

桂维民
著

五名 十日谈 管理

 中共中央党校出版社
The Central Party School Publishing House

桂维民 著

名 管理 十日谈

 中共中央党校出版社
The Central Party School Publishing House

图书在版编目 (CIP) 数据

应急管理十日谈/桂维民著. —北京: 中共中央
党校出版社, 2010. 7

ISBN 978-7-5035-4366-1

I. 应… II. 桂… III. 紧急事件-公共管理-
研究 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 141060 号

应急管理十日谈

责任编辑 曲 炜 王 琪

版式设计 尉红民

责任校对 王洪霞

责任印制 宋二顺

出版发行 中共中央党校出版社
(北京市海淀区大有庄 100 号)

邮 编 100091

网 址 www.dxcbs.net

电 话 (010) 62805800 (办公室) (010) 62805818 (发行部)

经 销 新华书店

印 刷 北京四季青印刷厂

字 数 435 千字

版 次 2010 年 7 月第 1 版 2010 年 7 月第 1 次印刷

开 本 700 毫米×1000 毫米 1/16

印 张 25.125

定 价 52.00 元

版权所有·侵权必究

如有印装质量问题, 请与本社发行部联系

序一

李书磊

我其实没有资格为这本书作序，“应急管理”并非我的研究领域，无奈维民同志坚约，催促再三，只好“恭敬不如从命”了。2003年维民在中央党校中青年干部培训班学习，任学员支部书记，我其时在中央党校培训部工作，“非典”来了，我们也算是联手应了应急。记得我到维民宿舍去商量他那个支部的应急方案，交谈中维民眼睛睁得很圆，说话却慢条斯理。后来北京全市疫情愈急，校内学员也有人发烧，还隔离了一栋学员楼，再找维民商量，他还是不紧不慢的。我当时想这个人还行，是经过事的。2004年初他毕业回陕西，我也随即到西安市委挂职锻炼，他作为本地干部给了我不少指点。那时他任省委副秘书长、办公厅主任，不少信访案件、突发事件他都在一线处理。有时见个面、通个电话，问他在忙什么，他说在处理什么什么事，那个事往往就是刚刚发生的群体性事件，我总是很有兴趣地追问他来龙去脉。他曾任西安市委常委、秘书长，西安过去的很多事他都参与过处理，我也很乐意向他请教西安的历史，他的风格还是娓娓道来。同一件事问过三个人以上，就能大致了解得比较清楚了，而维民的叙述总是可靠的。

我离开西安之后，又听说他担任了省人大的秘书长。不管在市里还是在省里，在党委还是在人大，秘书长的岗位都难免是要应急的，积累的经验一定很丰富，所以维民写应急管理的书内容充实，有实感，出语真切。也很难得他是个有心人，工作中处处留心思考，并自己动手写文章和讲稿，可以说是真正进入了研究状态，使实践和研究相得益彰。他到各处学校、培训班讲应急管理，又是一个把自己的经验认识与大家交流、讨论的过程，会得到推敲、修正的好处。从政和人生的这种状态应

该说是比较理想的。也祝贺维民抓住了一个如此关键而又与自身经历紧密结合的题目，找到了一个如此有意义的人生寄托。

我就不去重复地说应急管理有多么重要了，实际上维民在书里已经讲得很透彻了。他能够从历史进程的眼光看应急管理，又引入国际对比的角度，对有关学者的观点也有征引，使这本书有了理论性，我读来觉得可喜。“历史三峡”的比喻也引得好。关于应急管理这已经是维民的第三本书了，也祝愿他继续写下去。生活在不停地变化，在体验生活的同时研究应变之道，应对随时出现的新情况，虽常常不免“急难险重”之苦，其实也是很有趣的事。

2010年7月9日

（作者系中共中央党校副校长）

序二

闪 淳 昌

桂维民同志撰写的《应急管理十日谈》给我们提出了一个非常重要的问题：当今，世界上任何一个政府，能不能有效地管理和处置危机，能不能维护正常的社会秩序，能不能保障人民群众的生命财产安全，已经成为检验这个政府能否取信于民的重要标志，成为检验这个政府能否对人民群众负责的试金石。

