

· 特稿 ·

# 领导干部应对重大突发事件动态能力模型探析

——基于危机周期理论的分析视角

边慧敏<sup>1</sup> 廖宏斌<sup>2\*</sup>

(1. 西华大学 四川成都 610039; 2. 西南财经大学公共管理学院 四川成都 611130)

**摘要:** 重大突发事件是多种因素相互作用的结果,具有突发性、不确定性、影响范围广和破坏性大等特征,从酝酿、爆发、扩散到终结,各个阶段既相互独立又彼此关联。这要求领导干部在应对重大突发事件时,必须根据事态的发展与变化对应对策略与措施作出动态的调整。应对能力具有阶段性、适应性和动态化的特征。文章从危机生命周期的理论视角,根据重大突发事件的阶段性特征,对各个阶段领导干部应对重大突发事件的核心能力进行了分析,提出了领导干部应对重大突发事件进阶治理动态能力模型。

**关键词:** 重大突发事件;危机生命周期;进阶治理;领导干部动态能力模型

中图分类号:D63;D262.3 文献标志码:A 文章编号:1672-8505(2020)05-0001-09

doi: 10.12189/j.issn.1672-8505.2020.05.001

## Analysis on the Dynamic Ability Model of Leading Cadres in Dealing with Major Emergencies

—From the Perspective of Crisis Cycle Theory

BIAN Hui-min<sup>1</sup> LIAO Hong-bin<sup>2\*</sup>

(1. Xihua University, Chengdu, Sichuan, 610039, China;

2. The School of Public Administration, Southwestern University of Finance and Economics, Chengdu, Sichuan, 611130, China)

**Abstract:** Major emergencies are the result of the interaction of many factors, which are characterized by suddenness, uncertainty, wide range of influence and great destructiveness. From brewing, outbreak, diffusion to termination, each stage is independent and interrelated. This requires leading cadres to make dynamic adjustments to corresponding strategies and measures according to the development and changes of the situation when dealing with major emergencies. The ability to deal with emergencies has characters of stages, adaptability and dynamics. From the theoretical perspective of crisis life cycle, this paper analyzes the core competence of leading cadres in dealing with major emergencies at different stages according to the stage characteristics of major emergencies, and puts forward a dynamic model of advanced governance ability of leading cadres in dealing with major emergencies.

**Key words:** major emergencies; crisis life cycle; advanced governance; dynamic ability model of leading cadres in dealing with major emergencies

收稿日期:2020-08-10

基金项目:国家社会科学基金国家应急管理体系建设研究专项课题“提高领导干部应对重大突发事件能力研究”(20VYJ016)。

第一作者:边慧敏,女,教授,博士,博士生导师,主要从事人力资源管理、应急管理研究。

\*通信作者:廖宏斌,男,教授,博士,主要从事公共部门绩效与战略管理、转型时期的公共治理与变革研究。

引用格式:边慧敏,廖宏斌.领导干部应对重大突发事件动态能力模型探析——基于危机周期理论的分析视角[J].西华大学学报(哲学社会科学版),2020,39(5):1-9.

## 一、文献与问题

当前,我国改革已进入攻坚期和深水区,经济体制深刻变革,社会结构深刻变动,利益格局深刻调整,思想观念深刻变化,社会风险和矛盾明显增多,并呈现出社会风险和自然风险多发叠加的态势<sup>①</sup>。资料表明,全国范围内仅自然灾害事件造成的直接经济损失,上个世纪70年代平均每年约590亿元,80年代平均每年约690亿元,90年代前5年平均每年约1190亿元<sup>[1]</sup>。进入新世纪后,我国每年仅突发事件便迅速增至120万起,造成至少20万人死亡,170万人(次)伤残,200万户家庭因此陷入贫困,2亿人(次)受到不同程度的影响,直接经济损失达3000亿元人民币以上<sup>[2]</sup>。2019年12月,突如其来的新冠肺炎疫情,更是对我国经济社会发展和人民生命财产安全造成了难以估量的严重损失。

领导干部应对重大风险的能力建设至关重要<sup>②</sup>。2013年12月,习近平总书记在中央经济工作会议上指出,当前我国的矛盾和风险比从低收入国家迈向中等收入国家时更多更复杂。各级领导干部,凡事要从坏处准备,努力争取最好结果,做到有备无患<sup>[3]</sup>。2019年1月,习近平总书记在全国省部级主要领导干部坚持底线思维着力防范化解重大风险专题研讨班再次强调,防范化解重大风险,是各级党委、政府和领导干部的政治职责。大家要坚持底线思维,增强忧患意识,提高防控能力,着力防范化解重大风险,提高风险化解能力<sup>[4]</sup>。2020年3月,针对一些地方新冠疫情防控不力的现象,习近平总书记在统筹推进新冠肺炎疫情防控和经济社会发展工作部署会上明确指出,部分领导干部的治理能力和专业能力明显跟不上,并严格要求各级领导干部务必要增强综合能力和驾驭能力,提高工作本领<sup>[5]</sup>。

