



中浦院书系·**研究报告**系列
总主编 周仲飞

公共危机管理 典型案例·2014

Gonggong Weiji Guanli Dianxing Anli·2014

吴 涛 主编



人 民 出 版 社



中浦院书系·研究报告系列
总主编 周仲飞

公共危机管理 典型案例·2014

Gonggong Weiji Guanli Dianxing Anli·2014

吴 涛 主编

 人 民 交 易 出 版 社

责任编辑：洪 琼

图书在版编目（CIP）数据

公共危机管理典型案例列.2014 / 吴涛 主编. — 北京：人民出版社，2017.6
（中浦院书系·研究报告系列）

ISBN 978-7-01-017536-2

I. ①公… II. ①吴… III. ①国家行政机关—紧急事件—公共管理—
案例—中国—2014 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2017）第 063008 号

公共危机管理典型案例列·2014

GONGGONG WEIJI GUANLI DIANXING ANLI 2014

吴 涛 主编

人民出版社 出版发行

（100706 北京市东城区隆福寺街 99 号）

北京中科印刷有限公司印刷 新华书店经销

2017 年 6 月第 1 版 2017 年 6 月北京第 1 次印刷

开本：710 毫米 × 1000 毫米 1/16 印张：10

字数：150 千字

ISBN 978-7-01-017536-2 定价：39.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话：（010）65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书，如有印制质量问题，我社负责调换。

服务电话：（010）65250042

中浦院书系
编 委 会

主 任 周仲飞

副主任 王金定 郑金洲 熊 云 刘靖北 张生新 宋 今

委 员（按拼音排序）

陈 忠 何立胜 刘靖北 刘根法 沈 军 宋 今 王金定

熊 云 燕乃玲 张生新 赵世明 郑金洲 周仲飞

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，英文缩写 CELAP）是由中共中央组织部直接管理，中共上海市委协助管理，地处上海市浦东新区的国家级干部教育培训机构。中共中央政治局委员、中央书记处书记、中共中央组织部部长兼任学院院长，中共上海市委副书记兼任学院第一副院长。学院 2003 年开始筹建，2005 年 3 月正式开学。习近平总书记要求学院“按照国际性、时代性和开放性要求，努力加强对学员进行马克思主义最新理论成果的教育，进行改革开放和社会主义现代化建设新鲜经验的教育，在帮助学员树立国际视野、提高执政能力方面更有特色”。学院坚持“党校姓党”的根本原则，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、改革开放的实践案例和现代化建设的丰富实践资源，紧扣改革创新、走中国特色社会主义道路的“时代精神”这条主线，突出“国际性、时代性、开放性”的办学特色，坚持开门办学、开放办学，走出了一条现代化、高水平、具有自身特色和优势的培训新路，在国家级干部教育培训格局中发挥了重要的作用，得到广大干部学员的好评和社会的广泛认可。



“中浦院书系”是学院办学特色的重要载体，又是学院办学十几年来教学培训成果的重要展示。为适应干部教育培训改革创新的要求，学院在培训理念、培训内容、课程建设、教学方式方法等方面进行了一系列的新探索，形成了“忠诚教育、能力培养、行为训练”的教学布局。忠诚教育，就是坚持“党校姓党”的办学原则，突出党的理论教育和党性教育的主课主业地位，加强对学员进行党的理想信念教育、宗旨意识教育、法治思维教育、反腐倡廉教育，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。能力培养，就是坚持把马克思主义中国化最新理论成果与中国特色社会主义道路的实践探索紧密结合起来，紧扣改革开放现代化建设过程中中国经济社会发展的重点问题，着力培养广大干部领导现代化建设的本领。建院以来，学院一直围绕科学执政、民主执政、依法执政开展培训，着力增强领导干部推动科学发展、促进社会和谐的能力。把创新发展、协调发展、绿色发展、开放发展、共享发展的理念纳入培训重要内容，打造品牌课程；并在提升改革创新能力、公共服务能力、社会治理能力、国际交往能力、群众工作能力、应急管理能力、媒体应对能力方面形成了独具特色的系列课程体系。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，比如民主决策方法、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，提高学员的心理素质、工作技巧和岗位技能。

