

国家应急管理案例库资助项目

8·8舟曲特大山洪泥石流 抢险救灾案例研究



8 · 8 ZHOUQU TEDASHANHONG
NISHILIU QIANGXIAN JIUZAI
ANLI YANJIU

国家行政学院 甘肃行政学院课题组

李雪峰 董泽宇 崔积磊

著



库资助项目

8·8舟曲特大山洪泥石流 抢险救灾案例研究



8 · 8 ZHOUQU TEDASHANHONG
NISHILIU QIANGXIAN JIUZAI
ANLI YANJIU

国家行政学院 甘肃行政学院课题组 著
李雪峰 董泽宇 崔积磊

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

8·8舟曲特大山洪泥石流抢险救灾案例研究/李雪峰,董泽宇,崔积磊著. —北京:国家行政学院出版社,2012.7

ISBN 978-7-5150-0372-6

I. ①8… II. ①李…②董…③崔… III. ①泥石流-救灾-案例-研究-舟曲县 IV. ①P642.23

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 159771 号

- 书 名 8·8 特大山洪泥石流抢险救灾研究
作 者 国家行政学院 甘肃行政学院课题组
李雪峰 董泽宇 崔积磊
责任编辑 吴蔚然
出版发行 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)
(010)68920640 68929037
<http://cbs.nsa.gov.cn>
编 辑 部 (010)68928789
经 销 新华书店
印 刷 北京金秋豪印刷有限责任公司
版 次 2012 年 7 月北京第 1 版
印 次 2012 年 7 月北京第 1 次印刷
开 本 787 毫米×1092 毫米 16 开
印 张 11.75
字 数 198 千字
书 号 ISBN 978-7-5150-0372-6/P·005
定 价 32.00 元

前 言

2010年8月7日深夜至8日凌晨,一场特大山洪泥石流灾害袭击了毫无防备的甘肃省甘南藏族自治州舟曲县。它以夺走1765条同胞生命的凶险记录震惊了中华大地,一时间举国哀痛。

自此以后的30多天里,人们不断被党和政府带领社会各界进行抢险救灾的各种努力所感动着。从这次8·8甘肃舟曲特大山洪泥石流抢险救灾战役中,我们又一次看到中国共产党领导的伟大力量,看到社会主义制度的伟大力量,看到改革开放综合国力提高的伟大力量,看到中华民族深厚人文底蕴的伟大力量。

这些力量共同锻造了中华民族在大灾面前的非常凝聚力、决策力、组织力。中国人民在经历了四川汶川地震、青海玉树地震等巨灾考验之后,这些能力在舟曲抢险救灾中展现得更加充分全面、发挥得更加淋漓尽致。

与此同时,通过深入细致的调查,我们也能够发现抢险救灾中的一些体制与机制、组织与领导方面不尽如人意之处。为将来计,这些方面也理应得到总结。

为了给日后学习研究提供必要的素材,我们决定把舟曲抢险救灾的组织过程加以整理,将其结果效果、经验启示予以分析,以期使更多的领导干部和应急管理人员能够从中得到有益的启示。

本书就是整理与研究的一项成果。书中的主体部分包括:

第一部分:研究方法,阐述了综合性突发事件应急管理案例研究的基本框架。这一框架是本案例研究的基本路线图。

第二部分:基本过程,描述了10个方面25个领域的具体情况。这25个方面并不足以全面概括舟曲抢险救灾的全过程,但是把它们穿起来,就大体可以看到抢险救灾工作的一个全景。

第三部分:重大决策,系统梳理了5项主要决策,从中可以看到抢险救灾重大决策的基本过程。

第四部分:组织保障,从总分结合的角度,系统总结了抢险救灾总体指挥体系的变迁和11个工作层面的指挥与领导结构的安排。

第五部分：主题分析，从 10 个方面系统分析、讨论了本案例涉及各个层面的制度性和行为性经验与教训。

此外，本书附录中收录了“舟曲抢险救灾大事记”，作为对案例描述正文的补充。

至于案例本身的辅助性数据，除了部分图表、文本框外，我们将其收录到了国家应急管理案例库中。限于篇幅，就不在本书中作为附件体现了。

目 录

绪论	1
第一部分 研究方法	3
1.1 确立案例研究基础	3
1.2 案例描述	5
1.3 主题分析	7
1.4 摘要与附件	16
第二部分 基本过程	18
2.1 序幕	18
故事 1 陇上桃园	18
故事 2 惊心动魄	19
2.2 紧急响应	21
故事 3 奋力自救	21
故事 4 全县动员	23
故事 5 甘南州响应	26
故事 6 甘肃省/兰州军区响应	29
故事 7 举国关注	30
2.3 协调保障	31
故事 8 综合协调	31
故事 9 综合服务	32
2.4 清淤抢险	34
故事 10 排除堰塞湖险情	34
故事 11 抢修基础设施	37

