



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·2012

Gonggong Weiji Guanli Dianxing Anli-2012

王 君 主编

 人 民 出 版 社

014039443



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·2012

Gonggong Weiji Guanli Dianxing Anli·2012

王 君 主编

D63 / 571

 人 民 出 版 社

责任编辑:洪琼

封面设计:吴燕妮

版式设计:周方亚

### 图书在版编目(CIP)数据

公共危机管理典型案例·2012 / 王君 主编.

- 北京:人民出版社, 2014.4

(中浦院书系·研究报告系列 / 冯俊主编)

ISBN 978-7-01-013303-4

I. ①公… II. ①王… III. ①国家行政机关-紧急事件-公共管理-案例-中国-2012 IV. ①D63

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第044765号

## 公共危机管理典型案例·2012

GONGGONGWEIJI GUANLI DIANXING ANLI 2012

王君 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4月第1版 2014年4月北京第1次印刷

开本:710毫米×1000毫米1/16 印张:20.25

字数:280千字 印数:0,001-3,000册

ISBN 978-7-01-013303-4 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。

一、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

## 一、自然灾害类

案例 1 北京“7·21”特大暴雨灾害 /001

## 二、事故灾难类

案例 2 天津蓟县莱德商厦大火 /031

案例 3 哈尔滨塌桥事故 /046

## 三、公共卫生和环境污染类

案例 4 广西龙江镉污染事件 /062

案例 5 修正药业“毒胶囊”事件 /085

案例 6 四川什邡钼铜事件 /098

案例 7 “黄金大米”事件 /118



#### 四、社会安全类

- 案例 8 三亚天价“宰客门” / 133
- 案例 9 河南周口平坟事件 / 152
- 案例 10 安康孕妇强制引产事件 / 167
- 案例 11 江苏启东反对排污项目事件 / 185
- 案例 12 贵州毕节流浪儿垃圾箱身亡事件 / 200
- 案例 13 福建福安交通事故引发群体性事件 / 214
- 案例 14 湖南岳阳“天价切糕”事件 / 228

#### 五、官员和政府形象类

- 案例 15 广州越秀区常委方大国殴打空姐事件 / 242
- 案例 16 杨德才事件 / 258
- 案例 17 广州“房叔”事件 / 277
- 案例 18 中华少年儿童慈善基金会“洗钱”风波 / 295
- 参编人员简介 / 311

# 案例 1 北京“7·21”特大暴雨灾害

2012年7月21日午后至22日凌晨，北京市遭遇1951年有完整气象记录以来的最强降雨，最大雨量点房山河北镇为541毫米。特大暴雨造成交通瘫痪，全市受灾面积1.6万平方公里，成灾面积1.4万平方公里，全市受灾人口160.2万人，因灾造成经济损失116.4亿元，79人遇难。

北京暴雨引发全球关注，关注重点是灾害影响、民间救援、政府应急和基础设施建设等方面。暴雨灾害中民间力量自发救援的表现受到舆论高度评价，但是政府预警不到位导致损失惨重，政府救援不及时、收费站雨中收费加重拥堵、雨后贴罚款单、死亡人数公布不及时等行为饱受公众批评和质疑，同时，暴雨灾害也引发了对城市建设只顾面子而不顾里子做法的热烈讨论、批评和反思。

暴雨给正迈向现代化的中国上了深刻的一课，最好的纪念方式，是在灾难中警醒。避免“逢雨必涝”的集体尴尬，应当多管齐下，综合治理，从法律、行政、工程技术等多个层面提升城市内在品质。城市规划和建设方面，应当提高排水管网建设标准，改善城市排水系统，提高城市蓄排防涝能力，同时引入灾害风险评估制度；城市管理方面，应该完

善水治理日常法制和以“一案三制”为核心的应急体系，提高政府应急管理的能力，特别是完善监测预警体系，完善突发事件信息发布制度，加强应急教育和普及，提升公众安全防范意识和自救互救能力。

## 一、背景与起因

### （一）暴雨降雨量等级

暴雨是指短时间内产生较强降雨量的天气现象，按照降雨量标准通常划分为暴雨、大暴雨和特大暴雨。

12小时降水量为30.0—69.9mm，或者24小时降水量50.0—99.9mm称暴雨；

12小时降水量为70.0—140.0mm，或者24小时降水量100.0—250.0mm称大暴雨；

12小时降水量超过140.0mm，或者24小时降水量250.0mm称特大暴雨。

### （二）暴雨预警信号

根据《气象灾害预警信号发布与传播办法》（中国气象局令第16号）附件《气象灾害预警信号及防御指南》的规定，暴雨预警信号分四级，分别以蓝色、黄色、橙色、红色表示。

蓝色预警：12小时内降雨量将达50毫米以上，或者已达50毫米以上且降雨可能持续。相应防御措施主要有：政府及相关部门按照职责

做好防暴雨准备工作；学校、幼儿园采取适当措施，保证学生和幼儿安全；驾驶人员应当注意道路积水和交通阻塞，确保安全；检查城市、农田、鱼塘排水系统，做好排涝准备。

**黄色预警：**6小时内降雨量将达50毫米以上，或者已达50毫米以上且降雨可能持续。相应防御措施主要有：政府及相关部门按照职责做好防暴雨工作；交通管理部门应当根据路况在强降雨路段采取交通管制措施，在积水路段实行交通引导；切断低洼地带有危险的室外电源，暂停在空旷地方的户外作业，转移危险地带人员和危房居民到安全场所避雨；检查城市、农田、鱼塘排水系统，采取必要的排涝措施。

