



应急管理丛书



/ Case & Study of Emergency Management /

应急管理 案例分析



周文光 李尧远 ◎主 编
吴 晨 李芳泓 ◎副主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

Case & Study of Emergency Management

应急管理 案例分析



周文光 李尧远 ◎主 编
吴 晨 李芳泓 ◎副主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

应急管理案例分析/周文光,李尧远主编. —北京:北京大学出版社,2013.4
(应急管理丛书)
ISBN 978-7-301-22313-0

I. ①应… II. ①周… ②李… III. ①突发事件-公共管理-案例-中国
IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 054022 号

书 名: 应急管理案例分析

著作责任者: 周文光 李尧远 主编

策 划 编 辑: 高桂芳

责 任 编 辑: 高桂芳(pkuggf@126.com)

标 准 书 号: ISBN 978-7-301-22313-0/C·0889

出 版 发 行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://www.pup.cn>

新 浪 微 博: @北京大学出版社

电 子 信 箱: ss@pup.pku.edu.cn

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62753121
出版部 62754962

印 刷 者: 北京鑫海金澳胶印有限公司

经 销 者: 新华书店

965 毫米×1300 毫米 16 开本 14.25 印张 215 千字

2013 年 4 月第 1 版 2013 年 4 月第 1 次印刷

定 价: 36.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子信箱:fd@pup.pku.edu.cn

总 序

2003年抗击“非典”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,以“一案三制”为核心内容的应急体系建设取得重大成效,我国的应急管理工作开创了全新局面。应急管理的预案体系、预警体系、应急平台体系、物资储备体系、科普宣教体系和法规体系等,在各类突发事件的预防与准备、监测与预警、处置与救援、恢复与重建过程中都发挥了极其重要的作用,保障了人民的生命财产安全,为提高党和政府的执政能力和公信力、构建社会主义和谐社会做出了宝贵贡献。党的十六大以来的十年,是我国在建设中国特色应急管理道路上经受各种考验并取得重大成就的十年。

在全国应急管理工作不断深化的大背景下,陕西省的应急管理工作有声有色,他们坚持“科学发展、依法推进、求真务实、开拓创新”的指导思想,按照“规划引领、项目带动、以点带面、整体推进”的工作思路和“领导重视、需求引导、以我为主、多方合作”的工作方法,立足省情、加大投入、真抓实干,在《突发事件应对法》贯彻实施、应急体系建设规划编制、应急平台体系建设、基层应急管理科普宣教等方面开展了卓有成效、富有特色的工作,全省应急管理水平明显提升。

这套丛书的编写和出版,就是陕西应急管理科普宣教工作的

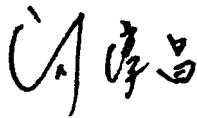
又一具体体现。这套丛书有几个特点：一是立足学习与实践。恩格斯说：“一个聪明的民族，她会从灾难中学到比平时多得多的东西。”本套丛书编撰的过程就是一个向灾难、向实践学习的过程。丛书的编写团队中，不仅有高校的老师，而且有一线的应急管理工作，在编写过程中大家不断交流、交锋、交融，力求丛书知识体系具有较强的实践性。二是立足国情和省情。这套丛书立足于我国的经济、政治、文化、自然、社会及应急管理的实际，既注意汲取世界各国和地区的经验教训，更注意总结和尊重各地、各部门的实践创新；既强调中国特色，又关注地方特点，其中多部著作及有关案例还具有三秦大地的自然社会环境特点。三是立足专业性和科学性。应急管理是针对自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件等各类突发事件，包括了从预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援到事后恢复与重建等的全方位、全过程的管理。应急管理是个复杂的、开放的系统工程，同时又是一门新兴的学科。这套丛书在编撰的过程中，尊重专家、尊重科学，坚持“求同存异”，以期通过实践不断求真。四是立足综合性和系统性。这套丛书分为教材、专著、科普等三个系列，内容涵盖应急管理原理、应急质量管理、应急管理中的心理危机干预、应急管理方法与技术、不同类别突发事件的处置对策、典型案例分析、日常灾害预防与应对技巧、自救互助常识等，实际上是文、理、工、管、法等各类学科的融合。丛书注重应急管理的实务研究，力求提高适用性，有利于加强公共安全与应急管理的学科建设及复合型、交叉型的专门人才培养。

