

应急管理系列丛书 案例研究

主 编 / 国家行政学院应急管理案例研究中心

应急管理典型案例 研究报告 (2017)

CASE STUDIES OF
TYPICAL EMERGENCIES (2017)

国家行政学院应急管理案例研究中心 主编



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

应急管理系列丛书  案 例 研 究

主 编 / 国家行政学院应急管理案例研究中心

应急管理典型案例 研究报告 (2017)

CASE STUDIES OF
TYPICAL EMERGENCIES (2017)

国家行政学院应急管理案例研究中心 主编



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

应急管理典型案例研究报告. 2017 / 国家行政学院
应急管理案例研究中心主编. --北京: 社会科学文献出
版社, 2017. 10

(应急管理系列丛书. 案例研究)

ISBN 978 - 7 - 5201 - 1581 - 0

I. ①应… II. ①国… III. ①突发事件 - 公共管理 -
案例 - 研究报告 - 中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 250265 号

应急管理系列丛书·案例研究

应急管理典型案例研究报告 (2017)

主 编 / 国家行政学院应急管理案例研究中心

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 曹义恒

责任编辑 / 曹义恒

出 版 / 社会科学文献出版社·社会政法分社 (010) 59367156

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 18.75 字 数: 310 千字

版 次 / 2017 年 10 月第 1 版 2017 年 10 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 1581 - 0

定 价 / 59.00 元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

国家行政学院应急管理案例研究中心简介

国家行政学院应急管理案例研究中心是国家行政学院内设的科学研究、决策咨询机构，主要从事应急管理案例开发标准研究、应急管理案例教学规律研究、应急管理优秀案例评选、突发事件第三方评估、应急管理案例库建设。中心坚持理论联系实际，密切跟踪国内外应急管理实践前沿、政策前沿和理论前沿，开展以应急管理案例编写、教学、评估、评选为重点的科研和咨询活动，以优秀案例推动应急管理教育培训和管理实践，努力建设在国内外有影响力的应急管理案例研究咨询机构，为推动中国应急管理理论研究和实际工作提供智力支持。中心组织出版应急管理典型案例研究报告和重大突发事件案例研究报告。

应急管理系列丛书编委会

主 任：龚维斌

副主任：刘 钊 杨永斌

成 员：龚维斌 刘 钊 杨永斌 李雪峰 邓云峰

宋劲松 张小明 钟开斌 李 明

应急管理系列丛书专家评审委员会

主 任：闪淳昌

副主任：刘铁民 薛 澜

成 员（以姓氏笔画为序）：

丁 辉 马怀德 王志坚 尹光辉 全春来 张 侃

陈家强 武和平 袁宏永 柴俊勇 高小平 黄崇福

彭宗超 曾 光

应急管理系列丛书·案例研究工作组

组 长：钟开斌

副组长：张 磊 王 华

成 员（以姓氏笔画为序）：

王永明 王 华 王彩平 李雪峰 邹积亮 张 磊

钟开斌 游志斌

《应急管理系列丛书》总序

全面加强应急管理，是全面履行政府职能的内在要求和重要举措，是各级党委政府和领导干部的重大政治责任。党的十六大以来，党中央、国务院在深刻总结历史经验、科学分析公共安全形势的基础上，审时度势，做出了全面加强应急管理工作的重大决策。经过多年努力，我国应急管理工作取得了重大进展，以“一案三制”（应急预案，应急管理体制、机制、法制）为核心内容的应急管理体系基本形成，应急管理综合能力大幅提升，突发事件应对工作成效显著，切实保障了人民群众生命财产安全，维护了社会稳定大局，促进了经济社会全面、协调、可持续发展。当前，我国正处于发展的重要战略机遇期和社会矛盾凸显期，突发事件风险增多，公共安全形势复杂，人民群众对公共安全的需求日益增长，对应急管理工作提出了新的更高的要求。

应急管理是干部教育培训的重要内容。国家行政学院是培训高级、中级公务员的新型学府，培养高层次管理人才和政策研究人才的重要基地。近年来，国家行政学院把应急管理列为教学、科研、咨询和对外合作的重要内容，发挥了全国应急管理教育培训主渠道、主阵地的作用。2008年，国务院决定，依托国家行政学院筹建国家应急管理人员培训基地；2010年，国家行政学院成立应急管理培训中心；2012年，成立中欧应急管理学院；2014年，成立中国应急管理学会。目前，应急管理已经成为国家行政学院重点发展的特色学科之一，国家行政学院应急管理培训中心（中欧应急管理学院）正致力于建设成为全国应急管理教学与培训中心、应急管理政策与研究咨询中心、应急管理国际交流与合作中心。

