

公共管理 GONGGONG GUANLI ANLI FENXI XILIE CONGSHU

案 例 分 析 系 列 丛 书

主 编：何 颖 教军章  
副主编：陈 辉 张晓峰 袁洪英

# 公共危机管理经典 案例举要

GONGGONG WEIJI GUANLI  
JINGDIAN ANLI JUYAO

袁洪英 主编

黑龙江人民出版社

袁洪英◎主编

# 公共危机管理经典 案例举要

GONGGONG WEIJI GUANLI  
JINGDIAN ANLI JUYAO



黑龙江人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共危机管理经典案例举要 / 袁洪英主编. — 哈尔滨: 黑龙江人民出版社, 2016. 10  
(公共管理案例分析系列丛书)  
ISBN 978-7-207-10842-5

I. ①公… II. ①袁… III. ①国家行政机关—公共管理—危机管理—案例—中国 IV. ①D630.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 256447 号

责任编辑:孙国志  
装帧设计:张 涛  
责任校对:秋云平

## 公共危机管理经典案例举要

袁洪英 主编

出版发行 黑龙江人民出版社  
地 址 哈尔滨市南岗区宣庆小区 1 号楼  
邮 编 150008  
网 址 www.longpress.com  
电子邮箱 hljrmcbs@yeah.net  
印 刷 黑龙江艺德印刷有限责任公司  
开 本 787×1092 1/16  
印 张 20.5  
字 数 350 千字  
版 次 2016 年 11 月第 1 版 2016 年 11 月第 1 次印刷  
书 号 ISBN 978-7-207-10842-5  
定 价 52.00 元  
版权所有 侵权必究 举报电话:(0451)82308054  
法律顾问:北京市大成律师事务所哈尔滨分所律师赵学利、赵景波

公共管理 GONGGONG GUANLI ANLI FENXI XILIE CONGSHU

案 例 分 析 系 列 丛 书

主 编：何 颖 教军章

副主编：陈 辉 张晓峰 袁洪英

## 总序

案例分析方法在管理学科教学中的广泛运用已成广为认同的事实。无论是公共管理、工商行政管理或是工程管理、信息管理等,都在相关核心课程中加入了案例分析的内容,虽说各类学科专业的课程要求各有差别,但是,案例方法运用的努力确实为改革传统知识传授方式起到了较好效果。

众所周知,规范的案例分析方法源自于美国哈佛大学。早在19世纪末期,美国开始出现商学院。1881年,第一所被认可的商学院由宾夕法尼亚大学组建(沃顿商学院);而后1900年,新罕布什尔 Dartmouth 大学成立了世界上第一所管理研究生院(TUCK 商学院),并于1902年授予了第一个商务研究生学位。而将工商管理研究生冠名为MBA学位的是哈佛大学商学院(1908年成立,1910年授予第一个管理硕士学位),其中,案例分析教学方法的运用成为其重要支撑。因此,尽管哈佛法学院、医学院等最早注意到案例教学方法,而将其发展成较为稳定并产生感染力的规范教学方法则主要由工商管理研究生(MBA)教育来完成。此后,随着公共管理硕士(MPA)、法律硕士(JM)、工程硕士(ME)、会计硕士(MPACC)等专业学位教育(professional degree)的普遍开展,案例教学逐渐成为管理类学科课程教学的流行方法而得到全面推广,案例库建设也成为各类教育机构重点关注的研究项目。

现代中国公共管理教育教学起步较晚,关于案例教学的介绍、运用与研究从1980年代才开始。作为规范的案例教学方法进行推广,主要还是得益于工商管理和公共管理学科逐步发展壮大历史进程,其中,专题性的案例教学培训、演练和专门性介绍与研究活动起到了不可忽视的作用。就公共管理类学科而言,随着中国MPA教育项目自21世纪初开展以来,案例教学方法就被视为一种主要的教学形式被确定下来,随之它也在一些高校的公共管理类专业的本科教学中进行了尝试性应用。这种应用或者直接融入某些核心课程的教学内容之中,使其成为传统的专业知识传授方式的补充和调节器,以其形象性、生动性和参与性来增强对基本理论和知识理解与解释的扩展性辅助方式;或者以独立的专业案例分析课程形式出现,除了深化理解基本理论知识的实践价值外,它还以学习、熟悉并训练案