领导干部化解和处置重大风险的能力问题,一直是学术界关注的重点议题。不同于一般性的突发事件,重大突发事件波及范围广,对自然环境、经济社会秩序造成的破坏性强,产生的社会负面影响大,问题处置、矛盾排查和危机化解极具复杂性,对领导干部的应对能力要求极高。从总体上看,学术界对领导干部应对突发事件的能力建设研究路径有三。

### (一) 领导干部应对突发事件的相关能力

国外学者Kapucu N.(2015)<sup>[6]</sup>对总统参与应急管理的质量和广度进行了评估。相关研究表明,危机时刻领导者应对突发事件应具备自信和果断的素质、团队工作能力和应急准备的能力(Wisittigars B.等,2019)<sup>[7]</sup>。Sadaf H.(2016)<sup>[8]</sup>、Kapucu N.(2015)<sup>[6]</sup>、Lucien G.(2013)<sup>[9]</sup>、Clayton W.(2014)<sup>[10]</sup>等学者还以个案分析的方式探讨了美国卡特里娜飓风、海地洪水等自然灾害事件中领导的特质与能力建设、政府应灾救灾能力建设与应对机制等方面的问题。Yoon K.(2015)<sup>[11]</sup>按照不同岗位对领导者能力要求作了分类,并指出负责预防和备灾的政府官员应具有丰富的应急管理理论、技术与专业知识储备,负责危机应对的政府官员应具备敏锐的判断能力,负责恢复重建的政府官员需具备心理干预、经济建设和灾后重建方面的工作经验。

国内学者对这一问题的研究主要集中在“应然”和“是然”两个维度。在“应然”层面,于佳任(2016)<sup>[12]</sup>认为,领导干部在处理突发事件的时候肩负着重要的职责和使命,处于特殊的位置,应该具有指导建立应急避难场所、加强公共信息平台建设、善用媒体和网络的能力。然而,在“是然”层面,我国部分领导干部在应对突发事件的过程中,对当前危机频发的态势和环境的认知能力不足,对突发事件的规律和发展趋势缺乏科学认识(肖文涛、林辉,2009)<sup>[13]</sup>,应对重大突发事件的流程处置能力和原则把握能力不够,应对能力普遍不足,治理能力存在明显短板(盘世贵,2012;<sup>[14]</sup>戴鸿,2014;<sup>[15]</sup>白月,2020;<sup>[16]</sup>)。针对领导干部应对突发事件的能力建设问题,学者们还从不同视角出发,运用绩效评估定量分析方法,设计出不同的应急管理评估指标体系(凌学武,2014;<sup>[17]</sup>王薇、曹亚,2018;<sup>[18]</sup>许硕等,2019<sup>[19]</sup>)。

### (二) 领导干部应对突发事件的能力模型

针对领导者应对突发事件存在能力短板、应对处置不力的情形,学术界开发并构建了领导干部应对

突发事件的素质能力模型。张培良(2005)<sup>[20]</sup>认为,构建政府公务员应急能力模型,是为了在经常面临处置突发事件的部门、岗位配置合适人才,保证选拔录用的人员具备履行公职所需的通用能力,以及反映特定部门、岗位工作特点的独特技巧和能力。张海波、童星(2009)<sup>[21]</sup>以风险识别和脆弱性分析为基础,从应急管理的一般原理和我国应急管理体系的现实特点出发,搭建了领导干部应急能力评估的基本理论框架。孙大江(2015)<sup>[22]</sup>从应对突发事件的胜任力要素层面提出了公务员应对突发事件的综合素质模型、个性特质模型、处置方式模型和危机公关胜任力模型。徐宪平、鞠雪楠(2019)<sup>[23]</sup>在分析互联网时代的危机特征、演变趋势与治理演进的基础上,提出了周期、阶段和目标管理相结合的危机管理模型。崔鹏等(2018)<sup>[24]</sup>主要针对突发事件舆情应对这一特殊场域,借助危机管理生命周期阶段理论,分析了突发公共事件网络舆情演化规律,建立了突发公共事件网络舆情“六阶段”生命周期模型。