《应急管理十日谈》中漫谈了社会转型和社会风险、危机的防控和管理、应急决策的方法和技巧等；文中例举了一些突发公共事件，特别是社会安全事件，漫谈了正确认识和处理群体性事件、危机中的沟通与媒体应对等，这对构建社会主义和谐社会有着非常现实的意义。

《应急管理十日谈》给人们一些重要启示，特别是：（1）发展是第一要务，安全稳定是第一责任；（2）要以人为本，居安思危，依法预防、依法处置；（3）善待、善用新闻媒体，按照主动、及时、准确、有利、有效的原则，健全及时准确的信息发布和舆论引导机制；（4）探索用改革的办法、创新的办法应对危机，在实践中不断提高各级领导干部科学、冷静、果断处置突发事件的水平。

这本书已是桂维民同志的第三本专著了，他的前两本书写得不错，有独到见解。作为一个实际工作者，他对应急管理工作的关心和倾注令我感动。希望更多的同志都来关心应急管理工作，为建设中国特色应急管理体系贡献自己的一份力量。

2010年5月24日于北京

（作者系国务院应急管理专家组组长、国务院参事室参事）

序三

马维民

人类发展的历史，就是一部应对挑战、战胜灾难、不断前进的历史。人类社会发展到今天，经济、社会和自然界都已进入一个各类突发事件发生概率更大、破坏力更大、影响力更大的阶段。当前，我国正处于工业化、城镇化快速发展时期，各种传统的和非传统的、自然的和社会的、国际的和国内的风险、矛盾交织并存，公共安全和应急管理工作面临的形势更加严峻复杂。如何做好各种突发事件的应急管理，已成为摆在我们面前的一项重要课题。做好应急管理工作是贯彻落实科学发展观、实现经济社会又好又快发展的必然要求，是构建社会主义和谐社会、保障人民生命财产安全的必然要求，是提高党的执政能力、建设高素质干部队伍的必要要求，是全面履行政府职能、建设人民满意政府的必然要求。能否做到科学妥善处置各类突发事件，事关党和国家工作大局，考验着各级政府的执政能力，也是检验各级党政干部综合素质的重要指标。

突发事件防范应对，是一项我们一直在做的工作，但是将应急管理作为一门科学、一项专门工作提出来，时间并不长，我们对应急管理的认识还有待进一步深化和完善。桂维民同志长期工作在维护社会稳定第一线，对突发事件应对工作有较为深入的认识和理解，更为难得的是，他是一位有心人，在工作之余将多年的经验积累系统总结、归纳升华为一本厚厚的书稿，为我们进一步深化对公共危机管理工作的认识提供了很好的参阅资料。本书内容翔实、段落清晰、逻辑严密，具有很强的系统性；文中例证生动、旁征博引、文笔流畅，具有很强的可读性；作者

用“每日一谈”的形式将公共危机管理的理论与实践娓娓道来，分析得深入浅出，引人入胜，其中很多观点颇具新意。

“安而不忘危，存而不忘亡，治而不忘乱”，“居安思危，思则有备，有备无患”的古训，给我们以宝贵的启示。相信本书的出版，一定会为从事应急管理工作的各界同仁提供有益的参考借鉴，同时，也一定会对我国应急管理工作的发展完善起到推动促进作用。

是为序。

2010年5月31日

（作者系公安部治安管理局副局长）

目 录

第一讲 行进在“历史三峡”	
——漫谈社会转型和社会风险	(1)
第二讲 绝知此事要躬行	
——漫谈公共危机管理 ABC	(40)
第三讲 “快刀斩乱麻”的智慧	
——漫谈提高应急决策的方法与技巧	(72)
第四讲 扼住危机的咽喉	
——漫谈提高应急决策的能力	(107)
第五讲 一枝一叶总关情	
——漫谈正确认识和处理群体性事件	(133)
第六讲 风起于青萍之末	
——漫谈培育基层的危机防控能力	(164)
第七讲 从罗斯福的“炉边谈话”说起	
——漫谈危机中的沟通与媒体应对	(204)

