



新媒体时代 突发事件应急管理、危机公关 案例与启示

孙 玲◎主编

领导干部预防、应对与处置突发事件之必备

XINMEITI SHIDAI

TUFA SHIJIAN YINGJI GUANLI WEIJI GONGGUAN ANLI

YU QISHI



人 民 出 版 社



新媒体时代 突发事件应急管理、危机公关 案例与启示

孙 玲◎主编

领导干部预防、应对

必备

XINMEITI SHIDAI

TUFA SHIJIAN YINGJI GUANLI WEIJI GONGGUAN ANLI

YU QISHI

 人 民 出 版 社

责任编辑：杨朝霞 孙照海

装帧设计：阳 光

图书在版编目（CIP）数据

新媒体时代突发事件应急管理、危机公关案例与启示 / 孙玲主编.
—北京：人民出版社，2014

ISBN 978 - 7 - 01 - 013412 - 3

I. ①新… II. ①孙… III. ①突发事件 - 处理 - 中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2014）第 064668 号



新媒体时代突发事件应急管理、危机公关案例与启示

XIN MEITI SHIDAI TUPA SHIJIAN YINGJI GUANLI WEIJI GONGGUAN ANLI YU QISHI

孙 玲 主编

人民出版社 出版发行

（100706 北京市东城区隆福寺街 99 号）

北京佳顺印务有限公司印刷 新华书店经销

2014 年 4 月第 1 版 2014 年 4 月北京第 1 次印刷

开本：710 毫米×1000 毫米 1/16 印张：18

字数：251 千字

ISBN 978 - 7 - 01 - 013412 - 3 定价：46.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话（010）65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书，如有印制质量问题，我社负责调换。

服务电话：（010）65250042

前 言

随着社会转型期的到来，我国已进入了一个突发事件高发时期。同时，随着信息传递技术的高速发展，网络这一信息传播平台迅速崛起，使得整个社会进入高度媒介化的透明时代。媒介的力量日益强大，有效地促进了政府政务公开透明，有力地遏制了腐败现象的蔓延。值得一提的是，近些年来，我国一些政策的改变和新政策的出台都与媒体的舆论监督有着密不可分的关系。新的时代特征要求各级领导干部的思想意识能够与时俱进，只有注重舆论、注重网络，才能更好地顺应民意、赢得民心。

突发事件由于其自身的特点，往往会在瞬间引发尖锐的社会矛盾，而对突发事件的处理是对政府职能的巨大考验。突发事件处理得当往往能够赢得民心，而突发事件处理失误则很有可能引发公民对政府的信任危机。

事实上，危机公关能力一直是我们各级政府和职能部门需要提升和加强的。当危机出现的时候，相关单位往往不知道如何去正确面对。面对媒体的报道甚至炒作；面对网络上的滔滔民意，不是不作为就是立对失当。由于处理失当，原本也许不大的事件很有可能会转变为一场空前的危机，贵州瓮安事件就是一个深刻的教训。

本书共分为六个章节，分别从突发事件概论、危机源和特征、自然灾害、事故灾难、公共卫生安全事故、社会安全事故等方面，针对不同类型的突发事件所具有的特点，进行具体剖析和点评，通过对大量实际案例的具体总结，深入浅出地提出应对策略。其中既包含成功案例，也包括失败案例，这让读者不仅可以从中获得经验，也能在失败案例中吸取教训，并引以为戒，杜绝此类事故再次发生。

目 录

Contents

前 言	001
第一章 突发事件概论	001
一、突发事件的特征、分类及危害	002
1. 什么是突发事件?	002
2. 突发事件的特征是什么?	003
3. 突发事件是如何分类的?	004
4. 突发事件的危害有哪些?	006
二、突发事件的处理原则和程序	007
5. 处理突发事件的原则是什么?	007
6. 处理突发事件的程序有哪些?	009
三、突发事件的应急管理	013
7. 什么是突发事件应急管理预案?	013
8. 突发事件应急管理机制是什么?	014
9. 突发事件应急管理体制是什么?	015
10. 如何完善突发事件应急法制建设?	016

