

人事部中国高级公务员培训中心 组织编写
中国 国家 人事 人才 培 训 网

[根据《国家公务员通用能力标准框架》编写]

★★★★★★★★ **国家公务员** ★★★★★★★★

九项能力培训教程

应对突发事件能力

丛书主编：徐颂陶

卢涛 编著

- 能力标准
- 能力测评
- 能力培训
- 体例活泼
- 学练结合

人 民 出 版 社

人事部中国高级公务员培训中心 组织编写
中国 国家 人事 人才 培训 网

**国家公务员
九项能力培训教程**

应对突发事件能力

丛书主编：徐颂陶

卢涛 编著

人 民 大 学 出 版 社

图书在版编目(CIP)数据

应对突发事件能力/卢涛 编著.-北京:人民出版社,2005.10

(国家公务员九项能力培训系列教程)

ISBN 7-01-005063-5

I.应... II.卢... III.①公务员-干部教育-教材②紧急事件-处理-干部教育-教材 IV.①D630.3②X4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 076360 号

应对突发事件能力

卢涛 编著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京富生印刷厂印刷 新华书店经销

2005 年 10 月第一版 2005 年 10 月第一次印刷

开本:787 毫米×1092 毫米 1/16 印张:19.75

ISBN 7-01-005063-5 定价:39 元

本丛书编委会成员：

主 编：

徐颂陶 原国家人事部副部长

副主编：

贾忠杰 国家人事部高级公务员培训中心主任

王浦劬 北京大学政府管理学院常务副院长

编委会成员：

董克用 中国人民大学公共管理学院院长

刘 峰 国家行政学院公共管理教研部副主任

赵永贤 中共江苏省委组织部副部长、人事厅厅长

陈仲方 中共浙江省委组织部副部长、人事厅厅长

苏仁华 中共湖南省委组织部副部长、人事厅厅长

焦连合 中共山东省委组织部副部长、人事厅厅长

谭璋球 中共广东省委组织部副部长、人事厅厅长

段余应 中共黑龙江省委组织部副部长、人事厅厅长

总序 |

徐颂陶

我国的公务员队伍是贯彻落实党的各项方针政策、加强党的执政建设的重要力量,是国家吏治所在。公务员直面人民群众,处理各种各样的公共事务,做出大大小小的决定。他们的能力素质,关系到国家管理的优劣和效率的高低,关系到人民群众的利益能否得到切实的维护和保证。正如古话所说:“官贤则民先受其利,官不仁则民先受其苦。”无论从哪一方面看,加强公务员能力建设,都是治国理政的一件大事。

我们党在取得执政地位以后,始终把加强执政能力建设,作为一个重要的探索课题。在2004年10月召开的十六届四中全会上,党中央深刻总结了我们党55年来的执政经验,提出了加强执政能力建设的指导思想、总体目标和主要任务,具体阐述了执政能力的含义和要求,并做出了《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》(以下简称《决定》)。最近,第十届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议,通过颁布了《中华人民共和国公务员法》,对提高公务员的素质、能力提出了具体要求。这两个重要文件,是我们加强公务员能力建设的重要指导方针。

《公务员法》强调,要建设高素质的公务员队伍,提高管理效率和科学水平,必须对公务员进行分级分类培训。《决定》指出:“党的执政能力,就是党提出和运用正确的理论、路线、方针、政策和策略,领导制定和实施宪法和法律,采取科学的领导制度和领导方

法,动员和组织人民依法管理国家和社会事务、经济和文化事业,有效治党、治军,建设社会主义现代化国家的本领。”《决定》还根据我国国情和当前实际,提出了加强执政能力建设的五个方面的能力要求,即:驾驭社会主义市场经济能力,发展社会主义民主政治的能力,建设社会主义先进文化的能力,构建社会主义和谐社会的能力,应对国际局势和处理国际事务的能力。这“五个能力”,充分体现了党的执政理念和执政使命,全面反映了我们党执政所面临的严峻挑战和现实要求。它既是加强执政能力建设的总体目标,也是加强公务员队伍能力建设的根本内容和具体要求。

遵照《公务员法》的要求和党中央、国务院的指示精神,人事部制定了《公务员通用能力标准框架》,把公务员的能力素质具体细化为九项标准。这九项标准的出发点,就是要提高公务员的“五个能力”,解决好为谁执政、怎样执政和靠什么执政的问题,努力把掌握执政规律、提高执政能力、完善执政方略、改进执政方式、完成执政使命结合为一个有机的整体,全面提高公务员科学执政、民主执政、依法执政的能力和素质,自觉地为人民群众执好政,掌好权、用好权。

