

YINGDUI TUFA SHIJIAN ANLI DIANPING QISHI

中央财经大学中国发展和改革研究院案例与调查评价中心/编

应对突发事件

案例·点评·启示

汲取经验 总结教训 在实战中提高应对突发事件能力的生动教材



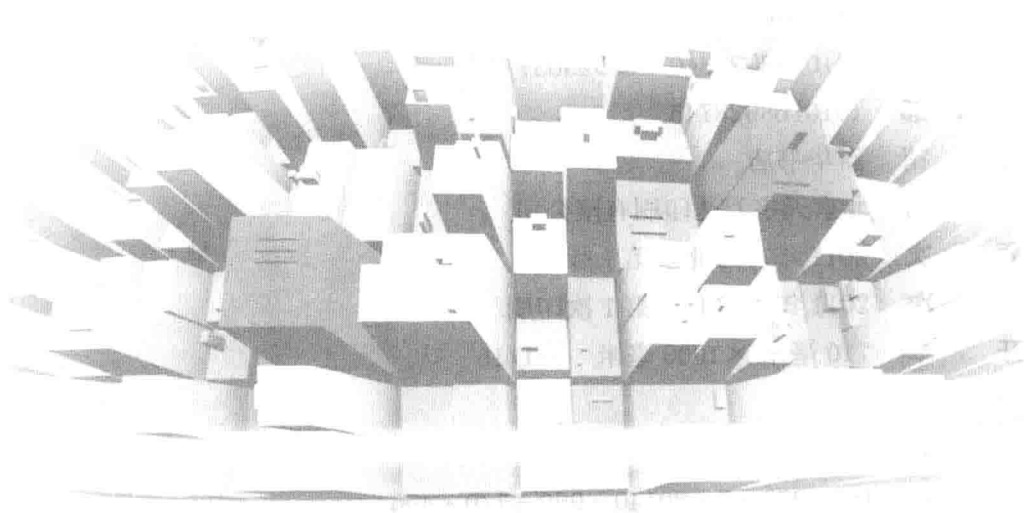
国家行政学院出版社

YINGDUI TUFA SHIJIAN ANLI DIANPING QISHI

应对突发事件

案例·点评·启示

汲取经验 总结教训 在实战中提高应对突发事件能力的生动教材



国家行政学院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

应对突发事件案例·点评·启示 / 中央财经大学中国发展和改革
研究院案例与调查评价中心编. —北京: 国家行政学院出版社, 2010. 12
ISBN 978-7-80140-960-7
I. ①应… II. ①中… III. ①紧急事件—处理—中国 IV. ①D63
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 259350 号

书 名 应对突发事件案例·点评·启示
作 者 中央财经大学中国发展和改革研究院案例与调查评价中心
责任编辑 刘正刚 闫勤
出版发行 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)
电 话 (010)68920640 68929037
编 辑 部 (010)68928745
经 销 新华书店
印 刷 北京天宇万达印刷有限公司
版 次 2011 年 4 月北京第 1 版
印 次 2011 年 4 月北京第 1 次印刷
开 本 710 毫米 × 1000 毫米 1/16
印 张 20
字 数 260 千字
书 号 ISBN 978 - 7 - 80140 - 960 - 7/D · 496
定 价 46.00 元

|| 目 录

CONTENTS

绪 论	1
-----------	---

第一篇 应对自然灾害

◎ 应对自然灾害基本知识.....	12
1. 决胜三江 ——1998年抗洪救灾	16
2. 冰雪战南国 ——应对2008年南方冰雪灾害	27
3. 挺起中华民族的脊梁 ——2008年抗击汶川特大地震	37
4. 阪神之难 ——1995年日本应对阪神大地震	52
5. 没有设防的海岸线 ——印度洋海啸危机处理	61

第二篇 应对事故灾难

◎ 应对事故灾难基本知识	76
6.矿难黑幕与“新闻大战” ——广西南丹矿难的调查报道与舆论监督	80
7.井喷之后 ——重庆开县“12·23”井喷事件	91
8.为了69名矿工兄弟 ——陕县“7·29”矿业淹井事件处理	103
9.面对不期而至的黑暗 ——纽约市应对“8·14”大停电	119
10.折翼的空中客车 ——巴西“7·17”空难	130