2.5 灾民救助	41
故事 12 生活安置与恢复	41
故事 13 调运发放物资	42
故事 14 救助抚恤/遗体遗物	44
2.6 医疗卫生救助	46
故事 15 医疗救援	46
故事 16 卫生防疫	48
2.7 防止次生灾害	50
故事 17 地质灾害监测预防	50
2.8 危机沟通	52
故事 18 掌握主动权	52
故事 19 服务灾区人民	56
故事 20 管理与服务结合	57
2.9 秩序保障	59
故事 21 维护交通秩序	59
故事 22 确保治安秩序	61
故事 23 审计监督	63
2.10 尾声.....	65
故事 24 启动灾后重建	65
故事 25 结束应急	68
第三部分 重要决策	70
3.1 抢险救灾基本方针的战略决策	70
3.1.1 第一阶段:明确基本要求.....	70
3.1.2 第二阶段:细化基本方针.....	71
3.1.3 第三阶段:战略方针的终定.....	72
3.2 初期全面部署抢险救灾的决策	73
3.2.1 明确执行战略决策的指导方针	73

3.2.2	对抢险救灾工作作出全面具体部署	74
3.2.3	甘肃省指挥部的落实性决策	75
3.3	堰塞湖处置决策	77
3.3.1	第一阶段:明确具体处置方针	77
3.3.2	第二阶段:制定具体执行方案	78
3.3.3	第三阶段:在实施过程中调整执行方案	79
3.3.4	第四阶段:总攻阶段决策	79
3.4	灾民救助政策的制定	81
3.4.1	制定生活安置政策	81
3.4.2	制定救灾资金和物资管理办法	82
3.4.3	制定遗体遗物管理办法	82
3.5	防止次生灾害的决策	83
3.5.1	避免新的地质灾害	83
3.5.2	恢复和完善灾区防洪系统	84
3.5.3	部署白龙江流域安全度汛	84
3.6	部署重点工作	85
3.6.1	国务院指导协调组的部署	85
3.6.2	甘肃省指挥部的部署	86
3.7	面对棘手问题的决策	88
3.7.1	实事求是通报伤亡人数	88
3.7.2	三眼峪沟进行封闭处置的决策	89
3.8	落实灾后恢复重建的决策	89
3.8.1	灾后重建工作的启动	90
3.8.2	灾后重建方针的确定	91
3.8.3	灾后重建工作方案形成	92
第四部分	组织保障	94
4.1	总体指挥体系	94

4.1.1	总体指挥结构的初步建立	94
4.1.2	总体指挥结构的确立	97
4.1.3	各系统的指挥结构	98
4.1.4	抢险救灾指挥体系的工作机制	99
4.2	职能指挥体系	102
4.2.1	综合协调工作	102
4.2.2	现场清淤搜救工作	104
4.2.3	生活安置工作	105
4.2.4	卫生防疫工作	107
4.2.5	基础设施恢复工作	110
4.2.6	宣传报道工作	112
4.2.7	灾害监测与损失评估工作	114
4.2.8	灾后重建工作	118
4.2.9	审计监督工作	120
4.2.10	治安维稳与交通管理工作	122
4.2.11	党群工作	125
第五部分	主题分析	127
5.1	思想意识	127
5.1.1	一致性分析	127
5.1.2	差异性分析	129
5.1.3	小结	130
5.2	预防准备	130
5.2.1	组织层面分析	131
5.2.2	个人层面分析	134
5.2.3	小结	135
5.3	先期响应	135
5.3.1	预警与响应行动分析	135

