

应急管理系列丛书 ✿ 案 例 研 究

主 编 / 国家行政学院应急管理案例研究中心

应急管理典型案例 研究报告 (2016)

CASE STUDIES OF
TYPICAL EMERGENCIES (2016)

国家行政学院应急管理案例研究中心 主编



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

应急管理系列丛书 案例研究

主 编 / 国家行政学院应急管理案例研究中心

应急管理典型案例 研究报告 (2016)

CASE STUDIES OF
TYPICAL EMERGENCIES (2016)

国家行政学院应急管理案例研究中心 主编



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

应急管理典型案例研究报告, 2016 / 国家行政学院
应急管理案例研究中心主编. --北京: 社会科学文献出
版社, 2016. 10

(应急管理系列丛书·案例研究)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 9891 - 1

I. ①应… II. ①国… III. ①突发事件 - 公共管理 -
案例 - 研究报告 - 中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 254647 号

应急管理系列丛书·案例研究

应急管理典型案例研究报告(2016)

主 编 / 国家行政学院应急管理案例研究中心

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 曹义恒

责任编辑 / 单远举

出 版 / 社会科学文献出版社·社会政法分社(010)59367156

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心(010)59367081 59367018

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 16.75 字 数: 280 千字

版 次 / 2016 年 10 月第 1 版 2016 年 10 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 9891 - 1

定 价 / 59.00 元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心(010-59367028)联系

 版权所有 翻印必究

应急管理系列丛书编委会

主 任：龚维斌

副主任：刘 钊 杨永斌

成 员：龚维斌 刘 钊 杨永斌 李雪峰 邓云峰

宋劲松 张小明 钟开斌 李 明

应急管理系列丛书专家评审委员会

主 任：闪淳昌

副主任：刘铁民 薛 澜

成 员（以姓氏笔画为序）：

丁 辉 马怀德 王志坚 尹光辉 全春来 张 侃

陈家强 武和平 袁宏永 柴俊勇 高小平 黄崇福

彭宗超 曾 光

应急管理系列丛书·案例研究工作组

组 长：钟开斌

副组长：张 磊 王 华

成 员（以姓氏笔画为序）：

王永明 王 华 王彩平 李雪峰 邹积亮 张 磊

钟开斌 游志斌

《应急管理系列丛书》总序

全面加强应急管理，是全面履行政府职能的内在要求和重要举措，是各级党委政府和领导干部的重大政治责任。党的十六大以来，党中央、国务院在深刻总结历史经验、科学分析公共安全形势的基础上，审时度势，做出了全面加强应急管理工作的重大决策。经过多年努力，我国应急管理工作取得了重大进展，以“一案三制”（应急预案，应急管理体制、机制、法制）为核心内容的应急管理体系基本形成，应急管理综合能力大幅提升，突发事件应对工作成效显著，切实保障了人民群众生命财产安全，维护了社会稳定大局，促进了经济社会全面、协调、可持续发展。当前，我国正处于发展的重要战略机遇期和社会矛盾凸显期，突发事件风险增多，公共安全形势复杂，人民群众对公共安全的需求日益增长，对应急管理工作提出了新的更高的要求。

应急管理是干部教育培训的重要内容。国家行政学院是培训高级、中级公务员的新型学府，培养高层次管理人才和政策研究人才的重要基地。近年来，国家行政学院把应急管理列为教学、科研、咨询和对外合作的重要内容，发挥了全国应急管理教育培训主渠道、主阵地的作用。2008年，国务院决定，依托国家行政学院筹建国家应急管理人员培训基地；2010年，国家行政学院成立应急管理培训中心；2012年，成立中欧应急管理学院；2014年，成立中国应急管理学会。目前，应急管理已经成为国家行政学院重点发展的特色学科之一，国家行政学院应急管理培训中心（中欧应急管理学院）正致力于建设成为全国应急管理教学与培训中心、应急管理政策与研究咨询中心、应急管理国际交流与合作中心。

为总结近年来各级政府应急管理培训基地教学培训、科研咨询、案例开发工作成果，服务于各级党委政府决策和领导干部应急管理培训工作，国家行政学院应急管理培训中心（中欧应急管理学院）组织编写了应急管理系列丛书。本丛书包括“学科教材”“理论前沿”“案例研究”三个

