



领导干部
新视野

总主编/周文彰

公共危机 管理案例

(第二版)

GONGGONG WEIJI GUANLI ANLI

王敬波 主编

根据具体案例学习危机管理
案例分析是指导工作实践的最好教材

国家行政学院出版社



公共危机 管理案例

(第二版)

GONGGONG WEIJI GUANLI ANLI

王敬波 主编

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共危机管理案例 / 王敬波主编. —2版. —北京:
国家行政学院出版社, 2014.1
ISBN 978-7-5150-1085-4

I. ①公… II. ①王… III. ①国家行政机关-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(2014)第016250号

书 名 公共危机管理案例
作 者 王敬波
责任编辑 栗 钢
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 100017)
(010)68920640 68929037
<http://cbs.nsa.gov.cn>
编 辑 部 (010)68928789
经 销 新华书店
印 刷 北京爱丽精特彩印有限公司
版 次 2014年5月北京第1版
印 次 2014年5月北京第1次印刷
开 本 787毫米×1092毫米 16开
印 张 18.5
字 数 282千字
书 号 ISBN 978-7-5150-1085-4
定 价 38.00元

本书如有印装质量问题,可随时调换。本书销售专线:(010)62870771

领导干部新视野

编审委员会

总主编：周文彰（国家行政学院副院长）

副总主编：余志捷（中国高级公务员培训中心主任）

陈炎兵（国家行政学院出版社社长）

执行主编：石国亮

编委：秦世才 范文 乔仁毅 薄贵利 张占斌
胡建淼 刘峰 龚维斌 王民忠 祝宝钟
王光星 李福明 金瑞 毛玉本 倪连山
马志勇 朱华 王军 杨仲林 吴良仁
陈雄 陈春明 马殿平 赵鹏 陶良虎
徐晨光 马星光 陈林杰 彭京宜 唐青阳
刘毅 韩卫东 黄顺 石俊华 张贵孝
石玉亭 武伟生 杨国林 牟振江 赵柳成

总序

周文彰

这套书系原名《新视野书系》，是由中央党校、国家行政学院、中国浦东干部学院、中国井冈山干部学院、中国高级公务员培训中心的领导和专家共同组织编写的，由中央政策研究室主管主办的研究出版社出版。多年来，这套书在全国产生了广泛的影响，被许多培训机构选为培训教材。党的十八大以后，为了适应新的形势需要，我们对这套书系重新整理、改版，并不断策划组织新的选题，目的是将这套书系打造成面向党政干部的高端前沿读物，为干部教育培训、为建设学习型组织尽一份力量。

习近平总书记在中央党校建校80周年庆祝大会暨2013年春季学期开学典礼上强调：好学才能上进，中国共产党人依靠学习走到今天，也必然要依靠学习走向未来；我们的干部要上进，我们的党要上进，我们的国家要上进，我们的民族要上进，就必须大兴学习之风，坚持学习、学习、再学习，坚持实践、实践、再实践。全党同志特别是各级领导干部都要有加强学习的紧迫感，都要一刻不停地增强本领。

改革开放30多年来，我国发生了广泛而深刻的变化，世界也发生了广泛而深刻的变化。我们遇到了许多新情况、新问题、新事物、新思想，我们的视野比以往大大地开阔起来。眼界决定境界，

视野决定水平。各级党政干部要做好新形势下的各项工作，带领广大人民群众顺利实现中华民族伟大复兴的“中国梦”，就必须拓宽视野、开阔眼界、开放思维，创新工作方法。特别是要解决一些干部中存在的“知识恐慌”“本领恐慌”问题。鉴于开阔视野对于党的事业发展具有重要意义，对于干部提高素质能力具有重要意义，我们把“新视野”作为这套书系编写的一种基本价值追求，一个重要指导原则，贯穿到编写全过程。我们提出的编写理念就是“当代视野，世界眼光，创新思维，前沿课题。”