第三篇 应对公共卫生事件

◎ 应对公共卫生事件基本知识	142
11.救治特殊的“患者” ——北京抗击SARS事件	145
12.对决禽流感 ——2004—2005年中国防控禽流感	156
13.“伤心”松花江 ——处置松花江水污染事件	170
14.生命中不能承受之重 ——三鹿奶粉事件	182
15.疯狂的病毒 ——应对疯牛病	194

第四篇 应对社会安全事件

◎ 应对社会安全事件基本知识	204
16.普通车祸变身打砸抢烧 —— 安徽池州事件处置	208
17.瓮安难安 —— 贵州瓮安事件	215
18.资金链断裂之后 —— 湖南吉首非法集资事件	223
19.集体上访引发的暴力冲突 —— 甘肃陇南事件	231
20.“末日”伦敦 —— 伦敦地铁爆炸事件及其处理	238

第五篇 应对经济危机

◎ 应对经济危机基本知识	254
21.毁灭与重生 —— 1929年美国经济危机	258
22.旷日持久的沉沦 —— 20世纪90年代的日本经济危机	268
23.万户萧条的时代 —— 东南亚金融危机	279
24.暗黑启示录 —— 美国加州能源危机	290
25.华尔街风暴 —— 美国次贷危机	300
参考文献	311

绪 论

我国是一个自然灾害、事故灾难等突发事件较多的国家。各种突发事件的频繁发生，给人民群众的生命财产造成了巨大损失。2003年“非典”疫情爆发之后，党中央、国务院提出了加快突发公共事件应急机制建设的重大课题；党的十七大将“完善突发事件应急管理机制”作为社会建设的重要任务提出；2007年8月30日第十届全国人大常委会专门通过了《中华人民共和国突发事件应对法》；党的十七届四中全会提出了要着力提高处理突发事件的能力。这表明我们党和政府在突发事件的认识和处置上已经达到了一个崭新的高度。

加强应急管理，提高广大公务员、党员及干部预防和处置突发公共事件的能力，是关系国家经济社会发展全局和人民群众生命财产安全的大事；是构建社会主义和谐社会的重要内容；是坚持以人为本、执政为民的重要体现；是全面履行政府职能，进一步提高行政能力的重要方面。应对突发事件是体现党的执政能力的重要内容，因此，各级党委要发挥领导核心作用，这是应对突发事件的坚强组织保证，党委应切实加强对突发事件工作的领导，建立健全统一领导、统一指挥、大力协调、密切合作的领导机制。政府是突发事件应对的主导者，依法、科学、有效地应对突发事件是政府的职责所在。政府应该遵循预防为主、预防与应急相结合的方针，贯彻统一领导、综合协调、分类管理、分级负责的原则，建立和健全统一指挥、功能齐全、反应灵敏、运转高效的应急机制，全面提高政府应对各类突发事件的能力。

突发事件的特点

突发事件是指在一定区域内突然发生的，规模较大且对社会产生广泛负

面影响的，对公众生命和财产构成严重威胁的事件和灾难。突发事件具有以下基本特征：

发生的突然性和紧急性。突发事件的发生经常出乎人们的意料，其时间、地点以及影响的程度常常是人们始料未及的。从起因上看，一些突发事件是不可预知的；从过程上看，一些关乎生命安危的突发事件的发展瞬息万变。当然，随着科学技术的进步，人类对自然和社会的认识能力的提高，对于某些自然灾害、疫病和社会矛盾发生、发展的规律已经有所把握和认识。在此基础上，人们已经能够对某些危机的发生做出一定程度的预测和预报，并由此建立起了突发事件的监测预警机制，如气象预报、汛期警报、地震监测等。尽管如此，时至今日，人们对于多数危机事件的发生仍然是难以把握的，即使对于那些能够监测预报的事件，也不可能准确预知其发生的确切时间、地点和规模。因此，“突然性”仍然是突发事件最为明显的特征之一。例如，2008年5月12日，四川汶川发生8.0级特大地震，这也是新中国成立以来破坏性最强、波及范围最大的一次地震，造成69227人遇难，374643人受伤，17923人失踪，直接经济损失达8451亿元。受灾最严重的四川省共有68712名同胞遇难，17921名同胞失踪，其中有5335名学生遇难和失踪。这场突如其来的地震灾害，严重威胁了人民群众的健康和生命安全。

