发事件指称危机。例如,我们用“太湖蓝藻事件”指称2007年那场“无锡饮水危机”。

危机,最初是国际政治学使用的一个词汇,主要用来描述国际安全领域里的紧急情况,如古巴导弹危机。后来企业界也借用了这一概念。但是,突发事件应急管理所涉及的是公共领域里的危机,即对不特定多的社会公众的生命、健康与财产安全构成威胁的危机。所以,“公共危机管理”与“突发事件应急管理”可以视为等量齐观的两个概念。但是,在经济全球化背景下,危机具有很强的扩散性。企业危机、公共危机、国际危机三者之间可以相互转化。例如,吉化双苯厂发生爆炸事件,这本来是企业危机。但由于消防队员将苯的残留物冲刷到了松花江中,污染了江水,企业危机演变为公共危机。又因为松花江是中俄两国的界河,俄罗斯方面针对水污染事件提出抗议,公共危机又升级为国际危机。

(四)“突发事件”与“紧急状态”的关系

社会状态可分为常态与非常态,而非常态又可分为应急状态和紧急状态。所谓“紧急状态”是指“突发性的现实危机或者预期可能发生的危机,在较大范围或者较长时间内威胁到公民生命、健康和财产安全,影响国家政权正常行使权力,必须采取特殊的应急措施才能恢复正常秩序的特殊状态”。当突发事件引发了危机或危机以某种突发事件的形式爆发,如果危机十分严重、影响全局、非一般应急措施可以平息,那么,危机状态就会升级为紧急状态。

我国《突发事件应对法》第69条规定:“发生特别重大突发事件,对人民生命财产安全、国家安全、公共安全、环境安全或者社会秩序构成重大威胁,采取本法和其他有关法律、法规、规章规定的应急处置措施不能消除或者有效控制、减轻其严重社会危害,需要进入紧急状态的,由全国人民代表大会常务委员会或者国务院依照宪法和其他有关法律规定的权限和程序决定。紧急状态期间采取的非常措施,依照有关法律规定执行或者由全国人民代表大会常务委员会另行规定。”这就为危机状态进入紧急状态预留了一个接口。

二、突发事件的特点

根据上述定义,突发事件是非预期的,其突然发生的特性决定了其有关信息必然是不充分的,事态的发展具有高度不确定性,需要决策者采取应急处置措施予以应对。结合当前学术界对突发事件的研究与论述,我们认为突发事件主要具有以下一些特点:

(一)发生的突然性

突发事件的发生是不能预料或者难以预料的。当然,随着科学技术的进步,人类认识自然、认识社会能力的提高,部分突发事件的“突然性”正在逐渐减弱,人类对于某些自然灾害、疫病和社会矛盾发生、发展的规律已经有所认识和把握。在此基础上,人们已经能够对某些危机的发生做出一定程度的预测和预报,并由此建立起了突发事件的监测预警机制,如气象预报、汛期警报、地震监测等,甚至使某些突发事件转化为了“常规事件”。尽管如此,时至今日,人们对于多数危机事件的发生仍然是难以把握的,即使对于那些能够监测预报的事件,也不可能准确预知其发生的确切时间、地点和规模。因此,“突然性”仍然是突发事件最为明显的特征之一。

(二)发展的不确定性

突发事件从始至终都处于不断的变化过程之中,人们很难根据经验对其发展方向作出常识性的判断。特别是,在经济全球化背景下,各种因素交织、互动,前所未有的新型突发事

件不断出现,更加剧了突发事件的不确定性。突发事件一旦得不到有效的遏制,就有可能产生“涟漪效应”,产生次生、衍生灾害。因此,在突发事件的决策过程中,我们要在经验决策的基础上,注重科学决策,发挥应急管理人员的创新能力。例如,“非典”至今仍是一种传播路径不明、致死率极高的病毒,其卷土重来的可能性不容小觑。所以,应急管理者不仅要有丰富的实践经验,还要具备较强的创新精神和创新能力。而创新精神与应急管理组织宽容的组织文化是分不开的。

(三)巨大的威胁性

突发事件是一种造成或可能造成严重后果的危机,必定对决策者的核心价值(社会的正常运转)构成威胁,这种威胁既可能是局部的破坏,也可能是根本性的毁坏。它可能给人们的生命财产带来巨大损失;使人们的日常活动受到影响;使国家权力的正常运作受到阻断;使社会组织面临崩溃的威胁,必须采取特殊的对抗措施才能恢复秩序。

