



党政干部口袋读库
DANGZHENG GANBU
KOU DAIDUKU

读

HUASHUOYINGJIJUECE

话说应急决策

库

D
U
K
U

桂维民 著

陕西出版集团
陕西人民出版社

读

党政干部口袋读库

话说应急决策

桂维民 著

陕西出版集团
陕西人民出版社

库

图书在版编目(CIP)数据

话说应急决策/桂维民著. 西安市: 陕西人民出版社, 2012

(党政干部口袋读库)

ISBN 978-7-224-10087-7

党政干部口袋读库 话说应急决策

作 者 桂维民

出版发行 陕西出版集团 陕西人民出版社

(西安北大街 147 号 邮编: 710003)

印 刷 中煤地西安地图制印有限公司

开 本 787mm × 1092mm 48 开 3.125 印张

字 数 75 千字

版 次 2012 年 2 月第 1 版

2012 年 2 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978 - 7 - 224 - 10087 - 7

定 价 10.00 元



第一篇 危机处置的核心

——应急决策的含义 /001

- 一、穿越“历史三峡” /001
- 二、应急决策的含义 /006
- 三、应急决策与常规决策的异同 /007
- 四、应急决策的特点 /011
- 五、应急决策的原则 014/

第二篇 走出危机迷情

——应急决策的阶段划分 /017

- 一、应急决策的三个阶段 /017
- 二、应急决策系统的三个关节点 /021

第三篇 避免霍布森选择

——应急决策的系统构成 /026

- 一、应急决策系统的基本结构 /026
- 二、应急决策的目标 /030
- 三、应急决策主体 /032
- 四、应急决策客体 /035

五、应急决策行动方案 /037

第四篇 把握最佳时机

——应急决策的约束条件 /040

- 一、应急决策流程的约束条件 /040
- 二、应急决策事关危机处置的成败 /047

第五篇 扼住危机的咽喉

——应急决策是种特殊的领导力 /054

- 一、突发事件的分类 /054
- 二、应急决策是对领导力的考量 /056
- 三、检验决策者道德底线的试金石 /060
- 四、应急决策的三个误区 /063

第六篇 山雨欲来辨风声

——提高科学应对的研判力 /069

- 一、科学应对的研判力 /069
- 二、增强政治敏锐性的洞察力 /071
- 三、增强对伪科学的辨别力 /078
- 四、“反思的判断力”尤为重要 /081

第七篇 泰山崩于前而色不变

——提高临危不乱的镇定力 /083

- 一、临危不乱的镇定力 /083
- 二、心慌必乱的大谋 /086
- 三、为将之道忌“五危” /088
- 四、无私才能无畏 /090

第八篇 民无信不立

——提高稳定大局的掌控力 /093

- 一、稳定大局的掌控力 /093
- 二、知识与权力“联姻”的力量 /097
- 三、善于变危为机 /099

第九篇 快刀斩乱麻的智慧

——提高当机立断的决断力 /104

- 一、当机立断的决断力 /104
- 二、影响决断力的心理因素 /107
- 三、临危要敢决善断 /109
- 四、快速决策是关键 /112

第十篇 田忌赛马的策略

——提高攻坚克难的统筹力 /114

一、“1+1>2”的聚合效应 /114

二、攻坚克难的统筹力 /116

三、在应对危机中磨砺才干 /121

结 语 防患于未然

——“执政为民”是应急管理的灵魂 /123

一、预警防范是关键 /123

二、及时识别公共危机的性质 /127

三、适时建立“防火墙” /130

四、把保障生命安全放在首位 /133

五、维稳应“了事”而不“抹事” /136

第一篇

危机处置的核心——应急决策的含义

一、穿越“历史三峡”

进入新世纪以来，国际上“9·11”恐怖袭击、印度洋海啸、冰岛火山爆发、俄罗斯森林大火、墨西哥湾漏油事件、日本特大地震、国际金融危机以及西亚北非政治动荡等重大公共危机事件频发，同时，我国发生的“非典”疫情、汶川、玉树等地震灾难、舟曲特大泥石流、三聚氰胺问题奶粉、瘦肉精、地沟



油事件、多处桥梁垮塌事故、煤矿各种矿难、甬温线高铁追尾、新疆“7·5”恐怖事件等等，给我国正常的经济社会生活以及人们的价值观、行为准则和社会安定带来巨大冲击。

在全球化背景下，随着互联网、手机等新兴传媒发展迅速，媒体瞬间聚焦，网络围观拍砖，微博短信互动，使一些公共危机事件连锁、放大的“蝴蝶效应”不断凸显；随着“局部问题全局化，国内问题国际化，国际问题国内化”，不稳定和不确定因素明显增多。正是鉴于种种变幻莫测的危机，当今世界被称为“全球风险社会”，因为我们同住一个“地球村”，灾难面前我们都是“地球人”。