### (三) 领导干部应对突发事件能力提升策略

学术界对领导干部应对突发事件的能力提升策略的研究重点主要集中在信息传播与舆情应对、专业数据分析人才培养和综合治理能力以及应急联动机制的建设等领域。Olushayo等(2018)<sup>[25]</sup>研究了公共卫生部门在危机时刻的作用,提出有必要制定出培训公共卫生人力核心能力的课程,有组织地开发、实施和评估应急响应参与式领导力培训。国内学者的研究表明,当前我国领导干部应对重大突发事件时能力普遍不足。领导干部在应对的方式方法、能力技能、回应群众诉求等方面的能力都亟待提升(郭春侠,2019<sup>[26]</sup>;李传军,2020<sup>[27]</sup>)。大数据时代提升新时代领导干部应对突发事件能力,应把握好新时代突发事件新特征、当前领导干部能力短板、平台载体有效打造等三个着力点,通过运用大数据技术加强数据共享和信息治理,全面提升领导干部公共危机应对能力(谢晓峰,2019)<sup>[28]</sup>。其中,重视舆论、引导大众,是提升领导干部应对突发事件能力和保证政府公信力的途径之一(吴镒鸣,2011)<sup>[29]</sup>。曹海峰(2013)<sup>[30]</sup>认为,建立科学合理的跨地区、跨部门、跨行业的突发事件应急联动机制,是提升领导干部应对突发事件能力的重要制度保障。

综上,学术界对领导干部应对突发事件的能力建设问题作了大量研究,并取得了极具价值的研究成果。不过,需要指明的是,既有研究更多是从事前、事中、事后环节评价了任务导向下的领导干部行为动机和应对策略问题,忽略了重大突发事件的阶段性特征及其对领导干部应对突发事件能力的差异化需求,没有构建出领导干部应对重大突发事件的动态能力模型。本文基于危机生命周期的理论视角,重点探讨了重大突发事件的阶段性特征和不同阶段领导干部应对突发事件的核心能力,并构建了领导干部应对重大突发事件动态能力模型。

## 二、危机生命周期理论视角下的领导干部应对重大突发事件的能力

危机生命周期理论是危机的症候学研究或过程学研究。该理论由危机管理学者斯蒂文·芬克(Steven Fink)在《危机管理:对付突发事件的计划》一书中首次提出。芬克认为,危机如同生命周期,从诞生、发生、成熟到死亡,每个阶段都有不同的表现形式。危机生命周期主要由危机萌芽期、危机突发期、危机扩散期(也称调整与适应期)和危机恢复期四个阶段组成。重大突发事件,属于公共危机的一种特殊类型。它主要是指突然发生的,造成或可能造成生态环境或经济社会危机,需要采取应急措施予以应对的重大自然灾害、事故灾难、公共卫生和社会安全事件。重大突发事件是多种因素相互作用的结果,按照其生命周期理论,会经历萌芽期、突发期、扩散期和恢复期四个阶段或生命周期过程。

领导干部应对重大突发事件的能力,就是指领导干部通过重大事件监测、预控、决策和处理,尽可能减少重大突发事件产生的影响,甚至将其转化为机会的能力。重大突发事件发生的不同阶段对领导干部应对能力的核心诉求不同。在处置重大突发事件的过程中,领导干部需要对事件发生的阶段性特征进行精准识别,并根据实际需要采取正确的应对策略和措施,其应对突发事件的能力具有明显的适应性和动态演进的特点。

## (一) 重大突发事件的阶段性与领导干部的应对能力

### 1. 重大突发事件萌芽期的阶段性特征与领导干部的应对能力

危机萌芽期又称危机潜伏期或危机孕育期。危机生命周期理论认为,危机看似具有偶然性、随机性和突发性,但从事物发展的一般规律来说,它往往是事物从量变到质变、由渐变而至突变的结果。重大突发事件萌芽期,属于危机的潜伏或孕育阶段。在这一阶段,一些危机预警或风险信号(比如气象异常、马路消息或流言、传染性疾病、人员集会等)已在小范围内开始出现,可能还伴有囤积物质、人员逃离等社会现象。

重大突发事件萌芽阶段的主要特征有三。第一,隐蔽性强。萌芽期属于量的变化和累积阶段,在质变临界点出现之前,领导干部个人或组织很难觉察事物(态)的内在变化。即使出现一些危机征兆,也容易因领导干部的惯性思维或过度自信而被忽视。第二,潜伏周期长。除个别事件外,重大突发事件从量变到质变、由渐变到突变,往往会经历一个比较长的时期,孕灾周期长。例如,2008年全球金融危机,端倪出现于2007年7月美国房地产次贷市场,但全球性的危机却集中爆发在次年9月(苑春强,2009)<sup>[31]</sup>。第三,危害较小,容易控制。萌芽期,突发事件所影响范围较小,危害的程度也比较低。领导者只要察觉到了危机并采取了有效的应对措施,危机则有可能及时消除。正因为如此,几乎所有的危机管理学家都认为,危机研究和管理的目的就是要最大限度地减少人类社会悲剧的发生。

重大突发事件萌芽期的阶段性特征对领导干部应对风险的能力提出了特别要求。领导干部在处置和化解重大突发事件的最初阶段,至少应具备以下三个方面的能力。

#### (1) 危机洞察能力

危机洞察能力是指组织管理者对组织内部或外部风险的本能感知能力。在现实生活中,任何一级组织都存在着内部或外部风险,组织管理者尤其是居于组织上层的领导者必须具有敏锐的危机洞察和捕捉能力。研究表明,丰富的危机管理知识储备和危机管理经验是领导者风险感知和危机捕捉能力形成的前提条件(Yoon K等,2015)<sup>[11]</sup>。

