

第一部全面论述突发事件应急管理的著述

突发事件

应急管理导论

宋英华◎编著

第一部全面论述突发事件应急管理的著述

突发事件

应急管理导论

宋英华◎编著

 中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北京

图书在版编目(CIP)数据

突发事件应急管理导论/宋英华编著. —北京:中国经济出版社,2009.5

ISBN 978 - 7 - 5017 - 9247 - 4

I. 突… II. 宋… III. 紧急事件—处理—中国 IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 071172 号

出版发行:中国经济出版社(100037·北京市西城区百万庄北街3号)

网 址:www.economyph.com

责任编辑:伏建全

责任印制:张江虹

封面设计:任燕飞设计工作室

经 销:各地新华书店

承 印:北京金华印刷有限公司

开 本:787mm×1092mm 1/16

版 次:2009年5月第1版

书 号:ISBN 978 - 7 - 5017 - 9247 - 4/Z · 909

印张:22 字数:405千字

印次:2009年5月第1次印刷

定价:36.00元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,由我社发行部门负责调换,电话:68330607

版权所有 盗版必究

举报电话:68359418 68319282 国家版权局反盗版举报中心电话:12390

服务热线:68344225 68341878

序

危机与灾害应急管理研究,是当前我国极需要加速发展的研究领域。近些年来,各种各样的突发灾害事件频繁发生,如2008年初的冰雪灾害及汶川地震灾害等,造成了人民生命财产的巨大损失和对国家经济社会建设的严重危害。有效、及时、平稳地处理各种类型的危机与灾害事件,已经成为今后一定时期内我国各级政府必须高度重视的重大问题,直接关系到政府在人民群众中的威信和形象,直接影响着社会稳定和经济发展。

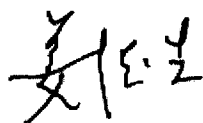
从应急管理的实践来看,各种突发事件如果能够有效地处理和控制在,其不良影响将会极大的缩小;如果得不到适当的处理和控制在,一些突发性的危机事件将可能导致相当严重的后果,甚至成为灾害。面对各种突发事件,国家从健全组织体系、运行机制、保障制度等方面,对加强全国应急体系建设和应急管理工作提出了具体要求。应急管理体系建设将从原有的比较被动的事后管理体系进展到整体的生命周期管理体系,从不同领域的具体管理向有组织、有系统的全方位应急管理体系发展。应急管理工作的推进需要先进科学的理论与技术支撑,积极开展危机与灾害应急管理的科学研究,对提升国家整体和社会各领域的应急管理能力具有重要的促进作用,不仅十分有利于解决自然、社会与经济协调发展的问题,也是国家经济和社会科学发展的现实需要。

尽管危机现象古已有之,但是应急管理作为一门科学却是在第二

次世界大战后的美国开始萌芽。直到20世纪80年代后,频繁发生的危机灾害事件,尤其是911事件,则更将应急管理推向了前所未有的高度。应急与危机管理研究领域相应地从政治领域开始拓展到商业、企业领域,并且从个案研究逐步拓展到政府管理的整体视野。应急与危机管理的研究迅速发展起来,成为一门综合运用多学科的相关知识、方法和手段的新兴交叉性应用学科。国外发达国家对应急管理的研究比较深入,起步较早发展也很快。我们在向国外学习危机与灾害管理的有益经验的同时,也要迅速开展符合中国国情需要的针对性研究。

武汉理工大学危机与灾害研究中心正是根据社会发展的需要,通过交叉融合并发挥学校在人文与社会科学、管理科学与工程、信息与传感技术、安全与减灾工程多学科的优势而发展起来的一个重点研究机构。由该中心研究人员编撰的这套应急管理丛书,既有综合性的理论与方法探讨与阐述,也有专门针对不同类型的突发事件进行的科学研究。相信该套丛书的出版,将会对政府部门、企事业单位开展应急管理工作以及从事该领域研究的人员提供十分有益的帮助。