新视野，最根本最重要的体现就是新思潮、新观念、新知识、新成果。这套《领导干部新视野》在内容选择上力求突破以往的干部培训教材框架，及时反映领导科学以及各个领域的新进展，及时反映变化了的社会环境对领导工作的新要求，着力跟踪前沿信息，服务现实需要，帮助广大干部开阔视野、更新观念、强化素质、提升能力。我们将这套书系的读者对象定位为各级党政干部为主体的读者群，在内容和体例上也希望能够满足干部集中培训和干部业余阅读两种不同的要求。

非志无以成学，非学无以广才。希望这套书系的出版，能给广大党政干部打开新的视野，在学习上提供一些实际的帮助。这是我们的最终目的，也是书系今后需要不断追求的目标。

这套书系的重新出版，由国家行政学院主导，同时得到了中央组织部干部教育局、中国高级公务员培训中心及各省市区党校和行政学院领导同志的关心和鼎力支持，得到了各领域的许多知名专家学者的热情参与，在此一并表示衷心的感谢！

序

马怀德^①

我国是世界上自然灾害种类最多、发生频率最高、损失最严重的国家，快速的工业化、城市化进程造成的各种事故灾难发生率居高不下，加上社会转型期所产生、积累的各种矛盾，意味着我国的经济社会发展已经进入了一个高风险的时期。2003年春天的一场SARS风波，促使公共应急管理引起了全社会的共同关注。而在应对SARS危机的艰难斗争中，集中暴露了我国原有应急管理体系的种种弊端。在这一事件的推动下，自十六大以来，党中央和国务院已经从战略上将应急管理上升为提高党的执政能力、全面履行政府职能的一个重要方面。越来越多的人也将政府预防、预测、处置突发事件的效果作为评价国家执政、施政能力的一项重要标准。以此为契机，以“一案三制”为核心内容的我国公共应急管理体系建设驶入了快车道，并逐步成为治道变革和理论探索的一个重要新兴领域。在短短的几年内，应急预案体系的编制完成和《突发事件应对法》的颁布、实施，标志着这一进程已经取得了长足的进步。

政府的应急能力体现为无事时的居安思危、事发前的有备无患和事发后的转危为安。应急管理的基本逻辑，是面对具有高度不确定性的突发事件，摸索出相对确定的规律，形成应对方法，并经不断积累、检验而成为制度。面对具有不可逆性和不可重复性的突发事件，所有的应急管理方法都只能来源于对既往事件的总结和对未来事件的推测与假设。因此，案例研究在其中具有基础性的意义。对典型突发事件及其应对过程进行“解剖麻雀”般的细

^① 中国政法大学副校长、北京市法治政府研究基地主任、教授、博士生导师，中国行政法学会会长。

致分析，一方面有助于挖掘突发事件本身的发生、发展规律和变动趋势，也有利于深入总结应对工作的成败得失；另一方面还可以对既有的应急管理体制、机制和方案进行检验，发现漏洞、形成建议、利于改进。近几年来，我国的应急管理体系在经历了每一次重大突发事件的考验之后，总能化“危”为“机”，产生方法更新和制度变革的事实，也充分地印证了这一点。

本书的特色在于：（1）所选案例全面典型，不仅包括近年广受社会关注的南方大雪灾、汶川大地震、北京暴雨灾害、山西襄汾尾矿库溃坝、三鹿问题奶粉、贵州瓮安事件等自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件，还收入了陕西“周老虎”风波、重庆“钉子户”等政府公关危机事件；（2）所做分析系统深入，作者们对每一事件的研究，以“一案三制”为主线，既述其宏旨，又探幽发微，其得到的结论多具参考意义；（3）体例得当且可读性强，作者们在具体事件之前先以“引言”揭示该类事件的主要特点和基本应对方法，在事件之后又以“链接”介绍类似或相关事例供参考对比，因而有利于读者系统把握书中内容并深化认识。

本书注重理论与实用相结合，融知识体系的介绍于案例分析当中，能够帮助读者正确掌握我国公共应急管理的主要实践和制度框架，是学习应急管理知识和开展应急管理工作的有益参考书。