四、群体性突发事件的应急处理	018
11. 什么是转型时期群体性突发事件?	018
12. 群体性突发事件发生的原因有哪些?	018
13. 群体性突发事件的主要特征是什么?	019
14. 应急处置群体性突发事件的原则是什么?	021
15. 处置群体性突发事件的方法有哪些?	022
五、突发事件信息传播管理	025
16. 如何发挥大众传媒的舆论导向作用?	025
17. 如何完善新闻发布?	027
18. 如何控制谣言传播, 引导新媒体的舆论?	028
19. 政府危机公关的基本原则是什么?	031
六、提升领导干部应对突发事件的能力	033
20. 如何预防和减少群体性事件的发生?	033
21. 如何做好群众情绪的疏导工作?	034
22. 如何提高对宣传舆论的引导能力?	034
23. 如何提高对突发事件现场的处置能力?	036
第二章 危机源和特征	037
一、危机源: 死伤和经济损失的危机	038
24. 死伤和经济损失的危机如何界定与分类?	038
25. 做好应急处置危机应提升哪些能力?	039
26. 社会负面影响和社会恐慌的危机如何界定 与分类?	044
27. 科学处置自然灾害带来的社会影响和恐慌 应注意哪些方面?	044
28. 信任危机如何界定与分类?	046
29. 公众不信任的现象及形成原因都有哪些?	046
30. 常见纠纷的维权突出问题有哪些?	050

31. 应对死伤和经济损失为主的危机措施有哪些?	053
二、危机特征:灾民心态与恐慌症	056
32. 危机的特征包含哪些?	056
33. 信息不对称导致科学决策难的应对措施有哪些? ...	056
34. 灾民心态有哪些?	057
35. 灾民恐慌症有哪些?	059
36. 隐患的“冰山效应”与危机的连锁反应的 含义是什么?	065
37. “救灾易,善后难”的原因有哪些?	065
第三章 自然灾害危机的应急处置案例与启示	067
一、自然灾害应急处置的程序	068
38. 从历史上看我国应对自然灾害类突发事件 措施有哪些?	068
39. 自然灾害应急处置的程序有哪些?	068
二、自然灾害危机案例与启示	070
40. 2008 年年初我国南方冰雪灾害事件情况经过是 怎样的?	070
41. 我国南方冰雪灾害事件的案例评析给我们哪些 启示?	073
42. 2008 年四川汶川“5·12”地震事件情况经过 是怎样的?	075
43. 汶川“5·12”地震事件的案例评析给我们哪些 启示?	078
44. 2012 年北京“7·21”特大暴雨事件情况经过 是怎样的?	081
45. 北京“7·21”特大暴雨事件的案例评析给我们 哪些启示?	082

46. 2005 年 8 月 6 日北京气象台对台风“麦莎”
误报事件情况经过是怎样的? 083
47. 北京气象台对台风“麦莎”误报事件的案例
评析给我们哪些启示? 086
48. 2007 年 7 月 21 日朱雀洞村特大地质灾害事件
情况经过是怎样的? 089
49. 朱雀洞村特大地质灾害事件的案例评析给我们
哪些启示? 091
50. 2012 年 8 月 2 日“苏拉”、“达维”双台风事件
情况经过是怎样的? 094
51. “苏拉”、“达维”双台风事件的案例评析给
我们哪些启示? 096
52. 2012 年甘肃岷县“5·10”特大山洪泥石流
灾害事件情况经过是怎样的? 100
53. 甘肃岷县“5·10”特大山洪泥石流灾害事件的
案例评析给我们哪些启示? 101
54. 2005 年黑龙江沙兰镇小学发生洪灾事件情况
经过是怎样的? 103
55. 黑龙江沙兰镇小学发生洪灾事件的案例评析
给我们哪些启示? 106
56. 2013 年 8 月黑龙江抗洪救灾的情况经过是
怎样的? 107
57. 黑龙江抗洪救灾的案例评析给我们哪些启示? 109