习近平总书记在党的十八届一中全会上强调指出，“面对复杂多变的国际形势和艰巨繁重的国内改革发展稳定任务，我们一定要居安思危，增强忧患意识、风险意识”。目前，我国的公共安全和应急管理工作还存在一些问题和薄弱环节，特别是各级领导干部的忧患意识、风险理念和危机处置水平亟待提高；广大人民群众的个人生活、行为习惯和自救互救能力与防灾减灾的要求相距甚远，与其自身不断增长的安全期待极不适应。我们必须把公共安全状况的根本好转和应急管理能力的全面提升，建立在依靠科技进步、加强科学管理、提高各级干部和广大人民群众的综合素质的基础上。这是减少突发事件的发生概率及其造成损失的最有效、最经济、最安全的

办法。

针对公共安全所面临的新的风险挑战和国内外应急管理的发展态势,加强公共安全和应急管理工作,越来越成为全面履行政府职责的重要体现,创新社会管理的重要内容,人民群众的重要期盼,经济社会持续健康发展的重要支撑,全面建成小康社会的重要保障。党的十八大号召“社会和谐人人有责、和谐社会人人共享”。这套丛书的编写和出版,为构建和谐社会提供了一份宝贵的学习资料。愿丛书编写团队的辛勤劳动能够为我国应急管理的人才培养、应急管理知识的普及和应急管理水平的提高作出应有的贡献,也希望更多的专家学者关注和支持公共安全和应急管理工作。

国务院参事、国务院应急管理专家组组长



2013年2月17日于北京

前 言

大自然无时无刻不在发生变化,有些变化不能被我们人类所觉察,这些变化不会对我们的生存与生活产生影响,而另外一些变化能够被我们人类所觉察,这些变化可能对我们的生存与生活产生影响。这些无法准确预期的对人类生存与生活产生影响的突然变化,就被称为突发事件。自从有记录以来,人类社会就一直受到突发事件的侵袭。在过去,由于人口总量较少且密度较低,人类生活对自然界的破坏程度较小,突发事件发生的频率较低,突发事件对人类社会的影响也相对较小。因此,虽然古人零散地记录了一些突发事件,也总结了一些处理突发事件的成功经验,但是这些经验是零散的,很不系统,远远达不到现代科学所要求的水准。

近年来,无论是在全球范围内,还是在我国范围内,突发事件发生的频率与影响的烈度都超过了历史上任何时期。针对全球范围而言,随着政治多极化与经济全球化的发展,各种新技术不断出现而且快速得到广泛应用,不同的文化在进行交流的同时也产生冲突与碰撞,各种新思潮不断涌现,和平与战争之间、民主与专制之间的较量比以往任何时候都更为激烈。在这种情况下,世界范围内的突发事件与日俱增。针对我国范围而言,随着改革开放的不断推进,社会跨越式发展与城市化进程的加速,人类居所呈现出集中化趋势,人类活动的频率与强度增加,贫富差距呈现出扩大的倾向,社会流动性和复杂性空前提高。在这种情况下,我国范围内

的突发事件也日益增多。

时至今日,如何建立科学的突发事件应对模式,进行及时有效的应急管理,已成为当前世界各国需要迫切解决的课题。因此,以突发事件为管理对象的应急管理逐渐成为学术界广泛关注的热点课题,尤其是“9·11”恐怖袭击事件发生以后,世界各国都高度重视应急管理研究与应急管理人员的培养。虽然国内外学术界都出现了不少关于应急管理的研究成果,但是,由于研究起步较晚,加之突发事件自身固有的特殊性与复杂性,目前在应急管理研究领域,尚未形成被学术界公认的经典理论与统一分析框架。现代科学研究方法论表明,在没有经典理论作为指导、没有统一分析框架作为规范的情况下,对应急管理进行研究的最可靠的方式就是对其案例进行分析,通过案例分析得到成功的经验与失败的教训,进而得到对于应急管理的感性认识,为进一步深入研究奠定基础。这正是本书编写的目的与意义所在。

