

艾学蛟 著

突发事件 与 应急管理

——各级党政机关企事业单位干部必修课——

新华出版社

突发事件与应急管理

——各级党政机关企事业单位干部必修课

艾学蛟 著

新华出版社

图书在版编目(CIP)数据

突发事件与应急管理 / 艾学蛟著. — 北京: 新华出版社, 2010.11

ISBN 978-7-5011-9436-0

I. 突… II. 艾… III. 紧急事件—处理—中国

IV. ① D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 205721 号

突发事件与应急管理

作 者: 艾学蛟

责任编辑: 孟 通 贾晓伟

装帧设计: 知行兆远

出版发行: 新华出版社

地 址: 北京石景山区京原路 8 号

网 址: <http://www.xinhupub.com>

邮 编: 100040

经 销: 新华书店

印 刷: 北京达利天成印刷公司印刷

开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 20

字 数: 250 千字

版 次: 2010 年 12 月第一版

印 次: 2010 年 12 月第一次印刷

书 号: ISBN 978-7-5011-9436-0

定 价: 39.00 元

本社购书热线: (010) 63077122

编辑部电话: (010) 63073609

中国新闻书店电话: (010) 63072012

图书如有印装问题, 请与出版社联系调换 电话: (010) 63073969

作者序：守夜人的使命

周围的人都睡了……他们都在寂静中集合在一起，一个露天的营地，无数的人，一支军队，一个民族，在寒冷的天空下，在坚实的大地上……而你，整夜不睡，你是一个守夜人，在你挥动的火把下，你瞥见脚下燃烧的火更近了……你为什么通宵不眠？必须有一个守夜人，大家都这么说！必须有一个。

——【奥】弗朗茨·卡夫卡

何时何地，都需要守夜人。

历史不断进化，但不是所有的片段都是推动历史前行的碎片，系统总是有难以避免的风险。在不同的时期，风险会演绎出不同的版本。正如彼得·德鲁克所言，每隔一段时间就发生一次激烈的变革。短短的数十年里，整个社会——其世界视野、

基本价值观、社会的和政治的结构、艺术、主要的风格习惯——都发生了变化。

今天的我们，政治与经济体制变革经过“摸着石头过河”的尝试，开始走向深水区。我们不得不承认，绝大多数变革都不可能是帕累托式改进，会有得利者，也会有失利者，得利与失利的斡旋与博弈，往往滋生种种矛盾与冲突。而且，中国公众越来越趋向理性，渴望自由与民主的伸张。同时，游离于人力之外的自然灾害，会在不经意的时候不期而至。

多种因素交织，致使突发事件以空前迅猛的姿态向社会渗透，考验着公共服务提供者——政府以及医院、学校等部门——的突发事件应急管理力。

新现实主义政治学认为，“政绩”固然令人期待，但因天生的“个人属性”，就价值而言，它总是居于“安全”的次位。突发事件的处理，与我多年来不遗余力宣讲的危机管理中的“ $100-1=0$ ”，有相通之处。有一种减法，100减1等于0。看似荒谬，实则放之四海而皆准：一只小小的蝴蝶能够引发大洋彼岸的风暴，一根细细的手指能够推倒一大片多米诺骨牌，一颗小小的石子可以激起无数涟漪……即使99件事都做对了，即使做得天衣无缝，但有一件事情做错了，就有可能满盘皆输，不但自己丢了乌纱帽，让政府蒙羞，还会损害公众利益。

突发事件应急管理，是政府以及事业部门等公共服务提供者的必修课。

突发事件，指的是突然发生的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件，有可能引发较为严重的社会危害，需要政府部门以及事业单位等公共服务提供者采取应急管理。突发事件具有突发性、隐蔽性、复杂性、危害性、紧急性、连锁性、群体性以及不确定性等特点。

如今，突发事件的发生已不是零星冒出的偶然性事件。越来越多的突发性事件，或因天灾，或因人祸，在中国的不同地区、不同角落以不同的方式上演。仅2008年到2009年两年间，我们就经历了汶川大地震、2008年冰灾、“岗鹤矿难”、“躲猫猫”事件、三聚氰胺事件、“钓鱼式执法”、成都唐福珍自焚案等影响力较大的突发事件。事实上，几乎每天都有或大或小的突发事件发生，而还有无数未知的突发事件潜伏在隐秘处伺机爆发。

然而，遗憾的是，很多部门难谙突发事件应急管理之道。突发事件来临，方寸大乱，频出错招、臭棋，非但不能有效抑制突发事件，反而弄巧成拙，自己陷入被动境地，信誉也大打折扣。美国布什政府因在“卡特里娜飓风”处理中漏洞百出而遭受质疑，马英九政府应急管理“莫拉克”台风不当而遭遇民愤，华南虎事件中当地政府上演了“纸老虎变真老虎”的闹剧，贵州瓮安事件中县政府被群众砸烧……

