



中浦院书系·**研究报告**系列

总主编 冯俊

# 公共危机管理典型案例 2009

周光凡 主编



人民教育出版社

中国浦东干部学院



中浦院书系·研究报告系列

总主编 冯俊

# 公共危机管理典型案例 2009

周光凡 主编



人民教育出版社

责任编辑:洪 琼

责任校对:张 彦

### 图书在版编目(CIP)数据

公共危机管理典型案例·2009/周光凡 主编. —北京:人民出版社,2010.3  
(中浦院书系·研究报告系列)

ISBN 978-7-01-008738-2

I. 公… II. 周… III. 国家行政机关-紧急事件-公共管理-案例分析-  
中国 IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 035876 号

## 公共危机管理典型案例·2009

GONGGONG WEIJI GUANLI DIANXING ANLI · 2009

周光凡 主编

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京市文林印务有限公司印刷 新华书店经销

2010 年 3 月第 1 版 2010 年 3 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:15.5

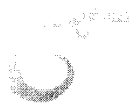
字数:230 千字 印数:0,001-5,000 册

ISBN 978-7-01-008738-2 定价:30.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

# 《中浦院书系》总序



中国浦东干部学院（简称中浦院，英文名称为 China Executive Leadership Academy, Pudong, 缩写为 CELAP）是一所国家级干部教育院校，是由中共中央组织部管理的中央直属事业单位，地处上海市浦东新区。2003 年开始创建，2005 年 3 月正式开学，上海市委、市政府对于学院的建设和发展给予了大力支持。学院按照胡锦涛总书记提出的“努力把学院建设成为进行革命传统教育和基本国情教育的基地、提高领导干部素质和本领的熔炉以及开展国际培训交流合作的窗口”、“联系实际创新路、加强培训求实效”的办学要求，紧紧围绕党和国家的工作大局，依托长三角地区丰富的革命传统资源和现代化建设实践资源，把党性修养与能力培养、理论培训和实践体验相结合，紧扣改革开放的时代精神、经济社会发展的重大问题和干部工作的实际需要，着力推进自主选学制、课程更新制、案例教学制、社会师资制建设，着力提高培训质量，增强培训的针对性和实效性，走出了一条具有自身特色和优势的培训新路，从而在国家级干部教育培训格局中发挥着不可替代的独特作用，得到广大干部的好评和社会的广泛认可。

《中浦院书系》是基于学院办学特点而逐步形成的，也是过去几年教学成果的积累。为适应干部教育培训改革创新的要求，学院在培训理念、教学布局、课程设计、教学方式方法等方面进行了一系列的新探索，提出并构建了“忠诚教育、能力培养、行为训练”的教学布局。忠诚教育，就是要对干部进行党的理想信念教育和世界观、人生观、事业观教育，教育干部忠诚于党的事业，忠诚于国家和人民的利益，忠诚于领导者的使命和岗位职责，围绕马克思主义中国化的最新成果开展基本理论教育。能力培养，就是要着力培养干部领导现代化建设的本领。建院以来，学院着力加强领导干部推动科学发展、促进社会和谐能力的培训，尤其在改革创新能力、公共服务能力、社会管理能力、国际交往能力、群众工作能力、应急管理能力、媒体应对能力等方面形成了独具特色的系列课程。行为训练，就是通过必要的角色规范和行为方式训练，对领导干部进行岗位技能、行为品格、意志品质和心理素质的训练，比如时间管理技巧、情绪控制方法、媒体应对技术等，通过采取近似实战特点的行为训练，提高学员的工作技巧和岗位技能。学院在办学实践中逐步构建起课堂讲授、互动研讨、现场教学三位一体，案例教学、研究式教学、情景模拟式教学等相得益彰的培训特点。