5.3.2 问题识别与界定分析·····	138
5.3.3 小结·····	139
5.4 决策制定·····	140
5.4.1 决策流程分析·····	140
5.4.2 决策主体与决策方式分析·····	140
5.4.3 决策关联性分析·····	141
5.4.4 小结·····	142
5.5 组织领导·····	142
5.5.1 组织结构与机制分析·····	142
5.5.2 领导与指挥行为分析·····	147
5.5.3 小结·····	150
5.6 协调协同·····	150
5.6.1 合作机制分析·····	150
5.6.2 合作行为分析·····	152
5.6.3 小结·····	153
5.7 危机沟通·····	153
5.7.1 沟通管理分析·····	153
5.7.2 沟通行为分析·····	155
5.7.3 小结·····	157
5.8 危机终止·····	157
5.8.1 政治性终止分析·····	157
5.8.2 操作性中止分析·····	158
5.8.3 小结·····	158
5.9 事后学习·····	158
5.9.1 学习机制分析·····	159
5.9.2 学习行为分析·····	160
5.9.3 小结·····	160
5.10 综合总结·····	161

5.10.1 经验教训总结	161
5.10.2 政策建议	164
5.10.3 世界意义	165
附录:舟曲抢险救灾大事记	166
主要参考文献	172
后 记	175

绪 论^①

2010年8月7日午夜,甘肃省甘南藏族自治州舟曲县城东北部山区突降特大暴雨,持续40多分钟,降雨量达97毫米,引发三眼峪、罗家峪等四条沟系发生特大山洪泥石流灾害。这一巨灾的特殊危害性、紧迫性、复杂性、不确定性引起世人瞩目。在党中央国务院的正确领导下,经过一个月的奋战,舟曲抢险救灾工作取得了重大成就。本案例研究以规范的综合性突发事件应急管理案例研究框架为指导,得出的主要结论有以下几方面:

从公共管理的角度看,舟曲抢险救灾的主要经验是:很好地坚持和落实了全心全意为人民服务的宗旨和以人为本的理念;保持了坚强统一的领导,各方有序协作;坚持科学处置,在处置工作中注重创新;坚持民主集中制的决策原则,以及必要时果断的应急决策、相机决策;发挥思想政治工作的优势,发挥中国共产党长期形成的组织优势;面对媒体,主动沟通,并且将管理与服务相结合;事件处置有始有终。抢险救灾过程中也反映出不少的问题,例如,监测预警的失败和应急准备的不足、组织工作的规范化不足、军地协作不够有力、事后学习不够深入等。

从舟曲抢险救灾过程看,也反映出我们国家应急管理的一些普遍性问题,需要在今后的工作中加以研究解决:

要加强和改进减灾防灾体系建设:不仅要注重工程措施,建设能够防大灾的工程,也要注重社会措施、管理措施,要进一步落实群防群治体系,建设全社会参与的防灾减灾网络;要城乡统筹,建设具有较强抗灾能力的基础设施;要坚持规划先行,提高建筑物的抗灾能力,不在危险地点搞建设。

要加强应急准备工作:要特别加强突发事件应对的科普宣教和培训演练,强化应急物资准备工作。

要加强应急管理规范化建设:加紧制定相对规范的应急指挥结构框架,设计合理的工作流程,减少突发事件来临之后现场“创设”组织结

^① 按照本书“研究方法”部分所提出的规范要求,本绪论也相当于案例文本的“摘要”部分。其主旨是简要概括案例研究的基本结论,以方便读者迅速了解其核心内容。

构和工作流程的现象。

要研究跨部门协调机制:天(气象)、地(国土资源)、水(水利)、空(测绘遥感)等专门机构要协调好;军队和地方的抢险救灾协调机制也要进一步设计好。

要加强事后学习和改进:建立更为有效的制度加强事后的全面总结和学习;把经验教训的学习成果体现到有关应急管理体系和应急管理制度方法的改进上。

舟曲抢险救灾也具有可供世界各国特别是深受自然灾害影响的广大第三世界国家借鉴的经验:全面的减灾防灾工作和应急准备工作,是避免或减少像山洪泥石流这样的自然灾害对人类危害的最根本保证;领导是抢险救灾至关重要的因素,只有负责任的、坚强有力的领导集团才能带领人民走出危机;组织力量是落实抢险救灾工作的重要基础;经济发展是抢险救灾工作取得成功的坚实基础。