是为序。

目 录<<<

Contents

导 言	1
第一章 自然灾害类	36
引 言	36
案例一：2008年中国南方雪灾	39
案例二：2008年“5.12”中国汶川大地震	57
案例三：2012年“7·21”北京暴雨灾害事件	79
第二章 事故灾难类	94
引 言	94
案例一：“2008·9·20”深圳舞王俱乐部特大火灾事故	107
案例二：“2008·9·8”山西襄汾尾矿库溃坝事故	117
案例三：2011年“7·23”甬温线特别重大铁路交通事故	129
第三章 公共卫生类	139
引 言	139
案例一：三鹿奶粉事件	148
案例二：阜阳手足口病	162
案例三：“甲氨喋呤”药品不良反应事件	172

案例四：中国输日“毒水饺事件”	185
案例五：2013农夫山泉水质事件	196
第四章 社会安全类	211
引 言	211
案例一：贵州瓮安“6·28”事件	225
案例二：安徽池州市“6·26”事件	236
案例三：2012年江苏启东“王子造纸厂排海管道排污”事件	241
第五章 其他案例评析	254
案例一：北京市奥运风险评估	254
案例二：重庆钉子户事件	264
案例三：周正龙华南虎照片事件	278
后 记	285

导 言 <<<

“天有不测风云，人有旦夕祸福”，古往今来，人类社会不曾或难以预料而突然发生的事件从未停止过，人类与各种危机的斗争贯穿于整个人类发展历程。一部人类文明发展史，可以说是一部不断应对挑战、战胜危机的历史，各种自然或人为的突发事件伴随着人类社会发展的坎坷历程。人类应对各种突发事件的历史源远流长。如我国古代的减灾管理体制，发展到唐代已相当完备并基本定型，唐代减灾行政管理体制尤其是决策体制就体现出中央高度集权的特点。^①另外，我国古代已有“戒严”的史实和记载。如据《三国志·魏·王朗传》记载：“今六军戒严”。《晋书·卞壶传》也有“今内外戒严，四方有备”的记载。再如南朝陈后主曾于祯明三年正月下诏书，说“今内外并可戒严”。此后，宋、金、元、明、清各代均有实行戒严的记载。1908年8月颁布了《宪法大纲》，其中在“君上大权”一部分里规定，大清皇帝有“宣告戒严之权。当紧急时，得以诏令限制臣民之自由。”中华民国时期除了各种宪法性文件规定了有关戒严和紧急权外，相继产生了1912年的《戒严法》、1926年的《戒严条例》和1934年颁布1949年1月修正的《戒严法》。^②“文革”结束后，我国1982年《宪法》确定了戒严是有关国家机关所拥有的职权之一，以戒严制度取代带有浓重军事和战争色彩的军事管制。1996年3月1日八届全国人大常委会通过了《中华人民共和国戒严法》，但仅适用于“在发生严重危及国家的统一、安全或者社会公共安全的动乱、暴乱或者严重骚乱，不采取非常措施不足以维护社会秩序、保护人民的生命和财

^① 参见潘孝伟：《唐朝减灾行政管理体制初探》，载《安庆师院社会科学学报》1996年第3期，第18—22页。

^② 参见刘小兵著：《戒严与戒严法》，中国人民公安大学出版社1995年版，第98—121页。转引自赵颖：《突发事件应对法治研究》，中国政法大学博士论文，第26页。

产安全的紧急状态时”。与戒严并行发展的是针对自然灾害等一般性质的突发事件应急立法，如《中华人民共和国防震减灾法》、《中华人民共和国传染病防治法》、《中华人民共和国防洪法》、《中华人民共和国森林法》等等。2007年颁布了《突发事件应对法》标志着统一的应急法律制度的确立。