为总结近年来各级政府应急管理培训基地教学培训、科研咨询、案例开发工作成果，服务于各级党委政府决策和领导干部应急管理培训工作，国家行政学院应急管理培训中心（中欧应急管理学院）组织编写了应急管理系列丛书。本丛书包括“学科教材”“理论前沿”“案例研究”三个

系列。

“学科教材”系列旨在系统梳理国内外突发事件应急管理的前沿理论与先进经验，为应急管理实际工作者、公共管理专业硕士及理论研究人员提供一般性知识参考框架。该系列力求反映应急管理研究的知识演进脉络，兼顾最新发展趋向。该系列具体又包括两类：一是MPA教材，以在国家行政学院MPA应急管理方向研究生中开设的专业课程为基础，编辑出版MPA教材。二是公务员培训教材，结合国家行政学院应急管理培训中心（中欧应急管理学院）所承办的各类培训班次，分专题组织编写应急管理培训专题教材和通用教材。

“理论前沿”系列旨在跟踪应急管理理论发展与创新，推动应急管理理论研究与学科建设，发挥各级政府应急管理培训基地的学术引领作用，保持其理论研究的前瞻性、前沿性，持续推动高水平应急管理学术专著的出版。该系列的主要领域包括：公共安全与应急管理领域的基础理论、综合研究，自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件四大类突发事件的分类研究，预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建等分阶段应急管理研究，国外应急管理理论与实践研究，公务员应急管理培训工作研究等。

“案例研究”系列旨在系统总结和科学评估国内外突发事件典型案例，推进应急管理案例库项目成果开发和应用，逐步建立在国内外有一定影响力的中国应急管理案例库，服务于教学培训、科研咨询和对外合作服务。该系列具体又包括三大类：一是“应急管理典型案例研究报告”，主要收录每年10起左右典型突发事件的案例研究报告。二是“重大突发事件案例研究报告”，主要收录每年重特大突发事件的深度案例研究报告。三是“公共安全创新案例研究报告”，主要收录国家行政学院应急管理案例研究中心组织开展的“中国公共安全创新”评选活动所评出的优胜项目和入围项目，总结、弘扬地方和基层一线在推进公共安全治理创新、健全公共安全体系、提高公共安全水平方面的好做法、好经验。

应急管理在我国是一个跨学科的新兴研究领域，实际部门的经验积累和学术界的理论研究都还比较有限。希望本系列丛书的出版，对我国应急管理理论研究和实践发展能起到积极的推动作用。为全面做好应急管理系列丛书组织编写工作，国家行政学院应急管理培训中心（中欧应急管理学院）专门成立了应急管理系列丛书编委会并设立了由应急管理相关领域

领导干部和专家学者组成的专家评审委员会。本丛书在研究和出版过程中，得到了国家行政学院领导和兄弟部门、应急管理实际部门和理论界相关人士以及出版社的大力支持和帮助。同时，由于能力和水平有限，本系列丛书缺点和错误在所难免；欢迎广大同行和读者提出宝贵意见，以帮助我们不断提高质量。

应急管理系列丛书编委会

2015 年 10 月

《应急管理系列丛书·案例研究》出版前言

俗话说：“亡羊补牢”，“吃一堑、长一智”。建立独立、权威、专业的调查制度，对所发生的突发事件进行深入剖析，全面总结经验教训，在此基础上有针对性地提出整改措施，是应急管理工作的题中应有之义，也是转“危”为“机”、“在历史的灾难中实现历史的进步”的重要手段。《中华人民共和国突发事件应对法》第六十二条规定：“履行统一领导职责的人民政府应当及时查明突发事件的发生经过和原因，总结突发事件应急处置工作的经验教训，制定改进措施，并向上一级人民政府提出报告。”“7·23”甬温线特别重大铁路交通事故发生后，党中央、国务院要求调查处理工作做到“查明白、写明白、讲明白、听明白”。山东省青岛市“11·22”中石化东黄输油管道泄漏爆炸特别重大事故发生后，习近平总书记强调“用生命和鲜血换取的事故教训，不能再用生命和鲜血去验证”，要做到“一厂出事故、万厂受教育，一地有隐患、全国受警示”。天津港“8·12”瑞海公司危险品仓库特别重大火灾爆炸事故发生后，中共中央政治局常务委员会会议强调，要彻查事故责任并严肃追责，给社会一个负责的交代。