学院在办学实践中强调理论联系实际的马克思主义优良学风，强化需求导向、问题导向、实践导向，将马克思主义基本原理与中国改革开放现代化建设的实践紧密结合，注重回答广大干部关心的热点难点问题。学院运用现代培训理念与方法，依托新型媒体与现代化的信息技术等教学手段，灵活运用讲授式教学、现场体验式教学、案例式教学、研讨式教学、情景模拟式教学等多种教学方式方法，突出学员的主体性，充分调动学员内生的学习积极性与参与性，提高培训的针对性和实

效性。

“中浦院书系”以党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神与习近平总书记系列重要讲话精神为指导，围绕“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，落实“五大”发展理念，聚焦改革开放中的重大理论与现实问题，集中反映我国经济社会发展的新理论、新知识和新实践，及时回应广大干部和社会民众普遍关注的热点问题，既是对我国改革开放和现代化建设事业发展的实践梳理和经验总结，又是对我国经济社会发展重点、难点、焦点问题的理论探索和理性分析，对全面深化改革的实践具有一定的指导和借鉴意义，同时也为干部教育培训提供了重要的辅助教材。

“中浦院书系”包括了学院在教学科研过程中形成的四个系列。

大讲堂系列。按照“四个全面”战略布局，围绕“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念，聚焦深化改革开放、城镇化与城市现代化、金融改革与现代企业管理、区域协调发展等五大系列品牌班次所开设的精彩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》《科学发展观的理论与实践》《创新驱动发展：理论与实践》《城市经济结构战略性调整》《产业经济的发展与创新》《金融改革与风险防范》《运用现代金融，促进经济发展》《国企改革与发展》《区域协调发展的理论与实践》《城镇化与城乡发展一体化》《城乡统筹与农村改革发展》《智慧城市与城市现代化》《资源节约型、环境友好型社会建设》《生态文明建设》《“一带一路”与对外开放》《中国特色的自贸区建设》《企业国际化中的政府行为、企业策略和市场机制》《城市文化发展》《政府职能转变与社会和谐发展》《加强社会建设和创新社会管理》《全面推进法治建设》《党建改革与创新》等30个专题。学院实行“开门办学，开放办学”，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中高级领导干部、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，尤其注重聘请那些在改革开放与现代化建设过程中干过事情、



干好事情的人来培训正在干事情的人，把改革开放、现代化建设的实践素材转变为教材、实践者转化为授课者、实践地转化为授课地。注重把党性教育与专业化能力培养、理论教育与中国特色社会主义鲜活实践紧密结合起来。目前，学院已形成 1000 余人的相对稳定、不断优化的兼职教师队伍，成为学院培训的主力军。大讲堂系列所选入的专题讲座，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，而且对那些关注当代中国社会热点问题的人也有启发作用。

案例系列。建院十一年来，学院非常重视开发、利用、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，形成了案例开发与应用的新机制。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欢迎。2009 年以来，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”，2012 年又启动了“科学发展观案例”的收集与整理。学院采取与社会各方面力量合作的方式，进一步丰富了教学案例，形成了中浦院特色的案例教学模式和干部教育的教学案例库。目前已经完成了包括《科学决策案例》《高效执行案例》《沟通艺术案例》《组织文化案例》《组织变革案例》《危机管理案例》《教育培训案例》《心理调适案例》《书记抓党建典型案例》等九本案例集。