《中浦院书系》包括了学院在教学科研过程中形成的如下几个系列。

“大讲堂系列”。对学院开设的讲座课程进行专题整理，形成了《改革开放实践与中国特色社会主义理论体系》、《干部教育培训的改革与创新》、《经济全球化与对外开放》、《资源节约型、环境友好型社会建设》等专题。学院特别强调开放式办学，坚持“专兼结合、以兼为主”的原则，从国内外选聘具有丰富领导经验的官员、具有较高学术造诣的专家学者以及具有丰富管理经验的企业家作为学院的兼职教师，尤其注重聘请那些干过事情、干好事情的人来培训正在干事情的人。目前，学院已形成500余人的相对稳定、不断优化的兼职教师队伍，成为培训的主力军。大讲堂系列所选入的专题讲座，只是部分专、兼职教师的精彩演讲，这些讲座内容不仅对广大领导干部的学习具有参考价值，而且对那些热衷于思考当代中国社会热点问题的人也有启发作用。

“案例系列”。案例教材是开展案例教学的基本条件。为促进案例教学，学院立足于构建有中浦院特色的案例教学模式和干部教育的案例库。目前已经完成了包括《领导决策案例》、《高效执行案例》、《领导沟通案例》、《组织文化案例》、《组织变革案例》、《危机管理案例》、《教育培训案例》、《领导者心理调适案例》八本案例集。建院五年来，学院非常重视开发、利用和积累鲜活的和富有中国特色的案例，把案例开发和教学紧密结合起来，初步形成了案例开发与应用的机制。学院通过公开招标，设立了十多个教学案例研究开发课题，并将案例及时运用到教学中去，“危机决策流程模拟”等一批案例教学课程受到学员普遍欢迎。2009年，学院设立了“改革开放经典案例研究”专题项目，“基层党建优秀案例征集与评奖活动”，采取与社会各方面力量合作的方式，进一步丰富了学院教学案例库。

“论坛系列”。学员在干部培训中的主体地位越来越受到重视，在各专题班次上我们组织学员围绕主题展开讨论，变学员为教员，成为中浦院课堂的主角，形成了具有中浦院品牌特色的“学员论坛”。比如，省部级干部“应对金融危机、保持经济平稳较快增长”专题研究班，“建设社会主义新农村”专题班，“现代城市领导者”专题培训班，还有西部开发、东部振兴、中部崛起等区域经济社会发展专题研究班，面向中央直属机关机要人员、档案局长的密码工作、档案工作专题培训班，等等。参加这些特色专题班的学员，熟悉其所在领域的工作，对问题有独到的见解，他们走上讲坛，作出精彩的演讲，既活跃了学院培训工作的氛围，也为学院今后的相关培训提供了鲜活的素材。

“研究报告系列”。学院提出“科研支撑和服务教学”的发展战略，鼓励教师积极参与科研工作，组织了系列研究报告的编撰工作。如：《中国领导学研究（2006—2008）》、《中国干部教育培训发展报告·2009》、《公共危机管理典型案例·2009》等，这些研究报告是我们追踪学术前沿，进行理论探索的结晶。

在我们未来的发展中，也许还会增加国外学术成果的翻译系列和当代中国研究的英文系列，待成熟之后逐步推出。

总之,《中浦院书系》是一个开放式的为干部教育培训服务的丛书系列,是体现中国浦东干部学院特色的学术成果集。参与书系编写工作的不仅仅是中浦院的教研人员,而且包括社会各界关心中浦院发展的领导、学者和实践者。当然,还有学院的学员、兼职老师以及很多关心支持中浦院工作的人士,他们为书系的出版也做了大量工作,不能一一列举,在此一并致谢。这项工程得到了人民出版社领导、编辑的大力支持,他们为书系出版付出了辛勤的劳动,在此表示衷心的感谢。