#### (2) 危机预警能力

组织领导者在依赖既有知识储备和管理经验形成的危机直觉的基础上,还需要进行事实和数据验证。领导干部一旦察觉到了孕灾因子或风险因素,首要任务应是依赖组织系统业已引进或开发的预测监察系统,对影响和危害组织正常运行的因素进行全面监测,进而及时识别出风险信号,并根据管理制度规定和实际需要向组织内部或外部发出警示信号。

#### (3) 危机干预能力

危机干预能力是指危机管理者在收到危机预警后采取预防性处置措施尽最大努力减少甚至消除危机发生可能性的能力。它主要体现在领导者危机观念的常态化构建、危机管理预案制定和危机培训与演练三个方面。领导者在收到风险预警信号后,应根据情况准确、及时地作出危机等级划分,提出正确的行动框架,进行危机干预,以尽最大可能减少负面影响和传播范围,甚至从根本上消除危机发生的可能。

### 2. 重大突发事件爆发期的阶段性特征与领导干部的应对能力

在管理过程中,领导者如果缺乏必要的知识储备或危机管理经验,或者因为个人疏失或过度自信等方面的原因,无视或忽视潜在危险因素,重大突发事件必然会爆发出来。在这一阶段,萌芽期一定范围内流传的消息部分得到官方或媒体的确认,危机从原来的传言状态转变为真实发生的事实,长期积累的能量、社会矛盾甚至经济社会危机突然爆发,自然生态环境或经济社会承压巨大,整个系统将瞬时陷入前所未有的危机状态。

重大突发事件爆发期主要表现出以下三个方面的阶段性特征。第一,不确定性。突发事件往往以非常随机和偶然的方式表现出来,发生时间、规模、态势及影响难以确定。第二,突发性。由于危机管理者

没有觉察到组织内部或外部的变化,突发事件以空前的烈度瞬间爆发出来,危机超出了正常可控的范围。第三,影响范围广,破坏性强。重大突发事件集中爆发后,生态环境或经济社会系统承压巨大,如若控制不力,极有可能引发更严重的系统性危机。

这一阶段所具有的上述特征,对领导干部的应对能力提出了以下几个方面的要求。

#### (1)信息甄别能力

突发事件以前所未有的力度和强度释放出来之后,各种信息交集而至。在移动互联网时代,信息传播的速度更快,频次更高,密度更大。信息正确是决策正确的前提。信息甄别能力,就是指领导者对信息去伪存真、去粗存精、去表象而抓本质的加工和处理能力。突发事件爆发期,领导干部所采取的一系列关键行动中,收集信息、甄别信息、及时研判并确定出事实的真相,是领导干部进行正确决策和危机传播沟通的先决条件。著名危机管理专家米特罗夫和佩尔森指出,危机发生后领导者的第一要务就是收集、分析和传播信息。

#### (2)决策谋断能力

领导者进行信息确认后,会根据环境与事态的发展变化作出反应。其中,最关键的是领导干部为控制危机蔓延和事态恶化,需迅速作出正确决策和科学决断。这种能力称为决策谋断能力。危机决策环境多变且信息不对称,决策非程序化特征明显。在突如其来的危机面前,领导干部既要以非常规、非结构化、非程序化的方式果断做出决策,又要正确把握好决策时间、空间、方向、节奏、力度和价值之间的关系,以迅速控制事态蔓延,推动危机向好的方向发展。对于任何一个领导干部而言,这都是一项极具挑战性的工作。危机决策谋断能力的提升,要求领导者必须及时更新组织决策观念、优化决策组织结构、提升组织决策系统创新能力,并以系统科学的危机管理预案为保障。

#### (3)危机公关能力

重大突发事件发生后,各类信息铺天盖地,社会恐慌情绪蔓延,群体非理性行为大量出现,领导干部做出正确决策和科学谋断后,第一要务就是进行信息传播和媒体沟通。危机爆发后,只有进行有效的传播管理,才能进行有效的危机管理。传播管理的真实目的是,采用科学有效的策略和方法,通过为公众提供真实可信的信息,控制事件继续升级和扩散,为平息事态发展创造有利条件。危机公关能力,是指领导干部通过有效的信息管控、沟通和传播,获取公众理解、信任、原谅并达成和解,以有效化解危机的能力。它主要由危机舆情渠道监测能力、舆情评估分析能力、话语引导能力、危机公关队伍及机制建设能力等构成。

### 3. 重大突发事件扩散期的阶段性特征与领导干部的应对能力

重大突发事件集中爆发后,经过领导者前期正确的信息识别、科学的决策谋断和有效的媒体沟通,事态逐步得到控制,社会恐慌情绪逐步缓和,但事实上危机仍处于蔓延或扩散状态,人们通常把这个阶段称为危机扩散期(又称危机适应和调整期)。