第四章 事故灾难危机应急处置案例与启示 111

- 一、事故灾难危机应急处置 112
58. 什么是事故灾难? 112
59. 我国应对事故灾难采取的措施有哪些? 112

二、事故灾难危机案例与启示	115
60. 2005 年松花江水污染事件情况经过是怎样的?	115
61. 松花江水污染事件的案例评析给我们哪些启示? ...	116
62. 2008 年山西襄汾尾矿库溃坝事故情况经过是 怎样的?	120
63. 山西襄汾尾矿库溃坝事故的案例评析给我们 哪些启示?	124
64. 2011 年甬温线“7·23”特大铁路交通事故 情况经过是怎样的?	125
65. 甬温线“7·23”特大铁路交通事故的案例评析 给我们哪些启示?	129
66. 2011 年湖南衡阳“10·29”煤矿瓦斯爆炸事故 情况经过是怎样的?	131
67. 湖南衡阳“10·29”煤矿瓦斯爆炸事故的案例 评析给我们哪些启示?	132
68. 2004 年吉林市中百商厦“2·15”火灾事件 情况经过是怎样的?	135
69. 吉林市中百商厦“2·15”火灾事件的案例评析 给我们哪些启示?	136
70. 2007 年河南三门峡“7·29”东风井被淹事件 情况经过是怎样的?	138
71. 河南三门峡“7·29”东风井被淹事件的案例 评析给我们哪些启示?	140
72. 2006 年山西左云“5·18”新井煤矿透水事件 情况经过是怎样的?	143
73. 山西左云“5·18”新井煤矿透水事件的案例 评析给我们哪些启示?	145
74. 2008 年广西“8·26”广维集团爆炸事件情况 经过是怎样的?	146

75. 广西“8·26”广维集团爆炸事件的案例评析给我们哪些启示? 147

第五章 公共卫生危机应急处置案例与启示 151

一、公共卫生危机应急处置 152

76. 什么是公共卫生事件? 152
77. 我国对公共卫生事件危机的应对措施有哪些? 152

二、公共卫生危机案例与启示 153

78. 2003 年广东抗击 SARS 事件情况经过是怎样的? ... 153
79. 广东抗击 SARS 事件的案例评析给我们哪些启示? 155
80. 2009 年抗击甲型 H1N1 流感病毒情况经过是怎样的? 157
81. 抗击甲型 H1N1 流感病毒的案例评析给我们哪些启示? 159
82. 2008 年三鹿奶粉事件情况经过是怎样的? 163
83. 三鹿奶粉事件案例评析给我们哪些启示? 167
84. 2006 年鸭蛋涉“红”事件情况经过是怎样的? 169
85. 鸭蛋涉“红”事件的案例评析给我们哪些启示? ... 172
86. 2008 年阜阳手足口病事件情况经过是怎样的? 174
87. 阜阳手足口病事件的案例评析给我们哪些启示? ... 177
88. 2011 年瘦肉精事件经过是怎样的? 180
89. 瘦肉精事件的案例评析给我们哪些启示? 183
90. 2006 年“齐二药”药害事件经过是怎样的? 184
91. “齐二药”药害事件的案例评析给我们哪些启示? 185
92. 2007 年“甲氨蝶呤”药不良反应事件经过是怎样的? 187

93. “甲氨蝶呤”药不良反应事件的案例评析给我们哪些启示?	190
94. 2013 年 2 月以来发生在南方的 H7N9 禽流感事件经过是怎样的?	192
95. 发生在南方的 H7N9 禽流感事件的案例评析给我们哪些启示?	193
第六章 社会安全危机应急处置案例与启示	197
一、社会安全危机应急处置	198
96. 什么是社会安全事件?	198
97. 社会安全事件的特性有哪些?	198
二、社会安全危机案例与启示	200
98. 2008 年贵州瓮安事件经过是怎样的?	200
99. 贵州瓮安事件的案例评析给我们哪些启示?	202
100. 2007 年重庆“钉子户”事件经过是怎样的?	204
101. 重庆“钉子户”事件的案例评析给我们哪些启示?	207
102. 2009 年新疆乌鲁木齐“7·5”事件经过是怎样的?	210
103. 新疆乌鲁木齐“7·5”事件的案例评析给我们哪些启示?	213
104. 2009 年上海“钓鱼”执法事件经过是怎样的? ...	215
105. 上海“钓鱼”执法事件的案例评析给我们哪些启示?	217
106. 2011 年广东“9·21”乌坎村事件经过是怎样的?	221
107. 广东“9·21”乌坎村事件的案例评析给我们哪些启示?	225