论坛系列。学院从创办以来就非常重视论坛发挥融智、创智的重要作用，注重论坛的开放式、高端化、国际化，邀请国内国际著名机构合作举办专题论坛，并纳入教学安排中，整建制地组织契合论坛主题的专题研讨班参加论坛，并邀请学员进行主题发言和研讨交流，开创了独特的论坛式教学，得到了广大干部的好评和社会的广泛认可。自 2005 年建院至今，学院举办了大大小小论坛近百次，邀请了 60 多个国家和地区的各界专家近千人，就国内外政治、经济、社会、文化问题进行深入的交流研讨，为政府决策提供智力支持。目前，我们已经打造了在国内

外产生较大影响、具有良好声誉的论坛，如中国新加坡高层论坛、中浦国际领导学论坛、中浦长三角高层论坛、中浦金融论坛、中浦“一带一路”（自贸区）论坛等。此次集结出版的是代表性论坛的收录文章和讨论成果，目的就是凝聚共识，传播卓识。

研究报告系列。研究是提升办学质量与学院可持续发展的重要支撑。从创办以来，学院就以建设研究型创新型的学院为目标，提出了“科研支撑和服务教学”的发展战略，倡导“教学出题目，科研做文章，成果进课堂”的理念。学院成立10多个科研平台服务教学培训，重视“双师型”队伍建设，强调教师不仅要重视学科专业的发展，提升教学科研水平，同时作为一位培训师还要重视干部培训规律和干部成长规律的研究，并将专业研究成果和培训规律研究成果转化为教学培训内容。鼓励广大管理人员以教学为中心，深入一线，紧紧围绕学院发展战略、教学培训管理科学化、培训质量水平提升、核心竞争力培育等等开展常规工作的研究。学院长期对中国干部教育培训开展规律性研究和理论探索、实践创新，形成了目前国内独特的干部教育学学科，创办了具有一定影响的《干部教育培训研究》刊物，培养了一批具有一定理论基础、丰富实践经验、探索创新精神的干部教育培训研究队伍，在中国干部教育培训理论研究领域与实践创新领域产生了一定影响，为学院走在干部教育改革创新的前沿阵地提供了可持续发展的动力和支撑。研究报告系列包括《中国领导学研究（2006—2008）》《中国领导学研究（2009—2013）》《中国干部教育培训发展报告·2009》《干部教育培训改革与创新研究》《中国干部教育培训研究年度报告》等等。这些研究报告是我们追踪领导学、干部教育学学术前沿，进行理论探索与实践探索的结晶。

总之，“中浦院书系”充分体现了学院“国际性、时代性、开放性”办学特色，是中国浦东干部学院办学11年成果的集中展示。参与“书系”编写工作的不仅仅是学院的教研人员，而且包括学院的学员、兼职老师以及社会各界关心学院发展的领导、学者和实践者，他们为书系的



出版做了大量工作，不能一一列举，在此一并致谢。这项工程也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 周仲飞

2016年3月

目录



中浦院书系·研究报告系列

兰州“4·11”自来水局部苯超标事件	/ 001
一、案例始末	/ 001
二、案例分析	/ 007
三、借鉴与启示	/ 010
广东茂名事件	/ 016
一、案例始末	/ 016
二、案例分析	/ 018
三、启示借鉴	/ 023
美国弗格森骚乱	/ 027
一、案例背景	/ 027
二、案例始末	/ 027
三、案例分析	/ 031
四、启示借鉴	/ 035



内蒙古腾格里沙漠污染事件	/ 043
一、案例背景	/ 043
二、案例始末	/ 044
三、各方评析	/ 047
四、启示借鉴	/ 050
呼格吉勒图案	/ 056
一、案例背景	/ 056
二、案例始末	/ 058
三、案例分析	/ 064
四、借鉴与启示	/ 066
马航 MH370 客机失联事件	/ 069
一、案例背景	/ 069
二、案例始末	/ 072
三、案例分析	/ 076
四、启示借鉴	/ 077
上海外滩踩踏事件	/ 082
一、案例始末	/ 082
二、案例分析	/ 085
三、启示借鉴	/ 089
昆明火车站暴恐事件	/ 093
一、案例始末	/ 093
二、各方评析	/ 097
三、启示借鉴	/ 105

