

汶川案例

决策篇

连玉明◎主编



中国时代经济出版社

汶川案例

连玉明◎主编

决策篇

◆ 中国时代经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

汶川案例·决策篇/连玉明主编. —北京: 中国时代经济出版社, 2009. 4
ISBN 978-7-80221-665-5

I. 汶… II. 连… III. ①地震灾害-概况-四川省-2008 ②抗震
救灾-概况-中国-2008 IV. P316.271

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 083123 号

汶川案例·决策篇

连玉明
主编

出 版 者	中国时代经济出版社
地 址	北京市西城区车公庄大街乙 5 号 鸿儒大厦 B 座
邮 编	100044
电 话	(010)68320825(发行部) (010)88361317(邮购)
传 真	(010)68320634
发 行	各地新华书店
印 刷	北京鑫海达印刷有限公司
开 本	787×1092 1/16
版 次	2009 年 4 月第 1 版
印 次	2009 年 4 月第 1 次印刷
印 张	27.5
字 数	577 千字
印 数	1~3000 册
定 价	198.00 元 (全三册)
书 号	ISBN 978-7-80221-665-5

版权所有 侵权必究

2008年5月12日14时28分，时间定格在西蜀大地的废墟之上，四川汶川发生特大地震。一时间，地动山摇、家园坍塌、同胞遇难、举国同悲！

一年之后的今天，当我们回望旧年，往昔的伤痛已成为今天的历史被写进文献，人性的坚强因为沉淀而历久弥新。值得庆幸的是，面对灾难人们反躬自省，灾后重建获得理性回归……这一切正在成为我们这个社会最鲜明的特征。

呈现在读者面前的这套《汶川案例》丛书，是我们城市工作者对汶川地震抗震救灾全过程进行梳理、总结与反思的成果。

汶川地震造成的灾难是空前的。总的来看，有这样几个特点，一是突发性强，二是受灾面广，三是破坏性大，四是伤亡人数多，五是持续时间长，六是次生灾害潜在危险大，七是灾民的安置难，八是灾后恢复重建的任务艰巨。面对灾难，我国政府展开了一场中国历史上救援速度最快、动员范围最广、投入力量最大的抗震救灾斗争，最大限度地挽救了受灾群众生命，减低了灾害造成的损失。

汶川地震抗震救灾的成功与标志体现在以下几个方面：

1.政府快速反应，各方面协调联动。

2008年5月12日汶川地震发生后，党中央国务院高度重视，当日即成立了以温家宝总理为总指挥的抗震救灾总指挥部，并组成10个工作组，涉及民政部、财政部、住房和城乡建设部、交通运输部、安全监管总局等多个部门。在国务院抗震救灾总指挥部的统一领导和部署下，打破条块分割、部门分割、地域分割、军地分割的界限，各方面协同应急，发挥了“社会主义集中力量办大事”的优势，赢得了国际社会的高度评价和广泛赞誉。

2.应急救援以“人”为本，坚持“生命第一”。

“把救人放在第一位”成为整个抗震救灾工作的主线。特别是在地震发生后的“黄金72小时”，广大武警官兵和紧急救援队伍坚持“生命高于一切，使命高于一切，责任重如泰山”宗旨，以最大的力度、最高的效率营救受困群众。2008年10月8日召开的全国抗震救灾总结表彰大会上公布的数据显示，84017名群众被从废墟中抢救出来，149万名被困群众得到解救，430多万名伤病员得到及时救治，其中1万多名重伤员被快速转送全国20个省区市375家医院。



3.物资供应组织有序，保障有力。

汶川地震发生后，针对灾区各类救灾物资需求量大，货品短缺的现实，政府积极组织资金拨付和物资供应，发动全社会各种力量进行物资筹措，并及时采取措施加强对管理使用情况的监督检查，确保了抗震救灾资金物资及时有效用于灾区 and 受灾群众。总的来说，抗震救灾中物资供应突出表现为“两空前、一高效”：一是动员社会各界积极投入的人力规模空前，调集投入抗震救灾的物资种类空前；二是高效地调配、使用和发挥了这些规模空前的人力物力。