(四)时间的紧迫性

突发事件的突发性决定了决策者(通常是政府部门)的反应时间非常有限,即事件发展迅速,立刻有局势恶化、社会混乱、组织崩溃的危险,要求马上采取救援和恢复等应对策略。有的突发事件,如地震,甚至可以瞬间发生并立即结束,整个过程持续的时间只以分秒计算。因此,突发事件发生后,应急管理越是迅速、合理,就越能避免或减少损失,对时间的把握程度决定了突发事件处置的有效性程度。

(五)后果的严重性

由于突发事件突然发生,第一反应往往会滞后,甚至做出不正确的反应,人们会显得惊恐,社会陷入混乱之中,从而造成巨大损失,包括生命、健康、财产、设施和环境生态的巨大损失,事实证明这种后果是严重的。同时,其后果还有广泛性、连锁性和持久性。例如,美国金融风暴波及到欧洲、中亚、南亚、东南亚以致全世界,财产损失之大难以计量,造成了全球性的影响。

(六)采取特别措施的必要性

人们采取正常状态下的各种手段将无法消除突发事件所带来的影响,而必须采取特定的应急措施。非常状态下的应急措施比一般的行政执法手段更加严厉、苛刻,有的时候甚至需要中断正常的法律秩序,乃至于苛减公民的部分基本权利,如人身自由权、财产权等。但是,为了实现更为重大、迫切的公共利益,并从最根本上保护公民的最大利益,采取这样的应急措施仍然是必要的。由于应急措施的采用,标志着一定范围的正常法律秩序转入非常法律秩序,事关重大。因此,对于应急措施实施的主体、条件和程序,必须由法律做出明确规定。

(七)广泛的扩散性

扩散性包括两方面的含义:一是突发事件往往会突破地域限制,向更广范围的地理空间扩张;二是突发事件会引发次生灾害,形成一个灾害的链条。前者要求我们建立区域应急联动、流域应急联动,甚至是国际应急联动机制,后者要求我们加强各个相关部门之间的应急合作与协调。西方关于应急管理有句名言:灾害是不晓得行政区域的(Disaster knows no jurisdiction)。构建防范和应对突发事件的社会网络势在必行。

三、突发事件的分类

在我国,2006年1月8日发布实施的《国家突发公共事件总体应急预案》以及2007年11月1日开始实施的《突发事件应对法》中,将突发事件根据发生原因、机理、过程、性质和危害对象的不同而分为四大类:自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件。如表1-1所示。

表 1-1 四类突发事件的特征及事例

事件类型	特征描述	具体事例
自然灾害	由自然原因而导致的突发事件	干旱洪涝、台风、冰雹、雪、高温、沙尘暴等气象灾害;地震、山体崩塌、滑坡、泥石流等地震地质灾害;风暴潮、海啸、赤潮等海洋灾害;森林草原火灾和重大生物灾害等
事故灾难	主要由人为原因而造成的突发事件,包括那些由人类活动或者人类发展而导致的计划之外的事件	民航、铁路、公路、水运、轨道交通等重大交通运输事故;工矿商贸等企业发生的重大安全生产事故;造成重大影响和损失的供水、供电、供气、供热和供油等城市生命线事故以及通讯、信息网络、特种设备等安全事故;核辐射事故;重大环境污染与生态破坏事故等
公共卫生事件	主要由病菌或病毒而引起的大面积的疾病流行等事件	突然发生,造成或可能造成社会公共健康严重损害的重大传染病疫情,群体性不明原因疾病,重大食物与职业中毒,重大动物疫情及其他严重影响公众健康的事件等
社会安全事件	主要由人们的主观意愿而产生的,会危及社会安全的突发事件	能源和材料短缺引起的紧急事件,暴乱、游行引起的社会动荡、战争、恐怖袭击事件,经济安全事件,民族宗教事件,涉外突发事件,重大刑事案件以及规模较大的群体性事件等

当然,这四个分类并不是绝对的。应该说,这四个类型事件相互之间都会存在交叉渗透的现象。具体而言,事故灾难事件同时也可以是社会安全事件,而一个公共卫生事件也完全可能是由一次自然灾害带来的,如水灾后的瘟疫流行等。图1-1较好地表示了我国目前对突发事件的总体分类以及各个不同事件之间的交叉渗透与多重性现象。