中国浦东干部学院常务副院长

冯俊

2010年1月



## 前言

中国浦东干部学院是国家级干部教育培训机构，为了教学和科研需要，我们组织力量编写了这本年度报告，为的是记录 2009 年发生在我国的具有代表性的公共危机事件。

从领导者是主动出击还是被动应对的角度来说，存在两种案例：一种是被动型的案例，领导者或决策者被突然扔给一个棘手的问题和突发的事件，如果这一问题得不到及时解决势必酿成更大的危机，因此必须在短时间内作出最佳的决策，必须尽快调动一切能调动的资源来解决这一棘手的问题，这类案例属于领导者被动应对型的案例；另一种是主动型的案例，指领导者或决策者针对某一逐渐变化的不利趋势和正在发展的慢性危机主动采取措施遏制或扭转其发展势头，使事物向自己希望的方向转折，这类案例属于领导者主动出击型的案例。本书中记录的案例都属于前者，都属于各地政府或部门被动地应对的突然发生的公共危机事件。

在编写这些案例的时候，我们争取按照统一的风格来整理案例文本。我们遵循的案例结构分为案例概要、案例焦点、案例始末、案例背景、各方评析、启示借鉴、附录、参考文献。现将各部分的内容取舍标准说明如下：

**案例概要**——务求用简短的语言让读者明了本案例的基本事实、基本



性质。

案例焦点——指提供给读者思考的涉及本案例的问题，同时也是为了促发读者带着问题去阅读案例始末、案例背景和各方的分析评价。

案例始末——指本案例涉及的事实，这一部分只还原事实，不发表任何议论和评价，也不交代事件的前因后果。所有分析和评价都放在后面的“各方评析”和“启示借鉴”部分，一般是先归纳社会各界的分析和评价后，再给出作者本人的分析和评价。

案例背景——指读者在理解案例始末时必须了解的相关知识和幕后背景。事件的前因后果、案例发生前的种种来龙去脉一般放在“案例背景”环节介绍。

各方评析——指当事人、官方、媒体、专家、网民等各方面人士对本案例的分析和评价。如果这些分析和评价本身显著影响了案例本身的发展变化进程，因而成为案例始末之一部分时，则将其摘要放在“案例始末”部分，而在“各方评析”部分再详细介绍这些分析和评价的具体内容。

启示借鉴——指案例写作者自己对案例的分析评价，包括以明确的结论性语言指出本案例对读者理解、分析和处置其他案例有何启发和借鉴价值。

附录——指读者在理解事件始末时必须了解的相关文本的摘录，必须附全文的则保留全文。本部分内容一般不会过多，以免喧宾夺主使案例文本内容结构失衡。





中浦院书系  
研究报告系列

# 目 录

前 言 /001

中央电视台新台址北配楼工地火灾事故 /001

河南灵宝青年王帅网上发帖“诽谤”政府遭  
“跨省追捕”事件 /017

杭州“富家子弟”胡斌“飙车”肇事案 /039

湖北巴东女工邓玉娇自卫杀人案 /055

重庆高考考生谎报民族身份事件 /079

成都市“6·5”公交车燃烧事件 /093

湖北石首“6·18”群体性事件 /117

河南农民工张海超“开胸验肺”事件 /125

上海闵行区莲花河畔景苑倒楼事件 /137

内蒙古赤峰市“7·23”自来水污染事件 /155

吉林省通化市钢铁厂总经理陈国君被殴致死事件 /169

上海交通执法部门“钓鱼执法”风波 /185

黑龙江鹤岗新兴煤矿“11·21”特大瓦斯爆炸事故 /201

云南昆明螺蛳湾市场拆迁纠纷事件 /219

后 记 /237

## 中央电视台新台址北配楼工地火灾事故

2009年2月9日20时27分，北京市朝阳区东三环中央电视台新址园区在建的附属文化中心大楼工地发生火灾，火灾发生后，整个配楼的外墙保温层开始剧烈燃烧，熔化的保温层建材流淌到比较低的楼层，使低处的保温层建材也燃烧起来，最终大火把整个配楼吞没。火灾造成1名消防人员遇难，7人受伤。经初步调查火灾系违规燃放烟花引起，有关部门初步认定这是一起重大责任事故。