我们选取国内外既有的应急管理案例进行分析,试图通过对这些案例的分析,得到针对不同类型的突发事件进行处置的成功经验,带给读者关于应急管理的感性认识,为进行深入的理论分析奠定基础。从案例分析方法论的角度而言,进行案例分析必须开展实地调研,获取第一手资料,进而根据案例分析的目的,通过对第一手资料的整理,形成案例本身;在此基础上,对案例进行分析。但是,我们并没有进行实地调研,而是选取既有的应急管理案例进行分析。在我国当前的现实情况下,我们这种貌似不符合方法论的做法在一定程度上有其合理性,主要表现在:(1) 目前我国的应急管理研究尚处于起步阶段,在没有经典理论作为指导的情况下,亟须通过案例分析得到关于应急管理的感性认识,为进行深入的理论研究打下基础。在这种形势下,长时间的实地调研不仅花费大量人力物力,而且有可能错失应急管理案例分析的最佳时机,无法为后续的理论研究奠定坚实基础。(2¹) 目前我国相关人员(应急管理研究人员、参与人员或媒体人员)已经对一些突发事件的应急管理过程进行了深入的实地调研,并形成了数量繁多、内容各异的应急管理案例,为直接选取既有案例提供了丰富的资源。

我们在期刊、书籍与网络上选取自然灾害类、事故灾难类、公共卫生类与社会安全类应急管理案例共12篇,进行深入分析。所选取的每一个案例

都具有一定程度的代表性。“圣帕”台风抗险案例是超大强度台风灾害防控与处置的典型代表,台风影响范围较大,而且预防工作准备充分,是该案例的典型特征。广东省“4·17”雷雨大风灾害应对处置案例虽是对自然灾害的防控,但对于不良舆论的成功化解是该案例的典型特征。汶川特大地震北川应急救援案例虽然没有同时涉及抗震救灾的诸多方面,但该案例反映了遇难者自救的重要性与闪亮的人性光辉。日本“3·11”地震应对案例所反映的不仅仅是对地震的应对,还有对地震所引发的核泄漏的应对,该案例所反映的成功经验与失败教训对于我国都有非常重要的借鉴意义。胜利油田作业三号平台倾斜事故应急救援案例充分反映出在救援难度极大的情况下,领导重视、各个部门紧密配合与受困人员自救的重要性。“12·5”京珠高速货车爆炸事故处置案例是对破坏力与影响力较大的交通事故的成功处置,可以为其他交通事故的处置提供有益借鉴。深圳“9·20”火灾事故应对案例不仅涉及的火灾破坏力与影响力巨大,而且反映出中层行政管理人员的玩忽职守与渎职徇私。石家庄“4·21”液化气泄漏事故处置案例涉及的是一次十分危险的化学品泄漏突发事件。2005年中国禽流感防控案例是对大范围人感染禽流感的成功处置。2003年广东省“非典”抗击案例是对不明感染源的传染病的成功防控,该案例充分显示了“不畏权威,检查真理”的重要性。美国“9·11”恐怖袭击应对案例反映了世界上第一次应对恐怖袭击的经历,其中所取得的成功经验与失败教训都值得世人深思。瓮安事件案例反映了刑事案件导致群体性事件的全过程,这一过程所反映出的诸多问题,有待人们进一步思考。

本书在案例编排与案例分析中,具有以下特点:

第一,按照应急管理案例的类别进行编排。首先是自然灾害类,包括四个应急管理案例及其分析;其次是事故灾难类,包括四个应急管理案例及其分析;再次是公共卫生类,包括两个应急管理案例及其分析;最后是社会安全类,包括两个应急管理案例及其分析。

第二,对于每个案例都编写了四个部分。第一部分是案例导读,简要概括该案例的经过、特征与主要启示,读者可以据此判断是否精读该案例;第二部分是案例实况,对案例过程进行详细描述,读者可以据此了解案例本身;第三部分是案例分析,对案例中所蕴涵的成功经验或失败教训进行分