重大突发事件扩散期的阶段性特征有三。第一,危机处于扩散状态。尽管危机强度、烈度和危害程度开始衰减,但危机本身尚未得到完全控制,仍在蔓延之中。第二,经历时间周期长。危机从扩散到终止往往会经历较长的时间。第三,影响因素多,治理难度大。危机扩散期,也是应灾救灾的关键期,与之相关的应急保障、资源调度、利益分配和组织管理等深层次问题逐步暴露出来,需要多方协作与配合危机治理才能有序开展,危机处置难度极大。

对于领导干部来说,与重大突发事件扩散期阶段性特征相匹配的应对能力至少包括以下三种。

#### (1)应急指挥能力

应急指挥是具有隶属关系的下级服从上级意志,并按上级意志组织符合全局需要的活动。领导干部作出政策决策后,关于人员分配、资源调度、利益保障等问题的决策与指挥紧随其后。应急指挥能力,是指上级领导及其机关,对所属下级的应急活动和应对突发事件进行的特殊组织领导活动能力。这一能力

体现在上级决策目标或意志的畅通下达、下级服从上级的忠诚度及执行力、组织应急决策目标的完成能力等多个方面。领导干部应急指挥能力建设,需要建立科学有效的系统(如资源共享、功能交集、全方位覆盖的应急指挥网络)支持,以及启动—运行—监控—反馈相衔接的应急指挥运行机制等。

### (2)危机协作能力

应急指挥往往涉及上级部门或领导对下属机构或单位的组织与领导,是组织内部自上而下的纵向行为。然而,当重大突发事件出现后,政府部门、市场力量、社会机构甚至公民个人都将参与到应灾救灾工作中来,因此,领导干部在健全各自的指挥体系、提升指挥能力的同时,还必须加强各个主体之间的协作。危机协作能力是领导干部为实现组织的共同目标,组织资源、互通有无、相互协同、互相支持的能力。危机协作能力建设同样需要专业队伍、组织资源、交通系统、信息网络、制度体系和文化认同等多个维度的支持。

### (3)资源保障能力

资源保障能力是指领导干部为应对重大突发事件所需而提供的人员、经费、物资、组织和制度保障能力的总和。重大突发事件发生后,原有的生态环境和正常的经济社会运行秩序被完全打破,为控制危机蔓延和事态恶化,促进区域社会、经济和生态的安全和可持续发展,领导干部除了需要提供必要的人员、经费、物质等资源保障外,还需要建立集资源预警、资源决策、资源响应、资源供给和保障于一体,常态化与非常态化相结合的资源组织、制度和战略保障系统。

## 4. 重大突发事件恢复期的阶段性特征与领导干部的应对能力

重大突发事件恢复期,标志着危机事态已基本得到控制,灾害处置与危机应对趋于明朗化,经济社会秩序逐步开始恢复正常。工作重点转向灾后重建,主要内容是恢复经济,推动复工复产,推进经济重建,维护社会稳定。该阶段,还应及时总结危机应对经验,建立更加完备的预防体系。

重大突发事件恢复期的阶段性特征主要有以下三个方面。第一,事态基本平息。经过前一阶段的应急抢险救灾,重大突发事件已得到有效控制,危机状态已基本解除。第二,重建难度大。不同于普通的突发事件,重大突发事件对自然生态或经济、社会秩序造成的危害要严重得多,灾后重建投入资源多,工作难度大。第三,有次生灾害发生可能。恢复期危机状态虽已解除,但潜在危害依然存在,如果不及时总结经验、认真防备,极有可能出现更严重的危机。

重大突发事件恢复期的阶段性特征,要求领导干部具备以下两个方面的核心能力。

### (1)灾后恢复重建能力

灾后恢复重建能力是指领导干部通过设立灾后恢复重建基金,提供政策支持,促进生态环境和经济社会恢复到正常状态的能力。灾后恢复重建能力体现在多个方面。例如,2008年“5·12”汶川特大自然灾害发生后,政府提供的包括财政税收政策、金融政策、产业扶持政策、就业援助政策和社会保障政策等在内的一揽子政策支持和巨额重建基金支持,以及创新应灾救灾支援方式,对促进灾后恢复和重建发挥了重大作用。

### (2)危机预防体系构建能力

危机预防体系构建能力是指领导干部针对引发重大突发事件各种可能性的监测机制和预警能力。它要求组织领导者对重大突发事件追因溯源,对危机处理过程、应对策略和政策执行进行全面检视,为组织避免或正确应对类似危机做出调整和改进,并对突发事件的后续情况进行监测以及制定有效的应对策略。危机预防的工作重点是,从突发事件中找到事件的起因、发生、传播、处理等环节内外部因素相互作用的方式、机制,理清各个环节之间的发展逻辑,构建起更加完备的系统化的预防体系。