中国工程院院士



二〇〇九年四月

前 言

进入新世纪以来,人类面临着各种突发事件的频频光顾,从“非典”到“禽流感”,从“9·11”到“4·11”,从哈尔滨水污染危机到8号台风桑尼,从东南亚海啸到美国新奥尔良飓风,以及2008年初在我国南方爆发的冰冻雨雪灾害和“5·12”汶川特大地震等各类突发事件和灾害严重威胁着全社会的稳定与发展。这些突发事件以巨大的力度和广度影响着整个社会,同时凸现出政府传统应急管理中的一些缺陷,表明突发事件应急管理能力和水平急需提升,以保障社会与经济的稳定发展。因此,突发事件应急管理作为一种特殊的公共管理,已越来越成为全社会和各级政府亟待加强的重大课题,需要加以高度重视与重点研究。突发事件应急管理直接关系到公众生命与财产安全,直接影响国家经济发展和社会稳定。近年来,作者主持和参与了多项国家和省部级应急管理相关课题的研究工作,在这些研究成果的基础上,着手撰写了本书,旨在从突发事件应急管理的理论到实践等方面进行探讨研究,从系统的角度深入浅出地论述有关应急管理的基本理论、方法,以及应急管理的机制、体制、法制和应急体系建设等内容,期为应急管理的实际工作提供理论依据和实践指导。

本书兼顾理论性与实用性。在理论性方面,详细研究与论述了突发事件应急管理的定义与内涵、突发事件的基本类型、应急预案、应急管理系统、机制、体制和法律体系等。在实用性方面,系统探讨与分析了突发事件应急管理中的应急救援、应急资源配置、应急管理能力评估、应急管

理模式和管理网格化发展等。本书可作为应急管理研究的理论参考,亦可作为突发事件应急管理的人员培训教材和应急管理专业研究生用书。

本书在编写和出版过程中,得到了国家石油储备中心、湖北省人民政府应急管理办公室和有关职能部门领导的大力支持,得到了作者导师知名管理学家万君康教授的悉心指导,“湖北省危机与灾害应急管理研究中心”的同事们也给予了倾力帮助,在此表示深深的敬意和感谢!

应急管理本身是一个跨管理、经济、社会、信息与工程技术等多学科交叉的研究领域,正处于快速发展和不断创新的成长阶段,加之作者水平有限,实践经验不足,成稿时间仓促,因此,书中难免存有疏漏与错误之处,恳请同行与广大读者见谅并批评指正,以臻完善!

作者:宋英华

2009年4月于武汉

目录

CONTENTS

第一章 绪论

- 第一节 突发事件的内涵和特征 6
- 第二节 突发事件应急管理的涵义 11
- 第三节 突发事件应急管理现状 15
- 第四节 突发事件应急管理存在的问题与差距 19
- 第五节 突发事件应急管理的研究意义 28

第二章 突发事件的类型

- 第一节 突发事件分类与分级概述 31
- 第二节 自然灾害事件 33
- 第三节 事故灾害事件 41
- 第四节 突发公共卫生事件 47
- 第五节 社会安全事件 55

第三章 突发事件应急预案

- 第一节 突发事件应急预案概述 61
- 第二节 突发事件应急预案制定的基本原则 64
- 第三节 突发事件应急预案的编制 69
- 第四节 突发事件应急预案演练的组织与实施 72

第四章 突发事件应急管理系统

- 第一节 突发事件应急管理系统的内涵 77
- 第二节 突发事件应急管理指挥协调系统 80
- 第三节 突发事件应急管理决策支持系统 86
- 第四节 突发事件应急管理信息系统 91
- 第五节 突发事件应急管理处理实施系统 95
- 第六节 突发事件应急管理资源保障系统 97

第五章 突发事件应急管理体制

- 第一节 突发事件应急管理体制的内涵、外延与特征 99
- 第二节 突发事件应急管理体制的结构框架 102
- 第三节 国外政府突发事件应急管理体制 106
- 第四节 我国政府突发事件应急管理体制现状 112
- 第五节 我国政府突发事件应急管理体制发展对策 114