108. 2008 年广州火车站春运公共安全危机事件 经过是怎样的？	225
109. 广州火车站春运公共安全危机事件的案例 评析给我们哪些启示？	226
110. 2007 年 3 月海南香蕉事件经过是怎样？	230
111. 海南香蕉事件的案例评析给我们哪些启示？	232
112. 2012 年重庆万盛群众聚集事件经过是怎样的？ ...	234
113. 重庆万盛群众聚集事件的案例评析给我们 哪些启示？	236
114. 2010 年山西地震谣言事件经过是怎样的？	237
115. 山西地震谣言事件的案例评析给我们哪些 启示？	239
116. 2014 年云南昆明“3·01”暴力恐怖案件 经过是怎样的？	240
117. 云南昆明“3·01”暴力恐怖案件评 析给我们哪些启示？	242

附录

发达国家应对突发事件的经验	245
中华人民共和国突发事件应对法	251
国务院办公厅关于印发突发事件应急预案 管理办法的通知	266

第一章

突发事件概论

突发事件是指突然发生的危及生命财产的重大事件。《中华人民共和国突发事件应对法》第3条第1款对“突发事件”作了明确界定：本法所称突发事件是指突然发生，造成或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。按照社会危害程度、影响范围等因素，自然灾害、事故灾难、公共卫生事件分为特别重大、重大、较大和一般四级。

一、突发事件的特征、分类及危害

1. 什么是突发事件？

党中央、国务院近年来十分重视国家应急管理机制工作，并把这项任务作为构建社会主义和谐社会的重要方面进行了全面部署。李克强履职总理一年间，就处理全国公共安全事件共有 12 起。其中地震占据 4 起，其他涉及山体滑坡、洪涝灾害、“雪龙号”科考船遇阻、禽流感疫情、重大火灾、渔船遇险等事项。近年来，国务院动用了很大力量组织制定国家突发公共事件总体应急预案，以及专项和部门应急预案，各省区市也完成了省级总体预案制定工作，在全国形成了应急管理体系。

“突发事件”，从词义上可以看出，“突”指突然、猝然；“发”指迸发、爆发；“事件”就是历史上和现实中已经发生的大事情。人们关注突发事件，是因为突发事件往往给人们带来重大的影响，并且往往因为人们缺乏相应的准备，而被突发事件置于严重的不安全之中。究竟什么是突发事件？许多学者对这一概念颇有争议。有人认为，突发事件是指突然发生的危及生命财产的重大事件；有人指出，突发事件就是在特殊情况下，由于系统的内部条件和外部环境发生急剧变化，系统的稳定性和可控性遭到破坏，系统的行为出现异常情况而发生的无秩序的意外事件；还有人坚持，突发事件是指超常规的、突然发生的、需要立即处理的事件；也有人认为，突发事件是事物内在矛盾由量变到质变的飞跃过程，是通过一定的契机诱发的，而这个契机是偶然的。各种认识从不同的角度揭示出了突发事件不同的方面。

《中华人民共和国突发事件应对法》第 3 条第 1 款对“突发事

件”作了明确界定：本法所称突发事件是指突然发生，造成或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。

按照社会危害程度、影响范围等因素，自然灾害、事故灾难、公共卫生事件分为特别重大、重大、较大和一般四级。法律、行政法规或者国务院另有规定的，从其规定。

2. 突发事件的特征是什么？

从社会学和传播学的角度看，突发事件具备以下几方面共同特征：

第一，从性质上看，突发事件最显著的特征就是突发性和难以预见性。由于造成突发事件的原因比较复杂，有自然因素造成的，有人为因素造成的，也有两者兼而有之交互造成的。原因的复杂性决定了政府、社会、公众、大众传播媒介等对突发事件的预见难度。公众对这类事件一般没有事先的心理准备。

第二，从社会影响上看，突发事件具有两面性，即破坏性和机遇性。无论何种程度的突发事件都具有一定的破坏性。突发事件的破坏性往往表现在人员的伤亡、物质或精神的损失上。由于突发事件的突发性、难以预见性，造成的后果往往更加严重，影响更为广泛。无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财产损失或者精神上的伤害。突发事件越严重，其危害范围和破坏力也就越大，造成的损失也就越惨重。

