



新视野书系  
XINSHIYESHUXI

总主编◎何毅亭

# 公共危机管理 案例

突发事件应急处置的典型分析

GONGGONG WEIJI GUANLI ANLI  
TUFA SHIJIAN YINGJI CHUZHIDE DIANXING FENXI

王敬波 主编

在经验教训中学习危机管理  
案例分析是指导工作实践的最好教材

研究出版社



新视野书系  
XINSHIYESHUXI

总主编◎何毅亭

# 公共危机管理 案例

---

突发事件应急处置的典型分析

主 编 王敬波

副主编 赵 颖 林鸿潮

研究出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

公共危机管理案例/王敬波 主编.

—北京: 研究出版社, 2009.2

ISBN 978-7-80168-452-3

I. 公…

II. 王…

III. 国家行政机关—紧急事件—公共管理—案例.

IV. D035.1

中国版本图书馆CIP数据核字 (2009) 第019122号

出版发行 研究出版社

北京1746信箱 (100017)

电话: 010-63097512 (总编室) 010-64045344 (发行部)  
010-64045699 (编辑部) 010-64045067

网址: www.yjcb.com E-mail: yjcbfxb@126.com

经 销 新华书店

印 刷 北京新丰印刷厂

版 次 2009年3月第1版 2009年5月第2次印刷

规 格 787毫米×1092毫米 1/16 19印张

字 数 250千字

定 价 35.00元 ISBN 978-7-80168-452-3

# 新视野书系

人力资源和社会保障部所属中国高级公务员培训中心  
中共中央政策研究室主管主办的研究出版社  
联合组织编写

总主编：何毅亭（中共中央政策研究室副主任）  
副总主编：贾忠杰（中国高级公务员培训中心主任）  
奚洁人（中国浦东干部学院常务副院长）  
李小三（中国井冈山干部学院常务副院长）

编委：（按姓氏笔划为序）

马哲军（中共湖北省委党校常务副校长）  
王江渝（中共北京市委党校常务副校长）  
吕贵（中共上海市委党校常务副校长）  
安世银（中共山东省委党校常务副校长）  
庞元正（中共中央党校社会发展研究中心主任）  
庞波（中共甘肃省委组织部副部长、人事厅厅长）  
秦世才（国家行政学院合作部主任）  
陶良虎（中共湖北省委党校副校长）  
程远忠（国务院发展研究中心东方公共管理  
综合研究所常务副所长）

# 总序

中央政策研究室副主任 何毅亭

《新视野书系》是研究出版社和中国高级公务员培训中心共同组织编写的干部系列前沿读物。书系名曰“新视野”，旨在说明编写丛书的一种价值追求，也有丛书内容选择的考虑。

改革开放30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。要做好新形势下的各项工作，拓宽视野、开阔眼界，转变过时的思维方式、创新工作方法，越来越成为一种现实要求。党中央强调要始终站在时代发展前列，始终坚持与时俱进的精神状态，始终努力学习和吸收人类文明一切优秀成果，要求领导干部要有开阔的视野，要树立世界眼光，要加强战略思维，我理解根本道理就在这里。党的十六大提出大规模培训干部、大幅度提高干部素质的战略部署，党的十七大之后又开始了新一轮大规模培训干部的工作，我理解根本的也是要解决一些干部中存在的“知识恐慌”、“本领恐慌”问题，引导和帮助广大干部进一步开阔视野、开放思维，掌握科学的工作方法和过硬的工作本领，以便在新的时代条件下胜任地担负起执政兴国的历史使命。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”作为一种基本价值追求，一个重要指导原则，贯穿在这套丛书编写的全过程。

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。“新视野书系”在内容选择上力求突破以往的干部培训教材框架，及时反映领导科学和管理科学新进展，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。首批出版的《法治政府》、《服务型政府》、《领导者公共形象艺术》、《前沿经济学理论要略》、《现代领导哲学思维》、《领导者与公共传媒》、《公共危机管理案例》和《中国的金融问题》等书，突出体现了这个取向。我们将这套丛书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。希望这套丛书的出版，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，也是这套丛书今后需要不断追求的目标。