第八讲 信心比黄金更重要	
——漫谈全球应对国际金融危机的重大考验	(241)
第九讲 心事恐蹉跎	
——漫谈应对生态危机和环境突发事件	(293)
第十讲 长治久安的根本保障	
——漫谈弘扬宪法精神和宪政	(329)
后 记	(385)

第 一 讲

行进在“历史三峡”

——漫谈社会转型和社会风险

§ 1—1. “历史三峡”

前不久去世的 89 岁高龄的旅美唐德刚老先生是中国近代史大家，是华裔史学家中推动“口述历史”的第一人。他对中国史学界影响最大的就是“历史三峡”说，这个影响巨大的社会转型命题出自他晚年的史学巨著《晚清七十年》。

“历史三峡”是唐德刚解释中国社会转变的核心词，指中国社会转型的阶段约为 200 余年。他认为，春秋战国时期是中国历史的第一次“历史三峡”，社会各层面变革巨大，由封建制转到郡县制，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才大致安定下来，前后转了 200 余年，这一“秦汉模式”的中国政治、



中国口述历史第一人唐德刚

经济、文化制度，便相对稳定地延续下来，这也就是毛泽东曾经说过的“千古犹行秦法政”；从晚清开始，内忧外患的中国进入了第二个“历史三峡”，唐德刚认为，这也要持续 200 余年，直到本世纪 40 年代才能大体结束，那时，就可扬帆直下，随大江东去，进入海阔天空的太平之洋了。

2009 年国庆节，我们举国上下隆重庆祝新中国成立 60 周年。这是令每个中国人都激情澎湃的日子，我们都发自内心地为伟大祖国的发展进步而感到无比骄傲和自豪，都对实现中华民族伟大复兴的光明前景充满信

心。新中国成立 60 周年来，特别是 30 多年波澜壮阔的改革开放，中国的面貌发生了历史性变化。我们以世界上少有的速度创造了“和平崛起”的奇迹：2008 年中国经济总量已超过 30 万亿元人民币，位居世界第三位。一些国家的政要认为，中国实行改革开放政策和迅速的崛起是“20 世纪最重大的事件之一”。

事实上，当代中国正在发生广泛而深刻的变革。党的十七届四中全会指出，中国共产党成立 88 年、执政 60 年、领导改革开放 30 多年来，几代中国共产党人始终以实现中华民族伟大复兴为己任，坚持把马克思主义基本原理同中国具体实际相结合，团结带领全国各族人民不懈奋斗，战胜各种艰难险阻，不断取得革命、建设、改革的伟大胜利。我国相继实现了从半殖民地半封建社会到民族独立、人民当家作主新社会的历史性转变，从新民主主义革命到社会主义革命和建设的历史性转变，从高度集中的计划经济体制到充满活力的社会主义市场经济体制、从封闭半封闭到全方位开放的历史性转变，中华民族巍然屹立于世界民族之林。这是中国共产党人认识世界、改造世界的伟大创举，是根本改变中华民族命运、深刻影响人类历史进程的伟大变革。

这“三个历史性转变”中的第三个转变，在现阶段的集中表现就是经济体制的转轨和社会形态的转型。所谓经济体制的转轨，就是由传统的计划经济转变为全新的社会主义市场经济，进入一个在更大范围、更广领域、更高层次上参与经济全球化的新阶段；所谓社会形态的转型，是指由传统的封闭的社会制度向现代化社会形态演进，建设中国特色的社会主义，推动整个社会的文明、和谐和进步，也有人把这一阶段的伟大变革称之为社会转型期。

