



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·2011

Gonggong Weiji Guanli Dianxing Anli·2011

李 敏 主编

 人 民 出 版 社

014039303

D63  
122  
2012



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·2011

Gonggong Weiji Guanli Dianxing Anli-2011

李 敏 主编



D63  
122  
2011



北航

C1726750

人民出版社

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·2011 / 李敏 主编.

—北京：人民出版社，2014.3

（中浦院书系·研究报告系列 / 冯俊主编）

ISBN 978-7-01-013159-7

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2014）第 022871 号

公共危机管理典型案例·2011

GONGGONGWEIJI GUANLI DIANXING ANLI 2011

李敏 主编

人民出版社 出版发行

（100706 北京市东城区隆福寺街 99 号）

北京市文林印务有限公司 新华书店经销

2014 年 3 月第 1 版 2014 年 3 月北京第 1 次印刷

开本：710 毫米 × 1000 毫米 1/16 印张：19

字数：310 千字 印数：0,001—3,000 册

ISBN 978-7-01-013159-7 定价：56.00 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 冯俊

副主任 王金定 姜海山

委员 (按拼音排序)

冯俊 何立胜 姜海山 刘靖北 宋今 王洪水 王金定  
萧炳南 燕乃玲 翟强 张生新 赵世明 郑金洲 周曦民

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）是一所国家级干部教育院校，是由中组部管理的中央直属事业单位，地处上海市浦东新区，上海市委、市政府对于学院的建设和发展给予了大力支持。2003 年开始创建，2005 年 3 月正式开学。学院开学之际，胡锦涛总书记发来贺信，提出要“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”，以及“联系实际创新路、加强培训求实效”的办学要求；习近平同志希望中国浦东干部学院“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，把党性修养和能力培养、理论培训和实践体验结合起来，紧扣改革开放、走中国特色社会主义道路的时代精神这条主线，坚持创新发展、特色发展、错位发展，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子，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 10 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、案例教学、研究式教学、情景模拟式教学综合运用、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》、《全面提升开放型经济水平》、《城市经济结构战略性调整》、《城市创新驱动发展》、《城镇化与城乡发展一体化》、《国企改革与发展》、《生态文明建设》、《加强社会建设和创新社会管理》、《党建改革与创新》等 28 个专题。学院特别强调开放式办学，师资的选聘坚持“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并干好



事情的人来培训正在干事情的人。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。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《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》八本案例集。建院十年来,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”,2012年又进行了“科学发展观案例”的收集与整理,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,中央直属机关各种专门工作的特色专题班的学员,他们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:



《中国领导学研究报告·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》、《公共危机管理典型案例·2010》、《公共危机管理典型案例·2011》、《公共危机管理典型案例·2012》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，待准备成熟之后逐步推出。

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

2014年1月



# 目 录



中浦院书系·研究报告系列

福岛核危机：公共事业改革的两难困境及出路	/001
温州民营企业家跑路风波	/015
药家鑫死刑案：法律内外的思考	/037
郭美美与“红十字会”风波	/064
湖北利川冉建新死亡案件	/088
广东增城新塘镇骚乱事件	/104
康菲石油渤海湾泄漏危机：兼析与墨西哥湾漏油事件之比较	/120
“7·23”甬温线特别重大铁路交通事故	/143
大连福佳大化PX事件	/171
“随手拍照解救流浪乞讨儿童”活动	/186
甘肃校车安全事件	/206
“小悦悦”事件	/236
2011年英国伦敦骚乱	/253
2011年广东省“乌坎危机到乌坎转机”	/277

# 福岛核危机：公共事业改革的两难困境及出路

长期以来，公共事业改革一直是各国关注的热点问题，关于公共事业国有化还是私有化的讨论从来就没有停止过。公共事业国有化是否就意味着低效率？公共事业的私有化是否是公共事业追求效率的唯一道路？本文以2011年3月11日发生在日本的福岛核危机为例，还原了日本地震后核泄露危机事件过程中东京电力的表现，分析该事件所反映的公共事业私有化改革所面临的两难困境。进一步探讨了公共事业市场化道路所面临的问题及第三条道路，提出“第三条道路”或许是当前公共事业市场化改革的突破口。

---

## 一、案例背景

20世纪下半叶以来，世界范围内掀起了声势浩大的行政改革浪潮，推动了各国公共事业的体制性改革，其市场化或民营化的改革路径对于公共产品的质量与效率的提升起到了积极的作用。如以1979年年底到1993年年初，英国共有36家公共事业实行了民营化，政府从中获得的