案例研究是推动应急管理教学培训、科研咨询、对外合作、人才培养的重要途径。从教学培训来看，案例教学作为一种行之有效的教学方法，已被广泛运用于法律、医学、工商管理、公共管理等实践性较强的教育培训领域中。从科研咨询来看，通过开展案例研究，建立案例库，有利于及时掌握全国应急管理理论与实践的前沿动态，提高科研咨询的针对性和时效性。从对外合作来看，通过联合进行案例开发、共享案例资料等，有利于建设一个学术信息资源共享的案例库资源平台。从人才培养来看，案例研究有利于推进应急管理理论与实践相结合，形成一支业务熟练、结构合理、分工明确的教学科研队伍。近年来，部分国际组织和发达国家特别重视突发事件案例库建设。联合国开发计划署（UNDP）、欧盟（EU）、世界

卫生组织 (WHO), 美国、日本、加拿大、澳大利亚、比利时等国家, 以及美国哈佛大学肯尼迪学院 (HKS)、锡拉丘斯大学麦克斯维尔 (Maxwell) 学院、瑞典国防学院危机管理研究与培训中心 (CRISMART) 等机构, 开发建设了各类突发事件案例库或数据库, 内容覆盖全球性或本国范围内的各类突发事件。

2014 年 12 月, 国家行政学院成立了应急管理案例研究中心, 旨在更好地开展应急管理案例研究活动, 以优秀案例推动应急管理教学培训、科研咨询、对外合作、人才培养及应急管理实践的发展。围绕应急管理案例研究, 国家行政学院应急管理案例研究中心重点开展以下三个方面的工作。一是以“国家应急管理案例库”项目为支撑, 按照统一的案例分析框架, 进行重特大突发事件案例研究。二是与有关机构合作, 开展“中国公共安全创新”评选活动, 总结并弘扬地方和基层一线在推进公共安全治理创新、健全公共安全体系、提高公共安全水平方面的好做法、好经验。三是基于数据挖掘技术, 进行突发事件实时信息记录跟踪和统计分析, 搭建一个多功能、多层次、全范围、宽领域、可视化的应急管理案例库。

为了及时跟踪研究每年发生的典型突发事件, 总结推广地方和基层一线公共安全创新的做法和经验, 为提高我国应急管理理论研究水平、实践工作能力及开展应急管理国际交流合作提供鲜活的案例素材, 国家行政学院应急管理案例研究中心与社会科学文献出版社合作, 出版“应急管理系列丛书·案例研究”。“案例研究”系列共包括三类: 一是“应急管理典型案例研究报告”, 主要收录每年 10 起左右典型突发事件的案例研究报告。二是“重大突发事件案例研究”, 主要收录每年有代表性的重特大突发事件的深度案例研究报告。三是“公共安全创新案例研究报告”, 主要收录“中国公共安全创新”评选活动所评出的项目。

为了提高案例研究的规范性和科学性, 更好地进行不同案例之间的比较分析和不同地区之间的案例经验交流, 我们在借鉴美国哈佛大学肯尼迪学院、锡拉丘斯大学麦克斯维尔学院、瑞典国防学院危机管理研究与培训中心等机构案例研究经验的基础上, 组织制定了《国家应急管理案例库案例开发工作方案 (试行稿)》, 提出了应急管理案例的分类标准和案例研究报告的基本结构, 希望通过统一的研究标准、严格的研究程序、科学的研究方法来保证研究结果的信度和效度, 尽量减少研究者的随意性和主观性。

根据研究内容的不同,应急管理案例分为综合性案例和专题性案例两大类。其中,综合性案例是指覆盖突发事件整个应对过程的案例。综合性案例以突发事件为对象,深入探讨突发事件预防和预防准备、监测与预警、应急处置与救援、恢复与重建四个阶段的各个主题。专题性案例是指仅涉及突发事件应对过程中的一个或多个环节的案例。专题性案例以管理环节为对象,围绕应急管理的一个或若干个主题(如应急准备、风险评估、风险监测、突发事件预警、信息报告、应急指挥、危机沟通、社会动员、调查评估、应急保障等)展开讨论。