这起责任事故发生后，以下问题成为人们关注的焦点：

(1) 消防部门称现有装备灭火能力最高只能达到90多米。超高层建筑应该如何防火救火？

(2) 在担任央视新址办主任之前，徐威在央视任职近20年，一直为技术人员，自2000年12月起任技术管理办主任。为何新址建设没有让基建处或者后勤部门主抓，而让一个技术负责人牵头？这一人事任命对导致央视大火有无间接关系？

(3) 北京市建委、北京市安监局等部门有5名工作人员在央视大火案后以涉嫌渎职罪被立案侦查。他们面对强势的被监管对象——中央电视台，不敢严格履行监管职能，从而导致“监管失败”。在我国现行的体制机制下，如何解决这样的问题？

(4) 央视大火发生后，民间流行一条“央视不差钱”的短信，很多手机用户为何带着幸灾乐祸的心情争相转发这条短信。

(5) 过火的大楼选择了修复而不是拆除，论证结果为什么不公布？不能说央视自己修复自己的大楼，不关其他人的事，因此无需公布方案？有一个说法是，这个配楼没法拆除。因为配楼和主楼的地基是一体的，一旦拆除配楼，地基就会向主楼方向倾斜。如果相关方面不公布论证结果，我们就有理由怀疑，是不是因为无法拆除，而被迫选择修复？如果是这样的话，能否保证修复后的大楼不再有安全隐患？

## 一、案例始末

为了解答这些疑问，首先让我们来回顾一下这次火灾事故的详细经过。

火灾是在 2009 年 2 月 9 日元宵节这一天发生的。入夜后明月升起，北京市鞭炮齐鸣庆贺节日。

2009 年 2 月 9 日 20:27，北京市京广桥附近的央视新大楼北配楼（中央电视台新址园区在建的附属文化中心）工地发生火灾，火势蔓延很快，火光直冲云霄。目击者称，大火首先从楼顶烧起来，在短时间内沿外立面蔓延开来。起火的电视文化中心共 30 层，高 159 米，建筑面积为 103648 平方米，主体结构为钢筋混凝土结构，外立面装修材料南北侧为玻璃幕墙，东西立面为钛锌板，外墙保温材料为挤塑板等。

119 指挥中心接到央视新址工地火灾报警后，迅速调派 16 个中队，54 辆消防车赶赴现场。北京市交管部门启动一级应急疏导方案，确保消防、急救、抢险等车辆的通行。北京市交管局局长宋建国第一时间赶赴现场，各交通支大队主要领导在岗在位，组织指挥交通分流疏导工作。交管部门还迅速通过媒体和户外信息显示屏进行交通诱导宣传。北京交通广播中断节目正常播出，反复播报交通绕行服务信息。

21:04，自称在事发时恰好路过现场的网民“加盐的手磨咖啡”用带



摄影功能的手机拍下火场照片，并于21时4分将这些照片上传到天涯社区博客空间。

22:00左右，中共中央政治局委员、中宣部部长刘云山，中央电视台台长赵化勇赶赴现场。中共中央政治局委员、市委书记刘淇，市委副书记、市长郭金龙等市领导也迅速赶赴现场指挥扑救。

22:07，新华网发布快讯：9日晚21时许，北京市京广桥附近的央视新大楼北配楼发生火灾，火势蔓延、火光冲天。警方已对周边道路实施交通管制，疏散车辆与行人。

22:20，中国网的报道中提及了火灾原因：“北京时间21时左右，中央电视台新址附近发生大火。据网友传回消息，央视新址大楼配楼浓烟滚滚，火星四溅，火灾浓烟已高过央视大楼，可能为烟花引起。”《财经》杂志记者从业内了解，烟花行业回扣高达30%。从2007年开始，央视连续三年安排在新址园区燃放烟花，其中2007年放了价值约30万元的烟花，2008年放了约50万元的烟花。此次引起大火的烟花燃放号称100万元。

22:50，记者在现场看到，与央视新大楼齐高的配楼已经被大火所包围，火柱冲天，一公里范围内天空落下像雪片一样的灰烬。起火现场已经围集了几十辆消防车，但灭火水柱高度有限，难以一时控制住火势。警方已对周边道路实施交通管制，疏散车辆与行人。