发生和发展的不确定性。突发事件的发生往往是意外的，在爆发前往往被人们认为是不可能的；发生之后，其发展进程和损害结果并不确定，难以被人们所完全预测和控制。尽管人们已经掌握了某些突发事件的发展规律及其造成损害的方式和特点，并能够尽量减少其损害，却仍然不能做到完全按自己的意志控制事态的发展。珍珠港事件和“9·11”事件就是两个典型案例，偷袭珍珠港、用飞机撞击世贸大厦，这些在危机爆发前都会被认为是不折不扣的“疯狂”构想，但它们的确发生了。突发事件的不确定性，不仅表现为其发生的不可预测性，而且其发展也有较大的不确定性，其发展演变速度快，方向不确定，应对处理不当极易造成危害升级，引起连锁反应。

危害的严重性。突发事件都是具有一定社会危害性的事件。它对人民的生命财产安全构成严重威胁，甚至会造成政治、经济、文化、社会、自然秩序的混乱，危害极大。例如，2005年11月13日，中石油吉林石化公司双苯厂发生爆炸，不仅造成5人死亡，疏散群众1万多人，还造成哈尔滨市断水

4天,污染波及邻国的恶劣影响。由于危机事件威胁到公众的生命财产、社会秩序,具有公共危害性,政府必须妥善处理,以保障社会公共安全、维护社会公共秩序。

时间的紧迫性。突发事件一旦爆发,时间的紧迫性非常强烈,其在出现时往往已经造成一定的后果,必须迅速控制事态发展,及时采取应对措施,防止事态升级、损失扩大,因而必须在第一时间做出决定。即使是在有关信息不充分、资源有限的条件下,也要快速果断决策,否则将会造成更大的危害和损失,尤其是在自然灾害、事故灾难、公共卫生事件发生后可能已经造成人员财产损失,如不能立即采取紧急救助,人员财产损失将会进一步扩大。例如,2000年台湾发生的“八掌溪”事件,就是由于政府对自然灾害的反应不力而引发一场全方位的社会动荡的典型例子。

突发事件的分类

根据按照突发事件的性质、过程和机理的不同进行区分将突发公共事件分为自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件以及经济危机五大类。

自然灾害主要包括水旱灾害、气象灾害、地质灾害以及森林火灾和重大生物灾害等。我国是世界上自然灾害最为严重的国家之一。统计表明,我国70%以上人口,80%以上工农业和城市受到各种自然灾害严重威胁,2/3的百万人口以上大城市位于地震高危险区,在台风、洪水、滑坡、泥石流等灾害中丧生的人数每年都有上万人。

事故灾难主要包括重大交通运输事故、各类重大安全事故、造成重大影响和损失的城市生命线事故、核辐射事故、重大环境污染和生态破坏事故等。近十多年来,我国安全生产事故居高不下,重特大事故屡屡发生,给人民群众的生命财产造成严重损失。

公共卫生事件主要包括突然发生、造成或可能造成社会公共健康严重损害的重大传染病疫情和不明原因的群体性疫病,还有重大食物中毒和职业中毒,重大动物疫情以及其他危害公共健康的突发公共事件。新中国成立以来,我国公共卫生事业取得重大成就,许多长期危害生命健康的常见传染病得到有效控制。但近些年来,有些已得到控制的传染病有所抬头,一些新的传染

病不断出现,污染中毒事件、食品中毒事件、有毒化学品造成的职业中毒事件、各种灾害带来的疫情风险、生物侵害事件等有所增加,令人防不胜防,对人民群众的健康和生命安全造成了威胁,有的甚至引起了一定的社会恐慌。

