

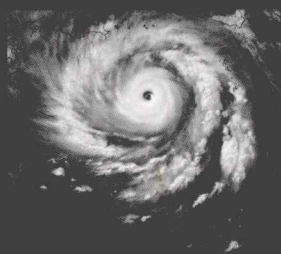
应急管理理论与实务

广东省人民政府应急管理办公室专项基金 共同资助
广东省“211工程”三期重点学科建设项目“应急管理理论与实务”基金

应急管理 案例选编

沈远平 周云帆 主编

Selections of Emergency Management Case Study



暨南大学出版社
JINAN UNIVERSITY PRESS

应急管理理论与实务

应急管理 案例选编

Selections of Emergency
Management Case Study

沈远平 周云帆 主编



暨南大学出版社
JINAN UNIVERSITY PRESS

中国·广州

图书在版编目 (CIP) 数据

应急管理案例选编/沈远平, 周云帆主编. —广州: 暨南大学出版社, 2011. 8
(应急管理理论与实务丛书)
ISBN 978 - 7 - 81135 - 917 - 6

I. ①应… II. ①沈…②周… III. ①突发事件—公共管理—案例—汇编
IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 143730 号

出版发行: 暨南大学出版社

地 址: 中国广州暨南大学
电 话: 总编室 (8620) 85221601
营销部 (8620) 85225284 85228291 85228292 (邮购)
传 真: (8620) 85221583 (办公室) 85223774 (营销部)
邮 编: 510630
网 址: <http://www.jnupress.com> <http://press.jnu.edu.cn>

排 版: 广州市天河星辰文化发展部照排中心
印 刷: 广州市怡升印刷有限公司

开 本: 787mm × 960mm 1/16
印 张: 19
字 数: 331 千
版 次: 2011 年 8 月第 1 版
印 次: 2011 年 8 月第 1 次
印 数: 1—2000 册

定 价: 38.00 元

(暨大版图书如有印装质量问题, 请与出版社总编室联系调换)

“应急管理理论与实务”丛书编委会

编委会主任委员：胡 军

编委会副主任委员：林如鹏 宋献中

编委会委员：（按姓氏笔画排序）

马宏伟 王 璠 王声湧 卢文刚

刘 沛 沈远平 林汉生 林如鹏

林毓铭 周云帆 胡涤非 唐书泽

梁茂春

“应急管理理论与实务”项目负责人：林毓铭

“应急管理理论与实务”丛书策划：林毓铭

总 序

中国正处在社会转型与体制转轨、机遇与风险并存的高风险期，社会的急速变化加上各种自然灾害与人为事故纠结在一起，公共危机问题被迅速地集中和放大，蕴涵着各类不可忽视的风险。金融、环境、信息、流行疾病、民族分裂主义、自然灾害等诸多非传统安全危机已成为威胁国家安全的组成部分，这些非传统安全危机深刻地考验着中国政府的执政能力。面对非传统安全危机，加强执政能力建设，趋利避害、化解风险已成为中国政府长期面临的重要课题。从2006年1月国务院颁布《国家突发公共事件总体应急预案》起，就意味着战略性地应对公共危机已提升至国家高度。

“突发公共事件”是指突然发生的，造成或者可能造成重大人员伤亡、财产损失、生态环境破坏或严重社会危害，危及公共安全的紧急事件。随着各国社会经济的快速发展，各类突发公共事件的危害日益凸显。突发公共事件主要分为自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件四类；按照其性质、严重程度、可控性和影响范围等因素分成四级，特别重大的是Ⅰ级，重大的是Ⅱ级，较大的是Ⅲ级，一般的是Ⅳ级。一国政府应对突发公共事件的能力已经成为评价其执政、施政能力的一个重要绩效标准。