第一部分 研究方法

8·8舟曲特大山洪泥石流抢险救灾案例研究的目的是研究各级党委政府,特别是甘南藏族自治州和舟曲县两级党委政府的抢险救灾行为。由于此次抢险救灾涉及面极广,本项研究就需要一个综合性研究方法体系作为指导。而迄今为止,还没有一个系统的研究框架可以拿来使用。因此,确定案例研究方法框架就成为本研究首先要解决的问题。^①

突发事件应对的案例研究方法有多种。其中一极是高度一般化的方法,像工作总结一样把案例的经验教训进行现象描述;另一极是高度专业化的方法,即把案例的某些个别方面用精深的专业理论进行讨论。前者适用于面上的工作探讨,不足是浅而不专;后者适用于个案研究,不足是难以进行多案例横向比较。为此,需要广泛借鉴国内外有关成果^②,建立一套包容性强的案例研究范式。本文以突发事件应对的全过程为主线,整合有关专题研究成果,形成一个集成的突发事件应对案例研究模板,作为突发事件应对案例研究的方法基础。

1.1 确立案例研究基础

确立案例研究基础是选择案例、定义案例、确定视角、搜集数据等一系列工作,其成果是描述案例和主题分析的基础工作。

^① 本部分以下内容取自李雪峰为国家应急管理案例库建设起草的《突发事件应对案例研究方法指南——操作步骤与分析思路》。

^② 20世纪90年代以后不断出现在案例研究中的方法和范式的创新,例如,艾森哈德推崇多案例研究,认为能通过案例的横向比较来支持结论,提高案例研究的效度,她的研究团队发展了案例间横向分析技术(Bourgeois & Eisenhardt, 1988)也称跨案例分析。在突发事件管理方面,瑞典的斯特恩和桑德利斯在“欧洲突发事件管理研究与培训项目”中,提出了在欧洲产生广泛影响的、案例撰写和主题研究的“欧式”规范,美国锡拉丘兹大学麦克斯维尔公民与公共事务学院开发了用于公共突发事件案例开发的《案例比较研究指南》,形成了在美国有广泛影响的“美式”规范。这两个案例研究规范都在案例调研、案例撰写、案例分析等方面采用了既有相似性、又各具特色的框架性方法。本文综合借鉴上述方法体系,并借鉴其他相关的案例开发与研究方法,结合中国突发事件应对的法律法规要求、制度演进与领导能力提高的现实要求,提出突发事件应对案例的研究模式。

1. 选择案例

确定一个有意义的突发事件案例,是案例研究的第一步。案例研究者应选择一个同时具有如下特征的事件作为案例分析的对象^①:

第一,危害性。事件是否对组织或个人的存亡、内在品质、外部声誉带来威胁,即是否损害了其价值。

第二,紧迫性。事件是否要求决策者必须在有限的时间内迅速作出反应,否则就丧失了采取行动的机会。

第三,不确定性。事件是否使得决策者总是无法完全了解突发事件产生的源头和可能造成的影响,也无法准确预知自己的行为会使突发事件恶化还是得到缓解。

2. 定义案例

定义案例是对案例的基本特征与性质、开始与结束时间给出明确的界定。这样就明确了要研究事件的基本内在规定性。

案例的基本特征首先是指案例的类别,如是自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件中的哪一个细类,或者是一个什么样的新型事件、复合型事件。其次,还要进一步明确案例的性质,要确定该案例依其严重性、复杂性、影响范围等,可以用一个短语、一句话或一段话来表述其性质。

要清楚交待案例的起讫点。这一时间段是案例分析的时间段,可能与事件自身的发生、发展时间重合,也可能不重合。许多案例有很长的处置期。在这种情况下,就要根据事件的特点、研究预算与目标等确定其中的某一个时间段作为案例的起讫点。

3. 确定视角

突发事件的应对往往涉及多类主体,如政府、企业、志愿者组织、基层社区,或某个领导者、领导者集团等。案例研究的下一项基础工作就是要确定案例从哪个处置主体的角度进行阐述。从其中一类当事人的视角出发研究有如下好处:

一是有利于理清分析的思路。因为,这样一来,分析者才能知道这个案例在某一特定的参与者看来是怎么回事,理清各事件发展的先后顺序,而不会用事后诸葛亮的眼光去看待该案例。