社会安全事件主要包括重大刑事案件、涉外危机、恐怖袭击事件以及规模较大的群体性突发事件。导致社会安全事件发生的原因很多,有政治因素、自然或环境因素、社会因素、经济因素、文化因素等。

经济危机主要包括资源、能源和生活必需品严重短缺,金融信用危机和其他严重经济失常、经济动荡等涉及经济安全的危机。从上个世纪二三十年代动摇整个资本主义世界根基的经济危机,到上世纪末爆发的亚洲金融危机、本世纪初阿根廷出现的严重金融风暴以及 2007 年美国次贷危机引发的全球性金融危机等均给全球经济造成严重创伤。在世界范围内爆发的经济危机不计其数,而且有愈演愈烈的趋势。

突发事件的分级

在我国,根据突发事件的性质、严重程度、可控性和影响范围等因素,一般可分为四级:Ⅰ级(特别重大)、Ⅱ级(重大)、Ⅲ级(较大)、Ⅳ级(一般),依次用红色、橙色、黄色和蓝色表示。

特别重大(Ⅰ级)突发事件,表示其规模极大,后果及其严重,其影响超出本身范围,需要动用全省的力量甚至请求中央政府增援和协助方可控制,其应急处置工作由发生地省级政府统一领导和协调,必要时(超出地方处理能力范围或者影响全国的)由国务院统一领导和协调应急处置工作。

重大(Ⅱ级)突发事件,表示其规模大,后果特别严重,发生在一个市以内或是波及两个市以上,需要动用省级有关部门力量方可控制。

较大(Ⅲ级)突发事件,表示后果严重,影响范围大,发生在一个县以内或是波及两个县以上,超出县级政府应对能力,需要动用市有关部门力量方可控制。

一般(Ⅳ级)突发事件,表示其影响局限在社区和基层范围之内,可被县级政府所控制。

突发事件的分期

突发事件通常遵循一个特定的生命周期。每一个级别的突发事件，都有发生、发展和减缓的阶段，需要采取不同的应急措施。因此，需要按照社会危害的发生过程将每一个等级的突发事件进行阶段性分期，以此作为政府采取应急措施的重要依据。根据社会危害可能造成的威胁、实际危害已经发生、危害逐步减弱和恢复三个阶段，可将突发事件总体上分为预警期、爆发期、缓解期和善后期四个阶段。

预警期：主要是指突发事件发生之初，危机征兆已经出现的时期。此时危机管理任务是防治和阻止突发事件的发生，或者把突发事件控制在特定类型以及特定的区域内，其关键在于预警预备能力。

爆发期：此时突发事件进入紧急阶段，突发性事件已经发生，危机管理主要任务是及时控制突发事件并防止其蔓延，其关键在于快速反应能力。

缓解期：此时突发事件进入相持阶段，仍然有可能向坏的方向发展，危机管理主要任务是保持应急措施的有效性并尽快恢复正常秩序。

善后期：此时突发事件得到有效解决。危机管理主要任务是对整个事件处理过程进行调查评估并从事件中获益，其关键在于善后学习能力。

突发事件应急预案

完善的突发事件应急管理体系，关键是制定完善的突发事件应急预案，在建立健全突发事件应急管理体制、机制和法制上下工夫。概括起来，就是做好“一案三制”工作。所谓突发事件应急预案，又称应急救援预案，是指为了迅速、有序地开展应急行动，降低损失，针对可能发生的突发事件，在风险分析与评估的基础上，预先制订的有关工作计划和工作方案。按照不同的责任主体，突发事件应急预案可以划分为：