## (二)领导干部应对重大突发事件动态能力模型:一个基本框架

危机生命周期理论指出,危机每个阶段都是多种因素相互作用的结果,并在各种因素合力的作用下,

从一个阶段进入另一个阶段。重大突发事件的阶段性特征和工作内容,决定了领导干部必须紧随事态的发展调整应对策略和措施。领导干部应对重大突发事件的能力是一个动态变化的过程。然而,学术界对于领导干部应对突发事件能力的研究主要聚焦在某一个具体环节或某一环节的具体方面,缺乏从全局、整体和动态变化的视角对其进行考察和分析,因此没有也不可能构建出领导干部应对重大突发事件的动态能力模型。

所谓模型,就是指研究者运用数理、模拟、框图等方法,把所研究的自然或社会系统的结构型态或运动状态变为易于被考察的形式(胡义成,1988)<sup>[32]</sup>。领导干部应对重大突发事件动态能力模型,是反映和再现领导干部应对重大突发事件能力的易于被考察的形式,主要作用是定义和描述重大突发事件各阶段领导干部需要具备的应对能力以及能力的动态调整与变化。本部分在对领导干部应对重大突发事件各阶段核心能力进行概括和归纳的基础上,探索建立了领导干部应对重大突发事件的动态能力模型(见图 1)。

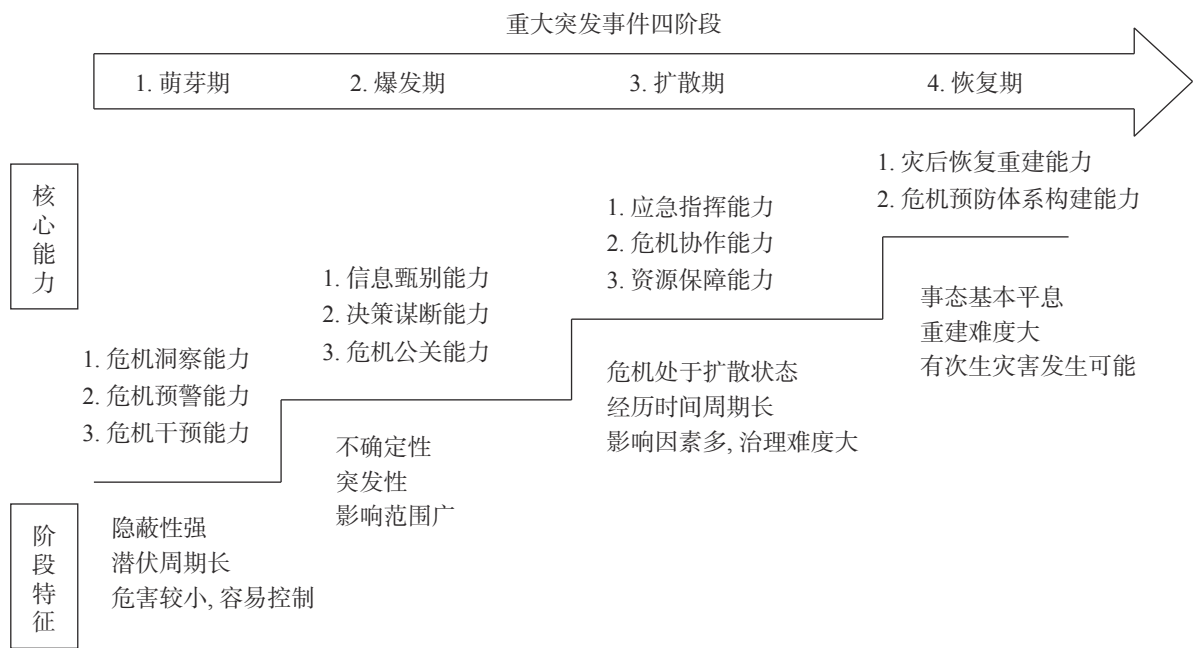


图 1 领导干部应对重大突发事件的动态能力模型

如图 1 所示,重大突发事件在不同的生命周期具有不同的特征,这直接决定了不同生命周期领导干部应对重大突发事件的核心能力。领导干部必须根据不同生命周期的阶段特征及其面临的具体任务,采用与之相适应的策略和措施。不同生命周期,领导干部应对重大突发事件的能力转换逻辑与依据如下。

### 1. 危机萌芽期

最好的危机管理就是尽量减少甚至避免危机的发生。这要求领导干部如果要将危机消除在萌芽状态,就必须具备过硬的危机识别、危机监测与预警和危机干预能力。由于孕灾因子在潜伏期极具隐蔽性,加之事件从量变至质变经历的时间相对较长,领导干部在这一阶段必须克服原来的惯性认知和过度自信心理,保持高度警觉,充分利用信息技术,加强对重大突发事件的监测、研判、预警、预防,及时将危机消除在萌芽状态。