为了贯彻落实《公务员法》的要求和党的十六届四中全会精神,全面推动公务员的能力建设,人事部中国高级公务员培训中心、国家人事人才培训网与人民出版社合作,组织北京大学、中国人民大学、中央党校、国家行政学院的部分教授和研究人员,编写了国家公务员九项能力培训教程。这套培训教程坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,紧紧围绕贯彻落实《公务员法》、《决定》的要求,以公务员通用能力标准框架为依据,依照框架提出的九项能力标准,按项编成教材,全套共九本,构成了一整套公务员能力培训系列教程。



公务员能力培训系列教程,坚持改革创新,吸引、借鉴国内外培训教材的有益经验,打破了过去教科书式的传统编写方法,采用能力标准、课程内容、能力测评三个部分,增加了培训的针对性、实用性、操作性,把填鸭式的灌输知识教学,改为着重提高公务员思考解决问题能力的培训,突出了案例分析,增强了学习的趣味性和培训的深度与广度。这在学习教材的编写上是一个有益的和成功的尝试。我们相信,这套公务员能力培训系列教程的出版,必将促进当前公务员队伍能力建设的深入发展,并得到大家的信赖和好评。

(徐颂陶 原国家人事部副部长)



前言

突发事件——转型期政府管理的新挑战

并非所有事情都会完全按照你预想的进行，应对突发事件是每个人都会面临的问题。

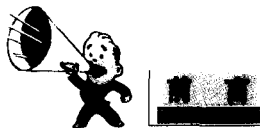
人类满怀对和平与发展的期盼进入了新世纪，然而世界并不像我们期望的那样和平与安宁。“9.11”世贸大楼上空的滚滚浓烟遮蔽了纽约市的大半个天空，也给人们心灵抹上一层恐怖主义阴影；“非典”肆虐，一个13亿人口的大国被国际社会“隔离”，全国全民动员抗击“非典”，造成巨大经济损失，也带来长久深远的影响；“苏丹红”事件在全国引起一片喊打声，肯德基、麦当劳等跨国公司也未能幸免，凸显政府食品安全监管问题；山西矿难频繁发生、河北石家庄发生宿舍楼爆炸案、一场大雨使北京四环以内交通大面积瘫痪，新时期的政府管理面临前所未有的严峻挑战。一桩官司的诉讼新闻，引发了拥有80亿元销售额，15万员工的“三株公司”帝国大厦的倾覆；孙志刚案件导致了一条政府规章的死亡，甚至成为修宪的诱因。上述事件虽然性质、起因、影响、后果不同，但它们都有一个共同之处，就是爆发了突发事件，管理者面临同一场景：社会或组织赖以维系的重要价值受到威胁，事态发展和环境变化具有高度的不确定性，可以采取处理行动的时间十分有限。不管我们是否愿意，在我国改革开放快速发展和深刻社会转型的大背景下，突发事件处理已成为我们这个时代生活的一部分。面对突发危机事件的



巨大威胁,我们更应该思考,这些危机为什么会发生?政府在危机处理中承担什么角色?作为新世纪一名公务员,我们应具备哪些技能,如何应对危机?面对突发事件的威胁,我们做好准备了吗?

随着我国改革开放的深入和经济全球化浪潮的发展,我国经济社会发展取得了举世瞩目的成就。伴随着经济的高速增长,我国社会也经历了或正在经历着一个深刻的社会转型过程(胡鞍钢语)。一是经济转型,即从计划经济向市场经济的转变以及下一步的向知识经济的靠拢;二是社会转型,从以农业为基础的传统农业社会向以工业和服务业为主导的现代城市社会的逐步转变;三是政治转型,从个人权威为基础的中央集权政治体制向民主和法制并重的多元治理体制的转变;四是发展转型,从封闭型、内向型的社会体系向开放型、国际化的社会体系转变。“十六大”以后,新一代领导集体又提出了以人为本全面协调、可持续发展的新的发展战略,我国社会进入一个新的转型时期。社会转型必然带来社会利益的重新分配、社会阶层结构的调整和权力的转移,引发一系列矛盾和问题,资源生态压力加大,社会不稳定因素增多,已构成对政府良好形象、权威性甚至合法性的巨大威胁。信息化和全球化的发展,又为这些问题和矛盾增添了管理控制的难度和复杂的国际化背景。除地震、洪水等突发自然灾害外,从事件诱因来看,突发事件实质是各种潜在社会矛盾和问题积聚后的爆发形式,或者说是冲突人群试图通过非常规或极端的方式促使政府部门解决没有预见或长期积存的问题。对于转型期中国,及时有效应对处理这些突发危机事件已成为各级政府必须面对的重大挑战。政府作为政权机关和社会公共事务管理者,如果不能及时有效控制事态发展、恢复正常社会秩序、有效保障人民生命财产安全,不仅会失去实施其公共管理职责的社会基础条件,而且会严重威胁到政府政权本身。