4.1400多万灾区群众得到妥善安置。

在汶川地震应急救援工作告一段落之后，政府面临的巨大挑战。“要确保灾区群众有饭吃、有衣穿、有干净水喝、有临时住处。”胡锦涛同志对受灾群众的安置提出明确要求。此后，有关部门以安排灾民生活为重点，全力保障受灾群众的基本生活。截至2008年8月12日，四川省政府郑重宣告，因地震房屋倒塌或严重损毁的受灾群众已经基本实现过渡安置。

5.卫生防疫措施到位，确保“大灾之后无大疫”。

汶川地震发生之后，国家卫生部立即启动一级卫生应急响应机制，全力实施医疗救治和卫生防疫工作。面对灾区严峻的卫生防疫形势，卫生部派出的卫生防疫和卫生监督人员，与当地防疫人员一起，建立“分片包干”责任制，加强受灾群众集中安置点的食品和饮用水卫生监督，恢复和重建灾区疫情监测网络，大力开展医疗、生活垃圾集中处理和粪便无害化处理，实现灾区县、乡、村和灾民安置点的卫生防疫工作全覆盖。根据每日对重灾区传染病疫情的分析结果显示，灾区没有发生一起与地震相关的重大传染病疫情和突发公共卫生事件，地震重灾区传染病发生率与往年同期相比呈下降趋势。

6.社会动员深入广泛，社会组织成为抗震救灾的重要力量。

在汶川地震抗震救灾的过程中，政府、企业、社会组织之间有效合作，形成了政府主导、全社会共同参与的局面。特别是非政府组织以其灵活的形式自下而上做出迅速反应，与政府自上而下的应急模式形成互补之势。他们通过志愿服务和专业技能，成为一支参与抗震救灾的重要力量。汶川地震抗震救灾工作在对外合作方面也取得了空前效果。不仅接受了国际上基于道义的礼节性慰问，接受国外资金和救灾物资的捐助，还允许国外救援队进入灾区，允许其他国家的军用飞机运送物资到灾区等。

7.心理救助科学介入，专业到位。

在汶川地震抗震救灾过程中，我国对灾区群众的心理救助给予了高度关注。在对灾区进行紧急救援的同时，组建心理救援队，深入到一线灾区，针对灾区群众的不同心理状态，采用心理危机干预等一系列的专业技术，帮助灾区群众渡过心理上的危险期，最大限度地降低由于地震给人们造成的心理上的伤害。

8.信息透明公开，权威及时。

此次汶川地震发生在《政府信息公开条例》实施以后，政府对有关信息的公开是史无前例的，既端正了视听，又促进了抗震救灾，效果十分明显。2008年5月12日14时46分，距离地震发生后仅18分钟，中国国家地震台网通过新华社向全世界播发了汶川县发生强烈地震的消息；15点

半，国家地震局召开新闻发布会核实确认了地震震级。地震发生第二天到6月23日，国务院新闻办公室共举办了28场新闻发布会；截至2008年8月31日，四川省人民政府新闻办公室连续举办新闻发布会44场，及时准确地发布了大量的权威信息。不仅如此，中央电视台、中央人民广播电台等媒体24小时不间断滚动报道灾区的最新情况，最新震情统计数据在互联网上实时更新。

应该说，在汶川地震抗震救灾中，科学、果断的应急决策，积极、有效的应急救援，公开、透明的信息发布，广泛、深入的社会动员……构成了应急管理核心，使得应急管理成效显著。同时，在这个过程中也暴露出我国在应急管理方面存在的一些不足和问题。

1.应急预案分级标准有待完善。

与32年前的唐山大地震、1998年百年不遇的大洪灾、2003的“非典”相比，汶川地震发生时我国应急预案体系建设已经有了长足的进步。地震发生后仅1小时12分，国家减灾委、民政部启动了《国家自然灾害救助应急预案》。值得注意的是，国家减灾委灾害救助的先期响应级别是二级响应，响应级别不到位。尽管当天晚上就改为一级，但仍然错过了预案有效实施的第一时间。这反映了我国在灾害应急预案的分级标准及灾害风险评估标准方面还有待进一步完善。