系列。

“学科教材”系列旨在系统梳理国内外突发事件应急管理的前沿理论与先进经验，为应急管理实际工作者、公共管理专业硕士及理论研究人员提供一般性知识参考框架。该系列力求反映应急管理研究的知识演进脉络，兼顾最新发展趋向。该系列具体又包括两类：一是MPA教材，以在国家行政学院MPA应急管理方向研究生中开设的专业课程为基础，编辑出版MPA教材。二是公务员培训教材，结合国家行政学院应急管理培训中心（中欧应急管理学院）所承办的各类培训班次，分专题组织编写应急管理培训专题教材和通用教材。

“理论前沿”系列旨在跟踪应急管理理论发展与创新，推动应急管理理论与学科建设，发挥各级政府应急管理培训基地的学术引领作用，保持其理论研究的前瞻性、前沿性，持续推动高水平应急管理学术专著的出版。该系列的主要领域包括：公共安全与应急管理领域的基础理论、综合研究，自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件四大类突发事件的分类研究，预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建等分阶段应急管理研究，国外应急管理理论与实践研究，公务员应急管理培训工作研究等。

“案例研究”系列旨在系统总结和科学评估国内外突发事件典型案例，推进应急管理案例库项目成果开发和应用，逐步建立在国内有一定影响力的中国应急管理案例库，服务于教学培训、科研咨询和对外合作服务。该系列具体又包括三大类：一是“应急管理典型案例研究报告”，主要收录每年10起左右典型突发事件的案例研究报告。二是“重大突发事件案例研究报告”，主要收录每年重特大突发事件的深度案例研究报告。三是“公共安全创新案例研究报告”，主要收录国家行政学院应急管理案例研究中心组织开展的“中国公共安全创新”评选活动所评出的优胜项目和入围项目，总结、弘扬地方和基层一线在推进公共安全治理创新、健全公共安全体系、提高公共安全水平方面的好做法、好经验。

应急管理在我国是一个跨学科的新兴研究领域，实际部门的经验积累和学术界的理论研究都还比较有限。希望本系列丛书的出版，对我国应急管理理论研究和实践发展能起到积极的推动作用。为全面做好应急管理系列丛书的组织编写工作，国家行政学院应急管理培训中心（中欧应急管理学院）专门成立了应急管理系列丛书编委会并设立了由应急管理相关领域

领导干部和专家学者组成的专家评审委员会。本丛书在研究和出版过程中，得到了国家行政学院领导和兄弟部门、应急管理实际部门和理论界相关人士以及出版社的大力支持和帮助。同时，由于能力和水平有限，本系列丛书缺点和错误在所难免；欢迎广大同行和读者提出宝贵意见，以帮助我们不断提高质量。

应急管理系列丛书编委会

2015 年 10 月

《应急管理系列丛书·案例研究》出版前言

俗话说：“亡羊补牢”，“吃一堑、长一智”。建立独立、权威、专业的调查制度，对所发生的突发事件进行深入剖析，全面总结经验教训，在此基础上有针对性地提出整改措施，是应急管理工作的题中应有之义，也是转“危”为“机”、“在历史的灾难中实现历史的进步”的重要手段。《中华人民共和国突发事件应对法》第六十二条规定：“履行统一领导职责的人民政府应当及时查明突发事件的发生经过和原因，总结突发事件应急处置工作的经验教训，制定改进措施，并向上一级人民政府提出报告。”“7·23”甬温线特别重大铁路交通事故发生后，党中央、国务院要求调查处理工作做到“查明白、写明白、讲明白、听明白”。山东省青岛市“11·22”中石化东黄输油管道泄漏爆炸特别重大事故发生后，习近平总书记强调“用生命和鲜血换取的事故教训，不能再用生命和鲜血去验证”，要做到“一厂出事故、万厂受教育，一地有隐患、全国受警示”。天津港“8·12”瑞海公司危险品仓库特别重大火灾爆炸事故发生后，中共中央政治局常务委员会会议强调，要彻查事故责任并严肃追责，给社会一个责任的交代。