例教学法的具体应用工具为目标,在激活理论知识记忆以夯实专业能力基础的同时,使案例分析方法较直观地通过具体形式得到参与者的切身领会,成为一种分析和阐释问题的实用技能。

黑龙江大学的公共管理学科以行政管理专业建立为起点(1985),先后开设了公共事业管理专业(2002)和土地资源管理专业(2011)。在本科专业建设基础上,学术学位的行政管理和社会保障硕士研究生教育从21世纪初开始,专业学位的公共管理硕士(MPA)教育从2007年开始,2010年开始进行管理哲学的博士研究生教育。目前,专业学位研究生教育采用课程教学中融入案例教学方法的形式,而本科专业教育主要采用独立的案例教学分析课程形式进行。从20世纪末首先在行政管理专业开设“行政管理案例分析”课程开始,我们先期主要使用为数不多的规范案例资料尝试性地探索本科课堂案例教学的具体形式,教师与学生共同商讨规定时间内如何有效运用案例分析方法的一些环节和技术;在初步获得经验的基础上,我们开始组织任课教师多轮次自编案例教学资料集;又在课堂教学辅助条件不断改进的基础上,进行了案例分析形式的多样化选择与梳理,使案例内容表达形式更加丰富和生动。作为这些努力的一项成果,“行政管理案例分析”成功申报了国家级精品课程(2010),并成功入围精品资源共享课程(2013)。

正是在这样的背景下,我们重新规划了公共管理学科案例分析教学资源开发与运用的整体格局,本着立足本土又眼观域外的原则精神,从学科结构与布局的特点出发,设计一套关于公共管理学科教学的案例分析系列丛书。这套丛书以行政管理专业案例教学为基础,以公共事务管理为案例内容选择范围,以中国公共管理案例为主体,以域外管理案例为辅助,力图较全面地覆盖公共管理学科的基本方面。同时,本丛书还考虑到基本管理领域及其管理环节的专门化特征,对于管理主体、管理过程、管理方法和管理评价以及危机管理、生态管理、文化管理和发展管理等进行适当分类,相对突出领域管理与环节管理的地位,以便保证丛书一定的内在逻辑性。当然,从现有的案例教材看,这种设想的实现是有一定困难的,因为任何类型学的划分手段都存在局限性。

还需要指出,在案例素材选择上,本丛书主要以公开发表的各类文献为依据——经典著作、媒体报道以及亲身观察体验总结的第一手资料等。这样做的优点是,案例选编的来源具有可追溯性,便于学习者查阅和扩展延伸阅读范围,使全员参与案例分析有了文献基础。同时,MPA教学中的案例编写以研究生自身体验为主,其内容都是亲历亲为的事件发展过程,这可以增加案例的亲切感和真实感,为MPA案例教学的运用也会提供一定的有益资源。我们希望,这套建立在长

期案例教学实践经验基础上的丛书能够为公共管理学科案例教学添砖加瓦,为学科专业课堂教学方式改革的创新性探索提供些许的帮助。当然,存在的纰漏和错误,也请学界同仁诚挚地批评指正。

丛书编委会

二〇一四年五月

## 导 言

随着政治、经济和科技的飞速进步与发展,整个社会系统变化越来越频繁和复杂,国际社会秩序动荡不安,国内社会结构变化多元,各类冲突和危机事件不断,危机事件发生频率加快,范围日益扩大,影响不断加剧,所有这些都考验着政府的公共危机管理能力,我们需要立足于目前公共危机事件频发的社会态势,对公共危机中的典型实例进行清晰细致的分析和把握,借此掌握公共危机管理的一些实用规律和有效策略,为提高我们公共危机管理能力提供一些有价值的实践指导,这正是本案例举要编写的初衷。