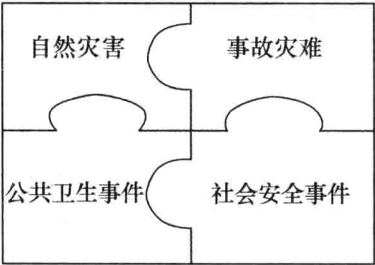


图1-1 四类突发事件的交叉渗透关系

对突发事件进行分类的意义在于:在应急管理中,我们要明确责任主体,以方便专业性、技术性强的突发事件的处置。在突发事件的处置过程中,我们要遵循专业处置的原则以避免次生、衍生灾害的发生。例如,1986年,前苏联发生切尔诺贝利核电站泄漏事件。政府先是调集了大量内务部队的官兵进行处置。他们没有专业的防护装具,缺少专业知识和技能,遭受

到大量核辐射。直到苏联防化部队的官兵参与救援,这种状况才得以改观。在突发事件处置过程中,救援可以是综合性的,而处置必须体现专业性。

此外,突发事件的分类是静态的,而突发事件的演进却是动态的。各类突发事件之间往往是相互关联、相互渗透的,需要各个部门协同应急、合成应急。例如,2008 年南方暴风雪中,致灾因素具有突出的连带性、耦合性与叠加性,表现出链状群发甚至网状群发的特点。自然因素导致基础设施瘫痪,进而演化为技术灾难。基础设施因相互依赖而产生互动效应,其影响迅速向全社会扩散,造成社会生产、生活的无序状态,暴露出我国在电、煤等重要物资生产、储备上的严重问题。可以说,自然因素引发了技术灾难,而技术灾难又放大了自然因素的社会影响,彰显了隐性的社会经济问题。因而,在现代社会中,我们一定要关注系统的风险,一定要以系统的眼光来认识突发事件。应急管理在坚持分类管理的同时,还要提倡部门之间的相互协同,从而形成应对突发事件的强大合力。

四、突发事件的分级

我国按照社会危害程度、影响范围、突发事件性质等,将自然灾害、事故灾难、公共卫生事件分为四级。法律、行政法规或国务院另有规定的,从其规定,如核事故等级的划分。

突发事件的四个分级,即Ⅰ级(特别重大)、Ⅱ级(重大)、Ⅲ级(较大)和Ⅳ级(一般),按照颜色对人的视觉冲击力的不同,依次用红色、橙色、黄色和蓝色表示。我们之所以用不同颜色标注不同的突发事件等级,一是比较醒目,便于识别和判断;二是方便弱势群体如文盲辨识。但是,社会公众必须接受一定程度的公共安全教育,否则,他们很难确知各种不同颜色的含义。如图 1-2 所示。

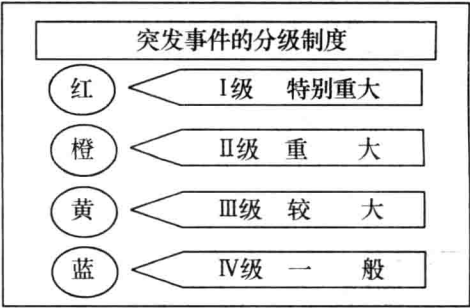


图 1-2 突发事件的分级制度

按照分级管理原则,上述四级公共危机事件,从Ⅰ级至Ⅳ级,分别由国家级、省级、市级和县级政府管理组织领导和负责协调应急处置工作。如表 1-2 所示。

表 1-2 我国危机分级管理组织框架

级别 应急组织	特别重大(Ⅰ级)	重大(Ⅱ级)	较大(Ⅲ级)	一般(Ⅳ级)
国家	√			
省级	√	√		
市级	√	√	√	
县级	√	√	√	√

突发事件分级的意义主要在于:规定我国各级人民政府对突发事件的管辖范围。一般和较大的突发事件分别由县和地级市人民政府领导,重大突发事件由省级人民政府领导,特别重大的突发事件由国务院统一领导。这是因为我国应急资源的配置特点是:政府的行政级别越高,所掌控的应急资源越丰富,处置突发事件的能力也就越强。

对于突发事件的分级,我们必须注意以下几点:一是我国对突发事件分级的具体标准有待进一步明晰化;二是突发事件处于不断的演进过程,分级是动态的;三是当突发事件情势不够明朗时,分级应遵循“就高不就低”的原则;四是分级要突出“三敏感”的原则,即对敏感时间、敏感地点和敏感性质的事件定级要从高。

此外,我们还必须注意:社会安全事件是不分级的。这是因为社会安全事件不同于其他三类突发事件,其演进呈现出非线性特点。美国物理学家洛伦茨提出:南美亚马逊河流域的一只蝴蝶轻微地振动一下翅膀,两周后在美国的得克萨斯州就可能掀起一场风暴。社会安全事件经常体现出发展变化的“蝴蝶效应”。