应急管理突发事件，既不能相信上帝，也不能相信先知，更不能一厢情愿地预约未来的黄金世界。旧式观点，可能会因充斥过往的陈腐谬论，难以适应不断冒出的“新式”案例。而

时髦的教科书与论文，或许因执着于某个新鲜的噱头或偏重哗众取宠，同样无法提供真实而有效的应急管理方法和策略。

或许，一个执着而忠实的守夜人，冷静地与熙攘的世界保持着距离，以“旁观者”的身份剖析大量突发事件，提供突发事件管理之道，对于管理者更有参考价值。

突发事件应急管理需“因事制宜”，但仍有规律可循。未雨绸缪原则、第一时间原则、公开透明原则、系统运行原则、打出“情感牌”等，都是相关部门在应急管理突发事件时，应该优先考虑的原则。而切割法则是突发事件应急管理中的核心策略。

“切割法”指的是，通过对突发事件从不同角度进行切割，逐渐减少应急管理的难度，实现突发事件损失最小化。切割法包括三种方法：一是纵向切割法，即从量上进行控制，如通过数量的增减切割危机；二是横向切割法，即从范围上进行控制，如整体与局部的切割；三是斜向切割，从时间上进行控制，如早与晚、快与慢。目的都是为了控制突发事件，不要让其放大，即通俗的说法：大事化小，小事化了。

处理任何突发事件，都可以用上切割法。对突发事件切割，需要正确把握切割突发事件的时间、地点和切割角度，在黄金时间运用合适的工具，选择合适的角度有效切割引发突发事件的源头。对突发事件切割得越及时，越准确，就越能抑制突发事件的恶化，甚至化危为机。

法国作家拉罗歇·福科在《箴言集》中谈到，“阳光与死亡概能凝视之”。

作为守夜人，其使命就是，既能看到光明，也能洞察隐藏在光明背后的阴影，并告诉人们如何消除这些阴影。

目 录

作者序：守夜人的使命 /001

第一部分 自然灾害突发事件 /001

第一章 汶川大 娜” 飓风事件：“国家总动员” 的成与败 /003

本章主案例：汶川大地震、美国“卡特里娜”飓风事件

辅助参考案例：日本阪神地震、台湾“莫拉克”台风事件

世纪悲恸：汶川大地震

成功的“全国总动员”

被吹破的美国神话：“卡特里娜”飓风事件

糟糕的“全国总动员”

第二章 2008 年冰灾与法国 2003 年热浪：“人性政府” 诠释两重天 /034

本章主案例：2008 年冰灾、法国 2003 年热浪

辅助参考案例：印尼海啸事件、美国罗得岛州大火

2008 年首场大考：冰灾袭来的日子

一场人性战斗

夺走万人性命的法国热浪

应急管理也“休假”

第二部分 社会安全突发事件 /055

第三章 山西襄汾溃坝事故与黑龙江鹤岗矿难：未雨绸缪是切割矿难危机的王道 /057

本章主案例：山西襄汾溃坝事故、黑龙江鹤岗矿难

辅助参考案例：广西南丹特大矿难

溃坝，溃的是生命

地方政府的糟糕应急管理

鹤岗之殇

亡羊补牢补的是民心

第四章 昆明公交车爆炸案与伦敦连环爆炸案：社会安全感重建 /074

本章主案例：昆明公交车爆炸案、伦敦连环爆炸案

辅助参考案例：杭州地铁塌陷事故、2010年天津恶意撞人事件

春城之殇：公交车爆炸案

走出“恐怖主义”的梦魇

恐怖噩梦：伦敦连环爆炸案

一场直面“恐怖主义”的硬仗

第五章 松花江污染事件与太湖蓝藻事件：公共安全更要给公众知情权 /094

本章主案例：松花江污染事件、太湖蓝藻污染事件

辅助参考案例：2010年山西地震造谣事件

松花江污染引发的水危机

喜忧参半的应急处理

疯狂的太湖蓝藻

漂亮的水危机攻坚战

第六章 上海楼脆脆事件与三聚氰胺事件：政府在处理企业危机中的张与弛 /110

本章主案例：上海楼脆脆事件、三聚氰胺事件

辅助参考案例：中建五局雇凶砍手事件

一座大楼的猝死
一举多得的好棋
三聚氰胺引发的乳业大地震
“计白当黑”式的应急管理

第三部分 政府部门突发事件 /131

第七章 上海钓鱼式执法与海口工商局“砒霜门”事件：执法危机的切割术 /133

本章主案例：上海钓鱼式执法、海口工商局“砒霜门”
辅助参考案例：贵州安顺枪击案、阜阳三鹿“大头娃娃”事件
“千万不要惹姓孙的”
拖泥带水的应急管理
谁制造了“砒霜门”
转危为安的切割术