汉语中的“危机”,一般对应的英文是“Crisis”一词,关于危机国内外学术界缺少统一认可的定义,但危机的诸多定义都最终落脚在对形势的控制和把握上,都认定危机是由各种紧急的、突然发生的,对社会、组织和公众有重大损害或潜在重大损害的事件,它引发了打破原有社会正常运行、公共管理秩序、社会稳定、国内外和平和谐进程平衡的过程和结果。危机是任何组织都要面临的一种状态,无论对于私营组织还是公共组织,私营组织所面临的危机可以简单定为企业危机;而对发生在公共组织中的危机一般我们称之为公共危机,这样来看,公共危机也属于危机若干类别中的一种。我们一般所称谓的危机指的就是公共危机。中国人民大学的张成福教授对公共危机的定义比较全面和规范,他认为,公共危机是这样一种紧急事件或者紧急状态,它的出现和爆发严重影响社会的正常运作,对生命、财产和环境等造成威胁、损害,超出了政府和社会常态的管理能力,要求政府和社会采取特殊的措施加以应对。

公共危机特点众多,但简单归纳为突发性、威胁性和扩散性。首要表现为突发性,公共危机的出现一般都出乎主体意料之外,即使公共危机爆发之前显露一定的端倪,但由于各种原因没能得到及时关注,或者由于公共危机管理主体没能有效预防,抑或者存在不一定能够发生的侥幸心理,总之,由于缺少提前预判,公共危机突发会对危机管理主体常常造成一定的管理困扰。

公共危机还表现为威胁性。公共危机的出现会威胁到社会或组织的基本价值或目标,其爆发是一种逐渐积累的结果。主要表现为对生命财产、社会秩序、公共安全等产生的诸多威胁:公共危机在带来直接威胁的同时,还可能带来间接的



冲击,如不法分子趁火打劫等,这样就会进一步加剧公共危机的危害程度;常见的威胁多是有形的,容易为人所感知,实际上公共危机对人们心理的影响、社会价值的挑战等无形的威胁更不可忽视;有些危机破坏发生时即可见,而有一些危机破坏的影响则是过一段时间才可能出现,比如汶川地震后的次生灾害。

公共危机还具有扩散性的特点。危机发生、发展的动态性会使其产生一系列的波动和影响。扩散性包括两类:一类为范围扩散。由于交通工具与通信工具的改善,尤其自媒体时代即时通信方式的出现,整个社会乃至世界都成为一个有机体,这使得公共危机可以在地理空间迅速蔓延。第二类型为叠加扩散。如果事前缺乏准备,事后又处置不当,就可能引起连锁反应,引发次生或衍生危机,从单一危机演化成复合危机。由于公共危机的迅速传染和扩散,导致公共危机应对和处理难度不断加大。

正是由于公共危机的频发,我国在处理公共危机问题上面临严峻的挑战。能否有效地应对公共危机事件也成为检验国家执政能力和政府管理水平的重要标志。政府作为公共部门对于应对公共危机有着天然的、不可推卸的责任,自然也就成为公共危机管理的主体。公共危机管理就是政府在公共危机事件产生、发展过程中,为减少、消除危机的危害,根据危机管理计划和程序而对危机直接采取的对策及管理活动。危机管理的主要目的是通过实施既定的预防方案或者成形的步骤,以期有效地预防、处理和消弭危机。

公共危机管理是一种有组织、有计划、持续动态的管理过程。基于这种过程型思维,公共危机管理的重点具体体现在危机信息的获取和预警、危机的准备与预防、危机的控制与回应、危机后的恢复与重建、持续不断的学习与创新等环节。公共危机管理一般有二阶段论、三阶段论、四阶段论、五阶段论,以四阶段论最为流行,但是各种公共危机管理的阶段划分都是依据公共危机三阶段危机前、危机过程中和危机后的三部分划分为基础的,所以,本书案例的选取刻意淡化了公共危机管理的阶段论色彩,以比较系统全面的视角,从公共危机类别出发,围绕“一案三制”核心,立足于危机爆发前、危机爆发中和危机爆发后三个时段,围绕公共危机预案与预警、公共危机过程中的信息发布、公民参与、与其他组织的协作、公共危机管理能力提高、公共危机管理中的政府形象与公信力等环节来选取典型案例,进行分析和梳理,以期还原公共危机管理案例的真实状态,为处理同类案例提供分析路径和理解思路。