收入高达 5415 亿英镑。日本国铁也实行了民营化, 1995 年 7 家铁道公司的营业利润总额高达 824 亿日元。据温斯顿(Winston, 1993 年) 估算, 在美国, 通过市政公共事业改革获得的福利是巨大的。通过进入和退出限制的消除及定价的放宽, 一年的总福利增加 350 亿—460 亿美元(1990 年价格), 其中消费者因低价和更优质的服务得到的收益是 320 亿—430 亿美元, 生产者因提高效率 and 降低成本获得了 30 亿美元的收益。

在对公共事业改革的潮流中, 电力行业属于典型的公共事业, 电力行业的改革也不可避免。长期以来, 水、电、燃气等市政公共事业与居民生活密切相关, 当成本、涨价等字眼轮番在各地报纸上与市政公共事业联系在一起时, 令人恍然觉得这些公共事业, 这些居民每日不能或缺的需求, 越来越像市场上可以随意涨跌的商品。20 世纪 90 年代, 由于日本的电价水平普遍高于欧美一些国家, 另外一些传统的垄断行业相继打破垄断, 通过引入竞争降低了其服务价格。因此, 日本开始讨论如何在电力工业引入竞争机制。在这场电力工业的改革中日本将电力公司进行了民营化, 民营化后的电力行业在降低成本、降低电价方面确实取得了较大的成就。公共事业民营化的真实逻辑似乎为人们所熟知, 但民营化的后果却出乎人们的意料, 民营化后造成的社会责任感的缺失是不容忽视的。

---

## 二、案例正文

### (一) 日本电力民营化改革的历程

日本电力的发展之路可以概括为民营化道路。民营化的真正含义在于政府通过各种手段减少对公共事业的控制和补贴, 使其面向市场, 同

时改变公共企业垄断公共产品和服务的局面，允许市场中的众多主体共同参与公共产品和公共服务的供给，给公共企业创造一种竞争环境，迫使其在市场竞争的压力下不断提高自身效益。

### 1. 改革背景

世界范围内的电力产业改革始于1982年，而1989年英国的电力产业改革对世界电力产业的影响极其深远，随之电力产业改革的浪潮开始波及欧洲、北美、南美和亚洲的国家地区，形成了近百个国家进行的世界电力市场化改革潮流。

日本在经历了第二次世界大战后的恢复和改革后，1955年进入经济高速发展时期。1953—1973年的20年中日本经济的实际年平均增长率达到10%。同时，日本在高速增长阶段完成了产业结构向高层次的发展。20世纪70年代两次爆发石油危机，对严重依赖进口能源的日本经济形成重大打击，促使日本的产业结构、能源结构发生重大调整。但日本经济仍在稳步增长中。以1985年广场协议为标志，日本经济进入泡沫期。广场协议后，由于汇率上升导致出口降低带来升值萧条，日本被迫降低国内利率刺激经济，国内货币供给大增；在美国的施压下，日本逐步放开金融市场，实行利率市场化，银行间的竞争促使银行业将资金投入高风险、高回报的项目上，全社会流动性大幅度增加。由此导致泡沫经济的产生。

20世纪90年代以后，随着泡沫经济的破裂，日本进入周期性经济萧条，投资与消费均受到抑制，日本经济进入了长期萧条的阶段。产业结构不断调整，制造业逐步外迁，服务业不断发展。经济发展的变化及产业结构调整对能源消费产生重大影响，日本投入大量精力用于提高能源利用效率，发展能源节约型经济发展模式，宏观经济的变化对电力体制改革产生了关键的推动作用。20世纪90年代，由于日本的电价水平普遍高于欧美一些国家，另外一些传统的垄断行业相继打破垄断，通过引入竞争降低了其服务价格。因此，日本开始讨论如何在电力工业引入竞争机制。



## 2. 改革过程

日本电力改革始于经济萧条时期,1995年开始,日本开始第一次电力改革,主要措施是放宽发电市场准入,培育独立发电商,同时部分开放电力用户,独立发电商可以进入售电市场直接向用户售电。

第二次电力改革始于1999年,主要措施是进一步开放用户(2000千瓦及以上用户,约占用户30%),同时开放电网的代输电业务,促使电力公司开始竞争。

第三次电力改革始于2004年,扩大销售环节的市场化(63%的用户参与市场),设立中立的电力系统利用协会和电力趸售交易所,保证输电网络的无歧视开放和公平使用,实行统一的输电收费制度。

2008年的第四次电力体制改革,进一步加强了监管垄断环节,确保电力市场竞争的公正。同时经过成本效益分析,推迟了全面放开售电市场的时间。通过电力市场化改革,日本电力工业结构发生了较大变化。在发电环节,独立发电企业、趸售供电企业、电力公司和电力供应商形成市场竞争;在输配电环节,仍由日本9大电力公司负责运行全国所有的输配电网,提供公平、公开的电网准入和过网输电服务;在售电环节,9大电力公司负责向各自区域内部50kW以下的管制用户供电,本地电力公司、其他地区电力公司、电力供应商均可对50kW以上的自由化用户供电,形成了零售竞争格局。