第六章 突发事件应急管理机制

- 第一节 突发事件应急管理机制概述 117
- 第二节 突发事件应急管理的决策机制 122
- 第三节 突发事件应急管理的信息披露机制 131
- 第四节 突发事件应急管理的预警机制 132
- 第五节 突发事件应急管理的社会参与机制 141
- 第六节 突发事件应急管理的善后处理机制 146
- 第七节 突发事件应急管理的保障机制 148

第七章 突发事件应急管理的法律体系

- 第一节 突发事件应急管理法律体系的法律特征 153
- 第二节 国外突发事件应急管理法律体系状况及启示 155
- 第三节 我国突发事件应急管理法律制度建设的现状及问题 162
- 第四节 构建我国突发事件应急管理法律体系的必要性 164
- 第五节 我国突发事件应急管理法制建设与完善 165

第八章 突发事件应急救援

- 第一节 突发事件应急救援概述 181
- 第二节 突发事件应急救援系统 183
- 第三节 国内外突发事件应急救援体系管理的现状 187
- 第四节 强化我国突发事件应急救援能力建设的途径 195

第九章 突发事件应急管理的应急资源配置

- 第一节 突发事件应急资源储备 199
- 第二节 突发事件应急资源配置模式 205

第十章 突发事件应急管理评估

第一节 突发事件应急管理评估能力	211
第二节 区域突发事件应急管理评估的内容	212
第三节 区域突发事件应急管理评估的目标	214
第四节 评估体系的构建与实施	214

第十一章 突发事件应急管理模式

第一节 突发事件应急管理模式的概述	219
第二节 突发事件应急管理体系	220
第三节 突发事件应急管理模式选择的基本原理	225
第四节 突发事件应急管理模式选择	231
第五节 突发事件“全面应急管理(TEM)模式”	235

第十二章 突发事件应急管理网格化发展

第一节 突发事件应急管理网格化的概述	247
第二节 突发事件应急管理网格化的框架构建	253
第三节 实现突发事件应急管理网格化的对策	258

附件一:《中华人民共和国突发事件应对法》

附件二:《国家突发公共事件总体应急预案》

附件三:《国家地震应急预案》

附件四:《国家自然灾害救助应急预案》

附件五:《国家安全生产事故灾难应急预案》

附件六:《国家突发公共卫生事件应急预案》

附件七:《湖北省突发公共事件总体应急预案》

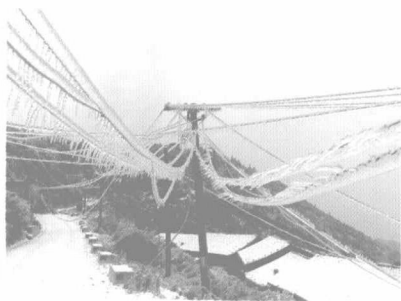
参考文献

第一章

绪论



2008年是一个十分不平凡的年份。当我国人民正在满心鼓舞地迎接奥运会的来临时,我国南方一场大面积的低温雨雪冰冻灾害和一次建国以来最大规模的四川汶川特大地震等重大突发事件却不期而至。1月中旬至2月初,我国华东、华中、华南、西南等地区遭受了历史罕见的低温雨雪冰冻灾害,大雪从西到东覆盖了中国南方大部分地区。持续低温不但造成城乡居民取暖困难,而且输电线路结冰和冻雨雪压垮高压输电铁塔,还导致大范围断电事故和南北交通大动脉的公路、铁路运输中断,成千上万的旅客被迫滞留在车站和雨雪交加的道路上,而此时又恰值每年人流最多的春运高峰期。在受灾最严重的湖南、贵州等地区,大面积停电甚至停水事件接连发生,数以百万计的民众缺乏饮用水和御寒设施,处于饥寒交迫之中。根据国务院统计,这次灾害中受灾省份达到19个,基本覆盖整个南中国,受灾人数在1亿人以上,直接经济损失在500亿元以上。在一片白色的低温雨雪冰冻灾害“红色警报”中,我国突发事件应急管理再次面临严峻的考验。



