



新世纪
学术文库

朱瑞博 著

突发事件处置与危机 领导力提升研究

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

文
库

朱瑞博 著

突发事件处置与危机 领导力提升研究



中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

突发事件处置与危机领导力提升研究/朱瑞博著.
—北京: 中国法制出版社, 2013. 7
ISBN 978 - 7 - 5093 - 3695 - 3

I. ①突… II. ①朱… III. ①紧急事件 - 处理 - 中国
IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 073414 号

责任编辑 马 颖

封面设计 蒋 怡

突发事件处置与危机领导力提升研究

TUFA SHIJIAN CHUZHI YU WEIJI LINGDAOLI TISHENG YANJIU

著者/朱瑞博

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/880 × 1230 毫米 32

版次/2013 年 7 月第 1 版

印张/15.875 字数/328 千

2013 年 7 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 3695 - 3

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

网址: <http://www.zgfzs.com>

市场营销部电话: 66033296

定价: 45.00 元

传真: 66031119

编辑部电话: 66034242

邮购部电话: 66033288

总 序

中国浦东干部学院(CHINA EXECUTIVE LEADERSHIP ACADEMY. PUDONG, CELAP)是一所国家级干部教育院校。习近平同志要求中国浦东干部学院“要按照国际性、时代性和开放性要求,在帮助学员树立国际视野、提高执政能力方面更有特色”,使学院努力成为“具有国际性、时代性、开放性特点的新型干部教育培训基地和开展国际培训交流合作的窗口”。学院积极探索、大胆创新,富有特色地开展干部培训,初步形成了以提高执政能力、保持和发展党的先进性为培训目的,以改革开放走中国特色社会主义道路的时代精神为教学主线,以国际性、时代性、开放性为办学特色,以提升全面建成小康社会的领导能力和执政能力为培训重点,围绕中国特色新型工业化、信息化、城镇化和农业现代化讲新理论、新知识、新实践的干部教育的“浦东模式”。创办十多年以来,学院为国内培训了近十万名各级各类干部,为世界上一百二十多个国家培训过党派领袖、政府官员和企业高管,从而在国家级干部教育培训格局中发挥着不可替代的独特作用,得到广大干部的好评和世界各国的广泛认可。

学院吸引和汇聚了一批优秀的教师,他们当中既有海外学成归来的学子,也有来自国内著名高校、科研机构的青年才俊。几

年来,他们秉持服务于中华民族伟大复兴事业的使命感和责任感,凭着火热的创业激情和渊博的学识,以及对干部教育培训事业的执着和热爱,默默耕耘和奉献,在高质量完成了教学任务的同时,笔耕不辍,在自己所属的学科领域精心耕耘,取得了累累硕果。他们近年来的学术研究通过对中国乃至世界范围内现实问题的追踪,深入探讨理论前沿问题,及时总结实践领域有益的经验,为中国干部教育培训提供了许多鲜活的教材,并为探索中国未来发展之路提供了有益的借鉴和启示。

学院组编出版过“中浦院书系”(四十余本)、“博士文库”(十余本),还有众多案例集和个人专著。此次编辑出版的“新世纪学术文库”是中国浦东干部学院教师近年来学术成果的又一次集体展示,是体现学院办学特色的学术成果集结。文库围绕改革开放进程中的重大理论与现实问题,集中反映了中国经济和社会发展的新理论、新知识和新实践。文库涉及中国特色社会主义理论、政府职能转型与社会发展、经济全球化与对外开放、领导力提升与建设、公共突发事件案例研究等理论前沿与社会热点问题。这些成果为探讨中国社会在新的历史时期政治、经济、社会、文化等诸多领域所呈现的新景象、新问题、新态势提供了崭新的视角,同时也为学院创新干部教育理论、丰富干部教育培训内容开辟了广阔的发展空间。

值此文库付梓之际,我们衷心希望,此文库不仅可以为领导干部讨论现实问题和探索未来发展之路提供鲜活的思想源泉,而且对那些热衷于思考当代全球化及高速转型中的中国社会热点问题的研究者与学习者有启发作用。我们也认识到,当今世界正