**橙色预警：**3小时内降雨量将达50毫米以上，或者已达50毫米以上且降雨可能持续。相应防御措施主要有：政府及相关部门按照职责做好防暴雨应急工作；切断有危险的室外电源，暂停户外作业；处于危险地带的单位应当停课、停业，采取专门措施保护已到校学生、幼儿和其他上班人员的安全；做好城市、农田的排涝，注意防范可能引发的山洪、滑坡、泥石流等灾害。

**红色预警：**3小时内降雨量将达100毫米以上，或者已达100毫米以上且降雨可能持续。相应防御措施主要有：政府及相关部门按照职责做好防暴雨应急和抢险工作；停止集会、停课、停业（除特殊行业外）；做好山洪、滑坡、泥石流等灾害的防御和抢险工作。

### （三）北京遭遇61年来最大暴雨

2012年7月21日午后至22日凌晨，北京市遭遇特大暴雨。一天内，市气象台连发五个预警，暴雨级别最高上升到橙色。根据北京市防汛抗旱指挥部灾情通报，全市平均降水量170毫米，为自1951年有完整气象记录以来最大降水量，最大雨量点发生在房山河北镇为541毫米。暴雨引发房山地区山洪暴发，拒马河上游洪峰下泄。全市受灾面积1.6万



平方公里，成灾面积 1.4 万平方公里，全市受灾人口 160.2 万人，因灾造成经济损失 116.4 亿元。<sup>①</sup>79 人在此次暴雨中死亡。

本次降雨特点如下：一是降雨总量之多历史罕见。全市平均降雨量 170 毫米，城区平均降雨量 215 毫米，为新中国成立以来最大一次降雨过程。房山、城近郊区、平谷和顺义平均雨量均在 200 毫米以上，降雨量在 100 毫米以上的面积占北京市总面积的 86% 以上。二是强降雨历时之长历史罕见。强降雨一直持续近 16 小时。三是局部雨强之大历史罕见。全市雨量最大点房山区河北镇为 460 毫米，接近五百年一遇，城区雨量最大点石景山模式口 328 毫米，达到百年一遇，小时降雨超 70 毫米的站数多达 20 个。四是局部洪水之巨历史罕见。拒马河最大洪峰流量达 2500 立方米每秒，北运河最大流量达 1700 立方米每秒。

## 二、经过与结果

### （一）守望相助，微博传递正能量

一方有难，八方支援。据统计，16 万余人参与到这次暴雨的应对中。其中，解放军出动兵力 2300 人，武警部队出动兵力 890 人；市交管局出动警力 4068 人；城市排水集团、自来水集团等城区各应急排水队伍共出动抢险人员 1.2 万余人，累计排水近 140 万立方米。

暴雨中，政务微博高速运转。北京消防、水润京华、平安北京、交

<sup>①</sup> 据北京市 2012 年 7 月 22 日下午的新闻发布会通报，“7·21”特大暴雨过程导致北京受灾面积 16000 平方公里，成灾面积 14000 平方公里，全市受灾人口 190 万人，其中房山区 80 万人。据初步统计全市经济损失近百亿元。全市雨量最大点房山区河北镇为 460 毫米。另外，25 日晚间的新闻通报会更新了相关数据，如文中所述。



通北京与16个区县政务微博持续不断发送官方消息、雨情信息。从2012年7月21日12时至22日12时,政务微博共发布微博754条,转发评论50余万次。北京市气象局官方微博“气象北京”全天候滚动播报“天气快报”、“暴雨预警”、“雨情信息”、“地质灾害预警”等信息,“雨情信息”做到每小时一发布;北京市水务局官方微博“水润京华”公布全市各防汛指挥部值班电话,此条微博被迅速转发超过2000次;北京市交通委员会官方微博“交通北京”第一时间公布多条地铁运营信息……<sup>①</sup>

暴雨给北京带来考验,也让外界看到平凡市民热心助人的一面。这样的例子俯拾即是:

暴雨中,首都机场滞留旅客一度超过8万人。机场候车室内,广播提示“现在没有出租车,请大家坐公交前往市内”。这个信息通过广播电视,发送到全市。22日凌晨1点钟左右,部分首都市民在微博上自发组织起一个“微博双闪爱心车队”,前来机场当起志愿者,义务接在机场航站楼滞留的旅客进城,短短半小时集结了20多辆私家车。