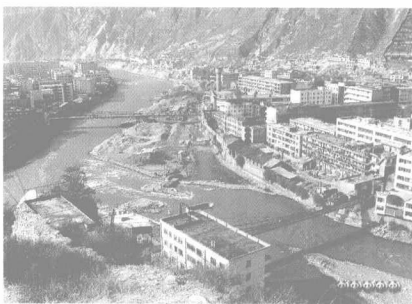
近年来,特别是2003年“非典”危机后,随着我国社会发展与经济建设进入高速发展的轨道,各类威胁国民人身安全、经济运行、社会稳定的突发事件发生频数呈逐年快速递增趋势,甚至一次造成死亡人数众多和财产损失巨大的特别重大和重大突发事件也屡有发生,给国家和人民带来了巨大的经济损失和人员伤亡,同时也引起了国家各级政府和有关职能部门的高度重视。为了积极应对和处理突发事件,加强对突发事件的应急管理,我国在突发事件应急管理的总体思想上提出了“一案三制”(即应急管理的预案、法制、体制、机制)的基本思路。2005年以来,相继成立了相关的突发事件应急管理组织机构,加快了突发事件应急管理体系的建设,突出了突发事件应急管理的法制、机制,建立与完善并颁布了一系列有关突发事件应急管理的法律、法规与规章;同时,正在组织开展对突发事件应急管理的信息平台等管理信息系统的建设。这些工作的快速进展已经取得了良好的初步效果,在进一步提高各级政府保障公共安全和处置突发事件的能力,加快政府职能转变的步伐,提升政府职能运作效能,促进经济社会全面、协调、可持续发展中,发挥了十分重要的作用。



我国南方这次大范围的罕见降雪,产生如此重大的灾情,再次反映了我国公共危机应急管理还存在诸多不足和缺陷,早期建立的应急管理体系仍需不断完善。我国当前的公共危机应急管理体系存在如下问题。①公共服务部门应对灾害危机的准备不足。在雪灾中,南方许多电厂电煤告急,供电形势异常严峻,说明我国煤炭应急储备体系和电力应急体系仍未科学完善。我国华中电网、华东电网和南方电网三大电网在雪灾中遭受重创,部分地区电网骨干线路覆冰总长度达数千公里,很多线路平均覆冰厚度达40-60毫米,进而引发断线跳闸事件,诸多铁塔也因不堪重负而倒塌,导致铁路运输受阻,大量旅客滞留。这说明铁路系统的各种类型的机车配置不尽合理,并需要进一步加强与地方供电部门的协调配合。②公共服务部门应对灾害危机的反应和应对措施相对滞后。据相关资料所示,各省自遭遇冰雪灾害天气以来,有关部门在初期重视程度不够,抗灾救灾往往停留在单兵作战阶段。在暴雪持续发生、灾情不断蔓延扩大的中后期,中央及地方部门才启动系统性的应急措施,应急响应能力偏慢。有些地方发生旅客拥堵滞留情况后,往往要等省、市乃至区有关部门层层召开会议后才能

拿出相关方案而延误了宝贵时间。有的地区交通瘫痪后一味采取封路措施,未能及时采取警车带路引流的办法,替代运输线启用程度不够。这样在经历持续冰冻天气后,一些地区物价飞涨,大米、食用油、蔬菜等生活必需品一时间奇货可居,地方政府没有能够及时采取紧急措施稳定市场物价。③公共服务部门灾情信息披露不够及时,一定程度上存在报喜不报忧的现象。在这次大范围雨雪中,往往一个地方的高速公路在清理冰雪后开放,而相邻地区恰好关闭,很多车辆也因此堵在高速公路上,不知何时能离开,也不知前方公路是否仍在封闭中。④公共服务部门对应急预案的意识和认识不到位,预案质量不高。在这场跨地区、跨部门的大范围雪灾的应急中我国缺少特别专项的、具体的应急方案,应急机制没有深化。同时,国内应急体系的建立和运作缺乏情报学基础,缺乏系统性、可操作性和协调性,存在各自为政的现象,应急预案未能发挥应有的效能。