【案例】“6·26”池州事件。2005年发生的池州事件就体现了社会安全事件演进的特殊性。2005年6月26日,安徽省池州市发生一起严重群体性暴力事件,不明真相的群众冲击派出所,烧、砸车辆,殴打民警,哄抢超市。安徽省公安厅,池州市委、市政府领导坐镇指挥,当晚23时许平息该事件。事件的发生过程大抵如下:

14:40,池州城区翠柏路菜市场门口,一辆挂着苏A牌照的丰田轿车将行人刘亮刮伤,4名乘车人与刘亮双方发生争执,将刘殴打致伤。部分市民不满,向池州110报警。接警后,九华路派出所立即派人赶赴现场,及时将刘亮送往医院急诊室就诊,并将肇事者及其车辆带到派出所。围观群众跟随到派出所进行对峙,并愈集愈多。市领导出面与市民对话,但效果不佳。

18:00左右,一些人开始推、砸肇事车辆。

18:50,现场围观群众超过万人,一些人开始点燃轿车,并向着火的车辆扔鞭炮。

19:00,一些人将停放在派出所门前的警车点燃。

19:05,一些人袭击现场武警,6名武警被砸伤。赶来灭火的消防车消火栓被抢,并被推离现场十余米。

19:25,派出所的电源被切断,一些人向室内扔放鞭炮,实行打、砸、烧。

19:40,停放在翠柏路上的一辆宣传车和一辆警车同时被点燃。

20:03,一些人开始哄抢附近的超市。3个多小时后,超市被洗劫一空。

在社会安全事件中,公众的情绪相互鼓励、激荡。任何一个小小的扰动,都可能引发轩然大波。池州事件起因于一起普通的交通事故。但是,车上人员出言不逊,声称:20万块钱可以搞定池州一条人命,点燃了当地群众心头的怒火。警察出警后,人群当中有人传言:警察与乘车者沆瀣一气。这又使本该平息的事件波澜再起。群众在派出所周围聚集时,超市向派出所送水。又有人称:超市与派出所是一家。因此,公众又哄抢了超市。在转型期的中国,社会郁积了大量的矛盾。许多群体性突发事件中,事件的导火索与公众的利益诉求并无直接联系。一些公众参与只是为了发泄情绪。对此,我们要保持高度的警惕。

条块分割是我国突发事件应急管理的一大弊病。我们对突发事件进行分类、分级,应当有助于划清责任主体,实现分类管理、分级负责,推动条块结合,做到以块为主。当突发事件

发生时,事发地政府要积极开展先期处置,防止突发事件扩大升级。如果按照突发事件的分级超出自己的管辖范围,则需要边处置、边上报。同时,对于专业性、技术性强的突发事件,处置一定要体现专业的原则,即以人民政府的有关职能部门为主要处置机关,调集专业化的队伍进行处置。属地人民政府要积极配合,可在专业队伍到来前简单地进行处置,在专业队伍到来时进行道路引导,在专业队伍到来后介绍情况、协助处置、维持秩序、做好后勤保障工作。各级人民政府在构建应急管理体系的过程中,也需要遵循条块结合的原则。

【案例】作为中国的首都,全国的政治、文化中心和中国特色社会主义建设的首善之区,北京市已经形成了“3+2+1”的应急管理体系。所谓“3”,就是市级应急管理机构、18个区县应急管理机构和13个应急专项指挥部;所谓“2”,就是以110为龙头的紧急报警服务中心和以12345为龙头的非紧急救助服务中心;所谓“1”,就是指应急社会动员体系。这个体系就体现了分类管理、分级负责及条块结合的思想。如图1-3所示。