23:39，大楼朝南一侧已经烧破，火大的时候窜出的火苗都有5—10米高。

23:59，着火大楼沿三环南北500米以内停水停电，在现场能看到约500米以内的楼全部一片漆黑，大量居民从家里走出来，一位附近的居民说，大火燃烧时他在家里感觉很热。

案发当夜，央视副总工程师、新台址建设工程办公室（以下简称“央视新址办”）主任徐威，即被北京市公安局朝阳分局呼家楼派出所带走，监控在一家宾馆。当晚，为央视新址办采购烟花走账的大新恒太公司董事长沙鹏被控制，此后被刑事拘留。

午夜过后，时间进入2009年2月10日，大火仍在燃烧。

00:29，大楼西侧8—9层发现较大明火。



00:30, 消防队员分批进入大楼灭火。

00:37, 着火大楼北侧明火基本被扑灭, 能看到烟还不断冒出来。着火大楼南侧的一两个窗口仍不断有明火冒出。

00:48, 离着火大楼最近的几栋居民楼的居民全部被公安和消防队员劝离。

01:07, 着火大楼附近小区居委会一位工作人员表示, 附近被劝离的居民已经被安排到朝阳宾馆等处住宿, 居民凭身份证即可搭乘专门的客车前往。

01:20, 有关部门初步认为火灾系违规燃放烟花引起。

02:00 后, 大火在燃烧近 6 个小时后被扑灭, 大楼外已看不到明火。

03:00 后, 北京环卫集团应急队伍开始对央视新址园区北配楼周边区域的污水废弃物进行清扫, 共清除废弃物污水 40 余吨。

2009 年 2 月 10 日上午, 北京市公安局消防局副局长、新闻发言人骆原在新闻发布会上介绍: 9 日晚, 中央电视台雇用了湖南某烟花公司, 擅自在失火大楼西南角空地燃放了数百枚礼花弹, 这些礼花弹属于 A 类烟花, 燃放必须经过北京市政府批准。当时业主单位在配楼的西南角空地用玻璃钢管燃放 A 类烟花, 这类的烟花与北京奥运时燃放的烟花类似, 是用电脑控制的。骆原说, 整个燃放经过有四台摄像机进行跟踪拍摄, 目前燃放人员和礼花弹箱体已经被警方监控并取证。烟花燃放的经过及致使配楼着火的部位等仍在调查之中。骆原说, 由于大楼的装修刚进入尾声, 灭火设施不完善, 因此施救高度只能达到 98 米, 造成当时灭火困难。

2009 年 2 月 12 日, 北京市公安局新闻办证实, 因涉嫌“危险物品肇事罪”, 央视新台址建设工程办公室主任徐威等 12 人已被北京警方刑事拘留。《中华人民共和国刑法》第一百三十六条: “违反爆炸性、易燃性、放射性、毒害性、腐蚀性物品的管理规定, 在生产、储存、运输、使用中发生重大事故, 造成严重后果的, 处三年以下有期徒刑或者拘役; 后果特别严重的, 处三年以上七年以下有期徒刑。”

在担任央视新址筹建办主任之前, 徐威在央视任职近 20 年, 一直为技术人员, 自 2000 年 12 月起任技术管理办主任。央视新址筹建办于 2005

年获得广电总局批文后正式成立，央视副总工程师、技术管理办公室主任

烟花燃放的八名三湘烟花制造公司工作人员。他们的罪名均为涉嫌危险物品肇事罪。

2009年3月16日，包括央视新址办工程处副处长胡德斌在内的五名责任人，被北京警方刑事拘留，其中两人来自央视失火大楼承建方北京城建集团。胡德斌曾在北京建筑研究院工作，为新址工程的关键技术人员。