一、突发事件的基本特征

突发公共事件一般是指突然发生的、对全国或一定区域内的公民生命财产安全、社会秩序、生态环境或公共安全造成或可能造成重大危害，需要立即采取措施加以应对的公共事件。对于突发公共事件的范围和种类，学界提出不同的观点。有的学者根据突发公共事件的发生过程、性质和机理，将它划分为自然灾害、事故灾难、突发公共卫生事件、突发社会安全事件以及经济危机等五大类。^①有的学者根据突发公共事件的起因、自然性、方式与范围等分类标准分别把突发事件分成：自生的与承受的、自然的与社会的、有形的与无形的、整体的与局部的。^②有的学者从公共管理的角度出发，将危机性事件划分为政治性的危机事件、宏观经济性的危机事件、社会性的危机事件、生产性的危机事件以及自然性危机事件。^③《中华人民共和国突发事件应对法》将其分为：四类：一是自然灾害，主要包括水旱灾害、气象灾害、地震灾害、地质灾害、海洋灾害、生物灾害和森林草原火灾等。二是事故灾难，主要包括工矿商贸等企业的各类安全事故、交通运输事故、公共设施和设备事故、环境污染和生态破坏事件等。三是公共卫生事件，主要包括传染病疫情、群体性不明原因疾病、食品安全和职业危害、动物疫情以及其他严重影响公众健康和生命安全的事件。四是社会安全事件，主要包括恐怖袭击事件、经济安全事件和涉外突发事件等。

突发事件应对作为一种公共事务，当严重影响社会的正常运作、对生命、财产和环境等造成威胁、损害的事件发生时，超出了政府和社会常态的

^① 薛澜、钟开斌：《突发公共事件分类、分级与分期：应急体制的管理基础》，《中国行政管理》，2005年第2期，第103页。

^② 宋功德：《突发公共事件应急处理法律制度及其完善》，载应松年主编：《突发公共事件应急处理法律制度研究》，国家行政学院出版社2004年版，第19—28页。

^③ 杨冠琼：《危机性事件的特征、类别与政府危机管理》，载《新视野》2003年第6期，第44页。

管理能力，要求政府和社会采取特殊的措施加以应对。突发事件具有以下基本特征：

首先，突发事件具有突发性，人们难以预料和把握紧急事件是否发生，于什么时间、什么地点、以什么样的方式爆发，以及爆发的程度等情况。突发公共事件由量变到质变的过程具有特殊性，这种特殊性集中体现在它的爆发式飞跃过程即突发性，诱发突发事件的契机是偶然的，难以预料的。

其次，突发事件具有公共性，危机的爆发对公共财产、公共安全、公共秩序产生不利影响。应对和处置突发事件往往需要调动和整合全社会的人力、物力、信息等公共资源和力量，这不仅意味着行政系统内部不同部门之间的协调和配合，同时意味着政府与社会组织及公民个人之间充分的沟通与合作。

第三，突发事件造成的危害具有严重性，突发公共事件，必然造成政治、经济、文化等方面的损失和破坏，给人民带来生命、财产或精神上的损失和损害。这种损害不仅体现在人员的伤亡、财产的损失和环境的破坏上，而且还体现在对社会心理和个人心理所造成的破坏性冲击，并进而渗透到社会生活的各个层面。

第四，突发事件的发展具有不确定性，突发公共事件的发生、发展趋势、事件影响的深度和广度等方面都具有不确定性，也因此决定对危机的反应效果也是不确定的。

第五，突发事件的处置具有紧迫性，突发公共事件所反映的问题极端重要，关系社会、组织或个人的安危，必须立即采取特别措施进行及时和有效的处理。对突发公共事件的反应越快、决策越准确，突发公共事件所造成的损失就会越小。

正是由于突发事件的突发性、公共性、危害的严重性、发展的不确定性等基本特点，已经远远超出私人 and 私人组织的承受能力和应对能力的范围，政府等公共部门对于应对突发事件具有天然的，不可推卸的责任。在突发事件处置中，政府行使的是国家紧急权。国家紧急权是国家权力的一种特殊形式，是指当国家出现突发公共事件，引发或者可能引发社会危机，遵循正常的法律秩序不足以应对危机，国家有权机关依据宪法、法律的规定，通过法

定程序宣布进入紧急状态或者采取紧急应对措施的权力。国家紧急权的实质是改变正常状态下的国家权力运行模式，通过国家权力的集中和扩张，以便采取集中有效的紧急措施，迅速恢复正常的社会秩序和法律秩序，维护国家安全、公共利益和公民基本权益，从而决定了突发事件的管理和一般的常态管理是不同的。