处于大变革大调整时期,中国的变化也是日新月异,我院教师的研究因此也需要与时俱进,不断深化。希望我们的老师再接再厉,力争产生更多更好的学术成果,为把中国建设成为更具活力、更具发展潜力、更具国际竞争力的现代化国家提供有效的智力支持。

全国政协委员 冯 俊
中国浦东干部学院常务副院长、教授

目 录

Contents

第 1 章 导论：转型期的突发公共事件处置与危机领导力 / 1	
1.1 转型期的中国公共安全形势	1
1.2 突发公共事件管理与领导问责制	27
1.3 危机生命周期模型与危机领导力	52
1.4 本书的结构安排	69
第 2 章 预警识别力 / 71	
2.1 危机前阶段与预警识别力	71
2.2 危机成因三要素识别与信息预警	81
2.3 风险处理与危机预控	102
2.4 机制建设、预警识别力评估与领导问责	126
附件：《国务院有关部门和单位制定和修订突发公共事件 应急预案框架指南》	
第 3 章 迅速决策力 / 148	
3.1 危机管理决策概论	148
3.2 危机决策的基本原则、方法与工具	169
3.3 危机决策运行机制	185
第 4 章 资源配置力 / 202	
4.1 应急资源配置的要素与基本原则	202

4.2	应急资源布局与整合	212
4.3	应急资源配置机制与领导问责	215
第5章 信息沟通力 / 234		
5.1	公共危机信息沟通的基本理论	234
5.2	利益相关者与冲突调解	254
5.3	危机传播与舆论引导	274
5.4	机制建设、信息沟通力评估与领导问责	314
第6章 学习反思力 / 320		
6.1	危机后阶段与学习反思力	320
6.2	危机影响评估与善后管理	323
6.3	危机管理评估与总结反思	332
第7章 唐家山堰塞湖应急处置点评 / 352		
7.1	通口河断流	352
7.2	专家决策	354
7.3	决策方案调整	361
7.4	放弃爆破	366
7.5	再战唐家山	371
7.6	“第四种可能”	375
7.7	尾 声	378
附录1: 堰塞湖背景		
附录2: 国务院抗震救灾总指挥部给唐家山堰塞湖应急处置指挥部的贺电		
第8章 吉林石化爆炸及松花江水污染事件点评 / 382		
8.1	吉林石化、吉化双苯厂与吉林市	383
8.2	爆炸·“蘑菇云”	386
8.3	大抢险	388

8.4	哈尔滨大停水	396
8.5	穿过佳木斯	414
8.6	殃及俄罗斯	416
8.7	问责与反思	418
	附录 1: 接连不断的爆炸事故	
	附录 2: 不合理的工业规划加剧事故危害	
第 9 章 三鹿奶粉危机处理点评 / 425		
9.1	三鹿集团、奶源大战与三聚氰胺	425
9.2	内紧外松: “A 物质” 潜行	431
9.3	真相大白	443
9.4	紧急应对	449
9.5	挤破“脓包”	452
9.6	三鹿破产	456
9.7	尾 声	459
第 10 章 瓮安“6·28”事件点评 / 460		
10.1	引 言	461
10.2	起 因	461
10.3	酝酿与发酵	463
10.4	爆 发	470
10.5	政府应对	476
10.6	反 思	482
10.7	尾 声	488
	后 记	491

第 1 章

导论：转型期的突发公共事件 处置与危机领导力

我国已进入改革发展的关键转折期，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。在步入“重要战略机遇期”的同时，也进入了公共危机的高发期。准确认识和把握公共危机管理特征，提升领导者公共危机管理能力，科学高效地进行危机管理，是摆在我国各级政府面前亟待解决的一项重大课题。对各级政府而言，处置突发公共事件的能力是执政能力大小的直接体现。

1.1 转型期的中国公共安全形势

按照一般规律，一个国家或地区的人均 GDP 达到 1000 - 3000 美元时，经济发展将进入加速阶段，同时也进入了公共危机的高发期。有些国家顺利地度过了这一阶段，经济再上一个台阶，成为了发达国家；而更多的国家则是因为没有处理好社会矛盾和公共危机，往往导致经