国家突发事件总体应急预案。这是全国应急预案体系的总纲，是国务院应对特别重大突发公共事件的规范文件。由国务院制定，国务院办公厅组织实施。

突发事件专项应急预案。这是国务院及有关部门为应对某一类型或某几种类型突发公共事件而制定的应急预案。由国务院有关部门牵头制定，报国

务院批准后，由主管部门牵头会同相关部门组织实施。

突发事件部门应急预案。这是国务院有关部门根据总体应急预案、专项应急预案和部门职责为应对突发事件制定的。由国务院有关部门制定，报国务院备案，由制定部门负责实施。

突发公共事件地方应急预案。具体包括：省级人民政府的突发公共事件总体应急预案、专项应急预案和部门应急预案；各市、县人民政府及基层政权组织的突发公共事件应急预案。地方预案是地方政府应对突发事件的依据。其中，省级人民政府突发事件总体应急预案报国务院备案。

企事业单位应急预案。这是由各企事业单位根据有关法律、法规和实际情况制定的。举办大型会议、展览和文化体育等重大活动，主办单位也要制订应急预案并报同级人民政府有关部门备案。

突发事件应急管理体制

应急管理体制是指应急体系的机构设置、职责分工、相互关系和作用方式。根据我国的具体国情，我国确立的应急管理体制模式是：建立统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、属地管理为主的应急管理体制。

统一领导，是指在各级党委领导下。在中央，国务院是突发事件应急管理工作的最高行政领导机关；在地方，地方各级政府是本地区应急管理工作的行政领导机关，负责本行政区域各类突发事件应急管理工作，是负责此项工作的责任主体。在突发事件应对中，领导权主要表现为以相应责任为前提的指挥权、协调权。

综合协调，有两层含义：一是政府对所属各有关部门、上级政府对下级各有关政府、政府与社会各有关组织团体的协调；二是各级政府突发事件应急管理工作的办事机构进行的日常协调。

分类管理，是指按照自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件和经济危机五类突发事件的不同特性分别实施应急管理。具体包括：根据不同类型的突发事件，确定管理规则，明确分级标准，开展预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建等应对活动。

分级负责，主要是根据突发事件的影响范围和突发事件的级别不同，确定突发事件应对工作由不同层级的政府负责。一般来说，一般和较大的自然

灾害、事故灾难、公共卫生事件的应急处置工作分别由发生地县级和设区的市级人民政府统一领导；重大和特别重大的，由省级人民政府统一领导，其中影响全国、跨省级行政区域或者超出省级人民政府处置能力的特别重大的突发事件应对工作，由国务院统一领导。

属地管理为主，主要有两种含义：一是突发事件应急处置工作原则上由地方负责，即由突发事件发生地的县级及以上地方人民政府负责，其中，又主要是由突发事件发生地的县级人民政府负责。二是法律、行政法规规定由国务院有关部门对特定突发事件的应对工作负责的，就应当由国务院有关部门应急管理为主。

突发事件应急机制

应急是政府建立的一整套应对突发事件的预防、准备、回应、恢复的机制以及运行体系的总和。应急管理的运行机制主要包括预警机制、决策机制、资源配置与管理机制、信息发布机制、善后处理机制等。

预警机制，是应急管理的主体对某些突发事件出现的约束性条件、未来发展趋势和演变规律等做出的科学估计与推断，并发出确切的警示信号，以便政府和公众提前了解事件发展态势，并及时采取相应策略，防止或者消除不利后果的活动。例如，江苏省张家港市为保障职工的合法权益，维护社会稳定，从2002年9月1日起，推行企业欠薪预警制度，对长期拖欠职工劳动所得这一违法用工中的“顽症”，进行彻底根治。

决策机制，是指应急管理的主体根据所掌握的信息，综合分析突发事件的具体情况而做出决策，并实施决策，对突发事件迅速处理的机制。应急管理的决策机制包括方案选择、决策执行两个过程。具体来说，又可以分为方案分析、方案选择、决策执行计划、决策执行指挥、决策执行协调等环节。2003年1月下旬“非典”疫情在我国广东出现时，一方面卫生部和一些地方政府的官员对这种突发公共卫生事件没有引起足够的重视，更没有采取果断的措施。另一方面由于一些地方政府的行为致使信息不透明，广大公众又不知道如何防止“非典”疫情蔓延，致使疫情扩散。决策的失误导致应急管理的措施软弱无力，错过了控制危机的最佳时机，致使疫情迅速向全国，甚至向境外迅速蔓延，给人们的生命与安全造成严重威胁。