党的“十六大”指出,面对执政条件和社会环境的深刻变化,要加强



党的执政能力建设,提高党的领导水平和执政水平。党的十六届四中全会通过了《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》,新一届中央政府在大力加强政府自身建设的进程中,鲜明地提出“建设人民满意的政府”的政府改革目标,其核心就是全面履行政府职能。温家宝总理强调,“各级政府要树立和贯彻科学发展观,坚持以人为本,全面、正确地履行好经济调节、市场监管、社会管理和公共服务的职能,每一名公务员都要注重从这四个方面培养和锻炼自身的能力”,“在认真搞好经济调节、市场监管的同时,更加重视社会管理和公共服务,特别要提高应对突发事件的能力”。2005年4月27日十届人大常委会十五次会议通过的《公务员法》,明确要求公务员“具有符合职位要求的文化程度和工作能力”。“安而不忘危,存而不忘亡,治而不忘乱”是我国“治国安邦”的重要历史经验。“生于忧患,死于安乐”,公务员作为公共管理的主体,“抽象”政府的“具体”代表,处在社会管理和公共服务管理的“第一线”,其应对突发事件的能力和水平直接影响政府职责发挥和事件演变的结果,正确认识、恰当应对突发事件,迅速控制事态发展,减少危机损失,急人民所急,想人民所想,为人民提供满意的公共服务是新时期公务员的必备能力与素质。只有牢固树立居安思危的危机意识,切实增强应对突发事件的实际技能,才能适应新世纪公共管理的挑战,做一名合格的新型公务员。面对新世纪的挑战,面对突发危机事件,我们准备好了吗?

突发事件的出现是政府无法回避的问题,不同的应对管理会带来不同的结果。突发事件的发生与演变方向、最终结果都与管理者的理念、行为、知识、能力等息息相关,我们可能无法准确预测或阻止突发事件的发生,但绝对可以通过提高自己的应对能力、及时得当的处理来减少突发事件向恶性危机转化的可能性,或者在约束条件下,影响危机进程,尽可能减少危机的损失。其实,预防恶性突发事件发生、处理已发生的危机、减少危机损失,甚至化“危险”为“机会”,以提供公共服务、保障公共安



全、维护公共秩序、切实保护公民的人身权和财产权,是公共管理的基本职能,也是时代赋予新时期公务员义不容辞的责任。随着民主进程的发展,了解与自己切身利益休戚相关的突发危机事件的真相及处理办法是保障公民公共事务知情权和对公共决策的参与、监督权的重要方面;建立完善应急管理的法律法规,提高紧急状态管理的制度化和法制化水平是依法行政的客观要求和政治文明的重要体现;处变不惊的良好心理素质、应对有序的综合组织协调能力和娴熟沉稳的媒体公关技巧是新世纪新型公务员的重要核心竞争力之一。疾风知劲草,危机验能力,应对突发事件的能力是检验公务员是否称职的“试金石”;掌握突发事件管理的基本原理及处理常识与技巧,是提高危机管理能力的基础。从危机中学习、成长,是转型期政府和全体公务员的共同的使命。“一个民族在灾难中能够学到比平时多得多的东西。”“一个民族在灾难中失去的,必将在民族进步中获得补偿”,温家宝总理在总结“非典”经验教训时如是说。

《应对突发事件能力》介绍了突发事件管理的基础知识、提供了相应的应对技能训练以及对相关问题的思考,既有理论高度的理性思考,又注重结合公务员工作实际,案例丰富,语言活泼,既面向公务员及中高层公共事务管理者,也可供企业及NGO等社会组织借鉴。本书提供的原则和技巧,不仅能提高您应对工作中突发事件的能力,还有可以直接为您其他业务能力的提升提供有益的借鉴,无论何时何地,只要有问题突然出现,本书的原则和技巧便可适用,它同样也能提高您在闲暇时处理生活问题的能力。

作为我国公共管理者队伍的一员,作者希望通过本书为我国公共管理事业发展和公务员应对突发事件能力的提高贡献绵薄之力,然而由于时间仓促,水平有限,错误疏漏在所难免,恳请读者不吝赐教指正。