2009年4月7日，北京市消防局在通报今年前两个月火灾情况时称，央视火灾损失正在核定中。

2009年4月8日，国家安监总局新闻发言人黄毅做客新华网时透露，国务院常务会议已经决定，由监察部、国家安监总局、审计署、公安部、住房和城乡建设部、国家广电总局等八部门组成联合调查组，进驻央视对其新址工程及元宵夜大火实施调查，并将根据调查结果，对相关责任人作出处理。财经网记者称，有关部门对央视大火的调查并不止于渎职侵权，还延展至央视新址工程的经济问题。

2009年7月17日，记者在发布会上问国家煤矿安监局副局长、国家安全监管总局新闻发言人、政策法规司司长黄毅：“今年年初央视大楼的火灾事故现在调查的情况是什么？另外，最近发生的京津高速垮桥事故，不知道目前调查进展的情况怎样？”黄毅回答：“2月9日，央视新址配楼发生了火灾，对此，中央领导同志高度重视，4月9日，经国务院领导同意，组成了由国家安监总局牵头的国务院事故调查组。经过几个月的调查、分析，现在现场的勘察基本结束，事故直接经济损失的核损工作，以及事故责任的认定仍在继续之中。初步认定这是一起由于非法组织燃放烟花而导致的火灾，是一起重大的责任事故。目前，对24名事故的相关责任人已经采取了必要的控制措施。”

2009年8月底，首批23名涉案人员被移送检方。

2009年10月底，由于涉案人员众多，案情复杂，该案第一次被退回警方补充侦查。根据《中华人民共和国刑事诉讼法》规定，补充侦查以两次为限，侦查时限为一个月。

2009年10月，央视新址配楼改造方案开始论证。

2009年10月26日，北京央视新址大楼配楼在过火大楼的南侧，已经



搭起了数米高的脚手架，现场工作人员表示，该楼将重新进行外墙装修。

2009年11月初，央视新址大火案涉及的15名大楼外墙装修施工人员被批捕，涉嫌罪名为“工程重大事故罪”。这些施工人员大多来自盛兴幕墙有限公司，在施工中有以次充好及把关不严等行为。

2009年12月，央视过火楼出现了一些绿色的施工围挡，中间几层的外立面也明显变白。这是在为大楼开工修复进行排险等准备工作，将一些烧损的外立面取下。

2009年12月20日，国家安监总局新闻发言人黄毅表示，国家事故调查组通过事故现场的勘察、专家的论证、询问相关责任人以及必要的模拟实验，已完成对央视配楼火灾事故的调查报告。报告包含了对事故性质、损失、责任的认定以及对责任人的处理意见等多项内容，已向国务院提交，正等待国务院的批复。

2009年12月23日，记者获悉，央视大火案首批23名涉案人员已经第二次由检方退回公安机关补充侦查。

2009年12月23日，在当天的公安部新闻发布会上，公安部消防局副局长王沁林说：为了吸取教训，确保人民群众平安过节，公安部对烟花爆竹的燃放提出了更加严格的要求。首先是对烟花爆竹燃放的地点进行控制，划出禁放的区域，如一些公众聚集场所、易燃易爆危险物品生产贮存销售场所、还有一些棚户区等。燃放烟花爆竹只能在规定的区域进行。同时，在节日期间消防部门将加大巡查的力度，尤其是对公众聚集场所的检查，一方面宣传安全燃放的常识；另一方面制止违法违规燃放的行为。

2009年12月24日，北京市烟花办宣布，北京市烟花办成员单位由30家增加至42家，其中增加的大部分为中央单位，包括中直机关事务管理局、中央国家机关综治办、全国政协机关事务局等。这意味着今后这些单位在京燃放烟花爆竹时也必须遵守北京市的烟花爆竹燃放政策法规。

2010年1月8日，国家安监总局表示，“央视大火案”的调查处理结果将在春节前公布。调查报告中涉及了该事故的责任认定及处理等。

2010年1月24日，北京市人大常委会机关接受代表政务询问会上，市消防局局长赵子新称，央视配楼外墙立面虽已烧毁，但国务院调查组的