北京大学丁元竹教授曾把中国社会的风险归结为十个方面：就业问题、三农问题、金融问题、贫富差距、生态与资源问题、台湾问题、全球化问题、国内治理危机、信心和诚信问题、艾滋病和公共卫生问题。这些风险是当代发展中国家走现代化、城市化荆棘之路的共性，也是正在进行追赶型、跨越式发展的中国社会不得不面对与思考的问题。能源安全、环境安全、生态安全、金融安全、网络安全、信息安全、卫生安全、文化安全等涉及社会生活的多个领域，具有隐蔽性、危险性、突发性和非确定性的特点。21世纪以来，各种自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件等频频发生，往往使国家遭受重大损失。研究社会转型期各类重大的突发公共事件和社会经济

风险，以及自然条件状态下的各种自然灾害和次生灾害所带来的应急管理问题，提高突发公共事件应急管理能力成为政府不可避免且亟待解决的现实课题。

中央综治办主任陈冀平曾指出，从目前的社会形势看，新的社会矛盾将不断产生，原有的一些社会矛盾可能随之凸显，并呈现出经济领域的新矛盾与其他领域的矛盾相互影响、相互作用的局面。这主要表现为涉及农村土地征用、城镇房屋拆迁、国有企业改革、部分军队退役人员安置等方面的信访问题已十分突出，非法集资、股市房市受损、高校毕业生就业、医疗、养老、环境污染、城市公共服务与管理等诱发群体性事件的因素也正在增多。由经济纠纷引发的暴力讨债、绑架、哄抢等“民转刑”案件可能更加频繁，流动人口犯罪、多发性侵权犯罪和非法集资等涉众型经济犯罪可能更加明显，城市社会治安问题向农村蔓延扩散的趋势可能更加突出，尤其是个人极端事件有可能进一步增多，治安问题的敏感性将会进一步增强，一起普通的刑事案件或治安案件有可能转变为社会热点问题，甚至诱发其他矛盾和问题。

近 50 年来，世界经济发展步伐加快，在石化能源体系支撑下形成了如火电、石化、钢铁、建材、有色金属等高碳工业群，并由此衍生出汽车、船舶、航空、机械、电子、化工、建筑等行业。气候变化主要是由人为活动排放的二氧化碳、甲烷、氧化亚氮等温室气体造成的。全球变暖的后果是冰川融化、海平面上升、生态系统退化和自然灾害频发。从企业应急管理和经营发展的长远视角来看，企业外部市场变幻莫测，内部管理与控制日趋复杂。外部风险包括市场风险、竞争风险；内部风险则包括品牌风险、战略风险、文化风险、团队风险、领导人风险、财税风险、舆论风险、法律风险和技术风险等。

马凯在《求是》杂志中撰文指出，我国正处于工业化、城镇化快速发展时期，各种传统的和非传统的、自然的和社会的风险、矛盾交织并存，公共安全和应急管理工作面临的形势更加严峻。归纳起来，应急管理面临的态势包括四个方面：一是自然灾害处于频发期。我国是世界上自然灾害最为严重的国家之一，灾害往往具有种类多、分布地域广、发生频率高、造成的损失重等特点。特别是近年来，极端气候事件频发，中、强地震呈活跃态势，自然灾害及其衍生、次生灾害的突发性和危害性进一步加剧。二是安全生产形势严峻。我国经济发展较快，能源、资源、运输供给长期偏紧，再加上安全生产基础薄弱，一些地方和企业责任不落实、监管不到位，生产安全事故发生率居高不下，重、特重大事故时有发生。三是公共卫生事件防控难度增大。公

公共卫生事件的诱因和影响都呈较强的国际性特点，全球新发的三十多种传染病已有半数在我国出现，重、特大疫情和群体性不明原因疾病时有发生。随着人口流动量的加大和流动速度的加快，疾病的防控难度加大，造成的损失更加严重；而在食品、药品生产经营中，市场秩序混乱、源头污染严重、监管力量薄弱等问题尚未得到根本解决。四是社会安全面临新的挑战。我国改革发展进入关键阶段，各种利益关系错综复杂，国家安全面临的形势更加严峻，维护社会稳定的任务更加艰巨。对当前国际金融危机造成的重大影响和可能引发的各类突发公共事件，我们要有充分的准备。