事实上,公共危机和公共危机管理在学理层面存在阶段划分,在实践发展过程中,公共危机始终是一个流动的连续的发展过程,我们无法做出精准的时间点划分。同时,公共危机管理案例是已经过去的事件的“回放”,我们力图准确地呈现案例的真实,但是因为管理实践是活生生的社会场景,虽然,公共危机管理有很

多经典案例,但是案例事实的发生存在不可复制性,所以,我们需要从经典案例中总结经验、吸取教训,在总结与反思中既提升我们的公共危机管理的理论研究层次,又能够切实提高我们的公共危机管理水平,而结合我国的公共危机管理现状提高我们的公共危机管理能力是解决此类管理问题的关键。当然,我们也需要有一种国际视野来学习国外的公共危机管理与应对之策,需要他山之石的借鉴。

国内前些年公共危机管理研究比较集中于理论研究层面,对公共危机管理的具体案例关注度略显不够,我们收集和选取了国内近些年危机管理方面的案例出于两点考虑,通过对这些案例的分析,一方面能够更好地印证公共危机管理理论的实用性,体现理论对实践的解释性和指导性张力;另一方面能够最大可能地还原公共危机的事实样态,通过对公共危机管理案例的事实描述与分析,为公共危机管理理论寻找公共危机管理的现实实践土壤。因为,归根结底,公共危机管理是重实践和重操作的社会活动。因此,本书重点收集、整理了众多公共危机的典型案例,期望通过理性反思与现实关照,有助于我们总结经验教训,能够为切实提高我国政府公共危机管理能力做准备。因为,中国的公共危机管理建设与发展是一项复杂的系统工程,需要我们对它做长期的追踪和认真的研究。

## 目 录

第一部分 公共危机类别 .....	1
案例一 台风“海燕”考验政府危机应对能力 .....	3
案例二 河南大旱水利设施“失灵”透视自然危机管理 .....	10
案例三 2008 年南方雪灾考验政府的危机预警与应对 .....	17
案例四 “3·01”云南昆明火车站暴力恐怖事件的危机处理之道 .....	23
案例五 山东招远邪教杀人案考问政府危机处理能力 .....	28
第二部分 公共危机管理预警与预案 .....	37
案例六 “北京特大暴雨”反映公共危机预防管理的重要性 .....	39
案例七 上海外滩踩踏事件反思——完善公共危机预警机制 .....	45
案例八 多起征地冲突——强烈呼吁政府危机预警机制的建立与完善 .....	56
案例九 新疆“七五”事件中政府缺乏公共危机预警之弊 .....	63
第三部分 公共危机管理与信息公开 .....	83
案例十 河北蔚县矿难“封口费”事件暴露公共危机管理中信息公开之 问题 .....	85
案例十一 从伪造“47 号公告”看我国政府信息公开之漏洞 .....	90
案例十二 哈尔滨停水事件透视公共危机管理中信息发布之隐忧 .....	95
案例十三 湖南邵阳沉船事故折射公共危机管理中信息公开之弊 .....	101
案例十四 放射源铍丢失、自来水苯超标等事件突发质问政府信息公开 能力 .....	107

第四部分 公共危机管理与政府公信力 .....	115
案例十五 “郭美美事件”引发的公共信任危机善后思考 .....	117
案例十六 陕西“表哥”危机事件中的官员行为与公共部门形象 .....	126
案例十七 河南野蛮拆迁事件——看政府公信力的危机管理 .....	130
第五部分 公共危机管理常态制度、体制和机制建设 .....	135
案例十八 多地火灾看中国“亡羊补牢”式的消防危机管理 .....	137
案例十九 台风“威马逊”后的救灾乱象 .....	142
案例二十 东北洪涝灾害救灾工作与政府应急管理体制 .....	149
案例二十一 沪昆线 K589 次旅客列车脱轨事件与危机管理机制 .....	154
案例二十二 舟曲 8·7 特大泥石流灾害呼吁我国危机管理机制的建立与完善 .....	160
案例二十三 “7·23 温州动车追尾事故”——危机管理中各部门的协作力量 .....	167
案例二十四 出租车罢运事件中透视政府危机管理中的执行力 .....	176
第六部分 公共危机沟通 .....	181
案例二十五 抢盐风波背后——危机管理中媒体的作用 .....	183
案例二十六 汶川地震灾害危机中的社会参与与积极沟通 .....	189
案例二十七 庆安枪击事件中政府公共危机管理的公共关系 .....	195
案例二十八 马航 MH370 客机失联事件吁求公共危机沟通之道 .....	200
案例二十九 新疆数万群众围堵暴徒——彰显公众参与与政府引导 .....	208
案例三十 “致癌香蕉”等食品消费警示误报引发的公共危机 .....	215
第七部分 提高公共危机管理能力 .....	223
案例三十一 H7N9 禽流感事件考验政府危机管理能力 .....	225
案例三十二 中日钓鱼岛撞船事件——中国应对国际关系危机能力提升 .....	232
案例三十三 从“7·16”大连石油管道爆炸事件看政府危机管理能力 .....	237