济发展放缓或停滞不前，甚至出现倒退。这是因为经济的加速发展往往受到人口、资源、环境、效率与公平等社会矛盾较为严重的瓶颈制约，容易造成社会失序、经济失调、心理失衡等问题，从而形成一些不稳定的诱发因素，导致社会阶层分化加剧、收入分配差距扩大、公众民主意识增强、各种文化思潮激荡等现象，使公共安全形势面临极大的挑战。世界历史经验告诉我们，人均 GDP 突破 1000 美元，对于任何一个国家或地区都意味着进入到一个重要的历史时期，这既是一个发展的黄金期，也是一个社会矛盾、公共危机的凸显期。如果能够抓住历史机遇，积极防范和及时处理可能出现的种种突发公共事件，实现平稳、较快地发展，就会实现现代化，步入发达国家的阵营；如果不能及时处理各种突发公共事件，就很可能像不少拉美国家一样，经济在一段时间内停滞不前，社会矛盾突出，甚至出现动荡不安的局面。

目前，我国正处在公共突发事件的高发期。随着改革开放的深入和全球化浪潮的发展，我国经济社会发展取得了举世瞩目的成就，我国经济持续快速健康发展，政治安定、社会稳定。2003 年我国人均 GDP 突破 1000 美元，达到 1090 美元，开始步入公共危机的高发期。到了 2008 年，我国的人均 GDP 突破了 3000 美元。但近年来，我国的各类突发事件仍然层出不穷，公共安全形势面临着一系列的严峻挑战和威胁。

1.1.1 中国公共安全形势的基本特征

《中华人民共和国突发事件应对法》和《国家突发公共事件总体应急预案》把突发公共事件分为自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件四大类，这常常被称为公共事件的“四大家族”，此外突发公共事件还应该包括经济金融危机、外交危机、政治危机等。

（一）自然灾害种类多、频度高、分布广、损失大

由于特有的地质构造条件和自然地理环境，我国是世界上遭受自然灾害最严重的少数国家之一。灾害种类多、发生频率高、分布地域广、造成损失大是我国自然灾害类突发事件的基本特征。进入21世纪以来，自然灾害造成的经济损失呈明显上升趋势，已经成为影响经济发展和社会安定的重要因素。特别是在2008年，我国发生的灾害种类之多、涉及范围之广、造成的损失之大更是触目惊心。一般年份，全国受灾害影响的人口约2亿人，其中死亡数千人，需转移安置约300万人，农作物受灾面积4000多万公顷，倒塌房屋300万间左右。按1990年不变价格计算，自然灾害造成的年均直接经济损失为：20世纪50年代480亿元，20世纪60年代570亿元，20世纪70年代590亿元，20世纪80年代690亿元。进入20世纪90年代以后，年均已经超过1000亿元。2005年直接经济损失突破2000亿元，达到2042.1亿元。2006年、2007年因灾直接经济损失分别为2528和2363亿元。2008年因自然灾害导致的直接经济损失将远远超过1万亿元。1998年到2007年累计因灾死亡近3万人，平均每年2887.7人（见表1-1）。

表1-1 1998年-2007年历年同期灾害死亡人数（人）

年份	死亡人数（人）
1998	5511
1999	2966
2000	3014
2001	2538
2002	2384
2003	2259
2004	2250
2005	2475
2006	3155
2007	2325
累计	28877
平均	2887.7

数据来源：中华人民共和国民政部相关报告。

我国自然灾害的主要种类有：

1. 大气圈和水圈灾害。因大气圈和水圈导致的自然灾害主要包括洪涝、干旱、台风、风暴潮、沙尘暴以及大风、冰雹、暴风雪、低温冻害、巨浪、海啸、赤潮、海冰、海岸侵蚀等。我国洪涝灾害主要集中在夏秋两季，有2/3的国土面积不同程度地受到洪水威胁，特别是长江、黄河等七大江河的中下游的一些地区的地面处在洪水水位以下，受洪涝灾害威胁严重，平均每年的受灾面积为1000多万公顷，成灾面积在500万公顷以上。1998年特大水灾共造成3656人死亡，直接经济损失高达2642亿元。干旱多发生在春秋两季，平均每年受灾面积2000多万公顷，成灾面积约1000万公顷；热带气旋、台风平均每年登陆我国5-8次，主要集中在东南沿海一带；风暴潮是对我国威胁最大的海洋灾害，2007年我国共发生30次风暴潮，死亡18人，直接经济损失约87.15亿元；沙尘暴、冰雹、暴风雪、低温冰冻等其他灾害损失也相当严重。2008年1月10日至2月初，一场新中国成立以来罕见的大范围低温雨雪冰冻灾害，在中国广大南方地区持续肆虐，造成直接经济损失超过1500亿元，1亿多人口受灾。