案例研究报告一般由以下五个部分组成:一是事件的基本情况,即描述整个突发事件的概况和简要的应对经过。二是突发事件应对的主要过程,即按照突发事件应对的时间先后,客观准确地还原预防和应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建四个阶段突发事件应对过程的基本情况。三是关键问题分析,即选择突发事件应对过程中的一个或多个焦点问题,对若干重要节点或专题进行深入分析,发现突发事件应对过程的问题所在。其中,综合性案例要求对突发事件应对全过程各个环节的各个主题进行全面、系统分析,专题性案例只对突发事件应对过程中的某一个专题进行深入分析。四是基本结论与对策建议,即根据相关专题分析,得出基本结论,并提出有针对性的建议。五是附录,即案例相关主要资料,如突发事件应对大事记、政府部门内部和公开的案例相关资料、访谈调研资料、相关案例资料、相关学术文献资料等。

“案例研究”系列的出版,是对应急管理案例研究阶段性成果的总结和回顾。由于应急管理是一个实践性、操作性很强的领域,部分突发事件案例研究具有一定的敏感性和特殊性,应急管理案例研究是一项难度比较大的工作,需要在实践中不断探索、积累经验。“案例研究”系列的相关案例研究,得到了很多专家学者和有关机构的理解、支持和帮助,在此深表谢意。同时,也恳请研究同行、应急管理工作者、广大读者朋友在使用和阅读的过程中,随时反馈意见和建议,帮助我们不断完善和改进。

目 录

滑坡事故应急管理

- 广东深圳光明新区渣土受纳场“12·20”特别重大滑坡事故…… 001

突发事件预警发布与响应

- 2015年北京首次发布空气重污染红色预警事件…………… 029

自然灾害央地协同应急管理

- 福建泰宁“5·8”泥石流地质灾害…………… 057

灾害协同应对

- “6·23”江苏盐城特别重大龙卷风冰雹灾害…………… 087

重大事故联合科学救援

- 山东省临沂市平邑县万庄石膏矿区“12·25”采空区重大坍塌事故
…………… 106

跨省突发事件应急联动

- “11·23”甘陕川跨省水污染事件…………… 146

食品安全类突发事件应急处置

- 江西高安病死猪事件…………… 174

迎战舆论危机：政府新闻应急过程分析

- 广东深圳光明新区渣土受纳场“12·20”特别重大滑坡事故
…………… 197

“新闻搭车”现象研究

- 黑龙江“5·2”庆安火车站枪击事件…………… 222

跨辖区食品安全事件舆情管理

- 山东省青岛市“问题西瓜”事件…………… 248

CONTENTS

Emergency Management of Landslide Accidents

- The Major Landslide Accident at Muck Receiving Field in Guangming New District, of Shenzhen in Guangdong on December 20th, 2015 / 001*

Release and Response of Early Warning Information

- The Incident of the Red Alert Issue for Heavy Air Pollution For the First Time by Beijing in 2015 / 029*

Cooperative Management by Central Government and Local Government of Natural Disasters

- The Large Landslide Triggered by Heavy Rain in Taining County of Fujian on May 8, 2016 / 057*

Coordinated Disaster Response

- The Serious Tornado and Hailstorm Disaster in Yancheng City of Jiangsu on June 23, 2016 / 087*

Joint Rescue and Scientific Rescue of Serious Accidents

- The Major Collapse Accident in Pingyi Gypsum Mine in Linyi City of Shandong / 106*

Inter Provincial Response and Joint Action to Emergencies

- The Inter-Provincial Water Pollution Incident in Gansu, Shaanxi and Sichuan Provinces on November 23, 2015 / 146*

Managing Food Safety Incidents

- The Incident of the Dead and Sick Pigs from Gao'an City in Jiangxi / 174*

Dealing with the Crisis of Public Opinion: Analysis of Public Information

Provision in Emergencies of Government

—*The Major Landslide Accident at Muck Receiving Field in Guangming
New District, of Shenzhen on December 20, 2015* / 197

Study on the Phenomenon of “News Lift”

—*The Shooting Incident at QingAn Railway Station in Heilongjiang on May 2,
2015* / 222