山东平度纵火案	/ 110
一、案例始末	/ 110
二、案件分析	/ 117
三、借鉴与启示	/ 124
抗击“埃博拉”，考验全球危机治理能力	/ 130
一、案例始末	/ 130
二、案例背景	/ 137
三、案例分析	/ 139
四、启示借鉴	/ 144

兰州“4·11”自来水局部 苯超标事件

2014年上半年全国各地水污染事件频发，4月11日兰州公布自来水局部苯超标，让民用水安全和化工产业布局再次跃入公众视野。4月23日长江汉江段氨氮超标，武汉紧急停水。5月9日，长江江苏靖江段水质异常，靖江停水。其中兰州水污染事件发生后，随着越来越多的信息被披露，人们针对为什么自来水苯超标从确认到通知市民整整用了22个小时？自来水苯污染的源头来自哪里？服役了58年的自流沟到底能不能继续使用？为兰州市400万人口供水的供水企业为什么会被化工厂包围？兰州威立雅水务集团公司明知地下管网有问题为什么7年时间都没有采取修复措施？城市公共安全发生后，政府、企业和公众究竟该如何处置？2014年兰州饮用水苯超标污染事件再一次为城市水安全管理敲响了警钟。

一、案例始末

兰州市依黄河而建，世界地理版图的几何中心，黄河自东西穿城而过。由于南北两山夹峙地形的影响，市区东西狭长，约30千米，南

北最窄处，仅5千米左右。兰州市属温带大陆性气候。年平均气温10.3℃。夏无酷暑，冬无严寒，是著名的避暑胜地。兰州地势西部和南部高，东北低，黄河自西南流向东北，横穿全境，切穿山岭，形成峡谷与盆地相间的串珠形河谷。峡谷有八盘峡、柴家峡、桑园峡、大峡、乌金峡等；盆地有新城盆地、兰州盆地、泥湾—什川盆地、青城—水川盆地等。还有湟水谷地、庄浪河谷地、苑川河谷地、大通河谷地等。

兰州威立雅水务集团公司是2007年在原先的兰州市自来水公司的基础上成立的合资公司。也是兰州400万人口唯一的饮用水供应商。兰州市政府占55%的股份，威立雅占45%的股份。威立雅的前身兰州自来水公司建于20世纪50、60年代，位于大型企业兰州石化公司的核心位置，周围被多家化工企业包围。兰州石化集团是我国西部地区最大的一个石化基地，也是我国最早的一个石化基地。新中国成立初期，为了给我国唯一的一个油田甘肃玉门油田配套石油炼化基地。因为兰州城区常年是以东风为主，兰州石化就将厂址选在了我国西部最大的城市兰州西部。当时兰州自来水厂是作为兰州石化配套项目设计，主要任务是给石化基地供水。而随着兰州市城市规模的扩大，城市居民饮用水需求增加，这个水厂逐渐承担了为整个城市提供饮用水的功能。这样的饮用水功能和化工产业布局之间天然的矛盾就给饮用水安全带了天然风险，而且随着时间推移，地下管网安全、地下水污染隐患、地下建筑结构缺陷等一系列问题越发凸显出来，并相互交织，使得城市饮用水公共安全的问题在2014年集中爆发出来。

兰州威立雅水务集团公司位于黄河沿岸，共分为两个分厂。一分厂负责用泵站从黄河取水，经沉淀后通过管线输送到二分厂。二分厂负责把水净化处理，然后把水输送到千家万户。从一分厂向二分厂送水的沟渠有两路。南线带压力的沟渠是球墨铸铁管质地，主要供水给兰州市中心区域，这条线路没有受到污染。北线是不带压力的自流沟渠，是混凝土结构，主要供水给西固区和安宁区两个西部城区供水。此次问题水源