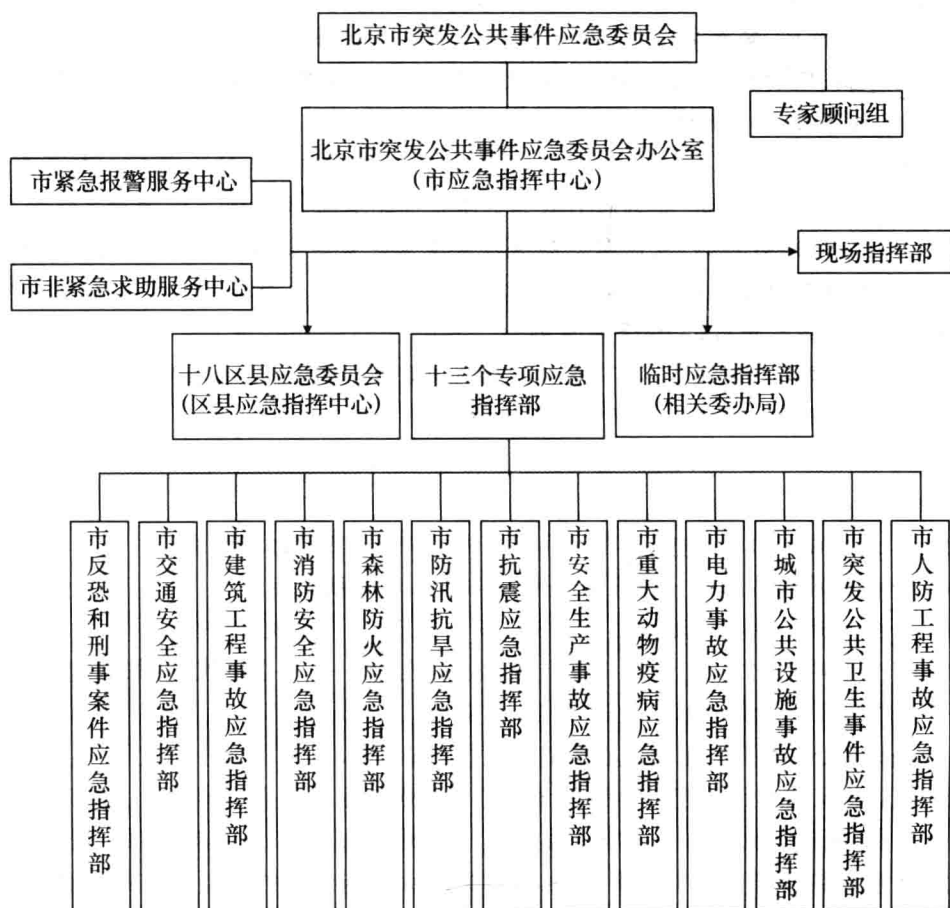


图 1-3 北京市应急管理组织体系

第二节 应急管理的基本知识

一、应急管理的概念及其阶段

(一)应急管理的概念

应急管理指的是为了降低突发灾难性事件的危害,基于对造成突发事件的原因、突发事件发生发展过程以及所产生的负面影响的科学分析,有效集成社会各方面的资源,运用现代技术手段和现代管理方法,对突发事件进行有效的监测应对、控制和处理。这个定义所表达的含义可用表 1-3 表示。

表 1-3 应急管理概念表达

动词	名词(宾语)	表达
降低	危害	应急管理的目的
分析	机理+影响	应急管理的基础
集成	资源	应急管理的主要依托
运用	技术手段+管理方法	应急管理的技术方法
应对、控制、处理	事件	应急管理的过程

表 1-4 突发事件应对与常规管理、紧急状态的关系

	常规管理	突发事件应对	紧急状态
调整范围	日常行政管理活动	一般、较大、重大、特别重大突发事件的应对活动	特别重大突发事件,需要宣布进入紧急状态,采取特别措施的行为
性质	行政法	行政法	宪法性法律
法律依据	各种行政管理法律规范	突发事件应对法律规范	紧急状态法
公民权制与政府权力关系	平衡	适度向政府倾斜	向政府集中

(二)应急管理的阶段

对于应急管理阶段的界定国内外学术界有许多说法。其中美国危机专家罗伯特·希斯提出了 4R 模型:减少(Reduction)、预备(Readiness)、反应(Response)、恢复(Recovery)。如图 1-4 所示。

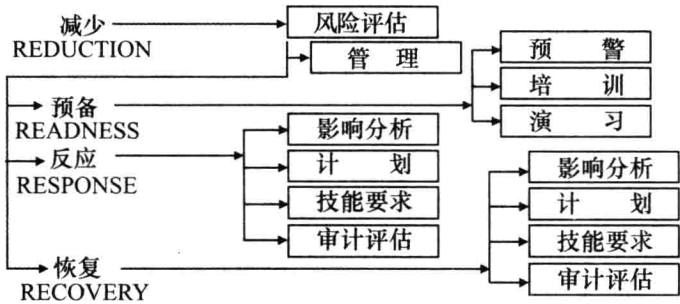


图 1-4 罗伯特·希斯 4R 模型