析,读者可以据此得到启示,进而形成对应急管理的感性认识;第四部分是变异分析,该部分假设案例中的真实情况或做法发生了改变,分析其可能的结果,读者可以据此进一步了解案例,通过反复思考,形成关于应急管理的更为清晰的感性认识,为进行理论研究奠定坚实基础。

第三,案例分析紧扣案例实况。案例分析方法论表明,案例分析要以案例实际情况(即案例实况)为基础而展开,即可以以案例实况中的某一个或某几个部分而展开,但不可以在案例分析中增加案例实况中未出现的信息。我们在案例分析部分与变异分析部分所展开的讨论都是以案例实况中出现的信息为准,绝无增加新信息。

第四,变异分析以案例分析为基础而展开。在表面上看来,本书的案例分析部分与变异分析部分存在文字上的重复;从本质上来讲,这种重复不是内容的简单复制,而且是必须的。这是因为:案例分析部分的讨论与结论是以案例实况为基础,以归纳的方法,对信息进行压缩凝练而得到结论的,这些讨论与结论是本案例的关键特征、有益经验或引以为戒的教训。变异分析部分的讨论与结论是以案例的关键特征、有益经验或引以为戒的教训为基础,以假设的方法,对假设的情况进行分析而得到结论的。可见,这两个部分的分析起点与分析方法不同,案例的关键特征、有益经验或引以为戒的教训为此二部分所共有。

正如前面所提到的,本书所使用的案例来源于期刊、书籍与网络(我们在使用时略有改动,都注明了出处),我们对这些未曾谋面的作者致以崇高的敬意与真挚的感谢!没有你们辛勤的劳动,就不会有本书的出版。

正如先贤所说,“每一本书都是一件未完成的作品”。本书肯定存在一些错误和偏颇之处,我们不奢望读者原谅,也不奢望本书起到抛砖引玉的作用,我们只是希望本书的出版能够引发一部分人对应急管理的思考。如果本书的出版能让一部分人认识到应急管理研究在当今社会的重要意义,便是我们心满意足的事情了。最后,我们恳请各位读者斧正并对本书提出宝贵的意见,您的批评是我们进步的有力鞭策,您的宝贵意见是我们进步的最大助力。

编者

2012年12月11日深夜于西安

目 录

第一部分 自然灾害类

案例 1 “圣帕”台风抗险案例与分析	(3)
案例实况	(3)
案例分析	(32)
变异分析	(36)
案例 2 广东省“4·17”雷雨大风灾害应对处置案例与 分析	(42)
案例实况	(42)
案例分析	(50)
变异分析	(52)
案例 3 汶川特大地震北川应急救援案例与分析	(54)
案例实况	(54)
案例分析	(61)
变异分析	(63)
案例 4 日本“3·11”地震应对案例与分析	(67)
案例实况	(67)
案例分析	(76)

变异分析	(81)
------------	------

第二部分 事故灾难类

案例 5 胜利油田作业三号平台倾斜事故应急救援案例与分析	(87)
案例实况	(87)
案例分析	(91)
变异分析	(93)
案例 6 “12·5”京珠高速货车爆炸事故处置案例与分析	(96)
案例实况	(96)
案例分析	(101)
变异分析	(103)
案例 7 深圳“9·20”火灾事故应对案例与分析	(106)
案例实况	(106)
案例分析	(120)
变异分析	(126)
案例 8 石家庄市“4·21”液化气泄漏事故处置案例与分析	(132)
案例实况	(132)
案例分析	(138)
变异分析	(140)

第三部分 公共卫生类

案例 9 2003 年广东省“非典”抗击案例与分析	(145)
案例实况	(145)
案例分析	(154)
变异分析	(156)
案例 10 2005 年中国禽流感防控案例与分析	(160)
案例实况	(160)

案例分析	(169)
变异分析	(174)

第四部分 社会安全类

案例 11 美国“9·11”恐怖袭击应对案例与分析	(181)
案例实况	(182)
案例分析	(192)
变异分析	(196)
案例 12 瓮安事件:刑事案件导致的群体性事件案例与分析	(199)
案例实况	(199)
案例分析	(210)
变异分析	(212)