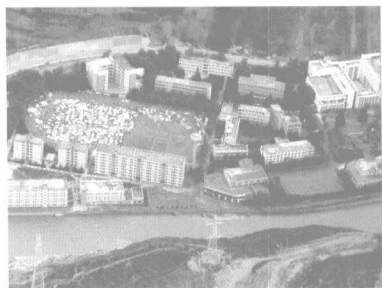
南方冰冻雪灾刚刚过去,2008年5月12日14时28分,我国发生了震惊世界的四川汶川特大地震灾害,受灾地区的人民生命财产和社会发展蒙受了巨大损失。四川汶川特大地震是新中国成立以来破坏性最强、波及范围最广、救灾难度最大的一次地震,震级达里氏8级,最大烈度达11度,余震3万多次,涉及四川、甘肃、陕西、重庆等10个省、区、市,417个县(市、区)、4667个乡镇、48810个村庄。灾区总面积约50万平方公里,受灾群众4625万多人,其中极重灾区、重灾区面积13万平方公里,造成69227人遇难,17923人失踪,374643人受伤,需要紧急转移安置受灾群众1510万人,房屋大量倒塌损坏,基础设施大面积损毁,工农业生产遭受重大损失,生态环境遭到严重破坏,直接经济损失8451亿多元。同时,汶川特大地震引发的崩塌、滑坡、泥石流、堰塞湖等次生灾害举世罕见。初步统计,地质灾害多达12000多处,潜在隐患点近8700处,有危险的堰塞湖30多座。并且特大地震后的余震不断,截止9月累计监测到余震31222次,其中监测到较大余震397次。



地震前后的四川汶川



地震前后的四川北川县城



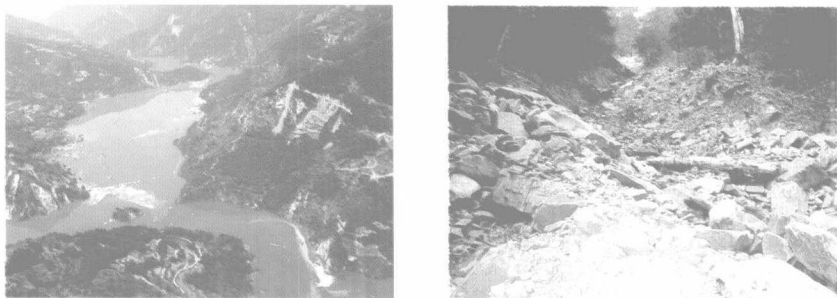
地震前后的四川汶川映秀镇

面对如此巨灾,我国政府组织开展了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,最大限度地减低了灾害造成的损失。从中央到地方各级党委和政府坚强领导、科学指挥、总揽全局、审时度势,在震后第一时间就把抗震救灾确定为全党全国最重要最紧迫的任务,成立国务院抗震救灾总指挥部,周密组织、科学调度,建立上下贯通、军地协调、全民动员、区域协作的工作机制,迅速组织各方救援力量赶赴灾区,紧急调集大批救灾物资运往灾区,精心部署受灾群众的安置工作,及时推动灾后恢复重建,举全国之力抗震救灾。此次抗震救灾主要有两个方面工作,一是始终坚持把抢救人的生命摆在第一位,尽百倍努力,从废墟中抢救出 84017 名群众,使 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到全国 20 个省区市的 375 家医院。二是千方百计地安置受灾群众生活,妥善安排好 1510 万名紧急转移安置的受灾群众的基本生活,881 万名灾区困难群众得到救助;中小学校在新学期开始前全面复课开学;采取有效措施确保大灾之后无大疫;做到了让灾区人民有饭吃、有衣穿、有干净水喝、有住处、有病能及时得到医治。三是全力抢修交通、电力、通信、广电、水利、供水、供气等基础设施,及时处理和化解堰塞湖等次生灾害,切实做好余震监测、气象服务、科技支撑、煤电油运保障等各项工作,及时准确公布灾情,为抗震救灾和灾后恢复重建创造了有利条件。四是大力发扬全国一盘棋思想,一方有难、八方支援,一切为了灾区,全