Public Opinion Management of Cross-regional Food Safety Incidents

—*“Problematic Watermelon” Accident in Qingdao City of Shandong* / 248

滑坡事故应急管理

——广东深圳光明新区渣土受纳场“12·20” 特别重大滑坡事故

摘 要：广东深圳光明新区渣土受纳场“12·20”特别重大滑坡事故，突出暴露了作为事故主体责任单位的深圳市绿威物业管理有限公司和深圳市益相龙投资发展有限公司，无视法律法规，无视安全风险，安全管理极其混乱；也突出反映了地方政府对城市建设中出现的安全风险认识不足，尤其是在城市管理、安全生产管理中没有建立完善的风险辨识和防控机制。总体上看，该事故案例暴露出的关键问题主要涉及四个方面：超大城市快速城市化进程中新兴风险治理、滑坡事故应急处置、城市安全生产治理法治化、功能区安全监管责任体系。

关键词：滑坡事故；新兴风险治理；安全生产治理法治化

一 事故基本情况

2015年12月20日11时42分，广东省深圳市光明新区凤凰社区恒泰裕工业园发生山体滑坡。此次滑坡覆盖面积约为38万平方米，造成33栋建筑物被掩埋或受损。事故发生后，党中央、国务院高度重视，习近平总书记立即做出重要指示，要求广东省、深圳市迅速组织力量开展抢险救援，第一时间抢救被困人员，尽全力减少人员伤亡，做好伤员救治、伤亡人员家属安抚等善后工作。李克强总理在事故发生当天三次做出重要批示，要求抓紧核实情况，全力组织搜救，全力救治受伤人员，尽最大努力减少伤亡；全面排查周边事故隐患，防止发生二次灾害；查清灾害原因，做好善后处置。张高丽、刘延东、马凯副总理和杨晶、郭声琨、王勇国务委员等领导先后做出批示指示，要求有关部门认真做好事故救援相关工作。

2015年12月21日,受习近平总书记、李克强总理委派,王勇率有关部门负责人紧急赶赴现场指导应急救援、善后处理和事故调查工作,并代表党中央、国务院看望慰问伤员和抢险救援人员。12月23日上午,国务院深圳光明新区“12·20”滑坡灾害调查组在深圳成立,调查组由国土资源部牵头。国务院深圳光明新区“12·20”滑坡灾害调查组经调查认定,此次滑坡灾害是一起受纳场渣土堆填体的滑动,不是山体滑坡,不属于自然地质灾害,是一起生产安全事故。

2015年12月25日,在国务院深圳光明新区“12·20”滑坡灾害调查组排除山体滑坡、认定不属于自然地质灾害的基础上,依据《安全生产法》和《生产安全事故报告和调查处理条例》(国务院令 第493号)等有关法律法规,国务院批准成立了国务院广东深圳光明新区渣土受纳场“12·20”特别重大滑坡事故调查组,由国家安全监管总局局长任组长,国家安全监管总局、公安部、监察部、国土资源部、住房和城乡建设部、全国总工会和广东省政府派员参加,全面负责事故调查工作。同时,邀请最高检察院派员并聘请规划设计、环境监测、岩土力学、固体废弃物和法律等方面专家参与事故调查工作。

2016年7月15日,国家安全监管总局向社会公布了经国务院批复的广东深圳光明新区渣土受纳场“12·20”特别重大滑坡事故调查报告。事故调查组认定,广东深圳光明新区渣土受纳场“12·20”滑坡事故(以下简称“12·20”事故)是一起特别重大生产安全责任事故。事故调查组坚持“科学严谨、依法依规、实事求是、注重实效”的原则,通过现场勘验、调查取证、模拟计算、专家论证,查明了事故发生的经过、原因、人员伤亡和直接经济损失,认定了事故性质和责任,提出了对有关责任人员 and 责任单位的处理建议,分析了事故暴露出的突出问题和教训,提出了加强和改进工作的措施建议。调查组对110名责任人员提出了处理意见。“12·20”事故发生后,接报核实的失联人员总数为77人。事故共造成73人死亡,4人下落不明,17人受伤(重伤3人,轻伤14人,均已出院)。田泽明是2015年12月23日清晨从渣土堆里挖出的唯一幸存者。事故还造成33栋建筑物(厂房24栋,宿舍楼3栋,私宅6栋)被损毁、掩埋,导致90家企业生产受影响,涉及员工4630人。事故调查组依据《企业职工伤亡事故经济损失统计标准》(GB6721-1986),核定事故造成直接经济损失88112.23万元。其中,人身伤亡后支出的费用为16166.58万元,救