2.预案体系庞杂，操作性差。

此次汶川地震发生后，从中央到地方再到各个职能部门，纷纷启动了相应的应急预案。据不完全统计，地震发生后的24小时之内，中央及各部委启动的各类预案近20个。这一方面体现了各级政府面对灾害已经做到“有备而战”，但另一方面也存在预案数量多、层级复杂、预案与预案之间缺乏有效衔接的问题。导致的直接后果是，各系统工作依然是各自为政、应急现场缺乏有效统筹，实际工作和预案规定两张皮，预案操作性差。

3.通信、交通等“生命线系统”脆弱。

从应急管理的角度看，无论采取什么样的应急措施，信息的获取，相互之间的协调、沟通的基础条件就是通信、交通保障。汶川大地震是继2008年年初南方冰雪灾害后，中国通信史上发生的第二次超大面积的通信中断。四川、甘肃境内部分地区通信受到严重影响，汶川等多个县级重灾区内通信全面阻断，不少受灾地区成为与世隔绝的“孤岛”，给救援工作带来了极大的困难。

4.救援设施落后，专业人员不足。

此次汶川地震抗震救灾反映出我国自然灾害应急处置手段、设备落后的问题。尤其是与国际救援组织带来的先进搜救工具和作业手段相比，差距较大。同时，各类救灾专业人才、技术人才、救治人才等也严重不足。

5.政府组织下的全社会参与机制还不健全。

从汶川地震抗震救灾过程来看，政府在应急管理中发挥了主力军的作用，但



如何组织社会力量参与应急管理的全过程，实现政府功能和社会功能优势互动、良性互动，还缺乏有效措施。特别是在自愿者参与方面，动员和管理机制相对滞后，出现了志愿者缺乏组织、管理混乱等问题。

6. 灾后重建有待建立新的制度安排。

灾后恢复重建是一个长期性、复杂性、可持续的系统工程。灾后重建政府应起到主导作用，但并不需要像计划经济一样大包大揽，应该是在政府的扶持下，充分发挥市场机制和社会援助的作用。政府、市场、社会合理的分工，需要形成新的制度安排。

从应对非典、禽流感、台风、矿难，到冰雪灾害的挑战，再到汶川大地震，我国突发公共事件应急体系由创建到发展，在一次次考验中得到磨炼，在一次次教训总结中不断完善。正如恩格斯所说，一个聪明的民族，在灾难和错误中学到的东西会比平时多得多。面对灾难，我们必须清醒地认识到，中国城市乃至整个中国社会，正面临着越来越多的可以预见和难以预见的风险和多种安全威胁，城市完成多样化应急任务和城市治理任务繁重而艰巨。进一步总结汶川地震抗震救灾的经验和教训，完善应急管理体制机制，政府和社会应给予高度重视。

让我们用更加美好的生活来告慰灾难中逝去的生命、召唤中国城市新的明天和未来。

汶川案例·决策篇 目录

WENCHUANANLI

综述

- 001 第一节 突发公共事件与应急决策
- 002 一、应急管理是一个决策的过程
- 004 二、科学决策是应急管理的关键所在
- 007 第二节 突发公共事件应急组织体系与决策体系
- 007 一、我国突发公共事件应急管理机制的建设与发展
- 008 二、现阶段我国应急管理的组织体系
- 008 三、现阶段我国应急管理的决策体系构成
- 010 第三节 科学决策是汶川地震应急救援工作的关键所在
- 010 一、汶川地震应急管理决策体系有效运转
- 012 二、汶川地震应急决策的成功与标志
- 013 三、汶川地震应急管理与决策存在的不足与问题

决策纪实

- 016 第一节 国务院抗震救灾总指挥部第1次会议
- 017 一、部委行动
- 024 二、地方行动
- 028 三、部队行动
- 030 四、社会行动
- 032 第二节 国务院抗震救灾总指挥部第2、3、4次会议
- 034 一、部委行动
- 045 二、地方行动

051	三、部队行动
054	四、社会行动
058	第三节 国务院抗震救灾总指挥部第5次会议
059	一、部委行动
063	二、地方行动
067	三、部队行动
070	四、社会行动
074	第四节 国务院抗震救灾总指挥部第6、7次会议
076	一、部委行动
081	二、地方行动
085	三、部队行动
087	四、社会行动
090	第五节 国务院抗震救灾总指挥部第8次会议
093	一、部委行动
099	二、地方行动
102	三、部队行动
103	四、社会行动
105	第六节 国务院抗震救灾总指挥部第9次会议
107	一、部委行动
113	二、地方行动
116	三、部队行动
118	四、社会行动
121	第七节 国务院抗震救灾总指挥部第10次会议
123	一、部委行动
131	二、地方行动
133	三、部队行动
134	四、社会行动
138	第八节 国务院抗震救灾总指挥部第11次会议
139	一、部委行动
149	二、地方行动
152	三、部队行动
154	四、社会行动