案例研究是推动应急管理教学培训、科研咨询、对外合作、人才培养的重要途径。从教学培训来看，案例教学作为一种行之有效的教学方法，已被广泛运用于法律、医学、工商管理、公共管理等实践性较强的教育培训领域中。从科研咨询来看，通过开展案例研究，建立案例库，有利于及时掌握全国应急管理理论与实践的前沿动态，提高科研咨询的针对性和时效性。从对外合作来看，通过联合进行案例开发、共享案例资料等，有利于建设一个学术信息资源共享的案例库资源平台。从人才培养来看，案例研究有利于推进应急管理理论与实践相结合，形成一支业务熟练、结构合理、分工明确的教学科研队伍。近年来，部分国际组织和发达国家特别重视突发事件案例库建设。联合国开发计划署（UNDP）、欧盟（EU）、世界

卫生组织 (WHO), 美国、日本、加拿大、澳大利亚、比利时等国家, 以及美国哈佛大学肯尼迪学院 (HKS)、锡拉丘斯大学麦克斯维尔 (Maxwell) 学院、瑞典国防学院危机管理研究与培训中心 (CRISMART) 等机构, 开发建设了各类突发事件案例库或数据库, 内容覆盖全球性或本国范围内的各类突发事件。

2014 年 12 月, 国家行政学院成立了应急管理案例研究中心, 旨在更好地开展应急管理案例研究活动, 以优秀案例推动应急管理教学培训、科研咨询、对外合作、人才培养及应急管理实践的发展。围绕应急管理案例研究, 国家行政学院应急管理案例研究中心重点开展以下三个方面的工作。一是以“国家应急管理案例库”项目为支撑, 按照统一的案例分析框架, 进行重特大突发事件案例研究。二是与有关机构合作, 开展“中国公共安全创新”评选活动, 总结并弘扬地方和基层一线在推进公共安全治理创新、健全公共安全体系、提高公共安全水平方面的好做法、好经验。三是基于数据挖掘技术, 进行突发事件实时信息记录跟踪和统计分析, 搭建一个多功能、多层次、全范围、宽领域、可视化的应急管理案例库。

为了及时跟踪研究每年发生的典型突发事件, 总结推广地方和基层一线公共安全创新的做法和经验, 为提高我国应急管理理论研究水平、实践工作能力及开展应急管理国际交流合作提供鲜活的案例素材, 国家行政学院应急管理案例研究中心与社会科学文献出版社合作, 出版“应急管理系列丛书·案例研究”。“案例研究”系列共包括三类: 一是“应急管理典型案例研究报告”, 主要收录每年 10 起左右典型突发事件的案例研究报告。二是“重大突发事件案例研究”, 主要收录每年有代表性的重特大突发事件的深度案例研究报告。三是“公共安全创新案例研究报告”, 主要收录“中国公共安全创新”评选活动所评出的项目。

为了提高案例研究的规范性和科学性, 更好地进行不同案例之间的比较分析和不同地区之间的案例经验交流, 我们在借鉴美国哈佛大学肯尼迪学院、锡拉丘斯大学麦克斯维尔学院、瑞典国防学院危机管理研究与培训中心等机构案例研究经验的基础上, 组织制定了《国家应急管理案例库案例开发工作方案 (试行稿)》, 提出了应急管理案例的分类标准和案例研究报告的基本结构, 希望通过统一的研究标准、严格的研究程序、科学的研究方法来保证研究结果的信度和效度, 尽量减少研究者的随意性和主观性。

根据研究内容的不同，应急管理案例分为综合性案例和专题性案例两大类。其中，综合性案例是指覆盖突发事件整个应对过程的案例。综合性案例以突发事件为对象，深入探讨突发事件预防和预防准备、监测与预警、应急处置与救援、恢复与重建四个阶段的各个主题。专题性案例是指仅涉及突发事件应对过程中的一个或多个环节的案例。专题性案例以管理环节为对象，围绕应急管理的一个或若干个主题（如应急准备、风险评估、风险监测、突发事件预警、信息报告、应急指挥、危机沟通、社会动员、调查评估、应急保障等）展开讨论。