同时，我国正处在一个经济转轨、社会转型、体制转换的关键时期，就好像我们乘坐着一艘历史巨轮，穿行在回环曲折的长江三峡之间！中国近代史大家唐德刚先生在《晚清七十年》中曾用“历史三峡说”来比喻中国的社会转型。他认为，先秦以来的中国政治社会制度变迁分为“封建、帝制与民治”三个大的阶段，社会各层面变革巨大，第一次“历史三峡”期从公元前4世纪中叶商鞅变法开始，一直到汉武帝与昭帝之间，由封建诸侯割据转到大一统的郡县制，前后用了200余年，这一“秦汉模式”成为中国政治、经济、文化的基本制度，延续了

2000 多年，这也就是毛泽东曾经所说的“百代犹行秦法政”。从晚清开始，内忧外患的中国进入了第二个“历史三峡”期，从帝王专制，要转变成民治，需要从政治经济的转型开始，这一转百转，大体也要持续 200 余年，直到本世纪中叶才可能结束。唐德刚认为，那时，中国又进入一个相对稳定期，便可扬帆直下，随大江东去，进入海阔天空的太平之洋了。

胡锦涛总书记指出，中国共产党成立 90 年来，集中干了三件大事，相继实现了“三个历史性转变”，从根本上改变了中国人民和中华民族的前途命运，不可逆转地结束了近代以后中国内忧外患、积贫积弱的悲惨命运，不可逆转地开启了中华民族不断发展壮大、走向伟大复兴的历史进军，使具有 5000 多年文明历史的中国面貌焕然一新，中华民族伟大复兴展现出前所未有的光明前景。其实，这三件大事、“三个历史性转变”也与“历史三峡说”有着异曲同工之妙！

万里长江上的三峡是一段山水壮丽的大峡谷，由瞿塘峡、巫峡、西陵峡组成。中国的第一个历史性的转变就如同过瞿塘峡。从 1840 年鸦片战争以来，一路上山势险峻，绝壁断崖，中国共产党诞生以后，中国民族独立和解放斗争才走上正确的道路，但也是烟笼雾锁，崎岖狭峻，险象环生，令人惊心动魄！而第二



个转变，新民主主义革命到社会主义革命和建设的历史进程，犹如行进在巫峡之中，奇峰突兀，峭壁屏列，谷底涛涌，九曲回肠，何其幽深繁复、曲折玄奇！改革开放后的 30 多年，恰似进入了西陵峡，航道曲折，怪石林立，滩多水急，绵延不断，有波谲云诡、激流回旋之惊险，更有大江东去、一泻千里之气象！只要我们不动摇、不懈怠、不折腾，再过几十年，也就是到新中国成立 100 周年的时候，我们这一历史转型就有可能完成，东方巨轮将扬帆直下，沿江东去，完成我们中华民族伟大复兴的华彩篇章。如果把“历史三峡”比作社会大转型，那么，西陵峡就是社会大转型的最后阶段，这一段也是三峡中最漫长、最艰难的，看似天高江阔，实则扑朔迷离，所有的风险、矛盾、纠结、艰辛，都需要在这一大转型阶段缓和、化解乃至消除，直至走出“历史三峡”，进入江天一色的新境界，实现中华民族史上又一个长治久安的平稳发展期。

以历史的眼光和全球的视野解读“历史三峡”的轨迹，实在是一种奇绝壮美境界。但古人云“安而不忘危，存而不忘亡，治而不忘乱”。从治国安邦的角度来看，作为社会大转型最后阶段的西陵峡，我们确实面临着许多前所未有的新情况、新问题、新挑战，尤其是各种公共危机事件就像三峡中的急流险滩，引发社会燃烧的“燃点”，躲不开、绕不过。我

们必须增强忧患意识，居安思危、警钟长鸣，不断化解波谲云诡的风险，积极防患于未“燃”。

一般来说，公共危机发生的原因，不外乎“天灾人祸”这两个方面，天灾是由自然界的物质运动变化所导致的，人类很难予以抗拒；人祸则是由于人为的因素造成的，也不可能绝对避免；但所有的“天灾人祸”都有发生发展的规律，都可以通过科学的应急决策来有效的处置，最大限度减缓危机事件的发生，最大限度控制危机的蔓延升级，最大限度降低危机所造成的损失。可见，应急决策是处置公共危机的核心和灵魂，在整个突发事件应对中具有决定性的作用，直接关系到公共危机减缓、预防、反应和恢复的成效。

由于公共危机的爆发具有偶然性、突发性、易变性、危害性，导致在这种特殊环境下决策的价值取向、约束条件和决策程序及其效果都有别于常态决策，不确定、不稳定、不可靠的因素非常多，使得决策者很难确切地把握事件发展的各种随机变量，应急决策就需要勇于担当，随机应变，遵循规律，抓住要害，果断拍板，赢得转机。

应急决策，属于非常规、非程序化的风险决策，对于担负处理危机主要责任的决策者来说，是一道考政治、考意志、考胆识、考智慧、考能力的综合测试



题。现实中，应急决策是一种特殊的领导力，最能考量领导干部的综合素质和驾驭复杂局面的能力。

二、应急决策的含义

所谓应急决策，是指决策主体受到多重约束的压力，在信息不对称、情况紧急和变数很高的情境下，以控制危机蔓延、平息事态为目标，调动有限资源，通过非常规、非程序化手段所作出的快速决断。