157	第九节 国务院抗震救灾总指挥部第 12 次会议
158	一、部委行动
163	二、地方行动
167	三、部队行动
169	四、社会行动
172	第十节 国务院抗震救灾总指挥部第 13 次会议
173	一、部委行动
180	二、地方行动
185	三、部队行动
186	四、社会行动
190	第十一节 国务院抗震救灾总指挥部第 14 次会议
192	一、部委行动
198	二、地方行动
202	三、部队行动
203	四、社会行动
206	第十二节 国务院抗震救灾总指挥部第 15 次会议
207	一、部委行动
214	二、地方行动
217	三、部队行动
218	四、社会行动
222	第十三节 国务院抗震救灾总指挥部第 16 次会议
224	一、部委行动
228	二、地方行动
231	三、部队行动
233	四、社会行动
236	第十四节 国务院抗震救灾总指挥部第 17 次会议
237	一、部委行动
244	二、地方行动
248	三、部队行动
249	四、社会行动
253	第十五节 国务院抗震救灾总指挥部第 18 次会议
255	一、部委行动

262	二、地方行动
264	三、部队行动
265	四、社会行动
269	第十六节 国务院抗震救灾总指挥部第 19 次会议
271	一、部委行动
277	二、地方行动
280	三、部队行动
281	四、社会行动
285	第十七节 国务院抗震救灾总指挥部第 20 次会议
287	一、部委行动
292	二、地方行动
295	三、部队行动
296	四、社会行动
301	第十八节 国务院抗震救灾总指挥部第 21 次会议
303	一、部委行动
312	二、地方行动
316	三、部队行动
317	四、社会行动
320	第十九节 国务院抗震救灾总指挥部第 22 次会议
322	一、部委行动
336	二、地方行动
339	三、部队行动
340	四、社会行动
344	第二十节 国务院抗震救灾总指挥部第 23 次会议
346	一、部委行动
355	二、地方行动
358	三、部队行动
359	四、社会行动
363	第二十一节 国务院抗震救灾总指挥部第 24 次会议
365	一、部委行动
371	二、地方行动
375	三、部队行动

376	四、社会行动
380	第二十二节 国务院抗震救灾总指挥部第 25 次会议
382	一、部委行动
387	二、地方行动
391	三、部队行动
392	四、社会行动
396	第二十三节 国务院抗震救灾总指挥部第 26 次会议
397	一、部委行动
402	二、地方行动
404	三、部队行动
405	四、社会行动



建议措施

411	第一节 提高应急决策效能的重要意义
411	一、提高应急决策效能是应对突发公共事件的迫切需要
412	二、提高应急决策效能是提高应急管理能力的必然要求
412	三、提高应急决策效能是完善应急管理机制的关键所在
412	第二节 应急决策的基本原则及应用
412	一、应急决策应遵循的四项原则
413	二、应急决策应强化的三种理念
414	三、应急管理应做到“四个第一”
414	四、提高应急决策效能的途径
415	第三节 构建科学的应急决策模式
415	一、“一主三互”应急决策模式的构成
418	二、科学的应急决策模式要求制度革新和环境改革
421	第四节 提高应急决策效能的国际经验借鉴
421	一、首长负责制的中枢指挥系统是公共危机管理的核心
421	二、完备的常设机构是公共危机管理的关键
422	三、健全的法律法规是公共危机管理的保障
423	四、媒体介入是公共危机管理的重要组成部分
424	五、培养国民危机意识是公共危机管理的基础



灾害和危机事件一直伴随着人类文明发展的脚步。自古以来，人类文明一直遭遇着各种各样的灾害事件。灾难毁坏着文明，同时，灾难也在锻造着文明。面对灾难的挑战，人类不断地总结经验教训，推动了危机管理系统以及突发公共事件的管理体制机制的产生和发展。