## 3. 改革效果

纵观日本电力改革,我们可以把握改革具有如下特点:一是坚持立法先行,先后制定和修改了《能源政策基本法》、《电力事业法》、《反垄断法》等多部法律法规,为改革提供了法律保证。二是改革目标十分明确,即通过引入竞争,促使电力企业提高效率、降低成本、改善服务,最终使消费者获得优质、低价、可靠的电力服务。日本推进电力改革的计划明晰,经济产业省对每一次改革都制定了详细的工作计划和职责分工,保证改革顺利实施。三是日本电力改革没有照搬西方国家的一般做法,没有简单地实行厂、网分离,而是在原有发输配售一体化的企业体

制不做大的拆分的情况下，强化政府对其输配电网垄断业务的监管，使其无歧视、公平地开放电网，为全社会服务，同时逐步放开用户，在售电环节引入竞争机制。改革未对体制格局做大的调整，改革动作小但效果显著。四是建立了规范透明的电力交易信息平台，各市场主体可实时掌握市场运行信息，保证市场运作公平透明。五是监管机构通过及时全面地发布电力供需信息，实现对电力投资的引导，这种信息引导比传统的政府行政审批更为科学、有效，受到投资者的普遍欢迎。

通过电力市场化改革，日本电力工业结构发生了较大变化。在发电环节，独立发电企业、趸售供电企业、电力公司和电力供应商形成市场竞争；在输配电环节，仍由日本9大电力公司负责运行全国所有的输配电网，提供公平、公开的电网准入和过网输电服务；在售电环节，9大电力公司负责向各自区域内50kW以下的管制用户供电，本地电力公司、其他地区电力公司、电力供应商均可对50kW以上的自由化用户供电，形成了零售竞争格局。

## （二）社会责任还是经济利益：东京电力在福岛核危机中的抉择

东京电力公司创立于1951年，是日本一家集发电、输电和配电于一体的大型电力企业。其电网主要覆盖东京都及周边8个县，承担了日本近1/6的电力供应份额。东京电力是世界上最大的民营核电企业，也是日本收入最高的电力公司，在《财富》杂志2010年全球500强中名列第128位。截至2010年3月底，东京电力公司销售总额为5万亿日元（约4000亿元人民币），工作人员有5.2万人。在核能占全国电力供应份额超过1/3的日本，东京电力公司的核电厂供应了日本一半的核能发电量。也就是说，东京电力承担了全日本近1/6的电力供应份额。然而，在本次地震所引发的核泄漏危机中，它也一直是丑闻的主角，公共



事业民营化的问题在这次灾难性危机中再次凸显出来。

### 1. 东京电力：“劣迹斑斑”

轰轰烈烈的日本电力民营化改革，虽然降低了成本、提高了效率，但带来的社会责任缺失是明显的。在过去 10 年里，这家有整整 60 年历史的电力公司可能是世界上丑闻最多的核电企业。据日本的有关媒体披露，东京电力公司在本次地震中的表现并非偶然。查阅东京电力公司的历史，其之前就有数宗“数据造假，隐瞒安全隐患”的“案底”。

如早在 2000 年 7 月和 11 月，原日本通产省资源能源厅就收到了来自东京电力内部的两起举报。内容是自 1987 年至 1995 年，东京电力在对其拥有的核电厂进行维修和检查的过程中，曾发现了一些反应堆管道有裂痕和其他结构损坏的情况，但该公司未根据有关法律规定向核安全管理当局报告，也未进行及时检修。举报还提出，在核安全管理当局规定的一些检查项目中，该公司也存在“隐瞒事实及提交虚假报告”的问题。据此，日本通产省成立了直接对大臣负责的“东京电力伪造检查记录的调查审查委员会”，进行了两年多的政府调查。

1995 年 5 月，柏崎刈羽核电站四号反应堆废气中放射能测定数据也存在造假现象，把测定结果“低”改为“极其微量”。更多的不正当行为还包括，福岛第一核电站一号反应堆主蒸汽管流量计测得的数据曾在 1979 年至 1998 年间先后 28 次被篡改。此外，东京电力公司还隐瞒了多次核电站事故，没有按规定上报。