2011年3月11日发生在日本列岛的灾情十分惨烈，世所罕见。特大地震、超强海啸、严重核泄漏这三大劫难接踵而至。地震发生10分钟后，日本政府应对危机体制启动。时任首相菅直人直接担任紧急灾害对策本部的本部长。以往日本政府应对地震的表现和民众的自救能力常常为国际社会所称道。但在这次范围如此之广、危害如此之大的灾难面前，日本政府却显得力不从心，在信息披露、物资补给、灾民安置、核辐射处置及寻求国际救援等方面，频频暴露出一些应急决策的失误，使应急抢险和减灾避险漏洞百出，受到国内民众和国际舆论的广泛批评，最终也没逃出“短命内阁”的怪圈。日本的巨灾，从另一个

方面反映了应急决策由于其复杂性、综合性和权变性带来的严峻挑战。

三、应急决策与常规决策的异同

现在，公共危机事件的严重性、复合性、关联性明显增强，使决策者很难发现和及时掌握危机中的随机变量。这些年，各级部门都制定了各种危机的应急预案，分析并设计了可预见的处理流程。但这些预案都是在常规状态下作出的，公共危机发生后，往往需要根据情况变化，对原方案进行随机调整，这样才能使应急决策更加有力、有序、有效。

应急决策不同于常规决策。所谓常规决策就是在已知的前提下，为了达到预期目标从两个以上行动方案中作出评价和选择的过程。这种在正常稳定状态下拍板定案的特点是：有足够的时间和条件；问题和结果是已知并确定的；问题和解决方案以相同或类似的形式重复出现；决策的程序和方法比较规范。

因此，常规决策与应急决策有“五个不同”。

1. 决策约束不同

常规决策主客观条件已知，信息、时间、资源、



人力和技术都相对充分；应急决策受到时间紧迫、信息有限、人力资源短缺和技术支持匮乏等因素的限制，并且事态、环境、条件等都随机变化莫测。

2. 决策取向不同

常规决策目标明确清晰、规范，追求效果最优最大化；应急决策目标处在动态变化之中，更强调快速、简捷、灵活和有效。

3. 决策模式不同

常规决策因为是对一个经常反复出现的问题作决策，有规律可循，程序相对固定；应急决策属于对突发事件非常规、非程序化的一次性决断，没有固定模式。

4. 决策机构不同

常规决策主要是民主讨论、集体决策；应急决策具有紧迫性和风险性，因其特点所决定，不可能协商讨论，只能是高度集权、首长负责和快速决断。

5. 决策效果不同

常规决策由于背景、特点和规律基本掌握，可靠性较强，可以不断优化；应急决策随机和风险因素很

多，很难把握预期的目标与最终的效果是否一致，只能争取最好的，避免最差的，往往决策选择的实施是次优或满意的结局。

应急决策与常规决策虽然有许多不同之处，但并非截然分割、非此即彼的两类决策，两者之间有着一种内在的联系。应急决策与常规决策的关系表现为：常规决策的失败才诱发公共危机，转化为应急决策的状态；应急决策的成功反过来可促进日后的常规决策更加趋向合理完善。决策方法是程序化还是更接近非程序化，在危机事发前后中间有一段连续的过渡状态。应急决策流程具有时效性、阶段性和连续性，它贯穿于公共危机管理的全过程，在时间上继起，在流程上延续，随机有效地对重大问题作出决断。当公共危机爆发前和缓解后又适时将应急决策的相关工作分别交给常规流程来处理。

【案例】故宫博物院的“十重门”

2011年5月上旬到8月下旬，故宫从展品被盗的“失窃门”到网上爆出的“逃税门”，短短3个多月，经历了错字门、会所门、哥窑门、瞒报门、封口门、拍卖门、屏风门等大大小小的“十重门”，中国最大的古代文化艺术博物馆承受着前所未有的公信力拷问。看上去这些事好像是突然爆发，其实反映了故宫日常管理运营存在的重大



漏洞和隐患。在事发之初，故宫决策层对突发的“失窃门”应对不当，引出了“错字门”，由于纠错不够及时果断，又强调责任在下属，使故宫声誉受到严重损害，成为这场信誉危机中倒下的第2块骨牌。面对一次又一次地被曝光、被质疑、被审视，故宫应急决策迟缓，反应总是慢一拍，态度也不够坦诚，所以一直未能赢得公众的信任和谅解。面对重重责问，故宫的最高主管郑欣淼院长终于亲自上阵，就“十重门”事件，向公众致歉，并作出说明，这才改变此前故宫的消极姿态，让人有耳目一新之感。从郑院长的应急处置中不难看到，故宫对于“十重门”的反思和总结，有着两个关键词。一是问责。关键是抓好“人”的问题，必须要加强责任感的培养和责任制、问责制的落实；二是公开。长期以来，故宫处于一种相对封闭的工作状态，缺乏与社会及时、充分的互动与沟通。故宫院长亲自回应“十重门”，应该不是一个句号，而应被看做重塑公信力的开端。希望故宫能以史为鉴，举一反三，知错就改，知耻而后勇，真正使中华文明瑰宝——故宫博物院成为人民心中的文化重地。