2008年3月14日，少数不法分子在西藏拉萨制造了打砸抢烧暴力事件，烧死或杀死藏汉群众18人，给当地人民群众生命和财产安全造成重大损失。2009年乌鲁木齐“7·5”打砸抢烧严重暴力犯罪事件又造成197人死亡，其中绝大多数是无辜群众。后面这场打砸抢烧暴力事件的发生，是由以热比娅为首的境外敌对势力和境内极少数不法之徒极力炒作的广东韶关旭日玩具厂群殴事件，把一个一般的治安案件说成是民族事件，从而极力煽动民族仇恨所致的。虎年春节期間，山西省的晋中、太原、吕梁、长治、晋城、阳泉等地区到处都是地震将发的言论，一场大规模的群众恐慌在山西蔓延。2010年2月20日晚至21日凌晨，许多山西人离家，躲避在广场、公园等地，夜不归宿，甚至开车逃往外乡。许多山西人在户外度过了一个不眠之夜。造谣人利用网络传播大地震谣言，而政府机构最初也处于一片迷乱中，直到21日早晨，山西省政府及各地区地震部门通过媒体及移动通信转达了政府公告，称群众这次避震行动为谣言所惑，要广大群众安心。此类民生事件实则是2007年哈尔滨水污染事件中短信传播哈尔滨要发生大地震的翻版。非常事件与突发事件应该由民调机构和覆盖面广的大众媒体联合发布，以正视听。

应急管理是指政府及其他公共机构在对突发公共事件的事前预防、事发应对、事中处置和善后管理过程中，通过建立必要的应急机制，采取一系列必要措施，以保障公众生命和财产安全，促进社会和谐、健康发展的有关活动。美国佐治亚州立大学著名应急管理学家威廉·L·沃认为：“应急管理就是对风险进行管理，以使社会能够与环境或技术危险要素共存，并应对环境、技术危险要素所导致的灾害。”应急管理是对突发公共事件的全过程管理，根据突发公共事件的预警、发生、缓解和善后四个发展阶段，可分为预测预警、识别控制、紧急处置和善后管理四个过程。应急管理又是一个动态管理，包括预防、准备、响应和恢复四个部分，均体现在管理突发公共事件

的各个阶段。

应急管理是一个完整的系统工程，可以概括为“一案三制”，即突发公共事件应急预案，应急机制、体制和法制。以政府应急管理为主线，围绕政府应急管理决策、技术管理、社会动员与响应机制等层次展开研究，达到在紧急状态下各行为主体凝聚人心、从容应对、缓解危机、减少缺失的效果。政府危机管理即政府在公共危机事件发生之前、发展过程之中和后危机时期，为减少和消除危机造成的危害和损失，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措施。它是在政府常态型危机管理基础上紧急状态的管理。各种信息资源、物质资源、人力资源如何高效配置与有效运作，如何防止灾害的蔓延与次生灾害的扩大等均是政府应急管理在紧急状态下需要解决的关键问题。我国正处于经济体制和经济增长方式双重转轨的特殊时期，存在着诱发公共危机的潜在制度及非制度因素。高度重视公共危机管理、建立公共危机的预警机制和政府干预公共危机体系尤为必要。应急管理的基础是常规性政府危机管理，只有基础工作常抓不懈，才能在紧急状态下临危不乱。