力支援灾区,在调集人员、支援物资、收治伤员、安置移民、建造临时和过渡住所等方面做了大量工作。承担对口支援任务的19个省市党委和政府积极落实中央部署,义不容辞地支援灾区恢复重建。



四川北川中学救援现场



四川汶川唐家山堰塞湖和被泥石流淹没的村庄

灾害造成的损失及紧急救灾的投入是惊人的。统计资料表明,灾后需要修复受损农田10.05万公顷、恢复重建农业生产大棚2880万平方米、畜禽圈舍2211万平方米、养殖池塘1.23万公顷、机电提灌站9982座、机耕道18392公里;亟须治理的重大地质灾害隐患点8693处、需要搬迁避让4694处;公路受损里程累计53295公里;四川、甘肃、陕西因灾受损商业网点(含个体工商户)总计138960家。在抗震救灾中,各级政府共投入抗震救灾资金809.36亿元,中央财政投入734.57亿元,其中应急抢险救灾资金331.32亿元,灾后恢复重建资金403.25亿元,地方财政投入74.79亿元;同时接收国内外社会各界捐赠款物总计594.68亿元;向灾区调运的救灾帐篷157.97万顶、被子486.69万床、衣物1410.13万件、燃油414.6万吨、煤炭885.8万吨,向灾区调运的中央储备救灾粮481942吨、食用油12168吨;安装地震灾区过渡安置房677131套。

此次我国南方低温冰冻雨雪灾害所暴露出的问题,以及“5.12”四川汶川特大地震的抗震救灾经验教训表明,我国目前的突发事件应急管理体系仍需进一步健全。基于此,作者编写本书,对突发事件应急管理进行科学全面的研究,为我国健全完善政府突发事件应急管理体系建设提供理论支持和实践指导。

本章首先从突发事件的基本内涵与特征分析出发,试图给出突发事件应急管理的基本轮廓,以及当前突发事件应急管理的现状、存在的主要问题、与国外的差距等,提出在借鉴美国、日本等发达国家经验的基础上,开展以科学发展观为指导,以构建社会主义和谐社会为目标,以现代科学技术为手段,以科学管理为支撑的突发事件全面应急管理研究与实践,具有较强的理论价值和现实意义。

第一节 突发事件的内涵和特征

(一) 突发事件的内涵

“突发事件”一词比较有代表性的相关定义是欧洲人权法院对“公共紧急状态”的解释,即“一种特别的、迫在眉睫的危机或危险局势,影响全体公民,并对整个社会的正常生活构成威胁”。我国国务院于2006年1月8日发布的《国家突发公共事件总体应急预案》中对突发事件的定义是:突然发生,造成重大人员伤亡、财产损失、生态环境破坏和严重社会危害,危及公共安全的紧急事件。综合当今人们对突发事件的认知,依据《中华人民共和国突发事件应对法》,本书的界定是:社会生活中事前难以预测、影响范围广泛且对社会公共领域造成严重威胁和危害的公共紧急事件称为突发事件。对于政府面对的突发事件通常是指突然发生,造成或者可能造成重大人员伤亡,财产损失,生态环境破坏和严重社会危害等,有重大社会影响的关系公共安全的紧急事件。