案例研究报告一般由以下五个部分组成：一是事件的基本情况，即描述整个突发事件的概况和简要的应对经过。二是突发事件应对的主要过程，即按照突发事件应对的时间先后，客观准确地还原预防和应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建四个阶段突发事件应对过程的基本情况。三是关键问题分析，即选择突发事件应对过程中的一个或多个焦点问题，对若干重要节点或专题进行深入分析，发现突发事件应对过程的问题所在。其中，综合性案例要求对突发事件应对全过程各个环节的各个主题进行全面、系统分析，专题性案例只对突发事件应对过程中的某一个专题进行深入分析。四是基本结论与对策建议，即根据相关专题分析，得出基本结论，并提出有针对性的建议。五是附录，即案例相关主要资料，如突发事件应对大事记、政府部门内部和公开的案例相关资料、访谈调研资料、相关案例资料、相关学术文献资料等。

“案例研究”系列的出版，是对应急管理案例研究阶段性成果的总结和回顾。由于应急管理是一个实践性、操作性很强的领域，部分突发事件案例研究具有一定的敏感性和特殊性，应急管理案例研究是一项难度比较大的工作，需要在实践中不断探索、积累经验。“案例研究”系列的相关案例研究，得到了很多专家学者和有关机构的理解、支持和帮助，在此深表谢意。同时，也恳请研究同行、应急管理工作、广大读者朋友在使用和阅读的过程中，随时反馈意见和建议，帮助我们不断完善和改进。

目 录

基层反恐维稳与社会动员

——新疆和田“8·01”大围捕事件	001
-------------------------	-----

涉边突发事件军地协同应急

——中缅边境炮弹爆炸事件	055
--------------------	-----

粉尘爆炸事故应急管理

——江苏省苏州昆山市中荣金属制品有限公司“8·2”特别 重大爆炸事故	084
---	-----

舆论危机与政府议题管理

——漳州古雷PX项目“4·6”爆炸着火重大事故	129
-------------------------------	-----

常见突发事件舆情管理

——“1·2”哈尔滨仓库失火事件	165
------------------------	-----

重特大事故调查

——晋城“3·1”特大道路交通危化品燃爆事故	183
------------------------------	-----

骚乱事件中的社会心理与公众沟通

——美国密苏里州弗格森骚乱事件	227
-----------------------	-----

CONTENTS

Countering Terrorism and Mobilizing the Society from the Grassroots Level

—*The “8 · 1” Crackdown on Terrorism in Hotan, Xinjiang* / 001

Cooperation between the Military and Local Governments towards Frontier
Emergencies

—*The Shell Explosion on the Sino-Burmese Border* / 055

Managing Dust Explosion

—*The “8 · 2” Serious Dust Explosion at Zhongrong Metal Production
Company in Kunshan, Jiangsu* / 084

Public Opinion Crisis and Issue Management

—*The “4 · 6” Zhangzhou Major Fire and Explosion Accident at the PX
Plant* / 129

Public Opinion Management of Common Emergencies

—*The “1 · 2” Harbin Warehouse Fire* / 165

Serious Accident Investigation

—*The “3 · 1” Jincheng Major Road Traffic Hazardous Chemical Blast
Accident* / 183

Social Psychology and Public Communication in Disturbances

—*The Ferguson Riots* / 227

基层反恐维稳与社会动员

——新疆和田“8·01”大围捕事件

摘要：反恐斗争事关国家安全、事关人民群众切身利益、事关改革发展稳定全局。本文聚焦于新疆墨玉县“8·01”大围捕事件，深入分析事件的处置及特点，分别从反恐维稳的公众动员机制、风险治理体系、“去极端化”工作和反恐法律问题等几个维度开展了深入研究。研究认为，“8·01”大围捕中最大的亮点在于成功动员和组织起了3万余名当地群众参与配合警方的围捕行动。加强反恐维稳工作，必须做好基层社会动员，其中，宣传教育动员是基础重点、利益动员是辅助激励、参与动员是结果导向。在此基础上，本文提出了加强基层干部队伍和组织体系建设、强化社会风险治理体系建设、构建多元参与的反恐社会动员体系、加快推进“去极端化”工作、加快完善反恐法律法规体系建设等政策建议。