2008年5月12日14时28分，我国四川省汶川县发生里氏8.0级特大地震。面对灾害，我国政府紧急行动，迅速成立国务院抗震救灾总指挥部，并设立有关部门、军队、武警部队和地方党委、政府主要负责人参加的10个抗震救灾工作组，实施靠前指挥、不间断指挥、全天候指挥。一道道目标明确、节奏快捷的命令迅速发出，整个国家的应急措施迅速启动。这表明我国政府已经建立了一套完整的突发事件管理体制，包括组织决策和指挥系统、信息传输和处理系统、物资准备和调度系统、人员培训和技术储备系统等。从指挥部成立到抗震救灾进入灾后恢复重建阶段，国务院抗震救灾总指挥部共召开了26次会议。通过对这26次会议的回顾，我们可以清晰地看到政府在汶川地震灾害面前科学决策，有力有序有效地组织开展了抗震救灾工作。我国的快速应急机制，也受到了世界舆论的高度评价。

第一节 突发公共事件与应急决策

我国目前正处在突发公共事件的高发时期。而且，在未来很长一段时间内，我国都将面临突发公共事件所带来的严峻考验。仅从自然角度来看，中国是世界上受自然灾害影响最为严重的国家之一，灾害种类多、频度高，受损失严重。受灾害影响人口在2亿左右，占全国1/7以上，在中国有着较强的社会性。特别是随着经济建设的发展，灾害损失逐步增加。我国有70%以上的大城市、半数以上人口、75%以上工农业生产值分布在气象、海洋、洪水、地震等



灾害严重的沿海及东部地区。我国每年因自然灾害造成的损失一般都要超过上千亿元。完善应急机制、提高政府预防和处置突发公共事件的能力，对于保障安全、推进发展，构建社会主义和谐社会具有十分重要的意义。在这一部分，我们主要从应急决策等的角度来观察突发公共事件的应急管理。

一、应急管理是一个决策的过程

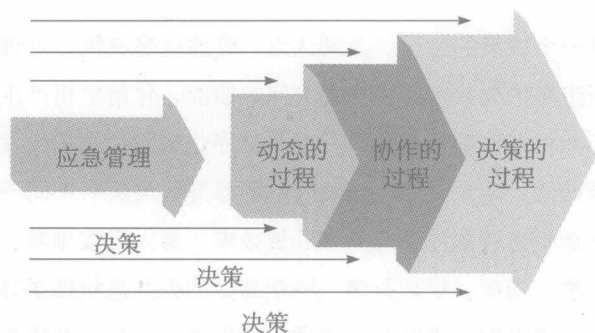
根据词源学的方法，应急决策这一术语可以拆分为应急和决策，这也是其基本构成要素。因此，在梳理应急管理与应急决策的关系之前，我们有必要对突发公共事件作一个界定。国务院发布的《国家突发公共事件总体应急预案》中规定，突发公共事件是指“突然发生，造成或者可能造成严重社会危害，需要采取应急处置措施予以应对的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件”。一般来说包括自然灾害、事故灾难、突发公共卫生事件、突发社会安全事件等。突发公共事件有以下特点：

一是严重性。突发公共事件会造成严重的社会危害。我国每年因突发公共事件造成的损失惊人。国家行政学院公共管理教研部副教授李军鹏提供的资料显示：2003年，我国因生产事故损失2500亿元、各种自然灾害损失1500亿元、交通事故损失2000亿元、卫生和传染病突发事件损失500亿元，共计达6500亿元，约相当于当年我国GDP的6%。中国人民大学劳动人事学院副院长郑功成做的统计显示：2004年，全国发生各类突发事件561万起，造成21万人死亡、175万人受伤。全年自然灾害、事故灾难和社会安全事件造成的直接经济损失超过4550亿元。此外，突发公共事件造成的间接损失同样不可忽视。

二是多样性。突发公共事件往往是人为灾害和自然灾害共同作用而产生的。除了地震、洪水、干旱、台风、火灾、战争、瘟疫等传统灾害以外，伴随着人类的资源开发和工程活动又出现多种新的灾害，如水库地震、矿山采空塌陷、温室效应、工程事故以及化学污染、核泄漏、科技灾害等。传统灾害与新发灾害交织在一起，对人类构成更加严重的威胁。