(二) 突发事件的主要特征

现实生活中,突发事件形态各异,变化诡谲,但纵观各种突发事件,大都具有爆发突然、起因复杂、蔓延迅速、危害严重、影响广泛的特点,而且相互交织,处置不好会产生连锁反应。具体而言突发事件有以下几个共同特征。

(1) 突发性。按照事物发展规律,任何事件的形成通常都有一个由量变到质变的萌生、形成和发展的过程,应该说具有可知性的必然趋势。但突发性事件由量变到质变的过程具有特殊性,这种特殊性集中体现在它的突发性。突发事件的突发性是指对于突发事件能否发生,于什么时间、在什么地点、以什么样的方式爆发,以及爆发的程度等情况,人们都始料未及,难以准确地把握;突发事件的起因、规模、事态的变化、发展趋势以及事件影响的深度和广度也不能事先描述和确定,是难以预测的。这就反映了突发事件具有极大的偶然性和随机性,正是由于突发事件的突发性,使它在较短的

时间内迅速成为社会关注的焦点和热点,并产生巨大的震撼力和影响力。一般而言,人们对突发事件的突发性感知来源于三个方面的因素:其一,有些突发事件是由人们难以控制的客观因素引发的,如地震、洪水等自然灾害的突然爆发;其二,有些突发事件爆发于人们的知觉盲区;其三,有些突发事件爆发于人们熟视无睹的细微之处,或者人们费尽心机加以掩盖的隐患一朝大曝于天下,类似的例子有美国前总统尼克松的“水门事件”。

(2)复杂性。首先,造成突发事件的原因相当复杂。有纯自然因素造成的突发事件,如地震、台风、沙暴、暴风雪等;有人为因素造成的突发事件,如政治事件、经济事件、军事事件、重大交通事件、恶性疾病流行、恐怖事件等;还有自然因素和人为因素共同影响而造成的突发事件,如1998年我国的洪涝灾害,既与当时影响全球的厄尔尼诺气候有关,又与人们乱砍滥伐、没有保护好长江上游的植被和水土有关。其次,突发事件的后果是复杂的。突发事件影响的地域比较广,涉及的人员比较多,还容易引起“多米诺骨牌”效应和涟漪效应,此行业、此地区的突发事件可能影响到彼行业、彼地区;地方性的突发事件可能演变为区域性的突发事件,甚至演变为国际性的突发事件;非政治性的事件可能演变为政治性的事件;自然性的突发事件可能演变为社会性的突发事件,特别是在当今全球化和信息化的世界里尤其如此。这种连锁反应带来的一个直接后果就是突发事件变得复杂化,已经超出纯粹的经济、纯粹的政治和纯粹的文化话题,变成了一种含有多项内容的综合性社会危机,突发事件的这种特点增加了应对、处置的难度。

(3)破坏性。从某种意义上说,突发事件以人员伤亡、财产损失为标志。不论什么性质和规模的突发事件,都会不同程度地给国家和人民造成政治、经济上的损失或精神上的伤害,都会影响政治局面的稳定,破坏经济建设,危及正常的工作和生活秩序,甚至威胁人类的生存。突发事件造成的损害有直接损害和间接损害,这种损害性不仅体现在人员的伤亡、组织的消失、财产的损失和环境的破坏上,而且还体现在突发事件对社会心理和个人心理所造成的破坏性冲击,并进而渗透到社会生活的各个层面。突发事件越是严重,其危害范围和破坏力就越大,所造成的损失也就越严重。

(4)不确定性和多变性。不确定性表现在原因、变化方向、影响因素、后果等各方面都无规则,事件瞬息万变,难以准确预测和把握。不确定性和人类理性思维的有限性使得人们在事件面前往往无所适从,更增强了恐慌感并扩大了不安全感。

(5)信息的有限性。由于突发性事件的随机性和不确定性,很多信息是随着事态的发展而演变的,而时间的紧迫性,使得决策者掌握的信息有可能不全面,得到的信息有可能不及时,并且在信息的反馈和处理过程中,信息的准确性和有效性也难以保证,