### 2. 危机爆发期

领导干部这一阶段应对能力转换的依据是重大突发事件确已发生,并对生态环境和经济社会可持续发展造成了重大影响。危机爆发后,领导干部与之相对应的危机管理能力也应随之切换到信息甄别、决策谋断和危机传播管理领域。领导干部必须及时确认信息来源,甄别信息真伪,作出正确的决策和判断。同时,还需要了解危机传播的运行机制、规律和特点,及时开展危机公关,为控制危机事态发展创造

良好条件。

### 3. 危机扩散期

尽管危机事件及其影响还在蔓延,但强度和烈度已开始衰减,危害(指对自然生态和经济社会造成的损害)程度已控制在一定范围,社会恐慌情绪逐步缓解,危机处置开始转入救灾环节。领导干部应对重大突发事件的能力也应随之作出调整 and 变化。在此阶段,领导干部需进行正确的应急指挥,发挥各救灾主体的联动作用,激发各个主体的能动性,加强与市场组织、社会力量等主体之间的协作,强化应灾救灾的资源保障和组织制度保障。

### 4. 危机结束期

这一阶段,危机事态已基本平息,突发事件明显得到了控制。它要求领导干部必须从“战时”的危机管理状态转向注重灾后经济恢复、复工复产和维护社会秩序稳定。同时,领导者还必须对重大突发事件进行追因溯源,检视各个环节的危机应对策略与措施,修订原来的危机管理预案,建立更加完备的危机预防管理体系,以避免次生灾害的发生。

## 三、结语

不同于一般意义上的突发事件,重大突发事件对人民生命财产安全造成的损失更大,对经济及社会发展构成的危害更深,对领导干部应对能力的挑战也更为严峻。重大突发事件有其自身的发展逻辑,从量变到质变,经渐变而致突变,各个生命周期既相互独立又彼此关联。领导干部在应对重大突发事件的过程中,必须要清晰识别事件发生不同阶段的内在特征及其运行规律,根据事件发生的阶段性特征和实际需要调整工作重点,同时应对突发事件的能力也要随之进行切换。学术界注意到了重大突发事件中领导干部的能力建设问题,但对此问题的专题研究却付之阙如。本文从危机生命周期理论的视角,对重大突发事件的阶段性特征及其对领导干部的核心应对能力进行了界分,并在此基础上探索构建出了领导干部应对重大突发事件的动态能力模型。

经验表明,领导干部在应对重大突发事件的每个阶段都必须具备通用的素质和能力,如社会动员、资源协调、物质调度、信息管理、危机沟通等等,不一而足。本文基于国内外已有研究成果,主要提取了各个环节领导干部应对重大突发事件的核心能力,并围绕这些核心能力建立起了领导干部应对重大突发事件的动态能力模型。然而,在研究过程中,笔者发现,科层制中不同层级的领导干部责权利分配存在重大差异,全面分析领导干部应对重大突发事件的能力,还需要对不同层级领导干部的应对能力进行层次分析。同时,还应对领导干部应对不同类型重大突发事件的专项能力进行分类考察和开展能力素质的测评与量化分析,显然,这些问题尚有待课题组成员进行更加系统、全面和深入的研究。

### 注释:

- ① 其中比较典型的有,2003年春夏的“非典”、2004年的禽流感、2009年的甲型H1N1大流感、2020新冠肺炎疫情等重大公共卫生事件,2008年的“5·12”汶川大地震、2010年的青海玉树大地震、2013年的四川雅安芦山大地震等重大自然灾害,以及2008年全球金融危机、2015年的东方之星沉船事件、2015年天津港火灾爆炸案等重大社会安全和事故灾难事件。
- ② 自党的十八大以来,习近平同志围绕社会风险和国家安全问题发表了一系列的重要论述,为全党各级领导干部深刻认识社会风险、维护国家安全和促进社会稳定提供了正确的思想指引。相关论述可参见中国共产党新闻网:习近平,《做好应对任何形式的矛盾风险挑战的准备》, <http://cpc.people.com.cn/xuexi/n1/2018/0212/c385476-29819926.html>。

### 参考文献:

- [1] 范宝俊. 中国灾情报告灾害管理文库 第1卷[M]. 北京: 当代中国出版社, 1999.
- [2] 我国年突发事件达120万起直接损失3000亿以上[EB/OL]. (2011-03-13)[2020-08-09]. <https://finance.huanqiu.com/article/9CaKrnJqxJN>.
- [3] 习近平在中央经济工作会议上发表重要讲话[EB/OL]. (2013-12-13)[2020-08-09]. [http://www.xinhuanet.com/photo/2013-12/13/c\\_125857613.htm](http://www.xinhuanet.com/photo/2013-12/13/c_125857613.htm).