第一部分

自然灾害类

案例 1

“圣帕”台风抗险案例与分析

案例导读：2007 年第 9 号台风“圣帕”是中国最近几年中罕见的台风灾害，超强台风“圣帕”呈现出“强、大、稳”三大特点。如果事前预防不当，必将给其所经过的省份造成重大人员伤亡与经济损失。在党中央的高度重视与关怀下，国家各部委、各部门迅速行动，及时制定应急预案，福建省、浙江省与湖南省多层次、多部门的联动与配合，提前周密部署，将预案推行到基层，以最大可能降低人员伤亡与经济损失。

案例实况

台风侵袭及受灾基本情况

（一）“圣帕”台风形成及行进路线

2007 年第 9 号热带风暴“圣帕”（名字来源于马来西亚，是对一种淡水鱼的称呼）于 8 月 13 日在菲律宾以东的洋面生成。8 月 16 日 20 时，“圣帕”的中心位置在台湾省台东东南方约 630 公里的洋面上，近中心最大风力 17 级以上，风速 65 米/秒，台风 7 级风圈半径为 400 公里，台风 10 级风圈半径为 180 公里。超强台风中心以每小时 15 公里左右的速度向西北方向移动，逐渐向台湾东部沿海靠近。8 月 18 日凌晨，“圣帕”减弱为强台风，凌晨 5 时

40 分前后移动至我国台湾省花莲县秀姑峦溪口附近沿海的地区,中心附近最大风力为 14 级(风速 45 米/秒)。

“圣帕”穿过台湾之后,于 8 月 19 日 2 时在福建省惠安县崇武镇登陆,登陆时近中心最大风速 33 米/秒,风力 12 级。崇武镇以北沿海有偏东风转偏南风,风力 8 级,阵风 10—11 级;崇武镇以南沿海有偏南风,风力为 8 级,阵风 9 级。沿海各市有大到暴雨,莆田、福州、宁德三市的局部有大暴雨。受“圣帕”影响,从 18 日开始到 19 日,巴士海峡、巴林塘海峡、南海东北部海面、台湾以东洋面、台湾省、台湾海峡、东海南部海面、福建沿海、浙江南部沿海、广东东部沿海都有 8—11 级大风,部分海域或地区的风力有 12—13 级,阵风可达 14—15 级;台湾大部、福建大部、浙江南部、广东东部、江西东南部等地的部分地区降大到暴雨。自 8 月 19 日至 8 月 27 日,“圣帕”台风对福建、广东、浙江、江西、湖南乃至四川、湖北、广西、海南等地造成了极大影响。“圣帕”是 2007 年以来发生在我国境内的最强台风。超强台风“圣帕”呈现出“强、大、稳”三大特点:第一,台风强度大,为少见的超强台风;第二,云系较大,影响范围大;第三,这一超强台风的移动路径相对稳定,总体一直沿西北方向前进,后期则向偏北方向移动,正面袭击我国东南沿海各省份。

(二) “圣帕”台风所造成灾害的基本情况

1. 受灾整体情况

截至 2007 年 8 月 22 日 17 时,9 号台风“圣帕”已造成福建、浙江、江西、湖南、广东五省 811.7 万人受灾,因灾死亡 39 人,失踪 8 人,紧急转移安置 176.4 万人;农作物受灾面积 507.9 万亩,其中绝收 54.6 万亩;倒塌房屋 2.3 万间;因灾造成直接经济损失 67.1 亿元。

2. 受影响主要省份和地区的受灾情况

(1) 福建省。福建省防汛抗旱指挥部 21 日 16 时发布灾情通报,通报称台风“圣帕”已造成该省 18 人死亡、5 人失踪、222.72 万人受灾,直接经济损失 22.03 亿元。

截至 8 月 20 日 18 时的初步统计,福建省 8 个设区市、62 个县(市、区)、644 个乡镇 204.66 万人受灾,房屋倒塌 0.55 万间;紧急转移 76.4 万人;农作物受灾 11.169 万公顷,成灾 4.854 万公顷;水产养殖损失面积 0.768 万公