在 2007 年 3 月，东京电力公司总经理向公众承认，该公司曾隐瞒了 1978 年发生过严重的核反应堆事故。福岛第一核电站三号机组曾在 1978 年发生严重事故，同年 1 月 31 日，东京电力公司在向经济产业省提交的调查报告书中也承认，从 1977 年起在对下属福岛第一核电站、福岛第二核电站和柏崎刈羽核电站的 13 座反应堆总计 199 次定期检查中，存在篡改数据，隐瞒安全隐患行为。

除了擅自篡改数据并隐瞒事故外，东京电力下属福岛第一核电站还存在着超期服役的问题。2011 年 2 月，根据东京电力公司对福岛第一

核电站1号机组的分析报告，该机组已经服役40年，出现了一系列老化的迹象。但最后第一核电站仍然比原计划延寿20年。

这次福岛核电站泄露事件，看似“偶然”，实则“必然”。从某种意义上讲，正是这些“案底”，为此次核电事故埋下了伏笔。

## 2. 为保资产：错失良机

东京电力公司作为公共事业，首要的职责就是要履行社会公共责任，采取各种措施，尽可能地把核泄漏的风险降到最低，而不是考虑到企业自身的利益。自2011年3月11日本本州岛海域地震以来，东京电力公司始终站在舆论的风口浪尖。

一方面，由于瞒报事故，东京电力让日本政府方面错过了应对核电事故的最佳时期。首相菅直人表示，自己是通过电视报道才获知发生了爆炸，相关报告过了大约一个小时以后才被送到他的办公室。2011年3月12日，福岛1号机组厂房爆炸后，东电也没有第一时间向日本当局汇报。这两个节点，被认为是以最小代价应对核电事故的关键，但都被延误了。

另一方面，地震发生后，东京电力公司未意识到问题的严重程度，没有在第一时间发布福岛核电站冷却系统失灵的消息。2011年3月11日地震发生后，受海啸冲击，福岛第一核电站紧急制冷系统电源失效，1号机组首先出现水蒸气。地震发生后，福岛第一核电站机组的电力中断，冷却功能丧失，东电公司将抢救核电站作为“最高利益”，没有及时引入海水冷却。3月12日上午，即地震过后的第二天，东京电力公司就曾考虑从附近海岸取水，用于冷却6个反应堆当中的一个，但直到当天晚上核电站发生爆炸并且首相菅直人下令后才这样做。据报道，东京电力之所以迟迟不愿意使用海水，是担心这样做会损害其对电站的长期投资，因为注入海水可能会使核反应堆永久无法运行。因担心可能让花费巨大建起的核电站毁于一旦，东京电力还在犹豫是否使用海水冷却反应堆。至于其他反应堆，东京电力直到2011年3月13日才开始用海水冷却。



与此同时，核事故发生初期，最了解核电站内部构造的核电机组制造商技术专家第一时间赶到东电本部，希望能出谋划策，但一直未被东电接纳。直到地震3天后，事态失控，东电才开始与外面的技术专家沟通。日本政府官员透露，核泄漏事态一发生，美国方面就提出支援要求，但遭到东电拒绝。据分析，东电担心，美方出于保险起见，可能会一上来就会建议用海水冷却反应堆，而东电一心想保住核电站。而当东电后来被迫接受海水冷却时，大势已去。

这两方面的延误，使得东京电力错失了将地震风波引发的事故控制在最小范围内的机会，同时，东京电力方面在此次事故中的公关表现令民众大为不满。在日本民众提心吊胆观望核危机之际，东京电力总裁清水正孝却几乎从公众视线中消失，使人们不禁质疑他对危机的掌控程度。清水正孝直到灾难发生一天后才出现在公司总部，他对此的解释是：“火车停运，被困在日本西部。”2011年3月19日，清水正孝就核事故发表正式谢罪书，但他本人一直没有露面，这引起了灾民的强烈不满。对此，东电发言人称，核危机爆发后，连日的劳累加上公司在公布数据时屡次犯错，令清水正孝心力交瘁。同样引发民众不满甚至愤怒的还有东京电力副社长藤本孝。日本某网站2011年3月18日刊登了一篇日本网民的帖子——名为《银座的陪酒女正在服侍东京电力管理层》，这里所说的“管理层”正是藤本孝。

可以看出，东京电力在平衡利益与损失之时，把投资者利益放到了公共利益之前。由于担心海水注入有可能造成核反应堆永久性损坏从而使核电站变成一堆废物，使投资者血本无归，东京电力一直不想采取任何对核反应堆可能造成伤害的应对行为，甚至美国从千里之外紧急运送来的治核灾难“特效药”硼酸也没有用上场。这种狭隘的利益观，在行为的清单中展露无遗。

### 3. 危机时刻：政府介入

日本政府在此次危机中的应对可圈可点。当地时间2011年3月15日清晨，日本政府和东京电力公司一起组建了“福岛核电站事故对策