案例三十四 上海福喜“臭肉门”事件考问公共危机应对能力 .....	244
第八部分 公共危机的善后与责任追究 .....	249
案例三十五 吉林化工原料桶被冲入松花江考问公共危机责任 .....	251
案例三十六 泸州矿难,问责势在必行? .....	261
案例三十七 埃博拉事件与公共危机管理中公共卫生安全善后处理 ...	267
案例三十八 日本核电站爆炸事件——折射出公共卫生安全善后处理 .....	273
案例三十九 “三鹿奶粉”事件与公共卫生安全的善后处理 .....	278
第九部分 国外公共危机及其借鉴 .....	283
案例四十 韩国 MERS 疫情控制中政府公共关系 .....	285
案例四十一 欧洲“难民潮”事件——折射涉外公共危机管理中的国际 合作 .....	290
案例四十二 11·13 法国巴黎恐怖袭击事件与涉外公共危机中的国际 合作 .....	295
案例四十三 湄公河“10·5”惨案——涉外公共危机管理中国际合作 之典范 .....	301
案例四十四 恐怖主义与世界性公共危机的应对 .....	309
后记 .....	316

## 第一部分

# 公共危机类别

GONGGONGWEIJILEIBIE

不同类型的危机所发生的原因、导致紧急状态的影响程度和范围、所产生的社会危害的程度都有很大差异，从而应对的措施和手段也有很大不同。一般来说，根据危机事件本身特有的性质，公共危机可以简单分为自然灾害危机、事故灾害危机、突发公共卫生事件危机、突发社会安全事件、经济类危机等类型。这种分类主要是基于事件发生的诱因进行分类的，其目的在于一方面为预防危机事件提供线索，另一方面也为国家采取相应的危机管理和应急措施提供基本依据。此外，这几类危机事件彼此并不是截然对立的，相互之间往往呈现多元的特征，并且在一定情境下可以相互转化，比如，有些危机事件造成重大危害的原因包括自然的、人为的和其他方面因素；一些技术灾害，比如有毒物质泄漏等也可能造成公共卫生事件，因此，随着形势的不断发展变化，危机事件的不确定因素将不断出现，加强各类危机事件管理的相互间协调、配合和衔接尤为重要。当然，任何公共危机类事件无法截然分开，公共危机的发生都是诸多因素综合作用的结果，所以，对公共危机的分类把握我们只能选取可控的、具有解释性的典型案例来进行分析。



## 案例一

# 台风“海燕”考验政府危机应对能力

### 【引言】

自然灾害是人与自然矛盾的一种表现形式,具有自然属性和社会属性两重性,它是人类过去、现在、将来所面对的最严峻的挑战之一。台风是自然灾害中对人类生产生活危害较大的一种,它不仅带来大风、暴雨和风暴潮等,台风过境时还常常带来狂风暴雨天气,引起海面巨浪,严重威胁航海安全,而登陆后带来的风暴既可能摧毁庄稼、各种建筑设施等,又会造成人民生命、财产的巨大损失。所以,面对自然灾害类的公共危机事件,政府必须时刻做好危机应对的准备与处理。