第三，从传播渠道上看，突发事件一般呈现多渠道传播的特点。传播渠道大致可以分为四大类：一是大众传播渠道，包括报纸、电视、广播等；二是人际传播渠道，如面对面交流、电话、手机短信等；三是网络渠道，如 BBS、在线聊天等；四是组织渠道，即单位正式开会传达等。现代社会人们获取信息不仅仅是通过大众传播媒介，还可以通过电话、网络、手机短信等各种信息渠道获得所关心的信息。由于突发事件关系公众的切身利益，他们急需了解事件的

情况，会利用各种传播工具，想方设法通过更多的渠道获得更多的信息，导致相互之间相关信息的传播频率、传播速度、数量等会急剧攀升。

第四，从社会心理上看，突发事件具有聚众性的特征。无论哪一类突发事件，都会涉及一部分人的切身利益，都必然使一部分社会成员产生心理压力和心态变化，从而具有聚众性的特征。

第五，从传播时效上看，突发事件具有紧迫性的特征。因为突发事件是突然发生的、非正常的、带有破坏性的事件，极易造成公众的恐慌，所以在处理突发事件时，就具有紧迫性的特征。传播得越迅速、越及时，越有利于消除突发事件的未知因素和不确定性因素给人们造成的影响，越有利于社会和人心的稳定。

3. 突发事件是如何分类的？

突发事件的分类是根据事件的特征，把各种突发事件划分为不同的类别。对事件的分类是应急管理工作的基础，只有首先确定事件的类别，才能更快地找到处理问题的应对方案。突发事件中，有一类突发事件是经常发生的，往往有一定的前兆，并因其经常发生，而使得人们对这类突发事件的发生、发展规律有某种程度的认识，因此，对其采取的应急处置措施可参照先前处置经验并遵循某种规律。还有一类突发事件是非常罕见的，罕见性有两个特征：一是表现在事件发生的时间间隔比较长，乃至十年不遇或百年不遇的事件；二是表现在由于社会环境、地理环境、生态环境的变迁而突然爆发的没有先例的事件。由于这类突发事件具有罕见性特征，因此很难提前预测、预警，一旦发生，往往让人措手不及。显然，这两类突发事件的应对策略存在较大的差异性，因此，罕见性可作为突发事件分类的一个维度。突发事件中，有一类突发事件由于影响因素少，且因素之间的作用简单，因此，事件的不确定性低；还有一类突发事件的影响因素多，且因素之间作用复杂，因此，事件的不确定性高。事件的不确定性越高，可供选择的情景演变路线就越多，因此

预测事件的发展趋势就越难，也就越难以作出有效的决策对其加以控制；而事件的不确定性越低，事件发展的趋势就越明朗，因此也就更加容易准确预测并对其加以有力控制。这两类突发事件的应对策略也存在较大的差异。因此，不确定性可作为突发事件分类的另一个维度。

将罕见性和不确定性作为突发事件分类的两个维度，可以将突发事件分为Ⅰ、Ⅱ、Ⅲ、Ⅳ四种类型。

Ⅰ类突发事件罕见性高且不确定性高。对于这一类突发事件，人类的认识极为有限。由于事件具有罕见性，其发生时往往没有任何预兆，决策主体也没有任何心理准备或心理准备不足。同时，由于这类事件不确定性高，事件决策主体对事件的演变趋势所知甚少，加之没有先例可循，因此给应急决策带来困难。这类事件的典型代表是2008年年初我国南方地区发生的低温雨雪冰冻灾害。

Ⅱ类突发事件罕见性低而不确定性高。这类突发事件虽然不确定性高，使得决策主体对其演变趋势把握不准，但由于发生频次比较高，人类对其发生、发展规律有一定认识，且有先前的处置经验可供借鉴，因此，这类突发事件的应急处置难度低于第一类突发事件的应急处置难度。这类事件的典型代表是一些频发的自然灾害，如南方地区每年的水灾。

Ⅲ类突发事件罕见性高但不确定性低。这类突发事件发生时，由于没有前兆，且无以往经验可供借鉴，因此会使决策主体感到无所适从。但由于这类事件不确定性低，使得决策主体很容易识别出其发生、发展规律，进而探寻出应对策略，因此，经过短期调整后，当决策主体对事件的认识进一步深入时，事件就会得到有效处置。

Ⅳ类突发事件罕见性低且不确定低。这类突发事件由于发生频次较高，且不确定性又低，因此，处置难度不高。典型代表是煤矿企业发生的瓦斯爆炸事件。