党的十七届四中全会上讲中国共产党成立 88 年、执政 60 年、领导改革开放 30 多年，所实现的“三个历史性转变”，与“历史三峡”的比喻，十分相近，有着异曲同工之妙。从 1840 年鸦片战争中国沦为半封建半殖民地至今，中国这艘东方巨轮，在血雨腥风、暗礁险滩、急流巨澜中跌宕起伏、勇往直前，宛如从瞿塘峡到巫峡再到西陵峡，穿行于雄伟险峻的长江三峡。历经 200 余年，悠悠东去，终将走出惊心动魄的险峻峡谷，驶入江河同归的辽阔海天之间。大家去过三峡吧，中国的第一个历史性的转变像不像过瞿塘峡？民族独立和解放斗争的历程，一路上山势险峻，风急浪高，烟笼雾锁，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！改革开放的

30多年，恰似进入了西陵峡，航道幽长，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，如不横生枝节，出现纰漏和失误，再过40年，到新中国成立100周年的时候，我们这一历史转型就可结束了。东方巨轮将扬帆直下，沿江东去，有可能成就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，看似江阔天高，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，实现民族史上又一个长治久安的平稳发展期。

站在历史与未来的交汇点上，世情、国情、党情都发生了重大变化，这是一个充满前所未有的机遇和前所未有的挑战的时代。在历史的三峡中，发展中国特色社会主义是前无古人的开创性事业，对其规律我们还知之不多、知之不深、知之不透；实现全面建设小康社会的目标还需要继续奋斗十几年，基本实现现代化还需要继续奋斗几十年，巩固和发展社会主义制度则需要几代人、十几代人甚至几十代人坚持不懈地努力奋斗。在“西陵峡”这个社会大转型的关键阶段，前行的道路上会遇到许许多多险峻和不可测的历史难题，如何有效应对这些风险和挑战，这是我们国家和所有人都将面临的现实而严峻的考验。

事实上，一部人类文明的发展史，就是人类不断地应对挑战、战胜各种危机的历史。回望一下我们行进在历史三峡的每一段历程，在应对形形色色的风险和危机中，我们付出了很大的代价？当然，在付出巨额的学费之后，我们也取得了宝贵的经验。恩格斯说：“一个聪明的民族，从灾难和错误中学到的东西会比平时多得多。”“没有哪一次巨大的历史灾难，不是以历史的进步为补偿的。”深刻反思起来，每一次社会转型，都会有社会代价的付出，也正是在一次次的危机、挑战、挫折和教训中，我们才一点一点地变得聪明起来，逐步走向成熟。但是，不论前进的航道上有多少艰难险阻，有多少急流险滩，轻舟已过万重山，大江东去，必将势不可挡！正如胡锦涛总书记所说，只要我们不动摇、不懈怠、不折腾，坚定不移地推进改革开放，坚定不移地走中国特色社会主义道路，就一定能够实现我们中华民族的伟大复兴。东方巨轮一定会穿越历史的三峡，直挂云帆济沧海！

我们必须看到，长期以来在人们的思想理念中普遍缺少忧患意识和危机意识，不少地方往往报喜不报忧，沉溺于歌舞升平的景象，看不到繁华

背后的隐忧和危机。从我们的第一次历史性转变算起,《义勇军进行曲》已经唱了60年了,但国歌中“居安思危”的深刻意蕴并没有真正深入人心。国歌在十年动乱中连歌词也不能唱了,“文化大革命”刚结束时,甚至一度把《义勇军进行曲》的歌词也改掉了,直到1982年五届全国人大五次会议才又把它恢复过来,并郑重写入宪法,其目的就在于警醒国人:时刻不忘“中华民族到了最危险的时候”!

缺乏危机意识才是最大的危机。其实,中国传统文化一直不乏居安思危、防患于未然的理念。比如:《周易》就是一部充满着忧患和辩证法思想的著作,书中说:“安而不忘危,存而不忘亡,治而不忘乱”。孔子在《论语·卫灵公》中说:“人无远虑,必有近忧。”《左传》中讲:“居安思危,思则有备,有备无患。”孟子在《告子下》中也指出:“生于忧患而死于安乐。”