歌手羽泉组合在微博中倡议:“雨夜,带陌生人回家吧!”胡海泉写道:“北京路上开车的朋友们,如果路上遇到回不去家的路人,如果顺路的话,可否帮助这些陌生朋友,搭他们一段路,让大家都能早些回家。让暴雨中的北京升起爱心的彩虹,让老天爷知道,这是一座温暖的都城!”网友“3W咖啡”发微博:“彻夜接待被大雨困在中关村的朋友,彻夜开机,随时接待需要的朋友,店里沙发可以休息,厨房有供应吃的,希望可以帮到任何有需要的人。”

网友“我爱流年”的妹妹怀胎十月,21日晚羊水破了,乘坐的救护车堵在了从百子湾去妇产医院的路上,急忙发出微博向网友求援,询问没有被淹的线路,短短几十分钟内转发次数近万条。在网友的帮助下,车辆选择了三环白家庄线路顺利抵达医院就诊。

<sup>①</sup> 参见朱竞若等:《微博,暴雨中传递正能量》,《人民日报》2012年7月23日。

暴雨导致京港澳高速公路出京方向 17.5 公里处南岗洼铁路桥下严重积水，几十辆汽车被淹。很多人被不断上涨的洪水困在车辆顶部，他们的呼救声被附近河西水厂的农民工听到，上百名农民工兄弟随即与时间赛跑，展开生死救援。25 日凌晨，网友“丑鱼尼莫”发的一条微博引起了广泛关注：“在京港澳高速受灾最严重的南岗洼路段，这些农民工兄弟用救生圈、麻绳救了上百名危在旦夕的游客，当获救者自发凑钱近万元向他们表示感谢时，他们拒收了！”这条微博被转发近 6 万次，逾万网友作了评论，向这群农民工兄弟致敬，称他们为最可爱的人，是“中国的脊梁”。

……

在这场暴雨灾害中，许多人度过了一个不眠夜。网友们通过微博了解雨情和路况信息，进而变成了解灾情。微博成为人们互相救助、彼此温暖的平台，传递出无限的正能量。“大雨淹得了北京淹不了北京的心”、“这群小人物才是城市的良心，向你们致敬！”微博评论里，此起彼伏的呐喊声势浩大。《人民日报》22 日凌晨 4:58 的微博表达了大家的共同心声：“北京暴雨，整夜无眠。人民日报官方微博与大家共同守望。为每一位尚未平安到家的人祈福，向每一位仍然奋战在救援一线的人致敬！北京，加油！”

## （二）“趁‘雨’打劫”

### 1. 雨中宰客，漫天要价

新华网报道：

暴雨中的爱心车队令人们心中暖流涌动，但也不乏有人“借雨发财”。多位网友在微博中抱怨出租司机、酒店漫天要价，天灾面前看出人情冷暖。

网民“信王军”说“昨晚的北京，因一场暴雨引发了不少人大发天

灾财，大家一起谴责三元桥某旅馆昨晚抬价到2160元一晚，就因为机场大巴只到三元桥。出租车从机场到城里400元，还有不少因昨天暴雨而被‘遗弃’在路边的车被贴上了罚单。”

“拦了好几辆车，无数闪烁着‘空车’的出租飞驰而过。那些大发暴雨财的出租车司机，从国贸到三元桥20元的打车费硬是要100元才走，还大言不惭地说多少年你才被这么黑一次，相当无语……”网友“马琳”说。

## 2. 机场高速收费“一丝不苟”

暴雨袭京，网友质疑机场高速收费站不顾排队车辆熄火的安全，照旧收费不合情理。新华网报道：

据多位网民反映，在暴雨危机时刻，首都机场高速的收费站秩序井然。“昨晚很多私家车主自发前往接旅客，但机场高速收费站雨水已经淹没半个轮胎，车辆大排长龙，停在那儿随时都有熄火的安全！可是他们仍在一丝不苟地收费！收费！”

首发集团服务热线回应，暂时没有在特殊天气取消收费的管理办法。

## 3. 雨后罚单

7月21日特大暴雨让不少车因路面积水而进水熄火，继而“趴窝”。无奈之下，车主们只得冒雨将车推到“尽量不碍事”的路边，等待雨停后的拖车救援。然而，22日上午，不少车主却发现车被贴条了。

22日晚19时08分，北京市政府新闻办官方微博“北京发布”以“突发灾害后贴条 错”为题，对“趴窝车辆被贴条”的行为进行了说明和纠正。微博称：

【突发灾害后贴条 错】针对网民反映的交通协管员给昨天遭遇强降雨熄火停在路上的车贴罚单一事，北京市常务副市长吉林表示，在突发灾害降临时这种处罚是错误的，所贴罚单作废。吉林已责成市交管局处