这套丛书的出版，得到了中国上海浦东干部学院、中国井冈山干部学院及北京、上海、山东、湖北等省市党校领导同志以及其他有关单位专家的关心和鼎力支持，同时得到各领域的许多知名学者的热情参与，在此我向所有参与策划、组织和撰稿工作的同志表示衷心的感谢！

2009年2月

# 目 录

导 言 .....	1
<b>第一章 自然灾害危机管理 .....</b>	<b>37</b>
概述 .....	37
案例一：2008年中国南方雪灾 .....	40
案例二：2008年“5.12”中国汶川大地震 .....	60
案例三：2005年“麦莎”台风误报事件 .....	84
<b>第二章 事故灾难危机管理 .....</b>	<b>96</b>
概述 .....	96
案例一：“2008·9·20”深圳舞王俱乐部 特大火灾事故 .....	109
案例二：“2008·9·8”山西襄汾尾矿库溃坝事故 .....	120
案例三：“2005·11·13”松花江水体污染事件 .....	133
<b>第三章 公共卫生危机管理 .....</b>	<b>157</b>
概述 .....	157
案例一：三鹿奶粉事件 .....	166
案例二：阜阳手足口病 .....	182
案例三：“甲氨喋呤”药品不良反应事件 .....	194
案例四：中国输日“毒水饺事件” .....	208



<b>第四章 社会安全危机管理</b> .....	221
<b>概述</b> .....	221
<b>案例一：贵州瓮安“6·28”事件</b> .....	236
<b>案例二：安徽池州市“6·26”事件</b> .....	247
<b>案例三：河北石家庄市“3·16”爆炸事件</b> .....	252
<b>第五章 其他危机案例评析</b> .....	259
<b>案例一：北京市奥运风险评估</b> .....	259
<b>案例二：重庆“钉子户”事件</b> .....	270
<b>案例三：周正龙华南虎照片事件</b> .....	286
<b>跋</b> .....	293
<b>后 记</b> .....	295



# 导 言

“天有不测风云，人有旦夕祸福”。古往今来，人类社会不曾料到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始终伴随着人类社会发展的坎坷历程。

## 一、突发事件的基本特征

突发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。<sup>①</sup>有的学者根据突发公共危机的起因、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。<sup>②</sup>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

---

<sup>①</sup>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。

<sup>②</sup>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。

件。<sup>①</sup>《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，是政府公共管理的重要内容。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和损害的事件发生时，超出了政府和社会常态的管理范围，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：

1. 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，诱发突发事件的契机是偶然的，难以预料的。

2. 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。

3. 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。

---

<sup>①</sup> 杨冠球：《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。

4. 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。

5. 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。

正是由于突发事件具有上述基本特点，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，国家权力机关依据宪法、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。

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作出应急反应，解决危机，另一方面，如果不对政府的行为加以必要的调整 and 限制，则可能造成对公民权利的损害，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”。<sup>①</sup>

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，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、公共危机管理的基本原则

### （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

<sup>①</sup>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。

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作出，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。<sup>①</sup>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

<sup>①</sup>同前书，第112-113页。

行政主体必须积极作为，迅速行动，主动采取高效、迅捷的措施来排除危险，否则难以达到应对紧急危险的目的。曾于1993—2001年期间担任美国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。<sup>①</sup>

### （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

<sup>①</sup> 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。

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。<sup>①</sup>

#### （四）应急公开原则

在行政应急行为中，由于行政机关享有更多的自由裁量权，应急公开对于保障公民的知情权、监督行政应急权依法行使，防止行政机关滥用其权力，具有更加重要的作用。行政主体在进行行政应急行为时，除涉及到国家机密、个人隐私和商业秘密之外，必须遵循公开原则，包括公开法律依据、行政决定、行政程序、突发公共事件信息等。同时，公开也是《政府信息公开条例》规定的政府义务。在我国传统的行政管理思维中，常常担心公开可能引起社会恐慌，不利于危机的应对，但事实证明，公开不是导致公众恐慌、社会动荡的原因，相反由于没有正规渠道发布的权威信息，造成谣言满天飞，这样的教训已经很多。在行政管理实践中，应破除“民可使由之，不可使知之”的传统观念，坚信“谣

---

<sup>①</sup>[http://www.chinasafety.gov.cn/2007-07/18/content\\_252296.htm](http://www.chinasafety.gov.cn/2007-07/18/content_252296.htm)，最后访问时间2008年10月13日。