发达国家十分重视突发公共事件应急管理的研究，其研究范围覆盖了灾害或危机产生、发展、消亡的整个过程。日本是较早开展城市应急管理研究的国家，研究的领域和能力不断拓展，研究的水平处于世界前列。美国也在“9·11”事件发生后，组建了部级的美国国土安全部（DHS），此部门的设立标志着美国国家级突发公共事件应急管理体系从“综合应急管理”提升到“国家安全应急管理”的高度。相关国际组织也非常重视突发公共事件应急管理。联合国第二届世界减灾大会发表的《兵库宣言》要求各国将防灾减灾、保障国民生命和财产安全“作为国家的第一责任”，并将“确保减灾成为各国政府部门的工作重心之一”列为《兵库行动框架》（2005—2015年）提出的五个行动重点之一。世界各国的政府部门、学术团体和专门机构已经开始从事各种针对突发事件的预防、监测、预报、识别、测定、控制、应急预案制定、事发时的快速反应及救灾、灾后的快速评估与重建的研究。

美国的乔治华盛顿大学、马里兰大学、北达科塔州立大学和加拿大的尼加拉瓜学院等高校，在一些领域均有较为系统的研究，包括危机与应急管理，流行病及预防医学，危机和应急管理中的信息技术、自然、技术危害以及恐怖袭击之风险管理，大规模恐怖行动的预防和反应之危机管理，灾后重建以及组织持续之减灾管理，健康与医疗应急管理等各个方面。上述研究系统地政府层面与技术层面的公共危机与应急管理技术提供了强有力的理论指导。

公共危机与突发事件已成为构建和谐社会和可持续发展的重要隐患，如何有效应对突发事件、妥善预防和处理危机越来越引起社会各界的高度重视。2006年1月国务院颁布《国家突发公共事件总体应急预案》，标志着从战略上应对公共危机已被提升至国家高度。中央进一步明确提出，要建立健全社会预警体系，提高保障公共安全和处置突发事件的能力。2007年8月，全国人大常委会通过了《中华人民共和国突发事件应对法》。汪永清、莫于川、韩大元等学者对该法进行了阐释。另一些学者，如徐高、莫纪宏等，则比较系统地研究了国外针对处理紧急状态下的法律制度。目前，我国的应急管理研究基本上处于以介绍国外经验，对其存在的问题及对策等事实进行描述和提出对策措施为主的阶段，而对法理以及制度比较的研究尚欠深入，难以为应急管理的依法施行提供充分的理论支持。另外，对危机处理研究较多，对事后重建和救济研究较少，不利于达到依法规范政府行政行为、缓解公众利益和私人利益的矛盾、维护社会稳定的目的。

关于灾害及突发公共事件应急工程的研究，国内外已经积累了大量的研究成果。从第一个应急管理国际组织——国际应急管理工程协会诞生之日起，各类研究成果层出不穷。这些成果几乎囊括了火灾、地震、矿井塌陷、核泄漏事故等各个领域的灾害。我国从20世纪80年代末开始新增了许多研究学报和学术期刊，如《自然灾害学报》、《环境污染与防治》、《环境卫生工程》、《中国环境管理》、《中国减灾》等，针对我国自然灾害以及事故灾难的防灾减灾研究已经较为深入。目前国内较为集中的研究主要体现在城市灾害应急与管理，区域应急管理实务预案、演练及绩效，突发事件应急管理，现代城市公共安全应急管理，领导干部预防和处置突发公共事件实用指南与案例分析，公共危机与管理，国家与政府的危机管理，灾难性事故与事件应急处置，城市安全学，政府应急管理实务，中央和大城市政府应急机制建设，灾害应急处置与综合减灾，地震应急等研究领域。

政府应急管理和企业应急管理均需要建立应急管理综合平台和预案，运筹帷幄才能在非常态情境下保持临危不乱。但是无论国内还是国外，对于突发公共事件的研究普遍侧重于对技术和具体方法应用的应急工程研究，并形成了一类特殊管理理论与方法——应急管理，而蕴涵其中的基础科学问题研究还没有得到广泛关注。这样就构成了面向突发公共事件的应急管理和应急工程两个模块紧密结合、相辅相成的研究层面。其中，应急管理中的科学问题研究是应急工程问题研究的基础，而后者又是在前者指导下的实践。