胡锦涛同志在党的十七届四中全会上强调,全党必须居安思危,增强忧患意识,常怀忧党之心,克尽兴党之责,勇于变革、勇于创新,永不僵化、永不停滞,继续推进党的建设新的伟大工程,确保党在世界形势深刻变化的历史进程中始终走在时代前列,在应对国内外各种风险和考验的历史进程中始终成为全国人民的主心骨,在发展中国特色社会主义的历史进程中始终成为坚强的领导核心。这是胡锦涛同志担任总书记以来,在公开的讲话中近30次谈到忧患和危机问题。2008年年初,胡锦涛同志还就加强各级领导干部处置公共危机能力培训作出过重要批示,中组部专门发出通知,要求对各级干部进行这方面的培训。作为处在党和国家权力顶峰的领袖,为什么要一而再、再而三的告诫全党全国,必须居安思危,增强忧患意识,这不能不引起我们的深思和警醒!

当前,对我国来说,既是一个发展的黄金期,又是矛盾的凸现期和突发事件的高发期。突发事件从理论上讲,一般也叫公共危机。说起“危机”,人们常常会充满紧张和不好的感受。其实“危机”最初是一个医学术语,是指人濒临死亡、游离于生死之间的那种状态。后来这个词的使用对象被不断扩大,人们赋予它的含义也逐渐发生了变化。一般来说,危机有两个意思:一是指危险的祸根;二是指严重的困难时刻。我们所说的公共危机是指在社会生活中突然发生的、严重危及社会秩序、给社会造成重大损失的突发事件。就现阶段而言,我们要特别关注和妥善应对各种突发事件,警惕公共危机对工作全局带来的意想不到的冲击和干扰。

§ 1-2. 机遇、风险和挑战

党的十七届四中全会指出,当今世界正处在大发展大变革大调整时期。世界多极化、经济全球化深入发展,科技进步日新月异,国际金融危机影响深远,世界经济格局发生新变化,国际力量对比出现新态势,全球思想文化交流交融交锋呈现新特点,综合国力竞争和各种力量较量更趋激烈,给我国发展带来新的机遇和挑战。

这是党中央审时度势,对复杂多变的世情所作出的总体判断和科学概括,对我们深刻认识当今世界的大变局给我国带来的前所未有的机遇、风险和挑战,全面领会中央针对和平、发展、合作的时代主题所作出的一系列决策部署,切实抓住我国发展的重要战略机遇期,把中国自己的事情办好,具有很强的现实意义和深远的历史意义。

一、大危机、大挑战孕育着大机遇

当今国际关系、国际格局和国际秩序正处在新一轮调整变化之中。尽管求和平、促发展、谋合作是不可阻挡的历史潮流,推动人类社会以前所未有的速度发展进步,但是,国与国之间综合国力的竞争和各种力量的较量也更趋激烈,国际形势继续发生复杂深刻变化,一系列重大事件带来的国际经济政治格局深度调整,世界多极化趋势更加明朗,国际体系发生重大变革。一方面,“金砖四国”等新兴大国势头强劲,广大发展中国家联合自强正在成为当今世界发展的重要趋势;另一方面,发达国家综合国力和核心竞争力领先的格局没有改变,发达国家不仅竭力维护和扩大于他们有利的国际政治经济旧秩序,还千方百计图谋取得更大的政治经济利益,在国际事务中仍处于重要地位。这就使当今世界更不安宁,新挑战、新威胁、新交锋在增加。我们应该正确判断当今世界发展变化,实事求是地看待中国在国际事务中的影响力,实事求是地估计我国发展可能遇到的困难和挑战,更加自觉而坚定地贯彻韬光养晦、有所作为的战略方针,更好地解决我国发展中所面临的一系列重大问题。

进入新世纪以来,重大公共危机事件一直居高不下,给当今人类社会带来了巨大的冲击。恐怖袭击、金融危机、能源资源问题、气候变化、粮食安全、公共卫生和重大自然灾害等全球性重大挑战和威胁日益突出,严重影响世界的和平稳定和繁荣。在全球化背景下,公共危机事件的“蝴蝶

效应”连锁凸显：“局部问题全局化，国内问题国际化，国际问题国内化”，不稳定、不确定因素日益增多。正是鉴于种种风险莫测，经济全球化快速进程中的现代社会又被称为“全球风险社会”。有人说，乐观主义者从每一个灾难中看到机遇，而悲观主义者从每一个机遇中看到灾难。这里，就从威胁、风险和危机的角度讲一讲挑战孕育机遇问题。