^① 不少学者对危机的特征进行过概括,典型的如斯特恩(Stern,1999)。他认为,危机包含以下因素:(1)对基本价值的威胁,(2)紧迫性,(3)不确定性。

二是这种方式可以还原真实的情景。有助于使我们更深入地了解在危机中某一类当事人面对着怎样的事件发展进程、不确定性和限制因素。

三是有利于控制案例的篇幅,使其便于完成。

当然,如果要把一个事件作为一个大型研究项目来做,那么也可以按照当事人或时间段拆分成若干个案例来做。

4. 搜集数据

确立案例研究基础的最后一个需要考虑的重要因素是,在处理问题的过程中,能否获得有关决策与实施过程的足够信息,以便对该案例进行深入的分析。案例研究者要进行“过程回溯”。通过钻研该案例,努力了解该案中每一天、甚至每一个小时中究竟发生了什么,探究为什么会发生这些事。所以,获得非常具体的信息十分重要。

信息来源最好是直接材料,如有关档案材料、当事人的访谈、座谈会^①等。当然信息也可以来自各种间接材料,如有关人员的自述或回忆录、记者和学者的分析、有关的新闻报道。

1.2 案例描述

有了上述基础,研究者就要编写一个内容翔实、脉络清晰,表达尽可能生动的案例故事,即案例描述。案例描述有情境导入、背景交待、事件展开、尾声四个方面的基本内容。

1. 情境导入

案例描述的引言部分要把突发事件的危机情境具体而生动地描述出来。

危机的情境具体说,有生命财产、声誉形象受到严重威胁的危险情境,有处置与救援时间要求上的紧急情境;有外在紧急情境转化为内在心理压力的压力情境;有客观紧急、主观压力与资源短缺造成完成任务过程中的困难情境;以及由事态不断变化造成的未知情境等。

危机情境是案例故事的“眼”,研究者要把案例事件发展中的最能够凸现事件特征的高潮情境展现给读者。这样的情境可能是一个,也

^① 例如,斯特恩和桑德利斯(2002)组织了一次名为“目击者座谈会”的会议,将参与某个事件决策的所有人员和研究该案例的学者聚集到一起,回想该事件中发生了什么。事实证明这种工作坊形式非常有效,因为案例分析者先前已经完成了研究工作,对于该事件具备了非常深刻的了解。

可能是几个;可能是事件初发的那一刻,也可能是事件发展到某一阶段的情境。

2. 背景交待

要交待理解案例事件所必需的最低限度的各种必要的背景性信息。

背景信息可能包括:自然背景,如与案例事件有关的地理环境、天气状况;社会背景,如与案例事件密切相关的政府、社区组织情况,文化特征、人口分布等;事件背景,即在案例起始点之前的事件发生发展情况。

背景信息在本质上不是数字的罗列,而是基础事实的阐述,也要具备可读性。背景信息可以有許多,研究者应该对其进行精心的选择、编辑、加工,使得其数量不多,却能够最好地使读者了解事件的来龙去脉。更多的案例背景则应当以附件的形式附在案例研究报告的最后。

此外,在案例描述的顺序上,背景信息也可以放在情境导入之前,或与情境导入一起作为引言的一部分。

3. 事件展开

事件展开是案例描述的主体内容,通常占有较大篇幅,其实质是分若干阶段或若干层面展开阐述案例事件的发生、发展、转折、终止全过程。

事件展开有事件描述、大事记列表、决策点归纳等方式。研究者可以根据案例的具体情况采取把按照上述几种方式分别阐述,或将有关内容糅合到一起表述。

(1) 事件描述

故事讲述的方式是把案例事件分为几个故事片段(分阶段或分层面),把每个故事片段面临的具体问题情境、结果、后果等加以描述。^①

(2) 大事记列表

大事记列表的方式是把案例事件按时间顺序作总体列举、描述。这有助于案例使用者对案例基本过程有全景式的了解。

① 有学者认为,案例的知识表示一般表示为三元组(问题描述、解描述、效果描述):

(1)问题描述:对求解的问题及周围世界或环境的所有特征的描述。

(2)解描述:对问题的求解方案的描述。

(3)效果描述:描述解决方案后的结果情况,是失败还是成功。