关键词：反恐维稳；社会动员；基层治理；“8·01”大围捕事件

2014年4月25日，中央政治局就维护国家安全和社会安定主题进行了第十四次集体学习。会上习近平总书记对总体国家安全观进行了阐释，其中重点提到了反恐斗争的重要性。对于反恐斗争的重要性，习近平总书记总结为三个“事关”，即事关国家安全、事关人民群众切身利益、事关改革发展稳定全局。这是中央在国家安全委员会第一次会议后又一次针对国家安全及反恐问题的重要发声，充分说明了国家对于反恐工作的高度重视。实际上，国家总体安全观中涉及的若干领域安全，如外部安全、内部安全、政治安全、国土安全、非传统安全、社会安全、自身安全、共同安全等这些具体安全领域的内涵和外延中，都包含了反恐维稳的内容。2015年在《国家安全法》修订时专门指出：国家反对一切形式的恐怖主义，加强防范和处置恐怖主义的能力建设，依法开展情报、侦查、防范、处置以及资金监管等工作，依法取缔恐怖活动组织和

严厉惩治暴力恐怖活动。

进入 21 世纪以来,特别是“7·5”事件后,新疆和内地接连发生严重暴力恐怖事件,不但影响了社会和谐稳定的环境,而且给社会公众带来了心理阴影。当前,新疆反恐怖斗争已进入历史上形势最为严峻的时期;同时,随着暴恐活动从疆内向疆外的外溢,内地也面临着越来越大的反恐维稳压力。2014 年“5·22”事件后,中央决定以新疆为主战场在全国范围内开展为期一年的严厉打击暴力恐怖犯罪专项行动,2014 年年底决定将严打行动再延期一年。昆明“3·01”事件的发生,成为疆内暴恐案件向内地外溢的标志,从源头上研究新疆反恐维稳的具体措施和做法,对指导内地反恐斗争具有非常重要的实践意义。

在此背景下,选取典型暴恐事件,深入开展暴恐事件应对处置中的相关问题研究,找出存在的不足、总结成功经验,在当前中央从维护国家安全的战略高度谋划反恐维稳工作的大背景下,不仅具有重要的现实指导作用,而且更具有重要的政治意义。

一 事件概况

和田地区墨玉县地处南疆腹地,一直都是反恐的一线前沿。2014 年 8 月 1 日,该县经历了 2 个多月的追踪,成功打掉一个以阿不都热合曼为首的“东突厥斯坦伊斯兰党”暴恐团伙,团伙头目阿不都热合曼和另外 9 名暴恐分子被当场击毙,另有 1 名暴恐分子被击伤,这次反恐斗争取得了重大胜利。在围捕团伙成员过程中,先后有 3 万多名当地群众自发参与,谱写了一曲警民携手合力擒魔的壮美赞歌。在当前新疆反恐维稳形势较为严峻的背景下,几万人自发自觉参与到围捕中来,这对坚定社会各界的反恐决心,无疑具有十分重要的意义。

通过研究总结事件应对中的经验,特别是梳理围捕过程中社会动员和风险防范等方面的成功做法,对于进一步巩固反恐维稳的群众基础,创新群众工作路线,有着十分重要的现实意义。同时,深入研究事件应对的成功经验和不足之处、分析暴恐问题产生的根源、深入剖析事件处置中“去极端化”和风险防范等相关工作,亦显得尤为必要和迫切。

本文聚焦于新疆墨玉县“8·01”大围捕事件,深入分析事件的处置及特点,分别从反恐维稳的公众动员机制、风险治理体系、“去极端化”工作和反恐法律问题等几个维度开展深入研究(具体研究框架见图 1)。重

点对大围捕行动中的社会动员机制进行研究，辅以对社会风险治理和“去极端化”工作的分析，并对当前反恐法律问题进行简要分析，力求从系统角度全方位剖析该起事件的来龙去脉。通过对事件中应急处置、社会动员、“去极端化”、风险治理等各项工作的总结凝练，为其他地区 and 部门开展反恐维稳工作提供重要参考。