### 【案例正文】

#### 台风“海燕”<sup>①</sup>

台风“海燕”2013年11月8号闯入菲律宾,重创菲中部六个省份,留下满目疮痍。灾区多地仍然通信不畅,道路损毁,物资严重匮乏。菲律宾国家减灾委主任德尔罗萨里奥在13日晚上表示,截至当地时间下午4点,台风“海燕”已经造成菲律宾至少2344人死亡,另外还有3804人受伤和79人失踪。减灾委说,经过救援人员的努力,灾区无法通行的道路目前减少到2条,电力和通讯中断的状态也有所缓解。除重灾区塔克洛班市的机场有限开放外,其他所有受到台风影响的民用机场都已恢复使用。

美国媒体以“大祸临头”形容此次台风强袭菲律宾,英国广播公司BBC说那不是“燕子”,是“巨兽”。菲律宾气象部门说,登陆时,“海燕”持续风力每小时235公里,阵风时速达275公里(超过台风最高级、时速约200公里的16级)。

有媒体报道,由于物资匮乏,一些人趁乱洗劫商店,撬开银行自助提款机。还有多辆救灾卡车在光天化日下遭到袭击,装载的食品、水和帐篷都被抢走。

据了解,由于大量救灾物资无法运抵重灾区,或者灾民无法及时领到粮食,像

<sup>①</sup> 参见京华网. 风力强速度快,海燕酿成巨灾[EB/OL]. 2014-11-11.



塔克洛班市等重灾区上周末开始出现大规模哄抢的情况。菲律宾政府为了应付这种状况,数次向重灾区增派了部队和警察想要维持当地的秩序,还在塔克洛班市实行了宵禁。但是由于灾区物资紧缺的状况有增无减,加上当地灾民的情绪越来越绝望,这种治标不治本的方法仍然阻挡不了灾民的哄抢行为,由于重灾区秩序混乱物资奇缺,成千上万的灾民想尽一切办法逃离当地。

据美联社报道,美国海军联合台风预警中心测定“海燕”登陆时最大风速达每小时379公里。如果得到证实,那么“海燕”将成为有历史记载以来人类遭遇的最强风暴。美国佛罗里达国际大学气象学教授威洛比在接受央视采访时说,根据美国卫星测绘,“海燕”的威力甚至已经不在卫星所能测量的范围内了。

中央气象台专家分析,“海燕”破坏力巨大,主要是因为它强度极大,速度极快,而菲律宾受灾地区则是海拔不高的群岛。

2013年11月4日,第30号台风“海燕”在西北太平洋洋面上生成。

### “海燕”登陆

中央气象台11月10日18时继续发布台风红色预警。2013年第30号台风“海燕”(强台风级)的中心于下午4点钟前后擦过海南岛西南部沿海进入北部湾海面,下午5点钟位于中越交界处以南大约325公里的北部湾南部海面上。预计,“海燕”将以每小时25~30公里的速度向西北方向移动,逐渐向中越交界处靠近,强度逐渐减弱,并将于11日早晨到中午在越南北部到中越交界处附近沿海登陆,登陆时最大风力有10~11级。

中央气象台称,10日夜间到11日白天,南海中西部和西北部、北部湾、琼州海峡及海南岛沿海、广东西部沿海、广西沿海将有7~9级大风,其中北部湾的部分海域将有10~12级大风,“海燕”中心经过的附近海域风力有12~13级,阵风可达14~15级;广西、海南岛、广东西南部及湖南中部和西南部、江西中北部、贵州东南部等地有大雨,其中,广西南部、海南岛、雷州半岛等地的部分地区有暴雨,局部大暴雨(100~200毫米)。<sup>①</sup>

11日晨5时前后在越南东北部广宁省沿海登陆,登陆时中心附近最大风力为13级(38米/秒)。登陆后,“海燕”强度迅速减弱,11日晨7时它的中心附近最大风力已降至12级。上午9时“海燕”进入中国,进入了广西宁明县境内,最大风力为12级。

中央气象台监测资料显示,10日8时至11日6时,受“海燕”影响,海南大部、广西南部、广东雷州半岛降雨50~150毫米,海南中南部及广西防城港部分地区200~340毫米,海南琼中局部地区达390~454毫米。另外,海南岛、广东沿海、广西沿海出现7~9级风,局地阵风10~12级,海南三亚更是出现了每秒50.5

<sup>①</sup> 参见 IBTimes 中文网,台风海燕最新消息:擦过海南或将在广西海域登陆[EB/OL]. 2013-11-10.