作 者

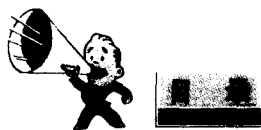


目 录

前言	I
第一部分 能力标准	
公务员应对突发事件能力标准	2
第二部分 学习教程	
第一篇 基础篇 居安思危——突发事件管理概述	
第一章 突发事件——无处不在的危机	9
第一节 突发事件“庐山真面目”	10
第二节 “无风不起浪”——突发事件的起因	19
第三节 借我一双慧眼吧 ——甄别不同性质、类型突发事件	22
案例分析:重庆天原化工总厂氯气泄漏事故	29
第二章 不谋全局者,不足以谋一域 ——突发事件危机管理框架	33
第一节 从突发事件应对到政府全面危机管理	34
第二节 突发危机事件应对管理的“三段论”和“四步曲”	39
第三节 突发危机事件应对管理的“金科玉律”	47



案例分析:康泰克的“PPA”风波	54
第三章 打铁还须自身硬	
——公务员应对突发事件能力建设	59
第一节 公务员应对突发事件能力构成	60
第二节 公务员应对突发事件必须把握的基本关系	65
第三节 公务员应对突发事件能力培养	71
案例分析:“非典”期间我国政府应急管理政策	76
第二篇 实战篇 与危机共舞——突发事件的应对	
第四章 预则立,不预则废——预警与预防	79
第一节 突发事件“警报器”	80
第二节 突发事件预测与预防	89
第三节 危机风险评估与管理	95
案例分析:东芝笔记本电脑事件	105
第五章 突发事件管理地图——应急预案	108
第一节 突发事件应急预案	109
第二节 构建突发事件管理组织系统	117
第三节 突发危机事件社会应对网络	122
案例分析:南宁市城市应急联动系统	129
第六章 约束条件下的满意选择——应急决策	134
第一节 决策概论	135
第二节 突发事件应急决策	142
第三节 应急决策战略指南	
——SWOT分析法和V-C-S模型	151



案例分析:天津“扎针”事件	155
第七章 走出信息孤岛——交流沟通技巧	159
第一节 话说沟通	160
第二节 “抚外”与“安内”	165
第三节 冲突管理和谈判技巧	174
案例分析:香港禽流感	182
第八章 对手,还是朋友? ——媒体管理	186
第一节 传播的危机	187
第二节 舆论与危机	194
第三节 突发事件危机传播管理要素与实务	199
案例分析:南丹特大矿难及其警示	209

第三篇 善后篇 运筹帷幄之中,决胜危机之外

第九章 恢复与重建	216
第一节 危机有形损失的恢复——物质的重建	217
第二节 危机无形损失的恢复——形象管理	222
第三节 恢复以人为本——心理恢复	226
案例分析:强生公司泰诺药片中毒事件	235
第十章 评价与发展	238
第一节 危机管理评价	239
第二节 变“危”为“机”	245
第三节 加强制度和法制建设	248
案例分析:三株帝国的枯萎	252
第十一章 突发事件管理的国际化视野	256
第一节 美国的政府危机管理	257



第二节 日、俄、瑞等国危机管理体制	260
第三节 我国政府危机管理的现状及建议	263
案例：“9.11”恐怖袭击后纽约市的紧急应对	271

第三部分 能力测评

公务员应对突发事件能力自我测试	277
后记	296

第一部分 能力标准





公务员应对突发事件能力标准

能力涉及一个人能做什么,它可以概括一个人为能胜任某种工作或完成某种任务的主观条件。能力从广义上来讲包括一个人的特质和动机、价值观、行为表现以及技能。从狭义上来讲,能力仅指基于个人特质动机和价值观表现出的行为表现。公务员应对突发事件的能力,是指公务员应对、处置、管理其在公共管理和社会服务工作中可能面临的突发危机事件的能力,它是公务员在管理应对突发事件时所表现出来的心理素质、知识水平和管理技能的综合表现。《辞海》中认为,素质是“人或事物在某些方面的本来特点和原有基础。”一般来说,人的素质是由品德、智力、体力等多种要素组成,包括自然生理素质(先天遗传)、社会文化素质、后天习得和心理素质(个性品格)等方面构成。广义的素质概念,泛指整个主体现实性,即在先天与后天共同作用下形成的人的身心发展的总水平。知识是人们在认识世界和改造世界的社会实践中所获得的经验的总和。从本质上说,知识属于认识的范畴。知识涉及一个人知道什么,从整体而言,知识是人类在从事各种社会认识与实践过程中逐步形成的对客观事物运动规律系统认识的成果;对个体而言,知识是指一个人对事实、理论、系统、惯例、规则和其他一些与工作有关的信息的知晓和理解。它既包括零散、个别、孤立、浮浅或不完整的感性认识阶段的感性认识,也包括达到理性认识高度的理论化、系统化和科学化的理性认识,它其实是后天学习和实践所得。技能则可以定义为通过一定练习而形成的使个体得以完成一定任务的动作和智能