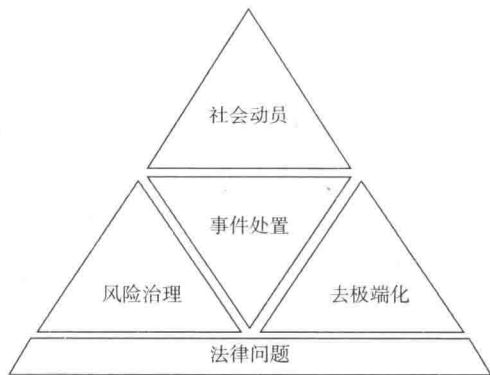


图1 案例研究的框架结构

二 事件应急处置过程

（一）暴恐团伙的形成

进入21世纪以来，新疆地区暴恐活动呈现高发频发态势，新疆地区进入了反恐维稳的“三期叠加”（暴力恐怖活动的活跃期、反分裂斗争的激烈期、干预治疗的阵痛期）时期。“三股势力”的渗透和破坏活动更加频繁，宗教极端思想在新疆特别是南疆腹地传播加快，影响人群增多，部分地区出现地下讲经及其他非法宗教活动。在2014年5月严厉打击暴力恐怖活动专项行动开展之前，南疆地区宗教氛围浓厚，街面上女性穿吉里巴甫服、男性留大胡须等现象越来越严重，商店餐厅难觅烟酒踪迹，宗教极端思想开始从地下走到地上，给当地信教群众带来了比较大的社会心理压力。在这样的背景下，本案例涉及团伙的头目阿不都热合曼逐渐接受了宗教极端思想的洗脑，随后在他的周围逐渐聚集起一个宗教极端团伙，并最终演变为暴力恐怖组织。

阿不都热合曼中学辍学后回家务农，后到外地打工。在打工期间，

阿不都热合曼开始通过工友接触宗教极端思想，被洗脑后逐步接受宗教极端思想并成为狂热分子。随后，阿不都热合曼返回和田地区墨玉县，家族成员及与其关系密切的同学逐渐聚拢在他的周围，此时以阿不都热合曼为核心的宗教极端团伙已经初现端倪。团伙成员聚集在一起后，在阿不都热合曼的组织 and 带领下，开始通过手机、网络下载并集中观看宣传极端思想的暴恐音视频。随着观看次数的增加，团伙已经不满足于单纯地交流宗教极端思想，而是要按照境外分裂和极端势力的要求，制造尽可能大的影响。在这一过程中，阿不都热合曼的领导地位逐步形成，其先后多次组织团伙成员（大多数是其直系或旁系亲属以及同学、朋友）训练体能，购买砍刀等凶器，积极准备制造爆炸物，伺机作案。团伙成员甚至在一处废弃民房内开挖了一条地道用于制造爆炸物，其疯狂程度可见一斑。在一年多的时间内，阿不都热合曼团伙，先后多次密谋要在人员密集敏感地点制造点“动静”，当地政府机关、幼儿园、中小学校都成为团伙“踩点”的对象，只待时机一旦成熟，就要制造惊天血案。

阿不都热合曼团伙的地下活动进行得极为隐秘，再加上团伙成员在平时的日常生活中表现得与常人无异，所以团伙的破坏活动一直未能被公安机关及时发现。即便如此，阿不都热合曼的反常行为还是引起了当地政府有关部门的关注。2013年，当地政法等部门将其列入了重点监控人员的名单，并组织当地村干部每月定期与其谈话交流思想，以便及时掌握其思想动态。但狡猾的阿不都热合曼在一年多的时间内隐藏得极深，每次谈话都表现出一副积极配合政府、彻底与宗教极端思想划清界限的假象，成功地蒙骗了当地基层干部。

案发后据公安部门统计，阿不都热合曼暴恐团伙的核心成员有10余名，这些暴恐分子全部为“80后”或“90后”，思想上已完全被极端思想毒化，行为上表现得更加凶狠残暴、不计后果，已经彻底自绝于社会，成为威胁社会安全的一个巨大“毒瘤”。此外，当地受阿不都热合曼影响的关系人达到了几十人，这些关系人在整个围捕过程中多包庇藏匿阿不都热合曼团伙，给整个抓捕行动带来了很大的难度。

就这样，一个掌握有大量爆炸物和砍刀等凶器，一直游离于当地公安机关视线边缘，由一群年轻的危险极端分子组成，伺机准备对政府、学校及幼儿园发动袭击的暴恐团伙隐匿在了当地社会之中。