言止于真相。”政府发布权威信息应迅速、准确。尽管因系突发事件，在短时间内很难查清真相和事件成因等，但是至少公布的危机的基本情况要准确。如松花江水污染事件中，因水污染需要在全市范围内停水，第一天政府公告说是设备检修，第二天公告停水的原因是污染物泄露，显然第二条的公告更接近事实。现代信息社会，网络高度发达，长期隐瞒事实真相是不可能的。我们不可能要求政府在不完全和充分掌握证据的情况下，特别准确地公布突发事件的相关信息，但是政府在公布的前后信息中不能存有太大的差距和出入，否则容易让民众怀疑政府公告的真实性，也可能让别有用心的人利用。除了发布和传达信息公告，政府的相关部门以及基层的社区等机构要立刻开始面向公众说明原因，交代情况，做大量而详细的解释，这样才有利于民众更好理解政府的意图和配合政府开展自救互救。

只要中国在公共事务管理和危机处理上继续保持透明度，西方媒体的歪曲报道就很难有市场。只要保持开放姿态，西方媒体的报道就不会跑题太远。对比“非典”、南方雪灾和汶川地震，政府的开放度越来越高。实践证明得到的更多是正面评价，即使是西方媒体，正面评价也更高一些。因突发公共事件造成的社会恐慌只是暂时的，即使是再大的危机，只要百姓相信政府，政府的行为有力度，就会慢慢恢复平静的。突发事件并不可怕，可怕的是政府失去百姓的信任。

### （五）比例原则

公共应急管理中的比例原则，是指行政机关在行使行政紧急权力时，应当全面权衡有关的公共利益和个人权益，采取对公民权益造成限制或者损害最小的行政行为，并且使行政行为造成的损害、付出的成本与所追求的行政目的相适应。一般认为，比例原则包括以下三个子原则，即适合性原则、必要性原则、相称性原则。

1. 适合性原则。适合性原则的基本涵义，是要求行政机关所实施的每一职权行为都必须以实现宪法或法律所规定的职能为目标，并且每一



职权行为都有利于其法定职能和目标的实现。在突发事件应对中，适合性原则具体体现为如下要求：任何紧急行政权力的行使都必须以特定的事实状态的存在为前提，只有存在特定的事实状态使国家或社会公共利益面临受到损害的现实危险时，政府才有正当理由对公民个人的权利进行一定的限制。

2. 必要性原则。必要性原则的基本涵义，是要求国家机关在实现某一职能目标时如果必须对公民个人权利进行限制、干预，则应当选择对公民权利损害最小的手段。也就是说，如果对于实现同一职能目标，同时存在多种可供选择的手段，这些手段都能同样地实现法定目的，但其对于公民权利的限制程度各不相同，那么，国家机关就应当选择对公民权利限制最小的手段。

3. 相称性原则。相称性原则的基本要求，是指国家机关在实施任何职权行为的过程中，其对公民权利所造成的损害或所付出的行政成本与其所实现的社会公共利益之间应保持一定的比例关系。如果行政机关的手段对公民权利造成的损害或所付出的社会成本明显高于行政活动所保护、实现的社会利益，这种手段就是违反比例原则基本要求的。

比例原则作为行政法上一项重要的基本原则，为《突发事件应对法》第11条所采纳，其具体要求包括：（1）应急管理措施的方式、强度和持续时间，应当与突发事件的类型、级别、发展阶段相适应，以有效控制危机为必要；（2）如果有多种手段可以同等地实现某一应急管理目的，应当选择其中对公民权益影响最小的一种；（3）采取应急管理措施所付出的代价不得与突发事件本身所可能造成的损害显失均衡。应急管理法制对比例原则的最集中体现，是在突发事件分类、分级、分阶段的基础上，规定了与其相匹配的管理方式和应对措施。当然，基于突发事件的突然性和复杂性，比例原则在应急管理中的适用应留有相对灵活的余地，以免造成行政机关畏首畏尾、消极作为，结果适得其反。

行政应急行为的实施应当综合考虑公共利益与行政相对人权益两方面的因素，在政府实施应急行为的过程中，如果该行政应急行为不可避