2. 地质和地震灾害。主要包括地震、崩塌、滑坡、泥石流、地面沉降、塌陷、荒漠化等。我国是地震多发国家，22个省会城市和2/3以上的百万人口大城市位于地震危险区。地震频度高、强度大、分布广、震源浅，灾害十分严重。1949年以来，我国因地震死亡近40万人，伤残超过百万人。20世纪全球因地震死亡的人数约105万，我国死亡约59万人，占56%。近十几年来，云南丽江、内蒙包头、新疆巴楚-伽师、江西九江、云南普洱、四川汶川等地都发生了地震，给人民生命财产造成了重大损失（见表1-2）。

2008年5月12日发生的四川汶川特大地震是新中国成立以来破

坏性最强、波及范围最广、救灾难度最大的一次地震，震级达里氏8级，震中最大烈度达11度，余震3万多次，涉及四川、甘肃、陕西、重庆等10个省区市417个县（市、区）、4667个乡镇、48810个村庄。灾区总面积约50万平方公里、受灾群众4625万多人，其中极重灾区、重灾区面积13万平方公里，造成69277名同胞遇难、17923名同胞失踪，紧急转移安置受灾群众高达1510万人，房屋大量倒塌损坏，基础设施大面积损毁，工农业生产遭受重大损失，生态环境遭到严重破坏，直接经济损失8451亿多元，地震引发的崩塌、滑坡、泥石流、堰塞湖等次生灾害也举世罕见。

表1-2 2001-2008年中国地震灾害情况

年 份	地震灾害次数（次）				人员伤亡 （人）	死亡人数 （人）	直接经济损失 （万元）
	5.0 - 5.9	6.0 - 6.9	> 7.0 级	总计			
2001	8	2	1	12	750	9	148449
2002	4			5	362	2	14774.4
2003	10	6	1	21	7465	319	466040
2004	8	1		11	696	8	94959.27
2005	9	2		13	882	15	262810.8
2006	9			10	229	25	79961.7
2007	1	1		3	422	3	201922.1
汶川地震			1	1		87150	84510000

注：2008年汶川地震的死亡人数为截至2008年10月8日，遇难人数和失踪人数之和。

数据来源：2008年中国统计年鉴。

随着人类活动的加剧和气候变化等因素的影响，我国地质灾害的发生频率和强度呈增长趋势。崩塌、滑坡、泥石流、地面塌陷等地质灾害频发。据统计，全国崩塌、滑坡、泥石流灾害点有41万多处。2000年到2007年的8年间，我国共发生地质灾害240655次，

死亡 6160 人，直接经济损失 330 亿多元，平均每年发生地质灾害 3 万余次，平均每年死亡 770 人，平均每年直接经济损失 41 亿多元（见表 1-3）。此外，全国荒漠化土地面积达 262 万平方公里，土地沙化面积以每年 2460 平方公里的速度扩展，水土流失面积超过 180 万平方公里。

表 1-3 2000-2007 年中国地质灾害情况

年份	发生地质灾害次数（次）					人员伤亡 （人）	死亡人数 （人）	经济损失 （万元）
	滑坡	崩塌	泥石流	地面塌陷	总计			
2000	13431	2945	1958	347	19653	27697	1179	494201
2001	3034	583	1539	554	5793	1675	788	348699
2002	31247	3097	4976	521	40246	2759	853	509740
2003	10240	2604	1549	574	15489	1333	767	504325
2004	9130	2593	1157	445	13555	1407	734	408828
2005	9367	7654	566	137	17751	1223	578	357678
2006	88523	13160	417	398	102804	1227	663	431590
2007	15478	7722	1215	578	25364	1123	598	247528
小计	180450	40358	13377	3554	240655	38444	6160	3302590
平均	22556	5045	1672	444	30082	4806	770	412824