三是连锁性。一旦突发公共事件，往往会产生连锁反应，导致其他灾害发生。如地震灾害的发生，会造成供电系统破坏，交通中断，通信系统、网络系统瘫痪，供水、煤气、输油管道破裂，引起事故、火灾等一系列连锁反应，造成更加严重的灾害和损失，直接影响到社会安定和人们正常生活。

四是广泛性。各类灾害除了危害人类生命健康，破坏房屋、道路等工程设施和各种产品，造成严重的直接经济损失外，还严重破坏了人类赖以生存的资源与环境。资源的再生能力和环境的自净能力是有限的，一旦遭到破坏，往往需要几十年，甚至几百年才能恢复，而且有的永远无法恢复。



应急管理的决策过程

正因为突发公共事件本身的这些特点，通常情况下难以防范。灾害一旦发生，即对公众的健康和生命造成严重威胁，事件发生后如果不能有效应对和及时处理，往往会诱发危机，对经济社会造成严重损失。因此，应对者要在时间压力和不确定性极高的情况下，必须对其做出关键性决策。某种意义上说，这个做决策的过程就是进行应急管理的过程。

突发公共事件管理，即应急管理，是一种应急性的公共关系。在危机发生越来越频繁的今天，一个国家、一个城市要减少危机的发生，降低危机的损失，提高政府应对危机的效率，必须建立系统的应急管理机制。系统的应急管理包括危机的预防与应对。有效的应急管理机制，能够将政府的危机管理纳入一个有序、规范、有条理的轨道中，保证政府在危机发生时能在最短时间内有效调动社会资源，将危机带来的损失减少到最低程度。严格来说，应急管理是一个系统的连续循环过程，包括事前、事中、事后等阶段的管理活动，涵盖范围广，涉及部门多。

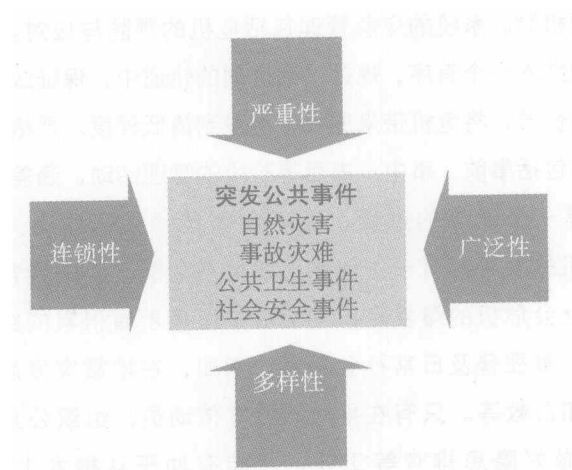
第一，应急管理是一个动态的过程，而不仅仅是“头痛医头、脚痛医脚”的机械行为。一方面，自然危机的发生总有一些前兆，如地震之前动物的异常躁动表现，井水变浑等；另一方面，很多社会危机的爆发是日常生活中诸多矛盾积累的结果。这就要求政府有关部门加强常规管理，重视普及日常社会教育。例如，在地震突发后，如何紧急避险；遇到抢劫时，如何自保和自救等。只有在平时做好宣传动员、组织公众进行危机教育培训和应急演练、相关部门做好隐患排查等工作，才能有助于从根本上避免社会公共危机的发生。

第二，应急管理是一个协作的过程。随着突发事件的综合性和超地域属性日趋明显，危机管理中的处理事务涉及从交通、通信、消防、信息、医疗卫生、商业、安全、环境到军事、能源等部门，几乎包括了所有政府职能部门。这就要求相关部门协同运作，快速有序地采取措施，尽快控制事态发展。需要改变条块分割式的和单灾种的应急反应和管理机制的现状，建立统一的常设性的危机管理专门机构和一元化的应急指挥体系。在危机事件发生时，能够立即组成一个强有力的指挥体系，能够对所有需要的资源进行调配，协调各部门的