第一，突发事件管理的目的是为了应对危机，一旦危机过去，社会回归正常，则应恢复到常态的法律调整之下。因此应急管理中的处置措施具有暂时性或临时性，一旦突发事件消除或得到控制，相应的应急措施即应停止实施，而常态管理则是政府日常的行政管理，具有长期性。

第二，政府为了应对危机，应当拥有更多的处置权和自由裁量权，也拥有更多对公民权利进行限制甚至剥夺的权力。在突发事件管理中，政府广泛的自由裁量权是把“双刃剑”，一方面有利于政府迅速有效地做出应急反应，解决危机，另一方面，如果不对政府的行为加以必要的调整和限制，则可能造成对公民权利的伤害，使公民权利陷入另一种危险境地。因此，行政主体在实施行政应急行为时同样应当受到行政法基本原则的拘束，这是保证行政机关依法行政的必然要求。“行政机关不能仅从其目的的正当性来证明其手段的正当性，其在紧急状态下采取的措施同样必须受到法治原则的一般性限制”。^①

第三，应急管理的程序不同于一般的行政管理。突发事件处置的高效率性要求采取非常态的特别措施并简化常态管理必须遵循的法律程序，如听证等。应急行政比常规行政具有更大、更多的裁量性和灵活性。

第四，就权力体制来说，常态管理注重权力主体的分工或分权及专业性，与常态管理体制下的行政权力强度相比，应急管理体制中的行政权力将通过各种不同方式的集中而得以强化，尤其是在发生特别重大的突发公共事件时，应急性行政权力的集中趋势更为明显。

第五，就法律依据来说，国家的大多数法律法规都是针对社会的正常状态制定的，常态管理依据的就是这些法律法规的内容。而应急管理的特殊机

^① 马怀德主编《应急反应的法学思考》，中国政法大学出版社，2004年出版，第161页。

制和方式则需要依据特殊的应急法律法规或者专门的法律规定，这些应急法律法规往往授予特定主体超越于一般法律授权的特别或紧急权限。

第六，在公共权力和公民权利的关系上，在正常状态下，常态管理以最大限度地保障和促进宪法和法律规定的公民自由和权利为原则，但是在突发事件应急管理中，政府的权力、责任和公众的权利、义务的界限重新调整，总体上呈现出公共权力扩张，而公民权利及自由受到克减的态势。

第七，就其目标来说，常态管理是为了治理好日常公务从而保证社会的稳定和发展，而突发事件管理虽然最终也是为了维持社会的稳定和发展，但其直接的目标就是为了及时有效消除和控制突发事件及其危害，尽快恢复正常的社会生活秩序。

二、突发事件管理的基本原则

（一）依法行政原则

任何国家权力的运行都不能脱离法治的轨道。国家紧急权也不例外，首先，必须有宪法上的依据。宪法是国家根本大法，任何国家权力都应具有宪法依据并在宪法的约束之下。现代意义上的国家紧急权是宪法制约下的国家特殊权力。宪法是国家紧急权的权力来源，国家紧急权的运用不得与宪法相抵触。第二，国家紧急权的行使受到法律的限制。只有当国家或某一地区出现危及国家安全、公共利益或人民权益的突发公共事件，国家社会秩序遭到破坏，依靠正常的法律秩序不足以应对危机的情况下，国家才能动用紧急权。现代法治国家的基本理念是不存在任何不受制约的权力，为了防止国家紧急权被滥用甚至转向专制，防止以国家紧急权的借口来破坏普遍的民主、法治的基本价值，现代国家无一例外地在宪法或法律中规定了国家紧急权的行使主体、运用条件、行为程序以及法律效力。

依法行政原则是行政法治的一项基本原则，是一切行政权力运行必须遵循的首要原则，行政应急行为也不例外。依法行政原则可以具体化为：1. 职权法定。行政应急行为必须由享有法定行政应急权的行政主体做出，并非任何人、任何机关均能实施应急行为。行政主体超越法律规定的职权实施应急