第八章 华南虎事件与“躲猫猫”事件：真相不能躲猫猫 /160

本章主案例：华南虎事件、“躲猫猫”事件
辅助参考案例：太原警察打死北京警察事件
华南虎只是纸老虎
嘴硬不是硬道理
“躲猫猫”也能出人命
真相蒙蔽，透支的是公信力

第九章 重庆钉子户与成都自焚案：政府拆迁处置的红与黑 /187

本章主案例：重庆钉子户事件、成都自焚案
辅助参考案例：嘉禾强制拆迁事件
“钉”在重庆的“孤岛”
迟到的理性应急处理
以生命的名义抵制拆迁
执法不能漠视生命权

第十章 贵州瓮安事件与湖北石首事件：缺席与失语治不得“众声喧哗” /212

本章主案例：贵州瓮安事件、湖北石首事件

辅助参考案例：贵州德江中学生自缢事件、昆明螺蛳湾堵路事件

贵州瓮安事件：少女之死

公众的眼睛不容玷污

湖北石首事件：年轻厨师的非正常死亡

公众的耳朵不容忽视

第十一章 重庆出租车罢运事件与厦门PX项目危机：顺从民意赢民心 /241

本章主案例：重庆出租车罢运事件、厦门PX项目危机

辅助参考案例：三亚出租车罢运事件、番禺垃圾焚烧发电厂事件

的哥的生存抗议：“集体休息”

做消防员，更要做天气预报员

厦门PX项目

尊重民意的双赢

第四部分 事业单位突发事件 /265

第十二章 南京徐宝宝事件与湖北通城县中医院荒唐手术：医疗事故的切割之道 /267

本章主案例：南京徐宝宝事件、湖北通城县中医院荒唐手术事件

辅助参考案例：四川内江“二次死亡”事件

“偷菜”也疯狂：五月婴儿猝死

“小得”换“大失”的失策

右腿骨折，左腿动刀

医疗事故不能切割之重

第五部分 官员个人危机事件 /283

第十三章 周久耕落马事件与林嘉祥“猥亵门”事件：洁身自好是王道 /285

本章主案例：周久耕落马事件、林嘉祥“猥亵门”事件

辅助参考案例：韩峰“日记门”事件、深圳市“社保局锤袭事件”

被人肉搜索掀翻的高管

“出来混，总是要还的”

都是“口出狂言”惹得祸

退一步，海阔天空

第一部分 自然灾害突发事件

第一章

汶川大地震与美国“卡特里娜”

飓风事件：“国家总动员”的成与败

本章主案例：汶川大地震、美国“卡特里娜”飓风事件

辅助参考案例：日本阪神地震、台湾“莫拉克”台风事件

世纪悲恸：汶川大地震

2008年5月12日14时28分，在东经103.4度、北纬31.0度中国西部四川省汶川县，中国遭遇8.1级地震，举国惊愕。谁也没想到，一瞬倾城的悲剧，在大自然的策划下竟然上演得如此轻而易举和出人意料。绵竹市汉旺镇东汽广场上的时钟，把历史的伤痕——国殇——永远定格于这一刻。

大地痉挛，破坏的力量从地下喷涌而出。从震中映秀到汶

川、北川、青川，断裂带绵延300多公里，重灾区达10万平方公里。山脉被撕裂，房屋倒塌，道路被阻断，美丽家园瞬间毁灭，人民幸福刹那间灰飞烟灭。强烈的地震持续了三分钟。仅仅三分钟，大地满目疮痍，而更令人痛心的还是数万人的罹难。

截止到2008年9月18日中午12时，官方统计的数字显示，汶川大地震共造成69227人遇难，374643人受伤，另有17923人失踪。在国新办举行的新闻发布会上，国家汶川地震专家委员会副主任史培军称“死亡和失踪人数加在一起，超过8.7万人”。震后需要紧急转移安置受灾群众1510万人，直接经济损失8451亿多元，地震还引发了崩塌、滑坡、泥石流、堰塞湖等举世罕见的次生灾害。

规模如此之大、伤害如此之大的突发事件，对于中国政府的应急管理能力是巨大的考验。在对汶川大地震这一突发事件的应急管理中，中国政府彰显了一个大国政府的开明、人性和高效。

汶川大地震发生后不到10分钟，国家地震局就利用权威媒体新华社发布了消息。地震发生后20分钟，各大新闻网站迅速把发生地震的消息挂在首页。有震感地区的地质部门，也通过短信向公众发布消息。中央电视台果断中断了正常的节目播出，改为全天候直播抗震救灾。大量的媒体记者不顾余震的危险赶往灾区，把海量震情第一时间传播给公众。

与公开汶川大地震信息同步，中国政府迅速进行了应急管