合作。

第三，应急管理是一个决策的过程。西蒙认为，管理就是决策，可谓一语中的。政府必须肩负起处理公共危机所带来的公共危害和社会失序的职能，化解危机产生的负面影响，尽量减少危机带来的损失。而危机事件的处理是典型的非程序化决策，处理突发事件是一种非常态决策，由于危机状态的特殊性，要求政府在危机时刻的管理应当具有不同于常态管理的特征。为了有效提高政府对各类危机事件的应急能力和处置效率，最大限度地减少各类事故带来的危机和损失，必须建立一个统一指挥、规划有序、科学高效的公共危机处置体系。一般来说，应急管理可以划分为预警期、爆发期、缓解期、善后期，但由于突发公共事件演变迅速，应急管理各个阶段之间的划分有时不一定非常明晰，很多时候是不同的阶段相互交织、循环往复，从而形成应急管理特定的生命周期。但是，应急决策是贯穿始终的。从这个意义上也可以说明，应急管理是一个决策的过程。

概括起来，应急管理是现代公共管理的重要组成部分，是政府提供公共服务的重要内容。这次汶川特大地震后，我国政府的一系列应急决策、应对措施和举动，获得了国际社会的普遍好评。



突发公共事件的基本概念与特点

二、科学决策是应急管理的关键所在

如前所述，公共危机管理本身就是一个决策的过程。发达国家的实践表明，危机管理的关键在于建立一个权威、高效、协调的中枢指挥系统，该系统代表了国家最高领导层的战略决策效能和危机应变能力，发挥危机管理核心决策和指挥的重要作用。某种意义上来说，科学决策是公共危机管理关键中的关键。

在这里，我们首先需要厘清“决策”这一概念。决策概念最早出现在我国古籍《韩非子》中，意思是“作出决定”。在现代西方国家，戴维·伊斯顿和拉斯维尔等认为，决策就是政治系统的输出，由此在社会中实现价值的权威性分配。巴纳德第一次把决策概念引入了管理理论，奠定了现代管理学的基础，之后，西蒙在批判吸收巴纳德理论的基础上，认为人类实际的决策过程只能是在给定的条件下，尝试性地寻找、探索“满意”的过程，决策过程是有限理性的。他认为，决策就是根据行为前提或决定前提引申出来的结论。时至今日，对决策概念的界定不下上百种，但仍未形成统一的看法，诸多界定归纳起来，基本有以下三种理解：

- 一是把决策看做是一个包括提出问题、确立目标、设计和选择方案的过程。
- 二是把决策看做是从几种备选的行动方案中做出最终抉择，是决策者的拍板定案。
- 三是认为决策是对不确定条件下发生的偶发事件所做的处理决定。这类事件既无先例，又没有可遵循的规律，做出选择要冒一定的风险。也就是说，只有冒一定的风险的选择才是决策。

应急管理的阶段划分及任务能力要求

阶段	阶段特征	主要任务及能力要求
潜伏期	主要是指危机事件发生之初，危机征兆已经出现的时期。	防范和阻止危机事件的发生，或者把危机事件控制在特定类型以及特定的区域内。其关键在于：预警预备能力。
爆发期	此时危机事件进入紧急阶段，突发性事件已经发生。	及时控制危机事件并防止其蔓延。其关键在于快速反应及科学决策能力。
缓解期	此时危机事件进入相持阶段，仍然有可能向坏的方向发展。	保持应急措施的有效性并尽快恢复正常秩序。
善后期	此时危机事件得到有效解决。	对整个事件处理过程进行调查评估并从事件中获益。其关键在于善后学习能力。

以上对决策概念的解释是从不同的角度做出的，要科学地理解决策概念，我们还有必要考察决策专家赫伯特·西蒙在决策理论中对决策内涵的看法。决策包括以下几个要素：

- 第一，决策要有明确的目标。决策是为了解决某一问题，或是为了达到一定目标。确定目标是决策过程的第一步。决策所要解决的问题必须十分明确，所要达到的目标必须十分具体。没有明确的目标，决策将是盲目的。
- 第二，决策要有两个以上备选方案。决策实质上是选择行动方案的过程。如果只有一个备选方案，就不存在决策的问题。因而，至少要有两个或两个以上方案，人们才能从中进行比较、选择，最后选择一个满意方案为行动方案。
- 第三，选择后的行动方案必须付诸实施。如果选择后的方案，束之高阁，不付诸实施，这