数据来源：2008 年中国统计年鉴。

3. 森林和草原火灾。2000 年以来，全国平均每年发生森林火灾 8912 次，累计受灾面积 128 万多公顷，累计直接经济损失 104119 万元（见表 1-4）。

表 1-4 2000-2007 年中国森林火灾情况

年份	森林火灾 次数（次）	火场总面积 （公顷）	受灾森林 面积（公顷）	伤亡人数 （人）	死亡人数 （人）	直接经济 损失（万元）
2000	5934	167098	88390	178	81	3069
2001	4933	192734	46181	58	20	7408.9

续表

年 份	森林火灾 次数 (次)	火场总面积 (公顷)	受灾森林 面积 (公顷)	伤亡人数 (人)	死亡人数 (人)	直接经济 损失 (万元)
2002	7527	131823	47631	98	48	3609.8
2003	10463	1123751	451020	142	72	36999.8
2004	13466	344211	142238	252	131	20213
2005	11542	290633	73701	152	92	15028.8
2006	8170	562304	408255	102	41	5374.9
2007	9260	125128	29286	94	61	12415.5
小计	71295	2937682	1286702	1076	546	104119.7
平均	8912	367210	160838	135	68	13015

数据来源：2008年中国统计年鉴。

4. 生物灾害。全国主要农作物病虫鼠害达1400余种，每年损失粮食约5000万吨，棉花100多万吨；草原和森林病虫鼠害每年发生面积分别超过2000万公顷和800万公顷。

(二) 事故灾难有所好转，但形势依然严峻

事故灾难主要包括工矿企业、商贸大厦等发生的各类安全事故、道路交通事故、公共设施和设备事故、环境污染和生态破坏事故等。长期以来，严重的事故灾难造成了重大的人员伤亡和财产损失。党的十六大以来，我国安全生产工作取得长足进步，全国安全生产保持了总体稳定，趋向好转的发展态势，事故总量有了较大幅度下降，纳入“十一五”规划和国民经济统计公报的4项指标有了较大幅度下降。2007年全国发生各类事故506376起，造成死亡101480人，与2006年相比，分别下降了19.3%和10.1%，比2002年下降52.8%和27.2%。2007年10人以上重特大事故起数和死亡人数同比分别下降10.4%和3.5%，其中死亡10-29人事故79起，30人以上事故7起，共86起。与2002年相比，重特大事故起数减少了42

起，下降了32.8%。与2002年相比，亿元GDP安全生产事故死亡率从1.33降到2010年的0.413；工矿商贸十万从业人员死亡率从4.05降到3.05；道路交通万车死亡率从13.7降到5.1；煤矿百万吨死亡率从4.94降到1.485（其中国有重点煤矿是0.38，乡镇煤矿是3.23），比2002年下降了69.9%。此外，重点行业领域的事故明显下降，特别是煤炭、交通等领域事故下降幅度较大。2007年煤矿死亡人数同比下降20.2%，煤矿重特大事故合计起数和死亡人数分别同比下降28.2%和23%。道路交通事故死亡人数占总死亡人数的80%左右，与2006年同期相比，2007年减少了8.7%，铁路事故死亡人数下降45.1%。

由于目前我国正处在工业化加速发展的阶段，是各类事故灾害的“易发期”。社会生产规模和经济总量的急剧扩大，使事故灾难的发生概率大大增加；企业生产规模化和集中度的提高以及城镇化进程的加快，导致事故灾难的波及范围和危害程度大大增加，因此我国的安全生产形势仍然十分严峻。一方面，我国事故总量仍然比较多、伤亡仍然比较严重。近10年平均每年发生各类事故70多万起，死亡12万余人，受伤70多万人，平均3-4天发生一次死亡10人以上重特大事故，经济损失高达2500亿元。另一方面，纳入“十一五”规划和国民经济统计公报的4项安全生产指标，与先进国家相比差距非常之大，亿元GDP事故死亡率是发达国家的10倍左右；工矿商贸10万人事故死亡率是先进国家的2倍多；道路交通万车死亡率是发达国家的3倍；煤炭百万吨死亡率是世界平均水平的5倍多。此外，近年来工业化带来的生态环境问题越来越严重，因生产安全事故导致的区域性、流域性环境问题和环境事件呈增长趋势。这表明，我国的安全生产形势依然十分严峻。