资源配置与管理机制，是应急管理中政府建立统一领导、分工协作的组织体制和资源整合机制的过程。就我国政府目前的公共危机管理实践看，在资源配置问题上还存在一定差距。要努力改善我国公共危机管理的资源配置与管理机制，一是健全政府危机管理资源的整合机制，二是健全相应的财政预算与支付制度。

信息发布机制，是指应急管理主体及时、准确、客观、全面地掌握和发布有关突发事件产生与发展的有关信息，以便获得社会各界配合、参与，进而达到有效控制突发事件的一系列运行环节。突发事件的信息发布，是处置突发事件的关键。建立突发公共事件快速高效的发布机制，确保统一、及时、准确地发布有关信息，增加突发事件应对工作的透明度，对于妥善处置危机事件，保护国家财产和人民生命、财产安全，具有重要意义。

善后处理机制，是指突发事件的紧急情况被控制以后，应急管理主体致力于恢复工作，尽力将社会财产、基础设施、社会秩序和社会心理恢复到正常状态的过程。其主要包括：危机后的恢复与重建；调查与评估等。

突发事件应急管理法制

如何提高应对突发事件的能力，切实加强应急管理，最大限度地预防和减少突发事件造成的损害，有效保障人民群众生命财产安全和经济安全、社会稳定，极大地考验着我们党和政府的危机管理能力和依法执政、依法行政能力。突发事件应急管理法制属于非常态法制，是关于突发事件引起的公共紧急情况下如何处理国家权利之间、国家权利与公民权利之间、公民权利之间的各种社会关系的法律规范和原则的总和。建立健全应急法制，实现政府应急管理法制化的必要性在于：

建立健全应急法制是依法治国的基本要求。在现代法治原则的支配下，国家生活的各个方面包括应急状态的处理与应对都应纳入法治的轨道。突发公共事件发生后依其特性会以一种非程序化、超渐进型的态势发展，而就危机管理而言，却应当是程序化、可持续性的决策执行系统，只有法律的规范性、程序性、稳定性和预测性才能使之实现。

建立健全应急法制是有效化解危机的重要保证。建立健全应急法制，一是有利于依法配置、协调紧急权力，使得政府依法调动、整合应急资源，在

法律权威的保证下，发挥各种资源优势，形成应对危机的合力。二是有利于完善应急系统，通过法定化的监测预警制度、应急预案制度、危机确认宣告制度、危机处理制度、事后补偿与救济制度等，为突发公共事件的处理提供基本模式。三是应急法制的建立健全还有利于推进政府决策的开放性、透明性，将政府如何处理突发公共事件置于公众监督之下，这是法律自身公开性的必然要求，即保证了公民的知情权，还有利于调动社会参与应对危机的热情，降低处理成本，同时推进政府依法决策、科学决策和民主决策。

建立健全应急法制是保障公民权利的基础。在现代法治社会中，政府应急管理受到来自于法治原则的各个方面的限制，其核心就是政府不能随意行使应急管理权力，必须符合保护人权的基本宗旨。突发公共事件出现后，公民权利的保护体现为对集中的公众共同利益的保护和对分散的个体公民利益的保护两方面，对公益的保护有赖于法律赋予政府的紧急权力，对私益的保护则有赖于法律对其赋予政府的紧急权力的规制。应急法制体现出“危机管理+利益平衡”的基本功能。只有“法”才能找到公共利益与个体利益的结合点及行政效率与权利保障的平衡点，这也是建立应急法制的基本价值理念之所在。

第一篇

应对自然灾害

☆ 决胜三江

——1998 年抗洪救灾

☆ 冰雪战南国

——应对 2008 年南方冰雪灾害

☆ 挺起中华民族的脊梁

——2008 年抗击汶川特大地震

☆ 阪神之难

——1995 年日本应对阪神大地震

☆ 没有设防的海岸线

——印度洋海啸危机处理