当下，有两大公共危机困扰着人类社会：一个是2008年9月美国次贷风波引发的国际金融危机，由于全球经济金融深度融合，没有哪个国家和地区能够独善其身，从而迅速发展为自1929年以来，全球经历的最严重、最具破坏力和影响的金融危机。这场国际金融危机影响深远、复杂多变，世界经济复苏将是一个缓慢曲折的过程。再一个是2009年春发生在墨西哥的甲型H1N1流感疫情，迅速传播到世界各大洲200多个国家和地区，其中死亡病例已超过6700多人，造成全球性“流感大流行”。世卫组织为此发布预警：已发现变异病毒，不排除甲流升级的可能性，这有可能成为进入21世纪后人类所经历的最大一次疾病暴发。世界银行发布报告预测，甲流疫情可能造成的全球GDP损失范围在0.7%~4.8%。应对全球性重大挑战和威胁，应当多方入手，统筹兼顾，携手应对，化危为机。从这个意义上说，应增强忧患意识，未雨绸缪，在逆境中寻找转机，在变局中捕捉机遇，在挑战中求得发展。

二、世界范围的危机形态呈现新特点

冷战结束后，经济全球化浪潮汹涌澎湃，人们交往的时空约束被彻底打破，“地球村”意识广泛传播，带来了人们思维方式和生产生活方式的重大改变。全球化又是一把“双刃剑”，与此同时，人类社会也愈加深重地承受着全球化“异化”所带来的灾害性后果。

1. 在政治上，霸权主义和强权政治依然存在，单极还是多极的斗争仍然很尖锐，由于受到各种政治势力的渗透和影响，使一些国家固有的民族矛盾和社会矛盾被激化，公共危机对社会的基本价值和行为准则的冲击程度呈上升趋势，特别是西方敌对势力正在加紧对我国实施西化、分化战略，境内外敌对势力的渗透、颠覆和破坏活动十分严重。

苏联解体后，“颜色革命”1990年在保加利亚首获成功，以美国为首的西方国家从未停止在世界各地策划政权更迭的脚步，“颜色革命”的幽灵一直在中亚、东欧等地徘徊。独联体成员国格鲁吉亚、乌克兰和吉尔吉斯斯坦政府相继更迭，政局一直处在动荡不安之中。2007年美国操纵缅甸



颜色革命

僧侣搞所谓的“藏红花革命”，2009年以来，捷克、摩尔多瓦、拉脱维亚、塞尔维亚、匈牙利、罗马尼亚、乌克兰、波兰和伊朗等国都相继出现骚乱。而这一切的背后都可以找到各种政治势力暗中操纵的影子，美国等西方国家通过多种手段，来引发所谓“颜色革命”。前不久，伊朗的大选之后，英、美、以等国情报部门推出一套以广泛利用手机短信为基础的心理战术，通过散布耸人听闻的消息，引发民众的强烈不满情绪，策动街头“绿色革命”。结果，这次“绿色革命”的行动没有得逞。

随着中国的和平崛起，特别是一些国家借鉴中国经验，走中国式发展道路，引起了西方一些国家的恐慌和深度担忧。曾经预言社会主义的历史行将“终结”于西方自由民主的一位美国学者弗朗西斯·福山写了一本书《出乎意料》，把世界转向中国式发展道路，列为未来可能发生的七大“意外”之一。他把这种趋势称为“世界改变中国”、“中国改革世界”。一些西方政要鼓噪，美国作为“世界领袖”大国地位将受到中国的排挤，世界将走向“美中两强”独霸时代，而中国的崛起是一种“威胁”。以美国为首的西方各种政治势力，以复杂的心态对待中国强盛和崛起，一方面，国际社会愈来愈离不开中国。美国总统奥巴马上台以来，面临严重金融危机，而中国是美国的最大债权国，2009年三季度总共持有1.6万亿美元资