事后被确定为北线的自流沟。而此次苯超标的发现纯属偶然。

（一）迟到的 22 个小时

2014年4月10日，威立雅水务集团公司水质检测中心一共进行了21次苯的检测。最早的一份是上午八点多进行，26分钟后，第一份检测报告出来显示水样的苯含量异常。我国饮用水卫生标准规定，自来水中的苯含量不得超过每升10微克。第一次检测出的9.8微克，虽然没有超标，但是已经到了危险边缘。在这个数据出现以前，兰州威立雅水务集团公司的检验员从未在出厂水中检出过苯。看到苯含量达到9.8微克临界值时，检测员的第一反应是质疑检测的容器可能遭到污染，因为从4月2日开始对水质进行检测以来，有机试剂用得也比较多。为了排除试剂等检测环境的影响，检验员对同一批次水源地黄河水的水样进行检测，结果显示苯含量几乎接近没有。但是检验员做了同一批次水厂管网水体指标时，做出来的结果发现管网水中的苯含量接近了10微克的限值。

1. 被提前了 106 项检查

4月10日，监测出水苯含量超标也是偶然的。按照规定，水务公司每天都要进行的检测主要是针对浊度等9项内容，并不含对苯等的检测。因为苯不是常规指标，地表水为水源的要求是每半年检测一次。这次水务公司把半年一度的检测提前到了4月份是有原因的。原来，2014年3月初，兰州市民反映有很多市民家中的自来水有异味。对此，兰州威立雅水务集团公司对水质已经进行过一次全面的检测，共对106项指标进行检测，没有发现任何超标物质。但也可以确定的是，饮用水在3月6日之前没有被苯污染。在指定的106项检测中，苯这项是在4月10日开始检测，但对于在出厂水中检测出苯物质的检验员来讲，这已经非常异常，她随即把检测出苯的结果向检验中心的领导作了汇报。在



随后的进一步试验中，检验员测出随机从水龙头取样的水，检测结果显示苯含量 118 微克。苯超标了近 12 倍的数据出来时，已经是下午 18 点 30 分。从检测发现苯物质到技术上完全确认苯超标，检验员共做了 17 次不同水样检测，共用了近 10 个小时。

2. 6 个小时的自查和决策

无知和疏忽造成的危害不相上下。当兰州威立雅水务集团公司负责生产的副总经理得知消息后，这位第一个知道消息的水务集团公司高级管理人员根本不敢相信。如果数据搞错，如果是场虚惊，水污染消息报错了将是一件非常严肃的事情。从 6 点半到 9 点半之间 3 个小时，这位负责生产的副总经理没有向任何人汇报，而是在他 9 点半到了实验室向检测人员将整个过程确认无误后，向威立雅公司董事长做了电话汇报。董事长得知消息后并没有向市政府汇报，而是继续等待下一步确切的数据。在企业看来，向政府部门汇报之前必须要找到苯的来源。在董事长的要求下，检测中心在晚上 10 点 50 左右重新取样，又做了三次检测，终于找出了污染源来自一水厂和二水厂之间用于输水的自流沟。苯的来源终于有了结论，时间已是 4 月 11 日凌晨零点 50 分，距离第一个检测员确认并上报苯超标的的时间已经又过去了 6 个小时。

3. 6 个小时报送到市委市政府

4 月 11 日凌晨零点 50 分后，检测中心和兰州威立雅公司管理层开始向各自对口的上级主管部门汇报。兰州市城乡建设局是最早得到兰州威立雅水务集团公司报告的政府部门。4 月 11 日凌晨零点多，兰州市威立雅水务集团公司给兰州市城建局局长打了电话，告诉局长自来水化验有点异常，苯有点超标。城建局局长并不相信，让企业再次确认。4 月 11 日凌晨 3 点 24 分威立雅公司董事长给城建局局长发了一个短信，但是因为局长已经睡下，直到早上 5 点多以后才看到短信。然而，局长看到短信后等到 7 点多，把董事长的短信原封不动地转发给市长和主管副市长。局长之所以没有及时向市领导汇报的原因是“没敢汇报，因为