从2008年暨南大学获教育部批准，在全国率先招收应急管理专业本科生并成立全国首家应急管理学院，到2009年广东省“211工程”三期重点学科建设项目“应急管理理论与实务”正式立项，再到暨南大学应急管理研究中心成立并成为广东省高校重点人文社科研究基地，暨南大学得到了广东省政府、省政府应急办的大力支持和社会各界的广泛关注，我们深感责任的重大与使命的神圣。应急管理属于新型交叉管理学科，“211工程”三期重点学科建设项目共设置了二十余个选题，从政治、经济、管理、公共卫生、新闻处置、社区与区域合作、应急管理史、应急管理平台等多个领域进行研究，试图对完善中国应急管理理论作出富有成效的尝试，也期盼对中国应急管理工作有所指导与借鉴。丛书的出版难免存在这样或那样的疏漏，期待读者给予批评指正。

广东省政府应急办 暨南大学应急管理研究中心
广东省“211工程”三期重点学科建设项目
“应急管理理论与实务”丛书编辑委员会
2011年6月

前 言

案例分析教学在我国目前的管理学科教育中已经成为一种普遍的教学方式，并且发展迅速。作为一门新兴的专业——应急管理，更是需要通过案例分析教学，使学习者能够掌握应急管理的基本理论和实践原理，提高自身的分析判断能力，能够在事件紧急、情景复杂、信息不完整的状态下作出正确的指挥和决策。暨南大学自 2008 年成为我国第一所被批准建立应急管理专业本科教育的高校以来，除了积极兴办该项新的专业之外，还承担了大量政府部门及企业的应急管理培训任务。通过短短几年的教学与培训，我们编写了这本《应急管理案例选编》。

本书按照《中华人民共和国突发事件应对法》中对突发事件的分类分级规定，采编了自然灾害、事故灾难、公共卫生、社会安全和应急综合管理五个方面的应急管理案例，并在每个案例之后都编写了评析评述和思考题。采编的案例大部分是发生在我国和国外的真实事件，内容包括对各类危机事件的应对处理全过程描述和评析。从这些案例中我们不仅可以看到我国应急管理方面的不断进步和取得的成就，同时也可以学习应急管理方面的理论与实务操作原理。更重要的是我们还可以发现许多不足和需要改进的地方。希望通过《应急管理案例选编》的学习和讨论，不仅让广大读者可以了解过去应急管理的经验教训，而且对我国应急管理的水平和管理者的应急管理能力提高也能够有所帮助。

本书由沈远平、周云帆、江晓黎、杨思思编写。沈远平负责全书的整体框架和写作提纲，并编写第 1、2 章和对全书的审稿定稿；周云帆负责编写第 4 章；江晓黎负责编写第 3 章及第 1 章的第四节；杨思思负责编写第 5 章。

应急管理案例选编

Selections of Emergency Management Case Study

本书的编写和出版得到了暨南大学“应急管理理论与实务”研究项目的资助，得到了暨南大学管理学院（应急管理学院）公共管理系的指导和支持。在此表示感谢。

编 者

2011 年 6 月于暨南园

目 录

总 序	1
前 言	1
第一章 自然灾害	1
第一节 “圣帕”台风抗险记	1
第二节 汶川“5·12”抗震纪实	36
第三节 华南“1·25”冰雪抢险救灾记	64
第四节 日本“3·11”地震应对纪实	81
第二章 事故灾难	99
第一节 重庆开县“12·23”井喷事故	99
第二节 深圳“9·20”火灾事故	121
第三节 三鹿奶粉事件	138
第三章 公共卫生	160
第一节 广东地区抗击“SARS”纪实	160
第二节 北京地区抗击“SARS”纪实	175
第三节 我国 2005 年禽流感防控纪实	185
第四章 社会安全	200
第一节 美国“9·11”事件	200
第二节 慕尼黑惨案	215
第三节 瓮安县“6·28”群体事件	221