行为时，必须在事后取得有权机关的追认方才有效。2. 法律保留。行政应急权属于国家紧急权的一种，其行使可能对公民权利造成更多限制甚至侵害。行政应急行为属于法律保留的事项，行政应急行为的法定主体、行政应急权的范围和原则、实施行政应急行为的条件、程序以及对行政相对人的救济等事项，必须由法律进行规定。政府只能在行政应急法律的范围内行事，或者只有在法律明确授权时才能进行紧急立法或突破法律采取紧急措施。^①区别于一般行政管理行为，政府应对突发事件需要更多的自主权，因此，与应急有关的法律都给予行政机关高度的自由裁量权，这种自由裁量行为得到司法权力的尊重。

（二）应急效率原则

突发公共事件具有突发性、紧急性、破坏性等基本特点，因此要求行政主体必须积极作为，迅速行动，主动采取高效、迅捷的对抗措施来排除危险，否则难以达到应对紧急危险的目的。曾于1993-2001年期间担任佛罗里达州紧急救助指挥官的乔·迈尔斯（Joe Myers）说：“如果72小时内看不到救援人员的身影，灾区将会陷入混乱。”很多突发事件处理的案例都证明了这一点。例如：2004年3月4日下午开始，百年来罕见的一场暴雪袭击了包括韩国首都汉城（今首尔）在内的中部地区，导致学校被迫停课，道路交通瘫痪，大量的汽车和民众被困在高速公路上不得脱身。韩国各界纷纷将混乱的场面归咎于政府处理危机的能力有限和措施不力，他们纷纷表示，政府不仅不能预测天灾，而且还缺乏处理危机的能力。韩国《朝鲜日报》表示，此次暴雪是韩国有气象观察史百余年来最严重的一次，因此，道路交通事故和塑料大棚倒塌等意外事件在所难免。但令人无法理解的是，在一些高速公路路段，居然有1万多辆汽车和数万名市民被困少则十多个小时，多则超过一天。正是由于政府反应迟钝，韩国民众对政府的应急能力才产生质疑。^②

^① 同前书，第112-113页。

^② 案例来源于<http://www.southcn.com/news/international/gjkd/200403080795.htm>，最后访问时间2008年10月13日。

（三）科学应急原则

预防灾害中充分体现科学原则，处置危机中重视专家的直接参与，请专家参与评估，专家应第一时间到位，协同应急队伍。在很多安全事故中，由于应急处置措施不科学造成损失扩大的案例并不少见。国家安监总局2007年7月在其官方网站通报了近期连续发生的因施救不当造成伤亡扩大事故。通报说，2007年1-7月，由于施救不当造成伤亡扩大的事故时有发生，仅7月就连续发生7起因施救不当造成伤亡扩大的较大事故，共造成25人死亡、8人受伤。其中：因施救不当导致事故扩大，造成18名施救人员死亡、5人受伤。通报指出，这些因施救不当造成伤亡扩大事故的主要原因是：一是发生事故后现场人员没有按照规定及时报告，在既没有弄清原因、又没有采取基本防护措施的情况下，组织不力，盲目施救。二是这些企业未制定应急预案或虽有应急预案但针对性不强，不能有效指导应急救援工作，又未组织演练。安全教育培训工作不力，职工缺乏安全意识和基本的应急常识及自救互救能力。三是一些从事清污作业的企业，对长期封闭空间可能造成缺氧或产生有毒有害气体的认识不足，作业人员缺乏基本常识，作业程序不规范，作业前没有对作业现场有毒有害气体进行检测。四是一些企业没有为作业人员配备自救器、防毒面具等个人防护装备和气体检测监控仪器。五是一些矿山企业尤其是非煤矿山通风管理混乱，通风系统不健全，特别是独头巷道没有局部通风设备设施，或不按照安全规程要求进行通风。同时，对井下特别是长期停产的作业现场的有毒有害气体不进行监测和分析，甚至在发生事故进行救援时，也不进行气体检测分析。六是专业救援力量不足。一些企业没有建立专业的救援队伍或与专业救援队伍签订救援协议，也没有配备兼职救援人员，缺少必要的应急救援器材、装备，不能满足救援任务的需要。^①

（四）应急公开原则

在行政应急行为中，由于行政机关具有更多的自由裁量权，应急公开

^① http://www.chinasafety.gov.cn/2007-07/18/content_252296.htm，最后访问时间2008年10月13日。