- [4] 习近平在省部级主要领导干部坚持底线思维着力防范化解重大风险专题研讨班开班式上发表重要讲话[EB/OL]. (2020-01-21)[2020-07-06]. [http://www.gov.cn/xinwen/2019-01/21/content\\_5359898.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2019-01/21/content_5359898.htm).
- [5] 习近平在统筹推进新冠肺炎疫情防控和经济社会发展工作部署会议上的讲话[EB/OL]. (2020-02-23)[2020-07-06]. [http://www.qstheory.cn/yaowen/2020-02/23/c\\_1125616079.htm](http://www.qstheory.cn/yaowen/2020-02/23/c_1125616079.htm).
- [6] KAPUCU N. Leadership and collaborative governance in managing emergencies and crises[J]. Risk governance, 2015(1): 211 – 232.
- [7] WISITTIGARS B, SIENGTHAI S. Crisis leadership competencies: The facility management sector in Thailand[J]. Facilities, 2019(3): 8 – 10.
- [8] SADAF Hague. Federal emergency management agency's leadership behaviors in collaboration with the nonprofit agencies[D]. Arizona: Grand Canyon University, 2016.
- [9] CANTON L G. Disaster planning and management: Does one leadership style work for both?[J]. Journal of leadership studies, 2013, 7(3): 47 – 50.
- [10] CLAYTON W. Professional capital: Standards of performance that underline interlocal cooperation[J]. Public administration quarterly, 2014(4): 573 – 604.
- [11] YOON K, KIM C. Components of expertise of public officials in emergency management in Korea: An exploratory study[J]. International review of public administration, 2016, 21(1): 37 – 56.
- [12] 于佳任. 提高政府的公共危机应对能力[J]. 理论与实践, 2016(8): 78 – 80.
- [13] 肖文涛, 林辉. 群体性事件与领导干部应对能力建设论析[J]. 中国行政管理, 2010(2): 54 – 58.
- [14] 盘世贵. 论优化领导干部危机管理能力培训——以广西的实践探索为例[J]. 学术论坛, 2012(2): 211 – 216.
- [15] 戴鸿. 基层领导干部应对突发事件中的心理危机与缓适方法研究[J]. 云南社会主义学院学报, 2014(1): 333 – 335.
- [16] 白月. 领导干部应对突发公共卫生事件舆情和舆论的方式方法[J]. 领导科学, 2020(8): 32 – 35.
- [17] 凌学武. 三维立体的政府应急管理评估指标体系研究[J]. 武汉理工大学学报(社会科学版), 2010, 23(3): 303 – 307.
- [18] 王薇, 曹亚. 基于BP神经网络的政府突发事件应急管理评价[J]. 科技管理研究, 2018(19): 75 – 81.
- [19] 许硕, 唐作其, 王鑫. 基于D-AHP与TOPSIS的突发事件应急管理评估[J]. 计算机工程, 2019, 45(10): 314 – 320.
- [20] 张培良. 构建公务员应急能力模型探析[J]. 中国人力资源开发, 2005(12): 57 – 59.
- [21] 张海波, 童星. 应急能力评估的理论框架[J]. 中国行政管理, 2009(4): 33 – 37.
- [22] 孙大江. 公务员应对突发事件胜任力模型构建[J]. 江南大学学报(人文社会科学版), 2015, 14(2): 28 – 37.
- [23] 徐宪平, 鞠雪楠. 互联网时代的危机管理: 演变趋势、模型构建与基本规则[J]. 管理世界, 2019, 35(12): 181 – 189.
- [24] 崔鹏, 张巍, 何毅, 等. 突发公共事件网络舆情演化及政府应对能力研究[J]. 现代情报, 2018, 38(2): 75 – 95.
- [25] OLU Olushayo, USMAN Abdulmumini, KALAMBAY Kalula. What should the African health workforce know about disasters? Proposed competencies for strengthening public health disaster risk management education in Africa[J]. BMC medical education, 2018(18): 60.
- [26] 郭春侠, 徐青梅, 储节旺. 大数据时代突发事件应急管理情报分析人才培养初探[J]. 图书情报工作, 2019, 63(5): 14 – 22.
- [27] 李传军. 运用大数据技术提升公共危机应对能力——以抗击新冠肺炎疫情为例[J]. 前线, 2020(3): 21 – 24.
- [28] 谢晓峰. 精准提升新时代领导干部应对突发事件的能力[J]. 领导科学论坛, 2019(1): 36 – 39.
- [29] 吴镛鸣. 政府应提高公共危机事件的舆论应对能力[J]. 中国广播电视学刊, 2011(2): 26 – 27.
- [30] 曹海峰. 重大突发事件应急管理联动机制建设路径探析[J]. 中州学刊, 2013(12): 14 – 18.
- [31] 苑春强. 全球金融危机阶段性特点与风险[J]. 当代世界, 2009(3): 48 – 50.
- [32] 胡义成. 社会模型论纲[J]. 社会科学辑刊, 1988(6): 5 – 9.