第五章 应急综合管理	238
第一节 百事可乐“针头事件”危机公关	238
第二节 中美史克 PPA 事件	247
第三节 哈尔滨“停水”事件	260
 附 录 中华人民共和国突发事件应对法	 270
 参考文献	 283

第一章 自然灾害

本章概述

本章收集了“圣帕”台风抗险、汶川抗震、冰雪抗灾及日本“3·11”地震四个自然灾害的应急管理案例。通过学习本章，可以了解到不同类型的自然灾害在引发危机方面的基本特征和危害程度，认识自然灾害应急管理的基本原理，掌握应急管理基本原理在抗击自然灾害方面的运用策略和基本方法。

第一节 “圣帕”台风抗险记

一、“圣帕”台风侵袭及受灾基本情况

（一）“圣帕”台风形成及行径路线

2007年第9号热带风暴“圣帕”^①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400公里，台风10级风圈半径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

^① 名字来源于马来西亚，是对一种淡水鱼的称呼。

弱为强台风，凌晨 5 时 40 分前后在我国台湾省花莲县秀姑峦溪口附近沿海登陆。登陆时中心附近最大风力有 15 级（风速 50 米/秒），登陆后强度逐渐减弱。上午 10 时强台风中心仍位于台湾省南投县境内，即北纬 23.8 度、东经 120.8 度的地区，中心附近最大风力有 14 级（风速 45 米/秒）。“圣帕”行径路线如图 1-1 所示：

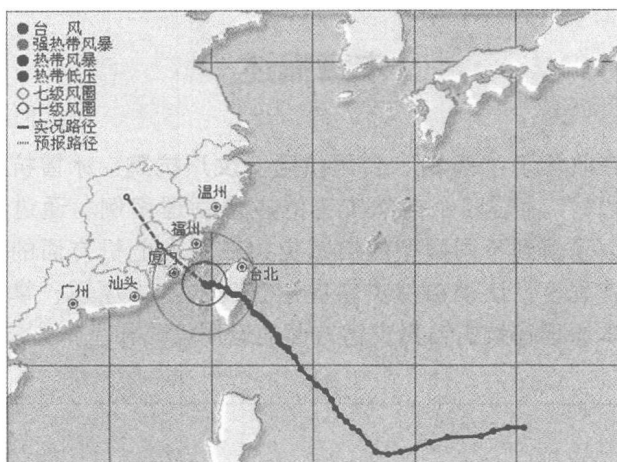


图 1-1 “圣帕”台风实况数据图（来源：中广网）

“圣帕”穿过台湾之后，于 8 月 19 日 2 时在福建惠安崇武镇登陆，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—9 级，阵风 10—11 级；崇武镇以南沿海有偏南风，风力 7—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。“圣帕”台风对我国部分省份和地区的影响范围如图 1-2 所示。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。

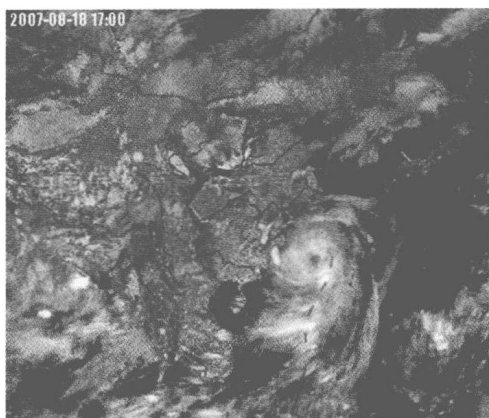


图 1-2 2007 年第 9 号热带风暴“圣帕”台风
走势及影响范围状况图（国家气象局发布）

（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 5 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^①。

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^②。

^① 中新网：台风“圣帕”已致 5 省 811.7 万人受灾 39 人死亡，<http://news.sina.com.cn/c/2007-08-23/022012432658s.shtml>，2009-02-19

^② 见邵芳卿：福建因台风“圣帕”死亡人数升至 18 人，<http://news.sina.com.cn/c/2007-08-22/022113714143.shtml>，2009-02-22